

中国城市发展方针的演变调整与城市规模新格局

方创琳

(中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要：城市发展方针是指导城市持续健康发展、把握城市发展大局与方向的总体纲领。处在不同发展阶段的的城市需要与之相适应的城市发展方针来指导，城市发展的阶段性规律决定了城市发展方针是随着城市发展阶段的变化而调整的，因而不是一成不变的。在对中国近60多年来城市发展总体方针演变过程与指导效果回顾总结的基础上，客观分析了中国现行城市发展方针的局限性，包括现行城市发展方针与国家城市发展的客观现实不相符合，缺少对城市化重点地区 城市群 的基本表述，对大、中、小城市的划分标准不尽合理，现行城市发展方针指导下的城市体系等级规模结构与行政区划不相协调等。最后提出了调整现行城市发展方针的建议方案，重新划分大、中、小城市的规模标准，将中国城市划分为超大城市（市区常住人口规模 ≥ 1000 万人）、特大城市（介于500万~1000万人）、大城市（介于100万~500万人）、中等城市（介于50万~100万人）、小城市（介于10万~50万人）、小城镇（ < 10 万人）共六个规模等级标准；将新形势下中国城市发展方针调整为：引导发展城市群，严格控制超大和特大城市，合理发展大城市，鼓励发展中等城市，积极发展小城市和小城镇，形成城市群与大、中、小城市与小城镇协调发展的国家城市发展新格局。到2020年将形成由20个城市群、10个超大城市、20个特大城市、150个大城市、240个中等城市、350个小城市 and 19000个小城镇组成的6级国家城市规模结构新体系；重新构建建制市的设市标准，尝试建立民族自治市；鼓励发展小城市和小城镇，把其作为农业人口就近就地市民化的首选地，不断提升城镇化发展质量。

关键词：城市发展方针；演变过程；局限性；调整方案；城市规模新格局；中国

DOI: 10.11821/dlyj201404008

方针是 指引事业前进的方向和目标（《新华字典》2001年修订版第261页）。城市发展方针是国家为实现一定时期的城市发展目标而制定的具体行为准则^[1]，是指导城市持续健康发展、把握城市发展大局与方向的总体纲领。处在不同发展阶段的的城市需要与之相适应的城市发展方针来指导，城市发展的阶段性规律决定了城市发展方针是随着城市发展阶段的变化而调整的，因而不是一成不变的^[2]。中国的城镇化已步入快速发展阶段，同时又处在城镇化转型的关键时期，表现为城镇化水平过半的关键时期、城市病问题突出促使城镇化质量提升的关键时期、城镇化加快面临资源环境压力严峻的关键时期，城镇化与工业化、农业现代化、信息化 四化 协调发展的关键时期。按照目前的增长速度，预计到2015年全国城镇化水平将达到54.45%，2020年将提前提升为61.6%，届时将有超过60%~70%的人口居住在城市。中国快速的城镇化不仅决定着中国的未来，而且决定着世界城镇

收稿日期：2013-11-06；修订日期：2014-03-12

基金项目：国家社会科学基金重大项目（13&ZD027）；国家自然科学基金项目（41371177）

作者简介：方创琳（1966-），男，甘肃庆阳人，教授，博士生导师，近年来主要从事城市发展与规划研究。

E-mail: fangcl@igsnnr.ac.cn

化的发展进程^[3]。党的十八大报告和中央经济工作会议连续提出要积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路^[4]。在新的历史条件下，城镇化成了中国现代化建设的历史任务，成了扩大内需的最大潜力所在，甚至成了解决国家经济社会发展等一系列问题的“灵丹妙药”和“万能钥匙”。然而，必须值得注意的是，快速城镇化进程需要科学的城市发展总方针来指导。1980年以来中国划定并实施的“严格控制大城市、合理发展中等城市和小城市、积极发展小城镇”的城市发展方针，是中国第一次以法律形式确定的城市发展方针，也是迄今为止仍在执行的城市发展方针。经过30余年的实施，对加快中国城镇化健康发展、形成城镇化总格局、推进中国城镇化进程及城市建设均发挥了重要的指导作用^[5]，但这一发展方针在新形势下日益暴露出一系列问题，需要与时俱进地进行调整，需要提出一个符合城镇化发展客观现实和未来发展目标的指导方针，以此指导形成城市化发展的新格局，确保未来中国走资源节约型和环境友好型的新型城镇化发展道路。

1 中国城市发展总体方针的演变与回顾

从新中国成立初期到现在，中国经历了十一个五年计划。每个五年计划时期，政府从国家层面上确立的路线、方针、政策，都直接或间接地对中国城市化发展产生了重要的或根本性的影响(表1)^[6]。正是在这些国家政策的引导和宏观调控下，中国城市化发展才取得了举世瞩目的显著成就。但由于城市化方针与道路在不同时期表现出不同的特点，受历史条件和特定政治经济环境所控，甚至伴随经济发展政策出现过部分失误，由此体现出城市化发展方针与道路的曲折性。具体表现为，从1953-2010年的58年间，中国城市化发展先后历经了“一五”时期项目带动的自由城市化道路、“二五”时期盲进盲降的无序城市化道路、“三五”、“四五”时期动荡萧条的停滞城市化道路、“五五”时期改革恢复的积极城市化道路、“六五”时期抓小控大的农村城市化道路、“七五”、“八五”时期大中小并举的多元城市化道路、“九五”时期大中小并举的健康城市化道路、“十五”时期大中小并进的协调城市化道路、“十一五”时期中国特色的和谐城市化道路、“十二五”时期积极稳妥的健康城市化道路。城市发展总方针历经数次调整，确保了中国特色城市化道路在曲折演变中总

表1 中国城市发展总体方针演变历程与指导效果一览表

Tab. 1 The evolution process of overall development policy and guiding effect of Chinese cities

发展时期	年限	城市化发展方针或政策的主要内容	对国家城市化进程的指导效果
一五 时期	1953-1957	项目带动,自由迁徙 稳步前进	项目带动的自由城市化进程
二五 时期	1958-1962	调整、巩固、充实、提高	盲进盲降的无序城市化进程
三五 时期	1966-1975	控制大城市规模,搞小城市	动荡萧条的停滞城市化进程
四五 时期			
五五 时期	1976-1980	严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市	改革恢复的积极城市化进程
六五 时期	1981-1985	严格控制大城市规模,积极发展小城镇	抓小控大的农村城市化进程
七五 时期	1986-1990	严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市	大中小并举的多元城市化进程
八五 时期	1991-1995	开发区建设拉动大城市发展	大城市主导的多元城市化进程
九五 时期	1996-2000	严格控制大城市规模,突出发展小城镇	大中小并举的健康城市化进程
十五 时期	2001-2005	大中小城市和小城镇协调发展	大中小并进的协调城市化进程
十一五 时期	2006-2010	以城市群为主体,大中小城市和小城镇协调发展	中国特色的健康和谐城市化进程
十二五 时期	2011-2015	城市群与大中小城市和小城镇协调发展	符合国情的积极稳妥城市化进程

体朝着多样化、协调化和健康化方向发展^[7]。

1.1 一五 时期执行了 项目带动,自由迁徙,稳步前进 的城市发展方针

一五时期 的1953-1957年,国家城市建设把力量集中在156项重点项目所在地的重点工业城市,推行了城市对农村开放、重大项目建设拉动农民迅速进城的 项目带动,稳步前进、自由迁徙 的城市发展方针。1954年中国第一部宪法公布后,镇被明确规定为属县领导的与乡或民族乡同级的行政区域。1955年6月国务院颁布了建国后第一个市镇建设法规《国务院关于市镇建制的决定》,同年12月又颁布了《关于城乡划分标准的决定》,使城市发展逐步步入规范化轨道,极大地推动了城市化进程。到1957年,中国城市数量已从建国之初的135个增加到176个^[8]。

1.2 二五 时期执行了 调整、巩固,充实、提高 的城市发展方针

二五时期 的1958-1962年,伴随 大跃进 、反右倾 运动和三年自然灾害等影响,1961年国家开始实行 调整、巩固、充实、提高 的城市发展方针,动员更多的城市劳动力回到农村参加农业生产,大规模压缩城市人口^[9]。据统计,从1961-1963年底,全国共下放城镇职工1887万人,减少城市人口3000万人,城市人口比重下降到16.8%。1963年12月又下达了《关于调整设置市镇建制、缩小城市郊区的指示》,要求撤销不够设市条件的市,缩小市的郊区,提高设镇标准。规定人口在3000人以上,非农业人口占70%的可以设镇;人口10万,非农业人口80%以上的可以设市,而且规定城市人口和集镇人口只包括市和镇中的非农业人口,缩小了城镇人口的统计范围。据统计,到1964年底全国共撤销39个市,使城市数减至169个;到1965年底,全国共撤销1527个镇,使建制镇减至2902个,国家城镇化水平在18%左右。

1.3 三五、四五 时期执行了 控制大城市规模,搞小城市 的城市发展方针

三五、四五 时期的1966-1975年,是长达10年的 文化大革命 。受当时 备战、备荒 的国家战略和大搞 三线 建设、不集中建大城市 的指导思想影响,1700多万知识青年 上山下乡 和千万干部下放农村劳动,更多的人力和物力撤离城市,投入到 三线 建设中,根本无法形成像样的城镇。期间国家一直贯彻执行 控制大城市规模,搞小城市 的城市发展方针,执行了严格控制城市人口的政策,表现为一个动荡萧条停滞的城市化发展进程。10年期间中国城镇化水平一直停滞在17%左右。

1.4 五五、六五 时期执行了 控制大城市规模,多搞小城镇 的城市发展方针

五五 时期的1976-1980年,中国城市发展出现了严重困难,国民经济比例失调,人口生育进入高峰期,知识青年回城就业压力巨大,基础设施建设滞后,尤其是大城市困难突出。在这种形势下,1978年全国第三次城市工作会议确立了 控制大城市规模,多搞小城镇 的城市发展方针。城市数量由1978年的190个发展到1980年的223个,城市化水平相应地由17.92%提高到19.39%。1980年国务院批转了《全国城市规划工作会议纪要》,提出了但并未执行 控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市 的城市发展方针。

六五 时期的1981-1985年期间,党的十一届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,改革重点从农村推向城市。1984年10月,民政部放宽了建镇标准,是促使此后建制镇数量迅速增加的主要制度性因素;1984年10月13日发布的《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》提到: 凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予

落常住户口,及时办理入户手续,统计为非农业人口。新的户籍管理政策和市镇标准的建立,大大促进了中国城镇尤其是小城镇的发展。中国建制镇的个数从1981年的2678个迅速增加到1985年的9140个,城市个数由1981年的226个,增加到1985年的324个,城市化水平也由1981年的20.61%上升到1985年的23.71%。

1.5 七五 时期执行了 严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市 的城市发展方针

1986-1990年的 七五 计划执行期间,国家明确指出了 坚决防止大城市过度膨胀,重点发展中小城市和城镇 的城市发展方针^[10]。1990年4月1日开始实施的《中华人民共和国城市规划法》中也提出 严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市 的城市发展方针。

1.6 八五 时期实际执行了 开发区建设拉动大城市发展 的城市发展方针

1991-1995年的 八五 计划执行期间,中国进入以开发区和大城市建设为主的阶段^[6],实际执行了以开发区建设拉动大城市建设为主的发展方针。城市化以大城市扩大为主要特征,城市数目由1991年的479座增加到1995年的640座。在开发区和城市房地产建设热潮中,城市化进程速度较快。城市化水平由1990年的26.41%提升到1995年的29.04%。

1.7 九五 时期实际执行了 严格控制大城市规模,突出发展小城镇 的城市发展方针

1996-2000年的 九五 计划执行期间,国务院于1997年6月10日批转了公安部《城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》的通知,允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口,以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移,促进小城镇和农村的全面发展;2000年7月中共中央、国务院颁布了《中共中央关于促进小城镇健康发展的意见》。在这些政策的支持下,中国小城镇数量由1995年的17532个增加到2000年的20312个;而城市数量变动不大,由1996年的666座先增加到1997年的668座,后又减少到2000年的663座。城市化水平由1995年的29.04%提升到2000年的36.22%,进入城市化发展的中期阶段。

1.8 十五 时期执行了 大中小城市和小城镇协调发展 的多样化城市发展方针

2001-2005年的 十五 计划时期,中国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》把推进城市化提升为国家战略,并正式提出多样化的城市发展方针,明确指出 推进城市化要遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,循序渐进,走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城市化道路,逐步形成合理的城镇体系^[11]。有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域性中心城市的功能,发挥大城市的辐射带动作用,引导城镇密集区有序发展。城市化水平提高较快,由2000年的36.22%提高到2005年的42.99%。

1.9 十一五 时期执行了 大中小城市和小城镇协调发展 的健康城市发展方针

2005年10月11日,党的十六届中央委员会第五次全体会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》。明确提出要 促进城镇化健康发展,坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化^[12]。2007年10月15日,党的 十七大 报告再次明确提出,要 走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载

能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极^①。

1.10 十二五 时期执行 城市群与大中小城市和小城镇协调发展 的积极稳妥城市发展方针

2011年的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出,按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则,遵循城市发展客观规律,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展。构建以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴,以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴,以轴线上若干城市群为依托、其他城市化地区和城市为重要组成部分的城市化战略格局。积极稳妥地推进城镇化,在东部地区逐步打造更具国际竞争力的城市群,在中西部有条件的地区培育壮大若干城市群。科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局,缓解特大城市中心城区压力,强化中小城市产业功能,增强小城镇公共服务和居住功能,推进大中小城市基础设施一体化建设和网络化发展。积极挖掘现有中小城市发展潜力,优先发展区位优势明显、资源环境承载能力较强的中小城市。有重点地发展小城镇,把有条件的东部地区中心镇、中西部地区县城和重要边境口岸逐步发展成为中小城市^②。

由以上分析可以看出,在半个多世纪内,中国城市发展总方针历经了数次调整,城市发展总方针引导国家城镇化总体朝着健康方向发展,但现行城市发展方针与推行新型城镇化发展战略相比较,不可避免地暴露出一系列不合时宜的局限性。

2 现行城市发展总体方针出现的弊端及局限性

2.1 现行城市发展方针与国家城市发展的客观现实不相符合

实际上中国现行的地级城市绝大多数为大城市或近5年规划建成为市区常住人口超过50万人以上的大城市,不少县级市也达到了大城市的发展规模,如果继续执行严格控制大城市的方针,将不利于所有地级城市的发展和新型城市化发展格局的形成,将阻碍新型城市化发展道路的实现。虽然中国提出了长期严格控制大城市的发展规模,但实际上并没有控制得住。第六次人口普查数据表明,目前中国市区人口超过50万以上的大城市总数已经由1990年的59个增加到2010年的242个,20年净增加了183个,占城市总数的比重由12.63%提升到36.83%。在大城市中,其中市区人口超过1000万人的超大城市从无到有,增加了6个,分别是上海、北京、重庆、天津、广州和深圳;500万-1000万人的特大城市由1990年的2个增加到2010年的10个,分别是武汉、东莞、成都、佛山、南京、西安、杭州、沈阳、哈尔滨和汕头;200万-500万人的大城市由1990年的7个增加到2010年的37个,分别是济南、郑州、大连、苏州、长春、青岛、昆明、厦门、宁波、南宁、太原、合肥、常州、唐山、中山、长沙、徐州、温州、贵阳、乌鲁木齐、无锡、淄博、福州、石家庄、淮安、兰州、临沂、南昌、惠州、烟台、扬州、呼和浩特、南通、海口、潍坊、枣庄和襄阳^[13-17];100万-200万人的大城市由1990年的22个增加到2010年的83个,50-100万人的大城市由28个增加到106个(表2)。

从不同规模城市对国家城镇化的贡献分析,50万人口以上的大城市对国家城镇化的

① 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为争取全面建设小康社会新胜利而奋斗. 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告. 新华社,2007年10月15日.

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,2011年03月17日.

表2 中国不同规模城市的数量变化统计表
Tab. 2 The variations of different-sized cities number in China

城市规模分级	城市规模划分标准	1990	1995	2000	2005	2010	
						统计数据	六普 数据
大城市	≥1000万人	0	0	0	1	3	6
	500万~1000万人	2	2	2	3	8	10
	200万~500万人	7	9	11	17	33	37
	100万~200万人	22	21	27	32	80	83
	50万~100万人	28	43	53	78	106	106
中等城市	20万~50万人	117	192	218	243	265	253
小城市	<20万人	291	373	352	287	162	162
城市数合计	≥20万人	467	640	663	661	657	657
城镇数合计		12084	17532	20312	19522	19410	19683

注：受统计资料限制，2000年以前采用市区非农业人口，2000年以后采取市辖区人口。

贡献由1990年的27.01%提高到2010年的46.09%，中等城市对国家城镇化的贡献由1990年的12.07%提高到2010年的13.85%，小城市对国家城镇化的贡献由1990年的10.72%降低到2010年的3.63%，小城镇对国家城镇化的贡献由1990年的50.2%降低到2010年的36.44%（表3、图1）。由此可见，过去20年中国大中城市对国家城镇化的贡献由1990年的39.08%提升到2010年的59.94%，而小城市和小城镇对国家城镇化的贡献却在下降，由1990年的60.92%猛降到2010年的40.07%。这种贡献与中国现行城市化发展方针也不相符，从而导致了一系列城市病问题的出现。如果还要继续沿用现行城市发展方针，将不利于推进中国健康城镇化进程，不利于建设小康社会目标的实现。

2.2 现行城市发展方针缺少对城市化重点地区 城市群 的基本表述

现行城市发展方针是在20世纪80年代前后提出的。当时中国城市群尚未发育起来，经过近30年的发展，中国城市群作为全国重点开发区和优化开发区，不但发育成为主宰国家经济发展的战略重点地区，而且从2005-2015年连续10年的两个五年计划都被作为加快国家城镇化的主体空间形态，今天和今后都将主宰国家城市化发展的总体格局^[18]，而现行的城市发展方针受中国城市化发展阶段和历史所限，并未将城市群纳入到城镇化发展的大方针中去。

2.3 现行城市发展方针对大、中、小城市的划分标准不尽合理

尤其对大城市标准的划分脱离客观现实。1984年国家试行新的市镇建制标准，新规定的主要内容是，乡政府所在地非农业人口超过2000人，可以撤乡建镇，实行镇管村制；非农业人口6万人以上，年国民生产总值2亿元以上的镇，可以设市的建制；县城非农业人口10万以上，非农业60%以上，年国民

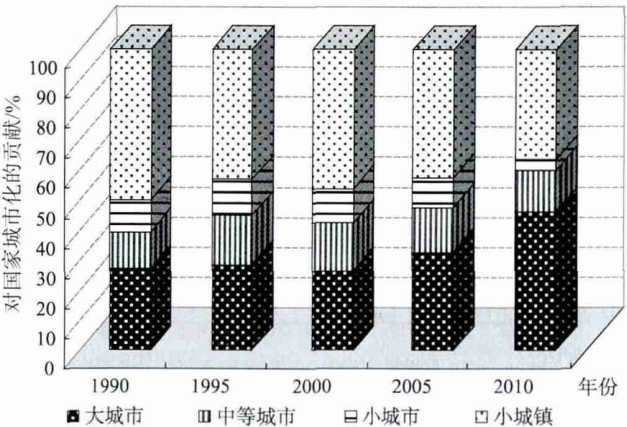


图1 20年来不同规模城市对国家城市化贡献变化示意图
Fig.1 The contribution variations of different-sized cities to the national urbanization in the last 20 years

表3 中国不同规模城市总人口变化统计表 (万人)

Tab. 3 The variations of total population of different-sized cities in China (ten thousand people)

城市规模分级	城市规模划分标准	1990	1995	2000	2005	2010
大城市	≥1000万人	0	0	0	1128.37	3944.98
	500万~1000万人	1326.34	1453.2	1665.09	1890.92	4646.11
	200万~500万人	2117.73	2716.2	3542.36	5654.76	7895.32
	100万~200万人	2813.9	2826.5	3349.77	4416.32	6955.39
	50万~100万人	1899.4	2969.5	3591.35	5171.25	7426.67
中等城市	20万~50万人	3644.25	5783.7	7267.37	8505.34	9275.56
小城市	<20万人	3236.18	4266.7	5309.89	5568.13	2430.12
城市合计		15037.8	20015.8	24725.83	32335.09	42574.15
全国城镇人口		30195	35174	45906	56212	66978
全国总人口		114333	121121	126743	130756	134091

注：受统计资料限制，2000年以前采用市区非农业人口，2000年以后采取市辖区人口。

生产总值3亿元以上，可以撤县设市。1989年制定的《中华人民共和国城市规划法》第4条规定，国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，大城市是指市区和近郊区非农业人口50万以上的城市，市区和近郊区非农业人口在20万~50万之间的为中等城市，低于20万的为小城市^[19]。但是该法已于2008年1月1日废止，而于2008年实施的《中华人民共和国城乡规划法》没有设定城市规模的条文，只是在第4条提出 县级以上地方人民政府应当根据当地经济社会发展的实际，在城市总体规划、镇总体规划中合理确定城市、镇的发展规模、步骤和建设标准^[20]。由于没有明确的规定，导致中国城市规模出现了无限制的随意扩大的取向。而目前市区人口不再以非农业人口计算，而是按照常住人口计算，由于计算口径不一致，计算结果也不一致，城市规模也不一致，划分标准也不一致。尤其是对市区人口超过100万人、500万人、1000万人的超大与特大城市还等同于50万人的大城市发展要求，仍然按照50万人的大城市配建基础设施和公共服务设施的做法显然不合理，这是导致大城市和特大城市出现一系列城市病的主要原因之一。

2.4 现行城市发展方针指导下的城市体系等级规模结构与行政区划不相协调

城市规模直接影响着城市总体规划及人口与建设用地规模，基础设施和公共服务设施配置标准与规模，合理的城市规模是城市建设和保障城市运行效率提高的重要前提。不同行政级别的城市有着不同的招商引资力度和行政管理权限。近30多年来，中国各类城市总数由1980年的223个增加到2011年的656个，其中直辖市由3个增加到4个，副省级市从无到有增加到15个，地级市由107个增加到268个，县级市由113个增加到369个^[21] (表4)。

表4 中国城市行政区划变动统计表

Tab. 4 The variations of the administrative division of the Chinese cities

城市规模分级	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
直辖市	3	3	3	3	4	4	4	4
副省级市	0	0	0	16	15	15	15	15
地级市	107	162	185	194	244	268	268	268
县级市	113	159	279	427	400	374	370	369
合计	223	324	467	640	663	661	657	656

从数量对比关系分析，到2010年，全国副省级以上城市：地级市：县级市的比例为2.89%：40.79%：56.25%；而同年全国大城市：中等城市：小城市的比例为35.01%：40.33%：24.66%，二者存在着明显的不协调和不匹配关系。由于受到行政区划调整的限制，中国目前存在着东中部地区一些镇的常住人口规模超过了20万~50万人，但仍为镇的建制，仍然按照镇规划标准设置基础设施和公共服务设施。这种情况导致了已经达到城市建设标准的镇超负荷承载着城市的所有功能。

3 现行城市发展总体方针的调整建议与城市规模新格局

3.1 适当调高大、中、小城市的规模划分标准，调整并推行新的城市发展方针

根据中国城市发展规模总体偏大的现实情况，建议立足国家资源环境承载力和城市化的国情，以共用城市基础设施和公共服务设施的市区常住人口为基本划分依据，适当调高不同规模城市的划分标准，将中国城市划分为超大城市（市区常住人口规模 ≥ 1000 万人）、特大城市（市区常住人口规模介于500万~1000万人）、大城市（市区常住人口规模介于100万~500万人）、中等城市（市区常住人口规模介于50万~100万人）、小城市（市区常住人口规模介于10万~50万人）、小城镇（市区常住人口规模 < 10 万人）共六个规模等级标准。相应地制定出不同等级规模城市相对应的科学合理的基础设施和公共服务设施配置标准。按规模划分的大、中、小城市标准可不与按直辖市、地级市、县级市、建制镇等行政区划划分的城市规模标准保持一致。也就是说，县级市可以成为大城市和特大城市，建制镇可成为中等城市或小城市，甚至大城市，相反，省会城市也不一定必须建成特大城市或超大城市，地级城市也不一定非要建成大城市或者特大城市，可能成为中等城市或小城市。建设部门在批建城市总体规划时，侧重按照规模，而不是按照行政级别批准城市总体规划的相关用地和基础设施配置指标。

以对中国城市规模划分的六级标准为依据，结合“十一五”、“十二五”提出的推进健康城镇化发展道路，兼顾考虑城市群和小城镇发展^[22]，抓稳点群，严控超特，优化大中，激活两小，合理布局，均衡发展。将新形势下中国城市发展方针调整为：引导发展城市群，严格控制超大和特大城市，合理发展大城市，鼓励发展中等城市，积极发展小城市和小城镇，形成城市群与大、中、小城市与小城镇协调发展的城市化发展新格局。把城市群继续作为推进中国城镇化积极稳妥发展的主体空间形态，把小城镇作为中国推进城乡统筹发展、农民市民化的主要阵地和提升城镇化发展质量的重要手段。

3.2 调整国家城镇体系等级规模结构，优化形成健康的城镇化发展格局

伴随国家城市发展方针的调整，在国家城镇体系等级规模结构中，建议增加城市群、超大城市、特大城市、小城镇四个层级，形成城市群 超大城市 特大城市 大城市 中等城市 小城市 小城镇组成的七个层级规模结构，形成由国家重点城市群（一级中心） 国家中心城市（二级中心） 国家区域中心城市（三级中心） 地区中心城市（四级中心） 地区次中心城市（五级中心） 国家重点小城镇（六级中心）构成的国家城镇体系等级结构。以调整后的国家城镇体系等级规模结构为基础，调整国家城镇体系的职能结构和空间结构^[23]，进而不断优化国家城镇化发展的空间格局。

以新的城市发展总体方针为指导，以第六次人口普查中各地级市市辖区常住人口为基

本数据进行计算，到2020年中国将形成由20个城市群、10个超大城市、20个特大城市、150个大城市、240个中等城市、350个小城市和19000个小城镇组成的六级国家城市规模结构新体系如表5和图2所示，空间布局规划设想如图3所示。

建议国家根据城市规模结构新体系，对未来每个城市最终容许达到的规模给予宏观指导，城市规划与建设部门相应对城市给出明确的刚性规模约束^[24]，以便从国家城镇化的安全角度为指导城市地方政府进行规划与建设提供科学依据。

3.3 尝试建立民族自治市和镇级市，融入国家城镇化发展的大局

顺应城市规模划分标准的调整，从加快少数民族地区城镇化进程出发，在建制市的级别中，建议增加民族自治市和镇级市的建制，形成直辖市、地级市与民族自治市、县级市和镇级市共四个层次的市级行政级别。在条件成熟时启动县改市的工作，借鉴韩国、中国台湾省的设市经验，尝试设立镇级市，把镇级市作为吸纳农村人口市民化的主要接纳地，推行中国城镇化均衡协调健康发展^[25]。从加快国家全面建设小康社会和全域城镇化发展的战略目标出发，在民族自治法许可的条件下，尝试在全国30个民族自治州和120多个民族自治县中选择条件成熟的自治州和自治县撤州撤县建市，建成民族自治市，快速融入到国

表5 到2020年中国城市发展新格局与城市规模结构新体系规划一览表
Tab. 5 The new development pattern of the Chinese urbanization and the new planning system of city scale structure by 2020

城市规模	划分标准	2010年 城市个数	2020年 城市个数	2020年
城市群	≥2000万人	20	20	长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、京津冀城市群、长江中游城市群、成渝城市群、辽中南城市群、山东半岛城市群、海峡西岸城市群、中原城市群、哈长城市群、江淮城市群、关中城市群、北部湾城市群、太原城市群、呼包额榆城市群、黔中城市群、滇中城市群、兰白西城市群、天山北坡城市群、宁夏沿黄城市群
超大城市	≥1000万人	3	10	上海、北京、天津、广州、重庆、深圳、武汉、南京、西安、成都
特大城市	500万~1000万人	8	20	杭州、东莞、佛山、沈阳、哈尔滨、汕头、济南、郑州、大连、苏州、长春、青岛、昆明、厦门、宁波、南宁、太原、合肥、常州、长沙
大城市	100万~500万人	113	150	唐山、中山、徐州、温州、贵阳、乌鲁木齐、无锡、淄博、福州、石家庄、淮安、兰州、临沂、南昌、惠州、烟台、扬州、乌兰察布、南通、海口、潍坊、枣庄、襄阳、呼和浩特、包头、吉林、莆田、洛阳、台州、南充、江门、南阳、淮南、大同、泰安、阜阳、巴彦淖尔、鞍山、泉州、大庆、宿州、六安、盐城、湛江、抚顺、珠海、齐齐哈尔、商丘、贵港、常德、邯郸、宝鸡、宿迁、柳州、宜昌、亳州、泸州、绵阳、菏泽、赤峰、济宁、日照、芜湖、莱芜、遂宁、漯河、湖州、银川、自贡、内江、益阳、岳阳、信阳、聊城、茂名、乐山、嘉兴、镇江、钦州、西宁、天水、荆州、安阳、衡阳、巴中、淮北、保定、遵义、本溪、抚州、金华、张家口、玉林、株洲、连云港、鄂州、新乡、宜春、平顶山、秦皇岛、锦州、葫芦岛、武威、永州、贺州、东营，等等
中等城市	50万~100万人	106	240	
小城市	10万~50万人	427	350	
城市小计		657	770	
小城镇	<10万人		19000	
合计		20个城市群+770个城市+19000个小城镇=国家城市规模结构体系新格局		

家城市化发展大格局中去。

3.4 鼓励发展小城市和小城镇，把 两小 作为农业人口就近就地市民化的首选地

通过鼓励发展小城市和小城镇，确保到2020年小城市和小城镇对国家城镇化的贡献达到50%左右。一是把小城市作为就近有序低成本转移农业人口、实现农民市民化的首选地。统计表明，中国市区人口小于20万人的小城市由1990年的291个减少到2010年的162个，承载的市区常住人口由1990年的4266.7万人降低到2010年的2430.12万人，对国家城镇化的贡献由1990年的10.72%降低到2010年的3.63%，而小城市恰恰是未来城市化进程中资源环境承载能力相对较大、城市化成本较低、

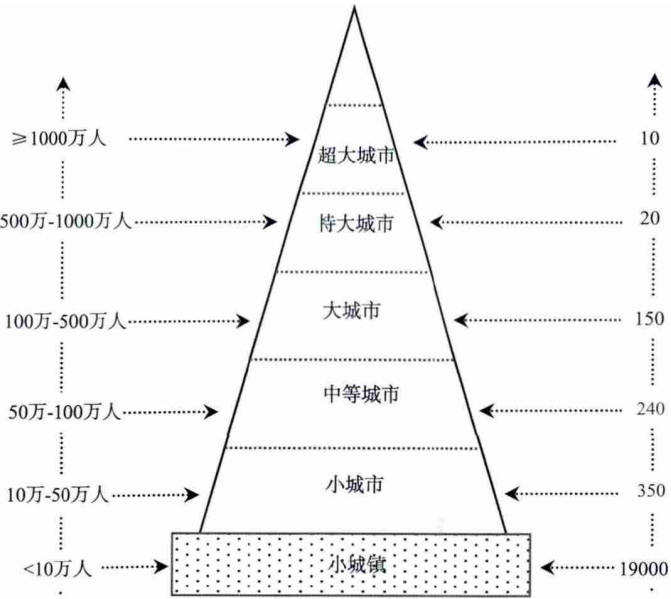


图2 国家城市规模体系的新金字塔结构规划示意图
Fig. 2 The new planning pyramid structure of Chinese urban scale system

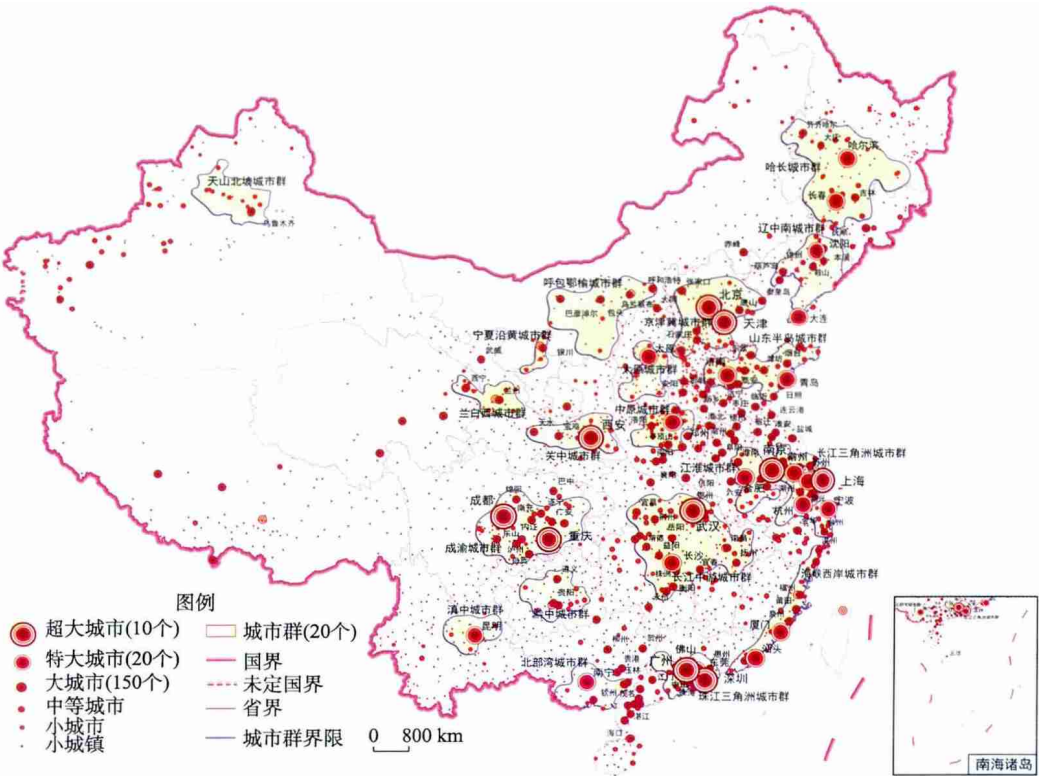


图3 到2020年中国城市发展的规模结构新格局规划示意图
Fig. 3 The new planning pattern of Chinese urban-scale structure by 2020

进城门槛较低的地区,建议将小城市作为未来中国就近转移农村剩余劳动力和农业人口的最佳首选地^[26]。这就需要将目前已经达到小城市设置条件的小城镇撤镇设市,确保小城市数量由2010年的162个达到2020年的350个左右,确保小城市对国家城镇化的贡献达到15%左右。二是把小城镇作为就地转移农业人口、实现农民市民化的首选地。统计表明,中国小城镇数量由1990年的12084个增加到2011年的19683个,对国家城镇化的贡献由1990年的50.2%降低到2010年的36.44%,而小城镇恰恰是未来城市化进程中资源环境承载能力相对较大、城市化成本最低、进城门槛最低的地区,建议将小城镇作为未来中国就地转移农村剩余劳动力和农业人口的最佳首选地。这就需要将目前已经达到小城镇设置条件的乡撤乡设镇或合乡设镇,确保小城镇数量到2020年保持在19000个左右,确保小城镇对国家城镇化的贡献稳定在35%左右。三是制定一系列扶持小城市和小城镇产业发展的优惠政策,下大力气通过产业和服务转移,给小城市和小城镇增加就业机会^[27]。超大城市和特大城市虽然就业岗位较多,但农民市民化的成本非常高、住房、就学困难大得多,加之超大城市和大城市爆发出的一系列城市病问题在短期内无法解决,无法使得农民工在此获得稳定持久的住所。而小城市和小城镇房价、物价低得多,农民市民化的门槛低,容易就近就地获得稳定住所,带动农村地区的现代化发展。只要通过制定优惠政府扶持产业和就业岗位向中小城市转移,就可以解决中小城市就业岗位不足的问题。

3.5 制定可根治城市病和提升城镇化发展质量的发展方针,纳入《城乡规划法》

面对中国城市化进程中日益严峻的资源环境压力,未来城市化进程必须把提升城镇化发展质量作为重中之重^[28],把缓解和根治城市病作为重要任务,以严谨的科学态度从理论上、实践上深入研究城市发展的阶段性规律,科学制定相对应的城市发展方针。考虑到新的《城乡规划法》删除了《城市规划法》中关于城市发展方针的描述,建议在新的《城乡规划法》中增加城市发展方针的内容,赋予城市发展方针本有的法律地位,以其权威性和科学性指导中国城镇化的健康发展。

参考文献(References)

- [1] 李秉仁. 我国城市发展方针政策对城市化的影响与作用. 国务院发展研究中心信息网. www.drcnet.com.cn, 2008-05-27. [Li Bingren. The impact of urban development policies on China's urbanization. Development Research Center of the State Council. www.drcnet.com.cn, 2008-05-27.]
- [2] 周一星, 于艇. 对我国城市发展方针的讨论. 城市规划, 1988, (3): 1-16. [Zhou Yixing, Yu Ting. Discussion on China's urban development policy. Urban Planning, 1988, (3): 1-16.]
- [3] 方创琳. 中国城市化进程及资源环境保障报告. 北京: 科学出版社, 2010: 32-38. [Fang Chuanglin. Report on Chinese Urbanization Process and Resources and Environmental Protection. Beijing: Science Press, 2010: 32-38.]
- [4] 胡锦涛. 坚定不移地沿着中国特色社会主义前进, 为全面建成小康社会而努力奋斗. 北京: 人民出版社, 2012: 5-7. [Hu Jintao. Firmly March on the Path of Socialism with Chinese Characteristics and Strive to Complete the Building of a Moderately Prosperous Society in All Respects. Beijing: People's Publishing House, 2012: 5-7.]
- [5] 陈锦富. 城市发展方针的探讨. 武汉城市建设学院学报, 1999, 16(1): 23-27. [Chen Jinfu. Discussion on urban development policy. Journal of Wuhan Urban Construction Institute, 1999, 16 (1): 23-27.]
- [6] 陈雯. 城市发展方针的再探讨. 科技导报, 1995, (8): 14-17. [Chen Wen. A further approach to the policy of urban development. Science & Technology Review, 1995, (8): 14-17.]
- [7] 方创琳. 中国快速城市化进程中的资源环境保障问题与对策建议. 中国科学院院刊, 2009, 24(5): 468-474. [Fang Chuanglin. Issues of resources and environment protection in China's rapid urbanization process and suggestions on countermeasures. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2009, 24(5): 468-474.]
- [8] 李梦白. 我国城市发展的基本方针. 瞭望, 1983, (2): 9-11. [Li Mengbai. The basic principles of China's urban development. Outlook, 1983, (2): 9-11.]
- [9] 汪冬梅. 中国城市化问题研究. 北京: 中国经济出版社, 2005: 11-14. [Wang Dongmei. Study on the Problem of

- Urbanization in China. Beijing: China Economic Publishing House, 2005: 11-14.]
- [10] 中国社会科学院人口研究中心. 中国人口年鉴. 北京: 社会科学文献出版社, 1987: 123-124. [Population Research Center of the Chinese Academy of Social Sciences. Almanac of China's Population. Beijing: Social Sciences Academic Press, 1987: 123-124.]
- [11] 刘勇. 中国城镇化战略研究. 北京: 经济科学出版社, 2004: 78-85. [Liu Yong. Research on China's Urbanization Strategy. Beijing: Economic Science Press, 2004: 78-85.]
- [12] 姜爱林. 新中国成立以来城镇化发展的历史变迁. 河南大学学报: 社会科学版, 2002, (5): 46-51. [Jiang Ailin. Historic changes of town-pattern development since new China's foundation. Journal of Henan University: Social Science, 2002, (5): 46-51.]
- [13] 国家统计局. 中国城市统计年鉴(1991). 北京: 中国统计出版社, 1991: 35-56. [National Bureau of Statistics. China City Statistical Yearbook (1991). Beijing: China Statistics Press, 1991: 35-56.]
- [14] 国家统计局. 中国城市统计年鉴(1996). 北京: 中国统计出版社, 1996: 30-43. [National Bureau of Statistics. China City Statistical Yearbook (1996). Beijing: China Statistics Press, 1996: 30-43.]
- [15] 国家统计局. 中国城市统计年鉴(2001). 北京: 中国统计出版社, 2001: 34-49. [National Bureau of Statistics. China City Statistical Yearbook (2001). Beijing: China Statistics Press, 2001: 34-49.]
- [16] 国家统计局. 中国城市统计年鉴(2006). 北京: 中国统计出版社, 2006: 33-52. [National Bureau of Statistics. China City Statistical Yearbook (2006). Beijing: China Statistics Press, 2006: 33-52.]
- [17] 国家统计局. 中国城市统计年鉴(2011). 北京: 中国统计出版社, 2011: 31-45. [National Bureau of Statistics. China City Statistical Yearbook (2011). Beijing: China Statistics Press, 2011: 31-45.]
- [18] 方创琳, 姚士谋, 刘盛和, 等. 中国城市群发展报告. 北京: 科学出版社, 2011: 25-33. [Fang Chuanglin, Yao Shimou, Liu Shenghe, et al. Report on China's Urban Agglomeration Development. Beijing: Science Press, 2011: 25-33.]
- [19] 《中华人民共和国城市规划法》, 主席令[1989]第23号, 第七届全国人民代表大会常务委员会第11次会议通过, 1989-12-26. ["City Planning Law of People's Republic of China", Presidential Decree [1989] No. 23, adopted by the 11th session of the 7th National People's Congress Standing Committee, 1989-12-26.]
- [20] 《中华人民共和国城乡规划法》, 主席令[2007]第74号, 第十届全国人民代表大会常务委员会第30次会议通过, 2007-10-28. ["The Urban and Rural Planning Law of People's Republic of China", Presidential Decree [2007] No. 74, adopted by the 30th session of the 10th National People's Congress Standing Committee, 2007-10-28.]
- [21] 国家统计局. 中国统计年鉴-2012. 北京: 中国统计出版社, 2012: 35-42. [National Bureau of Statistics. China Statistical Yearbook (2012). Beijing: China Statistics Press, 2012: 35-42.]
- [22] 姚士谋, 陆大道, 王聪, 等. 中国城镇化需要综合性的科学思维: 探索适应中国国情的城镇化方式. 地理研究, 2011, 30(11): 1947-1955. [Yao Shimou, Lu Dadao, Wand Cong, et al. Urbanization in China needs comprehensive scientific thinking: Exploration of the urbanization mode is adapted to the special situation of China. Geographical Research, 2011, 30(11): 1947-1955.]
- [23] 刘涛, 曹广忠. 城市规模的空间聚散与中心城市影响力: 基于中国637个城市空间自相关的实证. 地理研究, 2012, 31(7): 1317-1327. [Liu Tao, Cao Guangzhong. Agglomeration and dispersion of city sizes and the influence of central cities based on 637 multi-scale spatial autocorrelation cases of China. Geographical Research, 2012, 31(7): 1317-1327.]
- [24] 薛俊菲, 陈雯, 曹有挥. 中国城市密集区空间识别及其与国家主体功能区的对接关系. 地理研究, 2013, 32(1): 146-156. [Xue Junfei, Chen Wen, Cao Youhui. The definition of urban concentrated areas and the relations between the national main function areas of China. Geographical Research, 2013, 32(1): 146-156.]
- [25] 武前波, 宁越敏. 中国城市空间网络分析: 基于电子信息企业生产网络视角. 地理研究, 2012, 31(2): 207-219. [Wu Qianbo, Ning Yuemin. China's urban network analysis based on spatial organization of electronic information enterprises. Geographical Research, 2012, 31(2): 207-219.]
- [26] 王洋, 方创琳, 王振波. 中国县域城镇化水平的综合评价及类型区划分. 地理研究, 2012, 31(7): 1305-1316. [Wang Yang, Fang Chuanglin, Wang Zhenbo. The study on comprehensive evaluation and urbanization division in the county level in China. Geographical Research, 2012, 31(7): 1305-1316.]
- [27] 杨永春, 冷炳荣, 谭一洛, 等. 世界城市网络研究理论与方法及其对城市体系研究的启示. 地理研究, 2011, 30(6): 1009-1020. [Yang Yongchun, Leng Bingrong, Tan Yiming, et al. Review on world city studies and their implications on urban systems. Geographical Research, 2011, 30(6): 1009-1020.]
- [28] 方创琳, 王德利. 中国城市化发展质量的综合测度与提升路径. 地理研究, 2011, 30(11): 1931-1946. [Fang Chuanglin, Wang Deli. Comprehensive measures and improvement of Chinese urbanization development quality. Geographical Research, 2011, 30(11): 1931-1946.]

A review of Chinese urban development policy, emerging patterns and future adjustments

FANG Chuanglin

(Institution of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: Urban development policies provide general guidelines for sustainable urban development and establish the direction and overall framework of urban development. Urban development rules dictate that urban development policies change alongside different urban development phases, hence, cities in various stages need compatible policies to guide their development. Here, we review the evolution of Chinese urban development policy and its impact over the past 60 years. Limitations of current Chinese urban development policy were identified, including incompatibility between existing policies and the reality of urban development; a lack of basic elaboration of urban agglomeration in key urbanization regions; unreasonable standards for classifying large, medium and small cities; and the inharmonious situation between urban system hierarchies and administrative divisions. Following our review and identification of current issues, several adjustments to existing urban deployment policy are proposed. For example, a new standard should be applied to classify cities into six different scales of megacity behemoth (urban population ≥ 10 million), mega city (urban population 5-10 million), large city (urban population of 1-5 million), medium-sized city (urban population of 0.5-1 million), small city (urban population of 0.1-0.5 million), and small town (urban population < 0.1 million). Under a new context for China's development and urbanization, overall policy should guide the development of urban agglomerations, control the sprawl of megacity behemoths and mega cities, promote the development of large cities, encourage the development of medium-sized cities, and foster the development of small-sized cities and small towns. Under this new system, a six-layer national urban hierarchy with 20 urban agglomerations, 10 megacity behemoths, 20 mega cities, 150 large cities, 240 medium-sized cities, 350 small cities and 19000 small towns could be established by the year 2020. Reconstructing the system of establishing designated cities and the possibility of building different national autonomous cities are also discussed. Fostering the development of small cities and small towns that would become the first choice for the urbanization of the agricultural population would improve the overall quality of urbanization and townships across China.

Key words: urban development policy; evolution process; limitations; adjustment scheme; new pattern of urban development; megacity; China