

透视当前江苏城市发展问题

赵志凌

新世纪以来,江苏城市化进程加快,城市化率每年以高于全国平均水平 6 个百分点左右的速度递增,2004 年底达到 48.2%,提前两年实现了“十五”计划确定的城市化目标。呈现了三个突出的特点:一是城市经济快速增长,2004 年省辖市市区 GDP 均以 15%以上的幅度平稳快速增长;二是城市社会全面发展,基础设施建设力度加大,以人为本、生态环境保护、和谐社会等理念正日益深入人心并不断得到体现;三是城乡统筹步伐加快,农村城市化积极推进,人口加速向城市集聚,乡村人口由增长转为下降,总人口的增长已全部表现为城镇人口增长。但应该看到,当前江苏城市化发展还存有不少问题,与工业化进程相比仍显滞后,中等城市发展不快,占全省城市的比率低于全国平均水平,大城市的比重也低于发达国家的水平。总体上江苏城市的综合竞争力并不强,与深圳、广州、杭州、宁波及上海、北京等城市相比,还有较大的压力和挑战,据中国社会科学院公布的 2005 年全国城市排名,南京市从第 9 名跌至 16 名,苏州市从第 5 名跌至 7 名。当前,江苏城市建设与发展道路中,存在着数量、速度与质量、效益的矛盾,增强动力与体制机制的矛盾,推进现代文明与文化传统保护的矛盾,资源环境约束与城市可持续发展的矛盾等。

一、城市发展模式粗放

不少城市还在走铺摊子扩张、低质量运行、粗放式发展之路。

1. 城镇分散,城市供给不足。城市空间分布不平衡,城镇多,农村居民居住分散,城市人口聚集效应不高,没能发挥好规模优势。目前江苏小城镇有 1000 多个,其中中心城镇一、二百个,数量多、布局散、水平低,部分地区已出现过度城镇化。特别是沿沪宁线,坐在火车上向窗外望去,一路上是村舍连绵,民房散落,小城镇星罗棋布,城镇平均规模远低于欧美等国家的规模,占据了大量耕地,在相当大的程度上抑制了大中小城市的发展,造成外部不经济,难以获得工业、第三产业发展以及大市场所需的人口聚集效益和规模效益。城市服务及基础设施建设分布不均,使用不公,城市建设布局存在不合理性,许多重要的城市建设项目似乎是为少数富裕阶层服务的,标准也越来越高。而与普通市民生产生活密切相关的农贸市场、道路交通、保健卫生、安全保护等基础设施配套不完善,远不能满足居民需要。

2. 投入高,占地多。和工业经济增长一样,江苏的城市建设走的也是一条高投入快速增长的路子。城市建设投入不断加大,屡创新高。2004 年,盐城市城区建设耗资 100 多亿元,南通市也有 30 多亿元,为历史以来最多。很多城市不量力而行,大量的城建资金主要靠土地出让金和国内贷款,只顾圈占土地,然后挂牌卖个好价钱。拆了建,建了拆,哪怕是建了没几年或新装修的房子也不惜推倒重来,不考虑城市化和社会发展的成本,城市空间也缺乏合理高效的利用。土地利用率和产出率不高,园区闲置和浪费土地较多,苏北地区工业园区的投入产出率大多难以达到省里规定的 80 万元/亩水平。

3. 产业同构、层次低。各类城市发展特色及定位不鲜明,在沪宁线上,苏南城市之间竞争大于合作,各城市所选定的支柱产业前几个都是属于 IT 信息、石化等,其中集成电路的同构性达 35%、计算机为 59%,同质化竞争激烈。产业集中度不高,支柱产业、重点产业分布相对分散,大企业少,创新能力弱,缺乏核心技术,低端产品多,对整体经济和城市发展的促进作用不够明显。而本应是城市发展支柱产业的服务业,发展不够快,水平不够高,在 GDP 中的占比连年下降,对生产和生活的贡献作用不够突出。

二、城市发展支撑力不足

江苏人口密度大,资源相对短缺,环境承载能力弱,已成为江苏城市可持续发展的一大瓶颈。1. 能源匮乏。“能源荒”已成为各城市的烦恼事。江苏是能源消费大省,每年消耗掉全国约 7%的能源量,其中煤炭消费量在全国居第四、五位,但江苏省人均占有煤炭资源量仅占全国人均占有量的 6.83%,已探明的石油可采储量只占全国的 0.2%,水电资源仅占全国水电开发总量的 0.034%。能源自给率很低,大约 80%需要从省外调入。尤其是电力资源紧张愈加凸现。2004 年,江苏城市用电缺口最高达 800 万千瓦,“前

所未有, 意想不到”, 创了历史新高, 特别是苏南城市频频拉闸限电, 给生产和生活带来不便和损失。当年全省 GDP 增长 14%, 而用电量增长约为 20%, 用电增长明显超过 GDP 的增长速度。

2. 资源紧缺和浪费。一方面是资源供应紧张, 另一方面却是资源浪费严重、供给不足。小城镇的发展道路承接了现存的城乡关系和粗放型增长方式。在乡村小城镇建设用地铺张浪费的同时, 大中城市的建设用地严重不足。根据江苏省城市建设年报, 全省城市人均建设用地面积 64.8 平方米, 而国外城市一般为人均 120—150 平方米, 美国洛杉矶人均 1192 平方米, 即使是人口十分集中的东京也达到人均 80 平方米。水质性缺水现象明显, 2003 年全省水资源重复利用率为 50%, 城镇污水处理率为 67.6%。全省工业废水、城镇生活污水排放量达 42 亿吨, 导致有些水网地区因污染而水质性缺水。中央实行宏观调控后, 实行严格的土地管理制度, 土地供应受限, 苏南有的城市几乎要提前用完至 2010 年的建设用地指标, 加剧了城市发展困难。

3. 生态环境问题突出。城市生态环境恶化已使城市人居受到威胁, 不少城市正在被环境污染、环境容量有限等问题所困扰。一个不容忽视的现象是, 沿江地区纷纷建立的化工园区对环境构成了不小压力。江苏近海地区地面沉降严重。据 2005 年苏沪浙三省地质矿产调查部门“长三角地区地下水资源与地质灾害调查评价”报告, 结果显示长江以南区域内 1/3 范围累积沉降超过 20cm, 面积近 10000 平方公里, 目前全区域内已形成了上海、苏锡常地区和杭嘉湖为中心的三个区域性沉降中心, 其中比较严重的江苏苏锡常的最大地面累积沉降幅度达到 1.80 米。苏锡常地区因不均匀沉降已发生 22 处地裂缝地质灾害, 因地面沉降造成的直接经济损失为 25.75 亿元, 间接经济损失 77.24 亿元。酸雨产生较为普遍。全省酸雨 (pH<5.6) 发生率为 30.5%。近年来, 南通、常州、南京 3 市是相对稳定的酸雨污染较重区域, 苏北地区徐州和连云港市区酸雨呈现加重趋势, 反映了生态环境负载在加重。

三、城市发展质量不高

城市建设注重了速度和数量, 而忽视城市发展的质量和效益。

1. 城市文明没有得到有效传播。随着城市化的步伐, 有些郊区、郊县已被划入城区范围, 纳入城市规划区, 但城郊农民并没有从旧的生活中摆脱出来, 没有享受到现代城市文明。城镇居民生活方式和城镇建设水平还处在城乡过渡阶段。城镇与大城市相比, 在公共设施质量、购物娱乐环境、道路信息系统等方面有相当大的差距, 还没能较好地充当分流大城市人口的“蓄水池”和向农村传播大城市文明的“接力棒”。城乡一体化偏重于城区土地面积的扩大和城市人口的增加。依靠行政途径增加城镇户口居民, 或撤乡建镇增加城镇人口, 忽略了本质意义上的城市化质量的提高。

2. 城市功能没有到充分发挥。城市综合服务功能不够强, 城市对周边城镇和农村的辐射带动作用、吸纳城乡就业人口的作用不够大, 既不能充分安置富余劳动力, 又不能支持农村的发展, 使城市与农村发展、经济与社会发展、区域经济发展产生不协调现象。以南京都市圈为例, 虽然南京市已有相当的规模和实力, 但南京周边的城镇非常薄弱, 城镇之间的落差过大、没有形成梯次结构, 导致城镇之间承接有困难, 功能难以互补, 接受辐射和凝聚腹地的能力受到制约。一些城市的规划水平不高, 控制性详规滞后, 执行规划缺少严肃性, 不仅容易产生“遗憾工程”, 而且制约城市今后的发展功能。

3. 城市人文精神缺失。人们对城市现代化的认识存在简单化和概念化倾向, 城市发展的理念也不完全清晰, 城市建设缺乏精神内核, 传统文化和现代文化出现断裂。出现了重学“洋”、轻民族, 重趋同、轻特色, 重开发、轻保护, 重经济、轻文化等突出问题。有些城市认为建设现代化城市, 就是建设高速公路、摩天大楼、大片草坪和景观大道等物质化的设施。一些城市被无序的扩大, 土地大量被圈占; 大楼越建越高, 无规律地矗立在城市里, 广场越建越大, 城市变为水泥森林; 自然的河流裁弯取直变为人工渠; 出现不少气派的展示和纪念性的城市景观; 有的城市美化只求昂贵 (如, 移栽来绿化的名贵树木有的一棵就值好几万元), 不求品格, 只有建筑形式, 没有艺术内涵和风格, 建筑物之间、建筑物与环境、建筑与人文精神缺乏统一和协调。不少地方一些原来颇具地方特点、民族特点和历史文化底蕴的历史文化名城, 渐渐被雷同的高楼大厦和宽广的道路所取代, 部分城市传统文化特色正在消失, 局部城市文化出现建设性破坏, 变成了“千城一面”的“新城”和现代版“克隆”城市。

4. 城市管理体制不完善。市场经济条件下, 原有城市管理运行机制已经不能适应城市发展要求。长期以来, 城市管理中政府投入多, 手段单一, 缺乏竞争和活力; 管理职能交叉多, 职责不清, 缺乏监督和整合, 难以形成统一、有效的城市规划建设合力。漫

步街头,我们往往能看到,一边是崭新的现代化建筑,一边是破破烂烂的街区和火柴盒子般呆板陈旧的住宅,一边是宽阔气派的景观大道,一边是拥堵不堪的小巷和脏乱差现象,谈不上对城市街区的维护、保养与管理。有些城市依法治市的力度不强,城市规划建设的决策缺少透明度,执法也相当程度上存在随意性,以至于城市的发展常常在走“之”字路。在市县地区,城乡分治、“市管县”行政体制也已显现弊端。一方面,中心城市在大力建设市区的时候还要分心去顾及县乡发展;另一方面,大多数县城也越来越有突破发展的愿望和要求。苏南一些县级市的市区实际人口已超过 20 万人,建成区面积也大大突破了规划指标,已初具中等城市的规模,但在税收、行政审批、出口等方面处处遭受行政区划等体制束缚,制约了城市进一步扩展。

5. 城市问题加剧。当前除了趋于严重的交通拥堵、环境污染等“城市病”外,又凸现了一些新矛盾新问题。随着快速城市化进程,大量的外来流动人口特别是农民涌向城市,在繁荣城市经济的同时,也带来了农民工合法权益保障问题,失业、流浪、违法犯罪等社会问题,“城中村”问题,严重影响了市现代化进程。根据有关测算,江苏省还有 600 多万农村劳动力需要异地转移,他们如何进入城市,如何跨越诸如房价、医疗、教育等城市生活门槛,都是值得关注和解决的大问题。另外,还有不少城市经营急功近利,为了短期利益,不惜牺牲城市长远的社会效益和生态效益,形成过度开发、不合理开发和破坏性开发,造成城市资源的浪费、破坏和功能退化,影响了城市均衡发展。

(作者单位:江苏省政府研究室)