

城市概论

学习资料

南京大学地理系经济地理教研室编

一九八〇年九月

F12.1.2

《城市概论》学习资料

目 次

- 一, 国务院关于设置市、镇、建制的决定 ()
(一九五五年六月九日国务院全体会议第十一次会议通过)
- 二, 关于城市“建成区”问题(傅文伟) ()
- 三, 关于我国城市郊区范围问题(吴友仁、庄林德) ()
- 四, 世界的都市化与人口(魏津生) ()
- 五, 鸦片战争后我国城市的发展(董鉴泓等) ()
- 六, 关于我国社会主义城市化问题(吴友仁) ()
- 七, 城市建设与自然条件(包浩生) ()
- 八, 我国城市与河流的关系(董鉴泓) ()
- 九, 现代城市类型的划分及其不同功能特点(李康) ()
- 十, 我国城市(镇)布局型式初探(张同海、吴友仁) ()
- 十一, 五十年代以来大城市及其郊区空间结构的演变(孙盘寿) ()
- 十二, 试论大城市的发展趋势和规划布局结构(提要)(吴友仁) ()
- 十三, 论我国小城镇的建设发展问题(宋家泰) ()
- 十四, 总结三十年得失 建设现代化城市 ()

(中共咸阳市委政策研究室)

- 十五, 经济地理学与城市规划(崔功豪) ()
- 十六, 在实践中蓬勃发展的城市地理学(初稿提要)(董黎明、周一星)
..... ()



F12/2

国务院关于设置市、镇建制的决定

(一九五五年六月九日国务院全

体会议第十一次会议通过)

市、镇是工商业和手工业的集中地。为适应我国社会主义工业化和对手工业、资本主义工商业的社会主义改造，几年来曾采取了各种步骤，使市、镇建制的设置及行政区域、行政地位的划分有所改进。但由于缺乏统一的规定，各地在设置市、镇建制，和变更市、镇区划的过程中，产生了许多不合理的现象：有些省设置的市过多；有些市的郊区划的太大或者区设的过多；有些镇的行政地位不明确，或者在镇以下还分设了乡的建制，等等。现在为了加强市、镇建设和行政的统一领导，根据中华人民共和国宪法第53条的规定，对于市、镇建制的设置作如下决定：

一、市，是属于省、自治区、自治州领导的行政单位。聚居人口十以上的城镇，可以设置市的建制。聚居人口不足十的城镇，必须是重要工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或者边远地区的重要城镇，并确有必要时方可设置市的建制。市的郊区不宜过大。

人口在二十万以上的市，如确有分设区的必要，可以设市辖区。人口在二十万以下的市，一般不应设市辖区；已经设了的，除具有特殊情况，经省人民委员会或者自治区自治机关审查批准保留者外，均应撤销，分别设立街道办事处，作为市人民委员会的派出机关。需要设市辖区的，也不应多设。

二、镇，是属于县、自治县领导的行政单位。县级或者县级以上地方国家机关所在地，可以设置镇的建制。不是县级或者县级以上地方国家机关所在地，必须是聚居人口在二千以上，有相当数量的工

商业居民，並确有必要时方可设置镇的建制。少数民族地区如有相当数量的工商业居民，聚居人口虽不及二千，确有必要时，亦得设置镇的建制。镇以下不再设乡。

三、工矿基地，规模较大、聚居人口较多，由省领导的，可设置市的建制。工矿基地，规模较小、聚居人口不多，由县领导的，可设置镇的建制。工矿基地，规模小、人口不多，在市的附近，且在经济建设上与市的联系密切的，可划为市辖区。

各省、自治区、直辖市人民委员会，应当依照本决定並结合当地实际情况，对现有的市、市辖区、镇的建制进行审查，其中关于市的建制的设置、保留、撤销、或改设和市界的变更须报经国务院批准；市辖区和镇的建制的设置和变更由省人民委员会、自治区自治机关自行决定。

关于城市“建成区”问题

傅 文 伟

“建成区”是城市规划中常用的一个名词和术语，但目前大家对其含义的理解并不一致，因而在实际应用中形成一定的分歧影响到城市用地的正确分析与相互比较。建成区是城市建设发展在地域分布上的客观存在，如何从客观实际出发，正确地规定其含义、概念，使之能普遍地为城市规划实践所采用，是一个很重要的问题。

一、建成区的含义及其评述

目前国内对“建成区”的认识，主要有以下几种：

(1) 建成区是指城市中有着统一完整的市政公用设施，用地又集中连片的那部分地区；

(2) 建成区是泛指已经建设、正在建设或已明确作为城市建设用的所有建设地段；

(3) 建成区是一个完整的地域范围，它是现状城市建设用地所达到的轮廓界线包络的地区；

(4) 建成区基本上是城区的连片部分（包括其中农田、空地、水地等），但也包括在郊区范围内，有着统一的市政公用设施，与城市密切联系的分散建设用地。

以上几种认识中，似乎有其共同之点，即认为建成区是反映城市建设发展的现状用地规模的（虽然没有明确地这样说）；但是，由于出发点和划分标准的不同，在确定建成区用地上，就不可避免地出现事实上范围大小不同的问题，这就需要我们具体研究建成区的确切含义究竟是什么？建成区应当如何划分才符合于城市规划的客观实际？为此，只有从建成区的本来意义及其实际需要两方面来加以合理的解决。

~?~

城市“建成区”，顾名思义就是指城市中已建设了的地段和地区，在原来可能是农村的农业用地上，逐渐建设起了房屋、工厂和其他建筑物，同时也就形成了建成区。因此，“建成区”首先而且主要是指从农业用地转变建设成为城镇使用的地区，这应当是建成区本来的意义，从国外广泛使用的“built-up area”一词看，其义也正是指一个城市内拥有许多房屋、建筑物、构筑物，即建设起来的地段或地区，由此似可认为，在城市中凡是已建设起来的非农业生产建设地段，都应是建成区，它标志着这个城市实际建设发展起来的规模和大小。

其次，建成区含义的确定，应充分考虑其客观实践的需要和具体应用上的方便。目前对建成区的理解。大多数城建规划部门普遍是作为反映城市现状建设用地的，并据以作城市用地平衡表，其目的在于客观、全面地反映城市建设用地的情况，其实践意义较大，也要求应用方便。

反之，如果将建成区狭隘地理解为城市中的一部分建设用地，并强调其市政公用设施的统一完整性和用地的集中连片，势必失去了建成区原有明确的意义。尽管这样去分析城市中的一部分用地也有一定意义（可看出城区范围内土地使用的潜力，城市建设所化费的投资，造价，从而为分析城市布局的合理性与经济性提供一个方面的依据），但毕竟由于其包括用地的不完整，未能全面反映出城市建设用地的实际组成以及各项用地之间的相互关系，从而导致在使用上较大的局限性。至于“统一完整”的市政公用设施，固然是城市建设的一个重要标志和内容，以此来衡量建成区的配套水平也是必要的，但也应当看到，市政公用设施一般门类很多，其设置与配套的程度也不一致，而且它是随着城市建设的发展而不断充实提高的，因此，不可能有一个绝对的标准，如果一定要达到“统一完整”了才能算“建成”，这就会失去建成区概念所具有的普遍意义，因为，建成区不只是现今大城

市现代化的产物，而且也是所有中小城市及其城市发展的不同历史阶段，包括从前还没有什么市政公用设施的古老城市的普遍产物，还须指出：对建成区的这种理解，也不完全切合于我国城市建设发展的实际。我国不同于资本主义和社会帝国主义国家，城市的建设发展应贯彻毛主席提出的多搞小城镇的方针，强调工农结合，城乡结合，合理布局，保护环境，因此在城市布局形式上，并不都是表现为集中连片；反之，在一定条件下，兼有大分散、小集中的特点，即城市布局具有一定的分散性，这就要求我们从总结我国自己的实际情况和客观要求出发，对建成区作完整的、全面的理解。

综上所述，我们对城市建成区含义似可作如下表述，即：建成区是城市建设发展在地域分布上的客观反映。一般地说，它是城市行政范围内实际建设发展起来的非农业生产建设地段，它包括市区集中连片的部分，以及分散到近郊区内但与城市有着密切联系的其他城市建设用地，建成区标志着这个城市不同发展时期现状建设用地的规模和大小。

根据我国许多城市，特别是中小城市的实际状况，在市区连片部分内，还可能保留有一部分少量零星的农田空地，不适宜建筑的地段以及不易划分出去的农居、社队企业用地等，它们插在建成区内，也应视为建成区用地的一部分，参加平衡，但是，对于其中面积较大的农田，不适宜建筑的地段，则应划出另列，不宜参加建成区的用地平衡。*

二、建成区含义在实践上的应用

建成区在城市规划和建设实践中有很重要的意义，由于它清楚地显示出城市建设发展的地域规模和布局形态，这就为研究城市用地和

* 根据一些城市的经验，大于1—2公顷的农业用地，在总图上可标出量得，应予划出。

布局特征及其演变发展，提供了客观基础。建成区在实践中还广泛应用于编制城市现状用地平衡表，据以查明各类城市用地的实际状况，以作为规划合理用地的依据。鉴于上述含义基本上包括了所有城市实际建设用地，而且在行政管辖上也是统一的，因此，在这一基础上编制城市用地平衡表，它将正确地反映出城市建设用地的实际使用状况，并为进一步规划发展提供依据；同时，它也为各城市之间用地，进行相互分析比较，制定用地规划指标，提供了一个统一的基础。

但是，由于建成区主要是指城市实际建设用地，因此，一般地说，它还不是一个有着统一界线的完整区域，所以，单纯地编制建成区用地平衡表，仍不能反映出城市地域范围内土地利用的特点和布局上存在的问题，为了弥补上述含义在使用上的不足，使建成区含义在实际应用中更富于成效，并根据一些城市的实践经验，兹提出“建成区范围”这一辅助性概念，以作为补充。

城市建成区范围，即是指建成区外轮廓线所包络的地区，也就是这个城市实际建设用地所涉及与达到的境界范围，建成区范围的意义和作用主要有三：

(1) 把建成区用地置于城市有联系的地域范围内来考察，从而能全面反映城市现状土地利用和布局上的各种因素与特点，以及今后城市布局发展的条件与潜力。

(2) 可用以作为分析城市布局集中分散程度的地域依据。根据建成区面积和范围，可得出城市布局“分散系数”和“紧凑度”这两个参考指标，其表示式分别如下：

$$\text{城市布局分散系数} = \frac{\text{建成区范围面积}}{\text{建成区用地面积}} \quad (\geq 1)$$

$$\text{城市布局紧凑度} = \frac{\text{市区连片部分用地面积}}{\text{建成区用地面积}} \quad (\%)$$

这两个指标互为补充，可以看出城市布局集中分散程度的一般数理特征，当然，形成城市布局现状的因素是多种复什的，例如，当时当地的自然、地形条件，历史基础，社会经济条件，以及规划的指导思想影响，等等，因此，还必须作进一步具体的分析，才能评定城市布局的经济合理性，但上述指标可作为进行城市布局数理研究的一个方面的参数。

(3) 有助于明确和计算城市建成区用地。如，根据确定的建成区范围，基本上就可区分城市道路与对外公路用地。凡在建成区范围内的道路，一般应属城市道路，反之则是对外公路，并按此范围来计算城市对外交通运输用地和其他建成区用地。一城多镇的城市，其建成区范围为几个相应的闭合圈。在这种情况下，两建成区范围间联系的道路则为城市对外公路，其面积应计算在建成区用地中。

确定建成区范围是一项细致的工作，各地城市情况千差万别，不易规定统一的方法，但在实践中可以定出以下基本原则，作为划定建成区范围的依据。

第一，原则上应以城市边缘建设用地的外联接线所包络的范围为基础。对于个别孤立、偏远的城市建设用地，与城市联系又不密切的，可根据具体情况不划入在内，但必须加以注明；

其次，参照城市道路、干线、工程管网和构筑物（如城墙等）的位置，对界线作调整；

再次，充分照顾到自然地形（河流、湖岸、山地等）界线的完整性；

最后，尽可能与城市行政界线相一致。

根据这些原则，一般可以确定建成区的范围界线。具体处理方法见图例表示。（见附图）

根据以上建成区概念及范围，就可方便地编制城市用地平衡表。

其项目内容可以分成两大部分：第一部分是建成区用地，这是平衡表的主体部分，对这部分除统计各项用地面积外，还应计算其百分比和每人用地指标，属于建成区内的少量农业用地，可列入建成区其它用地这一项中参加平衡，第二部分为建成区范围内的大片非城市建设用地，主要指属于郊区的农田、空地、山地、水面和其它等。这部分用地只计算其面积，但不参加用地平衡，以示与建成区用地区别，不影响到城市建成区各项建设用地的真实比例关系，建议的城市用地平衡表，基本格式如下，（见附表）

这样编制出用地平衡表的优点，主要是能够真实地反映出城市建设用地的组成及其内部的相互关系，同时为城市之间进行建成区用地的比较提供可比性。而且，表内的数据指标无须处理即可直接应用，这对制表部门和使用部门都很方便。平衡表中又将城市建成区范围内的土地利用现状，特别是尚未利用^的空地和不适宜建设的用地的面积、大小，一一列举表示出来，这对于纵观城市土地利用的特点，进一步充分利用城市用地发展的潜力，提供了必要的资料和依据，这对控制城市建成区规模的继续扩大，也有着重要的意义。

在编制城市现状用地平衡表时，必须按所确定的建成区范围来统计城市各项用地，凡哪些不划在建成区范围内，与城市联系不密切的孤立、偏远的建设用地，就不应当计算在内，参加用地平衡，少数城市行政范围狭小，或市区（城区）界线基本和现有城市建成区范围相一致的，则为了统计和编制的方便，也可考虑直接按市区行政管辖范围来编制城市用地平衡表。但对此必须从严掌握，而且有关对外交通运输和城市道路用地，如出入较大的应仍按建成区范围加以核实和调整。

关于建成区范围，虽然在一些城市实际工作中已加以应用，但一般缺乏统一明确的原则和依据，划定的范围相差也较大，而且没有表

示在城市现状图上，为了对建成区和建成区范围的认识求得统一，而且也便于今后查核与比较，建议各城市在实际使用中，将建成区范围界线同时标在城市现状图上，这是很必要的。

关于城市建成区用地的内容，目前认识还不十分统一，主要涉及对某些军事、工程、风景休养用地的看法，有待今后进一步讨论，但一般地说，它们都是城市建设用地，应属建成区用地参加平衡。

附表：城市现状用地平衡表

用地项目	用地面积 (公顷)	占总用地 (%)	用地指标 (m^2 /人)	备注
一、工业用地				
二、对外交通运输用地				
三、仓库用地				
四、生活居住用地				
五、市政公用设施用地				
六、行政经济机构用地				
七、大专科研机构用地				
八、城市风景区绿化用地				
九、特殊用地				
十、其它用地				
建成区用地合计		100		
十一、农田、菜地		城市人口： 其中建成区人口：		
十二、果园、牧场				
十三、林地				
十四、荒山空地				
十五、水面				
十六、其它				
总计				
在生活居住用地中：				
一、居住用地				
二、公建用地				
三、道路用地				
四、公共绿地				
五、其它				
合计				

关于我国城市郊区范围的问题

吴友仁 庄林德

郊区是城市重要的组成部分。城市的郊区是指城市周围在政治、经济、文化和国防事业的发展上与市区有密切联系的区域，，在这个区域内，主要分布着与城市有机联系在一起的工业、交通运输、仓库堆场、基本建设、文化教育、科学研究和市政公用设施等企事业单位，以及主要为城市服务的农、林、牧、付、渔等农业生产部门和郊区各项基本建设。市区与郊区存在着相互支援、不可分割的关系，市区要支援郊区，郊区要为城市服务，二者共同构成城市的整体。郊区范围的大小及其地域的合理划分对城市建设和发展关系很大，它直接影响到城郊的生产和人民生活，影响到城市的合理布局。无论从加强城市行政管理上的统一领导，或是合理组织城郊的生产和生活，都必须通过城市总体规划，对郊区范围加以研究确定。

建国以来，我国大多数城市的郊区都经历过数次或多次变动。近几年来，随着社会主义建设事业的不断发展，特别是为了控制大城市，发展郊区小城镇，有不少城市又提出了扩大郊区的要求。目前，我国各城市郊区范围的大小，无论反映在郊区农业人口占城市总人口比重，或是城郊用地的比例上都很不相同，所以，总结我国城市郊区范围发展变化的规律，分析影响郊区范围大小的因素，根据我国要在本世纪内实现“四个现代化”的要求，探讨城市郊区的合理规模等问题，实具有一定的理论意义和实践意义。

本文仅就对全国城郊人口统计的分析，部分城市的典型调查，和在山东省烟台市，湖南省岳阳市以及江苏的江阴、盐城、六合等县城的规划实践，对上述问题，提出一些初步的看法。

(一)

要研究郊区的合理规模，首先需要认识我国城市郊区范围发展变化的客观规律。

建国以来，我国大多数城市郊区都经历过多次变动，一般都经历过逐步扩大—压缩—适当扩大的过程，这种变化，是受着我国社会主义革命和社会主义建设客观形势的需要和城市建设发展的进程所决定的。

全国解放以后，在毛主席革命路线指引下，国民经济迅速恢复和发展；从1953年起，实行发展国民经济第一个五年计划，开展了大规模的经济建设，取得了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造的伟大胜利，接着，出现了1958年的大跃进，农业生产有了很大的发展，社会主义工业化取得了很大成绩，几年中不但涌现出一批新兴的工业城市，许多旧城市也得到了充分利用、大力改建和扩建。为了适应城市建设和发展的需要，许多城市先后都扩大了郊区。与此同时，不少城市还开始实行市带县。

其后，在1960—1965年间，由于苏修社会帝国主义的破坏，以及三年严重自然灾害，我国处于暂时困难时期；加上前几年城镇人口增加过猛，一些城市郊区扩大过大，分散了领导力量，放松对农村的领导而影响了农业生产，为此，中共中央，国务院于1963年12月7日发出了关于“调整市、镇建制、缩小城市郊区的指示”，因而，我国很多城市郊区都进行了一定的调整和压缩，并普遍地撤销或减少了市辖县。

1966年开展的文化大革命，其间虽受到林彪、“四人帮”的干扰破坏，但为了适应城市建设的实际需要，一些城市的郊区又有所扩大。

总结我国城市郊区变动的历程，充分说明了城市郊区范围发展变化有它自己所固有的客观规律。这就是它受着社会主义革命和建设的

形势，农业生产水平和社会主义工业化的进程所决定。合理的郊区范围，必须充分反映客观实际需要，否则，如从主观欲望出发，或是其它人为因素，任意扩大或缩小，势必带来许多问题。

当前，在英明领袖华主席为首的党中央领导下，高举毛主席的伟大旗帜，抓纲治国，要在本世纪内把我国建设成为“四个现代化”的社会主义强国，要建设和建立一百二十个大型项目和“两个体系”。在这个形势下，毋庸置疑，不仅要建设一批新的城镇，许多也原有城镇也将得到进一步利用和发展；一些大城市，特别是特大城市，则需控制市区的人口和用地规模，要把新建的项目放到郊区或郊县去；各城镇也都得根据具体情况，逐步建设成为“工农结合、城乡结合”的新型城镇。因而，为了如何适应实现“四个现代化”的需要，因地制宜，对不同类型城镇，合理拟定郊区范围的大小，是一个很重要的问题。

(二)

城市郊区范围究竟以多大规模为宜，这是一个值得深入调查研究的问题。当前对这个问题，有两种不同的看法：一是认为郊区范围要大，这样可以为城市总体布局提供更多的主动权，使城市建设和布局更加合理，便于安排和解决蔬菜等付食品生产；另是认为郊区范围要小，要从严控制，大了会影响农业生产。我们认为，我国城市郊区范围变动的经验证明，郊区范围过大，特别是郊区农业人口比重大于市区时，势必分散领导精力，往往会放松对农村的领导而影响农业生产，并使一部分地区不适当地增加了物资供应标准；但是，若郊区范围太小，也会影响城市建设和合理布局，易使污染严重，不利于组织和安排好城郊生产和人民生活，同时，也使一些大中城市控制市区的人口和用地规模，发展小城镇受到一定的限制。所以，郊区范围大小要适中，要合理，既不能过大，也不能太小。根据郊区的职能和作用，郊

区范围大小，应以满足以下几方面的需要为依据。

1. 满足城市近期建设和总体布局的需要。众所周知，组成城市的物质要素是繁什众多的，有的适宜布置在市区，有的则因种种原因，必须在郊区建设，特别是当市区由于受到用地条件的限制，或是为了控制市区的人口和用地规模，或是为了改善工业布局 and 搞好环境保护，合理布置水电和交通等各项工程设施，以及为了合理利用自然资源等时往往要在郊区布置一些工业、工业小城镇、铁路站场、仓库、机场、一些市政公用设施如取水和净水装置、火葬场、垃圾处理场等，以及文化教育和科学研究机构等等。所以，郊区范围的大小，必然要能够满足它们的发展和合理布置的要求。

2. 满足建立蔬菜等主要付食品生产基地的需要。城市是人口高度集中的地方，对菜、肉、蛋、禽等付食品的需要量很大，而这些付食品一般含水份较多，易腐烂损耗，不宜长途运输，且各地都有条件生产，因而必须就地生产，就地供应。这是社会主义生产合理布局的要求。它对于为城市居民及时提供各种鲜嫩的付食品，节省国家运力，加强战备都有很大的意义。1978年中共中央十三号文件指出：“所有城市，特别是大中城市，都必须搞好郊区的农、林、牧、付渔业生产，把付食品生产基地建立起来。城市郊区的农付业生产要明确为城市服务的方针”。“首先要搞好蔬菜生产，尽快做到蔬菜自给。”“争取尽快做到城市供应肉、蛋、禽自给或基本自给”。“有条件的城市，还要积极发展鱼类和水果生产，大力增加付食品的品种和数量”。因此，郊区范围的大小，同样地要能够满足发展和合理布置这些付食品生产基地的需要。

3. 建立完整的城郊绿地系统的需要。绿地系统对于调节城市空气、改善城市小气候、做好环境保护，为居民提供休息游览场所等具有重要意义，尤其是随着全面实现“四个现代化”，要求建设没有污染的、

清洁卫生的城市，以及人民生活水平的不断提高，旅游事业将有较大的发展，建立城郊统一的、完整的绿地系统更是一项迫切的任务，因各种林木，要有一定的生长期，才能发挥作用，必须及早作规划安排。所以，在确定郊区范围时，也应考虑这方面的需要。

4.加强战备的需要，所有城市，特别是边防重镇、具有战略地位的城市和大城市，需要在城郊统一布置城防和人防工事及其它军事设施，为了全面规划，统一领导，也必须把这些设施包含在郊区范围内。

5.便于城郊统一规划建设和领导管理，由于城市需要在郊区布置许多物质要素和需要郊区提供大量的付食品，又要兼顾并促进郊区的生产和建设，这就必须统筹解决城郊在用地、用水、用电等方面的矛盾，妥善处理“三废”排放、道路沟通等方面的问题，因此，为了统一规划建设和领导管理，凡是城市周围在政治、经济、文化和国防事业发展上与市区关系密切的区域，都应划为城市郊区。在具体确定时，还应注意自然地理界线（特别是山脉和河流水系）的完整性和自然资源的开发利用，照顾历史传统与保持社队行政界线的完整性等。

这里必须指出的是，在文化大革命中，由于受到林彪“四人帮”干扰破坏，主管郊区行政区划和城市规划的机构被撤销，人员被解散，形成各地自行其事，审批不严，使城市郊区范围的确定造成某些混乱，出现了“该扩不扩”和盲目擅自扩大的现象，既影响了城市建设的合理布局和人民生活，也不利于农业生产发展。在当前揭批林彪、“四人帮”的第三战役中，在城市郊区范围问题上也需来一个拨乱反正，正本清源，对那些“该扩未扩”的城市应予适当扩大；对那些盲目扩大、确非所需的城市应进行必要的压缩。

(三)

如何具体的确定郊区范围，除应充分考虑上述影响因素外，还必

江南大学图书馆



91391425