第1章 绪 论

都市是上世纪都市化进程的产物，其基本特征是以某一个或数个核心城市与其卫星城镇组成城市群体,其中的核心城市(必须具有一定的城市规模和城市人口）就被称为都市。这类都市的管理有其特殊性和专业性。由于都市在一个国家的现代化进程中起着举足轻重的作用,因此,都市管理及作为其体现的公共政策研究就具有非常重要的意义。

第一节 城市与城市化

城市有其特定的涵义。从人类历史发展的过程来看，人类的进步是伴随着城市化的推进而不断向前的。中国有必要正视这一发展过程，并使自己的都市发展战略有正确的理论指导。

一、城市的界定

城市在世界各地广泛存在,但要给城市下一个准确的定义,却并不简单。因为研究角度的不同，可以有多种定义：有建筑学的、地理学的、历史学的、生态学的、经济学的、政治学的定义,等等。

从词源和词义上说,城市是一个现代的词,是由‘城’和‘市’组成的。在我国古代汉语中,‘城’指的是围绕人群聚落修筑起来的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

环形墙壁,是一种防御用的构筑物,即《墨子·七患》所说的“城者,所以自守也”;“市”则是指交易的场所。《周易·系辞》称道:“列廛于国,日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”这里描述了人们到“市”来进行贸易的情况。当时的“市”已有了固定的地域,而且有专用的房屋(廛),这些房屋“列”建于“国”(当时与“城”通用),即“市”结合于“城”中。“城”和“市”两个字组合在一起成为城市。这既反映了城市的历史起源,也表明了城市早期的基本功能。最早的城市,通常就是指一定地域的贸易市场和货物的集散地。

随着城市的发展,仅局限于防御和交换功能的城市,变成了政治、经济、社会和文化等活动中心的复杂有机体。《中国城市科学研究》一书引用李铁映同志的话:城市是以空间与环境利用为基础,以聚集经济效益为特点,以人类社会进步为目的的一个集约人口、集约经济、集约科学文化的空间地域系统,它是一个经济实体、政治社会实体、科学文化实体和自然实体的有机统一,是社会的政治、行政、经济、文化中心。

国外对城市的定义五花八门。一是人口数量说。联合国为了进行国际间的对比研究,建议对集中居住的人口达 2 万以上的地点都以城镇或城市看待,供各国在进行人口调查或其他官方调查时作为统计的标准。但迄今为止,各国沿用的统计标准很不一样,从不足 1 000人到 2 万人以上不等。在美国,城市是至少有 2 500 人居住的社区,城市化地区是居民不少于 5 万人的城市。法国的统计标准规定一座城市至少应有 2 000 居民(今天仍旧采用这个标准),英国的统计标准定为 5 000 人。在南非,确定一个地区是否城市或城市化,所依据的人口数量在不同种族中各不相同。而有些国家则根本不用人口数量作为标准,如在巴西,都市就是指首府。二是城市政府规定说。主张强化行政意志和力量,对于是否属于城市,要以国家相应级别的都市政府所颁布的法令文件为依据。三是城市功用说。它从功用方面来定义城市。日本学者中野

尊正认为 城市是政治、行政、社会、文化等人类活动的场所。四是城市特征说。它强调应具有一定的特征才属于城市。法国学者马克斯·韦伯在其《城市》论文中提出了‘完全城市新区’的概念。在他看来,一个聚居地要成为完全的新市新区,它就必须在贸易——商业关系中占有相对优势。这个聚居地作为整体需要具备下列特征 其一,防卫力量 其二,市场 其三,本身的法院 其四,相关的社团；其五，至少享有部分的政治自治。美国学者路易斯·沃思强调城市应具有一些普遍的社会特征,这就是 其一,规模大 其二,人口稠密，是永久性聚居地；其三，在社会和文化方面具有异质性的人群。五是城市系统说。从系统论的观点定义城市。英国学者K·J·巴顿在其《城市经济学》一书中指出 所有的城市都存在着基本的特征，即人口和经济活动在空间的集中。用经济学的术语来说，城市是一个坐落在有限空间地区内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运输等等——相互交织在一起的网状系统。

城市经济学是把各种活动因素在地理上的大规模集中称为城市。

城市的定义绝不限于上述几种，正因为国内外城市科研工作者和实际工作者根据各自研究领域的特点，在城市的定义上众说纷纭,所以一般认为,给城市下定义或明确城市的概念,是一件十分困难的事情。

《韦氏大辞典》第三版认为 城市是一个团体的人构成一个在政治上有组织的共同体，一个比较有永久性和高度有组织的中心，包括有各种技能的一个人口集团,在粮食生产方面缺少自足,而通常主要依赖创造业和商业以满足其居民的需要。

马克思主义的经典作家对城市问题作了大量的精辟论述，对我们认识这个问题，具有重要的指导意义。马克思说过：城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中 而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。这就表明了集中是城市的本质特点。列宁对近代城市所下的定义是这样的：城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力。从马克思

义的论述和城市发展的实践考察,可以认为,作为城市,就其基本性质和特点来说，必须同时具备三个方面的条件：其一，聚集性。即一定地域的居民点聚居的常住人口应达到一定的规模，居住人口高度密集。如我国上海市市区人口密度达 4.1 万人／平方公里，广州达 2.95 万人／平方公里,天津达 2 万人／平方公里,北京达 1.3 万人／平方公里。其二，经济性。居民点内居民多数从事工业、手工业、建筑业、商业和服务业(第二、第三产业)等经济活动,即城市中非农业人口所占的比例极大。其三，社会性。居民点聚集的人们不是按血统、宗教关系组成，而是由一定的复杂社会关系所组成。

总起来说，城市是指具有一定规模的非农业人口聚居的地域，是人们生产、生活与进行社会活动的场所,是国家经济、政治、科学技术和文化教育的中心。

二、国外城市化情况

城市化(Urbanization)，即都市化、城镇化。城市化的定义也是各种各样的，从不同的角度，我们可以对城市化有不同的理解。从人口学的角度来看，城市化是农村人口转变为城市人口的过程；从地理学来看,城市化是农村地区转变为城市地区的过程;从社会学来看,城市化是农村生活方式转变为城市生活方式的过程;从经济学来看，城市化是农村自然经济转变为城市市场经济的过程。一般来说，城市化是指社会生产力的变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式转变的过程，具体表现为一个国家或地区内的人口由农村向城市转移,农村区域逐渐转变为城镇区域,城市规模的不断扩大，城市化国家或区域内的主体作用不断强化的长期性过程。

1. 城市化速度明显加快

城市的发展是与整个社会生产力的发展密切相关的。世界上最早的城市出现于 3 500 年以前的两河流域，在城市出现以后的

相当长的历史时期里，世界城市的发展相当缓慢。城市化在人类历史上作为一个社会发展的突出现象，整体上产生于 18～19 世纪之交，以英国城市化为标志，城市化很快在世界各主要工业化国家迅速发展起来，并且扩展到世界其他国家和地区。整个 19 世纪到 20 世纪初，欧美主要资本主义国家的城市化以空前的速度向前发展。以英国为例，1750 年居住在 5 000 人以上的城市中的人口占全国人口的比例为 16%，到 1801 年，居住 1 万人以上的城市的人口占全国人口的比例为 21%，1851 年，英国城市人口达到 51%，开始超过农村人口，1881 年，城市人口已经是农村人口的 2 倍。其他国家也是这样。美国城市人口占总人口的比例，1950 年，居住在标准大城市经济区的人口占全国总人口的 55.8%。到 1998 年，居住在大城市区的人口已占全国人口的 79.9%。

根据《世界各国人口》的统计，城市人口占世界人口的百分比：1800 年为 3.0%，1850 年为 6.4%，1900 年为 13.6%，1950 年为 28.2%，1975 年为 41.0%，1980 年为 42.4%，1995 年为 47.5%，2000 年为 50%。1800 年时，世界城市化水平为 3%；经过 50 年增至 7%，平均每年增长 0.08%；而在 1850～1900 年期间，平均每年增长 0.14%，增速开始加快；从 1900～1950 年，增速升为年均 0.29%；从 1950～1970 年，增速再升为年均 0.46%；而从 1970～1990 年，增速进一步上升到年均 0.63%。按世界银行的统计，2000 年世界城市化水平达到 50%，在 1990～2000 年间，世界城市化的发展速度年均增长 1 个百分点。此外，据世界银行的有关报告显示，英国的城市化水平从 20%提高到 40%用了 120 年，而美国只用了 40 年，日本只用了 30 年。世界城市化进程日益加速的根本原因在于经济发展水平的不断提高和世界经济一体化的不断加强，这样就使后进国家在工业化与城市化的道路上具有“搭便车效应”，速度更快，后来居上。

2. 大城市超前发展

在世界城市化步伐逐渐加快的过程中，大城市无论在城市的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

数量、城市的规模,还是城市人口总量上,都遥遥领先、超前发展,构成了世界城市化的主力军。大城市发展的特点:一是大城市数量扶摇直上。按照联合国的定义,人口在 100 万以上的城市为大城市,无论是从全世界来看,还是从发达地区或发展中地区来看,人口在 1 000 万及以上的超大城市和人口 100～500 万的大城市的人口占相应地区城市总人口的比重都随着时间的推移而逐渐增加,而人口 500～1 000 万的特大城市的人口占相应地区的城市总人口的比重却是在 1970 年时达到最大,以后便逐渐下降,这主要是由于该规模级的城市随着时间的推移而逐渐晋级到人口规模 1 000万及以上的超大城市所致。1950 年时发展中地区没有人口 1 000 万及以上的超大城市,发达地区也只有一座,到 1996 年发达地区和发展中地区分别拥有 4 座和 12 座该规模级的城市,居住在该规模级的城市里的人口占世界城市总人口的比重达 8.30%。二是大城市人口急剧膨胀。根据统计,在 1950～1996 年期间,发达地区城市人口的年平均增长率为 1.48%,而人口规模 100 万及以上的大城市人口的年平均增长率却达 5.01% 同时期发展中地区城市人口的年平均增长率为 4.02%,而人口规模 100万及以上的大城市人口的年平均增长率更达 9.37%。可见,无论是发达地区还是发展中地区,在这 46年间人口规模 100 万及以上的大城市的人口增长速度都快于城市总人口的增长速度,这说明在城市化的进程中,城市人口有向大城市集中的趋势,大城市人口的增长速度快于中、小城市。而且,由于发展中地区大城市人口的增长速度与城市总人口的增长速度之间的差值比发达地区的相应差值更大,因此发展中地区城市人口向大城市集中的趋势比发达地区更加明显。据推测,到 2010 年,地球上将有 1/2 的人口(约 40 亿)生活在城市中。那时,世界上将会出现许多人口超过 1 500 万的‘超级城市’。据联合国公布的统计资料,名列世界最大城市首位的将是墨西哥城(2 630 万)、圣保罗(1 600 万)、东京(1 710 万)、加尔各答(1 600万)、孟买(1 600 万)、纽约(1 500 万)、汉城(1 350 万)、上

海(1 350 万)、德里(1 330 万)、里约热内卢(1 330 万)和开罗(1 320万)。

3. 城市带相继崛起

伴随着一批特大城市(人口 500 万以上)、超级城市(1 000 万以上)的诞生,由地理空间相互毗连、社会经济结构融为一体的城市带(或称城市群、大城市连绵区、城市密集区)会相继崛起。其特征是以一个或几个超级城市为核心,组成人口规模逾千万、政治经济影响力举足轻重的庞然大物。

城市带或城市群的发展,与世界经济重心的转移密切相关。18 世纪后,产业革命使英国成为世界经济增长重心,伦敦和英格兰中部地区形成大片城市带,以伦敦至利物浦为轴线,主要城市有伦敦、伯明翰、利物浦、曼彻斯特等。19 世纪,欧洲大陆的经济成为世界经济增长重心,大巴黎地区、德国莱因—鲁尔盆地、荷兰和比利时的中心地区,分别形成大城市,并共同组成了‘人字形’的发展轴,主要城市有巴黎、布鲁塞尔、阿姆斯特丹、波恩等。20 世纪以来,世界经济增长重心转移到美国,在其东北部产生了大西洋沿岸的特大城市带,以波士顿—纽约—华盛顿为轴线,主要城市有波士顿、费城、巴尔的摩、华盛顿等及其他 200 多个中小城市,拥有近 20%的全美人口、70%的制造业,同期形成的还有五大湖地区的城市带。20 世纪 50 年代以来,美国的经济重心向中西部转移,从而推动该地区城市带的发展,形成了旧金山—洛杉矶、达拉斯—休斯顿以开发高新技术产业为特色的新兴城市带。自 20 世纪 30 年代以来,日本的经济崛起,特别是 60 年代以来,工业化与城市化加速发展,形成了以东京—大阪为轴线的城市带,主要城市有东京、横滨、名古屋、大阪、神户等。

4. 世界城市化进程不平衡

近 200 年的世界范围的城市化进程波澜壮阔,由于各国工业化进程、社会经济发展、历史基础、文化背景的不同,世界城市化进程极不平衡,发达国家与发展中国家之间也存在差异。人类社会

生产力的不断发展和劳动地域分工的不断深化，形成区域空间的转移和运动过程。在这一过程中，人类社会随着科学技术的进步，从自然界获取越来越多的物质流、能量流和信息流，完成了从狩猎社会、农业社会到工业社会的过渡。与之相适应，城市化也经历了准备、初始、高速发展的不同阶段。但是，在同一时期，不同区域中的生产力要素，包括物质、人力、能量、信息以及资本的流动速度和组合程度的不相同，决定了区域间城市化速度和水平的差异。欧美国家首先进入工业化社会，其城市化水平遥遥领先于其他国家。而亚非大部分发展中国家，历史上长期处于封建落后状态，近代又遭受西方列强的奴役，民族工业发展迟缓，城市化进程起步较晚，只是到 20 世纪中叶国家走上独立道路之后，城市化进程才有起色。目前，发达国家城市化水平高，且仍在缓慢地上升，2000 年约为 75%，2025 年将上升到 83%；而发展中国家的城市化水平在 30%以下，2050 年时可达到 61%。另外，发达国家现代城市化是工业化的产物。发达国家或地区城市人口增长率普遍较低，1985 年至 1990 年人口增长率为 0.8%；发展中国家城市人口增长较快 1985 年到 1990 年的人口增长率为 4.5%，2000 年为 3.7%。应该承认，随着发展中国家工业化的推进，到了 20 世纪中期，发展中国家的城市化进程加快，在某些国家甚至出现了“超城市化”(即虚假城市化)现象，因而出现的城市问题也较严重。但总体上，发展中国家的城市发展速度超过了发达国家。1950 年全球最大的 15 个城市中，发展中国家只占 4 个，到 1994 年却增加到 11 个，预计到 2015 年将增加到 13 个。

三、新中国成立以后的城市化进程

从 19 世纪以来的一百多年的历史，世界城市化以一种空前的速度向前发展，但是中国却一直由于内乱而没有赶上世界城市化的步伐。1949 年以后中国城市化的历史是和中国经济建设紧密相连的。新中国成立以来的城市化历史，经历了以下几个阶段：

第一，城市化初步发展时期（1949～1957 年）。1949 年以后，中国开始了大规模的和平建设。从 1953 年到 1957 年，中国完成了发展国民经济的第一个五年计划。随着国民经济的恢复和发展，城市化的发展速度较快，出现了城市发展带动经济发展的突出现象。

新中国建立初期，社会管理体制的许多方面仍然沿袭过去的方式，制度上不存在对农村人口改变其职业身份和居住地的限制。农村人口进城从事务工、经商，没有户籍和商品粮供应的限制，一般都不要迁户口，人口自由流动，户口只有统计上的意义。在 1954 年以前，无论是机关、团体、事业单位，还是私营企业和国营企业，都可以自由招收来自农村或是来自城镇的职工。这种城乡之间的自由流动，极大地促进了城乡经济的发展。 1952 年，国家的钢、原煤、发电量、棉花、棉纱、棉布、粮食等产量都超过了历史最高水平，经济恢复工作完成得相当好。在经济全面恢复的基础之上，我国开始了“一五”计划的大规模基本建设，初步奠定了国家工业化的基础。在当时的情况下，城市化和国家的工农业发展是一种互相促进的关系。这个时期的工农业发展，具有明显的“城市开发型”的特点。

这一时期的城市化进程带来了两个积极的影响：一方面，1957 年与 1949 年相比，全国总人口从 54 167 万人增加到 64 653 万人，增长了 19.3%，其中，城市人口从 5 765 万人增加到 9 949 万人，增长了 72.58%，农村人口从 48 402 万人增加到 54 704 万人，仅增长 13.02%，城市人口的增加速度大大高于农村人口的增加速度。城市人口占全国总人口的百分比从 10.64% 上升到 15.39%，这种发展速度是比较快的。另一方面，一批兴起的工业城市逐渐发展成为我国区域经济中心，在国民经济中起着重要作用。

第二，城市化的曲折发展时期（1958～1978 年）。从 20 世纪 50 年代开始，计划经济占统治地位，这也在我国城市化的问题上

充分显示出来。1958 年“大跃进”给国家城市化的发展带来了一个城市发展的“跃进”。大跃进时期提出了一系列“赶英超美”的生产指标,为了实现这些目标,全国进行了总动员,各行各业用人的需求量急剧上升。1958 年全国工业和建筑企业共增加新职工 1 950 万人,相当于原有职工总数的 2 倍。在新招收的职工中,从农村招收的为 1 000 万人左右,占总数的 50% 以上。1958～1960 年 3 年中,农村人口向城市流动处于失控状态。1960 年城镇人口达到13 073 万人,比 1957 年增长了 31.4%。

城市化的快速扩张是一种违背经济发展规律的恶性膨胀,不符合城市化的内在发展规律,是一种阶段性的“超城市化”现象。这个时期粮食产量上的浮夸风、人民公社化运动中的“共产风”、“平调风”和盲目的大跃进,对社会生产力造成极大的破坏,特别是农村生产力的破坏,导致农产品严重短缺,农村已经无力提供足够的农产品供应急剧膨胀的城市人口,国民经济各种比例关系的严重失调已经不足以支撑大跃进的粗放型规模,调整这种扭曲的城乡关系势在必然。为了加强农业战线,减少工资开支和粮食销量,改善城乡关系,争取财政经济好转,从 1961 年开始到 1963 年 6 月,中央政府开始在全国范围内大规模地精简职工和城镇人口。在两年半的时间里,全国共减少职工 1 887 万人,全国共减少城镇人口 2 600 万人,城镇人口占总人口的比例由 1960 年的 19.75% 降为 1963 年底的 16.84%,国家的城市化进程经历了一次严重的挫折。

从 1966 年开始,我国发生了“文化大革命”,历时 10 年。在此动乱期间,城市企业大面积停产,农村生产无序,国民经济处于崩溃的边缘。为了缓解城市就业压力,保证城市正常生活秩序,同时也为了“知识青年接受贫下中农再教育”,从 60 年代末至 70 年代初,国家通过知识青年到农村插队落户、干部下放和城市居民下放,共将 3 000 万城镇人口迁往农村,从 1968 年到 1972 年,国家城镇人口占总人口的比例连续 5 年下降,由 1967 年的 17.74% 下降

到 1972 年的 17.13%，形成建国以后城市化进程的第二次挫折。

产品经济色彩十分浓厚的社会福利制度，也与这种紧缩城镇人口的政策密切相关。国家对城镇居民提供近乎免费的教育、医疗、住房和福利保障，完全包下城市居民的劳动就业和退休保障，承担了城市里的基础设施、公用事业。因此，人们很容易得出限制农村人口向城市流动的结论。到 1978 年，在大规模的知识青年、下放干部和城市居民大部分又回到城市居住的情况下，我国城镇人口占总人口的比例为 17.92%，仅高于 1963 年 1 个百分点。

第三，城市化快速发展时期(1978 年以来)。我国从 1978 年开始拨乱反正，经济建设成为国家工作的中心，城乡社会流动得以恢复，并以前所未有的规模全面向前发展，我国城市化进入了一个崭新的时期，新的城市化浪潮是从多方面展开的。

首先，农村和农业得到迅速的恢复和发展。改革首先打破了高度集中的管理模式和平均主义的分配方式，将生产经营自主权下放给农民，农村生产力得到迅速的恢复。农业生产产生了历史性突破，农业在较高水平上的稳定，不仅为国家即将进行的各项改革，也为整个国家的城市化发展奠定了坚实的基础。

其次，乡镇企业的突破性发展，创造了农民‘离土不离乡’的崭新模式，对我国乡村城市化的发展产生了深远的影响。1984 年中共中央 1 号文件正式肯定了乡镇工业的合法地位，以乡镇工业为突破口，商业、服务业、建筑业等一大批产业都在城市的边缘或是边缘以外的地区迅猛发展起来。农村单一经济结构被打破，城乡二元发展格局在这些结合部首先获得了突破。农村的非农产业化、工业化创造了我国农村城市化的早期形式。

再次，城市发展和经济发展相关联，出现了经济开发带和城市带协同发展、城市规模和经济规模同步上升的局面。我国经济特区的建立和发展，使国家南部出现了充满现代化气息的新型城市；沿海地区 14 个城市实行经济对外开放，使我国沿海地区产生了一批设施先进、环境优美的城市群体，形成了沿海地区经济的新增长

需要全本请访问 www.ertongbook.com

点,带动了周边地区经济的发展。

经济特区和沿海开放城市的发展，展现了城市化发展的新景象。这种方式伸展到内地，引起了内地城市化的快速发展。各地竞相发展工业园区和高新技术开发区,尽管这种‘开发区热’在一定程度上具有一定的盲目性,也有很多缺陷,但是,这种新区建设确实改变了城市发展的常规模式，形成了城市发展的新的规模效应。在许多城市里，过去计划经济时期形成的城市人口过于稠密、交通拥挤、设施陈旧、住房紧张等在既有的发展方式里无法解决的问题，现在必然要采取新的模式得到解决。中国东部许多城市如南京、青岛、苏州,由于采取旧城改造和新区建设并重的方针,新区建设和高新技术开发区建设紧密结合，城市建设发展非常迅速。

多种经济成分的共同发展和私人经济成分的迅猛发展，是新时期城市快速发展的又一个内在因素。改革开放以来，随着外国资本的大量引进和城市中的个体经济、私营经济成分的迅速发展，城市作为各种市场的中心功能得到了极大的发挥，形成了城市中繁荣的市场供应。城市生活水平的提高,城市家庭结构的转型,促使城市的市场需求也不断走向旺盛，城市里出现了需求和供给的良性互动，使城市的发展产生了机制上的内在动力。

城乡之间社会结构的转型以及社会分层的加快，是城市建设快速发展的社会原因。社会出现各式各样的组织体和人群共同体,结构日益多元化 城乡之间原来身份意义上的职业分类逐步被打破和瓦解,社会分层明显加快。在这种背景下,出现了自新中国建立以来第一次真正意义上的城市化进程,给城市的用工制度、管理制度都带来了深刻的变化。城市招收和雇用来自农村的劳动力已经没有了政策上的限制，农村剩余劳动力向城市的流动已经成为一种突出的社会现象。农村人口向城市的流动，逐步开始瓦解城乡之间彼此隔绝的二元结构。 2000 年与 1978 年相比,我国城镇人口占总人口的比重从 17.92%上升到 36.06%,平均每年上升 0.82 个百分点。自 2000 年开始，中国部分大城市和绝大多数中

小城镇,开始进行户籍制度改革,到 2001 年底,中国各大城市基本都对原有的户籍制度进行了程度不同的改革，放宽了农村居民转变为城镇户口的政策限制。户籍制度的改革，在很大程度上预示着中国未来人口城市化的速度将会更加加快。据统计，新中国成立之初，祖国大陆设市城市 136 个,建制镇 5 400 多个,城镇人口 5 765万人，城镇化水平仅为 10.6%;2000 年，全国设市城市 660 多个,建制镇 2 万多个,城镇人口 45 594 万人，城镇化水平达到 36.09%。目前，城市的国内生产总值、工业产值和社会商品零售额都占到全国的 70%以上。城市在国民经济和社会发展中发挥了重要作用。

由改革开放引起的我国新一轮城市化远远不同于前几次，这是以社会的全面发展、市场经济的多方面培育为标志的城市化,完全不同于计划经济体制下依靠计划增加或是抑制城市化规模的做法。尽管它还存在着过去体制留下的某些烙印，带有某些计划经济的色彩,在社会的转型过程中还有着诸多的不完善,但是,只要是按照市场经济的原则行事，城市化的发展就不会偏离社会的客观要求。

四、中国城市发展战略

城市发展战略是城市领导的最高决策和根本性决策，它的正确与否，对城市政府日常决策和日常工作关系重大。为使城市领导决策科学化,首先,要使城市发展战略的制定具有科学性。城市发展战略的制定必须重视两方面的依据：理论依据和实际依据。理论依据包括三个方面：发展理论、战略理论和城市科学理论。实际依据,主要根据城市内部和外部各方面的条件,正确权衡城市发展的需要和可能。力戒长官意志和主观主义。其次，城市发展战略既包括各个城市或某类城市的具体战略问题，又包括全国城市总体发展蓝图，是对每个城市在制定发展战略的过程中必然遇到的一些共同性和规律性的问题进行的理论概括和总结。城市发

展战略制定的前提是对城市性质、优势和其他各项条件的具体分析。一个城市的发展战略，必须针对该城市的实际情况及其特点。城市之间,关于战略制定的方法和共同性内容可以相互学习,但是具体发展目标、措施不能相互攀比、套改、雷同,否则,发展战略就会失去个性和实用性，就不会有任何实际意义。

虽然我国现代意义上的城市化总体布局、城镇体系规划自从新中国成立伊始便开始，但对现代化进程中的城市总体发展战略的科学研究,则是从 20 世纪 80 年代初起步的。改革开放推动了城市化迅速发展，同时也推动了城市发展战略研究的开展和深入，人们对城市化及中心城市在经济和社会发展中的地位及作用有了进一步的认识，扭转了过去一些不正确的观念。提出要把发展城市、科学地规划城市和建设城市作为经济、社会发展战略中的重要环节，并提出要充分发挥中心城市在现代化中的作用和辐射功能，以带动城乡共同发展。

值得指出的是,1980 年 10 月在北京召开了“城市规划工作会议”,在这次会议上,第一次明确地提出了新时期我国城市发展战略设想,即“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”这三句话。同年 12 月,国务院正式批准公布,将其作为全国城市发展的指导思想和基本要求付诸实践。从此，中国经济社会发展中才真正有了城市发展战略。1982 年,国家正式将社会事业发展列入国家计划和规划，于是城市发展战略和城市发展规划工作进一步得到保障。

有了明确的城市发展战略思路是中国历史上的一大转折，但是,城市发展战略研究并不曾停止。1980 年的战略思路其实践意义大大超过它的理论意义。从实践上看，它推动了城市化的发展，确立了城市化的地位 而从理论上看“三句话”的战略思路是否符合中国国情,还需不需要作进一步的理论推敲,有没有比这个思路更好的城市发展战略,都是值得深入地进行理论探讨的。同时,进入新世纪以后，我国城市发展随之也进入了一个崭新的历史阶段，这一阶段各类城市所面临的新战略表现在：一是全国基本实现小

康水平的目标,并开始向现代化目标迈进;二是城市结构与城市功能在改革开放的大环境下正发生战略性转变，从计划经济条件下封闭、孤立、偏重生产功能的状态,转向适应市场经济要求的开放、综合、突出服务功能的状态;三是城市的可持续发展、城市与乡村的协调发展等新的城市发展观念正在得到越来越多的认同。面对这一战略态势，我国的许多城市都在根据自己的市情制定有针对性的发展战略和策略,可以说,新的一轮城市发展战略决策的研究和制定正在各地开展中。

从目前的情况来看，理论界关于城市发展战略研究的代表性论点主要有以下几种：

1. 小城镇重点论

持这一论点的人似乎要人们相信并接受这样的理论：乡镇工业是具有中国特色的实现工业化的一条捷径，而伴随着乡镇企业发展所出现的小城镇化，是具有中国特色的城市化道路。这样一条‘离土不离乡、进厂不进城’的农村工业化、就地城市化发展道路,是解决农村人口向非农转移的主要途径,是实现‘城乡协调、城乡联合、城乡一体化’的重要方式。因而,中国应当走以发展小城镇为重点的城市化道路。持此论者认为，以大力发展和规划建设小城镇为特色的城市化道路,即使不是最佳选择,也是中国现阶段不以人们意志为转移的满意的选择。

2. 大城市重点论

持这种观点的学者认为世界城市化进程表明，大城市超前增长是城市发展的普遍规律。虽然在大城市发展的同时也带来了许多城市问题(即城市病),但大城市对于推动一个国家的现代化发展进程的作用是显而易见的。因此，在可持续发展方针的指导下，应积极稳妥地把建设和发展大城市作为我们城市发展的重点。

3. 中小城市重点论

理论界以持此论的人居多，也受到有关专业机构的基本首肯。然而,对中型城市的规模尚有不同意见,通常人们所认为的中型城

市,按照人口规模,是指 20 万～50 万人口的城市,超过 50 万人口为大型城市。有人把 50 万～100 万人口规模的城市划为中大型城市,这就是说,100 万人口以下 50 万人口以上的城市还不能算是大城市,是中型偏大的城市,应划进中型城市范围,由此便提出了要把发展 50 万～100 万人口的城市作为重点，加大这种规模的城市的密度，与现有的几百座城市一起逐步形成一个现代化的城市体系。还应当指出,在 1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上通过的《中华人民共和国城市规划法》中,对我国城市发展战略作了新的规定"：国家实行严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产和人口的合理布局。"由此可见,通过立法确定的城市发展战略较之以往的提法更趋于科学了,从 1982 年的"三句话"即"控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市",发展到 1989 年的"两句话"即"控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市",较明显的变化是：新的城市发展战略中把发展中等城市和发展小城镇放在同等重要的战略位置。这预示着中国城市化的发展将对中等城市出现较大的倾斜。

4. 多元化综合发展论

提出这个论点的学者认为，当城市人口占总人口的比重超过 20% 以后，城市的辐射能力开始增强，城市文明普及率开始加速，城市化进程开始加快，目前中国城市化已进入这一阶段。为了主动和自觉地运用城市化机制来推动中国的经济发展，必须有一个全新的城市发展战略,即"多元化,非均衡,逐级递进,综合发展"。所谓多元化,是就城市化的目前状况和模式而言,它要求在不同的时期、不同的地区、不同的条件下,实现的目标和采取的模式各不相同 所谓非均衡,是就每个时期的主攻方面而言,发展重点可以不一样 逐级递进指的是总体战略目标实现的阶段性步骤,未来中国城市化只能循着世界城市化的阶段性规律,一步一步走,不可超越阶段 综合发展,是就效益而言,是经济效益、社会效益、生态效

益的综合促进。

这一战略构想的特点在于：跳出了我国长期以来形成的“以大型或中型或小型为重点”的模式,在 20世纪 90 年代的城市化方略探讨中也得到了越来越多的认同,90 年代后我国高层研究机构和主管部门的专家学者所提出的中国跨世纪城市化战略方针与此精神大致相符,即“统筹规划,因地制宜,适当发展大城市,积极发展中小城市,大力发展小城镇,逐步形成大中小城市并举,数量和质量并重,规模等级适度,布局和结构合理的城镇体系”。这一战略方针与 80 年代的总体战略的主要区别在于从我国的实际情况出发,全面合理地发展各种类型的城市,从而避免了单纯强调发展或限制某些一类城市的片面性。这样的方针，能够起到积极完善中国城市化道路的作用。

5、城市带发展论

这是从未来城市化趋势的展望角度，探讨我国城市群体发展及其城市区域扩散的国土规划战略，近来已有学者将当前世界城市化趋势中的城市带发展模式，视为我国城市化道路的最佳选择。所谓城市带，就是指人们将城市化放在动态城乡互动关系中对城镇、农村作统一的合理规划的区域分布模式。城市带是一定区域内社会经济高度发达的产物，在城市带内不仅城乡差别几乎很小，甚至不存在，而且城市之间的经济合作和社会生活达到空前繁荣和便捷。在城市带里每个城市都在乡村和郊区的融合体中发展起来,并围绕中心问题向周围扩展,与相邻的城市相接。因此,发展城市带，不仅能使人们在同一区域内随时选择城镇与乡村不同的生活场景和生活内容,而且能带动城镇周围农村地区生活方式、价值观念及人际关系等方面的城市化，至少能缩小城乡差别。同时,城市带还能对资源进行最有效的配置，对产业结构的区域进行最合理的布局,能更快地推进社会经济发展。总之,城市带是城市和城市化发展的最高阶段和形式，它反映了一个国家或地区的社会经济发展水平和综合实力。因而,城市带发展模式,必然对我国城

需要全本请访问 www.ertongbook.com