

新常态下城市转型发展的几点认识

The Transformation of Urban Development under New Normal

任致远

文章编号1673-8985 (2016) 02-0055-04 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 分析了新常态背景下,我国城市发展面临的发展形势。指出我国城市需要转型发展,应把谋求高速增长的发展方式转移到注重城市发展效益、提升城市发展品质的科学轨道上来,顺应城市科学发展规律,端正发展指导思想,把握好城市发展的基本原则。我国城镇化转型有规律性、质量型、集约化、就地式、特色型等5个发展走向。思想认识、经济实力、民生愿望和科技进步是促进城市转型发展的基础与动力。

Abstract After analyzing the development situation of China's cities under New Normal, this paper points out that the transformation of urban development should focus on the benefit and quality, obey the law of scientific development, correct the guiding ideology and grasp the basic principles. Chinese urbanization transformation has five trends, namely regularity, quality, intensification, in-place type and characteristics. Ideological understanding, economic power, people's aspiration and advance of science and technology are the foundation and impetus of promoting the transformation of urban development.

关键词 新常态 | 城市转型发展 | 城镇化

Keywords New Normal | The transformation of urban development | Urbanization

党的十八届五中全会和中央城市工作会议,以创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展这5个理念,勾画了我国未来发展的蓝图。会议明确指出,今后要“以提高发展质量和效益为中心,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式,保持战略定力,坚持稳中求进,统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,确保如期全面建成小康社会,为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,奠定更加坚实的基础”。我国已经迈上经济社会发展的新常态。在新常态背景下,我国城市发展面临着一个什么样的发展形势?为什么要求城市转型发展?转型发展转什么?促进城市转型发展的基础与动力有哪些?可以预见到的城市科学发展目标是什么?这些都是需要我们认真研究探讨的。

1 新常态下的城市发展形势

所谓新常态,以我的简单认识,就是经过35

年以上的改革开放实践,取得了经济社会高速发展的骄人成就,也看到了发展中存在的一些问题,具备了城市科学发展的经验,总结出如何使经济保持中高速增长的指导思想和改革发展的道路。这就使我国城市发展面临着一个新的形势。

形势一,必须“五位一体”考虑。长期以来,我们重视经济建设、社会建设和政治建设一体化考虑,改革开放以来以经济建设为中心,扭转了“政治压倒一切”的发展观念。但我们对文化建设、生态文明建设还没有给予足够的重视,致使传统文化、历史文化遗产和自然生态环境还没有得到足够的保护和发展,这是一个深刻的教训。现在,我们要坚持贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,强调经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设“五位一体”发展,这是一个很大的进步与变化,成为一个划时代的标志。毫无疑问,它使我国城市发展必须迎接挑战,高瞻远瞩,深化改革,跃上了一个实现全国发展和科学发展的新台阶。

作者简介

任致远

原中国城市规划协会副会长

原中国城市科学研究会常务理事、副秘书长

形势二,必须“以人为本”考虑。我们已经提出“以人为本,全面、协调、可持续”的科学发展观,但在具体实践中,往往由于长官意志、政绩需要和形象工程,并没有把城市发展的“本”落在老百姓的迫切需要上,城市里贪官任性、违法建设任性等现象不断发生,农民工待遇很不平等,改革开放的红利惠及普通老百姓尚有差距。自“把权力关进制度的笼子里”,加强纪律和制度建设以来,有了很大改观,但如何使老百姓实实在在地感到“以人为本”、“惠及民生”,还面临着一定的挑战和考验,尤其是面对城市的拥堵交通、高额房价、严重雾霾和老龄化等实际问题,必须给予足够的考虑。

形势三,必须考虑城市特色。随着我国城镇化发展战略实施和大规模城市发展,我国城市面貌日新月异,变化巨大,成就斐然。但是大家发现,城市面貌千篇一律、百城一面、趋于雷同、缺乏个性,面临着一个特色危机。再说城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象由来已久、愈演愈烈,需要下决心进行治理。如何留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”,传承城市文脉与文态,处理好传统与现代、继承与发展的关系,充分体现城市的地域特征、民族特色和时代风貌,已经提上了当今城市发展的重要议事日程。我们必须明白:城市要发展,特色不能丢;城市现代化,特色更重要。

形势四,必须突出生态文明。近几年来,我国各地雾霾严重的局面和水体污染的后果以及气候失常所带来的灾害告诫我们,保护自然环境、突出生态文明建设是极其重要的。2015年11月,沈阳、鞍山、营口等辽宁省6城市污染严重,其中沈阳遭遇6级重度雾霾污染(雾霾指标一度突破 $1400\mu\text{g}/\text{m}^3$);2015年北京雾霾频繁,较明显地出现过27次,以1月、11月和12月为多,共计占全年总数的41%。这说明,大力加强生态文明建设、治理染污的工作刻不容缓。如今我们提出“建设美丽中国”的梦想,如果没有生产环境、生活环境、生态环境都优美的“美丽城市”,把蓝天、白云、青山、绿水、碧树保留给城市居民,何以能够谈及美丽中国呢?因此,突出城市生态文明建设,已经成为摆在我国

城市发展面前必须高度重视,必须下决心花大力气进行保护、修复、整治和提高水平的重要战略问题。

形势五,必须考虑城市安全。2015年8月12日和10月天津的两次化工危险品仓库发生大爆炸和火灾所带来的惨重危害,2015年12月20日深圳的光明区发生大滑坡灾难等,向我们警示:城市安全是生命的呼唤!笔者以为,城市存在着“三大战争”,这就是消防战争、交通战争和环境污染战争,这些都威胁着人们的生命。许多城市的地下管线都存在着安全隐患,成为产生地面突发事件和灾害的根源。不少城市面临着雨涝、洪水、地震、暴风雪、沙尘暴、森林火灾、台风、泥石流等自然灾害的威胁,还有恐怖事件、踩踏事件、治安事件等人为灾害的袭击。现在的城市越滚越大,人口密集,高楼林立,车辆拥堵,地下管线无处不在,不安全因素丛生,绝不能掉以轻心。

2 为什么城市发展要转型

“十八大”以来,我国提出经济发展方式转型发展的要求。在城市的发展建设方面,为适应新常态下的发展形势,城市发展同样需要调整转型,改变过去的思想观念、发展模式和评价标准,真正实现以人为本,全面、协调、可持续地发展,科学、合理、有序、健康地发展。所谓“转型”发展,就是要把谋求高速增长的发展方式转移到符合国情、符合民情、符合市情、符合实际的科学轨道上来。这个轨道,就是要顺应城市科学发展规律,端正发展指导思想,注重城市发展效益,提升城市发展品质,把握好城市发展基本原则,不能盲目发展,不能出轨和失常,使其在科学合理和可控的范围内正常发展、有效发展和稳定发展。

原则一,发展要全面。发展是硬道路,但发展一定要考虑全面,高瞻远瞩,统筹兼顾,学会弹钢琴,兼顾土地、人口、资源、生态、地区、民族、文化、物质与精神、传统与现代、近期建设与远期发展等,统筹考虑,综合安排,全面发展。应当摒弃为了“一年小变,三年中变,五年大变”的大拆大建的发展模式;摒弃“头痛治头,脚痛

治脚”的不协调、不配套、不平衡、不能持续的发展模式;摒弃争噱头、争知名度,搞政绩工程、形象工程和表面工程的劳民伤财的发展模式;摒弃人与自然、人与社会不能和谐发展以及损害公共利益的发展模式;摒弃地面建设与地下建设各自为政、各行其是、不相结合,埋下隐患的发展模式;摒弃只看规模和速度,不顾质量和效果,留下后患,影响使用和发展的发展模式等。一定要全面发展,共同提高和发展进步。

原则二,发展要有度。发展一定要按规划,有计划地稳步发展。发展当然需要年年有一定的增长和进步,但不能一味追求过高的经济指标和发展速变,更不能主观臆断、拔苗助长、寅吃卯粮、盲目发展,留下难以弥补的债务和亏空。今后一定要用科学态度、先进理念、专业知识来规划、建设、管理城市,把握好发展的“度”,包括规模、速度、标准、比例等。城市发展,不能让投资商、房地产开发商和一些中介组织牵着鼻子走,搞“造城风暴”和圈地运动;跨世纪以来一些地方发生的“空城”、“鬼城”、“卧城”、“债城”等,就是失“度”的明证。转型发展就是要扭转“过度”和“失度”现象,研究合理的“度”,避免失误与风险,从而把握好城市发展的“度”,保持又好又快的平稳发展步伐。

原则三,发展要有底线。城市发展需要土地、资源、财力、生态环境和空间来支撑,这些基本要素是有限的,绝不是用之不竭或不断再生的,因此必须要有一个不能突破、超越的底线。中央城镇化工作会议明确指出,必须严格控制特大城市的发展,城市的生产空间、生活空间、生态空间一定要科学考虑,合理布局,协调发展,尤其是要划定并控制城市的发展边界和生态红线,要考虑城乡的统筹发展,保证农用土地安全(18亿亩土地面积)。将环境容量和城市综合承载能力作为确定城市定位和规模的基本依据。建立底线意识,划清底线、红线;城市发展不能去触碰,更不能突破、超越底线(包括城市规划中的红线、紫线、蓝线、黄线、绿线等)。这是城市转型发展必须高度重视的问题。

原则四,发展要实惠。城市发展不要做表面文章,因为它是百年大计,关乎人民的物质和精

神生活,关乎人们的生存、生产、生活和生命安全。城市应当为了人们生活得更加美好而谋发展,坚持以人民为中心的发展思想,起到为人民服务的作用。城市发展的成果应当惠及人民,让人民能够看得见、摸得到,共同分享,得到实惠。城市不应当发展成为钢筋混凝土高楼组成的森林,让人们看不见山,看不见水,记不住乡愁。每一座城市都应当具有自己的个性特色和宜人环境,让人们对城市文明感到欣慰和自豪。人民是城市的主体,“以人为本”是城市科学发展的核心,这个观念绝不能忘记。

原则五,发展要依法。我国已经进入全面依法治国的新时期,城市的发展建设必须依法依规进行,要彻底改变人治的局面。过去那种“市长换届,规划改变”、“以长官意志说了算”来主宰城市发展命运的发展模式应当改变了,我国已经有《城乡规划法》等一系列的法律、行政法规、部门规章、地方法规、地方政府规章和政策制度,城市的规划建设和发展必须依法开展。城市转型发展就是要进一步健全完善我国关于城市发展的法律法规和制度体系,实现依法行政、依法办事、依法建设、依法管理,有力制止违法用地和违法建设行为,从而保障城市科学、合理、有序、健康地发展。

3 城市发展转型转什么

城市转型发展,就是要改变以往存在的单纯行政型、被动型、盲目型的城市发展局面,走向规律型、系统型、协调型、正常型的可持续发展轨道,为实现中国梦和建设美丽中国、美丽城市做出贡献。按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,城市转型发展的内容很多,涉及方方面面。中央城镇化工作会议已经勾画了我国城市如何转型发展的蓝图,结合“十八大”以来的五届全会精神,以个人的理解,对我国城镇化转型发展走向做一个简单的描绘。

走向一,由拉动性城镇化走向规律性城镇化。自2001年实施城镇化发展战略以来,我国城镇化发展如虎添翼、突飞猛进,如今城镇化率已达54%以上,铸就史无前例的篇章。不必讳言,过去城镇化发展在一定程度上是由人为的行

政化的拉动(比如人为地扩大行政建制、转化户籍人口、围占农用地、盲建开发新区、上大规模工程等)而扩大城市用地和人口规模的,于是出现盲目和不实在的现象,我国媒体上不断有所披露和批评,因为它违背了城镇化的客观发展规律。那么,转型发展就是要总结过去的经验教训,坚持实事求是精神,顺应科学发展规律,转变城市发展方式,走符合客观规律和具有中国特色的城镇化发展道路。

走向二,由数量型城镇化走向质量型城镇化。过去我们曾十分重视国民生产总值和城镇化率指标等数字,而忽视了城市的全面发展。尤其是对自然生态环境的影响和损害,对人们精神文化生活的重视不够甚至缺失,以及一部分人先富起来了却对进城务工农民存在不公平待遇等,还造成了城市环境污染、雾霾严重、交通拥堵等现象,直接影响了城市人民的生活质量,这是大家都已感受到的事实,在今后的城市发展中应当得到转变。城市转型发展,就是要由重视数字化指标转移到“五位一体”、“全面发展”和“以人为本”,有效地提升城镇化发展质量和效益,建设人民满意的、安居乐业的美好城市。

走向三,由大规模城镇化走向集约化城镇化。随着跨世纪以来大规模的城市发展建设,我国城市发生了巨大变化,与过去不可同日而语,成就是惊人的。但是我们必须看到,城市的发展绝不可能、也不应当是无节制膨胀发展的,况且有的城市已经出现盲目用地、大拆大建、空置房很多等问题,要求我们必须静下心来,针对问题,充实、弥补或调整用地功能,提高质量水平。也就是说,今后城镇化发展应当防止“摊大饼”式扩张,树立“精明增长”、“紧凑城市”理念,转型注意集约化发展,不能单纯扩大城市用地和人口规模,而要使城市每一寸土地都能够按其使用性质与功能,发挥高质量、高效能、高效率、高收益的作用。

走向四,由迁徙式城镇化走向就地式城镇化。多少年来,随着农村剩余劳动力大量向大城市流动和集聚,我国城镇化突出的表现是农民工的大规模流动迁徙,于是每年出现春运高潮,给交通带来巨大压力。随着外向型经济的发展

变化和沿海城市工业企业发展向内陆的转移,以及内地城镇的加快发展,尽管春运仍然紧张,但已出现缓解趋势,沿海城市用工已出现求大于供的现象,说明就地城镇化势在必行、方兴未艾。相信今后迁徙式城镇化会减弱,而就城镇化会有不断加强的局面。

走向五,由雷同型城镇化走向特色型城镇化。建设美丽中国、美丽城市已经成为共识,扭转千篇一律、百城一面的特色危机局面已经提上议事日程。城市转型发展的一个空间表达形式,就是不当让雷同的城市布局、城市形态、削山填水建设方式、广场模式、建筑风格与形式等再继续发展。一定要纠正城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象,保护好山水风景和历史文化遗产,树立高度的文化自觉和文化自信,处理好传统与现代、继承与发展的关系,因地制宜努力去规划建设各具特色的城市。近年来,陕西、天津、杭州等省区及其城市已经开展了城乡风貌特色的务实研究,为建设“中而新”的我国特色城市提供指导和转型发展的策略,这是十分可喜的。可以说,我国的城镇化由雷同型城市发展走向特色型城市发展指日可待。

4 城市转型发展的基础与动力

2015年第十二届全国人民代表大会第三次会议关于政府工作报告的决议,提出“坚持稳中求进工作总基调,主动适应经济发展新常态”的号召,这就为我国城市转型发展指明了方向。我国城市转型发展已经踏上征程,我们应当满怀信心,奋力去实践,因为今天看来,我国也已经具备了主动适应新常态、实现城市转型发展的基本条件,即基础和动力。我以为主要有以下4个。

条件一,思想认识。结合多年来我国经济运行高速展中出现的问题,我们认识到:实现现代化,根本的问题要靠发展,但发展必须要有合理的增长速度,要做到总体上平稳发展,稳中求进、稳中向好、稳中提高,统筹兼顾、全面发展,而不能只追求高速度;要把增长速度,与城市质量、效益和城市文化、生态文明建设等有机地结合起来。我不禁想到当年毛泽东提出的“多、快、好、省”的发展方针,这是一个辩证的发展思维。

今后我国发展要适应并保持经济发展新常态,真正实现多、快、好、省地发展,这是完全符合科学辩证思维方式的,是一个正确的选择。

条件二,经济实力。长期以来,我国经济发展不能做到“多、快、好、省”,是因为底子薄、基础差、困难多、经验少,再加上“大跃进”和文革中的“抓革命、促生产”、“先生产、后生活”,使正确愿望落了空。如今,经过改革开放30多年的长足发展,我国已经发展成为世界上的第二经济大国和发展中国家的强有力代表,经济实力大为加强,科技发展日新月异,人民生活水平大幅提高。我们已经有基础、有资本、有经验、有能力、有制度管控经济发展运行速度和质量水平,能够调整经济结构,通过全面改革开放,加快转变经济发展方式,实现城市有质量、有效率、可持续地全面发展。

条件三,民生愿望。改革开放以来,随着经济社会快速发展,城市发展如火如荼,高楼大厦林立,人民物质生活有了很大的改善和提高,但出现了城乡发展的不平衡、自然生态环境的破坏,历史文化遗产的人为损害、人们精神生活的不丰富不繁荣、年轻人的就业困难、老龄化问题的困扰,以及一部分人富起来与农民工待遇之间的差距所带来的贫富悬殊等。这就要求我们必须切实推进民生改善和社会建设,实现“以人为本”的宗旨,以增进民生福祉为目的,促进城市转型发展,并实现城乡一体化发展以及全民富裕。可以说,民生愿望是促进城市转型发展的内在动力。

条件四,科技进步。现在对于促进城市转型发展来讲,不仅有思想共识、国家一系列的政策指引和制度建设的保证,还有一个重要因素是我国科技发展进步的重要支撑。我国的信息化发展、高铁发展、城市地铁发展、利用新能源、科学技术研究成果以及先进的国防能力等,已经在世界上占有一定地位,有的处于前沿水平,具体到城市规划、城市建设和建筑技术也居于世界水平,智慧城市建设和市场化步伐勇往直前。全面深化的改革开放,必将进一步推动科技发展进步,让创新成为城市发展的主动力,释放出城市发展的新功能,从而能够有力地支持、保障

城市转型发展和创新发展,有助于攻坚克难、防控风险、增效升级,牢牢把握发展的主动权,从而能够避免转型发展的后劲乏力和出现失误,永葆城市发展的创造力和生命活力。

5 城市转型发展目标瞻望

在我国城市转型发展的道路上,党的“十八大”报告已经明确指出了2020年全面建成小康社会和2049年建成“富强、民主、文明、和谐”的社会主义现代化国家的宏伟目标和蓝图。据此,对我国城市转型发展的目标进行一下粗略的瞻望。根据我的理解,到2049年,我们分两步走。

第一步,到2020年。经过5年时间,实现全面建成小康社会的发展目标,我国的城市发展必将呈现出:①城镇化质量水平明显提高,新型城镇化进程稳中向好;②城市环境基本上生态化,生态环境质量总体改善,绿色城市基本形成;③城市文化发展大变化,展现出中国化、时代化、大众化的生动活泼局面;④城市风貌特色多样化,初步打破“千篇一律、百城一面”的印象和局面;⑤构建城市人民生活舒适便捷的宜居城市,人民生活水平和质量普遍提高。应该说,这5年随着“十三五”国民经济和社会发展规划的实施,必将成为我国城市科学转型发展关键的、初见成效的5年,为实现第2个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实的基础。

第二步,到2049年。在2020年初见成效的基础上,经过29年的继续奋斗,实现建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的宏伟目标。到那时,我国的城市发展必将呈现出:①不少城市(如北京、上海、天津、重庆、广州、深圳、杭州、武汉、西安等)成为名副其实的世界城市(或称全球城市);②园林生态城市倍出,实现绿色发展、园林化发展、建设美丽城市的愿望;③文化特色城市凸现,彻底改变“千篇一律、百城一面”的局面,传统文化与现代文明相结合,因地制宜,因城而异,城市各具特色;④智慧城市形成,让人们享受到现代化的科学技术和信息化高水平的普通应用和广泛服务;⑤老龄城市突出(我以为,尽管“一孩化”的计划

生育政策改变,但实行全面两孩政策以后的生育率不会有太大提高;如今老龄化水平在15%,2049年可能在20%—30%之间),我国老龄城市现象仍在世界前沿,但随着对老龄城市的重视并采取有效的应对措施,一定能够实现老有所养、老有所为、老有所医、老有所乐的愿望,为全世界做出表率 and 创出经验。

我们一定能够走出一条经济社会新常态下城市转型发展的道路,取得辉煌成就;我们的目标一定要达到,而且一定能够达到。■

参考文献 References

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[R]. 新华社, 2015-10-29.
The 5th Plenary Session Communique of the 18th CPC Central Committee[R]. Xinhua News Agency, 2015-10-29.
- [2] 第十二届全国人民代表大会第三次会议政府工作报告[R]. 新华社, 2015-03-05.
The Government Work Report of the 3rd meeting of the 12th NPC[R]. Xinhua News Agency, 2015-03-05.
- [3] 2015年中央城市工作会议[R]. 新华社, 2015-12-23.
The China's Central Urban Conference in 2015[R]. Xinhua News Agency, 2015-12-23.
- [4] 任致远. 我国城市发展的扼要回顾与未来展望[J]. 城市发展研究, 2013(7): 49-56.
REN Zhiyuan. Brief review and future prospects of China's urban development[J]. Urban Development Studies, 2013(7): 49-56.
- [5] 任致远. 关于我国城镇化发展问题的思考[J]. 城市发展研究, 2013(12): 12-17.
REN Zhiyuan. The thinking of urbanization in China[J]. Urban Development Studies, 2013(12): 12-17.
- [6] 任致远. 关于我国城市现代化发展建设问题的思考[J]. 城市发展研究, 2014(5): 1-5.
REN Zhiyuan. The thinking of modernization on urban development in China[J]. Urban Development Studies, 2014(5): 1-5.
- [7] 任致远. 发展城市科学, 科学发展城市——我国城市科学研究的回顾和瞻望[J]. 城市发展研究, 2015(4): 1-6.
REN Zhiyuan. Develop urban science studies, make city growth scientifically——review and prospect the urban science studies[J]. Urban Development Studies, 2015(4): 1-6.