

欧洲国家城镇化的三点启示（专家视线）

中国社会科学院欧洲研究所研究员 田德文

《人民日报》（2013年01月20日 05版）

历史上，欧洲国家的城镇化与工业化是同步推进的，共同构成现代化的基本内容。1851年，英国城市人口超过总人口的50%，成为世界上第一个实现城镇化的国家。从1760年产业革命算起，用了90年时间。德国的城镇化和工业化是在德意志帝国崛起后完成的，在国家威权的推动下，从1871年到1910年，德国用不到40年的时间就实现了工业化和城镇化。相比之下，法国的城镇化进展缓慢。究其原因，与农业在其国民经济中比重较高有关。欧洲国家城镇化带给我们三点启示。

加强管理和服务

20世纪以前，由于人口迅速膨胀、失业与贫困问题严重，多数欧洲城市存在住房短缺、疾病蔓延、犯罪率高和贫民聚居等社会问题。直到政府全面介入城市管理和公共服务，这些社会问题才得到明显缓解。这表明，城镇化意味着政府职能的扩大与转变，城市管理与公共服务成为政府日常行政的主要内容。避免走欧洲城镇化早期“先出问题再治理”的老路，才能大大减少城镇化进程中社会问题的冲击。

法律先行

城镇化是复杂的利益重新布局、分配和创造的过程，只有加强法制建设，将城镇化纳入法治轨道，鼓励利益相关者积极参与决策和实践，才能确保城镇化顺利推进。欧洲国家在城镇化过程中普遍重视“法律先行”。比如，早在1866年，英国就通过了《环境卫生法》，为政府治理城市环境卫生提供法律依据。此后，英国制定了一系列与城市公共卫生、治安管理和贫民救济有关的法律，使政府的城市管理与公共服务工作有法可依。德国城镇化早期面临严重的住房短缺问题。对此，德国政府建立了市民广泛参与的住宅建设制度，规定政府制定的城市规划和建筑方案须交由全体市民讨论修改，然后在警察局备案，房地产开发商的建设方案必须符合规划才可动工。

因地制宜，形式多样

欧洲各国的城镇化模式是由特定的政治、经济、文化因素决定的，因而差异很大。从根本上说，城镇化的动力来源于工业化，但历史和政治因素对城镇化进程的影响也不可低估。在英国工业化过程中，政府对工业布局不加行政干预。这使得英国的城市发展更多地围绕工矿区展开，新兴工业城市一般有比较便捷的运河、港口、铁路等交通优势。相比之下，法国小农经济势力较强，工业化进展较慢，而且工厂主要集中在巴黎、里昂、波尔多和马赛等传统政治中

心城市周围。所以，法国的城镇化主要是通过这些城市的扩张实现的，小城镇直到二战之后才有所发展。德国的城镇化模式则与英法有很大差别：德意志帝国建立之前，德国是由38个各自为政的小邦国组成的。由于这些邦国都有各自的政治、经济中心城市，从而使德国的城镇化可以比较均匀地在全国铺开，布局较为合理。可见，任何国家的城镇化都不是在一张白纸上进行的，政府应该因势利导，综合考虑经济规律和其他因素的影响，推动城镇布局合理化。

从欧洲历史经验看，城镇化可以成为国家发展过程中重要的经济增长点。而要通过城镇化推动经济发展，政府首先要树立以人为本的城市管理和公共服务理念，建立健全现代社会保障和公共服务体系。这不仅是维持劳动力再生产所必需的，而且可以创造大量就业，显著提高经济效益。