

制定新城政策 促进新城发展

中国社会科学院农村发展研究所 檀学文

一、北京新城规划及其历史背景

在《北京城市总体规划（2004-2020）》中，为促进城乡协调发展，在原卫星城基础上规划了 11 个新城，分别是通州、顺义、亦庄、大兴、房山、昌平、怀柔、密云、平谷、延庆、门头沟，其中前三个是重点新城。与卫星城相比，各新城的规划面积和人口规模均大幅度增加。到 2020 年，通州、顺义、亦庄新城规划人口规模为 70 万~90 万人，大兴、昌平、房山新城规划人口规模约为 60 万人，其它新城规划人口规模在 15 万~35 万人之间，新城人口合计将达到 570 万人。截止到 2006 年上半年，11 个新城分别按照总体规划的要求，完成了自身的城市规划，并等待市政府的批准。其中，通州新城规划人口为 90 万人，规划城镇建设用地规模 85 平方公里；顺义新城规划人口为 90 万人，规划城镇建设用地规模 103.9 平方公里；亦庄新城的规划人口为 70 万人，城镇建设用地面积 100 平方公里。此外，市规划委还组织编制了《关于重点新城规划实施的有关建议》，作为各新城规划的配套文件。

北京市有长期的卫星城规划和建设的历史。早在 1953 年，彭真市长就要求北京市适当发展卫星城镇。在 1958 年工业大发展的形势下，远郊规划的 37 个卫星城镇安排了 113 个建设项目，实际上马 60 个项目，分布在 31 个点上。1982 年北京市规划了 15 个卫星城，包括 4 个近期重点建设的卫星城。1991 年的北京城市总体规划中，卫星城的数量变更为 14 座。尽管如此，历史上北京市卫星城的发展从未达到过预期目标。以已经进入市场经济发展时期的 1990 年代为例，北京市卫星城^①的市区常住人口从 99.1 万人增长到 171.9 万人，增幅为 73.5%。单纯从卫星城自身看，它们的发展达到了预期的目标，因为 1991 年的城市总体规划中，到 2000 年卫星城的预期人口为 160 万人，实际的人口增长已经超过了预期。然而与此同时，北京市中心城区的人口从 632.6 万人增加到 850.3 万人，增加了 217.7 万人，新增人口是卫星城的 3 倍¹。也就是说，卫星城虽然自身人口增长较快，但并没有发挥明显的疏散中心城市人口的功能。在这种背景下，北京新城的人口要在 20 年内增长 2 倍以上，并承担疏散中心城市人口和功能的重任，这将是一项非常艰巨的任务。

二、新城发展与新城政策

（一）新城与卫星城

对于新城与卫星城的异同，一直存在着争议。笔者坚持的观点是新城与卫星城并没有本质的区别。新城和卫星城有两个共同的特征：位于某个大城市的周边地区；以及在规划和政策上承担疏散中心城市的人口和产业的的功能。以北京而言，所有新城都是从过去的卫星城转化而来，没有一个“新”的新城。如果说有所不同，只能说新城所承担的疏散功能只是新城发展目标的一部分，新城也强调自身发展的独立性，而卫星城的主要特征在其附属性；再者，新城所接收的中心城市产业与过去有所差别，除了第二产业外，更强调第三产业（包括政府部门、教育、科研等）。更具体地说，政府在发展新城的做法上会跟过去有所不同，可

^① 出于数据统计的需要，燕山卫星城单列，但未包括亦庄、长辛店和沙河。与现在的新城比，多了燕山，少了亦庄。2000 年，燕山人口超过 17 万人，比当前的亦庄人口还要多。

能会对新城有更多的资源投入，而这既部分地体现在政策文件上，也部分地体现在实际行动上。

即使是上述差别也只是体现在分析的条理上，实际上卫星城从来都不完全是附属的角色，它同样强调自身的发展目标，由此才在很大程度上导致了卫星城发展与规划目标的偏离。而在政府对待新城和卫星城的行为差异上，我们需要做的不是强调这种差别，而是要问何以会有这种变化，并追问这种变化在未来能否成为现实。否则，华丽的规划蓝图仍然会成为一纸空文。这样看来，新城也好，卫星城也好，都不可避免地与发展中心城市联系在一起，受到中心城市发展的影响以及全市的城市规划和城市化政策的影响。任何时候，只有从全市的城市化政策和城市发展的角度，才能科学和客观地描述和评价新城的发展。

（二）新城发展的目标

北京城市总体规划对新城有着明确的定义，即：新城是在原有卫星城基础上，承担疏解中心城人口和功能、集聚新的产业，带动区域发展的规模化城市地区，具有相对独立性。根据这个定义，每个新城将来都会发展成为一个具有相当规模的城市，而这个城市则承担着三项功能：（1）接纳从中心城市疏散的人口和产业（“功能”的代称）；（2）集聚新的产业和城市经济的发展；（3）带动区域发展，主要是区域经济发展和区域城市化。这三项功能意味着要分别对中心城市、本级城市以及本地的郊区和农村负责。其中，对本城市下辖的郊区和农村负责，一般来说也是本级政府的正当责任。因此，概括地说，新城的发展目标同时包含了本级政府的目标和上级政府的目标。就产业来说，新城需要同时接纳中心城市疏散的产业和发展新的产业，这种产业聚集还需要能够带动区域经济的发展；就人口来说，新城既要接纳中心城市疏散的人口，也要接纳本地的城市化人口，同时还无法抗拒外来人口的进入。

单从人口布局看，北京新城承担的发展目标是相当艰巨的。从2000年到2020年，北京市允许增加的人口约为450万人，其中乡村人口要从360万人减少到200万人，这意味着城镇人口允许增量为610万人。其中，规划中心城的常住人口在2000年大约为820万人^①，而规划人口是850万人，即到2020年仅有30万人的增长空间。相反地，2000年各卫星城的人口为160万人，2020年新城人口要增加到570万人，即有410万人的增加量。中心城与新城允许的人口增量存在如此大的悬殊，将来无论采取何种发展方式，这都将是一项非常艰巨的任务。

（三）新城政策

新城发展离不开新城政策的支持，而新城政策往往和新城的具体建设思路被混为一谈，从而需要给新城政策下一个明确的定义。目前各方关注的重点是新城的详细规划以及建设思路。实际上，如果新城的发展不包含上级政府的目标，那么新城所在的地方政府自然有足够的建设好自己的城市。新城正是承担了外加的功能，它的建设和发展的决策才变得复杂起来。所谓新城政策，是指新城的上级政府（在北京就是市政府）为了实现它所赋予新城的、意在实现疏散中心城市人口和产业以及全市人口和产业均衡布局目标而采取的各类政策措施的总称。新城政策从其覆盖的范围看，属于区域性公共物品而不是地方性公共物品。市政府在城市总体规划中赋予新城的疏解人口和产业的的目标比各新城自身的区域发展战略更为重要，这将决定全市范围的人口和产业的均衡布局，因此我们更需要关注该制定和实施何种新城政策，而不是新城应该如何建设。至于各新城所在区、县采取何种措施来实现区域经济

^① 利用人口普查数据，根据规划口径计算。

的发展和区域的城市化，则是属于区域发展战略的范畴，不能算是新城政策。这样，未来新城的实际发展效果是这两种力量共同作用的结果。新城政策不仅会影响新城发展的效果，也会影响新城功能的发挥；同样地，新城的区域发展战略既能贡献于新城的发展，也决定了区域经济的发展 and 区域城市化的进程。

新城政策主要包括两种类型，分别是公共支出政策和政府的规制机制。其中前者包括公共财政资金的分配以及政府公共投资的分配，后者包括政府对新城土地的规划和利用的约束、对企业区位选择的约束、对国有企业和公共机构搬迁的强制性规定、对居民在中心市区与卫星城之间迁移的鼓励性规定等。这些政策的作用机制在于两个方面：一方面通过增加在新城居住的收入和收益预期以及降低在新城居住的费用来增加新城对外来人口的吸引力；另一方面定向地鼓励中心城市的企业和居民向新城迁移。向新城倾斜的公共支出政策、扩大新城的规划用地面积这两类措施属于前一种作用机制；政府机构和其它公共部门有计划地向新城搬迁、鼓励企业向新城落户或者搬迁、鼓励中心城市人口向新城迁移都属于后一种作用机制。

目前北京市尚未有意识地制定新城政策，但是从各部门的行动看已经有了一些新城政策雏形，主要在三个方面：

1. 市级公共财政和政府投资的分配向新城倾斜。例如 2005 年市政府公共投资投向郊区的部分已经达到 50%，市级财政资金以配套方式投向郊区基础设施建设的额度也逐年加大。不过郊区和新城是两个概念，新城仅是郊区的一小部分。目前向郊区分配的资金并没有规定在新城应用的比例，实际上在郊区使用的比较多的还是全区域的大型基础设施建设项目，真正用于新城的份额是比较小的。

2. 扩大新城的规划用地面积和人口规模。在城市用地寸土寸金、土地供应日趋紧缩的情况下，各新城的规划用地面积被扩大了一倍多，而中心城市用地规模的增加非常有限，这可以算作份量最重的一条新城政策。新城规划面积的扩大有利于降低土地价格和劳动力工资成本，从而可以增强企业的竞争力，有利于吸引企业和扩大就业。

3. 鼓励和引导产业和公共机构向新城迁移和聚集，主要体现在城市总体规划对未来新发展的产业和“功能”的布局安排以及中心城的部分“功能”的有计划转移。其中公共机构的搬迁主要通过行政和计划手段实现，企业向新城的聚集则主要通过规划引导实现，说到底还是政府力量起主导作用。

三 新城发展条件与做法的国际比较

根据上文对新城政策的定义和归类，实际上在 1990 年代，北京市虽有卫星城规划，却没有实质性的卫星城政策。这种状况体现了卫星城政策或新城政策的内生属性。政策和制度的内生性指的是，任何公共政策都深深植根于它所赖以发生的社会经济环境，存在特定的需求和供给，不会有脱离社会经济现实而成功的制度的存在²。具体地说，新城政策提供新城公共物品，该公共物品具有“高档品”的特征，只能发生于经济的较高级阶段。只有当城市的公共支出结构和居民的支出结构都达到较高水平时，卫星城政策的供给及其对需求的满足才可能成为现实。

既然新城政策具有内生属性，它的供求必须与社会发展的阶段性相联系，那么在 21 世纪初，北京市的社会经济发展水平是否具备了实施新城政策的条件？它的外部条件是否允许？如果要实施新城政策应该采取哪些措施和手段？我们自己过去的经验尚不足以回答这

些问题，只有通过与国际上其它新城的发展经验进行比较才有可能得出较为合理的答案。

我们把比较的对象设定为英国、法国和韩国^①。因为这三个国家的人口密度都很高，他们的首都——伦敦、巴黎和首尔的向心扩张模式与北京很相似，而且他们都实施了较为成功的新城政策。比较的期限是这些国家执行新城政策的时期，英国新城建设的周期基本上是在1946年~1976年；法国是在1965年~1990年；韩国大约是1978年~1990年。北京市的比较期限定在1990年代初至今，这样既可以将北京市实施新城建设的起点与相关国家进行比较，也可以对1990年代建设卫星城时的外部条件进行旁证。为了判断新城建设的可行性及外部条件，可以比较4方面的指标，即经济发展水平、居民的支出水平和结构、政府的财政支出结构与政府间财政关系以及城市化形势和大城市发展的外部人口压力。

（一）各国新城建设时期的经济发展水平

英国和法国在实施它们的新城政策时，各自的人均GDP以1975年美元价格计算均已经超过3500美元，达到了相当发达的水平。在它们的新城政策的后期，它们的人均GDP按照2000年美元价格计算已经超过了15000美元，均已栖身于世界最发达国家之列。韩国自1960年代后期以来迅速实现经济的起飞，1975年人均GDP超过3700美元，2000年以后已经接近英国和法国在1970年代后期的水平。而中国的人均GDP在1992年时仅为1945美元，2000年时刚达到韩国在1975年时的水平（表1）。这就是说，我国在1990年代实施卫星城政策时，国家的经济实力要远远弱于当初韩国的水平，与法国和英国相比更是难以望其项背。不过2000年中国的人均GDP已经超过3800美元，达到了韩国在1975年时的水平。而且，2000年北京市的人均GDP是全国平均水平的3倍以上，经济实力大大高于全国平均水平。由于中国的新城建设只能由市政府来实施，这预示着2000年以后北京市实施新城政策可能取得实质性进展。

表1 部分国家在实施卫星城政策期间的人均GDP

中国		韩国		英国		法国	
年份	人均GDP	年份	人均GDP	年份	人均GDP	年份	人均GDP
1992	1945	1975	3729	1955	3518	1965	3846
1994	2435	1980	4857	1960	3789	1970	4259
1996	2926	1985	6662	1965	4322	1975	16238
1998	3372	1990	9811	1970	4053	1980	18425
2000	3821	1995	13623	1975	15591	1985	19752
2002	4379	2000	16204	1980	17303	1990	22553

资料来源：World Development Indicators Database (<http://devdata.worldbank.org/dataonline>)，按购买力平价法计算，2000年不变国际元，与美元等价。其中，英国1955-1970年数据以及法国1965-1970年数据系根据IMF, Government Finance Statistics Yearbook，相关年份有关数据推算，为1975年美元价格。

（二）政府的财政支出结构及政府间财政关系

根据“瓦格纳法则”，政府公共支出的增长速度将快于经济的增长速度，尤其是城市化和大城市拥挤所带来的对城市公共物品需求的增加³。各国的民用公共支出大致可以分为三类，即必须支出、经济发展支出以及民用设施和社会福利的支出。一般情况下，作为民用设

^① 不过在总结经验时不一定局限于这三个国家。

施的城市公共物品的供应,只有在政府财政支出能力达到较高水平时才可能有较为快速的生长。新城建设的主要内容是城市公共基础设施及服务设施的供给,而且主要是消费性的,因此可以归入上述第三类支出范畴。据此我们可以通过各国的财政支出结构判断其提供新城公共物品的可能性。

英国的财政支出结构中,社会福利项目所占比例一直最高,1980年达到50%,包括教育、保健、住房、社会保障等。法国的财政支出结构中,最主要的支出项目也是社会保障和福利支出以及医疗卫生支出,其次才是教育支出和经济管理支出。其中用于社会保障和福利方面的支出的比例,1975年为40.8%,1990年达到44%。此外,法国财政还专门列支“住宅和社区设施”项目,其比例1975年时曾高达3.8%。韩国政府在1960年代以后经历了经济和财政支出的双双快速增长,尽管如此,在1980年代以前韩国的财政支出结构却长期体现出一个发展中国家的特征。韩国财政中,经济和社会发展费用占40-50%,其中社会发展费用约占一半,而社会发展费用中的60%用于教育,因此是一个典型的建设型财政^①。概括起来,这三个国家在新城建设时期,财政支出用于广义的民用设施和福利方面的比重都已经达到了相当高的水平,具备提供新城公共物品的可能性。

近年来中国财政支出的结构的变化完全符合一个正处于快速经济增长阶段的发展中国家的特征,到目前为止仍然属于典型的建设型财政。最近15年以来经济建设费一直占财政支出的最大比例,多年超过40%,直到2000年以后才降至30%以下,但其比例仍然是最高的。作为西方国家支出大项的社会福利支出在我国还没有独立立项,表明其比重是相当低的。不过北京的情况可另当别论。虽然1990年代北京市的公共支出主要用于了中心城,但本世纪初情况开始发生逆转。随着政府财政实力的增强,其财政支出水平和公共投资水平均大幅度提高,且开始较大比例地向郊区倾斜;公共支出的机制发生改变,主要用于吸引更多社会资金的加入。例如市级财政向郊区、县的转移支付,1994年仅为6.8亿元,2000年增加到58.8亿元,2003年则已经增长到96.8亿元。从政府投资看,2003年市级投资在市区与郊区的分配比例还高达8:2,2004年迅即调整为6.5:3.5,2005年达到5:5。也就是说,目前北京市已经具备了建设新城的经济实力。

从政府间关系看,比较的几个国家无一例外地都属于中央集权国家,中央政府划分中央与地方的关系并授予地方政府不同程度的自主管理或自治的权力。城市建设、社区建设、基础设施、住宅等地方发展项目在这些国家都被明确地界定为地方政府的主要责任,中央政府只承担一小部分责任。不过,新城建设在这些国家无一例外地被确定为中央政府的责任,中央政府都负担了大部分的资金投入并设立了专门的机构来管理新城建设。中国也是中央集权国家,城市建设也被确定为地方政府的责任,且中央政府基本上不承担责任。由于地域辽阔,人口众多,在中国卫星城建设不可能由中央政府来负责,只能由城市政府负责。实际上对于北京卫星城,甚至市政府也没有显著的投入,这可能是卫星城建设效果不佳的原因之一。

(三) 居民的支出结构与富裕程度

这个指标主要从需求的角度考虑提供新城公共物品的可行性。新城作为一项满足人们对生活质量和环境的要求的公共物品,具有“高档品”的特征,只有当居民的总体消费达到较高水平时才可能形成有效需求。可以用恩格尔系数来体现一国居民的消费支出结构和水平

^① 以上数据来源: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 相关年份; 复旦大学世界经济研究所法国经济研究室(1985):《法国经济》,人民出版社; 马俊:(1998):《论转移支付》,中国财政经济出版社等。

①。通过对恩格尔系数的粗略比较可以得出结论，各国在开始新城建设的前后就已经进入消费意义上的最富裕阶段，即基本具备了支付能力。英国居民的恩格尔系数从 1955 年的 44.3% 迅速降到 1970 年的 26.4%，此后便维持稳定。由此可以推测英国的恩格尔系数下降到 30% 以下应该在 1960 年代中期左右。由于英国的食品支出比例在正常情况下要高于其它国家，可推测其达到最富裕水平应在 1960 年代初^②。法国居民的恩格尔系数，1965 年为 37.5%，1970 年降低到 27.2%^③。照此推测，法国进入消费意义上的最富裕阶段应在 1968 年前后。

中国的情况是，1985 年城镇居民的食品支出比例为 52.2%，到 1994 年才降低到 50% 以下，达到小康的下限标准。然后又用了 6 年时间突破了 40%，在 2000 年达到富裕水平的下限标准。就北京市而言，其城镇居民恩格尔系数于 1991 年降低到 50% 以下，总体上达到小康水平；2000 年降低到 36.3%，总体上达到富裕水平，中等收入户往上都达到富裕水平，最高收入户阶层已经达到最富裕的水平；2004 年为 32.2%，稳步向 30% 的关口推进^④。不过以上指标仅就城镇而言，我国的城乡差别非常之大，就连整个大城市地区要在整体上达到最富裕水平都还需要假以时日，更不用说全国了。

（四）城市化形势和大城市发展的外部人口压力

这是两个相关却不尽相同的概念。前者主要是指城市化率，一般情况下，只有在城市化率达到快速城市化的后期阶段时，人口城市化集中的动力和压力才会大为降低，新城才会有吸引足够人口的可能；后者不仅主要就大城市而言，而且为人口指标添加了收入权重，指城乡收入差别和城乡相对人口规模给大城市人口迁入造成的双重压力。

1. 新城发展面临的城市化形势

如果以城市化率 30%~70% 作为快速城市化阶段的起点和终点，则英国的快速城市化阶段约为 1800 年~1930 年，美国约为 1910 年~1960 年，法国约为 1890 年~1970 年，韩国约为 1964 年~1990 年，日本约为 1950 年~1975 年^⑤（图 1）。一些老牌资本主义国家在快速城市化阶段的年均城市化率约为 0.5% 左右，而日本、韩国等则超过了 1%⁴。比照各国新城建设的起点，英国是在 1946 年，已经处于稳定城市化阶段；法国是在 1965 年，韩国是在 1978 年，都处于快速城市化的后期，即将转入稳定城市化阶段。

① FAO 根据恩格尔系数确定了划分国家贫富的标准，即恩格尔系数高于 60% 的为绝对贫困；介于 50%~60% 的为勉强度日；介于 40%~50% 的为小康水平；介于 30%~40% 的为富裕水平；低于 30% 的为最富裕水平

② 转引自董福荣（1999）：《中国家庭消费结构透视》，经济管理出版社，第 147 页。

③ 丁声俊等（1990）：《中外消费结构和食物结构》，中国商业出版社，第 200 页。

④ 资料来源为《北京统计年鉴》，相关年份。

⑤ 根据各国具体情况，将英国稳定城市化率定为 80%，日本稳定城市化率定为 65%。

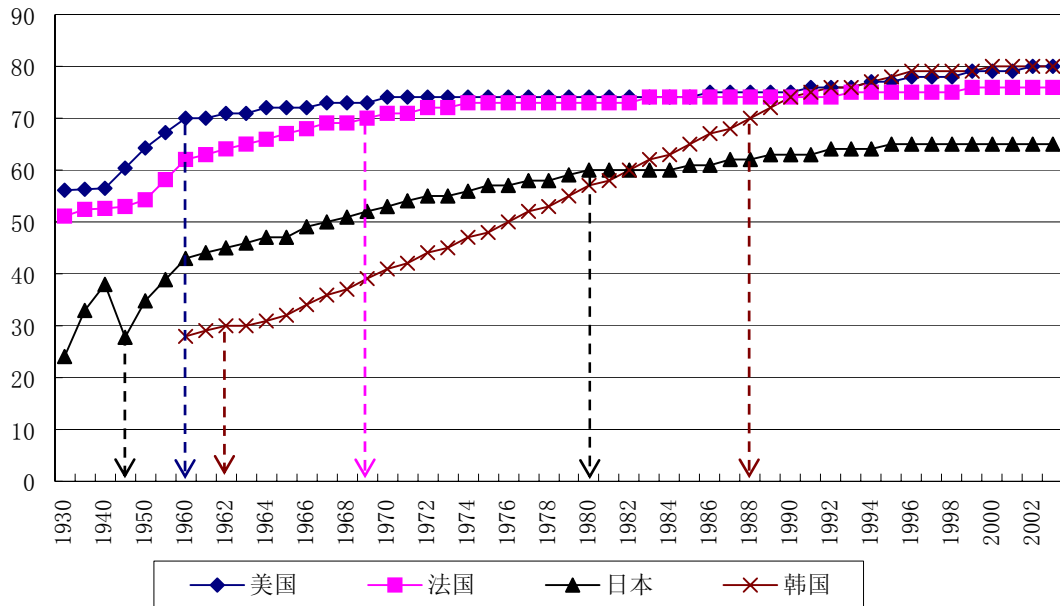


图 1 部分国家的城市化历程 (%)

资料来源：1930 年~1945 年数据系根据 UN, “Demographic Yearbook 1952”整理；1960 年~2002 年数据系根据世界银行网站数据整理 (<http://devdata.worldbank.org/dataonline/>)。

快速城市化期间，各国大城市人口也都快速增长。快速城市化阶段之后，西方一些发达的大城市的人口都经历了由多到少，并最后稳定的过程。如英国伦敦的人口从 1960 年的 913 万降低到 1980 年的 774 万以及 2000 年的 764 万；德国埃森的人口 1960 年为 640 万，1980 年为 633 万，2000 年少量上升到 654 万；意大利米兰的人口 1960 年为 450 万，1960 年为 533 万，2000 年又下降到 425 万等^①。这意味着大城市的人口变动趋势与整个国家的城市化形势有着较为密切的关联，大城市的人口调控不可以脱离外部环境。

2、大城市发展的外部人口压力

外部人口压力可以用下述公式形象地说明。

$$S_E = RI_M \square RP_M = \frac{I_M \square P_r}{I_r \square P_M}$$

其中， RP_M 表示“乡村-大城市人口比”，等于全国的乡村人口 (P_r) 与所有大城市的城市人口之和 (P_M) 的比值； RI_M 表示“大城市-乡村收入比”，等于大城市地区的平均预期收入 (I_M) 与乡村地区的平均预期收入 (I_r) 的比值。二者的乘积表明了城乡的收入差距和人口比重的悬殊给大城市带来的人口迁入压力。

由于数据限制，无法统一计算各国的 RI_M ，但可以用城乡差别和区域差别作近似的替代。在新城建设期间，英国和韩国的城乡差别相对不明显，这两个国家的区域差别是导致迁移压力的更主要的因素。韩国的区域差别主要是由 1960 年代的非均衡增长战略造成的，最后形成了首都经济圈以及釜山经济圈这两个最为发达、也是城市化水平最高的地区⁵。新兴城市与传统城市的差距以及地区的差距对于人口迁移和分布的影响是最主要的。在英国，以各项指标衡量的地区差距均不是很大，其中与人口迁移存在较强的相关性的指标是就业机会的变

^① UN, 2001, 同表 2。

化以及人均净收入的水平。这两个指标差距大的地区,其人口迁入与迁出的反差也比较明显。1951-1966年期间,三个落后地区均有明显的人口流失,而几个相对发达地区则都有不同程度的人口流入⁶。相对而言,法国的城乡差别和区域差别都要严重一些,无论从哪一项指标看,巴黎地区在法国的发展中都处于明显的优势地位:其产业结构以服务业为主,农业比重很低;农民数量虽少,但收入是全国平均水平的7倍,农场工人的收入也比其它地区高将近一倍⁷。

中国的城乡差别和区域差别比上述国家要严重得多,城乡差别和区域差别构成人口城市化迁移的双重动力。首先,1990年代以来,中国城乡居民收入名义差距扩大到2005年的3.2倍。其次,在区域差别方面,1970年代以来,我国地区经济的绝对差距越来越大。而且1993年以后,由于三大直辖市增长的发力以及东部沿海地区的强势增长,甚至相对地区差距也在扩大。东、西部地区农民的收入和支出水平也有3~6倍的差距。从国际比较角度看,中国的地区差距显著高于所有参加比较的经济发达国家,即使将三大直辖市的影响剔除仍是如此。而中国的地区差距在加入三大直辖市后,相对差异系数几乎增加了一倍,可见三大直辖市的发展遥遥领先于其它地区。

另一个构成大城市发展的外部人口压力的指标是乡村人口与大城市人口的比例,这可以作为城市化率的一个辅助指标。如果把400万人口作为大城市的标准,那么英国、法国和韩国分别只有1个大城市,而中国在1990年有3个,2003年增加到7个。这三个发达国家由于乡村人口比重很低而大城市人口数量庞大,它们的乡村-大城市人口比相当低,二者的规模几乎相当。中国则完全不同,尽管大城市有若干座,但是1990年代的乡村人口相当于大城市人口的47.2倍;到2003年,大城市虽然增加到7座,乡村人口仍然是其18.6倍。

表2 英国、法国与韩国的乡村-大城市人口比

	1955	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2003
英国	0.87	0.79	0.78	-	-	-	-	-
法国	-	2.01	1.60	1.59	1.58	-	-	-
韩国	-	-	2.69	1.50	1.07	0.96	-	-
中国	-	-	-	-	47.2	43.8	31.5	18.6

资料来源: UN, 2001, "World urbanization prospects: the 1999 revision". 中国数据系根据《中国城市统计年鉴》, 相关年份。

(五) 各国建设新城的主要做法

这些国家的一个共同做法是由中央政府来制定新城规划和领导新城建设,新城建设绝不只是地方政府的责任。主要原因是这些国家的面积和人口规模相对较小,首都城市的人口集中问题直接影响到全国的人口均衡布局,因此容易上升到国家利益范畴。各国都采取多样的手段来推进新城建设,包括立法、制定规划、制订政策、预算分配、赋予相关部门以管理权力、成立新城开发公司等。这些手段中包含的政策机制都不是单一的,而是综合的,但都无外乎规制机制和公共支出两类。上述手段中,多数属于规制机制,即强制性地为一些非政府以及政府资源确定价格和用途,如立法、规划、优惠政策等,主要涉及土地利用、财政资金的投向、建筑物租金等;公共支出政策主要来自预算分配手段,同时通过立法、规划等手段确定财政资金的用途;还有一些手段属于管理方式,如建立隶属于行政部门的管理委员会以及新城开发公司等。

1. 土地政策

土地政策是新城政策中最主要的规制措施，主要包括四方面，分别是新城选址以及规划面积的确定、土地征用或收购政策、土地开发机制以及土地利用规定。首先，新城的选址以及规划面积显然属于上级政府的权力，而且一般都为新城确定了较大的规划面积以确保其有较大的发展潜力以及较低使用的成本。其次，西方国家多数实行土地私有制，收购或征购土地的难度比较大，所以成为各国新城政策的一项重点内容，也成为新城建设的很大一笔成本。对于中国来说，土地征用并不是一个难题，因为我们有明确的征地制度，而且政府征地显然还要易于企业征地，故对此问题也不再详述。再次，土地开发机制，各国的做法也基本类似，就是由政府建立的企业来执行土地开发和基础设施建设，然后再将已开发土地出租或出售给其它开发和建设主体。这也不必详述。

2. 公共支出政策

西方国家的新城一般都以很小的城镇甚至村庄为基础，在规划的新城范围内甚至没有一个可以负责的地方政府。因此地方上肯定没有能力建设新城，新城建设必须依靠外力。事实上，多数国家的中央政府都主动承担了新城建设的投资责任，包括公共投资以及财政补贴两种形式。公共投资是指国家出资直接用于购买新城的土地、建设基础设施以及公共甚至商用或住宅建筑，当然这些资产建成后也都归入国有资产名下，可以出租或者出售。英国政府的新城投资额高达 76 亿英镑⁸。财政补贴相当于一种有条件的赠与，将发生产权的转移。例如法国对大约 3/4 的新城住宅建设项目给予财政补贴，如低息贷款，这样居民可以买到价格低廉的住房⁹。此外，一些新城还通过税收优惠、在新城内的特定地段划定可以自由规划设计的“商定发展区”等措施鼓励私营开发上参与新城的基础设施建设以及城市建设，弥补国家资金的不足¹⁰。

3. 采取综合的规划和管理措施以降低在新城的居住成本以及提高新城的吸引力

本质上说，这并不属于新城政策，而是属于城市规划和管理的范畴。但是现在多数的文献和研究都重点关注这方面的内容，而且这些措施也确实有利于实现新城的目标，所以在这里也稍加提及。例如通过土地征用手段避免地价的快速上涨，通过为新城住宅建设提供补贴以降低住宅的价格，通过规定新城中的公益设施的数量和分布以增强对居民和企业的吸引力，通过修建城际高等级公路来降低通勤的费用等。在这方面，既需要规划和管理方面的智慧，也需要对公共投资的使用领域作进一步的具体规定。需要注意的是，这里归纳的所有政策和措施都是针对新城建设而言的，其特点是以尽可能低的成本建设具有最大吸引力的新城，然后吸引企业和居民自愿地弃中心城而入住新城，并达到发展新城的最终目的。

（六）国际比较的结论

1. 从经济发展水平和财政实力上，北京市当前已经具备了建设新城的实力。北京市的人均 GDP 已经达到了英、法等国在开始新城建设时的水平；北京市的财力实力和公共投资能力近年来也大大加强，而且呈现了明显地向郊区倾斜的趋势，表明市政府已经意识到城乡协调发展的重要性。

2. 北京市城镇居民的总体消费水平尚处于富裕水平，离最富裕水平还有不小的距离；如果考虑所有城乡居民，北京市居民消费水平离最富裕水平的距离更大。这意味着对新城公共品的需求可能还存在问题，有效需求不足可能会影响新城发展的效果。

3. 中国新城的发展与其它国家的新城相比，面临着截然不同的外部环境，给新城的既定目标造成了巨大压力。主要体现在城市化所处的阶段、城乡差别和区域差别、乡村人口与

大城市人口的比例等三个方面，总的来说就是新城的发展面临着巨大的外来人口压力，这使得基于本市情况的规划目标可能会近乎失效。

4. 国外新城建设的经验明确地表明，新城的上级政府应对它的建设负担重要责任，在西方就是中央政府。中国不可能由中央政府来支持某个城市的新城建设，于是市政府天然地成为新城的规划者和实施者。根据国际经验，它的责任包括提供主要的建设资金以及制定配套的新城政策，只有这样才有可能较好地实现新城发展的目标。

5. 国外新城政策集中在如何以较低的成本建设好能同时受到企业和居民亲睐的城市，从而吸引他们到新城来投资创办企业以及就业和生活。定向地吸引中心城市的企业和居民到新城落户的政策相对要少一些。由于新城政策在其它国家属于国家政策而在我国属于区域政策，因此我们有必要加强定向引导的专门政策。

四 北京新城发展的政策建议

1. 明确市政府和区县府在新城建设中的责任分工，各司其职。市政府应承担相当份额的投入责任，但市政府不可能直接参与新城建设，而是要将建设任务委托给地方政府负责实施。这样，地方政府既要对本辖区负责，也要对市政府负责。亦庄新城还没有确立行政主体，应该抓紧时间办理。

2. 在市政府层面设立跨部门的新城建设管理委员会，主要由发改、财政、规划、建设等部门组成，统筹制定新城政策并领导新城建设的实施。新成立的新城委员会不应再以规划部门为核心，而是要以发改和财政部门为核心，主要任务在于制定新城政策。规划和建设部门的参与主要在于为新城建设提供技术上的支持。

3. 从政府投资中安排新城建设专项资金，从财政资金中安排专项资金用于补贴地方政府以及社会投资者对于新城建设的投资。这两项专项资金事关新城建设重任，不可由各部门分散管理，而应纳入新成立的新城建设管理委员会统一分配和管理。

4. 抓紧时间研究和制定定向鼓励中心城企业和人口向新城迁移的政策措施。此类措施在计划经济时代曾经在北京的卫星城实施过，但效果不明显，最后不了了之。在发达国家的新城政策中也很少见到此类措施，他们主要依靠市场规律。在北京的新城发展背景下，我们有必要采取此类措施，否则在严峻的外部人口压力下，人口和产业重新布局的目标根本无法实现。

以下是两条关于具体工作的对策建议。

首先，建议由市统计局抓紧时间设置规划新城口径的统计项目。统计的指标与常规的区域经济指标是类似的，包括人口、就业、经济、产业、投资、基础设施、公益设施等，不过尤其需要重点记录人口和资金的来源，这是研究和评价新城发展的基础。目前难以评价新城的发展，就是因为缺乏适用的数据。

其次，建议开展专题调研，研究中心城企业和居民向新城迁移的行为规律及其可行性，并确定当前所需的鼓励政策。虽然我们需要上述第4类政策，但是目前还不了解企业和居民在中心城-新城格局下的具体迁移规律，从而无法制定有效的政策。

[注：2007年1月5日最后一次校对，与返还出版社的校对稿一致！]

发表信息：黄序主编：《2007年：中国首都城乡发展报告》，社会科学文献出版社，2007年1月版，297-312页

参考文献:

-
- ¹ 檀学文:《北京卫星城政策及其对新城政策的启示》,北京市优秀人才培养专项经费资助项目,2006年
 - ² 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁和强制性变迁》,载陈昕主编:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第371-418页
 - ³ 马斯格雷夫等:《财政理论与实践(第五版)》,邓子基等译校,北京:中国财政经济出版社,2003年,第121-122页。
 - ⁴ 叶裕民:《中国城市化之路——经济支持与制度创新》,北京:商务印书馆,2001年,第189页
 - ⁵ Song, Byong-Nak, "The rise of the Korean economy", New York: Oxford University Press, 2003, pp. 205
 - ⁶ Sant, Morgan, "Regional Disparities", London: Macmillan Education, 1974,
 - ⁷ 汤普森:《法国区域经济地理》,上海:上海译文出版社,1983年,第1-3页
 - ⁸ Sorensen, André, "Costing the English new towns", *Town & Country Planning*, 1993, 62 (11), pp. 300-304
 - ⁹ 黄胜利等:《国外新城建设及启示》,《现代城市研究》,2003(4),第12-17页
 - ¹⁰ 同[10]