

# 中国城市，向何处去？

是大城市还是小城镇？这不仅是每个人面临的人生选择，也是中国城市化道路一直面临的分歧。

众所周知，改革开放以来，我国经历了人类历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，常住人口城镇化率在2011年末首次超过50%，2019年末突破60%，而1978年尚不足20%。

与此同时，我们也清楚地看到，40多年间，推进城镇化的具体路径，在不同历史时期的重心又有明显不同。

发展“小城镇”，控制“大城市”

上世纪八十年代，社会学家费孝通曾提出，中国要走小城镇模式，要“及早研究小城镇社区的空间布局”“农民安心在小城镇生活，才是小城镇发展的出路”。费老率先提出的“苏南模式”，讲的就是乡镇企业的传奇。

1998年，中共中央在《关于农业和农村若干重大问题的决定》中提出“小城镇、大战略”问题。1999年，中央经济工作会议强调：“发展小城镇是一个大战略。”

据《瞭望东方周刊》报道，1980年10月，原国家建委在北京召开全国城市规划工作会议，提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。1984年1月，国务院发布《城市规划条例》，第一次以法规形式确认了这一方针。

2012年，时任全国政协经济委员会副主任、中共中央政策研究室原副主任郑新立曾公开表示，“千万以上人口的大城市不能再发展了，对于一个人口上千万的城市，如果没有现代化的地铁，交通是一场灾难。”在他看来，合理发展中小城市和小城镇是我国城镇化的方向。

为什么“新基建”的机会还在大城市？

做强“核心城市”，培育都市圈

城镇化率超过50%以后，“大城市”的重要性日益凸显，对规模效应、集聚创新的追求成为主流。

十九大报告提出：“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。”

去年2月，国家发改委印发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，提出培育发展一批现代化都市圈，通过发挥核心大城市对周边中小城市、小城镇和特色小镇的带动力，提升城市群竞争力。

地方层面，中西部地区近年来忙着“强省会”；“千万人口城市”接连扩容；郑州“请叫我特大城市”的喜悦溢于言表；区域中心城市纷纷组局畅想“都市圈”……

在中国社会科学院城市竞争力研究中心主任倪鹏飞看来，中国城市化道路实际上一直存在严重的分歧，“过去特别强调小城镇，现在又特别强调大城市”。

他在不久前举行的中国城市百人论坛2020年会上表示，城市体系已经不是一种形

态的大城市或小城市非此即彼的体系了，而将是多种形态的大中小城市协调共存的体系，“多层嵌套的城市体系才是中国未来城市化道路的方向”。

此前，《求是》杂志最新文章分析认为，产业和人口向优势区域集中是客观经济规律，但城市单体规模不能无限扩张。这篇文章还指出：

东部等人口密集地区，要优化城市群内部空间结构，合理控制大城市规模，不能盲目“摊大饼”。

要推动城市组团式发展，形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构。

中西部有条件的省区，要有意识地培育多个中心城市，避免“一市独大”的弊端。

南昌，你得支棱起来啊

01、聚集失衡是核心问题

倪鹏飞指出，城市规模和形态伴随城市化率的提升在扩大与多样化。

1950年，世界城市化率达到30%之前，城市规模和形态体系由单中心城市主导。

19世纪中期，城市化率超过50%的英国，出现大伦敦郊区化和以伦敦到利物浦为轴线的连绵城市带。1920年，城市化率达到50%的美国，出现多中心的大都市区，大西洋沿岸城市带形成。

1950年至2018年，世界城市化率从30%提升到55%，100万以上城市人口占全部人口比重从29.9%上升到42.2%。城市规模快速大型化同时，形态迅速多样化，大聚集、小分散的以都市区和城市群为主体的城市体系逐步形成。目前，欧盟50%的人口生活在30个主要城市群中。

与此同时，“聚集失衡”成为城市规模和形态演进中的核心问题。

拉美国城市体系规模扩大过度，2018年1000万以上城市人口占总人口比重达到18%，居世界第一。亚洲城市及城市体系规模加速扩大，2018年1000万以上城市人口占总人口比重为15%，居世界第二。城市快速大型化使大城市面临空气污染、交通拥堵、基础设施不足的严峻挑战。

在倪鹏飞看来，本世纪以来，几乎所有参与全球化的国家，都出现了伴随聚集的失衡，即人口、产业流入地和人口、产业流出地的收入差距扩大。为此，各国都在采取措施予以应对，而不是推波助澜。

无论从国际相关理论还是实证研究来看，都证实了“从单中心城市到多中心大都市区，再到城市群进而大都市带，最后到城市群网络”是城市发展的一般规律。单中心城市、多中心都市圈和城市群都存在最优规模，城市规模位序符合齐普夫法则。

倪鹏飞强调，城市的空间分布是聚集和扩散两种力量博弈的结果，而非聚集一种力量，市场失灵或政府过度干预都会带来诸多问题。

城市形态不正常，实际是用地不正常

02、“马太效应”式的过度分化

具体到中国城市规模与形态问题上，倪鹏飞认为，一个明显特征是在大型化的同时出现多形态并存。

首先，单中心城市体系呈现出哑铃型迹象。即大城市人口和小城镇人口比重大，中小城市比重小。

其次，出现大型化趋势。

再次，城市主导规模形态与城市化相对应，分别走过了1978-1995年间的小城镇（城镇化率30%以前）主导时代和1996-2010年的大城市（城镇化率30%~50%）主导时代，2011年以后正进入都市圈、城市群（城镇化率50%以上）主导时代。

与此同时，伴随聚集演进的是分化在加剧。

倪鹏飞说，虽然“丰满的理论”期望“聚集的平衡”，但“骨感的现实”是，已经出现了伴随聚集的多尺度的过度分化——在地区人口分化同时出现的人均收入分化，少数区域和少数人群高度富裕，多数区域和多数人群相对贫困。

在经济空间从“分散聚集”走向“集中聚集”再向“聚集扩散”过程中，城市与区域之间一定程度的分化是必要和合理的。但倪鹏飞强调，这种由行政级别决定资源配置与市场失灵相强化的机制所导致的“马太效应”式的过度分化，不仅不利于社会公平，而且严重威胁着经济效率。

03、多层次嵌套结构

中国城市能否从集聚走向平衡？如何应对过度分化？

倪鹏飞指出，理论模型已经证明，大国可以形成多层次嵌套的城市体系，实证检验也显示，中国多层次嵌套的城市体系正在形成。这其中，一个重要遵循即是符合“齐普夫法则”。

按照他的观点，尽管此前研究普遍认为中国城市体系的首位度或者集中度较低，不符合齐普夫法则。但新的视角研究发现：

首先，全球主要国家的各城市群、我国城市群内部的各城市、中心城市（大都市圈）的各城区，其规模位序正在向齐普夫分布收敛。

其次，在交通设施、政策制度、公共服务等中性时，即对各形态城市规模位序影响不显著时，各形态的体系规模分别符合齐普夫法则。当这些因素对规模位序影响显著时，各形态的体系将偏离齐普夫法则。

齐普夫法则，指的是一个国家或地区中，城市规模与位序存在负相关。一个国家的最大城市的人口，会是第二大城市人口的两倍，会是第三大城市人口的三倍，一直到是第N大城市的N倍。

假设区域最大城市的人口为1600万，第二大城市会是800万，第三大城市为533万，排在第十六位的城市，人口规模为100万。

而按照多种形态嵌套的城市体系思想、城市规模位序的齐普夫法则，以及城市最优规模权威研究的经验参考值，对未来15年全国城市人口（不包括小城镇）各形态规模位序分布进行多情景模拟后，倪鹏飞及其团队发现：

最小城市人口为20万，最大中心城区人口为519万左右，在此条件下最大都市圈城市人口为1980万左右，最大城市群人口为1亿左右，此时城市群数量为17个左右，并且各种类型大小的都市圈至少有103个，不同规模的城市和城区至少有1474个。

“这可能是最接近未来中国城市群、都市圈、中心城市的多层次嵌套结构的一个情景。”倪鹏飞表示。

04、“十四五”政策建议

基于上述研究，倪鹏飞建议，制定“十四五”及未来15年的城镇化规划和国土空间规划，应以多层次嵌套的城市体系支撑重塑中国经济发展空间体系，同时以齐普夫法则为参考布局多层次嵌套的全国城市新体系。

让城市群包含着大都市圈、大中小城市、小城镇，既让不同形态的城市保持合理规模，又让多种形态城市协调发展。让中小城市与小城镇分享和化解中心城区的正负外部性。让所有功能区域都能分享多形态嵌套的规模报酬递增红利。

倪鹏飞还建议，政府制定战略、规划和政策需对单中心城市无限大保持谨慎。

随着技术进步，全世界的城市总体大型化是大势所趋，但在一定技术条件城市大型化是有限度而不是无限度。但强势政府容易导致城市首位过高及人口过度集中，并带来“城市病”等多种经济社会问题。

事实上，我们的政府在资源配置中作用比较大，虽然过去在战略导向上是“小城镇”，但是按行政级别分配资源已经导致与许多发展中国家一样的“大城市偏好”，并已经出现了严重的城市病。

因此，规划必须首先确定首位城区、首位都市圈、首位城市群的合理规模，然后参考齐普夫法则确定随后的各形态规模，而不能竞相扩大。

此外，他还建议，以合理城乡人口体系为基础构建全国一体的公共产品体系。

具体来说，应基于全国城市群、都市圈和城市以及城镇乡村的人口和产业可能的齐普夫规模分布趋势，布局尺度不同、聚集密度不同的基础设施、公共服务以及公共治理体系。

既要告别按照行政级别布局公共产品的做法，又要防止在已经不合理公共产品布局的基础上，将人口与公共产品简单挂钩，导致公共服务与人口“面多加水，水多加面”，更要防止一方面不合理布局公共产品，另一方面利用行政手段限制人口流动和迁徙。

