

中国城镇化及其 资源环境基础

◎ 姚士谋 冯长春 王成新 等 著
年福华 管驰明 陈 春



科学出版社
www.sciencep.com

中国城镇化及其资源环境基础

姚士谋 冯长春 王成新 等 著
年福华 管驰明 陈 春

国家自然科学基金重点项目 (40535026)

国家“十一五”科技支撑计划重大项目 (2006BAJ05A04)

资助出版



F299.2/ 科学出版社

Y367

北 京

内 容 简 介

在全球经济一体化的新形势下,中国已经进入了 21 世纪的城镇化快速发展时期,同时,城镇化也成为中国经济增长与现代化建设的重要因素。本书从新的视野深入探索了中国城镇化资源环境基础及其综合支撑体系。全书共分为 10 章,主要研究了适合我国国情的城镇发展道路、特点与问题,系统研究了城镇发展的资源环境基础,特别是对我国有限的土地资源、水资源、能源和生态环境问题作了深入的系统分析与研究;同时根据中国城乡统筹的历史与规律,重点从制度创新、城镇发展机制等方面阐述了我国城镇发展的大趋势与城乡协调发展方面的对策,提出了具有重要指导意义的系列指标与发展模式。

本书可供从事中国城镇化政策、城市与区域发展研究、社会学、经济学、建筑规划、地理学和环境科学的工作者、研究人员和高等院校师生阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化及其资源环境基础/姚士谋等著. —北京:科学出版社, 2010
ISBN 978-7-03-026334-6

I. 中… II. 姚… III. ①城市化-关系-自然资源-研究-中国②城市化-关系-生态环境-研究-中国 IV. F299.21 X21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 000958 号

责任编辑:赵 峰 朱海燕 赵 冰 / 责任校对:张 琪

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:王 浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新 蕾 印 刷 厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 1 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2010 年 1 月第一次印刷 印张:24 3/4

印数:1—2 500 字数:568 000

定价:59.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

城市化（城镇化）是人类社会走向现代化过程中最重要的现象之一，也是几乎所有国家都不可避免的发展过程。新中国成立 60 年来，随着社会、经济、科学技术的巨大发展，中国同样经历了具有特色的城市化历程。虽然过程曲折复杂，但也有明显的阶段性。各个阶段的特点又与不同时期国家所采取的方针政策有关。其中有许多丰富的实践经验值得深入总结与系统研究。

城市化是一个客观过程。它的发展有其自身的客观规律，不以人的主观意志为转移。城市（包括镇）数量的增加、城镇人口的增长、大量农村人口的转移等都涉及社会投入与资源的消耗、生态环境的改变、社区结构的重构及文化和思想意识的变异，其规模之大、影响之广、内涵之深是人类社会前所未有的。因此，对城市化问题作全面、深入的科学研究是一项十分重要的任务。

姚士谋、冯长春等 6 位学者在国家自然科学基金重点项目支持下所进行的“中国城镇化与资源环境基础”的系统研究，是一项综合、全面的对于中国城镇化问题的科学研究。其中对我国城镇化的重要支撑条件（包括水资源、用地条件、能源、交通以及生态环境等）进行了周密研究，总结了重要的规律性问题，具有一定的学术价值。历时数年，取得了丰硕成果。此成果的出版为中国城镇化今后的发展历程提供了科学的依据，对我国城镇化健康而科学的发展有重要的参考意义。

中国城市规划学会副理事长

中国工程院院士

邹德慈

2009 年 9 月

前 言

城镇化是在人类历史的长河中不断形成与发展起来的，也是人类社会步入工业社会以来的最具影响的重大历史事件。城镇化与城市化具有同质含义，但其广泛性、综合性稍有不同，国外学者使用“城市化”的科学语言比较普遍；国内学者结合中国的国情，使用“城镇化”的科学语言较为广泛。

城镇化是社会生产力发展到一定阶段的产物，在社会经济发展过程中，国家或地区的综合经济实力、工业化水平决定了城镇化水平的高低；而城镇化进程也是推动社会发展进步的巨大动力。最近 100 多年来，世界各国的城市化一直被看作是经济发展和社会进步最为重要的现代化指标。美国诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾经说过：“中国的城市化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益。”可以看出，与外国城市化一样，中国的城镇化也将对我国的现代化进程产生极其深远的影响。2008 年中国国内生产总值（GDP）已达到 30.1 万亿元，居世界第三位；城镇化比例为 46.5%，居住在城镇中的人口已达到 6.12 亿人（包括 1.2 亿可以看作暂住人口的农民工）。改革开放后，我国的工业化、城镇化进程加快，目前已经接近中等发达国家的水平。且今后二三十年，还有更大规模的发展趋势，中国的工业化、城镇化进程在世界经济发展过程中将起到举足轻重的历史作用。

城镇化问题是当代中国社会经济发展的重大综合性问题。我国政府和各级领导也十分重视这一现实问题。近半个世纪以来，参与城镇化研究的学者越来越多，学术专著与发表的论文也极为丰硕。因为，这一重大问题涉及国民经济如何协调，城镇化道路如何健康稳定发展，同时也涉及我国的资源环境合理开发利用与长远保护的可持续发展的重大问题。

国家自然科学基金重点项目“中国城镇化的资源环境基础研究”（批准号为 40535026）是我们和中国科学院地理科学与资源研究所张雷研究员等，经过三次申请的努力，于 2005 年获得批准的。经过三四年的艰苦努力，我们这个团队进行了一系列的学术讨论与总结，于 2009 年初步进行了学术专著的写作，期间得到有关方面的专家学者的支持、关心，现在这部著作终于问世了。经济全球化进一步加速发展，城镇化、区域化、现代化经济日益崛起，环境保护与生态建设的要求更为严格，我们不仅要建设发达的现代化国家，还要建设具有最佳人居环境的城乡公平发展的国家。我国是世界上人多地少、资源有限、生态环境脆弱的发展中国家，人口基数庞大，总人口达 13.2 亿（2008 年），城镇人口的绝对数量也是世界上最大的国家，比美国总人口还多 2.6 亿。因此，资源环境对我国的工业化、城镇化的影响是巨大的，也是非常深刻的具有长期影响的制约因素。本书从我国的国情出发，探索了六大问题。

一是适合我国国情的城镇发展道路、模式与问题。根据新中国成立以来我国城市化进程的曲折性和波动性的特点，将我国城市化进程分成四大阶段。结合对中国城市化策

略方针变化的回顾,总结了我国城镇化发展的若干问题,并在此基础上,探索了符合科学发展观的我国城市化发展模式。

二是城镇发展的基础资源分析。在对我国土地、水、能源等基础资源开发利用、消费现状和趋势进行缜密分析的基础上,提出了在工业化、城镇化深度发展中,解决这类基础资源问题的关键性对策。

三是城镇发展的环境资源剖析。根据城镇化与生态环境的发展规律,探讨了城镇化发展中引发的生态环境特征、问题及其成因,提出了在快速城市化过程中的环境对策。

四是城镇化与中国城乡统筹。根据城乡统筹发展的理论与模式,在借鉴国外城乡统筹发展经验的基础上,根据我国城乡统筹发展的历史与规律,重点从制度创新方面阐述在城镇化快速发展过程中城乡协调发展的对策。

五是提出我国城镇化变动的大趋势。在对城镇化概念、关键的创新历程进行深入总结的基础上,对我国未来城镇化的速度、适度规模以及非农人口转化等重要问题进行了系统总结。

六是经济发达地区城镇化的资源环境基础典型研究。以苏锡常、京津冀、山东半岛等地区为例,因地制宜地分析了这些地区在城市化快速发展过程中的资源与环境问题及建设策略,并提出有针对性的对策措施。

我国的城镇化以及城镇化过程,未来发展的机制、道路、模式等都是十分复杂的,也是一个庞大的系统工程。虽然本书对我国的城镇化资源环境基础作了比较系统、独特的综合性研究,但所涉及的问题深度、广度有待于加强,有待于进一步探索。如何运用科学发展观指导我国的城镇化、如何构建和谐社会还有很多的问题值得研究,这里仅仅是一个阶段性成果。

本书为集体创作的综合性研究成果,全书共分10章,具体编写分工如下:第一章:姚士谋、管驰明;第二章:姚士谋;第三章:王成新、姚士谋;第四章:冯长春、陈春、赵岑、闫永涛;第五章:冯长春、张爱华;第六章:年福华、姚士谋;第七章:王成新、王格芳;第八章:管驰明、姚士谋;第九章:年福华、冯长春、王成新、周志刚、吴松;第十章:姚士谋、王成新、管驰明。

本书是在科学出版社领导和编辑同志支持下完成出版的,同时还得到了建设部周干峙、邹德慈两位院士,国家自然科学基金委员会宋长青、冷疏影等同志,中国科学院地理科学与资源研究所陆大道院士、胡序威、张雷、方创琳等研究员以及香港大学的叶嘉安院士、陈振光教授的关心与支持,特此深表谢意!

中国科学院南京地理与湖泊研究所

城市与区域发展研究中心

姚士谋

2009年12月

目 录

序

前言

第一章 中国城镇化的艰巨历程	1
第一节 城镇化进程的曲折性	1
一、城镇化恢复发展时期	2
二、城镇化停滞发展时期	3
三、城镇化稳步发展时期	4
四、城镇化加速发展时期	6
第二节 中国城镇化策略方针	15
一、变消费城市为生产城市	15
二、中国城镇化发展的进程	17
三、城镇发展方针与策略	18
第三节 中国城镇化发展的问题	23
一、城镇化方针与中国国情的协调	24
二、工业化、城镇化发展的协调	24
三、城镇化的数量与质量的协调	25
四、城镇化与资源环境基础的协调	26
五、中国特色的城镇化道路的选择	27
第四节 中国城镇化的前景	28
一、城镇建设和土地利用的效率	28
二、农村剩余劳动力转移与安排	29
三、改善城镇区域的生态与环境	30
四、中西部地区城镇集聚功能	31
参考文献	32
第二章 适合国情条件的城镇化道路	34
第一节 城镇化发展的客观规律	34
一、世界城镇化的发展阶段	34
二、城镇化发展的基本特点	35
三、中国城市化特征与问题	40
第二节 发达国家城镇化发展模式	43
一、特大城市为核心的集中型国家	43
二、中、小城市为主的城镇化协调发展国家	48
三、国际城镇化发展的经验教训	51

第三节 中国城镇发展的资源环境	53
第四节 中国大城市用地空间扩展	56
一、大城市用地空间扩展背景	56
二、大城市用地空间扩展规律	58
三、大城市用地空间扩展：苏州案例	62
参考文献	67
第三章 城镇化发展的水资源支撑条件	70
第一节 城镇化和水资源的关联规律	70
一、水资源影响城市的起源和发展	70
二、水资源带来的城市发展难题	71
第二节 中国城镇化的水资源基础	71
一、水资源赋存的时空分析	71
二、水资源利用与消费的空间差异	73
第三节 中国城镇化发展中水资源问题	75
一、水资源问题的透视	76
二、水资源问题的形成机制	78
三、水资源问题的关联影响	83
第四节 城镇化发展中水资源的供需预测	86
一、水资源需求预测	86
二、水资源供给预测分析	91
三、城市水资源支撑的区域差异	92
四、几点结论	97
第五节 解决城市水资源问题的对策	97
一、建设节水型城市的新观念	97
二、优化产业结构与规划布局	98
三、完善基础设施的创新建设	100
四、强化水资源的优化配置与动态管理	101
五、加强水资源的研发与管治	103
参考文献	104
第四章 城镇化规模扩展的土地支撑条件	106
第一节 人口城镇化、经济城镇化、土地城镇化相互关系研究	106
一、土地城镇化发展态势	107
二、土地城镇化与人口城镇化	108
三、土地城镇化与经济城镇化	109
四、土地城镇化与人口、经济城镇化	110
五、小结	111
第二节 我国城市人口与城市建成区面积关系研究	111
一、研究模型选择	111
二、城市人口-建成区面积发展评价	113

三、小结	119
第三节 城镇化进程中的农村居民点用地问题研究	119
一、耕地和建设用地需求矛盾	120
二、农村居民点用地扩张表现及原因分析	122
三、小结	125
第四节 中国城市规模分布实证研究	125
一、数据来源	126
二、研究方法	126
三、中国城市规模分布实证研究	127
四、中国城市规模分布的特征分析	130
五、小结	131
参考文献	132
第五章 我国不同职能类型城市用地	134
第一节 我国各职能类型城市用地水平比较研究	134
一、城市职能类型的划分	134
二、分析方法	135
三、各职能类型城市用地水平变化分析	137
四、小结	141
第二节 职能类型城市用地水平实证研究——以旅游城市为例	142
一、研究对象与资料数据	142
二、旅游城市人均用地水平和土地经济效益的现状分析	142
三、旅游城市人均用地水平和土地经济效益的变化特征	145
四、小结	149
参考文献	149
第六章 城镇化环境质量的支撑条件	150
第一节 城镇化与环境生成规律性	151
一、城镇化与环境的约束机制	151
二、城镇化与环境交互耦合的动态分析	154
第二节 城镇化发展中的生态特征	155
一、城镇化的蔓延式发展与用地失控	155
二、城市绿地严重不足	159
三、城镇化与环境污染	160
四、城镇化与资源短缺	167
五、城镇化与地面沉降	168
第三节 城镇化发展中环境问题的形成原因与对策	170
一、城镇化过程中环境问题的内在原因	170
二、城镇化过程中的环境保护对策	174
参考文献	179

第七章 现代化城市的交通与能源支撑条件	181
第一节 城镇发展的交通条件支撑	181
一、交通与城市发展的理论关系	181
二、中国城镇化的交通基础分析	190
三、现代化城市的交通战略	196
四、优化措施	200
第二节 城镇现代化的能源条件支撑	202
一、中国能源生产和消费的现状特征	203
二、中国能源问题及其形成机制	208
三、中国快速城市化进程中的能源供求预测	215
四、快速城市化进程中能源保障的对策	221
参考文献	225
第八章 城镇化与城乡统筹策略	227
第一节 城乡统筹的理论与实践	227
一、城乡统筹的理论基础	227
二、城乡统筹的发展模式	228
第二节 国外城乡统筹的实践与启示	229
一、发达国家城乡关系的实践	229
二、发展中国家城乡关系的实践	230
三、国外城乡发展对中国的启示	231
四、城乡差别与城市化的演化规律	233
第三节 中国城乡统筹的动态发展	234
一、城乡统筹的提出	234
二、城乡统筹的内涵	235
三、中国城乡关系的演变	236
四、中国城乡差距的根本原因	241
第四节 实现城乡协调发展的思路	242
一、加快农村剩余劳动力转化	242
二、乡村工业化与城镇化协调发展	244
三、乡村工业化与居民点用地合理开发	245
四、广域乡村生态环境的改善	246
第五节 推进城镇化实现城乡统筹的对策	247
一、建立城乡统一的制度	248
二、建立资源节约型的城乡一体化的规划	250
参考文献	253
第九章 经济发达地区城镇化的案例研究	254
第一节 苏锡常地区	254
一、苏锡常城镇化特征与发展趋势	254
二、苏锡常城镇化的土地资源利用	264

三、苏锡常城镇化的水资源保护	273
四、苏锡常地区城镇的策略问题	284
五、常州市城市承载力研究（案例）	289
第二节 京津冀城镇化地区土地利用分析	297
一、京津冀地区土地利用现状分析	297
二、京津冀地区土地利用变化分析	299
三、京津冀地区耕地变化分析	305
四、京津冀地区土地利用经济效益分析	310
五、京津冀地区土地利用与经济发展相关性分析	313
六、京津冀城市群城市规模等级结构分析	315
七、京津冀城市群城市扩张分析	318
八、京津冀城市群土地经济效益分析	319
九、小结	323
第三节 山东半岛地区	324
一、山东城市化发展的土地资源问题	325
二、山东城镇化进程中的环境问题	335
参考文献	347
第十章 中国城镇化发展趋势	349
第一节 城镇化概念和城镇化过程	349
第二节 中国城镇化关键性的创新历程	353
一、城镇化发展的重要时期	354
二、工业化推动城镇化的发展	355
三、经济发达地区的城市群现象	355
四、城镇化水平提高到网络化时期	357
五、城乡统筹是中国城镇化发展的新路	358
第三节 城镇化比例的综合性支撑体系	360
第四节 中国城镇化发展速度	364
一、城镇化发展的重要因素	365
二、中国城镇化发展速度五个类型区	366
三、中国城镇化水平的综合预测	368
第五节 中国城镇化发展的用地规模	370
第六节 农村人口非农化问题	375
一、农村人口非农化过程特征	375
二、中国特色的城镇化道路探索	379
参考文献	381

第一章 中国城镇化的艰巨历程

城镇的形成与发展是一个漫长的历史过程，从中东美索不达米亚居民点诞生到埃及古代城市的文明，以及中国古代中原文化的发源地，都闪烁着世界城市文明的光辉历史。从这些地区人类建造城镇的历史过程看，人类居住的大小城镇都是与社会经济和环境本身密切攸关的。可以说，城镇（城市）是一种社会历史形态，是一种环境改造的动态，也是人类社会劳动的结晶和第二、第三产业推动下的结果。

但当社会生产力发展到一定水平之后，人口的集聚、商贸的发达，众多的城镇在一个地区不断成长壮大，数量也越来越多，城市生活的水平也越来越高；城镇之间、城乡之间不断产生着紧密的联系与交往，这就是一种有着内在因素与外部条件不断互动的有规律的城镇化现象。

我国是世界上的文明古国，城镇产生与城镇化发展也有很悠久的历史，但只有新中国成立之后才有较大的发展机遇，特别是改革开放后的 30 多年中，中国的城镇化现象越来越引起世界的瞩目，城市建设日新月异，城镇化水平不断提升。然而，由于各种历史原因与政治条件，我国的城镇化过程并不是一帆风顺的，存在着各种各样的问题。

第一节 城镇化进程的曲折性

城市化既是经济社会发展必要经历的一个重要阶段，也是促进经济增长的一个关键动力，城市化的水平还是衡量一个国家或一个地区经济社会发展水平的重要标志。城镇化进程与国家的社会经济发展和重大政治事件密切相关。与其他国家的城镇化进程相比较，中国的城镇化发展过程具有明显的曲折性与波动性，即新中国成立初期的稳定发展时期、3 年自然灾害与“文化大革命”期间的曲折波动时期、改革开放后城镇化快速发展的新时期以及 20 世纪 90 年代中期开始出现的冒进急速发展时期。国内也有些学者将

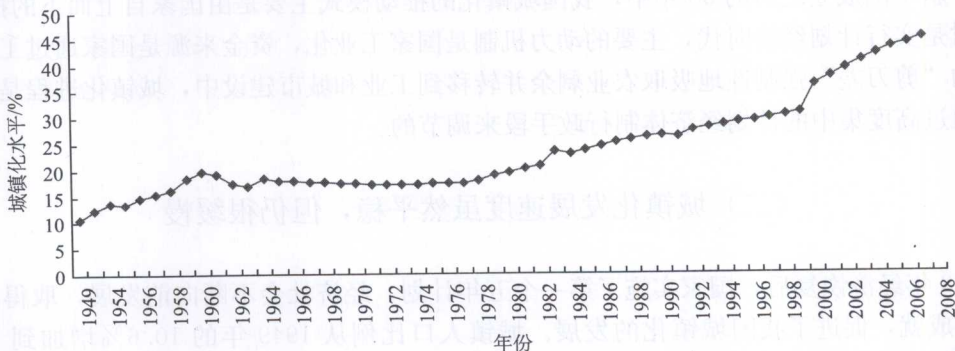


图 1-1 新中国成立以来我国城镇化水平变化曲线

中国的城镇化划分为 7 个时期或 4 个时期。从我国的基本国情出发,深入考察分析我国经济政治体制发展的特点、工业化发展水平、城镇化速度和空间布局特征,我们认为,我国的城镇化历程分为 1949~1958 年、1959~1978 年、1979~1995 年、1996~2008 年这样 4 个重要的历史时期比较合理(图 1-1),也符合我国城镇化发展的一般规律。

一、城镇化恢复发展时期

新中国成立前,我国属于半殖民地半封建的社会经济状态,经济基础很差,城镇基础设施十分贫弱。新中国成立后,经过 3 年的经济恢复,于 1953 年进入第一个“五年计划”的建设时期,这是中国进行工业化的开始。当时我国学习苏联的经验,苏联对中国援建了 156 个大中型项目,中国城镇规划与建设也进入了新的发展时期。

1953 年 9 月,中央作出指示:“重要的工业城市规划工作必须加紧进行,对于工业建设比较重大的城市,更应迅速组织力量,加强城市规划建设工作。”在“一五”期间,大批新建的工业企业完成厂址选择、工程设计与城镇工业区的建设。到 1957 年,国家先后批准了包头、太原、西安、兰州、洛阳、成都、大同、哈尔滨、沈阳、吉林、抚顺、石家庄、郑州、邯郸和湛江等 15 个城市的总体规划和部分工业城市的详细规划。

1956 年 4 月,毛泽东主席发表《论十大关系》,提出了充分利用沿海、合理发展内地的方针,对我国的城镇建设起到了重大的指导作用,当时全国的城镇建设走上了一条符合国情、比较稳健的道路。3 年经济恢复后,我国开始实施了第一个五年计划,除苏联援建的 156 项重点工程外,还有我国政府自己确定的 694 个大中型建设项目,都集中布局在全国 130 多个大中小城市中,大大推进了我国城镇化进程,比新中国成立前有了较大改观。到 1957 年,我国城镇人口达到 9949 万人,城市数量达 176 个,年增长率为 7.06%,城镇化水平提高到 15.4%。

随着工业布局的调整,我国内地的城市开始建设与改造,工业和城镇集中于沿海地区的畸形状态有所改变。这一时期城镇化发展与城镇布局呈现如下主要特点。

(一) 城镇化的动力机制是国家实行计划经济

新中国成立之后的 30 年中,我国城镇化的推动模式主要是由国家自上而下的推动,当时是实行计划经济时代,主要的动力机制是国家工业化,资金来源是国家通过工农产品的“剪刀差”强制性地吸取农业剩余并转移到工业和城市建设中,城镇化进程是由国家通过高度集中的计划经济体制行政手段来调节的。

(二) 城镇化发展速度虽然平稳,但仍很缓慢

3 年经济恢复后,国家实施了第一个五年计划,经济社会不断向前发展,取得了重大的成就,促进了我国城镇化的发展。城镇人口比例从 1949 年的 10.6% 增加到 1958 年的 16.3%,年均增长 0.57 个百分点,符合我国当时经济恢复时期的社会经济发展情况。

（三）重点发展工业类型的中小城市

在实行了第一个五年计划后，沿海城市经济恢复较快，东北与内地的工业城镇建设项目多，城市发展也较快；另一方面，接受苏联援建的 156 个重点项目，对于促进我国工业城市的发展起到了积极作用，截至 1957 年，50 万人以下的小城市有 140 个，比 1949 年的 98 个增加了 42 个。

（四）城镇集中在沿海的局面得到初步改善

新中国成立前，我国属于半殖民地半封建社会，以农立国，生产力水平低下、工业基础差、城镇发育水平低，仅有少部分民族工业集中分布在沿海。因此，城镇也集中布局在沿海省区，尤其是消费性的海港城市居多。经过第一个五年计划后，工业项目逐步在内地新建、扩建，而且内地的项目占有较大比例。因此，内地新建的城市如旭日东升、蓬勃发展，如包头、太原、兰州、西安、洛阳、石家庄、邯郸、郑州、武汉、重庆和成都等发展很快，而且逐步改变了消费性质，使城市转向以工业生产为主要职能。

二、城镇化停滞发展时期

从 20 世纪 50 年代后期，特别是进入 60 年代，我国与苏联的关系以及我国与西方发达国家的关系一度很紧张，出于对国际形势过于严重的估计，国家的城市化思路发生了变化，从开始的“集中”发展转向“分散”、“建设小城市”、“上山下乡”、“备战、备荒”的发展。控制大城市规模，分散建设小城市、工业小城镇等思想就是在这种特殊的历史背景下产生的。

1958 年 8 月党中央作出了“人民公社”、“大跃进”发展经济的决议，全国上下都在搞大炼钢铁、赶超英美的工业生产运动。很多城镇工业企业、工业区盲目发展、盲目建设。但后来由于我国又出现 3 年困难时期和国际形势的变化（1959～1961 年），苏联专家撤退，援建项目停止，国民经济出现暂时困难，城镇建设处于低潮时期。如果根据不同的政治运动与经济发展重大事件划分，这一时期又可以细分为两个阶段：①1958～1965 年的城镇发展大起大落时期；②1966～1978 年的城镇发展停滞不前时期。

随着经济发展方面出现的“大跃进”现象，在城市建设和城镇化发展方面也出现了“大跃进”的指导思想。1960 年全国计划会议在桂林召开。中央在会议上提出“用 10～15 年的时间，把我国城市基本建设成为社会主义现代化城市”。会后有些地方提出“苦战三年，基本改变城市面貌”和“三年改观、五年大变、十年全变”的过“左”口号，显然是脱离实际的。在这期间，我国的城市建设用“大跃进”的方法来适应工业建设的冒进和快速规划建设，导致许多地方盲目追求大城市，违背了科学规划的方法。全国很多城市特别是沿海一些大城市，在国家经济困难的情况下，大搞“楼堂馆所”，城镇建设规模过大、盲目求新、标准过高。因此，在这次全国计划工作会议上，当时国家计划委员会主任李富春副总理宣布“三年不搞城市规划”了！此后，全国许多城镇建设出现

停滞发展现象,当时全国精简职工 2887 万人,压缩城镇人口返乡 2600 多万人。由于“大跃进”,1961 年全国经济出现倒退现象,城镇发展也处在萧条时期,城镇人口不但没有增加,反而由于城市人口返乡出现负增长。城市数量由 1961 年的 208 座下降到 1965 年的 171 座;城镇化水平由 1960 年的 19.8% 下降到 1964 年的 14.6%,出现“反城镇化”(中国城市规划学会,2006)。

“文化大革命”期间,我国的城镇建设进入一个非常曲折的低潮时期,从中央到地方都在调整大中城市的发展规模,缩小城市郊区、压缩城镇人口,甚至下放城市职工支援农村,特别是 1968~1970 年,全国有 3500 万知识青年上山下乡到农村劳动锻炼,城镇人口也出现下降的趋势。总之,在“文化大革命”前后的 12 年间(1966~1978 年),城镇人口增加很少,大约仅增加 180 万人,城镇人口总数长期徘徊在 1.0 亿~1.1 亿人,其中有几年出现负增长。

由于盲目的“大跃进”,又出现了“三年自然灾害”,我国的经济发展出现了大的滑坡。“文化大革命”期间,全国处在政治动乱时期,各省市领导处于瘫痪状态,城市规划与城市管理处于停滞时期,可以说我国的城镇化发展失去了整整 10 年时间,到 1976 年城镇化水平仅有 17.44%,与“文化大革命”前的 1965 年的 18% 水平相近。

总体上看,这一时期,国家经过短暂的“大跃进”就陷入巨大的经济困难、结构失衡,继而又发生持续 10 年之久的“文化大革命”,加上指导思想上的摇摆不定,包括一度曾企图走一条“非城市化的工业化道路”。这些原因导致我国城镇化进程长期处于停滞状态,城镇化水平从 1958 年的 16.3% 到 1978 年的 17.9%,年均增长 0.16 个百分点,其中包括几年的负增长。这段时期属于我国城镇化发展的不正常时期,有的学者称为“反城镇化时期”,有的学者称为“低速徘徊期”,也有的学者称为“逆城镇化期”。因这一时期是我国出现盲目的“大跃进”、经济走上大滑坡的曲折时期,国家的投资重点放到了中西部地区,大搞“三线”建设,工业布点集中在四川、陕西、湖北和贵州等地的山沟里。大量的城市人口,特别是大城市人口“下放”农村,大城市和特大城市在国家城镇体系中的地位、作用受到削弱、挤压。同时,在这一时期,许多城市工业项目是高度计划下的一点一线的土地开发,常常在各个城镇地区出现“一厂一区”(小而全,大而全)的重复建设现象,土地开发在整个城市范围内缺乏综合规划、总体协调,且不注意水土资源保护与生态环境问题,教训是极为深刻的。

三、城镇化稳步发展时期

自 1978 年十一届三中全会以来,我国实施了经济体制改革、体制创新、对外开放、科教兴国和城镇化发展战略等一系列方针政策,给我国的经济社会发展注入了强大活力,我国的城镇化与区域经济发展进入了一个崭新阶段,城镇化进程由农村人口城镇化开始,逐步进入了快速发展的轨道,是我国城镇化与城镇发展的重要历史时期,也是城市生长发育的新春天。

20 世纪 80 年代初,中国农村实行了以土地联产承包为起点的农村改革,打破了计划经济时代以生产队和人民公社为组织形式的农业经济体制,极大地调动了农民的积极性,解放了生产力。1978~1985 年,农村经济发展很快,乡镇企业异军突起,城乡二

元结构开始松动，城镇化建设特别是小城镇建设取得了较大发展。

在这一时期，虽然我国城镇化采取了比较谨慎的步伐，实行“以城市改革为导向和重点安排农村富余劳动力”的发展方针和政策，但在国家实行的“改革开放”和“撤县改市”，却掀起了我国城镇化发展的新高潮。1986年我国开始调整设市标准，实行“撤县改市”，推广“市领导县”，在设市标准中，除了人口指标外第一次提出GDP等经济指标，这又是一次大的变化，全国设市的数目不断增加，推进了我国城镇化的新高潮。

从1984年开始，中央政府即着手在4个经济特区试点的基础上，对我国沿海14个港口城市（大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海）实行对外开放和试点改革，以促进东部沿海地区城市的快速发展，并与国际接轨，带动我国城市现代化的建设。同时，我国政府决定进一步扩大对外开放，于1985年首先将珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角洲划为经济开放区，接着又将对外开放区扩大到山东半岛和辽东半岛；1988年，海南岛划出建立海南省，成为全国最大的经济特区（傅崇兰等，2003）；1990年，中央又赋予上海浦东新区为期10年特殊优惠的政策；1992年邓小平南巡讲话，进一步解放思想，坚定了我国实行改革开放政策的决心，加快了我国由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的步伐，全国开始了全面改革的新时期，这也是我国城镇进入快速发展的又一个新阶段。特别是沿海城市发展很快，引进外资和港台地区资本，各地开发区、外资企业风起云涌，尤其是珠江三角洲和长江三角洲地区，城镇工业与乡镇加工业发展很快。经过了20多年的发展，城市扩展、规模增大，又加速了农村人口城镇化，使我国的经济逐步与国际接轨，促进了我国城市发展走向信息化、区域化的大趋势。这一时期我国城镇化出现了两个明显的特征。

（一）全国城镇数量与质量有很大提高

由于经济、社会快速恢复发展及设市标准调整等多方面原因，这一时期我国城镇人口稳步增长，城镇化水平从1978年的17.9%提高到1995年的29%，18年增长了11个百分点，年均增长0.61个百分点，与第一个五年计划时期相当。新增设的城市与建制镇大幅度提升。1978年我国城市总数193个，建制镇只有2173个，市镇人口有17245万人，占全国人口的17.92%；到了1985年，城市总数达到324个，8年期间增加了131个，年均新增城市16个，建制镇增加到7511个，8年期间增加了5338个，每年平均增加668个镇。改革开放后短短的8年多时间里，全国的城镇人口增加到2.5亿人，城镇化程度提高到23.7%，农村非农就业人口达到5560多万人。1992年比1991年增加41个城市，1993年比1992年增加53个城市，1994年比1993年增加52个城市，这几年是全国设市建制最多的年份。

（二）农村人口非农化过程一直在加快

1978年开始的农村改革大大解放了农村的生产力，一方面促使我国农业生产发展达到了一个新的高潮，市场逐步活跃，全社会农副产品供给状况迅速得到了改善；另一

方面,促使一部分农村剩余劳动力流入(从“离土不离乡”发展到跨地域、跨省域的流动)全国各大中小城镇与众多的小城镇(包括集镇),开始了我国农村人口城镇化的新时期。为此,我国城镇化发展开创了新局面,特别是农村人口城镇化,小城镇与乡集镇发展很快,农村经济与乡镇企业得到了较快的成长。

1985年后,由于城镇工业和第三产业的发展,大批农民进城,形成了“民工潮”,后来又转变为各大中城市的流动人口、暂住人口,使相应城市的城镇人口增加很快,也成为各个城市的第二、第三产业的生力军。1992~1995年,全国形成第二次“民工潮”现象,农村非农就业增加3800万人,年均转移农业劳动力950多万人,主要流向长三角、京津地区、珠三角地区与沿海开放的工业港口城市,大量的农村剩余劳动力转变为第二、第三产业大军,推动了城市扩展。

四、城镇化加速发展时期

从1995年至今的10多年来,我国经济继续保持高速增长,综合国力和国际地位大幅度提升。到2008年底,我国GDP总量达到30万亿元,仅次于美国、日本,占世界第三位,国家外汇储备1.86万亿美元,人均GDP接近3500美元。与此同时,全国各地实现了大规模的城镇化、工业化;城镇化也带动了我国经济与社会的全局发展,在一定程度上改善了居民的工作与生活条件,也相应地支援了农村的社会主义建设(周干峙,2006)。工业化特别是工业开发区与第三产业的迅速发展,推动了我国城镇化的高速发展,城镇数量迅速增加,城镇化水平迅速提高。2009年底我国城镇人口达到6.25亿人,城镇化水平为46%。2008年全国有656个城市和1.9万个建制镇,城镇用地面积3.46万km²,约占国土总面积的3.6%,但城镇却生产了全国GDP总量的76%和财政收入的80%左右。在656个城市中,100万人口以上的特大城市已有55个,50万~100万人口的大城市有85个,中等城市(20万~50万人)有230个,小城市(20万人以下)有286个。其中人口超过200万的超大城市有上海、北京、武汉、广州、重庆、天津、深圳、沈阳、武汉、成都、南京、西安、哈尔滨、大连和长春等22个,在世界上任何国家都没有这么多的大城市和特大城市。按各类规模等级城市划分,我国也是世界上城市数量最多的国家之一。

1995~2008年是我国城镇化加速发展的重要时期,同时也出现了城镇化“冒进式”发展的现象,脱离了循序渐进的原则,超出了正常的城镇化发展轨道,在城镇化进程中表现出人口城镇化率虚高,耕地、水资源、能源等重要资源过度消耗,环境受到严重污染,城镇空间规划建设出现无序乃至土地失控,这种状况属于我国冒进式的“急速城镇化”现象,基础设施建设出现了巨大的浪费。这个时期我国城镇化发展明显地表现出如下几个主要特征。

(一) 工业化带动城镇化的高速发展

改革开放30年来,我国实行了经济体制的改革、创新,吸引外资,大力发展城市中的第二、第三产业,加之科教兴国、产业转型,给国民经济注入了强大的活力。国民