

中国城镇化进程中的“城市病”及其治理

向春玲

(中共中央党校 科社部, 北京 100091)

摘要: 城镇化是一个集经济、社会、文化和生态多个系统于一体的现代化过程。在这个过程中,如果出现经济社会生态发展不协调的现象,就会在城镇化发展的某些阶段出现“城市病”。文章描述了我国当前城镇化进程中出现的城市人口膨胀、交通拥挤、房价高企、城市就业难、教育医疗贵、城市环境污染等问题形成的“城市病”现象;分析了产生“城市病”的原因有城乡差距和城乡空间布局问题、城市发展单方面追求GDP增长而忽视民生的改善,城镇化的制度建设滞后城镇化发展,城镇化发展忽视生态环境保护等问题。文本指出医治“城市病”必须坚持以人为本的科学理念,以新型城镇化发展和科学的城市规划减少“城市病”,以制度改革和城市体系的协调发展克服“城市病”,以有效的生态环境保护措施医治“城市病”。

关键词: 城镇化; 城市病; 城市化; 城市体系

中图分类号: C91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2014)02-0045-09

“城市病”是指在一国城市化发展的某个阶段,因城镇化进程的加快和经济、社会、生态发展不协调所导致的对城市整体发展和城市生活的负面效应。城镇化是一个涉及到经济、社会、生态环境等多方面的综合性现象,因此,“城市病”表现在三个方面:第一,城市的经济病。如城镇化发展缺乏产业支撑,因此出现就业岗位不足而引发的失业、贫困以及城市经济不发达导致政府对城市基础设施投入不足等等;第二,城市的社会病。面对大量人口的涌入,政府没有采取必要的宏观调控和有效的城市社会治理措施,因而出现了交通拥堵、环境恶化、人口大量失业、住房紧张以及由此导致的越轨和犯罪的出现,严重地影响城市的健康发展;第三,城市生态病。当城市人口经济社会活动超过城市人口承载力的极限,城市的公共绿地、水资源、各种能源资源紧缺,环境污染等生态病出现,将加剧“城市病”的蔓延,城市不再成为人类宜居的生活空间。

一、中国城镇化快速发展中的“城市病”

(一)城市人口膨胀

在中国城镇化进程中,一些大城市,人口数量剧增,密度过高。例如根据国务院 2003 年批复的《北京城市总体规划(2004~2020 年)》,到 2020 年,北京总人口规模规划控制在 1800 万左右。然而,2010 年 11 月进行的第六次人口普查数据显示,北京市常住人口达到 1961.2 万人,挑战北京市资源承载极限。2012 年末,北京常住人口已达 2069.3 万人,其中,在京居住半年以上的外来人口达到 773.8 万人^[1]。《2011 年北京社会建设分析报告》指出,北京“城六区”人口密度为每平方公里 7837 人,超过了世界上以人口密集著称的大伦敦和东京。在首都功能核心区,人口密度更高达每平方公里 2.2 万人^[2]。北京社会建设在“十二五”期间不可避免地会遇到一些难题,人口问题是北

收稿日期: 2013-11-17

基金项目: 本文系国家开发银行资助中共中央党校重点课题“中国特色城镇化重大理论与现实问题研究”(DxzD201009)的阶段性成果。

作者简介: 向春玲, 中共中央党校科社部教授, 博士生导师。

『国家治理体系与治理能
力现代化』特别策划

向春玲 / 中国城镇化进程中的『城市病』及其治理

京最大的问题之一。而北京面临的能源、交通、就医、就学、就业、居住、治安等突出问题,无不与人口规模、结构、分布及人口管理密切相关。

(二)城市房价高企

住房制度改革以来,我国城镇住宅建设投资规模不断扩大,人均住宅面积快速增加。从 1998 年到 2009 年,城市人均住宅建筑面积从 18.7 平方米增加到 30 平方米,年均增长 1.02 平方米。2009 年,我国居民的住房自有率达到 80% 以上,从总体上来讲,中国已经告别了住房短缺的时代。但是,2000 年以来,随着我国城镇化进程加快、城市外来人口增加,对城市住房的刚性需求不断上升。然而城市土地资源紧张,住房的供需矛盾十分突出,房价不断上升。2006—2009 年,北京、天津、上海、杭州、广州、深圳等地,住房价格都过快上涨。2010 年,全国 70 个大中城市房屋销售价格平均涨幅高达 13.67%,远远高于城镇居民人均可支配收入 7.8% 的增长速度^[3],这就导致大量居民购置新房支付能力偏弱。近几年来,大城市新增城市人口住房难已经成为中国大城市的重大民生问题。

(三)城市交通拥挤

随着我国经济社会发展水平的提高,城镇化进程的加快,城市交通越来越繁忙,城市道路负荷日益加重,交通拥挤、道路堵塞、行车混乱等问题已经成为影响我国城市健康发展的“城市病”之一。全国 655 个城市中,约有 2/3 的城市交通在高峰时段出现拥堵,一线城市交通拥堵十分严重。据了解,目前北京的交通拥堵时间已经从 2008 年的每天平均 3.5 小时增加到现在的 5 小时,汽车平均时速仅为 15 公里^[4]。而且拥堵现象从一线城市向二、三线城市逐渐蔓延。交通拥挤造成人们出行成本上升,效率低下,由此带来人们心理焦虑、烦躁,还会引发更多的交通事故,造成经济损失日益增大。同时,交通拥堵过程中频繁的变速加重了城市的空气污染,严重威胁城市居民的身体健康。

(四)城市贫困问题

根据数据显示,目前中国城镇人均年收入在 7500—8500 元之间的贫困人口大约为 5320 万人^[5]。中国城镇化快速发展没有出现西方社会意义上的住房、卫生条件差、贫困人口拥挤居住、社会治安事件不断爆发的“贫民窟”,这确实是一个奇迹。但是

由于户籍制度和土地制度的限制,一些大城市外来的农民在城市工作、挣钱,家在农村,收入低,买不起房和租不起好房子住,前些年他们大多生活在城市里简陋的“棚户区”、“城中村”等临时住所。近几年,在城市政府加大对城中村和棚户区的拆迁改造的背景下,城市的农民工大多生活在雇主提供的宿舍、集体的工棚或与人合租城市居民的房屋、地下室等。

(五)城市失业问题

就业困难也是城市病之一,它不仅是经济问题,也是重要的社会问题。从 1997 年到 2011 年,登记失业率从 3.1% 上升到 4.1%,2011 年相当于 1997 年的 1.32 倍;失业人数也在迅速增加,从 1997 年到 2011 年 7 月,登记失业人数从 576 万上升到 908 万,2011 年相当于 1997 年的 1.57 倍。当然,登记失业率没有包括进城农民工的失业人数,不能很全面地反映我国真实的失业状况。由于放弃土地的农民缺乏相应的文化知识和城市产业升级需要的专业技能,他们只能干一些出卖劳动力的粗活,因此在城市产业结构调整 and 升级过程中,他们经常是城市失业群体的主体。特别是 2008 年全球性的金融危机,加重了农民工的失业问题,也加剧了城镇的失业问题^[5]。

(六)城市看病难问题

随着城市人口激增,以及富裕起来的农民遇到疑难病症也纷纷涌入大城市的骨干医院就医,大城市看病难、看病贵问题显得越来越突出。据了解,由于大批外来人员涌入深圳,深圳市的医疗资源严重不足。按 2008 年底深圳市实际管理人口 1269 万计算,该市每千人拥有床位数 1.66 张,低于全国同期 3.20 张的水平,每千人口执业(助理)医师 1.64 人,仅与全国平均水平(1.62 人)持平,这两项指标都排在全国副省级城市的最末位^[6]。在市场机制失灵的情况下,如何加大对医疗卫生事业的投入和合理分布城乡医疗资源,对“大医院看小病”^[7]的不合理流向进行有效的调控,这将考量政府调控政策的能力。

(七)城市上学难问题

2000 年以来,城镇化进程加快,进城打工的农民越来越多,他们在城里组建家庭、生儿育女,逐渐长大的孩子需要在城市上学。调研结果显示,在北京接受义务教育的来京务工人员随迁子女已由 2000

年的9万人增长到2009年的41.8万人,占学生总数的40%^[8]。但是,由于城市教育资源配置的问题和户籍问题等原因,这些农民工子女不能跟住在同一个城市的孩子一样享受良好的教育。以北京为例,尽管目前已经在政策层面上为农民工子弟提供了在城市就学的通道,但这个通道并不畅通。继“农民工返乡潮”沸腾后,中、小学生“返乡潮”开始暗流涌动^[9]。

(八)城市环境污染严重

由于我国多年来粗放式的发展模式、产业结构的转型、城镇化的快速发展、国际污染的进入等等原因,中国城市污染问题也日益严重。从水资源来看,全国655个城市中现在有近400个城市缺水,其中约200个城市严重缺水^[10];随着城市汽车的增加,城市大气污染60%—70%源于汽车尾气排放^[11];同时,城市的工业生产、建筑、餐饮、日常生活会产生大量的固体废物污染;城市生活垃圾以每年约10%的速度增长,但大多数垃圾只能简易填埋,北京、广州等地一度出现“垃圾围城”现象^[4]。近年来,由于我国工业发展导致能源消耗巨大,城市机动车保有量剧增,住房新建、扩建和改建数量增多,2013年,我国华北平原、黄淮、江淮、江汉、江南、华南北部等地区多个城市出现严重的雾霾天气。城市的环境污染如果不尽快加以改善,将会降低城市居民生活的质量,引起社会矛盾的出现。

(九)城市社会安全弱化

社会安全弱化是指违法乱纪行为给城市居民社会安全感所带来的负面影响。2009年,中心城市万人刑事案件立案数量高达74.4件/万人。特大城市为26.4件/万人,中小城市为27.9件/万人^[12]。中心城市与特大城市刑事案件高发的重要原因是市场化和城镇化的发展,人口规模不断增大,人口流动性强,对城市人口精细化治理和人性化服务不到位。同时,也没有建立健全全方位监控犯罪行为的系统;中小城市则由于社会安全网络建设投入力度有限,同样不容易监控与侦破刑事案件。刑事犯罪行为会对城市居民社会安全感产生重大负面影响,导致其社会安全感弱化,影响城镇居民的幸福感^[12]。

(十)城市诚信道德问题凸显

近年来,三鹿“毒奶粉”事件、“瘦肉精”事件、“染色馒头”事件、学历“造假门”等等使得各个领域

诚信危机现象愈演愈烈。诚信缺失加大了社会运转成本,严重影响国家的政治、经济和文化建设,阻碍社会文明的进步和发展,造成国家形象的缺损和公信力的下降。甚至造成道德的缺失和沦丧,搅乱人们判断是非的标准,影响良好人际关系的建立,严重污染社会环境^[13]。

二、“城市病”形成的原因分析

城市病产生的原因,不是单纯地在单一的子系统内可以找到的,必须在城镇化发展的阶段性规律和城镇化发展的方方面面去寻找原因。“城市病”发生的共性是经济社会生态发展的不协调造成的,但是不同国家的“城市病”都有各自的特点,我国“城市病”还带有比较典型的中国特点。

(一)“城市病”是伴随城镇化发展而出现的一种必然现象

随着城镇化的发展,“城市病”呈现出一定的规律性,可以分为隐性“城市病”阶段、显性“城市病”阶段、暴发“城市病”阶段和“城市病”康复阶段^[14]。第一,隐性“城市病”阶段。城镇化水平在10%—30%的初级缓慢阶段,农业经济依然占主导地位,城市工业发展的资金短缺,城镇化的动力不足,城市规模小、数量少,而且城市系统简单、功能比较单一,“城市病”处于隐性状态。第二阶段,显性“城市病”阶段。城市化水平在30%—50%的加速发展阶段,城市人口急剧上升,城市数量急剧增加,城市规模急剧扩大,对城市系统和城市功能的需要日益复杂。在此背景下,起步阶段的城市系统与功能已越来越不适应城市人口增加和城市规模扩张的需要,以交通拥挤、住房紧张、基础设施严重不足为病症的“城市病”显现出来。同时由于各城市治理者还是把精力和目标放在经济建设上,忽视了社会效益和生态效益,城市居民的民生需求和环境污染也日渐显现。第三阶段,“城市病”的暴发阶段。城镇化水平在50%—70%的加速发展阶段,也是城镇化的基本实现阶段。这是城镇化的一个革命性的阶段,它标志着传统的农村社会开始转变为一个现代的城市社会。在此阶段中,城市产业结构发生了革命性的转型,城镇规模继续扩大,城市数量仍在增加,城市系统与职能由单一化向趋复杂化和多样化完善和转化。然

而,在这一社会性的变革中,政府治理者对城市和人口的治理观念、方式、手段均还停留在传统社会;被治理者的思想、观念、行为方式等也基本上习惯于传统的治理方式。从城市发展的效益来看,由于整个社会的经济实力还不强大,且全社会的目标都集中在经济效益上,在此阶段人们尚不愿意付出一定的经济效益代价来实现必要的生态效益和社会效益,政府对资源和环境的宏观调控能力脆弱,因此治理者面对许多新问题束手无策,而被治理者则面对治理者的治理无方而无可奈何,由此双方往往发生冲突,从而使“城市病”全面爆发。第四,“城市病”的康复阶段,也是城市化的完成阶段。城镇化水平达到70%以上,第三产业成为城市化的主要后续动力,城镇化主要表现为内涵提高,即城市现代化。随着城市功能的完善,城市系统开始进入良性循环。同时大、中、小各类城市协调发展,地区间的不平衡大大缓解,城市间的交流日益频繁,从而增强了城市的辐射力,人口不再向大城市和特大城市积聚,城镇的空间形态逐步形成相互交叉渗透的“网状”结构,城乡之间的界限完全消除。正是由于城市系统的良性循环和城乡界限的消除,从而使“城市病”得以康复^[14]。

(二) 城市病是城乡差距和城市结构体系不完善造成的

“城市病”影响城市发展的质量和城市化的完善程度,其改善却依赖于城市政府对经济事务的宏观调控能力和社会公共事务的治理能力,而当前转型期存在的体制机制等种种约束因素使得中国不少大中城市的“城市病”得不到有效及时的治理,进而造成其蔓延^[15]。

1. 城乡差距过大

农村人向大城市迁移、西部人向东部大城市迁移是中国改革开放以来两大移民走向。究其原因是城乡发展差距、东西部发展差距导致的。相对于第二、第三产业而言,农业是一个比较利益较低的弱质产业,要受到市场和自然因素的双重限制。由于比较利益的驱动,农业内部的资本、劳动力等生产要素,必然要在非农部门外在拉力和农业部门内在推力的双重作用下,流向非农部门。在我国,城乡之间除了产业之间的差异,还有居民收入方面的差异、社会事业发展和文化生活方面的差异。如城市

拥有比农村要好得多的基础设施和社会保障、公共卫生服务体系,拥有从基础教育到高等教育较为完备的教育系统和舒适的工作及丰富多彩的文化生活等。由于我国的城镇化没有能够自然地走向城乡一体化,城乡之间没有能够实现高度的融合,城乡的资源没有实现自由流动,导致城乡差距越来越大,按照比较利益的原则,人们会自然而然地为追求更高的收入和更好的生活而涌向大城市。

2. 城市内部空间结构不合理

空间布局,是决定城市发展潜力和发展持续性的重要因素。包括两个方面,一是大城市自身内部的空间布局,二是大城市所处区域城市体系的空间布局。大城市自身内部空间布局是通过城市规划来完成的。合理的城市规划和空间结构不仅可以改善环境、有利低碳,还可以扩大城市容量,有利于人口、经济增长。然而长期以来,我国城市治理者对城市规划的作用认识不够,规划意识差,规划滞后于城市建设;即使认识到规划的重要性,由于缺乏经验,特别是缺乏科学发展的理念,规划更多考虑的是城市的经济效益,忽视城市发展的社会效益和宜居等生态效益,注重短期效益,忽视长远效益;即使有了科学的城市规划,但在规划实施过程中,行政干预规划、人为影响规划的现象比较普遍,从而肢解了城市规划集中统一治理权,削弱了规划的权威。在城市的规划上,没有合理进行产业布局,资本密集型、技术密集型产业集中在大城市,劳动密集型产业也集中在大城市,大城市周围没有卫星城来分散城市压力。

3. 城市外部空间体系不完善

城市体系是在一定区域范围内,以中心城市为核心,各种不同性质、规模和类型的城市相互联系、相互作用的城市群体组织,是一定地域范围内,相互关联,起各种职能作用的不同等级城镇的空间布局总况,是区域社会经济发展到一定阶段的产物,是城市带动区域最有效的组织形式^[3]。从城市所在区域城市体系的空间结构来看,如果一个地区的城市体系发育比较成熟,大、中、小不同阶层等级和空间网络分布结构比较合理,各城市相互依存,各司其职,彼此之间的福利差异比较小,就不易产生“城市病”^[16]。相反,如果城市体系发育不成熟,特大城市功能高度集中,而周边中小城镇功能很不健全,从

推动经济发展和提高效益来看,特大城市有许多优势,也正因如此,人、财、物等生产力要素不断向城市集聚,导致城市规模越来越大,各种“城市病”随之产生。

我国在 20 世纪 90 年代中期以前,城市发展政策是“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”。这一发展方针,抑制了大城市的发展,但是,东部沿海一些城市凭借得天独厚的条件和市场经济的推动实现了优先发展。2000 年之后,我国城镇化发展方针有了调整,“大中小城市 and 中小城镇协调发展”的思路取代了“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”的方针。但是由于大城市积聚了政治、经济、科技、文化等方面的资源,产业规模大,现代化程度高,吸纳就业人口量大,基础设施相对完备,所以吸引着全国各地各方面的人才和劳动力资源蜂拥而来;而众多小城市和小城镇却缺乏产业支撑,经济发展动力不足,基础设施落后,公共服务缺乏,中小城市和小城镇集聚人口的功能明显不足,导致人口向大城市持续性的流动。

(三)城市追求“GDP”速度的增长,忽视以人为本的发展

“当前在我国的城市规划和城市管理领域,理想和现实最大的矛盾就是资源承载力与‘唯 GDP 论’的冲突”^[14]。长期以来,GDP 是我国评价考核城市发展的重要指标,也是考核城市管理者工作成绩的重要指标,“唯 GDP 论”直接导致城市发展走上规模扩张之路。城市的规模已经成为一些地方政府显示政绩的亮点,如果城市无限地蔓延开发下去,每一个城市都往外扩张,“饼”会摊得越来越大。这种方式虽然不是导致“城市病”的唯一因素,但是它肯定对加速“城市病”起到很大的作用。城市有两个基本功能,一个是经济功能,另一个则是生活功能。如果过分看重经济功能,那所有的行为都是围绕 GDP,怎么赚钱怎么做。在一味单纯追求发展的前提下,城市的生活功能就会被忽视。迅速扩大的城市规模导致基本农田逐年减少,房子越建越多。我国有某些城市,为了招商引资,不惜一切代价。一些城市污染企业的存在而当地政府疏于管理,其主要原因就是这些企业是当地政府的纳税大户,带动 GDP 的增长。实际上,经济的发展是为了改善生活,但如果过分强调经济发展,居民的生活质量同样要受到影响。

(四)城镇化的制度建设滞后于城镇化发展

城镇化作为伴随经济社会增长和结构变迁而出现的社会现象,同样与制度安排及其变迁密切相关。有利于城镇化的政策或制度安排会促进城镇化的发展,如果缺乏有效率的或提供不利于生产要素聚集的制度安排,则会阻滞城镇化的正常发展。我国从建国以后到改革开放以前,严格的户籍制度、劳动就业制度、粮食供应制度、住房医疗以及其它福利制度限制了农村人口向城市的自由流动,造成城市与农村长期处于分割状态,客观来看,阻碍了我国城镇化的进程。目前,国家正在进行的户籍制度、劳动就业制度等方面的改革,但是,影响城镇化发展的根本制度——户籍制度还没有完全改变,导致进城农民“半城市化”状态。所谓的“半城市化”是特指中国城镇化进程中的一种现象:农村人口向城市人口转化过程中的一种不完整状态。其表现为,农民已经离开乡村到城市就业与生活,但他们在劳动报酬、子女教育、社会保障、住房等许多方面并不能与城市居民享有同等待遇,在城市没有选举权和被选举权等政治权利,不能真正融入城市社会^[17]。当前,对中国城镇化影响力最大、最直接的制度主要有户籍制度、土地制度和社会保障制度。

(五)城镇化忽视对生态环境的保护

城镇化是在工业化的基础上产生、发展的,而工业化是以对自然资源的大量消耗为前提的。因此,随着工业化和城镇化进程的加快,对自然资源的过度开发就成为一个非常突出的世界性问题,从而带来了对生态环境的严重破坏。例如对土地资源、森林资源的过度开发和破坏,对淡水资源的严重污染和浪费、城市噪音、空气污染的日益泛滥,特大城市的人口过度拥挤带来的交通、住宅等问题。因此,如何适度开发自然资源,实现城镇化与生态环境保护协调发展,是一个世界性的难题。20 世纪 70 年代在西方发达国家出现了逆城市化现象,城市市区人口向郊区迁移,大城市人口向卫星城迁移的倾向。造成逆城市化的原因主要有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,引起人口向环境优美、地价房租便宜的郊区或卫星城迁移^[18]。近两年来,在我国出现“逃离北上广”现象,实际上是一些年青的群体在北京、上海、广州等一线城市打拼数年后,重新选择到二、

三线城市发展的现象,实际上是对高房价、高污染、低收入、交通拥堵大城市和特大城市的抛弃,也带有逆城市化的性质;近两年,北京等特大城市出现了一些城里人在城市郊区租赁农庄小院、享受城外郊区新鲜空气的田园生活的现象,也是逆城市化的表现。所以说,一个适度的健康的城镇化,必须保持人类生产活动与城市环境承载力之间的协调关系。

三、治理“城市病”继续蔓延的对策

“城市病”是城镇化过程中出现的必然现象,是城镇化发展过程中的问题,快速城镇化过程必然伴随有“城市病”。但是,“城市病”并非不可治理,随着城镇化的继续推进,随着城市居民需求的不断上升,城市发展必然实现由规模扩张向质量提升转型。党的十八届三中全会明确指出:坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化。因此,医治“城市病”必须坚持以人为本的科学理念,以新型城镇化发展和科学的城市规划减少“城市病”,以制度改革和城市体系的协调发展克服“城市病”,以有效的生态环境保护措施医治“城市病”。

(一)城镇化发展要以人为本

城市是人建造起来的,人是城市的主体。亚里士多德曾说过,人们之所以愿意来到城市,是为了生活得更美好。因此,城市的发展,必须是以人为本的发展。以往在城市建设中,存在着“以物为本”突出,“以人为本”淡化的现象。人们把主要精力放在增加城市的财政收入,建造宽阔的马路、架立交桥;修建高标准的酒店、商场、高层写字楼和住宅楼,忽视为城市居民和进城农民创造更多的就业岗位,提供更好的服务和保障,增加对人力资本的投资,扫除各种进城障碍,缺乏以人为本的发展理念,忽视社会建设以及社会事业的发展^[19]。坚持“以人为本”的科学发展观,是城镇化健康发展的根本要求。就是要克服以往城镇化过程中存在的见物不见人的发展方式。“以人为本”,就是以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。加快推进以改善民生为重点的社会建设,实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”是

当前改善民生的重点和目标,是城镇化发展的出发点和落脚点。特别是改善城市弱势群体包括进城农民的生存状况,从某种程度上可以避免两极分化,避免西方式“贫民窟”的出现。

(二)城镇化发展要有科学的城市规划

一个城市要建设发展成什么样子,关键取决于城市规划,规划得好,才能建设得好,管理得好。现在交通拥堵等许多“城市病”实质上都是缺乏规划或规划不当造成的。1. 做好城市规划需要在城市功能定位上下功夫,根据各地地方特色调整好城市的功能结构,协调各城市的职能分工;2. 做好城市规划要在城市区域布局上下功夫。每个区域都要有比较具体的有特色的城区规划,做到针对性强,防止重复建设与恶性竞争;3. 做好城市规划要在产业支撑上下功夫,确定城市发展的主导产业,没有产业的城镇化将导致城市的“空壳化”,引发失业、贫困等问题。4. 做好城市规划要在建筑风格上下功夫。既要保持传统,还要体现现代,更要着眼未来。注意运用好人类现代文明的建筑成果,积极引进、消化、吸收、再创新,使建筑和我们的自然风格浑为一体^[20]。总结国际许多特大型城市规划治理的经验和教训,城市规划还应当完善周边区域功能,尽量减少职住分离现象,减少“钟摆式”通勤;城市规划应当疏散主城区功能,尽量减少人流、物流在中心城区的高度集中;应当按照人口比例等合理配置公共资源,促进高品质公共资源的均衡配置^[4]。

(三)大中小城市和小城镇协调发展

治理“城市病”不能只是头痛医头、脚痛医脚,而应统筹规划、合理布局,从源头上减少“城市病”的发病率。中国人口众多,不能走西方发达国家大城市发展的道路。中国城镇化应该大中小城市和城镇协调发展的道路,即以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展。政府财政要加大对中小城市的投入,通过对中小城市和城镇基础设施的改善、城市建设的加快,努力实现全国各地大中小城市与小城镇的均衡发展,而不是唯北京等大城市论。以前集中在大城市的一些产业,现在应该转移和调整到中小城市去,弥补县域经济的历史欠账。现在大城市的生活成本越来越高,我国还有大量的农村剩余劳动力需要解决就业问题,靠生活成

本日益升高的大城市已经不可能解决这些劳动力的就业、生活问题,中小城市才是主要的渠道。劳动密集型产业需要的是大量低端的劳动力,已经不再适合大城市,资本密集型、技术密集型产业更适合在大城市集中。同时,大城市的医疗资源、教育资源也应该向中小城市和小城镇辐射和转移。因此,城市发展战略和城市规划必须在区域概念下统筹考虑。比如北京市的城市规划,不仅要考虑北京市本身,还要考虑周边以及大的城市群,只有在“大北京群”的背景下进行北京的城市发展,才能克服“城市病”。总之,如果全国各地的中小城市都发展起来了,新农村建设好了,每个中国人的家乡都得到好的发展,就不会有那么多人会离乡背井投奔大城市,这样分散了人口向特大城市的流动,我国的“城市病”才会得到有效的控制。

(四) 从国家现代化发展高度全面深化城镇化的制度改革

城镇化不仅是农村人口往城市转移的单一过程,而是涉及到城乡二元体制的变革、经济社会结构的变动和各方利益关系的调整的系统工程。当前,城镇化已经成为我国继工业化之后的一项重要现代化任务,也是今后推动我国经济社会全面发展的后继动力,这需从我国现代化建设的总体战略和布局出发,在总结以往城镇化建设的经验和教训的基础上,根据国家有关政策和法律法规,统筹考虑城镇化有关重大问题,做好顶层设计、系统规划,明确发展重点、路径和优先顺序,确保城镇化沿着正确的轨道健康发展。户籍制度、土地制度和社会保障制度是当前制约我国城镇化健康发展的制度障碍,也是我国进城农民不能真正融入城市社会、形成半城市化状态的主要原因。党的十八届三中全会提出要全面深化改革,在我国城镇化发展进程中,我们也需要破除制约城镇化健康发展的制度障碍,建立与我国现阶段城镇化发展相适应的制度框架。第一,加快户籍制度的改革。在市场经济条件下,应进一步鼓励各种生产要素自由流动,放宽农村人口向城市迁移的控制,创建新的城乡调节机制。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条

件”无疑将有力推动我国城镇化有序健康地发展。第二,改革现有的土地制度,对于进城农民中有稳定的工作和生活来源而又不愿意种地的农民,允许其对土地的处置权,以摆脱土地的束缚,从而在土地流转中获得一定的收益,实现农民体面地进城。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“让广大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果……,赋予农民更多财产权利,公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制机制”,这样能更好地保护进城农民的合法权益。第三,建立公共服务和社会保障均等化制度。政府向进城农民提供与市民同等的就业、住房、子女上学、就医等公共服务和各种福利,积极帮助进城农民在城市安家落户,尽快实现进城农民的市民化。第四,加快保障性住房的建设。在各级城市要大规模推进保障性安居工程,加快廉租住房、经济适用住房、棚户区改造住房等建设,解决好低收入群众包括长期生活在城市的农民工的住房困难问题。同时,推动中低价位、中小套型等普通商品房供应,规范发展住房市场,抑制房价过快上涨,满足不同层次居民住房需求,以此降低农民进城的成本,避免早期西方国家和目前一些发展中国家出现的“贫民窟”问题。

(五) 建设绿色宜居城市

人是自然之子,来之于自然,亲近于自然。工业文明的发展促进了城镇化的进程,城镇化也在推动着工业化的发展。城市一方面创造人类物质财富和精神财富,另一方面也大量消耗资源能源、导致温室效应,改变了生态格局。据联合国提供的数据显示,地球上的城市仅占陆地面积的2%,城市人口约占世界总人口的50%,却创造了全球财富的80%,同时排放了全球80%的污染物^[21],这种情况恶化了人与自然的关系。

党的十八大把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。并首次提出“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标,这也需要在城镇化发展中,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,建设一个个的“美丽城市”。因此,在经济上,需要改变以往粗放的经济增长方式,积极推进企业节能减排,走新型的工业化道路,建设低碳生态城市;在市政建设与治理

上,加强城市水、电、气、路、热等市政公用设施的建设,通过合理规划对污染源进行调整和治理,改善城市的生活环境;在解决交通问题方面,积极实行“公交优先”,发展轨道交通,减少汽车尾气的排放量,减少大气污染,改善空气质量;在对干部的考核问题上,改变过去以 GDP 来考核城市发展水平和干部绩效,提倡用绿色发展的考核指标;提高城市居民的环境保护意识和责任意识,改变居民原来不环保的生活方式和习惯,减少生活垃圾等带来的污染。通过这些措施,不断提高城市生态空间的人口承载力与城市基础设施的人口承载力,在我们的城市中,重建人与自然的和谐关系。人类是智慧的、理智的生物,既然城市环境问题是由于人类自己的过失行为引起的,必然可以通过合理的治理、调整人类的需求欲望与行为准则、把病态的城市环境医治成人类长久宜居的生态环境。

(六)加快新农村建设

正如农村的问题要跳出农村的范围来解决,同样“城市病”的克服也要跳出城市的范围来考虑。城镇化是一种城乡关系的大调整,要克服农业人口向大城市的流动,推进健康有序的城市化,不能通过行政命令来实现,而是需要乡村的发展,建设现代的农业、现代的农村。如果农业现代化的速度长期赶不上城镇化的速度,农产品供给就会出大的问题,从而就会制约城镇化的发展。中国城镇化的最大特点是进入城市的农村人口主要是农村的青壮年,留下的是老年人、妇女、小孩,一些地方出现了农业兼业化、农村空心化、农村劳动力老龄化等问题^[22]。土地抛荒、乡村的凋敝和城乡差距的拉大又一次形成农村人口举家涌向城市。据悉,2010 年农村居民工资性收入人均 2431 元,工资性收入对农村居民全年增收的贡献率达 48.3%^[22]。土地对农民工来说,只是相当于他们的一份社保,一旦遇到不测风云,可以暂时躲避一下。2008 年国际金融风暴来袭,许多农民工返乡暂避。因此,要解决“城市病”的问题,只有提高进城务工农民的社保水平,在廉租房、医保以及子女就学等问题上解决他们的后顾之忧,让他们在城市安居下来,同时让农村承包土地摆脱“社保”的尴尬角色,让土地流转更加顺畅,让一批有知识、懂经营、会管理的新型职业农民来种粮,在城镇化的大背景下,实现农业生产的规模化、

专业化、机械化和集约化,才能实现农业的现代化,确保我国十几亿人口粮食的安全。党的十八大提出,要实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。我国已经进入到以城带乡、以工促农的历史时期,城市的发展要兼顾与乡村的协调发展,加强城市功能向农村的辐射,努力缩小城乡差距,积极引导城乡对话,实现城乡和谐互动。让农村务农的农民不进城也能享受到城市现代文明的成果。

总之,对于“城市病”,中国的城市已经引起了高度重视,吸取以往城镇化发展中的教训,采取了很多的防范措施,一些“城市病”已经得到治理。以上海为例,在 20 世纪 70-80 年代,由于长期的历史欠账,城市基础设施建设不足,不能适应改革开放以来新形势的发展,曾一度出现了严重的人口稠密、交通拥堵、住房紧张、就业困难、环境恶化等一系列“大城市病”。但随着改革开放和经济的快速增长,上海加快了城市改造和发展步伐,疏散市中心人口稠密地区人口,大力推进交通基础设施建设,使以往的大城市病得到明显改善,虽然人口规模快速增大,但上海城市发展的各项持续性指标均呈“单调递增”发展态势,显示出二者之间密切的正向互动关系和上海城市发展的良好的持续性^[16]。中国虽然处于快速的城镇化进程之中,但只要我们吸取以往城镇化发展中的教训,吸收西方“城市病”治理的经验,中国的城镇化一定会少走许多弯路。可以预言,“十二五”期间,中国城市可能进入“城市病”的多发期和爆发期,但通过我们对城市的科学规划和有效的治理,中国的城镇化一定会走向健康的发展道路。

参考文献:

- [1]2012 年北京常住人口 2069.3 万[EB/OL].2013-01-21.http://www.bj.xinhuanet.com/jzzg/2013-01/20/c_114432324.htm.
- [2]王永生.北京城区人口密度每平方千米 7837 人超东京[N].法制晚报,2011-07-18.
- [3]潘家华,魏后凯.城市蓝皮书:中国城市发展报告:聚焦民生 2011 版[M].北京:社会科学文献出版社,2011:13,16,260-261,134,85.
- [4]鲍丹.交通拥堵房价高企生活成本增加 大城市能否宜居?[N].人民日报,2010-11-25.
- [5]陈锡文:约 2000 万农民工失业 须直面相关社会问题[EB/OL].2009-02-02. http://www.caijing.com.cn/2009-02-02/

110051988.html.

[6]京沪等城市病集中暴发 离宜居越来越远[N].人民日报, 2010-11-25.

[7]解决大城市看病难突破口在哪? [N].法制日报,2010-12-21.

[8]马北北.在京接受义务教育的外来务工人员子女占学生总数40%[N].中国青年报,2010-07-17.

[9]城市上学难 中、小学生“返乡潮”涌动[EB/OL].2010-05-18. <http://www.chinanews.com/edu/edu-xyztc/news/2010/05-17/2287531.shtml>.

[10]杨文琪.中国近400个城市缺水 约200城市严重缺水[N].经济日报,2010-03-30.

[11]翟鸿雁.我国城市环境污染问题与对策思考[J].经济视角,2011,(5).

[12]倪鹏飞.中国城市竞争力报告[M].北京:社会科学文献出版社,2011:29.

[13]李松.中国社会诚信缺失问题凸显 学者称首要责任在政府[N].瞭望新闻周刊,2011-07-25.

[14]周加来.“城市病”的界定、规律与防治[J].中国城市经济, 2004,(2).

[15]马先标.稳健快速推进中国式城市化:一个制度分析范式下的解读[J].社会科学战线,2009.

[16]王桂新.“大城市病”的破解良方[J].人民论坛(学术前沿),2010,(32).

[17]见百度名片“半城市化”[EB/OL].<http://baike.baidu.com/view/>.

[18]向春玲,等.城市化进程中的理论与实证研究[M].长沙:湖南人民出版社,2008.

[19]陈柳钦.以人为本:城市化健康发展的根本要求[N].观察与思考,2007-07-31.

[20]焦明忠,吉炳轩.许多“城市病”是规划不当造成的[N].黑龙江日报,2009-12-21.

[21]吴琼.我们的城市病了吗? [N].大众科技报,2009-11-15.

[22]郭丽君.农村青壮年进城 老年人成种田主力[N].光明日报,2011-10-04.

“Urban Disease” and its Treatment in China’s Urbanization

XIANG Chun-ling

(Department of Social Science, C.P.C Party School, Beijing 100091)

Abstract: Urbanization is a modernizing process integrating economy, society, culture and ecology. In this process, “urban disease” occurs at the certain stage of urbanization if discordant phenomenon take places in economic and social ecological development. The paper describes the phenomena of urban overpopulation, traffic congestion, higher housing price, inadequate urban employment, education resource and medical-care service as well as urban environment pollution; examines the causes behind urban disease, including gap between urban district and rural area and urban-rural spacial arrangement. Urban development is intended to seek GDP increase while neglecting livelihood improvement, construction on urbanization system behind urbanization development regardless eco-environment protection. It is suggested that “urban disease” should be cured guided by human-based scientific concept to cut down “urban disease” with a new-type urbanization development and rational urban project, get over “urban disease” by coordinating system reform and urban system and treat “urban disease” in effective eco-environment friendly measure.

Key Words: Urbanization; Urban Disease; Urbanization; Urban System

[责任编辑 李蕾]

[责任校对 刘成]

『国家治理体系与治理能
力现代化』特别策划

向春玲 / 中国城镇化进程中的『城市病』及其治理