



周游 主编

城市化与 城市现代化

读本

江苏人民出版社

CHENGSHI HUA YU CHENGSHI
XIANDAI HUA DUBEN





CHENGSHIHUA YU CHENGSHI
XIANDAIHUA DUBEN

城市化与 城市现代化

读
本

周
游
主
编

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化与城市现代化读本/周游主编. —南京: 江苏人民出版社, 2005. 11

(“百千万”党政领导干部培训工程)

ISBN 7-214-04249-5

I. 城... II. 周... III. 城市化—干部教育—学习参考资料 IV. F299.275.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 120823 号

- 书 名 城市化与城市现代化读本
- 主 编 周 游
- 责任编辑 包建明
- 责任校对 孙媛媛
- 出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 邮编:210009)
- 网 址 <http://www.book-wind.com>
- 集团地址 凤凰出版传媒集团(南京中央路 165 号 邮编:210009)
- 集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
- 照 排 南京展望文化发展有限公司
- 印 刷 者 江苏新华印刷厂
- 开 本 850×1168 毫米 1/32
- 印 张 10.125 插页 2
- 印 数 30061—40070 册
- 字 数 246 千字
- 版 次 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 5 月第 2 次印刷
- 标准书号 ISBN 7-214-04249-5/F·786
- 定 价 17.50 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

大力培养能够担当“两个率先” 重任的领导骨干^①

(代序)

李源潮

党的十六大明确提出要建设学习型社会,十六届四中全会以全会决定的形式,鲜明提出建设学习型政党。建设学习型社会,必先建设学习型政党;建设学习型政党,关键在建设学习型干部队伍。这既是带动全党学习的需要,更是提高各级干部执政素质、更好履行执政使命的需要。

推进“两个率先”,是江苏党组织现阶段最大的执政使命和执政实践。崇高的使命、创新的实践,急需一大批堪当重任的高素质领导骨干。我们要看到,面对新形势、新阶段、新任务,全省干部队伍的眼界、知识和能力还有许多不适应的地方。诸如搞发展不了解世界工业化、现代化进程和规律,搞经济国际化不掌握国际经贸规则 and 外语,搞城市化不懂得城市规划,搞信息化不会

^① 这是李源潮同志 2004 年 11 月 12 日在中共江苏省委十届八次全会上讲话的第三部分内容。“两个率先”,指率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化,这是党中央在十六大之后对江苏提出的发展定位。

利用网络,搞依法治省不熟悉法律法规,还是相当普遍的现象。一些干部满足于现有知识,满足于已有经验,重交往应酬,少学习研究,在知识和本领上逐渐处于弱化状态。2003年底,全省县处级以上党政领导干部中,达到研究生文化程度的占6.34%,大学本科文化程度的占45.28%,大专以下文化程度的还占到48.29%,与2000年相比,研究生学历的比例提高了3个百分点,大学本科的比例提高了9个百分点。但要看到,这样的知识结构,还不能适应江苏未来发展的需要,必须进一步改善。我们要把建设学习型干部队伍摆在更加突出的位置,以实施“百千万”党政领导干部^①培训工程为重点,大规模开展训练干部的工作,有效解决干部队伍中存在的“知识恐慌”和“本领危机”等问题,全面提高各级干部的执政素质和执政本领,争取用三至五年的时间,为今后十多年江苏“两个率先”的实现培养出领导骨干梯队。江苏党政机关现有市厅级干部1361人,县处级干部20601人,乡科级以上干部21.7万人,如果在其中有一大批眼界宽、善谋大势,思路宽、善于创新,胸襟宽、善聚人心的领导干部,再有一大批敢想会干、群众信得过的基层干部,江苏的发展就会充满生机、充满活力,江苏的“两个率先”就一定能够如期实现。

^① “百千万”党政领导干部,指江苏省的百余名市厅级主要领导干部、千余名市厅级领导干部、两万余名县处级领导干部。

要紧密围绕提高五大执政能力^①的战略任务和推进“两个率先”的实际需要,着眼于培养“三宽”干部^②,按照既要系统、又要管用的原则,在更高起点上制订全省干部学习教育培训规划,构建起适应发展任务要求的江苏干部学习教育培训体系,使干部知识素质结构比较完整。第一,要坚持不懈地加强理论武装。帮助各级干部特别是领导干部提高理论素养,掌握科学的思维方法,牢固树立正确的世界观、人生观、价值观,增强战略思维能力、开拓创新能力、统筹协调能力、驾驭全局能力和做群众工作的能力。第二,要区别对象,明确要求。根据不同层次、不同岗位领导干部的不同需要,有针对性地确定学习教育培训的内容和重点,规定必须掌握的基础知识、专业知识和基本技能,增强履行岗位职责、胜任领导职务的能力。第三,要创新干部培训的方式方法。坚持以工作需求为导向,以能力建设为核心,重点干部重点培训,优秀人才强化培训,年轻干部反复培训,紧缺人才优先培训。我们要继续发挥各级党校、行政学院主阵地的作用,积极借助高等院校等教育资源,充分运用广播电视和信息网络等现代教学手段,建立干部培训的新载体、新平台,拓宽干部培训渠道。特别要注意帮助领导干部拓宽视野、树立世界眼光。要加大领导干

① 五大执政能力,指驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。

② “三宽”干部,指眼界宽、思路宽、胸襟宽的干部。

部出国培训力度,争取在五年内使各省辖市及规模较大的县级市的党政主要领导、省市重要部门和重点企业的主要负责人,都具有出国培训的经历。要大力提高干部培训的效果,培训的内容要管用,培训的方法要多样,使干部培训与工作实践紧密结合起来,做到学用结合、学用相长。第四,要建立健全干部学习、培训的考核激励机制。对于干部加强学习、参加培训必须有硬约束,要普遍建立干部个人学习档案,探索实行学分考核等管理办法。要把学习培训和掌握必备知识的情况作为选拔任用干部的重要依据,达不到学习要求和培训规定的不能上岗、不予提拔。各级领导干部要有终身学习的自我追求,从为人民掌好权、执好政的责任出发,不断增强学习的内在动力,自觉追求新知识、积累新经验、增长新本领。

目 录

总论	1
第一章 城市化基本理论	6
第一节 城市化的涵义及动力机制	6
第二节 城市化的基本规律	15
第三节 城市化水平	24
第二章 城市化的实践	30
第一节 世界城市化的总体进程与模式	30
第二节 中国城市化发展的现状与未来	39
第三节 江苏城市化进程的回顾与思考	54
第三章 城市现代化理论与实践	73
第一节 现代化和城市现代化	73
第二节 城市功能与城市现代化	79
第三节 城市现代化的发展趋势	85
第四节 城市现代化的基本特征	94
第五节 城市现代化的评价体系	98
第六节 江苏城市现代化发展	110

第四章 城乡规划	122
第一节 城乡规划的地位和作用	122
第二节 城乡规划编制体系的建立与完善	125
第三节 城乡空间组织	136
第四节 城乡空间管治	158
第五节 城乡规划实施管理	169
第五章 城市人居环境与设施建设	175
第一节 人居环境	175
第二节 设施建设	190
第六章 城市文明	217
第一节 城市文化	217
第二节 城市形象	225
第三节 市民精神	231
第四节 城市和谐	236
第七章 城市管理	241
第一节 城市管理的基本思路	241
第二节 城市公共安全应急机制	249
第三节 城市管理发展趋势与创新	258
第八章 江苏城市化与城市现代化的重点课题	269
第一节 正确认识城市化、城市现代化与“两个率先”的关系	269
第二节 正确处理城市化战略与其他发展战略的	

关系	274
第三节 高度重视城市化、城市现代化进程中的 “三农”问题	277
第四节 加强城乡规划,推进江苏城市化和城市现 代化	283
第五节 以贯彻科学发展观来提高江苏城市化质量 和城市现代化水平	286
第六节 长三角一体化进程中的江苏城市发展	298
主要参考文献	306
后 记	315

总 论

我国正处于城市化快速发展阶段,城市化水平将从 2004 年的 41.8% 上升到 2020 年的近 60%, 有 3 亿以上人口将从农村转移到城市! 在这个重要的发展机遇期, 中国要实现全面小康, 一些先进地区将实现基本现代化。正是在这样的大背景下, 中国的城市化被看作 21 世纪初期影响世界的两件最重要的事件之一。任何有关发展的思考, 都不能脱离我国城市化和城市现代化这样一个大背景。树立和落实科学发展观、构建和谐社会, 迫切需要我们理解城市化和城市现代化的重要意义和发展规律的基础上, 明确时代对城市化和城市现代化进程提出的新要求、赋予的新环境, 并掌握正确引导城市化和城市现代化的政策手段与技术方法。

1

一 城市化是人类文明发展的核心进程

在人类脱离蒙昧时代以后, 城市主导了文明的启蒙和传播。我们今天所能看到的历史文明的积累, 绝大多数都是当时城市文明的代表。由于生产力水平和交通运输方式的制约, 近代以前城市化还只是一个极其缓慢的过程, 但城市对整个社会发展的教化和示范作用仍清晰可辨, 当时形成的极少的一些大城市如古罗马、唐长安城等, 代表了所在时代人类发展的高峰。

工业革命的开始意味着现代城市化阶段的到来, 城市化进

程大大加速,并首先在发达国家完成,进而将全球带入一个城市化的世界。美国在 1790—1890 年的 100 年间,城镇数量从 24 个急剧增加到 1 348 个,增加了 55 倍;城镇人口占总人口的比重从 1800 年的 6.1% 上升到 1890 年的 35.1%,并在随后的 50 年间加速增长到 60%。2000 年全世界的城市化水平已经达到 47%,其中发达国家高达 76%,而欠发达国家也达到了 39.9%;预计到 2015 年,全世界的城市化水平将达到 53.4%,2030 年将超过 60%。这样一个阶段的到来,是因为经济社会发展越来越多地依赖于城市,从大规模机器生产、高质量基础设施建设、充足可选的劳动力供给等对门槛规模的要求,到现代科学、创新思维对信息、交流、教育乃至能够激发创造力的高品质生活的密集需求,都需要通过城市来实现。

现代化进程主要体现为现代城市化和城市现代化。在现代城市化进程中,城市与其周边区域空间逐步形成和谐发展的体系,城市和区域的关系更加紧密,并出现了广泛的区域城市化和城市区域化的特征,城市对人类经济社会发展的核心作用以一些密集城市区域的形式彰显出来,如城市群、都市圈等。在现代化进程中,城市首先迈向现代化,逐步形成民主、高效的管治框架;逐步形成完善的第二、第三产业体系,以其特有的核心竞争力在区域乃至全球体系中参与分工、承担责任也享受权利;以现代高技术为支撑,逐步建成发达的基础设施网络,通过现代信息网络和交通网络实现与全球的快捷联系;逐步建立完备的社会保障体系。

二 城市化与城市现代化的辩证统一

实现城市现代化的过程同城市化发展之间存在着矛盾与冲突的可能性。广义来看,城市现代化可以理解为城市化的一个

组成部分;狭义上理解,城市化偏重于乡村向城市的转化、强调区域空间的演化,而城市现代化着重在于城市自身的发展,正是在这一点上,城市化与城市现代化的对立统一关系得到了凸显。

一方面,盲目的城市现代化建设将危害城市化的健康发展。主要表现为:一是重城市发展,轻乡村建设。城乡之间整体协调发展,将为城市化提供必需的经济和社会方面的积累,如果一个地区将财力、资源过度集中于城市或个别城市的现代化建设,将导致乡村地区乃至其他城镇严重失血,表现为典型的城乡二元结构特征。二是过度强调形象工程建设,城市建设与经济社会发展不相协调。这种盲目追求城市物质形态上的现代化而影响城市其他设施建设和老百姓生活水平提高的做法,将严重削弱城市化的积极作用。

另一方面,得不到合理调控的城市化也将导致城市现代化无法实现。一是农村人口过量拥入城市,即所谓“过度城市化”;二是城市化在空间上得不到约束,遍地开花。如果城市的文化教育、社会保障、基础设施和空间发展无法适应城市人口的快速增长,城市也不能提供报酬合理的、充足的就业岗位,那么就会直接导致城市生活品质下降,进而使有限的设施供给因超负荷使用而迅速老化,因就业不足而威胁社会稳定。因此,尽管在过去长期的历史时期中,我国通过严格的户籍制度过度抑制了城市化的发展,但是现在,我们同样也不能从一个极端走到另一个极端,盲目地通过行政手段来推进城市化,忽视与城市人口增长相配套的设施建设和制度保障建设。

三 城乡规划是引导城市化和城市现代化健康、协调发展的核心机制

现代城乡规划的出现使城市化和城市现代化的过程从被动

转向更积极的主动发展状态。城乡规划科学的发展使我们能够认识城市与区域发展的规律,使政府可以调动资源、凝聚力量对城市与区域发展实施系统干预。今天,规划已经成为发展城市的第一要素、经营城市的第一资源、管理城市的第一手段。

规划理论总体上可以分为两个部分:一是关于理想的状态是怎样的,即城市或区域发展的目标问题;二是关于如何实现理想,即关于实施的理论。国际上现代城市与区域规划的主要理论包括以田园城市理论、卫星城理论和《雅典宪章》为代表的功能主义理论;以光明城市、广亩城市、有机疏散理论、《马丘比丘宪章》为代表的有机主义思想;以及倡导性规划、行动性规划、精明增长理论等等。一些与城乡规划实践密切相关的学科,如城市地理学、经济地理学、城市社会学、城市生态学、区域经济学、发展经济学等,则提供了更多的基础性理论,如城市空间结构理论、城市形态理论、增长极理论、点轴理论、全球化理论、管治理论、网络社会理论等等。我国也形成了自己的城镇体系规划、城市总体规划、详细规划等方面的规划理论与方法。相比于传统,规划的系统性、综合性乃至全覆盖性得到了根本性发展。高水平的规划编制已经从偏重于制订理想方案,转向动态规划、弹性规划,提供多方案比较;从偏重于描绘发展状态,转向更加重视发展战略的分析、研究和具体调控政策的制定;从偏重于将规划理解为一个由政府主导、自上而下严格实施的工作,转向强调规划中各种利益集团的互动、协调和谈判,尤其是公众参与越来越受到重视。

四 科学发展观对城市化与城市现代化提出的新要求

城市化和城市现代化发展的一个重要特征是多样性和动态

性。今天,坚持以人为本,全面、协调、可持续地推进城市化与城市现代化,必须实现从偏爱城市的发展向区域统筹、城乡统筹发展转变,从城市外延扩张为主向城市内在质量提升转变,从短期快速增长模式向长期持续发展模式转变,从建筑景观现代化向人居环境现代化转变,从人口规模增长向人口质量优化和人的全面发展转变,从促进城市与区域经济增长向全面构建和谐和谐社会转变。所有这些要求我们:

统筹城乡协调发展。从单一目标转变为多目标统筹,从单个城市、单个区域的发展转变为城市与区域结合、城市与乡村结合、区域与区域结合的发展。

提升城市化质量。城市发展战略方面,以长期核心竞争力为主,兼顾短期利益;以质量提升为本,兼顾规模扩张;与人居环境相协调,制定产业发展战略;以功能为核心、地方特色为内涵,优化城市形象;以建设和发展的适度增长、长期稳定增长为原则,决定城市经营策略。

树立以人为本的发展理念。根据城乡居民生产生活要求,结合统筹发展的目标,以人民群众满意作为规划建设管理的目标。

创新工作思路。弘扬“创业创新创优”的新江苏精神,在资源不足、矛盾与冲突凸显的背景下,冷静思索创造性的解决方案,以有效平衡各种目标、协调各方利益、把握更多机遇,加快城市化、城市现代化进程。

目前,我们正在推进人类历史上最伟大的城市化和城市现代化的进程,我们要以科学发展观为指导,以规划为依据,以制度创新为动力,以功能培育为基础,以加强管理为保证,努力把握历史的机遇,实现和谐社会的伟大目标。

第一章 城市化基本理论

城市化,已经成为影响当今人类经济、社会发展各个方面的一个全球性词汇。改革开放以来,中国的城市化稳步、快速推进,特别是“十五”计划中明确提出“实施城镇化战略”以来,城市化的实践和相应的理论研究在全国范围内迅速展开。本章将主要对城市化的基本概念、动力机制、基本规律等理论问题进行概要性的阐述,并对当前我国城市化中的一些认识误区进行辨析。

6

第一节 城市化的涵义及动力机制

一 城市化的涵义

1. 城市化的提出

一百多年前,西班牙工程师 A. Serda 针对工业化社会中人口、产业等要素大量向城市集聚而出现城市数量增多、规模不断扩大的现象,首次提出了“城市化”一词,随后人口学、地理学、社会学、经济学等诸多学科都展开了对城市化问题的研究,但是直到 20 世纪 70 年代末“城市化”一词才被引介到我国的学术界,90 年代才从学术研究领域走向政府重大战略决策层面。

中国城市化进程中,小城镇承担着不可或缺的重要作

用,而行政建制中“市”与“镇”也有所区别,因此有人建议使用“城镇化”一词以更加全面、准确地表达城市化在中国发展的实际情况。但是从本质上讲,城市化与城镇化基本涵义是一致的。

2. 城市化的涵义

社会学家将城市化理解为城市生活方式发展和扩散的过程;人口学家认为城市化是乡村人口向城市的转移和集中过程;经济学家将城市化定位为非农产业不断向城市集聚的过程;地理学家认为城市化是农村地域转变为城市地域的过程。综上所述,城市化的概念应该包括两个方面的涵义。

一是“有形的城市化”,具体反映在:

(1) 人口的集中。包括人口总量的集中,即城市人口比重的增大;城镇数量的增加;单个城镇规模的扩大。

(2) 空间形态的改变。城市用地规模扩大,城市用地功能的分化,土地景观的变化(大量建筑物、构筑物的出现)。

(3) 经济社会结构的变化。产业结构的变化,由第一产业向第二、第三产业的转变;社会组织结构的变化,由分散的家庭到集体的街道,从个体的自给自营到各种经济文化组织和集团。

二是“无形的城市化”,具体包括:

(1) 城市生活方式不断向乡村地区扩散以及城市生活质量不断提高的过程。

(2) 农村居民逐渐脱离固有的乡土意识、生活方式和行为方式,并逐步转化为城市意识、生活方式和行为方式的过程。

总之,城市化是社会生产力的变革引起的人类生产方式、生活方式以及文化思想观念由农村向城市演变的历史过程,是一个经济、社会、文化、景观由农村形态向城市形态的空间转变过程。