

中国 城市化教程

ZHONGGUO
CHENGSHIHUA JIAOCHENG

王 廉 等著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国 城市化教程

ZHONGGUO
CHENGSHIHUA JIAOCHENG

于廉 等著

 暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市化教程 / 王廉等著. —广州: 暨南大学出版社, 2011. 3
ISBN 978 - 7 - 81135 - 724 - 0

I. ①中… II. ①王… III. ①城市化—中国—教材 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 256529 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 河源市天才印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.75

字 数: 419 千

版 次: 2011 年 3 月第 1 版

印 次: 2011 年 3 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

定 价: 42.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

这本书不是一时心血来潮的产物，而是我主持的万国城市经济研究院（中国第一家城市经济研究院，网站 www.wgic.cn/www.211d.cn）20 年积淀的成果。“万国”作为城市定位、园区产业发展解决方案专家，已成为行内标杆机构，为中国直辖市、第一工业税收大镇乃至中西部和国外许多城市如多伦多、沙特等做过广泛服务。

这是目前中国较完善的一本研究城市人口的空间布局、全球城市的区域分布以及中国城市国际化的专著，对中国各类城市的成长具有重要的指导作用。

全球城市集团是随着工业化、城市化进程而逐步形成的，至 2007 年，全球有建制城镇约 50 万个，都市区域虚拟集团 2 000 个左右，超过 5 000 亿美元的都市圈 10 个以上，国际级都市 50 个，区域性都市近 200 个，地方性大城市集团约 1 000 个，GDP 达到 5 亿美元以上的城镇集团 3 000 个左右。如何借鉴发达国家经验，把中国的城市化提升一个档次，已迫在眉睫。

该书是万国城市经济研究院多年咨询的实践积累成果。自研究院成立以来，先后为多伦多、新加坡、港澳和内地上百个城市（镇）做过城市经营、园区二三次创业、产业发展的咨询，在高端服务业、话语权经济、重大项目设计等方面走在同行前列。为此特别感谢国家发改委、农业部、建设部、香港多位大企业家、中文大学等专家和官员的支持。

该书是各级干部认识城市和进行城市经营管理的基本读物。对于许多尚未进行城市化知识系统训练的干部来说，不失为良师益友。

这本书与我另外三本专著——《高端服务业经济》、《话语权经济》、《中国企业与世界企业的文化对接》具有一定关联性。读者可通过邮局、当当网订购或直接与出版单位联系。

本书的编写得到了柯华林、管志成、姚勇、黄海娟、戚淑慧等人的大力支持，在此表示衷心的感谢！对引用资料未一一点明的，也在此一并致谢。

王 廉

2010 年 10 月 20 日

目 录

前 言 / 1

第一章 中国城市化进程 / 1

第一节 1979 年前的中国城市化 / 2

第二节 1979—1991 年的中国城市化 / 8

第三节 1992 年后的中国城市化 / 12

第四节 未来城市制度安排 / 16

第二章 城市经营的历程 / 31

第一节 城市经营简述 / 32

第二节 城市经营的制度安排 / 48

第三节 策划与规划 / 57

第三章 城市开发建设与管理 / 81

第一节 项目开发 / 82

第二节 城市开发误区 / 83

第三节 产业开发 / 83

第四节 城市管理 / 92

第四章 城市话语权打造 / 97

第一节 确定话语权思想 / 98

第二节 话语权经济的影响力 / 105

第三节 话语权经济的成因及其竞争态势 / 111

第五章 科技创意产业 / 117

第一节 高端服务业 / 118

第二节 节庆与会展产业 / 125

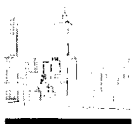
第三节 数字城市 / 130

第六章 人口流动与以沿海为中心的经济生态系统 / 137

第一节 人口流动与城镇化 / 138

第二节 世界人口发展历程与城镇化 / 143

第三节 全球人口趋势与分布 / 149



第四节	中国人口的历史分布与变化规律	/ 151
第五节	人口迁移的主要理论	/ 160
第六节	全球沿海生态系统与产业特点	/ 162

第七章 全球城市集团的成因及分布 / 165

第一节	世界城市集团的发展概况	/ 166
第二节	世界城市集团的特点	/ 171
第三节	美国城市集团与人口分布	/ 175
第四节	日本城市集团与人口分布	/ 179
第五节	英国城市集团与人口分布	/ 182
第六节	其他发达国家城市集团发展概况	/ 184
第七节	新兴工业化国家城市集团发展概况	/ 190
第八节	人口过亿的发展中国家城市集团发展概况	/ 194

第八章 全球城市集团的特色与话语权 / 201

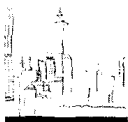
第一节	城市集团的特点	/ 202
第二节	城市集团人口比较分析	/ 204
第三节	世界主要城市集团分析	/ 207
第四节	世界级大都市集团	/ 215
第五节	国际性大都市集团	/ 223
第六节	地方性国际城市集团	/ 225

第九章 中国城市集团的国际化进程 / 229

第一节	沪港，一个古老而新颖的话题	/ 230
第二节	产业城市化进程	/ 233
第三节	中国的都市圈及其国际地位	/ 238
第四节	中国城市集团及国际化	/ 249

附 录 / 262

参考文献 / 279



城市化是经济社会发展的自然与历史过程,也是经济社会发展的较高级阶段。现代全球城市化经历了近 200 年的历程,1825 年英国利物浦至曼彻斯特的运营铁路开通是其重要标志。城市经营的理论在 1965 年得到广泛认同。

据考古学家研究,公元前 7800 年左右,即约 1 万年前,在今天的约旦、土耳其一带已出现了一些石头房子和寺庙;约公元前 6800 年,甚至出现了城墙厚 2 米、高 9 米的,居住人口达 2 000 人的城镇。

在中国,考古发现的最早的城镇在湖南澧县城头山,距今约 6 000 年,而今天河南安阳后岗、登封王城岗、淮阳平粮台发现的居住 2 000 人的城镇距今也有 4 500 年。

1800 年,全球城市人口只占全球总人口的 2%;2008 年,全球城市人口占全球总人口已达 50%,短短 200 多年时间,全球城市化便上升到如此高的水平。

世界上第一个实现城市化的国家是英国。1801—1851 年,英国 5 000 人以上的城镇由 106 座增加到 265 座,城镇人口比例由 26% 增加到 45%,1900 年则上升到 75%,100 年间翻了一番有余。

1978—2008 年,我国总人口从 9.75 亿上升到 13.38 亿,增加了 3.63 亿,城镇人口从 1.74 亿上升到 6.07 亿,增加了 4.33 亿;此外,据 2009 年 3 月国家统计局发布的调查报告称:截至 2008 年 12 月 31 日,我国农民工总量为 2.25 亿,其中在外乡镇打工的约有 1.4 亿,在本乡镇打工的约有 0.85 亿。按照以上统计,2008 年城镇人口应为 6.07 亿+1.4 亿,即为 7.47 亿;如果折算在外乡镇打工的 1.4 亿人有 40%~50% 回乡务农,则城镇人口应为 6.7 亿左右,由此可知,中国城市化水平在 2008 年达到了 50%。

改革开放以来,中国城市化进程开始全面加速。城市化水平的高低,是目前国际上衡量一个国家城市化程度的基本指标,它在一定程度上反映了一个国家或地区的经济发展水平。中国的基本国情、特殊的发展阶段和大国特征以及相应的制度安排和文化底蕴决定了中国城市化的发展速度。

第一节 1979 年前的中国城市化

一、行政区划

新中国成立之初,国家规定,人口在 5 万以上的城镇可以设市。根据相关资料统计,当时中国只有 136 个城市,城市人口占全国总人口的比重只有一成多一点。见表 1-1。

1951 年年底,政务院在《关于调整机构和紧缩编制的决定》中规定,人口在 9 万以上的城镇可以设市。

1955 年 6 月 9 日,国务院颁布的《关于设置市、镇建制的决定》规定,聚居人口在 10 万以上的城镇可以设市;聚居人口不足 10 万,但属于重工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或边远地区的重要城镇,确有必要时,可以设市;人口在 20 万以上的市,如确有分设区的必要,可以设市辖区。

1963 年 12 月 7 日,国务院颁布《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》,该

指示总的指导思想是压缩城镇人口，减小就业压力，严格根据 10 万人口指标设市，强调应尽量缩小市的郊区，市总人口中农业人口比重一般不应超过 20%。

表 1-1 1949 年设市城市一览表

省区	数量	城市名
北京	1	北京
天津	1	天津
河北	8	保定、唐山、秦皇岛、石家庄、张家口、宣化、承德、山海关
山西	2	太原、大同
内蒙古	6	归绥（呼和浩特）、包头、赤峰、海拉尔、满洲里、乌兰浩特
辽宁	12	沈阳、大连、旅顺、金州、鞍山、抚顺、本溪、安东（丹东）、营口、辽阳、锦州、阜新
上海	1	上海
江苏	10	南京、泰州、南通、扬州、无锡、镇江、常州、苏州、徐州、新海连（连云港）
吉林	5	长春、吉林、通化、四平、西安（辽源）
黑龙江	5	齐齐哈尔、哈尔滨、牡丹江、佳木斯、鹤岗
浙江	9	杭州、宁波、温州、嘉兴、吴兴（湖州）、金华、兰溪、衢州、绍兴
安徽	13	阜城、界首、亳城、三河、合肥、蚌埠、当涂、大通、宣城、屯溪、安庆、芜湖、宿城
福建	2	福州、厦门
江西	6	南昌、九江、赣州、萍乡、抚州、吉安
山东	13	济南、青岛、潍坊、博山、周村、张店、德州、羊口、烟台、龙口、威海、石岛、济宁
河南	12	开封、郑州、许昌、漯河、周口、洛阳、南阳、信阳、驻马店、新乡、安阳、朱集
湖北	3	武汉、沙市、宜昌
湖南	2	长沙、衡阳
广东	8	广州、汕头、湛江、肇庆、韶关、海口、江门、佛山
广西	4	南宁、桂林、柳州、梧州
四川	3	成都、自贡、重庆
贵州	1	贵阳
云南	1	昆明
陕西	4	西安、宝鸡、榆林、汉中
甘肃	1	兰州

(续上表)

省区	数量	城市名
宁夏	1	银川
青海	1	西宁
新疆	1	迪化(乌鲁木齐)
合计	136	—

说明：① 我国台湾及港澳地区暂未列入。

② 省区按现行行政区划划分。

资料来源：① 《中华人民共和国县级以上行政区划沿革》(1949—1983 年)。

② 史为乐. 中华人民共和国政区沿革(1949—1979). 南京：江苏人民出版社，1981. 152

表 1-2 后映的是 1949—1977 年，即改革开放前中国的城乡人口比例，一定程度上说明了中国城市化的进程。

表 1-2 1949—1977 年中国城乡人口构成(单位：万人)

年份(年)	总人口(年末)	总人口(年末)	
		城镇	乡村
1949	54 167	5 765	48 402
1950	55 196	6 169	49 027
1951	56 300	6 632	49 668
1952	57 482	7 163	50 319
1953	58 796	7 826	50 970
1954	60 266	8 249	52 017
1955	61 465	8 285	53 180
1956	62 828	9 185	53 643
1957	64 653	9 949	54 704
1958	65 994	10 721	55 273
1959	67 207	12 371	54 836
1960	66 207	13 073	53 134
1961	65 859	12 707	53 152
1962	67 295	11 659	55 636
1963	69 172	11 646	57 526
1964	70 499	12 950	57 549
1965	72 538	13 045	59 493

(续上表)

年份(年)	总人口(年末)	总人口(年末)	
		城镇	乡村
1966	74 542	13 313	61 229
1967	76 368	13 548	62 820
1968	78 534	13 838	64 696
1969	80 671	14 117	66 554
1970	82 992	14 424	68 568
1971	85 229	14 711	70 518
1972	87 177	14 935	72 242
1973	89 211	15 345	73 866
1974	90 859	15 595	75 264
1975	92 420	16 030	76 390
1976	93 717	16 341	77 376
1977	94 974	16 669	78 305

资料来源：国家统计局。

注：①本表各年人口未包括香港、澳门特别行政区和台湾省的人口数据。

②总人口包括中国人民解放军现役军人，现役军人计入城镇人口。

二、城市发展概况

1949年新中国成立之初，城市人口占全国总人口的比重只有一成多一点，城市数量只有136个。新中国成立后29年，随着国民经济和其他各项事业的发展，中国的城市化也取得了一定的进展，城市化率由1949年的10.64%上升到1978年的17.92%，年均提高约0.25个百分点。

在这一阶段，中国的城市化主要呈现出以下五个特点：政府是城市化动力机制的主体；城市化对非农劳动力的吸纳能力很低；城市化的区域发展受高度集中的计划体制的制约；劳动力的职业转换优先于地域转换；城市运行机制具有非商品经济的特征。

总体而言，从1949年新中国成立后到1978年改革开放之前的29年里，中国城市化的水平有了一定的提高，但总体发展速度非常缓慢。

1949—1978年，中国城市化的进程经历了迅速起步、波动较大、停滞发展三个阶段。

(一) 城市化迅速起步阶段(1949—1957年)

新中国成立之初，全国仅有136个城市，城镇人口5765万，城市化水平(以城镇人口占总人口比重计算)为10.64%。

在第一个五年计划时期，随着156项重点工程的启动和推进，出现了一批新的工矿城市，如纺织机械工业城市榆次，煤炭新城鸡西、双鸭山、焦作、平顶山、鹤壁，钢铁新城马鞍山，石油新城玉门等；还完善了一批老城，扩建了武汉、成都、太原、

西安、洛阳、兰州等工业城市；发展了鞍山、本溪、齐齐哈尔等中等城市及哈尔滨、长春等大城市。

到1957年，中国城市数量发展到176个，比1949年增长了29.4%，年均增长3.7%，城镇人口占全国人口的比重提高到10.9%，比1949年增加了0.3个百分点。

这说明，“一五”时期的中国城市发展及城市人口增长与国民经济的发展是基本适应的。

表1-3 1957年年末中国人口在50万以上的城市

序号	城市	人口（万人）	序号	城市	人口（万人）
1	上海	690.0	18	济南	86.2
2	北京	401.0	19	淄博	80.6
3	天津	322.0	20	鞍山	80.5
4	沈阳	241.1	21	唐山	80.0
5	武汉	214.6	22	杭州	78.4
6	重庆	212.1	23	郑州	76.6
7	广州	184.0	24	长沙	70.3
8	哈尔滨	155.2	25	兰州	69.9
9	旅大	150.8	26	徐州	67.6
10	南京	141.9	27	齐齐哈尔	66.8
11	西安	131.0	28	苏州	63.3
12	青岛	112.1	29	福州	61.6
13	成都	110.7	30	无锡	61.3
14	太原	102.0	31	石家庄	59.8
15	抚顺	98.5	32	吉林	56.8
16	长春	97.5	33	南昌	50.8
17	昆明	88.0	34	贵阳	50.4

资料来源：国家统计局。伟大的十年：中华人民共和国经济文化和建设成就的统计。北京：人民出版社，1959

（二）城市化波动较大阶段（1958—1965年）

在第二个五年计划时期，中国城市的发展同国民经济的巨大震动一样，也呈现出由扩大到紧缩的变化。在三年“大跃进”后，城市数量由1957年的176个增加到1961年的208个，增长18.2%；城市人口由7 077.27万人增加到10 132.47万人，增长43.2%；城镇人口占全国总人口的比重由10.9%提高到15.4%。1962年开始的国民经济调整时期，又被迫撤销了一大批城市，到1965年，全国拥有城市168个，与1961年相比，减少了40个，下降近20%。究其主要原因，一是将“一五”时期以来

设置的市恢复到县的建制；二是将一部分地级市降为县级市，停缓建大批建设项目，动员 2 500 万左右职工回农村。城镇人口由 1961 年的 10 132.47 万人下降到 8 857.62 万人，下降 12.6%；城镇人口的比重由 15.4% 下降至 12.2%。

（三）城市化停滞发展阶段（1966—1978 年）

1966 年开始的文化大革命使得中国国民经济长期徘徊不前，城市发展也相应地十分缓慢，城市化进程受阻。

1966—1978 年的 12 年间，全国仅增加 26 个城市，平均每年约增加 2 个。1978 年城镇人口为 1.7 亿人，城市化率为 17.92%。

三、城乡经济社会

1979 年前的中国，在赶超战略和计划经济体制的背景下，政府实施的户口迁移制度、粮油供应制度、劳动用工制度等，导致城乡二元化越来越严重，从根本上制约了中国经济社会及城市化的发展，见表 1-4。

表 1-4 1957—1978 年中国城乡家庭人均收支和恩格尔系数统计

年份 (年)	城镇居民家庭平均每人可支配收入支出(元)	农村居民家庭平均每人可支配收入支出(元)	生活消费系数 (1978=100)	恩格尔系数 (%)	纯收入支出 (元)	纯收入系数 (1978=100)	生活消费 (元)	恩格尔系数 (%)
1957	222.0	73.0	70.9	65.7				
1964	220.7	102.3	93.6	67.1				
1965	107.2	95.1	68.5					
1977	117.1							
1978	343.4	100.0	311.2	57.5	133.6	100.0	116.1	67.7

表 1-4 反映了居民收入与城市化的关系，而表 1-5 从人均住房与储蓄反映了城市居民的生活水平，是城市化水平的一种注释。

表 1-5 1952—1978 年中国城乡居民住房面积和储蓄存款余额统计

年份 (年)	城市人均住房面积 (平方米)	农村人均住房面积 (平方米)	城乡居民人民币 储蓄存款年底余额 (亿元)	定期 存款余额 (元)	活期 (元)	人均 储蓄 (元)
1952	8.6	4.8	3.8	2		
1953	12.3	6.8	5.5	2		
1954	15.9	9.8	6.1	3		
1955	19.9	13.3	6.6	3		

(续上表)

年份 (年)	城市人均 住房面积 (平方米)	农村人均 住房面积 (平方米)	城乡居民人民币 储蓄存款年底余额 (亿元)	定期 存款余额 (元)	活期 (元)	人均 储蓄 (元)
1956	26.7	15.6	11.1	4		
1957	35.2	19.6	15.6	5		
1958	55.2	23.9	31.3	8		
1959	68.3	31.6	36.7	10		
1960	66.3	37.3	29.0	10		
1961	55.4	29.7	25.7	8		
1962	41.1	25.6	15.5	6		
1963	45.7	29.4	16.3	7		
1964	55.5	37.0	18.5	8		
1965	65.2	43.4	21.8	9		
1966	72.3	46.9	25.4	10		
1967	73.9	48.9	25.0	10		
1968	78.3	50.3	28.0	10		
1969	75.9	49.4	26.5	9		
1970	79.5	53.8	25.7	10		
1971	90.3	61.4	28.9	11		
1972	105.2	69.6	35.6	12		
1973	121.2	77.7	43.5	14		
1974	136.5	86.7	49.8	15		
1975	149.6	94.5	55.1	16		
1976	159.1	100.6	58.5	17		
1977	181.6	111.7	69.9	19		
1978	6.7	8.1	210.6	128.9	81.7	22

第二节 1979—1991 年的中国城市化

一、城市发展概况

1978 年以后, 随着中国改革开放政策的实施, 中国社会经济步入了新的历史发展阶段, 经济保持了持续、快速的增长, 人民生活水平有了显著提高。与之相适应, 中

国的城市化进程也进入了一个全新的发展阶段，城市化发展状况发生了巨大的变化。1952—1978 年的 26 年间，中国的城市化水平由 12.46% 上升到 17.92%，年平均提高 0.21 个百分点，远低于世界同期的平均水平；建制市数量由 151 个增加到 193 个，建制镇数量由 1954 年的 5 400 多个减少到 1978 年的 2 173 个。改革开放后，城市化走上了积极稳步、持续快速发展的轨道，城市化进程明显加快，城市化率从 1978 年的 17.92% 上升到 1992 年的 27.63%，平均每年提高近 0.7 个百分点，相当于改革开放前的 3 倍。详细数据见表 1-6。

表 1-6 1979—1991 年中国城市化率及其变动

年份（年）	城镇人口 （万人）	城市化率 （%）	城镇人口比上年增长（万人）	与上年相比城市化 提高比例（%）
1979	18 495	18.96	1 250	1.04
1980	19 140	19.39	645	0.43
1981	20 171	20.16	1 031	0.77
1982	21 480	21.13	1 309	0.97
1983	22 274	21.62	794	0.49
1984	24 017	23.01	1 743	1.39
1985	25 094	23.71	1 077	0.70
1986	26 366	24.52	1 272	0.81
1987	27 674	25.32	1 308	0.80
1988	28 661	25.81	987	0.49
1989	29 540	26.21	879	0.40
1990	30 161	26.41	651	0.20
1991	30 543	26.37	352	-0.04
1992	32 372	27.63	1 829	1.26

资料来源：国家统计局。中国统计年鉴（1992）。北京：中国统计出版社，1992.77

回顾中国改革开放以来的城市化道路，在 1979—1991 年间，中国的城市化进程可以分为两个阶段：1979—1984 年，农村经济体制改革时期的城市化恢复发展阶段；1985—1991 年，城市经济体制改革时期的城市化平稳发展阶段。

（一）城市化恢复发展阶段（1979—1984 年）

这一阶段是以农村经济体制改革为主要动力，推动城市化恢复发展的阶段。这个阶段的城市化带有恢复性质，“先进城后建城”的特征比较明显。推动城市化恢复发展的原因在于：第一，大约有 2 000 万上山下乡的知识青年和下放干部返城并就业，高考的全面恢复和迅速发展也使得一批农村学生进入城市；第二，城乡集市贸易的开放和迅速发展，使得大量农民进入城市和小城镇，出现大量城镇暂住人口；第三，这

个时期乡镇企业开始崛起,促进了小城镇的发展;第四,国家为了偿还过去城市建设的欠账,提高了城市维护和建设费,结束了城市建设多年徘徊不前的局面。这个阶段,就人口来看,城市化率由1978年的17.92%提高到1984年的23.01%,年均提高0.85个百分点。

(二) 城市化平稳发展阶段(1985—1991年)

这一阶段是以乡镇企业的发展和城市改革为双重动力,推动城市化平稳发展的阶段。这个阶段以发展新城镇为主,沿海地区出现了大量新兴的小城镇。

这一时期,中国经济政策和城市居民生活发生了巨大的变化,国家“放权让利”,地方(城市)和企业获得了经济发展的自主权。主要表现在:国家放开了过去计划管制的许多产品与领域,下放一批国营企业,打破统购统销的模式,取消实行了多年的凭票定量供应粮油制,证券市场初步形成,等等。

二、城市制度安排

(一) 发展模式选择

1978年以来,在经济高速增长而城乡户籍分隔的背景下,积极发展小城镇成为可供政府选择的最佳城市化政策。

1978年起,中国开始重点实施沿海开放战略,先后开放14个沿海城市,设立深圳特区,继而开放海南、开发浦东;又在农村联产承包责任制改革的基础上,开始推行部分城市改革试点。

1980年,在当时城乡分隔、大城市基础设施滞后的情况下,全国城市规划工作会议提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展总方针。从1980年开始,先后在全国72个大中城市进行综合改革试点,包括对7个城市实行计划单列,赋予其省一级经济管理权限;在16个中等城市和哈尔滨市进行城市政府机构改革试点;在5个城市进行科技体制改革试点;在17个大中城市进行住宅商品化试点;在全国1/3的地区实行市带县的新体制。一些城市改革试点涌现出好经验,如武汉市的“两通起飞”,石家庄市的“撞击反射”、简政放权、搞活企业。在横向经济联合发展方面,到1987年上半年,全国已建立了3.2万个新的横向经济联合组织,组建了100多个大型企业群体和企业集团,形成49个跨地区的横向经济联合网络,出现了一批以中心城市为依托的经济区,如上海经济区、东北经济区、西南五省区六方经济协调组织等。

1983年,著名社会学家费孝通提出“解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主,大中小城市为辅”,认为“加强小城镇建设是中国社会主义城市化的必由之路”。上述建议在当时的城乡户籍制度下应该是最佳的城市化政策选择,因此得到了社会 and 政府的认同。

重庆在历史上历来是长江上游的经济中心,新中国成立初期是直辖市,1954年7月改为省辖市,当时称为省市合并。这个格局一直持续到1958年。1958年“大跃进”,各省都要建立以省为单位的独立自主的国民经济体系,重庆的计划单列就被取消了。1963年9月,中央召开了第二次城市工作会议,提出了要加强对几个特大城市的领导,恢复计划单列,其中就包括重庆。1964—1967年,重庆第二次计划单列。“文

革”时期，计划单列在不知不觉中被取消了。但是在“文革”的大环境下，重庆在全国还是有一定地位的。

1983年2月8日，国务院批准重庆以计划单列市的身份，率先进行大城市经济体制综合改革试点，率先承担大城市经济体制综合改革试点任务，重庆迈出了在内陆地区进行改革开放探索试验的第一步。

从1983年重庆开始，1984年，武汉、沈阳、广州、西安、哈尔滨、大连等城市陆续加入经济体制综合改革试点行列，这就是计划单列的七大中心城市。但后六大城市都是由国务院办公厅发文通知进行试点，唯独重庆是由中共中央和国务院行文试点的城市。

（二）《城市规划条例》与《中华人民共和国城市规划法》出台

1984年1月5日，国务院正式颁发《城市规划条例》，这是新中国成立以来我国关于城市工作方面的第一个基本法。它的实施对于建设现代化的、高度文明的社会主义城市，促进城乡经济和社会发展，具有深远的现实意义。

同年10月，全国各地迅速推进城市经济体制改革，其主要内容是：缩小指令性计划，扩大国有企业经营自主权，改革经营方式，使企业更多地与市场直接联系，把计划机制与市场机制结合起来；进行投资、金融、流通等宏观管理体制的改革，使宏观管理逐步适应市场的发展；实行价格、工资改革，初步为企业竞争创造平等的市场环境。1984—1986年，在全国“撤社建乡”，降低建制镇标准，结果3年里建制镇数量增加了7750个。

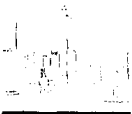
1989年12月26日，第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《规划法》），并决定于1990年4月1日起实施。

《规划法》第四条对我国城市设计作出了明确的要求：“实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，促进生产力和人口的合理布局。大城市是指市区和近郊区非农业人口50万人以上的城市；中等城市是指市区和近郊区非农业人口20万以上、不超过50万人的城市；小城市是指市区和近郊区非农业人口不满20万人的城市。”

《规划法》第十九条规定，“城市总体规划应当包括城市的性质、发展目标和发展规模，城市主要建设标准和定额指标，城市建设用地布局、功能分区和各项建设的总体部署，城市综合交通体系和河湖、绿地系统，各项专业规划，近期建设规划”。

对于城市新区开发和旧区改造，《规划法》第二十三条规定，“城市新区开发和旧区改建必须坚持统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设的原则。各项建设工程的选址、定点，不得妨碍城市的发展，不得危害城市的安全，不得污染和破坏城市环境，不得影响城市各项功能的协调”。

在国家有关部门修订建市标准后，县级市增加速度加快。



第三节 1992 年后的中国城市化

一、国家政策取向与制度安排

(一) 政策取向

1992 年 10 月,中共十四大确定了建立社会主义市场经济体制改革的目标,中国由此进入了建设社会主义市场经济体制时期。其间虽有短期的通货膨胀和东亚金融危机的干扰,但由于市场发挥资源配置的基础作用逐步增强,国民经济整体上保持了快速稳定的发展,城市化也保持了前所未有的快速推进。

与此相适应,城市化政策也出现了变化和调整。这一时期中国城市化政策的调整主要体现为由过去实行城乡分割、限制人口流动转变为放松管制,允许农民进入城市就业,鼓励农民迁入小城镇,严格控制大城市规划的要求逐渐淡出政府文件,这反映了以发展小城镇为主体,推进城市化的政策导向正在得到逐步调整。

1992—2003 年,中国城市化率由 27.63% 提高到 40.53%, 年均提高 1.17 个百分点。以城市现代化建设、小城镇发展和建立经济开发区、工业园区为标志,城市化全面快速推进,城市的综合承载力和吸纳农村人口的能力也得到了前所未有的提高。

(二) 制度安排

1992 年,国务院再次修订小城镇建制标准,进一步促进了小城镇的发展。

1993 年 10 月,建设部召开全国村镇建设工作会议,确定了以小城镇建设为重点的村镇建设工作方针,提出了到 20 世纪末我国小城镇建设发展目标。会后,经国务院原则同意,建设部等六个部委联合颁发了《关于加强小城镇建设的若干意见》。

1995 年 4 月,国家体改委、建设部、公安部等 11 个部委联合下达《小城镇综合改革试点指导意见》,并面向全国选择了 57 个镇作为综合改革试点。

1997 年 6 月 10 日,国务院批转了公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度意见》的通知。该通知认为,应当适时进行户籍管理制度改革,允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口,以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移,促进小城镇和农村的全面发展。农村新生婴儿可以随母或随父登记常住户口。此后,许多小城市为促进经济发展,基本放开了户籍限制;不少大中城市,甚至北京、上海等,也放宽了外地人口进入本市的限制。

1998 年 10 月,中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,提出“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,进一步提升了发展小城镇的地位。

2000 年 7 月,中共中央、国务院发出《关于促进小城镇健康发展的若干意见》(简称《意见》)。该《意见》指出,加快城镇化进程的时机和条件已经成熟。抓住机遇,适时引导小城镇健康发展,应当成为当前和今后较长时期内农村改革与发展的一项重要任务。

2000 年 10 月,中共中央在关于“十五”规划的建议中提出:“随着农业生产力水