

中国的城镇概念和统计口径城市规划师考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/646/2021_2022__E4_B8_AD_E5_9B_BD_E7_9A_84_E5_c61_646422.htm (一) 中国市镇设置

的标准国务院在1955年公布了第一个确定城镇的标准，采用居民点的人口下限数量和职业构成两个要素相结合的办法。规定常住人口2000人以上、居民50%以上为非农业人口的居民区即为城镇。工矿企业、铁路站、工商业中心、交通要口、中等以上学校、科学研究机关的所在地和职工住宅区等，常住人口虽然不足2000人，但在1000人以上，非农业人口超过75%的地区；以及具有疗养条件，每年来疗养或休息的人数超过当地常住人口50%的疗养区均可列为城镇型居民区。城镇和城镇型居民区以外的地区列为乡村。聚居人口10万以上的城镇可以设市，聚居人口不足10万的城镇，如果是重要工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或边远地区的重要城镇，确有必要时也可设市。市的近郊区无论它的农业人口所占比例大小，一律视为城镇区。县级或县级以上地方国家机关所在地以及聚居2000人以上的城镇可设置镇的建制，少数民族地区标准从宽。为了应付大跃进期间城镇人口增长过快带来的困难，1963年底国务院对上述标准作了较大的修改： 设镇的下限标准提高到居住人口3000人以上，非农业人口70%以上或聚居人口达2500~3000人，非农业人口占85%以上； 缩小了市的郊区范围，规定市镇人口中农业人口所占比重一般不应超过20%； 市区和郊区的非农业人口列入市的城镇人口，市区和郊区的农业人口不再作为城镇人口而列入乡村人口。一次新的变动发生

在1984年，这一年人民公社被撤销并恢复了乡作为县以下的乡村基层行政单位。同时规定在20000人以下的乡，假如乡政府所在地的居民点非农业人口和自理口粮常住人口在2000人以上可以设镇。20000人以上的乡，假如乡政府所在地的非农业人口和自理口粮常住人口超过总人口的10%也可以设镇。简单地说，镇应该至少有2000以上的非农业人口和自理口粮常住人口聚居。实际上，现在有很多镇的非农业人口规模低于法定标准。1986年设市标准也作了较大调整：非农业人口6万以上，年国民生产总值2亿元以上，已成为该地经济中心的镇，可以设市。少数民族地区和边远地区的重要城镇、重要工矿科研基地、著名风景名胜区、交通枢纽和边境口岸，虽不足以上标准，如确有必要，也可以设市。总人口50万以下的县，县人民政府驻地所在镇的非农业人口10万以上，常住人口中农业人口不超过40%，年国民生产总值3亿元以上，可以撤县设市。总人口50万以上的县，县府所在镇的非农业人口一般在12万以上，年国民生产总值4亿元以上，也可撤县设市。自治州人民政府或地区（盟）行署驻地所在镇，虽不足以上标准，如确有必要，也可以设市撤县。市区非农业人口25万以上，年国民生产总值10亿元以上的中等城市，可以实行市领导县的体制。显然，设市标准比以前也大大降低了。有很多市实际还低于法定标准。1991年底的资料，我国有设市的城市479个，其中直辖市3个，地级市187个，县级市289个，县辖镇9308个（不含市和市郊区所辖的建制镇）。

（二）中国的城乡划分中国的城镇地域在统计上基本以设有建制的市和镇直接辖区的行政界线来划分，市镇辖区以外为乡村。具体到人口的城乡划分，不同时期又有变化

。1963年以前，市镇辖区内的总人口（即非农业人口和农业人口）为城镇人口，这以外的人口为乡村人口。这期间市镇的郊区较小，市镇的行政范围接近于市镇实体范围。1964~1981年期间改为市镇辖区内的非农业人口才算城镇人口，辖区内的农业人口属于乡村人口，这时期市镇的郊区也还不算大。但从此开始了城镇人口与城镇地域之间的相互脱节。1982年第三次人口普查以后，城镇人口的统计标准又回到以前的市镇总人口，包括市镇辖区内的农业人口。但随着“整县设市”和“整乡设镇”的模式逐渐代替过去的“切块设市”和“切块设镇”模式，市镇辖区包括了过多的乡村地域，市镇人口包含了过多的农业人口。城乡划分和城乡人口统计越来越失去其实际意义。在1982年城乡人口划分的口径已经难以为继之时，1990年的第四次人口普查对市镇人口统计不得不改换口径，规定：市镇人口中的市人口里指设区的市所辖的区人口和不设区的市所辖的街道人口；镇人口是指不设区的市所辖的居民委员会人口和县辖镇的居民委员会人口。如果忽略掉市镇人口中包含的少量常住地与常住户口登记地不一致的人口和户口待定的人口，那么最新的市镇人口统计口径简单地说就是设区的市（直辖市和地级市）统计市区的总人口，不设区的市（县级市）和县辖镇只计其中的非农业人口。实质上是在过去曾经采用过的偏大和偏小的两种统计口径之间，采取了一种折衷的方案，设区的市采用偏大的辖区总人口，不设区的市和镇采用偏小的非农业人口。既然市镇行政区界是城乡统计的基础，就有必要了解中国市镇辖区的构成特点，这是理解中国城镇统计口径的关键。我国城市的城郊空间关系可以按3个指标进行分类：按城市建成区

的空间分布形态，可分成单核心分布、多城接近分布、多片分散分布3类；按城郊组合方式，可分为大郊区和小郊区两类；按市区组成的空间特征，可分为带飞地和不带飞地的两种类型。综合考虑这3种因素，在理论上可以分出12种类型（图9），即：（1）A1a，单核心无飞地小郊区型，如保定；（2）A1b，单核心无飞地大郊区型，如呼和浩特；（3）A11a，单核心带飞地小郊区型，如徐州；（4）A11b，单核心带飞地大郊区型，如德阳；（5）B1a，多城接近无飞地小郊区型，如兰州；（6）B1b，多城接近无飞地大郊区型，如银川；（7）B11a，多城接近带飞地小郊区型（尚未发现）；（8）B11b，多城接近带飞地大郊区型，如包头；（9）C1a，多片分散无飞地小郊区型，如秦皇岛；（10）C1b，多片分散无飞地大郊区型，如淄博；（11）C11a，多片分散有飞地小郊区型，如张家口；（12）C11b，多片分散有飞地大郊区型，如齐齐哈尔。

在中国，几乎所有城市的直接辖区（即市区，不含辖县）都远远大于城市的建成区，1988年434个城市中，建成区面积占市区总面积超过10%的仅有59座城市，这一点是和西方国家非常不同的。需要说明的是，有关市领导县的体制是在1982年以后开始广泛实行的，1982年以前，只有少数大城市为了确保蔬菜、牛奶、鸡蛋等副食品的供应而管辖若干个县。1982年以后，为了发挥城市带动地区经济发展的作用，源于辽宁、江苏等发达地区的市领导县的体制大面积推广到大中城市，甚至某些小城市。到1990年底，168个市领导了700个县（不含由市代管的县级市）。市辖县不属于城市市区的统计范畴。我国的县不论它受谁领导，其中的镇属于城镇，其中的乡属于乡村。包括辖县在内的直辖市和地级

市的市域范围，是中国特定条件下的一种行政上的城市地域。不同城市之间辖县的范围变化很大，并没有明确的标准。小城市可能带很多个县（如乐山市带12个县），大城市可能只领导很少的县（如沈阳市带2个县）。因此包括辖县的中国城市地域，相互之间并无可比性，与国外的大都市区也是完全不同的两个概念，无可比性而言。

（三）中国城市统计口径的讨论我国城市地域和城市统计存在的问题有：（1）没有一个保持稳定的城镇和城镇人口的定义，频繁多变的标准使我国的城镇统计失去了有意义的国际比较的基础，很多情况下用它来分析中国城市本身的发展也感困难。表2是用国家公布的市镇总人口和使用过18年之久的市镇非农业人口两种统计口径衡量的中国城镇化水平，由表可见两者差距越来越大。1990年第四次人口普查又公布我国市镇人口比重为26.23%，不仅使不了解内情的人难以理解，而且又使以前的各种统计失去连续性，有必要重新修补。表2

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com