

构建有机疏散与集中的城镇体系： 对医治我国城市病的思考^①

Building the Urban System With the Character of Organic Evacuation and Centralization: Some Thought on Treating Urban Diseases in China

于涛 买静

【摘要】当前我国快速城市化进程中出现了一些颇具中国特色的城市病。文章从区域城镇化进程和城镇体系层面揭示了我国城市病产生的症结，对导致城镇体系失衡的制度因素进行了剖析，得出结论：城市病是由我国“头重脚轻”的城镇体系结构所引发的人口不合理集聚所导致的。继而对国内外城镇体系的经典研究进行梳理，并对我国现行的城镇体系规划编制与管理工作进行反思，最后提出通过构建有机疏散与集中的城镇体系来医治我国城市病的对策与建议。

【关键词】城市病 城镇体系 疏散 集中

Abstract: Currently, Some urban diseases with Chinese characteristics occur inevitably in the rapid urbanization process of China. This paper reveals the main reasons of the urban diseases in China from the perspective of urbanization and urban system, and analyses the institutional factors which leads to unbalance of urban system. It concludes that urban diseases are caused by the unreasonable concentration of population due to the “top-heavy” urban system structure of the country. Then the paper combs the relevant theory home and abroad on the urban system with the character of organic evacuation and centraliza-

tion and reviews the planning process and management of urban system planning. At last, the research puts forward some countermeasures and suggestions on building organic evacuation and centralization urban system to deal with urban disease.

Keywords: urban disease, urban system, evacuation, centralization

从世界各国城市化进程的普遍规律来看，中国的城市化目前仍处于加速发展阶段，2009年底，我国的城市化率达到了46.6%，且未来一段时期内城市化水平仍将保持较高的增长速度，预计到“十二五”期间中国的城市化率将超过50%，即一半以上人口工作和生活在城市（镇）中，中国将成为名副其实的城市国家。而伴随着我国快速城市化进程的不仅有经济总量的迅速提升，还有人口大量、迅速的涌入大城市所引发的各种城市病。如2011年4月发布的第六次全国人口普查数据第2号公报显示，截至2010年11月1日，北京市常住人口数约为1961万人，同2000年第五次全国人口普查相比，十年来增长了604万人，年均增长率为3.8%，接近同期全国人口增速的7倍，提前10年突破了《北京城市总体规划（2004—2020）》1800万的控制目标，而在北京市每年增加的人口约80%是流动人口增长，其总数已超过700万人，占北京市常住人口的35.9%。不仅北京，类似的上海、广州和深圳等大城市也均出现了大量外来人口过快涌入的局面，使得短期内城市的教育医疗、社会保障、公共服务和基础设施等软硬件服务负荷加重，难以满足城市人口规模快速增长的实际需求，从而一定程度上加快了诸如交通拥堵、环境污染、资源紧缺、房价过高、就业困难、城市贫困以及社会冲突等各种城市病的形成。

作者：于涛，南京大学建筑与城市规划学院讲师、注册规划师
买静，南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生

① 本文为国家社会科学基金课题“中国城市增长模式转型研究”（09CJL046）资助成果。

北京和上海城市竞争力排名 (2011 年)

表 1

城市	人才资本	金融资本	经济规模	产业层次	收入水平	科学技术	基础设施	综合区位	综合竞争力
北京	2	1	2	1	2	1	3	1	2
上海	1	2	1	2	1	2	1	2	1

(资料来源:《2011 年中国城市竞争力蓝皮书》)

一直以来我国在解决城市病方面的努力与尝试就从未间断过,但无论是通过汽车限行来治堵还是通过跨区域调水来补水,类似的措施大都是“头痛医头,脚痛医脚”,只能“短期救急,治标不治本”。我国也曾在国家层面提出过“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市,积极发展小城镇”等一系列带有计划经济色彩的城市发展方针,虽然取得了一定的效果,但也带来了效率与公平方面的问题,并没有从根本上避免城市病的发生。因此,城市病虽然看似城市内部的问题,医治时却不能仅仅局限于城市本身,而是应该跳出城市从城乡区域等更宏观的层面来解决。也不能仅抓住“城市规模过大”的表面现象通过计划手段强加控制,而是应该挖掘其深层原因,在遵循城市发展客观规律的前提下恰当利用宏观政策与规划加以引导,实现人口在有机疏散与集中的城镇体系中有节奏、渐进式的自由合理流动。2010年10月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中就明确提出了“促进区域协调发展,积极稳妥推进城镇化”的目标,指出要完善我国城市化布局和形态,加强城镇化管理,预防和治理城市病。因此,本文在此基础上试图从区域城镇协调发展的视角,探究目前我国城市病产生的主要原因,并从构建有机疏散与集中的城镇体系入手,力求为我国城市病的有效医治贡献一剂良方。

1 我国快速城市化进程中的城市病病因分析

当前中国正在迅速崛起并成为世界经济新的增长极,诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 曾经说过,21世纪将会有两件大事影响人类进程:一是新技术革命;二是中国的城市化。中国正在经历着快速且规模巨大的城市化进程,其不仅深刻改变着我国的城市面貌,而且对全世界亦产生了十分重要的影响。在此史无前例的快速城市化进程中,中国的城市发展在创造了很多辉煌与奇迹的同时也不可避免地产生了一些城市病,并且颇具“中国特色”。

在现阶段我国以产业集聚为特征的规模化生产方式和以权力集中为特点的层级化管理体制的共同作用下,城市发展所亟需的人才、土地、资金、区域公共设施和基础设

施等有限资源更多地流向了城镇体系结构中的高首位度城市,从而一定程度上造成了我国区域城镇体系结构的失衡(表1)。在此背景下,高首位度城市(主要是大城市)由于资源高度集聚导致其对人口流动的吸引力极强,人口规模过于饱和而诱发了城市宜居性缺失、生活舒适度不高等一系列问题;而广大中小城市特别是城镇由于资源有限且缺乏特色,其对人口流动的吸引力较弱,人口规模增速有限,城市化发展面临着“人气不足”的巨大瓶颈,从而也会引发诸如人才匮乏、设施落后、品质不佳与效益低下等诸多问题。因此,在区域城镇体系结构不合理的情况下,人口在市场经济环境中自由流动的理性选择往往会造成其在空间上过度分散与集聚的非理性分布,极易同时导致上述城市人口规模“过饱”和“过饥”的后果,并进一步在区域城镇发展中产生“马太效应”,从而使得区域城镇体系的结构更加失衡,城市病也将趋于严重甚至病入膏肓。因而,在此判断的基础上,本文从两个方面对我国城市病的直接病因加以分析:

1.1 大城市人口规模的增速远超同期城市承载力的增速

美国地理学家诺瑟姆 (Ray. M. Northam) 通过研究各国城市化发展过程所经历的轨迹,在1979年提出了城市化过程的S形曲线,指出当城市化水平位于30%~60%之间时,为城市化加速发展阶段,城市人口快速增加,城市数量与规模迅速扩大^[1]。焦秀琦则通过数学模型推导出结论:凡城市化开始较早的国家,城市化发展速度较慢,而城市化和工业化开始较晚的国家,城市化达到相同水平所用的时间较短,即一个国家工业化开始得越晚,城市化进程将越快^[2](表2)。而过去严格的户籍、土地、财税等城乡二元体制造成了我国城市化长期滞后于工业化,现在仍有严重的城市化欠账。因此,上述因素都将给我国城市带来了比西方发达国家城市化同期更多的人口涌入压力。

我国大城市人口膨胀的一个主要原因就是城市外来人口的大量涌入。国家统计局农民工监测调查摸底数据显示,2008年末我国城市外来人口规模已达1.57亿,随着城市化进程的进一步推进,外来人口向大城市和发达省份涌入的趋势更是有增无减(表3)。外来人口的大量增加给

中国同世界发达国家城市化速度比较

表 2

国别	中国	英国	法国	德国	美国	苏联	日本
达 20% 时的年份	1980	1720	1800	1785	1860	1920	1925
达 40% 时的年份	2005	1840	1900	1865	1900	1950	1955
经历的时间 (年)	25	120	100	80	40	30	30
达 70% 时的年份	—	1918	1970	1950	1960	1990	1970
经历的时间 (年)	—	78	70	85	60	40	15

(资料来源:《国际统计年鉴》等)

我国外来人口主要分布情况 (2008 年)

表 3

城市	北京	上海	天津	广东	浙江	江苏	河北
外来人口比重 (%)	27.44	32.82	22.15	29.69	18.72	12.46	7.32
外来人口数量 (万人)	465.1	436.01	79.09	2105.41	542.63	500.74	213.18

(资料来源:《中国城市年鉴 2009》)

大城市城市病成因分析

表 4

需求	关系	供给	关系	后果
交通出行量	>>	交通设施供给	→	交通拥堵
污染物排放	>>	环境负荷	→	环境污染
资源消耗	>>	资源承载力	→	资源紧缺
住房需求	>>	住房市场供给	→	房价过高
求职需求	>>	就业岗位供给	→	就业困难
就医需求	>>	医疗设施供给	→	医疗难题
入学需求	>>	教育设施供给	→	教育问题
人口增加速度	>>	城市承载力提升速度	→	城市病

(来源:作者自绘)

城市的道路、住房、水电、教育、医疗等公共与基础服务设施带来了过重的负担,而且这些设施条件很难在短期内得到补充或完善,极易产生一定时期内城市承载力供给与需求之间的巨大矛盾,从而导致城市病的迅速爆发。

另外,城市人口规模与城镇体系布局结构大体上有一定的对应关系。单中心结构适合于城镇体系发展的初期,此时城市人口规模普遍较小,这种结构有利于集聚经济的快速形成,而随着城市人口规模的不断增大,大城市功能逐渐丰富和完善的同时其集聚不经济性日益突出,城镇体系也将愈发趋向于多中心结构。然而,当外来人口大量过快涌入时,如果城镇体系结构由于具有一定的发展惯性或是暂时无法跨越结构转变的成本门槛等原因没能及时进行调整,将会导致其中心城市摊大饼式的蔓延发生,而任何试图完善大城市设施供给以提高城市承载力的措施又会使其中心功能得到进一步强化,城镇体系结构调整的难度也

将进一步加大,从而形成恶性循环(表 4)。

1.2 中小城市(镇)人口规模的增速与城市承载力的增速均偏低

目前对于我国城市病的绝大多数研究都仅仅局限于大城市,而忽视了同期我国广大中小城市(镇)因人口集聚不足也产生了另外一种类型的城市病。相比不断集聚膨胀且“人满为患”的大城市,我国广大中小城市特别是城镇在发展过程中表现出明显的人口集聚度偏低、城市化动力不足等问题。据统计,我国 2008 年城市外来人口中,来自农村地区(含乡镇)的比重高达 74%。大量农村人口跨越县城乃至当地中心城市大规模的进行跨省流动,直接进入大城市及特大城市,其中又大多集中流向了广东、浙江、江苏、北京和上海三省两市,它们共吸纳了我国全部跨省流动人口的 75%。2008 年,中国超过 100 万人口的

2008年我国不同人口规模等级的城市个数

表 5

城市规模分级	200 万以上人口	100 万 ~200 万	50 万 ~100 万	20 万 ~50 万	20 万以下	合计
个数	41	81	118	151	264	655

(资料来源:《中国城市年鉴 2009》)

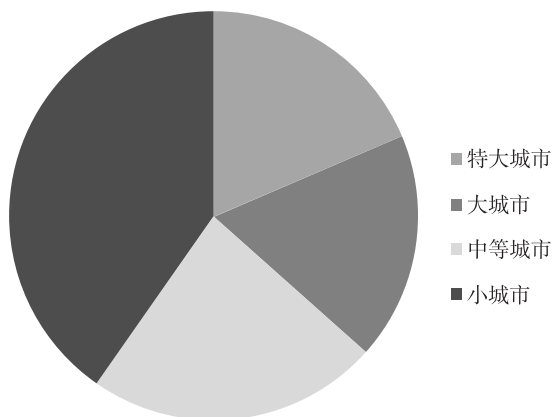


图 1 2008 年我国城市的规模等级结构
(资料来源:《中国城市年鉴 2009》)

城市数量是世界上最多的,有 122 个左右,欧洲只有 35 个,美国也只有 39 个,而根据联合国的资料,到 2030 年中国百万人口城市将超过 400 个,这是很多其他国家难以想象的(表 5)。因此,对于我国乃至全球的可持续发展战略来说,建立比例协调的城镇体系格局从而实现我国区域城镇的和谐健康发展至关重要。

按照德国地理学家克里斯泰勒(W. Christaller)设计的 $k=3$ (市场原则)城市规模等级结构,城镇体系中特大、大、中、小城市的合适比例为 1:3:9:27,这种结构有利于将城市辐射能量通过城市网络由高到低、依次有序地逐级扩散到整个体系^[3]。而 2008 年我国的城镇体系结构比例为 1:0.97:1.24:2.17 (图 1),虽然可能是因为在 $k=3$ (市场原则)的条件下得出的理论结论与实际有一定偏差,但这一规模结构比例与中心地理论所提出的合理结构相差过大,没有形成显著的“金字塔”结构(图

2)。因此,在这种不合理的城镇体系结构下,中小城市(镇)对人口的吸纳和集聚能力有限,其城市承载力的增速也随之趋缓,大量的农村人口纷纷直接涌入大城市,这从某种意义上说已成为一种必然现象。

2 构建有机疏散与集中城镇体系的经典研究

关于城镇体系合理结构的经典研究,两种主流的理论方向是集中或分散,并在此基础上产生了将两者融合的有机疏散与集中的第三种观点。可以说集中与分散构成了城镇体系空间演化机制中基本的表现环节,它贯穿于城市空间运动的始终并体现于不同尺度的城镇体系空间结构与组织中^[4]。早期主张分散型城镇体系空间结构的经典理论较多,最早如英国城市学家埃比尼泽·霍华德(Ebenzer Howard)针对 19 世纪下半叶欧洲工业革命以后农民大量涌入城市导致城市恶性膨胀的问题,提出通过构建由若干分散、独立的田园城市环绕大城市所形成的兼有城市和乡村优点的“城乡磁体”来解决大城市的问题。后来英国建筑师昂温(R. Unwin)进一步发展了“田园城市”理论,提出了“卫星城”的概念,并把其作为对大城市进行疏散的一种方式。芬兰规划师伊利尔·沙里宁(Eliel Saarinen)则在 1917 年的赫尔辛基规划中提出了“有机疏散”理论,主张对城市日常活动进行功能性的集中和对这些集中点进行有机的疏散,采取多中心发展以缓解城市中心区的紧张。另外美国建筑师赖特(F. L. Wright)在 1932 年提出了“广亩城市”(Broadacre City)思想,主张发展一种完全分散的、低密度的生活、居住和就业相结合的城市形式。而德国地理学家克里斯泰勒基于严谨的数理分析

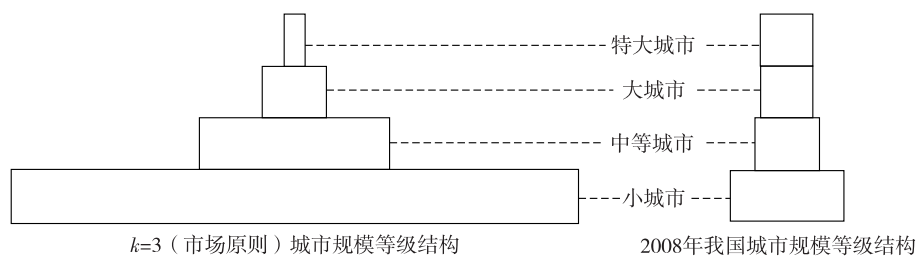


图 2 我国与中心地理论的城市规模等级结构的比较

(图片来源:作者自绘)

与论证考察研究了 1930 年代的德国南部城市，提出了著名的城镇体系结构模式——“中心地理论”。

早期提倡集中型城镇体系空间结构的经典理论相对较少，但随着工业化与全球化的迅速发展其相关研究有逐渐增多的趋势。1930 年法国建筑师勒·柯布西耶（Le Corbusier）提出了“光明城市”理论，认为大城市盲目发展和拥挤不堪的问题可以通过改进建筑技术、增加人口密度来解决，比如在城市里建高层建筑、现代交通网和大片绿地以实现优质的城市生活环境。第二次世界大战以后，西方国家普遍进入郊区城市化阶段，对于城镇体系的研究主要集中在如何构建并完善城镇体系的理论框架，有关城镇体系结构应该集中还是分散的讨论逐渐减弱。1957 年法国地理学家戈特曼（Jean Gottmann）提出了城市群（City Groups）的概念，认为城市群是城市发展到成熟阶段的最高空间组织形式，是在地域上集中分布的若干城市和特大城市集聚而成的庞大的、多核心、多层次城市集团，是大都市区的联合体。另外，类似的如都市圈、城市带等概念也相继被提出。1980 年代以后，随着全球经济一体化和信息高速公路的建设，世界城市体系出现了扁平状、网络化的新趋势，西方的城镇体系理论基本发展成熟，而发展中国家大城市高度集聚、城乡差距加大的现象和问题却日益凸显。这一时期我国的一些学者也开始了有关城镇体系组织结构的的研究，如顾朝林综合探讨了城镇体系的组织结构模式，划分了集中和分散两种类型的城市地域空间结构^[6]，形成了一种适应于我国改革开放初期发展的城镇体系理论基础。而进入 21 世纪后，又有学者提出了新的看法，梁进社认为以节点和走廊发展模式建立的城镇体系格局偏向于建立数目较多的较大规模的城市，具有较高的城市密度，可以获取经济的城市规模效果^[6]。陈秉钊等则提出在工业化、信息化时代，区域空间结构已不再是简单的等级体系，而是出现了“以大区域为单位、大尺度核心集聚”以及“构建多核心、多轴带等复杂集聚体系”的高级演化现象，因此在构建现代上海大都市的空间结构时，应摆脱传统均衡化、等级化的城镇体系结构，构建大聚大疏的区域结构^[7]。实际上，两种思想都包含了在区域城镇之间建立有机联系，在集中与疏散之间寻求平衡的理念，因此均可以被视为第三种观点。

3 对我国当前城镇体系规划编制与管理工作的反思

芒福德（Lewis Mumford）说过，真正的城市规划是区域规划，城市问题发展到一定程度只能在区域范围内解

决。而从对我国城市病的病因分析可以判断：当前我国广泛存在的城市病问题同区域失衡的城镇体系结构是直接相关的，因此，如何构建和谐有序的城镇体系结构将是解决问题的关键。而城镇体系规划作为我国《城乡规划法》中明确规定具有法定地位的区域规划类型，是一种针对城镇体系协调发展的经典规划形式。虽然近些年来其地位有所下降，并逐渐被其他区域规划如城市群规划、都市圈规划、城镇密集地区规划所代替，但是传统的法定地位使其仍在我国城镇体系发展中发挥着巨大的作用，比如在《全国城镇体系规划（2006—2020）》编制完成之后，2010 年江苏、安徽等省份又相继开展了新一轮的省域城镇体系规划编制工作，这都将对促进我国区域城镇体系的有序发展起到重要的推动作用。因此，对我国当前区域城镇体系出现结构失衡并导致城市病的现象进行研究，并且对我国城镇体系规划编制与管理工作中长期存在的问题进行深刻反思无疑具有十分重要的现实意义。

3.1 城镇体系规划编制内容与体系守旧

我国城镇体系规划自产生之初就带有计划经济时代的烙印，规划内容始终比较固定，包括城镇体系等级规模结构、职能结构、空间结构和基础设施网络即“三结构一网络”的内容范式长期没有突破，沿用至今。不可否认，过去传统的城镇体系规划内容和方法适应了我国改革开放初期城市化刚刚起步的发展阶段，在“效率优先”思想的指引下，迅速形成了我国城镇快速发展的崭新格局，涌现出了一大批在国际上具有一定知名度大城市和特大城市。但是随着改革开放三十多年的发展，我国已经步入了城市化快速发展的新阶段，“公平与和谐”成为区域城镇发展的主要准则，而城镇体系规划三十年来在规划编制的步骤、方法、内容与程序等方面始终因循守旧、缺乏创新，已经不能适应我国当前市场经济的快速发展和区域城镇体系新的发展趋势。

在城镇体系规划的编制体系方面，我国传统的城镇体系规划基本都是按照“全国—省—市—县”的行政管理单元组织编制的，这种“自上而下”编制体系处处体现着高行政层级发展主体的规划主导权。如在省域城镇体系规划编制中一般都是规划形成依附于行政管理层级的“自上而下”的等级结构：确定城镇等级规模结构时，通常是按照行政管理层级从高到低依次确定城市的不同等级“一级中心—二级中心—三级中心—四级中心”，并且高等级的城市相应的规划有较大的人口规模；确定城镇职能结构时，城镇职能等级和服务范围也直接与行政等级挂钩，大城市具有最高级、最全面的区域性职能，而中小城市只能具有

更低等级、更加单一的基本服务职能，像城镇的产业职能还往往会做一些“刚性”的限定。实际上，这些做法都从规划上起到了引导人口向具有更高行政等级的大城市集聚的作用，并且为中国行政区经济特有的“上级优先于下级”的资源分配方式提供了法定依据。在这种城镇体系规划的推动下，高行政层级的城市获得了更多的发展资源，包括资金划拨、用地指标和发展政策等，迅速发展成为具有较高首位度的大城市，城镇体系的结构也不断地偏重于大城市的集聚发展而忽略了中小城市和城镇的广泛培育，从而极易造成区域城镇发展结构上的失衡。

3.2 城镇体系规划权威性与稳定性下降

1990年开始实施的《中华人民共和国城市规划法》规定：要组织编制“全国和各省、自治区直辖市的城镇体系规划，用以指导城市规划的编制”，“设市城市和县级人民政府所在地镇的总体规划应当包括市或者县的行政区域的城镇体系规划”。而2008年《城乡规划法》颁布以后，市域及以下区域城镇体系规划从以前独立的规划形式变为依附于城市总体规划的一部分内容。虽然仍是法定规划，但其地位和受重视的程度有所下降，权威性和稳定性也不如从前。而且由于是宏观层面的规划，城镇体系规划相对难以具体落实，同时也缺乏一定的规划实施监督与奖惩机制，城镇体系规划更多地成为了“纸上画画、墙上挂挂”的无用规划，从而导致目前我国城镇体系规划的实施效果根本无法得到有力保障。

另外，由于城镇体系规划涉及区域城镇发展多个方面的庞杂内容，综合性很强，单靠城市规划部门的努力很难达到政府各个部门条块的协调一致，也难以取得各有关方面的认可和支持。因此，常会出现规划部门编制好城镇体系规划后，在实施时却发现与中央、省市各级政府和相关职能部门在某些宏观性、关键性和政策性等利益问题上存在着诸多矛盾和分歧，难以协调与衔接，从而造成当前城镇体系规划的权威性大打折扣，其对于构建有机疏散与集中城镇体系的实施效果亟须进一步的提高和加强。

3.3 城镇体系规划缺乏政策与制度保障

1994年我国实行分税制改革后，地方政府普遍出现了财政收入不足，事权与财权不对应的问题，尤其突出地表现在县级以下政府层面。出于对任期政绩的考虑，面对有限的发展资源，高行政层级的政府往往会利用对其所辖区域资源的绝对控制权，使各种发展资源优先集中于该城市的中心城区，从而造成了行政层级越低的城镇其发展资源越少的“倒金字塔”结构。因此，区域发展资源在我国政

治体制的影响下分配极不均衡，如区域重大交通设施、公共服务与基础设施乃至建设用地指标等稀缺资源都必须向行政层级较高的大城市集中，使得区域以县城、镇区为代表的中小城市和城镇建设相对缓慢，而以区域中心城市为代表的大城市则迅速发展壮大，功能更加集中，对人口的集聚能力也愈加强大。

理论上城镇体系规划作为对区域城镇发展资源进行公平与合理分配的重要手段，是改变这种区域城镇体系“倒金字塔”结构的关键，但是由于缺乏财税、户籍、人才和土地等相关配套政策与制度的保障，使其难以对高层级行政主体产生有效的约束，甚至沦为上级政府同下级政府争夺发展资源的有效工具。因此，要想促使城镇体系规划真正发挥推动区域城镇和谐发展的核心作用，还需要给予其针对性的配套政策与制度保障。

4 从城镇体系入手医治我国城市病的对策与建议

4.1 优化城镇体系规划的编制范式

(1) 内容的改进：由等级结构向扁平结构转变

我国传统的城镇体系规划编制往往构建的是树枝状的城镇等级层次，如城镇等级规模和职能结构往往都是“自上而下”的垂直等级体系，这是一种适应于城市化发展初期的城镇体系空间组织模式。但是随着信息化和全球化的不断加深，全球和区域的经济组织方式和地域空间重构加速，严格等级形态的城镇组织体系正为网络化的体系所取代，特别是以机场和高速铁路为代表的交通基础设施日益完善，都加快了我国区域城镇体系格局从传统的等级结构向与网络相适应的扁平结构转变的步伐。

当前，我国城市发展的未来前景、发展层级与城市规模之间已非必然相关，城市在城镇网络中充当节点地位的重要性日益凸显。经济联系的日益网络化给低层级的中小城市和城镇带来了发展机遇，使其得以突破行政层级的束缚，直接参与到区域乃至全球产业分工并成为世界城市网络中的重要节点。如浙江省义乌市以小商品生产贸易为特色，发展国际性专业市场，现已发展成为全球最大的小商品集散中心，在全球城市网络体系中占有一席之地，是我国“低层级、高能量”中小城市的典型代表。

(2) 方法的创新：由行政层级指令向要素流分析转变

传统的城镇体系规划中，城镇的等级规模和职能常常与行政层级直接挂钩，其实质上仍是一种计划经济手段，没有考虑到市场经济的自由流通性。随着我国市场经济改革的深化，城镇间的各种社会经济联系不再依附于行政管

系，而是更趋于市场化和自由化。因此对于城镇联系的研究就不能仅仅参照行政等级，还应该通过对城镇间相互联系、相互影响所产生的人流、物流、金融流和信息流等各种要素流的分析，深入了解城镇间的联系状况，并以此作为城镇体系规划的重要依据。此外，在城镇体系规划中还应通过多方案比选和技术经济论证来增强规划的弹性与可实施性，要改变过去给定一个终极目标体系的做法，应基于不同的区域城镇发展战略和未来各种可能的不同发展条件提出针对性的城镇体系规划方案，从而增强我国城镇体系规划的适应性。

(3) 体系的改革：由单中心城市向多中心城镇群转变

我国区域城镇体系的结构失衡是造成我国城市病的关键原因之一，而城镇群作为当今全球城市体系中愈发重要的角色，是打破这种发展格局的关键。我国区域城镇化空间形态的发展方向应走以城镇群为主体形态的道路。传统的城镇体系规划以单个城市为主体确定城市的规模等级，过分强调了单个城市的独立发展和规模扩张。而如果以城镇群为主体形态构建城镇体系格局，则强调了城镇之间的协调发展和相互联系，有利于对区域中心城市的功能进行合理的疏散。因此，以城镇群为主体的城镇体系是在一定地域相对集中，更大区域相对分散的城镇布局形式，既可以形成规模集聚效应，又能避免资源过度集聚所导致的城市病。像国外发达城市一般都有一个城镇体系格局发育良好的区域作支撑，如美国芝加哥市由260个小城镇构成，而洛杉矶市也由88个小城镇构成，众多的小城镇各有特色、相互联系，共同构成了两大全球城市。

4.2 强化城镇体系规划实施的政策支持

(1) 强化城镇体系规划的法定地位

从协调区域城镇发展解决城市病的角度来看，城镇体系规划具有非常重要的作用。但是从过往经验来看区域协调涉及多方利益，实现难度很大，这就必须通过强化城镇体系规划的法律效力和地位来加强其约束力和指引力，使城镇体系规划能够真正参与到区域城镇发展的决策机制中来，成为中央与地方、区域与城镇之间进行资源分配、利益协调的纲领性文件。

长久以来，我国的城镇体系规划体系都是“全国一省一市一县（市）”，这种编制体系与我国当前行政层级的弱化以及网络化发展的城镇体系格局是不相适应的，再加上我国“省管县”体制即将全面实施，市一级行政层级将进一步弱化。因此，在将来新的“省管县”体制框架下，我国应构建“国家—省—城镇群—市（县）级”的城镇体系规划体系，将地市代以城镇群作为区域协调组织单元，

一方面顺应了区域城镇体系的主体形态，另一方面还可以通过增加行政派出机构，使其成为区域协调的发展主体，从而进一步减轻省一级的行政管理负担。

(2) 坚持协调发展的城镇发展政策

我国目前的城镇发展方针是十七大报告中提出的“大中小城市和小城镇协调发展”，对于协调发展的理解，实际上暗含了对于大中小城市（镇）的同等关注，这与1980年倡导的“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”以及1990年提出的“国家实行严格控制大城市规模”有明显的差别。新时期所谓的协调发展，也就是要改变大城市“过饱”，中小城市和城镇“过饥”的状态，改变人口、资源要素流向大城市的过度集聚，引导其向中小城市和城镇适度分解。

因此，要实现我国区域城镇协调发展的目标，最为重要的就是坚持我国现阶段“大中小城市和小城镇协调发展”的区域城镇发展政策，积极构建有机疏散与集中的城镇体系格局。通过科学合理的城镇体系职能分工，努力对大城市过于集中的部分功能进行疏散，使其分散转移至区域中小城市和城镇。改变传统的城镇体系规划以行政等级进行资源分配的机械做法，在城镇体系规划的等级规模、综合交通、空间组织与利用、公共服务与基础设施以及旅游规划中结合对区域城镇要素流动数据的分析，打破行政区域范畴和城镇垂直等级体系，建立更加扁平状、网络化的城镇体系规划体系，促进更加开放的、具有国际竞争力的区域城镇体系格局的形成。这样既可以缓解大城市的人口压力，带动区域中小城市的发展，还能够促进区域内部的要素流通，提升城镇体系的整体效益。如法国巴黎大区将其中心城区的产业功能疏散到法国其他地区，航空业在图卢兹和波尔多、电信业在雷恩、汽车制造业在弗南修等等，不仅减缓了巴黎中心城区人口的过度集聚，还使得其他十多个城市的资源集聚效果明显增强。

4.3 加快城镇体系发展的制度改革创新

当然，现阶段我国城镇体系规划之所以被屡次突破而没有得到有效的实施，其并不仅仅只是城镇体系规划编制与管理本身的问题，而更多的是我国现行政治体制环境尤其是任期政绩考核和行政区经济作用下的双重结果。因此，我国必须加快推进相关领域的政治体制改革，采取更加开放和持续的区域管治模式以保障城镇体系规划的顺利实施。

(1) 推进“省管县”和“强县（镇）扩权”

目前我国城镇体系结构的矛盾愈发集中地体现在垂直的行政管理等级体系与日益扁平化的城市网络关系之间的

矛盾，因此其突破的关键还在于对政府的行政管理体制进行改革。如“省管县”体制减少了地市这一行政层级，使市和县具有同等发展权，为构建以城镇群为主体的区域城镇体系扫除了行政体制障碍。而以“强县（镇）扩权”为代表的我国地方政府管理体制创新，又顺应了“小城市（镇）—高能级”的发展趋势，为我国中小城市和城镇实现跨越式发展提供了巨大的制度与政策支持。强县（镇）扩权的核心特点就是“放权”，扩大县（镇）的经济和管理权限，从而极大地调动中小城市和城镇的发展积极性，使其社会经济发展乃至综合实力得到明显的提高。如浙江省经过多年的行政扩权改革实践，县域经济快速发展壮大，多年来始终占据全国百强县三分之一左右的份额，其中小城市和城镇的发展势头丝毫不逊于大城市，基本实现了省域城镇体系的协调发展。因此，总体来说，像“省管县”、“强县（镇）扩权”等类似的行政体制改革为我国以县、镇为主体的中小城市（镇）争取到了较为公平的资源配置和发展机会，有效打破了区域高层级行政主体对下级城市发展权的剥夺，从行政体制上避免了区域发展资源分配“倒金字塔”的形成，从而有利于在区域中形成有机疏散与集中的城镇体系发展格局。

（2）改革“画地为牢”的政绩考核制度

我国区域城镇发展中“倒金字塔”式的资源配置方式在某种意义上是地方政府为追求任期政绩而做出的一种理性选择。如对于市级政府来说，加强中心城区建设相对于下辖的县城和城镇更能够快速集中地凸显领导者的执政能力，这种发展观背后的推力正是我国当前存在一定局限性的地方政府政绩考核体制。我国地方政府政绩考核体系往往强调政府对区域中心城市发展的绩效评估，也就是过多地强调城市发展成果总量的标志性与时效性，而对于中心城市与辖区内中小城市和城镇的协调发展缺乏应有的重视和考核机制，因此，无形中造成了地方政府对区域中小城市和城镇发展的忽视。实际上在美国、英国和日本等发达国家，区域发展绩效评估都是用来提升地方政府行政效率和服务质量的一种常规方式，而对于行政层级观念浓厚的中国更是应该充分利用区域协调发展等较为全面的政绩评估体系来打破传统的政绩考核体系，从而为广大中小城市和城镇赢得相对公平的发展机会。

5 结语

2010年上海世博会的主题“城市让生活更美好”充分诠释出人们对城市美好生活的向往，而解决城市病正是

实现这一梦想的必由之路。由于中国的城市化具有快速且规模巨大的特点，并且在城镇体系规划的编制与管理工作中尚存在诸多问题，使得我国区域城镇体系的发展偏离了正确轨道并导致了结构上的失衡，从而造成大城市和中小城市（镇）同时“染病”的问题。实际上这两个问题是一个问题的两个方面，都源于区域城镇体系发展的有机系统出现了问题，因此，孤立地看待或解决我国大城市或中小城市（镇）的“城市病”都是欠妥的，不能“头痛医头、脚痛医脚”，而是必须从城镇体系规划入手，从区域城镇体系的整体结构优化中寻求医治我国城市病的有效办法。

温家宝总理在2010年《关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划建议的说明》中指出“要完善城市化布局和形态，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展”。这更加说明了区域城镇体系的和谐发展对于预防和解决我国“城市病”的重要意义。因此，本文从城镇体系这一区域视角分析了我国现阶段城市病产生的主要原因，继而对国内外关于构建有机疏散与集中城镇体系的经典研究进行了梳理，并且在对我国传统的城镇体系规划编制与管理工作进行反思的基础上，对改革与创新我国城镇体系规划提出了对策和建议。当然，理想的有机疏散与集中的城镇体系格局构建需要较长的时间，要快速有效地治理我国日益严重的“城市病”尚需内外兼修，应不断地通过交通疏解、环境整治和居住配套等方法来大力提升城市的承载力以应对当前快速增加的大城市人口规模，从而尽可能地减缓我国城市病的发生，使我国的城市成为真正意义上能够让生活更美好的城市。

参考文献

- [1] Ray, M, Northam. Urban Geography [M]. New York: Wiley Pick Publications, 1979.
- [2] 焦秀琦. 世界城市化发展的S型曲线[J]. 城市规划, 1987(2): 34-38.
- [3] 徐正元. 中国城市体系演变的历史剖析[J]. 中国经济史研究, 2004(3): 39-40.
- [4] 朱喜钢. 城市空间有机集中规律探索[J]. 城市规划汇刊, 2000(3): 47-51.
- [5] 顾朝林. 地域城镇体系组织结构模式研究[J]. 城市规划汇刊, 1987(2): 37-46.
- [6] 梁进社. 论节点走廊模式对我国城镇体系规划的适用性[J]. 城市规划, 2005(4): 30-34.
- [7] 陈秉钊, 罗志刚, 王德. 大都市的空间结构——兼议上海城镇体系[J]. 城市规划学刊, 2010(2): 8-13.