

DOI: 10.12046/j.issn.1000-5285.2019.05.005

· 管理学研究 ·

本期视点: 新中国成立70周年公共管理研究

新中国成立70年来城市发展的 进程与未来道路

蓝志勇

(清华大学公共管理学院, 北京 100084)

摘要: 本文回顾新中国成立以来我国城市发展的变化、面对的问题和挑战, 展望未来中国城市发展的前景。新中国成立以来, 我国在建设城市、发展城市和管理城市方面有过认真的思考和不懈的努力, 也有过踌躇和反复。改革开放后, 我国城市发展迅速, 问题也很多, 在当前新时代追求高质量生活和乡村振兴大政方针的号召下, 以乡镇为基础的中小城市发展和超级大城市的发展与治理先后得到关注。未来的发展将会出现在城市群的格局中, 多种城市协同发展、共生共荣的新局面。

关键词: 城市发展; 中小城市; 城镇化; 城市群; 中心城市

中图分类号: C939 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5285(2019)05-0035-08

一、引言

城市是特定区域内政治、经济、文化、宗教、人口的集中地, 是以非农业产业和非农业人口集聚为主的居民点。中国《城市规划法》第三条规定“本法所称城市, 是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”^①

“城市”由“城”和“市”两个语素构成。“城”为行政地域, 是人为构建的、有政治和管理意义的“人口集聚地”(Habita); “市”指商品交换场所, 比较小的城市叫“镇”(Town), 是介于县与村之间与“乡”同级的行政区划单元, 称为“乡镇”。

城、镇是传统政治和消费中心。城的规模大, 常为政治、工业或大型商业中心; 镇的规模小, 常为乡村区内的商业中心, 是乡村生活不可或缺的中心纽带。1909年1月, 清政府出台了《城镇乡地方自治章程》, 定“府厅州县官府所在地为城, 其它集镇人口满5万以上者为镇, 不满者为乡。乡设议事会和乡董, 议事与行政分开。乡里有乡董、乡佐各1名, 管理学务、卫生、道路、农工商务、慈

收稿日期: 2019-06-20

基金项目: 本文为作者主持的国家哲学社会科学基金重大项目“国家治理现代化与行政管理体制创新研究”(17ZDA104)系列成果之一。

作者简介: 蓝志勇, 男, 清华大学公共管理学院教授, 博士生导师, 博士。研究方向为城市治理、政府改革(重点为地方政府创新管理和经济发展)、信息技术与公共决策、政企关系。

^① 《中华人民共和国城市法规(中华人民共和国主席令 第23号)》, 1989年12月26日。

善事业、公共营业等”^①，这是镇建制的首部法规，也说明乡镇在我国封建时期就有成熟的形态。

早期人们认为城市是农村生活的简单延伸。西方著名的社会学者芒福德(Mumford)曾说过，“城市反映的是农民们想要控制和支配地球的一种精明。技术上，他们延伸了他们利用土地来获得产出的技能，他们将他们的牲畜安全地保护起来，将灌溉庄稼的水资源管理起来，为他们收获的庄稼提供仓储的能力”^②。芒福德认为城市与农村没有本质区别，“城市空间是人们为了改变和控制自然创造的一种环境和构建，帮助人们的可持续生存。城市就是具有城市生活方式和形态的村落”。但城市的密集性，即土地、空间、劳力、经济目标高度集中，使城市人交往的程度和机会超越过去。城市也是储存记忆的温床，它的建筑、艺术和纪念标志记录了时间、事件和历史，反映了集聚的文化。城市也高度复杂。不同人群的特质、态度、能力、技术等等汇成大量体的力量，使很多过去的不可能成为可能。城市也是交通的枢纽，是人流物流财富思想和文化的集散地和交流的中心。

随着现代工业的发展，城市开始扩展，出现了以工、商活动为主的现代城市。所以说，城市一方面是农业文明发展到一定阶段的产物，但更是建立在现代工业和城市技术基础上的文明。理论上，它应该给人类带来的是更高的生活质量，更高的经济产出，和建立在新经济基础之上的政治、科学、道德、文化和艺术的新文明，是国家体制中最活跃、最有能动性、经济产出最高、发展和文明程度最高的管理单元。但不幸的是，在给人们带来无限遐想的同时，城市也常常给人们带来意想不到的贫困和灾难。城市的发展和美好不是自然形成的，它是城市治理带来的结果。

城市治理是公共管理的一门重要学问。早在1900年，美国的进步运动深入人心，在科学、改革和追求美好生活的时代号召下推行科学管理、行政改革、人事制度改革的时候，就有著名公共管理学者古利克领衔，成立了纽约城市研究局，专门研究美国工业化过程中出现的城市化现象和城市治理问题。1914年，美国成立了城市管理协会(ICMA)，让城市管理者 and 学者联合起来，共同探讨城市问题，创新城市治理。美国的市政经理制(Council-Manager)而不是市长制(Mayor-Council)，就是这一城市治理科学运动的结果。这一运动使得美国很多城市进行了科学治理城市的制度改革，走向了专业化城市治理的道路^③。

中国城市的发展与它的现代化进程同步，本质上是在城乡管理的过程中让中国农村逐步转化为城市的过程。也是国家逐步学习城市、了解城市、驾驭城市，达到有效城市治理的过程。本文回顾新中国成立70年来中国城市的发展和进步，预测中国未来城市建设和发展的方向，讨论如何以新型城市发展和治理的理念，迎接高质量城乡生活需求的新挑战。

二、新中国成立70年来中国城市发展和进步的历程

城市化的过程包括城市理念、管理、产业布局、文化特点和人口管理等许多复杂的因素。本文避免进入概念和测量指标体系争论，将这一过程描述为城市化过程中人口集聚度提高、治理水平提升、人居环境改善、城市生活水平提高的发展过程。

从19世纪末到20世纪，军阀割据、列强侵扰、国家不安，中国各地、包括不同城市的发展都十分不均衡。有以青岛、上海、天津、哈尔滨、中国香港等以殖民区域为基础发展起来的现代城市，也有以

^① 武力、张强 《乡村社会治理结构的四次变革》，《国家治理》2015年第14期，第14-25页。

^② Mumford, L., What is a city, *Architectural record*, Vol. 82, No. 5, 1937, pp. 59-62.

^③ 有学者强调80年代以来世界银行提出的“治理”概念与传统“管理”的区别。但不应该忘记的是，治理的原意就是“统治。”美国城市管理协会提出的专业化城市管理是民主政治体制(民选市议员和市长)与市政经理(职业经理人)的一个互动方式，有强烈的现代治理色彩。本质上是当前讨论的治理方式。在我国，城市治理则经历了无序、自上而下的统治、规划走向市民需求的漫长过程。

南京、北京、苏州、扬州、杭州等以古都为基础发展起来的城市,还有以国内工业发展或者战争避难地为基础发展起来的唐山、武汉、重庆等城市。1949年中华人民共和国成立以后,中国的城市发展可以大致地分为三大阶段。1949年到1978年的改革开放前,1978年到2017年的十九大前——这中间可分为从早期的逐步开放到后来高歌猛进的阶段,和2018年十九大以后的发展趋势^①。

(一) 1949年到1978年

1949年新中国成立后,在1950年至1980年的30年中,世界城市人口比重由28.4%上升到41.3%,而中国城市人口比重则由11.2%上升到19.4%,低于世界平均水平。但中国的工业总产值却增长了38.18倍,国民收入增长了7.41倍,非农产的比重也从1949年的31.6%上升到1978年的64.6%,都高于世界平均水平。^②

从1949年到1980年的改革开放,中国经历了战后恢复、社会主义改造、人民公社、“大跃进”(大炼钢铁)、三线工厂备战备荒、知识青年和国家干部上山下乡,等向农村疏散人口的逆城市化运动。政府对城市市民实行“统包”政策,户籍、住宅、粮食甚至副食品、燃料、教育、医疗、就业、养老、劳动保险等实施统一管理;农村实行“统购统销,土地集体化,生产集体化,户籍控制”,严格控制城市化的进程和城乡人口的自由流动。城市生活低水平、低动能。城市发展以苏俄为样板,关注建设工业化的生产和集聚中心,在东北老工业区的基础上,还相继建设了包头、大庆、加格达奇等资源性城市。

在这一时期的国家建设过程中,乡镇建设的努力也不断明确。1954年底,全国设5400个镇,人口2000到50000不等。1955年6月国务院发布了《关于设置市、镇建制的决定》,确定设镇标准。1975年和1978年的两部宪法都废除了乡建制,保留了镇建制。至1978年底,全国有2173个镇。1984年11月国务院公布新建镇标准,确定县政府机关所在地,乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,可以设镇;少数民族地区、人口稀缺的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地,非农业人口虽不足2000者。有必要的,也可设镇^③。

在乡镇建设的过程中,中国大城的建设也在同步进行,但主要关注点在:什么是社会主义的城市,如何平等使用城市空间、如何控制城市规模、如何维护城乡分割的布局。工业化、平等化和维持城乡二元是这一时期的城市建设主旋律。

(二) 1978年到2018年

1978年中国开始了大规模改革开放,城市化的进程也随之加快,可以大致分为四个阶段:

1. 从1978-1984年,农村的经济体制改革是重点,放活了的农村经济允许自由市场和城乡贸易,允许集体经济和乡镇企业的发展,影响了城市的发展。大量农民工开始从事产业、商贸活动,进入城市;大批(2000万)知识青年和下放干部回城,城镇人口开始密集,规模开始迅速增长。城乡二元

^① 不同学者对分期有不同的看法。比如,方创琳根据城镇化水平将发展分为:(1)1949-1978起步阶段;(2)1980-1996城镇化起步和加速成长阶段;(3)1996-2020中期和后期成熟阶段。并根据五年计划的城镇政策节点分期为:(1)“五五”时期:改革恢复;(2)“六五”:抓小控大和城镇建制标准改革;(3)“七五”:大中小并举和城市规划法颁布;(4)“八五”:大中小并举和社会主义市场经济体制确立;(5)“九五”:积极稳妥和促进小城镇健康发展的意见;(6)“十五”:中国特色城镇化道路;(7)“十一五”:统筹城乡发展;(8)“十二五”:稳中求进和新型城镇化道路;(9)“十三五”:多规合一和新型城镇化规划。(见方创琳:《改革开放40年来中国城镇化与城市群取得的重要进展与展望》,《经济地理》2018年第9期,第1-9页。)刘卫东、陆大道等从城镇化率角度划分:(1)1949-1958,初级的快速城镇化状态;(2)1958-1978缓慢挫折发展时期;(3)1978-迅速发展时期(见刘卫东、陆大道等《我国城镇化及小城镇发展态势分析》,《今日国土》2005年第3期,第21-23页。)《2012年中国新型城市化报告》的分期是,1949-1957,城市化起步发展阶段;1958-1965,曲折发展阶段停滞阶段;1979-1984,恢复发展;1985-1991,稳步发展;1992-至今,快速发展阶段。但1978年的改革开放和十九大提出的新时代都是跳不出的节点。

^{②③} 百度百科《中国城市化进程》,2019年7月29日, <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9F%8E%E5%B8%82%E5%8C%96%E8%BF%9B%E7%A8%8B/79617?fr=aladdin>,2019年7月30日。

的管理制度和城市基础设施严重落后于发展,当时的全国城市规划工作会议(1980)提出的城市方针是,“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”。1983-1998年间,国家开始推行市管县的制度,有100多个县级市升格为地级市。城市化率从1978年的19.4%提高到1984年的23.01%^①。

2. 从1985-1991年,乡镇企业发展对城市发展的影响力加大。同时,党中央和国务院在1984年决定进一步开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海十四个港口城市。

1984-1986年开始推行“撤社建乡”政策。1992-1994年,国家再一次对乡镇实行“撤、扩、并”。这两段时间都推动了乡镇建设的大发展,共15000多个建制镇诞生,是乡镇大发展的时期。

1986年,建市标准也得到了修订。到1996年,县级市数量在10年内增加286个。经济市场化的浪潮,也冲击着传统的城市理念,城市开始被认为是经济、政治、科技、文化、教育中心和社会发展的引擎。1992年,国务院重新修订小城镇建制标准,到1998年,城市化率由1992年的27.63%提高到30.42%^②。

3. 1993年后,一系列由国家体改委、建设部、公安部等多部委联合颁发的政府文件推动了小城镇的综合改革和农村居民的市民化。如1993年10月的《关于加强小城镇建设的若干意见》;1995年4月的《小城镇综合改革试点指导意见》,1997年的《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》,允许农民进城,允许在小城镇就业、居住和符合条件的农村人口办理常住户口,新生儿随父或母入城市户口,许多城市都放松了户口限制。

1998年十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》认为发展小城镇是带动农村经济发展的大战略,2000年国务院也颁发了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,推动农村改革和小城镇建设。2000年5月国务院批转的公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,是关键性的一个文件。批准“凡是在建制镇范围内有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属,均可根据本人意愿办理城镇常住户口;已在小城镇办理的蓝印户口、地方城镇居民户口、自理口粮户口等,符合上述条件的,统一登记为城镇常住户口”。这一具体政策在推动中国的城镇化过程中起到了十分关键的作用,城镇化的增速度保持在每年1.2%以上。

与此同时,大城市的管理依然趋向于人口控制、城市形态维护,增加了生态和环保的意识,人口流通的管制有所放松。

4. 2006年开始,有讨论提出要将城市群作为推进城镇化的主体形态。这一概念也出现在2011年国务院发布的《全国主体功能区规划》和2014年的《国家信息城镇化规划(2014-2020)》,2016年三月的《国家“十三五”规划纲要(2016-2020)》等文献中^③。研究显示,美国等发达国家的城市圈人口已达到70%,而我国40%还不到^④。到2018年初《长江三角洲区域一体化发展规划纲要通过审议》,城市群建设的概念才开始在区域实施过程中有了政策依据。新一轮的城市发展方式,正在

① 高新才、周毅、徐静 《中国城市化历史进程审视》,《学术交流》2010年第1期,第97-99页。

② 第十二届中央委员会 《第十二届中央委员会第三次全体会议公报》,2013年11月13日, http://news.cnr.cn/special/18sz/lj/20131113/t20131113_514117354.shtml, 2019年7月30日。

③ 《纲要》明确提出要加快城市群建设,并对全国19个城市群和2个城市圈(喀什和拉萨)的建设目标提出具体要求。

④ 余蕊均、程晓玲 《19个国家级城市群,为何大多发展不尽如人意》,2019年7月17日, https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1564499167&ver=1760&signature=CkaElQ8W6*ECfrK7eyfRJO0VOAqTKqu*-3fTuYNqfTQMdU11Aj1268wJl4AJ8U4CDGfIU PDsVPYqkew3jYcLqjk*NXSvVBMbyxGtqDp0qc9KJZw*DcyqnQhEW*V4SMW&new=1 2019年7月18日。

逐渐展开。

从1949到2017年我国城市化进程中，我们能观察到我国城市发展政策的几个重要的变化：一是国家放松了人口流通管制、允许农民进城就业居住，并积极发展中小城镇；二是从认为城市是“简单的工业生产中心”到认识到城市是“多形态多功能”的人口集聚的新型生态空间；三是开始接受了跨越性思维，跳出原有的经验之圈，按发展需要、对比国际经验，提出发展城市圈的概念。到目前为止，虽然在彻底破除城乡二元户籍管理方面的改革，并不彻底、或者说还没有完全制度化，但户籍的功能已经开始淡化，城市发展的新趋势也已经全面展开，进入了城市多元发展的新阶段。

三、未来展望

城市化是工业化、现代化的必然产物，发展趋势不可阻挡。根据中国统计年鉴数字，到2018年，中国大陆总人口为139 538万人，城镇常住人口为83 137万人，比上年末增加1790万人；乡村常住人口为56 401万人，比上年末减少1260万人；城镇化率为59.58%，比上年末提高1.06个百分点^①。

进入21世纪以来，中国地级市数量逐步稳定下来。有667个城市，20 000多个小城镇，形成了大、中、小的多层次城镇体系。一方面，这一现实显示的是城市化进程的巨大成绩；另一方面，城市的成长也带来不少新的困惑。大量农村和外地移民不能享受工作地城镇户籍的优惠政策（36%以上）；新移民生活错位，心理失落、有孤独感和被排斥感；城市发展不平衡，贫富悬殊大，滋生犯罪，危害公共安全。加上经济结构失衡、交通拥堵，基础设施和公共服务滞后，资源浪费、环境严重污染等城市病的出现，给城市治理带来挑战，一度使大城市再度努力进行强制性人口控制。但强制性人口控制只能是一个阶段性的手段。2017年十月召开的党的十九大，设立了我国经济社会发展的一个新的里程碑。大会提出在新时代要着重解决的主要矛盾是“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，”具体措施包括“实施区域协调发展、乡村振兴和深化行政体制改革”三大发展战略，与之相匹配的路径包括：建设国家中心城市，引领区域发展；建设中小城市，容纳农业转移人口；建设智慧城市，提高城市运行效率；建设特色小镇，综合田园小镇，振兴乡村。这些方案和路径，将是我国今后一段历史时期内城市建设和发展的行动指南。

（一）建设中心城市，引领区域发展

“中心城市是指居于国家战略要津、肩负国家使命、引领区域发展、参与国际竞争、代表国家形象的现代化大都市。”^②住建部于2010年的《全国城镇体系规划（2010-2020年）》中就提出了建设北京、天津、上海、广州、重庆等国家中心城市的思考。2016年5月的《成渝城市群发展规划》要求成都“以建设国家中心城市为目标”。2016年12月发改委的《促进中部地区崛起“十三五”规划》，提出武汉、郑州为国家中心城市。2017年9月和12月国务院批复的《北京市城市总体规划（2016年-2035年）》和《上海市城市总体规划（2017-2035年）》，分别提出将北京建成高水平的国际一流和谐宜居之都，将上海建成具有世界影响力的现代化国际大都市。《广州市城市总体规划（2017-2035年）》草案也计划将广州建成中国特色社会主义的全球型城市。2018年2月的《关中平原城市群发展规划》也提出将西安建设为国家中心城市。到2018年，这些城市都先后发布建设国家中心城市的行动纲要或实施方案。这一系列政策，吹响了建设大型国家中心城市的号角。

学界也认为，在资源环境优秀、经济发展基础好的地域建立中心城市，是引领全国新型城镇化建

^① 国家统计局《中国统计年鉴2018》，2018年10月24日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexch.htm>，2019年7月29日。

^② 国家发展改革委《国家发展改革委关于支持武汉建设国家中心城市的指导意见（发改规划〔2016〕2650号）》，2016年12月14日。

设的重要抓手。甚至有学者提出,这些有强大辐射力的城市应该具有唯一性,功能不可替代性,通达性,便民性,开放性,高效性和国际影响力^①。

中心城市建设也被认为是促进区域发展的一个重要手段。2018年11月18日,党、国务院《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》指出区域协调发展的实施是新时代国家重大战略之一,让中心城市发挥引领、辐射作用,推动区域协调和城市群建设,成为区域发展的主心骨,是未来城市发展的方向。

2018年发布的第一部《国家中心城市蓝皮书:国家中心城市发展报告(2018)》认为,国家中心城市位于全国城镇体系的最高端,应具备综合服务、网络枢纽、科技创新、开放交流、人文凝聚、生态宜居6大核心功能。许多地方政府的工作报告,也出现了大量的“建设国家中心城市”的表述。可以预见,中心城市建设和发展,会继续是我国未来几十年城市发展的重要方向。

(二) 中小城镇建设与乡村振兴

中小城镇建设是上世纪90年代以来,特别是21世纪以来国家反复强调的战略方向。在一系列的政策推动过程中,出现了人的城镇化,智慧城镇,特色小镇等各种不同的提法。一是寻求以城镇的形式容纳大量农转非的人口;二是希望探索新型城镇化的道路,管理不困难、城市建设与经济发展两不误;三是认为船小好掉头,新技术容易在这些地方实施;四是中小城镇离乡村近,乡村建设或者综合田园建设或许是未来城乡协同发展的新创举。

乡村振兴也是十九大报告中专门提及的战略目标。报告重申“农业、农村、农民”问题是与国计民生紧密相关的根本问题,必须重点关注,优先发展。三农问题在过去也一直是历年的中央一号文件的内容,但真正的乡村振兴,却姗姗来迟。更多的是注入式的乡村美化,对财政辅助和房地产增长依赖性大,乡村的内生发展动力(如技术、人才、创新造血功能)的培养严重不足。部分官员也对全面使用现代科技推动农业现代化有所顾虑,担心解放了的农业人口不能被城市吸收。中小城镇大规模的建设和发展,是就地现代化、科技化和城镇化的一个重要路径。特别是新出现的现代综合田园建设的理念,如果能够和城镇化战略有机结合起来,辅之以土地政策、农村产权政策的改革,让知识、人才、资金、技术和城市生活形态真正下乡、推动农业的发展,乡村的振兴和新农民的成长,就会落到实处。城镇化和乡村振兴就能相得益彰,共同打造高效率、高附加值和高质量的农业产品和乡镇生活。都市里的乡村或者乡村里的都市、或者说绿水青山的田园生活,就会成为追求美好生活的许许多多的中国生活中的现实。

(三) 走向城市群

在城市化、区域发展、中心城市建设和中小城镇建设的讨论中,中国城市群的格局已经基本形成。长期以来,我国城市发展的一个重大的挑战就是城市化的质量不高,突出表现在:(1)人的城市化问题困难重重。1.6亿多农民工处于半城市化的状态,没有享受或者没有完整地享受城市居民该有的国民教育、医疗卫生、社会保障、低保、社会救助、住房保障等公共服务,更不要说选举权和被选举权这样一些政治权利,难以融入城市生活。(2)城市布局混乱。一些城市盲目扩张,超越资源环境承载能力,大跨度的调水、输电、输气,治污的压力越来越大。据统计,全国657座城市有400多座缺水,其中110座属于严重缺水,过度开采地下水引起了地面沉降。(3)城市就业吸收农业人口能力严重不足。比较而言,日本快速发展期农业人口的下降是65%;美国是72%;而中国同期农

^① 倪鹏飞《改革开放40年中国城镇化发展的经验与启示》,《智慧中国》2018年第12期,第11-13页。

业人口下降的比例,受各种因素影响,远远低于这个比例,落后于城市发展的需要^①。

解决城市集聚的困境和农业人口转移的有效方法是城市群的建设。规划好的城市群使得城市坐落有序(见图 1),围绕中心城市形成多级管理,即城市化,又避免了大城市常见的城市病——拥堵和空间不足,还使城乡两栖就业成为可能。2018 年,国家发改委发布实施《推进新型城镇化建设重点任务的通知》,提出全面实施城市群规划的设想,包括编制实施粤港澳大湾区发展规划、印发实施关中平原、兰州—西宁、呼包鄂榆等跨省区城市群规划和加快实施长三角、长江中游、成渝、中原、哈长、北部湾等城市群规划。这一理念的推广和落实,既符合城市化发展的趋势,也解决城市规模太大、治理困难的挑战,还将大量中小城镇的发展和乡村振兴战略包容其中。研究也表明,这个趋势也是国际发达国家高度城市化以后走向的发展道路^②。



图 1 全国主要城市群经济区分布图

图片来源: <http://image.baidu.com/search/index?tn=baiduiimage&ps=1&ct=201326592&lm=-1&>

四、结语

中国近 10 亿人口的城镇化过程,是史无前例、举世瞩目的壮举,面临的挑战自然巨大。

从人口影响方面来说,老龄人口总量高峰的来临,劳动人口的相对减少,加上高技术和人工智能的发展造成的就业替代,使得社会抚养比的变化、劳动就业机会的变化和未来社保基金的稳定度、都变得扑朔迷离,难以预测。

从资源环境承载力来看,中国的大气环境、水环境、固体废弃物环境、社区环境和居室环境等依然处于局部改善、整体恶化的状态。要达到联合国提出的能源消费总量在 2000 年的水平上降低一半、GDP 增加一倍、城市土地利用的合理平衡、全面达到城市的能源清洁化的目标,十分不易。

从对自然地理环境和人文地理环境的影响来看。地形的改造(摩登大楼的建设、土地平整、河海利用造成的水土流失、滑坡、泥石流等地质灾害),气候的变化(城市碳排放带来的气温、降水、日照、风速、风向、污染等),对水文的影响(破坏了的河网水系),和城市生态的恶化,都是需要面

^① 百度知道《中国城市化进程的发展现状》,2017 年 11 月 24 日, <https://zhidao.baidu.com/question/1242247150675179099.html>, 2019 年 7 月 30 日。

^② 蓝志勇、吴江、刘敏华等《世界级城市群人才发展规律研究及对京津冀人才一体化发展的借鉴报告》,清华大学北京市组织学习与城市治理创新研究中心,2018 年。

对的挑战。

财政能力方面,巨大的基础设施建设的速度和质量要求,高水平的公共服务要求,城市人口社会保障的要求,需要大规模的投入,至少每年要以万亿元为基本水平。

这些问题,都必须靠规划和治理的力量来应对。传统的城市管理,关注点在规划和经济发展,常常出现的是规划理念与变化的需求和领导意志的博弈,结果是规划永远滞后、不到位,或者实现了也不符合发展要求,或者根本就不能实现。事实上,由于规划必须先于建设,从图纸设计到建设完成时间跨度大,在迅速变化的世界,规划理念落后、灵活性不足是常量;领导意志根据时代和领导的感知进行表达,也常有不科学地追随潮流的问题;实施过程中还会碰到技术^①、资金、利益的阻力问题;另外,城市移民、公民社会对城市生活和公共服务的要求也会不断提升和变化。所以说,城市的发展,需要理论、规划、治理体系、文化建设、社会生活等各个方面的创新。中国正在进行人类社会的一场伟大的变革,中国的城市化是这一伟大变革过程中的一个重要组成部分。历经70年的风风雨雨,中国人民开始对城市、城市功能和城市生活有了全新的理解,对城市治理也有了超越经济发展、规划构图、户籍控制、人口进城、城乡二元或城乡统筹等简单方法的新思考。可以预见,中国未来的城市化的道路,必将会走得更加智慧、更加顺畅、更加理性。将要取得的成就,也必然会成为人类文明史上的丰碑。

(责任编辑:徐瑶)

^① 比如,组装技术中有配件加工不精确、工人施工减料、引起不安全工程事故。