

美国城市郊区化及对策对中国城市节约增长的启示

刘 艳 艳

(中山大学地理科学与规划学院, 广东 广州 510275)

摘要:城市的空间发展中一直同时存在着向心集聚和离心扩散两个过程,郊区化是城市中心区离心扩散力量超过向心集聚力量的一种空间表现形式,能有效缓解大城市因规模扩大而带来的人口密集、交通拥挤等现象;但同时也会产生土地资源浪费、生态环境破坏、阶层分化隔离以及内城衰退等负面影响。美国的城市郊区化现象最为典型,在应对郊区化问题,如怎样有序的建设和管理以及处理好建设和保护的关系等方面积累了丰富的经验。然而,由于土地所有制和城市化阶段的不同,中国与西方发达国家的郊区化呈现出不同特点。中国目前正处于快速城市化时期,由于GDP导向下的城市空间跨越式发展使得一些大城市已出现郊区化现象,导致“外溢—回波”效应突出等问题。通过对中、美城市郊区化现象进行比较分析,同时借鉴美国在有效发挥郊区化作用 and 解决郊区化造成的问题方面的先进经验,并基于城市节约增长的视角,研究如何提高城市空间增长的效率,希望在先进理念、管理技术以及协调政府和市场职能作用方面对城市发展做出有效的把握和引导。

关 键 词:郊区化; 节约增长; 中国; 美国

中图分类号: K902 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2011)07-0891-06

郊区化是指由于大城市中心区地租昂贵、人口稠密、交通拥挤、环境恶劣,促使人口、产业从市中心向郊区迁移的一种离心分散化现象。郊区化主要包括三种外迁过程:一是人口外迁,主要是因城市中心的巨大人口压力而引发的;二是商业外迁,人口的外迁导致为城市居民提供服务的商业服务部门随之外迁;三是工业外迁,主要原因在于市中心以外的土地价格低廉,税收差异等因素也吸引企业向郊区外迁^[1]。

一般认为,现代郊区化起源于20世纪中叶,其实质是城市功能流向郊区,中心区的人口增长低于人口迁出的过程,是城市化发展进程中的必然现象。关于郊区化的研究主要存在两种对立的观点,一种是支持通过郊区化实现城市的“分散”发展与追求有机秩序,以霍华德(Howard)的“花园城市”^[2]、赖特(Wright)的“广亩城市”^[3]理论为代表。城市规划实践中的卫星城和新城运动就是这些思想的典型体现。另一种是反对郊区化,强调城市的集中发展、多样化与追求功能秩序^[4],以柯布西埃(Corbusier)“集中主义”的城市建设和更新理论为代表^[5]。本文通过研究美国郊区化现象,在

有效发挥郊区化作用 and 解决郊区化造成的问题方面借鉴美国的先进经验,对中国城市空间发展做出有效的把握和引导。

1 美国城市郊区化特征

美国是郊区化发展较早的国家。1920年,美国城市人口首次超过农村人口,随后城市扩展开始逐步转向郊区,但这一时期市中心仍承载城市的主要功能。二战后,联邦政府住房政策向郊区倾斜,私人小汽车和高速公路等主要技术条件逐渐成熟,郊区化进程大大加快。1970年,郊区人口超过市区人口,郊区的独立性和离心倾向显著增强,政治和经济上摆脱对中心城市的依赖,避免城市空间的过度集中,郊区化有效的缓解了聚集不经济的矛盾,为城市发展提供了新的空间,促进城市各地区的平衡发展,推动美国大都市区由单中心结构向多中心结构发展^[6]。郊区化过程还形成了规模巨大、结构复杂的都市连绵区,使美国大都市区的规模不断扩大,数量不断增加^[7]。同时也加速了人口的重新分配过程,通过郊区化的过滤机制实现人口按照种族、民族和阶级的界限重新分布,形成美

收稿日期:2010-08-28; 修订日期:2011-04-18

基金项目:国家自然科学基金面上项目(40971097)资助。

作者简介:刘艳艳(1985-),女,江西宜春人,博士研究生,主要从事区域发展与城乡规划研究。E-mail: liuyyan@mail2.sysu.edu.cn

国大都市区特有的人口分布模式;推动了美国中产阶级的扩大,并形成一种与城市生活方式不同的郊区生活方式和郊区文化,并成为中产阶级的标准生活方式。

作为城市空间扩展的一种表现方式,郊区化是城市功能外延的产物,对美国社会经济发展产生了深远的影响。然而,纵观美国城市郊区化的整个进程,这是建立在郊区土地无限蔓延的基础上,也导致生态环境破坏、城市结构瓦解、阶层分化隔离以

及社会生活被侵蚀等问题^[8]。

1.1 地理空间的低密度蔓延

随着美国城市的大规模郊区化,城市空间结构开始向外蔓延和扩散,城市的地理范围不断向外拓展,大都市区的范围不断扩大。1950~1980年期间,美国10个城市的地域总面积增长了将近4倍。其中菲尼克斯(Phoenix)最为突出,地域面积增长了18倍^[9](表1)。

表1 1950~1980年间美国部分城市的地域增长^[9] (km²)
Table 1 Regional growth of American cities in 1950-1980^[9] (km²)

	休斯顿	达拉斯	圣地亚哥	圣安东尼奥	菲尼克斯	明尼阿波利斯	孟菲斯	哥伦布	杰克逊维尔	西雅图	合计
1950年	414	290	256	181	44	142	269	101	78	184	1959
1980年	1440	979	837	691	842	982	751	476	2178	238	9414

战后美国城市地域的迅猛增长,实际上是依赖于郊区的向外低密度扩散。随着人们生活环境的的要求不断提高以及汽车的普遍使用,中产阶级和富人开始迁往郊区,商业也随之向郊区扩散,出现了规模巨大的郊区商业区和购物中心。在科技革命的推动作用下,追求低成本和规模经济的企业纷纷在郊区建设大工厂,而新兴的高科技制造业如电子、医药、航天航空、化工等也在郊区发展起来,并逐渐占据主导地位。当商业和制造业移出之后,中心城市为这些部门服务的事务所、大公司总部也纷纷迁往郊区。至20世纪80年代,城市外围的办公大楼成了美国高科技实验室和工厂的大本营。

作为一种低密度扩散的城市空间增长模式,美国城市郊区化过程是建立在侵占农田和绿地以及破坏生态环境的基础上,导致城市基础设施的低效利用及土地资源浪费等问题出现^[10]。

1.2 社会功能的阶层分化隔离

在美国,社会的阶级分化是普遍存在的。拥有较高经济实力的白人中产阶级占据全社会的绝大多数,他们把住在郊区当成一种身份的标志和象征。因此,美国郊区呈现出种族隔离的居住模式,即以白人中产阶级为主体,黑人往往受到排斥^[11]。

黑人由于受到各种歧视而面临失业的处境和威胁,只能聚居在市中心的贫民区。而中产阶级为了逃避市区动荡的生活环境,纷纷迁移到环境优美的郊区。1950年,黑人占美国总人口的9.95%,但郊区黑人的人口比例只有5.1%,而市中心黑人

所占比例却高达12.34%。同年,白人占总人口的89.31%,而占郊区人口的94.41%,远远高于其占总人口的比例^[12];黑人填补了中产阶级所抛弃的中心城区。1950~1966年期间,98%的黑人人口增长发生在中心城区,而78%的白人人口增长发生在郊区。因此,白人始终占据着郊区人口的绝对优势。

社会阶层的分化和居住隔离将导致内城衰退、贫富分化加剧、阶级矛盾突出,不利于城市管理和社会稳定。

1.3 多头政府的规划管理

在中产阶级和富裕阶层不断向郊区迁移的过程中,郊区与中心城区形成了强烈的社会反差。为了避免被中心城市兼并,保护同质社区的生活方式,维护和提升郊区的经济和政治权力,中产阶级纷纷要求建立更多代表他们利益的政府,从而稳固自身的财富及地位^[13]。

在此背景下,美国城市郊区自治市的数量急剧上升(表2)。在短短20a时间,纽约郊区拿骚县和萨福克县、底特律郊区奥克兰县、芝加哥郊区杜培奇县、圣路易斯的郊区路易斯县以及洛杉矶郊区奥兰治县的自治市的数量从83个增加到188个。其中拿骚县的自治县增量最大,从20个增加至65个,增幅达到225%^[14]。

随着郊区自治市的不断建立,大都市区内地方政府单位的数量急剧增加,形成了多头政府分治的局面。众多政治实体之间关系繁杂,利益难以协

表2 1920~1940年间美国郊区自治县变化^[14]Table 2 Growth number of suburban autonomous counties from 1920 to 1940^[14]

	1920 年	1930 年	1940 年
萨福克(Suffolk) 县	12	26	27
拿骚(Nassau) 县	20	47	65
奥克兰(Oakland) 县	14	24	24
杜培奇(Dupage) 县	13	18	18
圣路易斯(Saint Louis) 县	15	20	41
奥兰治(Orange) 县	9	13	13

调,使得郊区与中心城区之间许多问题得不到有效解决。

2 美国城市郊区化理论反思与实践对策

郊区化一方面能有效缓解了大城市因规模扩大而带来的人口密集、交通拥挤、住房紧张、地价上涨、环境恶化等现象;另一方面也产生土地资源浪费、城市阶层分化明显以及导致内城衰退等问题^[15]。针对这些问题,美国对郊区化模式进行了深刻理论反思和内城复兴实践^[16]。

过分的集中和分散都不利于城市的发展促生了以新城市主义^[17](New Urbanism)、精明增长理论^[18](Smart Growth)、边缘城市^[19](Edge city)等思想为代表,核心是“有机集中”的理念。它强调集中前提下的分散以及分散后的紧凑与集中的辩证思想,并开展了大量探索性的规划实践活动。

新城市主义理念主要来源于以霍华德(Howard)的“田园城市”(Garden Cities)^[2]为代表的“紧凑城市”(Compact City)思想。以“终结郊区化蔓延”为核心,主张限制城市增长边界,倡导“以人为中心”的设计理念,注重空间形态的设计,强调通过提倡公共交通、划分邻里单元等方式改造城市^[16]。美国新城市主义的主要实践活动有:佛罗里达州(Florida)“海滨社区”规划项目、波特兰(Portland)区域规划项目等^[20]。

精明增长理论提出要对土地开发活动进行管制,在提高土地利用综合效率的基础上控制城市扩张。精明增长是针对城市蔓延而提出的合理引导城市空间增长的政策,主要通过政府的引导性、限制性政策法规来实现^[18]。1997年,美国规划师协会(American Planning Association)发布了《精明增长立法指南》。到2000年,包括佛罗里达州(Florida)、华盛顿州(Washington)等20个州都制定了

“精明增长法”(Smart Growth Act)与“增长管理法”(Growth Management Act)^[21]。

嘎罗(Garreau)的“边缘城市”是在大城市边缘形成的新的相对独立的人口经济集聚区,能较好地适应现代城市空间结构从单中心向多中心演化的趋势和需要,是美国城市发展的新形式。具有代表性的区域有:高新技术集中的波士顿128号公路周边、洛杉矶郊外的阿巴因(Irvine)地区以及新泽西(New Jersey)的普林斯顿(Princeton)走廊区域^[19]。

尽管新城市主义、精明增长理论和边缘城市的侧重点各有不同,但都是通过土地利用从外延扩张到内涵更新优化的过程,实现经济、环境和社会的公平和可持续发展。

针对郊区化导致的内城衰退现象,美国也积极采取措施实现内城复兴。总的来说,主要分为3个阶段,1970年代主要是政府在内城复兴起主导作用,1980年代成为市场机制主导,私有部门成为主导力量,政府公共部门的任务是为私有部门的投资活动和经济增长创造良好宽松的环境。内城复兴成为以地产开发为特征的商业性活动,以效率优先为核心。1990年代以来更加关注社区的作用,将原来的公私双向合作拓展为三向伙伴关系。内城复兴的“社区规划”采取的自下而上更新决策模式,使得内城复兴过程更加民主,各方权力更加平衡,保证了多维更新目标的可实现性。内城复兴的方式也从大规模的以开发商为主导的推倒式重建方式,转向小规模、分阶段的由社区自己组织的循序渐进模式^[22]。

3 中国城市空间扩展问题

改革开放以来,随着城市化进程的加速发展以及基础设施条件的不断完善,中国城市建设不断向外扩展,一些大城市也出现住宅、商业从市中心向郊区迁移以及各类“开发区”和“大学城”等向郊区布局的现象。由于土地所有制和城市化阶段的不同,中国与西方发达国家的郊区化呈现出不同特点。西方发达国家的城市化大多处于后工业化时期,其郊区化问题主要表现为中心城区衰落、低密度蔓延和对机动车的依赖等。而中国目前仍处于快速城市化阶段,市中心仍然承载着城市的主要功能,城市空间扩展在市场和政府的共同作用下实现,总体上呈现市中心与郊区共同繁荣的局面。但是,这种“繁荣”是以土地资源的不合理利用为代

价,使得空间扩散呈现出无序性^[23]。相对于美国,中国城市空间扩展的问题主要表现在以下三个方面。

3.1 地理空间的跨越式外延扩展迅速

20世纪80年代,城市土地有偿使用制度开始实行,地价的杠杆使土地利用重新配置,最繁华的核心区段的地价往往是近郊与远郊同类用地地价的十倍甚至百倍以上。中心区较高的地价使土地产出率较低的工厂与住宅退出,而土地产出率较高的商业、贸易、办公业、金融保险业等向中心区集中,从而加速了中心城区用地置换过程,推动了工业与居住的郊区化^[24]。

通过投资与大型项目带动的城市跨越式扩张初步形成了城市发展的空间基础,但大规模的空间拓展在一定程度上忽视了对空间绩效的关注,城市空间增长只重视量的增长而不注重质的提升。同时,城市土地的粗放利用偏重于城市土地开发的当前成本,而忽视城市土地的内涵立体开发所带来的长期经济效益和社会效益。在规划时,往往城区内的土地面积未填满,或未从整体上提高城市土地利用效率,就任意把触角伸向郊区,把城市建设的土地“一刀切”划入城市规划区,从而导致城市用地规模的不合理扩展。

3.2 社会功能的“外溢—回波”效应突出

由于片面寻求经济与政治利益最大化,以及城乡土地收益差异的牵引,中国城市在郊区化过程中表现出经济、产业、人口和基础设施等要素非同步与非配套扩张的特征^[25],尤其是基础设施的不同步配套,使得“外溢—回波”效应表现得十分明显。

城市新区由于过于重视发展产业功能而忽略了发展其他配套的功能,其经济结构较为简单,发展模式较为单一。主要是由第二产业的起步带动房地产、物流等与产业发展关联度较高的相关服务业的发展,缺乏公共管理、商业金融、文教体卫等现代服务设施的配套,呈现“有城无市”的建设格局^[26]。以城市拓展为名的单一功能“外溢”进一步加剧了对中心城区的综合功能“回波”。“外溢—回波”效应使得新区人口不能实现就地职住平衡,导致中心城区过于拥挤,生产要素和基础设施供给需求给旧城带来较大的压力,从而使地价上升和运行成本急剧增加。“外溢—回波”效应不仅影响城市产业发展和经济增长,也使城市发展受到资源和成本等因素的束缚和制约。

3.3 规划管理的 GDP 导向明显

中国城市的发展大多以 GDP 导向为主,城市各个区域都以经济效益作为土地开发的核心指标。而土地有偿使用制度的建立为城市提供了“自我扩张”能力,从而加快其开发建设的速度,同时也产生了以土地为目标的城市政府逐利行为^[27]。一些城市郊区的土地出让金收入已经占到甚至超过了财政收入的一半,土地出让成为各地城市政府进行大规模城镇建设的主要资金来源。

投资拉动型、资源消耗型的传统发展模式使得资源、能源、土地、环境等瓶颈压力越来越大。政府在经济效益优先的引导下,缺乏对地区发展的长远考虑,过分追求 GDP 总量增长,盲目引入能够快速提高当地经济的项目,使得在开发建设中出现土地管理失控现象,越权批地、乱占农用地、占而不用等土地利用效率不高的情况时常出现,进而加剧了开发用地与农业用地之间的矛盾冲突,造成土地资源的流失。

4 美国城市郊区化对中国城市节约增长的启发

由于中西方社会经济背景以及土地所有制、行政机制、市场化程度等方面的差异,西方的理论难以完全适用中国^[28]。基于中国经济快速发展以及资源相对缺乏的现状,同时借鉴美国的先进经验,建设节约型社会被看作是中国经济可持续发展的核心理念。建立节约城市的关键在于空间资源的节约,空间资源的节约不仅仅是土地资源,更重要的是涉及空间形态、城市布局、相关的控制指标等空间增长的方式以及交通、文化、社会等内容^[29]。具体来说,表现在以下三个方面:

1) 汲取先进规划理念。节约型的城市规划从城市整体、城乡协调的角度考虑城市空间的构架,即通过对基础设施的建设引导城市空间发展,沿着基础设施对土地进行“最高最好用途”的开发,积极推动多样化的土地使用功能组合,进行综合性开发。可持续的思想使得在内城复兴更加强规划的过程和连续性以及城市的继承和保护,从纯物质形体规划转向社会、经济和物质环境、区域、公共政策研究相结合的综合式转变,不仅重视物质形态和社会经济问题,而且确立以人为本的规划价值观,将社区的培养和发展引入规划之中等^[30]。

2) 学习有效管理技术。通过划定城市增长边

界^[31] (urban growth boundary) 等策略, 将城市的发展限定在一定的范围之内, 促进城市土地的集约有序利用; 引入空间增长管理技术, 对城市空间发展的方式、区位、速度和性质等进行有目的地引导; 根据各个分区的特点和定位, 制定相应的符合节约型城市空间增长的发展目标和评价指标。

3) 协调政府职能和市场机制。发展政府协调、社会监控、市场推动的复合式城市空间增长管理模式; 同时采用激励或限制机制, 与硬性的政策法规弹性配合^[32]。如通过设置优惠政策或通过基础设施引导, 鼓励城市空间的增长; 通过设置合理的开发税、环境保护税等限制性税收或某些开发门槛, 限制城市空间的增长。

参考文献:

- [1] 周春山. 城市空间结构与形态[M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [2] Howard E. Garden Cities of Tomorrow[M]. London: S. Sonnenschein & Co., Ltd., 2008.
- [3] Wright F. Broadacre city, 1932 - 1959 [OL]. <http://pontilly-2007.files.wordpress.com/2007/09/broadacre-city.pdf>.
- [4] Jacobs J. The Death and life of great American cities[M]. New York: Vintage Books, 1992.
- [5] Corbusier L. Toward an Architecture[M]. Los Angeles: Getty publications, 2007.
- [6] 王旭. 美国城市历史[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000.
- [7] Gottman J. Megalopolis: The Urbanization of the Northeastern Seaboard of the United States[M]. Cambridge: The M. I. T Press, 1961.
- [8] Berlin C. Sprawl comes to the American heartland[J]. Focus on Geography, 2002, 46: 2 - 10.
- [9] Kenneth J. Urban Deconcentration in the Nineteenth Century: A statistical Inquiry[M]. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- [10] Alberti M. Urban patterns and environmental performance: What do we know? [J]. Journal of Planning Education and Research, 1999, 19: 151 - 163.
- [11] 孙群郎. 美国大都市区的阶级和种族隔离与开放郊区运动[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2004, (4): 5 - 12.
- [12] 胡锦涛. 美国中心城市的“隔都化”与黑人社会问题[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2007, (2): 121 - 128.
- [13] Jackson K. Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States[M]. New York: Oxford University Press, 1985.
- [14] Jon T. Post-suburbia: Government and Politics in the Edge Cities[M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- [15] Hall P. Lesson from a magnificent failure[J]. Town & Country Planning, 2000, 69(6): 180 - 181.
- [16] Williams K, Burton E, Jenks M. Achieving Sustainable Urban Form[M]. New York: Spon Press, 2001.
- [17] Katz P. The New Urbanism: Toward an Architecture of Community[M]. New York: McGraw - Hill Inc., 1994.
- [18] Smart growth online. Why smart growth? [OL]. <http://www.smartgrowth.org/why.php>.
- [19] Garreau J. Edge city: life on the new frontier[J]. American Demography, 1991, (9): 24 - 31.
- [20] Kaid B, Jutka T, Nancy V. Solving Sprawl: Models of Smart Growth in Communities Across America[M]. New York: Natural Resources Defense Council, 2001: 137 - 138.
- [21] Downs A, Costa F. Smart growth comment: An ambitious movement and its prospects for success[J]. Journal of the American Planning Association, 2005, 71(4): 367 - 378.
- [22] Capello R. Urban returns to scale and environmental externalities in an urban production function[J]. International Journal of Environment and Pollution, 1998, 10(1): 28 - 45.
- [23] 周一星. 北京的郊区化及引发的思考[J]. 地理科学, 1996, 16(3): 198 - 206.
- [24] Zhou Y, Ma L. Economic restructuring and suburbanization in China[J]. Urban Geography, 2000, 21(3): 205 - 236.
- [25] William W. Commuting, congestion and employment dispersal in cities with mixed land use[J]. Journal of Urban Economics, 2004, 55: 417 - 438.
- [26] Wu L, Yeh A. Urban spatial structure in a transitional economy: the case of Guangzhou, China[J]. Journal of the American Planning Association, 1999, 65(4): 377 - 394.
- [27] 苏建忠, 魏清泉, 郭恒亮. 广州市的蔓延机理与调控[J]. 地理学报, 2005, 60(4): 626 - 636.
- [28] Paddison R. Handbook of Urban Studies[M]. London: SAGE Publication, 2001.
- [29] 董爽, 袁晓勤. 城市蔓延与节约型城市建设[J]. 规划师, 2006, 22(5): 11 - 13.
- [30] Jabareen Y. Sustainable urban forms: Their typologies, models and concepts[J]. Journal of Planning Education and Research, 2006, 26: 38 - 52.
- [31] Ding R, Knaap G, Hopkins L. Managing urban growth with urban growth boundaries: A theoretical analysis[J]. Journal of Urban Economics, 1999, 46: 53 - 68.
- [32] 蒋芳, 刘盛和, 袁弘. 城市增长管理的政策工具及其效果评价[J]. 城市规划学刊, 2007, (1): 33 - 38.

Suburbanization of the United States and Its Implications to the Urban Efficient Growth of China

LIU Yan-Yan

(*School of Geography and Planning ,SUN Yat-sen University ,Guangzhou ,Guangdong 510275 ,China*)

Abstract: There has been always centralizing and centrifugal forces during the urban spatial development processes. Suburbanization is a centrifugal process of urbanization that the centre centrifugal diffusion power is over the centripetal agglomeration. This phenomenon can not only effectively relieve the problems caused by urban expansion , such as high population density and traffic congestion , but also bring some negative effects , like a waste of land resources , the damage of ecological environment , the isolation of class differentiation and the recession of inner city. The United States is one of the most typical countries with suburbanization and has a wealth of experience in dealing with the problems caused by suburbanization , such as how to keep construction and management in good order and handle the relationship between construction and protection. However , because of the different land ownership and urbanization stages between China and western developed countries , the suburbanization phenomenon presents different characteristics. China is in the period of rapid urbanization. Due to the GDP-oriented during the great-leap-forward of urban spatial development , suburbanization has appeared in some well-developed cities , which cause “Spillover-Echo” problem , for example , people in new city cannot achieve on-site job , while the central city is too crowded. In this paper , the suburbanization in the United States and China are compared in details. And methods of enhancing the efficiency of urban spatial growth are proposed from the perspective of efficient growth to guide the city development in China. Learning from advanced experiences of the United States in both effectively making use of suburbanization function and solving the problems caused by suburbanization , and from the perspective of urban efficient growth , it is tried to study how to improve the efficiency of urban spatial growth , and make an effective guidance in growth idea , management technique and the coordinating of the government and the market function of urban development.

Key Words: suburbanization; efficient growth; China; the United States