

中华人民共和国

经济发展全史

中国经济文献出版社

五、城市个性发展被忽视，“失忆症”与特色危机

城市的灵魂在于个性，有个性的城市才有魅力，也才能得到充分的发展。

经历多年来的发展，城市建设日新月异，布局也已展开，但却在突然之间发现了特色危机，即“千城一面”的现象相当普遍。其原因一方面是有的城市规划只注重功能性，忽视地域文化特色与历史文脉承袭。许多城市建筑和房地产项目，过于重视其使用性，而忽视艺术性，更忽视建筑与周围环境的和谐及建筑的人性化；另一方面，在城市建设和发展中，相当长时间内普遍存在重开工、竣工面积数，忽视城市设计、空间管理与街区整体形象等倾向，加之城建也赶时髦，不管地理、生态和历史文化传统，也不管南方、北方在气候上差异，竞相追逐时尚，相继出现高层建筑热、玻璃幕墙热、人造景观热，还有大马路、大广场、大草坪等等。甚至在一些历史文化名城的旧城区，也插建了不少新建筑，对老城区传统风貌造成很大破坏。

这些导致很多城市的建设和布局缺少特色，而一些原本颇具历史传统的城镇也被外观相似的新建筑所淹没，成为失去历史记忆的城市，这种现象被称为城市发展中的“失忆症”。

从城市特色同建筑物关系来看，特色城建主要体现在公共建筑上，而主要公共建筑物的趋同，使特色城建难觅。各地普遍缺乏与迅速发展的经济及城市相匹配的公共建筑。

还有些地方在“克隆”城市，出现了城镇发展与城建的“盗版”现象。

20世纪80~90年代，不少城市争先恐后地建了一批平庸甚至粗俗的多层与高层楼房，布局又多靠近或直接临街；加之在乡村城市化进程中，数以千计的小城镇沿着国道、省道以及与其垂直相交的十字街道布置房地产项目，出现了大量的“一条街，两张皮，鸭舌帽子一般齐”的新城镇，更加重了人们对城市形象趋同化的感觉。

在城市现代化、乡村城市化的进程中，应当看到城市个性化的弘扬。然而不少城市却表现出趋同化：相同的经济躯壳与相似的建筑躯壳。这使它们的后续发展处于两难境地，不论是改建还是重建都有很大难度，且经济耗费很大。

六、城市病出现及原因分析

城市病是指在城市化迅速推进的同时，也带来不少尖锐的城市问题，使市民受到影响和损害：

（一）城市发展在空间上无序进行

盲目扩大城市规模，且城建布局呈外溢式摊展（“摊大饼”），有些地方甚至是企盼城市化大跃进，狂热缔造无序的繁荣。

（二）土地无序开发，违章违法建设

城市新区开发随意性大，出现新区松散化。20世纪90年代前期房地产泡沫和开发

区热时,各级开发区多如牛毛,到21世纪初又出现新的圈地热;另外,在城市中心区和居住区,则普遍出现土地开发强度过大、建筑密度过大、容积率过高现象(也有的城市走向另一极端:旧城空心化)。

(三) 住宅问题

一方面空置房大量增加,至2003年累计逾4亿平方米,空置率超出国际警戒线,沉淀资金数以千亿计;另一方面,多数市民住房水平仍然低下,特别是城镇低收入阶层、弱势群体所需小户型、低价位住房严重短缺。

(四) 烂尾楼

20世纪90年代开始,在华南和各地,因房地产过热而形成泡沫经济,留下大批烂尾楼。如海南在短期内涌入2000亿元,留下烂尾楼605栋。全国从南至北许多城市中的烂尾楼,既有损城市形象,也妨碍市民生活。这些烂尾楼的特点是区位好,规模大,功能杂,成本高,产权不清。

(五) 流动人口聚集地与城市烂边

从上海、北京等超级城市到一般中小城市,20世纪80年代至今分别涌入数百万至数万不等的流动人口,他们中有相当一部分融入城市经济与社会中,成为城市发展动力,但因素质良莠不齐以及户籍制约,迄今未能受到完全的国民、市民待遇。另外,他们多聚居城市边缘(即城市烂边地带),居住环境与卫生状况恶劣,犯罪率高。

(六) 缺水

因水源减少与水质污染,全国有600座城市供水不足,400多座城市缺水,110座城市严重缺水,每年造成2300亿元以上损失,水危机已连续多年困扰城市经济和居民生活。另外,各地的城市化进程中,几乎都出现了城市水环境问题,水面减少,水域生态被破坏。

(七) 垃圾围城

城镇生活垃圾年产逾亿吨,历年垃圾堆存量60亿吨。虽然近十多年不断提高城市垃圾处置能力,处置率由1990年代初11%上升至目前的58%,但在中国内地的660座城市中仍有约200座城市处于垃圾的包围中。

(八) 城市环境污染

有一部分中国城市已进入世界重污染城市前列。近年来工业污染有所控制,但机动车污染和生态破坏及不良卫生习惯等,造成环境问题突出。至2002年,仍有74%的城市人口在未达标的空气中生活;86%的城市噪音过高。

(九) 建筑病

新建或改建、装修后的建筑空间内普遍发生下列症状:建筑物综合症,建筑物关联病,多元化学物质过敏症等,影响市民生活质量。

(十) 名胜古迹和自然、人文遗产开发过度

随着旅游热兴起,受利益驱动,很多城市竞相对辖区内的景点过度开发,甚至滥加

索取,使其遭遇不应有的城市化困扰。在一些著名景区(如南岳衡山、张家界、庐山、北京香山)因过度开发而导致的城市化倾向一度很严重。

(十一) 公共卫生体系建设长期滞后

防灾减灾措施不力,许多城市由于不设防或设防标准低,或缺少灾难预警和应急指挥协调机构,在突然爆发灾难(疫症、洪水等)时处于被动,损失巨大,如2003年春SARS的肆虐,1998年的大洪水等,都曾使一些城市受损。

(十二) 城市交通阻塞

长期以来忽视公交优先,特别是超大城市轨道交通发展迟缓,难以形成城市“捷运”系统,加之道路交管不力,使许多城市交通拥堵。据2002年统计,仅塞车造成工时损失每年即有200亿元以上。

(十三) 区域性基础设施布局不合理

形象工程或赚钱的基础设施(如机场、港口、车站)大量重复建设,布局不合理。相反,处理污水、垃圾,改造上下水等不赚钱的设施,能拖则拖。

(十四) 城建管理、城市管理不力

建筑工程事故频发,制度缺失,工程分包及分包后的管理问题沿袭已久,行贿、受贿成为一些部门默认的“行规”,这也是形成高造价而工程质量反而低劣的重要原因。

(十五) 规划及规划管理问题

长期以来,城乡规划水平普遍不高。城市总体规划过于重视规划技术而忽视经济社会人文等多方面因素。操作中少数人决定,秘而不宣,不受监督,加之规划管理失控,受制于权力,随意增减建设项目,加剧城市问题出现。

(十六) 城市安全

它包括社会治安、生产经营安全问题。许多城市治安恶化,市民安全感下降。生产、经营中安全问题亦很突出,近年来工矿城镇安全事故频发,每年直接、间接损失高达2000亿元,并由此引发城市经营成本大幅上升。

城市病不只是大城市有,即便是中小城市,如投入不足,软、硬件建设跟不上,规划不科学或布局不合理,也会同样产生城市病。

七、明星城市、贫困城市同时出现

由于各城市之间内、外部发展条件差异,逐渐出现贫富悬殊与两极分化现象。迄今我国内地已出现一批人均GDP超过4000、5000美元的城市和6000~7000美元的特区,但也出现了不少贫困城市。如同在市场经济中有企业破产一样,也有城市衰败现象。而城市衰败则往往与城市贫困同时出现或相继产生。

下列几种情况是造成贫困城市出现的主要原因:(1)重城轻市,过于注重扩大外延,增加人口,扩展市区面积,却忽视经济实力提升,致使财政收入有限,易造成有城

无市的“空壳城市”、“空壳财政”，并导致贫困城市出现。(2)城市建成区面积狭小，城市基础设施落后，产业聚集规模小，经济吸引范围小，综合竞争力弱，而又担负起领导大片地域经济与社会发展重任的城市，城市经济发展步履艰难。(3)长期未能选择并培育发展适应本地特点的主导产业，从而导致经济发展实力一直较弱的城市。(4)原有主导产业发展至今已成为夕阳产业的城市，或弱势国企集中的城市，导致城市经济出现不同程度的萎缩。而一个城市如果没有相应的产业聚集规模及其相应的经济总量支撑，就难以避免走向衰落。(5)城市经济发展中科技含量太小的城市，或长期只能作为农矿产品集散地的城镇。(6)资源型城市，因资源枯竭（如采煤、采油）或国家资源利用政策变化（如停止采伐天然林）或原料工艺流程变化（如减少利用贫矿），若城市经济发展战略未及时调整转变，势必导致城市经济萎缩，甚至出现“矿竭城衰”、“城废”。目前，我国约有资源型城市440座，其中20%出现资源枯竭、次生灾害、环境污染和经济萎缩现象。

另外，我国资源型城市长期以来“重生产基地建设，轻城市建设”，对城市基础设施建设投资严重不足，致使基础设施欠账过多，影响城市经济发展，这也是造成贫困城市出现的原因之一。

八、城市化政策研究滞后

顺应城市化规律、客观而理性的城市化政策，对推动城市化进程至关重要。

长期以来，我国曾采取抑制城市化甚至逆城市化的政策。自从上述政策被摒弃之后，如何推进城市化又引起争论。诸如：发展大城市、中等城市还是小城镇，何者限制，何者优先；还有“离土不离乡”等各式各样的政策措施，都曾对我国城市化政策的研究、制定以及城市化道路的选择产生过消极的影响，并且长时期极大地局限了我们的政策思维。

从城市化与工业化的关系来看，我国工业化的程度相当于世界中等收入国家水平，而城市化水平却仍停留在世界低收入国家的水平上，并由此而带来一些经济和社会问题，影响一、二、三产业的协调发展，并影响到资源的优化配置。

因城市化水平过低，人口和产业聚集程度低，导致工业和其他非农产业发展所必须支付的基础设施等方面的成本过高，从而制约了经济的进一步发展。

由于上述一系列原因，城市化问题已经成为未来二十年中必须着力解决的问题。

我国城市化进程中存有的诸多问题如解决不好，可能对城市发展，乃至整个现代化进程产生负面影响。为此，需加强政策研究，顺应城市化发展规律，推行客观而理性的城市化政策，对城市发展不再强调控制，并减少对规模的制度干预，淡化城市的行政级别，允许和鼓励新兴城市多样性成长。引导有经济潜质的城市快速成长，鼓励有扩张能力的城市吸纳更多农村人口。

与此同时，研讨城市在空间地域上无序发展的各种表现方式及成因，从机制、体制、法制等方面寻求治理城市病的良方。另外，考虑到城市圈将成为经济全球化形势下

国际竞争的基本单位,我国经济需要在 21 世纪的国际竞争中立足,放弃粗放型的发展模式,走集约型城市化道路,也必须研究制定以大城市圈、大城市群为核心的城市化模式及其地域布局策略。

第四节 城市设置与分类

一、城市设置标准长期以来只考虑少数指标

不同时期、不同国家常有不同的城市设置标准。近五十年来,随着城乡经济社会的发展,我国城市设置标准经历了多次调整变化。其中影响较大的有 1955 年国务院发布的《关于设置市、镇建制的决定》。此决定明确提出了具有量化指标的市、镇设置标准,从而对规范市、镇建设、推动我国城市化进程有重要的作用。但到 1962 年,因 1958 ~ 1960 年期间在工农业发展等方面出现严重失调而决定压缩城镇人口、减少城镇数量,并作出调整市、镇建制的决定。1963 年又决定调整市、镇建制,缩小城市郊区。由于严格控制设市条件,提高设镇标准,使我国城市化水平在 1962 ~ 1969 年期间急剧下降 7.2 个百分点,以后虽有所回升,但直至 1978 年全国城市化水平仍然比 1960 年低 1.8 个百分点。

1978 年以后,城市化逐步走上正轨,市、镇设置标准也为适应市场经济发展而作了较大的修改。

1984 年经国务院批准的设镇标准是:总人口在 2 万以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过 2000 人;或总人口在 2 万以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡总人口 10% 以上。

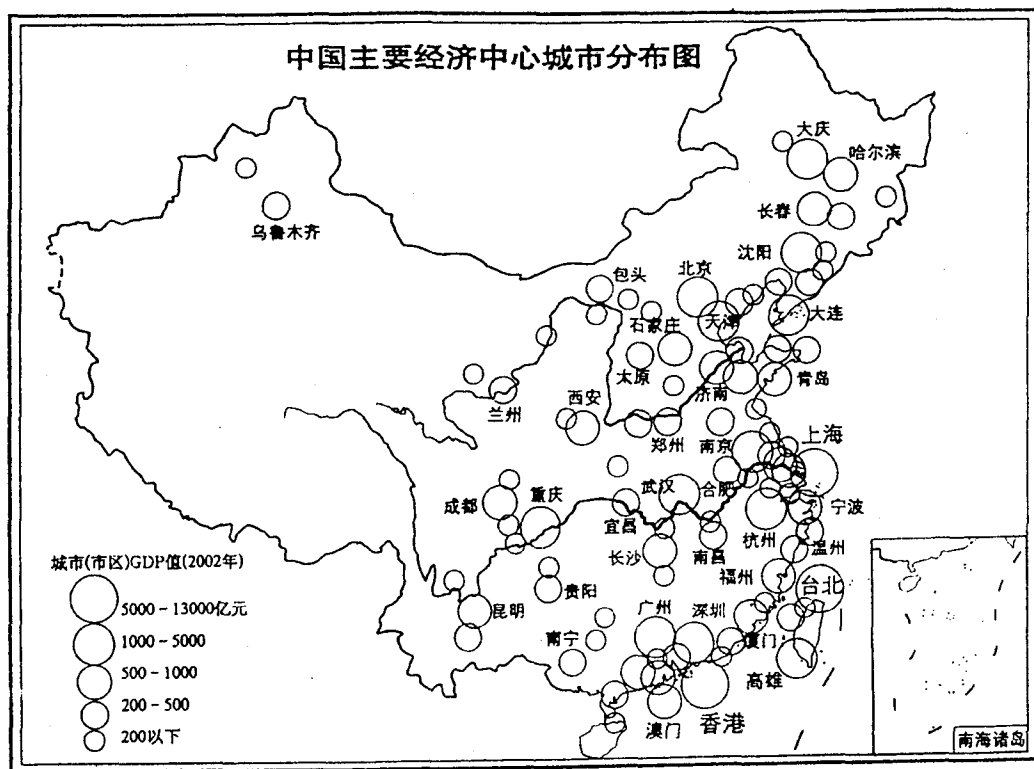
1993 年经国务院批准试行的设市标准,地级市有 7 个指标,其中:市区非农业人口 25 万人;市政府驻地有非农业户口人口 20 万人;工农业总产值 30 亿元;工业总产值占工农业总产值比重 80%;国内生产总值 25 亿元;第三产业产值占国内生产总值比重 35% 以上并大于第一产业产值;地方本级预算内财政收入 2 亿元。县级市的设市标准及其指标体系较复杂,包括人口密度指标、县政府驻地镇指标、全县指标等三大方面共计 14 项。

从上可见,我国的城市设置标准基本上综合了人口规模、人口密度、城市功能及非农业发达程度等多方面因素,但也应看到,设市标准长期以来主要集中于考虑少数几个指标,对于城市本身自然的和人工的物质载体考虑不足,而且按行政级别设市的传统行政管理模式与观念仍然被沿用,并非按经济规模、产业发展及特色经济与文化等规划和设置城市。

这当然不利于按经济规模来安排城市资源,而且在一定程度上导致了城市病的出现

与蔓延，并且由于部分城市是出于带动本地区大面积地域加速城市化的迫切需要而拔高设置的，是城市化大跃进产物，它们的市辖区过大，建成区面积过小，致使城市本身的带动作用很有限。有些近年来新设立的市，其核心只不过是一个镇，辐射能力很小，通常只有3~20平方公里低标准的建成区，公共基础设施标准低，利用率低，人口与产业聚集程度低，却要担负起带动周围1000~9000平方公里（个别城市市区达到5万、8万甚至12万平方公里）经济社会发展落后地区实现城市化的沉重负担，使第二、第三产业和第一产业均未得到理想的发展。

我国主要经济中心城市分布图，如图表7-3所示。



图表7-3

二、中外城市设置比较

世界各国城市设置标准差异颇大。有的以人口数量为标准，有的以城镇特征（公共和市镇服务设施）为标准，或者单纯以某级行政中心所在地为标准，或者是将上述各种标准及其政治经济因素加以综合考虑。但不管是根据哪种标准设立的城市，通常所辖市区并不辽阔，甚至于同其人口规模相比显得很很小，而市内分区（市辖区）又比较多，以

便于其开发利用,也利于进行有效的城市管理。如日本首都东京,人口 826 万,其所辖 23 个特别区之和也不过 591 平方公里;第二大经济中心大阪,人口 255 万,面积仅 212 平方公里;第二大城市横滨,人口 355 万,而全市面积仅 430 平方公里,下辖 16 个区。韩国首都汉城,人口 868 万,面积 627 平方公里,下辖 17 个区。法国首都巴黎,市区人口 218 万,面积仅 105 平方公里,市内划分为 20 个区。即便是长期在计划经济体制下规划建设的俄罗斯首都莫斯科,人口达 877 万,全市面积也只有 878 平方公里,市内划分为 32 个区。面积 641 平方公里、人口 310 万的新加坡,甚至划分出 55 个计划区,注重发展指导计划。世界著名大都会纽约,市区人口 735 万,面积除去水面仅 777 平方公里,虽然还存在一个纽约大市区,但并非政府划定的行政区,而是由纽约区域计划委员会根据社会经济特点而划定的“城市化地理区”。

通过中外城市市区与市辖区建置的对比分析,不难发现我国城市市区偏大,而市辖区数偏少,且区内市政设施、公共设施不足,公共卫生体系不健全。如华北某市的两个城区,其面积分别为 426、471 平方公里,人口 224 万、229 万,是世界最大的两个市辖区,且人口分布又高度集中于各自区内的某些地段,高层建筑(住宅、写字楼、公共设施建筑等)密集布局,加上建筑设计的某些缺陷,对城市防灾减灾不利(2003 年 SARS 肆虐时曾是主疫区)。

相比之下,国外城市市区偏小,而市辖区数偏多,且区内公共设施充足,便于进行城市开发建设和城市管理,能够较好地实现非农产业向城市集中,并实现以社会化服务为特征的城市生活方式的扩展与强化。

应当指出,长期以来我国城市设置标准忽视了一些重要的财政指标和公共服务设施指标,如直到 20 世纪 90 年代中期,仍有很多城市供水不足,供水普及率只有 70% 甚至 60% 以下。在 90 年代新设市中,东部地区少数城市低于 60% (最低者 44%),中部地区少数城市低于 50% (最低者 24%);西部地区少数城市低于 50% (最低者 20%)。污水处理率也普遍较低。在 90 年代新设的一些市中,未建正规排水系统和污水处理设施。至于城市道路铺装率指标,在新设市中有一部分道路铺装率低,人均拥有铺装道路面积过小。还有的新设城市,其地质(含构造地质、工程地质)、自然地理(含地貌、气象、水文地理)环境条件和经济地理位置以及区位条件等有缺陷,致使城市建设受阻,发展前景不佳。在城市产业构成方面,在 90 年代以前,设市标准中普遍忽视第三产业应占比例,致使我国城市(尤其是新设市)第三产业占国内生产总值比值普遍较低,城市的经济和社会效益难以充分发挥。

为此,我国城市设置标准有必要作较大调整与补充,新设市标准除原有人口规模、人口密度、城市功能及非农产业指标外,对城市本身自然的和人工的物质载体应予以充分考虑,以确保城市能顺利地发展到合理规模,符合地区经济振兴和地区城镇体系布局需要。在具体指标方面,还应增列财政指标和城区基础设施指标以及产业结构指标等。

三、设市城市划分，按行政级别分组

我国城市分类方法和分类标准现有如下三种：按城市的行政级别分；按市辖区总人口分；按市辖区非农业人口分。

按行政级别分组如下：

（一）直辖市

历史上直辖市设置多少不一，差别很大。1928年，由中央政府直接领导的“特别市”有北平、天津、哈尔滨、上海、南京、青岛、汉口、广州等8个；1930年，特别市改称（行政）院辖市，至1947年，全国设12个院辖市：南京、上海、北平、青岛、天津、重庆、大连、哈尔滨、汉口、广州、西安、沈阳。此后，院辖市又改称直辖市。中华人民共和国成立后，在1953年曾设置12个直辖市：北京、天津、上海、武汉、广州、重庆、西安、沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪。同年，长春、哈尔滨升格为直辖市，使全国直辖市增至14个。

1954年，直辖市大多改为省辖市，仅留北京、天津、上海3个，1958年再减至2个：北京、上海。1967年恢复到3个，此后三十年不变。1997年设重庆直辖市，才使直辖市增至4个。

长期以来，其所以严控直辖市设置，主要是考虑加强行政控制，亦受逆城市化思维的影响，不重视利用直辖市资源。

直辖市是一项宝贵的资源。在21世纪头二十年，中国面临工业化、城市化、全球化的挑战，应重视发挥特大城市的核心作用，可以设立较多的直辖市。随着改革深入，中央和地方关系将逐渐制度化，并将以立法的形式明确。因此，设立较多的直辖市会有利于发挥其在资源、产业、区位优势。

（二）副省级市

1997年以前全国有16个副省级市，包含全部14个计划单列市在内。重庆市升格后现有15个副省级市：沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、杭州、宁波、厦门、济南、青岛、武汉、广州、深圳、成都、西安，均为在全国经济中具有重要地位的大城市。它们中的多数因其在资源、产业、区位等方面的优势而有条件成为直辖市。

（三）地级市

一般为省辖市，直接由省管理。20世纪80年代至今，广泛实行地市合并、由市领导县的新体制，使地级市大增。1986~2002年，地级市数量由150个增至275个。有些地方还有“副地级市”，民间戏称为“地方粮票”。

（四）县级市

包括省直辖县级市和地区（自治州）辖县级市，许多县级市在实际上又受地级市领导，形成“市内有市”。还有少数县级市循特殊体制设立，如新疆的石河子、阿拉尔、图木舒克、五家渠4个县级市，是按“市、师合一”方式设立，是自治区直辖县级行政

单位,实际上主要由新疆生产建设兵团管理,是兵团由经营农业逐渐转向经营城市的地域载体。

近十余年我国县级市增加很快,且多是“整县改市”。1986~1999年,县级市数由171个增至427个,到2002年减至381个,仍是我国增长和发展快的城市类型。

四、按城市市辖区总人口分组

这种分类方法及其统计数据通常为国家有关部门及省、地两级政府较多采用,各地城市当局在研究并制定城市发展战略时,通常以此作为主要数据之一,亦为规划、建设部门参考。媒体在涉及评价各城市的规模与地位时,也常以城市市辖区总人口或全市总人口等指标为主要依据。设市城市按市辖区人口分组,如图表7-4所示:

图表7-4 设市城市按市辖区人口分组(2002年)

市辖区总人口(万人)	城市数(个)	占设市城市总数(%)
1000~2000	2	0.3
400~1000	10	1.5
200~400	22	3.3
100~200	137	20.8
50~100	279	42.3
20~50	171	25.9
20以下	39	5.9

(一) 1000万~2000万人

2002年底上海、北京的市辖区人口分别为1270万、1007万,全市总人口分别为1334万、1136万。另据2000年全国第5次人口普查数,沪京常住人口分别为1674万、1382万,还有约300万居住半年以上的外来人口。据此计算,沪、京实有总人口规模分别达1900万、1600万人上下,均为世界级城市。

据预测,世界1000万~2000万人的巨型城市至2005年底可达19个,其中中国有2个,排序处于前列。

(二) 400万~1000万人

2002年底我国内地有400万~1000万人的城市10个,依次是:重庆、武汉、天津、广州、深圳、杭州、沈阳、南京、成都、西安。

以上两组12个城市,共同特征是城市发展历史久远(个别除外),城市经济结构多已调整到较好状态,各自在地理上的布局也已充分展开,并凭借自身地理区位价值、人文资源、行政地位等有利条件进行城市扩张。近15年无论是经济实力、城市人口均大幅增长。但也有的城市的城市化水平较低,如重庆15个市辖区总人口999万,城市化

水平只有 42%，如按全市总人口 3114 万计算则仅有 23%，还需经历长期的城市化扩张过程。

（三）200 万～400 万人

2002 年底有 22 个，依次是：济南、佛山、青岛、哈尔滨、长春、唐山、大连、淮安、淄博、潮汕、枣庄、太原、郑州、昆明、襄樊、无锡、苏州、常州、宁波、石家庄、莆田、普宁。

本组约三分之一为特色城市、品牌城市，近十余年扩张力强，经济实力大增。如无锡、苏州、宁波、青岛、大连、佛山等。但也有些城市主要依靠急速扩大市辖区范围，提升城市规模（人口规模、辖区规模），实际城市化水平不高，有的甚至相当低。如本组内有两个华东城市的城市化水平仅分别为 24%、28%；两个华南城市的城市化水平仅分别为 29%、30%。按别的指标衡量，上述四个城市也只有中等城市框架。

（四）100 万～200 万人

2002 年底有邯郸等 137 个，地理分布以粤鲁苏鄂川等省居多。本组城市在 20 个前除个别知名度较高、接近大城市规模且经济发展有特色外，绝大多数只有中小城市框架，城市经济发展和布局亦无明显特色。

在近二十年的发展中，本组内部分城市很有活力，如东莞、中山、江阴、常熟、江门、汕头、扬州、镇江、台州、温州、慈溪、温岭、福州、厦门、晋江、烟台、长沙、绵阳等，约占本组城市近四分之一；但本组也有相当多城市的城市化水平、城市现代化程度都不高，建成区也不大，故实际上不应视为大城市，多为中等城市。

（五）50 万～100 万

2002 年底有 279 个，地理分布以鲁辽豫冀苏浙等省居多。本组城市有少数颇具活力，城市经济发展有特色。如张家港、昆山、吴江、南通、绍兴、义乌、余姚、上虞、威海、荣成、文登、东营、增城、惠阳等，加上另一些较具活力的城市共计占本组城市九分之一，但本组大多数城市应视为中、小城市，其城市化水平（数量的、质量的）较低，在东、中、西部都有一些城市的城市化水平只有 20% 甚至 15% 上下，最低 11%。

（六）20 万～50 万人

2002 年底有 171 个城市，其中个别城市有活力，如太仓、石狮、珠海、平湖等，其余绝大多数都是小城市，建成区小，经济辐射力弱。

（七）20 万人以下

2002 年底有 39 座，地理分布多在西部的新疆、内蒙古、甘肃、广西等境内。城市规模小，功能不全，有相当多的城市实际上还是小城镇。

五、按市辖区非农业人口分组

这种分类法及其统计数据通常为规划、建设、设计、科研、教学等部门较多采用。城市市区非农业人口规模，也是我国法定划分大中小城市的主要指标。设市城市按市辖区非农业人口分组，如图表 7-5 所示：

图表 7-5 设市城市按市辖区非农业人口分组 (2002 年)

市辖区非农业人口 (万人)	城市数 (个)	占设市城市总数 (%)
1000 以上	1	0.15
400 ~ 1000	7	1.06
200 ~ 400	9	1.36
100 ~ 200	31	4.7
50 ~ 100	65	9.8
20 ~ 50	222	33.6
20 以下	325	49.2

(一) 大城市 (市区非农业人口 50 万人以上)

现有 113 个，比 1949 年的 15 个、1980 年的 45 个分别增长 6 倍、2 倍。近十余年我国大城市量的扩张 (尤其是特大、超大城市量的扩张) 表现很明显，势头强劲，直至 2003 年以后，上述扩张势头才有所减弱。

为了科研、教学、规划、管理等方面的需要，通常又将大城市再分为以下三组：

1. 超大城市 (市区非农业人口 200 万人以上)。

现有 17 个，依次为：上海、北京、深圳、天津、广州、武汉、重庆、沈阳、南京、济南、青岛、哈尔滨、西安、成都、长春、大连、杭州。包含全部直辖市，多数副省级市、中央计划单列市和一批省会城市。它们几乎都是地域辐射范围较大或很大的中心城市，城市经济发展迅速，量的扩张极为明显。各城市现有经济实力在全国 660 个设市城市中位居前列。

但是，从具体分析来看，上述城市的迅速发展，除开地理区位、历史与人文因素的有利影响，政治因素、行政管理和政策，对城市发展也发挥了相当大的作用。2003 年以后，上述各城市量的扩张开始有所减弱，而吸纳高素质劳动力的需求日益强烈。

2. 特大城市 (市区非农业人口 100 万 ~ 200 万人)。

现有 31 个，依次为：石家庄、太原、郑州、佛山、乌鲁木齐、昆明、兰州、长沙、淄博、唐山、南昌、福州、贵阳、无锡、鞍山、抚顺、吉林、苏州、徐州、汕头、合肥、包头、齐齐哈尔、邯郸、蚌埠、常州、洛阳、宁波、枣庄、南宁、大同。包含大批省会城市，个别副省级市 (中央计划单列市) 和一批地级市。

近十余年上述城市几乎都获较快发展,尤其是量的扩张很明显,成为区域性中心城市。其中五分之一城市获超常规发展,经济实力大增,辐射半径延长。但也有部分资源型城市因资源枯竭、生态环境受损,而经济重构或转型不及时或转型难度大等原因,面临困难。

3. 大城市(市区非农业人口 50 万~100 万人)。

现有 65 个,包含个别副省级市(中央计划单列市)、部分省会城市和一大批地级市。近十余年本组内约有六分之一的城市获超常规发展,经济实力大增,如东莞、中山、江门、南通、扬州、镇江、温州、厦门、烟台、海口、攀枝花等,其中有些城市还制定了实施新的城市扩张的发展战略及具体规划;但是,与此相对应,另有六分之一的城市(主要是资源衰落型城市)面临困难。

就整体而言,本组城市中约二分之一还只有中等城市框架,距大城市有差距。

(二) 中等城市(市区非农业人口 20 万~50 万人)

是一组发展很快的城市群体:1949 年全国中等城市仅 20 个,到 1980 年增至 70 个,2002 年激增至 222 个,比 1949、1980 年分别增长 10 倍、2 倍。近十余年本组城市中约有七分之一获超常规发展,GDP 大增,如江阴、常熟、张家港、昆山、吴江、绍兴、嘉兴、台州、晋江、荣成、文登、珠海、增城、惠阳等,成为一定地域(县域、地区)内的中心城市与强势城市。此外,还有约七分之二中等城市在经历多年发展后已具有一定辐射力、吸纳力。

但是,就多数(约占七分之四)中等城市而言,城市化(数量的、质量的)水平普遍不高,城市硬、软件设施短缺,经济活力不足。

虽说已具有一定辐射力、吸纳力的中等城市不占多数,但仍是一组数量可观的城市群体,总数约 100 个,地理分布广泛,可发挥自身的作用。特别是在当前,我国特大城市量的扩张已开始减弱,吸纳高素质劳动力需求日趋强烈,并开始淘汰中等技术人才,出现了一些相对剩余的设备和资金,而小城市对这些人才、设备、资金又缺乏足够的吸引力,只有中等城市可以较容易地将农村与大城市这两端剩余的要害重新组合起来。因此,有条件的中等城市应利用此次有利机遇,加速城市扩容,进一步提高吸纳力与辐射力。

(三) 小城市(市区非农业人口 20 万人以下)

我国小城市群体发展也很快。1949 年全国小城市约 100 个,到 2002 年增至 325 个,增加 2 倍多,特别是 1980~1997 年间发展最快,1997 年以后全国小城市大为减少,原因是部分小城市发展扩容后成为中等城市,或者被大城市、中等城市兼并,整市改区,不再拥有市建制。

近十余年,本组城市中约九分之一获超常发展,城市经济基本竞争力加强,在资源配置方面具有优势。如浙江的慈溪、余姚、温岭、乐清、诸暨、义乌、瑞安、海宁、桐乡、上虞、富阳;江苏太仓、大丰、金坛;福建石狮、长乐、龙海;山东乳山、招远、蓬莱、莱西;广东高要、从化等,成为在一定地域(主要是县域)崛起的城市,经济活

力较强。

但是，迄今我国小城市的城市化水平（数量的、质量的）大多数都较低，许多小城市处于农村与大城市之间，却难以将两端剩余的要素加以吸纳和整合，对人才、设备与资金缺少足够的吸引力，故不宜片面强调发展小城市和小城镇。长期以来，出于对发展大城市的顾忌，曾强调发展小城镇，不少地区小城镇建设与布局遍地开花，效果不佳，聚集效益差。为此，应选择有条件的地方，有重点地发展小城市和小城镇。

我国内地城市的建制与发展，如图表 7-6 所示：

图表 7-6 我国内地城市的建制与发展

城 市			年 份	1949	1980	1990	2002	增长率(%)	
								2002 为 1949 年	2002 为 1980 年
设 市 城 市	合 计			135	223	467	660	488.9	295.9
	其 中	1. 大城市		15	45	59	113	753.3	251.1
		(1)超大城市		2	6	9	17	850.0	283.3
		(2)特大城市		4	12	22	31	775.0	258.3
		(3)大城市		9	27	28	65	722.2	240.7
		2. 中等城市		20	70	119	222	1110.0	317.1
		3. 小城市		100	108	289	325	325.0	300.9
	大中小城市结构比			1:1.3:6.7	1:1.6:2.4	1:2.0:4.9	1:2.0:2.9		

资料来源：多采用建设部、公安部资料。建制镇数公安部、国家统计局、民政部各不相同，本表采用民政部数据。

六、国外城市划分比对

国外关于城市分类未见统一的规定和划分标准。美国、俄罗斯与东欧国家多将城市人口 10 万以上者视为大城市，但对中小城市却标准不同。其中美国将城市人口 2.5 万 ~ 10 万者视为中等城市，2.5 万人以下为小城市；俄罗斯则规定 5 万 ~ 10 万人规模为中等城市，5 万人以下为小城市；东欧国家视 2 万 ~ 10 万人口规模为中等城市，2 万人以下为小城市。

分类标准不同的原因，同各自具体国情以及历史传统有密切关系。欧洲有些国家对城市的规模分类很细，分组多。如法国城市分为如下五组：20 万人以上；10 万 ~ 20 万人；5 万 ~ 10 万人；1 万 ~ 5 万人；1 万人以下。

第五节 不同类型城市的发展和布局

一、我国城市建设和发展的特点与趋势

长期以来，我国曾制定并贯彻“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”的城市发展政策。实际上，城市规模在昔日计划经济体制下也难以控制，在市场经济条件下就更难以控制了。

当前我国的城市化进程以及大中小城市的建设和发展，表现出如下两个方面的特点：一是大中型城市多呈平面扩张态势，且城市功能多样化；二是小城市（含小城镇）数量激增。：据 156 座城市情况的统计分析，大中型城市的规划面积扩展了 86%，城市功能方面，工业城市不断补充商业、金融业和文化功能，文化城市增加产业功能，而特大城市国际功能的强化，则普遍推动了市政基础设施尤其是交通、通信和环保等事业的急剧发展。从小城市的情况来看，在 20 世纪 80 年代后期至 90 年代，我国内地出现了近 4 万个小城镇。

二、大城市是国家或地区发展的脊梁， 我国大城市仍有待于充分发育

在国家或区域的社会经济发展中，大城市一向发挥重要作用，对于发展中国家来说尤其是如此，发展中国家的大城市是国家或地区发展的脊梁。通常它们都拥有较强的经济实力，城市功能相当完善，在很大程度上表现出一个国家或地区经济社会的发展水平。我国内地部分大城市经济发展环境与竞争力，如图表 7-7 所示：

图表 7-7 我国内地主要城市经济发展环境与竞争力排序

指 标 城 市	综合 实力	基础 设施	产业 结构	科技 创新	人力 资源	影响力	国际化	经济发展 环境优良 水 平
上海	1	1	1	1	1	1	1	1
北京	2	2	4	1	2	2	2	3
深圳	3	3	2	3	3	3	3	2
广州	4	4	3	4	4	4	4	4
大连	6	4	7	6	7	5	5	6
天津	5	7	6	8	8	7	8	5

城市 \ 指标	综合 实力	基础 设施	产业 结构	科技 创新	人力 资源	影响力	国际化	经济发展 环境优良 水平
青 岛	7	6	5	10	10	8	7	14
南 京	8	9	9	5	5	10	9	8
武 汉	9	10	8	6	6	6	9	9
厦 门	10	7	9	9	9	9	6	24

从图表 7-7 可见,除科技创新一项沪京并列第一;产业结构以沪深穗位居前列;经济发展环境以沪深京居于三甲以外,其余各项指标均以沪京深穗为序。

但上述排序是以 20 世纪末的资料为基础而进行的,到 21 世纪初,情况又有所变化。

另据 2001~2002 年《中国城市发展报告》,首次提出衡量中国城市发展的指标体系,以及评估城市“真实发展能力”的方法和检测手段。“真实发展能力”位居前列的中国内地城市依次为:上海、北京、深圳、广州、天津、南京、武汉、杭州、沈阳、大连。

我国现有大城市,特别是其中的超大城市和特大城市,几乎都是国家或区域的经济社会发展中心,其地位和作用均很重要。

大城市只占全部城市土地面积的 8.8%、人口的 26.7%,却创造出 42.9% 的 GDP、42.1% 的工业总产值、51.8% 的产品销售收入和 52.8% 的邮电业务总量。在全部城市的乡及乡以上工业总产值中,有 57.2% 的国有经济、52.8% 的股份经济由大城市产出。此外,固定资产投资、房地产开发投资、实际利用外资等指标所占比重,大城市分别占 55.3%、69.8%、50.1%,其地位与作用更为重要。据研究,以经济发展水平、教育水平、人口健康、环境污染、交通状况、用地等指标综合比较,我国 100 万~400 万人口城市综合效益最好。

又据我国内地 324 个城市的工业总产值、工业利税和工业利润进行加权平均,求出各类城市的产出水平。结果是城市规模越大,产出水平越高;而从投入水平来看,我国百万以上人口城市的较高产出水平是在较低投入水平下实现的。

另据计算,我国设市城市按非农人口聚集规模而区分的五级,其首、尾两级(即 200 万以上、20 万以下)比对,单位土地 GDP 产出率可以相差 40 倍。

在我国内地现有的 113 个大城市中,约有 30 多个超越常规发展速度,其在全国或大区域内的地位和重要性呈增长趋势,这一点从其经济发展指标和综合实力比较中可以看出。已形成的三大城市群,无一例外不是以大城市为中心而形成的。如以沪、宁、杭、甬为中心的长江三角洲城市群;以京、津、连、沈、青为中心的环渤海城市群;以港、穗、深为中心的南海城市群。这些城市群都以区内的多个在城市经济社会发展以及

城市功能上具有不同特色的大城市为中心或次中心，形成多层次的、功能互补的城市群。

全球 1000 万人以上的巨型城市现有 19 个，其中中国 2 个；100 万人以上的特大城市 325 个，其中中国内地 48 个。因大城市地域空间不断扩展，形成以大城市为中心、包括周围城镇化地区的大城市地区；更有一些大城市已首尾相连，形成大城市连绵区，此种状况在我国也已出现。

但是，就整体而言，我国大城市发育仍然不够充分。如上海、北京、广州 3 市的 GDP 占全国比重分别只有 4.6%、2.5%、1.8%；而同期伦敦、东京、汉城则达到 17%、19%、26%。根据我国幅员辽阔的特点，沪京穗等虽无必要达到上述比重，但提高到适当高度是合理的。

中国幅员虽广，但生态环境脆弱，且平原比例小，地理分布又偏集于河、海沿岸，故很多城市适宜建设用地越来越短缺。面对如此国情，很难有条件选择欧美大城市发展与布局模式，倒是可以借鉴日本模式。美国 70% 城市人口生活于 5 万人口以下城镇，日本 60% 人口生活于百万人口以上城市，中国内地生活于 50 万人以上城市人口目前只占城市总人口 30%，因此发展大城市尚有相当大的空间。预计超 1000 万人口的巨型城市将增至 10 座，300 万人以上大城市达到 50 座，100 万人以上大城市达到 300 座，总计有 6 亿多人在百万人以上的城市生活，占中国内地当时城市总人口近 50%，这符合国土地理状况。

三、外溢式还是组团式结构

我国大城市一方面是还有待充分发育；另一方面，在城市发展布局与空间结构方面，需防止在某些局部或某一时期走入发展与布局上的误区。如有些大城市的发展因资本涌入过分密集而出现盲目膨胀，导致城区外溢扩展（摊大饼），结果是人们为通勤耗费大量时光，生活质量下降。因此，发展大城市应更多地考虑城市经济的结构优化升级和生态改善，尽量采取组团式的城市结构。从另一方面来看，城市规模控制的关键是控制形态，理想模式是建设新的中心区。

很多大城市在近年来迅速膨胀，并且是从旧城区中心向郊外呈外溢式扩展，结果导致城市基础设施负荷加重，多种大城市病产生。如果严格规划并实施组团式结构与布局，合理选择用地、建设新区，使城市结构与布局形成数个分隔开的城区，从而使因城区面积过大、城市功能过分叠加，各功能争夺空间资源等无序发展状况得以避免或减缓。如深圳市明确提出，在城市布局上摒弃摊大饼式、同心圆式的布局，而是规划组团式的结构、无锡、苏州、杭州、南京、广州等城市在近年调整城市规划后，也都提出了建设新城区，改善城市空间结构的方案。