英格兰城乡空间划分体系演进及其借鉴意义

The Evolution and Significance of Rural-Urban Classification in England

杨欢
Yang Huan

摘要: 新时期城乡空间的融合度逐步加强, 城乡之间的界限逐步模糊, 英国政府和学者认为以社会经济特征为基础的城乡空间划分方法已不适合英国城乡发展的需要, 同时伴随着空间技术和人口普查精细化的快速发展, 英国政府于 2004 年发布了新的《城乡空间划分体系》, 采用人口稀疏度和聚落形态等准则。本文深入阐述英国城乡空间划分体系演变脉络, 分析城乡空间划分体系的现实价值并进一步审视英国城乡空间划分体系的特征趋势, 研究发现英国城乡空间划分体系具有尺度类型多样化、划分单元网络化、划分方法精细化、定期动态更新和基础数据公开化五大趋势特征, 英国城乡划分的先进经验对我国城乡空间划分和界定具有较好的借鉴意义。

Abstract: In the new period, the fusion degrees between urban and rural space become strengthen gradually, the boundaries between urban and rural gradually blurred, and the British government and scholars believe the rural-urban classification based on social and economic characteristics is not suitable for the needs of urban-rural development, at the same time, along with the rapid development of space technology and census refinement, in 2004, British government issued "2011 Rural-Urban Classification of Local Authority Districts in England" based on population sparseness, settlement forms and other criterias to delimit urban and rural space. This paper expounds the rural-urban classification evolution in England, analyzes realistic value of the classification and further judges the characteristics trends of rural-urban classification in England. The study shows that rural-urban classification in England has the features of scale type diversity, networked division units, fine division methods, dynamic update regularly and basic data accessibility. In conclusion, the advanced experience of rural-urban classification in England has good reference value for China.

关键词: 英格兰; 城乡分类; 体系演进

Keywords: England; Rural-Urban Classification; System Evolution

引言

城乡空间划分自城市出现以来就已存在, 随着城乡关系从“分离”——“对立”——“互动”——“融合”向“统一”发展, 城乡界线一直处于动态变化之中。当前, 在城乡统筹、城乡协调及城乡一体化发展的背景下, 城乡界线逐步模糊, 城乡空间出现了大都市圈、都市连绵区和城乡结合部等新的空间特征, 以往划分城乡空间的方法难以适宜新时期的发展要求, 城乡空间的界定难度增大。面临城乡空间的巨大变化, 英国更新调整城乡空间划分体系, 改变以经济社会特征为主的划分依据, 转为以聚落形态和人口稀疏度为主的评判准则, 并对城乡空间划分体系进行动态调整完善, 形成了多尺度、多地域和多类型的城乡空间分类体系, 为实时全面了解英国城乡发展情况奠定了基础。

1 英国城乡空间划分体系演变

1.1 城/乡定义

2001 年以前, 英国对“城市”和“乡村”的概念并没有统一的规定和标准, 在具体工作中各政府部门和地方政府采用不同的划分标准。一般来说至少有三种认知: 一种是依据土地利用形式的简单区分, 即建设了还是未建设, 这往往与人口规模有关, 有助于分区较大(城市)和较小(乡村)的居民点; 其次是从更广阔的居民点形态出发, 这种形式往往对政策制定具有重要意义, 有助于评估政府提供医疗和教育等关键服务的成本, 由此地方政府可预测对人口稀疏地区的财政支持力度; 再者是将城市看作经济财富的产出地, 这种功能性认知在社会科学中占主导地位, 但是这种方式往往随着经济社会变化而有所变化^[1]。由此可以看出不同政策部门 and 不同使用目的对城乡划分有各自的定义, 造成了城乡类型界定混乱的局面。因此在 2004 年, 英国环境、食品及农村事务部 (Defra: Department for Environment Food & Rural Affairs) 在《农村策略 2004》(Rural Strategy 2004) 中提出了城市/乡村的新定义, 即将所有人口超过 1

作者: 杨欢, 西安建筑科技大学建筑学院, 博士研究生。
yanghuan1989@hotmail.com

万的住区均视为城市^[2]，反之则为乡村地区，并采用以人口稀疏度和聚落形态等准则为主的新划分体系。

1.2 发展脉络

2001 年英国副总理办公室和地方政府交通部门要求全面评估城乡类型划分的政策作用和统计报告，涉及整个英格兰和威尔士地区，大约 25 个政府部门和组织参加了讨论。研究认为早期的分类体系限制了城乡类型在不同准则和目标下的使用适用性，新时期政府和学者认为这种以社会经济特征为基础的划分方法并不合适，特别是基于社会和经济特征的乡村定义不适合当前城乡发展的现实，由此城乡空间划分体系进行重新划定和调整。在《城市和乡村白皮书》中明确提出未来城乡类型划分应着重考虑五大核心内容，确定哪些政策制定需要区分城市和乡村地区；建议形成满足大量政策需要的“核心”定义；选择更好的划分方法；应综合考虑基于人口普查的区域边界和行政管理边界^[3]。总的来说，新时期英国城乡划分体系需要更加明晰和更加综合的城乡划分方法，以指导城乡健康发展。

2004 年英国城乡发展进入新阶段，为使地方规划具备更敏捷的行动机制以面对未来不确定的发展和快速变化的世界，2004 年实施的《规划与强制购买法》(Planning and Compulsory Purchase Act)对城乡规划体系进行了修改，改变了原有的以结构规划/地方规划和统一发展规划为主体的“双轨制”框架结构，采用了以区域空间战略和地方发展框架为特征的“新二级”体系框架^[4]。为适应新时期城乡规划体系和城乡发展的新特征，2004 年由英国乡村署 (CA: Countryside Agency)、英国环境、食品及农村事务部 (Defra)、国家统计局 (ONS: Office for National Statistics)、副总理办公室及威尔士联合政府联合起草出台《新城乡空间划分体系》。2004 年英国城乡划分采用以人口稀疏度和聚落形态等准则的新划分体系，其中聚落形态根据每公顷空间单元的类型划分为分散的住所、小村庄、村庄、小镇、城市边缘区和城市；稀疏度根据每公顷空间单元周边 30 km² 内的房屋数量进行确定。新的城乡空间划分在 2001 年人口普查单元的基础上

图 1 英格兰城市/农村定义分类 (2004 年)
资料来源：参考文献 [5]

进行，最终按照聚落形态和稀疏度两大准则将城乡空间划分为较稀疏城市、稀疏城市、较稀疏小城镇和边缘地区、稀疏小城镇和边缘地区、较稀疏村庄、稀疏村庄、较稀疏地区分散村庄、稀疏地区分散村庄八大类型 (图 1)。

之后随着世界城市、大都市圈、都市连绵区等新空间类型的出现，2004 版城乡空间划分体系已经不适应新的时代背景，2011 年英国对城乡空间类型进行重新划分，满足大、中、小等多种空间尺度的应用，充分考虑了大都市圈和都市圈两种新的空间类型，最终将城乡空间类型划分为主要城市圈 (Major Conurbation)、次要城市圈 (Minor Conurbation)、城镇、稀疏区城镇、城镇和边缘地区、稀疏区城镇和边缘地区、村庄、稀疏村庄、村庄和孤立住所、稀疏区村庄和孤立住所十大类，其中前四个为城市地区，其他为乡村地区 (图 2)。对比英格兰 2001 和 2011 年城乡类型分布发现，主要乡村地区逐步减少，大都市圈面积较为稳定，小都市圈比重逐步增加 (图 3)。新的“城”、“乡”定义改变之前复杂庞杂的划分体系，不再考虑历史文脉、功能定位等庞杂而分散的各类因素，而是通过聚落形态和人口稀疏度进行细分，在操作层面，地方分类法作为定义的补充，在合适的地理空间尺度上，多区段界定了区域的城乡属性和聚居类型。新的城乡空间划分体系弱化了对立的城乡二元思想，模糊了严格的城乡界限，重新构建了规划的空间层次，以标示地区“空间特征属性”的指标作为认知现状条件、规划合理发展途径的参考^[6]。通过英格兰地区 2001 年和 2011 年城乡类型划分结果可以看出英国城乡划分体系不断精细化，划分方法体系逐步简洁化 (图 3)。另外英国城乡划分体系仅作为一种咨询建议分类，不具有法律效应，政府鼓励分析研究时采用统一标

图 2 英国城乡划分体系演变过程
资料来源：参考文献 [7,8]

准,便于乡村居民、城市居民了解其所处地区的情况。准确的说,英国城乡类型划分体系仅作为统计工具,方便地区经济、社会及空间等分析研究。

2 英国城乡空间划分体系特征

我国城乡空间的划分根据人口规模严格的限定于行政管理单元内,而英国城乡空间类型界定不拘泥于行政单元,根据不同的空间尺度、聚落形态、适用目的具有不同的地域分类体系,总的来说具有空间尺度类型多样化、划定方法数量化、不拘泥于行政管辖单元、实时动态化更新、基础数据获取公开等特征。

2.1 尺度类型多样化

目前,英国城乡空间划分有输出区域和高等级输出区域两大类型,其中高等级输出又分为低尺度高等级输出(LSOAs: Lower Layer Super Output Areas)和中观尺度高等级输出(MSOAs: Middle Layer Super Output Areas)两种尺度。根据不同的尺度要求,英国城乡类型体系有小地区城乡空间分类(RUC: Rural-Urban Classification for Small-area Geographies)和当地政府城乡空间分类(RUCLAD: Rural-Urban Local Authority [LA] Classification),其中RUCLAD分类仅限英格兰地区使用。RUC和RUCLAD是基于不同尺度和用途下的城乡空间分类,其中RUCLAD充分考虑到城乡人口的流动性,将地区人口分为乡村人口和与乡村有关的(rural related)人口,突出了集镇(hub towns)的空间

功能,在城乡空间分类中将集镇的服务功能作为重要的内容。RUCLAD中定义两大乡村类型和四大城市类型,其中乡村类型中主要农村地区要求至少总人口的80%居住在乡村聚落和集镇;大量农村地区(largely rural)要求总人口的50%~80%居住在乡村聚落和集镇。由英格兰地区RUC和英格兰地区RUCLAD(图4)不同尺度下的划分结果可以看出不同尺度的城乡类型划分标准有所区别。

2.2 空间单元网格化

英国实现城乡网格化发展的重要基础是其拥有精细化的数据统计单元和高端的数据分析技术,当前英国以1公顷为基本空间单元,每个基本空间单元具有相应的属性库,属性库中提供人口规模、经济总量、农业人口、服务设施和土地规模等各类信息并进行实时更新,英国空间数据库的建立促使空间信息的获取不直接依赖于行政单元的管理和统计,为城乡类型划分单元网格化提供了基础。而我国人口规模、土地规模等数据的获取则严重依赖于行政管辖单元的统计,往往采取保密措施,阻碍了我国城乡空间数据库的建立。

2.3 划分方法精细化

英国最早城乡划分方法与我国较为类似,主要依靠人口规模、人口密度等方法,而随着城乡互动更为频繁,城乡边界逐步模糊,英国划分城乡类型的方法更趋多样和精细,在划分过程中采用城乡联系度、家庭密度、人口稀疏度、农村人口比例、乡村风俗份额预期(ERSC)、乡村性、人口集中

图3 2001年与2011年英格兰城乡分类示意图对比

资料来源:参考文献[7,8]

度、住宅集中度、商业集中度等指标对城乡类型进行区分,指标体系科学健全。例如在定义集镇时,ERSC 测算必须大于 10%,住宅集中度小于 2.5,非住宅集中度小于 2.97,两者交叉集聚度大于等于 0.257,只有当上述条件全面满足时才能判定为集镇类型(图 5),可见英国城乡类型划分的严谨性。

2.4 定期更新动态化

自 2004 年英国城乡类型划分体系出台以来,英国政府每 5 年对划分体系进行更新,结合英国城乡人口流动、城乡空间新特征、乡村商业/服务中心变动、聚落形态变化、空间统计技术发展等进行修改,有时仅根据城乡空间出现的新特征修改划分类型,有时则根据实际情况调整划分方法,有时根据实际情况同时调整划分方法和类型,例如 2004 版 RUC 对 2001 版的划分方法和类型均进行了调整,而 2011 版 RUC 较 2004 版则仅进行了类型的优化和完善。总的来说,英国城乡空间划分方法逐步完善,类型结果与实际更为相符。

2.5 基础数据公开化

我国城乡空间类型划分严重依赖于行政单元,这主要源于我国人口普查数据和社会经济数据等的保密性,影响了城乡划分的科学性。英国 RUC 本身并不提供统计信息,但每个空间单元有相应的属性集,提供了大量丰富的统计信息。此外英国人口普查数据和社会经济等基础数据实现了公众获取公开性,其中 OA 尺度下的大量的统计数据可以从 2001 到 2011 年的人口普查数据获得,LSOA 和 MOSA 尺度下的更丰富的数据可以在获得一些统计网站上获得例如社区统计

网站。因此,基础数据的公开化为英国城乡空间划分提供了较好的基础。

3 对我国的启示

我国城乡划分体系最早始于 1955 年国务院颁布的《关于城乡划分标准的规定》,明确指出城镇和乡村各自组成部分,其中城镇包括城市和集镇,这种划分方法从农业/非农业人口结构出发将集镇纳入城镇地区,造成城镇化率的过高统计。之后国家统计局于 1999 年发布了《关于统计上划分城乡的规定(试行)》,其中调整了之前的划分类型,将集镇纳入乡村地区,并明确指出乡村包含农村和集镇。2003 年

图 5 集镇的划分方法

数据来源:参考文献[10]

主要乡村性地区(包括集镇)
大量乡村性地区(包括集镇)
典型乡村性城市(包括集镇)
城镇
小都市圈
大都市圈

大都市圈
小都市圈
城镇
稀疏地区城镇
城镇与边缘地区
稀疏地区城镇与边缘地区
村庄
稀疏地区村庄
乡村居民点及孤立住所
稀疏地区乡村居民点及孤立住所

图 4 不同尺度下的英格兰城乡分类图(左为 RUCLAD, 右为 RUC)

数据来源:参考文献[9]

以来,城乡统筹、城乡融合和城乡一体化的发展趋势凸显,城乡空间划分体系面临着新的特征和挑战。2006年国家统计局对原有城乡划分体系进行调整并出台了《关于统计上划分城乡的暂行规定》,将城乡结合部和镇乡结合部作为新的类型加入城乡划分体系,将乡村地区分为乡中心区和村庄。总的来说,我国城乡空间划分体系演变具有明显的时代特征,经历了计划经济、市场经济初期和市场经济深化改革阶段三大历史过程,与此同时城乡空间从城乡分离、重城轻乡逐步走向城乡协调。

相对于英国较为灵活的城乡类型划分,我国城乡划定严重依赖于行政管辖范围,这一方面是由于空间数据统计技术的差距,一方面是深受我国城乡二元管理制度的约束,其次受制于我国基础数据的获取难度大。针对我国城乡划分体系现存的划分方法单一,高度依赖行政管辖、城乡划分难度加剧、基础数据获取难度大、城乡划分体系滞后于现实实践等问题,借鉴英国城乡划分体系的先进经验,推动我国城乡事业的健康发展。

3.1 构建科学完整的划分方法框架

纵观英国城乡划分体系的演变发现划分方法呈现多样化特征,划分指标体系日趋完善。最初划分准则仅考虑人口规模和社会经济特征等,随后以人口稀疏度和聚落形态为主要准则,发展到当前以城乡联系度、家庭密度、人口稀疏度、农村人口比例、乡村风俗份额预期、乡村性、人口集中度、住宅集中度、商业集中度、聚落形态等为核心的完整的指标体系。我国城乡划分主要以人口规模和行政单元为依据,划分方法单一,分类指标单调,在城乡快速变革的时期,我国应该充分意识到城乡类型划分工作的复杂性和综合性,应加快划分方法体系和指标体系的构建,加强划分体系的科学性和可操作性。

3.2 提供尺度多样的城乡分类体系

面向不同空间尺度,我国城乡划分的结果不尽相同,而且实际工作中往往存在上下层次不相符合的现象。我国国家/地方政府对城乡地区划定并未给出明确的空间边界也尚未制作标准的可供参考的图件,实际工作中各工作主体根据其自身诉求随意划定城镇边界,导致乡村空间不断被蚕食的局面。英国具有多种尺度和面向不同对象的城乡划分体系,如RUCLAD仅适合于英格兰和威尔士地区,同时为使用者提供用户版和技术版两种手册,手册中明确指定哪些地区属于乡村,哪些地区属于城镇,同时明确了城乡边界,避免了实际操作中城乡边界随意划定的现象,我国可借鉴英国的这种做法,由国家/地方政府官方制定城乡划分图件,明确划定

乡村地区的范围边界,同时针对不同对象提供丰富多样的分类体系。

3.3 加快城乡空间数据网络全覆盖

英国精细的划分类型是以强大的空间数据系统和空间分析技术为支撑的,我国城乡划分方法长期滞后正是受制于数字技术的落后,空间数据只能依靠行政管理部门进行统计,因此导致了我国城乡类型划分长期依赖于行政体制的窘境。因此,我国应加大数字城市和数字乡村的建设步伐,加强空间数据分析技术,同时提高空间数据的公众可获取性和公众参与权力。

3.4 实现城乡类型划分动态化发展

我国城乡划分体系的修改和调整尚未设置规范的更新机制,往往当现有城乡划分体系无法满足现实发展需求时才会被动地进行调整和修改,这种被动的更新往往会导致过渡阶段城乡工作效率低下等问题,借鉴英国每5年对城乡划分体系进行调整更新的经验,我国应规范城乡划分体系调整和修改机制,实现其动态化发展。

3.5 提高城乡空间基础数据可获度

无论是英国还是我国在城乡空间划分过程中,人口密度均是划分的核心指标之一,人口数据的方便获取可以说是划分工作的基础,而我国地方政府长期存在人口普查数据的欠缺和难以获取等情况,严重制约了我国城乡空间数据库的建设,影响了城乡空间划分精细化发展,因此我国应逐步提高人口数据、土地数据及社会经济数据等基础数据的可获度,建立透明化及参与度高的体制机制,改善我国城乡划分体系严重依赖于行政单元的现象。

4 结语

当前,我国城乡统筹发展迅猛,城乡结合部、镇乡结合部等新的城乡空间类型不断涌现,城乡划定难度不断加剧。新的城乡划分体系(2006版)在类型内容上充分体现了这些新特征,而划分方法体系仍未进行大的调整和创新,仍以人口密度或人口规模为重要准则,划分方法较为简单粗糙,指标类型较为单一,此外严重依赖行政体制的现象并未得到有效的改善。

相比较而言,中英城乡划分方法体系具有以下区别。(1)从空间划分尺度来说,英国具有输出区域和高等级输出区域两大类型,高等级输出又分为低尺度高等级输出和中观尺度高等级输出多种尺度单元,表现为不同的数据精度,各尺度之间具有规范的转换方法;而我国城乡划分体系缺少规范的

空间数据转换方法以及适应多尺度类型的划分体系。(2) 从划分指标体系来看,我国划分指标较为单一,即以人口规模/人口密度和行政管辖范围为主。如2006年《关于统计上划分城乡的暂行规定》明确指出城镇包括城区和镇区,均属行政单元划分方法,欠缺对同等级行政单元的特征分析,划分方法较为依赖行政手段。英国则建立了以城乡联系度、家庭密度、人口稀疏度、农村人口比例、乡村风俗份额预期、乡村性、人口集中度、住宅集中度、商业集中度、聚落形态等为核心的完整的指标体系,城乡划分类型较少受到行政管辖的干涉。(3) 从划分基础数据来看,我国人口数据主要有政府部门进行统计,而且数据尚未完全公开,因此空间划分的主要数据来源则是政府部门,这也是我国城乡划分体系依赖行政体系的原因;而英国数据的公开性和高度可获取性是推动英国城乡空间网络化和精细化发展的重要动力。

尽管中英两国在国情体制等方面存在差异,英国先进的划分经验仍对我国城乡划分具有重要意义,我国应该改变传统简单粗放的划分方法,构建科学完整的划分方法体系;提供多尺度的城乡划分体系,实现不同尺度的对接融合;加快数字城市的建设步伐,摆脱行政体制束缚,实现城乡空间数据全覆盖;提高人口等基础数据的获取度,实现城乡空间类型动态更新,为新时期我国城乡空间发展提供良好的基础。**UPI**

参考文献

- [1] 张城国,武廷海. 英格兰农村服务及设施配置研究综述 [J]. 国际城市规划, 2010, 25(4): 36-71.
- [2] Defra. Rural strategy 2004[EB/OL]. (2004)[2015-04-10]. <http://adlib.eversite.co.uk/resources/000/065/076>.
- [3] Defra. Rural White Paper: Our Countryside-the Future: A Fair Deal for Rural England. [EB/OL]. (2001)[2015-04-10]. <https://cms.wiltshire.gov.uk/Data>.
- [4] 于立. 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例 [J]. 国际城市规划, 2011, 26(5): 56-65.
- [5] Defra. Rural and Urban Area Classification 2004: An Introductory Guide[EB/OL]. (2004)[2015-04-20]. <https://www.gov.uk/government/rural-urban-definition-methodology-intro.pdf>.
- [6] 吕晓荷. 英国新空间规划体系对乡村发展的意义 [J]. 国际城市规划, 2014, 29(4): 77-83.
- [7] Defra. Classification of Local Authority Districts and Unitary Authorities in England[EB/OL]. (2001)[2015-05-01]. <https://www.gov.uk/government/statistics/>.
- [8] Defra. Rural-Urban Classification of Local Authority Districts in England[EB/OL]. (2011)[2015-05-01]. <https://www.gov.uk/government/statistics/>.
- [9] Defra. The 2011 Rural-Urban Classification for Small Area Geographies[EB/OL]. (2011)[2015-05-02]. <https://www.gov.uk/government/statistics/>.
- [10] Defra. Rural-Urban Classification of Local Authority Districts in England: Methodology [EB/OL]. (2011)[2015-05-02]. <https://www.gov.uk/government/>.

(本文编辑: 秦潇雨)