

中国特大城市的过度扩张 及其治理策略

魏后凯

近年来，虽然党中央再三重申要防止特大城市过度扩张，严格控制特大城市人口规模，但实际效果并不十分理想。无论是城市人口还是城市建设用地规模，特大城市都存在明显的过度扩张倾向。显然，对于特大城市的过度扩张问题，目前已不单纯是要“防止”，而是需要进行有效的综合治理。本文将从多维的视角探讨特大城市过度扩张的状况、原因、弊端及其治理策略，以期为特大城市实现更高质量、更有效率和可持续发展目标提供参考。

一、当前中国特大城市的过度扩张状况

2010年以来，党中央开始把“防止特大城市过度扩张”作为城市发展的政策导向。这种政策导向的目的不仅是要防止特大城市及大城市用地规模的过度扩张，还要防止特大城市人口规模的过度扩张。在控制特大城市用地规模扩张方面，《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》和国家“十二五”规划纲要均明确提出，要“防止特大城市面积过度扩张”；《全国主体功能区规划》又提出要“防止人口向特大城市中心区过度集聚”；国土资源部在《关于下达〈2013年全国土地利用计划〉的通知》中则进一步提出“控制大城市建设用地规模，防止大城市过度扩张”。在控制特大城市人口规模扩张方面，党的十八届三中全会和中央城镇化工作会议均明确提出要“严格控制特大城市人口规模”，《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》则提出“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”。由此可见，在中国城镇化政策的顶层设计中，严格控制特大城市人口规模、防止特大城市过度扩张已经成为一个重要的方针。

这里需要明确的是，何为特大城市？由于国情不同，各国对城市规模等级的分类具有较大差异。联合国通常将100万人口以上的城市界定为特大城市。参照联合国的标准，1980年国家住房和城乡建设部修订的《城市规划定额指标暂行规定》，将城市

【作者简介】魏后凯（1963-），中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长，研究员、博士生导师，邮政编码：100028。

建成区人口 100 万以上的城市划定为特大城市。2014 年 11 月，国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》，提出了新的城市规模划分标准，将城市建成区常住人口 500 万~1000 万的城市界定为特大城市，城市建成区常住人口 1000 万以上的城市界定为超大城市。很明显，超大城市属于一种规模更大的特大城市，可以把它归并到特大城市之中。按照过去的老标准，2012 年城市建成区人口（包括暂住人口）100 万以上的特大城市有 76 个；而按照 2014 年颁布的新标准，城市建成区人口 500 万以上的特大城市只有 11 个，包括上海、北京、重庆、深圳、广州、天津、武汉、东莞、郑州、沈阳和南京，其中上海、北京、重庆、深圳、广州为城市建成区人口 1000 万以上的超大城市。这 11 个特大城市集聚的人口共计 10962 万人，占全国城市人口的 26%。

然而，国家实施控制大城市规模的政策并没有取得预期的效果（魏后凯，2014a、2014b）。从某种意义上讲，近年来国家提出的防止特大城市过度扩张的政策带有一定的滞后性，因为这种特大城市的过度扩张现象早就存在，并且随着城镇化的快速推进日益严重。一般来说，城市扩张是指城市规模的不断扩大，既包括城市人口规模的扩张，也包括城市空间规模的扩张。特别是在城镇化的快速推进时期，城市成长的轨迹通常也就是城市扩张的过程。在特定的发展阶段，受各方面条件的制约，城市扩张的速度必须保持适度。城市的过度扩张是城市规模扩张的非理性状态。有学者把城市过度扩张界定为“城市建成区扩张水平超过人口城市化和经济发展需求”的状况（杨山等，2010）。显然，这是一种狭义的理解，即把城市过度扩张等同于城市空间过度扩张。从广义的角度看，城市过度扩张是指城市规模扩大的幅度超过了其承载能力和经济社会发展需要的一种非理性状态。这种非理性的过度扩张具有三种不同情况：一是城市人口和建设用地规模扩张速度过快、幅度过大，超越了其经济社会发展的客观需要；二是在城市规模超过或即将超过其综合承载能力的情况下，城市人口和建设用地规模仍处于不断扩张之中，这种“超载”扩张也是一种非理性的过度扩张；三是城市空间扩张速度快于人口增长速度，出现了持续低密度化和无序蔓延态势。如果以城市人口增长作为参照，这种情况属于城市空间过度扩张的范畴。

按照最近颁布的新标准，近年来中国特大城市出现了明显的非理性过度扩张态势。首先，特大城市人口规模扩张速度过快、幅度过大。从 2006 年到 2012 年，全国 10 个城市建成区人口 500 万以上的特大城市（未包括东莞，^①下同）的人口规模增长幅度高达 29.1%，是全部城市平均增幅（13.3%）的 2.2 倍。其次，特大城市普遍存在超载扩张现象。目前，北京、上海、深圳等特大城市普遍面临资源环境承载能力的限制，有的已经逼近承载能力的极限，甚至超过了承载能力（魏后凯，2014a；冯海燕等，2006；童玉芬，2010；邬彬等，2012）。在这种情况下，特大城市的人口和建设用地规模仍在持续快速地扩张。从 1999 年到 2012 年，前述 10 个特大城市建成

^① 东莞市因城区暂住人口比重较高，而且由于产业升级和企业迁移导致就业流动性较大，近年来城区暂住人口规模很不稳定，因而未包括在统计范围内。

区面积平均扩张了181.8%，远高于全部城市111.7%的平均增幅，更高于其城区人口规模平均增幅。需要说明的是，在2006年至2012年间，虽然这10个特大城市建成区面积平均扩张幅度（27.8%）已出现明显下降，且低于全部城市的平均增幅（35.4%），但考虑到特大城市已经超载或接近超载状况，而其空间扩张的速度仍然过快，因此大多属于超载扩张的范畴。再次，特大城市无序蔓延态势日益严重。从全国范围来看，由于城市空间扩张速度快于人口增长速度，城市扩张的低密度化趋势明显。但是，对人口超过500万的特大城市而言，近年来这种情况并不突出。相对其他城市而言，特大城市面临的关键问题是“摊大饼式”外延扩张，导致城市空间向四周无序蔓延。这种无序蔓延的情况不仅在北京十分典型，在武汉、郑州等城市也非常明显。

二、特大城市过度扩张的原因和弊端

城市扩张是城镇化推进的必然结果。随着城镇化的不断推进，城市数量不断增加，城市人口和用地规模也会逐步扩大。如果城市数量保持不变，那么城镇化的推进只能依靠现有城市的规模扩张来实现。因此，从某种意义上讲，城镇化的过程也就是城市规模不断扩张的过程。但是，城市扩张具有理性的适度扩张和非理性的过度扩张之分。在特定的经济和社会发展条件下，城市扩张的速度和幅度必须保持适度，必须与城市综合承载能力和经济社会发展需要相适应。如果城市扩张的速度过快、幅度过大，超越了城市综合承载能力和经济社会发展需要，就会出现过度扩张的状况。特别是在快速城镇化阶段，由于农村人口的大量涌入和产业的快速扩张，在缺乏科学规划和有效调控的情况下很容易造成特大城市过度扩张的局面。一些发展中国家特大城市过度扩张就是这方面的典型例子。

我们不能简单地把中国特大城市过度扩张看成是集聚经济引致的结果。当前中国特大城市的过度扩张是多方面因素综合作用的结果：一是贪大求全的心理。在推进城镇化建设中，一些地方贪大求全、好高骛远，不顾客观条件，盲目扩大城市规模，片面追求经济总量，有的甚至错误地认为城市规模越大越好。当前泛滥的以总量规模为导向的各种城市评价和排名，一定程度上助长了这种贪大求全的倾向。二是价格机制的扭曲。例如，针对特大城市的跨地区调水、输气，其成本并没有在用水、用气价格中得到充分反映；对周边地区用以保护耕地、资源和生态的补偿费用极低，生态环境成本没有纳入经济核算体系；农民工市民化进程缓慢，市民化成本绝大部分被延迟支付。在这种扭曲的价格形成机制下，特大城市的经济产出和效益被明显高估。而在市场力量的作用下，集聚经济效益的高估又将诱致人口、产业和要素进一步向特大城市过度集聚。由于理论方法的滞后以及数据的限制，一些学者对城市合理规模区间和过度规模状态的估计，大多没有考虑这个价格扭曲因素，由此估计的城市合理规模高限明显偏高。三是大城市的偏向作用。长期以来，中国政府在权限设置、资源配置和制度安排等方面，存在着偏向于行政中心，这种偏向通常也是大城市偏向（魏后凯，

2014a、2014b)。在大城市偏向和市场力量的共同作用下，处于较高行政等级的特大城市必定会形成一股强大的吸附力，吸纳周边地区乃至全国的资源、资金、人才和技术等。四是撤县改区的影响。由于县（市）与市辖区的管理权限差异，各特大城市热衷于依靠撤县（市）改区来迅速扩大城市规模。在现行体制下，撤县（市）改区可以使特大城市政府获取更多的权益，包括土地出让转让权益。近年来，各特大城市又掀起了设立新区的热潮。很明显，大规模的整县（市）改区和设立上千平方公里的新区，无疑推动了特大城市“摊大饼式”的向外扩张和无序蔓延。五是土地财政的刺激。目前，中国的城市建设高度依赖土地财政，各特大城市都热衷于依靠卖地来增加地方财政收入、支撑城市开发建设。2013年，全国9个特大城市（未包括郑州、东莞）土地出让金总额高达9881亿元，相当于其财政收入的48.8%，其中南京最高为97.7%、武汉为65.4%、沈阳为59.8%、重庆为59.4%、上海为49.9%。

显然，特大城市的过度扩张是一种非理性的扩张，它会带来一系列的负面效应。首先，按照新的城市规模划分标准，中国现有特大城市的规模已经很大，甚至超出了其资源环境承载力。2012年，上述10个城市建成区人口500万以上的特大城市平均人口规模为1036万人，平均城市建成区面积为791平方公里，平均城市建设用地面积为970平方公里。目前，这些城市大多已逼近资源环境承载能力的极限，有的已处于超载状态。在这种情况下，特大城市的过度或超载扩张，将会带来人口、产业和要素的过度集聚，由此导致了严重的集聚不经济，加剧了资源紧缺、交通拥挤和房价上涨等“城市病”症状。目前，交通拥挤、长距离通勤和房价高昂已经成为各特大城市普遍面临的问题。据调查，北京、上海、天津和沈阳等特大城市上下班平均通勤（往返）时间已超过1小时，广州、武汉、重庆、郑州、南京和深圳等特大城市也在0.85小时以上，其中北京高达1.32小时、上海1.17小时、天津1.15小时（智联招聘和北京大学社会调查研究中心，2012）。虽然“城市病”并非是特大城市所特有的，但由于城市规模的过度扩张和膨胀，特大城市的“城市病”往往较为严重。正因为如此，“城市病”也常被称为“大城市膨胀病”。其次，特大城市“摊大饼式”的过度外延扩张，导致城市生态环境质量下降，生物多样性持续减少，周边农田、自然植被和湿地不断被钢筋水泥所吞噬，城市的脆弱性和不可持续性增大。再次，特大城市的过度扩张以及人口、要素和产业的过度集聚，将导致城市尤其是城市中心区密度过高，而过高的密度不利于居民健康，影响城市的宜居性和居民的生活质量，有学者认为这些“巨型城市”是不宜居的（余柏椿，2007）。此外，各种经济活动向特大城市的过度集聚，在某种程度上也剥夺了大量中小城市和小城镇的发展机会，由此将加剧地区和城镇之间的不平等。

三、实行“堵疏结合、以疏为主”的治理策略

长期以来，为防止特大城市过度扩张，严格控制特大城市人口规模，各级政府都

主要采取“堵”的办法，即限落户、限购车、限购房等，这种治标不治本的办法并非长效之策，而且这种限制大多是针对外来人口制定的，具有明显的歧视性质。未来的政策导向应坚持“堵疏结合、以疏为主”，对特大城市过度扩张实行综合治理。所谓“堵”，不是限制外来人口落户，而是限制供地，实行更加严格的产业准入标准；所谓“疏”，就是去功能化，实行功能疏散，并依靠功能疏散引导产业、岗位和人口疏散。这样，通过“一堵一疏”，推动特大城市实现转型升级，逐步向高端化、服务化、国际化和融合化方向发展。建议采取以下五方面措施：

一是确定规模控制的方向。对于城市建成区常住人口500万以上的特大城市，要以综合承载能力为依据，严格控制城市人口和建设用地规模，设置城市规模的“天花板”。对于城市建成区常住人口300万~500万的大城市，要以综合承载能力和经济社会发展需要为依据，防止城市人口和建设用地规模过度扩张。特别是，在国务院颁布新的城市规模划分标准后，除4个直辖市外，只有广东、湖北、河南、辽宁和江苏5个省份具有特大城市，要防止各省区不顾客观条件人为打造特大城市的倾向。同时，要尽快制定并颁布市辖区的设置标准，严格控制其数量的增加，禁止整县改区和撤市改区，防止大城市过度扩张和无序蔓延。

二是实行去功能化战略。现有城市建成区人口500万以上的特大城市，除东莞外，均为直辖市、副省级市和省会城市。这些城市行政等级高，承担的功能多，大多为各种功能汇集的全能型中心城市。对于这些特大城市来说，要合理控制城市规模，防止其过度扩张，就必须实行去功能化，区分核心功能和非核心功能，在确保和增强核心功能的基础上推动部分非核心功能向周边地区和中小城市转移扩散，促进城际公平和区域协同发展。各特大城市要放弃大而全的传统思维，在舍与得之间做出抉择，有舍才有得。在当前承载能力和发展空间日益受限的前提下，去功能化是特大城市实现转型升级的前提条件和重要保障。因为只有非核心功能疏散了，才能确保相关产业、岗位和人口的疏散，由此腾出更多精力抓好转型升级，从根本上医治特大城市膨胀之恶症。

三是明确城市增长边界。城市不单纯是各种生产活动的集聚地，更是人们居住、生活和休闲的美好空间。从生产、生活和生态相协调的角度看，城市的规模不能无限制地扩大，必须明确划定城市的增长边界（Urban Growth Boundary），促进城市有序、有度发展。对特大城市而言，既要依据综合承载能力和经济社会发展需要，确定城市建设用地的“终极规模”，又要根据自然条件、交通状况、经济社会发展以及保护耕地和生态环境的需要，明确划定城市开发的具体边界，以此作为区分城市与乡村、城市化地区与周边生态空间的分界线，防止特大城市过度扩张和无序蔓延。特别是，对于那些已经超载或接近超载的特大城市要实行城市建设用地“零增长”。在这种情况下，重点是要通过低效产业用地再开发和用地结构调整，提高产业用地效率，从而增加居住用地和生态用地比重。

四是合理划定生态红线。随着城市规模的不断扩张，目前中国各特大城市均已呈现出“区域化”的态势。特大城市区域大多交通区位优势，地势平坦，分布有

大量优质耕地、农田和湿地，要立足长远，明确划定耕地、湿地和生态红线，切实保护好耕地、湿地和生态空间，推动形成特大城市区域生产空间集约高效、生活空间宜居适度和生态空间山清水秀的发展格局。要率先在特大城市周边地区划定永久基本农田，率先开展耕地保护补试试点，探索在城市区域建立横向生态补偿的新型体制机制。目前，一些特大城市的开发强度已经过高，如深圳高达40%。因此各特大城市一定要合理控制开发强度，设定开发强度的“高限”和生态空间的“底线”，不能随意变更和突破。

五是推进区域协同发展。人口、产业和要素向特大城市高度集聚与特大城市和其他地区在发展机会、公共服务等方面的巨大差距紧密相关。从国际经验看，英国、法国、日本和韩国等为控制其特大城市伦敦、巴黎、东京和首尔等的过度扩张，大多在全国范围内实行疏散战略，以解决经济过密与过疏问题。显然，要解决特大城市的过度扩张问题，关键在于以特大城市为中心的城市群之外，国家层面的区域政策是根本，因此更为重要（檀学文，2006）。如果单纯从城市群的角度来解决这个问题，那么各个中心城市“摊大饼式”的外延扩张很容易使各个“大饼”叠加在一起，形成一个更大的“大饼”，由此出现整个城市群地区超载的状况。为此，特大城市的功能疏散需要从城市群和全国范围两个层面展开，既要推动特大城市中心区产业、人口和要素向周边地区和中小城市扩散，更要加快推进其他地区尤其是远离城市群欠发达地区的发展，逐步形成全国国土适度均衡开发的格局。

参考文献

- 冯海燕、张昕、李光永、穆乃君、陈瑾（2006）：《北京市水资源承载力系统动力学模拟》，《中国农业大学学报》第6期，第106~110页。
- 檀学文（2006）：《大城市过度规模与卫星城政策》，《中国农村观察》第6期，第40~49页。
- 童玉芬（2010）：《北京市水资源人口承载力的动态模拟与分析》，《中国人口·资源与环境》第9期，第42~47页。
- 魏后凯（2014a）：《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》，《中国工业经济》第3期，第18~30页。
- 魏后凯（2014b）：《中国城市行政等级与规模增长》，《城市与环境研究》第1期，第4~17页。
- 邬彬、车秀珍、陈晓丹、谢林伸（2012）：《深圳水环境容量及其承载力评价》，《环境科学研究》第8期，第953~958页。
- 杨山、周蕾、陈升、季增民（2010）：《大规模投资建设背景下城市过度扩张的约束机制——以无锡市为例》，《地理科学进展》第10期，第1193~1200页。
- 余柏椿（2007）：《“巨型城市”的不宜居性》，《规划师》第3期，第12~14页。
- 智联招聘和北京大学社会调查研究中心（2012）：《2012年度中国职场人平衡指数调研报告》，<http://wenku.baidu.com>。