

新型城镇化与交通发展

李 铁

(国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心, 北京 100045)

摘要: 城镇化是21世纪中国发展的重大趋势。首先指出中国城镇化呈现规模巨大、高速增长态势, 同时面临城市管理者赶超心理、公共服务发展滞后的挑战。探讨中国行政管理体制下城市发展模式导致的城市面积迅速扩大、城市成本增加、引发地方发展隐性债务危机等问题。重点从交通与区域发展、交通与服务业发展、交通与城市成本、交通与房地产、交通资源配置与市场、交通配置标准与城市发展、交通港站与城市发展七方面论述新型城镇化与交通发展的关系。

关键词: 城镇化; 城市交通; 发展模式; 公共服务; 资源配置; 成本; 房地产

New Urbanization and Transportation Development

Li Tie

(China Center for Urban Development, National Development and Reform Commission, Beijing 100045, China)

Abstract: A major milestone development in China is urbanization in the 21st century. The unprecedented development scale and speed of the urbanization process presents certain challenges and problems, such as the exceeding mentality coupled with the lagging behind public services development. This paper discusses the problems associated with the rapid and extensive urban expansion that increases the cost of urban living and induces the hidden loan crisis. The relationship between new urbanization and transportation development are elaborated in seven aspects: transportation and regional development, transportation and service development, transportation and urban cost, transportation and real estate, allocation of transportation resources and market, criteria of transportation allocation and urban development, transit stations and urban development.

Keywords: urbanization; urban transportation; development patterns; public services; resource allocation; cost; real estate

收稿日期: 2014-04-12

作者简介: 李铁(1955—), 男, 河北唐山人, 硕士, 研究员, 国务院政府特殊津贴专家, 主任, 清华大学特邀高级研究员, 博士生导师, 主要研究方向: 城镇化与城镇发展。

E-mail: jinshi@ccud.org.cn

1 中国城镇化面临的挑战

城镇化是21世纪中国发展的重大趋势。截至2013年末, 中国城镇常住人口已经达到7.3亿人, 城镇化规模世界第一, 史无前例, 比欧盟人口总和、比日本和美国人口总和还要高2亿多。同时, 中国城镇化每年以超过1%的速度增长, 近13年平均每年有2 065万人口进入城市, 在一个国家内达到这样的增长速度前所未有。同时, 中国城镇化进程呈现高速增长态势, 除了东亚国家有类似增长速度(如日本、韩国, 但规模不

及中国), 其他国家都历经了上百年时间才完成这一城镇化进程。上百年城镇化进程的矛盾, 中国需要在二三十年内解决, 这种矛盾的集中性和复杂性也前所未有。

中国城镇化发展阶段面临两难。一方面, 作为后发城镇化国家, 往往参照先进国家、发达国家, 中国大量的研究均以欧美发达国家现状为实例进行对比, 然而由于发展进程不一样, 往往是这种参照性使我们有强烈的赶超心理, 在城市发展过程中大量的城市管理者希望在最快的时间内建成一个罗马, 这就是我们的现实。另一方面, 面临着

上亿人口进入城镇，“嗷嗷待哺”，需要解决公共服务问题。如果城镇化按每年1个百分点的速度增长，到2020年中国城镇人口将达到8.3亿人，2030年将超过9亿人。同时，城镇化发展还面临着一项非常巨大的任务，中国城镇人口中有2.4亿没有城镇户籍的农村人口、7000多万城镇间流动人口都在城镇内生存，但是缺少公共服务^[1]。因此，城镇化要“以人为本”、促进公共服务均等化，才能带来内需的增长、带来农村的深刻改变、带来城镇更加协调发展。未来在城镇化进程中需要思考：

第一是公共服务。现在进入城市的人不是富人，是穷人，60%以上是初中教育水平，在城市规划区内，交通设施配置如何考虑其直接需求，这是制定城镇化政策、城市规划 and 交通规划政策需要认真考虑的。例如未来人口是到特大城市、中小城市，还是到小城镇，这个过程中需要解决什么问题，包括基础设施配置等都需要深入研究。

第二，我们面临很多改革难题，例如户籍管理制度改革、土地管理制度改革、城市融资体制改革等^[2-3]。这里重点讲两类问题：可持续发展的城市面临哪些问题，这与交通有什么关系。

2 中国行政管理体制下城市发展模式

中国设市城市有658个，其中1000万人口以上的城市有6个，400万人口以上的城市21个，100万人口以上的城市140个，5万人口以上的城市和建制镇1500个，还有接近2万个平均人口在1万人左右的镇。2万多个不同规模的城市和城镇走一条什么样的发展道路，需要我们认真考虑，与城市规划、城市交通的紧密结合需要深入研究。

中国城市发展模式不同于其他国家：城市是一个相对封闭的行政管理辖区，城市之间并非按照市场化的方式配置公共服务资源，而是按照行政等级配置资源^[4]。在这种体制下，城市之间进行同构的竞争，由此带来一系列由发展模式引发的问题。其中很重要的一个问题是中国城市建设资金来源渠道。首先是税收渠道，通过招商引资引进工业企业以增加政府税收，解决就业问题。然而在竞争过程中，大多数城市都是以压低低成本方式进行招商引资。这一竞争格局导致土地零地价，甚至是负地价，政府不但要负责

土地的征地拆迁，还要进行相应的基础设施配套，甚至还有未来的退税。企业进入的低成本如何承担？这一成本由另外一种资金来源渠道——房地产开发来承担，即在交通骨架沿线开发房地产。每一届政府都是这种开发思路，导致城市规模急剧扩大。这种态势在全国“击鼓传花”地进行着，导致城市面积迅速扩大，带来城市成本增加，变成未来地方发展预期性债务。从目前态势来看，未来预期的还款方式主要依赖土地出让，然而土地出让又是不可持续的。作为一个可持续发展的城镇化发展政策，要解决的是如何提高土地利用效率、实现资源有效配置、更加有利于出行的问题，以提高人口密度，现实却是与这基本相反的一个发展过程。这种发展过程又面临严重的危机，因为所有地方政府官员基本按照传统模式进行发展，导致整个城市发展面临非常大的隐性债务危机。

这种粗放型发展遇到的问题是土地利用面积大幅度增加。《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号)制订了最严格的耕地保护政策，然而人均城市建设用地面积却是大幅度提高，2000年是132 m²，到2012年已达142 m²，而城市合理的人均城市建设用地面积是80~100 m²，这种“摊大饼”的方式还在继续蔓延。如何调整这种城市发展模式面临的严峻挑战，制订一系列政策的时候如何应对各种利益的交叉、发展方式的阻隔、观念的阻隔等，这些都需要进行思考。

3 新型城镇化与交通发展的关系

3.1 交通与区域发展

最近京津冀一体化的问题广受关注。这三个地区的发展阶段不同、产业结构不同、行政地位也不同，在这种格局下，如何实现一体化发展、建立什么样的交通格局需要认真思考。

人为地去促进城市发展堆积一个城市，莫不如搭建交通构架，自动生成城市，这是两种选择。在中国目前的区域政策下，区域之间是竞争关系，区域之间的交通资源配置除了高速铁路、高速公路网络等以外都是严格保护区域利益的。例如北京到河北燕郊，轻轨修不过去的原因就是担心资源流失。北京市与河北省之间选择什么样的交通构架，在不同的发展阶段，到底是修高速公

路、快速轨道交通、高速铁路，还是其他类型的交通方式，需要结合人口结构进行研究。按目前的情况，在各自行政区域内讨论问题恐怕难以解决，整个交通资源的配置是否需要打破行政区划的分隔，按照市场的方式进行解决，这需要进行深入研究。

3.2 交通与服务业发展

交通与服务业之间是一种纽带的关系。中国城镇化率虽然达到 53.7%，但是服务业占 GDP 比重不足 47%，低于中等发达国家服务业发展水平 7 个多百分点，与工业所占比重大致相当。究其原因，与城市发展有关。

研究欧美发达国家城镇化与服务业发展之间的关系发现，欧美国家的城镇化率达到 80% 以上，服务业占 GDP 比重最低的是德国，由于是制造业国家，服务业所占比重是工业的 2.6 倍；最高的是美国和法国，服务业所占比重是工业的 4.2 倍^[9]。为什么在中国城镇化高速发展阶段，没有同时带来服务业的快速发展，服务业发展要严重滞后于工业化和城镇化。其中有各地对传统工业的过度依赖、有发展导向等方面的问题，另外不容忽视的是城市发展是否为服务业提供了充分的空间。交通应将所有的服务业功能连接在一起，但在城市调查中发现，无论是 5 万人口的城市，还是百万人口的城市，大尺度的交通格局将服务业整体切断了。回想一下城市发展的历史，例如罗马、巴黎，交通格局并没有切断城市与服务业之间的联系。在城市发展竞争中，交通仅仅是解决流量问题，还是要解决其与城市各个功能之间的联系，而这种联系是通过什么样的方式实现？作为城市交通的研究者应该认真关注，这是从经济学角度来考虑的问题。

3.3 交通与城市成本

无论何种规模的城市，在城市规划时大的交通格局就建立了。例如广州市南沙新区，规划面积 800 km²，规划总建设用地规模 300 km²，在 20 年前交通格局就开始构建了，然而目前仅开发了几十平方千米，闲置了 20 年，这 20 年资源严重浪费。从经济学角度考虑，一个城市公共投入最大的社会效益是体现城市投入价值，如果当它闲置了，作用就没有得到发挥。其他方面的基础设施也面临相当严重的投资短缺局面。

再来看交通价格和成本对未来交通投

入、运营产生怎样的影响。典型极端的例子是北京，世界上最便宜的地铁和公共汽车价格，本应该极利于市场资源的进入，但是并没有缓解北京市的交通问题，每天上百万的流动人口早高峰都挤到廉价的地铁内，很多人不得不选择驾车上班，价格机制没有发挥作用。同时，在“摊大饼”的模式下，现有人口密度原本可能用 500 km 的交通线路得以解决，现在 1 000 km 才可以解决，交通成本的问题谁来考虑？当然，北京市目前力图去调整价格，但是福利的供给体制确实值得深思。

交通对土地的占用也是极端浪费的，特别是城市的工业区交通，很多采用双向 8 车道，工业区的交通需求是工业和工人的交通运输，双向 8 车道是否是一种浪费。这在各类城市的开发区已经成为非常普遍的现象，造成严重浪费。对于中国土地资源及其稀缺的现状，投入如此大的成本到此类交通设施上会产生什么样的问题值得反思。

3.4 交通与房地产

北京的大院经济切割了城市交通。北京市平均房地产开发面积是 10 hm²，每一个房地产开发区都是一个大院，大院里有道路，但是不对社会开放，当微循环系统被封闭掉，出行者不得不使用主循环系统，这必然造成交通拥堵。然而，全国的城市都在按照这种模式发展，其他城市恐怕开发面积更大，而台湾房地产商只有盖一两栋的权利。这对城市交通会产生什么样的影响，也需要进行深入研究。

3.5 交通资源配置与市场

在城市内大量建设道路交通设施的开发思路与房地产开发有直接关系。进行中欧城镇化合作时，全国的一些民营企业都希望进入交通投资领域，但是无法承担基础设施配置的价格。其中主要有两种原因：一是垄断封闭，二是价格体系使市场没有办法进行运营。交通资源配置完全靠政府补贴恐怕难以为继，国际上日本等国家都有国铁、民铁等国营和民营的公共交通系统。我们在研究交通系统时要考虑谁来投资才能使交通配置更为合理，这是个经济学的问题，对交通研究者来讲不无参考价值。

3.6 交通配置标准与城市发展

很多城市现状主干路、次干路等各等级

道路的设置采用同一标准,当然一些城市传统的道路有其历史沿袭原因。在这种主观规划标准下,再按照道路等级标准进行改造,无疑加大了城市成本。为什么老城区保留不下来,为什么很多商业店铺被拆迁、被毁掉,为什么很多城市千城一面,恐怕与这种交通格局的构架、计划经济的发展思路有直接关系。一个5万人口的城市与一个10万人口的城市、20万人口的城市、100万人口的城市交通需求是不一样的,一个5万人口、发展水平很低的城市与一个5万人口、发展水平很高的城市交通需求也是不一样的。在编制交通规划时,需要增加一些弹性,为不同发展阶段、不同人口规模的城市留下充分的空间。这在未来的城镇体系规划、交通规划中需要进一步的考虑。

3.7 交通港站与城市发展

当前全国很多有高铁站的城市都准备在高铁站周边建立新区,有的准备在新机场建立空港城。然而这些需要基于对城市人口结构、交通设施运输能力进行充分分析,交通构架与人口之间的关系决定了一个城市、一个企业、或者一个服务业能不能生长。高铁是快速交通方式,主要服务于商务客流,在高铁站周边能否形成未来希望的一种以交通港站为依托的城市值得考虑。然而,按照这种格局、这种思路来规划城市,被无数个规

划所构建的这种新区的遐想还普遍存在。

4 结语

本文从经济的角度看待城市发展与交通之间的关系和问题。作为交通研究工作者,应更多地与研究城市其他方面的经济学家、社会学家等专家进行交流,做到专业知识的互补,才能使交通与城镇化的结合更为紧密。

参考文献:

References:

- [1] 中国城市和小城镇改革发展中心课题组. 中国城镇化战略选择政策研究[M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [2] 国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心. 我国城镇化发展的现状、问题和对策[R]. 北京: 国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心, 2007.
- [3] 李铁. 用改革推进新型城镇化[N]. 人民日报, 2014-01-22(05).
- [4] 李铁. 推进城镇化的改革应尊重规律[M]//财经杂志社. 财经年刊2013: 预测与战略. 北京: 财经杂志社, 2012.
- [5] 国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心. 破除制度障碍, 推进新型城镇化发展[R]. 北京: 国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心, 2013.

(上接第51页)

参考文献:

References:

- [1] 陈怡星, 全波, 袁刚, 等. 重庆市城乡总体规划(2007—2020年)(2014年深化)说明书[R]. 重庆: 中国城市规划设计研究院, 2014.
- [2] 罗震东, 何鹤鸣, 韦江绿. 基于公路客流趋势的省域城市间关系与结构研究: 以安徽省为例[J]. 地理科学, 2012, 32(10): 1193-1199. Luo Zhendong, He Heming, Wei Jianglü. Intercity Relationship and Structure of Anhui Province from the Perspective of Passenger Flow of Coach Travel[J]. Scientia Geographica Sinica, 2012, 32(10): 1193-1199.
- [3] 罗震东, 何鹤鸣, 耿磊. 基于客运交通流的长江三角洲功能多中心结构研究[J]. 城市规划学刊, 2011(2): 16-23. Luo Zhendong, He Heming, Geng Lei.

Analysis of the Polycentric Structure of Yangtze River Delta Based on Passenger Traffic Flow[J]. Urban Planning Forum, 2011 (2): 16-23.

- [4] 金凤君, 刘鹤, 王岱, 许旭. 成渝经济区发展的基础、潜力与方向[J]. 经济地理, 2011, 31(12): 1988-1994. Jin Fengjun, Liu He, Wang Dai, Xu Xu. Development Basis, Potential and Direction of ChengDu-ChongQing Economic Zone[J]. Economic Geogrphy, 2011, 31(12): 1988-1994.
- [5] 陈修颖. 长江经济带空间结构演化及重组[J]. 地理学报, 2007, 62(12): 1265-1276. Chen Xiuying. The Formation, Evolvment and Reorganization of Spatial Structure in Yangtze River Economic Zone[J]. Acta Geographica Sinica, 2007, 62(12): 1265-1276.