



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

中国的城镇化进程 及其效率研究

基于中法比较的视角

主编 / 李扬



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

中国的城镇化进程 及其效率研究

基于中法比较的视角

主编 / 李扬



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国的城镇化进程及其效率研究：基于中法比较的
视角 / 李扬主编. -- 北京：社会科学文献出版社，
2017.9

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0875 - 1

I. ①中… II. ①李… III. ①城市化 - 对比研究 - 中
国、法国 IV. ①F299.21 ②F299.565.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 114917 号

中国的城镇化进程及其效率研究：基于中法比较的视角

主 编 / 李 扬

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任编辑 / 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：880mm × 1230mm 1/32

印 张：6.625 字 数：154 千字

版 次 / 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0875 - 1

定 价 / 49.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书为福特基金会项目“中国城镇化进程中的土地资源配置效率问题研究”（资助编号 0130 - 1198）的成果

序 言

中国经济快速发展的历史进程，是在近 40 年前伴随改革开放而启动的，其发展的动力始终是工业化和城市化。就两者关系而言，一个基本的事实是，中国的城市化是由工业化引致的，也就是说，在中国，城市化是跟随工业化展开的。我们认为，工业化先行，产业发展先于城市扩张，可能正是中国经济发展的成功之处，是中国发展道路的主要经验之一。究其原因，中国的城市化遵循的是“产业发展—就业增加—人口集中—城市发展……”的自然过程。这一过程以创造就业岗位为先导，基本保证了每年规模高达千万的农村转移人口的就业，从而基本避免了城市无序膨胀，避免了贫民窟等严重的社会问题，从而走出了一条独具特色的城市化道路。

近 40 年来，中国的城市化取得了巨大的成就。1978 ~ 2016 年，中国的城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.9 亿人，以常住人口计算的城市化率从 17.9% 提升到 57.4%，年均提高 1.04 个百分点，远高于 1981 ~ 2010 年世界年均 0.41 个百分点的水平。

特别是进入 21 世纪以来，中国的城市发展步入新阶段，发展质量显著提高。2000 ~ 2015 年，中国城市用水普及率从 63.9% 提高到 98.1%，燃气普及率从 44.6% 提高到 95.3%，污水处理率从 34.3% 提高到 91.9%，人均道路面积从 6.1 平



平方米提高到 15.6 平方米，人均公园绿地面积从 3.7 平方米提高到 13.4 平方米，人均住宅建筑面积从 20.3 平方米提高到 33.2 平方米。简言之，十余年来中国城市基础设施显著改善，公共服务水平明显提高。城市化的快速推进，提高了城乡生产要素配置效率，推动了国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进了城乡居民生活水平全面提升。

自 2009 年开始，中国的经济增速从过去 30 余年年均近 10% 的水平下落至 6.5% ~ 7% 的新平台。在经济减速的大背景下，中国的工业化进入新阶段，城市化也被赋予新的内涵。2012 年以来，城市化作为拉动内需、破解中等收入陷阱、引领新常态的重要举措，在中国受到前所未有的重视。自那以来，中国政府先后发布了多项推进城市化的思路和体制改革方案。2014 年 3 月，中央政府出台了《国家新型城市化规划（2014 ~ 2020）》，系统提出了未来一段时期中国推进城市化的目标、战略思路、重点任务和制度安排。

我们清醒地看到，十余年来的中国城市化，是在各级政府的主导下，沿着“造城”的路径，以行政化方式自上而下展开的。尽管它在做大经济总量、创造就业和增加财政收入等方面发挥了积极作用，但毕竟仍是一种粗放型的城市化，与创新、协调、绿色、共享等新发展理念并不完全相容。概括而言，当前中国的城市化主要面临以下几方面的挑战。

一是城市无序扩张，土地资源利用效率下降。统计显示，中国城市的建成区人口密度低于部分发达国家水平，而人均建成区面积则超过部分发达国家水平。对于中国这种土地极为紧张的国家而言，这是不可持续的，因而是不能容忍的。

二是各地方政府过度依赖土地出让收入和土地抵押融资筹

集资金来推进城镇建设，这使得地方政府的债务问题十分突出。

三是现行的城乡二元户籍制度，导致城市化与市民化进程分离，并造成大量社会问题。目前，大量农业转移人口虽被统计为城镇人口，却没有城镇户籍，因而难以享受城镇居民同等待遇。这部分人口占城镇常住人口的 1/3 左右。

四是人口等经济资源向大城市和特大城市集聚，导致“城市病”凸显，而中小城市数量与人口比重下降，发展极不平衡。

五是城乡差距突出。近十年来，中国城乡居民收入比一直维持在 3 以上，而且无改善的迹象。

六是城市化推进的资源环境代价较大，城市大气污染、水污染、垃圾污染和水资源短缺等问题日益严重。

从发展趋势看，今后 20 年，中国的城市化仍将持续，并成为中国经济增长的重要引擎。为了稳步推进这一伟大进程，我们必须以提升质量为核心，有效应对上述挑战，努力实现更健康的城市化目标。在这个过程中，我们要重点推进如下四个领域的改革。

第一，户籍及其附属制度改革。从 2014 年开始，我们已经按照自愿、分类、有序的原则，积极推进户籍制度改革，逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇。到 2020 年，将解决约 1 亿进城常住的农业转移人口落户城镇，基本建成以合法稳定住所和合法稳定职业为户口迁移基本条件、以经常居住地登记户口为基本形式的城乡统一的新型户籍制度。

第二，进一步深化土地制度改革。为了解决传统城市化过程中土地利用效率下降问题，我们将进一步深化土地制度改革



革。重点是在城乡一体化的总安排下，加快农村土地产权制度改革，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包以及经营权抵押、担保等权能；保障农户宅基地用益物权，逐步推进农民住房财产权抵押、担保、转让；建立城乡统一的建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地在符合规划和用途管制的条件下进入交易市场；严格控制新增城镇建设用地规模，实行增量供给与存量挖潜相结合的供地、用地政策，建立健全节约集约用地制度；缩小国家征地范围，规范征地程序，完善征地制度。

第三，推进城市化融资机制创新。城市化建设提出了巨大的资金需求，而土地制度和财税体制改革，又意味着“土地财政”的不可持续性，这进一步凸显了建设完善的城市化融资机制的重要性和紧迫性。为了支撑更高质量的城市化，我们必须建立透明规范的城市建设融资机制：我们将探讨建立稳定、透明的，以项目债和市政债为主要形式的地方政府债务融资机制；我们也将逐步允许各类资本特别是私人资本进入城市建设项目的投资和运营之中；我们还将建立若干专门为城市化融资的长期信用机构，例如服务于城市基础设施和城市住宅建设的政策性金融机构等。

第四，加大生态环境保护力度。面对生态环境问题日益严峻的形势，2012年底，中国政府提出了经济、政治、文化、社会、生态文明建设并举的“五位一体”发展战略；2015年底又提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。在未来城市化进程中，我们将通过体制改革和政策调整，积极完善推动城市化绿色循环低碳发展的体制机制，实行最严格的生态环境保护制度，推动形成节约资源和保护环境的空间格局、

产业结构、生产方式和生活方式。

总之，城市化仍将是未来一段时期中国经济发展的最重要引擎，在这个意义上，城市化的质量将决定中国经济社会发展的质量。

在中国经济发展的过程中，中国学者一直非常重视研究和借鉴西方发达国家的经验。近年来，随着中国经济发展阶段的变迁和城市化进程的快速推进，我们自然就对西方发达国家在城市化方面的发展历程和治理经验充满了兴趣。我们需要借鉴世界各国的有益经验，深入推进改革，全面推动中国城市化健康、稳定、可持续发展，为中国经济和全球经济的发展做出贡献。

在本书中，我们选择法国作为研究中国城市化问题的参照系。这是因为，法国与中国同样有着悠久的中央集权传统，农业和农村在中法两国经济社会生活中长期占据重要地位，因而法国探索城乡均衡发展经验特别值得中国借鉴。基于上述考量，2014年6~7月，我率领中国社会科学院的城市化研究团队分赴巴黎、里昂、艾克斯-普罗旺斯、蒙彼利埃、卡奥尔等法国城市开展实地调研，获取了大量一手资料。在此基础上，我们针对法国的城市化总体进程、房地产开发与社会住房政策、特大城市规划与治理、绿色城市化与可持续发展等问题撰写了四篇专题研究报告，旨在为研究当前中国城镇化进程中的一些热点问题提供国际镜鉴。这些报告构成了本书的第一至四章。

在调研中，我们越来越注意到，中西方城市化道路存在巨大的差异。众所周知，欧洲城市化兴起之前，存在的是“先进的农村、落后的城市”，因而那里的政治格局是“乡村统治城市”（《共产党宣言》）。在中国，城乡关系从来就是与之相



反的。因此，基于欧美的实践谈城镇化同基于中国的实践谈城镇化，可能风马牛不相及。事实上，当我们希望从西方国家借鉴城镇化经验时才发现，在那里，城市化从来就没有被当作特别重要的问题看待，像样的理论著作也十分鲜见。因此，我们特别需要认真分析中国的实践，一切从现阶段的基本国情出发，深入思考我国城镇化的含义、目标、起点、过程、影响以及城乡互动机制、工业化和城镇化的关系等基本问题。也就是说，在推进城镇化过程中，我们应特别注意总结自己的经验，特别重视从我国的实践中提炼理论。

本书的第五章和第六章是上述研究理念的体现。在第五章中，作者用全国第六次人口普查数据度量中国的城市化进程，并与其他国家进行比较研究。在第六章中，作者运用中国地级及以上城市数据，从资源环境效率的视角，对中国城镇化效率进行评价研究，分析中国城镇化效率现状和存在问题，为中国提升城镇化效率提供参考。

本书是我主持的福特基金会项目“中国城镇化进程中的土地资源分配效率问题研究”（资助编号 0130 - 1198）的成果。在本书出版之际，我们当然要对福特基金会对本项目的立项与研究给予的一以贯之的大力支持和热情服务表示衷心感谢。同时，对中国社会科学院国际合作局提供的帮助和社会科学文献出版社的高效工作，我们在此同样表示感谢。

2017 年 8 月

目 录

第一章 中西比较研究视角下的法国城镇化

——兼析法国的城市规划与国土开发…………… 001

- 一 引言：当下的中国为什么要关注法国的城镇化？
…………… 001
- 二 中法城镇化概念比较研究…………… 006
- 三 当代法国的空间规划与国土开发…………… 011
- 四 法国城市规划与国土开发中的政府角色…………… 025

第二章 法国的房地产开发与社会住房政策…………… 035

- 一 引言…………… 035
- 二 法国房地产市场现状概述…………… 037
- 三 法国住房政策的政治与制度环境…………… 042
- 四 法国城镇化快速发展时期的社会住房政策…………… 047
- 五 法国住房保障案例：以学生群体为例…………… 054
- 六 主要结论与启示…………… 057



第三章 法国的特大城市规划与治理：以巴黎大区 （法兰西岛）为例	061
一 引言	061
二 “城市上”的法国	062
三 法国地区行政区划及“法兰西岛”	065
四 “一枝独秀”：特大城市巴黎	069
五 巴黎大区总体规划与国土整治	072
六 结语	076
第四章 法国的绿色城镇化与可持续发展	080
一 引言	080
二 法国绿色城镇化与可持续发展理念	082
三 法国城镇化发展历程：从城镇化到绿色城镇化	090
四 法国大城市的绿色可持续发展：以巴黎为例	098
五 法国中小城市的绿色可持续发展	105
六 绿色城镇化：绿色经济与绿色债券	111
第五章 基于国际可比较城市定义的中国城镇化进程	119
一 问题提出	120
二 城市和城市体系	122
三 城市功能区划分	129
四 中国城市功能区划	132
五 城市功能区划与地区差距	142

六 基于城市功能区划的国际比较：中国的城镇化率	148
七 结论和启示	151

第六章 中国城镇化效率评价分析

——基于资源环境效率的视角	157
一 城镇化效率及相关研究述评	157
二 城镇化效率评价方法与数据说明	161
三 中国城镇化效率评价与特征分析	165
四 结论	197

第一章 中西比较研究 视角下的法国城镇化

——兼析法国的城市规划与国土开发

董 昀 张晓晶*

摘 要： 本章重点探讨研究法国城镇化对当下中国的意义，并在此基础上分析回顾了法国城镇化进程中空间规划与国土开发政策的变迁史，分析了法国政府在城镇化中扮演的角色。

一 引言：当下的中国为什么要 关注法国的城镇化？

对当下的中国问题研究者而言，城镇化^①是一个被广泛讨

* 董昀，国家金融与发展实验室国际政治经济学研究中心主任，中国社会科学院金融研究所副研究员；张晓晶，国家金融与发展实验室副主任，资产负债表研究中心主任。

① 中国所使用的“城镇化”概念，大致可对应欧美国家所使用的“城市化”（Urbanization）概念。一些学者认为，Urbanization 一词在中国不仅包含一般理论意义上的城镇化，还包含发展中小城镇的内容，因此，使用“城镇化”更为合适，党和政府的相关文献中也大多采用“城镇化”概念，但仍有一部分中文学术文献沿用“城市化”概念。为前后统一起见，本书各章均采用“城镇化”这一提法来指代各种生产要素和生产活动不断向城镇聚集的经济社会过程。



论的热门话题。现代经济学理论通常认为，城镇化的要义是在空间上实现对资源的大规模重新配置。城镇化能够通过分享、匹配、学习等机制促进各类要素在空间上的优化配置，从而促进生产率的提高，改善经济增长的质量和效益（亨德森、蒂斯，2012）。从这个意义上说，能否优化资源配置、提高生产率是检验城镇化质量高低的试金石。也正是从这一视角出发，一些国内官员和学者认为，城镇化是今后一个时期内中国经济发展的主要驱动力量，城镇化效率的提高将会显著改善中国经济增长的质量。

不过，迄今为止中国城镇化的质量不容乐观。10余年来，中国的城镇化是在各级政府的主导下，沿着“造城”的路径，以行政化方式自上而下展开的。尽管这种具有中国特色的城镇化模式在做大经济总量、创造就业和增加财政收入等方面发挥了积极作用，但其在提高资源配置效率方面存在严重缺失。在土地资源的配置上，效率的缺失表现得尤为突出，土地资源浪费严重、城市内部土地利用结构不完善、土地规划和布局不合理、城镇工业用地占比过高等问题一直困扰着中国的城镇化进程。我们认为，以上几类现象均是土地资源配效率缺失这一“病症”的“状”，而土地资源配效率的缺失又是现有的政府主导城镇化模式运行成本过高的具体表现，凸显了中国转轨与发展中的诸多体制弊端，这才是土地资源配效率缺失现象背后的“因”。也正因为如此，以提高土地资源利用效率为突破口，全面深化经济体制改革，走出一条以生产要素与产业在空间上的优化配置为主要驱动力量的新型城镇化道路，就自然而然成为“十三五”时期乃至更长一段时期内提升中国经济发展质量与效益的必然选择。

放眼看世界、广泛借鉴国际经验是 30 余年来中国经济改革与发展取得巨大成就的“法宝”。然而，在城镇化领域借鉴国际经验却需要格外小心。正如李扬（2015）所言，欧洲城镇化兴起之前的状况是“先进的农村、落后的城市”，因而那里的政治格局是“乡村统治城市”。在中国，城乡关系从来就是与前述情况相反的。由于城镇化的历史起点存在如此泾渭分明的差异，基于欧美的实践谈城镇化同基于中国的实践谈城镇化，可能是风马牛不相及的事情。正因为如此，若不假思索地简单移植欧美的城镇化经验，则可能导致“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”的苦果。

更有甚者，当我们希望从西方国家借鉴城镇化经验时才发现，在那里，中国当下所看重的城镇化现象从来就没有被当作特别重要的问题看待，像样的理论专著也十分鲜见。这是因为，在西方经济学家看来，城镇化是伴随经济发展和工业化而自然出现的各种生产要素和生产活动不断向城镇聚集的经济社会过程，是市场经济条件下经济发展必然带来的“副产品”，无须特别加以分析论述。具体来说，当人口和其他要素的聚集达到一定水平之后，足以抵消地价上涨、拥堵、污染、社会矛盾等城镇化成本的正外部性效应就会显现。这一效应直接表现为创新不断涌现，劳动分工不断深化，基础设施和社会服务供给成本不断降低，从而创造城市的规模收益递增特性。在机制条件下，这一进程将持续进行，直至负外部性引发的边际成本等于聚集效应带来的边际收益时，城市的规模就达到了最优状态，城镇化进程也就完成了。可见，以理性、均衡为内核的现代微观经济学就能够逻辑自洽地分析城镇化的基本机制，再不需要对城镇化进程另辟学科分支加以深入阐释了。在中



国，城镇化是在政府主导下推进的，市场机制并未在城镇化中发挥决定性作用，仅仅依靠微观经济学理论并不能发现中国城镇化的运行机理。在推进城镇化过程中，中国学者应特别注意总结本土的经验，重视从中国的实践中提炼理论。

充分认识中西城镇化的系统性差异并不意味着中国的决策者在推进新型城镇化的进程中可以无视发达经济体已经走过的道路和其中的经验教训，我们要深入分析中西经济运行的基本特质，仔细选择与中国的经济发展道路和经济体制有较明显共性特征的发达经济体作为我们进行比较研究的对象。

经过反复研究和比照，我们认为，在诸多欧美发达经济体中，法国与中国有若干高度相似的基本经济特质，是一个适于作为中国城镇化道路参照系的研究样本。其中以下三个共同点格外突出。

第一，法国与中国同样有悠久的中央集权传统，并且同样在 20 世纪 80 年代初期开启了向地方分权的改革。

法国是一个大一统的共和国，有着长期的中央集权主义传统，早在 1789 年大革命爆发之前，这种集权传统就已经植根于法国，经济计划和国有经济部门在法国的经济中也占有重要地位。在这种体制背景下，20 世纪 60 年代的法国城市规划不可避免地被打上了强权和国家干预的烙印。

僵化、低效的行政管理体制导致法国 20 世纪 60 年代末城市危机的爆发，促使法国中央政府从 1983 年起开始了一场至今尚未结束的深刻体制变革——向地方分权。此后，地方政府在城市规划、用地安排、基础设施建设上拥有了越来越多的权力，国家公共政策的地域化色彩日渐浓厚，强调中央政府和地方集体的协同合作与整合一致，并进一步团结社会力量，发展