

山东县级市 发展与实践

主 编/王彦善

副主编/张建军



山东友谊书社

顾	问:	多吉才让	马连礼
编委会主任:		张瑞凤	
编委会副主任:		张文范	王彦善 张建军
编委会成员:		王思琪	高存山 宋戈平 浦善新
		徐昭功	李书华 张相逢 袁学法
		孔宪君	张振玉 盖少宁 陈先举
		李克英	王同洲 林乐信 李学汤
		张树材	许传俊 侯秀华 杨绪孔
		李严华	刘玉华 崔庆长 王保民
主	编:	王彦善	
副	编:	张建军	
编	著:	王思琪	王建东 王庆红
		刘 静	张镜山 于希令



加強縣級市研究推進
農村城市化進程

陳俊生

一九九二年八月廿日

走具有中国特色的
城市化道路

花の六九三年
八月

序

张 山 凤

一部系统地研究县级市发展的书——《山东县级市发展与实践》同读者见面了，这是一件很有意义的事。

山东地处我国东部沿海，资源丰富、交通发达、风光秀丽，有着城市形成和发展的良好条件，也是我国城市起源最早的省份之一，齐鲁故都临淄、曲阜记载着山东灿烂的城市文化，星罗棋布的县级市再现了城市发展的新的辉煌。

新中国成立以来，山东人民在中国共产党的领导下，艰苦奋斗，开拓进取，经济建设取得了巨大成就，城市发展也较快。特别是十一届三中全会以来，改革开放潮涌齐鲁，省委、省政府和各级党委、政府把城市建设作为社会发展的重大问题来抓。山东城市化进程进一步加快，城市发展逐步走上正轨，设市总数已达39个，其中县级市28个，占市总数的72%，已在城市体系中占有重要地位。当前的县级市绝大多数是80年代以来整县改设的小城市，整县改市尽管在我国不是什么新事物，但其获得较大发展却是近几年的事。县级市与县有着明显的不同，县制自秦代正式确立距今已有二千多年的历史，现在绝大多数的县都是从历

史上沿袭下来的,县的设置无明确的标准;县级市的历史则不足百年,其设置有明确的标准,且基本上是由县演变而来的。县级市与县的根本区别在于针对区域产业、人口结构的不同而实行不同的管理体制,如计划管理、行政管理、管理目标等,山东省县级市发展的实践证明,有规划地科学合理地撤县设市有利于加强区域整体规划、建设和管理,改善投资和生产环境;有利于促进生产力的合理布局;有利于提高区域的知名度,扩大横向联合和对外开放;这是我们贯彻“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的方针,走有中国特色的城市化道路的必然选择。市的设置是国家行政区划的重要组成部分,也是城市建设中普遍关注的重要问题。但是,由于我们进行这项工作还缺乏成熟的经验,在县级市的体制、作用、发展道路方面还存在许多问题需要研究解决。《山东县级市发展与实践》一书,从理论与实践上,适时地对县级市做了较全面、深入的研究,这是对山东乃至全国城市研究的一大贡献。

《山东县级市发展与实践》以山东省的县级市为例,用改革的眼光,从行政管理、城市体系和社会经济发展的视角,运用归纳、对比、定量与定性相结合等分析方法,理论联系实际,实事求是地对县级市的沿革、现状、经济、社会发展变化及经验和原因、发展中遇到的问题等进行了认真的研究,并对山东各个县级市的发展分别进行了详细的剖析,对今后山东城市体系和县级市的发展进行了科学的展望,提出了一些很好的见解和设想,该书很值得社会科学研究人员、实际工作者和决策部门的同志一读。我希望《山东县级市发展与实践》一书的出版会积极地促进县级市的研究,促进具有中国特色的城市化道路的探索与实践,促进县级市的发展。

1992年8月于济南

关于我国市的设置的思考

崔乃夫

城市是政治、经济和社会发展到一定阶段的产物,并伴随着这些方面的发展而发展的。其中起决定作用的是经济,是工业和商业的发展。没有工业、商业经济的发展也就没有城市。

近10年来,我国城市数量有了一定的发展。市建制由1979年的193个发展到1989年的450个,增加257个(其中地级市由99个增加到185个,县级市由91个增加到262个)。是建国以来市建制增长最快的一个时期。

有人认为这10年设市城市的发展过快了,超过了经济发展水平。我们可作两项简单的比较,首先从世界城市发展看,发达国家的城市化水平已达70%,发展中国家城市化水平已接近30%,而我国是18.48%;再从国内经济发展看,1979年至1989年,国民生产总值由3,588亿元,增长到15,789亿元,增长了304%;工业总产值由4,237亿元,增长到21,880亿元,增长了416%;而同期设市城市只增长了133%。应该说这一时期设市城市的发展,正是10年改革开放、经济和社会大发展的结果,是上层建筑对经济基础的反映。

当然,这不等于说这10年设市城市的发展没有缺点,没有需要总结的教训。应该说,缺点是有的,表现在缺少总体规划和

宏观预测、缺少科学的设市标准体系、缺少设市模式的深层次的探索；有的地方设了一些不够标准的市，有的地方，设市空间布局不尽合理。在一些省程度不同地存在“建市热”问题。如果不认真总结经验，不进行深入的研究，就很难正确引导我国设市城市的健康稳步发展。

随着治理整顿、改革开放的深入贯彻，随着“八五”规划、10年设想的执行和经济的发展，在未来的10年，我国还将陆续出现一批新兴的设市城市，这是不以人们意志为转移的，是客观事物发展的需要。为了迎接这样一个时代的到来，为了引导城市的健康发展，为了探索适合中国国情的城市发展道路。我认为，当前要研究和探索如下几个问题。

一、设市模式。目前我国有三种设市模式：市带县（即一个市带若干个县）、切块设市（把一个县内经济最发达部分单独切出设市）、整县设市（原行政区域不变、全县整体建市）。这几种设市模式经过10年的实践证明，都有一定的适用条件，既不能完全肯定某一种形式，也不能完全否定某一种形式。必须注意适度，注意条件、合理应用。

市带县。这种模式当前争论较多，原因是有一个时期应用过滥，忽视必要的经济条件。有些市带县过多，不但没有发挥出应有的优势，反而增加了一些矛盾，所以有人把这些市比作“小马拉大车”。在经济发展较快的地区，由于一部分县的经济实力已接近或超过所属市的水平，也出现了一些县市之间经济利益的矛盾，但是也应看到，有一些市由于经济实力强，带的县数适度，注意工作方法，也确实发挥了中心城市经济辐射作用，促进了区域经济的发展。这种模式今后将不会成为建市的主要模式，但在部分国家重点投资、有大型工业建设项目、新兴的开放区或从全局需要发展的城市，适度带少数县，也是可以的。

整县设市。这是近几年采用最多的一种模式。其优点是矛盾较少,腹地较大,既能保证农副产品的供应,又有足够的劳动力,并给进一步发展工业留有较大的余地。其缺点是农业人口占的比重过大,一般达到80%—90%;乡镇企业虽有很大发展,但除市驻地和少数镇外,都没有形成城市规模,所以有人说这种设市城市“市不像市,县又不是县”。我认为只要选择适当,注意挖掘潜力,几年以后就会成为比较像样的城市,但也必须注意经济发展水平,绝不能不顾客观条件,超越经济发展盲目设市。

切块设市。目前已很少采用。原因是市、县几级政权同驻一地,很难共处,矛盾太多。切下的一块往往是一县经济和社会最发达的一块,大多是县的驻地,切得多了,县难发展;切得小了,市又没有了腹地,农副产品难以保证,工业发展也没有后劲。所以今后一般不再采取这种模式。至于极特殊的情况,也可审慎处理,作为设市的一种补充方式。

此外,还应研究国外建市经验。从中吸取有用的东西。

二、设市标准体系,也即建市条件。由于缺少经验,以往的指标体系不太完善,其主要缺点是:(一)人口和经济两项指标难于核实。(二)覆盖面较窄,与设市的要求不相适应。(三)缺少一些必要的指标,如设市的地质状况、环境状况、水资源状况、城市基础设施情况等。(四)未能充分体现分类指导的思想。

既然是整县设市,就不能只考察县城的发育程度,而应当考察全县的城镇化水平。其中最主要的是要考察全县的工业发展水平、农业和非农业人口的比重。目前虽然不能达到非农业人口占全县人口的多数,但工业产值占优势甚至是绝对优势是完全可能的和必须的。

完善指标体系。目前设市的两项主要指标,国民生产总值和非农业人口比重都难于操作。因为县一级没有“国民生产总值”

这一统计项目,短期也难以列入;非农业人口,若以吃商品粮人口为标准,容易统计,但不能反映当前城镇的实际情况,所以可考虑以城镇户口为标准。这样城镇户口实际成为两个层次,具有城镇长住户口的人口是非农业人口中的基本人口,长期居住城镇务工和从事第三产业的人为非农业的补充人口。这样便于操作,准确率也会大大加强。为了弥补县一级没有“国民生产总值”统计数据的困难,可设财政收入,上解支出和农业产值在社会总产值中的比例三个指标,以反映该地的经济发展水平。

增加设市地方的地质、地理、水文条件、设市规划总体布局、市政基础设施和社会公共福利等项指标,因为设市是百年大计,要考虑多方面的因素,其中地质和水文等都是重要条件。我们不可能把市设在水源缺少、泥石流和地震多发地区。对于这些指标即使目前尚不能作出定量分析,也要作出定性分析,以便权衡。

从我国三大经济地带的差异性和具体特点出发,实行分类指导。东部在合理发展大、中城市的基础上,合理发展设市小城市;中部侧重发展设市中等城市,合理发展一些设市小城市;西部地带扶持发展有可能发育为骨架型的设市城市。

三、加强研究,搞好总体规划。这10年设市工作一大缺点,就是缺少战略研究,没有认真制定发展总体规划,今后设市工作要加强总体规划和预测,认真贯彻“控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的方针。

在整个社会经济的网络中,城市处于网结的地位。作为一个省(自治区)必须从政治、经济和社会发展的角度全面研究设市的总体规划,注意空间布局,梯度发展。如一个省(区)要设立几个大城市,几个中等城市,多少小城市,如何分布,各个城市有什么特色,发展方向是什么,怎样逐步完善等。只有进行了这样的总体研究,才能增加科学性,随着经济的发展逐步形成大、中、小

相配套,星罗棋布,各有特色的设市城市网络,带动全省(区)的经济、社会发展。

设市规划是国家行政工作的重要组成部分,必须为社会主义四个现代化建设服务,为国家的稳定和发展服务。应有利于国民经济和社会的发展,有利于长治久安,有利于巩固国防和民族团结。

制定设市规划,必须坚持行政区划相对稳定的原则。多年的实践证明,行政区划的相对稳定,既是促进社会经济发展的重要条件,也是保证社会政治安定的重要条件。行政区划的变更,一般都涉及到地方的管理权限、经济利益、人事变动、机构扩大或缩小等敏感问题。轻率的、不必要的频繁变化,不仅不利于经济、社会的发展,而且会起迟滞作用,引起波动,带来不安。因此,市的发展,必须总体规划,逐步实施,权衡利弊,慎重从事,适应经济与社会发展的需要。当然,有一定的提前是可以的,但不能太大。可以预测,在今后10年我国的设市城市将会有一定的发展,但受经济发展的制约,不可能太快,特别是在治理整顿期间,更不可能快。

1990年11月13日

关于中国城市化道路和 市的设置问题的探讨

张文范

城镇化是农村人口向城市人口转化、人们生产生活方式由乡村型向城市型转化的社会历史过程，是伴随工业化和现代化必然出现的社会发展的趋势。本文拟就中国的城市化道路和城市设置问题进行探讨。

一、中国城市化道路的特点和基本趋势

从世界城镇化的历程和今后的趋势看，城镇化的进程主要有两种不同的形式：第一，集中性城市化形式。这主要指社会经济活动从空间上的分散状态向空间上的集中状态发展的一个社会过程。主要表现为随生产力布局的变化，人口不断向城市地域大量集中。这种形式在城镇化初期占有主导地位。第二，分散性城镇化形式。这是指城市的生产方式和生活方式向外扩散的一种社会过程。它主要表现为：城市的生产和生活方式逐步为周围乡村地区吸收；城市人口向四周区域扩散，从而使中心城市人口不断减少，城市内的工厂企业、商业企业和一些事业单位也向周围扩散，由此在某些中心城市周围出现了若干个新兴中、小城市，城市间相互依存联结，形成特定区域的城市群和城市带。

中国的城镇化道路，虽然相对整个世界城镇化发展速度来

说比较缓慢,但是,近几年来,随着中国社会生产力的发展,城镇化进程总的看是健康发展的,而且开始出现不断加快的趋势。

建国40年来,中国城镇化进程大体经历了四个不同阶段:

1. 1950—1955年正常发展时期。这一时期,正确制定和顺利完成了第一个五年计划,对农民实行开放,吸收农民进城镇和工矿就业,大大地推进了中国城镇化进程。城镇化水平从1949年的10.6%上升到13.5%。

2. 1956—1965年大起大落时期。由于不尊重客观发展规律,搞“大跃进”等政策,1958—1959年两年时间,城镇人口猛增2,000余万人。城镇化水平从13.5%升至19.7%。1960年由于政策失误,造成国民经济萎缩,加上三年“自然”灾害,国家采取调整的方针,动员2,000多万城镇人口回乡参加农业劳动,同时调整市镇设置,从而使城镇总人口由最高峰1960年的13,073万人下降到1962年的11,659万人。通过调整,国民经济有了很大的恢复和发展,到1965年城镇总人口增加到13,045万人,恢复到1960年的水平。

3. 1966—1978年停滞发展时期。由于十年动乱,中国国民经济面临崩溃,粮食生产停滞不前;同时,政策上又搞大批干部和知识青年上山下乡。乡镇企业受到极大的挫折,许多小城镇萎缩,城镇人口长期徘徊在1—1.1亿之间,12年中城镇人口(非农业人口)仅增加180万人,等于人口的自然增长数。城镇化水平徘徊在14%左右,大大地影响了中国城镇化的进程。

4. 1979年以来健康发展时期。由于坚持对外开放,对内搞活经济,充分发挥中心城市作用的方针,推动了中国城镇化进程。到1985年,市镇非农业人口已达到17,547万人,占总人口比重达16.8%,较1978年增加5,000多万人,平均每年递增700万人。

建国以来,中国城镇化的基本特点是:城镇发展以乡村经济的繁荣和发展为基础。中国城镇化的速度,在相当长的时期内,将是渐进的、合理发展的;国家对大批农村剩余劳动力,实行宏观的控制、指导和疏导,通过有关经济的、行政的调控办法,使绝大部分从种植业中转移出来的劳动力,就近进入县镇企业和村办企业;国家对不同地带和地区的城镇化,根据生产力布局和历史人文环境,以及其他条件,采取不同标准,实行分类指导。

由于城镇化地带的差异性,在城镇化进程中,不能平均使用力量,中国城镇化进程应采取立足东部沿海发达地带,逐步向中部、西部推进,在中部、西部优先支持地域骨架点城市发育,逐步向其他边线推进的方略,差异性不能人为地去缩小,而必然要通过社会经济的发展,生产力布局的合理配置,按城镇化发育、发展规律去逐步推进演化。

城镇化进展与人均国民生产总值(人均国民收入)有着正相关的关系。当人均国民生产总值高时,城镇化水平也较高;人均国民生产总值低时,城镇化水平也相应比较低。

目前,中国人均国民收入约在 350 美元左右(国际上也有估计为 500 美元以上的)。1990 年底城镇化水平达到 18.96%,基本符合经济发展与城镇化发展水平。中国目前经济发展水平还不高,城镇化进程不可能过热过快;只能从我国的具体国情出发,顺应经济发展规律和城镇化的发展规律,去推进中国城镇化的历史进程。我认为,到 2000 年时,中国城镇人口可能达到 3.6 亿左右,约占全国人口的 28%。到下个世纪,中国城镇化发展将由初期进入中期,其发展速度将可能高于本世纪后半叶。

二、中国设市的现状、布局 and 模式

中华人民共和国建立后,为了尽快恢复和发展国民经济,中

国华北、华东、东北等经济发达、解放较早的城镇设置了一批市建制。截止到1951年底,市增至160个(不包括台湾省,下同);到1961年底,全国设市猛增到208个;1965年底,市的数量为168个;到1978年底,市数量仅发展为193个,比1965年底仅增25个。1978年中国先后两次调整了市、镇设置标准,推动了市、镇设置的迅速发展。从1978—1989年,地级市由99个发展到185个;县级市由91个发展到262个;建制镇由1978年的2176个发展到1988年的11,481个;10年来共增设市241个,相当于建国后30年设市总数的1.8倍。截至1990年底,中国设市467个,其中直辖市3个,地级市185个,县级市279个。

据1990年底统计,中国设市城市和城镇人口,在东部、中部、西部三个地带的分布情况如下:

东部沿海地带(未包括台湾省),土地面积占全国国土面积的13.6%;人口占全国总人口的41.3%;城镇人口10,016万,占全国城镇人口的46.77%;设市城市181个,占全国城市总数的38.8%。这一地区城镇化水平较高,城镇人口占总人口数的21.5%,高于全国平均18.96%的水平。

中部地带,面积占全国面积的47.4%;人口占全国总人口的35.8%;城镇人口7,745万人,占全国城镇人口的36.17%;设市城市193个,占全国城市总数的41.3%。这一地区城镇人口占总人口的19.15%,略高于全国水平。

西部地带,面积占全国的39%;人口占全国总人口的22.9%;城镇人口3,653万,占全国城镇人口17.06%;设市城市93个,占全国设市总数的19.9%;是全国人口最稀疏的地区。由于经济社会的发展,中国已有5个城市密集地区,即辽宁中部、京津唐、沪宁扬、胶东半岛、珠江三角洲地区;在现代化交通干线上出现在京广、津湘、陇海等铁路线和港湾岸线,共8个主要城

市带。这种带、群城市分布结构,构成了中国市的建制设置的分布的基本格局。

长期以来,中国实行的是传统的“切块”设市的模式。这种模式在生产力发展的特定历史时期内,曾起过积极的作用。但是,随着经济、社会的迅速发展,尤其是进入 80 年代以来,中国传统的农业向现代化农业转化,乡村产业结构发生了深刻的变化,原来传统的“切块”设市模式已严重阻碍我国小城市的发展。1986 年,中国正式开始改变传统“切块”设市方式为整县设市的模式。近 10 年实践证明,这种模式有利于国家和地区的经济建设,有利于新的区域经济中心的形成,有利于中小城市的长远发展和国家的长治久安。撤县设市,一是减少了市县之间的矛盾;二是使新设市有一块很大的腹地;三是余地较大,便于长期发展,为今后形成城镇群创造条件。当然,这种模式也有其问题,除了县城和几个镇,广大地区都是农村,但是只要有潜力,10 年以后,甚至几十年,就会形成象样的城市。有的市可能逐步形成若干个发达的镇,成为城镇群。世界许多国家都是走的发展大城市的道路。从不同的方面带来不少问题。中国设市发展和模式,不能盲目发展大城市,无限制地让农业剩余劳动力向大城市集中;而必须有计划、分阶段、多层次、合理地积极发展设市中小城市,把整县设市的模式作为促进小城市发展的重要战略步骤。

三、中国设市的基本政策和标准

“控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”是中国设市的基本方针。这一方针比“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的方针,从政策上更加明确了合理发展设市中、小城市的要求。

中国现行的设市标准是 1986 年颁布的,具体条件如下:

一、非农业人口(含县属企事业单位聘用的农民合同工、长期临时工,经工商行政管理部门批准登记的有固定经营场所的镇、街、村和农民集资或独资兴办的第二、三产业从业人员,城镇中等以上学校招收的农村学生,以及驻镇部队等单位的人员,下同)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,可以设置市的建制。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,边境口岸,虽然非农业人口不足6万、年国民生产总值不足2亿元,如确有必要,也可设置市的建制。

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,可以设市撤县。设市撤县后,原由县管辖的乡、镇由市管辖。

总人口50万以上的县,县人民政府驻地所在镇的非农业人口一般在10万以上、年国民生产总值4亿元以上,可以设市撤县。

自治州人民政府或地区(盟)行政公署驻地所在镇,非农业人口虽然不足10万、年国民生产总值不足3亿元,如确有必要,也可以设市撤县。

现行的设市标准,基本上适应了中国政治体制改革和经济体制改革的需要。但是,也反映出一些问题。主要是:指标体系不完善,仅有人口和产值两个指标,缺乏财力和反映城市发展状况的公共基础设施指标;现行标准只规定县城一个点的条件,没有科学反映整个县城镇化水平的指标;整县设市中使用的是“切块”设市的指标模式。对一些地域大、农业比重高的大县也需要有限制改市的指标。如简单用非农业人口和国民生产总值作为标准,在实际统计中存在虚假现象;现行标准缺少体现分类指导