

对我国城市发展方针 的讨论

周一星 于 艇

1980年提出的城市发展总方针，经过8年的实践，既显示了它的正确性，也反映出某些不足之处。本文从反思角度对这一方针作出了评价，并对改革、开放时期的城市发展方针提出了自己的见解。

“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”是目前我国城市发展的总方针。从1980年全国城市规划工作会议正式提出以来，已经8年多了。随着中国改革、开放与经济形势的发展，有必要对这一方针进行反思。

一、现行城市发展方针的评介

可以从方针制订的历史背景、实践效果和理论基础入手分析。

1. 控制大城市规模和发展小城镇的思想，源自50年代后期和60年代，当时的主要出发点是对国际政治形势的现实估计，是当时“备战、备荒”国家战略的反映。

2. 十年动乱以后，中国城市的复兴面对着巨大的困难：国民经济严重的比例失调；财政赤字和消费品短缺；城市待业和生育高峰带来的就业高峰以及知识青年回城高潮叠加在一起，城市就业压力巨大；十年动乱、三线建设和长期的经济困难，使城市基础设施投资缺口巨大。所有这些使当时的中国城市，尤其是大城市，各种“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，制订了“控制大城市规模，多搞小城镇”的城市建设方针。

3. 十一届三中全会以后，国家经济进行了几年的“调整、改革、整顿、提高”，目标是加强农业和轻工业生产，压缩重工业和基

本建设规模，压缩长线产品生产。一大批以轻纺工业为主的中等城市，脱颖而出成为当时的“明星城市”。在农村，生产责任制促进了农村的多种经营和商品生产，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年全国城市规划工作会议上正式提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针，这是对前一个方针的补充和完善。

4. 综上所述，中国城市发展方针的产生和发展，有它特定的历史背景，也比较适应于当时以行政手段为主的管理方式。贯彻这一方针所取得的成绩主要表现在中国没有象其它发展中国家那样出现大城市的过度膨胀。中小城市和小城镇在国家城镇体系中的地位加强了。另外，城市就业、基础设施等矛盾在经济调整期间和六五期间有所缓和。

5. 方针在执行中也存在许多问题。主要是所谓“控制”、“合理发展”、“积极发展”等字面含义不明确，难以正确地指导实践。又由于大中小城市以50万和20万两条人口规模界线划分，导致在城市规划中普遍出现一刀切的现象。不顾城市发展的实际条件，人为压低规划人口数，尤其限制50万人以上的城市的发展，限制50万人以下的城市超过50万，限制小城市人口超过20万，等等。这种违背城市人口发展规律的做法，削弱了规划的可行性。近几年来，又出现了片面追求

小城市和小城镇的数量，降低建制市、镇的标准，甚至虚报村镇人口数量等不良倾向。

支持这一方针的许多学者，认为这一方针正是中国特色的社会主义城市化道路的反映。这里举几种常见的论点：

“中国大城市发展过快”说。认为中国100万人以上的大城市人口增长长期以来速度太快，远远超过城镇人口平均增长速度。事实上，大城市人口的机械增长主要发生在“一五”期间。此后，直到1980年前，大城市人口的机械增长对于自然增长是微不足道的。

“中国大城市数量过多”说。他们用中国远远大于建成区的城市概念与国外远远小于建成区的城市概念相比，得出错误结论。事实上中国大城市的绝对数量并非最多，而相对数量还相当少。

“中国城市规模结构头重脚轻”说。这是用中国的城市和国外的城镇两种不可比的等级结构拿来相比较得出的结论。国内外的已有研究都表明中国的城镇等级规模分布属于均衡发展的位序——规模分布没有明显的不正常。

“大城市带来城市病”说。认为“大”是中国城市病的根源。事实上，在六七十年代中国城市低速度、低水平发展时，城市基础设施不能满足需要的矛盾已很突出。中国城市病产生的主要根源是城市基础设施投资的比例自“一五”以后大幅度降低，长期保持缺口，满足不了需求的增长。

“大城市增长资本主义”说。大城市的迅猛发展是人类社会进入工业社会以后，城市化前期的普遍规律，并非资本主义国家所特有。苏联、东欧等国也同样经历着人口向大中城市集中的过程。六七十年代中国大城市的低速增长和工业布局的分散化是由不正常的政治气候所决定的，并非正常现象。进入80年代，中国各级城镇，包括大城市的蓬勃发展恰恰是符合发展规律的现象。

二、城市发展方针要遵循的原则

1. 指导性。城市发展方针是一种宏观指导方针，它不能替代城市微观决策。

2. 概括性。中国的城镇成百上千，情况各异。现行方针把“发展”赋予中小城市，把“控制”施加于大城市，忽视了中小城市也有控制的一面，50万人以上的大城市有的亟待发展。对于处在不同的发展阶段，及具有不同的特点和薄弱环节的城市，应采取不同的对策。现行方针对此缺乏概括的能力。

3. 阶段性。一方面城镇化本身是一个具有阶段性的长过程，另一方面，在不同阶段，国家的社会经济发展总目标和总战略是变化的，城市发展方针也应审时度势，适应这种阶段性变化，绝非一成不变。

4. 中国城市发展方针应该符合中国国情。中国的基本国情是人口多，人均资源少，经济落后，处在社会主义的初级阶段，这是制订城市发展方针的基础。

5. 城市发展方针应该符合城市发展的普遍规律。忽视或否定城市发展的普遍规律，把不是资本主义所特有的规律，斥之为资本主义的；把不是社会主义所特有的任务，说成是社会主义的，我们的城市发展方针就没有依据。

三、对新时期城市发展方针的见解

1. 最近讨论有两种新的意见值得注意：一种意见是在维持“控制大城市规模，发展中小城市”的前提下，提高城市规模级的标准，或者增加“发挥大城市经济作用”的内容。第二种意见认为中国城市规模越大，经济效益越好，主张我国经济社会发展的战略重点放在大城市和特大城市。

2. 现行的城市发展方针和上述两种修正意见都没有脱离“城市规模政策”的框框。人口规模是城市的重要特征之一，但不能概括城市本质特征的全部。相同规模的城市，如果它们的发展历史、地理位置、建设条件、

空间布局型式和职能结构不同,可能有完全不同的特点、问题和解决问题的途径。用城市规模政策来作为城市发展方针是相当片面的。

3.研究表明,虽然城市经济效益与城市规模之间有正相关的趋势,但这是一种相关性不强的弱相关。影响中国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工业结构。城市规模有影响,但不起决定作用。规模政策还不能避免在执行中出现指令性和一刀切的倾向。

结论是:新的城市发展方针应该跳出“城市规模政策”的框框,建立新的思路。

4.从中国正处在二元经济结构存在并转化的社会主义初级阶段出发,新的城市发展方针应是积极促进城市健康发展的方针。

因为:

二元经济向一元经济转化的突出特点是人口由农业向非农业转移,从农村向城镇转移。1978年到1985年,我国第一产业劳动力比重下降了11.3个百分点,相当于以前22年变化的总量。这种迅速转移的势头还要继续。

我国长期以来的城乡分割,在农村积聚了大量的剩余劳动力。农村推力过大,城市容纳力较小将是今后中国城镇化长期面临的矛盾。统计表明,1986年全国剩余劳动力约占农业劳动力总量的23.5%,不少地区甚至高达30~40%。

中国农村一直保持很高的人口自然增长率,60年代以后,中国人口增长已从城市增长型变为农村增长型,增加了对城市的压力。

中国人口多,可耕地少,是经济发展的重要约束条件。城市是利用土地最集约的方式。强调二、三产业的集聚发展,充分发挥各级城市作用,尤其是大中城市的优势,应是优先选择的道路。小城镇的发展也要强调适度集中。

5.和社会主义初级阶段的根本任务相衔接,新的城市发展方针应以发展生产力、提高经济效益为中心目标。

城市以非农业经济为主体,它生产于点上服务广面上,这是城市经济与农村经济本质的差别。集聚效益、规模效益和协作效益是决定非农业经济向城镇集中的基本规律。

六七十年代我国大三线和小三线建设的主要教训之一就是不以经济效益为目标的分散布局,不以城镇形式来组织工业生产。我们正在继续为此付出代价。

乡镇企业在中国大地上的发展是难以遏制的潮流。但是,乡镇企业“村村点火、户户冒烟”,小城镇“遍地开花,盲目建设”的无组织局面继续下去,我们将重蹈分散化的复辙。把乡镇企业的经营权和所有权分离,引导农民的资金适当集中到条件较好的居民点兴办二、三产业,形成城镇,是乡村城市化的正确道路。

从理论上讲,任何城镇只要它的投入能够得到补偿并取得效益,它就存在着发展的可能性。城市应由地方政府根据自己的条件,选择不同的发展速度、重点和形式。国家的任务是完善城市发展的机制。

6.适应社会主义商品经济的体制,城市发展方针应该有利于建立相应的城市发展机制,摒弃以行政干预为主的管理方式。

从宏观上讲,由于城市发展条件的差异,一个区域的城镇总有大小不等、职能有别的城镇群体组成城镇空间网络,通过城镇体系的开放和竞争,可以使网络组织有序化和合理化。

从微观上讲,单个城市的成长是集中机制和分散机制共同作用的结果。如果把城市良好的市场条件、协作条件、服务设施条件等给微观单位带来的利益看作是成本的节省,把城市土地价格作为成本的支出,权衡两者,当费用的节省超过支出的增加,企业就趋于向城市中心集中,反之向城市以外分散。

问题的严重性在于目前中国城市土地和基础设施的无偿使用或低价使用,使得集中机制很强,分散机制很弱。城市发展机制不对称是导致以往大城市“大控制小发展,小控

制大发展；不控制滥发展”的根源。也是城市基础设施紧张的重要原因。

改革城市体制是完善城市发展机制的唯一出路。

7.新的城市发展方针要有针对性的解决目前城市发展中存在的问题。

城市基础设施短缺限制着城市的活力，是中国城市普遍存在的问题。在大城市突表现为各种设施的超负荷运行和基础结构与人口规模不相匹配，在中小城市主要表现为设施水平低下。

把城市基础设施建设作为非生产性建设，并摆在从属地位的传统观念，首先需要改变。

中国的城市规划卓有成绩，一度取消城市规划，留下过惨痛教训。以往的城市规划从城市本身的角度考虑过多，对城市与区域、城市与城市之间的关系重视不够，今后要加强区域规划、经济区划、城镇体系规划对城市规划的宏观指导作用，使我国城市朝着逐步形成合理的城市体系的方向发展。

四、结论和建议

1.有人把中国的城市化道路概括为三种观点：大城市论，小城市论，城乡一体化论。小城镇论与城乡一体化论是可以合流的，所以实际上是两种论调。我们不笼统地支持大城市论，也反对小城镇论。中国城市化道路和城市发展方针的选择，要从城市规模的束缚中跳出来。这并不意味着，某些大城市的规模不要控制，可以任其膨胀，而是说这种控制不应仅仅是一种良好的愿望，应是在科学地预测它们发展趋势的基础上，寻找切实可行的途径。控制大城市规模的对策如果不符合城市发展的实际，久而久之，只会加重“城市病”，而不是缓解“城市病”。

2.我们的观点可以称为“综合阶段论”，不要脱离中国处在社会主义的初级阶段，城市化和工业化的初级阶段；不要脱离存在着巨大差异的各个地区所处的发展阶段；不要脱离存在着巨大差异的不同城市所处的发展

阶段。

3.我们建议今后一个阶段的新的城市发展方针可以包括以下内容：改革城市体制，发挥城市效益，调整基础结构，统一规划建设，优化城市网络。

改革城市体制——成败的关键

发挥城市效益——城市发展和建设的中心目标

调整基础结构——普遍面临的艰巨任务

统一规划建设——社会主义城市应该坚持的原则

优化城市网络——政府通过规划和政策引导，对城市发展实行分区指导，形成合理的城镇体系

主要参考文献

1. Brian J. L. Berry, City Size Distributions and Economic Development, 《Economic Development and Cultural Change》, 1961, 573-588.
2. 许学强：我国城镇规模体系的演变和预测，《中山大学学报(哲学社会科学)》，1982年3期，P40-49.
3. 吴友仁，城市现代化与城市基础设施建设，《经济地理》，Vol. 7, (4), 1987年 P269-272.
4. 林志群，中国住宅发展简况，《城市规划》，1987年6期，P3-5.
5. 《农村乡镇发展研究》课题组，乡镇发展，独特的历史难题与严峻的现实抉择——2000年中国农村乡镇发展研究报告，1987.8.

作者工作单位：北京大学地理系

动态

交通规划学术委员会1988年工作要点

一、第三季度在昆明市召开城市交通学术讨论会，规模80人。

二、第四季度与中国城市规划设计研究院、北京市城市规划设计研究院联合举办城市交通规划学习班。

三、组织选编1988年“广州交通规划学术讨论会”优秀论文和广州市交通规划建设、管理等方面的经验论文专刊。

四、不定期出版《交通规划》通讯和专辑资料。