

# 中国城市化道路初探

## —兼论我国城市基础设施的建设

叶维钧 张秉忱 林家宁 主编

中国城市化道路

# 中国城市化道路初探

## —兼论我国城市基础设施的建设

叶维钧 张秉忱 林家宁 主编

中国城市化道路

# 目 录

## 2000年我国城市化道路的若干问题

——《中国城市化道路》研究总报告

……张秉忱 赵锡清 宋启林 郭功侗 苏英夫(1)

中国社会主义城市化道路……………陈为邦(49)

尊重普遍经验,探求中国城市化的道路……………张秉忱(65)

《中国城市化道路的探讨》摘要……………刘 安(87)

城镇发展规律与对策……………胡兆量(113)

中国城市化的进程和预测……………吴友仁(137)

大城市的发展与控制……………宗 林(149)

我国2000年城镇化进程中的城镇用地预测及对策

……………宋启林 陈 玮(209)

中国农村城镇化途径……………洪怡三(222)

城市化与城市基础设施建设

……………林家宁 郭功侗 张 林 林选才 华奎元

……………卢永昌 武 涌 谢光北(254)

我国2000年城镇布局及城市发展方针问题

……………建设部城市规划局(297)

2000年我国城镇体系的空间战略设想

……………董黎明 冯长春 顾文选(309)

中心城市吸引范围划分的理论与方法……………董黎明(328)

从投资可能预测城镇化规模(节选)·····	白南生(336)
从国民收入的宏观平衡预测中国城市化的发展速度 ·····	李兵弟(341)
发挥城市作用、城乡协调发展、促进城镇化·····	罗 栋(355)
第三产业与城市化·····	李雅琳(367)
城市发展中的环境问题及其对策(摘要) ·····	高 林 王进甲 王培基(381)
试论2000年中国的经济区与城市群的环境保护 ·····	余国泰(393)
中国城市化道路理论述评·····	赵燕青(398)
美国城市化过程、最近趋势和区域差异 ·····	张景哲 徐培玮(424)
埃及城市发展战略·····	顾文选(437)
印度乡村人口向城市迁移的起因与结果·····	于立译(440)
台湾城市化与环境问题·····	于立译(448)
城市基础设施的建设资金·····	张 林(460)
城市化与城市道路交通设施建设·····	关忠和 张志坚(465)
我国京、津、沪、穗等大城市应发展大容量的快速轨 道交通·····	胡泰荣(477)
我国城市给水排水设施现状及2000年发展预测 ·····	焦兆明 张友德(486)
2000年我国城市燃气发展目标预测 ·····	卢永昌 吴健英 袁树明(507)
2000年我国城市供热发展目标·····	卢永昌(523)

2000年我国城市通信设施发展设想·····	邮电部规划所(533)
我国城市防洪工程建设·····	万 群 田国建(550)
2000年我国城市环卫设施建设	
·····	徐仁琮 吴学龙 冯愚斌(561)
2000年我国城市园林绿化事业的发展	
·····	于志熙 江长桥(582)
我国城市公园现状及发展趋势·····	江长桥(596)
城市园林绿化的建设资金问题·····	黄晓鸾(603)
天津市城市的改造与发展·····	于春普 何钟秀(609)
结语——中国城市化道路研究总报告大纲	
·····	张秉忱 宋启林 赵锡清 苏英夫(619)

# 2000年我国城市化道路的若干问题 ——《中国城市化道路》研究总报告

张秉忱 赵锡清 宋启林 郭功俭 苏英夫 执笔

## 一、城市化是我国社会发展的必经阶段

城市化是一切国家社会发展的必经过程，带有客观规律性。随着人类社会文明的发展，社会产业结构将由以种植业为主向制造业进而向社会服务业为主转化。这个转化的实现，又必须满足这样一个条件，即因制造业与社会服务业本身的要求，从事这些劳动的劳动者必须相对集中，从而产生了人口集聚的需要，而伴随这个转化过程同时产生、发展的城市化过程正好满足了这个条件。因此，社会产业结构的转化程度亦即第二、三产业越发达，则促使城市化程度亦越高。反过来，城市化程度越高，又刺激了第二、三产业的发展，所以这两个过程是互相制约，互相促进的。

世界各国资料表明：城市化过程大体经历三个阶段。其最初阶段城市化发展比较缓慢，往往非常艰难，要经历强烈的阵痛。这是社会生产力和经济实力较低条件的反映。当城市化达到一定水平（一般为30%左右）以后，开始进入城市化的第二阶段即加速发展阶段。这时城市化的加速与经济发展加快出现相互促进的情况。待到乡村第一产业中富余的劳动力，大部分在农业现代化基础上，转向第二、三产业以后，城市化开始进入最后阶段。城市

化由前一阶段以城市人口数量增长为主，转向以提高城市的公共环境质量为主。当城乡人口比例趋于稳定，城乡环境质量都有很大提高并趋于大体接近的时候，可以认为城市化过程最终结束。

当前国际上通用的城市化概念，实际和我国常用的城镇化概念相同。因为许多国家划分城乡人口统计界限的标准，作为城市人口进行统计的居民点人数，一般以2000~2500人为起点（个别甚至以200人的居民点作为起点）。这个起点与我国的镇相似，远低于我国的市。因而本文建议今后统一采用城市化这个世界通用名词。

我国的城市化道路，经历了一个曲折的认识和实践过程。

1949年全国刚解放时，城市化水平仅达10.6%<sup>①</sup>。1949年3月七届二中全会上，中央提出，党的工作重心由乡村转移到城市。在恢复时期，我们迅速改造了旧城市，成绩突出。“一五”期间，重点建设项目所在的城市发展很快。到1957年，城市化水平迅速提高到15.4%，平均每年提高接近百分之一。这是我国城市化过程的第一个黄金时期。可惜在当时，对城市的地位和作用，对现代城市发展的客观必然性还未能形成科学认识。1957年以后，由于不断开展的政治运动及“左”的思想的影响和干扰，不仅大大影响了对城市问题的科学探索，而且逐渐发展了一系列企图跳越城市化，以至取消城市化的作法。

还在我国城市化刚起步的50年代前期，西欧、北美的城市化水平已达60~64%，开始进入以改善城市化质量为主的最后阶段，并已具备解决这个矛盾的经济实力。国际舆论已转到讨论“大城市病”阶段，而对大城市和城市化在经济发展前期所起的巨大积极作用已很少提及。因此，容易使我们对城市化的问题产生片面性认识，主要看到城市化弊病一面，而很少看到它的客观

---

① 均按城镇非农业人口计算，以下未单独注明者，均为同一口径。

必然性和必要性一面。正是在这个世界城市化历史发展背景下，人们对大城市产生了畏惧心理，因而在我国出现了强调“还是发展小城市好”的方针。

决定性的问题还不在于此。在我国更容易产生对城市化持疑虑和谨慎态度。这是因为我国乡村从事第一产业人数之多，转向第二、三产业的条件和过程的复杂艰苦程度，城市与乡村在生产力、经济实力以及基础设施等诸方面差距之大，在世界城市化史上是从来没有过的。在社会主义制度下，要求城市化道路不能重走资本主义广大农村破产、农民被迫流入城市的老路。此外，还由于人们对消灭城乡差别的共产主义远景理解得很不一致，对发展大城市存在疑虑甚至反对心理。所有这些，在当时急于向社会主义高级阶段和共产主义过渡的“左”的思潮推动下，促使我们在城市化问题上进行另辟蹊径的种种尝试。

早在1958年八届六中全会公报上，就曾根据当时“成千成万的小工厂在农村中雨后春笋般的兴建起来”的形势，认为人民公社“指出了农村逐步工业化的道路”，提出了“促进国家工业化、公社工业化”的历史性任务。1977年在粉碎“四人帮”后，还曾继续强调乡村工业化。但当时对城市发展的态度却与之相反，将大庆在特定历史自然条件下形成的极其分散的布局形态，作为工农结合、城乡结合的典型，在全国城市中作为样板推广，进一步发展到的三线建设中，完全放弃依托城市、建设城市的方针，大搞山、散、洞。文革期间，动员了几千万城市知识青年上山下乡，根本无视城市化的客观规律和城市的集聚效应，达到了不顾科学的程度。

1958年到1978年20年的折腾，不仅使城市发展元气大伤，城市化水平下降至12.5%并一直在15%左右徘徊，而且由于城市经济未能迅速发展壮大，不能起到带动乡村城市化的作用，乡村工业化也未化起来，许多乡村工业趋于停滞萎缩，国民经济发展受



到严重影响。脱离城市搞的许多三线建设工程所造成的巨大浪费，至今仍难弥补，许多项目甚至不得不撤点迁城。

有的同志主张今后不应该搞城市化，而应该搞城乡一体化。如果这个城乡一体化是以城市化为主导，以城市发展带动乡村发展，搞好城乡结合和城乡协调发展，当然是好的。这种理论也只说明城乡一体化在当前就只是城市化的一个重要组成部分。决定城乡发展趋势的主流、本质和目标仍应是城市化。如果将这个城乡一体化与城市化相对立，在城乡发展中，无视城市的主导地位和作用，必将模糊人们的认识，从而导致不堪设想的后果。

我国正处在社会主义的初级阶段，城乡关系只能是城市领导乡村。需要进一步加强和发展城市在政治、经济、文化各方面对乡村的领导作用。只有加速城市经济发展，才能大大促进商品生产，带动乡村商品经济的迅速壮大。

十一届三中全会以来，长期忽视城市主导地位 and 主导作用的认识和作法开始扭转。“六五”期间，进一步提出了发挥中心城市作用的改革方针。城市化进入了解放以来第二个黄金时期，1985年末，全国城市化空前发展，已达16.8%，如包括城镇中的农业人口（约占1/3）已达25%左右。七五计划正式强调了发展城市化的道路。这是我国三十多年城乡发展正反两方面经验教训的总结，是花了巨大代价的。今后应该牢记历史经验，坚定不移地走城市化道路。

## 二、2000年城市化水平预测

近年来，不少单位都进行过2000年城市化总规模的预测。我们对这些预测进行了综合分析，并作了几种方法的校核性测算。最后研究结果，归纳为高、中、低三种方案，即全国2000年城镇人口分别达到4亿左右，3.6亿左右和3.2亿左右。本文按2000年

全国城镇人口达到3.6亿的中方案进行研究。我们认为在综合考虑商品粮、城镇基础设施建设资金、国民经济发展速度和国民收入等控制因素方面，中方案比较现实；虽留有余地，但在实践中仍可能突破。

测算情况概述如下：

目前，各有关单位大都以我国三十多年来城镇人口发展历史的统计数字为准，考虑有关城市化进程指标，用外推法测算。这次研究主要分析校核了以下几种方法。

——按农业经济发展水平预测。我国2000年粮食总产量预计达1万亿斤，按25%、30%、35%商品率计算，可提供2500、3000、3500亿斤商品粮，每个城镇人口每年需800斤，可分别满足3亿、3.7亿、4.3亿吃商品粮的城镇人口需要。又以农业劳动力转移数量计算，2000年可能有4亿农业人口（2.7亿农业劳力加1.3亿被抚养人口）从种植业转移出来。如以农业自身安排一半，另一半进入城镇计算，则有2亿转入城镇。加上原有城镇人数，城镇化水平也可达3.8亿。

——按工业发展预测。工业和第三产业发展速度与城市化水平有同步提高的关系，据1950年到1982年统计资料计算，城镇人口增长与工农业总产值，增长的相关系数为0.713。根据工业发展速度和第三产业人员比例（如工业职工与城镇人口增长相关系数为0.987）预测推算，在2000年，全国人口达12.5亿，工农业总产值达28,000亿元时城镇化人口可以达到3.3~4亿人。

——按国民收入预测。根据国家长远计划，我国国民收入增长率约在6.7~7.2%之间。预测以6.5%、7%、7.5%为基数，综合考虑社会消费率、国民经济积累率以及人口自然增长率影响进行计算。按世界银行1983年关于世界城市化统计，人均国民生产总值260美元以下的不发达国家城市化水平在22%左右，中等收入为1300美元的国家城市化水平48%左右，2000美元以上国家

64%左右。因此,我国2000年人均国民生产总值可达800~1000美元时,预测城镇化水平可达30%以上,城镇人口3.8~4.0亿人。

——按基建投资可能性预测。主要以每城镇人口人均建设投资计算。这对完全由国家计划建设的城镇是适用的。但在改革开放形势下,城市基本建设的投资不能完全依靠国家财政,将由个人(农民进城自己投资),集体(农业人口或小城镇集体力量)和国家三方面共同解决。三者比例尚待进一步调查。我国多年来基建规模未计入农民建房或其它自办福利建设的数额。这部分金额的测算很难也来不及进行。此外,建制镇的市政设施标准弹性很大,也使资金预测定量难以把握。为此,我们只测算了设市建制的市政设施投资,按2000年大中小城市人口测算指标2.3亿人进行了框算(详见城市基础设施预测部分)。

#### 城市化用地规模预测。

“六五”期间,由于城市用地的扩大与城市人口的增长大体同步,城市人均用地水平已停止继续下降趋势,并略有回升。在此以前,特别是1958年以后的20多年中,由于不适当地片面强调“见缝插针”,我国用地标准已经远低于世界许多国家的水平。城市人均用地水平迅速降低,由1958年的94.9平方米/人,下降为1981年的72.7平方米/人,下降将近1/4。四川、浙江、贵州三省城市用地总平均甚至低于50平方米/人,重庆只剩38.4平方米/人,上海建成区仅23平方米/人。生活、生产环境质量日趋恶化。1985年全国城市人均用地为73平方米,比1981年增加0.4%。但是这一总水平仍然很低,亟待进一步改善。逐年情况见表1

根据2000年城市化总规模3.2亿、3.6亿和4亿人口等三个方案,按城市和建制镇分别预测城镇总用地,如表2。按照本文推荐的2000年3.6亿城镇人口的中方案,进一步考虑到不同城镇规模和不同省市自治区的不同用地标准,对表2的2000年用地规模预测进行了校核。结果如表3和表4。

**表1 “六五”期间我国不同规模城市人均用地水平**

全国总计		其中：不同规模城市人均用地 m <sup>2</sup> /人						
年份	统计城市	平均水平	大于	100~	50~	20~	10~	小于
	(个数)	m <sup>2</sup> /人	200万人	200万人	100万人	50万人	20万人	10万人
1981	225	72.8	53.3	71.6	69.2	83.2	87.3	115.7
1982	236	73.1	52.9	71.9	73	83.4	90.3	163.7
1983	256	73.3	53.4	67.0	73.5	97.4	86.6	131.3
1984	286	72.8	52.5	70.5	73.6	77.4	83.1	120.3
1985	317	73.0	52.2	71.2	74.5	79.5	87.6	117.8

**2000年我国城镇用地预测**

**表2 (按城市和建制镇不同标准)**

	1985年现状(非农业人口)	2000年不同方案(城镇总人口)		
		3.2亿人口	3.6亿人口	4亿人口
城市人口 (亿人)	1.18	2.2	2.3	2.4
建制镇人口 (亿人)	0.57	1.0	1.30	1.6
城市建成区 (km <sup>2</sup> )	9449	18700	19550	20400
小城镇建成区 (km <sup>2</sup> )	11442	13000	14760	17600
城市与小城镇用地合计 (km <sup>2</sup> )	20891	31700	34510	38000

### 2000年按不同城市规模预测城镇用地

表3

(3.6亿人方案)

	1985年现状			2000年预测			
	城镇个数	城镇非农业人口	城镇建成区面积	城镇个数	城镇人口	城镇建成区面积	人均用地标准
	(个)	(万人)	(km <sup>2</sup> )	(个)	(万人)	(km <sup>2</sup> )	m <sup>2</sup>
特大城市(100万人)	22	4747	3051.2	32~38	7400	5920	80
大城市(50~100万人)	30	2192	1867.7	57~65	4630	4167	90
中小城市(50万人以下)	272	4887	4856.1	560~605	10150	10150	100
小城镇(建制镇)	7511	5721	11442 (注1)	15000~20000	13600	14960	110
合计		17547	21217 (注2)		35780	35197	

### 2000年按不同省市自治区城市不同用地情况预测用地

表4

(3.6亿人方案)

城市用地松紧分类	省市自治区名称	1985年现状 m <sup>2</sup> /人	2000年指标 m <sup>2</sup> /人	2000年城镇总用地预测 km <sup>2</sup>
最紧	上海、浙江、四川、贵州(4)	<50	70	4949
偏紧	辽宁、北京、天津、江苏、安徽、福建、广东、吉林、江西、湖北、云南、陕西(12)	50~80	80	16872
一般	山东、广西、河南、湖南(4)	80~95	90	5805
较宽	河北、黑龙江、山西、新疆、内蒙、宁夏、甘肃、青海、西藏(9)	>95	100	7230
全国总计		73		34856

按2000年3.6亿人各种测算方法表明，城镇总用地约需3.5万 $\text{km}^2$ ，约比1985年扩大1.5万 $\text{km}^2$ 左右。

### 三、在城市化进程中充分发挥大城市的主力军作用

到2000年的城市化进程中，如何对待大城市的地位和作用，是城市化道路研究中的一个重大战略问题。

在我国特定的经济、社会、文化条件和自然、历史条件下，在长期城市化过程中，逐渐形成了我国目前的大城市格局。尽管五十年代后期起，一直控制大城市人口，但它们的发展仍然较快。到1985年末，全国52个50万人口以上的大城市，非农业人口已达6914万人，约占全国城镇非农业人口的40%，与世界大城市人口占全部城镇人口比例大体相近。大城市的发展在世界各国城市化的第一阶段具有某些共性。我国大城市数量和人口总数，占世界首位，与我国人口在各国人口中遥遥领先，占世界人口1/5以上的状况是相适应的。

大城市发展快的主要原因是在我国经济社会文化条件下，对城乡人口集聚有较大的吸引力，可以取得比中小城市，尤其是比小城镇更为显著的经济效益和更高的生活质量，对发挥城市中心作用，带动地区经济发展的力量更大。但长期忽视大城市基础设施建设，欠帐过多，与生产生活发展的矛盾也日益突出。因此对大城市规模的继续控制与发展问题，引起了普遍关注。从2000年全国战略发展目标和城市化预测分析，大城市仍须担负无可替代的主力任务，充分发挥它们的主力军作用至关重要。

#### （一）进一步认识大城市在城市化中的主力地位

大城市人口虽仅占全国总人口的6.7%，但其地位和作用却大大超出其人口所占的比重。突出表现在以下各方面。

1. 是全国工业生产中的主力。按1985年独立核算工业企业计算，大城市的企业个数只占全国的15.3%，总产值却占全国45.5%，净产值占全国的46.4%，利税总额更超过全国的一半，达53.3%。关系全国国计民生的许多骨干企业都集中在这些城市。从总体上看，和中小城市、小城镇工业企业相比，大城市工业的技术力量、装备、市场、信息、发展潜力等方面的优势都非常明显。随着“六五”期间已经先后开始的技术改造陆续见效，长期被旧经济体制束缚的发展能量，在经济体制改革中不断释放出来，2000年前将陆续迈入大城市行列的50个新的大城市补充进来，它们的主力作用将更为突出。到2000年，大城市的工业总产值，净产值、利润、税金等都可能超过全国一半。

2. 经济效益名列前茅。在工业企业方面，人均利税，固定资产平均产值和利税等经济指标，一般高于全国城市平均数的10%以上，高于小城市很多，也高于中等城市（见表5）。100万人口以上城市人均利税，固定资产平均产值和利税竟比全国平均高出33%，23%和33%。

**表5 1985年不同规模城市经济效益比较**

城市规模	城市数 个	城市人口数		人均工 业产值 万 元	人 均 利 税 元	固定资 产 平均产值 元/百元	固定资 产 平均利税 元/百元
		万人	%				
城市合计	324	11825	100	0.41	1059	124	27
100万人以上	21	4640	39.3	0.59	1406	152.5	36
50~100万人	31	2291	19.4	0.46	1025	94.8	24
20~50万人	94	297	24.5	0.46	8.9	112	20
20万人以下	178	1987	16.8	0.34	640	99	19

在商业效益方面，大城市由于商业集中、门类齐全，~~存在~~是一个地区甚至是跨省的经济活动中心，流通效率比一般中小城市高的多。即使在我国这样一个商品经济还不十分发达的国家，这种差别也是很明显的。1985年统计，大城市流动资金周转次数高于全国城市平均数的1/3，其中200万人以上特大城市则高出一倍。大城市商业利润高于全国平均1/2~1倍，销售商品的流通费则低1/2~1/3。

从城市用地的效益看，大城市更明显高于中小城市。这对我国耕地紧张的现状有极重要的意义。从表6可见，每平方公里的工业产值，100万人以上大城市为877万元，全国城市平均只有70万元，差了十余倍。每平方公里的利税，大城市为178万元，全国城市平均只有12.8万元，相差更达15倍之多。若以大中小城市依次比较，城市规模大小和效益的比例关系，甚至达到几何级数的差别。

3.是全国各级经济网络的中心。我国大城市是经过长期历史发展和解放后重点建设形成的，都具有优越的地理位置和交通条件，已经成为全国大区域的以至一定地域的各种中心。其中1/4是全国性的中心城市；一半左右是大经济区和省区范围内的中心城市；其余1/4，既是某个工矿部门的全国性生产中心之一，也是一定地域内的政治经济文化中心。从全国看，发挥中心城市作用还处在方兴未艾的开始阶段，大城市的重要性将与日俱增。

**表6 不同城市规模用地效益**

城市规模	单 位	百万人口以上城市	50~100万人	20~50万人	<20万人
地均工业产值	万元/km <sup>2</sup>	877	198	84	12
地均利税	万元/km <sup>2</sup>	178	26.5	12.1	1.95

4.是科学文化的基地。大城市的经济和文化设施齐全，人才荟萃。在我国这样一个经济落后的国家，高等学校、科研机关、



文体设施，一般都首先安排建设在大城市。因此，大中小城市这种科学文化的差异，比发达国家表现为突出。目前，高等学校在校人数约58%集中在大城市。城市万人大学生平均指标是全国城市一倍，是小城市7倍，自然科学技术人员、卫生人员平均指标大城市一般高于全国平均数20~40%，是小城市1.4~2.2倍，图书馆藏书、大城市也是全国城市平均的一倍，是小城市5倍。这种文化优势是形成大城市具有极大吸引力的重要因素之一。

5. 城市公用事业和服务质量优于一般城市。建国以来在市政、公用事业、园林绿化、住宅和商业服务文化等建设方面落后于工农业基本建设，欠帐很多，但相比之下，除用地很紧外，大城市的水平还是普遍优于中小城市。详见表7。

**表7 各类城市市政公用设施水平比较**

城市类型	项目 自来水普及率 (%)	生活用燃气普及率 (%)	电话 (部/百人)	生活用电 (度/人)	铺装路面 (m <sup>2</sup> /万人)	排水管道 (m/万人)	绿地覆盖率 (%)
全国城市平均	46.8	13.8	1.8	113	1.75	1.53	0.21
100万以上大城市	78.4	32.8	3.29	206	2.48	2.51	0.34
50~100万	60.9	15.1	2.09	134	2.07	1.88	0.41
20~50万	37.2	6.4	1.34	79	1.50	1.26	0.23
20万以下	21.3	2.6	0.79	54	1.19	0.74	0.05

从以上分析可以看出。大城市在我国的国民经济中是举足轻重的。在工业基础、金融贸易、科学技术等方面的优势至为明显，生活质量也好于中小城市，它既是我国经济运行的枢纽，又是国家财政积累的支柱；既是国家的政治经济文化中心，也是城乡人民向往聚集之处。其地位和向心力都是中小城市无法相比的。京、沪、津、穗、沈阳、武汉这些大城市在我国的位置和影响最有力地说明了大城市的高效益。如果全国每一个地区或每一个