

世界城市化发展的趋势及我国 城市发展中的若干问题

郭振淮

二十世纪以来，特别是第二次世界大战后这三十几年来，在世界范围内，城市化（或称都市化）的过程大大加速了。城市规模以空前速度在扩展，新城市如雨后春笋纷纷拥现，城市人口在总人口中的比重不断提高，在若干发达国家和地区内。农村也日益接受城市的生产和生活方式而趋向城市化，城乡之间在生产水平上的差别在趋向泯灭。城市化一方面作为社会进步、科学技术发展、交通运输的改进、社会生产的分工和专业化的直接体现者，具有推动社会发展的进步意义；另一方面，由于这一过程进行得如此迅猛，在许多情况下，甚至成为一个非人力所能抗逆的过程，因而在许多国家的城市化过程中，也带来了一系列严重的社会问题。因此，如何正确认识和评价这一社会现象，对城市化发展规律给以科学的理论上的概括和论证，已成为世界上许多学者所共同关心和研究的课题。

我国人口占世界总人口的1/4，我国在进行四化过程中，城市化过程必然也会加速进行。在今后若干年内，势必将有几亿人口从农业人口转变为城市人口，这将是一个极其伟大的历史变革，它不仅对我国，甚至对全世界都将产生巨大影响。对于这一方面的问题，我们的经验还很不够。在这一过程中，如何借鉴世界各国城市化的经验和教训，根据我国具体条件，有条不紊地、顺利地、客观地完成这一客观历史进程，少走或不走其他国家所走过的弯路，对我国经济建设和人民生活水平的提高，都将具有重要意义。

根据我国具体条件和特点实现城市化这一历史任务，应是实现中国式四个现代化的重要内容之一。

当前世界城市发展的一些情况

联合国人口统计资料表明，近几十年来世界城市人口增长速度是非常快的。世界城市人口占总人口的比重，1950年时为28.7%，1960年时占到33.9%，1970年时占到37.5%，1979年时达到39.3%，也就是说，目前世界上城乡人口之比，约为四与六之比。

据予测，大约在1990年时，世界将有一半以上人口居住在城市，而到公元二千年时，这一比重可能上升到70—80%。

再从世界各个国家来看，经济发达国家其特点都是以城市人口比重高为标志。据1979年统计，城市人口占全国人口比重，新加坡为100%，比利时占95%，马耳他94%，西德92%比例在80—90%之间者有六个国家，它们依次为：澳大利亚（86）、冰岛（87）、瑞典（83）、乌拉圭（83）、新西兰（81）和阿根廷（80）。70—79%者有十个，它们是智利（79）、荷兰（77）、加拿大（76）、英国（76）、东德（76）、日本（76）、委内瑞拉（75）、美国（74）、法国（71）、西班牙（70）。60—69%者有十三个，它们是：卢森堡（68）、丹麦（67）、捷克斯洛伐克（67）、意大利（67）、苏里南（66）、希腊（65）、墨西哥（64）、古巴（64）、苏联（62）、波多黎各（62）、秘鲁（62）、巴西（61）和哥

伦比亚(60)。

与此同时亚非大部分地区城市人口所占比重较低，东亚为25%、东南亚为21%，南亚为21%，非洲19.3%，大洋洲岛屿占19.2%。

1—9%		10—19%		20—29%	
不丹	3	科摩罗门群岛	10	苏丹	20
莱索托	3	肯尼亚	10	佛得角	20
尼泊尔	4	东帝汶	11	几内亚	20
卢旺达	4	马尔代夫	11	沙特阿拉伯	21
上沃尔特	4	埃塞俄比亚	12	西萨摩亚	21
布隆迪	5	博茨瓦纳	12	越南	22
阿曼	5	柬埔寨	12	几内亚比绍	23
莫桑比克	6	泰国	13	毛里塔尼亚	23
坦桑尼亚	7	贝宁	14	圣多美与普林西比	24
乌干达	7	乍得	14	马来西亚	27
斯威士兰	8	塞拉利昂	15	多米尼加	27
马拉德	9	多哥	15	利比里亚	29
也门	9	阿富汗	15	喀麦隆	29
孟加拉	9	老挝	15		
新罗门群岛	9	格林纳达	15		
尼日尔	9	冈比亚	16		
		马达加斯加	16		
		马里	17		
		尼日利亚	18		
		安哥拉	18		
		印度尼西亚	18		

第二次大战以后，大城市、特大城市如雨后春笋，纷纷崛起。许多城市（特别是它们的首都）纷纷跨越出了原有城市的范围，它象个巨型吞噬细胞一样，不断并吞周围地区，把郊区变为城区，有的地区若干城市同时发展，不断扩展着自己的范围，以致这些城市互相联接，成为一个规模巨大的城市群，或城市带。这样发展的结果，以致原来称作城市（City, town）已不能确切反映这个概念，于是又出现了一些新的名称来反映它，如大都市（Urban），大都会（Metropolitan），城市群（Agglomeration），都市系统（Urban system）等。

据报导，世界上十万以上人口的城市，1900年时只有38个，1950年时为484个，1970年增至844个。

百万人以上城市在本世纪五十年代以后有了很大发展。在1950—1975年间，发达国家中百万人以上城市由48个发展到91个，人口由1.3亿增到2.6亿。同期发展中国家百万人以上

的城市由23个增长到90个，人口由4700万增加到2.44亿。这说明，几十年前还很少百万人都市的发展中国家现在已和发达国家几乎并驾齐驱了。发达国家城市增长的速度目前已明显缓慢下来，而发展中国家这一过程正方兴未艾，可以预料，在不远将来会大大超过它。

现今世界上还出现了六个过去从未有过的超过千万人口的大都会（超级城市），它们是：伦敦、巴黎、墨西哥、纽约、上海和东京。此外还有十几个人口在五百万以上的大都市。

目前世界上有几个规模巨大的城市带或城市群：（1）美国东北部大西洋沿岸自波士顿经纽约至华盛顿城市带（波士华）；（2）美国五大湖沿岸城市带（南本德）；（3）日本东京至北九州的太平洋沿岸城市带；（4）西德鲁尔区城市群；（5）英国以伦敦为中心的英格兰南部城市群；（6）苏联以莫斯科为中心的城市群；（7）苏联顿巴斯和乌拉尔城市群等。

近些年由于高速公路、铁路、地铁及其他快速交通运输的发展，使城市中心与郊区往返流动人口的半径不断延长，它又为城市扩大在技术上提供了可能，现在已达数十公里或近百公里。这样就使得一些大城市每天有几百万人次作钟摆式的上班或上学。据报导：伦敦老城区（西蒂）白天人数达一百多万，夜间只有十几万；巴黎老城市 and 东京的银座也是如此，墨西哥市居民每天外出流动量达1500万人次。

在发达的资本主义国家的大城市里，近些年出现了人口由城区向郊区流动的高潮。一方面由于城区内地价和房租高昂，生活费用高；另一方面有钱的人嫌恶市中心繁嚣和环境恶劣纷纷在郊区营建别墅，因而市中心居民纷纷迁往郊外去住，形成了“逃离城市中心”的过程，新来的居民也往往住在郊区，因而在郊区出现了一系列“卧城”。

城市规模无限制扩大，相应造成了许多难以解决的问题。如环境污染日益严重（空气、水源、噪声等）、供水紧张、地面下沉、食物供应（特别是新鲜食品）困难、垃圾处理问题、交通事故增多（美国平均每十分钟有一个死于车祸，每一分钟有四人重伤）。大城市，特别是超级城市逐渐从方便生产和生活走向了它的反面。

现在一些国家深感城市过大的弊端，纷纷提出要限制大城市的规模，并采取了若干措施，诸如行政上限制措施（户口控制等）、经济立法上的措施（禁止某些工厂在大城市兴建，征收高额环境保护税、土地税等）、疏散某些工厂和政府机关、兴建卫星城镇，在较远地区兴建“抗磁力中心”抑制人口向大城市流动等。这些虽然起了某些作用，但从世界范围来看，还远远没有刹住人口拥向大城市的浪潮。

从近几十年城市发展中所暴露出的问题来看，今后城市发展再象过去那样，放任自流是不行了。迫切需要各个国家按照统一规划，有计划地、科学地、合理地发展城市，一方面改造过于畸形的大城市，另一方面创建新的城市，而为了完成这一使命，腐朽的资本主义制度看来是很难胜任了。

我国城市人口发展方面的若干问题

根据公布的统计材料，1978年我国总人口为9.6亿，其中城市人口为1.2亿，占12.5%，其所占百分比远远低于世界上城市发达的国家，甚至低于世界城市人口的平均数。

这里要附带说明一下，我国城市人口比重之显得特别低，其中有一个各国划分城市标准不一致的问题，外国不少统计资料多将人口在一万人以上的居民点称之为城市，联合国定的标准为二万人，而我国有不少类似的居民点是不算作城市的。但即使除却这个因素，我国城

市人口比重很低，确是很明显的事实。

这个资料在某种程度上也反映着我国和发达国家在经济发展水平上的差距。

我国城市按人口分组情况如下：五十万人口以下城市计126个，占城市总人口的27.4%，50—100万人口城市共36个，占22.35%，100—200万人口城市19个，占21.39%，200万以上人口的城市有10个，占28.86%，其中上海、北京、天津三个直辖市为特大城市。

我国也有几个密集联片的城市群，其经济发展水平虽然不如世界著名的城市群，但从人口密集程度来说较之并不逊色。如上海—苏州—无锡—常州—南京城市群；北京—天津—唐山城市群；沈阳—抚顺—本溪—辽阳—鞍山城市群。

解放前，旧中国城市具有很鲜明的殖民地性。新中国成立后，我们在改造旧城市的同时，积极规划新城市。第一个五年计划期间，我国的城市改造和建设取得了显著成就，对合理地安排工业，城市总体建设和为城市居民服务方面发挥了积极作用。但以后一个相当长时期内，特别是近十几年来，城市规划严重废弛，积累了大量问题。特别是对大城市的发展失去了应有的控制，使大城市的人口和用地规模不断扩大，郊区耕地不断缩小。城市规模过大相应造成了城市消费量大，组织供应困难、交通拥挤、住房紧张、环境污染等严重问题。

党的十一大和五届人大提出了本世纪末实现四个现代化的奋斗目标，我们可以予期，随着四个现代化的进展，我国城市势必有一个大发展的过程。因此，认真总结我国及世界其他国家城市发展的经验教训，按照社会主义城市发展规律的要求，规划和建设好我们的城市，是摆在我们面前的一个十分迫切的重要任务。

在我国城市化发展方面，以下几个问题是需要我们认真进行研究的。

第一 关于我国城市化的进程问题

前面已经谈到，城市化过程是个客观的历史过程，是社会进步的一个标志。我国四个现代化的进展，势必加深城市化的过程，将会出现更多城市，城乡人口比例将不断发生变化。

我们要充分估计到，我国是个占世界1/4人口的大国，这么多的人口在职业构成和生活方式方面的改变，毫无疑问，那将是世界历史上无与伦比的伟大变革。我们把这一工作做好，在很大程度上将影响着人类的未来。我们决不能让这一过程放任自流来进行，象资本主义国家那样，让广大农民贫困破产，自发盲目流入城市。我们必须充分利用和发挥社会主义制度的优越性，有计划地、妥善地、有条不紊地、完成这一伟大历史性变革。

城市化过程显然受如下两个因素的制约：

1. 国家按照计划能够筹措多少资金，兴建多少工矿企业、交通运输业、建筑业、商业及其他科学文化和生活福利设施，才能确定增加多少城市人口。我们决不能仿效某些国家那种“城市化先于工业化”的做法，应当城市化和工业化步调尽可能协调一致。

2. 要看农业现代化的进程如何，首先要看农业劳动生产率和农产品的商品率提高到何等程度，也就是说，要根据农业能提供多少商品粮、肉、菜等以供养城市人口，来确定城市规模；二是要根据农业现代化过程中能解脱出多少劳动力可以提供给城市。从这一意义上讲，城市化问题和农业发展水平是息息相关的。

我们可以设想，我国农村人口目前有8.4亿。城市人口为1.2亿。假如随着农业现代化的发展，从农业中再解脱出1.2亿人口来，对农业来说减少1/7，而对于城市人口来说，则增加了一倍，即使这样，我国城乡人口才不过三与七之比，比例并不算高。

且不用说按照欧美等高度工业化国家，农业人口只占总人口的4—10%，就以我国农业

高度集约化，需要精耕细作的特点来考虑，留下一半人口来搞农业，如果当时我国人口为10亿，那就需要将5亿人口安排居住在城市。

毛主席早在“论联合政府”一文中就曾经指出：“农民——这是中国工人的前身，将来还要有几千万农民进入城市、进入工厂，如果中国需要建设强大的民族工业，建设很多的近代的大城市，就要有一个变农村人口为城市人口的过程”。（《毛泽东选集》，第三卷，1026页）。

我们怀着极大兴趣来注视着我国目前在黑龙江省海伦县，河北省栾城县和湖南省桃园县所进行的农业现代化试点工作。我们希望能从这个试点中找出规律，看看在农业现代化过程中，农业的劳动生产率和农产品的商品率以何等速度向前发展，农业中的劳动力以何等速率从农业中解脱出来，农村的城市化究以如何搞为宜。

我们还需要认真研究的是：当这些数目庞大得惊人的劳动力一旦从农业中解脱出来之后，如何把他们从农业人口变为城市人口，我国城市究应如何规划等等一系列问题。

这是一个对我们来说完全陌生的工作，我们还没有什么成熟的经验，需要我们在摸索中探索它的规律。

第二 关于我国城市的布局 and 城市的规模问题

现在，无论从世界或是从我国的具体情况来看，城市规模过大的弊病已是人所公认的了。其它从职能方面来看已开始走向反面，从能促进生产转变为阻碍生产，从能方便人民生活，变得越来越不适宜于人民的生活。

在今后我国城市化发展过程中，应采取切实有效地措施来制止城市过度扩展的趋势。特大城市今后规模不应再进一步扩大，甚至应采取措施使它们的规模逐步缩小，使其规模和它的职能相称。对于某些中等城市和大城市，也应采取某些限制措施，防止它们在今后若干年内再升格为特大城市和大城市。

如何搞好我国城市化工作，限制并缩减大城市规模，在全国合理分布城市，根据世界各国和我国行之有效的经验，如下几点可供参考。

1. 加强对全国城市总布局的远景和近期的规划研究工作，根据国家经济建设总的要求，结合城市自身的特点，确定城市在今后若干年内发展方向，确定城市专业化的方向和发展规模，确定城市总体规划，避免不适宜在该市建设的项目盲目乱上。最近中央书记处对北京市建设方向的指示，不仅给北京未来的发展指明了方向，同时也为其他城市确定自己的职能类型和规模提供了指针。我们是社会主义国家，我们完全有可能也有必要按照恩格斯关于在全国均衡分布生产力的设想，统一的规划我们的城市，克服资本主义城市盲目发展的不良后果，创造社会主义城市化经验，使我国城市确能做到既能促进生产，又方便人民群众生活。

2. 加强对新建工业企业、交通运输业、文化科研单位等在全国范围内布点的科学研究工作。使我们的生产布局工作建立在经过缜密考虑的，有科学论证的，符合生产发展客观需要的基础上，坚决克服过去那种在生产布局上的盲目性、主观任意性。生产布局得是否合理直接涉及企业今后几十年的经济效益，搞得不好，贻害无穷，且莫等闲视之。

3. 为了控制大城市的规模，今后新建的大型工业企业要尽可能不摆在特大城市和大城市。这些城市今后的发展主要是充分利用现有的人力资源，对设备进行挖潜改造，进一步提高技术水平和劳动生产率，即使建设某些新企业，其劳动力主要由城市内部调剂解决。如果把这一关把住，大城市就会基本上得到控制。

4. 大中城市都应考虑有计划地把一些不适于在城市中心发展，或需要扩建而在市中心无法进行的企业迁到远郊区，或卫星城镇去。对于搬迁的企业，应给予一定的财政补助，并在新地区营建新厂给予种种方便。

5. 所有大中城市都应规划若干个卫星城镇。卫星城具有一般小城镇所不具备的优越条件，可以在主城市带动下迅速发展，并和主城市形成互相配合的有机整体。卫星城在设置时位置要合适，防止和大城市联成一片，规模要适当，各项设施要完善，房租和公用设施的收费应当比大城市低。

6. 为了对抗大城市的发展，可以考虑在大城市附近，但是在它吸引范围之外某些地方逐步发展新的城市，使之形成“抗磁力中心”，它可以吸收一定数量原来会被大城市吸收的人口。

城市是个多种职能的复杂的综合体，它的出现和发展并不是偶然的，它是国家或一个地区的自然、历史、经济、政治、军事多方面因素共同起作用的结果。如下几个因素对城市的规模和其发展的前景有重大影响。

1. 国家根据发展国民经济的需要，在一定时期内，对该城市的职能所提出的要求，这应是我们确定城市规模的最主要的依据。它具体表现如国家经过对各种条件的分析，决定将若干重点大型企业布局在该市，这些企业的投产将显著影响该城市的职能和城市规模。

2. 一个地区的经济发展水平，区内外经济联系频繁程度，在很大程度上也影响着城市的规模，因为城市是一个地区生产发展水平和特点的集中表现，是区内外联系的焦点。一般说来，城市所联系的“腹地”愈广阔，愈富饶，则该城市的规模就会发展得快，这点特别对一个农产品集散地、加工中心和为农业服务的生产资料生产中表现得最为明显。

3. 交通运输的便利程度对城市的规模有很大影响。一条铁路和公路的敷设往往会在其沿线出现若干城市，而其枢纽则往往发展成为较大的城市。港口的位置和它的吞吐量也直接影响着城市的规模。因此，有计划地规划交通枢纽对城市的分布有着很密切的关系。

4. 各个地区不同的自然环境对城市规模也有着很大影响。一个地区矿物资源富饶的程度和国民经济对该种资源的需求常可决定该矿业城市的规模。地形、地下水、工程地质情况、河流、气候等也都对城市发展有影响。

5. 其他因素诸如城市的历史背景、政治背景、战略地位是否重要，都对城市的规模有影响。

总之，城市规模不应强求一律，城市规模的合理性首先表现在它的城市职能发挥得充分上，表现在城乡结合、工农结合得密切上，它既在全国占有一席应得的地位，同时对它所在地区的经济发展又能起较大的促进作用。城市生产和生活堪称便利，该城市的规模就应认为是比较合理的。规模过大，特别是脱离当地条件允许的规模过大是不好的，这已由许多事实证明了，但也不是说城市规模越小越好，城市是发展的，总是在由小到大。我们的任务是在掌握城市发展规律基础上调节它、控制它、使之更适合人们的需要。

第三 关于加快小城镇建设问题

中共中央关于加快农业发展若干问题的决定中指出：“有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援，这是加快实现农业现代化，实现四个现代化，逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路”。中央的这一决定为我国城市建设指明了道路。

发展小城镇，让小城镇遍地开花，星罗棋布于全国各地，这是我国城市化唯一正确的道路。

发展小城镇有如下几个好处：

1. 有利于在全国均衡地分布生产力，对于地区经济的综合发展有很大好处，它将深刻地改变我国工业布局的面貌，对巩固工农联盟，加快四个现代化的发展，对于加强战备都有莫大好处。

2. 在小城镇发展工业，可以就近获得原料，可以充分利用农产品及副业产品进行加工，可以就近销售，符合生产接近原料地和消费地的原则，从而可以降低成本。

3. 在小城镇建立工业可以充分利用农村劳动力，除正式工人按照合同由人民公社输送外，工厂的一些辅助性劳动，产品初级加工，某些零部件的生产都可与当地人民公社订立合同由社队企业生产。这样既扶植了社队企业的发展，对企业降低成本也会有好处。

4. 在小城镇建设工业由于工人大都是从当地招来，职工多住在自己家里，与大城市比因而可以节约相当一笔福利设施的开支，职工和家属团聚也比较方便。

5. 在小城镇势将形成以国营大中企业为骨干，同时还有数量众多的社队企业相配合这样一种工业中心。大企业可以在技术上，生产上通过各种渠道协助社队企业的发展，它对人民公社的工业化势必起很大作用。

在当前，发展小城镇还必须排除一些阻力，同时还需要采取一些实际措施。有的人总认为工厂设在大城市好，认为在大城市设厂投资省、建设快、厂外的市政公用条件好、交通运输方便、职工生活条件好等，因而以种种籍口不愿把工厂摆在小城市。

我们必须从国民经济的全局来考虑这个问题，不能仅从一个厂子来考虑。目前我国大城市已不适于再发展新厂，城市现有的市政公用和福利设施已经十分紧张，再建新厂就需要增辟水源、增设电站、增加交通运输和福利设施，同时还要付出相当一笔拆迁费。所以从一个厂来看是省了，但从全局来看并没有省，甚至开支更为增大了。

同时也要看到，小城镇刚开始建立时规模固然小，在这里设立工厂是有某些困难，但任何大城市都是由小城市发展起来的。一旦城市发展起来，各方面设施逐渐跟上来，困难就慢慢克服了，所以这些困难是前进中的困难。同时也要看到，和大城市比小城市也有不少优点，如：（1）工业建设用地问题比较容易解决；（2）环境好，污染小；（3）靠近农村可以方便取得新鲜蔬菜、肉类供应；（4）职工和家属团聚方便；（5）职工上下班可以不象大城市那样化费时间等等。（下接第71页）

关于我国社会主义城市化问题（续）

吴友仁

三 我国城市化的途径和措施

到2000年，我国城镇人口将较现在增长一倍以上，非农业人口将有更大的增长。除城镇人口和非农业人口的自然增长外，绝大部分将是变农村人口为城镇人口、变农业人口为非农业人口。这些由农村人口转化的城镇人口和非农业人口，是都拥到城市来呢？还是就地转化，还是当工人或从事其他劳动呢？这是我国城市化过程中必须研究和介决的一个重要问

位次	名称	人口	位次	名称	人口
14	罗斯托夫— 纳—多努 (20)	172	14	喀山	821
15	阿斯拉罕	164	15	第聂伯罗彼特罗夫斯克	816
16	伊万诺沃—沃 兹涅申斯克 (38)	147	16	彼尔姆	796
17	奥伦堡 (56)	147	17	敖德萨	776
18	萨马拉 (9)	144	18	鄂木斯克	774
19	土拉	141	19	明斯克	772
20	鄂木斯克 (18)	136	20	罗斯托夫—纳—多努	755

注：人口以千为单位；排列按各自的年代并在括号内注明1967年位次；城市名字是当年所叫的名字。

可是，在新的农业区，有些都市的发展也很迅速。

(4) 最近发展时期(1959年至1966年)整个都市的发展速度下降到每年平均大约3.1% (与之相比：1926年—1939年为6.5%，1950年—1959年为4.1%)。但是，仍然有一些地区明显地超过了这一平均发展速度，特别是哈萨克斯坦和苏联中亚细亚内地，它们以煤、矿产和扩大农业区为基础的工业化一直在不断地发展。苏联在东至贝加尔湖的广大地区内，都市的发展也相当普遍，这是由于大规模地发展工业以及小城市的迅速发展取代了较大中心规模的扩大(也许重要的是，在15个最大的城市中，没有一个城市发展速度超过全国在这个期间的发展速度)。另外，由于西部地区的一些城市，在过去一度被忽视之后，也开始复兴起来。

上面我们简述了美国和苏联这两个大国在城市规模分布方面的整个演变情况。从美国来看，都市系统的一般特征，特别是规模位次的关系，总的来说，似乎相当稳定，尽管社会、政治和经济一直在突飞猛进。相反，苏联的例子表明，在整个国家城市规模的分布上反映了强大的地区影响和都市子系统的存在状况。

(摘译自金·戈莱杰著《都市地理学原理》，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1978年，第56—68页，曾天舜译，雷捷生、元群校)

另一方面，从现在开始应当抓紧小城镇的规划工作，使之既方便生产、又方便生活，在小城镇的市政、公用、文教、卫生和商业服务等设施方面应该和工业企业一起统筹建设，并争取先行一步。

我们设想，现在我国共有二千多个县，如果每个县有五个公社的所在地发展成为小城镇，全国就可出现一万个城镇，如果一个小城镇以二万人口计算，就可以吸收两亿多人口，如果这些小城镇在实现四化过程中逐渐发展到五万人口规模，那么就会容纳五亿多人口。如果我们在全国建立起一万多个小城镇，那么我国960万平方公里的土地，除西部人烟稀少地区和少数山区以外，就都可以纳入到这些小城镇的经济网络之内了。