

责任编辑 郝亚玲

ISBN 7-80636-816-7



9 787806 368169 >

ISBN 7-80636-816-7
F·710 定价: 15.00元

图书在版编目 (C I P) 数据

山西城镇化研究 / 吴德春主编. —太原: 山西经济出版社, 2005.12

ISBN 7 - 80636 - 816 - 7

I. 山... II. 吴... III. 城市化—研究—山西省
IV. F299.272.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 154318 号

山西城镇化研究

主 编: 吴德春

网 址: www.sxskcb.com

责任编辑: 郝亚玲

经 销 者: 新华书店

出 版 者: 山西经济出版社

承 印 者: 山西省公路局印刷厂

地 址: 太原市建设南路 15 号

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

邮 编: 030012

印 张: 4.75

电 话: 0351 - 4922220 (发行中心)

字 数: 75 千字

0351 - 4922085 (综合办)

印 数: 1 - 2000 册

E - mail: Fxxz@sxskcb.com (发行中心)

版 次: 2005 年 12 月第 1 版

Web@sxskcb.com (信息室)

印 次: 2005 年 12 月第 1 次印刷

jingjshb@sxskcb.com (综合办)

定 价: 15.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

山西省城市经济学会研究丛书

编 委 会

主 任 万良适

副主任 赵振亮 吴德春 田中仁

李海恒 丰立祥 许一友

编 委 毛月平 加年丰 徐 立

盛美华 白益民 程 章

阎文斌 马兆庆 韩潮峰

郝亚玲

山西城镇化研究课题组

顾 问 万良适

组 长 吴德春

副组长 许一友

成 员 加年丰 白益民 程 章

李海生 郝亚玲

编 辑 统 筹

主 编 吴德春

副 主 编 许一友

统 筹 加年丰

执行责编 加年丰 白益民 郝亚玲

前 言

《山西城镇化研究》一书是在山西省发改委立项的同名课题基础上编撰而成。

该课题研究报告包括三大部分。一是城镇化趋势与战略选择：主要从理论上研究阐述城镇化的标准、城镇化与工业化的关系、世界城镇化的特点与趋势、中国城镇化的模式与道路以及对山西城镇化的启示与意义。二是山西城镇化现状评析：主要从纵向考察和横向比较角度研究分析山西城镇化的阶段与特点、工业化与制度改革等动力机制、城镇化水平及其差距等，重点剖析了山西城镇化进程中存在的主要问题。三是对策与建议：主要贯彻科学发展观，从战略高度论述了加快山西城镇化发展的指导思想和基本原则、战略重点和城镇空间布局调整、体制改革和机制创新以及具体措施。

本研究成果完成之时，正值山西省“十一五”规划工作全面启动，但愿我们的研究能为全省“十一五”规划的制定和实施贡献微薄的力量，为推进我省城镇化进程起到积极的作用。

万良适

2005年5月6日

目 录

城镇化趋势与战略选择

- 一、城镇起源与发展动力 1
- 二、世界城镇化模式比较与发展趋势 3
- 三、中国特色城镇化道路探索与战略选择 6

山西城镇化现状评析

- 一、山西城镇化阶段及特点分析 14
- 二、山西城镇化动力机制分析 16
- 三、山西城镇化水平分析 20
- 四、山西城镇化进程中存在问题剖析 23

以科学发展观为指导,走出一条符合山西实际的城镇化道路

- 一、指导思想和基本原则 33
- 二、战略构想、战略目标和主要任务 34
- 三、山西城镇化道路选择 37
- 四、山西城镇化对策建议 40

附录

- 太原城市化进程研究 51

- 后记 70

城镇化趋势与战略选择

一、城镇起源与发展动力

从城市的起源来看，设有防御墙垣的居民点是“城”的雏形，而“市”是指集中做买卖的场所。筑城守民、设市易货的居民点需要有充足的商品交换维持物资供应，发达的市场也需要有完备的防卫设施保证安全和秩序。古代的“城”与“市”就这样遵循不同的功能发展着，最终走到了空间上的融合，成为非农业人口和非农产业的集聚地。

在人类发展史上，城市的产生，被认为是人类文明的象征。马克思、恩格斯指出：“物质劳动和精神劳动的最大一次分工，就是城市和乡村的分离。”（《马克思恩格斯全集》，第3卷，56~57页，人民出版社，1960年第一版）列宁指出：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”（《列宁全集》，第19卷，264页，人民出版社，1959年版）所以，城市是人类社会发展到一定阶段的产物，是一种有别于乡村的居住和社会组织形式。城市集人类物质文明、政治文明与精神文明之大成，是一定区域经济、政治、科学技术与文化教育的中心。

从广义上讲，城市是与乡村居民点相区别的各种城镇型居民点的总称。依照1989年国家颁布的《中华人民共和国城市规划法》，城市是指国家行政建制设立的直辖市、市、镇。在这里，市和镇统称为城市或城镇。

从狭义看，城市与城镇这两个概念又有区别。作为城镇的重要组成部分——小城镇，不仅是大中城市功能的自然延伸，而且是连接大中城市和农村的桥梁。随着小城镇功能的完善，小城镇又可成长为一小城市。实际上我国一些小城镇已经发育成小城市，或已经具备小城市的雏形。

城市化是人类社会从农业社会向工业社会发展过程中，随着产业

结构变化,就业、人口分布和人类聚居地结构相应变化的过程。其具体表现为人口在一定时期向城镇聚集,在聚集过程中城市文明向周围扩散,同时促使区域产业结构向高级阶段不断演化。

城市化也可称城镇化。城镇化是中国特色城市化的表述方式。我国使用城镇化的提法,主要是考虑从含义上讲更符合我国现阶段的实际。城市化或城镇化,都是指大量农业人口向非农业和城镇转移。城市化不仅包含大中小城市,也应包含作为农村经济中心的小城镇。

城镇是生产力发展到一定阶段的产物。因此,经济动力是城镇产生和发展的最基本动力。城镇的产生和发展,也总是存在于一定的政治环境之中,并受政治环境的制约或影响。因此,政治也是城镇发展的重要动力。正确的政治决策,特别是有关城镇发展的正确决策,是城镇发展的强大推动力。观念形态和历史文化是城镇文明的重要方面,它们对城镇的变革和发展具有重要的影响和作用。城镇的发展及其现代化涉及产业发展的聚集、人口数量的增加、人口质量的提高、人口的合理流动,以及建立在此基础上的社会群体、社会组织等的发展,因此推动城镇发展的动力包含经济动力、政治动力、文化动力和社会动力。

纵观世界城镇发展的历史,在城镇发展的初级阶段、中级阶段和高级阶段,推动城镇发展的主要动力是不同的。

(一) 城镇发展初级阶段的主要动力

这个阶段,农业在社会经济中占据统治地位,并成为城镇发展的主要动力。农业及产品交换和区域自然条件决定着城镇的区位、发展规模和速度。农业的兴衰和自然条件的灾变决定着城镇的兴衰和存亡。

(二) 城镇发展中级阶段的主要动力

在工业革命的推动下,人类社会进入了机器生产时代,世界城镇也进入了中级发展阶段。主要由于工业革命的推动,城镇的经济状况发生了根本的变化,政治状况、文化状况、社会状况也发生了巨大变化,使城镇类型和空间布局多样化,城镇不仅在量上发生了巨大变化,而且在质上也发生了根本性转变。

(三) 城镇发展高级阶段的主要动力

从20世纪40年代开始,特别是90年代以来,随着原子能、电子计算机、生物工程等高新技术的迅速发展和广泛应用,人类进入了一

个全新的信息时代，世界城镇也进入了高级发展阶段。以电子技术为代表的高新技术通过对钢铁、化学、机器制造、纺织等传统产业的改造，使这些产业重新焕发生机和活力，对城镇化产生巨大推动力。虽然工业化仍是城镇化的直接动力，但以信息技术和服务业为代表的第三产业将逐渐成为推动城镇发展的主要动力。

二、世界城镇化模式比较与发展趋势

（一）世界城镇化模式比较

世界城镇化模式，可以从不同角度分析。

1. 从城镇化与工业化之间的关系角度考察，大体上可分为同步城镇化、超前城镇化与滞后城镇化三种

（1）同步城镇化模式及其特征。同步城镇化是指城镇化水平与工业化水平同步增长、协调发展。这里讲的“同步”，不是指城镇化发展速度与工业化发展速度完全一致，而是指城镇化与工业化之间存在着正相关关系。欧、美、日等发达国家的城镇化一般与工业化起始时间大体相同。同步城镇化国家，大都建立在本国工业化基础之上。

（2）超前城镇化模式及其特征。这种城镇化模式，是指城镇化进程大大快于工业化进程，表现为乡村人口过快地向城市迁移，超过城市经济发展的需要和城市基础设施承载能力，造成大量人口失业、住房紧张、交通拥挤、生态环境破坏、犯罪增加等城市问题。在许多发展中国家，如巴西、阿根廷、墨西哥等，至今仍然存在着过度城镇化的问题。

（3）滞后城镇化模式及其特征。这种城镇化模式是指城镇化进程滞后于工业化进程。在发展中国家，城镇化滞后主要表现为工业化过程中城镇化乏力。比如泰国，1999 年人均 GDP 为 1960 美元，比中低收入国家高出 58%，但其城镇化水平仅为 21%，低于中低收入国家 41% 的平均水平。中国的城镇化也是滞后的。同改革开放初期相比，2003 年中国的城镇化水平由 17.9% 上升到 40.5%，与同等工业化程度国家相比大约低 20 个百分点，与经济发展水平不相适应。主要原因在于城镇化起步晚、底子薄、基础差，长期实行重工业优先发展战略，工业布局分散；长期实行城乡户籍二元结构，限制农村人口向城镇流动的制度和政策，限制了产业分工特别是限制了第三产业发展，从而

阻碍了城镇化的发展。

2. 从集中型城镇化模式还是分散型城镇化模式的角度考察

(1) 集中型城镇化模式。这种模式是社会经济活动从空间上的分散状态向集中状态发展。其实质是农村人口和非农业经济活动不断向城镇聚集,农村地域向城市地域转化,从而使城市人口在总人口中的比重提高,城市人口密度增大。发达国家在城镇化初期,集中型城镇化占主导地位,其典型形式是人口与社会经济活动向大城市集中。许多发展中国家的集中型城镇化有不断加快的趋势。这种集中型城镇化模式是世界上大多数工业化国家所走过的道路。

(2) 分散型城镇化模式。这种模式是城市的密集性、经济性和社会性向城市郊外或更远的农村地区扩散,城市的经济活动或城市的职能向外延伸的过程。发达国家在城镇化的中期或后期阶段,分散型城镇化模式占主导地位。西方发达国家,小城镇都十分发达。德国、法国、意大利等都有数千个小城镇,最多的是美国。美国城市化水平的提高依赖并得益于小城镇的发展。从某种意义上说,正是有了城市周围及腹地的小城镇发展,才有了美国大城市的兴旺和繁荣,如洛杉矶是由 88 个小城镇组成,芝加哥是由 260 个小城镇组成。美国的设市城市有 19000 多个,但人口规模 3 万人以上的市只有 1100 余个,其中 10 万人以上的城市只有 208 个;小城镇有 18000 多个。

(二) 世界城镇化趋势

1. 世界城镇化的重点正在由发达国家向发展中国家转移

城镇化的演进过程呈现出一定的规律性。历史经验表明,在城镇化水平低于 30% 时,为发展较慢的初期阶段;当城镇化水平达到 30%~70% 之间,为人口加速向城镇集聚的中期阶段;当城镇化水平超过 70% 时,城镇化进程出现减缓的趋势。发达国家的城镇化道路基本上是在 20 世纪上半叶完成的,其城镇化水平都先后达到 75% 以上,城镇化水平的提高速度已大大减缓。目前,其城镇化进程主要表现为现代化水平的提高。而发展中国家的工业化和城镇化大都起步于第二次世界大战后,20 世纪 70 年代开始进入城镇化快速发展阶段。2000 年,发展中国家城镇化平均水平仅为 45%。由于信息革命的来临,发达国家开始进行自 20 世纪 60 年代以来的第二次大规模的产业结构调整,导致全球出现新一轮的劳动地域分工,给发展中国家带来了新的发展

机遇,促进了城镇化快速发展。根据1990年各国人口普查数据可知,在未来的相当长时期,发展中国家和地区的城镇人口都将经历一个持续高速的发展过程。据预测,到2025年全球城镇化水平将上升至65%,发展中国家则上升至61%。

2. 经济全球化和区域集团化在集中型城镇化与分散型城镇化结合中,形成全球多极结构城镇体系

经济全球化进程的日益加快,若干全球信息节点城市不断发展成为世界城市或国际性城市,并控制和主宰着全球的经济命脉。世界城市的形成和发展使城镇体系出现新的等级结构,即世界级城市、国际性城市、全国性城市、地区性城市、卫星城市、社区性城镇等不同层次、不同规模的城镇,而且城镇在全球经济中所扮演的角色也由于相互之间联系的广泛性而愈益重要,其发展更加依赖于区域与世界城镇的联系。在迈向经济全球化的过程中,区域集团化趋势也同时显露出来,而且,由于各政治团体的介入和推动更促进了全球城镇体系的多极化倾向。

3. 大都市连绵带成为占主导地位的、最具活力的城镇空间形态

大城市发展进程中,当各种社会经济要素聚集到相当规模之后,就会出现环境污染、交通拥挤、资源短缺、管理成本提高等问题,城市规模效益就会逐渐递减。这时,人口、产业等开始向城市郊区或卫星城镇扩散。由于高新技术发展,现代交通、通讯越来越发达,在城市郊区化的基础上,区位毗邻、联系较强的若干个大城市和中小城市在地域上逐渐相连,社会经济也逐渐融合,从而在广阔地域内形成大都市连绵带。近几十年来,大都市连绵区和都市带在世界各国快速发展。如美国东北部大西洋沿岸城市带、美国西南部太平洋东岸城市带、欧洲西北部沿海城市带、日本太平洋沿岸城市带。这种大集中、小分散的地域发展格局还会长期持续下去,可能导致“城市郊区化”和“乡村城镇化”的合二为一,使人类聚集形态向具有良好气候条件和生活环境的地域结构演化。这些大都市连绵带在本国和世界经济发展中具有枢纽作用和主导作用。

4. 人文生态城镇成为21世纪城镇建设的奋斗目标

传统城镇化使城镇的可持续发展遭到前所未有的严峻挑战。于是建设人文生态城镇的现代城镇化思维逐步为人们所接受,并成为当今

城镇化的战略取向。人文生态城镇,从生态意义上看,它追求城镇建设与生态环境的良性动态平衡;从文化意义上看,它追求从各自地理环境、气候条件、文化背景、产业特色和民俗风情的实际出发,在城镇空间布局、建筑形态与建筑设计方面突出自己的特色,通过营造文化特色来提升城镇竞争力。

三、中国特色城镇化道路探索与战略选择

(一) 中国特色城镇化道路探索

1. 中国城镇化道路回顾

从1840年到1949年,是中国城镇化的萌芽时期。到1949年城镇人口占全国人口比重仅为10.64%。

1949年到1957年,是城镇化进程的起步阶段。依据计划在全国重点城市安排重点工业建设项目和基础设施改造项目,推动了经济发展和人口城镇化进程。人口城镇化进程与经济社会发展进程相适应,年均城镇化增长速度为0.59个百分点。1949年全国仅有135个市和约2000个镇,到1957年,全国城市发展到176个,建制镇发展到5402个。

1958年到1977年,是城镇化停滞阶段。第一、第二、第三产业不均衡发展和工业结构的畸重化限制了社会生产力发展与城镇化进程。以农养工、分割城乡、限制流动等一系列政策加剧了中国经济的二元结构化倾向。在近20年间,城镇人口仅增加1~2个百分点,人口城镇化率仅达17.9%,城市由176个发展到193个,建制镇仅为2173个。

1978年以来,城镇化开始进入稳步发展阶段。农业和农村发展取得了长足进步,大批农民进城,城镇化进程空前发展;工业化步伐加快,第三产业发展迅速,工业、科技、教育、文化事业在城镇化发展中起着越来越重要的作用;市场化取向改革不断深入,市场对生产要素的调节作用成为推动城镇化进程的重要力量。2003年,我国城市数量为660个,建制镇为20226个,城镇化率达到40.5%。25年城镇化率提高了22.6个百分点,平均每年提高0.9个百分点。

2. 改革开放以来城镇化道路探索的成功范例

(1) 珠三角板块式城镇化。它是一种以引进外资发展外向型经济,

推动城乡经济繁荣和城市现代化，以此带动人口集中和迁移的城镇化模式。这里主要组成单位是大中城市，同时也包含众多的小城镇。但这里的许多小城镇只是一个行政区划而已，实质上是小城市或中等城市。这种板块式模式，是通过建立工业小区和工业开发区，重点扶持和集中管理乡镇工业发展。工业小区的发展促使大量农村专业市场涌现，带动了交通运输业、商业饮食服务业、金融业与房地产业发展，并逐步成为农村政治、经济、文化、卫生、商业和交通中心，从而形成大规模的“农民城”，在扩大农民就业的同时，吸引更多农民异地转移而定居在工业小区周围，从而成为新市民。同时，通过小企业、大市场、大集群的产业组织方式，以商兴市，以商促工，构建具有自身特色的经济区，形成市场化、民营化、工业化、城镇化之间的良性互动状态。

(2) 苏南中心城市圈城镇化。这是一种通过乡村工业化和农村城镇化进而推动城市圈发展的模式，其原动力来自于工业化和乡镇工业经济，投资主体是乡镇企业。上海等中心城市的辐射是吸引力。在大办开发区和交通迅速发展后，使空间相对变小，苏南平原镇，厂、店连成一片，物流、车流、人流、信息流大大增加，县级市经济发展迅速，推进城市建设由粗放式转向集约式，县级市和小城镇建设促使大城市、特大城市发展，形成都市圈，城乡融合发展。

(3) 浙江民营经济推动城镇化。它是个体、私营、股份合作制企业以发展家庭手工业与商业来推动农村工业化，并以此带动乡村人口转为城镇人口的模式。由于乡镇企业快速跨越了粗放原始发展阶段，乡镇企业聚集发展，市场机制的催生，最终形成了对旧的城乡隔离制度的重大冲击，导致了农民造城态势，出现了龙港、柳市、桥头等一批农民工商城市，形成了繁荣的专业性产品和生产要素市场，并带动了运输、信息、商业、服务等第三产业发展，成为当地乡镇企业的聚集中心和辐射中心。当乡镇企业成长为国际和国内市场颇具影响力的骨干企业，与以城市为中心的现代第二、第三产业群从整体上融合后，乡镇企业又向具有一定规模的中心骨干城市聚集；尔后乡镇企业开始把大中城市作为管理决策营运中心，形成了一批在国际国内市场上具有很高知名度和占有率的专业性企业集团，大大促进了浙江城镇化进程。

(4) 济南三联集团成片综合开发推动城镇化。由城市运营开发商在一个较大面积的区域内,突破“国家征地、一次补偿、零星出让”的模式,进行统一规划、统一安置、统一建设、统一招商和统一管理。农民转为非农业户口,给村民每人每月发放生活保险金。对农民被拆面积支付一次性补偿费,使村民在变为市民时,人人都有一笔存款。三联集团给村民无偿提供人均建筑面积 40 平方米的高标准住宅,房屋产权归个人。采取按自然村集中修建住宅小区的办法,保持原有的社区组织。符合招工条件的村民,经本人申请,由三联集团分期分批安置就业。村民享有养老保障、失业保障和医疗保障。成片综合开发不需要将开发区域内的土地全部转为建设用地,可通过科学规划,保留一部分原耕地,投资建成高效农业、生态示范区,园林育苗基地和观光农田。同时对区域内的土地利用进行精心规划,区分出住宅用地、商业用地、高等教育用地和复耕农田用地等种类,可实现土地利用的科学规划和合理配置。这是一种农民就地安置的模式。

(5) 西部“点线面”开发推进城镇化。西部地区特殊的自然、经济特征决定了必须实施非均衡开发战略,为此中央提出“点线面”的开发模式。所谓“线”是连接城市的基础设施,“点”就是城市。通过重点加强中心城市对周边地区城镇和乡村的辐射和带动作用,加强现有城市间、城市密集区间以及西部与东中部的通达能力。同时在西部重点选择自然条件好、有一定基础的小城镇加快发展农副产品加工业,带动农村剩余劳动力转移,实现产业集聚和人口集聚的统一,加强商品集散地商品流通网络建设,以商兴市,以市兴城。

3. 当前中国城镇化发展趋势

(1) 城镇化进入快速稳定增长时期。世界城镇化发展的规律表明,当一国的城镇化水平在 30%~70% 之间为城镇化加速发展时期。以发达国家走过的道路分析,工业化中期阶段是城镇化水平提高最快的时期。1998 年我国城镇化率达到 30.4%,2000 年我国的工业化率(工业增加值占国内生产总值的比重)为 50.2%,这表明我国已进入城镇化快速发展时期。我国从 1998 年至 2003 年城镇化率平均每年提高 2.2 个百分点,这表明城镇化发展规律正在发挥作用。21 世纪初的 20 年将是中国实现由农村化社会向城镇化社会转型的关键时期,据专家预测,这一期间,每年城镇化率可增加 1 个百分点左右,到 2010 年城镇化率

可达到 46% ~ 48%，2020 年城镇化率将达到 56% ~ 58%。

(2) 大都市圈、城市群成为城镇化发展的主导。在新中国历史上，实际上早已形成了以上海、北京、广州、沈阳四大城市为中心的四大都市圈、城市群。改革开放以来，长江三角洲、京津冀、珠江三角洲的发展相当迅猛，成为支撑全国国民经济的主要地区。三大地区人口占全国总人口的 1/3，面积占全国的 10%，而 GDP 却占全国的 60%，外贸出口占全国的 85%，直接利用外资占全国的 80% 以上。目前以沈阳、大连为中心的辽东南都市圈、以青岛为中心的山东半岛都市圈、以厦门为中心的台海都市圈，还有以重庆、成都为中心的都市圈，以西安为中心的都市圈，以武汉为中心的都市圈等发展步伐加快。大都市圈、城市群已成为引领中国经济发展的龙头。强化都市圈域功能互补与合作，统筹区域发展，实现资源优化配置，拓宽发展空间，使区域内形成多层次的城镇网络体系，将构筑起圈域城乡一体化的产业分工体系，增强区域整体竞争力。

(3) 城镇空间扩展集中化与分散化有机结合，小城镇建设将成为中国城镇化的重要途径。城镇化加速发展中，城镇空间的变化随之加快，一方面集中的程度越来越高，另一方面分散的要求也日愈强烈。尽力避免城市空间拓展过度集中与过度分散的空间管制措施正在成为新一轮城镇规划的强制性内容。推进城镇化，以现有的县城和建制镇为基础，发展小城镇，坚持大中小城市和小城镇协调发展，逐步提高城镇化水平，是中国特色城镇化道路的现实选择。有资料表明，在我国现有的 4.8 亿农村劳动力中，乡镇企业解决了 1.38 亿人口就业，农业自身需要 1.7 亿，外出打工 1 亿。还有 8000 万人没有解决就业问题。大中城市的发展只能吸纳一部分乡村人口，不可能将剩余劳动力全部吸纳。发展小城镇，重视小城市和小城镇的产业支撑和吸纳农村富余劳动力的主渠道作用，正在和将要日益成为现实。即使是大都市圈、城市带的发展，也应看作是大中城市和卫星城、小城市，以及小城镇的连绵区的共同协调发展。

(4) 城镇产业的特色化和专业化。发掘城市与小城镇自身的优势和潜力，认识自身的不足，找准自己的功能定位，把全球化与本地化结合起来，积极参与国内国际竞争，打造特色化的产业群与品牌，已经成为城市与小城镇发展的主流。各地城市政府都在修编的新的城市

来的农村社区并入城市或小城镇，成为城市或小城镇社区的一个组成部分；二是新兴城镇的设立，使原来的农村社区变成新的城镇社区；三是在农村经济高速发展和城镇文明广泛扩散的基础上，由于农村社区的居民住宅、基础设施、公共设施等客观条件日益完善，农村居民居住在农村社区也能享受到现代城镇文明。根据这三种途径，我国城镇化的战略选择是：

1. 不断完善现有的大中城市的综合功能，充分发挥大中城市的辐射带动作用

中国需要建设一批具有国际竞争力的大城市、特大城市，有条件的中小城市合理地扩大规模，发展成为适度的、更优的城市是必要的。但大中城市应坚持人性化与人本化的城市建设理念，实行以发展经济、完善功能、提高质量为主，同时又适度控制人口规模的方针。因为城市并不是规模越大越好，边际效益总有穷尽的时候。有关专家研究成果表明，将经济发展水平、居民健康、教育水平、环境污染、交通状况、占用土地等指标综合一起比较，人口在 100 万 ~ 400 万的城市的综合效益最好。人口规模超过 400 万，边际效益就会递减。适度控制大城市规模，有助于缓解“城市病”，提高城市的功能整体素质和居民生活质量，更好地发挥辐射带动作用。

2. 积极发展小城市、县城和建制中心镇，提高小城市、县城和建制中心镇和其他建制镇的人口规模和整体素质

20 万人口以下的小城市，中国只有 377 个，日本却有 566 个，美国更有 10918 个，相比之下，对于 13 亿人口的中国来说，小城市实在是太少。小城市的平均人口规模，中国为 12 万人，日本为 7 万人，美国仅 1.4 万人。小城市的人口占城市总人口的比重，日本为 40.4%，美国高达 75.5%，中国仅为 20.3%。以建制镇看，2000 年我国平均人口规模为 4500 人，如果在 2010 年、2030 年、2050 年的平均人口规模达到 5000 人、6000 人和 7000 人左右，到 2050 年我国建制镇的平均人口规模比 1998 年美国小城市平均人口规模 1.42 万人仍少约 50%，比 1998 年日本町村的平均人口规模 1.08 万人仍少约 35%。如果实行积极增加小城市和建制镇数量又不断扩大其人口规模的方针，那么我国就有可能大大提高小城市和建制镇的整体素质和城镇居民生活质量，使小城市和小城镇发挥越来越重要的作用。

3. 减少行政村和自然村数量，扩大行政村和自然村规模

2000年，我国有行政村69万个、自然村354万个，平均人口规模为1260人和246人。行政村和自然村太多、规模小，是农村土地资源浪费、生态环境质量下降和农业农村粗放经营的重要原因。适当减少行政村和自然村的数量，把那些生态环境条件恶劣、不具备农村基础设施改善条件的村庄并入较大的行政村或转向小城镇，扩大小城镇或行政村规模，有助于土地适度规模经营；将分散的乡镇企业适当向小城镇和行政村聚集，便于控制减少或治理污染。

在上述战略模式内容中，积极地发展小城镇是城镇化的关键和战略重点。小城镇包括县城镇、县城以外的建制中心镇、乡人民政府所在地集镇（乡集镇）等。建设和发展小城镇，重点发展县城镇和建制中心城镇，这不是权宜之计，而是符合中国国情的正确选择。其原因有以下几点：

第一，有利于带动农业适度规模经营，推进农业产业化，提高农业开发和综合生产能力。

第二，有利于乡镇企业集中、连片发展，促进乡镇企业二次创业。

第三，有利于带动农村经济社会发展，实施可持续发展战略，防止和消除“农村病”。我国虽然幅员比较辽阔，但雪原、高山、沙漠、戈壁等人类不宜居住的面积占了很大比重，人均耕地不到世界平均水平的1/2，矿产资源人均占有量只有世界平均水平的1/2，尤其是我国的耕地总量不足世界耕地面积的10%而人口却占了22%。引导农民向小城镇聚集，搞适度规模经营，引导乡镇企业向小城镇聚集，有利于保护水和耕地资源，保护森林、草地等自然资源，改善能源结构，进行农村环境综合整治，控制生活污染、养殖污染和农村工业污染，建设生态村。

第四，有利于农村富余劳动力离土不离乡就地转移，缓解大中城市“民工潮”的压力和缓解“城市病”。中国推进城镇化是在一个人口大国且农村人口比例很高的情况下进行的，13亿人口，8亿多在农村，未来20年，总计将有3亿多农民逐步脱离土地进入城镇，目前，大中城市的发展能够提供1亿多就业机会（按目前外出打工1亿计），但要让2亿多农村剩余劳动力全部涌入现有城市，大量人口向大城市集中，这将使中国的大城市不堪重负，也难于缓解“民工潮”，是无法