

# 我国新设市特征及对城市空间分布的影响

阎小培

蔡小波

(中山大学城市与区域研究中心, 广州 510275) (广州市规划勘察设计研究院)

**摘要** 分析改革开放以来新设城市的增长、设置方式、省际差异、空间格局等方面的特征,探讨了它对我国城市空间分布的影响及设置工作中的有关问题,为正确引导我国城市的健康稳步发展提供参考。

**关键词** 新城市, 设置方式, 空间格局

**分类号** K915

“新设市”是指 1978 年以来设置的建制市。改革开放以前,中国城市发展几经周折,呈现滞缓局面<sup>[1]</sup>。1978 年后,城市作为经济活动的主要载体,需要加速发展,发挥其辐射作用,带动区域经济发展。与此同时,设市标准变化导致城市数量猛增。新城市的大量增加,已对我国城市空间分布进而对区域经济发展产生了巨大影响。本文拟就新设市的特征及其对城市空间分布的影响等方面加以论述,以期为宏观构思市的设置框架,正确引导我国城市的健康稳步发展提供参考。

## 1 新设市的特征

### 1.1 增长速度快,呈波动上升趋势

1978 年的建制市有 191 个,而 1978~1993 年新设城市达 379 个,是过去 29 年设市数目的 2 倍,增长速度是改革开放前的 6 倍多。但各年度城市增长数目起伏较大,呈波动上升趋势。1979 年经济迅速恢复和发展,出现设市的第一个峰值,新设市 25 个。1983 年重新强调发展小城市,设市 45 个。1984,1986 年国家先后调整并放宽了市镇建制标准,新城市数量大增,1988 年设市达 54 个。之后,民政部于 1989 年停止了地改市和县级市升格的审核,严格撤县设市标准,控制发展数量。1991 年以来,随着社会经济的发展,执行建市标准又有所放松,1991 年以来设市数量迅速回升。

### 1.2 设置方式以撤县(整县)改市为主

1978~1993 年,以“撤县设市”方式设置的建制市有 291 个,约占新城市总数的 76.8%。1983 年,民政部、劳动人事部上报国务院《关于地市机构改革中的几个重要问题的请示报告》肯定了撤县设市模式,并提出县改市的具体标准,整县改市随即成为主要

收稿日期: 1995-01-06

设市模式。经数年实践、比较，整县改市被证明是一种较成功的模式。于是，民政部于1986年向国务院上报了《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》，将整县改市作为主导设市模式，致使县改市在新设市中占有绝对优势。此外，还有“恢复设市”，即1978年以前撤销，1978年以来又恢复的建制市，共36个；“合并设市”，即镇与镇或县合并、几个县合并设市，共26个；“以镇设市”，即对一些特殊类型的镇，如工矿科技基地、边境口岸，著名风景名胜地、交通枢纽，少数民族和边远地区的重要城镇等适当放宽标准所设的市，共14个；“地改市”，即部分地级行政单位所在地直接改设地级市，实行市管县的体制等。因此，新设市行政等级以县级市为主，有328个，占新设市的86.5%。

### 1.3 人口规模进入大中城市的少

1978~1993年间新设的379个城市因其设市时间短，人口规模进入大城市的仅2个，它们是广东的深圳和黑龙江的伊春。前者是特区城市，城市人口以年均19%的速度递增，后者则属恢复设市<sup>[2]</sup>。进入中等城市的72个，现仍为小城市的305个，占80.5%。

### 1.4 主要偏集东部，从东向西递减，并呈集聚分布

新城市中有181个分布在东部，平均每个沿海省约有新设市20个以上；130个在中部，平均每省约有10~20个；68个在西部，平均每省不到10个。占国土面积13.6%的东部其新城市比例占47.8%，而占国土面积59%的西部其新城市不到18%。再用密度指标来度量，也可以看到新城市分布的东中西差异。全国新城市平均密度为0.3948个/万 $\text{km}^2$ ，而东部、中部、西部分别为1.37, 0.461, 0.1262，东中西新城市分布递减趋势明显。究其原因主要是区域不平衡发展战略和社会经济条件的差异。

我们采用方格分析法来分析我国新城市的分布状态。每方格的新城市频数平均值和方差的商 $\bar{x}/\sigma^2$ 为0.103，表明新城市呈高度集聚分布类型。就东中西三大地带来看，商分别为0.153, 0.152, 0.242，表明三个地带的新城市分布都呈集聚分布类型，其中西部集聚程度稍低。新设市正形成一些城市集聚区（图1），如长江三角洲集聚区，集中了新城市的14%左右，华北平原集聚区，集中了新城市的14%左右；东北松辽平原集聚区，集中了新城市的11%左右；长江中游江汉平原集聚区，集中了新城市的9.6%左右；珠江三角洲集聚区，集中了新城市的4%左右（面积仅占全国0.03%）。5个集聚区分布的新城市占新城市总数的53%左右。这些集聚区都位于平原、河口三角洲地区或东部沿海，优越的自然条件，较好的经济基础，及悠久的城市发展历史和城市建设基础为新城市发展提供了肥沃的生长土壤，并逐渐形成组团集聚特征。

## 2 新设市对城市空间分布的影响

### 2.1 强化了城市空间分布不平衡的格局

1978年，我国城市分布的 $\bar{X}/\sigma^2$ 值为0.239，呈集聚分布类型。1993年， $\bar{X}/\sigma^2$ 值减小为0.076，集聚程度进一步加强。在1949~1979年间，由于实施均衡发展战略，东部地带城市增长缓慢，在全国城市总数中所占比重下降了近14个百分点<sup>[3]</sup>，而中西部城市发展较为迅速，在全国城市总数中所占比重均提高，全国城市朝着均衡分布方向发展。然而，1978~1993年，东部地带的城市年均增长率高达17.29%，远高于中部和西部，因

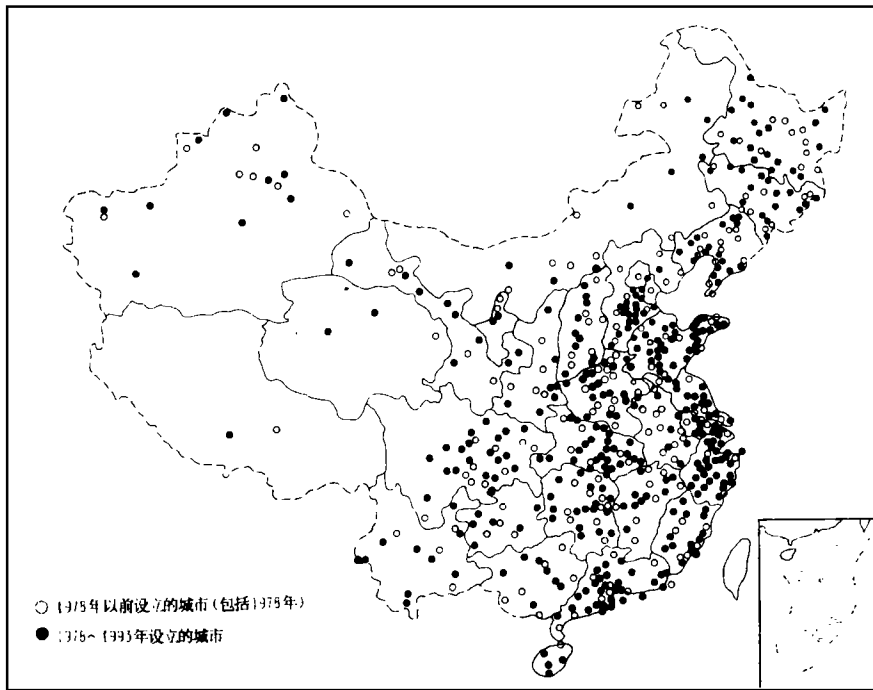


图 1 我国 1993 年城市分布及 1978~1993 年新设城市分布图

Fig. 1 The patterns of the city distribution of China, 1978~1993

此, 城市空间分布不平衡加剧, 更加偏集东部地带.

城市分布的省际差异也进一步扩大, 1978 年, 我国城市平均密度为 0.199 个/万  $\text{km}^2$ , 密度最大的是江苏, 为 0.973 个/万  $\text{km}^2$ , 最小的是西藏, 为 0.008 个/万  $\text{km}^2$ , 相差 121 倍. 城市密度从东向西递降<sup>[4]</sup>. 1993 年, 全国平均城市密度上升到 0.5938 个/万  $\text{km}^2$ , 是 1978 年的 3 倍, 其中密度最大最小的仍分别是江苏和西藏, 密度相差近 200 倍.

再运用密度变化指数  $CD$ <sup>①</sup>考察 1978~1993 年各省区城市密度的变化情况. 从表 1 可以看出: ①西藏、青海、新疆、内蒙、云南、甘肃、陕西、广西、黑龙江、四川、宁夏等省区  $CD < 1$ , 变幅最小, 其中绝大部分是西部省区; ②辽宁、海南、沪苏地区、浙江、福建、山东、广东、湖北、海南等东部省区和部分中部省区变幅大,  $CD > 0.25$ .  $CD > 1$  的省区几乎全部位于东部沿海及其邻近省区. 这一分析说明, 1978 年以来城市密度提高较快的主要是我国东部沿海和部分中部省区.

## 2.2 促进了城市群、带的形成

表 2 显示, 尽管 1978 年三个地带的城市分布均呈集聚类型, 但集聚程度较低, 之后, 随着不同省区新城市的设置, 各地带的  $\bar{X}/\sigma^2$  值大大减小, 城市集聚程度提高, 三大地带都逐步形成了不同类型的城市密集地区.

①  $CD = (\text{某省区 } 1993 \text{ 年城市密度} - \text{该省区 } 1978 \text{ 年城市密度}) / \text{全国 } 1978 \sim 1993 \text{ 年城市密度的增幅}$

表1 省际城市密度变化(1978~1993年) ( $\times 10^{-2}$ 个/万 $km^2$ )  
Tab.1 The provincial change of city density of China, 1978~1993

全 国	1978	1993	CD 值	全 国	1978	1993	CD 值	全 国	1978	1993	CD 值
	19.90	59.38			19.90	59.38			19.90	59.38	
京津冀	50.23	146.12	2.43	山西	44.59	108.28	1.61	四川	19.43	54.77	0.90
辽宁	66.67	186.67	3.04	内蒙古	7.88	14.89	0.18	贵州	22.73	62.50	1.01
东 海 南	28.57	142.86	2.89	中 吉 林	47.62	132.28	2.14	西 云 南	10.42	36.46	0.66
部 沪 苏	106.19	318.58	5.38	部 黑 龙 江	23.91	63.04	0.99	部 西 藏	0.83	1.66	0.02
地 浙 江	28.57	295.24	6.75	地 安 徽	78.57	135.71	1.45	地 陕 西	24.39	58.54	0.86
区 福 建	49.18	163.93	2.91	区 江 西	47.90	107.78	1.52	区 甘 肃	9.85	32.02	0.56
山 东	56.96	272.15	5.45	河 南	84.34	186.75	2.59	青 海	1.39	4.17	0.07
广 东	56.18	219.10	4.13	湖 北	32.26	166.67	3.40	宁 夏	30.30	60.61	0.77
广 西	25.42	59.32	0.86	湖 南	47.17	146.23	2.51	新 疆	4.21	10.22	0.15
小 计	50.91	188.45		小 计	30.15	77.33		小 计	7.24	19.86	

资料来源：由建设部城市规划司编《全国市镇及其人口统计资料》计算

(1) 东部城市群. 80年代末期以来,我国出现了五个大型的密集城市群,即沪宁杭、京津唐、珠江三角洲、辽宁中南部和四川盆地城市群,其中前四个位于东部地带.由于新城市进一步密集东部,东部的四个城市群正由目前的自成体系状态转向边界渐趋模糊、地域上相互衔接、功能上相互作用的网络化城市地域的趋势.

(2) 中部城市带. 由于中部地带拥有一定的地理优势和经济基础,在改革开放以前,城市增长快于东部,城市增长数目较大.改革开放后,随着交通建设,资源开发和新工业基地的建立等,新城市相应地大批设置并沿长江干支流、京广线、京哈线、陇海—兰新线、焦枝—枝柳—湘贵线正形成一些城市带.

(3) 西部城市点状分布. 广大西部地区由于地理条件相对较差,人口分布和城市发展都受到很大限制.1978年以来虽也设置了一定数量的城市,但与东、中部相比,不仅数量少,而且分布不集中,目前仍呈零散分布状态.

### 2.3 影响了各省区的城市分布格局

由于我国地域辽阔,区域差异大,因而各省区新城市的空间分布有其独特的形式,对城市空间分布影响亦有不同.总的趋势是:自然条件差别大或面积较大的省份,新城市往往集中分布,这类省区有:陕西、甘肃、青海、宁夏、内蒙、云南(城市基本密集在铁路干线旁),四川(主要密集在成都平原上),新疆(主要集中在塔克拉玛干沙漠西北边缘的绿州上和乌鲁木齐市周围),河北(偏向南部平原地带),广东(偏向珠江三角洲

表2 东中西三大地带城市分布集中程度变化(1978~1993)

Tab.2 The concentration degree of city distribution in the three economic zones of China, 1978~1993

地 带	$X/\sigma^2$ 值	
	1978	1993
东 部	0.417	0.118
中 部	0.302	0.110
西 部	0.306	0.148

资料来源:同表1

地带集中),西藏(只在雅鲁藏布江沿岸设有两个城市)。其他自然条件较好或差别不大或面积较小的省区,新城市分布相对均匀。总的看,自然条件相似的省区,新城市数量及其对城市空间分布的影响主要受经济发展水平决定;而经济发展水平相当的省区,城市设置及其对城市空间分布的影响则主要受自然条件的制约。

### 3 新设市的几个主要问题

随着我国社会经济发展,城市化水平将会进一步提高,不仅现有城市规模扩大,还会设置不少新城市。为了指导未来新城市设置工作,有必要对目前设置建制市工作进行总结,提出更规范化的标准、程序等。

#### 3.1 整县设市问题

可以预见,未来设市的主要形式仍是整县设市。但如何才能使整县设市更科学、合理、符合实际,还需认真研究。首先,整县设市的标准问题。过去强调的是非农业人口和国内生产总值。但我们认为这是不够的。在决定能否整县设市时,既要考虑非农业人口总数,还要考虑非农业人口集中程度;不仅考虑国内生产总值的绝对数,还应考虑第三产业发展程度;不仅要考虑人口和经济,还应考虑市政建设的基础,只有具备必要的市政设施,才能真正算得上一个城市。其次,在确定整县设市时,必须同时明确划定市区范围,市区的人口才能算为城市人口,不应将整县范围都当市区,否则全县人口都为市区人口,就会出现许多虚假的“特大城市”,引起统计混乱并造成误会。在确定市区范围时,主要考虑城市化程度和相互联系的情况,而应防止人为扩大市区范围,以达到设市标准的现象。第三,在论证设市时应严格按标准办事,防止不正之风。整县设市工作应稳步进行,防止大起大落、“一放一收”。民政部门在批准设市时,应会商规划建设和管理城市的建设部门。

#### 3.2 设市标准的地域差异问题

设市标准必须考虑地域差异,不能全国一刀切。首先,我国各省区自然、经济、文化及历史背景差异大,原有城市的基础也不一样,全国一个标准就不可能适应地域差异大的实际。其次,我们承认,由于地域差异大,必须采取不均衡发展的策略。但是,最终目标还是希望全国都能富起来,区域差异有所缩小。因此,在掌握设市标准时,应对相对落后的中西部,使那些基本够条件的地方能够设市,以发挥“城市”的优势,带动落后区域的发展。

#### 3.3 邻近地域设市的问题

新城市呈组团集聚分布趋势,促进了城市群、城市带的形成。在实践中,我们看到一些非常邻近的城市设市,俗称“双城”,如紧邻江门市新设新会市,紧邻佛山市新设南海市,这是一种类型。另外还有一种类型如荆沙市,是沙市和荆州合并设市。我们赞成前一种做法,而否定后一种做法。我们认为,地域相邻,甚至建成区相连的原两个行政单位可以设市,可以两个都是地级市或两个都是县级市,也可以一个是地级市,一个是县级市,不必勉强合并成一市。这有历史的原因和管理的可能。例如,从历史上看,沙市自马关条约以来一直是一座有名的河港城市,近年又是我国一座明星城,荆州更是三

国时代的名城，是我国楚文化的象征，合并成荆沙市，抛弃了历史名字很不值得。另外，两市合并不一定方便管理，反而会存在大量棘手的内在矛盾。分设两市不是不能管理好。例如，江门市与新会市，佛山市与南海市分别设市总体说来效果是好的，调动了两方面积极性，有利于两个城市的社会经济发展。并且在发达国家，这种建成区相连而分设两市或多市的例子举不胜数，只要两市协商管理好区域基础设施和区域环境即可。在比较复杂的地区，或多个城市建成区相连的地方可在各城市之上设立协调机构，用立法形式，赋予此机构在区域基础设施和区域环境的规划建设管理方面的权力。

### 3.4 增强城市意识，建设管理好城市

可以预料，未来设市仍是以小城市为主，以县级市为主。在设市过程中往往存在功能转换滞后于县改市的机构更替，领导者对城市及其产业知之甚少；往往由于扩大城区范围，转许多乡村人口为城市人口，同时也接纳农村剩余劳动力进城，他们保留乡村的风俗习惯、文化意识，对城市运行机制了解甚少，成为一种“没有城市化的城市人口”；由于整县设市，市区面积大，又以农业为主，形成所谓“农业城市”。这样容易产生城市观念淡薄，城市意识不强。一方面，城市的领导者不能依据城市特点、城市发展的客观规律规划建设管理好城市，组织好城市社会生活；另一方面，城市市民不能自觉遵守规章制度、社会公德，自觉维护城市社会生活秩序。这样，虽然得到了一顶“城市”的桂冠，但还是一幅农村模样，不能起到城市该起的作用。为此，在改县设市时，必须加强城市教育，增强城市意识，更新传统观念，把新设的城市规划建设好，加速现代化的进程。

## 4 结 论

改革开放以来，由于城市设置标准的放宽和设置方式的变化以及社会经济发展的需要，我国城市数量和城市人口都迅速增加。新城市以偏集东部和以小城市为主要特征，对我国城市的空间分布和规模结构方面都产生了巨大影响。城市发展区际差异拉大，往往会导致社会不稳定因素滋长。但我们也不能把均衡绝对化，均衡是相对的，是一个长期的发展目标，只有通过非均衡化的开发方式才能逐步实现。我国的整体经济发展水平还很低，城市相应地处于集中发展阶段。我们建议在实施设市标准时，应在一定程度上考虑地域差异，处理好整县设市和邻近地域设市的问题。通过重点建设好为数不多的大城市，大力发展中小城市和城镇，逐步形成以大城市为核心，水陆交通干线为骨架，群、带密切联系的城市空间分布体系。

## 参 考 文 献

- 1 Xu Xueqiang, Yeh A. New Cities in City System Development in China 1953—86. *Asian Geographer*, 1990, 9 (1): 11~38
- 2 严重敏主编. 中国城市辞典. 成都: 四川辞书出版社. 1992
- 3 Yan Xiaopei, The Spatial Dimension of Chinese Urbanization. *GeoJournal*, 1990, 21~22

4 许学强, 朱剑如. 现代城市地理学. 北京: 中国建筑工业出版社, 1988

## The Characteristics of the Newly-designated Cities and the Impacts on the Spatial Pattern of Chinese Cities since Late 1970s

*Yan Xiaopei* \* *Cai Xiaobo*

**Abstract** Since the economic reform in 1978, the dramatic increase of Chinese cities has been accompanying the rapid development of economy. This paper focuses on the newly — designated cities since 1978. Attention is initially paid to the characteristics of the new cities, including the increase number and rate, the designation ways, provincial differences, and spatial pattern etc. Then their impacts on the city distribution are examined. In addition, the problems related to the designation are discussed in hopes of providing the references for improving the designation standards, constituting a rational city distribution, and supervising the Chinese urban development.

**Keywords** new cities, designation ways, spatial pattern, China

---

\* Centre for Urban & Regional Studies, Zhongshan University, Guangzhou 510275