

中国的新城新区建设的正确认识和评价^(*)

○ 刘士林

(上海交通大学 城市科学研究院, 上海 200240)

〔摘 要〕缺乏对新城新区的理论研究,不理解其在城市化进程中的重要作用,就不可能正确认识我国新城新区建设的必要性。缺乏对新城新区的历史研究,不了解历史就容易“跟着感觉走”,也不能对我国新城新区建设做出科学的认识和评价。缺乏全面的数据和科学的经验研究,在现状的概括上比较随意和不严谨,也不能正确认识和把握我国新城新区存在的真正问题及实质。对新城新区成长缺乏耐心和“了解之同情”,忽视了国家在新城新区治理上的探索和建设性努力,也不利于找到真正的“患者”并开出切实有效的药方。

〔关键词〕城市化; 新城新区; 客观评价

一、质疑和否定新城新区的主要观点及数据资料来源

最近一段时间,各种媒体对我国新城新区的质疑和批评不断升级。这些文章和报道主要包括《“造城盛宴”风险大》(《人民日报》2013年8月19日)、《“造城盛宴”:地方新城建设过多、规模过大》(地产中国网2013年8月19日)、《新城建设 几多欢喜几多忧》(中国建筑新闻网2013年8月23日)、《中国144地级市规划建200余新城新区 造城运动引质疑》(《新京报》2013年8月26

作者简介:刘士林(1965—),博士,教授,博士生导师,上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家;上海交通大学先进产业技术研究院智慧城市研究中心主任;上海师范大学都市文化研究中心特约研究员,主要从事美学、文化研究、城市科学研究。

(*)本文系教育部哲学社会科学系列发展报告首批建设项目“中国都市化进程年度报告”(编号:10JBG011)暨上海交通大学“985工程”三期文科专项特色研究基地城市科学研究院的阶段性成果。

曰、《治理造城之风到了必须下猛药的时候了》(《人民日报》2013 年 8 月 28 日)、《解析“造城盛宴”:官员经手百亿项目受益很大》(《中国新闻周刊》2013 年 8 月 28 日)、《造城盛宴背后乱象:新城变鬼城 烂尾泡沫丛生》(中国广播网 2013 年 8 月 28 日)、《“鬼城”来袭:新城新区背后的隐忧》(中国时刻网 2013 年 8 月 29 日)、《新城泛滥绑架地方债务 警惕变相“圈地”》(《新金融观察报》2013 年 9 月 2 日)、《新城建设应避免“合成谬误”》(《中国经济时报》2013 年 9 月 2 日)、《新型城镇化下的产业新城建设思路》(《中国房地产报》2013 年 9 月 3 日)、《造城不是城镇化》(《光明日报》2013 年 10 月 1 日)等,特别是以《人民日报》2013 年 9 月 3 日头版《土地浪费 住房闲置 资金套牢 圈地“造城”虚火当降》及同日视点版《“造城”吹出多少泡沫》为标志,对我国新城新区已形成了舆论的“一边倒”和全盘否定的态势。

这些报道和评论的主要观点可以归结为:

一是质疑新城新区存在的合理性和必要性。认为其主要体现了政府和官员的意志,是“行政的手”取代了“市场的手”,而非出于城市发展的规律和必然性,并大幅增加了地方政府的债务负担。

二是质疑新城新区建设的规模和数量。以 12 个省会城市平均建 4.6 个新城新区、144 个地级市规划建设 200 个新城新区为对象,认为我国新城新区数量过多、建设标准设置较高,超出了城市发展的实际需要和当地财政的承受能力。

三是质疑新城新区建设的目的和意义。认为“政绩工程”和“土地财政”是主要推手或动机,前者包括一些生态城、智慧城、科技城等,主要功能是为地方官员晋升“铺路”,后者主要是拉动地价以获取更多的财政收益,与城市民生关系不大,在拆迁、征地中存在着损害普通百姓权益的情况。

四是全盘否定新城新区的规划与建设。以一些“鬼城”、“空城”为案例,把人气不旺、空置率高、公共设施配套和公共服务滞后、产业集聚程度不高或经济发展乏力,也包括违规占地、安置补偿不合理、政策不到位、群体性事件等完全归罪于新城新区的规划和建设。

这些报道和评论之所以高度一致、声气相求,主要原因有二:首先,在直接的层面上,媒体报道和评论有一共同的数据和资料来源,这就是国家发改委城市和小城镇改革发展中心课题组 2013 年 8 月发布的对全国 12 省区新城新区的调研报告。但这份报告在数据和资料上明显存在两个问题:一是在范围上只涉及 12 省区,所获得的数据与资料有限,不足以概括我国新城新区建设与发展的总体情况,由此得出的“全国新城新区一般黑”是需要商榷的;二是在样本采样上存在较大问题,特别是相关媒体“选择”和“关注”的个案,不仅在行政级别上比较低,主要集中在县域(包括县级市),同时也侧重于中西部、东北地区,这些地区由于行政主导程度深、经济发展焦虑及盲目模仿东部等,其新城新区开发建设并不成功。而据此得出的相关“印象”和“判断”,也不代表我国新城新区建设的真实和主流。其次,在间接的层面上,这与我国当下十分流行的以“城市罪恶而乡村美

好”为元叙事的“逆城市化”观念和思潮密切相关。对新城新区的激烈批评和否定,包括前两年“中国伪城市化”、“大都市伪幸福”等极端论调,以及最近一段时间一些专家把国家城镇化战略片面、狭隘地解读为小城镇甚至是新农村建设,都是如此。这有其客观原因,对刚从农业社会中走出来的很多人,由于还没有学会适应城市中的生存和游戏规则,很难切实地分享到城市化带来的利益,由此产生诸多的不适应和对立情绪,是“逆城市化”在我国广有市场的根源。⁽¹⁾但无论人们情愿与否,城市已成为当代人生存和发展最重要的现实背景。对城市的种种“道德批判”、“辱骂和恐吓”、“在思想、心理和行为上的抵制”,并不是“真正的战斗”,也不足以解决现实问题,所以这种“逆城市化”又是特别需要加以警惕的。就新城新区而言,通过建设新城新区解决城市发展的空间矛盾,是世界各国20世纪以来的普遍选择和基本手段。在西方新城建设中,同样出现过规划滞后、功能单一、公共服务不足、“睡城”、“鬼城”等问题。对此正确的态度和做法是,发现什么问题就解决什么问题,而不应以大批判的方式对新城新区全盘否定。道理很简单,不大规模建设新城新区,何以容纳我国庞大的城市化人口和快速增长的城市经济。在这个意义上,无论是这份报告还是相关报道,由于“逆城市化”观点“先入为主”,所以不可能正确反映和科学评价我国新城新区的现实意义和作用。

二、质疑和否定新城新区思潮的深层问题分析

这些质疑和否定新城新区的言论,尽管在局部或某些区域具有一定的合理性,有助于反思我国新城新区粗放规划和建设的问题及教训。但问题在于,由于在数据材料和观念理论两方面存在的问题,它们并没有“搔到真正的痒处和痛处”。而在“逆城市化”观念和思潮的影响下,一旦“质疑和否定”成为目的本身,而不再是批评和改造现实的手段,这些言论有限的积极意义也就丧失殆尽。概括而言,这些言论主要存在以下几方面的问题:

第一 缺乏对新城新区的理论研究,不理解其在城市化进程中的重要作用,就不可能正确认识我国新城新区建设的必要性。

从城市史的角度看,西方新城建设始于19世纪下半叶,初衷是解决当时伦敦、曼彻斯特、纽约、芝加哥等出现的“城市病”,如人口拥挤、环境污染、贫富差距悬殊等。英国最早的新城理论家和规划师霍华德认为,“城市病”根源于城市中各种要素的过分集聚,提出在城市发展到一定规模后应加以控制,通过建设新城接纳城市的新增人口和经济。⁽²⁾道理很简单,正如芒福德把城市比喻为“容器”⁽³⁾一样,当“容器”内的东西过满时,最根本的解决办法不是“小打小闹”地“挖掘内部潜力”,而是为“装不下的东西”找一个“新容器”。近十年来各地大规模的新城新区建设,和我国城市人口的迅速增长密切相关。2000年,我国城市人口占比为36.09%,至2012年迅速飙升到52.5%,以年均超过1.35%的速度增长。据相关测算,中国城市化率年均增长一个百分点,就需要年新增住房

3—4亿平方米,建设用地1800平方公里。^[4]如此大规模和高速的城市化进程,超过了空间有限、基础设施脆弱的老城区的承载极限。为了缓解老城区人口拥挤、用地紧张、环境恶化等问题,很多城市开始大规模建设新城新区,这完全符合城市化的一般规律和我国城市“爆炸式扩张”的特殊性。因此,我们不能泛泛地谈新城新区“多还是少”,特别是不能与人口总量有限、城市化速度较为均衡的西方国家机械地比较,而应与人口规模、经济增长速度等中国问题与经验结合起来,才能对我国建设新城新区的必要性做出正确的判断。尽管不否认其中有“政绩工程”和“鬼城”问题,但如果全盘否定新城新区建设的合理性和必要性,则是十分荒谬和罔顾事实的。很多新城新区,特别是大城市、东部发达地区,也包括中西部中心或主要城市的新城新区,已成为我国城乡人口就业、经济社会发展和科技创新的主体功能区。相关研究表明,自20世纪80年代以来,中国经济增长有10%是从城市化进程中获得的。^[5]最近有预测指出,快速的城市化有可能使中国GDP的增长重新恢复到9%^[6]的增长率。在其背后,集聚着大量新城市人的新城新区可以说功不可没。相对于空间狭隘、基础设施落后的老城区,新城新区在大规模解决人口居住和就业、在整体上带动和引领城市“创新驱动,转型发展”等方面具有突出优势和关键作用。

第二,缺乏对新城新区的历史研究,不了解历史就容易“跟着感觉走”,也不能对我国新城新区建设做出科学的认识和评价。

从新城新区的发展历程看,从不存在一开始就规划完美、高质量的新城新区。以最早建设新城的英国为例,就先后经历了三代新城的建设过程,其第一代新城又称卫星城,主要功能是疏解与分散中心城的人口和功能,主要类型为居住新城、工业新城、教育新城、科技新城等。后来发现卫星城对中心城过分依赖,造成了居住和工作分离、交通拥堵和通勤成本过大及新城公共设施和服务不足等问题,才开始强调卫星城市的独立性,并逐渐过渡到规划建设相对独立的新城。从规划功能单一的卫星城到相对独立的新城市中心,英国的这个过程大约经历了半个多世纪的时间。我国新城新区建设始于20世纪80年代,早期也主要是功能单一的工业园区、大学园区、科技园区、居住小区等,但在遭遇到通勤成本上扬、公共服务短缺、人气不足等现实问题之后,近年来已纷纷启动向“综合性城市中心”的升级和改造。这和英国新城的历程相似,但在时间上已缩短了二三十年。但不了解历史的相关专家和媒体,却很难有耐心研究和观察这一客观进程,由此导致了一些非理性和不负责任的评价。其中最突出的是“鬼城”说。以被称为中国最大鬼城的“郑东新区”为例,我们2013年暑假在此调研时,发现这里已是车水马龙、人流如梭,甚至是“到处堵车”。据河南省中原经济区办公室的有关同志介绍,河南有一亿多人口,而郑州是省会城市,是农村人口迁移的主要目的地之一,所谓“鬼城”、“空城”根本不存在。前几年之所以“人气不够”,是因为当时公共服务设施配套尚不齐全,随着这两年居住条件和环境的日益完善,郑东新区已成为继二七纪念塔之后的城市新中心。他举例说,和郑东新区前

几年的情况很相似 2002 年前后的浦东晚上也是空无一人。郑东新区的个案符合世界各国新城新区的发展规律,即在新城初建时,由于基础设施不完善、人口和资源的集聚度不够,所以新城总是不如“旧城”热闹,但随着城市基础设施和服务功能的完善,很多问题都会自然而然地解决。而关于“人气”问题,最近一份报告称,新城居民的入住率有一个规律,即“前 12 至 18 个月内的平均入住率为 48%,之后的一年增加 19%,下一年为 15%。”⁽⁷⁾就此而言,判断一个新城新区是否属于“鬼城”,至少要等上三到四年。但相关专家和媒体明显缺乏这份耐心,由此把新城在某些区域、某些阶段必然存在的空置率高、公共服务滞后、产业集聚程度不高等,误判为我国新城新区的整体和本质属性,则明显有悖于新城新区发展的历史规律和中国经验。

第三、缺乏全面的数据和科学的经验研究,在现状的概括上比较随意和不严谨,也不能正确认识和把握我国新城新区存在的真正问题及实质。

以 12 省区的调研为数据案例基础,以先入为主的“逆城市化”为价值判断,将我国新城新区的主流概括为“鬼城”、“空城”,将其主要矛盾描述为“土地浪费”、“住房闲置”、“资金套牢”等,是一个过于随意和不严谨的判断,掩盖了我国新城新区的多样性和深层问题。我们不可否认确有“鬼城”存在,这是中国城市化必须付出的总体代价的一部分。比如鄂尔多斯的康巴什新区,“土地浪费”、“住房闲置”、“资金套牢”等放在它身上很合适。但也要强调,康巴什新区既与新城发展的规律相违背,也不在中国新城新区的“大多数”之列。这是因为,“建设新城新区的前提是老城区人口密度过高、功能过于集聚,超过了城市的承载能力,需要以新城新区来疏散城市人口和功能。但就鄂尔多斯市而言,自组建之日起,其人口密度一直保持在 100 人/平方公里左右,最高峰值只有 102.85 人/平方公里,这与北京、上海等一线城市的人口密度达到 1195 人/平方公里、3631 人/平方公里相比,特别是与北京中心城区的人口密度超过 23000 人/平方公里,上海中心城区最高峰值超过 40000 人/平方公里相比,可以说是小巫见大巫。就此而言,鄂尔多斯市根本不存在人口密度过高、城市功能超负荷的问题,所以说,康巴什新城规划和建设,本就缺乏科学的论证和必要性。”⁽⁸⁾进一步说,康巴什新区尽管以新城新区的名义建设,但与那些人满为患的城市不同,康巴什新区根本没有必要建设,所以它最后变成“鬼城”,受到客观规律的惩罚是必然的。

由此可知,研究我国的新城新区,最重要的是把真正符合城市化需要的“新城新区”与各种“徒有虚名”、“文不对题”的“伪新城新区”区别开。这就需要做两方面的准备工作,一是把握我国新城新区的整体发展情况,二是具体问题具体分析,避免笼统化、简单化和粗暴化。据上海交通大学城市科学研究院的《全国新城新区数据库》及相关研究,尽管各地新城新区规划和建设差别很大,但在整体上仍可归纳出几个特点:首先,从数量和面积的综合分析看,建设新城新区面积最大的北京,数量只有 1 个,全国最少但建设水平很高;一些中西部省份则存在着规模小、数量多、基础设施配置不到位、建设效益低等问题,应成为落实《国

家“十二五”规划纲要》“规范新城新区建设”的重点。这与相关媒体的报道与评价也是一致的。如果把“鬼城”限定在这些地区,则是比较符合客观实际的。其次,从建设面积和分期看,20世纪80年代新城新区建设占总数量的2%,总面积的2.5%;20世纪90年代占总数量的25%,总面积的21.9%;2000年至2011年占总数量的73%,总面积的75.6%。由此可知,2000年以后是我国新城新区建设的高潮期,行政干预的色彩比较浓厚,一些省份定指标、图政绩等问题也较突出。最近两年,《国家“十二五”规划纲要》提出“规范新城新区建设”,国家发改委也已暂停新城新区规划的审批。所以说,实际上大规模的“造城运动”已经处于“强弩之末”,而不是相关专家和媒体预言的“山雨欲来”。现在的主要任务不是对“政绩工程”、“人气不足”的“深揭猛批”,而应重点考虑如何解决前十年由于粗放规划与建设而产生的后遗症,以及通过创意和创造性的解决方案推进已有新城新区的升级换代。再次,从规划和功能的角度看,在纵向上,2000年以前建设的多为经济功能主导的产业区、工业园、开发区等,2000年以后具有综合功能的新城建设开始大规模兴起,所以现在大谈“睡城”、“产城结合”、“城市规划应先有‘市’再有‘城’”^[9]等,明显落后于城市发展的步伐;在横向上,东部地区新城新区的开发管理模式更加多元化,中西部地区的新城新区则较为单一。特别要强调的是,新城新区面积与城市GDP之间并不成正比,这说明影响我国新城新区建设的因素相当复杂,简单地归结为经济主导或GDP驱动也是不符合事实的。最后,从发展趋势上看,地级市及以上的新城新区建设已经趋缓,“未雨绸缪”,在当下真正需要警惕的是发达地区县级市的新城新区建设大潮。如果真如相关专家和媒体所说“治理造城之风到了必须下猛药的时候”,那首先也要找准、锁定具体的对象和目标,而不是“不分青红皂白、各打三十大板”。我们认为,在当下和未来一段时期内,应以县域的新城新区为监管重点,这不仅因为它们正在成为我国新城新区规划建设的主阵地,同时也因为它们更缺乏规范和约束机制,并容易受到投资商和相关利益集团操纵。问题之所以十分复杂,是因为中国城市化进程速度太快、影响因素和关系矛盾众多,对此只能以分层次、分阶段、分区域的理论框架去观察和研究,否则就很难切中肯綮并得出客观的评价。

第四,对新城新区成长缺乏耐心和“了解之同情”,忽视了国家在新城新区治理上的探索和建设性努力,不利于找到真正的“患者”并开出切实有效的药方。

新城新区建设往往出于现实的急需和倒逼,在很大程度上属于“权宜之计”,在规划上不够长远、在建设上顾此失彼乃至在管理上的滞后和脱节,均具有一定的现实合理性。对于很多问题,也应该以“成长”的眼光看,就像允许一个年轻人犯错误、走弯路一样。二次世界大战后,美国、加拿大都曾一度放任新城建设与开发,并导致了城市畸形蔓延及诸多后遗症。在经历了半个世纪之后,美国联邦政府才开始反思和检讨新城建设,成立了相应的管理机构,并于1968年制定出《美国“新城”政策》。与之相似,我国新城新区建设高潮是在2000年

以后,这一年中国城市人口超过了三分之一,城市化开始进入快车道,快速增长的城市人口和经济,是我国新城新区开发出现粗放规划和建设、甚至有失控之虞的根源。但对其出现的问题并非“无人察觉和过问”。早在2003年至2006年间,国家发展和改革委员会等部门曾联手对全国开发区进行清理整顿,在数量上,由原来的6866个减少到1568个,在规划面积上,也从3.86万平方公里压缩到9949平方公里,使我国早期的新城新区建设乱象得到一定程度的遏制和规范。^[10]在城市建设用地上也是如此。美国直到20世纪90年代以后,才开始对土地开发活动加以严格管制和约束,提出精明增长计划,目的是提高城市空间增长的综合效益。我国从2010年开始,《国家“十二五”规划纲要》明确提出“合理确定城市开发边界,规范新城新区建设”,十八大报告则提出“加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局”。这表明,新城新区和城市空间开发问题并不始于今日,也是我国政府一直在关注和努力解决的问题。更重要的是,在国家越来越严格的土地管控政策调控下,很多城市正在放弃“跑马圈地”和“大兴土木”的发展思路,将重点转移到如何盘活过去圈占及开发效率低下的建设用地,如浙江嘉兴市等在探索土地二次开发方面都取得了一些有益的经验。

我们为新城新区辩护,不是要否认目前存在的问题和矛盾,而是为了发现被焦虑心态和鲁莽言行遮蔽了的真正问题和深层矛盾。对新城新区不加区分一概否定,不利于发现问题和解决问题。具体说来,我国新城新区应重点整治的问题是:1. 未批先建。如近期的河南西平的南工业区、广州最大的保障房项目、浙江平湖新华公园等。2. 少批多占。如江苏高邮开发区、南通通州区高新开发区及广东德庆陶瓷工业城等。3. 越权审批。如广州大学城、南京大学城等都属此类。4. 以租代征。在云南石林、山东淄博、安徽南陵等地,以租代征现象目前十分突出。5. 借壳建设。一些在整治中被撤销的开发区,仍在借具有合法身份开发区的“壳”继续招商和建设。6. 人均面积超标。我国城市人均建设用地上限为100平方米/人。但据国土资源部2006年发布的统计数据,我国人均建设用地已超过130平方米/人,远高于发达国家人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平。以上这些案例和问题,既是我国新城新区建设存在的主要病症,也是在当下急需应对和处理的具体对象。把精力和思考更多地放到这些具体层面,不仅有助于找到“真正的患者”和“深层的病因”,探索、寻求规范和治理新城新区的策略与技术,同时也有助于端正思想和摆平心态,使城市研究和传播在客观基础上发挥出建设性的正能量。

三、关于我国新城新区规范与建设的对策和建议

与旧城区改造“今日格一物,明日格一物”的“小打小闹”相比,新城新区建设在解决城市空间矛盾上具有彻底、根本和综合性等优势,符合我国城市化进程“体量大”、“速度快”、“关系错综复杂”的规律和特点,如同我国尽管城市化水

平低、农业负担大,但仍然要选择“以大城市为依托”的新型城镇化道路一样,我国城市化在空间路径上必须要走新城新区建设之路,是不容质疑和否定的。问题很显然,我国大规模、高速度、集中化的城市化特点,必然要以更大范围的城市空间为物质载体,所以,对新城新区不存在需要不需要的問題,而是如何规划和建设出一批高质量、精明增长和智慧化的新城新区。这是对我国新城新区应有的正确态度和理性判断。针对当下的问题,提出建议如下:

首先,在科学理论研究和全部真实数据的基础上,研制和发布权威性的《中国新城新区发展报告》,为国家的科学决策和大众的理性认知提供基础性的数据和资料。其重点包括三方面:一是建构符合我国国情的《新城新区评价指标体系》,为客观评价新城新区提供理论指导和技术标准;二是建立健全《中国新城新区数据库》,为总体把握新城新区提供全面和第一手的数据资料;三是在第一手数据和评价标准的基础上,对新城新区的实际建设情况和问题进行科学评估和分析,形成全面、客观、理性的《中国新城新区发展报告》,为国家相关决策提供真实可靠的参考,为学术研究提供第一手的数据资料,为媒体和大众提供可征信的信息资源服务。

其次,在应用研究和规范管理的层面上,研究和出台专家版《中国新城新区规范管理办法》,为国家规范新城新区政策的落地及地方政府的实际操作提供客观理性的参照。其重点包括三方面:一是针对我国城市层级复杂、区域差别大的现状,结合我国主体功能区规划和相关城镇化规划,按照建设、限制建设和不建设的基本原则,形成《中国新城新区建设总体规划纲要》,宏观指导和约束我国新城新区的规划和建设;二是对已规划、建设的新城新区及其具体问题开展大规模调研,根据《国家“十二五”规划纲要》的规范治理要求,结合我国新城新区在类型、模式和阶段性的差异,出台《中国新城新区建设与规范详规》,改变笼统和粗放式的审批与管理模式,实现“对症下药”和“分类指导”。三是在《总体规划纲要》和《详规》的基础上,制定《新城新区治理和规范办法》,从具体的新城新区或新城新区的具体问题入手,出台有明确指向性和针对性的管理办法和政策,该撤并的撤并,该规划的规划,不断解决现实中的问题和矛盾,推进我国新城新区走上良性发展之路。

再次,以开展城市理论教育启蒙和科学知识普及为中心,改造目前全民性过于急躁和偏激的城市化态度和言行,使新城新区在获得更多现实资源的同时,也能有一个良好的社会与舆论环境。其重点是要清理“理论上的逆城市化”和“新闻报道的后现代化”。前者与学术理论界在知识谱系和价值观念上带有“乡土”色彩、反对和敌视“城市”密切相关,总是习惯于为城市发展的矛盾和困境找一个承担一切责任的“替罪羊”。但实际上,比质疑和否定更重要的是探索正确的理论体系与指导方针、具体的建设性方案和战略模式。后者与一些媒体缺乏理性和不负责任、一味追求“吸引眼球”和“广告效应”密切相关,严重扰乱了人们对新城新区应有的理性认识和正确判断。对此我们应提倡更负责任的学术研究

和更客观公正的新闻报道。当今世界是城市世界,需要整个民族学习和了解城市发展的规律和特点,逐渐培育应有的正确观念和价值态度,由此可知,中国城镇化最重要的是人的问题,特别是人的理性意识和文化价值问题,“城市启蒙”已成为我们民族在当下最需要的理论探索和文化自觉,^{〔11〕}以应对现实的挑战和把握未来的机遇。

我国新城新区目前存在的问题和矛盾,在西方曾不同程度地出现过,符合世界新城新区发展和演化的普遍规律和特点,由此应形成两点基本共识:一是建设新城的现实需要和必要性无须置疑,新城新区改变了中国城市化进程在空间上的“穷过渡”思维与发展模式,现在面临的主要问题不是“要不要”,而是如何改变“发展不足”和“发展不全面”的现状。二是整个民族对新城新区都应有耐心和“了解之同情”,新城新区发展必然是一个曲折的进程,基于我国人口众多、资源不足的城市化基本国情,其复杂性和艰巨性也会超过西方和拉美,对此我们既需要有足够的耐心,对其发展进程的艰难不易做到“知人论世”,宽容探索中的失败并承担必须付出的代价,同时也要有足够的信心,相信改革开放的中国已储备和蓄积了足够的物质条件与经验智慧,有能力解决我国城市化面临的各种矛盾和问题。

注释:

- 〔1〕刘士林《2011 中国都市化进程报告》,上海交通大学出版社,2011 年,第 14—15 页。
- 〔2〕Ebenezer Howard. Garden Cities of Tomorrow. London: S. Sonnenschein & Co., Ltd. 1902.
- 〔3〕〔美〕刘易斯·芒福德《城市发展史——起源、演变和前景》,宋俊岭、倪文彦译,中国建筑工业出版社,2005 年,第 33 页。
- 〔4〕饶及人《中西文化谈 21 世纪中国城市的规划战略》,新浪网,2006 年 8 月 10 日。
- 〔5〕中国社会科学院青年人文社会科学研究中心《中国百姓蓝皮书》,《北京青年报》2002 年 9 月 2 日。
- 〔6〕《中央经济工作会议渐近 新城镇化或出配套政策》,东方财富网,2012 年 12 月 14 日。
- 〔7〕《“鬼城”,没渲染得那么可怕》,《环球时报》2013 年 9 月 26 日第 6 版。
- 〔8〕刘新静《警惕“鬼城”现象》,《光明日报》2013 年 7 月 4 日。
- 〔9〕“必须先有‘市’,再有‘城’”,(见《造城不是城镇化》,《光明日报》2013 年 10 月 1 日)是近期一个非常流行的观点,但这个观点本身就是偏颇和极端的。这既不能概括西方城市发展的普遍规律,因为只有商业型城市才符合“先有‘市’,再有‘城’”,同时与中国城市发展的一般规律更是大相径庭,因为“中国古代城市一般是先有行政设置、制城,而后逐步发展繁荣”。傅崇兰等《中国城市发展史》,社会科学文献出版社,2009 年,第 145 页。
- 〔10〕《全国开发区数量和面积减少七成多》,《人民日报》2007 年 9 月 18 日。
- 〔11〕刘士林等《城市科学理论建构与中国都市化进程》,《南通大学学报》2013 年第 2 期。

(责任编辑:书 缘)