

行政区划系列丛书

中国设市 预测与规划

“中国设市预测与规划”课题组 编

知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国设市预测与规划/《中国设市预测与规划》课题组编. —北京: 知识出版社, 1997. 9

ISBN 7-5015-1596-4

I. 中… II. 中… III. ①城市—预测—中国②城市规划—研究—中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 19579 号

“中国设市预测与规划”领导小组

顾问	崔乃夫	原民政部部长
	多吉才让	民政部部长
	阎明复	民政部副部长
	李宝库	民政部副部长
组长	张文范	民政部区划地名司司长
副组长	赵士修	原建设部城市规划司司长
	胡序威	中国科学院地理研究所研究员
	靳尔刚	民政部区划地名司副司长
	浦善新	民政部区划地名司规划处处长
成员	刘保全	民政部区划地名司办公室主任
	孙伟林	民政部区划地名司审核处处长
	张勤	建设部城市规划司区域处处长
	马清裕	中国科学院地理研究所研究员
	李耀东	民政部区划地名司规划处副处长

“中国设市预测与规划”课题组

学术顾问

吴传钧 中国科学院院士、地理研究所研究员
宋家泰 南京大学大地海洋系教授

组 长

胡序威 中国科学院地理研究所研究员
张文范 民政部区划地名司司长、教授

副 组 长

马清裕 中国科学院地理研究所研究员
浦善新 民政部区划地名司规划处处长
顾朝林 中国科学院地理研究所城市地理室主任、研究员

成 员

蔡建明 中国科学院地理研究所副研究员
陈 田 中国科学院地理研究所副研究员
牛亚菲 中国科学院地理研究所副研究员
钱志鸿 中国科学院地理研究所助理研究员
田文祝 中国科学院地理研究所助理研究员
金凤君 中国科学院地理研究所副研究员
庞森权 民政部区划地名司规划处主任科员
范广兵 中国科学院地理研究所实习研究员
孙 樱 中国科学院地理研究所实习研究员

前 言

行政区划是国家行政管理的重要手段，也是政权建设的重要组成部分。党中央和国务院有关领导同志明确指出：“对行政区划这个大问题，民政部要从战略上去考虑，要高度重视这项工作。”但是，长期以来，由于缺乏从战略上和宏观上统筹兼顾、合理布局，缺乏市镇发展总体规划，行政区划工作特别是市镇设置方面存在一定的盲目性、被动性、随意性。要从根本上改变这种局面，就必须在科学预测的基础上，制定切合实际的市镇发展近期和中长期战略。为此，民政部决定开展全国设市预测与规划工作。

设市预测与规划就是对一定时期内设市数量、空间布局及其顺序的战略部署，是克服当前行政区划尤其是城市行政区划工作中存在的主要问题的关键措施，是使我国行政区划工作逐步走上法制化、科学化、规范化道路的具体行动计划。搞好设市预测工作，是坚持行政区划相对稳定原则的客观要求，有利于有计划、有步骤、积极而又稳妥地搞好设市工作，有利于促进生产力的发展及其空间的合理布局，建立科学的社会经济网络。

设市预测与规划工作从1989年初开始准备，到1995年初完成全国设市预测与规划总报告，历时6年多。整个工作可以分为4个阶段：①试点阶段。1989年4月民政部成立了全国设市预测与规划领导小组，并由中国科学院地理研究所与民政部行政区划与地名管理司共同组成课题组，起草了规划大纲和实施方案。同年9月，民政部决定在山东进行试点工作。在民政部和山东省人

民政府的领导下,在课题组的具体指导、参与下,经过山东省民政厅等有关方面的共同努力,于1990年6月完成了《山东省设市预测与规划》。该规划在由中国行政区划研究会组织的评审会上,获得有关方面专家的一致好评。课题组在试点过程中,根据实际工作中遇到的问题,在规划大纲和实施方案的基础上,完成了《设市预测与规划理论和方法》。②部署阶段。1990年9月民政部在山东省召开了全国行政区划工作会议,推广山东省的经验,部署全国设市预测与规划工作。同年11月,国务院办公厅以国办发[1990]65号文件转发了民政部《关于搞好全国设市预测与规划工作的报告》。1991年3月民政部行政区划和地名管理司、中国行政区划研究会、全国设市预测与规划课题组联合在江苏省高邮市举办了全国设市预测与规划培训班。③分省区编制阶段。从1991年5月~1994年4月,各省区基本完成了分省区设市预测与规划。在此期间,中国行政区划研究会及时组织各方面专家召开分省区成果评审会,总结交流经验,使分省区规划成果不断完善。④汇总阶段。1994年初,根据分省区规划编制情况,结合新的设市标准,进一步收集、整理、分析有关资料和图表;同年3月研究拟定了总报告的总体框架,10月完成了详细的编写大纲。1995年2月完成了送审稿。

本研究从国情出发,依据国家经济社会发展的跨世纪战略构想,系统分析了我国城市发展的历史、现状及设市工作的经验与教训,并在全国各省区各自选择影响设市工作的主要因素(人口、工业、交通、工矿资源、水资源、城市基础设施、财政收入、地理位置、口岸、环境、电力、通信、地质、用地、农业、旅游、商业和科技文教等),运用主成分分析和权重模型,对全国1700多个县级行政单位和近100个建制镇,分1990(或1991)年、2000年、2010年3个时段,在进行分省区综合评价排序的基础上,进一步选择若干对设市有重大影响的具有现实可比性的经济和人口

指标，进行跨省区的全国统一评价排序，对分省区设市预测与规划进行适当微调。在定性和定量研究相结合的基础上，对各规划期的城市化水平进行科学预测，对设市原则、设市模式、设市总量、设市时序、城市布局和城市体系进行了宏观、系统的研究。本项研究所涉及的内容范围以及所引用的资料数据，均暂不包括台湾省和港澳地区。

本项研究在指导思想，力求政策性、战略性、综合性、科学性和可操作性相统一；在工作方法上，注重行政主管部门与科研单位相结合，实际工作者和理论工作者相结合；在理论方法上，强调了区域科学、系统科学和城市科学多学科综合研究，在定性分析的基础上，注重应用计算机进行定量分析和预测模拟，探索出一套切合我国国情的设市预测与规划的理论和方法。

本项研究成果分内部报告和公开发表两种形式。本书属公开发表部分。在正文中删去了有关全国设市条件综合评价结果的各县排序表，以及在近期和远期规划拟设市的具体县名；在附录中删去了分省区的设市预测与规划，增补了具有学术研究价值的有关中华人民共和国成立以来我国设市标准几次变动情况的重要文献资料。

本书编写人员的分工如下：第一章胡序威、陈田，第二章顾朝林、蒲善新，第三章蔡建明，第四章马清裕、牛亚菲、钱志鸿、金凤君，第五章马清裕、蔡建明。胡序威负责全书的统稿定稿，马清裕、顾朝林负责编写组织工作并参与部分统稿，张文范、蒲善新负责审稿，蔡建明负责计算模拟，陈田负责插图编制和主要数据的审核。此外，庞森权、田文祝、范广兵、孙樱等在分析各省区设市预测与规划的研究成果，提供有价值的资料、素材和图件方面，也作出了贡献。

全国设市预测与规划研究报告的完成，自始至终得到了民政部各级领导的关心与支持，得到了国务院办公厅、建设部等部委

和中国城市规划设计研究院、北京大学、南京大学、北京师范大学、华东师范大学等科研与教学单位的大力支持。在此，一并致以衷心的感谢！由于水平有限、经验不足，书中内容难免有不妥之处，欢迎读者批评指正。

1995 年 3 月

目 录

前 言	(1)
第一章 中国城市发展的宏观背景分析	(1)
一、改革开放对城市发展的巨大推动	(1)
二、影响我国城市发展和布局的区域背景	(4)
三、跨世纪社会经济发展趋势及城市化展望	(7)
四、加强对城市发展的宏观调控	(10)
第二章 设市历史过程与城市现状分析	(14)
一、中国城市设置简史	(14)
二、设市工作的经验与教训	(29)
三、中国设市城市现状分析	(34)
第三章 综合性城镇设市条件评价	(49)
一、设市条件评价的基本原理	(49)
二、设市条件评价的基本模型	(55)
三、分省区设市条件综合评价及结果	(59)
四、全国设市条件综合评价	(67)
第四章 特殊类型城镇设市条件评价	(75)
一、工矿城镇设市条件评价	(75)
二、交通枢纽 (港口) 城镇设市条件评价	(87)
三、旅游城镇设市条件评价	(98)
四、边境口岸城镇设市条件评价	(108)
五、地区政治中心和边防城镇设市条件评价	(117)

六、大中城市近郊县设市条件评价·····	(119)
第五章 设市预测与规划·····	(123)
一、指导思想及基本原则·····	(123)
二、人口城市化预测·····	(125)
三、全国设市总量预测与规划·····	(140)
四、设市空间布局规划·····	(143)
五、省区设市时序规划·····	(157)
六、城市体系展望·····	(158)
七、实施规划的基本措施与对策·····	(165)
 附录一 国务院关于设置市、镇建制的决定·····	(167)
附录二 中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示·····	(169)
附录三 民政部关于调整设市标准和市领导县条件的报告·····	(174)
附录四 民政部关于调整设市标准的报告·····	(176)

第一章

中国城市发展的 宏观背景分析

一、改革开放对城市发展的巨大推动

城市是不同地域范围的政治、经济、文化活动的中心，是人口和生产力的聚集地、商品市场的集散地，是社会经济发展到一定阶段的产物。改革开放在促进我国社会经济发展的同时，也推动着城市的发展。现阶段我国城市的迅速发展主要受改革开放所带来的以下几方面的影响。

(一) 国民经济的持续快速发展

我国经济体制改革和对外开放政策的实行，给经济发展注入了强劲的活力，出现了国民经济持续快速增长的势头。1979~1994年国民生产总值(GNP)年均增长率高达9.8%，其中1992~1994年增长率平均高达13%，其增长速度已居世界各国榜首。1994年全国人均GNP已达3679元，按世界银行在历年世界发展报告中对低收入国家的排序，我国的位置已明显上移。在经济迅速增长的同时，产业结构中非农产业的比重在上升，尤其是第三产业有较大发展。1994年第一、二、三产业在国内生产总值中各自所占的比重与1978年比较，第一产业的比重由28.1%降至21.0%，第二产业的相对比重变化不大，第三产业的比重则由23.7%上升至31.8%。经济的迅速发展和非农产业比重的提高，强有力地推动

着城市的发展。城市集中了全国工业总产值(76583 亿元)的 72.3%，社会商品零售额(16265 亿元)的 70.8%，利税总额(2864 亿元)的 82.8%，以及从事第二、三产业人员总数(28084 万人)的 60.5%。

(二) 大量农村剩余劳动力的转移

农村经济体制改革的逐步深化，使农村经济的面貌发生了巨大变化。在不断提高农业劳动生产率，大力发展优质、高效、高产的集约化农业，建设具有不同地方特色的商品农业基地的基础上，加快了农村剩余劳力向非农产业转移的过程。1978~1994 年，农村劳动力从事非农产业的人数从 2182 万人增到 11964 万人，加上因招工、招生和征地及落实政策而由农业户口转为非农业户口的 3000 多万人，约占同期农村新增劳动力的 70%。改革开放以来，农村劳动力向非农产业的大规模转移，主要以乡镇企业为载体，且曾以“离土不离乡”的就地消化、分散转移为主要方式。乡镇企业蓬勃兴起，其产值在全国工业总产值中所占的比重已由 1985 年的 18.8% 上升至 1994 年的 42.0%，其职工人数已由 1985 年的 6979 万人增至 1994 年的 12018 万人，年均递增 6.2%。乡镇企业的发展，促进了小城镇的繁荣和发展，而小城镇的大量涌现和发展壮大，又为众多新城市的形成和发展提供了重要源泉。近年来，随着劳动力市场的进一步发育，还出现了大量农村剩余劳动力由不发达地区流向较发达地区、由乡村流向城市从事二、三产业的民工潮。全国此类流动人口每年可达 7000 万人以上。其中，由流动人口转为长期留在城市的“暂住”人口已日益增多，对现有大中城市实际人口规模的急剧膨胀产生了较大影响。

(三) 对外开放地区的优先开发

80 年代我国的对外开放首先向沿海地区实行政策倾斜，逐步

形成由经济特区、沿海对外开放城市、经济技术开发区、保税区和沿海开放区等不同开放地域层次组成的对外开放的空间格局。进入 90 年代后,对外开放地域开始由沿海地区向沿江、沿边和内陆地区推进,一批沿长江和沿陆地边境的城市、口岸,以及内陆省会城市相继被批准对外开放,出现全方位对外开放的新格局。迄今全国直接对外开放的市、县已达 1258 个。中国是一个幅员广大、人口众多、政局稳定、经济发展迅速、需求潜力巨大的市场,加上对外开放地域所采取的某些特殊优惠政策及其在不断改善中的投资环境,对外资的吸引力越来越大。我国实际利用外资额在逐年增长,已由 80 年代初的 20 多亿美元增至 1994 年的 432 亿美元。1979~1994 年累计实际利用外资额已高达 1810 亿美元,其中 85% 以上用于沿海开放地区。从国外大量引进资金和技术,举办中外合资、合作经营或由外资独资经营的“三资”企业,发展出口加工工业,也促进了对外贸易的大发展。全国进出口贸易总额已由 1980 年的 381 亿美元增至 1994 年的 2367 亿美元。有关吸引外资和发展外向型经济的一系列对外开放的政策措施,大大加快了对外开放市、县的开发进程。

(四) 城市建设开始步入良性循环

在过去的计划经济体制下,我国由于资金不足而使城市的基础设施和住房建设严重滞后,欠账越积越多。自从将市场运行机制引入城市建设,尤其是城镇土地使用权的租让和房地产业开发经营进入市场后,提高了城市建设自我发展、自我积累的能力,城市建设的资金来源呈现多元化趋向,初步扭转了以往单纯依靠政府财政拨款及资金投入产出长期处于失衡状态的被动局面。1993 年在全社会城镇和工矿区的固定资产投资总额中,国家财政拨款已只占 3.7%,外资占 12.1%,自筹资金占 49.1%,国内贷款及其他来源占 35.1%。仅在 1993 年一年内全国城镇和工矿区

竣工的住宅面积即达 3.4 亿平方米,相当于 1980 年的 4 倍,而其中 40% 以上的竣工面积是靠筹集个人资金兴建的。城镇的住房正在逐步走向商品化:在城镇建设统一规划的指导下,或由房地产开发公司经营,把向个人出售商品房取得的资金,用于继续盖房,并使城镇基础设施建设资金与住房建设资金相互配套;或直接吸引农民进城集资共建城镇,如著名的浙南龙港城就是完全由农民自己集资建成的“农民城”。改革开放以来,我国城市建设的面貌发生了较大变化,已成为有目共睹的事实。

二、影响我国城市发展和布局的区域背景

我国疆域辽阔,各地自然及社会经济发展条件存在巨大差异,并对我国城市发展产生着深刻的影响。尽管中华人民共和国成立以来,我国有意识地加快了中西部城市的发展,城市数量亦增加到 322 个,但东、中、西三大地带的城市分布态势并未发生重大变化。与 1957 年相比较,东部城市占全国的比重仅下降 2.2 个百分点,中西部仅分别增加 0.7 和 1.5 个百分点。东、中、西部无论是城市数量还是城市人口都呈现极不平衡的分布态势。因此,准确地把握我国宏观区域差异的特征,将有助于客观评价我国城市发展中的不平衡现象。

我国城市发展的宏观区域背景差异主要反映在以下四方面。

(一) 地势地貌背景

“八山一水一分田”和“三大地势阶梯”概括了我国地势地貌的宏观区域差异。①海拔 500 米以下的第三阶梯,主要由富饶的平原和低山丘陵组成,其中平原面积占 46.3%。其耕地面积、人口和城市数分别占全国的 69.7%、72.8% 和 70.5%,尤以沿海、河口三角洲及大江大河沿岸平原区社会经济发展条件最为优越。

②海拔 4000 米以上的青藏高原,处于最高的第一阶梯,长年低温缺氧,土质瘠薄,土地面积虽占全国的 26%,但耕地仅占全国的 0.8%,人口不足全国的 1%,城市 5 个,约占全国的 0.8%,且集中分布在湟水、拉萨河河谷平川地带。③介于 2000~1000 米之间的第二阶梯,由一系列高山、高原和盆地组成。南部为起伏较大的四川盆地和云贵高原。山地、高原面积占总面积的 86%,而平原及平川坝子面积仅占 4.2%。耕地占全国的 11.3%,人口占 15.6%。大面积的起伏巨大的地貌致使城市用地狭小、区域交通不便。其中,仅有成都平原和滇中、黔中的一些较大平坝发展条件相对比较好。北部为支离破碎的黄土高原以及大面积的干旱、半干旱荒漠盆地和荒漠草原。牧区分布较广,耕地约占全国的 18.2%,人口占 11%,大面积荒漠及严重的区域性缺水使城市发展赖以依托的腹地生产力水平低下,致使人口、耕地及城市局限于水土资源较好的面积较小的河谷平原、高原断陷盆地及山前绿洲。像著名的关中平原、河套平原、银川平原、河西走廊及天山北坡山前绿洲,是本区中为数不多的发展条件相对比较好的地区。

(二) 资源背景

我国是世界上资源总量不少,但人均资源却相对贫乏的国家。对城市发展有较大影响的能源矿产资源、水资源及土地资源分布很不平衡。总体特征为:北方燃料资源、黑色金属资源储量大而集中,开发条件有利;南方有色金属资源居多,但分布散、伴生矿多,开发难度较大;水力资源的 69%集中分布在西南地区,而东北和华北水力资源仅分别占 19%和 1.7%。水资源南多北少,尤以华北、西北的区域性缺水最为严重,耕地占全国一半,水资源尚不足全国的 1/10。其中,黄淮海地区耕地亩均水量 290 立方米/年,仅及长江以南地区亩均水量的 1/10;人均水资源不足 500 立方米,只有全国平均水平的 1/5。土地资源则反之,南少北多,东

南沿海和西南地区人均耕地尤其少，城乡争地矛盾突出。

（三）人口分布背景

我国是人口大国，有 12 亿人口，6 亿多劳动力。但人口的区域分布极不平衡：①90%的人口集中在黑河—腾冲线以东，其中 80%又密集在仅占国土面积 17%的华北平原、长江中下游平原、珠江三角洲和成都平原。②人口密度的省际差异巨大。江苏、山东、河南等省人口密度超过 550 人/平方公里。而内蒙古、西藏、青海、新疆仅为 20~50 人/平方公里。③在一省区范围内，人口又相对集中分布在水土条件较好的平川地区。省内各县之间的人口密度可相差几倍至十多倍。④少数民族相对集中分布在发展水平较低的西北、西南及东北等偏远的山区、高原和林区、牧区。

（四）经济基础背景

我国是世界上经济技术水平地区差异最大的国家之一。经济基础在三大地带呈现出实力、水平和密度上的梯度差异。东、中、西三大地带经济实力比为 3.6 : 1.8 : 1 (国民生产总值)、6 : 1.9 : 1 (工业总产值)；经济发展水平比为 2.1 : 1.2 : 1 (人均国民收入)、2.2 : 1.1 : 1 (人均国民生产总值)；经济密度比为 24.3 : 2.1 : 1。经济基础在南北之间总体实力大体相当，但工业结构上差异较大。北方在重工业，尤其是能源、原材料工业方面占有较大优势；南方则轻工业比重较大，尤其在农副产品加工、出口加工方面具有优势。

上述四大背景条件的宏观区域差异是客观存在的，尤其是人口和经济基础自身发展的巨大惯性以及宏观区域差异与三大地势带范围基本一致，意味着我国社会经济发展及城市发展的东西地带性差异在相当长的一段时期内难以消除。承认这种差异的客观性，并不意味着在城市发展中只能消极地对待这种差异。事实上，

每个地带、每个省（区）也都拥有自己的优势资源和发展条件较好的地区，可用以发展城市。只是各地区的城市发展要注意因地制宜。

三、跨世纪社会经济发展趋势及城市化展望

未来 20 年是我国社会经济发展的一个关键时期。在国民经济与全球经济、区域经济日趋交融、渗透和互为依存的大背景下，对外如何保持经济总量持续快速增长，巩固和扩大在国际贸易中的份额，对内如何普遍提高国民生活水平，协调地区间和城乡间的经济发展，逐步改善生态环境，已成为国家进行战略决策的基本思考点。

（一）进一步迈向现代化

这一时期，我国的工业化进程正处于初步工业化之后的工业化加速阶段，国民经济在总体上将继续保持快速增长的态势，可望由低收入国家步入中等收入国家的行列。基于我国目前的经济水平、人口状况和就业压力，为提前实现现代化建设的第二步战略目标，我国经济总量增长必须保持在 8% 左右。从可能性分析来看，预期的资金投入水平、产业结构调整力度及交通、能源等基础设施的支撑条件大体上能够维持这一增长速度。90 年代增长速度为 8%~10%。2000~2010 年因基数增长和产业结构的变化，增长速度将略有下降，大体在 7%~8% 之间。届时我国的人均 GNP 可达 8000 元以上，虽仍处于发展中国家的中等收入水平，但国民经济整体实力将位居世界前列；产业的现代化水平将有较大提高，科技进步将成为经济增长的主要因素；信息社会的发展将逐步改变人们的工作方式和生活方式，并对城市布局产生影响。