

XV 大视野

YIRENWEIBEN DE CHENGZHENHUA WENTIFENXI
GUOJIA XINXINGCHENGZHENHUA GUIHUA
(2014~2020NIAN) JIEDU

以人为本的城镇化问题分析

《国家新型城镇化规划 (2014~2020年)》解读

新玉言◎编



“21世纪影响世界进程和改善世界面貌的有两件事：
一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程。”

——前世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨

新华出版社

XV 大视野

YIRENWEIBEN DE CHENGZHENHUA WENTIFENXI
GUOJIA XINXINGCHENGZHENHUA GUIHUA
(2014~2020NIAN) JIEDU

以人为本的城镇化问题分析

《国家新型城镇化规划 (2014~2020年)》解读

新玉言◎编



“21世纪影响世界进程和改善世界面貌的有两件事：
一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程。”

——前世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

以人为本的城镇化问题分析:《国家新型城镇化规划
(2014~2020年)》解读 / 新玉言编. —北京: 新华出版
社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5166 - 0945 - 3

I. ①以… II. ①新… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 059933 号

以人为本的城镇化问题分析:《国家新型城镇化规划 (2014~2020年)》 解读

作 者: 新玉言

出 版 人: 张百新

总 策 划: 黎 雨

责任编辑: 王晓娜

封面设计: 张子航

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书热线: 010 - 63072012

印 刷 厂: 北京中创彩色印刷有限公司

成品尺寸: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 18.75

字 数: 237 千字

版 次: 2015 年 1 月第一版

印 次: 2015 年 6 月第二次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 0945 - 3

定 价: 32.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换: 010 - 81509081



： 前 言 ：

改革开放以来的中国，一直行进在加速城镇化的道路上。在这一进程中，有欣喜也有忧虑，我们在行进中不断摸索，在摸索中不断调整前进。2013 年我国城镇化率已达 53.73%，与世界平均水平大体相当，城镇数量和规模不断扩大，但户籍人口城镇化率只有 36%，也就是说，土地城镇化快于人口城镇化，对城镇化健康发展形成阻碍。

当前，改革开放已进入攻坚区和深水区，在我国各区域发展并不平衡，城乡差距巨大，而此前的城市化发展教训已成为影响中国城镇化发展的复杂因素的情况下，如何吸取国外城市化与本国 30 多年改革发展的经验和教训，已成为中国城镇化发展成败与否及实现全民族伟大复兴的关键所在。党的十八大报告提出，“到 2020 年城镇化质量要明显提高”；2013 年年底的中央经济工作暨城镇化工作会议再次强调要推进“有质量的城镇化”；2014 年的国务院《政府工作报告》又提出，“要健全城乡发展一体化体制机制，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路。”

新型城镇化在为我们描绘一幅新蓝图的同时，也提出了一个需要深入思考的重大课题，在发展城镇化的道路上，怎样才能让更多的老百姓满意？有别于从前，一个“新”字规定了推进城镇化的方式、道路和标准，一句“让居民望得见山，看得见水，记得住乡愁”准确道出了新型城镇化的核心——以人为本。显然，以人为本的城镇化，才是高质量的城镇化，才是新型城镇化的核心要义所在。

对于人类而言，城市的出现的确具有颠覆性的意义。如果说，城市



的诞生是人类社会自然发展的结果，那么城市化或城镇化在无法回避的“大势所趋”中尚有方式方法的选择余地，我们可以在一定范围内相当程度上，结合当地实际情况发挥人的主观能动性，而此能动性的发挥终将以人民生活的真正幸福为旨归。

“睡城”“鬼城”的弯路不能再走，既不能畏难回避，裹足不前，也不能头脑发热，盲目大干快上，只是把城镇搞成水泥森林。在城镇化推进中要有效解决土地城镇化快于人口城镇化、建设用地粗放低效、城市管理服务水平不高、“城市病”问题日益突出等问题，实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的转变，统筹城乡。要随着内外部环境和条件的深刻变化，进入以提升质量为主的转型发展新阶段，不再走高能耗、高排放的老路，而要把生态文明理念全面融入城镇化进程中。

我们要清楚，城镇化不是去乡村化，推进城镇化建设绝不能以瓦解农村文明、牺牲文化遗产为代价。而是要根据各自的自然历史文化禀赋，建设有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽城镇，形成各具特色的城镇化发展模式，延续文脉，留住乡愁。

本书在《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》的基础上，对我们到底要什么样的城镇化进行了深入思考，对农业人口转移的出路及配套的户籍制度改革、城镇规划布局和发展形态要与国家区域经济发展战略大格局相协调、新型工业化与新型城镇化的互动推进、城乡一体化的协调发展，以及在不瓦解乡土文明的基础上，保持各自特色、延续文化根脉，使人们还能生发出温馨甜美的乡愁记忆等诸多问题方面进行了较为深入地分析和解读。以期为读者在更大程度上理解和把握中国新型城镇化的发展提供助益，也是抛砖引玉，希望作为国家社会主人翁的中国人为我国新型城镇化建设发展，为祖国民族的伟大复兴，积极思考积极行动，量己之力各尽其责。

编者



目 录

第一章 城镇化问题与新型城镇化的道路选择 // 1

一、城镇化与城市化的概念 // 1

(一) 城市的形成 // 2

(二) 城镇与城市的概念 // 4

(三) 对“城镇化”概念的理解 // 6

(四) 城镇化认识的几个误区 // 10

二、城镇化的路径选择 // 19

(一) 改革开放前的逆城镇化倾向 // 19

(二) 20 世纪 80 年代乡镇企业带来小城镇繁荣 // 19

(三) 20 世纪 90 年代以来的“半截城镇化” // 21

(四) 十六大以来的城镇化政策脉络 // 23

(五) 《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》正式发布 // 26

(六) 基于国情的城镇化道路选择 // 29

三、城镇化面临的问题和挑战 // 35

(一) 城镇化存在“虚高”成分 // 36

(二) 盲目追求城镇化速度和城镇化率 // 37

(三) “城市病”困扰着城镇化 // 40

(四) 城镇化滞后于工业化、非农化 // 43

(五) 城乡二元结构滞缓城镇化发展进程 // 45

(六) 异地城镇化造成区域发展不协调 // 47

四、新型城镇化道路实现方向 // 49

- (一) 新型城镇化要提高城镇化的发展质量 // 49
- (二) 走具有中国特色的紧凑节约型城镇化模式 // 53
- (三) 走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路 // 56

五、以转型改革走新型城镇化道路 // 60

- (一) 推进新型城镇化亟待加快的改革 // 62
- (二) 以全面深化改革加快城镇化转型 // 65
- (三) 推进新型城镇化要处理好的几个关系 // 68

第二章 城镇化与中国现代化之路 // 71

一、现代化躲不过城镇化 // 72

- (一) 城镇化梦要做得清醒美丽 // 73
- (二) 现代化与工业化、城市化的历程 // 74
- (三) 城镇化是经济发展的基本动力 // 76
- (四) 城镇化是实现“新四化”的需要 // 78

二、新型工业化是新型城镇化发展的动力源泉 // 80

- (一) 当下难靠工业化全托中国城镇化 // 81
- (二) 新型城镇化有利于推动新型工业化进程 // 85
- (三) 新型城镇化与新型工业化良性互动发展 // 88

三、农业现代化是城镇化的基础和保障 // 92

- (一) 工业化和城镇化发展必须以农业现代化为基础 // 93
- (二) 城镇化和农业现代化相辅相成 // 96
- (三) 城镇化是农民进入现代化的唯一路径 // 100

四、信息化将带来巨大社会变革 // 102

- (一) 智慧城市是城市信息化发展的必然 // 103
- (二) 城市信息化的几个领域展示 // 106

第三章 城镇化是城乡一体化发展根本出路 // 111

一、城乡一体化是中国农村和农民的复兴梦 // 112



(一) 城乡二元结构制约着现代化的进一步发展 // 113

(二) 实现城乡一体化就要打破城乡二元结构 // 116

(三) 城镇化是城乡一体化的重要推手 // 120

二、城镇化的关键是城乡融合 // 123

(一) 城镇化本质是实现城乡和谐发展 // 125

(二) 城市外来人口住房问题本质是城乡二元结构问题 // 127

(三) 城镇化应解决进城农民就业问题 // 130

(四) 城乡一体化必须以现代公共服务体系为支撑 // 133

三、新型城镇化的户籍社保等制度联动改革 // 137

(一) 户籍改革成为破解城镇化困局的钥匙 // 140

(二) 用市场化来解城镇化制度之困 // 142

(三) 城镇化必须涉及土地制度改革 // 146

第四章 城镇化的核心是以人为本 // 154

一、新型城镇化是以人为核心的城镇化 // 154

(一) 城镇化是促进农业人口转移的根本出路 // 155

(二) 人口城镇化是经济社会转型的最大潜力 // 159

(三) 如何推进以人为核心的城镇化 // 161

二、人口城镇化重在农民工市民化 // 164

(一) 把人口城镇化纳入包容性增长 // 164

(二) 城镇化的本质就是农民进城 // 168

(三) 多措并举“溶解”二元身份 // 174

三、户籍制度等配套改革是实现新型城镇化的关键 // 178

(一) 户籍制度改革迫在眉睫 // 180

(二) 户籍制度从形成到逐步探索改革 // 184

(三) 恢复户籍制度的人口信息登记功能 // 191

【延伸阅读】我国户籍制度简史 // 199

第五章 城镇化的规划设计与政府引导 // 202

一、城镇化依托于国家区域经济发展大格局 // 204

(一) 国家级区域经济规划 // 204

(二) 国家级区域经济布局 // 205

(三) 放长眼光合理进行区域定位 // 210

二、等级化城市管理体制限制城镇化的空间 // 212

(一) 城市规模等级划分及各级城市发展 // 214

(二) 城市划分标准已不适应现实需要 // 222

(三) 城镇化过程中城市行政区域的调整 // 229

(四) 城镇化要把法治化放在首位 // 237

三、城镇化应该从政府主导过渡为政府引导 // 245

(一) 城镇化并不是一种政府主导的行为 // 246

(二) 城镇化不能再走政府主导老路 // 253

(三) 城镇化应当是个自发的进程 // 257

(四) 城镇化要改革政府主导型机制 // 260

第 六 章 城镇化的美景——要让居民记得住乡愁 // 264

一、乡愁与中国的乡土文化 // 265

(一) 乡愁——对家乡的情感纠结 // 265

(二) 乡愁的背后是乡土文化 // 267

(三) 没有农村文明的城镇化是单调的 // 268

(四) 新型城镇化——回归民意的城镇化 // 269

二、新型城镇化与农业现代化 // 271

(一) 城镇化不能让农村荒芜 // 272

(二) 城镇化目的不是“消灭农村” // 274

(三) 城镇化与新农村建设要统筹考虑 // 276

三、城镇化出路是生态文明 // 277

(一) 新型城镇化是生态文明的城镇化 // 278

(二) 美丽中国需要打造三个空间 // 280

(三) 新型城镇化和生态文明建设应该“一体化” // 286



第一章

城镇化问题与新型城镇化的道路选择

城镇化是人口向城镇集聚的过程，是世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。目前，世界城镇化水平已超过 50%。中国的城镇化是件世界级的大事，它不仅是中国经济增长的新动力，也将成为影响人类 21 世纪发展的大事。

什么样的城镇化才是中国需要的城镇化？或者说，中国应该选择怎样的城镇化发展路径？首先要厘清城镇化的本质。城镇化是指农村人口转化为城镇人口的过程。城镇化的要义在于，要将农民（特别是新生代农民工）转变成市民。

一 城镇化与城市化的概念

城镇化（urbanization）是人类生产、生活方式由农耕文化向工业文明转变，由乡村型向城市型转化的必然过程。是指第二、第三产业在城



镇集聚，农村人口不断向非农产业和城镇转移，使城镇数量增加、规模扩大，城镇生产方式和生活方式向农村扩散、城镇物质文明和精神文明向农村普及的经济、社会发展过程。

在农村人口向城市转移的过程中，有两个陷入分歧或者有时被混淆的概念：城镇化，还是城市化？

城市化包括人口城市化和土地城市化，前者有利于增加就业和农民收入，后者有利于拉动地方经济和增加税收。这两类目标并非高度相关，所以地方政府更愿意优先实施土地城市化，并辅以失地农民进城、行政区划调整等被动式的人口城市化措施。

值得注意的是，“城市化”在我国政策语言中常被更规范地表述为“城镇化”，表明中国特色的城市化道路，具有寻求大中小城市和小城镇协调发展的特征。

从事宏观经济研究的政策专家和学者们，大多愿意使用“城市化”的概念。一方面是因为国际上没有城镇化的说法，另一方面是希望未来我国的城镇化道路聚焦于各类大中城市和城市群。而从事农村政策研究的部门和一些领导同志，根据我国的国情，倾向于采用“城镇化”的提法。

（一）城市的形成

所谓城市是指人口及其活动要素高度集中形成的具有一定规模的社群组织。城市的主要特征是集中，人口集中，居住、生活、交往活动集中。

城市是相对于散居的小规模的村落而言的，也可以说村落就是城市的原始形态。早期的人类生产和生活方式决定了人口的分布形式只能是分散，是以血缘为纽带的家族、氏族为组织单位定居的。

人类为什么会集中起来过城市生活呢？依据社会发展逻辑大致有以



下三种原因：一是安全生存生活的需要，主要是集体觅食，集体防御自然灾害和外在侵扰、攻击；二是交换和交往的需要，随着物质条件改善和情感的成熟，受喜好、欲望、审美等情感因素支配，人们就会产生与外界交往和交换的需要，而集中则便于这种目的的实现；三是人员控制和管理需要，随着人口的繁衍和劳动成果增加，权威和权力就会产生，并需要维持一个秩序化的群体，对秩序化社会的追求和维护反过来会加速人员和生活生产要素的聚集。

在人口及其活动要素渐渐集中的过程中，也即城市化进程中，自然而然就会形成特定的劳动群体和社会分工，逐渐就产生了利益链，比如防御、交往交换、供给和生活物处理以及对秩序化社会的管理等各环节都渐渐有了利益的影子，社会分工和利益链都会刺激从事生产劳动的人开始精专于某一行当，从而推动社会进步。

中国城市的萌芽可追溯到夏商时代。在唐宋时期，中国已经出现了百万人口的特大城市。

在现代地方治理的概念体系中，“市”（municipality）的含义不同于城市（city）。“市”属于行政建制的一种，是根据国家规定的标准和条件，按照法定程序设置的地方行政建制。西方的“市”是在城市地区的一种地方行政建制，一般不辖有农村地区。

中国城市的发展历史很悠久，但作为行政建制的“市”的历史却并不很长，它是近代地方行政改革的产物。在清代以前，中国没有“市”建制。直到清朝末年才仿效西方国家的政治制度，实行城乡分治。

新中国成立以后，曾经在很长时期内继承了城乡分治的传统。在20世纪80年代推行“市领导县”体制以后，市建制逐渐发展为广域型市，每个市在行政区划上都包含大片的农村地区，市政府同时承担着农业和农村管理工作。这种广域型市建制，是中国城市管理的显著特征，



它不同于西方国家的城乡分治模式。

从城市经济学的角度来看，一个城镇或者城市之所以能够形成，并在这个地理空间上产生生产性结构或者就业结构、消费模式或居住方式的这种城市化，主要是基于三个方面的条件。一是经济活动的密度提高，主要是指经济活动的地理集中。通常是以人口密度和单位土地创造出来的第二、第三产业的产业增加值来衡量的。搞城镇化，如果没有经济活动，也就是说没有第二、第三产业的发展，这样的城镇化可能是有问题的。二是人物的空间的距离的缩短，就是指各种各样的商品服务，劳动力的流动半径、资本和信息的传播，这些距离都在发生变化，它都要求距离来缩短。这种距离的缩短，必然要求产业和人口有一个缩短，这样就体现出一种所谓的城镇化、城市化的过程。三是作为一个整体的开放的程度。这几方面是一个所谓的城镇或者说城市化、城镇化的基本的动力和源泉。除了这些基本要素之外，还有一个就是政府的政策。政府政策是促进这几个方面变化的一个很重要的手段和措施。政府政策会导致这几个要素变化的情况和变化的方向，进而就决定了城镇化速度的快和慢。

（二）城镇与城市的概念

城镇是城市和集镇的合称。集镇是介于乡村与城市之间的过渡型居民点。集镇是以非农人口为主、比城市小的、具有一定规模工商业的居住区。我国规定，县及县以上机关所在地，或常住人口在 2000 人以上，10 万人以下，其中非农业人口占 50% 以上的居民点，都是城镇。

城市是人口集中、工商业发达、居民以非农人口为主的地区，通常是周围地区的政治、经济、文化中心。城市以非农业产业和非农业人口集聚为主要特征。在中国，包括按国家行政建制设立的市、镇。人口较稠密的地区称为城市，一般包括了住宅区、工业区和商业区并且具备行



政管辖功能。城市的行政管辖功能可能涉及较其本身更广泛的区域，其中有居民区、街道、医院、学校、写字楼、商业卖场、广场、公园等公共设施。

集镇与城市的区别：

第一，档次不同。集镇是“以非农人口为主的比城市小的居住区”。城市是“周围地区的政治、经济、文化中心”。

第二，基础不同。集镇规划起点低，交通不便，通讯落后，金融机构少，融资困难，工商企业少，第三产业落后，不可能为居民提供更多更好的就业岗位和就业机会。城市规划起点高，交通便利，通讯发达，金融机构多，融资条件好，工商企业多，第三产业发达，能为居民提供更多更好的就业岗位和就业机会。

第三，内容不同。集镇人口少，不可能将生产要素集中到一起进行整合配置，基础设施落后，在教育、医疗、供水供电、环境保护等方面不可能为居民提供更好的生活环境、生活服务和更多更优质的公共产品，不可能引起人们生产方式、生活方式以及价值观念、消费观念的转变。居住在集镇的农村居民，家里承包着责任田，主业是农业。即使他们的户口被转为非农业户口，其真实身份还是农村居民，是农民，是农产品的生产者。城市人口多，可以将生产要素集中到一起进行整合配置，基础设施完备，在教育、医疗、供水供电、环境保护等方面可以为居民提供更好的生活环境、生活服务和更多更优质的公共产品。城市能够引起人们生产方式、生活方式以及价值观念、消费观念的转变。

第四，经济性质不同。集镇是以农业经济为主导的经济。农业是弱质产业，农业投入大、产出小，不仅受市场制约，尤其受大自然制约，增产增收困难。集镇工商企业少、规模小，服务业不发达，提供的税收少，在分税制条件下，分成少，经济实力薄弱。城市经济是以工商业经济为主导的经济。城市工商企业多、规模大，服务业发达，税收多，在



分税制条件下，分成也多，经济实力强。级别越高的城市，规模越大，人口越多，工商业和服务业越发达，提供的税收越多，分成越多，经济实力越强。

第五，居民素质不同。集镇教育条件差，居民的整体文化水平低、素质差。大中专学校大多数集中在城市，人才和社会精英也都集中在城市，居民的整体文化水平高、素质高。

城镇化原本就是工业发展的自然结果，即便有政府的主动干预，也需要有相应的工业予以支持。无论是城市化还是城镇化，都是指从传统农业型社会向现代工业型社会转变的过程中，以人口迁移、产业结构转变为特征，人口等要素在地理空间上的积聚过程。

我们所说的城镇化是相对于城市化而言，是针对那些接受中心城市辐射较弱的城镇（以县城、中心城镇为主），他们资源要素相对独立，个性相对明显，有自身发展差异化特点，但开发明显滞后，城镇化即对这些城镇的社会资源与自然资源进行的合理的整合。构成城镇空间的载体和构成城镇的资源是个宽泛的概念，即是自然资源，如土地、矿产、水体、动植物以及相关延伸的各类社会人文资源等，其中就涉及当地政府、政策、企业、民众；涉及自然资源、历史人文资源；涉及内、外部环境等等。将自然资源、人文资源及其相关延伸的各类资源重新整合，使之成为一个具有生命力的、具有资本性质、呈现最大效益的动态发展过程，即城镇化的过程。

（三）对“城镇化”概念的理解

当全中国都在说“城镇化”的时候，大家说的“城镇化”是一回事吗？许多人对“城镇化”的理解是大不一样的。

从英文术语来看，“urban”同时包含了城市（city）和镇（town）。“urbanization”有人翻译为城市化，有人翻译成城镇化，主要是指乡村人



口向城市（city）转移的过程。

世界上许多国家镇的人口规模比较小，有的国家没有镇的建制，故国际上通常将“urbanization”译为“城市化”，而中国一些镇的人口规模与国外的小城市相当。在典型的城乡二元结构下，乡村人口不仅向城市（city）集聚，而且向城镇（town）转移，为强调我国城市化道路的特殊性，通常将“urbanization”译为“城镇化”。

虽然城市化和城镇化都是对 urbanization 的翻译，但两种说法的侧重点从字面看便有所不同。

“城镇化”一词的出现很显然要晚于“城市化”，这是中国学者创造的一个新词汇，很多学者主张使用“城镇化”一词。自20世纪70年代末我国地理学家吴友仁将“城市化”理论引入社会主义城镇化问题研究以来，城镇化问题一直是我国学术界讨论的热点。1991年，辜胜阻在《非农化与城镇化研究》中使用并拓展了“城镇化”的概念，在后来的研究中，他力推中国的城镇化概念，并获得一批颇有见解、影响较广的研究成果。

与城市化的概念一样，“城镇化”概念也是一片百家争鸣的景象，至今尚无统一的概念。不过，就数量看，对“城镇化”概念的论述要少于“城市化”。据粗略估计，在2012年之前，关于城镇化的概念，至少在20种以上。具有代表性的并符合中国西部地区现实的观点是城镇化是由农业人口占很大比重的传统农业社会向非农业人口占多数的现代文明社会转变的历史过程，是衡量现代化过程的重要标志。

城市化更强调大城市的发展，意思接近于日本和中国台湾所说的“都市化”。在过去的一些年里，大城市得到了迅猛的发展，以至于出现了“大城市病”，但由于产业结构、城乡二元结构等原因，城市的扩展并没有将为城市发展贡献了力量的建设者“化”入其中。在这个背景下，打工者融入城市便成为切实推进城市化的题中之义。



城镇化当然包括这方面的内容，但不是全部。从这个角度看新型城镇化，对，但不全面。正如李克强总理所说，农民最大的心愿是过上和城里人一样的生活。一部分人进入大城市打工并定居是可能的，但不可能所有的农民都进入大城市，他们如何实现这个目标呢？这就得靠小城镇的发展——既包括现有小城镇的进一步发展，也意味着要建设更多的小城镇。

如果把各种观点简单归类，主要有“大城市”和“小城镇”两派。如果细分，则至少有6种不同的观点，从大到小依次为：一是“大都市圈战略”。源于对日本和拉美国家城市化经验的借鉴。二是“大城市道路”。有关模型分析证明，人口规模在100万到400万之间的城市，其成本收益最合理。三是“优先发展人口低于30万的中小城市”。因为人口少于30万的城市基础设施投入产出比不合理。四是“优先发展县级城关镇”。因为它是农村经济、政治、文化中心，有利于辐射带动周围农村地区发展。五是“小城镇，大战略”。30多年的改革开放之中县以下建制镇受旧体制约束最少，民营经济比重大，城镇数量增加最快，应该加强规范引导，而不能抑制。其他的争论主要有“集中型的大中城市与分散型的小城镇”之争及“城关镇与建制镇”之争。另外，还有大、中、小并举多元模式的主张等。

需要指出的是，在我国这样一个人口众多，地域辽阔的大国，一方面，中国镇的数量众多，包括城关镇、建制镇、集镇等非农业生产区划。城关镇是县级人民政府所在地。建制镇是指经省、自治区、直辖市人民政府批准设立的镇，不含县城关镇。根据《中华人民共和国城市规划法》第三条规定，城市是指国家按照行政建制设立的直辖市、市、镇。县人民政府所在地的镇和镇人民政府所在地的建制镇都属于《城市规划法》所称的镇，因此也属于《城市规划法》所称的城市。随着我国城镇化进程的加快，建制镇社会经济发展情况越来越受到人们的重