

德国城市化对我们的启示

河南省财政厅政策研究室 王银安

摘要:德国作为经济总量居世界第四位的发达国家,在城市化过程中注重提升城市功能,注意保护人文景观,重视城市建设与自然的协调,走出了一条符合国情的、以中小城市为主的城市化道路,其经验对我国具有很强的借鉴和启示意义。我们要借鉴德国的经验,把产业发展放在第一位,注重城市功能建设,注重城市文化建设,注重环境和自然资源保护,慎重选择城市化模式,走出一条符合我国国情的新型城市化道路。

关键词:德国城市化;经验;启示

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3151(2014)21-0046-05

1871年,德意志诸邦王室和高级军事将领拥立普鲁士国王威廉一世为德意志皇帝,建立统一的德意志帝国,德意志从一个松散的邦联体变成一个联邦制国家。经过100多年的发展,德国完成了工业化、城市化任务,成为高度发达的工业国,城市化水平于1996年达到94.6%,形成以中小城市为主的城市化格局。目前,德国经济总量居欧洲首位、世界第四位。德国城市化历程中累积的经验,对我国具有很强的借鉴和启示意义。

一、德国城市化的特点和经验

1. 以中小城市为主。德国有8200万人,共有2065个城市,百万人以上的大城市只有柏林、汉堡和慕尼黑三个,约占总人口的7.7%;50万~100万人的大城市9个,约占总人口的6.7%;10万~50万人的中等城市71个,约占总人口的18.5%;其余1982个均为10万人以下、2000人以上的小城市,约占总人口的58.3%。

另外700多万人居住在不超2000人的村庄,约占8.8%。数据表明,德国的人口城市化率很高,但集中于大城市的少,大部分人口定居在中小城市。

2. 城市功能强大。德国注重城市基础设施建设,许多50万人以上的城市都有地铁和有轨铁路,即使几千人的小城镇,大到银行、商店、邮局、消防队和医疗机构,小到休闲椅、停车场和公共厕所,甚至残疾人无障碍通道、马路的自动收费设施等,都一应俱全。上百年的老屋都安装了现代化的卫生、供暖等设施。无论大城市还是乡间小镇,居民都能享受到方便的公共服务。

3. 产业基础坚实。德国的城市全部靠产业支撑,由产业拉动,并依产业扩大而扩大,每个城市要么工业发达,要么商业服务先进,要么是金融中心,或者由文化旅游业支撑,或者由大学支撑。德国不追求我们所谓的门类齐全、结构合理,但每个城市都有特色,都有产业作支撑。

德国重视中小企业发展,支持中小企业在中小城市发展。而小城镇则是农业、林业、饲养业、手工业及服务业的集群地,加上大量的中小工商企业和服务业,创造了大量的就业岗位。闻名世界的腕表品牌制造商格拉苏蒂有限公司就在只有2500居民的小城格拉苏蒂。

德国的城市规模不太受行政的影响。除柏林、汉堡、不来梅等三个市州外,其余13个联邦州中,只有6个州的首府是本州最大的城市。原西德的首都波恩就是只有30多万人的中等城市。

4. 城乡一体发展。德国一直努力为城市和农村创造同等的生活条件,推动大中小城市和农村全面协调发展,村庄城镇化、城镇村庄化。社会保障不分城乡,基础设施建设城乡同步,完善的社会保障体系和基础设施,使人们的医疗、教育等基本需求可以在本地解决。良好的道路和公共交通设施以及汽车的普及,使农村与城市紧密联结。许多人在城市工作而在乡村生活,一些农场主也在农闲时去城市居住。农民不再是一种身份,而是一种自由选择、高技术含量的职业;农村不再是落后的代名词,而是城市的组成部分。

5. 城市建设与自然相协调。德意志民族崇拜大自然,森林意识强,无论城市还是乡村,都重视资源的节约利用,注意保护自然景观。在联邦《建设法典》中,环境保护占据重要地位,有单独的条款要求保护环境、保护自然、保护自然景观等。如要求规划任何建设项目都要保证绿地在总量上不减少;绝不允许不经处理的污水排放等。德国城市建设严格遵守《建设法典》,使建筑物与大自然浑然一体,相映成趣,形成蓝天覆盖绿地、绿水缠绕青山、森林掩映城市的美好景观。德国的环保和平运动,也推动了城市建设与自然相协调,使广大城乡充满自然田园风光。

6. 注意保护人文景观。德国人注重人文,讲求质量及建筑美,珍爱和保护先人留下的建筑瑰宝,注重传承城市文化特色。联邦也制定了城市建设补贴法,用于保护部分传统建筑和文化标志,使每座城市都有自己的身份和特色,不同城市给人不同的生活感受。目前,德国保存有2万多座古城堡,走进每一个城市,巍峨高耸、锈迹斑驳的教堂和老建筑,都在向你诉说着过去;结实的石板、水泥板等铺就的人行道,使你感觉特别踏实、厚重。

7. 人口分布不均衡和逆城市化、再城市化。德国的城市是随着工业化而自然形成的,人口随就业而流动,人口分布随经济发达程度和功能分工不同而很不平衡。城市密集的莱茵河和鲁尔河畔工业区人口超过了1100万。其他人口稠密的地区还有法兰克福、美因兹等大城市所在的莱茵—美因地区、莱茵—内卡河流域的工业区、以斯图加特为中心的经济区以及不来梅、德累斯顿、汉堡、科隆、莱比锡、慕尼黑和纽伦堡等城市及附属区。而在北德低地的草原和沼泽地区、原东德地区、巴伐利亚林区的大部分则是一望无际的绿色原野,人烟稀少。人口密集区大城市、小城市相连,而人口稀少区则满眼牧草和林地。

20世纪90年代,很多人搬到城市边缘居住,再加出生率下降、人口减少,造成城市人口流失,德国出现逆城市化现象。进入21世纪后,德国开始“再城市化”,人口又有从农村向城市、从落后地区向发达地区流动的趋势。2001~2012年,德国人口持续减少,而50万以上的大城市人口绝大部分都有不同程度的增加。

二、德国城市化格局的背景和原因

德国城市化模式的形成,既是其社会意识、民族传统的结果,也是其城市管理能力、管理水平 的体现,更与其资源禀赋相关。

1. 土地资源丰富。德国国土面积35.7万平方公里,是河南省的2.14倍,而人口只有河南省的77.8%。德国处于中欧平原,农业和林业占国土面积的一半以上,其中农业用地1670万公顷,林业占地1100万公顷。农业用地中,耕地占70.5%,永久绿地(包括坡地和草场)占28.3%,果园苗圃等占1.1%。德国人以肉食为主,食用粮食很少,基本上靠进口,没有粮食安全的压力,大部分土地被森林和牧草覆盖,耕地基本处于休耕养护状态。

土地资源丰富,使德国在工业化、城市化过程中有充分的发展空间,不存在突出的人地矛盾,得以形成以中小城市为主的发展模式。

即便如此,德国仍十分重视保护土地,不允许乱占土地。《建设法典》明确提出,“要尽可能地节约和珍惜土地资源,只有在必要的情况下才可将农业用地、森林和为居住服务的用地转为他用。”

2. 地方自治能力强。德国起源于欧洲中部使用德语的邦国,包括300多个政治实体(甚至一度存在1000多个),其中有些是王朝贵族领地,有些为教会领地,有些是神圣罗马帝国时期形成的帝国自由城市。共同的语言、共同的利益,使这些邦国逐渐联合起来,形成统一的德意志民族,民主、自治的理念也同时扎下根来。德国统一后,在各邦国基础上整合为13个联邦州和3个市。各州及地方自治意识强,居民乡土情怀浓,以建设家乡、美化家园为乐;各地拥有相对独立权,传统上独立发展,容易形成良性竞争、竞相发展的局势。民主自治的体制,使居民在城乡建设中拥有发言权甚至决定权,避免了城市建设中的大拆大建行为。

3. 注重法治。作为地方高度自治的联邦制国家,法治和自治同等重要。为规范建设、发展,德国建立了完善的法规体系。联邦层面的法律

文件主要有《建设法典》及配套法律《建设法典实施法》、《空间规划法》及配套《空间规划条例》;还有一些针对专项规划的法律法规,如《土地征收法》、《循环经济与废弃物处置法》、《能源与天然气供给法》、《联邦自然保护法》、《联邦水利法》等。在联邦层面的规划建设法律基础上,各州也制定本州相关的法律。在城市建设中,任何活动都必须服从国家建设法典和州立法的要求,任何建设项目必须满足相关要求后才能得到许可。

4. 对落后地区给予支持。第二次世界大战后,联邦为促进南方地区的发展,不仅加大财政转移支付力度,还布局了大量的机械、电子、汽车等新兴产业,使南方的巴伐利亚州、巴登-符腾堡州经济迅速崛起,城市基础设施、生态环境等显著改善,城市化水平快速提高。从20世纪50年代起,联邦对特别落后的东部农业区及边境地区纳入中央财政平衡政策范围,采用投资补贴、拨款、农产品价格支持、低息贷款、信贷担保等措施,改善农村投资环境和基础设施,逐步缩小城乡差别。联邦政府还特别建立了支持小村镇发展的援助机制,每年从大都市提取定量资金进入“国家补偿库”,专项支持小村镇建设。东、西德统一后,为加快原东德5个州的发展,联邦政府实施了著名的货币、经济和社会三大联盟计划,不仅为5个州及其地方政府支付了累计达700亿马克的债务,而且每年给予520亿马克的转移支付用于基础设施建设。

为了保持各地区经济的均衡发展,德国在分税制的基础上进行横向和纵向的税收平衡。横向税收平衡主要是以各州居民平衡税收为标准进行比较,富裕州的营业税要拿出一部分调剂给贫困州。各州内部也进行横向税收平衡。东、西德统一后,原西德各州新征7%的统一税(所得税附加)来援助东部发展。

大力扶持高校和科研活动也是德国城市化成功的重要因素。在优惠政策补贴下,东部城市生活成本降低,并形成了优质的教育资源,吸引年轻人来这里学习生活。有了旺盛的人气,地区才有旺盛的需求;教育科研成果也可以有效转化为企业产品,拉动经济发展。

三、德国城市化对我们的启示

德国的城市化是人与自然和谐发展、以改善人的生活质量为目的的城市化,是城乡一体、高质量的城市化,是符合德国国情的城市化。我们推动新型城镇化,也要借鉴德国的经验,探索符合中国国情的城镇化模式。

1. 把产业发展放在第一位。城市是产业发展的结果。推动城市化要始终把产业发展放在第一位,城由产业支撑,人随产业集聚。

2. 注重城市功能建设。人由农村向城市集聚,是为了提高生活质量。城市不在大小,而在功能是否强大。只有基础设施完善,管理水平高,城市的服务功能强大,才能满足市民的生活需要;城市功能不全,不能满足人们的需要,必然产生城市病。因此,我们要注重完善基础设施,提高城市管理水平,以提高市民生活质量为目标,健全城市功能。

3. 慎重选择城市化道路。人随工业化而向城市集聚是一个自然的过程,所有国家的城市化都伴随着人口大规模由农村、农业地区向新兴地区迁移的过程,城市规模的大小是社会自然选择的结果。无论美国为代表的城市化还是德国为代表的城市化,都在城市化任务完成后形成了人口集中的城市带和大片良田相连的农业主产区的明显分工。而我们人为阻断了人口由农村向城市集聚的过程,又忽视城市的功能建设,致使产生环境污染、交通拥堵等城市病,才产生了优先发展大城市还是中小城市、走以大城市特大城市为主还是以中小城市为主的城镇化道路的争论。

其实,追求高质量生活的要求使人向往中小城市的闲适,高度发达的现代交通也使中小城市成为部分市民的选择,发达国家逆城市化现象正是这种表现。但从我国人均耕地少、粮食安全任务重的国情看,在粮食主产区不宜走以中小城市为主的城镇化道路。发达国家走过的路表明,由农业社会进步到工业社会,农业主产区的人口也必然随之转移出去,流向城市和新兴发展区。我们现在的农业已经饱受化学污染之苦,如果再在沃野占用良田,或许只有转基因才能暂时保证民族的生存。

可选的道路似乎只有一条:先把已经从农村转移到城镇主要是发达地区城镇的人口固定下来,通过制度安排将他们的供养人口也迁过去,补上人为阻断的人口迁移之路,减轻农业主产区的人口压力;剩余的多余人口再根据发展情况向本地县城、省城或者外省转移,最终完成城镇化任务。

城市也有规模效益问题,具体城市规模能发展多大,让市场去决定。但是,所谓大批外出打工人员回乡创业、实现家门口就业、就地城市化的观点是违背工业化、城市化发展规律的,绝非正确选择。

4. 把环境和自然资源保护放在重要位置。从某种程度上说,发展和建设城市就意味着对自然环境的破坏,而这与人改善生活质量、提高生活水平的目的是相背离的。因此,我们推动新型城镇化必须借鉴德国的经验,把环境和自然资源保护放在重要位置,把保护环境、保护自然作为提高生活水平、改善生活质量的重要手段,城市规划要以自然和环境为背景,建设城市要首先考虑如何保护自然和环境,建设与自然和环境相和谐的城市。

5. 注重城市文化建设。文化是城市生活的

(下转第100页)

作社提供资金;(2)提供技术援助,资助合作社购买技术服务和农资,逐步降低农药、化肥的使用量,发掘和培养优良的耕作传统;(3)资助合作社办公设施和粮食仓储设施的建设;(4)整合农委、科协、农业局、供销社等涉农部门的资源,更好地为农民专业合作社服务。

3. 提高农民专业合作社在国家支农政策中的作用和地位。如改变当前粮食直补到户的政策,粮食直补到合作社,由合作社来组织粮食生产,把粮食补贴给予真正的种粮农民,提高农民种粮的积极性;再如,以奖代补,积极鼓励农民利用合作社的平台进行土地的整治和利用,扩大耕地面积;限制资本下乡,通过合作社平台进行村社内部的土地流转,既满足不同能力的

农户对耕作面积的需求,又保护粮食生产的品质和效率。

总之,通过合理和有效率的扶持政策积极改善农民专业合作社发展的各种外部条件,给予真正的农民专业合作社成长的空间。当前的实践告诉我们,靠外部力量主导的农民专业合作社自发完成合作社治理结构的改善、自发去保护小农户的利益是不现实的。促进合作社规范运行和可持续发展的关键在于按照普通农户的资源禀赋条件找准合作社的新起点和新领域,并辅助以必要的扶持政策。扶持小农户联合起来,积极从事生态农业和粮食生产,为我们探索中国农民专业合作社的健康成长之路提供了可能的政策路径。■

(上接第49页)

重要内容,是一个城市与另一个城市相区别的标志。一方面要保护已有城市文化,把已有文化发扬光大,成为城市名片;另一方面要倡导新文明,以公共文化设施为载体,积极服务市民,形成新的城市文化。

6. 人口转移与产业转移并重。在工业化、城市化过程中,新城市伴随新兴产业而兴起,老城市经历结构调整的阵痛而新生,人口随产业发展而流动,这是发达国家的经验。作为后发地区,也只有积极创新才能迎头赶上。而我国在新一轮发展过程中,后发地区不是积极创新,依靠新兴产业谋发展,而是试图走捷径,把所谓“积极迎接发达地区产业转移”作为重点,导致接过了包袱,甚至引狼入室,造成对当地自然资源的掠夺和环境的破坏。这是明显的短视行为。试想,真正有潜力、有前途的项目会转移吗?因此,在城镇化战略上要坚持产业转移与人口转移并重。首先是让已经转移就业的人口完全转移出去,进

入就业城市,其次是发达地区产业向后发地区扩散,带动落后地区发展。落后产能、将淘汰的项目应按市场规律予以升级或淘汰,绝不能以产业转移的名义转向落后地区。

7. 正确看待逆城市化。逆城市化是在城市功能缺失的情况下,人们追求高质量生活的选择,而不是对城市化的否定。我们的国情也不允许在郊外建设大片别墅,不允许将没有进城的农村居民固化在农村。我们应借鉴发达国家的经验教训,完善提升城市功能,加快新型城镇化进程。■

参考文献

- [1]德国联邦统计局网站。
- [2]中国外交部的德国国家概况。
- [3]维基百科《德国城市列表》。
- [4]丁声俊:《德国小城镇的发展道路及启示》,载于《世界农业》2012年第2期。
- [5]王胜才、柴修发:《德国城市化的经验与启示》,载于《安徽决策咨询》2002年第1期。