

周本顺 著

巨城主导论

◆ 城镇结构整合战略研究

JUCHENG

ZHUDAOLUN

湖南人民出版社

王康 著

巨城土与论

（中国城市文明与文明批判）

JUCHENG

ZHUDAOLUN

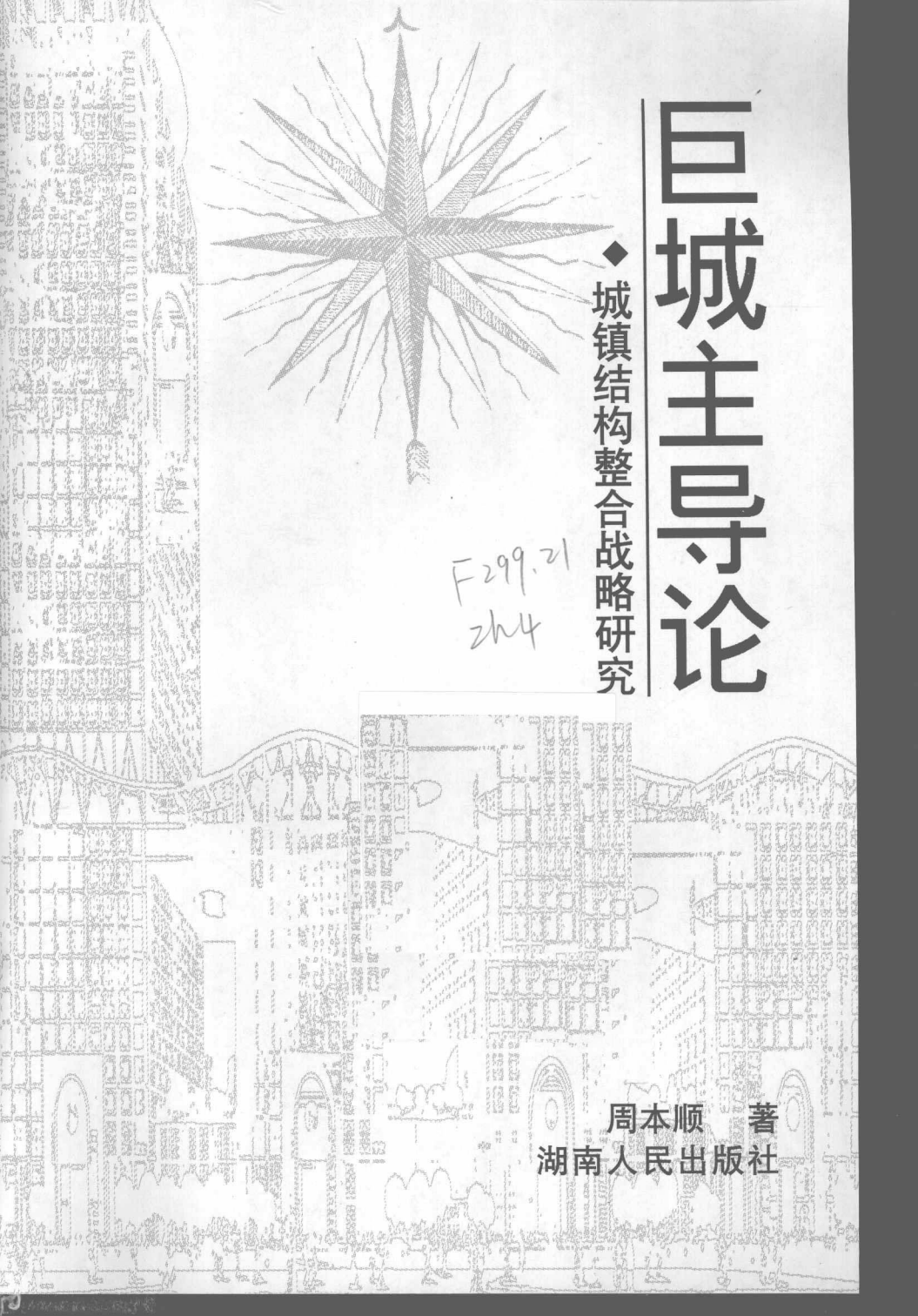
中国城市文明与文明批判

巨城主导论

◆ 城镇结构整合战略研究

F299.21
zh4

周本顺 著
湖南人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

巨城主导论 / 周本顺著. — 长沙: 湖南人民出版社,
2004.7

ISBN 7-5438-3713-7

I. 巨... II. 周... III. 城市建设-研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 066692 号

责任编辑: 杨 纯

装帧设计: 陈 新

巨 城 主 导 论

周本顺 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路 3 号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2004 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.625

字数: 210,000

ISBN7-5438-3713-7

F·587 定价: 25.00 元

自序

我对城镇结构调整问题的关注，可以说是由来已久。

我在中共湖南省委政策研究室工作十年，其中很长时间专门从事城市经济的调查研究，当时就曾产生对城镇结构进行调整整合的想法。

1994年我调邵阳市工作。在主政邵阳期间，更深刻地感受到解决城镇结构问题的重要性和紧迫性。邵阳市是湖南人口最多、财政最困难的地方。同时也是城市化水平很低的地方。全市730多万人口，2万多平方公里面积，只有一个40万人口不到的邵阳市区起带动辐射作用。尽管我们在1995年就提出了“民营突破、开发带动、科技领先”三大战略，但民营企业稍微长大一点就往大城市飞；尽管我们也提出县域经济要培育“骨干企业、重点城镇、农产品基地”三根支柱，但小城镇往往开而不发；尽管我们较早地提出了乡镇企业要坚持“民营为主、工业为主、园区为主”的方针，但企业集中起来很难，企业很难长大、长高、长强。实践使我们更深刻地领悟到：“多大的塘养多大的鱼”。没有强大的大城市，不可能有大工业、大企业；没有强大的大城市，就没有繁荣的小城镇。因此，我们从1998年起，在认真分析邵阳市区位、人口、腹地、

水资源等条件的基础上，提出了建设百万人口城市的设想，通过与新邵县城连城和在市区周边小镇建立组团式小区等措施加快城市扩展，以此主导全市与湘西南地区的城市化。但这种探索，还只是小范围的实践层次的探索。

在攻读博士学位期间，我在导师陈收教授的指导下，留意考察了美、欧、日等国和国内大中城市的建设情况，研究了世界城市化道路，在理性认识上有了新的提高，提出了城镇结构整合战略的构想。我的博士论文就是这个主题。

这个战略构想，在博士论文的盲审盲评中，得到了中国社会科学院汪同三教授、清华大学刘冀生教授、金占明教授，复旦大学朱道立教授、郁义鸿教授，天津大学赵国杰教授和金生教授，国防科技大学汪浩教授、周经伦教授、谭跃进教授，湖南大学马晓春教授的肯定。这更增加了我研究这个问题的信心。同时，这些教授提出了许多重要的修改意见，也使得这个问题的研究更具科学性和可行性。我真诚地感谢各位教授。

这篇博士论文之所以能出版成书，我的同事、朋友、同窗张富泉、陈耀年、曾军山等都在资料、校勘等方面提供了诸多帮助，本书也凝聚了他们的劳动成果。我也真诚地感谢我的同事、朋友、同窗。

我国的城市处在大发展、大扩张时期，对城市化的学术研究也肯定是最繁荣的时期。再过20年、30年、50年，我们的城市将是何种格局？我们每个人都有想像的自由，都有设想的权力。这种设想、想像，是“乌托邦”式的，还是科学的，都只能让实践去证明。

“自信人生二百年，会当击水三千里”。对于自己的观点，我是有自信心的。如果连自己都没有自信心，就没有出版成书

浪费别人时间的必要。我们自信本书的观点设想可以避免我们少走弯路。写作本书的主旨，就是但愿我国的城市化发展得更快更好，我的观点能对人类 21 世纪波澜壮阔的城市化事业有点启示。

目 录

导论 城镇结构整合是推进城市化的重大战略	(1)
一、中国城市化进程中事关千秋万代的战略问题 是城镇结构调整	(2)
二、中国城镇结构的主要矛盾决定我们只能选择 巨型城市主导模式进行整合	(5)
三、整合城镇结构的主要途径是兼并重组, 同时 辅以规划、行政、法律等多种手段	(6)
第一章 城镇结构演化的时代特征	(8)
一、人们对城市化的新认识	(9)
二、推进城市化的新理念	(13)
三、城镇结构的新变化	(40)
第二章 城镇结构整合的客观要求	(45)
一、中国现代城镇的基本格局	(46)
二、城镇结构矛盾的主要表现	(53)

三、城镇结构矛盾的产生原因·····	(60)
四、城镇结构整合的主要任务·····	(66)
第三章 城镇结构整合的模式选择 ·····	(72)
一、巨城主导模式的基本特征·····	(73)
二、巨城主导模式的总体格局·····	(77)
三、巨城主导模式的选择要素·····	(94)
四、国外城镇结构的参考模式·····	(98)
第四章 城镇结构整合的模式论证 ·····	(103)
一、巨城主导模式的理论源流·····	(104)
二、巨城主导模式的国际经验·····	(113)
三、巨城主导模式的国情基础·····	(117)
四、巨城主导模式的实施机遇·····	(127)
第五章 城镇结构整合的主要途径 ·····	(131)
一、城镇兼并重组的概念·····	(132)
二、大城市“扩张极化”·····	(132)
三、中小城市“定位分流”·····	(140)
四、小城镇“再城市化”·····	(147)
五、小村庄“撤并再编”·····	(152)
六、大都市区“双向疏降”·····	(159)
七、兼并重组的成本分析·····	(167)
第六章 城镇结构整合的规划调控 ·····	(174)

一、制定巨城主导区域的概念规划·····	(175)
二、巨城主导区域规划的调控重点·····	(179)
三、巨城主导区域规划的调控方式·····	(190)
四、巨城主导区域规划的保障条件·····	(192)
 第七章 城镇结构整合的政策转变 ·····	(197)
一、从“控大放小”转向“放大控小” ·····	(198)
二、从“省辖城市”转向“直辖城市” ·····	(202)
三、从“土地资源”转向“土地资本” ·····	(205)
四、从“乡镇企业”转向“城市企业” ·····	(211)
五、从“二元户口”转向“一元户口” ·····	(215)
六、从“效益第一”转向“环境第一” ·····	(221)
七、从“素质屏障”转向“素质保障” ·····	(226)
八、从“土地保障”转向“社会保障” ·····	(231)
 第八章 城镇结构整合的实施步骤 ·····	(235)
一、确立巨城主导区域的总体目标·····	(236)
二、建立巨城主导区域的广域行政·····	(241)
三、建设巨城主导区域的交通体系·····	(246)
四、调整巨城主导区域的行政区划·····	(251)
 第九章 长沙、株洲、湘潭合并连城实证分析 ·····	(255)
一、长株潭组建巨型城市极的几种思路·····	(256)
二、长株潭合并连城组建巨型城市极的客观要求 ·····	(259)

三、长株潭合并连城组建巨型城市极的有利条件	(265)
四、长株潭合并连城组建巨型城市极的战略目标	(268)
五、长株潭合并连城组建巨型城市极的主要措施	(273)
附录 A	(276)
附录 B	(282)
参考文献	(288)

导论 城镇结构整合是推进城市化的重大战略

城市化是中国现代化进程中最大的课题，中国的现代化是人类历史上最伟大的事业。我们在现代化的进程中，面临的重大任务是对经济结构进行战略调整，而经济结构的最大调整是城乡结构的调整。不把更多的农民变成市民，不把更多的农村变成城市，不把主体上的“村落社会”变成主体上的“市民社会”，就无法完成经济结构调整的任务、无法完成现代化建设的任务。应该说，城市化进程已成为支撑中国经济增长的基本动力，城市化的推进也必将进一步提高城市在整个国家经济发展中的主体地位，因为从长远看，中国的发展立足点在扩大内需。据测算城市化每增加一个百分点，将带动 GDP 增长 1~2 个百分点。现在不少地方，已经把推进城市化作为加快经济发展的兴奋点。

美国经济学家斯蒂格利茨预言，影响未来世界经济发展的有两件大事：其一是美国的高科技的发展；其二是中国的城市化。按照世界城市化的一般规律，城市化水平为 30% 左右，人均 GDP1000 美元左右，都是城市化加速推进时期。我国城市化正处在这个阶段。我们已从大大小小的城镇的急剧扩张

中，从城市的版图扩大、人口增加中，感受到中国城市化的高潮已经到来。

一、中国城市化进程中事关千秋万代的战略问题是城镇结构调整

什么是城镇结构？简言之，就是指不同规模、不同功能、不同组织形态的，大、中、小城市和小城镇，在一定的地域空间范围内分布所形成的结构体系。它体现出区域内生产力布局和人口的分布状况，是一个经济区域内的城市及小城镇经济、政治、社会、文化生活、自然条件、工程技术以及建筑规模和空间组合的综合反映。

城镇结构问题，是世界各国普遍关注的战略问题。建立科学、协调、合理城镇结构体系，是各个政府的共同追求。科学、协调、合理的城镇结构，是当代人的福祉，是子孙后代的财富。

今后几十年，我们面临的是世界上所有发达国家没有体验过的、人类历史上新型的城市化。这种战略性调整是由我国城市化特殊时期所决定的。中国的城市化，是在西方国家已经完成城市化并出现了许多城市化问题之后进行的。所以，在某种程度上可以避免发达国家已经走过的弯路，把经济效益、社会效益、环境效益统一起来考虑。在这个问题上，我们既要遵循世界城市化的一般规律，又要根据我们所处的不同时代、不同国情、不同体制，制定有自己特色的城市化方略。

我国的城市化是传统城市化与现代城市化同时进行的。世

界城市化过程，走的是一条“先聚集、后分散”的道路，即先是人口向市中心聚集（传统城市化），后是人口从中心向郊区扩散（现代城市化）。我们现在城市既处于人口聚集阶段，又处于城市扩张阶段。我们不可能先聚集几十年；然后再走现代城市化的路子。应该在城市扩张时，使传统城市化与现代城市化融合进行。

我国的城市化与工业化都面临着重大的发展任务。城市化与工业化本来是结伴而生的。西方的城市化走的是一条“先污染、后治理”的弯路。我国工业化尚处于中期阶段，既有质的提高，也有量的扩张。城市化落后于工业化，既有质的提高，更有规模的扩张。这种情况决定，工业布局与城镇布局必须统筹考虑。

我国的城市化是在计划经济往市场经济体制转轨时期进行的。城市化推进，既有市场力量在起作用，又有行政力量在起作用。行政力量的作用往往使城镇结构发生扭曲，计划经济体制造成了经济结构不合理，也造成了城镇结构不合理。城镇布局、扩张、发展，不经意地往往在违背市场经济规律的行政主导力量的作用下进行。这就决定我们应该加大市场调控的力度。同时，市场也有作用失灵的地方，行政主导造成的缺陷也必须依靠行政力量来改革。所不同的是，过去的行政主导力量是违背市场经济规律的逆向调节，现在的行政主导是遵循市场规律的正向调节。在行政主导力量还有很大调控能力的转轨时期，发挥得好，会对城镇的结构产生非常大的正面效应。可见，市场力量和行政力量必须同时借重。

中国城市化面临的这种客观形势和所处的阶段表明，调整城镇结构非常迫切，也大有作为。盖房子是百年大计，建城市

是千年大计。城镇结构不合理，比企业结构不合理更可怕。企业结构不合理可以破产，城市结构不合理不能破产。每天可以有企业破产，每天不可能有城市破产。企业结构不合理是单个企业、单个行业的效益问题，城市结构不合理是一个区域的效益问题。这包括生态环境、经济活力、生活质量等等。一个城市拆了建、建了拆，浪费的都是老百姓的钱，都是国家的钱。一个国家城市化进程中，尤其是高速扩张中注意了结构调整，就会赢得事半功倍的效益。高速扩张中的调整是顺理成章、容易推进的调整，而当城镇大体停止扩张了，定型了，其结构也就难以调整了。今后几十年定型的城镇格局是流芳百世，还是遗恨万年，就取决于我们这几十年的作为了。此任不可谓不重如泰山。

因此，摆在我们面临的一项重大而紧迫的任务，就是对城镇结构进行战略性的调整，或者叫做城镇整合。

所谓城镇结构整合，就是要顺应市场化、全球化、工业化、信息化、城市化的新形势，对一个经济区域内的大、中、小城市和小城镇，通过政府调控包括区划调整手段、规划法制手段、市场竞争等多种途径，采取类似于企业兼并重组的方式，实施对其空间结构、规模结构和组织形态结构的整合，逐步形成区域内科学、合理、协调的现代城镇体系，以促进城市化过程在合作、竞争和控制三维框架下的可持续发展。

二、中国城镇结构的主要矛盾决定我们只能选择巨型城市主导模式进行整合

现阶段中国城镇结构的首要矛盾是中心城市的“少、小、低”。小城镇的“小、散、低”是因为中心城市的“少、小、低”。中国是个 13 亿多人口的大国，相当世界人口的 1/4，一个大省人口相当某个大国人口。全国只有北京、上海这样几个上千万人口的城市是远远不够的，应该造就若干个北京、上海。北京、上海也要进一步发展提高，尽快成为世界城市。在城镇结构调整中，发展“龙头城市”如同调整农业结构中发展“龙头企业”一样。只有“龙头企业”，才能把千家万户分散的农民组织起来，走向市场经济的轨道。只有“龙头城市”，才能把众多无序发展的中小城市和小城镇带动协调起来，走上可持续发展的轨道。所以，中国城镇结构整合的重中之重、急中之急，是营造巨型的城市发展“极”。特别是要把营建世界据点性城市提到国家发展的战略高度。

中国城镇结构的主要矛盾，决定我们只能按照巨城主导的模式对城镇结构进行整合。也就是说，应放手发展特大、超大等巨型城市，以这些巨型城市为主导，以中小城市和小城镇为基础，以广大农村为腹地，组织若干个巨大都市区，以此来主导中国的城市化。一个一个巨城主导的大都市区，犹如一个一个太阳系；巨型城市是太阳，中小城市、小城镇是行星、卫星。这比小城镇满天星地发展不知要好多少倍。中国的城市化特色应该是巨城主导的特色，而不能是小城镇遍地开花的特色。

我们之所以选择巨城主导的模式整合城镇，不是一种乌托邦式的空想，而是它有利于解决中国城市化的基本问题。发展效率问题、人口转移问题、人多地少问题、生态环境问题、城乡差别问题，都是城市化必须面临和解决的基本问题。中国是后发达工业化国家。后发国家最紧要的是发展效率问题。巨型城市主导，可以创造比中小城市更好的效益。人多地少的国情决定我们只能使人口高度集聚，集中发展大城市。放手发展小城镇，将造成生态灾难。城市越大，城乡差别越小，大上海、大北京郊区农民比城里市民不差。如此等等，我们应该反思我们的城市化方针和战略，应该坚定推行巨城主导模式的决心和信心。

三、整合城镇结构的主要途径是兼并重组，同时辅以规划、行政、法律等多种手段

调整经济结构，重要途径是兼并重组。整合城镇结构，也要靠兼并重组。在一个大都市区内，中心城市做大做强，中小城市定位分流，小城镇再城市化，小村庄撤并再编。企业兼并重组主要依靠市场的力量；城镇的兼并重组，主要依靠行政的力量，但行政调整应顺应市场经济规律，因为企业的兼并重组靠市场规律调节可以实现，而城镇的兼并重组仅靠市场规律调节就难以实现。行政力量的逆向调节影响虽然很大，行政力量的正向调节会产生很大的正面效应。

城镇整合需要科学规划的指导。巨城主导城市结构模式，需要体现在规划上。只要按照规划办事，这个结构模式才能实