

小城镇论

傅崇兰等著

山西经济出版社

傅崇兰等 著

小城镇论

山西经济出版社

责 编：李慧平 王宏伟
助理责编：董利斌
复 审：郝建军
终 审：赵建廷

图书在版编目 (CIP) 数据

小城镇论 / 傅崇兰等著. —太原：山西经济出版社，
2003.11

ISBN 7-80636-709-8

I. 小... II. 傅... III. 城镇 - 城市建设 - 研究 -
中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 101430 号

小 城 镇 论

傅崇兰 等著

★

山西经济出版社出版发行

030012 太原市建设南路 15 号 0351-4922102

<http://www.sxep.com.cn> E-mail: sxep@sx.cei.gov.cn

新华书店经销 山西新华印业有限公司新华印刷分公司印刷

★

开本：850 × 1168 1/32 印张：19.375 字数：482 千字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月太原第 1 次印刷

印数：1-3000 册

★

ISBN 7-80636-709-8

F·635 定价：38.00 元

前 言

本书研究的主要观点都放在《导论》里面说了,再借用前言的形式,向读者扼要说明本书的设计框架。

本书的设计框架是从历史到现实,从实践到理论,从国外到国内。这也是我们研究的思路和逻辑。这是为了两个目标:一是从整体上再现小城镇发展的自身规律和属性,二是再现小城镇科学发展的历程。

要在整体上再现小城镇发展的自身规律和属性,时间跨度不能太短,地理跨度不能太小。如果时间跨度太短,只看到它当前的飞速发展,也难以探索小城镇是什么,为什么?小城镇的历史毕竟有5000多年之久。迄今小城镇发展经历了农业文明时代、工业文明时代,目前已向后工业文明时代迈进。经济社会发展具有周期性,有一个历史周期长波。时间跨度太短,不能承担研究小城镇发展周期性转变规律的艰巨任务。小城镇研究的地理跨度不能太小,不同的国家和地区发展的不平衡性,决定了小城镇发展的历史阶段和水平不同以及经济社会发展的程度不同,而且地方对小城镇发展的作用和影响很大,我们坚持地理跨度要大,这正是因为 we 重视地方的作用。发达国家和地区与发展中国国家和地区差异性很大。为了从整体上反映小城镇发展自身的规律,我们不能囿于一时一地。

从实践到理论,再从理论到实践,是人类认识世界和改造世界的惯例。从古典时期的亚里士多德到近代的埃米尼泽·霍华德,到现代的盖迪斯、瓦尔特·克里斯塔勒、刘易斯·芒福德、费孝通、刘国光、吴良镛、周于峙、朱铁臻、陈光庭、董黎明等,他们在不同的历史时期和城市科学的不同领域为城市发展总结了经验、奠定了理论

基础,做出了历史贡献。他们在城市地理学、城市经济学、城市社会学、城市建筑学、城市规划学领域的理论研究,不仅表达了人类的理想,而且使城市科学走向综合,把城市和乡村都纳入进来。从国家城市化的政策到联合国人类居住会议关于发展适当规模的小城镇作为农村腹地的社会、经济、文化中心的建议,都反映出城镇科学的发展,同时反映出理论对实践的意义和对政策的影响力,也反映出政策对实践的价值。

城市化是世界性的现象。20世纪70年代发生了世界性的城市化战略转移,从集中力量发展大城市转向注重小城镇,在发展中国家,同时也在发达国家都取得了有利于人类的积极效果。20世纪80年代,中国乡镇企业异军突起,小城镇蓬勃发展,成为中国现代化进程中的一道亮丽的风景线。目前,中国小城镇已迈向健康发展的阶段。中国小城镇的发展不仅带动了农村经济社会的发展,而且也给大城市、特大城市的发展带来了新的希望。早在20世纪90年代,中国的首都北京就提出了向中心城区以外转移的发展战略,并编制了相应的城市总体规划方案。2002年10月出版的吴良镛等著的《京津冀地区城乡空间发展规划研究》,其中主题之一,就是促进发达的城市与其周边的地区和乡村协调发展,促进京津冀地区小城镇和乡村发展,形成城镇结合的巨大城镇集聚区,并扩大小城镇对它四周的影响范围,增强城镇对乡村的影响力度和带动作用。该书对大中小城市和小城镇区域空间布局与地方城乡经济体系之间的相互关系提出了基本构架,提出了新的城市发展及区域布局结构的新理论,吴良镛先生把它叫做“葡萄串”。它揭示出大中小城市和小城镇以及城乡发展具有整体协调规律和属性,教育和启迪了我们。

《小城镇论》这本书的设计,目的是为了承担研究小城镇发展的自身规律和小城镇科学发展的自身规律的艰巨任务,本书也只是迈向这一目标的第一步。实话实说,我们对小城镇发展和小城

镇科学发展这两个紧密联系的领域的探索,遇到了巨大的困难。我们只是做了力所能及的探索和研究,还不充分,而且粗糙。我们愿意在小城镇发展研究和小镇镇科学发展研究方面与学术界同行,与亲身实践的实际工作者携手,为实现中央提出的全面建设小康社会的美好蓝图而努力,为我们住在城市和乡村的同胞的幸福生活,为人类的健康和幸福生活服务。

这项研究工作是一项复杂的社会工程和学术研究,我与老前辈和同辈同行讨论此事,都说这项研究工作势在必行。我主持小镇镇研究得到刘国光教授、吴良镛教授、周干峙教授的支持、鼓励 and 信任,得到了陈光庭教授、董黎明教授的支持,得到了一批年轻杰出学者的支持,他们是董宪军、纪晓岚、白晨曦、卢海元、黄志宏、曹文明、许春育、赵维良、王静、梁迎春。他们与我一起承担了本书的编写工作。

傅崇兰:导论,中外小镇镇发展的历史差异,全国小镇镇发展与建设典型实证分析,小镇镇建设面临的10个问题(部分)

陈光庭:小镇镇的基础理论,小镇镇建设面临的10个问题(部分)

董宪军:论小镇镇生态环境

卢海元:小镇镇社会保障制度研究

白晨曦:中国小镇镇发展的历史进程,北京小镇镇发展与建设的考察

黄志宏:中国小镇镇发展中的现实矛盾

曹文明:小镇镇成长机制探索,寿光农业产业化与小镇镇发展调查报告

许春育:英国小镇镇发展的历史演变

赵维良:美国小镇镇发展过程与借鉴

王 静:日本及其他国家的小城镇发展经验与教训

梁迎春:小镇镇的应用理论

这项研究工作得到了山西经济出版社的鼎力相助,特别是赵建廷总编、陈宇华老社长、郝建军主任、李慧平同志对我们的支持和谅解,给了我们极大的鼓舞和信心,他们做了审稿、编辑加工、校对等大量细微的工作,才拿到读者现在看到的这部书。我在此向山西经济出版社的领导和做编辑、校对工作的同志们,表示诚挚的谢意和敬意。

由于分析角度不同、资料来源不同,本书有时同一指标数据不完全一致,但不影响分析结果。作为第一本从历史到现实、从实践到理论、从国外到国内的小城镇发展和小城镇科学发展的探索性研究成果,它为我国小城镇健康发展和小城镇研究的学科发展,提供了一种广义小城镇学的思路以及必要的资料和数据。愿学术同行携起手来,探索广义小城镇学,以服务于人民。

傅崇兰

2003年9月

导论:《小城镇论》与“广义小城镇学”的探索

讨论小城镇和探索广义小城镇学的缘起

21 世纪头 20 年,是中国人民十分重视的年代。党的十六大报告提出,要在 21 世纪头 20 年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。

在我国全面建设小康社会的进程中,我国的大中小城市和小城镇处于领先地位。一个国家、一个地区的城市化水平是衡量它的社会经济发达程度和现代化水平的重要标志。根据世界银行的资料,当人均 GDP 为 820 美元时,城市化水平为 30%~39%;人均 GDP 为 1087 美元时,城市化水平为 40%~49%;人均 GDP 为 3621 美元时,城市化水平为 50%~59%;当人均 GDP 为 6424 美元时,城市化水平为 60%~69%。这反映出城市化水平随经济发展而上升,同时也反映出城市化进程使社会经济结构发生巨大的变革。

我国要在 21 世纪头 20 年,实现全面建设小康社会的目标,需要达到或超过“人均 GDP3621 美元时,城市化水平为 50%~59%”的城市化水平。我们要在 21 世纪头 20 年达到这样一个城市化水平是必要的和可能的,但任务也是非常艰巨的。美国城市人口占总人口的比重从 1890 年的 35.1%增至 20 世纪 20 年代的

50%，用了30多年的时间。根据我国第五次人口普查，2000年我国住在城镇的人口占全国总人口的36.09%。我们要在21世纪头20年达到50%~59%的城市化水平，就要比美国实现同样的城市化水平少用10年时间。而且我国人口基数比当年美国大几倍。

在21世纪头20年要有2亿左右的人口从农村转移到城市。2亿左右人口需要200座100万人口的大城市才能容得下。目前我国100万人口以上的特大城市只有40座，50万至100万人口的大城市只有53座。50万人口以下的中小城市568座。所有大中小城市目前容纳我国城镇人口的54%，而20358个建制镇容纳了全国城镇人口的46%。根据这样的基本情况，我国必须在发展大中小城市的同时，努力建设小城镇，努力推动我国小城镇的发展。中央提出的“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”的方针，“发展小城镇是我国城镇化的重要途径”，“坚持大中小城市和小城镇协调发展”的道路，是正确的。

但是，要在实践中正确地促进小城镇健康发展，需要确切认识小城镇的真正含义，需要根据客观条件和小城镇发展规律，适应小城镇动态特征和地域组织形式，探索创新。特别是进入21世纪以来，我国城市化已迈进一个新的发展阶段，小城镇的发展处在一个重要的转变时期。

根据多年的调查研究，我们认为我国东部发达地区需要采取城市化向深度发展的政策和措施，“即建立有利于生产力布局和人口分布的城镇集聚区”；我国西部地区还处在广度城市化阶段，宜采取城镇化向广度发展的政策和措施。

目前我国城市化的主要趋势是：①城市化进程继续加快，大城市不断增加，人口继续增加，规模继续扩大，郊区化显著，有的特大城市已经出现城市中心区人口下降、郊区人口上升现象。②中小城市发展较快，普遍受到重视。虽然国家不断建设开发区，但是建

设新城的概念在很多中小城市受到重视,在以经营城市的方法扩建新城过程中,“开发区”和“工业园区”概念同样受到重视,新城区建设已成气候。新城建设已成为中小城市发展的一个重要突破。③特大城市发展的多中心概念已代替单中心城市布局的概念。从区域、从大城市圈、从合理分布城镇体系等多方面综合地实现城市区域化发展已成为时代潮流,城市空间地域的变化,推动着区域城市化地带的发展。④大中城市高新技术开发区、科技园区和大学城已成为新技术革命和新兴产业的一项重要建设任务。⑤环境的概念全面深化,其中包括历史文化遗产的保护和利用,生活环境和生态环境的保护、改善以及满足人们心理变化、价值观念和生活质量的实质性变化,都成为大中小城市发展和建设的重要内容和目标。⑥城市现代化管理和服务日益改进。打破自然垄断,推进市场竞争机制的市政国企改革,逐步展开。

小城镇目前阶段的被重视程度、发展和建设状况,与上述大中小城市发展和建设的整体趋势比较,显得差距特别大。因此,重新认识小城镇地位、价值和作用,重新认识小城镇是什么、为什么要发展小城镇、如何做,是一项紧迫的任务。我国东部发达地区改革开放以来,乡村工业化快速发展,乡镇企业如雨后春笋,势如破竹,小城镇吸纳人口的能力强劲,许多小城镇已发展成为中小城市,具有了现代中小城市功能,镇容、镇貌得到极大改善,带动了当地农村经济社会的发展,是具有中国特色的自下而上的城镇化的典范。按照现在的经济实力和基础设施水平,东部发达地区应当采取深度城市化政策,推进生产力布局和人口分布的城镇集聚区发展和建设,应当以原有小城镇为基础,而不是脱离小城镇另建开发区或工业园区。把乡镇企业迁入工业园区会导致乡镇企业失去原有特色,会影响小城镇发展。如果小城镇发展跟不上,就不可能实现大中小城市和小城镇协调发展,就不可能充分发挥小城镇带动农村经济社会发展的战略作用,那么地区差别、城乡差别、工农差别

及其扩大的趋势就难以有效转变,城市与乡村就难以协调发展,我国城市化过程中就会出现难以解决的社会经济问题。任何城市都不能孤立存在和独善其身。由于历史、经济、社会和文化的原因,也由于地理和自然条件的原因,地区内的城市与乡村是统一的整体,农业、工业、第三产业,城市和乡村居民点组成一个相互依赖、兴衰与共的经济组合体,城乡各有优点和短处,只有城市与乡村结合,才是一种充满希望和具有生机活力的社会形态。小城镇是一种使城市和乡村都充满活力的社会经济形态。如果离开小城镇的发展讲“城乡一体化”、“使城乡融为一体”和解决城乡“二元经济结构”等,只能沦为一句空话。对于目前小城镇发展过程中出现的各种矛盾,出现矛盾的根源以及如何办,采取什么样的合理措施,不是就事论事可以解决的。这就是讨论小城镇和探索广义小城镇学的缘起。

现实提出了小城镇是什么的问题

从20世纪70年代末到20世纪末,中国乡村工业和小城镇的发展,对中国经济社会的发展发挥了巨大的推动作用,并成为中国特色的城市化道路的重要组成部分,为中国特色的现代化做出巨大贡献。任何先进的经济体制和科学技术以及相关制度,都必须落实到世界不同自然和社会背景的国家、地区,因而形成不同国家和地区本土化和多样化。中国特色的城市化道路是大中小城市和小城镇协调发展。小城镇的地位和作用十分重要。国家“十五”计划指出:小城镇的发展是中国城镇化的重要途径。小城镇发展的战略目标是建设成为农村地域的经济文化中心。

时间推移到20世纪末、21世纪初的这几年。“村镇适当集中”、“撤乡并镇”提出以来,把乡镇企业集中到“开发区”或“工业园区”,依托“开发区”或“工业园区”建设新城,已在东部地区、中部地区形成比较普遍的做法。甚至西部有些地区也在编制和实施类似

计划和城市空间利用规划。这使得“开发区”或“工业园区”工业化推进和城市扩张、新区建设成为推行的工业化、城市化“新模式”。因此,有的发达地区得出结论:“现阶段,乡镇企业已经不再是推动地区城市化的主要经济力量,小城镇作为城市化人口主要集聚空间的角色也在弱化”;“城市化已由自下而上的‘苏南模式’转变为多元模式”。更有甚者认为“乡镇企业已是明日黄花,小城镇的潜力已经发挥到尽头,只有大城镇才是财富创造的动力和源泉”。

依托城市建设“开发区”或“工业园区”,建设新城和扩张城区,是我国处在工业化阶段和进入城市化快速发展新阶段的客观需要。因此,这已成为我国各地城市空间发展规划的重要组成部分。局部地区的有些乡镇企业向“开发区”和“工业园区”相对聚集,也是因地制宜地提升乡镇企业的一种途径,也是我国推进城镇化的一种方式。但它仍然是局部,而不是全部。

根据有些地区把乡镇企业向“开发区”和“工业园区”集中,把现阶段界定为以“开发区”和“工业园区”推进工业化和城镇化的阶段,推导出自下而上的城镇化“模式”已走向弱化的结论是片面的,也是不恰当的,这将使工业化和城市化离开人文的根基越来越远。第一,中国的小城镇已有 5000 多年的发展历史,短短几年的“开发区”和“工业园区”怎么可能替代小城镇而成为聚集经济的主要力量呢?第二,据全国第五次人口普查,2000 年我国住在城镇的人口占全国总人口的 36.09%。其中,40 座 100 万人口以上的特大城市和 53 座 50 万至 100 万人口的大城市的人口占全国城镇人口的 26%;568 座(此数因城市合并而有变化)中小城市的人口占全国城镇人口的 28%;而 20 358 个建制镇的人口占全国城镇人口的 46%。全国建制镇人口只差 4 个百分点就占全国城镇人口的一半,我们怎么可能设想依赖“开发区”和“工业区”推动工业化和城市化,就可以取代小城镇而成为主流,更难以想像短期内建立起来的“开发区”和“工业园区”吸纳人口的作用成为城市化的主角。当

然,以“开发区”和“工业园区”,可以扩张城市规模,可以建设新城,但与占全国城镇人口 46% 的小城镇吸纳人口的作用相比,只能说“开发区”和“工业园区”仍然是城市化进程中特定阶段的一种形式、一种补充而已。第三,建制镇之外,全国尚有包括乡政府所在地在内的集镇近 3 万个,居住人口 5000 多万,其中非农业人口约占 1/3,即 1500 万~2000 万人口之多,而且非农业人口处在不断增加的阶段。第四,建制镇、乡政府所在地的乡镇和集镇,是一种社会形态,数千年或数百年的发展演变进程中,这些小城镇(包括建制镇和非建制镇),既是农民家庭经济的重要载体,也是农村经济的重要载体。农民家庭和整个农村民众,要靠小城镇作为生产资料和生活资料交换的重要场所,其中有些交换是直接的,而不经商人手。诚然,这也只能是小城镇的部分功能之一,而不应夸大,但也不应忽视。计划经济时代,只允许统购统销,不允许农民和农村把小城镇和一般集镇作为生产资料和生活资料的直接的、自由的交换场所,阻碍了农村经济的发展和农民收入的增加。发达国家仍然存在的这种小城镇功能,我们作为发展中国家就可以忽视吗?走过数千年、数百年历程的小城镇,在工业化和市场化的条件下,正在发生深刻的变化。但是,不论变化多么巨大,小城镇是一种社会形态,有它的深厚的文化底蕴。小城镇的文化底蕴既是地方公众建设小城镇激情发挥的根基,也是小城镇经济发展的发动机和地方经济特色的根基。第五,亿万群众把建设小城镇的事业作为自身的事业,推进工业化和城市化,应该面向城市,也应该面向大众,特别是面向 2 万多个建制镇、3 万多个集镇和广大的农村。中国的城乡差别是中国存在的各种差别中最大的差别,缩小城乡差别和逐步改变城乡二元结构,是推进工业化和城市化的重要历史使命。“开发区”和“工业园区”式的推进工业化和城市化,只可能是途径之一,而不可能是全部。第六,上下 5000 多年中国小城镇的发展和演变历程,形成了小城镇极其丰厚的文化积淀,

历史铸造了小城镇作为中国社会有机体的基础地位和作用,铸造了小城镇的本质和特征。小城镇的发展,当然是一个新陈代谢的过程。改革开放 20 多年来,现阶段我国小城镇发展已具有坚实的基础和现代经济社会发展的基本条件,包括目前已具有较为现代的物质技术基础,适应小城镇需求的生产资料、生活资料,初、中级人才和技术供应相对充裕,主要农副产品和大多数工业品供应相对充足,甚至部分供过于求。乡镇企业总产值和从业人员已超过国有企业,许多小城镇的发展都受到本地龙头企业的带动,乡镇企业在整体上进入健康发展的轨道,我国小城镇进入健康发展的阶段。

目前,我国乡镇企业不是明日黄花,而是逐步进入了相对成熟的发展轨道。乡镇企业不可能都被集中到“开发区”或“工业园区”。须知,我国乡镇企业不论总产值和从业人员都已超过国有企业。我们从东北黑龙江省到岭南广东省进行调研,从渤海之滨的河北省唐山市到贵州省都匀市进行实地考察,看到一批生态经济导向型的乡镇企业,原料和市场两头在外,如黑龙江省尚志市元宝村的两家乡镇企业,一是铅笔厂,木材来自俄罗斯,铅笔产品大部分销往国际市场;二是餐具厂,原料来自新疆博湖的芦苇,在当地加工制成苇浆,以此生产一次性餐具,产品全部出口。广东省的乡镇企业多数仍然属于来料来样加工企业,与香港合作,是“前店后厂”模式。唐山市丰南等镇的陶瓷等乡镇企业已经升级。概括起来,目前中国的乡镇企业总体水平已不再是简单的农副产品的加工企业,或者不是单一的资源切入型的工业,以适用的先进技术为主导,以地方传统工艺为特点的乡镇企业以及现代化工业已经发展起来,形成了地方龙头企业和由产业链条带动的企业,逐步走上比较成熟的发展轨道。我国小城镇不仅是农村产品的集散地,而且逐步成长为农村地域的经济文化中心,我国小城镇仍然充满了生机和活力,其投资环境大为改善,创业者大批走向成熟,居

民的心理活动、价值观念和生活质量,有了实质性的变化。第一、二、三产业的发展变化大,特别是第二、三产业发展快,大大推动了城镇区域化和区域城镇化的步伐,其中,城镇的优点和乡村的优点比历史上任何时候都显得突出,城市与乡村结合的最佳形式就是小城镇,小城镇兼具城乡双重特点。城乡一体化进展显著,前景光明。

我们在几年的考察中感受到不论客观上还是主观上都存在妨碍小城镇发展的困难和问题。乡镇企业体制和技术在改革和创新方面存在各种各样的困难,同时存在不顾客观条件和经济发展规律盲目发展的倾向,小城镇发展理论的研究还远远落后于实践的需要。而编制小城镇发展战略、规划,要求具有科学性和可操作性,但实际上对小城镇的调研和因地制宜方面存在较多的问题,特别是一些撤乡并镇和“开发区”、“工业园区”的规划,套用大中城市规划的现象较多,诸如“做大做强”的战略和规划才叫高起点、高标准,才叫“超前规划”等;“经营城市”中忽视城镇公共物品具有为公众服务,要求整体有效运转,必须把公共物品的社会特性与市场经济合理结合的要求。城市区域化与区域城市化对小城镇地位和作用的影响,都有待于进行相关理论探讨和实践创新。工业化是城市化的动力,但城市化的动力不是单一产业,科技、教育、文化和农业产业化,都是城市化的动力。小城镇是一种社会形态,“工业园区”不具备小城镇的基础结构,更不具备小城镇的人文科学根基。“工业园区”的内涵是“经济性”、“开发区”和“经营性”。小城镇是经济社会全面发展。最近有条消息:“孩子失学是谁之过?”报导了因“乡镇合并”和搞“开发区”,而导致孩子无学可入,值得深思。如果照目前以开发区和工业园区集中乡镇企业,合并了乡镇的思路推进工业化和城镇化,同时又把自下而上城市化模式视为过时模式,几年后,小城镇环境面貌和文化特征就会受到大的影响,而不能满足时代的要求和人们需要的多样化。因此,广义小城镇学的

探索是在现实中提出来的。

关于广义小城镇学的人文科学根基

中国的小城镇有遗址、遗迹可考的历史要从龙山文化算起。考古学上的“龙山文化”时期(公元前 2800 年~前 2500 年)距今约 5000 年上下。迄今,我国已发现史前时期的古城遗址 50 多座,城址面积小的 1 万平方米左右,最大的也只有 40 万平方米左右,半数以上的面积在 4 万平方米以下,规模虽小,但功能和形态已经发生分化,具有一定地域范围的政治、军事、经济、文化中心的特征,与一般人类聚居群落有明显的分化。

人类的聚居群落,由原始的群落发展到部落定居居民点,其间经历几十万年的岁月。从部落居民点(考古学家发现大约在公元前 20000 年~15000 年)再发展到以农业文明为基础的居民点(考古学家以陶器出现为定居生活的证明)。第一次社会大分工,即农业与畜牧业分离(约在公元前 7000 年~公元前 5000 年);随着金属工具制造技术和金属工具的使用,手工业从农业中分离出来,发生第二次社会大分工;以交换为目的生产,促使货币诞生,专门从事交换的商人出现,第三次社会大分工促进了城市的诞生。这是固定交换商品的居民点。随着各部落掠夺财富和奴隶的战争的进行,产生了设防的城市。在我国,经历夏代几百年的发展,城市功能趋于成型,春秋战国时代出现我们所知道的中国历史上的建城高潮,城镇数量空前增多;到秦汉时期,郡、县行政职能的城镇已逐渐成为中国不同地域范围的政治、经济、文化中心,形成了从中央到地方的城镇体系。因为农业、手工业和商业的发展,中国历史上出现比较繁荣的城市和具有地方文化特色的众多小城镇,其延续和演变至今,又经历 2000 多年。所以,中国现在才有气象万千的大中小城市和小城镇。

一是回顾中国小城镇的历史,了解其人文根基。

中国小城镇有 5000 多年的历史。中国象形字“邑”出现很早。“邑”字上部表示城，下部表示人，意即人聚落在周围有墙的地方。商代已有许多邑。《诗·商颂·殷武》：“商邑翼翼，四方之极。”这句诗中的“邑”可以解释为“京城”，所以才称得上是“四方之极”。“邑”字也可以解释为小城镇，是四面八方的一个又一个聚落中心，即泛指一般小城镇。古代，“大曰都”，“小曰邑”。这个解释可找到许多印证：《荀子·富国》：“入其境，甚田畴秽，都邑露，是贪主已。”“邑”，显然是分布在田畴间的小城镇。《宋书·周郎传》有“远邑不惊”的描述，“远邑”即边远的小城镇。《汉书·傅宽传》：“赐食邑雕阴。”查文献可知，“雕阴”是县名。《辞海》注：“邑”是“旧时县的别称”。“邑”很早就是作为行政区划的国家地方政权所在地，是国家统治的基层中心，是收取赋税以维持国家政权的生存的基地，也是地方官吏、贵族、手工业者和商人聚居中心。县城关厢有耕者居住。因此，古代“仕者官，不仕与耕者近门，商贾近市”的描述，也适用于“邑”的人口分布阶层和职业状况。

“城邑”一词，在中国历史文献中屡见不鲜。春秋时期，35 个“国家”的统计，有“城邑”600 多个。秦代，“城邑”是郡、县治之称。由秦代至汉代，县治中心由 400 多个增加到 1587 个，多数被保留下来。现代全国包括县级市、县、自治县、旗等在内，有 2200 多个县，实际只比汉代所设县增加 600 多个。而汉代全国只有 5900 多万人口，目前全国人口已达 13 亿多。因此，当代的县城人口规模和职能非昔日可比。

秦汉以来，中国实行“首都—郡城—县城”三级行政城镇体系的历史很长，这种作为不同等级政治、经济、文化中心的城镇体系一直影响到现代中国的城镇体系，这已经成为中国城镇文化的组成部分之一。

在中国历史上，县城一直是地方政治、经济、文化中心，是城镇的主体。而且这种主体地位延续了两千多年。