

中国城市发展面临的问题及解决路径研究

■ 蔡中为

摘要：中国城市发展正逐步从粗放式发展的初级阶段向集约式发展的高级阶段转变，在发展过程中，人口与城市化问题相互交织、互为作用。要实现城市发展，需解决住房、基本公共服务均等化等问题，重视城市规划建设中人的宜居性。这需要政府调控与市场调节相结合、缩小发展差距、提升居民收入等。

关键词：人口 基本公共服务 人性化 政府调控 市场调节

一、中国城市发展面临的问题

（一）人口问题是中国城市发展面临的最大国情

中国人口从建国以来的 4 亿增长到现在的将近 14 亿，从新中国的“人多力量大”鼓励生育，到改革开放前后，开始实行计划生育，再到最近全面放开二胎，中国的人口政策在经济社会发展的不同时期都进行适度调整，中国发展在解决人口、资源、环境压力与人口红利间寻求最佳平衡点。应该看到，中国人口总量大、人均资源不足、地区差异大是中国城市发展面临的最大国情，这就决定了中国的区域与城市发展政策有着诸多自身的特殊性，形成自身独特的发展路径。

人力资源是第一资源，人口红利是过去 30 多年经济较快发展的重要推动因素，然而，随着世界及中国经济形势的变化，人

口红利的效应不再显著，国家开始考虑新的人口政策，即鼓励生育，以及与就业人口减少相关的延迟退休等问题。城市发展的根基是人口，人口大量涌入城市带来了城市的成长成熟，推动了城市化，而少数城市人口的剧烈膨胀也带来了严重的城市发展问题，比如住房、交通、环境污染等问题。以上这些问题的核心都是人口问题，城市发展与人的发展相辅相成，而实现城市更好发展也就是实现城市居民安居乐业，人的多与少是相对于城市发展阶段与承载力而言的，这对矛盾将始终伴随城市发展过程。

（二）与人在城市实现安居乐业有关的“硬件”与“软件”问题

1. 以住房为代表的“硬件”问题

以住房等基础设施为代表的“硬件”问题指市民涌入城市所需的以住房、交通、教育、医疗

等各类公共基础设施问题。从实际调研中发现，中国很多城市的基础设施水平滞后于人们实际需求，有的呈现布局不优及混乱状态。原因主要在于，很多基础设施的公益性较强，投资较大，政府投入的财力远远不足以支撑城市大规模的基础设施建设，所以很多城市的基础设施维持较慢的增长态势。最近几年，国家提出探索“PPP 模式”，即鼓励民间资本进入基础设施建设领域，以解决基础设施的资金不足问题。

居住问题是人口真正融入城市需要考虑的主要问题之一。自 1998 年中国住房实行市场化改革以来，经过了将近 20 年的发展，住房市场基本走向成熟，基本形成了以市场调节为主的供给需求格局。但因为我国城市还处于发展阶段，受人口涌入、国家政策、经济形势各种因素影响，住房市场并没有形成灵敏的价格调节机制，也就是没有达到经济学



意义上的稳态均衡。本文认为，造成中国住房市场价格偏高的原因在于住房供给与需求并未完全均衡，存在不同程度的供不应求，以及供给结构与需求结构不匹配问题。

中国住房市场属于寡头垄断市场，其特点是市场参与主体较少，很难有外来者进入，因为住房的不可移动的基础设施属性、商品住宅消费区域分散，住房购买者搜寻成本很高，各区域的区位条件等因素制约，寡头开发商拥有很大程度决策权，消费者讨价还价余地较小，这在一定程度上影响住房市场健康发展格局的形成。住房价格关乎城市居民的居住生存，经历过住房贷款的居民也不能承受住房市场的大幅下跌，而一个健康的住房市场也应该是价格相对稳定的，也就是符合经济规律的温和自然波动，

而不是敏感地受外界各种因素影响的大幅度震荡。在中国过去10年住房市场的发展中，住房市场价格存在较大波动，在2010—2011年间出现了一轮很明显的价格疯狂上涨周期，之后国家对楼市第一次出台限购措施，随后各种楼市调控政策不断出台，现在大城市住房价格属于高位运行，价格上涨幅度相对放缓。但受各种政策影响，价格波动较大，有不同程度的炒作成分，很多城市住房市场价格增速远超过居民收入增长速度，也就是说，在一定程度上透支了居民长远的其它消费。

任何国家在城市化发展过程中，都要面临住房问题。中国住房市场从实物分房转到住房市场化，基本解决了住房短缺问题。但与大众期待相比，稳定发展住房市场的任务还很重。随着中国经济政策的适时调整，要实

现中国城市未来健康发展，各城市有必要适度调整以往把房地产作为支柱产业的发展理念与政策导向，切实改变城市发展过度依赖土地财政的政策需求。房地产业与股票等其它投资行业有完全不同之处，表现为：其有实物属性，即不可移动的基础设施属性，而它又关乎人的居住权利。如果忽略了其基础属性，变成纯粹的投资炒作品，显然背离了经济发展规律，不利于城市经济的健康发展。要维持住房市场健康发展，政府调控相当重要。土地出让及用途使用还要通过政府审批，土地财政问题不能完全消亡，但可以探索通过各种政策杠杆减少各级政府对土地财政的依赖程度，减少土地出让环节对下游住房市场价格的影响。在维持住房价格相对稳定的条件下，降低住房市场的投资属性，这在一

定程度上有助于实体经济与虚拟经济的比例平衡，有利于城市经济发展质量的提高。

2. 实现基本公共服务均等化的“软件”问题

实现基本公共服务均等化的“软件”问题指市民涌入城市所应享受的城市待遇问题。城市化最终是人的城市化，让城市中人人都能够安居乐业、生活得更美好，是城市发展的终极目标。让农村进城人口能够全方位真正融入城市是当前及今后一段时期中国城市化面临的主要问题之一。

户籍问题是限制农村人进入城市的最大障碍，但应该看到，中国政府在这方面已经并正在进行大量工作，除了极少量特大城市外，诸多城市对农村人进城落户已经没有太多的约束条件，另外，国家正在推进跨省异地医保实时结算。城市化的主要目的是城市基本公共服务均等化，缩小城乡公共服务差距水平。

国务院办公厅日前印发了《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》，进一步从拓宽落户通道、制定实施配套政策、强化监测检查三个方面，提出推进1亿非户籍人口在城市落户的具体举措。《方案》提出，到2020年，全国户籍人口城镇化率提高到45%，各地区户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距比2013年缩小2个百分点以上。

此外，在医疗卫生健康、文化教育、就业与社会保障等方

面，需要政府不断加大投入，建立与城市发展相匹配的各类公共基础设施平台，促进基本公共服务均等化。

（三）城市规划建设管理过程中对人的宜居性的打造仍需加强

1. 在城市改造建设中提升规范化、精细化、人性化水平

城市改造的目的是实现城市功能整体提升。如何实现旧城改造？是简简单单改造下外观还是能实现功能的优化提升，不合理的原有区位布局如何在城市改造中实现优化？城市改造中如何兼顾市民利益与开发者利润的关系，政府应该扮演什么样的角色？这都是制约旧城改造的突出问题。另外，旧城改造与新城建设之间应如何实现城市各要素优化布局，如何处理好城市高强度开发与城市宜居之间的关系，也是考量政府决策的重要方面。

旧城在一个城市的发展中具有相当重要的地位，因为旧城是一个城市历史发展的延续，旧城中能在一定程度上找到城市发展的脉络与根基。旧城集中了较多人口，但因为历史上经济社会发展制约与规划的局限，旧城很大程度上存在功能弱化缺失的问题，不能满足人民群众日益增长的新需求，所以旧城亟需改造。旧城改造中应突出解决一个问题：即旧城改造的资金与利益分配问题。旧城改造核心问题是资金问题。旧城改造涉及原有的棚

户区及老旧楼区改造，也包括废弃厂房与各类公用设施的拆迁再开发问题。如何盘活资金，更好引入社会资本，明确旧城改造的责、权、利是各级政府需要解决的重要问题。旧城改造的第一推动者是政府，政府决定旧城改造后的各项功能规划，城市建设要重视前期调研、中期建设、后期监管。好的城市规划建设一定是符合社会经济发展与历史规律的，具有前瞻性的，做到整体功能的全面提升。

2. 城建中对历史文化元素的重视程度不够

城市发展的主要推动力是工业与商业，随着城市发展，市中心已经没有工业基地，更多是大商业。大商业的外观印象突出代表是超高层大楼构成的商业综合体，应该说，这些商业综合体跟传统的百货大楼相比，确实在软硬件及服务上提升了很多，提升了商业功能，满足了消费者多种需求，扩大了消费以外的休闲空间。但是，随着经济发展，各城市遍地开花的大商业也不同程度的带来“千城一面”的外在景观。近几年，各地政府正逐渐修正城市发展理念，在不忽视商业发展的前提下，正努力挖掘城市发展的地理、历史、文化元素，比如沿海邻江城市大作水文章，内陆城市努力挖掘历史与文化元素给城市发展增添厚重感，但从整体来看，把历史与文化融入当前城市发展的程度还不够。以吉林省

长春市为例，长春的城市建设挖掘的历史、文化就应该包括东北原住民文化、关东文化、抗日文化，地理特征应该集合吉林省代表性地理单元，比如吉林省东南部的长白山、吉林省西部的查干湖渔猎、湿地景观等。这些元素应该有机融入城市规划建设中，以各种现代化手段展示城市所代表地区的历史地理风貌。

二、解决中国城市发展面临问题的路径选择

(一) 政府调控与市场调节相结合，实现协调均衡发展

十八大以来，中国对市场的定位已经升级为市场在资源配置中起决定性作用。市场起决定性作用，并不代表弱化政府对市场的管控。因为市场不是万能的，在市场不能很好发挥作用的地方，政府要合理合法监管。政府不能很好发挥作用的领域，要交由市场。要厘清市场与政府的合理边界。

城市发展的最终目的是使人民的生活过得更美好，在城市规划建设中，要在尊重城市社会经济发展规律的基础上，以满足人民群众物质精神需求目的进行城市规划、建设、管理。政府在一个城市的发展中，应担负起导向者、规划者与管理者的责任。政府通过法律措施等约束城市各类参与者的行为，从一条道路如何规划建设到市民整体文化道德

水平提升，都是衡量城市发展与管理水平的重要方面。城市要实现更好更快发展，也要让城市发展的成果惠及人民，这些都需要政府主动作为、正确作为。在城市发展的高级阶段，政府在顺应合理民意基础上，秉承城市发展正道，突出地做好城市各类基础设施合理布局，实现“居者有其屋”，市民安居乐业，打造生活富裕、生态良好的宜居城市。

城市发展演进中伴随市场力量与政府力量的作用。以基础设施统一、标准化为核心的城市建设，有助于推动公共服务均等化、一体化、标准化，有助于推动城市差距向相对缩小的方向发展。

(二) 全方位提升居民收入，改善消费结构与水平，提高经济发展质量

人是城市活动的主体，经过改革开放 40 年的发展，中国国民收入水平有了较大程度提高，但跟发达国家相比，中国居民收入水平从总体上还不够高。在当前世界经济政治形势多变的大背景下，在我国经济面临增长速度放缓、结构调整压力的形势下，全方位提升居民收入水平，有利于进一步扩大消费需求、拉动供给侧改革，从更深层面提高经济发展质量。我国的收入分配制度为坚持按劳分配为主体，多种分配方式并存的制度，把按劳分配和按生产要素分配结合起来。这就要求充分发挥市场机制对收

入分配的调节作用，提高各种生产要素的使用效率，坚持效率优先、兼顾公平。实施“提低、扩中、限高”的原则，使整个社会的收入分配更加合理。

国务院《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》要求进一步减轻中等以下收入者税收负担，发挥收入调节功能，适当加大对高收入者的税收调节力度。显然，提低控高仍然是收入分配制度改革的着力点，也是扩大中等收入群体、改善收入分配结构、增强社会财富分配合理性最有效的手段。扩大中等收入群体数量，建立稳定的“橄榄形社会”，也需要大幅提高高收入的标准线，对中等收入阶层给予更大的政策宽容。要在工资收入基础上，切实优化广大居民的收入构成比例，包括财产收入、理财投资；同时不断优化居民消费结构，改善提升经济发展质量。■

参考文献：

[1] 厉以宁. 新型城镇化首先要解决农民在城市住房问题 [J]. 中国合作经济, 2016, (3).

[2] 尹德挺. 城市发展规律与人口问题 [J]. 北京观察, 2017, (8).

[3] 张泓铭. 两种机制共同调节经济论——也谈市场决定与政府调控的关系 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2015, (5).

(作者单位：吉林省社会科学院)

责任编辑：代建明