

中国城市

郊区化与政府管理

杨长明 著

2.81

湖北人民出版社

中 国 城 市

郊区化与政府管理

杨长明 著

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

中国城市郊区化与政府管理

杨长明 著

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：武汉市汉桥印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印张：8.625

字数：198 千字

插页：2

版次：2001 年 2 月第 1 版

印次：2001 年 2 月第 1 次印刷

印数：1 - 1 000

定价：16.00 元

书号：ISBN 7-216-03063-X/F·549

导 论

城市是经济、政治和文化的中心，在社会文明进步中起着主导作用。城市作为经济中心，它是现代工业商品生产基地，商贸流通、消费中心，是金融、科教信息中心，在区域经济中起着组织经济、管理经济和发展经济的核心作用。城市经济的核心作用总是与其相应的行政管理职能相适应的，政治与经济功能的叠加与整合，使城市又成为科学、教育和文化的中心，城市精神文明建设的发展，推动着整个社会精神文明建设的不断升华。中国社会主义现代化建设的实践表明，城市在建立社会主义市场经济和现代化建设事业中占有举足轻重的地位。据统计，到1998年，我国设市城市数量为668个（香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省除外），其中直辖市4个，副省级城市15个，地级市212个，县级市437个，建制镇19200多个。有资料表明，1999年全国总人口为125909万人，其中城镇人口为38892万人，占30.9%。城市集中了2/3的国内生产总值、3/4的工业总产值和外资利用额度。城市还集中了几乎全部的高等院校和科研单位，为国家培育了大批专业人才和科技人才，加快了科技产业的步伐。这充分表明了城市是经济和社会发展的火车头，是社会主义现代化建设的龙头。没有城

市的发展，没有城市的现代化，也就不会有国家的发展和现代化。城市的蓬勃发展必然会推动整个国家的现代化进程。我国建设社会主义现代化强国，必须高度重视城市的现代化建设和发展。

城市化是世界发展的潮流。目前，发达国家已经进入了“后城市化”阶段，发展中国家正处在城市化之中。城市化水平已经成为衡量一个国家或地区经济社会发展水平和现代化程度的重要标志。与世界各国城市化水平相比，我国城市化水平正处在加速发展阶段，伴随着国家工业化和经济市场化、社会化、现代化进程的加快，我国城市化的发展也必将与世界性潮流接轨。党的十五大报告指出，我国社会主义初级阶段“是逐步摆脱不发达状态，基本实现现代化的历史阶段；是由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国，逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段；是由自然经济半自然经济占很大比重，逐步转变为经济市场化程度较高的历史阶段；是由文盲半文盲人口占很大比重、科技教育文化落后，逐步转变为科技教育文化比较发达的历史阶段；是由贫困人口占很大比重、人民生活水平比较低，逐步转变为全体人民比较富裕的历史阶段；是由地区经济文化很不平衡，通过有先有后的发展，逐步缩小差距的历史阶段；是通过改革和探索，建立和完善比较成熟的充满活力的社会主义市场经济体制、社会主义民主政治体制和其他方面体制的历史阶段；是广大人民牢固树立建设有中国特色社会主义共同理想，自强不息，锐意进取，艰苦奋斗，勤俭建国，在建设物质文明的同时努力建设精神文明的历史阶段；是逐步缩小同世界先进水平的差距，在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的历史阶段。这样的历史进程，至少需要 100 年时间。”

在这样的历史阶段，要实现工业化和经济的社会化、市场化、现代化，就不可避免地要发挥城市的中心作用，走有中国特色的社会主义城市化之路。

在社会主义市场经济条件下，加快我国城市化的步伐，必须廓清和发挥城市化进程中市场与政府的各自作用。在计划经济下，我国的城市发展和城市化完全由政府操纵，排斥了市场机制的存在和作用。改革开放以来，社会主义市场经济迅猛发展，但城市发展和城市化的市场机制的作用和政府的宏观调控仍分工不明。因此，必须界定二者的职能范围，明确各自的分工。市场机制是资源配置的基础，城市化进程中的市场机制作用主要是：

(1) 全国城市化的总体格局、城市发展的规模、速度等，主要应由市场机制调节，政府大可不必对此花过多的精力。政府如果干预过宽过多，就有排挤市场机制之嫌。

(2) 城乡之间要素的流动，农村人口进城投资或谋生，农村企业进城等应主要由市场机制调节，政府不要过多的阻碍。也就是说农村企业或农村人口是否进城，什么时候进城，进什么城市，主要是在市场机制作用下由企业和农民自己作主，政府不能过多干预，更不能阻止。政府要彻底放弃阻碍农村人口进城的一系列制度，实行新的管理机制。

(3) 在城市建设方面，要引入市场机制，改变政府包办城市建设的局面，要多方面地吸收社会资金用于城市建设，政府则集中财力投资建设城市的关键性基础设施。我们说城市化进程应发挥市场机制的调节和引导作用，但也应看到，在城市化过程中，又存在着许多市场失灵的领域，因此，城市化过程又离不开政府必要的干预和调控，政府的作用是至关重要的、是不能忽视的。主要表现在：

(1) 一个城市发展的具体格局、模式，要由政府作出科学合理的规划，不能由市场机制自发地发挥作用，不能一盘散沙，无序发展。

(2) 城市的土地属于国家所有，应主要由政府规划和支配。当然，城市土地的配置也应引入市场机制，但政府是主要的操纵者。

(3) 城市的基础设施建设，是市场机制无能为力的方面，而城市基础设施是现代城市发展的基础，城市基础设施需由政府规划和建设，政府责无旁贷。

中国社会主义现代化进程中的城市郊区化，是城市化的重要组成部分。中国城市郊区化出现了许多新的情况和新的问题，主要包括城郊农业人口的增长问题、城郊土地的扩大问题、城郊经济结构的变动问题、城郊精神文明的建设问题、卫星城的建设和管理问题、城市管理体制改革问题等。我国社会主义城市发展和城市化的过程，是社会主义现代化逐步实现的过程。城市发展和城市化是现代化的重要标志。我们建设社会主义现代化国家，必须实现社会主义城市化，必须建设社会主义现代化城市。城市发展管理得好，城市的中心作用发挥得好，就能够强有力地推动我国各项事业的发展。反之，则会贻误社会主义现代化建设的进程。中国社会主义现代化进程中的城市郊区化，是社会主义现代化建设的重要任务之一，也是摆在我们面前一个亟待解决的问题。我们必须在建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线指引下，分析城市发展的具体实际，研究城市发展的现存问题，制订城市发展战略，促进城市健康发展。

城市化及城市发展与管理，国内外专家和学者都进行了初步的研究，也取得了一定的研究成果，这为本论著的研究与写

作提供了良好的基础。然而，随着实践的深入发展，城市化及城市发展与管理出现了许多新的情况、新的问题，迫切需要我们进行新的追踪研究，本论著意在此方面进行探索，并努力提出一些可操作性的对策，为社会主义物质文明建设和精神文明建设服务。关于城郊农业人口的增长问题，论著阐明，城郊农业人口的增长，固然与城乡划分标准分不开，但这只是问题的一方面，更重要的是城郊农业人口的增长是中国城市化和城市发展的必然现象，也是社会主义现代化事业迫切需要解决的新问题。疏导城郊农业人口的增长需要城乡划分标准的科学化、规范化、法制化，还需要加强其管理。关于城郊土地的扩大问题，论著揭示城市化和城市发展占用一部分城郊土地是必然的、合理的，但是，不应该非法占用、乱占滥用。正确处理城市扩张与农耕地之间的关系，要做到既不阻碍城市发展，又不至于过多地占用农地而影响农业的发展。关于城郊经济结构的变动与调控，论著认为，城市化的过程是经济结构变化的过程，中国社会主义现代化进程中的城郊经济发展正是如此。城郊经济结构变动优劣分明，措施待举，关键在于从实际出发，发展各具特色的城郊经济。关于卫星城的建设与管理，论著深刻阐述，卫星城是大城市发展到一定阶段的产物，建立卫星城是为了解决大城市的“城市问题”。当前我国要建设和发展卫星城，但它不是唯一的、分离的。因为卫星城是大城市发展的重要组成部分，是小城镇的一种特殊类型。在改革开放和社会主义现代化建设中，我国城市发展战略应是：大城市现代化、国际化；中等城市合理化、全面化；小城镇标准化、集中化。关于城市管理体制深化改革，论著明确提出，社会发展是一个历史过程，城市管理体制的发展完善也必然是一个历史过程。城市管理体制深化改革，既要搞好城市外部管理体制的改革，

又要搞好城市内部管理体制的改革。论著还指出，中国社会主义现代化进程中的城市郊区化与西方发达资本主义国家的城市郊区化是有本质区别的。中国城市化与社会主义现代化是相辅相成的，城市化是现代化的伴生物，城市化离不开现代化。反过来，城市化又推动现代化的发展，没有城市化，便没有现代化。在社会主义现代化建设进程中，中国城市政府肩负着光荣而艰巨的历史任务。

中国社会主义现代化进程中的城市郊区化，内容极其广泛，涉及方方面面。城市郊区化中还有新情况和新问题，如城郊社会问题、城郊教育问题、城郊交通问题、城郊住宅问题、城郊环境问题等，都异常鲜明地凸显出来。对此，著者将不断学习，跟踪发展，推进研究。

第一章

城市化与城市郊区化

城市化是经济发展的必然趋势，是社会分工发展到一定历史阶段必然产生的一种社会现象。城市化，是当今世界的潮流，中国城市化是世界城市化不可或缺的组成部分。中国社会主义现代化进程中的城市郊区化，是中国城市化的重要组成部分，是中国社会主义现代化建设的重要任务之一，也是摆在我们面前一个亟待解决的问题。研究中国社会主义现代化进程中的城市郊区化，无疑有着重要的实践意义和理论价值。

一、城市与城市化的涵义

研究和探讨城市化问题，不能不提及城市。在纷繁复杂的社会生活中，我们都体察和感觉到城市与乡村的不同，但要回答什么是城市这个概念，不仅一般人说不清，就是从事城市研究的专家学者也难定论。综合学术界关于城市的命题，比较典型的有以下几种：

(1) “城”是一种防御性建筑物，“市”是交换场所。城市

是“城”与“市”的结合。

(2) 城市是在一定的社会经济条件和自然条件下产生和发展起来的一种人类聚居区。

(3) 城市是以人类为中心的社会、经济、自然的复合生态系统，是一个集约人口、经济、科学、技术和文化的空间地域大系统。它们相互影响，有机统一。

(4) 城市是人类为了自己的生存和发展之需要，创造出来的物质环境。

(5) 城市是在一定地域内具有一定规模的非农业人口聚居的地区，是从事工业、商业、科教、文化及行政管理的中心。

(6) 为了进行对比研究，城市除了抽象定义外，通常又依照人口统计学的标准来划分，例如规定，达到一定的居民数量即定为城市。联合国为了便于国际间的比较研究，建议对集中居住人口达到2万以上的地点，都按城市看待。

根据研究的角度不同，城市可以有多种定义。然而随着实践的发展，人们对城市实质的认识，不断深化。中共中央《关于经济体制改革的决定》指出：“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。”这一阐述为我们确定城市的内涵指引了方向。城市是人类社会发展到一定阶段上的产物，是政治、经济和文化建设的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，城市在一国现代化中起着主导作用。概而言之，城市是社会、经济、政治、科技、文教发展到一定水平，非农业人口达到相当规模，并在一定区域范围内推动和领导各项人类事业发展的社会实体。

何谓城市化，城市化一词是由英文 Urbanization 翻译过来的，有的也译作“城镇化”或“都市化”。虽然学术界对城市

化的研究已有几十年的历史，但城市化的概念还是一个颇有争议的问题。不同的学科，不同的学者，对城市化这一概念有着不同的理解和表述。人口学家认为，城市化是农村人口转变为城市人口的过程；经济学家认为，城市化是农村经济向城市经济转变的过程；社会学家认为，城市化是农村生产方式转变为城市生活方式的过程；地理学家认为，城市化是农村地域向城市地域转化的过程。目前大多数人对这个问题的基本观点是：城市化是指人口、地域、社会经济关系、生活方式由农村型向城市型转化的自然历史过程。笔者认为，城市化不仅是人口、地域、社会经济关系、生活方式由农村型向城市型转化的过程，而且是城市自身现代化、国际化的过程。因为人口、地域、社会经济关系、生活方式由农村型向城市型的转化，是城市化的量的扩张，而城市自身的现代化、国际化，是城市化的质的提高。城市化是二者的统一。

城市发展史不等于城市化的历史。马克思说：“现代的历史是乡村城市化，而不象在古代那样，是城市乡村化。”^①在古代，虽然城市已经产生，但是城市长期保持着乡村经济结构的特征，乡村的经济关系渗透到城市，城市的居民还从事农业，长期保持着半农业痕迹。只是在近代资本主义生产方式产生特别是产业革命以后，才开始了乡村城市化，在这时，不再是乡村经济关系渗透到城市，而是城市经济关系渗透到乡村。在近代工业兴起的基础上，开始从以农业为主的传统乡村社会转向以工业和服务业为主的现代城市社会，开始了城市化。城市化是人类发展和进步的大趋势。

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社1979年版，第480页。

二、世界城市化概况

早在 5 000 年以前，在埃及的尼罗河流域和美索不达米亚平原上的两河流域（底格里斯河、幼发拉底河），就已经出现了人类历史上的第一批城市。但在其后 5 000 年的漫长岁月中，城市的发展十分缓慢。当然这不排除在一些特定历史阶段，在世界的某些地区曾经有过城市的兴旺和发展。城市化作为一个全球性的过程，实际上起始于 18 世纪与 19 世纪之交，以 18 世纪末英国城市的发展、兴旺和扩散为标志。从那时起，城市化首先在各主要资本主义国家展开，进而扩展到世界其他地区。

在整个 19 世纪到 20 世纪初，欧美主要资本主义国家城市化猛进如潮。英国在 1750 年时，居住在 5 000 人以上城市中的城市人口占全国人口的比例为 16%，到 1801 年时，居住在 1 万人以上城市的人口占全国人口的 21%。1851 年，英国城市人口达 51%，超过了农村人口。1881 年时城镇人口已是农村人口的 2 倍。德国 1816 年时城镇人口为 250 万，到 1895 年就达到了 1 300 万。法国 1846 年时城市居民为 850 万，到 1891 年时就增加为 1 450 万。美国城镇人口占总人口的比例，1840 年为 10.6%，1860 年为 19.8%，1880 年为 28.14%，1900 年为 39.7%，1920 年增加到 51.2%。^①

同各主要资本主义国家的城市化趋势相一致，在世界范围内，自 1800 年以来，每隔 50 年，城市人口占总人口的比例就

① 转引自陈颐著：《中国城市化和城市现代化》，南京出版社 1998 年版，第 4 页。

翻一番。根据《世界各国人口》中的数据,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%,^①1995年为47.5%,到2000年时,这一比例已达50%。

虽然近200年来世界范围的城市化进程波澜壮阔,但是世界各国城市化的发展却是极不平衡的。到目前,发达国家城市化水平均在80%以上,发展中国家城市化水平为30%左右,有的国家城市化水平则只在10%左右。世界典型国家城市化水平如下表:

表 1-1 世界典型国家城市化水平一览表 (%)^②

国 别	1970 年	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	名次
世界总计	37	38	40	41	50	45	
中 国	17	17	19	24	26	29	23
印 度	20	22	23	26	27	27	24
印 尼	17	19	22	25	31	34	21
日 本	71	76	76	77	77	78	7
韩 国	41	48	57	65	72	81	6
马来西亚	27	31	34	38	43	54	18
菲 律 宾	33	36	37	40	45	53	19
新 加 坡	100	100	100	100	100	100	1
泰 国	13	15	14	20	23	20	25
埃 及	42	44	45	46	47	45	20

① 转引自陈颐著:《中国城市化和城市现代化》,南京出版社1998年版,第4页。

② 转引自程春满、王如松:《城市化取向:从产业理念转向生态思维》,《城市发展研究》1998年第5期。

续表

国 别	1970 年	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	名次
尼日利亚	16	18	20	23	35	34	22
阿 根 廷	78	81	83	85	86	88	3
巴 西	56	62	68	73	75	78	8
墨 西 哥	59	63	67	70	73	75	11
加 拿 大	76	76	75	76	77	77	9
美 国	74	74	74	74	75	76	10
保加利亚	52	58	64	67	68	71	13
法 国	72	73	75	73	74	73	12
德 国	-	-	-	-	84	87	4
前 东 德	74	75	77	77	-	-	
前 西 德	81	83	85	86	-	-	
匈 牙 利	46	50	54	56	61	65	16
意 大 利	64	66	69	67	69	66	14
波 兰	52	55	57	61	62	65	15
罗马尼亚	41	46	51	49	53	55	17
英 国	89	90	91	92	89	90	2
澳大利亚	85	86	86	86	95	85	5

从以上对世界城市化状况的简要概述中，我们可以直观地得出以下三点结论：

第一，以城市规模扩大、城市数目增多、城市人口增加和城市文明不断提高为特征的城市化是全球性的发展趋势，不论是发达国家，还是发展中国家，都不能例外。

第二，城市化进程同世界各国工业化进程紧密相关。大工业的发展和工业化的进程促进了城市化，城市化也为工业和其他经济的发展创造了良好的外部条件。英、法、德、美等国是世界上最先完成工业化的国家，同时又是最先启动城市化的国

家,伴随着工业化的发展,这些国家一般都在不到 100 年的时间内或者使其城市人口占总人口的比例上升到 50% 以上,或者实现了城市人口翻几番。发展中国家工业化到 19 世纪初期才缓慢起步,与之相应的城市化水平也差了一个世纪。

第三,当今世界各国城市化水平与其国家的经济、社会发展水平相一致。高经济收入的国家,城市化水平则高;低经济收入的国家,城市化水平则低。

在城市化进程中,一个引人注目的现象是大城市的出现和迅速成长。在工业革命之前,世界上只出现过为数不多的大城市。据估计,1800 年时,世界上只有 2 个城市人口达到百万。工业革命后,随着工业在城市中的集聚,大城市数量逐渐增加,城市规模不断扩大。同时,工业化促进了城市自身基础设施的完善,为生产、交换和生活提供了方便,吸引着更多的工业和人口。进入 20 世纪以后,大城市的发展成为世界范围内一个令人瞩目的现象。据联合国经济及社会理事会统计,1900 年世界上只有 10 个百万人口的大城市,到 1970 年时,全世界百万人以上的大城市已达到 160—175 个。1920 年至 1960 年世界不同人口规模的城市人口增长情况是:2—10 万人口的城市,人口增加 1.3 倍;10—50 万人口的城市,增加 1.9 倍;50—250 万人口的城市增加 2 倍;250 万人口以上的城市几乎增加 4 倍。大城市的不断扩张,使若干个城市之间的边缘逐渐靠近,进而连成一片,在美国大西洋海岸的北部,从波士顿到华盛顿,形成了包括 40 个城市、总面积约 14 万平方公里、拥有 4 000 万人口的城市带,其人口占美国总人口的 20%。在北美五大湖南岸则形成另一个拥有 4 000 万人口的城市带。在日本太平洋沿岸的东海道城市带,拥有人口 5 500 万,集中了日本全国一半的人口和 2/3 的工业生产。在欧洲的西北部,则形

成了一个面积达 23 万平方公里，人口达 8 000 万，横跨 5 个国家的毗邻地区的城市带。^①

20 世纪 50 年代以来，大城市的发展出现了新的现象。在发达国家的大城市中，由于市区地价不断上涨，加上生活水平改善，人们开始追求低密度的独立住宅，特别是随着汽车的广泛使用，现代化交通网络设施的完善等，大城市人口逐步向郊外迁移，市区人口逐渐下降。不仅有人口和工业向郊区迁移，而且商业、银行和办公机构等服务行业也向郊区迁移。但是，在发展中国家，由于城乡经济发展水平的巨大差异，农村人口不断涌入城市，使城市人口规模急剧膨胀，因而到 1980 年，发展中国家百万人口城市的数量已经超过了发达国家，并且这一趋势还将继续下去。为此，现在许多国家都制定了城市再开发计划，以减缓衰退。1987 年英国颁布了“内城法”，突出了旧城的改造与发展。日本提出了“拯救中心城”的口号，并打算在城市圈中建设技术密集城市，吸引人们重返市区。广大发展中国家对于大城市发展正实行控制和疏解的方针政策。近年来，由于城市用地日益紧张，城市问题不断加剧，人们以科技发展为基础，以改善环境为目的，对未来城市作了种种设想。有些设想从土地资源有限考虑，拟向海上或海底争取用地，以建设海上城市或海底城市。有的设想从不破坏自然生态考虑，以移动式房屋与构筑物建设空间城市或插入式城市。有的从模拟自然生态出发，拟建设以巨型结构组成的集中或仿生城市。有些设想从其他角度提出其他方案。它们的共同点是具有丰富的想象和大胆利用一些尚在探索中的先进科学技术手段。

① 转引自陈颐著：《中国城市化和城市现代化》，南京出版社 1998 年版，第 5 页。