

中国科学院教材建设专家委员会教材建设立项项目

全国普通高等院校工程管理专业**实用创新型**系列规划教材



城市规划概论

陈 双 贺 文 主 编

金英红 副主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书系统、扼要地介绍了城市规划理论及相关应用知识。全书分为上、下两篇,共13章。上篇6章主要介绍城市 and 城市规划的一般性、基础性理论知识;下篇7章着重介绍与城市规划实际运作结合紧密的应用性知识。

本书可作为高等院校工程管理、土木工程、公共事业管理、地理科学、土地资源管理、资源与城乡规划管理、旅游管理、环境科学等专业的教材,也可作为设有城市规划概论课程的城市规划、建筑学等相关专业的教材,还可供与城市建设相关的管理人员以及房地产企业经营者参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划概论 / 陈双, 贺文主编. —北京: 科学出版社, 2006
(全国普通高等院校工程管理专业实用创新型系列规划教材)
ISBN 7-03-017463-1

I. 城… II. ①陈… ②贺… III. 城市规划-中国-高等学校-教材
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 067260 号

责任编辑: 田悦红 / 责任校对: 耿 耘
责任印制: 吕春珉 / 封面设计: 耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号
邮政编码: 100717
<http://www.sciencep.com>

印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2006 年 8 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16
2006 年 8 月第一次印刷 印张: 19 1/2 插页 4
印数: 1—3 000 字数: 435 000

定价: 32.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈科印〉)

销售部电话 010-62136131 编辑部电话 010-62135763-8007 (HF02)

全国普通高等院校工程管理专业实用创新型
系列规划教材

编 委 会

顾 问 任 宏

主 任 徐绪松

副主任 (按拼音排序)

王雪青 武献华 武永祥

委 员 (按拼音排序)

陈 双 顾永才 贺 文 金 江 李清立

刘 岗 宁素莹 石振武 宋 伟 田元福

田悦红 王红岩 王 平 王卓甫 吴贤国

谢 颖 徐 莉 岳建平 张建平 张守健

前 言

城市规划不仅是建筑类学科的专业课,也是许多管理类学科的必修课。但由于近年来我国城市建设发展速度加快,城市规划涉及学科的知识面十分广泛,城市规划教材的更新已明显滞后,篇幅、内容适合非规划专业的城市规划教材就更为罕见。本书正是为适应教学发展的需求编写的。

为适应多学科城市规划教学的需求,本书突出了以下特点。

第一,夯实基础理论,突出实践特征。城市规划理论构成内容丰富,编写时,既要注意历史上不同阶段理论的连续性,又要注意当前代表性较强的前沿理论,还要注意不同学科交叉的相关理论,以体现城市规划学科综合性强的特点,这是保证教材内容科学性的基础。此外,城市规划和工程管理都是应用性很强的学科,在注重理论体系完整的前提下,有意识地加强实践知识的介绍,力求让没有实践经验的学生能达到理性和感性知识的兼顾。

第二,彰显时代要求,反映国情特点。近年来,无论是城市规划的编制理念、法律基础,还是与城市规划密切相关的建设工程项目运作、房地产经营管理的制度环境等都已发生或正在发生深刻的变化,书中尽可能及时反映这些变化,特别是有关原则性的变化。另外,城市规划与国家的资源禀赋、政治体制、经济基础密切相关,编写本书时注意突出了相关内容。

第三,加强逻辑性与规范性,重点突出、简明扼要。全书分为上、下两篇。上篇城市与城市规划导论,共6章,包括城市产生与城市发展,城市规划与城市开发建设,以及城市规划的自然环境、经济与社会、思想理论、法律政治四大基础,主要介绍城市和城市规划的一般性、基础性理论知识。下篇城市规划编制与管理,共7章,包括城市规划编制体系和方法,城市总体规划,以及城市规划中的主要专项、专类规划,即市政与交通规划、自然与人文生态环境保护及更新规划、居住区与中心区规划,最后集中介绍了城市规划管理的相关内容,着重介绍的是与城市规划实际运作结合紧密的应用性知识。

本书编写分工如下:第一章由贺文编写;第二章由陈双、金英红编写;第三章由贺文、陈双编写;第四章由李军、陈双编写;第五章由许艳玲、周鹏编写;第六章由陈双、贺文编写;第七章由周鹏、金英红编写;第八章由贺文、金英红编写;第九章由李悦、陈双编写;第十章由陈双、连军编写;第十一章由周鹏编写;第十二章由金英红编写;第十三章由金英红编写。全书由陈双、贺文拟定纲目,最后由陈双定稿。

在本书的编写过程中,参考了众多专家、学者的著作和研究成果,在此向相关作者一并表示衷心的感谢。本书在全体编写人员通力合作下完成,凝聚了编者多年的教学经验和心血,然不足之处在所难免,还请读者不吝惠正。

目 录

上篇 城市与城市规划导论

第一章 城市产生与城市发展	3
第一节 城市概况	3
一、城市的概念	3
二、城市的界定	4
三、城市与区域	7
第二节 城市起源与发展	8
一、城市的起源	8
二、城市的发展	9
第三节 城市发展基本规律	11
一、城市发展的经济规律	11
二、城市发展的人口规律	11
三、城市发展的区域空间增长规律	12
四、城市发展的经济全球化理论	12
第四节 城市发展与城市化	12
一、城市化概念	13
二、城市化进程	14
三、城市化发展概况	16
小结	21
思考与练习	21
第二章 城市规划与城市开发建设	22
第一节 城市规划概述	22
一、城市规划产生的背景	22
二、城市规划的含义与特点	23
第二节 城市规划与城市开发	24
一、城市开发的概念	25
二、城市开发的城市规划干预	26
第三节 城市规划与城市经营	29
一、城市经营的概念	29
二、城市规划与城市经营的关系	31
第四节 城市规划与房地产经营	34
一、房地产经营的概念	34

二、城市规划与房地产经营的关系	36
小结	39
思考与练习	39
第三章 城市规划基础之一——自然环境	40
第一节 城市自然资源条件	41
一、土地资源	41
二、水资源	43
三、矿产资源	44
第二节 城市自然地理条件	45
一、地理位置	45
二、地形地貌	47
第三节 城市地质水文条件	48
一、地质条件	48
二、水文条件	52
第四节 城市气候条件	53
一、气候对城市的影响	54
二、城市气候的特征	57
小结	59
思考与练习	59
第四章 城市规划基础之二——经济与社会基础	61
第一节 城市规划的城市经济学基础	61
一、城市经济学的概念	61
二、城市规划与主要相关经济学理论	62
第二节 城市规划的城市社会学基础	69
一、城市社会学的概念	69
二、城市规划与社会学的关系	70
三、当前中国主要城市社会问题的分析	73
第三节 城市规划促进城市经济社会发展的途径	76
一、预测未来城市社会经济变化与发展趋势	76
二、制定与城市社会经济发展相关的规划政策	77
三、构建可持续发展的城市社会经济发展目标体系	79
四、建设结构紧凑、景观环境优良的城市空间环境	81
小结	81
思考与练习	82
第五章 城市规划基础之三——思想理论	83
第一节 西方古代城市营建理论与近代城市规划思想萌芽	83
一、欧洲古代城市发展历史简况	83
二、西方近代城市规划主要思想理论与实践	85

第二节 西方现代城市规划的主要思想理论与实践	90
一、城市集中主义	90
二、城市分散主义	91
三、卫星城理论与新城运动	92
四、区域规划理论的发展	92
五、《雅典宪章》与《马丘比丘宪章》	93
第三节 中国城市规划主要思想理论与实践	94
一、中国古代城市营建理论与实践	94
二、中国近现代城市规划思想理论与实践	96
第四节 当代城市规划思想理论与发展趋势	97
一、当代城市规划的思想理论基础	97
二、当代城市规划的发展趋势	99
小结	101
思考与练习	102
第六章 城市规划基础之四——法律政治	103
第一节 城市规划法规体系	103
一、城市规划的法规体系概述	103
二、国外城市规划法规体系简介	104
三、我国城市规划法规体系的主要内容	104
第二节 我国城市规划法的意义和主要内容	108
一、城市规划法的意义与作用	108
二、城市规划法的基本框架	109
三、城市规划法的基本内容	110
四、现有城市规划法的局限性与不足	112
第三节 我国城市规划的政治基础	113
一、城市规划的行政制度基础	113
二、城市规划的土地所有制基础	115
小结	117
思考与练习	118

下篇 城市规划编制与管理

第七章 城市规划编制体系和方法	121
第一节 城市规划编制体系的构成	121
一、城市规划编制体系的总体框架	121
二、城市规划编制体系的层次组成	122
三、各层次规划编制要求与主要内容	124
第二节 城市规划编制的方法	127
一、城市规划的调查方法	128

二、城市规划调查的内容	129
三、城市规划的分析方法	132
第三节 城市规划与其他宏观规划的关系	133
一、国民经济与社会发展规划	133
二、国土规划	134
三、土地利用总体规划	136
四、区域规划	138
小结	139
思考与练习	140
第八章 城市总体规划	141
第一节 城市总体发展战略	141
一、城市总体发展战略的区域条件分析	141
二、城市发展战略的制定	143
第二节 城市总体规划的专题研究	144
一、城市性质研究	144
二、城市规模研究	146
三、城市环境容量研究	150
四、其他专题研究	151
第三节 城市总体规划的用地组成	151
一、城市用地组成与用地分类	151
二、城市用地评定与用地选择	153
三、城市用地平衡表	155
第四节 城市用地总体布局	156
一、城市用地总体布局的基本原则	156
二、城市形态与空间布局	157
三、城市空间布局的基本内容	158
四、城市总体布局的艺术性	159
小结	159
思考与练习	160
第九章 城市交通与市政工程系统规划	161
第一节 城市交通政策与城市发展导向	161
一、城市交通发展战略	161
二、城市交通对城市布局的影响	166
第二节 城市对外交通布局	167
一、铁路与城市布局	167
二、港口与城市布局	168
三、航空港与城市布局	169
四、公路与城市布局	170

第三节	城市市内交通规划	171
一、	城市客运交通组织	172
二、	城市货运交通组织	174
三、	城市道路系统规划	175
第四节	城市市政工程系统规划	180
一、	城市市政工程系统的组成	180
二、	城市市政工程系统规划的任务	182
三、	城市管线工程综合规划	184
小结		185
思考与练习		186
第十章	城市自然与人文生态环境保护规划	187
第一节	城市生态环境与城市规划	187
一、	城市生态系统的概述	187
二、	生态城市规划的内涵	190
三、	城市总体规划中的生态环境控制	192
四、	城市规划与建设项目环境影响评价	194
第二节	城市规划中的生态环境保护专项规划	196
一、	城市绿地系统规划	196
二、	城市综合减灾规划	200
三、	城市环境卫生规划	202
第三节	城市人文生态环境保护与更新规划	204
一、	城市历史文化环境保护规划	204
二、	城市更新的系统规划	209
小结		212
思考与练习		212
第十一章	城市居住区详细规划	214
第一节	居住区规划理论与实践	214
一、	西方居住区规划理论	214
二、	我国的居住区建设实践	216
三、	现代居住区发展趋势	218
第二节	居住区规划设计基本要素	219
一、	居住区规划设计基本原则	219
二、	用地规模与组成	220
第三节	居住区各类用地规划布置	222
一、	居住建筑及其群体空间设计	222
二、	公共设施布置	228
三、	道路停车设计	229
四、	绿地系统设计	232

第四节 居住区规划技术经济指标	234
一、开发强度及其配套指标	234
二、国家引导性规范	236
小结	238
思考与练习	239
第十二章 城市中心区规划	240
第一节 城市中心区概述	240
一、城市中心区特征及形成原因	240
二、城市中心区的功能结构	243
三、城市中心区地下空间的开发与利用	244
第二节 中央商务区	249
一、概念与规模	249
二、产生的背景	251
三、结构体系	252
四、城市综合体的开发	254
第三节 商业步行街	257
一、形成与发展	257
二、基本类型	259
三、规划设计	260
小结	262
思考与练习	262
第十三章 城市规划管理	263
第一节 城市规划管理体系	263
一、城市规划管理的概念与任务	263
二、城市规划管理的核心框架	264
三、城市规划管理的控制	264
四、城市规划管理的方法	266
第二节 城市规划编制管理	268
一、城市规划编制任务管理	268
二、城市规划编制成果管理	270
三、城市规划编制成果公示	271
四、城市规划编制审批管理	272
第三节 城市规划实施管理	273
一、城市规划实施的管理规定	273
二、“一书两证”规划管理	274
三、国有土地使用权出让转让规划管理	279
四、城市规划实施监督检查与法律责任	283

第四节 城市规划管理信息化	287
一、城市规划信息技术基础	287
二、城市基础信息管理	287
三、城市日常业务管理	288
四、公众参与信息管理	288
五、城市空间动态变化分析研究管理	289
六、数字城市	289
小结	290
思考与练习	290
参考文献	292
附录 1 城市规划设计成果	
附录 2 城市规划实施与管理实例	

上 篇

城市与城市规划导论

第一章 城市产生与城市发展

人类从迁徙转为定居，由农村走向城市，在城市中繁衍生息，创造了几千年的城市发展史。如今世界人口的一半以上和中国人口的 1/3 以上都居住在城市，城市已成为越来越多的人选择的生活方式。城市是人类物质财富和精神财富生产、聚集和扩散的中心，是一个国家和地区兴衰的标志。我国超过 70% 的工业产值和国内生产总值来源于城市，50% 以上的交通运输和零售商业以及几乎 100% 的高等教育集中在城市。

城市也使得人们相距自然环境越来越远，甚至精神感到压抑和茫然，因为城市这个“家园”远不够理想、不够完善，城市在创造文明的同时也产生了错综复杂的矛盾和难以克服的问题。

然而，城市并未因其问题重重而停止发展的脚步，城市化在伴随着人类改进生产和发展方式的实践过程中不断向前推进，城市仍然是人类进步的象征和希望。面对城市这个复杂的系统，什么是城市发展的客观规律？如何实现城市健康、和谐的发展？为此对城市必须要有完整、全面的认识，追溯历史的印痕，了解城市是怎样产生和发展的，发现城市问题的根源所在，探索利用城市规划手段解决各种城市问题的良方，寻求在 21 世纪实现城市文明可持续发展的路径。

第一节 城市概况

一、城市的概念

城市是什么？问一问天天生活在城市中的人，或许很多人难以用简短的语言来概括，即使不同的学科也会有不同的认识。

当今世界人类聚落的形态大体上可以分为两大类，即城市和乡村。从人类发展史的角度看，城市是人类在改造和利用自然界的过程中逐步产生和发展起来的，是人类社会进化到一定阶段的产物，是生产力发展、社会劳动分工加深和生产关系变革的必然结果，是社会文明的象征。正如马克思和恩格斯所言：“物质劳动和精神劳动的最大一次分工，就是城市和乡村的分离。”

城市出现后，人类的生活发生了根本性的变化。城市居民开始脱离单一饮食和生育的轨道，去追求比生存更高的精神生活。城市不仅促进了人类的交流，并且激发了人们的创造力，刺激运输业和市政工程的建设，同时也间接地提高了农业生产力。因此，城市的兴起，不仅是一种经济进步，而且是一种文化的扬弃。

我国历史上“城市”一词，从字面上理解，是古代的“城”与“市”两个概念结合而成的。“城”是指四面围以围墙、扼守交通要冲、具有防卫功能的军事据点；《管子·度地》中说：“内之为城，城外之为郭。”《古今注》中说：“城者，所以自守也”，“筑城以为君，造郭以守民”。“市”是指商品交易的场所。《周礼·地官》中说：“大市，日昃

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。”“城”与“市”开始形成时并非聚于一体。随着社会经济的发展，“城”中人口逐渐增多，许多手工业和商贸活动便向“城”聚集，并渐渐融为一体，从此真正意义上的城市开始产生。随着手工业和商业的发展，部分居民点逐渐发展为一个地区各种活动的中心，这就是早期的城市。城市的功能主要是政治和经济的中心，是集政治权力和经济贸易于一体的人口集中地。

现代城市已远非古代城市所能比拟，更不是“城”与“市”的简单叠加，其规模之大、功能之多和结构之复杂已达到空前。尽管目前世界上 50% 以上的人口生活在城市地域里，发达国家甚至超过 80%，然而人们对“城市”的理解依然多种多样。正如法国学者 P. Pinchemel 所言：“城市现象是一个很难定义的现实，城市既是一种景观、一种经济空间、一种人口密度，也是一个生活中心和劳动中心。更具体地说，也可能是一种特征或一个灵魂。”总之，不同的学科有不同的理解。

城市地理学强调城市的空间特征，认为城市是有一定人口规模，并以非农业人口为主的居民聚集地，是相对于乡村而言的一种相对永久性的大型聚落，是聚落的一种特殊形态。

城市经济学强调城市经济活动的特征，认为城市是各种经济活动因素在地理上大规模集中的结果，即城市是一个坐落在有限地域空间内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运输等相互交织在一起并与城外相互联系的网状系统。

城市社会学认为，城市是特定区域内从事各种非农业劳动的密集型人口所组成的具有共同文化维系力的社会，是人类生存的特殊社区。

城市政治学认为，城市不仅是市场中心的所在地和有法律规范的地域，更是不同团体间确定政治关系的制度化共同体。

尽管以上种种表述是各个学科从不同角度概括了城市的实质和特征，但对城市的理解都是基于以下三个前提：① 城市是相对农村而言的。② 城市的定义是一个综合的概念，从任何一个片面的角度或特征出发对城市下定义都是不完整的。③ 城市的概念是随着时间发展变化的。

综上所述，城市应该是非农业人口聚集地，是一定地域范围内的政治、经济、文化、科技和教育的中心。当然这一定义依然是有局限性和发展空间的。

我国《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280-98) 中对城市的定义是：以非农产业和非农业人口聚集为主要特征的居民点，包括按国家建制设立的市和镇。

城市不是众多的人和物在地域空间上的简单叠加，而是一个以人为主体的、以自然环境为依托、以经济活动为基础及社会联系极为紧密的有机整体。它不但有着自身生长机制和运行规律，更有别于乡村的鲜明特征，其中聚集是城市最为本源和最为主要的特征。城市功能多样化、城市活动社会化、城市生产和管理高效化等，都是由聚集而产生的。

二、城市的界定

由于世界各国的社会经济基础、历史背景以及行政制度各不相同，对非农业人口的理解也不尽一致，因此城市的设置标准也就没有统一的定论。概括起来，对城市的界定主要有：人口规模、人口密度、行政区划和职业构成等四个标准。

（一）国际城市界定的常用标准

1. 人口规模的标准

人口规模的标准即以人口的集聚程度和数量为标准，当某个居民点的人口达到某种规模时，就可以将之定为城市，其余为乡村。各国依其国家大小，人口多寡而对城市设置标准的规定各不相同，因此关于城市人口规模的下限相差悬殊，最小的只有 200 人，最多的高达 60 000 人。世界上大多数国家的城市设置标准一般为 200~ 20 000 人。为便于各国对比研究，联合国区域开发中心规定，“市”的人口数量最低标准为 20 000 人。

小城镇，尤其是县级政府所在地，一般也应属于城市范畴，因为它们除了人口数量和经济规模比城市小以外，其余并无不同之处。世界各国对城镇划分的标准也不相同（见表 1-1），国际统计协会建议，“镇”的人口数量最低标准为 2 000 人。

表 1-1 部分国家设置城市人口标准

国 家	美 国	日 本	英 国	前 苏 联	印 度	联 合 国
人口下限/人	2 500	3 500	3 500	1 000~ 2 000	5 000	20 000

（资料来源：李丽萍，2001. 城市人居环境. 北京：中国轻工业出版社）

2. 人口密度的标准

人口密度的标准即以单位地域空间内聚居人口的密度高低来划分城市。该标准多被经济发达国家所采用，因为它们之间在生活水平和市政设施方面的差别不大，以至于难以直观地区分城市与乡村。

人口密度标准也因国情不同而存在差异。例如，美国规定只有达到 400 人/km² 的地区为城市，而日本定为 4 000 人/km²，澳大利亚则规定为 190 人/km²。

3. 行政区划的标准

行政区划的标准即以政府的规定或立法宣布的结果作为划分城市的标准，它被世界各国广泛采用。还有以某区域的历史、政治或行政地位作为是否设市的依据，如不少国家规定某级政府或相当于某级政府的机构所在地可以设市，边境要塞、历史文化集中地等也可设市。

以行政区划作为标准，容易扩大城市的实际规模、混淆城乡之间的现实差别。我国于 1983 年实行以市带县的行政体制以后，很多城市管辖范围急剧膨胀。例如，重庆市，市区人口 230 多万，此外还带了 12 个县，总人口高达 1 500 多万，这显然与城市的实际规模相去甚远。

4. 职业构成的标准

职业构成的标准即将人口职业的构成，尤其是从事非农业生产的人口比例，作为划分城市的标准。如前苏联规定，在一定规模的人口聚居地，凡非农业人口占总聚居人口的比重为 70% 以上者才可设市。

（二）我国城市界定标准

根据现代城市的含义，主要包括三个方面的因素：人口数量、产业规模和行政管辖。由于我国人口众多、经济基础薄弱、城市化和现代化水平有限，设市的标准比发达国家

要高出许多。根据《中华人民共和国城市规划法》第三条的定义，我国的城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市和镇。我国一般按行政建制设立中央直辖（省级）市、副省级市、地级市及县级市四个级别。

最早的建制市始于1925年，当时的广州市政厅即为建制市的雏形。1949年新中国成立后，我国的建制市是依据宪法规定的设市标准，由地方政府申请，中央政府批准而设立的。我国最新的设市及镇的标准是1993年5月由民政部提出后经国务院批准的。

截止到2002年底，我国共设有城市660个（未包括台湾省、香港、澳门特别行政区），其中直辖市4个、副省级市15个、地级市260个、县级市381个。此外，我国共有建制镇20600个。

1. 我国建制市的概念

(1) 中央直辖市

中央直辖市是与省同级的行政单位，受中央政府的直接领导和管辖。目前，中国的直辖市有北京、上海、天津和重庆4个城市。

(2) 副省级市

副省级市是在原先的计划单列市的基础上发展起来的。计划单列市是20世纪80年代初为方便在改革开放过程中具有特殊地位和条件的大城市而设立的，它具有明显的计划色彩，因此1993年中央政府开始逐步取消计划单列市，将原有的14个计划单列市以及杭州、济南升格为副省级市，共计16个，后因重庆升为直辖市，其数量变为15个。副省级市在不改变现有行政隶属关系的前提下，具有省级计划决策权和经济管理权。目前，这样的城市有哈尔滨、长春、沈阳、大连、成都、西安、武汉、济南、青岛、南京、杭州、宁波、厦门、深圳、广州。

(3) 地级市

地级市受省级、自治区政府的直接领导和管辖，一般均为设区的市，如宜昌、绍兴等城市。

(4) 县级市

县级市是不设区的市，具有与县相平行的行政地位，如昆山、武进等城市。

2. 建制市（镇）的标准

我国城市建制标准如表1-2所示。

(1) 设立地级市的标准

市区从事非农产业的人口为25万人以上，其中市政府驻地具有非农业户口的从事非农产业的人口为20万人以上。工农业总产值为30亿元以上（1990年不变价），其中工业产值占80%以上；国内生产总值在25亿元以上；第三产业发达，产值超过第一产业，在国内生产总值中的比例达35%以上；地方本级预算内财政收入2亿元以上，已成为若干市县范围内中心城市的县级市，方可升格为地级市。

(2) 设立县级市的标准

由于我国疆域辽阔、经济发展不平衡，各县的差别很大，故撤县建市的标准需分类处理。随着经济的发展和城市化水平的提高，撤县建市已成为我国行政管理体制改革的一个必然趋势。此外，有些地方建市标准可适当放宽。例如，自治区人民政府或地区行政公署驻地；乡镇工业产值超过40亿元、国内生产总值不低于25亿元（1990年不变

价)、经济发达、布局合理的县;沿海、沿江、沿边境的重要港口和贸易口岸以及具有政治、军事、外交等特殊需要的地方。在具备上述条件的地方设市时,非农业人口不低于6万人;少数经济发达、已成为该地区经济中心的镇,也可撤镇建市,其非农业人口不低于10万人。

(3) 设立建制镇的标准

我国设镇的标准经历了几次较大的变化。按1984年民政部公布的调整后的设镇标准为:凡县政府所在地一般均可设镇;总人口在20000人左右的乡,其乡政府驻地非农业人口占全乡人口比重的10%以上,即非农业人口最低限度为2000人可设镇;少数民族地区、人口稀少的边远地区和山区,条件可适当放宽。我国城市建制标准如表1-2所示。

表 1-2 我国城市建制标准 (1993 年)

指标		县级市			地级市
		原来县的人口密度/(人/km ²)			
		> 400	100~ 400	< 100	
人口	现城镇人口中 非农业产业人口	≥12万人	≥10万人	≥8万人	市政府驻地 非农户口人口>20万人
	现城镇人口中 非农户口人口	≥8万人	≥10万人	≥6万人	
	县总人口	≥15万人	≥12万人	≥10万人	市区人口中 非农业人口>25万人
	非农产业人口	≥30%	≥25%	≥20%	
经济	全县乡镇以上 工业产值	≥15亿元	≥12亿元	≥8亿元	市区工农业产值>25亿元
	全县乡镇以上工业产值 占工农业总产值	≥80%	≥70%	≥60%	
	全县GDP	≥10亿元	≥8亿元	≥6亿元	市区GDP>25亿元
	全县第三产业占GDP	>20%	>20%	>20%	市区第三产业占GDP>35%
	地方预算内财政收入	≥100元/人 ≥6000万元	≥80元/人 ≥5000万元	≥60元/人 ≥4000万元	地方预算内财政收入>2亿元
基础 设施	自来水	≥65%	≥60%	≥55%	-
	道路铺装率	≥65%	≥55%	≥50%	
	排水系统	较好	较好	较好	

(资料来源:程道平等,2004.现代城市规划.北京:科学出版社)

三、城市与区域

(一) 城市与区域的关系

城市并非以孤立的空间而存在,它与所在的区域是相互联系、相互促进、相互制约的辩证关系,用一句话可以概括城市与区域的关系——城市是区域的核心,区域是城市的基础;区域产生城市,城市反作用于区域。每一个城市都有与其相应的地域作为其吸引范围,每一个经济中心都有其相应的经济区域。

研究城市不能“就城市论城市”,而要分析影响城市发展的各种区域因素。一方面,城市是一定区域范围的核心,对区域社会经济发展起主导作用,根据其职能、作用辐射影响范围的大小,中心城市有不同的等级;另一方面,区域是城市发展的腹地和基础,区

域的资源条件、经济条件和交通条件等制约着城市的发展方向和规模。城市与区域关系密切，是点与面、局部与整体的关系，是一个不可分割的有机整体。

区域条件对城市发展的影响是多方面的。其中，较为重要的是对城市发展方向、城市发展规模、城市布局的区域空间结构等的影响。为此，城市规划不仅需要分析城市本身的各种发展条件，而且还必须分析影响城市发展的各种区域因素。

随着现代科学技术特别是通信和交通技术的发展，城市和区域作为一个开放系统的组成部分，时刻不断地进行着物质、能量、信息的交换。城市越走向高级，这种交换就越频繁，相互作用就越强。

（二）区域城镇体系

城市之间也不能孤立地存在。城市与城市之间、城市与外部区域之间总是在不断地进行着物质、能量、人员、信息的交换与相互作用。正是这种相互作用，才把地球表面彼此分离的城市（镇）结合为具有结构和功能的有机整体，即城镇体系。

城镇体系是指在一个相对完整的区域或国家中，由不同职能分工、不同等级规模、空间分布有序的联系密切、相互依存的城镇群体。城镇体系并不是与城市同时产生的，它是在区域内的城市发展到一定阶段的产物。

城镇体系的构成一般具备以下条件：① 城镇群体内部各城镇之间在地域上是邻近的，具有便捷的空间联系。② 城镇群体内部各城镇均有自己的功能和形态特征。③ 城镇群体内部各城镇从大到小，从主到次，从中心城市到一般集镇，共同构成系统内部的等级序列，而系统本身又是从属于一个更大系统的组成部分。

第二节 城市起源与发展

一、城市的起源

城市是怎样产生的？若从城市的定义入手，我们不难发现，城市要存在，必须具备两个条件：一是农业劳动力有剩余；二是农产品有剩余。只有农业劳动力出现剩余，部分农民才有可能从土地上解脱出来，从事第二、三产业；只有农产品出现剩余，才能满足那些居住在城市非农业人口的基本生存需求。城市的产生，以上两个条件缺一不可。根据上述两个必要条件，我们可以推断出城市产生的大致年代。

在原始社会的漫长岁月中，生产力水平十分低下，人类过着完全依附于自然的狩猎与采集生活，没有商品，不存在生活物资的交换问题；以流动的方式寻找合适的生存环境为主要特征，采取穴居与巢居的居住形式，并无固定的居住地点。

到了新石器时代（距今约 6 000 年），人类学会了播种，以及有组织的采集，也逐渐产生农业、畜牧业及狩猎之间的劳动分工，人类社会出现了第一次社会劳动大分工——农、牧分离，又称农业革命。渐渐出现了以农业为主的固定居民点，变迁徙生活为定居生活。这使经常性交换成为可能。由于人们的生活与农业均离不开水，所以原始居民点大多是靠近河流、湖泊，特别是靠近向阳河岸的台地上。

随着生产力的发展，出现了劳动剩余产品，需要固定的交换场所。这时手工业也逐

渐从农业中分离出来，这就是第二次社会劳动大分工。随之出现了以交换为目的的生产，即商品生产和货币流通。此后出现了第三次社会劳动大分工，即商业与手工业的分离。

这时的社会生产力得到一定的发展，农产品和农业劳动力都有了剩余，出现了私有制。原始社会的生产关系也就逐渐解体，出现了阶级分化，人类开始进入奴隶社会。阶级和国家的出现，致使战争频发。为了防御外敌的入侵，统治阶级筑就城池，从而产生了以防御功能为主的都市。

都市是人类从原始社会向奴隶社会过渡时期出现的，是人类社会发展到一定阶段的产物，是生产力发展、社会劳动分工加深和生产关系变革的必然结果。世界第一批都市大约出现在 5 000 年前，主要分布在埃及的尼罗河流域和美索不达米亚平原上的两河流域，以后在印度河流域、黄河流域、中美洲等地先后也诞生了都市。

在世界古代文明的发源地，尽管都市产生的年代有先后，但都市产生的社会发展阶段却基本相同。

二、都市的发展

都市在不同的历史时期，具有不同的特点、发展动因和形成机制。因此，为了更深入地剖析都市的生长机制，掌握都市的发生和发展规律，预测都市的未来趋势，有必要将都市的整个发展历史进行划段分析。

由于早期的都市尚处于生产力十分落后的状态，在世界范围内，都市发展十分缓慢。至 1800 年，全世界都市人口占总人口中的比重仅为 3%。规模巨大、增长迅速、席卷全球的都市产生与发展却出现在 18 世纪工业革命以后。这充分说明生产力的提高和产业结构的变化影响了都市的发展，加之，生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑，因此采用生产力与产业结构为主要划分标准，并可以把都市的发展进程划分为三个阶段，即前工业社会时期、工业社会时期和后工业社会时期。

（一）前工业社会时期

前工业社会时期大致始于公元前 3000 年，一直延续到公元 1760 年，即 18 世纪工业革命以前的历史阶段，其间经历了奴隶社会及封建社会。

前工业社会时期是以农业为主的时期，生产以第一产业为主，非农业人口是都市人口的主体，都市只有手工业和商业，往往是行政中心，管辖着一定的农村地域。

此时都市的特征体现在四个方面：一是都市发展十分缓慢，绵延时间很长；二是都市结构较为简单；三是都市的主要作用是政治的，而不是经济的；四是都市成长主要采取有机生长方式，规划成长很少。

（二）工业社会时期

都市的真正发展是在工业革命以后，即 1750 年开始至 20 世纪 50 年代结束，前后约经历 200 年。伴随着机器大工业的出现，以家庭、作坊为生产单位的自给自足的小农经济逐步被社会化的大生产所取代，工业生产技术、交通、通信技术和建筑技术日臻完善，工业革命引起经济快速发展，人口大量向都市集中，非农业人口超过了农业人口成为地域人口的主体，形成了数目众多、规模巨大、职能完善、结构复杂的近代都市。标志着

城市进入工业化时期,也是城市现代化建设的开始。此时城市的典型特征体现在三个“积累”上:一个是城市数量、规模与经济总量的积累;二是城市逐渐成为人类社会的主要空间形态;三是城市发展带来的负面影响的积累,即城市问题的产生。

(三) 后工业社会时期

后工业社会时期始于 20 世纪 50 年代,至今尚未终止。经过第二次世界大战的战后恢复,世界经济步入一个上升时期。随着科学技术的日趋进步,工业经济持续稳定地发展,第三产业经济异军突起,城市人口规模膨胀,用地向四周蔓延,城市化水平迅速提高。世界城市化进程的推进,工业与人口膨胀等所造成的城市问题开始显露,城市进入现代发展阶段。

后工业社会时期,包括信息咨询、金融保险、房地产业在内的第三产业超过了第二产业,成为城市经济的主体;高速铁路、高速公路、超音速飞机等现代化运输工具,大大缩短了空间和时间的距离,减少了对人口和经济要素流动的阻碍,使产业布局挣脱了地域辖制,趋向区域化;移动通信、互联网、办公自动化等信息通信技术的高度发展,加强了人与人之间的联系,将世界各国连成一个整体——地球村;跨国公司、国际化城市的兴起,人类社会经济一体化和全球化进程加快;在城市化不断推进的同时,出现了郊区化现象。

城市从工业化时代开始,发展到成为世界先进水平的现代化城市,英国的伦敦经历了大约 200 年,纽约经历了 100 年,而后发展起来的城市,由于直接在先进技术的基础上起步,时间大大缩短,东京、新加坡、首尔和我国的香港和台北,只用了 30~ 40 年的时间。

现代城市的主要特点如下:

1) 城市化波及整个世界,但各地区发展不平衡。发达国家城市化水平在达到一个较高水平之后,增长势头渐缓,并趋于稳定;相反,发展中国家的城市化却进入一个高速增长期,城市个数和人口规模呈现双高增长。但城市人口在总人口中所占比重即城市化水平仍以发达国家最高,美国、日本及欧洲一些国家已达到 70% 以上,而发展中国家较低,为 30%~ 50%。

2) 城市个数继续增多,城市规模空前膨胀。出现了像墨西哥、纽约、东京、上海这样的千万人口的巨型城市。

3) 城市职能出现两极化倾向,一是多种城市职能的叠加,综合性中心城市增多,城市的吸引力辐射范围进一步扩大,甚至跨越国界,形成如纽约、东京、巴黎、伦敦这样的国际化大城市;二是城市职能的分化,出现了以 1~ 2 种职能为主的专业化城市,如大学城、首都、旅游城、赌城、科学城等。

4) 城市的地域结构趋向分散,由单中心城市变为多中心城市。一些城市超越了自身的地域范围,与毗邻地区的城市渐渐连接起来,形成巨型城市、城市群和城市带等新的城市形态。例如,美国的波士顿城市带和五大湖沿岸城市带,日本的三湾一海城市带,欧洲中部城市带等。

5) 城市趋向现代化、生态化、宜人化、家园化,城市由经济聚集向人类聚落回归,城市与乡村由分离、隔绝再次走向融合,城乡差距趋向缩小。

第三节 城市发展基本规律

一、城市发展的经济规律

根据城市经济基础理论,城市经济可以分为基本的和从属的(非基本的)两种部类。基本经济部类是为了满足来自城市外部对产品和服务的需求,即以输出为主的经济活动;从属经济部类则是为了满足城市内部对产品和服务的需求。

通过基本经济部类输出产品和服务,城市从外部不断地获得收入,财富的聚集又促进了城市自身对产品和服务需求的增长,其中一部分将由城市自身来提供,于是就促进了从属经济部类的发展。因此,基本经济部类是城市发展的动力。基本经济部类的发展对从属经济部类的发展产生促进作用。

基本经济部类就业人数的增加,将会带动从属经济部类就业人数的增加,总就业人数的增加又会带动城市总人口的增加,而总人口的增加又会产生新的物质和服务的需求,由此又促进了从属经济部类的发展,形成了一个循环和累积的反复过程,被称为基本经济部类的乘数效应,即基本经济部类对整个城市的经济带动能力。

根据城市经济基础理论,如果一个城市的基本经济部类属于正在增长的产业,那么这个城市的发展潜力就比较乐观;如果一个城市的基本经济部类不但是增长型的而且是多样化的,那么这个城市的发展前景就会相当强劲和可观。

二、城市发展的人口规律

城市集聚的最为本质的特征是人口的集聚。随着城市产业结构的进化与城市发展阶段的演化,城市人口的空间活动也表现出一系列阶段性过程。城市进化理论认为,从工业化社会到后工业化社会,各个城市的发展具有相似的进化过程,可以分为四个阶段:

在工业化初期阶段为“绝对集中”时期:人口从农村向城市迁移,导致城市人口的不断增长。

随着工业化进入成熟时期为“相对集中”时期:在人口继续向城市集中的同时,开始向郊区扩展,但城市人口的增长仍然高于郊区。

后工业化初期为“相对分散”时期:经济结构中第三产业的比重开始超过第二产业,郊区人口的增长开始超过城市人口的增长。

对后工业社会进入成熟期的人口空间活动,理论上最初的判断为“绝对分散”时期:原因是第三产业的主导地位越来越显著,从农村向城市的人口迁移已经消失,取而代之的是区域内部从城市到郊区的人口迁移,导致城市人口的下降和郊区人口的上升。但在现实中,发达国家不少城市人口不断减少的中心城区,其产业衰退、城市税收和就业下降,经济下滑,为此20世纪80年代,从欧洲到北美兴起了城市复兴运动,并一直延续到现在。在此期间产生了紧凑城市和精明增长理论,且得到了西方国家的广泛响应。其核心内容为:强调土地功能混合使用和紧凑开发,使人们居住得更靠近工作地点和日常生活所必需的服务设施。减弱对小汽车的依赖;发展公共交通和非机动交通,将公共设施和就业机会配置在步行可达的范围以内或沿公共汽车线路将开发项目线性集中,改善

服务水平；划定城市增长边界，保护农田和自然生态环境；维护社会公平等。

国内学界也纷纷撰文，认为城市的本质是空间的聚集，空间集中且具备一定规模是城市形成与发展的必备条件。因此，再城市化是城市空间重新走向集中并整合过度分散的必然，是城市空间在较大的范围内的有机集中，正如彼特·霍尔（Peter Hall）指出的那样，是走向“序列-规模期”。

三、城市发展的区域空间增长规律

城市经济基础理论和城市进化理论都认为，每个城市的发展过程是相似的。但实践表明，区域中的各个城市的发展并不是均衡的，有些城市逐渐占据主导地位，而其他城市则始终处于从属地位。根据增长极核理论，区域经济发展总是首先集中在一些条件较为优越的城市，由于规模经济和聚集经济的效应，这些城市的发展呈现不断循环和累积的过程，逐渐成为区域的中心城市。

随着这些城市的发展达到一定规模，将会遇到越来越多的阻力因素，如地价上涨、交通拥挤、劳工短缺和环境恶化等因素，城市发展初期的比较优势逐渐丧失，而其他城市的比较优势越来越显著。一旦城市发展的规模和集聚的不经济超过规模和集聚经济，这些城市的资本和技术开始向区域内的其他城市扩散，形成所谓的“辐射”作用或“滴漏”作用，带动区域内其他城市发展，使区域空间经济趋于均衡。正是在这种意义上，这些城市被认为是区域的增长极核。

增长极核被广泛运用于区域发展政策。尤其是对经济欠发达的地区和国家而言，有限的资源应该集中在发展条件较好的城市作为增长极核，由此带动整个区域的发展，使区域空间经济最终能够趋于均衡。例如，巴西首都迁往巴西利亚就是为了促进内陆地区的发展；中国开发西部采取的政策也是遵循这个原理。

四、城市发展的经济全球化理论

20世纪70年代以来，世界经济格局发生了根本性的变化，以科技为首要推动力形成了新一轮的国际劳动地域分工，全球经济一体化的趋势越来越显著。跨国公司在世界经济的主导地位越来越突出和世界经济体系越来越开放，使资本的流动性无论在规模上还是在空间上都日益增强，交通和通信技术的进步更是促进了资本的流动性。在新的全球经济格局中，控制/管理功能向少数城市的空间集聚，制造/装配功能趋于在全世界空间的层面上的空间扩散（尤其是经济欠发达而劳动力与土地成本低的地区）。一部分城市在全球或区域经济的主导地位越来越显著，而大部分城市则越来越成为跨国公司的制造/装配基地，发达国家与发展中国家城市间的发展层次差距在不断加大，城市发展越来越受到全球经济环境的影响和跨国资本的外部控制，并由此形成在世界城市体系中的不同节点。

第四节 城市发展与城市化

在人类进入21世纪之际，回眸过去的两个世纪，可以发现，作为近200年来人类社会进步的最显著的特征和标志——城市和城市化，其发展已成为世界性的潮流。城市化

是世界关注的重要问题，是经济发展的必然趋势，是社会分工发展到一定历史阶段必定产生的一种社会现象。

一、城市化概念

（一）城市化定义

所谓城市化 (urbanization)，是指农业人口转化为非农业人口、农村地域转化为城市地域、农业活动转化为非农业活动的过程。换句话说，城市化是一个国家或地区实现人口集聚、财富集聚、技术集聚和服务集聚的过程；同时也是一个生活方式转变、生产方式转变、组织方式转变和传统方式转变的过程。

我国《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280-98) 中对城市化的定义是：人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。又称城镇化、都市化。

总而言之，随着人类进入工业社会的时代，社会经济的发展开始了农业活动比重逐渐下降、非农业活动比重逐渐上升的过程，与这种经济结构变动相适应所产生的乡村人口比重逐渐降低、城市人口比重逐步上升的过程就是城市化。

人口的乡城转移与产业转变不仅是生活场所和生产方式的转变，更为重要的是居民生活方式、社会经济结构等根本性的转变。

城市化概念涉及四个方面的含义：①城市化是城市对农村施加影响的过程。②城市化是全社会人口接受城市文化的过程。③城市化是全社会人口向城市人口集中的过程，包括城市数量的增加和城市规模的扩大。④城市化是城市人口比例占全社会人口比例不断增加的过程。

根据以上概括，可以将城市化分为形式（外延）城市化和功能（内涵）城市化。形式城市化是人口与非农业活动向城市集中、非农地域转变为城市地域的过程，直接表现为城市数量的增多与城市规模的扩大；功能城市化则是城市文化、城市生活方式和价值观念向农村扩散的过程，也是城市特征化和城市现代化的过程。城市化的进程首先从形式城市化开始，人口与经济活动集中到一定程度必然会产生城市本身的自我优化过程与城市特征的传播过程，即功能城市化过程。

由于城市化是一种广泛、深刻、复杂的社会现象，要完整、准确地衡量其水平和程度并不简单，目前有两个主要衡量标准，即人口指标及土地利用指标。我们通常采用的是人口指标，即城市人口占总人口的比重。

（二）城市化发展的一般规律

虽然世界上各个国家和地区城市化发展的水平差异较大，发展阶段不一致，但观察和分析各国、各地区的城市化发展过程，可以发现城市化过程具有一种普遍的规律性。

美国著名学者诺瑟姆 (Northam) 于 1975 年提出的“城市化过程曲线理论”得到了世界城市研究学者的广泛认同。他把一个国家和地区的城镇人口占总人口比重的变化过程概括成一条稍被拉平的 S 形曲线，并把城市化过程分成三个阶段（见图 1-1）。

1) 城市化水平较低、发展较慢的初期阶段。城镇人口占总人口比重在 30% 以下。这

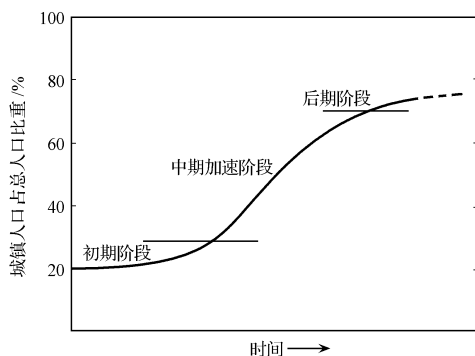


图 1-1 城市化进程的 S 形曲线

一阶段农村人口占绝对优势，工农业生产水平较低，工业提供的就业机会有限，农业剩余劳动力释放缓慢。因此，要经过几十年甚至上百年的时间，城镇人口比重才能提高到 30%。

2) 人口向城市迅速集聚的中期加速阶段。城镇人口占总人口比重在 30% ~ 70% 之间。这一阶段由于工业基础比较雄厚，经济实力明显增强，农业劳动生产率大大提高，工业吸收大批农业人口，城镇人口比重可在短短的几十年内突破 50% 进而上升到 70%。

3) 进入高速城市化以后城镇人口比重的增加又趋缓慢甚至停滞的后期阶段。城镇人口占总人口比重在 70% ~ 90% 之间。这一阶段农村人口的相对数量和绝对数量已经不大。为了保持社会必需的农业规模，农村人口转化趋于停止，最后相对稳定在 10% 以下，城镇人口比重则相对稳定在 90% 以上的饱和状态。后期的城市化不再主要表现为变农村人口为城镇人口的过程，而是城镇内部的产业构成由第二产业向第三产业的转移。

二、城市化进程

(一) 城市化的动力机制

城市化是多种动力共同作用的结果，从多种动力的构成关系看，最重要的是经济发展所产生的动力。经济发展不仅是城市化进程的第一动力源，而且是其他动力的发生基础和实现前提。从城市化的共性看，经济发展所产生的动力主要在于三个方面：农业的发展、工业化和第三产业的发展，即城市化的发生与发展与城市一样遵循着共同的规律，受着农业发展、工业化和第三产业的崛起等三大力量的推动与吸引。

1. 区域农业生产力的发展是城市化初始动力

城市是非农产业和人口的集聚地。区域农业生产水平、剩余粮食生产能力及农业剩余劳动力水平是城市形成生存的第一必要前提。区域农业生产力的发展使城市的兴起和成长在经济上才能成为可能。正是基于这一原因，历史上的第一批城市都诞生于农业发达地区。

2. 工业化是城市形成与发展的根本动力

进入工业革命时期，工业化成为城市化的根本动力。工业化是指工业生产在城市地域形成聚集的过程。工业化对城市形成发展的作用主要表现在：工业革命结束了城市手工业生产方式，极大地促进了工业生产率的提高，带来工业生产专业化的发展。企业为了寻求规模效益及提高竞争能力，集中布局工业企业，形成各类相对集中的工业地域，这种由于工业化带来的工业集中地域成为工业化时期城市地域分布形态和地域格局形成的核心动力。

进入 20 世纪 50 年代以后，西方发达国家的第三产业发展规模已经超过第二产业，工

业化对于加速城市化历史进程的作用相对减弱，第三产业的作用则日益增强。当前大部分发展中国家生产力发展水平仍然比较落后，工业化仍然是广大发展中国家的城市形成发展的根本动力。

3. 第三产业是城市化的后续动力

现代城市化过程，是第二产业和第三产业在城市地域的聚集过程。工业化客观要求供水、供电、供气、邮电、通信、交通运输等生产性第三产业超前发展。同时，商贸、金融、保险、房地产等服务性第三产业贯穿了整个工业化过程，教育、科研、文化、医疗等基础性第三产业在工业化过程及城市发展中发挥着日益重要的基础作用。

(二) 城市化进程与经济的关系

一个国家和地区的城市化水平受到很多因素的影响，如国土规模、人口规模、历史背景、自然资源、经济结构和划分城乡人口的标准等，但在所有因素中，城市化水平与经济发展之间的关系最为密切。

美国著名学者诺瑟姆认为，城市化水平与经济发展水平之间是一种粗略的线性关系，即经济发展水平越高，城市化水平也越高。城市化水平与经济发展水平之间的密切关系，首先反映出经济发展推动了城市化的进程。

一般来说，经济发展水平越高，城市化水平也高。毫无疑问，没有哪个国家经济十分发达，而城市却非常落后；也没有哪个国家城市发展很快，而经济发展一般。因此，国际上习惯于把一个国家的城市化水平作为衡量该国经济和社会现代化程度的标志之一（见表 1-3）。

表 1-3 城市化与经济收入

城市化水平	30% 以下	30% ~ 50%	50% ~ 70%	70% 以上
人均 GDP	1 000 美元以下	1 000~ 3 000 美元	3 000~ 7 000 美元	7 000 美元以上

（资料来源：靳东晓，2003，城市规划原理，天津：天津大学出版社）

(三) 城市化进程与社会发展的关系

城市化进程的本身就是社会发展的过程。随着城市化的进展，城市也在现代化，即城市的各项基础设施和各种建筑物日益为最新的技术成果所装备。城市的环境日益改善，人们的工作环境和生活环境日益舒适、方便。

人类社会发展的历史充分证明，现代化社会与人类有史以来所追求的目的是完全吻合的。要达到这种目的，唯一有效的综合性手段就是城市化。从已实现了现代化的发达国家来看，都是在城市化的过程中实现的。正因为如此，当前国际上已习惯于把一个国家的城市化水平作为衡量该国经济和社会现代化程度的标志之一。可以说，没有城市化也就没有城市的现代化。

背景知识	城市现代化
城市现代化的基本内涵可以概括为：经济上的工业化与市场化，政治上的民主化与法制化，城市发展的国际化与都市化，科技与知识的创新及社会信息化，社会生活的公平及生活质量的优化，经济社会发展可持续化与协调化，城市现代化既是进程又是目标。	

三、城市化发展概况

(一) 世界城市化发展概况

城市化是一个世界性的潮流，是社会历史发展的必然趋势。自从第一次工业革命从英国发源，迅速推动了欧美甚至世界的工业化浪潮，此后人类社会开始从农业时代迈入工业时代，从乡村时代迈入城市化时代，从此城市化成为一种广泛而影响深远的世界性潮流。当代世界城市呈现如下主要特征。

1. 发展速度快且呈现持续加速的趋势

从城市起源至第一次工业革命的几千年中，世界城市人口数量和城市人口比重增长缓慢。以 19 世纪工业化浪潮为发端，城市化发展呈现世界性的趋势，发展速度不断加快。从 19 世纪初到 20 世纪 90 年代末，世界总人口增长了 3.5 倍，城市人口却增长了 35 倍多，而且从发展速度看，呈现出不断加速的态势。

据联合国人类聚落研究中心的有关报告，21 世纪全球城市化进程将加快。1990 年 45% 的世界人口（约合 24 亿）住在城市地区。据预测，2000 年全球城市化水平达到 51%，2010 年约为 55%，2025 年将增加至 65%。其中，发展中国家和地区的城市化水平，将从 2000 年的 45% 增长到 2025 年的 61%；发达国家和地区将从 2000 年的 75% 增加到 2025 年的 83%。

19 世纪以来世界人口发展状况如表 1-4 所示。

表 1-4 19 世纪以来世界人口发展状况

年份	总人口/100 万人	城市人口/100 万人	城市人口比重/%
1800	978	50	5.1
1825	1 100	60	5.4
1850	1 262	80	6.3
1875	1 420	125	8.8
1900	1 650	220	13.3
1925	1 950	400	20.5
1950	2 501	724	29.0
1960	2 986	1 012	33.9
1970	3 693	1 371	37.1
1975	4 076	1 564	38.4
1980	4 450	1 764	39.0
1985	4 837	1 983	41.0
1990	5 246	2 234	42.6
2000		3 200	51
2025		5 500	65

(资料来源：周一星，1995. 城市地理学. 北京：商务印书馆)

2. 以 20 世纪中叶为界限，城市化发展的主流从发达国家向发展中国家转移

欧洲作为工业革命和城市化浪潮的发源地，最早发展为世界城市化水平较高的地区。随着世界经济增长中心的转移，20 世纪初美洲的城市化发展到世界最高速度。从此世界发达地区的乡村人口经历了 100 多年相对比重的不断下降以后，进入了绝对量也下降的过程，城市化水平迅速在 1980 年达到 70%。但是，由于此后发达地区的总人口增长率趋于下降，它在世界人口和世界城市人口总量中所占的比重也从顶点开始下降。

世界欠发达地区由于工业化和城市化起步晚，经济社会发展速度慢，1800~ 1925 年城市化水平仅从 4.3% 上升到 9.3%。第二次世界大战之后，世界欠发达国家和地区的民族独立和解放运动获得了普遍的胜利，亚洲、非洲、拉丁美洲国家的社会经济开始复苏和发展，其城市化发展势头逐渐成为世界城市化浪潮的主流。20 世纪 20~ 30 年代，特别是 50 年代以后，欠发达地区的城市人口突然快速增长。由于欠发达地区乡村人口基数大且增长速度快，所以城市化发展水平还远远落后于发达地区，到 1980 年时只有 30% 左右，20 世纪 90 年代中期才达到 37%。

3. 大城市迅速膨胀且在现代社会中居于越来越重要的主导地位

据统计，20 世纪特别是 20 世纪 50 年代以来，世界大城市人口在城市人口中所占的比重在不断提高，而且随着城市规模级别的提高，人口的发展速度也越来越快。

在世界上人口比较密集的地区，部分大城市经过地域空间的不断扩展，形成了一个或若干个城市为中心，包括周围的城市化地区的大都市区 (metropolitan area)，每个这样的大都市区的人口数一般都多达几百万甚至上千万。在经济社会发展水平高的地区，许多大都市区还沿交通走廊相连，形成影响力巨大的总人口在几千万以上的大都市带 (megalipolis)。

(二) 我国城市化发展概况

我国是世界城市产生和发展最悠久的国家之一，据历史文献和考古证实，我国城镇在距今 3000~ 4000 年时就已经诞生了。近现代世界城市化发展进程开始以来，处于封建社会长期统治和遭受帝国主义列强侵略的中国被排除在世界工业化和城市化浪潮之外，成为一个贫困、落后的农业国。至 1949 年全国解放，中国共有城市 136 个，城市化水平仅为 10.6%，远远低于当时世界的 29% 的水平。城市人口分布极不均衡，多集中于东南沿海和长江沿江地区及辽中、辽南地区。

我国是一个发展中国家，处于社会主义初级阶段，面对这一现实，推进城市化的进程必须立足于我国社会主义现代化建设的客观实际，符合自身特点。

1. 我国城市化进程

1949 年建国以来，特别是改革开放以来，我国的城市化水平不断提高，全国的城市数量成倍增加 (见表 1-5)。根据我国政府 1996 年向联合国人类住区第二次大会提交的《中华人民共和国人类住区发展报告》，预计到 2010 年，全国城镇人口将达到 6.3 亿左右，城市化水平将达到 45% 以上。

表 1-5 我国不同时期不同规模城市数量统计 (数量单位: 个)

年份	全国城市	特大城市	大城市	中等城市	小城市
1949	132	5	7	18	102
1952	153	7	8	21	117
1978	193	13	27	60	93
1985	324	21	31	93	179
1990	467	31	28	117	291
1993	570	32	36	159	343
2002	660	48	65	222	325

(资料来源: 1) 陈友华 赵民, 2000. 城市规划概论·上海科学技术文献出版社

2) 中华人民共和国科学技术部, <http://www.most.gov.cn/ztl/20050831>)

2. 我国城市发展的基本方针

根据《中华人民共和国城市规划法》第四条规定：“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，促进生产力和人口的合理布局”。这是加强城市规划建设和管理，使城市发展与国民经济和社会发展的要求相适应，逐步形成大、中、小城市协调发展的城镇体系的基本方针。这一基本方针在改革开放 20 多年的实践中发挥了重要作用。

1) 严格控制大城市规模。所谓大城市，就是城市人口规模达到 100 万以上的城市。严格控制大城市规模，首先主要是控制市区的人口与用地规模，以防止和缓解由于人口过度膨胀而造成的基础设施短缺、交通紧张、居住拥挤、环境恶化等，使城市长期超负荷运转的矛盾；其次，控制大城市的外延扩张也可理解为促进大城市走内涵发展的道路，即依靠技术进步，通过优化产业结构和调整用地布局来挖掘城市发展潜力；再次，还应看成是促进以大城市为中心，建立健全大、中、小城市相结合的协调发展的城镇体系的重要措施。避免单一发展大城市，就是要求加强大城市对周边地区城镇的辐射功能，合理发展大城市周围的中小城市，加强城市之间的内外联系，疏解大城市部分产业功能，走区域一体化发展的道路。

2) 合理发展中等城市和小城市的规模。中等城市是指城市人口规模 20~ 50 万的城市。中等城市在我国的城镇体系中处于中间环节，量大面广，承上启下，起到联系大城市和小城市的纽带作用；中等城市规模适中，城市基础设施和社会服务设施功能较为完善，在住房和交通等方面不像大城市那么紧张，生产力水平及文化科技基础又比小城市高。小城市是指城市规模在 20 万以下的城市（包括建制镇）。小城市是我国城镇体系的基点，具有城市之末，乡村之首的特点，是城乡联系的纽带和交汇部。提高我国城市化水平，必须积极引导和合理发展中小城市特别是小城市。20 世纪 90 年代以后，我国小城市的数量增长很快，其人口总数和生产总值的增长速度已经超过了大城市。小城市在我国国民经济和社会发展中具有不可替代的地位和作用，故有“小城镇，大战略”之说。

（三）我国城市发展政策新趋势

在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，和我国城市规划与建设相关的内容主要包括以下方面：

1. 促进区域协调发展，推进形成国家主体功能区

根据资源环境承载能力、发展基础和潜力，按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求，实施区域发展总体战略，逐步形成主体功能定位清晰，东中西良性互动，公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。

（1）统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局

将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。

1) 优化开发区域是指国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域。要改变依靠大量占用土地、大量消耗资源和大量排放污染实现经济较快增长的模式，把提高增长质量和效益放在首位，提升参与全球分工与竞争的层次，继续成为带动整个国

民经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的主体区域。

2) 重点开发区域是指资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域。要充实基础设施,改善投资创业环境,促进产业集群发展,壮大经济规模,加快工业化和城镇化,承接优化开发区域的产业转移,承接限制开发区域和禁止开发区域的人口转移,逐步成为支撑全国经济发展和人口集聚的重要载体。

3) 限制开发区域是指资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域。要坚持保护优先、适度开发、点状发展,因地制宜发展资源环境可承载的特色产业,加强生态修复和环境保护,引导超载人口逐步有序转移,逐步成为全国或区域性的生态功能区。

(2) 实行分类管理的区域政策

1) 财政政策。要增加对限制开发区域、禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务。

2) 投资政策。要重点支持限制开发区域、禁止开发区域公共服务设施建设和生态环境保护,支持重点开发区域基础设施建设。

3) 产业政策。要引导优化开发区域转移占地多、消耗高的加工业和劳动密集型产业,提升产业结构层次;引导重点开发区域加强产业配套能力建设;引导限制开发区域发展特色产业,限制不符合主体功能定位的产业扩张。

4) 土地政策。要对优化开发区域实行更严格的建设用地增量控制,在保证基本农田不减少的前提下适当扩大重点开发区域建设用地供给,对限制开发区域和禁止开发区域实行严格的土地用途管制,严禁生态用地改变用途。

5) 人口管理政策。要鼓励在优化开发区域、重点开发区域有稳定就业和住所的外来人口定居落户,引导限制开发区域和禁止开发区域的人口逐步自愿、平稳、有序地转移。

2. 促进城镇化健康发展,统筹城乡一体化发展

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,逐步改变城乡二元结构。

1) 分类引导人口城镇化。对临时进城务工人员,继续实行亦工亦农、城乡双向流动的政策,在劳动报酬、劳动时间、法定假日和安全保护等方面依法保障其合法权益;对在城市已有稳定职业和住所的进城务工人员,要创造条件使之逐步转为城市居民,依法享有当地居民应有的权利,承担应尽的义务;对因城市建设承包地被征用、完全失去土地的农村人口,要转为城市居民,城市政府要负责提供就业援助、技能培训、失业保险和最低生活保障等。鼓励农村人口进入中小城市和小城镇定居,特大城市要从调整产业结构的源头入手,形成用经济办法等控制人口过快增长的机制。

2) 形成合理的城镇化空间格局。要把城市群作为推进城镇化的主体形态,逐步形成以沿海及京广、京哈线为纵轴,长江及陇海线为横轴,若干城市群为主体,其他城市和小城镇点状分布,永久耕地和生态功能区相间隔,高效协调可持续的城镇化空间格局。

已形成城市群发展格局的京津冀、长江三角洲和珠江三角洲等区域,要继续发挥带动和辐射作用;具备城市群发展条件的区域,要加强统筹规划,以特大城市和大城市为龙头,发挥中心城市作用,形成若干新城市群;人口分散、资源条件较差、不具备城市群发展条件的区域,要重点发展现有城镇,成为本地区集聚经济、人口和提供公共服务