

中国城乡统筹

城市增长管理视角

刘荣增 等◎著

Urban-Rural Integration Development in China
Urban Growth Management Perspective



科学出版社

国家社会科学基金项目(11BJL001)

河南省人文社科基地研究项目 (2011-JD-001)

河南省高校科技创新人才支持计划 (人文社科类)

河南省软科学项目(112400430008)

北京冠钧财经策划有限公司策划项目

中国城乡统筹

城市增长管理视角

刘荣增 等◎著

Urban-Rural Integration Development in China
Urban Growth Management Perspective

科学出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡统筹：增长管理视角 / 刘荣增等著. —北京：科学出版社，2013.3
ISBN 978-7-03-037059-4

I. ①中… II. ①刘… III. ①城乡建设—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 047183 号

责任编辑：侯俊琳 韩昌福 王昌凤 / 责任校对：朱光兰

责任印制：赵德静 / 封面设计：无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013 年 4 月第 一 版 开本：B5（720×1000）

2013 年 4 月第一次印刷 印张：20 1/4

字数：386 000

定价：78.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换）

中国城乡统筹：城市增长管理视角

作 者： 刘荣增 雒海潮 田 霖
王淑华 谢 琼 周 凯
邵新军 周兴华

城乡关系是广泛存在于城市和乡村之间的相互作用、相互影响、相互制约的普遍联系与互动关系，是一定社会条件下政治关系、经济关系、阶层关系等诸多因素在城市和乡村两者关系的集中反映。我国特殊的国情决定了城乡关系一直是社会经济甚至是政治生活中的重要关系。作为区域经济系统的两个重要共生单元，不同历史阶段，二者扮演的角色定位存在较大差异，这也直接决定着我国城乡格局的演变，我国城乡格局大致经历了四个阶段。

①以农促城阶段（1949～1978）：农民和乡村对工业化和城市的支持，主要是通过提供农产品剩余（农业税、通过统购统销和剪刀差形式来提供的低价的农副产品）提供积累和降低成本。1953～1978年，国家通过严格的户籍管理、农副产品统购统销和单一公有制下的计划招工，基本杜绝了城乡之间人口的自由流动。这期间城市化进程推进缓慢。1950～1980年，全世界城市人口的比重由28.4%上升到41.3%，其中发展中国家由16.2%上升到30.5%，但是我国仅由11.2%上升到19.4%。改革开放以前，我国的城市化呈现出以下特点：政府是城市化动力机制的主体；城市化对非农劳动力的吸纳能力很低；城市化的区域发展受高度集中的计划体制的制约；劳动力的职业转换优先于地域转换；城市运行机制具有非商品经济的特征。

②城乡竞争阶段（1979～1997）：1978年以后，乡村支持城市的内容和形式发生了转变：通过农民提供廉价的劳动力和乡村资源（资金和土地等）来支持工业化这一模式越来越成为主体。与此同时，乡镇企业获得了大的发展，乡镇企业92%分布在自然村，但我国城市化水平并未因乡镇企业发展有大的提高，反而由于布局分散，乡镇企业缺乏聚集效应，社会成本极高，企业效益下降，以至于出现了很多低层次的半城市化区域；1998年后，我国进入城市化快速发展阶段，国家绝大多数大型电力、交通、通信等基础设施均紧紧围绕城市展开，城乡之间的差距逐渐扩大。

③重城轻乡阶

段（1998～2003）：改革开放初期，农村发展快于城市。1978～1984年，农民人均纯收入年均增长16.4%，而城市人均可支配收入年均增长8%，城乡差距缩小。但此后情况逆转，1985～2003年，农民人均纯收入年均增长4.3%，而城市人均可支配收入年均增长8.7%，城乡差距快速扩大。从横向比，2003年城镇居民人均可支配收入9422元，农民人均纯收入2936元，二者是3.2：1，加上各种福利差距，实际上是6：1的关系。从纵向比，以2003年为基期，农村居民的人均纯收入若以平均每年6%的速度增长，要赶上目前城镇居民的平均收入水平，还需要20年左右的时间。1997～2003年，全国农民人均纯收入只增加695.9元，不到城镇居民收入增量的20%，年均增长速度不到城镇居民的一半。城乡居民收入差距由1985年的1.8：1，1990年代中后期的2.5：1，扩大到2003年的3.2：1。如果考虑到城市居民在住房、社会保障、公共卫生和教育等方面享有国家的补贴，按照现行统计口径，农民家庭收入包括要缴纳的税费以及用作生产资料的投入，城乡居民实际收入差距约为5：1或6：1。^④城乡统筹、协调发展阶段（2003年至今）：统筹城乡发展不是放慢城市的发展，而是要加快推进城镇化进程，充分发挥城市功能和辐射带动作用。进一步明确要继续坚持实施中心城市带动战略，大力发展中心城市，重点建设省辖市，带动中心城市和县城的发展。坚持“以工促农、以城带乡”，鼓励城乡一体化试点市创新体制机制，构建新型城乡关系。党的十八大报告再次强调，“解决好农业农村农民问题是全党工作的重中之重，城乡发展一体化是解决三农问题的根本途径。要加大城乡统筹力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣……”^①

我国农村经济社会发展滞后的最基本因素是资源禀赋与人口分布极不相称。农民收入问题从根本上说就是农民就业问题。目前农村劳动力和人口明显过多，第一产业的容纳能力极其有限，第二产业不宜在农村分散布局，第三产业在农村人口居住分散的条件下更难以充分发展。城镇化的目标不仅是要促进农村劳动力转移，而且要通过劳动力转移带动农村人口居住地的转移，即由农村转入城镇。与此同时，在一定时期内还有较大数量的农村人口依然生活在农村，如何做好城乡统筹是一个较长时期内我国仍然面临的突出和迫切问题。改革开放三十多年来，我国社会经济发展取得了巨大的成就，城镇化进程日益加快，城镇化水平快速提高，城镇的规模和经济实力不断壮大，具备了城市反哺农村的条件和可能。城乡统筹的核心就是以城带乡，城乡共同发展。这是一个重大的经济社会结构转型过程，其集中表现就是大量农村人口转化为城镇人口。城乡统筹是促进经济快速增长、优化经济结构、提高人民生活水平的基本途径，是解决“三农”问题的根本出路。

实施以城带乡的战略方针，关键是要按照统筹城乡发展的思路，统筹中心城

^① 胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告，人民出版社，2012

市发展和小城镇发展、城市就业和农村富余劳动力转移等问题,推进城乡一体化发展和共同繁荣。一是要切实加快城镇化进程,为农民进城就业创造更多的机会。进城就业已成为当前农民增收最直接、最有效的途径。要建立城乡劳动者平等的就业制度,切实取消针对农民工进城就业的各种限制,真正一视同仁,平等竞争;依法保护农民工的合法权益,继续解决好拖欠农民工工资问题;增加对农村劳动力培训的投入,提高进城务工农民的素质。二是要创造一个农民进得来、留得住的制度环境,逐步改变城乡二元结构。根据第五次人口普查的结果,我国农民工占第二、第三产业就业人口的比重已经高达 46.5%,占建筑行业就业人员的 80%。农民工这么大的一个群体,尽管他们中许多人已经在城市工作了多年,为当地经济社会发展作出了贡献,但由于收入低,无法实现在城镇买房定居的愿望,长期处于流动状态,很难成为稳定的城市居民。因此,要调整城市建设的思路,放宽农民进城就业和定居的条件。要积极探索多种形式,解决好进城务工人员子女就学、公共卫生、文化生活、社会保障等方面的实际问题。

在大力推进城镇化的同时,我们也看到我国人口多与资源少的矛盾日益突出。土地、能源、环保等越来越成为城镇化推进的瓶颈,诸多城市面临着日益凸现的“城市病”。城市增长受到的约束越来越多,也迫使我们必须进行城乡统筹发展。以城带乡,目的是要在城乡互动中构建平等和谐的城乡关系。既是我国工业化、城镇化顺利推进,也只能在一定程度上缓解农村发展面临的困难。2010 年我国农村人口 7 亿左右,到 2020 年还会有 5 亿左右。实行工业反哺农业、城市带动农村,丝毫不意味着可以放松农业和农村自身的发展。农村的发展离不开城市的辐射和带动,城市的发展也离不开农村的促进和支持。统筹城乡经济社会发展,就是要使城市和农村紧密地联系起来,在理顺城乡关系的基础上,建立平等的经济社会发展新体制。要进一步加快传统农业向现代农业转变的进程,加快农村第二、第三产业和小城镇的发展步伐,全面繁荣农村经济;同时,促进城市基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射,让所有农民共享工业化、城镇化、现代化带来的好处,真正建立起地位平等、开放互通、互补互促、共同进步、平等和谐的城乡经济社会发展新格局。

但城乡统筹是一个系统工程,涉及诸多因素,包括城乡空间统筹、城乡产业统筹、城乡基础设施统筹、城乡生态和环境统筹、城乡教育统筹、城乡金融统筹等。这些统筹要素中,有的是搭建城乡统筹的平台,有的是为城乡统筹提供支撑。城乡经济社会发展,缩小城乡居民收入差距,关键是要统筹解决城乡劳动力就业,相应调整城乡人口比重,优化城乡人口布局结构,使人口所占比重与就业结构逐步协调。加快城镇化并不是盲目地将农村人口迁入城镇居住,而是要与进城就业密切联系起来,并且作为举家入城居住的重要条件,努力做到进城就业在先、举家入城居住在后。应当支持农民进入城镇务工经商,实行与城镇居民同等的就业、子女入学、社会保障等政策,切实维护他们的合法权益,取消各种歧视性政策。

与此同时，在农业人口密集的地区要适度推进农村新型社区的建设，把新型农村社区建设纳入新型城镇化整体序列中。总之，应当使农民成为城镇化的最大受益者，共享改革发展的成果，从而推进经济社会和人的全面发展。

本书尝试从城市增长管理视角系统地探讨我国城乡统筹问题。全书共分十章，第一章从国内外城乡平衡发展与不平衡发展以及城市增长管理理论的演变出发，围绕系统理论、共生理论、Desakota 理论、聚集与扩散理论等阐述了城市增长和城乡统筹有关理论；第二章，城乡统筹测度。从共生理论出发，尝试构建了城乡统筹测度的指标体系，并对河南省十八地市、豫鲁苏三省城乡统筹情况进行了测度与比较；第三章，城乡产业统筹。产业统筹是城乡统筹的主体，但我国的城乡失衡现象比较突出，如何构建城乡协调的城乡产业是城乡统筹的前提；第四章，城乡空间规划统筹。空间是产业的载体，也是城乡诸要素布局的载体和城乡差异外在表现的显体，城乡空间统筹规划也是实施城乡统筹战略的重要手段，本书系统总结了国内外城乡空间统筹的理论和实践，勾勒了我国未来城乡空间统筹规划的思路；第五章、第六章、第七章、第八章分别从城乡基础设施、城乡金融、城乡教育、城乡社会保障以及城乡生态与环保角度探讨了我国城乡差异情况，并针对性地提出了统筹的思路和对策；第十章，城镇密集区和中原经济区城乡统筹战略，结合经济相对发达的城镇密集区和国务院刚刚批准的中原经济区，探讨了特定区域城乡统筹方略的差异。

本书是作者在对主持的国家社会科学基金项目（编号：11BJL001）进行研究的基础上，基于城市增长管理的实际对我国城乡统筹问题展开的较为系统的研究。研究过程中借鉴和学习了国内外城乡研究的许多著述，在此深表谢意！本书的具体分工：刘荣增负责第一章、第二章、第十章的撰写工作；王淑华负责第三章的撰写工作；雒海潮负责第四章、第五章的撰写工作；田霖负责第六章的撰写工作；周兴华、邵新军负责第七章的撰写工作；谢琼负责第八章的撰写工作；周凯负责第九章的撰写工作；全书由刘荣增统一负责制定大纲、修改、统稿和定稿工作。

由于作者水平有限，对城乡统筹问题的研究和理解还不够深入，尤其是对政治体制和乡村治理等涉及乡村发展症结的问题，由于专业限制探讨较少，对许多同行的著述或者没能领会透彻或者没能有机会拜读，存在问题和缺陷在所难免，敬请读者批评指正。

刘荣增

2012 年 8 月定稿于颐康园 38 号公寓

目 录

CONTENTS

◆ 前言

◆ 第一章 城市增长管理与城乡统筹理论 1

第一节 城市增长管理理论起源 1

第二节 城乡统筹理论发展与演进 10

第三节 城乡统筹的基础理论：系统理论 19

第四节 城乡统筹的空间形态：灰色理论 22

第五节 城乡统筹的机制：聚集与扩散理论 26

第六节 城乡统筹的目标：共生理论 30

◆ 第二章 城乡统筹测度 38

第一节 城乡统筹评价指标体系构建 38

第二节 城乡统筹水平的测度 45

◆ 第三章 城乡产业统筹 51

第一节 城乡产业统筹的主体地位 52

第二节 城乡产业发展失衡现象剖析 54

第三节 城乡产业统筹发展路径选择 57

◆ 第四章 城乡空间规划统筹 64

第一节 国外城乡空间规划统筹理论与实践 65

第二节 国内城乡统筹空间规划理论与实践 90

第三节 国内城乡统筹空间规划政策与建议 112

◆ 第五章 城乡基础设施统筹	121
第一节 国外城乡统筹基础设施建设理论与实践	121
第二节 国内城乡统筹基础设施现状与问题	129
第三节 城乡统筹基础设施建设的策略与措施	150
◆ 第六章 城乡金融排斥与统筹	158
第一节 金融排斥理论研究现状	158
第二节 农村金融排斥的主要表现与空间差异	168
第三节 农村金融排斥的影响要素	186
第四节 走出农村金融排斥困境的新思路	198
第五节 结论与展望	210
◆ 第七章 城乡教育统筹	212
第一节 城乡教育统筹相关研究	212
第二节 城乡教育差距的历史沿革与现状	215
第三节 城乡教育统筹存在的主要问题	221
第四节 城乡教育统筹的对策	226
◆ 第八章 城乡社会保障统筹	235
第一节 我国社会保障制度的变迁	235
第二节 对中国社会保障制度变迁的评估	240
第三节 城乡统筹——中国社会保障制度发展的必然方向	247
◆ 第九章 城乡生态与环境统筹	262
第一节 统筹城乡生态环境保护的必要性和紧迫性	263
第二节 城乡生态环境统筹的主要问题	266
第三节 统筹城乡生态环境保护的对策	269
◆ 第十章 城镇密集区和中原经济区城乡统筹战略	281
第一节 城镇密集区率先建成城乡统筹示范区的依据	281
第二节 城镇密集区城乡统筹的空间作用模式	283
第三节 城镇密集区建立城乡统筹发展示范区的基本思路	285
第四节 城乡统筹最佳路径——中原经济区“三化”协调探索	288
◆ 参考文献	297
◆ 后记	310

第一节 城市增长管理理论起源

都市的蔓延和无序扩张是美国 20 世纪最重要的城市地理空间变化之一。从 20 世纪 50 年代开始,随着小汽车的普及和高速公路、基础设施网络的拓展,首先是居住,接着是工业、商业、办公楼相继大规模向城市外围迁移,形成了人口、就业岗位等在地理空间上的大范围扩散,由此引发了人们对城市增长管理的关注。

一 美国都市边缘区扩张与农业衰退

第二次世界大战以后,随着家庭汽车的普及和居民可支配收入的增长,郊外的田园生活模式逐渐由富有阶层向中产阶层延伸并随之普及。1956~1970 年,美国 4.25 万英里^① 的州际高速公路、快速路以及大量的环路成为都市蔓延的关键。此外,郊区大量边缘城市的出现顺应并助长了蔓延的发展。自 1970 年以来,美国最大的 30 个中心城市中,仅 11 个城市人口有所增长,巴尔的摩和波士顿等中心城市在都市地区人口增长的情况下,城市人口还有所减少。Douglas Porter 指出,1977~1997 年美国 39 个人口最稠密的大都市地区中,中心城市人口增长不到 100 万人,而郊区增长 3000 万人。据 2006 年的预测,1996~2011 年美国人口增加了约 3574 万人,其中绝大部分增加在城乡边缘地带。1950~2000 年,美国城市用地从 22 889 平方英里增加到 92 505 平方英里,增加了 69 616 平方英里,相当于 1950 年城市用地的 3 倍,快于全国人口和城市人口的增长速度。美国总人口和城市人口比 1950 年分别增加了 86% 和 116%。城市用地占全国土地面积的比重由 1950 年的 0.65% 上升到 2000 年的 2.6%,增长的很大部分都是郊区用地。农业用地相应地减少了 404 577 平方英里(白国强,2004)。都市蔓延无疑将导致建设用地的大幅增加。克里斯多佛(Christopher)预测:“城市化用地增长将比就业和人口增长快 8~12 倍。”与此同时,郊外低廉的土地也转变了居民的居住消费模式。“1950 年郊区化出现时,居住拥有 1/4 英亩^② 的地块是很值得一提的事,20 世纪 60 年代 1/2 英亩的

① 1 英里 = 1.6093 公里

② 1 英亩 = 6.07 亩, 1 亩 = 0.0667 公顷

地块已经成为大家的追求目标，而现在建房都要用掉 1~2 英亩的土地。”大面积分散建设住房用地加重了对城乡用地结构的影响，1970~1990 年，芝加哥大都市地区人口增加了 4%，而土地扩张了 40%；纽约大都市地区 1965~1990 年人口增长了 5%，土地却扩张了 61%（朱晨和岳岚，2006）。旧金山湾地区高昂的房价将通勤者向东推至美国水果和蔬菜的主产区圣杰奎因山谷（the San Joaquin Valley），对当地农业生产和发展产生了严重的威胁。

美国大都市边缘区土地利用的主要问题也是农田保护问题，这是因为优质农田是大都市边缘区的珍贵资源，具有发展居住和商业的理想条件。据统计，美国大约 16% 的主要农田位于大都市区，这些农田生产了美国 1/4 的食物；和大都市区所在县毗邻的那些县又占了另外 1/5 的主要农田，生产了大约 1/3 的农产品。美国 640 个主要农业县中的 372 个是在大都市连绵区所在县或者毗邻的县中。

在过去的 20 多年中，美国农业呈现如下发展趋势：一是大农场的数目逐步下降到 200 万家；二是大农场越来越大，最大的 20 万家农场生产了整个国家 40% 的农产品；三是年总收入在 4 万~25 万美元的中等家庭农场数量一直在下降；四是一些小的年收入不足 4 万美元（其中大多数总收入低于 1 万美元）的半农场一直在增加，目前已经占了美国农场总数的一半多；五是农业用地的总面积数一直呈下降趋势。经济学家、规划人员和不同利益群体对这一数量的评估不同，但总的来讲，应在数十万亩到 100 万亩之间（Daniels，1999）。

从美国国家安全角度考虑，农田转化成非农用地对美国食物供应还构不成威胁。但都市边缘区农田向居住、商业和工业用地的转化，对当地农业经济的发展有非常严重的负面影响（效应）。

一些最好的农田正受到城市蔓延的威胁。根据美国农地基金会（American Farmland Trust，AFT）的报告，加利福尼亚州中部区域的果木蔬菜基地，到 2040 年将有 100 万亩农田被城市蔓延所吞没，佛罗里达州南部的柑橘林，由于每周有 1 万人涌向这一阳光地带，也面临着巨大的被吞没的压力。越来越多的城市居民由于喜爱开阔的空间和田园环境而选择居住在中心城区的外围。随着这些居民向城乡结合部的转移，他们不仅抬高了当地的财产税和土地价格，分割了大块的农田，而且加速了当地农业的衰退。当土地价格抬升、大块土地破碎后，农场主想要提高土地的产出效率就越发困难。城市扩展越快，越多的城市居民外迁，对农场主来讲，就意味农作物和牲畜面临更多的不安全因素。

因此，一些农场主看到这些情况，就会减少他们对农场的投资，等待着将土地出售，然后去较不拥挤的区域寻找和购买新的农场，或者希望把原有土地卖一个好价钱而储存一大笔退休资金。更多的农民选择离开农业，留下的农民也只能更加艰难地生存，一些服务于农业的商业由于生意惨淡而被迫关闭。这样，农民必须到更远的地方购买饲料、种子、化肥、农用机械和其他用品，农

民的生活因此变得更加困难。

一些都市边缘区的农民成功地适应了城市居民的涌入,由于附近有了更多的消费者,他们转向高赢利的劳动集约型的农业,像果木、蔬菜种植、苗圃花卉培育等,郊区另外一些就业机会还提供了其他收入的渠道。在大都市的边缘区,一些传统的畜牧业(如牛奶场、养猪场、养鸡场等)和谷物种植业让位于养马、特种作物种植和园艺业。由于土地价格较高,农场相对于农村地区逐渐趋向小型化。

由于大都市边缘区用于开发的土地价格远高于农业种植,按照自由市场规律,很难维持一定数量的农田和农业设施支撑农业发展。事实上,房地产、商业中心、公司办公室、停车场等大量建设,因此,农田保护问题就成了当地政府在都市边缘区进行增长管理的主要动力。

值得关注的是美国农田保护的目的是更多是基于对开敞空间的保护,而不是维持农业作为重要的经济产业。

二 美国都市边缘区蔓延扩展影响因素

对于美国大都市边缘区的未来发展的管理,关键是要把握大都市区域快速扩展的原因、态势以及成本等。受诸多因素的影响,城市边缘区的扩展大致呈现三种发展态势:快速增长、平稳增长、不增长或缓慢增长。其增长情况受以下趋势影响。

1. 技术进步对美国 20 世纪的居住模式产生了深远的影响

火车、小汽车、卡车、飞机等的出现使得交通运输和移动变得相当廉价和容易。廉价和充足的能源保证已经成为大都市居民向城市边缘区扩散的主要驱动力。能源的价格和可用性是影响美国居民选择居住地的较大而又不确定的因素。根据美国审计署的报告,1997 年美国要进口所需石油的 53%,预计 2015 年进口将达 60%。1997 年石油的价格在每桶 20 美元以下,如果石油价格低廉且油量充足,大都市边缘区的聚落将会继续,甚至会因此发展到更远的乡村腹地,或者假设有可依赖的像电车一样相对廉价的公交车辆,都市边缘区将会进一步扩展。

新技术是经济增长的关键因素,因为它不仅产生新的产业,而且可以提高生产效率。每个工人产出的提高意味着工人创造了更多生产价值,因此,可以获得相应的高报酬。美国是全球信息经济的先行者,电信和计算机产业已经成为美国经济和人们生活的主要方式,这些新技术正日益改变着美国人的生活。最近,《距离的死亡》一书大胆预言:人们生活居住的地方与上班的地方的关联正越来越少。人们正在选择一个愉悦的环境生活居住,而这个地方与他们上班

的地方也许并不接近。

根据美国国会技术评估办公室（Office of Technological Assessment, 1995）的定义，电信是“推动空间分散的经济产业，它会引起大都市区变成更大、更分散和较低密度人口的区域”。这种“远程蔓延”（telesprawl）将是未来面临的一个挑战。它将会驱动居住社区选择更加注重生活质量。大都市边缘区的居住区至少比核心城区、边缘城市、老的郊区具有先天的优势，开敞的空间、优美的自然环境、适度的规模等是吸引人们居住的主要因素。

2. 新的道路设施为更远边缘区的开发提供了可达性

呈几何级数增长的新的道路网系统的建设，使城市核心区和郊区的人们与商业服务设施一起更方便地迁移到更远处。

3. 价格影响也是人们选择大都市边缘区的一个主要原因

持续性迁移意味着更多的人可以支付远离工作场所的居住和交通费用，如果购置房子或租房子的价格超过城市核心区和郊区，人们也许受利益驱动离开或避免居住在边缘区。

4. 美国人对生活环境质量和乡村特色的偏爱

过去，大都市边缘区由于可以提供开敞的空间、洁净的空气和水质，以及拥有低的犯罪率而深受市民喜爱。随着人口的不断增加，边缘区面临着公共服务、自然环境、土地资源等的巨大压力。例如，一些区域由于需求的不断增加，水的数量和质量都严重不足，最终将成为限制该区域发展的主要因素。

大都市区的空气污染对环境质量形成了严峻挑战。尽管过去 20 年，汽车使用能源的效率不断改善，但是，随着车辆行驶里数不断增加，汽油消耗不断加大，美国几个大都市区都面临着空气污染和交通拥挤的双重制约。由于近年来人们过分依赖汽车往返于城市中心与郊区、边缘区上下班，交通变得更加拥挤。

当地政府为日益增加的人口提供足够公共服务的能力，是都市边缘区面临的一个重要挑战。假设联邦政府削减了当地社区服务的开支，当地政府就只能被迫依靠自己增加新的服务或更新服务设施的开支。假设边缘区公共服务花费提高很快，就会拉动财产税的提升，这些区域就会失去部分吸引力。

三 美国都市边缘区增长管理

国外对“增长管理”（growth management）的研究首先是借鉴企业管理中的一个概念，20 世纪 60 年代后期用于社区发展管理，强调对增长的控制，以保护环境资源。80 年代中期，“增长管理”一词正式、明确地出现在美国一些州的立法中，如佛罗里达州于 1985 年、佛蒙特州于 1988 年、华盛顿州于 1990

年分别制定了各自的“增长管理法”。

关于“增长管理”的概念迄今并无统一定义,有人认为它是“泛指用于引导增长与发展的各种政策和法规,包括从积极鼓励增长到限制甚至阻止增长的所有政策和法规”(Fonder, 1999);美国城市土地协会(ULI)1975年出版的具有里程碑意义的系列刊物《对增长的管理与控制》中,对增长管理的定义为“政府运用各种传统与演进的技术、工具、计划及活动,对地方的土地使用模式,包括发展的方式、区位、速度和性质等进行有目的的引导”;而Chinitz(1990)给出的定义似乎更加深刻、全面,他认为增长管理不同于单纯的增长控制,“增长管理是积极的、能动的……旨在保持发展与保护之间、各种形式的开发与基础设施同步配套之间、增长所产生的公共服务需求与满足这些需求的财政供给之间,以及进步与供给之间的动态平衡”。Porter(1997)则在此基础上进一步将增长管理概括为“解决因社区特征变化而导致的后果与问题的种种公共努力”,是“一种动态过程,在此过程中,政府预测社区的发展并设法平衡土地利用中的矛盾、协调地方与区域的利益,以适应社区的发展”。这一概括给出了增长管理的几个特征:①它是一种引导私人开发过程的公共的、政府的行为。②它是一种动态的过程,而不仅仅是编制规划和后续的行动计划。③它预测并适应发展,而不仅仅是限制发展。④它能提供某种机会和程序来决定如何在相互的冲突发展目标之间取得适当的平衡。⑤它必须确保地方的发展目标,同时兼顾地方与区域之间的利益平衡。

1997年美国马里兰州州长Parris N.Glendenning提出了精明增长(smart growth)的概念,其目的有三个:①城市发展要使每个人受益;②应达到经济、环境、社会的公平;③使新、旧城区都有投资机会,得到良好发展。精明增长很好地解决了城市增长的蔓延问题,也很好协调了刻板地将新的城市开发与现有社区分离的计划和政策。克林顿政府认为精明增长是试图建设更为“可居住的环境”,戈尔曾将精明增长作为其总统竞选纲领,提出它是“21世纪新的可居住议程”(new livability agenda for the 21st century)(王朝晖,2000)。

无论概念表述如何,城市增长管理的目的都应该是明确的,那就是能使经济长期增长、社会和谐而又不牺牲环境质量。这是一个值得称赞的目标。面对不仅是社区,而且是整个都市区,甚至是国家乃至全球不断重复出现的挑战,为了实现这一目标,美国一些州主要采取了如下管治措施。

(一) 确立边缘区可持续发展的开发原则

从都市边缘区土地利用角度,可持续发展原则应该包括:①紧凑的、基于交通导向的发展模式。②突出城镇内或邻近城镇步行和自行车等交通工具混合使用的发展模式。③重新利用棕色地块的填充式发展模式。④划分城市与乡村

增长边界，强化区域空间感。⑤城镇与乡村之间、城镇与城镇之间、乡村与乡村之间的线性道路与走廊全部绿化、林荫化。⑥在乡村设立低密度开发区，抵制蔓延。⑦开发权的购买与转移，要有完善的财产税征收体制，鼓励乡村土地所有人保持他们土地的开放性。

要做到以上几点，要求规划部门必须制订适应此发展思路的规划方案，并搞好成本效益核算。这就要求要从区域交通、供排水、经济发展、财产税分担、土地利用等多方面进行区域规划，保证在增长区边界内，政府对公共交通的投资比私人投资更有活力，有效地吸引人口增加、减少对机动车的依赖，减少交通拥挤，从而改善空气质量。

在增长区边界外，要严格保护农田、大农场用地、林地和自然生态区，控制越过边界的蔓延式增长。也许最有效的手段就是严格限制在增长区外布置排水等设施系统。在一些边缘区，农田保护工作是很不成功的，大片的开阔土地被开发成大的居住和商业区，同时，一些工程项目也继续侵占田地和林地。开敞空间越小，吸引力越弱。

更有效的增长管理应该是一个公私兼顾的规划。因为规划总是基于对解决问题和对未来的乐观考虑。但是，在大都市边缘区，政府所做的土地利用和基础设施规划总是被迫变化的。

（二）设置城市增长边界和乡村增长边界规划

通过制订区域规划，用城市增长边界（urban growth boundary, UGB）和乡村增长边界（village growth boundary, VGB）概念对用于开发和保护开敞空间的土地进行划分。不同类型土地的界线明确，在增长边界内，土地的利用开发要比增长界线外的容易获取、价格低廉、运作迅速。设置增长边界有五个目的：①紧凑、集约开发，可以使纳税人和政府节约服务成本。相对而言，可以压缩道路建设、供排水设施、学校、消防和警察等一系列公共费用。②可以阻止土地开发商的投机行为。过去，一些土地投机商为了长期占领一些土地，采取跳跃式开发，使得政府提供公共服务的成本增加。增长边界有 20 年的控制期限，并且每隔几年进行审查并根据需要进行调整。调整也是依据一定的规则进行，不是大幅度扩大界限。这样，增长边界有助于减少增长界线外围土地的投机，保证了乡村土地的完整性。③可以满足区域发展不同阶段土地适时扩展的需要。④可以通过限制蔓延更好地保护农用地、林地、自然区域和开敞空间。⑤可以较好地保持每个社区的完整性，避免蔓延成无边界的一大片。

为了做好增长边界的规划，需要：①在对过去人口增长态势的基础上，预测城市和乡村未来 20 年人口的增长情况。人口数据是确立住房、商业、工业、

公共空间和设施等用地情况的依据。②作好现有公共设施（供排水、道路、学校、公园等）数量、使用情况和需求情况的调查。未来公共设施的需求预测要反映预期的公共设施的开发生密度、真实成本以及更新和升级的财政支付能力。③预测未来 20 年可开发建设土地的数量。该预测要包括适用土地、地形、不同用途（居住、商业、工业、公园或其他公共用途等）的需求量。同时，要对开发生密度、已确认增长边界土地扩展的自然和人为障碍进行合理预判。④绘制一张能够显示增长边界的详细地图。可以充分运用包含土壤、坡度、水文、道路等的地理信息系统（GIS）进行边界图的制作。

（三）围绕 UGB 和 VGB，编制精明增长规划

精明增长强调环境、社会和经济可持续发展的共同发展，强调对现有社区的改建和对现有设施的利用，强调减少交通、能源需求以及环境污染来保证生活品质，是一种较为紧凑、集中、高效的发展模式（John, 2003）。

1997 年美国俄勒冈州的波特兰市发布《地区规划 2040》（*Region 2040*），为波特兰市中心的紧凑发展和辐射性的交通网络建设做出了完整的规划，意在通过实践精明增长理念摆脱美国传统的城市和社区发展模式。波特兰政府的主要做法有二：第一，在新增用地压力之下，必须强化对城市增长边界的控制；第二，加强公共交通的发展，在与小汽车的竞争中获得优势，将轨道交通的站点作为城市发展的重心。2000 年，美国规划协会联合 60 家公共团体组成了“美国精明增长联盟”（*Smart Growth America*），确定精明增长的核心内容是：用足城市存量空间，减少盲目扩张；加强对现有社区的重建，重新开发废弃、污染工业用地，以节约基础设施和公共服务成本；城市建设相对集中，密集组团，生活和就业单元尽量拉近距离，减少基础设施、房屋建设和使用成本。目前，美国 2/3 的州选择了精明增长。如俄勒冈州波特兰大都市区通过编制精明增长规划，设置增长边界，1975~2000 年，该区人口增加了 50%，但占用的土地仅增加了 2%。

有学者认为美国城市理性增长是基于以下原则（丁成日，2009）：①土地混合使用。将不同的住宅类型（单体住宅、联体多层住宅等）混合起来，在住宅区提供零售、个人服务业、工业园、学校和其他公共设施。②坚持紧凑式城市设计。通过更高密度、垂直的而非水平增长来保护绿色空间；同时减少建筑之间的空间，以达到减少土地需求，增加步行比例、减少交通需求的双重目的。③提供多种住宅类型选择。提高城市住宅的可支付性，为各个收入阶层的家庭提供优质的住宅。④创造易于步行的邻里（*walkable neighborhoods*）。为促进步行，社区必须有混合的土地利用类型、紧凑的建筑、对公共安全的保障和步行专用道。⑤建设具有强烈空间感的特色型、魅力型社区。设定社区发