

探索治理“大城市病”之策

肖金成

在中国工业化、城镇化进程中，城市数量日益增多，城市规模不断扩大。在当今世界上崛起了多座巨型城市或称之为世界性城市，中国的北京、上海、广州和深圳等城市建成区人口规模均超过500万，谓之超大城市，还有数量众多的所谓特大城市和大城市。大城市是否必然会出现“大城市病”？“大城市病”是否是不治之症以及如何防治“大城市病”？以上是一段时间以来在全世界范围内讨论的热点话题。在中国，“大城市病”的不期而至，也使此问题有了讨论的必要。本文探究大城市病产生的原因并对治理“大城市病”进行了初步探讨。

一、大城市的快速发展与“大城市病”

有一句话在世界范围内很流行，那就是“城市让人们的生活更美好”，因此可以说，城市是人类追求美好生活的产物。但当城市越来越大，患上“大城市病”的时候，人们对这句流行语便产生了怀疑。当一些大城市人满为患、交通拥堵、环境恶化的时候，人们便采取各种措施，甚至不择手段地抑制大城市的发展，但事与愿违，大城市的规模继续扩大，人口数量继续增长。目前在日趋增长的城市，人们感觉到了自身的无能为力和无可奈何。

2007年，我在联合国区域开发署主办的进修班进修，和一位专家讨论了这一问题。我问他，大城市的规模越来越大，是问题还是规律？他回答说，应该是一个规律。他的回答和我的观点不约而同。我也曾经与很多研究区域经济的学者进行过探讨，他们的答案大多如此。作为问题，我们应该提出对策去解决，但作为规律，我们只能顺应和适应。

人们总是在水源比较充足、环境比较优美和气候比较宜人的地方建设城市，尤其大城市更是如此。美国的纽约、英国的伦敦、法国的巴黎、日本的东京和中国的北京均是如此。大城市所具有的发展空间和机遇优于其他城市是不争的事实。

美国经济学者保罗·克鲁格曼的研究证明，城市具有集聚经济效应和规模经济

【作者简介】肖金成（1955-）：国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长，研究员、博士生导师，邮政编码：100038。

效应，他也因此获得了诺贝尔经济学奖。企业和个人在集聚中得到了很多好处，从而使企业和个人更愿意扎堆而不是分散发展。而且城市规模越大，企业的经济效益就越好，劳动者的机会也就越多，正因为如此，一批大城市发展起来，规模也越来越大。

城市也具有循环累积效应。随着城市规模的扩大，城市的公共投资能力便不断增强，电力、通讯、公共交通、给排水、污水和垃圾处理等基础设施不断完善。交通的发达，体现在公路、铁路、航空以及高速公路、高速铁路的快速发展。这是众多企业所向往的，也是小城镇和小城市难以相比的。企业的聚集使得大城市的财力更加雄厚，大城市的公共服务比小城市和小城镇更加完善。无论多么大的障碍也难以阻挡人们对美好生活的向往，人们不可遏止地涌向大城市，大城市的人口越来越多也就不可避免。

20世纪20年代初，纽约超越伦敦成为世界上人口最多的城市。纽约的人口在20世纪30年代超过1000万，成为世界上第一座超大城市。2007年，纽约市的人口已达1890万。

随着大城市规模越来越大，城市的负面效应逐渐显现出来，如交通拥堵、环境恶化、房价升高、生活不便等等，甚至出现多起恶性污染事件，如伦敦曾被谓之“雾都”、东京出现过“水俣病”、洛杉矶出现过“光化学烟雾”等，近些年北京也出现了驱之不去的“雾霾”，人们将上述情况统称为“大城市病”或“人口膨胀病”。

城市的发展并非越大越好。随着城市的扩大，必然会出现交通拥挤、效率降低和生活不便等问题。19世纪末至20世纪上半叶，人们谈“城市病”色变，甚至出现了大城市“恐惧症”。然而“大城市病”并非不治之症，几十年过去之后，再看纽约、伦敦、东京，城市人口并没有减少，但城市污染大大减轻，“光化学烟雾”、“雾都”都不见了，“水俣病”也没有再出现，城市变得越来越宜居。他们是怎么解决“大城市病”的呢？据笔者了解，一是产业结构调整；二是发展新的城市组团，也就是打造“反磁力中心”；三是和周边城市一体化发展，形成城市群。在工业化初期和中期，甚至重化工业也集中在大城市，废水、废气和废渣等对城市环境造成了恶劣影响。经过调整，重化工业搬离大城市甚至转移到国外。大都市则主要发展服务业和供人们居住，污染源大大减少甚至完全消除了。通过发展地铁等公共交通，减少汽车出行，也有效治理了交通拥堵。但城市发展有一定的惯性，如果不采取有效的手段，城市将会越来越大。因此，应采取一定的措施防止其无休止的发展。比较有效的办法是提高大城市的要素成本，如按照级差地租征收房产税，使低附加值产业在大城市无法生存，促进其转移到周边城市和小城镇。随着产业的转移，人口也会随之转移，周边的中小城市就会发展起来，形成规模较大的都市圈和城市群。因此发展卫星城，

将都市型产业布局在周边城市，形成都市圈和城市群，是防治“大城市病”的有效模式。

二、产业结构调整是治理“大城市病”的有效之策

20世纪初，伦敦大部分家庭都使用煤作为燃料，产生大量烟雾。伦敦由此得名“雾都”。1952年12月5日至9日，伦敦烟雾事件令4000人死亡，政府因而于1956年推行了《空气洁净法案》，禁止伦敦部分地区使用产生浓烟的燃料。再加上污染企业的外迁，伦敦的空气质量得到了明显改观。

根据城市群原理，城市群核心城市的主要功能是为城市群内各城市提供服务，其加工制造业逐渐转移到其他城市，这就是产业结构高度化过程。世界城市群的核心城市无一例外均是大银行、大企业的总部集中地。纽约聚集了300家美国和国际资本的大银行。美国十大银行中的四大银行总部在纽约，其中花旗银行和摩根银行资产分列全国第一、第二位，其资产约等于其余六家银行之和。2003年，美国财富500强公司中有42家总部在纽约，名列全国第一。金融和生产性服务业有助于纽约市在全球经济中处于主导和领先地位。金融和专业服务往往在同一个地点集聚，纽约市作为创新和金融中心具有主导地位。研究表明，纽约市真正的竞争优势和作为全球城市的独特地位的出现依赖于创新中心——特别是艺术、设计、媒体和娱乐。正是这些行业，使该地区拥有了最大的竞争优势和持续繁荣的可能性（Currid, 2006）。

1995年，世界排名前20的银行中有8家总部设在东京，前100家银行有16家的总部设在东京。世界排名前20的制造业企业中有3家、排名前100的有17家总部设在东京。伦敦是仅次于纽约和东京的国际金融中心，根据2006年4月的数据，共有255家外国银行分支机构进驻，外汇市场日均交易量高达11090亿美元，占全球日外汇交易总量的32%。

三、“多中心组团式”应对“大城市病”

改革开放以来，中国也相继出现了人口近千万的大都市，如上海、北京和深圳等，未来还有一些城市将步入人口近千万的大城市行列，其中有些已患上了“大城市病”。究其原因，是规划和管理失误。如强调功能分区、“单中心摊大饼”、规划建设卫星城均是“卧城”或曰“睡城”，远距离通勤导致私家车成为主要交通工具，汽车时代过早过快地到来，形成“潮汐式交通”，使城市道路不堪重负。

北京市根据城市发展需要，修建了多条环路，从三环修到四环，从四环修到五环，从五环修到六环，被戏称为“单中心摊大饼”，即以天安门广场为中心，像摊大饼一样，一直摊到了五环之外，大有将城市这张“大饼”摊到河北的趋势。不仅大

饼越摊越大，而且越摊越厚，有些地区还在“见缝插针”。金融街、中央商务区（CBD）、中关村、西单、东单、王府井、丽泽商务区、东直门、宣武门和广安门等地的商务功能越来越强，居住功能却越来越弱。卖大碗茶的、蹬三轮车的普通百姓都居住在五环之外。产城分离带来交通量的成倍增长，也成为交通拥堵的重要原因。由于城市越来越大，占用的农田和绿地越来越多，城市水泥地面越来越大，吸纳水的能力便越来越弱，几十年前建成的排水系统不可能满足如此需求，因此一般的降雨即会形成内涝。城市水泥地面积越来越大，阳光照射到水泥地上，瞬间便反射到空气中，形成“热岛效应”，以至于城市中心地区比郊区的温度高出好几度，这也是城市降雨和降雪减少的原因之一。

小城镇和小城市主要采取“前店后厂”模式，一些工矿区也往往把职工的居住布局在厂区附近或厂区之内，甚至一些化工厂也往往如此。这是因为，在交通工具缺乏、交通不便的时代，方便生产是第一位的，这就出现了商贸居住包围工厂的现象，甚至“商贸居住跟着工厂跑”。生产与生活穿插或是犬牙交错，给生活带来方便的同时也不可避免地带来了相互影响，尤其是污染企业对居民的生活和身体影响就更大。为了改变这种情况，一些规模较大的企业和规模较大的城市便通过城市规划划分了功能区，如工业区、商贸区、居住区和文化区，有的城市还规划了行政办公区。“功能分区”模式是对“前店后厂”模式的革命。通过分区规划建设，使工业区和居住区分开，既使居民远离了污染，也使城市风貌发生了翻天覆地的变化。城市功能分区不论采取方格式还是放射状，功能都十分明确，既方便生产，也方便生活。工业企业“扎堆”、有利于加强协作和配合。商贸企业“扎堆”，有利于增加人气，方便人们购物消费。有些大城市，还规划建设了“商务中心区”，高楼大厦林立，成为城市的现代化标志区。

但“功能分区”模式只适用于规模不大的中小城市，不适用于人口几百万以上的大城市和特大城市，尤其是不适用于人口规模超千万的大都市。改革开放以来，很多大城市规划建设了经济技术开发区和高新技术开发区，一些城市还建设了大型居住区，如北京不仅在城南规划了近百平方公里的经济技术开发区，还在城北规划了天通苑、回龙观和望京几个几十平方公里的居住区。许多人在城北居住，在城南上班，居住与就业远距离分离，形成了“潮汐式”交通，即早晨进城上班，晚上出城住宿，这势必造成大规模拥堵。

所谓“多中心组团式”，就是在一个规模已经很大的城市之外选择一个或两个地方集聚产业和人口，形成新的城市组团，疏解老城区的功能和人口，引导产业向新区集聚（肖金成，2012）。我们知道，大城市的老城区具有很大的吸引力，因为人们总是希望居住在大城市，哪怕是在城市边缘，这就是“虹吸效应”。所以，新区很难发展起来，正所谓“大树底下不长草”。

为了提高新区的吸引力，就要对新区增加投入，使其交通更便捷、设施更完善、环境更美好，使企业和居民预感到将来这里“经济更繁荣”，各种经济要素向这里聚集，吸引更多的人到新区就业和居住，有效地减轻老城区的压力，不久以后即可形成和老城区规模不相上下的城市组团。一个大都市可以有多个组团，在组团之间有绿地、农田甚至森林相间隔。在组团内部实行功能分区，实现“产城一体化”，就可有效缩短通勤距离，既减轻交通拥堵，又能够为多数人节省通勤时间。

新区是大都市的“反磁力中心”和新的经济增长极。发展新的城市组团，既可以将周边距离较近和发展条件较好的城市和城镇作为大城市的一部分去打造，逐步实现周边城镇的一体化和同城化，也可以单独规划建设新区，如“上海浦东新区”、“天津滨海新区”、“重庆两江新区”等。“新区”是新的产业集中区，但和新城不同，新城是新的商贸居住区，而新区既有工业区、商贸区，也有农业区、生态区，并非都是商贸居住区。所以，新区规划的面积一般比较大。工业是新区的基础产业，正是因为工业企业创造了大量的就业岗位，吸引了大量劳动者，既有管理人员和技术人员，也有数量众多的“农民工”，不管是“白领”还是“蓝领”，都有服务需求；服务业的发展同样创造了就业岗位，像“滚雪球”一样，人气越来越旺。除了工业和服务业之外，还应有农业区和生态区。新区离老区应有一定的距离，30公里或50公里，以免成为老区“大饼”的一部分，应避免在老区居住在新区就业，或在新区居住在老区就业。新区与老区之间应通过规划手段进行“强制间隔”，最好保持现状，也就是说，原来是耕地就继续发展农业，原来是林地或是湿地则继续作为林地和湿地。总之，他们应是新区的一部分，不能随意改变用途，搞见缝插针。

四、发展“城市群”是“大城市病”的治本之策

随着产业的转移，人口也会随之转移，周边中小城市就会发展起来，形成规模较大的都市圈和城市群。为此要采取措施，制定政策，使低附加值产业在大城市无法生存，像批发市场之类的应该搬离市区，转移到周边城市和小城镇。

城市群与都市圈既有区别又有联系。都市圈是以大都市为核心，周边地区的城市和农村受到辐射带动，与大都市形成了分工合作关系，产业链条向周边延伸，周边城市便成为大都市的卫星城。都市圈的范围取决于大都市的辐射半径，辐射半径又取决于城市的规模和质量，规模和质量越大，其辐射半径也越大，但一个城市的辐射半径不会太大，一般100公里左右，而且距离越远，辐射力越小。都市圈一般由内向外逐步延伸，在缺乏规划控制的条件下呈蔓延式发展，其形态就是学者们定义的“都市连绵区”。

城市群是在工业化、城镇化进程中出现的区域空间形态的高级现象，能够产生巨

大的集聚经济效益，是国民经济快速发展、现代化水平不断提高的标志。所谓城市群是在特定区域范围内云集相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市，以一个或几个特大城市为中心，依托一定的自然环境和便捷的交通条件，城市之间的内在联系不断加强，共同构成一个相对完整的城市“集合体”。和都市圈不同，城市群是由若干个城市共同辐射带动、共同作用，不仅范围大、功能强，而且空间结构比较合理。在城市群范围内，原来单独的城市和另外的城市形成了功能互补关系，大城市的产业结构不断升级，给小城市和小城镇带来了机遇。小城市和小城镇在城市群范围内的区位优势在弱化，成本优势在强化。小城市和小城镇里各种要素成本都很低，零部件产业就可以在小城镇和小城市得到发展。长三角城市群、珠三角城市群之所以有那么多小城镇，集聚了那么多产业，与处在城市群之中有非常密切的关系。在城市群里大中小城市和小城镇既能够协调发展，又可以使基础设施共用共享。

由于城市群中各城市功能互补，大城市服务、辐射和带动中小城市和农村地区的发展，中小城市和广大农村地区支撑大城市的功能增强，不但有利于促进大城市的功能疏解和产业转移，也可以做到互利共赢。所以，在国际上影响较大的城市均有一个城市群作为依托。纽约周围有波士华城市群，伦敦周围有英国中南部城市群，巴黎周围有欧洲中部城市群，东京周围有东海道城市群，上海周围有长三角城市群，北京市功能的疏解则有赖于京津冀城市群。十年前，我们曾提出在北京附近建设新区，目前来看机会已经错过。都市圈的发展有可能加剧“大城市病”，所以，发展城市群便成为京津冀的不二选择。京津冀协同发展的一个重要突破口，就是把北京的非首都功能疏解到周边城市。只有周边的城市发展了，城市群形成了，北京的“大城市病”才能够得到缓解直至根本消除。

参考文献

- 肖金成（2012）：《多中心组团模式应对“城市病”》，《中国社会科学报》4月9日。
- Currid, E. (2006), “New York as Global Creative Hub: A Competitive Analysis of Four Theories on World Cities”, *Economic Development Quarterly*, 20 (4), pp. 330 – 350.

责任编辑：薛亚玲