

周干峙
著

古城
石
化



论 城 市 化

周干峙 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论城市化/周千峙著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-112-13327-7

I. ①论… II. ①周… III. ①城市化-中国-文集
IV. ①F299.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 118259 号

责任编辑: 李春敏 杨 杰

责任设计: 陈 旭

责任校对: 刘 钰 赵 颖

论 城 市 化

周千峙 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 7½ 字数: 140 千字

2011 年 6 月第一版 2011 年 6 月第一次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 978-7-112-13327-7

(20826)

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)

前 言

“城市化”是上个世纪 70 年代末就传入中国的一个新概念。在 1980 年的一次城市规划学会的活动中，我国经济地理学者胡序威同志以及吴友仁、周一星同志就将欧洲学者的这一概念予以介绍。当时，正值改革开放之初，我国的城市政策还停留在控制城市发展以及限制大城市，侧重发展中小城市的方向。“城市化”的概念显然有助于城市工作的开展。因此，中国城市规划学会在会后就向上写了报告，但一直未见下文。直到 90 年代，才在当时国家计委的“红头文件”中见到“城市化”三个字。此后，“城市化”越来越受到重视，甚至成为政府工作的重要目标和主要的发展指标。

进入新世纪以来，“城市化”遇到一些新问题，受到广泛关注。它的目标究竟包括些什么？究竟应该怎么“化”法？也越来越有种种不同意见。我想这是城市工作深入发展的表现，是进一步发展的坏事。媒体也关注到这一点，时有一些记者同志来采访我，究竟应该如何认识和搞好“城市化”这件事。

考虑到学术界已有不少论述，有不少问题，也并非都是新问题，主要是应该在总结历史经验的基础上，提高认识，推进工作。缘此，找出了几篇老文章，拿出来，可能有助于进一步研究参考。

经初步翻阅，一般论述“城市化”的文章就有七八篇，后进一步整理又发现联系相关问题的城市化研究文章还有十多篇，所以，才想到不妨以前者作为第一部分，后者作为第二部分；但再次翻阅，又发现实际上，无论时间先后，论城市化都避免不了相关的问题，要孤立地就城市化论城市化是不切合实际的。这样前后文看起来可能啰嗦一些，但也可供参考。

以上文章此次结集出版时，在文字上作了一些修订。

又：最新统计，截至 2009 年，全国城镇化水平为 46.6%，比上年提高 0.92 个百分点；城镇人口约 6.22 亿，比 2008 年增长 1500 万人；和多年来的预计相差甚微。

2011 年 4 月

目 录

第一部分

城市化和可持续发展

- 在住建部中国城市化和城市发展战略座谈会上的发言 (3)
- 有关城市化问题的若干思考
 - 适应新时代社会经济，扎扎实实提高城市化整体水平 (7)
- 城市化——20 世纪的伟大工程 (17)
- 城市化和历史文化名城 (23)
- 要规划好农民的城市化 (31)
- 我国大都市地区的一些特点和任务
 - 做好规划 整合区域 (37)
- 城市化和房地产业 (48)
- 探索中国特色的城市化之路 (56)
- “城市化”和“城市病”
 - 接受《21 世纪经济报道》采访 (64)

第二部分

高密度连绵网络状大都市地区

- 珠江三角洲地区城市化结构的新形态 (71)
- 在华东六省一市暨长三角城市建设论坛上的讲话 (76)
- 对于当前“城镇化”问题的几点认识和建议 (81)
- 在全国中小城市发展研讨会暨中国城科会（中）小城
市委员会第十四次年会上的讲话 (84)
- 中国的城市化和大都市地区的规划
 - 在香港理工大学主办“珠江三角洲发展论坛”上的演讲 (90)

促进城市化健康发展

——总结历史经验，科学对待城市赖以生存和发展的自然资源和环境，
妥善处理好它们的关系 (93)

走具有自己特色的城市化道路

——在 2006 年“中国（福州）城市规划建设与发展国际论坛”
上的发言 (97)

重提“百年大计”反对“大拆大建” (100)

附

城市化

——《中国大百科全书·建筑·园林·城市规划卷》词条释义 (105)

新中国城市化与城市发展大事记 (110)

第 一 部 分

城市化和可持续发展*

——在建设部中国城市化和城市发展战略座谈会上的发言

早在 70 年代末城市规划学会就在南京组织讨论我国的城市化问题。以后不断地研究探讨，取得了不少成果。而现今再谈这个问题，更具有其重要性和紧迫性。并且有一点新的认识，就是城市化和社会经济的可持续发展是联系在一起的。可持续发展是 70 年人类认识世界的一大飞跃，这一认识将渗透到人类活动的各个方面。城市化和可持续发展是密切相关的重大战略决策问题。在社会经济和科学技术发展变化极其迅速的今天，我们不能“安坐待变”，而必须“未雨绸缪”，及时对策。

据最近统计，1997 年底全国总人口已达 12.34 亿人，城市化比重当在 30% 左右，即城市人口总计约 3.5 亿人左右。社科院人口所所长田雪原在《人口问题》中预测：我国总人口到本世纪末将达 13 亿，至 2010 年将突破 14 亿，至 2050 年将达到 16 亿左右，此后才能实现零增长。在这一发展过程中，城市化比重将同时逐步提高，由 30% 到 40% 再到 60% 左右。所以，50 年后城市人口少则 6 亿多，多则 9 亿多，较现在要增 1~2 倍，即使是采取措施，实行“低水平”城市化，城市人口在下一轮规划时（二、三十年间），只要不发生大战，经济继续有所增长，也仍然将成倍地增长。

还有一个重要因素是人口老龄化也在同时发展。这一人口结构的变化，从相反方面加剧了城市化的矛盾。目前我国 60 岁以上的老龄人口已占 9.5%，平均寿命 70 多岁。而一些发达国家老龄化已高达 25%，预期可能更高。“四人行必有一老”或“三人行必有一老”。在我国经济尚不发达，但医学科学、保健水平和平均寿命（城市平均寿命又高于农村）又相对较高，如平均寿命再提高 20 岁（已有医学专家预计在 2010 年前后可能实现），“长命百岁”将步入寻常百姓家，这既是社会一大进步，也势必是一个压力很大的社会问题。

未来 6 亿以上的城市人口，其中 2% 左右的老龄人口，要有多少准备工作（住

* 本文原载《城市规划》，1998 年第 3 期。

房、基础设施……)才能适应这一情况,恐怕怎么估计也不会过分。

我国城市化发展本来滞后,现今又将迅猛地加速发展,矛盾问题很多。城市和社会经济这一本来相辅相成的孪生体,如果不能持续地健康地同步发展,就只有互相牵扯,贻误大业。新中国建立以来已有这方面的经验教训,长期忽视城市的作用,影响了经济发展;改革开放以后,也有成功经验,推进了近10年的改革开放;同时又有一些新的影响可持续发展的因素出现(如农业、环境、土地、水资源、基础设施的制约等等)。但历史的经验都说明,城市化是工业化的必然结果,城市发展和经济发展是相辅相成的。城市化和现代化也是互为因果的,现代城市是现代经济可持续发展的重要目标和基础。

为适应城市的可持续发展,我认为,当前以下几条政策措施看来是必要和可行的。

1. 适度超前地建设城市。主要是基础设施、环保、能源、交通通信方面的建设,至少要保持近10年的势头,继续在资金、税收方面优先支持。同时也必须制止那些过高标准、超乎实际需要的楼堂馆所和商贸设施的重复建设,以避免浪费。

2. 控制占用耕地,留下必要余地。土地要节约,城市也要发展。城市化发展总体上是节约了用地(人均居住用地城市与农村30多平方米与120多平方米之比),城市用地标准不能和资源丰富的发达国家相比,但也必须以保持生态、提高城市生活质量为前提。应按照城市所在地区资源情况,区别基本生活用地和各类专用地,制定控制指标。除少数高密度、已开发、无潜力的城市地区外,城市人均总用地应保持在70平方米至100平方米之间,城市不能搞得透不过气来,老人孩子无处去。

3. 坚持控制大城市,积极发展中小城市的方针,大、中、小城市均衡发展。发达地区大城市、特大城市非控制不行,但落后地区,大城市必然首先要发展,形成“极核”,然后带动中小城市发展。总体上应保持已经出现的大、中、小城市均有发展,中小城市的增长速度(人口比重及产值)又略高于大城市的势头。目前我国城市化比重总体上低于发达国家,今后经济进一步发展,也仍然要低一些,这可能是符合我国国情的(一些发达国家稳定在80%左右,我国可低一些,如稳定在60%左右)。

4. 大力搞好小城镇建设,提高小城镇的总体水平,将部分工业生产力和人口截流在乡镇。继续保持一定的城乡二元体制恐怕是必要的,因而对小城镇在税收、资金等方面继续实行优惠政策,看来也是必要的。苏南地区有成功经验,如昆山市的城镇结构比较合理。

5. 切实做好区域规划,发挥宏观调控作用,形成合理的城镇体系。城镇间要分工协作,减少重复浪费。特别是沿海几个高城市化、城镇高密度地区,以及中部、西部一些大城市周围的城镇密集地区。

6. 坚持“百年大计,质量第一”。对城建项目要求优质耐用。凡质量低下,建了不适用,看着老别扭,不到自然寿命就拆除都是很大的浪费。

7. 保持和发扬城市的文化特色,也是可持续发展的重要组成部分。必须保留一批历史遗物和遗迹,丰富城市文化内涵和提高城市精神文明。旧城大拆大建的办法是不可取的。

城市化水平包括人口比重和城市的品质因素两个方面。我想还有其他一些方面的对策,应形成一系列的对策,才能有效地引导发展。

城乡建设和城市化发展是一个开放的十分复杂的系统,必须充分认识它的系统性和复杂性,才能正确认识其规律和采取妥善的对策。这里有三个基本观念我认为是十分重要的:

一是全局的、系统的观念。城市作为系统和社会、经济等各方面的系统是交织共生的。不能孤立地、静止地、片面地各自发展,必须统筹全局,兼顾各方,处理好本系统和旁系统以及上下层系统的关系,按照系统工程学的规律,实行良好的系统组合,才能产生新的、更大的系统功能。现在我们处理复杂系统问题,往往夸大系统中某一方面的重要性,因而顾此失彼,前后失调。如,有许多重大问题国家应重点扶持或重点控制,提到国策的高度。人口环保是国策,节约用地是国策,资源综合利用也是国策……任何一方面的决策,都应考虑到系统的复杂性,避免国策与国策互相打架。

二是系统集成,协同共济的现忠。各系统为解决各自的问题,谋求各自的发展,必然会发生冲突。要摒弃只顾自己,不顾别人,孤军直入的办法。作为系统的一个方面,不顾其他,单方面是上不去的,车与路的关系就很明显。要综合研究,综合规划,形成配套措施,配合行动,互相补充才能奏效。须知在系统中,总体大于各局部之和,系统理顺了 $1+1$ 就可能大于2;反之, $1+1$ 就会小于2。现在机构体制改革很重要,但思想上的这八个字还是很重要,否则并到一起,还要扯皮打架。

三是科学决策,谨慎起步的观念。客观世界本来是复杂的互相联系的;文明高度发展的世界具有更为普遍的复杂性(美国已有专门研究复杂性的系统工程学科)。基于这一客观现实,必须讲究科学决策,简单化地下决心拍板定案往往是决策错误的根源(城市中重大的规划设计项目,如市区发展方向、重要枢纽的布

局以至于市政府、金融街的布置等等都很复杂，决策错了，影响深远，难以纠正)。一个系统的建立与发展，涉及的方面是很多的，开始的决策往往有影响深远难以纠正的特点，必须慎之又慎。这方面的经验教训不少，多一点“慎始”的观念是有好处的。

总之，我认为城市化是社会进步的结果，当前我国正面临城市化发展的良好机遇，前10年已有不少成功经验，形成了空前强大的建设能力，后一个10年，以至20年，城市化还将进一步发展，处理得当，无疑将为社会经济发展作出巨大贡献。

有关城市化问题的若干思考^{*}

——适应新时代社会经济，扎扎实实提高城市化整体水平

浙江省领导高度重视城市化问题，深刻地看到城市化对近期和长远的社会发展具有重要的现实意义和历史意义。长期以来，由于简单地采取限制城市人口增长等办法，占总人口 70% 以上的农民已经和消费市场、科技创新、环境资源和经济增长越来越不相称了。因而，不失时机地提出了促进城市化发展的战略指导思想，并结合省情，编制了全省城市化发展纲要和省域城镇体系规划（已经国务院批准），为下一步经济和城市相辅相成地发展，保持社会经济较快地、持续地增长，做了重要的基础工作。我愿借此机会谈一些观点，供讨论参考。

在改革开放前，城市化不作为发展方向，长期以来采取了抑制政策，有学者概括为“走非城市化的工业化道路”，以后才认识到此路不通，城市化是必然趋势和进步现象。改革开放后，学术界很快就开始讨论研究城市化问题，涉及城市化研究的学会很多，国家一级学会中至少有城市科学研究会、城市规划学会、城市经济学会等若干个学会。显然这一课题覆盖面宽广，是一个高度综合性、复杂性、地区性和长期性的问题。我想分别从有关城市化、城市经济、城市文化、城市规划和杭州规划五个层面，谈点看法。

一、关于城市化的含义

学术界的观点大体相同，而略有不同。所谓城市化主要是指农业人口向非农业人口转移和生产、生活方式集约程度的提高（包括了乡村向城市方向提高和城市自身品质的提高）。我认为，为表述清楚，要区分城市化和城市化水平两个概念。前者是一般的抽象概念，后者是指具体的状况。城市化水平包括：城市人口占总人口的比重，城市设施水平和村镇设施的水平，以及城市布局结构的合理程度等等。城市化是工业化的结果，严格讲，很难讲怎么推动；而城市化水平是可

^{*} 本文为在浙江省城市化会议上的报告，1999 年。

以由人去推动促进的。西方地理学者把城市化水平（人口比重）按工业化前、工业化时和后工业化三大历史阶段进行分析，发现呈“S”形曲线，说明工业化前、后二段没有城市化问题，甚至到后工业化时期有“逆城市化”现象。我曾经把城市经济在总经济中的比重同按三阶段分析，大体上呈同构现象，小城镇经济在城市经济中所占比重呈“V”形曲线，这三条曲线似应是大体对应的，怎样协调得最好，值得研究（图1）。

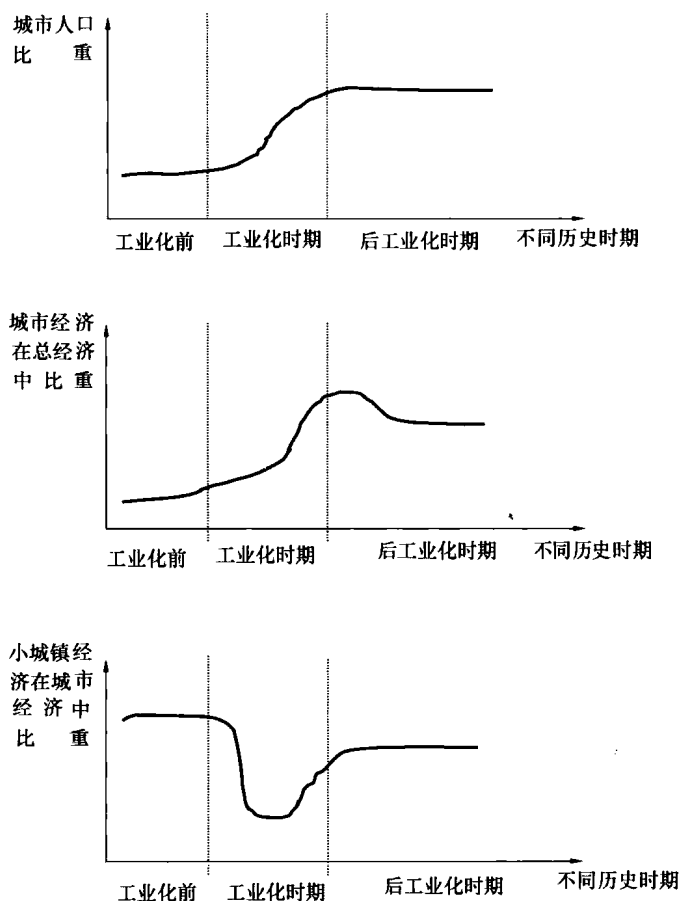


图1 三条曲线三个阶段的对比分析

从世界实际情况看，各国城市化趋势大体相同，而又不尽相同，特别是城市化水平各不相同。一些欠发达国家城市人口比重并不低，大城市人口在人口中所占比重往往相当大，如墨西哥；北美城市，超级大城市多，布局结构比较集中在某几个地区；欧洲由于历史原因，小城镇发达；荷兰人口密度大于日本、中国，但布局均匀，并无百万人以上特大城市；智利、巴西等则集中于半壁江山，特别集中在沿海有利地区。我国人口密度高，一度人为压低了城市化水平的指标，发展很不平衡（东、中、西部差别大，地区差别也大），有三个高密度、高城市化

地区（有人研究，全世界共七个），此类地区有其鲜明特点，如经济落后，但发展迅速，开放程度较高等，在有些地区还有“隐性城市化”问题，单纯的百分比还不能完全说明问题，现在至少 8000 万打工者是“两栖”人口，城市化实际水平可能要高于统计数，对此如何认识、如何对待，也有待进一步研究。

城市化虽然由于多种因素，各国各地不同，但都是可以预测的。90 年代初，我国不少学者在当时城市化水平为 20% 时，预测到 90 年代末将达 30%，大城市由二十几个将增至三十多个，现在看来相差不远。这次，看到浙江省预测全省的城市化水平近期达 50%，我认为是完全必要和可能的，是符合发展规律的。

二、关于城市经济

大家一致认为城市经济发展是城市化的基础。这是毫无疑问的。首先，必须推进经济发展，才能推动城市发展。研究城市化必须研究经济发展。特别在当前，我国正面临经济的结构性的调整，必须按照国家统一部署，根据国企改革会议和创新会议的精神调整已过时的经济结构，这里大中小城市往往各有不同，要找出合适的经济发展战略、对路的产品结构，形成有自己特色的合理的一、二、三产业结构体系。从市县实际情况看，凡是这几个方面问题解决得好的城市就能稳定发展，城市化水平就会真正提高。苏、浙城镇发育早，有许多成熟经验，苏南以昆山为代表的经济结构是健康的，湖州地区也有类似经验。

城市经济问题除社会经济发展问题外，还有城市建设经济性问题。后者在大规模建设时很重要，它对经济发展的作用不可低估。近几年来我国基本建设规模巨大，城建投入资金几乎直线上升，估计，每年已超过 2 万亿元（或更多）。每个城市每年为住宅、市政工程、公用事业等投入资金数额巨大，大大改变了城市面貌，干了许多好事。回想“一五”计划初期经济困难，每年全国城建总投资仅 3~4 亿，后来达几十亿，70 年代以来多年停留在一百多亿，现在一个大城市就有一百多亿，今年北京达 1100 亿，苏州已近百亿，石家庄也超过 20 亿。总的形势很好，但也应看到钱多了，花得并不完全恰当，有的还有很大浪费。以前讲要把一个钱掰成两半来花，现在这种精神差了。从全国看，如果从立项、选址、规划、设计、工程质量、使用年限等方面剖析，建设性浪费是十分惊人的。如：近些年注重了城市设计是好事，也有必要；但大搞“包装”式的城市形象设计，还有什么“亮丽工程”，动辄花几千万元，实无必要。城市里晚上一片漆黑不好，有些地方如商业繁华地区要亮一些，但大部分地方要安静，要暗一些。瑞士的旅游城市、

美国的高科技地区都有立法规定保持一定地区的宁静。我认为注意把握好城市建设经济性事关重大。新中国建国初期我们用较少的钱，打下了工业化的基础（当然有注意人民生活不够的问题），历史功绩巨大。今天实际上还不很富裕，无论城市基础设施和生活设施还存在缺口，还应讲勤俭建设，倡导用有限资金办更多更重要的事。基础设施也有重复建设的问题，最近了解，苏南地区供水能力大大超过当前需求，无论什么原因，应积极搞好协调。此外，对旧城的改造方式也要反复推敲，对新项目大公建越来越多的现象也应予以关注。

三、关于城市文化的问题

近几年，城市文化建设得到了各级领导的重视，城市里建了许多过去没有的文化设施，满足了群众迫切需要，这方面的成绩很大。城市的历史文化，包括文物、古建筑等也得到了重视和保护，但有些方面还做得不够，认识上还存在问题，值得探讨。在加速城市建设，特别是旧城改造过程中，保护城市文化的矛盾非常突出，总的问题是不适当的拆除太多，应保留和可保留的东西未能很好保留下来。城市的历史文化是城市特色中最精华的部分，没有过时、不过时的问题。我们有时注意了城市形象，但忽视了一个问题，即城市形象要有自己的特色，要有自己的东西，不能只是模仿和照搬照抄。刚才说的形象工程和亮丽工程中，有许多城市学上海，大理、西宁、石家庄都有像淮海路一样的商业街，这就使人感到千城一面。城市面貌、城市建筑艺术是城市文化的重要组成部分，特别是现代化城市，越是具有较高的素质的城市才越能体现现代化，中国的城市必须有中国的特色。不同地方的城市应有不同的地方特色。不久前，在北京召开了世界建筑师大会，云集了各国规划、建筑大师，对北京的城市建设大家普遍感到不满意，都感到现在很多城市建设雷同，没有特点。听说有的建筑师去了苏州，说了一句话：“我总算看见了中国城市。”这个问题很值得我们探讨。目前我国建筑设计水平正在不断提高，而且建筑思想也很活跃，我认为一方面是很活跃，同时也很混乱。过去设计讲经济不讲美观，现在反过来讲美观不讲经济，而且美观得没有道理，片面追求新奇，脱离经济的要求搞所谓的前卫设计，搞“创新”。我们建的是为人使用的房子，大部分都应该有实在的功能。我认为，追求时尚的建筑是短命的。城市中除少数纪念性建筑、公共建筑以外，大部分建筑应以实用为主，不能片面追求形式。现在为了追求新奇，往往认为我们的设计保守，都喜欢请外国人来搞，动不动搞国际竞赛。当然，吸取外来东西提高设计水平是必要的，进行文化交流也是

必不可少的，但不能认为我们现在的建筑设计什么都不行。大概世界上没有一个国家像我们这样开放建筑设计市场的。现代城市再现代也不是处处千奇百怪的，也不可能将我们的城市搞得与国外一样。上海像纽约、杭州像香港也就没有意思了。应当把建筑设计提高到城市文化的高度来认识。建筑是石头的史诗，是每个国家的史诗。城市建筑文化对影响和教育下一代非常重要。我中学时来杭州，深深感觉到伟大、壮丽。爱国、爱家乡不是抽象的，它是有基础的。这里涉及深层次的文化战线上如何增强民族自信心的问题。前几年出了本《河殇》，把中国的落后描述得淋漓尽致，一无是处，我个人认为是不对的。世界上的有识之士认为，我们代表东方文化，有着越来越重要的价值。文化是一切科学、社会、经济发展的总成，如果在文化上没有自信心问题就大了，必然会造成人才的外流。对自己国家的文化有信心，根在国内，就会回来，如果认为祖国这也不行，那也不行，根本不会回来。一个国家一个民族经济会时起时落，但文化断了就很难恢复。一些西方学者经过长期研究，认为在世界几大文化主流中，埃及的文化、印度的文化中间都曾间断，唯独中国的文化未断，说明中国文化有很强的生命力，不是什么都不行。英国大文豪萧伯纳 1933 年在抗日战争前夕、中国局势非常紧张的时候，在香港接受时事周报的记者采访时就讲到中国文化很重要很有前途这个问题，他说你们有五千年的文化，你们现在好像觉得西方什么都好，但我认为西方现在处在走投无路的情况下，而你们有很好的经验。总有一天，你们会把西方的东西像破鞋一样扔掉。66 年过去了，现在我想我们应该很好地认识自己，不能自暴自弃，一定要树立我们自己的民族自信心，包括在建筑思想、文艺思想领域。

四、关于城市规划问题

城市规划是对城市发展的一种预测和控制。特别是新中国建立以来，我们在城市规划建设上有很大成绩，有不少好的经验。现在城市规划越来越受到各级领导和各个方面的重视。前几天，建设部还召开了顾问会议和各学会会议，讨论在北京召开全国城市规划工作会议。这对我们专业震动很大。温家宝副总理认为这个会议非常重要，将亲临讲话。我们这次来的好几位同志都参加了这项工作，大家也对此寄予很高希望。希望这次会议要么不开，要开就要解决一些重大问题。我们要走向 21 世纪，要迎接城市发展的新时代。但究竟怎么做，有许多问题要研究。这里我想讲 10 个问题。