

序

中国曾有过悠久的历史与灿烂的文明。中国的城市在历史上曾经盛极一时，成为海外许多探险家漂洋过海寻求的圣地。中国的古代文明曾经走在世界的前列，并曾为人类共同的文化宝库做出过巨大贡献，然而随着时间的流逝，资源的消耗，中国的近现代反被一些西方发达国家超了过去，检讨其中的原因，除了自然条件、资源的分布，也与政治、体制、与人为的因素不无关系。传统的哲学理念，人们的思维方式以及价值观其实都深深地影响着一个国家的兴旺与发达，而城市则是这种文明的集中体现，城市化程度也是一个国家经济发展与文明发达的标志之一。左顾右盼，当今世界发达国家的城市化水平都已经达到了~~70~~80%以上，有些已经达到了~~80~~90%~~~90~~95%。纵观历史，这些现代强国在历史上也都有过艰难的一页，在它们城市化的初期与中期都曾经历过阵痛，有过交通堵塞，环境恶化，甚至经历了社会的动荡与不安。因此，中国目前在城市化进程中所遇到的问题是不奇怪的，问题在于如何把握和处理好这些问题。

中国的城市发展与建设确实到了一个很关键的阶段。据统计，到~~2000~~2005年底中国城市化水平已经达到了~~50~~55%，近年来的发展尤引人注目，平均每年以一个百分点以上的速度增长，表明中国已经进入了城市化的加速期。随着城市化水平的进一步提高，城市的经济、社会进一步协调发展，会加速实现奔向小康社会的目标。我们有望在本世纪中叶名符其实地进入世界先进国家和发达国家的行列。这里我们讲“名符其实”的强国，不仅仅指综合国力，还包括人均占有财富，社会文明发展的程度等多方面的指标。同时还应看到，城市化是一个发展过程。正是由于发展很快，所以就容易出现这样或那样发展中的问题，像我们所看到的交通问题、环境问题、沙尘暴、民工潮等等。有些问题处理得不好，将成为制约国家发展的不利因素，并为将来的发展留下隐患。因此联系实际，学习和借鉴其他国家城市发展中的经验

教训，显得尤为重要。

从我国的国情出发，可以学习借鉴其他国家城市规划与城市发展的经验，但不能照搬照抄，因此认真地研究中国城市化进程的特点与检讨我国自己这些年发展的经验教训也是重要的一环。坚持和落实科学发展观是我们研究城市化问题的重要指导思想。而城市规划应该成为中国城市化的有力武器，使中国的城市化成为一种理性的、科学的发展，成为一种可以持续的发展，为子孙后代留下一片光明的生存空间。

本书从城市的形成和发展入手，结合中外城市化进程中的一些问题进行分析，审视其他国家城市发展中的得失，并引以为鉴。同时，在探索中作者也明确提出了自己的观点，这对于深入研讨城市化问题，无疑将起到积极作用。

王摇东

二〇〇九年 源月 员日

目 录

	序	
第 1 章	启示录	1
第 2 章	城市与城市化	27
第 3 章	英国——先行者的教训	53
	3.1 问题的出现	53
	3.2 环境污染	60
	3.3 交通堵塞	64
	3.4 谈谈城市的“大饼症”	64
	3.5 老城和城市中心的衰落	67
	3.6 先行者的探索	67
	3.7 英国的规划体制与法制	68
第 4 章	欧洲及其他国家城市化的得与失	73
	4.1 德国的经验	73
	4.2 法国的经验	74
	4.3 比利时的经验	75
	4.4 荷兰的经验	75

第 缘章	美国——后来者的问题与探索	缘
	缘缘 美国的历史	缘
	缘缘 美国的政府体制	缘
	缘缘 美国近现代的城市与发展问题	缘
	缘缘 解决城市问题的努力	缘
	缘缘 寂静的春天	缘
	缘缘 美国的城市规划与规划体制	缘
	缘缘 以法律为准绳	缘
	缘缘 几点说明	缘
	缘缘 美国城市发展趋势分析	缘
第 远章	中国城市化面临的问题	远
	远缘 历史上的中国城市	远
	远缘 当代中国城市化发展	远
	远缘 大城市——关注的焦点	远
	远缘 中小城镇——关注未来	远
	远缘 城市规划应指导城市化	远
	尾声	远
	后记	远

第1章 启示录



Urban Planning And
Urbanization



摇摇城乡差别、体脑差别、工农差别这猿大差别，曾经令许多哲人与先行者们苦恼了一个多世纪，而纵观各国历史，抛开政治和其他各种因素不谈，城市化正是消灭这猿大差别的必经之路。其实我们不妨这样动态地看待这一社会现象：当初城市从农村分离出来，工业从农业中分离出来，脑力劳动者从纯体力劳动中分离出来，是一种社会的进步，农村向城市发展当然是一种进步，体力劳动向脑力劳动转换也是一种进步，因为人们更多地用脑而不是用手来求生。而农业向工业转变则只是一个阶段性的发展方向，因为它的实质是由低级的劳动形式向高级的劳动形式的转变。目前看，社会的发展正在由第二产业（工业）向第三产业（技术服务行业）发展。传统意义上的工业已经不再是引领潮流的主导力量。试想人类社会从狩猎到渔耕，从散漫的农业到集中运行的大工业，从传统工业到高科技与信息产业，整个社会是朝着逐步的城市化、集约化与逐步的智能化发展的，这一潮流是根本的、决定性的。从某种意义上讲，城市化只是一种社会现象。它看似是人群向城市的聚集，并且以某种特定的城市文化与生活方式互相联系为表象，而更深层的动因则是生产方式的变革，是人类知识与财富积聚到一定程度之后的突变。

猿大差别的存在是社会阶段性发展的必然过程。城乡差别中，城市代表了社会的发展方向；体脑差别中，脑力或者说以智力为主的生产方式代表了社会发展方向；工农差别中，先进的生产方式代表了社会的发展方向。严格地说，从乡村向城市发展是不确切的，乡村或者农村代表了一种以农牧业为主的低下的生产方式，伴随着人们散漫的聚集群落及其生活方式。当人们以整个大地为其生产车间时，只能住得如此分散，他们要以一天之内能步行往返并且有几个小时能工作为其居住距离，这就决定了农民居住的必然分散。起码是在没有机动车辆前提的社会状态下，农村必然是散布在广大的农耕田野上，而且每个以农耕为主的村落都不可能规模太大，粗放的生产方式决定了每个村落都不可能养育太多的人口。当然，人类社会并没有停止自己嬗变的脚步，即使在那些“日出而作，日落而息”的千百万次轮回中，也在缓慢地积累着知识、积累着财富、积累着能量，使一种新的聚集方式和生活方式——城镇或城市成为可能。

毋庸置疑，城市化是一种大趋势、一种潮流，是人类社会发展的必然之路。令那些先贤与先哲们宽慰的是，他们上下求索而不得的消除贫富差别的问题，城市化都简单直白地提供了解决的办法，或方法



图 猿大差别

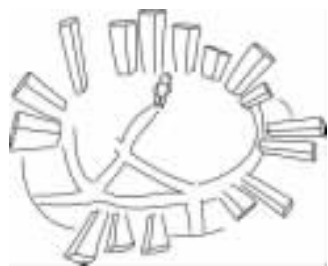


图 员 圆 摇城市
“摊大饼”

中的一种。作者曾有幸考察了一些像瑞士这样的西欧或北美的农村与城市，发现那里的农民过着与城里人没有多大区别的生活，一样的冰箱与彩电，一样的空调与汽车。那里的农村与城里的房子也没有多大区别，一样的都铎式的独家别墅，一样灯红酒绿的餐厅酒吧，一样的钟声悠扬。所不同的只是，一边是车水马龙，一边是吃草的奶牛与安宁的牧场。

当工业化达到这样一种程度的时候，即所有的居民都可以使用同一标准制造的生活资料与生产资料，比如说汽车，使用同一网络下的通讯与计算机终端，距离与时空的阻隔就不再成为决定性的问题。从某种意义上说，也就为“世界大同”提供了有利条件。

然而城市化过程并非一番坦途，许多发达国家都曾在混沌与错误中迷茫与挣扎。英国在工业革命之后曾发生过城市危机，英国先哲们对理想住宅区进行了许多探讨。欧洲 19 世纪初期在其发展过程中也曾经遇到过各种问题。美国城市化过程中走过了许多弯路。这样一些发达国家在城市化过程中比我们早了几十年甚至一个世纪，今天看他们的城市一派祥和和景象，可当年在发展过程中却都曾历经坎坷。他们曾经历过城市贫民窟的改造，曾发生过严重的交通堵塞，也曾有过环境污染，发生过水俣病等环境污染疾病。

反观中国，长期以农业大国自居，而近年来城市化明显地加快了脚步，许多村庄变成了村镇，许多村镇变成了小城市，许多小城市变成了中等城市，许多中等城市变成了大城市，而许多原有的大城市变成了超级大城市，比如北京、上海、深圳等。然而问题也随之而来。本书姑且不论那些城市化中的成就与光辉，重点是发现问题与解决问题。以它山之石，攻我国之玉，绕过别人走过的弯路，从小康直奔强国富民。问题归纳起来有如下几个方面。

圆 员 圆 摇 摊大饼症——城市的盲目扩张摇大饼症指的是城市在人口与市场驱动的压力下一圈一圈地向外扩张，而非卫星状或网格状的理性发展。它所带来的弊端是多方面问题，后文我们会讨论到。

圆 员 圆 摇 交通堵塞摇这已经是大中城市的通病，随着现代工业的迅猛发展，这种情况会越来越严重，如不及早从根本上解决，将来治理必然是事倍功半。

圆 员 圆 摇 生态环境恶化摇它包括了汽车尾气污染、噪声污染、废水废气污染、灰尘污染、化学物质、放射性材料、重金属以及各种尚未认识清楚的致病致癌物质等等，这些在城市里和其周边地区聚集，对城



图 员 圆 摇交通
堵塞问题



市居民健康甚至遗传基因造成威胁。

④流动人口骤增的城市中棚户区的扩大蔓延摇棚户区原指一些外乡打工者临时搭建的简易住处集中的区域，现在泛指那些基础设施不健全、生活条件恶劣的区域。在一些发展中国家的大城市，棚户区多集中在城乡结合部，如北京的浙江村，而在一些发达国家贫民窟多出现在老市区内。

⑤中小城镇模仿大城市，千篇一律，千城一面摇大城市是人们伸手可及的榜样，以至于出现了不论南方还是北方千篇一律、千城一面的悲哀。到处是一样的平顶砖混宿舍楼，毫无自己的地方特色，在这方面，高素质的规划师以及规划管理及早介入是非常必要的。

⑥城乡网络结构总体布局失调摇一般一个国家或地区，应该有一个或两三个中心城市，由它们辐射出一些副中心城市，再由它们辐射出若干小范围的地区中心，而村落则相对均布于这三级城市网络里。民工潮则打破了这三级网络，数百万的农民从偏远的山村直奔全国的这两三个中心城市，于是一边造成了没有青年男女的“老人村”、“空房村”，一边又造成了不堪重负的大城市。

⑦自然资源与人力资源的不合理配置以及资源的浪费摇由于大量流动人口自由流入有限的几个大城市，村里原有的土地、房屋和生产物资闲置，久而久之则会形成农村经济凋闭，而少数大城市则房价猛升，造成过量的房屋储备及基础设施建设，而从长远看则形成空房闲置，造成资源浪费。

⑧传统危机、文化危机与道德危机摇短时间内的社会剧变，有人一夜暴富，而又有人则是一夜暴贫，在市场这只无形大手的操纵下，传统显得苍白，古老的文明与文物古迹也失去了光彩。未能如愿发财致富的打工者在穷途末路时，由于教育素质和心理素质不高而可能沦为罪犯，造成社会的上述三种危机。而这三种危机的最大问题在于它们不利于一代新人人格的形成，而人格却是我们这个民族赖以生存的根本之一。

上述种种城市化过程中出现的弊端，并非我们中国所独创或独有，而是许多西方国家多多少少已经经历过的。当然由于国情、文化、自然条件等差异，每个国家的城市化不可能都一模一样，但其基本的问题都是一样的，也都经历了长时间的阵痛才发展到今天，如果我们能认真地研究和吸取他们的教训和经验，弯路就可以少走一些，我们的事情就可以办得好一点。

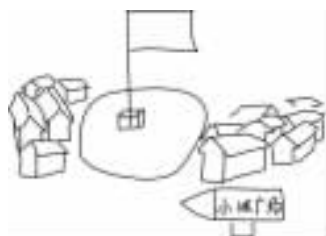


图 员 缘 摇 小城镇也要模仿大城市

第2章 城市与城市化



Urban Planning And
Urbanization



摇摇要谈城市化先得弄清楚什么是城市，仅仅是人口聚居的地方就是城市吗？答案是否定的。有些村落人口可以非常密集，几千人聚居在一起，但它依然是个村落，不能称为城市。哪里是人类历史上第一座城市已无从考证，据考古发现，起码在公元前 3500 年以前城市就出现了。比如说中国河南的商城，大约存在于公元前 2000 年以前。城市除了有一定规模的居住人口外，还与行政统治与军事驻扎有关，像罗马时期的一些古城如提姆加得城（~~提姆加得~~）也是这一类。

还有一些城市是由市场集散地发展起来的，这一类城市由于其商品集散的功能，逐渐地积累了财富，兴建了各种相关的基础设施，比如道路、出售及贮存货物的市场与仓库，以及供商旅居住和为其服务的各种建筑设施。像上海市就是从一个渔村逐步发展起来的工商业城市，由于交换规模大了，便形成了规模的贸易，从而演变为城市。

再一个形成城市现象的条件是地理位置，比如交通要道、水陆转运枢纽，也可以成为城市形成与发展的基础。

形成城市的条件有很多，像黄山市，因为有了黄山这一个旅游资源，它也可以成为一个城市，一般来讲一个城市的形成及其发展必须有一个或一个以上的基本经济部类作为支撑点，如果这个基本经济部类萎缩了，那么城市也会逐渐萎缩，“城”与“市”人口也会逐渐减少。

在中文中，城市由两个字组成，城即由城墙围成的城池，它多半用于军事目的，为了防御敌人与保护自己不受侵犯；而市则指商贾集市，是货物与人流的集散场所，这从一个侧面说明产业与经济对一个城市存在的重要性与必要性。当然，做为一个现代城市有没有城墙已不重要了，它的军事防御功能早已退化，但做为一种历史标识，城墙仍然是城市曾经存在的良好见证。

一般来讲构成一个城市的基本要素有：

①一定规模的人口聚集。

②一个或几个起支撑作用的基本经济来源。

③与上述二者相适应的城市基础设施。

④区域的或国家的行政管理中心。

这里第 ①点所讲的是，一个城市可以小到一个镇政府或县政府所在地，大到一个国家的首都，它也可以不具备太多的人口，太重要的经济支撑点，但作为人为设立的行政实体所在地，它也可以称为市。如美国的华盛顿，完全是人为地在一片荒野上规划建立起来的新城，它在创立之初很大程度上要依赖行政命令和行政拨款来维持与发展，



图 1-1 “城”与“市”

这样的城市如果不能很快地形成自己的经济支撑点，那么它迟早会走向衰落。

城市化本身是一个外来语，是从英文“~~urbanization~~”翻译过来的，它是指城市、包括它所具有的物质属性与社会学属性，对其他非城市地区的同化与扩张的过程。

本书不想就人口学家、地理学家或者是经济学家对城市化定义的区别进行探讨，重点是要直白地指出城市化现象是一个过程，揭示城市化存在的问题，以及如何解决这些问题的经验与教训。

城市化度量的一个简易指标即是城镇人口占总人口的百分比^①。发达国家的城市化一般都在 70% ~ 80% 左右，即城镇人口占总人口的 70% ~ 80%。有的甚至更高，如北欧的瑞典、丹麦，城市化水平为 80% 和 85%，而发展中国家的城市化水平普遍较低，一般只有 30% 左右，有的甚至更低，中国 1990 年的城市化指标大致为 26%^②。当然，单纯以人口比例来衡量城市化水平是不全面的，如前所述，城市，特别是作为一个现代城市，它应该具备上面的 3 要素中的至少前三个，仅仅是人口的聚集不足以说明问题。举个例子，周干峙先生曾经指出，要按照城市人口的比例来看，我们国内城市化比重最高的是内蒙古的额济纳旗，该旗总面积为 11.6 万 公顷^③，比浙江还大一点，总人口 10 万多人，80% 集中在旗政府所在地，但那是荒漠化逼出来的，农牧民进城贫困化，缺乏必要的生活来源与基础设施，这种城市并不是正常意义上的城市化。也不是未来城市化发展的方向^④。

一些难民营和军事基地也不能称之为城市，虽然它们有人口聚集，但它们不具备城市的一些其他基本要素。这其中有些争议的是一些古代的城市，像中国古代的都城咸阳、汴梁、古代罗马帝国的都城罗马。问题应该这样看，无疑这些古代城市应该称为“城市”，因为它们具备了城市的基本要素。但它们的发展与形成并非现代意义上的“城市化”。现代意义上的城市化主要指工业革命以后，大批农业人口流入城市，城市与城镇迅速膨胀而社会生产结构发生剧变的特定时期与社会现象。

研究显示，古代的城市化过程是相当缓慢而漫长的，中外皆是如

① 摇全国城市规划执业制度管理委员会 ② 城市规划原理 ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺ ㊻ ㊼ ㊽ ㊾ ㊿

① 摇中国城市规划学会、全国市长培训中心 ② 城市规划读本 ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺ ㊻ ㊼ ㊽ ㊾ ㊿

① 摇周干峙 ② 城市化和历史文化名城 ③ 北京城市规划信息 ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺ ㊻ ㊼ ㊽ ㊾ ㊿



此。由于历史原因和民族原因各个国家城市化的基数或起点不一样，但一个共同的特点是人类社会早期城市化程度非常低，特别是像中国这样的传统农业国家。我国的城市化水平长期在 猿缘~猿猿之间徘徊，到鸦片战争的 员愿年，中国的全国城镇人口占总人口的 缘缘。直到 员愿年新中国成立，全国城镇人口为 缘缘万，占当时总人口的 猿缘^①，由于这种变化过程经历了几千年的时间，因此呈现出一种渐变的形态，社会生产结构变化不是非常剧烈。而我们所关心的是现代城市化问题，伴随着蒸汽机车的应用，近代工业革命迅速向世界蔓延，人类社会的生产结构发生了巨大而深刻的改变，大量的人口离开了传统赖以生的土地流入到城市，城市与城市人口在数量上与规模上都迅速膨胀。相比人类历史上缓慢的进化过程，这个过程是相对剧烈的、突变式的，而问题往往就出现在这个突变的阶段，如果有些问题处理不好，会变成将来的后遗症。这就比如是小鸟出壳，出得不好会把自己闷死，而出壳顺利则可以面貌一新、振翅高飞。

一般学者认为，城市化水平在 猿缘~猿猿阶段是城市化初期，这个阶段是相对缓慢变化的。而从 猿猿~苑缘为第二阶段，为城市化的加速期，这个阶段最为关键，它将奠定一个国家城乡结构与产业结构的基本轮廓与基本格调。当城市化超过 苑缘的时候，便进入了城市化的后期，变化的速度又相对地放慢，这个阶段实质上是对前一段飞速发展的城乡结构进行一系列的优化、调整，使整个城乡结构进入高级城市化阶段。

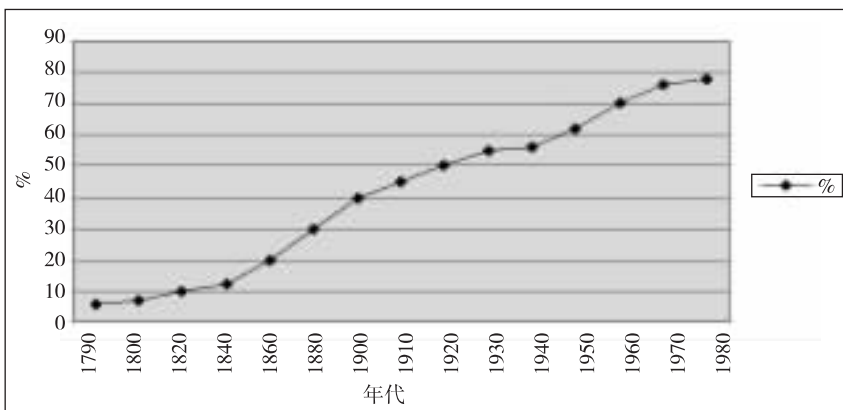


图 猿缘 美国城市化进程曲线

① 摇中国城市规划学会、全国市长培训中心 城市规读本 缘缘: 缘

纵观世界各国，在第二阶段即城市化加速阶段用的时间虽不一样，但大体类似。比如说，英国最早开始城市化，其第一阶段即初级城市化用了大约 150 年，从 18 世纪中叶进入加速阶段，这一阶段用了 100 年，城市化水平达到 70% 以上。日本城市化的加速阶段用了 70 年，它是在战后 20 世纪 50 年代开始迅速发展的。韩国在战后经济发展迅速，仅用了 50 年时间，就完成了城市化的加速过程。就世界人口与城市化而言，在 19 世纪的 150 年里，世界总人口由 10 亿增加到 15 亿，年递增 0.6%；其中城镇人口由 1 亿增加到 2 亿，年递增 0.7%；城镇总人口由 1 亿增加到 2 亿。20 世纪特别是二次世界大战以后，世界城市化进程进一步加快。20 世纪的前 50 年，世界总人口增加了 5 亿，年递增 0.8%；城镇人口增加了 2 亿，年递增 1.0%；城镇人口比例上升到 30%。1957 年根据世界银行公布的数据，1957 年内新增世界总人口 1.5 亿，年递增 0.8%；新增城镇人口 0.5 亿，年递增 1.0%；城镇人口比例已达到 30%。因此总的趋势是，世界城市化速度在加快，主要表现在当前经济迅速增长的发展中国家。



图 10-1 摇摇城市化赛跑

摇摇我们中国又如何呢？截止到 1995 年，根据统计显示，在中国大陆的 31 个省级行政区域内，城市总人口为 1.5 亿人，占总人口的 30%，^① 这表明了中国已跨入了城市化第二个阶段——城市化加速期，而中国距离世界城市化平均发展水平还有很大差距。中国很快将有一半以上的人口成为城市人口，整个国家的性质进入城市国家的行列，并且向着 40% 的城市化加速期的上限挺进。据推测，这一城市化加速期大体为 1995-2025 年，在未来的二三十年内，将有近一半的中国人口从农村进入城市或城镇，有近一半的农业人口转入非农人口，而我们各级领导及管理人员、包括我们自己，是否已做好了物质上和精神上的准备？

① 摇中国城市规划学会、全国市长培训中心《城市规划读本》1995 年：10-10

第3章

英国——先行者的教训



Urban Planning And
Urbanization