

国土资源部信息中心系列成果

中国城镇化健康发展的 土地利用策略

刘新卫 吴初国 张丽君 著

地质出版社

JIANKANG FAZHAN DE
TUDI LIYONG CELÜE



国土资源部信息中心系列成果

ZHONGGUO CHENGZHENHUA JIANKANG
FAZHAN DE TUDI LIYONG CELÜE

中国城镇化健康发展的 土地利用策略

刘新卫 吴初国 张丽君 著



地质出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书共6章,第一章基于城镇化的基础理论介绍,回顾并分析了中外城镇化历程;第二章构建了城镇化进程中土地利用系统分析的理论框架;第三章分析了中国城镇化发展现状并对未来发展趋势进行了预测;第四章在分析中国城镇土地利用现状基础上总结了当前城镇化进程中的主要土地利用问题;第五章预测了未来一段时间中国城镇土地规模,并对城镇土地利用的宏观背景进行了总体判断;第六章从促进中国城镇化健康发展的角度探讨了城镇土地利用策略。

本书可供从事国土资源管理和研究的工作人员及相关专业高等院校的师生参阅。

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化健康发展的土地利用策略 / 刘新卫等著. —北京:地质出版社, 2008. 6
ISBN 978-7-116-05828-6

I. 中… II. 刘… III. 城镇 - 土地利用 - 研究 - 中国
IV. F299. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128508 号

责任编辑:柳 青

责任校对:郑淑艳

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话:(010) 82324508 (邮购部); (010) 82324573 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真:(010) 82310759

印 刷:北京北林印刷厂

开 本:787mm × 1092mm $\frac{1}{16}$

印 张:16.75

字 数:450 千字

印 数:1—1000 册

版 次:2008 年 6 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价:45.00 元

书 号:ISBN 978-7-116-05828-6

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

序

21 世纪前 20 年是我国现代化建设的重要战略机遇期，也是以资源环境约束加大为主要特征的矛盾凸显期。就土地资源而言，随着人口高峰的逼近、工业化和城镇化的加速发展，我国土地供需矛盾将日益尖锐。以耕地为例，2007 年全国土地利用变更调查结果显示，我国耕地面积仅为 18.26 亿亩，而且建设占用、灾害损毁等耕地减少因素仍将继续存在，后备耕地开发也正面临着资源匮乏和成本增加的局面。

面对日益严峻的土地利用形势，国务院连续下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于加强土地调控有关问题的通知》和《关于促进节约集约用地的通知》等重要文件，并采取了一系列对策措施，如首次将土地作为参与宏观调控的重要手段、对新一轮全国土地利用总体规划提出更高要求、建立了土地督察制度，以及划定了“18 亿亩”耕地保护红线等。作为主管土地资源及其利用的部门，国土资源部贯彻落实了党中央和国务院的有关要求，近年来在严格土地管理和加强土地调控等方面不断加大力度，如改进开发整理工作、完善土地税收管理、严格耕地占补平衡、加强违法案件查处等。

为支撑我部的土地资源管理工作，信息中心自成立以来，一直秉承“灵、准、快”的原则，广泛开展国内外土地资源信息采集和发布工作。翻译出版了《土地市场监控与城市理性发展》、《土地规划管理》、《土地价值税》、《土地利用与税收》等多部国际权威著作，利用《国土资源情报》、《国土资源信息化》、《国际动态与参考》等刊物及时介绍国外土地资源利用和管理的新理论、新技术、新方法、新经验。与此同时，我们加强了对相关信息的整理分析和比较研究。策划编制了反映外国国土资源领域全貌的《世界各国国土资源与产业管理系列丛书》，开展了国外土地征用制度、外国国土资源管理体制、国外不动产税收制度等中外比较研究。

除此之外，我们还一直注意围绕土地资源管理的重点、热点和难点问题，深度挖掘信息资料的深层价值，深入开展相关专题研究，并形成了不同系列的研究报告和出版物，如为了满足国土资源参与宏观调控的需要，创编了《中国国土资源可持续发展研究报告》、《中国国土资源安全状况分析报告》、《国土资源形势分析报告》等系列报告，出版了一系列研究专著。所有这些专题研究，充分发挥了信息研究人员的“耳目”和“外脑”作用，为土地资源

管理和决策提供了重要的参考依据和智力支持，并在社会上引起广泛关注和较大反响。

开展城镇化进程中的土地利用研究，也是我们试图从加强和改进土地利用管理的角度，为各级政府制定促进城镇化健康发展的土地政策提供决策依据。众所周知，我国目前正处在城镇化较快发展时期，而且这种较快发展的势头将持续较长时间。但是，已经凸显和潜在的各种问题也正在或即将成为中国城镇化较快推进的突出矛盾。例如，土地资源紧缺日益成为制约中国城镇化发展的“瓶颈”。虽然我们不能因为一味强调保护耕地而丧失城镇化较快发展的机遇，但我们更不能为了片面确保城镇化推进速度而以无节制地牺牲大量耕地资源为代价。在18亿亩耕地保护“红线”已经划定，而且土地被赋予参与宏观调控的神圣使命后，如何通过科学的土地利用和管理来促进城镇化健康发展，已经成为当前各级政府和学术界所共同关注的热点问题。正因如此，我们组织有关人员在这方面进行了较为深入和广泛的研究，而《中国城镇化健康发展的土地利用策略》一书正是这方面的研究成果之一。

由于这项研究具有一定的探索性，加上时间较为仓促，本书所采用的研究方法有待进一步完善，加之城镇化和土地利用问题本身的复杂性，从不同视角得到的研究结果与认识可能会有所差异。希望我们的研究成果能对中国城镇化的健康发展和土地资源的集约高效利用有所裨益。由于参加研究的是我们信息中心的年轻研究人员，经验、学识尚显不足，书中错漏之处肯定不少，望名位高贤多多指教，以利不断改进、成长。

国土资源部信息中心主任

2008年8月8日



目次

序	王广华
导 言	(1)
第一章 势不可挡的世界城镇（市）化潮流	(3)
第一节 城镇化的基础理论	(3)
一、城镇化的丰富内涵	(3)
二、城镇化的动力机制	(7)
三、城镇化的一般规律	(9)
第二节 世界城市化发展浅析	(11)
一、世界城市化的大致历程	(11)
二、世界城市化的主要模式	(13)
三、世界城市化的一般经验	(14)
第三节 中国城镇化历程回顾	(16)
一、中国城镇化发展阶段	(16)
二、中国城镇化总体趋势	(19)
三、中国城镇化基本特点	(21)
第二章 城镇化进程中的土地利用理论解析	(26)
第一节 城镇土地及其利用	(26)
一、城镇土地	(26)
二、城镇土地利用	(30)
三、城镇土地利用效益分析	(31)
第二节 城镇土地利用系统演进	(32)
一、城镇土地利用系统浅析	(33)
二、城镇化进程中的微观土地利用	(34)
三、城镇化进程中的中观土地利用	(38)
四、城镇化进程中的宏观土地利用	(42)
第三节 城镇化中的土地利用问题及对策	(44)
一、城镇化中主要土地利用问题	(44)
二、城镇化中土地利用问题求解	(47)
第四节 城镇土地利用效益评价	(51)
一、城镇土地利用效益评价目的意义	(51)
二、城镇土地利用效益评价概述	(52)
三、城镇土地利用效益评价指标体系	(53)
四、城镇土地利用效益综合评价模型	(56)

第三章 中国城镇化快速发展的新阶段	(59)
第一节 中国城镇化快速发展新阶段	(59)
一、当前城镇化所处阶段的判断	(59)
二、中国城镇化发展现状及特点	(60)
三、城镇化较快发展机遇和挑战	(68)
第二节 中国城镇化发展水平的预测	(76)
一、全国及各省域“十一五”城镇化发展情况	(76)
二、全国及各省域城镇化发展水平预测及分析	(82)
第四章 中国城镇土地利用现状和问题	(91)
第一节 中国城镇土地利用现状	(91)
一、城镇土地数量及其时空分异	(91)
二、人均城镇土地及其时空分异	(99)
三、城镇土地扩张及其时空变化	(102)
四、城镇内部用地结构及其时空分异	(106)
五、城镇土地空间格局及其演进	(112)
第二节 城镇化中土地利用问题及探因	(119)
一、城镇化中的土地利用问题	(119)
二、城镇化中土地利用问题探因	(140)
第五章 中国城镇化新阶段土地利用宏观态势	(151)
第一节 不同时期城镇土地规模预测	(151)
一、不同时期的城镇人口预测	(151)
二、全国城镇土地规模预测	(163)
三、省域城镇土地规模预测	(166)
第二节 城镇土地利用宏观背景分析	(174)
一、高涨难消的用地需求	(174)
二、约束渐强的土地供给	(198)
三、长期存在的供需矛盾	(206)
第六章 促进中国城镇化健康发展的用地策略	(209)
第一节 宏观调控中的城镇土地科学利用	(209)
一、土地参与宏观调控正当时	(209)
二、城镇土地利用是调控重点	(213)
三、城镇土地资源需科学利用	(215)
第二节 合理引导城镇扩张并加强农地保护	(218)
一、确定合理的城镇化速度	(218)
二、加强城镇土地规模控制	(220)
三、严格保护农地(耕地)	(223)
第三节 优化区域和城镇内部用地结构布局	(227)
一、构建合理的区域城镇土地利用格局	(227)
二、优化城镇内部土地利用结构和布局	(232)

目 次

第四节 多手段集约节约利用城镇土地资源	(235)
一、城镇土地内涵挖潜需要集约节约用地	(235)
二、强化城镇土地集约节约利用经济杠杆	(236)
三、完善城镇土地集约节约利用行政领导	(239)
四、严格城镇土地集约节约利用法制管理	(241)
五、大力发展城镇土地集约节约利用科技	(242)
第五节 统筹协调区域城乡居民点建设用地	(244)
一、配合农村人口转移合理引导农村建设用地	(244)
二、城镇规模增长建立在农村规模减少基础上	(246)
第六节 防治并举促进城镇土地生态良性化	(249)
一、构建环境友好型土地利用基础	(249)
二、加强城镇生态环境的综合整治	(251)
参考文献	(254)
后 记	(258)

导 言

作为人类经济社会发展的客观要求和必然产物，城镇化（城市化）进程一直没有停止过；而作为一种稀缺资源，土地是城镇化发展的物质基础和空间承载。两者相互作用而形成的城镇土地利用系统随着城镇化发展而演进，并对城镇化进程起着无可替代的调节控制作用。城镇土地利用系统可以根据空间尺度划分为地块、城域和全国的微、中、宏观相对独立层次，但它们之间更多的则是系统本身所具有的整体性及其表现出来的相互联系和相互作用。其中，下一层次是上一层次形成和发展的基础，而上一层次则决定了下一层次的利用方向、实现途径和利用结果，不同层次在一定程度的独立发展和层次间的相互影响和作用，推动了城镇土地利用系统由低级向高级、由简单到复杂、由无序到有序的不断演进。

无论是根据城镇化发展的普遍规律，还是从我国近年来的城镇化发展趋势来看，在经历了半个多世纪特别是改革开放以来的大发展后，起步于较低水平的我国城镇化进程当前已经处在快速发展阶段。虽然已经或将要遭遇包括资源环境问题在内的各种发展“瓶颈”，但同样面临促进今后较长一段时间内城镇化进程快速推进的有利机遇。综合运用多种预测方法可知，我国城镇化水平在 2035 年总体上超过 70% 前都将处于较快发展阶段。这既是我国经济社会发展的必然结果，也必将反过来有力促进我国经济社会的持续平稳较快发展。

步入城镇化快速发展阶段以来，中国城镇土地规模持续较快增长，城镇人口人均城镇土地面积有所减少但仍保持在较高水平，城镇扩张占地以耕地为主并在 2005 年前总体上逐年上升，城市内部居住用地所占比重最大，其次为工业用地、公共设施用地、道路广场用地、绿地、对外交通用地、仓储用地和市政公用设施用地，特殊用地所占比重最小，各省域以及不同地区无论在城镇土地规模、城镇人口人均城镇土地面积、城镇占地规模、城市内部用地结构、城镇土地分布密度现状，还是在其随时间变化方面均存在较为明显的空间分异。

作为城镇化发展基础的土地资源的开发利用，在我国城镇化步入快速发展阶段后，不仅因为历史积淀而面临许多遗留问题，更因为经济社会发展的急剧变革而遭遇包括土地利用违法违规严重致使用地总量失控、偏重规模扩张导致土地资源低效粗放利用、城镇土地开发不当影响宏观经济平稳运行、城镇建设占用影响耕地保护和粮食安全、土地收益分配不公严重影响社会和谐发展、区域间城镇和城镇内部土地利用结构失调以及城镇土地利用不当导致生态环境日益恶化等新老问题，而导致这些问题的原因既有经济社会发展水平总体不高的客观因素，也有土地产权和市场建设较滞后、不科学的行政干预过多过重以及土地执法和监督均存在缺位等主观因素。

综合运用多种预测方法都表明，随着城镇化进程的快速推进和人口、产业等生产要素向城镇的不断集聚，我国城镇土地规模仍将在一定程度上呈较快增长态势。由于中国城镇

化快速发展阶段恰逢经济社会发展经历巨大变革时期，特别是 21 世纪的前 20 年是我国全面建设小康社会的关键时期，处在“经济高速增长通道”的“爬坡”阶段，也就是通常所说的“黄金发展阶段”，包括城镇建设在内的我国各项用地需求大都要持续增长，土地供需矛盾也将在当前比较突出的基础上更加尖锐，而这正是这一时期我国城镇土地利用的宏观背景，也为这一时期我国城镇土地利用策略的制定奠定了基调。

面对当前已经存在以及未来可能出现的城镇化快速发展阶段的土地利用问题，特别是在土地参与宏观调控前提下，要加强城镇土地管理和科学用地，克服城镇化快速发展过程中土地利用的种种弊端，实现城镇土地利用综合效益最大化，保障城镇化健康发展。其具体做法包括：通过科学引导城镇扩张和加强农地（尤其是耕地）保护来严格控制城镇土地规模；规范和协调不同层次土地利用和管理主体行为，并从强化经济杠杆、完善行政领导、严格法制管理和发展相关科技等方面入手，切实提高城镇土地集约节约利用水平；建立城乡居民点建设用地联动机制，将城镇建设用地规模增加建立在农村村庄用地减少基础上，实现区域城乡居民点建设用地的统筹协调；加强包括科学规划布局各类用地和整治环境等在内的综合防治措施，促进城镇土地生态系统良性发展。

第一章 势不可挡的世界 城镇（市）化潮流

自从近代意义上的城镇产生以来，世界城镇化进程就一直没有停止过。作为农业工业化和经济社会现代化的必然趋势，城镇化发展导致经济社会关系的剧烈变动，并由此引发对城乡协调发展等系列问题的高度关注。如何充分利用城镇化所带来的有利机遇，不断提高经济社会发展水平，正在日益成为世界各国所共同关注的发展问题。

第一节 城镇化的基础理论

一、城镇化的丰富内涵

（一）城镇化概念

虽然城镇化是人类经济发展和社会进步过程中的重要现象，但当前对何为“城镇化”以及城镇化的外延或内涵究竟如何界定却莫衷一是。例如，当前较为普遍的提法是人口学上的定义，认为城镇化就是农业人口向非农业人口转化并在城镇集中的过程；社会学或人类学侧重生活方式转型，认为城镇化是人类生活方式由乡村型转变为城镇型的过程；经济学看重不同等级地区的经济结构转换，认为城镇化是农业活动向非农业活动的转换过程，并且特别重视资本、劳力等生产要素的流动；地理学强调的是地域空间变化过程，认为城镇化包括区域范围内城镇数量增加和城镇地域空间扩大两个方面；生态学认为城镇化是人及其生存环境由农村向城镇演化的过程；系统学则认为城镇化是物质、能量、信息、废物等输出由农村转向城镇的从无序到有序的过程……

虽然不同学科对城镇化概念的界定都有其可取之处，但囿于研究视角的不同和理解上的差异，上述概念通常仅仅揭示了城镇化的某一层面，却不能涵括城镇化的全部内涵。正是由于意识到上述的缺陷和不足，不断有学者从综合和全面的视角来界定城镇化概念。例如，有些学者认为，城镇化是随着社会、经济、科技发展，农村从事第一产业的人口向城镇第二、三产业转移，从而使城镇人口比重加大以及城镇数量增多、规模扩大、质量提高并最终达到“城乡一体化”目标的城镇文明不断向农村扩散的社会发展过程；也有人认为，城镇化是乡村人口向城镇人口转化，以及人类的生产、生活方式由乡村型向城镇型转化，是伴随工业化和现代化必然出现又反过来推进工业化和现代化发展的历史过程；还有人认为，城镇化是农村人口转化为城镇人口、农业人口转化为非农业人口、农村地区转化为城镇地域以及随之引起的相关人员的生产方式、生活方式和居住方式改变的过程；中华人民共和国国家标准《城市规划基本术语标准》中将城镇化定义为“人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程”，认为其具有人口集中、产业集聚和土地功能转化（以生产为主的功能转

变为以承载为主的功能)三大特征;罗西(R. H. Rossi)则在《社会科学词典》中给城市化下了能为大多学者所接受的定义,他认为,城市化一词有4个含义,一是城市中心对农村腹地影响的传播过程,二是全社会人口逐步接受城市文化的过程,三是人口集中的过程,包括集中点的增加和每个集中点的扩大,四是城市人口占全社会人口比例的提高过程。

综合上述观点,本研究同样认为城镇化是一个综合概念,涉及众多领域和多元化内容,内涵极为丰富和深刻,单一学科难以准确界定,并且尝试将其描述为:城镇化是经济社会发展的必然结果,是社会形态向高层次发展的客观表现形式,影响极为深远和广泛,不仅表现为人口由乡村向城镇转移,以及城镇人口的迅速增长和城镇区域的扩张,还表现为生产要素向城镇的集中趋势、城镇自身功能的完善以及经济社会生活由乡村型向城镇型的过渡等方面,在此过程中,区域人口结构、就业结构、产业结构、土地供求和生态环境随之发生变化。如果仅关注城镇化过程中的某一方面,就往往会出现“人口城镇化”、“非农产业城镇化”、“地域城镇化”或“生活方式城镇化”等提法和称谓。

(二) 城镇化水平的测度

鉴于城镇化的丰富内涵,如何量度城镇化水平高低成为理论探讨和生产实践的一个难点。当前常见衡量指标有单一和复合之分,从理论上讲,单一指标难以全面反映城镇化特征,但在实践中,由于至今尚未构建出能被普遍接受、概括城镇化丰富内涵且具有时空可比性的复合指标,所以,当前通常采用的绝大多数都是单一指标。

在单一指标构建上,可以基于考虑问题的不同角度,通过城镇人口占国家(区域)总人口比重、城镇土地占国家(区域)土地总面积比重、城镇劳力构成、城镇三类产业产值构成,以及城镇人口消费水平、教育水平等方面来衡量城镇化水平。目前为世界性组织和各国最经常采用的,即最简单、资料最容易获取、可比性最强的指标,就是某国(区域)城镇人口占该国(区域)总人口比重,通常称为城镇化率。该指标表达式为

$$L = U_p / T_p$$

式中: L 为城镇化水平(城镇化率); U_p 为城镇人口; T_p 为国家(区域)总人口(中华人民共和国国家标准《城市规划基本术语标准》中即对城镇化水平持这种观点)。

虽然该指标的计算看似简单,但由于城镇人口的界定在不同国家或不同时期有所不同,故而往往给时空比较带来麻烦。例如,城镇人口理论上考虑的是城镇连片建成区内居住的人口,但往往由于建成区不好界定^①或者城镇人口统计口径的不同^②而导致在实际统计时难以对其进行准确界定。

在复合指标的构建上,有学者基于城镇化是人口、产业以及其他各种要素聚集且城镇

① 有的以市政设施是否到达为准,如建设部门对城镇用地的统计即采用此法;有的则以人口密度划分,即每平方千米人口必须达到一定水平,如我国第五次人口普查对于城镇人口的统计。应用的标准不同往往导致人口统计不精确,进而造成城镇用地统计不一致,给研究工作带来一定麻烦和障碍。

② 国际通用的做法是统计居住在城镇建成区内的全部人口,既包括建成区中有户口的居民,也包括从事各种活动的常住人口,还包括临时居住人口。我国长期实行的是以户籍为主的人口管理方式,但常住人口在我国目前没有与之相对应的统计指标和统计方法,公安部门按居住一年暂住登记,劳动部门按就业登记,而第五次全国人口普查时是按在一个地方居住半年以上的人口为口径,由于标准不一,各种统计数据通常相差很大。

化水平取决于多因素相互作用及其变化影响的认识，认为城镇化水平的量度应该用这样一个函数来表示：

$$\sigma = f(p_0, p_r, p_{lf}, f_a, \tau, a_c, k, t, e_x)$$

式中： σ 为城镇化水平； p_0 为城镇人口规模； p_r 为整个国家（区域）生产力水平； p_{lf} 为城镇服务业的比重； f_a 为城镇基础设施的运行效率； τ 为城镇土地利用效率； a_c 城镇生态环境的自净度； k 为城镇各种投入的分配比例； t 为城镇科学技术水平； e_x 为其他因素。

从上式可以看出，该指标较全面考虑了影响城镇化水平的人口规模、生产力水平、土地利用效率等多种因素，但当前并无具体量化这些影响因素的合适方法，所以，复合指标的构建更多只是停留在概念探讨的层面。

鉴于单一指标内涵的狭隘性和复合指标构建的复杂性，加之城镇化目标的多元性和影响因素的广泛性，笔者认为，为了准确和客观反映城镇化水平，我们应摒弃以城镇化率来度量城镇化水平的通常做法和摆脱复合指标构建困难的窘境，从不同角度、不同层面科学设置衡量指标，不仅要表征城镇化水平影响因素，还应定量城镇化目标，进而形成具有一定层次和结构的评价指标体系，并可根据研究或生产实践的需要，在此基础上构筑相关评价模型，从而对国家（区域）城镇化水平进行整体量度和综合评价^①。

（三）有关概念的说明

1. 城镇化与城市化

在中国过去相当长一段时间，城镇都是城市和乡镇的简称，其中，“镇”是对农村乡政府所在地（“集镇”）和农村镇政府所在地（“建制镇”）的统称，并非国外那种属于城市化的非农人口集中居住的地理区域。因此，一般认为“城”和“镇”有着明显区别，城的规模要比镇大，镇居于城和乡之间，既可能发展为城市，也可能退化为乡村。正是这种对城镇的狭义理解，导致城镇化战略成为新中国成立以来饱受争议的一个战略，即便是近期，关于“城市化”还是“城镇化”的争论仍未完全停止。而根据《中华人民共和国城市规划法》的界定，城市是国家按行政建制设立的直辖市、市、镇，由此可见，镇属于城市的范畴；而且国际上划分城市的人口统计界限标准，一般以 2000 ~ 2500 人为起点，这大抵与中国的镇相似。由此可见，国际上通用的“城市化”与中国的“城镇化”是同一概念（中华人民共和国国家标准《城市规划基本术语标准》中即认为城市化等同于城镇化、都市化），我们也不必拘泥于认为“城市化”思路是侧重于“城”，即主张发展城市以提高城市化水平，而“城镇化”则侧重于“镇”，即主张就地安置农民，通过镇的发展实现包括城市化在内的现代化目标。但在本书中，为了避免歧义，在述及国外时仍用“城市化”说法，同时为了强调中国城乡分割的特点，对于国内则一律统称“城镇化”——虽然二者本质上并无区别。

2. 农村城镇化

农村城镇化（乡村城镇化）是伴随着中国 20 世纪 80 年代的农村工业化而出现的一个现象，是特殊工业化道路条件下的历史产物。农村城镇化是在中国存在特定人口迁移障

① 本书鉴于数据获取和研究比较的方便，如无特殊说明，仍然主要以城镇化率（城镇人口占总人口比重）作为反映城镇化水平的重要指标。

碍背景下,农村依托传统集市和行政中心,在乡村工业化推动下形成的小范围的农村人口集聚和迁移现象,强调的是农村人口的就地转移,既有别于通常所讲的人口向城市大规模转移现象,也区别于战后发达国家人口从大城市向小城镇扩散的现象。就中国城镇化发展趋势而言,农村城镇化是不可或缺的部分,胡序威教授对此有非常精辟的论断,“国内学术界有反对‘乡村城市化’的提法,主张以‘城乡一体化’替代‘乡村城市化’。其实这是混淆了两个互相联系的不同范畴。城市化是指由乡村人口变为城镇人口,由乡村地域变为城市地域的过程。乡村城市化决不意味着将所有乡村都变为城市,而只是有较多的分散于乡村的人口向城市或各种新兴的城镇型居民点聚集的一个过程。即使在已经高度工业化和城市化的国家和地区,仍然会有不少人居住在乡村,也仍然需要有人从事农业的生产 and 经营,只不过这些人也已有可能分享到工业化和城市化所带来的某些文明成果。”

3. 城乡一体化

纵观城镇与农村的发展过程,二者间大致呈现这样的动态关系:农村孕育城镇—城镇农村相分离—城镇农村相对立—城镇农村相联系—城镇农村相融合—城镇农村一体化(城乡一体化)。其中,城乡一体化是一个复合概念,是针对城镇与农村间本来存在的内在联系被人为割裂,从而影响经济、社会发展的现实所提出的,城乡一体化并非意味着城乡一样化,也不意味着变乡为城或变城为乡,而是强调城乡之间的协调发展,旨在通过城乡之间生产要素的双向流动,达到城镇带动农村发展、促进乡村地域城镇化并逐步缩小城乡之间文明差别的目的。

4. 大中小城市

大中小城市往往就城市规模而言,而通常又指人口规模,是根据管理工作需要,按市区(不包括市辖县)非农业人口总数所进行的划分。目前较为通行的划分标准是,市区和近郊区非农业人口在200万以上的为超大城市,100万~200万的为特大城市,50万~100万的为大城市,20万~50万的为中等城市,而20万以下的则为小城市。我国基本上采用这种划分方法,例如,从1990年4月1日起施行的《中华人民共和国城市规划法》就做出了这样的界定,“大城市是指市区和近郊区非农业人口50万以上的城市,中等城市是指市区和近郊区非农业人口20万以上、不满50万的城市,小城市是指市区和近郊区非农业人口不满20万的城市。”值得注意的是,这种划分方法并非一成不变,它会随着经济发展的需要而不断做出相应调整。

5. 小城镇

虽然按照《中华人民共和国城市规划法》的规定,小城镇属于城市,但在统计城市数量时,却通常不将小城镇包括在内,而且对于何为“小城镇”,国内目前有多种划分标准。如果按行政区划划分,小城镇包括建制镇和集镇;而如果从建成区、规划区以及辖区等角度来考虑,有人认为应按建成区人口密度来划分是否为“小城镇”,有人认为小城镇在面积上应包括建成区在内的整个规划区,还有人认为小城镇应以建成区为中心,辐射并管理具有农村村落和农村村民委员会建制的区域。但是,上述划分方法均可能存在一定的缺陷和误导嫌疑,例如,根据一般常识,建制镇应在小城镇范畴,但集镇似乎应排除在外,否则可能导致发展小城镇就是把“集镇”发展为“建制镇”的错误倾向。因此,有学者认为,小城镇应包括建制镇、县城城关镇和12万人以下的县级市。本书从资料的易收集和传统认识的继承出发,认为小城镇应由县城、建制镇和乡政府所在地及达到一定规

模的集镇，其中建制镇又是小城镇的主体^①。

二、城镇化的动力机制

作为人类发展过程中的重要经济社会现象，城镇化是多种因素相互作用的结果，而这种多因素的相互作用也相应构成系统性的城镇化动力机制。由于城镇化的空间范畴既可包括一个国家或地区，也可局限为一个城镇及其管辖区域，所以，在分析城镇化动力机制时，可以从宏中微观不同尺度相结合的角度来加以考察（图1-1）。

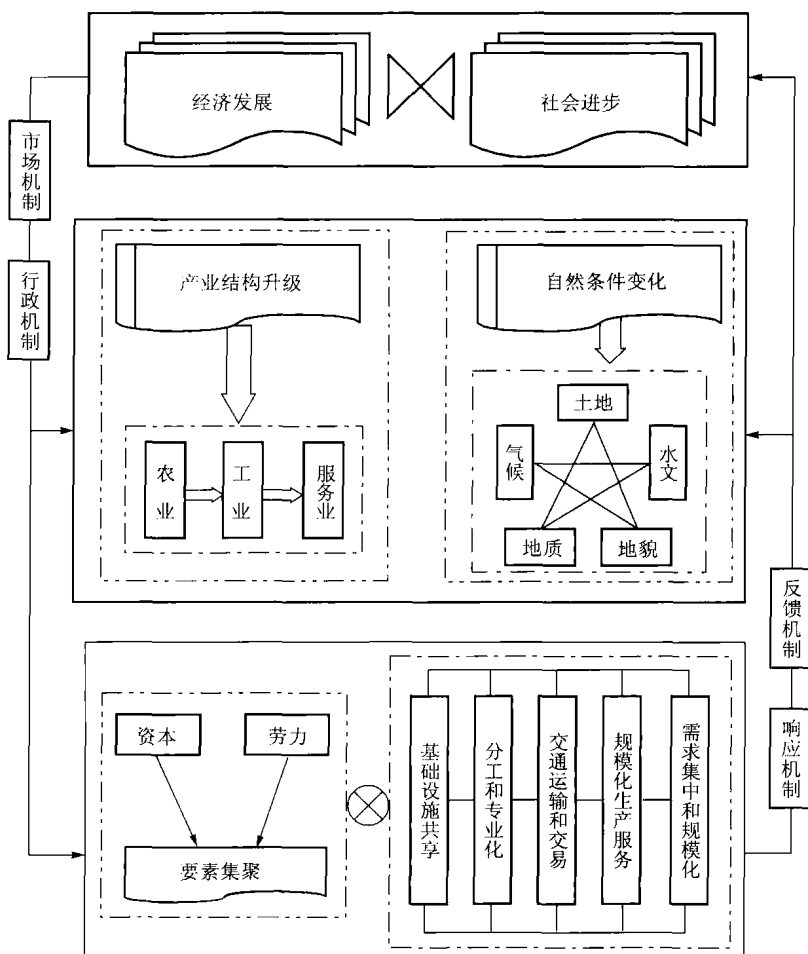


图1-1 城镇化动力机制的系统分析

（一）经济发展和社会进步是城镇化的宏观驱动因素

经济发展和社会进步是人类追求的两大永恒目标，不仅是城镇化进程的第一动力源，而且是其他动力的发生基础和实现前提。城镇化产生于经济发展和社会进步过程中，是经济发展和社会进步的必然要求和客观结果，而且正如后文所将强调的一样，人类城镇化历

① 由于数据原因，如无特殊说明，本书中的小城镇一般以建制镇为例。

史已经证明,城镇化进程必须与一定时期某个国家(地区)的经济社会发展程度相适应,否则,城镇化发展不仅不能有力促进该国(地区)经济社会发展,反而将延误或阻碍该国(地区)经济社会发展。

(二) 产业升级和自然条件是城镇化的中观驱动因素

考察城镇发展历史可以发现,作为非农产业和人口的集聚地,早期的城镇大多诞生于农业发达地区,这是因为区域农业生产力发展水平、剩余农产品生产能力以及农业剩余劳动力水平是城镇形成和发展的首要前提。因此,区域农业生产力发展是城镇化的初始动力,使得城镇的出现和兴起在经济上成为可能。但在进入工业革命后,随着工业生产效率显著提高和工业生产专业化的迅速发展,各类相对集中的工业地域相继形成,孵化出一批近代意义上的城镇,极大地推动了城镇化进程。在此过程中,工业化和城镇化呈现出双向互动的关系,工业化推动了城镇化发展,同时由于城镇的外部经济效益、集聚经济效益、大市场吸引力等有利于工业化发展,城镇化也反过来保障和促进了工业化发展。但是随着以服务业为代表的第三产业的迅速发展,工业化对加速城镇化历史进程的作用相对减弱,第三产业则逐渐成为现代城镇化发展的主要动力。由此可见,从以农业为主向以工业为主继而向以服务业为主发展的产业结构调整 and 升级转换,促进了不同时期区域城镇化发展。

自然地理条件是影响区域城镇化发展的另一重要因素。从土地^①、气候、水文、地质和地貌等自然地理条件构成要素来看,虽然可能在特定条件下,某一项或几项要素不足以成为城镇化发展的决定性因素,但无疑会在一定程度上影响所在区域的城镇化发展水平和发展速度。例如,区域土地或水的人口承载能力会在技术影响所及的一段时间内划定城镇化发展极限,而地质、地貌条件也可能影响该区域城镇化发展方向和空间结构。由于上述原因,因人为或不可抗力所造成的区域自然地理条件趋优或趋劣变化,会在很大程度上影响所在区域的城镇化发展。

(三) 要素集聚是城镇化的微观驱动因素

古代城镇作为分工和协作场所,各类生产要素在此发生一定程度集聚。而在工业革命启动工业化之后,产业集中成为大势所趋,导致资本、劳力等生产要素的流动大规模集聚于特定地域,而城镇就是这种集聚在地理空间上的实现形式。由于不同产品生产的空间集中有利于节省近代和现代产业分工后的协作成本,需求者和购买者的空间集中使得各种产品和服务的交易成本大为下降,人口和消费的空间集中提供了一些产业发展的最低市场经济规模条件,而人口、企业、市场的空间集中则使得基础设施、公共服务和社会管理等资源形成集中和规模化的外部经济,要素集聚及其形成的集聚经济因而成为城镇化发展必不可少的微观动因。虽然过度集聚往往产生城镇交通堵塞、生态环境恶化、社会问题丛生以及生产生活成本增加和管理难度增加等外部负效应(集聚不经济),但只要将这种集聚控制在一定范围内,所表现出来的仍主要是集聚经济效应,仍会诱发或促进城镇化健康发

^① 根据1976年联合国粮农组织发表的《土地评价纲要》,土地是“地表的一个区域,其特点包括该区域垂直向上和向下的生物圈的全部合理稳定的或可预测的周期性属性,包括大气、土壤和下伏地质、生物圈、植物界和动物界的属性,以及过去和现在的人类活动的结果;考虑这些属性和结果的原则是,它们对于人类对土地目前和未来利用施加重要的影响”,但此处指的是狭义的土地概念,包括土壤和立地条件。

展，这是因为，城镇需求的集中和规模化生产和服务规模化提供了市场条件，而这种规模化则给生产和服务的专业化提供了条件（规模化生产和经营使得生产和服务规模收益递增，同时也使得因分工形成的专业化提高了企业生产效率）。虽然专业化和分工可能产生或加大企业间协作和交易成本，但是人口或企业的集中节约了运输和交易成本，反过来促进了分工和专业化发展。此外，基础设施和其他公共服务的集中，也会对城镇内的企业、居民等形成共享的外部经济。

综上所述，城镇化驱动因素有宏、中、微观不同尺度之分，但它们之间存在着不可分割的密切联系，高层次的驱动因素往往通过市场机制或行政机制决定了较低层次因素的发展方向 and 效果，而较低层次驱动因素则往往通过反馈机制和响应机制对较高层次因素起到促进或阻碍作用。每一层次驱动因素对城镇化发展而言，都可能存在促进或限制的可能。例如，在不超过一定限度时，要素集聚所产生的规模效应和正外部性会加速城镇化发展，但若超出一定限度，则往往会限制城镇化发展；产业结构升级特别是现代高科技的发展，导致对生产要素集聚的需求并不像以前那样强烈（早期大规模、集中发展的工业化要求发展集中程度高的大城市，但后期工业的分散、服务业的崛起以及信息产业发展使城镇化更多表现出分散的特征），同样，区域自然地理条件的改善将为城镇化发展创造良好条件，但自然地理条件的恶化则往往又会对区域城镇化起到难以克服的阻碍作用；经济社会高速发展的结果是，人们的追求日益呈现多元化，向城镇迁移不一定是现代社会人们的一致选择，特别是在城镇化导致的负面效应日益凸显情况下，城镇化的“离心力”也在不断增强。

三、城镇化的一般规律

城镇化反映在人类经济社会生产、生活的各个方面，始终处在动态变化过程中，并不是作为一个静态结果而存在。正因为如此，探究人类城镇化历程可以发现，城镇化过程中存在下述较为明显的一般规律。

（一）横向上的层次性和集中性

由于经济社会发展水平和自然环境条件的不同，加之其他驱动因素的差异，不同国家或地区的城镇化往往在规模、速度和性质等方面表现出高、中、低的不同层次，从而呈现出城镇化发展的层次性。就规模而言，城镇有大小、多少之分，例如，超大城市、特大城市、大城市、中城市、小城市和小城镇，国际化大都市和区域性城市以及城市带和城市群都从不同视角反映了城镇化规模上的层次性。就速度而言，不同国家或地区甚至同一国家或地区的不同区域都可能呈现较大差异，例如，当前发达国家城市化水平已经相当高，而我国及其他一些国家或地区仍低于世界平均水平；我国东部地区城镇化水平较高，速度较快，但中西部地区则较低和较慢。就性质而言，传统城镇化与现代城镇化、工业化主导城镇化与服务业主导城镇化均同时存在于当今世界。如前所言，产业和人口集聚是城镇化动力机制之一，但同时也是城镇化的必然结果，这种集中性既具有相对独立性，又内化为城镇化的重要属性，并成为城镇化的核心层次和关键特征。

（二）纵向上的递进性和阶段性

递进性指的是，城镇化随着经济社会发展而不断由较低级形态向较高级形态发展。一般认为由乡村型转向城镇型是初级城镇化，而由工业城镇向服务业城镇转型则是更高级的