



新型城市化建设： 中国城市社会发展的战略选择*

文 / 牛文元

中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190

【摘要】 中国城市人口超出农村人口、第一产业占GDP比重下降到10%以下、城市社区总数超过了乡镇总数、基本普及九年义务教育、地级以上287座城市中市人口平均超出100万,所有这些标志着中国开始由农业社会步入城市社会。这在中国历史上是一个重大的转折,并发出了一个明确的战略信号,即中国的经济、中国的社会、中国的结构、中国的功能、中国的管理将以城市为主体,在统筹城乡发展的指导下,把均衡发展、包容发展、和谐发展,把低碳发展、绿色发展、循环发展,作为实现现代化路径的指导性原则,真正践行国际公认的口号:城市的成功,就是国家的成功。本文就中国城市化率超出50%后的战略意义、战略内涵、现代管理、统筹城乡发展方程,提出了独立的见解。

【关键词】 城市社会,中国新型城市化,统筹城乡发展方程

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2012.06.003

中国城市人口超出农村人口、第一产业占GDP比重下降到10%以下、社区总数超过了乡镇总数、基本普及九年义务教育、地级以上287座城市中市人口平均超过100万,所有这些都标志着中国开始由农业社会步入城市社会。这在中国历史上是一个重大转折,其发出了一个明确的战略信号,即中国的结构、中国的功能、中国的管理,将以城市为主体,在统筹城乡发展的指导下,把均衡发展、包容发展、和谐发展,将低碳发展、绿色发展、循环发展,作为实现现代化路径上的指导性原则,

真正实现世界上一个流行的口号:城市的成功,就是国家的成功。

众所周知,推动国家和地区现代化进程必须依靠两个车轮:一是工业化,一是城市化。在新的历史时期,传统工业化已不能支撑21世纪的发展,因此必须由新型工业化加以代替。与此相应,城市化如果依然是传统的城市化,两大车轮就产生了严重的不对称。特别是在中国城市化率超过50%的历史时刻,对应于传统城市化的新型城市化,必然应运而生^[1]。

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格列茨认为:21世纪影响人类的有两件大事,一是美国的高科技,

* 修改稿收到日期 2012年11月12日

一是中国的城市化。2011年中国城市化率首次突破50%,这个重大的指标性信号意味着中国几千年来以农业、农村、农民为社会主体的生产方式、制度设计、政策供给、治理模式、文化形态等,必然发生深刻的社会变革:

发展结构将出现重大转折:内需拉动将愈来愈成为国家发展的主导动力。

经济结构将出现重大转折:中国城市化率超过一半,意味着整体的创新产业必然迈上新台阶。

社会结构将出现重大转折:在社会成分的构成中,中产阶级将走上社会前台。

人力结构将出现重大转折:整体的劳动力素质,由体能为主向技能和智能为主的转换加速。

管理结构将出现重大转折:以统筹城乡发展为标志,以消除贫富差异、城乡差异、区域差异为目标,建设幸福与智慧城市^[2]。

1 中国城市化60年的阶段划分

1.1 起步发展阶段(1949—1957)

1949年3月,中共七届二中全会明确指出:从现在起,开始了由乡村到城市并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村转移到了城市。1952年,毛泽东等领导在《一九五三年至一九五七年计划轮廓(草案)》及其《总说明》、《关于编制1953年计划及长期计划纲要的指示》等文件中明确指出:工业建设以重工业为主,轻工业为辅,

五年建设的中心环节是重工业。从新中国建国到1957年的这一阶段,可以称之为中国城市化的起步发展阶段。城市数量由1949年的69座增长到1957年的176座;城镇人口由5765万人,上升到9949万人,城市化率由10.6%上升到15.4%,年均增长0.6%。

1.2 曲折发展阶段(1959—1977)

1958—1960年城镇数量和城市化率迅速提高。1958年5月,中共八大二次会议,正式通过了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。并提出使中国在15年或更短的时间内,在主要工业产品产量方面在10年内超过英国、15年内赶上美国(所谓“超英赶美”)。其后,全国各条战线掀起了“大跃进”的高潮,造成了中国工业化的盲目快速发展。由于严重的政策失误、自然灾害、城乡经济的衰退和调整方针的实施,导致1961—1965年城镇数量和城市化率急剧下降。从1966年开始的“文化大革命”,更是造成了国民经济的长期徘徊。大批干部、学生以至城市居民,在“不在城里吃闲饭”的口号下,被动员上山下乡,城市化进程严重受阻。在1958—1977近20年的时间里,中国城市化经历了一个十分曲折的过程:在“文化大革命”前的8年里(1958—1966),城市数量由1958年的176座增长到1960年的208座,之后到1965年又下降到171座;城镇人口由1958年的1.03亿人,上升到1960年的1.31亿人,之后到1963年又下降到1.16亿人。城市化率先由1958年的16.3%上升到1960年19.8%,之后到1965年又下降为17.9%。在1966—1977年的10年间,中国城市数量从1966年的175座仅增加了18座到1977年的193座;中国的城市化率基本没有任何变化,仅由1957年的15.4%到1977年的17.0%,20年内的总增长不到2个百分点。

1.3 稳步发展阶段(1978—1992)

文化大革命结束后,农村体制改革极大地推动了城市化发展。第一,1978年十一届三中全会拉开农村经济体制改革序幕,约2000万上山下乡知识青年和下放干部返城,高考的全面恢复和迅速发展也使一批农



中国科学院

村学生进入城市,第二,城乡集市贸易的开放和迅速发展,使得大量农民进入城市和小城镇,出现大量城镇暂住人口;第三,该时期开始崛起的乡镇企业也促进了小城镇的发展;第四,提高了城市维护和建设费用,结束了城市建设多年徘徊的局面。继国家最早批准的5个经济特区之后,1984年5月,中共中央和国务院决定,进一步开放天津、上海、大连等14个沿海港口城市。同时在中国农民创造了“离土不离乡、进厂不进城”的农村工业化模式之后,又形成了“离土又离乡、进厂又进城”的小城镇化模式和大量流动人口的洪流。城市数量由1979年的203座增长到1992年的517座;城镇人口由1.95亿人,上升到3.22亿人,城市化率由1977年的17.0%上升到1992年的27.5%,年均增长0.75%。

1.4 快速发展阶段(1992—2011)

1992年中共中央、国务院又决定对5个长江沿岸城市,东北、西南和西北地区13个边境市、县,11个内陆地区省会(首府)城市实行沿海开放城市的政策。1998年10月,中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,提出“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,进一步提升了发展小城镇的重要地位。在充分认识小城镇发展战略的优势和劣势后,中共十六大提出“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色城镇化道路”,中国城市化发展进入一个新的发展阶段。同时对于农村剩余劳动力,国家采取鼓励和支持,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民,城市化进程进入到快速推进、全面发展的新阶段。城市数量由1992年的517座增长到2010年的661

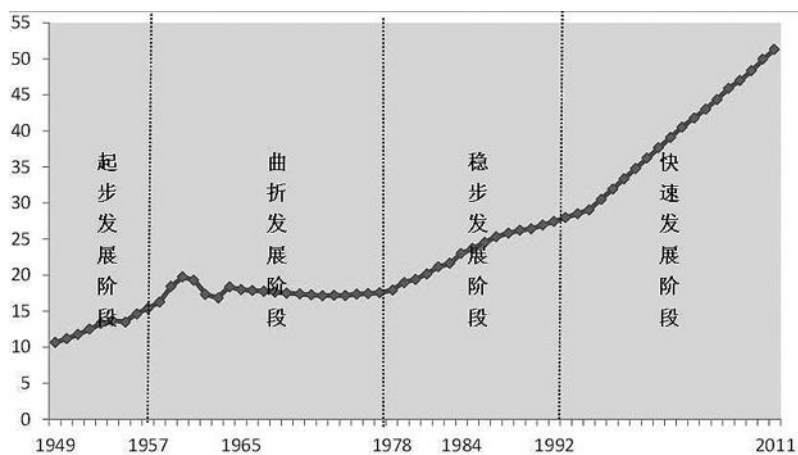


图1 中国城市化的发展阶段

座;城镇人口由3.22亿人,上升到2010年的6.70亿人。到2011年,中国的城市化率上升到50%以上,年均增长达1.2%^[3]。

2 中国城市化率高于50%的战略内涵

中国特色的城市化道路,是一个新型城市化的道路。所谓“新型城市化”的战略内涵是指:与传统城市化单一强调以城市人口占总人口比例高低作为衡量尺度不同,中国的新型城市化战略内涵包括了“六大坚持”:(1)坚持在区域一体、城乡一体基础上的创新发展、包容发展、可持续发展。(2)坚持在信息时代下逐步实现城市的智慧生产、智慧流通、智慧消费以及城市的智慧管理与智慧服务。(3)坚持实现城市与农村的共同发展与和谐发展,统筹城乡人口、土地、资源、环境与要素流动的全面协调,将现代工业化、现代农业化与新型城市化有机融合,横断一二三产业的界限,充分激励全社会的发展红利。(4)坚持实现城市内部、城乡之间、城际之间、区域之间的公共服务均等化,逐步达到减缓与解消社会的二元结构矛盾。(5)坚持城市容量、城市效率、城市功能、城市管理的有机统一,突出城市的灯塔效应、溢出效应、推挽效应。(6)坚持城市物质文明、精神文明、政治文明、生态文明的全面建设,完整体现现代城市理性、有序、简约、安全、幸福、良治的内在精神。

中国在城市化率超出50%的标志点上,将对未来的经济、社会、文化、政治、管理等,提供更多的机遇和选择,同时在以下5个方面充分表达出其战略价值:

(1)破解 增长停滞 的魔咒。从亚当斯密的经济学理论开始,一致认同发展到一定程度后,增长停滞是一种必然。中国自改革开放到2010年,GDP年均增速为两位数,始终处于高速增长阶段。一个问题是,中国持续增长的动力和潜力是否已经走到了尽头,能否有效破解增长停滞的世界性难题,是我们面临的现实问题。仔细分析日本、亚洲四小龙的历史教训,寻找新一轮经济增长的突破口,破解增长停滞的魔咒,是中国城市化率超出50%之后实施新型城市化战略必须回答的重大课题;

(2)跳出 中等收入陷阱 的怪圈。中等收入陷阱为2006年世界银行发布《东亚经济发展报告》中提出的概念。当人均GDP达到中等收入水平后,由于不能顺利实现经济发展方式转变,导致持续增长乏力,同时由于贫富差异、社会分配等引发心理恶化和矛盾激化,使得社会发展处于长期停滞状态。因此,通过城乡统筹、城际一体、区域协调的新型城市化道路,将会有效跳出 中等收入陷阱 的怪圈,成为破解又一世界性难题的重大举措;

(3)找寻缓解新时期社会矛盾的钥匙。传统城市化的发展以关注城市人口数量、城市发展规模、城市经济总量为主要特征,虽然取得了城市财富的快速积累,但同时也造成了越来越严重的社会对立。中国新型城市化的发展,应在共同富裕的基础上,缩小城乡之间、不同行业之间、不同人群之间的收入差距,提供公平的民生待遇,实施公共服务均等化,才能有利于化解社会矛盾,实现社会和谐;

(4)实现全域一体化的发展均衡。新型城市化发展战略,将以区域为基底,实现优质的空间充填,协调城市和农村、城市和城市,逐步实现分工合理、全域有序的均衡发展,获取整体效益的交集最大化。通过审慎的顶层设计,实现在整体发展概念下的基础设施、产业布局、生态环境、社会保障、公共服务和管理体制的一体化,引领区域共同富裕与社会和谐;

(5)体现 动力、质量、公平 3大发展元素的交集最大化。中国新型城市化战略将全面关注城市创新发展的 动力表征、城市绿色发展的 质量表征、城乡机会平等的 公平表征。在构成新型城市化 动力、质量、公平 的3大基础元素中,努力寻求三者的有机协调,是新型城市化健康发展的战略基础。

3 中国城市化率高于50%的战略要求

中国城市化率高出50%的数量概念,必然转移到以新型城市化的内涵成长作为其战略要求。这种战略要求既要服从中国特色社会主义的总体进程,更要突出新型城市化在现实发展中必须回答的核心问题。

(1)以新型城市化的 发展红利 抵消增长的边际效益递减。中国集30多年的发展经验,已成为世界关注的最活跃的经济体。在新的发展时期,如何有效克服边际效益递减的瓶颈,进入新一轮经济社会的高质量成长,是中国城市化率超出口一半以后的基本要求。

(2)以新型城市化的 发展内涵 抵消贫富差异引起的心理落差。新型城市化体现着城乡统筹、城际协调、区域一体的发展内涵,以社会公平共同富裕抵消由于贫富差异、城乡差异、区域差异所带来的心理落差和社会矛盾,是中国城市化率超出50%之



中国科学院

后,必然面对的现实要求。

(3)以新型城市化的 发展方式 抵消粗放式生产的成本外部化。新型城市化依托新型工业化和创新驱动,以达到智慧生产、资源节约、环境友好、绿色文明的总体要求,从而逐步并最终消除外部成本对于真实财富的侵蚀。

(4)以新型城市化的 制度创新,达到城市管理的公序良俗。传统城市管理带来的城市病,已成为全球城市化进程中尤其是大城市发展中共同遭遇的现实。如何建立起新形势下城市良治的制度体系和管理体系,是中国城市化率大于50%后必然面对的现实课题。

4 统筹城乡发展方程

本文提出了统筹城乡发展方程在二维空间充填中所揭示出的 等级-大小 原理(Rank-size relationship),即随着空间充填内所处位阶的逐渐提升,引起所包含的、所服务的、所管理的空间大小变化。该原理不仅是空间规律的抽象,而且是有关功能布局、人口分布、经济活动、市场竞争、要素流动、级差地租、物流成本等的合理解释^[4]。

统筹城乡发展方程阐述了随着空间面积变化所发生的地理事实的映射问题。以上这种理论性的结论受到规划学家、城市学家、行政管理者的普遍重视,同时也吸引了一批人进行长期研究并产生了热烈的争论。20世纪70年代,用以说明城乡统筹发展的区域 等级-大小 原理已十分接近于科学模型的要求,与此同时,有关这一理论正确性的推导,也有了较精确的证明,这就更加成就了统筹城乡发展方程的空间充填原理在国土规划、城市布局、城市设计、城市发展的基础理论地位。

中国的城市化率超过了50%,未来城乡(区域)的一体化发展必须走上更加合理、更加有序、更加高效的台阶。以统筹城乡发展方程为代表的空间充填原理,在统计意义上得到一个对于任何城乡一体化过程中都适用的表达式:

$$d_x = d_0 e^{-bx} \quad (1)$$

式中 d_x 为与城市中心相距 x 处的人口密度; d_0 为城市中心的人口密度; b 为密度梯度; x 为离开城市中心的距离。公式(1)很容易改换成:

$$\ln d_x = \ln d_0 - bx_0 \quad (2)$$

统筹城乡发展方程的推导,是从距城市中心的不同距离、不同收入水平、代际更迭的不同阶段以及租金-运输成本的研究中得出的。

研究认为,表达式(2)在逻辑上包含了城市空间和土地价格的理论。例如从一个城市中心起,到距离为 m 处所拥有的居住人口 P_m 应是

$$P_m = \int_0^m d_0 e^{-bx} dx \quad (3)$$

当然可以写成:

$$P_m = 2d_0 b^{-2} [1 - e^{-bm}(1 + bm)] \quad (4)$$

这意味着一个城市空间的要素格局,可由参数 b 与 d_0 去描述。参数 b 为城市人口的集中测度(concentration),参数 d_0 为拥塞指数(index of congestion)^[5]。

在任何一个获得统筹城乡方程 等级-大小 法则认可的城乡系统中,等级为 r 的城市人口 P_r ,应当是首位城市人口 P_1 与参数 q 的函数。在城乡镶嵌的空间分布中,必须考虑到城乡系统内每个城市的位置及其 年龄。在这种叙述的含义中,可以体会出 通过统筹城乡方程中 等级-大小 法则的论证和应用,检验出空间分布对于时间过程的耦合与统一,这种统一正是统筹城乡理论所追求的方向。

上述统筹城乡方程的 等级-大小 法则已用于城乡一体所描述的系统之中。一些不均衡和不协调的组合进一步完善了该模型,并进而导出了:对于在特定人口密度下,离开中心位置的合理空间排列的状况。

这里首先定义一组符号:

P_t 为城乡体系所要服务的总人口;

P_c 为中心位置的人口;

P_v 为由中心位置出发所辐射的农村人口或较低位阶城镇的人口;

A 为服务范围的面积 ;

Q_t 为中心位置服务面积上的人口密度 ;

Q_v 为距中心位置之外所能服务面积上的人口密度 ;

T 为通过该中心所起到的中心职能的数目。而且由于中心的职能可以被列入一个有规律的递增序列之中 ,因此能够写成 1, 2, ..., T, 并且形成一个普遍存在的递增序列 ,其中最高等级的服务职能将由所拟定的中心位置去执行 ;

E 为能提供 T 型业务所容纳的数目 ;

D_m 为最大(最远)距离的消费者进入等级为 T 的中心位置的路程 ,或是 T 型的货物或服务所能影响的范围。

然后建立以下一组恒等式 :

$$P_t = P_c + P_v \quad (5)$$

$$P_t = A Q_t \quad (6)$$

$$P_v = A Q_v \quad (7)$$

$$A = K D_m^q \quad (8)$$

K 与 q 为系数。

统筹城乡发展的空间结构方程可写成如下 3 个定量形式 :

$$\log P_c = a_1 + b_1 T \quad (9)$$

$$\log D_m = a_2 + b_2 T \quad (10)$$

$$\log E = a_3 + b_3 \log P_t \quad (11)$$

通过 a_i (i 为 1,2,3) 与回归系数 b_i (i 为 1,2,3) 的不同变化 ,在任何一个研究区域 ,即在不同的人口密度水平下的城乡镶嵌景观 ,均都服从这些结构方程。

在二维空间之中统筹城乡发展的内涵关系 ,可以作出如下的表述 :随着所服务总人口的增长 ,处于中心位置的人口数目 ,也应当合理地增加其在总人口中的比例 ,而这种倾向同人口的密度大致呈相反的变化 ,即

$$P_c = P_t^s w^s Q_t^{-s} \quad (12)$$

$$\text{式中 } w = k \{ \log^{-1} [q b^{-1} (a_2 - a_1 b_2)] \}$$

$$S = b_1 / (q b_2)$$

k、q、 a_1 、 a_2 、 b_1 、 b_2 均为系数

与此同时 ,一个城市作为中心位置所能服务的包括农村的面积 随着这个中心位置的大小状况 ,呈现出指数形式的增加 :

$$A = w P_c^x \quad (13)$$

其中 , $x = S^{-1}$

而基础设施的总规模 ,也将随着中心位置的大小和总人口密度的大小 ,呈现出指数的变化 :

$$E = m Q_t^{b_3} P_c^{b_3} \quad (14)$$

其中 , $\log m = a_3 + b_3 \log w$

以上所有关系到统筹城乡发展的这些结构和内涵的方程 ,体现了城乡一体化过程中的动态变化特征 ,即在研究中考虑到了当空间范围发生随时间变化时为统筹城乡一体化发展所带来的结果 ,这种动态变化力图追求空间与时间在一个包含城市和农村整个区域载荷在内的耦合问题以及统一问题 ,它显然是对静态理论的丰富和发展 ,同时也指出了统筹城乡发展理论的普遍性特点。

5 中国城市化率高于 50% 的现代管理

(1) 实现城乡在 自然、经济、社会 复杂系统运行中和谐高效。从地理结构看 ,城际之间与城乡之间首先应当符合客观的空间充填原理 ,共同构成一个区域综合体 ,并在同一基础上相应发挥着各自的功能。从产业结构看 ,城际之间与城乡之间符合产业升级原理 ,它们在产业链形成与产业集群布局上 ,既有外在的联系与制约 ,又有内在的分工与融合。从社会结构看 ,城际之间与城乡之间作为区域内的每一个社会成员 ,至少都应当获得作为 体面生活 标志的最低门槛 ,



中国科学院

满足基本人权所赋予的 机会平等 。可以发现 , 只有城市在 自然、经济、社会 复杂系统运行中和谐高效 , 才能对于统筹城乡发展和城乡一体化的新型城市化有一个全面的认识。

(2)维持城乡在数量梯度、质量梯度与心理梯度上动态平衡。世界发展历程表明 , 中国目前正好对应着 人与自然 关系和 人与人 关系的瓶颈约束期 , 表现为 经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、效率与公平需要调整和重建 的关键时期。一个稳定和谐的人文环境 , 是中国经济发展与社会稳定的前提 , 也是对执政合理性的最高认同。维持城乡发展在数量梯度、质量梯度与心理梯度上的动态平衡 , 可以有效克服现阶段表现出的贫富差异扩大、区域不平衡加剧、群体性事件频发、执政风险加大等现象。

(3)区域中达到城乡一体、城际一体、区域一体的最优制度设计。最优制度设计保障在城乡一体、城际一体与区域一体系统的内部结构中 , 各种自然生态因素、技术物理因素、经济增长因素、社会文化因素以及其他人文因素等 , 对于等级性、共轭性、异质性、多样性的有效识别。在城乡一体、城际一体与区域一体系统的外部结构中 , 通过双向之间物质流、能量流、信息流、人口流、资金流等的互相作用、互相影响、互相制约 , 去培育区域的自组织和自适应能力。

(4)寻求城乡在智能管理、社会良治、宜居幸福的最高水平。创新社会管理 , 智慧城市建设是城市良治发展、宜居幸福的基本保障。以 民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序 为根本原则 , 审时度势地制定出合理、科学的管理制度 , 使经济更加繁荣 , 民主更加健全 , 科教更加进

步 , 文化更加繁荣 , 社会更加和谐 , 人民生活更加幸福。随着经济的发展、城市规模的扩张、人口的膨胀 , 城市内部会出现不同程度的就业不足、贫富差距拉大、住房短缺、交通拥堵、能源短缺、环境污染和城市基本设施落后等问题。这些 城市病 严重影响城市生活质量。因此 , 要以制度创新克服 城市病 、要以科学规划减少 城市病 、要以精细管理医治 城市病 。

(5)提升城市的竞争力、知名度、国际性。新型城市化战略设计的着力点之一还在于通过产业升级、结构优化、技术创新以及环境优良、宜居幸福、理性文明、社会和谐等 , 全面提升区域的综合实力 , 在更广泛的领域中接受全球化国际竞争的挑战 , 成为国际权威组织(政、经、文、商)心目中的首选或主选。因此 , 必须更新观念 , 积极采取应对措施 , 迅速提升城市发展的国际竞争力、知名度和国际性。

在中国新型城市化的进程中 , 统筹城乡发展作为空间形态的镶嵌结构 , 如何体现出科学性、等级性、效能性 , 一直是全世界研究者探求的重要方向之一。针对空间充填的普遍原理及其在财富积累上的价值 , 尤其是在区域水平下如何获取城乡结构协调 , 实现社会和谐 , 既是理论上必须探讨的问题 , 更是实践中必须解决的问题。

主要参考文献

- 1 牛文元主编. 中国新型城市化报告. 北京 : 科学出版社, 2009.
- 2 牛文元主编. 中国新型城市化报告. 北京 : 科学出版社, 2012.
- 3 国家统计局. 中国统计年鉴. 北京 : 中国统计出版社, 2012.
- 4 牛文元. 理论地理学. 北京 : 商务印书馆, 1992.
- 5 Zipf G K. Human behavior and the principle of least effort. Mass: Addison-Wesley, 1949.

New Type of Urbanization: The Strategic Choice for China's City-Society Development

Niu Wen Yuan

(Institute of Policy & Management, CAS 100190 Beijing)

Abstract In 2011, Chinese urbanization rate more than 50% in the 5000-year long history. This is a great sign to tell decision-makers that China has entered a city-society from rural-society. The following facts support this judgment: the urban population exceed the rural population, percentage of agricultural output in GDP is less than 10%, the numbers of community in the city is greater than the number of rural town, universal nine-year compulsory education in the nationwide, and etc. The city-society is as national main body, governing structure and function, social management, institutional design, policy guide, and co-ordination development of urban and rural area, must have very profound understanding. In the paper, the author described that: strategic value of China city-society, strategic contents of China city-society, strategic management of China city-society, and the formula of co-ordinary development of urban and rural area.

Keywords city-society, new-type urbanization, the formula of co-ordination urban and rural area



中国科学院

牛文元 中科院科技政策与管理科学所顾问、研究员。1939年出生。中科院可持续发展战略研究组组长、首席科学家 ;中科院自然与社会交叉科学中心学术委员会主任 ;世界科学院院士 ;《中国发展》杂志编委会主任 ;国家规划专家委员会委员 ;国家环境咨询委员会委员 ;国务院应急管理中心专家组成员 ;美国耶鲁大学 SDLP 讲席教授 ;美国弗吉尼亚大学 Fulbright 教授 ;国务院参事 ;第九、第十、第十一届全国政协委员。2005 年被授予中国环保大使 ,2006 年获中国绿色文明特别奖 ,2007 年与意大利前总统钱皮先生一道 ,分获 国际圣 弗朗西斯环境大奖 ;2007 年被评为全国 10 大科技英才 。 E-mail:wyniu@yahoo.com