

## 东亚国家城市化模式比较及其启示

魏后凯<sup>1</sup>, 武占云<sup>1</sup>, 冯婷婷<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院 城市发展与环境研究所, 北京 100102; 2. 北京工商大学 经济学院, 北京 100037)

**摘 要:**东亚地区是当今世界经济中最具活力的地区之一。随着经济社会的快速发展和转型, 东亚地区城市化水平明显提高。东亚各国由于经济政治体制、经济发展阶段、资源禀赋与地理环境等条件不同, 其城市化模式和特点也具有较大的差异。总体看, 日本为高度集中型城市化, 韩国为大城市主导型城市化, 朝鲜属于政府控制型城市化, 而蒙古则是一种畸形的过度城市化。各种模式均是在各自特定的环境条件下形成的。文章重点分析了东亚四国的城市化模式及其得失, 并在此基础上提出了对中国推进城镇化的几点启示。

**关键词:**城市化; 东亚; 模式

**中图分类号:**F291.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-3571(2013)02-0039-06

城市化水平是衡量一国经济、社会发展的重要指标, 工业革命以来, 随着经济和科学技术的飞速发展, 整个世界范围内的城市化进程大大加快了。二次世界大战后, 东亚各国加快了工业化、城市化的进程, 东亚的经济在世界经济中的比重迅速上升, 在世界贸易中的地位也日显重要, 发展成为当今世界经济中最具活力的地区之一, 特别是日本、韩国等在战后取得的巨大成功, 人们将东亚的现代化进程归纳为“东亚模式”。作为现代化进程的核心组成部分, 东亚的城市化进程也获得了快速推进。从 1950 年到 2011 年, 东亚地区城市化率由 17.8% 迅速提高到 55.6%, 平均每年提高 0.62 个百分点, 而同期世界城市化率由 29.4% 提高到 52.1%, 年均提高幅度仅有 0.37 个百分点<sup>[1]</sup>(见图 1)。

2010 年, 东亚有 100 万以上的大都市 113 座, 其集聚的人口占全部城市人口的 44%, 而 1950 年该比重仅有 28%。根据联合国经社理事会《世界城市化展望 2011》的数据显示, 2011 年日本城市化水平为 91.3%, 韩国为 83.2%, 朝鲜为 60.34%, 蒙古为 68.46%, 远远超过了同期世界平均城市化水平<sup>[1]</sup>(见图 2)。由于各国的经济政治体制、经济发展、资源条件与地理环境等条件不同, 东亚国家城市

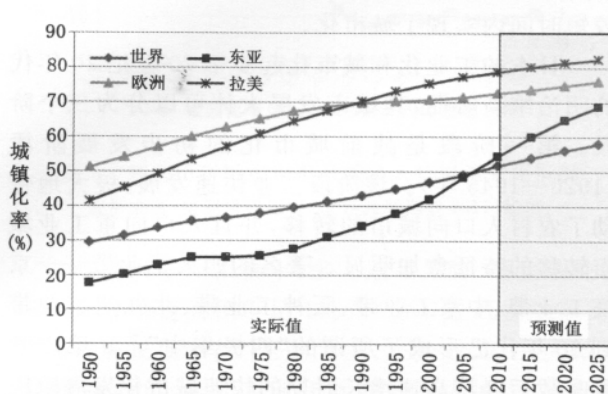


图 1 1950—2025 年世界城市化率比较

注: 此统计指标的东亚地区包括中国、中国香港和澳门、日本、蒙古、朝鲜、韩国等。

资料来源: 根据联合国经社理事会《世界城市化展望 2011》绘制。

化模式和特点也具有较大的差异。从东亚各国城镇化发展模式来看, 既有日本的高度集中型城市化、韩国的大城市主导型城市化, 也有蒙古的畸形过度城市化以及朝鲜的政府控制型城市化。无论哪种城市化模式, 都是既有成功经验, 也有失败教训。

### 一、日本——高度集中型城市化

“二战”之后, 日本政府高度重视工业重建, 大力发展出口导向型经济, 工业布局主要集中在太平洋

收稿日期: 2013-02-02

基金项目: 中国社会科学院创新工程项目“城镇化质量评估与提升路径研究”的阶段性成果

作者简介: 魏后凯(1963—), 男, 湖南衡南人, 教授, 经济学博士, 博士生导师, 中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长, 研究员, 主要从事城市与区域经济学研究; 武占云(1981—), 女, 河南新乡人, 中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后, 主要从事城市与区域经济学研究; 冯婷婷(1975—), 女, 重庆人, 北京工商大学经济学院讲师, 英国利物浦大学金融学硕士, 主要从事国际经济研究。

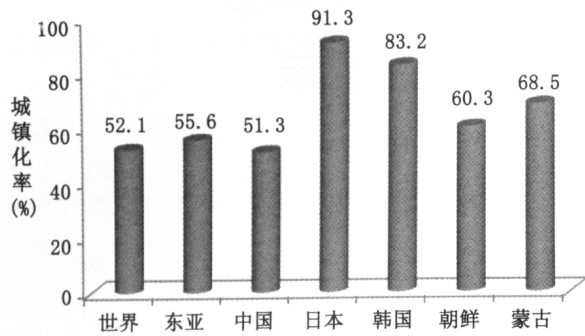


图2 2011年东亚地区城市化率比较

资料来源:根据联合国经社理事会《世界城市化展望 2011》和《中国统计年鉴》(2012)绘制。

沿岸工业地带,这种经济增长方式决定了日本高度集中的城市化发展模式,也因此在太平洋沿岸形成了东京、大阪和名古屋三大都市圈。依靠工业化的强力推动,日本迅速迈入了高速城市化的轨道,并在较短时间内实现了城市化。

日本的工业化和城市化起步于20世纪20年代的明治维新时期,其城市发展大体可以分为三个阶段。第一阶段是战前城市化的初步发展阶段(1920—1945年)。该阶段工业快速发展,极大地带动了农村人口向城市的转移,并且人口向重工业城市转移的特征愈加明显。著名的四大工业带——京滨工业带、中京工业带、阪神工业带、北九州工业带到30年代已形成了所谓的“四极集中”<sup>[2]</sup>。第二阶段是战后经济高速增长时期的快速城市化发展阶段(1945—1975年)。战后日本经过10年的恢复,从1955年起日本工业进入黄金发展时期,至1973年第一次石油危机的近20年期间,日本从中等经济国一跃成为西方第二经济大国,城市化在这一时期整体上处于快速发展,三大都市圈与太平洋城市带形成,自1947年到1975年,日本城市化率从33.1%上升至75.7%,平均每年提高1.52个百分点<sup>[1]</sup>。第三阶段是日本城市化进入高度发展之后的缓慢发展阶段(1975至今)。1973年第一次石油危机后,日本经济结束了高速增长,进入所谓稳定增长阶段。城市化水平由1975年的75.72%提升至2011年的91.13%,平均每年增长0.50个百分点(见图3)。其中自2000年至2005年,日本城市化水平出现了较大幅度的上升(78.6%至86.0%),这一方面是与2000年以后日本推行的行政区域合并有关<sup>[3,4]</sup>;另一方面,与东京都市圈的一极膨胀与再城市化有关,尤其是进入21世纪后,第三产业进一步向东京集中

的态势明显,尤以信息产业的集聚最为显著,被称为“再城市化”。

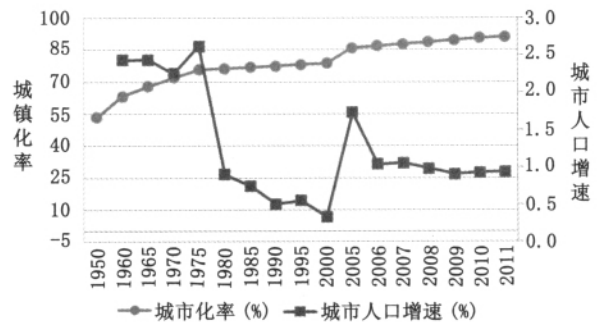


图3 日本历年城市化率及城市人口增速变化情况

资料来源:根据世界银行《世界发展指数 2011》绘制。

由于国土狭窄,人口密集,开发空间有限,日本采取了高度集中型城市化模式,对少数几个都市圈实行优先集中开发。至2010年,日本100万以上大都市人口占全国总人口比例达到50%(见图4)。战后以来,日本的人口、产业和城镇高度集中在东京、大阪和名古屋三大都市圈,日本的十大城市中有七个位于三大都市圈内。这三大都市圈国土面积仅占14.4%,但人口和GDP却占全国的近50%。尤其是首都东京,2011年集聚了3722万人,占全国总人口的29.4%。根据《世界城市化展望 2011》的预测,至2025年,东京都市圈和大阪神户都市圈的人口将分别达到38700万人和1200万人<sup>[5]</sup>。同时,日本的各个都市圈发展自成体系,几乎不存在因工作机会差别导致的人口流动。但近年来,随着都市圈交通体系的完善,三大都市圈之间的融合逐步加深<sup>[6]</sup>。

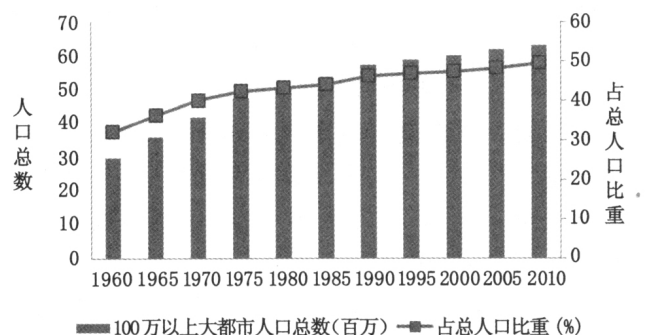


图4 1960—2010年日本100万以上大都市发展情况

资料来源:根据世界银行《世界发展指数 2011》绘制。

日本城镇化进程的主要特征是以大都市为核心的空间集聚模式(以东京、大阪和名古屋三大都市圈为核心),从而获取了资源配置的集聚效益,加快了

日本工业化进程,有力支撑了战后日本经济的高速增长,但也产生了经济过密与过疏问题。一方面,大都市区急剧膨胀,造成住房紧张、地价高昂、交通拥挤、远距离通勤和生活环境恶化;另一方面,在农村和边缘地区,空洞化、高度老龄化、劳动力不足、“新娘短缺”等日益突出,出现了一批老龄人口超过村庄总人口 50% 的“极限村落”。

针对这些问题,日本政府于 1950 年制定了被称为“国土开发宪法”的《国土综合开发法》,后来又根据国土的自然条件和经济发展特点,先后四次制定了“全国综合开发计划”,从而保障了全国经济的快速、协调、平衡发展,进而保障城市战略的顺利实施。与此同时,从 1958 年到 1986 年,日本先后制定了四次《首都圈基本规划》,到上世纪末完成了第五次都市圈规划。在都市圈规划及相关政策的指导下,日本政府投入巨资加强都市圈交通体系建设和环境综合治理,大规模发展卫星城市,积极引导人口、产业和功能疏散,使都市圈环境、交通等问题明显改善,但经济过密与过疏问题并未根本改变。例如,至 2000 年,日本的过疏地区为 1 210 个,主要集中在南九州、山阴、四国和北海道,被称为“四大过疏地区”<sup>[7]</sup>。政府对交通等基础设施投入的增加,改善了都市圈的交通状况,但也增加了对其他地区的吸纳能力,加剧了都市圈内工作地与居住地的分离,使通勤成本和房价不断攀升。2003 年,东京圈、大阪圈、名古屋圈三大都市圈公共交通的年乘客运算量分别达到 158.5 亿人次、64.9 亿人次和 15.4 亿人次<sup>[8]</sup>。

## 二、韩国——大城市主导型城市化

与日本相似,韩国也是依靠工业化驱动快速实现城市化的典范。速度快是战后韩国城市化的重要特点。战后的韩国城市化发展经历了三个阶段(见图 5):第一阶段是城市化非正常发展时期(20 世纪 40 年代初期到 60 年代初),这一时期的城市人口增长主要由于战争引致的移民,至 1960 年韩国人口城市化水平达到 27.7%;第二阶段是城市化快速发展时期(20 世纪 60 年代初至 80 年代末),这一阶段是

韩国进行国家工业化并成功实现经济追赶的最为重要的历史时期,从 1960 年到 1990 年,韩国城市化水平从 27.71% 迅速提高到 73.84%,30 年间提高了 46 个百分点,平均每年提高 1.54 个百分点,至此,韩国仅用 30 年的时间就完成了美国耗时近 90 年才走完的城市化历程;第三阶段是高度城市化阶段(20 世纪 90 年代初至今),到 2000 年韩国城市化水平达到 80%,进入高度城市化时期,城市化增长幅度下降。在这一时期,大城市郊区化加快,并逐步形成都市圈、城市群和城市带。2011 年韩国城市化率已经达到 83.2%,高于较发达地区的平均水平。

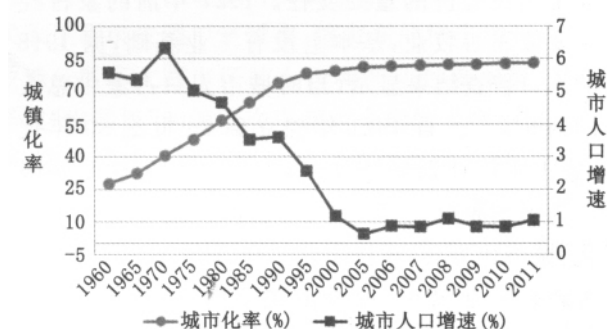


图 5 韩国历年城市化率及城市人口增速变化情况

资料来源:根据世界银行《世界发展指数 2011》绘制。

韩国国土面积狭小,多山地和丘陵,适宜居住的城乡建设用地面积不足 10%。为了追赶发达国家,韩国政府长期奉行“工业为主、大企业为主、大城市为主”的政策,依托工业化优先发展大城市,依托既有城市集中布局工业,使得人口和产业向少数大城市高度集聚,尤其是向以首尔为核心的首都圈集聚态势日趋明显(见表 1)。1960 年,首尔人口只有 157 万,1990 年则增加到 1 054 万,占全国总人口的 24.5%。目前,韩国城市人口的近 60% 集中在 8 个百万以上的大城市。特别是以首尔为核心的首都圈,国土面积仅占全国的 12%,却一度集中了韩国近一半的人口、近 6 成的制造业和 7 成的国内生产总值。

表 1 韩国首都圈人口集中度情况

年 份	1960 年	1970 年	1980 年	1990 年	2000 年	2005 年
总人口数(百万)	5.194	8.791	13.298	18.587	20.289	22.767
占全国人口比重(%)	20.8	27.9	35.5	42.8	46.3	48.2

资料来源:根据 <http://kosis.nso.go.kr>(韩国统计厅网站)相关数据计算。

这种以首都圈为核心、大城市主导型的城市化

迎合了韩国战后的追赶战略,有利于迅速提升其国

际竞争力,充分发挥集聚经济效应,但也加剧了地区间发展的不均衡,造成地方中心活力不足。有鉴于此,韩国先后编制了四次国土综合规划和二次首都圈整备计划,制定实施了新都市计划和地方都市圈战略,积极引导人口、产业和机构扩散。例如,把首都圈以外的地区划分为与首都圈相对应的西南圈、东南圈、中部圈<sup>[9]</sup>,采取以培育这些圈域中心大城市为主的政策,对缓解首都圈的过度集聚起到了重要作用。

### 三、蒙古——畸形的过度城市化

蒙古是一个游牧传统文化的典型内陆国家,矿产业是国民经济的重要支柱。1921年前的蒙古经济主要依靠游牧业,基本上没有工业基础,据1918年的人口普查结果显示,当时城市人口占蒙古总人口的约9%<sup>[5]</sup>。自1921年独立到20世纪90年代初,蒙古实行计划经济体制,人口自由流动受到限制。为了摆脱靠天养畜的游牧方式,蒙古确立了定居化、城市化方向,建设了达尔汗、额尔登特、巴嘎诺尔等新兴工业城市,使城市化率由1956年的21.6%迅速提高到1989年的57%,年均提高1.07个百分点。

20世纪90年代初,随着蒙古向市场经济的转轨,人口迁移不再受到限制,完全由市场自发调节。在这种情况下,大量因遇到自然灾害、放弃牧群的牧民,自发迁移到城市谋生,尤其是首都乌兰巴托。2011年,蒙古城市化率达到68.5%(见图6)。其中,乌兰巴托118万人,占全国人口的42.3%,占城市人口的62%。蒙古国经济也因此高度集中在乌兰巴托都市圈,根据蒙古国2010年的官方统计数据,2010年乌兰巴托的GDP占全国GDP总量的62.6%,工业总产值占全国总量的34.6%,服务业生产值占全国总量的64.7%<sup>[10,11]</sup>。

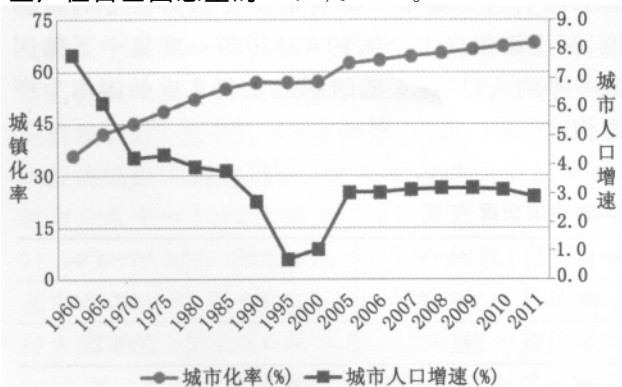


图6 蒙古国历年城市化率及城市人口增速变化情况

资料来源:根据世界银行《世界发展指数2011》绘制。

蒙古经济落后,人均国民总收入仅有世界平均水平的20%。由于工业化和城市建设滞后,城市缺乏有效的产业和设施支撑,大量牧民自发地盲目涌入城市,形成畸形的过度城市化。目前在蒙古国,无论大城市或中小城市的实际承受能力都还不强,迁移人口的就业、住房以及医疗、教育等问题已成为政府亟待解决的社会问题。在乌兰巴托,失业率持续上升,贫富极度分化,交通拥挤,住房紧张,公共服务不足,接近70%的人口居住在棚户区。

### 四、朝鲜——政府控制型城市化

朝鲜是东亚地区具有特殊地位的国家,是目前仍孤立于全球经济体系之外的极少数经济体之一。朝鲜的城市化是计划经济的产物,带有典型的政府控制型特点。作为社会主义国家,朝鲜长期奉行高度集中的中央集权式计划经济体制,一方面难以有效配置和使用稀缺资源,难以解决基础设施、煤炭、石油、农业等瓶颈问题;另一方面由于实行严格的户籍制度,人口迁移受到限制。在20世纪五六十年代,随着农业机械化和工业化的不断推进,朝鲜的城市化进程明显加快。从1950年到1970年,朝鲜的城市化率由31%提高到54.2%,平均每年提高1.16个百分点。

此后,朝鲜的城市化进程十分缓慢,尤其是自20世纪80年代末以来,因苏东剧变的影响和国际敌对势力的经济封锁,朝鲜经济面临严重困难,城市化几乎处于停滞状况,城市人口年均增速大幅下降(见图7)。到2011年,朝鲜城市化率为60.3%,比1970年提高6.1个百分点,平均每年仅提高0.15个百分点。目前,朝鲜只有2个大城市,其中平壤284万人,城市人口的77%居住在50万以下的中小城市。

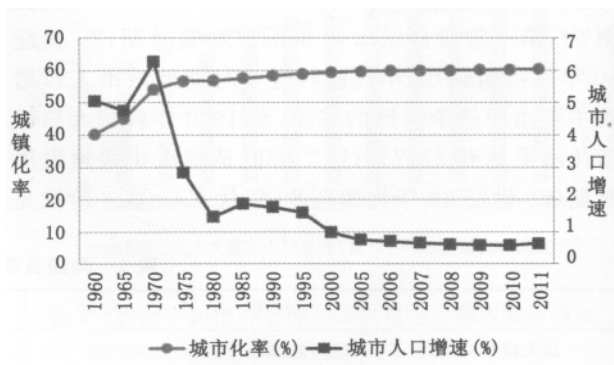


图7 朝鲜历年城市化率及城市人口增速变化情况

资料来源:根据世界银行《世界发展指数2011》绘制。

近年来,朝鲜开始探索新的经济发展模式,在不

触及朝鲜现有体制的前提下,不断提高科技发展水平,改善产业结构,扩大对外经济合作,通过体制外改革,建立新的经济发展体系。2010年初,朝鲜把毗邻中俄的罗先市升格为特别市,修订罗先经济贸易地区法,宣布将全面开放罗先市,充分发挥罗先经济自由贸易区招商引资和对外贸易的作用,将罗先和清津发展成连接中、俄、朝的东北亚物流、贸易中心<sup>[12]</sup>。这将给朝鲜的城市化发展注入新的产业支撑,并促进政府对基础设施建设的投入。因此,随着朝鲜继续扩大对外交流与合作,对外开放合作区也会成为朝鲜未来城市化发展最为突出的地区,这些地区包括朝鲜与中国共同开发、共同管理的“罗先经济贸易区”和“黄金坪威化岛经济区”以及与韩国共同建设的“开城工业园区”等。

### 五、经验总结及启示

中国目前正处于城镇化快速推进阶段,东亚地区不同国家的城镇化模式及其经验和教训,值得我们研究、汲取和借鉴。

第一,城镇化要与工业化进程相适应。东亚各国的城市化经验表明,在城市化过程中,必须重视工业化和产业发展对城市化的支撑作用。二战后,日本和韩国都是依靠工业化驱动快速实现城市化,工业的快速发展,为城市数量增长和城市地域范围的扩张提供了强有力的产业支撑。而超越经济发展阶段和工业化进程的城市化是畸形的,例如,蒙古由于工业化进程严重滞后于城镇化,城市缺乏有效的产业和设施支撑,结果导致了畸形的过度城市化模式,遗留下来的城市就业、住房以及医疗、教育等问题难以解决,不利于社会稳定。

第二,充分发挥政府与市场的作用。战后日本、韩国城市化的快速推进,政府起了重要作用,并与市场机制相互影响。日本先后制定了5次全国综合开发规划、3次全国国土利用规划、5次首都圈基本规划、5次近畿圈基本整備规划和4次中部圈基本开发整備规划,对城市化进行引导。韩国的城市化建设很大程度上也是在政府行政计划综合框架之内运行的。蒙古国在城市化进程中,由于缺乏政府规划引导,尤其是对城市建设与资源、环境的关系以及城市的生态环境治理重视不够,盲目建设,导致城市畸形发

展。朝鲜由于实行高度集中的中央集权式计划经济体制,不重视市场机制的作用,使得资源不能有效配置,城市化进程十分缓慢。因此,城市化推进既要强调市场机制的基础和主导作用,又要注重政府的规划引导作用,尤其要重视规划的作用,通过规划去引导城市化的健康发展。

第三,重视优化城市化的空间布局。日本与韩国城市化模式的主要特征都是少数中心城市获得优先集中发展,城市体系在空间分布上的不均衡性对区域经济的发展产生了长期而深刻的影响。例如,日本长期存在“向东京一极过度集中”和“过疏过密”的空间不均衡问题。针对这些问题,日本和韩国都采取了积极发展卫星城市,培育新的城市增长点,有效地分散了大都市区的人口和产业过度集聚,从而形成“发展极”和等级次序相对合理的大中小城市序列,带动了城乡的协调发展。中国目前正处于城市化、工业化快速推进的时期,如何统筹城乡及区域经济的协调发展,避免出现并有效解决过密和过疏问题,日本和韩国的做法给我们提供了有益的经验。

第四,关注都市圈的可持续发展。都市圈是城市化的主体载体,可以集约利用资源,获取集聚经济效益。日本与韩国城市化模式的一个共同特征就是对少数几个都市圈实行优先集中开发。例如,日本的人口、产业和城镇高度集中在东京、大阪和名古屋三大都市圈,韩国则形成了以首尔为绝对核心的首都圈。但都市圈由于各种要素的高度集聚,使得环境承载力不断下降,面临着一系列可持续发展问题,有鉴于此,日本和韩国均通过多次都市圈规划及相关政策,从基础设施共建、环境保护、产业协作和空间结构重组等方面研究解决都市圈的可持续发展问题。目前中国珠三角、长三角和京津冀三大都市圈发育日趋成熟,其他都市圈建设也在稳步推进,但都市圈规划作为一种独立的规划形式,在中国暂时没有直接的法律依据,因此,需要借鉴日韩经验,通过法律或法规保障都市圈规划的严肃性和权威性,实施都市圈规划,重组都市圈产业链,优化空间结构,增强都市圈资源环境承载能力,从而促进都市圈的可持续健康发展。

### 参考文献:

- [1] United Nations. Word Urbanization Prospects-The 2011 Revision, 2012.
- [2] 韦伟,赵光瑞. 日本城市化进程及支持系统研究[J]. 经济纵横, 2005(3).

- [3]何丹,王梦珂,濑田史彦,等. 2000年以来日本行政管理与规划体系修正的评述[J]. 城市规划学刊, 2011(2).
- [4]郑宇. 战后日本城市化进程与主要特征[J]. 世界地理研究, 2008(2).
- [5]The World Bank. World Development Indicators 2011, 2012.
- [6]中国经济体制改革研究会日韩都市圈考察团. 日本都市圈启示录[J]. 中国改革, 2005(3).
- [7]韦伟,赵光瑞. 日本都市圈模式研究综述[J]. 土地资源管理, 2005(2).
- [8]张连福,吕益华. 日本三大都市圈的城市公共交通[J]. 城市公共交通, 2003(5).
- [9]金元欢,王剑. 韩国人口城市化发展模式研究[J]. 城市问题, 1996(6).
- [10]通格. 蒙古国人口发展研究[D]. 吉林大学博士学位论文, 2012.
- [11]蒙古国统计局. 2010年人口和住房普查:人口经济活动, 2011.
- [12]张慧智. 新时期朝鲜经济发展战略调整[J]. 东亚论坛, 2010(3).

## Comparison and Enlightenment of the Urbanization Patterns of East Asian Countries

WEI Hou-kai<sup>1</sup>, WU Zhan-yun<sup>1</sup>, FENG Ting-ting<sup>2</sup>

(1. Institute of Urban Development and Environmental Research, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100102, China;

2. School of Economics, Beijing Technology and Business University, Beijing 100037, China)

**Abstract:** With the rapid economic and social development and transformation, the urbanization level of East Asia, one of the most dynamic regions in the world economies, has greatly improved. Yet due to difference in economic and political system, stage of economic development, natural resources and geographic environment, the nations in this region vary dramatically in the patterns and features of their urbanization. Generally speaking, Japan's urbanization is highly concentrated while South Korea's urbanization is led by big cities, and North Korea opts for a government-controlled pattern while Mongolia is experiencing an abnormal over-urbanization. All patterns have been formed as a result of the specific conditions of each nation. This paper gives an analysis of the urbanization patterns of the above-mentioned four East Asian countries and their success and failure. It provides some enlightenment for the promotion of China's urbanization.

**Key words:** urbanization; East Asia; mode

(责任编辑 何颖)