

# 生态文明的新型城镇化 关键在科学规划

## Scientific planning as the key to new-type of ecologically friendly urbanization

**摘要** 生态文明的新型城镇化，宏观尺度上的空间布局和城市形态至关重要。纵观我国工业化驱动的城镇化进程，规模扩张，改造自然，利益导向，忽略人本，城市病凸显。生态文明视角的城镇规划，其科学性在于比例结构和边界约束，要求天人合一，融城市于自然，还城市于民生。

**关键词** 生态文明；新型城镇化；科学规划

文/潘家华

新型城镇化是生态文明建设的载体，生态文明是检验城镇化是否“新型”的有效测度。城镇化进程中城市病的凸显，标示着生态文明建设的欠缺。习近平总书记谈到破解城市病时强调城市规划在城市发展中起着重要引领作用，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。生态文明的新型城镇化，关键在科学规划。

### 工业化驱动的城镇化格局——重心失衡

城镇化的空间格局，源于自然形成和产业投资驱动，皆有科学规划的内涵。工业化进程的扩张需要和技术水平的不断提升，使人们在城市空间布局和规模格局的规划上，人工造城，改变自然。大规模投资可以迅速造就一座新城；产业扩张可以圈地数十乃至上千平方公里，立即成为一个厂房密布的工业园区。工业文明的利益导向，追逐资本的快速大量积累和利润的最大化，忽略生态文明的天人合一以及尊重自然、以人为本的基本要素，使得城镇化规划的重心在产业而不在城市，在利税而不在民生，导致工业化驱动下的城镇化格局重心失衡。

从总体上看，我国城镇化空间布局包括东中西部的区域格局、大中小的规模格局和城市功能分区格局。改革开放后，我国经济不断深化融入世界经济一体化进程，大规模的工业化投资强力推进城镇化进程，使得我国城镇化的区域格局表现为当前东部密集呈带、中部点聚成片、西部散点扩张的总体态势。东部沿海地区具有劳动力密集型外向型经济的区位优势，产业规模的扩张，

吸纳大量产业工人，使得东部地区产业驱动的城镇化连绵成带。由于外来人员过度集聚，城市基础设施和社会服务功能不完备，数以亿计的农业转移人口难以在东部就业地实现就地市民化。中西部相当部分的骨干产业，尤其是20世纪中叶政府主导的“三线”企业，随着市场经济的大潮向东部转移，国内人才和资金也大量“孔雀东南飞”。中部地区为了提升省会城市的“经济首位度”，扩充规模，聚点连片。西部地区能源矿产资源的大规模开发外输，促使西部城市点状扩张。

从规模结构上看，大城市外延扩张力量强劲、中等城市发展空间受到挤压、小城市发展动力不足。大城市人口占城市总人口的比例从改革开放前的24%提升到目前的43%，而同期小城市人口占比则从65%下降到45%。在城市功能分区上，强调规模产业园区导向，忽略功能有机结合，出现功能匹配失调。动辄数平方公里，乃至上百平方公里的产业园区，远离城市公共服务体系；即使是居民社区住宅建设，也是规模连片，独立于城市公共服务体系的商业开发，忽略甚至排斥产业融合和公共服务设施配套建设。

由于城镇化体系布局的失衡，造成我国人口的周期性、候鸟性涌动：节假日尤其是春节期间的大规模客流，城市大型居民住宅区向就业岗位和社会服务集中的产业园区和老城区上下班的潮汐波动使得城际交通和市内交通不堪重负。产业园区和人口在大城市高度集聚，占有大量优质土地，压缩绿地空间，房价高企；中小城市以廉价资源吸引高能耗高排放产业投资，超出了城市环境自

净能力，造成资源短缺、水源污染、雾霾横行。我国城镇化空间格局的失衡，是城市病形成并加剧的重要根源所在。

投资驱动、利益导向的城镇化规划，使得我国城市成为“世界工厂”的载体。新型城镇化必须要用生态文明理念提升和改造工业文明，科学规划，融城市于自然，还城市于民生。

#### 划定发展边界——与资源环境承载能力相适应

工业文明下的城市规划，技术、资金、利益是基本要素，不需要设定城市发展的边界；只要有利润空间，可以不断扩张城市边界。生态文明的新型城镇化，强调与自然的融合，要求明确的划定城市发展边界。

实际上，我国城市区域格局的形成，客观上表明城镇化体系发展受到自然环境限制，存在边界的刚性约束。从空间总体格局上看，在一定程度上与资源环境的基本格局相对应：东部生态系统自然生产力较高，西部生态环境较为脆弱。但是，我国未来城镇化进程，需要消纳超过2亿的已经工作生活在城市的农业转移人口，接纳近3亿的新增农业转移人口。在目前的空间格局已经与资源环境承载能力出现不协调的情况下，如何使我国城镇化的速度与规模在空间格局上与资源环境承载能力相适应？

第一，必须严守耕地红线，确保粮食安全。城镇化改变地表结构，使土地利用难以逆转。东部单位面积的土地生产力，是西部的数倍乃至数百倍。如果东部城镇化无序扩张占用土地，西部耕地产能难以实现占补平衡。13亿人的饭碗，不能企望依赖世界粮食市场。因而，东部的城市连绵带必须要有粮食生产空间、绿色生存空间。要使水清、山秀，鱼米之乡“香”起来，仅有空洞的耕地红线是不够的；侵占良田，是为钱财计，保护良田，也必须要有比较利益的保障。特大城市扩张“摊大饼”侵占良田，表面上看是有经济利益的回报；但实际上，从生态文明的视角来看不可持续、得不偿失。例如北京，2300万人口的基本保障，基本依赖工业化技术手段：能源来自于西气东输和内蒙、山西，供水依靠“南水北调”和周边调剂，蔬菜全靠铁路公路。化石能

源是不可再生的；千余公里外的水源具有自然的波动性和不确定性；蔬菜生产、储存和运输，不仅增加能耗和成本，而且也存在食品安全风险。从这一意义上看，北京“摊大饼”占据蔬菜和粮食生产的耕地，也对北京以外的地区耕地红线保护有不利影响，因为各种必需品的生产、储存设施和运输线路必然要占用耕地。

第二，必须核算环境容量，划定生态红线。西部地域空间广阔，但水热资源构成刚性容量约束。西部大开发，并不意味着西部大规模城镇化，在西部发展高污染产业园区和山水园林城市。在水资源短缺的城市超容量抽取地下水和截取河流自然径流，投资防渗设施，开发与自然隔绝的人工河湖湿地景观、高尔夫球场等，这些均违背自然且不可持续。此外，由于西部和中部是东部的屏障和源头，西部和中部的生态退化和污染，会降低甚至毁坏东部的承载能力。这就意味着，我国“两横三纵”的城市化战略格局，并不必要，也不可能在中西部，尤其是西部环境脆弱地区，大规模拓展城市群、打造城市和经济增长极。中西部地区城市发展的开发强度，必须尊重自然，强化生态红线的刚性约束。特大城市在有限地域空间内的高人口密度、高经济强度和高污染负荷，必然依赖于周边环境容量的支撑。特大城市的开发边界，实际上是生态红线约束。特大城市对外界依赖程度越大，脆弱性越高。所谓“小的是美好的”，其逻辑基础就在于顺应自然，与自然相和谐。

第三，让城市融入大自然，顺风顺水。让居民看得见山、看得见水、记得住乡愁，不仅仅是生活品质的表征，更重要的是顺应自然的要求。如果我们的城市阻隔风道、堵截水系，大气自净能力必然下降，水患（短缺和洪涝）必会加剧。“木秀于林，风必摧之”。竞相攀比“第一高楼”，不仅风险加大，而且楼体强度增加、高度增加需要消耗更多的资源；尽管有可能增加土地容积率，但总体上会占用和浪费更多的环境资源容量。提高土地容积率，并非越高越好。多层建筑在超过一定高度后，物品搬运、人员上下、用水提升，能耗呈非线性上升。一旦供电体系和设备出现故障，高楼的风险和脆弱性将表现为非线性

让城市融入大自然，不仅仅是生活品质的表征，更重要的是顺应自然的要求。



> 生态文明寻求和谐，而和谐的一个基本准则是各种要素成分互为依托成比例

性放大的规律。超高层建筑的消防安全，已经出现“力”所不能及的情况。

#### 公共资源均衡配置——规划的效率基础

生态文明寻求和谐，而和谐的一个基本准则是各种要素成分互为依托成比例。生态文明的新型城镇化，不应该也不可能出现数十平方公里的工业园区而没有社区和公共服务设施、数平方公里的睡城而方圆10多公里没有就业场所。工业文明下的城市规划，利用投资和技术手段搞各种交通设施来“运动”人口，而生态文明的科学规划，要求产城一体、职住融合、资源均衡，各种要素比例搭配，就近“定住”人口。

城市作为社会公共资源的集聚地，提供城市居民需要的各种社会服务。如果公共资源过分集中，特大城市的规模和边界就难以得到有效控制，中小城市的宜居和发展空间必然受到打压。

我国最优质的教育、医疗卫生资源和文化体育资源，多集中在一线城市、直辖市、省会城市。大城市之所以越变越大，与其对社会公共资源的垄断集中程度高直接相关。作为首都的北京，2012年共有普通高等院校91所，全年本专科在校生达到57.7万人；其中52所高等学校和117个科研机构在学研究生达到20.9万人。大城市不

仅集中了优质的公共服务资源，而且集中把控优质基础设施和经济资源。交通枢纽多集中在大城市，而且多不与中小城市分享。这些优质资源也多集中在城区。例如北京东单地区，集中了三家国家级医院；海淀中关村地区，国内知名高校、国家级科研机构高度集中。

国外除金融服务业相对集中外，其他公共资源和产业布局相对分散。英国知名高校牛津、剑桥并没有在伦敦；剑桥的医院并没有在城区，但在城区有遍布社区的全科医生小诊所。美国加州大学有10个分校，遍布加州南北，而并非集中在洛杉矶或旧金山。私立的斯坦福大学，也不在大城市。荷兰首都名为阿姆斯特丹，但政府和王室、最高法院等都在海牙。南非甚至有地理空间完全隔离的三个首都：行政首都（中央政府所在地）为比勒陀利亚，司法首都（最高法院所在地）为布隆方丹，立法首都（议会所在地）为开普敦。

要破解我国的大城市病，必须均衡配置社会公共资源。第一，行政和优质教育、医疗和文化资源需要避免过分集中，防止规模不经济。巴西首都从沿海迁到内地、韩国首都迁出首尔，缘于优化区域空间布局；北京首钢外迁是调整产业布局促进绿色发展的需要；这种外迁，有必要延伸



> 新型城镇化是生态文明建设的载体，生态文明是检验城镇化是否“新型”的有效测度

到制造业以外的优质三产资源。第二，城市基础设施需要凸显区域公共属性，不在所有而在共享。例如首都第二机场如果建在唐山或保定，城际轨道连接可以实现同城化，不仅可大幅减少北京的资源环境和人口压力，也有利于北京周边结构调整和环境质量的改善。大城市的轨道交通与周边中小城市贯通，可以有效分担城市功能，防止城市体系的空间割裂。例如，河北省三河市燕郊镇，是北京外延扩张所致，人口超过50万，已然达到大城市规模，就业和公共服务独立性不足，与北京没有轨道交通和环境基础设施的有效链接与共享，使得燕郊的交通凸显潮汐特性。在燕郊居住的北京市民，与北京电话算长途、北京居民医保、学籍、养老保险等不适用燕郊。燕郊与北京近在咫尺，已经是“北京城市大饼”的一部分，但“隔若天涯”。这就要求，城市集群内部的软硬件设施必须融通互联，破除地区割裂，实行同城化。第三，城市空间必须产城一体、功能融合。防止职住分离、功能分割，造成资源浪费。第四，科学理解“提高建成区人口密度”的内涵。我国城市建设，中心城区的计划地位十分突出，几乎所有大城市，均拷贝北京的环路格局，城市中心区、老城区的人口密度超过2万人/平方千米；而在开发园区、新城区，人口密度却很低。在总体上，我们需要提升提高建成区人口密度，提高城市土地的利用效率；但同

时，我们也要明确，疏解城市功能，也要求疏散老城区、中心城区人口数量，以减少交通拥堵，改善宜居水平。

不然，中心城区的交通拥堵、供水紧张、污染严重、房价高企的城市痼疾的治理，就不能釜底抽薪并得以根治。

符合生态文明理念的科学布局不仅是新型城镇化的特征，更是新型城镇化的保障。认知和顺应自然，减少与大自然的摩擦，不仅减少了对抗大自然（例如远距离调水或超采深层地下水）的资源耗损，而且节省社会运行的环境成本。落实科学布局，城镇化规划、布局和形态，需要严格执行以环境承载能力为基础划定的生态红线和大城市发展边界，政府是执法者，而不应该是违法者。这就要求改进城市发展考核评价机制，纳入自然资源资产债务、生态效益、就业保障、居民健康等指标，弱化经济增长速度权重。在政策手段上，通过资源消费税累进税和生态补偿等经济手段，引导并支持社会公共资源均衡配置和区域基础设施资源共享，逐步化解优质公共资源过度集中的痼疾。

在我国这样一个自然资源状况差异巨大、生态环境极其脆弱的国土空间实现13亿人口的新型城镇化，满足绿色宜居人本的要求，资源环境的约束具有刚性，社会经济面临的挑战十分严峻，在人类发展历史上没有先例。微观层面的技术效率有助于缓解资源环境压力，但更重要的，在于强化生态文明建设，尊重自然、顺应自然，构建与资源环境承载能力相和谐的科学合理的宏观布局，界定并发挥市场和政府的作用，均衡配置社会公共资源，确保我国的城镇化进程绿色健康。①②

#### 主要参考文献

- [1]潘家华. 如何用科学布局推动城镇化绿色发展[N]. 人民日报. 2014-03-24(08).
- [2]王芳. 以全面生态化转型推进新型城镇化[J]. 环境保护, 2013, 41(23): 29-31.

(作者系中国社科院城市发展与环境研究所所长、《环境保护》专家委员会委员)