

# 新中国城市历史分期研究

何一民

〔摘要〕 新中国成立 70 年来,城市出现了前所未有的大发展,但有关新中国城市历史的研究较为薄弱,新中国城市历史分期的研究更是未受到应有的重视。通过对现有相关研究的学术回顾与梳理,可以发现新中国城市历史分期研究呈现出“零散化”和“边缘化”的状态,缺乏宏观研究视野,缺乏理论思考与理论建设,研究者之间缺乏互动,各观点之间对话不够。对新中国城市史进行分期研究有着重要作用,一是可以提供结构性的研究框架;二是可以提供理论研究视角和逻辑前提;三是可以提供价值评估体系和整体发展方向的思考。以对新中国城市发展产生了重要影响的关键时间节点作为历史分期的重要依据,新中国城市发展历程可分为三个时期七个阶段,各时期城市的发展各有特点。

〔关键词〕 新中国; 城市; 历史分期; 关键时间节点

〔中图分类号〕 K27 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2021)02-0184-10

1949年,中华人民共和国(以下简称新中国)成立,标志着中国进入一个新的历史时期,中国城市发展也揭开新的历史篇章。在中国共产党的领导下,中国进入工业化、现代化、城市化和全球化的发展时期。70年来,中国城市出现天翻地覆的变化,超过了历史上任何时期,并完成了从农业时代传统城市向工业时代现代城市、从半殖民地城市向社会主义城市的转型,城市在国家发展中的地位和作用越来越重要,成为带动区域发展的中心和强劲引擎。从全球范围来看,70年来,中国从世界城市化、现代化的追随者,正在向城市化和现代化的引领者转变,正在为世界未来的发展和人类命运共同体的构建,提供中国经验和中国智慧,并对世界经济产生重要影响。在这样的背景下,中国城市史研究异军突起,在三代学人的辛勤耕耘下,中国城市史学科逐渐发展成为中国历史学的重要分支之一,研究成果相当丰硕。但值得注意的是,当下城市史研究的重点主要集中在近代和古代城市史相关领域,新中国城市史研究较为薄弱,关于新中国城市发展历史分期的讨论就更少。开展新中国城市史研究不仅具有重要的学术意义,而且具有特别的现实意义。要开展新中国城市史研究,首先就面临如何分期的问题,因为70年来新中国城市的发展历程并非一条直线,而是历经曲折,有着明显的阶段性特征。本文对新中国城市史分期研究进行了学术回顾,进而对相关问题进行梳理,提出自己的一些思考,以期抛砖引玉,就教方家。

## 一、新中国城市史分期研究的学术回顾

改革开放以来,随着中国城市史研究蓬勃兴起,开始有学者对新中国城市史进行研究,但总体上说来

〔基金项目〕 国家社会科学基金重点项目“大型中国城市通史编纂”(12AZD083); 四川大学人文社会科学基地培育项目“20世纪中国城市发展研究”

〔作者简介〕 何一民,四川大学城市研究所教授、博士生导师,四川 成都 610064。

相关研究还比较薄弱,对新中国城市史分期的探讨也仅有部分论著有所涉及。初略梳理,主要分为三个方面。

#### (一) 以新中国城市整体发展为对象的分期研究

有关新中国城市史分期的专文非常少,仅能略举一二。张利民《中国城市发展七十年》是较早对新中国城市史进行分期探讨的文章,该文以城镇化率、市镇建制以及中国共产党和国家重大决策为主要依据,将1949-1990年新中国城市发展划分为三个阶段,即1949-1957年为“城市稳定发展时期”,1958-1978年为“城市曲折发展时期”,1978-1990年为“城市迅速发展时期”。<sup>①</sup>但该文并未对分期的理论依据进行分析。蓝志勇《新中国成立70年来城市发展的进程与未来道路》一文将1949-2017年新中国城市发展历史也划分为三大阶段,第一阶段为1949-1978年;第二阶段为1978-2018年,此一阶段又可分为四个小的阶段,即1978-1984年为“农村经济体制改革背景下的城市发展时期”,1985-1992年为“市镇建制标准改革背景下的城市发展时期”,1993-2006年为“小城镇综合改革和农村居民市民化改革背景下的城市发展时期”,2006-2017年为“提出并逐渐落实城市群建设概念过程中的城市发展时期”;第三阶段为2018年十九大以后,城市发展出现新趋势。<sup>②</sup>此文研究的时段较长,故而划分为三个大的阶段,但同样未对新中国城市史的分期标准进行探讨,有的以城市化率变化为标准,有的则侧重于政治事件或国家发展政策演变对城市发展的影响,标准不一,随意性较大。

总体说来,迄今为止较少有专门就新中国城市历史分期问题进行的系统研究,更少理论探析。

#### (二) 以新中国城市化发展为主线的分期研究

20世纪90年代以后随着中国城市化进入快速发展阶段,关于新中国城市化的研究受到多学科的广泛关注,不少研究者撰专文对新中国城市化分期进行了研究,代表性论文如蒋永清《中国城市化的世纪回顾与展望》<sup>③</sup>,武力《1978-2000年中国城市化进程研究》<sup>④</sup>,白南生《关于中国的城市化》<sup>⑤</sup>,邹德慈《对中国城镇化问题的几点认识》<sup>⑥</sup>,叶嘉安、徐江、易虹《中国城市化的第四波》<sup>⑦</sup>,陈锋《改革开放三十年我国城镇化进程和城市发展的历史回顾和展望》<sup>⑧</sup>,李浩、王婷琳《新中国城镇化发展的历史分期问题研究》等。<sup>⑨</sup>相关文章甚多,不一列举。大多数研究城市化的学者有一个共同特征,就是都在不同程度上受到西方城市化理论的影响,多以城市化曲线作为分期标准。如《新中国城镇化发展的历史分期问题研究》一文对新中国城市化分期提出了“248”方案,即将新中国城市化进程分为城市化的起步期(也可称为“计划经济”时期)和城市化的发展时期(也可称为“改革开放”时期)两大阶段,而这两大阶段又各分为两个亚阶段。作者再根据发展进程将每个阶段细化,从而划出8个小阶段,这样新中国城市化共分为2个大阶段,4个亚阶段,8个小阶段。此一分期方案主要以城市化率相关数据为分期的关键依据,但也参考了相关的政策变动,进行了定量分析与定性分析的结合,并以此为据对分期进行了“修正”。<sup>⑩</sup>值得注意的是,有研究者对传统城市化分期持有不同看法,如《中国城市化发展阶段的修正及规律性分析》一文,即对世界城市化的三阶段性规律进行了修正性研究,提出了“四阶段论”观点,即城市化的发展除了起步阶段(城市化水平低于30%)、成长阶段(城市化水平达30%-60%)、成熟阶段(城市化水平达60%-80%)外,还有终期阶段(城市化水平达80%以上)。该文作者以此标准对2006年以前的新中国城市化进行了分期研究,即1949-1995年为“城市化起步阶段”,此一阶段可细分为六个亚阶段:“顺利起步阶段”(1949-1957年)、“超速发展阶段”(1958-1960年)、“倒退发展阶段”(1961-1965年)、“停滞发展阶段”(1966-1976年)、“迅速发展阶段”(1977-1983年)、“低速发展阶段”(1984-1995年);1996-2006年为“快速成长阶段”。<sup>⑪</sup>但值得注意的是,该研究者虽然注意到不同阶段城市化率变化有着不同的影响机制(主要为国家政策和重大历史事件),但最终的分期结论和描述依然以城市化率为指标依据。另有研究者在对传统城市化分期方法反思的基础上提了新的看法:“传统对于中国城市化发展阶段理论的研究往往局限于某一方面,缺少多维思辨条件下的审视视角”,因而主张“以经济发展与城市化水平的相关关系作为整个城市化阶段划分的主线,通过对城市化波动状况及城市化质量的分析来解读政府管制在城市化过程中的作用”。按此标准,“中国城市化大致划分为两阶段,而进一步可划分为五阶段。”<sup>⑫</sup>总体上来看,相关研究者多依据城市化率将新中国城市化划分为两大阶段,只是在细分阶段时有所区别。值得注意的是,以上研究主要出自经济学、社会学、政治学等学科的研究者,而非历史学研究者。而由于城市化与城市发展有着直接关系,因而新中国城市化分期的研究,对于探索新中国城市历史分期多有启迪。

### (三) 城市规划学等其他学科关于新中国城市历史的分期研究

一些研究者从城市规划与城市建设等视阈对新中国城市史分期问题有所涉及。如《论新中国城市规划发展的历史分期》一文重点对新中国城市规划发展历史进行了分期研究,提出“二、六、十一”的分期方案,即将新中国城市规划的发展分为“计划经济”时期和“改革开放”时期两大阶段,各阶段又进一步细分为六个中等阶段和十一个小的阶段。<sup>③</sup>《新中国成立70年来城市空间治理的历史演进——基于国家建设视阈的分析》一文则从国家建设的角度,以国家战略转换为主线,对新中国成立70年以来城市空间治理过程与治理模式演进过程进行了考察,将新中国城市空间治理历史划分为四个阶段:“巩固新生政权导向下的城市空间治理”(1949—1978年)、“促进经济增长导向下的城市空间治理”(1978—2002年)、“维护社会稳定导向下的城市空间治理”(2002—2012年)、“推进国家治理现代化导向下的城市空间治理”(2012—2019年)。<sup>④</sup>该文作者认为新中国成立70年来,城市空间生产经历了从强调空间控制、空间商品化、突出空间公共性质向空间多重属性全面发展的转变,而城市空间治理模式也经历了从管理型地方政府、经营型地方政府向服务型地方政府的转变。以上这些研究虽然没有直接对新中国城市史进行分期,但涉及新中国城市的发展,故而对新中国城市史分期研究有所启发。

通过对新中国城市史分期相关研究所进行的学术回顾与梳理,可以发现我国学术界总体上对此课题缺乏深入系统的研究,相关讨论极不充分,尤其缺乏理论思考与理论建设,对于分期标准的认识较为模糊。目前更多的是对新中国城市化分期的研究,这不能代替对新中国城市历史分期的研究。城市化率的高低虽然在一定程度上能反映城市发展的水平,但城市化只是城市发展的一个方面,两者的关系是局部和整体的关系,如果以城市化率的高低作为城市发展分期的主要标准,就会造成城市化历史等同于城市历史的错觉。同样,对新中国城市规划分期的研究也不能代替对新中国城市历史分期的研究。由于对新中国城市史分期的关注极为不够,故而缺乏相关研究者之间的互动。不同学科、不同观点之间的对话也极不充分。而本应成为新中国城市史研究中坚力量的历史学工作者出现严重缺位,令人不得不深思。

## 二、关于新中国城市史分期相关问题的思考

历史分期是历史研究的核心内容之一,尽管有少数学者对历史分期持否定态度,认为历史分期乃是哲学的方法,而历史研究是科学的方法,历史研究不应该强调分期,“历史学家使用这些理论时出现了教条化和公式化的倾向”。<sup>⑤</sup>但这种对历史分期持否定态度的观点并未成为学术界主流意见,更未影响相关研究者对历史分期的关注,近年来对历史分期的研究甚是热门,不仅历史学界,其他学科的研究者也十分重视历史分期研究。笔者通过对中国知网论文数据库以“历史分期”为关键词进行搜索统计,2000年初至2020年10月,各学科研究者发表的有关历史分期的论文多达548篇。历史分期是对具有不同性质的历史阶段进行的归纳总结,以揭示历史发展的客观规律。人们之所以关注历史分期,首先是因为历史分期是相关研究者认识历史的一种方法,正是通过历史分期,人们才能正确认识不同历史时期或发展阶段之间的差异性,才能观察到不同历史时期政治、经济、社会和文化发展的原因与特点;其次,正是通过对历史进行分期,人们才能在总体上更好地理解和把握历史进程,才能从中探索历史发展的规律与特点。由此可见,强调历史分期,并非是将历史研究放入固定的条条框框之中,而是有利于研究者对历史的宏观认识和把握,有利于激发研究具体问题的动力。

中国城市史作为中国历史学的分支学科,相关研究者在开展研究过程中都不可避免地会遇到分期问题。从宏观层面看,城市的发展经历了若干历史阶段,而在每一个大的历史阶段又可细分为若干小的阶段。在农业革命出现以前,人类处于无城市的时代,只有农业革命发展到一定阶段,随着阶级、国家的产生,才开始出现早期城市,人类才进入有城市的时代,至今有数千年的发展历史。数千年来城市作为人类文明的产物和复杂的有机综合体,有一个从简单到复杂,从少到多,从小到大,从低级到高级的发展过程。城市的发展既具有历史延续性,也具有发展的阶段性,不同发展阶段城市的兴衰演变原因和发展特点各有不同,故而对城市历史进行分期十分必要,也十分重要。对城市历史进行分期,不仅对于总体上认识和把握城市发展十分关键,对于探寻和总结城市发展规律、发展特点和经验教训也十分重要,并对引导未来城市发展起着重要的作用。因此,城市历史分期,不仅关系到城市历史研究和城市史学科体系建设,也关系到当下城市发展战略的制定和发展思路的确立,具有重要的现实意义。

城市历史分期既是一个方法问题,也是一个理论问题,同时是一个实证研究问题。相关研究者对城市

历史进行分期研究,需要在一定理论的指导之下,通过收集整理和分析相关资料,考察其发展的阶段性,研究不同阶段城市的发展变迁、兴衰演变原因和特点,从而揭示城市发展走向和规律。对新中国城市历史进行分期,其作用体现在以下三个方面。一是可以为新中国城市史研究提供一个结构性的研究框架,从而系统地、全面地把握新中国城市70年的发展历程。如果只将新中国成立70年来的城市发展变迁看成一个发展阶段,就很难认识不同历史阶段城市的发展变化,如改革开放前后的城市有不同的发展轨迹和发展逻辑,如果不分阶段进行研究,就不能对其发展变化有深刻的认识,相关研究也难以深入进行。二是可以为新中国城市历史研究提供理论研究视角和逻辑前提。城市历史分期不仅是简单地划分阶段,城市历史分期涉及对城市发展的理论认识和逻辑分析,如计划经济时期与改革开放时期城市的发展逻辑有着重大的区别,如果不从理论上加以区分,就难以探寻改革开放前后城市发展的规律和特点,更难以确立社会主义新时代城市发展的基本逻辑和未来发展走向。三是可以为新中国城市历史研究提供价值评估体系和整体发展方向的思考。对新中国城市历史的研究,不仅需要深入历史表象背后,探讨历史发展的轨迹、特点和原因,而且要深入考察城市发展和衰落的过程,对不同历史阶段的发展经验和教训进行总结。不同阶段城市发展的评价标准有所不同,只有通过分期研究才可以深入认识一定阶段城市发展的路径、特点和原因,为未来城市政策制定和城市规划设计提供历史借鉴和理论支撑。

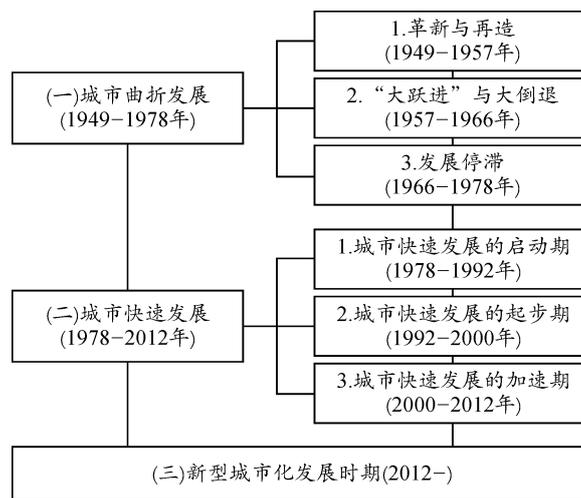
城市历史分期作为一种研究方法,首先要确定分期的标准,虽然这一观点为大家所认同,但是如何确立标准,难度却很大。城市历史分期的标准向来见仁见智,多有分歧,很难形成统一意见,但无论如何,都需要一个前后连贯的标准。从长时段来看,城市历史分期与社会性质、城市性质和功能的演变有着密切的关系,如果从社会性质的演变来看,可以分为原始社会的城市、奴隶社会的城市、封建社会的城市、资本主义社会的城市、社会主义社会的城市;如果从社会变迁的时间视角来看,可以分为上古城市、古代城市(也可分为中古与近古)、近代城市、现代城市等;如果从社会经济形态来看,可分为农业时代的城市、工业时代的城市和信息时代的城市;如果从城市形成演变的角度来看,可分为远古孕育形成时期、古代发展演变时期、现当代城市转型时期。因而,城市历史分期的标准是多样的,不是绝对的。另外,长时段历史的分期,与中短时段历史分期,其标准也有所不同,如新中国城市70年历史与中国城市5000多年历史相比,只能算较短的历史时段,新中国城市历史就其性质而言并未发生根本的变化,因而不能运用中国城市大历史分期的理论或标准进行研究。新中国城市历史虽然较短,但就70年间城市的发展变化程度来看,却超越了历史上任何一个时期,可谓数千年未有之巨变,这种变化主要表现在以下几方面:一是此一时期中国城市从农业时代的传统城市转型为工业时代的现代城市,从半殖民地城市转型为社会主义城市,城市经济占国民经济的主体地位;二是此一时期中国城市从农业人口占总人口90%以上的乡土社会向城市人口占总人口一半以上的城市社会转型,城市成为国家和地区社会经济活动的中心;三是工业化、城市化、现代化和国际化成为城市发展的主线。新中国70年城市的发展变迁并非一条直线,而是多有曲折,并有着明显的阶段性。如果不对其进行分期阶段的研究,就很难客观地认识新中国城市的发展变迁。如何把握各个阶段的划分,以什么为标准,这是一个棘手的问题。

### 三、新中国城市历史分期与特点

城市是人类文明的产物,也是政治、经济、社会发展的重要载体,因而城市的发展与国家的政治、经济、社会的发展有着密切的关系,甚至在一定程度上与国家的政治、经济和社会的变迁高度统一。如新中国的成立,就改变了中国城市发展的轨迹,对城市的发展变迁产生了直接的深刻影响。新中国成立标志着中国摆脱了半殖民地半封建的命运,中国进入社会主义革命与建设的新时期,中国共产党确立的“把消费的城市变成生产的城市”政策,强化了城市的经济功能;计划经济制度的实施,二元经济结构和社会结构的形成,对城市发展产生了更为巨大的影响。可以说新中国70年来,每当发生大的政治、经济和社会变动,如“大跃进运动”“文化大革命”、改革开放等,都对城市的发展产生了直接的、深刻的影响。研究新中国城市历史分期,必须将新中国城市发展置于新中国历史演变进程中加以考察研究,从国家发展变化的高度来把握城市历史分期,从某种程度上讲,新中国城市历史分期与新中国国史分期有着高度的契合性。但是,城市的发展有着一定的相对独立性,有其自身的发展规律与特点,因而,新中国城市历史的分期,要充分考虑新中国城市的发展轨迹与发展特点,才能科学地对新中国城市历史进行准确的分期。

我们认为,对新中国城市历史进行分期,需要从城市性质的变化、发展的动力等多方面来加以考察,需

要准确把握 70 年来影响中国城市发展的历史轨迹,通过对新中国城市发展脉络的系统梳理,寻找出影响新中国城市发展变迁的关键时间节点。70 年来,影响中国城市发展并对其性质和发展轨迹产生了直接影响的关键时间节点有若干个,可分为三种类型,一是具有划时代意义的关键时间节点,即对新中国城市的性质和发展变迁产生了巨大影响的关键时间节点,是新中国历史分期的主要依据;二是重要的关键时间节点,即对新中国城市产生了深刻影响的关键时间节点,这类重要的关键时间节点也对新中国城市历史分期产生了重要作用,可作为小的阶段划分的依据;三是具有一定影响力的关键时间节点,即对新中国城市产生了较大影响的时间节点,但未能产生根本性的变化,虽然不能构成历史分期的依据,但也需加以关注。根据以上分析,我们发现影响新中国城市发展变迁的、具有划时代意义的关键时间节点有三个,另有多数重要的关键时间节点,从而以此为依据,将新中国城市发展历程划分为三个时期七个阶段。参见下图表。



我们之所以将新中国城市历史 70 年划分为三个时期,主要基于影响新中国城市发展的三个划时代关键时间节点,第一个划时代关键时间节点是 1949 年中华人民共和国成立,这改变了中国历史的进程,也改变了中国城市的发展轨迹;第二个划时代关键时间节点为 1978 年十一届三中全会召开,全会开启了中国改革开放的新征程;第三个划时代关键时间节点为 2012 年中共十八大召开,大会标志着中国特色社会主义进入具有中国特色的社会主义新时代,中国城市也进入新型城市化发展阶段。除了以上三个具有划时代意义的关键时间节点外,还有若干个重要的关键时间节点,成为新中国城市不同发展阶段的界标。

(一) 新中国城市发展第一时期(1949 - 1978 年),为新中国城市的曲折发展期,总的表现为纵向比较来看,城市有较大发展,但历经曲折,大起大落,横向比较来看,城市发展水平仍然滞后

1949 年新中国成立后,在中国共产党的领导下,中国实现了民族独立,人民解放,建立了统一的主权国家,建立了社会主义基本制度,初步建立了比较完整的工业体系、国民经济体系和城市体系,在政治、经济、社会、文化等各个领域取得了巨大的成就。但由于没有现成的经验可以借鉴,中国共产党进行了 30 年的探索,在取得成就的同时,也经历了若干曲折,走了不少弯路,国家和城市发展遭到严重挫折,付出了沉重代价。我们根据新中国成立后 30 年内影响城市发展的重要关键时间节点,将这一时期城市的发展划分为三个发展阶段。

#### 1. 第一阶段(1949 - 1957 年) 新中国城市革新与再造期

1949 年在中国历史上是划时代的一年,这一年对中国城市发展有着直接影响的重大事件主要有两个,一是 1949 年 3 月中国共产党召开了七届二中全会,决定中国革命重心从乡村向城市进行战略转变,并做出了“把消费的城市变成生产的城市”等重大决策,为新中国城市发展奠定了思想基础和政治条件;二是 10 月 1 日毛泽东主席在天安门城楼上宣布中华人民共和国正式成立,标志着中国历史翻开新的一页,中国彻底摆脱半封建半殖民地的厄运,在中国共产党的领导下进入社会主义革命和建设的过渡时期。新中国的成立标志着中国城市出现历史性转折,进入社会主义工业化、现代化、城市化的发展轨道。

1949年新中国建立后,中国共产党的主要任务是建立和巩固新生的革命政权,恢复整顿社会秩序,恢复和发展国民经济。在城市发展方面,首先对遭到战争破坏的城市进行了重建,其次各级地方政府都按照七届二中全会的决议精神,执行“把消费的城市变成生产的城市”的城市发展方针,大力发展工业生产,但城市基础设施建设因多种政治运动和抗美援朝等多方面因素影响处于缓慢发展状态。1953年国民经济恢复工作基本完成,抗美援朝战争结束,为中国城市发展创造了一个较好的国内国际环境。

1953年对于中国城市发展而言也是一个关键的时间节点,这一年中国政府开始实施第一个五年计划(1953-1957年),对城市经济和城市建设产生了重大影响。但是我们并未将1953作为一个单独的发展阶段的分界线,一个重要的原因就在于1953年虽然开始实施“一五”计划,但是“一五”计划的一些项目在此之前就已经开始实施;另外一个重要的原因就是1949年开始的“革新与再造”和“把消费的城市变成生产的城市”,在1953年并未发生大变化,这一过程一直持续到1957年。“一五”计划结束时,新生的革命政权得到巩固,社会秩序逐渐稳定,国民经济得到恢复和稳步发展,城市的创伤也得以治愈,城市得到重建,部分城市在国家大力支持下出现较快发展。“一五”计划以加快工业化进程和对原有国民经济体系进行社会主义改造为两大主要任务,工业化建设以苏联帮助设计的156项工程为核心,同时确立了八大城市为重点规划建设的工业城市,国家的重点投入使部分大中城市优先获得发展,城市功能发生明显变化。“一五”计划的实施对于中国城市发展产生了重大的影响,为其后新中国城市发展奠定了基础,对于中国的工业化和社会主义改造也起到了良好的推动作用,并初步确立了计划经济体制,工农业生产都出现较为快速增长。1957年中国工农业总产值达到了1387.4亿元,比1952年的827.1亿元增长68%。其中,工业总产值达到了650.2亿元,比1952年的270.1亿元增长141%;手工业总产值达到了133.7亿元,比1952年的73.1亿元增长83%;农业总产值达到了603.5亿元,比1952年的483.9亿元增长25%。<sup>⑥</sup>“一五”计划期间,全国新建工矿企业达1万多个。<sup>⑦</sup>铁路通车里程1957年比1952年增加了22%,公路通车里程增加了1倍。<sup>⑧</sup>“一五”计划期间,国家对城市经济和文化部门的基本建设投资总额为493亿元,超过原定计划427.4亿元的15.3%。<sup>⑨</sup>城市建设也有较大发展,城市基础设施建设投资达550亿元,一批新兴城市建立,一批城市扩建或局部扩建。

## 2. 第二阶段(1957-1966年)，“大跃进运动”和调整时期城市的大起大落

1958年,由于受“左倾”思想影响,中国进入“大跃进运动”时期。“大跃进运动”不仅对中国的发展产生了巨大的影响,而且对城市影响巨大。随着“大跃进运动”的开展,大批农村人口涌入城市,短期内导致城乡比例严重失衡,城镇化数据虚高,中国城市进入“非正常”超速发展阶段,设市数量从1957年底的177个增加到1961年的208个。在“左倾”思想影响下,高指标、瞎指挥、浮夸风泛滥。“大跃进运动”超越了当时社会生产力发展水平,“大跃进”变成了“大冒进”,打乱了国民经济秩序,造成大量人力物力浪费,使国民经济比例严重失调,社会主义建设事业受到重大损失,“一五”计划时期开始的城市稳步发展和工业化进程受到很大影响。

1961年,对中国城市而言是一个重要的时间节点,是年,党中央为了纠正“大跃进”带来的不利影响,提出了“调整、巩固、充实、提高”八字方针,国家进入“国民经济大调整”时期。一系列调整和整顿政策及相关措施实施,导致新中国第一次发生逆城镇化现象,大批工业项目被迫下马,大量进城务工农民及家属被迫返乡,部分城市居民直接下放到农村,一些城市的行政建制被撤销,大部分城市停止城市规划,城市基础设施建设普遍出现停滞,相当部分城市出现衰退现象。

20世纪60年代中期,国际形势极为紧张。1964年中共中央做出开启三线建设运动的重大决定,改变了我国生产力布局,中国工业体系继全面抗日战争时期再一次出现由东向西转移的战略大调整,东部重要城市的工厂企业有计划地向西南和西北数省转移。但三线建设为了战备需要,确立了工厂不集中建在城市的发展方针,工厂选址和建设以“靠山、分散、进洞”为原则。因而三线建设对于西部城市的带动作用不大,对东部重要城市却产生了较大影响,导致这些城市的工业发展水平下降。但对全国而言,三线建设对新中国工业布局规划有着相当重大的影响,推动了西部地区工业的发展,也为改革开放以后西部城市的工业发展打下了基础。

总体上讲,从1958年“大跃进运动”至1966年“文化大革命”爆发这段时间,中国城市发展经历了过山车式的大变化,前后的发展虽然有很大不同,但这是一个前后相连、首尾相贯的过程,因而将此一时期作为中国城市发展的一个阶段具有合理性。

### 3. 第三阶段(1966-1978年) 城市发展停滞期

1966年,中国发生“文化大革命”,一定时间段内中国各地处于无政府状态,城市规划和建设完全处于停滞状态,城市经济也处于不正常发展状态。“文化大革命”初期和中期开始的干部下放和数以千万计的知识青年上山下乡,导致中国城市再次进入“非正常”发展阶段,并出现逆城市化现象,部分城市进入萧条时期。“文化大革命”中后期,在“抓革命,促生产”等政策推动下,全国各地城市有所复苏,但整体上仍然处于缓慢发展状态,较少进行大规模的城市建设。不过值得注意的是,在西藏等少数地区,城市发展并未发生大波折,在中央特殊政策的关照下,拉萨等城市较前有较大发展。

总体考察新中国成立后的30年间,经济和社会发展都创造了历史的奇迹,城市发展出现了巨大变化,城市数量较民国时期有较大幅度的增加,城市规模有较大扩展,城市经济有很大增强,城市化水平也有所提高。<sup>⑨</sup>但是此一时期城市的发展多有曲折,走了不少弯路,整体上发展仍然较为缓慢,城市基础设施相比世界发达国家仍然落后,城市经济也远远滞后于发达国家。

(二) 新中国城市发展第二时期(1978-2012年),城市快速发展,城市功能强化,城市在国家和地区中的地位增强,城市化水平有较大提升

1978年,在中国历史上是划时代的关键时间节点。中国共产党重新确立了马克思主义思想路线,开启了改革开放和社会主义现代化的新征程。随着改革开放的不断深化,城市出现了快速增长的态势。此一阶段城市的发展也呈现出三个阶段。

#### 1. 第一阶段(1978-1992年) 城市快速发展启动期

1976年,“文化大革命”结束,中共中央在拨乱反正之后,于1978年12月召开了十一届三中全会,决定实施对内改革、对外开放的政策。这次全会“标志着中国共产党重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线,实现了新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折,开启了我国改革开放和社会主义现代化建设历史新时期。”<sup>⑩</sup>随着基本国策和国家经济体制的重大转变,中国历史进入一个新时期,城市也走上了新的发展轨道,总体上呈现出正向发展态势。因此,1978年无论对于中国的国家命运,还是城市的发展兴衰,都具有划时代意义。1978年十一届三中全会召开之前,中央在北京召开了第三次全国城市工作会议,这次会议肯定了城市在国民经济发展中的重要地位和作用,要求城市适应国民经济发展的需要,城市建设要为改革开放的总任务做贡献。这次会议还提出了控制大城市规模、多搞小城镇的要求,并在其后形成了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的城市发展方针。<sup>⑪</sup>此次会议以后,中国各省的城市根据国民经济计划和发展计划,开始编制和修订城市总体规划及近期规划。

随着改革开放全面实施,城市在国家社会经济发展中的地位和作用越来越重要,以城市为中心和以中心城市带动区域发展逐渐成为一种共识,强化城市功能,尤其是经济功能成为城市建设的重要内容。1980年,国家在沿海地区设立了四大经济特区,其后又相继在沿海地区设立了14个开放城市,作为中国对外开放的试验田。1985年,对于中国城市发展来讲也是一个重要的时间节点,这一年,中共中央决定全面启动城市改革,重点是对国有企业进行改革,打响了经济体制改革的攻坚战。是年,珠三角、长三角、闽南三角洲开辟为沿海经济开放区,这是在改革开放背景下,外向型城市发展模式在东南沿海完成局部突破的标志。1985年以后,广大内地城市的改革也全面推进,城市经济体制改革所带来的制度创新,使城市充满活力,中国大多数城市进入快速发展的启动期。

#### 2. 第二发展阶段(1992-2000年) 城市快速发展起步期

1992年,对于中国城市发展而言是一个关键时间节点。这一年,邓小平南巡讲话,中共十四大召开,明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标,“在邓小平‘南方谈话’和中共十四大精神的指引下,中国经济体制改革和对外开放以前所未有的势头向新的广度和深度发展;国民经济高速增长;科技、教育取得明显成绩,文化、卫生、体育等各项社会事业有较大发展;外交工作开创了新的局面,取得了显著的成就。以邓小平‘南方谈话’的发表和1992年3月中央政治局全体会议的召开为标志,中国改革开放和社会主义建设事业进入了一个新的发展阶段。”<sup>⑫</sup>在此大背景下,国家进一步开放沿江、沿边以及11个内陆省会城市,中国全方位对外开放格局初步形成,全国各地城市进入快速发展起步期,城市化进程进一步加快。随着中国不断地融入全球化进程之中,城市竞争加剧,中央政府不断将城市管理权力让渡给地方政府,过去单纯的城市建设与管理方式发生了新的变化,经营城市和提高城市竞争力成为城市建设与发展的新理

念,城市管理主体发生变化,从以政府为单一主体向以政府为中心的多主体转变;建立社会主义市场经济体制的改革目标,使城市建设与经济发展相结合,经营城市和提高城市竞争力成为城市政府的必然选择。

1994年,在分税制改革中地方政府成为我国社会经济发展中一个十分重要的主体力量,土地出让收入成为地方政府财政的主要来源。在当时来看,这不仅极大地激发了市场发展活力,也为城市发展提供了重要的动力。同年,国务院下发《关于深化城镇住房制度改革的决定》,“城镇住房制度改革的基本内容是:把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制;把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制;把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式;建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系;建立住房公积金制度;发展住房金融和住房保险,建立政策性和商业性并存的住房信贷体系;建立规范化的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场,逐步实现住房资金投入产出的良性循环,促进房地产业和相关产业的发展。”<sup>②</sup>随着住房制度全面改革,房地产业作为一个新兴产业异军突起,中国城镇居民住房开始走向商品化和社会化,“居住改变城市”,大规模住房建设不仅对城市经济起了重要的推动作用,而且对城市社会和空间结构都产生了深远的影响;随之而来的一系列重大政策相继出台,为中国城市发展注入了新的动力,城市空间规划和建设进入一个新的时期,城市化进一步加速。

### 3. 第三阶段(2000-2012年) 城市快速发展加速期

2000年作为世纪之交,对于中国城市的发展产生了多方面的重要影响。2000年10月11日,中国共产党第十五届中央委员会第五次全体会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》(以下简称《建议》)。<sup>③</sup>《建议》提出“提高城镇化水平,转移农村人口,可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力,是优化城乡经济结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。随着农业生产力的提高和工业化进程的加快,我国推进城镇化条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略。”“要从各地的实际情况出发推进城镇化,逐步形成合理的城镇体系。注意发展城市间的经济联系,发挥中小城市对小城镇发展的带动作用。在着重发展小城镇的同时,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,提高各类城市的规划、建设和综合管理水平,走出一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。”<sup>④</sup>《建议》的通过,标志着中国城市 and 城市化发展上升成为国家战略,深刻影响着中华民族伟大复兴的发展进程,影响着经济发展水平和区域发展格局。

世纪之交,中共中央和中国政府启动“西部大开发”战略。“实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,关系经济发展、民族团结、社会稳定,关系地区协调发展和最终实现共同富裕,是实现第三步战略目标的重大举措。西部大开发是一项艰巨的历史任务,既要有紧迫感,又要有长期奋斗的思想准备。要坚持从实际出发,积极进取、量力而行,统筹规划、科学论证,突出重点、分步实施。”<sup>⑤</sup>西部大开发战略的一个重点是“以线穿珠,以点带面”,即以公路、铁路、航空等交通基础设施建设为抓手,以立体交通线连接西部重要城市,以发展中心城市为重点带动西部各省区发展。因此,西部大开发战略实施20年来对西部城市发展起到了十分重要的推动作用。

2001年,中国加入世贸组织,经济全球化发展进一步激发了中国城市的发展动力,以东南沿海城市为主导的外向型城市发展模式日趋成熟,带动了内地城市改革的深入推进。同年,国务院下发《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》(以下简称《通知》),要求“通过改革小城镇户籍管理制度,引导农村人口向小城镇有序转移”。<sup>⑥</sup>《通知》深化了20世纪90年代的户籍制度改革,拉开了全面实施小城镇户籍管理制度改革的序幕,有利于城乡之间人口的自由流动,为蓬勃发展的中国城市注入又一重要动力。

21世纪初,中国城市形成了大中小城市和小城镇协同发展的新局面。2010年,住建部发布《全国城镇体系规划(2006-2020年)》(以下简称《规划》),全国城镇体系规划“是城乡规划中最顶层的法定规划,是关于全国城镇发展和城镇空间布局的统筹安排,是积极稳妥推进城镇化的重要政策依据,也是各地制定省域城镇体系规划和城市总体规划的依据”。<sup>⑦</sup>《规划》明确提出五大国家中心城市(北京、天津、上海、重庆、广州)的规划和定位,并在其后添加了成都、武汉、郑州、西安。国家中心城市是在直辖市和省会城市层级之上出现的新的“塔尖”,集中了中国城市在空间、人口、资源和政策上的主要优势,对城市群和城市区域一体化发展起到更好的引领作用。《规划》的制定和实施,标志着城市群和大都市区成为中国城市发

展的新模式。

改革开放以来,中国城市出现快速发展的态势,城市数量、规模和功能都较前一时期发生了巨大变化。但是,城市快速发展,城市经济发展水平迅速提升,大规模农村人口进入不同层级的城市,也带来了若干负面影响,“城市病”越来越突出,环境问题、交通问题、就业问题、社会保障问题等各种“城市病”相继出现。因此,中国城市发展面临新的困境,必须探寻新的发展路径,这就是走新型城市化道路。

(三) 新中国城市发展第三时期(2012年至今),中国新型城市化发展新时期

2012年,中共十八大召开。这次会议是在中国历史发展进入一个关键时期召开的,全会开启了中国全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的新起点,中国特色社会主义建设进入新时代。中共十八大对于中国城市的健康发展也指明了新的发展方向,明确提出“新型城镇化”方针,为中国城市化发展提出了新目标和新要求——中国城市必须走新型城市化道路。新型城市化是以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城市化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城市化。新型城市化以新的五大发展理念为指导,以人的发展为核心,以不断满足人民群众对美好生活的需求为目标。2012年,中央经济工作会议进一步把“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量”列为经济工作的主要任务之一。国家发改委“根据中国共产党第十八次全国代表大会报告、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、中央城镇化工作会议精神、《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》”,着手制定并于2014年颁布了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》(以下简称《城镇化规划》)。《城镇化规划》是“按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求,明确未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务,统筹相关领域制度和政策创新,是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。”<sup>⑧</sup>《城镇化规划》要求构建科学合理的城市格局,将城市发展与区域经济发展、产业布局紧密衔接,与资源环境承载能力相适应,将城乡统筹发展和生态文明理念全面融入城镇化全过程中。这是新时代背景下,中国城市转型并走上集约、智能、绿色、低碳发展道路的标志,基本确定了未来中国城市发展的总趋势。

2018年11月18日,中共中央、国务院发布《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》(以下简称《意见》),明确指出“实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。党的十八大以来,各地区各部门围绕促进区域协调发展与正确处理政府和市场关系,在建立健全区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制等方面进行积极探索并取得一定成效。同时要看到,我国区域发展差距依然较大,区域分化现象逐渐显现,无序开发与恶性竞争仍然存在,区域发展不平衡不充分问题依然比较突出,区域发展机制还不完善,难以适应新时代实施区域协调发展战略需要。为全面落实区域协调发展战略各项任务,促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进”,必须“建立更加有效的区域协调发展新机制”。《意见》明确提出“推动国家重大区域战略融合发展。以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领,以西部、东北、中部、东部四大板块为基础,促进区域间相互融通补充。”以京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群等城市群推动国家重大区域战略融合发展,建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式,推动区域板块之间融合互动发展。<sup>⑨</sup>《意见》的制定和公布标志着中国城市开启了以大都市区、城市群为主体发展的新趋势。

#### 结语

当今世界正面临百年未有的大变局,中国正在错综复杂的世界大变局中崛起,中华民族伟大复兴的目标清晰可见,以国家中心城市为核心的城市群发展在中华民族伟大复兴进程中的地位和作用越来越重要,因而开展新中国城市历史研究不仅是一个学术问题,而且具有重要的现实意义和社会价值。新中国城市70年的历程为中国未来城市发展积累了丰富的经验,需要研究者透过纷繁复杂的历史表象,立足翔实的历史文献与资料,以科学发展理论为指导,认真总结历史经验,探寻新中国城市发展的规律和特点。开展新中国城市史研究,必须先解决新中国城市历史分期等相关学术问题,本文就此提出了一些初步的看法,这些观点是否具有科学性,分期是否具有合理性,还需要进一步观察。不过有一点是可以肯定的,即对新中国城市发展的历史分期,既要与新中国的政治、经济与社会发展进程相适应,又要符合新中国城市自身发展的轨迹与特点。期待更多的同仁一起研讨此一课题,共同推动新中国城市历史研究。

- 
- ① 张利民 《中国城市发展七十年》，《历史教学》1991年第9期。
  - ② 蓝志勇 《新中国成立70年来城市发展的进程与未来道路》，《福建师范大学学报》（哲学社会科学版）2019年第5期。
  - ③ 蒋永清 《中国城市化的世纪回顾与展望》，《求索》2001年第1期。
  - ④ 武力 《1978-2000年中国城市化进程研究》，《中国经济史研究》2002年第3期。
  - ⑤ 白南生 《关于中国的城市化》，《中国城市经济》2003年第4期。
  - ⑥ 邹德慈 《对中国城镇化问题的几点认识》，《城市规划汇刊》2004年第3期。
  - ⑦ 叶嘉安、徐江、易虹 《中国城市化的第四波》，《城市规划》2006年增刊。
  - ⑧ 陈锋 《改革开放三十年我国城镇化进程和城市发展的历史回顾和展望》，《规划师》2009年第1期。
  - ⑨⑩ 李浩、王婷琳 《新中国城镇化发展的历史分期问题研究》，《城市规划学刊》2012年第6期。
  - ⑪ 方创琳、刘晓丽、蔺雪芹 《中国城市化发展阶段的修正及规律性分析》，《干旱区地理》2008年第4期。
  - ⑫ 马利波、马和、张远景 《基于宏观尺度中国城市化阶段划分的再思考》，《城市规划和科学发展——2009中国城市规划年会论文》，天津，2009年9月，第453页。
  - ⑬ 李浩 《论新中国城市规划发展的历史分期》，《城市规划》2016年第4期。
  - ⑭ 王海荣 《新中国成立70年来城市空间治理的历史演进——基于国家建设视阈的分析》，《内蒙古社会科学》（汉文版）2019年第5期。
  - ⑮ 常金仓 《历史分期讨论与发现真理的两种方法》，《齐鲁学刊》1996年第2期。
  - ⑯⑰⑱ 《1959年国务院政府工作报告——1959年4月18日在第二届全国人民代表大会第一次会议上》，2006年2月23日，[http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content\\_208774.htm](http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content_208774.htm)，2021年1月18日。
  - ⑲ 王希良主编 《中华人民共和国史》，西安：陕西师范大学出版社，1990年，第64-65页。
  - ⑳ 何一民 《新中国城市的发展与主要特征》，《中华文化论坛》2019年第4期。
  - ㉑ 新华社 《改革开放四十年大事记（1978年）》，2018年12月19日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1620267993326661715&wfr=spider&for=pc>，2021年1月18日。
  - ㉒ 何一民 《我国西部城市发展的方针》，《城市发展研究》1996年第6期。
  - ㉓ 范希春 《改革开放和社会主义建设事业进入新阶段的1992年》，《当代中国史研究》2004年第4期。
  - ㉔ 《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，国发〔1994〕43号，[http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\\_2878960.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2878960.htm)，2021年1月18日。
  - ㉕⑳ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，中发〔2000〕16号，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content\\_60538.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60538.htm)，2021年1月18日。
  - ㉗ 《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》，国发〔2001〕6号，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/22/content\\_5110816.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/22/content_5110816.htm)，2021年1月18日。
  - ㉘ 《科学编制全国城镇体系规划 促进大中小城市和小城镇协调发展——写在〈全国城镇体系规划（2006-2020年）〉出版之时》，住房和城乡建设部城乡规划司、中国城市规划设计研究院编 《全国城镇体系规划（2006-2020年）》，北京：商务印书馆，2010年。
  - ㉙ 《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，2014年4月11日，[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzlggh/gjzgh/201404/t20140411\\_1190354.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzlggh/gjzgh/201404/t20140411_1190354.html)，2021年1月18日。
  - ㉚ 《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，2018年11月29日，[http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content\\_5344537.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content_5344537.htm)，2021年1月18日。

（责任编辑：许丽梅）