

城市改革与发展
丛书

中国城市化的道路 及其发展趋势

王保畚 罗正齐 著



学苑出版社

中国城市化的道路及其发展趋势

王保畲 罗正齐 著

学苑出版社

(京)新登字 151 号

中国城市化的道路及其发展趋势

编 著 者: 王保畚 罗正齐
责任编辑: 殷崇文
责任印制: 孙长禄
封面设计: 肖东
出版发行: 学苑出版社 邮政编码: 10032
社 址: 北京市西城区成方街 33 号
印 刷: 水利电力出版社印刷厂
经 销: 新华书店北京发行所
开 本: 787×1092 1/32
印 张: 8.25 字数: 190 千字
印 数: 3300
版 次: 1993 年 1 月北京第 1 版第 1 次
ISBN 7—5077—0433—5/C·18
定 价: 4.50 元

学苑版图书印、装错误可随时退换。

《城市改革与发展》丛书编委会

顾 问：黎 智 李崇淮 王明权
主 编：王保畬
副 主 编：余茂才 罗正齐 吴长安
编 委：万继勋 刘宗勛 肖国金
 李麦秋 陈梦浓 陈培生
 吴玉梅 罗良忠 夏康裕
 黄其泽

出版前言

城市的形成和发展是历史进步的产物，又是推动历史前进的重要力量。列宁曾经指出，在现代各个国家，“城市的发展要比乡村迅速得多，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”。（《列宁全集》第19卷第264页）这是对城市功能和作用的科学概括。

当今世界已进入高度发展的城市化时代。自改革开放以来，我国城市也进入迅速发展的新时期。特别是大中城市在经济建设和现代化工业化的进程中，地位、作用开始发生历史性的转折和重大变化。在社会主义市场经济中，城市不但成为国家和一定地区的政治、经济、文化中心，同时也是建设社会主义物质文明和精神文明的基地。开放性的商品流通和横向经济技术联系的发展，冲破了城市之间、城乡之间封闭隔绝的局面，城市正在成为各种联系及条块结合的纽带，促进全国统一市场的发育和成长，成为社会经济生活的调节者。城市在社会经济发展中的主导作用越来越明显，逐渐由单一功能向多功能转化。不但是工业基地，同时又是交通枢纽、贸易中心、金融中心、科技教育中心和信息中心。这对周围地区必然具有强大的吸引力、辐射力和综合服务能力。随着城市多功能的强化，城市愈来愈成为带动广大地区发展的增长极。

要充分发挥城市的功能，关键在于改革不适应生产力发展和城市功能发挥的某些生产关系和上层建筑，加快以城市为中心的体制改革的步伐。现代城市是由工业生产、商品流通、交通运输、财政金融、科教文卫、公用设施、居民生

活、园林绿化、行政管理等等多种体系组成的具有多层次、多功能的复杂有机体。改革必须从系统论的观点出发，发挥城市的整体功能，按照城市发展的客观规律和现代化事业本身的要求，把城市改造成开放式、网络型、多功能、社会化的经济、科技和文化中心，使城市真正成为组织各种社会经济活动的中心，成为城乡经济网络的枢纽，使城市经济实力不断增强，并在社会主义市场经济的轨道上高效率运行，推动国民经济持续协调稳定地发展。

城市的改革，涉及社会经济生活的各个方面，社会再生产过程的各个环节，包括国家、企业、职工利益的正确处理和政府工作职能分解及工作方法的转换。这比农村改革复杂得多。城市改革的中心环节是增强并释放企业的活力。企业，特别是大中型企业是社会主义物质财富的主要创造者，国家财政收入的主要承担者，社会生产力和经济技术进步主导力量。城市能否顺利解决改革和发展中面临的种种困难，归根到底，取决于大中型企业能否建立起适应市场经济发展的良好的经营机制，大幅度地提高经济效益。只有企业真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，才能在市场竞争的条件下有较强的适应能力。把城市搞活，关键在于把城市中的大中型企业搞活。这是深化改革的出发点和落脚点。

深化改革还包括城市产业和产品结构的调整和优化，培育和完善社会主义市场体系，加强城市政府部门的宏观管理，逐步健全以间接管理为主的宏观调节体系。这些都是使城市多功能得以发挥的前提和条件。改革要解决经济生活中的深层次问题，才能达到为国民经济发展服务的目的。

从实际工作看，城市的改革、城市的建设和发展，出现

了不少新情况新问题，亟待我们深入系统地进行研究。我们出版这套《城市改革和发展丛书》，目的就是推动这方面的研究，联系实际，介绍进展，注重实用，认真提出有预见性的决策建议，促进城市的改革、建设和发展，这是我们努力的目标。我们将约请对这方面问题有深入调查和潜心研究的专家学者和实际工作者撰稿，力求做到立论确有依据，材料充足翔实，论述深入浅出，行文生动活泼。丛书每册 15 万字左右，今后几年内，每年出版 3—5 种。

《城市改革和发展丛书》是奉献给各级干部、院校师生、广大职工以及理论工作者和各界人士的一份精神食粮。我们期待它能引起社会的广泛关注，也希望得到读者的批评和帮助，以鼓舞和激励有志之士共同进行积极的探索，为实现我们的共同理想——建设有中国特色的社会主义作出应有的贡献。

目 录

第一章	城市化是近代工业化开始的历史进程	(1)
一、	城市产生的经济根源	(1)
二、	工业革命推动着乡村城市化	(7)
三、	城市化进程中的不同历史阶段	(13)
第二章	城市化的进步意义与存在的问题	(24)
一、	城市化的进步意义	(24)
二、	城市化的动力和经济原因	(31)
三、	城市化的共同趋势和一般规律	(37)
四、	战后城市化进程中的新变化	(43)
五、	城市化进程中存在的突出问题	(52)
六、	西方国家调整城市化的政策和措施	(58)
第三章	我国城市化的曲折历程	(73)
一、	旧中国城市的发展	(73)
二、	新中国建立后城市化进程的回顾	(78)
三、	城市理论研究的发展和城市化的新进展	(84)
四、	对我国城市化进程的几点初步思考	(91)
第四章	我国城市化道路的选择	(104)
一、	探索具有中国特色的城市化道路	(104)
二、	实现城市化的指导思想和基本原则	(113)
三、	城市化过程中的城市现代化	(125)
第五章	我国城市化的发展战略	(130)
一、	加强发展战略的研究	(130)

二、城市化发展战略的目标	(135)
三、以大城市为核心的现阶段城市化	(139)
四、发展中等城市的意义和作用	(148)
五、加强小城市和小城镇的规划建设	(154)
第六章 我国城市化的若干基本特点	(169)
一、各国城市化均有各自的特点	(169)
二、加快城市化关键是妥善解决农业劳动力的 转移问题	(173)
三、农村工业化带来的我国城市化特点	(176)
四、明显的地域差异性是我国城市化的 另一特点	(187)
五、在城市化过程中推进城乡一体化	(197)
六、物质文明建设与精神文明建设并重的 城市化进程	(208)
第七章 城市综合改革的成就与深化改革的思路	(213)
一、中心城市综合改革的成就	(213)
二、城市改革面临的任务	(216)
三、加快城市化需要推行土地及住房 制度改革	(226)
四、城市基础设施经营管理的改革	(232)
五、打破城乡阻隔, 促进农村剩余劳动力的 合理转移	(237)
第八章 我国城市化的发展趋势	(240)
一、经济结构演进与向现代社会转变要求加快 城市化的进程	(240)
二、近期和中远期城市发展趋势的预测	(245)
三、制约城市化进程的几个基本因素	(251)

第一章 城市化是近代工业化 开始的历史进程

一、城市产生的经济根源

城市是当代人类活动的中心舞台。现代城市完善的基础设施，强大的经济活力和能量，发达的工商金融事业，便利的交通，繁荣的科学、技术、文化、教育及艺术事业，丰富方便的物质生活条件，周到而齐备的服务功能，频繁而密切的社会交往，多采多样的生活方式等等，都对周围地区乃至整个国家及世界各地，产生着越来越强大的吸引力。

当今是城市主导人类社会并推动着整个世界进步的时代，同时又是城市化的时代。城市化是具有世界规模的历史趋势，是带普遍性的国际现象。正因为这样，城市化成为当下国内外十分关心和瞩目的重大问题。

城市化的历史并不等于城市产生和发展的历史。考古发现最早的有城墙的城是耶利哥城，出现于公元前 8000 年左右。我国长江中游发掘的商代盘龙城，也有 5000—6000 年的历史。山东章邱城子崖的夯土城，内蒙古赤峰东八家的石城都属龙山文化时期，距今也 5000 多年。而城市化是 18 世纪近代工业化才开始的历史进程。

城市是社会生产力发展的产物。在原始社会末期，随着金属工具的采用及生产进步，出现了剩余产品，产生了生产资料私有制。由于第二次社会大分工，手工业从原始农牧业

中分离出来。随后又发生了第三次社会大分工，商人又从手工业、农业、商牧业中分离出来。独立的手工业及商业活动需要有相对集中的场所、比较方便和固定的市场。由工商业者聚集而形成的城市于是出现了。

“城”和“市”本来是两个不同的概念。筑城以固土守民，设市以便于交易。“城”是一种防御设施。原始部落为了抵御野兽侵扰和其他部落的攻击，把自己居住区用栏杆、壕沟、土墙围圈起来，形成最早最原始的“城”，即《墨子·七患》所云：“城者，所以自守也。”后《礼记·礼运》载：“筑城以卫君，造廓以守民。”这说明了城的进步，统治者和劳动群众已经不混居一处，城墙也有两层，里面一层称“城”，外面一层称“廓”（古籍中多作郭）。而“市”则是做买卖，进行交易活动的场所。《周礼·地官》载：“五十里有市”；“大市，日晨而市，百姓为主；朝市，朝时而市，商贾为主；夕市，夕时而市，贩夫贩妇为主。”此谓“市”多处于适中地方；早、午、晚三次是比较集中的交易活动时候，而且对象也有所不同。《周易·系辞》称：“列廛于国，日中为市，致天下之民，聚天下之货。”这里，“廛”指的是以户为单位的房屋，说明到了周代，集市不仅有了固定的地方，而且有成“列”的专用房屋让商人好做生意。“市”已有较大发展。

“城”和“市”从产生看，原本没有什么直接关系。以后随着生产发展和交易的扩大，为了管理和安全上的需要，较大的“市”逐渐移向靠近“城”的地方，或者移入“城”中，而“城”里也出现了市场，这样就形成了完整的城市。《周礼·考工记》上说的“前朝后市”的城市布局，证明周代“城”与“市”已开始结合为一体。这样，城市设施不断完善，人口也更为集中，并成为一定区域的政治、经济和文化中心，其功能作用

随之扩大，对社会的影响也更为重大。从历史进程看，有的城市由“城”发展起来，有的则由“市”演变而成。不论怎样，发展的结果是没有市场便不能称为城市。

历史上最早的城市是在原始社会向奴隶社会发展的过程中形成的。它是私有制的产物，又是政治的产物。在奴隶社会城市是奴隶主实行统治和剥削的据点。“筑城以卫君，造廓以守民”，说明城市是国家进行空间或地区控制和管理工具。

同时城市又是商品经济发展的产物。城市不是城和市机械的相加。从本质上讲，城市以市为核心，市是城市的本质。

从经济上说，最初的城市就是非农业劳动人口聚集的场所和区域。城市天然具备作为市场的各种有利条件，它首先在交通方便的地方出现。在以舟楫水运为主要交通手段的时代，城市大多建在沿江、沿河地带，后来才发展到沿海的地方。我国古代的一些城市，包括北方的都城，甚至靠挖掘运河，来保证粮食、食盐以及各种产品的需要。

城市的建立和发展必然对社会经济发生重大影响。正像马克思指出的那样：“某一民族内部的分工，首先引起工商业劳动和农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^①

这就是说，城市是社会生产力发展的产物，是社会分工和商品交换发展的结果。剩余产品的增加是城市产生的物质基础；社会分工的扩大是城市出现的物质动因；人类经济活动向一定区域集中是城市形成的物质条件。一句话，城市产

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第24-25页。

生的根源，是经济的发展。这是用历史唯物主义观点分析人类社会进步得出的科学结论。

城市的产生和发展，与私有制及阶级的出现和发展，大体上是相伴随的历史过程。“随着城市的出现也就需要有行政机关、警察、赋税等等，一句话，就是需要有公共的政治机构，也就是说需要一般政治。”^① 政治现象需要从社会经济条件变化的分析中，才能找到其产生和发展的依据，才能认清其本质。

从人类历史和社会发展的不同阶段考察，已经出现过奴隶社会城市、封建社会城市，当今世界主要是资本主义社会城市和社会主义社会城市。不同历史阶段城市的社会性质是根本不同的，其地位和作用也有明显的区别。城市的社会经济结构、功能和存在形态都具有不同的时代特点。

就奴隶社会来说，从发掘资料看，5000—6000年前的城市，主要分布在灌溉便利，有利于农业生产和便于向周围地区征收农产品贡赋的地带，城市规模不大，还带有行政、军事、防御等多种功能，并筑有坚固的城墙或具有城堡形式，集中了一定的手工匠人及商业人口。除了我国黄河及长江流域以外，埃及的尼罗河流域、巴比伦的底格里斯河及幼发拉底河流域、印度的恒河流域等地区，都发现有这种城市。奴隶社会后期的罗马、希腊、波斯等国都创建了一批建筑宏伟壮丽的大城市，例如雅典、巴比伦、斯巴达、迦太基、亚历山大等。公元3世纪的罗马城人口曾达到80万。有些古老城市早已沦为废墟，有些则至今犹存。在奴隶社会，一个城就是一个国家，这就是所谓“城邦”。古希腊，这种城邦有几

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第57页

百个，各城邦互相独立，各有自己的主权。

中世纪的城市主要指封建社会城市。如果和近代工业出现后的资本主义城市比较，那么它的经济职能还是比较单一而有限的。但是由于农业进步，以及商业与手工业进一步分离，城市的贸易功能则明显加强了。城市对农产品的取得途径，已不像早期城市那样完全依靠野蛮的掠夺和强制的征收，相当部分已经是通过采购即贸易的方法来取得。城市也不仅仅局限在军事或政治的要地建造；在农业富庶、交通便利的区域也出现人口聚集的城市。

封建帝国以其强大的统治力量，组织动员大量劳力，修建了不少大型农田水利灌溉工程，使得农业生产力有了较大发展，剩余产品增多，这使一些特大城市的出现成为可能。汉朝长安面积有 35 平方公里，隋唐发展到 84.1 平方公里，这比罗马拜占庭和巴格达，要大 1—2 倍到 4—5 倍。西晋的洛阳、南朝的建康（今南京）、隋唐的长安（今西安）、北宋的汴梁（今开封）、南宋的临安（今杭州），都曾住达到或接近 100 万人口，是当时世界最大的都市。唐代长安是我国对外贸易和国际交往中心，是具有世界性的大城市。而扬州、泉州、广州也都曾是封建时代对外贸易的主要城市。这些城市，在世界城市建设上是处于领先地位的。以后我国闭关锁国，城市的建设和发展就落在资本主义国家后面去了。

中世纪的欧洲，由于诸侯混战，列国并起，增经历一个城市衰落的“黑暗时期”。公元 5 世纪，随着罗马帝国的解体，不少城市都在战乱中遭到严重破坏。盛极一时的罗马城，人口从接近百万降到 6 世纪的 4 万人。到公元 9—10 世纪随着农业生产的发展，城市出现重新复苏现象。11—13 世纪是欧洲城市大发展时期。巴黎、伦敦、米兰、罗马等都达

到相当繁荣的程度。

在当时东西方贸易中，地中海占有重要位置。这样，这个地区便出现不少帝国城市，有时也称为自由城市（即城市国家），其中著名的有威尼斯、热那亚、佛罗伦萨等。以后北海、波罗的海沿岸也出现了汉堡、不来梅、吕贝克等城市。这些就是近代自由港的前身。15 世纪末 16 世纪初，由于地理大发现而开通了新航路，大西洋一批沿海城市于是兴起，如里斯本、安特卫鲁、塞维尔、伦敦、阿姆斯特丹等。12 世纪的阿姆斯特丹，曾经是世界的商业中心。以上一些城市至今仍然是世界上主要的贸易港口和重要都市。

城市和当时的社会经济制度存在着密切的依存关系。这也决定了不同时代城市的性质、地位和作用。

就奴隶社会和封建社会而言，尽管城市的数量、规模、结构、功能等各方面都发生过一些变化，但总起来都属于古代城市，带有某些共同的或相似的特点。

第一、尽管那时也出现过大城市，但总的说，城市的发展都是十分缓慢的。从城市产生到公元 1800 年，世界城市人口占总人口的比重只有 3% 左右。

第二、由于生产力水平低下，商品经济不发达，城市一般规模较小，功能结构也比较简单。只是一定地域范围内手工业和商业的中心，而商业作用则更为突出一些，还不具有经济中心的作用。

第三、相反，城市的防御作用则比较突出。中国古书上说：“城者，所以自守也。”由于战争频仍，有的城市纯粹是出于军事目的的防御城堡，四周都筑有坚固的城墙或沟壕。

第四、由于城墙的限制，城市规模和人口也受到局限。建筑密度较大，街道弯曲狭窄。市政建设也很差，城市处于

较低的发展阶段。

那时的城市往往和农业以及利用其由城市管辖的土地构成一个整体，城市和周围的村落是紧密结合在一起的。乡村是居住在城市里的奴隶主封建主贵族们拥有的领地；城市居民不少还从事部分农业生产；城市内部的分工和经济活动都不发达；乡村的经济关系明显渗透到城市中来。

正像马克思所指出的那样：“古典古代的历史是城市的历史，不过这是以土地财产和农业为基础的城市；亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一（真正的大城市在这里只能看作王公的营垒，看作真正的经济结构上的赘疣）；中世纪（日耳曼时代）是从乡村这个历史舞台出发的，然后，它的进一步发展是在城市和乡村的对立中进行的；现代的历史是乡村城市化，而不像在古代那样，是城市乡村化。”^①

这说明：从人类历史来看，城市的发展经历了一个从城市乡村化向乡村城市化的转变过程。这是两个完全不同的阶段。到了近代，城市的性质和地位、作用发生了根本性的变化。

二、工业革命推动着乡村城市化

16 世纪下半叶和 17 世纪出现了近代城市；而现代城市的兴起，则始于 19 世纪。

18 世纪 60 年代发生在英国的工业革命（又称为产业革命），从根本上动摇了传统的生产方式和经济制度。这场工业革命发生在城市，因而城市被称为工业的摇篮。相应地，

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），第486页。

在城市中发生的工业革命又极大地推动着城市的发展。于是乡村城市化最终取代了城市乡村化。这以后，城市从数量、规模、结构、布局到内容、形式以及地位、作用都发生了根本性的变化。

工业革命既是生产技术上的革命，又是社会生产方式的重大变革。工业革命的核心内容是机器大工业代替了以手工技术为基础的工场手工业，使社会分工和协作进一步扩展，这就打破了社会生产力发展缓慢、长期呆滞的局面。

蒸气机的广泛采用，不像利用水力和风力那样，可以把生产分散到广大乡村，而是必须适当集中于一定地域。机器大生产体系使企业之间发生密切联系，因此具有一种聚集功能，同时又形成一种飞跃发展的扩张能力。因此具有经济中心作用的新兴城市便代替了旧有的古代城市。“……现代化大工业城市（它们像闪电般迅速地成长起来）来代替从前自然成长起来的乡村。凡是它所渗入的地方，它就破坏了手工业和工业的一切旧阶段。它使商业城市最终战胜了乡村。”^①随着工业革命从英国向欧洲和美洲等各个国家扩展，不过100年就导致了世界范围的城市化。

工业革命是城市发展进程中重要的转折点。从这时开始，城乡的经济关系也发生了根本变化。不再像古代那样，是乡村关系渗透到城市；正相反，是城市关系渗透到乡村并支配着乡村。

换言之，工业革命使社会经济生活广泛地商品化，商品经济这种经济形式占据了主导地位，冲破了自给自足封闭割据的屏障，渗透并支配着乡村生活，瓦解并代替了自然经

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第68页