

城市化与城市病： 改善城市管理迎战城市过载^①

闫彦明

的城市化劳动与生活是常态性的，他们真实地支撑着中国城市化进程。与此同时，大量的人口往中心城市集聚，加速了大型城市的资源压力。

2. 国际经验表明，快速城市化的阶段往往是各种“城市病”的高发区

从我国地方发展情况看，各大城市发展阶段参差不齐，但是都在步入郊区化、大都市区化的关键阶段。在此阶段，城市人口快速膨胀，由于人口及城市布局缺乏预见性规划，城市基础设施承载力严重不足，带来了交通拥堵、环境污染、秩序紊乱、运营低效、行政区划分割等一系列问题，制约着城市的持续发展。未来一段时期，将是我国各大城市的集中爆发期，城市病将成为影响城市和谐稳定的关键隐患，加强城市治理刻不容缓。

一、中国大型城市正步入“城市病”集中爆发期

城市病是城市发展过程中的必然现象，在城市化中期阶段尤其严重。其背后隐藏着城市规模膨胀、经济社会发展的深层次矛盾。从深层次看，“城市病”的根源在于城市资源与社会需求在一定阶段产生巨大矛盾，致使城市承载力“过载”及城市各要素之间关系失调而表现出的各种负面效应。归根结底，城市病的出现就是快速膨胀的人口与城市资源不协调的问题。

1. 我国城市化进程步入全新阶段，并全面挑战城市资源极限

我国虽然一直以来是农业大国，但是近些年来快速的城市化使得人口结构发生了里程碑性质的变化。1月份国家统计局公布数据显示，2011年年末我国城镇人口占总人口比重达到了51.27%，首次超过50%。虽然这是按常住人口来计算和统计的，也就是说把在城市生活半年以上的农业户籍人口也统计为“城镇常住人口”。但是这些群体

二、“新兴+转轨+转型+快速城市化”使得我国“城市病”问题更具复杂性、综合性

1. 新兴市场经济国家普遍存在“城市病”困境

纵观以“金砖四国”为代表的新兴市场经济国家，由于城市经济发展速度、城市化进程较快（根据人口S曲线，当人口城市化水平达到30%左右时，进入快速发展阶段，达到70%左右时，才逐渐进入相对稳定阶段），而城市治理又难以同步甚至超前进行，使得各种城市问题——包括人口、资源、环境、交通、产业、就业、社会、文化、安全等领域的问题频繁出现，难以根除。更为棘手的是，这些问题交织作用、相互强化，加大了治理难度。

^① 本文为《国际城市发展报告2012》（城市治理篇）的观点摘编。

作者：闫彦明，《国际城市发展报告》编委，上海社会科学院经济研究所副研究员

在“新兴+转轨+转型+快速城市化”的多重背景下，我国的城市发展更具有复杂性。其一，我国处于经济、社会全面转型的关键阶段，社会主义市场经济建设处于攻坚阶段，“阵痛期”相关经济问题的解决难度相当大；其二，我国处于产业发展转型的关键阶段，以往粗放型、低层次、高能耗为主要特征的发展模式亟待转型，在此过程中必然出现大力产业淘汰与转移的现象，并对城市空间布局和城市运行管理等产生重大影响；其三，我国处于快速城市化的阶段，城市化速度在全球处于前列，这在短期内对城市资源承载力和城市管理水平产生严峻的挑战。

2. 中国城市的“急症”、“慢症”、“并发症” 存在共发的可能

这使得我国当前“城市病”问题极具复杂性、综合性——用史上最难治理的“城市病”问题来形容毫不为过，这客观上对城市管理提出了极高的要求。在此过程中，如何避免各方面问题发生“共振”，触发系统性城市运行风险，是各方面应当高度关注的问题。

三、中国大型城市的“城市病”治理的水平 亟待提高

1. 城市治理的最高境界应当是具有预见性、 科学性、系统性

发达国家均经历过“城市病”困扰的阶段，而其丰富的城市治理经验值得借鉴。城市，让生活更美好。这是人类不懈追求的愿景。早在1898年，英国人埃比尼泽·霍华德就在《明日：一条通往真正改革的和平道路》一书中系统地阐述了“田园城市”思想和建设新型城市的理论，

这不仅表达了人们对于美好生活的憧憬，其理论也对西方城市发展产生了深远的影响。客观上看，城市治理的最高境界应当是具有预见性、科学性、系统性，并考验着政府部门的智慧。因此，从纽约、伦敦、东京、巴黎等一些国际特大城市的发展经验看，政府部门和立法部门都高度重视城市治理与规划问题，他们不仅非常注重先进理论的运用，也极其谨慎地对各种规划进行反复而广泛的论证，期间还邀请社会各界包括普通居民的参与，以确保规划的正确性、惠民性。与实验室中的物理实验不同，城市建设一旦启动就很难推倒重来，因为其成本和代价是巨大的。《国际城市发展报告2012》首次提出“国际城市2.0”核心概念，实际上是长期系统跟踪国际城市前沿的基础上而提出的。后危机时期国际城市运行的基本环境和指导理念正经历重大变化，世界城市发展正在逐步进化到以挖掘和发扬自身特点为基点，谋求在世界城市之林中差异化崛起的“2.0版”。

2. 我国城市治理仅处1.0版水平，亟待提升

与发达国家的城市治理相比，我国城市管理显著滞后。即使参照传统的“国际城市1.0版”——即依照国际通行标准提升城市水平和配置城市功能，我国各大城市都还有差距。例如，对于交通拥堵的疏导我们缺乏良策，无序的房地产开发破坏了城市生态与布局并带来的严重后果我们还缺乏足够的认知，快速城市化进程中的城市包容和社会融合远远难以达成……要避免低层次开发和缺乏前瞻性的建设等现象，我国各大城市部门亟待借鉴发达国家城市经验，全面提升城市治理理念，提高城市管理水平，并通过制度化、法律化手段加以实现。针对城市运行中的“急症”、“慢症”等不同病症，主要应遵循“标本兼治”思想，从“管”（事前预防与管理机制设定）、“控”（事中控制与事后管理）两个层面加以应对，避免“头痛医头，脚痛医脚”。