

城市管理系列培训教材

现代城市管理

王震国 王宇辰 编著



中国建筑工业出版社

城市管理系列培训教材

现代城市管理

王震国 王宇辰 编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市管理/王震国,王宇辰编著. —北京:中国建筑工程工业出版社, 2017. 1

城市管理系列培训教材

ISBN 978-7-112-20210-2

I. ①现… II. ①王…②王… III. ①城市管理-中国-技术培训-教材 IV. ①F299.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第002178号

本书共6章30节,以对国家新一届城市工作会议精神梳理和理性前瞻为序言,为读者展示了中国城市4.0时代的发展战略、践行策略与综合路线图;以城市管理的性质特征、理论渊源、历史演进,以及城市战略、建设、运营和保障管理,乃至未来的理念更新为线索,立体、系统、全面地诠释了城市管理的框架体系、内在逻辑和主要范式。本书在注重学术的系统性和完整性的同时,兼顾对现实城市管理实践指导,更突出了中国特色城市管理现状的描述和中外城市管理的比较与取舍。

本书可供我国城市管理类大专院校在校学生使用,也可作为城市管理岗位工作者的知识读本和培训用书,以及相关理论和教育工作者的教研参考用书。

责任编辑:朱首明 李明 李慧

责任设计:李志立

责任校对:李欣慰 李美娜

城市管理系列培训教材

现代城市管理

王震国 王宇辰 编著

*

中国建筑工程出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京科地亚盟排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:14¼ 字数:356千字

2017年2月第一版 2017年2月第一次印刷

定价:42.00元

ISBN 978-7-112-20210-2

(29683)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序 言

中国城市 4.0 时代的战略与学术理性

当今的中国，社会正经历转型期，经济正步入调整期，城市将走向成熟期。这个所谓成熟，就是在发展上由粗放型转向精细型，在建设上由数量型转向质量型，在管理上由随意型转向规范型，在运行上由人工型转向智慧型。一句话，中国城市正在迎接、将要开辟本土与世界融合的，增长精明、建设优质、发展可持续的 4.0 时代。其标志是更有质量、更为生态、更加舒适、更可持续；其理念是创新、协调、绿色、开放、共享；其导向是尊重城市发展规律，统筹空间、规模、产业三大结构，统筹规划、建设、管理三大环节，统筹改革、科技、文化三大动力，统筹生产、生活、生态三大布局，统筹政府、社会、市民三大主体；其途径是完善城市总体的格局与定位，创新城市规划的理念与方法，健全城市管治的体制与机制，优化城市发展的策略与路径，祛除城市多元的旧病与新疾。

实现中国城市 4.0 时代的成功转轨，关键是通过科学、扎实、精细的城市管治，走好平衡、协调、可持续的每一步。

根据党的十八大和十八届三中、十八届四中、十八届五中全会精神，以及 2013 年中央城镇化工作会议和 2015 年中央城市工作会议要求，2016 年 2 月《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》确立了我国城市十三五乃至未来相当长的一段时间创新发展的大政方略和践行路线图，据此，中国城市已经、正在和将从五大方面实现新的发展变轨，为城市的绿色、健康、优质、舒适、可持续走好稳健、扎实、科学的每一步。

首先是实现“一带一路”视野下的城市布局新平衡，即摒弃梯度发展、纵向布局的模式，践行以流域为纽带、东中西相统一、同步而有差别的发展新模式。包括：引领经济带与城市群发展新融合，实现经济带与城市带布局再平衡，加速我国城市群多层次分进合击。

第二是推进城乡一体视野下的城市发展新协调，包括：努力形成城乡一体发展的三原则共识，即地理生态的适合原则、人文生态的自愿原则、资源生态的许可原则；科学铺就城乡一体发展的四转移途径，即农业人口的就近转移、多元转移、梯度转移、渐进转移；全面创新城乡一体发展的十带动方式，即基本建设带动、公共服务带动、工业产业带动、金融投资带动、文化下乡带动、教育普及带动、互联网+带动、土地流转带动、劳力转移带动和农业升级带动；积极践行城乡一体发展的六统筹六必须，即统筹城乡的规划土地、产业发展、基本建设、劳动就业、社会管理和户籍制度，必须确立以人为本管理观念、发挥市场计划合纵优势、解决“钱从哪里来”的问题、规划“人往哪里去”的路径、明确

“资往哪里投”的方向、完善不适应的体制机制。

第三是加速生态智慧视野下的城市内涵新提振，包括：耕耘水清天蓝的生态城市，即按照生态学原理进行城市设计，建立高效、和谐、健康、可持续发展的人类聚居环境；建设便捷舒适的宜居城市，即经济持续繁荣、社会和谐稳定、文化丰富厚重、生活舒适便捷、景观优美怡人、公共安全无忧，而且总体发展渐进、适度、适合、适应和平衡、协调、可持续；打造呼吸自如的海绵城市，实现雨水在城市区域的自然积存、自然渗透、自然净化和有效回用，使城市成为一个会呼吸、有弹性、能御灾的生态体；熔铸互联互通的智慧城市，即把有智慧的人脑与精准、联网的电脑及其海量的、可以共享的、能够深化的数字化信息流无缝隙对接、灵动化应用，使城市成为一种具有感知、认知、学习、决策、调控能力和行为意识的“另类超级生命体”；培育节能降耗的低碳城市，实现城市经济的循环可持续。

第四是促进依法共治视野下的城市管理新优化，包括：推行清单化的政府服务式管理，即管放先知、管放有界、管放有度，真正做到“法无禁止即可为、法无授权即不为”；培育市场化的契约协商式管理，即发挥和防治政府、市场、社会三方的不同优势和可能失灵，实行对政府、市场、社会的三大有效制衡，遵从人本、成本、可持续三大原则；打造扁平化的精准应对式管理，即以每一个实现环节、每一步具体过程的准确无误，确保结果的完美无缺；倡助人本化的公众参与式管理，即了解民意、维护民权、关注民生、兑现民利、化解民怨，让市民在参与城市管理中增强归属感、认同感和幸福感。

第五是鼓励规范可持续视野下的城市祛病新践行，包括：确立城市发展的环境承受、社会维系、自然存续、交通承载、资源供给、空间容纳、污染化解的极限理念；实行城市发展数量到质量、规模到功能、建设到管理、高耗到节能、水泥到生态、拥堵到通达、产业到产住的科学变轨；促进城市发展的多元转型，即由单向管控转向多元平衡、由低效粗放转向高效精细、由传统人工转向现代数字；加速城市发展的产业、空间、消费、人才、管理等多元结构调整。

城市左右着人类世界的进步，既有引领、也有制约。作为引领，城市是现代经济、科技、文化的文明标志；作为制约，城市也带来了交通的拥挤、空气的污染、环境的恶化。因此，人类未来的发展，既要关注城市的引领，也要破解城市的制约。而这种引领与破解的关键就是科学、系统、精细、高效的城市管理。

然而，城市管理作为发端于城市规划的一门年轻的学科，在我国无论是理论积淀、体系建构、社会共识，还是结合实证的应用梳理、反馈完善，都还很欠缺。本书力图从战略与战术结合、理论与实证合一、系统性与应用性兼顾着手，并以历史、当代与未来融汇、叠加的方式，在丰富城市管理科学方面有所贡献。

目 录

第一章 城市管理的基本原理与演进模式	1
第一节 城市及其城市的现代化	1
第二节 城市管理的性质与特征	13
第三节 城市管理的由来与演进	17
第二章 现代城市的战略管理及其践行模式	30
第一节 现代城市的规划管理	30
第二节 现代城市的土地管理	43
第三节 现代城市的人口管理	50
第三章 现代城市的建设管理及其践行模式	60
第一节 现代城市建设项目的可行性研究管理	60
第二节 现代城市建设项目的市场投融资管理	68
第三节 现代城市建设项目的市场招投标管理	75
第四节 现代城市建设项目的市场承发包管理	79
第五节 现代城市建设工程的造价管理	86
第六节 现代城市建设项目的后评估管理	93
第七节 现代城市建设工程的质量管理	99
第八节 现代城市建设工程的安全生产管理	106
第四章 现代城市的运行管理及其践行模式	112
第一节 现代城市交通运营管理	112
第二节 现代城市市政运营管理	121
第三节 现代城市能源运营管理	127
第四节 现代城市水务运营管理	132
第五节 现代城市生态环境管理	140
第六节 现代城市市容卫生管理	145
第七节 现代城市行政综合执法管理	149
第八节 现代城市信息与智慧化管理	154
第五章 现代城市的保障管理及其践行模式	160
第一节 现代城市财政保障管理	161
第二节 现代城市社会保障管理	167
第三节 现代城市住房保障管理	176
第四节 现代城市安全保障管理	180

第六章 城市管理的理念更新与未来趋势 188

第一节 现代城市管理的生态化理念 188

第二节 现代城市管理的智慧化理念 200

第三节 现代城市管理的市场化理念 206

第四节 现代城市管理的清单化理念 215

参考文献 220

后记 222

第一章 城市管理的基本原理与演进模式

第一节 城市及其城市的现代化

一、城市的定义、性质、特征

(一) 城市的定义

城市，是一个叠合了地理、经济、社会三大空间实体，以及各种自然和人文要素的多功能、多层次、复杂、动态、庞大的组织系统；是一定规模的非农业人口聚集的场所，以及一定地域政治、经济、社会、文化、科学的中心。

从地理与生态角度看，城市乃是相对于乡村而言的一种交通便利、人口密集、房屋众多的永久性大型聚落，也是以人文景观为主，又融合自然风貌的独特地理环境。

从社会与人文角度看，城市作为特定的区域，是由一定规模从事工商业或其他非农产业人口组成的、具有超越家庭或家族社会联系的、多层次和多形式相互交往的生活共同体。

从经济与管理角度看，城市是各种经济活动因素在空间地理上连片聚合的区域，是市场、企业和公共部门以一定的机制、程序、方式进行规模化、裂变式、交互性、规范化理性活动的场所。

从政治与历史角度看，城市不仅是市场中心的所在地和法律规范的文明域，更是不同团体保持相对平衡协调关系的制度化共同体；作为人类繁衍的独特群落体系，城市是人类社会进步的重要标志、文明发展的前沿高地，是社会经济发展阶段的必然产物，是社会大分工和劳动技术进化的结晶。

(二) 城市的性质

城市的性质，是指城市在一定地区、国家乃至洲际、世界范围政治、经济、社会、文化、科技发展中所处的地位、肩负的职能、拥有的规模，以及个性特点、综合优势、发展潜力、所具影响等。具体可以从三个维度去解读。

第一，从地域面积、人口规模、经济总量角度，城市可以分为超大城市、特大城市、大城市和中小城市。根据联合国确立的标准：城区常住人口 2 万以上为中小城市；10 万以上为大城市；100 万以上为特大城市；1000 万以上为超级大城市。2014 年我国国务院按城区常住人口，把城市分为五类七档，即：20 万以下为Ⅱ型小城市；20 万~50 万为Ⅰ型小城市；50 万以上 100 万以下为中等城市；100 万~300 万为Ⅱ型大城市；300 万以上 500 万以下为Ⅰ型大城市；500 万~1000 万为特大城市；1000 万以上为超大城市。截至 2014 年，按人口规模世界超级大城市达到了 27 座，其中中国有 6 座，即：重庆（2970 万）、上

海（2500 万）、北京（2114 万）、广州（1667 万）、天津（1516 万）、深圳（1077 万）；世界经济总量排名靠前的城市主要有纽约、伦敦、东京等，中国经济总量前四的城市是上海、北京、深圳、广州。

第二，从自身定位、主要功能、资源优势、产业特点、所处区位层面，城市可以分为：①首都（如我国的北京）、直辖市（如我国的北京、天津、上海、重庆）、省会城市（我国共有 27 座，如最北部的黑龙江省会哈尔滨、最西部的新疆维吾尔自治区首府乌鲁木齐、最南部的海南省会海口、最东部的浙江省会杭州、地势最高的西藏自治区首府拉萨等）；②发达城市（如北、上、广、深等一线城市）、一般城市；③综合性城市、特色城市（工业城市、旅游城市、文化城市、金融城市、贸易城市等）；④沿海城市、内陆城市；⑤资源型城市（如石油城、煤炭城等）、枢纽型城市（如航空城、港口城等）。

第三，从国际关系、全球影响上看，城市可分为世界首位城市、全球城市、洲际城市。目前比较公认的世界首位城市是：美国的纽约、英国的伦敦、日本的东京，其认可的主要因素包括城市 GDP 的全国占比、国际化程度的世界排名、经济属性对全球的影响等；比较公认的全球或洲际城市主要有：法国巴黎（文化艺术之都）、德国法拉克福（欧洲金融之都）、瑞士日内瓦（著名政治之都）、中国香港（全球消费之都）等。

（三）城市的特征

城市不是众多人和物在地域空间上的简单叠加，而是一个以人为主体的、以自然环境为依托、以经济活动为基础、社会联系极为紧密的有机整体。它有着自身的成长机制和运行规律，更有区别于乡村的鲜明特征。

1. 城市空间与物质和精神要素的聚集性

城市作为人类聚落的高级形态，具有明显的各类文明要素的总量聚集性，具体表现为：

（1）人口数量巨大且密度极高。城市区别于乡村的首要特点在人口总量巨大。目前，世界规模最大的城市人口总量已经超过 3000 万（如日本的东京都），我国也有 1 座城市接近 3000 万（重庆）、1 座超过 2400 万（上海）。其次，城市人口的密度巨大。如我国上海常住人口密度已接近 4000 人/平方公里，是全国人口密度的 20 余倍。再次，社会总人口入城比例提高。据联合国统计，全球 2007 年已进入城市时代，50% 以上人口生活、工作在城市，但这近 40 亿人口所占的生存空间总计约 400 万平方公里，仅为全球面积的 1.5%；我国 2011 年有超过半数的常住人口进入城市生活和工作，中国从此告别农业国家的历史。

（2）物质、资本与信息的高度聚集。城市作为人口高密度、产业高集聚、资本高流通、信息高流量的实体空间，比乡村有多得多的各类物质载体、交互空间、动态体系，包括：居住类大型社区、消费类巨型综合体、办公类城市 CBD、生产类现代开发区、社交类城市大广场、各式校院楼，以及四通八达的公路网络、桥隧体系、铁路干线、航运通道、空中航线，乃至富含文化底蕴、历史印记的生态园林、历史建筑、城市雕塑。现代城市更是大宗经贸、多元金融、各式信息的聚汇地，即：一个国家 80% 的经济贸易、95% 的金融产业、90% 的信息交互都源自城市，90% 以上的 GDP 都来自城市，城市成为各个国家名副其实的物质财富的主要创造者和聚集地。

（3）文化、体育、教育、医疗、科研、娱乐的高度聚集。城市，集中了一个国家绝大

多数的文化设施（如图书馆、博物馆、档案馆、美术馆、展览馆、大剧院、音乐厅）和体育运动场所（如体育馆、体育场、体育俱乐部），聚集了几乎所有的大专院校和优质的学前、义务和职后教育机构，以及大中型医疗单位、高精尖科研机构。城市也因为人口众多、载体齐全，时尚、高档、新颖的娱乐业高度集聚（如各类酒吧、会所、歌厅、影城、戏院等）。

（4）办公、商贸、产业、服务的高度聚集。城市，作为一个国家、各个区域、不同层次的管理中心、交通枢纽、流通平台、生产基地、消费高地、服务平台，集聚了大多数的行政办公机关（如国家、省市、地区党委、政府、人大、政协、军队、政法、群众团体的办公场所）、商业贸易楼宇（如中心 CBD、各类交易所、内外经贸中心等）、生产营销单位（如各类第二产业的研发中心、产品流水线、销售服务网等）、社会服务机构（如各类第三产业办事平台、流转中心、评鉴机构、安防部门等）。

2. 城市拥有功能的多样、整体和体系性

城市作为一个要素高度集聚、空间相对紧凑、运行自成体系的庞大综合体，决定了其拥有功能的多样性、整体性和体系性。

城市功能的多样性，源于城市社会分工的细化、人类活动的丰富、个体需求的差异、对外联系的多元；一座可持续的城市，一定是一座功能符合需求、不断调整适应的城市。

城市功能的整体性，源于城市作为相对独立的政治、经济、社会、文化、科技综合体所必须的一体化统筹协调、优势互补、整合发展。一座有活力、有张力、有魅力的城市，一定是一座有定力、有合力、有实力的城市。

城市功能的体系性，源于城市规模庞大存在的驾驭困难、运行繁复、可能的失控风险、管理精准所需无误的规范；一座现代化、外向型、能创新的城市，一定是一座功能间互相关联、功能上互为补充、功能内各有亮点，而且所有功能都体系化了的能驾驭、可掌控、得善治的城市。

3. 城市系统、运营与活动的开放性

城市因为自身发展的多元性、发展过程的多变性、所需资源的有限性，决定了其整体系统、运营形态、活动方式的开放性，即：城市只有也必须在跨区域、跨文化、跨行业、跨族群的多变交互的流动与流通中，才能获得自身发展需要的资源补充、自身能量释放的广阔空间、自身产品供给的目标市场。

（1）城市条块管理体系的开放性

城市是一个包含了条与块多维度、多向度、多体系的庞大综合体。

所谓条，就是以政治（含行政）、经济、社会、文化、生态（含资源）为自成系统的各级管理条线，上接省、自治区相关管理厅局委（办），直至中央相关部委；中为本级城市相关管理委（办）局，下至所辖区的各类党政管理机构，包括政治部门（党务、意识形态、群团等的管理部门）、行政部门（办公文秘、机关事务、劳动人事、工商税务、规划建设、市政交通等的管理部门）、经济部门（各类生产、贸易、金融、信息、科技等的管理部门）、社会部门（公共治安、行政执法、民政社团、医疗卫生、养老社保等的管理部门）、文化部门（各类教育、各种文化、各项体育、公共娱乐等的管理部门）、生态部门（生态园林、市容环卫、环境保护、地质水务、国土能源等管理部门）。

所谓块，就是按行政区划构成的不同层级的地方党政管理辖区。对中央而言，各省、

自治区、直辖市就是块；对省、自治区而言，各地、市、县就是块；对城市而言，所辖区行政管理辖区就是块，对区而言，各街道行政管理下去就是块。

城市条块构成的管理体系架构，因职能的交叉性、作用的叠加性、目标的一致性，决定了其必须对外开放、纵横交互、协同共济、能量互补。城市条的职能的达成，既离不开省、部条线主管部门的指导，也离不开块上党政主管顾全大局视野下的配合；反之，城市块的发展诉求的满足，既离不开城市本体主管领导的协调，也离不开城市本体条线管理部门的支持。所谓条块分割的城市管理乱象，就是因为条块之间各自为政，违背了城市运营的内在规律，每每导致对城市发展的重重阻碍而受到社会的诟病。

(2) 城市运营形态的开放性

城市因为占地小、人口密、需求大、发展快，决定了其各面对外的依赖性。所以，城市运营表现为灵活多样的外向开放，包括：资源、能源、耗材的外向需求补充，资金、技术、人才的双向有机合作，产品、能量、优势的市场多赢释放。

城市之所以被誉为人类文明的高级形态，除了人文进步的前卫性、城市形态的时尚性、生存方式的现代性、生存环境的适宜性，还具有乡村不可比拟的多元的集聚效应——以最小的占地集聚最大产能要素，以及多重的规模效应性——低成本的最大规模产出。而要素非常规的集聚与产出超常规的规模，靠城市自身是难以为继也是无法达成的，所以，开放的吸引、借助、整合外力以满足本体发展的多元需求，关联的依托、利用、嫁接各方市场以释放自身聚合的各种能量，就成了城市平衡、协调、可持续发展的必然选择。

(3) 城市各类活动的开放性

城市对外的诸多需求依赖与多元的对外能量释放，决定了城市各类活动的多元的开放性，包括：活动内容与形式上的开放——可以是政治、经济、社会、文化、生态多种领域，可以是动态、静态、平面、立体、物质、精神不同形态，可以是单向、双向、视觉、感觉、触觉、嗅觉、听觉各类方式；活动举办与参与方的开放——可以是本地、市外、省外乃至国外的，可以是个体、企事业、社会团体乃至国家，可以是男性、女性、轻壮、老幼乃至不同职业人群；活动成果与效应上的开放——可以有利于市内外、省内外、国内外活动各方的参与人、举办者，可以有利于活动举办地城市自身潜力的发掘、活力的激发、实力的增强、魅力的提高，也可以有利于密切内外的联系、增进各方的友谊、推进人类的进步。

正是城市活动的多元开放，孕育了城市区别于乡村的独特的文化，即开放性文化、多样性文化、包容性文化、交互性文化、选择性文化、共生性文化。也正是这种独特的异质性文化，使城市的人类活动更增添了多样叠加的丰富性、交互融合的倍增性、个性选择的独创性、多元包容的共生性，从而城市也就具有了更强的活力、更大的动力，城市成为人类文明的高地、人类进步的标志、人类科技的前沿也就理所当然了。

二、城市的轨迹与现代化进程

(一) 城市起源与演进轨迹

1. 城市的起源

关于城市的起源，学术界有多种不同的解读，主要包括以下七种：

第一是入侵防御兴城说。认为出于防御上的需要，兴起了古代城市。主要是在居民集

中居住的地方或民族首领、统治者居住地修筑墙垣城廓，形成要塞，以抵御和防止别的部落、氏族的侵犯，保护本地居民生命不受伤害、财富不被掠夺。

第二是社会分工兴城说。认为随着社会分工的细化，出现了社会职能与功能的分离，逐渐产生了承担更高级职能、拥有更文明功能社会载体——城市。

第三是私有制度兴城说。认为城市是私有制的产物，是随着私有为核心的奴隶制的建立，以及奴隶制政权的产生，为了便于统辖、管控、分而治之而构建起来的一定尺度的城池型聚落。

第四是阶级统治兴城说。认为从本质上看，城市是阶级社会的产物，是作为统治阶级的奴隶主、封建主用以压迫、剥削被统治阶级的一种束缚和盘剥的社会载体型工具。

第五是集市需求兴城说。认为由于商品经济的发展，一定规模的产品生产与剩余，促使商品交换和居民交流活动的相对集中，从而形成了主要用于集市贸易的载体——城市。

第六是地利区位兴城说。认为有些地方由于地处商路交叉点、河川渡口或港湾，交通运输方便、自然资源丰富，有天然的集聚人流与物流的优越条件，于是成为了商贸集散型的物资交易的载体——城市。

第七是宗教朝拜兴城说。认为由于宗教寺庙与礼拜规模的扩大，使宗教圣地人流与相应消费物流的加速集聚，逐渐形成了具有朝拜功能的社会载体——圣城，并由此带来经济社会的发展和人口聚合。

上述种种说法，都从不同角度、不同层次、不同机理对城市的起源作出了可自圆其说的解答，但归根结底，城市的产生取决于人、自然、地理、经济、社会、政治、文化、科技等诸因素的有机聚合。从本质上说，城市仍然是生产力发展到一定历史阶段的产物。

2. 城市的演进

人类历史上最早真正意义上的城市距今约有五六千年的历史，主要分布在西亚两河流域（幼发拉底河和底格里斯河）的南部、古埃及尼罗河下游的三角洲、印度河流域和中国的黄河流域等地区，这也是世界四大文明古国的主要发源地。

从城市的发展历程来看，大致经历了四个阶段：

（1）远古奴隶社会的城市

这一阶段的世界正处在奴隶社会，一般指原始公社解体到公元 476 年西罗马帝国灭亡时期。古代城市数量少、规模较小，往往是一国或一地区的政治、军事和宗教中心。

（2）古代封建社会的城市

这一阶段世界大都处于封建时代，一般指从公元 476 年到 1640 年英国资产阶级革命前夜，持续一千多年。由于生产力的发展和社会分工的日益细化，以及交通的更加便捷，这一阶段的城市获得了极大的发展。城市数量增多、功能趋向多元化，并出现了治理城市的法律条文。

（3）近代工业社会的城市

欧洲资产阶级革命的胜利带来了生产力的突飞猛进式增长，也促成了城市的快速发展。特别是文艺复兴运动的开展、新航线的开辟、铁路和火车的出现，结束了城市中工场手工业的作坊制，代之以机器大工业的生产形式，使城市中经济活动的社会化、生产的专业化向着更广的范围发展。工厂企业为寻求协作利益和增强竞争能力，在地域上出现了相对集中的倾向。这种倾向直接影响了近代城市的扩展方式和区域分布格局。

(4) 现代开放社会的城市

19 世纪末 20 世纪初,世界城市发展进入了现代开放时期。这一时期的城市发展迅速、数量激增、规模膨胀、功能多样。特别是二战后,出现了城市发展的高峰期,1950 年全球居住于城市的人口约为 7.5 亿,到 2007 年已经超过 33 亿,57 年中增加了近 5 倍,使世界的平均城市化率超过了 50%。

同时,围绕某一超级中心城市而形成的“大都市区”开始萌芽,并逐步取代单一城市发展模式,成为世界城市聚合型、集群式发展的新范式。如欧洲的大巴黎都市圈、大伦敦都市圈;北美的纽约都市圈;亚洲的东京都市圈等。与之类似,并更具能量和带动效应的是跨区域的城市组团开始兴起。他们由一定地域范围内相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市所组成,依托一定的自然环境条件,以一个或两个特大城市为核心,借助于综合运输网的通达性,以及高度发达的信息网络,形成有机的内在竞合关系,共同构成相对完整的超级城市集合体——“城市群”(Megalopolis)。城市群有四大基本特征,即:由多个都市区连绵而成,拥有一个以上国际贸易中转大港,单一群体人口在 2500 万以上,是所在国家的核心经济群。

(二) 城市化与城市的现代化

1. 城市化的多元定义

(1) 城市化的一般定义

城市化,是指人类由农村分散的聚落式自给自足型生产与生活,向城市集约的组合型、交互式、多元化产出与群居的社会进步过程,也是一种社会、经济和人文在地域空间上不断演进的过程,主要包括四层含义:①人口向城市高度集中,以及集中点的增加和单个集中点的扩大过程;②城市人口占全社会人口比例不断提高的过程;③第二、三产业向城市有序集中和渐进发展的过程;④城市文化对农村影响、传播不断扩大,以及全社会更多人口接受城市先进文化的过程。

(2) 城市化的不同认知

基于不同的文化背景和历史条件的限制,人们对城市化有不同的理解。

在经济学者看来,城市化是城市经济向外缘农村地区有序扩散和城市内部产业不断重新组合、优化、升级的过程。

从社会学的观点出发,又可以把城市化分为狭义和广义两种。前者指城市发展的初级阶段,即由近代工业产业的发展,导致部分农村地域向城市地域的质变、部分农村剩余劳力向城市的规模化转移,使城市人口逐渐增多、交通更加便利,但市政设施相对落后、贫民窟现象较为普遍。后者指城市发展的成熟阶段,人类生存的地域中城市因素逐渐占据主导地位,包括郊区有所扩大,卫星城不断崛起,交通、通讯、社会服务手段等日趋现代化,政治、经济、社会、文化、科技与时俱进,国家整体实力因此大幅度提高。

美国学者弗里德曼则把城市化分为 A 和 B。前者包括人口和非农活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程,以及非城市景观转化为城市景观的地域推进过程;后者包括城市文化、生活方式、价值观念在乡村的地域扩散和影响加深的过程。前者是可见的、物化了的或实体性的过程,而后者则是抽象的、精神上的内化了的的过程。

2. 城市现代化的主旨内涵

(1) 城市现代化的主旨

城市现代化,是在城市化达到一定程度和历史阶段,人们所期待的城市多功能子系统

按先进方式均衡协调运行、城市整体发展和竞争力达到所处时代的先进水平的过程和最高目标。作为一个复杂的历史发展和时空结构的变迁过程,城市现代化不仅由科学、技术和生产力发展水平等条件所决定,而且受地理、历史、文化、民族、社会、经济制度等因素的制约,更受人的现代化、人的意志和素质尤其是决策者的意志和素质的重大影响。城市现代化有广义、狭义之分。

(2) 广义的城市现代化

广义城市现代化是指城市人、政治、经济、社会、文化、科技及生活方式等由传统社会向现代社会变轨的历史过程。具体表现在城市的决策、管理、运行、生产、生活,以及工厂、住宅、道路、通讯、生态环境、公共文化设施等各项有组织的社会活动和建设中,广泛应用现代科学技术成果,全面体现现代社会生产力和精神文明的进步水平,从而使城市经济、社会、生态和谐全面地运行与协调发展,其目的是为城市居民提供最佳的工作、学习、生活环境。

(3) 狭义的城市现代化

狭义城市现代化是指城市建设的现代化。着重体现在生态修复、旧城更新和新城建设上。一些发达国家,由于城市化进入中后期阶段,发生了大城市的中心城衰退,因此,城中心的复兴成为城市的主要目标;有的因为城市的连绵化快速扩张,导致生态受损、肌理破坏、格局畸形,反哺归真的自然化修复、宜居宜产的渐进式更新,成为城市的重要任务;也有的随着科技进步,传统的城市运作机制、手段受到挑战和诟病,扁平化管理结构调整、智慧化运行手段再造,成为城市的努力方向。在新城设计建设方面,科学家们除了设想陆地城市更接近自然生态、更适应地质地貌、更满足资源禀赋、更方便群众生活、更可持续发展外,正在进一步推进生态城市、海绵城市、智慧城市建设,也关注发展海洋城市、海底城市、地下城市、宇宙城市。

(三) 世界城市化进程与趋势

1. 世界近现代城市化进程

(1) 19世纪50年代至20世纪50年代的工业城市化阶段

1850年,世界城市人口约7400万,占总人口的6.4%,到1950年,世界城市人口增至7.167亿,占总人口的29.8%;同期,欧洲和北美发达国家城市人口由约4000万增加到4.49亿人,其他发展中国家城市人口由3400万增加至2.677亿。1851年,第一次工业革命使英国的城市化水平超过了50%,率先进入成熟的城市化阶段。第二次产业革命使美、德、法等主要资本主义国家城市化进程明显加速。1950年,英国城市化率达到77.9%,德国为71%,美国为64.2%,加拿大为60.9%,西班牙为60.5%,瑞典为56.3%,法国为52.9%。

(2) 20世纪50~90年代的逆城市化阶段

20世纪50~90年代,世界城市总人口占比上升到了44%,有29个城市人口突破了800万,包括:洛杉矶、纽约、墨西哥城、利马、里约热内卢、圣保罗、布宜诺斯艾利斯、伦敦、巴黎、莫斯科、伊斯坦布尔、德黑兰、开罗、拉各斯、卡拉奇、孟买、班加罗尔、德里、加尔各答、曼谷、达卡、上海、天津、重庆、北京、首尔、东京、大阪、马尼拉和雅加达。

但在这同时,西方却出现了人口迁移方向由城市到乡村、人口聚居由中心城区到郊区

的所谓“逆城市化”现象。“逆城市化”潮流,使大城市布局迅速向郊区和周边中小城市延伸,产业活动也随之扩散。1990年,美国城市市区的居住人口由64%降至39%,中心城服务业就业人数由85%降至52%,制造业从67%降至45%。同样的人口与产业分布的逆城市化也出现在欧洲各发达国家。其中,1980至1989年的9年中,英国的城市化率由91%降至89%,法国由78%降至74%。

与此相反,发展中国家的城市化有所加快,其中亚洲城市总人口占世界城市总人口的比重由1950年31%上升到1990年的约46%。1950年,世界最大的15座城市中,发展中国家只占4座,而1990年增加到了近10座。1990年,世界百万人以上的大城市组团有281个,发达国家占103个,发展中国家占了178个,其中从1980年到1990年新增的77个大城市组团中,发展中国家占了68个。这些大城市组团的人口占世界城市人口的1/3,占世界总人口的15%。1980年,拥有百万以上大城市组团的国家有64个,10年后增至81个,新增的17个国家中,16个为发展中国家。1990年,在所有81个拥有百万以上人口大城市组团的国家中,中国拥有量第一,达42个(含台湾省);美国次之,共30个;再次是苏联与印度,各24个;排名第五的是巴西,总计14个。

(3) 20世纪90年代以来的再城市化阶段

20世纪90年代初以来,西方国家出现了人口重返较大城市及中心城区的现象,并开始注重人居环境的社区综合更新,这一时期被称为“再城市化阶段”。据联合国估计,2007年5月23日,世界城市人口达到33亿399万2253人,农村为33亿386万6404人。这标志着世界已由农业文明跨入了城市文明(世界最早的城市国家是英国,1851年超越农业文明)。2011年10月,世界人口达到70亿,有25座城市人口超过1000万,中国当年城市化率首度突破50%。2014年,世界城市人口突破39亿,占总人口的约54%,其中53%在亚洲,14%在欧洲,13%在拉美与加勒比地区;当年,发达地区的城市化率在73%~82%之间,发展中国家接近50%,中国当年突破了55%。

2. 世界城市化的新态势

进入新世纪,世界城市化出现了新的趋势,即世界级城市、全球性城市作用凸显,大城市、超大城市及城市圈和城市群的数量骤增,大型城市的分布进一步向发展中国家尤其是新兴市场国家所在区域蔓延。

(1) 全球与洲际大都市的诞生

目前世界公认的全球和洲际级综合型、专业型大都市有22座,其中:

全球级综合型国际化大都市(世界首位城市)3座,包括:纽约(GDP占全美的15%、外资银行总量达400多家、跨国公司总部50家以上、外籍人口20%以上、外语普及率40%以上);伦敦(GDP占全英的40%、外资银行总量500多家、跨国公司总部50家以上、外籍人口20%以上、外语普及率40%以上);东京(GDP占全日的15%、外资银行总量100多家、跨国公司总部50家以上、外籍人口20%以上、外语普及率40%以上)。

洲际级综合型国际化大都市9座,包括:巴黎、法兰克福、多伦多、洛杉矶、芝加哥、大阪、新加坡、中国香港、悉尼等。

专业型世界大都市10座,包括:金融型世界城市——法兰克福、苏黎世、香港等;政治型世界城市——日内瓦、布鲁塞尔、柏林等;交通型世界城市——上海、鹿特丹、大

阪、新加坡等。

(2) 世界六大城市群的崛起

依托本土和跨国的经济与地缘优势,世界相对发达地区适应全球化经贸与交通的需要,崛起了诸多人口密集、区位独特、经济发达、各具特色的连绵化城市发展带,也称城市群,目前公认的世界级城市群有六个。

第一是美国东北部大西洋沿岸城市群:北起波士顿,南至华盛顿,又称作“波士华”,共包括 200 多座城镇。主要城市有波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿。人口约 4500 万,占美国总人口的 20%,城市化水平达到 90%以上;面积 13.8 万平方公里,占美国面积的 1.5%。这一城市群是美国经济的核心地带,制造业产值占全国的 30%以上;这里也是美国最大的商业贸易中心 and 世界最大的国际金融中心。

第二是北美五大湖城市群:分布于五大湖沿岸,跨美国和加拿大两国,主要城市有芝加哥、底特律、克里夫兰、匹兹堡、多伦多、蒙特利尔。全域人口约 5000 万,面积约 24.5 万平方公里。该城市群与美国东北部大西洋沿岸城市群共同构成北美制造业经济带,其中底特律是全球著名的汽车城,同时坐落着五大钢铁工业中心。

第三是英国以伦敦为核心的城市群:分布于伦敦至利物浦为轴线的广大地区,主要包括大伦敦地区和伯明翰、谢菲尔德、曼彻斯特、利物浦等大城市,以及众多中小城市。人口约 3650 万,占全英国人口的 50%;面积约 4.5 万平方公里,为全英国总面积的 20%。这是产业革命后英国主要的生产基地,大伦敦区、英格兰东南部和东部在财富上已经大大超过整个不列颠的任何地区,其中伦敦现已成为欧洲最大的金融中心,同时也是世界的三大金融中心之一。

第四是欧洲西北部大西洋沿岸城市群:由大巴黎地区城市群、莱茵—鲁尔城市群、荷兰—比利时城市群构成,主要城市包括巴黎、阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙、安特卫普、布鲁塞尔、科隆等。人口约 4600 万,面积约 14.5 万平方公里。这是一个超级城市带,其中,10 万人口以上的城市有 40 座。巴黎是法国的经济中心和最大的工商业城市,也是西欧重要的交通中心之一;鹿特丹素有“欧洲门户”之称。

第五是日本太平洋沿岸城市群:分为以东京为中心的东京城市圈、以大阪为中心的大阪城市圈,以及以名古屋为中心的中京城市圈,主要城市包括东京、横滨、静冈、名古屋、京都、大阪和神户。人口近 7000 万,占日本总人口的 61%;面积约 10 万平方公里,占全国总面积的 20%。该城市群是所在国政治、经济、文化、交通的中枢,经济最发达的地带,分布着全国 80%以上的金融、教育、出版、信息和研究开发机构。

第六是中国长三角城市群:分布于长江下游两岸的广阔区域,含江、浙、皖、沪四地的 30 个超大、特大和大城市,包括江苏省所属南京、苏州、无锡、常州、镇江、南通、扬州、泰州、盐城、淮安、连云港、宿迁、徐州,浙江省所属杭州、宁波、温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、丽水,安徽省所属合肥、马鞍山、芜湖、滁州、淮南,以及直辖市上海。全域人口超过 1.7 亿,约占全国总人口的 12.4%;面积约 30 万平方公里,占全国总面积的 3.1%。形成了以上海为核心,沿沪宁和沪杭甬线、沿宁湖杭线、沿东陇海线、沿运河、沿温丽金衢线,以及沿江、沿湾、沿海、沿湖为发展带的“一核九带”空间格局。集中了全国 1/5 的经济总量和 1/4 以上的工业增加值,高新科技、前沿研发主体高度密集,是中国产业门类最齐全、发展速度最快、吸引外资最多、最具发展

潜力的经济区域，被视为中国经济发展的重要引擎。

(3) 世界城市化的新进程

2015年，全世界有近400座大城市人口超百万，30余座特大城市人口超千万，其中中国占了14座。据预测，2020年时，全球十大城市中，亚洲将占6席，即：上海、北京、新加坡、中国香港、孟买、东京（十大城市中的另4席是：纽约、伦敦、莫斯科和巴黎）。麦肯锡全球研究院（McKinsey Global Institute）一份调查显示，到2025年，世界经济发展最快的10座城市将依次为上海、北京、纽约、天津、重庆、深圳、广州、南京、杭州和成都；世界136座新兴城市中，将有100座在中国、13座在印度、8座在拉丁美洲；在世界最富裕的600座城市中，中国将占151座；世界经济总量最大的前12座城市将分别是纽约、东京、上海、伦敦、北京、洛杉矶、巴黎、芝加哥，以及德国的鲁尔区、中国的深圳和天津。

另据预测，到2030年，世界城市人口将达51.17亿，占总人口的61.1%；其中发达地区城市化水平将达81%，不发达地区为54%。到2050年，世界城市人口比例有望突破66%，达64亿（总人口96.5亿），比现在增加25亿，其中90%将集中于亚洲和非洲，相对发达地区的城市化水平将达84%，而非洲和亚洲则有望达到56%和64%。

(4) 世界城市化的新特征

同时，随着世界经济与社会的发展，世界城市化正呈现十四个方面的发展新特征，包括：①城市化水平呈加速提增态势，全球性城市体系进一步扩容，并出现结构性变异——新兴城市增速加快。②城市化的主流正由发达国家向发展中国家转移，发达国家出现再城市化的高潮，发展中国家出现逆城市化雏形。③发展中国家城市化重数量、轻质量态势明显，提质速度缓慢，但已经出现混合型和梯度型发展态势。④在大城市主导的全球城市化总体发展模式下，存在形成世界级城市集聚区的可能。⑤城市规模及辐射影响范围急剧扩大，城市成为各国地域性生产力的集合性支撑点。⑥首位型城市加速发展，成为区域核心竞争力和新兴产业集聚地。⑦新的大都市带不断崛起，成为全球最具发展活力的核心经济区和各国主体经济带。⑧过度城市化与低度城市化现象遍布全球，成为世界经济社会发展重要的落差坐标系产业生态表。⑨各类“城市病”，在发达国家与发展中国家以不同方式表现出来，成为阻碍世界平衡健康发展的顽疾。⑩经济全球化和区域集群化，使全球城市向多极化演变、呈多元化态势。⑪创新成为国际化城市发展重要抓手，高科技产业、新型服务业（含智慧产业）成为世界级城市立足的资本。⑫城市跨区域联动、协同化管理、合作化竞争成为趋势。⑬生态化成为城市发展的主题，循环经济、低碳环境、和谐社会是未来城市演进的主要模式。⑭城乡、产城、产住关系正出现新的结构性演变，空间一体、资源共享、平衡协调将主导上述三大空间关系的科学建构，没有传统农村、传统农民、传统卧城、传统商城、传统白领、传统蓝领的融合、多元的城市正在出现。

(四) 中国现代城市化及其趋势

1. 中国现代城市化的进程

(1) 改革开放前的城市化

1949年，中国内地拥有城市136座，加上县镇，总人口达5416万，占内地总人口的10.64%，其中非农人口2740.6万。1978年底，中国内地拥有城市193座，29年新增城市29座，加上县镇总人口达1.7亿，占内地总人口的17.9%。