



全国高校出版社主题出版
中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书

中国城市化进程中 公共服务供给研究

朱光磊 总策划
沈亚平 主编



非外借

南开大学出版社

全国高校出版社主题出版

中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书

中国城市化进程中公共服务 供给研究

朱光磊 总策划

沈亚平 主 编

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化进程中公共服务供给研究 / 沈亚平主编
· 一天津：南开大学出版社，2017.12
(中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书)
ISBN 978-7-310-05507-4

I. ①中… II. ①沈… III. ①城市—公共服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 287239 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：刘立松

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022)23508339 23500755

营销部传真：(022)23508542 邮购部电话：(022)23502200

*

北京建宏印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

230×160 毫米 16 开本 32.25 印张 2 插页 462 千字

定价：98.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

目 录

导 论	1
第一章 中国城市化发展分析	10
第一节 城市与城市化	10
第二节 改革开放与中国城市化的发展	23
第三节 中国城市化发展的成效和问题	42
第二章 城市化进程中公共服务需求分析	56
第一节 公共服务需求的理论考察	57
第二节 城市化进程中公共服务需求的现实考察	64
第三节 城市化进程中公共服务需求变化趋势分析	83
第三章 城市化进程中公共服务体系的变迁	95
第一节 城市化进程中公共服务主体的变迁	96
第二节 城市化进程中公共服务政策的演进	108
第三节 城市化进程中公共服务供给的变迁	120
第四章 城市化进程中的规划服务	136
第一节 城市化发展中的规划体制	136
第二节 城市化发展中的规划内容	145
第五章 城市化进程中的经济管理服务	164
第一节 城市化进程中经济管理服务的理论分析	164
第二节 城市化进程中招商引资服务情况	169
第三节 城市化与招商引资服务的历史发展	185
第四节 城市化进程中招商引资服务的成就与存在的问题	191
第五节 城市化与招商引资服务未来的发展	197

第六章 城市化进程中的公共事业服务供给	206
第一节 公共事业服务供给总体情况考察	206
第二节 我国公共事业服务供给现状	216
第七章 城市化进程中的社会保障服务	261
第一节 城市社会福利服务	261
第二节 城市社会保险制度的完善和服务	292
第三节 城市社会救助制度的完善和服务	308
第八章 城市化进程中的公共设施服务	319
第一节 城市公共设施概述	320
第二节 城市化与城市公共设施的关系	324
第三节 中国的城市化对公共设施的挑战	329
第四节 城市公共设施未来的发展方向	334
第九章 城市化进程中的公共安全服务	357
第一节 城市化进程中的公共安全挑战	358
第二节 城市化与公共卫生安全	365
第三节 城市化与自然灾害风险防范	373
第四节 城市化与城市社会安全服务	387
第五节 城市化与城市空间安全、交通安全和管网安全	393
第十章 中国城市化进程中的城乡统筹	402
第一节 城乡统筹的背景和意义	403
第二节 城乡统筹的实践：以成都和重庆两地为例	406
第三节 城乡统筹实践的成效	426
第四节 城乡统筹土地制度改革面临的问题	443
第五节 财政体制支撑统筹城乡公共服务的问题	455
第十一章 中国城市化进程中公共服务供给的展望	466
第一节 中国城市化未来发展的若干趋势	466
第二节 中国城市公共服务供给面临的挑战	477
第三节 完善中国城市公共服务供给的对策建议	489
参考文献	499
后 记	510

导 论

“城市”是人类社会发展所创造出来的文明产物。乔尔·科特金指出：“人类最伟大的成就始终是她所缔造的城市。城市代表我们作为一个物种具有想象力的恢宏巨作，证实我们具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力。”^①不同的民族和国家，都经历了或者正在经历城市化的进程。该进程成为经济社会发展和生产力提升的主要驱动力之一。然而，城市化的同时也带来了诸如城市交通、住房、环境保护和社会治安等一系列问题，对政府的城市管理与公共服务提出了新的要求。具体而言，城市化带来了公共服务需求与供给的扩大化，促进了公共服务体制的变迁与完善，并推进着基本公共服务均等化与公共服务多样化。

一、城市化进程中公共服务需求与供给扩大化

在某种意义上说，人类社会进步体现为对自然和社会的需求的发展过程。对于公共服务来说，其质量在一定程度上决定着城市发展的水平。从城市的产生动因来看，正是由于人们诸如防御外敌、降低交通和交易成本等需求的不断扩大，才促使城市产生并得以不断发展，

^① [美] 乔尔·科特金. 全球城市史 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 3.

以至今天城市化趋势不可逆转。当然，在公共服务供给推进城市发展的同时，城市的发展也刺激了人们公共服务需求数量和质量的增加与提升。

（一）城市化与公共服务需求扩大化

城市化带来的一个明显特征就是城市人口结构的变化。农民的不断涌入及其市民化再加上流动人口的膨胀，使得城市公共需求越来越大。因此，一方面，城市化进程中人口的膨胀扩大了公共服务需求的数量；另一方面，随着城市人口结构的复杂化导致公共服务需求的多元化。也就是说，城市化不仅使人们对公共服务需求的数量增加且需求层次普遍提高，同时由于收入层次不同，各人群对公共服务需求的层次呈现出差异化。这样，城市化的发展对政府公共服务的数量与质量产生了新的要求。

1. 城市化与公共服务数量增加

城市化的不断推进将主要从两个方面导致公共服务需求数量的增加，即经济社会的快速发展和人口结构的变化。

第一，经济社会的快速发展是导致公共服务需求数量增加的重要因素。如今一个国家的经济社会发展水平在某种程度上取决于城市经济社会的发展水平，高速发展的城市化带来了经济社会的高速发展。伴随经济社会的发展，我国城乡居民家庭人均年收入水平逐年提高，其需求的欲望开始膨胀和延伸，居民的消费水平随着收入水平的提高而迅速攀升，人们关于衣、食、住、行的需求也在不断扩大；而且，医疗卫生、社会保障、文化体育、公共安全、环境保护等方面的需求也在迅速提升。这表明了我国城乡居民的公共服务消费水平进入了更高阶段。

第二，随着城市化的不断推进，城市的数量不断增多、规模不断扩大，城市建设需要更多的外来务工人员。这种需求使得人们在城市的落户条件也在放宽，农村人口的大规模迁移并在城市落户的需求与日俱增。同时，这些新来人口已成为城市建设和经济发展的新动力，他们是城市公共服务需求的新群体。城市不仅要满足新来居民基本生活的基础设施、住房、交通、通信等公共服务需求，还要满足其子女

教育、医疗卫生、社会保障等公共服务需求。然而，由于户籍制度的限制，他们无法享受与本地市民同等的公共服务待遇。因此，在融入城市过程中他们对基础教育、医疗卫生、社会保障等的公共服务需求不仅越来越多而且相对更加迫切。

2. 公共服务需求层次不断提高

马斯洛的需求层次理论将人的需求划分为五个层次，即生理的需求、安全的需求、社交的需求、尊重的需求、自我实现的需求。现在很多研究者将马斯洛的需求层次理论作为研究人类需求重要的理论基础。根据这一理论可将居民对公共服务的需求由低到高进行层次划分，即居民的公共服务需求层次可依次分为生存需求、安全需求、发展需求和延伸需求。

随着社会的进步和城市化的快速发展，人们为了进一步提高自己的生活质量而对公共服务提出了新的需求。但这种需求的出现是以社会进步、经济水平的提高和人们自身素质的发展为前提的，它是一种较高层次的需求。因此它并非是全体居民共同拥有的一种需求，但由于公共物品的外部效应，这样的需求有益于社会的发展和进步。这种需求的产生表现为人们对自身素质的提高给予了更多的关注。为了提高生活质量和自身素质，人们一方面围绕自身健康提出了更高的要求，即不仅要避免身体上的痛苦还要延长寿命。因此对医疗保健产生了更多的需求。另一方面人们围绕自身文化素质提出了更高的要求，文化、教育和体育的需求也进一步扩大。

（二）城市化与公共服务供给扩大化

西方发达国家的城市化历程显示，随着城市化进展的加速，公共服务供给随着需求的扩大也相应扩大，一方面是公共服务供给对象的扩大；另一方面是公共服务供给范围的扩大。

1. 公共服务供给对象的扩大

城市化导致人口快速向城市集中，特别是大城市的人口增长更快，客观上对城市公共服务的供给提出了要求。由于城市人口的膨胀，必然导致城市中的公共设施严重不足，难以有效地支撑城市居民的生产和生活。因此，人们开始对城市政府的服务职能范围进行思考，在应

对城市发展面临问题的基础上，城市政府提供公共服务的对象在不断扩大。

2. 公共服务供给范围的扩大

城市公共服务的发展和城市化的发展同样是一个渐进的过程。随着城市化进程的推进，城市公共服务呈现出由低级到高级，由简单到复杂的过程。在城市发展的早期阶段，城市公共服务的种类较少，提供方式也比较原始，公共服务的范围局限于维持城市运行所必需的公共服务。随着城市化水平不断提高，城市公共服务的范围也不断扩大，政府的公共服务拓展到人们生产和生活的各个方面，城市公共服务技术含量也不断提高。

二、城市化进程中公共服务体系的变迁与完善

城市化不仅催发着人们对公共服务的需求，也促使公共服务供给逐渐扩大化。伴随这种需求与供给的扩大，城市公共服务体系也必然发生与之相适应的变迁。公共服务体系包括公共服务供给主体、供给内容、供给模式、供给结构以及供给政策等，它随着城市经济社会的进步而发展和完善。

（一）城市化与公共服务体系变迁

城市化进程中公共服务体系的变迁主要体现在两个方面，一是公共服务供给主体从“一元”到“多元”再到“多元合作”转变；二是公共服务供给模式从“单一”到“多元”再到“多元合作”混合供给模式转变。

1. 公共服务供给主体的变迁

第一，公共服务主体从“一元”主体向“多元”主体转变。政府作为公共服务供给的单一主体导致政府服务职能不断增长，到20世纪70年代的“福利国家”达到鼎盛时期。面对社会对公共服务需求的不断增加，作为单一供给主体的政府只能是不断扩大公共部门的规模和扩大政府的公共服务支出。但这种安排的结果并不能有效地满足社会公共服务需求；相反，公共服务质量和供给效率越来越低下等问题日

益凸显。对此,人们开始对公共服务供给状况予以反思。斯蒂格利茨指出:政府可以通过宏观调控和委托代理两条途径实现公共服务管理,具体而言,政府在宏观控制公共服务的同时,可以通过签订合同、授予经营权等手段,委托私人部门生产和提供公共服务。在这种理论的影响下,政府的角色开始从“公共服务的生产者”向“公共服务的购买者”转变,公共服务的主体也由单一的政府扩展到政府、企业和第三部门等组织,实现了公共服务主体从“一元”向“多元”的转变。

第二,公共服务主体从“多元”主体向“多元合作”主体转变。尽管在城市化的过程中实现了公共服务供给主体的变迁即公共服务供给主体的多元化,但是,多元供给仍然面临着一些无法克服的困境。面对复杂的社会现实,无论是哪一主体都有自身的局限性。自20世纪90年代以来,随着私营部门、各社会组织越来越多地参与到公共服务的供给活动中,人们发现,这些非政府部门可以相互联合,也可以与政府部门联结起来,甚至,各类别的组织还可以同时联结起来,共同面对社会的公共服务需求问题,结成相互依存的合作关系而采取集体行动。在这种理念的影响下,我国开始了公共服务供给“多主体合作”的尝试,一定程度上缓解了“单一”主体和“多元”主体下的公共服务供给困境问题。

2. 公共服务供给模式的转变

伴随公共服务供给主体从“一元”到“多元”再到“多主体合作”的发展,供给模式也历经了从“政府统一供给”模式到“多元化供给”模式,再到“多主体合作”的混合供给模式的变化。

我国的公共服务供给模式经历了改革开放前的“单一”主体,即政府统一供给模式,改革开放以来的“政府、市场、社会”多主体的多元化供给模式阶段,以及目前的“政府—市场—社会”合作的混合供给模式。

第一,从“单一”主体的政府统一供给模式向“政府、市场、社会”多主体的多元化供给模式的转变。在传统社会管理体制下,由于政府和国有企事业单位长期垄断社会公共服务行业,使得公共服务供给领域缺乏有效竞争,并进而导致公共服务质量低下。近些年来,随

着行政体制改革的进一步深化和城市化的推进,公共服务市场化进程也在加快。有些地方率先尝试在公共服务领域引入市场机制,打破长期以来政府和国有企事业单位垄断公共服务供给的局面,提高了公共服务的质量和效率,居民公共服务需求满足情况较以前有所改善。另外,社会组织不断发育和完善,逐步进入公共服务领域。随着城市化进展的加速和各类社会组织的不断涌现,公共服务社会化已成为一种越来越普遍的社会现象。这些组织承担了信息交流、服务供给以及监督检查等社会事务,不仅避免了政府对社会事务的过多干预,也弥补了市场机制的不足。公共服务的多元供给在一定程度上缓解了该领域供给不足的现象。

第二,从“政府、市场、社会”多元化供给模式向“多主体合作”混合供给模式的转变。由于城市化所带来的居民对公共服务数量和质量期望的提高,无论是政府,还是企业或者社会志愿组织,任何单一主体的力量都难以满足居民的公共服务需求。因此,在公共服务领域,仅仅强调不同主体之间的竞争供给,并不能使公共服务步入较为完善的境界,片面强调竞争而忽略多主体的联合与合作可能导致公共服务陷入某种僵化局面。

现代社会发展趋势显示,政府、企业、社会组织间的彼此间联合与合作,可以扬长避短,充分发挥各自优势,共同完成公共服务供给任务,最大限度地满足社会的公共服务需求,提高公共服务供给质量。

(二) 城市化与公共服务体系的完善

城市化一方面加速了经济发展和社会进步,另一方面,也为社会管理者提出了新的有待解决的问题。尤其是面对公共服务需求和供给不断变化的情形,原有的公共服务体系已不能适应城市化的要求而需要变革。公共服务体系的完善是一个较为复杂的动态过程。在城市化过程中,它将随着公共服务需求与供给状况的变化而变化;同时,公共服务体系还要与经济社会发展相适应,以社会的协调发展为基础,制定国家总体公共服务规划,并通过规划的实施,提高公共服务的质量和绩效。

1. 制定统一的公共服务标准

公共服务不仅涉及的对象广泛,而且供给主体和供给模式也较为复杂。同时,政府的层级较多,国家对公共服务的支出标准和服务程序,尤其是服务质量缺乏统一的标准。这不仅使得我国目前的公共服务缺乏规范性,也使其失去了应有的公平性,尤其是基本公共服务的供给,更应有较为明确的国家标准,以实现基本公共服务领域的社会公平。

2. 完善公共财政体制

一般而言,地区间的公共服务差异往往是由于地区间公共财政体制的不同所致。公共财政体制不仅影响公共服务绩效,而且也影响着公共服务的能力。由于我国区域发展不平衡,再加上地方政府“财权”与“事责”不相匹配,出现了地方政府公共服务供给能力的失衡现象。目前应以相关法律和分税制改革为基础,以基本公共服务均等化为目标,以各级政府公共服务职责为依据,在基本公共服务的框架内,调整和配置各级地方政府的财力和财权,保障基本公共服务均等化的顺利实现。

3. “多主体合作”混合供给模式的进一步完善

通过“多主体合作”混合供给模式的进一步完善,形成公共服务供给领域的多元治理格局。在“多主体合作”混合供给模式中,政府应当积极体现自己的作用,即制定符合社会发展需要的公共服务规划以及保障其得以实施的计划,监管公共服务产品的生产、质量以及供给情况,营造良好的制度环境,实施公共服务外包以保障公共服务的有效供给等。公共服务体系的完善需要全社会的共同努力和配合,公共服务供给链条中任何环节出现障碍,都可能影响整个公共服务体系的正常运行和公共服务的有效供给。

三、城市化进程中公共服务供给均等化与多样化

就当前中国所面临的公共服务而言,存在着两个需要解决好的重要问题,即公共服务的“均等”和“多元”。“均等”意味着城乡之间、

地区之间和人群之间应当享受相对均等的公共服务；“多元”则意味着社会不同的群体和个人可以享受差异化的公共服务。前者体现着人们对缩小公共服务供给中城乡差异、地区差异和人群差异的追求；后者内含着人们对公共服务的层次、种类等的差异化的追求。

（一）城市化与基本公共服务均等化

1. 城市基本公共服务均等化

城市化的发展推动着城市经济社会的进步，进而使人们对城市的公共服务有了新期待。基本公共服务的均等化则是具有我国城市化发展时代特征的新诉求。

其一，城市基本公共服务要涵盖所有城市居民；其二，科学确定城市基本公共服务的范畴；其三，要逐步取消现有的户口制度；其四，加大城市财政投入力度。

2. 地区间基本公共服务均等化

地区间基本公共服务均等化包括城乡均等化和不同区域间的均等化。城市化推动了城乡及地区之间基本公共服务均等化。其一，城乡间的均等化，一方面，基本公共服务具有一定的边界和范围，因此，它是一种空间化的社会存在。城市化使得一个国家或地区的城市数量增多、城市空间扩大，相对而言农村数量和空间减少，在空间上一定程度地缩小了城乡基本公共服务的差别。另一方面，城市化使农村人口不断向城市迁移并逐步转变为城市人口，因此，享受城市公共服务的人口将伴随城市化的进展而越来越多。就人口数量而言，也一定程度上缩小了城乡基本公共服务的差异。其二，不同区域间的均等化，由于经济和社会的快速发展，使得地区间经济、社会、文化等发展水平一定程度地缩小，以及人们思想理念的不断进步，不同地区间的基本公共服务差距也将在城市化进程中逐渐趋于缩小。

（二）城市化与公共服务多样化

城市化一方面带来了经济快速发展所促成的公共服务需求与供给的扩大化；另一方面也使社会分层更加明显化。因此，现代社会出现了对公共服务需求的多层化。为了满足不同层次的需求，公共服务供给的多元化也是现代社会管理者必须面对的新挑战。

1. 公共服务产品的多层性

由于收入层次的逐渐分明和增多,公共服务产品的层次也要相应增多。在马斯格雷夫看来,对基础设施和公共劳务需求的快速增加是城市化进程加快和由此所带来的拥挤显现的必然结果。由于居民收入较为明显的增加,致使他们所需求的公共服务构成也发生了相应的改变。收入的差异使人群对不同层次公共服务需求表现出不同的偏好。就我国情况而言,居民人均年收入水平伴随着我国城市化水平的加快而不断提高。按照马斯洛需求层次理论的解释,我国居民的公共服务需求也将发生分层化和层次递增化的变化趋势。这种趋势也必然带来我国居民公共服务需求结构的改变。

2. 公共服务产品的多样性

公共服务产品供给不仅应多层化,也应多样化。城市化过程中出现了人口结构的改变和人们消费偏好的多样化。从人口年龄结构方面看,尽管我国人口的自然增长率相对有所下降,但这并不能否认我国人口绝对数量的增长现象。目前,与学前教育相关的公共服务逐年上涨,但由于收入层次的不同,人们对学前教育的需求层次也体现出了较大的区别。因此,对不同的需求者提供不同层次、不同水平与学前教育相关的公共服务。另外,伴随生活质量和医疗条件的不断改善,人口平均期望寿命越来越高,与老年人服务相关的公共服务数量也在增加。但老龄人口及其家庭的经济收入也同样存在社会差异现象。因此,对老龄人口的公共服务供给也应体现出种类和层次的差异。从人们消费偏好来讲,无论何时何地,人的偏好总是有所差别的,满足不同偏好消费者的公共服务需求,也是政府和社会应尽的责任。

尽管城市化进程面临着诸多挑战,但城市化依然是不可阻挡的历史必然。政府作为社会的治理者与服务者,应尽量妥善处理城市化所带来的相应社会问题,保持城市化进度与满足人们公共服务需求的能力的相对平衡。

第一章

中国城市化发展分析

改革开放以来，中国经济社会发展中的一个最为引人瞩目的现象就是城市化的快速发展。城市化已经对中国社会政治经济文化等方方面面产生了深远的影响，这种影响仍然在持续。而且中国城市化的影响已经超出了国内的范畴，对全球经济发展也起到积极的拉动作用。正如诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨所指出的，中国的城市化与美国的高科技是影响 21 世纪世界进程的两件大事。^①本章将对城市化和中国城市化的发展情况进行分析，并揭示中国城市化的成效和问题。

第一节 城市与城市化

城市是社会经济发展到一定历史阶段的产物。城市诞生的历史并不久远，在整个人类历史发展的长河中，城市存在的时间尚不到 0.5%，但城市一直是人类文明最先进部分的代表，是文明进步的体现与标志。灿烂的文化、复杂有序的制度、先进的社会生产方式都是在城市中发展起来的，城市一直居于历史发展的最前沿。在人类发展的进程中，城市化成为总的历史趋势。城市与城市化一直是 20 世纪以来社会发展

^① 龚雪，中国城市化道路的反思 [J]，党政论坛，2011（5）。

最有力、最持久的特征。

一、城市及其发展

（一）城市的概念

不同学科对城市的概念有不同的界定。例如,《中国大百科全书·地理卷》对城市的定义是,“具有相当面积、经济活动和住房集中,以致在私人企业和公共部门产生规模经济的连片地理区域”。《城市规划基本术语标准》认为城市是以非农业产业和非农业人口集聚为主要特征的居民点。城市经济学强调经济活动的空间特征,认为城市是各种经济活动因素在空间上大规模集中的结果。英国城市经济学家巴顿认为,城市是在一个有限空间内的各种市场(包括住房、劳动力、土地、运输、商品市场)交织在一起的网状系统。^①

从较为宽泛的意义上理解,城市是与乡村相对应的空间聚落,其构成以非农业活动和非农业人口为主,是一定地域内的政治、经济、科学技术和文化教育中心。^②与乡村相比,城市具有以下特征。第一,聚集性。城市是大量人口、资源、设施、文化和社会经济活动在有限地域内的空间集中。聚集性是城市的基本特性,它既是城市存在和发展的基本条件,也是城市发挥各项功能的基础。第二,非农业性。城市是非农业人口与非农业生产活动的聚集地,在空间上又表现为非农业的土地利用。第三,异质性。与乡村相比,城市人口的种族、民族构成、生产和生活方式、风俗心理、语言和交往方式、宗教信仰、政治意识等各个方面都有很强的异质性。异质性决定了城市社会生活的多样性和流动性。第四,开放性。城市与外界随时进行着各种物质、能量和信息的交换,不断地输出,又不断地输入。这种交换一旦停止,城市活动也就停滞。

在实践中,各国对城市的界定有不同的标准,而且标准并非一成

① [英] 巴顿. 城市经济学 [M]. 北京: 商务印书馆, 1984: 14.

② 王翠文. 市政管理 [M]. 天津: 天津大学出版社, 2005: 2.

不变的。以美国为例，1874 年美国在《美国统计地图》中首度对城市进行统计上的定义，城市定义是人口超过 8000 人的定居点。1880 年人口普查中，城市门槛降低为 4000 人。自从 1910 年开始，美国的人口普查局开始对城市地区（urban area）进行界定，城市门槛进一步下降到 2500 人，但新英格兰地区部分州的城市标准有所不同。城市定居点人数必须超过 2500 人，这一标准一直延续至今。

在中国，设市标准目前是根据 1993 年《民政部关于调整设市标准的报告》。例如，设立地级市的标准为：市区从事非农产业的人口 25 万人以上，其中市政府驻地具有非农业户口的从事非农产业的人口 20 万人以上；工农业总产值 30 亿元以上，其中工业产值占 80%以上；国内生产总值在 25 亿元以上；第三产业发达，产值超过第一产业，在国内生产总值中的比例达 35%以上；地方本级预算内财政收入 2 亿元以上，已成为若干市县范围内中心城市的县级市，方可升格为地级市。

（二）城市的不同类型

根据城市规模的差异，城市可以划分为城镇、城市、大城市和大都市带四个层次（见表 1-1）。镇原指的是承担重要军事职能的关防，后来镇（Town）逐步发展成为一级行政单元。大城市（Metropolis）指的是一些特大城市，如纽约、东京、北京、上海这样的城市。大都市带（Megalopolis）是由许多都市区连绵而成的巨大的、多核心的城市密集地域系统。法国地理学家戈特曼在 1957 年考察了美国东北部的巨大城市密集区后提出了这一概念。^①1976 年，他提出全球已形成 6 个世界级的大都市带：美国东北部大西洋沿岸城市群，北美五大湖城市群，日本太平洋沿岸城市群，以伦敦为核心的城市群，欧洲西北部城市群，中国长江三角洲城市群。

表 1-1 城镇居民点的不同层次

城镇（Town）	}城镇居民点（Urban Place）
城市（City）	
大城市（Metropolis）	
大都市带（Megalopolis）	

① [法] 戈特曼，大城市连绵区：美国东北海岸的城市化 [J]，国际城市规划，2007（5）。