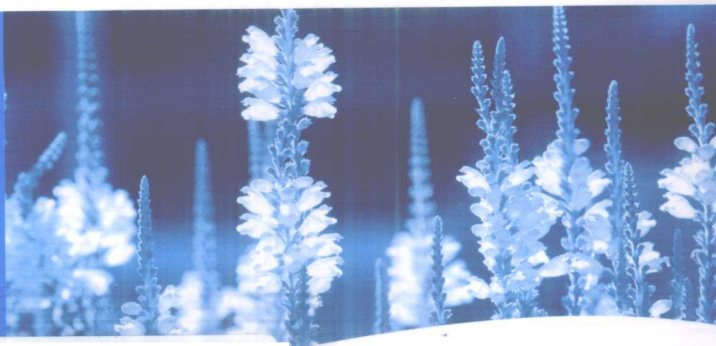


市政学

陈炳水 编著



SHIZHENGXUE

中国环境科学出版社

浙江省、宁波市、宁波大学行政管理重点专业建设资助项目

市 政 学

陈炳水 编著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

市政学/陈炳水编著. —北京: 中国环境科学出版社,
2010

ISBN 978-7-5111-0353-6

I. ①市… II. ①陈… III. ①市政学—高等学
校—教材 IV. ①D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 161314 号

责任编辑 沈 建
责任校对 尹 芳
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2010 年 9 月第 1 版
印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 20.5
字 数 370 千字
定 价 30.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

目 录

第一章 城市与市政管理	1
第一节 城 市	1
第二节 中国城市的发展过程与城市体系的形成.....	6
第三节 市政管理的本质及其内容体系.....	13
【复习思考题】	23
第二章 市政管理思想的产生与演进	24
第一节 西方城市科学与市政管理思想的产生.....	24
第二节 马克思主义的城市与市政管理理论.....	31
第三节 创立具有中国特色的市政管理理论.....	40
【复习思考题】	45
第三章 中国市政管理的组织体制	46
第一节 中国城市行政建制的历史沿革.....	46
第二节 中国市政管理组织体制的结构.....	52
第三节 中国市政管理的决策施政体系.....	56
第四节 中国市政管理组织的反馈与监督系统.....	60
第五节 中国市政管理组织体制的改革.....	64
【复习思考题】	70
第四章 中国市政管理的原则与法规	71
第一节 中国市政管理的具体原则.....	71
第二节 中国市政管理法规的理论阐述.....	78
第三节 中国市政管理的法规与依法治市.....	81
【复习思考题】	88

第五章 中国城市发展战略的市政管理	89
第一节 城市发展战略的理论分析.....	89
第二节 城市发展战略的制订.....	98
第三节 中国城市发展战略方针的提出及其重要性.....	102
【复习思考题】.....	110
第六章 中国城市规划的市政管理	111
第一节 城市规划市政管理的理论阐释.....	111
第二节 中国城市规划的编制.....	120
第三节 中国城市规划的实施与市政管理.....	134
【复习思考题】.....	140
第七章 中国城市设施的建设与市政管理	141
第一节 城市基础设施的建设与市政管理.....	141
第二节 城市公益设施的建设与市政管理.....	153
第三节 中国市场经济条件下城市设施的经营.....	156
【复习思考题】.....	166
第八章 中国城市生态环境与环境卫生的市政管理	167
第一节 城市环境与城市生态系统.....	167
第二节 城市生态环境的市政管理与建设.....	175
第三节 城市的环境卫生与市容的市政管理.....	184
【复习思考题】.....	191
第九章 中国城市土地与房产的市政管理	192
第一节 城市的土地与土地市政管理.....	192
第二节 中国市场经济条件下城市土地市场与市政管理.....	200
第三节 城市的住房与市政管理.....	213
【复习思考题】.....	218
第十章 中国城市社会的市政管理	219
第一节 城市人口与城市人口的市政管理.....	219
第二节 城市社会治安的市政管理.....	230
第三节 城市社区的市政管理.....	240

【复习思考题】	254
第十一章 中国城市经济的市政管理	255
第一节 城市经济市政管理的理论阐述.....	255
第二节 城市经济市政管理的主要内容.....	261
第三节 市场经济条件下的中国城市公共经济的市政管理.....	286
【复习思考题】	291
第十二章 中国城市政府市政管理职能的转变	292
第一节 中国城市政府市政管理职能的理论解析.....	292
第二节 中国城市政府市政管理的主要职能.....	299
第三节 中国城市政府市政管理的职能转变与城市政府建设.....	306
【复习思考题】	317
参考文献	318
编后语	320

第一章

城市与市政管理

观点提示:

城市是一定地域的政治、经济、科学文化和教育的中心，也是人类的文明之花。没有城市，就不可能有现代文明。因此，人类进入 21 世纪后，城市已成为世界关注的焦点。正如联合国在《生境议程》中指出的：“人类可持续发展的战斗，其成功与失败将在城市内见分晓”。然而，城市本身又是一个复杂的矛盾综合体。中国自进入体制转轨、社会转型以来，生产要素流动性逐步提高，农村人口大规模流向城市，城市化的水平目前已经达到 47%，中国城市的发展将在未来的几十年内达到一个新的高峰。但伴随着中国城市建设规模的扩大与速度的加快，西方国家城市发展过程中曾经出现过的一系列严重的社会、经济和环境问题，在中国也不断出现，并且已影响到城市的发展。在城市化进程不断推进的今天，中国城市政府的主要职能就是要把城市规划好、建设好、管理好，以实现城市的可持续发展。要做到这一点，就必须从理论上对城市，中国城市的发展过程，中国城市体系的形成，以及市政管理的本质、内容体系等有关问题，作一个比较系统的阐述。

第一节 城市

一、城市的内涵

城市是相对于乡村而言的，因此，从城市本身的内涵上分析，它既具有地理属性，同时又具有社会属性。从城市的地理属性来看，它是指聚集一定规模的非农业人口、社会物质财富、精神财富及人们社会活动高度集中的地区，是由人、物、空间三要素构成的高级形式的人工环境；从城市的社会属性来看，它是指国家依据统治阶级的法律规定的条件和程序，在一定规模的城镇地区设置的地方行政建制，是与县及县以下农村政权体系相对而言的城市政权体系，通称为“市”

或“市政”。城市是人类文明的结晶，也是人类进步的标志和继续发展的火车头。城市地理和社会的双重属性，决定了它区别于乡村的特征是人口密集、工业密集、交通便利、信息密集、技术密集、智力密集、活动密集、金融力量雄厚和随之而来的高度效益。这些特征就具体而言，主要体现为：

（一）人口的高度密集

城市的地域一般比较窄小，人口的密度比较高，大部分居民从事工商业劳动。如 1993 年我国城市市区人口密度为 297 人/千米²，是全国人口密度 123 人/千米² 的 2.4 倍。若按城市建成区面积与城市非农业人口的比例来算，城市人口密度大大高于乡村人口密度，如 1990 年全国城市建成区的非农业人口密度为 11 437 人/千米²，约是乡村人口的 100 倍。其中有 90% 以上的城镇劳动人口从事工商业劳动。

（二）物资和各类设施的高度集中

城市集中了人类生产的大部分物质财富，主要是各类物资和各类设施。其中，各类物资主要指生产工具和生产出来的各类工业产品和各类生产材料；各类设施主要指各类生产、生活设施。如工矿企业的生产设施，党、政、军等机关及其他社会事业单位的办公设施、文化教育设施、医疗体育设施等。由此构成城市的物质实体和市民生产、生活活动的载体，是城市存在和发展的基本条件。

（三）社会经济文化发展水平的领先

由于城市具有人、财、物高度集中的优越条件以及由此产生的高度效益，使城市经济、文化在整个社会经济、文化发展中居于领先地位。如我国在 2001 年，全部地级市（不包括辖县）实现国内生产总值 54 452 亿元，比上年增长 17.5%；占全国国内生产总值的 56.8%。同时，城市还聚集了全国 93% 以上的高等院校学生和绝大多数科研机构，对农村的经济、文化的发展起着重要的指导和推动作用。

（四）文化构成的异质

城市与乡村相比，其人口的种族和民族构成、风俗与心理构成、语言与交往的构成，以及宗教信仰、道德观念和政治意识的构成，都具有很强的异质性。城市是不同文化交汇、融合的区域，它不仅成为一个国家或民族接触、吸纳外来人口的窗口，而且是一个国家或民族向对方扩散自身文化的发散源。城市的上述特征，是其区别于乡村的几个主要方面，是市政管理研究的出发点。把握这些特征，可以为我们进一步探讨城市的功能、性质、类型以及市政管理的本质奠定基础。然而，随着我国城市化进程的不断推进和整个社会经济的不断向前发展，在城市

不断向花园化、田园化方向发展的同时，广大乡村也会不断地向城镇化方向发展。因此，城市相对于乡村而言的上述特征，也必将同城乡差别一道日渐消失。

二、城市的功能

城市功能是指由城市的内涵和特征确定的，在国家经济文化建设和人们社会生活中应该发挥的作用。它包括共同功能和特殊功能两个方面的内容。共同功能是指各类城市均具有的功能。它包括一定地区社会发展中心的功能，如政治、经济、文化中心的功能；还包括人类社会活动基地的功能，如自然物质承载体（水、土等）和人工承载体（基础设施）功能，人们社会活动的依托体功能等。特殊功能是指不同类型、不同规模的城市所具有的独特的功能。如旅游城市的独特功能是供人们参观游览；矿业城市是为社会生产和人们生活提供原材料和燃料；汽车城市是为社会提供各种类型的汽车。又如，在一定范围内，城市大的辐射能力就大，功能就大，城市小的辐射范围就小，功能就小。为了能更好地从理论上认识城市在我国现代化建设中的地位和作用，需要我们进一步探讨城市的中心功能问题。概括地讲，城市的中心功能主要表现为：

（一）城市是一定地区的政治中心

城市集中了国家各级各类政权机关、政治组织和社团组织；特别是县级和县级以上的各类组织机构，绝大部分集中在城市。某级党、政机关设在某一城市，这一城市就成为这级政府辖区里的政治中心。这样，就可以充分利用现代城市交通方便、信息传播快等各种条件，集中进行管理。

（二）城市是一定地区资金积累的重要基地，是向社会提供技术装备的主要场所

国家资金的积累和社会各方面需要的技术、设备，主要靠全国大、中、小企业提供。城市聚集了全国大部分的工业企业，这些企业的设备比较完善、门类比较齐全、技术比较先进、管理比较科学，具有很强的生产能力和较高的工作效率。它既能为国家积累大量资金，又能为社会提供技术和先进设备。

（三）城市是组织商品流通与交通网络的中心

城市一般处于较为广阔的经济腹地，商品生产集中，商情信息灵通，具有多种商业流通渠道。它是沟通广大村镇的桥梁，促进城乡经济发展的动力。不仅如此，城市一般都有较大的火车站、飞机场、长途汽车站、优良的港口和大部分运输工具，是客货流通网络系统中的枢纽，在一定范围内，每一座城市都是与其相

应的一个地区的交通中心。

（四）城市是精神文明建设的中心

城市集中了全国绝大部分的高等院校、科研机构、报社、电台、电视台、图书馆、博物馆、文化宫、体育馆、剧场、现代化医院等科教文卫的机构和设施，人才荟萃，具有长期的技术积累。它既是创造科技和精神文化产品的重要基地，也是集中开发智力、培养人才、传播先进科学技术、交流管理经验的重要基地。在社会主义精神文明建设中，城市起着示范和带头作用。

上述是城市中心功能的几个主要方面。随着城市现代化水平的逐渐提高，其功能也会不断地向综合性的、多样化的方向发展，以更好地发挥城市在现代化生产和生活中的作用。

三、城市的性质与类型

所谓城市的性质，是指城市在全国或一定区域中所担负主要功能和应起的主要作用。它体现一个城市的基本特征，对城市的发展方向具有质的规定性，对城市的规模具有量的规定性。正确确定城市的性质，对于区别城市的类型、确定城市的发展目标、制订城市的发展规划，并依据目标和规划对城市进行建设和管理，有着特别重要的意义。为此，需要从城市形成和发展的主导因素及其特点、自然条件、资源分布、生产力布局和在国民经济建设中的主要作用等方面进行综合考虑，并要注意抓住城市主要功能这个主要矛盾，使确定城市性质的工作建立在科学分析的基础之上。就一般而言，城市的功能都具有多样性和综合性的特点，像古代那样单一功能的城镇已经不多见了。在城市的众多功能中，绝大多数都是辅助功能，仅有一两个是中心功能或主要功能。这一两个中心功能正是确定城市性质的主要依据和区别城市类型的主要标志。如北京以政治、文化为其主要功能，上海以经济、国际港口为其主要功能，桂林以旅游为其主要功能，则分别为全国政治文化中心、经济中心和旅游胜地，分别属于政治文化型城市、经济港口型城市和旅游型城市。城市的类型是由城市的共同特征（标志）所区分的城市类别。选取的标志不同，城市类别的划分也就有所不同。区分现代城市的类型，对合理协调城市人口的构成、用地组成、规划布局、公共建筑的内容与标准以及市政设施的建设与管理等，是颇有有益处的。综合目前我国城市科学研究的情况，从不同的角度，一般认为有以下几种类型：

（一）按照城市的性质或功能分类

综合性城市，它集多种功能于一身，既是政治中心，又是工业生产、交通运

输、商品流通、科学技术、文化教育、金融、信息中心，对全国或地区的社会经济发展有着比较大的影响和作用。工业城市，它以工业生产为主，工业部门的产值和就业人口在整个城市的国内生产总值和总就业人口中占有较大的比重。工业城市根据其主导产业的不同又可以具体分为钢铁工业城市、轻纺工业城市、机械制造工业城市，如鞍山、南通、十堰。矿业城市，它以开采挖掘某种地下矿产资源为主，并围绕采矿业加工生产一系列相关产品，如大庆、玉门、茂名、淮南、大同等。交通港口城市，它的交通地理位置优越，随对外交通运输的发展而发展。根据交通运输条件的不同，其中又可分为铁路枢纽城市，如徐州、郑州、鹰潭、襄樊；海港城市，如大连、塘沽、湛江；内河港埠城市，如九江。商业金融城市，它一般依托优越的交通运输条件和其他有利条件，成为商品的集散地和资金流通中心，如武汉。风景旅游城市，它以优美奇特的自然风光、宜人的气候、罕见的名胜古迹而闻名于世，旅游业是城市的主导产业，带动着城市其他产业的发展，如桂林、黄山、曲阜、杭州、敦煌。科学文化城，它是以科学研究和文化教育为主要职能的城市。

（二）按照城市的行政地位分类

直辖市，是与省同级的行政单位，受中央人民政府的直接领导和管辖。目前，中国的直辖市有北京、上海、天津、重庆4个。副省级城市。它相当于准直辖市，在不改变现有行政隶属关系的前提下，具有省级计划决策权和经济管理权。目前，中国的副省级市有哈尔滨、长春、沈阳、大连、成都、西安、武汉、济南、青岛、南京、杭州、宁波、厦门、深圳、广州。地级市，它受省、自治区政府的直接领导和管辖，一般均为设区的市，如苏州、无锡、常州、嘉兴、绍兴。县级市，是不设区的市，具有与县相平行的行政地位，如余姚市、慈溪市。

（三）按照城市的人口规模分类

特大城市，是指市区非农业人口超过100万以上的城市。大城市，是指市区非农业人口在50万~100万的大城市。中等城市，是指市区非农业人口在20万~50万的城市。小城市，是指市区非农业人口在10万~20万的城市。镇，非农业人口在2000以上、10万以下。

（四）按照城市的地理位置分类

沿海城市，是指沿海岸线建立并发展起来的城市，一般以港口为依托，如烟台、连云港、宁波。内地城市，是指既不靠海又不靠近边境线的城市，如宜昌、九江。边境城市，是指靠近国境线的城市，如凭祥、满洲里、二连浩特。

（五）按照城市的结构分类

单中心城市和多中心城市，这是按市中心的规划结构类型划分的。如果城市的主要功能多集中于一处，形成中心性很强的市中心，则为单中心城市；如果城市的主要功能分散于几处，则为多中心城市。

（六）按城市建成区内部与郊区农业用地间的结构关系分类

封闭式城市和敞开式城市，封闭式城市是指建成区与郊区截然分野，几乎没有穿插，形成封闭式的城市自然生活环境。敞开式城市一般采取风煽式规划结构，构建城市和郊区的通道，将城市人造环境和郊区自然环境密切结合起来。还有按照城市各功能用地，特别是生活居住用地和生产用地的相对位置划分的有：集中式城市和分散式城市。按照城市辐射范围的广度和辐射力的强度划分有：国际性城市、全国性城市和地区性城市。按照城市发展历史的长短可分为：新兴城市、古老城市。按照城市外观形态的不同可分为：团状、带状、环状、放射状、组团状、星座状城市；按照一定城市的标志可分为：计划单列城市、经济特区城市、开放城市、花城、冰城、江城、不夜城等。

第二节 中国城市的发展过程与城市体系的形成

一、中国城市的发展过程

城市的形成和发展，经历了漫长的历史岁月。从词义本身来看，城市是由“城”和“市”两个单概念构成的复合概念；从历史进程来看，城市是由乡村孕育，在集市的基础上发展起来的。众所周知，原始意义上的“市”，是第二次社会大分工，即商业同农业、畜牧业分工的产物；是人们定期或不定期地进行以物易物的场所，即所谓“日中为市，交易而退，罢市后各归其里”。后出现专门从事买卖交易的商人和营业店铺，“市”才逐渐发展成为一个地区的集贸和手工业中心。“城”最早出现于原始社会末期和奴隶社会初期。如我国在郑州附近考古发现的商城以及后来的殷墟，均已初具规模，建成时间都在3000年以前。这种“城”开始是统治者的居住地，是统治者挥霍享乐的地方。如周朝就有“开子九里，公七里，侯五里”的城郭等级规定，足见当时的“城”只有政治功能和军事功能。一般说来，“城”是适应统治阶级的需要，由政权力量自上而下形成的。后随着社会生产力不断向前发展，在一些交通要冲或繁华的“市”上，因军事、政治等

原因，围“城郭沟池以为固”，出现“市”、“城”合一情况；同时为使统治者挥霍享受更为便利，就在“城”的城厢设“市”贸易，逐渐形成“前朝后市”的格局。通过这样两条主要途径，使“城”和“市”逐渐融合为城市。

城市的发展与整个社会政治经济的发展基本上是同步的。以此为线索，一般可将中国城市的发展概括为以下几个阶段：

（一）初建阶段

初建阶段是指秦汉以前的草创时期。最早的是夏朝的开国统治者夏禹，在嵩山南面建造阳城为夏都。到春秋战国时期，割据称雄的封建军阀为了巩固自己的统治和扩充地盘，在交通要冲和市镇大力兴建城池，如赵国的都城邯郸，楚国的郢都和秦国的咸阳等，都是具有一定规模的早期古代城市。

（二）发展阶段

秦统一全国以后，经两汉到隋、唐数百年间，随着社会生产力不断提高和农村经济的不断发展，城市的商业职能有所加强，如两汉时期就出现了西都长安、东都洛阳等 18 个区域性商业、手工业规模较大的城市。而后虽经过东汉末年三国军阀割据和魏晋南北朝的战争动乱，广大人民流离失所，造成赤地千里的惨境，极大地阻碍了城市的发展。但到了唐代特别是盛唐时期，古代城市有了较大的恢复和发展。在东南沿海一带发展了大批新兴城市，当时的扬州、福州、广州等已成为国际性大商埠。

（三）停滞阶段

从晚唐到宋元时期，由于军阀混战，女真族入侵和元朝的野蛮统治，社会生产力遭到了很大的破坏，造成长达 500 年的积贫积弱的局面。城市发展缓慢，基本上没有出现什么新兴城市，特别是北宋末年和南宋前期，除江南的苏、杭一带以外，大部分城镇都不同程度地遭到战争的破坏，一片萧条的景象。

（四）兴盛阶段

明清时期，资本主义经济开始萌芽，在手工业和商业发展的促进下，江南地区和沿海的工商业城镇大量涌现，我国古代城市发展到了它的鼎盛时期。如著名的中国四大名镇（景德镇、汉口镇、朱仙镇、佛山镇），就是这一时期驰名中外的名镇。

（五）衰落和畸形发展阶段

鸦片战争以后，由于欧美帝国主义的掠夺和日寇的入侵，给中国人民带来深重的灾难，引起农村经济的严重衰退，百业萧条。一方面，使很多城市遭到毁灭性破坏，如八国联军烧毁北京城的建筑物和日寇对南京的血腥大屠杀，就是残酷毁坏中国城市的铁证；另一方面，也在沿海和东北地区出现了一些带殖民地色彩的港口城市，如青岛、大连等，兴建了一些为帝国主义掠夺中国资源服务的工矿城市，如大冶、玉门、唐山等。其中旧上海滩上的十里洋场，是典型的帝国主义冒险家的乐园。

（六）新生阶段

新中国成立后，随着中国人民政治上的翻身，社会生产力的解放，旧城市的性质发生了深刻的变化：由半封建半殖民地性质的城市变为社会主义新型城市；许多单纯的消费城市，发展成工商业、运输服务业和文教卫生事业同步发展的多功能城市。新中国成立以来，我国城市虽然在“大跃进”后的三年困难时期和十年内乱中走过弯路，但总的发展趋势是好的，成绩是伟大的。特别是在党的十一届三中全会以后，在改革、开放政策的指引下，社会主义市场经济迅猛发展，城市数量有了较大的增长，城市规模不断扩大，城市规划、建设、管理的水平也不断提高。根据 2005 年的统计，全国城市共有 661 座，其中百万以上人口的就有 49 个，与 1949 年的 136 个相比，增长了近 5 倍，我国城市真正步入繁荣发展的阶段。

由于世界性的城市人口比重持续上升，城市数量特别是中小城市数量急剧增多，大中城市的规模日益扩大，因此，城市的发展越来越明显地表现出如下三个方面的趋势。

1. 城市功能日趋完备，并不断地向综合性方向发展

古代城市一般只具有政治、军事功能或商业农副产品集散的功能，是为少数统治者服务的单纯消费性城市。现代城市聚集着丰富的物资、先进的设施、发达的交通，市民生活丰富多彩，各类生产部门和服务部门日益增多，城市功能比较齐全，并不断地向多种功能互补的综合性方向发展。

2. 城市内部功能区分日益明显，建筑结构不断地向立体化方向发展

早期工业城市由于自发发展的因素比较多，城市建设的计划性不强，居民居住的地点与厂房、作坊、商店、机关等混杂在一起，功能区分不明显。随着现代

社会经济的发展，城市市政建设、经济建设、精神文明建设及市民生活供应的计划性日益加强，可以按照科学规划对旧城进行改造和建设新城，由以前“杂居”的情况逐渐变为不同功能的区间结构。如住宅区（包括城区住宅区和市郊住宅区）、风景区、工业区、学院区、商业区、党政机关区等。城市的建筑结构也由单纯的地面建筑不断地向地下、海底、空间的立体建筑方向发展；市内建筑，特别是市民住宅，不断地向郊区化（逆城市化）方向发展；中心城区周围不断地增建卫星城镇，以减少大城市的压力。

3. 城市社会结构日益复杂，社会管理的要求越来越高

随着科学技术的发展和市民素质的不断提高，市民的职业结构、工作体制、社会组织结构在一定时期内将会日趋复杂，城市社会的各种利益集团之间的相互作用也会不断地加强，人们社会活动的内容将日益丰富。各种现代文明的副产品——城市社会问题，如环境污染、青少年犯罪、交通拥挤、住宅紧张等问题将日益突出。为此，对城市领导者和管理者素质和工作作风、领导方法和艺术的要求越来越高；对城市社会管理的科学性、服务性、有效性和开放性的要求也越来越高。城市发展的上述三大趋势，是世界各国城市化过程中的必然现象。把握这些发展趋势，弄清市政管理的昨天、今天和明天，有利于认识和掌握市政管理规律，以不断提高市政管理的理论研究水平。

二、中国城市体系的形成

要把握中国城市的体系，必须以正确认识城市体系与城镇体系所包含的内涵为前提。应该说，城市体系与城镇体系是既有相互联系而又有明显区别的两个概念，即城镇体系是一个自然历史概念，它是指一个国家或地区的大中小城市、县城、农村建制镇、非建制镇、集市等构成的有机体系；城市体系是一个社会政治概念，它是建立在城镇体系基础之上的。就我国现阶段的情况来看，城市体系是指国家在 10 万人口以上的城镇设立的建制市的分布和构成状况，即在一个相对完整的区域或国家中，由不同职能分工、不同等级规模、联系密切、互相依存的城镇的集合，具有整体性、动态性、开放性、重叠性的特征。它是以一个区域内的城镇群体为研究对象，而不是把一座城市当做一个区域系统来研究，即研究由 10 万人口以上的城市构成的类型、层次、结构的体系以及与国家在农村设立的建制乡、镇系统相对而言的建制市系统。

城市体系的形成和发展，是现代大工业、区域社会经济发展到一定阶段的产物，是城市带动区域的最有效的组织形式。城市体系的产生，既反映了社会分工的扩大、生产社会化程度的提高和市场经济的进一步发展，又是城市自身建设和

发展的客观要求。在自给自足的古代农业社会，城市处于小农经济的汪洋大海的包围之中，自身没有什么生产能力，功能不全，辐射能力很差，除统治者组织下乡抓壮丁、派捐、收税、拘役之外，与乡村联系不多，乡村对城市的依赖性很小；加之古代城市数量不多、发展缓慢、分布极不均衡，难以自成体系。现代城市因其生产力水平大幅度提高，经济实力大大增强，科学、教育、文化、卫生事业飞速发展，功能日益完备，有很强的辐射能力，一个城市就是一个地区的中心；加之各类型各层次的城市数量较多，有可能在一定区域甚至在全国范围内形成一个相互联系、相互制约的城市体系，共同在国家政治、经济、文化的发展中起主导作用。这种作用，也就是城市间的空间及相互作用。这是因为地面上的任何一个城市都不可能孤立地存在，为了保障生产、生活的正常进行，城市之间、城市和区域之间总是要不断地进行物质、能量、人员和信息的交换，我们把这种交换称之为空间的相互作用。正是这种相互的作用，才把空间上彼此分离的城市结合为具有一定结构和功能的有机整体，即城市体系。

然而，城市空间相互作用的产生不是无条件的，而是有条件的，即城市之间必须具有互补性。从实际情况看，并不是相邻的城市就一定会发生相互作用，也不是距离相近者作用力就一定强，城市空间的相互作用必须建立在经济互补的基础上，也就是既有需求又有供给，这样的城市空间才会发生相互作用，而且只有供需关系旺盛，作用力才会强；城市之间必须具有中介性。产生空间相互作用的城市并不是毗邻的，它们往往要经过第三者予以中转和传递；城市之间必须具有可输性。城市空间作用实现的途径是交通和通讯的联结，只有在此基础上才会有物流、人流、商流和信息流。因此，只有具备了上述三方面的条件，城市空间的相互作用才能得到充分的发挥。总之，由于社会分工的存在，城市与城市之间、城市与乡村之间总是存在着物质、能量、人员、信息的频繁交换，这种交换就是城市空间的相互作用。可以说，城市体系是城市空间相互作用的结果，凡是城市空间相互作用十分频繁的地区，就会形成一个有机的网络；网络的结点是规模不等的城市。

从上面的分析我们可以看出，相邻城市之间存在着空间的相互作用。那么，它们又是依据什么原则形成一个完整的城市体系呢？对此经济地理学中的中心地理论作了系统的分析。中心地理论是德国经济地理学家克里斯·泰勒在1933年出版的《德国南部的中心地》一书中提出来的。他在杜能的农业区位论和韦伯的工业区位论的启发下，创造性地把经济学中的价值观点与地理学中的空间观点结合起来，用抽象演绎的方法揭示了一定区域内中心地等级、规模、职能之间的关系及其空间结构的规律性。克里斯·泰勒认为，不同等级的中心地按照一定的功能控制关系和数量关系构成一个等级体系，它们在空间分布上必须遵循以下

三条原则：

①市场原则。根据这一原则，每一个高级中心地均为三个低级中心地所分享，这样每个高级中心地实际上辖有其自身及其他二个完整的低级中心地，故称为 $K=3$ 原则，即补充区的面积按等级由上而下 3 倍递增。②交通原则。根据这一原则，居民点尽可能布置在大城镇间的交通线上，这样，每一个低级中心地位于两个高级中心地连线的中点，即一个低级中心地从属于两个高级中心地，因此一个高级中心地辖有包括其自身在内的四个完整的低级中心地，故称为 $K=4$ 原则，即补充区面积按等级自下而上 4 倍递增。③行政原则。根据这一原则，不同等级的中心地的分布受制于行政管理和政治控制的需要，低级中心地及其补充区完全被包含在高一级中心地的控制范围内，这样，补充区和行政区实际上趋于一致。行政原则要求一个高级中心地辖有包括其自身在内的七个完整的低级中心地，故称为 $K=7$ 原则，即补充区面积按等级自上而下 7 倍递增。克里斯特勒认为，上述三条原则，对城市体系的形成起综合的、交叉的作用，但又有侧重。一般来说，在经济和交通发达的开放地区，市场原则最占有优势；在与外界联系不便的偏僻和较封闭地区，行政原则是最主要的；在新开发地区，交通原则最为重要。因此，城市体系的形成有赖于以市场范围为代表的经济力量、以行政区划为代表的社会力量、以交通条件为代表的自然力量三股力量的综合作用。

中国的城市体系，自新中国成立 60 多年来，在大、中、小城市的配套建设方面，我们取得了很大的成绩，在全国范围内初步形成了一个现代城市网络。为使其能进一步向门类齐全、层次多样、结构合理、功能完备的现代城市体系发展，在 1982 年召开的“城市规划工作会议”上，第一次明确提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”这一我国城市发展的方针，这一方针于同年 12 月经国务院正式批准而公布，并作为全国城市发展的指导思想和基本要求而付诸实践。这一方针所体现的基本精神，就是要重视发展小城镇，重视中心城市的作用，注重以经济发达的城市为轴心，带动周围农村；由不同类型、层次的城市协同组织生产和流通，逐步形成以城市为依托的各种规模的经济区和各种类型的经济网络，从而推动城乡经济文化的发展。我国城市发展的过程和趋向表明，在现代社会，要使城市在国家各项建设中更好地发挥带头作用，并取得最大的综合效益，必须建设现代化城市体系；而现代化城市体系的最根本的要求，就是要使城市体系科学化。所谓城市体系的科学化，是指在全国或一定区域内的各种类型、层次的城市结构要优化，功能要优化，生产生活要现代化，管理体系要科学化。