

# 论中国区域城镇化协调发展的路径

孙全胜

(中国社会科学院 城市与文化研究中心, 北京 100732)

**摘要:**中国是农业大国,城乡人口流动规模大,存在城乡二元结构。要促进城乡融合,需推动乡村产业结构升级,走特色区域城镇化道路。区域城镇化包括城乡城镇化和不同区域城镇化。要实现区域城镇化的协调发展,一要消除城乡二元结构,立足于当地经济发展水平、历史文化传统、生态环境等提高城乡建设效益,引导村镇建设走入正轨,建立社会主义新农村;二要大力推动就地城镇化,提高乡镇企业规模,就近吸引农村剩余劳动力,促进各类城市协调发展;三要统筹城乡发展,选择合适的城镇化道路,发挥市场和政府的联合作用,合理配置城乡资源,实现乡村振兴。

**关键词:**中国城镇化;区域发展战略;城乡融合;协调发展

**中图分类号:**F299.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2023)09-0013-07

中国城镇化起步晚,但发展迅速,走上了特色城镇化道路。城镇化是人口、经济、地理、建筑、社会等的变迁,能够促进社会建设,农村地区城镇化有利于解决三农问题。中国存在农业和工业并存的二元经济,需要提高非农人口比重,促进农业劳动力转移。城镇化的基础是经济发展,工业革命推动了英美国家开始城镇化。迅速的工业化既推动了城镇化,又引起了生态破坏,导致了大城市病,需要发展都市圈,推动乡镇企业发展,推行低碳经济模式。发展县级中小城市有利于加快城镇化进程,减轻大城市压力。制度改革能够推动经济发展,让城市承载工业生产和消费需求,消除工农业的不平衡发展,兼顾经济发展和精神文明建设。加快小城镇发展是中国城镇化的必由之路,要找准城镇建设标准,提高城镇建设品味,建立田园型城市。

## 1 消除城乡二元结构,推动城乡融合发展

中国大力发展小城镇,缓解了城乡对立。但一些小城镇只是村落的放大,仍是乡村的生活方式,没有真正拉近城乡距离,是低层次的城镇化,需要吸取他国城镇化经验,尊重城镇化规律,促进城乡协调发展,实现城乡一体化。

### 1.1 城乡二元结构的形成

新中国成立初期,国家稳定了社会秩序,城市化取得了较大成就。这一时期可以分为两个阶段:1949—1952年是城市化恢复发展阶段,城市经济得到恢复,较多农村人口迁移到城市。农业生产的恢

复为工业提供了基础,让工业生产达到了历史最高水平,工商业吸纳了很多农村人口,社会经济得到发展,城市人口比重得到提高。1953—1957年是“一五”计划发展阶段,这一时期,城市人口增长主要是农村人口迁入。农民到城市和工矿企业就业,土地改革也调动了农民积极性,提高了农业产量,优化了城市空间布局。但随着冷战的形成,国家将企业布局在山区,基础建设远离城市,新设市极少,城市建设投资大幅减少。农业生产技术迟迟得不到提高,企业生产采用落后的管理模式。三线建设对中西部城镇化有所推动,但整体城镇化有所下降,形成四重城乡二元结构<sup>[1]</sup>。政府采用计划经济体制和优先发展重工业策略,在苏联援助下展开了第一个五年计划,建立起较完整的工业体系。中国是在帝国主义封锁、国民经济一穷二白的情形下优先发展重工业的。为了实现既定的工业化战略,大量资金投入重工业,减少了城市进一步发展的动力。

针对农业积累不足,存在着传统农业和现代工业两个部门<sup>[2]</sup>,为了缓解粮食供应危机,1952年8月,政务院印发《关于劳动就业问题的决定》,认为国家在短期内不能吸纳更多农村劳动力在城镇就业,要求农民不要盲目流入城市。1952年11月,政务院发布了《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》,要求城市居民凭粮证购粮,一定程度上限制了粮食市场的货币流通。1953年10月,中共中央印发《关于实行粮食的计划收购和计划供应的决

收稿日期:2022-11-28

基金项目:国家社科基金重大委托项目(2015MZD009);国家社会科学基金(18ZDA022)。

作者简介:孙全胜(1985—),男,山东临沂人,中国社会科学院城市与文化研究中心,博士(后),研究方向为经济哲学、城镇化。

议》，即统购统销决议，在农村对居民征收粮食，对城市居民实行统一的粮食供应，由国家控制和管理粮食流通，禁止私人买卖粮食。1953年11月政务院又发布了《粮食市场管理暂行办法》，要求城市居民购买的剩余粮食不能私自出卖，农村出产的粮食需要交给国家粮食市场。

同时，户籍制度不利于劳动力自由流动，限制了生产要素流通，阻碍了农业现代化和城镇化，加大了城乡差距；户籍制度还阻碍流动人口融入城市，导致亲属投靠难，流动人口没有归属感；户籍制度让户籍自有功能难以发挥，影响政府决策，导致人户分离，居民千方百计逃避户籍的严格管制，出现很多漏报、瞒报。现行户籍制度承载了很多功能，不仅提供人口统计资料，还与粮油挂钩，与就业、福利保障、义务教育等具体制度结合，体现身份和地位。户籍具有了很多非自由功能，让居民身份标签化，造成居民事实上权利的不对等。城乡居民只是居住地域和社会分工不同，但是演变成了社会地位上的差别<sup>[3]</sup>。这一阶段，中国城市化的产业结构和积累方式等基本框架已经生成，后来的城市化方针、政策都是这些制度的补充和配套。

## 1.2 改革开放后，国家努力促进城乡融合

这一时期，国家开始允许一部分地区先富起来，优先发展小城镇，促进乡镇企业发展。国家放开流通领域，活跃了用工市场，促进了多种经济发展，增加了农民就业机会<sup>[4]</sup>。家庭联产承包责任制促进了农民生产经营自主权，提高了农民择业自由权。费孝通<sup>[5]</sup>对小城镇的论述促进了学界对小城镇的研究热情，让学界和政府更加重视小城镇发展道路。1983年1月2日，中共中央发出了一号文件，即《当前农村经济政策的若干问题》，提出要改革人民公社体制。同年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，指出人民公社已经不符合经济形势，要恢复设立乡镇，要求把人民公社改为乡镇政府，实行政社分开，恢复了一批建制镇，为小城镇发展奠定了基础。城市体制变革、乡镇企业推动了城镇化，大中城市和小城镇都得到发展，开始允许农民进城。农村经济体制改革，调动了农民积极性。知识青年回城，出现很多暂住人口。1984—1986年，国家大力推动撤社建乡，降低了建制镇标准，促进建制镇数量大为增加。1992年，国务院进一步修改了建制镇标准，并推动乡镇合并、扩大，短短3年建制镇就增加了7750个。农村家庭联产承包责任制推动农村经济发展，也让

长期遮蔽的农村剩余劳动力显现出来，社队企业不断减少，吸纳的从业人员不断增多。社队企业为乡镇企业的发展奠定了基础。

镇管村对城乡二元经济有所消解，促进了城乡要素流通，推动了农村要素向非农产业和小城镇转移，促进了城乡协调发展。1984年1月1日，《中共中央关于1984年农村工作的通知》颁布新的户籍管理制度，允许有条件的农民自带口粮到集镇落户，统计为非农人口，粮食部门可以发给粮油供应证。政府要为他们提供居住条件，各部门要加强管理，积极引导，这为一部分农民落户提供了合法依据，促进了农民进城务工经商。同年10月13日发出的《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》要求，在城镇有住房、能自食其力的人，应给予办理落户，统计为非农人口，加强对他们的管理，这方便了农村人口到大的集镇落户。这份文件推动了农民落户城镇，让一些集镇达到建制镇标准。这一时期，国家仍然控制大城市、积极发展小城市。国家在控制大城市规模上一直没有改变政策对城市规划有深远影响，促进了中小城市发展。小城镇数目的增加多于其他城市数目的增加。

1992年，邓小平南方谈话和党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，推动了劳动力市场形成，推动农村劳动力向非农产业自由流动，促进了民工大潮涌动。国家继续支持农民流动，改革限制农民流动的制度壁垒，维护农民工权益。农民工给改革注入了新活力，出现了经济新增长。产业结构调整带动了国民经济增长，提高了城镇化率，促进了城镇化和工业化互动。1996年，城镇化率超过30%，城镇人口超过3.5亿人，进入快速发展时期，小城镇一统天下的局面开始被打破，形成几大城市群，推动了区域一体化。粗放型经济增长方式转变推动外生型和内生型城镇化模式结合。到2000年，城镇人口已达到4.5亿人，城镇化水平达到36%。

2013年起，中国进入工业化中期，城镇化加速发展。城镇化推动了产业结构调整，促进了城市功能完善。城镇化水平大幅提高，逐步缩小了与发达国家的差距。城市建设取得了很大成绩。改革开放之初，城市数量少、规模不大、居民生活水平低。2007年以来，城市群形成，发展出特色城镇化，将群众利益和政治利益结合起来。国家调整了发展战略，推动了乡镇企业发展，经济高速发展也推动了城市建设。国家推动小城镇战略，改善了城乡关系<sup>[6]</sup>。城镇化是工业化引起的人口向城市聚集，工

业化引起产业结构变化,形成人口聚集和消费需求,促进了城市经济发展。大城市能孵化新技术、新产业,起辐射带动作用。城市产业要形成配套,形成产业链,促进技术转移,合理规划公共基础设施和服务。城市要素要合理配置,提升传统产业技术性,形成产业集群,提供更多就业机会,提高交易效率,促进分工协作。中国要变革户籍制度,保护公民合法权利,实行居住地管理和居住证制度,放宽农转非指标。户籍制度改革的目的实现居民的自由迁徙,用市场调节人口流动。户籍制度改革能从土地上解放农民,促进农民在城市定居生活,为居民提供更好的公共服务和福利,提高小城镇吸纳能力,营造工业、服务业发展的良好社会环境。

## 2 大力推动就地城镇化,促进各类城市协调发展

新型城镇化的展开需改变旧的城镇化模式,走可持续发展战略,推动农业产业化。要推动科技进步,提高劳动力素质,进行产业结构调整,改变城乡空间形态,形成大城市为中心、中小城市为基础的多层次的城市发展模式,改变传统经济发展模式,促进人口、土地城镇化的协调发展。

### 2.1 大力推动就地城镇化

改革开放后,家庭联产承包责任制提高了农民积极性,农业生产增长推动了农村经济发展。乡镇企业吸纳了非农产业的就业人口,增加了非农产值,东部沿海小城镇获得较快发展。改革开放给城镇化提供了机遇,乡镇企业带动了小城镇发展。城镇化发展的显著特征是小城镇增加,建制镇增加了4倍多,城市人口得到了恢复增长。家庭联产承包责任制提高了农业效率,促进了农业商品化,推动了城镇化水平。从20世纪80年代开始,“农转非”政策逐步松动,“农转非”指标逐步放开,推动了城市人口的增加。中国城镇化高速推进,步入数量和质量并重时期。国家逐步发挥价格杠杆对资源优化配置的作用,市场经济在发展,但城镇化仍没有摆脱传统体制制约。旧的城市发展理论仍影响着政府决策,限制农业人口进城,甚至在城市建设中排斥市场机制,试图继续用行政方式发展小城镇。

改革开放后,国家选择发展小城镇,带来隐性城镇化问题。国家肯定了城市的地位,加大了住宅建设。城镇化在工业化带动下快速发展。1980年10月,国家建委在北京召开全国城市规划工作会议,要求地方政府一把手要亲自抓城市规划,提出控制大城市、积极发展小城镇的方针。1989年12月,

七届人大十一次会议通过了《中华人民共和国城市规划法》,把城市建设纳入了法制化轨道。1984年,国家将改革转向城市,调整了经济结构,发展建筑业、轻工业,新建了一些城市。农业生产带动了乡村工业发展,推动了小城镇发展。国家还调整了建镇标准,县级政府驻地要设镇;实行镇管村制度,乡镇也应派专人管理村落。1984年10月9日,民政部向国务院呈报了《关于调整建镇标准的报告》,同年11月22日国务院批转了该报告。这份报告放宽了设镇标准,修订了建镇标准,允许各地根据条件灵活实行镇管村,促进小城镇发展,能够逐步缩小城乡差距,有助于城乡要素流通,促进农村非农要素向小城镇聚集。

城镇化是不能逾越的阶段,能够推动国民经济持续发展。城镇化能够刺激农民消费,缩小城乡差距,推动城乡交流,为农村输送技术、资金、人力和产品。城镇化能够推动农村基础设施完善,为农民提供好的居住环境。城镇化有利于乡镇企业发展,增加就业机会,能刺激农民购买力,开拓农村市场。乡镇企业的发展能提高农民就业水平,促进小城镇建设。城镇化能够促进农民生活方式、消费结构改变,接受市场体系,改变消费观念。国家调整了市镇标准,一些县市升级,促进了城市建设。乡镇企业促进了沿海小城镇发展,推动城镇化进入正常轨道。经济体制改革推动经济继续增长,加强区域联系,加大开发区建设,城市人口增速快于总人口增速。改革开放推动各地城市建设热情高涨,吸引了外资,小城镇的遍地开花和过于分散,也引起了土地浪费和生态问题,压制了大中城市规模,没有发挥辐射和聚集效应。小城镇发展主要是东部沿海地区的乡镇企业得到了发展,离乡不离土只是初级的工业化和城镇化,导致了资源破坏。限制大城市、只发展小城镇不符合市场规律,是计划经济思维的延续。

计划经济思维模式担心农民过度流入城市影响社会稳定,主张就地城镇化。大城市生活成本高,而小城镇更符合新生代农民的需求。部分观点认为,中国一直奉行小城镇发展策略,努力实现城乡空间平衡,但抑制了沿海大城市的发展,是政府主导的,而不是工业化内生的。遍地开花的小城镇对农村经济的带动作用不大,导致了资源浪费和生态破坏。乡镇企业推动农村第二、三产业向小城镇聚集,小城镇数量大幅提高,但小城镇辐射能力不强,聚集效应很弱。中国应该重点发展大城市,大

城市具有聚集效应,能通过规模经济降低成本,激发技术变革,提供更优质的服务。中国大城市与世界大都市仍有差距,仍有很大的发展潜力。

就地城镇化需要大力发展乡镇企业。改革开放推动中国经济建设和经济体制改革,促进了计划经济向市场经济转变。建制镇数量有所减少,但人口不断增加。这一阶段农村城镇化提高主要是因为县城人口增加。国家仍然禁止农民流动,更注重落实回城知青、职工的安置就业,严格限制农业人口转为非农人口。农村改革提高了生产力,经济发展推动了城镇化。乡镇企业发展推动了小城镇发展,吸纳了一些农村人口。国家提供了城市建设投资,加强了城市基础设施建设。第三产业比重由1985年的24.5%提高到1991年的34.3%,第三产业从业人数由8359万人增加到1.3亿人。乡镇企业勃兴和城市改革一起进行,城市建设和开发区设立,推动沿海小城镇发展。乡镇企业持续发展,并在20世纪90年代初期发展到了顶峰,为中央政府贡献了大量税收。1988年,国家修改《宪法》,允许土地使用权流转,大量投资城市基础建设,促进了城镇化。1996年后,乡镇企业整合,又出现负增长。1999年后,有所回升。发展乡镇企业是为了维系二元经济体系,乡镇企业衰退是为了维护城市工业的利益。国家推动了城市经济发展,调整了城市工业结构,城市个体、私营企业得到发展。经济发展推动城市改造、城市规模扩大、城市人口增加。这一时期,国家大力发展新城镇,兴起了一些小城镇,小城镇由1978年的2176个增加到1992年的12455个。乡镇企业异军突起,城市经济辐射能力加强、中心带动作用增强,城乡分割有所消解。新增城市数目比改革开放前30年的总数还多。

## 2.2 促进各类城市协调发展

农村土地承包制提高了农民生产自主性,促进了农村繁荣,城镇化重新进入春天。商品经济高速发展,城乡壁垒松动,乡镇企业促进小城镇发展,推动了农村人口转移,扩大了城镇用地规模。恢复高考让一批下乡青年回归城市,大城市人口机械增长很快,出现了大量暂住人口。1980年,国务院批转《全国城市规划工作会议纪要》,城镇化得以推动<sup>[7]</sup>。1983年费孝通<sup>[8]</sup>在江苏省吴江市进行农村调查时发现,乡镇企业促进了小城镇发展,并把调查结论写成一系列论文,主张发展小城镇。他提出,要把小城镇建设成为区域经济、政治、文化中心,促进商品生产、农业分工。促进农村劳动力转移要以发展

小城镇为主,乡镇企业的发展能够解决农村剩余劳动力,推动小城镇发展。

城镇化需要政府发挥合理职能,尊重城镇化自然演进规律,逐步推动区域一体化过程<sup>[9]</sup>。政府要顺应经济全球化和信息化的趋势,放松对大城市的规模控制,建立几个世界级的大都市,加强数字城市建设,提升传统产业信息化水平。政府要将城市发展当作整体系统,优化城市功能,发挥龙头城市的带动作用。中国已经形成了几大城市群,有几十座大型城市,提高了城市竞争力<sup>[10]</sup>。政府要做好城市规划,加强基础设施和第三产业发展。大城市具有较强的经济、社会、规模效益,是实行城镇化战略的主力。政府要提高城市建设质量,提高公共服务水平。中国城镇化率仍较低,需要提高城市人口比重,加快转移农村人口。计划体制、户籍制度制约了城镇化,需要提高城市的竞争优势。城市人口、产业结构与经济规模不协调,城市集中度低,人口规模偏小。城市在农业时代就产生了,但大规模的城镇化是随着工业革命出现的。城镇化是工业化的必经阶段,体现了文明进程,城市化与城镇化一字之差显示了政策和路径的不同。城镇化是为了推动经济增长,缩小城乡差别,是产业结构从农业转向非农,空间结构从分散到集中,人口更聚集,城市联系加强。

中国工业化没有遵循一般规律:农业-工业-服务业的依次发展。改革开放后,国家改变了优先发展重工业的策略,大力发展了城乡服务业,推动了乡镇企业发展<sup>[11]</sup>。城镇化要协调发展大中小城市,大力发展中等城市,提升小城镇的层次,推动各级城市经济圈的发展,促进城市经济带的发展。世界城镇化的普遍趋势是大城市起重要作用,聚集了大量资源。长期以来,政府一直严格控制大城市的发展,要求控制城市规模,没有发挥城市聚集资源的作用。小城镇发展适应了中国国情,但小城镇规模小、辐射能力不强。城镇化涉及社会很多问题,需要认清中国城镇化现状。东部沿海土地少,却聚集了最多的城市群和城市人口。中国一些城市内还有大量村落,有大量流动人口,不是完全的社区,需要加快都市化进程。城镇化发展到一定阶段就会出现都市化现象。城市群的建立要因地制宜、多元发展,发挥中等城市沟通桥梁的作用,合理统筹城乡经济,发挥大城市科技和经济扩散效应<sup>[12]</sup>。城镇化的早期和中期,大城市会吸引很多农村人口,具有很强的经济、科技、教育优势,是全球经济网络体系的节点,有很强的人口聚集效应。城镇化与经济

发展互相促进,与国民生产总值、工业化水平成正比,促进了工业生产,推动小城市发展为大城市。政府要做好传统产业的改造升级工作,要把信息化工作提到重要的议事日程,加大教育的投入力度。大城市要以市政基础设施建设、完善城市基础结构为发展重点。

城市要加强技术研发,提高企业技术创新能力和素质,推动企业技术升级,提高企业技术装备水平,做好产业政策制定。经过多年发展,中国已经形成珠三角、长三角、成渝、京津冀、辽东南等城市群,在东部沿海发达地区也出现了连绵的城市带。城市群是特定区域内各类型城市依托区位条件,以一、二座大城市为核心形成的完整城市集合体。经济全球化、经济体制优化等让乡镇企业失去优势,国家抓住沿海、沿江的地理优势,建立开发区,形成城镇化多元发展模式,推动了沿海地区城市群的兴起<sup>[13]</sup>。

### 3 统筹城乡和区域的城镇化发展

城乡二元结构阻碍着现代化和城镇化,需要选择正确的区域城镇化道路,不能一味发展小城镇,要走城乡协调的多元化道路。区域城镇化要针对不同地区采取不同策略:东部沿海地区应该大力推动城市群和城市带的发展;中部内陆地区应以本区现有城市 and 东部城市群为依托,大力发展小城镇群;西部边远地区的城市发展应依托现有城市基础,大力建设区域中心城市。要促进中国东西部地区城镇化协调发展,重点扶持东北老工业基地和西部地区。

#### 3.1 区域城镇化要选择合适道路

改革开放前的三线建设时期,工业布局实行“山、散、洞”的方针,城市建设忽视了自然交通条件,只强调分散,大量资金流入零散的建设,工程质量低劣,与已有城镇脱离,导致城市迁出人口大于迁入人口。为了维持重工业高积累,城市提出“先生产后生活”的建设方针,城市建设和规划基本停滞,城镇投资持续减少。国家把工业建设布局在三线地区,适应了当时的历史背景,但中西部新建的企业难以实现规模效应,阻碍了城镇化的整体发展<sup>[14]</sup>。

改革开放后,国家大力发展东部地区,开发区建设变成城市建设的新动力。1992年,上海浦东新区开发推动城镇化继续发展,大批农村剩余劳动力涌入沿海城市,形成民工大潮。国家对财税、金融、外贸等体制进行改革,初步建构了社会主义市场经济体制,采用现代企业制度,改革国有经济,推动企业参与市场竞争。政府推动市管县体制,促进了城

镇化进程,城镇人口大幅增加。国家以经济建设为中心,推动工业化和经济结构升级,推动非农产业发展,增加了国内生产总值。市场经济打破了城乡壁垒,带动了农村经济发展,提高了农村人均收入<sup>[15]</sup>。市场机制激发了人的创造力和建设热情,促进了开发区建立,城镇化开始质量并重,推动了房地产发展。国家开始协调区域发展,扩大内需,提高城市聚集效应,城市群开始形成。开始强调大中小城市协调发展,更加重视城镇化,促进人口转移。城镇化与经济发展日益匹配,城镇化区域日益平衡。经济特区和沿海开放城市的设立及浦东新区的开发产生了很好的经济效果。

中国区域城镇化应该选择合适的道路:第一,东部沿海地区应该大力推动城市群和城市带的发展,大力发展粤港澳大湾区、长三角城市群、京津冀城市群等;第二,中部内陆地区应以本区现有城市 and 城市群为依托,大力发展小城镇群;第三,西部边远地区的城市发展应依托现有城市基础,大力建设成都、西安、重庆3个区域中心城市<sup>[16]</sup>。政府要促进东中西部地区城镇化协调发展。城镇化的影响因素有国家区域政策、产业结构、异地城镇化等。

不同的环境导致城市竞争力不同。中西部很多城市的兴起是因为矿产资源,面临资源危机,需要转型到劳动和技术密集型。产业结构升级推动第三产业发展,推动工业结构转向资金、技术密集型,推动东部制造业向西部转移,但中西部劳动力向东部的迁移减缓了东部地区产业转移,西部乡镇企业仍缺乏资金、技术,缺乏市场竞争力<sup>[17]</sup>。中部地区要培育地区经济增长极,提高大城市的带动作用,适当增加大中城市的数目,合理控制城镇的数目。西部地区经济落后,人少地多,可以发展大城市,也要合理发展小城镇。城镇化水平较高的主要是东部沿海省份,这是自然、经济、政治、历史等因素长期综合作用的结果<sup>[18]</sup>。东北、西北、华北部分省份人口少,城镇化提高快,需要合理布局工业生产,放松对城市非农业人口的控制。改革开放后,政府放松了人口管控,让中西部人口大量迁徙到东部沿海,让东部沿海地区的城镇化提高更快。

全球化、区域化促进城镇化向市场主导的多中心进展。城市建设质量较高,城市群发挥带动作用,农业人口不断迁入促进了工业化和城镇化。东部地区城镇化有城市基础建设重复、大城市病日益严重、城市体系不完善、区域内发展失衡等问题。东部要大力发展中小城镇,中部要扶持中等城市,

西部要改善大城市基础设施,增强带动作用。政府要进行土地制度创新,保护农民土地利益,推动集体土地流转制度改革,推动土地要素市场化,统一土地产权制度,增加农民收入<sup>[19]</sup>。中国城镇化面临很多挑战,包括人口总量多、劳动就业人口多、老龄人口多等问题,需要继续提高城镇化率。资源过度利用,消耗了大量资源,需要城市合理利用土地,使用清洁能源,治理环境污染,完善城市基础设施建设,增加对农村的投入。

### 3.2 区域城镇化要发挥市场和政府的联合作用

城镇化进程需要加快,城乡差距需要缩小,平衡东中西的城镇化水平,提升城镇化质量。东部地区可以大力发展中小城市,继续发挥大城市带动作用,实行产业升级;中部地区要适度发展大中城市,推动小城市发展,带动地区城市发展;西部地区要在自然环境和经济承载力的条件下,推动各类城市发展。西部大开发要加快工业化发展,发展劳动密集型产业,为城镇化奠定基础,增加就业机会,也减少东部外来人口压力。城镇化需要农业现代化为基础,不能牺牲农业利益,而要互相促进。农业发展和供给能力能为城镇化提供前提。

中国城市发展缺少灵活的机制,管理水平需要提高,政府要抛弃大包大揽,推动形成多元投资体系,填补管理的漏洞<sup>[20]</sup>。东部地区要促进农村产业集聚,做好地区产业布局规划,引导小企业集中化生产。造成乡镇企业布局分散的原因就是缺乏合理的产业布局规划、基础设施不完善。要调整土地供给方式,设定最高房价;制定不同住房的建设标准,积极发展二手住房市场,扩大房源供给;提供优惠的财税政策,促进低档住宅建设。制定相关性地方性法规,加强对外来人口及其就业单位的管理,强化社会保障资金缴纳。中国城镇化要加强行政管理制度创新,调整现行的城市行政区划,合理扩大城市的行政区划,发挥大城市的聚集效应,大力发展卫星城,形成结构合理的城市群;大力发展城市新区,以经济规模设定城市规模。

政府要引导合理投资,发挥市场配置资源的作用。投资能带动消费,增加产出,促进经济发展,促进产业结构优化,促进技术进步,提高经济增长率<sup>[21]</sup>。城镇化发展需要多元的投资主体,发挥直接投资和间接投资的作用。城镇化促进了商品交换、促进了产业集聚、促进了社会分工。城镇化是农村人口向城市聚集,就业逐步非农化,农村地区转化为城市地域,是现代化过程,是社会经济发展的空

间结果,是城市秩序扩散到周边地区。城镇化是推拉的合力,初期是二元经济的,存在农业和现代工业部门的二元结构,有人口迁移的动力。交通发达的地区一般最先发展起来,是社会分工推动的。城镇化需要投资,促进产业集聚,需要规模经济效应,促进区位集合,将原料产地、销售、生产基地结合起来,发展大都市经济区,节约成本,分析市场变化。

市场机制是资源配置的主要方式。城市生活费用过高,预期收益不明显,会影响进城农民的迁入。市场会利用内在机制即产品市场和要素市场的价格发挥调节作用。市场发挥作用不是政府完全退出,而是政府发挥公共作用,合理规划和组织,为农民工进城提供制度和环境保障。政府应该在市场基础上,有效管理城市经济秩序,为各利益主体提供公平竞争环境,大力发展公共产品满足进城农民需求。政府要尊重市场机制,吸收民间资本参与城市建设,促进民营经济发展。政府要转变职能,增加必要基础设施、公共产品,保障农民工子女上学问题,维护居民社保待遇的公平。

政府要转变发展观念,促进市场主导、政府引导的城镇化机制,营造城镇化的市场创新机制,鼓励人口迁移,降低劳动力成本,推动人口跨地区流动,进行社会福利的市场化改革,允许土地经营权流转。发挥市场机制作用,需要维护群众利益,采取多元化和开放化的城镇化模式。政府要发挥中心城市的龙头作用,形成城市群,重视技术革新,提升城市绿化水平,推动经济结构升级,完善城乡公共配套设施。发挥大城市的辐射作用,推动城市地域向周边推进,让大城市带动周边农村经济、技术、信息发展。政府要促进区域一体化,促进经济新一轮的增长,变革城镇化发展战略,促进可持续发展;建立组团式城市群,形成合理的城镇化格局。农村城镇化需要可持续发展,用城镇化建设带动农村发展。工业化和城镇化是现代化的两大动力,需要从指令性经济转向市场经济,从农业社会转向工业社会。农村城镇化是城乡共同发展,是非农产业增加、农业现代化等的过程。农村工业化担负着农业生产现代化的任务,能提高农业生产效率,发展农村经济。农村城镇化能促进新生城市的产生,促进集镇发展,带动农村地区发展,寻找新的经济增长点。

## 4 结语

推进城镇建设、促进区域协调发展需科学制定城镇规划。中国城镇化是政府主导型的,需要发挥中央和地方两个积极性,优化城市微观空间治理,

强调城市空间的效应,发展各类城市,疏散农村人口,合理规划城市空间,促进城乡居民生活提高。区域城镇化要遵循可持续发展、政府和市场结合、质量并重、均衡等原则,完善城市体系,重视经济、社会、生态效益。

城镇化有利于缩小城乡收入差距,增加农民收入。城镇化要能够提高居民生活质量,满足人的物质和精神需求,促进生产、生活、生态和谐,促进科技合理应用,保护生态环境。农村城镇化的实现需要解决“三农”问题,扩大乡镇企业规模,提高农业生产效率。政府要加强城市基础设施建设,发挥城市资源优势,走中国特色城镇化道路;要大力发展民营经济,发展第三产业,改革城乡户籍制度,改变城乡二元经济结构;要注重民生问题,提高人力资本素质,大力推动农村教育。政府要通过区域产业规划发展地方特色经济,推动区域产业结构转型。中国区域城镇化需要提高城市承载力,增加城市基础设施和就业岗位,提高城市生活供应,大力发展乡镇经济,提高小城镇水平,推动区域融合。

参考文献

[1] 白永秀. 城乡二元结构的  
中国视角:形成、拓展、  
路径[J]. 学术月刊,  
2012(5):67-76.

[2] 孙全胜. 城镇化的二元  
结构和城乡一体化的实  
现路径[J]. 经济问题探  
索,2018(4):54-65.

[3] 谢迪斌. 新中国初期乡  
村荒政与城乡二元结  
构的缘起[J]. 广东党  
史与文献研究,2020  
(2):5-15.

[4] 桂华. 保护型城乡关  
系下的中国特色城镇  
化实践[J]. 人民论  
坛,2019(33):57-59.

[5] 费孝通. 中国城镇化道  
路[M]. 呼和浩特:内  
蒙古人民出版社,2010:  
35.

[6] 郑风田. 小城镇在缩小  
城乡差距中的重要性  
作用[J]. 国家治理,  
2022(8):27-31.

[7] 周蜀秦. 中国城镇化六  
十年:过程、特征与展  
望[J]. 中国名城,  
2009(10):19-25.

[8] 费孝通. 小城镇四记  
[М]. 北京:新华出版  
社,1985:28.

[9] 周丽萍. 我国城镇化建  
设的由来与现状[J].  
团结,2010(4):25-29.

[10] 方创琳. 中国城市群研  
究取得的重要进展与  
未来发展方向[J]. 地  
理学报,2014,69(8):  
130-144.

[11] 孙全胜. 中国城镇化道  
路的独特模式和科学  
发展战略[J]. 改革与  
战略,2018(6):100-  
108.

[12] 张婷麟,孙斌栋. 全球  
城市的制造业企业部  
门布局及其启示:纽  
约、伦敦、东京和上  
海[J]. 城市发展研究,  
2014(4):17-22.

[13] 黄坤明. 城乡一体化  
路径演进研究:民本  
自发与政府自觉[М].  
北京:科学出版社,  
2009.

[14] 许抄军,赫广义,江群.  
中国城镇化进程的影  
响因素[J]. 经济地理,  
2013,33(11):46-51.

[15] 周文,赵方. 改革的逻  
辑:从市场体制到市  
场社会[J]. 教学与研  
究,2013(5):5-13.

[16] 蔡继明. 中国的城镇  
化与土地制度改革  
[J]. 徐州师范大学学  
报(哲学社会科学版),  
2011(4):131-135.

[17] 高小康. 都市化进程  
第三季:走向全域化  
都市云建设[J]. 江  
苏行政学院学报,  
2018(3):30-36.

[18] 薛德升,曾献君. 中国  
人口城镇化质量评价  
及省际差异分析[J].  
地理学报,2016,71  
(2):194-204.

[19] 吕萍. 农业现代化与  
城镇化协调发展的  
国外经验及启示  
[J]. 边疆经济与文  
化,2018(5):27-30.

[20] 孙全胜. 中国特色城  
镇化道路的制度创  
新研究[J]. 企业经  
济,2020(7):138-  
144.

[21] 周靖祥. 中国区域城  
镇化差异及成因解  
释[J]. 数量经济技  
术经济研究,2015,  
32(6):56-72.

On the Path of Coordinated Development of Regional Urbanization in China

SUN Quansheng

(Urban and Cultural Research Center,Chinese Academy of Social Sciences,Beijing 100732,China)

**Abstract:** China is a large agricultural country with a large scale of rural-urban population mobility and a dual urban-rural structure. It is necessary to solve the problems of agriculture, rural areas and farmers, promote urban-rural integration, promote the upgrading of rural industrial structure, and take the path of urbanization in characteristic regions. Regional urbanization includes urban and rural urbanization and urbanization in different regions. First of all, the coordinated development of regional urbanization must first eliminate the dual structure of urban and rural areas, improve the efficiency of urban and rural construction based on the local economic level, historical and cultural traditions, ecological environment, etc., guide the construction of villages and towns on the right track, and establish a new socialist countryside. Secondly, it is necessary to vigorously promote local urbanization, increase the size of township enterprises, attract rural surplus labor nearby, and promote the coordinated development of various cities. Thirdly, it is necessary to balance urban and rural development, choose an appropriate path to urbanization, give play to the joint role of the market and the government, rationally allocate urban and rural resources, and achieve rural revitalization.

**Keywords:** China’s urbanization; regional development strategy; urban rural integration; coordinated development