

# 城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

## 中国城镇发展与建设问题研究

作者：周顺卿 中共杭州市委党校 来源：网络 添加日期：10年08月20日

城市化的发展趋势是商品经济、市场经济条件下，生产力发展的必要的组织形式和客观要求，它是集中人力资源、其它各种经济发展要素，实现规模经营、节约、高效、创新发展和持续经济增长的客观基础。纵观世界各国城市化发展的历史，可以看到绝大多数城市的兴起和发展，无不以地理位置优越、交通便利、信息聚集、商品集中为基础条件，因此从某种角度来看可以说是城以市兴，市随城发。这些区域之所以能发展成今天的大、中型城市，就是因为其良好的地理位置成为商品生产与流通的集散地，首先打破了地域发展的平衡状态，成为一个区域经济发展的中心地带和增长极。其具有的四通八达的交通条件和信息渠道及知识累积使其能够很好地接受外部条件变化的刺激，产生聚集规模和创新效应，并且随着城市规模的不断扩大而增强这种效应，这就是城市化的动力。城市增长中心或极点一旦形成，这种聚集规模效应便开始发挥作用，引起各类产业的进一步集聚和扩张，从而导致城市规模的进一步扩大，聚集规模效应更加增强，这便是城市化对工业化的巨大推动作用，也是工业革命能够冲破农业社会，摆脱自然经济的束缚，实现经济持续、高效增长的重要原因。因此，城市化是经济现代化的必由之路和必然结果。这是世界各国经济发展的总趋势和一般规律。

在社会主义市场经济条件下，中国的现代化和城市化的趋势同样不能不受这一规律的制约。对这一问题的认识，建国的几十年来尤其是改革开放的十多年来，我国的理论界和决策层已基本上达到了共识，但对城市化的具体发展道路，尚存在较大的分歧。

一种观点认为优先发展大城市和特大城市是世界各国城市化发展的总趋势和一般规律。依据有三方面：其一是美、日、欧等国在工业化过程中都充分发挥了大城市的特殊作用，在资本聚集、人口聚集、规模效应、幅射带动效应及经济高速、持续增长方面都对这些发达国家的经济起到了难以估量的作用，并形成了像伦敦、东京、汉城、台北等占全国（或地区）总人口1/10以上的特大型城市。资本的聚集必然要求人口的相应集中，市场规模的扩大；规模效应的增强；节约与效率的提高；科学、教育、人才、信息等社会功能系统的发达；这是经济高速、持续增长的基础条件。其二，是中国人口问题与土地承载力过小之间的矛盾要求大城市和特大城市的相应发展来加以缓解。到21世纪中叶，我国若按中等发达国家的水准，全国城市人口比重应达到60%以上，非农业人口应达到70%以上，这是按照三次产业从业人口的标准来划分的。若此，即使按现有12—13亿人口计算，也将有近8亿人口住在城市之中，如发展小城市（镇），将需几万个，且人口密度低，这会大量占用本已稀缺的耕地，并且分散的低密度小城市经济规模与效益均较低，不仅不现实，且不利于

### 推荐专题



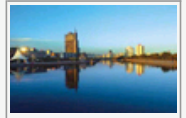
江西推进新型城



衢州新型城市化



城中村改造 刻不



中国城镇化未来

### 城市案例

- 四川荃华山旅游策划案例分析
- 范式与特点：全球知识城市案例分析
- 宁夏旅游营销案例浅析
- 借鉴成功经验分析旅游品牌案例
- 广州城市形象的深刻理解和阐释
- 烟台城市宣传片创意案例阐述
- 濮阳市城市品牌营销研究案例
- 肇庆广宁竹海大观总体规划构想方

### 城市图说



四川青川出境道



难舍农民情怀：大



北京第三代胶囊



哀悼同胞 祈福丹

经济的高效持续增长。其三，目前国家的城市政策倾向是要“控制大城市、合理发展中等城市，积极发展小城市”，控制的实质是要阻止人口向大城市迁移，免除大城市的过重负担。但实施过程中，国家和各地区为了经济目标又往往将有限的财力集中投向特大城市和省会所在地，因而在财政上无力支援那些数目众多，分布面广的小城市，长期任其自由发展而得不到引导和支持，造成城市功能低下，经济难上规模，实际上使“积极发展小城市”成为一句空话。

另一种观点认为，在我国工业化、城市化过程中，中小城市，特别是小城镇的发展具有特殊重要的意义，它是中国城市化道路的现实选择。这一观点的核心依据是“一个国家的城市化道路要从国情出发。”根据中国的特点，实行大中小并举的城市网络体系，在广大农村范围内重点发展小城镇，这是中国城市化道路的必然选择。

应该说，上述二种观点，并无根本的冲突和矛盾，主要分歧表现在对我国现阶段城市化道路的发展方向 and 途径方面。当然，这一问题依然十分重要，需要有一个科学的认识和决策，一般的规律需要坚持，但需结合各地的现实情况加以实施。

在农村中大力建设和发展小城市（镇）是现阶段中国城市化道路的现实选择，这是中国现代化、工业化过程中的一个不可逾越的阶段。

首先，中国目前还处于社会主义的初级阶段，这样一个历史发展阶段决定了我国现有的市场关系、资本积累、工业化水准、经济结构体系、教育科研体系、交通信息体系在全国范围内，尤其是农村还未形成一个较为系统的结构，因而在经济发展的总体上还存在着较多的断层。各种经济关系“链”、要素“链”（如市场链、资金链、企业链、人才链、交通链、信息链等，尚未完全发育，这需要由各地区中小城市、城镇的建设、发展来孕育、促成。这一条件又是各大中城市、中心城市进一步发展的基础，也是其规模聚集效应和辐射带动作用良性发展与体现的必要前提，从而促进整个国民经济的持续稳定发展。否则，大城市的经济增长极点的地位和作用将走向极端，导致城、乡两极分化，最后亦使大城市自身的发展受到制约。

第二，我国城市化道路的目的是实现现代化。就是要实现社会生产力、综合国力和人民生活水平的大幅度提高，达到世界先进水平。就中国的国情看，关键在哪里？在“三农”问题上，即农业、农村、农民问题，这始终是困扰中国建设和发展的根本问题。农业能否现代化，占人口80%的农民收入水平能否大幅度提高，农村能不能实现“小康”，这是中国社会能否实现现代化的最大问题！

我国的“三农”问题目前存在着这样一个基本国情，即我国有12亿多人口，80%以上是农民，人均耕地仅1.4亩，且农业劳动生产率低下，存在着“10亿人口，8亿农民搞饭吃”现象。这一事实决定了中国实现现代化的前提和基础首先是中国农业的现代化。“三农”问题的解决也必须建立在大幅度提高农业劳动生产率，并在此基础上产生一系列杠杆效应。从根本上说，只有减少农民，才能实现农业的规模经营和现代化，只有减少农民，才能富裕农民，这是中国“三农”问题矛盾的焦点所在。关键是怎样才能减少农民，把农业剩余劳动力转移出去？这已不仅是农业、农村自身所能解决的问题，而是一个必须超越农业、农村的社会分工层次，在更为宏观的范围内实现劳动力、土地、资金等生产要素的重新组合，实现新的容纳和发展空间的发展问题。事实上，西方发达国家在这一问题上的历史经验和人口流动规律——即佩蒂法则为我们提供了十分有益的借鉴。

佩蒂法则认为，在人类发展历史上，随着生产力的发展、经济结构的变化，劳动力总是首先从农业流向工业，从第一产业流向第二产业、第三产业，从农村流向城市。

按我国制定的现代化目标，即到2050年中国将达到西方发达国家的水平计算，那么如达到法国的水平36人/每个农民，则只需6700万农业劳动力；按美国水平，只需3800多万农业劳动力；按英国水平，只需3400万农业劳动力。若只按最低的法国水平计算，中国所需的农业人口，按每个农业劳动力拥有3位家属计算，也只需28800万农业人口。那么现有的9亿多农业人口中，就将有6亿多农业人口需要分化、转移出来！

根据中国的上述国情，我们已可看到，佩蒂法则在中国的表现将会有二个重要特征：其一是现时中国的过剩劳动人口主要集中在广大农村；其二是农业劳动力已开始甚至是迫不急待地大量的同



特奥会火炬传递



重庆持续高温气

### 城事声音

- “厕所开放”体现城市“方便”
- 浙江“逆城市化”：大学生不愿进城落
- 我建议把哈尔滨建设成集轻重工业
- “逆城市化”的假象是一个危险信号
- 谁在给城市文明抹黑？
- 宜宾县统筹城乡发展问题
- 石家庄：城市发展与生命牺牲的代价
- 被拆还是不被拆？未来20年济南拆一

时间向城市、向第二、第三产业涌流，如现在每年都发生的民工潮，已近亿人次，且日益扩大，因为后面还有近十亿的后备大军！

应该说农业劳动力出现大量剩余，首先是我国农村经济体制改革和农业生产力发展的成就的体现，是市场经济规律作用的必然结果。但同时大量的农业人口涌向城市，给国家宏观经济和社会管理带来了严重的新问题和巨大的困难，这又是整个社会经济不发达、经济结构不成熟的表现。若主要依靠大城市来承担吸收、容纳、消化农村富余劳动力的任务，以目前我国大中城市的发展现状来看是很不现实的，会造成整个社会经济结构和社会生态结构的震动与破坏。因此，在广大农村经济较发达的适宜地区、在大中城市的周边地区大力发展建设小城市（镇），形成多个区域经济发展的小中心、次中心，刺激区域市场体系的形成以及作为联合与大中城市经济联系的纽带，发展广泛的经济关系，创造各类就业机会，提供各种经济服务，从而改变“三农”问题的低水平循环的状况，有着非常巨大的现实意义。

第三，农村乡镇企业的崛起和迅猛发展，使小城镇（市）的建设与发展具备了现实可能性。城市的兴起和发展有其自身的规律，市随路旺，城随市兴，是商品生产与交换的基本规律的外在表现。所以，一定发达程度的商品生产规模，供求、集散规模以及其所要求的交通、信息渠道、资源、容量等一系列条件便首先成为城市存在与发展与否的客观条件，这是不以人的主观意志为转移的。经过十多年的发展，我国农村乡镇企业已发展到相当的水平，已为小城市的发展提供了极为现实的经济基础。就目前我国的社会经济增长总量上看，乡镇企业已成为我国经济的“半壁江山”，职工人数已超过国有企业职工人数，总产值已占全社会总产值的40%，占社会总产值净增量的60%，税收净增量的70%，外贸出口商品收购总额净增量的50%，等等。这些都说明，乡镇企业已发展到相当大的规模，具备了供应与需求的相当大的经济动能。同时，其自身的进一步发展亦需要一定的社会组织结构来协调、引导、规范和提供各方面的社会服务功能，即乡镇企业的进一步发展需要中、小城市（镇）的聚集规模效应和各类社会服务功能。

另一方面，中小城市（镇）的建设和发展，对实现乡镇企业经济增长方式的根本转变也产生着重大的促进和引导作用。乡镇企业发展的初期“村村点火，处处冒烟”，分散、粗放、低水平经营在所难免。发展到现在其分散化、小型化、低水平循环经营、高投入低产出、成本高、效率低、劳动力素质差、效能低、信息不灵、交通不便、多占土地、污染环境及流通交易成本过高等等一系列问题日益显现出来，成为阻碍乡镇企业上规模，上水平、高效率、高效益发展的主要因素。它这种增长方式不转变，在市场经济日益发展完善的今天将危及其自身的生存和发展。因而市场经济的发展规律已对乡镇企业提出了新的发展要求，聚集资本、聚集人才、聚集技术、聚集信息，以达到节约、高效、规模、创新的现代企业经营要求。因而，这又在客观上提出了发展中、小城镇，形成新的经济增长点和提供多功能的社会服务协调体系的发展要求。因此，在乡镇企业较集中、密集的地区把它们连片发展和建设小城市（镇）结合起来，相辅相成，是市场经济发展过程中的必然结果。同时，对宏观管理而言，不仅可对乡镇企业整体综合素质的提高和现代化，乃至对国民经济增长方式的转变、经济结构的合理布局和经济持续稳定增长都将起到重要作用。

综上所述，我国现阶段城市化道路的重点选择，是应大力促进和扶持各类中、小城市（镇）的建设和发展，在全国范围内形成大、中、小城市同步发展的良性结构。

在确定了我国城市化道路发展的现阶段目标之后，我们如何来实现这一有中国特色的城市化道路呢？这里亦有着客观经济规律需要我们深入的认识和遵循。总结世界城市化道路的历史实践，城市经济学的理论探讨也在不断的深入发展。事实上多数城市经济学家们都已认识到，城市的发展问题恰巧又是同一市场法则的悖论。一方面，城市的兴起和发展，一定是商品经济和市场经济规律的必然结果，必须具备商品生产和交换的各方面便利条件，如地理、人文、资源等等，已如前述，因此“城随市兴”，非人力所能强求。否则，即使有城，也只能是君王与贵族的城堡、宫殿或行政中心与军事堡垒，城则有之，市却未必。另一方面，城市发展问题又是一个典型的“市场失败”的领域，即城市发展问题又是一个不能依靠市场方式或“看不见的手”而自发解决的。如现代城市中大量涉及到的很多“外部性问题”已日益严重地困扰并阻碍城市的进一步发展，如公用事业建设问题、科学文化教育问题、犯罪问题、环境保护问题等等。因此，城市的建设发展，又都必须通过人为的、行政的、法律的手段来进行干预、引导、控制和管理，否则城市将演变为一个无序的、相互侵害的“死亡地带”。

从各国城市化道路的历史实践看，城市发展大都经历了一个自发、盲目的过程，造成了很多的经济与社会问题。如政治的、经济的、文化的、人种的、环境的、阶级的、资源的等等各类冲突与矛盾。随着人类对这些问题的认识的加深，发达国家首先开始着手对城市发展问题进行引导和干预，尤其是美、德、日在60年代便开始制定诸如《新城镇开发法》、《田园式小城市》等法律、法规和发展规划，用法律的形式制定了新城镇开发建设的一系列目标、原则和规范标准，甚至细致到城镇各类地段的用途，不同规模和功能的城镇必须建设的基本设施等等，如住宅区、工业区、公共设施区、绿化区等等。

我们借鉴别国的经验，在文明的肩膀上进行新时期的中小城市建设就更不能放任自流，重蹈旧城市发展的复履了。特别是目前我国正处在城市化步伐加快的历史发展阶段，一定要加强政府的引导和管理职能，加强对小城镇建设的干预和引导。它的具体实现形式就是制定发展规划，运用法律和行政的手段进行适时调控。具体的说，制定规划、适时调控的目的、作用，不是阻碍限制小城市的发展，也不是要鼓励一哄而起，大干快上，而是要明确发展的基本条件，促进小城市（镇）健康、有序、高效的发展。

规划和调控的作用主要有：1.导向作用。包括城镇功能、规模、产业与经济结构、基础设施配置等的确定与规范，以同城镇发展的基础条件，客观要求相适应。

2.协调作用。包括该城镇的发展规划与所在地区的区域规划相互适应，与周边城镇合理布局；也包括经济发展与社会发展、经济建设与环境保护、产业结构与公共设施之间的相互协调和统筹安排等等。

3.促进作用。即是指完善的规划本质上就是一种政策性规划，其中包含的一系列的政策措施，应能刺激小城镇建设所需各种资源的聚集，从而加快成为小城镇建设进程的重要保障。

4.约束作用。完善的规划，特别是上升为法规的规划，对准与不准之事项都有明确的界定，这对小城市中的一些盲目、消极甚至破坏性因素起到重要的约束作用。

纵观目前我国小城镇建设中存在的各方面问题，最突出、最主要的就是规划问题，科学的规划是现阶段发展建设小城镇的“龙头”，抓住抓好这项工作，是实现少走弯路，绩优高效的重要保障。

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

## 相关内容

- 中国城镇发展与建设问题研究
- 后世博时代，城市发展的机与危
- 城市策划的文脉和记忆
- 南京城市化现状分析及发展路径
- 长沙工业迅速崛起的路径与成因

