

浦东开发 与城市经济研究

PUDONGKAIFAYU
CHENGSHIJINGJIYANJIU

李广铎 何兴刚 著

51

江苏人民出版社

序

我们正在经历着二十世纪的最后几年；再过几年，即将跨入二十一世纪；我们现在正站立在二十一世纪的门槛前面。世纪，是人类历史进程的一个刻度。当我们回顾即将完全成为过去、我们曾经亲自生活在其中并构成自己亲身经历的一部分的这个世纪的历史时，我们不能不惊异于人类世界在这个世纪的变化之大。千百年来人类登上月球的梦想已成为现实；航天航空技术把生活在这个星球上的人们之间的距离大大缩短了；现代科学技术所掌握的释放物质能量的技术，既能造福人类，也足以毁灭人类自己，因而正在促进人类的良知去控制它，用于和平的目的，不要用于战争；现代科学技术对客观物质世界奥秘的探索，已经并将不断取得新的成就，没有任何力量可以抑制这种探索的努力。如果说，二十世纪人类在改变控制、利用客观物质世界方面创造了人类新纪元；那么，在另一个领域——改造人类社会自身，也创造了新纪元。人类历史上第一个没有剥削压迫的社会主义社会出现了（到二十世纪中期，又出现一批新的社会主义国家）；从此，在这个星球上有着两种不同的社会制度并存着。虽然，八十年代末、九十年代初，社会主义遭受到了挫折，但是，社会主义并没有从这个星球上消失。人类更美好的未来的追求，对更善、更美的社会制度的追求，这种努力没有、也决不会停止不来。

我们中国，对比漫长的绵延了二千余年的封建制度的历史，

(苏)新登字第 001 号

书 名 浦东开发与城市经济研究
著 者 李广镛 何兴刚
责任编辑 曹富林
出版发行 江苏人民出版社(邮政编码:210009)
地址: 南京中央路 165 号
印 刷 者 江苏省文化厅印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 8.75
印 数 1-3000 册
字 数 220 千字
版 次 1992 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-214-00993-5/F·182
定 价 4.90 元

(江苏人民版图书凡印装错误可随时向承印厂调换)

二十世纪的变化够巨大的。我们从封建制度几乎直接进入了社会主义制度，中间只经过了半封建、半殖民地十分短暂的过渡。中国人民为此曾经付出了沉重的代价。

社会主义在人类漫长的历史上当然只能是一种伟大的尝试。理论只能指明目标和方向，具体的道路和方法只有通过实践去寻找。这里，采取严肃的科学态度去总结以往正反两方面的经验，无疑十分重要；以此去探索未来，自然同样重要。当此即将跨入二十一世纪之际，应当认识到自己肩负的责任。

城市化和城市现代化都是生产力范畴的一种经济现象，它同时是一种社会现象和历史现象。发生在十七、十八世纪的西方的产业革命，把人类社会从农业社会推向工业社会。与工业化过程开始的同时，也产生了城市化过程。城市化指的就是由于社会生产力的发展，使农村人口大量流入城市，从第一产业向第二产业、第三产业流动转移的过程。因为属于生产力范畴，因此，只要社会生产力发展到一定水平，城市化过程必然会产生，而不同社会制度有什么区别。但是，由于时间、地点的不同，发生在不同历史时期和不同国家的城市化，总会带上自己不同的特征。十七、十八世纪英国工业化初期的城市化，就是以当时的圈地运动为背景，大量丧失了土地的破产农民涌入城市，为正在蓬勃兴起的近代工业提供廉价劳动力，因而充盈了悲惨和眼泪。但是，最近二、三十年发生在发达国家的新的城市化过程，因为它是以现代最新的科学技术成就为背景，因而是欢乐的，一点也没有痛苦。在一些第三世界国家中，近几十年来，城市人口急剧增加，毋需解释，这样的城市化是不正常、不健康的，是在完全不同的另一种社会经济背景下发生的。1979年以来，我国的城市化进程较之以前的三十年，有了明显的加快。我国农村劳动力本来就多于农业生产的实际需要，随着农村人口自然增长、耕地减少，

这种反差就更加显得突出。因此，这十几年来城市化进程加快，应当认为不过是农村多余劳动力的一种自然的释放，并不是应用现代科学技术、农业现代化的直接结果。在我国，城市化还有一个漫长的过程。

我国的城市化走什么具体道路？这已经不是什么明天的事，而是摆在面前的一个紧迫的现实问题，并且已经迈开步子往前走了一程。据有关资料，至1991年，我国乡镇企业已经接纳承受了一亿农村劳动力；相应地，乡镇企业1991年的总产值已突破一万亿元，在全国工业总产值中“三分天下有其一”，已处于举足轻重、不可忽视的地位。在这个事实面前，不论你喜欢不喜欢，也不论你对我国城市化道路有什么主张，都不能不冷静地思考和分析。大城市也好，中等城市也好，都各有自己的长处和短处，但有一点是共同的，即都处于城市现代化过程的开始，都有大体相同的城市问题困扰着，都有一个资金严重不足的苦恼。可以设想，在过去七、八年中，如果这一亿农村劳动力涌向城市，对城市将会形成多大的压力，会引起什么样的后果。有些城市，如北京、太原、西安、青岛、大连等等，由于淡水资源的严重匮乏，已直接威胁到这些城市的发展，对这些城市，当前的也许不是对农村劳动力提供容量的问题，而是如何寻找善策来谋求自己的存在和发展。乡镇企业在其发展过程中，有其积极的一面，也有其消极的一面，对此毋须讳言。小城市的建设，现在刚显露出不成熟的雏形。因此，认真克服乡镇企业的消极方面，使乡镇企业的行为在今后逐步形成的市场经济的环境中规范化，帮助小城镇的建设逐步完善并得到健康发展，也许这些是当前需要认真研究并解决的更为切合实际的课题。城市化是以农村人口大量从农村流入城市，转化为城市人口为基本特征（城市化这个概念也由此而来）；但是现代的城市化已经完全不同于二、三百年以前，决不能把它看作只是一种简单的人口数量上的转移。现代的城市化需要具备以下一些条件和内容：农业是建立在现代科学技术之

上的，农业的专业化分工有了进一步的发展，许多为农业服务的劳动从农业中分离出去成为一种专门的行业，如育种、除草等等，因而农业劳动力只需保留最低限度的需要，但它生产出来的粮食以至其它农产品足以满足全社会的需要，甚至还有多余（象美国、加拿大的粮食及其它农产品每年还有大量出口）；要有一个十分发达的第二产业，它的生产产值足以支撑一个发达而庞大的第三产业和第四产业（信息产业），从而能够提供足够的容量，来接纳从第一产业（也从第二产业）中转移过来的人口；当然，这些人口已经不再是二、三百年前城市化初期的那种文盲、半文盲的纯粹的体力劳动者，而是具有一定文化素质的足以胜任各种职业需要的新型劳动者。认识和把握发达国家城市化过程中某些规律性的现象，对我们无疑具有借鉴意义。

*

*

*

土地资源对于城市现代化具有何等重要的实际意义，现在已开始为人们所认识，并开始为实践所证明。有趣的是，一方面，所有城市都为资金短缺所苦，而另一方面，城市土地长期以来为一种似是而非的错误观念所支配，被白白地无偿使用而不能对城市提供任何一点贡献。这种情况，解放以后竟维持了几十年之久。有鉴于此，1980年以来我曾不止一次地指出，城市现代化需要庞大的资金投入，以我国城市数量之多，全部依靠国家财政预算拨款，是不可能的，解决的根本出路在于把中央、地方的财政分开，实行分税制，开辟地方财政可靠和稳定的新的收入来源，其中至关重要的一项措施便是土地有偿使用（见拙著《城市与城市经济问题》，上海社会科学院出版社）。感谢改革开放，土地批租开辟了城市新的财政收入来源，从而为城市现代化展现了生机。据报载：“截至1992年4月，全国已有17个省、市、自治区开展了土地使用权有偿出让的试点工作，共出让土地使用权1500多幅，总面积3500多公顷。到1992年9月，试点工作

覆盖了除西藏外的 29 个省、市、自治区。今年 1 至 9 月共出让土地 2000 多幅，是前 4 年的 2 倍。土地使用制度的改革已取得了初步成效，它增加了财政收入，开辟了城市建设资金来源的新渠道……”（《新民晚报》1992 年 12 月 2 日）。必须指出，土地批租不过是土地有偿使用的一种形式，不是唯一的形式，更不是主要的形式。土地制度的改革主要是要改变现有的土地无偿无限期的使用为有偿和有限期的使用，其对象当然是现在实际上已经获得土地使用权正在使用着土地的所有单位和个人。土地必须有偿使用的原则，现在大概已经不再有不同的意见。土地有偿使用采取什么形式，则意见未尽一致。目前存在的问题大体有以下几个：（一）、采取土地税还是土地使用费的形式（简称“税费之争”）？按照传统，土地税的征收对象为土地所有者，而土地使用费的征收对象是土地使用者，两者征收对象不同，性质自然不同。（二）、按照现在土地批租的几种形式，其地价实际上包含了三个内容：地租，动迁费用，基础设施投资（即通常所说的七通一平），这都限于出让土地使用权的这个地块范围以内，城市对非经营性的公共使用的基础设施投资的回收并没有包括在地价之内。这就引出一个问题，对这些批租对象是否还要征收土地使用费？如不再征收，似乎不合理，而且现在收取的属于地租部分的数额，显属过低。（三）、土地使用费，实际上包含两个内容，即地租和城市基础设施投资回收部分（这部分也许可以称作基础设施使用费），对征收对象，尽管可以不必分开，但在理论上似乎应当弄清楚。采取土地使用费的形式更为合理和有利，这是因为只有城市才能按照级差收益的原则，根据城市的实际情况，因地制宜地制定实施方案，更好地发挥它应有的调节作用；其收入用之于城市，也有利于城市的发展。城市土地制度的改革，使城市现代化过程中长期为之困扰的资金匮乏问题，有可能得到解决和改善，我们理应择其善者尽快付诸实施，并在实践中进一步使其完善。

* * *

上海，在我国近代历史上，有过屈辱的记录，也有过辉煌的篇章。上海，过去是、现在仍然是我国最大的城市，在国际上也有一定的声望。上海的形象，在一定程度上也代表着中国。因此，上海的一举一动，总会引起国内外人士的瞩目和关注。

解放以后，上海对我国国民经济的发展，曾经作出巨大贡献。七十年代末（据1979年统计资料），当时上海工业总产值占全国14.5%，提供的利税占全国的18.7%（以上均不包括集体所有制工业企业）（见拙著《城市与城市经济问题》，上海社会科学院出版社）。上海的经济当时在全国居于举足轻重的地位。八十年代以后，这两项指标都下降了。下降的原因由于各兄弟省市的工业都陆续上去了固然是重要因素，更重要的是原来在计划经济体制下按计划调拨的原材料，在改革之风的影响下（包括当时不合理的财政体制的强大影响），都被截留或调拨不足，上海自然只能被迫走开工不足，成本提高，效益下降之路了。在计划经济僵化的体制模式下面，上海片面地强调发挥工业基地单一的作用，城市的其它功能逐渐萎缩。上海不能沿着老路继续走下去。有鉴于此，80年代中期（1984年），组织了上海经济发展战略的研究。研究报告中提出的一些主要观点为国务院所肯定。1985年2月国务院批转的《关于上海经济发展战略汇报提纲》明确指出：“上海要振兴，不能继续走过去的老路，必须走发挥以对外开放为重点的、多功能的中心城市作用的新路。全国经济的发展……对上海提出了更高的要求，除了通过传统工业的改造和新兴工业的发展，把老工业基地的作用大大提高一步外，还应成为利用外资、引进国外先进技术的主要门户，以及消化吸收后向内地转移先进技术和方法的桥梁，成为全国最大的商品集散地和最重要的外贸口岸；成为全国重要的金融市场和经济技术信息中心；成为面向全国培训科学技术人员、经营管理人员和高级

技工、广泛提供咨询服务的重要基地。综上所述，到本世纪末，上海应努力建设成为开放型的、多功能的、产业结构合理的、经济繁荣、文化昌盛、科学发达的社会主义现代化的中心城市。

《汇报提纲》还指出：为了达到本世纪末上述战略目标，上海要“实行对国内外都开放，起沟通国内外桥梁作用的方针”，“广泛采用先进技术，有重点地加快改造传统工业的方针”，“实行主要采取逆向发展新技术，开拓新兴工业的方针”，“实行发展第三产业，为全国服务的方针”（按：第三产业包括金融、保险、信托、内外贸、交通运输、科技、教育、文化、新闻、旅游、公用事业、房地产业、生活服务、医疗卫生以及会计、律师、信息、咨询等等），“实行逐步改造老市区和积极建设新市区相结合的方针”，“实行加强社会主义物质文明和精神文明建设相结合的方针”。浦东的开发、开放，无疑是为着实现上述战略方针，达到上述战略目标所采取的一个必要的重大战略措施，从中可以清楚地看到前后相承的脉络。

上海，地处我国东部沿海的居中位置，并且正好又是我国最大的河流——长江入海的交汇口，她的背后有着我国最富饶的长江三角洲以至整个长江流域广阔的腹地可作依托，这样优越的地理条件，在我国国内确实找不出第二个城市可与之比拟。有人把上海形象地比喻为架在一张弓身上的一支箭的箭镞，它正满引待发。这种比喻应当看作是全国人民对她的一种期望的寄托。

上海，与我国古老悠久的历史相比，她是年轻的；但是以现代化水平来衡量，她又是衰老的、陈旧的。由于历史原因，她身患严重的膨胀病，旧市区内人口密度、建筑密度都过高，她是在带病运转，远远不能适应对外开放和经济、文化进一步发展的要求。对于上海的城市改造和建设，《汇报提纲》强调“要适应于发挥多种功能的要求，采取逐步改造老市区和积极建设新市区相结合，解决近期需要和兼顾长远发展相结合的方针，统筹安排，分步实施”。浦东开发，毫无疑问是兼顾了对外开放和对内改造达

两方面的。浦东的开放开发，吸引了国内外各界人士的关注，一时成了众所瞩目的热点。现在，开发浦东，振兴上海，已经揭开了序幕，我们希望她在精心规划的基础上，继续为国家做出更大的贡献，为人民带来更加美好的明天。

*

*

*

如果说，1979年以前，我国理论界对城市的研究是一片空白，那么，1979年以来的这十多年中，随着我国城市的迅速发展，对城市的研究，不仅突破了原来的空白，并且也有了可观的进展。城市，不仅是人类社会的一种存在形式，它又是各种资源（包括自然资源和社会资源）在这里进行优化配置组合，然后形成实际生产力的凝聚点；在现代社会，城市是推进经济文化发展的原动力。正是因为城市在国民经济中有着如此重要的地位和作用，因此它引起了我国理论界一部分对城市研究有兴趣的理论工作者的重视，并且从一开始就把自己的研究和城市的实践紧密结合。

现代城市确实是一个复杂的有机的综合体，你很难从一个角度，一个侧面对她下一个完整的定义。有的学者甚至认为要对城市下一个完整的、大家公认的、科学的定义，是不可能的、徒劳的，这当然不免有点过分。不过，他也确实道出了要对城市下一个科学的定义有着一定的难度。科学地说，随着我们对城市研究的深度、广度的深化，对她下一个比较完整、符合实际的定义，并不是不可能。同时，即使在还没有得到定义以前，也不应当把自己的手脚束缚起来不去研究她。

这十几年来，对城市经济的研究就是如此。现实生活提出了譬如城市经济发展战略问题，城市经济体制改革问题，城市化问题，城市现代化问题，土地制度和住房制度改革问题，基础设施问题，城市的改造和发展问题等等；你能说这个或那个是城市经济应该研究或不应该研究的问题么？科学的态度应当是从实践出

发，又是为着实践；你完全不必等找到了定义、建立了体系以后再去研究。也许在你研究（当然不是指你一个）达到一定水平，再经过一定的努力，定义和体系不需要费太大的劲就会比较容易地形成。当然，我们也不必排斥对这方面作探索的努力，因为一切探索性的努力都是有益的，对后来者都会有参考价值。

本书不是一本有着严密结构和体系的专著，但是确实提出了一些有现实价值和理论意义的问题。对本书论及的问题作者都提出了自己的观点，其中诸如地价对城市用地（地域结构）的作用，经济地租机制对旧城改造的意义，市场经济条件下对流动人口的重新认识和对策，大城市城市化潜力等级划分，等等，颇有新意。本书还从国家俯瞰全国城市的宏观角度，提出建立城市结构学的建议，这当然是很有新意的一种创议。我不想代替读者对本书作什么评价；我也不想对本书说一些空洞的恭维话，因为我不是什么名流，说了也不会为本书增添什么光彩。我只想利用这个机会就某几个问题阐述一点自己的观点进行讨论，我觉得这样做也许更为有益。感谢本书作者慷慨地给予我这么多篇幅，也希望得到本书作者和读者的理解。

陈敏之

1992年12月4日

目 录

序 陈敏之

第一篇 浦东开发

- 上海浦东开发战略问题初探 (3)
- 上海浦东开发与长江三角洲城市经济发展 (10)
- 对外批租土地是筹措浦东开发资金的重要途径 (18)
- 上海城市地价分布之定量研究
——兼析浦东开发对上海地价的影响 (26)
- 浦东开发与上海城市地域结构优化 (33)

第二篇 城市土地

- 经济地租理论及其对城市地域结构作用的理论探讨 (49)
- 城市地价与城市地域承租能力透视 (60)
- 经济地租机制与城市地域结构的优化 (71)
- 上海城市地域结构的演化与现状分析 (79)

第三篇 城市化与城市人口

- 中国大城市城市化潜力等级划分 (97)
- 合理发展中等城市与中国城市化 (107)
- 论我国大城市人口膨胀及规模控制 (112)
- 城市流动人口问题浅析 (126)
- 论城市化流动人口的宏观调控 (134)

第四篇 城市结构

- 城市基础结构论 (143)
- 论我国城市经济结构的合理化 (157)

创建“城市结构学”刍议

——关于其对象、内容与方法的初步思考 (168)

第五篇 城市现代化

论经济技术开发区建设 (177)

城镇发展与布局探讨——以四川省城镇为例 (182)

未来城市生活空间安排初探 (192)

现代化国际性城市的概念及内涵 (199)

英文附录

Preliminary Exploration of Development Strategy

of Pudong In Shanghai (209)

Problems and Solution: Urban Areal Structure

of Shanghai (222)

Population Expansion In China's Metropolises and

Its Scale-control (241)

主要参考文献 (259)

The Development of Pudong and The Investigation of Urban Economy

CONTENTS

Preface Chen Min-zhi

PART I PUDONG DEVELOPMENT

On the Strategic Problems of Pudong Development
in Shanghai (3)

Pudong Development and Urban Economic Development
in the Yangtze River Basin (10)

External Renting of Land Is an Efficacious Channel
of Collecting Funds for Pudong Development (18)

Quantitative Study of Urban Land Value Distribution in
Shanghai—Also Affections of Pudong Development
on Urban Land Value (26)

Pudong Development and Optimization of Urban
Areal Structure in Shanghai (33)

PART II URBAN LAND

Theoretical Exploration of Economic Land Rent Theory
and Its Affections on Urban Areal Structure (49)

Perspectives of Urban Land and Abilities of Urban
Land—uses to pay for Urban Land Rent (60)

Mechanism of Economic Land Rent and Optimization
of Urban Areal Structure (71)

Analysis of the Evolution and Present Situation of Urban
Areal Structure in Shanghai (79)

PART III URBANIZATION AND URBAN POPULATION

Hierarchy analysis of Urbanization Potentiality in
China's Metropolises (97)

Rational Development of Medium-sized Cities and China's Urbanization	(107)
On Population Expansion and Scale Control in China's Metropolises	(112)
Preliminary Analysis of Urban Floating Population Problems	(126)
On the Micro-control of Urbanization Floating Population	(134)

PART IV URBAN STRUCTURE

On Urban Basic Structure	(143)
On Rationalization of China's Urban Economic Structure	(157)
Proposal for Creating Urban Structure Learning	(168)

PART V URBAN MODERNIZATION

On Construction of Economic and Technological Developing Zone	(177)
Exploration of Urban Development and Arrangement ——A Case of Sichuan Province	(182)
Preliminary Exploration of Spatial Arrangement of Urban Living in the Future	(192)
Concept and Implication of Modern International City	(199)

ENGLISH APPENDIX

Preliminary Exploration of Development Strategy of Pudong in Shanghai	(209)
Problems and Solution: Urban Areal Structure of Shanghai	(222)
Population Expansion in China's Metropolises and its Scale-control	(241)

第一篇

浦东开发

