

宜昌城市化研究

主编 雷元海 王 俊



宜昌市建设局 编
宜昌市政府发展研究中心

《宜昌城市化研究》编委会

主 任：王振有

第一副主任：张建一

副 主 任：杨 智 雷元海 王 俊

段贤斌 颜家万 谭春玉

黄 克 童孔玲 付 义

委 员：肖建文 吴世泉 邹平享

胡朝晖 王建民 谭道明

董万元 李鹏宇 郑前卫

王晓波

主 编：雷元海 王 俊

副 主 编：肖建文 吴世泉

责任编辑：张清红 马江伦

装帧设计：范 炜

目 录

走具有区域特色的城市化发展道路（代序）…………… 王振有（1）

上篇 城市（镇）化问题研究

· 1 · 城市化一般规律及宜昌城市化进程

把宜昌市建设成为世界级城市的现状分析、对策思考和建议
…………… 张建一（17）

加快小城镇建设 推动城市化进程
…………… 杨 智（34）

遵循城市化发展规律 走中国特色城市化道路
…………… 宜昌市政府发展研究中心（46）

突出特色 增强实力 加速向世界级城市迈进
…………… 宜昌城市化研究课题组（61）

试述宜昌市 100 年大跨越
…………… 王 俊（84）

· 2 · 城市规划特色与布局

城市精品化 城镇风格化 乡村生态化
…………… 宜昌市规划局（92）

以港兴城 以路兴镇 构筑经济腾飞的跑道

..... 宜昌市交通局 (108)

• 3 • 城市资产经营与经营城市

搞好城市资产经营 推进城镇化进程

..... 宜昌市建设局 (119)

优化配置土地资源 推进我市城镇化进程

..... 宜昌市国土资源局 (129)

做好经营城市这篇大文章

..... 肖建文 (139)

• 4 • 农民进城就业与管理

宜昌市进城农民就业情况的调研报告

..... 宜昌市劳动和社会保障局 (154)

积极推进城镇化: 宜昌农村劳动力转移的现实选择

..... 宜昌市统计局 (166)

关于宜昌市流动人口与户口迁移情况调查及建议

..... 宜昌市公安局 (179)

• 5 • 城区功能定位与城郊城市化

夷陵区城市化发展的战略定位

..... 夷陵区政府办公室 (185)

加快城区江南开发 促进“世界级城市”建设

..... 宜昌市“加快城区开发步伐问题研究”课题组 (188)

关于加强推进近郊农村城市化的思考

..... 伍家岗区政府办公室 (202)

关于加快猇亭城市化建设的若干思考

.....	虢亭区政府办公室 (211)
 · 6 · 小城镇建设与县城经济发展	
当阳市加快小城镇建设的对策措施	
.....	当阳市政府办公室 (216)
牢固树立经营理念 加快小城镇建设步伐	
.....	枝江市政府办公室 (221)
对加速秭归县城发展的思考	
.....	秭归县政府办公室 (225)
长阳山区县实施小城镇发展战略对策思考	
.....	长阳县政府办公室 (233)
兴山县抢抓移民机遇 加快城镇化建设进程	
.....	兴山县政府办公室 (239)
坚持配套建设镇村 促进县城经济发展	
.....	远安县政府办公室 (242)

下篇 中心镇建设与发展

· 7 · 产业强镇

高起点 高质量 高标准 高要求

..... 夷陵区龙泉镇政府办公室 (247)

高起点规划定调 高质量建设增效

..... 兴山县水月寺镇政府办公室 (251)

立足资源优势 发挥山乡特色

..... 远安县荷花镇政府办公室 (258)

立足优势抓特色 再造一个新“银洲”

- 枝江市百里洲镇人民政府办公室 (264)
- 拓宽骨架 完善功能 突出特色
- 宜都市枝城镇政府办公室 (269)

· 8 · 开放活镇

- 历史性的跨越
- 五峰县渔洋关镇人民政府办公室 (274)
- 突出商贸特色 推动城镇化建设
- 当阳市育溪镇政府办公室 (283)
- 规范有序 旅游突破 资丘镇城建发展态势良好
- 长阳县资丘镇人民政府办公室 (286)
- 抢占先机育红花 培植经济增长极
- 宜都市红花套镇人民政府办公室 (290)
- 总体规划 科学布局 分布实施 逐步完善
- 五峰县湾潭镇人民政府办公室 (296)

· 9 · 移民建镇

- 乡土味 文化型 生态镇
- 秭归县归州镇人民政府办公室 (302)
- 抢抓历史机遇 加快建设步伐 促进经济发展
- 秭归县郭家坝镇人民政府办公室 (308)
- 四高一突破 打造集镇精品
- 秭归县沙镇溪镇政府办公室 (313)
- 打造新型的现代化城镇
- 兴山县政府办公室 (316)
- 统一规划 因地制宜
- 兴山县峡口镇集镇建设 “一线穿珠”

.....	兴山县峡口镇人民政府办公室 (321)
-------	---------------------

· 10 · 文明兴镇

加快建设小城镇 塑造城镇高品位

.....	当阳市半月镇人民政府办公室 (325)
-------	---------------------

立足现实 着眼长远 实现小城镇建设的可持续发展

.....	枝江市问安镇人民政府办公室 (330)
-------	---------------------

实施“四大工程” 建好中心集镇

.....	当阳市河溶镇人民政府办公室 (336)
-------	---------------------

建设小城镇 促进大发展

.....	枝江市安福寺镇人民政府办公室 (340)
-------	----------------------

夯实基础强管理 共建清江明星镇

.....	长阳县磨市镇人民政府办公室 (347)
-------	---------------------

软硬同步 建管并举 樟村坪镇城建工作再创辉煌

.....	夷陵区樟村坪镇人民政府办公室 (353)
-------	----------------------

立足“三高” 坚持“四性”

.....	夷陵区鸦鹊岭镇人民政府办公室 (357)
-------	----------------------

附录一：文件选辑

中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见 (中发〔2000〕11号)	(361)
--	-------

湖北省人民政府关于抓好中心镇建设的通知 (鄂政发〔2001〕51号)	(369)
--	-------

宜昌市委、市政府关于进一步加强小城镇建设的意见 (宜发〔1999〕12号)	(376)
---	-------

宜昌市委、市政府关于加强城市建设管理的决定（宜发〔1999〕15号）	(385)
--	-------

附录二：有关统计表

宜昌城市基本情况表

2001年集镇基本情况表

省定21个中心镇基本情况表

1999年以来宜昌城市建设获奖情况

后记	(399)
----------	-------

走具有区域特色的城市化发展道路

宜昌市政府市长 王振有

(代 序)

城市化是我国新世纪发展进程中需要解决的一个突出问题,与国际正常水平相比,我国目前的城市化水平偏低,已成为制约经济增长的主要因素之一。加快城市化进程,对于开拓市场、扩大内需、刺激经济持续增长具有重要的战略意义。随着社会经济的迅速发展,世界城市化进程已进入了 21 世纪最富有历史意义的新阶段,呈现出由城市工业化、信息化而逐步引起区域性的城市化现象,这是人类文明进步的一个重要标志。我国正处在工业化与信息化的同步发展阶段,推进城市化进程,既要遵循世界城市的发展规律,又要从我国的基本国情出发,走具有区域特色的城市化发展道路。

一、加快城市化进程面临发展道路的选择

建国以来,我国的城市化发展走过一个曲折的过程:改革开放之前,由于排斥市场机制,阻止农民进城,人为造成城乡分割,抑制了城市发育。1958 年至 1978 年全国城镇人口的比重仅从 15.4% 上升到 17.9%,20 年时间只增长 2.5 个百分点;改革开放以来直至 90 年代初,根据经济的发展和 new 体制对城市发展提出的要求,国家制定了“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,但是由于采取了“建制城市化”的措施,城市数量虽然大幅度增加,而城市化率增长缓慢。1978 年至 1991 年城市数量

由 193 个增加到 479 个,城市人口比重升至 26.4%,其中非农业人口比重只占 18.5%;整个 90 年代基本上延续了前 10 年的城市化政策,城市数量型增长速度直到 1997 年才开始缓减下来。1990 年到 1996 年,城市数量由 467 个增至 666 个,城市人口比重升至 29%。尽管如此,改革开放后 10 年与前 10 年相比,城市化发展速度不是高了,而是低了 3 个百分点。针对这种情况,到了 90 年代后期各地调整发展思路,提出了“聚集式发展大型中心城市”、“合理发展大城市,重点发展中小城市,积极发展小城镇”等指导方针,这种调整的效果如何,有人也表示出怀疑。

由此可见,建国以来我国的城市化发展在特定的历史条件下和新旧体制转轨的过程中,始终面临着道路选择问题。由于受传统方式和旧体制惯性的影响,在城市化道路选择中形成了僵化的思维模式,背离了城市化发展的客观规律。这种模式化倾向主要体现在三个方面:一是计划经济模式。只承认城市的生产功能,排斥城市消费功能,把城市仅作为政治中心和工业基地来发展。为了缓解城市福利和政府财力的矛盾,用户籍管理手段将城乡差别制度化,使大量的农村剩余劳动力被困在有限的土地上,人为造成反城市化恶果;二是农村城市化模式。认为提高我国城市化水平的基本方向不是把人口集中到城市,而是在农村发展小城镇。强调依靠地方政府投入,依靠农民自己的力量,依靠乡村企业的投资,建设相当一批小城镇,通过发展小城镇吸纳农村剩余劳动力;三是大城市化模式。认为城市经济的聚集效应是以规模发展为特征的,城市越大,基础条件越好,经济实力越强,投入产出越高,吸收的农村剩余劳力越多。这三种模式在经过了“否定之否定”和“非此即彼”的选择后,现在仍然没有从理论上形成一致的共识。这表明,城市化发展道路的选择不能主观的局限于模式化的机械套用。

事实上,城市化发展是一个自然过程,是社会生产力和生产关系发展到一定程度的必然反映。用模式化的观念来左右城市化发展的方向和进程,就违背了其自身发展的客观必然性。深入地加以分析不难看出,产生模式化倾向的根源是思维方式的陈旧和理论认识上的滞后。在思维方式上,受长期计划经济影响,习惯于先入为主的套用模式,不顾事物的客观规律性,过份强调主体对客体的能动作用,热衷于在强势行政力推动下的人为造市;在理论认识上,把“城市化发展”简单的等同于“城市发展”,认为城市化就是城市数量的增加、规模的扩大和非农人口的增长,这样就出现了先发展大城市,还是先发展小城市的争论。事实上,无论是发展大城市或小城市,还是大中小城市协调发展,是属于城市化研究的范畴,但不是城市化研究的主要内容。城市化需要研究的主要问题,是城市区域化发展问题,即一定区域内的资源优化配置、城乡关联发展及空间组合。

城市是社会生产力和科学文化发展到一定水平、社会劳动地域分工达到一定程度的产物。而城市化则是一个地区社会生产力比较发达,特别是商贸经济活动与地区基础设施日趋发达时,逐步形成与发展的过程。一般认为,人口、产业、物资集散地、建筑等要素作为城市形成和发展的基本动力。但随着工业化和交通运输网的发展引起那些地理位置优越的城市不断扩张,经济、人口、政治、文化、产业专业化和规模化及地域空间变化等多种因素不断集聚,形成地域上城市的多点分布,引起区域城市化现象。这表明,城市发展与城市化发展,是既相互联系、又相互区别的两个不同层面的问题。城市发展,突出的是集聚辐射功能。以城市为中心,通过城市经济、贸易、金融、交通、信息、政治、文化、科技、教育、服务等多种功能释放,影响和带动农村经济发展;而城市化发展,则突出的是区域范围内的城乡整合功能。以交通运输网络、区位优势和资

源优势为依托,形成城乡之间、城城之间的网络化关联发展。因此,城市化道路的选择,不能单从城市发展的角度思考问题,而应从区域范围的优势整合上开拓思维空间。

把“城市发展”与“城市化发展”加以区别,是为了更清楚的说明城市化的过程不单纯是“发展城市”的过程;也就是说,推进城市化进程不能仅仅把眼光盯在城市数量的增加和规模的扩大,尤其是不能简单的采取行政建制建市的办法。从根本上说,城市化代表了先进生产力的发展方向,推进城市化的目的是促进城乡生产力的发展,提高城乡人民的生活水平,改善城乡居住环境,这是检验城市化成败的关键。应该承认,改革开放以来我国实行城乡通开、城城通开,各级政府采取有效措施加强城市基础设施建设,改善城市生态环境,增加了城市功能,提高了市场化水平和城市竞争力,吸收大量的农村剩余劳动力,在促进城市经济发展的同时,也带动了农村经济发展。但是,也由于一度时间单纯追求城市数量的增长,并“一阵风”式的实行县改市、乡改镇。这种以行政建制建市的办法带来的后果是严重的:一方面违背城市自身发展的客观性,造成布局上的不合理。有的镇与镇之间仅隔4-5公里,各自在攀比中发展,结果随着行政建制变化,特别是实行了乡镇合并,就造成了大量资产的闲置和浪费。另一方面在没有经济支撑的情况下,有的镇急功近利,拉钱负债,人为造市,结果出现了“城镇空虚拟化”现象,有“城”无“市”,成为一座死城,不仅不利于城乡经济发展,反而因负债过重、财力不支,成为经济发展的制约因素和转嫁成农民负担。

值得指出的是,在我国城市化长期停滞不前情况下实行“补救”式发展时,人们自然要把眼光投向城市的容量上,也自然考虑到要通过城市数量的增长来扩大容量。这种推进城市化的思路在改革开放之初或许具有一定的合理性,但是延续到今天如果仍然

持有这种观念,也就进入了一个误区。过去我们认为,城市化包括着两个方面的变化:其一是人口从乡村向城市运动,并在城市从事非农产业;其二是乡村生活方式向城市生活方式的转变,并在价值观念、思维方式和行为方式上适应都市变化节奏。这种定式在城市化的初期,或者是在工业主导城市发展时期,代表着客观的发展方向,但是,随着现代化进程的加快,特别是交通、通讯、信息产业的高度发展,使城市和城市化的形态发生了巨大的变化。越来越要求城市在适宜人类居住和高效便捷满足人们经济社会活动的今天,城市形态也由过去封闭的“围城”趋向于开放空间分布。工业园区化,居住郊区化,使得城乡之间的界限越来越模糊。未来的城市是诗情画意般的,正如美国麻省理工学院建筑学院教授凯文·林奇在他的《城市形态》一书中描绘一样:“我们来想象一个城市的田园,那是一个非常多样化的但又人情化的风光。凭着老眼光,它既不是城市,也不是乡村,因为住宅、工作场所,以及其它集中的场所都被树木、田野和河流所围绕着。在这个广阔的田园里,有一系列小而紧凑的城市中心。正如任何现代城市一样,这个田园的功能非常复杂,而且相互依赖。”这种城市形态也符合人类学对城市化的最新认识,认为城市化的过程“并非简单地指越来越多的人居住到城市和城镇,其深层次的内涵是指人类社会中城市与非城市地区之间的来往和相互联系日益增多这种过程。”

中国还处在城市化的初级阶段,我们没有也不必要经历西方发达国家“城市病”的烦恼。“一张白纸没有负担”,在青山绿水之间,在城乡交融之间来推进我国的城市化,是走具有中国特色的城市化道路的正确选择。

二、体现区域特色是城市化道路的必然选择

从上述分析中我们感知到,选择城市化发展途径,不仅要着眼于当前,更重要的是着眼于未来。未来的发展伴随着城乡差别的

缩小,城乡之间的界限会变得越来越模糊。如同由一般数学到模糊数学、由绝对论到相对论的发展过程一样,是事物由低级向高级的一次跨越。国际上一般认为,城市人口占全国或地域总人口的比重在 20% 以下为城市化低水平状态;在 20% 以上为一般发展状态;达到 40% 以上为城市化中等发展状态;达到 70% 以上为城市化高度发展状态。城市化进入高度发展状态后,也就进入城市化的后期,进而走向反城市化状态。美国的城市化率目前已达到 79%,在 2 亿多总人口中,有 1.2 亿人居住在郊区地带。事实上,美、英、法等发达国家早在 20 世纪 70 年代就出现了“郊区化”的特征,成为城市普及化国家。在那里,乡村人不仅享有城市的一切物质条件和生活方式,同时还享有比城市更舒适的居住条件和优美的环境。这说明城市化的必然趋势是人类社会生存方式、生产方式等所构成的城市生活方式的进化。

也许有人会提出这样的问题,中国目前的城市化率很低,按照第五次人口普查的结果,2000 年城市化率只有 36.09%,目前的问题是要考虑提高城市化率的问题,而不需要考虑城市“郊区化”问题。如果这样看待问题,仍然没跳出行而上学的思维圈。西方发达国家的城市化是随着工业化、后工业化和信息化的进程而推进的。目前以美国为代表的发达国家已进入以信息、网络等高新技术为支撑的新经济时代,而我国还处在工业化的中期,要完成工业化的进程,我国至少还需要 50 年,加上后工业化时期,这之间的差距是十分悬殊的。我们是不是要沿着美国走过的路亦步亦趋的走过来呢?美国 1890 年城市化水平就达到 35.1%,照这种推算,要达到美国目前的水平,中国还需要作 100 年的努力。如果是这样,中国的城市化进程岂不过于悲哀?但事实上不是这样的,日本和东南亚崛起国的经验告诉我们,后起工业化国家是可以通过现代科学技术和先进的生产方式,加快工业化和城市化进程的。英、法

两国城市化起步较早,达到 70% 以上的高度城市化水平,用了 120 年时间;美国城市化于 19 世纪中期起步,达到 70% 的水平用了 100 年左右的时间;德国和日本的城市化于 19 世纪后期开始,用了 70 年左右的时间;而韩国起步最晚,从 20 世纪 50 年代开始到 80 年代实现高度城市化,用了不到 40 年时间。按照这种趋势,中国再过 20 年也可实现高度城市化。

我国的城市化真正起步于改革开放之后,到现在已有 20 多年的时间。按照城市化进程的一般规律分析,我国目前已进入城市化发展的中期,即进入到城市化的一个相对快速发展时期。国内有关专家提出了这样一个目标:在未来 20 年内将中国城市化水平提高到 50% 左右。这个目标无论是从我国在国际社会的地位,还是从实现我国第三步战略目标的发展要求上看,都是必须的。但是对于这样一个起码应该实现的目标也有人提出了质疑,认为如果我国城市化水平 20 年达到 50%,每年要增加 1100 万的城镇人口,建成区每年要扩大 1000 平方公里左右,建设资金要 3000 亿元,这是各地财力所不允许的。还有人认为 20 年内将近 4 亿农村人口转向城市,相当于要建成 30 座上海市或 2000 个 20 万人口的小城市,这也是几乎不可能的。这样认识问题,就过份拘泥于对城市容量的考虑,如果换一个角度,从城乡网络化关联发展进行思考,就会把看似不可能的事,变为现实可能。客观上讲,我国目前对城市化的统计口径也不尽科学。有学者在 20 世纪 90 年代中期就作过测算,认为我国当时城市化水平已经达到 45%,并指出用非农户籍统计口径计算城市化率的方法与实际状况出入很大。第五次人口普查中统计的 2000 年城市化率为 36.09%,而户籍统计口径反映的城市化率却为 30.6%,相比之下出现了 5.49 个百分点的差异。这说明科学测定城市化标准是当前值得研究的重要问题,从我国的国情出发应当把劳动力非农化程度作为衡量城市化

的重要指标。在我国的广大农村,现在出现了一种“路边经济”,沿国道、省道建房,发展非农产业,收入水平和生活质量已超过城市中等收入水平。但这部分人仍然是农村户口,在统计上仍属农业人口。

一切随时间地点的变化而变化。欧美发达国家的城市化过程是通过“城市发展”,即“城市——工业化”实现的;而我国城市化过程则可以通过“城乡一体化”,即以“城市——非农产业”为主和“农村——非农产业”为辅的途径来实现。这里反映的既有时空上的差异,又有国与国之间的差异。世界之大,国家之多,地域之广,在城市化发展的道路上不可能采用一种模式。即便是在欧美国家内部的各地之间,因地理区位和经济资源条件的不同,也存在不同程度的城市化差异,因而出现了普遍承认的“城市区域化”现象。其特征是以区域优势整合为核心,以现代交通、通讯网络为纽带,以资源、产业和市场的集聚与扩散为动能,形成城乡一体、城城关联发展的都市圈、城镇群和城市带。比如美国东北部出现的大西洋沿岸城市群,五大湖沿岸城市群,美国硅谷城市群;日本东海道太平洋沿岸城市带;欧洲西北部城市群;英格兰城市群等。改革开放以来,我国城市也形成了区域化的发展格局,出现了以香港、深圳、广州、珠海、澳门为中心的珠江三角洲外向型城市群;以沪宁杭为中心的长江三角洲城市群;以京津唐冀北大都市群和沿渤海湾城市群。除此之外,初具规模的城市群有以沈阳为首的辽中南城市群,以青岛为首的胶东半岛城市带等。将来可能形成的有以武汉为中心的,包括九江、黄石、鄂州、黄冈、仙桃、咸宁、岳阳、荆州、荆门、宜昌在内的长江中游城市带。

通观这些城市群落,都有其形成和发展的内在因素。美国五大湖地区,历史上就是美国工业发展的重心,逐步形成了包括纽约在内的城市群;日本重工业化时期的制造业高度集中在东京、大