

中国城市郊区化进程中的蔓延危害及应对 ——基于美国的经验与教训比较

何玉宏

(南京交通学院,江苏 南京 211188)

摘 要 :随着城市化进程的突飞猛进,中国正以惊人的速度进入城市社会。与此同时,由于中心区人口、就业岗位、工商服务、企事业单位等迁往城市外围郊区地带,形成了一种离心分散化现象,即城市郊区化。当前中国城市郊区化发展有失控趋势。文章主要针对郊区化的无序蔓延影响到自然、人口和社会系统的协调发展,不利于形成能源节约、资源节约的城市可持续发展模式这一基本情景,通过研究中国城郊化发展进程及世界各国,特别是美国在城市郊区化进程中的教训与经验,提出城市郊区化进程中要发挥政府规划作用,遏制汽车交通危害及建成区摊大饼模式蔓延,以创造和谐、舒适、文明的人居环境。

关键词 :郊区化;城市蔓延;危害;应对

中图分类号 :D669

文献标识码 :A

文章编号 :1002-3240(2014)12-0038-07

城市蔓延是 20 世纪以美国为代表的西方国家城市发展过程中出现的一个重大问题。改革开放后,中国逐步从传统的计划经济向市场经济转型,进入了城市化快速发展时期。与此同时,由于城市中心区人口、就业岗位、工商服务、企事业单位等迁往城市外围郊区地带,形成了一种相对于城市集中的离心分散化现象,即城市郊区化。事实上作为城市化的一种方式,中国式城市郊区化与其说是郊区化还不如说是一种“摊大饼”式城市蔓延。这就不得不引发我们思考:中国与美国的城市蔓延到底有何异同?我们能否利用西方控制城市蔓延的措施来解决我国出现的城市蔓延问题?

一、研究背景与概念界定

(一)研究背景

当前,中国正在经历着人类历史上速度最快、规模最大的城市化进程。据国家统计局的报告显示,2011 年我国城镇化率达 51.27%,意味着城镇人口首次超过农村人口。中国仅用 30 年时间就赶上了西方 100 至 200 年的城市化历程,表现出极为明显的“时间浓缩”与“空间压缩”特征。^[1]一方面,经济快速增长和快速城市化进程要求有更大的城市空间来容纳不断增长的经济和人口规模,且这种高速增长的态度未来还将继续,中国城市空间增长的时间被“浓缩”了;另一方面,土地、水等资源瓶颈和节能低碳发展理念要求中国的城市不能像过去一样走粗放型增长道路,特别是 18 亿亩耕地红线提出之后,土地资源的约束成为套在中国城市空间增长上的“紧箍咒”,未来中国城市空间增长的空间也被“压缩”了。

收稿日期:2014-10-23

作者简介:本文为教育部人文社会科学研究规划基金项目(项目批准号 12YJA840010)和江苏省“六大人才高峰”培养资助项目(项目编号 2013-JNHB-020)研究成果

作者简介:何玉宏(1963-),南京交通学院科研处处长,教授,博士。

城市化作为一个人口集中的过程,从理论上说有利于土地的节约集约利用。然而中国改革开放以来的城市化历程并未符合“城市化有利于节约集约用地”的理论结论,城市空间的过度增长即城市蔓延成为中国城市化进程的重要特征。1990-2006年,我国城镇人口增长90%,而城市建成区面积扩大了1.6倍。2000-2003年,我国城镇人口年均增长4.49%,而城镇建成区面积年均增长8.05%,人均建设用地达到126平方米,远远高于发达国家人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平。^[2]城市空间的蔓延式增长,已经导致了大量耕地的流失、土地低效利用、交通状况恶化、绿带被蚕食等问题。正因如此,城市蔓延问题开始引起不少学者的高度关注。陆大道院士等指出,近10年来我国城镇化空间失控现象极为严重,形成了大分散和蔓延式的扩张,如果不能有效遏制“冒进式”城镇化和空间失控的严峻态势,将会严重阻碍我国整个现代化的进程。^[3]

(二)郊区化与城市蔓延

郊区化、城市蔓延作为本文研究对象的基本背景,有必要对其含义进行简单的辨析。城市郊区化是城市空间发展变化的重要过程,国内外对城市郊区化现象进行了大量研究。由于西方发达国家的城市发展步伐较快,很早就出现了郊区化现象,因此对于郊区化的研究较为充分。我国的郊区化研究始于20世纪90年代,随着经济发展的突飞猛进,郊区化现象发展迅速,成为城市研究的重要内容之一。但由于中西方政治、经济、社会的差别,郊区化的内涵不尽相同。

以美国为代表的西方国家认为郊区化(Suburbanization)是指人口、就业岗位、服务业和相关产业从大城市中心向原农业生产地带——郊区迁移的一种离心分散化过程,是整个城市化中的一个阶段,其结果往往导致中心城区的停滞和衰退。^[4]奥利佛·吉勒姆将郊区化定义为:郊区发展模式在一个区域或一个国家的扩散,即城市化的蔓延形式在一个区域或一个国家的扩散。^[5]孙群朗在《美国城市郊区化研究》中指出:郊区化是城市人口、社会机构、经济活动、文化娱乐及乃至政治影响力向城市外围地区所作的一种离心运动,是集中前提下的分散,而不是绝对的分散,是工业化和城市化加速发展的产物。^[6]即西方的“郊区化”除了指城市向农业地带扩展之外,更重要的是指其导致的中心城的停滞和衰退。

南京大学张鸿雁教授认为,郊区化既是城市生活方式的延伸,也是城市化的地域结构性进化。郊区化是生产力发展到一定水平时,人类社会对城市社会结构发展的一种具有必然意义的理性选择。^[7]

“蔓延”一词最早由Earle Draper于1937年在一个全国性的规划师会议上使用,指的是一种缺乏美感和不经济的居住模式(Wassmer, 2002)。“城市蔓延”(urban sprawl)一词最早被社会学家William Whyte在1958年的《财富》杂志开篇所使用,用以指代城市郊区飞地式开发的现象。^[8]从1960年代开始,城市蔓延一词被公众和学者广泛接受,用来指代造成不希望得到的社会影响的城市开发模式。

从历史背景上看,城市蔓延讨论的形成和壮大,与美国的郊区化问题息息相关。20世纪50年代,美国大城市近郊的小城镇人口迅速增加,引发城市空间的无序蔓延。在实践的推动下,美国学界对城市蔓延的研究也日益高涨。^[9]郊区化被认为是城市化的一个阶段,而失控的郊区化地区蔓延的现象,被称为“城市蔓延”,以区别于正常意义上的郊区化。然而,要清楚地认识郊区化和“城市蔓延”,并给它们一个学术上的确切定义和定量的指标,实非易事。^[10]美国《韦伯斯特在线词典》把蔓延定义为:在靠近城市的那些没有开发的土地上,城市开发(住宅和购物中心)的扩展。

佛罗里达国际学院的R·埃文教授列举了广泛认可的蔓延的特征:跳跃式开发或散播式开发,商业走廊开发,低密度,大规模单一功能区的开发,难于接近,交通不便(私人汽车支配了交通),缺少功能性开放空间等。^[11]奥利佛·吉勒姆把城市化看成是一个总类,蔓延是城市化的子类,并把埃文描述的有关蔓延的特征和指标转化为一个宽泛的定义:蔓延(无论它是城市的蔓延还是郊区的蔓延)是城市化的一种形式,它的特征是跳跃式开发、商业走廊、低密度、土地使用功能分离、私家车在交通上的主导地位 and 最小空间。蔓延是20世纪后期郊区化发展的典型形式。^[12]城市蔓延作为城市化研究的热点问题,鲜明地反映了理论界对于城市发展的价值判断,体现了可持续发展的主流思想。

二、中国城市郊区化的特征及城市蔓延危害

(一)中国城市郊区化的特征

相对于发达国家城市郊区化,中国城市郊区化具有自己的特点,主要表现为如下几方面:

1.就郊区化的表现形式而言,工业郊区化先于人口郊区化。由于受产业结构调整及土地使用制度改革的推动,我国城市郊区化基本上以工业外迁为先导。20世纪80年代初,大城市边缘区及近郊区出现了一大批开发区、高新技术产业园区以及乡镇工业园区。随着产业的先行,人口、商业与办公室等逐渐向郊区迁移。但由于郊区生活基础设施及便民服务业未同步跟上,居民尚未具备长距离通勤条件,多数居民不愿意向郊区迁移,导致郊区化进程中时序因果链的颠倒和断裂,工业郊区化未能有效地拉动人口向郊区的迁移,而人口郊区化的滞后又进一步阻碍了商业郊区化的发展。

2.就郊区化的动力机制而言,政府的作用大于市场运行的魔力。在我国城市郊区化初期,主要推动力来自于政府这只“看得见的手”。政府对资源配置和经济活动能够起支配作用,而企业和居民这两种城市发展的力量并不是决定性的因素。城市空间系统的运行所依赖的是计划经济下中央集中决策、部门分散行动的系统结构,政府靠行政强力手段的推动作用非常明显,如旧城改造、城区企业外迁、开发区的设立等,都是政府直接干预社会经济生活的表现。可以说,初期的郊区化是被动式的郊区化。不过,市场运行力对城市郊区化的进行也不容低估。如,根据市场准则和经济规律配置生产要素,让各种经济要素和人口能够根据比较利益选择自由流动和集聚,达到有效组合,促进经济的规模化与高级化,进而推动了城市郊区化的进程。^[4]

3.就郊区与城市中心区的关系而言,呈现出双向性。首先是人口发展的双向性。人口的郊区化是郊区化最主要的表现之一。无论西方城市还是我国城市,如果出现了郊区化,则必定都有中心区人口向郊区迁移,郊区人口增多,市中心人口相对或绝对减少的趋势。但是,我国人口郊区化进程明显不同于西方国家。就人口迁移阶层和目的来看,西方最早是富有阶层从城市中心迁移到郊区,后来随着交通、通讯等行业的迅速发展,大批中产阶级为追求良好的生活环境也迁移到郊区。而我国郊区化过程中首先迁移的大多是一般市民和外来流动人口。随着城市化进程,部分富裕起来的私营业主、个体工商户从业人员乃至农民工从乡镇和农村迁往大城市,从而形成了中国独特的人口双向流动现象。其次是产业发展的双向性。西方发展到后工业化社会,城市由集聚演变为扩散发展,扩散作用强于集聚作用,中心城市吸引力越来越小,最后出现经济停滞,即大城市“空心化”现象;而我国的城市中心区非但没有“空心化”,反而更加繁荣。

4.就郊区化的进程而言,呈加速度趋势。我国城市郊区化从起步到现在只有不到30年的时间。伴随着经济的迅猛发展,郊区化的发展速度非常之快。以北京为例,从1991年到2000年,北京近郊区是人口的主要导入区域,也是北京市人口增长的主要承载地。这一期间,近郊区人口增长显著,人口密度迅速提高。2000年近郊区总人口比1991年增加了239.9万人,年平均增长率为4.2%,高出全市人口年平均增长率1.8个百分点,人口密度的增长幅度远高于远郊区。根据人口普查表抽样数据,由其他城市迁移到北京市的人口,63.6%的人迁移到近郊区;在城区迁移到其他区县的人口,78.4%的人口也迁移到近郊区。其他大城市也出现类似情况,如上海浦东新区、天津滨海新区的形成,应该说都是我国城市郊区化快速发展的明证。

(二)中国式城市蔓延的危害——以长江三角洲城市为例的分析

改革开放以来,长江三角洲地区经济社会发展取得了举世瞩目的成就。该地区以占全国1.0%的土地、6.3%的人口,实现了约占全国21%的GDP、40%的外商投资和35%的进出口总额,成为中国经济实力最强的都市经济圈内之一,也是未来具有国际竞争力的城市群,在经济社会发展中具有举足轻重的地位。但是,随着长江三角洲地区经济社区的不断发展,也暴露出一些突出问题,特别是粗放式发展导致城市发展空间预留不足,土地、能源资源与环境瓶颈的制约作用明显。具体来说,“摊大饼”式城市蔓延带来的社会危害体现在以下诸多方面:

第一,蔓延侵占基本农田,导致耕地面积迅速减少。1998年11月10日,国土资源部发出《关于土地利用总体规划修编工作几个问题的紧急通知》,指出“基本农田保护是各级土地利用总体规划的重要内容”,并向全国下达了基本农田面积指标。随着经济发展和城市化进程的推进,长江三角洲地区的城市空间急剧扩张,建设用地分布范围极广,不少地区已经面临无地可用于城市开发的尴尬境地。从下表中可以看出,1997-2007年间,长江三角洲区域各个城市的建成面积均有所增长。只是不同城市的建成区增长情况差异较大,其中南京、杭州、宁波、绍兴的建成区面积增长在两倍以上,上海、苏州、无锡、台州也增长了一倍以上。相对于差异较大的建成面积增长率而言,各城市的非农业人口的增长率差异相对较小。其中,绍兴市增长最快,10年间增长了94.44%,而南通市增长最慢,10年间也增长了19.47%(见表1)。

表1 1997–2007年间长江三角洲各城市建成区面积和非农业人口情况

城市	建成区面积（km ² ）			非农人口（万人）		
	1997 年	2007 年	增长率（%）	1997 年	2007 年	增长率（%）
上海市	412	886	115.05	943.03	1196.94	26.92
南京市	177	577	225.99	270.11	481.34	78.20
无锡市	90	203	125.56	173.63	334.45	92.62
常州市	67	113	68.66	127.77	180.03	40.90
苏州市	77	228	196.10	186.18	330.77	77.66
南通市	59	61	3.39	244.36	291.93	19.47
扬州市	45	72	60.00	105.62	181.02	71.39
镇江市	55	94	70.91	90.21	119.45	32.41
泰州市	29	56	93.10	86.90	151.28	74.09
杭州市	105	345	228.57	204.39	323.75	58.40
宁波市	64	221	245.31	123.50	194.21	57.26
嘉兴市	37	72	94.59	70.35	120.36	71.09
湖州市	46	72	56.52	54.20	79.61	46.88
绍兴市	26	90	246.15	70.11	136.32	94.44
舟山市	45	49	8.89	24.42	35.48	45.29
台州市	50	114	128.00	66.26	101.88	53.76

资料来源：洪世健,张京祥.城市蔓延机理与治理[M].东南大学出版社,2012.146.

据报道,目前无锡市各类建设用地总量已超过行政区域总面积的 30%,已逼近可持续发展和保护生态环境的临界点,可以说是长江三角洲地区乃至中国许多城市建设用地紧张的一个缩影。

第二,城市郊区化建设过度扩张,造成土地资源浪费现象严重。由于外来人口定居的随意性,特别是国家宏观发展战略包括开发区、大学城、工业园区等的设立缺少慎严的规划与部署,致使一些城市像“摊大饼”似地向外蔓延、扩张,不断挤占近郊城市绿化隔离地带的农业用地尤其是耕地,造成郊区土地资源的闲置和浪费;一些房地产开发项目也热衷于建造低密度、独立式的花园别墅和高级度假村,这类高档住宅与我国城市居民的一般收入消费水平差距太大,住宅空置率居高不下,不仅占用了大量的建设资金,而且使我国的城市土地供应日趋紧张和不足。^[12]

第三,拼贴式、破碎性蔓延,恶化城郊自然与人居环境。中国的城乡接合地带,大多是界于城市和农村之间的过渡地带,往往成为城市与农村规划管理“盲区”。在快速城市郊区化的进程中,工业园区、大学城、居民住宅小区、独立式高级花园别墅群等的建设,使得城市郊区的土地变得支离破碎,各类建筑形式汇集,造成了景观的混乱与断裂,直接后果是郊区化的空间形态呈现出破碎性与拼贴式特征。另外,自 20 世纪 90 年代开始的城市大量老工业企业向城市周边地区搬迁,搬迁并没有实现产业技术的升级,仅仅是地理方位的简单转换,大多利用外迁时机抢占优势区位,布局分散,导致环境污染扩散,增加了污染治理难度,从而形成污染向城市郊区转移的局面。再加之郊区环境监督管理力度较弱,缺少对环境违法者的威慑力,使得郊区的环境恶化更加严重。^[13]因此,城市郊区盲目的蔓延式推移,使本应保护的自然环境区因城市的扩张在人们的怨声中不断消亡,环境污染与破坏为后期城市建设与生态修复背上沉重包袱,给城市的生态安全带来巨大隐患。

第四,中心区和郊区车流密度逐年增加,造成交通拥堵。原居住在市区的居民从市区尤其是市中心区搬到郊区居住,而每天依然到城市中心区上班。市区内一些技术、经济实力雄厚的工厂、企业,由于在市区的发展受到这样那样的限制(如用地、环境、噪声等),搬迁到郊区但职工仍然生活在城里。大学与科研单位占地较大,居于城市中心区域,其发展的空间受到很大限制。为此,到郊区择地修建新校区。仅南京市就有几十所高等院校在郊区新建了校区,先后建了三个大学城。但教职员工大多早出晚归,再加上双休日、节假日住校学生的大量进城,无形中给城市交通增加了额外的压力。^[14]

三、美国城市郊区化的经验和教训

美国郊区化进程由来已久。不过在 1920 年之前,虽然美国的郊区也在加速发展,但由于中心城市还处于强势地位,使郊区化速度呈现出稳定缓慢的定势。而 1920 年之后,特别是二战之后,随着美国汽车时代的来临,福特制生产模式的日益完善,使得美国逐步步入郊区化时代。汽车降低了中心城和远郊区之间的空间阻力,福特制生产模式使得美国中产阶级的队伍不断扩大,构成了郊区化的重要推动力量。

1920 年代是美国郊区化的一个转折点。从这之后的半个多世纪中,美国大都市区的郊区人口增长率始终超过中心城市人口增长率。从 1930 年代开始,郊区人口增长的比重超过中心城市的比重,占到大都市区新增人口比重的一半以上。到了 1960 年代,郊区所占的比重提高到 84%,也就是说,大都市区每增加 100 人,郊区就占 84 人,而中心城市仅为 16 人。而且,在郊区增加的人口,很大一部分是从中心城市迁移出来的。据统计,从郊区人口占美国全国人口的比重来看,1920 年,美国郊区人口占 17%,1930 年占 19%,1940 年占 20%,郊区化进程已经开始提速。20 世纪 60 至 70 年代,郊区发展更为迅速。1960 年,大都市区中心城市人口占全国总数的 33.4%,郊区占 33.3%,二者几乎相等;1970 年,中心城市人口占全国总人口的 31.4%,郊区所占人口比例增加到 37.2%,郊区人口第一次超过了市区人口,人口重心迁移到郊区。^[15]1977 年,中心城市人口比例进一步下降到 28.5%,郊区上升到 39.2%,郊区化格局更加明显。因此,无论从人口增长率和增长额,还是从占全国人口的比重来看,美国郊区的发展速度都超过了中心城市,郊区在大都市区中占据主导地位,美国逐步发展成为一个郊区化的国家。^[16]

但是,美国的郊区化模式在 20 世纪 60 年代后便暴露出很多问题。自威廉·怀特(William H. Whyte)第一次使用“城市蔓延”这个概念后,城市蔓延逐步成为城市过度郊区化的代名词,和城市郊区化进程中的很多负面因素联系在一起。虽然,人们很难在美国城市向郊区的推进进程中,把郊区化与郊区蔓延划出一道清晰的界限,而事实上这种低密度发展导致的资源浪费,已是非常突出的问题。可以说,美国式郊区化或城市蔓延造成了一系列经济、社会问题。

首先,郊区的蔓延造成了大量土地的浪费。郊区的发展占用了大量的土地,包括森林、湿地、野外游乐场所与农田。在 1950-1957 年短短的 7 年间,仅仅在底特律的一个郊区县奥克兰县就有 45 平方英里的土地被占用,相当于两个曼哈顿的面积。根据一项调查,美国大约每年有 300 万英亩的农业土地被转变为非农业用地,仅从 1970 年到 1980 年的 10 年间,被占用的农业用地的面积就相当于马萨诸塞、新泽西和特拉华等 7 个州面积的总和^[17]。1982-1992 年,美国平均每年有 5670 平方千米的农业用地转化为城市用地。2000 年则上升为 9320 平方千米。^[18]

按照联合国人口处的预测,世界人口的增长速度越来越快,1990-2025 年间世界人口将增加 32 亿。粮食问题是人类生存所面临的最迫切问题之一,人口的增加与土地的减少显然是一个尖锐的矛盾。美国这种蔓延式的郊区速造成的土地资源的极大浪费,显然是与可持续发展背道而驰的,即使美国自身在短期内不会出现粮食紧缺问题,但这种土地的浪费也是对整个人类生存的一个巨大威胁。

其次,郊区的蔓延构成了对生态环境的破坏。美国郊区的蔓延不仅侵占了大量的农田,造成了土地资源的浪费,更为严重的是对生态环境造成巨大的破坏,其中包括空气和水源的污染、自然景观的破坏、野生动植物的减少乃至灭绝,甚至是人类生命的代价。郊区的蔓延和居民低密度的分布,意味着必须依赖私人汽车出行。美国是当今世界上头号汽车王国,被称为建立在汽车轮子上的国家。全国现有人口约 3 亿,拥有汽车 2 亿多辆,平均每 1.2 人拥有 1 辆汽车,每 1.4 人拥有 1 辆轿车。而汽车的尾烟是造成空气污染的一个重要污染源。美国最为郊区化的洛杉矶大都市区更是以烟雾弥漫而著称。美国汽车排放的温室气体对全球环境也造成了极大的危害。尽管美国人口只占世界的 5%,但其消耗的汽油占用全世界汽油总消耗量的 1/3,所排放的二氧化碳量占全球排放量的 22%,均居世界首位。

郊区化对环境的破坏不仅限于环境污染,从美学的角度看,还破坏了美丽的自然景观。由于在山坡上开发住宅,必须将一些坡地用推土机削平,将植被铲除,使岩石裸露出来,从而破坏了山地原来葱郁的美景。郊区的开发还增加了洪涝灾害的危险,因为开发使绿色植被大为减少,导致了严重的水土流失,同时降低了植被涵养水源的能力。另外,郊区化还导致了野生动物的减少和加速灭绝。由于郊区的开发,荒野的缩减,尤其是森林和沼泽地的减少,野生动物的栖息地急剧减少,从而使野生动物的种类和数量在急剧减少。^[19]

第三,蔓延还引起城市内部出现明显的阶层与种族分化现象,不同社会阶层、族裔居住分割。美国人向郊区的迁移,由于迁移的首先是那些富裕阶层和中产阶级,他们在郊区建立了小型同质的社区以后,他们就要在自己的社区周围筑起一道法律的藩篱,以限制下层阶级向本社区的侵入。^[6]郊区孤立,缺少社会氛围。街上车多人少,人与人之间变得越来越隔膜,街上变得越来越冷清甚至危险。

第四,郊区蔓延过度依赖汽车,也导致严重的健康问题。美国肥胖的人特别多,导致糖尿病和心脏病等健康问题,目前已成为美国各级政府严重关注的问题。城市蔓延还造成了交通拥挤,公共交通逐步萎缩等问题。

可见,美国郊区化的蔓延是一种不健康和不协调的城市发展模式,由于它严重地破坏了自然生态平衡,不是一种可持续的发展模式,或者说,美国的这种蔓延式、低密度的郊区化违背了人类的可持续发展原则。

通过考察美国郊区化所产生的社会影响,如下经验教训值得我们汲取和警觉:(1)郊区化并不是在城市化完成以后才开始,而是伴随着城市的加速发展而出现的一种现象。因此,城市规划工作者特别管理者应对郊区化的发展作出预见性筹划,以利于因势利导,未雨绸缪。(2)郊区化作为城市生态组织演进的一种方式,与城市的中心商业区发育密切相关,^[6]要防止过度的郊区化,以免造成中心城市的衰落。(3)美国模式的郊区化,即蔓延式、低密度、以小汽车和高速公路为依托的郊区发展模式不适合中国国情。这也是美国的郊区化对中国城市和郊区发展最大最重要的启示。不然,我们也会如美国一样付出昂贵的代价。

四、应对城市蔓延失控的思考和建议

中国城市郊区化进程中出现的蔓延失控问题,需要我们加以正视,并着力解决。由于郊区化是在政府主导下进行的,并且,城市政府GDP至上的政绩观和片面追求速度而忽视效益的发展观,强化了城市郊区化进程中无序蔓延的负面效应,因此,应对城市郊区化进程中出现的一系列问题,政府具有不可推卸的责任,本文仅针对城市政府及其职能部门提些粗浅的建议。

1. 要从战略的高度充分认识到城市蔓延失控的危害性与严峻性

中国有中国的国情。作为一个人口大国,绝对不允许将养命活口的土地,大量用来修建道路或停车场。同样也不可以将大量耕地的流失变成城镇化率虚化增长的指标。否则,美国地球政策研究所所长莱斯特·布朗博士早1994年提出的“谁来养活中国”问题就不再是预测而将会是现实。^[17]

我们应当看到,即使在地多人少、空间资源相当富足的美国,也在对几十年来郊区化背景下的城市蔓延问题进行反思。那么人多地少、人地关系更加紧张的中国,应该采取一种什么样的发展方式,来应对本国的人口、资源、环境和经济发展问题,以避免掉入资源消耗型开发模式的陷阱,这不仅将关系我国未来城市化进程的质量,更直接影响到“中国梦”的能否顺利实现。因此,政府应立足现实国情,在尊重城市郊区化发展的客观规律的前提下,对郊区化的引导方向从片面强调“高速度、大规模”转向强调“理性、有序”的推移。要有效调节城市郊区新增建设用地的供应总量,合理拓展城市用地范围,阻止城市盲目扩展;要适时调整城市用地发展方向,保护城市郊区自然生态敏感区与优质耕地,保证城市郊区始终处于循序渐进的合理发展状态,正常发挥城市发展各阶段郊区应有的职能。^[18]特别要紧紧把握中国18亿亩耕地红线的约束毫不松懈,为我们的子孙后代多留一些土地。

2. 要加强宏观调控,发挥政策导向作用。

城市蔓延问题的综合性与复杂性在于,它不仅仅表现在土地单一利用与空间的快速扩张这一外部表象,更重要的在于其背后有许多的社会经济动因和幕后推手。因此,一方面要积极发挥城市政府在郊区化过程中的主导作用,通过科学的、前瞻性、全局性的规划,提高土地利用效率,引导郊区开发合理定位,调整城市功能结构,构建城市体系;另一方面,将行政疏导型控制手段与市场引导型控制手段协调配合,将蔓延和过度的土地利用最小化,以达到遏制蔓延对生态环境的不良影响、实现社会经济的可持续发展的目标。西方国家近十几年来也开始反思其自身的郊区化发展模式和土地利用方式,此先后提出了若干对策,主要有:交通导向型开发模式(TOD)、城市增长边界(UGB)、棕地再开发(BR)等“理性增长(Smart Growth)”策略^[19],致力于综合利用整体规划合理有效的引导城市的理性发展,可以为我国的城市蔓延控制提供有益参考。如,一段时期又开始流行的“撤县变区”、“县改市”举措,尽管能直接增加城市的面积,拓展城市的功能,延伸城市的生活方式,但一定要

从实际而不是利益或政绩出发,符合城市“理性增长”的规律。

3. 强化制度创新,矫正城市规划领域的市场扭曲现象

为了扭转原有的公共政策所带来的资源消耗型土地开发格局,有必要探索相应的制度创新思路,制定相应的公共政策,鼓励更高密度的开发,提高开发强度,促使土地利用方式和居民住宅选择向资源集约的方向倾斜。完善土地产权制度,构建城乡统一土地使用权市场,逐步建立统一的社区共有的集体产权制度。在应对城市郊区化进程中无序蔓延的问题时,城市政府要通过城市规划和土地利用规划,把当前与长远结合起来,既注重规划的超前性,又注重土地资源的保护,尤其是城市政府应当正确处理好城市总体规划与土地利用规划的相互关系,防止相互之间的冲突与脱节。此外,城市政府应严格按照城市总体规划和土地利用规划,加强对城市郊区土地的监管力度,依法实行土地用途管制,以保证各项规划的有效落实。

4. 要重视公众参与,疏通公众利益表达渠道

国家、地方政府、开发商和公众等组成了多元化的利益结构,各主体有着互不相同的价值取向和利益追求,只有让利益相关者参与到政策的制定和执行过程中,才能使政策的制定更具科学性并减少政策执行过程中的阻力。为了进一步完善我国城市蔓延控制中的公众参与,政府要赋予公民和其他利益相关者挑战权威、影响决策结果和改变规划的权利与能力。要疏通公众利益表达渠道,逐步从通知(informing)走向授权(delegated power),并确保公众参与贯彻政策制定与执行的全过程。

不过,鉴于城市蔓延问题的综合性与复杂性,相关的应对策略也只能是集多目标于一身的一揽子方案,那种企图借助单一的政策设计就能够解决城市蔓延问题的做法都只能是收效甚微乃至徒劳无益。

结语

马克思在 100 多年前就曾预言东方社会的历史是乡村城市化,法国社会学家孟德拉斯在 1964 年就提出“农民的终结”。我国学者也在 20 世纪末提出中国的现代化必须以亿万“乡村人”转化为“城市人”为前提。既然城市化是现代化的必由之路,城市郊区化是城市化的一个必然的发展阶段,我们就要采取积极的态度对待城市郊区化,并想方设法引导城市的健康发展。未来还需要我们在借鉴西方发达国家特别是美国城市郊区化的理论、经验和教训的基础上,结合中国特点和地方实际,走符合自身发展特色的新型城镇化道路。

参考文献

- [1] 张京祥,陈浩.中国的“浓缩”城市化环境与规划应对[J].城市规划学刊,2010,(6).
- [2] 仇保兴.紧凑度何多样性——我国城市可持续发展的核心理念[J].城市规划,2006,(11).
- [3] 陆大道.关于遏制冒进式城镇化和空间失控的建议[A].中国科学院.2008 科学发展报告[C].科学出版社,2008.
- [4] 杨忠伟,范凌云.中国大都市郊区化[M].北京:化学工业出版社,2006.3.
- [5] (美)奥利佛·吉勒姆,叶齐茂.无边的城市——论战城市蔓延[M].中国建筑工业出版社,2007.
- [6] 孙群朗.美国城市郊区化研究[M].商务印书馆,2005.
- [7] 张鸿雁.侵入与接替——城市社会结构变迁新论[M].东南大学出版社,2000.
- [8] WHYTE W H, JR. Urban Sprawl: The exploding [M]. N. Y Doubleday, 1958.
- [9] 洪世健,张京祥.城市蔓延机理与治理——基于经济与制度的分析[M].东南大学出版社,2012.
- [10] 曹杰勇.新城市主义理论——中国城市设计新视角[M].东南大学出版社,2011.
- [11] 黄国华.我国城市郊区化的动因、特点及启示[J].南方论刊,2010,(11).
- [12] 刘秉镰,郑立波.中国城市郊区化的特点及动力机制[J].理论学刊,2004,(10).
- [13] 何重达.浅析美国和中国城市郊区化机制.中国国土资源经济[J].2007,(9).
- [14] 何玉宏.汽车社会与城市交通——交通社会学的探索[M].上海三联书店,2012.
- [15] LEVY J M. Urban and Metropolitan Economics[M]. New York: Oxford University Press, 1985.
- [16] 仇保兴.应对机遇与挑战——中国城镇化战略研究主要问题与对策(第二版)[M].中国建筑工业出版社,2009.
- [17] 何玉宏.挑战、冲突与代价:中国走向汽车社会的忧思[J].中国软科学,2005,(12).
- [18] 邢忠,魏皓严.城镇化进程中城市边缘区的理性分期推移[J].城市发展研究,2003,(6).
- [19] 马祖琦.从“城市蔓延”到“理性增长”——美国土地利用方式之转变[J].城市问题,2007,(10).

[责任编辑:周玉林]