

## 驶上快车道的中国城市化：多维挑战与内涵定位

肖 媛

**内容提要：**当前中国城市化的速度和规模史无前例，其面临的挑战纷繁复杂。本文对中国的城市化战略在人口、经济和全球竞争层面的定位进行评价，着重分析中国城市化在社会、环境、政府治理三方面的问题，最后对中国城市化独特的内涵提出了几点思考。

2008年的某一个时刻，世界城市人口将首次超过农村人口，掀起全球城市化的新一波浪潮。这波浪潮中最重要的主体是广大发展中国家，而中国以25年城市人口翻番的速度名列萌芽。高速城市化的进程犹如在快车道上行车，速度越快风险也越大。在众多发展中国家因惧怕城市化带来的各种问题，视之为“下山猛虎”，避尤不及的时候，中国却首开先河，把推进城市化作为国策。中国政府与社会对城市化作出积极的反应引起了全世界的关注。

“快”是中国城市化最显著的表象，而其背后则存在更为复杂的问题。在这样一个塑造历史的时刻，如何理解城市化，如何对城市化进程中的积极和消极的因素进行正确的评估是利用好城市化、避免盲目发展的关键。本文第一部分对中国的城市化战略在人口、经济和全球竞争层面的定位进行评价，第二、第三、第四部分分别对中国城市化在社会、环境、政府治理等维度上的挑战进行解析，最后第五部分对中国城市化独特的内涵提出几点思考。

2008年的某一个时刻，世界城市人口将首次超过农村人口，掀起全球城市化的新一波浪潮。

而中国以25年城市人口翻番的速度名列萌芽。

### 一、中国城市化的战略定位

城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的过程。在人口上表现

为农村人口向城镇的流动转移和集聚，在经济上表现为城市经济在国民经济中的主导地位，而在地域空间上则表现为城市数量的增加和城市规模的扩大。城市化的深刻意义在于其作为工业化的伴生现象，能够进一步促进工业化的发展。在中国，城市化对缩小城乡差距，保持社会稳定和进一步提高国家经济水平具有深远的影响。

人口变化是城市化现象中最显著也最易理解的一个维度。以城市人口占全国总人口计算的城市化率来衡量，2005年全球发达国家的城市化率平均达到74.1%，发展中国家为42.9%，而世界最不发达的地区平均水平只有26.7%<sup>1</sup>。我国在建国初期基于生产生活资源稀缺的现实，设立了户籍制度，严格控制人口的流动，人为抑制了城市人口的增长。如表1所示，我国城市化率在建国后缓慢增长，到20世纪60年代初期达到了一个小的顶峰，达到19.7%左右。之后的20年由于自然灾害、上山下乡运动等自然和人为的因素，城市化率反而有所倒退，直到1980年才恢复至60年代初的水平。改革开放后城市经济迅速发展，国家对户籍限制有所放宽，农民可以进入小城镇居住，改为非农户口。在1980年到2006年的26年间，城市化率由19.4%猛增到43.7%。<sup>2</sup>

人类历史上第一波城市化浪潮发生在西欧，自工业革命开始经历两百多年才告完成。第二波城市化浪潮是产生于美国西进途中建立大量城市的过程，从19世纪中叶开始至20世纪中叶结束，时间跨度约为一个世纪。第三波城市化浪潮由拉美国家主导，发生在20世纪下半叶历时五十多年。作为城市化第四波浪潮的领跑者，中国提出了2015年城市化率达到50%、2050年城市化率达到75%的

**这个速度相当于在未来的四十多年内每月“制造”一个人口百万的城市。** 目标，最终将实现6亿左右的农村人口向城市的转移。预计到2050年，中国大地上将出现50个人口超过两百万的特大城市，150个以上的大型城市，与近2000个中小型城市。这个速度相当于在未来的四十多年内每月“制造”一个人口百万的城市。<sup>3</sup>

表1 中国建国后历年城市化率

年份	城市化水平 %	年份	城市化水平 %
1949	10.6	1978	17.9
1950	11.2	1979	18.96
1951	11.8	1980	19.39
1952	12.5	1981	20.16
1953	13.3	1982	21.13

<sup>1</sup> *World Urbanization Prospects: The 2006 Revision*, United Nations, 2007.

<sup>2</sup> 中国国家统计局：《发展回顾系列报告之七：城市社会经济全面协调发展》，2007年9月26日。

<sup>3</sup> *The Fragmented City: Issues in Urban Land Use in China*, Washington D.C.: The World Bank, Working Paper, 2007, p.18.

续表

1954	13.7	1983	21.62
1955	13.5	1984	23.01
1956	14.6	1985	23.71
1957	15.4	1986	24.52
1958	16.2	1987	25.32
1959	18.4	1988	25.81
1960	19.7	1989	26.21
1961	19.3	1990	26.41
1962	17.3	1991	26.37
1963	16.8	1992	27.63
1964	18.4	1993	28.14
1965	18	1994	28.62
1966	17.9	1995	29.04
1967	17.7	1996	29.37
1968	17.6	1997	29.92
1969	17.5	1998	30.4
1970	17.4	1999	30.89
1971	17.3	2000	36.22
1972	17.1	2001	37.7
1973	17.2	2002	39.1
1974	17.2	2003	40.53
1975	17.3	2004	41.76
1976	17.4	2005	42.99
1977	17.6	2006	43.7

资料来源:《中国统计年鉴 2007》

从经济的维度进行观察,城市化战略的实质是“农村城市一盘棋”。从农村的角度看,我国现有经济结构下农业吸纳劳动力的比例大幅下降,而工业和服务业的劳动力吸纳比例逐渐增强。然而由于户籍制度的限制,农村富余劳动力不能自由地向第二产业和第三产业转移。所以国家积极推行城市化,从全国经济社会总体战略上有助于研究和解决“三农”问题。从城市的角度看,在2015年前满足新增近三亿城市人口的生活生产需求,需要对城市基础设施进行巨大的投资。这些工程的建设同时扩大了就业需求,拉动了消费,从而为经济增长提供动力。

中国选择推进城市化不但是国家经济社会发展的需要,也有利于在经济一体化的世界中提高中国的竞争力。一方面,国家若不能大量转移农业人口、有效提高农业生产效率,中国农业在开放的国际市场中将面临巨大的生存压力。另一方面,在资本跨国流动的作用下,各国之间的经济角逐越来越取决于城市吸引投资的能力。以大城市为依托的国际性或区域性贸易、金融、信息中心,正成为世界

城市网络的重要节点。这些节点之间的物流、人流、资金流、技术流以及信息流使得全球生产的各个环节分布于世界不同角落，跨越了传统的地理限制，形成了全球范围内的合作。在这样的背景下，我国需要发展具有国际竞争力的城市，积极加入世界城市网络，使城市成为全国经济发展的“增长极”。

城市化战略为我国今后几十年的发展勾勒出一幅激动人心的蓝图。然而城市化进程中出现的阵痛也频频提醒我们面临的挑战。先于我国实现城市化的国家大都出现了“城市疾病”，中国城市化在资源环境、社会稳定以及政府管治等方面也面临严峻挑战。

## 二、中国城市化问题：环境维度

土地、水、能源是城市发展的三种重要资源，而我国在城市人口规模扩大，城市边界扩展，城市工业快速扩张的过程中，对这三种资源的消耗程度异常惊人。一方面城市化促使对资源的需求大大提高，使我国资源短缺的现象更为明显；另一方面我国目前不合理的资源管理和使用方式不但导致了低效利用，更造成了对城市和生态环境的污染与破坏。

土地使用的规模和方式是城市发展在空间上的表现。图1是1990年10月13日和2000年9月14日对广州市两次航拍照片的分析，其中红色面积为已经开发的建成区。从两图的对比中可以直观地看出10年间建成区面积出现了大幅增长。表2将这样的对比应用到全国10大城市。数据显示从1990年到2003年的短

1996年到2002  
年间我国每年转化  
为城市用地的农地  
达到1428万亩，是  
理论最高速度的10  
倍以上，并且这一  
趋势有增无减。

短13年中，中国大型城市面积平均扩大了二到三倍。城市边界的扩张侵蚀着我国本就稀少的耕地资源。为了保证食品安全，满足农产品的供给，中国在未来25年中至少要保障18亿亩耕地。这一保有量在2006年为18.27亿亩，也就是说理想的土地转化速度必须控制在每年一百万亩左右，而1996年到2002年间我国每年转化为城市用地的农地达到1428万亩<sup>1</sup>，是理论最高速度的10倍以上，并且这一趋势有增无减。

<sup>1</sup> 邵益生、石楠等：《中国城市发展问题观察》，北京：中国建筑工业出版社，2006年，第16页。

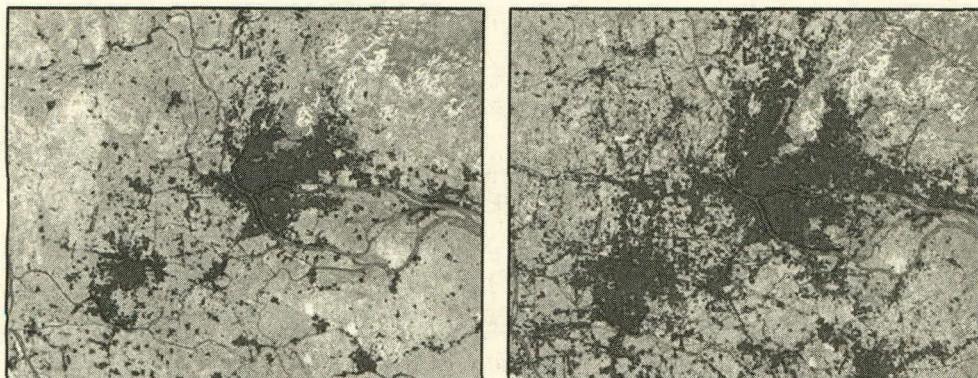


图1 1990年10月13日和2000年9月14日对广州市两次航拍照片的分析<sup>1</sup>

表2 十大城市人口与建成区增长<sup>2</sup>

	2003年人口(百万)	1990年城市建成区 面积(km <sup>2</sup> )	2003年城市建成区 面积(km <sup>2</sup> )
北京	14.07	397	1180
上海	12.78	250	550
重庆	10.61	87	445
武汉	8.96	189	216
广州	8.65	182	608
天津	8.48	335	487
东莞	5.99	14	246
南京	5.92	129	447
西安	5.74	138	204
深圳	5.57	69	516
佛山	5.51	23	200
杭州	5.36	69	275
成都	5.15	87	386
沈阳	5.04	164	261
汕头	4.99	31	191
济南	3.94	104	200
大连	3.3	131	248
长春	3.29	114	171
哈尔滨	3.15	156	225
苏州	3.07	37	149

1 Shlomo Angel, Stephen C. Sheppard, Daniel L. Civco, *The Dynamics of Global Urban Expansion*, Washington DC: The World Bank, 2005, p.131.

2 表格数据来源: Wu, Fulong, Jiang Xu, and Anthony Gar-On Yeh, *Urban Development in Post-Reform China: State, Market, and Space*, New York: Routledge, 2007, p.276, 根据中国国家统计局数据制成(2000, 2003)。

2004年底，全国城镇规划范围内闲置土地总量为395.6万亩，大约是北京市建成面积的22倍。

中国660多个城市中仍有超过400个城市缺水，其中110个城市严重缺水。

与城市边界不断扩大相对应的是城市内部土地的低效使用与闲置浪费。在低效使用方面，有一些地方政府追求“形象工程”、“政绩工程”，盲目建设超过当地民众实际需求的大型广场、多车道公路、或绿地工程，占用了大量土地。这些华而不实的建设项目被当作成绩来炫耀，而那些能够直接改善居民生活水平并实

现土地集约使用的居民区和办公区却得不到足够的投入。许多城市急匆匆地将土地划拨用于新城、新区、开发区、工业园区、或高尔夫球场等“占地大户”的开发建设，对其土地使用效率却要求极低。在闲置浪费方面，大量被地方政府征用的农地处于“征而不用”或“早征迟用”的状态。根据国土资源部的调查，到2004年底，全国城镇规划范围内闲置土地总量为395.6万亩，大约是北京市建成面积的22倍。<sup>1</sup>

我国城市发展的另一个瓶颈是水资源的匮乏。尽管国家对于城市生活用水和工业用水给予了特别的重视，中国660多个城市中仍有超过400个城市缺水，其中110个城市严重缺水。<sup>2</sup>自然流域水资源的开发利用率大大超出了国际公认的合理开发限度，而地下水为主要供水源的城市也大多处于局部超采状态。这些现象不仅发生在我国北方和西部等传统缺水

地区，甚至在通常水量充沛的南方也时有发生。

水污染问题进一步加剧了用水紧张。2006年我国城市生活污水集中处理率平均仅为42.55%，而661个城市中有200个城市的生活污水集中处理率竟然为零。大量的生活污水未经处理或者仅简单处理便直接排放到天然河道，污染了水质，导致流经城市的河道90%受到不同程度的污染，75%的湖泊富营养化，50%的地下水被严重污染。<sup>3</sup>日益严重的水体污染不但对居民生活带来长期影响，甚至能够导致全面性的城市用水危机。例如，2005年11月哈尔滨市由于受松花江水污染事件的影响停水四天；2007年夏季太湖告急、藻类大规模暴发。这两个事件都直接威胁了当地几百万百姓的饮水安全。国家环保总局发布的2006年全国十大环境事件中，有七起与水环境污染有关，其中有四起直接影响到附近居民的饮水安全。<sup>4</sup>

我国经济发展的现阶段对能源的依赖性非常高。城市化的过程中，基础设施和住宅的大规模的建设大大提高了对钢铁、水泥、电力、化工产品等能耗密集型原材料的投入，进而加剧了能源的消耗。其中，自然建材生产耗能约占全社会能

1 王元京：“城镇土地集约利用：走空间节约之路”，《中国经济报告》，第7期，2007年7月，网络版，<http://www.bbcer.com/publication/report/article/33> 原文数据以亩为单计算，本文作者进行了换算。

2 马凯主编：《2004中国国民经济与社会发展报告》，北京：国家发改委，2004。

3 国家环保总局：《2006年国家城市环境管理和综合整治年度报告》，2007年6月11日。

4 同上。

耗的近30%；在建造和使用过程中直接消耗的能源占将近30%；另外我国每年新建房屋中85%以上达不到建筑节能的设计标准，单位建筑面积采暖能耗相当于气候条件相近的发达国家的二到三倍。<sup>1</sup>

在城市生活领域，一方面，人均电力消费随着家用电器数量的增加而迅速提高；另一方面，不断上升的汽车保有量和使用量极大地增加了对燃料的需求。2000年机动车燃油消耗约占我国石油消费总量的1/3，预计到2010年这个比例将达到43%，到2020年将进一步提高到57%。从机动车耗油水平来看，中国的机动车要比欧洲高25%，比日本高20%。国家近年来通过了数项旨在提高燃油效率和降低汽车尾气排放的重大政策，各个城市也将发展公共交通系统放在优先地位。然而，逐渐增多的城市富裕人口和中产阶层对持有私人汽车的愿望有增无减，中国民用汽车保有量预计将从2000年的1609万辆，增至2010年的3690万—4010万辆。<sup>2</sup>

中国民用汽车保有量预计 will from 2000年的1609万辆, 增至2010年的3690万—4010万辆。

### 三、中国城市化问题：社会维度

我国城市化进程中社会结构和社会关系发生了一系列的深刻变化。这些变化的负面效应集中体现在三个方面：城市扩张侵占农地导致农村人口失去生活来源；流动人口难以融入城市社会体系；以及城市贫困的增多。

近年来地方政府大规模征收农地，几乎成为一种失控的行为。但是由于措施不当，尤其是补偿问题引发了农民与政府的直接对立。一些地方政府利用相关法律存在的种种漏洞，在不合理的财政制度激励下，强制低价征收农村集体用地。付给农民的土地补偿费，多者也仅有两万多元，少的只有几百元。这样的补偿水平根本无法保证失地农民能够维持原有的生活水平，违反了国家《土地管理法》的基本规定。在很多地方的层层盘剥下农民实际上连这样水平的补偿金都得不到。一旦失去了土地，农民便失去了赖以生存的来源，完全被推向生活的边缘。在矛盾激化的情况下，农民甚至采取群体行动，抵制征地。2004年我国发生130多起农村群体性突发事件，其中87起是因为农民失地引发的。<sup>3</sup>

2004年我国发生130多起农村群体性突发事件，其中87起是因为农民失地引发的。

另一个社会问题伴随着大规模的流动人口出现。流动人口为城市发展起到了积极的作用，给城市经济带来了活力，但是他们长期以来没有得到应有的权益和保障。自20世纪80年代开始大量农村青年人口涌入城市。目前全国流动人口规

1 邵益生、石楠等：《中国城市发展问题观察》，北京：中国建筑工业出版社，2006年。

2 牛凤瑞、潘家华：《中国城市发展报告No.1》，北京：社会科学文献出版社，2007年。

3 中国社科院：《2005年中国社会蓝皮书》，北京：社会科学文献出版社出版，2004年。

流动人口为城市发展起到了积极的作用，给城市经济带来了活力，但是他们长期以来没有得到应有的权益和保障。

模达1.2亿—1.5亿，其构成主要是15—34岁劳动力最强的群体。<sup>1</sup>过去20年间农民工对全国GDP增长的贡献达到16%。在经济大省这一比例更高，例如在广东省，青年外来工对省GDP的增长贡献率高达25%以上，创造经济财富达397.3亿元。<sup>2</sup>尽管如此，流动人口始终没有得到在城市社会结构中应有的地位，分享经济发展的成果。农民工往往通过非正式的务工合同进城打工，在劳资关系方面由于没有法律的保护，不但选择工种的机会很少，而且只能拿到微薄的工资。与工

作相关的意外事故保险、医疗保险等基本福利也没有保障。在日常生活方面，流动人口在城市的住房条件恶劣，不但拥挤异常，而且缺乏最基本的设施，如洁卫与厨房设施。流动人口在子女受教育方面也受到种种不公正待遇和歧视。他们“形成了一个庞大的、相对于公共权力和资本而言处于严重弱势地位的社会群体”<sup>3</sup>，处于城市的边缘地带。在他们的正常需求无处伸张时，社会矛盾便以最尖锐的方式爆发出来。

第三个问题是城市贫困的扩大。许多经历过城市化的国家都不同程度地出现了这一问题，尤其是拉美各国。在中国，城市贫困人口既包括城市当地居民，也包括外来务工人员。一方面，大量城市居民因为经济结构调整、企业改革重组面临失业或者下岗的困境，失去了稳定的生活保障。另一个方面，外来务工人员由于前文所提到的种种原因被排斥在城市社会保障体系之外，而我国农村的社会保障系统传统上就不完备。因此流动人口完全处在没有保障的状态，贫困发生率更高。据统计，流动人口贫困率的全国平均水平为15.2%，在个别城市则超过20%。而与城镇常住人口相比，流动人口的平均贫困发生率要高出50个百分点。<sup>4</sup>

#### 四、中国城市化问题：治理维度

城市化不但对我国自然资源和社会稳定提出挑战，而且对现有的行政体系和治理方式也是一种考验。虽然国家机构设置、职能调整一直在不断进行着改革，但是依然不足以应对城市化的种种挑战。这些挑战主要体现在以下三个维度。

第一，在中央地方关系上存在着中央政府决策和地方政府执行步调不一的

1 Weiping Wu, "Migration and China's Urban Transformation", Presentation at the Woodrow Wilson Center for International Scholars, January 2008.

2 “20年来农民工对GDP增长贡献达20%”《文汇报》，2006年6月9日，以及“流动人口全国最多数广东目前已突破2000万”，人民网，2004年5月30日，<http://www.people.com.cn/GB/paper2836/12250/1102472.html>。

3 邵益生、石楠等：《中国城市发展问题观察》，第7页。

4 赵明霞：“论中国城市化进程中的城市贫困问题”，《甘肃科技》，2005年9期。

问题。

中央政策存在“一刀切”的倾向，没有充分考虑我国城市之间的巨大差异。中国各城市既有地域上的不同特点，又存在社会经济条件上的差别。中央政府无论是制定城市化总体方针还是城市管理标准，都出现了追求简单统一的现象，反而不利于政策的推行。以城市水务管理为例，现行的国家饮用水质量标准和污水排放标准常常是以能力最高的城市为基准设计，能力较差的城市执行起来难度很大，导致这些标准在全国范围内没有得到有效的执行。相关研究建议对我国

500多个规模较小、能力较低的城镇实行相对较低的过渡性标准，通过更多的政府支持提高其能力后再逐步提高要求；而对能力较强的城市，一方面继续以高标准要求，另一方面应该允许其在根据城市特点实行管理和运营上的创新。这种思路，学者概括为“多元城镇化”。

随着财政和行政权的下放，地方政府在执行中央方针政策方面存在不足。分权使地方政府拥有更大的自主决策权，促进了地方经济的活力，然而地方主义也随之出现。很多地方采取“上有政策、下有对策”的态度和策略，使中央政府的宏观调控政策无法完全贯彻。对于地方政府不当征地、盲目开发、环保措施不力等问题，中央政府三令五申，也经常组织检查，但通常只能起到暂时的抑制效果。在我国现有的制度安排以及相应的激励机制下，地方政府的发展目标大都限于单纯的经济增长和税收增加。顾及社会和环境影响会给经济发展增加“成本”，又难以彰显“政绩”，所以地方政府常常对相关问题视而不见、置若罔闻。

第二，政府部门之间存在职能分散、管理脱节的现象。

我国管理城市的相关部门数量多、分工细，这意味着政策制定和执行过程的协调成本很大，政策和利益冲突时有发生。以城市规划为例，国家和各地发改委负责城市社会经济规划；建设部和地方规划局负责空间规划，特别是土地使用规划；而土地的划拨主要由国土资源局统筹管理；城市的交通规划另由交通部系统设计。其结果是经济社会活动在空间规划上得不到反映，土地使用和交通布局与城市的总体规划脱节，地方政府在执行规划过程中常常面临政策相互矛盾的状况。另外，行政部门之间的利益争夺导致“管理中的缺位、错位、越位和不到位”等现象时有发生，在很大程度上不能监督和限制城市开发过程中对资源粗放开发和低效利用的情况。<sup>1</sup>

我国正在进行关于深化“大部委制”的讨论，以“宽职能、少机构”为目标，整合职能相近的部门，降低跨部门协调的成本，并促进政策的协调以及执行的力

中央政府无论是制定城市化总体方针还是城市管理标准，都出现了追求简单统一的现象，反而不利于政策的推行。

1. 邵益生、石楠等：《中国城市发展问题观察》，第2页。

度。在城市建设领域，有望成立“国土建设部”，整合区域规划、城市规划、国土资源管理等职能。如果这项改革得以实行的话，必将对规划过程中节约土地，促进地区内统一规划起到积极的作用。

第三，地方各自为战，缺乏有效整合。

城市化和地方分权刺激了地方经济的发展，但同时也造成了地方割据的局面。地方政府在战略定位、基础设施建设、招商引资三方面都存在竞争过度、

**目前国内有17个城市的发展目标定位为“国际化大都市”，20多个城市力争成为“全国性大都市”。**

合作不足的问题。目前国内有17个城市的发展目标定位为“国际化大都市”，20多个城市力争成为“全国性大都市”，“大家都想自己当老大，却不希望和相邻的城市共同发展。”<sup>1</sup>以具体地区为例，长三角各城市产业设置雷同，有11个城市同时选择汽车作为未来发展的重点产业。由于缺乏区域协调和信息不对称，城市之间还存在着机场、码头等基础设施重复建设，如珠江三角洲一带就有五个机场，而香港因深圳

盐田集装箱码头的“突然出现”，不得不搁浅了的香港集装箱码头的扩建计划。

在招商引资方面，地方政府纷纷将投资优惠政策作为最重要的竞争手段，与相邻城市大打“减税让地”牌，影响了公平竞争和政府的财政收入，而且导致国有资产严重流失。城市的恶性竞争牺牲了规模效应、浪费了资源、并降低了区域的整体实力。

**国际经验证明，区域一体化是增强全球经济竞争力的重要手段，并成为城市化发展的新趋势。**

国际经验证明，区域一体化是增强全球经济竞争力的重要手段，并成为城市化发展的新趋势。大伦敦地区、大多伦多地区等“全球城市地区”突破了传统的城市行政区划，集中了区域内的资源，以整合的实力参与全球竞争。中国地方政府如果继续各自为政，就难以形成合理的一体化市场和区域内的明确分工，进而影响区域经济发展的潜力。面对愈

演愈烈的“城市战争”，一些地方政府也开始反思，调整战略思维，主动考虑合作。例如宁波市新的城市规划考虑到上海的辐射作用，主动选择“小宁波大上海”的定位，准备与上海形成产业梯度的对接。<sup>2</sup>在地方的努力之外，区域协调的效果还有赖于国家层面相关制度改革的推进：一方面需要设立与一体化市场相适应的区域管理机构和制度安排，并建立规范的地区间转移支付体系；另一方面更要改革以地方经济效益为主要指标的绩效考评制度，转而以区域整体发展衡量政府绩效。

<sup>1</sup> “城市间恶性竞争日趋激烈，专家呼吁建立区域协调组织”，《中国经济时报》，2002年11月15日。

<sup>2</sup> 中国城市年鉴编辑部：《中国城市发展报告2006》，北京：中国城市出版社，2007年。

## 五、中国城市化：走出自己的路

综上所述，我国城市化在技术和操作层面上面临着种种问题。解决这些问题非常有必要向那些已经经历高速城市化阶段的国家学习。但是在制定中国城市化总体战略方面，部分决策者存在一种较为偏颇的认识倾向，就是认为中国城市化应该以西方的经验和道路为模板。这种观点忽略了与城市化发展相关的历史文化积淀，以及当代各国基于本国社会经济条件进行的制度和政策创新。

将城市化视为近代西方崛起后带给世界的新现象和新概念，就会忽略不同文明中与城市化相关的历史、文化甚至心理积淀。美国规划大师弗里德曼教授(John Friedmann)熟悉各国城市发展历史，并惯用比较方法进行综合研究。在对中国进行全面研究后，他意味深长地告诉西方学界：中国城市化进程非常独特，千万不要轻易地用“全球化影响”进行简单诠释。中国城市化源自一种内生的力量，应当把中国的转型放在延续和传承中华文明的大背景下进行审视。<sup>1</sup>这位“局外人”的真诚告诫对我国一切照搬西方城市化理念的盲从心态无疑是一剂清醒剂。中国的快速城市化的确是最近20年才出现的现象，与世界经济发展的大环境息息相关；然而回顾我国历史，古代的城市文明业已发达。古都长安、开封、杭州、南京等曾经是世界上最大的城市。层次分明的行政体系、合理规划的城市布局、活色生香的市井生活不仅在断壁残垣间、典籍记载中留下痕迹，而且通过历史的记忆传给了今人。中国城市发展尽管在形态上有了巨大的改变，但是治理方式、乡土意识和社会关系的特点几千年来保持下来成为传统，对当下的城乡融合依然起到重要的心理和文化上的影响。

中国城市发展尽管在形态上有了巨大的改变，但是治理方式、乡土意识和社会关系的特点几千年来保持下来成为传统，对当下的城乡融合依然起到重要的心理和文化上的影响。

中国城市化过程中出现的很多现象跟其他已经完成或者正在经历城市化进程的国家很类似。他国的经验和做法值得借鉴，但直接照搬非但不适应国情，而且有可能起到负面的影响。例如我国污水处理标准，比照欧洲和日本的标准设定，严格程度有过之而无不及。这类措施对城市的健康发展只能起到拔苗助长的作用。中国人在发展过程中有许多了不起的制度创新，从“家庭联产承包制”，到“乡镇企业”，再到“经济特区”，因地制宜地创造了促进经济发展的动力。面对今天中国城市化的种种问题，决策者也需要继续发挥智慧，从中国的实际情况出发找到解决之道。在这方面，便需要对城市化的相关学术和政策研究进行大量的投入，从而为政策制定提供充足的信息和准确的分析。

<sup>1</sup> John Friedmann, "Four Theses in the Study of China's Urbanization", John Friedmann, *China's Urban Transition*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

中国城市化进程的速度和规模史无前例，这一场急速的迁徙与变革吸引着全球的目光。决策者们作为“中国快车”的“驾驶员”需要勇气、智慧和判断力，一边摸索方向，一边平稳驾驶。任何政策都有可能“牵一发而动全身”，而不当与疏忽对于处在关键历史时刻的中国而言都将不可承受之“重”。

（作者单位：世界银行学院）