



## 中国城镇化的背景、挑战与对策

- 城镇化的大趋势与挑战
- 城镇化模式与政策寻求

王 凯

中国城市规划设计研究院副总规划师  
教授级高级规划师/博士

2009年10月28日

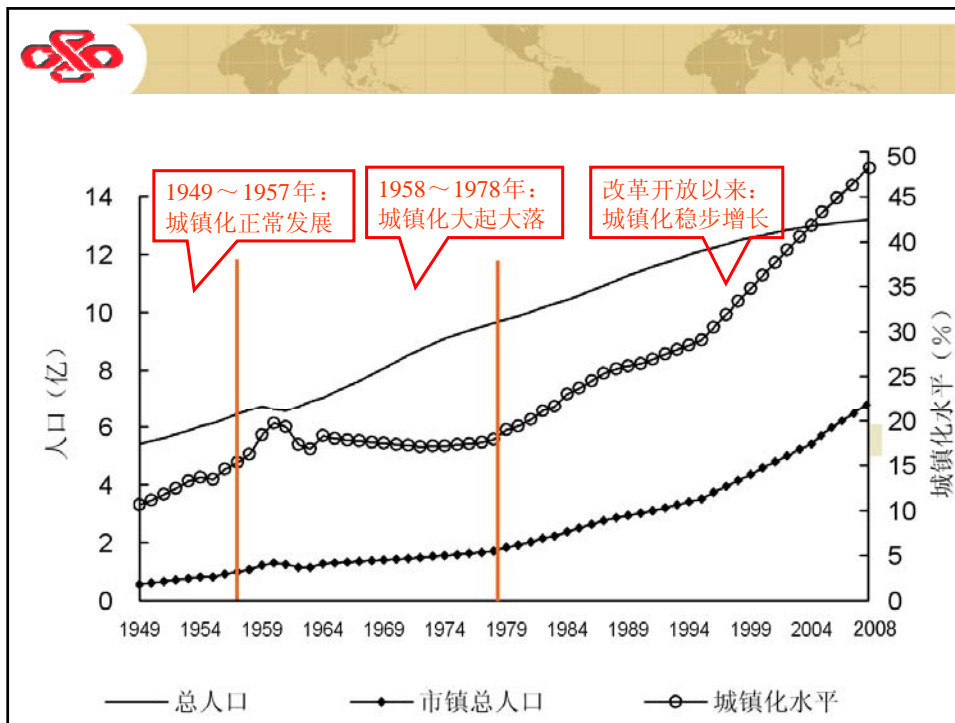


## 一、当前中国城镇化的趋势与挑战

### 1、近30年来中国城镇化快速推进

- 改革开放以来，城镇化率由1978年的18%，上升到2008年的**45.7%**。城市数量由193个增加到655个。50万以上的大城市从40个增加到140个，中等城市从60个增加到230个，小城市从93个增加到286个。
- 城镇化已经成为我国解决就业、实现市场扩展、推进新型工业化的重要举措，城市地区逐步成为国家经济发展的基本空间单元。



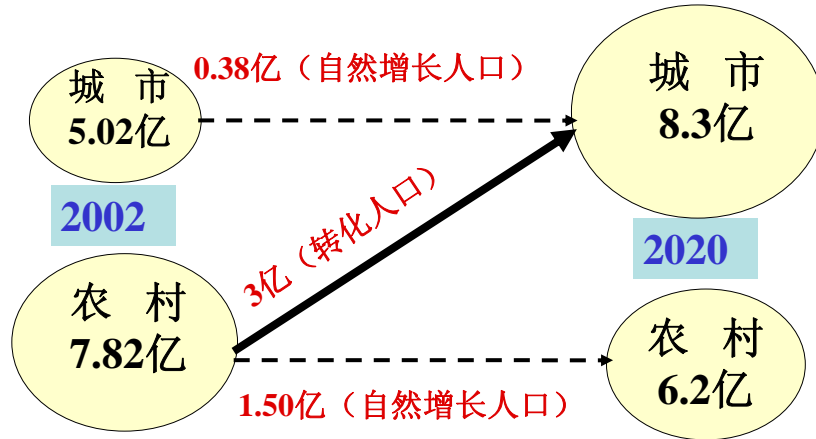


## 2、未来20年中国城镇化将继续快速发展

未来二十年我国城镇化在工业化的持续推动下，将在较长一段时期内，维持较快发展的势头。未来15年，我国城镇化率的年均增加率约在0.8-1个百分点，至2020年，城镇人口增长3.26亿，城镇化水平将达到56~58%之间。



### 2020年以前我国人口流动的主要趋势



资料来源: 国家中长期科技发展规划战略研究专题报告之十一



### 3、中国城镇化面临一系列的严峻挑战

#### (1) 城镇化重数量轻质量，重表面轻内涵

- 片面追求城市规模和发展速度, 忽视质量。一些地方领导片面强调城镇化人口规模。
- 城乡差距过大, 二元结构矛盾突出。在教育、文化、卫生、社会保障、科技等方面, 农村与城市存在更大的差距。
- “准城市化人口”大量存在, 城市内部社会二元结构凸现。



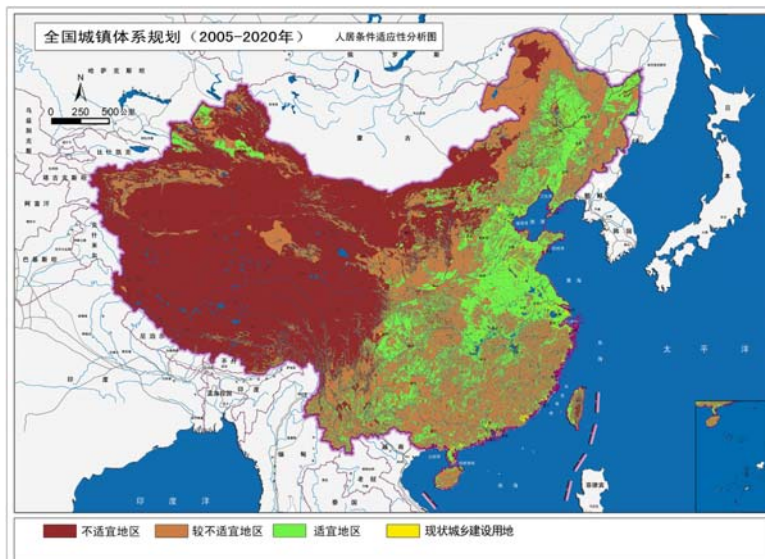


## (2) 快速城镇化与人均资源少、环境脆弱的矛盾更加突出

城镇发展适宜度	分布地区	面积比例 (%)	耕地比例 (%)
适宜度I类地区	主要位于平原盆地地区，现以耕地覆盖为主，也是地势平坦、水资源较为丰富的地区主要分布于东部地区的东北平原、三江平原、华北平原、长江中下游平原，以及四川盆地，和西部的河西走廊、天山南北的河流冲积扇地区。是我国未来城市发展的主要空间。	19	55
适宜度II类地区	主要分布于坡度较高的山地丘陵地区、降水较少的半干旱地区、积温较低不适宜农作物生长的地区，以及以林地和草地等覆盖为主的地区。	29	20
适宜度III类地区	主要分布于西部地区以及中部的内蒙和西南地区和东部的沿海滩涂、湿地等地区，包括塔克拉玛干沙漠、藏北高原、内蒙的中央戈壁等地区。这些地区主要受高程、坡度、土壤侵蚀、降水等因素制约。	52	55



## ■ 城镇发展的人居环境条件分析：国土8.55%适合城镇建设





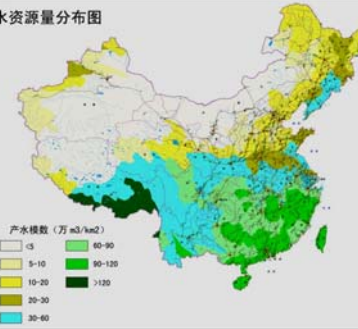
## • 水资源紧缺

➢ 我国水资源非常紧缺，时空分布极不均衡，总体上南多北少、东多西少。西北诸河区绝大部分属于半干旱和干旱地区；黄河、海河、淮河流域是全国缺水最严重的地区。

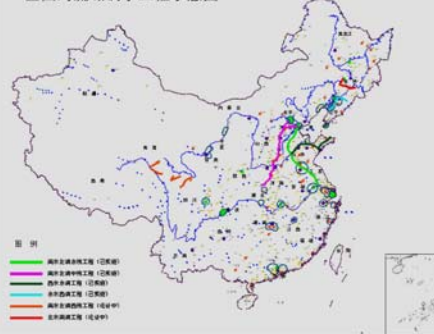
➢ 目前有三分之二的城市存在不同程度的缺水，其中有114个城市严重缺水。

➢ “漏斗”多：据统计，我国北方10个省市自治区，由于地下水开采过量，形成降落漏斗50余个，漏斗面积30000平方公里。

水资源量分布图



全国跨流域调水工程示意图



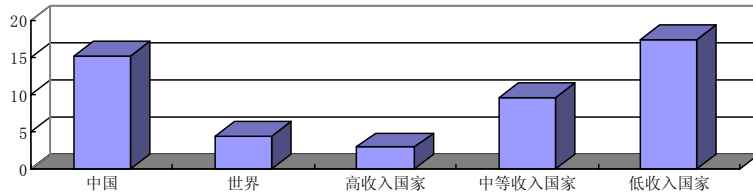
## • 能源压力大

➢ 目前我国能源消费总量约为美国的1/3，居世界第二位，占世界能源消费总量的1/10。

➢ 2000年，机动车燃油需求已占全国总油耗量的三分之一，但机动车增长持续快速。总体上看，我国属于能源紧缺的国家，特别是随着城市机动化水平的提高，城市运行的能耗成为国家能耗的大头。



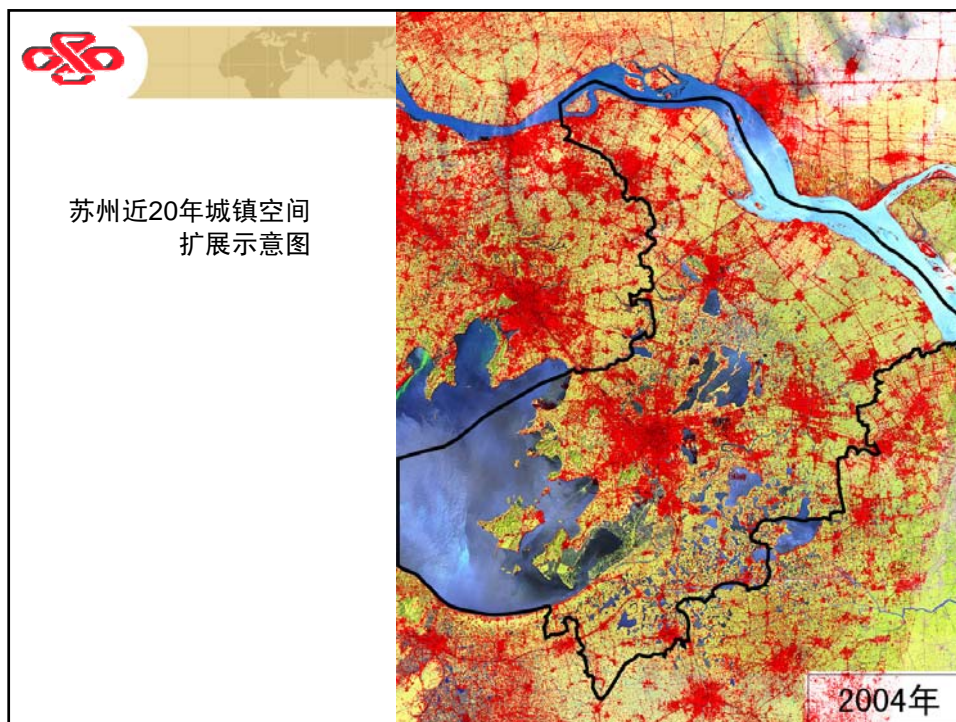
万吨标准煤当量



2000年每亿美元GDP能源消费量比较







### 未来20年中国城镇化发展要求

城市发展必须以保护资源环境为前提，以新型工业化为动力，以人居环境条件的改善为根本，走资源节约、环境友好的道路，城乡统筹，全面发展。



## 二、中国城镇化模式与政策寻求

- 国家在新时期对城乡规划的新要求
- 国家在城镇化和城镇体系方面的构想



## 二、中国城镇化政策与模式寻求

### 1、国家在城镇化方面的政策要求

#### 胡锦涛总书记论健康城镇化（2006）

- 坚持走中国特色的城镇化道路，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的新型城镇化发展格局。坚持城镇化发展与人口、资源、环境相协调，走可持续发展、集约式的城镇化道路。
- 以节能、节水、节地、节材、能源资源综合利用和发展循环经济为重点，把节约能源资源工作贯穿于生产、流通、消费各个环节和经济社会发展各个领域，加快形成节约型生产方式和消费方式，提高全社会能源资源利用水平，力争在较短的时间内取得明显进展。





## 《城乡规划法》（2008）的新要求

- 第四条：制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。
- 第十七条：规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地（黄线）、水源地和水系（蓝线）、基本农田和绿化用地（绿线）、环境保护、自然与历史文化遗产保护（紫线）以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。



## 建设部“四线”管理办法

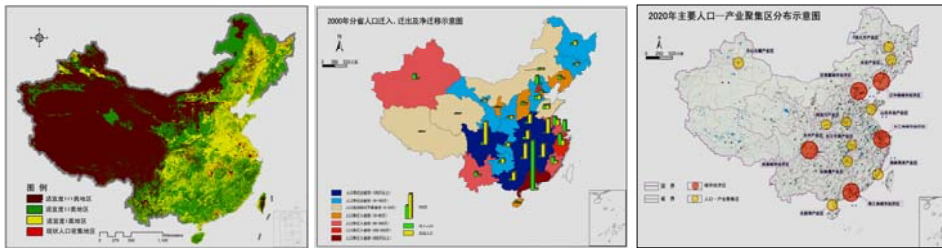
- 建设部第112号令《城市绿线管理办法》（绿地）
- 建设部第145号令《城市蓝线管理办法》（水系）
- 建设部第119号令《城市紫线管理办法》（历史文化设施）
- 建设部第144号令《城市黄线管理办法》（市政设施）



## 2、国家在城镇空间体系方面的新构想

### (1) 以健康城镇化为目标，提出积极稳妥的城镇化战略

- 综合分析我国资源环境条件、城乡人口分布特点和转移趋势、产业发展的趋势，优化城镇空间结构和布局，引导人口有序转移。
- 以提高城镇化质量为重点，稳步提高城镇化水平。规划期内城镇化水平年均增幅控制在0.8~1个百分点左右。



### (2) 提出立足东中西的多样化城镇化政策

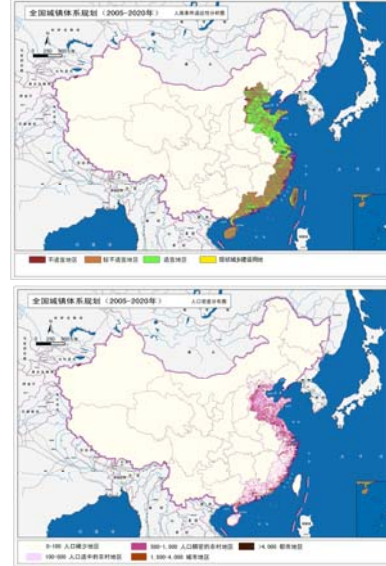
- 依据“十一五”规划提出的国家区域发展总体战略，分别提出东部、中部、西部和东北地区的城镇发展政策，引导各地区因地制宜地确定城镇化战略和城镇发展模式。
- 提出以城镇群为核心，以重要的中心城市为节点，以促进区域协作的主要联系通道为骨架的“多元、多极、网络化”的城镇空间发展格局。





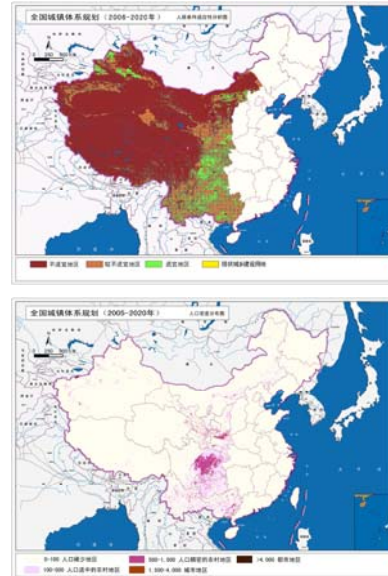
## 东部地区城镇发展指引

- 提升城镇化质量。加快京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三个重点城镇群的发展和资源整合，提高参与国际竞争的能力。
- 引导产业和人口向大城市周边的中小城市、小城镇转移和适度集聚，与中心城市形成网络状城镇空间体系，防止中心城市人口和功能的过度集聚。
- 坚持生态环境优先发展原则，改善城镇大气环境质量，抑制水环境恶化的趋势。加强对高层建筑的布局引导，禁止超采地下水，防止地面沉降等地质灾害。建立城市综合防灾体系，加强沿海海防林等生态工程建设。



## 西部地区城镇发展指引

- 推行生态环境保护优先的集中式城镇化发展战略。加强和完善区域和省域中心城市的综合功能，带动区域经济发展。重点发展县城、工贸和旅游型小城镇。
- 结合能源基地建设和资源开发，做好新兴城市的布局与协调，引导资源枯竭型城市健康转型。加快陆路门户城市和边境交通枢纽城市发展，促进沿边开放和能源通道建设。扶持革命老区和少数民族地区城镇的发展。
- 妥善处理人地关系紧张问题，通过中心城市和重点镇的发展吸纳农村人口。西北地区通过牧区小城镇的建设，完善公共服务网络，增强灾害救助能力。





### (3) 建构多元、多极、网络化的城镇空间结构

- 多元是指不同资源条件、不同发展阶段、不同发展机制和不同类型的区域，要因地制宜地制定城镇空间组织方式和发展模式。
- 多极是指依托不同类型、不同层次的城镇群和中心城市，带动不同区域发展，落实国家区域发展总体战略。
- 网络化是指依托交通通道，形成中心城市之间、城镇之间、城乡之间紧密联系、优势互补的格局。



### (4) 建立以交通为核心的城镇发展支撑体系

- 建立全国综合交通枢纽体系，促进城市与区域交通的有机结合。
- 以交通枢纽城市为节点，加强各种交通方式之间的衔接，推行一体化的联合运输方式，增强城镇辐射带动能力。
- 强调要发挥铁路和轨道交通节能、省地的优势，促进城镇集约紧凑发展。







### (5) 加强对省域城镇体系规划和城市总体规划的引导

- 按照一级政府一级事权的原则，依据国家城镇化发展总体战略，针对各省特点，提出“省域城镇发展规划指引”。
- 要求各地按照“省域城镇发展规划指引”，在省域规划和城市规划中落实《规划》确定的各项内容，加强规划管理。
- 国家通过直接编制重点地区规划，健全重大项目和重大政策的部门会商制度，加强对地方实施规划情况的监督检查，保障《规划》实施。

全国城镇体系规划

省域城镇体系规划  
(直辖市城市总体规划)

城市总体规划  
(含市域城镇体系规划)

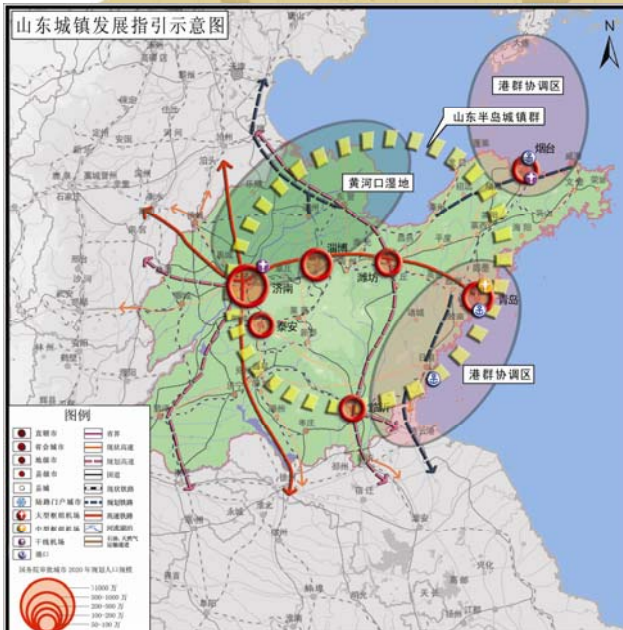
镇总体规划

乡和村庄规划



### 实例：山东

山东城镇发展指引示意图



#### 全国城镇体系规划

#### 分省城镇发展指引—山东

城镇化水平	2010年规划		2020年规划	
	城镇化水平 (%)	城镇人口 (万人)	城镇化水平 (%)	城镇人口 (万人)
	50	4800	59-61	5800-5400

山东半岛城市群内的济南、青岛、淄博、潍坊、烟台、威海、东营、日照等

重点发展与管理的地域或城市	历史文化名城	风景名胜城市	重点生态环境保护地区
	济南、青岛、聊城、曲阜、邹城、临淄	青岛、烟台、泰安、日照、威海、烟台	黄河三角洲湿地、黄河口湿地、烟台—威海—日照—临沂地区、山东半岛地区

跨省域协调地区及需要协调的内容
加强渤海湾生态环境保护区工作。
加强烟台与环渤海群的协调。
加强青鲁、日照与连云港的协调。

重大基础设施
交通设施：建设京沪、兰青铁路客运专线，建设青岛至威海铁路，建设潍坊至烟台城际铁路，建设鲁南至鲁西铁路，建设鲁西至鲁南铁路，建设鲁南至鲁东铁路，建设鲁东至鲁南铁路，建设鲁南至鲁西铁路，建设鲁西至鲁南铁路。
其它设施：建设鲁西煤炭能源基地，建设鲁南能源储备基地。





### 3、中国城镇化模式需要探索

- **A模式：**以美国为首的发达国家的发展模式，城市低密度蔓延、私人轿车主导、一次性产品泛滥等为主要特征。
- **B模式：**以社会的非增长，保持人类社会与环境生命支持系统的平衡。是消极的城镇化和工业化方式。
- **C 模式：中国立足现实的可行城镇化模式**
  - 在坚持“发展”的前提下，实现市场机制和政府调控的有机结合
  - 以提高民众生活质量、促进社会和谐代替资本逐利
  - 用生态社会和经济可持续性取代单一的经济发展
  - 以土地作为生态环境的“底板”，在人类自身需求和维护生物多样性之间进行合理配置



### 4、大城市发展要辩证地看

- 大城市虽有要素聚集产生的高效率，但解决其严重的“城市病”是世界性难题
- 人口和产业过度聚集，导致交通拥挤、住房困难、空气污染、生态功能退化
- 就业、定居和生活成本的高门槛，往往形成对大部分外来人口的排斥
- 经济和空间资源占有的巨大差异，导致社会矛盾尖锐，贫富差距悬殊
- 预期到2020年，我国居住在中小城市（50万以下）的城镇人口比例仍在50%以上（北京大学，2008），43%的总人口依然居住在农村地区，仅仅依靠大城市，无法解决中国城镇化的问题。





## 5、农村城镇化之辩：新农村还是新乡镇？

- 中国绵延上千年的国情特征：人地关系高度紧张的小农经济。因此，只有通过持续推进城镇化来带动人口转移，才能缓解人地关系紧张的矛盾。
- 东部地区的新农村具有很大的过渡性，其实质不是新农村建设，而是新城市的建设问题；西部地区最紧迫的问题也不是新农村建设，而是脱贫和生态建设问题。新农村建设的重点应在东北和中部粮食主产区。
- 小城镇才是是城镇化与新农村建设的结合点。推进城乡公共服务均等化，解决新农村建设中存在的点多面广、投资分散、代价过高、资产沉淀等问题，强化小城镇的功能培育是核心。
- 实施灵活的城乡土地流转，尊重农民土地的自主权，依靠民间的管理和智慧，自发推动小城镇的建设和管理是发展的前提。



## 6、城乡规划技术政策的应对

- 城镇化归根结底是经济社会发展的结果，对其的认识必须从国家发展角度出发。在当前的社会经济条件下，不均衡发展仍然是主流，但是基本生活条件的和谐发展是需要建立的新认识。
- 政府要具备空间视角，推进发展所需的地理变迁。从目前来看，国家层面的空间变异还将继续下去，因此政府的干预要建立在科学理论的认识之上，减少随意性和盲目性，更要防止即兴给“帽子”。
- 中国城镇化的地域性特征要充分认识，所谓的空间模式不存在唯一性。应该在充分认识土地使用、劳务流动和产业动力的基础上“宜城则城，宜乡则乡，宜村则村”。
- 农村地区的土地政策必须松绑，土地流转政策的实施是彻底解放农民的重要手段，农民的幸福应该掌握在他们自己手里。
- 制度（人口、社保）的普适性、基础设施建设放在合适的时间和地点、尽量少的随意性空间政策干预是下一步大发展的重要前提。



## 结 论

- 立足自然生态环境保护，加强资源集约利用；
- 立足新型工业化，走多样化的城镇化道路；
- 立足社会和谐，建立基本公共服务的设施体系；
- 立足效率与公平，加强城乡基础设施的建设；
- 立足民主和法制建设，加强规划实施和公众参与。



谢 谢 ！