

都市区:长株潭一体化的必由之路^①

谢守红^{1, 2}, 宁越敏²

(1. 衡阳师范学院资源环境与旅游管理系, 中国湖南衡阳 421008;

2. 华东师范大学城市与区域发展研究所, 中国上海 200062)

【摘要】当代城市竞争已不是单个城市间的竞争, 而是以中心城市为核心的城市区域或城市群体之间的竞争, 都市区是城市化发展到较高阶段时的产物, 也是全球化分工、合作以及竞争过程中的基本组织单元。文章首先分析了长株潭一体化的最新进展及存在问题, 接着讨论了中国都市区的概念及其界定标准, 并对长株潭都市区范围进行界定, 进而提出了加快发展的对策措施。

【关键词】都市区; 长株潭; 一体化

【中图分类号】F291

【文献标识码】A

长沙、株洲、湘潭地处湖南省中部偏东, 三市均濒临湘江呈“品”字形分布, 两两相距不超过50km, 是湖南省经济最为发达的核心区域。经过多年的组织和筹划, 长株潭一体化目前已进入大规模的实质性建设阶段。在全国“十五”计划中长株潭城市群被列入城市发展专题, 世界银行也将长株潭3市整体纳入CDS(城市发展战略)计划, 长株潭一体化引起了国内外广泛的关注。湖南省政府制定了一系列加快长株潭一体化的发展计划和规划, 省内一些学者也对此问题进行了大量研究, 提出了各自的见解。本文则从构建都市区的角度对长株潭一体化的空间组织模式及其相应对策进行探讨。

1 长株潭一体化的最新进展

1.1 经济发展速度加快

改革开放以来, 长株潭3市经济有了长足的发展, 特别是自长株潭一体化计划全面实施以来, 其发展势头进一步加快。1997年, 长株潭3市GDP总和为910.07亿元, 2002年达到1,430.42亿元, 年均增长率为9.47%, 高于全省平均增长水平。3市GDP占全省的比重进一步上升, 由1997年的31.2%上升到2002年的33.0%。1997年人均GDP为7,278元, 2002年上升到10,910元, 居民的消费能力和生活水平不断提高。与此同时, 城市化进程加速, 城镇人口数量由1997年的411.8万人, 增长到2002年的535.1万人, 城市化水平由1997年的31.46%上升到2002年的41.62%, 上升了10多个百分点。

1.2 基础设施建设取得重要进展

① 收稿日期:2004-09-15; 修回日期:2004-12-15

基金项目:国家留学基金项目(编号:2004843043)和湖南省教育厅科研项目(编号:03B007)联合资助。

从1997 年长株潭经济一体化启动开始, 湖南省委、省政府及时组织编制了交通、电力、金融、信息、环保等5 个专题网络规划。通过几年的建设, 目前已取得了巨大成就。在交通方面, 随着京珠高速公路湖南段、上瑞高速公路潭邵段的通车, 长株潭地区与相邻城市全部实现了高速公路连接。目前3 市拥有1 个机场(黄花国际机场)、3 条主要铁路(京广、湘黔、长石)、3 条主要高速公路(京珠、长常、潭邵)、4 条国道主干线(106、107 、319、320)等构成的城市对外交通网络^[1]。在市际交通上, 则由107 国道和320 国道构成“Y” 字形道路及湘江水路交通组成, 并且大环线工程已全面开工建设, 城市快速轨道交通也即将建设。与此同时, 在电力、金融、信息和环保基础设施建设方面也有了长足进展, 初步达到交通同环、电力同网、金融同城、信息同享、环保同治的目标。

1.3 新产业区发展势头良好

近几年来长株潭3 市新产业区的发展出现良好的势头, 特别是高新技术产业发展方兴未艾。现有3 个国家级开发区、11 个省级开发区, 其中包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、经济开发区、旅游经贸开发区和工业小区等多种类型。从1998 年开始, 省政府每年从财政中安排3 亿元, 设立高新技术产业发展引导资金, 重点扶植一批科技含量高、易形成规模效益的项目, 其中70%以上安排在长株潭地区。长株潭是全省智力资源最密集、高校最集中、科研机构最多、研究人员素质最高的地区, 集中了全省90%以上的科研人员和80%以上的科研成果, 拥有2 个国家级(长沙、株洲)和1 个省级(湘潭)高新技术产业开发区。特别是在计算机与生物工程等科研领域居世界先进地位, 在航空航天技术和以有色金属、稀土金属、陶瓷为基础的新材料研究开发方面居国内领先地位, 并拥有医学遗传学、生殖工程学等国家级重点实验室和杂交水稻等国家级工程研究中心^[2]。这些雄厚的科研力量有利于3 市今后高起点、高标准规划发展以生命科学、电子信息等为特色的高新技术工业园, 也有利于吸引省内外各种经济成分和各种产业类型的高新技术产业向长株潭集聚, 形成具有竞争优势的高新技术产业群体。

总之, 近5 年来长株潭地区社会经济保持快速发展的势头, 在全省的中心地位日益突出, 城市综合实力和辐射扩散能力不断增强。但在一体化过程中仍存在一些深层次的矛盾, 如产业结构的“同构化” 和“低度化”、环境污染日趋严重、空间发展不平衡、行政管理协调不够等, 制约着该地区的进一步发展。

2 长株潭都市区的界定和架构

2.1 都市区的概念及界定标准

都市区(Metropolitan Area)是指一个大的城市人口核心以及与其有着密切联系的具有一体化倾向的邻接地域的组合, 是国际上进行城市统计和研究的基本地域单元。都市区是在城市化发展较高阶段时一些规模较大的城市超越原有的地域界线, 将四周地区纳入城市化轨道, 并与中心城市紧密相连、融为一体而产生的新的城市空间组织形式。都市区是关于城市功能地域的概念, 不一定是一个完整的行政区, 它可能大于市域范围, 也可能小于市域范围, 它强调的是与中心市有密切社会经济联系, 有较高的非农化和城市化水平, 有相互协调的内在机制。都市区可以是以一个规模较大的中心城市为核心组成的区域, 也可以是由若干个大中城市作为核心共同组成。1910 年美国人口普查局(U. S. Bureau of the Census)首次采用“都市区”(Metropolitan District, 简称MD)这一概念进行人口统计, 规定都市区包括一个10 万以上人口的中心城市及其周围10 英里以内的地区, 或者虽超过10 英里仍与中心城市连绵不断、人口密度达到每平方英里150 人以上的地区^[3]。以后, 美国都市区的概念和标准又作了多次调整。但其实质内容并未改变, 仍然包括一个大的人口核心以及达到一定标准的外围地区。

改革开放以来, 我国城市化水平迅速提高, 特别是大城市发展迅速, 经济实力大大增强, 地域空间不断扩展, 在沿海地区和内地一些城镇密集地区已出现都市区的雏形。从国内外经济发展态势来看, 国家和区域之间的竞争日趋激烈, 由于大城市作为经济活动中心和决策与控制中心的特殊地位, 加快培育我国大城市的综合竞争力已成为从中央到地方的共识, 而都市区正是培育城市综合竞争力的理想的城市空间形态。都市区作为一种新的城市空间形态, 正在成为我国城市化发展的一个重要方向, 并在我国社会经济发展中发挥重要作用。都市区的出现不仅使城市地域空间形态与规模发生重组和变化, 而且使资本、产业、

劳动力等要素形成新的流动和布局,进而对原有城市行政管理模式提出新的要求和挑战。1987年,北京大学周一星教授等在借鉴西方国家都市区概念的基础上,提出了建立中国城市功能地域——“城市经济统计区”的设想。2000年,周一星等正式提出了中国都市区的界定方案,认为凡城市实体地域内非农业人口在20万人以上的地级市可视为中心市,有资格设立都市区,而都市区外围县(市)必须同时满足以下两个条件:①全县(或县级市)的GDP中来自非农产业的部分在75%以上;②全县(或县级市)社会劳动力总量中从事非农业经济活动的占60%以上^[4]。这一方案充分考虑了我国的国情特点,是对中国都市区概念的一次有意义的探索,并在京津唐地区、辽中南地区、长江三角洲、珠江三角洲作了实证研究。但是,也有一些学者存在不同的看法。笔者认为,根据中国的实际情况,采用适当的外围地区非农化水平指标来界定都市区范围是可行的,75%以上的非农产值比重比较恰当,但60%以上的非农劳动力比重则显得过高,其原因是现行统计口径仍把大量亦工亦农的农村劳动力或实际上主要从事二、三产业的农村劳动力统计为农业劳动力。同时,数量日增的外来劳动力绝大部分在城镇从事二、三产业,他们创造的产值已在统计数字中反映出来,但他们作为非农劳动力却未能从统计数字中反映出来。因此,可以把都市区外围县(市)社会劳动力中非农劳动力比重放宽到50%以上,因为一个区域非农劳动力比重超过50%,说明其经济活动的城市性比农村性强,符合都市区郊区的基本涵义。关于都市区中心市的人口规模,以市区非农业人口在50万以上为宜,因为与西方国家相比,我国人口众多,人口密度高,大中城市数量多,如2000年中国20万人口以上的城市达到311个,50万人口以上的城市也有94座,但城市经济发展水平和发育程度并不高,绝大多数城市仍处于以向心集聚为主的发展阶段,20万—50万之间的中等城市更表现为强烈的向心集聚,城市形态多为集中块状结构,城市边缘组团和卫星城发育不明显,并未形成一个包括周边地区的城市化区域,不具备都市区的基本特征。按照我国城市规模分级,50万人口以上的城市才称为大城市,那么以50万人口以上的大城市为核心来组建都市区才顺理成章,容易为人们所接受。如果再进一步细分,可将中心城市人口在50万—100万之间的称为都市区,中心城市人口在100万以上的称大都市区,由2个或2个以上相邻的大城市构成的都市区称为联合都市区。

2.2 长株潭都市区的界定

根据以上关于都市区概念及其界定标准的讨论,对长株潭都市区范围进行界定(表1)。

表1 长株潭地区各县(市)非农化水平比较(2002)
Tab.1 Comparison of non-agricultural development of all counties and cities in Chang-Zhu-Tan area

地域	非农业产值 占GDP比重/%	非农业劳动力占社 会劳动力比重/%	地域	非农业产值 占GDP比重/%	非农业劳动力占社 会劳动力比重/%	地域	非农业产值 占GDP比重/%	非农业劳动力占社 会劳动力比重/%
长沙市区	98.3	94.6	株洲市区	97.4	91.1	湘潭市区	97.9	92.6
长沙县	82.4	68.1	株洲县	73.7	45.6	湘潭县	69.0	39.6
望城县	78.5	57.2	攸县	65.8	40.2	湘乡市	74.3	48.1
宁乡县	71.8	42.6	茶陵县	60.2	42.7	韶山市	83.3	72.7
浏阳市	76.2	60.4	炎陵县	69.2	46.5			
			醴陵市	79.8	67.3			

从表1可以看出,长沙、株洲、湘潭三市市区非农业产值占GDP比重分别为98.3%、97.4%、97.9%,非农业劳动力占社会劳动力比重分别达到94.6%、91.1%、92.6%,远远高于外围县市的水平,且人口规模均在50万人以上,符合都市区中心市的要求。在都市区外围县(市)中,长沙市所辖的长沙县、望城县、浏阳市的非农业产值比重均超过了75%,分别为82.4%、78.5%、76.2%,其非农业劳动力比重也都超过了50%,达到了都市区外围县(市)的要求,可纳入都市区范围之内。长沙县和望城县紧邻长沙市区,区位条件优越,交通便利,接受中心城市的辐射和扩散作用强烈,工业和第三产业发展迅速,非农化水平较高。浏阳市作为湖南的东大门,不但交通发达,而且资源丰富,以磷矿为原料生产出来的浏阳花炮已形成名牌产品效应,在国内外享有盛誉,花炮业为浏阳创造了大量的收入和就业机会,使得其非农产业在GDP中的比重大大提高,非农就业人口的比重也较高。而宁乡县地理位置相对较偏,长期以来以农业生产为主,有“湖南农业第一县”之称,农业产值在GDP中所占比重高,虽然近年来发展很快,但比重还不高,尚未达到都市区外围县的要求。湘潭市下辖3县(市)中,仅韶山市非农产值比重和非农就业比重达到了相应的标准,湘潭县和湘乡市均未达到要求,特别是紧邻市区的湘潭县非农化水平偏低,使得韶山成为与市区隔开的“孤岛”,无法纳入都市区范围内。同样,由于株洲县非农业产值比重未达到标准,从而使得非农化水平较高的

醴陵市也无法与市区连为一体而组成都市区。总体来看，长沙都市区发育程度较高，而湘潭和株洲都市区发育程度低，没有一个符合标准的外围县(市)。考虑到长沙、湘潭、株洲3市相互毗邻，社会经济联系十分密切，可共同组成长株潭联合都市区，其范围包括长沙市区、长沙县、望城县、浏阳市、湘潭市区和株洲市区(图1)。今后，随着外围地区非农化水平的提高和社会经济联系的加强，都市区范围会进一步扩大，其中宁乡县、株洲县、湘潭县、湘乡市将率先在近年内达到都市区外围县(市)的标准，从而纳入长株潭都市区范围之内。

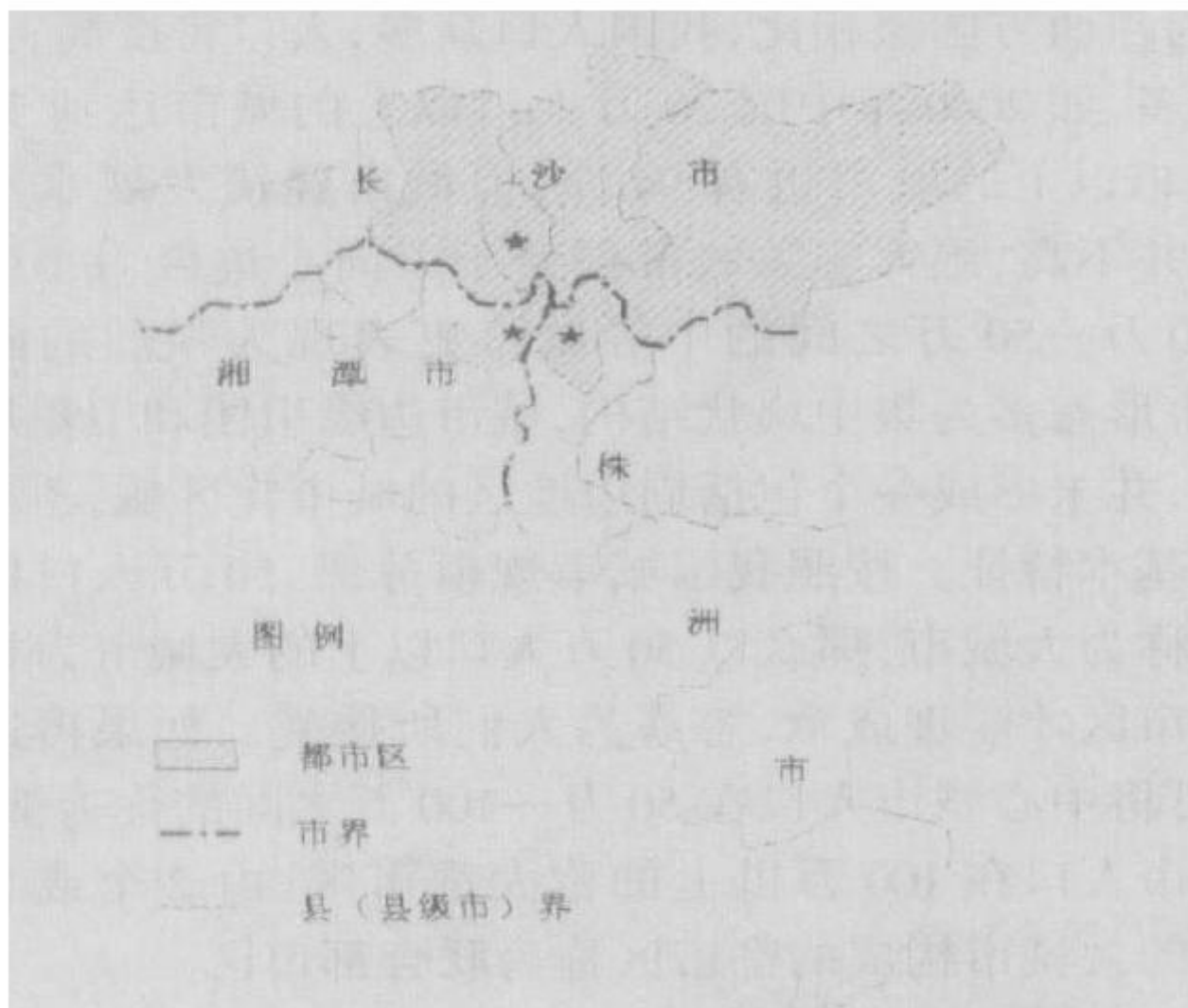


图1 长株潭都市区范围的界定

Fig. 1 The scope of Chang—Zhu—Tan metropolitan area

3 长株潭都市区发展的若干对策思考

3.1 调整和优化产业结构

从目前情况来看，长株潭都市区产业结构层次仍较低，第二、第三产业内部结构不太合理，产业同构现象明显。因此，调整

和优化产业结构是加快经济发展、提高都市区整体竞争力的迫切要求。要坚持专业分工、优势互补和规模经济的原则，对3 市产业发展进行统一规划，实现产业的重新组合、升级。首先是大力发展高新技术产业。长株潭高新技术产业已有较好的基础，应进一步加大投入，加快发展，有所侧重，合理分工。长沙市的技术基础 and 创新能力较强，可考虑以科技创新为主，在电子信息、生物工程、新材料等三大领域全力突破；株洲、湘潭则利用机械制造、冶金、化工等方面的优势，集中发展光机电一体化^[5]。其次是加快传统产业的改造。从劳动力就业情况来看，目前长株潭地区并不能放弃传统产业或传统产品，而应该在其基础上，加大资金和技术的投入，以科技为先导，大力扶植关联度强的龙头企业，加快对现有技术设施和设备的改造，并通过企业转制和重组，实现强强联合，实施“名牌”战略，把企业做大做强。与此同时，还要加快第三产业发展步伐，重点发展金融保险、信息服务、设计咨询、文化、科教、旅游等高层次、高水平服务业，提升第三产业整体素质。在都市区外围地区，大力发展新型的都市农业，扶持绿色产品生产，既提高农业的经济效益，又充分发挥其生态功能。

3.2 优化都市区空间结构

城市群空间结构形态与区域经济发展水平密切相关，在不同的经济发展阶段会出现不同的空间结构形态。根据核心—边缘理论，城镇群体空间结构形态的深化可分为4 个阶段：离散型—集聚型—扩散型—均衡型。目前，长株潭城镇群体空间结构已进入由集聚向扩散的过渡阶段，这是因为长株潭地区的极核增长与轴线发展已具备一定基础，在先进制造业、高层次第三产业继续向极核城市集聚的同时，传统产业活动已慢慢向次级中心城市和小城镇扩散。因此，优化长株潭地区的空间结构要从构建都市区的要求出发，正确处理核心与边缘、集聚与扩散的关系，遵循都市区空间演变的内在规律，促进都市区内部空间组织的优化。一般地讲，都市区的空间组织结构包括一个具有一定规模的中心城以及与该中心城有着较高的社会经济整合程度的邻近的郊区社区。但是，随着信息技术的飞速发展和现代快速交通体系的建设，城市分散化趋势日益明显，导致了传统的单中心城市普遍向网络化多中心城市转化，都市区的空间结构趋于复杂化。都市区内部各城市、镇之间通过功能和空间的有机联系，形成一个扁平的网络化区域空间，以适应信息社会的需要。长株潭联合都市区的构建正好适应了信息时代都市区空间演变的大趋势，它不是由传统的城市空间蔓延而来，而是通过多个不同节点的组合形成一个独特而富有弹性的交流环境，可以比单中心城市享有更大的多样性和创造性、较少的交通堵塞、更多的区位自由和良好的生态空间。有人认为长株潭三市应该两两相向发展，使城市建成区不断向前推进，最终在空间上连为一片，这种观点是片面的、不可取的，只会导致城市空间的蔓延膨胀和“大城市病”的不断加剧，带来严重的后果。长株潭一体化绝不是指3 市在物质形态上的简单连接，而是在城市功能上的有机融合，应该按照现代网络型城市空间组织模式，在都市区内构建若干空间节点，除了现有的节点城镇之外，还应考虑在3 市结合部(包括暮云、昭山、易家湾等地区)建设新的具有相当规模的节点城市，作为联系3 市的重要枢纽。各节点之间以大面积的生态空间相隔，以便捷的交通通道相连，使得它们在空间上相互分离，但在功能上相互衔接，形成分工明确、各具特色而又相互依存、相互协作、共同发展的有机整体，建成21 世纪我国示范性的网络型城市区域。

3.3 注重市场一体化在长株潭一体化中的作用

长株潭一体化意味着3 市之间各种歧视性政策或规则的消除，即各地必须遵守无歧视原则和公平原则。事实上，3 市的市场分割还比较严重，地方保护主义在一定程度上还存在，生产要素在市场上的流动还有障碍。因此，要想从真正意义上实现长株潭一体化，就必须从市场一体化入手，大力推进长株潭区域物流业的发展。首先必须消除长株潭三市的各种制度壁垒，促进各种生产要素的合理流动，实现资源的最优配置；其次，要对物流业进行统一规划，使其能得以协调发展，实现规模效应，促进物流要素的融合；最后，要加强物流市场的硬环境和软环境建设，前者包括物流市场设施建设和交通运输建设，后者包括制度建设和信息建设等。

3.4 建立有利于长株潭都市区发展的管理模式

在长株潭都市区范围内，由于存在较多的行政地域单元，市与市、市与县、县与县在许多方面都存在利益冲突和矛盾，比如基础设施的重复建设、产业趋同、土地资源和水资源的利用、环境的保护等，这些问题往往因为行政区划的分割而得不到解决，

而联合都市区的设立将为此提供一个契机。根据西方国家的经验,都市区管理一般有如下3种模式:①成立都市区政府,与地方政府实行功能分工,各司其职,形成双层次政府体制;②成立仅有单项职能的专门机构或某一特定区域的专门管理机构,负责管区内某一专项公共服务,如消防、供水、排水、垃圾处理、公共交通等;③都市区内的各地方政府根据自愿原则成立的区域协调组织,主要负责处理都市区内诸如土地利用、住宅、环境质量、公共交通等方面的问题^[6]。考虑到长株潭地区的实际情况,要成立都市区政府不太现实,因为目前我国正在大力精简机构,要增设一级政府难度很大,而且机构变动牵涉到方方面面的利益,容易产生各种新的矛盾。而成立具有单项职能的专门机构则作用有限。因此,长株潭都市区的管理宜采用第三种模式,即成立长株潭都市区协调委员会,其主要职责是解决区域性基础设施体系的规划和建设、区域性生态环境的保护和治理、区域性经济社会发展框架政策的制定(如财政、金融、产业、招商引资、土地批租、人才流动、技术开发、信息共享等方面)。为了更好地发挥组织和协调作用,该委员会必须具有政策上的权威性和一定的财力能力,如对环境整治、交通建设等的资金分配权、区域性空间协调发展的审批权或监督实施权、对各类规划的评审和表决权、区域性贷款投资的倡议权等,以维护都市区的整体利益,促进都市区的持续快速发展。

参考文献:

- [1] 李万, 谢庭生, 魏晓, 等. 论中国经济管理陪都的建立[J] . 经济地理, 2002 , (1):12 -17 .
- [2] 李万, 谢庭生, 魏晓, 等. 融城——毛泽东市[J] . 经济地理, 2001 , (1):66-70.
- [3] 谢守红. 美国大都市区发展的特点和趋势[J] . 天津师范大学学报, 2003 , (6):25 -29 .
- [4] 胡序威, 周一星, 顾朝林, 等. 中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究[M] . 北京:科学出版社, 2000. 44-45 .
- [5] 刘茂松. 创建“长株潭”经济增长极的对策思考[J] . 湖南经济, 2001 , (4):7 -10 .
- [6] 谢守红. 都市区的概念及其对我国城市发展的启示[J] . 城市, 2004 , (2):6 -9 .