



● 相关文献

- ◆ 中国城镇化发展呼吁中国特色...
- ◆ 我国城镇化面临的问题与挑战...
- ◆ 走中国特色的城镇化道路——...
- ◆ 破解“伪城镇化”
- ◆ 伪城镇化是对中国农民的双重...
- ◆ 又好又快推进城镇化和义务教...
- ◆ “十二五”当避免小集镇的“...
- ◆ 期待中国人口“一半城镇一半...
- ◆ 新农村建设与城镇化应是一体...
- ◆ 利用城乡人口结构差异推动城...

您现在的位置: 首页>>研究文献>> 切忌小城镇遍地开花

切忌小城镇遍地开花

作者: 全国政协委员、民进中央常委、清华大学政治经济学研究中心主任、教授 蔡继明 出处: 财经网

中央2010年一号文件《关于加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》指出：“当前要把加强中小城市和小城镇发展作为重点”。我们认为，应该慎提“加强中小城市特别是小城镇的发展”，主要出于以下几点考虑：

首先，中小城市特别是小城镇的发展，是中国改革开放初期特定经济发展阶段、特定制度和政策环境下的产物

20世纪80年代初，我国农村率先进行经济体制改革，实行家庭联产承包责任制，释放了农村生产力，从而出现大量剩余劳动。但是，当时城乡隔绝的户籍制度，限制了农民进城就业和定居，农村大量剩余劳动力只能通过兴建乡镇企业转入非农业，由此形成了我国独具特色的“离土不离乡”、“进厂不进城”的农村工业化模式。

乡镇企业的迅速发展，推动了我国城镇化进程。由于乡镇企业大多是劳动密集型企业，为了实现积聚效应，乡镇企业在发展过程中逐渐向乡镇所在地转移，特别是向乡镇设立的工业小区转移。这造就了我国小城镇的繁荣。

随着费孝通先生《小城镇，大问题》一文的发表，一段时间里，小城镇为主的分散式发展道路成为理论界与决策层的主流思潮，全国小城镇遍地开花。1949年，全国建制镇只有2500多个，到1999年达到19000多个，加上非建制镇，总数近60000个。

尽管上述农村工业化模式和以小城镇为主的城市化模式，对于吸纳农村剩余劳动力，推进中国工业化和城市化进程发挥了巨大作用，但也带来了一系列弊端：如农村工业规模不经济，土地资源浪费，部分农村生态环境破坏，由于镇区人口规模小，服务业发展缓慢，吸纳农村剩余劳动力能力有限。农村工业化模式和小城镇为主的城市化模式应该说已经成为历史。

其次，中国已进入工业化中后期，应以发展大城市为主

首先要明确，这里所说的大城市是指人口在50万到100万之间的城市，因为按照我国通行的标准，20万人口以下的城市为小城市，人口在20万到50万之间的城市为中等城市，人口在100万到200万之间为特大城市，200万以上为超大城市。

我国目前的经济发展已经进入工业化中后期，经济发展的动力源已经由农村转移到城市，农村工业化已转向城市工业化，以小城镇为主的城市化模式也应适时转变成以大城市为主的城市化模式，主要理由如下：

第一， 大城市是推进新型工业化的基础。

一方面新型工业往往是成套机器设备、各类化工原料、精密器械与仪表、高技术的电子元件制造与软件设计等重化工业和电子工业，这些产业要求的经济规模一般比较大，它需要城市功能的服务，需要大规模工业基础设施支持，需要大量劳动力，需要产业集聚的效益，需要紧靠它的大用

户，需要第三产业的服务，特别是为生产服务的第三产业，而这一切都只有大城市能够方便地提供。

另一方面，我国正在走工业化带动信息化、信息化促进工业化的路子，而发达国家的实践表明，大城市和密集的城市群至今仍然是信息化的主要载体。世界银行《1984年世界发展报告》中提出：城镇只有达到15万人的规模时，才会出现集聚效益。我国的许多研究则认为，小城镇的镇区人口至少要达到3万人以上，才能正常发挥集聚的功能。前述小城镇存在的问题，恰恰是小城镇本身所固有的弊端，单靠政策扶持是无法克服的。

第二，大城市为服务业发展提供了更广阔的空间。

从现在起到本世纪中期，我国都面临着巨大的就业压力，而以服务业为主体的第三产业是吸纳就业尤其是农村剩余劳动力的主要领域。而人口必须集中到一定规模时，服务业特别是现代服务业才能作为产业来经营，服务企业才能盈利。只有在大城市里，门类齐全、高度配套、分工细致、功能明晰的第三产业才会有广阔的生存和发展空间。这就是服务业往往集中在大中城市的基本原因。

从区域经济发展的规律来看，现代服务业也是首先形成于大城市和中心城市，然后扩散到中等城市，最后波及到服务资源丰富的城镇。

第三，大城市比中小城市更能集约和节约使用土地。

我国从现在起到本世纪中期，将进入城市化加速发展阶段。城市化的空间扩展必然要占用耕地，要化解城市化占用耕地和保护耕地的矛盾，就必须以大城市为主体加快城市化进程。因为就人均占用的耕地而言，大城市要少于中、小城市，中、小城市要少于小城镇。1998年我国特大城市的人均占地面积为53.4平方米，大城市和中等城市分别为88和108平方米，小城市和建制镇为143和154平方米，小城镇人均建设用地超过特大城市近2倍。所以，从节约集约使用土地的角度出发，中国不宜盲目发展小城镇，造成土地资源的浪费。

第四，大城市更易于控制和减少污染。

从城市控制污染的能力来看，大城市在创造同量GDP的条件下，其污染物排放量远远低于中小城市。而且，由于规模经济的原因，大城市降低单位污染的成本也远低于中小城市，特别是小城镇。以1995年为例，当时坐落在全国各个城镇的乡镇企业的总产值占全国GDP的25%，但所排泄的各种污染物，大都超过全国工业污染排放总量的25%。一般说来，一个小城镇，要有供水设施、垃圾处理设施、污水处理设施等城镇的基本基础设施，5万人口才是比较经济的规模。据淮河水资源局执法监督处一位处长测算：1-2万人口的小城镇，如果要建设污染处理设施，总共大概需要5000万元，即人均5000元。而在100-200万人口城市建设生活污染处理设施及配套，20亿可以做得比较好，不到小城镇人均成本的一半。

第五，国际经验提供了有力证据。

从世界各国的城市化经验来看，发展最快的是大、中城市，其次是小城市，最慢的是小城镇。世界上第一个都市群是美国东北部的纽约都市群，包括波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿等40个大小城市。该都市群长965公里，宽160公里，占美国面积的1.5%；人口约7000万，占美国总人口的四分之一。20世纪，世界相继形成的大都市群还有美加五大湖大都市群（即由芝加哥、底特律、克利夫兰、匹兹堡、加拿大的多伦多、蒙特利尔为核心的北美制造业密集带）；日本大东京都市群（以东京、横滨、名古屋、京都、大阪、神户为核心，占日本全国总人口60%）；欧盟大巴黎都市群（由法国巴黎、比利时布鲁塞尔、安特卫普、荷兰阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙、德国科隆、埃森等40多座城市组成）；英国大伦敦都市群（由伦敦、伯明翰、谢菲尔德、利物浦、曼彻斯特等城市组成）。上述五大都市群人口3亿多，在世界经济中举足轻重。

我国在城市化加快发展的进程中，以上海、南京、杭州、宁波、苏州、无锡等大城市为核心的长江三角洲都市群，人口7200万，占全国GDP约20%，国际上常与上述五大都市群一起并称为世界六大都市群之一。还有以广州、深圳、香港为核心的珠江三角洲都市群，以北京、天津、唐山、石家庄为核心的京津冀都市群，也是人口四、五千万的世界级都市群。我国三大都市群是我国生产力发展最为迅速的地区，它们已经在全国经济中占据半壁江山。今后，中国经济将越来越向这三个都市带进行集约，三大都市群将成长为对亚太经济乃至世界经济具有巨大影响力的地区。

城市化发展战略的若干政策建议

第一，将城镇化战略改为城市化战略

根据以上分析，我们建议“十二五”规划期间乃至今后40年中，不宜再继续提“城镇化”战略，而应改为“城市化”战略。因为“城镇化”主要是以乡村社区集中为重点，其结果是小城镇遍地开花，既占用了大量耕地，又达不到城市化的理想效果。而“城市化”战略，不仅强调农业劳动方向非农产业的转化，更强调农村居民向城市居民的转化。

况且，城镇化这个概念本身令人费解。如果其中的“城”特指县级以上城市（包括前述大中小和特大、超大城市），“镇”特指县政府和镇政府所在地即建制镇，那么，“小城镇”就应该既包括小城市，也包括建制镇中的小镇。但果真这样理解，所谓“大中小城市和小城镇协调发展”的命题中，就既包含了前后重复的小城市，又漏掉了建制镇中的大中镇。更恰当的表述应该是：大中小城市和建制镇协调发展。如果我们用城市化代替城镇化，可以把建制镇看作是超小城市，这样，上述命题就可以改为：“大中小城市和超小城市协调发展”。

第二，把“加强中小城市和小城镇发展”改为以发展大城市为主

根据我们从城市的经济功能、吸纳就业的能力、控制污染的功能和占用耕地的数量所做的分析，大城市优先发展战略，优越于大中小并重战略，更优越于小城镇优先发展战略。所以，我们不仅应该用“城市化”战略取代“城镇化”战略，还应该用“大城市优先发展战略”取代“大中小城市和小城镇协调发展”战略。

当然，我们强调大城市（包括特大城市、超大城市和都市群）优先发展战略，并非完全排斥中小城市和建制镇的发展，只是强调在未来城市人口的发布中，大城市要占较大的比重。比如，假定到本世纪中期（2050年）总人口达到16亿，城市化水平达到75%，城市人口的发布为：特大城市，30%；大城市，15%；中等城市，10%；小城市，5%；建制镇，15%；农村居民点，25%。从这个意义上说，只要我们制定出合理的规划，引导城市人口主要分布在中等以上的城市，即使不提“大城市优先发展”，而是恢复中共十六大的提法“坚持大中小城市和小城镇协调发展”，也是可以的。

同时，建议中央政府放宽对特大城市和超大城市发展的限制。多年来我国一直将100万人口以上城市都定义“特大城市”，政府出台的有关城市化的政策都有“严格控制特大城市规模”的提法，这显然不利于“大城市优先发展”战略的实施。建议对100万—400万人口的大城市，积极鼓励其发展；对400万至800万人口的大城市的发展，要适当加以限制；只是对800万以上人口的城市发展，才有必要严格限制，要争取有更多特大和超大城市发展成具有较强竞争力的国际化大都市。

同时，对人口规模和经济总量已经达到中等城市水平的建制镇，尽快升格为市。比如，像广东省东莞市下辖的虎门镇，其城镇人口已经超过50万，财政收入超过18亿，但仍然是一个镇级政府编制，这就严重制约了虎门城市化的进程和经济社会的发展。

第三，如果不便改变已有提法，对“小城镇”的发展要做出明确的界定和科学的规划

如果考虑到中央已经在多个文件中强调发展小城镇，不便加以改变，那就应该对发展小城镇

做出明确的限定和科学的规划。应该强调，所谓加强小城镇发展，重点是建设好19234个建制镇中1800多个县城即城关镇，把相当一部分县城发展成小城市，有条件的建成中等城市。绝不是笼统地发展所有建制镇，更不是盲目地发展数以万计的非建制镇。

对于未建制的镇，适当进行撤并。严格新城镇建设的审批。对已建制镇，鼓励人口在原有土地规模基础上集聚，提高土地集约利用的程度，严格控制建设用地的增加。

在宣传上，切不可大张旗鼓笼统地鼓励发展小城镇，否则，在现有的行政管理体制和领导干部政绩考核指标下，不难理解，层层领导都想把他的乡镇所在地建设成为现代文明的城镇，这必然会导致新一轮小城镇建设遍地开花，造成土地资源和社会财富的极大浪费。这些年，随着农村大量人口进入城市，不少地区已经在为“空壳村”发愁，如果我们现在不恰当地鼓励小城镇的发展，那么，随着农村剩余劳动力向大中城市的转移，过不了几年，我们恐怕还会为“空壳镇”发愁，与“空壳村”相比，“空壳镇”造成的损失和浪费无疑会更大。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网