

城市功能定位与其人口规模 调控的理论与实践思考

■ 胡晓 陆杰华

自20世纪90年代中期以来,我国开始经历快速的城镇化过程,至2011年我国城镇化率超过50%,实现了城市人口首次超过农村人口的这一历史性跨越,标志着我国开始进入以城市社会为主的新成长阶段。最新统计数据显示,2014年中国城镇化率已经达到了54.77%。不过,不容忽视的是,伴随快速中国城镇化的进程,许多大城市普遍面临一个不容回避的现实瓶颈:“城市病”。“城市病”的产生与人口规模的过快聚集密切相关,而城市发展的功能定位及城市规划不合理却是造成大城市严峻人口问题的一个更深层次的原因。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出完善城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路。而大城市的发展对于我国城镇化发展具有重要影响,近年来主要由人口规模膨胀所导致的“城市病”问题制约着我国诸多大城市的健康持续发展。2014年7月底,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,调整户口迁移政策,创新人口管理,统一城乡户口登记制度,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。其中,《意见》就特别强调了要严格控制特大城市人口规模,改进城区人口500万以上的城市现行落户政策,建立完善积分落户制度。因此,如何进行大城市的人口规模调控,成为了政府和学术界讨论的一大热门话题。

城市功能定位的理论与实践借鉴与启示

城市功能定位是城市地理学,特

别是城市规划界普遍关心的研究议题,认为城市功能定位是在对城市自身优劣、区位优势、外部环境等深入分析的基础上,通过确定城市在区域当中的区位,使城市在区域中占据一个独特的位置,获得更大城市竞争力的过程。城市空间定位,从城市地理学特别是城市规划学的角度上来看,是希望在对城市自身优劣、区位优势、外部环境等深入分析的基础上,通过确定城市在区域当中的区位,使城市在区域中占据一个独特的位置,获得更大城市竞争力的过程。因此,城市功能定位是作为城市与区域规划的出发点与落脚点,并从城市经营与管理的视角下现代城市主体提供决策参考。此外,从城市社会学的视角下来看,城市空间定位更多地是对于城市空间结构的研究,探讨社会空间分异的模式与社会过程。鉴于如此,在把握城市空间定位的内涵上,我们需要将城市地理学的空间形态规划与城市社会学的空间社会意义结合起来,建立理解与实践的交互界面。

城市人口规模既是城市功能定位的主导因素之一,同时又关系着城市功能定位的实现。一些学者提出从通过改变城市空间结构来为大城市减载,而不只是简单地调控大城市人口规模,为我国大城市的城市空间定位及其人口规模调控提供了新的思路。此外,通过对于城市人口规模调控特别是特大城市人口规模调控的以往文献回顾可以看出,大城市人口规模的膨胀既是我国工业化、城镇化与产业发展所带来的必然结果,同时也与我国长期以来的城乡二元结构、户籍制度壁垒这些更大框架内的经济、政治制度息息相关。因此,讨论大城市

的人口规模调控问题,不能仅仅局限于人口问题本身,需要对更深层次的与城市功能定位相关的大城市发展模式、城乡一体化制度创新进行思考。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进,优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力,推进城市建设管理创新。这既表明我国的城镇化进程仍将快速推进,同时也为进一步完善城镇化健康发展体制机制的相关问题指明了方向。缓解城市病,并解决大城市人口膨胀问题,长远和基本的出路还在于解决人口的空间结构、资源分布问题,积极推动产业发展“以业控人”,实现并完善城市功能定位;同时努力推动城乡一体化发展,充分发挥中小城市、郊区城镇的舒解容纳作用,并进一步带动中小城市、郊区城镇的繁荣,这不仅是缓解城市问题实现城镇化健康发展的路径,更是解决三农问题的路径。

下一步城市人口调控的政策思路

通过上述对于城市功能定位及其人口规模调控的讨论,合理的城市功能定位及其实现对于缓解城市病、解决大城市人口膨胀问题密切相关。城市功能定位不仅影响着城市空间结构、居住分布的城市规划,同时影响着城市的资源配置。减少和弱化大城市的某些城市功能是调控城市人口规模的重要约束条件。长期以来,我国的优质资源不断向大城

市,特别是向特大城市配给,这些大城市往往集政治、经济、文化中心等多种功能于一身,这种聚集经济保证了这些大城市的发展优势,但这种依据等级配置的城市资源也造成了中小城市、郊区城镇的滞后发展与较低的区域竞争力,这样拉力与推力共同导致了大量人口涌入大城市的高度自发性与难以抗拒性。此外,不合理的城市规划又使得人口密集效应被放大,一个突出的例子是北京的单中心格局,修建环路使中心城区承载了过多的城市功能,与此同时城市郊区中不断出现的超大规模的“住宅城”成为制造交通拥堵的源头。

因此,从合理的城市功能定位出发,下一步大城市人口规模调控及其城市化发展的政策思路应该从两方面入手,一方面要以城市功能定位的理念指导城市规划,调节城市的空间结构、城市功能与人口分布,从实现优化的可持续发展的城市空间结构模式为大城市减载;另一方面就是要调整城市的资源配置,加快推进我国中小城市、城市郊区城镇化与产业化发展,不断缩小我国区域、城市发展不平衡的局面。为此,我们从操作性的角度给出以下几点思路:

一是规划先行,明确城市功能定位,并严格加以执行。每个城市在发展过程中应该有其基本的城市功能定位,并且城市功能定位会随着城市资源禀赋、区位条件、历史文化和产业发展而不断调整,这些在每个城市的总体规划中均有体现。但在实际操作中,由于历史原因、市场机制以及政府考核机制等因素使得城市在行政功能的基础上过分追求经济规模,各级政府的城市发展思想普遍存在“求大”、“做大”的倾向,导致城市功能定位无法有效地发挥调控城市人口规模的作用,城市产业实际发展与城市功能定位不匹配,导致城市产业发展方向趋同,缺乏城市特色,使得本可以通过城市功能定位来调控人口规模的机理在现实中失效。因此,政府需要在宏观层面把握城市发展方向,根据城市的历史基础、区位、宏观背

景、资源禀赋、产业基础、国家政策导向等,准确判断自身软硬环境的优劣势大小,着力发展自己具备优势和特色的城市功能,科学确定城市功能定位,规划先行并严格执行。

二是合理布局公共服务设施,缓解大城市中心城区人口压力。根据大城市特定的城市空间结构,积极引导中心城区公共服务设施的合理疏散,发挥公共投资导向性作用,促进城市空间结构的调整。大力推动教育、医院、商业、物流和公交场站等城市公共服务资源向郊区转移和延伸,促进城市功能、产业和人口向外疏散,在更大范围引导人口合理分布,缓解中心城区人口压力。同时加强城市群建设,疏散中心城区功能,改变集区域多种中心为一体的模式,缓解城市群核心城市的人口拥挤状况。

三是改变大城市地区遍地开花的产业发展方式,实行分区发展,推动郊区城镇与新城的发展。在空间结构和景观形态上,更加明确地划定城市增长的边界,进一步区分城乡分工,实行“严格控制中心建设、努力保护乡村景观、重点发展郊区城镇”的空间战略。控制中心城地区建设规模,发挥乡村和农业作为限制中心城和新城向外蔓延的界定作用,为城市提供宜居、休闲、文化和安全等各类载体作用,把新城和小城镇作为发展产业、增加就业、疏散居住和提供服务的主要空间,同时调整小城镇

功能,使小城镇发展跳出单纯面向聚集当地农民、聚集农村产业的思路,使之成为全域产业发展的重要空间,与中心城地区的高端产业联为一体,缓解中心城地区的压力。

四是加快推进基本公共服务均等化建设,弱化大城市优质公共服务资源的吸引作用,推进中小城市的健康发展。努力促使大城市郊区与中小城市更多地拥有与中心城地区同等优质的义务教育、公共卫生、科技推广和社区工作等基本公共服务。

五是转变经济发展方式,实现以产业调控人口规模。通过经济政策调控经济发展结构和规模,而经济发展结构和规模直接决定产业结构和就业结构,进而决定就业岗位与就业人口。在促进产业结构升级发展的同时,也要处理好人口与社会、经济的协调发展。

六是坚持城乡一体化制度创新,促进城镇化和新农村建设协调推进。不仅要注意城乡户籍、就业、保障和服务等各项制度的单向突破,同时也要侧重于解决各项制度之间的配套与衔接问题,探索现行户籍制度下让户籍农业人口全面进入城市社会服务体系的制度突破。同时努力推动农村产业的充分发展与乡村生活质量的提高,缩小城乡在产业发展与公共服务方面的差距。②

(作者工作单位:北京大学社会学系)

【责任编辑:王勇】



安徽省阜阳市颍州区以“弘扬婚育新风,关爱弱势群体”为主体,积极开展形式多样的世界人口日宣传服务活动。

(朱新刚 摄)