

长三角大城市的郊区化趋势

上世纪 90 年代后,长江三角洲城市群的一些大城市、特大城市出现了明显的城市郊区化现象。大城市郊区化既有积极效应,也有一些负面结果。这需要由政府部门积极主动地做好城市郊区化的引导和规划工作,使其向合理的方向发展

靖学青/文

改革开放后特别是上世纪 90 年代后,长江三角洲城市群的一些大城市、特大城市出现了明显的城市郊区化现象。虽然这一现象在西方发达国家早已于上世纪 50 年代就开始,但在我国却是新生事物。如今,随着我国经济的发展,越来越多的城市将进入郊区化过程。

城市郊区化指大城市、特大城市在发展过程中人口和非农产业由中心城区向郊区扩散和转移的现象,是城市自身的城市化过程。城市郊区化首先从工业和人口的郊区化开始,然后是商业、金融、运输、通讯、办公等服务业的郊区化。上海、南京、杭州是长江三角洲城市群的三个大城市,下面以这三个城市为代表,以其城市人口的空间分布变化为切入点,探讨长三角城市群的城市郊区化现象。

(一) 上海的城市郊区化

上海作为我国最大的城市,其人口一直主要分布在中心城区。改革开放后,上海人口总规模进一步扩大,但是其地域分布发生了变化,这种变化在上世纪 90 年代表现得更加明显,总的趋势是人口从市中心退出,转移疏解到郊区,呈现人口郊区化的趋势。

1993 年以来(注:从 1993 年以来上海市行政区划比较稳定,人口数量在市域空间内的分布变化主要是由于人口本身的移动形成的,不是行政区划变动的结果),在上海全市域总人口净增近 27 万人、市外人口在不断向上海市集聚的情况下,中心城区(中心城区包括黄浦区、静安区、卢湾区、徐汇区、长宁区、普陀区、闸北区、虹口区和杨浦区,其它区县为郊区)人口数量却绝对地下降,共减少 12.33 万人,降幅为 1.9%,人口密度由 22837.8 人/平方公里下降到 21705.4 人/平方公里,约下降了 5%,而同期整个郊区人口增加了 39.3 万,增加了 6 个百分点,人口密度由 1079.3 人/平方公里上升到 1145.9 人/平方公里,上升了 6.2%。可见,上世纪 90 年代上海市人口空间分布变化总的趋势是由中心城区向郊区转移和扩散,处于不断的郊区化过程之中。

(二) 南京的城市郊区化

上世纪 80 年代南京主城范围内的街道变化不大,8 年内主城内 4 个街道人口出现绝对量的减少,共减少 18689 人。说明在上世纪 80 年代,南京主城中心部内已有零星的街道出现人口的分散化现象,但未形成规模。1990~1995 年间,南京中心城内街道的变动相对较小,可以进行两个年份常住人口分布对比。

结果发现 5 年间主城内 9 个街道人口在减少,共减少 7162 人,负增长 2.09%。说明该时期城市人口离心扩散的面在逐渐扩大,但强度仍不够大。

1995~1998 年城区面积急剧扩大以前,主城的街道基本上是稳定可比的,可用公安系统主城各街道常住户籍人口资料进行两个年份的人口分布对比。分析发现:3 年中有 18 个街道人口数量在下降,其中 13 个街道均集中连片地分布在主要商业地段,这 13 个街道 3 年间共减少 28060 人,负增长 5.36%,年均增长率为-1.82%,其中 6 个街道人口下降幅度最大。说明该时期主城中心部内的人口扩散源扩大,而且迁出的强度比以前明显增加了。从主城中部迁出的人口到哪里去了呢?可以肯定,除了少量在中心部内迁移外,大多数的迁出人口是从中心部迁到了主城外围。对其中一个街道的典型调查证实了这种判断。

(三) 杭州的城市郊区化

在上世纪 80 和 90 年代, 杭州市中心区(中心区包括上城区和下城区的范围)的人口数量均绝对减少, 而且人口下降幅度越来越大, 上世纪 80 年代下降 11.8%, 上世纪 90 年代又下降 16.2%, 郊区则呈增长趋势。从郊区来看, 近郊区(近郊区包括江干区、拱墅区、西湖区和滨江区的范围)人口增长速度远远大于远郊区(远郊区包括萧山和余杭两区以及富阳、临安、桐庐、建德和淳安 5 个县市的范围), 而且近郊区人口增长幅度越来越大, 上世纪 80 年代约增长 40%, 上世纪 90 年代约增长 70%, 远郊区在上世纪 80 年代人口增长约 7%, 上世纪 90 年代约增长 6%。

这说明中心区减少的人口主要转移疏散到了市区的近郊区。因此, 从人口在不同地域分布的变化来看, 杭州进入上世纪 80 年代以后就开始了城市郊区化, 上世纪 90 年代这一过程则更加明显, 人口从市中心区向郊区转移疏散的速度和力度显著加快。第一, 城市经济快速发展和经济实力增强。改革开放以来, 长江三角洲各城市经济快速发展, 其中大部分城市 GDP 年平均递增率在 10% 以上, 与此同时经济实力大幅度增强。这种经济快速发展和经济实力大幅增强, 必然不断地产生出对发展地理空间的更大需求, 而这种需求是长江三角洲大城市、特大城市郊区化明显加快的主要源动力。

第二, 旧城改造和新城建设。改革开放以来, 长江三角洲大城市普遍进行了旧城改造工程。旧城改造包括中心城区拆除居民危险、简陋和陈旧住宅区、厂房、仓库、商业和交通通讯房屋和设施等。代之以建设外观和内部设施均较好的现代住宅、现代化交通、通讯基础设施和办公用房等。这些新建住宅、办公用房和交通通讯设施等一般占地都比原来要大得多, 迫使人口和工业企业向郊区迁移。旧城改造和新区建设相结合, 极大地推动了长三角城市郊区的发展和城市化进程

第三, 交通设施建设和完善。郊区与城区具有较为完善的交通设施和便捷的客货运输联系是城市郊区化的基础和前提。从中心城区转移到郊区的人口和工业仍然与城区有千丝万缕的联系, 这种联系很大程度上依赖于交通设施的建设和完善。长江三角洲大城市、特大城市交通设施向郊区的延伸大大地促进了其城市郊区化的发展。

第四, 郊区大规模开发建设。改革开放后, 长江三角洲城市群各大城市创办了各种类型的开发区, 作为对外开放和引进外资外技的抓手。这些开发区绝大部分布局在郊区, 在中心城区设立开发区的城市和数量很少。郊区开发区的大规模建设和高速度发展吸引了大量境外资金和技术, 郊区开发区是境外资金和技术的主要落地地。

第五, 城市规划和城市政策的作用。城市发展规划是涉及到整个市域的发展战略规划, 这样的规划往往要确定城区与郊区发展的关系, 构建城市发展空间布局格局。改革开放后尤其是上世纪 90 年代后, 长江三角洲城市群城市发展规划大多强调中心城区“退二进三”的职能调整、郊区的重点发展和开发空间的展开, 由此导致郊区经济发展和城市化速度加快, 推动了城市郊区化。

第六, 土地有偿使用制度和政策的确立和实行。从上世纪 80 年代中后期开始, 我国逐步确立并实行土地有偿使用制度。与以往行政划拨土地不同的是, 土地有偿使用制度反映了市场规律。由于级差地租的作用, 城市土地利用结构发生了改变。城市中心区地租高, 只有高收益的金融、办公、商业等机构有能力承担, 而工业、住宅等由于市场价格的原因, 重心只能向郊区转移。同时, 对郊区城市化更有意义的是级差地租如一个过滤器将大量对土地价格敏感的经济社会活动截留在郊区, 使郊区经济社会活动大幅增加, 促进了郊区的城市化进程。

第七, 住房制度改革。城市住房制度改革也促进了长江三角洲城市郊区化。改革开放后我国开始改革福利分房制度, 而上世纪 90 年代则进入实际操作阶段, 将住房实物分配改为货币化分配, 这就把大部分的住房推向市场。城市的主体阶层——工薪阶层因受收入水平限制, 只能选择价格相对低廉的郊区住宅。在旧城改造中, 被重新安置的居民虽然政府给予一些住房安置费, 但往往不足以在中心城区购买比较宽敞的住房, 也只能选择到郊区购买住房。

(一) 积极效应

首先,促进了郊区的全面发展,增强了城市经济实力。城市郊区化的过程就是郊区经济社会发展的过程。人口和工业企业在郊区适宜的区位(比如在此地创办的开发区)快速集中,随后是居住、商业、银行、通信和其它服务行业也相继向郊区扩散,这些职能是依赖工业和人口等而存在的。在这个过程中,交通、供排水等公共工程和基础设施建设始终在不断地进行着,逐渐改善了郊区发展的硬件环境。这又吸引了更多的人口和工业、居住、商业、旅馆、金融、办公等行业在郊区集聚和发展,从而促进了郊区经济社会发展。郊区的发展大大增强了所在城市的经济实力,为城市发展作出了贡献。

其次,缓解了中心城的人口压力,改善了人居环境。长江三角洲大城市、特大城市中心城区普遍人口比较集中,人口密度居高不下,并由此引发了一系列“城市病”。城市郊区化使一部分中心城区人口转移到郊区,降低了中心城区人口密度和压力,改善了城市人居环境。

第三,促进了劳动力的合理布局。人口从中心城区向郊区的转移和疏解,以及随后而至的工业和服务行业在郊区的发展,改变了城市经济社会活动的空间布局,同时也改变了劳动力在城市的空间布局,这种变化使城市劳动力畸形集中于中心城区的状况得以缓解,使城市劳动力布局趋向合理。

第四,优化了城市用地结构。人口和工业由中心城区向郊区转移,一方面使中心城区腾出空间,可以发展金融、办公、现代商业、高档住宅等现代服务业,实现“退二进三”的功能置换,另一方面郊区得到大规模建设,各种开发区相继崛起,土地资源得到进一步开发和利用,促进了城市化的快速发展。

(二)负面效应

首先,城市低密度蔓延,造成土地浪费。城市郊区化使城市居住、工业生产、商业、办公等用地和房屋建筑及其职能向郊区低密度蔓延,造成土地浪费,特别是侵占了大量耕地,对城市总体发展不利。2001年末,上海市耕地为280600公顷,比1990年末减少了42600公顷,下降了13.2%。

其次,郊区生态环境质量下降。这主要表现在城市郊区化使人口和非农产业向郊区转移和扩散,工业“三废”污染和生活污染日趋严重。同时,在人口和产业郊区化过程中,由于大规模城市公共工程和基础设施的建设,以及工业和各种服务业设施的建设,都大量侵占植被和绿化隔离带,破坏了郊区生态环境。

第三,道路交通负荷增大,市民通勤成本上升。城市郊区化引发了新的交通问题。由于居民与工作、学习地点的距离拉大,市民通勤的时间成本和经济成本增加。同时,为保证市民出行,公交车辆大幅度增加,公交线路也在延长,形成大量通勤流和通学流,使郊区与中心城区之间交通压力日益增大。

第四,人户分离人员增多,管理难度增大。人户分离是指具有城市常住户口、长期居住地与户口所在地不在同一乡(镇)、街道的本市居民。人户分离的形成主要是由于郊区基础设施、市政设施、社会和生活服务设施建设滞后,由中心城区搬迁到郊区的人员对新迁入区在心理上和感情上尚缺乏认同感,使一部分人不愿意在搬迁后及时申报户口。人户分离现象在长江三角洲各大城市中普遍存在。

第五,中心城核心区人口消费能力降低。商业、饮食业等服务业都是以人为中心的,人口规模的减少,服务对象就相应减少。随着人口由中心城区向郊区的迁移,搬迁居民的消费地也由中心城区转移到郊区,造成了核心城区消费能力的下降。

进入城市郊区化发展阶段的的城市出现上述负面结果,大多是由于从中心城区转移出来的人口和产业及其各种设施自发地在郊区低密度地分散分布而造成的。这需要由政府部门进行宏观调控,积极主动地做好城市郊区化的引导和规划工作,使其向合理的方向发展。其基本途径是:在郊区距中心城区之比较适当的区位,规划和建设适当数量的新城,将中心城区转移和扩散出来的人

口和产业集中在新城内,形成具有相当规模的若干城市副中心,使产业和人口相对集中分布,而不是在郊区遍地开花式分散分布。

建设和发展这样新城副中心的要求是:第一,在功能上,它不是纯粹的居住区(即卧城),不是纯粹的工业区,也不是纯粹的商贸服务区,而是三者的综合:一个功能完备的经济社会综合体,落脚到新城的市民大部分或绝大部分应能够居住、工作、消费和休闲在新城内。第二,在规模上,一般在20~30万人口为宜(根据实际情况,人口还可以再多一些),即实际上要形成一个中等城市的人口规模,这样可保证其经济、社会和环境诸方面运作具有较高效率。第三,在与中心城区的位置关系上,根据相关理论,新城与中心城区距离应以25~50公里为宜,中间以绿带隔离。否则,距离过近,则新城可能与中心城区连在一起,造成“摊大饼”式城市扩张的弊端;距离过远,则因与中心城区联系不便,新城副中心难以形成,或者形成以后发展状况不佳。第四,在与中心城区联系方式上,须有高等级干线公路相连接,最好是高速公路甚至轨道交通线,这样可保持新城与中心城区的便捷联系。

第五,在质量和水平上,新城应该是具有较高品位的现代化城镇,建设质量和水平应不在中心城区之下,包括道路、街道、通讯、医院、教育、体育、卫生、文化、科技等各种社会性基础设施都应该是高质量的,以增强居民对落户在新城具有认同感和归属感。

建设这样的新城副中心可以克服城市郊区化中负面效应的作用机理是:第一,新城副中心的建设是集中型的中等城市建设,从中心城区转移出来的人口和产业聚集在这样的新城内,可以防止其在郊区低密度地分散分布,避免大量侵占土地,节约城市郊区宝贵的土地资源;同时,可以避免工业和生活“三废”在面上的污染,可以集中处理,节约“三废”处理成本。第二,新城副中心是一个具有经济社会等功能的综合体,在这里落户的居民既可以工作又可以生活,而且各种设施齐全且质量较高,不必为工作和生活问题在新城与中心城区之间频繁奔波,自然也就减轻了城市交通负荷,市民交通成本自然就降低了。第三,人户分离现象的存在主要是由于郊区各种基础设施较中心城区落后,市民对所在郊区缺乏归属感和认同感,尤其是医疗、教育等社会服务质量低下,将户口留在中心城区是不愿意割舍其高质量的社会服务,而新城副中心的现代化设施建设(不低于中心城区)和服务,则可以为市民消除这些问题,市民自然会逐渐将户口从中心城区迁移到所在郊区,人户分离现象及其由此带来的管理问题自然会逐步消失。最后,中心城区由于人口减少,其商业服务业收入自然会相应减少,但这个损失比中心城区集聚太多的人口而造成的损失要小的多,因此综合起来还是划算的;而且由于功能的转变,中心城区商业等服务业比重下降,代之而起的将是金融、办公等现代服务业比重的上升和职能的增强,这使中心城区产业结构得到优化;同时中心城区商业等服务业可以向高档发展,与郊区新城副中心的服务业形成错位,落户郊区新城市民的绝大部分消费可在本地进行,而小部分消费则可以凭借新城与中心城区便捷的交通联系,去中心城区解决。

(作者为上海社会科学院城市发展研究中心主任、研究员、博士生导师)