

世界银行远程培训班

中国城市发展和管理面临的挑战



国家行政学院公共管理教研部

王满船

本讲内容

- 一、中国城市发展的基本趋势
- 二、城市发展和管理面临的挑战

对城市的认识

21世纪是城市化的世纪。

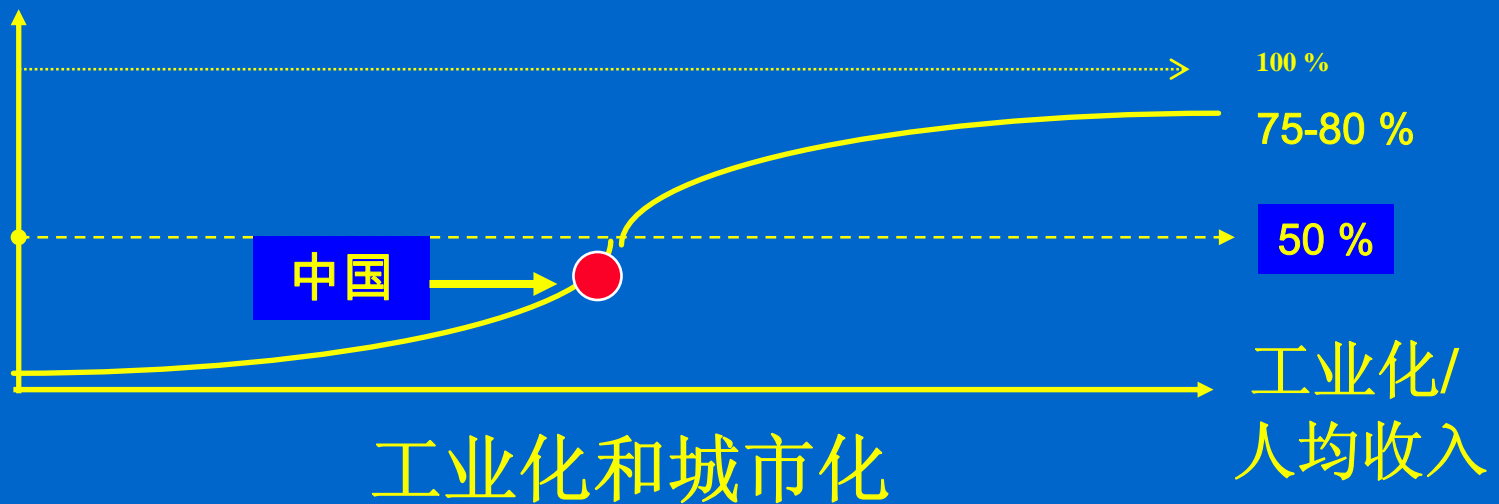
城市的两种主要功能

- 聚集功能
效果：集约、高效、交流
- 辐射功能
效果：带动、链接、互补

城市化与工业化的关系

从世界发展的经验看，工业化、城市化、现代化三者是紧密联系在一起

城市化



城市发展的三个阶段

城市发展的三个阶段：

- 第一阶段：集中化——城市密度越来越强
- 第二阶段：分散化——郊区化
- 第三阶段：一体化——城乡功能互补的有机系统
区域化——都市连绵区的形成

二十多年来我国城市发展的趋势

1. 城市化过程结束了大起大落, 实现了持续增长, 进入中期加速阶段
2. 城市化发展的区域重点发生转移
3. 大城市已经开始郊区化过程
4. 都市区和都市连绵区逐步形成
5. 城市化地区差异明显
6. 城市化水平落后于经济发展水平

都市连绵区的重要性

根据世界银行统计，美国大纽约区、大洛杉矶区、五大湖区三大城市群的GDP总量约占全美国GDP的67%，其中仅大纽约区有近40个城市，人口占全国的近1/4；日本大东京区、大阪神户区、名古屋区三大城市群的GDP总量，约占日本全国GDP总量的69%，人口占60%以上；欧盟由巴黎、布鲁塞尔、阿姆斯特丹、海牙、科隆等组成的都市区人口近3亿，约占欧盟总人口的60%。

二十多年来我国城市发展的趋势

➤ 现状:

- ✓ 到2007年末，城市数量为656个（直辖市4个、地级和副省级市283个、县级市369个，建制镇1.9万个）；
- ✓ 200万以上人口的城市22个，100万-200万人口的城市33个，50万-100万人口的城市85个，20万-50万人口的城市230个，市区非农业人口在20万以下的城市共286个；
- ✓ 形成区域城市体系，城镇人口达5.94亿，城镇化水平为44.9%。

中国城市发展的趋势

- 未来：

2020年，进入中等收入国家行列，城市化水平将随之上升，达到55—60%。城市的经济社会结构将发生全面的变化。2050年，城市化水平将达到75%左右。

小城镇发展的趋势

小城镇发展的两种途径：

- 乡村人口因产业结构升级和分工而进一步聚集导致小城镇发展
- 大城市人口转移造成的小城镇发展

二、城市发展和管理面临的挑战

- 全球范围内的竞争
——城市产业结构布局的调整
- ✓ 国际范围内的布局
- ✓ 一国范围内的布局

(1) 工业化的初期阶段

一般模式

- 现代工业(机械、运输设备、电子行业等)高度集中在大都市 (与此同时，传统的纺织业、食品加工业等则留在小城镇)

(1) 工业化的初期阶段

一般模式及其导致的问题

- 伴随着产业的高度集中，人口向城市转移，城市人口急剧增长，进而导致城市过度拥挤、生产成本高(中国人口流动限制政策一度减缓了这种问题)。

(2) 中低收入水平阶段

一般模式

- 在大都市，制造业从市区向卫星城和郊外的工业园区分散。
- 在城市和郊区之间交通联络方面的投资促进了这种分散 (例如：直到80年代后期，雅加达向城市的东西两个方向修建收费公路，制造业才开始向郊区转移)。

(2) 中低收入水平阶段

一般模式

- 推动企业迁移的原因是郊区的劳动力和土地成本较低，同时环境的影响和限制也比较少。
- 核心城市转向服务业。服务性企业需要大量面对面的交往以便与顾客和供应商取得直接联系。

(3) 中等收入水平阶段

一般模式

制造业向边远城镇和农村地区分散。

- 推动因素包括：
 - 廉价的劳动力和土地资源。
 - 充分利用边远地区的销售市场和自然资源。
- 促进因素包括：
 - 权力下放 (进入资本市场、进出口经营权)。
 - 边远地区的交通发展

城市发展和管理面临的挑战

- 人口：数量、质量、流动、老龄化

我国城市人口密度已经过大，未来将进一步提高，预计到2020年，城市人口将达到8亿左右。

我国城市发展和管理面临的挑战

- 人口：数量、质量、流动、老龄化

质量：受教育程度较低，15岁以上人口平均受教育年限8.5年，特别是新城市化的人口；预期寿命虽然达到国际先进水平，但生命质量偏低

大规模流动人口的管理（拉美陷阱）

我国60岁以上人口超过10%，已进入老龄化社会——“未富先老”

我国城市发展和管理面临的挑战

➤ 社会保障

- ✓ 养老保险：2007年底，全国参加基本养老保险的人数只有2.01亿
- ✓ 医疗保险：全国参加基本医疗保险的人数约2.21亿，城市近30%、小城镇近1/2的人无医保
- ✓ 失业保险：全国参加失业保险的人数约1.4亿
- ✓ 最低生活保障：城镇2240万人（农村2900多万）

城市发展和管理面临的挑战

- 就业：新增劳动力（1000万/年）、转移劳动力（1.5亿）、富余劳动力（1400万）
- 贫富差距和贫困人口（特别是城乡混合的城市）
- ✓ 城乡收入差距：1978：2.6：1；85：1.9：1；94：2.9：1；2003：3.23：1；2007：3.33：1，甚至可能接近6：1。世界上大多数国家是1.5：1。
- ✓ 北京有近六成的居民收入低于全市平均线，高收入和低收入户人均收入比为4.70：1。中国城市贫困家庭的平均收入，一般只是当地社会平均收入的20%至30%。

城市发展和管理面临的挑战

➤ 资源和环境

- ✓ 人均土地资源不足，相当于世界平均水平的1/3，但城市人均用地面积高于亚洲近邻国家和地区。
- ✓ 单位资源产出只相当于美国的1/10、日本的1/20。
- ✓ 单位产值能耗是德国的近5倍、日本的4.5倍、印度的1.6倍。
- ✓ 单位建筑能耗比同等气候条件下的欧洲国家高2-3倍。

城市发展和管理面临的挑战

- ✓ 人均水资源量为世界平均水平的27%，但人均综合用水量高于加拿大、日本等国家，工业万元产值用水量是世界先进水平的10倍。
- ✓ 400多座城市缺水。
- ✓ 流经城市的河段，90%受到严重污染。
- ✓ 全世界污染最严重的20个城市，10个在中国。
- ✓ 1/3的城市人口生活在空气严重污染的环境中。
- ✓ 在主要城市，如果把空气质量提高到国家II级标准，可以避免大约18万人的过早死亡。
- ✓ 据测算，污染造成的经济损失超过GDP的3%。

城市发展和管理面临的挑战

- ✓ 全国城市生活污水集中处理率平均为29.44%，有178个城市的生活污水集中处理率为0。
- ✓ 生活垃圾无害化处理率平均为59.71%（真正符合无害化处理要求的不足20%），有130个城市的生活垃圾无害化处理率为0。
- ✓ 全国受污染的耕地约有1.5亿亩，污水灌溉污染耕地3250万亩，固体废弃物堆存占地和毁田200万亩，合计约占耕地总面积的1/10以上。
- ✓ 每年因重金属污染的粮食达1200万吨，造成的直接经济损失超过200亿元。
- ✓ 污染事故频发，平均每三天一起。

城市发展和管理面临的挑战

➤ 基本服务

- ✓ 住房：房价过高
- ✓ 医疗：看病难、看病贵、条件差、资源分配不均
- ✓ 教育：成本高、不均等
- ✓ 交通：基础设施滞后，公共交通欠发达，堵车已成大城市的普遍现象。

城市发展和管理面临的挑战

- 城市文化遗产保护
 - ✓ 缺乏特色：千城一面
 - ✓ 文化遗产遭到破坏
 - ✓ 没有文化品位

城市发展和管理面临的挑战

城市管理体制的问题：

- “市”的概念不明确：是一个行政层级（单元），还是一种与“乡村”相对的社会形态？
- 城市行政管理系统的结构不够合理：
 - ✓ 以区（县）政府为“块”的结构模式导致各自为政，影响了城市的统一协调管理
 - ✓ 政府层级偏多（两级、三级还是四级？）

•
•
•

谢谢!



电话：010-68929124

电子信箱：mchwang@vip.sina.com