

MANAGING URBAN CHANGE

STRATEGIC OPTIONS FOR MUNICIPAL
GOVERNANCE AND FINANCE IN CHINA

应对

城市化

中国城市管理与财政的战略选择

爱德华·李孟 张如飞 著

邹立文 张如飞 王 兵 汪 路 黄格非 译

康学军 校

亚洲开发银行 / 中国财政部

技术援助研究报告：城市公共财政研究

Study of Municipal Public Finance

Asian Development Bank

Ministry of Finance, China



中国财政经济出版社

PRC: TA 2924 – Study of Municipal Public Finance

Asian Development Bank

Ministry of Finance, China

亚洲开发银行/中国财政部技术援助研究报告:

城市公共财政研究

Managing Urban Change

Strategic Options for Municipal Governance and Finance in China

应对城市化

中国城市管理与财政的战略选择

爱德华·李孟 张如飞 著

邹立文 张如飞 王兵 汪路 黄格非 译

康学军 校

图书在版编目 (CIP) 数据

应对城市化：中国城市管理与财政的战略选择/（加）李孟，张如飞著；邹立文等译．—北京：中国财政经济出版社，2003.11

书名原文：Managing Urban Change: Strategic Options for Municipal Governance and Finance in China

F299.23

ISBN 7-5005-6819-3

I. 应… II. ①李…②张…③邹… III. ①城市化-研究-中国②城市管理-研究-中国③城市-财政-管理-研究-中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 094422 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

销售电话：88190649 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 11.5 印张 214 000 字

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月北京第 1 次印刷

印数：1—10000 定价：28.00 元

ISBN 7-5005-6819-3/F·5954

(图书出现印装问题，本社负责调换)

目 录

第一章：导言	(1)
第一节 城市公共财政的目标	(1)
第二节 有关中国省级以下公共财政的近期研究工作	(2)
第三节 本研究的目标	(3)
第四节 研究方法	(4)
第五节 研究报告结构	(4)
第二章：中国城市化概况	(6)
第一节 中国城市化的程度和范围	(7)
第二节 对城市财政的影响	(13)
第三章：城市机构框架	(17)
第一节 城市管理	(17)
第二节 城市管理责任	(24)
第三节 更新职能的必要	(30)
第四章：主要问题和战略选择	(32)
第一节 城市基础设施建设的投资需求	(32)
第二节 社会保障支出	(38)
第三节 与住房有关的支出	(42)
第四节 弥合城市财政收支缺口：支出合理化或增加收入	(44)
第五章：市政支出管理合理化	(47)
第一节 优化市政支出责任	(47)

第二节 提高公共服务的效率·····	(68)
第六章：增加可持续性收入·····	(77)
第一节 使自有收入最大化·····	(77)
第二节 调整城市的转移支付·····	(92)
第七章：发展市政信贷·····	(96)
第一节 确立市政信贷的国家政策·····	(96)
第二节 扩大市政债务工具并使之法制化·····	(105)
第三节 落实市政信贷的关键性措施·····	(127)
第八章：结论和建议·····	(131)
第一节 基本建议·····	(132)
第二节 关于市政支出管理的建议·····	(133)
第三节 关于加强可持续收入的建议·····	(139)
第四节 关于市政信用的建议·····	(143)
附录一：中国城市化的现状和趋势·····	(148)
附录二：现行城市财政体制·····	(163)

第一节 城市公共财政的目标

城市公共财政系统旨在使各级地方政府公平动员和有效管理财政资金以有效支持公共服务的提供，这种公共服务不能依靠城镇居民和企业本身来提供。

本报告中对城市财政目的的定义为研究提供了概念基础，认为城市财政是政府为更好管理城镇的政策工具和机构性安排而非自身的完结。因此需要仔细观察中国城镇地区公共财政与地方政府治理结构的主要关系，孤立考察任何一方都不能适当了解另一方。它可确保地方政府抛开税收以及政府间财政关系等，考虑广泛的收入动员选择方案以及与此同样重要的对经常性支出和资本性支出的能力的改进。最后，应该意识到，如果制定政策时自开始就明确考虑市政府的需求，终究要颁布执行的政策将会是更加有效的。这种定义提供了一个最基本的研究方法。因此，本报告试图把必须的公共财政改革放在一个更广阔变化的地方市政结构中，以便使中国城市的能力得以改进，并支持政府的社会经济发展政策。

上文所述中国城市公共财政的目的并非当初所想象的那么简单。“城市”指低于省级的各级政府，包括县、镇及法定的城镇。中国有 662 个建制市和大约 19200 个建制镇，而在农村的建制是由县及乡组成的。本研究报告主要是对建制市（占全国人口的 44%）的分析，但有些发现可能对许多建制镇适用，这些城镇占中国人口的 29%，且不久将成为城市。

市政府所需提供的特别公共服务由各级政府的行政职能确定。在许多国家，这些职能（通常不完备）以宪法、法律和法规的形式编集。对于立法无法预见的问题和情况，可协商一致后采用新政策或对原政策进行修改。有时市政府也通过单方立法，只要上级政府无异议。市政府的行政职能可在一组不同成员之间进行分配：各级政府、居民、企业、自愿者及非政府部门。正如本文指出，公共服务的内容包括哪些，由谁来提供，这样的问题是政治经济的决策，并无统一规则。

Ack93/05

中国向市场经济的过渡进程中，政府部门与非政府部门、私人部门之间的功能、义务的定义和分配已成为主要的政策障碍。本书特别指出，为了在城市当局之间分配支出，动员收入，有必要更加合理地划分事权，这也是中国建立更有效的政府间转移支付体系的基础。

动员和管理财政资金决非简单地收集和分配收入。一个真正有效的公共财政系统需要对支出方也进行约束——有权支出是动员足够收入的先决条件（至少是同样的条件）。其他国家的经验表明，除非：（1）支出被优先设定并与收入挂钩；（2）必要开支的义务分配给了最能胜任的一方；（3）支出尽可能减少并且提高效益；否则增长的收入动员（通过税收、收益人交费或资产处理）仅有短期利益，且常常被不谨慎的借款或降低公共服务标准抵消。尽管财政部的行政命令不直接包括市政支出，但其支出标准却可为市政当局的筹集收入机制（包括国内资本市场）提供一个基准点。本报告提供的一些方法可使中国城市的支出负担理性化，一些创新的方法可使收入得到补充。

本报告提到的另一个问题是谁从公共服务中得益。应从时间和空间上仔细定义受益人。从空间上看，由于中国一直延用户籍制度而产生的城市户口、土地所有权结构及社会服务资格的大众化。这三方面的原因使真正快速增长的城市人口不能享受某些公共服务。但只要中国城市仍具有社会凝聚力，从长远看有竞争力，这种情况就不能持久。

有司法权的市政领域明确定义服务受益人，因此城市外流人口对公共服务受益外溢的问题开始出现。以中国目前城市化的速度和广度，管理结构如何满足现实和未来的受益人就成为一个日渐重要的问题。应建立一种财政收支平衡机制使得日趋增加的公共服务能满足城市需要。当前各级政府的投资将使未来的居民受益。本报告介绍了一种方法，可使未来的受益人公平地负担政府投资的各项开支。

第二节 有关中国省级以下公共 财政的近期研究工作

早在中国公共财政的政策对话和研究力量不断加强过程中，本报告就一直在进行准备。这是亚洲开发银行和中国财政部关于中国公共财政一系列合作技援项目的第五次。前四次技援项目是财政部政策分析支持（1992年），省级以下关系的研究（1993年），社会保障系统改革的财政政策和制度框架（1995年），预算外收支研究（1996年）。

关于公共财政问题，世界银行也一直积极与中国财政部合作，包括部门研究，支持旨在建立新的税收管理体制、提高税收政策分析的能力、完善中央对省的转移支付框架、改进预算编制办法等项目。有些双边合作已进行到市一级。

国外研究人员也在不同程度上探讨这个课题，尤其是政府间（中央与地方）财政关系、税收政策等问题。在中国，财政部和有关研究机构都在与人大立法、税收、受益人交费相关的政策方面积极考察城市财政问题。

过去几年，对省级和国家级的公共财政问题已作了许多研究，相比之下，亚洲开发银行关于地方政府的财政研究及政策指导较少，可能的原因是：（1）迄今为止国家财政更多地消耗资源并引起决策者的优先重视；（2）相对评估的困难是地方政府命令不明确引起的；（3）市场改革中地方治理结构与管理的相关较新；（4）中国城市数量巨大使得综合性分析成本极高；（5）各城市经济发展水平和机构能力的广泛差异使总结困难。正如本书在后面将详细谈到，能对全部城市都公平的财政政策屈指可数。

尽管本书试图使已做出的工作符合最新情况，大部分基于省级和国家级的规模，其研究成果并未详细表述：假定读者尤其是财政部的读者具有突出的观测能力得出结论，并能给上文所述的作者提出建议。这些成果形成了本项技术援助研究的初步观点，已总结出最重要的成果来和过去的问题挂钩。

第三节 本研究的目标

最初确定的目标是：

——介绍在住房、工资改革及城市基础设施融资方面的成功的国际经验及其对中国的可借鉴之处；

——指出中国各级政府的支出责任，提出改进公共服务效率的办法；

——估算市级政府在社会支出责任尤其在住房保障方面的责任，并评估新的经济改革方针下进一步实行财政分权所带来的影响；

——介绍现行收入来源的性质和现状，并指出新的收入渠道以消除不断扩大的市财政支出缺口；

——评估改变各级政府现行税收和支出政策能否获得效率；

——评估市政预算并提出改进措施；

——评估市政府利用债券发行从国内外资本市场筹资的可行性；

——为财政部提供综合方案，取消补贴住房，实行旨在使以前国有部门提供的福利货币化的工资改革，消除财政缺口以解决城市基础设施和社会服务活动不足的问题，包括为新的市政税费提出一些规则和标准，设计一个可行的政府间转移支付系统。

在各位顾问开始并完成本研究的 18 个月以来，中国住房和企业改革已经取得了重大进展。开始财政部和亚洲开发银行都认为，研究的目标需重新评估。初次会议结束时达成

了4项主要议题：(1) 政府间财政关系（省与地区，地区与县，县与农村及郊区），包括全国在税收政策下地方预算收入的理性化，以便为设计一个公平的转移支付机制提供一个精确基准；(2) 市政收支动员的责任和过程，特别关注市政资本与预算过程的一致性和充足性；(3) 市政基础设施融资的政策选择，包括提高除向其他部门供水以外的以市场为基础的收费标准。通过国内资本市场对企业、项目和合作经营的固定收入保障进行谨慎的结构调整；(4) 为使住房和社会保障改革的支出负担最小化及市政府与过去投资有关的国有企业利益最大化提供政策选择。根据国际惯例，我们达成一致意见，即提出的建议应建立在对中国城市服务的实际需求的严密评估基础上。

第四节 研究方法

本研究是财政部和亚洲开发银行设计的一项战略工作，用于评估与中国城市财政面对的几个主要问题有关的国际经验的适用性。这些问题将通过顾问和财政部来指出，并根据顾问们过去的经历作为预先而非粗略的研究。为证实顾问们对这些问题的判断，我们到三个城市进行了18天考察。对三个城市的实地考察使得初次会议便达成了共识：江苏无锡作为中国沿海快速增长的事例，安徽省会合肥作为中等城市的事例，四川成都北部的德阳作为一个孤立的小城更是把国有企业作为重点依靠的对象。尽管在每个城市的时间有限，但财政部安排的实地考察是全面的，并使顾问们比预想更广泛地与市政府各机构进行了接触交流，因而本文获得了地方官员大量的关于政策方面的对话资料。

本文引用的国际经验具有广泛性。就城市财政而言，没有哪个国家可以作为中国治理结构和公共财政的样板。另外，本文也参考了别人从亚洲、拉美和欧洲部分国家选取的最相关的研究结论，并提炼了一些关键的教训，这些对于目前独特和快速变化的中国都是有用的。

第五节 研究报告结构

除第一章“导言”外，本报告其余部分共七章。

第二章“中国城市化概况”描述中国城市化趋势对城市财政系统改革的重要影响，并在附录一中作进一步描述。

第三章“城市机构框架”描述现在为满足城市化需求和支出负担的政府治理结构、城

市管理框架。附录二中，对中国目前城市财政结构进行了描述。

第四章“主要问题和战略选择”描述包括主要支出和收入渠道，未来一段时期需要制定的原则及为实现此原则的战略选择。

第五章“市政支出管理合理化”指出，中国各级市政府在采取措施较少低效率和不必要开支时必须同时强化收入。本部分认为，中国要改进分配效率，使服务商业化，集中行政命令以使收支分配合理化，市政结构和机构选择必须调整。本部分也提出两个实务问题：资本投资计划的结构与过程；改进现行支出效率的方法。

第六章“增加可持续性收入”就受益人交费、税，强化现行受益人交费的方法、改进政府资产处理方法等问题为政府间转移支付、税收共享、地方税如何增长及选择标准勾画原则。

第七章“发展市政信贷”规定有效的信贷市场的前提条件，对现行中国城市发展最适用的长期借款形式、市政府借款的合格标准、信贷管理工具及确保努力监管市政信用的方法。本部分也通过引入一个结构性市政信用作为固定收入工具为中国国内资本市场勾画一个试验性计划。

第八章“结论和建议”。包括一个政策建议的总结及本文提出的政策工具、这些建议可行性及其成本的评估。本文的一个建议是，亚洲开发银行和财政部未来三年内应在城市管理和城市财政方面进行一系列完整的技援项目，以推进中国的城市财政体制改革。这是中外专家们确认的主要活动。

第二章

中国城市化概况

1. 从1984年开始实行的财政承包制给中国带来了一些严重的问题，1994年财政改革是为解决这些问题而采取的主要的紧急步骤之一。1994年财政改革重新定义了中央与省级政府之间的财政关系，但省级政府与城市政府之间的关系实际上仍通过谈判来确定（与财政承包制中一样），因此问题并未解决^①。

2. 继续推进改革从而使新体制完全覆盖省以下政府的压力越来越大^②：省级区域之间的不平衡性并未通过透明的和可以预知的财政转移支付制度来解决；城市与省级政府之间、市与市以下政府之间，职能和责任并未作适当的划分，导致了职能混乱、重复、缺位以及许多公共服务供应上的低效率；尽管中央政府在改进公共收入管理体制方面做出了具体的努力，包括对银行信贷实行了控制，但政府收入中越来越高的比例流向了“预算外”，预算外收入以任意收费为基础，它使市民和企业感到“税负过重”；城市政府的或有负债似乎正在增加，它仍然难以量化，因而给国家财政的稳定性带来了不可确知的风险。

3. 省以下财政改革正在实施。尽管这些改革很复杂，但在下一轮财政政策改革后，省以下财政体制的进一步大规模调整不太可能等到下一个10年的后期才开始实施。因此，如果这些改革能深入和持续下去，将从根本上消除目前的机能障碍。几个关键的趋势正给中国城市公共财政体制造成很大的压力：城市化正明显增大城市支出负担的范围和规模；在中期内，企业重组需要提供财力支持，下岗和失业人员的培训也需要资金，这些也增加城市财政的负担；社会服务和社会保障体制的改革也将加重城市政府在保健、教育和退休保障等方面的负担，因为越来越多的企业没有能力为新的社会保障基金缴纳资金；住房改革给家庭带来了新的支出负担，并使弹性支出减少；中国金融部门的重组正在改变城市信用融资的环境。在这些趋势中，城市化是最关键的问题，因为它决定了公共服务的需求规模，以及其他关键趋势所产生的支出负担的范围。

^① 关于1994年财税改革及其所取代的旧体制的分析，详见Wong (1997)。

^② 樊 (1997) 分析了1994年的财税改革，并且阐述了进一步改革的要点，尤其是省以下财政改革。

第一节 中国城市化的程度和范围

4. 中国城市增长的范围及其速度对公共政策有广泛影响。在这 10 年中，城市化中出现了发展失控、环境恶化、对公共服务的压力加大、以及城市支出负担不断增加等问题——同时，城市化也对就业、收入增长、经济多元化，技术革新和竞争具有有用影响——已经逐渐把城市开发和城市管理摆在了公共政策议程的最前沿^①。

5. 财政部有必要了解中国城市化和城市动态发展的状况，因为对地方政府服务的需求，以及城市财政系统必须承担的支出负担都是由它界定的。大部分统计数据显示，中国 30% 的人口在城市；下面将会细述，本报告估算，40% 以上的人口至少需要基本水平的公共服务。这意味着，城市支出负担的范围明显超过官方的估计。

6. 财政部在制定财政政策时，需要了解国家人口在不同规模的城市间是怎样分布的。公共服务需求的类型——以及城市支出负担——因城市规模和地区间城市发展水平不同而存在差异：大都市和大城市常常需要大型的、资本密集型的而且小城市不需要的运输设施。大城市吸引更多的移民一般会增加对社会服务和保健的需求。小城市优先发展的公共服务，在大城市可能已经解决。从制定政策的角度看，满足少数几个大城市的需要，比满足分布在许多省的很多小城市的需要更容易。在中国部分地区，产生了一些新的城市发展形式，它们甚至跨越大城市的边界。由于规模较大，它们正形成新的支出需求，例如区域交通和资本密集型环境设施。

7. 城市化的地理位置也是影响财政政策的因素之一：一些省份的城市化水平非常低，并且拥有中国最穷的城市。中国每个省都有贫穷的城市；在某些省，贫富城市之间的差距相当大。这对设计适当的中央对省、省对市的转移支付制度有很大影响。

8. 城市化的每一个方面——范围、位置、城市规模和地区发展背景都会影响税基的性质和规模，进而影响地方财政的收入潜力。而且，在城市实行的对受益者的各种收费，对地方预算也有影响。它们还会单独或同时对城市政府利用收入债券等信用形式融资的能力产生影响，这些信用形式的交易成本可能比较高。

9. 城市化的精确度量在中国仍很困难。在过去几十年的计划经济中实行的住户登记、社会服务资格和土地所有权制度，使得“城市”人口的界定仍然模糊不清，也严重削弱了官方关于城市化趋势的统计信息的有效性。改革过去 40 年中官方关于“城”和“镇”的界定实际上意味着，要精确度量目前的城市化程度，不能只用官方的统计数据，必须采用

^① 在目前的“十五”计划准备工作中，城市化已经成为一个关键性主题。

估算的办法。

10. 模糊性是由两方面因素造成的，一是过去使用的“城”与“镇”的定义，二是“城市”居民的定义。作为空间实体，“城市”地区由官方认定的城市（建制市）和官方认定的镇（建制镇）构成。国务院先后在 1955、1963、1986 和 1993 年^① 制定了不同的城市认定标准。在 1955、1963 和 1984 年制定了镇的认定标准。目前采用的主要标准如表 1 所示。

表 1 1993 年国务院制定的城市设市标准

人口	非农业户籍人口	县政府所在镇 > 8 万人（县级市） 县级市市区 > 25 万人（地级市）
经济	城市经济强度： 第三产业占 GDP 比重 经济总量（城区 + 郊区） GDP 工业产出 工业总产值： 工业总产值占工农业总产值比	全县：> 20%（县级市） 县级市：> 35%（地级市） 全县：> 6 亿元（县级市） 县级市：> 25 亿元（地级市） 全县：> 8 亿元（县级市） 县级市：> 80%（地级市）
财政收入	预算内财政收入：	县本级：> 4 千万元（县级市） 县级市本级：> 2 亿元（地级市）
基础设施	自来水普及率 道路铺设率	城区：> 55%（县级市） 城区：> 50%（县级市）

11. 评估城市化趋势的主要困难是，过去和现在的统计报告都是把户口^② 作为界定城市人口^③ 的依据。今天，户籍制度正在弱化，但城市政府仍通过它将获得公共服务的机会局限于非农业居民。现在被限制的服务和补贴的范围已经比 10 年前窄多了，但一些主要公共服务包括基本福利支持、最低保证收入、失业保险、福利住房和公费医疗仍然只提供给非农业居民。非农业居民人口有时仍然被错误地用来定义中国的“城市”人口^④，尽管这种定义不能包含郊区和周边城区相当多并且不断增加的非农业人口，这部分人口依靠在城市就业获得家庭收入，也是各种城市公共服务现实的或潜在的消费者。这种定义显然

① 1996 年，CASS 为世界银行准备了一份关于中国城市化的分析报告，作为中国 2020 年规划的背景材料。该报告对这些标准，以及中国过去 50 年关于“城市”的各种统计口径做了详细描述，并且分析了中国历史上对城市化的低估所造成的影响；见蔡（1996）。

② 每个孩子出生时，都依据其父亲的户口来将其划分为农业或非农业户口。这种制度自 50 年代后期开始实行，以控制农村人口向城市的流动：非农业户口居民可得到基本食品和商品的配额卡，并有资格在城市就业，大多就业于提供住房、保健和教育服务的国有企业。农业户口居民没有资格得到这些“城市的”福利。

③ 关于户籍制度更详细的描述，包括目前各省的情况，见 Guldin（1997）和 Yang（1997）。

④ ADB（1999）是许多例子之一。

也排除中国农村向城市越来越多的移民^①。

12. 为了对依据户口计算城市人口所造成的低估问题进行调整，自1995年全国人口普查开始，国家统计局采用了另一种城市人口的统计口径。这种“第二概念”将城市人口定义为“在划分为区的城市地区居住的人口，在不划分为区的城市的街道委员会居住的人口”，以及“在市和县以下的镇的居委会中居住的人口”总和^②。“第二概念”比以户口为基础的定义更具有包容性，但它仍然遗漏了很大一部分居住在中国城市及其外围地区的现存和潜在的城市服务消费者。

13. 图1是1996年无锡建成地区的卫星图像，该市位于太湖的北岸，图中显示其城

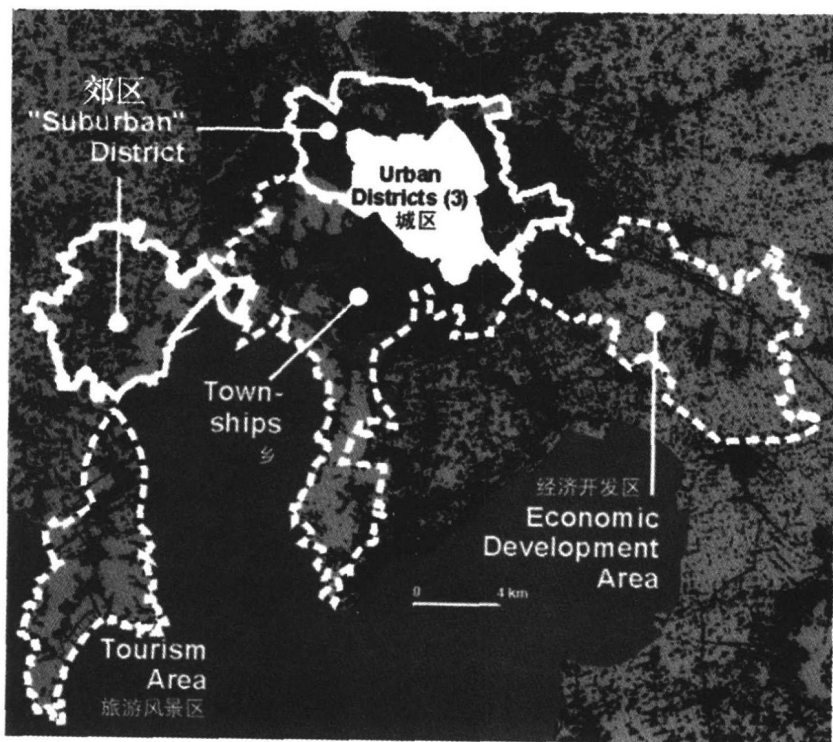


图1 无锡市建成区（1996年）及市辖各行政区划单位

区、郊区和周边城区的行政区域。从图中明显可见，城市的形状无助于通过街道委员会计算城市人口，因为被看作“农村”（而且不在街道委员会管辖之下）的地区已经和城市融为一体。请注意，无锡（黑色区域）建成地区的很大一部分是在镇、经济开发区的管辖之下；其“郊区”分为两个，并且不包括处于无锡市边界之外的锡山市境内的郊区。另外，

① 本报告第四节将分析遗漏这两部分人口对城市公共服务需求带来的低估。

② 有必要指出，这仅仅是一种统计口径；它不表示任何获得城市公共服务的权力，这种权力仍受户口限制。国家统计局（1998a）。

快速增长意味着街道委员会未必能跟上城市化的实际扩展，包括那些近些年进行大规模重新开发的城区。无锡城区的形状在中国并非独一无二，全国越来越多的规模快速扩张的城市与此类似。

14. “城市”的合理定义，不仅是为了界定分享共同的城市生活方式和城市需求的居民的可以使用的空间地域，更是为了改变过去的区域单位（镇区、村和镇）的行政状态。虽然称为“城”和“镇”，但中国这些行政单位与其他国家“城”和“镇”的含义不一样，不论从它们的地域范围、居民特点，还是（本报告后面将作分析）从地方政府结构看（专栏1）都有这个问题。

15. “城市化的”中国与其他国家之间是什么样的对应关系并不重要，因为，如专栏1所示，各个国家关于城市的定义有明显的差别（例如，按照法国或加拿大的定义，中国“城市”人口可能超过70%）。重要的是，有多少人进入和参与法定城市和镇的城市经济之中，并且产生或接近于产生城市政府所预期的公共服务需求。

专栏1：有关国家或地区对城市的定义

具有城市特征的、代表1000人或更多人口的一个或更多的人口普查单位，以澳大利亚及虽然人口不足1000人但包含250个或更多的住所的已知的度假胜地，在普查当夜这些住所中至少100个应当有人居住

加拿大 至少集中1000人而且在上一次普查中人口密度至少达到每平方公里400人的区域

丹麦 省会城市和首都

法国 包含2000人以上居民的社区，这些居民居住在彼此邻近的房子中或房子间的距离不超过200米；以及具有这种特征的大部分人口属于多社区聚结地的社区

德国 居民达到或超过2000人的社区

英国 英格兰和威尔士：由不间断的有建筑物的城市土地构成的城市区域，以及各个城区部分都已得到认定的成块的最大城市区域

苏格兰 与英格兰和威尔士的概念相似，但定义的城市不跨越地方政府的辖区边界

北爱尔兰 由不间断的建成的城市土地构成的城市地区，它聚结为一个整体，其中的各个城区部分都已得到认定

美国 人口达到或超过2500人的地方以及城市化的地区

阿根廷 集中了2000人或更多人口的区域

巴西 在城市法规所规定的城镇边界之内的区域

哥伦比亚 聚集了 1500 人或更多人口的区域

墨西哥 有 2500 人或更多人口的区域

南非 具有城市性质的所有的人口聚集地，不论边界和地位如何

印度 镇（有市政公司、市政区域委员会、镇委员会、已报告的区域委员会或宿营地委员会的地方）；以及所有人口达到或超过 5000 人，密度不低于每平方英里 1000 人或每平方公里 390 人，具有明显的城市特征并且至少有 3/4 的成年男性在农业以外的行业就业的地方

日本 城市（市）应有 50000 人或更多的居民，其中 60% 或更多的房屋位于主要的建成地区，而且 60% 或更多的人口（包括它们扶养的人）从事制造、贸易或其他类型的城市经济业务。或者说，一个具备县规则所规定的城市设施和条件的市被视为城市

马来西亚 与邻近的建成地区连接在一起的总人口达到或超过 10000 人的已被正式公布的地区

菲律宾 人口密度至少达到每平方公里 1000 人的所有城市和自治区；在所有的人口密度至少达到每平方公里 500 人的城市和自治区中，居民至少达到 2000 人的村镇，以及居民至少有 1000 人并靠近行政中心的村镇；以及居民数量至少达到 2500 人的其他行政中心

韩国 各种规模城市的居民为城市人口

泰国 自治区

资料来源：联合国 1997，第 37~54 页

16. 附录一包括作者对目前中国城市化程度的估计。目前有高达 40%~42% 的中国居民可以看作城市的或趋向城市化的居民；这部分人口中 78% 居住在建制市的城区，其余的生活在建制镇。不论是什么户口，他们追求城市的或城郊的生活方式，以及城市政府今天或在不久的将来必须提供的一系列公共服务。在许多国家，这些是城市政府用来估算其实际支出负担和潜在地方收入基础的目标人口。总体上看，中国城市政府需要考虑的实际与潜在的城市人口几乎相当于中央政府（国家统计局）数据的两倍。

17. 如以 1.5% 的适中速度的年增长，2005 年中国城市人口将达到全部人口的 45%，2010 年将达到 47%；如以 2.5% 的较快速度的年增长，2005 年中国城市人口将占全部人口的 50%，2010 年中国城市人口将占全部人口 54%。但是，如以每年 4% 的速度增长，到

2005 年中国 56% 的人口将变成城市人口，到 2010 年则有 66%^①（图 2）。由于中国城市的数量很多，而且各自的增长速度不同，在 2010 年之前城市人口的平均年增长速度达到 2.5% 并非不可能。

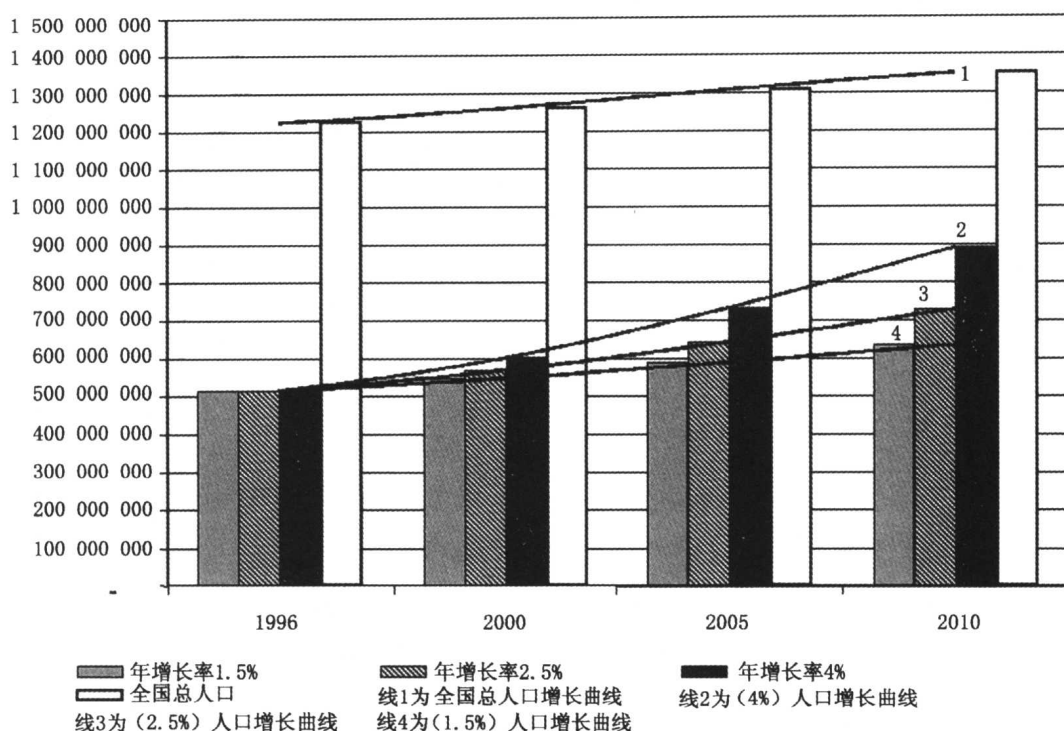


图 2 到 2010 年的城市人口预测

18. 为迎接城市化的挑战，城市政府应当能有效地提供城市居民所需要的服务，城市财政系统应当要求地方政府结构能有效地融通和管理提供公共服务所依赖的财政资金。支出负担的范围将取决于城市的规模和位置、经济发展水平、增长压力以及现有的要素禀赋，包括基础设施的供应。附录一将对这些因素加以分析。

^① 从 1985 年到 1997 年，中国非农业人口的平均年增长率为 4.5%。可以用几个国家和地区 1985 ~ 1996 年城市人口年均增长率作个比较：柬埔寨 6.1%，孟加拉国 5.1%，菲律宾 4.8%，马来西亚 4%，韩国 3.2%，巴西 2.7%，泰国 2.6%，墨西哥 2.6%，新加坡 1.8%，阿根廷 1.8%，中国香港 1.6%，以及日本 0.6%。尽管未来几年中国城市人口的增长速度可能达到 4%，但从其他国家的经验看，这个速度在城市化比重超过 50% 后将开始下降，并在城市化比重达到 60% ~ 70% 后稳定下来。