

中国城市 住宅的挑战



5.3

陈光庭 主编
马尔克·邵寇
北京科学技术出版社

内 容 简 介

本书系国际社会学协会住宅与建筑环境研究会第五届学术年会的论文选编。书中收入的文章均是国内外学者对中国住房问题研究的近期成果。尤其是在住房制度改革理论与实践方面有较为深刻的论述。本书不仅对国外人士了解和研究中国住房问题颇有裨益，而且对中国理论工作者、实际工作者、高校师生的研究与学习也有重要的参考价值。

前 言

本书内容用中文、英文和法文三种文字在国内外同时出版。书中大部分文章的原文是用中文撰写，另有两篇文章的原文是法文，还有一篇文章是英文。

我们尽可能，力求使译文符合原文的精神。本书的法文版本，是由杨松荫教授、刘汉玉教授译成法文的，英文版本则由各文章的作者本人以及其他一些人共同翻译而成。

面对英、法两种译文所存在的语言上的差异，我们对所有文章在文字上进行了加工和编纂，希望不会因此而背离作者的原意太远，也不会发生文字上的严重差错。

法文版本的文章由米里阿姆·阿勒特曼 (Myriam Altman)、若阿诺·阿尔桑堡 (Johanne Archambault)、马尔克·邵寇 (Marc · H · CHOKO) 等共同编辑加工的，最后由阿尔桑堡先生总纂。

英文版本的编辑加工是由罗特寺·罗茨 (Kath · Roth) 承担，马尔克·邵寇加以协助。

中文版本的审阅和统纂则由陈光庭承担。其中两篇法文原文，由刘汉玉，陈光庭译成中文，一篇英文文章由闫瑾译成中文。

《中国城市住宅的挑战》一书的出版，是北京市社会科学院城市问题研究所与加拿大魁北克蒙特利尔大学城市化研究所友好合作的成果。作为双方总代表的陈光庭教授和马尔克·邵寇教授为它的付梓付出了辛勤的劳动。

本书大部分文章选自 1992 年 7 月 7 日至 10 日在蒙特利尔召开的第五届国际住宅问题研讨会的会议论文，为此，对于资助这届会议和协助本书出版的下列单位表示感谢：

加拿大蒙特利尔市政府
加拿大住宅与抵押公司 (SCHL)
法国设备、住宅与交通部
魁北克住宅公司
安大略省住宅部
加拿大国际开发署 (ACDI)
加拿大国际开发研究中心 (CRDI)
加拿大国务秘书处
魁北克蒙特利尔大学 (UQM)
加拿大高教与科学部
加拿大国家科学技术研究院 (INRS—Urbanisation)

蒙特利尔大学

魁北克水利协会 (Hydro-Quebec)

北京市社会科学院

同时，对北京科学技术出版社的支持和协助中文版本的出版表示感谢！

编者

于北京—蒙特利尔

1994 年 4 月

目 录

中国的住房问题：历史性重大变革的抉择	马尔克·亨利·邵寇 (1)
当代中国的城市住宅问题	陈光庭 (9)
中国城市住房制度改革理论研究述评	王育琨 (29)
中国城市住房制度改革方案的述评和房改制约因素	杨鲁 (50)
上海市房地产市场与住房制度改革研究	朱咏敏 徐志峰 (63)
北京市住房制度改革方案介绍	刘岐 (69)
中国城市低收入阶层住房问题	卢卫 (82)
广州的住房建设与制度改革	蔡穗声、郭维庆 (91)
论中国城镇公房实行商品租金制度的空间先导点	朱林兴 (100)
对北京旧城改造的社会经济效益评价	何红雨 (108)
上海“里弄”的发展前景	弗郎索娃·盖特 (115)
城市住宅建设的宏观管理有待加强	张大义 (125)
为老年人创造居住区无障碍环境系统	林琳 (129)
中国的城市化与小城镇住宅问题	叶齐茂 (142)
中国农村住宅的改进	
..... 维克拉姆·拜特 安德烈·卡索特 杰瑟斯·纳瓦莱特	(149)
作者简介	(161)
图片说明	
北京市中心典型传统街道	(7)
北京市中心旧居民区改建的例子	(8)
北京市郊区新建的农村住宅	(48)
北京市郊区新建的农村住宅	(49)
天津市新建的居民小区	(89)
天津市新建的居民小区	(90)
上海市中心的居民区	(105)
上海殖民时代 (1920 年) 的房屋和新建的塔楼	(106)
广州五羊村住宅小区	(107)
新康花园里弄 (30 年代建造)	(122)
1985—1987 年修复的里弄	(122)
里弄内部的通道	(123)
由大街进入里弄的大门	(124)
农业土地消耗	(159)
农村房屋地基不牢缺乏维修的情况	(159)
农村的新建住房	(160)

中国的住房问题：历史性重大变革的抉择

马尔克·亨利·邵寇

近几年来，西方国家出现了一些论述中国住宅问题的文章。但其中不乏人云亦云缺少论据者。这是由于中国住宅状况及其工程进展尚鲜为人知，特别是在时代背景迅速变化的情况下就更是如此。因此，把专门论述中国住宅问题及发展的文章汇集成册，以说明其来龙去脉，想必是件有意义的工作。

1992年7月7日至11日在加拿大蒙特利尔举行的第五届国际住宅研究会期间，由八名研究人员组成的中国代表团提交了内容不同的论文。其中一部分论文成为本书的核心内容。为了更好地介绍中国住宅问题，我们又增补了一些中外同仁撰写的有关这一专题的论述。

编写本书的目的是向读者介绍中国住宅问题研究界的学者和有关人员的主要研究成果及正在进行的工作。同时试图从城市发展及住宅问题的角度把当代中国住宅的核心问题勾划出一个大致的轮廓，至少我们的出发点是这样的。

一、中国住宅问题：严峻的挑战

无论是学者还是一般人士，都有理由关心中国的城市发展及住宅问题。中国作为地球上的一个共产主义大国，几年来经济上出现了令人瞩目的高速度发展⁽¹⁾。中国是发展中国家，农村幅员辽阔，但却有着许多世界级的大城市群体，如上海、北京、天津、沈阳、武汉等⁽²⁾。中国人口约达12亿，在考虑问题时不得不采取与众不同的举措。十几年来中国的改革遍及神州大地，无论是改革的广度和速度，还是对城市发展及住宅方面的影响都是巨大的，这使落后的农村和堪称19世纪风格的矿山城镇，以及东部沿海大城市群的现代化物质文明同时共存共荣。

中国，特别是东部沿海的大城市，宛如一个庞大的工地，到处都在大兴土木，修筑高速公路，翻修道路与地下水道，大量拆迁并修建住宅。经济增长，城乡生活的差别和对进城及搬迁控制政策的灵活掌握，在一定程度上推动了城市化的进程⁽³⁾。中国人的住房支出可以说微不足道，因此，大部分人热衷于现代化家用设施的消费，如电话、彩电、洗衣机、电冰箱等等，同时对改善居住条件的需求日益增加。在市场经济占优势的情况下，对这种需求无论是中央政府，还是各城市政府以及大部分企事业单位都无法满足，而且对住宅的微薄投资甚至不能及时维修日益老化的现存的旧住宅⁽⁴⁾。自从邓小平1980年发表了提倡买房和提高房租的讲话以后，“住房改革”首先在几个中等城市进行地方性试点，到80年代中期，开始在全国各地逐步推广⁽⁵⁾。这次房改，可以说是对建国后制定的分房制度进行的一次根本性的改革。其主要目的在于建立真正的住房市场，增加家庭收入中的住房支出（以减轻国家负担，同时提高住房的数量与质量）；通过优惠付款方式及降低

成本使房价符合购房者的承受力来鼓励住户买房；逐步提高房租，以便回收必要的资金用于建新房，改造旧房，建立个人购房基金。此次房改也提倡在某些城市出售国有房产⁽⁶⁾。

按照西方发达国家的基本标准，中国住房的总体状况应当说是非常困难的，改善住房的需求是非常大的，近十年来，中国在住房方面投入了极大的人力和物力。尽管如此，城市居民的住房面积，依然徘徊在人均7平方米左右⁽⁷⁾。大部分中国家庭尚未进入备有厨房、厕所及洗澡间的单元住宅。2/5的家庭没有自来水，热水管道属于罕见的豪华设施，只有1/4的住宅有私人洗手间，2/3弱的住宅有自己的厨房，这充分说明旧房改造试验的重要性。当前需要对北京的“平房”（传统四合院）及上海的“里弄”等进行改造，因为单纯建新房是不能满足全部需求的⁽⁸⁾。

人们不能简单地认为自1949年以来中国已不存在私有房产了。根据现有资料，80年代私房约占住房存量的16%—17%（北京为20%），包括自住房和少量出租房。住房私有市场是逐步被围歼的。1953年政府曾在这方面进行过干预，主要是控制房租。1956年末，又开始了一个方针性的变化，力图把私有住房转入社会主义体制的轨道。强制性地使房主减租，租赁面积超过200平方米的住宅房主则完全失去了对房产的控制，文化大革命期间甚至失去产权⁽⁹⁾。从1958年起的大跃进期间，国家开始大量修建住房。没收的私房归市政府所有，因此，公有住房的总量日益增加。在中国代替私房的另一类住宅供应者是企事业单位，他们实行按职位及工龄分房的制度。企事业单位的每个职工都可以分到一处大小不等的住宅，租金只占收入的1%—3%。这种实物报酬（还有公费医疗、付酬休假等），使中国得以保持低工资制（农村或城市居民平均月收入15—30美元）⁽¹⁰⁾。显而易见，这样低的租金根本不能保证房屋的正常维修。而这种福利分房制，还常常带有感情色彩，因此，有时会引起群众的不满。另外，经济效益不同的企事业单位职工之间的住房条件差别也较大。

住房制度改革是力图在将市场经济引入住房领域的同时，消除旧的社会主义分房制中某些不正常现象。但困难是，怎样才能既避免付出过高的社会代价，又保证新政策的实施。实际上，计划中的房租提高幅度相当大（如北京的房租由1992年每平方米0.20元提高到1994年的每平方米0.55元⁽¹¹⁾），商品房的售价超出大部分家庭的承受力（特别东部沿海大城市）。同样道理，由于财源方式有限，尽管降低住房售价，居民也有一定的积蓄，但待售公房依然很难找到买主。

房改之初，根据试点的经验，中央政府及某些市政府采取了许多措施，以优先解决住房供求关系问题。从1988年起，国家颁布命令保护私有住房。七五计划（1985—1990年）批准房地产公司建造赢利商品房。但市区的土地是人民财产，由

① 注：1967年，只占全国住房面积25%的“大房主”失去了他们的事业，不以取任何回报。政府在住房方面所作工作，见参考文献。

② 注：请注意，由于人民币与美元的兑换率变化，此数据不能真正反映中国人民的生活水平，也可见参考文献⁽¹⁰⁾。

国家通过市府机关进行管理，只有国家才有权以取得一定费用的方式，授予使用权出让土地⁽¹²⁾。由提高租金后的房租中提出部分资金，住户与住户所在单位按月交纳职工工资同等比例的款项，建立住房基金，以帮助住户买房；同时也考虑了延长付款期限的措施（要求一次付清，但有时也可长达五年）。

现存住房私有化也可借鉴东欧、英国或北美的经验。

最后需要强调的是当代城市发展的两个特殊现象。第一，“流动”人口的住宅，这是国家需要解决的首要问题。随着旅游、迁移控制的自由化及城乡差别的扩大和城乡间消费差别的扩大，流动人口大量增加⁽¹³⁾，这些人口对当地的住宅市场无疑会造成长期的沉重压力。第二，现有住房的质量与数量问题。在中国的大城市，30%—50%的住宅是混凝土高层建筑（北京是18层或更高），其造价比以前建造中等高度的住宅要高许多，日常维修和正常运转都存在着难以解决的问题。其余的住宅是旧房，原有的旧房与四合院往往位于市中心，且均为低层建筑（二到三层）。这些建筑几乎占用了城市的大部分土地，使有效面积大为缩减，且不配备任何现代化起居设施⁽¹⁴⁾。改造此类旧房用于基础设施的费用特别昂贵，而且还涉及大量住户的搬迁问题。

二、关于中国住宅问题的初探

本书刊登的文章有种理由称之为引人注目之作。当然首先是由于文章以丰富详实的材料介绍了中国住宅的各个方面。我们无意包罗万象，因此只选编了一些不同类型的论著，希望能帮助读者了解当前中国住房问题的核心问题。选择这些论文（其中绝大部分是中国同行写的）的第二层意思是，揭示中国城市研究进展的现状和中外研究人员之间的重大差异。

形成这种差异的部分原因是查阅文献较为困难，一方面是译著较少，另一方面是文献价格昂贵而收获甚少。本书是对中国城市研究界的主要范畴及标志这些范畴的思潮进行描述并勾画出一个轮廓。此外，在中国，讲法语的人数不多，中国年轻一代的科研人员及有关人士大部分学习英语，这在当前趋势下也不足为奇。

陈光庭教授的文章首先说明中国城市化的概况，继而描绘住宅的现状，存在的问题及其起因，最后介绍了在经济发展的新形势下，中国政府为了改变这种状况而进行的改革。

王育琨的文章是一篇基本理论分析的论文。他首先讨论了住宅的性质问题：福利还是商品；生产资料还是消费品；收入的一部分还是劳动剩余分配。接着，作者对住房制度改革引起的经济问题进行了探讨，着重回顾了住房津贴、规定房租、资本市场、财政需要、劳动收入及住宅构成等方面的研究工作。最后以建立住房自由市场，特别是现有住房私有化等问题告结束。杨鲁的文章着重研究住房改革

① 据估计：1988年上海流动人口有150多万，占城市居民的17%；1989年北京市流动人口为120万；1988年广州市流动人口为110万。也可见参考文献。

的经济问题。在阐明房改的目标及基本原则以后，作者根据1980年在几个城市试点所取得的经验，对可能采取的各种政策以及付诸实施的各个阶段，发表了自己的看法。继而详细讨论了进行房改的经济制约因素，特别是有关确定房价、利率、收入水平及税率等问题。

朱泳敏和徐志峰、刘岐、卢卫以及蔡穗声和郭维庆的文章分别评价了上海、北京、天津及广州四大城市房改实施情况。朱泳敏和徐志峰的文章论述了上海房地产市场，主要是土地问题。他们的文章把房改作为中国经济体制改革的组成部分，提倡私人买房，私人投资建房，认为这样可以使私人房地产业迅速发展。通过刘岐的文章，我们可以了解北京的住房情况，以及旧的分房制度带来的问题。文章在估计了未来十年的住房需求以后，着重解释了正在实施的新政策的突出特点，并提出城市住宅投资的理想新模式。卢卫的文章提出面对住房改革，低收入人口存在的问题。作者首先简单回顾了中国低收入家庭的住房现状及住房困难的原因，然后谈到各级政府为解决住房问题而制订的方针政策，特别是这些政策在天津实施的情况。蔡穗声和高维庆在文章中简单论述了广州房改的主要方面，如广州学习新加坡经验，实行提取部分工资建立住房基金制度。文章还提出房改中的若干问题，特别是确定住房售价及房租问题，目的是为了保护公平合理的制度以及人人都能承受的价格。

朱林兴、何红雨及弗朗索娃·盖特三人的文章，研究大城市中心区的旧房及旧城改造等特殊问题。朱林兴主张在上海推广强行减少中心区密度，重新分配原商业楼让出的土地，拆迁人口搬到远郊居住，还包括提高房租和提倡买房。何红雨重点介绍北京改造旧城所能采取的各种措施：拆建旧房安置老住户，或改变用途建商业楼或办公楼。作者也提出改造旧房的可行性，并且提及让有钱人家购置市中心住宅问题。弗朗索娃·盖特谈到上海传统住宅“里弄”的发展前景，她简单回顾了里弄的发展史，指出改造里弄带来的诸多问题。

张大义的文章主要探讨住房建设的管理问题。作者首先提出统计资料不足以准确地反映现状，列举了计划中涉及目的、手段，以及取得许可证的期限及代价等方面的数据不准确之处。叙述了拥有广泛权力的住宅行政管理局，在有关住宅研究、住宅计划及住宅建设等方面的各种问题。

林琳热衷老年住宅问题。由于人口老化，作者在指出老年住宅重要性的同时，还谈到需要从各方面解决老人住宅的周边环境，为老年人排除各种障碍和便于起居的问题。

最后叶齐茂及维拉姆·拜特、安德·卡索特和杰瑟斯·纳瓦瑞特三人合写的两篇文章，都是研究中国的乡镇和小城市问题。叶齐茂首先论述在需要考虑诸多重要方面中的人口因素及妇女作用的变化，旨在让我们更好地了解农村在经济发展及社会变革中的重要地位。接着谈及农村住宅的现状，以及为把农村住宅改造为符合农村新情况，符合农家需要的住宅所采取的各种措施。维拉姆·拜特、安德·卡索特和杰瑟斯·纳瓦瑞特的文章强调新的经济繁荣以及大量毁田建新房所

带来的一系列问题。根据四川省建鲁乡的实验计划,他们提出从总体考虑利用地方资源,居民参与,分期分批改善乡镇住房的战略措施。

怎样从计划经济过渡到市场经济?怎样在10年内使中国三亿人口城市化?怎样解决土地及发展模式问题?怎样筹措基础设施所需要的大量资金?

怎样改造城市中心区又不影响千百万人的正常起居?怎样激发人们的希望又能圆却所有人的住房消费梦?怎样大大地改善地球上1/5人口的居住条件?

所有这一切就是中国在城市化中面临的严峻挑战,也与我们大家休戚相关。

参考文献

(1)“当中国醒来之时”(中国情况一瞥),《经济学家》,1992年11月28日,3—18页;弗朗索瓦·吕西阿尼,“1991年中国的经济形势”,《东方国家通讯》,374期,1992年11月,28—44页。

(2)弗朗索瓦·莫里柯尼-埃布拉尔,“世界上最大的一百个城市”,《经济与统计》,245期,1991年7月8日,7—18页。

(3)吉朗·法布尔“中国:1949—2000年的城市变化”,《东方国家通讯》374期,1992年11月,3—27页。

(4)“副市长立下军令状,完不成任务受罚”,《中国日报》,1992年元月20日,3页。

(5)吉朗·法布尔,《安排好人类四分之一人口住房问题》,法国总工会/工人力量/社会经济研究所,未注明日期,57页;邓小平1980年关于住房改革的讲话(1984年公开发表)。

(6)严真,《中国城市住房改革的现状》,城市住宅研究所,城乡建设及环卫部,1987年。“制定计划推动北京的住房改革”,《中国日报》,1992年元月27日,3页。

(7)“大多数江苏居民支持住房改革”,《中国日报》,1992年元月27日,4页。“中国城市住宅商品化的发展策略”,《社会经济学国际杂志》,18卷,1991年8、9、10期,141—144页。

(8)吉朗·法布尔,《安排好人类四分之一人口的住房问题》,45页;“北京四合院住房的居住条件”,《中国的高楼大厦》,1990年3卷4期,14—20页。上海住宅研究所,《提高上海居民现在住房条件》,未注明日期。

(9)王亚平,“1949年以来中国城市私人住房情况:西安”,《住房研究》,1992,7—2,119—137页。

(10)“当中国醒来之时”,《经济学家》,5页。

(11)“北京走在住房改革的前面”,《中国日报》,1992年6月12日,3页。

(12)吉斯蒂昂·布夏尔,“中国的土地制约”,《发展中的城市》,1993年21期,4页。

(13) 吉朗·法布尔,《东方国家通讯》,1992年,374期,11页。叶舜赞、马其于,“中国沿海开发区农村城市化的范围、基础及区别”,《地理日报》,1990年,39—48页。

(14) 索维·埃布拉及劳·卫尔纳,“北京住房问题”,《城市与区域计划》,1990年,342—343期,146—159页。上海住房研究所,《提高上海居民现有住房条件》,未注明日期。





当代中国的城市住宅问题

陈 光 庭

一、前 言

在现代城市问题中，住宅问题已成为世人瞩目的重大社会与经济问题。据联合国人类居住中心的资料，地球上约有 1/5 的人口没有足够的住房，其中约有 1 亿人实质上无家可归。城市住宅严重短缺的问题，无论在发达国家，还是在发展中国家都普遍尖锐地存在着。《华盛顿邮报》1986 年 8 月 25 日的一篇报道中承认，在美国这样一个经济发达国家，1985 年无家可归者竟达 350 万之多。而 5 年之后，到 1990 年末，这个数字仍然保持在 300 万。在经济不发达的第三世界，由于处于城市化的粗放阶段，农村人口大批涌入城市，城市住宅短缺问题尤为严峻，平均有 30% 的城市居民生活在环境恶劣、设备简陋的住房或贫民窟中，还有许多人无家可归，露宿街头。这一问题已经引起国际社会的不安和关注。联合国呼吁各国政府重视住宅问题并组织了多次国际学术活动，探讨解决住宅问题的有效途径。

中国是一个拥有 12 亿人口的发展中国家。城市化进程在逐步加快，城市人口已于 1991 年达 26.5% 左右，因而同样存在城市住房严重短缺问题。中国政府早已把解决城市住宅问题做为国家社会经济发展目标之一，列入重要的议事日程。自 1979 年起，每年用于住宅建设的投资达 100 多亿元，但是城市住宅问题仍不能得到较好的解决，在中国如何解决城市住宅问题正引起全国上下莫大的关注。许多科学工作者及实际工作者投入到城市住宅问题的研究热潮中，因此出现了经济、社会和科技综合研究的新局面。

关于解决我国城市住宅的途径问题，学术界大体上有三种观点：

一是把住宅做为福利由国家包下来，分给职工。因为我们是社会主义国家，住宅本身的经济属性就是福利，它体现出社会主义制度的优越性。因此，我国应以福利政策为主，不宜实行住宅商品化。这种观点影响很大，中华人民共和国成立 40 年来，基本上采取此种政策。

二是实行住宅商品化与福利并举的政策。因为住宅本身具有商品和福利两重属性。既不能简单地看成是福利，也不能单纯地看成是商品，因为它是昂贵的特殊的商品，同时它又具有重要的社会性，与人民的生活、社会的安定有密切的关系。纵观世界各国的住宅政策，到目前为止，还没有一个国家实行纯粹的住宅商品化政策，也没有任何国家是执行纯粹的住宅福利政策。我国是发展中国家，经济不发达，不可能实行纯福利性的城市住宅政策。同时，广大城市居民收入水平还很低，没有能力独自解决住房问题，需要政府的帮助。因此，中国现阶段，解决城市住宅问题只能是采取国家、集体（企事业单位）和个人三结合的福利化和商品化并举的政策。

第三种观点认为解决城市住宅问题的基本方向是逐步推行住宅商品化。住宅体制改革的核心是住宅商品化，也有一部分学者进一步提出，实现住宅自有自用化。它主要是指居民个人所有住宅为自己及家属所用。自有自用，而不以房屋赢利。

住宅的自有自用化有别于商品化和私有化。住宅商品化，强调的是住宅的商品属性。它以住宅自身的价值和使用价值为基础，按照价值规律的要求进行社会劳动的等价交换，即销售和出租。住宅私有化强调的是所有权私有，而自有自用化是所有权与使用权为一体，个人所有，个人使用。它具有普遍性，而且是世界性的发展趋势。在中国，住房私有在广大农村早已存在；在城市，只是在 80 年代开展住宅制度改革之后，自有自用住宅在住宅总量的比例中才逐年提高。因此，实现住宅的自有自用化，同样是中国解决城市住宅问题的目标，政府应采取相应的政策促进其实现。

自 1992 年以来，中国的住宅制度改变已由理论研究，部分城市试点转入到全面展开阶段。本文将从城市化进程，城市住宅问题的历史演变，城市住宅制度改革及发展前景等几个方面介绍中国的城市住宅问题。

二、中国的城市化进程

（一）城市及城市人口的定义

一般来说，城市定义有两方面的内容：一是政府统计定义，二是学术理论的定义。在经济上，不同国家，不同时代，不同学科给城市下的定义都是不同的。可以说，直到目前，在世界范围内还没有一个全面的、科学的、普遍认可的现代城市的定义。

因此，在研究现代中国的城市化进程之前，有必要先解释一下中国的城市和城市人口的定义。

在中国，城市由最初产生到现代的形态，经历了近 5000 年的不同历史阶段和社会形态，而封建社会的城市存在的时间最久。现代城市的建设，大概仅始于 20 世纪初。1909 年，清朝政府颁布了《城乡地方自治章程》，这是中国第一次从法律上研究了城市地位。至于从法律上确定城市的人口标准，从科学理论上研究城市定义，是新中国成立以后的事情。

1. 城市、城镇的行政定义

1953 年国务院明文规定：城、镇是工商业和手工业的集中地。市，是属于省、自治区领导的行政单位。聚居人口 10 万以上的城镇可以设置市的建制。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机关所在地，可以设置镇的建制。不是县级或县级以上机关所在地，必须是聚集人口在 2000 以上，有相当数量的工商业居民，并确有必要，方可设置镇的建制。

1963 年 12 月，国务院对设镇建制的标准作了修改：工商业和手工业相当集

中,聚集人口在 3000 人以上,其中非农业人口占 70%以上,或者聚居人口在 2500 以上,不足 3000,其中非农业人口占 85%以上,由县级国家机关领导的地方,确有必要,可设置镇的建设。

根据 1990 年 4 月 1 日开始执行的《中华人民共和国城市规划法》,中国的城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。但是在统计上,人们约定俗成地把城市与城镇分开。

在中国,城市是由国务院颁布法令批准的。城市人口最低标准是常住人口 10 万以上。城镇是省政府批准的,均属行政单位。

2. 城市的分类

从行政建制上分类,中国城市分四级:

直辖市,相当于省、部级,如北京、天津、上海;

省会城市,相当于副省、部级;

地级市,相当于厅、局级,如地区行署所在地;

县级市,地区领导下的小城市;

从人口规模上分类,分三级:

大城市,指市区和近郊区非农业人口 50 万以上的城市;

中等城市,指市区及近郊区非农业人口 20 万以上,不满 50 万的城市;

小城市,指市区和近郊区非农业人口不满 20 万的城市。

以上是按《中华人民共和国城市规划法》划分的。在通常的科学文献中还使用百万人口以上的特大城市的概念。

3. 城市的构成

在中国,大、中城市,一般是由城区、近郊、中郊及远郊构成。也就是由城市中心,周围的小城,城镇(包括城市所领导的县机关所在地)及农村组成的聚集区,由市政府统一领导。例如,北京市政府管辖市中心及周围 18 个区、县及卫星城镇,面积达 16800 平方公里,1992 年人口 1200 万,上海、天津也是如此。省会城市,地级市都是当地的政治、经济、文化中心,从行政上管辖几个县的农村及城镇,这种行政上统一领导对经济与社会发展是有益的。这一点与西方国家及前苏联都不相同。例如,法国巴黎市及巴黎大区是两个行政单位。莫斯科市与莫斯科州也是两个单位。莫斯科市政府不管周围的农村及农业。

4. 城市人口统计概念

由于中国的多数城市,包括建制市及建制镇,负责管辖县及县辖镇,因此在人口统计上有 3 个概念。

(1) 城市人口:它是指城市所管辖的城区、郊区的非农业人口及农业人口的总和。例如,1988 年全国 434 个城市总人口为 30081.2 万人,占全国总人口的 27.2%左右。

(2) 县辖镇人口:它是指全国建制镇的农业及非农业总人口。1988 年全国有 8614 个镇,总人口为 23983.4 万人。

(3) 非农业人口：是指城市或县辖镇中的非农业人口，1990 年全国城市及镇的非农业总人口为 22774 万人，占全国总人口的 19.6%。

(二) 城市化进程

中国的城市化道路是曲折而漫长的。早在 3000—4000 年之前，在中国的黄河流域已经产生了城市。唐玄宗时代的长安及许多城市曾名扬海外。长安被现代日本学者称之为古代历史上的世界性城市，然而，由于长期的以自然经济为主的封建统治，城市发展缓慢。在明（1368—1644 年），清（1644—1911 年）时代，商品经济有所发展。1840 年以后，民族工商业兴起，推动了城市化进程。但由于帝国主义列强的侵略和官僚资本主义的剥削、压迫，使中国成为一个落后、贫困，以农业经济为主的国家，大大阻碍了城市化进程。至 1949 年，全国设有 135 个城市，2000 多个建制镇，城镇非农业人口为 5765 万人，仅占总人口的 10.6%。城市化水平相当低。

1949 年中华人民共和国成立后，国民经济的恢复和发展推动了城市化进程，使中国的城市化进入了新的阶段。

中国的城市化进程可分以下 5 个阶段：

第一阶段，1949—1957 年的正常发展时期。1949 年，中国城市化的水平为 10.6%，1957 年达到 15.4%，平均每年提高近 1%，这一时期，城市化进展属于正常。其主要原因是在恢复时期旧城改造成绩突出。第一个五年计划期间，安排有重大建设项目的城市均有很大发展。

第二阶段，1959—1965 年的大起大落时期。由于“大跃进”的影响，1958—1959 年间，城镇人口猛增了 2000 余万人。1960 年采取调整的方针，动员 2000 多万城镇居民下乡参加农业劳动，同时调整市镇设置，从而使城镇人口由 1960 年的 13073 万人下降到 1962 年的 11659 万人。通过调整，国民经济有所恢复和发展。到 1965 年，城镇总人口又回升，增加到 13045 万人。

第三阶段，1966—1978 年停滞不前时期。城市化水平徘徊在 14% 左右，1969 年降到了 12.5%。由于这一时期处于所谓“文化大革命”期间，执行了“干部、知识分子、工人上山下乡”“加强三线建设”的极“左”方针，严重地影响了城市化进程。城镇人口长期维持在 1 亿至 1.1 亿之间，在 11 年间，城镇非农业人口增加了 180 万，等于人口的自然增长数。

第四阶段，1979—1985 年迅速发展时期。由于执行了改革开放的经济政策，充分发挥城市的中心作用，推动了我国城市化进程。到 1985 年，全国城镇非农业人口已达 17547 万，占总人口的 16.8%。如果把在城镇居住的农业人口（约占 1/3）计算在内，这个比例可达到 25%。

城与镇人口的增加是城市化的重要标志。我国的城市人口发展速度与增长百分比均低于大多数国家。但是我国人口的基数大，城市人口绝对增长数量大。城市人口在短时间内迅猛增长，给城市增加许多困难，尤其交通、住宅方面承受的