

中国城市化道路与城市建设

包宗华 著

中国城市出版社

中国城市化道路与城市建设

包宗华 著

中国城市出版社

(京)新登字 171 号

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化道路与城市建设/包宗华著.-北京:中国城市出版社,1995.3

ISBN 7-5074-0697-0

I. 中… I. 包… III. ①城市规划-研究-中国②城市建设-研究-中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 16640 号

中国城市出版社出版发行

(北京朝阳区和平里西街小黄庄路 1 号 邮编:100013)

电话:4235833 传真:4214573

选题编辑:郭 垦 责任编辑:王宪法

封面设计:崔 云 责任印制:刘宪林

北京印刷三厂印刷 新华书店经销

1995 年 3 月第 1 版 1995 年 3 月第 1 次印刷

开本:850×1168(毫米)1/32 印张:9

字数:224 千字 印数:0001—2550 册

定价:15.00 元

中國城市化道路與城市建設

侯捷

序 言

周干峙 叶维钧

建国 45 年来,我国的社会主义建设取得了举世瞩目的成就,人民的生活水平有了较大的提高。与此同时,我国的城市化和城市建设也不断发展。城市化水平由 1949 年的 10.6% 发展到 27%;设市城市由“一五”期间的 100 多个发展到 600 多个。广大城市的领导、技术人员和干部,为了探索规划好、建设好、管理好城市的办法,做出了巨大的贡献,取得了长足的进步。目前全国工业总产值 70% 以上集中在城市,绝大多数科研、教育、文化、卫生的“基地”和技术力量集中在城市。在我国城乡经济建设中,城市产生了巨大的主导作用和辐射作用,城市的地位越来越突出。

过去的 40 多年,全世界出现了人类社会第五次生产力发展高峰,进入了科学技术加速发展和急剧变革的新时期。在这个时期,许多工业发达国家,科学技术经历了革命性的变革,社会生产力有了巨大的发展,城市化和城市建设也陆续进入发展的新兴阶段。

在过去的 40 多年里,我国是在半封建、半殖民地的旧中国基础上建设社会主义,原有的基础很差,加之没有成熟的经验可循,只能摸索前进,这就必然会走一些弯路。尽管

我们努力奋进,做到了40多年的发展速度比资本主义国家发展初期要高得多。但从当前的实际来看,我国的科技水平,经济实力,城市化程度,城市规划、建设和管理现代化水平等方面,与发达国家相比,仍然存在着很大的差距。

迄至今日,交通拥挤、供水供电供气不足、建筑密度大、住房短缺、生活不方便、生态环境差等问题,在我国各个城市中不同程度地存在着。造成这些问题,从直接原因看,是对城市规划、建设、管理重视不够,特别是对城市基础设施建设重视不够的结果。而从深层次的原因来分析,根本问题是经济效益低。经济效益低主要表现在两个方面:一是城市企业亏损面大,有的城市亏损企业超过50%;二是生产产品的高消耗、低收入。同样一种产品,所消耗的人力、材料和能源,要比发达国家多好几倍,而且由于质量不高,卖价还上不去。

世界各国300年来城市化发展的经验告诉我们,现代化城市的最大作用,城市化的生命力所在,就是它能不断地创出最佳的经济效益。经济效益好了,资金充足了,社会发展和经济建设的许多事情,也包括城市基础设施建设和治理环境等问题就比较好办了。

我们认为,城市规划、建设、管理方面的问题,固然是影响城市经济效益的重要原因,但决不是全部原因。其全部原因,应该包括城市化过程所涉及的从上层建筑到经济基础多方面的问题。为此,怎样认识城市,如何发挥城市的重大作用,并在此前提下规划好、建设好、管理好城市,就成了我们面临的需要研究解决的问题。而在过去的相当长的时间内,我们在这方面进行的科学研究是不够的。在城市问题上,我们还存在着许多必然王国。

近几年,我们在同一些市长和城市工作者的接触中,他

们都热切地希望加强有关城市问题的科学研究，编辑出版一些水平较高的、有助于认识城市、规划、建设、管理好城市方面的论著。

为此，我们认为有必要向大家推荐包宗华同志的新著。这本著作原定名为“中国城市的规划、建设和管理”。在撰写和研究过程中，作者认识到，只有从城市化这个带有根本性的问题入手，才能真正认识城市，才能弄清楚城市在社会经济发展中所产生的巨大作用。基于这个认识，作者加大了关于城市化研究的篇幅，并将书名改为《中国城市化道路与城市建设》。这本书更改书名和补充内容，对于加深对城市化问题的研究，有着不同寻常的含意。

这本书是包宗华同志从事建设工作 40 多年来的成果积累。我们读了这本书稿，认为有三个突出的特点：一是，这本书既论述了认识城市 and 如何发挥城市重大作用的问题，又论述了规划好、建设好、管理好城市的问题，注意了理论分析与可操作性的结合；二是，这本书既有选择地汇集了大量资料和信息，又努力做到文章简明，注意了定量与定性的结合；三是，这本书遵循“解放思想、实事求是”的原则，论述了一些过去少为人们论述的问题，提出了不少新观点，而且有较强的逻辑性和说服力。读了这本书，使人颇受启发，这是难能可贵的。

这本书对城市化问题有进一步的论述。恩格斯曾提出了城市化的根本原因是工业现代化的著名论点，而且指出伦敦市“250 万人这样集聚在一个地方，使这 250 万人的力量增加了 100 倍”，这就是有名的“集聚效应”学说。这本书对城市化为什么会产生 100 倍的“集聚效应”作了进一步的分析，认为现代城市对推动社会经济高速发展不单纯是人口集聚的作用，而是各种因素的集聚作用，其中最主要的有

四大因素：一是，现代城市是现代科技、现代工业和掌握这些技术的人才茁壮成长的“沃土”，也就是城市在推动生产力发展方面产生着重大的作用；二是，现代城市是生产专业化、社会化大协作不断发展的“基地”，也就是城市在推动生产关系不断变革方面产生着重大的作用；三是，现代城市是形成完整的市场经济的基本条件，通过市场经济的“优胜劣汰”，技术落后或经济效益差的单位及时被淘汰，技术先进或经济效益好的单位不断萌发，就会不断推动技术更新和提高经济效益，不断地为社会发展积累资金；四是，现代城市把以上因素结合在一起，把政治、经济、文化及方方面面的因素结合在一起，并在发展中不断“优化”，使之有机、有序、结构合理，从而不断地释放出推动社会进步的巨大能量。这些颇具新意的分析，对于我们认识现代城市和城市化的重大作用，对于推进和深化城市经济体制改革，都有很大的参考价值。

在讲到城市规划时，这本书不仅讲了城市规划与区域规划相结合的问题，讲了如何编好总体规划和详细规划等操作问题。同时，还提出了现代化城市的十大发展目标，包括高度合理的内部结构、高度社会化的大协作、高效益的经济活动、高效能的基础设施、高质量的生态生活环境、美丽的城市造型、高水平的文教体卫设施、优化的土地利用、高效率的社会化管理、高素质的社会主义精神文明。有了明确的目标，作城市规划（也包括建设和管理）时才能高屋建瓴地看问题，适应社会主义市场经济发展的要求，更好地处理近期和长远、局部和整体的关系，提高规划质量。

在讲到城市建设时，这本书提出了四条指导思想，包括坚持城市建设与经济协调发展；坚持社会化、专业化大协作；坚持城市建设为发展经济和改善生活服务；坚持人民城

目 录

上篇 关于城市化道路问题	1
第一章 欧美各国的城市化发展	6
第一节 城市化产生的原因	6
第二节 城市化发展的阶段	14
第二章 城市化的问题与发展趋势	27
第一节 “城市病”的产生	27
第二节 “城市病”的治理	29
第三节 大城市问题	35
第四节 西方国家城市化的新趋势	41
第三章 中国城市化的发展阶段	46
第一节 第一阶段	47
第二节 第二阶段	50
第三节 第三阶段	53
第四节 第四阶段	55

第四章 中国城市化的若干问题	57
第一节 若干观点的影响	59
第二节 经济方面的原因	68
第三节 正确对待中国的大城市	75
第五章 中国城市化道路的探讨	83
第一节 一个假设	83
第二节 在现有基础上发展	86
第三节 我国村镇的历史功绩和现实作用	89
第四节 今后的发展道路	94
下篇 关于城市建设问题	109
第六章 研究城市问题的几个基本观点	110
第一节 大力开展城市科学研究	111
第二节 明确城市科学研究的内容	112
第三节 城市科学是为决策服务的科学	117
第七章 城市规划的产生和发展	121
第一节 古代的城市规划	121
第二节 现代城市规划学科的产生	125
第三节 现代城市规划学科理论与发展	126
第八章 中国的城市规划	135
第一节 悠久的历史	135
第二节 新中国的城市规划工作	137
第三节 规划思想和技术的新进展	142

第九章	长远目标和当前工作的着重点 ·····	145
第一节	现代化城市的长远发展目标·····	145
第二节	当前工作的着重点·····	149
第十章	城市规划的编制 ·····	153
第一节	区域规划·····	153
第二节	编制城市规划的原则和基本要求·····	157
第三节	城市总体规划·····	158
第四节	城市详细规划·····	199
第十一章	城市建设的指导思想 ·····	203
第一节	坚持城市建设与经济建设协调发展·····	204
第二节	按社会化、专业化、大协作的观念 组织城市建设·····	208
第三节	坚持城市建设为发展经济和 改善生活服务的原则·····	210
第四节	坚持“人民城市人民建”的方针·····	213
第十二章	城市建设的主要政策措施 ·····	217
第一节	改善和提高规划水平,充分发挥 其“龙头”作用·····	217
第二节	大力发挥城市政府的集中统一作用·····	221
第三节	积极推行城市综合开发·····	224
第四节	坚持新区开发与旧城改造相结合·····	230
第五节	多渠道筹集城市建设资金·····	234
第六节	加强城市基础设施建设·····	237
第七节	精心设计、精心施工·····	241

第十三章	城市管理	246
第一节	城市管理的特点、体制和原则	246
第二节	城市规划的管理.....	252
第三节	城市建设的管理.....	256
第四节	城市公用事业的管理.....	261
第五节	城市环境保护和城市经济管理.....	265
第六节	城市法制建设和管理.....	270
后 记	273

上 篇

关于城市化道路问题

城市是人类社会经济发展到一定阶段的产物,随着社会生产力的不断发展,人类社会文明的不断进步,城市也不断地发展和完善,而且产生着相辅相成的关系。

在《中共中央关于经济体制改革的决定》中曾指出:“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心,是现代化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。只有坚决系统地进行改革,城市经济才能兴旺繁荣,才能适应对内搞活,对外开放的需要;真正起到应有的主导作用,推动整个国民经济更好更快地发展。”这个决定既阐明了城市的重要地位和作用,又指出了我国的城市经济达到兴旺繁荣的要求还有差距,还没有真正起到应有的主导作用。这也为我们研究中国城市化和城市建设,提出了一个重大的课题。

城市的雏型,大体产生于原始社会向奴隶社会过渡的时期。在这个时期里,由于社会生产力的发展,出现了人类劳动第二次大分工,即手工业与农业分工,从而人类有了剩余产品,并相应地出现了商业经营者。这就使人类社会出现了一种以非农业劳动者为主体的的人群聚落,也就是初始状态的城市。据推算,这种初始状态城市的出现,距今大约 5000 多年。城市的出现,是人类社会发展史上一个重要的里程碑。

从17世纪到20世纪80年代社会经济发展过程中,早在英国产生了一个发展生产力的高潮,也就是人们常说的科学革命、技术革命和产业革命。这是具有划时代意义的革命。与之同时,城市的发展揭开了走城市化道路的新篇章。

16世纪末,当时科技和生产力处于先进水平的德国爆发了内战,持续30年之久。另一个先进的国家意大利分裂成为许多小国。在这个特殊的机遇下,世界科学技术中心由欧洲大陆转移到了英国。它的主要内容是:

一、以科学革命理论为先导 1687年,牛顿发表了《自然哲学的数学原理》,成为英国科学革命理论的顶峰。从1662年开始,一些民间科研团体就不断地出现,这些团体所开展的学术与科普活动,则是引发英国科学革命和产生牛顿这个大科学家的群众组织的保证。

二、促进了生产体制革命 这个时期,手工业有了很大发展,市场上开展了商品竞争,促使生产组织者革除家庭作业的旧生产体制,逐步建立和发展了专业化、协作化、集中生产的新体制。专业化分工的直接效果是保证质量和提高劳动效率;而深层次的影响则是参与专业化生产的技术人员和工人,当时特别是工人,由于长时期进行一种单一劳动,就很有利于改进和发明工具,这是发明大机器的基础条件。

三、工具机不断创新 在商品竞争与生产需要的推动下,1733年,兰开夏工人发明了飞梭;1764年,织布工哈格里沃斯发明了珍妮纺车,提高效率8倍;1768年,R·阿克赖特发明水力纺纱机,这是世界上第一台大机器,需要很多人围着它劳动。由此而产生了第一个工厂,拥有400多工人。

一种新的专业技术发明的出现,必然会造成生产上的不平衡。例如工人S·克隆普顿(1753—1827)综合了各种纺纱机发明的长处,设计成功300—400锭的“技术杂交”纺纱机,效率高、质量好。

纺织机上去了,织布机就落后了。这种不平衡就会产生巨大的推动作用,它直截了当地提出了要用新的动力带动织布机来解决不平衡的问题。

四、以蒸汽机为代表的产业革命 蒸汽机是在工具机不断发展的压力下产生的。其原型机由D·巴本(1647—1714)、T·纽可门(1663—1729)和斯密顿(1727—1792)所创造和改进,再由后来的瓦特(1736—1819)予以完善。瓦特搞出完善的蒸汽机是1781年,于1800年投入工业化生产。在蒸汽机发明以前,人们固然可以利用风力、水力来进行生产,但由于当时利用风力、水力能量有限,并严格地受地理环境限制,难于普遍地建设大工厂。在蒸汽机出现后,给大工厂的建设解除了“禁锢”。因而后人把蒸汽机视为产业革命的代表,或者说由于发明蒸汽机而产生了产业革命。继后,1866年西门子发明了电机,并由爱迪生于1882年建成了世界上第一个发电厂。再继后,各种现代化的高新科学技术成果投入生产使用,从而推动了社会生产力以空前的高速度向前发展。如果从17世纪算起,只有300多年时间,人类社会已经取得了比过去世代创造的生产力总和还要多得多的成就。其主要内容可以归纳为两个方面:在生产力方面是大机器、大动力,包括工具机、蒸汽机、电动机直至后来的各种现代化设备;在生产关系方面则是实行生产的专业化、协作化和产品的社会化,并通过市场竞争,不断促进生产力的进步。

在这300多年里,与社会经济发展相适应,城市的发展也进入了一个崭新的阶段,它的第一个突出表现是城市化迅猛发展。

城市化,系指农村人口向城市转移和聚集的现象,当然也包含着城市的数目和规模不断增加和扩大的现象。目前,世界各国衡量一个国家的城市化程度或水平,一般都采用城市人口占全国总人口的比例来表示。例如,一个国家的总人口中,有一半住在城市,这个国家的城市化水平即为50%。根据我国《城市规划法》的规定,

我国的建制镇也属于城市的范畴,因此我国计算城市化水平时,是以城市和建制镇的常住人口为基数的,因而也有人把城市化叫做“城镇化”。

在人类社会出现城市到产业革命,约有 5000 多年时间。这一段时间,城市发展很缓慢,城市人口一般只占总人口 10% 左右。而由产业革命开始的城市化发展,却产生了“质”的变化。首先,它突破了 10% 的城市人口这个大“关”;其次,它以惊人的速度发展,城市化水平目前达到 70%—90% 的发达国家已经很普遍;其三,许多发展中国家,是在 1945 年第二次世界大战以后陆续宣布独立的,这些国家开始发展城市化的时间很晚,但都取得了较高的发展速度,目前普遍地达到了 30%—40%。这说明,虽然各国的城市化水平还有不小的差距,但发展城市化却是一个普通的、具有世界性的潮流。

城市化的第二个突出特点是国民经济比重向城市转移。当人类社会出现城市和国家以后,城市就成为国家的政治中心,商业交换也主要在城市进行。但在产业革命前的几千年时间里,国民生产总值的比重,占绝大多数的是农业。这个比重直到产业革命引起的城市化发展以后才开始改变,而且改变的速度是很惊人的。许多发达国家的国民生产总值中,占第一位的是第三产业,占第二位的是第二产业,这两种产业主要在城市,而第一产业(即农、林、牧、副、渔等)只占第三,属于最后一位了。

城市化的第三个突出特点,是对城市进行现代化的规划、建设和管理。当然,在发展过程中,也出现了“城市病”等等弊端,走过一些弯路,但总的趋势是走向城市规划、建设、管理现代化。

应该强调指出,由产业革命而引起的现代城市化发展,是人类社会发展史上另一个重要的里程碑。社会经济的发展,城市化的发展与城市建设的发展,这三项重大发展是互相促进,互相制约的关系。从一个较长的历史阶段来观察,三者既是有前有后,又是协调

地发展。

旧中国是一个半封建、半殖民地性质的国家,经济十分落后。到 1949 年新中国成立时,城镇人口总数只占当时全国总人口的 10.6%,大约等于当时全世界平均城市化水平的 1/3,或者是相当于西欧各国产业革命前的水平。建国 45 年来,我国的国民经济有了大幅度的增长,城市化进程与城市化建设也取得了较大进步。但是,由于主客观等各方面的原因,我国的城市化和城市建设也出现许多挫折,走过不少弯路。突出地表现是:我国的城市化进程与经济发展不协调,处于滞后状态,城市化产生巨大集聚效应的作用没有得到充分发挥;我国的城市建设欠帐很多,不能满足改革开放、发展经济的需要。为此,认真地总结 45 年来我国城市化和城市建设的经验教训,借鉴和汲取各国可以为我所用的长处,端正有关城市化和城市建设的指导思想,制定正确的政策、法规和措施,对于我国今后城市化和城市建设的健康发展,是十分必要和有益的。