

21

21st China Development Issue Report

世纪中国发展问题报告

中国
城市发展
问题报告

China City Development Issue Report

问题·现状·挑战·对策

严 正/主编

中国发展出版社
DEVELOPMENT

21 21st China Development Issue Report
世纪中国发展问题报告

中国
城市发展
问题报告

问题 · 现状 · 挑战 · 对策

严 正 / 主编

中国发展出版社
DEVELOPMENT

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市发展问题报告/严正主编. —北京:
中国发展出版社, 2004.1
(21 世纪中国发展问题报告丛书)
ISBN 7-80087-701-9
I. 中... II. 严... III. 城市经济—经济发展—研究
报告—中国 IV.F299.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 110156 号

书 名: 中国城市发展问题报告
著作责任者: 严 正等
出版发行: 中国发展出版社
(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)
标准书号: ISBN 7-80087-701-9/F·436
经 销 者: 各地新华书店
印 刷 者: 北京星月印刷厂
开 本: 710×980mm 1/16
印 张: 29.5
字 数: 526 千字
版 次: 2004 年 2 月第 1 版
印 次: 2004 年 2 月第 1 次印刷
印 数: 1—10000 册
定 价: 46.00 元

联系电话: (010) 68990692
购书热线: (010) 68990682 68990686
网 址: <http://www.develpress.com.cn>
电子邮件: fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

导 言

关注城市、关注城市化，在我国才只是最近十几年的事。计划经济时代，“恐城症”一度是我国的通病。城市管理者老担心城市规模扩大，老担心城市人口增加。他们担心，人多了，要住房，要供应粮食、副食品，要就医，子女要上学，要增加城市交通的负担，总之，要花钱。当时的政策明摆着：“限制特大城市的发展，适度发展中小城市，积极发展小城镇”。二元化的经济结构，难以逾越的农业户口和非农业户口的藩篱，对城市户口特别是大城市户口迁入的严格限制，束缚了城市的发展，更不用说历史上曾有过的“上山下乡”等政策，把大批城市人口迁往农村。

中国城市崛起的动因是改革开放焕发出来的社会生产力，而社会主义市场经济体制的建立更是给城市的发展注入了新的活力。20世纪80年代后期，大致以乡镇企业异军突起和取消粮食统购统销为标志，中国进入了城市、城镇发展的快车道，1亿多劳动力从农业转向乡镇企业，八九千万民工形成了涌向城市、涌向沿海的“民工潮”，令世界瞠目结舌。中国城市的快速增长，不断把许多与城市有关的问题摆到各级城市管理者的桌面上来，怎么规划城市？怎么建设城市？怎么管理城市？怎么维护城市的生态环境？怎么发展城市经济？怎么规划城市交通？怎么完善社区建设？怎么构建城市文化？一系列现实问题催促着城市科学的诞生。

这里，我们先讨论两个简单的问题。

一、什么是城市

城市是一个与乡村相对立的概念，城市是人类文明进步的成果，城市产生于人类不断改造自然界的进程中。马克思曾指出：“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工，就是城市和乡村的分离。”^① 城市这一概念包括的内容

^① 马克思：《德意志意识形态》，《马克思恩格斯全集》第3卷第56页，人民出版社1960年版。

大致有：人口的聚集，非农产业的聚集，住宅和建筑物的聚集，繁华的街道，不同于乡村的生活环境，比乡村便捷的交通体系等。城市通常是一个区域的政治中心和商品集散地，现代城市则更是一个区域的政治、经济、文化、教育、科技的中心。城市必须具备一定的基础设施，古老的城市也至少要有供水、排水、防火等设施，现代城市则要求有完整的供水、排水、供电和其他能源、通讯和信息网络、市内公共交通、各种防灾体系以及城市对外的交通体系，还有文化、教育、医疗、体育等设施。在人类历史的不同阶段，城市也有不同的内容：古代城市必须有城墙，近代城市必须有公共交通，信息时代城市宽带网络必须进入每个家庭，未来社会，城市还将与时俱进地提供更适宜于人居住的环境。

好像谁都能对回答什么叫城市、什么叫乡村这类问题，但谁也难以用准确的概念把这个问题讲清楚、说明白，很难用三五行字给城市下一个准确无误的定义。查遍各种关于城市的论著，查遍所有的辞书、百科全书，可以说，每一本书对城市所下的定义，五花八门，各说其是，每种说法都有道理，但也都不够准确，不够全面。其实，城市是一个多功能的综合体，是历史、文化的积淀。人们从不同的角度观察城市，经济学家、社会学家、地理学家、人口学家等等从不同的专业角度论述城市，因而所下的定义都难以表达城市综合体的方方面面。还有，随着社会的发展，城市的内涵也在不断地发生变化，任何定义都难以表达城市发展的动态。因此，追求一个完整的城市定义是不现实的，也是没有必要的。

在中国文字史上，“城市”这个词是由“城”和“市”两个字组合而成的。历史上的“城”指的是城墙围起来的地方。《墨子·七患》中说：“城者，所以自守也”，《吴越春秋》中说：“筑城以卫君，造郭以守民”，筑城墙，主要是为了防卫，为了抵御外敌侵入，是出于军事目的。城墙高筑起来，首先是为了达官贵人入住，接着是希望有更安全生活条件的商人和手工业者逐渐也迁移进来，商品交换以至一部分商品生产也就自然而然地移到城墙内进行，于是就有了“市”，即商品买卖的场所。“市”发展了，生意做大了，人口也增加起来了，城墙于是也就向外扩大了。军事目的“城”和商业目的的“市”就这样结合起来，形成了中国历史上的“城市”，这就是“城市”这个词的起源。最早期的城市并没有像样的市政设施，实际上只是大村庄的演变，城市里还有不少居民是农民。看来，历史上的城市，都是“城”在先，“市”在后，“市”是在“城”的基础上发展起来的。还有些城并不形成市，

如欧洲的城堡，中国的山寨、水寨，它只服从于防御和居住的目的。

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中谈及城市的起源：“由设雉堞和炮楼的城墙围起来的城市、荷马的史诗以至全部神话——这就是希腊人由野蛮时代带入文明时代的主要遗产。”^①

因此，城市给人的第一个概念是人口的高密度聚集，世界上对城市和城市化的定义也首先是从人口统计上开始的。通常，城市规模以其居住人口的多少为标志，城市化也以居住在~~城市~~市里的人口占总人口的比重来作为城市化的统计指标。发达国家的城市化水平均在 70% 以上，中等发达的发展中国家一般在 50% ~~左右~~，落后的农业国通常不超过 20%。城市化水平是一个国家和地区经济是否发达的重要标志。

城市人口如何统计，是只计算城市中心区的人口，还是计算进城市~~近郊~~近郊区的人口，或者，口径更大一些，把远郊区的人口也计算在内，把周边的卫星城镇人口也计算在内，是一个素有争议的问题。于是，就有了广义城市和狭义城市的区分。统计学上，城市人口的概念是连片建成区的居住人口，实际上连片建成区的居住人口难以一一统计，只好按一定行政区划来统计。还有，多少人口连片建成区可以称之为城市，世界各国也界定不一。下表为各个国家设市（CITY）的聚居人口最低标准：

各国设市人口数量的最低限额

(单位：人)

国 家	人口低限	国 家	人口低限
丹麦 瑞典 冰岛	200	印度 伊朗 奥地利	5000
南非 巴布亚新几内亚	500	马来西亚 瑞士	10000
加拿大 新西兰	1000	挪威 芬兰	20000
法国 捷克 古巴	2000	日本	30000
美国 墨西哥	2500	朝鲜	50000
荷兰 南斯拉夫	3000	中国	60000

上表的数字说明，世界各国所谓的城市，其人口规模的界定相距甚远。一些国家所称的“市”，如 200 人、500 人，在我国连“镇”都谈不上。许多国家所谓的“城市”实际上包括“城镇”。联合国的统计则以 2 万人口聚

^① 《马克思恩格斯全集》第 21 卷第 37 页，人民出版社 1965 年版。

居地作为定义城市的界线。如果按联合国的统计标准，我国现在“城市化”与“城镇化”的争论似大可不必了，因为大力发展2万以下人口的小城镇，连主张“城镇化”的人也未必都赞成。

随着历史的发展，人们对城市的认识也在不断地变化。早期的城市，更多是服从于军事目的，城市的骄傲是城墙的高度和厚度以及城市内的商贸繁华程度。工业革命后，城市成了工厂和各类服务业的集中场所，工业的聚集和伴随而来的商贸业、金融业的聚集是城市的标版，为了资本家的利润追逐，城市并不关心烟雾弥漫，并不关心贫民窟里的悲惨世界。进入后工业化阶段，世界城市的面貌又发生了重大的变化，人的生存环境成为人们愈益关心的问题，雾都重见天日，人权受到重视。今天，未来学家们已经连篇累牍地发表著作、文章来

预测信息时代城市生活的种种变化，许多新变化也已经初现端倪。

二、城市科学研究什么

城市学是一门市长的科学，是一门城市建设者和城市管理者的科学，也是一门城市人民代表、政协委员的科学，广义而言，它是一门与城市市民息息相关的科学。

城市作为人类生活的一种组织形式，作为政治与经济、生产与流通、人口与资本、享乐与需求的集中地，作为人类文明的产物，作为科学技术、文化教育的中心，已经与地球一半以上的人口息息相关。近一个多世纪，城市迅速成长，新的城市不断涌现，人们对城市的关注也越来越深入，研究城市发展的规律，探索城市发展的方向，寻求城市管理的办法，已经成为每个城市管理者甚至每个生活在城市里的市民关心的问题。于是，各种研究城市的理论纷纷创立起来，各个不同的学科从各自学科的角度开展了城市研究，形成了城市科学的不同分支。

城市经济学是一门以经济学基本理论为基础的学科，它研究了城市经济的产生、发展和运行规律，分析了城市的生产关系，剖析了城市的经济结构，探讨了城市经济与国民经济和区域经济的关系以及它们的相互影响。近来城市经济学还研究城市的经营管理问题。作为一门边缘学科，如果从美国学者威尔帕·汤普森（Wilbur Thompson）1965年出版《城市经济学导论》算起，城市经济学也才不过30多年的历史，而且学科的范围和研究方法不尽规范，每一本城市经济学专著的内容也都见仁见智，各有所云。但是，城市经济学已经算是研究城市的各个学科中最为成熟的学科了，它已经列入应

用经济学的一个二级学科,已经成为某些大学的一门专业。

城市地理学则是从城市的自然条件和自然资源的角度研究城市,它所涉及的是城市的地形、地貌、地质、水文、气象、土地、水源、矿藏等,城市地理学为城市的建设和发展提供充分的依据。

城市生态学则从城市的环境、污染与治理、绿地、森林、公园、供水排水等角度研究城市的生态问题,随着人们生活质量的提高,生态问题已经越来越引起市民的关注,城市生态学的地位也因此而抬升。

城市人口学研究城市人口的变化规律,研究城市人口的构成、性别年龄以及带来的人口问题,城市外来人口迁移入对城市的影响,城市的流动人口,以及城市劳动力供求状况、就业状况等。

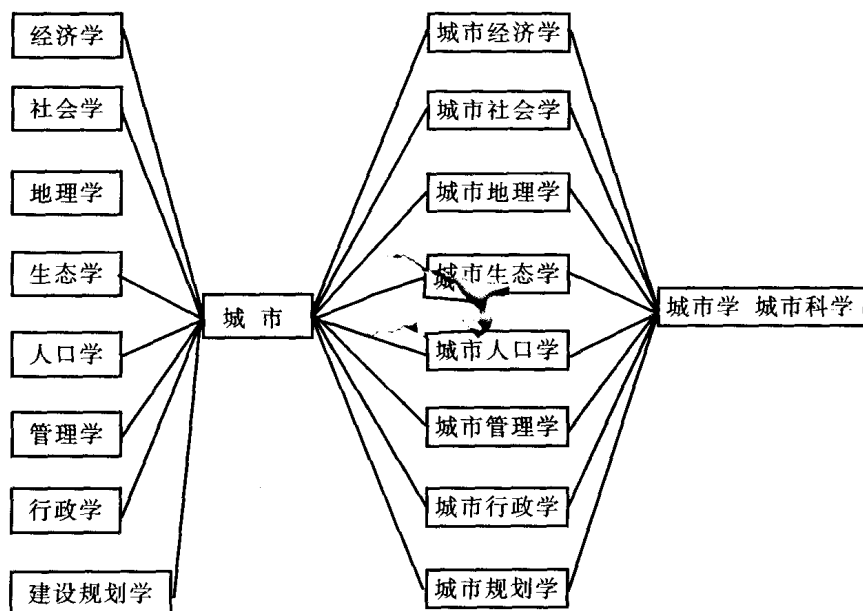
城市社会学从社会学的理论出发,研究城市的各种社会问题:婚姻、宗教、文化、医疗、老年社会、社区组织、社会治安、城市管理等。城市社会学内容庞杂,涉及面广,可以纳入研究的社会现象很多,目前还是一门边界不明确的边缘学科。

城市规划学则纯粹是一门城市建设的学科,它是建筑学、土木工程学、电力学、电信学、交通运输学等等与城市建设有关系的学科在城市发展中的综合,涉及城市布局、城市土地利用、城市基础设施建设、城市供水、排水、供电、电讯、环卫等,如今每一个城市管理者都已经越来越理解规划对于城市发展的重要性,越来越有超前意识。

近来,也有一些学者从管理学的角度来探讨城市管理,一门或许可称作城市管理学的学科正在形成。同时,一门从行政学角度探讨城市行政的学科也在酝酿中,它以城市的政府和政府行政部门如何施政、如何组织城市政府的行政框架为研究对象。

这些从原来已经较为成熟的经济学、生态学等学科出发,以城市为研究对象,形成新的边缘学科,逐步从不同角度深化了人们对城市的认识,逐渐丰满了以城市为研究对象的理论和知识,终于,一门直面城市的科学形成了,这就是本书所要阐述的城市学。

无疑,城市学是所有研究城市的边缘学科的综合,它囊括了研究城市的各个学科,但是,它又不止是这些学科的简单加总,不是这些学科知识的按篇章顺序的简单编排。它是从城市的整体,从系统和动态的观点,把所有的理论和知识在整个体系中加以理解和组织,并把城市放到地区、国家乃至全球的关系中去认识,从而形成一门新的学科,见下图:



城市学作为一门学科，国际上并没有太长的历史，我国 1990 年成立了城市科学研究会，各个省、市、区也都先后成立了城市科学研究会，相当一部分城市也有城市科学研究会的分会。他们都以城市为研究对象。不同的是，各个城市的城市科学研究会更多研究的是他们所在城市的各种问题，各省的城市科学研究会研究的往往也更多局限于所在省、区里的城市问题。而全国的城市科学研究会以及以城市科学为对象的一些面向全国刊物如《城市问题》、《城市研究》等，则从全国甚至面向全世界，关注整个城市科学的发展。当然，他们也经常研究城市科学中某一个边缘学科的问题。

本书将研究中国城市化的现实问题，城市科学各学科的内容都将有所涉及。本书力图以实证分析为主，理论与实践相结合，对各分支学科的问题都尽可能有所探讨。

目 录

第 1 章 城市与城市化

第一节 城市形成史	1
一、历史上的城市	1
二、农业社会的城市	4
三、工业化阶段的城市	6
第二节 城市化	8
一、什么是城市化	8
二、城市化的度量指标	11
三、世界的城市化进程	13
第三节 世界城市化的一般规律	16
一、城市化发展的 S 型曲线	16
二、世界城市化呈加速趋势	18
三、大城市优先增长	19
四、“城市病”	21
五、城市郊区化与逆城市化	24
六、城市形态的变迁	25

第 2 章 中国的城市化

第一节 中国城市化进程回顾	28
一、中国近代城市的发展	28
二、计划经济体制下城市化的波折	34
三、改革开放以来中国城市化的起飞	39
第二节 中国城市化亟待研究的几个问题	46
一、乡镇企业推动型城镇化利弊何在	46
二、小城镇还是大城市	48
三、城市中的新二元结构	55

四、行政区划与级别是否成了城市化的羁绊	59
五、谁来为城市的发展买单	62
第三节 加快我国城市化进程的对策	67
一、以规划为龙头全面推进城市现代化	67
二、产业立市	69
三、突出城市特色,防止结构雷同	73
四、打开城门,迎接农民进城	75
五、以人为本,营造最适宜的人居环境	82

第3章 城市规划

第一节 从“乌托邦”到可持续发展:现代城市规划思想的演变	87
一、霍华德的“田园城市”	87
二、柯布西埃的“城市集中论”	88
三、伊利尔·沙里宁的“有机疏散理论”	89
四、《雅典宪章》和《马丘比丘宪章》:现代城市规划 理论的基本导则	90
五、可持续发展思想:城市规划的总体原则	91
第二节 城市规划的主要要素	95
一、城市之美在于人:城市人口规模及构成	95
二、珍惜每一寸土地:城市用地组成与选择	97
三、追求特色:城市景观与空间构成	99
四、保存城市的记忆:城市历史文化遗产保护	102
第三节 城市规划的问题	105
一、城市成了“大工地”	106
二、城市规划的误区	108
三、城市规划只是“纸上画画、墙上挂挂”吗	111
四、当前城市规划的滞后	112
第四节 城市规划的科学化	115
一、发展城市规划理论	115
二、革新城市规划技术	117
三、加快城市规划法制化进程	118

第4章 城市公用设施

第一节 中国城市公用设施建设	122
一、城市公用设施建设的特性.....	123
二、中国城市公用设施建设的回顾.....	126
三、中国城市公用设施建设严重滞后.....	128
第二节 城市公用设施建设举步维艰	133
一、城市公用设施建设面临挑战.....	133
二、中国城市公用设施现代化建设任重道远.....	135
三、资金短缺——城市公用设施建设的瓶颈.....	137
四、谁来承担城市公用设施建设.....	139
第三节 城市公用设施建设的协调发展	144
一、创新城市公用设施运营体制.....	144
二、筹措城市公用设施建设资金.....	149
三、鼓励民间投资进入城市公用设施领域.....	156
四、强化城市公用设施经营与管理——提升公用设施 供给水平的选择.....	159

第5章 城市交通建设

第一节 城市发展与城市交通	162
一、城市发展离不开城市交通.....	162
二、现代城市交通的特点.....	163
三、回眸我国城市交通发展.....	166
四、城市交通发展需求的演进.....	168
第二节 城市交通发展借鉴	173
一、我国城市交通面临问题.....	173
二、国外城市交通的经验借鉴.....	176
三、我国城市交通如何治理.....	179
第三节 中国城市交通发展道路的选择	180
一、世界级难题：城市交通拥堵.....	180
二、“公交优先”——“畅通工程”的治本之举.....	184
三、“轨道交通”——大城市交通的选择.....	187
四、停车难——需要引入新的机制.....	193

第6章 城市产业发展

第一节 中国城市产业发展现状	198
一、中国城市产业发展现状.....	198
二、城市产业发展面临的机遇与挑战.....	201
三、“诸侯经济”与“结构趋同”现象.....	203
四、城市产业集聚与发展障碍.....	204
五、城市产业竞争力“强弱”剖析.....	206
第二节 城市产业与城市主导产业	207
一、城市产业如何定位.....	207
二、城市主导产业选择方式的分歧.....	210
三、城市主导产业选择的原则与评价指标.....	211
四、中国若干城市主导产业的确定.....	214
第三节 中国城市产业发展趋势	218
一、突破高新技术产业发展瓶颈.....	218
二、实现新型工业化跨越式发展.....	223
三、加速装备制造业中心的形成.....	229
典型案例：长江三角洲、珠江三角洲城市产业结构分析.....	231

第7章 城市房地产业发展

第一节 城市房地产开发与经营现状	237
一、中国独特的“房地分离”体制.....	237
二、“有屋无人住”与“有人无屋住”的矛盾.....	240
三、入世与中国城市房地产业发展.....	241
四、“土地革命”加速房地产业步入“大鱼”时代.....	243
第二节 城市房地产发展潜力	244
一、中国城市房地产“蛋糕”有多大.....	244
二、房地产业能否成为国民经济先导产业.....	247
三、中国房地产有无“泡沫”.....	251
第三节 城市房地产开发与经营趋势	254
一、“小康住宅”与城市房地产开发模式.....	254

二、激活房地产“二级”市场·····	256
三、规范房地产市场刻不容缓·····	258
第四节 城市房地产开发经营保障体系 ·····	260
一、金融能否为房地产“做大蛋糕”服务·····	260
二、保险如何为房地产业发展“保驾护航”·····	264
三、税收如何撬动房地产业发展·····	266
典型案例：中国 35 个大中城市房屋销售价格分析·····	269

第 8 章 城市金融、商贸与物流业发展

第一节 城市金融业发展 ·····	272
一、混业经营—分业经营—混业经营·····	273
二、中国城市金融业如何“与狼共舞”·····	276
三、强化金融监管任重而道远·····	280
四、民间资金能否入主金融机构·····	282
五、全面提高城市金融业运营效益·····	284
第二节 城市商贸业发展 ·····	287
一、跨国商贸公司“提前介入”·····	287
二、“富人低消费”与“穷人难消费”·····	290
三、启动内需与居民消费“刚性”·····	292
四、城乡消费断层与挖掘消费市场潜力·····	294
五、中国城市商贸业发展趋势·····	296
第三节 城市物流业发展 ·····	297
一、发达国家物流产业发展现状与趋势·····	298
二、中国第三方物流的尴尬·····	301
三、跨国物流公司“纷至沓来”·····	304
四、加快构建中国物流产业发展平台·····	307
典型案例：若干城市物流产业发展规划·····	308

第 9 章 城市社区

第一节 城市社区管理 ·····	312
一、中国城市社区管理举步维艰·····	312
二、中国城市社区管理模式的比较·····	314

三、国外城市社区管理的三种模式·····	319
第二节 城市社区组织管理体系·····	321
一、城市社区的组织职能·····	321
二、城市社区服务组织的发展方向·····	323
三、营造城市社区组织管理体系·····	324
第三节 提升城市社区服务管理水平·····	327
一、构建业主自治型的物业管理体系·····	327
二、加强社区人口的综合管理·····	330
三、维护社区安宁的生活秩序·····	332
四、提高社区居民的文化素质·····	334
五、营造优美的社区环境·····	338
六、社区服务的产业化·····	339
典型案例：上海浦东强化社区公共服务供给的经验借鉴·····	343

第 10 章 生态城市建设与可持续发展

第一节 生态化——未来城市发展方向·····	347
一、城市生态思想的形成·····	347
二、生态城市的标志·····	349
三、国外生态城市建设的借鉴·····	352
四、实现城市生态环境的良性循环·····	355
第二节 产业生态化是生态城市发展的关键·····	359
一、产业生态化的实施背景·····	359
二、实施绿色技术与生态结构重组技术·····	361
三、推进绿色制度创新·····	363
四、营造绿色企业文化·····	363
第三节 城市的可持续发展·····	364
一、城市生态环境的综合整治·····	365
二、工业合理布局与环境保护·····	367
三、城市生态规划与绿色生态住区·····	369
四、城市生态设施建设的战略·····	372
典型案例：福建建设生态省与长春建设生态型城市·····	372

第 11 章 城市人口、就业与社会保障

第一节 城市人口规模与人口集聚	377
一、城市人口的构成.....	377
二、城市人口规模与城市规模.....	379
三、集聚人口, 做大城市.....	383
第二节 就业——一个世界性的话题	385
一、缓解结构性失业矛盾.....	386
二、拓展城市人口的就业空间.....	388
三、完善城市的就业机制.....	389
四、依托社区, 扩大就业.....	391
第三节 完善城市社会保障制度	392
一、我国城市社会保障的改革.....	393
二、城市社会保障体系面临的难点与误区.....	396
三、建立健全多层次的社会保障体系.....	400
四、改进筹资方式和运营机制.....	402
典型案例: 深圳经济特区社会保障制度改革的启示.....	404

第 12 章 经营城市与管理城市

第一节 城市建设如何筹措资金	412
一、城市财政的收入与支出.....	412
二、塑造城市财政的良性循环.....	414
三、让城市“钱”路畅通.....	416
四、建立公共财政.....	420
典型案例: 深圳市建立公共财政的设想.....	425
第二节 经营城市	427
一、政府垄断土地市场.....	428
二、把城市公用设施变为城市商品.....	435
三、培植城市无形资产.....	437
第三节 城市管理	440
一、中国城市管理的反思.....	441
二、城市管理模式的转换: 从经济主导型到社会主导型.....	444

三、市容整治·····	446
参考文献 ·····	450
后记 ·····	455