

北方民族大学文库

国家民委人文社科重点研究基地

“西北民族地区政府治理与社会管理研究中心”

THE Spacial Model
Of New Urbanization

THE

Spacial Model Of New Urbanization

新型城镇化 空间模式

马海龙 杨建莉 著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

THE

Spacial Model Of New Urbanization

新型城镇化 空间模式

马海龙 杨建莉 著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化空间模式 / 马海龙, 杨建莉著. —银川:
宁夏人民出版社, 2016.4

ISBN 978-7-227-06330-8

I. ①新… II. ①马… ②杨… III. ①城市规划—
研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 088741 号

新型城镇化空间模式

马海龙 杨建莉 著

责任编辑 陈 晶 施 娜 师传岩

封面设计 张 宁

责任印制 肖 艳



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

出版发行

出 版 人 王杨宝

地 址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.nxpph.com>

<http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://shop126547358.taobao.com>

<http://www.hh-book.com>

电子信箱 nxrmcbs@126.com

renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5019391 5052104

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏精捷彩色印务有限公司

印刷委托书号 (宁)0000784

开本 880 mm × 1230 mm 1/16

印张 32 字数 680 千字

版次 2016 年 4 月第 1 版

印次 2016 年 4 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-227-06330-8/TU·11

定价 68.00 元

版权所有 侵权必究

序

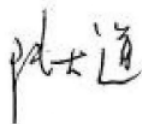
推进城镇化是未来中国加快转变经济发展方式的主攻方向之一，加快城镇化战略和模式转型是实现健康城镇化的关键所在。中国特色的城镇化道路未来一定是由多种具有区域特色的新型城镇化空间基础共同构成的。

目前，中国明确提出“两横三纵”为主体的城镇化战略格局，特别突出了城镇群在中国推进城镇化中的主体地位。在继续强化城镇群建设作为中国城镇化格局主体形态的同时，要进一步丰富城镇群发展的合理内涵，创新中国其他类型区域的城镇化发展空间基础，形成不同区域特色的城镇化模式，优化全国城镇化空间布局，对新时期科学指导城镇化发展意义重大。

此次出版的《新型城镇化空间基础》与《新型城镇化空间模式》两书是马海龙博士在开展中国《新型城镇化规划》前期研究的基础上，通过系统梳理和科学刻画中国新型城镇化的空间发展过程与主要模式，全面评价了中国新型城镇化的资源环境承载能力、城镇化发展历程的主要特征与规律性特征，分析了中国各种类型城市（大中城市、城镇群等）的产业集聚能力和人口集疏功能，预测了中国新型城镇化发展的可能规模和合理进程，补充了东部沿海发达地区带动中西部地区的“横轴”，明确了 21 个城镇群（城市化地区）之外的其他地区推进城镇化的战略途径。同时，本书还就制定推进农业转移人口市民化、发挥各类城镇综合承载能力等关键政策提出了一系列建议，为进一步探索中国适宜区域推进半城镇化的新思路、进一步增强城镇化对社会经济发展的影响力和带动力等方面的前沿研究提供了有力的科学支撑。

整体而言，本书在内容深度和广度上实现了新型城镇化研究的新的突破，在理论创新拓展和实践指导意义上具有重大意义，对于指导当前中国新型城镇化建设和健康发展具有重要的参考价值。

中国科学院院士



二〇一六年四月八日

第一章 中国健康城镇化发展方针与道路选择

中国城市化进程总体朝着健康化的方向发展,城市化进程基本符合城市化发展的“s”曲线规律,目前进入快速城市化发展阶段。在快速城市化进程中不可避免地出现了一系列亟待解决的现实问题,这使得中国的城市化整体处在亚健康状态,但这绝不等于“伪城镇化”。本章系统剖析了中国城市化处在亚健康状态的种种表现形式,提出了中国城市化由亚健康转向健康的新型模式和对策建议。认为慎用“伪城镇化”概括中国城市化发展的现实,中国城市化健康发展的主流不容否定;要把“高效、低碳、生态、环保、节约、创新、智慧、平安”作为新型城镇化的基本方针,科学调控城市化进程中速度与质量之间的关系,把提升城市化质量作为重中之重;建立全国统一的户籍自动登记制度,以市场化积极稳妥地推进城市化;努力协调好城市化与资源环境之间的胁迫关系,提升城市化的资源环境保障程度,因地制宜地建立中国城市化发展的资源环境保障动态转移机制,提高快速城市化的安全性。

第一节 不同发展时期的城镇化道路

从对中国城市化发展阶段的分析可以看出,中国城市化道路并不是一帆风顺、直线向上发展的,它同中国经济建设一样经历了一个漫长、曲折、起伏的发展道路。从新中国成立初期到2010年,中国经历了十一个五年计划,每个五年计划时期政府从国家层面上确立的路线、方针、政策,直接或间接地都对中国城

市化发展产生了重要的或根本性的影响。正是在这些国家政策的引导和宏观调控下,中国的城市化发展才取得了较为显著的成就,但由于城市化方针与道路在不同时期表现出不同的特点,受历史条件和特定政治经济环境所影响,甚至伴随经济发展政策出现过部分失误,由此体现出城市化发展道路的曲折性。具体表现为,从1953~2006年的54年间,中国城市化发展先后历经了“一五”时期项目带动的自由城市化道路——“二五”时期盲进盲降的无序城市化道路——“三五”“四五”时期动荡萧条的停滞城市化道路——“五五”时期改革恢复的积极城市化道路——“六五”时期抓小控大的农村城市化道路——“七五”“八五”时期大中小并举的多元城市化道路——“九五”时期大中小并举的健康城市化道路——“十五”时期大中小并进的协调城市化道路——“十一五”时期中国特色的和谐城市化道路(见表1-1)。城市化道路的演变历程虽然表现出不同程度的曲折性,但总体朝着多样化、协调化、健康化和合理化的方向发展。

表 1-1 中国城市化发展方针与道路的演变情况一览表

发展时期	城市化发展方针与道路的主要内容	城市化道路的特性	备注
“一五”时期 (1953~1957年)	积极推动城市对农村开放,重大项目带动农民迅速进城的自由迁徙方针	项目带动的自由城市化道路	国务院颁布了新中国成立后第一个市镇建设法规《国务院关于市镇建制的决定》,颁布了《关于城乡划分标准的决定》
“二五”时期 (1958~1962年)	1958年后“大跃进”和“反右倾”运动,农村劳动力爆发性进城。1961年实行“调整、巩固、充实、提高”方针,城市劳动力回农村务农,大规模压缩城市人口,撤销市和建制镇	盲进盲降的无序城市化道路	下达了《关于调整设置市镇建制、缩小城市郊区的指示》,要求撤销不够设市条件的市,缩小市的郊区,提高设镇标准
“三五”“四五”时期 (1966~1975年)	中央提出“备战、备荒、为人民”的战略方针,把国防建设放在第一位,加快“三线”建设。长达10年的“文化大革命”,1700多万知青上山下乡运动和千万干部下放农村劳动,执行严格控制城市人口政策	动荡萧条的停滞城市化道路	国家建委城市规划局和建筑工程部城市建设局停止工作,各城市撤销了相关管理机构,城市化事业长期处于无人负责状态
“五五”时期 (1976~1980年)	1978年制定了“控制大城市规模,多搞小城镇”的城市发展方针,大批干部和部分知青返城;1980年提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展总方针	改革恢复的积极城市化道路	1978年召开的第三次全国城市工作会议1980年国务院批转的《全国城市规划工作会议纪要》

续表

发展时期	城市化发展方针与道路的主要内容	城市化道路的特性	备注
“六五”时期 (1981~1985 年)	实施“严格控制大城市规模, 积极发展小城镇”的发展方针	抓小控大的农村城市化道路	1984 年重新修订了市镇建制标准, 城市与建制镇数量急剧增加; 城市化发展的主要推动力为城市经济体制改革和市场经济体制转型
“七五”时期 (1986~1990 年)	实施“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”的城市发展方针	大中小并举的多元化道路	1985 年公布“七五”计划的建议, 1990 年 4 月实施的《中华人民共和国城市规划法》
“八五”时期 (1991~1995 年)	以开发区和大城市建设为主, 加强规划, 引导乡镇企业适当集中, 充分利用和改造现有小城镇, 建设新的小城镇	大中小并举的多元化道路	1993 年 11 月十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》
“九五”时期 (1996~2000 年)	积极稳妥地推进城市化的战略目标, 抓住机遇, 适时引导小城镇健康发展的战略方针	大中小并举的健康城市化道路	2000 年 7 月中共中央、国务院颁布了《中共中央关于促进小城镇健康发展的意见》
“十五”时期 (2001~2005 年)	把推进城镇化提升为国家战略, 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, 循序渐进, 走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路, 逐步形成合理的城镇体系。有重点地发展小城镇, 积极发展中小城市, 完善区域性中心城市的功能, 发挥大城市的辐射带动作用, 引导城镇密集区有序发展	大中小并进的协调城市化道路	《我国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》
“十一五”时期 (2006~2010 年)	促进城镇化健康发展, 坚持大中小城市和小城镇协调发展, 提高城镇综合承载能力, 按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则, 积极稳妥地推进城镇化, 逐步改变城乡二元结构。要把城市群作为推进城镇化的主体形态, 逐步形成若干城市群为主体, 其他城市和小城镇点状分布, 永久耕地和生态功能区相间隔, 高效协调可持续的城镇化空间格局	中国特色的和谐城市化道路	《我国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》



一、“一五”计划时期:项目带动的自由城市化道路

从1953年到1957年,是中国国民经济和社会发展的第一个五年计划时期,根据中国共产党在过渡时期总路线的要求,“一五”计划所确定的基本任务是:集中主要力量进行以苏联帮助中国设计的156个建设项目为中心、由694个大中型建设项目组成的工业建设,建立中国的社会主义工业化的初步基础,发展部分集体所有制的农业生产合作社,以建立对农业和手工业社会主义改造的基础,基本上把资本主义工商业分别纳入各种形式的国家资本主义轨道,以建立对私营工商业社会主义改造的基础。在这一方针指导下,国家建成了一大批重要工程,工业总产值比1952年增长128.6%;产业结构发生新的变化,在工业总产值中,工业产值所占比重由1949年的30%提高到56.5%,重工业的比重由26.4%提高到48.4%。多项重大城市工业项目的开工建设,加上积极推动城市对农村开放的政策,使大批农民进入城市和工厂矿区就业,新建和扩建了部分城市。

1954年中国第一部宪法公布后,“镇”被明确规定为属县领导的与乡或民族乡同级的行政区域。1955年6月国务院颁布了新中国成立后第一个市镇建设法规《国务院关于市镇建制的决定》,同年12月又颁布了《关于城乡划分标准的决定》,使城市发展逐步步入规范化轨道,极大地推动了城市化进程。到1957年,中国城市数量已从建国之初的135个增加到176个,城市人口达到9949万人,占全国总人口的比重由1953年的13.31%提升到15.4%,增长了2.09个百分点,平均每年增长0.52个百分点。

二、“二五”计划时期:盲进盲降的无序城市化道路

从1958年到1962年,是中国国民经济和社会发展的第二个五年计划时期。1956年9月召开的党的“八大”正式通过由周恩来主持编制的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》,《建议》明确规定了要继续进行以重工业为中心的工业建设;在工农业生产发展的基础上,增强国防力量,提高人民的物质生活和文化生活的水平等基本任务。但由于“八大”后冒进思想的影响,“二五”计划在制定和执行中出现了严重的冒进倾向,许多计划指标不断修正和大幅度提高。1958年后的“大跃进”运动,在生产发展上追求高速度,以实现工农

业生产高指标为目标。要求工农业主要产品的产量成倍、几倍,甚至几十倍地增长。在这一“左”倾政策指导下,全国各地市办工业、县县开工厂,农村劳动力爆发性地涌进城市。城市化水平由 1957 年的 15.39% 一跃上升到 1960 年的 19.75%, 三年时间提高了 4.36 个百分点, 平均每年提高 1.45 个百分点。但是这种冒进式的城市化仅持续了 3 年。“大跃进”“反右倾”等政策上的失误, 加上中苏关系恶化等因素的影响, 使中国经济陷入全面萎缩, 人民生活遇到很大困难。1961 年, 中国开始实行“调整、巩固、充实、提高”的方针, 动员更多的城市劳动力回到农村参加农业生产, 大规模压缩城市人口。据统计, 从 1961 年到 1963 年底, 全国共下放城镇职工 1887 万人, 减少城市人口 3000 万人, 城市人口比重下降到 16.8%。1963 年 12 月又下达了《关于调整设置市镇建制、缩小城市郊区的指示》, 要求撤销不够设市条件的市, 缩小市的郊区, 提高设镇标准。规定人口在 3000 人以上, 非农业人口占 70% 的可以设镇; 人口 10 万人, 非农业人口 80% 以上的可以设市, 而且规定城市人口和集镇人口只包括市和镇中的非农业人口, 缩小了城镇人口的统计范围。同时从 1964 年开始国家提出办“五小”工业、重视“三线”建设, 有条件的县城和为“三线”服务的内陆小城镇也随之发展, 但大部分小城镇处于萎缩和衰落状态, 一部分 2 万人以下的小城镇被撤销了。据统计, 到 1964 年底, 全国共撤销 39 个市, 使城市数减至 169 个; 到 1965 年底, 全国共撤销 1527 个镇, 使建制镇减至 2902 个。1958~1965 年间, 城市化水平由 15.4% 上升到 1960 年的 19.8%, 继而下降到 1963 年的 16.8% 之后又趋于上升至 1965 年的 18%, 是一段在错误理论和政策指导下, 城市化的发展反反复复、升降无常的大起大落时期。

三、“三五”“四五”计划时期: 动荡萧条的停滞城市化道路

从 1966 年到 1975 年的 10 年间, 是中国国民经济和社会发展的第三个五年计划和第四个五年计划时期, 也是“文化大革命”时期。1964 年初中共中央开始研究和编制“三五”计划, 按照农轻重的顺序确定“三五”计划的基本任务, 提出要大力发展农业, 适当加强国防建设, 与支援农业和加强国防相适应, 加强基础工业建设。依据中共中央提出的“备战、备荒、为人民”的战略方针, 1965 年 9



月初国家计委重新草拟了《关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲》，明确提出：“三五”计划必须立足于战争，从准备大打、早打出发，积极备战，把国防建设放在第一位，加快“三线”建设。“四五”计划于1970年开始进行编制，1971年3月，中共中央在批转1971年计划时，《“四五”计划纲要（草案）》的部分指标也作为附件下发，1973年7月国家计委拟订了《第四个五年计划纲要（修正草案）》，对主要经济指标进行了调整，不少指标有所压缩。

“三五”和“四五”时期是中国“文化大革命”时期，工农业生产停滞不前，经济发展严重受损，城市化的建设也大受其害。“文化大革命”开始，主管城市规划和建设的机构——国家建委城市规划局和建筑工程部城市建设局就被停止了工作，各城市也撤销了相关管理机构，使城市化事业长期处于无人负责状态。1968年开始的“上山下乡”运动，使大批城市人口下放到农村，城市人口比重逐年降低。加之国际局势日益恶化，更多的人力和物力撤离城市，投入到“三线建设”中，根本无法形成像样的城镇。这一时期由于政治运动、备战工作压倒一切，中国城市人口长期在低水平徘徊甚至有所下降。1965~1972年间城市化水平由18%降至17.1%。在“文化大革命”的中后期，国民经济曾一度有所恢复，城市化也在恢复中呈现缓慢发展的势头。到1975年“四五”期末，城市化水平为17.3%，与1962年基本相当，走了一条动荡萧条的停滞城市化道路。

四、“五五”计划时期：改革恢复的积极城市化道路

从1976~1980年的五年间，是中国国民经济和社会发展的第五个五年计划时期。1975年中共中央制定的《1976~1985年发展国民经济十年规划纲要（草案）》安排了“五五”计划。1976年“文化大革命”结束，国民经济和社会发展的十年萧条期也随之结束。“五五”计划刚开始仍然是采取冒进式的经济发展思路，经济总量虽有大幅度增长，但由于脱离经济发展的客观规律，国民经济只有量的增长，没有经济的根本发展。这一时期的城镇建设出现了缓慢的恢复发展，城市化水平由1976年的17.44%上升到1978年的17.92%。1978年12月的十一届三中全会，使全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来。会议强调必须按照客观经济规律办事，初步提出了调整、改革的任务和措施，预示着国民经济

发展即将摆脱困境,进入新的不断探索发展道路的时期。政府对城镇发展问题开始关注,对城市化发展方针有了更加明确的规定。1978年召开的第三次全国城市工作会议制定了“控制大城市规模,多搞小城镇”的城市发展方针;1980年,在当时城乡分隔、大城市基础设施建设滞后的情况下,国务院批转了《全国城市规划工作会议纪要》,提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展总方针。城市数量由1978年的190个发展到1980年的223个,城市人口两年时间增加了1260万,城市化水平相应地由17.92%提高到19.39%,改革开放后1979年的城镇人口增长率达到7.25%。

十一届三中全会是中国经济社会各项事业发展历程的重要里程碑。此次会议通过了改革开放的决定,明确提出了通过体制的制度变革推动发展的理念;开始突破均衡发展的藩篱,非均衡发展的理念开始形成。继1979年国务院批准广东、福建两省关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告之后,1980年决定在深圳、珠海、汕头和厦门设立经济特区。这些政策措施的提出和具体化,推动着沿海开放城市的城市化迅猛发展,使东部沿海城市化发展速度明显快于中西部地区。中国城市化发展的地区不平衡性由此逐步加大。

五、“六五”计划时期:抓小控大的农村城市化道路

从1981~1985年,是中国国民经济和社会发展的第六个五年计划时期。《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划》(1980~1985年),是按照党的十二大提出的到20世纪末经济建设的战略部署制定的,是继“一五”计划后的一个比较完备的五年计划,是在调整中使国民经济走上稳步发展的健康轨道的五年计划。“六五”计划的具体要求是:继续贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”的方针,进一步解决过去遗留下来的阻碍经济发展的各种问题,取得财政经济根本好转的决定性胜利,并且为“七五”时期国民经济和社会发展奠定更好的基础,创造更好的条件。承接“五五”时期国家在体制和发展战略上所作出的重大转变,这一时期国家逐渐形成了分步实现现代化、以改革和开放促进发展的思想。1982年9月,十二大提出“两步走”的现代化战略。1984年10月,十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,经济体制改革全面展开,



改革的重点从农村推向以城市为重点的整个国民经济。1984年4月,国务院决定开放14个沿海城市和海南岛。1985年2月,长江三角洲、珠江三角洲和厦漳泉三角地区被开辟为沿海经济开放区。开放程度不断扩大。这一主导思想以“梯度发展战略”为理论背景,在吸收了“国际大循环经济发展战略”的构想之后,演变成沿海经济发展战略。

伴随着发展观与发展模式的逐步转变,中国城市化的发展政策也进行了不断地调整。1983年,著名社会学家费孝通在江苏省小城镇研讨会上提出“解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主,大中小城市为辅”“加强小城镇建设是中国社会主义城市化的必由之路”;1984年1月1日,《中共中央关于1984年农村工作的通知》提出:“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”;1984年10月,民政部向国务院作了批转,该报告放宽了建镇的标准,是促使此后建制镇数量迅速增加的主要制度性因素;1984年10月13日发布的《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》提到:“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,统计为非农业人口。”人口普查方面,市镇的统计标准逐步放宽。1982年人口普查时计算城镇人口比仍沿用1963年的标准,但作了一些改进,既包括市镇中的非农业人口,也包括市镇中的农业人口,较为合理。市镇人口比重大体上能反映中国城市化水平。1984年后,国家试行新的市镇建制标准。新规定的主要内容是,乡政府所在地非农业人口超过2000人的,可以撤乡建镇,实行镇管村制。非农业人口6万人以上,年国民生产总值2亿元以上的镇,可以设市的建制。县城非农业人口10万以上,非农业60%以上,年国民生产总值3亿元以上,可以撤县设市。新的户籍管理政策和市镇标准的建立,大大促进了中国城镇尤其是小城镇的发展。中国建制镇的个数从1981年的2678个迅速增加到1985年的9140个,平均每年增加1615个。其中1984年,国家鼓励农民到小城镇落户的政策以及新的市镇建制标准的设置,使这一年的小城镇的个数猛增到上一年(1983年)的2倍多,达到7186个。小城镇快速发展的同时,城市的数量和规模也有明显提升。城市个数由1981年的226个,增加到1985年的324个,年均增加24.5个。这一时期的城镇人口增

长率平均每年达到 5.58 个百分点。相应地,城市化水平也由 1981 年的 20.61% 上升到 1985 年的 23.71%, 平均每年提升 0.9 个百分点。这一时期是中国受农村经济体制改革推动的、以小城镇繁荣发展为主导的城市化的快速发展时期。

六、“七五”“八五”计划时期:大中小城市并举的多元城市化道路

从 1986~1995 年,是中国国民经济和社会发展的第七个五年计划和第八个五年计划时期。伴随着城市经济体制改革,中国明确提出“控制大城市的规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展方针。1985 年公布的“七五”计划的建议中更明确指出:“坚决防止大城市过度膨胀,重点发展中小城市和城镇”。1990 年 4 月 1 日开始实施的《城市规划法》中亦提出“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”的城市发展战略。在城市化发展战略的引导下,有力地推动了中小城市和小城镇的发展。“七五”期间中国新增城市主要为中小城市,大城市的发展受到限制。1986~1990 年间中国新增城市共 143 座,其中中等城市和小城市分别增加 23 座和 113 座,占新增城市总数的 16% 和 80%, 中小城市合计占新增城市总数的 96%; 新增特大城市 10 座,占新增城市总数的 7%; 大城市数量减少,1990 年的大城市数量比 1985 年减少 3 座。从大中小城市人口规模分析,“七五”期间中国小城市总人口占全国城市人口的比重上升 4.2 个百分点; 特大城市中人口规模在 100 万~200 万人之间的城市总人口占全部城市人口比重亦上升 3.1 个百分点,其余各类城市总人口所占比重有所下降,其中大城市人口比重下降最多达到 4.3 个百分点,200 万人口以上的特大城市 and 中等城市分别下降 1.6 和 1.5 个百分点。此外,小城镇发展也相对较快,1986~1990 年间新增小城镇数量为 1366 个,平均每年新增 342 个。由此可见,受中国城市发展战略的影响,小城市和小城镇在数量和规模上均有大幅提高,相反大城市的发展在数量和规模上都受到了严重的限制。从城市非农业人口占城市总人口比重分析,除了 100 万~200 万人口的特大城市非农业人口所占比重提高 4.6 个百分点之外,其余各类城市非农业人口比重均比 1985 年有明显降低。原因是在积极发展中小城市和小城镇的发展战略的引导下,从 1984 年开始国家放宽了市镇设置标准,将大量的农业人口划为城镇人口,但在短时期内这些新增的城镇人口仍



未转变为非农业人口,致使城镇的非农业人口比重与“六五”时期相比明显下降。

“八五”时期,中国对外开放总体格局基本形成。对外开放的范围和规模进一步扩大,形成了由沿海到内地、由一般加工工业到基础工业和基础设施的总体开放格局。以上海浦东为龙头的长江地区的开发开放,成为“八五”期间对外开放区域布局的一项重要举措。中国对外开放的县市超过 1100 个,兴办了一大批经济开发区和 13 个保税区。从这一时期开始,尤其是在 1992 年之后,中国城市化发展进入以开发区和大城市建设为主的阶段。城市化以现有城市扩大为主要特征,城市数目增长较快,由 1991 年的 479 座增加到 1995 年的 640 座,年均增加 40.25 座。其中新增大城市 13 座;中小城市 147 座。1993 年 11 月十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“加强规划,引导乡镇企业适当集中,充分利用和改造现有小城镇,建设新的小城镇”。小城市和小城镇的大力发展成为该阶段城市化发展的主要特征。从各类城市发展情况分析,小城市总人口占全国城市人口比重比 1991 年提高了 20.2 个百分点,其余各类城市人口比重均下降。这一时期小城镇的发展速度达到了新中国成立后的最高峰,城镇数目由 1990 年的 12084 个迅速增加到 1995 年的 17532 个,年均增加 1269.25 个。在开发区和城市房地产建设热潮中,城市化进程速度较快。城镇人口由 1990 年的 30195 万人增加到 1995 年的 35174 万人,平均每年的城镇人口增长率为 3.1%,城市化水平 5 年时间提高 2.63 个百分点,平均每年提高 0.53 个百分点。

七、“九五”计划时期:大中小城市并举的健康城市化道路

从 1996~2000 年,是中国国民经济和社会发展的第九个五年计划时期。“九五”国民经济和社会发展的主要奋斗目标确定为:全面完成现代化建设的第二步战略部署,2000 年,在中国人口将比 1980 年增长 3 亿左右的情况下,实现人均国民生产总值比 1980 年翻两番;基本消除贫困现象,人民生活达到小康水平;加快现代企业制度建设,初步建立社会主义市场经济体制。期间的 1997 年 6 月 10 日,国务院批转了公安部《城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》的通知,“允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条

件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口,以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移,促进小城镇和农村的全面发展”;1998年10月中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》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”;十五届五中全会则进一步提出了积极稳妥地推进城市化的战略目标,指出发展小城镇是推进中国城市化的重要途径;之后,2000年7月中共中央、国务院颁布了《中共中央关于促进小城镇健康发展的意见》,指出“加快城市化进程的时机和条件已经成熟,抓住机遇,适时引导小城镇健康发展,应当成为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务”。在这些政策支持下,中国小城镇建设在“八五”基础上进一步向前发展,小城镇数量由1995年的17532个增加到2000年的20312个,5年增加2780个,平均每年新增小城镇556个;而城市数量变动不大,由1996年的666座先增加到1997年的668座,后又减少到2000年的663座。城镇人口5年共增10732万人,平均每年新增2146.4万人,城镇人口年均增长率为5.47%,与“八五”时期相比提高2.37个百分点,城市化水平由1995年的29.04%提升到2000年的36.22%,平均每年提高1.24个百分点。从这一时期中国的城市化水平首次突破30%,进入城市化发展的中期阶段。

八、“十五”计划时期:大中小城市并进的协调城市化道路

从2001年到2005年,是中国国民经济和社会发展的第十个五年计划时期。2000年10月,中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议中提出:“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,走出一条符合中国国情,大中小城市和小城镇协调发展的城市化道路”。在此后的一系列文件中都将“大中小城市和小城镇协调发展”的城市化思想上升到国家的战略高度,确定了加速城市化发展的基本战略,具体包括:①形成合理的城镇体系。以小城镇为重点,走符合中国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城市化道路。②重点发展小城镇。把重点放到县城和部分基础条件好、



发展潜力大的建制镇。③消除城市化的体制和政策障碍。改革城镇户籍制度、改革完善城镇用地制度、建立城镇建设投融资新体制、科学制定设市和设镇标准等等。

“十五”时期基本实现了城市化目标,城镇新增就业和转移农业劳动力各达到 4000 万人。以小城镇为重点,大中小城市和小城镇发展战略,带来了分散式的城市化模式。城市数量基本不变,小城镇数量明显减少,由 2000 年的 20312 个减少到 2005 年的 19522 个,平均每年较少 158 个。但城镇规模扩大,城镇人口年平均增长率达到 4.13%。城市化水平提高较快,由 2000 年的 36.22% 提高到 2005 年的 42.99%,年均提高 1.35 个百分点。以长三角、珠三角和环渤海为代表的若干城镇群基本形成,成为城市化发展的新趋势。伴随着城市化的迅速发展,城镇土地盲目扩张,开发区泛滥等问题较为严重。2003 年中国城市建成区面积为 28308 平方千米,年均增加 1956 平方千米,年均增长率为 8.05%。各类开发区规划面积 3.86 万平方千米,超过了现有城市建设用地总量。

九、“十一五”计划时期:中国特色的和谐城市化道路

2006~2010 年,是中国国民经济和社会发展的第十一个五年计划时期。2005 年 10 月 11 日,党的十六届中央委员会第五次全体会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》。明确提出要“促进城市化健康发展:坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城市化。珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区,要继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用,加强区内城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力。继续发挥经济特区、上海浦东新区的作用,推进天津滨海新区等条件较好地区的开发开放,带动区域经济发展。有条件的区域,以特大城市和大城市为龙头,通过统筹规划,形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差的区域,重点发展现有城市、县城和有条件的建制镇。建立健全与城市化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度,完