

中国城市群边缘地带 发展问题研究

闫 玮 (洛阳理工学院 河南洛阳 471023)

中图分类号:F291 文献标识码:A

内容摘要:中国城市化水平在不断发展,城市群的战略部署和建设也不断拓展。在城市群不断发展和壮大的趋势下,城市群的边缘问题日益凸显。本文对城市群的边缘问题进行描述,阐述了城市群发展过程中出现的五个边缘问题;分析了边缘地带发展对城市群建设的必要性;最后提出了解决城市群边缘地带发展问题的建议。

关键词:城市群 边缘地带 发展问题 必要性 建议

在中国城市群研究和现实中,有一个具有“准城市群”内涵的概念必须给予重视,这就是在当下几乎和城市群一样随处可见的“经济区”。目前国家批准的经济区在数量上已相当可观,它们基本上是以数量不等的城市为主体框架,从长远看,这些经济区必定要选择城市群的发展模式。因而,近年来由国家相关部委批准建立的经济区,也包括以进入国家战略为目的的部分省部级城市群或经济区,均应纳入中国城市群研究的范围内。

党的十八大报告明确指出:“要牢牢把握扩大内需这一战略基点,加快建立扩大消费需求长效机制”。2012年的中央经济工作会议对扩大内需战略做了进一步的部署,并明确将城镇化作为扩大内需的最大载体。中国近十年的城镇化率从39.1%增长到51.3%,应当说取得了巨大成就,可以说发展的成果还是很显著的,但是在其过程中也存在一些问题。本文主要讨论的是在中国城市群发展形成过程中出现的边缘问题。

边缘问题的界定

城市群,指在特定地域范围内,以1个特大城市为核心,由至少3个以上都市圈

(区)或大城市为基本构成单元,依托发达的交通通信等基础设施网络,所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密并最终实现同城化和高度一体化的城市群体。

城市群边缘,指在城市群范围内,远离中心特大城市或都市圈(区)的一些地域和城市。虽然城市群发展得如火如荼,但是人们由于过于将焦点和视线集中于城市群的主要城市和中心城市,而忽略了城市群整个范围的协调发展,特别是边缘范围的建设、发展和完善。

城市边缘地带发展中存在的问题

(一) 政府政策的薄弱

部分城市有时积极争取加入某一特定的城市群谋求发展,而城市群上报国务院需要地理面积、地域范围等指标的支撑。所以,城市群越扩越大,而越大就越形成边缘地带,且边缘地带的面积与范围也就越大。在这种情况下,要想形成经济增长极的核,城市群政策的制定与实施在一定程度上是体现或者说是偏向于个别中心城市的产业发展需要的。而这样对于城市群的边缘地带而言,不但没有支持和帮助,反而会存在“马太效应”。

(二) 城镇化陷阱的集中

纵观中外国城镇化的历史与实践可以发现,在加快城市化的过程中,往往会出现需要大家警惕的城镇化“三大陷阱”：“土地陷阱”、“城市病陷阱”和“房地产陷阱”。土地在城市群发展和形成过程中扮演着重要的角色,同时也是最为敏感的元素之一。城市群的形成要经历城镇化,在这个过程中农民与政府的矛盾如若处理不好将使得城市群建设得不偿失。同时,在逐渐形成城市群的进程中,社会反映出来越来越多的

是人口拥挤、环境污染、交通瘫痪、房价过高、福利降低、幸福感下降等城市问题和社会问题,这些都是城市群建立的短板。

(三) 人才流失的延续

由于城市群的形成,城市群的部分中心城市成为一定区域内人才的集中地带,这是一个必然。但由于我国地域经济发展极为不均衡,原本区域人力资源的分布就不均衡和科学。城市群的规划与形成,进一步划分了城市和地域的等级,造成人力资源流动的假依据。这样会加剧整个社会人才分布的不均衡,偏远城市和地区的人才流失仍然会继续和加剧。

(四) “以邻为壑”问题的出现

传统的公共行政管理是基于地方政府之间严格的行政区划边界来实施的。在计划经济体制下很少发生临界的管理交叉问题,而在市场经济转型时期,各地方政府在相互竞争中形成了行政区经济,并由此导致相关的“以邻为壑”问题。随着市场经济的发展,越来越多的因素促使跨境事务的发生,跨越性的区域公共事务的出现,要求传统的行政区划管理加以改变。这不仅在横向上影响地方政府之间的水平关系,也改变着地方政府和企业、非政府组织等社会组织关系,同时也影响着中央政府与地方政府之间的垂直管理关系。

(五) 产业和人口分布的过度失衡

在全球经济体系的城市化群落中,城市群对经济增长正发挥着越来越重要的新引擎作用。在城市群长期互动中,当要素在区域空间能自由流动时,一些优质要素会主动选择向大城市集聚,普通要素则被动选择向中小城市集中,这提高了城市群要素积聚的外部经济性和研发创新的效率。但从全国范围来看,在中国现有的城市等级体系中,城市群生产的极化作用过于明显。尤其是在生产活动向等级较高的地区集中时,人口向这些地区集中,造成了核心区与外围生产和人口分布的过度失衡。

关注城市群边缘地带发展问题的必要性与建议

(一) 必要性分析

1. 和谐发展的政治需要。城市群发展的最终目的是要实现主旨是关注民生,促进社会公平正义,让全体人民共享改革发展成果。以人为本,促进人的全面发展,是和谐发展的出发点和归宿。和谐发展是科学发展观以人为本理念的集中体现。在全面建设小康社会的进程中,中国正处在经

济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的重大转折时期。这一时期，既是发展的黄金期，也是矛盾的凸显期，一些影响社会和谐的问题突出，诸如城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题比较突出；体制机制尚不完善，民主法制还不健全；一些社会成员诚信缺失、道德失范等等。如果这些矛盾和问题不解决或者解决得不好，很可能诱发各种社会问题，危及社会稳定。这就要求根据社会和谐这一中国特色社会主义的本质属性，更加积极主动正视矛盾、化解矛盾，最大限度增加和谐因素，按照“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的总要求，解决人民群众最关心、最直接、最现实的问题，着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力、走共同富裕道路，推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。和谐发展是科学发展与和平发展的目标指向，同时又是科学发展与和平发展的重要条件，坚持和谐发展是中国共产党巩固执政之基、赢得最广大人民群众竭诚拥护的伟大创举。

2. 协调发展的经济需要。区域经济是指一定区域范围内所进行的人类经济活动现象。对区域经济进行统筹，更好地促进地区间的协调发展，缩小区域间发展的差距，是中国经济社会发展的一个重要原则。中国自改革开放以来，各地区虽有很大的发展，但各自的发展差距也在不断扩大。而城市群的发展正是要解决区域统筹发展的的问题，进一步缩小区域间的发展差距，这是政府政治的需要，更是社会经济发展的需要；这不仅关系到中国现代化建设任务的全局，更关系到中国社会和国家的长治久安。因此面对如此的经济差距，城市群的规划和建设一定要保证科学的发展、协调的发展。因为，经济基础决定上层建筑，和谐的发展依赖于协调的经济发展。

3. 科学发展的文明需要。自工业革命到20世纪中叶以来，随着市场经济体制的逐步确立，科学技术的进步及其在生产领域的广泛应用，人类进入了以电气化为标志的工业文明时代，其征服和改造自然的能力飞速提高，世界各国发展速度明显加快，尤其是发达国家经济总量呈几何级数

快速增长，人类社会生产力发展水平大大提升（常黎峰，2008）。但在经济高速增长的同时，各个国家、各个地区之间的不同区域、不同行业、不同阶层的人们由发展不平衡带来的贫富差距不断加大，各种利益矛盾日趋尖锐；特别是物质文明的高速增长，并没有带来人类精神文明的相应同步提高等等。正是这些问题的出现，引起了人们对发展问题的广泛关注和思考。如在发展的内涵、发展的方式等方面，一些学者开始强调人类要走“均衡发展”、“绿色发展”之路，“合理发展”、“科学发展”的思想逐渐兴起。

4. 美丽中国的建设需要。中国共产党十八大报告中指出，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，这的确需要全社会的努力。观念上的更新、消费行为的改变需要政府、企业、媒体、公众全方位的参与，绿色价值观引导的绿色政策、绿色生产、绿色消费逐步到位，一个美丽的中国才会如约而至。这就要求我们，首先必须要转变生产方式，全面促进资源节约，推动资源利用方式根本转变，提高利用效率和效益，严格控制开发强度，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀；同时，要加大自然生态系统和环境保护力度，以解决损害群众健康最突出的环境问题为重点，强化污染防治力度，实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力；最后，要转变生活方式和消费方式，改变一些传统的不合理的生活方式，改变奢侈消费、劣质消费等习惯。

（二）建议

1. 正确看待增长极作用。增长极理论又被称为发展极理论，是1950年法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁（Francois Perroux）提出的。他认为，经济空间并不是均衡的，而是存在于极化过程之中。但很多国家的实践也在表明一个事实，增长极理论下的区域发展政策可能没有引发增长极中心的快速增长，相反是扩大了它们与发达地区间的差距，尤其是城乡差距的出现。政府要正确、理性地看待增长极作用问题。首先，增长极的极化作用可能导致中心地区周边的地区资本、技术和人力等要素向中心转移和集中，从而无形中剥夺了其他周边地区的发展机会，造成差距；其次，增长极的产业推动性容易造成“飞地型”增长极；最后，增长极的作用显现需要政府有雄厚的资金支持、优越的政策支持和坚定的极化阶段等待。笔者认为政府应当对

城市群战略认真研究和讨论，不要盲目和随意决定；而一旦做出了决策，就应当坚定不移、勇往直前、政策稳定、持续发展。

2. 修正城市群发展指标。城市群的建设，毋庸置疑的核心是经济发展这个强大动力。但是，在城市群经济发展的光环下，人们往往忽略了其他重要的社会指标和要素，比如城市群的区域带动指数评价、城市群内区域发展均衡指数评价、边缘地带经济进步速度和质量评价等。因此，政府在为城市群战略立项做经济评估时，对于建成后城市群的科学评价有待进一步修正。笔者建议，在城市群排序评价时指标应当更加多元和客观，应当加入更多社会发展、持续发展的评价因子。

3. 协调跨区域治理能力。纵观中国城市群的建设，大多把握了城市群发展的两个逻辑主线：动力和机制。动力包括一系列复杂的体系和组合，包括硬件、软件及政策等辅助体系（沙磊，2012）。但是关于区域城市群的发展机制问题，是各地城市群建设不敢面对，也很难捋顺的问题。因此，政府应当培育和创新开展城市群跨区域治理的能力。跨区域治理一方面需要在政府之间的纵向和横向协作关系上有突破。越来越多横跨政府部门和组织界限的议题需要政府协作解决，因此城市群问题的解决可以通过部门间的合并、共同行动协议的签订、行政契约的订立、非正式的合作关系等形式；另一方面加强政府和社会组织，如非营利组织、私营组织之间的合作，把一些问题的解决主动权释放出来。

4. 加强秩序和法制的建设。秩序化的设计应当因地制宜，城市群中不同的区域可以做不同的设计，要做到有所优先、有所照顾，重点突出、先后井然；而法制化的建设应当是发展的根本，要做到立法完善、有法可依、执法必严、违法必究，加大执法覆盖面的深度和力度，为城市群经济协调、均衡发展创立良好的法律环境。

参考文献：

1. 周跃辉. 警惕城镇化的“三大陷阱”[EB/OL]http://WWW.COSTA.COM/News/T-45871
2. 常黎峰. 科学发展：人类文明演进的必然要求[EB/OL]http://WWW.SZNEWS.COM/zhuanti/content/2008-11/13/content_3387418.htm
3. 沙磊. 演进的中国城市群——访北京大学城市与区域管理系主任陆军教授[J]. 经济，2012（12）