



小城镇规划 建设与管理

冷御寒 编著

现 代 城 市 规 划 丛 书



中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

现代城市规划丛书

小城镇规划建设与管理

冷御寒 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

小城镇规划建设与管理/冷御寒编著. —北京: 中国
建筑工业出版社, 2005
(现代城市规划丛书)
ISBN 7-112-07509-2

I. 小... II. 冷... III. ①城镇—城市规划—中国
②城镇—城市建设—中国 IV. ①TU984.2②F299.21
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 074442 号

现代城市规划丛书
小城镇规划建设与管理
冷御寒 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京蓝海印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 15³/₄ 字数: 380 千字

2005 年 10 月第一版 2005 年 10 月第一次印刷

印数: 1-3000 册 定价: 33.00 元

ISBN 7-112-07509-2

(13463)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书介绍了小城镇的基本概念、城镇化水平的计算方法、城镇化的动力、小城镇建设和作用、经济发展条件、小城镇环境保护的现状与规划对策；介绍与小城镇规划建设有关的“区域经济发展理论”、“市场经济理论”和“城镇规划理论”等基础知识；结合贵州等西部山区的特点，用较大篇幅论述了山区丘陵地区的场地设计和土方工程问题，这在西部山区尤其实用和重要。全书还分门别类地介绍了小城镇基础设施建设，如道路与交通建设、绿化建设、公共设施建设，以及给水、排水、供电、电信系统、燃气、消防、城镇管线综合工程等小城镇建设中的分项工程规划与建设。本书用白话的形式、朴实易懂的语言讲述较深刻的道理，重在介绍小城镇规划、建设和管理的基本原理。同时结合作者在政府部门从事规划审批、评审、建设报批等管理工作经验，归纳、汇总并绘制出一些网络表格和审批程序框图，使读者一目了然，增强其可读性和趣味性。

本书可作为广大干部培训班或党校培训班教材，也可作为大专院校教材，还可作为规划、建设工作者的参考资料。

* * *

责任编辑：吴宇江

责任设计：郑秋菊

责任校对：李志立 刘 梅

自序

本书是中共中央组织部和团中央组织的“博士服务团”支援西部大开发的成果之一。

2001年10月，中共中央组织部和共青团中央组织第二批“支援西部大开发百名博士服务团”，开赴内蒙古、青海、广西、贵州、江西、四川、重庆、陕西、云南、甘肃等10个西部地区，每个地区选派10名左右博士、硕士，支援西部大开发。本人有幸被华中科技大学推荐参加了这届“博士服务团”，挂职贵州省黔南布依族苗族自治州州长助理、都匀市副市长。我的专业是建筑学和建筑技术，是国家一级注册建筑师，所以都匀市人民政府安排我的工作：协助市长和常务副市长抓城市规划和村镇建设方面的工作，主抓乡镇机关办公楼建设。工作中觉得西部要发展，首先要加快城镇建设步伐，只有使农村和山区乡村的剩余劳动力聚集到城镇从事第二产业和第三产业，才能解决农村剩余劳动力的就业问题，农民工挣钱后寄回家乡就可支援家乡的建设，从而摆脱贫困。小城镇建设的重要性是不言而喻的，市长、县长和乡镇干部们也都知道这一点。贵州省黔南州、遵义市、安顺市、黔东南州、铜仁地区、都匀市、惠水县、罗甸县、荔波县、独山县、惠水县的摆金镇，都匀市的江洲镇、王司镇、摆忙乡、石龙乡、阳和水族乡、基场水族乡、民生村、幸福村等市、县、乡、镇、村经常请我去给他们讲课或指导小城镇建设工作。黔南州委组织部每年组织乡镇长们集中到州府所在地都匀市举办“全州乡（镇）长城镇建设与管理知识培训班”（每期60人），请贵州省建设厅厅长和规划建设方面的专家教授讲课，他们还组织专家自编了讲义《城镇规划与建设管理》作为教材。我挂职的这两年就以我为主讲教师给乡镇长们讲课。黔南州委党校和都匀市委党校也请我去给新提拔、上任的市长、县长和乡长、镇长们讲小城镇建设问题。可见各级党委和政府都很重视小城镇建设，各位市长、县长和乡镇干部们都很渴望获得城镇建设方面的知识。

2003年5月抗击非典型性肺炎期间，我回校参加自己带的一名硕士研究生的毕业答辩和2名二年级研究生的开题报告答辩后，返回都匀市时，被强制隔离在都匀市军分区招待所半个月。平时风风火火、工作忙忙碌碌，现在一下子冷清下来，失去自由的滋味可不是那么好受的。除每天上午、下午定时向医疗卫生部门汇报体温外，总得找点事做来打发这难熬的时光。于是着手整理在各市（县）、乡（镇）讲课的讲稿，结合自己抓小城镇建设中发现的问题，写成10万多字的初稿。半个月的隔离解禁后，我写书的想法和做法得到黔南州委组织部和都匀市委、市政府的大力支持，领导们给我提供州、市第四次和第五次人口普查资料、各乡（镇）城镇建设方面的图纸和情况，批准我住到乡下调研，而且专门派秘书和司机陪同下乡。自己动手做了摆忙乡、石龙乡、阳和水族乡、基场水族乡和民生村、幸福村4个乡和2个村的办公楼建筑设计，为了实现这些坡屋顶建筑，我还专程到贵州省建设厅，游说厅长和村镇处处长，拨来3万元人民币，这些反映当地少数民族文化和风格的坡屋顶建筑现在已经盖起来了。本人还协助编写制定都匀市城市发展规划、都匀市2001~2005年旅游发展规划和斗篷山风景名胜区发展规划等，对都匀市城镇规划、建设、

管理等方面提出了许多积极的意见和建议。自己对当地建设做了一点工作,1年期满后,州、市党委和政府要求留我再干1年,于是自己又干了1年。2年后我回到华中科技大学,重操旧业,继续当大学教师,同时完成尚未出版的《小城镇规划建设与管理》。

在华中科技大学建筑与城市规划学院召开的一次学术大会上,偶遇中国建筑工业出版社的副编审吴宇江同志,向他谈了以上工作经历和出书想法后,得到他的大力支持,这样促成了本书的正式出版,从而有了一本面向基层领导干部和建设者的有关小城镇规划、建设、管理方面基本知识的读物。在此向中国建筑工业出版社表示衷心的感谢!

本书介绍了小城镇的基本概念、城镇化水平的计算方法、城镇化的动力、小城镇建设的作用和经济发展条件、小城镇环境保护的现状与规划对策;介绍与小城镇规划建设有关的“区域经济发展理论”、“市场经济理论”和“城镇规划理论”等基础知识;结合贵州等西部山区的特点,用较大篇幅论述了山区丘陵地区的场地设计和土方工程问题,这在西部山区尤其实用和重要,而这方面的教材和书籍市面上很少见到;分门别类地介绍了小城镇基础设施建设,如道路与交通建设、绿化建设、公共设施建设,以及给水、排水、供电、电信系统、燃气、消防、城镇管线综合工程等小城镇建设中的分项工程规划与建设。小城镇建设管理不同于市政府和乡(镇)政府的行政管理,它是行政管理的一部分,但它所要求的专业知识面更宽广、更深入,它牵涉《城市规划法》、《建筑法》、《合同法》、《城市房地产管理法》、《城市房屋拆迁管理条例》、《城镇个人建造住宅管理办法》、《房屋接管验收标准》等诸多法律、法规和规范、标准,如果罗列条文或者作为附录,势必枯燥无味,也没有必要。本书用白话的形式、朴实易懂的语言讲述较深刻的道理,重在介绍小城镇规划、建设和管理的基本原理。同时发挥自己双重身份——主抓城市规划建设工作的副市长和国家一级注册建筑师、建筑学专业教师的优势,结合在政府部门从事规划审批、评审、建设报批等管理工作经验,归纳、汇总并绘制出一些网络表格和审批程序框图,使读者一目了然,增强其可读性和趣味性。

本书可作为广大干部培训班或党校培训班教材,也可作为大专院校教材,还可作为规划、建设工作者的参考资料。

作者

2004年12月于华中科技大学

目 录

自序

第一章 城镇化进程	1
第一节 城镇的定义和规模结构	1
第二节 城镇化	2
第三节 小城镇建设的作用和经济发展条件	9
第四节 小城镇环境保护的现状与规划对策	11
第二章 与小城镇规划建设有关的三大理论简介	23
第一节 区域经济发展理论	23
第二节 市场经济理论	26
第三节 城镇规划理论	44
第三章 小城镇规划	53
第一节 小城镇规划概述	53
第二节 小城镇规划基础资料调查分析	56
第三节 分析风、水、日照、温度、湿度对小城镇规划布局和建设发展的影响	58
第四节 小城镇总体布局	65
第五节 居住区规划设计	74
第四章 场地设计与竖向设计	80
第一节 场地和竖向设计的基本规定、内容、方法和步骤	80
第二节 山区丘陵地的场地设计与建筑竖向布置	88
第三节 土方工程	104
第五章 小城镇基础设施建设	131
第一节 道路与交通建设	131
第二节 小城镇绿化建设	136
第三节 小城镇公共设施建设	142
第六章 小城镇建设中的分项工程规划与建设	148
第一节 给水工程规划与建设	148
第二节 排水工程规划与建设	158

第三节	城镇供电、电信系统规划与邮政服务网点的设置	174
第四节	城镇燃气规划	185
第五节	城镇消防规划	192
第六节	城镇管线工程综合	203
第七章	小城镇建设管理	215
第一节	小城镇建设管理的概念和任务	215
第二节	小城镇建设管理法规体系	219
第三节	小城镇建设管理组织机构及其职能	221
第四节	小城镇建设用地管理和土地审批程序	222
第五节	小城镇建筑工程设计与施工管理	231
第六节	小城镇规划编制及报批程序框图	238
第七节	房屋的接管验收	239
参考文献		244

第一章 城镇化进程

第一节 城镇的定义和规模结构

一、城镇的定义

城镇 (city), 是指有一定数量的非农业人口聚居的、有相当规模工业和服务业聚集的地区, 它是区域政治、经济、文化、科技和信息的中心。在国外, 城镇包括城市 (city) 和镇 (town)。在我国城镇系统由特大城市——大城市——中等城市——小城市——县城——(乡)镇组成。

在我国历史上, “城”是指一种防御性的构筑物; “市”是指交易的场所; “镇”是指工商业中心, 农产品或手工业产品的交易场所。

小城镇是指人口规模在 20 万以下的小城市、县城、国家批准设立的建制镇 (简称为“镇”)、尚未设立建制镇的乡政府所在地的集镇 (简称为“乡”) 和进行较大规模集市贸易的集镇。故“小城镇”一词是多层次、多等级的构成概念。

二、城镇规模等级

城镇规模包括城镇用地规模和城镇人口规模。而城镇用地规模与城镇人口规模是相对应的, 所以一般来说城镇规模就是指人口规模, 即城镇人口总数。

城镇规模等级。根据城镇 (人口) 规模大小, 可将城镇划分等级, 即城镇规模等级。城镇的建制标准, 世界各国不同, 没有统一标准。如: 美国、墨西哥等国以人口大于 2500 人的居民点作为城镇; 法国、荷兰、肯尼亚、古巴等国以大于 2000 人的居民点作为城镇; 日本、英国等以大于 3500 人的居民点作为城镇; 前苏联、加拿大、澳大利亚等以大于 1000 人的居民点作为城镇; 而孟加拉、奥地利、伊朗等国则以大于 5000 人的居民点作为城镇。

我国城镇系统按规模等级分为 6 级, 见表 1-1。

我国城镇规模等级分级情况

表 1-1

城 市	特大城市	大城市	中城市	小城市	县 城	(乡) 镇
人口 (万人)	>100	100 ~ 50	50 ~ 20	20 ~ 10	10 ~ 6	6 ~ 2

三、城镇规模结构

城镇规模结构一般分为 2 种类型: 即序列型和首位型。

1. 序列型

城镇数量随规模等级由低 (小) 到高 (大)、由多到少逐渐减小, 呈算术级数有规律

地变化，呈“金字塔”结构。小城镇多，中城镇较少，大城市最少。在以城镇规模为横轴，累计城市数目百分比为纵轴的图上呈上升直线，见图 1-1 (a)。克里斯特勒中心地理理论引用的规模结构就是一种规律性较强的序列型。

2. 首位型

首位（第一大）城镇规模特大，与第二位（第二大）城镇相差悬殊，缺乏中间级城镇，由特大城镇直接支配许多小城镇。如湖北，首位城市省会武汉市是具有 635 万人口的特大城市，但湖北缺乏大城市。但湖北第二位城市是中等城市荆州市，城市首位度（首位城镇与第二位城镇的人口之比）在 6 以上。首位型结构在城镇规模分布上呈一折线，见图 1-1 (b)。

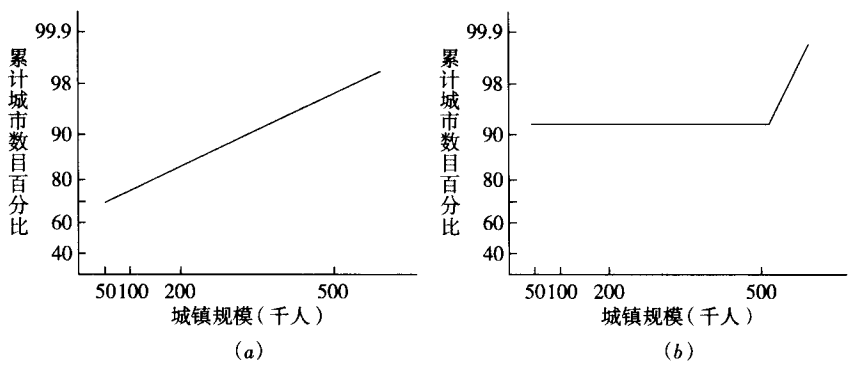


图 1-1 城镇规模结构
(a) 序列型；(b) 首位型

第二节 城 镇 化

一、城镇化的定义

城镇化，又叫“城市化”，是指随着社会生产力的发展，非农产业迅速扩展，产业结构不断转换，人口向城镇集中，城镇数量增加、规模扩大，城市的物质文明、精神文明和生活方式不断扩散，城镇系统形成、发展、优化、水平提高的过程。

城镇化是城镇生产力发展、产业结构不断转换的必然结果，具体地说，城镇的第二、第三产业发展的比重提高了，而第一产业比重降低了，人口向城镇集中，从事第一产业生产的农业人口向从事第二、第三产业发展的非农业人口转化。

城镇化也是城镇的物质文明、精神文明扩散的过程，其扩散方式有 2 种：一种是现有城镇扩大，另一种是在农村地区出现新城镇。城镇物质文明主要有高楼大厦、水泥路、自来水、电力、电信等。精神文明如电影、电视、书籍、报刊杂志、文化艺术、教育科技等等。

二、城镇化水平的计算方法

城镇化水平，就是区域的非农业人口与区域总人口的百分比。由于统计口径不同、对非农业人口理解的不同，评价城镇化水平有如下 3 种表述方式：

1. 计算某一地区（较大区域范围）的城镇化水平的公式：

$$C_t = \frac{P_1}{P_0} \times 100\% \tag{1-1}$$

式中 C_t ——城镇化水平（%）；

P_1 ——城镇非农业人口（人）；

P_0 ——区域总人口（人）。

从1964~1980年间，我国曾以这一指标来表示城镇化水平。这一指标强调城镇人口是从事非农业活动的人口，不含包围在城市中的村庄从事农业生产的人口、住在城镇而从事农业生产的人口、城市近郊农业人口、长年临时工、中学学生等。1980年以前统计资料中的（城镇）非农业人口实际上是（城镇）商品粮人口。显然，以此计算的城镇化水平比实际偏小。1980年以后，即现行统计资料中的城镇非农业人口（市区非农业人口）指从事农业以外的其他工作的人口以及由他们抚养的人口。除商品粮人口外，还包括非商品粮户口的企事业单位聘用的合同工、长年临时工、经工商行政管理部门批准的有经营场所的第二、第三产业人口、城镇中学以上学校招收的学生（未含白天在城镇工作而晚上回农村居住的乡镇企业职工、在城镇居住而从事农业生产的人口）。新口径城镇非农业人口比老口径非农业人口——商品粮人口大。根据对湖北省人口的研究表明：新口径城镇非农业人口=1.25城镇商品粮人口。显然，以新口径的城镇非农业人口计算的城镇化水平较接近定义，也更加实际。

【例1】根据2000年第五次全国人口普查资料，以贵州省黔南州为例，总人口：357万，年自然增率1.34%；城镇非农业人口：81万，农业人口：276万。试评价贵州省黔南州的城镇化水平：

$$C_t = \frac{81 \text{ 万}}{357 \text{ 万}} \times 100\% = 22.7\%$$

可见，贵州省黔南州2000年的城镇化水平为22.7%；而10年前（按1990年第四次全国人口普查资料计算）黔南州的城镇化水平才10%。

2. 计算某一区域的城镇化水平的公式：

$$C_t = \frac{P_2}{P_0} \times 100\% \quad (1-2)$$

式中 C_t ——城镇化水平（%）；

P_2 ——区域非农业人口（人）；

P_0 ——区域总人口（人）。

由于区域的范围比区域中城镇的范围大，所以区域非农业人口比城镇非农业人口数量大。老口径区域非农业人口除城镇非农业人口外，还包括在乡村的商品粮人口，如乡村教师、乡村（含集市）商业人口。新口径区域非农业人口除新口径城镇非农业人口外，还包括在乡村的商品粮人口、在乡村从事非农业生产的人口，如在乡村企业工作的第二、三产业人口。在城镇非农业人口资料缺乏的情况下，可用区域非农业人口代之。

3. 计算某一城镇的城镇化水平的公式：

$$C_t = \frac{P_3}{P_0} \times 100\% \quad (1-3)$$

式中 C_t ——城镇化水平（%）；

P_3 ——城镇总人口（人）；

P_0 ——区域总人口（人）。

在现行全国人口普查资料中一般有市区总人口统计,这可看作通用的城镇总人口。市区总人口包括(市区内的):①常住人口(由常住户口所在地统计);②未落常住户口(由现住地统计),含持出生、迁移、复员转业、释放、解除劳教等证件未落常住城乡均无户口的人以及户口情况不明且定居1年以上的流动人口;③被注销户口的在押犯、劳改人员、劳教人员(由看守所、劳改单位、劳教单位统计,并报当地公安机关汇总上报)。运用该口径资料,取材方便,全国统一,便于比较,计算的城镇化水平比前2种更接近城镇化水平的定义和实际,通常采用这种口径。然而,该口径未包括在城镇工作但不住在城镇的人口,而事实上他们也享用着城镇的基础设施、公共服务设施。

对于以上3个公式,站在不同的区域范围看和采用不同的统计口径,就有不同的理解。

有的学者认为,公式(1-3)中的 P_3 (城镇总人口)应是在城镇(建成区)居住或工作的人口,包括:①在城镇居住的城镇户口居民;②在城镇居住的农村户口居民;③在城镇工作但不住在城镇的人口(通勤人口);④暂住人口。用这一口径统计的人口与实际享用城镇基础设施、公共服务的人口相等,对城镇规划很有意义,可避免实际享用城镇基础设施、公共服务的人口大于用作基础设施规划、公共服务设施规划依据的人口,因而可消除导致“城市病”的部分根源;同时,这一口径与城镇化水平定义一致,所以,是最合理的计算口径。在有资料的情况下,应尽量采用该口径。该口径计算的城镇化水平要大于以上2种。

也有学者认为,大量乡镇企业以原来的自然村落为依托,零零散散地分布在广大农村,这部分农村人口的职业发生了变化,但是人口没有集中,不能算作城镇化。如果小城镇缺少必要的城市型公共设施,居民无法享受城市生活,即使人口集中,也不能算作城镇化,只能算作村庄规模扩大。所以,费孝通教授认为,目前的小城镇只是一种处于从乡村社区转变成多种产业并存,向现代城市转变的过渡性社区。它基本脱离了乡村社区性质,但没有完成城镇化过程。只有大大提高小城镇的基础设施和公共设施水平,使非农经济活动从业人员在空间上集中,在物质上享用,城镇发挥出聚集效益和规模效益,市民的城市观念形成之后,才算实现乡村城镇化。

[例2] 根据2000年第五次全国人口普查资料,以贵州省黔南州都匀市为例,总人口:46.3万,年平均增长率1.02%;城区人口:22.3万,其中:都匀市所辖广惠、文峰、新华3个办事处的城区人口共10.2万。农业人口:24万。试评价贵州省都匀市的城镇化水平。

按公式(1-3)计算:

$$C_t = \frac{22.3 \text{ 万}}{46.3 \text{ 万}} \times 100\% = 48.2\%$$

可见,贵州省都匀市2001年的城镇化水平为48.2%。

而10年前,从1991年3月发布的《贵州省都匀市第四次人口普查资料》来看,总人口417154人,城镇的市区人口122065人(包括市区和乡镇非农业人口),都匀市的城镇化水平才29.3%。

现摘录都匀市统计局于2001年5月27日在《都匀晚报》上发布的《都匀市第五次人口普查报告》:“2000年11月1日零时为第五次人口普查登记标准时间。在普查标准时点

我市登记总人口为 463401 人。全市普查时点总人口中，按照 2000 年城乡划分的新标准，居住在城镇区域的人口为 223220 人，占总人口的 48.17%；居住在乡村区域的人口为 240181 人，占总人口的 51.83%。”

由以上报告可以看出，“居住在城镇区域的人口占总人口的 48.17%”与按（1-3）式计算的城镇化水平 48.2% 是一致的，也就是说，从人口普查资料中可以直接得到城镇化水平。

三、中国城镇化进程的特点

改革开放前，中国城镇化受高度集中的计划经济体制和有关政策的影响，几经波折，进展缓慢，城镇化水平较低。改革开放之后，城镇化进程加快，最大的特点是农村工业化带动农村城镇化。此外，还有 2 个明显的特点。

（1）城镇化发展严重滞后，城镇化水平与经济发展水平有相互对应的关系，经济发展水平越高，城镇化水平也就越高。低收入国家人均国民生产总值 270 美元时，城镇化水平达到 30%。中等收入国家人均国民生产总值 1200 美元时，城镇化水平达到 48%。我国 1990 年人均国民生产总值已达到 370 美元，1994 年为 443 美元，而同期城镇化水平分别只有 29% 和 40.1%。从产业结构演化的规律看，随着人均国民生产总值的提高，三种产业的结构构成一般将按 123 型、213 型、231 型、321 型的顺序依次演化。就业结构亦呈现相同趋势的变化。发达国家工业革命初期，就业结构稍滞后于国民生产总值结构的转变。我国 1994 年第一产业在国内生产总值中的比重是 21%（231 型），但第一产业就业在三种产业的就业结构中的比重高达 54.3%（132 型），就业结构严重滞后于国民生产总值结构的转变，大量的农业劳动力没有随工业化水平提高及时从农村转移出来，制约了工农业经济的发展。

（2）区域差异较大。自近代以来我国沿海和东北地区的城镇发展较快。解放后为缩小沿海与内地的差距，按区域经济均衡发展的思路，从第一个五年计划起，将建设的重点转向内地，初步建成了一批具有一定经济实力的工矿城市，至 1978 年，东部城市占全国城市总数的 35.8%，中部城市占全国城市总数的 43.5%、西部城市占全国城市总数的 20.7%。这个时期内地城镇人口增长明显高于东部。新增城市也几乎全部集中在内地，沿海与内地的城市发展差距有所缩小。然而过分追求区域发展水平的均衡，也导致了经济效益不高，尤其是三线建设时期，以备战为中心，工厂选址的原则是尽量不要接近城镇，尽可能地“靠山、分散、隐蔽”，由于缺少城市依托，基础设施不配套，企业生产成本低，投资效益低下。而同期东部地区由于投资减少，生产潜力没有充分发挥出来，在一定程度上延缓了其发展速度。

1978 年以后，实行改革开放，重点放在东部地区，先后开辟了经济特区、经济技术开发区，提供了许多优惠政策，使东部地区的城镇化水平迅速提高。1994 年全国共有城市 622 座，其中东部、中部、西部分别占 44.7%、37.1%、18.2%。而且全国 50% 的特大城市、55% 的大城市集中在东部。东部城市工业总产值（按 1990 年不变价）占全国城市工业总产值的 71.1%。在一定区域内城市工业发达程度不仅决定该地的区域经济水平，而且决定该区域内的乡镇企业发展水平。东部地区城市密集、工业发达，对农村经济发展和产业结构调整起到了重要的支持和推动作用。1994 年全国乡镇企业总产值 42588.5 亿元，东

部、中部、西部三个地带分别占 69.4%、23.0%、7.6%。乡镇企业是农村非农产业的主体，其中工业占乡镇企业总产值的 75.9%。农村小城镇的发展是以农村非农产业为基础的，是在农村经济发展到一定阶段，第二、第三产业在空间上集聚后产生的，因此东部地区小城镇发展较快，1994 年建制镇数量占全国总数的 45%，相应地小城镇的规模也较大，基础设施和住宅建设质量较高，吸收了大量农村剩余劳动力。内地区域中心城市的发展落后于人口增长，经济实力和辐射力比较弱，乡镇企业发展也相对滞后，小城镇发展赶不上东部地区，中部、西部的小城镇数量分别只占全国总数的 43% 和 12%。农村剩余劳动力大量涌向发达地区的大中城市，也说明内地农村人口就业压力大，小城镇建设的任务更加艰巨和迫切。

四、城镇化的动力

城镇化的动力是指推动城镇化的力量，不同国家和地区所处的城镇化阶段不同，其动力结构也不相同。城镇化是国民经济发展的综合表现，而影响城镇发展的因素是多方面的，推动城镇化进程的主要动力有农业、工业和第三产业、交通、区位和自然资源、人口、政策、科学技术等 7 个方面。

1. 农业和农民是城镇化的原动力

农业和农民对城镇化进程的影响主要表现在：一是粮食生产的丰欠，影响提供商品粮的多少，进而制约着农业人口转向城镇人口的数量。二是农业劳动生产率的提高，解放出部分农村劳动力，农民到城里打工。农民进城务工经商是发展城市第三产业、提高城市居民生活质量的客观需要，是转移农村富余劳动力的重要途径，是推进城镇化必然要经历的过程。中国要推进城镇化，走向现代化，农民进城打工就不可避免。三是随着农村商品经济的发展，农副产品丰富了，商品交换率提高了，为城镇发展提供了生活资料、生产原料和贸易货源，进而影响城镇市场经济的发育、工业生产的发展和人民生活水平的提高。四是农业发展，农民收入提高，购买力增强，储蓄增加，促进城镇的生产和服务业的发展。可见城镇发展与农业的发展息息相关。

在我国，大量的农村剩余劳动力滞留在有限的土地上。要解决农村问题，必须城乡统筹考虑，打破城乡分割的二元经济格局，加快农村劳动力向非农产业和城镇转移，增加农民的就业机会，增加留在农村的农民的人均资源占有量，实现工业与农业、城市与乡村发展的良性互动。随着农业生产力水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略，不断提高城镇化水平。要富裕农民必先减少农民，要繁荣农村必须推进城镇化。

2. 工业和第三产业是城镇化最主要的、最直接的动力

首先，大多数工业点布局在城市，搞工业建设的同时就是在搞城镇建设。其次，工业的发展、集聚导致城镇的产生和规模扩大。第三，工业生产提供大量的就业机会，吸引大量劳动力及其家眷进城，因而扩大城镇人口规模，加速城镇化进程。第四，工业发展为城镇建设积累和提供资金，我国城镇建设资金主要来自工业以及第二、第三产业的税收。改革开放以来，乡镇工业为我国小城镇发展起了相当大的作用。工业发展快，城镇化进程也快。反之，工业发展慢，城镇化进程也慢。

工业化过程中第二产业不断产生、发展，门类增多，规模扩大，并集中在城市。第二

产业的空间聚集刺激第三产业发展，第三产业提供生产服务和生活服务。二、三产业在城市的聚集创造了大量就业机会，吸引农村人口进城，出现了高密度的人口聚集。20 世纪中叶，工业化进入了高新技术发展阶段，产业结构发生急剧变化，新兴第三产业迅速崛起，成为工业化之后城市发展的主要动力。首先，生产过程需要运输、通信、科学技术、金融等部门的协调；产品流通要有批发、零售、仓库和广告业的配合；生产需要管理机构；工业需要教育和培养人才。其次，第三产业与城镇化有着密切的联系，它和工业一样，其自身的建设就直接是城镇建设，第三产业为城镇建设提供资金，提供就业岗位，扩大城镇人口规模，加速城镇化进程。第三，城镇居民生活需要商业服务、文化娱乐、医疗卫生、社会保险等。第四，我国自改革开放以来，第三产业对城镇化的促进作用越来越大，还出现了第三产业城镇，如旅游城镇、消费城市等。

工厂建设过程中的基础设施建设是工业持续增长的重要保障，与城镇化相关的产业发展迅速，第三产业将有一个飞跃，产业结构布局优化的步伐将加快，部分产业要向大城市边缘以及小城镇转移，还有部分产业要重新进行地区布局。

3. 交通是城镇的纽带和桥梁

工业经济最大特点就是商品性强、运输量大。工厂的生产过程从原料进厂到产品制作再到产品销售，都需要交通运输作保障。最早的城镇产生在交通便利的地域，如大河两岸、道路两侧、海港附近。我国绝大多数城镇如郑州、襄樊等都位于交通枢纽或干道上。交通闭塞的地方，城镇是难以产生的。我国东部地区交通便利，城镇密集，城镇化进程就快；西部地区交通不便，城镇就稀疏，城镇化进程就慢。我国的西部大开发，首先搞交通建设是有道理的。交通是城镇的纽带和桥梁。城市之间的相互作用是在交通运输的导向下进行的，一个城市与其他城市间的交通线作用越强，交通流线越多，城市规模也会越大。所以层次越高、等级规模越大的城市都位于区域交通干线网络的重要节点上。

4. 区位和自然资源是城镇化发展的隐形动力

不同的区位，对城镇化有不同的作用。比如交通枢纽和丰富的矿产区有利于城镇的发展，这就是所谓“地利”。闭塞的、无资源的山区不利于城镇化发展。这种区位作用具有相对永久性。但有时区位作用是相对和暂时性的，随时间而变化。比如沿海区位，在 20 世纪六七十年代并不利于城市的发展，因为当时国策是备战，沿海不利于备战，而内地有利备战，所以当时内地的经济发展较快，城镇化进程也较快；但自 1978 年以来，国家实行改革开放政策，沿海地区靠近国外，与国外联系便利，经济和城镇发展快。所以，古人总把“地利”与“天时”同语。

土壤、生物、气候和水资源通过工农业生产影响城镇化进程。资源良好、物产丰富（如湖北、湖南），有利于工农业生产，促进城镇化进程，反之资源差、物资欠缺，则不利于工农业生产，不利于城镇建设。水力和矿产资源对城镇化的城镇影响特别大。一座水电站（如丹江口水电站、三门峡水电站、青铜峡水电站）就是一座城市，而且它还波及周围广大地区，促进这些地区工农业发展和城镇化进程。同样，一座矿山、油田（如鸡西煤矿、鞍山铁矿、大庆油田、平顶山煤矿、玉门油田、攀枝花铁矿）就是一座城市，它促进该地区相关产业的发展，如第三产业的发展等。

5. 人口是城镇化的源泉

马克思说过：“没有最低限度的人口就不可能产生经济活动”，“人口数量和人口密度

是社会内部分工的物质基础”。

因为人口是城镇规模测度指标，是城镇化的重要特征。人口对城镇化的影响主要表现在三个方面：

(1) 人口总量影响城镇化进程。城镇化水平与人口总量最密切相关。我国东部省区虽然城镇人口绝对数很大，城镇密度较高，但由于总人口数量大，故城镇人口比重不高；西部省区城镇人口绝对数量不大，城镇密度也较低，但总人口数量少，故城镇人口比重较高。建国以来，我国人口自然变动出现了3次增长高峰，即建国初至1950年代末的第一次高峰；1960年代中至1970年代初的第二次高峰；目前正出现的第三次高峰。这三次高峰均对各省区城镇人口增长产生较大影响。不同地区城镇人口自然增长差别较大。大多数边疆省区的城市人口自然增长率比全国城市平均自然增长率高很多，这是边疆省区城镇人口增长快的一个重要原因。

(2) 城镇非农业人口直接影响城镇化水平。从城镇化水平的定义可以看出，城镇非农业人口是分子，它的大小直接影响城镇化水平的高低。扩大城市就业面，吸引农村剩余劳动力进城，降低建镇设市标准，增加城镇数量等措施都在于增加非农业人口，减少农业人口，有利于提高城镇化水平。

(3) 没有人，城镇化就无从谈起。马克思明确指出：“任何一种解放都是把人的世界和人的关系还给人自己。”一切为了人，尊重人，关爱人，而且是为大多数人，不是只为少数人。这是城市现代化的根本出发点和落脚点。城市是人创造的，城市的主体是人，没有人形成不了城市。城市叙说的是人的故事和人的历史，表现的是人的情感和人的魅力。建设城市、美化城市，根本目的也在于造福人民，为人民提供良好、舒适的人居环境，不是搞形式主义。比如，城市修建广场，不是作为城市的摆设，而是为居民提供活动的场所。

6. 政策是城镇发展的重要动力

国家的城市建设政策直接影响城镇的发展和城镇化进程，国家的政治、经济政策也影响城镇化的进程。如1949~1957年间，国家政治和经济政策正确，城镇化向前发展，国家重点开发中、东部地区，中、东部地区城镇化进程快，城镇化水平高。1962~1975年间，国家政治、经济政策失误，城镇化不但没有向前发展，反而倒退了，该时期强调备战，建设“三线”，因而中部地区城镇化比东部和西部好一些。改革开放以来，党和政府坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路，消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，城镇化进程空前加快。由于实行沿海开放政策，东部沿海地区城镇化进程加快，摆脱了徘徊不前的局面，给小镇深圳最优惠的特区开放政策，使它在10年内由一个小镇发展为上百万人口的大城市。给海南优惠的政策，使海南在几年内由落后的荒岛发展为城镇繁荣、经济兴旺、人口密集的热岛。这就是政策的威力。所以，应制定有利于加快城镇化进程的政策和措施，消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍。推进户籍制度改革，加快城镇住房、就业、医疗、教育和社会保障制度改革，为进城农民提供公平的就业和生活环境。加大对小城镇建设的投入，在政府引导下主要通过发挥市场机制作用，引导社会资金投入小城镇开发。市场经济的不断完善使社会生产力获得进一步的解放，为经济持续快速发展提供体制保证。城镇化进程中遇到的矛盾和问题将在发展中逐步得到解决。国家已把解决地区发展差距、坚持区域经济协调发展作为今后改革和发展的战略任

务，并且把加快中西部发展列入了重要议事日程，提出了包括中央财政转移支付、优先安排资源开发的基础设施项目、鼓励到中西部投资、理顺资源性产品价格体系等一系列措施。所有这些均为推进农村工业化、城镇化创造了条件。

7. 科学技术是城镇化的潜在动力

决定人类社会进步的基本因素是社会生产力，而科学技术是第一生产力。工农业科技含量增加、运输和通信技术的进步对城市发展起着明显作用。新中国成立以来，播种、育苗、套种、密植、良种化、化肥使用、灭虫等科学技术的使用，大大提高了粮食产量，使商品粮大大增加，城镇人口规模扩大；农业机械的使用，大大提高了农业劳动生产率，产生出剩余劳动力，有力地促进了城镇的建设、发展；交通工业的科技进步更是直接地促进了城镇的发展，道路和铁路线的建成，使城镇沿公路和铁路线发展；工业生产的技术进步了，生产力提高了；新技术的发展，带动了第三产业的发展，改革开放以来尤为明显。产业结构的演变主要由科学技术的进步引起，它改变了劳动力的职业结构，促进了经济增长。经济增长必然带来城镇化水平的提高，城镇化水平的提高又会加速经济增长。

第三节 小城镇建设的作用和经济发展条件

一、小城镇建设的作用

1. 促进农业产业结构调整，加快农村劳动力转移

农业发展的目标是提高农民人均纯收入，缩小城乡收入的差距，而其关键是提高劳动生产率，转移农村剩余劳动力，为此要进行有利于农民收入增长和转移劳动力的产业结构调整。改革开放前农业产业变动受政策的制约，陷入结构单一、发展缓慢、农民收入较低的状态。实行农村经济体制改革以后，国家取消了农村发展第二、第三产业的限制，农民走上了发展乡镇企业致富的道路。1987年乡镇企业总产值超过了农业产值，彻底结束了在农业经济中作为副业的从属地位，成为农业经济增长的主体，使农业产业结构发生了剧烈变化。1980年三种产业结构构成的比重依次是67.3%、26.5%、6.2%，三种产业构成依次是123型。至1990年三种产业的比重依次是38.8%、49.7%、11.5%（213型）。大体符合产业结构运动的一般规律。以此推论，到2010年产业结构变动的方向是231型，第一产业的比重将继续下降，退居第三位，第二产业规模继续扩大，仍居主导地位，第三产业现在的份额太少，会得到更快的发展，上升到第二位。农村工业是乡镇企业的主体，当它在三种产业中比重上升到一定阶段之后就开始下降，1980年代农业产业结构由123型向213型变动过程中，乡镇企业吸收了大量劳动力，1980年代末吸收劳动力下降，反映了乡镇工业继续发展必须由第三产业提供支撑条件的客观要求。

十多年来第三产业是三种产业中发展速度最快的产业，然而由于其基数小，在农业经济中所占比重仍然很低，因而也正是吸收农村劳动力的希望所在。1991年以来，农村劳动力向第三产业转移数量超过了第二产业。在乡镇工业已经有了一定基础的地方，要向小城镇集中，调整结构，提高素质，扩大规模，同时诱导第三产业的发展，创造更多就业机会。在经济基础比较薄弱、第二产业一时发展不起来的地方，以投资少、见效快，劳动密集程度较高，直接为农业服务的第三产业作为非农产业发展的突破口，兴办专业批发、销售、加工网点，以商促工，以市促镇。将小城镇建设与市场紧密结合，改善基础设施，培育和发展乡镇市场，扩大市场容量，真正发挥小城镇的农村贸易和服务中心作用。围绕农