

城市化发展的国际经验及浙江城市化发展的对策

聂献忠

(浙江省社会科学院 经济研究所, 杭州 310025)

【摘要】城市化发展的国际经验表明,人均 GDP10000 美元阶段必须走“要素进一步向大城市集聚、服务进一步向中小城市均衡”的集聚型均衡发展道路。浙江城市化正处于集聚型均衡发展阶段,集聚型均衡发展模式是其必由之路。浙江应大力提升大城市的主导地位,建设高速轨道交通网以推进大郊区化进程,大力构建中小城市均衡的公共服务,形成中小城市内生的发展动力。

【关键词】浙江; 城市化; 国际经验; 集聚型均衡

【中图分类号】F291.1

【文献标识码】A

【文章编号】1671-4326(2011)03-0041-04

“十二五”时期是浙江城市化进程加快和转型发展的关键时期。在浙江城市化发展进程中,业界对“优先发展大城市”还是“优先发展中小城市”一直处于争论之中。国际经验表明,单一的大都市集聚型发展模式很容易加大城乡差距并带来诸多社会矛盾,人口与要素资源过度向大城市集聚反而会阻碍城市化进程;反之,重点选择县域城市化发展模式,虽然能大力促进中小城镇发展和城市化进程,又会造成要素分散,不利于吸引高端要素资源进而缺乏强大的核心引导,不利于形成强大的核心竞争力。实际上,从城市化发展的国际经验看,各种规模城市都有存在的必要性。在欧美、日本和韩国的城市化进程中,更多是从实际出发,形成以特大城市为依托、大中小城市和小城镇并举、层次递进、结构合理、功能互补的网络式、金字塔型的集聚型均衡结构体系。

浙江能否跨越当前“集中型非均衡增长”城市化模式,有效化解交通堵塞、教育不均衡及卫生医疗不够完善等众多矛盾与问题,关键在于突破“大城市主导动力不强、中小城市(或城镇)公共服务均衡不够”^①的两大结构性难题,并寻找到适合自己的城市化发展道路。

一、城市化发展的四个阶段

西方国家的城市化自 18、19 世纪开始,到现在已有 200 多年的历史,城市化率基本达 80%以上;而日本、韩国和新加坡等在 20 世纪加速城市化进程,城市化率也已达 80%以上。尤其是日本,1947—1965 年间,仅用 18 年时间城市化率就由 33.1% 提高到 68.1%,年均提高 1.94%,年新增城市人口约 228 万人;其中 1947—1955 年,城市化率每年提高 2.9%,城市人口每年增加 305 万人^[1]。

从国际发展历程看,城市化发展可分为四个阶段^[2](见表 1)。城市化率不足 30%,城市人口主要从农村迁入城市;30%~50% 之间,中小城市人口等要素开始向大城市集中;50%~70%之间,人口继续由小城市向大城市转移,大城市则优先发展出现大郊

收稿日期: 2011-05-29

基金项目: 浙江省委省政府重大决策理论支撑研究课题(2011ZDZC02);浙江省社会科学院课题(201122210)

作者简介: 聂献忠(1972—),男,安徽潜山人,浙江省社会科学院经济研究所副研究员,博士。

注: ① 本文所指大城市为人口在 100 万以上的城市;中小城市(或城镇)为人口在 100 万以下的城市,主要包括舟山、丽水和衢州等地级市、各县级市和县域中心镇。

区化趋势，城市郊区人口增长较快，大城市周边出现大量的卫星城，形成庞大的都市圈；70%则是美国地理学研究认为趋于稳定的发展阶段。可见，城市化率不足70%，要素集中一直是中心主题，尤其是城市化率在50%~70%（人均GDP6000~10000美元）之间这个阶段，“大集中”是城市化的主要特征，即更多更高等级要素持续向大城市集聚（但要素资源向郊区和中小城市的分散是零散的、小规模），交通与医疗、教育等公共服务资源持续向中小城市扩散。而且，城市化率在30%~70%之间的加速发展阶段，由于农村人口迁入城市和小城市人口向大城市转移，产生大量的居住需求，从而导致地价和房价的上涨。

表1 城市化发展四个阶段的相关特征及比较

阶段	集聚型	集聚型非均衡	集聚型均衡	均衡阶段
集聚性	不断集聚	集中为主并伴有扩散	大集中、小分散	集中与分散的均衡
均衡性	无	非均衡	主导型均衡	均衡
城市化水平	>30%	30%~50%	50%~70%	>70%
要素流动	农村进入城市	农村进入城市 中小城市到大城市	大城市到郊区 中小城市到大城市	均衡
城市化特点	中小城市大发展	大城市大发展	大郊区化、中小城市大发展	稳定
城市化动力	工业化	产业大发展	消费服务业	创新
经济发展水平	工业化初期	工业化中期	工业化后期	发达经济
城市化速度	平缓	加速	加速	稳定
人均GDP ^①	>3000美元	3000~6000美元	6000~10000美元	<10000美元

先行国家的城市化进程虽各有特点但具有相似规律，尤其是人均GDP10000美元阶段的成功推进模式值得浙江借鉴。

二、浙江城市化发展阶段的判定

按1987年购买力计算，2010年浙江人均GDP约7600美元，城市化率约为59%。根据浙江省“十二五”规划，预计2013年人均GDP可达10000美元（或可提前），2015年城市化率达65%左右。可见，“十二五”时期基本上是浙江人均GDP处于10000美元的发展阶段^[3]。但总体而言，浙江城市化水平仍明显滞后于经济发展水平。

1. 浙江处于集聚型均衡发展阶段

集聚型均衡是指以大城市的要素资源集聚为主导动力、中小城市公共服务均衡发展的空间格局。具体来说，城市规模等级体系中不同等级城市的居民能够享受相似水平的公共基础设施、教育、医疗服务。不同等级规模城市之间在人才、资源等要素上能够自由流动，逐步实现城市居民与乡村农民的自由流动以及权利与收益的基本相等。其最终目标是实现大城市的强大带动、大城市与中小城市的均衡发展，使得不同地区、不同规模等级城市的居民有相似的生活水平和享受公平的竞争机会。

实现集聚型均衡发展需要达到以下目标：一是通过强化大城市要素与现代产业“大集中”，推进浙江大城市主导地位的提升。而城市人口增加特别是中等收入阶层人数逐步上升，又会带来新的消费需求，推进消费品行业转型升级进程。二是通过加快以中小城市为重点的县域城市化进程，更大释放城市化对经济增长贡献的潜力。其中农村服务业是关键，服务业的发展有助于带动城市化向纵深推进。三是通过县域城市化的不断推进，广泛吸纳农村人口，将创造巨大的投资和消费需求，城市化所带来的投资需求将有利于消化过剩的产能。四是通过集聚与均衡的共同推进，更好实现“共富裕、享增长”的城市化目标。

2. 集聚型均衡发展模式是浙江的必由之路

与国际同等工业化水平国家和地区相比，浙江城市化水平大约滞后 15%~20%^[4]。推进浙江城市化加速发展，关键在于以集聚型均衡为指导，进一步强化大城市中心集聚。其主要理由是：一是浙江大城市中心带动力不够强大。世界各国发展经验表明，经济活动（尤其是人口要素）集中于大城市不可避免。浙江经济活动集中于杭州、宁波和温州地区，是导致省内区域和城乡差距的一个关键因素，但这种集中所产生的集聚经济效应也是生产率增长和竞争力的主要来源，大城市持续扩张形成的强大推动力不言自明。但目前浙江大城市数量明显不足，大城市带动作用也明显不强，尤其是在“都市圈、都市带”体系上明显缺乏强大的中心吸引力。二是中小城市的公共服务功能不足。中小城市公共服务严重不足和落后的非均衡空间结构，已经严重制约着浙江城市化进程和竞争优势。从浙江城市化发展现状看，城市化模式总体上处于非均衡状态，大城市拥有更优质的教育、医疗、公共卫生等资源，对迁移人口形成强烈的吸引力；中小城市教育、医疗等优质资源少，难以吸引真正的优秀人才和企业项目，导致规模集聚效应难以发挥：农村地区人才、资金外流，出现“空壳化”或“脏乱差”现象。这种非均衡城市化模式不仅造成高房价、大城市病，而且对转变发展方式和调节居民收入分配都将产生严重的不良影响，甚至导致经济发展的不可持续性。这两大结构性矛盾决定“十二五”时期的浙江必须走集聚型均衡发展道路，才能有效化解大城市动力不强、中小城市服务不足的难题。因此，在人均 GDP10000 美元的阶段，“以要素产业向大城市集中、公共服务向中小城市扩散的集聚型差异化均衡”发展道路是浙江的必然选择。

三、国际经验与教训

在人均 GDP10000 美元的发展阶段，先行国家和地区在城市化发展战略方面，以集聚促均衡有力地推进了城市化加速发展。

1. 国际经验

(1) “轴式集聚、两翼扩散”的均衡模式。日本的城市化起步于 20 世纪 20 年代，发展于战后高速增长时期，此后进入成熟阶段，经历了“分散—集中—再分散—再集中”的标准 S 型曲线过程。日本城市化加速后，人口、产业大量向东京、名古屋和大阪等中心城市集聚，促进了中心城市发展和城市功能的均衡完善。这一发展阶段的显著特征为：一是社会均等化发展，首要标志是经济收入差距缩小。这与日本政府实施的高就业制度与就业保障政策、收入分配的均等化、税收政策、收入再分配制度与社会保障制度等一系列社会制度有关。二是消费成为经济增长重要推动力和日本经济多年的高速增长。

日本城市化率在 50%~70%之间的城市化加速阶段的主要经验是：一是强力推进人口与要素向大城市集聚，并通过大城市郊区化化解分散压力。以东京都市圈为例，二战后东京迅速集聚发展成为超大城市，受东京的辐射和影响，神奈川、千叶、埼玉等周边地区通过接受产业转移、为中心城市提供服务等，分担中心城市功能，发展成为以东京为核心的城市群。目前，东京都市圈人口超过 3400 万人，占全国人口的 27%；面积占全国的 3.7%；经济总量占全国的 31%^[5]。二是全面构建快速交通服务网络。三大都市圈的快速轨道交通以快速、高效而闻名于世，快速轨道交通的建设为现代化城市交通的发展奠定了良好的基础，对东京、大阪、名古屋三大都市圈的形成与发展起到积极的促进作用。三是大力完善提升中小城市的服务功能和水平，不断缩小大城市与中小城市的差距，消除城乡发展的制度和经济鸿沟。

(2) “中心集聚、面状分散”的均衡模式。欧洲国家的城市化进程主要采取向诸多大城市的相对平衡集聚，以及向各等级中小城市或城镇规模体系的均衡发展。其城市化加速发展的主要经验是：一是多中心型城市集聚。德国有 11 个大都市圈，分布在德国各地，中小型城市星罗棋布，城镇规模不大，但基础设施完善。德国先注重大城市之间的均衡，然后与中小城市或城镇协调发展。二是注重生态与生活的环境（包括公共服务）的均衡^[5]。在城乡建设和区域规划的政策上，注重形成平等的生活环境，追求可持续发展。这种城市化模式不容易造成人口、资源的过度集中和要素资源价格过度高涨，有利于经济平稳运行。三是大力发展特色农业，保证中小城镇不落后。法国采取强力推进农业现代化，全面保障农民权益，并时刻将人的生存空间放在重要的位置；德国则以特色产业推动县城城镇化发展，包括建立中小型城市完善的基础设施和生活条件，完善的法制体系和平等的社会保障体系，以及以“农村经济发展行动联盟”等系列计划促进生态产业链等。

2. “拉美陷阱”的教训

大城市动力不强和中小城市服务不足，是“拉美陷阱”的主要教训。拉丁美洲和南亚地区（如菲律宾等）是战后人口城市化程度很高的地区，约 3/4 的人口生活在中小城镇^[6]，但由于其大城市始终未能形成足够规模，大城市的带动力不强，从而不能为经济转型和结构升级提供支撑。同时，在进入快速城市化过程中，中小城镇的各项社会服务功能严重缺乏而不均衡，使得它们很快跌入经济发展受社会问题钳制的“中等收入国家陷阱”，贫民窟城市成为拉美城市化模式挥之不去的阴影。“十二五”时期浙江城市化应警惕“拉美陷阱”的城市化发展道路。

四、浙江城市化发展的对策

1. 以“大城市促大空间”，大力提升杭州等大城市的主导地位

改变以往各类要素资源“粗放式”的向大城市集中的模式，从战略创新角度，强力推进杭州、宁波和温州大城市发展，形成集约型、质量型的主导型“大集中”。与上海、北京和深圳等地相比，杭州和宁波对集聚高端人才等要素资源还缺乏强大的吸引力，甚至因房价因素还逊于武汉、苏州、大连等城市。因此，杭州和宁波应未雨绸缪，尽早规划 2000 万人的城市圈规模，通过中心城区的高素质集聚与强大吸引力、郊区网络（交通与信息）的大力扩张延伸，形成中心集中、轴式延伸的城市化空间格局，更加突出“新、高、优”要素向大城市集中的整体格局。在产业选择上，中心城区主要发展高新产业、金融等现代服务业，而要素与资源向郊区和卫星城的扩散、制造业的转移则需要通过快捷的交通信息网来实现。

2. 以“大交通促大郊区化”，建设高速轨道交通网以推进大郊区化进程

有效降低大城市集聚过程中的交通拥堵等城市病，需要参考国际经验，大力建设城市轨道交通网并不断创新优化。杭州、宁波和温州等大城市乃至金华、义乌等不仅要通过高架、地下铁实现与一环的 30 分钟连接，还要规划实现主干道与二环的 1h 连接，远期规划 1.5~2h 的三环高速交通网，从而全面覆盖周边县域，实现大城市与中小城市的交通均衡发展。这样，通过三环网络就可基本实现全省高速交通的无缝对接，届时浙江城市化的均衡发展也就基本成型并趋于稳定。同时，为化解大城市可能出现的交通拥堵等弊病，需要依托高速轨道交通网络，推进大城市大郊区化进程。杭州、宁波和温州等大城市近期可把 0.5h 副城的郊区化推进到 1h 以内，远期推进到 2h 郊区化。

3. 以“均等机会促均衡发展”，大力构建中小城市均衡的公共服务

在不断强化大都市的主导作用下，浙江应切实以教育、医疗卫生和社会保障等公共服务的均等化为重点，通过推进县域城市化进程，采取缩小差距、实现“共享增长”的均衡型发展，即围绕以县域城市化为依托，形成大城市与中小城市的均衡发展结构。在构建中小城市均衡的公共服务方面，人的发展为根本出发点，政府应将重点放在对人的投资上，确保更加平等的基础教育、技能培训和医疗卫生服务。根据近年来在改革义务教育融资方面取得的进展，建议逐渐增加补贴以取代学杂费，并加强对教育绩效的多维度考评和监测；在技能培训方面，可采取绩效预算制度、培训券和培训基金，以保证公共经费支出确实带来效果；在深化农村卫生改革方面，应强化医疗救助制度的作用并试点将新型农村合作医疗统筹从县级提高到省级。公共服务的均衡化，最终目标是实现开放式均衡，即在省内达到农民能自由成为市民，市民能自由成为农民的发展阶段。

4. “以大政策促大发展”，形成中小城市的内生发展动力

县域城市化不是一条“模式统一、千篇一律”的发展道路，而是特色各异的差异化发展道路。因此，提升县域中小城市发展动力、形成多元化发展，必须强化政策支持和制度保障。县域城市化发展的关键，不是城市建设水平和质量形象提高的问题，而是就业、环境、社会保障、产业发展等问题。县域城市化充满机遇与挑战，它不是简单的户籍关系转移而是要让城镇对农村

人口有吸引力，这种吸引力更多地体现在养老、就业、医疗、教育等方面的支撑。政府可以通过确保全民享有更加平等的机会，促进农民收入提高、便利农村劳动力向非农就业转移。同时要积极推进金融支持，实现中小城市均衡发展，尤其是深化金融改革，包括有选择地在县域城镇开展村级会员制的农村合作金融机构试点，重新设计促进农户和微小企业融资的财政激励措施，真正实现以广大农村和农民“人的全面发展”，推动区域均衡发展。

参考文献：

- [1]巴曙松. 从日式泡沫审视中国房地产[N]. 第一财经日报, 2010-11-25(A8).
- [2]星彦. 城市化是房地产发展的基石[EB/OL]. (2010-10-08) [2011-04-30]. <http://news.dichan.sina.com.cn/>.
- [3]聂献忠. 浙江“十二五”发展速度之辨[J]. 浙江经济, 2011(2):32-33.
- [4]孙永森. 浙江城市化发展战略研究[EB/OL]. (2010-01-23) [2011-04-30]. <http://www.chinacity.org.cn/csfz/fzzl/51555.html>.
- [5]刘华, 李学梅. 周谷风城镇化“他山之石”一走进国外小城镇[J]. 半月谈, 2010(3):26-28.
- [6]全毅, 张旭华. 社会公平与经济发展:东亚和拉美地区的比较[EB/OL]. (2007-12-04) [2011-04-30]. <http://www.chinareform.org.cn/cirdbbs/dispbbs.asp?boardid=12&Id=149507>.