

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



URBANIZATION CHINA

中国城镇化 三十年



Since 1978

《中国城镇化三十年》课题组 著

中国建筑工业出版社

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

URBANIZATION
CHINA

中国城镇化
三十年

Since 1978

《中国城镇化三十年》课题组 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化三十年 / 《中国城镇化三十年》课题组
著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.12
ISBN 978-7-112-18937-3

I. ①中… II. ①中… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第004900号

责任编辑: 徐明怡 徐 纺 朱笑黎
美术编辑: 朱怡颢
责任校对: 姜小莲 关 健

中国城镇化三十年

《中国城镇化三十年》课题组 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京方嘉彩色印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/32 印张: 10% 字数: 304千字

2016年3月第一版 2016年3月第一次印刷

定价: 48.00元

ISBN 978-7-112-18937-3

(28238)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《中国城镇化三十年》课题组

课题负责人：孙施文

课题组成员（按拼音排序）：

侯丽 黄怡 栾峰 彭震伟 孙施文

童明 王兰 杨帆 张立 张尚武 赵蔚

序一

我们生活的时代，世界人口已增长到 70 亿，其中城镇人口超过半数。这种人口和地理的转变对人类的未来以及整个世界的城乡空间结构意义重大。

中国过去四十年经历的城市转型令人瞩目。从 1978 年到 2015 年，城镇化水平从 18% 提高到 56%。城镇居民的数量从 1.7 亿增长到 7.6 亿。审慎推进的城镇化政策使中国在未来 15 年仍会维持相对较高的城镇化水平；到 2030 年，14 亿人口中将有 70% 以上生活在城市。

中国能在如此短时间内实现了城市人口的迅速增长、城市的稳步发展以及由此带来的减贫，这是人类有史以来最显著的经济和社会变革之一。

中国的城镇化和工业化发展并行。城市经历了经济和社会结构转型；不仅仅只是进口商品的消费者，也成为生产商，将产品广销全球。新开发的城区和充满活力的工业部门已经吸收了大量农村移民，他们的收入和生活质量得到极大程度的提高和改善。

中国的城市发展政策具有连贯性，并不断演变：1980 年以前，国家实施偏向于城市的发展政策，控制城乡间人口流动；1980 至 2010 年，通过建设沿海经济特区，促进城镇化发展，深圳和浦东即为最突出例子；2010 年以来，提倡不同大小的城市和村镇均衡发展，不论其大小，最重要的是，通过建设和提供运输以及通信基础设施连接城市和农村，统筹城乡区域发展。

最近，中国政府已制定新的城镇化战略以迎接新的挑战，发展模式从数量转向质量，以提高城市的可持续发展能力。这项新战略高度重视社会平等，为新增的城市人口创造就业机会；关注减少空气污染和其他损害以改善环境，减缓气候变化；提倡土地混合使用和紧凑发展，避免因城市扩张导致的基本

农田减少；提倡区域一体化以提高大都市区和中心城市在推动社会和经济发展的作用；提倡建设绿色、智慧、生态友好城市以提高资源利用效率。

中国城镇化进程的速度和规模，对世界城镇化进程影响巨大。因此，我邀请同济大学从学术的角度调查、研究和总结自 1978 年以来中国的城镇化进程，使世界其他国家能够分享中国城镇化的成功经验和教训，尤其对于那些正在经历 40 年前中国所经历的快速发展和城镇化的国家。我相信，这份报告将达到此目的，帮助读者了解中国城镇化的独特和趋势。我也诚挚地希望，我们能携手为实现“联合国 2030 年可持续发展议程目标 11”作出进一步贡献，即到 2030 年能建成包容、安全、韧性和可持续的城市和人类住区。

霍安·克洛斯博士 (Dr. Joan Clos)
联合国副秘书长、联合国人类住区计划署执行主任
(王兰译)

序二

中国改革开放以来,经历了人类历史上最为宏大的城镇化浪潮。短短 30 余年,中国从一个农民占绝对主体的社会进入了城市人口为主的社会,城镇人口从不足 2 亿增长到 7.3 亿^①,全国城镇化率从 1978 年的 17.92% 提高到了 2013 年的 53.7%^②。在城镇化高速发展的过程中,也可以观察到政治、社会、经济领域的制度改革,取得了中国现代化历史上伟大的成就。我们认为,中国的发展不仅是对其自身的贡献,也对世界具有重要意义。

首先,中国城镇化伴随着公共服务水平、人民生活水平、就业能力、社会公平程度的不断提升。1981 年到 2009 年间,中国的贫困人口减少 6.78 亿,而同期全球贫困人口减少量为 7.26 亿,中国的贡献度高达 93.3%。与此同时,基础教育和医疗保障水平得到了高度的发展,截至 2012 年,成人识字率达 95%,中学入学率达 89%,基本医保已覆盖了城乡 96% 的人群^③。可以说,中国为世界范围内的人类发展做出了最大的贡献,而这些进步仅仅发生在一代人时间以内。

其次,中国城镇化伴随着世界范围内最大规模的建设活动、最大规模消费市场的建立,推动了全球经济的持续发展。2013 年,中国首次成为世界第一大进出口国。根据胡鞍钢^④的测算,中国对全球经济增长的贡献在 1993-2007 年间为 19.50% (购买力平价法) 或 9.90% (汇率法); 在 2007-2012 年间,这一指标继续增长为 26.46% (购买力平价法) 或 31.73% (汇率法), 为全球经济发展做出了重要贡献。

① 数据来源:国家统计局(2014) 中华人民共和国 2013 年国民经济和社会发展统计公报,北京,国家统计局。

② 数据来源:同上。

③ 数据来源:世界银行, <http://data.worldbank.org/cn/>。

④ 胡鞍钢(2015) 中国现代化之路(1949-2014). 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 36(02), 1-17. (作者计算数据来源:1978-2007 年,数据来自 World Development Indicator 2013; 2007-2012 年数据来自 IMF)。

再次，中国是一个人口占世界人口 1/5 的大国，其城镇化经历对人类发展方式做出了新探索，也为世界和其他南方发展中国家和地区提供了有益的样本。当我们回过头就很容易看到，中国的发展起点很低、区域发展极度不平衡，同时还面临着资源短缺、劳动者技能水平低、科学技术相对落后等制约条件。然而，通过自身的不断改革，通过融入世界市场，通过激励和发挥人民的潜能，改变绝非不可能。

尽管如此，但我们也必须看到，中国的城镇化发展并不是从一开始就被谋划与设计的结果，而是在实际发展过程中被不断塑造的，受到了来自内部与外部的压力、自上而下与自下而上的动力以及历史所遗留的制度遗产和发展遗产等多种因素的影响。随着中国的城镇化水平历史性地跨越了 50%，整个国家的社会基础发生了巨大的变化，城市发展所面临的关键问题以及解决这些问题所面临的外部环境都与以往有很大的不同。因此，中国未来的转型驱动，探索新型可持续城镇化道路就显得至关重要。

在这样一个承前启后的历史节点上，由同济大学诸多具有丰富理论积淀和实践经验的学者所编著的这本书试图从宏观制度、市场经济、社会变迁和城市政策四个角度对中国城镇化的历史发展进程进行提炼和总结，勾勒出中国城镇化发展道路所具有的主要特征，提出未来所面临的关键挑战。我们观察到，中国的城镇化因其具体国情和推进路径而呈现出了一些重要的特征：

第一，城镇化过程涉及的人口规模特别巨大；

第二，户籍制度、土地制度等历史遗留因素对城镇化过程产生着持续而深刻的影响；

第三，城市行政建制带来的资源分配不均导致不同层级城市在发展能力上的较大差异，并继而影响了城镇化的空间结构；

第四，巨大规模的城市增长基本都是通过既有城市的外溢来容纳，而不是通过建立新的城市生长点；

第五，城镇化发展在不同区域之间很不平衡，国家内部不同城市的差异堪比世界不同国家之间的差异。

可以说，中国城镇化是世界发展进程中的一个复杂而又特殊的现象，对其进行总结绝非易事。

同济大学拥有全世界最大和国际知名的建筑与城市规划学院，拥有中国最多和最重要的城镇化研究和城市规划教育资源，更通过积极投身中国城镇化和城市建设过程将学术与实践紧密结合在一起。作者们在理论和实践两方面的雄厚基础使得完成这项十分困难的工作成为可能。通过这部著作，他们希望从更具国际可比性的视角和历史的视角对中国过去的城镇化经验进行总结，为开启新的历程提供充分的启迪；同时，也向诸多关心中国城镇化经验的国际读者提供更多相关的政策、制度和现实语境，并希望建立城镇化过程与各种相关维度之间的彼此关联性，以帮助读者对中国道路有较为综合和全面的理解。

全书共分为七章，但总体围绕着四个维度进行展开。

第一个维度是关于制度环境的变化，包括国家政治经济体制转型、国家宏观空间政策、政府权力结构、城市发展的财政供给结构等。这部分内容对中国城镇化历程乃至整个中国发展具有基础性的支撑作用，也是中国改革开放所带来的本质性变化所在。

第二个维度是关于市场环境的变化，特别是强调了非公有经济部门从无到有，并在中国经济建设和城镇化历程中发挥了越来越大的作用。1990年代前期社会主义市场经济制度的建立和2000年代初期加入世界贸易组织构成了两个最为重要的里程碑。从中我们可以看到国内外资本的力量如何推动了城市开发和经济发展，继而带来城市生活质量的提升，在这一过程中又如何产生了新的问题和矛盾。

第三个维度是关于社会变迁，通过对乡村发展和城乡人口迁徙历程的剖析，描述了中国城镇化发展如何从僵化的城乡二元分割状态逐渐走出，并在空间上逐渐推进的历史轨迹。

第四个维度是关于城市政策，探讨了城市政府如何在特定的制度环境中逐步塑造了增长导向的管理与运行模式，并通过城市规划和住房政策构建了具有中国特色的城市发展机制，造就了大量值得关注的城市发展现象。

与现有大量关于中国城镇化历程的出版物相比，我认为这部著作具有三个方面的特点。

第一，并没有局限于城镇化现象本身，而是将其放到了改革开放以来广阔的经济变革进程之中，从而建立了与社会整体转型这一本质的内在关联性。事实上，作者们从大量平行发展的历史进程中已经发现，中国的城镇化进程与改革开放的总进程相一致，始终相辅相成、共同发展。从土地制度、财税制度、户籍制度、特区开发、市场经济转轨等一系列标志性改革举措中，我们都发现了其对城镇化进程的渐进而又极其关键的影响。从改革开放本身的由沿海向内地逐步扩展过程中，我们也同样看到城市社会的演进是如何从东向西推进的。在此基础上，作者们提出了中国城镇化是由行政分权化、资源配置市场化、国际投资等共同作用的结果。与其说中国城镇化发展是强政府模式的结果还是强市场模式的产物，倒不如说是由政府与市场所形成的共识所推动。事实上，我们也看到这两者之间形成了很密切而重要的配合。政府一方面根据具体形势的发展不断调整城镇化战略，另一方面从宏观层面对区域发展、产业格局、基础设施投资等方面进行引导或直接供给。而市场则在土地开发、产业投资、城市建设等越来越多的领域发挥主体性作用，并将其决策带入政治舞台。

第二，并没有试图从单一角度对城镇化过程进行解释，而是从多视角呈现各种变化所导致的城镇化影响。我觉得这是一种睿智的做法。中国已经逐渐成为一个市民为主体的国家，国家发展所遇到的各种社会、经济和环境问题集中于城市。观察这个国家的发展进程和所遇到的各种问题，都必须认识到种种历史现象都是发生在城镇化快速演进这样一个历史进程中间的。可以说，城镇化是最能概括中国现象的少数概念之一。任何对这样一个高度综合而复杂的概念进行抽象的企图可能都很难产生说服力。

第三,并没有忽视城镇化过程的起点和路径依赖,而是突出了历史的维度。也就是说,中国城镇化过程中所做出的各种选择是在特定政治经济社会制度下的特定产物。一方面,我们必须正视到,中国的城镇化发展确实从其历史中得益。计划生育政策、土地公有制度、户籍制度、三线建设等都具有其不公平不合理的一面,但这些因素也是客观存在的历史起点并将其影响持续地作用于城镇化进程。可以说,人口红利、基于土地财政的公共产品融资模式、不致崩溃的公共服务体系、中西部地区的人才和产业基础等都是这些历史上的不合理政策或决策的副产品。另一方面,今天所形成的城镇化现象是历史过程中众多不得已的选择共同叠加的结果,既是阶段性的,也是不可持续的。例如,城镇化发展在空间上的非均衡性一方面始终与国家城镇化目标相悖,另一方面又在一定程度上是国家资源投放的空间导向性的结果。再比如,将低成本的土地、资源、人力、环境等因素打造中国经济发展和城镇化发展的动力无疑将在未来付出极为高昂的代价,并导致社会、经济和环境三个方面的全面不可持续。尽管在中国已经取得巨大发展成就的基础上我们可以再去评价这些不平衡、不可持续所带来的各种问题,但如果回到改革开放的起点,在资金、技术、市场都普遍缺乏的时代背景下,这些途径却是唯一的选择。认识到了中国城镇化过程的历史阶段性和历史局限性,我们就能够理解哪些历史遗产将被耗尽,又有哪些历史遗留问题将可能爆发,从而为未来的政策应对做好准备。

接下来,我希望能够谈一些自己的看法。这本书所提供的大量分析中已经表明,低成本拉动、国际贸易、土地财政、不均衡的公共服务在中国过去三十余年的城镇化发展过程中扮演了十分重要的角色。它们实质上解决了两个最为核心的问题:一是如何构建经济增长的动力,二是如何稳定地建设与运营公共服务。而这两者之间实际上是相辅相成、彼此促进的。因此在我看来,中国城镇化的未来取决于四个关键趋势:

一是城镇化自身的发展趋于减速,而速度的降低将导致投资杠杆失灵,土地财政等经验无法延续。中国发展路径中很多制度设置和路径选择都以经

济和城镇化的高速发展和规模扩张为前提。例如，在经济和城镇化的高速增长期，通过基础设施建设推动地租增长、信贷和土地财政的模式是一种通过杠杆效应加快城市发展的有效途径，一旦经济发展和城镇化出现减速甚至停滞，风险的杠杆效应同样也会呈现倍数放大，继而导致建立在土地财政基础上的城市运营模式失灵。

二是支撑城镇化推进的要素趋紧，低成本扩张无法延续。从宏观层面上看，土地、能源、资源和劳动力等要素供应都已经开始趋于紧张。无论采取哪种现有的方式外推，我们都不难发现，整个世界都无法支撑我国城镇化发展用原有的粗放方式从 50% 走到 70%。

三是城镇化的主要经济动力趋于萎缩，外贸驱动模式无法延续。1980 年，中国制造业增加值仅占世界的 1.5%，到了 2010 年，中国制造业在全球制造业总值中所占比例已经高达 19.8%，高达 60% 的外贸依存度已经超过历史上任何大国经济的极限^①，高度依赖于国际市场的中国工业化进程面对着产能过剩的严重危机。从依靠外贸走向依靠内需是必须完成的任务。然而基于内需的城镇化空间格局与基于对外贸易的空间格局存在很大的不同，制造业、服务业的全国布局和产业门类都需要做出相应的调整，在城镇化层面的人口格局、基础设施格局和空间政策格局也需要与之配合，这将在未来产生深远的影响。

四是城镇化的社会构成已经发生变化，依靠非对称福利来维持公共服务品质将很难继续。今天的城市中，年龄结构、城乡结构、教育水平结构都与过去有着巨大的不同。老龄人口、二代农民工、大学毕业生等一些群体的显著增长将会对当前的一些城市政策指向提出挑战。应对变化了的社会结构既是维持稳定发展环境的必然要求，也是应对城市未来挑战的被迫选择。以人口年龄结构为例，很多城市都面临着人口老龄化的严重危机。之所以保持了旺盛的发展在很大程度上是由于城镇化带来人口大规模迁入，这些迁入人口多为农民工和毕业学生等青壮年人口，从而延缓了城市社会老龄化的到来。但获取了人口红利的城市并没有意识到这些红利并不是持续的，一旦农民工

① 张莱楠 (2011). 正视中国未来潜在经济增长率的下降. 中国经贸导刊, 2011(7), 28-29.

回流和大学毕业生回流，城市不仅将陷入经济发展的人才缺乏，也将陷入养老财政的危机。

中国正在积极推动新型城镇化的发展。当前确实是一个转型的关键时刻，而如何转型显然需要对未来的趋势与挑战做出直接的回应。在我看来，新型城镇化应当完成四个方面的转型。

第一，新型城镇化要以人的现代化为目标，通过城镇化质量的提升，突破土地财政依赖。城市财政的发展也必须由一次性出售土地走向长效地提供并维护高质量公共产品、激发工商业的经济活力。实现这一转型，核心是关注城镇化的质量，提升城市的人居环境品质、公共产品服务能力，并在此过程中提高全社会的文明程度。

第二，要通过集约发展和绿色发展，突破土地、能源、资源制约。

第三，要转变经济发展方式，从依赖国际市场转向国内市场，从依靠外来资本的外生增长走向依靠创新的内生增长，突破中等收入陷阱。

第四，要通过外来人口市民化、就地就近城镇化等多种途径促使流动人口逐步实现稳定，以包容的思想重建新的城市社会和新的地域文化，突破被动维稳格局。

正如我在一开始所强调的，中国城镇化并不只属于中国，也是世界城镇化现象的一部分，既为世界贡献经验，也需要从世界吸取经验。在中国城镇化的发展的历史转折点上，也在世界信息技术爆发的历史阶段点上，我希望国际社会能与我们一起携手，推动城镇化研究的协同创新。

吴志强

2015年2月

目 录

Contents

序一

序二

1 中国城镇化进程概述	1
2 体制改革与国家宏观政策	8
2.1 国民经济和社会发展计划的演变	9
2.2 中央和地方关系的改革	19
2.3 经济特区 / 开发区的发展	32
2.4 国家宏观区域发展战略	36
2.5 大、中、小城市的有区别发展	43
3 农村发展与人口流动	53
3.1 户籍制度及其改革	54
3.2 农村经济体制改革	59
3.3 农村的社会经济发展	75
3.4 村庄和集镇建设	96
3.5 人口城乡迁移	101
4 城市发展管理与政府作为	121
4.1 城市政府的构成与变革	122
4.2 城市政府的职能与运行	126
4.3 城市（乡）规划法规与管理	139
4.4 土地利用和管理	145
4.5 地方政府财政	156

4.6 城市人力资源管理	175
4.7 城市的公共服务体系	190
5 城市住房建设	207
5.1 城市住房建设概况	208
5.2 城市公共住房	211
5.3 商品住房的发展	226
5.4 居住社区及社区服务	232
5.5 城中村	238
6 非公经济部门发展及其作用	249
6.1 城乡非公经济部门发展	250
6.2 城市建设和发展中的非公经济	265
6.3 外商/海外投资	281
7 展望未来	290
7.1 中国城市化发展进程的特点	291
7.2 未来的挑战和议题	297
参考文献	306
后记	314

1

中国城镇化 进程概述

本章对中国城镇化的发展进程进行了宏观综述，并根据国家的相关政策以及城镇化发展的主要特点，划分了发展阶段，为全书的叙事建立较为统一的框架。

中国的城镇化水平，在 1978 年不足 18%，到 2015 年已经超过了 56%，城镇人口达到 7.7 亿人（见中国国家统计局 2016 年 2 月 29 日发布的《2015 年国民经济和社会发展公报》）。这三十多年的城镇化发展大致可以分成这样四个阶段：首先是在农村改革的基础上，以乡镇企业为主要支撑的小城镇发展阶段；由国家改革开放政策的标志——经济特区开发所引领和城市经济体制改革所推动，沿海城市和内陆大城市的快速发展阶段；由不断加快的工业化和沿海城市、大城市发展所带动的更大区域范围内的城市群和各级城市的蓬勃发展阶段；由大城市快速发展推动的、以工业化带动农村现代化、以城市发展反哺乡村发展的城乡统筹发展阶段。

改革开放前，中国实行严格的计划经济体制。为保证优先发展重工业的政策目标，政府采取极为严格的城乡分割的户籍制度、就业制度和社会福利制度等，将农村和农民排斥于工业化的进程之外，并为工业化的发展作贡献，从而使城市化水平处于低速增长甚至停滞的状态。城市化水平从 1949 年的 10.6% 发展到 1978 年的 17.9%，而从 1966 至 1978 年的十多年中，则完全处于停滞的状态。

从 1978 年开始，中国步入到改革开放时期，由农村联产承包制起步逐步推进到整个国家各个方面的社会经济政治体制改革。伴随着社会经济的快速发展，城市化进程不断加快，到 2011 年，全国的城市化水平已经超过了 50%。

回顾这三十多年的发展历程，中国城市化的发展大致可以划分成这样几个阶段：

1. 1978—1983 年，城市化快速发展准备阶段。这个阶段以农村改革为主，城市发展处于恢复期，全国的城市化水平由 17.9% 提高到 21.6%。

以农村联产承包制为标志的农村改革逐步兴起，农业生产效率逐步提高，从农村解放出大量剩余劳动力，从而为之后的城市化发展打下了坚实基础。由于在此时期内，城乡分割的制度安排没有任何突破，农村剩余劳动力无法全面向城市转移，乡镇企业开始有所发展，以“离土不离乡”的方式吸纳部分农村剩余劳动力。

在城市中，由于大量上山下乡的知识青年开始返回城市，使该时期的城市人口有较快的增长。为解决知青大规模返城造成的就业困难，个体经济开始逐步兴起。与此同时，以快速发展经济为指针的特区城市的建设，不仅为城市经济体制改革提供了试验田，而且，特区城市要发展产业经济，也必然要有大量人口的移入。尤其是深圳特区，几乎完全是在一片空地上进行建设，由此引发了人口迁移管制的改革。