

上海卫星城与 中国城市化道路

黄文忠 主编

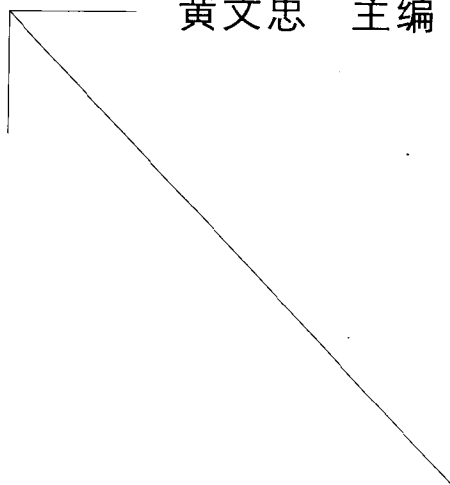


上海人民出版社

SHANGHAI PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

上海卫星城与 中国城市化道路

黄文忠 主编



 上海人民出版社
SHANGHAI PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

上海卫星城与中国城市化道路/黄文忠主编. —上海:
上海人民出版社, 2003

ISBN 7-208-04575-5

I. 上... II. 黄... III. ①城市化—研究—中国

②城市建设: 现代化建设—研究—上海市

IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 013869 号

责任编辑 曹利群

封面装帧 王晓阳

上海卫星城与中国城市化道路

黄文忠 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销 上海颀辉印刷厂印刷

开本 890 × 1240 1/32 印张 10.25 插页 2 字数 234,000

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-5,000

ISBN 7-208-04575-5/C·155

定价 18.00 元

本书分工

黄文忠教授

导 言

第一章 卫星城与逆城市化

第九章 卫星城发展和我国的城市化

第十章 有关卫星城建设的政策建议

鞠立新副教授

第二章 卫星城兴起和发展的一般规律

第五章 上海国际大都市的功能再造与卫星城发展

朱 华教授

第三章 上海城市发展和规划的历史回顾

冯金华教授

第四章 上海可持续发展的现状和问题

庄荣盛副教授

第六章 上海卫星城的经济结构

蒋为群副教授

第七章 上海卫星城的产业依托与大交通网络

周炼石教授

第八章 上海发展卫星城制约因素分析

导 言

21 世纪之初,党的十六大向全世界庄严宣告:开创中国特色社会主义新局面,就是要全面建设小康社会。如果说,“小康”仅是偏重于物质生活的话,那么,“全面小康”强调的则是物质文明、精神文明、政治文明和足以保证实现可持续发展的生态环境条件的统一。而这四者统一的理想环境就是城市。因此,城市,既是经济发展的驱动中心,又是经济体制的核心载体,还是实现“全面小康”的理想环境。显然,建设全面小康社会离不开城市化。

城市化,既是我国西部大开发的关键,也是建设全面小康社会的重要一着。这意味着今后 20 年时间里,将会有 4.5 亿农民变为市民。对于正面临着人口压力、就业压力、住房压力、交通压力、环境条件压力等诸多压力的特大城市和超大城市来说,缓解各种压力的既经济又有效的现实途径就是建设卫星城。

卫星城,英人霍华德曾在一百年前称其为“田园城市”,1924 年荷兰国际会议上得到公认。经过一个世纪的发展,卫星城已由当初的卧城提升到今天的第三代卫星城——卫星新城。

对上海城市来说,发展卫星城既是城市化规律作用的要求,也是走向国际大都市的需要,又是为走向全面小康社会创造必要的环境条件的需要。

细读十六大报告有关“全面建设小康社会”、“加快城镇化进程”的论述,党中央明确把“逐步提高城镇化水平,坚持大中小城

市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”,“消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍”,作为 21 世纪头 20 年我国经济建设的一项主要任务来抓,的确是抓住了关键。全面小康和城市化之间的关系是如此密切,称得上是如鱼得水、如胶似漆。

“小康”,仅就这个词而言,最早出现在《诗经·二雅·民劳篇》。诗云:“民亦劳止,汔可小康。”意即百姓辛劳苦难当,只求稍稍得安康。文学家在这里将小康解释为“安康”。从经济上讲,安康和小康并无差别。中国古人对小康的理解有两个含义:一指物质生活,“经济较宽裕”,宋代《夷坚志》有云:“久困与穷,冀以小康。”二指社会发展阶段,即“比‘大同’理想较低级的社会”。

世界上不同国家和民族对小康含义的理解是不同的,层次相当鲜明,存在着上、中、下三个档次的“小康水平”。在英语中为“比较舒服的生活方式”、“较高的生活水准”;法文中为“达到中等富裕水平”;在日语和俄语中为“中等水平的生活”,俄罗斯人还形象地把小康生活理解为“三菜一汤的生活”;唯有西班牙语中为“还算过得去的生活”,与中国传统理解完全一致。显然,世界上各民族对小康生活标准理解上的差别,与各国经济发展水平所决定的生活水平高中低三个层次之间,存在着对应关系。

“小康”,在现代经济学中,一般称“小康水平”、“小康生活”,指人们的物质生活水平从贫困到最富裕依次经历的五个阶段中的第三阶段,相应的恩格尔系数依次为 60%以上——贫困;59—50%——温饱;49—40%——小康;39—21%——富裕;20%以下——最富裕。为简明起见,兹列表说明如下:

恩格尔系数	60%以上	59—50%	49—40%	39—21%	20%以下
生活水平 发展阶段	贫困	温饱	小康	富裕	最富裕

现阶段世界上小康所对应的人均国民生产总值为4 000 \$,最富裕的 20 个高收入国家 1999 年均超过 20 000 \$ 。

由此可见,“小康”、“小康生活”、“小康水平”,在古今中外有着不同的含义。它曾经是中国古代劳苦大众所追求的第一个阶段性目标,在现时代则成了国际公认的人们脱贫致富过程中必经的一个阶段。显然,仅就经济生活而言,小康是一个多层次的复合概念。正因为如此,深刻理解中国社会历史、熟悉早期市场经济和现代市场经济生活状况的邓小平同志,将“小康”、“小康水平”作为中国人民摆脱千年贫困走向幸福生活的鼓动性口号,既实在又科学。

1979 年邓小平同志提出,把到 20 世纪末实现小康生活作为我国走向现代化的第一个阶段性奋斗目标。1984 年,邓小平同志又指出:“所谓小康,从国民生产总值来说,就是人均达到 800 美元。”这是沿用了国际上有关物质生活的定性分析方法,考虑到我国生产力发展的实际水平,创造性地将“小康”加以国情化的具体表现,的确起到了鼓舞人心的作用。

1991 年,在党中央、国务院《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中界定了小康的内涵,即“我们所说的小康生活,是适应我国生产力水平,体现社会主义基本原则的。人民生活的提高,既包括物质生活的改善,也包括精神生活的充实;既包括居民个人消费水平的提高,也包括社会福利和劳动环境的改善”。同年,国家统计局等 12 个部门按照党中央、国务院提出的小康水平内涵,确定了有关小康水平的偏于物质生活方面的 16 个基本监测指标和小康临界值:人均国内生产总值 2 500 元(按 1980 年的价格和汇率计算,2 500 元相当于 900 美元);城镇人均可支配收入 2 400 元;农民人均纯收入 1 200 元;城镇住房人均使用面积 12 平方米;农村钢木结构住房人均使用面积 15 平方米;人均蛋白质日摄入量 75 克;城市每人拥有铺路

面积 8 平方米;农村行政村通公路比重 85%;恩格尔系数 50%;成人识字率 85%;人均预期寿命 70 岁;婴儿死亡率 3.1%;教育娱乐支出比重 11%;电视机普及率 100%;农村初级卫生保健基本合格县比重 100%。据国家统计局副局长贺铿介绍,到 2000 年,在 16 项指标中已有 13 项指标达到或超过了预定目标,尚有 3 项指标未达标,即农民人均纯收入为 85%,人均蛋白质日摄入量为 90%,农村初级卫生保健基本合格县比重为 80%。

实现小康,城市化是关键。1978 年到 2000 年,我国恩格尔系数城市平均每年下降 0.796 个百分点,农村年均下降 0.8 个百分点,远远超过世界平均水平。中国城乡广大人民群众的生活水平实现了质的飞跃性提高。

随着我国第一步发展目标的顺利实现,党的十六大把“全面建设小康社会”作为第二步奋斗目标,将小康目标从“小康水平”发展为“小康社会”,从“基本小康”推向“全面小康”。小康的内涵进一步丰富:经济更加发展,民主更加健全,科教更加进步,文化更加繁荣,社会更加和谐,人民生活更加殷实。这是对小康涵义的又一次发展。显然,小康社会包括人们的物质生活、精神生活、民主权利、生活环境的改善等方面。小康社会是物质文明、精神文明、政治文明和可持续发展的高度统一。党中央对“小康”目标的新发展,起着鼓舞人心催人奋进的积极作用。这样的奋斗目标就全国来说,只有通过城市化才能实现;对特大城市来说,迫切需要建设卫星城以造就小康社会的环境条件。

迄今人类社会历史也是城市化的历史。发达市场经济国家不但恩格尔系数低于 20%,而且城市化率高达 75%以上。我国从 1978 年到 2001 年城市化率平均每年上升 0.83 个百分点。按此速度,若达世界 2000 年平均水平,尚需 10 年时间的努力;若达发达国家水平,则需 45 年时间的努力,与经济总量赶上美国同步。

2002年12月3日,上海申请2010年举办世界博览会一举获得成功。这对上海发展卫星城是百年一遇的特大喜讯。第一,世博会馆建设需要置换土地,提升城市形象。中央政府将拨款30亿美元,在浦东520公顷(5.20平方公里)土地上建设世博会会址。周围建设所需配套资金又是其5—10倍,即总共将投入200—300亿美元,总计投入人民币将达2600亿元。由地方政府筹资投入。可每年拉动GDP0.6个百分点。世博会场馆范围内将有江南造船厂、上钢三厂两家特大型企业动迁,各保留1个车间作为造船博物馆和冶金博物馆;动迁居民16000户,5万余人口。这对于提升上海中心地区的品位,体现“城市,让生活更美好”的主题,加快走向国际大都市的步伐,是关键性步骤。此其一。

其二,动迁居民的理想选择就是卫星城。世博会馆建设将带动周围小城镇江桥、周浦、浦江等地的建设,加速建成卫星新城。2007年上海的轨道交通里程将从目前的65公里延长到400公里,中心城区与卫星城之间的通达程度与日俱增。2005年高速公路将由目前的110公里增加到650公里,“15—30—60”交通工程将提前实现。与周边省市的通达程度将有长足进展。沪崇苏高速公路将于2003年提前上马,其投资超过120亿元。

其三,举办世博会需要在卫星城建设大量高级宾馆。世博会会期为183天,将吸引7000万人次前来参观。即平均每天接待38万人次以上。若其中有60%的旅游者需要住宿,则每天有23万人。2000年上海的宾馆接待能力为96800间,有床位195100张,远不能满足世博会参观者需求。由于世博会期间境外旅游者将有1100万人次,即每天有6万多人需要安排住宿。按2000年境外旅客平均在沪住宿时间为3.92天计,则世博会期间实际每天境外旅客在沪住宿的将有24万人。而

2000年上海的涉外宾馆所拥有的接待能力为40家16478间,与需求量相比,显然是杯水车薪。若在上海市区建造几百座高级宾馆,则世博会后很难常有如此多的境外客流,势必造成积压浪费。理想的选择就是在发展轨道交通的基础上,在上海郊区卫星城建设一批涉外高级宾馆。卫星城由低地价所决定的相对低廉的房价、优雅的环境、便捷的轨道交通,对境外旅游者肯定是不小的诱惑。通过退耕建绿,2010年上海绿地覆盖率将达35%的世界城市水平;随着郊区卫星城的建设,全市城乡统筹的城市化率将达78%。

其四,世博会是上海与世界的直接对话。届时有超过一千万人的境外参观旅游者光临上海。英语将是通用语言,其他外语语种也会有一定量的需求。这对上海市民的文化素质提出了更高的要求。自然需要加大培养外语人才的力度。这对卫星城创办更多的大学城是最佳机遇。

其五,世博会也是长江三角洲地区城市连绵区发展的助推器。7000万中外旅客来到上海参观,预计其中会有35%的旅客即每天会有13万人在上海周边地区旅游,这对上海卫星城和附近城市的交通、住宿、餐饮、旅游业等都是机遇和挑战,无疑是发展世界第六大都市连绵区的大好机遇。届时以600公里为半径的国际大都市所应具备的辐射能力将有明显增强。

建设全面小康社会和举办世博会,是上海走向国际大都市的巨大推动力。可以肯定,经过20年时间的努力,上海将成为国际大都市。到建国一百周年的时候,上海将接近一流的世界城市、国际大都市。

城市化过程中,从不定期不固定地点集市→定期定点集市→常年固定地点集市→集镇→小城市→中城市→大城市→特大城市→超大城市。从大城市到超大城市就经济发展水平来看,有一个从地区经济中心城市→国际经济中心→国际大都

市→大都市带的发展过程。城市化过程九个阶段的依次渐进发展根本上取决于农业生产力发展水平不断上升的自然历史过程。在特大城市出现前的阶段是向心城市化阶段,今天广大中西部地区正处于这一阶段;而在特大城市到超大都市阶段有一个逆城市化过程,发展卫星城就是这一过程的重要标志。显然发展卫星城是生产力发展所要求的,具有客观必然性。

对北京、上海等这样的超大城市来说,建设卫星城是造就国际大都市的实际需要。

国际大都市作为“世界工厂”的窗口,一般产生在世界经济的中心。当然也有例外的,如 20 世纪 30 年代的上海,那主要是优越的地理位置加自由港的原因。仅就这一点而言,今天的上海面临着重塑历史辉煌的艰巨任务。

国际大都市即世界城市。自 1915 年格迪斯首先提出“世界城市”概念以来,1966 年,霍尔将世界城市的标准概括为 18 个;1986 年,弗里德曼对世界城市给出了 7 个指标。至今人们还在继续探索着国际大都市的标准问题。经过比较研究,我们发现,世界城市应是 8 个中心的统一体,即政治中心(首都或国外使领馆所在地);国际金融中心;国际控制、决策中心;国际信息中心;重要制造中心;重要航空、航运中心;重要会展中心;重要科技教育中心。因此,这就要求拥有相当数量的国内外政府机构、世界级银行和保险公司、跨国公司总部、具有国际影响的新闻媒体机构、世界级港口和机场、博物馆和大剧院(一般为 20 个),有世界影响的大学(以产生诺贝尔奖得主为标志)、大学生人数达相当规模(一般为 20 万人),以及在该城市生活、工作的外国侨民占有相当大的比例(一般为中心城人口的 10—20%)。为了吸引世界一流的人财物进入,需要有优良的城市环境,诸如清新的空气、宽敞的住宅、足量的绿地、纯净的饮用水等。只有当上述诸项指标中的大多数达到的时候,才称得上国际大都市。因此,国

际大都市不取决于主观评价,而由一系列客观量化指标所决定。国际金融、国际贸易、国际电子网络、国际航空航运、跨国公司的集聚和发展、国际文化的交流交融程度等,已经成为现代国际大都市的主要功能性标志。显然,要建设国际大都市,就要建设卫星城。建设卫星城是实现特大城市可持续发展的一个关键步骤。

经过测算,我国建设一个 20 万人口的卫星城,用于基础设施建设的资金大约需要 30 亿元,人均 1.5 万元。可见,建设卫星城还是国家实行宏观经济调控的一种有效形式,是特别国债发挥作用的又一载体。又由于卫星城建设具有长期性、广泛性,所以它对经济增长的拉动作用比修筑江河堤坝来得更加持久。

高速公路、高速铁路、磁悬浮列车、轿车进家庭、信息高速公路、信息化管理、光导通讯技术、计算机网电信网和广播电视网的三网合一等,为建设现代卫星城创造了物质条件。因此我国的卫星城建设可以跳出卧城→半独立卫星城→卫星新城的传统路子,而直接迈向新城建设。

我国发展卫星城经历了从计划经济到市场经济两种不同体制。今天,打破了传统体制下那种建设工业城、战备城、工作城的做法,正在建设现代市场经济体制所要求的卫星新城。

建设卫星城若用自由市场办法,一是易于产生盲目性,二是只有人少地广、进入汽车文明时代的国家才有条件。若用计划经济办法,则会重蹈五六十年代我国卫星城建设的老路,易于产生权力造城,出现“工作城”的弊端。所以,建设卫星城应当采用有政府干预的市场经济道路。

与国际大都市相匹配,我国的卫星城建设应当包括以下 4 个层次或形态:

- (1) 卫星新城。新城以化解主城压力为目的;
- (2) 中心城。即特大城市郊区(县)政治、经济、文化中心,

起着郊区城镇化的主导作用；

(3) **小城镇**。小城镇中一部分有条件发展成为卫星城——港口新城、机场新城等；

(4) **工业中心**。系上世纪 50 年代末、70 年代初兴建的重工业中心，须通过住宅建设、社区建设改造成卫星新城。

卫星城市建设从多形式走向规范化是一个过程，体现着体制转换的过程特点。

现代卫星城并不存在社会制度属性。因此，我国建设卫星城需要借鉴发达市场经济国家卫星城建设的经验。

建设卫星城的途径可以有多种，不可能搞划一模式。诸如，政府定点造市，系行政途径；工业企业集聚成市，包括乡镇企业、外资企业、中资企业、各类合资企业等，系市场途径；中心镇提高成市，系综合途径；古镇组合成市，形成组合式卫星城，系历史因素成市；建港成市，系自然地理因素成市；旅游城，包括风景城、古建筑荟萃城；依托经济开发区成市。

显然，卫星城市建设道路不同于乡村城市化。乡村城市化的主要途径有：乡镇企业聚集型，但层次较低，有欠规范；外资促进型，主要在广东珠江三角洲地区和福建晋江地区；市场推动型，以专业化经营聚集成市，如温州产生了从电器市场、纽扣市场等发展起来的乡镇；多元复合型，通过乡镇政府推动发展多种所有制经济，特别是通过发展私营经济城造城，等等。

本书遵循这样的逻辑展开：从一般到特殊；从历史到现实；从城市发展规律到上海卫星城市建设；在分析的基础上，提出一般对策性建议。

本书主要提出如下一些观点：

——**从城市化道路探索建设卫星城的必要性。**城市化与发展卫星城，这是两种互相对立的城市发展变化现象，同时十分鲜明地发生在我国不同地区。产生这种相互矛盾运动的动因，存

在于生产力发展的实际水平当中。

——城市规模从扩大到控制,即从向心城市化到逆城市化,两者的界限在于城市规模如何界定,其界限存在于经济效率当中。

——建设上海国际大都市和卫星城是历史发展的必然。

——衡量现代城市城市化的基本指标应取非农人口比重、人均 GDP、第三次产业比重等三项,其中第一项指标可以用来衡量古典城市。

——卫星城是和特大城市紧密相联系着的,犹如地球的卫星一般,故得其名。

——首先需要建立一个符合国际规范的卫星城概念。

——建设卫星城是造就生态型大城市的根本途径。现代城市趋向现代化、生态化、宜人化、家园化,城市由经济聚集体向人类聚落发展。应当建立生态型城市,即从单纯追求经济增长的工业社会的城市转向追求具有经济、社会和生态复合效益的后工业社会的城市;从以物为本的城市转向追求以提高人的生活质量为目标的宜居环境。

——现代卫星城具有五个经济特征:其一与主城的经济联系密切。它的产业安排、交通网络组合、文化渊源、人口组成等,与主城的关联度甚高。产业相关度和人口通勤率可以作为主要指标。卫星城非农人口不低于主城 10 个百分点,国民生产总值的 60% 从主城相关产业产生,人口通勤率占 15%,劳动力通勤率占 25% 以上。它是新型的生产力布局形式。卫星城面向的是主城,而县城和小城镇则面向的是农村。其二与主城相邻,相互之间的距离比 100 百年前呈拉长趋势,主要取决于交通工具的发展程度。两地之间距离一般在 20—120 公里之间。其三人口数量达到一定规模。当今 20 万人口以上的城市才有较高的经济效益。其四卫星城对主城具有延伸、补充、修正、完善的功能。

卫星城是一个动态概念。其五人均 GDP 不低于主城的 10%。

——必须从国情出发建设卫星城。农业劳动生产率决定着城市化水平,决定着卫星城的建设。

——现代卫星城建设宜用政府主导下的市场调节方式。政府对卫星城建设的干预,主要体现在两个方面:一是制定宏观经济政策,二是通过制定规划方案和实施规划,以确保主城的可持续发展。

——卫星城的经济结构,应坚持以二、三产业发展为主的方针。

——改革单一所有制结构,培育多元投资主体,是卫星城产业结构升级、经济持续增长的关键。

——卫星城的副城地位决定了卫星城的地理位置、产业结构、所有制结构、人口数量、与主城之间的交通方式等,都必须与主城相匹配。

——吸引人口是建设卫星城的一个关键性问题。

——今天,上海发展卫星城存在着不少制约因素,一是资源性因素,如基础公建设施资金来源严重不足,人口导入障碍,人文环境方面如交通、教育卫生设施落后、公共图书馆等文化设施缺乏;二是制度因素,如现行农村土地制度在实施中的矛盾、卫星城建立与劳动力流动的限制等。这些制约性因素带有普遍性,同样适用于国内特大城市。

本书还提出了有关卫星城建设的政策建议,包括卫星城建设的制度方面的建议和经济方面的建议。

——制度建设方面:需要建立与市场经济相适应的卫星城概念;充分考虑“三转”(“转制”、“转基”、“转型”)并存下的卫星城建设;保持卫星城建设规划的连续性;防止卫星城建设半途而废;建设自由港是上海走向国际大都市的必要条件;上海需要建设与国际大都市目标相适应的卫星城;打破地方分割。

——经济方面：宜用优惠政策吸引居民迁入；利用级差地租；引进高等学校；发展轨道交通；通货紧缩条件下卫星城建设是扩大内需的又一途径；运用市场机制扩大卫星城建设资金来源；建设卫星城是为国际大都市建设置换空间的有效途径；建设自由港是上海走向国际大都市的必要条件。

总之，建设卫星城既是社会生产力发展的客观要求，又是城市化规律作用的结果；既是化解中心城区诸压力的有效途径，又是优化特大城市产业结构、建设国际大都市的必要条件。我国特大型城市和超大型城市发展卫星城既有必要，也有可能。



目 录

导 言.....	001
----------	-----

理论篇

第一章 卫星城与逆城市化.....	003
一、从集镇到国际大都市:城市化的规律性过程	003
(一) 城市聚集效应是决定城市规模的关键	003
(二) 现代城市和可持续发展	018
二、卫星城:特大城市发展的必经阶段	024
(一) 城市化的道路	024
(二) 新城建设:卫星城发展的时代要求	029
第二章 卫星城兴起和发展的一般规律.....	035
一、卫星城的兴起	035
(一) 大都市的形成和扩展	035
(二) 卫星城的发展	042
(三) 国外卫星城的发展	045
二、卫星城的未来发展趋势	050
(一) 关于未来城市发展的若干思想主张	050
(二) 国外特大城市及卫星城发展的新趋势	053
(三) 我国卫星城发展的新趋势	056