



中国中东部小镇 发展研究

以广东省和湖北省为例

郑明媚 车娜 著



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS



中国中东部小镇 发展研究

以广东省和湖北省为例

郑明媚 车娜 著



南方日报出版社

NANFANG DAILY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

中国中东部小镇发展研究：以广东省和湖北省为例 / 郑明媚，车娜著. —
广州：南方日报出版社，2017.1

ISBN 978-7-5491-1484-9

I. ①中… II. ①郑… ②车… III. ①城镇—发展—研究—广东 ②城镇—发展—研究—湖北 IV. ①F299.276

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 260240 号

出 版 人：周洪威

责任编辑：阮清钰

责任技编：王 兰

责任校对：阮昌汉

封面设计：劳华义

ZHONGGUO ZHONGDONGBU XIAOZHEN FAZHAN YANJIU

中国中东部小镇发展研究：以广东省和湖北省为例

著 者：郑明媚 车娜

出版发行：南方日报出版社

地 址：广州市广州大道中 289 号

经 销：全国新华书店

印 刷：佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：16.75

字 数：280 千字

版 次：2017 年 1 月第 1 版

印 次：2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价：48.00 元



投稿热线：(020) 87373998-8503 读者热线：(020) 87373998-8502

网址：<http://www.nanfangdaily.com.cn/press> <http://www.southcn.com/ebook>

发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

目 录

Contents

第一章	中国城镇化趋势分析	/ 001
第一节	中国城镇化现状	/ 004
第二节	中国城镇化发展历程	/ 010
第三节	中国城镇化的主要特点	/ 018
第四节	中国城镇化面临的主要问题	/ 021
第五节	中国城镇化的发展趋势	/ 024
第六节	城镇化改革的突破方向	/ 027
第二章	中国小城镇发展综述	/ 033
第一节	中国小城镇的演变	/ 035
第二节	国家对小城镇发展的政策演变	/ 040
第三节	中国小城镇的发展现状	/ 044
第四节	中国小城镇发展的研究	/ 053
第三章	东部小城镇产业集群研究	/ 065
第一节	小城镇发展与产业集群	/ 066
第二节	广东省小城镇产业集群研究	/ 071
第三节	浙江省小城镇产业集群研究	/ 077
第四章	东部小城镇改革探索	/ 089
第一节	“三旧”改造	/ 090
第二节	“大镇”改革的探索	/ 104

第三节 外来农民工管理的探索 / 117

第五章 中部和湖北省小城镇发展研究 / 125

第一节 中部地区经济发展水平与条件 / 128

第二节 中部小城镇的发展背景 / 140

第三节 湖北小城镇发展概况 / 150

第四节 湖北省与东部的小城镇发展对比 / 164

第五节 湖北小城镇的路径与模式 / 170

第六节 湖北小城镇发展的机遇与挑战 / 177

第六章 东中西部小城镇的比较与借鉴 / 183

第一节 小城镇发展环境比较 / 185

第二节 中东部小城镇发展水平比较 / 197

第三节 东部小城镇的发展模式 / 204

第四节 对中西部小城镇的启示 / 212

第七章 中东部小城镇发展战略 / 219

第一节 产业优化发展 / 220

第二节 融入区域发展格局 / 227

第三节 中部小城镇差异化发展战略 / 233

第四节 探索小城镇体制改革 / 239

第八章 其他区域案例的启示 / 245

第一节 德国小城镇建设 / 247

第二节 韩国小城镇建设 / 251

第三节 美国小城镇建设 / 255

第四节 日本小城镇建设 / 259

后记 / 262

第一章

中国城镇化 趋势分析

推进新型城镇化，这是2012年中央经济会议提出的中国未来的六大任务之一。^{〔1〕}会议指出，要积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量。继而，“新型城镇化”成为社会大众共同关注的话题之一。

改革开放至今，中国经历了城镇化发展最快的30年。这30年为今后的转型发展奠定了坚实基础，创造了优越的条件。2011年，中国城镇化率首次突破50%，达到51.27%。这是一个历史性的节点。中国的社会结构从以农业、农村、农民向服务业、城市、市民转变，有几千年历史的农业中国要向城市中国转变。中国的城镇化，建立在低成本、低投入的基础上，按照新型城镇化的要求，内涵要从追求城市的快速扩张向推进高质量健康的城镇化转变。让城市中稳定就业的农民工融入城市，落实基本公共服务，推动城镇实现集约式发展，提高资源的利用效率，是中国城镇化转型的重要内容。

2014年，国家出台第一部《国家新型城镇化规划纲要（2014—2020）》。新型城镇化成为重要的国家战略。

〔1〕 未来的六大任务分别是：（1）为加强改善宏观调控，促进经济持续健康发展；（2）为夯实农业基础，保障农产品供给；（3）为加快调整产业结构，提高产业整体素质；（4）为积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量；（5）为加强民生保障，提高人民生活水平；（6）为全面深化经济体制改革，坚定不移扩大开放。

2012 中央经济工作会把推进城镇化作为未来 6 大任务之一

城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在。我们主要从以下四个方面入手发展城镇化：围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展；构建科学合理的城市格局，使大中小城市、小城镇以及城市群的发展有机结合、相辅相成，与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应；把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务，抓实抓好；把生态文明理念和原则全面融入城镇化过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。

中央把城镇化作为国家发展的重要战略任务，已足以证明城镇化对中国的发展意义重大。

与中国相比，西方国家很少从国家层面专门为推动城镇化提出部署措施，他们的城市化常常建立在自由迁徙的基础上：人们从农村来到城市，只要找到工作，为城市交税，城市就为他们提供与原有市民同等的公共服务。英国、美国的联邦政府并没有针对城镇化制定相应的公共政策，其城镇化率已达 90%。当然，西方国家的城镇化发展过程中也存在一些问题，比如被诸多城市学家关注的南美地区的贫民窟等。发展中国家则会制定一系列引导城镇化健康发展的政策，以中国政府为例，从国家层面制定有关城镇化的政策引导城镇化的健康发展，避免中国城镇化步入歧途。由于中国政策的特殊性和优势，即使放开户籍制度的限制，中国的城镇化也不会出现贫民窟这种问题。

城镇化的健康稳定推进，是全社会翘首期盼的美好愿景。

中国城镇化现状

一、城镇化率过半，城镇化速度较快

自党的十六大确立城镇化战略以来，我国城镇化进程不断加快，取得了显著的成就。2015年，国家统计局公布中国的城镇化率达到56.1%，比2014年增长1.3个百分点。中国的城镇化已基本接近世界城镇化的平均水平。

中国的城镇化速度不仅快于改革开放后20年平均增长1%的速度，也快于同期世界城镇化发展的速度。《国家统计局2015年统计数据》显示，中国内地31个省（市）、自治区和现役军人的人口中，居住在城镇的人口达到7.7亿，占全国总人口的比重为56.1%。根据2000年第五次全国人口普查的相关数据测算，全国城镇化率为36.2%，近十年间城镇化率上升了13.5个百分点，平均每年增长1.3个百分点。城镇人口由4.8亿增长到6.7亿，十年间城镇人口增长1.9亿，平均每年约2000万农村人口进城，每年农村转移到城市的人口总量，比荷兰、智利、哈萨克等一个国家的总人口还要多。人口转移的规模巨大，是世界上其他国家都不曾有过的现象。中国仅仅30年的时间，完成了英国200年、美国100年和日本50年走过的城镇化路程。按照城镇化发展的规律，城镇化率在30%~70%的区间是快速发展阶段，中国仍然处于这个阶段。中国的城镇化发展将为中国经济发展提供持久的动力，而经济发展又会推动城镇化不断向前深入，两者相互促进，良性互动，这个格局将在未来持续相当长一段时期。

二、城镇人口主要分布在东部地区

2014年底，中国东部地区总人口为5.2亿，占全国总人口的比重为38%，其中城镇人口总量为3.32亿，占全国城镇人口总数的比例高达44.0%，接近全

国一半；中部地区的城镇人口占全国城镇人口的比重达到24.0%；西部地区的城镇人口占全国城镇人口的比重为23.1%；东北地区的城镇人口占全国城镇人口的比重为8.9%。可以发现，东部地区的城镇人口是中部与西部的两倍，是东北地区的五倍。此外，人口集中在以北京、上海、广州、深圳、青岛、大连、苏州、杭州等为主的东部区域性中心城市，城镇人口主要集聚在东部沿海地区，形成了以珠三角、长三角、京津冀为主体的三大城市密集区。中部、西部包括东北地区，除了各省省会城市周边地区，是城镇人口集中最多的区域，而偏远的中小城市，城镇人口增长幅度相对较小。东部地区聚集了众多的外来人口，许多地方外来人口在城镇常住人口的比重较高，不少地方已经出现了倒挂，即在城镇生活的主体人口是以外来人口为主，而不是以本地人口为主，比如东莞，本地人口与外来人口的比例达到1:3.3。

三、进城农民工是中国城镇化的主体力量

城镇常住人口是指在城镇居住半年以上，但没有取得本地城镇户籍的人口。国家统计局2015年国民经济和社会发展统计公报，用户籍人口占总人口的比例来计算，2015年中国的农民工总量达到2.77亿，比上年增长1.3%。其中，外出农民工16884万人，增长0.4%；本地农民工10863万人，增长2.7%。城市间流动人口为7000万。^{〔1〕} 农民工是城镇化的主体力量。现在，全国有接近7亿的城镇人口，平均每4个城镇人口当中有1个是外来人口，外来人口主要是农民工。进城农民工具有几个方面的特征：首先，他们很多是农村的精英，愿意到城里学习、亲身体验更先进的产业和技术；其次，他们还具有双重身份，既拥有农村户籍，拥有农村土地，拥有农村新农合、农业的各项补助等农村福利，又是在城里就业的“非农”产业工人，他们大多是城里从事最苦、最累的工作，却很少享受与城里同等的公共服务。中国的农民工现象是世界上其他国家城镇化过程中没有的，而农民工也是中国城镇化众多问题中需要解决的主要对象。

〔1〕 来源于《中国流动人口发展报告》。

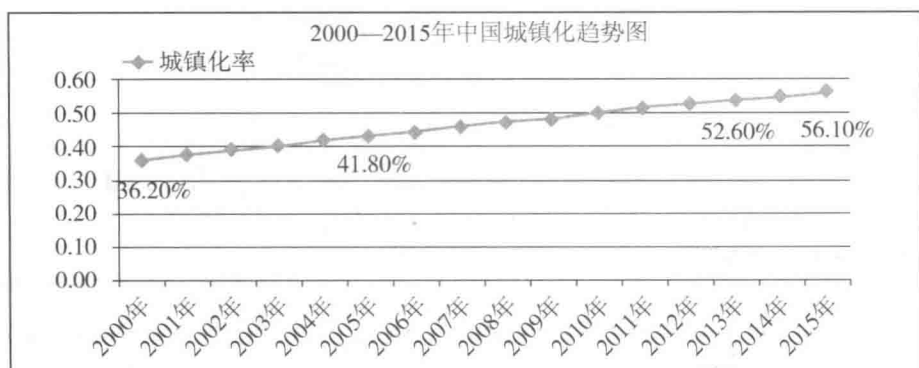


图 1-1 2000—2015 年中国城镇化趋势图

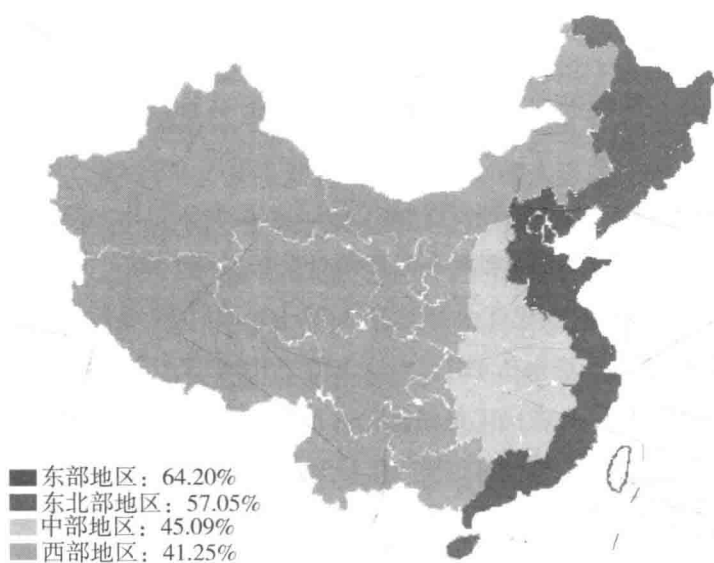


图 1-2 中国城镇化的地域分布图

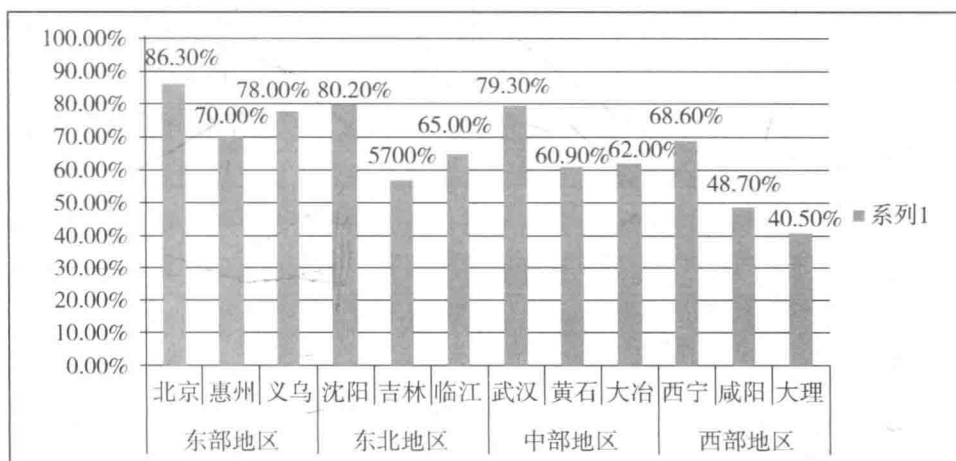
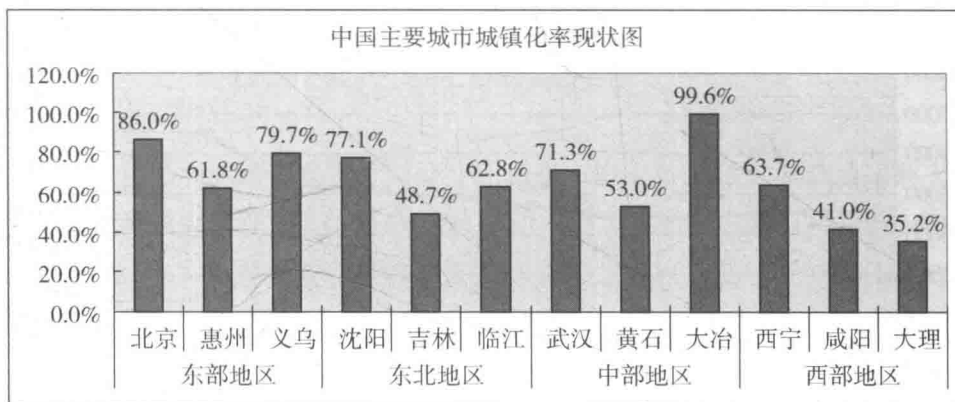


图 1-3 中国主要城市城镇化率现状图



图 1-4 2000—2015 年中国农民工数量趋势图

四、大中城市是城镇人口的主要吸纳地

根据全国第六次人口普查,2010年,地级市以上的城镇人口总和达到3.6亿,占全国城镇人口的比重达到54.5%,其中直辖市吸纳城镇人口总和为6296万,比重为9.4%;省会城市吸纳城镇人口总和为9711.8万,比重为14.5%;地级市吸纳城镇人口总和为2亿,比重为30.5%。地级市以下城市和小城镇吸纳城镇人口总和为3.1亿,占全国城镇人口的比重为46%,其中县级市吸纳城镇人口1.1亿,比重为16.1%;建制镇吸纳城镇人口总数为2亿,占城镇人口总量的比例为29.5%。可以说,大中城市成为吸纳城镇人口的主要承载地。众多的县城和小城镇也吸纳了3亿多城镇人口。

城镇人口集中在大中城市的情况与我国城镇化战略政策是紧密相关的。进入21世纪以来,国家出台了支持大中城市发展的政策文件,大中城市在产业发展、城市功能、集聚资源方面本身就具有较大的优势,就业机会和收入水平比小城市和建制镇高得多,越来越多的流动人口选择进入大中城市就业、居住。

人口集聚以大中城市为主,这种特点与欧洲发达国家十分不同。西方国家城市体系里中小城市是城市人口的主要吸纳地。法国3600多座城镇,除了巴黎成为人口超过1000万的大都市以外,其余多数是以中小城市为主的体系,人口超过10万的不到50座,许多城市人口不超过5万,全国城市的分布比较均匀。与法国相似的,还有德国、瑞士等,人口超过100万的城市并不多。

中国城镇化发展历程

罗吉斯蒂 (Logistic) 模型经常用来研究城镇化发展阶段。在资源有限的状态下, 一种事物的发展过程呈现出 S 型曲线 (见图 1-5)^[1]。国际城镇化的趋势, 几乎都能用罗吉斯蒂模型^[2] (见图 1-6) 来解释。

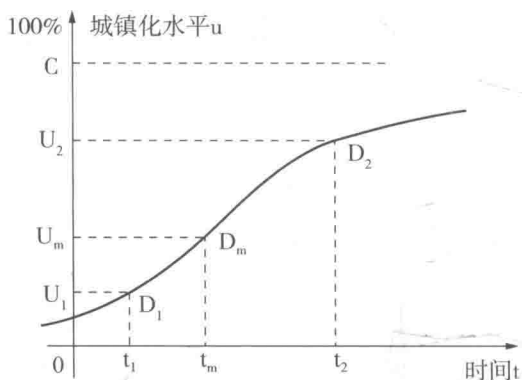


图 1-5 城镇化发展罗吉斯蒂 (Logistic) 模型 S 型曲线特征点示意图

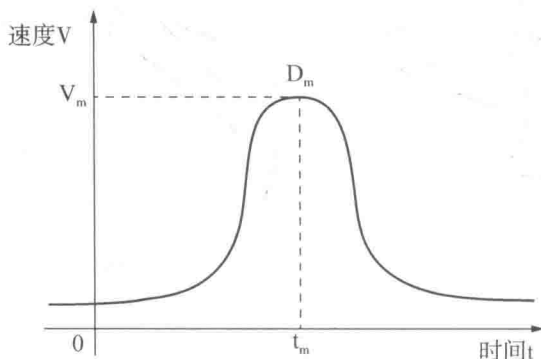


图 1-6 城镇化发展罗吉斯蒂模型曲线特征点示意图

[1] 王建军. 城镇化发展阶段划分. 地理学报, 2009 (2): 177—188.

[2] 罗吉斯蒂模型通常有两种应用形式: 一种为拟合事物在一定的资源条件约束下呈现 S 型增长的发展过程, 可称为罗吉斯蒂增长模型 (Logistic Growth Model); 另一种描述了不同条件下事物出现或者不出现的概率分布, 人们习惯称为 Logistic 回归模型 (Logistic Regression Model)。二者实际上有着统一的数理基础, 即 Logit 变换。

城镇化发展初期,增速较小,城镇化发展速度比较缓慢;随着时间的推移,城镇发展规模越来越大,城镇对外来人口的吸引力也越来越大,越来越多的人要进入到城镇中就业、生活,城镇化发展速度逐渐增大,城镇化进入快速发展阶段;在人口总量保持相对稳定的情况下,城镇吸纳的人口也会逐渐趋于饱和,城镇化增长速度会放缓,增长速率会逐渐回落,这个阶段城镇化会趋于稳定。^[1]

1979年,美国城市地理学家纳瑟姆提出,发达国家城镇化过程中出现了两个共同的拐点:30%和70%。当一个国家城镇化水平超过30%出现第一个拐点时,标志着这个国家的经济发展从农业占主导的社会迈入了以工业为主导的社会;当城镇化率超过70%出现第二个拐点时,标志着这个国家从工业社会进入后工业社会,基本实现了现代化。

新中国成立初期,1949年中国城镇化率为10%,到1996年城镇化率刚刚超过30%,从10%到30%,中国用了将近50年的时间;而从1996年的30%到2012年的50%,中国仅仅用了16年。从数量上来比较分析,中国城镇化率的发展仍然符合国际城镇化增长的趋势,30%之前发展比较缓慢,而在30%~70%之间则快速发展。但是,中国与国际社会不同的是,中国通过政治手段影响了城镇化的发展进程,而西方发达国家的城镇化基本上是由市场决定的。尽管城镇化的发展方针不同,但进程仍然大体相似,这也说明城镇化发展具有历史规律性。

表 1-1 中国城镇化发展的历程

	时间(年)	阶段特征	城市化率增长情况	各阶段每年平均增长率
第一阶段	1949—1977	新中国成立到改革开放前的缓慢起步阶段	10.64%~17.55%	0.25%
第二阶段	1978—1999	改革开放以来到20世纪末的加速发展阶段	17.55%~32.00%	0.69%
第三阶段	2000—2015	21世纪以来的快速发展阶段	32.00%~56.1%	1.75%

从发展历程上来看,1978年是中国城镇化发展的分水岭,可以将城镇化发展历程分为两个不同的时期:1949—1978年改革开放前,城镇化处于曲折增长

[1] 王建军. 城镇化发展阶段划分. 地理学报, 2009(2): 177—188.

阶段；1979 年至今，城镇化处于快速增长阶段。

1949—1958 年：新中国城镇化发展的序幕拉开

新中国成立后，经济社会经过三年的恢复发展，国民经济得到了很好的发展。1953—1957 年国家完成了第一个五年计划。五年内全国完成投资总额为 550 亿元，国家对经济和文教部门的基本投资总额为 493 亿元，超过原计划的比例达到 15.3%。1957 年工农业总产值比 1952 年增长 67.8%，原定工业总产值平均每年增长 14.7%，实际增长 18%；农业总产值完成原计划 101%，比 1952 年增长 25%。

这个时期我国城镇化和工业化同步发展。城镇化水平得到了较大的提高，城镇化率由新中国成立初期的 10.6% 增长到“一五”期末的 15.4%。八年间城市人口从 5765 万增加到 9949 万，增加了 72.6%。城市数量从新中国成立初期的 136 座增加到一五期末的 176 座，增加了 29%。这个时期工业城市得到了较快的发展，加强了 156 个重点项目的建设。黑龙江哈尔滨，吉林长春，河南焦作、平顶山，辽宁鞍山，甘肃玉门等，形成了一批工业基地。在这个时期，国家出台了关于城市发展的规范，即国务院于 1955 年颁布了《中华人民共和国关于设置市镇建制的决定和标准》，对市镇设置确定了标准。那时，整个国家百废待兴，关注的重点是社会的全面发展进步，虽然没有专门制定城镇化的支持政策，但是全社会的发展是城镇化自然演进、自然发展的环境，城镇化发展的过程是自然增长的过程。

1958—1966 年：城镇化处于剧烈波动的发展阶段

城镇化发展受国内经济社会形势影响而大起大落。例如，我国的城镇化率从 1958 年的 16.2% 下降到 1965 年的 14%。这一时期，受极“左”思想的影响，国家对经济社会发展形势过于乐观，强调以钢为纲，提出全民大办工业，出现了盲目跃进的倾向，实施了“大跃进”“人民公社化”运动，大批农民涌入城市。1958—1960 年，城市人口从 1.1 亿增加到 1.3 亿，共新增城市人口 2352 万，城镇化率从 16.2% 迅速上升到 19.7%，平均每年增长 1.2 个百分点。1961 年，国家调整了发展方针，大力精简城市人口，提高了设镇的标准，撤销了一些市镇，加上三年困难时期，许多城市人口回到了农村。城市数量从 1961 年的 208 座压