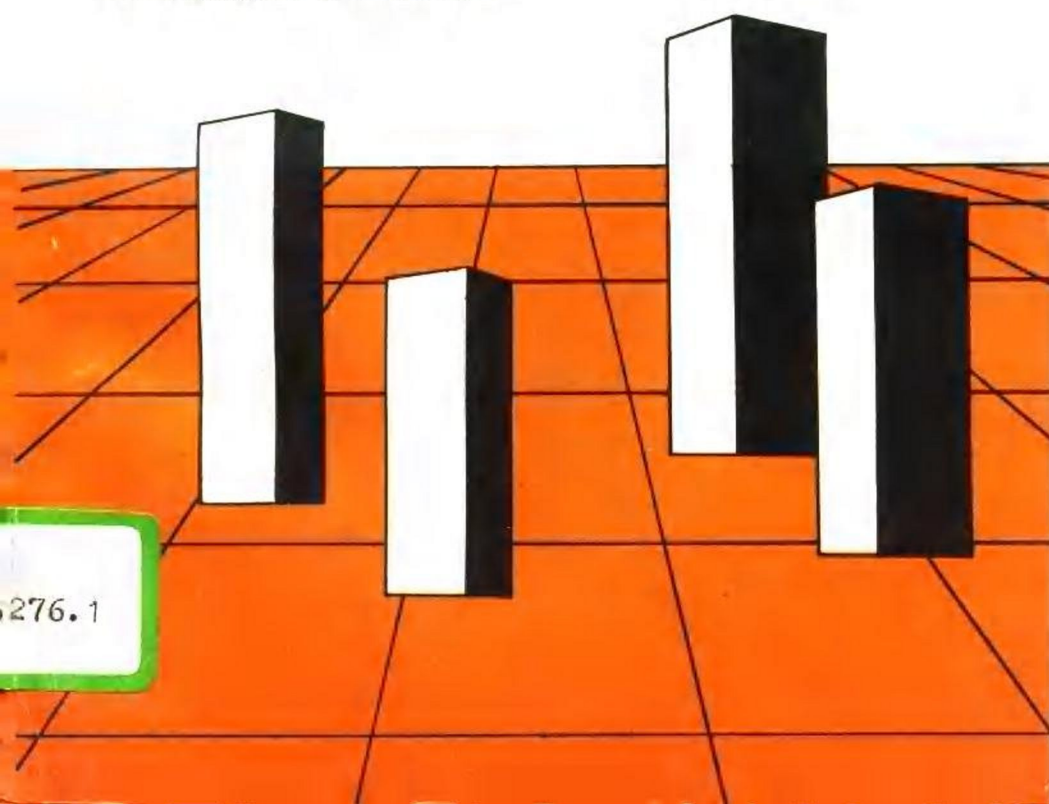


SHENGYU
XINSHECHENGSHI
ZONGHEYANJIU

省域新设城市 综合研究

● 王发曾 袁中金 著

● 河南大学出版社



中国城市经济学会
中国城市经济学会
中国城市经济学会

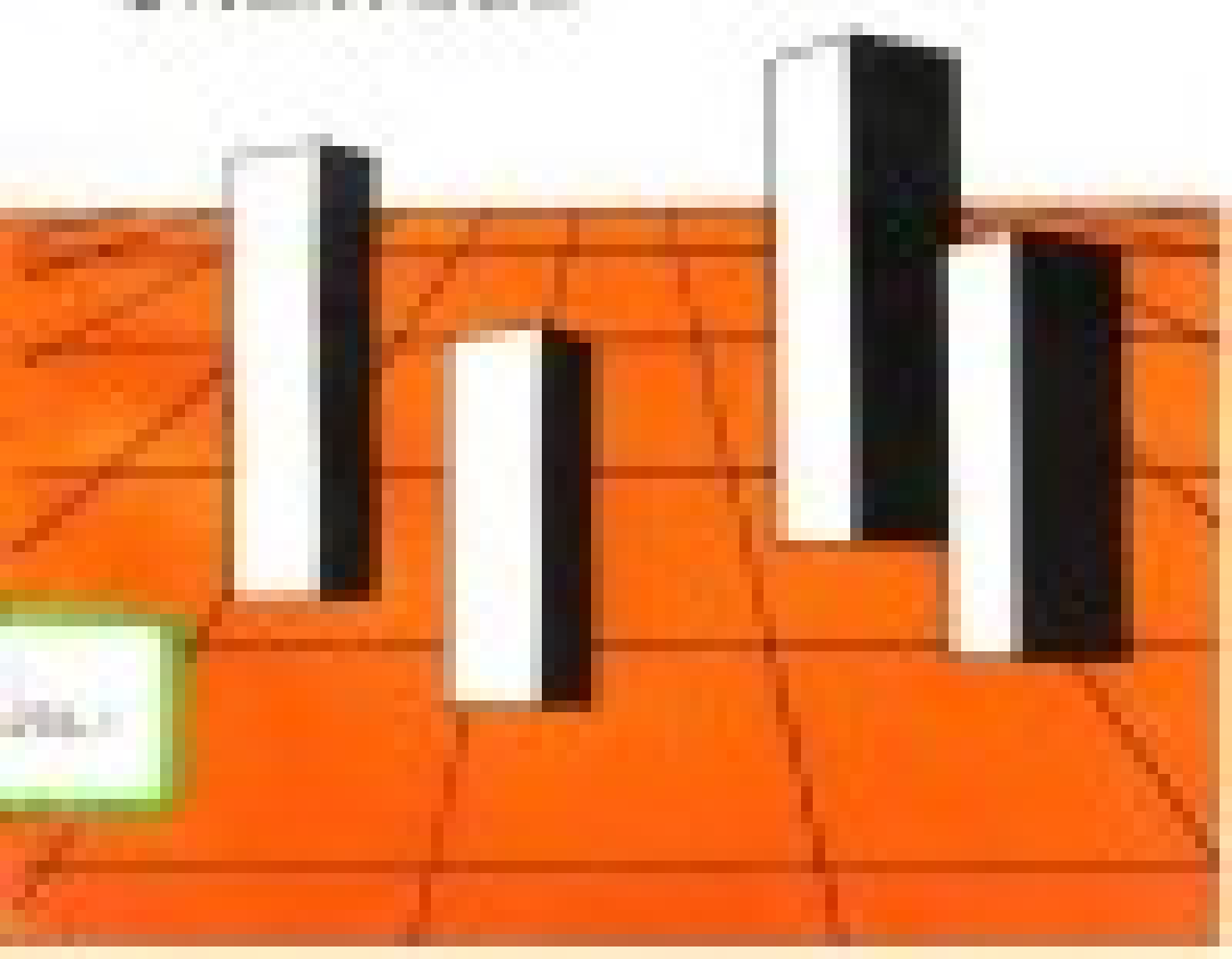
中国城市经济学会
中国城市经济学会
中国城市经济学会

中国城市经济学会
中国城市经济学会
中国城市经济学会

省域新设城市 综合研究

● 王成金 著

● 河南大学出版社



(豫)新登字09号

省域新设城市综合研究

王发曾 袁中金

责任编辑 董庆超 黄以柱

河南大学出版社出版

(开封市明伦街85号)

河南省新华书店发行

中国科学院开封印刷厂印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 10.5 插页: 2 字数: 264 千字

1994年10月第1版 1994年10月第1次印刷

印数: 1—1500 定价: 8.50 元

ISBN7-81041-075-X/K·132

内 容 提 要

本书以马克思的城市形成和发展理论为指导,结合河南省设市预测与规划的实践经验,较全面、系统地阐述了我国省域新设城市综合研究的基本理论与方法,较好地反映了我国新设城市理论与方法研究和实践的总体水平。

全书共分九章:第一章主要探讨了城市成长与设置中的一般理论问题;第二至第六章围绕影响新设城市的自然、经济、社会、基础设施和城市体系等因素,全面、详细地分析了各因素对城市设置产生影响的方式、机制和强度;第七、八章论证了新设城市的宏观和微观依据;第九章着重分析了确定省域新设城市数量、对象和布局的思路与方法。

本书可供从事城建、民政、区域开发和发展战略工作的同志以及从事城市科学研究和教学的同志参考。

前 言

第二次世界大战后,人类社会进步的一个重要标志是全球城市化进程的大大加快,城市人口迅速增加,城市地域急剧扩展,新城市大量涌现。近 10 多年来,在改革开放政策的指导下,我国城市建设与发展取得了令人瞩目的成就,城市化水平迅速提高,城市在社会、经济发展中的地位越来越重要。但相对于我国城市发展的新形势,城市地理学研究还没有完全发挥出应有的学科优势,现有的研究大多集中在描述城市的具体职能、性质与空间分布,剖析已经存在的城市体系的结构与功能等方面,对现代条件下新设城市的研究则多局限于设市标准的探讨,至多进行单个城市及局部地域的微观分析,而从省域宏观角度对新设城市进行综合研究则十分欠缺。对于城市地理学家的长期知识积淀和智慧而言,分析和描述现存的城市体系不是一件特别困难的事情,但要从宏观和微观相结合的角度,带有预见性地提出、论证一个省(区)特定时期内新设城市的理性规划,则并非一件轻而易举的事情。而社会、经济发展对新城市设置工作的要求是有预见、有计划地合理设置市的建制。因此,仅仅知道现已存在的城市体系的结构和功能状况已远远不够了,还必须高度重视研究新城市的形成与设置。

1992~1993 年,本书作者有幸参与了“河南省设市预测与规划”课题的研究工作,获得了一次很好的学习、实践的机会。在研究中,我们认真学习了国家民政部下发的有关材料和建国后我国几次正式颁布的有关设市标准的文件,在河南省委、省政府及有关政府部门的支持和协调下,与河南省民政厅民政处密切合作,使研究工作达到了预期目的,研究成果已于 1993 年 11 月通过了民政部和中國行政区划研究会组织的专家鉴定。这次实践不仅使我们对

“省域新设城市综合研究”有了切身的体会和认识，也给本书对河南省的案例分折打下了基础。应当说明的是，书中关于河南省设市的设想属研究性质，不能作为有关县（镇）提出撤县（镇）设市的依据。

本书把研究视角投向在我国政治、经济生活中起相对独立的领导作用的省域，以钱学森先生提出的“由定性到定量的综合集成法”为指导，以新设城市的综合发展潜质为分析核心，结合河南省案例，从宏观与微观相结合的角度论述了省域新设城市综合研究的基本思路与要点，力求提出一个初步的省域新设城市综合研究的理论框架。但我们清醒地认识到，一则因为作者才疏学浅，二则因为省域新设城市综合研究带有一定的预见性和开拓性，本书离建立一套对设市工作具有普遍指导意义的、成熟的理论与方法体系还有一段相当大的距离，如果把本书作为一块“引玉”的砖，一块打基础的砖，实非作者的自谦之辞。另外，由于成书时间较短，书中的一些观点难免谬误，一些技术处理方式也难免失当，作者诚恳地希望各界读者提出批评、指正意见。

本书共分九章，第一章为绪论，主要探讨新城市设置的一般问题；第二至第六章从单因素角度论证了自然、经济、社会、基础设施、城市体系等因素对新设城市数量、对象和布局的影响；第七章从省域经济发展水平与阶段、区域开发空间组织和城市空间相互作用角度讨论了新城市设置的宏观依据，明确了上述诸方面对城市设置影响的方式、渠道与强度；第八章论证了县政府驻地城镇和专业性城镇的综合发展潜质，分析了新设城市的微观依据；第九章在上述各章分析的基础上，提出了省域新设城市发展与布局的战略方案，论述了新设城市的数量估测、空间布局和设置时序。

本书由王发曾、袁中金合著，杨新民、刘爱菊、张俊军、徐铭杰、程玉鸿、张谦益同志参加了资料调查、技术处理和部分专题研究工作。第一章由王发曾、袁中金共同执笔，第二、四、五、六章由王发

曾执笔,第三、七、八、九章由袁中金执笔。刘君德教授对我们的研究工作给予了热情的关心和支持,黄以柱教授和董庆超同志作为责任编辑为本书的出版付出了辛勤的劳动,石萍同志清绘了书中所有插图,在此我们一并表示衷心的感谢。

作 者

1994年7月于河南大学

目 录

第一章 绪论	(1)
一、城市的形成与设置.....	(1)
二、省域新设城市研究的综合性.....	(11)
三、省域新设城市综合研究的框架.....	(15)
第二章 自然因素对新设城市的影响	(22)
一、自然资源因素.....	(23)
二、自然环境因素.....	(45)
第三章 经济因素对新设城市的影响	(58)
一、农业因素.....	(59)
二、工业因素.....	(65)
三、商业外贸因素.....	(72)
四、财政收入因素.....	(88)
第四章 社会因素对新设城市的影响	(93)
一、人口因素.....	(94)
二、科技与教育因素.....	(106)
三、旅游因素.....	(117)
第五章 基础设施因素对新设城市的影响	(131)
一、交通运输因素.....	(132)
二、邮电通讯因素.....	(144)
三、电力因素.....	(152)
第六章 省域城市体系对新设城市的影响	(155)
一、城市体系的形成与发展.....	(156)
二、城市体系的结构特征.....	(162)

三、城市体系的功能组织·····	(168)
第七章 新设城市的宏观依据 ·····	(175)
一、省域产业构成对新设城市的规定·····	(175)
二、经济发展水平对新设城市的规定·····	(181)
三、区域开发空间组织对新设城市的规定·····	(186)
四、城市空间相互作用对新设城市的规定·····	(200)
第八章 新设城市的微观依据 ·····	(210)
一、县镇发展潜力的评价指标·····	(210)
二、县镇中心性强度的估测模型·····	(249)
三、县镇中心性强度值估测结果·····	(272)
四、专业性城镇的发展潜力·····	(295)
第九章 新设城市的发展与布局 ·····	(300)
一、新设城市数量估测·····	(300)
二、新设城市的空间布局·····	(307)
三、新城市的设置时序·····	(312)
四、新设城市的发展方向·····	(314)
参考文献 ·····	(325)

第一章 绪 论

省域新城市的设置是一种理性的科学决策行为。在任何科学决策过程中,带有很强综合性的“研究”都是一个极其重要的环节。为了使读者对“省域新设城市的综合研究”有一个总体的了解,本章从“什么是城市”这个最基本的问题谈起,概略地介绍城市的形成过程和新城市设置的标准和方式,并重点论述省域新设城市研究的综合性以及这种研究的理论与方法论框架。

一、城市的形成与设置

追根寻源,中外历史上早期城市的形成,都是一种人为的“自然过程”,而近现代新城市的设置都是一种人为的“决策过程”。从自然过程到决策过程,标志着人类社会生产力水平的提高、科学技术的进步以及聚落立地观念的进化。

(一) 城市的概念

在我国古代,城市是“城”和“市”的组合,“城”是指出于防御需要而用墙垣围起的地域;“市”是指交易的场所。但现代意义的城市已远远超出了上述含义,而是一个极为复杂的概念。经济学家认为城市是一个经济集聚体;人口学家认为城市是人口集聚体;地理学家则认为城市是具有吸引和辐射作用的区域中心;城市规划学者则认为城市是复杂的建筑群体及功能分区景观。尽管不同学者从各自研究领域出发对城市的理解还不尽相同,但同乡村相比,城市突出表现出如下特征:(1)城市人口密度远高于乡村,是一个人

口高度集聚的地区；(2)城市经济是在有限的地域空间内各种非农产业的大规模集中；(3)城市景观表现为各种规模、结构、形态、功能组成的高密度建筑群体；(4)城市是一定地域内各类活动的中枢。因此，现代城市是一个复杂的社会经济综合体。

(二) 城市的形成与发展

城市是在原始社会向奴隶社会过渡时期产生的，是社会生产力发展到一定水平下的产物。我国早在夏代就出现了古老城市的雏形，在河南省偃师二里头发现的宫殿废墟表明，至少在3600年前，这里就已经形成了城市，位于黄河流域的河南省是当时的城市发源地。

到了商代(公元前17~11公元前世纪)，河南城市进一步得到大规模发展。如偃师县城西商代早期遗址，南北长1700m，东西宽740~1215m，面积约190万m²，已找到17座城门和若干条纵横交错的大道；位于郑州市区内的商代遗址，城垣周长近7km，面积达25km²；安阳殷墟东西长约6km，南北宽约4km，面积约24km²，是殷朝王城。据不完全统计，我国商代的70余座城邑中有30座位于河南境内。

到了秦朝，城市的发展更为迅速，且出现了不同类型的城市。根据河南的情况，可大体分为三类：(1)集政治、军事和经济为一体的国都及郡、县治所，如濮阳、大梁(开封)、阳翟(禹州)、郑(新郑)、陈(淮阳)、穰(邓州)等；(2)工商性质城市，如宛(南阳)、鄢(漯河)、温(温县)等；(3)军事城堡，如孟门(辉县西)、函谷关(灵宝西)、鲁关(鲁山南)、塞(信阳南)等。秦代城市的另一项重大变化是建城不再意味着建国，而是作为封建政体下的地方建制的治所，如郡城、县城等。

汉代是我国城市增加最多的朝代，且城市的商业职能进一步加强。据《史记·货殖列传》记载，当时除长安(西安)外，还有18个

区域性商业城市，其中位于河南境内的有温（今温县）、轵（今济源）、洛阳、颍川（今禹州）、宛（今南阳）、陈（今淮阳）、睢阳（今商丘）、等7个。其中的洛阳和宛是全国五大城市之二（其余三座为临淄、邯郸和成都）。

三国、魏晋和南北朝时期，地处黄河流域的河南省因战乱遭到重大破坏。如东汉末年董卓攻占洛阳挟汉献帝西迁时，将洛阳及其附近100km²以内的房屋全部烧光，所有物资全部焚毁，使当时全国两大都市之一（另一为长安）毁于一旦。再如公元219年曹仁破宛后，也使宛这个全国性的商业都市遭到惨重破坏。

隋朝统一中国以后，河南城市进入第二个大发展时期，尤其是到了宋朝，城市工业、商业日益繁荣。其中北宋京城汴京（今开封）城市人口达到160万人，是当时世界上最大的城市，张择端的《清明上河图》所描绘的繁荣景况，真实记录了当时汴京城商业的繁华程度。洛阳也得到了较快的发展。除洛阳、开封外，在黄河、古运河沿岸和其他水陆要冲出现了不少中小城市，如陕州、郑州、怀州（今沁阳）、孟州（今孟县）、卫州（今汲县）、滑州、相州（今安阳）、濮阳、陈州（今淮阳）、汝州、长社（今许昌）、光州（潢川）、信阳、邓州、唐州（今唐河）、南阳等。这些城市的工商业相当发达。

明清时期，由于商品经济的进一步发展，出现了资本主义萌芽，工商城市进一步发展。河南省的城市经南宋衰落之后也有所发展，一些受破坏的城市，如开封、洛阳、彰德（今安阳）、卫辉、怀庆（今沁阳）、禹州等有所复兴。

进入近代，随着工业革命的兴起，工业技术及现代交通进入河南，促使了河南城市化进程的加快，主要反映在铁路沿线和矿产资源富集地区兴起了一批新城市。如郑州，因其位于京汉与陇海铁路交叉口的位罝，很快由原来2万人的小县城发展成为一个重要的商业贸易中心和交通中心。再如焦作，因其丰富的煤炭资源，使其成为重要的煤炭城市。漯河、驻马店也因位于京广铁路与淮河支流

水运交汇点而很快发展成了大市场。可见,城市发展的动力已发生了重大变化,工业已成为近代城市发展的动因。

(三) 城市的设置

我们现在所说的城市是一种行政建制,是政治和法律上的概念,它是指国家根据一定的标准,以立法或行政命令及批文的形式批准,在以城市为主的地区设置的一种行政区域单位。按此理解,城市与设市的基本关系可以概括为:城市的产生与发展是设市的基础,设市是城市进一步发展的要求和保证。

1. 一般的设市标准

由于城市是一个复杂的社会经济综合体,世界各国制订的设市标准千差万别,总括起来,主要有如下四方面:

第一,人口标准。人口标准包括数量标准和密度标准。由于城市是聚落体系的组成部分,是非农业人口的集聚地,所以大多数国家都把人口规模作为首选指标。但具体采用多大人口规模作为最低人口限额指标,则差别很大,如丹麦规定 200 人以上的居民点即为城市;日本、朝鲜等国家则规定为 5 万人以上;而联合国则以 2 万人作为城市人口规模最低标准。人口规模标准反映了城市人口数量,但不能反映人口在地域空间上的集聚状态。因此,一些国家将某特定人口密度指标作为设市下限。如澳大利亚将其规定为 500 人/ km^2 ,加拿大和印度则规定为 400 人/ km^2 。

第二,职业构成。城市是经济活动高度集中的地区,且这些经济活动以非农业为主,从而导致城市聚落居民主要以第二、三产业为主。因此,一些国家将非农业人口占总人口的比重作为设市标准之一。

第三,城市设施。城市不同于乡村,其外部景观表现为完整的街道、连片的建筑和地上、地下线路和管道网络等。因此,一些国家就把城市设施作为设市标准。

第四,行政地位。许多国家都规定,某级地方政府或相当于某级政府机构所在地可以设市。

2.我国设市的历史

我国作为行政区划单位的市制始于1909年。当年颁布的《城镇乡地方自治章程》中首次以法律的形式将城镇与乡村区别开来,形成了不同的行政系统。1921年7月3日,当时的政府公布了《市自治制》,并在北京和青岛实施,确定市为自治团体,为“法人”,从首都、省会、商埠、县治城厢以及人口达1万以上的城镇均可设市。1955年,我国国务院发布的《关于设置市、镇建制的决定》指出:“市,是属于省、自治区、自治州领导的行政单位。聚集人口10万以上的城镇,可以设置市的建制。”1963年,国务院发文进一步指出:“市镇是工商业和手工业的集中地。由于这种地区的经济条件和生活方式都不同于农业地区,国家需要设置市镇建制,来对它进行专门管理。”同年,因市镇发展相对较快,为了控制城镇人口,国务院于12月7日又发布了《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》,明确了压缩城镇人口的指导思想,并规定市总人口中非农业人口所占比重一般不应超过20%,超过部分予以压缩。这一阶段是我国建国后市镇设置的低潮期。

党的十一届三中全会以后,我国经济得到迅速发展,城乡经济结构发生了重大变化,城镇化进入迅速提高阶段。为此,民政部和劳动人事部于1983年5月18日向国务院上报了《关于地市机构改革中的几个主要问题的请示报告》,并于1986年2月3日正式补充上报了《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》,国务院于同年4月19日以国发〔1986〕46号文批转各地试行。

3.我国现行的设市标准

1986年以来我国执行的设市标准的基本内容包括:

第一,非农业人口(含县属企事业单位聘用的农民合同工、长年临时工,经工商行政管理部门批准登记的有固定经营场所的镇、

街、村和农民集资或独资的第二、三产业从业人员,城镇中等以上学校招收的农村学生,以及驻镇部队等单位的人员。下同)6万以上,年国民生产总值2亿元以上,已成为该地经济中心的镇,可以设置市的建制。少数民族地区的重要城镇、重要工矿科研基地、著名风景名胜区、交通枢纽、边境口岸,虽然非农业人口不足6万,年国民生产总值不足2亿元,如确有必要,也可设置市的建制。

第二,总人口50万以下的县,县人民政府驻地所在镇的非农业人口10万以上,常住人口中农业人口不超过40%,年国民生产总值3亿元以上,可以撤县设市。

第三,总人口50万以上的县,县人民政府驻地所在镇的非农业人口12万以上,年国民生产总值4亿元以上,可以撤县设市。

第四,自治州人民政府或地区(盟)行政公署驻地所在镇,非农业人口虽然不足10万,年国民生产总值不足3亿元,如确有必要,可以撤县设市。

该标准与建国后已颁布的标准相比,进一步放宽了设市条件;提出了整县改市的新模式;增加了国民生产总值综合指标;拓宽了非农业人口统计范围;重视了一些新因素,如旅游、交通枢纽、边境口岸、少数民族集聚区、行政地位等对设市的影响。

该标准在实践中也暴露出了一些不足,主要有:

第一,非农业人口指标和国民生产总值指标不尽全面,且统计难度大。非农业人口指标作为反映城市规模的重要指标之一,解决了按吃商品粮统计非农业人口与客观实际严重不符的问题,但单一地用该指标反映城市人口规模与非农业人口比重,则不够全面;该指标在实际统计中,无论是公安部门还是统计部门,皆是按吃商品粮的老口径统计的,而对于扩大了范围的那部分非农业人口则没有确切统计。国民生产总值指标也不能全面反映一个地区的非农产业发展水平,且该指标在县级大都没有统计,从而给审核带来困难,可操作性不强。

第二,指标体系不够合理,不够完善。在城市标准中,只考虑了县城一个点的条件,没有考虑全县经济实力及区域城镇化水平指标。缺少城市环境、水资源及基础设施方面的指标。

第三,从宏观上看,分类的指导思想在现行指标中反映不够充分。我国东、中、西三大梯度带差异很明显,南北差异亦较大,对这些不同类型区的城市设置,应根据各类型区城镇体系完善的特殊要求,提出不同的发展战略和采用不同的指标,不宜“一刀切”。

为此,国家民政部从1989年开始,即着手设市标准的调整和修改工作,最近于1993年2月向国务院提交了《关于调整设市标准的报告》,建议对1986年国务院批准试行的设市标准作适当调整。其中关于设置县级市的标准如下:

人口密度在400人/ km^2 以上的县,达到下列指标的可撤县设县级市:(1)县人民政府驻地所在镇从事非农产业的人口(含县属企事业单位聘用的农民合同工、长年临时工,经工商行政管理部门批准登记的有固定经营场所的镇、街、村和农民集资或独资兴办的第二、三产业从业人员,城镇中等以上学校招收的农村学生,以及驻镇部队等单位的人员。下同)不低于12万,其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于8万。县总人口中从事非农产业的人口不低于30%,且不少于15万。(2)全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中不低于80%,且不低于15亿元;国内生产总值不低于10亿元,第三产业产值在国内生产总值中的比例达到20%以上;地方本级预算内财政收入不低于人均100元,总收入不少于6000万元,并承担一定的上解支出任务。(3)城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于65%,道路铺装率不低于60%,有较好的排水系统。

人口密度在100~400人/ km^2 的县,达到下列指标的可撤县设县级市:(1)县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于10万,其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于7万。县

总人口中从事非农产业的人口不低于 25%，且不少于 12 万。(2) 全县乡镇以上工业产值占工农业总产值的比例不低于 70%，且不低于 12 亿元；国内生产总值不低于 8 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上；地方本级预算内财政收入不低于人均 80 元，总收入不少于 5 000 万元，并承担一定的上解支出任务。(3) 城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 60%，道路铺装率不低于 55%，有较好的排水系统。

人口密度在 100 人/km² 以下的县，达到下列指标的可撤县设县级市：(1) 县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 8 万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 6 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 20%，且不少于 10 万。(2) 全县乡镇以上工业产值在工农业总产值中的比重不低于 60%，且不低于 8 亿元；国内生产总值不低于 6 亿元，第三产业产值在国内生产总值中的比例达到 20% 以上；地方本级预算内财政收入不低于人均 60 元，总收入不少于 4 000 万元，并承担一定的上解支出任务。(3) 城区公共基础设施较为完善。其中自来水普及率不低于 55%，道路铺装率不低于 50%，有较好的排水系统。

另外，《报告》还对可适当放宽设市标准的情况作了具体规定，并专门指出：“设置市的建制，要符合城市体系和布局的要求，具有良好的地质、地理环境。”该报告已经国务院同意，并批转各地试行。

4. 设市工作的经验和教训

解放以后，在基本相同的政治、经济、政策环境制约下，全国各省设市工作的历程和该项工作中反映出来的问题大体上是一样的。就河南省来说，40 多年的设市工作也有许多值得汲取的经验和教训。

第一，设市工作的进展与不同历史时期的政治、经济形势关系密切。河南省设市的历史不长，从 1947 年设立许昌市到 1990 年仅 43 年的历史。43 年来本省共设市 26 个，平均 1.6 年设立一个