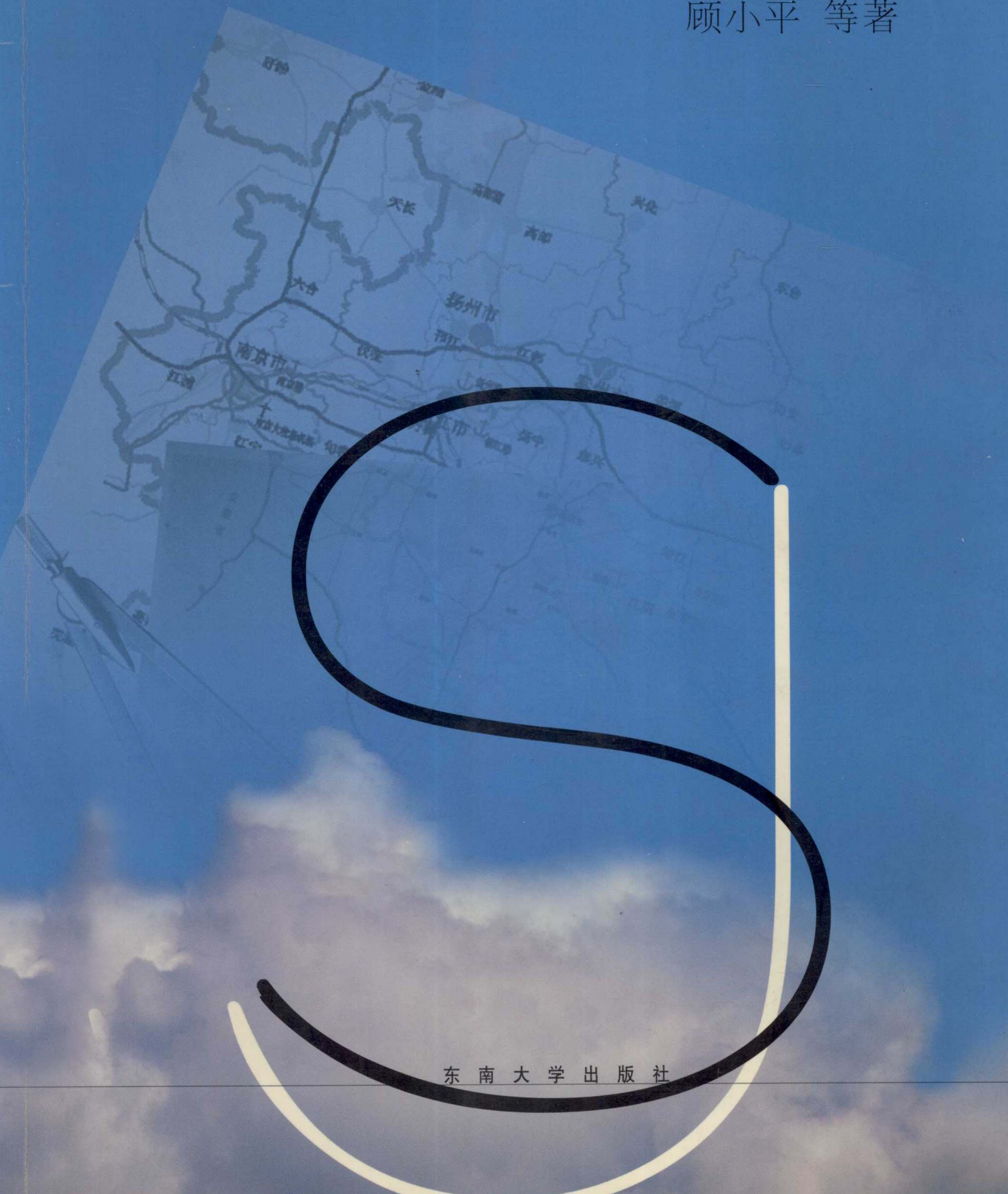


# 江苏城镇发展报告

顾小平 等著



东南大学出版社

# 江苏城镇发展报告

顾小平 等编著

东南大学出版社

## 内 容 提 要

城镇是社会经济发展的中心,是现代化建设的重要空间存在形式。城镇化的内涵极其丰富。不同的国家、不同的地区在不同的区域环境、不同的社会生产组织方式和不同的经济发展水平状况下,实现城镇化的道路和城镇化内涵有着显著的不同。

在全国进入城镇化发展的加速时期,江苏作为国内经济、社会较为发达的省份,城镇化及城镇发展具有突出的优势和鲜明的特征,并且已成为实现现代化目标的重要组成部分。本书系统、全面地对江苏的城镇化发展进行了回顾和总结,以期预测江苏今后城镇化的发展趋势及城镇发展提供一定的依据。

本书可供城市经济、规划工作者以及城市科学研究工作者和管理者参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

江苏城镇发展报告/顾小平等著. —南京:东南大学出版社, 2000. 6

ISBN 7—81050—653—6

I. 江… II. 顾 III. 城镇—发展—研究报告—江苏  
IV. F299. 275

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第28508号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼2号 邮编 210096)

出版人: 宋增民

江苏省新华书店经销 南京航空航天大学飞达印刷厂印刷

开本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 6.25 字数: 150 千

2000年6月第1版 2000年6月第1次印刷

印数: 1~2 000册 定价: 12.50元

## 前 言

江苏是国内经济社会较为发达的省份，城镇化与城镇发展同样具有突出优势和鲜明特点，其历史进程及经验教训一直广为国内外关注。从 20 世纪七八十年代“离土不离乡”、建设小城镇，到 90 年代自费兴办开发区、招商引资外向推动，都对丰富全国城镇化与城镇发展的理论和实践做出过重要贡献。近 20 年来，省内外大专院校、科研部门和政府机关完成了一大批以江苏城镇发展为研究对象的优秀成果，是指导江苏今后实践的宝贵财富。作为长期以江苏城乡规划设计研究为主要业务领域的江苏省城乡规划设计研究院，深感有责任和义务为全省的城镇发展在宏观层面上提出自己的见解，发挥出决策咨询作用。鉴于以上认识，我们计划从今年开始，每年编辑出版一本城镇发展报告，总结一年来全省该领域的成就，分析其中的问题，探讨解决的方案，展望未来的发展。

考虑到城镇发展的历史延续性，今年的全省城镇发展报告作为我们计划中的第一本，有必要将视野放在对改革开放以来江苏城镇发展的总结方面。因此，本报告回顾了改革开放初期（主要以 1980 年数据为代表）至今（主要以 1997 年数据为代表）全省城镇发展的历史过程。因为城镇发展涉及面纷繁复杂，全方位观察难免挂一漏万，所以，我们仅将我们的业务重点（城镇化、城镇体系和城镇基础设施建设）作为研究对象，希望从中得出管窥之见奉献给社会。

参加本报告编写的江苏省城乡规划设计研究院的主要人员及分工是：顾小平（院长，高级工程师），选题策划，组织协调，报告审定；邹军（副院长，高级规划师），选题策划，组织协调，总报告执笔，报告审核；胡丽娅（高级规划师），报告一执笔；陈闽齐（高级规划师），报告二执笔；张伟（助理规划师），报告三主执笔；肖为周（助理工程师），报告三执笔，报告用基础数据库建立、维护；张露（助理规划师），参与报告执笔；陈小卉（规划师），参与报告执笔；吴新纪（高级规划师），参与报告执笔。

我们对过去不辞辛苦完成相关成果的社会学、地理学、建筑学、经济学等学科的专家学者和党政管理岗位上的同志表示深深的敬意，他们的成果是我们十分重要的工作基础。

我们的工作得到省建委、省公安厅、省民政厅和省统计局领导和有关处室同志的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

由于编写人员水平有限，经验不足，不当之处敬请批评指正。

著 者

2000/4/18 于南京

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| <b>总报告：江苏城镇发展总报告</b> .....  | 1  |
| 一、城镇数量与人口规模.....            | 1  |
| 二、城镇化与不同规模等级城镇的增长.....      | 1  |
| 三、城镇化的阶段划分.....             | 2  |
| 四、城市的中心作用与中心城市功能.....       | 3  |
| 五、城镇化与城镇发展的空间态势.....        | 4  |
| 六、城镇基础设施建设.....             | 4  |
| <b>报告一：江苏城镇化发展报告</b> .....  | 6  |
| 第一章 江苏城镇化的历史回顾.....         | 7  |
| 第二章 江苏城镇化的现状特征.....         | 11 |
| 第三章 江苏城镇化及其相关因素分析.....      | 18 |
| <b>报告二：江苏城镇体系发展报告</b> ..... | 28 |
| 第一章 城镇历史发展演变.....           | 28 |
| 第二章 改革开放以后城镇体系变化过程.....     | 29 |
| 第三章 城镇体系现状的主要特点和存在的问题.....  | 41 |
| 第四章 城镇体系等级规模结构.....         | 45 |
| 第五章 中心城市的功能和作用.....         | 49 |
| 第六章 城镇体系的空间特征.....          | 51 |
| <b>报告三：江苏城镇建设报告</b> .....   | 57 |
| 第一章 概 述.....                | 57 |
| 第二章 江苏城镇住宅的建设和发展.....       | 59 |
| 第三章 江苏省城镇道路桥梁的建设和发展.....    | 67 |
| 第四章 江苏省城镇客运交通的建设和发展.....    | 75 |
| 第五章 江苏城镇信息产业的建设和发展.....     | 79 |
| 第六章 江苏城镇环境保护.....           | 87 |
| <b>参考文献</b> .....           | 94 |

# 总报告

## 江苏城镇发展总报告

改革开放以来,江苏城镇进入历史上发展最快的时期,发展水平也高于全国总体水平。尽管如此,全省城镇仍蕴含着极大的发展潜力,社会对之也有巨大的发展需求。目前,江苏的城镇化还落后于工业化,同国内不少省份相比,还有一定的差距。因此,总结我省城镇发展的经验教训,准确把握城镇发展现状,是今后引导江苏城镇健康发展的重要工作。

### 一、城镇数量与人口规模

按行政建制,1997年江苏省市、镇数量合计1062个,城镇非农人口1650.83万。但去除市辖区的辖镇和县级市辖镇中部分与县级市市区重复的镇,全省城镇总数为932个。1997年与1980年相比,城镇数量增加了6.3倍(1980年市、镇总数127个),城镇人口增加了1.3倍(1980年城镇非农人口717.91万)。由于江苏部分县级市、县城经批准且正在实施的城市总体规划(一般规划期至2010年)已将市区范围从单一建制镇扩大至多个建制镇(合计30个),为了保持城市规划的统一性、延续性,本报告将1997年全省城镇总数932个规范为902个。将江苏第四次人口普查以来城镇非农人口与常住人口之间的比例变动趋势作为调整系数依据,对1997年全省902个城镇的人口规模进行修正,统一从非农人口数拟合成常住人口数,调整后全省城镇人口总规模为2087.5万人。研究表明,江苏的城镇数量与密度已经达到相当水平,在全国居于前列,数量不足与密度过小已经不是制约城镇化发展的主要矛盾。

### 二、城镇化与不同规模等级城镇的增长

1980~1997年,江苏城镇化的发展速度为年均3.67%,快于全国同期年均增长2.59%的速度。目前以城镇非农人口统计,城镇化水平为23.75%,与全国平均水平相当。但由于江苏城镇非在册常住人口占有相当大的比重,若以常住人口统计,城镇化水平已达33%,进入城镇化加速发展时期。1998年,江苏第一、二、三产业之比为14.2:50.5:35.3,二、三产业合计占85.8%,制造业占全省GDP的比重(即所谓的工业化率)已达到50.5%。若参照国际城镇化和工业化率模型,全省城镇化水平应达到65%以上,而实际与之相去甚远。

1980~1997 年,按城镇非农人口计,全省城镇从数量上看,小城市增加最多、最快(净增 803 个),其次是中等城市(净增 2 个),最后是大城市、特大城市(净增 1 个);从规模增长幅度看,小城市最大(230.6%),其次是中等城市(95.5%),最后是大城市、特大城市(71.7%);从吸纳新增城镇人口看,小城市最多(60.2%),其次是大城市、特大城市(26.3%),最后是中等城市(13.5%);从占总城镇人口的比重看,小城市在上升(由 33.9%上升到 48.8%),特大城市、大城市、中等城市都在下降(中等城市由 18.3%下降到 15.6%,大城市、特大城市由 47.8%下降到 35.6%)。全省大、中城市平均规模在上升,小城市(镇)的平均规模下降了一半以上(由 1980 年的 2 万人下降到 1997 年的 0.9 万人),其中小于 3 万人的城镇足足下降了三分之二(由 1980 年的 1.2 万人下降到 1997 年的 0.4 万人)。目前,江苏城镇群体已基本形成特大城市—大城市—中等城市—小城市、小城镇的较为合理的规模等级结构,不存在明显的数量、规模结构断档现象。1997 年,全省有特大城市 2 座,大城市 3 座,中等城市 7 座,10~20 万人的小城市 13 座,5~10 万人的小城镇 35 座,5 万人以下小城镇 872 座。

### 三、城镇化的阶段划分

改革开放以来,江苏的城镇化大致可划分为三个阶段:第一阶段是 1979~1985 年,为农村体制改革对城镇化发展起主要推动作用的阶段;第二阶段是 1986~1992 年,为城市体制改革对城镇化发展的拉动为主的阶段;第三阶段是 1993 年以后,为改革开放的深化阶段,全省城镇化发展进入稳步加速时期。1979~1985 年,江苏农村经济结构发生了较大的变化,非农产业比重超过了农业,乡镇企业迅猛发展,乡镇企业在江苏的工业化、城镇化进程中扮演了重要角色,并左右江苏 90 年代乃以后较长时期的城镇化格局。大批农村劳动力就近进厂务工,“离土不离乡,进厂不进城”。1982 年,江苏确定了“以城市为中心,小城镇为纽带,广大农村为基础,发展城乡经济、科技、文化网络”的方针,带来了小城镇发展的“黄金时期”。1983 年全省实现市管县的体制,改变了长期以来城乡分治的局面。这一阶段城镇人口来源主要是:落实政策回城的老职工,“上山下乡”知青,恢复高考后招收的大批农村大中专学生等。此类非农人口占了同期非农人口增加量的 60%左右。从城镇人口的地理分布看,在乡镇企业和小城镇发达的苏锡常三市,剩余劳动力的转移占全省转移量的近一半,而占全省劳动力资源 80%左右的宁、镇、扬、徐、淮、盐、连地区,由于乡镇企业不发达,无法吸收更多的劳动力,出现较多向外地转移的倾向。从不同规模等级城镇对城镇化发展的贡献而言,新增城镇人口主要被 50 万人以下的城市所吸纳,吸纳人数占全省新增城镇人口的 75%。其中,20 万人以下的城市吸纳人数所占比重为 39%,反映江苏城镇化自下而上的过程。1986~1992 年,是全省城镇化进程处于放慢并逐渐转型的酝酿期。从城镇化的空间差异看,沿江地区稳步发展,淮海地区发展减缓。一方面沿江地区小城镇建设不断发展,数量增多,规模扩大。

另一方面,1990 年上海浦东开发开放,苏南城市抓住全国对外开放重心向以上海为中心的长江三角洲转移的机遇,积极呼应浦东开发,主动接受浦东辐射,开始兴办开发区,寻找经济发展的突破口。南京、无锡、南通、扬州等市兴办了国家级或省级高新技术开发区,特别是昆山自费工业开发区的建立,既走出了江苏开发区的“昆山模式”,又促进了江苏城市建设的又一个飞跃。以“昆山模式”为特色的开发区的建立,推动了全省的城市建设,呈现出小城市向中等城市、中等城市向大城市发展的趋势,预示着全省工业化、城镇化新阶段即将到来。而淮海地区却因信息、交通、思想、资金等各方面条件限制,与沿江地区城镇化差距再度拉大。从不同规模等级城镇对城镇化发展的贡献分析,新增城镇人口主要被 20 万人以下的城市所吸纳,吸纳人数占全省新增城镇人口的 68.2%,江苏正式走上了以小城镇发展为主的城镇化道路。1993 年以后,江苏城市工业职能和第三产业的服务功能得到加强。外向型经济发展加速,利用外资取得了突破性的进展,进入以提高项目质量和水平为重点,直接利用外资和其他方式利用外资并重的新的发展时期,利用外资已成为江苏省经济结构调整和增长方式转换的催化剂,以及全省国民经济发展的推进器,由此增强了各市的经济实力。尤其是沿江城市,为与国际经济接轨,纷纷提出建设国际性城市,在向外延稳步扩展的同时,强调挖掘内涵,有计划地进行大规模的老城区改造和基础设施建设,城市面貌焕然一新。特大城市显示出强劲发展的势头,新增城镇人口中有 33.5% 为大于 100 万人规模的城市所吸纳。小城镇仍然是江苏城镇化进程中的主力军,江苏新增城镇人口中有 64.9% 为 20 万人以下的城镇所吸纳。淮海地区城镇化水平逐步上升。并且,在区域共同发展的战略指导下,根据城镇发展与区域发展的实际情况及组织区域经济的需要,江苏设立了泰州、宿迁两个设区市。

#### 四、城市的中心作用与中心城市功能

目前,从总体来看,江苏中心城市的区域作用度不高。南京、无锡、苏州、常州 4 个市的平均社会经济实力已达到较高的水平,并超过中心城市在全省的平均水平,城镇空间分布开始向网络化发展。南通、镇江、扬州、泰州 4 个市的发展和区域整体发展大体一致。其中南通、泰州的中心城市稍领先于地区,区域发展开始走向极化,表明这些中心城市所在区域的城市化已开始由低水平均衡向不均衡演化。徐州、连云港、淮阴、宿迁、盐城 5 个市发展欠佳,整个区域经济社会发展处于低级阶段,中心城市的带动作用不够显著,区域城市化处于低水平的均衡阶段。江苏中心城市的空间分布不平衡,按地级以上城市计,沿江地区有 8 个设区市,淮海地区 5 个。按中心城市人口规模要求,淮海地区仅 1 个 50 万人以上的城市,也很不平衡。

中心城市的功能初步形成。南京是著名古都、江苏省省会和滨江城市,其城市功能在全省范围内主要发挥政治、经济、文化、科教与信息中心的作用;在全国范围内是长江流域的中心城市之一和全国综合性交通枢纽。苏



州、无锡、常州 3 市是全省对外开放的前沿与先导，是长江三角洲地区主要的先进制造业基地。高新技术产业基地和旅游、文化优势，是苏州、无锡重要的发展条件。无锡还是华东地区的综合性交通枢纽和商贸流通中心。徐州是全国综合性交通枢纽、历史文化与旅游城市、区域商贸中心。连云港是我国沿海中部的重要港口、工业城市。南通是我国重要的江海港口、工业城市。镇江是长江下游重要的港口、工贸城市，江苏重要的交通枢纽。扬州是长江下游重要的工商城市、历史文化名城。淮阴是江苏新兴的交通枢纽和工业城市、淮河下游的商贸中心城市。盐城是新兴的工业城市。泰州是历史文化名城和新兴的工业城市。宿迁是以轻型工业为主的城市。

## 五、城镇化与城镇发展的空间态势

江苏城镇化和城镇发展呈现出严重的区域不平衡，城镇化水平自南向北梯度递减。苏南城镇发展快，城镇空间分布密，苏北则相对较慢，城镇密度稀。按城镇非农人口计算的城镇化水平，沿江 8 市在 16%~50%之间，淮海 5 市在 8%~19%之间。江苏城镇布局以临水和依托交通路网为特色，并相对集中在沿江、沿铁路及大运河一线。一定地域范围内集聚了若干大小规模不等、职能各异、彼此保持密切联系的城镇，这种既相对独立，又在距离上相互分离，中间多隔有绿带，交往便利的城镇群的出现成为江苏区别于国内其它省区的重要城镇化特点。此外，江苏 13 个地级市中有 10 个存在市县同城现象，它们是南京与江宁、苏州与吴县、无锡与锡山、常州与武进、镇江与丹徒、扬州与邗江、盐城与盐都、淮阴与淮阴（县）、徐州与铜山、宿迁与宿豫。综合分析并与设区市合一或相邻的县（市），无论其设市与否，无论是老县城还是新县城，各个县（市）城区与其设区市市区的距离最远的也不超过 15km，在几近相同的腹地和市场区内拥有如此相近的 2 个较大规模的城市，在城市发展空间和建设安排上都产生了许多问题。

## 六、城镇基础设施建设

改革开放以来，江苏省城镇基础设施建设事业快速发展，取得了显著的成绩，为全省改革、发展和稳定的良好局面做出了应有的贡献。至 1998 年底，全省城市人均居住面积  $9.85\text{m}^2$ ，县城镇人均居住面积  $10.29\text{m}^2$ ，建制镇人均居住面积达到  $16.98\text{m}^2$ ，全省城镇住宅人均居住面积达到  $13.24\text{m}^2$ 。全省 5 万  $\text{m}^2$  以上配套齐全、环境质量较好的住宅小区 500 多个，全省大约有三分之一的城镇居民居住在住宅小区里。城市道路里程达到 9618km，是 1980 年的 5.1 倍，年均增长率为 9.49%，道路面积达到 11336 万  $\text{m}^2$ ，是 1980 年的 9.8 倍，年均增长率为 13.50%，道路路灯达到 328270 盏，是 1980 年的 6.8 倍，年均增长率为 11.23%。城市公共交通工具拥有量是 1980 年的 6.8 倍，出租汽车拥有量是 1985 年的 48.4 倍，同时，公交线路网长度也从 1980 年的 1920km 增长到 1998 年的 5198km，增长了 1.7 倍。但是，江苏城镇基础设施

建设虽不断加大力度，却因欠账太多、太久，严重阻碍了城镇经济的进一步增长，制约了城镇发展。由于基础设施的落后，苏南、苏北城镇发展的差距日益拉大，影响了全省城镇体系的良性发展。另一方面，苏南发达地区基础设施缺乏通盘考虑、协调，重复建设、分散建设现象严重，如常州和武进 2 座电视塔相距不到 10km，各市、县，甚至乡镇都拥有自己的发电厂、水厂，造成开工不足、相互污染、资金和资源浪费严重。这种各自为政的现象不符合市场经济发展的要求，不利于建立、健全市场机制，降低了区域整体效率和效益，有悖于江苏区域共同发展的战略。目前，江苏城镇化发展普遍存在以下问题：城镇住宅潜在需求大，有效需求与有效供给均不足；住宅建设能源、资源消耗大，给可持续发展提出严重挑战；住宅建筑工业化程度低，科技含量不足。城镇道路网密度偏低，级配不合理，路网网络性能差；道路规划建设标准偏低，难以适应日益增长的机动化交通需求；道路功能不分，机动车与非机动车混行严重；断面分配不近合理；难以实现预期功能；交叉口交通因子相互干扰，路段与交叉口通行能力不匹配；交通迅猛增长而道路基础设施建设相对缓慢；道路交通对生态环境造成了一定的影响；优先发展公共交通的城市交通政策尚未得到落实；城市公交市场不规范，管理不力造成运营管理混乱；公交车辆车况条件差，严重影响行车安全和服务质量等等。

回顾改革开放以来江苏的城镇发展情况，积极发展小城市的政策体现得较充分。然而，在积极发展小城市的过程中，规模效益未能体现，中心城市和大、中城市的发展偏慢，由此带来的资源、环境压力和重复建设问题较多。展望新世纪的江苏城镇，其所面对的发展环境已与以往完全不同：一是全球化趋势日益明显，二是知识经济初见端倪，三是国内经济迅速转轨。表现为国际性城市、城市国际化、世界城镇体系与我省城镇发展直接沟通；外国直接投资和以高技术、现代服务业为主的城镇发展动力开始发挥作用；可持续发展的城镇经济与空间增长方式得到重视；城镇之间的竞争态势日益明显；个体私营经济发展，乡企、国企改革对城镇发展影响极大；转变中的土地政策、人口政策、环境政策、户籍政策、行政区划政策、产业政策等对城镇发展的引导、约束机制增强。因此，对江苏城镇化和城镇发展方针、道路、目标、途径等战略问题必须引起高度的重视。

## 江苏城镇化发展报告

城镇是社会经济发展的中心，是现代化建设的重要空间存在形式。党的十一届三中全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。要进行社会主义现代化建设，就意味着要加强我国城镇化建设的步伐，就意味着要充分发挥城镇的中心作用。城镇经济和商品经济紧密相连，不可分离，尤其到了现代，城市经济繁荣，更是商品经济发达的标志。城镇经济专业化程度强，分工协作细，产业前后关联度大，这为商品经济发展提供了现实基础。城镇产业集中，人口集中，这为市场经济发展提供了巨大的生产资料和生活资料的消费市场，所以，城镇在江苏省的经济社会发展中具有决定性作用。

城镇不但是生产中心，而且是消费中心。城镇的物质技术基础雄厚，工艺技术比较先进，企业管理水平比较高，协作面广，所以，是社会经济的生产中心。但是，城镇又是生产和生活的消费中心。城镇人口集中，人口结构、职工结构以及家庭和个人的平均收入水平决定了城镇生活消费的集中性和多样性。所以说，城镇是社会经济生产、生活方式的最终代表形式。

城镇化即城市化。它作为经济与社会发展的空间变化过程，其本质内涵主要表现在两个方面：一是指非农人口向城镇不断集聚，城镇人口比重上升，城镇数量增加，城镇规模扩大，城镇景观扩展；二是指人们的生产与生活方式、社会结构、价值观念等由农村向城镇文明升级转化的过程。城镇化是工业化的结果，是社会生产力发展和科技进步的必然产物，是现代化水平的体现。

城镇化对推动经济发展，缩小城乡差别，实现可持续发展具有重要的现实意义。城镇化作为一种世界性的规律，有其普遍意义。但是，对于世纪之交、改革深入的江苏而言，加速城镇化的特殊意义重大。

首先，城镇化水平提高，城镇人口增加，社会消费规模、层次、习惯、环境等都相应改变，同时还能放大城镇建设投资需求，增加就业岗位，启动民间（包括农民）投资。

其次，城镇化是缩小城乡差别的有力措施。相对而言，江苏农村与城市仍有较大差距，如果沿用撇开城镇单纯从农村解决问题的传统方案是行不通的。只有城乡互动、城镇牵引才能从根本上解决农业、农民、农村问题。根据发达国家的经验，农村人口要降到 10% 以下，城乡差距才能淡化。

第三，城镇化是实现可持续发展的重要途径。城镇无论其生产方式，还是生活方式都是人类社会迄今为止最集约的模式。从经济效益看，全省城镇实现 GDP 占全省的约 70%，人均 GDP 是全省水平的 1.62 倍；从资源消费看：30% 的城镇

人口仅占用了 1.8% 的国土面积。城镇人均占地  $100\text{m}^2$  左右，而乡镇是  $140\text{m}^2$  左右，农村居民点更高。为了更有效地确定江苏人口、资源、环境同经济发展的相互关系，城镇化无疑具有举足轻重的地位。

## 第一章 江苏城镇化的历史回顾

城镇化的内涵极其丰富，不同的国家、不同的地区在不同的区域环境、不同的社会生产组织方式和不同的经济发展水平状况下，实现城镇化的道路和城镇化内涵有着显著的不同。

1949~1978 年，为江苏城镇化的起步阶段。这是一个以计划经济为主导、自上而下的城镇化阶段。其间，全省城镇人口的增长主要来源于自然增长，人口流动基本处于停滞状态。

这一阶段城镇化的发展缓慢，一方面是由于国家在生产、建设等方面仍处于一个整顿、摸索的过程中，如何管理、建设好城市，提高城市生活水平，尚在探索之中，农村如何脱离贫困迫在眉睫，所以，从农村生活向城市生活的升级转化这一城镇化过程只能是万里长征迈出了第一步。另一方面，城市生活是一种昂贵的特殊“消费品”。在改革开放以前的传统的计划经济时期，由于城市生活的“价格”定得太低，使城市生活的供给受到极大的压抑，城市建设投资严重不足。而这种过低的“价格”也引起人们对城市生活的几乎无限需求，造成了城市生活供需出现巨大差额。为平衡这一差额，国家实行严格的户籍制度，保证了少数城市居民廉价地获得政府补贴的城市生活，有效地限制了非城市居民的入城。这种行政手段暂时达到了城市生活人为的、脆弱的供需平衡。但是，由过低的“定价”而造成的城镇化严重滞后的现象被长期掩盖了起来。到 1979 年，全省非农人口仅为 728.11 万人，占总人口的比重为 12.5%。这一时期江苏由于缺乏国家大中型生产力布局，也没有由此产生新兴工矿业城市，原有大城市发展较快，小城市及建制镇发展缓慢。

1979~1985 年，这是农村体制改革对城镇化发展起主要推动作用的阶段。党的十一届三中全会作出以经济建设为中心的战略决策，使全省社会经济出现了强劲的发展势头。由于农村推行家庭联产承包责任制，打破了 20 年之久的“大锅饭”，使生产要素获得了自由流通和重新组合的动力。一方面在放宽了农村经济政策的情况下，农村经济活跃起来，全省种植业、林牧渔业和社队企业全面高速增长，产值年递增率分别达 13.5%、17.6% 和 20.6%。农村经济结构发生了较大的变化，非农产业比重超过了农业比重，达到 51.7%（1983 年）。另一方面，1984 年中央 1 号文件《一九八四年农村工作的通知》和 4 号文件《转发农牧渔业部和党组关于开创社队企业新局面的报告的通知》的贯彻落实，推动了江苏乡镇企业迅猛发展。以苏南乡镇工业为代表的江苏乡镇企业高速发展，年递增速度为 43.8%，在全省工业总产值中的比重由“三分天下有其一”，发展到占 45%。农村产业结构发生了根本性的变化，由农工商变成了工农商。从此，乡镇企业在江苏的工业化、城镇化进程中扮演了重要角色，并左右江苏 90 年代乃至以后较长

时期的城镇化格局。

随着城乡经济体制改革的启动和商品经济的发展,全省城镇建设取得较好的进展,而乡镇企业的崛起,大批农村劳动力就近进厂务工,过着“离土不离乡,进厂不进城”的生活,拉动了江苏小城镇的发展。1980年,国务院提出“严格控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的战略方针,江苏省委、省政府制定了优先发展小城镇的政策。1982年5月,省委、省政府召开了全省第二次城市工作会议,形成了《关于加强小城镇建设工作的意见》,确定了“以城市为中心,小城镇为纽带,广大农村为基础,发展城乡经济、科技、文化网络”的方针,由此带来了江苏小城镇发展的“黄金时期”。1983年省政府决定在全省实行市管县的体制,改变了长期以来城乡分治的局面,从而更加有利于城乡共同发展。这一时期,全省新增11个建制市,378个建制镇。

这一阶段城镇人口来源主要是:落实政策回城的老职工,“上山下乡”知青,恢复高考后招收的大批农村大中专学生等。此类非农人口占了同期非农人口增加量的60%左右。

从城镇人口的地理分布看,由于江苏地区经济发展的不平衡,农村剩余劳动力的转移也存在着显著的梯度差异。在乡镇企业和小城镇发达的苏锡常三市,剩余劳动力的转移占全省转移量的近一半,而占全省劳动力资源80%左右的宁、镇、扬、徐、淮、盐、连地区由于乡镇企业不发达,无法吸收更多的劳动力,出现较多向外地转移的倾向。

从不同规模等级城镇对城镇化发展的贡献而言,据1980~1985年的数据统计,江苏省新增城镇人口主要被50万人以下的城市所吸纳,吸纳人数占全省新增城镇人口的75%。其中,20万以下城市吸纳人数所占比重为39%。由此可见,这一阶段江苏城镇化发展是一自下而上的过程。江苏城镇化特色正是从这一阶段显露出来的。

1986~1992年,这是城市体制改革对城镇化发展的拉动为主的阶段。由于多年积累的固定资产投资规模过大而引发的通货膨胀压力加大等社会不稳定因素的爆发,国家开始实施宏观经济的治理整顿政策。从全省乃至全国来看,这一阶段是改革开放以来的一个经济回落期。受宏观经济紧缩的影响,全省城镇化进程处于放慢并逐渐转型的酝酿期。

从城镇化的空间差异看,沿江地区稳步发展,淮海地区发展减缓。一方面沿江地区因多年发展的积累,在城市国营企业经营困难,大批进城的农民工被清退回乡之时,小城镇建设不断发展,数量增多,规模扩大。苏锡常三市在1989~1992年间中心小城镇净增89个。与淮海地区相比,呈现了“优胜劣汰”的态势。另一方面,1990年4月中央批准上海浦东开发开放,苏南几个市抓住全国对外开放重心向以上海为中心的长江三角洲转移的机遇,按照省委、省政府提出的战略部署,积极呼应浦东开发,主动接受浦东辐射,开始兴办开发区,寻找经济发展的突破口。南京、无锡、南通、扬州等市兴办了国家级或省级高新技术开发区,特别是昆山自费工业开发区的建立,既走出了江苏开发区的“昆山模式”,又促进了江苏城市建设的又一个飞跃。这主要表现在“昆山模式”依托老城区,开发

新城区上。借用老城区的公共设施、办事机构、人才、技术为新城区服务。其次，该模式推行的富规划、巧开发，滚动发展、逐步推进的规划和建设方式改变了以往城市建设盲目进行的传统观念。正由于以“昆山模式”为特色的开发区的建立，推动了全省的城市建设，呈现出小城市向中等城市、中等城市向大城市发展的趋势，预示全省工业化、城镇化新阶段的到来。而淮海地区却因信息、交通、思想、资金等各方面的差距，再次缓慢了一步。由此，沿江及淮海地区城镇化距离再度拉大。

从不同规模等级城镇对城镇化发展的贡献而言，据 1985~1992 年的数据统计，江苏省新增城镇人口主要被 20 万人以下的城市所吸纳，吸纳人数占全省新增城镇人口的 68.2%，江苏正式走上了以小城镇为主的城镇化特色道路。

1993~1999 年，这是江苏改革开放的深化阶段，也是全省城镇化发展进入稳步加速时期。小平同志南巡讲话和十四大推动了江苏经济又一个发展高潮期的到来，连续三年全省 GDP 增长率均在 20% 以上，这其中，外向型经济功不可灭。这强力地促进了城市的发展。前几年人口的无序迁移及大城市的盲目扩张，使人们清醒地认识到：要建设，先规划。各市、县、镇将城镇规划真正摆上了议事日程，城市发展逐步走上了可持续发展的道路。

这一阶段，江苏城市工业职能和第三产业的服务功能得到加强，外向型经济经历了 70 年代的起步，80 年代的成长发展到现阶段的加速提高。在浦东开发的同时，省委、省政府及时提出长江是“黄金水道”，上海是对外开放的“龙头”，江苏是“龙颈”，要紧随“龙头”动起来的战略思想。小平南巡讲话后，省委、省政府按照小平同志关于“江苏应该比全国平均速度快”的要求，进一步解放思想，加大改革开放的力度，使全省外向型经济进入全方位推进、高速度发展的新时期。1991~1995 年，江苏省利用外资取得了突破性的进展，5 年内利用外资项目 26736 个，协议利用外资 383.8 亿美元，实际利用外资 140.3 亿美元。进入“九五”时期后，江苏省利用外资进入以提高项目质量、水平为重点，直接利用外资和其他方式利用外资并重的新的发展时期，利用外资已成为江苏省经济结构调整和增长方式转换的催化剂，以及国民经济的推进器。正由于外向型经济突飞猛进的发展，增强了各市的经济实力，解放了思想，开拓了视野，尤其是沿江城市，为与国际经济接轨，纷纷提出建设国际性城市，在向外延稳步扩展的同时，强调挖掘内涵，有计划、有规划地进行大规模的老城区改造以及基础设施投资，城市面貌焕然一新。特大城市显示出强劲发展势头，据统计，1992~1997 年，江苏新增城镇人口中有 33.5% 的人口为大于 100 万人规模的城市所吸纳。

这一阶段，小城镇仍然是江苏城镇化进程中的主力军。在“统一规划、合理布局、因地制宜、各具特色、优化环境、综合开发、配套建设”的建设方针指引下，江苏小城镇取得了突破性进展，特别是沿江地区，遍布广大农村的小城镇环境整洁，基础设施和公共设施得到完善，且各具特色。据统计，1992~1997 年，江苏新增城镇人口中有 64.9% 为 20 万人以下的城镇所吸纳。

这一阶段，淮海地区城镇也振作精神，追赶时代的步伐。城镇化水平由 1980 年的 9.41% 上升到 1997 年的 17.9%。并且，江苏在区域共同发展的战略方针指

导下,根据城镇发展与区域发展的实际情况及组织区域经济的需要,设立了泰州、宿迁两个地级市,见表1—1~表1—3。

表 1—1 20 世纪 80 年代以来江苏省城镇化发展情况

| 指 标                   | 1982    | 1983    | 1984    | 1986    | 1988    | 1990    | 1992    | 1994    | 1997    |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 总人口<br>(万人)           | 6088.94 | 6134.99 | 6171.43 | 6296.90 | 6438.27 | 6766.90 | 6911.20 | 7066.02 | 7147.86 |
| 非农业<br>人 口<br>(万人)    | 912.97  | 938.95  | 968.07  | 1142.64 | 1281.43 | 1412.05 | 1508.02 | 1687.51 | 1890.37 |
| 城镇非农<br>业 人 口<br>(万人) | 761.40  | 793.00  | 895.90  | 959.10  | 1127.88 | 1240.46 | 1340.41 | 1544.45 | 1650.83 |
| 城市数量<br>(个)           | 11      | 13      | 13      | 15      | 22      | 26      | 31      | 39      | 44      |
| 建制镇<br>数 量<br>(个)     | 114     | 117     | 150     | 271     | 374     | 591     | 693     | 907     | 991     |
| 显性城镇<br>化 水 平<br>(%)  | 12.50   | 12.93   | 14.52   | 15.23   | 17.52   | 18.33   | 19.39   | 21.86   | 23.10*  |

注：本表中总人口采用统计年鉴数，其他采用公安年报数。

\*：总人口若用公安年报数 6 948.36 万人则为 23.76%。

表 1—2 新增城镇人口分布情况（万人）

| 阶 段              |                 | 1980~1985 | 1985~1992 | 1992~1997 | 1980~1997 |
|------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 新增人口数            |                 | 246.7     | 319.4     | 366.8     | 932.9     |
| >100 万人城市增加人口数   |                 | 26.8      | 22.1      | 123.0     | 171.9     |
| 占总新增人口的比例 (%)    |                 | 11.6      | 6.9       | 33.5      | 18.4      |
| 50~100 万人城市增加人口数 |                 | 30.8      | 87.5      | -44.4     | 73.9      |
| 占总新增人口的比例 (%)    |                 | 13.3      | 24.7      | -12.1     | 7.9       |
| 20~50 万人城市增加人口数  |                 | 83.5      | -8.1      | 50.2      | 125.6     |
| 占总新增人口的比例 (%)    |                 | 36.1      | -2.5      | 13.7      | 13.5      |
| <20 万人城市增加人口数    |                 | 43.4      | 217.8     | 238.2     | 561.5     |
| 占总新增人口的比例 (%)    |                 | 38.0      | 68.2      | 64.9      | 60.2      |
| 其<br>中           | 10~20 万人城市增加人口数 |           |           |           | 105.20    |
|                  | 占新增人口的比例 (%)    |           |           |           | 11.28     |
|                  | 5~10 万人城市增加人口数  |           |           |           | 212.50    |
|                  | 占新增人口的比例 (%)    |           |           |           | 22.79     |
|                  | 3~5 万人城市增加人口数   |           |           |           | -0.55     |
|                  | 占新增人口的比例 (%)    |           |           |           | -0.09     |
|                  | <3 万人城市增加人口数    |           |           |           | 244.42    |
|                  | 占新增人口的比例 (%)    |           |           |           | 26.21     |

注：人口规模引自历年公安人口统计资料。

表 1-3 城市化的规模等级评价 (1980~1997)

| 规模等级<br>(万人) |       | 城市<br>增加<br>倍数 | 规模<br>增加<br>倍数 | 吸纳新增城市人口占总<br>新增城市人口的比例<br>(%) | 城市人口占总城市人口的比例<br>(%) |      |
|--------------|-------|----------------|----------------|--------------------------------|----------------------|------|
|              |       |                |                |                                | 1997                 | 1980 |
| 特大城市 (>100)  |       | 1              | 1.04           | 18.43                          | 20.4                 | 23.0 |
| 大城市 (50~100) |       | 0              | 0.42           | 7.92                           | 15.2                 | 24.8 |
| 中等城市 (20~50) |       | 0.4            | 0.96           | 13.46                          | 15.6                 | 18.3 |
| 小城市 (<20)    |       | 7.81           | 2.31           | 60.19                          | 48.8                 | 33.9 |
| 其<br>中       | 10~20 | 2.25           | 1.63           | 9.8                            | 8.8                  | 5.6  |
|              | 5~10  | 4.83           | 5.74           | 23.2                           | 15.1                 | 5.2  |
|              | 3~5   | 0              | -0.01          | -0.1                           | 3.4                  | 8.0  |
|              | <3    | 8.13           | 2.24           | 26.6                           | 21.5                 | 15.2 |
| 全 省          |       | 7.35           | 1.30           | 100                            | 100                  | 100  |

注：资料来源同表 1-2。

## 第二章 江苏城镇化的现状特征

### 一、江苏城镇化发展进入从以数量型发展为主，向以内涵型发展为主的转型期

城镇化历来存在两种最基本的模式：一是以优化城市结构、提高城市质量、完善城市功能为主的内涵型发展，它是把数量上的城镇化与质量上的城市现代化有机结合，重在通过城市系统的结构改进与质量提高带动和促进区域城镇化的模式；另一种是以增加城市数量、扩大城市规模为主的外延型发展，重在通过数量增加来推动城镇化水平的模式。这两种发展模式有一定的内在逻辑关系，对应于城镇化不同的发展阶段。外延模式适用于工业化与城镇化起步阶段，为了满足大规模高速度的工业化对城镇空间与数量的需要，吸纳大量的从农业产业上分离出来的剩余劳动力，必须通过外延式扩张，迅速增加城镇数量，扩大城镇对密集型劳动力的容量，这属于一种城镇化初期的数量型模式。内涵模式适用于在城镇化发展到一定阶段之后，城镇化与城市现代化为人们的共同追求，同时城镇化动力机制发生变化，除了工业化的推动之外，第三产业的发展成为城镇化的又一强大动力，而且工业化模式由劳动密集型向资本技术密集型转化，与之对应，城市发展重在提高质量、改善结构，并对原有城镇进行优选组合，这是一种质量型城镇化。这两种模式是任何一个区域城镇化都必须经历的，只不过由于阶段不同，采用的方式与重点不同而已。与内涵和外延发展对应的，往往是粗放型与集约型的交替，虽然两者不具备相关性，限于我国的科技水平与管理水平，往往是外延发展伴随着粗放经营，内涵发展伴随集约经营。因此，城镇化由外延向内涵的转化，同时伴随着城镇系统在发展方式上由粗放向集约的转变，而其前提是城镇化由初期向加速阶段的转变，城镇化动力由工业化向工业化与第三产业并举转变，城镇化目标由数量扩张向现代化质量提高转变。作为我国社会、经济发展相对较快的



江苏省，其城镇化发展正进入从数量型为主向内涵发展为主的转型期。

## 二、江苏城镇化水平已达到一个较高层次，但与工业化水平相比，仍相对滞后

1980~1997年，江苏省城镇化的发展速度为年均3.67%，快于全国同期年均增长2.59%的速度。江苏目前以城镇非农人口统计，城镇化水平约为23.75%，与全国平均水平相当。但由于江苏城镇非在册常住人口占有相当高的比重，若以常住人口统计，城镇化水平已达33%，进入城镇化加速发展时期。

1998年，江苏国内生产总值中第一产业、第二产业和第三产业增加值分别为1018.6、3639.3和2542.9亿元，一、二、三产业之比为14.2:50.5:35.3，二、三产业占85.8%。全省工业总产值为13504.87亿元，其中农村工业占70.42%，全省工业中农村工业已是三分天下有其二。制造业占全省GDP的比重（即所谓的工业化率）已达到50.5%，若参照国际城镇化和工业化率模型，全省城镇化水平应达到65%以上。而实际与之相去甚远。有关资料表明，1990年世界平均城镇化水平为47%，预测2000年将达到50%，2025年将达到61%。目前江苏的城镇化水平与其经济大省的地位极不相称。1996年世界低收入和中等收入国家人均GDP为1190美元，而城镇化水平已达40%。

城镇化滞后于工业化的负面影响有：（1）由于城镇发展迟缓，工业布局分散，不仅自身缺乏集聚效益，而且拉动经济发展、带动产业升级的乘数效应也不高；城镇建设用地单位面积经济密度较低，使得人口密度高、土地资源紧的江苏省，土地使用效率不高。（2）基础设施建设落后，生活质量提高不快；由于工业和人口分布的分散化，环境污染的控制和治理难度增大，生态问题日益突出。

（3）城镇化滞后使主要依靠城镇的第三产业发展缓慢，城乡产业结构优化升级较慢。第三产业不发达，大大减少了等量工业资本所提供的就业机会。而非农产业就业机会少，不仅影响城市人口的就业，而且影响农业从业人员的顺利转移，从而导致农业产业化和现代化受阻。（4）城镇化发展滞后，基础设施建设落后，城镇功能弱小，社会进步缓慢，广大居民不能充分享受现代城市文明。（5）城镇化发展滞后使城市经济处于不良的发展环境，社会问题增多，城市难以在发展中解决自身存在的问题，农村剩余劳动力安置得不到有效解决，整个社会的稳定难以从根本上得到保证。

## 三、江苏的城镇数量与密度已经达到相当水平，在全国居于前列，数量不足与密度过小已经不是制约其城镇化发展的主要矛盾

目前全省城镇总数为1035个，居全国第四位。全省城镇密度达101个/万 $\text{km}^2$ ，与浙江并列处于全国第一位，远远高于全国19个/万 $\text{km}^2$ 的水平；其中建制镇96.61个/万 $\text{km}^2$ ，城市4.29个/万 $\text{km}^2$ ，均远远高于全国的19.1个/万 $\text{km}^2$ 和0.7个/万 $\text{km}^2$ 的水平。与之相对应的是，由于数量大、空间分布密集，导致城镇规模偏小，以及由此而造成的分散与“割据”。全省城镇的人口平均规模为6.67万人/个，其中建制镇7.01万人/个，城市166.7万人/个，与全国水平相当（分别