

# 地方政府主导的土建城市化 ——以鹤壁市为例

刘云刚<sup>1</sup>,殷冠文<sup>2</sup>

(1. 中山大学地理科学与规划学院, 广州 510275; 2. 九州大学大学院人文研究科, 福岡, 日本 8128581)

**摘 要:**中国的城市化模式有别于西方,主要特色在于政府的作用。中央政府和地方政府的不同作用方式的组合,形成了中国城市化的时代特色和多种地域类型。20 世纪 80 年代之前,主要是中央政府推动下的“自上而下”的城市化;80 年代之后,全球化和地方力量影响下,“自下而上”、“自外而内”等多种类型的区域城市化迅速推进,与此同时地方政府的作用日益凸显。但相对于沿海地区城市化主要表现为产业升级、规模集聚、改善居住需求引发的内城更新和对外扩张而言,内陆地区的城市化则更多是作为一种促进经济增长的“战略”强行实施,其中地方政府具有更积极的作用。本研究以河南省鹤壁市为例,探讨了这种地方政府主导下的城市化过程,实证了在征地、基础设施建设、人口迁移、企业吸引等多个环节中的地方政府作用。这一过程的持续性及其意义仍需进一步探讨,但或许这将成为一种新的中国城市化路径。

**关 键 词:**土建城市化;地方政府;内陆地区;政策过程;鹤壁市

## 1 引言

影响中国城市发展最主要的因素,改革开放前是国家政策:中央政府的工业化“赶超战略”、人口增长控制以及资源计划分配手段,以极低的标准建设城市基础设施和住房的政策等等。这些手段对中国城市化过程起到了决定性影响,包括城市人口、城市数量、城市形态和城市分布等<sup>[1-5]</sup>。这种由中央政府主导的城市化被中国学者形象地总结为“自上而下”的城市化模式<sup>[6-7]</sup>。改革开放后,市场机制的引入,使得乡镇企业、外资等在推动城市化中的作用凸显,出现了“自下而上”的城市化、“自外而内”的城市化等与“自上而下”的城市化相对的模式,市场机制开始在中国城市化进程中发挥作用<sup>[8]</sup>。但另一方面,在中国城市景观的形成过程中,政府仍是强有力的塑造力量,是中国城市化制度的制定者和城市化进程的监控和推动者<sup>[9-11]</sup>。只不过在 20 世纪 90 年代以后,地方政府比中央政府表现出了更强的能动作用。

面对日益激烈的区域竞争,20 世纪 90 年代以来,中国各地方政府纷纷通过“高起点”规划、“新城开发”、行政区划调整等政策手段推动城市用地

扩展,通过户籍、就业、住房、社会保障等公共政策来控制城市人口增长,通过招商引资、投融资政策来引导城市经济发展的规模和方向等,通过种种政策手段来加速或限制城市化发展进程<sup>[6,12-16]</sup>。但是,这种地方政府作用下的城市化具有明显的地域差异。在沿海地区,城市化主要表现为产业升级、市场化的规模集聚经济、来自民间的居住需求改善所引发的内城更新和外部扩张,而在内陆地区的城市化则更多是作为一种带动城市发展的“战略”强行实施,其中地方政府起到积极的推动作用。本文以鹤壁市为案例(图 1),对这一地方城市化过程进行分析,以期得到更深入的结论。鹤壁市位于河南省北部,是因煤炭开发而兴起的一座煤矿城市。其经济规模小,外来资本和劳动力也少,城市发展较沿海地区缺乏产业和人口的带动,更多表现为一种缓慢的积累过程。笔者自 2007 年开始,对鹤壁市进行了数次实地调查,本文是在此基础上形成的成果。

## 2 研究视角与方法

对于中国城市化过程中的政府作用,早期的研究主要基于两个视角:①中国城市化过程中经济机

收稿日期:2010-01; 修订日期:2010-05.

基金项目:国家自然科学基金项目(40701041,40871066);教育部博士点基金(20070558072);留学回国人员科研启动基金。

作者简介:刘云刚(1973-),男,内蒙古呼和浩特市人,副教授,主要从事城市地理学及政治地理学研究。

E-mail: liuyung@mail.sysu.edu.cn.

制是主体,政府作用是一种次要的“干扰因素”;②政府主要是一种“阻碍”城市化进程的力量。之前提出“自上而下一自下而上”二元论<sup>[3-4]</sup>,外联—内联论<sup>[17-19]</sup>等等大都是基于这一视角下的讨论。20 世纪 90 年代后,随着地方政府在城市发展中的作用显现,对于政府的作用逐渐有了更为多元的认识,认为“阻碍”城市化发展的主要是中央政府,而地方政府则成为积极的推动主体<sup>[6,20]</sup>。这一时期,关于地方政府积极作用的西方理论如“城市增长联盟”(Growth Coalition)、“城市政体理论”(Urban Regime Theory)、企业型城市理论(Entrepreneurial City)等被学者介绍到国内,并应用于对地方政府作用的分析<sup>[21-23]</sup>。这些理论建立了中国城市化过程中包括地方政府在内的多头博弈分析框架,并特别强调其中政府与非政府角色、商业精英等力量(Sector)的相互影响。

但是,这些研究大都是基于西方概念的“中国演绎版”。那么,能否暂先抛开这些西方概念或理论展开研究?或说,能否将自下而上的归纳式研究与自上而下的演绎式研究相结合?本文在此希望进行一些探索。本文选取鹤壁市作为案例,也正是注意到中国内陆地区城市化的特殊性,特别是其中地方政府在城市建设中的突出作用。基于西方概念的“科学的”理论演绎,可能在中国的若干大城市能够得到更好的解释,但另一方面在中国的地方城市也可能存在一些不同于西方的城市化类型。因此,为了真实再现这些特征,需要在科学的演绎之前,开展一些地志式的区域研究:阐明在内陆地方城市,地方政府究竟在城市建设中如何发挥作用?这可能被认为是一些“常识”,但或许也恰恰是被忽视的一些“知识”。因此,本文首先是对城市建设过程中政府作用的“事实”进行认知,在此基础上再展开相应讨论。为了讨论集中,本文主要着眼于鹤壁新区的建设,采用政策过程分析的方法<sup>[24-25]</sup>,来分析政府城市建设过程中的一系列行为作用。分析的数据主要来自实地调研访谈和问卷。

第一次大规模访谈是在 2007 年 8-9 月,访谈对象主要是政府官员、参与城市建设的规划人员、市民和相关企业,访谈内容主要涉及鹤壁的发展历程、新区建设过程、政府在新区建设中采取的措施、新区对市民生活的影响、对城市发展的意见和建议。第二次是在 2008 年 3 月,访谈对象主要是部分政府官员和市民,访谈内容涉及新区建设的原因、

新区发展中出现的问题、上级政府作用等。2 次访谈共完成样本 24 份(在正文中以年/月/日/编号共 8 位数进行编码,如 07090105 即表示 2007 年 9 月 1 日第 5 号样本)。同时,在 2007 年第一次调研后,对鹤壁市 3 区的居民进行了访问—回收式问卷调查,共发放问卷 320 份,收回 311 份,其中有效问卷 287 份,问卷有效率 92.3%。问卷主要涉及对新区居住环境的评价,包括住房、公共设施、环境等。

基于这样的方法,本文结合实地调研获得的统计资料、政府文件、地方志、当地报纸以及相关的政策法规资料等对鹤壁新区建设过程进行了详细梳理。以下,首先概要対鹤壁的城市建设过程及其中政府的作用特点进行综述,继而对其新城建设过程中地方政府的作用机制进行分析,并归纳其作用特点,最后对这一模式进行讨论。

### 3 鹤壁的城市发展与政府的作用

鹤壁位于河南省北部,1957 年设市,现辖 2 县(浚县、淇县)3 区(淇滨区、山城区、鹤山区),其中,淇滨区为市政府所在地(图 1)。截至 2008 年,全市人口 144 万人,其中,市区非农人口 35 万人,城市化率 44%。

鹤壁市是典型的煤炭城市,其发展历程具有明显的阶段性。设市至今,鹤壁的城市发展经历了 2 次大规模的“造城运动”:第 1 次是伴随着煤炭开发的城市兴起,第 2 次则是伴随着新区开发的城市扩张。其中,前者是中央政府主导下的“造城”,而后者

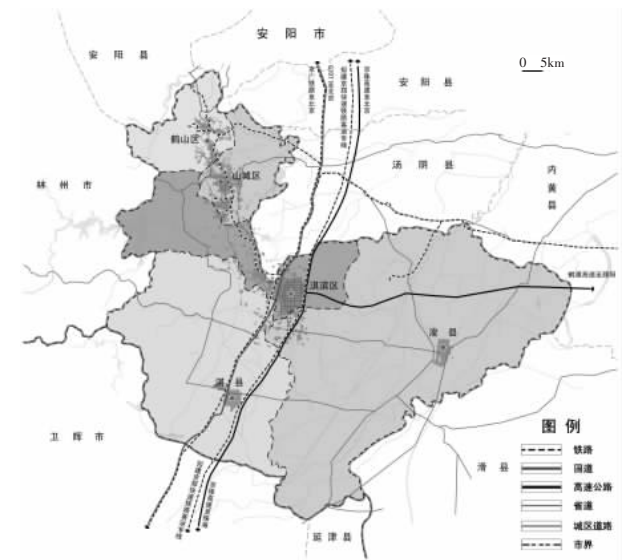

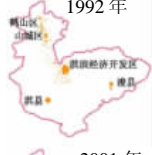



图 1 研究区域  
Fig.1 The study area

表 1 鹤壁市城市发展历程  
Tab.1 The development of Hebi City

	时间	历程	
中央政府 “造城”	1957	建立鹤壁市，驻地鹤壁集 汤阴的 4 乡 67 村划归鹤壁 鹤壁市政委员会向南迁至中山	
	1958	安阳县的 5 乡 7 村划归鹤壁 大批调入干部职工	
	1959	鹤壁市委、市人大迁至大胡红旗街	
	1961	析山城、鹤山人民公社的城市部分， 设置山城、鹤山区	1957-1959 年
	1966	设置郊区	
	1986	浚县、淇县划归鹤壁	
	1992	淇滨经济技术开发区成立	
	1995	95 版城市规划将开发区定位为新区	
	1996	市政府搬入开发区办公	
	1997	大赉店镇划入鹤壁市郊区	
地方政府 “造城”	2001	原郊区(含开发区)更名为淇滨区	

资料来源:根据鹤壁市志整理。

主要是地方政府主导下的“拓展”。两次造城发生在不同时期，鹤壁的新老城区则成为这两次造城的直接见证(表 1)。

3.1 第一次造城: 中央政府的作用

建国前,鹤壁只是汤阴县下属的一个小镇。建国后,鹤壁被国家列为煤炭开发基地,因此于 1957 年设置省辖市建制,把鹤壁煤矿辖区内的汤阴县 202 个村、5.77 万人划归鹤壁。设市后,国家煤炭部从抚顺、开滦、焦作、峰峰、京西等矿务局调入工程技术人员以及大批工人到鹤壁,其家属也随同调动。同时,河南省委安排部分退伍军人到鹤壁,河南省政府从郑州、开封、新乡、安阳等地也抽调了一批干部和职工迁往鹤壁。1957 年鹤壁市人口仅 7.6 万人,至 1958 年,一年时间人口便增加到 16.9 万人,净增 9.3 万人。之后的 1959–1969 年,鹤壁每年按计划从外市县招收工人,城市人口平稳增长<sup>[26]</sup>。

设市后,为了配合煤矿开采,鹤壁矿务局在煤矿周边建起了与生产配套的生活设施如住宅区、学校、医院、工人之家等等(访谈 07083001)。此后,新矿区不断向南扩展,城区也随之南迁。1957 年设市时市政府驻地鹤壁集,而同年随着二矿、三矿的建设,市政府随即迁址至新矿所在地中山片区。1959 年五矿、六矿开始建设,市政府随即又由中山迁至新矿所在地的大胡片区(图 2)。

期间,1957 年国家出台了户口管理条例和用地

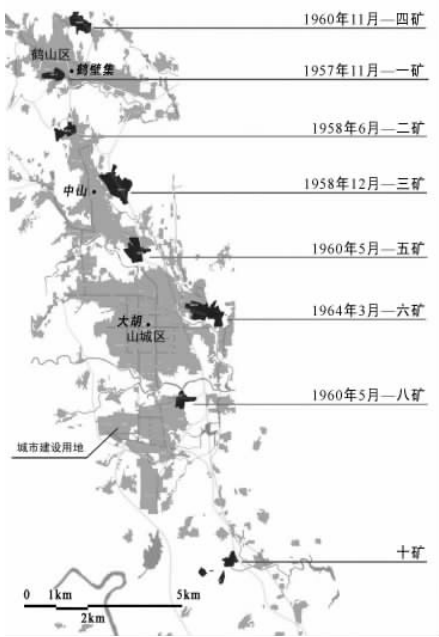


图 2 鹤壁煤矿开发与城市扩展

Fig.2 The coal development and urban expansion in Hebi

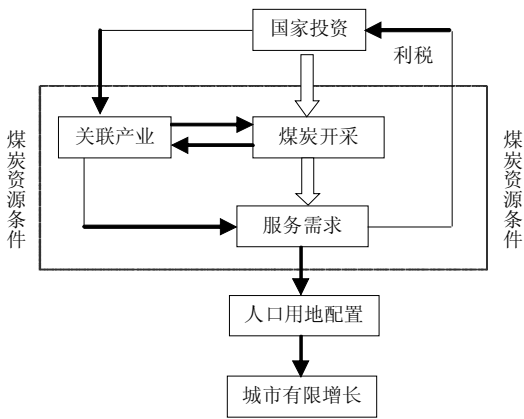


图 3 鹤壁的基地城市化模式

Fig.3 Base urbanization mode of Hebi

管理办法,由此基本上固定了鹤壁早期典型的“基地城市化”模式(图 3)。城市用地扩展主要是根据城市压煤情况及煤田开发的需要,而城市人口增长及其配套设施也主要由生产需要决定,城市的发展严格地受制于中央政府的发展政策。

3.2 第二次造城: 地方政府的作用

1986 年,“市带县”体制在河南省推行,浚县、淇县 2 个农业县划归鹤壁市管辖。2 县远离鹤壁矿区,地形平坦、土地肥沃,这为日后鹤壁城市的扩张埋下了伏笔。

1992 年,在中国开发区建设的大潮中,鹤壁市在浚县的大赉店镇建设了省级淇滨经济技术开发



区,规划面积 23km<sup>2</sup>。1995 年,鹤壁市编制了新版的城市总体规划 (1995–2010),规划中淇滨经济技术开发区被定位为“高新技术产业为主的工业、商贸和第三产业并举的综合性新区”,鹤壁市政府将城区向南扩张的构想初露端倪。此后,新区的建设速度明显加快,1996 年鹤壁市政府迁入开发区办公,1999 年鹤壁市政府机关单位多数由大胡片区迁至开发区,2001 年原郊区加开发区更名为淇滨区,新的行政中心正式建立。淇滨区的建设改变了传统煤矿城市“缘矿建设、城随矿走”的历史。在地方政府主导下,鹤壁城市建成区面积由 14 km<sup>2</sup>(1991 年)增为 42 km<sup>2</sup>(2006 年),人口由 39 万人(1991 年)增为 52 万人(2006 年)。短短时间实现了城市发展的又一次跨越(图 4)。

## 4 新城建设中的地方政府角色

在鹤壁新城建设的过程中,从开发区成立、建设到作为新区发展,鹤壁地方政府起到了决定性的推动作用。因此,本文用政策分析方法对这些阶段中的政府作用进行总结(图 5)。

### 4.1 政府提出开发区设想

1992 年初邓小平“南方讲话”发表,其所传达的“抓住时机发展自己”的紧迫感,掀起了新一轮的改革开放热潮。同年 3 月,中共鹤壁市委常委扩大会议讨论邓小平关于建设有中国特色的社会主义的论述,随后,鹤壁市政府在全市上下开展“机遇意识”大讨论。讨论认为,为了使“交通不便、地处偏僻、信息闭塞、经济基础薄弱的鹤壁山城”抓住改革开放的机遇,必须“敢于打破常规,适应城市要随沿海、沿江、沿交通要道的发展潮流,在交通发达的淇河两岸开辟新区”<sup>[27]</sup>。随后,7 月市委、市政府便做出了关于创办淇滨经济开发区的决定。市政府成立了淇滨经济开发区筹备组,下设公共关系部、规划基建部、招商部和开发建设总公司,负责开发区的总体规划、招商、基础设施建设。同时,出台鼓励在开发区投资的优惠政策,制定开发区规划。同年 12 月,河南省政府批准鹤壁市政府创办开发区,同意开发区的选址、定位和总体规划,开发区的管理体制、政策和资金筹措由鹤壁市自定(河南省政府,豫

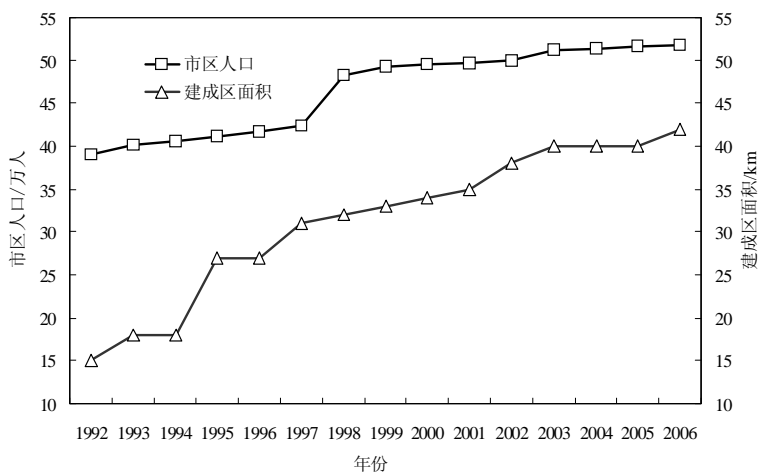


图 4 1991–2006 年鹤壁市人口和用地增长  
Fig.4 The increase of population and urban construction lands in Hebi during 1991–2006

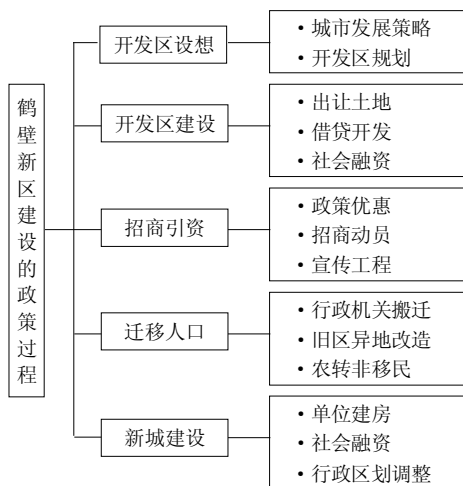


图 5 鹤壁市新区建设的政策过程

Fig.5 Process of policy adoption in the construction of new Hebi urban area

政文[1992]259 号)。于是,鹤壁开发区的建设正式提上日程。

### 4.2 政府主导开发区建设

根据《鹤壁市淇滨经济开发区总体规划》,开发区范围主要包括当时浚县的大赭店镇和庞村镇,远离老市区 20 多千米。新城区的基础设施建设需要大量资金,而 1992 年鹤壁市政府财政收入只有 1.4 亿,属于“吃饭财政”,城市建设经费一年不足 400 万元(访谈 07082802)。如何建城呢?

鹤壁市政府采取了 3 种办法:

(1)出让土地。1992 年 8 月,鹤壁市政府颁布《鹤壁市城镇国有土地使用管理暂行办法》,规定国有土地开始有偿使用。随后,市政府下发《关于鼓励在开发区开发经营土地的决定》,根据区域设施环

境和地段位置确定土地使用权出让金标准。一类用地 246.55 元/km<sup>2</sup>, 二类用地 231.55 元/km<sup>2</sup>, 三类用地 216.55 元/km<sup>2</sup>, 四类用地 201.55 元/km<sup>2</sup>, 五类用地 189.05 元/km<sup>2</sup>, 开发区建设用地全部用出让方式<sup>[28]</sup>。

(2)借贷开发。在此基础上,市政府充分利用国债资金、国内外贷款、募捐等多种资金来源来加强建设(表 2)。市政府对基础设施的建设要求是“打破常规,边规划边设计,边施工建设,边引进项目”,道路、桥梁、水厂、电站、通讯楼等,都在几个月的时间内完工<sup>[29]</sup>。

(3)社会融资。同时,鹤壁市政府大力推行市场化的社会融资模式,如投资者在新区进行道路建设,可换得相应土地开发权和土地使用权的“以路换地”政策,投资者依规定要求完成“五通一平”,形成项目建设用地条件,政府在转让土地使用权方面给予其优惠的“成片开发”政策等。在这些政策推动下,开发区建设推进迅速,各项基础设施建设工程普遍比国家额定工期节省 2/3 左右(访谈 07082802)。至 1995 年开发区投入资金累积 1.4 亿元,其中市财政仅承担了 500 万元,其余全部为土地出让、借贷及融资投入<sup>[30]</sup>。

4.3 政府主导企业招商

开发区初建时,仅有企业 20 余家,大都是以农副产品为主的小型乡镇企业。为此,1993 年开发区工委和管委会召开第一次工作会议,决定立刻将工作重心转向招商引资,并随即出台了一系列行政措施,推动企业进驻。

(1)宣传工程。政府制定了“让世界了解淇滨,让淇滨走向世界”的宣传工程,包括在中央台播放形象广告,在海外媒体介绍本市情况,举办冠名“淇滨杯”的省级活动等等,通过宣传推介新区的投资环境(访谈 07090102)。

(2)招商动员。市政府号召“各部门、各单位、广大干部、人民群众,都要充分利用三胞眷属、各界知名人士、同学、同事、同乡等方方面面的关系,为开发区引项目”<sup>[27]</sup>。政府出台了“走出去、请进来”制度、客商来访接待制度、项目跟踪制度、招商引资目标责任制、关系招商政策、领导招商目标责任制、项目谈判首席代表制、小分队突击招商政策等一系列行政动员措施,推动招商引资(访谈 07090101)(表 3)。在地方政府的主导下,至 2005 年底,新区累计吸引项目 789 个,概算总投资 84.5 亿元,建成项目 765 个,固定资产投资 3 亿元,成效明显。

表 2 鹤壁市淇滨区重大项目资金来源

Tab.2 The sources of funds for the key projects in the Qibin District in Hebi

建设项目	资金来源	资金
淇河公路大桥	贷款	—
新区基础建设打捆项目	国家开发银行贷款	8000 万元
淇滨供热二站	加拿大政府贷款	400 万美元
水厂、污水处理厂	法国三喜公司合作	—
新世纪广场	社会各界和群众捐款	200 万元

资料来源:根据《解读鹤壁新区》整理。

表 3 开发区招商引资措施和优惠政策

Tab.3 The favourable policies and measures adopted to attracting invesment in the development area

时间	政策措施
1993	“走出去,请进来”、客商来访接待制度、项目跟踪制度
1994	招商引资目标责任制、外商投资鼓励、开发区招商引资中介奖励
1996	关系招商、小分队突击招商
1998	重点项目重点招商、专业市场招商
1999	修订优惠办法,给予更多优惠
2000	领导招商目标责任制、项目谈判首席代表制、“以路换地”政策
2002	分解招商引资目标到各部门各单位,每月统计通报
2004	招商年、“三三制”
2005	园区招商、推介会招商、完善投资代办中心“一条龙”服务
2006	特色产业招商、商会招商
2007	“节会”招商、招商引资工作例会制度

注:①根据鹤壁市志 1986—2000、2004—2006 年鹤壁市招商引资工作总结整理;②三三制:领导班子 1/3 成员、单位 1/3 干部、工作中 1/3 时间用于招商引资——《2004 年鹤壁市招商引资工作总结》。

4.4 政府主导人口迁移

1994 年鹤壁市政府决定,“用三年左右时间,再造一个鹤壁,使开发区成为……对外开放的新市区”。但是,由于新区的生活基础设施缺乏、企业和就业岗位少,开发区变市区的决定事实上并未得到多数市民的响应。因此,为了促进人口向开发中的新区迁移,鹤壁市政府采取了诸多行政措施:

(1)机关迁移。鹤壁市 1996 年决定,将市政府驻地搬迁至新区,之后该市又下达政府文件强制要求市直机关单位在新区购买土地建设办公大楼和职工住宅,在 2000 年前全部移入新区,否则所在单位一把手“就地免职”(访谈 07090105)。在这一政策要求下,各市直机关“在吃住都不方便的情况下”自 1996 年起陆续搬至新区(访谈 07090105)。至 2000 年,全市有 298 个行政企事业单位共建办公用房 8.91 万 m<sup>2</sup>。

(2)棚户区、沉陷区改造工程移民。政府通过规划将棚户区改造、采煤沉陷区安置工程的部分小区安排在新区,这些改造安置工程涉及的居民被“转移”到新区。根据《鹤壁市棚户区小区改造统计表》,

被安排在新区的棚户区改造小区占地 28.02 hm<sup>2</sup>, 包括 4800 户居民;根据《鹤壁市煤田沉陷安置工程统计表》,被安排在新区的煤田沉陷改造小区共占地 52.80 hm<sup>2</sup>,包括 14749 户居民。

(3)农转非迁移。新区建设中,政府出台政策规定“征地产生的失地农民,一律在新区获得住房,纳入新区的社会保险”,并先后发布了“鹤壁市新区城中村安置用地规划管理意见”等政策文件,促进失地农民在城市居住(访谈 08031801)。

通过以上 3 种方式,鹤壁市成功促使新区人口从 1992 年的 1 万余人增加到 2005 年的 10 万人。

4.5 政府主导城市基础建设

2001 年,鹤壁市提出“要把开发区建成鹤壁市新的经济、文化中心,现代化、外向型、多功能的新城区”(访谈 08031803)。为此强调必须要“两手抓”,即“一手抓招商引资,一手抓文化、教育、卫生等基础设施建设”。为解决新区各机关单位的职工住房问题,市政府发文要求,“各单位应积极建设住房,为所属职工解决住房困难”。同时,“住房公积金办公室应积极发放贷款,支持新区职工住宅建设”。据《鹤壁市新区竣工住宅小区调查报告》统计,新区 1992–2007 年竣工的成套住宅小区中,单位自建住宅小区 78 个共 931 幢住宅楼,住宅套数 25206 套,建筑面积 316.21 万 m<sup>2</sup>,占住宅总面积的 78.57%。单位自建住宅占同期住房总建筑面积的绝对主体。

同时,为了促进新区社会事业发展,市政府对在新区建造公共设施的企业给与土地出让、税收、开发建设费用和项目办理服务的多种优惠。鹤煤集团利用这项优惠在新区建设了商贸城、博物馆、图书馆、家属楼和容纳 2 万人的公司小区,占地面积 1440 亩,投资 5.4 亿元。在这项政策下,新区的淇滨育才学校、淇滨液化气公司、京立人民医院等也纷纷建立起来<sup>[33]</sup>。这些设施大都由非政府资金投资,而投资方则通过适当收费逐步收回私人成本。

在新区建设的基础上,2008 年,鹤壁市政府进一步对开发区和新区的管理体制进行了改革,剥离了开发区的城市管理职能,而由新区(淇滨区)政

府全面接管。同时,通过新一轮的城市规划,扩大管辖范围将南部的浚县钜桥镇划归淇滨区。至此,初步实现了“拉开框架,建设新区”的构想。

5 地方政府主导下的“快速城市化”

5.1 城市用地转移

在地方政府的主导作用下,鹤壁城市人口和建成区面积迅速增长,而且总的来看,建成区面积的增速要远高于城市人口的增速,导致城市人口密度不断降低(图 6)。自 1992 年新区建设起,鹤壁的建成区到 2006 年为止扩大了 2.8 倍,而人口只增长了 1.3 倍。新城区的建设为鹤壁增添了许多美誉,如“省级园林城区”、“省级文明城区”、“河南省十佳开发区”、“中国人居环境奖”等等。很显然,这种快速带来了地方官员良好的政绩,新区成为了鹤壁新形象的代表。

5.2 居住条件改善

鹤壁城市长期以来缘矿建设,导致市区采煤沉

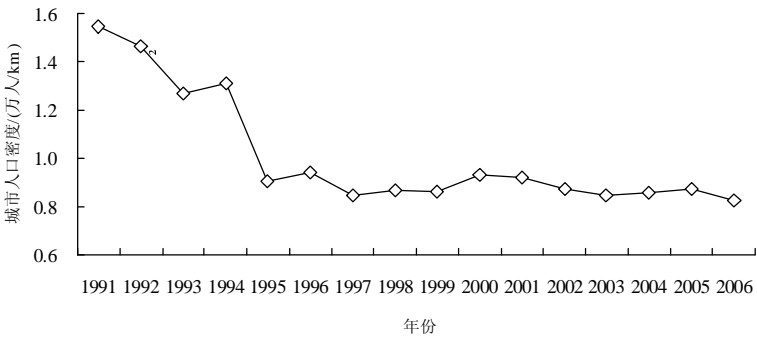


图 6 1991–2006 年鹤壁市城市人口密度的变化  
Fig.6 Change of urban population density in Hebi during 1991–2006

表 4 鹤壁市新老区居民居住条件的比较

Tab.4 Comparision of the conditions between the new and the old redidential areas

住房形态	临时简易房	平房	2-6 层楼房	6 层以上楼房		
新区/%	3	7	79	11		
老区/%	8	36	52	5		
住房面积	>100m <sup>2</sup>	81-100m <sup>2</sup>	51-80m <sup>2</sup>	30-50 m <sup>2</sup>	<30m <sup>2</sup>	
新区/%	46	33	11	7	3	
老区/%	13	10	31	24	22	
设施配套率	独立厨房	暖气	上下水道	供水	供电	独立厕所
新区/%	79	48	61	95	95	73
老区/%	59	13	52	88	90	45

数据来源:问卷调查。



陷严重, 居住环境恶劣, 而新区的建设事实上为鹤壁市民提供了一次改善居住的机会。我们的调查显示, 住房形态方面, 老区简易房和平房占有很大比重, 而新区则以多层楼房为主; 在住房面积上, 老区住房以 80 m<sup>2</sup> 以下为主, 而新区面积则大多高于 80 m<sup>2</sup>; 住房配套设施方面, 新区条件更是明显好于老区, 不仅绝大多数住房有厨房、厕所、取暖配套, 而且供水供电也较老区稳定。

5.3 生活空间分异

但另一方面, 由于政府多年来将大部分建设资金投入新区建设, 无力顾及老区居住环境的改造, 导致老区居住环境日趋恶劣。土地开发与城市建设的重点几乎都在新区, 但市政设施和商业配套设施大部分集中在老区, 多数企事业单位也仍在老区, 多数居民仍然无力承担迁移新区带来的生活成本上升。事实上, 新区较好的环境和居住条件只对可以承受高房价和高物价的“有钱人”具有实质的吸引力(访谈 07090302)。

另一方面, 访谈中发现, 一部分被安置到新区的棚户区、沉陷区居民出现了人口回流现象。居民反映“新区物价高, 有时不得不回老区买东西”, “新区学校、幼儿园少”等等(访谈 07090301-06), 一些商业设施 (如佳和商场) 也重新回流到老区 (访谈 08031801)。这进一步加深了新老区之间的生活空间分异。

6 讨论

6.1 土建城市化的持续性

鹤壁新区建设的案例展示了一种由地方政府主导、以土地开发为先导的城市建设模式。在这一模式中, 地方政府负责开发区及新城的规划、征地、贷款、基础设施建设, 推动招商引资, 又通过迁移政府机关、动员相关人口迁移等方式聚集人气, 同时通过经营城市、调整区划等方式继续加强新城的中

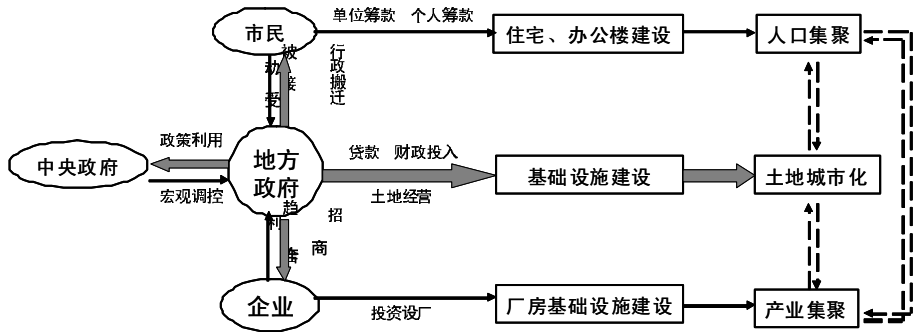


图7 地方政府主导的土建城市化模式

Fig.7 The model of local-government oriented city making

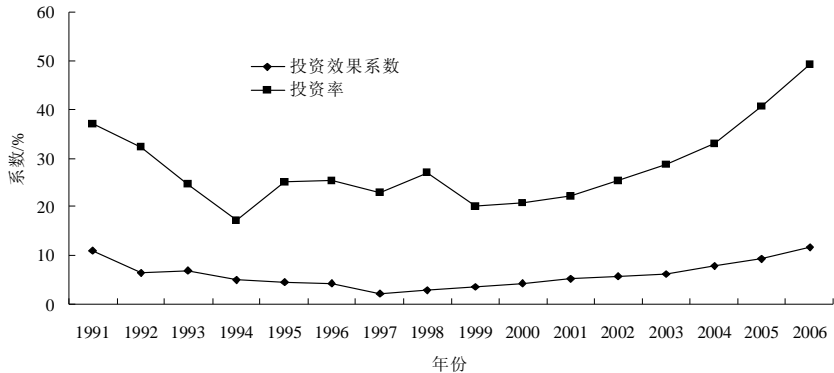


图8 1991-2006年鹤壁市投资率和投资效果系数

Fig.8 The rate and effect of investment in Hebi during 1991-2006

心职能。城市建设过程带有明显的行政动员色彩, 具有高投入、高速度的“工程”特征(图 7)。

那么, 这种“打造”的城市是否会逐步转变为人口和产业集聚的“自然的”城市化过程? 这里以现有的可获取数据为基础进行一些初步的分析。首先, 对比分析 2002-2006 年分开统计后的新区、老区土地供应、固定资产投资、财政支出等指标, 可以看到鹤壁基础设施投资近年一直集中于新区。进一步以上年度全社会固定资产投资额与当年度新增国内生产总值之比(定义为投资效果系数)来考察其投资效果, 发现虽然计算期间鹤壁一直保持着 20% 以上的高投资率, 但多数年份的投资效果系数均在 10% 以下徘徊(图 8)。这说明, 起码在短期上, 该模式的投入产出效率并不理想。

长期的“造城”效果的判断依然有待时间和数据上的积累。但就现场访谈结果而言, 其中不乏悲观的声音: “‘吃’矿时, 不艰难; 跳出来发展, 有老城支撑, 也不艰难; 但今后的发展, 可能就艰难了”(访谈 08031802)。

6.2 土建城市化的理论意义

二战以后欧美城市化历程中, 也有地方政府积极影响城市发展的先例。与此相关的地方政府的角

色和作用是欧美城市政治研究中的一个热点,围绕这一话题,形成诸如“增长机器”<sup>[32]</sup>、“城市政体”<sup>[33]</sup>、“企业型城市”<sup>[34]</sup>等理论模式。其中,“增长机器”主要是指地方官员(政治精英)和商人(经济精英)结成“增长联盟”(Growth Coalition),共同推动城市经济发展。而“城市政体”是从城市管制角度对这一现象的理解。地方政府拥有行政立法的权力,经济精英拥有创造就业、增加财税的资本,这两种力量的“非正式合作”,共同创造了一种使管治有效的“城市政体”<sup>[35]</sup>。增长机器与城市政体理论都强调公共部门对商业精英的支持<sup>[36-37]</sup>,但相对而言,后者涉及选举制度,因而也含有对非增长(Non-growth)关注的含义<sup>[38-39]</sup>。企业型城市理论与前两者相比,更强调了全球化的背景。城市间发展竞争加剧,导致城市管治从管理主义(Managerialism)转向企业主义(Entrepreneurialism),地方政府进一步走上前台,通过直接组织地方营销(Place Marketing)<sup>[40]</sup>,塑造城市形象<sup>[41]</sup>、创造城市景观来吸引外来资本,以企业的方式来经营城市,追求城市发展。因此,地方政府成为企业型政府,直接成为了推动城市发展的一个实体。

与之相比,鹤壁案例中也部分映射出了与上述这些欧美城市相类似的发展场景,这一点在其他一些案例研究中也有提及。但是,西方所说的“地方政府”及其作用与中国的语境不同。在鹤壁的案例中,与上述西方模式类似的是,中国的地方政府同样有建造优美环境招商引资以促进经济发展的动机、同样有政府与私人资本的合作;所不同的是,中国的地方政府所控制的权力和资源远远大于西方的“地方政府”,因此其作用方式和对城市化的影响也较前者更加强烈。并且,对鹤壁案例的考察显示,地方政府积极通过土地开发推动城市化的社会效果并不明显,但这一建设行为仍然得到了许多来自上层的荣誉褒奖和地方居民的赞赏。这说明,中国内陆地方城市政府推动城市建设并不完全是以提高城市效率和社会福利为根本目的。地方政府推动下的土建城市化,是一种有中国特色的城市建设模式。

## 7 结语

(1)中国建国以来的城市化是中央政府主导的自上而下的城市化,在此模式之下的新城建设多是由于投资工业项目带动所致。出于工业建设考虑,

对城市建设往往采取“先生产、后生活”的低标准建设,因此中央政府主导的城市化表现为一种“基地模式”。20世纪90年代后,在全球化和地方力量的影响下,中国出现了“自下而上”、“自外而内”等多种类型的新的城市化模式,主要是中央政府影响减弱后乡镇企业、外资等地方性力量崛起的影响所致。在这一背景下,中央政府转而被视为制约城市化发展的一种“消极”因素。这时,地方政府的作用则取而代之,日益突出起来,尤其在内陆城市表现明显。1992年中央政府实施扩大开放战略后,中央政府的逐级“分权”,使得地方政府在财政、税收、融资等政策制定方面拥有了更多的主动权;同时,地方竞争的激化以及中央的财政上收政策,又使地方政府纷纷将新区开发作为发展战略的重要部分。在本文考察的鹤壁案例中,地方政府不再是西方城市化建设过程中的“企业型政府”或“重要参与方”,而是从头至尾直接主导了城市化进程的一个实体。这意味着,在已有的城市化理论中,从经典的城市化曲线到城市化与工业化的关系,从第三世界国家城市化的依附理论到全球化背景下的世界城市化理论,虽然“经济机制”一直是一个默认的前提,但中国的城市化可能有所不同,或许是一种“政治(行政)机制”为主的城市化。当然,这是一个需要进一步探讨的话题。

(2)在鹤壁的案例中,中国的地方政府在城市建设过程中也采取了一些类似西方的操作手法,如与企业合作来筹集资金、宣传地区形象、招商引资等等,但中国的地方政府显然在土地、人口的控制方面拥有的影响力更大,在推进城市化方面也有着更加“成熟”的手法。这就是,通过征地、基础设施建设首先实现土地城市化,再利用行政、政策手段推进人口迁移和产业集聚。依靠这种土建先导的城市化模式,城市建成区范围得到了迅速拓展,城市性景观迅速形成,城市形象和居住环境得到了改善,但另一方面,也引发了城市老区的相对衰退与新老区之间生活空间差异拉大的问题。这种靠行政政策与资金大量投入而“打造”的城市化,一旦没有了政府资金的注入和政策的强制,其城市化过程还能否持续?若政府不再用行政力推进,这种模式会不会最后演变成一般意义上的城市经济增长带动的城市化?这是仍需今后进一步探讨的一个问题。



## 参考文献

- [1] Kirkby R J R. Urbanisation in China: Town and Country in a Developing Economy, 1949–2000 AD. New York: Columbia University Press, 1985: 54–163.
- [2] 赵燕菁. 战略与选择：中国城市化道路回顾. 城市规划, 1990(3): 41–45.
- [3] Xie Y C, Costa F J. Urban design practice in socialist China. *Third World Planning Review*, 1991, 13(3): 277–296.
- [4] 叶裕民. 中国城市化之路：经济支持与制度创新. 北京：商务印书馆, 2001: 58–90.
- [5] Zhang L, Zhao S X B. Reinterpretation of China's under-urbanization: A systemic perspective. *Habitat International*, 2003, 27(3): 459–483.
- [6] 宁越敏. 新城市化进程：90 年代中国城市化动力机制和特点探讨. 地理学报, 1998, 53(5): 470–477.
- [7] 崔功豪, 马润潮. 中国自下而上城市化的发展及其机制. 地理学报, 1999, 54(2): 106–115.
- [8] Zhang L. Conceptualizing China's urbanization under reforms. *Habitat International*, 2008, 32(4): 452–470.
- [9] Ma L J C. Urbanization transformation in China, 1949–2000: A review and research agenda. *Environment and Planning A*, 2002, 34(9): 1545–1569.
- [10] Lin G C S, Wei D Y H. China's restless urban landscapes I: New challenges for theoretical reconstruction. *Environment and Planning A*, 2002, 34(9): 1535–1544.
- [11] Lin G C S. The growth and structural change of Chinese cities: A contextual and geographic analysis. *Cities*, 2002, 19(5): 299–316.
- [12] 朱介鸣. 地方发展的合作—渐进式中国城市土地体制改革的背景和影响. 城市规划汇刊, 2000(2): 38–45.
- [13] Wu F. The global and local dimensions of place-making: Re-making Shanghai as a world city. *Urban Studies*, 2000, 37(8): 1359–1377.
- [14] Wei Y H D, Jia Y J. The geographical foundations of local state initiatives: Globalizing Tianjin, China. *Cities*, 2003, 20(2): 101–114.
- [15] Ma L J C. Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China. *Political Geography*, 2005, 24(4): 477–497.
- [16] 张京祥, 殷洁, 罗小龙, 等. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究. 人文地理, 2006, 21(4): 1–6.
- [17] 周一星, 曹广忠. 改革开放 20 年来的中国城市化进程. 城市规划, 1999, 23(12): 8–13.
- [18] 许学强, 胡华颖. 对外开发加速珠江三角洲市镇发展. 地理学报, 1988, 42(3): 201–202.
- [19] 薛风旋, 杨春. 外资影响下城市化：以珠江三角洲为例. 城市规划, 1995(6): 21–27.
- [20] Wu F. China's recent urban development in the process of land and housing marketisation and economic globalization. *Habitat International*, 2001, 25(3): 273–289.
- [21] Zhu J. Local growth coalition: the context and implications of China's gradualist urban land reforms. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1999, 23(3): 534–548.
- [22] Zhang T. Urban development and a socialist pro-growth coalition in Shanghai. *Urban Affairs Review*, 2002, 37(4): 475–499.
- [23] 罗小龙, 沈建法. 跨界的城市增长：以江阴经济开发区靖江园区为例. 地理学报, 2006, 61(4): 435–445.
- [24] 陈振明. 公共政策分析. 北京：中国人民大学出版社, 2002: 58–65.
- [25] 童明. 城市政策研究思想模式的转型. 城市规划汇刊, 2002(1): 4–8.
- [26] 鹤壁市地方史志编纂委员会. 鹤壁市志. 郑州：中州古籍出版社, 1998: 233–235.
- [27] 谷清显. 高举旗帜，再展宏图//淇水新歌：鹤壁改革开放 20 年. 北京：中共党史出版社, 1998: 509–525.
- [28] 鹤壁市地方史志编纂委员会. 鹤壁市志 1986 年–2000 年. 郑州：中州古籍出版社, 2007: 61–71.
- [29] 姚菊泉. 淇滨升腾朝歌地. 河南经济报, 1994–10–15.
- [30] 王振杰. 关于加快淇滨经济开发区房地产业发展的调查与思考 (1995)// 淇水新歌：鹤壁改革开放 20 年. 中共党史出版社, 1998: 526–533.
- [31] 郑怡. 解读鹤壁新区, 2008. [http://blog.kaiwind.com/users/40\(2009-12-29\)](http://blog.kaiwind.com/users/40(2009-12-29)).
- [32] Logan J L, Molotch H L. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press, 1987: 50–98.
- [33] Stone C. *Regime politics: Governing Atlanta 1946–1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989: 3–12.
- [34] Harvey D. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 1989, 71B: 3–17.
- [35] 何丹. 城市政体模型及其对中国城市发展研究的启示. 城市规划, 2003, 27(11): 13–18.
- [36] Peck J. Moving and shaking: Business elites, state localism and urban privatism. *Progress in Human Geography*, 1995, 19(1): 16–46.
- [37] Macleod G, Goodwin M. Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 1999, 23(4): 503–527.
- [38] 张庭伟. 1990 年代中国城市空间结构的变化及其动力机制. 城市规划, 2001, 25(7): 7–14.
- [39] Lin G C S. The growth and structural change of Chinese cities: A contextual and geographic analysis. *Cities*, 2002, 19(5): 299–316.
- [40] Paddison R. City marketing, image reconstruction and urban regeneration. *Urban Studies*, 1993, 30(2): 339–350.
- [41] Wu F. The entrepreneurial city as the state project: Shanghai's reglobalisation in question. *Urban Studies*, 2003, 40(9): 1673–1678.

# Local Government-oriented City Making in Inland China: A Case Study of Hebi, a Mining City

LIU Yungang<sup>1</sup>, YIN Guanwen<sup>2</sup>

(1. Geography and Planning School of Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China;

2. Kyushu University, Fukuoka, Japan 8128581)

**Abstract:** It is argued in the literature that industrialization and the development of tertiary industry are the major driving forces of urbanization. However, little is known about the implications of institutional forces upon urbanization. Hebi city, a mining city in Henan Province, is taken as a study case to investigate a new type of urbanization in China, i.e. local government-oriented urbanization. As a mining city, Hebi is threatened by the coming exhausting of mining resources. Accordingly, a new city has been built-up beside the old area of Hebi. Through intensive interviews as well as an anthropological fieldwork in 2007, it is found that local governments endeavor intentionally to construct the new city to transfer population and sectors from the deteriorated old city. It is disclosed that a branch of institutional strategies including administrative -boundary adjustments, new -office -building constructions and infrastructure optimizations have been successfully implemented by the local governments. The local governments endeavor to re -orient the development trajectory for the accumulation of both population and sectors, i.e. urbanization. The local governments play a decisive role in the urbanization of Hebi. It is indicated that institutional forces will have important impacts upon urbanization in China.

**Key words:** city making; urbanization; local government; inland city; policy process; Hebi city

本文引用格式:

刘云刚,殷冠文. 地方政府主导的土建城市化:以鹤壁市为例. 地理科学进展, 2010, 29(7): 887-896.