

对国外城镇化发展的思考

王秀玲

(河北师范大学 商学院, 河北 石家庄 050091)

摘 要:走城镇化道路是各国经济社会发展的普遍规律。在 20 世纪 80 年代初发达国家城镇化水平大多已达 70%~80%。在这些国家城镇化发展的过程中,其发展规律、发展动力、发展轨迹等方面都体现出不同的特点,从而形成了各具特色的市场主导、自由放任、经济制约等模式,也得出了许多成功的经验和失败的教训,吸取和借鉴这些经验和教训,将有助于我国城镇化的发展找到一条更加适合国情的路径,从而推进我国城镇化的发展进程。

关键词:国外城镇化;特点与模式;思考

中图分类号:C03

文献标识码:A

文章编号:1000-5587(2006)04-0042-04

城镇化是一个国家经济、社会发展客观形态的综合体现,是一个地区由农业化向工业化迈进的必由之路。目前,城镇化在许多国家以不同的形式,在不同的水平上,正轰轰烈烈地推进着,并积累了不少经验。吸取和借鉴这些国家成功的城镇化经验,不仅可以从社会发展战略的角度来审视我国城镇化发展的轨迹,而且也可以使我们少走弯路,更好更快地推进我国城镇化发展的进程。

一、国外城镇化发展的特点

城镇发展具有一定的规律性。综观世界各国城镇化发展,它不仅仅是人口的简单聚集,而且是整个社会基本形态由农业型社会向更高级城市型社会的转型,是经济增长和社会发展的晴雨表。它的发展水平往往是与工业化和经济发展相适应的,其进程一般沿着起步——快速发展——高位趋缓的轨迹来发展。可以说,在这一过程中,城镇化的形态特征与内在机制都发生着较明显的变化,并且体现出鲜明的初期阶段、中期阶段、后期阶段三个阶段。城镇化水平在 30% 以下为初期阶段,该阶段第一产业所能提供的生活资料不够丰富,国民经济总体实力薄弱,第二产业发展所需

的社会资本短缺,所以城镇化的速度比较缓慢。30% - 70% 为中期阶段,该阶段城镇化发展进入加速期。人口和经济活动迅速向城市集聚,城镇化水平大约每年提高一个百分点。城镇在外延扩大的同时也开始了向内涵的发展。70% 以上为后期阶段,该阶段是城镇化发展进入的高级阶段。这时城镇人口比重的增长又趋缓慢甚至停滞,城镇化进入平稳阶段,城镇的职能更加复杂化和多样化,成为该区域的经济、科技、文化、商贸中心等。城镇化水平比较高的美国就经历了这样的三个阶段。1790 年美国在第一次人口普查时城镇化水平仅为 5%,处于初级阶段,而到了 19 世纪中叶,随着美国内战的结束,美国城镇化快速发展,1920 年,美国人口突破了一亿大关,其中超过半数(51.2%)的居民住在城镇,这时城镇化水平达到中期阶段。1920 年以后,人口城镇化比例上升速度有所趋缓。进入 70 年代以来,城市人口占全国总人口的比例基本保持稳定,从 70 年代到 20 世纪末的 30 年时间里城镇化水平稳定在 74% - 77% 之间^[1]。这充分表现出城镇发展具有一定的规律性。

城镇发展需要一定的动力来推动。从各国的

* 收稿日期:2005-08-25

作者简介:王秀玲(1964-),女,副教授,主要从事社会主义经济理论研究。

城镇建设的过程看,工业化是城镇化的基本动力,城镇化每前进一步,往往离不开工业化的推动。英国是世界上最早开始工业化和城镇化的国家。在工业革命的推动下,英国的城镇化进程十分迅速,曼彻斯特、伯明翰、利物浦等一大批工业城市迅速崛起、成长。德国的鲁尔地区、法国北部地区、美国的大西洋沿岸等地区都是在工业革命中随着资本、工厂、人口向城市的迅速集中,形成的城市密集地区。从发展的速度看,城镇化的高速发展期一般处于工业化加速阶段,即从工业化初期向工业化中期迈进的时期,也就是所谓的“同步城市化”。工业化及所带来的资本扩张成为城镇化发展不可或缺的第一动力,可以说整个城镇化过程就是资本扩大再生产过程在城市地域的体现。

小城镇与大都市的发展要同步进行。在西方发达国家城镇化发展历史上,人们最先注意的是要优先发展大城市。从这一思路延伸下去,城镇化基本经历了从小城市、中等城市、大城市到都市区、大都市区的发展过程。例如在1800年世界著名城市中,多数城市人口规模都比较小。但到2000年,世界100万人口以上的大城市数迅速增加到162座。但由于大城市城区人口过于密集、就业困难、环境恶化、地价房租昂贵、生活质量下降,带来一系列的弊端和问题。在这种情况下,人们开始重新审视城市发展的问題,小城镇的建设引起更多人的关注。于是人们向环境优美、地价房租便宜的郊区或卫星城迁移,出现了人口尤其是大城市市区人口郊区化、大城市外围卫星城镇布局分散化的趋势,也就是所谓的“逆城市化”。逆城市化的倾向主要发生在20世纪50-70年代城镇化水平很高的发达国家。如美国除洛杉矶以外的12个最大城市的市区人口,在1950-1971年间,城市市区人口从2625.3万下降到2552.4万,郊区及卫星城人口则从1463.5万增加到1714.7万^[1]。实际上,逆城镇化不是城镇化的反向运动,而是城镇化发展的一个新阶段,是对小城镇重新审视的结果。这说明小城镇与大城市需要同步发展,若偏离轨道,只重视大城市发展则会危害无穷。

二、国外城镇化发展的模式

城镇化的模式与世界各国经济政治体制、经

济发展及人口、土地资源等条件密切相关。按照政府与市场机制在城镇化进程中的作用、城镇化进程与工业化和经济发展的相互关系,可以概略地将世界城镇化发展概括为以西欧为代表的政府调控下的市场主导型城镇化,以美国为代表的自由放任式城镇化,以拉美和非洲部分国家为代表的受殖民地经济制约的发展中国家城镇化等三种模式^[2]。不同国家、不同的城镇化模式所获取的成功经验和深刻教训,值得我们研究、吸取和借鉴。

政府调控下的市场主导型城镇化。以西欧为代表的发达的市场经济国家,市场机制在这些国家的城市化进程中发挥了主导作用,政府则通过法律、行政和经济手段,引导城镇化健康发展。城镇化与市场化、工业化总体上是一个比较协调互动的关系,是一种同步型城市化。其特点是:工业化与城镇化相互促进。城市化总体来说是近代工业化的产物。近年随着全球经济一体化和竞争的加剧,城市产业结构不断调整和重新分工,城市发展格局显现出新的态势,产业发展与城市发展更加密不可分。其次,政府在城镇化过程中发挥着不可替代的作用。各国在城镇化快速发展过程中都不同程度地遇到了土地、住房、交通、环境和历史文化保护等方面的问题,政府公共政策涉及的范围越来越广。二战后,伦敦向外围的迅速扩展对农业用地产生了巨大的压力。1935年,伦敦郡通过了“绿带开发限制法案”,由伦敦郡政府收购土地作为“绿化隔离带”,引导城市建设开发,减少乡村环境和利益的损害。中央政府成立城乡规划部,规划成为地方政府的法定义务。

在西欧、日本的城镇化发展过程中,与城镇化相关的人口、土地、资本等经济要素能够自由流动和配置,市场机制发挥了主导作用。同时,各国政府强调对市场竞争和社会保障进行必要的国家干预,通过健全法制、制定和实施国家城镇化战略和公共政策,开发建设区域基础设施,改善城市环境,提供公共服务设施,引导城镇化与市场化、工业化互动发展,积极推进区域结构调整,正确应对快速发展的城镇化进程。在此过程中,通过体制机制的不断完善,针对各个特定阶段出现的问題及时调整政府政策,用行政、财税、规划等手段来弥补市场机制的不足。

以美国为代表的自由放任式城镇化。美国是当今世界最发达的资本主义国家,也是市场经济的典型代表,在其城镇化和城市发展的过程中,市场发挥着至关重要的作用。由于美国政治体制决定了城市规划及其管理属于地方性事务,联邦政府调控手段薄弱,政府也没有及时对以资本为导向的城镇化发展加以有效地引导,造成城镇化发展的自由放任,并为此付出了高昂的代价。其突出的表现就是过度郊区化,城市不断向外低密度蔓延,城镇建设无序,空间和社会结构性问题日益突出。由于20世纪上半叶美国城市的快速发展,城市中心交通拥挤、环境恶化、住房紧缺、犯罪率高等问题日益突出,富有家庭离开城市中心的高楼大厦到郊区居住,建造属于自己的独立院落式低层住宅。随着经济的发展和汽车的普及,广大中产阶级和普通居民也追随其后移居到郊区。在城市发展的空间格局上就表现为城市沿公路线不断向外低密度蔓延,城市发展为包含着若干连绵的市、镇的大都市地区。1970年美国郊区人口超过了中心城市的人口,也超过了非都市区的人口。但是美国也为过度郊区化付出了沉重的代价:土地资源浪费严重、经济成本居高不下、生态环境破坏愈演愈烈、资源能源消耗量大以及加剧贫富差距等一系列社会问题。20世纪90年代以来美国的政府官员、学者和普通百姓都开始意识到过度郊区化所带来的灾害,提出了“精明增长”的理念。其主要内容包括强调土地利用的紧凑模式,鼓励以公共交通和步行交通为主的开发模式,混合功能利用土地,保护开放空间和创造舒适的环境,鼓励公共参与,通过限制、保护和协调实现经济、环境和社会的公平。这是针对美国长期以来完全市场经济条件下城市向郊区低密度无序蔓延所带来的社会和环境问题的反馈,是以可持续发展为价值取向、以科学管理为手段、有可操作性的管理理念和管理模式。

受殖民地经济制约的发展中国家城镇化。由于历史传统和现实因素的作用,拉美和加勒比海与非洲大部分国家的城镇化与这些地区的国家长期沦陷为西方列强的殖民地直接相关,具有独特的发展模式。表现为在外来资本主导下的工业化与落后的传统农业经济并存,工业发展落后于城镇化,政府调控乏力,城镇化大起大落。其工业化

发展赶不上城市化进程,属于“过度城市化”。二战前夕,巴西、墨西哥、委内瑞拉、哥伦比亚和秘鲁五个处于半工业经济类型的国家,城镇化率和工业化率大致相等,都在10% - 15%左右。到1960年,工业化比例没有发生太大的变化,仍维持在10% - 15%,而2万人以上城镇人口的比例却增至30% - 50%^[3]。这些地区的城市化道路极其崎岖不平,在乡村居民持续不断地流向城市的过程中,其经济却正在日趋衰落或停滞不前。主要问题是:正规就业水平持续下降,城市贫困人口空前增加。城市必要的基础设施严重短缺。城市环境恶化,贫民窟增多。

拉美、非洲国家的城市发展是典型的过度城市化,城市化水平与西方国家接近,但经济水平是西方国家的1/10 - 1/20,城市发展质量很低。造成这种结果的主要原因,一是城市发展与经济发展阶段脱节。由于拉美国家早期的工业化发展源于宗主国的工业资本输入,政府没有利用好外资发展自身的民族工业。一旦宗主国工业资本撤出,没有本国工业做支撑。二是忽视传统农业的改造与广大农村地区的发展,加剧了城乡差距,导致大量农村人口涌向城市,使城市就业、居住、环境和教育设施不足的问题进一步恶化。

三、国外城镇化发展带给我们的启示

“他山之石,可以攻玉。”人类每一项文明成果都是全人类的共同财富。在可耕地少、人口分布不均、生态环境脆弱等国情条件下,必须吸取外国城镇化发展过程中的教训。一旦出现类似于美国等国的情况,造成耕地减少、环境破坏、资源能源消耗过度,后果则会严重得多。

城镇化进程需要市场与政府共同推动。从国外的经验来看,市场和政府是城镇化进程的双臂,缺一不可。这是因为市场机制对其城镇化进程可以发挥基础性的调节作用,可以说,城镇化的总体格局、规模主要由市场机制调节形成,城乡之间要素的流动也主要由市场机制调节而成的。但是城镇化进程又离不开政府必要的干预和调节。因为一个城市发展的具体格局、模式要由政府科学合理地做出规划,基础性设施建设也由政府来规划和引导,同时政府要为城镇化发展营造良好的政策和法律环境。市场和政府在调控整个城镇体系

的健康有序发展都具有十分重要的意义。

城镇化发展要均衡协调与可持续发展并重。城镇化道路是世界各国发展的必然趋势。要避免英、法、美、日等发达国家在城镇化进程中带来的各种危害,坚持从实际出发考虑问题。土地资源少、耕地更少、人口众多的国情要求我们必须走一条健康的、可持续发展的道路,必须使城市与生态、城市与农村、城镇化与新型工业化之间协调。同时,由于人口众多这一特殊国情,就必须要把城镇化与农业发展的关系作为推进城镇化所涉及的所有关系的首要关系,没有耕地、没有粮食,城镇化很难发展,这就需要我们在指导思想和战略层面上充分认识正确处理城镇化与农业发展关系的重要性,真正把农业放在城镇化推进工作的首位。这也正是国外城镇化典型模式共同的有益经验与启示。

城镇化的不同模式和形态,都有其特定的背景和条件。一个国家的城镇化模式离不开本国的社会经济发展状况、文化传统、价值观念等特殊背

景。这一特殊背景决定了城镇化的基本模式。所以,要正确认识中国在世界城镇化进程中的基本位置,即中国的现实位置仍是发展中国家、低城市水平,城镇化处于刚刚进入加速增长阶段的前期。因此,针对我国人口众多,经济发展不平衡,二元经济结构制约着整个社会经济协调发展的实际,我国的城镇化模式也不会只是一种模式,从总体上说,必须以科学发展观为统领,吸收国际城市化模式的有益经验,坚持统筹城乡发展,全面推进社会主义新农村建设,在经济社会发展的基础上不断推进城镇化进程。

探究国外城镇化发展过程,目的是总结经验、吸取教训,按照中国的国情和时代发展的要求,积极引导我国城镇化的健康发展。机械照搬“一般规律”、盲目套用其他国家的经验,甚至强制推行某种模式,都不符合中国的国情。应依据“五个统筹”系统地展开,并依赖现代城市规划的功能,针对我国城镇化的现状和问题,选择适合我国国情的城镇化道路。

参考文献:

- [1] 湖南统计局. 国外城镇化发展经验对湖南省的启示[J]. 湖南统计局普查中心公报, 2002, (4).
- [2] 朱铁臻. 城市现代化研究[M]. 北京: 红旗出版社, 2002.
- [3] 国家统计局. 中国统计年鉴(1983)[M]. 北京: 中国统计出版社, 1983.

[责任编辑 毕顺堂]

A developmental study of the overseas urbanizations

WANG Xiuling

(School of Business, Hebei Normal University, Shijiazhuang, Hebei 050091, China)

Abstract: As is shown in the developed countries since the early 1980s, urbanization is the universal way of economic development worldwide. However, each country has its own distinct features in developmental rules, motives, and routes, thus forming the different models of the market dominance, laissez-faire, economic control, etc. It is believed that these lessons are considerably helpful to the development of urbanizations in China.

Key words: overseas urbanizations; features; models;