

城市建设 经济学

CHENG SHI JIAN SHE
JING JI XUE

中国财政经济出版社



张仲敏 主编

城市建设经济学

张仲敏 主编

中国财政经济出版社

城市建设经济学

张仲敏 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

*

850×1168毫米 32开 15.25印张 364 000字

1990年2月第1版 1990年2月北京第1次印刷

印数: 1—3000 定价: 9.50元

ISBN 7-5005-0802-6/F·0747

说 明

《城市建设经济学》是为基本建设经济和投资经济专业编写的教材。本书是在中国人民大学基本建设经济学本科教学以及城市建设经济研究方向研究生教学研讨的基础上编写的，可作为高等学校经济管理专业的教材，也可作为城市建设、房地产、建筑业和基本建设及计划和财经管理干部培训与自学用书。

城市是我国经济、政治、科学、技术、文化、教育的中心，在社会主义物质文明和精神文明建设中，占有主导地位，起着中心的作用。实践经验证明，只有把城市建设规划好、开发建设好、管理好，才能实现城市的现代化。我国现代化建设事业迫切需要系统总结城市建设经验，深入开展城市建设科学研究，大力培养和造就城市建设经济管理人才。这本书坚持理论联系实际方针，力图在总结我国城市建设经验的基础上，探索和研究社会主义城市建设的经济运动规律及其科学的管理方法。

本书由张仲敏主编。各章编写的作者（以章次为序）如下：
张仲敏：第一、十二章和第八章的第一、二、四节；李京：第二章；周惠珍：第三章；戴灵祥：第四、五章；陈少晦：第六章；宋艺文：第七、九、十章；刘旭光：第八章的第三节；郭虎亮：第十一章；庄国建：第十三、十四章。

在本书的编写过程中，中国财政经济出版社文明、曹瑾、张华国同志给予了大力的支持和协助，提出了许多宝贵的意见。同时，我们还参考了城市建设经济管理的有关文献和书刊资料，吸收了有关的科研成果，谨在此一并致谢。

编 者

1989年3月

目 录

第一章 城市建设在国民经济中的作用	(1)
第一节 城市的产生和发展.....	(1)
第二节 城市建设在国民经济和社会发展 中的地位 and 作用.....	(15)
第三节 城市建设经济学的建立和发展.....	(30)
第二章 城市建设管理组织	(38)
第一节 城市建设管理的内容和任务.....	(38)
第二节 城市建设管理体制.....	(47)
第三节 城市建设管理机构.....	(56)
第三章 城市建设计划与城市建设规划	(62)
第一节 城市建设计划与城市建设规划的关系.....	(62)
第二节 城市建设计划的作用及其制定.....	(70)
第三节 城市建设规划的内容及其编制.....	(77)
第四章 城市的性质和规模的确定	(88)
第一节 城市的性质与类型.....	(88)
第二节 城市规模经济.....	(101)
第三节 合理控制大城市规模.....	(112)
第四节 合理发展中等城市.....	(120)
第五节 积极发展小城市.....	(124)
第五章 城市建设布局	(132)
第一节 城市建设布局的意义.....	(132)

第二节	城市系统的地区布局形式·····	(135)
第三节	城市选址·····	(137)
第四节	不同类型城市布局的特点·····	(142)
第五节	卫星城市的开发和建设·····	(154)
第六章	城市建设综合开发·····	(162)
第一节	城市建设综合开发的特点及其意义·····	(162)
第二节	城市建设综合开发的内容、要求与步骤·····	(169)
第三节	城市建设综合开发管理·····	(184)
第四节	城市建设综合开发效益评价·····	(190)
第七章	城市基础设施建设经济问题·····	(196)
第一节	城市基础设施的性质、特点和作用·····	(196)
第二节	城市供电、供热和煤气设施的建设·····	(202)
第三节	城市给、排水设施的建设·····	(220)
第四节	城市道路交通建设·····	(228)
第五节	城市邮电通讯设施建设·····	(237)
第六节	加强城市基础设施建设·····	(240)
第八章	城市居住建设经济问题·····	(248)
第一节	城市居住建设的作用及其发展目标·····	(248)
第二节	城市住房建筑方针·····	(260)
第三节	城市居住建设技术经济·····	(264)
第四节	实现住房商品化, 加快城市居住建设·····	(276)
第九章	城市非居住用房建设经济问题·····	(291)
第一节	城市非居住用房建设的种类和特点·····	(291)
第二节	城市工业设施的建设·····	(294)
第三节	城市商业及服务业设施的建设·····	(307)
第四节	城市文化、教育、卫生、体育设施建设·····	(310)
第五节	城市行政办公用房建设·····	(313)

第十章 城市环境建设经济问题	(315)
第一节 城市环境及其与城市经济的关系.....	(315)
第二节 城市环境保护.....	(320)
第三节 城市市容环境卫生设施建设.....	(325)
第四节 城市园林绿化建设.....	(331)
第十一章 旧城改造经济问题	(339)
第一节 旧城改造的意义和原则.....	(339)
第二节 旧城改造的内容.....	(347)
第三节 旧城改造的途径.....	(365)
第十二章 城市建设用地经济问题	(369)
第一节 珍惜和节约土地的国民经济意义.....	(369)
第二节 城市用地的分类及其评价指标.....	(376)
第三节 城市用地的发展和管理对策.....	(382)
第四节 城市国有土地有偿使用.....	(394)
第十三章 城市建设资金	(411)
第一节 城市建设资金的概念.....	(411)
第二节 城市建设资金来源.....	(413)
第三节 城市建设资金的分配.....	(433)
第四节 城市建设资金的管理.....	(442)
第五节 城市建设造价.....	(445)
第十四章 城市建设经济效果	(453)
第一节 城市建设经济效果的概念.....	(453)
第二节 城市建设经济效果的评价.....	(458)
第三节 提高城市建设经济效果的途径.....	(478)

第一章 城市建设在国民经济中的作用

第一节 城市的产生和发展

一、城市的涵义

正确地理解和掌握城市的涵义，对于确立科学的划分城乡的标准，搞好城市建设，充分发挥城市在国民经济和社会发展中的作用，具有重要的意义。

城市是一个现代的词，从词源和词义上说，是由“城”和“市”组成的。在古代汉语中，“城”是指围绕人群聚落修筑起来的环型墙壁，是一种防御用的构筑物，即《墨子·七患》所说的：“城者，所以自守也。”“市”则是指交易的场所。《周易·系辞》称道：“列廛于国，日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”。这里描述了人们到“市”来进行贸易的情况。当时的“市”，已有了固定的地域，且有专用的房屋（廛），这些房屋“列”建于“国”（当时与“城”通用），即“市”结合于“城”中。“城”和“市”两个字组合在一起成为城市。这就既反映了城市的历史起源，也表明了城市的早期的基本功能。最早的城市，通常就是一定地域的贸易市场和货物的集散地。

城市日益发展，它已不再仅局限于防御和交换的功能，而是具有作为政治、经济、社会和文化等活动中心的复杂有机体。

怎样科学地给城市下定义，国内外有多种理论和作法。

1. 城市人口数量说。认为城市是一个人群聚集和居住的地域。作为城市，必须拥有一定数量的居民，这是区别城市与乡村的决定性标准。联合国和世界上一一些国家就是以规定的一定人口数量作为确定城市的依据。

2. 政府规定说。主张强化行政意志和力量，对于是否属于城市，要以国家相应级别的政府所颁布的法令文件为依据。

3. 城市功用说。它从功用方面来定义城市。日本学者中野尊正认为：“城市是政治、行政、经济、社会、文化等人类活动的场所。”我国有的学者提出：城市是一定地域内集中的经济实体、社会实体、物质实体这三者的有机统一体。

4. 城市特征说。强调应具有一定的特征才属于城市。法国学者马克斯·韦伯在其《城市》论文中提出了“完全城市新区”的概念。在他看来，“一个聚居地要成为完全新市新区，它就必须在贸易——商业关系中占有相对优势。这个聚居地作为整体需要具备下列特征：(1) 防卫力量。(2) 市场。(3) 本身的法院。(4) 相关的社团。(5) 至少享有部分的政治自治……”。美国学者路易斯·沃思在“作为生活方式的城市性”著作中定义城市时，强调它应具有一些普遍的社会特征，就是：“(1) 规模大。(2) 人口稠密，是永久性聚居地。(3) 在社会和文化方面具有异质性的人群。”

5. 城市系统说。从系统论的观点定义城市。英国学者K·J巴顿认为：“城市是一个在有限空间地区内的各种经济市场——住房、劳动、土地、运输等等——相互交织在一起的网状系统。”我国也有的学者提出：“现代城市是以一个人为主体，以空间利

用为特点，以聚集经济效益、社会效益为目的，集约人口、经济、科学、技术和文化的空间地域大系统。”

马克思主义经典作家对城市曾作过大量精辟的论述。马克思说过：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。”^①列宁在论及近代城市问题时指出：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”^②从马克思主义的论述和城市发展的实践考察，可以认为，作为城市，就其基本性质和特点来说，必须同时具备三个方面的条件：（1）聚集性。即一定地域的居民点聚居的常住人口应达到一定的规模，居住人口高度密集。（2）经济性。居民点内居民多数从事工业、手工业、建筑业、商业和服务业（第二、第三产业）等经济活动，即城市中非农业人口所占的比例极大。（3）社会性。居民点聚集的人们不是按血统、宗教关系，而是由一定的复杂社会关系所组成。

城市，是指具有一定规模的非农业人口聚居的地域，是人们生产、生活与进行社会活动的场所，具有多种的复杂的功能。

我国的城市，按行政管辖区域划分，可分为直辖市以及省、自治区、地（州）所属的城市（包括县级市）。城市如按照其市区和郊区的非农业人口总数划分，可分为特大城市（人口100万以上）、大城市（人口50—100万）、中等城市（人口20—50万）和小城市（人口不足20万）四级。计算和统计城市人口，过去是按城市户籍本上吃商品粮的居民为限。在国外，则主要是看居民点的社会功能以及居民的职业状况，没有什么吃不吃“商品粮”这一概念。

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1960年版，第57页。

② 《列宁全集》第19卷，人民出版社1959年版，第264页。

世界上各国划分城市的人口数量标准差别很大。我国规定，人口在10万以上的城镇可以设市。苏联的规定为1.2万人，朝鲜民主主义人民共和国为5万，日本为3万，芬兰、澳大利亚为2万。联合国为了便于分析、对比、研究各国的情况，其区域开发中心规定，划为市的人口数量最低标准为2万人。

城镇（或称市镇）和县城，都具有与城市相同的性质，应属于广义的城市的范畴，所不同的是，它们的人口数量和经济规模都比一般的城市为小。世界各国对城市型城镇人口数量标准的规定也很不一致。国际统计协会曾经建议，划为镇的人口数量最低标准为2000人。我国1963年曾颁布过，镇是属于县领导的行政单位，其工商业和手工业较为集中，聚居人口在3000人以上，其中非农业人口占70%以上；或者，聚居人口在2500人以上不足3000人，其中非农业人口占85%以上。到了1984年，国家作出一些新的规定，放宽了设镇的标准，规定在乡行政界内，总人口为2万人左右，乡政府驻地非农业人口占全乡人口比重的10%以上，即最低限度为2000人的，即可设镇；对非农业人口不足2000人，确有必要的小型工业区、风景旅游区等，也可设镇。

近年来，我国城镇行政管辖区域因扩大市管县，撤县设市，撤乡设镇而不断膨胀，导致城镇行政辖区与城镇设置标准严重脱节，若按此划分城镇，势必造成人口统计数字严重扭曲城乡人口比例的真实情况。认真研究和掌握城市的基本性质和特点，重新制订符合科学要求的城乡划分标准，对于正确规划和发展社会生产力的空间布局；对于克服和防止一些居民点借口“情况特殊”，盲目升格，混淆市镇界限和城乡界限；对于合理安排城乡的政治、经济、社会活动，以搞好国家现代化建设，都具有重大的理论意义和现实意义。

二、城市的形成和发展

城市是人类文明的结晶。据分析，世界上最早的城市，大约出现于公元前4000—3000年，迄今已有五千多年的历史。人类城市的产生、形成，经历了一个漫长的过程，它同社会分工的扩大和商品经济的产生与发展紧密联系在一起，是社会生产力发展到一定水平的产物。

人类社会最初没有城市。原始社会时期，生产力极端低下，人们依靠狩猎、围猎、捕鱼、采集野果为生，过着穴居、树居（巢居）的生活，没有形成固定的居民点。《抱朴子·诘鲍》写道：“曩古之世，无君无臣，穿井而饮，耕田而食；日出而作，日入而息。泛然不系，恢尔自得；不竞不营，无荣无辱。山无蹊径，泽无舟梁。川谷不通，则不相兼并；士众不聚，则不相攻伐。……势利不萌，祸乱不作；干戈不用，城池不设。”在这样的远古历史时期，缺乏产生城市的条件。随着社会劳动生产力的发展，到了原始社会后期，产生了农业和畜牧业分离的第一次社会大分工，为了适应这种生产方式，人类在长期与大自然的斗争中，逐渐挑选耕作土地，并在其附近定居下来，形成了土地耕作者原始群居的比较固定的居民点。居民点中的一些住房，是用粘土和砖坯砌成的，且布置得相当紧凑。这些原始居民点，称为聚落。虽然这些聚落还不配称城市，但却为城市的产生奠定了基础。此后，由于金属铜器的逐步使用和工具与技术的改进，社会生产进一步发展，农业劳动生产率进一步提高，有了剩余产品，于是形成了商品生产和商品交换。人类社会劳动出现了第二次大分工，即手工业和农业的分工。在这种社会条件下，一些原始居民点中地理位置适当、交通方便的地域，逐渐被选择成为手工业者集中居住的地区和商品交换的场所，它们实际上形成了早期城

市的雏形。

历史进入奴隶社会初期，商品生产、商品交换的发展促使商业和商人阶级产生，形成了人类社会劳动的第三次分工。由于私有制的产生，阶级的出现，以及部落之间的战争，统治者为了巩固其统治，保护其私有财产，驱使那些依附于他们的土地耕作者在其居住地周围，挖壕筑墙，修城造廓，这就形成了人类最早的城市。城市产生以后，成为人们从事生产、生活和社会活动的比较集中的地区。

在奴隶社会时期，城市的兴建对社会的发展颇有影响作用。它们主要是当时的行政、宗教、军事中心，是奴隶主统治阶级征集和分配剩余产品并纵情享乐的据点。当时社会生产力水平低下，城市的经济功能尚不突出。在城市里，除了修建一些手工作坊、商场以发挥手工生产基地和商品交易中心的经济功能外，还建造有一些宫殿、寺庙、运动场和剧院等。市政设施也初具水平，修建了排水系统，铺砌路面，绿化街道。城市建设的浅易理论诞生了，建筑艺术理论也在探讨。这一时期的代表性城市有雅典、罗马、斯巴达和底比斯等。埃及首都底比斯早在公元前1600年时就发展到周界长14英里，人口22.5万人。罗马城在公元1世纪时，人口达到了35万，密度为每平方公里2.5万人。传说我国夏代，“筑城以卫君，造廓以守民”。殷商时代出现了较大的城市。周代的城市建设，制定出一定的规划制度。《周礼·考工记》记载：“匠人营国，方九里，旁三门，国中九经九纬，经涂九轨，左祖右社，前朝后市，市朝一夫”。反映了周代城市及其布局的概况。

进入封建社会，生产力进一步发展，交通运输较前方便，商品交换更加频繁，从而推动了中世纪城市的发展和扩大。城市的功能逐渐转变，生产流通的作用进一步突出和增强。城市开始发

展成为一定地域的政治、经济和文化中心。欧洲的威尼斯、卢昂、米兰和佛罗伦萨，东方的大马士革、开罗、巴格达和德里，我国的长安、洛阳、广州、北京和东京（今开封）等，都是这一时期的城市的代表。据历史记载，英国在公元1100—1300年，新兴城市已有140个左右，德国的不少城市也是在12、13世纪时出现的。当时的威尼斯城，人口已有7.8万人，米兰也有5.2万人。我国汉长安，“城周为汉里六十五里，城市经纬各长三十二里十八步，占地共九百七十三顷，城墙高三丈五尺，下阔一丈二尺，上阔九尺。”整个城共有十二个城门，城中大部分为宫殿所占，城南为帝王专用园林，城内宫殿间为闾里，即一般的居住地段。这时期的长安，居民达到8万多户，人口约30万人。中世纪我国修建城市，采用了规整规划的手法，一些大型宫庭建筑群，如15、16世纪北京城中位于“北京轴线”上的建筑群，就是设计和运用了规整的平面图。

封建社会的中世纪城市，其生产仍以工场手工业为主，规模小，产量低，生产技术落后，基本上以家庭生产为主，这时期的城市人口增长缓慢。

18世纪掀起的工业革命，结束了工场手工业生产方式，出现了高效率机器大工业生产，导致资本主义的迅速发展，世界城市进入近代城市发展阶段。尽管当时有些国家颁布了一些建筑立法和市政法规，但并没有改变资本主义城市和城市建设发展的总的自发性趋势。工业化促进城市化，城市随着工业的迅速发展而大量兴建起来；工厂建设和生产的发展引来的城市人口聚集和消费集中，促使城市规模不断扩大；城市功能趋于多样化，工业生产基地和商品交换中心功能越来越突出；城市统治和剥削农村日益深化。

最早开始工业革命的英国，从1801年到1851年的半个世纪

里，5000人以上的城镇由106个急增至265个，城镇人口占总人口的比重由26%增至45%，一些新兴城市，如曼彻斯特、伯明翰和利物浦等，城市人口的增长尤为迅速。美国是从1830年开始工业革命的，这时期五大湖和东北区工业城市的发展疾步向前，中西部的城镇也纷纷形成和跃进，到了1870年前后，整个国民经济已由农业国转变为工业国，旧金山、洛杉矶、圣路易斯等中西部城市的建设和发展随着工业的突飞猛进而焕然一新，著称于世。欧洲、美洲乃至亚洲等的一些资本主义国家，也都是随着工业的发展使城市和城市建设欣欣向荣。

中国由于帝国主义势力的不断入侵而沦为半封建半殖民地，尽管商业和手工业有一定的发展，却没有爆发工业革命，使得中国近代城市无法正常勃兴。在帝国主义势力的控制和影响下的一些城市，如哈尔滨、青岛、旅大、上海和天津等，建设和发展带有明显的半封建半殖民地色彩。租界和旧城区对比强烈，城市基础工业并不发达，为帝国主义和官僚资产阶级服务的服务业却过分膨胀，城市布局和城市面貌混乱。依靠民族资产阶级等的支撑而发展起来的一些城市，如南通、无锡、唐山、焦作、自贡等，虽有一定的发展变化，但毕竟这些城市数量少，规模小，经济功能尚不够突出，基础设施也仍较落后。从全国城市总的面貌来看，沿海城市相对比较发达；广大内地中小城市，由于经济基础没有发生显著变化，发展缓慢，变化不大。

20世纪以来，科学技术发生革命，农业逐步实现机械化生产，不再需要那么多劳动力去种植经营，迫使大量农民涌入城市；生产效率显著提高，使社会产品更加丰富，商品交换更加频繁，城市出现超人意料的发展，世界城市进入了现代城市的发展阶段。西方一些发达国家，城市人口猛增甚至达到了恶性膨胀的程度，出现了不少前所未有的特大城市、大城市区和城市带，城

市中的经济实体、社会实体和物质实体大大增强。现代城市通过强权的行政机构和雄厚的经济实力，实现对农村和其他地区的联系和控制，使其自身成为一个地区，乃至一个国家的政治、经济和文化中心。这种现代城市的建设和发展，也带来了一系列的“城市膨胀病”：人口密度奇高，住房紧缺，交通拥挤，环境恶化，城乡对立扩大。

社会主义制度赋予了社会主义城市新的生长机能和新的社会经济功能，使城市和城市建设迈入新的历史时期。新中国成立后，国家及时提出“人民城市人民建设”、“城市为工业生产、为劳动人民服务”的城市建设方针，有计划地恢复和改造旧社会留下来的旧城市摊子，兴建大量新型社会主义城市。可以认为，新中国的社会主义现代化建设历程，也就是推进社会主义城市化，建立和建设新型城市，并以城市为中心，带动周围地区和乡村的发展的过程。

三、城市化的道路

世界城市的发展，自近代工业革命以来，形成了一股新的潮流，就是城市化。城市化一词，源于英文 Urbanization，其本意是指人口从农村向城市移动集中的过程。城市化的基本特征是：农村人口向城市聚集的速度迅猛加快，城市人口在总人口中所占的比例大大增长，原有的城市规模不断扩大，新的城市大量涌现，城市生活方式日益为非城市地域所接受、吸收，社会结构中心的城市功能日益强化，城市在国民经济中的地位和作用不断提高。城市化对各种社会经济形态和国家的发展都具有很大的影响作用，世界文明的重要成就与城市化有着不容分割的联系。

城市化与城市历史过程不能等同而语。有一种理论认为，自地球上形成了城市，就踏上了城市化进程。K·J·巴顿在《城市经济