

中国农村城市化研究系列丛书

主编：周秉腾

城市化

进程中的制度创新



谈镇 著

名人出版社

·中国农村城市化研究系列丛书·

城市化进程中的制度创新

谈 镇 黄瑞玲 著

名人出版社

香港名人出版社出版发行

著者：谈镇

责任编辑：张岩 桂子凡

装帧设计：喻友平

电脑组版：周桂英

深圳市机关印刷厂印制

2002年3月第1版 2002年3月1次印刷

开本：889mm × 1194mm 1/32 印张：6

字数：150千 印数：1-5000册

每套总定价：港币 120.00 元 人民币 100.00 元

总 序

摆在读者面前这套丛书，讨论一个主题：我国农村城市化问题。

世界近代史表明，一个国家经济现代化的过程，也是农村城市化的过程。农村城市化可凭借城市发展的规模经济优势和地域经济优势来促进经济腾飞。在此过程中，农村人口由原来以村落为定居点的分散化居住转向以城市为居住地的集中化居住，他们从事的职业也由原来的农业生产转向主要从事工商业、金融及其他服务业，生存方式（包括就业方式和生活方式等）发生了根本性变化，人类生活环境改善了，社会福利提高了。

半个多世纪以前，发达国家已完成了农村城市化进程。现在，世界农村城市化重心已转向发展中国家。我国是当今世界上最大的发展中国家。人民共和国成立以来，尤其是上一世纪改革开放以来，农村城市化也取得了长足的进展。但与世界水平相比，我国农村城市化水平还很低，比发达国家落后了将近半个世纪。在中国特殊国情条件下如何实现农村城市化，是现实对我国经济理论工作者提出的一个重大课题。围绕这个课题，这套丛书的作者们从各个不同角度进行了深入探讨和分析研究。显然，这种分析研究具有重大理论的和现实的意义。

各国农村城市化的发展都表现出一些共同规律，如城市化水平都取决于社会生产力发展水平，尤其是工业化水平，各国城市化进程都表现出一定阶段性和地区间非均衡性，大城市发展会带动城市化进程，农村城市化与农业劳动生产率提高有必然联系，农村城市化总与人们思想意识的变革相伴随，也是社会各方面制度变革与创新的过程等等，然而，这些规律性在我

国农村城市化进程中如何表现出来，我国能否照搬发达国家实现农村城市化经验，我国农村城市化进程究竟有哪些特点，都非常值得深入研究。

我国是世界上人口最多的国家，且农村人口至今在总人口中占绝大多数；我国自古以来是农业国，广大人民尤其是广大农民的小农经济思想观念一直很重；我国又是一个从传统计划经济正在向现代市场经济转型过程的国家；我国幅员辽阔，东南沿海和中西部和西北地区经济，文化发展很不平衡，……这种种国情和特点决定了我国决不能简单重走发达国家实现农村城市化的老路。

如何结合农村城市化实现产业变迁，制度创新，走可持续发展道路，加强精神文明建设，走出一条有中国特色的社会主义的农村城市化之路，我国一些地方，尤其是东南沿海一些地区，作了不少探索性努力，也积累了一些可喜经验，本丛书中也提供了深圳市在这方面的一个典型，阐述了如何由一个边陲农业小县转变为一个现代化城市的。

尽管农村城市化在国外发达国家已有相当长历史，从英国古典经济学家亚当·斯密到革命导师卡尔·马克思，直到当代著名经济学家刘易斯和舒尔茨等人都在此有过直接或间接的研究，但对于象我们这样一个人口众多、国情特殊的发展中国家如何推进农村城市化进程，尚未有人作过系统、全面和深入的分析研究。从这一意义上说，本丛书的全方位系统研究至少在国内尚属首创。但也正因为如此，书中的一些观点可能还欠成熟，书中的内容也可能挂一漏万，我们只希望此书的问世，能对我国农村城市化的系统深入研究起到投石问路作用，并诚恳希望广大读者对本丛书从观点到内容提出宝贵意见。

尹伯成

目 录

导 言

- 0.1 什么是城市化
- 0.2 城市化与经济发展
- 0.3 中国究竟需要什么样的城市化
- 0.4 城市化战略与中国经济增长

第一章 制度创新的基本框架

- 1.1 制度创新理论的产生
- 1.2 制度创新的主要内容
- 1.3 制度创新与经济发展

第二章 中国城市化进程的沿革及特征

- 2.1 中国城市化进程的沿革
- 2.2 中国城市化进程的特征
- 2.3 中国未来 20 年城市化展望

第三章 城市化进程中的要素流动

- 3.1 城市化与要素流动
- 3.2 中国城市化进程中的要素流动特征
- 3.3 城市化进程中的要素流动与制度创新

第四章 城市化进程中的土地制度

- 4.1 中国农地制度的演变
- 4.2 中国农地制度的现状
- 4.3 中国农地制度变迁的制约因素
- 4.4 发达地区农地制度完善的经验
- 4.5 中国土地制度的创新思路

第五章 城市化进程中的股份合作制

- 5.1 股份合作制观点综述
- 5.2 典型股份合作制的剖析
- 5.3 股份合作制度变迁的背景
- 5.4 股份合作制进程中的制度创新

第六章 城市化进程中的投融资制度

- 6.1 城市建设投入的性质及模式
- 6.2 城市化进程中的基础设施的特征
- 6.3 投资与城市化基础设施建设
- 6.4 中国城市化进程中的投融资制度创新

后 记

导 言

世界各国的经济发展具有惊人相似的一幕，当然这正是以人们意志为转移的经济规律发生作用的魅力所在，在众多的经济规律中，城市化的进程是较为突出的。世界发展史表明，任何一个发展中国家的经济起飞都伴随着城市化进程，城市化进程不仅是世界各国经济现代化的必经之路，也是经济结构变迁规律发生作用的必然结果。粗通人类社会史的人都知道这样一组对应关系：在狩猎和采集食物的时代，人类的祖先过着游牧流浪的生活；在农耕时代，人类开始在广袤的大地定居下来，然而伴随着人类社会三次大分工的出现，特别是由于工商业的迅速发展，城市的崛起和城市文明的传播也快速扩张起来。今天，我们已经注意到，一个国家的城市化水平已经成为判断其经济发达与否的标志。事实上，环顾当今世界各国的经济发展，都凸现出这样一个现象：哪里有城市，哪里的城市化速度快，哪里的市场就发育的成熟，经济也就呈现出更加繁荣。改革开放 20 多年来，随着社会主义市场经济的建立与逐渐成熟，中国的经济发展特别是城市化进程进入了一个新的时期。在各级政府的主导和大力推动下，城市化步伐明显加快，城市化和经济持续高速增长相互推动，良性发展，形成了中国现代化进程中的两股强大力量，中国东南沿海经济特区的实践具体反映了这一状况。由于打破了城乡壁垒，土地、劳动力、资本等要素的快速流动，为这些地区工业化的高速发展提供了条件，在工业化实施过程中，一大批城市、城市群、城市带开始应运而生。据世界银行统计资料分析，八十年代以来，中国

经济增长中的 10% 的贡献率来自城市化进程。我们完全可以这样说“要把一个农村人口占 70% 的国家建设成为在未来的世界政治经济舞台上占有一席之地现代化强国，没有城市化的跨越式发展是不可想象的。”城市化水平的提高应该也必须成为中国第三步战略目标实施的内容及保障。二十一世纪中国将迎来城市化进程快速启动的时期，据预测，二零一五年，中国将有一亿五千万至二亿农村人口转移到城市中来，全国城市化水平将提高到百分之四十五；到二零二零年，中国城市化水平将会提高到百分之五十或以上，届时全国城市人口将超过六亿三千万，从而成为全球城市化水平较高的国家之一。假以时日，城市化的快速推进必将为产业结构的调整升级创造广阔的空间并成为中国国民经济持续、快速、健康发展的第一推动力。但是，城市化的进程是一个多维立体的集合，有关城市化的研究内容也可谓是浩如烟海，我们不可能在一本小册子中详尽所有，为此我们在本书中的思路是在突出城市化进程中对实现中国现代化作用的前提下，集中讨论城市化进程中的制度变迁。

0.1 什么是城市化

迄今为止，在人们定义城市化时，通常是由这样两方面的内容构成的：一方面强调城市化是现代化的表现形式之一，或者说它是现代化的重要指标之一，是现代文明的象征；另一方面强调它具有将人口、信息、经济活动高度集中于某一特定的社会地理系统的特征。所以，在人们计量某一国家或地区的城市化水平时，通常就用有多少人集中到城市的程度来计算城市化水平有些不全面，于是，就将多少医院、多少医生、多少张床位、多少学校、多少电话、多少自来水等集中到城市里作为

补充指标来一并计算。总之，看有多少人、财、物及其相关的经济活动集中到城市里面来了。

应该说，从城市以及城市化发展的历史过程来看，我们以上提到的城市化定义所强调的两方面的内容都是有道理的，两者之间的联系无论从形式上看、还是从逻辑上讲也都是比较紧密的。因为在某一特定的历史发展时期，社会现代文明确实集中地体现在城市化过程中，即体现在人口及其他资源向城市集中的过程中。也就是说，人口及其他资源集中到城市里的程度越高，社会文明及现代化程度也就越高，反之，就越低。

但是，现代化的表现形式是会发生变化的，尽管现代化的实质性含义是永恒的，即它永远都代表着社会与时代的最新潮流。城市化现象正好在这方面提供了一个很有代表性案例。

20 世纪 60 年代以来，世界上很多国家的经济、技术与社会发展模式使它们的社会空间结构发生了一些变化：第一，伴随着人口的不断增长，城市的规模及范围不断扩张，不少城市特别是中心城市（如国家的首都、国际著名的旅游城市等）的地理范围已经扩大到离城区几十公里甚至一百多公里以外的地区，形成了一个很大的“城市外圈”；第二，交通技术的发展不仅使过去相互分离或联系密度不高的两个或多个大城市彼此紧密地连结起来了，而且沿铁路或高速公路形成了一种新的像走廊一样的狭长的特殊地带，人们通常称为“发展走廊”；第三，交通的发展也直接促进了城乡之间经济要素的流动与重新配置。从而在城乡交界处形成了一种人口密度很高的、人们的经济活动范围很广的、虽不是城市但却与城市经济紧密联系的、城乡混杂的地域空间。

以上提到的 3 种新的、特殊的空间形态，应该说都是城市化过程在新的历史发展时期所体现出的新的特征及新的表现形

式。如果说 19 世纪及本世纪前 50 年的城市化过程在新的历史发展时期所体现出的新的特征及新的表现形式。如果说 19 世纪及本世纪前 50 年的城市化基本上表现出人口及其他资源向城市不断集中的特点，进而导致了城市数量不断增加与城市人口密集不断增强的结果的话，那么，20 世纪后 50 年的城市化过程所表现出的特点及由此所导致的结果则主要是人口及其他资源在一定的条件下适度分散的趋势，城市数量增加并不是很快，但城市边界得到了很大的扩张，城市人口密度也因此表现出了缓慢下降的趋势。

这 3 种新的城市形态的出现并没有降低城市化的质量，因为富人多安居于“城市外圈”而不是在城市里圈；高新技术产业多选址于“发展走廊”沿线；各方移民（包括不少艺术家、国外移民等）则多将城乡混杂区作为他们的暂居地。这表明现代城市化并不一定以狭义集中作为其特征表现出来，文明与现代化也可以随时代发展在空间居落形式上以相对分散的形式体现出来。这其中最关键的因素在于交通技术的通讯条件的改善使人类赖以生存与发展的空间形态发生了革命性的变化；汽车、高速公路加上手机、电子邮件大大地缩小了人们的空间距离，现代城市表现出相对分散化的特征应该是大势所趋，不可改变。当然，这种分散是一种有条件的分散，即在特定区域范围内的分散，而不是绝对意义上的分散。

为此，我们可以将 20 世纪的城市化概括为两种不同的形态：即盛行于 20 世纪前期以人口和其他资源向城市高度集中的城市化形态及分散配置而推进大的都市区产生与发展的城市化形态与建立在区域综合发展基础上的城市化形态。

两种城市化形态在中国都存在，且有空间上并存的特点，有时并不矛盾，但从宏观发展思路上讲，我们必须弄清楚我们

的基本选择。

0.2 城市化与经济发展

中国经济现代化是由市场化、工业化和国际化决定的，而加快城市化进程则是实现现代化的客观规律要求，这是因为城市化是工业化的必然结果，也是实现现代化的重要标志。城市是现代经济活动的基本环境，是建立现代生产和消费关系的基础。我们知道，经济发展从一个长时间来看就是工业化过程，现代生产是以工业化的形式从农业基础上发展起来的，现代生活则是以城市化的形式从农村中分离出来的。现代生产与消费的关系，是在城市的基础上建立起来的。工业化表现的是现代生产方式的发展，城市化则表现了现代生产方式和生活方式的结合，使城市经济和城市生活在全部经济社会活动中占主要比重，是经济现代化的重要标志之一，因此加快城市化是新时期经济发展的客观要求。当前我国经济发展已开始向第三步战略目标迈进，这一目标的核心是使我国进入中等发达国家行列，实现现代化。从实现第三步战略目标的要求和我国当前经济社会发展的客观实际分析，“十五”时期我国将进入以城市经济为主的发展阶段，加快城市化是解决市场需求不足、就业和农村劳动力转移、农业和农村经济发展模式转变、与国际经济接轨等一系列迫切问题的一项非常重要的选择。

在经济快速发展的基础上，中国工业化正在从规模扩张为主阶段转向产业升级为主阶段的演进，与此同时工业化对城市化的要求也在明显提高。主要表现在：第一，产业升级使农村工业水平提高，促进了城市化的要求明显提高，使农村工业内部的联系以及与城市工业的联系更加复杂，整体化程度提高。农村工业的这一发展趋势，使其越来越难以在农村的环境中发

展，越来越要求从农村环境转入城市环境发展。离土不离乡的农村工业化模式已经难以为继，这也是农村工业化推进到一定水平后的必然结果。第二，产业升级和各类市场体系的发展，将推动第三产业更快发展，水平进一步提高（例如为生产服务的第三产业、金融、保险等市场的建设、中介组织的发展等），这将推动城市规模的扩大和水平的提高。第三，当前阻碍工业化的突出问题之一，是缺少新的经济增长点，产业发展缺少市场空间。面对新的产业发展内容，新的经济增长点只能在城市经济规模扩大过程中形成，就业增加、居民收入增加、市场规模的扩大也只能在城市经济规模扩大的过程中实现。因此，培育新的经济增长点、推进产业升级的活动必然推动城市化进程加快。

加快城市化是实现经济市场化、国际化的客观要求。农村经济一开始带有自然经济的特色，而商品经济、市场经济是与城市的发展密切联系的。历史上很多城市是从商品集散和交易中心基础上发展起来的，一些国际性的金融中心、贸易中心的发展，往往会形成国际化的大都会。这表明市场体系是以城市为基础建立的，经济的国际化也是主要依托城市基础进行的。“十五”以及更长的时期内，随着建立社会主义市场经济体制改革的深入和 WTO 的加入，我国经济市场化和国际化的进程会不断加快，这也会推动城市化进程加快。加快城市化是全面提高人民生活水平和质量的客观要求。城市经济发展一方面为劳动者提供了劳动生产率更高的工作岗位，另一方面也为居民提供了更加丰富多彩的消费产品和服务，因此从两个方面改善着人口的就业和消费面貌，而且还为社会文化的发展提供了更好的基础和更大的空间，为人民精神文化水平的提高创造了更好的条件。人口从农村向城市的转移，还为农业产业化经营和

务农收入的提高，为改善农村生活环境创造了条件。城市经济社会的发展，也是法律体系、道德规范、文明程度完善和必要的很必要基础。总之，加快城市化进程是全面提高人民生活水平、改善生产方式、提高人口素质的客观要求。加快城市化进程是城市化自身的客观要求。世界各国城市化发展的共同规律表明，城市化发展明显地呈现出起步、加速和成熟三个阶段，其中加速发展阶段是城市化率从 30% 到 70% 的增长阶段。改革开放以来，我国城市化取得了很大成绩，目前城市化率已超过 30%，开始进入加速发展的阶段，因此，加速城市化也是城市化本身的客观要求。具体来说：首先，城市化增加有效需求。城市建设需要大量的投资，1996 年，城市固定资产投资已占到全社会固定资产投资的 4%、GDP 的 1% 左右，超过了一般产业的投资水平。但距联合国推荐的发展中国家城市基础设施建设投资比例应占固定资产投资的 9—15%、GDP 的 3—5% 还有相当的距离。目前我国城市基础设施还相当落后，亟待大规模的更新与建设，为此需要大量的投资。据有关部门统计，“九五”期间，仅城市供水、交通及污水和垃圾处理就需要 6960 亿元投资。如果今后城市固定资产投资在全社会固定资产投资和在 GDP 中的比重进一步提高到联合国推荐的下线，即分别达 9% 和 3% 左右，则城市基础设施每年投资将以数千亿元计，这将产生巨大的有效需求。其次，城市化带来的城市建设将需求大量的农村劳动力，从而极大地缓解就业压力。还有，城市化有利于人口素质的提高，促进劳动生产率的提高。城市教育水平高、环境变化快、生活节奏快有利于人的能力的培养和工作效率的增进。最后，城市化在经济结构调整中发挥着重要的作用。城市化是淡化城市“二元结构”的基本途径，是第三产业快速发展的前提。农村城市化是一个在农村生活的

基础上随着经济的发展，城市生活要素不断增加的过程。在这一过程中，农村生活中的一些要素（指第一产业的劳作）逐步淡化，但一些好的要素可以保存下来与不断增加的城市生活要素结合产生出城乡一体化的效果，从而淡化城乡“二元结构”，缩小城乡差距。第三产业快速发展需要一定的人口规模条件，即所谓第三产业服务的“门槛”人口，随着城市化发展速度的加快，第三产业也将迎来其快速发展时期。

0.3 中国究竟需要什么样的城市化

城市化道路如何选择是城市化发展的战略问题，其中一个重要的方面就是如何合理发展大中小型城市，建立协调的城镇规模体系。从理论上讲，城市的规模小大及其结构，受人们的需求层次和结构以及供给（即技术发展水平）的共同决定。从需求层次和结构来看，在城市化的普及中，人们的各种需求应由不同层次规模的城市给予满足，这是城市规模结构存在的根本原因。按照“中心地”理论，任何一种需求品都有一定的合理的市场空间范围。一般而言，需求层次越低，市场范围（即市场需求半径）越小，所需供应的城市就越多。如果这种满足低层次需求的城市功能单一，则这类城市的合理规模就必定很小。以美国为例，在美国能够覆盖全国整个国土面积，满足全体人民基本生活需求的城镇最小的合理规模仅为 2.5 万人。随着需求层次的提高，如耐用消费品的需求，需求半径扩大，所供应城市数目相应减少。当高层次的需求与低层次的需求功能结合组城时，就会出现规模较大的城市。需求层次进一步提高，如文化生活和政治生活，需求半径更大所需城市数目更少。当这些城市与以下各级需求层次中心地的功能结合时，就会产生更大规模的综合性城市。这就是城市规模结构形成及存

在的一般规律。从城市化与产业结构的关系来看，中国城市化水平明显地滞后于工业化，与第三产业呈低水平上的相适应，两者的落后互为因果。1996 年我国城市化率与工业化率（指工业增加值在 GDP 中的比重）之比仅为 0.69，远低于该比值 1.4—2.5 的合理范围。这一方面说明了中国城市化的滞后，另一方面也表明我国工业化过度地孤军深入。第三产业落后必然影响城市化进程。而第三产业的大力发展也需要城市有一定的人口规模，因为第三产业需要一定的“门槛”人口（即最低服务人口）。我国城市化与产业结构的这种不协调的关系，根本原因还是我国产业结构自身的问题：工业化相对超前，第三产业严重滞后。工业化作为城市化的第一动力，其功能主要是完成“量上的扩张”，而城市化在“质方面的进步”则主要靠第三产业的后续推力。

从供给的技术方面来看，多数学者都认为，城市规模存在着建设成本的最低点，但却不存在效益的最高点，也就是说，城市规模与城市总体经济效益最大化之间并不存在一般的结论。城市规模的成本最低点的存在和论证是一个已经充分研究过了的课题。一般认为，25 万人是成本最低点，也是一座城市能靠自身的力量发展的最低人口规模，即所谓城市发展不会出现衰退的“棘轮”人口规模。然而，对城市规模与效益之间不存在必然的关系的论证及原因分析却所见不多。本书认为，这可能与城市功能的组合、强弱及完善程度等因素有关。由于不同的城市功能所决定的最佳城市规模不同，因此当一座城市的多种功能组合在一起时，自然就很难得出经济效益与城市规模之间的一般性结论。或者说，从技术角度来讲，各不同规模上的城市都有其存在的必要，其合理的最佳规模由城市的多种组合功能共同决定，对城市的合理规模应作具体分析，不可一

概而论。至于今后我国城市规模政策如何选择，我们认为应当是大中型城市的协调发展，也就是说要因时因地，按一定的比例发展，不可过分强调或只能某时某刻适当强调某种规模层次的城市重点发展，并应根据环境条件的变化作不断的调整。不过，近年来大城市的功能有不断增强和完善的趋势，其快速发展的现象日益受到重视。在我国，由于出现了限制过早过严的问题，明显地影响到城市化大城市的发展和进程。近年来，我国 50 万人以上的大城市的人口增长速度已慢于中小城市人口增长的速度，但是，如果单从 50 - - 100 万人的大城市来看，人口的比重是上升的；考虑到特大和超大城市人口统计上的不完善，实际上，它们的人口的比重也是上升的，反映了大城市的地位和作用在不断上升。

城市规划和布局政策的得失，城市布局和城镇体系的空间组合结构取决于自然环境条件以及由其决定的经济和人口分布状况。我国城市分布与我国经济和人口分布是基本上一致的，我国经济和人口东西部分布上的不平衡，决定了我国城市东西部分布上的不平衡。据统计，我国东部国土面积仅为全国国土面积的 14.2%，却集中了全国城镇人口及城市数目的近一半；中部国土面积占全国的 29.2%，城镇人口及城市数目均占全国的 1/3；西部国土面积占全国的 56.5%，城镇人口及城市数目都只占全国的 1/6 左右。我国东西部在城市化水平上也存在一定的差距，1996 年东西部城市化水平大约相差 8 个百分点左右。从城市布局来看，受沿海地区发展战略的影响，我国东部城市化发展速度明显快于西部，造成了大规模的民工的东移南下现象。随着我国地区协调发展政策的实施，东西部联系和交流的大型基础设施的建设、西部大规模资源开发的启动以及乡镇企业的加速西进，相信我国东西部经济、人口和城市分