

城镇化全国蓝图浮现 未来城市发展的空间锁定 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/613/2021_2022__E5_9F_8E_E9_95_87_E5_8C_96_E5_c57_613433.htm 经历了一场大折腾，中国的第一份统筹安排全国城镇发展和城镇空间布局的蓝图终于绘出。今年1月，建设部组织制订的《全国城镇体系规划（2006～2020年）》杀青。在2000年“十五计划”首次把“积极稳妥地推进城镇化”作为国家重点发展战略之后，中国的第一份统筹安排全国城镇发展和城镇空间布局的蓝图终于绘出。“几轮征求意见已经完成，这项规划正在上报国务院批准。”一位知情者告诉《望》新闻周刊，“编制时间至少有6年之久，其间断断续续。后来汪光焘部长急了，说国家的事情怎能不抓紧呢？”中国的城镇化与人类的新技术革命被诺贝尔奖获得者、美国经济学家斯蒂格利茨认为是21世纪初影响世界最大的两件事。发生在中国的这件大事多年来的情形，却如这些年深度参与中国城市建设活动的普利兹克建筑奖获得者、荷兰建筑师库哈斯所描述的那样：“正处在一个不可能的状态下改变着世界，却没有蓝图。”这样的情况使中国的城镇化在给人带来惊喜之时，也制造了许多烦恼。中国科学院院士陆大道主持的课题组最近完成一份报告，认为目前中国的城镇化已超出了正常发展轨道，对水土资源、就业和环境压力过大，必须采取严格而系统的措施遏制“冒进式”城镇化和空间失控的严重趋势。旋即高层信息传出：走符合中国实际的城镇化道路，是涉及现代化全局的重大问题，研究这个问题，明确我国城镇化的方针、政策，不仅有紧迫性，而且有长期战略意义。等待审批的《全国城镇体系

规划》面对的正是这道试题。被割裂的发展轴 1990年施行的《中华人民共和国城市规划法》规定：“国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划，用以指导城市规划的编制。”此后启动的城镇体系规划出现了自下而上的情况：省域城镇体系规划匆忙上马，《全国城镇体系规划》迟不出台。建设部1998年发出《关于加强省域城镇体系规划的通知》，时至今日，各地的这项规划已基本编完。没有《全国城镇体系规划》指导的省域城镇体系规划让国家发改委颇有微词。“全国的还没出来，就搞省域的，这当然不合理。”在“十一五规划纲要”勾勒出区域发展框架之后，国家发改委规划司的一位负责人向《望》新闻周刊表示，“我们一直反对搞省域城镇体系规划，认为做了没用。”理由是：“行政区并不等同于经济区，以行政区为单元来做城镇体系规划，就难以把周边的因素考虑进去，结果就是现有的省域城镇体系规划都是一个模子，都是以省会为中心的城镇体系格局。而在区域经济协作快速发展的今天，一些城市与邻省经济的密切程度，已大大高于本省。”先期完成的省域城镇体系规划给《全国城镇体系规划》的编制带来了难题。中国城市规划设计研究院总规划师杨保军向《望》新闻周刊展示了一张《各省区省域城镇体系空间结构规划拼合图》：“你看，各省之间的发展意图互不衔接、互不配合，存在的矛盾很大。”他举例说明：“辽宁以大连为出海口，以南北向的沈大线为发展轴纵深安排，这是合理的。本来整个东北都应该以大连为最佳出海口，可北部的省份不跟它玩了，立足于本省内部，从两翼展开，自己搞了一个东西向的发展轴。

”杨保军又手指京广线：“从北京到广州再到深圳、香港，分布着一系列重要城市，有高速公路、铁路，未来还有高速铁路，机场很多，是中国最重要的发展轴。可目前这个轴线是断断裂裂的，里面是一个个的‘独立团’，各省各有所好。”“所谓的重复建设就是这样形成的，这样的发展成本很高。所以，科学发展观必须落实到空间，否则就对不上位。”他说。未来城市发展的空间锁定

中国城市规划设计研究院承担了《全国城镇体系规划》的编制，认为中国城镇发展存在的问题包括“缺乏区域统筹”。研究报告指出，由于行政管理体制的限制，城市间存在职能分工不明确，在产业发展、基础设施建设、环境治理等方面缺乏有效的区域协作。尽管各省区都已经编制了省域城镇体系规划，但由于缺乏国家层面的协调，产业发展与基础建设的重复建设现象依然存在。

具体而言，沿海省区三个重点城镇群与其经济腹地之间的联系欠缺；中部地区各省均在打造各自的经济集聚区，形成相互分割的城镇体系空间结构形态，缺乏真正的区域中心城市；西南地区受自然条件限制，盲目规划城市群和大中小完整的城镇体系；西北地区地广人稀，城镇规模小，用城镇发展轴描述过于牵强；东北地区过于注重省域内空间结构的完整性，忽视整个区域的空间整体性。研究报告建议，发挥城镇群辐射和带动区域发展的核心作用，提高京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三个重点城镇群参与国际竞争的综合能力，加强城镇群之间的经济联系，促进区域互动、协调发展；划定禁止、限制和适宜建设的地域范围，实行空间开发管制，落实主体功能区，促进城镇紧凑布局，集约发展，保护资源，促进人与自然和谐发展。杨保军对《望》新闻周刊说，

根据自然生态条件，在中国国土面积中，城镇发展的不适宜地区占49%；较不适宜地区占29%；适宜地区占22%，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，这些地方是中国未来城市发展的主要空间。“适宜城镇发展的地区有限，它又与适宜农业发展的地区高度重叠，其中的耕地占全国耕地总面积的60%，这带来了人地关系的紧张状况。”杨保军作出分析，“而美国适宜城镇发展的地区占国土面积的70%，我们的资源条件决定了我们的发展模式不可能像美国那样扩张。”研究报告提出，依托国家主要陆路交通通道、江河水道、海岸带，以城镇群和各级中心城市为核心，形成大中小城市和小城镇联系密切、布局合理、协调发展的网络化城镇空间体系；城镇体系空间组织“一带七轴”，“一带”是指沿海城镇带，“七轴”是指七条依托国家主要交通轴形成的城镇联系通道；按照城市在国家和区域中的地位和作用，分为国家中心城市、区域中心城市、地区中心城市、县域中心城市（镇），在满足基本公共服务均等化的前提下，按照中心城市的等级合理配置服务区域的基础设施，防止重复建设。“《全国城镇体系规划》获得批准后，省域城镇体系规划必须据此校正。”杨保军强调，“只有这样，这个规划才会有实际意义。”高层怒斥圈地之后在《全国城镇体系规划》加快编制之前，各地城市规划修编出现的问题引起高层强烈关注。2004年12月20日《望》新闻周刊披露，一些城市在规划年限至2020年的城市总体规划修编中，抬高GDP增长速度与人口规模，提出超常发展目标，以期在中央政府严控土地的政策背景下，拿到更多的建

设用地。国务院领导对此作出批示，要求对新一轮城市规划的修编必须及时进行正确引导，并制订严格的审批制度，尤其要有明确而有力的土地控制政策，合理限制发展规模，防止滥占土地，掀起新的圈地热。国务院领导强调，此事要早抓，不可放任不管，否则会贻害子孙，造成无可挽回的历史性错误。在一些城市以超常规GDP增幅寻求建设用地之时，国家发改委主管的以增长速度、投资项目为重要内容的发展规划，尚处在面向“十一五”的编制进程中。如果城市规划修编先期进行，建设用地已与提前设定的发展速度挂钩，“十一五”规划将面对“生米已做成熟饭”的情形。国土资源部主管的土地利用规划也难净身而出。在一些地方着手城市规划修编之际，规划年限至2020年的土地利用规划修编尚未启动，如果城市规划已把建设用地规模确定了，土地利用规划修编只能扮演“马后炮”的角色。三大规划的矛盾骤然浮出水面。最先作出反应的是国土资源部，其主管的《中国国土资源报》2005年1月18日发表评论员文章：“由于种种原因，不少地方土地利用规划跟不上城市规划的步伐，城市建设的‘圈子’不断突破土地利用规划的‘圈子’。这种状况必须在这次修编中得到切实解决。”同年3月，国家发改委在一份调研报告中指出，当前城市总体规划修编中人口规模和城市化水平预测存在的问题值得重视，由此可能导致城市建设用地规模的不合理扩大；对城市人口规模和城市化水平缺乏规范的预测方法；有的城市总体规划，并不考虑预测方法的适用性，选取的目的性很强，有的甚至是先确定人口规模多大，再采取可用的方法进行推导；预测中采用的数据来源不规范，规范人口规模和城市化水平预测的相关法律法规也存

在空白。在国务院领导批示之后，建设部2005年1月对城市总体规划修编工作进行检查，要求做好与土地利用总体规划的协调和衔接，在检查完成之前，暂缓对国务院审批城市总体规划的规划纲要和初步成果的审查。一时间，如何提高城市规划编制和审批的科学性成为各方热议的话题。与发展规划和土地利用规划相比，城市规划一直缺少一个全国性的盘子，各地城市总体规划分散编制，自下而上审批，审批单位欲遏制地方做大规模的倾向，多有论出无据之感。由于各地分头盲动，导致了上百个城市提出建设“现代化国际大都市”的现象。基于以上背景，《全国城镇体系规划》的编制进入了最后两年的冲刺阶段。挤掉统计数据的水分 学术讨论伴随着这场规划纷争。北京大学地理科学研究中心主任周一星2005年5月28日在中国城市规划学会、中国土地学会等单位举办的“健康城市化与城市土地利用”研讨会上指出，国家统计局关于1996至2003年中国城镇化水平的数据失真，形成了突然加速的超高速城镇化的假象，这可能对21世纪中国的城镇化和“三农”问题的解决产生误导。之后，他被请上了中共中央政治局第二十五次集体学习的讲台。9月29日进行的这次集体学习，安排的内容是国外城市化发展模式和中国特色的城镇化道路，分别由同济大学教授唐子来与周一星讲解。新华社的报道称：“中共中央政治局各位同志认真听取了他们的讲解，并就有关问题进行了讨论。”中共中央总书记胡锦涛主持了这次集体学习。他强调，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发展新格局。“为弥补过去几次人口普查中城镇化

水平的口径差距，我们进行了专题研究，课题刚刚完成就赶上这次政治局集体学习，我当然要把这个内容放进去。”周一星日前在接受《望》新闻周刊采访时说。当时一些地方在城市总体规划修编中，把年均城市化率提高到超常规的1.5至2个百分点，依据是国家统计局的资料显示，1996至2003年中国已经连续8年每年的城镇化水平提高了1.43至1.44个百分点。“对于这些城市来讲，总不能低于全国平均水平吧，于是就相互攀比，把指标抬上去了。”周一星说，“可1.43至1.44个百分点意味着什么？意味着每年要解决近2000万农民进城转变为城镇人口，可21世纪前3年全国城镇平均每年新增的就业岗位只有827万，即使全部用来满足乡村人口在城镇的就业，也远不能支撑。”周一星在分析这些数据的来源后发现，正是由于国家统计局把4.7个百分点的第四次人口普查和第五次人口普查的城镇人口新老口径的差值，消化在1996年至2000年短短5年之内，然后又简单延续到21世纪，才导致这一偏差。他借用联合国法的基本原理，把4.7个百分点的口径差值消化在17年里，修补到1982年，得出1982年至2000年间的平均速度为0.835个百分点，并得出结论：“我国城镇化水平一年提高0.6至0.8个百分点是有把握的，这与0.3至0.5个百分点的世界平均水平相比已经很高了；个别年份达到1个百分点是有可能的；连续多年超过1个百分点是有风险的，因为经济增长、土地供应和就业容量不能支撑；连续多年的1.44个百分点是虚假的、可怕的。”将过去的数据修补之后，周一星仍以联合国法的原理预测了未来中国城镇化水平的理论值：预计2010年中国城镇人口比重为46.50%左右，2014年会超过50%；预计2020年城镇人口比重为57.05%左右，2023年可能超

过60%。2025年前中国城镇化的年均增长速度会达到或略超过1个百分点，2025年以后会逐渐放慢，低于1个百分点。“当然理论值毕竟是理论值，”周一星向《望》新闻周刊说明，“实际进程是要由经济增长速度、就业岗位增长、土地供给和资源环境等现实因素决定的。”在政治局第二十五次集体学习的讲台上，周一星建议，“十一五”期间，中国城镇化以年均0.8个百分点的速度增长为宜。2006年3月，“十一五规划纲要”由十届全国人大四次会议审议通过，提出2010年中国的城镇化率将从2005年的43%提高到47%，年均增幅正是0.8个百分点。在《全国城镇体系规划》的编制中，规划部门建议的目标是：城镇化水平2010年约达到47%，2020年为56%~58%。周一星颇感欣慰：“看来，我们的建议得到了采纳。”

1 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。
详细请访问 www.100test.com