

中国大城市

主编 王明浩
副主编 朱梅白

ZHONG GUO DA CHENG
SHI



谨 献 给

中国城市经济学会

大城市经济研究专业委员会



序

王作锐

大城市是社会经济发展的产物。中国在1000多年前的盛唐时期，就奇迹般地出现过百万人口的长安城，这与唐朝的开放政策，权力集中，文化兴旺，经济繁荣，丝绸之路的沟通，与西域的文化交流等因素是分不开的。18世纪产业革命之后，首先在欧洲出现了伦敦、巴黎等大城市，相继在美洲、亚洲出现了纽约、东京、上海等大城市。随着时代的发展，大城市、特大城市林立于全世界，这是城市发展中的必然过程，有其内在机制和外在因素，也是和城市本身的凝聚力和辐射力分不开的。

城市的聚集效应，促进了经济发展，从而产生了巨大的吸引力。产业的协作、流通、信息、效率等给经济的进一步发展注入了巨大的活力，中心城市在经济社会中的地位和作用日益重要。这是人类社会有组织有秩序的进步象征和客观发展。但是，人们对效益的追求与对城市生活的向往，使城市不断扩大，发展的惯性使一些特大城市不断膨胀。这种趋势使城市出现畸形发展。因此，人们便开始探索城市的合理规模与控制大城市膨胀的措施，寻求城市的科学发展规律，制定相应的调控政策。从本世纪中叶起，人们对大城市愈益关心，否定者日多，捍卫者也大有人在。这种思想可以追溯到100多年以前，霍华德的田园城市论，以及理想城市、卫星城理论等也应运而

生。对城市规模的争论，本世纪70—80年代在我国也形成了热潮。我在10年前也曾写过两篇这方面的论文：《城市化途径的时空观》和《论大城市的战略布局》。时至今日，人们对大城市的优劣之议，对大城市的发展与控制的探讨仍在继续。《中国大城市》一书，从政治、经济、社会、环境、工程等各个方面，对我国大城市的发展、控制、建设和管理，提出了很有见地的论证，根据我国国情和社会主义建设基本路线（一个中心，两个基本点），探讨建立我国城市发展的理论基础。专家们的精辟论述，对研究我国大城市，确立大城市健康发展道路是有裨益的。虽然各家的论述还不能完全统一，但各有独到的见解。可以说这是一本很有意义的研究我国大城市的专著。

大城市不是孤立存在的，它是城市体系结构的核心。大城市间、大城市与中小城市之间是互为依托的。在封建社会，中国的城市是围绕国都形成的府、道、州、县各级不同的城镇网络。当帝国主义打开中国的国门，才在沿海出现了一批大城市，掌握了中国的经济命脉，并使得一些中小城市未能得到应有的发展。建国后，党中央提出了均衡发展的政策，一些内地城市得到了发展。党的十三届三中全会以后，党对城市的发展给予特别的重视，中心城市纷纷崛起，出现了一系列“明珠城市”。改革开放政策加快了我国城市化的进程，出现了平地起家的深圳模式，大城市发展速度呈空前未有之势，这是经济发展过程中必然的趋势。乡镇企业的发展，使小城市如雨后春笋，呈罗棋布，中等城市也得到应有的发展。大城市带动了中小城市的发展，一个完整的城市体系正在中国形成。

马克思主义基于“城乡融合”，逐步消除三大差别的观点，不主张搞大城市，毛泽东同志也主张“小城市好，要多搞小城市”。但是几十年实践证明，不能忽视大城市的作用，特别是

现有大城市不能把它限制在原有状态不准发展，而应该合理布局，健康发展，不使它陷入盲目膨胀的地步。在合理的区域范围内，根据城市体系结构的需要，也还要有计划地发展一些现在还不够发育健全的大城市，使其真正能担负起在区域城市体系中的领先主导作用。在个别情况下，也不能排除为发展经济新建深圳式的大城市。总的原则还是“以经济建设为中心”，只要对发展经济有利，当地又有条件，就要适度建设，使生产力布局从不平衡到平衡。但我们绝不能人为地发展没有条件和不必要的地区，更不能使大城市无限制地膨胀。要合理布局，均衡发展。

城市体系的正常结构应当是以大城市为龙头的大中小结合的“金字塔”结构。在某些有利地区也不排除城市带和城市群的出现。中国这样一个拥有11亿人口、960万平方公里的大国，地理条件不同，经济基础不同，环境容量不同，交通、资源不同，城市形态不可能完全一致，必须因地制宜，按需发展，合理部署全国的城市体系，使地区之间加强联系，优势互补，紧密协作，共同发展，大、中、小城市各得其所。我们在研究大城市的同时也不能忽略中小城市的作用，不能忘记城市体系的合理布局，不能忽视城乡差别的缩小，“头重脚轻”的城市体系只是发展过程中的暂时现象，自然规律是会趋向科学合理的。

1992.7.28

目 录

- 论我国城市发展的理论与方针……………陈为邦(1)
- 论中国城市发展的规模政策……………周一星(13)
- 中国城市工业产出水平与城市规模的关系……………周一星(41)
- 中国城市工业经济效益的多因素分析
……………周一星 杨 齐(50)
- 城市和城市经济发展过程中的若干规律性问题
……………饶会林(67)
- 对城市发展规模的辩证思考……………饶会林(81)
- 试论城市规模效益……………饶会林(92)
- 集中型与集约化——中国城市化道路的最佳选择
……………饶会林(116)
- 我国经济社会发展的战略重点在大城市 and
特大城市……………饶会林(127)
- 中国沿海城市发展战略探索……………饶会林(139)
- 中心城市的特征与结构……………高汝熹 顾立群(152)
- 世界圈域经济的形成及其发展趋势……………高汝熹 阮 红(161)
- 中国城市经济圈的界定与态势分析……………高汝熹 阮 红(178)
- 中国圈域经济发展的构想……………高汝熹 阮 红(215)
- 城市经济效益和我国的城市化战略……………孙文广(232)
- 试论我国特大城市的困境……………孙文广(244)
- 城市化和大城市的超前发展……………罗斯维 孙文广(250)
- 试论发展中国家的大城市化趋势……………郭子亭 孙文广(261)

日本、中国大城市发展比较·····	孙文广 钟 慧(267)
大城市的控制与发展·····	刘洪奎(279)
我国三大经济地带大城市的发展·····	刘洪奎(285)
城市现代化建设与大城市的发展·····	刘洪奎(290)
城市聚集效益与城市发展方针·····	李树琮(299)
九十年代我国大城市产业结构调整的思考·····	过 杰(308)
浅议大城市的发展·····	王明浩(316)
再议大城市的发展·····	王明浩(323)
城市基础设施的现代化·····	王明浩(332)
后记·····	(340)
附：主要作者介绍·····	(341)

论我国城市发展的理论与方针

陈 为 邦

当我们步入90年代，面临跨世纪的思考时，我们对中国城市发展的过去、现实与未来应当从宏观上加以概括和把握，从理论上深入探索，以求得更加自觉地面对未来的实践。

一、我国城市发展的理论基础

新中国成立40年来，城市发展的丰富实践，为我们深入探讨我国社会主义城市发展的理论基础，提供了极为宝贵的实践经验。尤其是党的十一届三中全会后，改革开放的10年，是我国经济社会巨变的10年，其成就远远超过了建国后的前30年。城市作为经济政治文化中心，在这一时期同样发生了深刻的变化，其成就与经验，可以说是国家发展的一个缩影，可以称之为现代“中国城市的复兴”。

根据马克思主义的基本原理，结合我国当代国家发展与城市发展的实际，参照世界城市发展的一般规律，我们应当建立起自己的城市发展理论基础，以便更好地指导今后城市的发展。这里提出若干要点，试作初步探索：

1.城市的发展必须适应生产力发展的客观要求。发展生产力，是马克思主义的基本原则，是社会主义阶段的根本任务，衡量城市发展的健康与否，应以是否有利于生产力的发展为主要标志。城市的发展应当适应生产力发展的需要，不断促进生

产力的发展。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中明确指出：无产阶级在上升为统治阶级之后，必须“尽可能快地增加生产力的总量”^①，列宁指出：“只有把社会关系归结于生产关系，把生产关系归结于生产力的高度，才能有可靠的根据把社会形态的发展看作自然历史过程。不言而喻，没有这种观点，也就不会有社会科学”^②。在建立社会主义制度后，只有大力发展生产力，才能巩固和发展社会主义制度。列宁指出：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力”^③，在整个社会主义历史时期，城市的发展是社会生产力发展的客观要求，因此，城市发展的必然性是毫无疑问的。这是我们认识我国城市的基点。中央关于经济体制改革的决定中对城市的本质作了马克思主义的概括，指出：“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用”^④。自觉地以发展城市来促进生产力的发展，是社会主义城市理论的基本出发点。

2. 社会主义初级阶段是社会主义城市化的重要阶段，是城乡分别存在又互相结合的历史阶段。我国现处的社会主义初级阶段，是国家逐步摆脱贫穷落后实现现代化的阶段，是我国由农业人口占多数的手工劳动为基础的农业国逐步变为非农业人口占多数的现代化工业国的阶段，是我国城市化水平大提高的时期。马克思深刻指出：“现代的历史是乡村城市化”^⑤。中共中央在关于制定“七五”计划的建议中指出：“随着社会生产力的发展，特别是农村经济的繁荣，城市化程度的提高和新城市的出现将是必然趋势”^⑥。我们应当顺应城市化的必然趋势，通过城市发展来推进社会主义现代化进程。

我国社会主义初级阶段，由于社会生产力的客观条件，决

定了我国城乡关系呈现出这样的特征：（1）以城乡结合代替了旧社会的城乡对立。但城乡差别还明显存在，城和乡仍然是两个客观实体。（2）城市领导乡村。无论在政治、经济、文化和社会发展方面，城市都毫无疑问地处于领导乡村的地位。工人阶级集中的以现代化生产力为特征的城市，代表着先进的生产关系和生产力。城市领导乡村，是国家政治经济生活中一个普遍的原则。（3）国家通过发展城市来带动乡村的发展。在城乡共同发展中，互相支援，逐步缩小城乡在经济社会水平上的差距。有基于此，城乡界限的划分，就成为国家制定一系列重大方针政策的重要前提。城乡界限的划分，是社会主义初级阶段生产力水平所决定的，不能随意含混。而城乡差别的存在，不仅持续整个社会主义初级阶段，而且将持续整个社会主义历史阶段。真正的城乡融合为一，真正的城乡差别的消失，有赖于高度发达的社会生产力，那将是社会主义高级阶段的产物，这一理想的实现，就是共产主义。脱离我国生产力水平不高的现实，急于消除城乡差别，而导致生产力的损害，是50年代末期我国经济社会盲目跃进的沉痛教训。用抑制城市的发展，以求缩小城乡差别，则是“文革”极左的产物，后果也是对生产力的破坏。

3. 城市发展应全面贯彻以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。城市是国家经济建设的主要基地，城市的发展要紧紧围绕经济建设这一中心，协调处理好经济、社会、环境的关系，处理好生产、生活、生态的关系。城市是政治中心，是“神经中枢”，在城市生活中坚持正确的政治方向是保证国家长治久安的基本条件之一。国家的改革由农村走向城市，而改革的最终成功则取决于城市。城市又是对外的门户与窗口，国家对外开放政策的推进与成功，在相当大

程度上，也取决于开放城市与特区的成功。

4. 大力发展公有制为基础的有计划的商品经济，是城市经济体制改革的主要任务。商品经济的充分发展，是社会经济发展不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。在城市发展商品经济，建立社会主义的商品经济运行机制，是社会主义制度在城市的完善，必须坚持以公有制和按劳分配为主的社会主义原则。在城市中，在改进计划机制的同时，积极发挥市场机制的作用，使城市经济运转更加富于效率和充满活力，使城市发挥社会主义商品经济中心的多种功能。

5. 人民群众是城市的创造者，是城市的主人。城市的经济社会的发展、城市的规划建设管理，均应坚持一切为了人民，一切依靠人民的社会主义城市建设准则。城市既是发展生产力的重要基地，又是现代化建设的目标，是国家和地区经济社会文化发展的代表，我们应加强社会主义物质文明和精神文明建设，努力为广大人民创造高度文明的美好生活环境，并使这一过程真正成为广大人民的自觉行动。

二、稳步推进我国社会主义城市化

城市化，就其本质而论，是指乡村人口向城市人口的转化，人们生产生活方式由乡村型向城市型转化的社会历史过程。

世界城市化，是产业革命以来二百多年的历程。全球城市人口占总人口的比重，由1800年的3%上升为1900年的13.6%，1950年为28.6%，1980年为42.2%，估计到本世纪末，全球城市人口约占总人口的一半，城市化水平可达50%以上。

城市化是伴随国家工业化、现代化的过程。我国社会主义城市化，也是我国现代化的一个侧面。我国社会主义城市化的

特点则由我国基本国情和经济发展方针所决定。我国的基本国情，一是我国是处于社会主义初级阶段的发展中的社会主义国家；二是国家大，人口多，其中农业人口占80%以上，底子薄，经济不发达。各地区的自然条件差异很大，经济文化发展很不平衡。国家经济发展要坚持“长期、持续、稳定、协调”的方针。据此，我国社会主义城市化的主要特点可归纳如下：

1.城市发展和城镇人口的增加，是以农村经济的繁荣和发展为基础的。农村经济发展，农民富裕起来后，农村剩余劳力从农业中转移出来，从事非农产业，这种建立在农村繁荣和农民富裕基础上的社会主义城市化，是从本质上区别于资本主义初期乡村凋敝、农民破产沦为无产者，被迫流入城市谋生的资本主义城市化。

2.城市化的速度，在相当长的时期内，应当是渐进的、较为缓慢和平稳发展的。我国经济现代化的过程，将是一个稳步前进的过程。这期间，急于求成，导致大起大落，成为我国经济发展的主要教训之一。50年代末的“大跃进”，经济大上大下，在城市化水平上也反映为大起大落（1958年城市化为16.3%，1959年上升为18.4%，1960年上升到19.8%，1962年下降为17.3%，1965年下降为14.0%）。而近十年来，由于经济社会的稳步增长，城市化水平也平稳上升（1978年为12.5%，1979年13.2%，1980年13.6%，1981年13.9%，1982年14.1%，1983年14.6%，1984年15.8%，1985年16.8%，1986年17.3%，1988年18.5%，1989年18.9%）。至2000年，我国设市城市预计将由1990年的467个发展到600多个，建制镇发展到1.5万至2万个，全国城镇人口将增加到3.1亿至3.4亿，城市化水平将达到25%至27%。1979年至1989年，我国城市化水平每年平均增长0.56个百分点，未来十年，我国城市化水平每年平均增长

0.5~0.8个百分点，这一速度同国家经济社会发展水平大体相适应。关键是稳步发展，防止大起大落。总之，我国国情决定了城市化将是一个长期的渐进过程，对此，联合国人居中心的预测资料是颇有启示的，根据1986年该中心报告，列出下表^⑦：

1960—2020年世界部分国家、地区城市化趋势表

国别	年代 人口	1960年		1980年		2000年		2020年	
		城市人口 (百万)	城市化 (%)	城市人口 (百万)	城市化 (%)	城市人口 (百万)	城市化 (%)	城市人口 (百万)	城市化 (%)
		美国	126	70.0	168	73.7	200	74.6	233
西欧	96	71.4	121	78.9	127	81.2	126	82.9	
日本	59	62.5	89	76.2	101	77.8	106	80.0	
苏联	105	48.8	167	63.1	222	70.7	264	73.8	
澳大利亚	8	80.6	13	85.8	16	85.9	19	88.6	
印度	79	18.0	161	23.4	330	34.2	591	49.8	
中国	125	19.0	203	20.4	315	25.1	570	39.7	

据联合国人居中心1986年资料整理

3. 国家对全国城镇人口的分布，尤其是农村剩余劳力转移后的分布，将实行宏观调控和疏导。人口城市化，有两种方式，一是由乡村迁入城镇，二是在乡村就地城市化。从我国国情出发，后一种方式将占很大比重。国家将“继续实行农村剩余劳力，离土不离乡，就地转移为主”的方针。引导农民搞好农田精耕细作，大力开荒造林，兴修农田水利和农村道路等基础设施建设，增加劳动积累，促进劳动积累对资金的替代。同时，加快农村非农产业的发展，接纳劳动力就业。“城市发展要坚持实行严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市

的方针，有计划地推进我国城市化进程，并使之同国家经济协调发展^⑧”。

目前，我国农村剩余劳力达1亿多，城市对他们具有很大的吸引力，这种吸引力由于我国实际存在的“城乡经济社会二元化结构”而倍加强大，这是造成我国城市化过程中某种扭曲现象的原因之一。所谓“城乡经济社会二元化结构”主要表现为在粮食供应、副食供应、住房、教育、医疗、就业等方面城乡有明显区别，表现为拥有城镇户籍的市民与没有这种户籍的农民在上述领域中利益的明显差异^⑨，这种差异，实际上是由国家对市民的巨额补贴所承担的。比如近年来，每年国家对市民的食物价格补贴就达500多亿元。这种补贴也成为国家控制“农转非”的重要原因。改革这种不合理的状况，消除城乡二元化结构，是协调城乡关系，促进我国城市化健康发展的要求。近十年来，国家在这方面做了很大努力，如提高农产品收购价，打破城乡间的经济壁垒，推进城乡经济一体等等，已经开始冲破这种二元化结构，城乡协调发展的趋势已经大为增强，但矛盾仍未解决，城乡反差依然巨大。一组电视镜头给人们以难忘的印象：江南某农村，当农民追悼亡者进行祭奠时，不仅烧掉了纸糊的“进口家用电器”和“新式小洋楼”以供亡者享用，而且同时烧掉了假的“农转非证明”和“商品粮供应证明”，让亡者在阴间凭证明能转为城里人。这就是现实，反映了农民的社会心态。消除这种二元化结构，有待于国家经济实力的进一步增强，有待于改革的深入，包括价格改革，城镇住房制度、劳动保险等一系列制度的改革。必须使国家从沉重的财政补贴负担中解脱出来，使城与乡，市民与农民的利益更加协调。这样，城市化进程也将更加合理健康地向前发展。

我国在部分地区实行市领导县和县改市后，在统计上，城

市人口出现了令人费解的情况，许多学者引用了失真的数据而导致一系列推导和结论的过大误差。比如1989年，我国城镇人口同时有3个数字，即69597万、31762万和20849万^⑩应当如何区别呢？（1）1989年，全国109个市领导707个县，若按城市的全部行政管辖区计，即计入所辖707个县的全部人口，全国城市人口高达69597万，城市化水平高达62.6%，由于含有大量农业人口，此数字显然不应使用。（2）若只计450个市的市区全部人口，则因计入了市区的17136万农业人口，全国城镇人口高达31762万，城市化水平高达28.8%，也是一个不宜采用的失真数。（3）是较为准确的全国450个市和9088个县辖建制镇的非农业人口20849.8万人（14613.6万+6236.2万），占全国总人口的18.89%；此数由于未计入市辖建制镇非农业人口和相当部分的没有城镇户口的城市人口而稍有偏低。估计，1989年我国较为真实的城市化水平在20%以上。

对城市人口概念和统计上的混淆不利于国家战略研究和战略决策，这是应当引起重视的。我认为，城市人口应以市、建制镇（含县城）的市区郊区非农业人口为准，除包括有户口的人外，还应计入没有户口但实为非农产业人口的那部分人口，即常住在城镇的流动人口，当前的任务是求得较切合实际的计算方法。

三、对我国城市发展方针的认识

整个80年代，是在对中国城市发展方针的不断探讨与争鸣中度过的。1980年12月，国家在对城市规划的一次重要会议的批示中明确了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的方针，10年后，1990年4月1日正式施行的《中华人民共和国城市规划法》中，这一方针演变为“严格控制大

城市规模，合理发展中等城市和小城市”^①。

这一争论以对大城市规模是否应当控制为主要内容，但又在双方对“控制”的内涵认识并不完全一致的情况下开始的。当80年代中期，城市经济体制改革和对外开放迈开新步伐时，争论的一方认为在商品经济进一步发展和对外开放的形势下，不应再强调控制大城市规模。针对这一讨论，国家阐明了一个重要观点，即“我国对外开放，对内搞活经济，也必须严格控制大城市的常住人口”。这一观点具有重要意义，即国家所制定的城市发展方针，主要是针对常住人口规模，不仅不指经济社会发展，连流动人口也不在其中。于是，争论的实质成为：控制大城市常住人口规模与发展大城市经济是否绝对排斥？在控制大城市常住人口规模的前提下，大城市经济能否健全发展？十分巧合的是，正是在城市规划法公布施行的同一时期，中国最高领导层决定开发与开放上海浦东，使其成为中国对外开放的一个十分重要的窗口和门户。无疑，这将导致中国最大的城市上海在90年代和下世纪初有一个相当的发展。显然，国家对大城市经济社会发展总方针同对大城市人口规模方针是有区别的，因为同样十分明显的是，开发与开放浦东，绝不意味着上海城市人口的任意膨胀。

长期以来，在经济发展中注重工业生产建设而忽视城市市政公用基础设施，加上住房政策上的偏颇，我国城市的承载能力相当薄弱，供水供电紧张，交通拥挤，邮电紧缺，住房紧张，环境污染等“城市病”日渐严重，大城市的矛盾则更加突出。同时，由于城市土地无偿使用，大城市的区位效益和级差地租效益被企业白白占有，加上大城市生活条件的相对优越，造成了对企业单位和个人的超乎寻常的吸引力，如果大城市在人口增长管理上敞开大门，则后果难以设想。更有国家对所有城镇

常住人口规模，对“农转非”的规模都实行控制的大背景，所有这些都决定了，对大城市常住人口规模实行严格控制的方针，是完全正确的、非常必要的，应当坚持执行。据了解，世界上150多个国家都对大城市人口规模实行控制的方针和政策，这是不无道理的。

大城市是我国的经济中心和工业基地，又是文化科技与教育中心，国家经济社会的发展，必然要求大城市经济社会有相应的发展。今天，如果去试图控制大城市，包括100万人以上的特大城市的经济社会发展，则无异于自杀，这是基本常识。自然，发展并不等同于数量的增长，更包含有城市功能的健全、城市结构的优化和城市质量的提高。从某种意义上讲，我国的“城市病”，主要是发展不足所致，只有通过发展，才能从根本上“治愈”。因此，在发展大城市经济社会的同时，严格控制大城市常住人口规模，这就是现实的结论。

十年探讨，对我们有这样的启示：

1.对经济界来说，不应在大城市实行“又要马儿跑，又要马儿不吃草”和“鞭打快牛”的政策，应当在投资分配、税利分配方面充分照顾大城市的需要。根本政策之一是：实行城市土地有偿使用。通过地价在经济上实现级差地租，将是改革的重要内容，一方面，它可以为城市基础设施建设提供资金，缓解“城市病”，一方面，它可以形成大城市的经济排斥力，由于城市越大，区位优势越高、地价越高，从而大城市的经济的排斥力也越大，这也有利于大城市产业结构的调整。

2.对城市界，尤其城市领导和规划建设管理部门来说，对大城市发展的必然趋势，应有客观的实事求是的认识。我们在制定城市总体规划时，在研究确定未来城市人口发展规模时，应当充分考虑城市经济社会发展的趋势，并适度留有余地，而