

大城市规模急剧扩张的原因分析与对策研究

作者: 陈有川 发布时间: 2003-11-20 13:27:44

【摘要】通过对导致大城市规模急剧扩张的时代背景性因素、发展代价性因素和体制缺陷性因素的深入分析,指出大城市规模急剧扩张主要是我国良好的经济发展前景和大城市日益凸显的主体地位的必然反映。也是发展中国家快速发展所付出的必然性代价。但是,也存在由发展观念、体制、法规等方面的缺陷而导致的“虚胀”。然后,针对造成大城市规模急剧扩张的原因的特点,从发展思路、土地供给模式、规划工作重点和体制法规等方面提出相应对策。

【关键词】大城市; 规模扩张; 城市总体规划

STUDY ON THE REASONS AND POLICIES TOWARDS THE RAPID EXPANSION OF LARGE CITIES

CHEN Youchuan ABSTRACT=The analysis is given to the background, the cost and the institutional limits of urban rapid development, which is nevertheless the reflection of the natural process of the developing countries in their economical development. yet the defect in institutions, legislation and knowledge are also the reasons. The solution to it is the provision of the counter-measures in the respects above. especially in the respect of development strategy, land supply, planning priority and legislation etc.

KEYWORDS: large city; spatial expansion; urban comprehensive planning

【中图分类号】F291: TU984 **【文献标识码】**A1

1引言

在城市化水平突破30%后,我国城市化进程驶入快车道。编制于20世纪90年代的上版城市总体规划明显滞后于社会经济发展需求,规划城市规模被一再突破,城市布局发生结构性调整,这种状况在大城市中表现尤为突出。跨入新世纪后,随着国内外社会经济发展环境的变化,大城市开始着手调整总体规划或编制发展战略规划(概念规划)。比较两版规划中城市规模,差异之大不得不令人深思(表1)。例如合肥市城市发展战略规划中,2010年城市人口规划为250万人,比上一版总体规划同期人口增长85万人,增长率为51.5%;南京市在总体规划调整中,2010年城市人口规划为300万人,比上一版总体规划同期人口上涨90万人。增长率为42.9%。大城市规模急剧扩张是社会经济发展的真实反映,还是城市决策者盲目攀比?

表1 两版总体规划中部分大城市同期人口规模比较

城市名称	上一版总体规划(1990年代中期-2010年)			总体规划调整或发展战略规划		
	2000年人口	2010年人口	年均人口增长	2010年人口	同期人口增长	增长率
合肥市	148 万人	165 万人	3.5万人	250万人	85万人	51.5%
南京市	200 万人	210 万人	2.0 万人	300万人	90万人	42.9%
宁波市	115 万人	130 万人	3.0万人	180万人	50万人	38.5%

资料来源：各城市上一版总体规划、总体规划调整或发展战略规划。

2 原因分析

造成我国大城市规模急剧扩张的因素众多，有快速增长的土地需求，偏重数量的发展政策，急剧演化的城市形态，严重落伍的政策体制，世人看好的中国经济和加速发展的城市化进程等。为论述方便，将上述因素归纳为三类，即时代背景性因素、发展代价性因素和体制缺陷性因素。

2. 1 时代背景性因素

2. 1. 1 我国走势良好的经济发展前景

入世后，我国丰富廉价的劳动力、上百万才华横溢的工程师、功能齐全的工业体系、保障可靠的基础设施和安定团结的政治局面，正逐渐成为吸引外资的比较优势。根据林毅夫教授的“比较优势战略”理论，城市在每个发展阶段都能发挥其当时的资源禀赋比较优势，就能维持经济持续增长并提升资源禀赋的结构。最近公布的《2002年世界投资报告》证实了这一理论。2001年，全球范围内的外国直接投资(FDI)大幅下降51%，跌至7350亿美元。但是，我国的外商直接投资仍然保持稳定增长。2001年我国吸引外资468亿美元，比上年增长15%，在全球排名第六位，继续居于发展中国家之首。预计，今年流入我国的外资有望突破500亿美元(冼国明，2002)。我国经济发展的潜力得到举世公认，各国投资商看好我国经济前景和投资环境。我国走势良好的经济发展前景，为城市发展提供了可靠的保障和有力的支撑。在世界产业分工体系的现有地位和国内资源优势，决定了我国有望成为世界加工厂。这意味着国外大量制造业陆续转移到我国，保证了今后城市规模持续快速扩张。

2. 1. 2 日益凸显的发展主体地位

理论研究与发展实践都表明了，我国大城市无论在地均居住人口还是在地均产值上，均明显高于中小城市。即使大城市病也是投资失调所致，与规模并没有必然性的关联。东京、纽约、巴黎等大城市在经济发展中的带动作用证明，大城市在工业化过程中有绝对优势。因此，对于身处经济扩展阶段的我国来说，严格控制大城市的论断越来越站不住脚。

在全球化进程中，中央对经济事务的控制力减弱，城市越来越直接频繁地面向国际竞争。国家之间竞争演变为地区之间的竞争。地区间的竞争通过城市之间的竞争来实现，这使得城市特别是大城市发展成为发展的主体。在我国城市人口构成中，大城市人口占城市总人口数量的43%，拥有主导性地位(张智翔，游勇，2000)。再加上强大的集聚效益，健全的社会设施和丰富的发展机遇，大城市又逐步成为城市化的主角。如上海市房地产市上，外来购房者高达53%，大连市外来购房者多达24.5%。

城市化既是社会经济发展的结果，又是推动社会经济前进的动力，具有发展目标和发展手段的双重性。从中长期看，城市化、国际化、民主化成为我国经济成长的三大动力，是拉动内需、扩大消费的主要手段。从农民变市民的消费升级来看，全国城市人口比重每提高1个百分点，全社会消费品零售总额将相应上升1.4个百分点，可以拉动GDP增长约0.5个百分点。从农民进城买房建房来看。全国城市化水平每提高一个百分点，如按每人建筑面积20m²计算，每平方米造价以400元计，约需投入1000亿元，可以带动GDP增长1个百分点。综上所述，我国城市人口比重每提高1个百分点，其直接效应可以拉动GDP增长1.5个百分点(张智翔，游勇，2000)。在全球化背景下，随着城市化战略的逐步实施，控制大城市政策的松动，占城市人口43%的大城市在社会经济发展中的主体地位日益凸现。

2. 1. 3 作用显著的行政区划调整

芒福德说过，真正的城市规划是区域规划。城市问题发展到一定程度，只能在区域范围内解决。在经济快速发展地区，行政区划调整已经成为扩大城市发展空间，增强城市发展实力，优化城市形态结构的有效措施之一。如杭州市撤销萧山、余杭两市设立区，市域面积扩大了3.5倍，杭州城也终于从“西湖时代走向钱塘江时代”。宁波市撤鄞县设立区，市域面积由1033km²扩大到2560 km²，宁波市也从“三江六岸走向四明山麓”。行政区划调整导致城市资源的重组、整合、优化，造就了一批富有活力的大城市，导致了城市规模的跳跃式增长。

我国走势良好的经济发展前景，日益凸显的发展主体地位和作用显著的行政区划调整，为城市规划工作者和城市决策者积极推行大城市战略提供了理论支持和现实基础。成为当前大城市规模急剧扩张的主导性因素。我国当前所处的国内、外发展环境和自身的比较优势，决定了大城市经济快速增长、用地急剧扩张。我们不要因20世纪90年代中期的开发失控而因噎废食，千万不要再人为地丧失这难得的发展机遇。

2. 2发展代价性因素

发展代价论认为,发展是通过付出代价和扬弃代价以寻求再生之路的过程。代价在一定意义上就是发展所应投入的必要成本。根据代价产生的根源及其价值,发展代价可分为必然性代价和人为性代价。必然性代价,是指与发展有内在联系的,并为换取某种发展所必然做出的某种牺牲。所谓人为性代价,是指与发展无必然和直接联系,而由主观的历史局限和失误所造成的某种损失(韩庆祥,2002)。大城市规模急剧扩张的发展代价性因素,也分为必然性代价因素和人为性代价因素。

2. 2. 1必然性代价因素

(1)结构性用地不足

发展并不是事物全面或全部的进化,而总是以某些方面率先或优先发展,而另一些方面的暂时性牺牲或滞后发展的形式来进行的(韩庆祥,2002)。城市发展同样如此,在快速的用地拓展中也总是以某类用地优先发展的方式进行的,由此致使城市土地利用的结构性供给不足或过剩,从而造成城市用地规模增长弹性系数偏高。城市用地规模增长弹性系数是指用地增长率与人口增长率的比值,正常值为1.1左右。如绍兴市在近几年快速发展中,出现了严重的工业用地结构性供给不足。以袍江工业区为例,该工业区可建设用地为29.1 km²,其中工业用地15.7 km²,占总用地的53.9%。在仅一年半的时间内,进入园区的工业项目已达82个,用地4.3 km²,占规划用地总量的28.7%。照此速度,规划工业用地很快就将用完,为此城市规模不得不再作扩张为工业发展寻求空间。在工业用地严重供不应求的同时,住宅用地、商业用地开发却进展缓慢。城市发展用地结构性不足,一方面导致城市用地规模迅速扩张,另一方面必然带来一些近期难以消化的“虚胀”。

(2)跳跃式空间扩展

当前,许多大城市、特大城市正由单中心结构向多中心结构,由多中心结构向区域城市和都市区转变,新城、新区、大学城等形式的开发项目接踵而至,促使大城市空间拓展以跳跃的方式进行,造成城市用地规模增长弹性系数过高。郑州市为加快城市化进程和培育新的经济增长点,规划设置了用地面积达150 km²的郑东新区。武汉市在汉阳区以西,包括武汉经济技术开发区和四新农场地区,规划了面积111 km²的新区。上海市也启动了“一城九镇”中第一座新城建设项目——松江新城,最终建设面积为60 km²。新城开发中,为吸引资金,土地供给往往超前进行,如“筑巢引凤”、“借壳下蛋”。规模巨大的新城建设,在使城市结构发生剧变、城市规模迅速扩张的同时,也造成了土地供给的相对过剩。

另外,受“边缘效应”的影响,大城市边缘区经济活跃、用地复杂、企业众多,很难找到大规模成片土地。然而不论是外商投资企业还是国内企业,其规模结构都在由中、小规模向大中规模,由轻工业向重工业演化,面积在十几万平方米的厂房并不鲜见。为适应产业规模变大,又要降低土地开发成本来增强招商引资的竞争力。城市决策者一般不愿去整理城市边缘区的用地,而选择有发展潜力的城市郊区进行大规模开发,这种以工业新镇形式的跳跃开发在一定程度上也导致了城市用地规模的膨胀。

(3)低效的土地利用

投资短缺一直是困扰发展中国家的难题,城市间为吸引外资的竞争十分激烈,不惜千方百计降低门槛,城市土地价格十分低廉,有时甚至免费奉送。我国大城市工业用地价格很低,就连最具竞争力的上海市,其工业用地在世界上也属于最便宜的行列。当前上海工业用地每平方米只有25美元,是吉隆坡和曼谷的1/2,是日本著名工业城市——横滨的1/60(高昱、吴晓东,2002)。从供给需求规律看,低廉的土地价格必然导致土地需求量的增长,并将部分建设成本转移到土地投资中去。例如本可建多层厂房的厂商,因为土地便宜他很可能采用多征土地而建设单层厂房以谋求总投资最省,将建设成本转移到土地上去。普遍存在的低效率土地利用,助长了城市规模急剧扩张。

大城市规模急剧扩张的必然性代价因素是发展中的阶段性问题。它所造成的大城市规模“虚胀”在经济扩张阶段内还很难迅速消除,因为这是为了换取发展机遇而不得不做出的牺牲。随着我国经济逐步进入稳定时期,必然性代价因素会日渐减少,城市规模中“虚胀”成份也会慢慢消化。

2. 2. 2人为性代价因素

城市发展观决定了城市发展战略,它对城市发展有着极其重要的作用。现阶段我国城市发展观至少应包括城市的规模扩张、结构升级、空间优化、效率提高、环境改善等方面的内容。而许多大城市的决策者,对城市发展观的理解还仅仅停留在规模上,即城市用地和人口的扩张,而忽视了城市内在的经济功能、社会功能和环境质量。普遍存在大城市以国际化大都市为发展目标,中等城市以大城市为目标,小城市以中等城市为目标的盲目求大倾向。在建设国际化城市热时,我国曾一度有31个城市提出建设国际化城市的发展目标。这种只顾数量扩张不顾质量提升的做法,也是造成大城市规模扩张的重要因素。

盲目求大的发展观往往使土地需求超前于土地资源的自然供给，加剧土地需求竞争的激烈程度，破坏生态环境，失去可持续发展的保障。对城市经营、城市竞争、城市营销等理念的含义、前提、利弊得失未搞明白就急于宣扬、应用，未能有效的防范其弊端。如城市竞争中。只看到它对城市发展的积极推动作用，没有注意到它所招致的地方保护主义、地区间发展失衡和无序竞争。最大的失误是决策失误，错误的观念将会带来重大损失。须尽快扭转城市规模扩张中的错误观念，真正实现两个转变，走集约化经济之路。

2. 3体制缺陷性因素

2. 3. 1土地管理政出多门

在土地管理方面，城市土地长期由城市规划和土地管理两个业务主管部门分工管理，但是他们之间缺乏协调。另外，国务院所属的计委、科学技术部门、旅游局等部委各自拥有批准开发区和大型建设项目的权限，造成政出多门、多头管理的局面，给对土地开发进行有效监控造成了很大困难，从而致使城市规模失控。

2. 3. 2各级政府面临财政压力

在财政体制方面，土地批租已成为城市财政的主要来源之一。多批租土地政府就可以控制更多的资本，完成更多的民心工程。在政绩与创收的双重压力下，大城市的市级、区级、街道办事处等政府部门都对土地批租抱有极高的热情。多元化土地供给市场不但容易造成土地供给失控，还导致因过度竞争而降低地价。这既不利于城市财政创收，也容易产生大城市规模急剧扩张。

体制缺陷性因素所导致的城市规模急剧扩张，相对来说容易解决。只要建立起科学、合理的体制，那么这些因素就会逐步消失，由此造成的城市规模“暴胀”也会被慢慢吸收。

2. 4 原因总结

大城市规模急剧扩张，既是我国良好的经济发展前景、大城市日益突出的主体地位和作用显著的行政区划调整的必然反映，也是发展中国家快速发展所付出的必然性代价(土地换资金、土地换技术)，有其内在逻辑与现实需求。但是，我们也应清醒地注意到发展观念和体制缺陷所造成的大城市“暴胀”，冷静地防范土地利用低效化、全球化风险和过度城市化。对大城市经济持续扩张、规模急剧增长既要充满信心，又要防止盲目求大。为此，一方面，要认识到跨国公司作为以赢利为目的的经济实体，总是在全球搜寻成本最低的地方进行生产。当投资环境比较优势一旦丧失，他们就会毫不留情地将投资抽走，这将对大城市造成不可低估的损失。另一方面，要注意到城市化水平始终存在一个与社会经济水平相适应的问题。城市化水平不论是过分超前还是过分滞后，都会对社会经济造成极为不利的影 响。拉美国家农村人口盲目涌入城市使得城市人口迅速增长，而城市人口恶性膨胀又导致就业机会不足，出现贫富差距过大，产生普遍的贫困和贫民区(刘宏、苏振先，2002)。还要明白土地利用低效化将破坏生态环境，失去可持续发展的保障。

3对策研究

针对大城市规模急剧扩张的特点，可以从发展思路、土地供给、规划工作重点和法规体制四个方面制定相关对策，以保证大城市用地扩张的有效性、合理性，既能为社会经济发展适时、足量地提供城市空间，又能充分发挥稀缺的土地资源的综合效益。

3. 1遵循区域一体化战略，提升大城市服务功能。

大城市发展应立足于所处区域内各城镇的分工与协作，有所为有所不为。首先，通过产业水平分工比重的增加，建立起互补型交易关联的城市网络，即大城市与区域内部城市的产出具有完全的不可替代性，在经济运行中，它们之间具有以中间产品形式代表的有规律性的相互交易需求，两者是有直接的空间关联，合作远大于竞争。其次，大城市积极发展现代服务业。服务业在全球经济中占有举足轻重的地位，在发达国家的服务业增加值占GDP的60~80%，发展中国家也达到40%左右(陈宪，2002)。只有提升大城市服务功能，才能实现区域一体化发展，才能真正有效地利用土地资源并树立质与量兼顾的发展观。在最近一些大城市的发展战略规划或总体规划调整中，进行了有益尝试。广州市在概念性规划中，提出都会区达到600万人的发展目标，但广州中心城区也只容纳300万人，其余300万人口分布于市域内：东翼组团80万人，沿珠江后航道发展带70万人，沿沙湾水道发展带150万人。南京市在新的总体规划调整中，中心城区人口规模非但没有增加反而逐渐减少，2010年为300万人，2020年为260万人。

3. 2建立需求导向型规划，改变土地供给模式。

随着投资主体多元化、市场化，城市规划也应由供给导向型转变为需求导向型。针对发展的不确定

性，城市规划框架不妨大一些，但是要建立严谨的土地供给模式为大城市快速发展提供空间。在土地供给的空间分布上必须是政府主导型行为，即政府根据为城市长远发展留有余地和为土地升值创造潜力的原则，科学合理地确定若干开发区域供市场选择，防止城市土地无序开发而造成外部不经济。土地供给的时间安排是市场导向型行为，即土地开发时序组织应由市场来选择，防止政府的供给与市场需求的脱节而造成资源的闲置和城市虚胀，力求有效地需求与有效供给相结合。土地供给速度控制是市场与政府混合导向型行为，即土地供给的速度应以市场需求为主导，政府根据环境标准、经济、产业政策对其加以合理的限制，防止土地利用低效化和地方泡沫出现。对城市土地市场既不能放任自流，又不能干预过多，根据发展需求而制定行之有效的对策。

3. 3认清城市发展的不确定性，增强城市承载能力。

城市发展中用地总量、用地结构和空间分布都存在着不确定性。与其花费精力去预测多变的土地需求，还不如去增强城市承载能力。这样容易使土地供给及时、适量地适应市场需求。城市承载能力是指生态环境容量、水资源容量、市政基础设施容量和社会公共设施容量所形成的城市发展支持、容纳能力。通过富有弹性、规划得当的城市承载力的变化，来适应多变的城市发展需求的有效性，也为国外实践所证明。如日本许多沿海开发区中，规划中只对道路、市政基础设施、社会公共设施、绿地进行严格地限定，而对土地开发的性质、开发强度则不做过于明确的规定。建议开发区、工业区等规划，应把工作重点放在城市承载力的研究上，规划师不要“越位”去探讨开发区、工业区的功能定位、产业选择和发展规模等力不能及的问题。

3. 4理顺管理体制，完善法规体系。

为加强土地管理，建议在中央和省两级，建立一个政府直属的专门的、综合的具有权威的管理机构，把分散在有关市委的建设项目、和开发区的土地审批权集中到一起，政府应赋予该机构仲裁权(石成球，2000)。在城市层面，建议成立统一的招商引资机构和土地批租协调机构，尽量避免市、区、街道办事处各自为政，恶性竞争。在土地开发中。对于法人违法和开发商违法，应增加予以处罚和追究个人责任的立法内容。关于土地开发项目的管理权也必须集中，不能下放，分权的内容也应有明确的法律规定。

改革财政体制和干部考核制度，把城市决策者从应付创收指标和偏好形象工程、民心工程的困扰中解脱出来，真正从城市发展的连续性、长远性、不确定性出发，确定发展速度、选择建设项目、安排土地开发。为此，城市规划必须尽快改变为政府决策进行论证和解释的作用，用法律强化它在城市建设的龙头地位。

参考文献(References)

- 1 冼国明. 500亿外资选择中国[N]. 经济观察报, 2002—10—07
- 2 张智翔. 游勇. 经营城市[M]. 西南财经大学出版社, 2002.
- 3 韩庆祥. 发展与代价[M]. 人民出版社. 2002.
- 4 高昱, 吴晓东. 中国制造业的风险[N]. 南方周末, 2002—03—21.
- 5 刘宏. 苏振兴拉美城市大得发虚[N]环球时报, 2002—03—20.
- 6 陈宪. 服务业: 提升城市产业与功能[N] 文汇报, 2002—09—04.
- 7 石成球. 关于我国城市土地利用问题的思考[J]城市规划, 2000(2)
- 8 同济大学. 绍兴大都市发展战略研究. 2002.
- 9 同济大学. 合肥市城市发展战略规划, 2002.
- 10广州市城市规划局. 广州总体发展战略规划(深化), 2000.

【作者简介】陈有川，男，同济大学建筑城规学院博士生，大连理工大学建筑与艺术学院讲师。

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