

▶▶▶▶▶ [上接 A3 版]

各国城市化道路 都无统一的固定模式

欧洲是世界城镇化的先行者。欧洲国家在探索后工业化阶段城市发展方面,无论经验和能力都处于世界前列,尤其是在绿色城市、低碳环保、生态发展等方面已经成为世界的榜样。

目前欧盟国家的城镇化率达到70%以上,约 3.5 亿欧洲人为城市居民。据预测,到 2030 年世界人口将达到 81 亿,其中 50 亿人口为城市居民。届时,欧洲的城镇化程度将达到 80%。总体来讲,欧洲城镇化的最大特点是“紧凑型城市”。相比美国和中国而言,欧洲国家的城镇化发展比较推崇多城市结构。

欧洲的城市以中小城镇为主体,56%的欧洲城市人口生活在总人口为 5000 人至 10 万人的城镇。斯塔尔说,欧盟国家当中只有伦敦和巴黎被列入全球 26 个人口超过 1000 万的“大城市”行列。欧洲国家大城市少,小城镇高度发达,分布均衡,规划合理。

紧凑之中的城市功能保持完善,紧凑之中的生活环境安全舒适。斯塔尔告诉记者,欧盟 27 国现在共有地方、城镇级行政单位 9 万个。但是每个城镇都有自己的优势,承担不同的功能。它们之间形成分工、竞争而又合作的关系。城市集中区具有规模经济,能够实现某个地域内或者某个产业、商业、文化、社会领域内的资源的有效配置。

为避免在城镇化进程中遇到“大城市病”困扰,欧盟十分注重空间合理布局,重视公共服务和人居环境,发展低碳节能科技,崇尚保护自然和历史风貌,致力于城市体系和谐发展。为引导城市的良性发展,让规划得到认同,公众参与尤为重要。

考验中国城市管理者的智慧

世界各国城市化道路都无统一的固定模式,都是根据本国国情慎重抉择的结果。如何选择具有中国特色的城市化道路,目前理论界争论比较多,主要有这样几个问题:

第一,中国城市化是应当以发展大城市为主要模式还是中小城市为主要模式,大城市的发展是应当控制还是不当控制。有的学者认为,大城市的较快发展,是世界各国城市化初中期的共同特征,控制大城市发展是违背客观经济发展规律和城市发展规律的人为措施。以人口、经济、科学文化的高度集约为特征的大城市,对于带动区域经济发展,特别是对于农村经济的增长和参与国际经济的竞争有着举足轻重的作用。我国城市化进展迟滞和区域间发展失衡的根本原因,正是由于缺乏具有较强经济启动的中心城市、大城市。因此,我国大城市的经济实力更需要迅速增强,没有大城市的发展,就没有中国经济发展的前途。将有限的建设资金投入于大城市,是加快我国城市化的最佳选择。控制大城市的发展方针早已不能适应当前和今后一段时期内国家发展的总目标。有人建议重点应发展 100 - 400 万人口的特大城市;在特大城市周边发展城市群;在沿海地区以经济一体化推动都市圈、都市带的发展。

另一种观点,认为我国大城市已经面临过度膨胀的严峻形势,发展潜力极为有限,而中小城市由于具备了相当的经济基础,一般正处于规模扩展阶段,具有较强的吸引力和包容度,是提高经济效益,消化农村人口,缓解大城市压力,以及在推动农村工业化和区域经济繁荣等方面都表现出巨大的发展潜力。因此,从我国现阶段经济发展的实际出发,应通过大力发展各具特色的中小城市,以加速城市化发展进程。有人建议重点应放在 20 - 50 万人口的城市,减轻大城市流动人口的压力。

第二,如何看待“小城镇,大战略”问题。一种意见,认为中国目前面临的是城乡劳动力同时过剩的现实矛盾,工业化和城市化只能通过双重经济结构来实现,即一方面依靠国家及多元化投资发展现代城市工业,另一方面依靠农民力量大规模



合理布局 避免“大城市病”困扰

模发展乡镇企业,通过乡镇企业的聚集效应,以此促成一大批小城镇的产生和发展,并进而促进大中城市发展,这将是乡村城市化一条充满希望的可行道路,因此,提出“小城镇,大战略”,主张加快发展小城镇。而相当一部分学者不赞成过分强调发展小城镇,他们认为,那样成本太高,会造成大量重复建设,缺乏规模效益、集聚效应,也难以创造更多就业机会。因为城市只有到了一定的规模,形成产业,有服务对象,才能解决人口的就业。加之,目前我国有的地区城镇数量不少,但规模小,中心城市发育不足,对区域经济发展带动不力,而且在基础设施建设上容易造成重复和浪费。

第三,如何看待城市郊区化。郊区化就是城市在经历了绝对集中和相对集中以后的一种离心分散阶段,它表现为城市的人口、工业、商业由内向外的离心迁移。郊区化的前兆是城市中心区的人口增长速度趋缓,在城市总人口中的相对比重下降,即所谓的相对分散。郊区化的典型标志是城市中心区人口出现绝对数量的下降,即绝对分散。近几年来,中国部分城市(主要是大城市)开始了郊区化过程。对此现象如何评价有着不同的看法。有的认为城市郊区化是城市化的一种必然现象,即大城市发展由以向心集聚为主,转向以离心扩散为主,这对城市发展有利;有的认为城市郊区化容易形成盲目扩张,“摊大饼”式地发展。尤其是将大城市代管的县(市)都匆忙改为区,这不利于城市建设和管理,也不利于农村的现代化发展。

2011 年中国城镇人口结构性变化,这就意味着城市发展将进入一个崭新阶段。中国超大城市的发展成为必然,我们城市管理者必须学会高超的城市管理艺术,在做大做强城市规模城市经济的同时,避免“城市像欧洲,农村像非洲”的尴尬,兼顾均衡协调健康有序发展。

【附】国外大城市连绵区发展的典型案例

大城市连绵区一般是呈带状分布、规模很大的城镇集聚区。以若干个数十万以至百万人口以上的大城市为中心,大小城镇连续分布,形成城市化最发达的地区。

国际上比较典型的大城市连绵区,主要以美国东北海岸大城市连绵区、英国东南部大城市连绵区、德国鲁尔大城市连绵区、日本东海道大城市连绵区等为代表。

美国东北海岸大城市连绵区:提出“精明增长”理念,划定“城市服务边界”

美国东北海岸大城市连绵区是指美国东北部大西洋沿海地区的一个狭长区域,以波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿大都市区为核心,跨越 12 个州和 1 个特区,南北绵延的距离长达 800 公里。该区域土地面积不到全国的 2%(18 万平方公

里),但集聚了全国近 18%的人口(5200 万)和 25%以上的 GDP(3.2 万亿美元),在世界经济中占据 6%的份额。当前,该区域已经形成了以金融、保险、房地产、教育、医疗、信息、专业和技术服务等知识密集型产业为核心的产业体系。

当前,该地区面临的主要问题是郊区无序蔓延引起的生态系统退化、土地资源浪费和交通拥堵加剧。从 1982-1997 年,在人口只增长 7%的情况下,城镇建设用地却增长了 39%。2004 年,该地区因高速公路拥堵造成损失 149 亿美元。郊区化还引起机动车行驶里程增加,造成能源的大量消耗。以人均汽油消费来看,美国是欧洲的 4 倍,是亚洲城市的 9 倍,严重影响国际能源安全和政治格局。

针对上述问题,近年来美国开



图据桌面天空网

地区——“蓝色香蕉”范围内,是英国通往欧洲的主要商务通道和英法海峡的主要联系走廊。

英国是现代城市规划的发源地,具有重视发挥规划作用的长期传统。其利用规划手段来引导产业布局、促进萧条地区的发展,采用绿带控制大城市的郊区蔓延、通过新城开发缓解老城压力等做法,对世界的影响非常深远。近年来,政府开始重视区域规划。2004 年,“区域空间战略”具有了法定地位,对区域层面的指导作用开始强化。英格兰东南部区域议会于 2006 年 3 月组织编制完成了“区域空间战略(2006-2026)”,在各个次区域层面和经济发展、住房、交通、旅游、文化等领域提出规划对策,住房问题是其关注的核心内容之一。该战略还重

与管制历经多轮变迁。1966 年,鲁尔矿区住区联盟(SVR)编制了联邦德国区域规划史上第一个具有法律效力的区域性总体规划——鲁尔区的地区发展规划(GEP)。该规划主要宗旨是发展新兴工业,改善区域部门结构和扩建交通运输网,控制核心城市的工业和人口增长,在具有全区意义的中心地区增设服务性部门,在工业中心和城镇间营造绿地或保持开敞的空间,在利伯河以北和鲁尔河谷地及其周围丘陵地带开辟旅游和休憩地,为人们提供休闲和娱乐的场所。鲁尔区的地区发展规划在交通规划的实施和绿地保护方面取得了很好的成效。2004 年,鲁尔区域协会(RVR)成立。这个组织的职能是统筹管理鲁尔区的市场、管理环境和休憩设施的设置,制定空间秩序规划,负责地区的地理测绘和地理信息系统管理。鲁尔区域协会希望将鲁尔区变成一个统一的行政管区,行使统一的区域规划和管理权。尽管对这样一个设想还存在很多争议,但其意义在于:改变该地区被四个“管区”的区域规划所割裂的局面,有效整合地区资源,并且探索地区的深入合作机制,为未来的区域管理改革做好准备工作。

日本东海道大城市连绵区:基



东京

图据壁纸网

伦敦

始重视区域的统筹协调发展,提出“精明增长”发展理念,对土地开发数量、时机、区位和性质进行调控,通过划定“城市服务边界”来约束郊区无序蔓延。在“城市服务边界”以外,州政府不再负担给排水等基础设施建设所需费用。以民间团体为主体的非官方联盟组织,为不同主体提供协商的平台,将联邦、州、地方等下同层面的规划、政策协调和衔接起来。近年来,以特定问题为导向的地方政府间合作越来越普遍,如针对交通拥堵、污染、温室气体排放等特定问题进行非正式的合作,针对跨区域的公共机构和基础设施进行统筹等。

英国东南部大城市连绵区:根据条件变化,调整规划体系

以伦敦为中心的英国东南部大城市连绵区,总面积为 2.73 万平方公里,现有人口 1898 万,是英国经济和社会发展水平最高的地区,其 GDP 占据全英国 15%的份额,也是公司总部的主要聚集地。这里集聚了全国约 1/4 的研发活动,有 24 所大学,71 所学院和再教育机构,有 11 处“国家杰出自然景观保护区”。该地区还是英国与欧洲联系的桥头堡,坐落在欧洲最主要的经济发展

视了该地区与相邻区域在经济、住房、交通、自然资源等方面进行联系与合作。

与中国目前高速的城镇化进程不同,英国的城市已经进入成熟的发展阶段,变化并不剧烈。但是英国的规划体系包括法规一直处于反思、改革、创新之中,并根据条件变化不断做出调整。

德国鲁尔大城市连绵区:改变区域规划割裂局面,探索地区深入合作机制

德国鲁尔大城市连绵区包括 20 个市,11 个地区,总面积 0.71 万平方公里。2004 年,该地区人口 1150 万,占全国的 13%。鲁尔大城市连绵区以莱茵河、鲁尔河为纽带,主要经济中心城市有多特蒙德、波鸿、埃森、杜伊斯堡、科隆和波恩等。这个区域早在中世纪时期就形成了比较密集的居民点,现在依然是世界上最大的工业地区之一。鲁尔是世界上最大和开发最早的煤矿之一,依托煤炭资源发展的钢铁、化工等重工业曾在世界举足轻重,影响力长达百年以上。自上世纪 60 年代以来重工业持续衰退,整个区域进入艰难的转型并取得卓有成效的复兴。

鲁尔大城市连绵区的区域规划

本解决生态环境问题,建“生活圈”振兴经济

日本东海道大城市连绵区指“从东京到大阪”的太平洋沿岸带状地域,包括京叶、京琦、东京、横滨、静冈、名古屋、岐阜、京都、大阪等地区。该区域面积 7.14 万平方公里,占日本全国的 20%,人口超过 6000 万,占全国的 50%以上。集中了全国 2/3 的工业企业、3/4 的工业产值、2/3 的国民收入、80%以上的金融、教育、出版、信息和研究机构。全国 12 个人口在百万以上的大城市中的 11 个分布在该区域。

在经济高速发展时期,该地区也出现了许多问题:一是东京商务功能不断集聚,迫使居住功能转向城市远郊地区;二是大量农村人口转移到东京、大阪等大城市,造成人为满患,穷人居住环境恶劣。农村人口的流失导致农村生活困难,村落社会大量解体;三是高速工业化时期片面追求经济高速增长,导致环境迅速恶化。进入上世纪 80 年代,在大量生产、大量消费理念引导下,生活垃圾规模越来越大,新的污染现象不断出现;四是产业与人口大量集中,使区域抵抗自然及人为灾害的能力显著降低。