

东北大学公共管理博士文库
东北大学社区管理学术文库

沈阳市城市蔓延 与蔓延治理研究

A Study on Urban Sprawl
and Sprawl Governance in Shenyang

张景奇 著

By ZHANG Jingqi



东北大学出版社
Northeastern University Press

本书是教育部战略研究基地(培育):东北大学科技政策中心的阶段性研究成果

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

· 东北大学公共管理博士文库 ·

沈阳市城市蔓延与蔓延治理研究

A Study on Urban Sprawl and Sprawl Governance
in Shenyang

张景奇 著

By ZHANG Jingqi

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

©张景奇 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

沈阳市城市蔓延与蔓延治理研究/张景奇著. —沈阳: 东北大学出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-5517-0487-8

I. ①沈… II. ①张… III. ①城市经济—研究—沈阳市 ②城市管理—研究—沈阳市 IV. ①F299.273.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 276805 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024—83680267 (社务室) 83687331 (市场部)

传真: 024—83680265 (办公室) 83680178 (出版部)

网址: <http://www.neupress.com>

E-mail: neuph@neupress.com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 14.75

字 数: 215 千字

出版时间: 2014 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2014 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 铎

责任校对: 王延霞

封面设计: 刘江旸

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-0487-8

定 价: 25.00 元

东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 姜成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 姜成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果,“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际,回顾东北大学公共管理学科的发展历程,不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始,本学科就确立了“立足理工基础,办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来,我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血,取得了一定的成绩,走出了一条以学科建设为主线,科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点,尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来,我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励,以及几十项国家、省、市科研课题,出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛,也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的,因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来,东北大学公共管理学科发展迅速,变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新,我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的,一方面是为了保存和交流研究成果,经受社会检验,鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我国存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

摘 要

城市蔓延是一个世界性难题,在发展中国家尤为突出。国外对城市蔓延的研究起步较早,成果涉及其特征、影响、产生机理,以及应对策略等方方面面,而国内的研究尚处于起步阶段,并因土地制度、城市发展阶段等不同,中西方城市蔓延差异显著。总体上看,中国式城市蔓延相比于西方,是在城市发展“硬性需求”条件下的蔓延,而非西方城市蔓延中,人们追求“田园生活”“软性需求”条件下的蔓延。沈阳市作为中国重工业城市的代表,近30余年发展较快,经济发展的同时城市面积也在不断扩大,从1975年到2011年,沈阳市城市面积扩大了5倍,但人口增长只有1.5倍,反映出沈阳市初步具备城市蔓延的特征。城市蔓延的危害毋庸置疑,因此,有必要弄清楚沈阳市城市蔓延的详情,如何时开始蔓延、哪一阶段蔓延最严重,以及何处蔓延最严重等问题,在此基础上,分析其生成机理,并运用治理理论来为解决沈阳的城市蔓延问题提出对策和建议。本书的主要研究内容如下。

第一,测度沈阳市的城市蔓延。测度城市蔓延情况需要从中西方城市蔓延差异出发,因为种种差异造成中西方城市蔓延测度过程中,指标选择和权重分配各有侧重。西方城市蔓延是由分散化带来的危害,而沈阳市等中国城市的蔓延是与城市扩张正常需求夹杂在一起的,因此若把空间形态作为指标中第一主成分,则难以反映沈阳市城市蔓延的真实特征。沈阳市城市蔓延更多地表现为高速度、低质量的城市发展,在衡量时需要重视能够反映蔓延区生活质量的指标。本书在对比中西方城市蔓延差异的基础上,针对沈阳市城市蔓延特征,选择了涉及城市形态、经济效率和社会生活3大方面10个子项(5个正相关、5个负相关)的蔓延测度指标,以沈阳市四环内的城市发展为研究对象,研究时间尺度横跨1975—2011年,利用遥感(RS)和地理信息系统(GIS)方法对其城市蔓延程度进行测度。

第二,探求沈阳市城市蔓延生成机理。通过对沈阳市城市蔓延的测度,得出其蔓延具有阶段性突进、主导地类差异大,以及行政引领性的特征。最后一点是问题的焦点,一方面,地方政府并不希望城市有蔓延产生,另一方面,地方政府却在着实引领城市蔓延,两者形成了一个巨大的矛盾。破解这一矛盾,需要从制度环境上对城市蔓延产生机理进行分析。本书通过对沈阳市城市发展的政策及制度环境进行分析,得出产生这种矛盾的主要原因之一是竞争性制度衰退的初步结论,表现为由“规则”漏洞和竞争性关系引起的制度退化。此外,城市发展价值取向的偏差,对城市发展中社会需求预测失准,城市发展政策摇摆和公共服务网络滞涩,都为城市蔓延的最终成型起到了推波助澜的作用。

第三,构建沈阳市城市蔓延治理机制。通过蔓延生成机理分析可以看出,破解城市蔓延单靠技术手段很难成功,技术手段是基础,但不是最终决定因素。这也能够在一定程度上解释在当今RS和GIS等技术如此发达的条件下,城市蔓延无处遁形却迟迟不能消除的原因。因此,本书试图构建城市蔓延治理机制,欲从蔓延生成本源上将其解决。在城市治理视野下,应对城市蔓延的策略由原来的一元控制逐渐转向为多元治理,伴随着城市政府由官僚型向服务型转变,城市行政环境由施令式向协商式转变的进程,城市蔓延应对策略也迎来了由蔓延控制转向蔓延治理转变的最佳时机。在转变过程中,构建城市蔓延的治理机制尤为重要,它具有金字塔形的宏观架构,从塔底到塔尖依次是技术治理、网络治理、动态治理和蔓延治理文化。其中,蔓延治理文化是构建蔓延治理机制的核心,蔓延治理各项工具需要由蔓延治理文化串联起来,而蔓延治理文化的传承性、滤筛作用也能够保证蔓延治理机制的持续运行和换代升级。

第四,提出沈阳市消除城市蔓延的行动策略。蔓延治理机制中,除文化基础的建设,还需要按照其文化逻辑展开一系列的实际行动来消除

蔓延。各行动之中,最重要、最直接且最有效的是地方政府在应对城市蔓延中的角色转变。在城市蔓延管理中地方政府的角色错位、目标置换、行为失当和利益分配失衡等问题,造成了如今如此规模的城市蔓延,而在城市治理视野下,地方政府的角色定位为蔓延治理网络的组导者、公众参与蔓延治理的保障者、蔓延治理公利性的还原者,以及城市发展的长期投资者。沈阳市政府作为蔓延治理政策的实际执行单元,其角色的转变,不仅是职能定位上的变化,更是行动中由施令式的控制、单方向的管理向协商式、多方向治理的过渡,对于陷入发展经济和土地紧缺两难窘境的沈阳市,是有效对抗城市蔓延的重要步骤。

通过上述研究,本书可能取得的创新性结论有以下5点:(1)通过中西方城市蔓延差异对比,得出的一套涵盖空间、经济和社会3大方面含有10项指标的沈阳市城市蔓延测度体系;(2)通过沈阳市城市蔓延测度,得出其具有阶段性突进、主导地类差异大和行政引领的蔓延特征,其问题实质为重空间增长、被动式发展、社会问题突出,以及非合作无赢家;(3)通过制度分析法剖析沈阳市城市蔓延生成机理,得出其成因为竞争性制度衰退、城市发展价值取向偏差、社会需求预测失准、城市发展政策摇摆,以及公共服务网络滞涩的结论;(4)运用治理理论构建了一套解决沈阳市城市蔓延问题的蔓延治理机制,其金字塔结构从下到上依次是城市蔓延的技术治理、网络治理、动态治理和治理文化;(5)针对蔓延治理机制的运行,得出培养本土的蔓延治理文化,转变地方政府角色为组导者、保障者、公利还原者和长线投资者是消除沈阳市城市蔓延首要任务和必要任务的结论。

Abstract

Urban sprawl is a worldwide problem, especially in developing country. Study on urban sprawl started earlier in western world, also there are many achievements about the characteristics, influences, formation mechanism, coping tactics of urban sprawl and so on. Contrastly, the study in China is still in its infancy, even more, because the differences of landed institutions, stages of urban growth and other else, there are big differences between Chinese and western sprawl. As a whole, Chinese urban sprawl is a style of urban growth under the condition of rigid demand, rather than the soft demand for chasing the pastoral life of western urban sprawl. As a representative large-scale industry city in China, Shenyang drives speedy in recent 30 years, and has made huge economic developments, as a same time, the urban scope is also enlarged. From 1975 to 2011, the area of Shenyang enlarged 5 times but the population increased only 1.5 times. To a degree, it reflects the truth of urban sprawl in Shenyang. The harm of urban sprawl is undisputed, therefore, it is necessary to get more details of urban sprawl in Shenyang, such as when the sprawl came, which stage did the sprawl most serious, which direction did the sprawl most serious and so on. Therefore, four aspects are focused in this paper as below:

Firstly, measurement of urban sprawl in Shenyang. Because the different emphasis of urban sprawl in measurement, study on urban sprawl in Shenyang should be started from the differences between Chinese and western urban sprawl. Western urban sprawl is a result of urban scatter, while Chinese urban sprawl is mixing with the regular urban development, therefore, making the space configuration index first place of urban sprawl measurement is difficult to reflect Chinese urban sprawl current situation. Because Chinese urban

sprawl has the characteristic of high-speed but low-quality growth, when measured there should be both growth speed index and life quality index. Therefore, this paper chose ten indexes covering spatial pattern, economic efficiency and social life (five positive correlation and five negative correlation indexes) in basis of comparison between Chinese and western urban sprawl, then took the city Shenyang for study object, took the urban land inside si-huan-road as study area, took the research time over 1975—2011 year, and took RS&GIS as research tools for urban sprawl measurement.

Secondly, seeking the formation mechanism of urban sprawl in Shenyang. The characteristics of urban sprawl in Shenyang could be concluded via the measuremental results of urban sprawl. The characteristics of urban sprawl in Shenyang are periodical growth, different sprawl leading land types and administrative leading sprawl. Especially, the last characteristic is the focus question, one hand, the urban government does not hope sprawl occurs, the other hand, the urban government yet directs the sprawl, so a big contradiction is generated. But to resolve the contradiction, it has to be broken through from the institutional analysis. In fact, the contradiction is formed because of the competitive institution recession, assumes to the institution recession caused by rule holes and competitive relationship. Besides, value orientation deviation of urban development, policy swing of urban development and public service networks running unsmoothly, are also the contributinal factors to urban sprawl.

Thirdly, building up the urban sprawl governmental mechanism. Through the analyzing of formation mechanism of urban sprawl, we can see it is hard to solve the problem of urban sprawl using technique method alone ,

the technique is the foundation but not the final decision factor, to some extent, it is the reason why urban sprawl could not be eliminated with kinds of existing techniques. Therefore, in this paper, we try to building up the governmental mechanism to fundamentally solve the urban sprawl problem. In the field of urban governance, dealing with urban sprawl should be changed from unified control to multi-governance. Along with the urban government changing from bureaucratic to service-oriented government, the administrative environment changing from command to consult, strategies to curing urban sprawl come with the gold chance of changing to sprawl governance. In process of changing, building up the mechanism of urban sprawl governance is very important. It has the macrostructure of pyramidshaped, from ground to top are the tec-governance, net-governance, dynamic governance and governance culture in turn. The governance culture is the core of urban sprawl mechanism, it joints various tools of sprawl governance in series, and it has function of inherit and screen to assure the mechanism work persistent and system upgrading.

Fourthly, proposing the strategies of action for eliminating urban sprawl in Shenyang. Constructing the urban sprawl governance mechanism, besides the culture base, it needs more actions following the guide of sprawl governance culture to eliminate urban sprawl, among the actions, the most important, direct and effective one is role shifting of local government. In urban sprawl control, the local government has defects such as role mismatches, goals displacement, misconduct and unbalanced benefit distribution, these defects promote the growth of urban sprawl. Comparatively, in urban sprawl governance, the role of local government should be an organizer, safeguard -

er, public interest representative and longer term investor. The local government is the urban sprawl governance policies implementer, and the role shifting is not only the functional orientation changing, but also the actions transition from control to governance, it is an important step to cure the urban sprawl under the way of governance, especially for the city Shenyang who is now in the dilemma of economic development and land scarce.

Possible innovations: (1) Built up a new urban sprawl measurement system with ten indexes covering spatial pattern, economic efficiency and social life in basis of comparison between Chinese and western urban sprawl. (2) Made the characteristics clear of urban sprawl in Shenyang by measurement, the characteristics were stage dash, different kinds of sprawl land and administrative leading, and the points of problem were taking space growth seriously, passive development, remarkable social problems and no winner in non-cooperative game. (3) Carried out the formation mechanism of urban sprawl in Shenyang are the results of competitive system recession, value orientation deviation, prediction deviation of social needs, policy swing and immature of public service network. (4) Built up a mechanism of urban sprawl governance to solve the problem in root, and the structure form the bottom to the top are technical governance, network governance, dynamic governance and governance culture in turn. (5) Proposed views of fostering the local urban sprawl governance culture is the chiefly and necessarily task at present stage, and role shifting of local government is the first step in action for eliminating the urban sprawl.

• • • • •

1.7 论文的创新点	39
1.7.1 构建以中西方蔓延差异为基础的中国城市蔓延测度体系	39
1.7.2 测度并分析沈阳市 1975 年以来的城市蔓延特征变化	40

1.7.3	剖析沈阳市城市蔓延在发展政策和制度环境上的生成机理	40
1.7.4	建立基于治理理论的解决沈阳市城市蔓延问题的蔓延治理机制	41
1.7.5	提出培养本土的蔓延治理文化是解决沈阳市城市蔓延问题的首要和必要策略的观点	41
第2章 城市治理理论与蔓延治理机制的适用性		43
2.1	城市治理理论	43
2.1.1	城市治理出现的背景	43
2.1.2	城市治理的内涵	44
2.1.3	城市治理的任务	47
2.1.4	城市治理理论在中国的适用性	48
2.2	蔓延治理机制	50
2.2.1	蔓延治理作为一个选择	51
2.2.2	蔓延治理与蔓延控制	51
2.2.3	蔓延治理的文化基础	52
第3章 沈阳市城市蔓延定量分析		54
3.1	研究区概况	54
3.1.1	研究区特征	54
3.1.2	研究范围界定	56
3.2	基于表象分析的城市蔓延初判	56
3.2.1	蔓延型城市的外部扩张特征	57
3.2.2	蔓延型城市的内部更新特征	60
3.3	基于数据分析的城市蔓延定量分析	62
3.3.1	资料来源及处理	63
3.3.2	城市蔓延测度步骤	65
3.3.3	研究时序及间隔选择	65
3.3.4	蔓延区与中心区的划定	66
3.4.5	城市蔓延动态序列	67
3.4.6	城市蔓延测度指标选择	69
3.4.7	城市蔓延测度结果及修正	71

第4章 沈阳市城市蔓延特征	73
4.1 城市蔓延空间形态特征	74
4.1.1 象限增长差异大	74
4.1.2 环向饱和填充外移	77
4.1.3 蔓延速率加速上升	79
4.2 蔓延区经济发展特征	81
4.2.1 投入产出比下降	82
4.2.2 GDP 增长效率降低	84
4.2.3 第三产业比重先升后降	84
4.3 蔓延区内社会生活特征	85
4.3.1 人均收入显著增长	87
4.3.2 地均消费能力提升	89
4.3.3 人均道路面积增长翻倍	90
4.3.4 人均住房面积跳跃增长	91
4.4 沈阳市城市蔓延特征表现	93
4.4.1 城市蔓延阶段性提速显著	93
4.4.2 不同方向蔓延主导地类差异大	95
4.4.3 城市蔓延具有行政引领性特征	98
第5章 沈阳市城市蔓延问题实质与生成机理	102
5.1 沈阳市城市蔓延问题实质	102
5.1.1 重空间形式的跃进式增长	103
5.1.2 不能停驻的被动式发展	104
5.1.3 蔓延空间问题向社会问题转变	105
5.1.4 没有赢家的非合作博弈	106
5.2 沈阳市城市蔓延生成机理	107
5.2.1 竞争性制度衰退	107
5.2.2 城市发展价值取向偏差	110
5.2.3 社会需求预测失准	112
5.2.4 城市发展政策摇摆	115
5.2.5 公共服务网络滞涩	117