

改革开放40年 中国的城市化 经验、问题和出路

徐林 范毅 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

改革开放40年 中国的城市化 经验、问题和出路

徐林 范毅 主编

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放 40 年中国的城市化: 经验、问题和出路 / 徐林, 范毅主编.

北京: 中国发展出版社, 2018.12

ISBN 978-7-5177-0964-0

I . ①改… II . ①徐… ②范… III . ①城市化—发展—研究—中国

IV . ① F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 280346 号

书 名: 改革开放 40 年中国的城市化: 经验、问题和出路

著作责任者: 徐 林 范 毅

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0964-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 河北鑫兆源印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 24.25

字 数: 412 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版

印 次: 2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 79.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序 言

蔡 昉

习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中指出：“艰难困苦，玉汝于成。40年来，我们解放思想、实事求是，大胆地试、勇敢地改，干出了一片新天地。”在总书记所讲的这“一片新天地”中，无疑也包括改革开放时期中国实现的史无前例的城市化速度。

1978~2017年，中国实际国民总收入年均增长9.5%，是同期世界上最快、持续时间最长的增长速度。这个时期，中国的城市化速度也是世界上最快的，城市化率从17.9%提高到58.5%，每年以3.08%的速度提高，不仅远快于高收入国家平均水平（0.33%）和低收入国家平均水平（1.39%），也明显快于处于类似人口转变阶段的“晚期人口红利国家”平均水平（1.75%），以及处于相同经济发展阶段的中等偏上收入国家平均水平（1.65%）。这个时期中国对世界城市人口增量的贡献超过1/4。

过去40年中国快速城市化所体现的人口从农村向城市迁移，以及劳动力从农业到非农产业的重新配置，充分刻画了相关改革如何消除阻碍生产要素流动和重新配置的体制障碍，把有利的人口特征转化为高速经济增长、显著结构调整和深刻社会变迁。因此，城市化推进的过程及其揭示的体制变革、结构转变、增长贡献和分享效应，可以成为改革开放发展分享过程的一个全方位缩影。

40年经济改革破除了要素积累和配置的体制障碍，创造出高速增长的充分条件；特定的人口转变阶段与改革时期高度重合，为高速增长提供了必要条件；中国特色城市化则是把改革、发展和分享融为同一过程，把潜在增长率转化为经济发展奇迹的实践载体。剩余劳动力的退出、流动和进入，构成中国特色城市化过程和内涵，也是总

结成功发展经验，提炼其一般意义以及揭示进一步改革和发展方向的有益角度。

中国特色城市化的经验表明，对传统体制的改革既创造微观激励又获得宏观效率，符合几乎所有的经济增长、结构调整和社会变迁规律，却又密切结合了国情，与特定的经济发展阶段、人口转变阶段以及面临的体制遗产相对应。遵循相同的逻辑，已经获得成功的经验可以发扬光大，同时又可以顺应变化了的情形，更新已有经验的内涵，完成未竟的改革和发展任务。

各国都有自身发展的必要条件，并且常常是独特的。中国以城市化为代表的改革和发展经验，可以为解决一般发展问题提供答案。第一，通过改革解决要素积累的激励问题和要素重新配置的机制问题，把必要条件转化为实际经济增长；第二，立足于劳动力重新配置从而促进充分就业，把改革、开放、发展和分享融为一体，获得全社会对改革的共识，使之得以持续推进；第三，随着发展阶段变化而不断调整改革的重点，以保持和挖掘经济增长的必要条件。

习近平总书记指出：“改革开放已走过千山万水，但仍需跋山涉水，摆在全党全国各族人民面前的使命更光荣、任务更艰巨、挑战更严峻、工作更伟大。”作为改革和发展的一个重要方面，中国的城市化任务也尚未完成。过去40年中，以拆除制度性障碍促进劳动力从低生产率部门退出，在城乡、地区和产业间流动，实现对高生产率部门的进入为特征的中国特色城市化道路，是二元经济发展的有效经验。随着人口转变和经济发展阶段的变化，这些经验按照内在的逻辑实现更新，是推动城市化从高速扩张到高质量提升的关键。以下概述一下中国特色城市化道路应有的新内涵。

首先，退出的动力应从激励相关的生产率转到生产方式相关的生产率。农业劳动生产率大幅提高及与非农产业趋同发生在20世纪80年代，而自90年代以来，虽然劳动力始终大规模转移，而且，在城乡普遍呈现劳动力短缺的情况下，农业机械的使用越来越具有节约劳动的性质，农业生产中资本替代劳动的过程已经加速，农业与非农产业之间的生产率差距却没再显著缩小。

由于农业的经营规模过于狭小，在物质费用大幅增加的情况下，出现资本报酬递减现象，导致劳动生产率未能伴随资本投入的增加而提高。与1978~1984年相比，2007~2013年粮食生产中劳动边际生产力提高了数十倍，而资本边际生产力则显著降低。进一步释放农业劳动力，必须根据变化了的情况，打破制约农业生产方式现代化的瓶颈，突破口便是通过土地制度改革，鼓励土地流转，扩大经营规模。

很长时间以来，三农政策导向着眼于从多取少予向多予少取转变，对改造农业生

产方式、实现其现代化聚焦不够。加强这一导向，有赖于这个产业的自身发展能力以及竞争力提升，也是劳动力流动从而提高资源配置效率的基础，因此，三农政策应该更加聚焦于生产方式本身，政府各项投入应以扩大土地规模为导向。

其次，流动的目标应从横向为主的流动转到横向流动引致的纵向流动。在城乡劳动力市场日益发育的条件下，农民工已在更大的地域范围流动，总体方向是从中西部农村流向沿海城市。在2017年外出农民工中，44.7%流动范围是跨越省界的，而中西部外出农民工的跨省流动比例高达56.5%。劳动力转移和流动越来越充分，以及流动范围的扩大，显著地缩小了地区间工资差距。2017年中部和西部农民工平均工资，分别相当于东部平均工资的90.6%和91.1%，工资趋同趋势明显增强。然而，这只说明劳动力横向流动的效果。完整的社会流动是指通过横向流动的扩大，使处于社会分层不同位置的个人和家庭，有更多机会沿着分层结构阶梯实现社会纵向流动。

农民工未能实现纵向流动表现在以下方面。第一，2017年农民工月工资平均为3485元（其中外出农民工为3805元），已达通常的中等收入群体标准，但是，由于未能均等地享受城市基本公共服务，消费倾向低，尚不能算是真正意义上的中等收入群体；第二，外出农民工的子女要么成为留守儿童，要么成为流动儿童，获得的义务教育质量偏低，会导致代际职业固化从而社会分层固化；第三，外出农民工居住和就业预期不稳定，接受培训机会少、意愿低，职业发展空间被大大压缩。

为了更充分发挥城市化促进社会流动的功能，需要在劳动力横向流动的基础上，推进人口和家庭的纵向流动。作为反映社会公平程度的社会（纵向）流动性，是一套社会政策的综合结果，也是政策调整的重要依据，最关键的环节和预期效果最明显的着力点，就是从满足基本公共服务需求、消除阻碍流动的体制机制弊端入手，把农民工及其家庭培育为真正意义的中等收入群体。

第三，进入的身份应从作为劳动者的进入转到作为居民的进入。在当下的中国，增强劳动力纵向流动的关键，是在更高层次和更深程度上为农民工群体开启进入城市和社会的大门。户籍制度改革是破除流动障碍的关键，因为这个制度内核的存在本身就意味着进入不充分，它还作为一系列导致基本公共服务不均等外围政策的制度依据。

如果说，过去40年消除劳动力流动体制障碍的改革，主要还是在“外围”上用力，现在亟待集中攻关，实现“内核”部分的突破。户籍制度改革最关键一步即农民工的市民化之所以举步维艰，在于改革的收益与成本间存在不对称关系。研究表明，

户籍制度改革可以通过增加劳动供给和提高资源配置效率，显著提高中国经济潜在增长率。从需求侧来看，研究表明，农民工获得城市户籍，在其他条件不变的情况下，消费力可以提高27%。但是，这个实实在在的改革红利，却不能为直接支付改革成本的地方政府排他的获得，造成中央政府与地方政府在推进改革问题上激励不相容。

因此，推进户籍制度改革，让农民工及其家庭以市民身份进入城市的关键，在于中央政府对改革进行顶层设计，创新性地安排改革成本的分担和改革收益的分享，形成激励相容。鉴于户籍制度改革的潜在收益，对中国经济可持续增长和中国社会公平正义提高有巨大的正外部效应，这项改革具有全国层面公共品的性质，因此，中央政府承担更大的改革成本支出责任，有助于切实推动改革并取得成效。

徐林和范毅主编的《改革开放40年中国的城市化：经验、问题和出路》，既总结回顾了城市化过程，提炼了重要的经验，也揭示了仍然存在的问题，提出了通过改革解决问题的出路。其中与我所说的城市化新内涵不谋而合。总体来说，本书具有以下特点。一是全书结构严谨，紧扣改革开放和城市化过程的逻辑，全面回顾了城市化过程；二是分析规范，研究和写作具有很强的实证性，分析方法先进，信息充分，材料翔实，具有史料价值；三是问题导向，在总结经验、提炼其中体现的中国智慧的同时，也指出了城市化并未完成，改革仍然任重道远，并且从相关方面提出了关于进一步改革的政策建议。同为关心中国城市化道路的研究者，我认为这是部值得一读的重要著作。

是为序。

2018年12月18日

目 录

总报告 改革开放40年中国的城市化 001

- 第一节 改革开放以来中国城市化的发展 002
- 第二节 城市化发展经验和存在问题 020
- 第三节 城市化发展面临外部条件的转变 026
- 第四节 未来城市化发展的趋势和制度框架 030

第一章 城乡关系的演变与展望 038

- 第一节 改革开放四十年中国城乡关系的演变 038
- 第二节 城乡关系变革中的人口和土地 054
- 第三节 经验和展望 058

第二章 户籍制度改革与人口城市化 067

- 第一节 户籍制度改革历程的回顾和总结 067
- 第二节 户籍制度改革中出现的新现象和新问题 077
- 第三节 户籍制度改革的成本收益分析 083
- 第四节 趋势判断和政策建议 087

第三章	农民工流动与市民化	092
第一节	农民工迁徙流动的演变路径	092
第二节	以基本公共服务均等化推动农民工市民化	103
第三节	农民工流动迁徙的特点、规律和经验	118
第四节	农民工流动迁徙的需求、趋势和完善建议	124
第四章	农民工就业与城市发展	132
第一节	农民工就业政策演变与就业市场一体化	132
第二节	农民工就业、工业化与城市发展	139
第三节	农民工就业的总体发展趋势	147
第四节	构建包容性的城市发展政策	150
第五章	城镇住房改革与房地产发展	159
第一节	城镇住房制度改革历程	160
第二节	近二十年来房地产业发展的动力机制	166
第三节	房地产发展模式带来的负面影响	173
第四节	政策框架和建议	177
第六章	行政区划调整与城镇化发展	185
第一节	我国城市管理体制的变迁	185
第二节	行政区划管理体制的演变	188
第三节	行政区划调整的实证效果	194
第四节	政策框架和建议	213

第七章 以城市群为主体的城镇化空间格局加快形成 215

- 第一节 我国城市群的发展历程 215
- 第二节 主要城市群规划实施进展 222

第八章 城乡规划的改革与发展 231

- 第一节 改革开放以来城乡规划体系的历史沿革 231
- 第二节 城乡规划体系的现状主要问题 242
- 第三节 近期城乡规划体系改革试点 247
- 第四节 趋势判断和政策建议 254

第九章 建设可持续发展的城市 260

- 第一节 城市可持续发展理念的缘起与核心要点 261
- 第二节 建设生态文明城市 266
- 第三节 塑造人文魅力城市 279

第十章 新时代的智慧城市建设 287

- 第一节 我国智慧城市发展现状及取得的成效 288
- 第二节 智慧城市未来发展趋势 300
- 第三节 我国智慧城市建设中需要解决的问题 306
- 第四节 推进智慧城市建设的政策建议 308

第十一章 小城镇发展四十年 312

- 第一节 小城镇的概念辨析 313
- 第二节 小城镇的发展历程 317

第三节 小城镇发展的总体评价 329

第四节 小城镇的定位和建议 334

第十二章 以改革开放培育壮大新城新区新动能 340

第一节 新城新区已经形成较为完整的体系结构 340

第二节 改革开放是新城新区发展的首要驱动力量 342

第三节 新城新区成为改革开放进程的动力引擎 346

第四节 新城新区壮大新动能面临的机遇与挑战 349

第五节 以改革开放壮大新城新区的新动能 351

第十三章 以制度改革为重点推进深度城市化 359

第一节 城市化是供给侧结构性改革的重要内容 360

第二节 城市化可以进一步释放内需潜力 364

第三节 以制度改革为重点推进深度城市化 365

后记..... 375

总报告

改革开放40年中国的城市化

徐 林 范 毅^①

改革开放以来，中国经济取得了举世瞩目的成绩，从一个低收入国家发展成为世界第二大经济体，人均收入达到上中等收入国家水平。在这个过程中，中国经历了人类历史上规模最大的人口城市化进程，正在从乡土中国迈向城市中国，数以亿计的农民从农村进入城市，从农业进入到非农产业，人口城乡和就业结构的转变，大大提高了劳动力资源的市场化配置效率，成为推动经济发展的巨大动力，也持续推动了中国的脱贫进程。与此同时，城市面貌和现代化水平也在发生着巨大变化，城市对农村人口的吸引力不断增强，城市化与经济发展形成了良性循环，互相促进。随着城市化的发展，进城农村人口不断增多，打破了传统城乡二元体制约束，推动了中国的结构性改革进程，加快了商品和要素市场化步伐，优化了资源要素配置，提升了经济发展效率。

经过四十年经济社会的快速发展，我国工农间、城乡间关系发生了重要转变，人民对美好生活的需求对城市化发展提出了新的要求，依赖资源要素投入增多推动城市化快速发展的外部条件和内在动力已不具备，亟须推进城市化从数量提升向质量深化的转变。而在“逆全球化”倾向日益突出，贸易摩擦不断增多，国际发展环境趋紧的背景下，我们更要看到推动城市化发展转型，是不断深化改革进程，立足自我发展，

^① 徐林，中美绿色发展基金董事长，原国家发改委财经司司长、规划司司长、中国城市和小城镇改革发展中心主任；范毅，中国城市和小城镇改革发展中心政策研究院院长。

有效增加国内需求，培育新经济增长点的重要战略举措，可以有效地减少国际贸易争端的影响，提高我国经济发展质量，推进现代化进程。

第一节 改革开放以来中国城市化的发展

改革开放四十年来伴随着商品和要素市场化程度的提升，中国城市化在政策导向上经历了从严格限制大城市到以城市群为主体形态的转变，在实现路径上经历了从“离土不离乡”到“离乡进城”的转变，在动力机制上经历了“自下而上”到“自上而下”与“自下而上”相结合的转变。改革开放以来，中国城市化的发展顺应了经济社会发展趋势，也与各个时期的时代背景密切相关，改革激发了城市化发展的活力，而城市化的发展也推动了改革进程，使城市化发展在不同时期具有不同的特征和特点，具体可以分为以下三个主要阶段。

一、恢复和稳步增长阶段（1978～1995年）

在计划经济体制下，政府成为城镇建设和产业发展的唯一投资者，也成了城市化发展的主导者，出于对农产品供给等问题的担忧，对农村人口进入城镇工作和生活进行了严格限制。政府承担了城镇发展投资的全部责任，使得城镇发展缺乏多元化投资者，导致城镇设施建设不足；农村人口不能自由进入城镇工作和生活，限制了城镇规模的扩大，阻碍了城镇化发展。特别是20世纪60年代以来，中国城市化发展基本是停滞的。1962年中国城市化率为17.33%，而到1978年也仅为17.92%，16年间中国城市化仅增长了0.59个百分点。随着改革开放的启动，城市化增长逐步恢复并稳定增长，1978～1995年，我国城市化率提高了11.12个百分点，年均增长0.65个百分点。这一阶段城市化发展有如下特点。

（一）城市发展指导方针的确定及变化

四十年前的改革率先从农村启动，起源于安徽小岗村的探索迅速在全国农村铺开，

而受传统二元经济体制的影响，城市累积矛盾较多，且受固化思维的影响较大，改革难度更大，推进相对更难。1978年3月，国务院召开了第三次城市工作会议，4月中央批转了这次会议制定的《关于加强城市建设工作的意见》（下称《意见》）。《意见》提出了控制大城市规模、发展中小城镇的城市工作基本思路。1980年12月国务院批转了全国城市规划工作会议纪要，文件提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市，是我国城市发展的基本方针”，并提出了“国家应制定鼓励发展小城镇的政策”。但是，1989年12月通过的《城市规划法》则提出“实行严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市的方针”，在控制大城市规模之前又加上了“严格”二字，在严格控制人口规模的导向下，大城市的改革相对滞后，经济集聚效益不能有效发挥。

（二）城市改革取得进展，城市等级化管理体制得到强化

相对于乡村改革的迅速推进，城市改革也在推动，不过是步伐慢一点而已。在城市改革开放方面，1979~1980年设立4个经济特区，1984年又开放14个沿海港口城市，开放主要还是局限在部分城市，并未在所有城市全面展开。自80年代中期开始，改革主战场从乡村转移到城市，但是这一阶段城市的改革集中在政治放权和经济放活（表1）。在行政放权和财政制度方面，采取了“分灶吃饭”“包干制”等措施，给予基层政府充分的财政自主权，激发基层政府在经济发展方面的活力。在行政区划设置方面，降低了市镇设置标准，推行了“撤乡设镇”“整县设市”工作。在行政管理体制方面，逐步推行了“镇管村”“市县合并”“市领导县”的行政管理体制，城镇从“城区型”转变为“广义型”管理体制（表2）。通过区划和行政管理体制改革，基层城镇政府掌控资源的能力得到加强，政府可以在更大的空间区域内进行资源整合，有利于城市更快的集聚人口和经济，为城市优先发展创造了制度条件。

表1 改革开放以来我国市镇设置文件			
年份	文件名	内容	其他
1984年， 国发165号	国务院批转民政部关于调整建镇标准的报告的通知	适当放宽设镇标准。 一、凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制。 二、总人口在2万以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过2000的，可以建镇；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，也可以建镇。	

续表

年份	文件名	内容	其他
1986年， 国发46号文	国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条件报告的通知	有计划有步骤地发展中小城市，促进城乡经济的发展。 一、非农业人口 6 万以上，年国民生产总值 2 亿元以上，已成为该地经济中心的镇，可以设市。 二、总人口 50 万以下的县，县人民政府驻地所在镇的非农业人口 10 万以上，常住人口中农业人口不超过 40%，年国民生产总值 3 亿元以上，可以撤县设市。 三、总人口 50 万以上的县，县府所在镇的非农业人口一般在 12 万以上，年国民生产总值 4 亿元以上，也可撤县设市。	一、少数民族地区和边远地区的重要城镇、重要工矿科研基地、著名风景名胜区、交通枢纽和边境口岸，虽不足以上标准，如确有必要，也可以设市。 二、自治州人民政府或地区（盟）行署驻地所在镇，虽不足以上标准，如确有必要，也可以设市撤县。
1993年， 国发38号文	国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知	国务院对1986年的设市标准又作了调整，采取了分类指导的原则和增加了考察的指标。	

表2 改革开放以来政府间行政管理体制演变

体制方式	演变历程
镇管村	1984年，《国务院批转民政部关于调整建镇标准的报告的通知》要求“凡具备建镇条件的乡，撤乡建镇后，实行镇管村的体制”。
县市合并	1981年，国务院批准了浙江省的请求，撤销吴兴、嘉兴、绍兴、金华、衢县，其行政区域并入湖州、嘉兴、绍兴、金华、衢州等5个县级市，开始“县市合并”的先河 ^① 。
	1983年，民政部、劳动人事部在实地调查摸底的基础上，在上报国务院的《关于地市机构改革中的几个重要问题的请示报告》中肯定了撤县设市模式 ^② 。
	1986年，《国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条件报告的通知》正式发布撤县设市的标准。
市领导县	1982年，《中共中央、国务院关于省、市、自治区党政机关机构改革的若干问题的通知》提出“在经济发达地区将省辖中等城市周围的地位、行署与市委、市政府合并，由市管县”。
	1983年，《中共中央国务院关于地市州党政机关机构改革若干问题的通知》要求“实行地、市合并，由市领导县”。
	1986年，《国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条件报告的通知》明确“市区非农业人口25万以上，市国民生产总值10亿元以上的中等城市（即设区的市）”可实行市领导县的体制。

（三）城市服务业恢复发展

在城市经济发展方面，重点在于构建合理的价格体系，建立起完善的市场流通体

① 戴均良：《中国市制》，中国地图出版社2000年版。
② 戴均良：《中国市制》，中国地图出版社2000年版。

系，建立适应商品经济发展的资源配置机制。放活城市商业流通的管制，形成多层次的商业流通体系。为了发展城市商业，中央政府出台了鼓励措施，1981年5月《国务院批转全国商业厅局长座谈会汇报提纲的通知》提出了城市商业管理体制改革等方面的要求，在城市商业网点配套方面提出“提倡街道挤出一部分房屋或搭盖一些简易设施办商业、服务业。集体商业和个体商业可以租用居民个人的铺面房，开设商店”，并“允许在街道两旁摆摊设点，出流动车，有关部门要加强指导，不要限制”。对于用地问题，同年国家劳动总局、国家城市建设总局、公安部、工商行政管理总局《关于解决发展城镇集体经济和个体经济所需场地问题的通知》中明确提出，“商业繁华区域的临街住户、公房，房管部门要协助调换住房，改做营业铺面”，这也是“破墙开洞”现象的政策起源。

随着对商品流通管理体制的改革，服务业发展潜力得到释放，并在改革开放初期获得快速发展，1979~1989年，我国三产比重从21.63%提高到32.06%，而同期二产占比则从47.1%下降为42.83%。集体和民营成为商业发展的主体，到1989年底，社会商业人员中：全民所有制占29.5%，集体所有制占33.9%，个体占36.45%（马建堂、吕秀丽，1994）。这一时期，第三产业成为带动经济快速发展的龙头，相对而言三产发展最为迅速，1978年三产占比为23.94%，1992年最高已达34.76%，城市也从改革之前的以生产功能为主，向生产、消费和服务等综合功能方向转变，一定程度上可以说城市三产的快速发展是对计划经济时期城市发展偏差的修复，由此带来了恢复性增长（图1）。

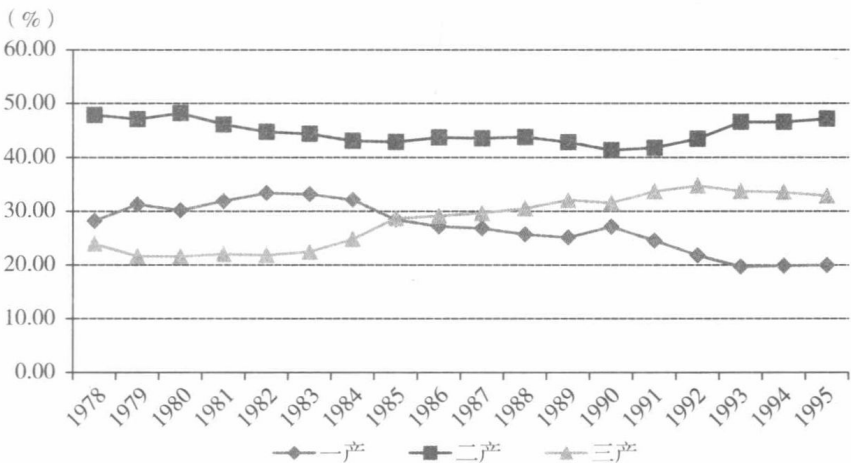


图1 三次产业结构变动（1978~1995年）

数据来源：《新中国60年统计资料汇编》。

（四）“自下而上”的乡村城市化发展模式

虽然城市经济放活了，但是城市对农村人口的大门并未完全打开，即使对城市居民的农村子女和亲属进城还采用严格的行政审批制度（罗思东，2014）。农村人口进城的愿望，只能在小城镇实现，1984年中央1号文件规定“允许务工、经商、办企业的农民自带口粮在城镇落户”，为此国务院专门出台《关于农民进入集镇落户问题的通知》的文件，具体落实农民自理口粮进集镇落户的政策。由于城市对农村人口进城就业和落户的限制，小城镇在改革开放初期迅速发展，成为吸纳城镇人口增长的主要载体，吸纳非农业人口的比重在不断提高，在城市化进程中的重要性愈发突出。小城镇的发展是农民追求自身工业化和城市化的必然结果，是一种自下而上的自发式城市化发展模式（表3）。

表3 小城镇在城市化中的作用			
年份	建制镇非农业人口占全国总人口的比重	建制镇非农业人口占市镇非农业人口的比重	建制镇非农业人口占乡村总人口的比重
1978	4.2	32.3	5.03
1984	5.1	31.3	6.8（1985）
1990	6.8	39.5	8.6

资料来源：崔功豪、马润潮：“中国自下而上城市化的发展及其机制”，载于《地理学报》，第54卷第2期。

在农业生产剩余的出现、农村剩余劳动力增多以及农民和基层政府对乡村土地非农利用有着非常大的自主权等因素的综合推动下，乡镇企业异军突起，乡村工业化快速发展，支撑了改革开放初期小城镇的发展。在小城镇建设方面，社区集体经济积累、乡镇企业投资、农民自有资金等多元化资金成为小城镇建设和发展的主要动力，而且土地、劳动力等要素可以以较低的成本投入。由于城市大门封闭，乡镇企业发展、劳动力转化和小城镇建设构成改革开放初期自下而上城市化的实质内容（崔功豪、马润潮，1999）。这种由基层社区筹集乡、镇、村等集体和个体的资金，发展地方小型工业，推动乡村地区非农化和城市化的机制可以称作“自下而上型城市化”（周一星、曹广忠，1999），这是在城乡二元体制刚性约束下城市化发展的自发选择。