

## 上 篇

# 城市发展的空间经济问题与分析思路

### 1 城市发展与空间经济

城市是人类社会发展到一定历史阶段的产物，城市发展经历了从无到有，从小到大，由少到多，由低级到高级的发展过程。世界各国的城市发展历史表明，城市是经济与社会的核心，是经济与社会发展的“增长极”，城市发展已日渐成为经济增长与社会进步的主导力量。当然，城市发展也存在着一些问题，这些问题已经或将要影响城市的良性化持续发展，成为城市发展的阻力。正确认识与合理解决城市发展中的这些问题已成为当务之急。

#### 1.1 城市发展及其空间效应

在世界各国的经济与社会发展中，存在着这样一种现象，区域中越来越多的人口与经济活动都大规模地向一些有限空间地区集聚，使其成为人口集中、社会生产、分配、交换、消费聚集的综合体，这些地区被称为“城市”，而城市以外的其它地区被称为“乡村”。城市的产生离不开乡村，城市的发展也离不开乡村。城市与乡村共同构成了区域经济与社会总体。

从城市诞生至今，任何区域中的城市和乡村都表现为较明显的城乡二元经济结构型态，城市与乡村的差异性始终存在着。主要表现在：

##### 1. 经济活动方面。

城市历来是先进生产力聚集的地方，是创造社会财富最多的地方。城市是一个高度集中的经济综合体，集中了社会经济活动

的许多方面，从事着多种经济活动。尤其是在现代城市中，不仅集纳了工业与工业相关的产业部门，而且包容着比工业范围广泛得多的金融、商贸、运输、信息、旅游等第三产业，使城市越来越成为一种高度分工又密切协作的经济体系。而乡村则主要从事农业生产，兼或以其它第一产业或部分非农产业为主。从大多乡村发展现状而言，第一产业仍是其国民经济的基础。这就使乡村的经济集中程度低于城市。一般而言，其经济效益也就低于城市的经济效益。

### 2. 社会组织形态方面。

城市是一个以法理社会为主导的社会形态，而乡村则是以礼俗为主导的社会形态。法理社会高于礼俗社会，也是礼俗社会发展的必然后果。在法理社会中，个人具有更大的自由，更能激起人们的创新精神，从而推动社会的发展与进步。而乡村的礼俗社会，却往往使人们墨守成规，自给自足，进步缓慢。

### 3. 文化与生活方面。

由于受制于一定的社会化分工及较为分明的、正式的社会组织，城市文化表现出组织性强，时效观强等特点。而乡村文化则表现出散漫化、理想化、组织性差、幻想主义等特征。经济的发展，促进了城市社会节奏加快，促进了城市人口的进取心，其经济活动的时效性要求，内在决定并促使了人们对时效的严格执行，加速了社会运行节奏。而乡村社会则不然。乡村人们不受大规模科层组织控制，充满幻想主义，文化体系非规模化、科学化，因而表现出了一种理想化的文化生活特质，不利于促进社会进步，等等。

因此，城市与乡村相比，属于一个较高层次的社会经济形态，是人类社会经济活动的高级空间组织形式。在推动经济快速发展及社会进步方面，城市尤其具有不可替代的主流作用。城市功能的日益发展与完善，不但使其能够适应经济发展的要求，而且能够促进和带动乡村经济的发展，成为了区域经济与社会发展的“增长

极”。主要表现在以下几方面：

1. 产业发展中心作用明显。一般而言，城市是社会分工和商品生产、商品交换发展的产物。大量工厂出现并集中于城市内，能够以较少的原材料与劳动消耗而取得较好的经济效果。近代出现的大多数城市都是工业集中的地方，正如列宁指出的那样，近现代各国“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力”。经济的增长与社会的进步，使得城市不但吸纳了工业生产活动，而且还进一步包容了许多相关的产业，这些产业高效集聚，沟通城乡发展联系，辐射城市与广大乡村腹地。城市日趋发展成为区域的产业发展中心。

2. 交通中心作用强化。城市发展多起源于交通便利的区位上，城市的经济与社会进步又进一步推动其交通运输区位的更加优越化，使城市拥有铁路、公路、水路、航空等运输手段，强化了城市成为保障工业产品、原材料进出畅通的交通运输中心的地位。

3. 商品流通中心功能日趋强大。便利的交通运输条件及发达的商业设施环境，给城市商品流通提供了发展的机会，使其成为城市与乡村对外交流、商品沟通的中心。

4. 城市具有技术开发能力和新产品开发能力，可以为各产业部门不断提供新技术、新工艺、新材料等，成为区域发展的科学技术中心。

5. 城市具有金融中心作用。在城市中，筹资、运用社会金融资本的机构集中，便于为城市和乡村发展提供建设资金，监督企业资金有效运转。

6. 城市具有信息中心作用。城市能快速收集、分析、处理国内外科技、经济和市场情报，为产业与区域发展决策提供信息支持。

7. 城市是各种人才的聚居地，能为经济发展提供技术与管理人员，成为区域发展的人才中心。

8. 城市还是区域性综合服务中心。城市依其发达的基础设施，可以为产业发展与社会进步提供各种综合性服务，等等。

城市基于上述的种种“中心”作用，推动自身与区域经济的发展，成为区域经济发展中的主导力量。

世界各国的城市发展表明，城市发展与经济增长始终是相伴而生的，在经济发展的每一次高潮，都毫无例外地促进了城市的发展；在城市发展的同时，也更进一步促进了经济的增长。从我国城市发展与经济增长的关系中考察，可以清楚地看到这一点。建国以来，我国的城市发展与经济发展关系可大致划分为三个阶段：第一阶段是 1949~1965 年，由于政治稳定，经济恢复很快，城市发展也很迅速，经济保持持续增长；第二阶段是 1966~1975 年，由于政治上的原因，经济发展停滞不前；第三阶段是 1976 年以后，政治趋于稳定，经济发展迅速，城市发展也加快了步伐，城市与经济发展之间渐渐走上了良性发展的轨道。尤其是在近几年的改革开放新形势下，我国的城市化进程加快，经济与社会发展更加迅猛。城市推动与经济拉动交织作用，城市在区域经济社会中的“龙头”效应突出，以城市为核心来组织区域及国家经济已成为发展趋势。在东北地区，城市发展充分发挥了其区域内交通网络发达之优势，铁路沿线的沈阳、长春、哈尔滨、大连等中心城市，辐射带动整个东北地区的产业结构升级及经济发展，使老工业基地又重新焕发了青春。在京津唐地区，城市发展水平较高，辐射影响面大，依其工业基地与交通枢纽之利，扩大与区域经济发展的耦合，推动社会总体进步。在长江三角洲地区，城市发展积极引进外资，扩大开放，充分发挥发达的交通网络及先进的科技优势，大力发展主导产业，提高对全国内陆省区的辐射力，近期的浦东开发开放，又给该区域及长江产业带的发展带来了新契机，发展现状表明，各级城市的发展已经大大带动了区域经济的迅速崛起，提高了城镇化水平，城乡关系一体化日益增强。在珠江三角洲地区，这里是经济活跃区，区

表 1—1 城市社会经济主要发展指标统计

项 目	单 位	年 份	全 国 合 计	城 市 合 计		城 市 占 全 国 的 比 重 (%)	
				全 市	其 中:市 区	全 市	其 中:市 区
人 口	万 人	1984	103475.00	49786.09	19115.50	48.10	18.5
		1989	111191.00	69597.11	31762.20	62.6	28.6
		1990	114333.00	71726.36	33542.83	62.7	29.3
		1991	115823	72751.42	34602.12	62.8	29.9
其 中: 非 农 业 人 口	万 人	1984	19689.00	14533.12	11012.76	73.8	55.9
		1989	23051.01	19095.11	14625.56	82.8	63.4
		1990	23567.26	19329.81	15037.77	82.0	63.8
		1991	24098	19980.05	15463.45	82.9	64.2
土 地 面 积	万 平 方 公 里	1984		186.90	72.66	19.5	7.6
		1989		266.3	117.4	27.7	12.2
		1990	960.00	268.2	120.8	27.9	12.6
		1991		290.4	122.2	30.2	12.7
农 业 总 产 值	亿 元	1984	3377.00	1784.02	417.34	52.8	12.4
		1989	6534.7	4393.0	1548.0	67.2	23.7
		1990	8151.2	5295.5	1981.6	65.0	24.3
		1991	8451.8	5557.2	2111.7	65.8	25.0
工 业 总 产 值	亿 元	1984	7029.00	6077.98	4847.69	86.5	69.0
		1989	15255.8	14477.6	10488.2	94.9	68.7
		1990	24963	22452.3	16563.7	89.9	66.4
		1991	28586	25850.7	18839.3	90.4	65.9
工 农 业 总 产 值	亿 元	1984	10406.00	7862.00	5265.03	75.6	50.6
		1989	21790.5	18870.6	12036.2	86.6	55.3
		1990	33114.2	27747.8	18545.3	83.9	56.0
		1991	37037.8	31407.9	20951.0	84.8	56.6

注：此表根据《中国城市统计年鉴》整理计算而成，1984年为295个城市合计，1989年为450个城市合计，1990年为467个城市合计，1991年为479个城市合计。

位与政策优势 使得以广州、深圳、珠海为“龙头”的三角洲地区经济大起飞。自 1979 年率先实行对外开放政策至今，本区域在各级城市发展的带动下，已经形成了一个多层次、多形式、多功能的经济网络，其经济增长速度明显高于全国平均水平。在广州、深圳、珠海等城市带动下，商品交换活跃，第三产业发达，区域工农业增长迅速，区域产业结构也由轻型化向现代化、高级化方向演进。在华中地区，以武汉为核心的区域经济也在蓬勃发展，武汉市以其区位与人才优势组织经济发展，物资市场、金融市场、技术市场等各具特色与规模，强劲辐射华中地区经济与社会，推动其发展。在西北地区 以西安为中心的区域经济迅速发展 西安、咸阳、宝鸡等城市大力发展国民经济 扩大对外开放 引进外资发展经济 同时也促进了农村产业发展，区县经济日趋活跃化。在西南地区，各级城市发展迅速。以重庆、成都、昆明等区域性城市为核心，促进城市间开展多种形式的经济协作，按大市场、大流通进行市场体系培育与建设，促进了乡镇企业的发展，加速了农村农业的高效化、优质化与高产化进程，区域经济一体化趋势加强。区域有大小，城市规模也有大小，不同等级规模的城市在不同大小的区域中都发挥着经济辐射带动、推动社会进步的作用 表现出强劲的“龙头”作用。

由上分析 我们可以断言 城市发展是区域经济增长与社会进步的主导力量，城市发展对区域经济与社会辐射力与影响作用是强劲的、持久的，也是内在的。随着我国改革开放的不断深化，城市发展的空间“龙头”效应也会日益强大，并最终会成为国家与区域总体进步的主导力量。因此，在经济与社会发展中，以城市为核心是必然的选择。在城市发展中，注意分析其发展中存在的问题，并寻求其合理的解决途径，是组织经济之要义。

### 1.2 城市发展的空间不经济问题

城市发展促进了经济增长 推动了社会进步 成为人类社会前

进的主力军。然而，正像任何其它事物一样，城市发展也并非完美无缺，也存在着许许多多问题。不同城市，存在着不同的发展问题，这些问题已经成为了城市高效持续发展的阻力。空间经济是指从空间视角而言，城市或产业发展的经济化。在城市发展中，其内涵组织的空间是否经济，其功能配置的空间是否经济，其产业发展的区位空间是否经济，都直接关系到城市的高效、持续、协调发展。因而，城市发展的空间经济化是一个极为重要的问题。我国的城市发展，经历了一个曲折的过程。城市发展的影响因素已逐渐由政治、社会因素为主演变成经济因素为主，经济发展规律往往成为城市发展的决定性因素。因而，反映其空间侧面，城市发展的空间经济化就成为了我国城市发展中的重要内涵。然而，面对我国城市发展的现实，我们认为，仍然存在着许多城市发展的空间不经济问题，它们已经或潜在影响着城市发展，成为城市持续、高效、协调发展的阻力。为此，我们应认识城市发展的空间经济问题，并在此基础上寻求解决的办法，以促进城市良性发展。

我国城市发展的空间不经济问题可从三个层次来说明，第一层次是城市发展内涵的宏观空间不经济及经济发展区位与规模的宏观空间不经济，第二层次是城市发展的功能组织配置的中观空间不经济，第三层次是城市发展的产业区位的微观空间不经济。具体表现为：

#### 1.2.1 城市发展的宏观空间不经济

首先，城市发展内涵的核心是产业经济的组织与发展，合理的产业经济结构组织是城市经济与社会良性持续发展的重要基础。受市场经济拉动及地方利益导向，在我国城市发展过程中，各个区域经济组织以城市为核心的产业经济结构体系，盲目追求区域体系的完整化，由此导致了各个区域、各个城市产业结构的不合理化趋同。尤其是在前几年发展过程中，各个地区与城市更是竞相发展价高利大的加工工业，进一步加剧了城市产业结构趋同，一方面

大量浪费了资金，人力与物力，另一方面在加剧区际或城际竞争程度的基础上，给区域或城市的进一步发展带来了改造难度，严重制约着城市发展。一些城市的产业发展，往往只注重研究市场结构，受市场经济利益拉动力的操纵，忽视城市之间或城市与区域之间的空间相互影响关系，由之引发了一系列空间经济矛盾，带给区域发展以阻力。还有一些城市，由于缺乏与区域之间的相关性分析，致使城市产业组织与区域经济总体相关度很低，成为区域经济发展中的“飞地”难以发挥城市的空间“龙头”效应，不利于城市与区域的共同发展与进步。其次，城市与乡村作为区域经济总体系统的两大组元，只有两者协调发展，才能使区域经济总体高效发展。我国城乡发展的显著特点是城乡二元经济结构程度较高。长期以来，城乡发展自我封闭、自成系统、自求内部完整性，形成了城乡经济的对峙发展格局。改革开放虽促进了城乡经济向一体化发展，但仍存在由此引致的大量的空间不经济矛盾。再次，由于区域经济中城市发展内涵的空间不经济及城乡二元经济结构等影响，使得城市发展的区位也表现出一定程度的空间不经济，不利于城市发展，不利于带动乡村经济发展，难以真正推动区域经济的一体化发展。由上分析，我们可从城市规模结构、经济关系结构、空间分布结构等方面将我国城市发展的宏观空间不经济问题主要归纳为：

1. 与东部发达地区相比较，我国中、西部地区小城市发展速度较快，大、中城市发展相对较慢，从而进一步导致我国东、中、西三大地带的城市经济增长速度、城市综合发达水平、城市经济规模差距更大，虽然中、西部地区的小城市发展趋势明显，但是在其区域尚处于发展中阶段而缺乏资金情况下，将有限的资金投放在小城市发展上，难以发挥城市的规模经济，形成空间不经济效果，与区域经济社会发展的高效化形成时空错位。而东部地区在环境、资源和人口规模等方面的矛盾十分尖锐的情况下，大城市、特大城

市的人口和产业仍保持较高增长势头，相比之下，其小城市，发展则比较薄弱。城市体系的合理结构难以构建，诱致空间不经济。

2. 长期以来，受计划经济体制的制约，区域内各城市间之联系多以行政计划为纽带，城市间经济与社会的内在联系被人为割裂。实行社会主义市场经济后，城市间联系虽有较大改善，城市间的横向经济社会联系加强，但从全国范围总体状况看，这种横向联系大都停留在初级水平，局限于个别地方、个别方面。在区域的城市体系内部，城市攀比竞争似乎比分工协作、远向联系比近距离合作更为突出，从而使区域经济的总体空间经济效益不高。

表 1-2 三大经济地带城市结构状况  
(按 1988 年计)

城市规模	西部经济地带		东部经济地带		中部经济地带	
	城市个数 (个)	城市比重 (%)	城市个数 (个)	城市比重 (%)	城市个数 (个)	城市比重 (%)
100 万 人口以上	14	50.0	8	28.6	6	21.4
50—100 万 人口之间	16	53.3	12	40.0	2	6.7
20—50 万 人口之间	45	40.0	48	43.6	17	15.5
20 万人口 以下	87	32.7	113	42.5	66	24.8
总 计	162	37.3	181	41.7	91	21.0

资料来源：周叔莲、郭克莎主编《中国地区城乡经济关系研究》P34 经济管理出版社，1994 年。

表 1-3 三大经济地带工业化和城市化水平比较

(按 1990 年计)

单位：%

项 目	全 国 平均水平	东 部 经济地带	中 部 经济地带	西 部 经济地带
①非农业人口比重	19.4	21.4	19.7	15.4
②工业总产值占工农业 总产值的比重	75.7	80.9	69.6	65.8
③(①:②)	25.6	26.5	28.3	23.4

资料来源：同表 1-2。

3. 城市化是人类生活的大趋势。我国是一个农业大国，工业化发展带动了我国城市化发展。城市发展战略中大力而合理地发展中、小城市，无疑是实现我国农村城市化的重要指导方针。作为农村城市化的重要依托，乡镇企业在促进农村向城市发展过程中发挥了重要作用。改革以来，我国乡镇企业发展迅速。据统计，1991 年底，乡镇企业总产值分别占全国社会总产值和全国农村社会总产值的 25% 和 60%，其中乡镇工业产值已占全国工业总产值的 1/3 然而，由于多种经济的、社会的因素综合影响，我国的乡镇企业发展似乎并未能从区域发展总体上去组织与协调。尤其是在我国农村土地使用制与所有制没有分开的大背景下，乡镇企业不能配置到有利于组织经济和社会进步的优势区位上。重复建设、盲目发展比较严重，布局分散现象突出，以小挤大、以劣挤优，“大而全”、“中而全”、“小而全”的“全能型工厂”格局有所强化，导致了低技术产业和低质量产品过度扩张，规模经济优势被削弱或破坏。由于乡镇企业在发展过程中存在着人才、技术、设备的先天不足和指导思想上发展过急过热等问题，乡镇企业的发展低水平重复项目较多，专业化程度不高，外延式粗放式数量扩张过快，已

经出现了“同类种群高速增长的拥挤效应”，导致乡镇企业在投入品和产出品市场上面临着日益增长的购买和实现困难，导致“种内”的低水平过度竞争。并且，由于乡镇企业布局过于分散，企业规模过小，难以实现应有的规模经济和外部经济。依托乡镇企业的农村城市化发展与建设也就表现出了一些空间不经济特征。村村大量占用农用耕地，扩大了环境污染，分工协作进行小城市建设观念淡漠，相当一部分农村地区的乡镇企业仍强烈地反映出分散、均衡发展的空间结构特征。据有关资料测算，1990年全国约有80%的乡镇企业分布在自然乡村，7%分布在行政村，12%分布在乡镇所在地；<sup>①</sup>1992年，全国乡镇企业总数中集聚在县镇的为1% 在建制镇的占7% 在村以下的为92%。<sup>②</sup>应当看到，这种过度分散的乡镇企业布局，在对国民经济和社会发展作出巨大贡献的同时，也带来了一些不利影响。据估算，近年来，由于乡镇企业过于分散化，使用地规模增加了1/3 能源利用率降低了40%，基础设施投资增加了20%~30%，行政管理费用增加了80% 人力资源增加了1%—2%，最终表现为资金利用率比相对集中降低了20%左右<sup>③</sup>，虽然大多数地区的乡镇企业已经出现了集中布局的新趋向，但仍有许多地区处于分散而彼此孤立发展的地缘配置格局。由之而诱发的农村城市化发展空间分散与均衡发展，农村小城镇建设“遍地开花”没有重点突出区域性中心城镇的建设 区域中城市（镇）空间集聚作用弱化，大部分农村地区的城镇等级规模均衡，各级城镇个体与总体规模较小，经济与社会综合效益较低，进而表现出发展区位的宏观空间不经济性。

4. 城市发展的产业经济组织未能顺应经济大背景的变化而做出适时调整。突出表现在以城市为核心的区域产业结构趋同和

吴解生：《乡镇企业发展 环境变化模式与转换》，《开发研究》，1993年第2期。

② ③ 张皓若：《发展小城镇——农村现代化的必由之路》，《经济日报》1995.10.15。

城乡产业结构趋同。区域产业结构趋同是指在不同区域中各工业产值或所使用的资源占该区域的工业总产值或总资源的比例所形成的比例结构是接近的。区域产业结构趋同是“大而全”，“小而全”工厂在低水平上重复建设的地域化表现，由此给区域经济发展带来的阻力是巨大的。区际经济的不合理竞争与摩擦，区域经济比较优势的无形中丧失，乃至发展中改造难度的增大，都给宏观经济发展带来了空间不经济性。从我国各区域近些年的发展历程中是不难看出区域产业结构趋同所带来的宏观不经济性影响效果的。作为区域经济的“龙头”，各级城市间也就表现出了并不令人吃惊的相似特征：其产业结构的趋同化已经影响着城市的合理化发展，并给其进一步合理化改造增大的难度，事实上降低了发展的效率。

表 1—4 中国各地区五大行业占各地区工业总产值的比重（%）

北京	47.46	浙江	48.86	四川	50.64
天津	47.70	安徽	46.30	贵州	38.77
河北	46.92	福建	38.93	云南	35.36
山西	43.66	江西	43.12	西藏	33.33
内蒙古	44.47	山东	45.85	陕西	46.07
辽宁	48.06	河南	46.85	甘肃	47.26
吉林	38.55	湖北	49.42	青海	48.74
黑龙江	39.20	湖南	44.84	宁夏	42.31
上海	51.97	广东	34.07	新疆	41.98
江苏	52.07	广西	48.51		

注：表中的五大行业是指纺织、机械、化学、食品和冶金，均为 1986 年数据。

在 1986 年的 32 个行业中，五大行业的产值占全国工业总产值的比重为 46.4%，各省、市、自治区等不同层次上的区域之间，其五大行业的比重也与全国的比重高度重合。本表引自盛洪著《分工与交易——一个一般理论及其对中国非专业化问题的应用分析》P73 上海人民出版社，1994 年。

改革开放促进了乡镇企业发展，也加剧了城市与乡村产业的同构化，由于城乡工业之间缺乏必要的分工协作，因而造成产业经

济发展的宏观空间不经济。以 1987 年为例,如果把城乡工业中产值比重最高的前 5 个部门称为主导产业部门,那么,乡村产业的主导产业部门为机械工业、建材工业、化学工业、纺织工业和食品工业,它们在乡村工业总产值中的比重约达 70% 以上,其中机械工业是乡村工业中最重要的部门,约占 25%;而城市工业的主导产业部门为机械工业、化学工业、食品工业、纺织工业和冶金工业,它们在城市工业总产值中的份额为 70% 以上,其中机械工业也是城市工业中最重要的部门,其产值比重也约为 25%,由此可见,在主导产业部门中,城乡之间有 4 个部门是重叠的,最重要的主导部门是相同的。作为区域经济发展的两个核心组元,城市与乡村产业组织只有纳入统一规划中,才可能协调共进。然而,现实中的发展状况却是那样地令人惋惜,缘于产业结构的同构化,城市与乡村工业缺乏分工协作,大量争夺生产要素,加剧城乡产业竞争导致在空间上的相互外部不经济。与此同时,还诱使城市发展与农村城市化推进的盲目性,不利于实现城市产业发展内涵的空间经济合理化改造,也有害于农村城市化的空间经济合理化开拓与发展,延缓区域城市(镇)体系的优化构建及其空间结构优化配置。因此,加强宏观上对城乡产业之间在空间经济方面的必要协调是城市发展与乡村城市化发展中的重要问题。

表 1—5 我国城乡主导产业部门产值构成(按 1987 年计)

产业 区 域	机械工业		建材工业		纺织工业		化学工业		食品工业		冶金工业	
	比重	位次	比重	位次	比重	位次	比重	位次	比重	位次	比重	位次
乡村	24.3	1	19.1	2	12.9	3	9.3	4	8.7	5	—	—
城市	25.4	1	—	—	11.5	4	13.8	2	13.3	3	10.2	5

资料来源:周叔莲、郭克莎主编《中国地区城乡经济关系研究》P41 经济管理出版社,1994 年。

5. 小城市的的大量兴起与发展,是近十几年我国社会经济迅速走向工业化,尤其是农村工业化、城市化的结果。截至 1993 年底我国城市总数中约有 65% 为小城市,小城市作为城乡一体化发展的纽带,作为大城市、现代化产业与科技向广大农村辐射的集散地,在我国未来经济发展中,将起到不可替代的作用。然而,小城市发展中却表现出了一些空间不经济的特征。首先是小城市发展的空间意识不足。由于我国的小城市大都是由“县改市”或“镇改市”发展演变而来因而 在小城市发展方向上长期缺乏明晰性,缺乏从区域的宏观空间经济角度去认识城市发展的潜能与问题,而过多地从行政上去限制其发展,忽视了城市发展的内在经济与社会规律性,人为限定城市发展规模,使得其发展在空间上造成潜在经济浪费。而有的小城市却盲目追求城市发展规模,不合理扩张城市范围,追求其内部经济结构完整性,脱离区域经济的城市间、城乡间合理分工与组织体系,忽视同区域城市体系的经济、社会内在沟通,阻碍了城市经济内在传递与城市功能空间效应的合理发挥,导致区域城市体系的总体结构效益不高。其次是小城市发展的区位布局远未得到重视。小城市的发展方向或为向中等城市发展,或为区域性“多中心”。随着农村工业化、城市化逐步推进,农村人口离乡进城,加之小城市自身经济力量的扩张,其发展为中等城市或区域性“多中心”是必然趋势不以人的意志为转移。因此,合理布局城市体系,尤其是合理布局占绝大多数的小城市群就是一个核心问题。而我国的小城市规划布局状况缺乏整体的内涵或外延协调,城市区位不经济与规模不经济伴生,区域城市体系的空间经济整合程度较低,影响各级城市的改造与发展。

城市发展的宏观空间不经济问题还反映在很多方面,如在区域经济发展中,有些城市在研究其本身发展问题时,盲目超越区域发展背景及其本身的发展潜能,在城市功能定位与规模确定上,忽视同区域中其它相关城市的协调,再加上宏观协调上的“软约束

化”，城市间及城市总系统的空间问题往往被不经意地忽略了，由之而引发的城市规模不经济等空间矛盾也就毫不留情地带给城市及区域发展以阻力。随着城市的不断发展，宏观空间经济问题的影响力也将不断加深，影响范围不断扩大，影响内容不断丰富，会日渐成为城市发展与区域经济社会发展的一个强影响因子，成为衡量城市发展与区域发展总体经济化的重要侧面。

### 1.2.2 城市发展的中观空间不经济

城市发展的直接物质环境是城市内部空间系统，城市内部空间系统的经济社会合理化配置是城市发展高效和谐的重要基础。我国城市发展过程中，由于受经济体制等因素的影响，其内部空间系统的配置仍存在许多问题，可大致归纳为：

1. 城市内部空间系统配置缺乏经济性内涵。首先可从城市内部空间规划谈起。改革开放以前，我国的经济体制实行自上而下的严格的计划经济模式，政府是城市建设唯一的投资者和决策者，无疑促进了经济相对不发达的城市经济从无序走向有序发展，依照城市内部空间规划初步形成的城市框架组织经济与社会，为后续的城市发展奠定了基础。改革开放以后，尤其是经济体制的重大变革，城市建设的投资主体多元化，政府不再是唯一的城市发展空间配置主体，作为市场经济的主体，各微观利益主体在市场中充满“活力”其经济行为的短期性、趋利性、不稳定性 时时会冲击宏观经济 城市层次 的长期性、稳定性、有序性。表现在城市内部空间的利用上，各微观经济主体对内部空间的利用规模、方式、区位诸方面时常与城市内部空间规划的目标产生不一致性矛盾。传统的城市内部空间规划往往注重城市内部空间发展的远景优化配置，漠视了微观投资主体开发建设的成本效益关系。而在市场经济规律支配下，多元化投资主体更偏重于城市发展空间的开发投资与生产建设的成本效益关系。尤其是在市场经济下政府投资地位呈日趋弱化态势，而其它投资主体在城市开发选择上的

趋利性相对强化，与传统城市内部空间规划的背离性也相对加强，盲目强制其执行规划要求，势必会遏制城市建设开发活动与城市经济发展的“活力”，而放任多元化投资主体的空间利用与开发行为，无疑会使城市内部空间规划失效性增强。从实践看，正是由于宏观控制力的“软化”及微观经济活力的“硬化”最终使得两者之间产生了一种“相互妥协”甚至是“宏观上妥协”的城市内部空间利用配置格局，给城市总体发展与建设埋下“隐患”。现实中的“建设性破坏”给城市发展与其经济与社会组织带来了“后患”。盲目而急功近利的房地产热、脱离发展现状基础的开发区热冲击着城市的持续协调发展，城市内部功能组织与空间配置格局不协调等一系列问题，都使得城市内部空间的经济性乃至社会性问题变得空前的突出。此外，城市内部空间规划还忽视了城市建设开发的基础力量——经济实力。传统城市发展的内部空间规划只注重城市土地配置格局的近期塑造与远期筹划，而较少涉及实施这些规划的经济基础，理想规划不现实地脱离经济实力。盲目划拔国有土地资源而长期闲置，浪费了土地资源。尤其是在城市本身发展过程中，城郊土地被城市大量占用，占用土地的速度过快，一方面未能使城区原有的土地潜力充分发挥，另一方面盲目地向郊区发展，占用良田，从而导致土地利用的“双重浪费”。也给其它的城市组元合理配置带来不合理的“隐患”。城市的发展规模也脱离区域综合经济实力水平及城市本身的经济能力和潜在态势，在城市功能组织及空间格局上大大超越了城市本身发展的未来可能，而造成城市内部空间不经济配置与发展格局。由上可知，缺乏经济性内涵的城市内部空间规划的实施，必将带给城市发展的内部空间以不经济性，影响城市发展的高效和谐化。其次，我们从城市土地配置效率上看，我国城市内部的土地配置也是低效率的。在许多城市发展过程中，功能分区不明显，工厂、办事机构和住宅用地基本上混杂在一起，稍具规模的企业大都是集企业、住宅、商店、

卫生医疗机构、学校于一体的混合物，形成了各种规模不同的完整的“小而全”式功能区。而精心设计的成片商业区、工业区和住宅区，只是在近几年才出现。那种“小而全”式的“综合型城市社区（功能区）”不利于组织城市经济高效发展，效率低下。再有，在城市土地配置中还存在一个突出问题，工厂用地不仅区位不尽合理，而且所占用地比重相对较高。许多城市中大型工厂、企业拥挤在市区，党政机关占据商业黄金地段，科教单位零星分布等等，这种情况，显然是我国推行工业化战略的结果。伴随着这一进程，工厂占地将逐渐增多，落实到城市土地配置上，则表现为工业用地的需求总是优先而且几乎无条件地得到满足。同时，这些企业还无偿占有土地，不承担使用土地的成本，影响了城市土地的综合收益。社会主义市场经济体制的创立，使得土地也成为商品。在城市土地配置中，土地的属性决定其经济价值，城市发展中的土地配置经济化就成为一个重要问题，尽快调整与消除城市土地配置的诸多空间不经济现象，将是我国城市发展中的一项长久的重要工作。

表 1-6 工厂用地占城市用地的比重：  
日本与中国若干城市的比较 单位：%

城市或 国家 城市用 地结构	日 本 (1985 年)	上 海	抚 顺	济 南	烟 台
工厂用地	13	24.4	34.7	37.5	29.5
住宅用地	76	32.5	25.5	28.4	33.0
其它用地	11	43.1	40.8	34.1	37.5
总 计	100	100	100	100	100

资料来源：中国社会科学院财贸所《中国城市土地使用与管理》P110 经济科学出版社，1992年。