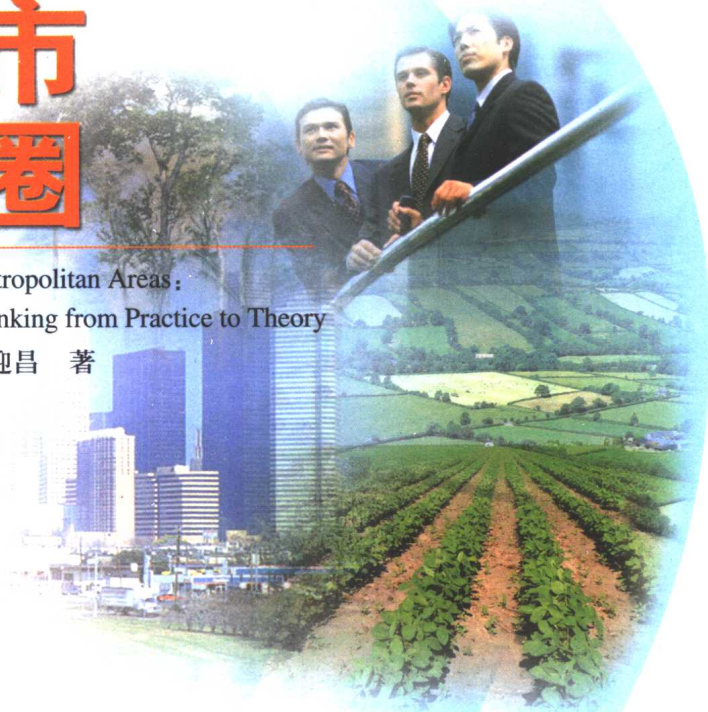


都市圈

从实践到理论的思考

Metropolitan Areas:
Thinking from Practice to Theory

宋迎昌 著



中国环境科学出版社

都市圈：从实践到理论的思考

宋迎昌 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

都市圈：从实践到理论的思考 / 宋迎昌著. —北京：中国环境科学出版社，2003.8

ISBN 7-80163-677-5

I. 都… II. 宋… III. 城市经济—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 056815 号

三叶草工作室



即中国环境科学出版社环境科学编辑部。工作室以出品环境类图书为宗旨，服务社会。工作室同仁愿成为您的朋友。

出版发行 中国环境科学出版社

(100036 北京海淀区普惠南里 14 号)

网 址: <http://www.cesp.cn>

电子信箱: sanyecao@cesp.cn

电话号码: (010) 68224798

印 刷 北京联华印刷厂

经 销 各地新华书店

版 次 2003 年 8 月第一版 2003 年 8 月第一次印刷

开 本 850×1168 1/32

印 张 8

字 数 220 千字

定 价 18.00 元

【版权所有，请勿翻印、转载，违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本工作室更换

作者简介

宋迎昌，男，1965年生，籍贯山西大同。1985年毕业于山西师范大学地理系。1988年和1996年分别在中国科学院地理研究所获得理学硕士和理学博士学位。1996—1998年在上海华东师范大学从事博士后研究。1998年至今在中国社会科学院城市发展与环境研究中心工作。现任中心主任助理、副研究员，中国社会科学院研究生院城市发展系副主任，中国城市规划学会区域规划与城市经济专业委员会学术委员。曾参与和主持过多项国家自然科学基金项目、国家社会科学基金，获省级科技进步奖两项，发表论文40多篇。



作者：宋迎昌

都市圈：从实践到理论的思考

Metropolitan Areas: Thinking from Practice to Theory

内容简介

本书是作者自 1997 年以来通过大量实践调查活动完成的科研成果的一部分，内容涉及到都市圈的土地利用、都市圈的组织与管制、都市圈与区域的协调发展、都市圈的生态环境等，是从一个纯学者角度进行的研究与探索，对有志于都市圈研究和都市圈规划的专家学者和规划者有一定的学术参考价值，对实施都市圈管制的政府官员也有一定的启发价值。

前 言

改革开放以前,我国主要抓工业和农业生产发展,对城市规划、城市建设和城市发展重视不够。改革开放以后,伴随经济高速发展,城市化发展进入了快车道,城市问题日益引起重视。我国的城市化道路应该怎么走?实践部门和理论工作者一直存在着争议。1982年全国城市规划会议明确提出并实际执行了“严格控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的全面推进城市化的方针,但多年来实践的效果并不理想。1998年提出了“小城镇,大战略”,在学术界引起了颇多的非议。2000年国家“十五”计划又提出了“大、中、小城市和小城镇协调发展”的城市化战略。时至今日,学术界对城市化战略选择的争议从来也没有停止过。归纳起来,大致有以下几种意见:一是“优先发展大城市”;二是“优先发展人口规模低于30万的中小城市”;三是“优先发展县级城关镇”,因为这是农村经济、政治、文化中心,有利于辐射带动周围农村地区发展;四是“小城镇,大战略”。

上述各种城市化战略思路共同存在着如下缺陷:一是“一刀切”。我国地域辽阔,各地城市发展条件千差万别,全国不可能是一个城市化模式,应该“因地制宜,因时制宜”,所以上述各种主张在某一地域或某一时段都有正确的依据。二是“就规模论城市”。

“以规模论城市”是计划经济时期的产物。城市规模大,经济实力不一定强,对区域经济的带动作用不一定大。影响城市带动力的因素,除了城市人口规模外,还有城市经济结构、城市空间结构、城市资源的优化配置、城市基础设施建设水平、城市生态环境质量、城市形象和城市管理水平等。我们要发挥的是城市对区域经济的带

动作用，“以规模论城市”，难免“以偏概全”。三是“就城市论城市”，没有把城市发展与它所在区域的发展有机联系起来。大家都认识到了城市是区域经济发展的核心，区域是城市发展的依托。然而城市发展了，区域经济并不一定有相应的发展。由于很多人对城市概念的理解还停留在“行政型城市概念”阶段，所以调整行政区划很容易改变“行政型城市”的规模，实践中通过调整行政区划“助长城市”以提高“城市地位”的操作案例屡见不鲜，但区域经济发展水平依旧。摒弃“就城市论城市”的传统观念，树立“功能型城市”概念和“城乡一体化”发展观是必需的。

区域经济的发展没有组织者和带动者是万万不可的，谁来担当组织者？或者谁是带动者？显然只能是城市。没有城市的大发展，我国不可能实现现代化。但发展城市只是手段，通过城市发展，带动区域经济发展，实现城乡共同发展和繁荣才是终极目标。发展城市，不可能孤零零地考虑单一城市的发展，因为任何城市都与它周边城市有密切的经济社会联系，所以发挥中心城市对区域经济发展的带动作用和组织者的作用，不可能只考虑中心城市的发展，而要考虑以中心城市为核心的城市集群的共同发展，也就是都市圈的发展。我国的国情是人多地少，人均土地资源少，人均平原面积更少，发展规模不等的都市圈是基于我国国情的城市化道路的理性选择。

发展都市圈，在我国不只面临着观念上的突破，而且面临着管理制度上的创新。21 世纪上半叶是我国都市圈大发展的时期，需要从理论和实践上解决以下 10 个方面的问题：第一，都市圈的统一规划问题；第二，都市圈内部基础设施的共建共享问题；第三，都市圈内部水资源的保护、合理分配和管理问题；第四，都市圈内部土地资源合理分区和管制问题；第五，都市圈内部的生态建设与环境保护问题；第六，都市圈内部产业结构调整和产业布局优化问题；第七，都市圈内部人口的合理布局问题；第八，都市圈内部城镇体系建设和布局优化问题；第九，都市圈的空间结构和功能分区优化问题；第十，都市圈内部不同行政主体的利益协调问题。

要解决上述 10 个方面的问题，不只要构筑完善的理论体系，

还要有丰富的实践经验。解决我国的都市圈发展问题，不能照搬国外既定的成功模式，只能立足于我国的国情。我国正处于都市圈发展和壮大时期，都市圈发展面临的许多重大问题正在暴露，有一些还没有充分暴露；解决都市圈发展问题的一些理论模式还处于理论探索阶段，尚未得到实践的验证。这一方面说明了构筑都市圈发展理论体系的难度很大，另一方面也说明了我国学者可以发挥的理论创新空间很大。不管怎样，理论终究要经过实践的检验。

研究都市圈发展问题在方法论上有两种：其一是演绎法，即先构筑理论体系，然后寻找实例验证，也就是从理论到实践；其二是归纳法，即先进行大量案例研究，然后总结出若干理论，最后再构筑理论体系，也就是从实践到理论。笔者在方法论上采用了归纳法，一开始并没有把精力花在构筑理论体系上，而是通过大量案例研究试图提升出若干理论，遗憾的是笔者最终没有完成构筑理论体系的艰巨任务。支持笔者研究基础的是近六七年来在都市圈的土地利用、都市圈的组织与管理、都市圈与区域的协调发展、都市圈的生态环境等方面进行的十项研究课题，它们是：①《中国沿海城镇密集地区经济、人口的空间集聚与扩散研究》（国家自然科学基金重点项目）；②《大城市城乡结合部管理体制综合研究》（国家自然科学基金项目）；③《北京市土地利用总体规划（1997—2010年）》（北京市政府委托研究规划项目）；④《北京市朝阳区土地利用总体规划（1997—2010年）》（北京市朝阳区政府委托研究规划项目）；⑤《天津大都市圈的土地利用模式和结构调整研究》（国土资源部国土规划试点研究项目）；⑥《新疆经济发展战略研究》（新疆自治区政府委托研究项目）；⑦《京津冀北（大北京地区）城乡空间发展规划研究》（清华大学委托研究项目）；⑧《合肥市行政区划调整研究》（合肥市政府委托研究项目）；⑨《荒漠化机理与北京沙尘暴防治途径》（国家社会科学基金项目）；⑩《我国三大都市密集区发展路径比较研究》（中国社会科学院重大研究项目）。

笔者将本书分成导论、都市圈的土地利用、都市圈的组织与管理、都市圈与区域的协调发展、都市圈的生态环境等五大板块，囊括

了 12 篇研究报告的内容。在一些报告中,笔者提出了独特的见解,比如,在“大都市圈的土地利用模式和结构演变研究”报告中提出大都市圈的土地利用具有特殊性,它不同于一般后进地区的城乡二元土地利用结构,而是三元结构,即城市、城乡边缘带和乡村,现行土地管理法和土地管理政策仍然沿袭了过去对城乡二元土地利用管理的做法,对土地利用矛盾十分尖锐的城乡边缘带并没有采取特殊政策,需从立法、制度和政策等层面予以解决;在“北京大都市圈的城镇体系用地研究”报告中提出北京应建立“二级市”的构想;在“美国大都市区的管制模式及其经验借鉴”报告中提出我国可以借鉴美国大都市区的管制经验,当地方政府高度分化,难以开展有效的区域合作时,可以发挥上级政府的宏观调控职能,通过支持大都市区联合组织,强迫或吸引地方政府加入,改变地方政府各自为政的行为,保证区域的最大利益;在“上海大都市边缘区的行政管理体制探索”报告中提出城市边缘区是城市郊区化和乡村城市化激烈冲突的前沿地带,对这一地带,既不能实行传统的乡村式管理,也不能实行完全的城市化管理,而应实行一种具有乡村向城市过渡性质特点的动态管理模式,并根据上海经验提出了“镇管社区模式”、“街道管乡村模式”和“街道、镇并存模式”;在“新疆都市圈的发展战略”报告中提出新疆应走“以都市圈组织区域经济发展的城镇化道路”。

这里特别要感谢恩师胡序威先生和刘君德先生,正是他们渊博的学术知识和不吝赐教的高尚品德为笔者奠定了较为坚实的理论基础。在工作岗位上,笔者深深受益于牛凤瑞研究员、廖康玉研究员、刘维新研究员等学术前辈。由于笔者水平和精力有限,对一些问题尚没有深刻的理论认识,所以本书的缺点也在所难免,这也正是笔者需要进一步努力的方向。对书中的缺点和错误,希望学术同仁批评指正。

宋迎昌

2003 年 3 月 6 日于北京西坝河寓所

目 录

导论：都市圈的涵义及其面临的研究任务	1
一、国外都市圈的涵义	1
二、国内都市圈的涵义	3
三、都市圈的概念明晰	6
四、都市圈发展需要研究和解决的问题	7
 都市圈的土地利用	
都市圈城乡边缘带土地利用研究述评	10
一、城乡边缘带相关概念的提出及其争鸣	10
二、国外城乡边缘带土地利用研究进展	13
三、国内城乡边缘带土地利用研究的兴起与发展	15
四、问题与结论	16
大都市圈的土地利用模式和结构演变研究	20
一、大都市圈土地利用的理论模式	20
二、国外大都市圈土地利用模式比较	28
三、国内主要大都市圈土地利用结构演变	38
四、大都市圈土地利用的一般规律	48
五、重要启示	51
北京大都市圈的城镇体系用地研究	55
一、现状分析	55
二、主要影响因素	61

三、发展用地构想	65
四、措施和建议	77

北京市朝阳区的城市用地布局研究	80
一、影响因素分析	80
二、结构演变历程与趋势	88
三、现状特点与存在问题	92
四、用地布局构想	93

都市圈的组织与管理

美国大都市区的管制模式及其经验借鉴	97
一、管制出现的背景	97
二、公共行政组织与管制模式	99
三、结论与启示	125

上海大都市边缘区的行政管理体制探索	133
一、研究意义	133
二、行政管理体制现状	134
三、行政管理体制改革设想	144

北京大都市发展与区域管制	147
一、城市发展历程	147
二、城市发展问题	149
三、区域管制构想	153

合肥都市圈中心城市发展引发的行政区划问题	156
一、城市发展的历史回顾（1990 年代以前）	156
二、城市发展壮大的现实机遇（1990 年代以来）	160
三、行政区划问题	167

都市圈与区域的协调发展

新疆都市圈的发展战略	172
一、现状特点	172
二、影响因素	174
三、都市圈与新疆的城市化	176
四、都市圈的发展与调控	183
五、政策与建议	188
北京大都市圈与承德地区的协调发展	191
一、京承关系的历史渊源	191
二、承德与北京、河北（京南部分）关系的比较	192
三、承德地区发展的现状和制约因素	194
四、协调京承关系的必要性	198
五、京承关系的整合思路	200

都市圈的生态环境

北京大都市圈沙尘暴的防治	202
一、沙尘暴的形成条件	202
二、沙尘暴的活动规律	204
三、沙尘源地	206
四、成因与趋势	210
五、防治经验与教训	217
六、防治途径	221
北京市朝阳区的生态环境保护问题	228
一、北京生态环境问题	228
二、朝阳区的生态环境问题	229
三、生态建设和环境保护措施	232

CONTENTS

Introduction: Concept of Metropolitan Area and Facing Research Task	1
I .Concept of Metropolitan Area in Abroad	1
II .Concept of Metropolitan Area in China.....	3
III.Argument for Concept of Metropolitan Area	6
IV .Some Problems Need Studied and Solved for Development of Metropolitan Areas.....	7

Land Use in Metropolitan Areas

Comment on Progress of Land Use Studies for Rural-Urban Fringe in Metropolitan Areas.....	10
I .Argument for Relevant Concepts of Rural-Urban Fringe	10
II .Research Progress on Land Use of Rural-Urban Fringe in Abroad	13
III.Research Progress on Land Use of Rural-Urban Fringe in China.....	15
IV .Main Conclusions.....	16

Research on Pattern and Changing Structure of Land Use in Metropolitan Areas	20
I .Theoretical Model of Land Use in Metropolitan Areas.....	20
II .Practical Pattern of Land Use of Metropolitan Areas in Abroad	28
III.Changing Structure of Land Use of Main Metropolitan	

Areas in China	38
IV.General Patterns of Land Use of Metropolitan Areas	48
V.Some Important Inspirations.....	51
Research on Land Use of Urban System in Beijing	
Metropolitan Area	55
I .Analysis on Current Status of Urban System	55
II .Influence Factors of Development of Urban System	61
III.The Idea of Land Use For Development of Urban System	65
IV.Measures and Suggestions	77
Research on Allocation of Urban Land Use of Chaoyang	
District in Beijing Metropolitan Area	80
I .Analysis on Influence Factors of Urban Allocation	80
II.Changing Process and Tendency of Urban Allocation Structure	88
III.Current Character and Existing Problems of Urban Allocation	92
IV.The Idea of Allocation of Urban Land Use	93
 Organization and Governance in Metropolitan Areas	
Governance Models and Its Experience Inspirations	
of Metropolitan Areas in the U.S.A.....	97
I .The Background of Metropolitan Governance in the U.S.A.....	97
II .Metropolitan Public Organization and Governance Models	
in the U.S.A	99
III.Conclusions and Inspirations	125
 An Approach to Administrative Governance System	
in Shanghai Metropolitan Urban Fringe	133
I .Research Significance	133
II .Current Status of Administrative Governance System	134
III.Reforming Idea of Administrative Governance System.....	144

Beijing Metropolitan Development and Regional Governance	147
I .Urban Development Process	147
II .Urban Development Problems	149
III.Ideas of Regional Governance	153

Administrative Division Problems Drawing From Development of Central City in Hefei Metropolitan Area	156
I .Historical Review of Urban Development.....	156
II .Current Opportunity of Urban Expansion	160
III.Administrative Division problems	167

Coordinated Development Between Metropolitan Areas and Outer Regions

Strategic Development of Metropolitan Areas in Xinjiang	172
I .Current Characters	172
II . Influence Factors.....	174
III.Metropolitan Areas and Urbanization of Xinjiang	176
IV.Development and Adjustment of Metropolitan Areas.....	183
V.Policies and Suggestions	188

Coordinated Development Between Beijing Metropolitan Area and Chengde Prefecture	191
I .Historical Review of the Relation Between Beijing and Chengde.....	191
II .Comparison of the Relation Among Chengde, Beijing and Hebei(Part of Southern Hebei).....	192
III.Current Status and Restrictive Factors of Development in Chengde	194
IV.Urgency of Coordination of the Relation Between Beijing	

and Chengde	198
V.Ideas of Coordinated Relation Between Beijing and Chengde	200

Ecology and Environment of Metropolitan Areas

The Prevention and Control of Duststorm in Beijing Metropolitan Area	202
I .Forming Conditions of Duststorm	202
II .Mobile Regulation of Duststorm	204
III.The Original Place of Duststorm	206
IV.The Forming Reasons and the Mobile Tendency	210
V .Experience and Lesson in Process of the Prevention and Control of Duststorm	217
VI.Measures of Prevention and Control	221

Ecological-Environmental Problems of Chaoyang District in Beijing.....	228
I .Ecological-Environmental Problems in Beijing	228
II .Ecological-Environmental Problems in Chaoyang District	229
III.Measures of Ecological Construction and Environmental Protection	232

导论：都市圈的涵义及其面临的研究任务

研究背景：中国的城市化已经进入了一个新阶段，其标志是城市化加速发展，都市圈不断发展壮大，地位也日益突显，按都市圈组织区域经济已经引起社会各界的共鸣。比如，江苏省提出以都市圈发展带动全省经济发展和建立南京市“一小时都市圈”设想，上海联合江苏和浙江部分市县共建上海大都市圈，广东省提出建设珠江三角洲的大都市圈，京津冀北地区走向联合等等。然而，社会上对都市圈的概念理解并不一致，出现了诸如都市圈、城市圈、城市经济区、城市影响区、城市群、都市区、城市带、城市密集区、都市连绵区等相关概念，造成了概念使用上的混乱，因而，有必要对都市圈的概念进行明晰。

一、国外都市圈的涵义

自 1950 年代以来，都市圈作为一种现代区域经济发展模式，不仅在发达国家占据主体，而且在发展中国家也得到了空前的发展。其标志是：第一，经济集聚程度高，在所在国家或地区占据着国内生产总值的绝大部分比例；第二，在所在国家或地区扮演着区域经济组织者或领导者的角色；第三，城乡经济社会相互融合，城乡一体化发展；第四，通过结构和布局调整，具有自我完善的机能。

尽管都市圈在社会经济生活中占据着越来越突出的地位，但由于国别和国情的差异，世界上并没有一个统一的都市圈的界定标准。

美国是一个城市化高度发达的国家，早在 1910 年人口普查时就定义了大都市区（Metropolitan District），其定义为以一个或若干