

吴元波 / 著

SHANGHAI

上海城市郊区化现状、 问题与发展模式研究



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

上海城市郊区化现状、 问题与发展模式研究

吴元波 / 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

上海城市郊区化现状、问题与发展模式研究 / 吴元波著. —上海: 立信会计出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5429-3196-2

I. ①上… II. ①吴… III. ①城市建设-郊区化-研究-上海市 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 275319 号

策划编辑 方士华
责任编辑 方士华 张 寻
封面设计 周崇文

上海城市郊区化现状、问题与发展模式研究

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	上海申松立信印刷有限责任公司
开 本	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	11.875 插页 1
字 数	321 千字
版 次	2011 年 12 月第 1 版
印 次	2011 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5429-3196-2/F
定 价	28.00 元

如有印订差错,请与本社联系调换

本书得到以下资助

教育部人文社会科学基金项目 (项目编号:07JC790047)

上海市哲学社会科学规划基金项目 (项目编号:2007BCK004)

上海市教育委员会重点学科建设项目 (项目编号:J51703)

上海市教育委员会创新基金项目 (项目编号:09YS178)

国家博士后科学基金项目 (项目编号:KLH3258039)



前 言

一个城市的郊区化是一个动态集聚的过程。集聚的内容包括人口、制造业、零售业、公共业以及城市基础设施、景观等。集聚发生以后,又会进一步产生吸引力,即拉力,从而使集聚的过程加快。与此同时,在城市空间,因为地价昂贵、空间拥挤、环境质量下降以及政府政策的导向等因素存在,也会有一种相反的扩散作用存在。在城市内部,往往是集聚和扩散效应同时存在,并且相互影响、相互制约、共同发挥作用。当扩散的效应超过集聚,整个城市系统包括人口、工业、商业、居住区等,以及与它们相关的各种城市活动开始出现向外扩散的趋势的时候,城市郊区化就产生了。在世界各国,由于经济活动日益向城市集中,带来了大城市规模的迅速膨胀,城市空间不断蔓延,引起了一系列全球性的社会问题,如人口密度不断增高、交通拥挤、住房短缺、就业困难、工业污染严重等。于是,在大城市周围大力发展和兴建“新城”就成为缓解大城市压力的重要手段。从很多国际大都市的形态发展过程看,不难发现它们都经历了从集中发展到分散发展的转化过程。人们逐渐认识到,城市病不是固有的,大城市病的关键不在于大,而在于大的形态结构和投资结构。只有结合乡村与城市的优势,形成多中心组团式的城市结构,城市才能获得最佳的社会、经济和环境的综合效益。郊区化是城乡协调发展的产物,大都市郊区新城的形成是郊区化的必然结果。

尽管上海市规划了“中心城—新城—中心镇—中心村”的“1966”城镇体系结构,然而长期以来,郊区城镇发展缓慢,城镇体系的规模结构分布呈现跳跃状态,“大城小镇”的空间结构形态非常明显,尤其是城镇体系规模结构中第二级城镇即新城建设发展不足,未形成具有较强独立性和人口集聚力的区域核心城市,导致中心城向心集聚发展趋势加剧,不利于人口和产业的合理疏解和布局,也不利于市域范围内大容量交通体系的快速构建。目前上海形成的城市体系规模分布直接从 900 多万到 20 多万人口,中心城区与郊区城镇的规模分布存在断层,不存在中间规模的城镇,新城的发展滞后,城镇体系规模分布呈现跳跃分布而非等级分布。同时,郊区现有的 800 多万常住人口分散在 100 多个镇里,比较大的镇也只有 20 万人左右,一般在 5 万人左右,城镇的规模较小,不能充分发挥城市集聚的规模效应和集聚经济效应,对要素的集聚和吸引程度不高。

从产业角度来说,近 10 年来,上海郊区第二产业发展迅速,但产业基地的发展与周边城镇的建设互动较弱,城市空间结构与城市产业布局不相适应,单核心的城市空间和多层次的产业结构发展方向脱节。例如松江新城,虽然城镇规划都很详细,但因与产业基础不互相匹配,城镇功能过于单一,导致城镇对市中心人口的吸引力仍然不足,人气不够旺,达不到其分担市中心人口压力的目标。近郊区城市化过程沿交通干道拓展,促使中心城在更大的范围内圈层式“摊大饼”扩展。同时,向上海郊区辐射的快速交通网络尚未形成,使得城市扩展局限于近郊区,城市空间形态的近距离蔓延导致交通拥挤的空间蔓延。“摊大饼”式的空间布局形态,适合采用放射状和环状的路网格局,而这种路网格局又会使得中心城沿着主要交通干线向外扩展,加剧了城市空间的蔓延,不利于城市交通问题的解决。

从轨道交通来看,轨道交通是促进上海郊区化发展并疏解中心城交通的关键。上海新城建设要取得成功,除了应具有良好的生活环境和就业机会之外,中心城与新城之间的便捷交通更是不可或缺的条件。西方发达国家的城市郊区化,无不是以便捷的交通(私家车或轨道交

通)为前提的。轨道交通在城市建设中具有很强的比较优势。上海市这些年主要的新增道路被小汽车占据,而小汽车的运输量只占总运输量的 11%。虽然上海郊区的发展一贯推行“公交先行”原则,但由于公交车受道路拥挤的影响,行车速度缓慢,与其他交通工具相比,竞争力明显不足,受竞争力和运输效率的双重影响,其总运输量在市区为 24%,在全市的比例仅为 17%。所以轨道交通对于上海这样一个大城市来讲是非常重要的。截至 2010 年 3 月,上海轨道交通路网已达 10 条线路,运营路线总长达 343 公里,车站总计 225 座(不含磁悬浮示范运营线),线网规模位创全国之首,为世界第三,总体发展还不错,规划前景看上去也很完备,但完善发达的上海中心城与郊区相连的交通网络还并没有最终形成。中心城区与郊区的交通联系仍然主要靠长途公交车和私人交通工具。由于距离远、路少、人多、车多等原因,交通耗时长,根本没有准点保证和便捷可言。中心城居民即使有郊迁之意,也会被耗时费力的交通所吓倒。上海以往卫星城的发展不足,交通建设支持不足是重要的原因之一。

总体来看,上海城市交通体系当前的主要问题有以下四点:第一,与郊区新城相连的交通网络发展不足。与国际大都市比较起来,上海轨道交通网规模还算比较不错,但是轨道交通的郊区覆盖率太低。通往郊区的轨道线网长度在总规模中所占比例只有 1/2。而像中国香港、东京等城市其郊区轨道线网占比均在 75%以上。同时新城与周边江、浙省会城镇的交通建设滞后,新城与新城之间、新城与其他节点城镇之间、新城与市级工业园区之间的交通发展也明显不足,阻滞了新城本身的发展。第二,轨道交通规划与新城开发规划之间协调性不够。轨道交通建设只顾及其工程建设及商业利益,并不顾及轨道交通如何引导新城的发展,导致新城的商业中心、开发区中心以及公共服务中心缺乏相应的快速交通联系,影响了新城的进一步发展。第三,郊区轨道建设层次不明及数量不足。目前通往各郊区的轨道线网明显存在设站过密问题,导致新城居民进城的时间过长。第四,上海郊区高速公路建设缓慢,中心城与各郊区主要城镇、各郊区主要城镇之间高速公路网络

尚未完善。郊区交通网络建设的滞后,直接导致了城市人口沿公路向城区四周蔓延而非疏散至郊区城镇。即使是上海最大的新城松江新城,也因交通的不便,使很多人对入住新城望而却步。

从人口来看,上海目前人口居住分布与交通不能有效匹配。上海人口主要居住于中心城区,而工业企业则主要分布于中心城区外围。由于上海大部分的就业人口集中于第一、第二产业,因此在人口主要居住区和工业企业主要分布区之间就存在巨大的出行人流量,而中心城区和外围地区之间的交通设施远不能满足其流量要求,从而不可避免地带来拥挤和堵塞。而上海中心城区的资源日益稀缺,商务运行成本过高。目前,上海中心城区的要素供给日趋稀缺,尤其是土地资源稀缺性已经非常突出,地价上升、商务运行成本急剧增加,也引起了中心城区产业空间分布发生急剧变化;加上中心城区人口过度密集,基础设施供求矛盾造成交通拥挤、环境污染等问题突出。需要解决的是如何在郊区化过程中增强郊区对人口的吸引力和中心城区对人口的推力。

从城市规划来看,城市交通规划、土地利用规划和城市发展规划独立运行,不能有效协调。由于不同的规划隶属不同部门,因而要从某一要素进行的单方面规划就很难相互协调或同步进行,常常出现城市交通规划、土地利用规划和城市发展规划的相互矛盾。这不仅直接加剧了上海城市空间土地、交通、产业和居住等要素利用的成本,造成巨大浪费,而且也直接阻碍了上海城市的有序扩张和健康发展。

从以上分析可以看出,目前上海郊区化的发展存在很多方面的问题,有政府角色定位的问题,有政府发展战略模式的问题,有城镇规模体系的问题,有轨道交通的问题,有产业结构的问题,还有开发模式的问题。如何让政府从郊区化过行政干预模式中合理退出,如何选择适合上海郊区化现状的发展模式,如何使上海郊区化过程中人口、交通、产业互相促进,相得益彰,这是一个值得深思的问题。本书即是基于此考虑,才得以展开思路。试图分析上海郊区化现象形成的动力机制、现状特征、存在问题等,并提出相应的对策和引导措施。具体研究内容涉及上海市城市化进程与方向研究、上海市郊区化的现状特征及

存在问题、上海市郊区化形成的动力机制、上海市郊区化出现的城市形态与城市格局、上海市郊区化的趋势及相应对策、郊区失地农民安置就业问题、人口流动、土地制度与户籍制度对上海郊区化的影响、政府在上海郊区化过程中的职能角色定位问题、整个上海产业空间布局问题以及上海不同地区郊区化的特色等,以期望能给上海市政府和上海城市建设与规划部门提供有益的建议和启示。本书主要在以下方面得出一些有价值的观点以及可供参考的思路策略:① 尝试找出总体规划与郊区发展、城市郊区化以及城市空间结构演变之间的辩证关系,并提出在新一轮总体规划指导下的上海城市郊区化的对策;② 把上海城市郊区化的战略发展规划放在长江三角洲整体发展的大维度上,得出上海城市郊区化规划在整个长三角中的地位、意义,以及其与长三角整体共同发展的模式;③ 上海城市空间结构一体化的最优策略分析;④ “三农”问题在上海城市郊区化中的地位及发展方向与策略;⑤ 上海城市郊区化过程中小城镇发展模式与特色问题等。

上海立信会计学院

吴元波

2011年12月



目 录

1 导论	1
1.1 上海大都市郊区化研究的基本内容	2
1.2 国内大都市郊区化学术研究的现状	10
1.3 上海大都市郊区化研究的主要方法、技术思路结构、 预期目标及科学意义	27
1.4 本研究的创新点	30
2 西方大都市郊区化的相关理论	37
2.1 西方城市经济学理论	37
2.2 西方城市社会学理论	45
2.3 城市空间理论	52
2.4 区域发展理论	59
3 西方大都市郊区化现状与特点	72
3.1 西方国际大都市郊区化过程中新城镇发展特点比较	72
3.2 美国等西方郊区化与中国郊区化模式之比较	78
3.3 结论	88

4 上海大都市郊区化现状、动力及发展趋势	89
4.1 上海大都市人口郊区化	89
4.2 上海大都市工业郊区化	98
4.3 上海大都市住宅房地产郊区化	103
4.4 上海大都市交通设施郊区化	111
4.5 上海商业郊区化现状及对策	118
4.6 结论	123
 5 上海大都市城市总体发展规划与上海大都市郊区化过程中 城乡统筹发展	 125
5.1 城乡统筹发展的城市规划思想	125
5.2 城乡一体化目标下的上海城市发展总体规划	137
5.3 人口布局规划	145
5.4 土地利用规划	149
5.5 产业布局规划及策略	153
5.6 公共交通和基础设施建设规划	156
5.7 上海郊区化过程中城乡统筹发展分析	160
 6 上海大都市郊区化过程中农村土地制度创新分析	 165
6.1 上海市农村土地流转的现状与发展趋势	166
6.2 上海农村土地制度的特征与制度性缺陷	175
6.3 国内外城市郊区农村土地资源配置模式比较	182
6.4 上海农村土地流转制度创新的政策建议	187
 7 上海大都市郊区化的难点与制度策略分析	 191
7.1 上海大都市郊区化面临的主要困难与对策	191

7.2	上海市快速干道与上海大都市郊区化发展关系分析·····	204
7.3	上海市土地使用制度与上海郊区化·····	207
7.4	上海市的住房制度与上海郊区化·····	212
7.5	上海市户籍管理制度与上海郊区化·····	214
7.6	上海市税收制度与上海郊区化·····	217
7.7	人口政策、产业政策与上海郊区化·····	220
7.8	结论·····	222
8	上海大都市郊区化过程中小城镇发展现状及对策分析·····	225
8.1	国内外研究现状·····	227
8.2	研究上海郊区化过程中小城镇发展的意义·····	230
8.3	上海郊区小城镇发展的历史沿革·····	231
8.4	上海郊区小城镇发展的现状·····	235
8.5	上海郊区小城镇建设存在的瓶颈和问题·····	238
8.6	国外小城镇建设与发展的特点及启示·····	244
8.7	案例分析:宝山区小城镇规划建设与形象建设分析·····	251
8.8	上海小城镇建设的发展对策与战略模式·····	257
9	上海大都市郊区化过程中城市空间结构的优化与战略布局 安排·····	272
9.1	上海大都市新城建设与城镇空间布局的对策与模式 分析·····	273
9.2	上海大都市郊区化过程中产业空间结构的优化·····	286
9.3	产业布局、人口迁移、交通规划与上海城市空间结构的 优化·····	294
9.4	上海市辖范围内城镇体系空间布局的优化·····	312

9.5	结论	316
10	上海大都市郊区化战略目标及战略模式选择	318
10.1	上海大都市郊区化战略目标分析	318
10.2	上海大都市郊区化过程中城市空间格局的优化 策略	322
10.3	上海大都市郊区化的战略方向与模式思考	326
10.4	结论	334
	参考文献	352

导 论

上海“十一五规划”明确提出,全面推进城乡统筹发展。加大工业反哺农业、城市支持农村的力度,按照建设社会主义现代化国际大都市的发展目标,积极探索上海郊区发展新路。

根据“1966”城镇体系规划目标,按照规划布局合理、经济实力增强、人居环境良好、人文素质提高、民主法制加强的要求,推进“三个集中”,加快建设具有国际大都市特点的现代化新郊区。进一步推进郊区“一城九镇”试点城镇建设,重点建设嘉定、松江、临港等新城,有序建设新城镇体系。以宅基地置换试点为突破口,因地制宜,扎实稳步推进新村镇改造建设。完善调整城市规划,明确新村镇体系的规划建设标准。依托大基地、大产业,加快郊区经济发展。适应新形势、新变化,在发展中积极应对、主动解决郊区规划、人口、环境管理等方面的新情况、新问题。

以此为契机,本书将在更大范围潜心透析上海大都市在郊区化进程中伴随着城市空间的突破性变革而引发的焦点问题和普遍现象,并对其进行系统和全面的研究。

1.1 上海大都市郊区化研究的基本内容

1.1.1 我国大都市郊区化内涵

1. 郊区化的内涵

郊区化概念是从西方引来的,其内涵在我国又有所区别。对于郊区化内涵国内学者主要有以下观点:① 郊区化是大都市在经历了中心城区绝对集中、相对集中和相对分散之后的一个绝对分散阶段,代表了人口、就业岗位和服务业从大都市中心向郊区迁移的一种离心扩散现象;② 郊区化是指集中城市化发展到相当程度,出现城市发展“门槛”,城市出现了“集聚不经济”现象。此时,“扩散”效应逐渐开始居于矛盾的主要方面,出现中心城市人口、就业岗位、服务业向郊区迁移的一种离心分散现象;③ 郊区化是指当代大都市因人口和各种职能迅速向郊区扩散转移,从而使郊区变为具有市区多种职能的城市化地域的过程;④ 郊区化是指由于中心城区地租昂贵、人口稠密、交通拥挤、环境恶劣,形成巨大的推动力,促使市中心城区人口产业外迁,形成相对中心城区而言的城市离心化现象。

我国很多城市的集中化发展阶段与郊区化发展现象是同时存在的。虽然城市发展的合力在空间变化上表现为集聚效应与扩散效应这对矛盾的运动过程,但是,在以集聚效应为主的城市化阶段,也可能存在局部的扩散运动;而在以扩散效应为主的阶段,也会产生局部的集聚运动。以上四种观点不约而同地回避了对城市与郊区之间地域关系的说明,仅从城市与其郊区的功能联系的角度来描述郊区化过程。这种描述,与西方(或日本)学者的定义非常接近,很少针对我国城市发展的特点进行理论整合。因此也有观点认为,我国目前部分大都市的郊区化现象,只能说明这些城市的发展开始出现明显离心的扩散运动,而不能说明它们一定已经进入西方意义上的绝对的郊区化阶段。

2. 城市郊区化和郊区城市化

周一星、孟延春等认为,郊区城市化(suburban urbanization)泛指城市郊区的乡村地域向城镇地域转化的过程,其动力可能来自向心的、离心的以及本乡本土的各种力量;而郊区化(suburbanization)的核心是人口与经济要素的离心扩散导致城市郊区的发展,是立足于城市中心的一种由内向外的扩散力量。

江莹、龚岚在《中国城市郊区化的特点及应对思路》一文中认为,郊区化是城市郊区化和郊区城市化的简称,它是指人口、就业岗位、服务业和相关产业从大城市中心向原农业生产地带——郊区迁移的一种离心分散化过程。

顾海英(2006)认为,在新郊区新农村建设过程中,不能把城市与农村完全混同,这不是城乡一体化的目的。城乡一体化真正的内涵和目标,不是让所有的农村人口都转移到城市,也不是简单地把城市的楼房搬到农村,把农村变成城市,而是要立足城乡整体功能最优化和整体效能最大化,实现城区、郊区和农村的协调发展与良性互动,让所有人口,无论居住在城市或农村,都能享受现代化的文明、富裕生活。因此,必须坚持以科学发展观为指导,树立统筹城乡发展的观念,建立以工补农、以城带乡、以乡促城、城乡结合、优势互补、共同发展的新型城乡关系。

第一种说法认为两者内涵不同,郊区化的扩散力量只是形成郊区城市化的力量之一,并不是所有的郊区城市化的力量都来自于它,单独的郊区化过程不能引起所有的郊区城市化,这比较符合实情;第二种说法将城市郊区化和郊区城市化视为一种概念。笔者赞同顾海英的说法,认为郊区化本身就包括郊区城市化和城市郊区化,它应该既包括城市中心的推力及扩散力,又包括郊区农村本身的拉力及聚集力,不仅仅是一种离心分散化过程,还包括郊区新城及新镇的向心集聚化过程,它应该是一个渐进的、动态的变迁过程。

1.1.2 上海郊区城市化的现状与问题

1. 地域界定与郊区城市化现状

上海市域按照人口密度、非农人口分布、城镇建设用地及离散度数

据、遥感数据等,可划分为核心区、边缘区(内缘与外缘)与城市影响区。本书所界定的郊区主要是指城市外缘区、城市近郊与一般影响区。城市核心外缘区分布在城市核心区的外侧,包括浦东的一部分与闵行、宝山大部分地区,非农业人口 45 万,城市化水平为 58%;近郊影响区包括浦东大部分与闵行、嘉定、宝山、松江等部分地区,城市化水平为 36%;其余广大地区为远郊影响区,城市化水平为 30%;目前上海郊区城市化水平为 43%。不难看出,上海郊区城市化水平是以中心城为核心,呈圈层式向外递减,基本上遵循距离衰减规律。可见中心城区的功能隐射与职能扩散是郊区城市化的主导因素。

根据郊区各圈域城市化动力机制的不同,上海郊区化可分为以下几种形式:

(1) 外缘“辐射”型。核心外缘区受上海市区近域推进影响最为深刻,所接收中心城区辐射能量远远大于其他地区。自中心城区疏解出来的经济与人口首先截留于此,因而外缘区城市化水平高达 58%。

(2) 近郊“辐射”与外资推动型。近郊地带地域宽广,地价便宜,交通便利,环境优美,因而吸引了大量自城区迁出的占地面积广、流水线型工业企业;环境优美、通达性好的地区则产生了高新技术孵化基地,如张江高科技园区;近郊地区的国家级、市级开发区吸引了大量外资,三资企业比重较大。外资与中心城疏解的职能共同推动了近郊的城市化进程。

(3) 远郊“自力”型。远郊因远离中心城区,所受中心城区辐射功能较弱,交通的相对不便不利于外商投资。支撑远郊城市化的主导力量是乡镇企业的发展,但乡镇企业的社区属性与分散布局阻碍了郊区城市化的进程。

2. 上海大都市郊区化面临的问题

在中心城区职能疏解、外资刺激及自身经济能量集聚等因素作用下,上海郊区城市化呈现加速趋势,但在这一加速城市化过程中,涌现出不少问题与矛盾,产生许多负面影响:

(1) 郊区域镇体系建设与中心城区相脱离。主要表现在以下两方