

文章编号: 1007-6301 (1999) 03-0208-07

中国城市与区域发展相互关系的多层面研究

姚士谋, 汤茂林, 李昌峰, 朱英明, 管驰明

(中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008)

摘要: 目前, 我国工业化、城市化进入了一个新的发展阶段。改革开放以后, 我国城市化步伐加快了, 城市与区域发展的关系更加密切。本文着重从三个侧面讨论了城市与区域发展的相互关系, 即研究背景, 如何深化该研究及区域空间发展。

关键词: 城市化; 区域发展; 城市与区域开发; 综合分析

中图分类号: K921; TU 984 **文献标识码:** A

在国民经济发展的研究中, 人们往往对部门经济的研究给予较多的注意, 而对综合性的区域发展问题则涉及较少。实际上, 人类进入信息化、城市化的高度集约化和人民生活日趋现代化、智能化的新时代, 科学研究的创意思维和应用高新技术手段越来越明显了。我国自改革开放以来, 由于国家工业化进程加快, 引起了区域性的城市化现象, 地区经济与基础设施建设产生了新的飞跃, 城市与区域发展的关系更加紧密了。各地不少学者对于这两者的相互关系开展了多层面的、综合性的研究, 这是我国在城市与区域发展的相互关系研究方面的最重要特征。人们也普遍意识到科学研究已成为推动社会生产发展和改善人民生活及其环境所不可缺少的力量。我国的城市与区域发展研究也正适应这一历史潮流, 研究方法和成果不断创新, 不断向前发展。

1 区域发展增长极理论与城市空间扩散发展范型的研究背景

早在本世纪 20 年代, 北美西欧许多发达国家进入了高度工业化和城市化阶段, 城市与区域开发的问题越来越复杂, 面临各种人地关系、资源开发与环境生态、城市扩散后引起的土地资源紧缺和交通等问题。工业化与城市化过程引起许多经济学家、地理学家的重视。一般认为, 区域发展理论始于 G. 缪尔达尔 (Myrdal) 的著作《经济理论和不发达地区》和赫尔希曼的著作《经济发展战略》, 他们的研究为当时的“区域发展研究确定了方向”^[1], 并为欧美区域发展理论中的“极化发展”研究提供了“基本范型” (Friedmann and Weaver, 1979)。随后 J. 弗里德曼 (Friedmann) 发表了一系列关于区域经济发展的文献, 如 1959 年的“区域规划: 空间整合中的问题”; 后来于 1964 年又出版了《区域发展和规划》。弗里德

收稿日期: 1999-07; 修订日期: 1999-08

基金项目: 国家自然科学基金资助项目 (49771031)

作者简介: 姚士谋 (1940-), 男, 研究员, 博士生导师。1964 年中山大学经济地理专业毕业后到中科院南京地理所工作至今。现为国际地理联合会 (IGU) 区域处代表、中国城市规划学会理事。长期从事城市与区域经济研究, 曾在国内外公开发表论文 60 多篇, 出版专著 8 部。

曼首次提出,在发展的规划中,“宏观经济的算术研究需要并通过区域的几何研究而得到加强”^[2]。此后,西欧出现了大量的国内和地区发展不平衡问题,以及将城市增长和区域发展纳入国家发展计划内,但是,区域发展理论的研究由于区域开发政策受到挑战而陷入了危机。当时比较热门的有关区域增长理论的三种战略,其一是罗丹(R. Rodan)提出的关于“大推进理论”的平衡增长战略,即是“将整个工业当作一个巨型企业或托拉斯来处理”^[3];其二是赫尔希曼提出的“不平衡增长战略”,该战略在本质上与F. 佩鲁克斯(Perroux)的“增长极战略”相一致^[4];其三是弗里德曼提出的区域发展战略“激活核心区域”,即集中投资城市区域(作为区域发展的生长点)的战术思路。

我国改革开放以来,随着党的中心工作转移到经济建设上来,全国以至区域经济开发进入了一个新的发展时期。国家几个五年计划建议提出了要按自然规律和经济规律的客观要求,认真进行国土开发和整治的研究。“从国家总体发展的高度来看,既要切实保护耕地,确保农业基础的增强,又要充分考虑城市发展对土地的合理需求;既要不断改善整个国土的生态条件,积极扩大植被和森林覆盖率,又要充分考虑城市内部广大市民对生存空间和生态环境不断改善的合理要求。”^[5]这就需要处理好城市发展与区域协调的相互关系。在这种形势下,我国近20多年来在区域规划、国土开发、城镇体系与中心城市的研究方面吸收了西方发展理论和分析方法,并力求我们的规划符合国情,城市发展应考虑城市区域的协调发展与支撑体系的层次性与空间扩散的规律性,适应经济建设的客观需求,这样才能加快城市的合理发展、减少“城市病”,促进地区经济的长足发展,从而产生了巨大的、长期的社会、经济和生态效益。

2 城市与区域发展相互关系的研究深化

科学工作者对事物的认识不是一次就完成的,而是有一个不断发展的过程,因此任何科学理论的真理性和绝对性都是绝对和相对的辩证统一。人们在探索自然规律的过程中,把科学认识活动按不同目的、不同功能、不同层次而分为不同类型。区域发展研究也是通过对不同区域客体的考察、分析对区域的内在特点、外在联系以及未来发展形成完整的认识^[6]。在70年代以前,城市研究与地区规划是分离的,城市总体规划脱离区域规划的指导,各个城市各自为政,区域性的基础设施没有统一规划,缺乏相互衔接,生态环境问题一直得不到解决。改革开放以来,我国的经济形势发生了很大变化,沿海与内地经济快速增长,城市与区域之间的联系日益加强,地区之间、城市之间的经济技术合作不断增加。最近20多年来,我们地理科学工作者与经济学家、城市规划专家加强了合作,在全国各地以及重点开发地区做了大量的城镇体系规划、国土经济规划和综合开发规划等工作,我们中一些研究城市的学者,以往对城市与区域的相互关系在不同类型地区城市空间集聚与扩散的客观规律性认识不足,在国土开发与城乡、城市的空间布局方面存在着较大的盲目性。随着社会主义市场经济的发展,资金、技术、人才和信息等各种生产要素的流动性将加大,其集聚与扩散正在不同层次上进行,城市发展更加复杂,更需要从较大的区域范围进行研究。我们认为,目前城市与区域发展研究内容和深度比70年代以前加强了,研究手段和方法更新了,具有国际水平的综合性成果层出不穷,在国际学术交流上有更多的共同语言,并有助于研

究水平的提高。以下几方面是我们在城市与区域规划相互关系的研究中取得的较为深刻的体会。

2.1 结合国家经济建设需要, 研究城市发展规律等理论问题

国外对城市与区域开发方面做过许多综合规划工作, 如美国大纽约地区规划、英国大伦敦市的区域规划和德国的鲁尔工业城镇布局规划等, 并出版过一些专著和图纸。空间结构发展理论主要有增长极理论、非均衡发展理论、城市区域集聚理论等, 理论的总结均结合我国的国情和地区实际情况。例如, 我们在研究江苏省城市化过程和各地、市国土规划时, 看到苏南地区特别是太湖平原地区, 改革开放后出现了高密度、高强度的土地开发与城镇扩散的状况。苏锡常地区已与上海初步形成了城市群连绵区, 经济发展转入“轴面扩展”的城市国际化阶段, 城镇与工业区沿着长江和沪宁高速公路集聚与扩展, 出现许多工业化、城市化区域; 南京、镇江地区处于“点轴转换”的高度集聚与外延扩展阶段, 边缘地区出现新的增长点。城市发展沿着用地条件好、交通方便与区位优势的地域展开, 经济效益显著。因此在规划中采取“点、线、面”相结合的发展模式, 即加强中心城市的极化作用和对沿海、沿江采取集聚开发形式, 促进本地区社会经济全面快速发展。我们在长江三角洲与东南沿海的研究中提出了“定向开发、点面结合, 形成组团式布局”的新思想^[7, 8]。

2.2 在区域规划、国土规划中加强综合分析

区域经济的联合规划有利于优势互补, 打破条块分割、地区封锁, 促进生产力要素在更大范围内合理流动和组合, 顺应了市场经济发展的要求, 因而也是我国城市与区域开发工作的一个重要方面。

美国地理学家 J. 弗里德曼很注重城市与区域的相互关系研究, 在 60 年代中期他综合分析了美国区域成长因素提出八个命题: 区域经济是对外开放的经济; 区域内中心城市的成长由外界诱发; 出口部门的增长效应取决于区域政治社会结构和当地居民的消费类型; 能否适应对外开放的变化取决于管理水平; 区域经济增长中可以部分作为重点企业的选择; 经济增长趋势发生在城市区域的发源地; 劳动力的流动能够在经济增长中平衡; 在经济长期持续增长的区域, 将出现一个发展空间经济的整合(城乡一体化)^[2]。

在弗里德曼看来, 区域经济具有较强增长趋势的在于“核心区域”, 应实施“城市-工业增长极”的战略。他的理论对于我国东南沿海和沿长江经济带的区域发展研究具有重要的参考价值。

2.3 在区域经济总体发展过程中注意城市与区域开发的相互关系研究

城市的区域分化, 即工业化与城市化问题, 是城市发展过程中的一种重要的运动形式。随着城市的发展, 城市组织日益复杂, 同时也不断分化, 导致城市在更大的范围内进行适当的功能分工, 这就促进了城市与区域开发的相互密切的联系^[9]。

城市与区域发展的相互关系是新形势下我国区域经济发展和空间布局应当鼎力研究的迫切问题, 特别是在城市人口、工业集中与交通繁忙的区域。近 50 年来, 我国地理学家对于城市和区域发展相互关系的研究, 获得了较为显著的成果, 揭示了地区经济发展与中心城市的本质联系, 掌握了其内在规律, 为制定我国城市建设和地区经济发展, 以及合理布局生产力, 提供科学依据^[10]。

研究城市与区域发展的相互关系时, 应注意一个区域内城市的集聚和区域经济活动的特征, 开拓区域、城市化区域与经济区域研究的视野, 关注城市区域可持续发展的关键问题。在长江流域重点经济集聚区研究城市与区域问题时, 我们注意到三个方面的相互作用: (1) 区域经济活动的展开改变了只依托中心城市的功能作用的集中、强化和扩散的作法; 还要注意城市地区的扩展潜力与支撑体系的合理性问题。(2) 经济活动中心的形成以及城镇空间结构的发展与交通轴线布局的扩散密切相关, 特别是我国沿海沿江开放地区的城市更加明显, 例如沪宁高速公路两侧、南昌—九江地区和武汉—宜昌地区。(3) 区域内外社会经济物质交流和文化科技交流中心, 连同这种形式表现出来的企业之间与人地关系的集聚性表现。以上三方面的相互作用, 表现为城市有机体昼夜间人流、物流、信息流在城市地区的集中与扩散, 形成了城市与区域发展相互融合的地域生产综合体。

3 城市化进程中的区域空间发展问题

城市是现代社会政治、经济、科技和文化的中心, 在积极推进农村人口与经济向城市地区集聚和农村地区转变为城市地区的城市化过程的同时, 实现城市的可持续发展, 将对经济增长和社会进步起到巨大的推动作用。

改革开放以后, 我国工业化步伐加快了, 促进了城市化的进程, 特别是沿海地区的经济发达区城市化进程加速, 正步入城市化和城市发展的崭新时代。但我国的城市化和城市可持续发展方面还存在不少亟待解决的突出矛盾和问题。

3.1 关于城市化适度比例问题

工业化引起城市化, 尤其是在长江三角洲、珠江三角洲和京津唐区域表现得特别明显。但我们在研究江苏城市化问题时, 就不能就江苏论江苏。当前, 世界经济重心逐步转向亚太地区, 上海将成为其中心, 江苏是上海最近的腹地, 应考虑发挥江苏在亚太地区的积极作用, 因为这种作用将超过“四小龙”。这个城市化问题已经出现在江苏, 如果江苏处理好, 将对全国有指导意义, 起示范作用。但城市化的速度和比例应当适度, 应当适合中国的国情、区情。我国人多地少, 如果各个地区都按照西方工业化的模式硬套, 在最近 10~20 年内要求达到 60% 的城市化水平或者更高一些, 都是不合适的。我们在计算江苏省 2020~2030 年城市化水平时, 运用了十多个有关支撑体系的指标, 分别进行了详细的预测; 其中有关全省 66 个县(县级市)的农村剩余劳动力转化问题, 按照农业机械化水平、经营规模(每个劳动力负担 0.53 hm^2 计算), 分别测算了各县市未来农业剩余劳动力转移的规模、速度, 比较准确地给出了高中低三个方案, 为江苏省城市化水平预测提供了科学依据。我们主要是从城市的人口容量、产业结构、就业岗位、高技术产业应用潜力、出口规模、环境容量、人均用地、城市投资能力等方面去认真分析, 得出一个比较科学, 较为适度的城市发展规模和城市化水平, 各地区各个城市都不能千篇一律。总之, 城市化是一个综合性的区域发展和社会经济问题, 应当很好地深入研究。

3.2 关于城市合理发展问题

城市发展问题研究首先要考虑城市与区域协调发展问题。城市总体规划应与区域规划

相衔接, 应和周边城市相协调, 形成各具特色的城市。城市群不单是空间形态的布局, 而应有经济上的内在联系, 考虑城市群内城市的个性、职能分工与基础设施条件, 考虑各地区各部门的综合利益和部门利益。国外很重视区域协调发展, 德国在城市规划中有一条专门讨论城市与周边城市、区域规划和国土规划的联系, 还讨论机制上的联系。我们在机制、体制等方面存在突出问题, 在有些地区, 市县、市与郊县的矛盾很大, 一些涉及到区域性应当统一规划建设的问题, 往往是“政出多门, 各自为政”^[10], 其结果是重复建设, 造成国有资产的流失和人、财、物的巨大浪费。

关于城市发展问题, 不少专家提出首先要重视城市规划研究工作, 目前研究水平不能满足城市发展的要求。我国经济发展过程、体制环境与国外差别较大, 国外城市规划经验虽有一定借鉴意义, 但不能指导我国的城市规划工作。今后, 随着社会主义市场经济的建立, 相当数量职工下岗, 大型企业集团对经济影响力增强, 这些都将对城市产生深远的影响。决策不科学容易造成严重浪费, 全国有不少地方追求短期效益、抓形象工程并以此为“政绩”, 如有的城市拆迁规模过大, 群众很有意见。在珠江三角洲地区, 部分县市的小城镇(乡镇)目前的人口规模和用地规模均较小, 但却规划为小城市的规模, 人口规模、用地规模分别比目前的规模超出 5~6 倍、10 倍。按这样的规划进行实施, 势必造成相当大的资源、财力的浪费。目前, 沿着高速公路建成了很多商品房, 造成大量积压, 房子建得密密麻麻, 城市不象城市, 乡村不象乡村。在江苏省, 部分沿海县城目前的人口规模不过 10 多万人, 在改造过程中把道路规划得过宽、过大(如 80m), 势必浪费宝贵的土地资源。在城市规划与建设中, 有些事物发展具有普遍规律性, 我们应从区域角度综合分析那些关键性问题, 项目分析研究应从早计议, 应当有较高的超前性和可操作性, 但不能脱离我国的国情。

3.3 城市可持续发展问题

可持续发展是一种既满足当代、又不损害其后代满足其需要的新发展观, 它作为全球性的发展战略, 也是我国经济和社会发展的基本战略。江泽民同志在党的十五大报告中指出:“我国是人口众多、资源相对不足的国家, 在现代化建设中必须实施可持续发展战略”。城市可持续发展的关键问题很多, 但以下四个方面最为重要。

3.3.1 控制人口增长, 加强人口与环境的科学教育, 树立可持续发展观念

人口与环境的可持续发展是全社会可持续发展的前提。控制人口增长和保护环境要每个市民来努力, 首先要更新思想观念, 确立人口与社会经济、资源环境协调发展, 建立全社会的安全保障系统, 努力创造就业岗位, 使人口与环境两项基本国策家喻户晓, 人人皆知, 使国家政策成为广大群众的自觉行为和实际行动, 并通过有效的法律监督、舆论监督, 形成良好的社会规范和风尚^[11]。

3.3.2 加强环境保护的领导和管理工作, 确保环保目标的实现及项目的落实

环境意识和环境质量如何是衡量一个地区的文明程度的重要指标。各级领导都要牢固树立环境保护意识, 认真解决人口与经济发展、资源利用和生态环境的协调问题, 坚持经济发展、资源合理开发、城乡发展与环境保护的原则, 实现经济、社会和环境三效益的统一, 调整优化产业结构和工业布局, 实现资源的合理配置, 特别是要保护好我国的大江大河与湖泊的淡水资源, 保护好我国的水源地。

3.3.3 合理布局中心城市生态框架, 保护和改善生态环境

我国许多城市的用地紧缺问题由来已久, 建设部 90 年代初的资料统计表明, 我国大城市建设用地人均指标为 77.2 m^2 , 其中特大城市不足 60 m^2 ; 生活居住用地人均指标为 40 m^2 , 其中特大城市只有 22.4 m^2 , 平均市区人口密度达 1.68 万人/km^2 , 生活居住用地的平均人口密度达 420 人/公顷 , 其中特大城市达到 450 人/公顷 , 最高的上海、广州达到 $750 \sim 800 \text{ 人/公顷}$ 。由于人口与工业过度集中, 城市的大气污染和水体污染都十分严重, 绿地少, 环境问题突出。因此, 自 90 年代以来, 各大城市都强调要在开发新区的同时积极疏散中心城区的人口和工业, 调整城市土地利用结构和布局, 特别是合理布置中心城市的生态框架, 增加绿地与开敞空间 (包括市民广场等), 保护和改善生态环境。

3.3.4 改善工业区、文教区、居住区的环境, 绿化美化家园

对于一个现代化可持续发展的城市而言, 环境建设是非常重要的。良好的生态环境、土地资源、水资源等自然资源保护是规划上的首要任务。在将自然环境改变成人工环境过程中, 首先在选址择地上应避免自然生态保护区, 避免无计划地占用耕地, 最大可能地节约用地, 最小限度地改变已有的自然生态环境。在城市地区对工业区、文教区与居住区要积极采取措施绿化环境, 增加道路两侧、工业区与生活区的绿地。对城市水源地要作为自然生态区来对待, 保证其环境没有污染或较少污染。

城市可持续发展就是人口、经济、社会、资源和生态环境的协调发展。我们的城市规划与建设、城乡一体化规划, 以及区域规划等都要把生产、消费、社会、经济、资源和城乡的区域发展问题当作一个有机整体^[12], 通过政府机构、政府的政策与人们的规范不断协调、不断优化, 就能获得城市可持续发展的源源动力, 创造出面向 21 世纪可持续发展的现代化城市。我们认为, 今后的城市规划指标要科学合理, 规模指标要适度并符合国情, 努力减少“长官意志”, 充分发挥各部门领导与专家综合论证的作用, 科学合理地编制地区发展规划和城市总体规划, 使我国的区域规划、土地利用总体规划相互协调, 统一实施, 使我国的城市发展真正走上可持续发展的道路。

参考文献:

- [1] Gunnar Myrdal. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*[M]. London: Duckworth, 1957. 120~126
- [2] John Friedmann, Weaver C. *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*[M]. London: Edward Arnold, 1979
- [3] Rosentein- Rodan P N. *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*[J]. *Economic Journal*, 1943, 53: 202~211
- [4] Francois Perroux. *The Domination Effect and Modern Economic Theory*[A]. In: Rothschild KW (ed). *Power in Economics*[C]. Hamondsworth, Penguin
- [5] 陈为邦. 开展城市设计, 提高城市环境质量[J]. *城市规划*, 1998, 22(6).
- [6] 姚士谋. 城市地理学发展动态[J]. *地理科学*, 1991, 11(1): 61~63
- [7] 虞孝感, 吴楚材. 长江三角洲地区国土与区域规划研究(理论、方法、实例)[M]. 科学出版社, 1993
- [8] 姚士谋. 仪征市国土规划研究[M]. 江苏科技出版社, 1990. 9, 12
- [9] 姚士谋, 帅江平. 城市用地与城市生长[M]. 中国科技大学出版社, 1996. 122~124
- [10] 宋家泰, 崔功豪, 张同海. 城市总体规划[M]. 商务印书馆, 1985
- [11] 谭崇台. 发展经济学[M]. 人民出版社, 1985. 50~60
- [12] 杨开忠. 中国区域发展研究[M]. 海洋出版社, 1989. 41~46

The Relationship between City and Regional Development: A Multi-Dimension Research

YAO Shimou, TANG Mao-lin, LI Chang-feng,
ZHU Ying-ming, GUAN Chiming

(Nanjing Institute of Geography and Linnology, CAS, Nanjing 210008)

Abstract: China is now entering into a new phase in the development of industrialization and urbanization. Since 1979, the urbanization process has been more rapid than it had before, and the relationship between city and regional development is strengthened. The paper discusses the relationship between city and regional development from three main aspects: 1) research background; 2) how to enhance the study of the relationship between city and regional development; and 3) the regional spatial development in the urbanization process.

Key words: Urbanization; Regional development; Urban and regional development; Comprehensive analysis