



中国新型城镇化与大城市发展

石忆邵

提 要 基于新型城镇化的主要目标和任务,讨论了房地产业地位和作用的变化、特大城市人口承载极限、新型城镇化需要突破的主要瓶颈等问题。提出了新型城镇化目标的实现离不开大城市和特大城市的有力支撑、近期不应当将新型城镇化的重点放在中小城市和小城镇、新型城镇化主要依托“社会性投资驱动”而非传统的“房地产型投资驱动”等观点及其若干建议。

关键词 新型城镇化;大城市发展;房地产投资;人口承载极限;制度瓶颈

New Urbanization and Development in Metropolitan Areas in China
SHI Yishao

Abstract: The paper starts from primary goals and tasks and discusses some key issues of new urbanization in China such as the roles of the real estate sector, carrying capacity of metropolitan areas as well as key institutional obstacles. The paper argues that to achieve the gals of new urbanization, short-term policy priorities should focus on the development of big and mega-cities rather than small and medium-sized ones and small towns. , In addition, social investment should take the precedence over real estate investment. A number of suggestions are also proposed in the paper to guide the new urbanization in China.

Keywords: new urbanization; development of metropolitan areas; real estate investment; carrying capacity; institutional obstacles

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2013)04-0114-06

2010年初,中共中央、国务院《关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》中提出,“积极稳妥推进城镇化,提高城镇规划水平和发展质量,当前要把加强中小城市和小城镇发展作为重点。深化户籍制度改革,加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策,促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与城镇居民同等的权益”。实际上,这可视为中国推进新型城镇化的先声,不过发展的重点放在中小城市和小城镇。近3年来,新型城镇化的理念不断拓宽,内涵亦日益丰富,从“工业化、城镇化和农业现代化三化并举”延伸到“工业化、信息化、城镇化和农业现代化四化互动协调发展”,表明中国政府已将其视为未来发展的新引擎和扩大内需的最大潜力所在,从而引发了社会各界的广泛关注和热烈讨论。绝大多数人认为:未来中国城镇化的重点显然是城镇化率低的区域和城市,人口的集聚和产业转移是关键性因素;未来受益城镇化的地区会在三线城市,城镇化战略将撬动房地产业新一轮发展(李木子,2013)。

近10年来,大城市或大型城市-区域的发展受到了政府和社会各界的普遍重视,十多个大城市-区域规划相继获批与实施,正在成为带动区域经济社会发展的引领者。与此同时,大城市的发展也不可避免地引发了淡水、土地和能源等资源紧缺、交通拥堵、地面沉降风险加剧、犯罪率上升、房价高企、局部地区生态环境恶化等一系

作者简介

石忆邵,同济大学测绘与地理信息学院教授,博导, shiyishao@tongji.edu.cn

列问题,以至一部分人对大城市产生了厌恶的情绪,甚至出现否定“大城市发展战略”的言论和倾向。笔者坚持认为:大城市或大城市-区域在发展进程中存在的系列问题,不应成为否定甚至抛弃中国“大城市发展战略”的理由,相反,而应成为激励人们探寻大城市更加健康和可持续发展的动力。因此,在未来新型城镇化进程中,有必要厘清新型城镇化与大城市发展的关系,以便准确把握城市化演进的时空规律,进一步提升城市规划的预见能力和政府政策的调控绩效。

为了后面的讨论起见,首先需要廓清如下两个基本问题:一是新型城镇化与房地产的关系问题;二是特大城市的人口总量是否已经超过其承载极限问题。

1 新型城镇化与房地产的关系

不必讳言,土地开发是城市开发的起点,房地产开发也是城镇化发展的基础内容之一。目前,中国的人口城镇化率(包括进城打工的外来人口在内)刚跨过50%这一门槛,而中等发达国家普遍达到70%~80%以上,即使中国城镇人口年增1个百分点,也需要20年左右的时间才能达到70%~80%的水平。因此,我国未来还有20%~30%的提升空间,2~3亿人口还要涌入城市,将为中国经济增长提供中长期动力(陈岩鹏,2012)。一些经济学家据此提出,我国经济还将保持10年甚至20年的高速增长。房地产专家进而引申说,我国房地产也将保持20年的高速增长。地产商们更是看好新型城镇化带给房地产业的辉煌未来,意欲继续扩张建设用地版图,削山建城、填沟造地、填湖造城现象层出不穷;或者奢望“复古造新”,置动迁规模于不顾;抑或纷纷展开摩天大楼竞赛,膜拜“第一高楼”之虚名。这种将新型城镇化再次演绎为“房地产化”的偏向令人警惕,投资者和市场所表现出来的盲目乐观亦令人担忧。

房地产业与城镇化确实存在千丝万缕的联系。一方面,没有城镇化,就没有房地产业;另一方面,城镇化的发展并不等同于房地产开发,也不能仅仅局限于房地产业。实践经验表明:城镇化的急躁冒进可能引致房地产泡沫化,反过来,房地产的泡沫化又会阻碍城镇化的持续健康发展。

1.1 房地产业的地位和作用随经济发展阶段的演进而变化

一般来说,在工业化初期和中期阶段,房地产业在国民经济中的地位和作用趋于上升,有时成为支柱产业之一。但进入工业化后期和后工业化时期,房地产业将会逐步退出国民经济支柱产业之列。目前,中国众多大城市已经初步完成了传统工业化进程,正在向新型工业化迈进。而新型工业化则是建立在绿色能源消费和低碳化为导向的基础之上的,它以“绿色化、精致化、信息化、服务化”为基本特征,着眼于克服传统工业化导致的环境恶化问题和温室气体排放问题等负面效应。尽管在未来相当一段时间内,我国经济增长仍将主要由投资拉动,但投资的方向、重点和方式将会发生明显改变,不仅传统的以工业化为主导的投资格局将逐渐改变,而且也不可能延续以往

以大规模房地产投资和开发为主要特征的粗放式增长模式。由此可见,房地产业继续作为国民经济支柱产业的条件将不复存在。

未来,中国新型城镇化的战略重点是提升城镇化的质量而非加快城镇化的速度,是增进居民的社会福祉而非政府的“GDP中心主义”,是推进社会公共服务均等化而非加剧社会两极分化。因此,“社会性投资(即以教育、医疗和养老等公共服务软投资主导)拉动”而非“地产型投资(即以钢筋水泥等硬投资主导)拉动”将成为新型城镇化的重要驱动力。新型城镇化要将大多数农民工永久居留留在城市,要给他们提供有支付能力的住房,要使他们的子女在城镇获得平等的就学权,要使他们能够享受到与城市居民同等的社保医保等公共服务。唯有如此,他们才能成为城市化新生的财富创造力量和城市消费需求提升的有生力量。这就要求城市政府必须先期进行社会性投资,而且这种社会投资的乘数效应也会明显小于过去的“地产型投资”和基础设施型投资(21世纪经济报道社评,2012)。它虽然会导致经济增长速度的逐渐下行,但却能够带来社会稳定下的更公平发展、更充分就业和更幸福感受。

处于工业化中后期和后工业化时期的东京都市圈即是很好的证明。从东京都及首都圈就业结构的变化情况来看,这一时期的房地产业从业人员占全社会从业人员的比重只有1%~3%左右(屠启宇,2012),均称不上主导产业。相反,其就业比重与作为基础产业的农林牧渔业及公共事业相差无几,三者所占份额居于最末3位之列(表1)。因此,这一时期的房地产业作为国民经济的基础产业则更为恰当些。

表1 东京都及首都圈就业结构及其变化情况

Tab.1 Change in employment structure in Tokyo and the Tokyo Metropolitan Area

类别	年份	农林牧渔业	制造业	建筑业	运输通信业	批发零售餐饮业	金融保险业	房地产业	服务业	公共事业
东京都从业人员构成	1965	0.01	0.34	0.08	0.06	0.26	0.04	0.01	0.17	0.03
	1975	0.01	0.26	0.08	0.06	0.28	0.04	0.02	0.21	0.03
	1985	0.01	0.22	0.08	0.06	0.28	0.04	0.02	0.26	0.03
	1995	0.00	0.17	0.09	0.06	0.27	0.04	0.03	0.31	0.03
	2000	0.00	0.15	0.08	0.06	0.26	0.04	0.03	0.35	0.03
	2005	0.00	0.12	0.05	0.18	0.23	0.07	0.02	0.33	0.01
	2007	0.00	0.11	0.06	0.13	0.24	0.04	0.03	0.38	0.01
除东京都外的首都圈7县从业人员构成	1965	0.11	0.34	0.08	0.08	0.19	0.03	0.01	0.14	0.04
	1975	0.08	0.30	0.09	0.07	0.21	0.03	0.01	0.17	0.04
	1985	0.05	0.27	0.09	0.07	0.23	0.04	0.01	0.21	0.04
	1995	0.03	0.21	0.10	0.07	0.24	0.04	0.02	0.26	0.03
2000	0.02	0.19	0.09	0.08	0.23	0.03	0.02	0.30	0.03	

资料来源:屠启宇,2012。2005和2007年数据为作者计算补充。

1.2 新型城镇化并不需要高房价的城镇化

“积极稳妥推进城镇化,增强城镇综合承载能力,提高土地节约集约利用水平,有序推进农业转移人口市民化”,这是党中央确定的新型城镇化的主要任务(战军,2013)。传统城镇化的主要方式是吸引农民工进城来参与工业化,他们虽然实现了职业化和空间转移,却没有完成身份的转换而成为真正的市

民,也未能完全融入城市社会生活当中来。城市在赚取了工业利润、土地房地产收益和进城农民工的剩余劳动价值之后,却不努力创造条件让大多数进城农民工永久定居下来,仅仅以低劳动力成本、低工业用地成本、低社会保障成本、低公共服务成本等方式,推动了低成本的工业化和城市化进程,实现了城市政府收益的最大化,但却在原有城乡“二元经济”和“二元社会”结构的基础上,在城市内部又形成了新的“二元经济”和“二元社会”结构。而新型城镇化则是要“有序推进农业转移人口市民化”,引导农民工在不同区域和不同规模的城市实现其身份的彻底转换,成为真正的市民,同时也逐渐弱化甚至消弭城市内部的“二元经济”和“二元社会”结构。

既然新型城镇化的重点对象是促进现有农民工和未来新进城农业人口的城市化,他们的市民化首先就要解决安居和就业两大核心问题,这也是关乎他们生存和发展的两个基本问题。由于这些农民工群体目前的收入水平和消费水平一般要远低于现有城镇居民,高房价或高房租的巨大压力将会严重制约他们定居城市的步伐。而且高房价或高房租还将吸干他们好不容易积攒起来的血汗钱,致使他们无力进行其它方面的消费,更使他们没有资金去创办实业。反过来,又会使许多城镇新建的房产闲置,甚至引发经济停滞。若无新的土地可出让时,城市政府将会陷入财政收入锐减的窘境。因此,农民工市民化需要在城镇买房或租房,但他们并不需要高房价的城镇化,经济实用的廉租房、保障性住房才是他们最迫切需要的。然而令人遗憾的是,一方面,由于受户籍制度的影响,进城农民工被挡在保障性住房政策的大门之外。即使是城市户籍人口,也因地方财政趋紧而导致保障房资金不足和开工量不足,供需矛盾很难弥合;另一方面,或者由于没有考虑到地区间经济发展差异和居住需求差异,采取“一刀切”的保障房资金分配方式,又造成了不同区域之间保障房房源不足与过量配置并存、以及保障性住房高存量与低入住率并存的现象。

发展实践还表明:某些发展潜力很大的地区已经被其经济成功导致的飞涨的房价所断送,一些发展潜力较大的行业也被其日趋高涨的房租所扼杀。

令人欣慰的是,2013年地级以上城市要把外来务工人员逐步纳入住房保障范围,即按城市常住人口而非户籍人口来配置城镇保障房,从而打破户籍福利的身份束缚,不仅有助于促进外来常住人口在城市安居乐业,增强其城市归属感,而且有助于深化以常住人口为基础的教育、医疗等其他公共服务的均等化配置,实现真正意义上的人口城市化。所以,将新型城镇化诠释为房市主导的投资,是对城镇化的市场误读,虽然能有效缓解钢铁、水泥等产能过剩问题,但也可能堆积出更多并不符合市场现实需要的房产来,只能成为市场投机的对象,甚至引发泡沫经济。近期在国内一些三四线城市所积聚的房地产风险,正呈扩大态势。因为这些城市的人口规模、人均收入都不足以支撑房地产开发量的爆发式增长,当有限的潜力释放之后,其有效需求将出现明显萎缩的状况。同样,将新型城镇化仅仅诠释为人的城镇化,也可能使负债高企、社保支出性贫困

的地方政府和财力雪上加霜。此外,还需指出的是,有人将农民工的市民化状况划分为市民化、准市民化、半市民化、边缘化、逆市民化等5种类型(胡杰成,2012)。其中“逆市民化”的提法未必科学,因为目前绝大多数农民工连“市民化”过程都未完成,何谈“逆市民化”呢?

2 特大城市人口总量的承载极限

近年来,北京、上海、广州、深圳等特大城市陆续出现了“常住人口总量已经接近甚至超过其各种资源的承载极限”的判断。其依据是这些城市近年来人口增量较快,其常住人口总量已远超其城市总体规划“预期的人口总量”。如北京1983年的城市总体规划到2000年人口总量控制在1000万人左右,但事实上,1986年北京市总人口已达1000万人;1993年的城市总体规划到2010年将常住人口总量控制在1250万人左右,但事实上,2000年北京市常住人口已达1382万人;2005年的城市总体规划到2020年的人口红线为1800万人,但事实上,2010年北京市常住人口总量已达1961万人(孙乾,2011)。2006-2010年间北京年均净增人口约为60万人。

上海近10年常住人口净增661.15万人,年均增长约66万人;其中外省市来沪常住人口占比由2000年的18.6%提高到2010年的39%,2012年又增至40.7%。上海中心城区的人口密度是东京的2.4倍、伦敦的3.5倍、巴黎的4.8倍;城镇建设用地上占市域总面积的48%,接近50%生态极限值上限;上海人口承载量可达到2500-2800万人,3年内上海人口或将超过承载量(张骏,2012)。

上述观点虽然具有一定的科学性,但也不能说无懈可击。不可否认,在一定技术水平和生活消费水平条件下以及一定资源约束和环境约束条件下,城市人口承载力的极限或阈值区间的确是存在的。但是,从时间尺度上来说,承载力本身又是一个动态的概念,它会随着技术水平的提升和生活消费水平的变化而呈现总体上升的趋势。此外,电力、水源、公共交通等公共产品和服务水平的提升也能促进资源和环境承载能力的提升。如果能够在科技创新方面取得突破性进展,城市各要素的承载力也是存在较大潜力和改善空间的。从空间尺度上来说,虽然特大城市中心城区的人口密度偏高,但在目前中心城区的“虹吸效应”远大于其“辐射效应”的情况下,郊区的人口密度却并不算高,仍然具有较大的提升潜力。

北京大学周其仁教授也认为:“大”而“密”的城市化发展,更为符合中国的国情;相比纽约、东京等国际大都市,中国的“北(京)上(海)广(州)”人口聚集度远远不够(徐静,等,2012)。由此可见,特大城市目前的常住人口总量就未必已经超过其人口承载极限而没有潜力可控了。特大城市人口承载力极限问题的实质,首先还在于人口的空间分布欠合理,主城区或中心城区承载量过高,郊区特别是远郊区不仅承载量偏低,而且多年来一直处于下降态势;其次才是稀缺性资源和限制性环境要素的“短板效应”。同时也还表明:过去以

资源条件、劳动就业等社会经济力指标来反推城市可容纳的人口数量的研究方法和预测模型仍然存在一些不足之处。因为它主要从区域内的资源条件来进行分析,这种区域封闭性思维方式显然忽视了城市系统的开放性特征及部分稀缺资源的区际可流动性和补偿效应(石忆邵,等,2013)。决定城市承载力的不仅有自然资源禀赋和环境因素,而且还受科技进步、产业结构、生产方式、生活消费水平、公共服务能力、价值观念、社会制度、道德和伦理价值等诸多因素的综合影响。

3 新型城镇化需要突破的瓶颈

新型城镇化是城乡统筹下的以大城市为核心、中等城市为节点、小城市和小城镇为网络的大、中、小城市和小城镇相互结合的分工协作网络体系的形成与完善过程。新型城镇化的主要目标是“质量、效益、稳定、就业、网络化”等多元目标的综合,包括:①注重提升城镇化质量;②着力提高城镇化效益;③确保城镇化的持续稳定发展;④保障城镇居民的充分就业;⑤完善城镇网络体系。

城镇化的确是中国未来经济增长的引擎。但要使其潜力充分释放出来,还需要破解如下主要瓶颈:

3.1 人口流入地与户籍制度创新地相互错位的体制瓶颈

中国未来城镇化的难点在于:一方面,外来流动人口的目的地是大城市和特大城市,而现有大城市和特大城市的常住人口已经屡屡超过其规划预期人口目标,形成了所谓的“常住人口超过其承载极限”的现象,使得这些城市政府不得已而强化对外来流动人口的管控措施。有关调查表明:①愿意落户城市的农民工中,希望在省会城市或直辖市落户的约占30%,而且学历越高者其落户意愿越强烈;②希望在其他大城市(含本省其他大城市和外省其他大城市)落户的约占38%,两者合计约达68%左右;③希望在中小城镇落户的只占32%左右(张翼,2011)。也就是说,近七成的农民工是期望落户大城市和特大城市的,而期望落户中小城镇的仅有30%左右。

至2012年9月底,上海市常住人口总量约为2371万人,其中外来常住人口达965万人,约占全市常住人口总量的40.7%,其中闵行、嘉定、松江、青浦、奉贤等5区外来流动人口数量已经超过其户籍人口数量。

美国人口城市化发展经历了如下四个重要发展阶段:①人口城市化率跨过50%的城市化阶段;②大城市区人口所占比率超过50%的大都市区阶段;③居住在百万人以上的大型大都市区人口比率超过50%的大型大都市区阶段(王旭,2006);④非大都市区内中小城市崛起的城市——区域一体化发展阶段。1920年美国人口城市化率达到51.2%,使其成为一个城市化国家;1940年美国几乎有一半人口居住在大都市区内,使其成为一个多中心的大都市区国家;1990年,美国有一半以上的人口居住在百万人以上的大型大都市区里,又使其成为一个大型大都市区国家。

尽管中国城镇化的发展不会也不应当照搬美国的模式,但美国人口城市化发展规律仍然值得人们借鉴和参考。据此预计:在中国,由于大城市和特大城市比中小城市拥有更好的公共服务、更多的就业机会和更低的交易成本,因此农村人口向大城市和特大城市的流动趋势仍将持续一定时期。如在上海,1990年全市常住人口只有1334万人,常住人口密度约为2104人/km²;到2000年,全市常住人口总量增加至1608.63万人,常住人口密度上升为2588人/km²;2010年,全市常住人口又增加到2301.92万人,常住人口密度上升到3631人/km²。预计到2020年,全市常住人口将达到2650-2800万人,常住人口密度也将进一步上升。由此可见:实施“城市群”战略,在东部地区和中西部地区打造和培育若干具有国际竞争力或区域竞争力的城市群,发挥它们在新型城镇化进程中的引领作用,应当说是明智之举。

另一方面,城市基础设施和服务设施的规划又往往是按其户籍人口进行配置的。为了缓解大城市的交通拥挤、住房紧张、土地资源、水资源和能源资源紧缺以及空气、淡水质量恶化的现实,减轻其资源和环境承载压力,各大城市几乎无一例外地设计了各种准入门槛,以限制流动农民工的“市民化”。尽管现在放松了地级市及地级以下的中小城市和小城镇的户籍管理制度,但不可否认,中小城镇户口对流动农民工的吸引力不强。须知,想要保留承包地、小城市和小城镇户口的吸引力不大是流动农民工不愿转变为城镇非农户口的两个主要原因。然而,城市政府的户籍制度创新区域却重点放在中小城市和小城镇,由此形成了户籍制度变革需求区域与户籍制度创新供给区域的相互错位现象,因而大大降低了户籍制度创新的区位绩效。

3.2 大城市优质服务资源供给区域与农民工对公共服务的需求区域相互错位的体制瓶颈

一般来说,大城市中优质的教育、医疗及其他公共服务资源主要配置于中心城区,这样既能满足中心城区高密度人口的服务需求,又形成了中心城区现代服务业集聚的优势,增强了中心城区的人口吸引力。

但是,外来流动人口主要集聚于城乡边缘带和郊区,他们通常难以享受到中心城区的优质公共服务。为了使自己的下一代不再成为城乡体制差异的受损者,让子女们得到更好的教育,以便增强他们的人力资本优势和未来竞争能力,是流动农民工进城打工和愿意转变为非农户口的主要原因。而大城市政府为了维护现有城市居民的利益,往往又将农民工子女拒之于城市公办学校尤其是重点中小学校的门外。在农民工集中的地方,不得已只好自办“农民工子弟学校”。但这些学校的师资力量、教学设备、图书资料等与城市公办学校的差距悬殊,由此造成了农民工对公共服务的需求区域与大城市优质服务资源的供给区域相互错位的格局,从而削弱了城市公共服务的配置效率。

3.3 政府主导型的城镇化动机与农民工市民化的现实需求相互

失衡的机制瓶颈

政府主导型的城市化所追求的主要目标是：①依仗基建和房地产的过度投资做大GDP，提升城市竞争力，追求更大政绩；②依赖土地经营的过度“透支”来获取土地财政收入，从而增加预算外收入，并减轻地方政府的偿债能力；③借助城乡分割制度实现公共服务的过度倾斜配置，从而使城市化的政府支出成本最小化。而进城农民工的现实需求是：①提供低成本的安居条件；②获得相对稳定的就业机会；③分享令人满意的城镇基本公共服务，尤其是平等的子女教育机会和社会保障服务等。

由上可见，城市政府的主要目标是追求城市化的政府支出成本最小化，进城农民工的现实需求却是城镇基本公共服务均等化，两者之间的不一致性，导致了GDP总量增长迅速而城市经济结构调整和经济增长方式的转变迟缓，经济工业化高歌猛进而农民工市民化步履蹒跚，土地城市化速度过快而人口不完全城市化数量剧增（毛蒋兴，等，2012），城乡差距、区域差距和阶层差异不断扩大，城市体系结构严重失衡。

4 主要结论与对策建议

4.1 主要结论

4.1.1 新型城镇化目标的实现离不开大城市和特大城市的有力支撑

由于当前流动人口迁移的主要目的地仍然是大城市和特大城市，它们才是户籍制度变革和公共服务均等化的主要需求区域。因此，大城市和特大城市的户籍制度、土地制度、社会保障制度、教育制度、就业制度、财政转移支付制度、行政管理体制等一系列的制度改革和政策创新比中小城市和小城镇更为重要和迫切。大城市和特大城市是中国经济社会发展的核心区域，具有牵一发而动全身的作用，任何企望绕开它们的改革举措都难以成功。仅仅指望通过中小城市和小城镇的制度改革和政策创新就能够完成新型城镇化所担负的重任和实现新型城镇化的长远目标，是不切实际的妄想。任何以城市人口承载极限为借口，漠视为外来农民工提供住房、社保、子女教育等社会基本公共服务的大城市 and 特大城市，不仅都将被抛弃在真正的幸福城市、和谐城市之外，而且其政策依据也终将是苍白无力的。

4.1.2 近期将新型城镇化的发展重点放在中小城市和小城镇未必完全正确

伴随城市群战略的实施，大城市群周边的中小城市和小城镇将逐步获得新的发展机遇和动力，成为新型城镇化的主要受益地区。因此，笼统地称即将颁布的新型城镇化规划将使三线、四线城市成为未来受益地区，是不完全正确的。非大城市群地区内的中小城市和小城镇虽然也需要得到发展，但我们预计其黄金发展时期应在2020年以后。

4.1.3 新型城镇化主要依托“社会性投资驱动”而非传统的“房地产型投资驱动”

在新型城镇化进程中，教育、医疗和养老等社会性公共服务将成为未来投资的重点领域。城镇化的核心在“化”字上，“化”的本来含意即是指“转变的过程”。因此，城镇化是“过程”而非“结果”。它不是完全依靠规划做出来的，而是在人类社会的历史演进过程中完成的。笔者认为，自然稳定演进型和滚动发展型城镇化形态更为可取，政府主导的激进型城镇化有大起大落的风险。酒泉、呼伦贝尔、鄂尔多斯等地的人为城镇化或开发商造城化是不可持续的，也是不足取的。事实上，开发商们只能建造房屋或营造住宅小区，根本不可能造城或造镇，因为城镇的诸多公共服务职能是他们提供不了的。

4.2 主要对策建议

4.2.1 以更加广阔的胸怀着手大城市和特大城市的户籍制度和住房制度改革

上述分析表明：户籍制度和住房制度改革的重点区域是大城市 and 特大城市而非小城市和小城镇。发展实践也证明：城市政府从成本最小化的视角出发，重点着手中小城市和小城镇的户籍制度和住房制度改革的传统做法，并没有获得很大的成功。2013年1月7日召开的全国政法工作会议，已经开始关注大中城市的户籍管理制度改革问题，这的确是一个很大的进步，但仍将北京、上海等特大城市置之度外，无疑又是令人遗憾的。

特大城市户籍制度和住房制度改革的重点均在郊区。近20年来，近郊区已成为产业发展、房地产开发和人口导入的核心区域。未来在城郊快速交通网络化体系完善之后，产业发展、基础设施建设、房地产开发、人口导入的重点区域将逐步由近郊区向远郊区推移。伴随城郊公共服务均等化的推进，特大城市郊区应逐步加快户籍管理制度和住房制度改革。通过“以证（居住证）管人，以房（租房或买房）管人”，对有固定职业、固定住所、缴纳社会保险到一定年限的外来农民工，应该尊重他们的意愿，不宜过严限制其户口的迁移，并保障他们子女平等就学权利。在住房制度改革方面，要加快郊区外来农民工保障性住房建设，这是外来农民工举家迁移和实现“市民化”的两个基本条件之一。要结合“城中村”改造，在集体建设用地上建设公租房，为外来农民工提供可以租住或购买得起的、基本体面的住房条件。这样，不仅有助于推动农民工“市民化”进程，促进他们在城市消费，而且可以缓解城市劳动力市场紧张状况，保障城郊经济长期稳定发展。

4.2.2 加快大城市和特大城市郊区和农村的土地市场建设

在大城市 and 特大城市的郊区和农村地区，首先要加快农民土地产权的法制化进程，赋予农民承包土地的使用权证、宅基地的使用权证和房产证。其次，积极盘活农村闲置土地资源，努力培育和完善农村土地市场。针对当前农村土地利用呈现“空心村多、空闲地多、利用率低”等特点及问题，允许开展农村集体建设用地抵押贷款等业务，进一步完善城乡建设用地增减挂钩政策，着力培育以“增减挂钩结余指标”为内容的市域内土地发展权交易市场，探索和建立市域内城乡建设用地置换新机制。

4.2.3 因地制宜分期推进大城市和特大城市外来农民工“市民化”

遵循自愿平等原则,首先应考虑已举家迁徙到城镇的农民工的就地市民化问题。2010年,全国举家迁徙的农民工总量为3071万人,到2012年底约增加到4000万人左右,可让这批人先期实现真正市民化。有关调查显示:40.2%的农民工想在务工所在城镇定居;明确表示愿意回农村定居的农民工只有15.6%(佚名,2013)。其次,在新生代农民工中,有近6成的人想在城市定居。应逐步将他们纳入城镇保障房体系,给予农民工与城镇户籍人口同等的城市定居权利和享受公共服务的权利。

4.2.4 完善大城市和特大城市高密度空间管理机制

在大城市和特大城市中心城区,维持适度的较高人口密度仍是必要的。中心城区拥有良好的公共服务、较多的就业机会和较低的交易成本,因而成为就业中心和居住中心。即使有一部分人因动迁而实现了居住迁移,但仍不愿将户口从中心城区外迁。这就是中心城区为何存在大量的人户分离现象的主因。在中心城区高密度空间管理中:①要对就业人口和居住人口分别进行统计,进而得出较为准确的就业人口密度和居住人口密度;②要借鉴东京、香港等大城市的空间规划和管理经验,在中心城区推广小户型的经济适用房,控制公私机动车流量等;③努力增加街道绿地、单位附属绿地、公共绿地等各类绿地面积,完善散点状绿地、块状绿地与带状绿地相结合的园林绿地结构,提高绿地质量,形成开放型的城市绿地系统,为市民提供安全、舒适、优美的户外活动空间;④构建高密度建筑空间(商务、办公、居住空间)与城市公园(休闲空间、公共空间)有机融合、密疏相间、相得益彰、活力十足的城市功能互补的空间形态体系(陈可石,等,2011),努力实现商业空间的高密度效率和公共空间的低密度高品质的双重目标。

参考文献 (References)

- [1] 佚名. 落脚城市:我是谁? [EB/OL]. 2013-01-09. <http://www.sina.com.cn>.
(Anonym. Stay cities: who am I? [EB/OL]. 2013-01-09. <http://www.sina.com.cn>.)
- [2] 陈可石,崔翀. 高密度城市中心区空间设计研究[J]. 现代城市研究, 2011(8):49-56.
(CHEN Keshi, CUI Chong. Spatial design in high-density urban center districts from Chinese communities: complementary models of CRD and Park in Causeway Bay, Hong Kong[J]. Modern Urban Research, 2011(8):49-56.)
- [3] 陈岩鹏. 中央点兵新型城镇化,重塑经济增长引擎[N]. 华夏时报, 2012-12-08.
(CHEN Yanpeng. New-type urbanization will become a new engine of economic growth in China[N]. China Times, 2012-12-08.)
- [4] 胡杰成. 农民工市民化研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2012: 209-221.
(HU Jiecheng. Research on citizenization of migrant workers[M]. Beijing: Intellectual Property Press, 2012: 209-221.)
- [5] 李木子. 城镇化规划浮出水面,未来受益地区在三线城市[N]. 证券日报, 2013-01-08.
(LI Muzi. The new planning of urbanization emerges and benefit areas in three way cities in future[N]. Securities Daily, 2013-01-08.)
- [6] 毛蒋兴,郑雄彬. 新时期中国城市化质与量协调发展研究[J]. 规划师, 2012(7):16-21.
(MAO Jiangxing, ZHENG Xiongbin. China's urbanization quantity and quality coordinative development in the new era [J]. Planners, 2012 (7):16-21.)
- [7] 石忆邵,尹昌应,王贺封,等. 城市综合承载力的研究进展及展望[J]. 地理研究, 2013(1):139-151.
(SHI Yishao, YIN Changying, WANG Hefeng, et al. Research progress and prospect on urban comprehensive carrying capacity[J]. Geographical Research, 2013(1):139-151.)
- [8] 孙乾. 北京将再次调整人口红线,专家称还有较大承载空间[N]. 京华时报, 2011-05-30.
(SUN Qian. Beijing will again regulate the maximum population capacity and experts say that it has larger carrier space[N]. Beijing Times, 2011-05-30.)
- [9] 新型城镇化的目标在于“社会投资拉动”[N]. 21世纪经济报道, 2012-12-25.
(The Goal of new-type urbanization is driven by social investment [N]. The 21st Century Business Heard, 2012-12-25.)
- [10] 屠启宇. 国际城市发展报告(2012)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2012: 251-255.
(TU Qiyu. Development report on international cities (2012)[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2012: 251-255.)
- [11] 王旭. 美国城市发展模式:从城市化到大都市区化[M]. 北京:清华大学出版社, 2006: 155-157.
(WANG Xu. Development patterns of American cities: from urbanization to metropolitanization[M]. Beijing: Qinghua University Press, 2006: 155-157.)
- [12] 徐静,李倩喧,吴才林. 北上广人口聚集度远远不够[N]. 广州日报, 2012-11-12.
(XU Jing, LI Jiexuan, WU Cailin. The degree of population concentration in Beijing, Shanghai and Guangzhou is far from enough[N]. Guangzhou Daily, 2012-11-12.)
- [13] 张骏. 三年内上海人口或超过承载量[N]. 解放日报, 2012-08-15.
(ZHANG Jun. Shanghai's population will exceed its maximum capacity within three years[N]. Jiefang Daily, 2012-08-15.)
- [14] 战军. 聚焦中国新型城镇化[EB/OL]. 2013-01-05. <http://finance.sina.com.cn/focus/chengzhenhua>.
(ZHAN Jun. Focus on Chinese urbanization[EB/OL]. 2013-01-05. <http://finance.sina.com.cn/focus/chengzhenhua>.)
- [15] 张翼. 落户? 还是不落户? [N]. 21世纪经济报道, 2011-04-04.
(ZHANG Yi. Whether settle down or not? [N]. The 21st Century Business Heard, 2011-04-04.)

收稿: 2013-01

修回: 2013-03