

URP 城乡规划

URBAN AND RURAL PLANNING

中国建筑工业出版社
复旦规划建筑设计研究院
联合主编

城市病

构建有机疏散与集中的城镇体系：对医治我国城市病的思考

城市管理需要从经营导向向服务导向的变革

当前我国城市交通发展存在问题分析与对策建议

“规划浪费”之我见

城市病演变及其治理

街道空间的失落与复兴

发达国家城市扩张中的开发规制与规划调控

中国建筑工业出版社

05

城乡规划

联合主编单位:

中国建筑工业出版社

复旦规划建筑设计研究院

协编单位:

复旦大学城市经济研究所

复旦大学城市规划与发展研究中心

编委会主任: 陈秉钊

顾问编委 (按姓氏笔画为序):

王仲谷 王战 王景慧 王静霞 邓述平 卢济威 全永燊 朱自喧 何镜堂
吴良镛 李德华 邹德慈 周干峙 郑时龄 柯焕章 耿毓修 崔功豪 黄富照
彭一刚 葛剑雄 董鉴泓 董黎明 蔡镇钰 戴复东

编委 (按姓氏笔画为序):

马林 尹稚 方创琳 王富海 王世福 王建国 王海松 王祥荣 王唯山
王缙慈 冯现学 冯意刚 司马晓 刘奇志 华伟 吕斌 孙施文 朱子瑜
朱光辉 朱喜钢 苏海龙 余柏椿 吴之凌 吴志强 吴唯佳 张乐天 张兵
张京祥 张杰 张松 张泉 张晖明 张鸿雁 李晓江 李迅 李和平
杨保军 杨贵庆 杨新海 邱跃 邹军 陆锡明 陈天 陈家宽 陈锋
周伟林 周岚 林坚 郑成华 金广君 俞斯佳 俞滨洋 赵万民 唐子来
唐晓峰 袁奇峰 章仁彪 黄亚平 雷翔 谭纵波 戴星翼

主 编: 陈秉钊

副主编: 王新军 陆新之 万 勇

本期审稿: 王陆新 全永燊 陈秉钊 陈 锋

编辑部主任: 黄 翊

编辑: 沈志联 李书音 周蜀秦 周江评

责任编辑: 焦 扬

装帧设计: 冯彝诤

编辑:《城乡规划》编辑部

收稿邮箱: cityplanning@vip.sina.com

北京编辑部: 010-58337108

地址: 北京市三里河路9号中国建筑工业出版社新楼903室

邮编: 100037

上海编辑部: 021-66104410

地址: 上海市国泰路127号复旦大学国家科技园2号楼4楼复旦规划建筑设计研究院

邮编: 200433

出版单位: 中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划——城市病/《城乡规划》编委会编. —北京:
中国建筑工业出版社, 2012. 6
ISBN 978-7-112-14316-0

I. ①城… II. ①城… III. ①城乡规划—研究—中国
IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第093592号

城 乡 规 划

——城市病

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 6 1/2 字数: 250千字

2012年6月第一版 2012年6月第一次印刷

定价: 38.00元

ISBN 978-7-112-14316-0

(22382)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

出版前言

“城市病”是一个回归城市规划本源的议题。西方国家在工业革命后期，因城市的盲目扩张和快速增长而表现出来各种与城市发展不协调的失衡和无序现象，统称为“城市病”。城市规划一开始就是为消除工业革命以来的各种“城市病”问题而产生和发展的。在西方城市发展史上，“城市病”造成了资源的巨大浪费、居民生活质量下降和经济发展成本上升，进而导致城市竞争力丧失，阻碍城市可持续发展。

改革开放 30 年来，中国的城镇化建设成就瞩目，城市经济快速发展，城镇化水平不断提高，“十二五”期间城镇化水平超过 50% 大关，中国城镇化面临着转型发展的关键时期。然而，城镇化进程中暴露的问题与矛盾也随之凸显，城市人口规模、用地规模空前扩张，因决策失误、规划失当、建设失序导致的“城市病”不断滋生，利益冲突比较剧烈。大、中、小城市发展不均衡，大城市过速膨胀，人口、生产要素和生活资源纷纷向大城市集中带来了城市发展“不可承受之轻”。住房紧张、交通拥堵、贫富分化、生态恶化、环境污染等西方传统“城市病”日益显现；城市“蚁族”、“最牛钉子户”、城市“内涝”、“毒奶粉”等近年来发生的极端事件，更将我国城市快速发展中的病变问题推向了媒体和舆论关注的焦点，而从中折射出来的社会矛盾、社会公平、道德等深层次问题成为公众反思和争议的核心。住房和城乡建设部在最新发布的《中国城市发展报告》中提出，“十二五”期间，要转变城镇发展模式，着力解决“大城市病”。中国城镇化急需进行一次梳理与会诊。

然而，中国的“城市病”是否有方可解；如何从头痛医头，脚痛医脚走向综合治理；如何根治“城市病”，从物质建设转向建立科学、民主、透明的决策机制和管理过程；如何加强公众参与，由“政府治病”转变为“全民共治”……这些都是亟待深入研究的问题。本期专辑针对当前城市化的各种疑难杂症，邀请规划专家提笔会诊，从城镇布局、管理经营、城市防灾、制度法规等方面，多角度、多方位地探讨医病良方；并借鉴西方城市发展之先进经验，以他山之石求解医救之道。希望能够引发更广泛的社会关注，对促进我国城镇化的健康持续发展有所助益。

《城乡规划》作为我国城乡建设领域中一个多学科、多视角、国际化的崭新学术交流平台，希望能够汇聚各界专家，熔铸学术智慧。针对当前的时政热点、学术焦点、民生重点，以“经世济用”的学者情怀和学术前瞻性、洞察力，精心组织编排每一专辑，以期对新时期城乡规划理论研究、实践探索乃至政府决策有所助益。

汇集多方智慧，共谋城乡发展。是为前言。

目 录

本辑导读/	001
新视角·新思维	
构建有机疏散与集中的城镇体系：对医治我国城市病的思考/于涛 买静	004
分散组团的新演绎——应对城市蔓延的现实挑战 and 理论完善/鲁晓军	012
城市管理需要从经营导向向服务导向的变革/诸大建 刘冬华 许洁	020
“规划浪费”之我见/谭纵波	027
城市建设拆迁引发的恶性自焚行为与防控策略/方创琳 杨玉梅	033
当前我国城市交通发展存在问题分析与对策建议/陆化普	038
转型时期城市病灾的规划应对策略研究/梁伟 万汉斌 冀永进	042
太极之城——全球化时代城市极化问题分析及 应对策略/肖竞 曹珂	048
借鉴·启示	
城市病演变及其治理/杨保军 陈鹏	055
街道空间的失落与复兴/邓昭华 王世福	064
发达国家城市扩张中的开发规制与规划调控 ——以英美两国为例/王郁	074
杂谈·随想	
决策的洁癖——城市病的一种“中国特色”诱因/王富海	084
“城市病”漫谈/杨贵庆	087
城市化与城市病：改善城市管理迎战城市过载/闫彦明	090
CHINA - UP 专栏	092
《城乡规划》读者俱乐部	094

本辑导读

“城市病”是指在一国城市化尚未完全实现的阶段中，尤其因社会经济的发展 and 城市化进程的加快，由于城市系统存在缺陷，而影响城市系统整体性运动所导致的对社会的负面效应。

近30年来，我国城市化进程加速推进，城市人口规模、用地规模空前扩张。但在城乡急速变迁的过程中，因决策失误、规划失当、建设失序导致的“城市病”不断滋生，利益冲突比较剧烈，为追逐政绩而制造的“形象工程”更成为社会批评的焦点。如何医治城乡规划和建设中的种种病症，建设繁荣城市、生态城市、宜居城市，对未来城市发展具有战略意义。

本辑文章将围绕“城市病”这一主题展开。随着城市规模的日益扩大，现代大中城市普遍存在的人口增多、用水用电紧张、交通拥堵、环境恶化等社会问题，以及由上述问题引起的城市人群易患的身心疾病。而这些问题和矛盾又在一定程度上制约了城市的发展，加剧了城市政府的负担，使城市政府陷入了两难困境。探讨并治理“城市病”是落实科学发展观，建设环境友好型、资源节约型社会的有效途径，是实现经济社会可持续发展的必然选择。

本辑内容主要分为“新视角·新思维”、“借鉴·启示”、“杂谈·随想”三个板块。“城市病”的表现多种多样，在“新视角·新思维”这个板块中，几位作者就分别从不同角度、不同方面论述了各种不同的城市问题及其治理方法。其中有两篇文章探讨了城市的发展模式，分别是《构建有机疏散与集中的城镇体系：对医治我国城市病的

思考》（于涛等）和《分散组团的新演绎——应对城市蔓延的现实挑战和理论完善》（鲁晓军）。《构建有机疏散与集中的城镇体系：对医治我国城市病的思考》一文将防治“城市病”的问题置于国家和区域城镇化进程和城镇体系结构之中加以考察，用理论分析和实证研究相结合的方式，分析了我国城市行政等级导向的资源配置机制和市场经济环境中人口流动机制对导致区域城镇体系结构失衡的重要影响，并进而从我国大城市和中小城市（镇）发展失衡的角度揭示了造成“城市病”的病因；以有机疏散与集中为主线，对有关城镇体系合理结构的理论沿革和发展进行了回顾和梳理，对我国当前城镇体系规划编制与管理工作进行了反思；从促进城镇体系协调有序发展的目标出发，从优化城镇体系的编制范式、加快城镇体系发展的制度改革创新入手，有针对性地提出了医治我国城市病的对策与建议，是一篇能够揭示问题本质、有独到见解、分析有相当深度的比较好的学术文章。而《分散组团的新演绎——应对城市蔓延的现实挑战和理论完善》一文则针对大都市蔓延的病症，提出以分散组团的布局结构作为防治的积极对策，回顾和辩证地分析了历史上产生的分散组团理论对于解决城市蔓延问题的作用、国内大城市分散组团建设的理论和实践探索，分析了我国现行城市土地供给制度和城市道路网络、城市绿带、绿地管理、组团功能结构和定位等方面存在的问题对于分散组团理论构成的现实挑战，提出了支撑分散组团布局模式的理论和优化组团布局的规划措施，对于辩证地认识分散组团布局模式，通过科学合理地引导和组织组团布局，解决城市空间蔓延问题，具有积极的启示和帮助。“新视角·新思维”板块中的其余6篇文章则分别从城市管理需要、城市病灾、城市极化问题、城市建设拆迁、城市交通问题以及规划浪费问题等方面展开论述。城市病的产生与政府的管理有关，《城市管理需要从经营导向向服务导向的变革》（诸大建等）一文对当前城市管理实践的利弊进行分析，对未来城市管理的走向进行展望，从公共管理思想的本原上进行了深度的研讨。城市管理模式不仅仅是一个学术探讨的理论问题，

也是中国长期以来没有很好解决的重大实践问题。在由计划经济向市场经济转变的过程中,我们的城市管理者试图借鉴西方的经验,选择“经营城市”模式以求摆脱城市发展缺乏活力的困境,但实践结果却非但未能取得预期成效,还带来一系列未曾预料的负面效应。文章作者从理论上对城市经营模式作了较为深入的剖析,提出了“从经营导向向服务导向”变革的必要性和具体实践途径,很有现实指导意义。中国快速城市化进程同时也是一个城市快速建设与“拆迁”的过程。快速建设中出现的各种“浪费现象”,使得社会舆论开始关注“规划浪费”问题,而“拆迁”过程中不断引发的恶性自焚事件更是引起舆论的波澜。《“规划浪费”之我见》(谭纵波)和《城市建设拆迁引发的恶性自焚行为与防控策略》(方创琳等)分别对“规划浪费”和“拆迁制度”这两个相伴相生的城市问题展开论述。《“规划浪费”之我见》一文试图通过对规划本质和特性的分析,梳理造成“规划浪费”现象的原因,厘清规划编制者的责任,阐述“规划浪费”的辩证观,探索减少“规划浪费”的途径。作者针对城市规划编制工作中存在的“过度”重复所造成的人力与财力浪费问题提出了自己的看法,对完善我国《城市规划编制办法》(此“办法”的修订正在筹划中)会有所帮助。但是“规划浪费”的主要问题恐怕还不仅在于这篇文章所指出的过度重复编制,而是规划的法制体系不健全,规划的权威性缺失,法律地位得不到应有的保障。《城市建设拆迁引发的恶性自焚行为与防控策略》一文则认为由于体制制度上的不完善,法规不健全,导致城市建设拆迁引发的拆迁自焚事件频繁发生,受迁居民以命抗争维权,尽管相关政策措施频频出台,但暴力拆迁仍然屡禁不止。补偿价格不合理是各种暴利拆迁现象频发的直接根源;旧版《城市房屋管理拆迁条例》成了违法暴力拆迁的合法依据;地方利益驱动、土地财政和“土霸王思维”助长了拆迁的威风。从坚持以人为本、构建和谐社会和维持社会稳定等战略高度出发,必须严格执行新颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》,妥善处理好城市发展与征地拆迁的关系,切实保护公民合法的私有财产权,进一步明确拆迁条件和实施科学的拆迁程序,确保公民能分享城市化及土地升值所带来的公共收益。我国正处在经济社会转型发展的关键时期,城市在迅速聚集资源的同时,也不断集聚风险。各类传统意义上的“城市病”如交通拥挤在各地不断显现和加剧。《当前我国城市交通发展存在问题分析与对策建议》(陆化普)一文针对我国城镇化持续快速发展和机动化迅猛增长的态势,重点分析了当前城市交通供给策略与交通需求管理对策方面存在的问题。并在此基础上,从战略与

战术的不同层面、交通供给和交通需求两个方面、城市和区域不同空间范围、城市发展的不同阶段、交通的产生和交通实现全过程的不同环节等方面加以考量,探讨了交通供给策略与交通需求管理的主要对策及其框架对策建议,对深入研究交通供给策略和交通需求管理对策相关的政策制定具有借鉴和指导意义。各类城市病也会频频引发城市灾害,造成重大生命财产损失甚至使城市瞬间瘫痪。《转型时期城市病灾的规划应对策略研究》(梁伟等)针对转型时期各类凸现的城市病灾,提出城市规划应发挥其防灾使命,在城市选址、风险评估、城市布局调整、基础设施建设、防灾空间利用、综合防灾体系构建等方面采取积极的应对策略,以达到预防和治理城市病灾的目的。作者对处于经济社会转型期的中国城市化进程所引发的城市安全风险、灾害成因及应对策略作了系统性的分析论证,很有见地,值得城市规划、建设与运作管理的专业人士和政府职能部门的领导者学习借鉴。“太极”的概念作为中华文化思想的源流,贯穿了五千年的文明过程,其阴阳对立统一的哲学观体现了我国传统文化思想的精髓,对现代城市发展有如明镜可鉴。《“太极”之城——全球化时代城市极化问题分析及应对策略》(肖竞等)一文另辟蹊径,尝试融合太极的相关思想来论述城市,以集此观念大成的“太极”拳为方法论的主线,并结合国内外城市发展理论实践,探讨市场经济与全球化时代,如何应对资本运作下的空间生产对全球城市“创造性的破坏”以及由此引发的城市极化趋势。力求将“太极”的哲学观引入现代城市,并演绎为能够指导城市发展建设的具体方法论,使之成为能够制衡资本主义效率法则的重要机制。

无论是发达国家还是发展中国家,在城市发展过程中都走过一些弯路,各国政府和市政当局先后采取一系列措施,加强城市规划和管理,缓解“城市病”造成的不良后果。主要发达国家的“城市病”已得到有效缓解,在“借鉴·启示”这一板块中,我们放眼看世界各国给我们的启示。《城市病演变及其治理》(杨保军等)一文在对城市病的内涵和特征进行界定的基础上,结合传统城市病治理经验及其启示,提出只有真正把城市当作生活家园而不仅仅是增长机器,体现出对人的终极关怀,城市才有可能成为有幸福感的“健康的”城市。文章还重点探讨了城市病治理理念和方法的演进,辨析了参照系、理念、境界和思维方式等方面的差异,并以当前我国城市中具有普遍性的交通拥堵为例,提出有效治理城市病的原则措施是系统平衡、辩证论治、横向思维、重在治本。“空间的沦陷”是当今城市的一个通病,在提倡以人为本,关注民生的今天,《街道空间的失落与复兴》

（邓昭华等）一文很有现实意义。论文从街道空间的陷落现象入手，分析其根源，尤其在技术层面上作了具体分析，最后对改善街道设计技术及管理方面也作了具体论述，有助改进城市设计和管理的工作。城市病的产生有其复杂的社会经济背景，城市病的治理也不能仅仅限于单纯的技术手段，而必须综合治理，将技术与政策、制度相结合，才有可能取得一定成效。《发达国家城市扩张中的开发规制与规划调控——以英美两国为例》（王郁）一文以英美两国为例，首先分析开发许可程序基本特征的演化，把握开发规制政策导向的变化特征，进而深入剖析开发许可手段和内容的转变，探讨发达国家开发规章制度发展的趋势及其对中国的借鉴意义。通过介绍美

国和英国等发达国家在城市扩张中的开发规制和规划调控，为我国引导和控制大城市蔓延和扩张提供借鉴，成为“城市病”专辑文章中的一个独特视角。

在最后的“杂谈·随想”板块中，《决策的洁癖——城市病的一种“中国特色”诱因》（王富海）生动地描述和揭示了目前城市政府决策所带来的中国特色的城市病，其中也有作者自己鲜明的观点和见解。《“城市病”漫谈》（杨贵庆）通过将“城市病”与人类的疾病做类比，深入浅出地揭示了现代社会发展中所遇到的问题。《城市化与城市病：改善城市管理迎战城市过载》（闫彦明）则指出我国的快速城市化阶段也是“城市病”的集中爆发期，这要求我国城市治理水平的进一步提高。

构建有机疏散与集中的城镇体系： 对医治我国城市病的思考^①

Building the Urban System With the Character of Organic Evacuation
and Centralization: Some Thought on Treating Urban Diseases in China

于涛 买静

【摘要】当前我国快速城市化进程中出现了一些颇具中国特色的城市病。文章从区域城镇化进程和城镇体系层面揭示了我国城市病产生的症结，对导致城镇体系失衡的制度因素进行了剖析，得出结论：城市病是由我国“头重脚轻”的城镇体系结构所引发的人口不合理集聚所导致的。继而对国内外城镇体系的经典研究进行梳理，并对我国现行的城镇体系规划编制与管理工作进行反思，最后提出通过构建有机疏散与集中的城镇体系来医治我国城市病的对策与建议。

【关键词】城市病 城镇体系 疏散 集中

Abstract: Currently, Some urban diseases with Chinese characteristics occur inevitably in the rapid urbanization process of China. This paper reveals the main reasons of the urban diseases in China from the perspective of urbanization and urban system, and analyses the institutional factors which leads to unbalance of urban system. It concludes that urban diseases are caused by the unreasonable concentration of population due to the “top-heavy” urban system structure of the country. Then the paper combs the relevant theory home and abroad on the urban system with the character of organic evacuation and centraliza-

tion and reviews the planning process and management of urban system planning. At last, the research puts forward some countermeasures and suggestions on building organic evacuation and centralization urban system to deal with urban disease.

Keywords: urban disease, urban system, evacuation, centralization

从世界各国城市化进程的普遍规律来看，中国的城市化目前仍处于加速发展阶段，2009年底，我国的城市化率达到了46.6%，且未来一段时期内城市化水平仍将保持较高的增长速度，预计到“十二五”期间中国的城市化率将超过50%，即一半以上人口工作和生活在城市（镇）中，中国将成为名副其实的城市国家。而伴随着我国快速城市化进程的不仅有经济总量的迅速提升，还有人口大量、迅速的涌入大城市所引发的各种城市病。如2011年4月发布的第六次全国人口普查数据第2号公报显示，截至2010年11月1日，北京市常住人口数约为1961万人，同2000年第五次全国人口普查相比，十年来增长了604万人，年均增长率为3.8%，接近同期全国人口增速的7倍，提前10年突破了《北京城市总体规划（2004—2020）》1800万的控制目标，而在北京市每年增加的人口中约80%是流动人口增长，其总数已超过700万人，占北京市常住人口的35.9%。不仅北京，类似的上海、广州和深圳等大城市也均出现了大量外来人口过快涌入的局面，使得短期内城市的教育医疗、社会保障、公共服务和基础设施等软硬件服务负荷加重，难以满足城市人口规模快速增长的实际需求，从而一定程度上加快了诸如交通拥堵、环境污染、资源紧缺、房价过高、就业困难、城市贫困以及社会冲突等各种城市病的形成。

作者：于涛，南京大学建筑与城市规划学院讲师、注册规划师

买静，南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生

① 本文为国家社会科学基金课题“中国城市增长模式转型研究”（09CJL046）资助成果。

北京和上海城市竞争力排名（2011 年）

表 1

城市	人才资本	金融资本	经济规模	产业层次	收入水平	科学技术	基础设施	综合区位	综合竞争力
北京	2	1	2	1	2	1	3	1	2
上海	1	2	1	2	1	2	1	2	1

（资料来源：《2011 年中国城市竞争力蓝皮书》）

一直以来我国在解决城市病方面的努力与尝试就从未间断过，但无论是通过汽车限行来治堵还是通过跨区域调水来补水，类似的措施大都是“头痛医头，脚痛医脚”，只能“短期救急，治标不治本”。我国也曾在国家层面提出过“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市，积极发展小城镇”等一系列带有计划经济色彩的城市发展方针，虽然取得了一定的效果，但也带来了效率与公平方面的问题，并没有从根本上避免城市病的发生。因此，城市病虽然看似城市内部的问题，医治时却不能仅仅局限于城市本身，而是应该跳出城市从城乡区域等更宏观的层面来解决。也不能仅抓住“城市规模过大”的表面现象通过计划手段强加控制，而是应该挖掘其深层原因，在遵循城市发展客观规律的前提下恰当利用宏观政策与规划加以引导，实现人口在有机疏散与集中的城镇体系中有节奏、渐进式的自由合理流动。2010 年 10 月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中就明确提出了“促进区域协调发展，积极稳妥推进城镇化”的目标，指出要完善我国城市化布局和形态，加强城镇化管理，预防和治理城市病。因此，本文在此基础上试图从区域城镇协调发展的视角，探究目前我国城市病产生的主要原因，并从构建有机疏散与集中的城镇体系入手，力求为我国城市病的有效医治贡献一剂良方。

1 我国快速城市化进程中的城市病病因分析

当前中国正在迅速崛起并成为世界经济新的增长极，诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）曾经说过，21 世纪将会有两件大事影响人类进程：一是新技术革命；二是中国的城市化。中国正在经历着快速且规模巨大的城市化进程，其不仅深刻改变着我国的城市面貌，而且对全世界亦产生了十分重要的影响。在此史无前例的快速城市化进程中，中国的城市发展在创造了很多辉煌与奇迹的同时也不可避免地产生了一些城市病，并且颇具“中国特色”。

在现阶段我国以产业集聚为特征的规模化生产方式和以权力集中为特点的层级化管理体制的共同作用下，城市发展所亟需的人才、土地、资金、区域公共设施和基础设

施等有限资源更多地流向了城镇体系结构中的高首位度城市，从而一定程度上造成了我国区域城镇体系结构的失衡（表 1）。在此背景下，高首位度城市（主要是大城市）由于资源高度集聚导致其对人口流动的吸引力极强，人口规模过于饱和而诱发了城市宜居性缺失、生活舒适度不高等一系列问题；而广大中小城市特别是城镇由于资源有限且缺乏特色，其对人口流动的吸引力较弱，人口规模增速有限，城市化发展面临着“人气不足”的巨大瓶颈，从而也会引发诸如人才匮乏、设施落后、品质不佳与效益低下等诸多问题。因此，在区域城镇体系结构不合理的情况下，人口在市场经济环境中自由流动的理性选择往往会造成其在空间上过度分散与集聚的非理性分布，极易同时导致上述城市人口规模“过饱”和“过饥”的后果，并进一步在区域城镇发展中产生“马太效应”，从而使得区域城镇体系的结构更加失衡，城市病也将趋于严重甚至病入膏肓。因而，在此判断的基础上，本文从两个方面对我国城市病的直接病因加以分析：

1.1 大城市人口规模的增速远超同期城市承载力的增速

美国地理学家诺瑟姆（Ray. M. Northam）通过研究各国城市化发展过程所经历的轨迹，在 1979 年提出了城市化过程的 S 形曲线，指出当城市化水平位于 30%~60% 之间时，为城市化加速发展阶段，城市人口快速增加，城市数量与规模迅速扩大^[1]。焦秀琦则通过数学模型推导出结论：凡城市化开始较早的国家，城市化发展速度较慢，而城市化和工业化开始较晚的国家，城市化达到相同水平所用的时间较短，即一个国家工业化开始得越晚，城市化进程将越快^[2]（表 2）。而过去严格的户籍、土地、财税等城乡二元体制造成了我国城市化长期滞后于工业化，现在仍有严重的城市化欠账。因此，上述因素都将给我国城市带来了比西方发达国家城市化同期更多的人口涌入压力。

我国大城市人口膨胀的一个主要原因就是城市外来人口的大量涌入。国家统计局农民工监测调查摸底数据显示，2008 年末我国城市外来人口规模已达 1.57 亿，随着城市化进程的进一步推进，外来人口向大城市和发达省份涌入的趋势更是有增无减（表 3）。外来人口的大量增加给

中国同世界发达国家城市化速度比较

表 2

国别	中国	英国	法国	德国	美国	苏联	日本
达 20% 时的年份	1980	1720	1800	1785	1860	1920	1925
达 40% 时的年份	2005	1840	1900	1865	1900	1950	1955
经历的时间（年）	25	120	100	80	40	30	30
达 70% 时的年份	—	1918	1970	1950	1960	1990	1970
经历的时间（年）	—	78	70	85	60	40	15

（资料来源：《国际统计年鉴》等）

我国外来人口主要分布情况（2008 年）

表 3

城市	北京	上海	天津	广东	浙江	江苏	河北
外来人口比重（%）	27. 44	32. 82	22. 15	29. 69	18. 72	12. 46	7. 32
外来人口数量（万人）	465. 1	436. 01	79. 09	2105. 41	542. 63	500. 74	213. 18

（资料来源：《中国城市年鉴 2009》）

大城市城市病成因分析

表 4

需求	关系	供给	关系	后果
交通出行量	> >	交通设施供给	→	交通拥堵
污染物排放	> >	环境负荷	→	环境污染
资源消耗	> >	资源承载力	→	资源紧缺
住房需求	> >	住房市场供给	→	房价过高
求职需求	> >	就业岗位供给	→	就业困难
就医需求	> >	医疗设施供给	→	医疗难题
入学需求	> >	教育设施供给	→	教育问题
人口增加速度	> >	城市承载力提升速度	→	城市病

（来源：作者自绘）

城市的道路、住房、水电、教育、医疗等公共与基础服务设施带来了过重的负担，而且这些设施条件很难在短期内得到补充或完善，极易产生一定时期内城市承载力供给与需求之间的巨大矛盾，从而导致城市病的迅速爆发。

另外，城市人口规模与城镇体系布局结构大体上有一定的对应关系。单中心结构适合于城镇体系发展的初期，此时城市人口规模普遍较小，这种结构有利于集聚经济的快速形成，而随着城市人口规模的不断增大，大城市功能逐渐丰富和完善的同时其集聚不经济性日益突出，城镇体系也将愈发趋向于多中心结构。然而，当外来人口大量过快涌入时，如果城镇体系结构由于具有一定的发展惯性或是暂时无法跨越结构转变的成本门槛等原因没能及时进行调整，将会导致其中心城市摊大饼式的蔓延发生，而任何试图完善大城市设施供给以提高城市承载力的措施又会使其中心功能得到进一步强化，城镇体系结构调整的难度也

将进一步加大，从而形成恶性循环（表 4）。

1.2 中小城市（镇）人口规模的增速与城市承载力的增速均偏低

目前对于我国城市病的绝大多数研究都仅仅局限于大城市，而忽视了同期我国广大中小城市（镇）因人口集聚不足也产生了另外一种类型的城市病。相比不断集聚膨胀且“人满为患”的大城市，我国广大中小城市特别是城镇在发展过程中表现出明显的人口集聚度偏低、城市化动力不足等问题。据统计，我国 2008 年城市外来人口中，来自农村地区（含乡镇）的比重高达 74%。大量农村人口跨越县城乃至当地中心城市大规模的进行跨省流动，直接进入大城市及特大城市，其中又大多集中流向了广东、浙江、江苏、北京和上海三省两市，它们共吸纳了我国全部跨省流动人口的 75%。2008 年，中国超过 100 万人口的

2008 年我国不同人口规模等级的城市个数

表 5

城市规模分级	200 万以上人口	100 万 ~ 200 万	50 万 ~ 100 万	20 万 ~ 50 万	20 万以下	合计
个数	41	81	118	151	264	655

(资料来源:《中国城市年鉴 2009》)

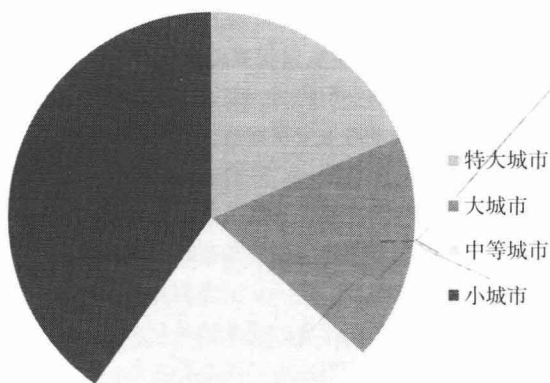


图 1 2008 年我国城市的规模等级结构
(资料来源:《中国城市年鉴 2009》)

城市数量是世界上最多的,有 122 个左右,欧洲只有 35 个,美国也只有 39 个,而根据联合国的资料,到 2030 年中国百万人口城市将超过 400 个,这是很多其他国家难以想象的(表 5)。因此,对于我国乃至全球的可持续发展战略来说,建立比例协调的城镇体系格局从而实现我国区域城镇的和谐健康发展至关重要。

按照德国地理学家克里斯泰勒(W. Christaller)设计的 $k=3$ (市场原则)城市规模等级结构,城镇体系中特大、大、中、小城市的合适比例为 1:3:9:27,这种结构有利于将城市辐射能量通过城市网络由高到低、依次有序地逐级扩散到整个体系^[3]。而 2008 年我国的城镇体系结构比例为 1:0.97:1.24:2.17 (图 1),虽然可能是因为

2)。因此,在这种不合理的城镇体系结构下,中小城市(镇)对人口的吸纳和集聚能力有限,其城市承载力的增速也随之趋缓,大量的农村人口纷纷直接涌入大城市,这从某种意义上说已成为一种必然现象。

2 构建有机疏散与集中城镇体系的经典研究

关于城镇体系合理结构的经典研究,两种主流的理论方向是集中或分散,并在此基础上产生了将两者融合的有机疏散与集中的第三种观点。可以说集中与分散构成了城镇体系空间演化机制中基本的表现环节,它贯穿于城市空间运动的始终并体现于不同尺度的城镇体系空间结构与组织中^[4]。早期主张分散型城镇体系空间结构的经典理论较多,最早如英国城市学家埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard)针对 19 世纪下半叶欧洲工业革命以后农民大量涌入城市导致城市恶性膨胀的问题,提出通过构建由若干分散、独立的田园城市环绕大城市所形成的兼有城市和乡村优点的“城乡磁体”来解决大城市的问题。后来英国建筑师昂温(R. Unwin)进一步发展了“田园城市”理论,提出了“卫星城”的概念,并把其作为对大城市进行疏散的一种方式。芬兰规划师伊利尔·沙里宁(Eliel Saarinen)则在 1917 年的赫尔辛基规划中提出了“有机疏散”理论,主张对城市日常活动进行功能性的集中和对这些集中点进行有机的疏散,采取多中心发展以缓解城市中心区的紧张。另外美国建筑师赖特(F. L. Wright)在 1932 年提出了“广亩城市”(Broadacre City)思想,主张发展一种完全分散的、低密度的生活、居住和就业相结合的城市形式。而德国地理学家克里斯泰勒基于严谨的数理分析

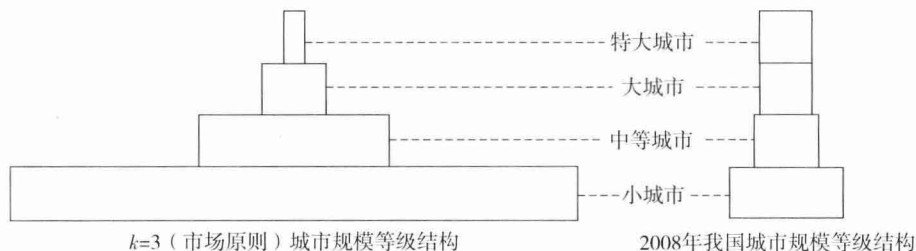


图 2 我国与中心地理论的城市规模等级结构的比较
(图片来源:作者自绘)

与论证考察研究了 1930 年代的德国南部城市，提出了著名的城镇体系结构模式——“中心地理论”。

早期提倡集中型城镇体系空间结构的经典理论相对较少，但随着工业化与全球化的迅速发展其相关研究有逐渐增多的趋势。1930 年法国建筑师勒·柯布西耶（Le Corbusier）提出了“光明城市”理论，认为大城市盲目发展和拥挤不堪的问题可以通过改进建筑技术、增加人口密度来解决，比如在城市里建高层建筑、现代交通网和大片绿地以实现优质的城市生活环境。第二次世界大战以后，西方国家普遍进入郊区城市化阶段，对于城镇体系的研究主要集中在如何构建并完善城镇体系的理论框架，有关城镇体系结构应该集中还是分散的讨论逐渐减弱。1957 年法国地理学家戈特曼（Jean Gottmann）提出了城市群（City Groups）的概念，认为城市群是城市发展到成熟阶段的最高空间组织形式，是在地域上集中分布的若干城市和特大城市集聚而成的庞大的、多核心、多层次城市集团，是大都市区的联合体。另外，类似的如都市圈、城市带等概念也相继被提出。1980 年代以后，随着全球经济一体化和信息高速公路的建设，世界城市体系出现了扁平状、网络化的新趋势，西方的城镇体系理论基本发展成熟，而发展中国家大城市高度集聚、城乡差距加大的现象和问题却日益凸显。这一时期我国的一些学者也开始了有关城镇体系组织结构的研究，如顾朝林综合探讨了城镇体系的组织结构模式，划分了集中和分散两种类型的城市地域空间结构^[5]，形成了一种适应于我国改革开放初期发展的城镇体系理论基础。而进入 21 世纪后，又有学者提出了新的看法，梁建社认为以节点和走廊发展模式建立的城镇体系格局偏向于建立数目较多的较大规模的城市，具有较高的城市密度，可以获取经济的城市规模效果^[6]。陈秉钊等则提出在工业化、信息化时代，区域空间结构已不再是简单的等级体系，而是出现了“以大区域为单位、大尺度核心集聚”以及“构建多核心、多轴带等复杂集聚体系”的高级演化现象，因此在构建现代上海大都市的空间结构时，应摆脱传统均衡化、等级化的城镇体系结构，构建大聚大疏的区域结构^[7]。实际上，两种思想都包含了在区域城镇之间建立有机联系，在集中与疏散之间寻求平衡的理念，因此均可以被视为第三种观点。

3 对我国当前城镇体系规划编制与管理工作的反思

芒福德（Lewis Mumford）说过，真正的城市规划是区域规划，城市问题发展到一定程度只能在区域范围内解

决。而从对我国城市病的病因分析可以判断：当前我国广泛存在的城市病问题同区域失衡的城镇体系结构是直接相关的，因此，如何构建和谐有序的城镇体系结构将是解决问题的关键。而城镇体系规划作为我国《城乡规划法》中明确规定具有法定地位的区域规划类型，是一种针对城镇体系协调发展的经典规划形式。虽然近些年来其地位有所下降，并逐渐被其他区域规划如城市群规划、都市圈规划、城镇密集地区规划所代替，但是传统的法定地位使其仍在我国城镇体系发展中发挥着巨大的作用，比如在《全国城镇体系规划（2006—2020）》编制完成之后，2010 年江苏、安徽等省份又相继开展了新一轮的省域城镇体系规划编制工作，这都将对促进我国区域城镇体系的有序发展起到重要的推动作用。因此，对我国当前区域城镇体系出现结构失衡并导致城市病的现象进行研究，并且对我国城镇体系规划编制与管理工作中长期存在的问题进行深刻反思无疑具有十分重要的现实意义。

3.1 城镇体系规划编制内容与体系守旧

我国城镇体系规划自产生之初就带有计划经济时代的烙印，规划内容始终比较固定，包括城镇体系等级规模结构、职能结构、空间结构和基础设施网络即“三结构一网络”的内容范式长期没有突破，沿用至今。不可否认，过去传统的城镇体系规划内容和方法适应了我国改革开放初期城市化刚刚起步的发展阶段，在“效率优先”思想的指引下，迅速形成了我国城镇快速发展的崭新格局，涌现出了一大批在国际上具有一定知名度的大城市和特大城市。但是随着改革开放三十多年的发展，我国已经步入了城市化快速发展的新阶段，“公平与和谐”成为区域城镇发展的主要准则，而城镇体系规划三十年来在规划编制的步骤、方法、内容与程序等方面始终因循守旧、缺乏创新，已经不能适应我国当前市场经济的快速发展和区域城镇体系新的发展趋势。

在城镇体系规划的编制体系方面，我国传统的城镇体系规划基本都是按照“全国—省—市—县”的行政管理单元组织编制的，这种“自上而下”编制体系处处体现着行政层级发展主体的规划主导权。如在省域城镇体系规划编制中一般都是规划形成依附于行政管理层级的“自上而下”的等级结构；确定城镇等级规模结构时，通常是按照行政管理层级从高到低依次确定城市的不同等级“一级中心—二级中心—三级中心—四级中心”，并且高等级的城市相应的规划有较大的人口规模；确定城镇职能结构时，城镇职能等级和服务范围也直接与行政等级挂钩，大城市具有最高级、最全面的区域性职能，而中小城市只能具有

更低等级、更加单一的基本服务职能，像城镇的产业职能还往往会做一些“刚性”的限定。实际上，这些做法都从规划上起到了引导人口向具有更高行政等级的大城市集聚的作用，并且为中国行政区经济特有的“上级优先于下级”的资源分配方式提供了法定依据。在这种城镇体系规划的推动下，高行政层级的城市获得了更多的发展资源，包括资金划拨、用地指标和发展政策等，迅速发展成为具有较高首位度的大城市，城镇体系的结构也不断地偏重于大城市的集聚发展而忽略了中小城市和城镇的广泛培育，从而极易造成区域城镇发展结构上的失衡。

3.2 城镇体系规划权威性与稳定性下降

1990年开始实施的《中华人民共和国城市规划法》规定：要组织编制“全国和各省、自治区直辖市的城镇体系规划，用以指导城市规划的编制”，“设市城市和县级人民政府所在地镇的总体规划应当包括市或者县的行政区域的城镇体系规划”。而2008年《城乡规划法》颁布以后，市域及以下区域城镇体系规划从以前独立的规划形式变为依附于城市总体规划的一部分内容。虽然仍是法定规划，但其地位和受重视的程度有所下降，权威性和稳定性也不如从前。而且由于是宏观层面的规划，城镇体系规划相对难以具体落实，同时也缺乏一定的规划实施监督与奖惩机制，城镇体系规划更多地成为了“纸上画画、墙上挂挂”的无用规划，从而导致目前我国城镇体系规划的实施效果根本无法得到有力保障。

另外，由于城镇体系规划涉及区域城镇发展多个方面的庞杂内容，综合性很强，单靠城市规划部门的努力很难达到政府各个部门条块的协调一致，也难以取得各有关方面的认可和支持。因此，常会出现规划部门编制好城镇体系规划后，在实施时却发现与中央、省市各级政府和相关部门在某些宏观性、关键性和政策性等利益问题上存在着诸多矛盾和分歧，难以协调与衔接，从而造成当前城镇体系规划的权威性大打折扣，其对于构建有机疏散与集中城镇体系的实施效果亟须进一步的提高和加强。

3.3 城镇体系规划缺乏政策与制度保障

1994年我国实行分税制改革后，地方政府普遍出现了财政收入不足，事权与财权不对应的问题，尤其突出地表现在县级以下政府层面。出于对任期政绩的考虑，面对有限的发展资源，高行政层级的政府往往会利用对其所辖区域资源的绝对控制权，使各种发展资源优先集中于该城市的中心城区，从而造成了行政层级越低的城镇其发展资源越少的“倒金字塔”结构。因此，区域发展资源在我国政

治体制的影响下分配极不均衡，如区域重大交通设施、公共服务与基础设施乃至建设用地指标等稀缺资源都必须向行政层级较高的大城市集中，使得区域以县城、镇区为代表的中小城市和城镇建设相对缓慢，而以区域中心城市为代表的大城市则迅速发展壮大，功能更加集中，对人口的集聚能力也愈加强大。

理论上城镇体系规划作为对区域城镇发展资源进行公平与合理分配的重要手段，是改变这种区域城镇体系“倒金字塔”结构的关键，但是由于缺乏财税、户籍、人才和土地等相关配套政策与制度的保障，使其难以对高层级行政主体产生有效的约束，甚至沦为上级政府同下级政府争夺发展资源的有效工具。因此，要想促使城镇体系规划真正发挥推动区域城镇和谐发展的核心作用，还需要给予其针对性的配套政策与制度保障。

4 从城镇体系入手医治我国城市病的对策与建议

4.1 优化城镇体系规划的编制范式

(1) 内容的改进：由等级结构向扁平结构转变

我国传统的城镇体系规划编制往往构建的是树枝状的城镇等级层次，如城镇等级规模和职能结构往往都是“自上而下”的垂直等级体系，这是一种适应于城市化发展初期的城镇体系空间组织模式。但是随着信息化和全球化的不断加深，全球和区域的经济组织方式和地域空间重构加速，严格等级形态的城镇组织体系正为网络化的体系所取代，特别是以机场和高速铁路为代表的交通基础设施日益完善，都加快了我国区域城镇体系格局从传统的等级结构向与网络相适应的扁平结构转变的步伐。

当前，我国城市发展的未来前景、发展层级与城市规模之间已非必然相关，城市在城镇网络中充当节点地位的重要性日益凸显。经济联系的日益网络化给低层级的中小城市和城镇带来了发展机遇，使其得以突破行政层级的束缚，直接参与到区域乃至全球产业分工并成为世界城市网络中的重要节点。如浙江省义乌市以小商品生产贸易为特色，发展国际性专业市场，现已发展成为全球最大的小商品集散中心，在全球城市网络体系中占有一席之地，是我国“低层级、高能量”中小城市的典型代表。

(2) 方法的创新：由行政层级指令向要素流分析转变

传统的城镇体系规划中，城镇的等级规模和职能常常与行政层级直接挂钩，其实质上仍是一种计划经济手段，没有考虑到市场经济的自由流通性。随着我国市场经济改革的深化，城镇间的各种社会经济联系不再依附于行政关

系,而是更趋于市场化和自由化。因此对于城镇联系的研究就不能仅仅参照行政等级,还应该通过对城镇间相互联系、相互影响所产生的人流、物流、金融流和信息流等各种要素流的分析,深入了解城镇间的联系状况,并以此作为城镇体系规划的重要依据。此外,在城镇体系规划中还应通过多方案比选和技术经济论证来增强规划的弹性与可实施性,要改变过去给定一个终极目标体系的做法,应基于不同的区域城镇发展战略和未来各种可能的不同发展条件提出针对性的城镇体系规划方案,从而增强我国城镇体系规划的适应性。

(3) 体系的改革:由单中心城市向多中心城镇群转变

我国区域城镇体系的结构失衡是造成我国城市病的关键原因之一,而城镇群作为当今全球城市体系中愈发重要的角色,是打破这种发展格局的关键。我国区域城镇化空间形态的发展方向应走以城镇群为主体形态的道路。传统的城镇体系规划以单个城市为主体确定城市的规模等级,过分强调了单个城市的独立发展和规模扩张。而如果以城镇群为主体形态构建城镇体系格局,则强调了城镇之间的协调发展和相互联系,有利于对区域中心城市的功能进行合理的疏散。因此,以城镇群为主体的城镇体系是在一定地域相对集中,更大区域相对分散的城镇布局形式,既可以形成规模集聚效应,又能避免资源过度集聚所导致的城市病。像国外发达城市一般都有一个城镇体系格局发育良好的区域作支撑,如美国芝加哥市由260个小城镇构成,而洛杉矶市也由88个小城镇构成,众多的小城镇各有特色、相互联系,共同构成了两大全球城市。

4.2 强化城镇体系规划实施的政策支持

(1) 强化城镇体系规划的法定地位

从协调区域城镇发展解决城市病的角度来看,城镇体系规划具有非常重要的作用。但是从过往经验来看区域协调涉及多方利益,实现难度很大,这就必须通过强化城镇体系规划的法律效力和地位来加强其约束力和指引力,使城镇体系规划能够真正参与到区域城镇发展的决策机制中来,成为中央与地方、区域与城镇之间进行资源配置、利益协调的纲领性文件。

长久以来,我国的城镇体系规划体系都是“全国—省—市—县(市)”,这种编制体系与我国当前行政层级的弱化以及网络化发展的城镇体系格局是不相适应的,再加上我国“省管县”体制即将全面实施,市一级行政层级将进一步弱化。因此,在将来新的“省管县”体制框架下,我国应构建“国家—省—城镇群—市(县)级”的城镇体系规划体系,将地市代以城镇群作为区域协调组织单元,

一方面顺应了区域城镇体系的主体形态,另一方面还可以通过增加行政派出机构,使其成为区域协调的发展主体,从而进一步减轻省一级的行政管理负担。

(2) 坚持协调发展的城镇发展政策

我国目前的城镇发展方针是十七大报告中提出的“大中小城市和小城镇协调发展”,对于协调发展的理解,实际上暗含了对于大中小城市(镇)的同等关注,这与1980年倡导的“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”以及1990年提出的“国家实行严格控制大城市规模”有明显的差别。新时期所谓的协调发展,也就是要改变大城市“过饱”,中小城市和城镇“过饥”的状态,改变人口、资源要素流向大城市的过度集聚,引导其向中小城市和城镇适度分解。

因此,要实现我国区域城镇协调发展的目标,最为重要的就是坚持我国现阶段“大中小城市和小城镇协调发展”的区域城镇发展政策,积极构建有机疏散与集中的城镇体系格局。通过科学合理的城镇体系职能分工,努力对大城市过于集中的部分功能进行疏散,使其分散转移至区域中小城市和城镇。改变传统的城镇体系规划以行政等级进行资源配置的机械做法,在城镇体系规划的等级规模、综合交通、空间组织与利用、公共服务与基础设施以及旅游规划中结合对区域城镇要素流动数据的分析,打破行政区域范畴和城镇垂直等级体系,建立更加扁平状、网络化的城镇体系规划体系,促进更加开放的、具有国际竞争力的区域城镇体系格局的形成。这样既可以缓解大城市的人口压力,带动区域中小城市的发展,还能够促进区域内部的要素流通,提升城镇体系的整体效益。如法国巴黎大区将其中心城区的产业功能疏散到法国其他地区,航空业在图卢兹和波尔多、电信业在雷恩、汽车制造业在弗南修等等,不仅减缓了巴黎中心城区人口的过度集聚,还使得其他十多个城市的资源集聚效果明显增强。

4.3 加快城镇体系发展的制度改革创新

当然,现阶段我国城镇体系规划之所以被屡次突破而没有得到有效的实施,其并不仅仅是城镇体系规划编制与管理本身的问题,而更多的是我国现行政治体制环境尤其是任期政绩考核和行政区经济作用下的双重结果。因此,我国必须加快推进相关领域的政治体制改革,采取更加开放和持续的区域管治模式以保障城镇体系规划的顺利实施。

(1) 推进“省管县”和“强县(镇)扩权”

目前我国城镇体系结构的矛盾愈发集中地体现在垂直的行政管理等级体系与日益扁平化的城市网络关系之间的

矛盾,因此其突破的关键还在于对政府的行政管理体制进行改革。如“省管县”体制减少了地市这一行政层级,使市和县具有同等发展权,为构建以城镇群为主体的区域城镇体系扫除了行政体制障碍。而以“强县(镇)扩权”为代表的我国地方政府管理体制创新,又顺应了“小城市(镇)一高能级”的发展趋势,为我国中小城市和城镇实现跨越式发展提供了巨大的制度与政策支持。强县(镇)扩权的核心特点就是“放权”,扩大县(镇)的经济和管理权限,从而极大地调动中小城市和城镇的发展积极性,使其社会经济发展乃至综合实力得到明显的提高。如浙江省经过多年的行政扩权改革实践,县域经济快速发展壮大,多年来始终占据全国百强县三分之一左右的份额,其中小城市和城镇的发展势头丝毫不逊于大城市,基本实现了省域城镇体系的协调发展。因此,总体来说,像“省管县”、“强县(镇)扩权”等类似的行政体制改革为我国以县、镇为主体的中小城市(镇)争取到了较为公平的资源配置和发展机会,有效打破了区域高层级行政主体对下级城市发展权的剥夺,从行政体制上避免了区域发展资源分配“倒金字塔”的形成,从而有利于在区域中形成有机疏散与集中的城镇体系发展格局。

(2) 改革“画地为牢”的政绩考核制度

我国区域城镇发展中“倒金字塔”式的资源配置方式在某种意义上是地方政府为追求任期政绩而做出的一种理性选择。如对于市级政府来说,加强中心城区建设相对于下辖的县城和城镇更能够快速集中地凸显领导者的执政能力,这种发展观背后的推力正是我国当前存在一定局限性的地方政府政绩考核体制。我国地方政府政绩考核体系往往强调政府对区域中心城市发展的绩效评估,也就是过多地强调城市发展成果总量的标志性与时效性,而对于中心城市与辖区内中小城市和城镇的协调发展缺乏应有的重视和考核机制,因此,无形中造成了地方政府对区域中小城市和城镇发展的忽视。实际上在美国、英国和日本等发达国家,区域发展绩效评估都是用来提升地方政府行政效率和服务质量的一种常规方式,而对于行政层级观念浓厚的中国更是应该充分利用区域协调发展等较为全面的政绩评估体系来打破传统的政绩考核体系,从而为广大中小城市和城镇赢得相对公平的发展机会。

5 结语

2010年上海世博会的主题“城市让生活更美好”充分诠释出人们对城市美好生活的向往,而解决城市病正是

实现这一梦想的必由之路。由于中国的城市化具有快速且规模巨大的特点,并且在城镇体系规划的编制与管理工作中尚存在诸多问题,使得我国区域城镇体系的发展偏离了正确轨道并导致了结构上的失衡,从而造成大城市和中小城市(镇)同时“染病”的问题。实际上这两个问题是一个问题的两个方面,都源于区域城镇体系发展的有机系统出现了问题,因此,孤立地看待或解决我国大城市或中小城市(镇)的“城市病”都是欠妥的,不能“头痛医头、脚痛医脚”,而是必须从城镇体系规划入手,从区域城镇体系的整体结构优化中寻求医治我国城市病的有效办法。

温家宝总理在2010年《关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划建议的说明》中指出“要完善城市化布局 and 形态,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展”。这更加说明了区域城镇体系的和谐发展对于预防和解决我国“城市病”的重要意义。因此,本文从城镇体系这一区域视角分析了我国现阶段城市病产生的主要原因,继而对国内外关于构建有机疏散与集中城镇体系的经典研究进行了梳理,并且在对我国传统的城镇体系规划编制与管理工作进行反思的基础上,对改革与创新我国城镇体系规划提出了对策和建议。当然,理想的有机疏散与集中的城镇体系格局构建需要较长的时间,要快速有效地治理我国日益严重的“城市病”尚需内外兼修,应不断地通过交通疏解、环境整治和居住配套等方法来大力提升城市的承载力以应对当前快速增加的大城市人口规模,从而尽可能地减缓我国城市病的发生,使我国的城市成为真正意义上能够让生活更美好的城市。

参考文献

- [1] Ray, M., Northam. Urban Geography [M]. New York: Wiley Pick Publications, 1979.
- [2] 焦秀琦. 世界城市化发展的S型曲线[J]. 城市规划, 1987(2): 34-38.
- [3] 徐正元. 中国城市体系演变的历史剖析[J]. 中国经济史研究, 2004(3): 39-40.
- [4] 朱喜钢. 城市空间有机集中规律探索[J]. 城市规划汇刊, 2000(3): 47-51.
- [5] 顾朝林. 地域城镇体系组织结构模式研究[J]. 城市规划汇刊, 1987(2): 37-46.
- [6] 梁进社. 论节点走廊模式对我国城镇体系规划的适用性[J]. 城市规划, 2005(4): 30-34.
- [7] 陈秉钊, 罗志刚, 王德. 大都市的空间结构——兼议上海城镇体系[J]. 城市规划学刊, 2010(2): 8-13.

分散组团的新演绎 ——应对城市蔓延的现实挑战和理论完善

A New Interpretation of Decentralised Association Group ——Response to the Challenges of Urban Sprawl and Refinement

鲁晓军

织、无事先计划、无视交通和服务设施等需要的情况下的盲目扩张，直观的表现分散的、低密度的、依赖汽车的郊区外围发展，导致土地资源的浪费、近郊农业用地的丧失、湿地森林等自然系统的破坏、交通的拥挤^[1]。西方国家在控制城市蔓延上作出了很多有益的探索，也取得了实效，其形成的相关政策和理论，也具有一定的借鉴意义。在美国，20世纪60年代加强了对土地利用的国家干预，形成了“区域主义”（Regionalism）、“城市成长管理”（Urban Growth Management）和“新城市主义”（Neo-urbanism）等政策理论，在此基础上汇聚成“精明增长”的历史潮流^[2]。在日本，第二次世界大战以后经历了高速增长和快速城市化，同样也出现了城市蔓延现象。他们早期将土地重整视为城市规划之母和抑制城市蔓延的有效手段，编制了一系列国土开发规划，产生了一定的作用，但是无法从根本上解决大都市的蔓延问题。最近日本政府提出建设紧凑城市的政策，旨在降低对小汽车的依赖性，同时更加注重既有城市中心的繁荣与振兴，从而强化城市集聚度和吸引力，遏制城市无序蔓延^[3]。在欧洲，同样也面临着城市发展中持续的蔓延，因此，努力寻找对城市增长进行可持续规划和管理的解决方案显得尤其重要。相应的措施包括早期的“绿带”建设，如英国伦敦的“绿带法案”。除此之外还有荷兰的“紧凑型城市”（Compact City）、英国和德国的“土地再利用（Land Recycling）”方法等。

【摘要】蔓延是困扰大城市可持续发展的一个综合的“城市病”，“分散组团”理论应对城市蔓延的实际效用，一直以来饱受争议。通过对新时期新的产业经济背景、生产生活方式、交通组织架构、社会认知进步的解析，笔者对“分散组团”的理论完善，进行了新的演绎。

【关键词】城市 蔓延 分散组团

Abstract: Urban sprawl is a general problem for sustainable development. Whether the ‘decentralised group development mode’ is an effective way to stop urban sprawl is always a controversial issue. This article make an improvement to the ‘decentralised group development mode’ theory based on the analysis on economic and industrial background, production and life mode, transportation organisation and the changes of social cognition.

Keywords: city, urban sprawl, decentralized association group

1 城市蔓延：大都市发展无法回避的话题

“城市蔓延”（Urban Sprawl）是20世纪西方国家城市发展过程中出现的一个重大问题。它是城市空间在无组

2 分散组团：防范大城市蔓延的一种积极对策

2.1 分散组团思维应对城市蔓延具有历史渊源
分散组团布局理论产生于20世纪20年代，其概念的

提出主要是针对大城市过度集中带来的问题,但其运用实效又不仅局限于此。它在强调大都市功能有机疏解的过程中,又强调疏解功能的相对集中,一定程度上又防范了城市的无序蔓延。实际上组团式布局的理论渊源可以追溯至霍华德的“田园城市”模型,这种城市模型旨在探索一种兼具城市和乡村优点的空间形态,使得城市融入自然,自然渗透进城市。这样的城市空间具有网络开放的特性,以及功能组团规模限制的要求。

具体来看,分散组团式布局就是将城市划分成若干个集团,有计划地分散布局,每个集团具有相对完备的公共服务设施和比较综合的居民职业构成,各集团之间隔以较大面积的绿地或农业用地,形成结合自然的灵活布置。通常情况下,为了强化各组团之间的交流,集团之间的交通联系一般在30分钟之内,因此必须有多模式的大运量快捷交通作为支撑。北京市在建国后编制城市总体规划方案时,就部分地采用了分散组团布局模式,环绕旧城布置了6个组团,以快速路网加强联系,并在近郊边缘地区以原有集镇为基础陆续建设布置10个组团,同主城区以放射干道连接。

2.2 国内大城市分散组团建设的理论和实践探索

从我国城市发展的历史来看,除了少数像深圳一样短时间内有计划的筑城案例,多数大城市、特大城市往往都是在某一个特定的老城中心上发展而来。随着城市规模的不断扩大,这样的单中心城市就会受到既定城市结构容量极限的制约,形成周边区域对中心城区的过分依赖。城市一圈一圈向外“摊大饼”式发展,在最大限度地获得增量土地收益的同时,各种问题也接踵而来,成为困扰大都市发展的特有“城市病”。在这样的背景下,一种更加开敞的“组团式布局”呼之而出。因此检索当前国内修编的大城市总体规划,基本上都提出了符合自身特征的分散组团布局结构。

具体就分散组团的形成机理来看,大致存在以下几种模式。一是大城市依托山水田林自然环境分割自发形成的组团式结构,如浙江台州、重庆、贵阳等,关键在于处理好人工营造与自然环境的和谐关系。这类城市历史上往往积累下前人在大山大水间筑城的智慧;二是大城市有计划地在空间拓展时设置一定的生态隔离带,形成外围新区组团,如天津的滨海新区、广州的番禺新城、成都的边缘组团、石家庄的外围副城以及宁波的镇海、北仑组团。这种计划性需要城市高速的空间扩张作支撑。理论上讲,城市发展速度越快,预期的土地增量收益越高,补偿就越多,城市就可能实现大规模的有计划的改

造和更新,其对近郊区、郊区的整合力度就更大,规划设定的组团式结构就越容易实现;三是依托大城市近郊的既有城镇,进一步提升功能、整合空间,形成相对独立的外围组团,如上海外围的若干新城和卫星城,福州、无锡主城外围的城镇组团。采取这样布局的城市往往处在快速城镇化的城镇密集地区,中心城市与周边中小城镇已经突破了传统概念中的城镇等级体系,成为更具职能扁平分工的城镇群体组合。

具体就分散组团的空间形态特征来看,也存在多种模式。一是强核放射多中心组团,如北京、成都。这类城市往往具有一个强大的老城中心,并且依然发挥主导和支配作用。外围布局城镇组团、设置副中心或次级中心,旨在形成反磁力,在一定程度上缓解老城不断发展的压力;二是轴带状组团,如深圳、青岛、烟台、江阴。这类城市之所以形成发展轴带,往往还是跟地理环境有关系,如处于山谷地带或者具有良好的临海、环湖、沿江岸线。轴带状的拓展同时也为城市交通网络的组织提供了良好条件,为强化组团间的横向有机联系创造了条件;三是绿心环状生态组团,如浙江台州,其城市总体规划明确了“一心六脉四组团”的布局结构。总体而言,“绿心”城市只有在独特条件下才能实现。在我国,“绿心”城市往往留有多个行政区域协调累积的历史痕迹。在国际上,荷兰的兰斯塔德地区以“绿心”方案树立了20世纪多中心城市群的范式,在世界享有盛誉。兰斯塔德最主要的基础在于由阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌特勒支形成的环形城市结构,以及保留在中间被称为“绿心”(Green Heart)的大面积农业地区,但实际上这种模式在欧洲自身及其对中国大都市的借鉴意义仍然饱受质疑;四是综合式自由布局组团,如武汉、南京、重庆等。这类城市往往受多种自然环境、区域交通等因素的影响,为了应对各种不利因素的限制,或者发挥某种因素的积极作用,城市空间采取了适应性的布局方案,这样的空间布局的历史累积,形成了自由状、形态多样的组团空间的综合。

3 分散组团理论面临的现实挑战

3.1 土地供应门槛偏低,城市低效扩张难于阻止

相关资料表明,分税制以来,中央财政收入在全国财政收入中的占比不断提高,由1993年的22%提升到2010年的52.4%,但是各级财政的事权并没有随之变化。在现有的分税制体制下,地方政府只能从税收中分得不到20%的收益,土地财政因此成为地方政府的主要生财之道。如果“财力与事权相匹配”的财政体制原则得不到落实,