

中国大城市地区小城镇发展转型研究

——以北京市为例

张 强 崔向华

内容提要 中国大城市地区已存在通过发展小城镇来缓解“城市病”和“农村病”的需求。应按城乡一体化方向,推动小城镇发展实现从聚集农村要素向聚集城市要素、从重点建设向普遍建设、从行政中心建设向区域建设的多方面转型,以达到公共服务均等、区域发展均衡、城乡差距缩小的目标。实现转型的路径,是确立在集体土地上进行自主城镇化的制度安排。

关键词 大城市 小城镇 自主城镇化

DOI:10.13502/j.cnki.issn1000-7636.2014.10.002

中图分类号:F291.1

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2014)10-0014-05

一、大城市地区进入疏散化阶段,应提升发展小城镇的作用

先行工业化国家自 20 世纪 70 年代以来的经验及研究表明,大城市地区在进入高度城市化阶段以后,自然地出现了人口迁移方向的重心从中心城市向郊区转移^[1]和向小城镇转移^[2]的现象,也就是所谓“疏散化”(decentralization)趋势。研究者用一些新的概念(例如都市发展阶段、级差城市化)来描述这一阶段大城市地区空间结构变动的趋势和大小聚落变动关系的特征^[3]。中国进入 21 世纪第二个 10 年以来,有一批大城市达到了人均产值 1 万美元的发展水平。据统计,全国人均地区生产总值超过 1 万美元的省市总人口超过 2.5 亿,占总人口的比重超过 18%,占产值的比重超过 35%。大城市地区统计的人口城镇化率也远高于全国水平。与先行国家不同的是,由于中国某些国情特点(尤其是城乡二元土地制度)的制约,人口郊区化和小城镇发展的程度显然低于先行国家大城市地区在这一阶段所到达的水平。于是,有人断言,中国不会出现疏散化或分散化趋势,大城市及其中心地区仍为人口聚集的主要部位,甚至对郊区化、逆城市化这类概念和现象提出诸多非议。本文不赞同此种观点,并基于对北京市的调研做一案例式讨论。

从产业和就业结构、人均产值、城镇化率等多方面统计的分析,北京已进入高度工业化和城市化的阶段,城市空间格局发展的基本趋势是“从聚集到扩散”,即从原先工业化、城市化快速发展阶段的产业、就业与人口等要素向心聚集或集中转向离心扩散^[4]。在这一阶段,小城镇发展在大城市地区的作用显著提升,成为实现城乡一体

收稿日期:2014-07-17

基金项目:北京市教育委员会科技成果转化提升计划“北京率先实现城乡一体化对策体系”项目(PXM2014-014205-000153)

作者简介:张 强 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授、博士生导师,北京,100070;

崔向华 首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士研究生。

化、缓解城市问题和根本解决“三农”问题的主要出路之一。

出现这种趋势的基本原因是：一方面，中心城已成为高强度利用各种资源、高密度投入与产出的经济社会空间，超过资源环境承载能力的“城市病”已经出现，延续无限制的增长势必将面临极大的经济成本、社会矛盾和环境代价；另一方面，为应对工业化、城市化快速发展阶段所产生的负面效应，大城市地区为保持经济社会的稳定和可持续，也不得不采取对中心城加以适当限制建设等保护性措施，同时疏解过于集中在中心城的功能，加强外围发展建设。主要先行工业化国家在高度城市化阶段，大多对城市群地区主要城市的继续扩张进行了限制。与最早出现郊区化的美国曾有过的放任其外向蔓延不同，稍后的国家有的采取规划建设新城（比如英国伦敦），有的采取圈定城市增长边界（比如法国巴黎），而较为成功和有效的对策是发展小型城镇（比如德国等大多数欧洲国家）；即便是在那些郊区化的、规划新城建设的国家，小型城镇的普遍发展也成为很典型的现象。

在这一阶段，小型城镇的普遍发展是由以下一些因素决定的：在当代交通运输和信息联系极为发达、基本公共服务相对均衡、服务业占极大比重的条件下，居住在大城市的中心与外围，其发展产业、就地就业和生活服务都较为便利，从外围到中心的交通也较为便捷；半径较小的聚居区，可更多地以步行或利用非机动车作为主要的通勤方式，大大减少了花费在交通上的时间和成本，而超大面积的城市则很难做到；与人们越来越多地追求健康、生活与环境质量的需求相适应，外围可能有更宜居的自然环境、更富人文的社会环境和更为低廉的居住成本。从规划角度而言，注意到这种需求变化，提倡更加人性化或者以环境为主的规划设计思想，甚至推崇所谓“小的就是好的”的时尚。

在北京这样一个超大城市地区，在 1.64 万平方公里辖区土地上聚集了超过 2100 万常住人口以及大量流动人口。北京中心城地区（首都功能核心区和城市功能拓展区）的建设用地占全市 26%，常住人口占全市 60%；外围郊区（城市发展新区和生态涵养发展区）的建设用地占全市 74%，人口只占 40%。按照建设用地计算人口密度，中心城地区为 13899 人/平方公里，郊区为 3375 人/平方公里（见表 1）。假使将郊区按建设用地计算的人口密度分别增加到中心城的 1/2 或 1/3，尚有约 900 万或 300 万人口容量。

外来人口增加是大城市地区人口剧增的决定性因素。北京市的外来人口占常住人口的比重已达 38%。据第六次全国人口普查，城市、镇、乡村三类地区吸纳的外来人口，城市（中心城和新城）吸纳了外来人口的 83.3%，镇和乡村吸纳了外来人口的 16.7%（见表 2）。镇和乡村吸纳外来人口偏少，这成为中心城外来人口压力过大的主要原因。假使将镇和乡村吸纳外来人口的比重提高 1 倍，即镇和乡村吸纳外来人口占全市的比重提升到 1/3，可吸纳人口将增加近 120 万人，相当于按建设用地计算的人口密度只提高了 14%。

表 1 北京市各区域人口密度（2012 年）

区县	人口密度 (人/km ²)	建设用地 人口密度 (人/km ²)	建设用地 平均产值 (万元/km ²)	累积人口密度 (人/km ²)	累积建设用地 人口密度 (人/km ²)
全市	1261	6127	52942	—	—
首都功能核心区	23757	23757	437645	23757	23757
城市功能拓展区	7902	12748	106323	8972	13899
城市发展新区	1037	3922	22396	1602	7380
生态涵养发展区	216	2275	8621	1261	6127

资料来源：北京统计年鉴 2013，中国统计出版社，2013。

注：累积人口密度为该圈层及其以内各圈层的人口之和与土地之和的对比关系。

表 2 北京市的外省市人口现住地分布情况

现住地	人口数(人)	比重(%)
全市	7 044 533	100.0
其中：城市	5 869 769	83.3
镇	472 716	6.7
乡村	702 048	10.0

资料来源：北京市 2010 年第六次全国人口普查主要数据资料，中国统计出版社，2011。

从经济增长分析,假使平原为主的城市发展新区按建设用地计算的产出水平(2012年为2.2亿元/平方公里)提高到城市功能拓展区的水平(2012年为10.6亿元),其增量相当于2012年全市地区生产总值。可见,郊区的小城镇发展对于稀释中心人口密度和区域经济持续增长都具有很大潜力。

二、在新时期发展小城镇,应实现空间战略转型

大城市地区在缓解“城市病”所采取的疏解中心城功能和产业向郊区扩散的过程中,若延续以前那种集中建设部分重点新城的空间战略,既有可能复制中心城的问题,也有可能加重农村老龄化、空心化等现象,导致缩小城乡差距的愿望难以实现。重视并加强小城镇发展,成为改善中心过度集中、新城复制旧病、振兴乡村活力、促进城乡和区域经济均衡协调发展的必然要求和有效路径。大城市地区应不失时机地实现小城镇转型发展,小城镇转型发展至少应包含以下内容:

1. 处理“城”与“镇”之间的关系,应从偏重于“城”的建设转向同时注重于“镇”的建设。

适应高度城市化阶段出现产业从向心集中到向外扩散的变化,在加快郊区基础设施和公共服务事业发展的基础上,充分利用轨道交通、高速公路等多种快速交通方式崛起和汽车社会所提供的条件,加快扫清实现城乡一体化的制度障碍,进一步明确“控制中心城建设、加强乡村和农业保护,在郊区城镇和都市圈寻求新发展”的空间战略。在建设郊区新城的同时,把小城镇作为发展产业、增加就业、疏解人口、提供服务的战略空间加以重视,认真解决小城镇发展面临的国有建设用地指标不足、投入资金不足、有效政策不足、二元土地制度障碍等深层问题,使小城镇更多地拥有与中心城同等优质的义务教育、公共卫生、科技推广、社区工作等服务环境。

2. 处理“镇”的发展建设定位,应从偏重于面向农村的功能转向同时注重于面向城市的功能。

小城镇除应聚集农村产业和人口以外,应加强面向城市的分担疏解功能。主要是:将中心城功能(政治、文化、教育、国际交往等)、城市功能(产业、人口、住宅等聚集区和信息、交通、服务等节点)及郊区功能(食品供应、景观环境、消纳废弃物、安全防灾等)分解疏散到相对适宜的小城镇;将城市产业链从中心城、新城延伸到小城镇,根据各类产业不同的区域意义(比如,对城市有全局意义的核心产业、对区县域经济起支撑作用的区域主导产业、对小区域发挥就地安排就业作用的中小企业等)建立不同等级的产业聚集区,而不应追求各类产业统统“集中”的模式(比如大型教育机构分布,既可有“多校一园”模式,也应发展“一镇一校”模式),力求使小城镇与中心城的高端产业联为一体,让高端化、总部型的新经济体在郊区城镇发展壮大;承担城市人口离心疏散和乡村人口向心集中的双向聚居作用,促进远郊居住人口聚集地的勃兴,造就更多人口就地居住、就地就业的居业结合。

3. 处理“镇”与“村”之间的关系,应从偏重行政中心建设转向同时注重区域建设。

中国现行城镇化模式的特点之一,是将那些国有土地上、行政区称谓为“市”和“镇”的城镇行政中心所在地纳入“城镇”范围^①,而不具备上述法定特征的地区被排除在城镇之外。这就使镇中心区以外那些居民数量多、人口密度高、以非农产业和就业为主但仍保持着集体土地权属关系、处于村委会治理方式下的聚居点,被排斥在城镇建设之外。因而,城镇化就难免会出现“市镇偏向”,使许多区域行政中心地区与外围地区之间的城乡差距进一步拉大。在新的发展阶段,应改变集中建设“重点小城镇”的做法,将现行体制下的乡、镇与村庄结合起来统筹安排,聚力于那些区县域、乡镇域的经济隆起点,将部分具备条件的农村居民点纳入城镇型社区建设范围,将城镇建

^① 据北京远郊区县村庄统计,常住或户籍人口2000人及以上的有550个;1000~1999人的有948个,超过1000人的村庄共计有1498个,涉及户籍人口约231万,常住人口约324万。

设和新农村建设融为一体,将建设的重点放在普遍改善村镇基础设施和公共服务,使各类居民点拥有同等的生活条件,防止人口的过度流动和乡村地区的凋敝,减少因大量迁并农村居民点而造成更多的经济损失和社会矛盾。

4. 政府引导城镇化的工作重点,应从偏重于重点小城镇建设转向乡镇普遍建设。

北京市自20世纪90年代中期开展小城镇试点以来走过的道路,具有明显的“政府主导”和“重点建设”的特点。党的十六大以来,尤其是十七大、十八大强调城乡发展一体化,城乡发展条件发生了重要变化。按照统筹城乡、城乡一体化、基本公共服务均等化等理念,不应存在“哪些建制镇需要建设、哪些不需要建设”,“建制镇需要建设,建制乡不需要建设”,或“建制乡镇需要建设、村庄不需要建设”的偏向。重点小城镇与其他乡镇和村庄之间的差别,其实主要是政府投入支持建设的时序先后和当期强度的差别。小城镇建设应适时地从“重点建设”向“普遍建设”的阶段转型,实现建设范围的“双拓展”,即一是从重点镇建设向一般乡镇的普惠式建设拓展,将各行政建制乡镇均纳入小城镇范围;二是从建制镇的行政中心区(镇区)建设向镇域内较大村庄的建设拓展,将拥有较多人口的村庄纳入小城镇范围。在基本稳定城乡格局的基础上,形成多样化形态、宜居化条件、精细化管理的小城镇,以此形成便捷的城乡服务网络,带动全域公共服务和建设水平普遍提高。

三、实现小城镇发展转型,应加快制度创新

上述有关小城镇发展转型的建议,是以高度城市化条件下对城乡及其关系的重新认识为出发点的,需要按照城乡一体化的指导思想进行相应的体制机制创新。创新的核心是:积极探索在乡村集体土地上进行城镇建设的制度安排,承认农村自主城镇化模式的合法性。

城镇化要解决的根本问题是“三农”问题。但是城镇化并不会“自动地”消除或者缩小城乡之间的差距。通过城镇化缩小城乡差距的必要条件是消除城乡二元制度的制约。消除城乡二元制度的制约,才能实现让农民按照自己的意愿,以自觉、自主、自立的方式建设自己的家园。党的十八大以来,学界对城镇化的批评集中在“人的城镇化滞后于土地城镇化”。造成上述滞后的原因,并不在“城镇化滞后于工业化”,而在对原有政府主导城镇化模式的调整滞后于城镇化的客观进程。迄今为止长期因袭的从“乡”到“城”的转型机制是:首先把乡村集体土地征为国有;征地后办农民的户籍变更;农民转籍后才能进入城市社会服务体系;转籍农民达到一定比例以后,社区治理体制才能从“乡”转为“城”。这种模式以土地变国有为基础,以农民放弃土地为条件,可称为“人随地转、多环联动”的模式。这种模式的基本缺陷在于:一方面是“人的城镇化”受到土地国有化征地指标的限制;另一方面,土地、户籍、服务、社区等转型的多环节联动,捆绑了城镇化的一次性成本,导致产业、就业、土地利用的城市化进程迅速、农民的市民化进程缓慢成为相当普遍的现象;或尽量压低各种支出,导致被征地农民与政府之间的严重矛盾。传统的城镇化模式放大了转型成本,增加了转型难度,导致对政府过分依赖。这也是小城镇建设政策的缺陷和难点所在。

来自基层的改革实践已经表明,“人随地转”的模式并不是城镇化的唯一模式。中国农民已经创造出了自主城镇化的模式。这个模式与政府主导城镇化模式的不同之处在于:并非是按照行政区划设定的市、镇来推行城镇化,并非是先征地转籍、再提供公共服务的道路,而是由农民自行集约利用集体土地,自主建设自己的位于农村地区的家园,自发创建出了一批行政区划称谓不叫“市”或“镇”、并未列入市镇编制、而实际上却具备城市生产生活条件的“小城镇”。实践证明,土地利用的转型与公共服务的转型之间联动的链条是可以、而且是应该分离的;在集体所有制土地上可以出现较高经济密度和人口密度的聚集体,即所谓“城镇”。这是社会矛盾少、经济成本低的城镇化道路,是能有效维护农民财产权益的城镇化道路。北京郊区的城镇化有很大一部分是这样实现的,昌平区郑各庄村由农民自主地“在集体土地上建设城市”就是一个典型案例(郑各庄村的经验已被哈佛大学收录为案例“Zhenggezhuang Village's Proactive Urbanization”)^[5]。实现了自主城镇化的那些村庄,顺应了城镇化的大趋势,

留住了一批年轻劳动者,避免了农村的老龄化、空心化和凋敝衰落。这是农村未来的活力所在,代表着乡村未来的走向。

目前突出的问题在于:农村改革35年来由农民做出的造田、造厂、造城三大创造,前两个创造已由农村土地承包法和乡镇企业法得到了国家认可,然而农民进行自主城镇化(“造城”)的实践迄今仍未得到规制承认,长期以来既无规制之“规”,也无规划之“规”,没有一个能够让农民在自己的土地上比较容易地改造自己家园的“规”。时至今日,在城乡一体化的背景下,从制度上认可农民造城的创举,不但已经时机成熟,而且成为保障农民土地权益的基本条件。在具备条件的大城市地区,不失时机地推进小城镇建设在国有的或集体的土地上“双拓展”,应成为制度创新的重要机遇和积极探索。

参考文献:

- [1] 吉勒姆. 无边的城市——论战城市蔓延[M]. 叶齐茂,倪晓晖,译. 北京:中国建筑工业出版社,2007.
- [2] 杰克·舒尔茨. 美国兴旺之城——小城镇成功的8个秘诀[J]. 谢永琴,译. 北京:中国建筑工业出版社,2008.
- [3] 诺南·帕迪森. 城市研究手册[M]. 郭爱军,等,译. 格致出版社、上海人民出版社,2009.
- [4] 张强,等. 从聚集到扩散:新时期北京城乡发展格局研究[M]. 北京:经济科学出版社,2012.
- [5] 刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2008(6):123-132.

A Study on the Transformation of Small Towns' Development in a Metropolis

——A Case of Study Beijing

ZHANG Qiang, CUI Xiang-hua

(Capital University of Economics and Business, Beijing 100070)

Abstract: There has been the demand of remitting the urban and rural diseases by promoting small towns' development in a metropolis. According to the direction of urban-rural integration, the small towns' development should be promoted through the transformation from rural resource agglomeration to urban resource agglomeration, from intensive construction to extensive construction and from administrative center establishment to economic center establishment. Therefore, the goals can be achieved, such as equalization of public service, equilibrium of regional development and reduction of the urban-rural gap. The path to the transformation is created based on the institutional arrangement of proactive urbanization on collectively-owned land.

Key words: Metropolis; Small Town; Proactive Urbanization

责任编辑:魏小奋