

普通高等教育“十二五”规划教材

城乡总体规划

隗剑秋 主 编

李 杰 胡开明 副主编

CHENGXIANG
ZONGTI
GUIHUA

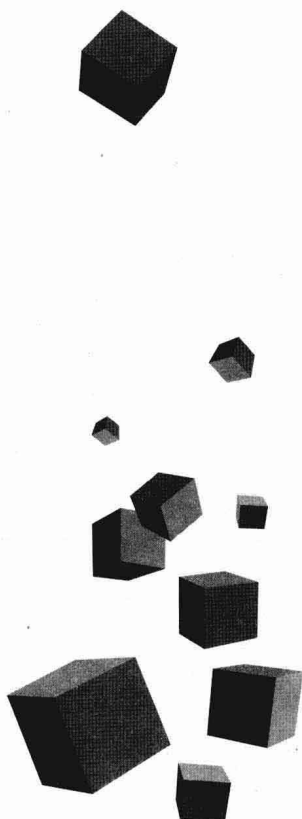


工业出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

城乡总体规划

隗剑秋 主 编
李 杰 胡开明 副主编



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书是普通高等教育“十二五”规划教材。

全书共分为六章，主要内容包括城乡总体规划的基本理论及内容，城镇体系规划，城市总体规划，镇、乡和村庄规划，城乡总体规划实施。教材力求系统、全面地阐述城乡总体规划，并对城乡总体规划的具体规划设计工作给予明确的指导。

本书可作为高等院校城市规划类、资源环境类专业本科生、专科生的教材，也可供相关设计单位的工作者参考使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡总体规划/ 魏剑秋主编. —北京: 化学工业出版社,
2011.3
普通高等教育“十二五”规划教材
ISBN 978-7-122-10534-9

I. 城… II. 魏… III. 城乡规划: 总体规划-高等
学校-教材 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 021470 号

责任编辑: 满悦芝
责任校对: 蒋 宇

文字编辑: 荣世芳
装帧设计: 尹琳琳

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 装: 化学工业出版社印刷厂
787mm×1092mm 1/16 印张 13 字数 328 千字 2011 年 4 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888(传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 29.00 元

版权所有 违者必究

前 言

进入 21 世纪,经过了 20 多年改革开放和发展的积累,中国已经步入持续、稳定、健康发展的轨道,中国的城市发展也呈现一派生机勃勃的局面,尤其是在 2006 年中国的一系列“惠农政策”出台、2008 年元月 1 日《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施以来,全国各地的城乡建设在更加切合实际的基础上有章可循、有法可依,开创了城乡建设可喜的势头。

城乡总体规划必须遵循科学发展观和“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的思想,推动城乡的各方面合作建设,实现城市乡村社会、经济、文化的可持续发展。本教材就是基于这一目的,试图从城市、乡村的发展历史、城乡关系等方面来阐述城乡统筹发展的重要性;而城乡的统筹发展,必须要规划先行,本书在阐述了城乡关系及其统筹发展重要性之后,重点从建设规划的角度介绍了城乡规划体系的内容及其要点,包括城乡规划的相关基本理论及内容、城镇体系规划、城市总体规划、镇(乡)和村庄规划、城乡总体规划实施等章节,力求更加系统、更加全面地阐述城乡总体规划,并对城乡总体规划的具体规划设计工作给予明确的指导。

本书共分为六章,具体编写分工如下:武汉工程大学隗剑秋(第一章、第二章、第三章、第四章部分章节)、胡开明(第六章、第五章)、华中科技大学文华学院吴妍(第四章第五节、第七节)、河南城市建设学院刘宁斌(第四章第八节)、孝感学院宋阳(第四章第九节)。同时也感谢武汉工程大学环境与城市建设学院城市规划教学团队李杰教授、卢新海教授、田昌贵教授、宋会访、张薇、杨华、杨珺、王庆国以及福建工程学院邱永谦、内蒙古建筑职业技术学院董小云、武汉商贸学院雷颖的参与,他们对本教材的框架及内容编排提出了宝贵的意见。全书由隗剑秋负责统稿。

本书可作为高等院校城市规划专业、资源环境专业本科生、专科生的教材,也可供相关设计单位的工作人员参考使用。

由于城乡问题的复杂性、乡建设过程的长期性以及具体实际操作的灵活性,使得城乡规划专业基础课教材的编写难度变大,尽管本教材总体上体系比较完整,内容相对完善,但也难免存在疏漏和不全面之处,恳请使用本教材的教师和读者提出宝贵意见,以臻完善。

编者

2011 年 2 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 城市与乡村	1
一、城市与乡村的区别和联系	1
二、城乡划分和建制体系	2
三、我国城乡发展的总体现状	3
第二节 城镇化及其发展	4
一、城镇化的基本概念	4
二、城镇化的机制与进程	6
三、中国城镇化的历程与现状	7
第二章 城乡总体规划的基本理论及内容	11
第一节 城乡总体规划的基本概念及作用	11
一、城市总体规划、乡镇总体规划、城乡统筹规划的概念	11
二、城市总体规划、乡镇总体规划的内容	12
第二节 城乡总体规划的制定原则及程序	13
一、制定城乡规划的基本原则	13
二、制定城乡规划的基本程序	13
第三章 城镇体系规划	15
第一节 城镇体系规划的概念及特征	15
一、城镇体系规划的概念	15
二、城镇体系规划的特征	15
第二节 城镇体系规划的地位与作用	16
一、城镇体系规划的地位	16
二、城镇体系规划的主要作用	17
第三节 城镇体系规划的编制原则及内容（以市域城镇体系规划为主探讨）	17
一、市域城乡空间的基本构成及空间管制	17
二、市域城镇空间组合的基本类型	19
三、市域城镇发展布局规划的主要内容	19
四、城镇体系规划的编制原则	20
五、市域城镇体系规划编制的主要内容	21
第四章 城市总体规划	22
第一节 城市总体规划纲要	22
一、城市总体规划纲要的任务及内容	22
二、城市总体规划纲要的成果要求	22
第二节 城市总体规划编制程序和方法	23
一、城市总体规划编制基本工作程序	23
二、城市总体规划编制基本工作方法	24

第三节 城市总体规划基础研究	26
一、城市总体规划与其他相关规划的关系	26
二、城市总体规划现状调查	27
三、城市自然资源条件分析	30
四、城市总体规划的实施评估	31
五、城市空间发展方向	32
六、城市发展目标和城市性质	39
七、城市规模	40
八、城市环境容量研究	44
第四节 城市用地布局规划	44
一、城市用地分类及用地评价	44
二、城市总体布局	52
三、主要建设用地规模的确定	55
四、居住用地规划布局	56
五、工业用地规划布局	58
六、公共设施用地规划布局	63
七、仓储用地规划布局	69
八、城市用地布局与城市交通系统的关系	71
第五节 城市综合交通规划	76
一、城市综合交通的基本概念	76
二、城市综合交通规划的基本内容和要求	79
三、城市交通调查和分析	81
四、城市综合交通发展战略与交通预测注册书和教材	83
五、城市对外交通规划	87
六、城市道路系统规划	93
七、城市公共交通系统规划	110
第六节 城市历史文化遗产保护规划	124
一、历史文化遗产保护	124
二、历史文化名城保护规划	125
三、历史文化街区保护规划	128
第七节 其他主要专项规划	130
一、城市市政公用设施规划	130
二、城市绿地系统规划	137
三、城市综合防灾减灾规划	140
四、城市环境保护规划	143
五、城市竖向规划	144
六、城市地下空间规划	148
第八节 城市近期建设规划	151
一、城市近期建设规划的作用与任务	151
二、城市近期建设规划的内容	153
三、城市近期建设规划的编制方法	155
四、城市近期建设规划的成果	157

第九节 城市总体规划成果	159
一、城市总体规划文本内容与深度要求	159
二、城市总体规划主要图纸内容与深度要求	161
三、城市总体规划附件内容与深度要求	162
四、城市总体规划强制性内容	162
第五章 镇、乡和村庄规划	164
第一节 镇、乡和村庄规划的工作范畴及任务	164
一、城镇与乡村的关系	164
二、镇、乡和村庄规划的工作范畴	167
三、镇、乡和村庄规划的主要任务	171
第二节 镇规划的编制	173
一、镇规划概述	173
二、镇规划的编制内容	174
三、镇规划编制方法	176
四、镇规划的成果要求	180
第三节 乡和村庄规划的编制	181
一、乡和村庄规划概述	181
二、乡和村庄规划编制的内容	181
三、乡和村庄规划编制的方法	183
第四节 名镇和名村保护规划	188
一、历史文化名镇和名村	188
二、名镇和名村保护规划的内容	188
三、名镇和名村保护规划的成果要求	189
第六章 城乡总体规划实施	190
第一节 城乡规划实施的概念与作用	190
一、城乡规划实施的概念	190
二、城乡规划实施的目的与作用	191
第二节 城乡总体规划的实施管理	191
一、城乡规划实施	191
二、建设项目选址规划管理	192
三、建设用地规划管理	193
四、建设工程规划管理（含建筑、管线和市政交通工程）	193
五、历史文化遗产保护规划管理	194
六、城乡规划实施监督检查	196
第三节 城乡规划实施的影响因素	198
一、国家或地区政策	198
二、城乡发展状况	198
三、社会意愿与公众参与	198
四、法律保障	199
五、城乡规划的体制	199
参考文献	200

第一章 绪 论

第一节 城市与乡村

一、城市与乡村的区别和联系

人类活动要素的不同组合（空间上的组合、种类上的组合、数量上的组合等）形成了各种聚落景观。聚落就是人类各种形式的居住场所，它不仅是房屋的集合体，还包括与居住地直接相关的其他生活设施和生产设施。聚落因其基本职能和结构特点以及所处地域的不同，基本被分为城市聚落和乡村聚落，并由此形成了城市和乡村不同的特征。城市的基本特征大致可以归纳为人口高度集中、有较强的异质性、建筑密度高、社会结构复杂；相反，乡村的特征为人口相对分散、有明显的同质性、建筑密度低、社会结构较单一等。

1. 城市与乡村的基本区别

城市和乡村为两个相对的概念，存在着一些基本的区别，主要有：

① 集聚规模的差异。城市与乡村的首要差别主要体现在空间要素的集中程度（也可以说成分散程度）上。

② 生产效率的差异。城市的经济活动是高效率的，而高效率的取得，不仅是由于人口、资源、生产工具和科学技术等物质要素的高度集中，更主要的是由于高度的组织。因此可以说，城市的经济活动是一种社会化的生产、消费、交换的过程，它充分发挥了工商、交通、文化、军事和政治等机能，属于高级生产或服务性质；相反的，乡村经济活动则还依附于土地等初级生产要素。

③ 生产力结构的差异。城市是以非农业人口为主的居民点，因而在职业构成上是不同于乡村的，这也造成了城乡生产力结构的根本区别。

④ 职能差异。城市一般是工业、商业、交通、文教的集中地，是一定地域的政治、经济、文化的中心，在职能上是有别于乡村的。

⑤ 物质形态差异。城市具有比较健全的市政设施和公共设施，在物质空间形态上不同于乡村。

⑥ 文化观念差异。城市与乡村不同的社会关系，使得两者之间产生了很多文化内容、意识形态、风俗习惯、传统观念等差别，这也是城乡差别的一个方面。

2. 城市与乡村的基本联系

尽管城市与乡村有着很多不同之处，但它们是一个统一体，并不存在截然的界限。尤其是随着社会经济的发展及各种交通、通信技术条件的支撑，城乡一体发展的现象愈发明显（图 1-1）。

实际上，城乡联系包含的内容非常丰富（表 1-1）。城乡要素与资源的配置、城乡联系方式的选择是多样的，对于具体不同城乡联系模式的选择，完全取决于不同国家、地区的具体情况和城乡发展的基本战略。

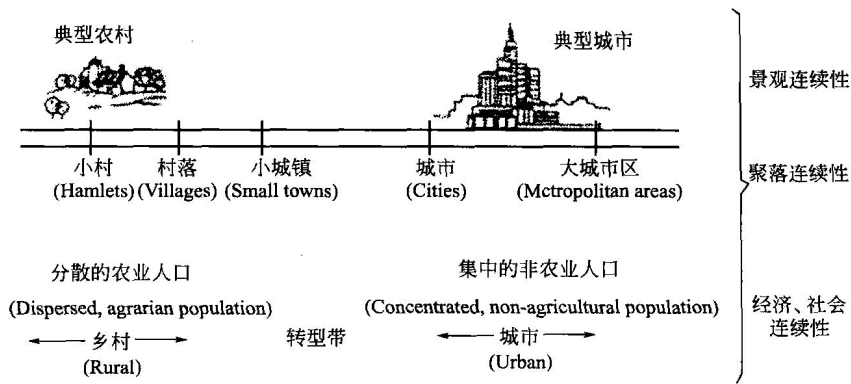


图 1-1 城乡聚落景观连续变化

资料来源：张小林．乡村空间系统及其演变研究．南京：南京师范大学出版社，1999．

表 1-1 城乡联系分类与要素

联系类型	要素
物质联系	公路网、水网、铁路网、生态相互联系
经济联系	市场形式、原材料和中间产品流、资本流动、生产联系、消费和购物形式、收入流、行业结构和地区间商品流动
人口移动联系	临时和永久性人口流动、通勤
技术联系	技术相互依赖、灌溉系统、通信系统
社会作用联系	访问形式、亲戚关系、仪式、宗教行为、社会团体相互作用
服务联系	能量流和网络、信用和金融网络、教育培训、医疗、职业、商业和技术服务形式、交通服务形式
政治、行政组织联系	结构关系、政府预算流、组织相互依赖性、权力及监督形式、行政区域交易形式、非正式政治决策联系

资料来源：曾菊新．现代城乡网络化发展模式．北京：科学出版社，2001：166．

3. 我国城乡社会经济的特点

在我国，由于实行长期的城乡二元体制，形成了城市、乡村社会不同的经济特点：工业和服务业（也可称为非农经济）是城市社会经济的主要特点；而农业和畜牧业则是乡村社会经济的主要特点。

二、城乡划分和建制体系

1. 城乡聚落的划分

在日常生活中，区别城乡聚落似乎是轻而易举的事。而实际上，目前世界上还没有为定义城镇找到一个统一的标准。世界各国各地区根据各自社会经济发展的特点，制定了不同的城镇定义标准。这些标准很少离开上述的城镇本质特征，所不同的是有些国家的标准侧重于强调某一个特征，有些强调几个特征，有些有明确的数量指标，有些只有定性指标。

要真正在城市和乡村之间划出一条有严格科学意义的界线绝非易事。首先这是因为从城市到乡村是渐变的，有的是交错的。这中间并不存在一个城市消失和乡村开始的明显的标志点，人们在城乡过渡带或城乡交接带划出的城乡界线必然带有一定的任意性和主观性。第二个原因是城市本身是一定历史阶段的产物，城市的概念在不同的历史条件下发生着不断的变化。世界各国处在不同的历史发展阶段，甚至在一个国家的不同地区，所处的发展阶段也不尽相同，这也给城乡划分带来困难。城市，尤其是大城市与周围地区的联系在空间上日趋广

泛,在内容上日益复杂,使划分城乡界线又增加了难度。

2. 我国城市建制体系

从20世纪50年代起,中国就制定了具体的城市(市镇)设置标准,以后一度随着实际情况的变化而不断修改。概括起来,中国的市镇设置主要基于两个方面的标准:①聚集人口规模。目前将人口聚居规模超过100万的作为特大城市,50万~100万的作为大城市,20万~50万的作为中等城市,20万以下的作为小城市。②城镇的政治经济地位。城镇的政治经济地位往往是市镇设置中的重要考虑内容,如在首都、直辖市、省会城市等的设立中最为典型。此外,中国对市镇的设置标准还有经济、社会等方面一系列指标的要求。

我国市制有两个基本特点:

①市制由多层次的建制构成。从地域类型上划分,包括了直辖市、省(或自治区)辖设区市、不设区市(或自治州辖市)三个层次。从行政等级上划分,包括了省级市、副省级市、地级市、县级市四个等级。目前我国有北京、天津、上海、重庆四个直辖市,25个副省级城市,280余个地级市,370余个县城市。

②市制兼具城市管理和区域管理的双重性。市既有自己的直属辖区——市区,又管辖了下级政区(县或乡镇)。因此,中国的市制实行的是城区型与地域型相结合的行政区划建制模式,一般称为广域型市制。

三、我国城乡发展的总体现状

1. 新中国成立后我国城乡关系演变的基本历程

新中国成立后,我国的城乡关系经历了大大小小数次变迁,这个过程是和国家政策、生产力发展水平等因素密切相关的。

1949~1978年中国根本的问题就是如何解决农业快速发展并为工业化奠定基础 and 提供保障,当时普遍认为只有工业化才能最终解决中国的贫穷落后,才能最终解决农民问题。因此,在快速推进工业化的过程中,逐渐采取了前苏联的社会主义工业化模式,即依靠建立单一的公有制和计划经济来推行优先快速发展重工业的战略。由此逐步建立起农业支持工业、农村支持城市和城乡分隔的“二元经济”体制,城镇化进程相当缓慢。农民主要是通过提供农副产品而进入城市的方式,为工业和城市的发展提供农业剩余产品和降低工业发展成本。

1978年中共十一届三中全会后,城乡关系进入了一个新的历史时期,过去完全由政府控制的城乡关系开始越来越多地通过市场来调节,但是农业支持工业、乡村支持城市的趋向并没有改变。农民和农村主要是通过直接投资(乡镇企业)、提供廉价劳动力(大量农民工)、提供廉价土地资源三种方式,为工业城市的发展提供强大的动力。

近年来,城乡统筹、建设社会主义新农村成为新时期城乡工作的主轴。2005年,中央政府对城乡关系做出了具有历史性转折的重大调整,在我国延续了2600多年的农业税退出了历史舞台。中央政府还利用公共财政加大对农村教育、基础设施、医疗卫生等方面的投入,我国的城乡关系进入了一个新的历史阶段。

2. 我国城乡差异的基本现状

城乡关系是我国国民经济和社会发展系统中最重要的一对关系。中国的城乡发展的历程表明:城乡之间的良性互动和相互开放,必然推动国民经济的全面发展;相反,城乡之间的隔离甚至对立,则必然导致国民经济发展的失衡,甚至使国民经济发展的进程停滞不前或倒退。长期以来,我国呈现出城乡分割,人才、资本、信息单向流动,城乡居民生活差距拉大,城乡关系呈现不均等、不和谐等发展状况。

(1) 城乡结构“二元化” 长期以来,我国一直实行“一国两策,城乡分治”的二元经

济社会体制和“城市偏向，工业优先”的战略和政策选择。改革开放以后，尽管这种制度有所松动，但要根本消除二元结构体制还需一个相当长时期的过程。

(2) 城乡收入差距拉大 考虑到相关因素，目前我国城乡居民实际收入差距已达6:1~7:1，为新中国成立以来最高峰时期。农民收入增长缓慢，不仅直接影响国内需求，而且成为制约整个国民经济实现良性循环的障碍。

(3) 优势发展资源向城市单向集中 由于我国城乡差距大，城市一直是我国各类生产要素聚集的中心，而人才、技术、资金等向农村流动量少、进程慢，城乡资源流动单向化、不均衡现象十分明显。

(4) 城乡公共产品供给体制的严重失衡 各级政府为增进自身绩效都尽可能地上收财权、下放事权，下级政府得到的财权与事权相比明显失衡。失衡的分配体制决定了失衡的义务教育、基础设施和社会保障等公共产品供给体制，农村公共服务体系尚未建立，农民与城市居民享受的公共服务的差距依然很大。

我国目前正处在一个从城乡二元经济结构向城乡一体化发展阶段迈进的历史转折点上，综合运用市场和非市场力量，积极促进城乡产业结构调整、人力资源配置、金融资源配置和社会发展等各个领域的良性互动和协调发展，具有长远而重要的战略意义。

3. 科学发展观与城乡统筹

从中国经济社会发展的实际出发，以全面、协调、可持续发展的科学发展观指导中国社会主义发展实践，就是要认真贯彻“五个统筹”——“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。党的十六大提出了“城乡统筹”的要求，城乡统筹实际上包括经济和社会两大方面，统筹城乡经济社会发展的根本目标是扭转城乡二元结构、解决“三农”难题、推动城乡经济社会协调发展；统筹城乡经济社会发展的主体应该是政府；统筹城乡经济社会发展的重点是对农村社会政治、经济、文化等各领域进行战略性调整和深层次变革。

① 统筹城乡经济资源，实现城乡经济协调增长和良性互动。平等的市场主体应该享有平等的接近和享用经济要素的权利，统筹城乡经济资源，保证农民平等地享用经济资源，是统筹城乡经济社会发展的关键。

② 统筹城乡政治资源，实现城乡政治文明共同发展。必须统筹城乡政治资源，使农民具有与城镇居民平等的政治地位，使其真正地参与国家、社会事务的管理，体现和维护自身利益。统筹城乡政治资源最为重要的是体制和政策的转换问题。

③ 统筹城乡社会资源，实现城乡精神文明共同繁荣。努力实现城乡社会资源的统筹安排、有序使用，促进城乡精神文明的共同进步。

第二节 城镇化及其发展

一、城镇化的基本概念

1. 城镇化的基本概念与内涵

社会学、经济学、地理学等不同学科对城镇化的概念有不同的理解，概括起来主要包括两个方面的含义。

(1) “有形的城镇化” 即物质上和形态上的城镇化，具体反映在：

① 人口的集中。包括人口总量的集中，即城镇人口比重的增大；城镇点的增加，城镇密度的加大；每个集中点——城镇规模的扩大。

② 空间形态的改变。城市建设用地增加,城市用地功能的分化,土地景观的变化(大量建筑物、构筑物的出现)。

③ 经济社会结构的变化。产业结构的变化,由第一产业向第二、第三产业的转变;社会组织结构的变化,由分散的家庭到集体的街道,从个体的、自始自营到各种经济文化组织和集团。

(2)“无形的城镇化”即精神上、意识上的城镇化,生活方式的城镇化,具体也可包括三个方面:

① 城市生活方式的扩散。

② 农村意识、行为方式、生活方式转化为城市意识、行为方式、生活方式的过程。

③ 农村居民逐渐脱离固有的乡土式生活态度、方式,而采取城市生活态度、方式的过程。

综合上述,城镇化一词有四个含义:①城市对农村影响的传播过程;②全社会人口接受城市文化的过程;③人口集中的过程,包括集中点的增加和每个集中点的扩大;④城市人口比例提高的过程。

城镇化的核心是人口就业结构、经济产业结构的转化过程和城乡空间社区结构的变迁过程。城镇化的本质特征主要体现在三个方面:一是农村人口在空间上的转换;二是非农产业向城镇聚集;三是农业劳动力向非农业劳动力转移。对城镇化的特征,可以从不同的角度进行分析,这对进一步理解其本质特征是有益无害的。

从农村城镇化的角度而言,城镇化具有四个方面的特征:一是时间特征,表现为过程和阶段的统一,以渐进为主;二是空间特征,表现为城镇结合,以镇为主;三是就业特征,表现为亦工亦农,非农为主;四是生活方式特征,表现为亦土亦“洋”,以“洋”为主,亦新亦旧,以新为主。从世界城镇化发展类型看可分为发达型城镇化与发展型城镇化,其特点是不一样的。包括重庆在内的中国西部均属发展型城镇化。发展型城镇化有五个特点:一是城镇化原始积累主要来自于农业;二是城镇化偏重于发展第三产业,而非发展第二产业即工业化;三是城镇化具有明显的二元结构;四是城镇化的动力机制主要是推力而非拉力;五是城镇化中城市贫民占有很大比重。

美国学者弗里德曼(J. Friedmann)将城镇化过程分为城镇化Ⅰ和城镇化Ⅱ。前者包括人口和非农业活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程,非城市型景观转化为城市型景观的地域推进过程;后者包括城市文化、城市生活方式和价值观在农村的地域扩散过程。因此,城镇化Ⅰ是可见了的、物化了的或实体性的过程;而城镇化Ⅱ则是抽象的、精神上的过程。

2. 城镇化水平的测度

城镇化水平指城镇人口占总人口的比重。

人口按其从事的职业一般可分为农业人口和非农业人口(第二、第三产业人口)。按照目前的户籍管理办法又可分为城镇人口与农村人口。

一个国家或地区的城镇化进程需要借用一定的指标来进行测度、衡量。由于城镇化是一个广泛涉及经济、社会与景观变化的复杂过程,所以对城镇化水平进行测度并非易事,必须建立一系列反映城镇化本质特征的指标体系,才能准确反映城镇化的实际进程和水平。基于前文对城镇化基本概念的理解,除生活方式、思想观念等无形转化过程难以用量化指标反映外,人口、土地、产业等的变化过程均可用量化指标来反映。

在实际工作中,为了简便起见和易于进行不同历史时期、不同地区之间的比较,我们通

常采用国际通行的方法——将城镇常住人口占区域总人口的比重作为反映城镇化过程的最主要的指标，通称为“城镇化水平”或“城镇化率”，这一指标既直接反映了人口的集聚程度，又反映了劳动力的转移程度。这一指标目前在世界范围内被广泛采用，并应用这一指标作为城镇化进程阶段划分的重要依据。

城镇化率的计算公式为： $PU = \frac{U}{P}$

式中， PU 为城镇化率； U 为城镇常住人口； P 为区域总人口。

需要强调的是，对一个地区城镇化发展水平的衡量应该从多个角度进行考察，应该至少包括了城镇化发展的数量水平和质量水平这两个基本的方面，而且反映城镇化真正发展水平的不应是表面的数量指标，更重要的是质量指标。

二、城镇化的机制与进程

1. 城镇化的基本动力机制

(1) 农业剩余贡献 城市是农业和手工业分离后的产物，这就意味着农业生产力的发展及农业剩余贡献是城市兴起和成长的前提。城市率先在农业发达地区兴起，农产品的剩余刺激了人口劳动结构的分化，进而在社会中出现了一批专门从事非农业活动的人口来支持城市的进一步发展。这个过程不断往复、叠加、上升，城镇化也就随之得到了发展。

(2) 工业化推进 城镇化进程是随着生产力水平的发展而变化的。工业化的集聚要求促成了资本、人力、资源和技术等生产要素在有限空间上的高度组合，从而促进了城市的形成和发展，并进而启动了城镇化的进程。

(3) 比较利益驱动 城镇化发生的规模与速度受到城乡间比较利益差异的引导和制约。决定人口从乡村向城市转移的规模和速度的两种基本力——一是城市的拉力，二是乡村的推力。其中，城市的拉力主要来自对劳动力的需求，以及城市相对于农村的各方面物质、精神优越地位所产生的诱惑力等；而乡村的推力则来源于农业人口的增加、土地面积的有限性、农业生产率的提高、农业劳动力的剩余以及寻求城市“理想乐土”的精神推力等。

(4) 制度变迁促进 制度变迁对于城镇化进程在根本动力上具有显著的加速或滞缓作用，合理的制度安排与创新是城镇化进程顺利推进的重要保障。就中国的城镇化的历史进程而言，户籍管理制度、城乡土地使用制度、住房制度等，都从不同方面影响或推动了中国城镇化的发展。

(5) 市场机制导向 市场的一个重要自发作用就是推动资源利用效益的最大化配置，由于城市相比于乡村对要素具有巨大的增殖效应，所以在市场力的作用下，城镇化的进程也就得到了不断的推进。

(6) 生态环境诱导与制约的双重作用 生态环境对于城镇化的影响包括诱导作用与制约作用两个基本的方面，它们常常是同时叠加于一个地区的城镇化过程之中。一方面，随着城镇化的推进和城市的过度集聚，一些生态环境优良的郊区开始吸引高品质居住、休闲旅游和先进产业的发展；另一方面，有限的生态环境的容量将会很大程度上制约城镇化的进程。

(7) 城乡规划调控 合理运用城乡规划调控手段，可以实现空间等要素资源的集约利用，引导区域城镇合理布局，这些不仅将对城镇化起到积极的推动作用，而且可以从根本上提升城市与区域的竞争力与可持续发展能力。

2. 城镇化的基本阶段

依据时间序列，城镇化进程一般可以分为四个基本阶段。

(1) 集聚城镇化阶段 其显著的特征是由于巨大的城乡差异，导致人口与产业等要素从

乡村向城市单向集聚。

(2) 郊区化阶段 随着城市环境的恶化、人们收入水平差距的加大以及通勤条件的改善，城市中上阶层开始移居到市郊或外围地带，该阶段的显著特点是住宅、商业服务部门、事务部门以及大量就业岗位相继向城市郊区迁移。

(3) 逆城镇化阶段 随着郊区化的进一步发展，一些大都市市区人口外迁出现了新的动向——不仅中心市区人口继续外迁，郊区人口也向更大的外围区域迁移，出现了大都市市区人口负增长的局面，人们的通勤半径甚至可以扩大到 100 公里左右。

(4) 再城镇化阶段 面对城市中由于大量人口和产业外迁导致的经济衰退、人口贫困、社会萧条等问题，许多城市开始积极调整产业结构、发展高科技产业和第三产业、积极开发市中心衰落区、努力改善城市环境和提升城市功能，来吸引一部分特定人口从郊区回流到中心城市。

3. 城镇化进程的表现特征

① 城镇化是城市人口占总人口的比重不断上升。城镇化首先表现为大批乡村人口进入城市，城市人口在总人口的比重逐步提高。

② 城镇化是产业结构转变的过程。随着城市化的推进，使得原来从事传统低效的第一产业的劳动力转向从事高效的第二、第三产业，产业结构逐步升级转换，国家和区域创造财富的能力不断提高（表 1-2）。

表 1-2 国际产业结构变化（1960～2004 年）

项 目	各产业占 GDP 的百分比/%								
	1960			1995			2004		
产业类型	I	II	III	I	II	III	I	II	III
低收入经济	50	17	33	25	38	35	23	25	52
中等收入经济	22	32	46	11	35	52	10	34	56
高收入经济	6	40	54	2	32	66	6	24	70

资料来源：世界银行理念报告。

农业的比重持续下降，不可逆转；工业的比重有一个上升时期，或也有停滞和下降；第三产业的比重增加，总的发展趋势如此。但是，不同性质城市的第二、第三产业的比重的发展趋势也不尽相同。表 1-2 中引用世界银行三个不同年代的发展报告中的数据展现了国际产业结构的变化趋势。虽然不同年份报告对高收入经济有不同的界定，但对长期趋势的影响不大。从表中所反映的产业结构变化的长期趋势看，一次产业占 GDP 的比重随发展而下降，而第二、第三产业则趋于上升，但第三产业在长期趋势中又随发展而上升，而第二产业则下降。截至 2008 年，全世界第一产业比重仅占 3%，第二产业降至 28%，第三产业已上升为 69%。

③ 城镇化水平高，不仅是建立在第二、第三产业发展的基础上，也是农业现代化的结果。农业人口的减少产生在农业发展的基础上，农业人口的剩余也成为城市化的推动力。

三、中国城镇化的历程与现状

1. 新中国成立后中国城镇化的总体历程

1949 年新中国成立后，我国步入了一个新的历史阶段，开启了中国具有现代化意义的工业化道路，也揭开了现代中国城镇化发展的序幕。然而，我国的城镇化进程并不是一帆风顺的，经历了一条坎坷曲折的发展道路。总的来看，可以划分为以下四个阶段。

(1) 城镇化启动阶段(1949~1957年) 这一阶段正处于我国国民经济恢复和“一五”计划顺利实施的时期。此期间的重点是建设工业城市,形成了以工业为基本内容和动力的城镇化。随工业化水平的提高,城市人口骤增,工人新村迅速崛起,城市基础设施建设加快,产生了许多新型工矿城市。

(2) 城镇化的波动发展阶段(1958~1965年) 这个阶段是城镇化大起大落时期。1958年农村人口大规模涌入城市,但由于种种原因,国家又调整政策,通过行政手段精简职工,动员城镇人口回乡,并同时调整了市镇设置。

(3) 城镇化的停滞阶段(1966~1978年) 由于十年动乱,粮食生产停滞不前,当时的城市甚至无法容纳因自然增长而形成的城市人口,再加上大批知青和干部下放到农村,城市人口下降,大量工业配置到“三线”,分散的工业布局难以形成聚集优势来发展城镇,小城镇出现萎缩。

(4) 城镇化的快速发展阶段(1979年以来) 党的十一届三中全会后,采取了一系列方针、政策,如颁布新的户籍管理政策,调整市镇建制标准等,从而使城镇人口特别是大城市的人口机械增加较快,出现了城镇化水平的整体提高,有力地促进了城乡经济的持续发展。随着改革开放和现代化建设的推进,我国的城镇化过程也摆脱了长期徘徊不前的局面,步入了新中国成立以来城镇化发展最快的一个时期。特别是20世纪90年代末以来,国家及地方政府都将推进城镇化作为一项重大战略予以实施,不断消除阻碍城镇化发展的种种制度性障碍,跟进了若干配套制度,积极运用市场机制等,加速了城镇化的进程。

2. 中国城镇化的典型模式

所谓城镇化的模式,是指对一个国家、一个地区在特定阶段、特定环境背景中城镇化基本特征的模式化归纳、总结。中国幅员辽阔,各地的社会与自然发展环境、发展阶段等都差异很大,在城镇化的实践中,许多地方结合自身的条件和特点走了一些具有明显特色的城镇化道路。大致可以概括为如下几种城镇化“模式”。

① 计划经济体制下以国有企业为主导的城镇化模式。这种模式是计划经济的产物,其城镇化的原动力来自于国家计划对资源的大规模开发和生产建设。城镇化水平的提高主要是因为资源开发所引起的大量外来人口的迁入以及相关政策的强制性推动。攀枝花、大庆、鞍山、东营、克拉玛依等许多城市的兴起是典型案例。

② 商品短缺时期以乡镇集体经济为主导的城镇化模式。这是一种通过乡村集体经济和乡镇企业的发展,促进乡村工业化和农村城镇化进而推动城市发展的模式。这种模式在当时特定的历史背景下,就地解决农村剩余劳动力,大大积累了地方经济的基础,有效地促进了小城镇的发展,当然也带来了布局分散、投资效率低等问题。

③ 市场经济早期以分散家庭工业为主导的城镇化模式。在由计划经济向市场经济转轨过程中,通过家庭手工业、个体私营企业以及批发零售商业来推动农村工业化,并以此带动乡村人口转化为城市人口。

④ 以外资及混合型经济为主导的城镇化模式。进入20世纪90年代中后期以来,随着全球资本与产业的转移,部分地区积极把握机遇、大力推动资本结构转型,进入了吸引外资的高潮期,以外向型经济园区为主体的空间成为集聚人口与产业、推动城镇化的有力载体。

需要特别指出的是,对于任何一个国家和地区而言,城镇化都是一个复杂、动态的过程。而所谓“模式”,是对特定地域、特定发展环境、特定发展阶段城镇化进程中最主要、最明显特征的简单化提炼,事实上并不能涵盖一个地区城镇化特征的全部。因此,我们既要关注各种城镇化“模式”的研究和总结,但是也不能简单地对其进行移植和复制,而要根据

各地的时代特点开展积极、创造性的探索实践。

3. 中国城镇化的现状、特征与趋势

我国城镇化起步较晚,而新中国成立以来的城镇化道路又是一波三折。从20世纪80年代起,我国实行改革开放,经济发展迅速,带动了城镇化空前发展。新中国成立以来,我国城镇化发展总体呈现以下基本特征。

① 城镇化过程经历了大起大落段以后,已经进入了持续、加速和健康发展阶段。

② 城镇化发展的区域重点经历了由西向东的转移过程,总体上东部快于中西部,南方快于北方。

③ 在各级城市普遍得到发展的同时,区域中心城市及城市密集地区发展加速,成为区域甚至是国家经济发展的中枢地区,成为接轨世界经济和应对全球化挑战的重要空间单元。

④ 部分城市正逐步走向国际化。改革开放以来,我国经济的快速发展和综合经济实力的增强,为一些国际城市的形成提供了经济基础,除了香港以外,北京、上海、广州、深圳等有可能最先进入国际城市行列。

在新的城镇化机制的作用下,我国的城镇化进程出现了一些新的发展趋势:

① 东部沿海地区城镇化总体快于中西部内陆地区,但中西部地区将不断加速。随着西部大开发地推进,中西部地区的城镇化进程将大大加快,城市数量和城市等级都会有较大的提升。为了保护生态环境、提升经济社会发展的质量和提高城镇化的效益,发展区域中心城市、大城市将成为中西部地区城镇化的重点。

② 以大城市为主体的多元化的城镇化道路将成为我国城镇化战略的主要选择。大城市的经济效益、就业机会、文化生活等方面都高于中小城市,更高于农村。因此,在未来相当长的一段时间内,大城市仍然具有很强的“拉力”,广大农村地区尤其是西部内陆地区经济还不够发达,还存在巨大的“推力”,大量农村人口还会向大城市流动。大城市人口实际增长率虽然还将大幅上升,但更重要的是扮演经济发展主要基地的角色。中、小城市和小城镇将成为吸收农村人口实现城镇化的主战场。

③ 城市群、都市圈等将成为城镇化的重要空间单元。面对全球日益竞争的环境,一定区域内的城镇群体通过空间整合的方式谋求共同的、更高的发展,已经成为世界性的趋势,中国也不例外。随着城镇化进程的加快,我国已经出现了若干大城市群,例如长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、京津唐城市群、辽中南城市群,它们不仅是高度城镇化的地区,而且已经成为国家、区域经济社会发展的中枢,正在积极与世界城市体系接轨。

④ 在沿海一些发达的特大城市,开始出现了社会居住分化、“郊区化”趋势。尽管我国城镇化发展总体水平较低,但是在相对发达的东南沿海地区,一些特大城市中由于社会阶层收入的差异加大,已经出现了居住地域的明显社会分化。而一部分城市人口开始出现向郊区外迁的“郊区化”趋势,对城乡空间集约利用、生态环境保护、城市交通、社会公平等带来了新的挑战

4. 中国城镇化面临的主要挑战

中国城镇化水平与工业化水平相比,还明显滞后。由于缺少科学规划和城镇管理,一些城镇空间布局与人口环境承载能力不匹配,人口环境资源矛盾加剧,一些城镇脱离实际追求奢华和高标准,资源浪费突出,严重制约了城镇化健康、协调、可持续发展。我国城镇化面临以下四大挑战。

一是城镇资源环境承受巨大压力。在经济快速发展过程中,城镇化付出了巨大的资源环境代价。特别是在城镇开发和“拆旧造新”过程中,消耗了大量钢材、水泥、玻璃、化学材

料，不仅造成了环境污染，也牵制了建筑节能减排工作。

二是城镇公共事业面临更大挑战。在城镇化快速推进和挤压下，中国 655 个城市中，近 400 个城市缺水，约 200 个城市严重缺水，约有 1/3 城市联结城镇的交通，在进出城时出现高峰时段的拥堵。特别是随着城镇用水用电消耗的增加，不得不让国家通过大规模的资源转移、长距离的油气调运来解决日益紧张的资源 and 能源依赖。

三是城镇建设过度依赖土地情况严重。一些地方在城镇建设中过度征用土地甚至耕地，一些城镇在推行“拆农居，建社区”过程中，操作不规范，配套政策不到位，让住上楼房后的农民失去了社会保障；一些农村人口迁往城镇后，由于无法得到住房保障，成为了边缘化的“二等市民”。

四是城镇开发建设手段十分落后。在城镇建设和开发过程中，住宅建造采用工厂化方式生产的住宅比例较低，质量通病较为严重。城镇商品住房的“毛坯房”比例高，装修二次污染和资源浪费情况十分普遍，住宅使用寿命短、维护成本高的情况在城镇建设中尤为突出。

今后五年，中国城镇化率将突破 50%，每年将有上千万人口从农村转移到城镇。这样大规模的人口迁移，不只是工作地点、交通手段、居住方式的转变，也是生活方式、消费模式、城市发展理念的转变。因此，必须引导城镇化遵循重规划、省资源，宜居住、便出行，以人为本、实现城镇有序发展等发展新理念。

5. 推进健康城镇化对国家发展的战略意义

现代城市发展的总趋势不是单纯追求人口规模意义的城镇化，而是依靠第二产业和第三产业的发展促进城镇化，更注重城市整体质量的提高。追求高质量的城镇化，即追求更高的经济效益、更好的城镇环境、更完善的城市服务功能、更高的居民素质和城乡统筹发展。

中国共产党十六届五中全会提出了新时期城镇化的方针：“坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化。”这说明了健康城镇化已经成为资源节约型社会的建立和科学发展观落实的核心内容，也是我国社会经济必然趋势。