

城市化进程中的区域发展与协调

作者: 陈振光/宋平 发布时间: 2003-12-24 12:13:15

【作者简介】陈振光, 香港大学城市规划与环境管理研究中心, 副教授。

宋平, 香港大学城市规划与环境管理研究中心, 博士生。

E-mail: psong@hkusua.hku.hk

城市化进程不仅关系到区域人口、经济和环境的可持续发展, 而且关系到区域平衡和区域生产效率, 关系到区域国际竞争力。中国政府应根据不同的区域发展机制制定相应的城市化政策和战略, 按照21世纪议程, 尤其是要充分利用加入WTO的有利时机, 在大力促进城市化的同时, 将区域的总体利益摆在首位。

城市化与城镇化

In China's urbanization, the policy for urban development restricts regional development and coordination, as such, results in the lagging urban development which is not compatible with China's industrialization. Chinese government should employ different urban development policies and strategies accordingly, especially at the favourable time of China's entry to WTO now for the regional interests should be put on the first priority.

1 中国城市化进程中区域发展与协调

1.1 城市化进程中区域发展与协调的概念 “区域”是指社会交流频繁、经济联系紧密的特定空间, 是经济活动共同体 (Storper和Scott, 1995)。它有地区、国家及洲际等层次。本文探讨的是地区这一层次, 如中国的珠江三角洲地区、长三角地区、京津唐地区等等。现代工业空间组织不再以等级体系形式出现, 代之以一种网络形式, 这种网络形式受交通运输条件的约束, 在一定空间范围内展开, 区域由此而形成。因此, 区域是经济全球化形势下工业组织的空间形式, 是一个国家经济发展的主要战场。

区域由许多社会主体组成, 这些参与者的利益和区域整体利益之间的关系是相辅相成的, 参与者的活动必须相互协调才能促进区域的持续发展。同时, 政府作为区域发展的一个参与者和协调者显得尤为重要, 在市场力量推动区域经济发展的同时, 政府不仅要协调各个参与者的经济利益, 还要协调区域社会的平衡和发展。市场力量对区域协调的作用是有限的, 区域协调需要良好的政治制度和社会来维持。

区域经济发展和区域城市化关系密切。实践证明, 区域经济发展水平与城市化水平的提高不完全同步, 从而产生了区域不平衡。城市化进程虽是一个客观的社会经济发展过程, 但这一过程不能脱离社会主体的能动性而存在, 不同社会主体的利益不同, 对同一事物作出的选择不同, 所采取的政策也不同, 有些可能与城市化的总体利益一致, 有些可能相矛盾, 这就要求政府必须根据区域总体利益进行调控, 解决经济发展过程中出现的一些与城市化不相协调的问题和矛盾。

城市化进程中区域发展的主要参与者是许多功能上独立的、经济上一致的城市区域。城市区域一般由中心城市和腹地组成, 腹地是指劳动力向核心城市集聚的空间范围, 而不是城市行政管理范围。城市区域是区域网络的基本空间单位。各个城市总是努力扩大自身利益, 不放过任何投资机会, 与其他城市相互竞争。由于政府未能很好地处理工业化和城市化之间的关系, 中国城市区域的建设出现了严重的无序状态, 城市间产业结构雷同, 城市建设互相攀比, 基础设施重复建设。尤其是城市区域之间在城市建设方面各自为政, 特别是城市连绵区的基础设施难以实现统一规划和建设 (沈, 1999)。

目前, 中国城市化进入了一个新的阶段, 继续靠工业数量扩张带动城市化的时代基本结束, 城市化已经进入了必须提高城市的空间格局、完善城市体系和增强城市之间相互联系的机制才能保证城市化持续快速健康发展的新阶段。因此, 政府应该将城市区域的内部和外部的协调作为调控的主要任务。城市区域内部的协调就是中心城市和它的郊区及边缘区在每一个开发项目上的意见取得一致, 消除城市政府和郊区政府之间的矛盾和冲突, 以实现城市区域的内部利益最大化。城市区域外部的协调包括水平方向的与其他城市区域的协调以及垂直方向的与上一级政府之间的协调。由于城市的行政管理范围并不一定是城市腹地, 一个城市的腹地常常位于其他城市的行政管辖范围内, 一个城市的发展政策直接构成了相邻城市的外部利益。通常上一级政府对城市区域之间有一个统筹安排。因此, 城市区域除了要与平级的其他城市区域协调外, 同时还要与上一级政府取得一致。

1.2 中国城市化进程中区域发展与协调问题

加入WTO是中国经济要面临的一个新形势。全球化要求中国既要发展世界城市, 又要建设区域协调

的、多层次的城市体系，以实现与世界城市体系的接轨，提高中国城市在全球化发展过程中的竞争力。中国现有的城市化政策阻碍了区域各主体之间的协调发展，城市发展政策和农村发展政策常常发生冲突，导致中国的城市化滞后于工业化，区域发展受到很大影响。尤其是政府制定的城市户口政策及“离土不离乡”政策一直是区域发展和协调的绊脚石，它使区域工业企业空间组织从城市向农村转移，广大农村变成了工业的载体。城市化政策使人口和产业在空间上集聚不足，不仅影响了城市和农村的正常发展，而且对产业结构的优化、国民经济的正常运转以及资源的合理利用产生了负面影响。

长江三角洲地区是以乡镇企业发展为动力的乡村城市化的代表。在自然和人文条件优越的基础上，由于政府没有有效的干预，这一地区逐步走上了独特的“离土不离乡”的道路，有一半以上的工业企业布置在村庄，小城镇未能在城市化过程中发挥应有的作用。乡镇企业空间上的过度分散，不仅浪费了资源，加大了基础设施投资，阻碍了企业的技术革新，而且不利于第三产业的发展和社会的进步。

珠江三角洲地区是以外向经济发展为动力的乡村城市化的代表。在优越的对外开放政策，充裕的外资条件下，由于政府仍然沿用传统的城乡管理制度，这一地区也走上了“村村冒烟”的道路，外资企业分布到农村的每个有利角落，外资在空间上过度分散，不仅加大了政府的基础设施投入，而且隔断了大中城市对农村城市化的带动。外资虽然推动了农村工业化，但对城市化没有发挥应有的作用，一旦外资撤退，工业化和城市化进程就受到影响。

建国以来，中国城市化进程经历了波浪式的发展，几起几浮。“一五”期间初步奠定了国家的工业基础，城市化水平相应由10.6%增加到15.4%（陈，1998）。1964年国务院批准了公安部有关户口管理文件，严格限制由农村向城市或集镇的人口迁移，城市化水平迅速回落到16.4%，户籍制度将中国人口分成了不可逾越的两个社会阶层，对城市居民实行的是高福利社会制度，二元社会开始形成（王，1996）。始于1966年的“文化大革命”使工业化基本停滞，不仅不能吸纳农村人口，连城市本身自然增加的劳动力就业也困难。1966年至1978年中国城市化水平仅由17.8%上升到17.9%。从中国50年的城市化进程可以看出，政府所制定的城市化政策对于城市和农村的发展都是不利的，并未能协调好区域内部城市和农村发展的辩证关系，导致了城市化长期落后于工业化，区域发展潜力受到限制。

1978年改革开放以来，中国城市化水平持续增长，上升到目前的约30%，但是新的问题也日益显现。中国的城市化政策对于区域发展中的各个主体，尤其是城市和农村，都是不利的。例如，中国一直鼓励农村城市化，为了减轻城市化的压力，鼓励农民离土不离乡。但是，曾经给农民带来希望的乡镇企业不仅由于空间集聚程度低，产品的运输费用高，流通时间长，基础设施利用率低，而且由于远离市场，市场信息不灵通，生产技术提高慢，运营成本大，必然带来乡镇企业产业结构升级困难，发展缓慢。继而带来农村劳动力转移速度、农民收入开始下降。农民收入少又带来储蓄率高。城乡居民边际储蓄率在1991~1997年期间平均达到72.1%，1997、1998、1999年甚至达到75%、88%和126%。乡镇企业的分散带来了“亦工亦农”的职工所需要的住房、粮油、燃料等生活配套设施和邮电、医疗、环卫等社会设施在空间上的分散，增加了这些设施的运营成本，使农民的许多收入浪费在分散的居住形式上，无形中降低了农民在其他工业品上的消费，继而影响了区域正常发展。

80年代开始实施的“市带县”政策虽然在一定程度上协调了中心城市和农村腹地的关系，但是却没能协调好城市和城市之间的关系。其城市腹地划分的依据是城市行政管理范围，这与劳动力集聚的范围有很大的冲突。随着社会经济制度的变革，人口移动的自由度的增加，城市化进程不再被束缚在行政管辖界限内。哪里收入水平高、就业机会多的城市，人们就往哪里转移，这又进一步加剧了区域不平衡，加剧了城市和城市之间的恶性竞争。

要解决好当前中国城市化进程中的区域发展与协调问题，关键在于国家制定的城市化政策能否满足区域中各个主体（参与者）的最大利益。本文的下一部分选择了中国改革开放以来经济与城市发展颇具代表性的两个地区——长江三角洲和珠江三角洲进行案例分析，回顾这两个地区20年来城市化进程的特点、动力机制，特别是城市化进程中区域发展与协调遇到的问题，探索中国区域协调发展的对策。

2 案例一：长江三角洲地区（长三角）

2.1 长三角城市化的特点

从古到今，长三角地区由于优厚的自然条件和先进的农业科技，区内土地生产率居全国领先地位，农业生产水平高，生产技术处于成熟阶段，为区内工业化和城市化发展提供了必要的积累。长三角城市化在改革开放后快速发展，不但一些旧的曾衰落的城镇开始得到恢复，而且一批新的小城镇不断涌现、壮大。城市化以稳定的速度持续增长，目前已达到40%的水平。

长三角城市约占全国城市总数的1/10，特大城市3个（上海、南京、杭州），大城市5个，中等城市11个，小城市25个。就整体而言，长三角城市密度大，大中小城镇分布较合理，彼此形成了密切的社会、经济、生活、文化联系，呈现城市带的雏形，空间分布上已形成若干各具特色的城镇组群，如苏锡常、宁镇扬和杭嘉湖城镇组群。

但是，长三角城市化也存在重视数量忽视质量的问题。有不少小城镇社会文化发展程度还相当低，一些不适应或阻碍发展和进步的旧社会关系、生活方式和价值观念因素仍然存在。虽然在一些地方对小城镇进行了一定程度的规划，但仅仅限于试点，还有相当数量的小城镇缺乏科学规划，基础设施落后或管理水平低，不能发挥有效的社会经济效应。

2.2 长三角城市化的动力机制

改革开放以来，长三角乡镇企业发展十分迅速，与国有企业形成“二分天下”的局面。乡镇企业成为

城市工业的配套及拾遗补缺，改变了农村劳动力就业结构和经济结构，有力地支援了农业生产，并为中小城镇建设作出了贡献。

长三角乡镇企业的发展，主要依靠乡村社区自身的力量筹集资金，与大中城市的经济、科技、文化辐射相结合，促进城市化和地区经济发展。这主要是因为长三角城市在人口素质、技术开发能力等方面都优于全国平均水平，自我发展能力强。因此长三角的农村城市化进程中，外资的作用有限，其城市化运行机制属于内发式。长三角的小城镇是促进城乡之间在经济、科技、文化等方面的联合和协作的纽带，使城乡社区、城乡经济以至社会生活彼此由隔离向一体化的态势发展。长三角大中城市的稳定发展和中心辐射作用是其城市化进程中不可忽视的力量。

2.3 长三角城市化进程中的区域问题

长三角在中国经济发展中有举足轻重的地位，但是城市化进程中出现的一些问题却有可能妨碍其角色的充分发挥。从区域发展与协调的角度，这些问题主要表现在以下几个方面。

土地资源浪费，生态环境遭到破坏。小城镇占用耕地过多，工农争地问题严重，良田大量流失。在许多乡镇企业和小城镇发达的地方，小城镇之间仅存少量耕地，空间距离很小，甚至连成一片。乡镇企业和小城镇的发展多以经济效益为目标，基本上是粗放式发展，高消耗、高污染，加之缺乏污染处理设施或设施落后，对工业污染和生活污染都不能进行有效的治理，所以在许多小城镇，环境污染相当严重。

其次，城市偏重个体利益，相互间协作配合不足。城市区域间往往存在重复建设和结构雷同的弊病，产生恶性竞争。各城市的发展多数以自我为中心，对区域的整体利益认识不足，缺乏系统的地区协调发展规划。

第三，分隔的行政管理体制和利益分配格局，影响区域经济整体优势的发挥。尽管存在上海及南京经济协作区，推动横向经济的长期发展，但由于体制上的障碍，使得区内各层次的横向经济联合难以突破行政分隔，影响投资结构的合理化及生产要素的优化组合，城乡之间、城市之间、地区之间的合作还难以完全跳出行政分隔的束缚，以至于出现现象深水码头选点难等等区域性问题的。

3 案例二：珠江三角洲地区（珠三角）

3.1 珠三角城市化的特征

改革开放前，珠三角是典型的农业地区，城市化水平很低，速度也很慢，但1979年以来该区城市化水平以年增长率超过1%的速度增长。目前，珠三角城市化水平已达50%以上（根据实际情况估算，不是按户籍统计资料）。纵观珠三角20多年的城市化进程，波动不大，基本保持持续增长。

1978年珠三角只有5个城市和32个建制镇，目前已增加到25个城市和400余个建制镇。珠三角城镇星罗棋布，城镇密度达到100个/万平方公里，城镇间的平均距离不到10公里，有些城镇建成区已连成一片。目前珠三角城镇体系包括特大城市1个（广州）、大城市1个（深圳）、中等城市5个（佛山、珠海、江门、惠州和肇庆）、小城市18个，以及建制镇401个，体系基本健全。珠三角城镇主要环集于珠江口一带成马蹄形区域，环珠江口地区包括广州、佛山、南海、顺德、番禺、中山、珠海、东莞、深圳、江门及新会东部、增城南部一带，齐集珠三角的重要城市包括省会、特区城市及“四小虎”等。该区域面积占珠三角的总面积不到1/3，但却集中了珠三角一半以上的总人口和3/4的城市人口，以及超过3/4的GDP（广东建委，1996）。

3.2 珠三角城市化的动力机制

珠三角这20年的城市化主要是乡村城镇化。珠三角自80年代起大力发展乡镇企业，仅用了10年时间，乡镇企业已在工业产值中占据半壁江山。因此，珠三角轰轰烈烈的工业化运动实质上是一种自下而上的运动。乡镇企业的发展推动了小城镇的发展，并出现了一批具有专门化职能的新兴工业小城镇。小城镇在珠三角城市数量和城市人口中占有不小比重。

珠三角的城市化与外资关系密切。外资的投入占珠三角全社会固定资产投资的比重由改革开放初期的7%上升到20%以上。自1979年以来珠三角累计实际利用外资2530亿美元，占同期建设资金的30%以上。有学者在研究珠三角城市化动力因素时，采用主成份分析方法，结果证实外资投入及其所带动的出口增长是珠三角城市化的主要动力。

珠三角自下外联型的城市化也被构成“外向型”城市化（薛和杨，1997）。它具有以下特点：

●城市化的动力不是来自区内大城市中心的经济发展与扩散，而是由短期内流入大量外资快速推动的；

●流入的外资集中于劳动密集型的制造业，规模小、档次低、技术成份不高，往往有一定污染，投资者由于成本因素区位选择倾向于小城镇，有效地推动了小城镇的发展；

●乡村城镇化地区与区内大城市之间的通勤不多，经济关系不密切，大城市尚未有明显逆城市化特征出现；

●区内外剩余农业劳动力主要由乡镇企业消化，没有出现千军万马涌向大城市和大城市“过渡城市化”的现象；

●中小城镇基本上通过港澳与世界经济接轨，而非通过区内大城市。事实上珠三角的外资中70~80%通过香港而来，出口商品的70~80%也通过香港转往海外。珠三角城市化有很强的跨境色彩。

3.3 珠三角城市化进程中区域发展与协调问题

珠三角是中国对外开放的试验基地。大量外资、外来劳动力涌入珠三角，使经济高速发展，城市化迅速推进。但随着时间的推移，这种缺少有较引导和合理规范的快速城市化的弊端日益突出，城市区域内

外矛盾交织,对珠三角经济、社会的可持续发展提出严峻挑战。

城市区域内部,城市建设贪大求全、用地结构不合理。整个珠三角的城市建设用地仅在1990年至1993年开发区热、房地产热的3年间就增长了3倍。各地在进行城市总体规划时纷纷扩大人口和用地规模。各类城市用地不是按比例平衡发展。房地产开发和工业区开发是城市建设的热点,住宅和工业用地比例过高,除个别城市外,公园绿地偏少。大城市边缘区脏乱现象突出。

城市区域之间,由于行政区划不尽合理,存在着腹地重叠和腹地之间的激烈竞争,珠三角存在几处“一城多府”现象。各级城市政府在城市 and 区域发展与协调中的权限职责不尽清晰,不少城市区域产业结构雷同,基础设施建设各自为政、互不衔接,有些城市甚至拒绝布置某些区域性基础设施。

从整体上看,珠三角面临着严峻的人口、资源和环境压力。大量迁入的外来人口加上本区较高的自然增长使珠三角的人口不断增加,年增长率高达2%。另一方面,大量农用地被占,土地资源被破坏。从1980年到1993年,全区耕地面积减少380万亩,林业用地减少200万亩,大面积炸山取石,开山填海,造成水土流失面积达1254平方公里。目前珠三角人均耕地仅0.52亩,已是中国人地矛盾最突出的地区之一。珠三角的经济发展也令自然环境受到污染、生态平衡遭受破坏。大量未经处理的污水无序排放,许多城市出现水质性缺水,沿海地区多次出现大面积赤潮。大气环境质量下降,酸雨频繁,不少城市空气污染严重。生活垃圾日益增多,固体废物处理任务繁重(郑和戴,1999)。

由于珠三角毗邻港澳,还存在跨境协调的问题。目前,环境问题、交通问题、口岸问题等已受到学术界的重视,但粤港澳三地政府间尚未建立起积极有效的协调结构(朱,1999)。

4 中国城市化与区域发展协调对策

比较长三角和珠三角20年来的发展,虽然其城市化在城市数量和分布、城市化水平和速度上表现出不同的特点,动力机制有“内生”和“外向”的不同,但在区域发展和协调过程中遇到的问题却有很大的相似性。不成熟的市场经济和政府不成熟的对市场经济的管理,使重经济效益轻环境效益、社会效益的态度十分流行,也加剧了城市政府之间的恶性竞争。加上行政区划的不尽合理,以及各级城市政府围绕自身利益自行其是,令区域的整体利益陷入困境。

从两个三角洲的实践来看,加快政府的职能转变对区域的发展与协调意义重大。政府的职能主要是管理社会,提供公共产品,而非直接参与经济建设,这涉及到进一步改革户口制度、产权制度、住房制度、土地使用制度、劳动就业制度、财政制度、保险制度以及城市规划制度等等。其次,对于区域性的基础设施、环境问题、发展协调问题,权力应该适当集中,尽快建立责权明确的治理机制。开展城市群规划研究是一个很好的尝试(广东建委,1999)。区域治理方面可以对比中西方区域发展问题的异同(Robert&Chan,1997),适当借鉴国外的一些成功经验,如莱茵河流域环境治理保护的经验和多伦大多都市区管理的经验,美国旧金山市湾区的协调经验等。

其次,实行可持续发展战略勿庸置疑。中国的国情决定了中国的城市化进程面临着人口、资源、环境等方面的严峻挑战,因此要改变“离土不离乡”的农村城市化发展战略。“离土不离乡”政策导致农田浪费,能源浪费,基础设施投入增加,污染扩散等等问题。同时,应重视生态环境的规划与建设,做到生态环境与经济的协调发展,加快产业结构的更新,淘汰资源利用率低、污染严重的企业,并防止污染企业向区外转移扩散,以改变过去大投入,大消耗、以牺牲环境为代价的城市化道路,将生态城市建设落实到实处。

应该看到,区域发展与协调的过程是管理结构和区域结构调整的过程,因此需要建立适应不同区域特征的区域治理模式,例如合作型、网络型、垂直型和竞争型等,彻底消除机构臃肿和人浮于事现象。通过统筹规划,加强合作,实现产业结构和布局的合理化;通过资源、资金、技术、产业等形式的横向联系,逐步建立以劳动地域分工为基础,实行专业化协作和综合发展相结合的区域经济联合体系,对一省一市或单一部门不能解决的一些问题,在拓展对外经济、加强基础设施建设、发展新兴产业、以及江河湖泊流域治理等方面都需要实行统一规划,重点发展作为横向经济联合重要载体的跨地区、跨部门的企业集团,以形成规模经济,提高整体竞争能力,求得最大的比较利益,逐步形成垂直型分工与水平型分工相结合的区域经济。中国加入WTO将为长三角和珠三角的经济发展和城市发展带来挑战,也带来机遇。市场竞争的“优胜劣汰”的原则将使区域工业结构产生重大调整,城乡经济结构亦会随之变化。人口稠密的三角洲地区的城市化将面临从外延式发展向内涵式发展的痛苦调整,培育区内中心城市(如上海,香港,广州)使之成为一流的世界城市任重道远。长三角和珠三角以及中国其他城市化水平较高的地区,能否以发挥区域整体优势的姿态面对世界性的地区竞争,将是21世纪中国城市化问题和中国经济发展的重大课题之一。

【参考文献】

- 1 陈颐.1998.中国城市化和城市现代化.南京出版社.
- 2 房维中.1984.中华人民共和国大事记.中国社会科学出版社,
- 3 沈道齐.1999.城市化进程与城市可持续发展.载于杨汝万,陆大道,沈建法编.迈向21世纪的中国:城乡与区域发展.香港:香港中文大学亚太研究所,161~175
- 4 广东省建设委员会,珠江三角洲经济区城市群规划组(1996).珠江三角洲经济区城市群规划.中国建筑工业出版社.
- 5 薛凤旋,杨春.1997.外资:发展中国家城市化的新动力.地理学报,52(3):193~206
- 6 郑天祥,戴锦辉.1999.以香港为核心的大珠三角都会区.载于杨汝万,陆大道,沈建法编.迈向21世

纪的中国：城乡与区域发展.香港：香港中文大学亚太研究所，261～276

7 朱剑如，1999.“从复杂的粤港跨境问题看区域管治——蜕变中的城市”研讨会，香港，1999年11月8-9日

8 Roberts,P.and Chan,R.C.K.1997.A tale of two regions:strategic planning forsustainable development in East and West.International planning Studies,2,1:45～63

9 Storper,Michael and Scott Allen J.1995.The wealth of regions:Market forces and policy imperatives in local and global context.27(5):506～526

文章出处：国外城市规划 2002-05

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客