



21世纪网络教育精品教材
网络教育“十二五”规划教材

城镇管理与发展

主编 朱同丹 章兴鸣



北京交通大学出版社
<http://www.bjtup.com.cn>

21 世纪网络教育精品教材
网络教育“十二五”规划教材

城镇管理与发展

主 编 朱同丹 章兴鸣

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书共 10 章,分别是城镇与城镇化、城镇管理导论、城镇规划管理、城镇市政管理、城镇经济管理、城镇社区管理、城市郊区管理、城镇经营与形象管理、城镇管理经验借鉴、我国新型城镇化道路。

本书适合关注城镇管理与发展的读者阅读,也可作为普通高等院校专业课、选修课的教材。

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇管理与发展 / 朱同丹, 章兴鸣主编. —北京: 北京交通大学出版社, 2015. 1
ISBN 978-7-5121-2190-4

I. ①城… II. ①朱… ②章… III. ①城镇-城市管理-高等学校-教材 IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 022439 号

策划编辑:刘 辉

责任编辑:刘 辉

出版发行:北京交通大学出版社

电话:010-51686414

北京市海淀区高粱桥斜街 44 号 邮编:100044

印 刷 者:北京交大印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:13.5 字数:337 千字

版 次:2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-2190-4/F·1471

印 数:1~2 000 册 定价:28.00 元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043,51686008;传真:010-62225406;E-mail:press@bjtu.edu.cn。

前言

城市是经济增长的发动机，为大量财富的创造提供了条件；城市是社会文明的窗口，可以在政治、经济、文化等领域为人们提供更好的工作与生活的物质基础设施。但是，城市也带来许多共性的问题，如城市人口多，密度高，流动快，易造成环境污染、交通拥堵、住房困难、教育和卫生资源难以满足人们需求、公共安全问题突出，等等。相对于城市所要提供的服务和处理的问题，公共资源几乎在所有的地方都是不足的，因为人们对城市的需求远远超过城市所能提供的供给。城镇管理正是在应对这些问题的过程中不断演变和发展。

改革开放后，中国加快了城市化的步伐，城市规模迅速扩大，城市人口急剧增加，城市建设也日新月异，基础设施现代化水平不断提高，但与城市“硬件”改进不协调的是城市的“软件”——城市管理跟不上城市发展的步伐。由此带来一系列的不良后果：城市建筑的寿命不长；城市的马路如同“拉链”，隔三岔五地就要“开膛破肚”；城市随处可见乱张贴、难根治的“牛皮癣”；城市交通的“肠梗阻”已成为常态；城市的规划缺乏权威性和科学性；城市的环境污染非常严峻；城市贫困群体的生存现状触目惊心；公共秩序与公共安全难以保障；传统地域文化缺失，城市变得越来越缺乏“个性”……这一切都说明中国城市管理的传统模式必须要改变与调整。

当前我国正处于新型城镇化发展的关键期，城镇化率正处于 30% ~ 70% 的快速发展区间，如果延续过去传统粗放的城镇化模式，会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险，可能落入“中等收入陷阱”，进而影响现代化进程。随着内外部环境条件的深刻变化，城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段。对此，中共中央、国务院提出了新的国家新型城镇化规划（2014—2020 年），其中提出，我国城镇化是在人口多、资源相对短缺、生态环境比较脆弱、城乡区域发展不平衡的背景下推进的，这决定了我国必须从社会主义初级阶段这个最大实际出发，遵循城镇化发展规律，走中国特色新型城镇化道路。

值得说明的是，许多场合下，城市与城镇这两个概念没有严格的区分。只有那些经国家批准设有市建制的城镇才称为城市（city），不够设市条件的建制镇才称为镇（town），市和镇的总称才叫城镇或市镇（urban place 或 city and town）。在不严密的情况下，又常常把城市作广义理解，代表城镇居民点的总称。例如，我国的城市规划法所称的“城市”就包括国家按行政建制设立的直辖市、市和镇。城市与城镇常常混用。本书使用的“城镇管理”概念，并没有更多关注大城市的管理，而是把重心放在小城市甚至是一些小城镇的管理上。

编者

2014 年 10 月

目 录

第一章 城镇与城镇化	1
第一节 城镇的形成与发展	1
一、城镇的起源与特征	1
二、城镇类型与空间布局	4
第二节 城镇化及其发展趋势	7
一、城镇化与城镇化水平	7
二、城镇化进程及其动力	8
三、城镇化的功能与弊端	10
四、城镇发展趋势	12
第二章 城镇管理导论	16
第一节 城镇管理的内涵	16
一、城镇管理的概念	16
二、城镇管理的必要性与重要性	16
三、城镇管理的特征	18
第二节 城镇管理的内容	19
一、城镇管理的主体	19
二、城镇管理的对象	23
三、城镇管理的职能	25
第三节 城镇发展理论	26
一、“田园城市”理论	26
二、现代都市理论	28
三、区位论和区域分工理论	29
四、可持续发展理论	31
五、城乡一体化理论	32
第四节 城镇管理理论	33
一、生态城市管理理论	33
二、数字城市管理理论	34
三、企业化城市管理理论	34
四、城市营销管理理论	35
五、新公共管理理论	36

第五节 城镇管理理念与方法	38
一、城镇管理理念	38
二、现代城镇管理方法	38
第六节 现代城镇管理发展趋势	39
一、城镇管理人文化	39
二、城镇管理数字化	40
三、城镇管理民主化	40
四、城镇管理法制化	40
第三章 城镇规划管理	41
第一节 城镇规划管理概述	41
一、城镇规划管理的目标和对象	41
二、城市规划管理性质和作用	43
三、城市规划管理依据和手段	45
四、现代城市规划管理的观念	46
第二节 城镇规划管理过程	49
一、城镇规划管理内容	49
二、城镇规划中的利益主体	51
三、城镇规划的编制与审批	52
第三节 城镇规划管理职能转型	54
一、城镇规划管理职能	54
二、城镇规划管理的问题	55
三、城镇规划管理职能转型的措施	56
第四章 城镇市政管理	59
第一节 城镇基础设施管理	59
一、城镇基础设施的基本概念	59
二、城镇基础设施管理体制	61
三、城镇基础设施管理策略	62
第二节 城镇环保管理	64
一、城镇发展与环境保护	64
二、改革城镇环境保护管理体制的重要意义	68
三、城镇环保管理机构与内容	69
四、城镇环保管理制度措施	73
第三节 城镇交通管理	75
一、城镇道路管理	75
二、城镇公共交通设施	76

三、城镇交通规划	77
四、城镇公共交通的综合管理	79
第四节 城镇应急管理	81
一、城镇应急管理类型	81
二、城镇应急管理体制	83
三、城镇应急联动管理	86
第五章 城镇经济管理	89
第一节 城镇经济管理概述	89
一、城镇经济管理的目标 and 内容	89
二、城镇经济管理的主要职能	89
三、城镇经济管理部门与职责	91
第二节 城镇产业结构管理	93
一、城镇产业结构分类与特征	93
二、产业结构影响因素及变化趋势	95
三、产业优化升级	98
四、城镇主导产业的选择	100
第三节 中小城镇融入经济圈一体化进程的路径选择	103
一、培育统一要素市场	103
二、对接产业分工与协作	104
三、融入经济圈快速交通圈	105
四、打造通用信息平台	106
五、遵循区域发展总体规划来实施城镇体系发展战略规划	107
六、交流与共享人才资源	108
七、创新政府公共协调制度	109
第四节 城镇建设项目管理	111
一、城镇建设项目的内涵与特征	111
二、城镇建设项目管理的程序	111
三、城镇建设项目的经济来源	113
第六章 城镇社区管理	116
第一节 城镇社区概述	116
一、社区的基本概念	116
二、社区的基本要素	116
三、社区的功能	117
第二节 社区管理	118
一、社区管理及原则	118

二、社区管理体制	119
三、社区管理的主要内容	120
第三节 社区服务	123
一、社区服务及特征	123
二、社区服务的分类	124
三、社区服务的运行机制	125
第四节 城镇物业管理	126
一、物业管理概述	126
二、物业管理职能	127
三、物业管理内容	128
第五节 社会管理体制的改革	129
一、社会管理新格局	129
二、社会管理体制改革的措施	131
第七章 城市郊区管理	139
第一节 城市郊区化	139
一、城市化中的郊区化	139
二、我国城市郊区化现象与特点	140
三、城市郊区化的科学管理	141
第二节 城市郊区的管理	142
一、城市郊区的概念与特点	142
二、城市郊区的层次划分	143
三、城乡结合部及其管理	143
第三节 卫星城镇	146
一、卫星城镇的兴起与发展	146
二、卫星城镇的建设与管理	148
三、我国卫星城镇建设与管理的对策	149
第八章 城镇经营与形象管理	151
第一节 城镇经营概述	151
一、城镇经营的理念与内涵	151
二、城镇经营的意义	152
三、城镇经营的主体与客体	154
第二节 城镇经营的内容与方式	155
一、城镇经营的内容	155
二、城镇经营的方式	156
三、城镇经营的公私合作模式	158

第三节 城镇形象管理	158
一、城市形象与城市营销	158
二、城市形象的构成要素及设计原则	159
三、城市形象的定位	160
四、城市形象营销策略	161
第九章 城镇管理经验借鉴	164
第一节 英国城镇管理	164
一、城市管理机构	164
二、城市规划管理	164
三、城市土地规划管理	165
四、新城开发管理	165
第二节 法国城镇管理	166
一、城市政府组织形式	166
二、市镇管理体制	167
三、市政的委托管理	168
第三节 德国城镇管理	169
一、城镇的基本概况	169
二、市镇政府的组成与职能	169
三、城镇规划与环境保护相结合	170
第四节 美国城镇管理	171
一、城镇的产生与主要功能	171
二、城市管理的组织形式	172
三、城镇的财政管理	174
四、城市土地管理	174
第五节 日本城市管理	176
一、城市管理机构 and 职能范围	176
二、城市防灾应急管理体系	177
第十章 我国新型城镇化道路	180
第一节 新型城镇化发展道路的基本内涵	180
一、城镇化发展态势	180
二、新型城镇化的特点和要求	181
三、新型城镇化的意义	182
四、基本原则和发展目标	183
第二节 新型城镇化道路的主要内容	185
一、有序推进农业转移人口市民化	185

二、优化城镇化布局和形态	187
三、提高城市可持续发展能力	189
四、推动城乡发展一体化	195
第三节 改革完善城镇化发展体制机制	197
一、推进人口管理制度改革	198
二、深化土地管理制度改革	198
三、创新城镇化资金保障机制	199
四、健全城镇住房制度	200
五、强化生态环境保护制度	200
引用与参考文献	202
编后记	204

第一章

城镇与城镇化

第一节 城镇的形成与发展

一、城镇的起源与特征

(一) “城” “市” “镇”

城镇，通常指的是以非农业人口为主，具有一定工商业规模的居民点。在一个相对区域内，比较大的人口集聚区称为市，比较小的人口集聚区成为镇，笼统称为城镇。在中国，县及县以上机关所在地，或者常住人口在2 000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。

在我国古代文献中，“城”和“市”是两个概念。“城”指有防卫围墙的地方，能扼守交通要冲，具有防守职能的军事据点。《管子·度地》曰：“内为之城，外为之廓。”《墨子·七患》中指出：“城者，所以自守也。”“市”指商品交换的地方。《周昌·学辞》曰：“日中为市，致天下之事，聚天下之货，交易而退，各得其所。”这说明最初的市是指在一定地域内固定的、商品交易的集中场所。市，有大市、小市及早市、晚市之分。随着社会经济的发展，“城”与“市”逐渐结合成一体，形成“城市”。城市是以人为主体的，人口、活动、设施、物资、文化高度集中并不断运转的有机整体。

中国古代城市的起源多与政治、军事有关，主要是由国家政权有计划地建立起来的。作为中国古代城市主体的郡县城市，主要是政治中心，城市的经济、社会、文化主要服务于国家政权，因此可以称为政治城市。在西方，尤其是西欧，城市的兴起主要与工商业的发展有关，大多是自发“生长”出来的。西欧国家封建城市建立在商品经济较为发达和社会分工较为明确的基础之上，主要作为工商业中心存在，并很快成为独立或半独立的市民阶级的经济、政治和文化中心。马克斯·韦伯指出，西欧中世纪城市市民享有特权，其人身自由和财产受法律保护，有贸易自由，有资格参与市政，主要从事商品经济生产活动，等等，不同于东方封建城市人民的特点。^① 东方封建国家的统治者大多居住在城市中，是

^① 马克斯·韦伯：《韦伯作品集（II）》，桂林：广西师范大学出版社，2004年版，第238，307页。

城市统治乡村一元制的社会体制；而西欧中世纪统治者即封建领主等大多居住在乡村的庄园中，构成了乡村、城市并举的二元制社会体制。

在中国，“镇”的名称最初出现于公元4世纪北魏时代，是小型军事据点。到宋代商品经济发达，镇成为商业和手工业较集中的县以下地方行政建制。“镇”作为国家依法设置的一种地方行政建制，是许多国家管理农村行政事务和为农民提供公共产品服务的通行做法。但在中国，自秦朝至清末的两千多年，“皇权止于县政”，乡里制度集中地反映了宗法性与行政性的高度整合。历史上许多朝代的乡镇建制规模、组织原则、层级划分、职能定位、机构设置等远不像县政权那样整齐划一。^①新中国成立以来，设镇标准变动过3次。1984年起新规定的建镇基本条件是：县级政府所在地和非农业人口占全乡总人口的10%以上、其绝对数超过2000人的乡政府驻地，并允许各省（自治区）根据实际状况对建镇条件作适当调整。中国学术界认为，设镇（建制镇）的具体标准为：聚居常住人口在2500人以上，其中非农业人口不低于70%。

（二）城镇的特征^②

1. 高度集中

高度集中是城镇区别于农村的基本特征，具体表现为人口、活动、设施、物资、文化等要素的高度集中。

人口的高度集中。人口的高度集中是城镇区别于乡村的主要特征，城镇人口密度都高于农村，城镇规模越大，人口密度也越高。由于城镇人口高度集中，给城市带来了高效益，使城市在国家经济社会发展过程中发挥了中心作用。但是任何事物的发展都有个度，限度之内，表现为优越性；超过限度，就会走向反面，优越性就转化为危险性甚至灾难性。城市人口过分集中，城市规模过分大，人口密度过分高，会给城市造成压力，产生一系列城市病问题。

活动的高度集中。人们在城市开展的各种活动不仅高度集中，而且多种多样，体现为：一是物质资料生产及发展生产的各种活动，如重工业生产、轻工业生产、交通运输、科学研究与开发等。二是城市建设管理的各种活动，主要是房屋建筑（如厂房、住宅、公共建筑等）、基础设施（如修桥铺路、各种管线）的建设管理等。三是提高环境质量的各种活动，如绿化、环境卫生、三废治理、消除噪声、园林建设、城市雕塑、市容管理等。四是加强联系、传递信息的活动，如电讯、通信、邮政、广播、电视等。五是流通、分配、消费等领域里的各种经济活动，既有社会的经济活动，如商业、金融、外贸、生活服务、修理、保险等；也有个人的经济活动，如购物、取款、存款等。六是精神文明建设的各种活动，如文化、艺术、体育、新闻、出版发行、游乐等。七是城市居民为提高、发展和保健自己及抚养后代所需要的各种活动，如各种类型的学校教育，各种学科的学术研究等。八是城市防卫的各种活动，如社会治安、预防各种自然灾害、防卫等。九是对外联系

① 张新光：《论我国乡镇的建制规模、职能定位与机构设置》，《广东行政学院学报》，2005年第12期。

② 秦甫：《现代城市管理》，上海：东华大学出版社，2004年版。

的活动,如政府间外交活动、民间友好往来、国际学术交流等。

设施的高度集中。高度集中的各项城市设施,构成了城市的物质形态。城市设施是为居民生产、工作、生活、学习、交通等提供服务的。

物资的高度集中。主要表现在工业生产的商品集中在城市,生产所需要的原材料集中到城市。

文化的高度集中。城市是人类文化的结晶。东西方很多古代名城就是典型的代表。如中国隋唐的长安(今西安)、宋朝的汴梁(今开封)、明清的北京等,又如意大利的罗马、佛罗伦萨,英国的伦敦,法国的巴黎,奥地利的维也纳,埃及的开罗,印度的新德里等,都以其优秀的文化闻名于世,发展到今天,以古代文化和现代文化互相融合而呈现出更加光辉灿烂的新面貌。

2. 开放运转

开放运转是城市的基本条件。在现代生产体系中,社会化程度日益提高,科学技术日益发达,社会生活日益复杂,因此现代城市的开放性比以往任何时候都更为突出,使得现代城市具有强烈的时代色彩。开放的直接含义是现代城市经常地、大量地与外界(其他城市和广大农村)进行人口、人才、物资、能源、信息的交换(输入和输出)。

现代城市是由许多不同类型、不同性质、不同层次子系统所组成的复杂的大系统。这些子系统包括横向和纵向两大类。横向的子系统,是按块划分的,是人口、活动、设施、物资、文化等多种因素与空间相结合而形成的各个社区。纵向的子系统是按不同部门、不同产业划分的子系统,这些子系统分为不同层次,比如在经济系统下分工业、农业、商业、金融、外贸、交通等;在社会系统下分文化、教育、科技、政法等;在生态系统下分水利、园林、环保、环卫等。这些子系统如同大机器的各种零件,形成城市的复杂形态。

现代城市是由众多子系统组成的大系统,它的和谐运转,依赖于各子系统间的相互作用和协同配合。因此城市管理要研究的一个重要问题,就是城市在开放条件下如何加强各子系统的相互协调及城市与外部环境的相互协调。

(三) 城镇的功能^①

1. 城镇的共同功能

城镇是人类社会活动基地。人类社会活动基地的功能包括城镇的承载体功能和城镇的依托体功能。

城镇的承载体功能。城镇这个承载体,包含自然物质承载体(土地、水源、其他自然资源)和人工物质承载体(各项基础设施)两个部分。这两个部分有机结合,是决定城镇存在、制约城镇发展的基本物质条件,同时,也是城镇整体的一个组成部分。承载体的基本功能是服务,即城镇为自身的存在和发展服务,为城镇的社会生产、社会生活服务。正确发挥这一功能,可以为城镇创造一个安全、美化的生存环境,为城镇物质生产、精神

^① 秦甫:《现代城市管理》,上海:东华大学出版社,2004年版。

生产正常发展创造必要的基本条件,为城镇全体市民创造良好的劳动条件和生活条件。任何城镇的承载力都是有限度的,如果超出了它的“负荷极限”,城镇服务功能就会陷于紊乱、遭到破坏,产生一系列的消极后果。

城镇的依托体功能。在城镇中从事社会活动的,有多种多样的经济实体、政治实体、文化实体和其他社会实体。它们错综复杂的社会活动,均以城镇为依托。城镇依托功能表现为吸引和排斥两个方面,它对于与城镇性质相适应的各种社会实体,具有吸引力;对于与城镇性质相抵触的社会实体,则具有排斥力。为了增强城镇的吸引力,除了要搞好基础设施建设外,还要搞好各项公共生活设施建设和城镇服务工作,使城镇不但有方便的生产、工作和生活条件,还有良好的社会秩序和社会风气;为有效地发挥排斥力的作用,城镇必须有健全的法律和强有力的宏观控制,保证城镇总体规划贯彻执行,有效地制止有碍秩序、有损环境、有阻发展的现象。

城镇是一定地区社会发展的中心。城镇不仅是社会活动的一个承载体和依托体,而且是一个在社会发展中起主导作用的社会肌体。城镇不论大小,不论其性质如何,都是一定地区社会经济文化发展的中心。城镇的这种社会功能,是所有城镇都具有的。不同的,只是不同城镇中心作用有不同的特点、范围和强度而已。

2. 城镇的个体功能

不同类型的城镇,有不同功能。每个城镇都要根据自己的具体“市情”,正确确定城镇的性质和发展战略,突出主要功能,发挥自身最大优势,而不能千篇一律,搞成一个模式。例如,政治中心城镇要突出政治功能,压缩经济等方面的功能。旅游城镇要减少乃至禁止有害环境的工业发展,即使同属工业城镇,也要按照各自资源、技术等条件,扬长避短,发展各具特点的工业。每个城镇都应在全国丰富多彩的城镇体系中,显示自己特色,在城镇社会经济文化发展中发挥自己独特的作用。

不同规模的城镇,其功能也不同。城镇规模一般依据城镇的人口规模来确定。一般来说,城镇规模越大,它的功能也越多。但城镇的规模和功能,并非总是机械地成正比。有些中小城镇,特色显著,也会发挥很大的功能。如桂林、杭州以风景名胜著称于世,是其他地方所不能比拟的。而有的大城镇,如果它的人口规模过大,超过了城镇的承载能力,结构又很不合理,其功能也会朝着相反的方向转化。

二、城镇类型与空间布局

(一) 我国城市的类型

目前,我国城市根据不同的划分法可以进行以下几种分类。

1. 按行政级别分类

特别行政区。包括香港、澳门,是根据我国宪法设立,对外享有特殊法律地位,高度自治的地方行政区域。可以单独参加国际经济,社会、文化等外交活动,有自己的区旗,区徽。

直辖市。包括北京、上海、天津、重庆4个直辖市。直辖市行政地位与省相同;直辖

市下辖区,县,市(县级)。

副省级市和计划单列市。包括沈阳、长春、哈尔滨、南京、武汉、广州、济南、杭州、西安、成都、深圳、厦门、宁波、青岛、大连 15 个副省级城市,副省级市受省级行政区管辖,副省级市的市长与副省长同级。它们在一定程度上享有省一级的经济权限,收支直接与中央挂钩,由中央财政与地方财政两分,无须上缴省级财政。

“较大的市”。按照地方组织法,“较大的市”专指经国务院批准、拥有与省会(自治区首府)城市相同的地方性法规和规章制定权的城市。包括国务院批准的 18 个城市:唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、无锡、淮南、青岛、洛阳(1984 年批准);宁波(1988 年批准);淄博、邯郸、本溪(1992 年批准);徐州、苏州(1993 年批准)。

地级市。包括除上述城市以外的所有设区的市,行政地位处于省和县之间。

副地级市。没有统一标准,实际上是由省直接管辖的县级市,行政地位处于地级市与县级市县之间。

县级市。行政地位与“县”相同的市。中国大陆自 20 世纪 80 年代以来,随着工业化的发展,城市化的步伐较快,大多数“市”都以撤县设市的方式建立。

镇。由县或县级市管辖,行政级别相当于乡。包括建制镇和集镇。建制镇是指经省、自治区、直辖市人民政府批准设立的镇。集镇是乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而成的作为农村经济、文化和生活服务中心的非建制镇,是介于乡村与城市之间的过渡型居民点。

截至 2013 年,全国共有建制镇 2 万余个,建制镇数量占全部乡镇数量的比重达 50% 以上。以长江三角洲、珠江三角洲和胶东半岛为代表的小城镇群,以及一批具有全国性和区域性影响力的明星小城镇迅速崛起,对带动农村经济社会发展,加快城镇化进程,缩小城乡差别,发挥了越来越重要的作用。

2. 按人口规模分类

按城市的人口规模进行划分,城市可分为超级城市、特大城市、大城市、中等城市和小城市。联合国人口部 2001 年出版的《世界城市化展望》则把目前世界城市划分为五类:人口在 1 000 万以上的城市;人口在 500 万~1 000 万的城市;人口在 100 万到 500 万的城市;人口在 50 万到 100 万的城市;人口小于 50 万的城市。

长期以来,我国把城市市区非农业人口 5 万~20 万人称为小城市(习惯上,也把不满 5 万的列入小城市),20 万~50 万人为中等城市,50 万~100 万人为大城市,100 万人以上为特大城市。

随着城市人口持续规模的扩大,城市规模等级的标准也不断提升。根据中共中央、国务院 2014 年 4 月印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》,我国城市分为:市区(非农业)人口超过 1 000 万的为超级城市;市区人口 500 万~1 000 万的为特大城市;市区人口 100 万~500 万的为大城市(包括 100 万~300 万的大城市和 300 万~500 万的大城市两个层次);市区人口 50 万~100 万的为中等城市;市区人口在 50 万以下的为小城市。

3. 按地理位置分类

沿海城市。它是指沿海岸线建立和发展起来的城市，一般都以港口为依托，对外联系频繁，经济相对发达，如大连、青岛、厦门等。

内地城市。是指既不靠海，又不靠近边境线的内陆城市，如成都、西安、兰州、宜昌等。

边境城市。是指靠近国境线的城市，如二连浩特市、满洲里市等。

4. 按城市职能分类

根据我国城市的现状，可以分为综合性城市和专业性城市。综合性城市往往是一定地域内的政治、经济和文化中心，并且多为上一级人民政府所在地。目前全国性的综合性城市包括上海、北京、天津、重庆及香港等。专业性城市包括：工矿城市（在山西，有一半城市因煤而生，也因煤而发展）、交通枢纽和港口城市（如鹰厦铁路通车使鹰潭成为进出福建的一个枢纽，京九铁路也带动了沿线一批市镇的发展）、边境口岸城市（如新疆的阿拉山口、霍尔果斯、辽宁的丹东，同时它也应包括省际的边界市镇，如安徽的叶集，山东的庄砬）、文化和旅游城市（1978年以来共有三批96座城市被国家确定为历史文化名城）。

专业性城市的划分有时候可能不那么准确，因为在城市的发展过程中，城市的职能往往发生改变。在很多情况下，专业性城市多朝着综合性城市的方向发展。否则，一旦城市赖以生存的资源出现枯竭或竞争实力下降，缺乏灵活的后续产业的支持，城市的类型转换太慢，就会造成城市经济逐渐衰退。

（二）城镇的空间分布

从目前我国城镇的空间分布来看，一个主要特征是东西部地域分布不平衡。由于我国东西部的经济和社会发展不平衡，东部地区本身在经济、交通、文化等方面拥有明显优势，这种城市水平的差距是和我国东西部的经济和社会发展不平衡的现状相符合的。

城镇空间布局上的另一个特征是在部分沿海和交通枢纽地区。交通便利是城镇形成和发展的基本条件之一，用于人口、物资等生产要素的集聚。随着城市集聚区日益扩大，“城市群”基本成形。当前我国城市群建设从两个层次推进：一是已基本建成的城市群，包括珠三角城市群、长三角城市群、京津冀城市群、山东半岛城市群等；二是正在建设中的城市群，包括武汉城市群、长株潭城市群、成渝城市群、中原城市群、海峡西岸城市群、江淮城市群、环鄱阳湖城市群等。

我国城市群发展目标是通过实施集群化式城市发展战略，形成多层次、开放性城市群体系。多层次城市群包括三方面内容：从城市规模看，将形成城市带、城市群、超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市、小城镇、居民点协调发展的城市发展格局；从空间影响看，城市发展将自成体系，既有世界城市和国际化城市，也有国家级城市和区域城市；从城市功能看，将呈层级分化趋势，少数城市将成为全球经济控制和管理中心，成为世界顶级城市，同时大量存在以管理和服务、生产加工为主要功能的中低端城市。

第二节 城镇化及其发展趋势

一、城镇化与城镇化水平

(一) 城镇化

广义的城镇化 (urbanization), 指农业人口转化为非农业人口、农村地域转化为非农业地域、农业活动转化为非农业活动, 第二、第三产业在不断集聚, 使城镇数量增加、规模扩大及由此引起一系列经济社会变化的过程。狭义的城镇化, 是相对于城市化而言, 针对那些接受中心城市辐射较弱, 资源要素相对独立, 个性相对明显, 有自身发展差异化的城镇 (以县城、建制镇、集镇为主) 的社会资源与自然资源进行的合理整合的过程。

城镇化的过程也是各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映, 其实质是经济结构、社会结构和空间结构的变迁。从经济结构变迁看, 城镇化过程也就是农业活动逐步向非农业活动转化和产业结构升级的过程; 从社会结构变迁看, 城镇化是农村人口逐步转变为城镇人口及城镇文化、生活方式和价值观念向农村扩散的过程; 从空间结构变迁看, 城镇化是各种生产要素和产业活动向城镇地区聚集过程。^① 城市化的表现, 一是城市人口占总人口的比重不断上升; 二是劳动力从第一产业向第二、第三产业转移; 三是城市用地规模不断扩大; 四是城乡一体化。

(二) 城镇化的形式和类型

城镇化的形式, 一般可以将其归纳为向心型城镇化和离心型城镇化两种。

向心型城镇化, 又称为集中型城镇化。一般认为, 向心型城镇化主要出现在城镇化的初级阶段和中级阶段, 这时农业剩余劳动力、农村人口和农业资本逐步向城市聚集, 同时也出现了一些中小城市的资金流、信息流、物流和人流向大城市聚集, 从而导致大城市的数量增加, 城市规模扩大。

离心型城镇化又称为分散型城镇化, 主要是指城市功能、城市资源、城市活动由城市中心向周边离心展开或扩散、辐射和分流, 使周边地区的生产和生活方式城市化的过程。20 世纪 60 年代以后, 一些国家和地区相继出现了以一个特大城市为中心的“城市带”和“城市群”, 这些都是离心型城镇化的结果。离心型城镇化一般出现在城镇化的高级阶段。

城镇化类型主要有以下几种。

1. 就地型

就地型城镇化是指原来的农村地区, 在并无城市直接作用和影响的情况下; 由于某种

^① 中国社会科学院:《中国城镇化质量综合评价报告》,《城镇化质量评估与提升路径研究》创新项目组,2013 年 3 月 (http://iue.cass.cn/photo/doc/1855_201332111434102.pdf)。