

20 世纪 80 年代中期以来中国城市的发展

王 放

(中国青年政治学院 社会工作学院, 北京 100089)

摘 要: 本文对 20 世纪 80 年代中期以来中国城市的增长状况以及城市发展中所存在的问题进行了分析, 认为中国城市的发展不应当盲目追求城市数量的增加和城市建设用地的扩大, 也不能以牺牲广大农民的利益为代价, 而应当结合中国的国情, 走可持续发展的道路, 节约资源, 保护环境, 优化人口和产业结构, 增强城市功能和城市基础设施建设, 促进“三农”问题的解决。

关键词: 地级市; 县级市; 城市数量; 城市建设用地; 农村征地

中图分类号: F291.1 文献标识码: A 文章编号: 1000- 4149 (2008) 05- 0008- 05

Urban Development of China since Mid- 1980s

WANG Fang

(School of Social Work, China Youth College for Political Sciences, Beijing 100089, China)

Abstract: In this paper, an analyses is made on problems of the growth of numbers of cities and urban development in China since mid- 1980s, which leads to the result that urban development in China should not pursue in blindness the growth of numbers of cities, nor the expansion of land for urban construction, nor be at the cost of benefits of farmers. Instead, it should take into consideration the national condition of China and adopt a way of sustainable development, saving resources, protecting environment, optimizing population and industrial structures, enhancing urban functions and infrastructure construction in urban areas, so as to accelerate the solution of the problems of farmer, agriculture and countryside.

Keywords: city at prefecture level; city at county level; number of cities; land used for urban construction; land expropriation in rural area

城市的发展是城市化的一个重要组成部分。20 世纪 70 年代末、80 年代初改革开放以来, 中国的城市化以前所未有的速度推进, 与此同时, 中国的城市也得到了较快的发展。虽然自 20 世纪 80 年代以来, 中国的城市建设取得了很大的成绩, 但是也出现了不少问题。本文对 1984~2004 年这 20 年间中国城市的发展状况进行了分析, 指出了在此期间中国城市发展过程中所出现的主要问题, 并提出了解决这些问题的思路和途径。

一、各级规模城市的增长

从 1984 年到 2004 年, 中国的城市数量从 296 个增长到 661 个, 增长了 365 个。根据《城市规划法》的规定, 中国的城市规模按照城市市区非农业人口的规模来分组, 即城市市区非农业人

收稿日期: 2007- 11- 06

作者简介: 王放 (1958-), 女, 四川人, 中国青年政治学院社会工作学院教授, 主要研究方向: 人口地理学。

口 200 万人及以上为超大城市, 100~ 200 万人为特大城市, 50~ 100 万人为大城市, 20~ 50 万人为中等城市, 20 万人以下为小城市。从 1984 年到 2004 年, 人口 200 万人及以上的超大城市由 8 个增长到 20 个, 增长了 12 个; 人口 100~ 200 万的特大城市由 11 个增长到 30 个, 增长了 19 个; 人口 50~ 100 万的大城市由 31 个增长到 79 个, 增长了 48 个; 人口 20~ 50 万的中等城市由 82 个增长到 218 个, 增长了 136 个; 人口 20 万以下的小城市由 164 个增长到 314 个, 增长了 150 个^[1-2]。由此可见, 在此期间增长最多的城市是小城市和中等城市。

二、新设置城市的规模和数量

1. 原有城市的规模变化和新设置城市的状况

2004 年中国的现存城市可以分为以下三类: (1) 自 1984 年以来就一直存在的城市; (2) 在 1985~ 2004 年期间新设置的城市; (3) 由两个城市合并而成的城市。表 1 是从 1984 年到 2004 年中国城市规模结构的矩阵, 它反映了中国在 1984 年时就已存在的 296 个设市城市在 1985~ 2004 年期间的发展情况和在此期间新设置的城市在 2004 年时的规模和数量, 从而清楚地显示出在这 20 年间中国城市的规模变化和不同规模城市的生长状况。需要说明的是, 在对该表进行统计时, 笔者将由两个或两个以上的城市合并而成的城市算为新设置的城市; 另外, 由县级市晋升为地级市的城市, 也仍作为原来设置的城市, 而不作为新设置的城市来统计。

表 1 1984~ 2004 年中国城市规模结构矩阵 (个)

城市类型	2004 年的设市城市					合计
	100 万人口及以上	50~ 100 万人口	20~ 50 万人口	20 万人口以下	合并与撤销	
1985~ 2004 年期间的新设置城市	1	7	105	260	20	393
100 万人口及以上	19	—	—	—	—	19
1984 年 50~ 100 万人口	22	9	—	—	—	31
设市的城市 20~ 50 万人口	6	51	25	—	1	83
20 万人口以下	2	12	88	54	7	163
合计	50	79	218	314	28	689

资料来源: 根据 1985~ 2005 年的《中国城市统计年鉴》统计而得。

从表 1 计算可知, 在 1984 年时中国共有设市城市 296 个, 在 1985~ 2004 年期间合并与撤销了 8 个; 在 1985~ 2004 年期间中国共新设置城市 393 个, 其中有 20 个在设置后又被合并与撤销。因此, 到 2004 年底中国的设市城市为 661 个。

表 1 表明, 在 2004 年的 50 个 100 万人口及以上的特大城市中, 有 19 个在 1984 年时本身就是特大城市, 有 22 个是由 1984 年的大城市发展而成的, 有 8 个是由 1984 年的中等城市和小城市发展而成的, 在 1985~ 2004 年期间新设置的特大城市只有 1 个。在 2004 年的 79 个 50~ 100 万人口的大城市中, 有 9 个在 1984 年时本身就是大城市, 有 7 个是在 1985~ 2004 年期间新设置的, 而有 63 个都是由 1984 年的中等城市和小城市发展起来的。在 2004 年的 218 个中等城市和 314 个小城市中, 分别有 105 个和 260 个是在 1985~ 2004 年期间新设置的。以上分析说明, 2004 年的 129 个超大、特大和大城市有 71 个是由 1984 年时的中等城市和小城市发展而成, 占 55% 以上。

另据笔者统计, 在 1985~ 2004 年期间中国新设置的 393 个城市中, 有地级市 51 个、县级市 342 个, 在此期间所合并与撤销的 28 个城市中有地级市 3 个、县级市 25 个, 所以在 2004 年的 661 个城市中, 有地级及以上城市 287 个, 县级市 374 个。

2. 各时期新设置城市的规模和数量

表 2 是在 1985~ 2004 年期间中国各时期新设置城市的规模和数量。在对该表进行统计时, 笔者只考虑了各时期的城市设置数量, 而没有考虑这些新设置城市以后是否被撤销或合并。此外, 该表中的城市规模指的是这些城市在刚设置时的规模。

从表 2 可以看出，如果加上设置后又合并与撤销的城市，在 1985~ 2004 年期间中国共新设置城市 393 个。如果以这些新设置城市在设置时的人口规模来统计，则它们全是中等城市和小城市，其中中等城市只有 28 个，占 7.1%，而小城市则为 365 个，占 92.9%。表 2 还表明，20 世纪 80 年代中期到 90 年代中期是新中国成立以后中国城市设置最多的时期，其城市的设置速度之快在世界城市发展史上也是史无前例的。在 1985~ 1990 年期间年平均设市数 28.8 个，而在 1991~ 1995 年年平均设市数高达 35.4 个。1995 年以后中国的设市速度才开始放慢。

表 2 1985~ 2004 年中国各时期新设置城市数量及其规模

时期	新设置城市的数量 (个)			年平均设市数 (个)
	20~ 50 万人口	20 万人口以下	合计	
1985~ 1990 年	10	163	173	28.83
1991~ 1995 年	18	159	177	35.40
1996~ 2000 年	—	32	32	6.40
2001~ 2004 年	—	11	11	2.75
1985~ 2004 年	28	365	393	19.65

资料来源：同表 1。

在新中国成立到 20 世纪末的半个世纪时间里，中国政府在城市发展问题上一直倾向于发展中、小城市，不发展大城市。1980 年，国家建委确定了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针，1989 年城市发展方针被修改为“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”。城市发展方针对中、小城市的发展起了积极的促进作用，再加上 1986 年国务院公布了新的设市标准，设市条件大为降低，从而使得从 20 世纪 80 年代中期到 90 年代中期中国新设置城市数量急剧增长，而且这些新设置城市绝大多数是小城市。

三、城市发展过程中所出现的问题

20 世纪 80 年代中期以来，伴随着改革开放的深入和城市的发展，中国的城市建设取得了很大的成绩，城市化水平也有了大幅度的提高。从 1985 年到 2005 年，中国的城市化水平从 23.71% 提高到 42.99%^[3]，提高了近 20 个百分点。但同时也应当看到，在此期间的中国城市发展也出现了一些问题，这些问题主要反映在以下几个方面：

1. 可持续发展原则的实施力度不够，普遍存在环境污染的问题

在中国城市化和城市建设的过程中，存在着重产值、轻环保的倾向，在环境保护方面投入不足，在环保方面执法也不坚决，造成城市的环境建设滞后于社会经济的发展，出现了较为普遍的环境污染问题。根据国家环保总局历年公布的《中国环境状况公报》，从 20 世纪 90 年代初到 21 世纪初，中国城市的空气质量恶化趋势比较严重，虽然近两年城市空气质量总体有所好转，但部分城市污染仍然严重。由于燃煤排放的二氧化硫和汽车排放的氮氧化物的影响，城市酸雨污染的状况一直没有减缓，甚至有加重的趋势。随着机动车保有量的迅速增加，城市机动车污染日益突出^①。

另据国家环保总局发表的《中国城市环境保护》一文，中国城市作为经济和生活中心，污水排放量大，但由于城市污水的处理水平普遍不高，因此当前中国城市水环境面临的形势十分严峻。流经城市的河段近 90% 受到污染，城市内湖水水质较差。目前中国城市中有近 2/3 的城市供水不足，有 1/6 的城市严重缺水^②。

由于中国城市基础设施建设仍严重滞后于城市经济的发展和城市机动车辆的增长，交通管理

① 国家环境保护总局等编写. 2001- 2006 年中国环境状况公报. <http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/>
② 国家环境保护总局. 中国城市环境保护. <http://www.sepa.gov.cn/cont/mhcity/mfcsxy/gldt/200506/t20050602-67180-6.htm>

的设施和投入也不能适应由经济的快速发展所带来的交通状况的改变，因此，中国城市的交通拥堵问题也日益突出，在大城市更是如此。

2. 城市建设用地大面积扩张，造成土地资源的耗费

城市建设大量占用耕地是中国耕地减少的主要原因之一。随着城市数量的迅速增长和各级规模城市的发展，20 世纪 80 年代中期以来，中国大、中、小城市都有城市建设用地扩展、城市人均占地面积逐年增长的趋势。人口规模 200 万及以上的超大城市空间规模“摊煎饼”式的外延扩张、大面积浪费土地资源的现象比较严重；而新设置的许多小城市由于往往都有相对较大的建成区面积和相对较少的非农业人口，因此人均占地面积在全国各级规模城市中名列前茅。

从表 3 可以看出，在 1984~ 2004 年期间，中国地级及以上各级规模城市非农业人口人均建成区面积均有不同程度的增加，尤以人口规模 200 万及以上的超大城市的人均建成区面积增长速度最快，紧跟其后的是人口规模 20 万以下的小城市。表 3 还表明，随着城市人口规模等级的降低，非农业人口人均建成区面积逐渐增大，即人口规模越小的城市，非农业人口人均建成区面积越大。

表 3 1984 年和 2004 年中国地级及以上各级规模城市非农业人口人均建成区面积						平方米
年份	200 万人及以上	100~ 200 万人	50~ 100 万人	20~ 50 万人	20 万人以下	所有城市合计
1984	54.68	79.86	83.51	85.79	94.56	75.72
2004	90.12	108.09	126.64	129.89	155.14	110.80
2004 年比 1984 年						
增长 (%)	64.81	35.35	51.65	51.40	64.07	46.33

资料来源：①《中国城市统计年鉴》(1985)；②《中国城市统计年鉴》(2005)。

3. 征地过程中侵占农民利益的现象严重，使“三农”问题更加突出

随着中国城市建成区面积及各类非农建设用地的迅速增长，城郊农村的集体土地被大量征用，成为城市空间规模扩展的主要来源。然而，在中国农村的征地过程中只顾城市利益、不顾农村和农民利益的现象普遍存在，主要表现为征地范围过宽，补偿标准过低，安置失地农民不到位，地方政府截留、挪用、拖欠征地费，土地增值收益分配方式不合理，使失地农民的合法权益受到损害，成为中国社会新的弱势群体。

自 1999 年新《土地管理法》实施以来，货币安置逐渐代替了招工安置，成为安置失地农民的主要方式。由于城乡二元体制的存在、土地征用制度的不完善以及失地农民在思想观念和劳动技能等方面的不适应，大多数失地农民难以解决好土地被征用以后的就业和生活。他们在农村没有土地耕种，在城市里没有岗位就业，所得到的征地补偿安置费很少，也不能享受城镇社会保障制度，因而成为无地、无业、无保障的“三无”人员。近年来，由征地所引起的各种冲突和矛盾在许多地方日益突出。

4. 盲目撤县设市，导致低质量小城市的迅速增长

如前所述，在 1985~ 2004 年期间中国新设置的城市绝大多数都是县级市，并且主要来自于撤县设市，含有大量的农业人口；而同时期新设置的地级市也包含了较多的农村地区，农业人口所占的比重也较大，由此导致目前中国的中、小城市人口中含有大量的农业人口。表 4 是 2004 年中国 287 个地级及以上不同规模城市的市区非农业人口占市区总人口的比重。从该表可以看出，人口规模 50 万及以上的大城市的市区非农业人口比重均在 65% 以上；而人口 20~ 50 万的中等城市市区非农业人口比重不到 44%，人口 20 万以下的小城市市区非农业人口比重还不到 29%。另据笔者统计，2004 年中国 374 个县级市的城镇人口占总人口的比重也只有 26.04 %。城市是第二产业和第三产业聚集，以非农业人口为主的居民点，在一个城市的总人口中非农业人口所占的比重应当达到一定的水平。如果一个城市的农业人口比重过高，则称作城市就有点勉强。

除了农业人口占有较大比重外, 这些新设置的城市有许多质量都较差, 城市基础设施落后, 城市功能单一低下, 与真正的城市有较大的差距。

四、对未来中国城市发展道路的思考

表 4 2004 年中国地级及以上城市市区非农业人口比重		
城市规模	城市数量 (个)	非农业人口比重 (%)
200 万人口及以上 (超大城市)	20	74.08
100~ 200 万人口 (特大城市)	30	74.32
50~ 100 万人口 (大城市)	76	64.96
20~ 50 万人口 (中等城市)	117	43.05
20 万人口以下 (小城市)	44	28.18
合计	287	61.56

资料来源: 根据《中国城市统计年鉴》(2005) 所提供的数据计算而得。

未来中国的城市发展应当走可持续发展的道路, 兼顾经济效益、社会效益、资源效益和环境效益。具体来说, 在未来中国的城市发展过程中, 应当注意以下几个方面的问题:

1. 集约利用土地, 避免城市建设占用大量耕地。中国人口众多, 人均土地资源少, 要实现较高的城市化水平, 只能走集约利用土地的城市发展道路。中国的国土面积有限, 而且又是一个多山的国家, 因此, 相对于人口数量而言, 在中国适宜于建立城市的地域面积并不大; 而中国又是一个人口大国, 人均耕地面积较少, 因此, 中国城市发展与耕地保护之间的矛盾非常突出。在城市土地有限的情况下, 为了实现可持续发展的目标, 中国在城市发展的过程中必须要兼顾人多地少、耕地资源相对不足的矛盾, 提高城市的土地承载力和人口容纳量, 限制城市地域的外延扩张, 保护耕地。

2. 注重城市的内涵式发展, 实现经济、社会、资源、环境效益的统一。城市的发展, 不仅仅体现在城市数量的增加和城市人口的增长, 更重要的是体现在城市功能的增强, 体现在城市的空间结构、产业结构、人口结构等要素的优化以及城市生态环境的改善。因此, 必须克服在过去城市发展的过程中急功近利、只求数量不顾质量的倾向。在实现城市经济效益的同时, 要注重提高城市人口的思想道德素质和科学文化素质, 加大资源和环境保护的力度, 改善城市基础设施建设, 搞好城市规划。要加强城市交通管理, 改善公共交通系统, 大力发展轨道交通。

3. 发挥大城市的聚集效应和规模效应, 大、中、小城市和小城镇协调发展。进入新世纪以后, 中国的城市发展方针已经有所调整, 由原来的“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”转变为“大中小城市和小城镇协调发展”^[4]。中国目前还处于工业化的中期, 落后地区甚至还处在工业化的初期, 因此应当充分利用大城市的聚集效应和规模效应, 发挥大城市的辐射作用, 通过大城市的发展带动中、小城市和小城镇发展。

4. 妥善处理城市发展与农民利益的关系, 统筹城乡社会经济发展。中国城市的发展应当有利于城乡社会经济协调发展、逐步消除城乡二元结构, 而不应当以牺牲广大农民的利益为代价。要改革征地制度, 提高征地补偿标准, 建立完善的失地农民社会保障体系, 从根本上解决失地农民未来生活和养老方面的问题。同时, 要采取积极的措施, 对失地农民进行职业技能培训等, 帮助他们在非农产业就业, 使他们分享工业化和城市化的成果。

总之, 城市建设是中国现代化建设的重要组成部分。在城市建设和管理的过程中, 要贯彻可持续发展的原则和要求, 合理利用自然资源, 保护和改善环境, 正确规划, 适当集中, 促进经济、社会、人口、资源、环境的协调发展和城乡社会经济的协调发展。

参考文献:

[1] 国家统计局综合司. 中国城市统计年鉴 (1985) [M]. 北京: 中国统计信息咨询服务中心、新世界出版社联合出版, 1985. 35- 42

[2] 国家统计局城市社会经济调查司. 中国城市统计年鉴 (2005) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2006 17- 24. 371- 375

[3] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 (2006) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2006. 99.

[4] 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 [M]. 北京: 人民出版社, 2006 40

[责任编辑 童玉芬]