

## 县级城乡划分的难点与建议

发布时间：2006-07-10 08:53:02 作者：江苏省统计局

作者：齐媛媛（徐州市丰县统计局）

城乡划分就是将一个地域的行政区域分为城镇和乡村。根据国家规定的城乡划分标准，以居民委员会（社区居委会）和村民委员会为最小建设依据划分出镇中心区、镇乡结合区和特殊区域。划分的结果可以直接反映一个地域的城镇化发展情况。县级做为基层的行政区域，且除县城区外，大部分建制镇都未设居民委员会，每个镇区都是镇乡交织在一起，错综复杂、似断而连的各种实际建设及农田连成一片，中间明显，要想真正的划分城镇与农村，把真正意义上的乡村剔除出去，工作难度与工作量十分巨大，笔者参与了自始至终的划分工作，遇到了一些问题，并对此项工作提出一些不成熟的建议。

### 一、城乡划分的难点

#### 1、镇乡界限模糊，归属方向不明确

要真正在城镇和乡村之间划出一条有严格科学意义的界线绝非易事。古代筑有城墙，城圈以内尽管也常常有大片农田，但城墙毕竟可以作界线。现在，随着城市化进程的推进，县级城乡统筹方略的实施，城镇建设逐步扩大，居民生活日渐提高，大批的公共设施、居住设施如雨后春笋般扩大，县政府驻地镇的建设已经延展到相邻的镇域上，变成了中心区和包括外围若干城镇在内的城郊的复合体。城市到乡村的渐变特点和复杂，一个城市消失和乡村开始的明显的标志点。

#### 2、地域连接交叉，纳入范围不清晰

根据国家统计局关于城乡划分的标准，这次的城乡划分主要依据的是实际建设的连接情况，村内公共设施与镇政府驻地连接且没有农业用地的部分农业用地的为部分连接，有农业用地和其它非建设用地隔开的作为不连接。但在实际划分工作中，县政府驻地公共设施建设已超出镇域的部分村级地域，而这些地域仅一部分被征用，一部分仍被用于农业耕种，如果我们将视点小范围近距离放大，那么在这个与县城地域相接的县属的土地被征用，但仍有小块的土地间隔于村驻地之间，而这种情况在县政府驻地的四周普遍存在，如果按照“连接”的意义，似乎又不是近在咫尺，居民的生活基本城镇化，大部分人长期从事非农业产业，这种情况是否应撇开概念，视同连接？

近年来，县级行政区划调整，撤乡并镇，原来的小乡并成大镇，使得整个镇的行政区域扩大，行政办公地点也随之迁址，但撤消后的原驻地丝毫没有减少，如直接用连接的方式从镇政府驻地向外以实际建设延伸，有可能原来的乡级政府驻地与现在的镇政府驻地之间被大片耕地所阻隔，只能归属为农村，但其居民又无耕地，都从事商业、服务业等工作，收入完全取决于非农业，这样的人口怎能归属到农村，怎计算？

#### 3、流动人口增加，城镇人口难界定

我们划分城镇与乡村，最大的目的在于计算某一地区的城镇化水平，计算时要运用到人口指标，我们通常采用户籍人口来计算。随着外出务工人员的群体不断扩大，有的外出务工人员长期居住在城镇，而户口仍留在原籍，像这一部分人已然不是纯意义上的农民。另外，还有长期居住在城镇的流动人口，如果我们在划分城乡的时候以户籍所在地为依据，则这部分人仍作为乡村人口而不参与城镇化水平的计算，这样计算出的结果就不能真正代表常住人口计算又缺乏必要的统计手段，难以准确统计常住人口分布情况，给城镇化的准确计算带来一定的困难。

### 二、几点建议

针对上述城乡划分的难点，笔者提出以下建议：

#### 1、加强调研力度，细化划分标准

城乡皆有，彼此不同，每一区域内都有不同的地理特征及建设差异，有些实际存在的问题如果太条例化，就会影响整个区域的最终结果。实地查看，对于一些复杂交错的建设情况，搞准查实，对于一些特例，给予明细的标注，这样便于提高城乡划分的工作质量。

#### 2、加大组织力度，提高工作效率

城乡划分是客观反映社会人口分布情况和城镇建设情况的一项重要工作，在具体实施过程中，会遇到行政区划变动情况、土地利用、城镇

题，涉及到公安、民政、建设等部门，如单靠统计上的力量是难以完成的，因此，需要由政府牵头，有关部门积极配合，分工明确，责任到人，创造良好的环境和工作条件，保障工作的顺利开展。

### 3、加深综合运用，促进农业普查

这次城乡划分工作与农业普查工作要有机结合，要准确界定农业普查的区域范围，为了保证划分的工作质量，必须首先认真学习农业普查