

# 小城镇 大战略

——玉溪城镇化发展研究

王志雄 张小良 著



云南人民出版社

# 小城镇 大战略

——玉溪城镇化发展研究

王志雄 张小良 著

云南人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

小城镇 大战略：玉溪城镇化发展研究/王志雄，张小良著。  
—昆明：云南人民出版社，2003. 8  
ISBN7 - 222 - 03854 - X

I. 小... II. ①王... ②张... III. 城市化—研究—玉溪市  
IV. F299. 277. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 074223 号

责任编辑：杨云宝 陈浩东

装帧设计：罗 涵

责任印制：刘伟能

书 名	小城镇 大战略——玉溪城镇化发展研究
作 者	王志雄 张小良 著
出 版 社	云南人民出版社
发 行 社	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	ynrm. peoplespace. net
E-mail	rmszbs@public. km. yn. cn
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	8.125
字 数	200 千
版 次	2003 年 8 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1 - 1000
排 版	云南里程制版印务有限公司
印 刷	云南新华印刷三厂
书 号	ISBN7 - 222 - 03854 - X
定 价	16.00 元

尊敬的读者：若你购买的我社图书存在印装质量问题，请与我社发行部联系调换。  
发行部电话：(0871) 4194864 4191604 4107628 (邮购)

# 序

玉溪市市长 孙学明

江泽民在党的十六大报告中提出：“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”这为新时期统筹规划城乡经济社会发展，全面建设小康社会，推进社会主义现代化进程指明了前进方向。

城市是一个地区经济、政治、文化中心，集聚着资金、人才、科技、市场、交通、信息等各类生产要素，是一个地区经济力量在空间形式上的具体体现，是推动经济社会发展的火车头。玉溪市《十五计划纲要》提出，要把玉溪建成“经济科技强市，现代文化名城，最适宜发展和居住的城市，力争在云南率先基本实现现代化”总体目标，为此，我们要牢固树立“城乡建设一体化和城乡经济一体化”的指导思想，加快城镇化进程。只有城镇建设发展起来了，经济辐射力增强了，才能够更好地带动农村经济的全面发展。

新世纪，我国已进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段。城市和农村，是互为资源、互为市场的整体。我们要站在历史发展和现代化建设的高度，以发展为主题，以结构调整为主线，实施城镇化战略，积极探索农村城镇化建设的新路子，加快城市建设步伐，提高城市化水平。改革开放以来，玉溪市加大了农村富余劳动力向非农产业和城镇转移力

度，城镇化水平逐年提高。但是，城镇化建设与工业化及经济发展很不相称，城镇化水平与全国发达地区相比仍然存在着较大的差距，城镇结构和布局不合理、功能雷同和不完善等问题，制约着第二、三产业的发展和农业产业化进程，阻碍着农村富余劳动力的转移。

“凡事预则立，不预则废”。推进城镇化进程，要认真调查研究，树立超前意识，科学规划，精心设计。科学规划过程本身就蕴藏着巨大的经济效益。要把小城镇建设纳入经济社会发展的总体规划。城镇是产业发展中心，把小城镇发展同交通干线建设、市场建设，以及发展乡镇企业、科技型农业和县域经济紧密结合起来，走出一条“交通兴镇”及“产业建镇”的路子。要充分发挥城镇的区位优势 and 比较优势，以特色产业带动特色城镇建设，争取建成一批适应不同经济发展水平，各具特色、环境优美的新型城镇，不断扩大城镇在经济社会发展中的辐射带动作用。要更新观念，创新机制，树立“经营城市”的理念，把城镇建设作为一个大产业、大品牌来经营。城镇土地是最大的国有资产，要注重经营土地，以地生财，以财建镇，以镇招商，以商带农。坚持政府引导，市场运作的原则，认真抓好城镇的基础设施建设，运用市场机制，鼓励和支持民营企业、个私经济及外资参与城镇建设，逐步建立城镇基础设施有偿使用、土地有偿出让的城镇运营机制，积极探索多层次、多渠道、多元化的城镇建设融资体制，推进城镇化进程，加快城市建设步伐。通过努力，要把玉溪建成西部大开发的一个亮点、外商投资的一个热点、云南发展的一个重要经济增长点、中国西部最适宜发展和居住及最具魅力的一座山水园林城市。

实施城镇化战略，促进城乡共同进步，是新世纪全面建设小康社会和社会主义现代化建设的重要目标之一。目前，在我国城市化研究方面，全国性的、理论性的研究颇多，而区域性的、实

证性的研究显得薄弱。玉溪市社会科学界联合会选择的《玉溪城镇化发展研究》这一课题，是区域性的、对策性的、实证性的研究课题。这一科研课题，以玉溪市“九五”期末的翔实资料为基点，较为全面地探讨了玉溪城镇化发展的若干重大现实问题，是一个有益的成果。当然，任何一种观点或论著都不可能十全十美，这一成果也还有不足之处，有待于广大社会科学工作者完善补充。但是，这一课题的研究开了个好头，对于玉溪市“十五”期间和今后推进城镇化进程，加快经济发展，无疑具有积极的参考价值和借鉴意义。

2003年2月1日

# 目 录

绪 论	1
第一章 小城镇：中国特色的城市化道路	
——载体·基础·途径	
第一节 小城镇：农村经济发展的载体	10
第二节 小城镇：农村非农产业发展的基础	15
第三节 小城镇：农村富余劳动力转移的途径	20
第二章 城镇化：城乡协调发展的战略选择	
——选择·手段·措施	
第一节 城镇化：城乡扩大内需的选择	26
第二节 城镇化：城乡结构调整的手段	30
第三节 城镇化：城乡协调发展的措施	34
第三章 玉溪城镇发展现状浅析	
——城镇化滞后于工业化和经济发展	
第一节 玉溪城镇体系及特征分析	39
第二节 玉溪经济及产业发展水平	57
第三节 玉溪基础设施现状及城镇化分析	83
第四章 构建合理的玉溪城镇体系	
——促进城镇化由自发生长走向协调发展	
第一节 玉溪城镇化指导思想探讨	104
第二节 玉溪市域城镇体系建设	109
第三节 玉溪城镇化发展原则探讨	120

第五章	玉溪城镇化发展策略探讨	
	——必须从旧的传统观念中走出来	
第一节	观念创新：建立城镇化机制的前提条件·····	129
第二节	制度创新：建立城镇化机制的必要条件·····	143
第三节	管理创新：建立城镇化机制的重要保证·····	156
第六章	珠：玉溪中心城市发展探讨	
	——实施城市发展总体规划的重要手段	
第一节	中心城市职能浅析·····	173
第二节	中心城市“组团式”发展·····	179
第三节	中心城市产业发展策略·····	183
第七章	轴：玉溪市域 213 国道城镇发展探讨	
	——轴贯三县连六镇	
第一节	双江镇·····	197
第二节	化念镇·····	199
第三节	扬武镇·····	200
第四节	青龙厂镇·····	202
第五节	澧江镇·····	203
第六节	因远镇·····	205
第八章	环：玉溪市域五环连通城镇发展探讨	
	——五环连通二十五镇	
第一节	东部经济区第一环·····	208
第二节	东部经济区第二环·····	215
第三节	东部经济区第三环·····	225
第四节	西部经济区第四环·····	233
第五节	西部经济区第五环·····	238
参考文献	·····	245
后 记	·····	247



## 绪 论

21 世纪，是我国实现现代化的世纪。无论从哪个角度看，加快城镇化发展和提高城镇化质量都是玉溪现代化建设不可缺少的组成部分。新世纪，面向玉溪未来，新阶段，面对玉溪实际，本书的主题是研究玉溪市城镇化发展的现实问题。

### 一

我国是一个拥有 12 亿人口的农业大国，中国的现代化取决于农村的现代化。城镇化是完成落后农业国向发达工业国跨越的必由之路。城镇化是农村人口向城镇转移集中以及由此引起的产业结构、就业结构、非农化重组的制度创新和变迁的过程。城镇化是伴随着区域工业化、经济现代化必然出现的社会发展趋势，国际上通常的提法是城市化。城市化是现代化的一个重要标志。在我国，城市系统包括市和镇两个部分，它们都是国家通过一定法定程序设置的行政单元，因此，城镇化、城市化在我国本质上是一致的。本书为方便比较，在引用全国、全省资料时，用“城市化”名称；在论述玉溪现实情况时，用“城镇化”的概念。

我国正处在社会主义现代化建设的新时期。21 世纪，是我国实现现代化的世纪。我国《十五规划纲要》已经明确提出“实施城镇化战略，促进城乡共同进步”的正确方针。提高我国的城镇化水平，有利于转移农村人口和农民的增收致富，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。随着农业生产水平提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。小城镇，作为中国特色的城市化道路的大战略，具有重大的现实指导意义。

面对 21 世纪新的发展时期，实施城镇化战略，加快城镇化进程，促进城乡经济社会协调发展，始终是我们党和政府的一件大事。

城市和农村，是互为资源互为市场的。小城镇是联系城市和农村的纽带和桥梁。加快小城镇建设与促进城乡协调发展密切联系，加快小城镇建设是促进城乡经济社会协调发展的必要条件。我国《十五规划纲要》指出：“坚持以结构调整作为主线，我国已经进入必须通过结构调整才能促进经济发展的阶段。”加快小城镇发展，是调整产业结构、需求结构、地区结构和城乡结构的密切结合点。实施城镇化战略，关系我国国民经济和社会发展的全局。联系我国国情，推进城镇化，是中国特色城市化道路的必然选择。当今世界，各国政府都十分重视小城镇的发展。加快小城镇的建设发展，已经成为推进农村城市化进程的有效途径。

城市是现代文明的载体，农村城市化源于马克思《政治经济学批判》一书中提出的“现代的历史是乡村城市化”的科学论断。农村城市化，以城市为火车头，用城市聚集的先进生产力去带动农村生产力的发展，用城市聚集的物质文明和精神文明去带动农村发展。党的十一届三中全会以后，随着我国改革开放的不断深入，国家已经明确提出了“乡村集镇化，集镇城市化，城市现代化，城乡一体化”的正确策略，促进了我国小城市和小城镇的迅速发展，城乡经济社会结构不断改善。密切联系我国国情，在社会主义市场经济条件下，只要我们坚持把小城镇作为城乡协调发展的大产业来经营，小城镇可以有大有为，小城镇应当有大作为，小城镇能够有大作为。

## 二

从现在起到 21 世纪中叶，是我国现代化发展的关键时期。新时期，江泽民深刻指出：“发展是执政兴国的第一要务”。<sup>①</sup> 当代中国的主题，是加快社会主义现代化建设。

城镇经济与城镇建设密切联系。我们党和政府历来十分重视小城镇建设发展工作。党的十五届三中全会已经明确提出“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。“九五”期间，国务院就已经提出《促进小城镇健康发展的若干意见》。云南省和玉溪市都分别下发文件，制定“加快小城镇建设”的具体实施意见。可见，加快玉溪城镇化发展，是玉溪现代化建设的重大现实问题。

新形势，新阶段，基于作者在玉溪的工作实践及调查研究，充分认识到“玉溪城镇化发展”的重大现实意义。面向玉溪未来，面对玉溪实际，本书通过玉溪城镇化发展的实证分析，力求阐述推进城镇化发展的新思路、新观点，为加快城镇化发展的实践服务；力求逐步改变理论研究落后于现代化建设实践的状况，这是我们社会科学工作者的历史责任。

玉溪地处滇中腹地，是云南省综合经济实力相对较强的地州市之一。1997 年 12 月，经国务院批准撤地设市后的玉溪，辖一区八县，人口 200 多万，土地面积 1.5 万平方公里。20 世纪末，玉溪市顺利地实现了现代化建设第二步战略目标，综合经济实力明显增强。21 世纪开始，玉溪将全面建设小康社会，进入加快推进现代化建设的新阶段。

回顾历史，20 世纪 90 年代以后，随着改革开放的深入，在

---

<sup>①</sup> 引自《光明日报》2002 年 5 月 31 日。

党的正确领导下，玉溪广大干部群众，坚持党的基本路线，调结构、建支柱、打基础、增实力，促进了国民经济稳步发展。目前，已经具有相当的经济规模和经济实力，特别是“两烟”及其配套产业的发展，使玉溪成为云南省综合经济实力相对较强的地州市之一。统计表明，“九五”期末，2000年，玉溪市现价国内生产总值294.55亿元，地方财政收入26.45亿元，全省排序均列第2位；人均现价国内生产总值14698元（以1美元比8.3元人民币计算，折合1770.84美元），城镇居民人均可支配收入7413元，农民人均纯收入2337元，全省排序均列第1位，显现出较强的综合经济实力。经济的发展与城镇化建设密切联系，现实的经济水平，为加快玉溪城镇化建设，创造了有利的条件，奠定了坚实的基础。

然而，我们必须清醒地看到，玉溪正处在工业化初期向中期过渡的发展阶段和经济结构调整的关键时期，经济社会发展还存在着不少的矛盾困难。与全国发达地区相比，思想观念滞后，制度创新不够，难以适应市场经济发展的要求。实施城镇化战略，促进城乡共同进步，是解决这些困难的有效途径之一。与云南省发展总体部署的三大目标“建设绿色经济强省、民族文化大省、国际大通道”相联系，玉溪《十五规划纲要》已经提出将玉溪建成“经济科技强市、现代文化名城、最适宜发展和居住的城市”的总体目标。实施城镇化战略，加快城镇化建设，是实现玉溪城市总体发展目标的重要保证。

### 三

21世纪，是我国实现现代化的世纪。城镇化是实现玉溪现代化建设的四大战略目标之一。无论从哪个角度看，积极推进城镇化和提高城镇化质量都是玉溪现代化建设不可缺少的组成部分。

实践证明，城镇化发展是有规律性可以寻求的。本书的主题是：在我国现代化建设的大背景下，充分认识“小城镇、大战略”的指导方针，新世纪，面向玉溪未来，新阶段，面对玉溪实际，积极思考和探求玉溪市城镇化发展的正确策略，正确认识和把握玉溪市城镇化发展的规律，促进玉溪城镇化由自发生长走向协调发展。

本书研究的内容正是基于“玉溪城镇化”的主题含义展开的，共分三个部分由八章构成。

第一部分（第一、二章），从“小城镇、大战略”的指导思想出发，阐述“实施城镇化战略，促进城乡共同进步”，这是关系我国国民经济和社会协调发展全局的重大现实问题。目的在于充分认识中国国情和“小城镇、大战略”的积极意义，意在说明，从我国的实际出发，农村城镇化是中国特色的城市化道路。为积极推进玉溪的城镇化建设，更新观念，创新制度，创造推进城镇化的有利条件，奠定正确的思想认识基础。

第二部分（第三、四、五章），从玉溪市《十五规划纲要》提出的总体发展目标出发，阐述积极推进城镇化和提高城镇化质量是玉溪现代化建设不可缺少的组成部分的核心问题。

玉溪市是云南省的一个城市行政经济区。我们知道，城市是由城镇结构、规模、体系共同组成的，正确认识和把握玉溪城镇发展现状、特征及存在问题，是科学规划城镇建设的前提条件。城镇化是人口不断聚集的发展过程。通过对玉溪城镇发展现状分析，总结和归纳城镇发展存在的主要问题：一是城镇人口增长缓慢，制约着第二、三产业的健康发展；二是城镇规模较小，制约着城镇经济辐射功能的发挥；三是城镇布局东密西疏，影响着市域经济社会的协调发展；四是城镇产业结构彼此雷同，影响着城市经济合理的分工协作。可见，目前，玉溪的城镇建设和发展，具有明显的自发生长的特征，缺乏自觉的调控手段，不适应日益

发展的社会主义市场经济的内在要求，不适应玉溪市城市经济社会发展的客观要求。城镇建设与经济发展密切联系。我国《十五规划纲要》明确提出：“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。”现实经济发展水平是推进玉溪城镇化建设的基础。城镇化是产业非农化重组的发展过程。通过具体考察玉溪经济发展，产业及产业结构、基础设施建设现状，进行城镇化水平分析，意在说明，玉溪城镇化滞后于工业化和经济发展水平。然而，城镇化是现代化发展的必然要求，促进玉溪城市经济社会的协调发展，必须采取正确策略和有效措施，高度重视城镇化发展。

科学的城镇化体系并不是自发生长的结果。城镇化必将从根本上改变玉溪的经济结构和社会结构，涉及到经济社会的方方面面，改变着原有的利益格局，城镇化是深刻的经济社会变革过程。新时期，实施城镇化战略，推进城镇化进程，必须紧密联系玉溪实际，确立正确的指导思想，构建合理的城镇体系，探讨城镇化发展的基本原则，只有这样，才能够自觉地调控城镇化进程，促进玉溪城镇化建设由自发生长走向协调发展。联系玉溪实际，在指导思想上，我们明确提出了“积极推进真正意义而不是统计意义的城镇化进程”。这个指导思想，包含着构建合理的玉溪城镇体系的重要内容。实现玉溪城市发展的总体目标，必须走多样化的城镇化道路，必须依靠改革开放的正确方针，必须依靠经济结构的战略性调整，必须依靠科技进步的推动力量，积极推进城镇化发展，加快建设玉溪“中心城市——县城——建制镇”三位一体的布局合理、结构协调、规模适度、功能完善、环境优美的可持续发展的现代城镇体系。同时探讨了促进玉溪城镇化发展的五条原则。

城镇化实质上是经济社会发展问题。不论开拓任何事业，我们都需要创新的力量。创新，我们必须从旧的传统观念中走出

来。城镇化发展，是以传统观念作标准，还是以实践作标准？我们必须以实践作标准。在社会主义市场经济条件下，积极推进城镇化进程，我们还缺乏有效的城镇化机制。我们认为，观念创新是建立城镇化机制的前提条件，制度创新是建立城镇化机制的必要条件，管理创新是建立城镇化机制的重要保证。新世纪，面向玉溪未来，新阶段，面对玉溪实际，探求城镇化发展的正确策略，把握城镇化发展的规律，促进玉溪城镇化建设由自发生长走向协调发展，具有特殊重要的意义。

第三部分（第六、七、八章），从玉溪市《十五规划纲要》总体发展目标出发，密切联系实际，充分利用玉溪优越的地理区位和现实的交通优势条件，我们提出“玉溪珠轴环通城镇化模式”新概念，其目的在于寻求实施玉溪城市发展总体规划的有效手段。

玉溪市是云南省综合经济实力相对较强的地州市之一，具有优越的地理区位和现实的交通优势条件，是亚洲最大的“两烟”及其配套产业发展基地，是通往滇南及东南亚国际大通道的重要枢纽。但是，玉溪城镇化发展面临着三大难点：城镇化水平低于全国平均水平 8.23 个百分点，玉溪市城镇化水平仅为 27.86%，与其工业化及经济发展水平很不相称；市域内城镇发展不平衡，东西部城镇布局不合理，中心城市首位度高；城镇化滞后制约工业发展速度及经济发展水平。针对玉溪城镇化滞后制约着经济社会协调发展的矛盾，必须寻求新的城镇化发展思路。

当今的世界是开放的世界，中国的发展离不开世界。实践证明，开放促进发展，封闭导致落后。我国东部地区，发达的交通造就了众多星罗棋布的小城镇，交通兴市造镇的例子不少。改革开放前，浙江省义乌县是一个贫穷落后的农业县，如今义乌是一座坐在市场上的城市，常住人口 66 万，外来经商的人口达 33 万，成为全国乃至东南亚最大的小商品市场。江西省鹰潭市是一个市管县体制的地级市，国土面积仅有 3554 平方公里，比玉溪

市新平县还要少 669 平方公里。然而，鹰潭市依托承东启西发达的公路、铁路、水路交通优势，小城市也发挥了大作为。鹰潭虽小，但小中有特，特就特在“交通兴市造镇”上，大交通促进了大流通。发达的交通，促进了人流、物流、资金流、信息流，这些基本要素的流动，促进了农村人口向城镇的转移，推动了产业非农化重组发展的进程。发达的交通网络是促进城镇发展的重要条件。

改革开放以来，玉溪公路交通经过长期的建设改造，与全省“国际大通道”建设相联系，全力铺筑现代交通网络，以 213 国道为主轴，市、县高等级公路建设为纽带，乡村公路建设为依托，开放式的环通路网已经初步形成。公路交通建设创造了云南省的“四个第一”，即地、州、市公路投资全省第一，市、县（区）高等级公路全省第一，公路里程拥有量全省第一，乡村公路通达率全省第一。已经步入全国同级地市领先行列。<sup>①</sup> 新阶段，面对玉溪城镇化滞后制约经济社会协调发展的矛盾和问题，充分利用玉溪优越的地理区位和现实的交通优势条件，寻求玉溪城镇化发展思路，我们提出“玉溪珠轴环通城镇化模式”，一珠一轴五环的新型城镇化体系。这个“模式”的核心，是“交通兴镇”和“产业建镇”的指导思想。建设以红塔区为中心、213 国道为主轴、交通网络为纽带，环通玉溪市域范围内一定数量、规模、等级、功能不同的密切联系的城镇群。这个新型的城镇化体系，既依托于市域行政区划的地域范畴，又是相互交流、分工明确、功能不同的城镇网络体系或城市集合整体。其积极意义在于：进一步增强红塔区中心城市的辐射带动作用，进一步提升东部经济区域城镇化水平，进一步培育西部经济区域城镇化优势，加快建设市域协调发展的城镇化体系，带动玉溪市国民经济从农业主导型向城市主导型逐步过渡。

---

① 杨光：《玉溪市全力铺筑现代交通网络》，《云南日报》2001.4.15，第三版。



# 第一章 小城镇：中国特色的城市化道路

## ——载体·基础·途径

21 世纪，是我国实现现代化的世纪。我国是拥有 12 亿人口的农业大国。人口多，耕地少，是我国的基本国情。新世纪，促进城乡协调发展始终是我们党和政府的一件大事，城市和农村，是互为资源，互为市场的。小城镇是城市和农村的纽带和桥梁，加快小城镇建设与城乡协调发展密切联系。党的十五届三中全会明确指出：“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。实施城镇化战略，促进城乡共同进步，关系到我国国民经济和社会发展的全局，是调整产业结构、地区结构、需求结构及城乡结构的密切结合点。我国《十五规划纲要》要求，随着农业生产力的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。从我国的实际出发，城镇化是中国特色的城市化道路。我们党已经明确提出：小城镇，大战略的正确方针，联系我国国情，实施城镇化战略，加快小城镇建设，这是我国现代化建设不可逾越的发展阶段。小城镇是农村经济发展的载体，实施城镇化战略，推进城镇化进程，有利于改善我国的生产力布局，促进农村非农产业的发展；有利于促进农村乡镇企业的相对集中发展，形成规模经营和聚集效益；有利于农村富余劳动力的转移，解决农村发展和就业的深层次矛盾。可见，小城镇，这个带动农村经济和社会发展的战略具有重大现实意义。