

# 我国城镇化发展的新阶段、新战略

□傅崇兰

在 2001 年春暖花开的季节,当人类迈进 21 世纪门槛的时候,中国城镇化迈进了一个全新的发展时期。

## 一、中国已经进入城镇化新阶段

根据最新统计,目前我国城镇化率已经达到 36%,根据预测,2020 年中国城镇化水平将超过 50%。未来 20 年间,中国将有 3 亿以上的农村人口转化为城镇人口,“数以亿计的人将在居住空间位置、就业岗位、生活方式、消费方式上完成一个转变,这不仅涉及社会经济问题,也将涉及到资源和环境问题,其涉及范围之广,影响之深刻在人类发展史上是空前的”(陈晓丽《城市发展问题》)。就目前而言,中国的城市和小城镇发展已经到了推进城镇化的新阶段。其基本特征有两个:(1)大城市发展达到了一个新水平。五十年来,随着经济社会的发展,中国大中城市已经逐步走上了持续、健康发展的轨道。特别是改革开放 20 多年来,城市迅速发展,城市体系和布局改善,基础设施水平有了很大提高,城市功能逐步现代化,城市对周边地区的经济、社会和文化的辐射和吸引能力大大增加。(2)小城市和小城镇的发展。随着农业产业化进程加快,乡镇企业发展,小城市和小城镇迅速崛起,小城市和小城镇已经成为我国城市体系的重要组成部分。中央指出:“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经成熟”。这样一个新阶段的到来,在我国经历了上百年的时间,从城乡对立、走向工业化和中心城市发展,又经历了 20 多年的改革开放,这才到了目前这个阶段。

中央提出的大中城市和小城镇协调发展是具有中国特色的城市化道路,发展小城镇是我国推进城镇化的基本途径,发展小城镇的重点是县城和基础条件好、有发展潜力的建制镇。发展小城镇,关键是繁荣小城镇经济,目标是把小城镇建设成为农村地域性的经济文化中心。与此同时,大中城市可以适度扩大规模,发挥区域中心的作用。这样一个全新的城镇战略,涉及经济、社会和环境等多方面的问题。中央要求:“积极稳妥地推进城镇化”。要实现这样的要求,需要研究多方面的问题,根据多样化的规律,因地制宜地制定各地城镇化的发展战略和建设规划。

## 二、小城镇发展定位

我国的城镇化进入了一个新的发展阶段,大中城市和小城镇协调发展,合理布局,建设合理的城镇体系,这是一个长期的方针。近期发展的重点是小城镇。这就提出了小城镇发展和城乡发展的科学定位问题。

### 1、城乡空间发展的定位问题

(1) 具有中国特色的大中城市和小城镇协调发展的城市化道路,要求把大城市建设成为辐射和带动区域发展的中心,把中小城市建设成为区域发展的纽带,把小城镇建设成为农村地域性经济文化中心。这就明确了大中城市和小城镇在地理空间发展上的地位和作用。

(2) 新的城镇化战略确定发展小城镇是推进我国城镇化的基本途径,小城镇发展的重点是县城和基础条件好,有发展潜力的建制镇,在有条件的地方可以撤乡并镇。这一条,既包括小城镇由过去单纯的数量增长转变为适度扩大规模,突出特色,提高质量,综合发展,也包括从地理尺度上考虑解决小城镇数量多,规模偏小带来的缺乏规模经济效益以及环境污染问题。但这就提出了一个城乡空间发展的问题。因此,必须从城乡是一个整体的观念上解决地区发展的问题,从地区发展的高度和城乡一体化的高度进一步审视城镇化与城乡空间发展的协调、竞争和合作问题。

### 2、县城在农村城镇化中的定位

我国的城镇化是双轨推进的城镇化,即以城市地域经济和人口聚集呈现的扩张型自上而下的城市化和农村地域以乡镇企业为主体的经济和劳动力转移而呈现的聚集型由下而上的城市化。目前统称我国的城市化是二元结构的城市化。改革开放以来,县城,包括县级市城区,在农村城镇化中得到了快速发展,这是因为县城拥有一般小城镇不具备的经济和非经济的优势。在农村城镇化进程中县城将起到带头和推动作用,而且要优先发展。

但在现实中,我国绝大多数县城和县级市区,目前的人口规模还是偏小,基础设施建设也不完备,经济不够繁荣,文化不够活跃,还没有真正起到农村地域性经济、文化中心的作用。因此,“小城镇、大战略”的重点是加强县城的建设。一方面使大量的农村人口较快转移到城镇定居。另一方面,使小城镇较快建成带动当地农

村经济和社会发展的地域性中心,创造巨大的市场需求,从而拉动国民经济增长。

### 3、中心镇和集镇在城乡一体化中的基础的定位

普通小城镇规模小,但是规划建设上各种公共设施必须配套,投资大,见效慢。所以建设小城镇要因地制宜,突出重点,这个重点是县城。然而,众多的普通小城镇如何建设,是个值得深入探讨的问题。一方面,普通小城镇没有条件吸纳很多的农村人口,另一方面,农村人口也不一定愿意迁居普通小城镇。因此,普通小城镇在农业人口转移的城镇化中的作用要比县城小。然而,小城镇在农业的产业化,促进人流、物流、信息流的交流,保护农业景观和生态环境,发展乡镇企业,实行就近的空间转移和小规模的适度聚集,促进城市生活方式和城市文明的扩散等方面都会发挥自己的作用。这就是普通小城镇在现阶段的城乡一体化中的基础作用。

### 4、城镇现代化是城镇化定位的核心问题

城镇化不仅指农业人口转变为非农业人口,不仅是城镇数量的增加和规模的扩展,城镇化更是一个从传统社会向现代社会转变的全面变革过程。如果划分城镇等级规模,则主要用人口数量指标;如果划分城镇化进程的阶段,则主要是使用城镇经济、社会发展的现代化指标。城镇化的进程,可分为量与质的两个方面的提高。数量是需要的,质量更重要。只有质量才能表示城镇化健康发展的程度。用城市科学的理论分析城市化进程,表示城镇化进程的指标分为两大类,一类是数量指标,即人口规模、用地规模以及城镇数量;另一类则是质量指标,即城市现代化和城乡一体化进程是衡量城镇质量的基本方面,有关现代化和城乡一体化的指标,就成为衡量城镇化质量的指标。城镇化只有在数量和质量方面都得到进步和提高,才能保证城镇化健康发展,并促进地区、城乡协调发展。

### 三、推进城镇化的创新问题

目前,我国一些地区的小城镇发展过程中存在的突出问题可分为两大类。一类属于发展水平,一类属于政策性问题。推进城镇化应针对问题,立足现实,从实际出发走创新之路。

#### 1、发展水平问题

一是一些地区小城镇数量多而规模小。二是小城镇空间分布与区位条件和区域经济发展程度密切相关。三是乡镇工业中主导产业脆弱,产业链延伸短,受市场影响波动大,而市场带动型的小城镇则多数缺乏第二产业的支撑,风险多。四是小城镇工业大多数缺乏地方特色,千篇一律,基础设施不完善,一些处于交通要道的小城镇,往往沿交通线带状两侧分布,既影响交通线畅通,又不安全,城镇基础设施难以配套;绝大部分小城镇基础设施和社会服务设施标准低、规模小,道路不成系统,给排水设施不完善,城镇依然保持着农村形态。五是多数小城镇处于形态开发阶段,经济功能较弱,吸纳农村地区剩余劳

动力和带动农村地区经济发展的能力较弱。

#### 2、政策性问题

一是政府财力不足,民间资金有限,乡镇财政体制需要进一步改革。二是土地征占困难,小城镇建设规划不能实施到位。三是责权利不统一,小城镇管理难度大。四是上级政府用“一条街、一片绿地、一个公园、一个镇标”等量化指标考核小城镇建设不太合理,忽视了小城镇经济指标和人民群众生活水平提高的考核,实际上忽视了小城镇发展的本质。五是各有关职能部门对加快小城镇建设和发展缺乏共识,在工作上缺乏对小城镇发展的必要支持,合力不够,制约因素很多,如土地、信贷、税收、财政等有关支持小城镇建设的政策没有落实。

#### 3、落实“积极稳妥地推进城镇化”战略的创新之路

鉴于我国实施推进城镇化战略的条件已经成熟,同时又面临一些实际问题,今后的路还很艰难。因此,落实“积极稳妥地推进城镇化”战略,一是要全面贯彻落实中央方针;二是要从实际出发,勇于探索,勇于实践,走创新之路。

(1) 全面贯彻落实中央提出的推进城镇化方针,把小城镇建设真正摆在战略地位。进一步搞好城镇规划的编制和调整工作;着力发展小城镇经济,发挥其自身优势,以市场为导向,以产业为依托,大力发展特色经济;深化小城镇户籍制度改革、土地使用制度改革、投融资体制改革,创新小城镇发展的机制;营造良好的小城镇社会环境。

(2) 小城镇建设要合理布局,科学规划,规模适度,注意实效。以县城和县级市区为重点,以中心镇为依托,以一般建制镇和集镇为支点,构建既重点突出又相对完善的城镇网络。小城镇发展与产业布局相结合。发展小城镇经济,要把引导乡镇企业合理聚集,完善农村市场体系,发展农业产业化经营和社会化服务等结合起来,使小城镇成为功能提高、规模适度、合理聚集产业和人口的地域性经济、文化中心。

(3) 体制创新与完善政策。小城镇发展、建设和管理牵涉到方方面面,必须理顺各种体制关系,制定切实可行的政策,并将其落到实处。要统一小城镇事权与管理权,在土地、户籍、工商、税务、财政、文教、城建、计划、交通、卫生等方面制定政策,对小城镇用地、落户、项目计划和审批等方面设立“绿色通道”,在工商、税务、财政、文教、交通等方面尽可能向小城镇倾斜,增加小城镇发展的财力和后劲。小城镇发展要有一个好的评价指标体系,小城镇发展关键是发展经济,评价小城镇发展优劣的指标体系设计必须充分考虑经济发展指标。具体而言,应增加吸纳农村剩余劳动力情况、招商引资情况、文教卫生体育设施建设情况、社会保障体系建立和实施情况、信息化服务设施情况等等。考评小组应增加小城镇居民代表,倾听其呼声和建议。

(作者单位:中国社会科学院城市发展与环境研究中心)