

试论我国城市发展方针

陈 雯

(中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008)

摘 要 在执行重重工业的发展战略和城乡分割体制的计划经济背景下,我国制定了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市建设方针。但是分析表明,这一方针不能适应市场经济和对外开放形势的需要,也不符合我国人多地少、农村剩余劳动力多的国情,必须调整现有的城市发展方针,选择适宜的城市化发展道路。因此,本文就适度发展大中城市,提高城市现代化水平;加速乡村城市化,积极合理发展小城镇;以及根据不同地区的具体情况,因地制宜地指定城市化途径等方面作了探讨。

关键词 城市发展方针 城市规模 城市化道路

分 类 (中图法) F129.9 TU984.1 (科图法) 57.164

长期以来,我国城市发展采取了“控制大城市,发展小城镇”的方针。但是随着计划经济向市场经济的转变,效益成为城市发展的主要目标,以规模为界定的城市发展方针受到了很大冲击,城市化发展的实际与方针的要求也有了较大偏差。为此也引发一场就城市发展方针、即城市化发展道路问题的学术讨论。本文拟分析现有城市发展方针的形成、演变和存在问题,以期探索适合中国国情的城市化道路的基本思路。

1 城市发展方针提出的背景与演变

1.1 城市发展方针的提出

建国以来,我国实行了以重重工业和高积累为主的发展模式,国家必须采取强有力手段,集中有限财力建设以重工业为主的国民经济体系,城市建设作为非生产性投资受到排斥。这种短期投入,导致大城市基础设施超负荷,只能将工业分散到基础设施欠帐还不那么严重的中小城市。1955年9月国家建委给中央的报告中指出:“新建的重要工厂应分散布置,不宜集中”,“今后新建城市以中小城市为主,没有特殊原因,不搞大城市”。60—70年代的“三线建设”更强调了分散布局^[1]。

60年代初,国民经济出现剧烈波动,大量建设工程下马,城市粮食和副食品全面紧张,大批城镇人口精简下放。工业化和经济手段对城市化调节失效,控制城市政策,包括户口管理制度以及各项配套制度陆续出台,城市人口控制政策加上公有制及人民公社化,开始了以行政手段控制城市特别是大城市人口增长与迁移。从60年代始,大城市增长十分缓慢,从1965—1975的10年间,百万人口城市个数没有增加。同时,由于国家对农产品实行统购统销制度,城乡交流趋于单一,小城镇发展也较慢,从1957—1980年小城镇数量不但没

有增加，反而减少。

到 70 年代末，十年动乱后的城市复苏面临着巨大困难：国民经济各项比例严重失调；城市待业和生育高峰以及知青反城高潮叠加在一起，就业压力巨大；基础设施投资在“一五”以后大幅度降低，缺口很大，这使当时大城市“城市病”全面爆发。在这样的背景下，1978 年全国城市工作会议继承以前的思想，制定了“控制大城市规模，多搞小城市”的城市建设方针。

1978 年以后，国民经济进行了“调整、改革、整顿、提高”，加强农业和轻工业生产，压缩重工业和基建规模，一批以轻工业为主的中等城市，脱颖而出成为当时的“明星城市”。农业生产责任制促进了农村经济发展，使小城镇有了新的发展势头。根据当时经济和城市发展的形势，1980 年全国城市规划会议提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的全面城市建设方针，这一方针基本上是延续了 50 年代以来采取“控制大城市，发展小城镇”和分散布局的做法。

1.2 80 年代至 90 年代初城市发展的实际状况

80 年代以来，城市发展的实际与现有的城市建设方针要求相差较大。城市发展的实际情况是：大城市和小城市发展较快，中等城市发展相对较慢，是“两头快，中间慢”。一方面，大城市国家投资和大型项目集中，经济增长快，人口增加的势头很猛。1992 年，特大城市（100 万人以上）达 32 个，比 1980 年增加 17 个，人口数增加了 85.6%。从单个城市的实际增长率来看（见表 1），虽然单个城市的人口实际增长率与城市规模成反比，50 万以上城市人口实际增长率仍低于全国城市平均水平，但与 60、70 年代相比，100 万以上城市人口增长率的指数却是最高的。这说明，80 年代百万城市人口增长大大快于 60、70 年代，实际增长率在加快，而且 50—100 万以上城市基本上都晋升为百万人口的特大城市。但值得注意的是，由于长期以来片面地从规模上对大城市加以控制，使大城市对人口及产业的自我调节机制相当弱，往往导致盲目扩大和发展，走向另一极端。

表 1 1964—1980 和 1980—1992 年度各规模级城市人口实际年均增长率比较
Tab. 1 A comparison among the annual growth rates of urban population in cities
of different population classes in the periods of 1964—1980 and 1980—1992

规模级 (万人)	1964 年城市数 (个)	1964—1980 (%) (1)	1980 年城市数 (个)	1980—1992 (%) (2)	增长率指数 (2) / (1)
>200	5	3.59	7	20.47	570
100—200	8	10.95	8	23.42	214
50—100	18	14.89	30	25.71	173
20—50	43	23.55	70	33.56	143
10—20	51	26.78	62	47.31	177
<10	42	38.10	46	60.60	160

另一方面，小城镇受农村工业化的推动，以地方和农民个人投资为主，基本不要国家负担，因而发展迅猛。1992 年小城市为 314 个，比 1980 年增加 206 个，人口数增加了 190%；小城镇达 14 191 个，比 1980 年增加 11 000 多个，人口数增加了 113%。但是，乡镇企业缺

乏集聚和规模效益,大量蚕食耕地,污染呈面状扩散,与经济、社会、环境均不利。这种状况继续下去,将重蹈分散化的覆辙,迫切需要有计划加以引导,使其纳入合理发展的轨道。鉴于此,从1990年开始又把城市发展方针改为“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”,并在《城市规划法》中以法律的形式固定下来(建设部城市规划司,1990,28—30)^[2]。然而,许多大城市都在执行城市更新与扩展计划,开发新区,如上海浦东新区开发、苏州新加坡工业园建设等,大城市规模扩大已不可避免。新方针能否有效地指导未来城市发展,令人怀疑^[3]。

2 现有城市发展方针的评价

中国没有出现其它发展中国家大城市的过度膨胀,使中小城市和小城镇在城镇体系中的地位得到加强,一定程度上改善了城乡关系,这是中国城市发展方针的巨大作用。但另一方面,城市发展方针的提出不是建立在严密的科学分析基础上,而是在城乡分割和计划管理体制下,片面追求直接生产投资效益,压缩“非生产性”投资的背景下提出的,具有较大的局限性和不适宜。

2.1 以城市规模来决定城市发展前景,存在认识上的偏差

现有城市发展方针的基点和约束是在城市规模上。而城市是一个十分复杂的物质实体,城市之间既存在规模差别,还有着发展条件和职能的差别,规模不能概括城市本质特征的全部。相同规模的城市,如果它们的区位、条件和空间结构不同,可能有完全不同的特点、问题和解决途径。我国幅员辽阔,地区差别很大,沿海与内地、南方与北方,城市化发展的条件和潜力都不相同。东部地区,特别是东南沿海,自身基础好,发展潜力大,改革开放以来,大、中、小城市都有突破性的发展。西部边远地区,城市发展受自然条件的制约较大,人烟稀少,仅在油区、林区、沙漠中的绿洲人口比较集中,不可能形成如同东部星罗棋布的小城镇和连绵不断的城市群。

其次,已有研究表明^[4],虽然城市经济效益与城市规模呈现正相关,但仅是一种很弱的相关性。影响城市经济效益的因素非常复杂,从全国来说,最重要的因素是固定资产的投入和城市产业结构,城市规模并不起决定作用。因而即使从经济效益上来评判,城市发展方针也不应以城市规模为主要约束点。

第三,小城镇的发展需要大中城市的依托和带动。往往小城镇发达的地区,正是大中城市较发育、城镇网络较完善的地区。如以上海为中心的长江三角洲地区和以香港、广州为依托的珠江三角洲地区,每平方公里拥有0.74—0.75座小城镇,小城镇密度要高出全国的5倍之多。在中西部地区,乡镇企业和小城镇发展较慢,与大中城市发育不足、带动能力有限有很大关系。

因此,城市规模是一个相对的概念。区域的城镇体系总是由大、中、小城市组成的,它们之间既有着不可替代的作用,又是不可分割的整体。对城市的发展前景起决定作用的因素是其区域地位,即区别于它是国际性、区域性、还是地方性的中心地位。如上海作为长江流域乃至全国的经济中心和国际化大都市,集经济、金融、贸易三大功能于一身,城市扩展要比上游的南京、武汉、重庆等有更宏伟和更高的要求。

2.2 不能适应市场经济的发展和深入改革的形势

在传统的经济体制下,我国城市发展确实存在许多约束:①城市建设和吸收劳动力所需的巨额投入主要来自国家财政;②城市居民长期享有各种补贴,城市越大,补贴越多,如果大量增加大城市人口,国家财政将不堪重负;③大城市许多经济行为还不能完全遵循市场经济的效益原则,缺乏反馈机制,一旦放开,无组织入城的人潮将势不可挡。

随着经济改革的深入和外向型经济的增长,城市化的动力和模式趋于多元化,非计划因素不断增加,以上这些约束条件正在逐渐削弱。首先,投资渠道增多,尤其是非计划的投资不断加强。城市的规模扩展除了依靠政府的自上而下投资外,越来越多地依靠地方自下而上的力量推动。如深圳利用毗邻香港的优势,发展外向型经济,仅仅用了 10 多年的时间,城区就从昔日仅有几万人的边陲小镇发展成为一个近百万人口(包括流动人口)的现代化大城市。其次,城市居民的各项福利政策正在逐步改革和取消,粮食及副食品供应制度已基本取消,住房、就业、医疗制度正面临着改革,虽步履艰难,但前景是乐观的。这样,国家通过投资总量和户口制度等刚性行政手段来控制城市人口增长就越来越乏力。第三,城市开发区建设和外商参与购买土地使用权,改变城市土地利用结构,促进城市土地有偿使用和土地改革,促进城市经济行为的市场规范化。

为此,对城市发展的宏观调控,关键在于深化改革,转换计划经济下形成的福利型城市化机制,把市场经济规律引入到工业化和城市化之中,用价值规律调节城镇的集散程度。

2.3 不完全适合我国基本国情

我国的基本国情之一是人多地少,城市化滞后。长期以来,城市发展严重不足,城市化水平(城市人口占总人口的比重)基本维持在 27%,远远低于工业化率(工业净产值占 GDP 的比重 1992 年为 48%)。城市化始终面临着农村人口的巨大推力与城市对农村剩余劳动力吸纳量有限的尖锐矛盾,解决农村剩余劳动力问题的根本途径在于加速城市化^[5]。小城镇发展在转移农村剩余劳动力方面起了很大作用,且建设费用低,不增加国家负担,适合中国底子薄的状况,但土地浪费严重,劳动力以“离土不离乡”形式为主,空间转化不完全。

今后,在农村人多地少的推力和城市高质量生活的吸引力共同作用下,必然有越来越多的农业人口离开土地,转移到第二、三产业和城市。我国改革开放以来,乡镇企业约吸纳 0.8 亿农村剩余劳动力,城市吸收约 0.2 亿,共 1 亿人,但 15 年来农村新增劳动力约 1.3 亿人。据估计,目前有 1 亿农村剩余劳动力,2000 年剩余劳动力将进一步增加到 2 亿以上。如果全部由小城市来吸收,以 5 000 人规模计算,需新建 4 000 个小城镇;若全部由大城市吸收,需建将近 40 个上海。二者同样都是不现实的。因此,为了充分发挥大、中、小各类城市对产业和人口的集聚作用,促进城乡一体化和协调发展进程,应对现有城市发展方针作一些必要的调整^[6]。

3 城市发展方针的调整与城市化道路的选择

3.1 适度发展大中城市,提高城市现代化水平

大中城市,特别是大城市居于区域的中心地位,是发展国民经济的主导力量。像我国这样拥有 12 亿人口的大国,要实现四个现代化,接近和赶上发达国家水平,必须建设相当

数量的高效率、高质量的大中城市。当前大中城市特别是沿海大城市具有区位和实力的优势以及较好的投资环境,是国家和外商投资的热点。现有大城市的职能失调和设施严重不足,也有更新发展、加强中心功能和基础设施的迫切需求。因此,我国大城市不是多了,而是发展不够,不是要严格控制,而是要合理发展。

大城市发展首先必须因地制宜,应视具体情况、具体城市而定。有条件的城市(包括用水、用地条件)可以发展成大城市、特大城市。而另一些大城市可能会遇到一时难以跨越的门槛,如水资源缺乏等,而停滞不前,甚至萎缩。1980年到1992年,17座大城市晋升为特大城市,17座中等城市晋升为大城市,这些城市均处在经济发展活力最强的时期。

其次,大中城市应充分利用其中心地位以及信息、人才等优势,大力发展高新技术产业和第三产业,发挥其经济中心的职能。同时,搞好城市规划与建设,加快基础设施更新与建设,提高城市现代化水平,以适应城市人口和经济增长的需要。

第三,建立城市的反馈机制,合理调节城市产业和人口容量。对人口的控制方法应从单纯的行政手段,逐步变为按市场经济规律进行调节的手段。如控制产业和就业结构,对职业方向不适者,形成就业屏障;提高城市消费水平,使非就业人口无法承受,形成消费屏障;提高城市资源价格,包括土地、水、电等,限制消耗资源过多的产业入内,形成资源屏障;通过各种城市税收,形成税收屏障。对于能通过这些屏障的人员,则认为符合城市需求,允许流入城市。城市越大,区位越好,屏障就越高。这样使城市既有人口流动,又能得到灵活、有效控制,城市人口增长与经济发展和设施建设相协调。

3.2 加速乡村城市化,积极合理发展小城镇

小城镇(包括建制镇和乡集镇)是处在城乡交汇点的基层城镇类型和乡镇企业的载体,在我国城市中起着不可替代的作用,要积极扶持发展。但小城镇发展不能停留在面上的扩张和“离土不离乡”的就地转移上,而应有质的提高和发展。

首先,小城镇发展要避免盲目性。要逐步归并过于分散的农村集镇和居民点,使农村居民向城镇或规划居民点集中,促进小城镇升级,条件好的城镇应向小城市、中等城市发展。县城是一种承上启下最有发展潜力和前途的城镇类型,应作为发展重点。全国有2000多个县(市),如果每个县城平均发展到5万人,就可容纳1亿人。

其次,乡镇工业布局应与城市建设相结合。以往的农村工业化相对独立于城市工业化之外,形成了“村村点火,处处冒烟”的分散布局,使外部基础设施投资成本增加,工业污染难处理,用地不经济,并延缓城镇建设步伐。乡镇企业布局适当集中,与城镇建设和工业小区建设相结合,既可节约土地,保护环境,又能够形成规模效益,便于完善城镇的公用设施,使镇区内的生活质量和设施水准向城市靠拢,促进农村人口完全城市化。东部沿海地区乡镇企业的发展已达到相当规模,要将这些企业全部集中起来很困难,今后应以内涵发展为主,要尽可能利用原有的或废弃的厂房、场地,并与原有企业进行“嫁接”,不宜再铺摊子,新占耕地,并应视引进外资和企业更新改造与兼并机会,逐步引导工业相对集中。中西部地区乡村企业布局应吸取东部地区过于分散的教训,采取依托原有城镇、适当集中布局的模式,引导其走上据点式开发。

第三,加强小城镇的发展规划与政策引导。有关部门对小城镇和乡镇企业的发展应作好规划研究和实践指导。今后小城镇的发展,应重点扶持县城、区中心或片中心城镇以及处在交通轴线和交通枢纽上的城镇,在土地、税收、贷款等方面加以扶持,优先发展,有

条件的城镇可升级成为城市，既可切块建市（如石狮市），也可撤县建市。要引入城镇发展新机制，支持农民带资到现有城市办实业，促使农村人口向小城镇、小城市、中等城市转移。

3.3 不同地区城市化发展途径、内容应有不同

不同区域城市化发展，应从本区实际出发，因地制宜和科学制定其发展战略，使城市发展规模和布局形态与地区经济发展的客观条件和需要相适应。

东部城市化较发达地区，包括辽宁中南部、京津唐、胶东半岛、长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角地区等，是我国城镇网络较健全的经济核心区。这里具有城市化快速发展的有利因素：一是经济技术实力较强，是我国对外开放、引进世界先进技术的前沿。二是城市化发展以自上而下和自下而上的途径相结合，城市更新与农村城市化并存。三是经济发展快速，就业容量大，区内剩余劳动力基本完全消化，但准城镇人口多，外来劳动力多，是“民工潮”的最主要流向区。这些地区可采取以下的城市化发展途径：

其一，从量的扩张向质的提高转变，提高城市现代化水平，通过城市职能和设施更新以及城市规模扩大，提高城市就业和居住容量，进一步发挥城市商业、贸易、金融、科技中心职能。加强老城改造，特别是加强公共交通设施建设，适当提高建筑层次，充分利用地上和地下空间，尽量少占耕地。

其二，进一步加快农村城市化进程。小城镇数量在原则上不再增加，相反地，一些规模小、布局分散的小城镇、集镇和村落要适当加以合并，提高产业和人口集聚程度，促进准城镇人口向城镇人口完全转化。

其三，促进城市群发育，实现区域现代化。长江三角洲、珠江三角洲等地区，由于人口和产业密度大，城镇沿主要交通走廊分布与扩展，大、中、小城市首尾相联，组成以大城市为核心、以中小城市和小城镇为基础、以交通线为轴线点线面相结合的城市群体（或城市带）。这些地区既不是大城市发展问题，也不是小城镇发展问题，而是实现区域城市化和现代化问题。

欠发达的内地和东部低谷地区，经济总体实力比较有限，城市分布以据点式为主。但在成渝、湘中、江汉、关中、哈长等大城市地区城市相对密集，集中了我国现代工业和科技的许多精华，是今后该区加速工业化和城市化的重要基础。但农村经济比较落后，存在大量剩余劳动力，城乡二元结构突出，城乡差异较大。今后城市化发展将以数量扩张和吸收剩余劳动力为主的乡村城市化和城市现代化相结合。主要途径：第一是强化中心城市，尤其要重点建设省城和沿江、沿路等交通走廊的大中城市。洛阳、大同、合肥、贵阳等都有可能发展成百万人口的大城市。通过增强大中城市的实力，提高城市对农村的带动和辐射作用。第二，资源比较丰富的地区，如晋陕蒙交界煤炭富集地区，通过资源开发与工矿业发展带动一批工矿城市的兴起。条件优越的港口和边境地区，如海南，通过开发港口、发展边贸和外向型经济，带动新城市建设和人口的集中。第三，大力发展乡镇企业，解决农村致富和剩余劳动力出路两大难题。乡镇企业的大潮将向广大不发达的内地省区推进，是必然趋势。

西部边远地区，人口稀少，剩余劳动力的问题不甚突出，但经济比较落后，交通困难，信息不灵，市场狭小，城市发展规模一般不大。城市发展应因地制宜，根据水源、用地、资源和交通等条件以及政治、国防的要求合理布局，规模不宜过大。当前要结合沿边开放和

边境贸易的需要,重点建设好边境口岸城市,通过边境城市发展带动边远地区经济振兴。

参 考 文 献

- 1 赵燕青. 中国城市化道路理论评述. 叶维钧等主编. 中国城市化道路初探. 中国展望出版社. 1988. 398—410.
- 2 周一星. 八十年代中国城市化的若干新动向: 兼论中国第四次人口普查的市镇人口比重. 杨汝万编. 中国城市与区域发展——展望 21 世纪. 1993. 105—131.
- 3 周一星. 于艇. 对我国城市发展方针的讨论. 城市规划. 1988(3): 33—46.
- 4 章生道. 中国城市体系初探. 苏泽霖. 陈金永合编. 地理研究与发展. 香港大学出版社. 1993. 113—122.
- 5 陆学艺. 农村改革、农业发展的新思路——反弹琵琶和加快城市化进程. 农村经济问题. 1993(7): 1—15.
- 6 中国科学院国情研究小组第 3 号报告. 城市与乡村——中国城乡矛盾与协调发展研究. 科学出版社. 1994. 79—85.

AN APPROACH TO THE POLICY OF URBAN DEVELOPMENT

Chen Wen

(Nanjing Institute of Geography & Limnology, Chinese Academy of Sciences, Nanjing 210008)

Abstract

On the background of the planning economy and in the urban-rural separation system with a development model of heavy industry bias, China preferred to control large cities and to develop small cities. In 1980's the government of China outlined the urban development policy: "to control large cities, to moderately develop medium-sized cities, and to actively develop small cities." However, the actual development has been quite different from the demands of the policy: large cities and small towns have developed rather fast, but medium-sized cities have developed slower.

Analyses have indicated that urban developing prospect cannot rely on urban scale. Moreover, the demands of the present policy do not correspond with the development of market economy in the period of opening and reforming. It does not fit the national conditions of limited land and large surplus agricultural labour forces. Therefore, the policy of urban development should be adjusted. The ideas suggested include:

To develop large and medium-sized cities with the improvement of urban modernization, and to set up urban feedback functions to regulate the industrial and population capacities by the means of tallying the value law of market economy.

To develop small towns actively and rationally through the advance of their planning and management. The quality of living and investment conditions of small towns should be improved to form a centralized distribution of rural industry.

On account of obvious regional disparities in China, urban development should follow different models in different regions so that urban expansion and distribution can correspond to special regional conditions and economic development.

Key words Policy of the urban development, Urban scale, Urbanization model