

文章编号: 1009-6000(2015)02-0018-05

中图分类号: F291 文献标识码: B

doi: 10.3969/j.issn.1009-6000.2015.02.004

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学研究重大重点项目 (2014ZDIXM001) 与留学回国人员科研启动基金《想像的新国家空间与国家空间尺度重构: 以江苏为例》资助。

作者简介: 李祯, 南京大学人文地理研究中心, 南京大学地理与海洋科学学院助理研究员, 主要研究方向为城市与区域管治;

沈晓艳, 南京大学地理与海洋科学学院硕士研究生, 主要研究方向为城乡规划管理与区域经济发展;

龚海涵, 南京扬子国资投资集团有限责任公司;

黄贤金, 南京大学人文地理研究中心, 南京大学地理与海洋科学学院副院长, 教授, 博导, 主要从事人文地理、气候变化与区域经济发展等方面研究。

中国城市边缘区的发展演化机制研究：以南京江北地区为例

The Changing Dynamics of the Urban Fringe in China: A Case Study of Nanjing

李祯 沈晓艳 龚海涵 黄贤金

LI Yi SHEN Xiaoyan GONG Haihan HUANG Xianjin

摘要:

我国城市边缘的开发与发展受到政府的强力干预和影响。本文通过追踪南京江北经济发展及其开发管理机制的变化, 旨在从管治的角度揭示城市边缘从传统城市边缘区到相对独立的边缘城市背后的微观驱动机制。文章认为南京江北地区撤县设区的行政区划调整、开发区与行政区融合发展的模式、以及市属开发项目在城市边缘区的强力推进, 促进了江北地区开发主体的整合与统筹, 提升了边缘区开发主体和项目的行政管理层级, 进而推动了江北经济和空间结构的发展。

关键词:

城市边缘区; 演变; 机制; 管治; 南京

Abstract: The role of government is prominent in the development of urban fringe in China. With a case study of Jiangbei, Nanjing, this paper explores the mechanism underlying the transformation from urban fringe to edge city in Chinese context. It suggests that the administrative annexation to counties, the integrated management of development zones and administrative units, and the spread of municipal level projects to the urban fringe contribute to the coordination of a diversity of actors and agents and the enhancement of the administrative hierarchy of the edge area, which in turn serve as the driving factors to urban expansion and post-suburbanism.

Key words: urban fringe; evolution; mechanism; Nanjing

0 引言

我国城市边缘区的研究始于 20 世纪 80 年代 (班茂盛, 方创琳, 2007; 荣玥芳, 等, 2011; 周婕, 谢波, 2014)。由于我国正处于城市快速扩张时期, 国内城市边缘区的内涵、功能、特征等也在经历着显著变化 (班茂盛, 方创琳, 2007)。

在 20 世纪 80-90 年代, 我国城市边缘区又被称为“城乡结合部”、“城乡交错带”、“城乡过渡带”等 (陈佑启, 1995; 魏伟, 周婕, 2006), 充分反映了当时城市边缘区兼具城市和乡村的某些特征 (顾朝林, 等, 1993; 张建明, 许学强, 1997)。然而, 与改革开放早期出现的农村工业化、

建设的城郊开发区不同,2000年以来中国城市边缘出现了以开发区为载体的(远郊)新城开发,构成了中国特色的“边缘城市”和“后”郊区化现象(李祎,等,2008;程慧,等,2012)。特别是在大中城市“集中扩散”的城市总体发展战略和空间政策的影响下,郊区新城日益成为城市中心区人口和产业疏散的重要节点(Wu, Phelps, 2008)。在这样的背景背景下,北京、上海、广州、杭州和南京等城市均出现了居住、商业和就业的郊区化,城市开始向多中心空间结构转变。总之,现有研究表明中国城市边缘的发展已步入了一个新的阶段,显现出一些西方“后”郊区化的特征,如就业的扩散、高档住宅的开发和新城开发等(Wu, Phelps, 2011)。

现有研究认为我国城市边缘区的发展与西方具有显著差异。例如,西方国家城市边缘的发展轨迹为“居住先行、产业跟进”,而我国则是“产业先导,居住跟进”,是单一产业空间的开发区向综合性城市空间的转型发展(郑国,2011;程慧,等,2012)。更重要的是,虽然中西方城郊发展都受到政府政策的干预和规划的影响(武进,马清亮,1990;涂人猛,1991;钱紫华,等,2005),但是我国政府在开发过程中的作用尤为显著(李祎,等,2008;Shen, Wu, 2012a,b)。本文的目的是从管治的角度阐述中国城市边缘开发管理的演变,从而揭示从传统城市边缘区到相对独立的边缘城市背后的微观动力机制。基于此,文章将以南京江北地区为例,分析改革开放以后城市边缘地域管理和开发机制的变化,进而探讨这对城市边缘发展的影响。

1 南京江北的发展转变:从城市边缘到未来的边缘城市

南京江北地区是指南京辖区范围内位于长江以北的部分。1981年,江

北地区包含郊区的浦口区、大厂区和县域单元江浦县、六合县。2002年,江北地区行政区划实施重大调整。行政区划调整后,原郊区浦口和江浦县合并成立新的浦口区,原郊区大厂和六合县合并成立新的六合区。现有研究认为外资、房地产开发和产业结构等要素是城市边缘区空间重构的主要驱动力(马学广,2012)。根据南京市统计年鉴中有限的分区县经济数据整理分析,下文对江北地区经济发展部分指标的演变轨迹进行了分析。首先,江北地区国内生产总值变化呈现出三个主要阶段(图1)。如图1所示,1993、1994和2003年,江北地区GDP总量占全市比重在10%以下;2004年至2008年,这个比例上升并保持在11%左右;而自2009年以来,该比例跳升至18%以上,甚至在2011年达到20%。就外商直接投资额来看,1993、1994及2003至2008年间,江北地区吸引外商直接投资占全市比例在5%到15%之间波动;而自2009年起,该比例跃升至占全市约25%左右(图2)。在固定资产投资方面,2003至2008年江北地区固定资产投资稳步增长,占全市比重每年递增2%左右;而在2009年,江北地区固定资产投资额占全市比重从2008年的17%迅速跃升至24%,并于2010至2012年间稳定在26%强(图3)。最后,江北地区房地产投资总额也表现出三个发展阶段。2003至2005年,江北地区房地产投资总额占全市比例以每年4%的水平递增;在2006年小幅跌落以后,该比例在2007至2010年保持在13%略强;2011年,江北地区房地产投资总额占全市比例比2010年递增了约1.7%,并且2012年增幅也维持在1.4%左右(图4)。总体来看,江北地区的经济发展在2009年上升至新的台阶,成为全市经济版图中的一个重要经济增长区域。其中,房地产投资从2003年的7亿元稳步提升至2012

年的近27亿元,从仅占全市房地产投资的7.5%上升至27%左右,反映了江北城市和居住功能的完善。过江通道的建设使得沿江地区可达性水平显著提升(卢银桃,尹海伟,2013),将进一步刺激江北的社会、经济活力。

城市边缘区演化机理的早期研究多集中在乡村工业化的视角,认为从农业向工业生产的经济活动转变是影响城市边缘区特征的主要因素(武进,马清亮,1990;涂人猛,1991;顾朝林等,1993)。不同于产业结构转换的传统城市经济学视角,近来也有研究认为城市边缘区的发展是政府和基层组织共同作用的结果(钱紫华,等,2005)。本文接下来将从管治的视角分析江北地区地域管理和开发机制的演变历程,并由此探讨管治的变化对城市边缘区发展的影响。

2 南京江北地域管理与开发机制的演变

南京江北地区经历过数次行政区划调整,位于江北的江浦和六合两县曾归属扬州专区管辖。1975年,南京行政区划调整为辖6个城区、4个郊区及5个县域单元。自此,南京江北地区基本格局形成,包括原浦口和大厂两郊区,以及江浦和原六合两县,共四个区(县)级行政主体。不过随着改革开放后开发区等功能单元的设立以及90年代末掀起的行政区划调整热潮,江北地区的地域管理和开发机制历经了几次悄然转变。

2.1 1988-2002年江北地区的地域管理与开发机制

1988年4月,江苏省和南京市人民政府在原浦口区创建了南京高新技术产业外向型试验开发区,并于1991年被国务院批准为第一批的国家级高新区(以下简称“南京高新区”)。南京高新区由高新区管委会管理,隶属于南京市政府、受国家科技部主管(陈家祥,王兴平,2007),成为了区域内的一个重要经济功

能单元。与此同时,大厂逐渐发展成为南京市的一个以化工、电力、钢铁为主导产业的工业卫星城(夏非,2011)。大厂集聚的扬子石化、南钢、南化、浦镇车辆厂等大型国有部属企业受相关垂直部门的领导,沿袭计划经济时期企业办社会的单位管理模式,与所在区域的城市建设相脱节(顾朝林,2002)。换言之,江北地区逐渐形成了两个相对独立的功能单元,南京高新区和大厂的大型国有企业与所在辖区没有行政隶属关系,造成江北地区的空间组织出现了行政管理与功能管理相割裂的现象(王兴平,许景,2008;陈家祥,2012)。

2.2 2002-2010年江北地区的地域管理与开发机制

2002年,南京市江北地区进行了撤县并区的行政区划调整,成立了新的浦口和六合区。行政单元的兼并在一定程度上理顺了开发区和行政区的关系,特别是解决了高新区和大厂进一步发展的空间拓展问题(顾朝林,2002)。例如南京市、高新区和浦口区就利用行政区划调整的契机,提出了一系列措施以促进开发区与行政区“二合一”的融合发展(陈家祥,2009)。2002年,南京市决定浦口区和高新区主要领导实行互相兼任(陈家祥,2012)。这一行政管理措施改

善了高新区与浦口区相对独立的行政关系,在一定程度上有助于功能区与行政区的整合、协调两者的发展。在此背景下,南京高新区获批在浦口区泰山街道范围内规划建设其新扩园区——高新区泰山园区,并提出与泰山园区所在行政管理单元泰山街道“和合发展”的发展战略(孙立,陈家祥,2011)。此后,南京市政府决定继续推行“园区带街”的管理模式。2006年,面积53.5km²的盘城街道被整体划归高新区代管,两年后浦口区的沿江街道以及浦口区永宁镇花旗村和高丽村也由高新区代管,使高新区的规划用地面积达到156.4km²(王兴平,等,2011)。

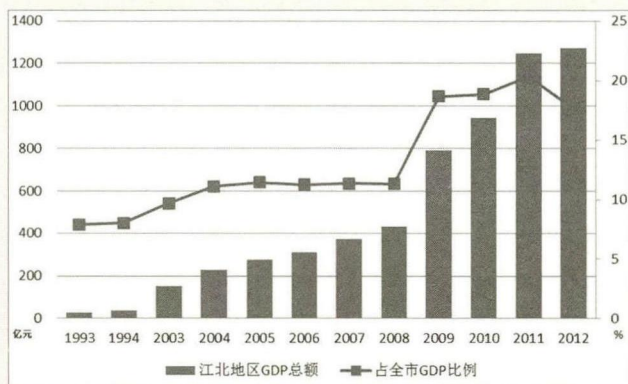


图1 江北地区GDP总额及占全市比例

数据来源:《南京市统计年鉴》1995年、2004-2013年。

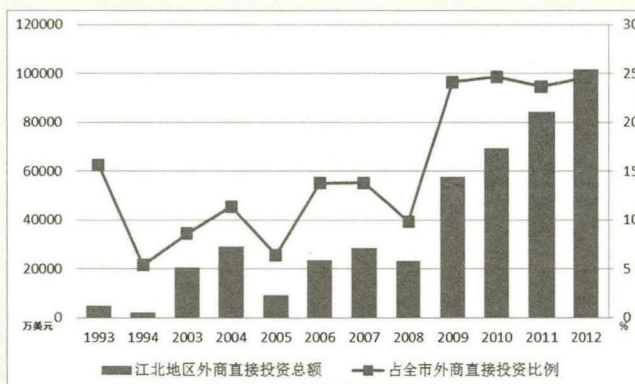


图2 江北地区外商直接投资总额及占全市比例

数据来源:《南京市统计年鉴》1995年、2004-2013年。

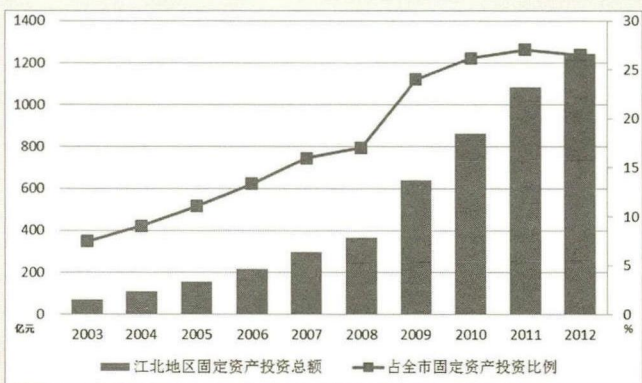


图3 江北地区固定资产投资总额及占全市比例

数据来源:《南京市统计年鉴》1995年、2004-2013年。

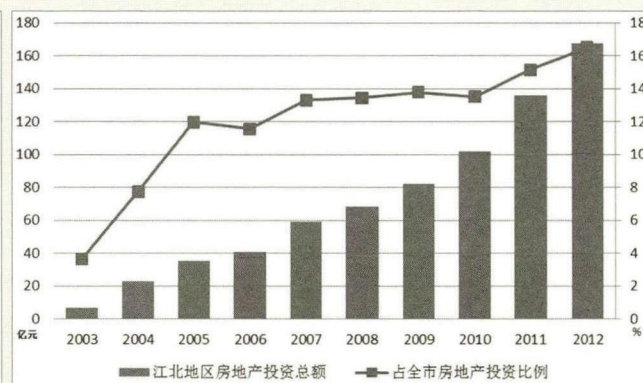


图4 江北地区房地产投资总额及占全市比例

数据来源:《南京市统计年鉴》1995年、2004-2013年。

至此,南京高新区不再是置于浦口区内的
一块飞地和产业孤岛,而转变成成为浦
口城市化和现代化发展的重要载体和功
能片区。总之,新的地域和行政管理框
架不仅有利于解决高新区“产城融合”
的问题,还可减少高新区与其它行政主
体间各自为政的发展,促进区域的整体
开发。更重要的是,高新区与行政区的
合作使周边乡镇、街道的开发也上升至
高新区这一较高行政级别的开发平台上,
一定程度上提高了区域开发项目和配套
设施建设标准。

2.3 2010年以来江北地区的地域管理与开发机制

自2006年提出并实施跨江发展战略
三年来,南京市委、市政府决定建设现
代化的浦口新城,并专门成立市直属事
业单位南京市浦口新城开发建设管理委
员会负责新城开发建设的指导工作。浦
口新城的开发标志着江北地区新的功能
区的出现。与南京高新区不同,浦口新
城为全市发展战略下的市属功能区,由
市局级机构管理负责功能区建设的规
划定位、牵头抓总和统筹推进,并成立
浦口新城开发建设有限公司的国资平台
支持新城的开发建设。不过,为加快浦
口新城的开发建设,新城管理机制逐渐
由“市属市管”向“市属区管”转变。“
市属”就是功能区归属不变、层级不变,
“区管”就是下放权限、下移重心、下
沉资源,让行政区和功能区负责具体的
规划建设管理职能,最大限度地激发各
方面的积极性和创造性^①。浦口新城管理机制
的调整一方面保留了市级开发平台的资
源,另一方面又通过权力下放促进了功
能区与行政区的融合,从而大大提高了
开发建设与管理运营的效率。更重要的是,
南京市联合江苏省省政府于2013年
3月共同编制了《南京江北新区2049战
略规划暨2030总体规划》。根据新的发
展战略和文件精神^②,”江北新区”拟包

括浦口、六合两区和栖霞区的八卦洲街
道。这标志着南京将可能对江北地区实
行浦口、六合“二区合一”的统筹开发
管理,进一步优化行政区与功能区之间
的关系,协调不同层级政府之间的管理。

3 讨论:城市边缘区发展演变的微观机制

从上述演变轨迹可以看出,江北地
区的地域开发管理机制经历了条块分割、
多头管理,主要阶段。地域开发管理机
制的演变反映了以下治理结构的变化,
并成为江北地区发展演化的微观机制。

第一,江北地区开发主体和开发项目行
政层级的提高。根据之前的研究,我国
的城市蔓延被认为不是一个消费驱动的
自然的郊区化过程,而有着不同层级政
府的积极参与(李祯,等,2008)。因此,
行政层级的高低与资源配置和开发建设
水平存在显著相关关系。“撤县设区”
的行政区划调整将整个江北地区纳入全
市整体开发的大盘子,带来了市级层面
的大型项目,市政府力量的介入极大推
动了江北的全面开发建设。第二,江北
地区开发主体数量的减少。除行政区划
调整外,南京市委和市政府也出台了相
关文件,对江北地区的重要经济功能板
块进行了整合。譬如,2012年6月2日,
南京市委下文撤销南京沿江工业开发区,
将原沿江工业开发区建制与南京化工
园整合。类似举措为江北地区产业功能
板块的整合和提升起到了重要作用。第
三,江北地区不同开发主体间的统筹协
调。除以南京高新区为代表的开发区与
行政区“和合发展”、浦口新城“市属
区管”的市区协同发展模式外,近期提
出的“江北新区”战略将可能对江北地
区的地域管理和开发机制产生重大影响。
如果这一发展战略得以落实,则在一定
程度上实现了浦口和六合“二区合一”
的发展战略(顾朝林,2002),可有效减
少两区因行政分治而产生的竞争,也有

利于区域性发展框架的建构。同时,南
京扬子国资投资集团有限责任公司组
建将有力统筹江北地区的市级开发平
台,进而集中资源建设大型区域性设施,
加速区域的发展。总之,近年来行政区
划的调整和治理结构的创新是南京江北
发展转变的重要动力之一。可以想象,在
“江北新区”发展战略实施以后,江北将
可能彻底摆脱原来城市边缘工业区的城
市印象,南京的城市格局将上演“江南”、“江
北”双城记。

4 结论

本文以南京市江北为例,分析了位
于城市边缘的江北地区经济发展的演变,
并试图探讨背后的驱动机制。统计数据
表明江北地区的经济发展在2009年左
右显现出巨大飞跃,以房地产开发为一大
特征的经济标志标志着江北城市和居住
功能的显著提升,改变了过去半城半乡、
城乡结合部的城市边缘区面貌,逐渐演
变成成为南京都市区多中心发展的重要
节点之一。

位于城市边缘的南京江北的经济发
展演变与当前我国高新区“二次创业”、
产业结构调整等背景有一定联系。但是,
江北经济和发展格局的变化更与我国城
市企业化管治有关。研究认为江北地域
管理和开发机制的演变反映了我国城市
企业化管治新的变化动向,即城市内部
的管治结构开始从过去的条块分割、多
头管理向整合和统筹开发主体、提升行
政管理等级转变。因此,从城市边缘区
地域管理和开发机制转变入手,进一步
研究由此产生的开发过程、融资渠道、
财政分配和行政主体间关系的变化,将
是未来深入研究城市边缘区发展演变微
观机制的重要方向。

致谢:感谢南京扬子国资投资有限责任公司蔡龙
董事长、人力资源部胡贵安部长,浦口新城开发

建设指挥部陈家祥副指挥长等在调研过程中给予的帮助与支持。

注释:

①有关浦口新城发展与管理方案的具体内容,请参见 http://www.pkxc.net/20929/201403/t20140310_2529552.html.

②相关文件包括《关于成立江北新区筹备机构的通知》以及《关于组建南京扬子国资投资集团有限责任公司决定》等。

参考文献:

- [1] 班茂盛,方创琳.国内城市边缘区研究进展与未来研究方向[J].城市规划学刊,2007(3):49-54.
- [2] 陈家祥.国家高新区功能演化与发展对策研究:以南京高新区为例[J].人文地理,2009(2):78-83.
- [3] 陈家祥.南京高新区转型发展的现状及对策研究[J].现代城市研究,2012(2):67-72.
- [4] 陈家祥,王兴平.南京高新区高新技术企业的空间扩散研究[J].城市规划,2007(7):32-38.
- [5] 陈佑启.城乡交错带名辨[J].地理学与国土研究,1995(1):47-52.
- [6] 程慧,刘玉亭,何深静.开发区导向的中国特色“边缘城市”的发展[J].城市规划学刊,2012(6):50-57.
- [7] 顾朝林.南京城市行政区重构与城市管治研究[J].城市规划,2002(9):51-57.
- [8] 顾朝林,陈田,丁金宏,等.中国大城市边缘区特性研究[J].地理学报,1993(4):317-328.
- [9] 李祎,吴缚龙,尼克·费尔普斯.中国特色的“边缘城市”发展:解析上海与北京城市区域向多中心结构的转型[J].国际城市规划,2008(4):2-6.
- [10] 卢银桃,尹海伟.南京过江通道的建设对江北沿江地区可达性的影响[J].国际城市规划,2013,28(2):69-74.
- [11] 马学广.城市边缘空间重构的驱动机理研究述评[J].特区经济,2012(10):251-254.
- [12] 钱紫华,孟强,陈晓键.国内大城市边缘区发展模式[J].城市问题,2005(6):11-15.
- [13] 荣玥芳,郭思维,张云峰.城市边缘区研究综述[J].城市规划学刊,2011(4):93-100.
- [14] 孙立,陈家祥.开发区与周边乡镇和合发展的实践及模式探讨:以南京高新区泰山园区为例[J].江苏城市规划,2011(4):7-13.
- [15] 涂人猛.城市边缘区:它的概念、空间演变机制和发展模式[J].城市问题,1991(4):9-12.
- [16] 王兴平,许景.中国城市开发区群的发展与演化:以南京为例[J].城市规划,2008(3):25-32.
- [17] 王兴平,袁新国,朱凯.开发区再开发路径研究:以南京高新区为例[J].现代城市研究,2011(5):7-12.
- [18] 魏伟,周婕.中国大城市边缘区的概念辨析及其划分[J].人文地理,2006(4):29-33.
- [19] 武进,马清亮.城市边缘区空间结构演化的机制分析[J].城市规划,1990(2):38-42.
- [20] 夏非.南京城市全面跨江发展初探[J].长江流域资源与环境,2011(2):129-136.
- [21] 张建明,许学强.城乡边缘带研究的回顾与展望[J].人文地理,1997(3):5-8.
- [22] 郑国.中国开发区发展与城市空间重构:意义与历程[J].现代城市研究,2011(5):20-24.
- [23] 周婕,谢波.中外城市边缘区相关概念辨析与学科发展趋势[J].国际城市规划,2014,29(4):14-20.
- [24] Shen J, Wu F L. Restless urban landscapes in China: a case study of three projects in Shanghai [J]. Journal of Urban Affairs, 2012(34): 255-277.
- [25] Shen J, Wu F L. The development of master-planned communities in Chinese suburbs: a case study of Shanghai's Thames town [J]. Urban Geography, 2012(33): 183-203.
- [26] Wu F L, Phelps N. From Suburbia to Post-Suburbia in China? Aspects of the Transformation of the Beijing and Shanghai Global City Regions [J]. Built Environment, 2008(34): 464-481.
- [27] Wu F L, Phelps N. (Post)suburban development and state entrepreneurialism in Beijing's outer suburbs[J]. Environment and Planning A, 2011(43): 410-430.