

影响我国大中城市人口吸纳能力 提升的理念及对策

熊 彩 云

[摘 要] 加快城市化进程的关键在提升城市尤其是大中城市的人口吸纳能力。当前,我国大中城市人口吸纳能力不强,既有经济、制度方面的因素,也是城市发展的理念使然。大中城市人口吸纳能力的进一步提升,必须消除大城市发展必然引发“城市病”、农民进城会加重城市就业问题、发展大中城市就是停止小城镇建设的思想以及城市经营管理过程中重土地开发、轻综合效益的理念,通过资本运营效率的提高、城市特色的挖掘、路网和规划良好的开发区建设、老城区改造和一批中心城市的形成、城乡关系的协调,增强大中城市的承载力。

[关键词] 大中城市;人口吸纳能力;经营城市

[中图分类号] F299.22 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)02-0194-06

从我国提出的 21 世纪中叶达到中等发达国家城市化水平的战略目标看,城市化将是我国今后相当长时期国民经济增长的重要动力。这要求作为城市化主体的我国大中城市,顺应城市化进程的要求,一方面加强户籍、住房、社会保障、教育等制度上的改革、建立与健全,另一方面消除思想观念和城市经营管理上的误区,实现人口吸纳能力的大幅提升。

一、影响我国大中城市人口吸纳能力的思想观念

(一)认为大城市的发展必然引发“城市病”

无论发达国家或发展中国家,在城市化发展的特定阶段都出现过不同程度的“城市病”,如人口过分集中于少数大城市,城市基础设施和服务设施满足不了实际需要,住宅缺乏,交通拥挤,社会分化加剧,生活环境恶化,等等。其中,巴西、印度、墨西哥等发展中国家大量贫民窟蔓延,卫生环境和社会治安问题丛生,“城市病”尤为突出。这使业已完成城市化进程的国家的人们,为寻求更为安静舒适的居住环境纷纷流向郊区,在大城市周围形成无数小城镇群,出现了“逆城市化”的趋势。国外这一先验性教训使我国在城市化方面产生了一个极为保守的思想,即大批农村人口进入大城市,会突破城市基础设施的承载力,恶化社会秩序,产生“城市病”。于是,在城市发展战略上长期将发展小城镇视为可以防止“城市病”的良策加以推广。

大量统计规律表明,国外城市发展都完整经历了“分散——集中——再分散”的空间发展阶段。但世界城市化空间演进次序中的“再分散”与我国小城镇下的“未集中而先分散”有着本质的区别:再分散以人们较高的收入水平、发达的交通通讯等基础设施以及很高的产业现代化水平为前提,虽然也存在部分工业向非都市地区的扩散,整体上非农产业仍处于集中态势^[1](第 8 页)。我国试图超越城市化发展阶段,走出一条“不集中,先分散”的城市化道路,不仅会延缓城市化,而且会使农村长期积压的贫困、失学、

文盲半文盲、封建愚昧、生态恶化、农民增收困难、大量劳动力过剩、宗族和流氓恶势力干扰等问题更为严重。

(二)认为大批农民进城会加重大中城市的就业问题

阻碍大中城市集中发展的另一思想误区是,认为大批农民进城会使大中城市的就业问题雪上加霜。实际上,我国农民与市民在文化水准、职业技能和就业趋向等方面均存在明显差异,农民进城后从事的多是城市人即使下岗也不愿干的脏、累、险工种,提供的都是城市居民生活中迫切需要的护理、家政、环卫、餐饮、保安和建筑等服务,并不对城市就业产生根本冲突,反而方便了市民生活,推动了城市化建设。况且,能切实改变一国就业环境的是就业创造能力。而无论是第二产业还是第三产业的就业岗位都是随城市发展而发展的,并且是城市人口规模愈大,第二和第三产业就愈发达,就业创造能力就越强。我国第三产业与城市人口规模的关系是:100 万以上的特大城市三产就业人数为 41.2%,50 万—100 万人的城市为 31.9%,20 万—50 万人的城市为 26.2%,10 万—20 万人的城市为 21.5%。显然要从战略上解决就业岗位问题就要发展大城市和特大城市,城镇化不能代替城市化^[1](第 8-9 页)。那种只看到农村劳动力转移的负效应,希望政府用堵的办法把农村剩余劳动力继续限制在有限耕地上务农的观念是一种历史偏见。当前我国城市化过程中产生的类似于“城市病”的现象,并非城市人口过于集中问题,而是制度创新跟不上劳动力流动的需要以及管理滞后所致。只要对农民进城工作进行有序引导,完善户籍、住房、教育、社会保障等相关制度,改善管理,加强基础设施建设,问题就能得以解决^[2](第 1-3 页)。

(三)认为重视大中城市的发展就是停止有潜力的小城市或小城镇以及农村建设

中国人多地广,地域差异性大。这要求我国必须从区域特点与发展水平、城市环境容量、人力资本积累状况、城乡生态平衡机制以及城市个性、功能、潜在发展前景等实际出发,因地制宜向多元化目标推进。那种认为将城市化战略重点放在大中城市就意味着要停止有潜力的小城市或小城镇以及农村建设、就会拉大城乡差距的观点,不是构建和谐社会的正确理念,而是计划经济体制下城乡分治思维的延续。强调大中城市的发展,只是反对不注重规模效益、大张旗鼓地“大力发展小城镇”,主张小城市(或镇)以及农村的发展应以大中城市为依托,凭借大中城市的辐射力和衔接带动功能,将它们建设成为农业、农村经济的增长中心,并非否定小城市、小城镇和农村建设的作用与意义。

二、影响我国大中城市人口吸纳能力的经营管理理念

(一)把取得收益作为经营城市的首要目标

经营城市指的是城市政府借用企业行为,以商业的目的对构成城市空间和城市功能载体的城市土地、城市基础设施、城市生态环境、文物古迹和旅游资源等有形资产,以及依附于其上的名称、形象、知名度、城市特色文化等无形资产进行市场运作,通过对其使用权、经营权等相关权力的市场化运作,实现城市增值、扩展,聚集、辐射城市功能的城市建设和管理模式。显然,经营城市的内涵并不只是城市本身价值的增加,而是实现城市实力、功能、知名度、居民素质、对周边的影响度、投资软硬环境、生态环保、社会治安、文化教育等等的加强、改善与提升^[3](第 1 页)。从经营城市的内涵上看,经营城市要素众多,是一个系统工程,土地只是其中之一。只有统一规划、综合开发,才能实现城市资源配置和效益的最优化。在我国,不少城市政府把取得收益作为经营城市的首要目标,在经营城市过程中一味注重通过招标向业主或市场主体转让土地、房地产开发权或其它城市公共设施使用权、专营权,最大限度地实现增值,而忽略权利转让之后的执行情况。由于业主通常以经济效益最大化作为各自的行为准则,一些业主取得使用经营权后,在效益偏好驱使下自然会千方百计降低成本,提高土地或设施的开发强度。加之一些党政领导急于取得短平快的政绩,不惜代价搞“美化工程”、“亮化工程”、“形象工程”,导致我国城市土地功利性开发现象严重。这种城市经营作风的华而不实,不仅造成项目与项目、项目与环境、项目与城市的整体协调性以及城市居住环境质量和居民生活舒适度的下降,而且使我国城市建设失去地域与文化特色,清一色火柴盒式的高楼将民族建筑文化冲击得面目全非,有的古建筑也被破坏殆尽^[4](第 66 页)。趋同

化极大程度地降低了我国城市的竞争力,削弱了城市对于农村人口的吸纳能力。

(二)把经营城市土地作为经营城市的主要内容

在将经济效益作为经营城市首要目标的理念指引下,我国不少大中城市把经营城市土地作为经营城市的主要内容,并把经营城市土地单纯理解为扩大土地供应、以地生财,甚至不受节制地搞房地产、“形象工程”和重复建设,从而把经营城市土地引入了片面强调营利和追求短期发展、眼前利益的误区。这种经营城市土地目标单一化的倾向,直接后果是银行贷款大量流向城市房地产领域,城市房价居高不下,并进而导致^[3](第 1 页):农村、企业贷款短缺,农村水利基本建设常年失修;农产品加工业发展缓慢,农民增收困难;城市大批中小企业以及一些有发展前途的企业由于缺乏流动资金而举步维艰,有的处于停产半停产状态,甚至倒闭,对农村剩余劳动力的吸纳能力不仅无法扩大,下岗职工还在增加;地方财政被迫向城市基础设施倾斜,社会保障资金、公益事业发展资金、科技、文化、教育投入滞后,城市综合发展不平衡。最终导致我国绝大多数农业人口承担不起非农化的巨额成本,土地城市化快于人口城市化,城市化进程严重受阻。

(三)把经营理念不适当地扩大到某些纯公益性事业或政府必须负责的领域

现代经济政治常识认为,城市中很多非经营性的事业以及很多公益和社会福利事业只能由政府财政来提供,不可能全部要求进行经营并且都要盈利。然而,有些地方把经营取得收益放在首位,影响甚至牺牲居民利益,包括居民的居住环境、城市景观以及生活便利等,极大地削弱了城市生活的引力。比如有些城市的道路民营化了,城市居民出行却不方便,因为宽阔的机动车道可以经营,而人行道无法经营,所以人行道越来越窄了;楼房越来越高,普通居民生活越来越压抑,以致出现采光权的纠纷;城市水电气民营化了,而消费这些产品的费用也提高了,原因是政府对投资人有以年均多少盈利率获得收益的承诺;一些城市在公园绿地内或设长收费,或设立各种营业场所,甚至大兴土木建楼堂馆所;个别地方把属于国家的风景名胜区的部分使用权出售,等等^[5](第 36-38 页),极大削弱了城市生活的引力。

(四)把开发区的多寡当作衡量城市经营业绩的尺度

当一个城市的老城区由于用地结构、交通组织、市场配套、建筑布局以及居住环境等方面存在的问题日益突出,不能适应新形势下城市经济社会发展的需要而失去活力,需要靠新城来开发带动时,开发区无疑是重要的。但由此而将开发区的多寡当作衡量一个城市的经营业绩则有失偏颇。这是一种不符合我国人多地少国情的粗放式开发模式,这样做的结果只会使我国土地城市化快于人口城市化的问题进一步加剧。我国城市化还处于较低水平,甚至低于发展中国家的平均水平。如果到 21 世纪中叶我国国民经济总体上达到当时中等发达国家的水平,则城市化水平必须从 1990 年的 19% 提高到 65% 左右,即城市人口要从 2.1 亿增加到 10.4 亿,净增 8.3 亿人。据有关专家初步测算,即使按较低的城市人均用地指标,需要为此增加的城市用地大约相当于台湾和海南两省面积的总和^[6](第 135 页)。面对如此严峻的形势,如何在有限的土地条件下,使城市得到应有的发展,成为我国城市化面临的重大课题。从这个意义而言,走城市集约化发展之路,充分发挥土地的利用效率,坚持强化功能和扩大规模相结合,统筹旧城开发和新区建设,是摆脱危机的唯一出路。需要强调的是,城市的集约式开发并不排除向外扩展一些城市用地和从中心区迁出一些设施,但其目的都是为了加强而不是削弱城市的集约化发展,与城市开发区遍地开花的盲目性有根本区别。

三、提升我国大中城市人口吸纳能力的对策建议

(一)弄清大中城市人口规模现状,消除认识误区

我国目前有城市 660 座。其中人口超过 100 万的城市只有 50 个,绝大多数都是省会城市;50 万人以下的中小城市 587 座,占了绝大多数。我国大城市的规模明显低于世界水平,尤其低于发达国家的水平。根据世界银行 2006 年公布的相关资料显示,截止 2005 年我国只有 15% 的居民居住在百万人口以上的特大城市,不及中低收入国家 18% 的平均水平,美国、日本、德国等都在 35% 以上。另据相关专家

学者测算,由于大城市发展严重滞后,导致我国城市集中度偏低。我国人口超过100万的城市集中度比世界平均低5个百分点,比中等收入国家低11个百分点,比高收入国家低21个百分点^[7](第21页)。因此,我国大中城市的数目和人口规模不是偏多偏大,而是偏少偏小,以致我国城市的竞争力和创新力不足、综合实力有限,极大地制约着国民经济的发展。这意味着目前我国特大城市、大城市的人口规模并不直接构成“城市病”的诱因,只要能够正视“城市病”的负面影响,建立以发展克服“城市病”、以规划减少“城市病”、以管理医治“城市病”的观念,就可以大力促进大中城市的发展,实现大中城市对人口吸纳能力的大幅提升,使城市化水平得到较快提高,使我国顺利走出当前经济发展的需求瓶颈。

(二) 加大建设力度,提升城市功能,增强大中城市的辐射能力

大中城市是城市化的核心。加大建设力度,通过极化效应使大中城市集中大量产业和人口,获得快速发展,是我国城市发展的重要任务。

1. 提高大中城市资本运营效率,弥补国家财力不足。我国当前的城市化主要靠地方和农民集资推进。由于地方财政和农民的经济实力有限,城镇建设档次低,不利于取得经济、社会、环境等多方面的规模效益。特别是经济发展滞后地区,不仅当地银行缺乏贷款扶持,而且国债的扶持又往往因地方匹配额度难以筹集,使得很多利用国债发展的城市基础设施建而又止^[8](第9页)。因此,必须大力提高大中城市现有资本的运营效率,弥补国家财力的不足。我国城市政府可借鉴发达国家经验,对部分原来国有投资形成的市政公用设施存量资产进行评估后,利用利益机制实施资本运作,存量折股,增量参股,通过产权转让、入股、拍卖,使用权出让,经营权转让,拍卖经营特许权,合作、合资等方式,逐步引导经营性、商业性的公用设施管理部门走市场化运作、产业化经营、企业化管理和社会化服务的路子,积极吸引社会资金参与城市公用设施建设,提高资源配置效率。同时在政府的统一规划和指导下,通过资金、户籍等措施,鼓励农民进城开办各种实业,发展工业、商业和第三产业,变民间自发投资为自觉投资,变分散投资为集中投资,推动城市化水平的提高。

2. 加强以路网和规划良好的开发区为突破口的城市建设,提高城市管理水平。各大中城市首先要高标准建设好城市大道,搞好绿化、路灯、水电等各种基础设施配套建设,抓好城市开发区建设,吸引外部资金的注入。随着大中城市的发展,城市规模越来越大,城市人口越来越多,城市工作也更为复杂艰难。例如城市人口增加了,就业和生活要安排;汽车多了,道路要畅通;住房多了,布局要合理;三废严重了,防治要跟上,等等。这些问题仅靠继续增加物质设施是无法从根本上得到治理的。城市基础设施及其配套建设只是城市发展的硬件,城市管理则是相应的软件。仅有硬件建设,而软件管理不相适应,再好的硬件也不能充分发挥其作用,整个城市功能受到制约,城市化和城市发展就会遇到障碍。因此,防止和治理各类城市病的办法是努力提高城市管理的科学水平,从城市功能的定位、城市规划的制订、城市行业的选择、城市行政的设置、城市文明的建设等方面,建立起一套完善的管理机制、一个高效廉洁的城市管理机构和组织管理体系以及一系列明确的标准以保证城市的有序发展,增强城市综合实力,吸纳更多的人员从业、入住。

3. 挖掘城市特色,塑造城市灵魂。城市特色是城市的灵魂,经营城市就得打造城市的个性与特色。通过城市品牌特色来激活和提升城市的“软实力”,是当今世界城市特别是新兴中等城市发展的一个普遍现象。我国各大中城市也应把打造城市特色当作第一和最终的目标来追求,学会根据城市自身的资源状况、自然地理环境、经济基础、文化历史背景等综合状况,办好特色产业,从城市物质空间环境系统、社会组织系统、市民生活系统等“三大系统”入手,抓好现代城市形象创新^[9](第2页)。这里尤为需要指出的是,城市特色的挖掘是一个综合协调配套推进的系统工程,至少涉及到城市发展、商业地产开发以及品牌营销三个不同的专业领域,不能片面理解为形象塑造和宣传推广等软性工程。否则,仅仅指望品牌营销这个环节,没有产业基础以及具体的项目加以推进,即使一时名扬四海,也只能是徒有虚名,难以真正推进城市的发展。

(三)增强大中城市老城区的活力,有重点地形成一批中心城市

1. 大中城市老城区的改造。作为一个发展中国家,完全由政府推动城市化建设显然会加大政府压力,客观上会延缓城市化的进程;完全由市场推进则可能造成城市发展的无序与混乱,影响城市功能的发挥。因此,老城活力的增强必须以市场主导和政府调节相结合,按照“谁投资、谁受益”的原则,在老城改造中,实施拆迁地块公开出让、城市公用设施有偿使用等经营城市的机制,鼓励居民根据规划投资沿街房屋立面改造,促进投资多元化、社会化,推动老城城市环境的改造与完善。但对于城市桥梁、市区道路、地下管线、公共绿化等公共品项目,政府应责无旁贷地加大投入。

2. 中心城市的形成。首先,中央政府可考虑从现有人口在 50—100 万之间的地区级城市中选择一批基础和发展潜力较好的作为重点支持城市,给予一定的政策扶持,促进其要素集聚,推动它们加速发展成 100—200 万人的规模优化城市。选择的标准应包括:合理的城市布局,良好的区位条件,良好的或可改善的基础设施条件,良好的可持续发展产业基础(特别是有新兴产业的生长点或发展传统产业的比较优势),较好的市场环境,高效廉洁的政府和较高的市政管理水平,无明显的资源约束(例如水源匮乏)^[10](第 1 页)。具体而言,可以考虑作为中心城市大力扶持的城市类型主要有:(1)特大城市的卫星城。发达国家城市的快速推进主要靠大城市和特大城市的发展带动,包括很多中小城市群,也是大城市和特大城市带动和辐射的结果。我国特大城市周边分布态势一般是:以特大城市为中心;近郊为城乡接合部;远郊有众多的农村自然村落、几十个平均人口规模不到 1 万的镇、几个平均人口规模在 10 万以下的县城。显然,我国特大城市和周边农村之间缺少卫星城,发展水平差距极大^[11](第 1 页)。因此,在一些特大城市的周边地区,政府可从人口与产业的合理分布着眼,大力发展卫星城市。同时利用一些地区业已形成的城市带雏形,依靠城市的带动和辐射作用,发展现代化的城市群。(2)农业地区的县城。我国是一个农业及农村人口占主要地位的大国,这决定了我国农业地区的中心城市——县城在我国小城市中的主体地位。农业地区县城的功能就是为农业生产服务、为农产品加工销售服务,今后应在农业和为农业服务的乡镇企业发达的地区,采取集中发展的措施,加大县城建设的扶持力度。(3)新兴旅游城市。我国历史悠久,地理环境优越,旅游资源极为丰富,名胜古迹、自然风光遍及东西南北,依托和大力开发这些宝贵的旅游资源,必将有力地促进我国新兴风景旅游城市的发展,带动更多的城市和农村人口进入服务业领域就业。

其次,加速现有中等城市的扩容,为特大城市、大城市减轻压力。中等城市主要指人口在 20 万—50 万之间的中心城市。这种城市积聚了相当的经济能量,人气、辐射力等都开始显现,但由于它们尚处于从小到大的转换阶段,城市扩容能力低,吸纳能力差。帮助中等城市加速扩容,建立起现代气息浓厚、信息产业发达、市场繁荣活跃、产业支撑强劲、具有较强竞争力和辐射力的现代化中等城市,是推进我国城市化的重要途径。

(四)协调城乡关系,促进大中城市的发展

广大发展中国家的实践已经证明,为加速城市化进程而单纯发展大中城市,割裂大中城市与农村的自然联系,忽略农村、农业的发展与建设,既不科学,也不具有社会关怀,结果总是得不偿失。因此,在大力发展大中城市的同时,必须协调好城乡发展关系。这方面对我国最具借鉴意义的是日本。日本政府大力发展城市、城市带的同时,制定了大量的法律促进农村发展。如扶持山区农村及人口稀疏地区的《过疏地区活跃法特别措施法》、《山区振兴法》等;促进农村工商业发展的《向农村地区引入工业促进法》、《关于促进地方中心小都市地区建设及产业业务设施重新布局的法律》等。日本政府也比较重视对农村、农业的投资,注重投资方式多样化,中央政府主要对建设项目进行财政拨款及贷款,地方政府则除财政拨款外,还可发行地方债券进行农村公共设施建设^[12](第 62—63 页)。我国在努力提高大中城市综合承载能力的同时,也应健全与城市化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度,完善户籍和流动人口管理办法,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,依法保障进城务工人员的合法权益,大力引导农村剩余劳动力向非农产业和城市的转移。

[参 考 文 献]

- [1] 任玉岭:《我国城市化严重滞后的状况及其形成原因的深入探析》,载《城郊发展》2002年第1期。
- [2] 秦尊文:《论城市规模政策与城市规模效益》,载《经济问题》2003年第10期。
- [3] 张乃剑:《经营城市要走综合经营之路》,载 <http://www.landks.com/readnews.asp?NewsID=528>, 2003-08-04。
- [4] 吴老二、蔡桂云:《论经营城市的内涵》,载《湖北社会科学》2003年第8期。
- [5] 郑振宇:《“经营城市”出现的误区及其避免》,载《现代城市研究》2004年第2期。
- [6] 童林旭:《地下空间概论》,载《地下空间》2004年第3期。
- [7] 杨波、吴聘奇:《城市化进程中城市集中度对经济增长的影响》,载《社会科学研究》2007年第4期。
- [8] 任玉岭:《我国城市化严重滞后的状况及其形成原因的深入探析》,载《城郊发展》2002年第1期。
- [9] 汉川市委宣传部:《如何经营一座城市》,载 <http://www.govyi.com/paper/n3/a/200611/106724.shtml>, 2006-11-18。
- [10] 王小鲁、夏小林:《优化城市规模 推动经济增长》,载 <http://www.cre.org.cn/cre2007/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=1050>, 2005-06-20。
- [11] 张良:《城市空心化、我国特大城市对此应该开始警觉了》,载 <http://www.ncer.tsinghua.edu.cn/research/trend/papers/116.htm>, 2002-07-22。
- [12] 宁越敏、李健:《让城市化进程与经济社会发展相协调——国外的经验与启示》,载《求是》2005年第6期。

(责任编辑 邹惠卿)

Conceptions of Affecting Drawing Capacity of Population in Chinese Large and Middle Cities & Countermeasures

Xiong Caiyun

(School of Politics & Law, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China)

Abstract: The key to fasten the urbanization process is raising the drawing population capacity of the large and middle cities. The current poor drawing capacity of the large and middle cities results from the ideas about the urban development besides the economic and institute factors. In order to raise the drawing capacity, we should enhance the carrying capacity of the large and middle cities through improving the efficiency of the capital operation, digging out the uniqueness of the city, building the infrastructures and well-planned development district, regenerating the inner cities and building a groups of central cities and integrating the development of urban and rural instead of thinking that the development of large cities necessarily creates “urban disease”, that the migration of the farmers to the cities would impose the pressure of the employment in the cities, that the development of the large and middle cities means ignoring the development of the small towns and that land exploiting outweighs the comprehensive benefits in the process of managing the cities.

Key words: the large and middle cities; drawing capacity of population; manage the city