

中国城镇化“推进模式”研究^{*}

李 强 陈宇琳 刘精明

摘 要：从城镇化的动力机制和空间模式两个视角理解中国城镇化“推进模式”的特征，发现中国城镇化的突出特征是政府主导、大范围规划、整体推动、土地的国家或集体所有、空间上有明显的跳跃性、民间社会尚不具备自发推进城镇化的条件等。可将我国城镇化“推进模式”区分为七种类型：建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化。政府主导的城镇化推进模式充分体现了中国的制度创新性及灵活性，但如何更尊重客观经济规律，促进政府与民众良性互动，以实现城市增长的公平正义，亦为亟待研究和解决的重大问题。

关键词：城镇化 推进模式 动力机制 空间模式

作者李强，清华大学社会学系教授（北京 100084）；陈宇琳，清华大学社会学系博士后（北京 100084）；刘精明，清华大学社会学系教授（北京 100084）。

中国自 1990 年代中后期以来，城镇化进入高速发展期，投资、产业在城镇的集中、城镇化基础设施的发展等，直接带动了中国经济的高速增长，也带动了人类历史上罕见的大规模人口向城镇的流动。经济学家斯蒂格利茨曾预言：中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题。^①然而，中国城镇化研究迄今为止还缺少清晰的理论分析或模式分析，缺少对于中国城镇化发展的理论或范式总结。虽然学界试图对城镇化的结果作出分类，提出小城镇模式、中等城市模式、大城市模式、城市群模式等类型，^②但是，所谓大、中、小也不过是从规模上作出的分类，而对中国城镇化的独特道路的分析明显不足。那么，究竟什么是

^{*} 本文是国家社会科学基金重大项目“推进我国多元城镇化战略模式研究”（08&ZD045）课题成果之一，笔者对课题组其他成员深表谢意。

① 转引自吴良镛、吴唯佳、武廷海：《论世界与中国城市化的大趋势和江苏省城市化道路》，《科技导报》2003 年第 9 期。

② 费孝通：《小城镇 大问题》，南京：江苏人民出版社，1984 年。李强：《农民工与中国社会分层》，北京：社会科学文献出版社，2004 年，第 334—348 页。

中国城镇化发展的特色？中国城镇化是否有区别于其他国家的独特道路？

基于中国经验与国际比较，本文提出城镇化“推进模式”这一概念，试图从一个特殊的角度，研究中国城镇化是通过何种运作机制实现的。“推进模式”这一概念也是对中国城镇化及中国城镇发展过程特征的概括，我们认为，中国城镇化的典型特征是政府主导、大范围规划、整体推动。本文较多使用了“推进”一词突出中国与欧美国家城市化发展道路的巨大差异。^①

一、中国城镇化推进过程的特殊性

（一）中国城镇化基础和条件的特殊性

探索中国城镇化的特殊性，首先要厘清中国城镇化的基础和条件，本文试将其归纳为以下五个方面。

第一，中国人口数量居世界首位。根据全国第六次人口普查，中国大陆人口总数约为 13.40 亿，即便将在城市居住 6 个月以上的流动人口算作城市人口，居住在农村的人口仍然超过 6.74 亿。城镇化意味着分散的农村人口会逐步集中到城镇中来，而如此大规模的城镇化是前所未有的。这不仅需要大量基础设施的投资与建设，也需要大规模的产业调整以吸纳农村人口，还面临着使数亿人口接受现代城市文明生活方式的挑战。

第二，长期积累的城镇化压力。与世界同等经济发展水平的国家相比，中国城镇化的步伐明显滞后。这是因为，改革开放以前，我们一直采取严格控制城镇化发展的政策，甚至一度采取“反城镇化”措施（即疏散城市人口）。改革开放以后，中国的城镇化发展速度也一直滞后于工业发展。^② 所以，矛盾长期积累，城镇化的任务变得更加沉重。近来，各地政府都提出要大力推进城镇化进程，希望将长期积累的矛盾在短期内解决，这样的做法往往会引发更大的社会矛盾与社会问题。

第三，城乡差异的特殊性。中国社会历来是一个差异较大的社会，特别表现在城乡的差异上。近年来，中国经济有了举世瞩目的高速发展，但是，这种高速发展并没有真正缩小城乡差异，迄今为止，中国城镇居民的消费水平仍然是农村居民消费水平的 3 倍。^③ 中国东部大城市在生活水平、生活方式、基础设施、资金投入等

① 欧美国家一般使用城市化概念，而我国多用城镇化概念，因为在城市以外，不属于城市级别的县城和建制镇等城镇居民点也是吸纳农村人口的重要渠道。

② 李强等：《城市化进程中的重大社会问题及其对策研究》，北京：经济科学出版社，2009 年，第 2—3 页。

③ 2009 年，中国城镇居民和农村居民的人均消费性支出分别为 12265 元和 3993 元。参见中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴 2010》，北京：中国统计出版社，2010 年。

方面与中西部落后的农村形成巨大反差。在短期内通过推进城镇化一蹴而就地解决城乡差异问题,是完全不现实的。

第四,中国的城乡户籍制度。目前,中国是世界上少数几个实施严格户籍制度的国家之一。虽然经30多年的改革,许多社会福利保障因素已经逐渐与户籍制度脱钩,但是,迄今为止很多教育资源仍与户籍密不可分。2012年2月,国务院办公厅发布了“关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知”。通知有两重含义,一是要积极推进户籍制度改革,二是要稳妥推进户籍制度改革。即,既要积极推进户籍改革,又要做到十分稳妥,换言之,简单地将农民户籍城镇化,侵占农民土地和宅基地反而会侵害农民的利益。

第五,城镇化发展阶段的复杂性。欧美发达国家的城市化发展,阶段性十分突出,它们大体上依次经历了城市化的集中阶段、分散阶段以及绅士阶层(gentrification)回流阶段等。然而,在中国,由于区域的差异性,发达地区与落后地区的城镇化处在完全不同的阶段,发达地区如北京、上海、广州等已进入城镇化的第二阶段(分散阶段),而绝大多数中西部地区尚处在第一阶段(集中阶段),一些城市也出现了绅士阶层置换城市中心人口的现象等。由此可见,中国城镇化在同一时期呈现出多种发展阶段并存的特点。这种错综复杂的局面,使得政策往往顾此失彼,顾及了第一阶段的对策,必然就与第二阶段的对策相悖。^①

(二) 中国城镇化“推进模式”的动力机制与空间模式的特殊性

由于基础和条件不同,中国城镇化在实践中走出了一条不同的道路。笔者以为,中国城镇化道路的特殊性,尤其表现在城镇化的推进模式方面,即城镇化通过何种运作机制、运作过程、运作方式进行。以下试图从动力机制和空间模式两个视角来分析推进模式的特殊性。

首先,有关城镇化的动力问题。从世界各国城镇化的经验看,城镇化动力大体上可分为三种:政府动力、市场动力与民间社会(公民社会)动力。

那么,该如何理解城镇化的三种动力?第一,城镇化的政府动力,就是通过行政手段和政策引导等政府行为对城市发展的各方面进行调控,从而推进城镇化的发展。第二,城镇化的市场动力,就是市场机制在城市发展过程中发挥作用,通过市场的力量配置资源、调节供需,促进产业发展升级。第三,城镇化的民间社会动力,就是回到社会本身,每一个社会成员都有改善生活水平、改变生活方式、向往文明社会、接受城市文明的动力。在很多国家,民间动力也表现为公民通过非政府的社会组织、社团组织、社区组织来参与城市的规划和建设。当然,三种动力并不是孤立的,在有些方面会相互交叉。比如,城镇化中,社会流动的一个基本规律就是劳

^① 李强:《农民工与中国社会分层》,第308—309页。

动者总是从工资或劳动力价格低的地方流入工资或劳动力价格高的地方，体现了市场动力与民间社会动力的交叉作用。

从各国城市化发展历史看，真正占据主导位置的动力机制主要有两种：市场主导机制和政府主导机制。对这两种机制的区分，有助于我们理解中国城镇化与欧美城市化在动力机制方面的重大差异。

市场主导机制。从欧美国家的城市化发展历程看，城市化经历了人口和产业向城市先集中后分散的过程，虽然发展过程比较复杂，但都有一个共同的背景，即强势的市场环境。例如，英国的城市化动力源于国内社会生产力的发展，工业革命改变了产业结构，从而推动小城市迅速发展成为大城市，交通运输业的发展又进一步促进城市扩张、郊区化和城市集群的形成。美国的城市化是典型的市场主导型，农村人口向城市聚集引发城市蔓延，郊区化现象十分突出，进而形成由都市区构成的城市带。在以往对城市化发展模式的研究中，不论是工业化初期阶段以中央商务区(CBD)为核心的扇形模式，还是郊区化阶段的多中心模式，都是基于地租理论的分析，可以看出，市场经济是影响欧美城市化发展的主导因素。

政府主导机制。这是中国城镇化推进模式及动力机制的最突出特征，也是我国城镇化与欧美国家最主要的区别。所谓政府主导就是从中央到地方的各级党政机关的相应部门对于城镇、城市的设置、规划、建设选址、土地使用的审批、土地功能的改变、规划许可证、工程许可证、基础设施的建设、改造拆迁等事务有着严格的审批和直接决定的权力。在1990年代以来的中国城镇化高速发展期，突出体现了这一特征：开发区的大规模建设、新城的设置、大规模城市改造等都由政府直接运作，包括投资和资金的运作。我国体制改革的市场化导向是在国家政权以外，试图建立一个区别于政府的资源配置中心，但是，在推进城镇化的进程中，如果比较市场与政府的作用，显然政府占据主导优势。作为推动城镇化的动力机制，民间社会的作用如何？对于我国的城镇化，虽然长期以来存在自上而下和自下而上两种力量，但总体而言，主导力量是自上而下的。民间力量推进城镇化最为典型的是温州龙港1980年代农民自费城镇化的案例。温州民间社会的努力，最后终于得到政府的批准。^①可见，民间社会的动力如果得不到政府的批准，就会失去意义。

① 龙港镇在1983年10月被审批建镇。建镇之前，其周边的工业已有所发展。建镇之后，面对建设资金不足，镇政府采用了以下方法：农民通过缴纳“公共设施费”在龙港换来一块土地的使用权，可用于建房，并同时获得“自理”城镇户口。这种政策出台后，先富裕起来的农民涌入龙港，开始大规模建设城镇。到1987年，龙港镇已初具规模，媒体当时用“一夜之城”来形容之。至1994年，龙港镇人口达13万，工农业总产值达5亿元。经过几次产业调整，龙港镇已从“中国第一农民城”发展成“产业城”。到2010年，实现国民总产值133.1亿元，工业总产值300.7亿元。2011年经过乡镇合并之后，总人口达到50万。<http://www.cnl.gov.cn/>，2012年3月30日。

中国城镇化推进模式的特殊性,不仅体现在动力机制上,还反映在空间模式上。从世界各国城镇化的空间发展方式看,主要可以概括为四种:内部重组、连续发展、跳跃发展和就地发展。第一,内部重组,是指在城镇建成区范围内,对城镇用地进行功能置换和空间整理,以提高城镇发展的水平。第二,连续发展,就是以现有城市为依托,随着土地在市场作用下形成级差地租,推动城市空间不断向外扩展。第三,跳跃发展,是指在城镇范围以外的农村地区,相对独立地进行城镇化发展,这些地区一般缺乏城镇化所必需的基本要素,因而需要借助外力的推动。第四,就地发展,是指乡镇和村庄通过自身发展,促进产业升级,增加农民收入,改善农民生活,在本地实现城镇化的生产生活方式。当然,这四种空间模式并不是相互孤立的。在横向上,这些模式可能同时发生,并且相互联系,例如内部重组常常和连续发展或跳跃发展相联系,比较常见的如工业区外迁形成新区,旧城改造带动城郊新居住区发展等。新城和新区的建设通常也会依托基础较好的乡镇进行发展,这是跳跃发展和就地发展的结合。在纵向上,不同城镇化发展阶段的主导空间发展方式可能不同,例如1950年代以来,欧美国家以蔓延式的连续发展为主,而到了1980年代之后则是以中心城区复兴的内部重组为主导。^①

尽管上述四种空间推进方式在世界各国的城镇化过程中都普遍存在,但中国和欧美国家的推进特征存在显著不同。欧美国家以连续发展为主,即通常所说的城市蔓延。在我国,跳跃的城镇化发展方式更为突出——建立开发区、建设新区新城等已成为中国推进城镇化的重要手段,也是十分具有中国特色的发展方式。不仅如此,从城镇化推进的空间特征来看,在欧美国家,由于市场是推动城市化发展的主导力量,而且作为土地拥有者的市民又对发展与否拥有决定权,因此,其城市化具有很强的自主特征,体现为空间的碎片化。而我国的城镇化发展由于有强大的政府力量推动,不论是内部重组,还是跳跃发展,都表现出大规模、快速化的整体推进特征。

(三) 城镇化推进模式小结

综合动力机制和空间模式两个视角,笔者试将我国的城镇化推进模式与欧美国家的区别概括为以下三个方面(参见表1)。

第一,推进主体以政府为主导。欧美国家的城市化主要由经济发展推动,城市体系的发展受人口聚集程度和产业发展水平的影响。我国则不同,国家战略对城市和地区的城镇化起决定性作用。新中国成立以来,我国的城镇化发展就表现出很强的国家主导特征。1949—1957年,在“重点建设,稳步前进”的城市建设方针下,内地城市在重点项目的带动下开始快速发展;1966—1976年,在“备战、备荒,为人民”的战略部署下,“三线”城市建设进入高潮;1977年以来,随着改革开放的

^① 唐子来:《西方城市空间结构研究的理论和方法》,《城市规划汇刊》1997年第6期。

深化,以经济特区和经济开发区为龙头的沿海地区的城镇化得到快速推进。^① 改革开放以来,随着我国把城镇化纳入国家战略,政府主导的特征更为突出。在城镇体系的设置上,国家大规模增设市,1984年到1996年期间,城市数量从289个增加至666个,建制镇从2786个增加到17998个,^② 而且大中小城市体系的设置具有很强的政治特征,经济中心往往和政治中心合一。^③ 在城镇化的发展方式上,随着1990年代中后期国家将提高城镇化水平作为发展目标,几乎各地都制定了加速城镇化的发展战略。^④ 尽管我国尝试过多种城镇化模式,但城市发展方针是由国家统一部署的,在实施过程中都有强有力的措施予以配合,涉及人口控制、户籍管理等多方面。即使是农村就地城镇化,也多由基层政府推进,例如苏南模式、珠江三角洲模式中的乡镇政府等。中央自2005年起推行的社会主义新农村建设,也是将城市文明推广到农村的一种城镇化推进方式。

表1 中国与欧美国家城镇化发展方式比较

	欧美国家	中 国
主导力量	由经济发展主导。城镇体系的发展主要受人口聚集程度和产业发展水平的影响。	以政府为主导。城镇化是国家战略的一部分,城镇体系的设置和城镇化发展方式带有很强的行政管理特征。
土地制度	土地私有制。城市化推进是碎片化的。	土地公有制。城镇化推进是整体性的,具有大规模、快速化的特征。
推进方式	主要是自下而上。城市化是在经济发展到一定水平条件下自发推进的,社会力量参与比较充分。	主要是自上而下。社会力量发育不足,尚不具备自发推进城镇化的条件。

第二,土地归国家和集体所有。欧美国家的土地多为个人私有,城市化的推进受土地市场价格的影响,是市场在起作用。此外,作为土地所有者的个人及家庭的意愿,也对城市化起到了重要的推进或约束作用,因此,其推进方式是“碎片化”的。我国的土地制度是国家和集体所有制度,不论是城市空间向外扩展、开发区建设,还是新区新城建设,由于土地公有,政府能够大规模征地、拆迁,并且通过大型项目的建设,统一规划、国家投资,城镇化的推进方式是整体性的。梁漱溟在分析中西方社会构造的差异时曾指出,英美等西洋社会是个人本位社会,而中国是整体本位社会。^⑤ 列斐伏尔在空间政治学研究中指出,在西方,由于资本主义私有财

① 辜胜阻、朱农:《中国城镇化的区域差异及其区域发展模式》,《中国人口科学》1993年第1期。

② 陆大道:《我国的城镇化进程与空间扩张》,《城市规划学刊》2007年第4期。

③ 顾朝林等:《中国城市地理》,北京:商务印书馆,2004年。

④ 陆大道:《我国的城镇化进程与空间扩张》,《城市规划学刊》2007年第4期。

⑤ 梁漱溟:《中国文化要义》,上海:上海世纪出版集团,2003年,第72、81页。

产的特征,空间在生产的过程中是碎片化的。^①在中国则反之,改革开放以来,随着深圳的崛起、上海浦东新区的建设、天津滨海新区的发展以及广州南沙新城的规划等等,新区新城的建设已成为我国城镇化的最重要组成部分,其速度和规模在全世界都是极为罕见的。

第三,社会力量发育不足,尚不具备自发推进城镇化的条件。在欧美国家,城市化是在经济发展到一定水平条件下自发推进的,市民有积极性,具有自下而上的特征。从我国城镇化发展现状看,在笔者研究的多数案例中虽然民众大体认同政府主导的城镇化方式,但是,也有不少案例表明,许多民众持不认同的态度,甚至频发冲突事件。从已有的民间自发的城镇化实践来看,成功的案例并不多,例如笔者调研的2001年北京南池子改造事件,当时政府尝试发动民众进行自发改造,但最终结果是困难重重以失败告终。民众自发推进城镇化,不仅需要民众主体意识的提高,而且还有待客观条件的成熟,包括土地产权制度的改革、社团组织的建设和市场机制的完善等。

我们认为,政治体制、经济结构和发展阶段都对城镇化模式有所影响。总体而言,从中国经验与国际的比较可以看出,中国城镇化的突出特征是政府主导、大范围规划、整体推动,这与欧美国家城市化的发展有巨大差异。因此,本文提出城镇化“推进模式”这一概念来概括中国城镇化和中国城镇发展过程的特征。

二、中国城镇化推进模式研究回顾

关于中国城镇化推进模式,国内学界已有一些研究成果。笔者以动力机制和空间模式的分析框架对此作一简单讨论。

对于城镇化动力机制的研究,大多数学者都从自上而下和自下而上两个角度进行概括。^②自上而下模式主要包括:国家直接投资建设城市、国家大型企业和重点项目带动、大中城市由于不断发展向外扩展等。^③自下而上模式主要包括:乡镇企业发展、家庭企业 and 专业市场发展、农村经济发展等。^④此外,还有一种类型被称

① 列斐伏尔:《空间:社会产物与使用价值》,夏铸九、王志弘编译:《空间的文化形式与社会理论读本》,台北:明文书局,2002年,第19—30页。包亚明:《现代性与空间的生产》,上海:上海教育出版社,2003年。

② 张庭伟:《对城市化发展动力的探讨》,《城市规划》1983年第5期。顾朝林等:《中国城市地理》;顾朝林等:《中国城市化:格局·过程·机理》,北京:科学出版社,2008年。

③ 齐康、夏宗珏:《城镇化与城镇体系》,《建筑学报》1985年第1期。

④ 费孝通:《小城镇 大问题》。刘红星:《温州市城镇化特点分析和水平预测》,《城市规划》1987年第2期。刘传江:《中国城市化的制度安排与创新》,武汉:武汉大学出版社,1999年。

为外力推动模式，包括外资带动型、外贸激发型、旅游促动型等，^① 这类模式虽然借助外力激发地方经济的发展，但往往也和特定的政策结合在一起，因此也带有一定自上而下的特征。还有学者提出，我国城镇化在新的发展阶段体现出政府和市场共同推动的特征（见表2）。^②

表2 中国城镇化的动力机制相关研究

	研究对象	动力机制
张庭伟 ^③	小城镇	1. “自上而下”：国家投资建立工业小城镇 2. “自下而上”：由于农村富裕而产生的剩余农副产品交换促进城镇发展
费孝通 ^④	小城镇	乡镇企业：苏南模式
齐康、夏宗玟 ^⑤	城镇化	1. 国家大型企业、重点项目的建设 2. 原有城市的经济发展及其潜力扩散的影响 3. 农村经济发展 4. 引进外资
刘红星 ^⑥	温州	1. 家庭企业 and 专业市场 2. 人口众多、耕地奇缺
薛凤旋、杨春 ^⑦	珠江三角洲地区	引进外资
宁越敏 ^⑧	新阶段的城市化	1. 政府 2. 企业 3. 个人
刘传江 ^⑨	自下而上的城镇化	1. 苏南模式：基层行政机构推动型农村城市化 2. 温州模式：家庭工业和专业市场推动型城市化 3. 珠江三角洲模式：外向型经济推动城市化 4. 胶东模式：村庄合并重组型农村城市化 5. 六里坪模式：从自上而下到自下而上的农村城市化

① 顾朝林等：《中国城市地理》；顾朝林等：《中国城市化：格局·过程·机理》。薛凤旋、杨春：《外资影响下的城市化——以珠江三角洲为例》，《城市规划》1995年第6期。

② 宁越敏：《新城市化进程——90年代中国城市化动力机制和特点探讨》，《地理学报》1998年第5期。陈波肿、郝寿义、杨兴宪：《中国城市化快速发展的动力机制》，《地理学报》2004年第6期。

③ 张庭伟：《对城市化发展动力的探讨》，《城市规划》1983年第5期。

④ 费孝通：《小城镇 大问题》。

⑤ 齐康、夏宗玟：《城镇化与城镇体系》，《建筑学报》1985年第1期。

⑥ 刘红星：《温州市城镇化特点分析和水平预测》，《城市规划》1987年第2期。

⑦ 薛凤旋、杨春：《外资影响下的城市化——以珠江三角洲为例》，《城市规划》1995年第6期。

⑧ 宁越敏：《新城市化进程——90年代中国城市化动力机制和特点探讨》，《地理学报》1998年第5期。

⑨ 刘传江：《中国城市化的制度安排与创新》。

续表 2

	研究对象	动力机制
陈波种等①	1996 年以来的城镇化	1. 政府和市场共同推动 2. 新型产业推动 3. 国际贸易拉动
顾朝林等②	城镇化	1. “自上而下”模式：行政指向型、重点项目带动型、大城市扩散带动型 2. “自下而上”模式：苏南模式、温州模式 3. 外力推动模式：外资带动型、外贸激发型、旅游促进型

资料来源：根据相关文献整理。

对于城镇化空间模式的研究，国内学者较为一致地将中国城镇化的空间演变特征归纳为外延扩展和内部重组两种主要类型，但对进一步的细致分类，尚未形成统一看法。^③ 在研究思路，多数学者注重以动力机制来解释空间模式特征，但是或过于宏观——仅讨论外延扩展和内部重组两大类城镇化空间模式的动力机制区别，或过于微观——仅对局部地区或某一特定空间模式动力机制进行分析。^④ 总体而言，已有研究尚缺乏对多元城镇化推进方式的综合和系统梳理（见表 3）。

表 3 中国城镇化的空间模式相关研究

	研究对象	空间模式
张庭伟⑤	1990 年代中国城市空间结构变化	1. 城市建成区向外扩展：郊区化 2. 城市内部空间重新组合：CBD、居住区转移、工业外迁、单位大院消失
房国坤等⑥	快速城市化时期城市形态演变	1. 外延扩展：郊区化 2. 内部重组：CBD、旧城改造、工业区、城市新区、外围居住区、城中村、新城

- ① 陈波种、郝寿义、杨兴宪：《中国城市化快速发展的动力机制》，《地理学报》2004 年第 6 期。
- ② 顾朝林等：《中国城市地理》；顾朝林等：《中国城市化：格局·过程·机理》。
- ③ 张庭伟：《1990 年代中国城市空间结构的变化及其动力机制》，《城市规划》2001 年第 7 期。房国坤、王咏、姚士谋：《快速城市化时期城市形态及其动力机制研究》，《人文地理》2009 年第 2 期。熊国平：《20 世纪 90 年代以来长三角城市形态演变的动力变化》，《华中建筑》2009 年第 2 期。刘欣葵：《中国城市化的空间扩展方式研究》，《广东社会科学》2011 年第 5 期。
- ④ 周一星、孟延春：《中国大城市的郊区化趋势》，《城市规划汇刊》1998 年第 3 期。丁成日：《城市“摊大饼”式空间扩张的经济学动力机制》，《城市规划》2005 年第 4 期。耿慧志：《论我国城市中心区更新的动力机制》，《城市规划汇刊》1999 年第 3 期。杨东峰：《从开发区到新城：现象、肌理及路径——以天津泰达为例》，博士学位论文，清华大学，2004 年。
- ⑤ 张庭伟：《1990 年代中国城市空间结构的变化及其动力机制》，《城市规划》2001 年第 7 期。
- ⑥ 房国坤、王咏、姚士谋：《快速城市化时期城市形态及其动力机制研究》，《人文地理》2009 年第 2 期。

续表 3

	研究对象	空间模式
熊国平①	1990 年代以来中国城市形态演变	1. 外延增长：渐进式、跳跃式 2. 内涵增长
刘欣葵②	城市功能转变视角下的城市空间扩展方式	1. 城市功能回归与商务中心区的兴起 2. 城市更新与旧城的“新天地” 3. 中心区土地置换与郊区“卧城”矗立 4. 国家战略中的大事件与新兴发展区 5. 跨域资本集聚与开发区的兴建 6. 区域经济一体化与城市群的发展 7. 自发城市化与“城中村”的蔓延 8. 乡镇工业化与“村中厂”的滋生 9. 会议休闲化与集体土地上的“度假村” 10. 经济发展的空间限制与生态脆弱区开发

资料来源：根据相关文献整理。

三、中国城镇化推进的多元模式

根据城镇化推进的主导力量研究中国城镇化是通过何种运作机制、运作过程和运作方式来实现的，对于全面认识中国城镇化至关重要。本文根据城镇化推进的动力机制和空间模式，将我国的城镇化推进模式归纳为以下七类：建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化。从城镇化推进的主导力量来看，这七种模式涵盖了国家、省、市、区县、乡镇和村等从中央到地方的多级行政主体；从空间维度来看，这七种模式也基本覆盖了城乡空间范围（参见图 1）。在空间图示中，笔者用同心圆表示全部城乡空间，中心是城市，外围是乡村，城市中心区有旧城和 CBD，城市向周边延伸形成城市扩展区，在乡村有大量的乡镇和村庄，开发区和新区、新城亦大多选址于此区域。本文所提出的这七种推进模式是从我国城镇化发展的现实经验中归纳而来的；在我国推进城镇化的实践中，几种推进方式可以互相结合和互相交叉，譬如，旧城改造可以与建设中央商务区相结合，我国多数区域的城镇化推进方式都不是单一模式，往往是多种不同模式的综合。下文仅对七种模式的动力机制、空间特征、现状与存在的问题进行概括性分析（参见表 4）。

（一）建立开发区方式

本文将开发区方式列为我国城镇化推进模式中的第一种，是因为该模式在中国城镇化推进中最具代表性，是政府主导型城镇化的典型范例。开发区是以政府为依

① 熊国平：《20 世纪 90 年代以来长三角城市形态演变的动力变化》，《华中建筑》2009 年第 2 期。
② 刘欣葵：《中国城市化的空间扩展方式研究》，《广东社会科学》2011 年第 5 期。

托、以政策为导向、整合各方资源的一种发展模式，体现出行政资源和政府规划对于经济社会发展的巨大推动力。通过开发区的建设，可以在较短时间内完成产业集中和人口集聚，实现城市地域空间和人口规模的跳跃性增长及产业结构转型。开发区的类型系统比较复杂，按照行政级别，可以划分为国家级开发区和地方开发区，其中地方开发区又分为省、市两级；按照职能划分，国家级开发区可以分为经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、出口加工区等，省级开发区可以分为经济开发区、工业园区、产业园区和工业产业园区等。

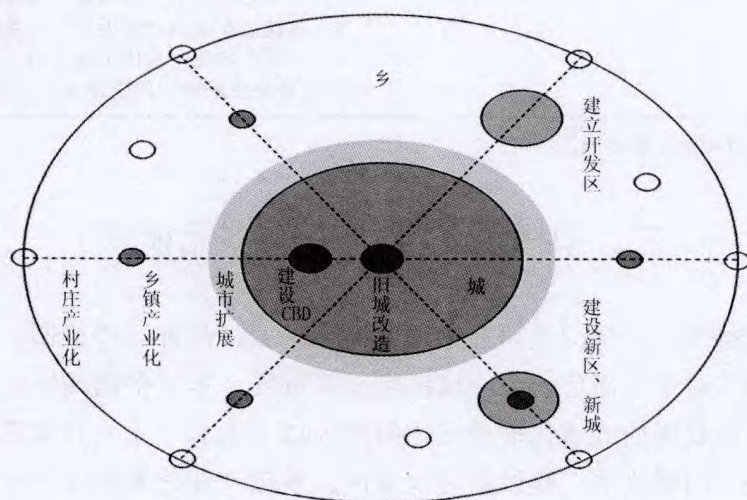


图 1 中国多元城镇化推进模式空间图示

表 4 中国多元城镇化推进模式比较

		建立开发区	建设新区新城	城市扩展	旧城改造	建设 CBD	乡镇产业化	村庄产业化
动力机制	主导力量	国务院、省、市级政府	国务院、市级政府	市级政府	市、区级政府	市级政府	市级、县级、乡级政府	村委会与村庄精英合一
	运作方式	政府主导、市场运作、企业参与	政府主导、企业参与	政府引导、市场运作、企业参与	政府主导、企业参与	政府主导、市场运作、企业参与	政府指导、企业参与	村干部带动、村集体经济的发展；政府推动、村民参与
	土地供给	中央划拨、大规模征用农地等	大规模征用农村土地	征用农村土地	城市用地	城市用地、征用农地	农村集体土地	农村集体土地
	推进方式	自上而下	自上而下	自上而下与自下而上相结合	自上而下	自上而下	自下而上与自上而下相结合	自上而下与自下而上两种
空间模式	发生区位	城市近郊、远郊	城市近郊、远郊	城市内部	城市内部	城市内部、新区新城或开发区内部	乡镇、村	村
	增长方式	跳跃发展、连续发展	跳跃发展、连续发展	连续发展	内部重组	内部重组、连续发展、跳跃发展	就地发展	就地发展
	规模特征	整体	整体	整体、碎片	整体	整体	整体、碎片	整体、碎片

表4试图对七种模式的特征从动力机制和空间模式的七个方面进行梳理,是仅就笔者所能收集到的数据和调研的案例做出的。

中国最早的开发区可以追溯到改革开放之初设立的经济特区,之后经历了起步初创(1985—1991)、高速发展(1992—1998)、稳定发展(1999—2002)和科学发展(2003—2012)四个阶段。开发区建设是我国城市空间拓展的主要方式之一。根据2005年的统计数据,在开发区整顿前全国共有各类开发区6866个,规划面积3.86万平方公里,超过了全国城市建成区面积总和。^①从已有开发区的规模看,天津、北京、深圳、珠海、浦东开发区的规模都在20平方公里以上,依托开发区发展起来的大连新市区、天津滨海新区规模相当于中等城市,上海浦东新区面积则超过50平方公里,其规模相当于大城市。^②

开发区模式有其内在的发展逻辑,是一个政府严格控制的逻辑程序,包括四个环节:第一是启动运行,行政政策、产业规划、示范效应和区域竞争等是其内在动因;第二是资源组织,财政拨款、企业融资、项目融资、社会资本都会参与其中;第三是资源盘活,土地集中、劳动力吸储、成本优势和局部垄断是其重要方面;第四部分是结果反馈,政府、管委会、企业、开发商、农民或居民、社区与社会等都是重要的反馈对象。开发区如果遵循此发展逻辑,是可以实现良性运作与协调发展的,否则就可能出现运行失调。

开发区的经济局限包括增长模式单一、受国际经济周期影响明显、土地资源浪费严重、开发区模式趋同以及资源配置的空间倒错等方面。开发区的社会约束方面可能更值得关注;开发区城镇化进程的跳跃性和不稳定性,城镇化进程的强制性、人为性、主观性和外驱性,对原有社区的社会关系、生活方式和社会支持系统的破坏,公共政策制定缺乏社会组织和社会力量的参与等都是比较尖锐的社会问题。尤其在一些专门的工业园区,大企业、大项目依赖循环流动的外来劳动力,使用其最有活力的年龄阶段,而将超过一定年龄段农民工的社会保障责任推给农村,这些工业园区大大节省了城镇服务体系建设的成本、节省了劳动力的福利保障成本,却将这些社会责任推给了社会。目前这种情况有所改观。近年来,一些工业园区提出了“产城互动”的概念,即在工业产业区的周边建设城镇、保障房住宅区和城镇服务设施。

(二) 建设新区和新城的方式

本文之所以将建设新区和新城的方式列为我国城镇化推进模式的第二种,是因为我国城市、城镇的设立必须经过非常严格的行政审批。世界上多数国家在定义城

① 周一星:《土地失控谁之过?》,《城市规划》2006年第11期。

② 熊国平、杨东峰、于建勋:《20世纪90年代以来中国城市形态演变的基本总结》,《华中建筑》2010年第4期。

市时的依据基本上是人口的数量,即某一区域内的人口规模达到一定的数量(多数国家规定人数为1000—2000人以上)就可以称为“城市”了,而我国建市、建镇都有一系列复杂标准,要经过民政部和国务院的审批。所以,新区和新城的建设也是典型的政府主导型,即通过对人口、土地、产业、交通以及其他基础设施的重新规划,推动人口和资源在一定范围集中的城镇化过程。新区、新城一般处于大城市辐射的区域范围内,具有某种资源优势,可以成为城镇体系中的重要环节,推动城市经济的集聚或者分担城市中心的某种功能。

新区、新城的建设往往以规划为主导,这种推进模式会对社会带来何种影响?何种条件适宜采用新区、新城建设的方式?可以从生态、经济、社会三方面进行分析。(1)生态要素,即人口的数量、密度等因素。我国的城市建制制度规定了不同人口规模设置市、县、乡镇的标准。中国的市镇级别直接影响到资源的分配和相应的行政级别,因此,这些标准很可能成为地方进行市县设置的诱因,从而引发虚假城市化、农地流失等问题。生态要素中还有一个重要内容是空间位置,新区是否处于城市中心区的辐射或影响范围、通过怎样的变更才可以成为具有位置优势的区域等,是考核新区空间位置的重要方面。(2)经济要素,主要指在城市地区的经济类型和活动。在经济活动中,农业和非农业产业及其人口的比例是影响中国城市建制标准的重要因素。新区建设面临的一个重要问题就是如何实现农业人口的非农化或市民化,这不仅是职业的转换,还涉及土地、户籍、社会保障等制度层面的问题。新区建设面临的另一个重要问题就是怎样实现产业的升级和转型,这不仅需要配套的基础设施支持,更为重要的是需要形成集聚经济,这一过程不是通过产业规划就可以实现的,而需市场中实现。(3)社会要素,主要指城市的生活环境和生活方式,该指标经常用于考核城镇化的程度。社会特征比较复杂,身在城市的流动人口可能还保留着原有的生活方式和价值观念,而一些农村地区也可能已经具备了城市的社会特征。新区建设一般会提供比较完善的生活配套设施,但是城市日常生活的实践才是新区和新城城镇化的核心内容。

(三) 城市扩展方式

城市扩展是最为传统的城镇化方式,指随着城市人口的增长,不断向外扩大城市用地范围的发展方式。世界范围内的城镇化过程大多采取这种方式推进,西方最先发生了城市化或城镇化的现象,1950—1970年代又发生了市郊化(suburbanization)和超市郊化(exurbanization)现象,指城市向周边扩展的现象。表面上,我国与西方的推进方式相似,但由于土地所有制的差异,中国的城市扩展有其鲜明特色。中国土地公有的性质使得快速城镇化成为可能,目前中国的城市规划项目总量在全世界规模最大,在人类历史上亦史无前例。

城市扩展是城市化的一种空间形式,包括紧凑和蔓延两种情况。前者指城市空间

发展得到有效控制与利用,整体密度较高,称为紧凑发展。后者指城市无序、盲目扩张,导致城市蔓延。虽然城市蔓延地区在空间上表现出城市的特征,但是由于缺乏整体规划,导致土地利用粗放、产业和公共服务设施供给不足、区域内部发展失衡等问题。因此,如何控制城市的无序扩展是世界各国关注的问题,很多国家对此进行了探索,如英国伦敦在战后大伦敦规划中的绿带(Green Belt)、美国波特兰都市区划定的城市发展边界(UGB, Urban Growth Boundary)等等。当然,到底多大的城市边界才是合适的,要与城市所处的发展阶段、城镇化的发展方式等联系起来分析。

当前我国在城市扩展过程中的一个突出问题就是土地城市化快于人口城市化。根据统计年鉴,^① 2000年至2009年,我国的城镇人口增加了26%,城市建成区面积却增加了41%,低密度、分散化的发展现象严重,耕地资源浪费、高能源消耗等问题突出。中央在“十二五”规划纲要中提出要“合理确定城市发展边界”,提高土地利用效率,集约紧凑发展。此外,城市扩展的过程还伴随着一系列社会问题,如“大产权、小产权”之区分、失地农民的补偿和再就业、土地无序开发引发的城市发展失控、城乡结合部的管理真空等等,都是我国当前城市扩展过程中亟待解决的问题。

(四) 旧城改造方式

旧城改造(或旧城更新, renew),指对位于城市核心地段、经济价值较高的老旧街区进行更新改建,以改善城市环境、更新城市功能。我国城市土地国家所有的特征,决定了旧城改造是一种政府主导行为,体现在政策出台、拆迁补偿、方案制定等各个环节。往往表现出大规模、快速化的特征,这一方面是由于我国需要在短期内解决大量历史遗留的“危改房”问题,另一方面也是地方政府在“经营城市”理念下的必然产物,尤其在房地产开发商这一市场力量介入之后,逐渐形成了“政府引导、市场运作”的开发模式。

在旧城改造过程中,一些地方政府由于盲目追求“现代化”、“形象工程”和“经济效益”,对旧城大拆大建,使这些最具文化特色的区域迅速消失,造成“千城一面”;与此同时,大拆大建也引发了大量社会问题,如拆迁矛盾突出,原有社会网络被割裂等等。

针对旧城改造过程中的问题,我国探索了多种旧城改造更新的方式。(1)针对历史遗留下来的、具有传统风貌以及一定文物价值的旧城,吴良镛教授在1970年代末开展北京什刹海规划的研究时提出“有机更新”理论,主张顺应城市肌理,采取小规模、渐进式的改造方式,从而实现历史城区的整体保护。^② (2)针对新中国成

① 中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴2011》,北京:中国统计出版社,2011年。

② 吴良镛:《北京旧城居住区的整治途径——城市细胞的有机更新与“新四合院”的探索》,《建筑学报》1989年第7期。

立后搭建的、质量差、风貌不协调且不具备文物价值的建筑,应当在维护城市整体风貌的基础上进行更新,增加容积率以及城市人口容纳能力,并且需要特别注意社会公正原则。(3) 近些年针对一些文化遗产资源丰富的地区,采取“大遗址”保护带动周边区域发展的模式,也为城镇化过程中的旧城改造提供了一种新途径。如西安大明宫遗址公园的整治开发,在实施了350万平方米的棚户区拆迁工程后,不仅使接下来的遗址保护、展示工作得以更好地开展,而且通过土地置换和住房改造,在一定程度上缓解了大遗址保护与城市土地资源稀缺之间的矛盾,实现遗址保护与城镇化发展的有机结合。

(五) 建设中央商务区(CBD)方式

建设中央商务区(CBD)是我国推进城镇化过程中一种比较独特的方式。我国CBD既有结合旧城更新建设的,也有在新区和开发区核心新建的,但是CBD建设有其独立特征,旧城改造、建设新区、建立开发区这些模式都难以将其涵盖。中央商务区的概念由美国社会学家伯吉斯在对芝加哥城市结构的研究中提出,^①他认为CBD是同心圆结构模式中五个圆圈的核心区域和城市的经济枢纽。作为现代城市的功能核心,CBD处于流量经济的发生中心,各类人流、物流、信息流、资金流在此汇聚和集散。

国际上CBD的开发模式虽然也可分为市场主导和政府主导两种,但基本上都是由市场演变而来的,需要通过市场形成现代服务业聚集的雏形,之后再由政府进一步引导和推动。而我国的CBD建设由于经济体制原因,全部都是规划先行的政府主导方式。据建设部统计,截至2002年底,我国有36个20万人口以上的城市正在规划建设各自的CBD,其中已经实施开发建设的有北京、上海、广州、深圳等8个城市。^② 尽管各个CBD的开发运作模式不一样,企业的介入和组织作用也有加强的趋势,但政府依然是决定性的主导力量。以行政手段为导向建立起来的CBD,其发展命运最终还是由市场决定,盲目规划建设,很可能造成相反的后果。

目前我国CBD建设存在的主要问题包括:为提升城市形象、创造政府政绩,超出城市现有发展水平盲目建设CBD,造成土地、财力等多方面资源的浪费;不考虑CBD形成的过程,大量新建CBD,规划的规模也常常超出城市经济实力所能承担的范围,造成供给过剩;在建设过程中存在开发模式单一、规划的系统性不强、实施与规划相背离等诸多问题。因此,CBD建设应量力而行、因地制宜。

(六) 乡镇产业化方式

城镇化推进不一定都采取集中方式,农村就地城镇化即为一种分散的形式。农

^① 帕克:《城市社会学》,宋俊岭等译,北京:华夏出版社,1987年,第48—62页。

^② 陈伟新:《国内大中城市中央商务区近今发展实证研究》,《城市规划》2003年第12期。

村就地城镇化是指在农村地域中出现城市的形态,由于拥有工商业的就业机会或良好的社会服务和生活环境,大量非农人口逐渐在农村的一些地区聚集,从而引发人口密度、土地利用、建筑形式与布局肌理等方面出现城市形态特征。推动农村就地城镇化的动力可能来自外部技术、资本或产业的进入,也可能来自农村内部自发的经济发展。根据空间层次的不同,我国农村就地城镇化的方式可以分为两种:一种是乡镇产业化发展方式,另一种是村庄产业化发展方式。

就乡镇产业化模式而言,其是在乡镇空间领域内发展的。费孝通先生在1980年代初提出“小城镇模式”时,指出小城镇具有拦阻和蓄积人口流动的作用,是防止人口向大城市过度集中的“蓄水池”。^①我国小城镇的发展历程大致可以划分为三个阶段:1978—1993年,在“重点发展小城镇”的战略指导下,小城镇建设体现出很强的政府主导特征;1993—1999年,随着国家将小城镇战略视为带动农村经济和社会发展、解决“三农问题”的重大战略,以乡镇企业为代表的农村工业化迅速发展,“珠三角”和“长三角”地区是其典型代表;2000年以来,尤其是2005年提出的“新农村建设”政策,又引导了新一阶段的农村就地城镇化发展模式。以河北农村为例,就地城镇化很大程度是乡村工业化的结果,它与城市现代工业直接进入的外向型发展模式有着本质的差异,体现出农村自发的自下而上发展的特征。如河北农村在空间上的就地城镇化,避免了人口过度向大城市集中,但同时也带来了一些问题,例如牺牲农业发展,破坏农村社会及其传统,带来资源耗竭与环境污染等问题。相对而言,广州云浮的发展有所不同,它从自发发展走向自觉的、基于地方性的农村自主发展道路。云浮在总体规划上突破行政限制,划定主体功能区,根据地区特性制定不同的城镇化发展战略,并在农村基层建设包括公共空间、社区服务体系、社会管理、基础设施完善以及具有地方社区文化的“完整社区”,通过政府自上而下发动、群众自下而上参与的“共谋、共建、共管、共享”的方式,探索农村就地城镇化发展的新模式。总体而言,我们认为,乡镇产业化发展应将政府的合理引导与地方经济的自主发展结合起来,农村产业化发展不应以破坏原有农业基础为代价,在经济发展的同时要注重农村社区和社会的建设。

(七) 村庄产业化方式

在农村就地城镇化的过程中,还有一种模式值得关注,即以村集体经济为依托的村庄产业化方式。村庄产业化发展虽然不一定带来空间上的城市形态特征,但却体现了城镇化的内涵,通过非农产业的发展带动农村生活实质的城镇化。在一般概念上,村庄产业化与乡镇产业化有所交叉,之所以把村庄产业化作为一种单独的模式分析,是因为村庄产业的发展是在村庄这个区域基础上发生的。村庄与乡镇相

^① 费孝通:《小城镇 大问题》。

比,更缺少集约化要素,可以说是城乡范围内最缺少发展资源和发展机会的地区,因此村庄产业化发展往往需要一定动力。动力的来源主要有两种,即村庄的内生动力和外生动力。

内生动力与城镇化的民间社会动力有相似之处。在内生动力作用下的村庄产业化方式下,比较成功的一种模式是地方精英带动村庄发展的模式。村庄精英往往具有很强的组织能力和村庄声望,他们的管理往往与村庄的基层政权合一,在其带领下,可以建立起一套能够激发村民活力的机制。这种内生动力的村庄产业化模式在全国有很多成功的范例,如华西村、新乡刘庄等。在笔者调研的北京周边农村,城镇化建设的一个突出案例是韩村河。其通过走村集体经济的道路,形成了以建筑业为主导、多元产业共同推进的模式。企业获得的利润很大一部分用于农村的建设和发展,建成了“人人住别墅”的高档社区。韩建集团的崛起不仅带动了韩村河的跨越式发展,同时也影响了周边村庄。目前正在制定的韩村河中心镇规划试图把周边村庄纳入城镇建设的范畴中,实现从农业走向第二、第三产业的发展模式,进入现代化的生活、生产发展体系。韩村河所采用的精英推动、企业养村的模式,对其他农村地区有一定的示范作用,也存在一些值得思考的问题,如企业带头人的涌现、继承人的选择、制度的完善、民主平等的选举、企业发展的可持续性等等。如果这些问题不能得到很好的解决,不给出一个可遵执行的发展规划,则很难作为模式被其他地方借鉴。此外,在农村产业化推进的过程中还存在企业空间布局分散等问题,这些仍需要规划部门的积极引导,与农村的城镇化建设相结合,以实现农村产业结构和空间结构的全面转变。

村庄产业化的外生动力也有很多种,比如,一些华侨回家乡投资办厂就是一种外生动力。但是,近来,由各级政府推进的村庄产业化和置换农民宅基地的方式越来越普遍。在国家 18 亿亩耕地红线不容触碰的前提下,基层的土地资源相对有限,利用农村宅基地可以从多方面拓展经济发展,因此很多地方提出农村宅基地置换的城镇化发展思路。可以说,村庄产业化以往有很多内生动力的范例,近来各级政府的外生动力日渐成为重要因素。在实施过程中,多由政府先行规划,通过拆村并点、让农民上楼,建设“新型农村社区”。在这种城镇化推进模式中,如果能将农村宅基地置换与促进农村产业发展、解决农民就业、做好土地补偿等方面结合起来,并通过完善村庄规划,让农民过上现代文明的生活,将会是一种很好的模式;如果处理不好,则会带来很多问题,如迫使农民改变原有的生活方式,却没有推动村庄产业化发展,也没有从实质上改善村庄的人居环境。

四、中国城镇化推进模式的评价

从当前城镇化的推进模式看,现有的城镇化制度有其优势,但也存在一定问题。

1. 中国城镇化的推进模式是基于中国特有的政治经济体制发展而来的,有其制度创新性。例如在建立开发区、设置特区这类城镇化推进模式中,能够在资源、人力和市场这些基本的生产要素之外,通过政府的政策规定获得巨大的发展机遇,这种强有力的政策资源充分体现了中国政府主导模式的优势,彰显了其强大的管理资源优势。中国城镇化推进模式的创新,也体现了改革以来政府制度灵活性的特征。对于中国这样地广人多、地区差异巨大的国家而言,在当前市场发展不充分的情况下,政策、制度的灵活性能够赋予更多地区以城镇化发展的机会,从而促进城镇化在全国范围的扩展。

2. 以政府为主导的城镇化推进方式,能够集中大量的资本、人力和物力,调动多方面资源,在短时间内实现城镇化的发展目标。这种结构性框架虽然在发展初期有其相对优势,但随着城镇化的深入推进,城镇化持续发展的动力不足等问题逐渐凸显。因此在城镇化推进过程中,应当尊重基本经济规律、因地制宜。城镇化的发展主要来自城市和农村的经济社会发展,有其内在的运行规律,在确定城镇化模式目标时,需根据产业、土地、自然资源、人口等城镇化要素的发展条件,制定适宜的城镇化发展目标和对策,防止出现为了城镇化而城镇化的现象,防止单纯追求城镇化率指标的现象。

3. 中国改革开放 30 多年来,市场经济已经有了相当程度的发展,在城镇化推进中,必须更加有效地发挥市场的作用,即政府在很大程度上是起到立法、规划、管理、监督的作用,而让市场去发挥配置城市发展各个要素的功能。目前,在我国的城镇化推进模式中,政府基本是经营城市、运作城市发展的第一主力,相比较而言,市场的力量发挥不足。所谓运用市场手段就是政府作出规划和提出要求,而实际运作交给多种经济实体,由多种经济要素参与城市的改造开发,即使政府提供运作的资金也多采用购买服务的方式。笔者在城镇化的实证调研中发现,直接由地方政府操作的“拆迁改造”,往往由于地方政府的干预,或多或少降低了“补偿费”,从而损害了被拆迁者的利益,并常常由此引发冲突和群体性事件。反之,由市场经营者运作的“拆迁补偿”,其补偿标准往往高于地方政府直接干预的拆迁标准。这证明,市场运作有其合理性,更容易形成合理的市场价格,也更有利于保护被拆迁者的利益。

4. 城镇化的推进也应在更大程度上让多种社会力量参与进来。从目前状况看,城镇化进程中,社会力量参与不足。这些社会力量包括:城乡各种居民群体、劳动群体、就业群体、社会团体、社会组织、社区组织、小区居民等。我国绝大多数的城镇化是政府主导、政府规划、政府动员、政府运作,而广大城乡居民往往只是被动接受城镇化。当然,自上而下的推进方式是迄今为止的中国特色,但是,也不能忽视自下而上的巨大能量,要更多地放权给城乡居民,创造多种途径,比如社区、小区居民参与规划等方式,让他们能按照自己的生活需求和居住需求推进城镇化。只有这样,才能够有效地防止侵害城乡居民利益的“被动城镇化”的发生。

5. 土地国家所有和集体所有,使得我国的城镇化能够大规模、快速地推进,但由此引发的土地闲置和浪费等问题也十分突出,因此,在城镇化过程中应注意以下两方面:首先,科学规划、合理布局,保护生态环境和基本农田。随着城镇化的快速推进,我国可利用的土地资源日益减少,目前我国人均农田面积不足世界平均水平的一半,大量良田被占用,生态环境面临严重威胁。制定城镇化战略,应根据国家主体功能区而规划,划定禁建区和限建区,保护生态环境、保障粮食安全,处理好城镇发展与资源利用之间的关系。其次,提高土地利用效率。城镇化的基本特征之一是高密度所产生的集约效益,在我国人多地少的国情下,应吸取“过度市郊化”、“过度分散布局”的教训,应转变粗放的土地利用方式,提高城镇化土地的资源利用效率,以保障城镇化的可持续发展。

6. 城镇化的同时也伴随着社会结构的巨大转变。随着城镇化的日益推进,土地、住房、资源、财富在不同人群、不同社会阶层中发生了重新配置的现象,由此导致了社会利益纠纷、社会矛盾日益突出。表面上看,城镇化是多盖了房子,是巨大建筑群的蔓延和膨胀,但更深层次的问题是人与人、群体与群体利益关系发生变化。近年来,在高速城镇化的同时,城镇住房的价格也急剧上升,如此,有房者与无房者的利益关系产生巨大“社会距离”,所以,城镇化的推进必需考虑公平正义问题,城镇规划的每一个细节都涉及不同利益集团的利益。因此,如何创新公众参与机制,促进政府与民众良性互动,以实现城市增长的公平正义、弥合快速发展中的社会分化,是亟待研究和亟需解决的重要问题。

总体上,我国的城镇化与欧美国家相比,存在很大的差异;根据城镇化推进的动力机制和空间模式,将我国的城镇化推进模式归纳为建立开发区、建设新区和新城、城市扩展、旧城改造、建设中央商务区、乡镇产业化和村庄产业化七类,并分别对其动力机制、空间特征、现状和存在的问题进行分析。我们认为,政府主导的城镇化推进模式充分体现了中国的制度创新和制度灵活性,但同时也应该看到,城镇化发展应当尊重基本经济规律、因地制宜,必须更加有效地发挥市场的作用,在更大程度上让多种社会力量参与其中,在土地利用方面应科学规划合理布局、提高土地利用效率,在推进方式上应创新社会力量参与机制,促进政府与民众良性互动。

〔责任编辑:刘亚秋 责任编审:冯小双〕