

国家哲学社会科学研究项目

中国城镇化发展战略

胡顺廷 周明祖 水延凯等著

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化发展战略/胡顺延等著. —北京: 中共中央党校出版社, 2002.6

ISBN 7-5035-2504-5

I. 中… II. 胡… III. 城市化-发展战略-研究-中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 020920 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010)62805800(办公室) (010)62805816(发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

河北省委机关文印中心印刷厂印刷装订

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 13.375

字数: 350 千字 印数: 1 ~ 3000 册

定价: 22.00 元

目 录

第一篇 城镇化——世界历史的潮流

第一章 城镇的涵义与设置标准	(1)
第一节 城镇的涵义	(1)
一 什么是城、镇	(1)
二 对城市定义的几种不同解说	(3)
第二节 城镇的设置标准	(8)
一 世界各国设置城镇的标准	(8)
二 中国设置市镇的标准	(10)
第二章 城镇的发展动力和社会作用	(16)
第一节 城镇的发展动力	(16)
一 城镇发展的基本动力	(16)
二 不同阶段推动城镇发展的主要动力不同	(19)
三 城镇发展的主要阻力	(22)
第二节 城镇的社会作用	(24)
一 城镇的积极作用	(24)
二 城镇的消极作用	(30)

第三章 世界城镇化的基本历程	(34)
第一节 古代城镇	(34)
一 古代城镇的产生	(34)
二 古代城镇及其特点	(35)
三 中国的古代城镇	(36)
第二节 中世纪城镇	(37)
一 欧洲中世纪城镇及其特点	(37)
二 中国封建城镇及其特点	(39)
第三节 近代城镇	(41)
一 工业革命与城镇化的发展	(41)
二 中国近代城镇及其特点	(43)
第四节 现代城镇	(44)
一 现代城镇及其特点	(44)
二 城镇发展的主要规律	(47)
第四章 世界城镇化的主要模式	(50)
第一节 同步城镇化	(50)
一 同步城镇化模式及其特点	(50)
二 不同国家同步城镇化的不同特点	(53)
第二节 过度城镇化	(55)
一 过度城镇化模式及其特点	(55)
二 过度城镇化的主要问题	(57)
第三节 滞后城镇化	(59)
一 滞后城镇化的测量	(59)
二 中国城镇化滞后的原因	(61)

目 录

第五章 世界城镇化的主要经验和发展趋势	(64)
第一节 世界城镇化的主要经验和问题	(64)
一 世界城镇化的主要经验	(64)
二 世界城镇化面临的主要问题	(68)
第二节 21 世纪世界城镇化的新趋势、新特点	(71)
一 高新技术成为推动城镇化发展的根本动力	(71)
二 人口城镇化率提高, 增长速度趋缓	(72)
三 大都市连绵带成为占主导地位的城镇空间形态	(73)
四 多层次世界城镇网络体系形成	(74)
五 城镇生活方式变化快捷并日趋多样化	(75)
六 城镇建筑风格更趋多元化	(76)
七 人文生态城镇成为 21 世纪城镇建设的奋斗目标	(76)
八 城乡差别不断缩小并逐步走向一体化	(77)

第二篇 中国城镇化的战略选择

第六章 中国城镇化的历史进程	(79)
第一节 艰难起步阶段 (1840—1949)	(79)
一 中国城镇化的历史起点	(79)
二 中国城镇化的屈辱开端	(81)
三 中国城镇化的艰难起步	(84)
第二节 曲折前进阶段 (1949—1978)	(88)
一 恢复和初步发展时期 (1949—1957)	(89)
二 冒进和被迫调整时期 (1957—1965)	(93)

三	停滞和缓慢发展时期 (1966—1978)	(95)
第三节	改革发展阶段 (1978—2000)	(99)
一	1978—2000 年城镇化的发展进程	(99)
二	1978—2000 年城镇化的主要特点	(103)
第七章	中国城镇化的发展现状	(108)
第一节	中国人口城镇化的发展水平	(108)
一	显性人口城镇化水平低于实际人口 城镇化水平	(108)
二	人口城镇化水平滞后于经济非农化 水平	(110)
第二节	中国城镇体系的等级规模	(112)
一	中国城镇行政等级结构和人口规模 结构的演变	(112)
二	中国城镇行政等级结构和人口规模 结构的现状	(115)
第三节	中国城镇体系的空间分布	(118)
一	中国城镇体系空间分布的演变	(118)
二	中国城镇体系空间分布的现状	(123)
第八章	中国城镇化的发展趋势	(129)
第一节	中国城镇化的基本经验和教训	(129)
一	国家独立是保证	(129)
二	思想正确是先导	(130)
三	规划科学是前提	(132)
四	经济发展是基础	(134)
五	体制改革是动力	(135)

目 录

六	政策引导是关键·····	(137)
七	对外开放是条件·····	(138)
八	以人为本是核心·····	(139)
第二节	21 世纪的中国城镇化 ·····	(142)
一	21 世纪中国城镇化面临的机遇和挑战 ·····	(142)
二	21 世纪中国城镇化的发展趋势 ·····	(144)
第九章	中国城镇化的发展战略·····	(157)
第一节	城镇化及其发展战略·····	(157)
一	什么是城镇化·····	(157)
二	城镇化与农村城镇化·····	(158)
三	城市发展方针和城镇化发展战略·····	(161)
第二节	中国城镇化发展战略的选择·····	(164)
一	关于中国城镇化发展战略的不同观点·····	(164)
二	中国城镇化发展战略的正确选择·····	(166)
第十章	中国城镇化的战略重点·····	(175)
第一节	“小城镇、大战略” ·····	(175)
一	如何理解“小城镇、大战略” ·····	(175)
二	“发展小城镇”,为什么是“一个大战略” ·····	(177)
第二节	对几种诘问的回答·····	(183)
一	关于“大城市超前增长的规律”问题·····	(184)
二	关于经济效率问题·····	(188)
三	关于浪费土地问题·····	(193)
四	关于污染环境问题·····	(195)

第三篇 发展小城镇的战略措施

第十一章 改革行政体制，修订设置标准·····	(198)
第一节 改革行政体制·····	(198)
一 “市管县”的历史发展及其主要弊端·····	(198)
二 现行设市模式及其利弊·····	(204)
三 积极探索以“县管市”、“乡管镇” 为重点的新行政体制·····	(206)
第二节 修订设置标准·····	(211)
一 现行市、镇设置标准的主要缺陷·····	(211)
二 修订市、镇设置标准的原则和具体 建议·····	(214)
第十二章 明确指导思想和原则，完善发展规划·····	(219)
第一节 明确城镇化规划的指导思想和原则·····	(219)
一 明确城镇化规划的指导思想·····	(219)
二 明确城镇化规划的基本原则·····	(221)
第二节 完善区域性城镇化发展规划·····	(225)
一 城—镇—乡体系及其相互关系·····	(225)
二 完善区域性城—镇—乡体系规划·····	(227)
第三节 修订城、镇、乡建设总体规划·····	(233)
一 规划的主要类型·····	(233)
二 认真修订城、镇、乡建设总体规划·····	(234)
第十三章 培育经济基础，打造新型城镇·····	(241)
第一节 培育小城镇经济基础·····	(241)

目 录

一	深化经济体制改革·····	(241)
二	调整经济发展战略·····	(244)
三	整顿市场经济秩序·····	(247)
四	扩大对内对外开放·····	(250)
第二节	搞好小城镇城(镇)区建设·····	(252)
一	树立“经营城镇”的新理念·····	(252)
二	搞好住宅房地产开发·····	(255)
三	加强基础设施和公用设施建设·····	(259)
四	提高小城镇建设的质量和品位·····	(264)
第十四章	改变城市偏向,调整有关政策·····	(267)
第一节	改变向大、中城市倾斜的偏向·····	(267)
一	大、中城市人口仍在继续膨胀·····	(267)
二	向大、中城市倾斜的偏向·····	(268)
三	城市偏向的严重危害·····	(275)
第二节	改革有关制度,调整有关政策·····	(279)
一	改革户籍管理制度·····	(279)
二	深化土地管理制度改革·····	(280)
三	改革财政体制和投融资体制·····	(282)
四	改革劳动就业制度和工资制度·····	(284)
五	建立必要的社会保障制度·····	(286)
第十五章	改革管理体制 精干管理队伍·····	(289)
第一节	改革小城镇管理体制·····	(289)
一	现行管理体制的主要弊端·····	(289)
二	改革管理体制的目标、原则和要求·····	(291)
第二节	精干小城镇管理队伍·····	(298)

- 一 小城镇管理队伍的现状…………… (298)
- 二 努力精干小城镇管理队伍…………… (302)

第四篇 农村劳动力的战略转移

第十六章 农村劳动力转移的历史回顾…………… (309)

- 第一节 什么是农村劳动力转移…………… (309)
 - 一 什么是农村和农村人口…………… (310)
 - 二 什么是劳动力资源和劳动力…………… (310)
 - 三 什么是人口流动、人口迁移和劳动力转移…………… (312)
- 第二节 新中国农村劳动力转移的历史回顾…………… (313)
 - 一 曲折发展时期 (1949—1978) …… (313)
 - 二 健康发展时期 (1979 年至今) …… (318)
- 第三节 “民工潮”综述…………… (322)
 - 一 “民工潮”是自下而上的农村劳动力转移…………… (323)
 - 二 “民工潮”是现阶段有中国特色的农村劳动力转移…………… (324)
 - 三 “民工潮”加快了社会变革的进程…………… (326)

第十七章 农村劳动力转移的原因及影响…………… (328)

- 第一节 农村劳动力转移的原因…………… (328)
 - 一 世界各国农村劳动力转移的原因…………… (328)
 - 二 中国农村劳动力转移的原因…………… (333)
- 第二节 农村劳动力转移的影响…………… (341)
 - 一 对输入地的影响…………… (341)

二	对输出地的影响·····	(343)
三	对整个社会的影响·····	(345)
第十八章	农村劳动力转移的方式和途径·····	(349)
第一节	农村劳动力转移的方式·····	(349)
一	就地转移(离土不离乡)·····	(350)
二	就近转移(离土不背乡)·····	(351)
三	异地转移(离土又离乡)·····	(353)
四	整体转移(农村社区城镇化)·····	(356)
五	不同时期、不同地区农村劳动力转移 的主要方式不同·····	(358)
第二节	农村劳动力转移的途径·····	(360)
一	农村劳动力的自发转移·····	(361)
二	农村劳动力的自组织转移·····	(362)
三	农村劳动力的正式组织转移·····	(365)
第十九章	农村劳动力转移的规模 and 方向·····	(371)
第一节	农村劳动力转移的规模·····	(371)
一	目前我国农村剩余劳动力的测算·····	(371)
二	未来十年我国农村剩余劳动力的预测·····	(372)
三	影响农村剩余劳动力数量的因素分析·····	(374)
第二节	农村劳动力转移的方向·····	(377)
一	拓展农业内部就业空间·····	(377)
二	发展农村第二、三产业·····	(378)
三	加快城镇化步伐·····	(379)
四	向国际劳务市场进军·····	(381)

第二十章 农村劳动力转移的障碍与对策	(384)
第一节 农村劳动力转移的主要障碍	(384)
一 结构性障碍.....	(384)
二 体制性障碍.....	(386)
三 市场性障碍.....	(388)
四 素质性障碍.....	(389)
第二节 农村劳动力转移的主要对策	(390)
一 调整经济结构, 大力发展劳动密集型 经济.....	(390)
二 改革管理体制, 彻底打破城乡二元社 会结构.....	(393)
三 培育劳务市场, 建立全国城乡统一的 劳动服务体系.....	(394)
四 加强教育培训, 提高整体素质.....	(396)
附 录	(398)
后 记	(414)

第一篇 城镇化——世界历史的潮流

要研究中国城镇化的发展战略，就必须对世界城镇化的历史和现状有一个基本的了解。要探究世界城镇化的历史和现状，就必须明确“城”、“镇”的涵义和各国城镇的设置标准，弄清楚城镇的发展动力和社会作用，大体考察一下世界城镇发展的基本历程和世界城镇化的主要模式，特别是要探讨一下世界城镇化的主要经验和发展趋势。

第一章 城镇的涵义与设置标准

什么是“城”，什么是“镇”，人们的理解往往很不一致；世界各国市、镇的设置标准更是形形色色。因此，要探索中国城镇化的发展战略，必须首先明确“城”、“镇”的基本涵义和市、镇的设置标准。

第一节 城镇的涵义

一、什么是城、镇

城市又称都市或都会，是社会生产力发展到一定阶段的产物，是人类第二、三次社会大分工的必然结果。随着社会发展，城市概念也在不断变化。在中国古代，“城”是指都邑四周作防

御用的墙垣，“市”是指集中做买卖的场所，“城”与“市”聚集在一起就称为城市。当时，城市都是统治阶级的政治中心兼商业或手工业中心，其职能基本相似，只是等级与规模大小有别。到了近代，随着工业革命和资本主义的发展，农村人口大量向城市集中，形成了许多工商业集中的具有多种功能的综合性大城市，在矿产地或传统手工业地区则出现了一些专业性的工矿城镇。这些城镇，根据聚居规模的大小区分为城市（City）和镇（Town）。20世纪50年代以后，许多发达国家、发达地区的城市居民出现了从城市中心区向近郊卫星城、远郊小城镇疏散，以及从城市地区向农村地区回流的趋向。由于城市现代化交通、通讯的发展，城市与郊区、与卫星城、与小城镇的联系大大加强，相对地缩小了城、镇、乡之间的地域距离与公用设施水平的差异，因而现代城市的空间概念已不再局限于城市的中心区，而是由许多个具有城市性质的大小不同的市、镇和郊区共同组成，有的地区还形成地域广阔的城市带。

“镇”有两种含义：一是指一种行政设置，如我国古代往往在边要形胜之地设镇，设置镇使、镇将，驻兵戍守，即所谓的“设官将禁防者，谓之镇”；在现代中国，镇则是相当于乡一级的基层行政单位。二是指市镇，通常是指小于城市、从属于县、以从事非农业经济社会活动为主的具有一定城镇基础设施的居民聚集区。

在我国，对“城市”这个概念有广义与狭义两种不同的理解。从广义上讲，城市是与乡村居民点相区别的各种城镇型居民点的总称。在这种情况下，“城市”与“城镇”这两个概念是相同的。从狭义看，“城市”与“城镇”这两个概念又有严格区别。如：我国人口统计中，在“城市人口”项内只包括“市”人口，而不包括“镇”人口，而在“城镇人口”项内既包括“市”人口

又包括“镇”人口（许多国家以及世界银行都把“镇”划作农村，而将“城市”而不是“城镇”作为与农村相对应的概念）。这样一来，在我国对城镇化进行测量时，就应该用“市”人口和“镇”人口之和占总人口的比重来计算。

二、对城市定义的几种不同解说

什么是城市？在现有研究城市问题的文献中，人们很难找到一个能为多数人所认可的较为完整的定义。造成这种情况的原因是多方面的：首先，城市是一个包含着人类各种活动的复杂有机体，它是社会学、经济学、人口学、地理学、历史学、文化学等不同学科的研究对象，不同学科的学者总是从不同角度研究城市，因而很难达成一个共同的认识。其次，城市有一个从无到有、从简单到复杂、从低级到高级的发展过程。人类对它的了解和认识也有一个由表及里、由浅入深的过程。第三，正如美国城市理论家刘易斯·芒福德所说的，人们对城市的起源至今还不甚了解，它的发展相当一部分还埋在地下，或者消磨得难以考证了，而它的发展前景又是那样难以估计。人类用 5000 多年时间，才对城市的本质和演变过程有了一个局部的认识，要完全弄清楚它的潜在含义还需要更长时间的努力。下面从几个不同视角来探讨一下城市的定义。

1. 城市的起源定义

关于城市起源问题，有几种不同的学说：

（1）社会分工说。这种理论认为，在远古时代原始人过着狩猎生活，没有固定的住所。随着第一次社会大分工——农业与畜牧业的分离，原始农业的出现，原始部落的形成，人类才逐渐走向定居生活。原始社会后期，第二次社会大分工——手工业与农业的分离，出现了私有制、商品交换的萌芽和较固定的商品交换

场所，于是就产生了早期自然状态的“市”。到原始社会向奴隶社会过渡时期或奴隶社会初期，随着商品交换的发展和第三次社会大分工——即独立的商人、高利贷者的出现，于是就诞生了人类历史上最早的城市。

(2) 私有制说。这种观点认为，城市是私有制产生的必然结果。如：马克思和恩格斯认为，“城乡之间的对立只有在私有制的范围内才能存在”（《马克思恩格斯全集》第3卷第57页，1961年版）。“在新的设防城市的周围屹立着高峻的墙壁并非无故；它们的壕沟深陷为氏族制度的墓穴，而它们的城楼已经进入文明时代了”（《马克思恩格斯全集》第21卷第188页，1961年版）。

(3) 阶级说。经济史学家傅筑夫是这种观点的代表人物。他认为，“中国古代的城与欧洲古代的城，其起源都是相同的，都是在社会分裂为对立的阶级后：随着阶级斗争的发展，剥削阶级为了保护自己的利益而新建起来的”（傅筑夫《中国经济史论丛》第331页，北京三联书店1979年版）。这种观点还认为，从本质上讲，城市是国家的同义语，作为阶级社会的产物，它是统治阶级压迫被统治阶级的工具。

(4) 防御说。防御说认为，城市是统治者为了保护自身经济、政治等利益而修建的防御工事。所谓“筑城以卫君”、“君是城之本”，是古代城市兴起动因的历史记载。古代城堡择险而筑，高墙深池和种种防御工事的设置，就是城市防御说的事实见证。

(5) 地理环境说。该理论认为，在城市产生的初期，由于生产力水平低下，只有在地理环境优越的地区，城市才能得以产生。例如，最早的城市产生于有着丰富水源并且气候温暖的尼罗河谷地、地中海沿岸、印度河和黄河等流域，就是一个最好的证明。这种理论特别强调了水源是古代城市产生的重要条件，因为剩余农产品很大程度上是灌溉农业的结果，而灌溉又导致了特殊

形式的劳动分工，使大规模合作成为必要，并促使人口和住宅集中及管理体的形成，从而形成了早期的城镇。

(6) 血缘与宗教说。刘易斯·芒福德认为，人类城市文明生活方式的最早活动，实际开始于以墓地表达对祖先的怀念和祭扫以及到岩洞举行礼仪活动的行为需要。从某种意义上说，墓地作为死人的“城市”，是活人城市的前驱和前身，是活人城市形成的核心。正是由于古代社会的社会性和宗教性推动力的协同作用，这些固定的地面目标和纪念性汇集地点逐渐把有共同祭祀礼俗或宗教信仰的人们定期地或永久地集中到一起，这便是城市形成的最初胚胎。哈桑（Riaz Hassan）以前伊斯兰教阿拉伯社会的游牧文化向后伊斯兰教阿拉伯社会的城市文化的转变作为例证，论述了这种转变需要宗教这种社会组织，并认为宗教能产生一种比家族更巩固、忠诚、团结的社会力量。他认为，如果没有对权威的尊重、对某种场所的依附及对他人权力的服从，城市文化就不可能存在。

2. 城市的集聚定义

这种观点，是从城市的构成要素来下定义。马克思和恩格斯说：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中，而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散”（《马克思恩格斯全集》第3卷第57页，1956年版）。城市的集聚并不是人口或其他要素的简单、松散的堆积和集合，而是有机的系统的结合，并且能因此而产生巨大的凝聚力和辐射力。恩格斯指出，“像伦敦这样的城市……这种大规模的集中，250万人集聚在一个地方使这250万人的力量增加了100倍；他们把伦敦变成了全世界的商业首都……”（《马克思恩格斯全集》第1卷第556页，1956年版）。弗朗索瓦·佩鲁（Francois·Perroux）认为，这种集聚能形成一种资本与技术高度集中、具有规模经济效益、自身增长迅速