

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

我所理解的城市

URBANIZATION:
MY PERSONAL PERSPECTIVE

李 铁◎著

中小城市规划中要注意哪些问题
城市需要方便还是生态的宜居
小城镇发展如何集聚人气
旅游型小城镇如何开发
大城市郊区小城镇如何健康发展
中小城市发展需要什么样的新理念



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013028209



F299. 21
91

丛书主编 ▶ 李 铁

我所理解的城市

URBANIZATION:
MY PERSONAL PERSPECTIVE

李 铁◎著



北航

C1637445



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

F299.21

91

图书在版编目 (CIP) 数据

我所理解的城市 / 李铁著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 2

ISBN 978-7-80234-901-8

I. 我… II. 李… III. 城镇-发展-研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第028229号

书 名: 我所理解的城市

著作责任者: 李 铁

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-901-8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 20

字 数: 300千字

版 次: 2013 年 3 月第 1 版

印 次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 50.00元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

订购电话: (010) 88333349 68990639

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“城镇化与社会变革”丛书

编委会名单

主 编

李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

副主编

邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

乔润令 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

编委会成员（按姓氏笔画为序）

王俊沅 文 辉 乔润令 李 铁 邱爱军 冯 奎

范 毅 郑定铨 郑明媚 袁崇法 顾惠芳 窦 红

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立 15 年来，我和同事们到 20 多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从 2012 年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论如何，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013 年全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013 年 3 月

代序：我所理解的城市

第一篇 关于中小城市规划的思路

我国城镇化规划应重视经济社会成本研究	12
关于发展规划研究中国际比较的几点思考	14
中小城市规划中应该注意的几个问题	20
怎样才能发展充满活力的城镇	42
遵循城镇发展规律，实现大城市郊区小城镇的健康发展	49
顺势而为：城镇的规划和管理要有新思路	58
小城镇的规划要尊重科学，要以人为本	63
关于“城中村”规划和改造的思考	70
关于广州南沙新区考察的几点印象	76
关于重庆市酉阳县经济带发展规划的几点看法	78
对河南省永城市规划的几点看法	83
我们的城市因谁而生	90

如何做好小城市发展战略	96
城市需要方便还是生态的宜居	100
“腾笼换鸟”和“产业升级”需要尊重规律	109
关于城市产业升级问题的思考	111

第二篇 中小城市发展思路之漫谈

城市的发展与“拆迁”	114
城镇的街道交通建设和城镇的经营管理	124
城市中心的河流两岸应该怎么利用	135
如何打造嵩县旅游品牌	139
古镇保护和小城镇的经济社会发展	152
对云南弥勒县发展的几点看法	160
关于崇礼县如何打造东方“达沃斯”的几点思考	171
关于对乾陵周围景观开发的思考	179
关于南京汤泉镇旅游开发思路的几点意见	185
关于武汉江夏区覃庙小镇开发的几点想法	194
秦皇岛市辖县调研的一些感想	203
安徽黄山市耿城镇考察印象	212
关于歙县深渡镇考察的印象	215
大厂县城市化要注意解决农村人口转移问题	218
城市化与城乡统筹发展	220
关于张北县发展思路的几点看法	228
关于金泽镇发展的几点看法和意见	238
小城镇发展如何集聚人气	246

第三篇 城市发展与城乡统筹

都市圈发展要发挥市场配置资源的作用	256
环首都绿色经济圈值得商榷	259
关于北京郊区发展的几个问题	262
北京市小城镇发展的几点看法和意见	269
对上海市推进城乡统筹和小城镇发展的几点想法	275
中小城市发展要更新理念、转变方式	
——从诸暨市发展战略规划谈起	282
小城镇建设要立足“三农”	290
对城市生态保护的几点看法	292
从城市化发展战略和市场化的进程看待城市工作问题	295
立足现实，低成本改造和发展小城镇	301

代序：我所理解的城市

这篇文章是国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁作为上海世博会中国馆咨询专家，给中央领导同志写的一封信，信中对主展馆设计方案和思路提出了修改建议。幸运的是，中国馆接受了他的意见，对主展馆的设计思路进行了充分调整，采纳了他提出的关于使用“清明上河图”的建议。

2009年6月底，有幸参观了2010年上海世博会的场馆建设工地。在这个以城市为主题的国际博览会上，中国的城市发展究竟以什么样的姿态出现？中国馆展出的中国发展的历史、现在和未来，是不是能真正地体现出中国要素的线索和清晰的脉络，并能很好地以现代艺术的表现形式展示出来，引起了深深的好奇。在参观了中国馆的模型并到现场体验了这个庞大的倒金字塔式的建筑之后，我被强烈地震撼了。震撼的原因是，建筑本身以及所表达的符号，不仅仅展现的是中国的元素，而更多的是中国古老的文明，中国城市的发展脉络。几千年来集权和皇权对中国城市所产生的影响，无一不在这个建筑中留下让人刻骨铭心的痕迹。虽然建筑设计师似乎没有考虑这么多，他可能考虑的是中国的宫殿式建筑如何以现代的方式表现出来，但是建筑形态中无形的元素、无形的文化和文明的根基，中国城市中最典型的帝国行政分支的节点，纷纷地在这个建筑中被无限地张扬甚至放大，以至于其他国家所有现代的飘逸的场馆设计，在这里全都被无情地压制了。古老的帝国，在现代的今天，当处于世界经济发展独领风骚的位置时，其深厚的文化、文明居然仍然表现着她的统治力。而这个统治力恰恰在一个貌似无意的设计中，或者在经典的建筑文化内涵中，被刻意地表现出来。震撼之余，如何要达到表里如一，如

何使中国的城市以另一种厚重的形态，进入到中国馆的内部设计中，可能是组织者、管理者面临的一个更加艰难的考验。在交流之后，我感觉到有必要对于城市的理解谈谈自己个人的看法，以供参考。

一、城市名词的含义

城市，按照经济学的理解，是一定规模的要素在开放的空间形成的集聚。通俗地来理解，要素是指产业、人口、资本等。一定规模当然是要达到一定的量。在美国，申请成立一个城市，至少要3000人以上。开放的空间，说明城市一定不是封闭的，这里人口和资本是自由流动的，产业的所有权也是开放性的，不能限于成员内部所有。有些村庄和合作社组织，人口也很多，但是内部的资本不能自由流动，严格限制在社区成员内部流转，社区人员的进入也受到诸多的条例和规则的限制，因此我们只能认为这是一个村庄或社区等。从历史上看，欧洲的封建领主所建立的城堡，虽然里面居住的人口也不少，也进行了严格的社会分工，由于产权的封闭，社区成员内部的阶级关系，我们很难把城堡界定为城市。而现代社会如西班牙的蒙特拉贡合作社，江苏的华西大队、北京郊区的冯村等，我们只能把这些定义为社区或者村庄。

如果从中文的字面上理解，城市的概念可能更为明确，可能会在你的大脑中形成一个自然的影像。“城”显然是指被城墙所包围的空间，无论是在现实的古城，大的有西安，小的有平遥、凤凰古城等。在北京、南京等重要的古都，虽然城墙绝大部分被拆了，但是城门还部分地保留，依稀能够看到古老的城墙的影子。“市”就更好理解了，一个很多人在这里进行交易的市场。虽然现在市场已经发育到无形，可是传统的市场仍然广泛地分布在各类城市的内部和广大的乡村地区。两个字的结合，无疑地告诉了我们，过去的城市是什么样子，给人留下了什么样的印象。城市的起源也清楚地被这两个字的含义所包容。

更深一步地理解，在城市发展的初期，城和市两者之间也一定有必然的联系。有城必有市，因为在城内居住的人口，已经脱离了农业、游牧业和采集业，必须要通过交换来获得生活的必需品。因此在城里有

许多市场和满足市场行为的店铺。而有市必有城，就是当人们在一个固定的交易地点长期交易，形成一定的规模之后，必然会建立城墙来保护自己通过交易产生的剩余物或者财产。面对贪婪的人类，掠夺在文明初期以至后来很长的时间内，已经成为文明的一个习性，所以由城来保护市，也是历史发展的必然。

进入到现代社会以后，特别是人类社会从冷兵器时代过渡到热兵器时代以后，城市的概念可能要得到重新的认识，在这个意义上，经济学和社会学的含义要远大于字面的理解。因为城墙在导弹和各种现代兵器下没有任何意义，它只是作为一个历史的印迹或者文明的遗迹保留在人们的脑海、记忆中，或者作为参观旅游的景点。虽然市场还广泛地存在，但是广义的市场更是通过现代的技术和手段大隐于无形之中，我们再也不能根据传统上对市场的理解来判断城市的大小和是否存在。因此从城市的发展脉络上我们可以看到两种解释，可能还会更多，但是只有从字面延伸到经济学和社会学领域，对城市定义的理解才更为简洁、明确。

二、城市的起源和发展

我认为，第一点中的城市起源和农业是有着密切联系的，其余两点不太理解。

听取中国馆负责同志的介绍之后，我对现有的几个设计方案产生了疑问。一是关于农业和城市的关系。简单地用水稻来表示所谓的城乡一体化和城市起源，肯定是牵强附会了。二是以砖窑和小桥作为城市起源的重要象征性元素，显然也比较肤浅。三是对以“天人合一”的哲学理念来构筑整个中国城市发展历史的基本理论框架，更是不能理解，因为城市的发展，在世界城市史上更代表着人的自由价值的体现。而在中国，皇权下的帝国行政分支，也远非是一个“天人合一”的哲学观能够涵盖的历史内容。

首先，城市的发展和农业社会不一定有必然的联系。因为人类的历史从满足基本生存需求的角度来讲，农业不是唯一的内容。欧洲的游牧业、采集业、捕鱼业等，非洲的园艺业和采集业，古代中国的历史中除

了农业，也有游牧业和采集业。所谓农业的发展只是满足人类的基本生存最稳定和重要的保证之一，而不是全部。但是城市的形成更有复杂深刻的历史文化和文明的背景，也有很重要的社会因素。民族、种族和氏族对于地域领土的扩张和权力的膨胀，是导致文明冲突的重要原因。而文明冲突的结果就是战争导致了防御性设施的出现，这里防御不仅仅是保护财产和农业的剩余物，更多的是精神和权力象征的占有和丧失。从另一方面看，游牧民族和农业民族发生的冲突，也是防御性设施出现的重要产物。所有的冲突基于权力、种族和氏族以及财产的掠夺所导致的扩张，最终导致了王权的产生。而中国城市发展的起源，也正和王权的历史紧密地结合在一起。当秦统一六国之后，普天之下莫非王土，而城市在中国正是王权统治的最重要的控制网络的不同的节点和分支。

其次，城市的发展和贸易有直接的关系。在欧洲，城市的发展有两个重要的时期，基本上起源于贸易。古希腊前后的地中海贸易和中世纪后期的地中海贸易。古代腓尼基人开辟的地中海贸易，把古代埃及的粮食运送到地中海北岸的希腊等地，交换橄榄油和葡萄酒，其重要的港口和交易地点也就是欧洲古代城市的发源地。后来在这里产生了城市文明高度发达的古希腊、古罗马，奠定了欧洲文明的起源。在古罗马帝国崩溃之后，经历了近1000年的黑暗时代，地中海基督教控制地区和阿拉伯伊斯兰文明控制地区，经历了战争、封锁，导致了地中海两岸文明的衰落。而战争状态的停滞，贸易的恢复，由威尼斯人开辟的地中海贸易，使得中世纪城市率先在意大利兴起。正是由于中世纪城市的兴起，导致了城市文明影响到的文艺复兴、宗教改革、资本主义工业革命在后来的几个世纪中相继出现，奠定了西方现代文明的基础。在中国，也不乏商业城市的产生，特别是宋明以后，扬州、广州等商业城市的出现，与沿海的贸易也有着直接的关系，但是由于中国皇权力量过于强大，这些商业城市最终也演变成为帝国行政管理的重要分支。

再次，城市的产生也受到复杂的地理因素和社会因素的影响。古代商业城市的产生一般都集中在河道和沿海的港口、交通要道的枢纽等，传统的集市贸易也可以酝酿着城市的雏形。我们注意到古代腓尼基人所建立的城市，基本都在地中海沿岸适合建港口的地方。古代两河流域文明的

重要城市巴比伦建立在中东著名的商路上,古代埃及建立在尼罗河边。中国的城市产生也不外于这几个方面的原因。另外一个重要的地理因素是,一些城市所选择的位置要有利于防御。例如,北京就是一座具有最有利于防御地形的城市。我们很难发现,农业本身和城市形成的直接联系。当然,要保证城市的粮食供应,依托粮食重要产区会影响到城市的选址。例如,古代的长安和咸阳分别作为秦汉的首都,关中粮食的供给是一重要原因,但不是决定性的原因。因为良好的交通条件可以解决粮食的运输问题,运河和交通干道的修建,足以弥补这一缺陷。而在欧洲,例如古希腊,并不产粮食,但是地中海的贸易,使得商品交换提供了粮食供给的保证。

从以上因素考虑,在中国馆的艺术加工上,完全可以忽视所谓水稻的因素。实际上,直接表现城市的元素,可以更明了地让参观者进入角色。而从商品交易和防御的功能上讲,有很多具象的内容可以表达城市的历史。而小桥往往是出现在农村的典型特征性建筑物,根本和复杂的城市没有必然的因果关系,砖窑既可以提供农村房屋的材料,也可以提供城市房屋的材料,在建筑历史上可以任意发挥,但是作为城市历史的基础元素,可能还是很单薄。中国古代绘画《清明上河图》描述的古代汴京(今河南开封)商业繁荣的景象,已经充分展示了中国古代城市的特征。宋代著名词人柳永的《望海潮》,形象地展现了宋代杭州的繁华场面。从这些诗词、画面中,我们怎么也找不到城市发展的天人合一的哲学理念。城市起源中的两个最根本的内容,城与市,很难用天人合一来涵盖所谓的中国城市起源和发展的哲学联系。

三、中国城市和西方城市的差异

规划角度的比较侧重点在城市形态和建筑风格上,而本文的比较侧重点在管理意义上。

城和市两个不同的元素,代表着两种城市文明发育的历史。在中国,城的重要性远远大于市,而在欧洲,市的内容要远远大于城。因此在欧洲产生的城市文明,可以作为目前整个西方文明的重要基础。而在中国,附属于集权体制下带有强烈行政符号的城市,勾勒出别具一格的

城市发展途径。在表象上看，虽然同样有规模的人口、市场的交易、城市的建筑、街道和景观。但是这种差异在几千年的发展历史上，已经形成的人文和制度上的差别，已经深深地渗入到所有的内在制度细节中。

中国的城市是非自治的，是中央集权管理体制下的行政分支的中心，是普天之下，莫非王土的地域行政管理中心。历史上攻城略地，占领了一个城市等于侵蚀了原来王朝国土的这一地域的管辖权和统治权。欧洲的城市在历史上绝大部分享有自治的权力，此制度源于古希腊的城邦制国家。虽然到了古罗马时期以后，共和制被专制取代，城市的自治传统被彻底的打碎，并一直延续到中世纪末期，但是，当中世纪意大利自治城市的兴起，无数个自治城市的涌现，意味着持续了十多个世纪之久的封建专制王朝的统治地位遇到了严峻的挑战。正是这些城市，成为资本主义革命的载体，孕育了现代城市制度。我们看到的西方所有城市均沿袭着自治制度的传统，这一点和中国的城市形成了鲜明的反差。

中国的城市是有等级的，按照不同等级来划分城市的类型。所以我们看到可能一些城市的人口很多，但是等级不一定高，除了北京、上海之外，直辖市的经济水平，可能还赶不上传统的地级城市。而一些小城镇，人口规模和经济总量要大于一些地级城市，但是在行政等级和管理权限上，仍然处在行政等级体系的最底层，这就是中国的城市。西方的城市是没有等级的，无论城市规模大小人口多少，互相之间没有行政级别的限制。我们只是主观上根据城市发展的客观事实来认定城市的重要性与否，但是城市之间，没有等级界限之分。其实这很清楚地表达了城市发展的不同历史和不同的功能。中国的城市是中央集权下的行政分支，等级下的行政管理体制沿袭着传统的行政分支的功能。而在西方，从自治城市产生那天起，城市就独立于封建王朝的管辖之外，因此无从谈起所谓的行政等级。在等级制度下，城市可以管理城市，城市有上下级之分，城市的资源分配和管理权限严格地服从于等级制度的要求。而在非等级的城市体系中，一切服从于市场的发育。资源的流向受市场影响，城市的管理权限取决于城市自身。

中国的城市是限制国内人口自由进入定居的。西方的城市是完全允许国内人口自由进入的，所以说中国的城市在开放性上和国外相比有较