

中共中央十五届五中全会决定：
积极稳妥地推进城镇化
不失时机地实施城镇化战略

中国城镇化

HONGGUO CHENGZHENHUA
ZHISHI SHIWU JIANG

知识15讲

宋俊岭 黄序 ◎ 主编

预计今后的10年内，我国将有1亿农村人口
实现城镇化，这无论在中国或在世界上都将引起
前所未有的巨大变化……

中国城市出版社

中国城镇化15讲

知识

宋俊岭 黄序 ◎ 主编

中国城市出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化知识 15 讲/宋俊岭,黄序主编. —北京:中国城市出版社,2001.4

ISBN 7-5074-1268-7

I. 中… II. ①宋…②黄… III. 城市化—中国
IV. C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 11211 号

责任编辑 郭 垦

封面设计 武晓强

责任技术编辑 张建军

出版发行 中国城市出版社

地 址 北京市朝阳区和平里西街 21 号 邮 编 100013

电 话 84275833 传 真 84278264

电 子 信 箱 cncity@peoplespace.net

经 销 新华书店

印 刷 北京市电子外文印刷厂

字 数 217 千字 印 张 9.75

开 本 850×1168(毫米) 1/32

版 次 2001 年 4 月第 1 版

印 次 2001 年 4 月第 1 次印刷

印 数 0 001—3 000 册 定 价 15.80 元

·版权所有·翻印必究·

序 一

陈 为 邦

由北京市社会科学院宋俊岭、黄序等同志编撰的《中国城镇化知识十五讲》由中国城市出版社正式出版了。这本书以普及城市化科学知识为宗旨，在当今是很适时、很急需的。我阅读了此书的手稿，感觉它颇有新意，值得有兴趣的朋友一读。我也很高兴应俊岭同志之邀，为此书作序。

2000年10月11日，中共中央十五届五中全会上通过了《中共中央关于制订国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》。《建议》中明确提出要“积极稳妥地推进城镇化”。《建议》还指出，“随着农业生产力水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。”“在着重发展小城镇的同时，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，提高各类城市的规划、建设和综合管理水平，走出一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。”这是在世纪之交，中央对我国发展作出的一个事关全局的历史性决策，意义重大而深远。

城市化和城镇化是同一个概念。城市化是“人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程，表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。又称城镇化、都市化。”（引自《中华人民共和国国家标准·GB/T50280-98，“城市规划基本术语标准”》，1998年8月13日发布，1999年

2月1日实施)。

城市化的核心是非农产业就业岗位的大量提供,以及大量的农民变为市民。城市化是工业化、现代化的伴生物。它的实质是经济结构的重大变化,是城乡经济结构的重大调整。由多数人从事第一产业发展到多数人从事第二、第三产业,这就是城市化。因此,城市化是一个经济社会发展的历史过程。

城市化一般以城市(城镇)人口占总人口中的百分比来衡量。目前,全球城市化平均水平已经接近 50%,发展中国家也在 40%左右。而我国城市化水平仅达到 31%。与世界水平相比较,我们落后了。我国城市化进程已滞后于工业化。城市化水平如再不提高,就要影响工业化和现代化的发展。我国 12 亿人口,城市人口仅 3 亿多,农民 8 亿多。要让农民富起来,首先要让农民少起来。由少数人搞农业,中国农业才有出路,农民也才能真正富裕。多出来的农民应当进城,成为市民。城市要大发展,为进城的农民提供众多的第二、第三产业就业岗位。离开经济发展,离开非农产业就业岗位的创造,就没有真正的城市化。我们要让农村剩余的劳动力进城,一是要进得来,二是要留得住,不是少数人,而是巨大的人口数量。只有城市人口超过农村人口,城市化水平超过 50%,才算基本上实现了城市化。如果到 2050 年,我国城市化水平达到 60%,届时全国总人口若为 16 亿,那就是说,全国有城市人口 9.6 亿,比现在要多 6 亿。这么巨大数量的人口由农村迁入城市(包括小城镇),如果平稳顺利地实现,这将是 21 世纪人类文明史上的一件大事。

城市化不仅是一个经济发展过程,也是一个社会发展过程,一个社会现代化的发展过程。

我国长期以来实行的是一种城乡二元化的结构,这种结构

通过城市户籍制度、城镇就业制度、城镇商品粮供应制度，以及城市社会保障和教育等制度逐步发展起来，使中国社会实质上形成了城和乡这样两个社会。城市的市民享受诸多优惠，而农民没有；农民成为事实上的另一种公民。许多农民将进城成为市民、实现农转非视为毕生目标。这样的城乡二元化社会，已经阻碍了我国经济社会的健康发展。亚洲金融危机以来，我国实行积极的财政政策，扩大内需，使矛盾从深层次展现出来。因为我国的市场很大，但实际上由于城乡市场的分割，由于广大农村市场难以启动，由于农民购买力弱小等原因，使得国内广大市场的内需不能更好地实现。社会二元化，城乡市场的分割，已经直接影响到国内经济的发展。不加快城市化，不打破城乡二元社会结构，我国经济社会就难以健全发展，就不能顺利实现现代化。

我国长期以来对城市的发展实行了一条“控制”的方针，特别是从户籍制度、土地管理制度以及相应制度上，从各个方面限制城市的发展。这是过去长期以来我国农业不发达、粮食生产不过关的一种客观反映，有其一定的历史必然性。但是，它从本质上是逆城市化的。在一定时期，在一定程度上，我们是在不自觉地实行一种非城市化的工业化。突出的表现之一就是，当众多乡镇企业发展起来以后，我们不是自觉地以城镇形态去引导和组织它们，使其相对集中发展，自觉地走城市化道路；相反，是长期地放任它们极度分散、自发地发展。而且，对农民推行一种“离土不离乡”、“进厂不进城”的政策。这就使得已经达到一定水平的乡镇企业不能集中到小城镇。“天女散花”式的分散布局，占用了过多的耕地，严重污染了环境，乡镇企业之间又难以协作，企业也难以上档次。而应当发展的广大小城镇则又得不到应有的发展。这种对城市化的不自觉，

使我们付出了极大代价。近年来，中央提出小城镇大战略，这次《建议》中又强调了小城镇发展在我国城市化道路中的重要地位，这是对历史的总结。小城镇之所以是大战略，原因是中国未来几十年中，几亿农民进城，绝大部分应当进入小城镇。因此，小城镇的发展是我国城市化的重点与特色。这里，我想特别强调的是，小城镇大战略只是全国城市化总体战略之中的一个重要构成部分，而非全部。我们切不可将“城镇化”理解为仅只发展小城镇，更不是只讲小城镇。事实上，我国 667 座设市建制的城市才是国家或地区经济文化的主要中心，是城市化、现代化的主力所在。没有大中小城市和广大小城镇的协调发展，就没有中国城市化的成功。没有城市的辐射与带动，小城镇也发展不起来。我们应当打破多年以来形成的对城市发展实行限制的思维定势，由限制转变为发展。中国的城市不是发展过了头，而是发展不足。无论城市的数量还是城市的质量，都有待发展和提高。当然，大城市的发展更应侧重于结构的调整和功能的上升，而不应当盲目追求规模的膨胀。

城市化还有质量方面的要求，即城市现代化水平的提高。城市的建设和发展都需要有科学合理的城市规划来引导、调控和管理。我国应当更加注重发挥城市规划的“龙头”作用和综合职能。

中国是一个人口大国，农业大国。我们实行城市化，是思想观念、意识形态变化的过程；是经济体制、社会管理变化的过程；是中国由农业国转化为工业国的最深刻的历史转折过程。这一转变必然有震动，必然有代价，要付出成本。我们要认真处理好城市化进程中改革、发展与稳定的关系，积极而稳妥地推进城市化的发展。我国各地情况很不一样，要从实际出发，因地制宜，不能搞运动，不能“一刀切”，更不能一哄而

起。

根据国际经验，城市化水平达到了 30% 以后，将进入一个加速发展时期。但是在我国国情下，可能只应是相对平稳地发展。每年平均增长一个百分点，就很不易。因为它意味着 1200 万人进城。我们在借鉴国外经验时，切莫忘记了我们的国情。一切要从我国实际出发。

希望城市化的观念在我国日益普及，城市化的思想在我国日益深入人心。中国城市化实现之日，也正是中国现代化基本实现之时。我们对此满怀信心。

2001 年元月于北京

(本文作者为原中华人民共和国建设部总规划师)

序 二

戚 本 超

20 世纪的后 50 年，一个伟大的民族以十多亿人民的勤劳与智慧实践着毛泽东的伟大构想——变农业国为工业国，变贫穷落后为现代化，建设一个屹立于世界民族之林的新中国。

50 年过去了，中国取得了翻天覆地的变化，特别是改革开放的 20 多年，令世人瞩目的成就，把一个充满生机的中华民族带入了新的世纪。世纪之交，中央认为随着我国农业生产水平的提高和工业化进程的加快，我国加快推进城镇化的条件已渐成熟，提出了在新世纪的前 10 年，要不失时机地实施城镇化战略，以加快我国实现现代化的进程。

城镇化是一个国家现代化的发展趋势，一般来说一个初步现代化的国家或地区，城镇化水平要达 50%~60%，人均国民生产总值（GNP）可达到 4000 美元。然而从我国目前情况来看，城市化水平刚刚超过 30%，人均 GNP 只达到 1000 美元，虽然综合国力有明显增强，人民的生活水平有显著提高，但同发达国家相比，整体水平还比较低。经济学研究成果表明，一个国家或地区，城镇人口比重每提高一个百分点，GNP 就增长 1.5 个百分点。因此中国经济若要有一个大发展，加快城镇化是必然选择。中央提出在未来的 10 年里积极推进城镇化进程，是进一步增强综合国力、大力发展经济、实现现代化的重大举措。

中国的经济发展问题，说到底是农业、农村和农民实现现

代化问题，而“三农”的现代化有赖于城市的建设和发展。只有数以亿计的农民完成了从农村向城镇的空间转移，农业生产才能得到进一步解放，农民的生存环境才能发生质的改变，中国经济才能够得到极大的发展。从这个意义上讲，加快中国城镇化进程是中国在新世纪发展的新的增长极。

建国 50 年来，我国的城镇化水平由解放初期的 10.6% 上升到 1999 年的 30.6%。尤其是改革开放的 20 年，由于我国经济发展步入了增长的快车道，城镇化也进入了快速发展的阶段。我们从极低的水平起步，到目前即将进入高速发展的阶段，既有成功的经验，也有惨痛的教训。认真总结我国建国以来城镇化发展的历程，对于我们在 21 世纪初期积极稳妥地推进我国城镇化进程有着十分重要的意义。

我们北京市社会科学院的几位学者，在新世纪之初，伏案疾书，编著了这本小册子，总结和研究中国城镇化问题，宣传城镇化的知识，以尽我们社会科学工作者微薄之力。由于编写时间较为仓促，书中难免有不当之处，敬请城市科学界的诸位同仁及城镇管理者批评指正，以臻完善。

(本文作者为北京市社会科学院副院长、研究员)

2001 年 2 月 3 日于北京



中国城镇化

ZHONGGUO CHENGZHENHUA
ZHISHI SHIWU JIANG

知识15讲

积极稳妥地推进城镇化进程，是强国富民的百年大计、千年大计。在我国城镇化高潮行将到来的时候，为了帮助广大城镇基层干部更好地开展工作，也为了满足关心我国城镇化进程的广大读者的需求，本书简明通俗地阐述了有关城镇化的基本知识，并结合实例深入浅出地分析了我国城镇化进程中存在的问题，希望读者从中得到借鉴与启迪。

ISBN 7-5074-1268-7



9 787507 412680 >

C · 011 定价：15.80元

目 录

1	序(一)	陈为邦
6	序(二)	戚本超
1	第一讲 为什么要认真学习城镇化知识	
2	第一节 发达国家的共同特征和规律	
5	第二节 中国城镇化进程的高速阶段已经到来	
10	第三节 十五届五中全会公报中有关推进我 国城镇化进程方针的重要意义	
17	第二讲 城镇的基本概念和基本知识	
17	第一节 城镇的概念	
22	第二节 城乡划分、设市建镇标准和城镇人 口统计	
35	第三节 城市化的涵义和城市化的测度	
41	第三讲 城市化的历史进程	
41	第一节 城镇的起源和中国早期城镇的出现	

47	第二节 工业革命以来世界城市化的历史进程
58	第四讲 城镇网络的涵义及其重要性
58	第一节 城镇网络(体系)的基本概念
61	第二节 城镇网络的规模结构、职能结构 和空间结构
67	第三节 城镇网络的演化规律
70	第四节 中国城镇体系规划
74	第五讲 城市(镇)的基本功能和特性
75	第一节 城镇的功能
89	第二节 城市(镇)机体的基本特性
99	第六讲 城镇化与工业化、现代化的 关系
99	第一节 工业化是城镇化的基础
104	第二节 城镇化是实现现代化的必由之路
107	第三节 工业化、城镇化和现代化三者是并 行不悖、相辅相成的社会发育过程
114	第七讲 中国社会主义城镇化道路
115	第一节 建国以来我国城镇化概述
118	第二节 我国城镇化的主要特征
127	第三节 中国城镇化前景

132	第八讲 小城镇的发展、建设和管理
134	第一节 小城镇发展的历史背景
137	第二节 改革开放以来小城镇的发展及对小城镇认识的深化
142	第三节 小城镇发展的动力
144	第四节 小城镇发展中存在的问题及对策
150	第九讲 西部城镇化和西部大开发
150	第一节 加速西部地区城镇化是实施西部大开发战略的必然要求
152	第二节 关于加速西部城镇化途径的讨论
157	第三节 加速西部城镇化要特别重视生态建设和地质环境保护
161	第十讲 从矿业城市看我国城市可持续发展问题
161	第一节 矿业城市及其分类
165	第二节 矿业城市面临的问题分析
170	第三节 矿业城市可持续发展的对策性建议
178	第十一讲 城市要建设高度发达的社会文明
178	第一节 发达的社会文明是城市的本质特征

181	第二节 城市文明的主要内容、本源和基本规律
188	第三节 城市社会文明发育中的几种失衡
202	第十二讲 城市发展和建设要“以人为本”
202	第一节 城市社会的基本特征
211	第二节 城市社会结构与中间阶层的培育
221	第三节 以人为本的城市经济模式和城市社区建设
226	第四节 城市社会拥有发达的信息和信息手段
234	第十三讲 城市发展中的负面效应——城镇化与城市问题
234	第一节 城镇化进程与“大城市病”
253	第二节 对城市问题的初步分析和思考
257	第十四讲 以日本为例看发达国家的城市化状况
257	第一节 人口的城市化
260	第二节 交通在城市化过程中的作用
265	第三节 日本的大都市圈问题

272	第十五讲 为积极稳妥推进我国城镇化 进程,我们需要做哪些工作
272	第一节 学习城市科学,培养科学观念
274	第二节 学习政策文件,培养法制观念
276	第三节 科学的市(镇)情统计和评价是做好 城镇工作的重要基础
277	第四节 民众参与和民意表达——城市生机 之所系
282	参考文献
288	后 记

第一讲

为什么要认真学习城镇化知识

2000年10月闭幕的中共十五届五中全会公报中有一条新鲜的内容：“要积极稳妥地推进我国城镇化进程。”城镇化这个问题在中央全会文件上予以重视，这是第一次，其意义深远。为什么城镇化这个问题引起中央领导如此高度的重视呢？原因是城镇化进程在当今的中国已进入了一个很特殊、很重要的时期。

城镇化是什么意思？原来，城镇化同工业化、现代化一样，都属于社会发育的客观进程，只是有不同的内容。简单地说，城镇化专门指人口、财富、活动逐步向城镇地带集中的过程而言，又指一个地区内人口生活环境由农村变为城镇的发展过程而言。当然，这里时刻伴随着大地景观、建筑设施的变化，以及社会分工和组织结构的深层变化。我们可以这样理解，如果工业化是指以农业生产为主的社会向工业生产为主的社会过渡，那么，城镇化就是指由农村社会向城市社会的过渡。所以，就像一个社会的现代化不能没有工业化一样，这个社会的现代化也同样不能没有城镇化。这两个过渡都是现代化进程中的客观规律，是无法规避的。而且，当今它在我国表现出来势迅猛的特点。根据中央的指示精神，有关部门提出一项任务，在积极做好大、中、小城市建设和管理工作的同时，今后10年内我国还将实现1亿中国农民的城镇化。也就是说，