

中国城市化道路求索

兼谈中国城市建设之路

张秉忱



黑龙江人民出版社

前 言

这里选的文章都是我在近十年里亲自撰写或者是和同志们共同讨论，分头执笔由我最后统稿、定稿的文章。

十年间，我重点研究的是中国城市化问题和城市建设政策问题。为弄清他们，自然要涉及城市发展战略以及城市的一些规划、建设和管理上的问题。而从国家角度着眼，又必须做国际对比研究。国家科委交办的三个题目，不站在这样的高度是很难说得清的。一些问题又必须有予測，10年跨度，又须前瞻20年，要经得住这么长时间的考验，并非易事。好在从大的方面说来，还算站得住了，还可以聊以自慰。

本来，曾经几经踌躇，有否必要把过去发表过的东西重新印刷？但在朋友鼓励下还是编选了自己认为较为有现实价值的几篇东西。两年多前一场大手术，使我一度中断了学术活动；为了重操旧业，也得温故求新，近二年，多次参加专家咨询活动，又觉得已经解决了的问题在一些同志那里又成了问题，因而重述一些必要的结论似乎也有必要。在方法论上也有“求同”的需要，也是我重新发表这些文章的目的之一。比如什么是城市化，应当说早已基本解决了，但在专家会上还不时听到质疑或不断出现新定义的情况。城市化水平用城镇人口与总人口之比来表示，早为国际定论，但是我们不断出现新论。其实，任何定义都不一定完美，在这个重要的方法论上，我还是赞成列宁同志的说法。他说，“帝国主义是资本主义的垄断阶段。这样的定义包括了最主要的内容，……”他接着又说，“过

于简短的定义虽然很方便,因为它概括了主要的内容。”当然,以此来引伸有关现象的极重要特点,毕竟是不够的。对城市化的定义不也该如此看吗?

又比如是城市化还是城镇化,我们也争过一阵子。其实,这未必有什么实质差别,当国际上谈到城市化时,他们连二三千人的城镇(为非洲、北欧)也是统计在内的,他们谈城市化并没有遗漏城镇人口,我们叫城镇化而不用“城市化”这一习惯提法时,也未必是个发明,因为事情并未由此推进什么。还有城乡一体化的提法有时也令人模糊。弄不清这是在说每当研究城市工作时,千万不要忘记乡村,至少应从区域角度来考虑城市问题,也就是说在方法论上要城乡一起考虑,工作上要一道安排;还是指城乡界限也不必区分,二者已无区别。前者当然令人赞成,后者实难令人苟同。这种种说法自然还可以讨论下去,但是与国际对接,就应该有个共同语言,这在方法论上似乎应当是无疑问的。

要说的应当说还有不少话,但限于篇幅不能再啰嗦了。如果这本小册子还能有点现实意义的话,那就令笔者欣慰了。

张秉忱

1995年盛夏于北京

中国经济社会变化趋势与城市建设课题

序 言

张秉忱

要全面了解城市变化进程必须从未来中国经济社会变化上加以考虑。限于个人的局限性,我只能粗浅地谈谈未来20多年(2020年左右)我国(主要又是沿海发达地区)经济社会的变化。这个变化将对城市提出许多新要求,我们应尽早地研究它,提出对策来。这些变化初步想到的有:

1. 全球一体化,首先是区域化已经加快了步伐。国际经贸往来、文化往来日益在增加,跨国生产成为一种国际常见现象,就区域或世界范围来研究投入产出,确定比较利益已成为国际共识。什么该自己下大力气搞,什么该用别人的资金、原材料、人力,什么必须在国内搞,什么可到国外去搞,或者到国外寻找“飞地”,已是正常现象。这种交往,不仅在软件上要适应,在城市的硬件上如外国来的厂家放到那,设施是否如同发达国家一样的现代化,外国人员居住地的安排都会提到日程上。而且,这些硬件,城市的一切设施又应充分考虑到民族风格,具有中国特点。

2. 20多年后,中国市场经济将更发达,我国的改革将进入完成之时。届时,与国际衔接的会相当完美。中心商务区(CBD)之建设,步行街之完善,金融、保险业之加强,信息业之

灵通,内外物质交流工具之齐备都是必需的。除了具有发达国家之现代水平外,与市场经济相连的设施,还有方便国内群众的传统特点之保留,这是中国城市设计、管理家不能忽视的。

3. 今日中国城市化已进入空前活跃时期(加速度时期)。30%上下的城市化水平,带来了许多新现象:城市及城市人口在增多,城市规模在扩大,城市设施在现代化,城市连络区还在增加,扩大,对城市质量要求日益苛刻,对城市管理提出了更高的要求,对城市生产、生活、休憩、交通提出了更系统更新的要求。早做准备,才有主动权。

4. 产业结构调整速度加快,产业结构高级化是必然趋势。上哪些新产业,调整哪些产业出去?人员培训场所和手段怎样适应不断变化着的新形势?信息如何更灵通?流通手段怎样能快速、便捷,都提到了城市管理者面前。

5. 科技进步之加快,将带动城市发生重大变化。尤其生物、材料、航天与海洋工程以及能源、交通、通讯业的高速发展,将对城市产生不可估量的影响。有如近百年汽车、钢铁和建材工业大发展改变了传统(古典)城市面貌那样。

6. 从小康水平,迈入中等发达国家生活水平(大体上人均收入 4000 美元上下)为时不远了,沿海地区更是指日可待。生活水平大变化,消费水平不断提高。住的要好,环境也要好;行的要快,而且要舒适;吃的要精,讲究营养;用的要方便,注意个性。这一切从城市建设与管理角度都要及早筹措才行。

7. 经济、社会共同发展,协调发展是大趋势。生产、流通、交换、消费各种设施要大上、要变革,文化、教育、科技、卫生设施也要大上,两个文明一起协调发展,城市要给他们提供充足发展空间才行。

8. 随着人口增多(据预测,到2030年中国人口将过15亿大关,随后才会降下来),土地更加紧张。住房户型问题、层高问题、城市形态等等变化问题,都提到了日程。节约用地这是原则。“一要吃饭,二要建设”也是基本需求。住宅适度高(多)层化、小型化、设施现代化;城市交通立体化……是一种主张。还有别的好办法否,人人都要献策才好。

9. 回归大自然,环境无公害,可持续发展观念日益深入,对生态提出了高要求。对生存更是有了高标准。城市环境质量为空气新鲜、水质好、公园要多、绿地也要多,“山水城市”、“花园城市”、“森林中的城市”日益深入人心。以煤为主的燃料必须革命,住房好还必须环境好是普遍的要求。

10. 人们高学历化、知识分子化,对城市环境、居住条件、信息交流、文体设施、休憩手段都提出了高要求。

11. 到2000年中国就进入了“老年社会”圈子,60岁以上老人达到全民的7%以上。老年人的生理特点决定了一些对设施的特殊要求。锻炼、休息场地,保健服务设施,特殊商品生产与供应场地,托老机构与设施,青与老相连之住宅区建设,老年用交通通道之安排,已是现实要求。

中国社会之小家庭化(标准家庭即两老一小)也对城市发展提出特殊要求。

12. 道德伦理、价值观念大变化,也将影响到城市文化、城市建筑,甚至城市结构、城市形态的一定变异。个人主义、自由主义、消费主义的发展与传统观念、社会主义意识形态的互相作用,必将对社会经济、文化产生重大影响,通过曲折的方式(或者折光作用)影响到城市建设、城市管理,对此也应有必要的准备。

13. 休闲时间不断在增加,劳动、工作时间在缩短,学习、游乐时间比过去多起来了,休闲场地,游乐设施,休假、旅行的交通、居住设施如何与之适应? 家庭休息和外出,社会服务如何与之相适应?学习设施又如何能跟上,这都是即将摆在面前的问题。

14. 交通、通讯便捷,高速交通还要无害是普遍要求。个人交通手段与公共交通何者为主的交通政策的确定,个人交通手段(轿车、自行车、摩托车)与公共交通如何衔接好? 交通立体化如何化等(地铁、轻轨、高架……)信息高速公路到底如何发展,如何由低而高,由部分到全体?如何使其畅通,如何联网? 能源、燃料类型确定与革命,城市建设与管理和其发展息息相关。

这些可以见到的已经到来或者即将到来的变化,对城市建设与管理提出了新要求,我们的对策越早出台、越早行动越好。尤其在经济发达的沿海地区,这种准备已经刻不容缓了。

(本文是在中国城市科学研究会长江三角洲联络中心年会上的发言)

目 录

前言	(1)
中国经济社会变化趋势与城市建设课题(序言)	(1)
中国城市化道路初探结语	(1)
——对国家科委报告纲要	
2000年我国城市化道路的若干问题	(21)
——《中国城市化道路》研究总报告	
尊重普遍经验,探求中国城市化的道路	(76)
中国城市化道路宏观对策	(102)
——中方专家组对国家科委报告提要	
中国城市化发展战略抉择	(126)
城市建设技术政策要点说明	(143)
附:城市建设技术政策要点	(175)
中国城市规划四十年回顾	(189)
德国城市规划简介	(204)
德国城乡建设印象记	(225)
英国“企业特区”政策与特点	(231)
博帕尔泄毒事件与规划工作	(240)
城市基础设施是城市发展的支柱	(243)
城市化过程中的基础设施、环境生态建设与城市管理	(254)
要重视社会学在城市建设上的作用	(292)
喜读《外国城市住宅问题研究》	(304)
《现代城市模式》读后	(311)
城市化的新形势、新问题(沿海纪行)	(315)

中国城市化道路初探结语

——对国家科委报告纲要

一、城市化是人类社会发展的必然趋势

产业革命以来,城市化与工业化亦步亦趋地并行发展着。资本主义国家也好,社会主义国家也好,都是如此,概莫能外。城市化是人类进步的重要表现,对这一历史大趋势,我们要抱着欢迎的态度,因势利导,使其健康发展。城市化是由第一产业为主的农业人口先向第二产业,接着又向第三产业为主的的城市人口转化;由分散的乡村居住地向城市或集镇集中,以及随之而来的社会生产生活质量的不不断发展变化的过程,是现代社会发展的客观规律。各国经济发展表明,近代大工业不断发展要求人口、资金相对集中,集中才能带来显著的聚集效益和规模效益。而城市就是这一集中的空间组织形式,由于集中有优越性,这就使城市不可阻挡地发展起来了。城市化和第二、第三产业同步发展,互相促进。这种人口分布和产业结构的变化过程反映了一个国家经济发展的水平(见表1)。第二、第三产业劳动力比重大,人均国民生产总值高的国家,城市化水平就比较高,这也成了规律。

表 1

世界城市化水平一览表

	人均国民	劳动力构成(%)						城市人口			
	生产总值	农业		工业		服务业		占总人口%		年平均增长率(%)	
	1983	1965	1981	1965	1981	1965	1981	1965	1983	1965—73	1973—83
低收入国家	260	77	73	9	13	14	15	17	22	4.4	4.5
印度	260	74	71	11	13	15	16	18	24	4.0	4.2
中国	300	—	74	—	13	—	13	18	21	—	—
中等收入国家	1310	57	44	16	22	27	35	36	48	4.5	3.9
上中等收入国家	2050	45	30	21	28	34	42	49	64	4.0	3.0
巴西	1880	49	30	17	24	34	46	51	71	4.5	4.1
阿根廷	2070	18	13	34	28	48	59	76	84	2.1	2.1
墨西哥	2240	50	36	21	26	29	38	55	69	4.8	4.1
市场经济工业国	11060	14	6	39	38	48	56	71	77	1.7	1.0
英国	9200	3	2	46	42	51	56	87	91	0.7	0.3
日本	10120	26	12	32	39	42	49	67	76	2.4	1.3
法国	10500	18	8	40	39	42	53	67	80	2.0	1.2
美国	14110	5	2	36	32	59	66	72	74	1.6	1.2
东欧非市场经济国家	—	35	17	34	44	32	39	51	64	4.8	-2.2
匈牙利	2150	32	21	39	43	29	36	43	55	2.2	1.4
苏联	—	33	14	33	45	34	41	52	65	5.9	3.4

建国以来,我国城市化道路经历了曲折的过程。1949

年党的七届二中全会，提出了工作重点由农村转向城市。“一五”期间在安排重点工业项目的同时，重视了重点城市的发展，城市化水平由1949年的10.6%提高到1957年的15.4%，国民生产总值也有了很大的增长。但从1958年以后越来越忽视城市的主导地位，超越社会经济发展的阶段性，急于缩小城乡差别。错认为农村人民公社指出了农村逐步工业化的道路，可以不经城市就直接实现农村工业化，直到1977年，还在强调这一思想。这期间曾将大庆在特定自然历史条件下形成的分散布局形态，作为工农结合、城乡结合的典型，在全国城市中推广，并发展到三线建设的大搞“山散洞”，完全放弃依托城市、建设城市的科学思想。文革期间，又动员几千万城市知识青年上山下乡，去农村接受贫下中农再教育，实质上把城市当成了产生修正主义的温床。这一系列违反城市化客观规律的做法，不但没有带来国民经济的高速发展，而且使城市和农村都受到不利影响。二十年来城市化水平不仅未上升，反而由1957年的15.4%，下降到1978年的12.5%。

1978年12月十一届三中全会之后，开始了拨乱反正，城市的作用重新受到重视，城市的发展和城市化的进程开始走上正常发展的轨道，城市化水平已由1978年的12.5%迅速上升为1985年的16.8%，若包括1/3左右的城市内的农业人口，则城市化水平实际已达25%左右，适应并促进了国民经济的发展。（见表2）

• 按城镇非农业人口占全国人口比重计算，以下未单独注明者，均为同一口径。

表2

我国不同国民经济时期城镇人口增长情况

年 份	总 人 口 (1)			城 镇 人 口 (2)			非 农 业 人 口 (3)			城 市 化 水 平	
	人 数 (万人)	增加人数 (万人)	年平均增 长率%	人 数 (万人)	增加人数 (万人)	年平均增 长率%	人 数 (万人)	增加人数 (万人)	年平均增 长率%	(1)	(2)
										%	%
1949	54157			5785			9441			10.6	
1952	57482	3315	2.0	7183	1400	7.5	8291	-1160	-4.4	12.5	
1957	64853	7171	2.4	9949	3186	4.0	10188	1877	4.2	15.4	
1962	67538	2885	0.9	11659	1710	3.2	11271	1103	2.1	17.3	
1965	72538	5000	2.4	10170	-1489	-4.6	12122	851	2.4	14.0	
1970	82542	10004	2.6	10075	-95	-0.3	12210	88	0.2	12.2	
1975	91970	9428	2.2	11171	1096	2.1	13824	1618	2.5	12.2	
1976	93287			11342			14067			12.2	
1978	96309		1.3	11994		3.7	14780			12.5	
1980	98255	8285	1.2	13413	2242	5.4	16351	2623	1.4	13.7	
1985	104108.4	5853.4		17647	4134					16.8	

目前,我国还处在社会主义的初级阶段,城乡关系只能是城市领导农村。在政治、经济、文化和社会发展的各个方面,城市都处于领导地位,只有加速城市经济发展才能带动乡村的发展。必须承认现阶段不可避免地存在城乡差别。过早要求城乡均衡发展,要求大中小城市之间的均衡发展,必然延缓城乡经济发展,不利于国家的总体利益。

我国现阶段城市化的特征是:1. 城市发展与乡村发展繁荣相辅相成,与资本主义初期建立在乡村凋敝、农民破产盲目流入城市的资本主义城市化有本质区别。2. 城市化的速度将是渐进的,它主要受制于农村产业结构的变化过程和城市消化农村人口的能力。3. 国家对乡村种植业中转移出来的大批剩余劳力必须加强宏观调空,有计划地安排,其中大部分将就近在农村乡镇以及建制镇安置,这将是中国城市化的主要特点之一。

二、2000年中国城市化进程预测

目前,分析城市化水平,着重看城市人口占总人口比例。对我国城市化进程的预测一般是以我国三十多年城镇人口发展的统计数字为基准,并考虑其他城市化进程的指标进行预测的,主要采用的方式是:

——按农业发展预测。2000年粮食总产量预计为1万亿斤。按25%、30%、35%商品率分别计算,可分别提供2500、3000、3500亿斤商品粮。如每个城镇人口年用粮800斤,则可分别满足3亿、3.7亿和4.3亿吃商品粮的城镇人口需要。2000年可能有4亿农业人口(2.7亿农业劳力加

1.3 亿被抚养人口)从种植业中转移出来。如一半在农村安排,另一半向城镇转移,则有 2 亿转入城镇,加上原有城镇人口,城镇化人口可达 3.8 亿人。

——按第二产业发展预测。据 1950 年至 1980 年统计资料计算,第二产业职工与城镇非农业人口增长相关程度很高,相关系数为 0.987。设到 2000 年第二产业职工以年平均增长率为 3.8%和 4%算,则到 2000 年我国第二产业职工分别为 11674 万和 11981 万人,相应地城镇非农业人口可达 3.3 亿人。若计及 1/3 的城镇农业人口,则城镇总人口可达 4.4 亿人。

——按国民收入预测。预计我国国民收入年均递增率约为 7%左右,2000 年人均国民收入为 800~1000 美元。(参考世界银行提供的世界城市化水平与国民收入水平相关程度,1983 年下中等收入国家人均国民生产总值为 750 美元,相应城市化水平为 36%),则我国城市化水平可达 30%以上,城镇人口相应为 3.8 亿人以上。

——按城市建设投资可能性预测,在改革开放中,城市建设投资不完全依靠国家财政,还有个人(农民进城自己投资)、集体(村、小城镇集体力量)等新来源。因此,这种计算尚待进一步调查研究。

——按城市用地规模预测,根据 2000 年城市化总规模 3.2 亿、3.6 亿和 4 亿人口,按城市和建制镇预测合计,城镇总用地相应地为 4755、5122.5、5700 万亩。进一步考虑到不同城镇规模和不同省市自治区的不同用地标准,按 2000 年 3.6 亿城镇人口进行校核,城镇总用地亦大致相近。预计将比 1985 年扩大 2250 万亩左右。

综合各种预测方法,2000年城市化水平可归纳为城镇人口达3.2亿、3.6亿和4亿三种方案。我们建议按中方案3.6亿人口指标作为研究依据比较现实,虽留有一定余地,但很有可能突破。

三、大城市的发展和控制在

大城市在我国经济社会发展中占有极其重要的地位,但由于长期忽视大城市基础设施建设,大城市暴露出不少严重问题。许多人把这种问题称为“大城市病”,并且非常担心,因而要求严格控制大城市的发展。如何处理好大城市的发展与控制问题,已成为城市化道路研究中十分重要的任务。

1985年,我国52个50万人口以上的大城市,非农业人口6914万人,其数量和人口总数虽占世界首位,但从我国10亿人口看还是相称的。我国大城市具有以下明显特点:1. 在全国工业生产中承担主力。占全国15.3%的企业,创全国46%的工业净产值,提供了全国一半的工业利税。2. 是全国各级经济网络的中心。我国大城市中,1/4是全国性的中心城市;一半左右是大经济区和省区范围内的中心城市。3. 经济效益高。1985年大城市人均利税、固定资产平均产值一般高于全国中小城市1/4~1倍。4. 用地效益高。每平方公里工业产值大城市为中小城市的0.7~90倍。5. 流通效率高。1985年大城市流通资金周转次数高于全国城市平均数的1/3。6. 科技文化发达。全国高校在校学生人数的58%集中在大城市。每万人拥有的自然科技人员、

卫生人员指标,大城市一般高于全国平均数的 20~40%。
7. 城市公共事业、服务业发展优于一般城市。充分发挥大城市这些优势,是加速经济建设的一项关键因素。

总起来说,要高度重视大城市的发展。这既是我国在今日条件下为高速发展我国经济所必需,也是安排不断转化出来的农村部分剩余劳动力所需要。充分发挥中心城市的作用,对大城市绝不可再重复几十年一直执行的只是限制的政策,而要在充分发挥其作用前提下,加以疏导、控制,才是科学的作法。

至于目前大城市存在的严重问题,如交通拥挤、通讯不灵、水源紧张、供电不足、煤气供热紧张、排水不畅、防洪防灾应变能力低,还有市区人口和建筑过于密集、居住拥挤、生态环境质量下降等等,确实严重影响大城市的投资效益和生活环境的提高。这些和世界许多国家出现的某些“大城市病”相似。但这些问题在我国许多中小城市往往更严重。可以说,“大城市病”和城市规模大小并无必然联系,必须进行具体分析,或者说并非不治之症。天津市在“六五”期间进行综合治理,使“城市病”大为缓解。莫斯科城市人口 900 万,“大城市病”并不突出。造成我国“大城市病”的原因,首先是长期以来过分片面强调城市的工业生产职能,忽视基础设施和城市整个经济发展的内在比例关系,把住宅、市政工程、商业服务等设施统统视为“非生产建设”。“排队在后,削减在先”,是日积月累造成严重“欠帐”所致。其次是财政体制没有搞活,造成了今日“捧着金碗要饭吃”的局面。再次,产业结构不合理,第三产业发展缓慢也是城市压力难以解脱的原因。在未来城市化进程中,大城市进一步发展的同

时,一定要从加强基础设施入手、注意缓解、治愈和预防“大城市病”。

为此建议:1. 通过国土规划、区域规划和城市发展战略确定大城市性质,制定各自的产业结构、空间布局和人口发展规模,不搞一个模式。2. 改革城市经济体制,逐步用经济手段调节大城市的发展与控制,使大城市既有吸引力、又有排斥力。主要办法是使用大城市的土地和基础设施,应比中小城市要付更高代价。3. 调整产业结构,注意发展高技术产业,积极发展第三产业。4. 开展横向经济联系,大城市出人才、技术和资金,到外地去安排建设项目,发展生产、繁荣经济。5. 原有大城市人口的自然增长率、应低于全国平均增长率,城市人口机械增长率可根据每个城市社会经济发展规划及其承受力确定。6. 改变城市越大,人均用地标准越低的现状,对大城市用地应采用适当改善措施。7. 在改革开放形势下出现的大量流动人口现象将陆续发展,既要欢迎,又要采取有效指导措施。8. 加强大城市的规划建设和管理。在市中心区一律不能再建污染大、耗能大、耗水多、占地多、运量大的工业企业。9. 在特大城市周围选择一批条件好的中等城市,进行重点建设,缓解对大城市的压力。

中小城市在积极发展中应各具特点。产业结构各有所专,不能求全,宜搞资源型就不要去发展高科技型;宜于重型结构,就不必去搞轻型结构;宜于发展商业贸易和物资集散基地,就不要急于建大批工业;宜旅游即搞旅游;宜手工艺即专门发展手工业。这已为世界各国中小城市发展实践反复证实。切不能盲目追逐热门,一哄而起,造成大量资金