

ZHONGGUO CHENGSHI FAZHAN WENTI BAOGAO

傅崇兰 陈光庭 董黎明 等著

中国城市发展问题报告

中国社会科学出版社

0109979

F299.2

1

傅崇兰

陈光庭

董黎明

等著

ZHONGGUO CHENGSHI FAZHAN WENTI BAOGAO

中国城市发展问题报告



201099792

中国社会科学出版社

中央社会主义学院

图书馆

★ 藏书 ★

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市发展问题报告/傅崇兰等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.1

ISBN 7-5004-3628-9

I. 中… II. 傅… III. 城市经济—经济发展—中国—研究报告 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 110211 号

责任编辑 任 明
封面设计 王 华
版式设计 炳 图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029453	传 真	010—64030272
网 址	http://www.csspw.com.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	三河鑫鑫装订厂
版 次	2003 年 1 月第 1 版	印 次	2003 年 1 月第 1 次印刷
开 本	710×980 毫米 1/32		
印 张	25.25	插 页	4
字 数	450 千字	印 数	1—8000 册
定 价	38.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

内容简介

21世纪是城市世纪。我国已进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的发展新阶段。在这个阶段，我国将加快城镇化进程，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。经济全球化进一步加速发展，区域化、信息化经济崛起，环境保护和生态建设要求更加严格，我们不仅要建设经济发达、社会富裕的城市，还要建设“能够享受科学文化、艺术生活的城市”（戴劳斯会议宣言）。这使我国城市发展和建设面临多方面的严峻挑战和发展机遇。我国城镇化进程将经历一场改变生产方式、生活方式、思维方式、转变管理观念的一系列深刻变革；同时，居民生活状况、社会心理和价值观念将有实质性改变。由于我国存在着比较突出的工农差别、城乡差别和地区差别，我国既要发展高科技，走新型工业化的道路，又要发展劳动密集型产业，既要大中城市适度扩大规模，把大中城市建设成为适应经济全球化和区域化、信息化的战略支点，建设好区域中心城市，带动和辐射区域发展，又要把小城镇建设成为农村地域的经济文化中心。特别是在21世纪头20年，我国要全面建设小康社会，城镇化和城乡一体化进程将是改变目前我国存在的工农差别、城乡差别和地区差别的重要途径。随着社会经济、科学文化的发展，大量新的问题层出不穷，亟待解决。所以城市发展建设和城镇化问题备受中央重视，备受国内外各界关注。本书正是在这种背景下，所进行的对中国城市发展问题的探索。

撰稿人：

傅崇兰 陈光庭 董黎明

王明浩 纪晓岚 董宪军

卢海元 白晨曦 贾希为

高 微 邓泽洪 黄志宏

王秀云

CHINA



现实问题报告系列

中国问题报告 (2002年全新修订版)

中国发展问题报告

中国企业前沿问题报告

中国入世问题报告

世界问题报告

中国国际形势问题报告

中国经济前沿问题报告

中国国家战略问题报告

中国城市发展问题报告

中国证券市场问题报告

中国企业跨国发展研究报告

丛书策划：任 明 乔继堂

平面设计：王 华

用发展的办法
解决发展中的

问题

刘少奇

一九五七年七月

1957.7.10

前 言

21 世纪是城市世纪。我国已进入全面建设小康社会, 加快推进社会主义现代化的发展新阶段。在这个阶段, 我国将加快城镇化进程, 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。经济全球化进一步加速发展, 区域化、信息化经济崛起, 环境保护和生态建设要求更加严格, 我们不仅要建设经济发达、社会富裕的城市, 还要建设“能够享受科学文化, 艺术生活的城市”(戴劳斯会议宣言)。这使我国城市发展和建设面临着多方面的严峻挑战和发展机遇。我国城镇化进程将经历一场改变生产方式、生活方式、思维方式, 转变管理观念的一系列深刻变革; 同时, 居民生活状况、社会心理和价值观念将有实质性改变。由于我国存在着比较突出的工农差别、城乡差别和地区差别, 我国既要发展高科技, 走新型工业化的道路, 又要发展劳动密集型产业, 既要大中城市适度扩大规模, 把大中城市建设成为适应经济全球化和区域化、信息化的战略支点, 建设好区域中心城市, 带动和辐射区域发展, 又要把小城镇建设成为农村地域的经济文化中心。特别是在 21 世纪头 20 年, 我国要全面建设小康社会, 城镇化和城乡一体化进程将是改变目前我国存在的工农差别、城乡差别和地区差别的重要途径。随着社会经济、科学文化的发展, 大量新的问题层出不穷, 亟待解决。所以城市发展建设和城镇化问题备受中央重视, 备受国内外各界关注。本书正是在这种背景下, 所进行的对中国城市发展问题的探索。

本书为合作成果, 共分为 10 部分。具体分工及完成情况如下:

第一部分和第九部分的 1—2 节, 傅崇兰; 第二部分, 纪晓岚; 第三部分, 陈光庭; 第四部分, 王明浩、高薇; 第五部分, 董黎明; 第六部分的 1—5 节, 白晨曦; 第六部分的第 6 节, 邓泽洪; 第七部分, 卢海元; 第八部分, 贾希为; 第九部分的第 3 节, 黄志宏; 第九部分的第 4 节, 王秀云; 第十部分, 董宪军。

该书是在中国社会科学出版社诸位领导和编辑同志的支持下写作和出版的, 特此向他们表示感谢。

傅崇兰

2002. 10

目 录

一	21 世纪是城市世纪	(1)
	(一)21 世纪中国城市化将有质的飞跃	(1)
	(二)城市是发展问题的焦点	(4)
	(三)城市是中国发展的希望	(16)
二	改革进程中的中国城市化	(25)
	(一)城市化的研究视角	(25)
	(二)中国城市化的历史进程与基本特点	(27)
	(三)中国城市化过程中面临的问题	(29)
	(四)加快中国城市化进程的方式	(35)
	(五)加快中国城市化进程的对策	(39)
三	城乡一体化的中国模式	(56)
	(一)城乡一体化—马克思主义的城乡观	(56)
	(二)城乡一体化—人类长期奋斗的目标	(58)
	(三)城乡一体化与城乡差别	(64)
	(四)城乡一体化的中国模式	(67)
	(五)推行乡村城镇化与城乡一体化并存同步的双轨制	(82)
四	城市经济发展的理论与实践	(85)
	(一)城市与城市经济	(85)
	(二)城市经济学的兴起及在中国的发展	(87)
	(三)城市经济学涵盖的范围	(90)
	(四)城市经济学外延	(106)
五	进入 21 世纪的城市规划	(109)
	(一)城市规划现状	(109)

(二)城市规划面临的挑战·····	(115)
(三)发展趋势·····	(123)
六 城市文化发展问题 ·····	(128)
(一)经济全球化进程对城市文化的影响·····	(128)
(二)中国城市文化面临的严峻现实·····	(130)
(三)建设有特色的城市文化是城市建设的必由之路·····	(134)
(四)保护历史文化遗产,塑造现代化的城市形象·····	(141)
(五)当前城市文化的机遇与挑战·····	(145)
(六)创建工地文化·····	(148)
七 城市发展制度的创新 ·····	(159)
(一)缘起·····	(159)
(二)户籍制度·····	(160)
(三)就业制度·····	(168)
(四)土地制度·····	(182)
(五)社会保障制度·····	(198)
(六)建立城镇主导型的行政管理体制·····	(291)
(七)结论·····	(294)
八 现代城市管理与城市管理现代化 ·····	(297)
(一)为什么要提高城市管理现代化水平·····	(297)
(二)什么是现代城市管理和城市管理现代化·····	(299)
(三)如何提高城市管理现代化水平·····	(306)
九 如何经营城市 ·····	(313)
(一)何谓“经营城市”·····	(313)
(二)概述世界“经营城市”史·····	(318)
(三)“经营城市”模式——国外经营城市模式·····	(336)
(四)“经营城市”的探索·····	(354)
十 城市生态环境问题报告 ·····	(363)
(一)背景·····	(363)
(二)什么是生态城市·····	(367)

(三)生态城市的衡量标准	(370)
(四)怎样建设生态城市?	(374)
(五)生态城市理论在我国的实践	(386)
(六)对我国生态城市建设的政策建议	(391)

一 21 世纪是城市世纪

(一) 21 世纪中国城市化将有质的飞跃

世界正在由“城市化世纪”走向“城市世纪”，城市化、经济全球化、信息网络化和生态环境建设是影响 21 世纪世界经济发展的四大趋势。21 世纪头几十年，在全世界 60 亿左右的人口中，将有半数生活在城市中。这不仅仅是人类居住空间的迁移，而且意味着人们的就业机会、生产方式、消费方式等全方位的转变。经济社会将发生深刻变革，资源和环境将面临一系列严峻挑战，并对人类本身的发展产生深刻的影响。

联合国“人居二”秘书长沃利·恩道曾经指出：“城市化既可能是无可比拟的未来之光明前景所在，也可能是前所未有的灾难之凶兆，所以，未来会怎样就取决于我们当今的所作所为。”^①

世界城市化面临着吉、凶两方面的问题和正在发生的深刻变化，人类为了自身的生存需要，必须探索保证城市有序、健康发展的道路，探索正确引导城市化的政策和措施。

始于 20 世纪 70 年代末、80 年代初的中国改革开放，把中国推向了一条蓬勃发展的道路。20 多年来，中国城市面貌的变化和中国整个现代化事业的发展，可以用四个字来概括：“日新月异”！

进入 21 世纪，中国人民正在按照国家“十五计划”提出的现实任务和远景发展蓝图，用智慧和创新实践，把计划和远景设想变成现实。中国人民面前正在展现的是一片灿烂的天空。现在，中国人习惯地用“第三个春天”来形容 21 世纪中国发展的天地。城市作为中国建设现代化国家的战略支点，国家和地区政治、经济、文化的中心，同样迎来了它的“第三个春天”。新中国建立 50 多年来，中国城市的发展经历过各种机遇和挑

^① 联合国人居中心（生境）编著，沈建国、于立、董立等译：《城市化的世界》前言，1999 年版。

战，有探索、有挫折、有成功，它已经在改革开放的大潮中发展和成长起来，目前中国有 661 座大中小城市和 2 万多座建制镇，星罗棋布于中华大地上，21 世纪它将发生质的飞跃。

20 多年来，中国实施了经济体制改革、体制创新、对外开放、科教兴国、科技创新等政策，给经济发展注入了强大的活力。国民经济持续快速增长，推动了城市迅速发展。大量的农村剩余劳动力转变为二、三产业大军，推动了城市扩展。城市扩展又加速了农村城市化，使经济发展顺应了国际化和区域化、信息化和知识化趋势。产业结构和生产力布局逐步优化，城市功能不断完善，基础设施水平提高，城市对周边地区经济、社会、文化的辐射和吸引力增强，为国民经济和社会的持续、快速、健康发展提供了物质技术基础和良好的环境。近 20 多年来中国城市化年均增长 0.62 个百分点，是同期世界城市化平均速度的 2 倍。

20 多年来，伴随着改革开放，中国农村乡镇企业蓬勃发展，小城镇迅速崛起，对中国城市化进程发挥了积极的推动作用，形成了具有中国特色的“双轨”推进城市化进程，中国城市化进程为实现我国现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到小康水平，做出了历史性的贡献，把城市与乡村的协调发展推进到一个新的历史阶段，相对改善了城市经济社会的协调发展，并为可持续发展创造了条件。

20 多年来，我国城市发展和城镇建设已取得了巨大成就。为了解决中国城市化发展和小城镇建设所面临的各种问题，促进我国经济持续稳定地发展，中国政府已把“城镇化战略”列入“十五”规划，作为 21 世纪中国实施迈向现代化第三步走的重大战略。

21 世纪，我国将通过继续推进工业化和信息化，促进城市化和城市发展，逐步实现几亿农民向非农产业的转移，实现城镇人口的比重较大幅度提高，逐步实现大中小城市和小城镇的协调发展；将通过城市现代化建设，改善城镇居民的工作和生活环境，保障城镇居民安居乐业，提高城市化的综合效益。21 世纪，中国城市化和城镇建设应解决的重点问题是：

- (1) 着力研究逐步扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势，大力推进区域城镇化战略，逐步完善区域城镇化体系，逐步实现国民公平待遇，并制定农村人口转移和劳动力市场政策；
- (2) 着力改变城乡二元经济结构，制定有利于城乡协调发展的经济结构调整政策和产业区域转移政策；
- (3) 研究大城市郊区城市化的组织和管理政策与措施；
- (4) 研究城镇的住宅、基础设施、环境建设目标和投资建设的产业化、市场化管理问题；
- (5) 研究和实施城市化的可持续发展战略，建设生态城镇。

中国是一个人口众多，幅员辽阔的国家，各地区的地理自然条件差别很大，经济社会发展很不平衡，因此，中国的城市化必然会走一条多元化道路和多样化建设模式。

在未来 50 年中，中国城市及城市化的发展将会出现几个重要趋势。

1. 城市化进程的速度加快。自 1950 年至 1978 年的 28 年间中国的城市化率由 10.6% 增长到 18%，仅增长了不到 8 个百分点，城市化速度增长很慢。自 1978 年至 2000 年城市化率达到 36.09%。22 年间中国城市化率增加了 18 个百分点。

依据城市化进程加快，全国总人口也在增长的情况预测：21 世纪前半叶，中国城市化年均增长将保持在 0.6 个百分点以上。在 21 世纪头 20 年，我国要加快工业化和城镇化进程，消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍。目前我国国民经济发展态势良好，国内需求进一步趋旺；规模以上工业继续快速增长，第三产业向宽领域拓展，国民经济发展和城镇化进程进入加快的景气区间。因此，理论界和实际工作者预测，21 世纪头 20 年，“每年城市化率以增长 1 个百分点左右较为适宜”^①。

当然，今后中国的城镇人口或农村人口的统计定义和标准有可能重新考虑。

2. 城市群和区域城市的发展加速。城市群是指在一定的地理区域内由核心城市和数个中心城市，以及众多不同等级的城镇组成的群体，形成区域城市经济、文化联系的网络化，增强区域城市综合发展优势和区域内外竞争力，影响力。21 世纪，我国城市与城市之间的综合交通网和现代化通讯设施建设将有重大发展，城市及区域之间相互依存关系会大大增强，城市群的产生和发展是经济与社会发展的标志，也是推进区域现代化的战略支点。

3. 城市现代化和国际合作进一步发展。在 21 世纪中叶，中国将实现城市现代化，同时城市国际合作进程也将有长足的发展。城市和地方的国际经济、文化交流功能将进一步增强，发挥更大的作用。

4. 城乡一体化发展到一个新阶段。中国的城乡一体化是针对城乡二元经济结构问题提出来的，既具有城市化含义，又具有社会公平的含义。这一点与西方发达国家的城乡一体化进程不是处在相同发展阶段。中国城市化进程，必然是城市和乡村之间在经济、社会、文化、生活协调发展的过程。城市发展必然会带动乡村发展，乡村发展必然为城市发展提供更多的

^① 朱铁臻：《城市现代化研究》，红旗出版社 2002 年版，第 227 页。

资源和社会支持,实现城乡互为资源,互为市场,互相服务,生态环境方面也会实现以乡补城。城市经济、文化的发达,农村的现代化,包括乡村人口结构、人口素质的大大提高,乡村生活方式城镇化,通讯、交通现代化,城乡生态融合。城市发达的二、三产业和乡村的现代高效农业,更具互补优势;同时,城市和乡村居住环境的多样化,更具有魅力和凝聚力。

5. 城市可持续发展。城市是政治、经济、文化的中心,是人口、产业、资金、生产及生产资料和科学技术高度集中的地域,同时也是各种矛盾和问题最集中的焦点。因此,城市可持续发展是国家可持续发展的中心环节。目前在我国已经出现的山水城、园林城、卫生城、卫生模范城、生态城、森林城、花园城、生态社区等,将会进一步发展。

21 世纪,中国城市必然会有一个量的适度增长和质的飞跃。

(二) 城市是发展问题的焦点

城市是经济、社会和环境的实体,是一种社会历史形态,它的发展总是要面临许多矛盾和问题:(1)“随着社会经济、科学文化的发展,每天都向城市提出许多新问题”,“大量新的问题,更是层出不穷,亟待解决”(吴良镛:《关于城市科学研究》);(2)我国西部大开发和城市化战略,既给城市发展带来了新的机遇,也给城市发展提出了新的问题;(3)全球经济一体化,中国加入 WTO,又使城市面临更多的机遇和挑战,同时,也给城市发展提出诸多新问题;(4)中国城市发展和城市化进程中人口问题、资源问题、交通问题、生态问题、文物保护问题等,都是已经发生和正在发生的,而且是十分突出的问题;(5)可持续发展问题。吴良镛教授曾经引用过一个国际会议(ICAT)文件,说明研究城市问题的重要性和必要性。ICAT 会议文件指出:“在近一百年,城市为人们所厌恶,这部分是由于道德上的原因(如卢梭),部分是由于城市环境为工业革命所玷污。”我们的城市会不会有一天成为人们厌恶的地方?我们的城市能否持续发展?在西方已经由工业化迈入“后工业化”时期的发达国家,针对城市发展中产生的问题,有些学派主张城市由“经济取向型”转向“社会和人文取向型”,走“以人为本”的发展道路,其城市化进程中已出现的大城市化—郊区城市化—逆城市化—再城市化—城乡一体化等不同阶段现象,使城市历史呈现出循环往复的螺旋发展现象,值得借鉴。对城市问题如果事先估计不足,我们的理论和实际问题研究跟不上,将来有一天是会受到惩罚的。

这就是研究中国城市发展问题的背景。

1. 用发展的办法解决发展中的问题

中央提出：“用发展的办法解决发展中的问题。”这句话已经成为反映当代中国人普遍的发展观、价值观的名言。

城市问题不是一般问题，它具有如下一些基本特征：

(1) 综合性特征：城市是一个复杂的有机体，是自然、经济、社会和人的有机统一。但问题总是从某一方面表现出来，成为某一方面的问题，可是，问题的产生因素往往是综合的，成为一种“综合症”。特别是在现代城市里，这种现象层出不穷。我国有一座特大城市，市区居民 700 多万人口，每天产生生活垃圾万吨以上，原先是拉到郊区填埋和堆放，在短短几十年间，形成了 4000 多个垃圾山，占地数千亩，导致垃圾围城，严重污染了环境和地下水；近十几年来，依靠政府投入巨资，建设了垃圾填埋场、焚烧场和堆肥场，但仍然不够用，还有约 1/4 的垃圾处于无序排放状态。从去年起，按照城市规划实施生活垃圾分类处理，目标是使垃圾资源化、减量化和无害化。城市主管部门在居民区设置了大量分类垃圾搜集箱，老百姓很欢迎，分类投放垃圾比较到位。但是，老百姓很快发现运输垃圾时，又把所有的垃圾倒在一个车上拉走，已经分类的垃圾又混合在一起；居民区百姓反对这种做法，后来市管委环卫主管部门安排了垃圾分类运输车辆。有好事者，随车观察，发现运到垃圾场的分类垃圾又倒在一起。原因很清楚，垃圾分类处理不仅需要老百姓参与，还需要健全的管理机构和管理体系，又需要处理设施建设配套，需要先进的处理技术和科研队伍，这一切又都需要资金，解决资金问题光靠政府不行，要走市场化、产业化发展的道路。垃圾分类处理是一个城市的具体问题，但它属于“综合症”。这是一个发人深省的例子。再如城市生态环境的治理，则需要投资政策、税收政策、产业结构调整、法律法规健全、群众参与以及相应的政府管理体制等。城市问题的理论和实践，需要研究解决问题的支撑体系，这个体系包括：发展经济，发展科技，健全法律法规，转变观念，转变政府管理职能，群众参与，文化环境，社会舆论等构成的综合支撑体系，才能真正从根本上解决城市问题。

目前，北京正在治理被称为“城市牛皮癣”的小广告问题。但实践证明，仅这么一个具体问题，也只是表现形式属于具体问题，而根子仍然在多方面，所以必须走综合治理之路才能从根本上解决，仅仅动员市民去清洗是不能解决根本问题的。2002 年 10 月 20 日《晨报》登出一个处方，很有意思：

处 方 笺

姓名： 电线杆
病结及诊断： 小广告遍布全身
处方： 大家动手清理
 城管严厉打击
 政府立法监督
 人人自觉维护。

城市“牛皮癣亟待根治”

一个电线杆上小广告的治理尚且属于“综合症”，如果采取头痛医头，脚痛医脚的办法，只能奏效一时，却不能根治。要根治电线杆上的小广告，还得“大家”来参加、“城管”来管理，“政府”来监督、“人人”来维护，都发挥作用，才能实现综合治理和长远解决问题的效果。其他城市问题的治理就不言自明了。总之，城市问题的综合性特征非常突出。

(2)延续性特点：城市具有延续性，历史文化有延续性，城市设施有延续性，城市问题的产生也就更为复杂，如旧城改造问题、城市文化问题、交通问题、环境问题等，都具有延续性。总之，发展有延续性，问题也有延续性。

(3)社会性特点：城市社会各阶层，各种不同的职业者，对城市的要求都有不同的利益做基础，有不同的价值观。比如，关于城市的花园别墅是多了？还是少了？适用廉价商品房是多了？还是少了？社会上存在很大的分歧。再比如住宅小区的康乐设施与幼儿园、小学、商店以及垃圾分类处理设施等设置问题，想多赚钱的开发商和物业管理者要建高档康乐设施，而小区居民需要幼儿园和老人活动的福利设施，这中间的价值观就很不相同，甚至完全对立。

总之，城市问题的综合性、延续性、社会性特征，反映的是城市问题产生和演变的规律性。所以要遵循用发展的办法解决发展中的问题，只有更自觉、更深入地认识城市问题，才能提出符合城市发展规律的办法，有效、合理地解决城市问题。

2. 实际问题需要上升到理论，克服盲目性

中国城市化处在加速阶段，城市人口增加，城市用地规模扩大；经济和科学技术的发展对城市发展产生的影响作用增大，市场经济体制的建立，成为城市发展和城市化进程的强大推动力，加入WTO后，城市发展更多地受到全球经济一体化的影响，在这个过程中产生的层出不穷的城市