

城乡一体化发展视角下的区域空间结构构建 ——以淮安市为例

何 伟

(淮阴师范学院经济与管理学院, 江苏 淮安 223001)

摘 要: 概括了城市与区域发展关系的 6 种空间结构模式, 分别是: 单极中心城市带动的空间结构、点-轴式空间结构带动的空间结构、城乡融合区的空间结构、三维城乡合作带动的空间结构、田园城市带动的空间结构和都市圈带动的空间结构; 分析这些模式的适用条件和对城乡一体化发展的效应。然后, 分析淮安城乡发展的现状空间结构特征, 即全市区域空间结构处于极核与点轴并重发展阶段, 乡镇人口规模小, 经济实力弱, 基础设施建设滞后等, 导致城乡一体化发展水平低。针对这样的状况, 提出淮安城乡一体化发展的空间结构思路是: 推进由点-轴式结构向网络式结构的尽快转变; 在大力建设中心城市的同时, 积极建设片区重点中心镇; 建立城乡统筹发展的规划机制, 以保证一体化发展规划的高质量实施。

关键词: 城乡一体化; 空间结构; 模式; 淮安

中图分类号: P94; **文献标识码:** A; **文章编号:** 1004-8227(2011)07-0825-05

长期以来, 我国的城市化进程是单向的。特别是改革开放以后, 城市获得了飞速发展, 而乡村发展则处于一种不被重视、甚至轻视忽视的境地, 由此造成了城乡二元的鲜明对立, 不仅引发了诸多的社会矛盾, 还最终束缚了城市与乡村的发展, 反过来影响城市化和工业化的进程, 也影响着我国现代化的进程。为此, 全国各地围绕消除城乡二元差异、促进城乡一体化发展, 推动全面建设小康社会进行了积极探索。

1 城市与区域发展的空间结构形式

城市和乡村的关系经历了这样的几个阶段: 乡村孕育城市、城乡分离、城乡对立、城市反哺乡村和城乡融合。目前, 全球大多数国家的城乡关系是对立的, 只有少数发达国家经历了城乡对立阶段后, 现在不同程度地进行城乡融合。消除城乡对立, 促进城市反哺乡村和城乡融合的理论和做法得到各国专家、学者和政府部门的重视, 人们对此进行了研究与探索。目前, 以城市为主导, 消除城乡差距、推动城乡一体化发展的空间结构主要有以下几种模式。

(1) 单极中心城市带动的空间结构模式

以弗朗索瓦·佩鲁为代表的增长极理论认为, 经济增长以不同的强度出现于一些增长点或增长极上, 城市作为一个增长点, 发展到一定阶段后优质资源要素将向农村扩散, 从而带动城乡共同发展。此外, 杜能的农业区位理论、缪尔达尔的循环累积因果论、普雷维什的中心-外围论、弗里德曼的空间极化发展理论等, 虽然没有直接论及城乡一体化命题, 但都为解决先城后乡的非均衡发展模式开出了“药方”。

(2) 点-轴式结构带动的空间结构模式

点-轴空间结构系我国陆大道院士在中心地、增长极等理论的基础上, 于 1984 年提出的区域空间经济结构理论^[1]; 以后, 经过补充和完善, 成为国家和许多地方空间布局战略的重要指导理论。点-轴空间结构适合于经济发展有一定基础且交通等基础设施较好的区域。点-轴空间结构的进一步完善则形成网络式空间结构。

(3) 三维城乡合作的空间结构模式

斯卡利特·爱泼斯坦与戴维·杰泽夫提出通过乡村增长区域、乡村增长中心、城市中心三者之间的合作, 以解决区域发展中的“城市偏向”问题和引发的贫困问题。这个模式实质上就是既注重城市的扩

收稿日期: 2011-01-27; 修回日期: 2011-04-12

基金项目: 2007 年江苏省哲学社会科学规划基金项目(07EYB025)

作者简介: 何 伟(1963~), 男, 江苏省沭阳人, 副教授, 博士, 主要研究方向为城市发展与管理。

散作用,又重视小城镇的自身内生增长作用,解决农业和农村的发展问题^[2]。该模式一般用于大都市郊区的结构构建。

(4) 城乡融合区结构带动的空间结构模式

1985年,加拿大学者麦吉(Magee T C)在东南亚的一些大城市周围调查时发现,在大都市周边的特定区域,由于自然禀赋、区位条件和政策扶持等方面因素的共同影响,出现一种半城半乡的特殊区域,用印尼语表达为“Desakota”地区,我国有的学者译为“城乡一体化城市区”,也有的学者译为“都市融合区”。其主要特征是城乡之间相互作用强,农业和非农业活动交互混合,是一种非城非乡但又具有城乡双重特征的区域^[3]。该模式适合于经济发展较好的大城市城郊及周边地区。

(5) 田园城市结构带动的空间结构模式

1898年,埃比尼泽·霍华德发表了《明日:一条通往真正改革的和平道路》(1902年再版为《明日的田园城市》),提出了田园城市理论。他强调“用城乡一体的新社会结构形态取代城乡对立的旧社会结构形态。”霍华德的田园城市理论是以城乡协调发展为基本内容的,他所说的田园城市“实质上是城和乡的结合体”。田园城市向人类勾画了城乡和谐发展的图景,在欧美一些国家得到实践。

(6) 都市圈带动的空间结构模式

1951年,日本的木内信藏等学者通过研究城市人口增减的不断变化与地域结构的关系而提出了三地带学说。这一理念是都市圈概念的先驱。1957年,戈特曼(Gottmann J)在考察美国东北海岸3个世纪以来的城镇发展后,提出了“大都市带”(Megalopolis)的新概念而引起世界范围内的争论,还预言大都市带是城镇群体发展、人类居住形式的最高阶段,具有无比的先进性。之后,许多学者根据城镇与区域发展的不同特点,提出了许多接近的城镇空间形态概念。国内很多地方已经将这种理念付诸实践规划,如:江苏省的三大都市圈规划;2010年出台的《长江三角洲地区区域规划》,提出建设长三角都市圈,打造成具有较强国际竞争力的世界级城市群。这样的模式适用于区域工业化水平、城市化率高的地区。

上述模式总体上是随着区域经济发展水平的提高而递进呈现的空间结构形式,后一模式的区域城乡一体发展水平高于前一模式。由于区域情况的特殊性和政策的差异,还存在着其它形式的空间结构形式。此外,随着区域范围的扩大,这6种模式在区

域内会有多种形式共存,任何区域的城乡一体化实践都或多或少具有上述几模式之一的印迹。

2 淮安城乡发展差距在空间上的表现特征

城乡发展差异必然在空间结构上得到反映,因为区域空间结构是人们在长期的劳动分工中形成的,是区域经济社会发展多年积累的结果,是区域生产力的重要载体,具有结构转换效应,对未来区域发展具有一定的放大、引领和指向作用^[4]。淮安目前的城乡空间结构呈现欠发达经济的特点,城乡一体化发展程度低,需要进行及时调整。

2.1 淮安市经济社会发展概况

淮安位于苏北五市的腹地,为长三角会员城市之一,国土面积10 072 km²;淮安是一个农业大市,拥有或者部分拥有洪泽湖、白马湖、高邮湖。目前,全市处于城镇化加速、工业化进程中后期阶段、国民经济外向度提高阶段。但是,作为三农特色明显的区域,仍然为江苏省次发达地区。截至2010年底,全市总人口数有536万人,其中城镇人口占45%;全市实现地区生产总值1 315亿元,人均GDP 4 046美元,财政总收入310亿元,注册外资实际到账首次突破10亿美元;建有国家级经济开发区。

2.2 淮安市城乡差距在空间上的表现

为了追赶先进地区,缩小与苏南、苏中地区的经济发展差距,与其他地方一样,淮安市各级把经济要素主要投入在工业项目和城镇建设方面,忽视了乡村和农业的发展。特别是自2001年以来,全市大力进行中心城市和开发区建设,固定资产主要投入在城市和开发区。以2009年为例,全市完成500万元以上项目固定资产投资745.58亿元,其中,城镇投资占全社会总投资的92%,导致农村和农业发展后劲弱,农民收入低。2009年,全市城镇居民人均可支配收入15 646元,农民人均纯收入6 308元,城乡居民收入比值为2.48:1。这个比值在淮安近10多年来,是一直在拉大,如:1999年是1.83:1;2003年是2.29:1;2006年是2.36:1。此外,中心城区拥有绝对大量的优质教育、文化与医疗卫生资源,与乡村相比是天壤之别。如果从城乡空间结构上看,则呈现下面几个主要特点。

(1) 市域乡镇人口规模偏小、经济实力较弱

市域共有乡镇级单元116座,平均户籍人口规模为4.2万人,平均土地面积为71.2 km²。这一人

口规模低于苏北地区的乡镇级人口规模(4.91万人),也远低于江苏省平均水平(5.3万人)。规模偏小,加上乡镇工业不发达,服务业不配套,全市乡镇平均财政状况在全省13个地市中倒数第2位,仅高于宿迁;而乡镇街道平均财政支出位居全省13个地市倒数第1位。

(2) 区域空间结构处于极核与点轴并重发展阶段

淮安市中心城市是市域唯一的特大城市,近几年,每年都有330多亿元的基建投资,吸引大量人口到中心城市就业和居住,2010年有120万人,人口规模约占市域城镇人口一半。四座县城人口规模在10万人以上,其中,涟水县城12.13万人,洪泽县城12.54万人,盱眙县城12.1万人,金湖县城11.15万人,缺乏20~50万左右的大中城市,影响中心城市的功能发挥和提升;由于城市对人力和资金的强大吸引,中小城镇发展较慢,每座建制镇的平均城镇人口规模为0.86万人。目前,全市市到县、县到乡镇、乡镇与乡镇的道路基本达标,建立了市与县、县与县的增长发展轴,点轴结构框架已大体完成。而在乡镇之间、乡村之间,大多道路等级低,加之乡镇经济薄弱,基本上是能量小的极核式结构。

(3) 农村工业化与城镇化动力不足

淮安是农业大市,工业基础较为薄弱,使城市现代化建设步伐在相当长的一段时间内缺乏动力。尤其是涟水县工业基础较差,工业化水平低,反映在城镇发展现状上是县城中心度低,城镇现代化水平低,难以拉动和吸引农村人口进入各级城镇。淮安农业发展的现状问题是人均耕地面积仅为 0.087 hm^2 ,经营规模过小,科技投入不足,加上中青年农民主要进城打工,造成农业劳动生产率较低。目前的户籍制度和房地产政策抑制了农村富余劳力向城镇转移,农民担心进城失业下岗,外出务工人员仍保留着土地,户口滞留在农村,农民成为市民的不多,影响城市化的进程,也影响农业适度规模经营的发展。

(4) 基础设施建设滞后

虽然淮安建设成为苏北公路枢纽,在中心城市周围形成90 km的高速公路环,市与县、县与县实现二级及以上公路连通,但乡与乡、特别是村与村之间的交通状况差,实现行政村通油(水泥)路还需要进一步努力。这使得淮安城镇经济联系松散,难以发挥市、县城市辐射作用,形成不了市域强有力的市场经济网络体系;特别是市域南部的城乡成为南京、苏南等其他经济发达地区的市场范围,该区域人才与资源大多流入南京都市圈,制约了市域中心城镇

的发展壮大。此外,乡村电力、通信等基础设施乡村建设也明显弱于城镇。

3 淮安城乡一体化发展的区域空间结构构建路径

目前,城乡一体化在我国总体上是实践先于理论,对推进城乡一体化做法是仁者见仁、智者见智,理论上仍然处于探讨和争论之中,实践上也是处于探索和试验之中。总的来看,城乡一体化的模式是多种因素作用的结果,现实条件的可变性决定了模式的差异性^[5]。对于经济次发达的淮安来说,虽然工业有较好的基础,但“三农”情况典型,县域综合实力不强,推进城乡一体化面临的经济和社会发展压力较大,淮安城乡一体化总体思路是在借鉴第1、第2和第6种等模式,以及其它地区的成功做法的基础上,提出适合本地区的发展模式。

3.1 优化空间布局,推进点轴式空间结构向网络式空间结构转变

网络式空间结构是区域城镇空间结构的高级形态,在静态层面上,表现为交通、通信、动力等线状设施交织成网;在动态层面上,则是人才、资金、信息、技术等生产要素的充分流动^[6]。本文主要探讨如何形成静态的网络式空间结构。

(1) 加快农村电信、供电、水利等基础设施建设,提高区域综合承载能力。区域基础设施能推动经济要素的自由流动,保证经济发展的顺利运行。农村的基础设施低于城镇建设水平,小城镇又低于中心城市的水平,要改变过去重城市轻农村、重工业轻农业的做法,通过调整规划、调整预算,加大财政转移支付等做法,使基础设施建设城乡均等化,为网络式空间结构的形成提供物质基础。

(2) 推动县城和重点中心镇向小城市发展,培育县域增长极。一是大力完善和提升4座县城镇的功能。利用淮安市产业结构升级和开发区高新产业调整布局的机遇,县城镇加强与市区产业对接,搞好产业配套与分工,形成产业集群。把涟水、盱眙建成生态优良、经济繁荣的中等城市,洪泽、金湖建成湖滨生态特色城市;二是根据自然、资源、经济、社会和交通区位等条件,尽快选择、建设一批工矿型、特色农业型、生态旅游型、文化旅游型等重点中心镇,对其加强分类引导,以引导人口适当集聚、服务生活为原则,提升这些中心镇基础设施和公共服务设施水平;同时鼓励一般乡镇适当撤并,以形成区域较大的

增长极,形成中小城市,成为市域重要经济社会发展节点,带动周边乡村共同发展。

(3) 提升和完善中心城市功能,建设淮安城市群。目的是极化中心城市功能,增强外溢效应,使之成为区域经济发展的主引擎。主要举措有:加快国家级经济开发区、盐化工科技园区和高等教育园区的建设,成为产业集聚的平台;着力发展盐化工、电子信息、食品、特钢、新能源和环保6大千亿元产业集群,提升中心城市新型工业化水平;发展物流、商贸、文化、教育、医疗等现代服务业,提升中心城市的服务功能。在“十二五”期间,以中心城市为龙头,形成“一极、三轴、五带、多组团”的空间结构。“一极”,即中心城市作为全市重要增长极,与县城、交通轴线相联,形成极化区域。“三轴”,即东部新兴产业发展轴、中部城市服务功能轴和西部特色产业发展轴;“五带”,分别是运河文化产业带、盐河现代物流业产业带、古黄河生态功能带、里运河文化景观带和苏北灌溉总渠田园风光带;“多组团”:分别为中心组团、淮阴组团、清浦组团、经济开发区组团、楚州组团、黄码组团和中心城市南部组团。基本达到“文化名城”、“伟人故里”、“运河之都”、“美食之乡”、“生态家园”5大城市特色,成为全市经济发展的强大引擎。在2020年,建成淮安都市圈,中心城市人口规模在170万人左右,成为长三角北部重要的商品集散中心、商贸商务中心、物流中心和要素供给中心。

3.2 打造六大千亿元特色产业集群,推动城乡经济一体发展

产业集群能增加集聚功能,引起交通模式的升级,引发空间结构的衍变,是城乡一体化的重要内源驱动力。“十一五”期间,淮安提出建设“三大千亿元产业集群”:盐化工新材料、IT产业、特钢,已完成了任务的一大半。根据淮安资源和工业经济发展基础,可以再加入食品、环保、机械3个特色产业,以形成六大千亿元产业集群。特别是淮安盐业资源丰富,分布在洪泽、淮阴、楚州、清河、清浦五个县区,已探明储量有1300多亿t,要以盐化工新材料为主导,传统盐产业为支撑,建设全国知名的新型特色盐化工产业体系,打造“中国新盐都”。在推进六大产业集群发展的同时,目光不可只盯着市经济开发区,要注意城乡产业布局的一体化,把有关产业放在城郊或者乡镇,发形成新的增长极,或者扩大原有的增长极功能。

3.3 完善交通运输,促进城乡基础设施一体建设

交通运输是最活跃的因素,是推动城乡协调发

展的重要工具和手段。淮安已成为交通部规划的公路交通枢纽,2006年开通了向西南、西北和东北的铁路客运,2010年开通与上海、北京、宁波、厦门的航空客运,尚有大运河、入海水道、入江水道等水运航道。虽然现代综合交通运输体系逐步完善,立体化大交通格局初步形成,但是,仍然有许多事项需要完善和优化:(1)在现有的高速公路网络基础上,进行高速公路网的优化升级;(2)加快通江达海步伐,推进淮河入海水道二期、盐河航道整治工程建设,为实现“海港内移”、“借港出海”、“海河联运”创造条件;(3)积极推进徐淮盐、宁淮连、连淮扬镇、宁淮城市快速轨道等铁路项目的建设,以期打造淮安“米”字形城际铁路网;(4)推进实施淮安涟水机场升级改造,力争开辟更多航线,促进淮安与更多经济发达地区,与台湾、香港、新加坡等地联系,吸引更多的外资;依托立体化的交通枢纽优势,逐步构建长三角北部的物流中心及“南有义乌、北有临沂、中有淮安”的市场格局;(5)提升和完善的乡镇至村、特别是村与村之间,尤其是优化加强邻县之间的乡村公路建设,要加大财政资金的投入,科学规划,精致建设,大力度推进“村村通工程”,提高道路网络化程度,以便于发展以快速公交、常规公共汽车、小型公共汽车为主体的城乡交通运输体系,把“市区公交”扩展到全市区范围内的全域公交,形成大公共交通体系,通过全天候的交通路线、舒适的交通工具、廉价的收费及周到的服务,以强化与中心城区和腹地的衔接,为形成网络式空间结构提供交通构架。

3.4 建立城乡统筹发展的规划机制,为城乡一体化提供制度保证

新制度经济学认为,恰当的制度是经济增长的必要条件和关键因素。因为制度变迁改变了制度安排的激励机制,改变制度安排的效率,从而影响经济发展的速度与质量。这种观点应用于城乡统筹发展的规划制度方面,同样适用。这种机制要求党政领导和有关经济发展部门,规划、交通、农委、财政、教育、卫生、文化、国土等部门,改变过去对农业和农民轻视甚至剥夺的方式,取而代之的是城乡公正公平发展,在近期是要尽快弥补过去长期对三农的剥夺和欠帐,在各类规划上充分体现,由人大监督。上海、成都的“城乡统筹规划”取得了好的效果,在全国树立了典型。其机制是实现“规划全覆盖”,不仅是建设规划,整个社会的经济发展规划、环境保护规划、建设用地利用规划,都与城市、乡村发展融合在一起,而且规划实施、执行得很严格,不符合规划的

坚决不批准,体现了规划的严肃性,也引导、要求各行业、各单位都来共同执行规划、遵守规划。如:上海推进“三个集中”(工业向园区集中、农业向规模集中、农民住宅向城镇集中)和“三化”(农村工业化、农业现代化、农村城市化),取得了明显的成效。通过分散的许多集镇构建“众多的城镇中心”,在区域交通网络结点发展城镇并辅以空地系统,能够形成一个更大区域的统一体,进而带动整个区域城乡共同发展。成都是建立三个“圈”的规划,即交通圈、为广大人民群众服务圈和休闲圈,向田园城市迈进。对淮安来讲,经济发展追赶情结较浓,市、县领导容易把有限的资源投入到城镇和工业项目上,这样容易早见效、出成绩;要改变这种状况,像上海、成都一样,设计制度好城乡一体化发展规划,且要严格执行规划,由上级检查,人大监督,政协视察,共同做好城乡一体化

的规划执行。

参考文献:

- [1] 陆大道. 区域发展及其空间结构[M]. 北京:科学出版社,1999:142~152.
- [2] 石忆邵. 城乡一体化理论与实践:回眸与评析[J]. 城市规划汇刊,2003(1):49~53.
- [3] 朱丽霞. 中国大都市区域的城乡协调发展研究[J]. 长江流域资源与环境,2005,14(2):149~153.
- [4] 何伟. 区域城镇空间结构与优化研究[M]. 北京:人民出版社,2007:197~203.
- [5] 刘晨阳,周彤及,傅鸿源. 重庆都市区城乡一体化发展模式分析[J]. 长江流域资源与环境,2005,14(6):684~688.
- [6] 徐佳,张旺锋,冯宗周,等. 论西部地区新型城乡关系[J]. 干旱区资源与环境,2008,22(12):24~29.

REGIONAL SPATIAL STRUCTURE CONSTRUCTING UNDER THE ANGLE OF VIEW OF URBAN AND RURAL INTEGRATION ——A CASE STUDY BY HUAI'AN

HE Wei

(School of Economics and Management, Huaiyin Normal University, Huaian 223001, China)

Abstract: Summarizing the six kinds of spatial structure patterns of the urban and regional development, respectively is: the spatial structure of single pole key city leading, the spatial structure of pole-axis system leading, the spatial structure of city and countryside fusing area, the three dimensional spatial structure of city and countryside cooperation leading, the spatial structure of garden city leading, the spatial structure of metropolis area leading. Analyzing these suitable conditions of the patterns and the effect which develops to the development of urban and rural integration. Analyzing the spatial structure characteristic of urban and rural development in Huai'an, namely, the whole region spatial structure is in the polar nucleus and pole-axis development stage, the villages and towns population scale are small, the economic potentiality is weak, and the infrastructural facilities lag and so on. Which causes the level of city and countryside integration development low. In view of such condition, proposing that the spatial structure mentality of development of urban and rural integration in Huai'an as following, advancing the spatial structure of pole-axis up to network type structure transformation as soon as possible. While constructing the key city vigorously, constructing region key town positively, establishing the plan mechanism of city and countryside overall plan development, thus guaranteeing the spatial structure plan be implemented at a high grade.

Key words: urban and rural integration; spatial structure; pattern; Huai'an