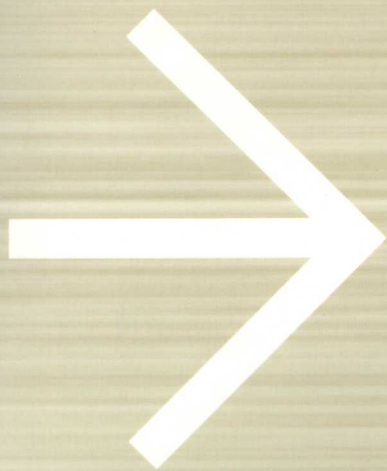


中国 城市发展 30年

(1978 ~ 2008)

牛凤瑞 潘家华 刘治彦/主编

**Urban Development in
China: 30 Years** (1978-2008)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国 城市发展 30年

(1978~2008)

牛凤瑞 潘家华 刘治彦/主编

Urban Development in
China: **30** Years (1978-2008)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市发展 30 年 (1978 ~ 2008) / 牛凤瑞, 潘家华, 刘治彦主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 1
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0537 - 7

I. 中... II. ①牛... ②潘... ③刘... III. 城市经济 - 经济发展 - 中国 - 1978 ~ 2008 IV. F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 197122 号

中国城市发展 30 年 (1978 ~ 2008)

主 编 / 牛凤瑞 潘家华 刘治彦

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 65286768
电子信箱 / caijingbu@ssap.cn
项目经理 / 周 丽
责任编辑 / 陈云卿 孙振远
责任校对 / 张茂涛
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 / 34.25
字 数 / 589 千字
版 次 / 2009 年 1 月第 1 版
印 次 / 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0537 - 7
定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

发轫于 30 年前的改革开放是中华民族发展史上的一个重要大转折。城市作为现代社会的主要载体，30 年来发生了翻天覆地的变化，成为我国迈向现代化的引擎。

30 年来，在中国特色社会主义理论指导下，城市化快速推进，城市体系不断完善，城市空间格局日趋合理，城市群和城市密集区成为城市化的主要形态。目前我国的城市化率已达到 45%，正处于城市化中期阶段，大城市化和城市区域化趋势将更加明显，城市化的动力机制与模式趋于多元化。

在城市化快速推进的过程中，城市经济迅猛崛起，成为国民经济的主力军。实践证明，充分发挥中国和中国各地的比较优势是实现城市经济快速增长的关键，实现增长方式的转变是今后城市经济发展的必然趋势。同时，要进一步发挥开发区聚集产业的优势，发挥经济特区在改革开放和城市经济发展中的引领作用。

伴随城市经济快速发展，人民生活得到极大改善，就业方式也趋于多元化。依据社会成员就业方式和支配社会资源状况所形成的社会分层打破了计划经济时期的社会结构，中产阶级的壮大对社会结构整合和稳定意义重大。要关注农民工社会群体的发展，妥善解决他们面临的问题，使之有机融入城市社会。同时，建立健全覆盖城乡的社会保障体系，是城市稳定健康发展的重要保证。

城市土地有偿使用制度的建立提高了城市空间资源的配置效率，中国城镇居民住房条件有了较大改善，但城市住房制度改革仍有许多亟待完善的方面。在市

场经济机制作用下，城市现代化建设加快推进，城市建筑不断创新，人居环境不断改善，可持续发展能力不断提高。城市历史文化风貌是城市的个性和灵魂，是市民的精神家园，在城市改造过程中必须加以保护和延续。充分把握信息化社会的到来，建设数字城市成为重要发展方向。

城市发展必须解决基础设施与环境的制约问题，30 年来我国城市基础设施建设投融资体制改革取得较大进展，城市公用事业发展水平得到大幅度提升，城市环境治理得到社会各界高度重视，环境状况不断改善，建设生态城市成为重要发展目标。城市防灾减灾能力不断增强，为城市安全提供了保障。

30 年来我国城市的健康发展，得益于城市行政管理体制的改进，得益于城市管理法制化建设，也得益于城市社区民主管理体系的建立。当然，也离不开科学的城市规划管治，更离不开日趋成熟的城市科学理论的指导。

伴随改革开放，中国城市走过了日新月异的 30 年。古人云：“三十而立”。为展现 30 年来我国城市发生的伟大变革，展望未来发展前景，中国社会科学院城市发展与环境研究中心邀请中国社会科学院社会学所和人口所、北京大学、清华大学、中国人民大学以及吉林省社会科学院、深圳市社会科学院的专家学者，共同撰写了《中国城市发展 30 年》。本书以改革开放为主线，从城市化、城市经济、城市社会、城市建设、城市环境和城市管理角度，分 30 个专题对中国城市化和城市现代化建设 30 年来的路径与现状、成就与经验、问题与困难、前景与对策等进行了系统分析和总结，力求全面反映 30 年来我国城市在各领域的变化以及未来的发展趋势。

书中各专题由各位作者分头撰写，学术研究尊重各家之言，同一问题的观点不求一致。作为一本文集，各篇文章作者文责自负。由于时间仓促，在编辑过程中难免有错误和不妥之处，敬请读者和专家批评指正。

欣值改革开放 30 年之际，谨以本书纪念我国城市 30 年来所走过的光辉历程，并将本书献给所有为中国城市发展做出贡献的人们！

目 录

1. 中国特色城市化道路	牛凤瑞 虞梅仁 李菲菲 / 1
2. 中国城市体系与空间格局演变	刘治彦 / 24
3. 中国城市密集区发展	李学锋 / 41
4. 中国城市化进程与展望	盛广耀 / 59
5. 中国城市化动力机制与模式的演变	黄顺江 / 75
6. 中国城市经济发展与改革	付晓东 余 婧 李耀辉 / 96
7. 中国城市经济增长因素变化分析	曹广忠 袁文旭 缪杨兵 / 122
8. 中国城市产业发展方式转变	蒋建业 / 136
9. 中国开发区的建设与发展	顾朝林 王合生 / 145
10. 探索中国特色社会主义道路的城市先行者	乐 正 / 172
11. 中国城市居民生活的改善	李红玉 / 186
12. 中国城市就业体制的变化	张 翼 / 204
13. 中国城市社会阶层结构变迁	李春玲 / 228
14. 中国农民工权益保障	李 萌 娄 伟 / 243
15. 中国城市社会保障发展与改革	王劲松 高文书 姚震寰 / 262
16. 中国城市土地制度改革回顾与展望	李恩平 / 280
17. 中国城市住房建设	尚教蔚 / 291
18. 中国城市建筑发展	李 庆 / 312
19. 中国历史文化名城保护	孟雨岩 / 326
20. 中国数字城市建设	何新东 / 346

2 中国城市发展30年（1978~2008）

21. 中国城市基础设施建设投融资体制改革与发展 廖茂林 黄育华 / 367
22. 中国城市公用事业发展 吴 妍 王劲松 / 377
23. 中国城市环境保护 李宇军 / 393
24. 中国生态城市建设 傅 烧 陈洪波 潘家华 / 416
25. 中国城市减灾能力建设 袁晓勤 / 432
26. 中国城市行政体制改革 马韶青 / 449
27. 中国城市法制建设 宋迎昌 蒋贵凰 / 467
28. 中国城市社区基层民主建设 王 颖 / 488
29. 中国城市规划体制改革 王 凯 陈 明 / 509
30. 中国城市科学的学科发展 毛其智 / 523

CONTENTS

1. The Road to Urbanization with Chinese Characteristics
Fengrui Niu, Meiren Yu and Feifei Li / 1
2. Urban System and Pattern Evolvment in China
Zhiyan Liu / 24
3. Development of Megalopolis in China
Xuefeng Li / 41
4. Basic Process of Urbanization In China
Guangyao Sheng / 59
5. The Dynamic Mechanism and Mode of Urbanization
in China
Shunjiang Huang / 75
6. Urban Economic Development and System Reform
in China
Xiaodong Fu, Jing Yu and Yaohui Li / 96
7. The Change of Urban Economic Growth Factors
in China
Guangzhong Cao, Wenxu Yuan and Yangbing Miao / 122
8. The Transformation of Urban Industrial Development Mode
in China
Jianye Jiang / 136
9. Development and Construction of Development Zone
in China
Chaolin Gu, Hesbeng Wang / 145
10. The Frontrunner City on Exploring the Road to Socialism Society
with Chinese Characteristics
Zheng Le / 172
11. Improvement of Living level of Chinese Urban Residents
Hongyu Li / 186
12. Evolvment of Chinese Urban Employment System
Yi Zhang / 204
13. Evolvment of Chinese Urban Social Stratum
Chunling Li / 228

14. Social Security System of Peasant Labor's Rights in China
Meng Li, Wei Lou / 243
15. Urban Social Security in China *Jinsong Wang, Wenshu Gao and Zhenbuan Yao / 262*
16. Reform of Chinese Urban Land Regime *Enping Li / 280*
17. Urban Housing Construction in China *Jiaowei Shang / 291*
18. Evolvment of China Urban Architecture *Qing Li / 312*
19. Historic City Conservation in China *Yuyan Meng / 326*
20. Digital City Construction in China *Xindong He / 346*
21. Reforming of Financial and Investment Mechanism on Urban
Infrastructure Construction in China *Maolin Liao, Yubua Huang / 367*
22. Development of Urban Public Utilities in China *Yan Wu, Jinsong Wang / 377*
23. Urban Environment Treatment in China *Yujun Li / 393*
24. Eco-City Construction in China *Rao Fu, Hongbo Chen and Jiabua Pan / 416*
25. Capability Construction of Urban Disaster Mitigation
in China *Xiaomeng Yuan / 432*
26. Reforming of Urban Administrative System in China *Shaoqing Ma / 449*
27. Construction of Urban Legal System in China
Yingchang Song, Guibuang Jiang / 467
28. Urban Communities Democratic Construction in China *Wang Ying / 488*
29. Reform of City Planning System in China *Kai Wang, Ming Chen / 509*
30. Development of Urban Science in China *Qizhi Mao / 523*

1. 中国特色城市化道路

牛凤瑞 虞梅仁 李菲菲*

城市化是经济社会发展的自然历史过程，也是经济社会发展的高级阶段。中国的基本国情、特殊的发展阶段和大国特征，以及相应的制度安排和文化底蕴决定了中国城市化的特点。改革开放 30 年来中国城市化取得了巨大进展，也经历了曲折。回顾这一历程和相关政策变迁，对于贯彻落实科学发展观，实现全面协调可持续发展具有重要意义。

— 中国城市化 30 年历程

1978 年党的十一届三中全会以后的改革开放标志着中国现代化建设进入了一个崭新时期，中国的城市化也进入了持续快速发展期。2007 年中国城市化率达 44.9%，比 1978 年提高了 26.98 个百分点，年均提高 0.93 个百分点。其中以 1996 年为界，之前平均年增 0.72 个百分点，但年度城市化率提高速度变化剧烈；之后城市化速度加快，平均年增 1.31 个百分点，年度变化相对平稳。该年中国城市化率突破 30%，验证了城市化率达 30%~70% 时城市化加速的国际经验。其间大致可分为四个阶段（见表 1 和图 1）。

* 牛凤瑞，原中国社会科学院城市发展与环境研究中心主任、研究员、中国城市经济学会副会长，1993 年享受国务院特殊津贴。先后主持完成省部级以上科研课题 20 多项，获省部级一等、二等、三等优秀研究成果奖、科技进步奖 11 项。已出版的专著、合著和主编著作共 17 部，发表论文、调研报告 180 多篇；虞梅仁，中国社会科学院城市发展与环境研究中心硕士研究生；李菲菲，中国社会科学院城市发展与环境研究中心硕士研究生。

表 1 改革开放 30 年中国城市化水平变化

年 份	全国总人口 (万人)	城镇人口 (万人)	城市化率 (%)	城市化率比上年 增加的百分点	建制市数	建制镇数
1978	96259	17245	17. 92		193	2173
1979	97542	18495	18. 96	1. 04	216	2361
1980	98705	19140	19. 39	0. 43	217	
1981	100072	20171	20. 16	0. 77	229	2678
1982	101654	21480	21. 13	0. 97	239	2664
1983	103008	22274	21. 62	0. 49	289	2968
1984	104357	24017	23. 01	1. 39	300	7186
1985	105851	25094	23. 71	0. 70	324	9140
1986	107507	26366	24. 52	0. 81	347	10718
1987	109300	27674	25. 32	0. 80	381	11103
1988	111026	28661	25. 81	0. 49	434	11481
1989	112704	29540	26. 21	0. 40	446	11873
1990	114333	30191	26. 41	0. 20	461	12084
1991	115823	30543	26. 94	0. 53	475	12455
1992	117171	32372	27. 46	0. 52	517	14539
1993	118517	33351	27. 99	0. 53	570	15805
1994	119850	34301	28. 51	0. 52	622	16702
1995	121121	35174	29. 04	0. 53	640	17532
1996	122389	35950	30. 84	1. 80	666	18171
1997	123626	36989	31. 91	1. 07	668	18260
1998	124761	37942	33. 35	1. 44	668	19216
1999	125786	38892	34. 78	1. 43	667	19756
2000	126743	45844	36. 22	1. 44	663	20312
2001	127627	48064	37. 66	1. 44	662	
2002	128453	50212	39. 09	1. 43	660	
2003	129227	52376	40. 53	1. 44	660	
2004	129988	54283	41. 73	1. 20	661	19883
2005	130756	56212	42. 99	1. 26	661	
2006	131448	57706	43. 9	0. 91	656	19369

资料来源：《中国统计年鉴 2007》，中国统计出版社。
胡顺廷、周明祖、水延凯等：《中国城镇化发展战略》，中央党校出版社，2006，第 1 版。

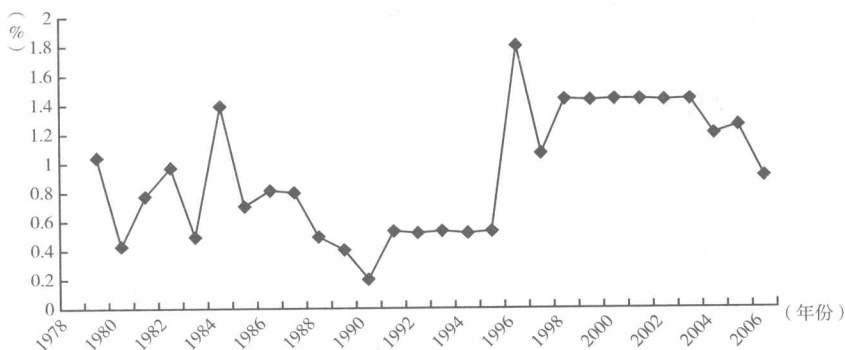


图1 中国城市化率与上年相比增长百分点

1. 农村改革推动阶段（1978～1984年）

中国的改革开放是从农村起步的。农业家庭联产承包责任制形成的激励机制，激发了农民的生产积极性，以往几十年积蓄的农业生产潜力得以集中爆发。与1978年相比，1984年全国粮食总产量增长了33.6%，油料、棉花、猪牛羊肉等总产量分别增长1.3倍、1.8倍和0.8倍。全国农副产品总体上告别短缺，从根本上改变了农产品总量供给不足的局面，为城市化的推进提供了基本物质前提。家庭联产承包责任制提高了劳动效率，农村劳动力剩余显性化，农民部分地摆脱了制度、体制和土地的束缚，为乡镇企业的繁荣和小城镇的兴起提供了可能。1984年全国农村非农业就业劳动力达5670万人，比1978年增加2521万人，占农村劳动力总数的比重由10.3%上升到了15.8%。与此相对应，农村非农业产业的产值占农村社会总产值的比重也由30.4%上升到36.5%。这期间城乡集市贸易进一步开放和迅速崛起的乡镇企业促进了小城镇的发展，农民开始进入小城镇，出现了城镇暂住人口。与此同时，中国城市化结束了多年的徘徊甚至下降的颓势，城市化率由1978年的17.92%提高到1984年的23.01%，年均提高0.85个百分点，是改革开放前的4倍，但具有恢复性质。随着拨乱反正政策的实施，2000多万上山下乡的知识青年和干部及其家属陆续返城，高考的全面恢复和迅速发展使一批农村学生进入城市，城市人口迅速增加。但由于十年“文化大革命”动乱，城市经济困难重重，城市户籍所附属的包括粮食等生活必需品供应、住房供应、医疗、养老、教育、就业等诸多福利与迅速增加的城市人口叠加也造成了城市就业压力和政府财政的不堪重负。为了偿还城市建设的历史欠账，国家

提高了城市维护和建设费,结束了城市建设多年停滞的局面,开始了新一轮的城市现代化建设。

2. 城市改革推动阶段(1985~1992年)

农村改革的成功推动了国民经济迅速恢复与发展,中国城市化建设亦进入了一个新阶段。一方面,农村改革改变了中国长期以来农产品总量供不应求的格局,实现了平衡有余,满足了城镇人口的基本生活需要。从此中国城市化的物质硬约束不复存在,农村人口大规模进入城市成为可能。另一方面,1984年开始的城市体制改革促进了城市经济的快速发展和市政基础设施建设,为城市化提供了内在动力。1985年全国城市经济体制改革试点工作座谈会召开,以企业承包、放权让利为重点的体制改革焕发了城市经济的活力。自1984年开始,国家允许农民自筹资金、自理口粮进入城镇务工经商,农村劳动力得以有限地流动,大批农村劳动力进入城镇务工经商。1984年和1986年国家先后放宽建制市镇的标准,建制市、建制镇数量增加。1992年全国建制市达到517个,比1984年增设217个,平均年增设27个;建制镇数量达到14539个,比1984年增设7353个,平均年增设919个。20世纪80年代中期,中国实行市(地级市)管县制度,各地纷纷撤地建市,地级建制市数量大量增加,1992年全国地级建制市达191个,比1983年增加54个,年均增加6个。1986年国家有关部门调整“建市”标准,县级市快速增加。1992年全国县级建制市达323个,比1983年增加182个,年均增加20个。1992年全国城镇人口达32372万人,占全国总人口的27.46%,比1984年上升了4.45个百分点,年均增加0.56个百分点。

值得一提的是,农业家庭联产承包责任制使农村剩余劳动力得以显化,由此农村过剩劳动力向非农业领域转移变得紧迫起来。在城乡二元制度壁垒、农村过剩劳动力无法顺利进入城市的背景下,农民创造了农村工业化的形式,走出了一条“离土不离乡、进厂不进城”的就地城镇化模式,促成了乡镇企业的发展。应该承认,乡镇企业为农村经济社会发展做出了贡献,在解决农村剩余劳动力转移、增加社会财富、满足城乡生产生活需求、增加农民收入等方面发挥了重要作用。在特定时期和条件下,乡镇企业的发展是中国工业化进程的产物,是小城镇迅速兴起的经济基础,也为“小城镇、大战略”思想的提出并成为主流思潮提供了实践支撑。

1980年全国城市规划工作会议确定了“控制大城市规模,合理发展中等城

市,积极发展小城市”的方针。1983年著名社会学家费孝通提出“解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主,大中小城市为辅”,认为“加强小城镇建设是中国社会主义城市化的必由之路,”在当时的思想认识水平和体制背景下,这一思想很快被上层和多数学者所认同,并上升为国家政策。事实上,1978年党的十一届三中全会以后,在经济高速增长而城乡分制的背景下,发展小城镇既是农民突破体制束缚,实现自我发展的无奈选择,也是较少触动城市既有利益格局,较易为政府和市民所接受的城市化政策。中国的城市化由被压制转为松动和放开,严格控制城市人口增长的政策被鼓励小城镇发展的政策所取代是一次巨大的进步。1984~1986年取消人民公社体制,“撤社建乡”,降低建制镇标准^①,全国建制镇数量增加7750个,年均增加2583个。1989年12月颁布的《中华人民共和国城市规划法》进一步强调“严格控制大城市规模,积极发展中等城市和小城市”方针。理论依据是小城镇量多面广,是农村地区的政治、经济文化中心,发展小城镇是转移农村人口、减轻大中城市压力的需要,也是完善城乡经济体系、改善城乡二元结构的需要,是乡镇企业升级和集聚的需要。小城镇发展在实践中取得了成效,最突出的是缓解了农村劳动力过剩的压力,避免了许多发展中国家经历的农业衰退问题,推进了农村发展。1983~1992年这9年里全国建制镇增加11571个,占1979~2000年间(22年)净增加数(18139个)的64%。

然而,当中国社会经济发展到了一个新的阶段时,小城镇聚集效益低、规模经济不明显的弱点也暴露出来,分散布局的乡镇企业造成了治理污染的高成本,降低了资源配置效率。20世纪90年代中期以后,中国内外部环境发生了改变,乡镇企业进入改造升级、向园区集中的时期,大中城市也进入了快速发展阶段。

3. 市场化改革推进阶段(1993~2003年)

1992年10月党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制改革目标,中国

^① 1984年11月29日国务院颁发新的建制镇标准:(1)凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制;(2)总人口在2万以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过2000的,可以设建制镇;(3)总人口在2万以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,也可以设建制镇;(4)少数民族居住地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地,非农业人口虽不足2000,如确有必要,也可设置建制镇。

由此进入了建设社会主义市场经济体制时期。其间虽有短期的通货膨胀和东亚金融危机的干扰,但由于市场发挥资源配置的基础作用逐步增强,国民经济整体上保持了快速稳定发展,城市化保持了前所未有的快速推进。1992 ~ 2003 年,中国城市化率由 27.46% 提高到 40.53%, 年均提高 1.19 个百分点。以城市现代化建设、小城镇发展和建立经济开发区、工业园区为标志,城市化全面快速推进,城市的综合承载力和吸纳农村人口的能力也得到了前所未有的提高。

根据诺瑟姆的“S”型曲线城市化发展规律,一国城市化率在 30% 以下的初期阶段,城市化速度相对缓慢;当城市化率超过 30% 时为城市化的中期阶段。在这一阶段,随着科学技术的进步和工业化的进展,农业劳动生产率提高,农村剩余劳动力大量释放,城市就业机会增加,农村人口大量涌入城市,城市人口快速增加,城市数量增多、规模增大,城市在经济和社会发展中逐渐居于主导地位。城市化率超过 70% 时为城市化的后期阶段,城市化速度放慢,农村剩余劳动力转移基本完成,城市的发展转变为内生性增长为主,大多数人口集中在城市,城市在区域经济和社会生活中居绝对主体地位。

1996 年中国城市化率达到了 30.84%, 表明中国已经进入了快速城市化时期。同时乡镇企业发展总体上进入低潮,依靠乡镇企业推进的工业化模式受到严重挑战。“六五”时期,中国乡镇企业劳动力就业人数平均每年增加 552 万人;“七五”时期,平均每年增加 596 万人;“八五”时期,平均每年增加 688 万人。而 1995 年以后,乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的数量趋于减少,平均每年仅增加 90 多万人。20 世纪 90 年代后半期,在乡镇企业发展受阻的同时,城市经济也面临着深化改革的重任。国有和城镇集体企业转制,下岗失业人员增加,造成了巨大的就业压力。从 1995 ~ 2002 年,中国国有集体企业的实际下岗职工超过 6000 万,城镇单位职工由 15301 万人下降到 10985 万人,减少了 4316 万人。在传统就业岗位持续减少的背景下,中国政府实施积极的就业政策,通过灵活就业、多渠道开发就业岗位、支持劳动者自谋职业和自主创业、鼓励企业更多地吸纳下岗失业人员、帮助困难群体就业等多种政策促进城镇劳动力就业、再就业。由此,非公有制就业成为扩大就业容量的重要渠道。这期间,全国个体私营经济得到了长足的发展,成为吸纳就业的重要途径。个体私营单位的就业人数,从 1997 年的 2669 万人增加到 2001 年的 3658 万人,平均每年增加近 250 万人;2005 年增加到 6236 万人,2001 ~ 2005 年年均增加近 520 万人,呈加速上升趋势。

势。城市非公有制企业就业机会的增加缓解了城市就业压力，也为农村劳动力进城提供了更多的就业机会。尽管这一时期城市就业压力大，但城乡间人员流动规模也在扩大，城乡分割的制度性约束也在逐渐淡化。与此同时，中国城市化中的不完全城市化形式也日益凸显出来。主要表现为大量农村劳动力流向城市，由中西部地区向东部沿海发达城市的远距离、跨区域流动就业，但不能在制度（户籍身份）、经济（具有城市生活能力）和社会（以家庭为基础的举家转移，融入城市社会）等层面实现完全城市化，而成为城市边缘人口，抑或最终回流农村。这是当代中国普遍的现象，学界将这部分在城市就业而不能融入城市的农村劳动力称为“农民工”。全国农民工的数量已从20世纪80年代末期的3000万上升到目前的1.3亿，占总人口的近10%。这种不完全的非典型的城市化为中国城市的发展提供了大量廉价劳动力，降低了城市化的即期成本，但也牺牲了农民工重要的合法权益。更为重要的是，这种不完全城市化已从多个层面影响中国的可持续发展和社会和谐社会的构建，包括不利于缩小城乡收入差距、不利于扩大内需、不利于城市社会的和谐与稳定、不利于解决“三农”难题等，是需要迫切解决的问题。

从1993~2003年，中国的城市化经历了一个加速发展时期，与此相适应，城市化政策也出现了相应的变化和调整。

1993年10月，建设部召开全国村镇建设工作会议，确定了以小城镇建设为重点的村镇建设工作方针，提出了到20世纪末中国小城镇建设发展目标。会后，经国务院原则同意，建设部等6个部委联合颁发了《关于加强小城镇建设的若干意见》。1995年4月国家体改委、建设部、公安部等11个部委联合下达《小城镇综合改革试点指导意见》，并在全国选择了57个镇作为综合改革试点。1997年6月10日国务院批转了公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》的通知。通知认为，应当适时进行户籍管理制度改革，允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口，以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移，促进小城镇和农村的全面发展；农村新生婴儿可以随母或者随父登记城镇常住户口。此后，许多小城市放开了户籍限制；一些大中城市，甚至北京、上海等，也放松了外地人口进入的限制。1998年10月中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，指出“发展小城镇，是带动农村经济和社会

发展的一个大战略”，进一步提升了发展小城镇的重要地位。2000 年 7 月中共中央、国务院发出《关于促进小城镇健康发展的若干意见》。《意见》指出，加快城镇化进程的时机和条件已经成熟。抓住机遇，适时引导小城镇健康发展，应当成为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务。2000 年 10 月中共中央在关于“十五”规划的建议中提出，随着农业生产水平水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城市化条件已渐成熟，要不失时机实施城镇化战略。为了加快城镇化，2001 年 5 月国务院批转的公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》明确：小城镇户籍管理制度改革的实施范围，是县级市市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇；凡在上述范围内有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属，均可根据本人意愿办理城镇常住户口；已在小城镇办理的蓝印户口、地方城镇居民户口、自理口粮户口等，符合上述条件的，统一登记为城镇常住户口。这标志着在小城镇和县级市城乡分割制度已经初步废除。有些地方甚至采取了鼓励农民到小城镇居住和创业的政策。

这一时期中国城市化政策的调整主要体现为由过去实行城乡分割、限制人口流动转为放松管制，允许农民进入城市就业，鼓励农民迁入小城镇，严格控制大城市的提法逐渐淡出政府文件，反映了以发展小城镇为主体推进城市化的政策导向正在得到逐步调整。国家“十五”计划在“实施城镇化战略，促进城乡共同进步”一节中提出，要“形成合理的城镇体系、推进城镇化要遵循客观规律，与经济发展水平和市场发育程度相适应、循序渐进、走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路，逐步形成合理的城镇体系。有重点地发展小城镇、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、引导城镇密集区有序发展”。“十五”计划虽然把重点发展小城镇改为“有重点地发展小城镇”，强调“完善区域性中心城市功能、发挥大城市的辐射带动作用”，但还是告诫“防止盲目扩大城市规模”。但实际情况恰恰是各类大中型中心城市的规模扩张以及与此相应的城市建设加速和城市经济活跃，大中型中心城市的率先发展和在国民经济中的地位日益增强。随着深圳、广州、上海、北京等超大城市的领先发展，各地一批大中城市蓬勃发展，迅速成为区域经济发展的龙头，涌现出一批市区 GDP 超 2000 亿元人民币的区域经济中心。这种现象是许多人始料未及的。