

导读：

7月16日，由中国企业改革与发展研究会、网易财经、网易财经智库联合主办的“2022 网易经济学家年会·夏季论坛”在北京举行。国际欧亚科学院院士、中国社会科学院大学应用经济学院院长、中国区域科学协会会长杨开忠在论坛上发表了主题演讲《以就近就地城镇化为基础加速城镇空间生产》



杨开忠认为，城镇空间优化生产严重不足，是我们国家城镇房价高的一个基本因素，是消费、生育、人力资本积累、科技创新和经济增长的重要制约因素。怎样加速城镇空间生产？**首先要坚持以就地就近城镇化为导向，加速城镇用地供给；**就地就近城镇化包括就近就地集中式城镇化，也包括就近就地的分散式城镇化、逆城镇化；**其次要实施都市圈化战略，把村庄用地就近就地转化为城镇用地。**杨开忠表示，这既有利于乡村振兴，也有利于加速新型城镇化。

以下为演讲全文：

杨开忠：从空间的角度来看，城镇化就是城镇空间的生产，所以今天我带来的观点就是以就近就地城镇化为基础，加速城镇空间优化生产。

为什么要加速城镇空间优化生产？这概括起来，有两供求两方面因素。**从需求侧来讲**，不仅是因为我们还有 2.5 亿左右人口要城镇化，他们需要城镇空间承载，而且更是因为，经过几十年来的发展，新时代人民收入水平上了新台阶，加之新冠疫情催化，城镇居民对低密度高质量人居空间的需求加速增长。**从供给侧来看**，城镇空间供给总量不足、结构不优。结构不优主要表现是居住用地占比较低，户型不适应人们对住房的改善性需求。解决结构不优有赖于城镇空间用地增加。因此，让我们从城镇用地来看城镇空间供应不足问题。

大家知道，我们国家的国土面积跟美国的差不多，而且还略大于美国，人口是美国的 4 倍以上。但美国城市用地却是我们国家城镇用地的 9.5 倍，他们的城市用地占到整个国土面积的 3%，是我们国家城镇用地占到国土面积 1.07% 的 2.8 倍。2019 年，我国全部人口人均城市用地是 73.4 平米，仅仅是美国 2010 年来人均 1087 平米的 8.2%，城镇人口人均城镇用地是 100 平米，仅仅是美国 2015 年的 10%。大家都知道，我们国家人多地少，用于城镇空间的土地肯定不能像美国那样粗放，但即使按照人均城镇用地为美国的 1/4 到 1/5 的标准来看，目前我们国家城镇用地仍然

只满足需求的一半。**城镇空间用地严重不足，还反映在我们城镇建设用地占全部建设用地的比例上。**这个比例 2010 年日本是 38.7%，美国是 28.4%。我们国家 2019 年为 24.1%。城镇空间优化生产严重不足，我觉得，是我们国家房价高的一个基本因素，制约了我国消费、生育与人力资本积累、创新、经济增长和人民生活水平提高，可以说是我们国家高质量发展的基础性制约因素；加速城镇空间的优化生产既是当前稳经济的迫切需要，也是利于长远的好事，要大力为之。

怎样加速城镇空间优化生产？我认为，首先要坚持以就地就近城镇化为导向，就地就近城镇化包括就近就地的集中式城镇化，也包括就近就地的分散式城镇化、逆城镇化。在我们国家城镇化工作中，一般把迁出迁入地均在县内的城镇化叫做就地城镇化，在省内县市之间、地市之间的叫做就近城镇化。在省际之间的，我们则可以称为远程城镇化。根据我的朋友、复旦大学王桂新教授的研究，2020 年，我们国家省内人口迁移规模是 2.5 亿，为省际人口迁移规模 1.2 亿的 2 倍以上；相比 2010 年，增长率省内是省际的 1.9 倍，而且 2015 年以后省际人口迁移规模开始缩小。**由此我们可以看到无论是规模还是从增长率来看，就近就地城镇化都是我们国家新时代城镇化日益突出的主导方向和力量。**

个人认为，这个方向和力量在未来十年左右还会加强。大家知道，关于城镇的本质是什么，学界并没有一个完全一致的看法。经济学家过去一直单纯强调人口密度，把城市定义为密度相对高

的点状区域。对这个问题我也有些思考。我思考的结论是，**城市的本质是人与人之间关系组成的社会网络中心地，中心性是城镇的本质特征**；中心性不仅来自于人的密度而且也来自于人的异质性。由此来看，经济学传统上只是强调了其中的一个方面。要想全面深刻地把握就近就地城镇化的未来趋势，应该从人的密度和异质性两个方面着眼着手。不过，由于异质性说起来比较复杂和时间的关系，这里，我仍然只从密度一个角度来看未来十年左右就近就地城镇化作为我国城镇化主要方向和力量的加强趋势。

经过四十多年的发展，从城市内部空间来看，超大城市和特大城市的主城区过密了，因此从 2014 年起中央就从北京开始探索超大特大城市中心城区的疏解，新冠疫情加速这一探索的推广，现在“十四五”已经成为一个非常重要的、普遍适用于特大城市和超大城市的方针，可以看到超大城市和特大城市及其所在的城市群都在推动多中心网络型一体化发展；从城市外部空间来看，作为最近七八年来远程城镇化几乎是唯一的目的地，东南沿海地区已经成为世界超高密度地区。美国纽约大都市圈面积 3.45 平方公里，江苏面积是纽约大都市圈的 6.3 倍但人口密度比其更高，广东省是纽约大都市圈的 5 倍但人口密度与其一样。

如此高密度，使我们东南沿海地区不仅城市病突出，而且患上了“城市群病”、甚至“区域病”，热岛效应变的十分突出。今年上海及其周围地区发生的新冠疫情和近些来的夏季持续高温已经让越来越多的人更加切身的感受这个种“病”。这表明，我们

的东南沿海地区已经不宜进一步集聚人口了。因应这种形势，“十三五”时期党和政府就开始着力支持中西部就近就地城镇化了。可以预见，未来中西部地区将会诞生若干具有全球影响力的中心城市和几个世界级城市群。因此，加速推进城镇空间的建设要以就近就地城镇化为导向，重点强化新空间中心城镇建设用地供给力度，严格控制东部沿海地区城市群和区域新增城镇建设用地。

其次，加速城镇空间的优化生产要实施都市圈化战略。大家知道，都市圈是人均收入、空间自由度达到一定水平的产物。基础都市圈（类似美国历史上的标准都市圈）是指围绕核心组成的、日常生活高度一体化的城乡融合区，通常是由中心核、基本单元和通勤三个要素组成。在这个圈子内，房地产市场、劳动力市场和消费市场是高度统一的，个人、家庭和企业可以自由组合工作地、居住地的区位。个人觉得，我们国家的基础都市圈可以分为中心基础都市圈和微都市圈，中心基础都市圈一般以地级市及以上市的主城区为中心核，以县（区、市）为基本单位，根据国情和国际经验其周边地区到主城区的通勤率宜在 10%以上；微都市圈是以县城为中心，以乡镇为基本单元，通勤率宜在 10%-15%左右。其中，地方中心、区域中心和国家中心基础都市圈可能形成不同的空间聚合体。现在国家规划建设的现代化都市圈并非我们这里讲的基础都市圈，而是可能发展起来的潜在或现实中心基础都市圈组成的空间聚合体，城市群则是在此基础上进一步聚合的都市圈空间综合体。都市圈能够最大限度地实现圈内不同区位的

优势互补，在国内国际竞争中可以形成整体竞争优势，既有利于城乡融合发展、乡村的振兴和新型城镇化，也有利于区域协调发展。**因此，都市圈是就近就地城镇化为导向加速我们国家城镇空间优化生产最有效的空间形式。**

应该特别指出的是，我们国家 2019 年建设用地总共 45.75 万平方公里，虽然只有美国 2010 年建设用地 86.22 平方公里的一半，但我们人均已经是 321 平米，高出日本 2013 年人均 259 平米。同时，我国城镇村庄加起来用地合计占到国土面积的 3.29%，已略高于美国城镇用地占国土面积 3%的水平。考虑到我们国家人均国土面积和日本基本相当以及未来城镇空间生产用地需求，未来城镇空间生产用地增加宜主要考虑从村庄用地就近就地城镇化而来。都市圈有利于有效地把村庄用地就近就地转化为城镇用地。

大家可能会说，都市圈化在我们国家普遍吗？为了回答这个问题，我们可以看看所谓城市收缩问题。2015 年以来，一些学者对这个问题进行了一些研究，媒体也做了不少报道。这些研究和媒体报道认为，2000 年以来，我国出现大范围的城市人口收缩，收缩的城市遍布全国大部分地区，占到所有城市比例达 28%左右。这些研究和报道可靠性比较差，我个人一直以来对其结论是持怀疑的。针对这个问题，首都经济贸易大学的牛毅教授团队最近做了一个相对严谨和准确的研究，收缩城市 2010 年到 2020 年比例只有 9%，相比 2000-2010 年虽有所提升，远远低于以往研究报道的比例，而且收缩的城市主要位于建制县和县级市内，在区

域上则主要是东北地区。其中，东北地区 2010 年到 2020 年集中全国 78.2%的收缩城市，占到全部城市的比例达到 44%，收缩城市已经从县和县级市内的城镇蔓延到了百万规模的地级市。

因此，总体上，我们可以看到，**在我国收缩城市只是很小范围而非大范围的事，只是极个别区域而非大部分区域的事。**显然，如果像以往研究一样，不考虑牛教授此项研究中纳入的县辖范围内所谓城镇，城市收缩比例和范围将进一步显著缩小。这个结论表明什么？我想，它告诉我们，就地城镇化在绝大部分县都是存在的，就近城镇化在所有地级市都是存在的。另外，再考虑 2019 年到 2020 年我们 45%的地级市总人口减少但在减少的同时，除了个别的省（黑龙江）以外各省都有一个或者一个以上总人口增加的地级市。我们不难知道就近城镇化在省内地级市之间也是极为普遍存在的现象。由此，我们可以得出一个推断和结论，那就是都市圈化在不同层级，绝大多数地方都是普遍存在的。这个推断和结论跟我们多地考察观察到的经验事实是一致的。因此，我认为，**我们国家到了全面实施都市圈化战略的时候了，应该尽快确定基础都市圈的中心核、基本单元和通勤率标准，普及都市圈建设。**

文章来源：开宗明义公众号