

珠江三角洲^①城市化进程中城市规划和行政区划的耦合演进机制*

魏立华 闫小培

(华南理工大学建筑学院,广东广州,510640)

摘要 本文总结了1980年代以来珠江三角洲城市化特征及其问题,回顾和分析了珠江三角洲社会经济发展进程中城市规划与行政区划之间的耦合演进过程,并与区域经济发展阶段、城市化态势、产业空间相结合,提出了城市规划与行政区划的耦合机制。

关键词 珠江三角洲;城市规划;行政区划;耦合演进机制

从广义上说,城市化包括农村劳动力和人口向城镇的转移与集聚,城市地域扩展以及城市文化与城市文明、城市生活方式与价值观在农村的地域扩散;从狭义上说,城市化仅指城市数目的不断增多和城市人口、用地、经济规模的不断扩大。1980年代中期以来,珠江三角洲经济持续高速增长,城市化进程亦呈现快速、多样、阶段性等特点;在不同经济发展阶段和产业组织模式下,城市规划和行政区划不断进行耦合演进,以解决社会经济发展进程中出现的种种问题。

一、珠江三角洲城市化发展特征及其问题

珠江三角洲城市化是以外向型投资为主导、自下而上进行的,呈现出沿交通运输网络延伸、以各个中小城镇为节点的网络式生产景观,其特征集中表现在城市(镇)数量迅速增加、人口规模和用地规模急剧扩大、城市群或都市连绵区初步形成等方面。

1. 城市(镇)数量激增,城镇化水平迅速提高,非户籍人口比例占半数

从珠江三角洲区域城镇体系变化情况(表1)来

看,城市数量急剧增长,集中体现为中等城市升级为大城市,建制镇发展为小城市。从人口城市化水平来看,1997年珠江三角洲城市化水平已达到42.54%^②,根据第五次全国人口普查数据,2000年珠江三角洲总人口4 078万人,城市化水平为71.59%,与1990年相比,珠江三角洲总人口增长了1 939.34万人,其中暂住人口占91%,构成人口增量的主体,自然增长人口仅占9%;人口总量年均递增6.45%,增长速度为全国的6倍以上。

2000年珠江三角洲“暂住人口”达到2 161.33万,占总人口的53%,与1990年相比,10年间暂住

表1 珠江三角洲区域城镇体系变化情况

年份	1978	1984	1993	1998	2001 ¹
特大城市(人口≥100万)	1	1	1	1	2
大城市(人口50万~100万)	-	0	1	1	1
中等城市(人口20万~50万)	-	5	11	12	13
小城市(人口10万~20万)	4	8	15	14	9

注:¹2000年番禺市、花都市“撤市设区”并入广州市,斗门县并入珠海市,因而2001年比1998年少三个城市。

资料来源:广东省统计年鉴。

收稿日期:2005年4月

作者简介:魏立华,博士研究生,研究方向为城市发展与城市规划。

*教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(项目批准号:01JAZJDGAT003)部分研究成果。

^①在此指珠江三角洲经济区,包括广州市、深圳市、珠海市、佛山市、江门市、东莞市和中山市,另外包括惠州市和肇庆市部分县区。

^②考虑到人口统计中漏掉的几百万外地劳工和从事商品农业或非农产业的农民,这一数值将会更高。

人口增长了 11.34 倍,年均递增 27.53%;暂住人口集中分布于核心区的深圳、东莞、广州、佛山等市,四市暂住人口共 1 772.19 万人,占珠江三角洲总量的 82%。专业性生产城镇或小城市、大城市郊区、“城中村”成为外来务工人员的主要集聚地。对于很多中小城镇而言,非户籍人口往往数倍于户籍人口,这成为城市规划与行政管理体系不容忽视的问题。

2. 城建用地快速增长,小城市(镇)用地粗放

1984—1994 年间珠江三角洲城镇用地增长速度为 8.3%,快于同期人口增长速度;1998—2001 年珠江三角洲年均耕地面积减少 2%,基本建设投资年均增长率达到 15.9%。如 1999—2001 年惠州市建成区面积每年以将近 8 km² 的面积扩张,由 1999 年 81.58 km² 扩展到 2001 年的 97.42 km²。外商投资以及与之相配合的基础设施建设成为城建用地规模快速增长的主要力量。

在新增城建用地中,建制镇用地增加量高于城市用地增加量,原因在于土地的集体所有权和使用权,使各级镇、村政府随意批租土地,吸引外商或发展民营及集体经济。这导致两种后果。其一,大城市建设用地开发利用效益高,但土地资源稀缺,产业结构调整缺乏空间支持。1999 年广州、深圳、珠海的土地使用权出让和土地使用权划拨达到 3 574 ha,占到广东省总量的 51.4%,2000 年更达到 54.6%,2001 年达到 47.1%,尽管三座城市城建用地扩展迅速,但已无多少调整缓和的余地。其二,建制镇以粗放外延式急剧扩展用地,建筑密度较小,容积率较低。顺德市 1990—1998 年建设用地总投入量为 6 092 ha,但 1998 年全市闲置土地达 1 023 ha,闲置率达 16.8%,闲置土地大部集中在各专业镇区^③。1996 年,东莞市区批而未建的土地面积达 21.75 km²,是当年建成区面积 40.36 km² 的 53.89%。2003 年,全市经省确认的违法用地达 15 000 ha。

3. 城市产业相似系数较高,存

在过度竞争

珠江三角洲各城市在“区域先赋条件”较为相同的情况下,通过多方利用“外资”、培育民营企业及国有企业体制改革,形成了各自的主导产业。但珠江三角洲各城市主导产业相似系数较高(表 2),以珠江东岸的惠州、东莞、深圳(深莞为 0.940,深惠为 0.986,惠莞为 0.935)最为明显,这种相似性很难产生集聚效应,且易导致各城市在引资、改善生态环境、土地集约利用等方面的激烈竞争,这集中体现在以廉价劳动力、廉价土地、优惠财税政策吸引外资,设置低环保“门槛”等。这种比拼资源“廉价程度”和政策“优惠程度”的做法极不利于资源的永续利用、创新的内生经济的增长及区域竞争力的提高。

4. “城中村”普遍存在,难以治理

“城中村”指伴随城市郊区化、产业分散化以及乡村城市化的迅猛发展,为城建用地所包围或纳入城建用地范围的原有农村聚落,是乡村—城市转型不完全、具有明显城乡二元结构的地域实体。简言之,“城中村”是指城市建成区或发展用地范围内处于城乡转型中的农民社区,内涵是“市民城市社会中的农民村”。“城中村”作为珠江三角洲快速城市化进程中的产物,其“亦城亦乡、亦农非农”的城乡二元体制严重阻碍城市规划建设与管理及产业空间的有效组织。广州市 2000 年“城中村”总用地面积 80.6

表 2 珠江三角洲 9 大城市 39 个工业行业结构相似性系数¹比较

城市	广州	深圳	东莞	佛山	珠海	江门	中山	惠州	肇庆
广州	1.00								
深圳	0.438	1.00							
东莞	0.639	0.940	1.00						
佛山	0.621	0.405	0.548	1.00					
珠海	0.639	0.753	0.816	0.825	1.00				
江门	0.715	0.387	0.555	0.793	0.709	1.00			
中山	0.723	0.727	0.842	0.790	0.865	0.847	1.00		
惠州	0.180	0.986	0.935	0.422	0.737	0.413	0.750	1.00	
肇庆	0.703	0.624	0.742	0.526	0.625	0.773	0.812	0.632	1.00

注:1.根据《广东统计年鉴 2002》有关珠江三角洲 9 个城市主要工业行业产值计算而得,计算公式如下:

$$S_{IJ} = \frac{\sum X_{IK} X_{JK}}{\sqrt{(\sum X_{IK}^2)(\sum X_{JK}^2)}}, S_{IJ} \text{ 为两个区域的相似系数, } X_{IK}, X_{JK} \text{ 为 } I, J \text{ 两区域 } K$$

部门产值占工业总产值的比重。

^③以民营经济为主体的南海市、以各镇区吸引外商投资为主的东莞市,其发展态势亦如此。

km²,占建成区总面积的26.17%。物质空间的杂乱无序、城市社会的藏污纳垢之地、屡禁不止的地下非法经济、难于管理的出租屋和流动人口等问题使“城中村”成为城市“社会经济塌陷带”;而以“景观城市化”为主的“城中村”改造模式,亦未改变村民“寄生型”的生活方式和生存状态。

二、珠江三角洲城市化进程中城市规划与行政区划的耦合演进过程

改革开放之后,城市规划与行政区划的耦合演进成为珠江三角洲工业化、城市化发展的重要推动力量。

1. 1978—1985年经济奠基阶段——城市规划与行政区划耦合的“触发—探索”

城市(镇)的行政级别与财税、投资、土地以及项目审批等权力紧密相关,行政级别所决定的权力及其行政界线成为区域经济政策、城市规划建设实施的先行性因素。珠江三角洲改革开放初期行政区划调整的实质在于中央政府分阶段、逐层次向地方政府放权,以扩大地方政府财税、引资、项目审批等各方面自主权,充分调动各级政府发展经济,进行城市规划建设的积极性,即通过行政区划调整“放权”以达到珠江三角洲经济增长、体制创新、城市建设的目的,并采取“切块设市”、“特权赋予”两种方式(图1)。

珠江三角洲是外资推动的“外向型城市化”,呈现出“边界导向效应”和“小城镇倾向”。港澳地区是外资主要来源地,环珠江口沿岸的市、县、镇(村),即最靠近港澳、水陆交通便捷的市(县)便成为外商投

资首选地;行政区划调整亦遵循外商投资的空间轨迹展开,即从濒临外资主要来源地(香港和澳门)的地区开始,然后沿交通网络向珠江三角洲腹地逐步推进。1979年深圳、珠海由边陲小镇设立为市,并于1980年正式设为经济特区,1979—1984年间,珠江三角洲累积实际利用外资13.6亿美元,其中深圳市实际利用外资5.4亿美元,占整个珠三角的40%,但由于外商对改革开放的立法和政策存有顾虑,投资侧重于宾馆、娱乐场所等非生产性的第三产业,投资地点仅集中于广州和深圳两市;考虑到香港产业升级,劳动密集型产业或工序扩散、迁入珠江三角洲的趋势,中山县和东莞县分别于1984年、1985年设为县级市。此外血缘和亲缘关系对外商投资企业选址行为影响较大,城市规划往往紧随外资企业之后,为其提供良好基础设施,改善投资“硬环境”,并理顺行政管理体系,改善投资“软环境”。

2. 1986—1995年经济起飞阶段——城市规划与行政区划耦合的“稳定—深化”

1980年代中期之后,外商投资开始大规模进入生产领域,1980—1993年来自港澳的投资占珠江三角洲实际利用外资总额的73.9%(台湾2.1%,美国11.6%,日本3.4%),香港成为珠三角经济起飞阶段最主要的外资来源。外商投资的“边界导向效应”、“集聚效应”和投资区位“路径依赖性”使东莞县、中山县成为投资热点;适应这一形势,1988年两县升级为地级市,财政、税收、投资引资政策、土地审批等自主权范围扩大,城市规划建设与经济发展同步加速进行。1988年深圳市又被中央列为计划单列城

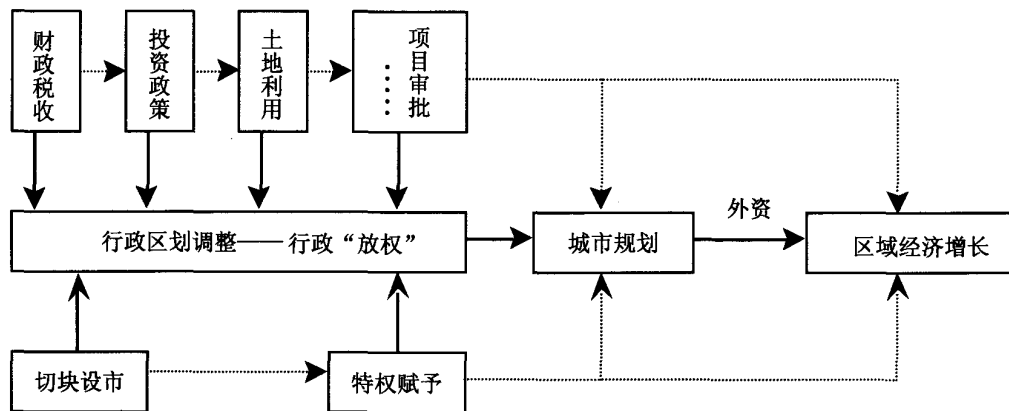


图1 1978—1985年经济奠基阶段城市规划与行政区划耦合的“触发—探索”阶段

市,赋予其相当于副省级的经济管理权限并享受特殊政策和优惠措施,其外向型加工企业和进出口贸易蓬勃发展,城市基础设施和交通枢纽作用发展很快。

从投资区位来看,港资集中分布在环珠江口沿岸的市(县),形成一个狭窄的倒“V”字形地带,也即东岸的深圳—东莞—广州—线,西岸的珠海—中山—线,其中深圳和东莞两市1993年实际利用外资22.3亿美元,占珠江三角洲的35.6%。根据香港工业总会的调查,截至1992年底,分别有47.7%和20.3%的香港制造业投资在深圳和东莞;96.7%的香港企业家将“地理上的接近”作为投资的决定性因素;以地域临近为构建基础的“前店后厂”模式初步形成。

这一阶段,珠江三角洲从深度和细节上完善行政体系,促进中小城市(镇)建设;提升行政级别,赋予城市(镇)在招商引资的项目审批、城建资金、城市管治等方面更多的权力,依然通过“放权”促进城市规划建设和经济总量的增长,其主要特征为“撤县设市”,而按照国家规定,县只能审批1000万美元的建设项目,而县级市可以审批3000万美元的项目。

3. 1996—2002年经济整合阶段——城市规划与行政区划耦合的“冲突—创新”

1990年代中期以来,外资推动的城市化进程加速,1999—2001年珠江三角洲实际利用外资总额达到387.53亿美元,是1990—1994年实际利用外资的2.9倍,港澳资金依然占绝对重要的地位,其中近40%投资于广深两地。从区域产业体系角度来看,珠

江三角洲各城市承接港澳台扩散或外溢的劳动密集型产业,发展并逐步完善区域的生产性服务业,城市产业的自主经营和创新能力迅速提高,各级城市政府拥有足够的财政能力进行自上而下的城市规划建设,以引导外商投资的产业及空间区位,仅1999—2001年珠江三角洲的基本建设投资总额达到2354.77亿元。

珠江三角洲作为“城市型政区”,存在很多跨界城市(城市行政区小于建成区),以行政区“地方利益”为出发点的城市规划,使城市间在产业发展序列、跨界基础设施、土地所有权归属等方面存在激烈竞争,甚至冲突;区域性的公共基础设施、资源开发、环境治理等难以得到单体城市(镇)的配合,譬如因各级城市(镇)在主导产业序列、污染控制标准、产业进入的环保“门槛”等方面相冲突,珠江流域污染控制规划流于形式,水污染及水质性缺水严重。为应对或缓解以上严峻问题,政府采取了行政升级、界限扩充、归并整合、权力回收等行政区划措施以促进城市经济和规划建设健康发展。2000年广州市城市规划战略调整,行政范围扩充,花都市、番禺市“撤市设区”,重点建设番禺南沙深水港,发展石化等资金密集型产业和物流运输业,北部花都区兴建新白云机场,发展航空物流业;2002年“大佛山”归并整合,财税及城市规划权限逐步回收,构建广东第三大城市;为缓解土地紧缺,改善生态环境等区域性问题的,回收部分行政权力以及确立新的“政绩”考核标准逐步得到认可(图2)。

1990年代末期,亚洲金融危机使香港经济陷入

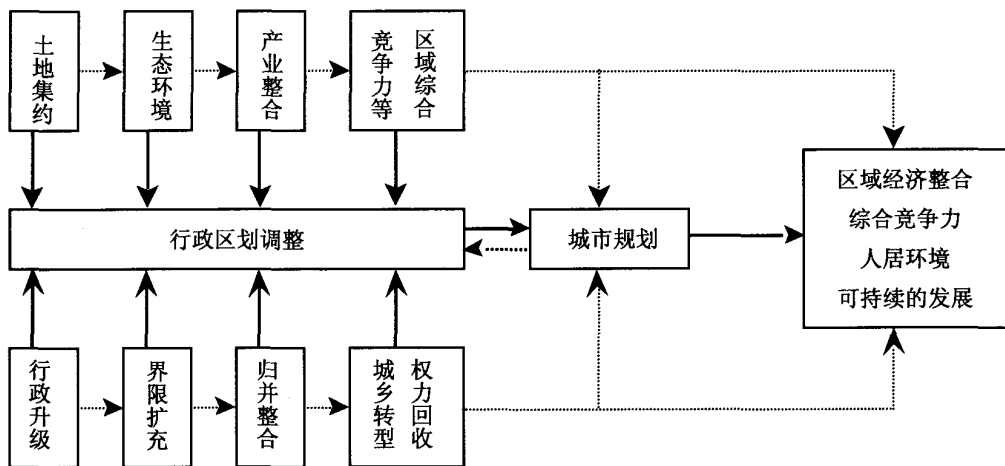


图2 1996—2002年经济整合阶段城市规划与行政区划耦合的“冲突—创新”进程

困境,经济转型受挫;同时经济全球化和“大珠江三角洲”区域经济一体化的内在需求,迫使珠江三角洲行政运行体系继续创新。2003年6月《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(简称CEPA)签署,其在货物贸易、服务贸易及投资便利化等方面的规定,极大地促进香港与珠江三角洲经贸合作以及“物流平台(广深地铁衔接、空港协作、珠港澳大桥等)”的规划实施,有效梳理以往“港深珠”杂乱无章的经济发展秩序,并最终整合“大珠江三角洲”;在区域产业空间上有望形成二龙戏珠的“双核模式”,即广佛都市圈和深港都市圈,随着珠港澳大桥的建设,有助于珠澳(珠海—澳门)都市圈的演进发展,以建立珠江三角洲“三足鼎立”的稳定态区域空间发展格局。

以户籍人口规模确定城镇等级并赋予相应行政管理权限的做法亟需修正,忽略几倍于户籍人口的暂住流动人口,成为城市规划编制与行政管制失效、社会问题滋生的重要原因。以东莞市虎门镇为例,2001年人口已达到64万人(外来人口53万),GDP为84亿元,创汇近10亿美元(而同期高明市GDP

仅为57.32亿元,三水市GDP为76.37亿元),形成以服装、电子信息业为主导的产业结构体系,现代化的内外交通运输网络以及基础设施配套完善的城区,使虎门镇具备了现代化港口城市的形态与规模,但镇级的行政管理体系和职能难以驾驭城市建设和产业发展。此外,各级城市政府结合自身特点,通过行政管理体制创新,重点对“城中村”问题及流动人口问题进行改制和改造。广州市从“四项转制”入手,即城市建成区内的“城中村”农民转为居民;村委会转为居委会;原农民使用并所有的集体土地转为国有土地,村民宅基地房屋权属转为城镇房地产权属;原村委会管理的集体经济转为集体法人股东和个人股东共同持股的股份公司,将原农村管理纳入城市一体化管理,进而促进城市规划的顺利实施。

三、珠江三角洲城市化进程中城市规划与行政区划的耦合演进机制

不同经济发展阶段和模式成为珠江三角洲城市化演进的原动力,行政区划及其管理体系作为制度创新因素构成不同城市化态势形成的政策保障,城市规划则成为行政权力构架内城市化最终实现的物

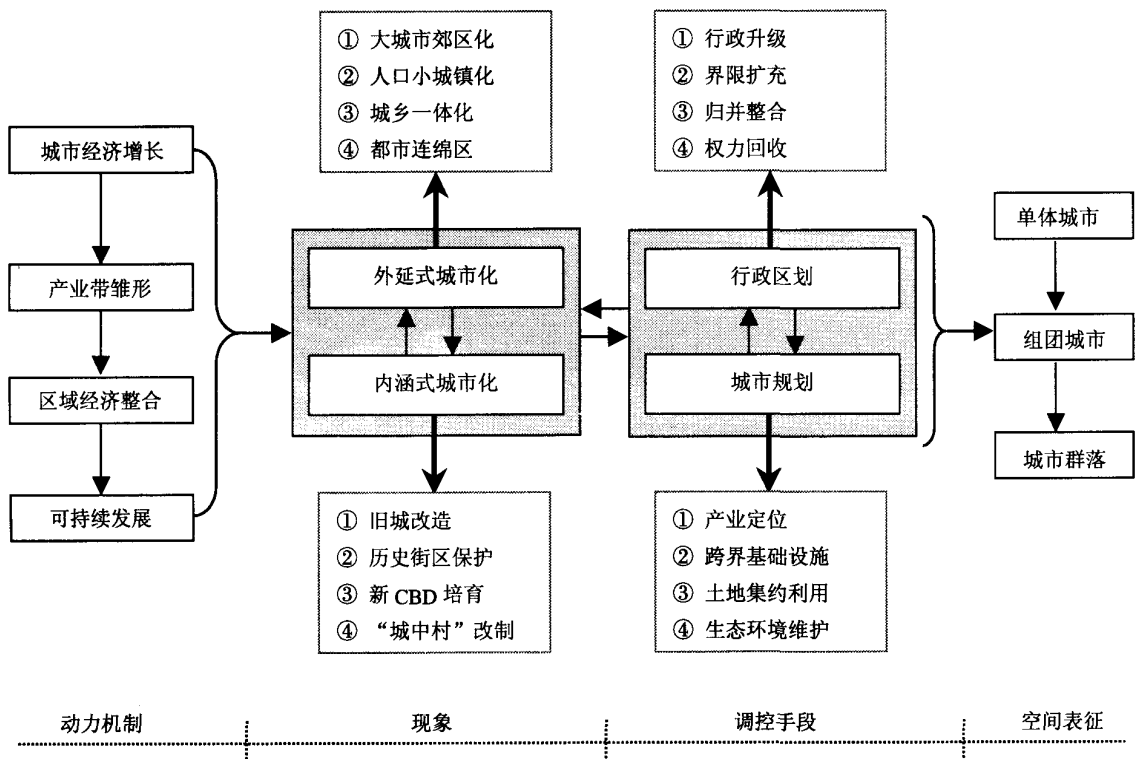


图3 珠江三角洲快速城市化进程中城市规划与行政区划的耦合演进机制

质手段。珠江三角洲城市化从外延层面上分析呈现人口小城镇化、城乡一体化^④、大都市区化、特大城市的居住郊区化等形式,从内涵层面上分析,城市内部空间重组强调城市社会经济健康发展和人居环境的改善,表现为新经济增长极或 CBD 培育、旧城更新、历史街区保护、“城中村”改制等,在此过程中,行政区划的制度创新和城市规划的耦合协调成为珠江三角洲城市化健康发展的突出特点(图 3)。

张庭伟将城市外向扩展和内部重组的动力机制归结为“政策力”、“经济力”、“社会力”的共同作用。就珠江三角洲而言,“政策力”体现在城市土地有偿使用制度建立、住房制度改革、大规模基础设施建设、“城中村”改制等;“经济力”突出体现在外资在房地产、制造业方面的巨额投资,推动城市居住郊区化和工业化;“社会力”即对外来暂住流动人口“平等市民待遇”的呼吁和维护,并调整行政区划体系和城市规划标准以适应之。城市规划和行政区划作为城市政府掌控的两种行政手段是作为“政策力”而存在的,并通过“权力伸缩机制”来影响经济发展和城市化发展态势的。区域经济发展阶段、经济运作组织模式、社会问题产生、演进的时空序列成为两者耦合演进的基础,并使产业空间呈现“单体城市增长极—组团城市产业带—城市群落”的演变进程。珠江三角洲

区域经济的一体化是建立在行政区划及行政管理体制的协调化(或制度性一体化)基础之上,并最终通过城市规划达到空间一体化的。

参 考 文 献

- 1 邓世文,闫小培,朱锦成.珠江三角洲城镇建设用地增长分析.经济地理,1999,19(4):80-84
- 2 敬东.“城市里的乡村”研究报告——经济发达地区城市中心区农村城市化进程的对策.城市规划,1999,23(9):8-14
- 3 刘君德,汪宇明.制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论.南京:东南大学出版社,2000
- 4 许学强,薛凤旋,闫小培.中国乡村—城市转型与协调发展.北京:科学出版社,1998
- 5 薛凤旋,杨春.外资影响下的城市化——以珠江三角洲为例.城市规划,1995,19(6):21-27
- 6 薛凤旋,杨春.香港—深圳跨境城市经济区之形成.地理学报,1997,52(增刊):16-27
- 7 魏清泉.行政区划与城乡转型.见:中国乡村—城市转型与协调发展.许学强等.北京:科学出版社,1998
- 8 魏达志.解读 CEPA 体现的国家行为——看新一轮深港及珠江三角洲的经济合作与发展.特区经济,2003,(8):29-32
- 9 张庭伟.1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制.城市规划,2001,25(7):7-14
- 10 张建国.广州都市村庄形成演变机制分析.中山大学博士论文,1998

Studies on the Co-evolution Mechanism between Urban Planning and Administrative Division in the Course of Urbanization

——A Case of the Pearl River Delta

Wei Lihua Yan Xiaopei

(Center for Urban & Regional Studies, Zhongshan University, Guangdong Guangzhou, 510275)

Abstract: This paper generalizes the features and problems of urbanization of Pearl River Delta in 1990s, and analyzes the co-evolution course between urban planning and administrative division since the opening-up and reform. Finally the co-evolution mechanism, connected with the regional economy development, urbanization, industrial space, is put forward.

Keywords: the Pearl River Delta, urban planning, administrative division, co-evolution mechanism

^④珠江三角洲的城乡一体化主要表现在空间一体化(而非经济一体化),即城镇与乡村间通过现代化的交通设施和高度灵敏的信息设施相联络,人口的市镇集聚度不高,二、三产业地域分布相对分散,这在东莞市、佛山市顺德区、南海区较为显著。