

21世纪城市与区域管理系列教材

城市发展与规划

21st Textbooks
on Urban and
Regional Management

郑国 编著

中国人民大学出版社



城市与区域管理系列教材

城市发展与规划

郑国 编著

中国人民大学出版社
• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

城市发展与规划/郑国编著.
北京:中国人民大学出版社,2008
(21世纪城市与区域管理系列教材)
ISBN 978-7-300-10123-1

- I. 城…
II. 郑…
III. ①城市-发展-中国-教材②城市规划-中国-教材
IV. F299.2 TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 199901 号

21 世纪城市与区域管理系列教材
城市发展与规划
郑 国 编著

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京民族印务有限责任公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2009 年 1 月第 1 版
印 张	22.75	印 次 2009 年 1 月第 1 次印刷
字 数	405 000	定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《21 世纪城市与区域管理系列教材》

编 委 会

主 任 陈秀山

副主任 叶裕民 孙久文

委 员 (按姓氏笔画排序)

文余源 付晓东 冯 健 刘 玉 宇 宙 李丽萍

李文静 肖金城 张可云 张百瑞 陈卓咏 郑 国

侯景新 姚永玲 洪世键 赵秋喜 蒲善新



总 序

进入 21 世纪,中国经过 20 多年改革开放和发展的积累,已经步入持续、稳定、健康发展的轨道。一方面,中国制度创新和转型获得重大突破性进展,市场已经成为要素配置的主要手段,涌现了一批富有市场竞争力的城市和企业。同时,科学家、技术人员以及就业队伍不断壮大,中国的经济规模和产业效率不断提高。另一方面,中国经济高速发展中也付出了很大的代价,出现了一些问题,为此,中国政府适时提出完善科学发展观和建立和谐社会的方针,高度关注如何弥补市场失灵,规范市场秩序,提供充分和高质量的公共服务,探求政府管理经济社会系统的新模式。城市和区域是中央和各级地方政府实施管理和提供公共服务的全部空间依托。如何实施规范、高效、科学的城市与区域管理,是中国政府在新时期管理方面面临的历史性问题,也是各级政府最为关注的重大课题。

中国人民大学区域经济与城市管理研究所是中国第一批区域经济学专业和城市经济学专业博士点之一,2002 年被评为全国区域经济学重点学科。该所师资力量雄厚,拥有一支具有高度历史责任感、学术意蕴深厚、富有活力和创新能力的学术团队。其大量的科研和教学工作走在全国前列,1989 年出版了第一本区域经济学教材,2000 年出版了全国第一套区域经济学丛书,2004 年又出版了全国第一套区域经济学专业研究生系列教材,对国内区域经济学的发展起到了推动作用,为完善学科的建设发展以及人才培养做出了重要贡献。2005 年区域经济与城市管理研究所立足于新世纪中国政府管理城市与区域发展的需要,集中力量编撰出版全国第一套城市与区域管理系列教材,这种高度的使命

感和严谨的学术作风值得推赞。

21世纪城市与区域管理系列教材立足理论前沿,力求吸收国内外最新研究成果,密切结合中国实际,关注重大现实问题和理论的运用,考虑到城市与区域管理的应用性,每本教材都提供相关的案例分析。编写人员以中国人民大学区域经济与城市管理研究所的教师为主体,同时邀请了北京大学、中国社会科学院、中国城市规划设计研究院、国家发展改革委员会宏观经济研究院、民政部地名研究所、北京市市委、市政府研究室等国内的学者,以及美国等国的国外学者参加。因此,这套系列教材是国内外学者携手合作、共同成就的通力之作。

全套教材共计九本:《城市经济学》、《城市公共政策》、《区域公共政策》、《城市可持续发展》、《GIS在城市管理中的应用》、《行政区划与区域管理》、《城市发展与规划》、《城市管理学》、《投资环境优化与管理》。它们基本涵盖了城市与区域管理理论和实践涉及的主要问题,其中很多内容具有初创性和探索性。

《城市经济学》系统介绍成熟的城市经济理论与方法,并将流动人口与城市化的经济学分析纳入城市经济学的研究之中,构建了适合于发展中国家特别是适合于中国国情的城市经济学学科框架体系;在理论上探讨解决中国新世纪城市经济社会发展中的重大问题:城市经济增长、城市产业结构转型、城市土地及空间结构调整问题、城市公共住宅问题、城市财政问题、城市教育与人力资本积累问题、城市贫困问题、城市犯罪与公共安全问题、城市经营与管理问题等。系统的理论探讨与中国城市发展的轨迹、问题及前景分析相结合,这些实证研究的结论都建立在丰富翔实的数据基础之上,这是该书最大的特色。

《城市公共政策》是国内第一部城市公共政策方面的教材,该书建立了一个较为完整的城市公共政策分析框架,全书突出问题导向,注重说明解决现实中重大城市公共问题的思路与工具选择,对城市公共政策的起源与作用原理作了较系统、充分的说明。

《区域公共政策》是中国国内第一部专门研究区域公共政策的教材。通过回顾我国区域公共政策的演化历史,以及对财政、人口、交通、环境、资源开发等领域主要区域公共问题与对策的现实分析,归纳总结出了我国区域公共政策的运行规律与实现机制;对我国区域公共政策的制定与实施进行了客观、系统的评价,并结合西方国家的先进经验,探讨了未来中国区域公共政策的发展方向;书中收集并列举了大量的区域公共政策案例,为相关专业人员的工作与学习提供了丰富的素材,为今后系统研究我国区域公共政策体系提供了良好的

框架。

《城市可持续发展》在理论上提出了分析中国当代城市可持续发展的基本理论框架，引介了大量国外有关城市可持续发展的案例资料，对中国城市发展过程中的重大环境问题产生的背景、表现形式、解决路径进行了全面、系统的梳理，以五大统筹为基本指导思想，提出了中国实现可持续发展的途径与对策。

《GIS在城市管理中的应用》主要介绍GIS基本功能在城市管理中的具体使用与实现途径。分别针对城市综合应用、城市规划、城市土地管理、房地产管理、市政设施管理、交通管理、灾害监控与应急管理、城市公共政策评估和旅游等领域管理过程中GIS的应用，分析GIS在城市管理中的系统建设、设计流程和工作内容。对GIS在政府应用中的标准化和未来的发展趋势进行了探讨与展望。全书自始至终都贯穿以城市管理为核心，以城市管理人员所具有的非技术背景、尤其是文科背景为出发点，讲解GIS技术的特点与应用问题，避开繁琐的技术细节与一般性概念，具有很强的应用性。

《行政区划与区域管理》一书以行政区划为主线研究区域管理及区域经济的有效组织。全书在评价行政区划地位与作用的基础上，论述了我国行政区划的历史沿革，并对当今我国行政区划管理进行系统分析；针对中央政府和地方政府的关系、行政区划和经济区划的关系、行政区划的优化层级设置及城市的分级辐射定位等进行了重点的专题研究；评介了世界典型国家的行政区划，并提出值得中国借鉴的行政区划改革经验；探讨了我国行政区划所存在的问题，提出优化层级的理论及未来行政区划改革的设想；探索了中央与地方关系的动态变化规律，在理论上阐释了在保持地方发展活力和确保中央宏观调控之间实际上存在着变动的弹性区间，对我国行政区划改革具有重要的参考意义。

《城市发展与规划》一书从城市性质、城市规模、城市产业、城市物质要素、城市总体布局等不同侧面，阐述了城市发展与规划和一般性规律；该书由现代城市规划中存在的问题切入，引出城市发展与规划的目标定位和框架结构，内容既有理论阐述，也有大量实证分析，理论与实证相结合；与传统的城市总体规划教科书相比，该教材增加了都市农业发展规划和包括城市群、城市带在内的区域城市体系规划的内容，既体现了城乡一体化和统筹发展的思想，又反映了未来城市地域形态的最新发展趋势。

《城市管理学》从宏观层面上透视城市的发展、规划、建设与管理的一般性规律，探讨规划、财政、法律、政策等手段在城市管理中的应用，揭示城市政府构建模式与城市管理效率之间的关系；理论阐述与实证分析相结合，该书

既对宏观层面的城市管理进行了较为深入、系统的理论阐释，又以城市管理现实中出现的问题为切入点，进行了大量的实证分析和案例研究。

《投资环境优化与管理》提出了投资环境空间作用机制的概念并建立了数学模型，揭示了投资环境的时空演化规律；构建了投资环境评价定性定量综合集成的五维结构实验室模式，为投资环境评价的模式选择提供了一个基本参照框架；提出和阐述了投资环境对象性评价、诊断性评价、预测性评价以及预警的概念，并分别给出了其有效的分析方法；探讨了投资环境评价的模型优选问题，并对投资环境评价的可视化问题进行了较深入的剖析和研究；最后提出投资环境管理的概念和思想，并对投资环境管理内容、手段系统和现代技术应用等问题进行了较系统的阐述。

总之，本套教材除了系统介绍城市与区域管理的理论、方法以及中国的实践，还纳入了作者大量具有创新性的学术研究成果，兼具专著与教材的特性。主要适合于研究生层次（特别是 MPA）的教学和地方政府中高层干部培训，也可供相关研究机构人员参考。

我相信，本套教材一定会将中国城市与区域管理研究推上一个新的高度，为培养中国城市与区域管理人才做出积极贡献，还将成为各级政府官员了解和学习城市与区域管理知识的重要文献。

由于城市与区域问题的复杂性，尽管本套教材总体上是比较完整的，但也难免有疏漏与不全面之处，但我相信，随着我国经济社会事业的不断发展和对它们进行管理的经验不断积累，这套教材也必将不断完善、提高。

李京文

2005 年 7 月 8 日



目 录

第1章 城市的起源	(1)
1.1 城市形成过程	(1)
1.2 主要城市起源区与早期代表性城市	(4)
1.3 城市起源的理论	(17)
本章小结	(19)
关键术语	(19)
复习思考题	(20)
第2章 西方古代与中世纪城市发展与规划史	(21)
2.1 古希腊城市发展与规划	(21)
2.2 古罗马城市发展与规划	(29)
2.3 中世纪西欧城市发展与规划	(36)
2.4 中世纪西方其他地区城市建设	(40)
本章小结	(45)
关键术语	(45)
复习思考题	(46)
第3章 西方近代城市发展与规划	(47)
3.1 西方文艺复兴时期的城市发展与规划	(47)
3.2 资本主义早期的城市发展与规划	(53)

3.3 近代殖民地城市的发展与规划	(59)
本章小结	(63)
关键术语	(63)
复习思考题	(63)
第4章 西方现代城市发展与规划	(64)
4.1 西方现代城市规划的诞生	(64)
4.2 西方 20 世纪 60 年代以前的城市发展与规划	(69)
4.3 20 世纪 60 年代以后的城市发展与规划	(79)
本章小结	(89)
关键术语	(89)
复习思考题	(89)
第5章 中国古代城市发展与规划史	(90)
5.1 先秦时期的城市发展与规划	(90)
5.2 秦汉时期的城市发展与规划	(95)
5.3 三国至隋唐时期的城市发展与规划	(101)
5.4 宋元时期的城市发展与规划	(108)
5.5 明清时期的城市发展与规划	(115)
本章小结	(121)
关键术语	(121)
复习思考题	(121)
第6章 中国近代城市发展与规划史	(122)
6.1 中国近代城市发展历程	(122)
6.2 中国近代城市发展变化的内容与特点	(124)
6.3 中国近代城市规划	(135)
本章小结	(149)
关键术语	(149)
复习思考题	(149)
第7章 中国现代城市发展与规划	(150)
7.1 1949—1957 年城市发展与规划	(150)

7.2 1958—1977 年的城市发展与规划	(158)
7.3 1978 年以后的城市发展与规划	(164)
本章小结	(175)
关键术语	(175)
复习思考题	(176)
第 8 章 城市规划的理论基础——城市的理论	(177)
8.1 城市与城市地域基本概念	(177)
8.2 城市的本质	(183)
8.3 城市空间理论	(188)
8.4 其他常用的城市理论	(200)
本章小结	(207)
关键术语	(207)
复习思考题	(208)
第 9 章 规划的理论	(209)
9.1 城市规划的作用、特点与原则	(209)
9.2 城市规划与其他规划的关系	(214)
9.3 中国城市规划面临的主要问题	(219)
9.4 构筑以城市规划为主体的城市空间政策体系	(225)
本章小结	(233)
关键术语	(233)
复习思考题	(233)
第 10 章 区域规划	(234)
10.1 区域规划概论	(234)
10.2 城镇体系规划	(240)
10.3 城市群规划	(245)
10.4 城市发展战略规划	(250)
本章小结	(256)
关键术语	(256)
复习思考题	(256)

第 11 章 城市总体规划	(257)
11.1 城市职能与性质	(257)
11.2 城市规模与用地构成	(261)
11.3 城市空间结构与功能布局	(270)
11.4 城市交通与道路系统规划	(280)
11.5 总体规划中的工程规划	(289)
本章小结	(298)
关键术语	(299)
复习思考题	(299)
第 12 章 控制性详细规划	(300)
12.1 控制性详细规划概述	(300)
12.2 土地使用控制	(303)
12.3 环境容量控制	(305)
12.4 建筑建造控制	(312)
12.5 城市设计引导	(317)
12.6 配套设施控制	(321)
12.7 行为活动控制	(324)
本章小结	(326)
关键术语	(327)
复习思考题	(327)
第 13 章 城市规划管理	(328)
13.1 城市规划管理概论	(328)
13.2 城市规划管理法规体系	(332)
13.3 城市规划编制和审批管理	(338)
13.4 城市规划实施管理	(342)
本章小结	(348)
关键术语	(348)
复习思考题	(349)
参考文献	(350)



第1章

城市的起源

在地球漫长的岁月里，城市存在的历史是非常短暂的。城市从无到有、从简单到复杂、从低级到高级的发展历史，实质上反映着人类文明自身同样的发展过程。本章主要介绍了城市的形成过程、城市形成的时间、主要的城市起源区与早期有代表性的城市、城市起源的理论。

重点问题

- 城市形成的时间、背景与条件。
- 早期城市与乡村的主要区别。
- 主要的城市起源区与代表性城市。

1.1 城市形成过程

在地球漫长的岁月里，人类的历史是非常短暂的，而城市存在的历史更短，相对于地球历史来说，只是沧海一粟。

1.1.1 人类的形成

地球形成于46亿年以前。大约33亿年前，地球历史演进出现第一个大的转折点，生命从无机物中脱胎而出，地球上出现了最早的生物，即原生的单细胞

胞生物。进化论认为,生物进化是从水生到陆生、从简单到复杂、从低级到高级的时序演进过程。在第三纪的始新世(5 780 万—5 660 万年前),动物界进化到哺乳动物阶段,最早的灵长类也开始出现。

目前,大多数人类学家认为,现代人类是由灵长类的一支——非洲南方古猿进化而来的。大约在 300 万—150 万年前,人类进入早期猿人阶段,已具备人类的基本特点,能直立行走,制造简单的砾石工具。在进一步经历晚期猿人阶段和早期智人(古人)的进化阶段后,大约 4 万—5 万年前,人类的进化出现了明显的加速,最终完成了自己的整个进化过程。人类的形成可视为地球历史演进的第二个大的转折点。

1.1.2 人类固定居民点形成

迄今为止,人类世界在聚落的形式和聚落组织上已经历了三次大的变化。第一次大的变化是从巢居和穴居到固定居民点的形成。在原始社会漫长的岁月中,人类过着依附于自然的采集经济生活,比如狩猎、捕鱼、采摘野生植物等,与之相适应的是,当时的原始人过着穴居和巢居的散居生活。据传我国远古是有巢氏发明了巢居,轩辕氏发明了穴居。《韩非子》曰:“上古之世,人民少而禽兽众,人民不胜禽兽虫蛇,有圣人作,构木为巢,以避群害”。《庄子》曰:“古者,禽兽多而人民少,于是民皆巢居以避之,昼拾橡栗,暮栖木上,故命之曰有巢氏之民”。《孟子》曰:“下者为巢,上者为营窟”。

在与自然的长期斗争中,人类创造了工具,提高了自身的生存能力,开始形成比较稳定的劳动集体——母系社会的原始群落。随着生产能力的提高,人类从采集果实中发现了一些适宜食用的植物予以集中栽植,由此出现了农业;从狩猎中发现一些较温顺的动物可以集中牧养,畜牧业由此产生。于是原始群落中就产生了从事农业与从事畜牧业的分工,这是人类的第一次劳动大分工。伴随着人类第一次劳动大分工的是人类的居住形式从根本没有聚落,到出现半永久性的农牧业村舍,然后过渡到定居的乡村聚落。到新石器时代的后期,随着农业成为主要的生产方式,固定的居民点逐渐产生了。

1.1.3 城市的出现

人类在聚落的形式和聚落组织上经历的第二次大的变动是城市的出现,城市出现的背景是人类第二次社会大分工和第三次社会大分工。劳动工具的改进和农业定居进一步促进了农业技术的发展,产生了剩余农产品,这使一部分人

有可能脱离农业活动而专门从事手工业，手工业逐渐从农业中分化出来，从而产生了第二次社会大分工。

手工业品需要在一些交通方便与利于交换的地点聚集，以便与农牧产品交换，集市开始出现。其后又出现了直接以交换为目的商品生产，一个不从事生产而只从事产品交换的商人阶级出现了，这就是第三次大分工。伴随着第二次社会大分工和第三次社会大分工，真正意义上的城市开始出现了。

1.1.4 判断城市形成的标准

对早期城市的界定，学术界有多种标准，如英国考古学家柴尔德（V. G. Childe）在1950年发表的《城市革命》一文中提出了10条标准，具体为：（1）大型居住区；（2）人口构成和功能与任何村庄都不同；（3）剩余财富的集中化；（4）巨大的公共建筑；（5）从事非体力劳动的统治阶级；（6）文字；（7）历法学和数学；（8）专职艺术家；（9）对外贸易；（10）以居住区而不是以亲属关系为基础的政治组织。苏联一些学者根据对古代东方和中美洲古代文明的研究，提出古代城市形成的标准和特点为：（1）出现了统治者及其王室居住的宫殿群；（2）出现了宏大的寺庙和圣所；（3）宫殿、寺庙建筑群与平民的房舍隔离开；（4）圣区与住宅区明显不同；（5）具有奢华的王陵和墓葬；（6）产生了大型艺术品；（7）有了文字（碑铭石刻）；（8）数量上的标志是：大型广场、大量住宅和公用房屋、较密集的居民等。而美国文化人类学家亚当斯（R. M. Adams）认为，城市形成过程中最本质的转变是社会组织领域内的变化，即社会的规模扩大，复杂性增多；同时在政治上和宗教上都有新的机构出现。

村庄是城市形成的基础，城市的物质形式来源于村庄。但并不是村庄规模扩大就是城市，一个大的村庄和一个小的城镇是有本质差异的。生活在村庄里的人，职业、宗教和文化等都比较单一，同质性较强，而城市的构成要复杂得多。长老是村庄的领导核心，而宗教领袖、国王等是城市的领导核心。

1.1.5 城市起源的时间

根据这些标准和考古资料来看，公元前9000—前6000年，约旦河谷出现了世界上最早的城市雏形——耶利哥城。公元前4000年前后，真正意义上的古代早期城市在美索不达米亚诞生，以埃利都、乌鲁克、乌尔等为代表。公元前3500年前后，古埃及出现了梅里姆达城。公元前3000年前后，印度河流域

兴起了哈拉巴和摩亨佐·达罗两座城市。

中国的城市起源于原始社会中后期的仰韶文化和龙山文化时代,在《黄帝内经》、《世本》、《淮南子》、《吴越春秋》等古籍中都记载了黄帝“筑城”或“脩作城郭”,这些也已得到考古上的证实。20世纪30年代山东章丘城子崖龙山文化遗址中首次发现了完整的古城,距今已有4 000年之久。1994年,湖南澧县城头山发现屈家岭文化中期古城遗址,距今已有4 800年之久。接着,又在河南省郑州市北发现了距今5 300年的古城。近年来对含山县凌家滩古文化遗址的发掘中发现:凌家滩原始部落遗址是目前发现的中国最早的城市,它在距今5 500年时就出现了。考古学家在对凌家滩古文化遗址的发掘中已经发现了大型宫殿、神庙等标志性建筑以及布局整齐的房屋、墓地、护城壕沟、手工作坊、集市和大批礼器,这些都是城市的构成要素。

1.2 主要城市起源区与早期代表性城市

与世界文明发源地一致,世界上最早的城市主要出现在美索不达米亚平原、尼罗河中下游地区、印度河流域、中国黄河流域和长江流域、中美洲和南美洲(见图1—1)。

1.2.1 美索不达米亚平原

“美索不达米亚”是希腊语,意为“两河之间的土地”,即幼发拉底河和底格里斯河之间的地方,也就是今天的伊拉克。这个地区在一万年前是一片沼泽,因此它不是人类的起源地,但却是人类文明最重要的起源地之一。公元前5000年前后,属于黄色人种的苏美尔人(Sumerian)来到这里,创造了人类最早的文明,世界上最早的文字、太阳历、金字塔、学校、地图、法典、史诗等都诞生于此。

古代的美索不达米亚平原先后经历了苏美尔时代、阿卡德时代、古巴比伦王国、亚述帝国、新巴比伦帝国和波斯帝国等不同时期,在每一个阶段都建立了当时世界上最辉煌的城市。

公元前4300—前3500年,苏美尔人就在两河流域平原上建立了不少城市,如欧贝德、埃利都、乌尔、乌鲁克等。到公元前3100—前2800年,两河流域南部已经形成了数以十计的城邦(见图1—2)。

