

曹宗平 / 著 |

中国城镇化之路

ZHONGGUO CHENGZHENHUA ZHI LU
JITU JIJIN JINGJI LILUN DE YIGE XIN SHIJIAO

——基于聚集经济理论的一个新视角

 人
民
出
版
社

曹宗平 / 著

中国城镇化之路

——基于聚集经济理论的一个新视角

ZHONGGUO CHENGZHENHUA ZHI LU
JYU JYU JINGJI LILUN DE YIGE XIN SHIJIAO

人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化之路——基于聚集经济理论的一个新视角/曹宗平 著.

-北京:人民出版社,2009.3

ISBN 978-7-01-007765-9

I. 中… II. 曹… III. 城市化-研究-中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 028344 号

中国城镇化之路

ZHONGGUO CHENGZHENHUA ZHI LU

——基于聚集经济理论的一个新视角

曹宗平 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:243 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-007765-9 定价:24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

自工业革命以来，城镇化便成为一种十分普遍的社会经济现象。它改变了人们传统的生产方式、生活方式、居住方式、价值观念等诸多方面。然而，迄今为止，人们对城镇化的认识在许多方面仍停留在表层上，把城镇产生和城镇化发展的内在动力简单地归因于分工效应和规模经济效应，而对更深层次的动力机制——聚集经济则缺乏系统的研究。事实上，恰恰是聚集经济才能准确地阐释城镇化发展的基本动因。

城镇是城镇经济赖以生存的物质空间载体。就其本质而言，城镇是聚集经济及其社会承担者存在的空间组织形式。聚集经济通常是指因企业、居民的空间集中而产生的经济利益或者由此而引致的成本节省。聚集经济是决定小城镇形成和发展的最根本力量，是小城镇规模扩张、功能完善的内在动力。从理论上讲，经济聚集既是城镇产生的根源，又是推动城镇从低层次向高层次、从孤立个体的形式向紧密联系的群体形式——城镇化发展的基本动力之一。

聚集经济可以由于同类企业的集中而产生，利于技术创新在企业间的传播和扩散，便于扩大市场规模而降低交易成本；也可以由于多类企业的集中而产生，利于开展分工协作以提高生产效

率，便于商品生产者与使用者的接近以节约运输费用与时间。城镇聚集经济，并不只是体现在城镇企业的生产方面，也反映在城镇居民的生活或消费方面。

在准确把握聚集经济深刻内涵的前提下，结合我国城镇发展的现状，对城镇化战略的可行性进行系统分析和深入探究。通过实证分析和对比研究，笔者认为，对于城市基础设施建设严重滞后、分布极不均衡的中国来说，走大中城市的发展道路在实践中行不通。事实上，聚集经济效益的发挥并不局限于城市规模的大小，小城镇同样具有强烈的聚集经济效益。小城镇作为一定地域的经济增长极，在我国特定的经济和社会条件下将扮演更为重要的角色。

乡镇企业的集中发展、农村剩余劳动力的转移和城镇第三产业的壮大构成城镇化过程中相互统一的一个系统，三者均以城镇的发展为依托。乡镇企业集中于城镇发展，有利于吸引农村剩余劳动力向城镇转移，后者的成功转移又有利于突破城镇第三产业发展所需的人口门槛，达到推动城镇第三产业发展的目的；同样，城镇发达的第三产业不仅为乡镇企业的发展提供更为完备的服务，而且也有利于发挥第三产业就业弹性大、吸纳就业人数多的优势，这对于安置农村剩余劳动力就业来说意义重大。因此，城镇化就成为解决上述三个问题的核心之所在。

鉴于此，笔者从聚集经济理论出发，紧密结合乡镇企业的发展、农村剩余劳动力的转移和城镇第三产业壮大的现实情况，通过系统分析三者发展过程中存在的种种问题，深入剖析聚集经济在以上三个领域中的独特作用，明确指出我国城镇化建设落后的关键是户籍制度、土地制度和社会保障制度等相关制度变迁的滞后性。因此，解决问题的核心就在于构建新的制度框架，进行相关的制度创新，清除城镇化过程中存在的障碍因素。

目 录

前 言	1
第一章 导 论	1
一、问题的提出及选题意义	1
二、研究视角的选择	4
三、研究的逻辑框架	6
第二章 聚集经济理论	10
第一节 聚集经济概述	11
一、城市的产生	11
二、聚集经济的内涵	16
三、聚集经济的类型	20
四、聚集经济的成因	22
第二节 聚集经济效应	34
一、聚集经济效应的含义	34
二、聚集不经济的成因	35
三、聚集经济效应的约束条件	37

第三章 聚集经济与城镇化	40
第一节 城镇化理论研究述评	40
一、西方人口流动模型	41
二、增长极理论	48
三、区位理论	52
第二节 城镇化的内涵及其测度标准	60
一、城镇化的内涵	60
二、城镇化的测度标准	66
第三节 聚集经济理论与城镇化	69
一、聚集经济与城镇规模	69
二、聚集经济与中国城镇化战略的关联性	72
 第四章 中国的城镇化	78
第一节 中国城镇化的历程和特点	78
一、中国城镇化的历程	78
二、中国城镇化的特点	82
第二节 中国城镇化的动力机制	87
一、城镇化动力机制的含义	87
二、中国城镇化动力机制的表现形式	87
第三节 中国选择城镇化道路的必然性	96
一、中国城镇化水平概述	96
二、中国城镇化发展道路及其选择	100
 第五章 乡镇企业发展与城镇聚集	115
第一节 乡镇企业的产生和发展	115
一、乡镇企业的含义及演变	115
二、乡镇企业的历史功绩	118

三、乡镇企业迅速发展的原因·····	120
第二节 乡镇企业面临的困境及其原因分析·····	123
一、乡镇企业面临的困境·····	123
二、乡镇企业面临困境的原因分析·····	126
第三节 乡镇企业发展与城镇聚集的互动性·····	138
一、乡镇企业发展与城镇聚集的关系·····	138
二、乡镇企业向城镇聚集的制约因素·····	145
第六章 农村剩余劳动力转移与城镇聚集·····	153
第一节 农村剩余劳动力的产生及其转移·····	154
一、农村剩余劳动力范畴的界定·····	154
二、农村剩余劳动力产生的原因·····	155
三、农村剩余劳动力转移的模式·····	160
第二节 中国农村剩余劳动力转移的规模与特征·····	161
一、中国农村剩余劳动力转移的规模·····	161
二、中国农村剩余劳动力转移的特征·····	165
第三节 中国农村剩余劳动力转移的障碍因素及 路径选择·····	170
一、中国农村剩余劳动力转移的障碍因素·····	170
二、中国农村剩余劳动力转移的路径选择·····	179
第四节 农村剩余劳动力转移与城镇聚集的关联性·····	184
一、农村剩余劳动“就地”转移模式的弊端·····	184
二、小城镇是农村剩余劳动力转移的现实选择·····	185
第七章 第三产业勃兴与城镇聚集·····	189
第一节 第三产业的内涵及其变化规律·····	189
一、第三产业的内涵·····	189

二、三次产业的转换规律·····	192
第二节 中国城镇第三产业发展概况·····	194
一、中国第三产业在城镇化中的作用·····	194
二、中国城镇第三产业发展现状·····	200
三、中国城镇第三产业发展滞后的原因·····	202
第三节 中国城镇第三产业的发展方向·····	208
一、中国城镇第三产业发展的特征·····	208
二、中国城镇第三产业发展的路径·····	212
第四节 第三产业与城镇聚集的关联性·····	217
一、第三产业与城镇聚集的关系·····	217
二、第三产业与城镇聚集功能的强化·····	221
 第八章 影响城镇聚集经济效应发挥的制度因素·····	224
第一节 户籍制度·····	225
一、中国户籍制度的演变及其述评·····	225
二、传统户籍制度的缺陷·····	228
第二节 土地制度·····	234
一、农村土地制度的变革及存在的问题·····	235
二、小城镇征地制度的现状和缺陷·····	240
第三节 社会保障制度·····	251
一、中国传统社会保障制度产生的背景·····	251
二、中国农村社会保障制度的历史沿革·····	254
三、农民工在传统社会保障体系中的处境·····	256
四、现行社会保障制度中存在的问题·····	258
 第九章 构建小城镇要素聚集的制度框架：制度创新·····	263
第一节 户籍制度创新·····	263

目 录

一、户籍制度改革遵循的原则·····	263
二、户籍制度创新的对策·····	265
第二节 土地制度创新·····	269
一、农地制度的改革方向·····	270
二、城镇征地制度的变迁路径·····	275
第三节 社会保障制度创新·····	278
一、构建新型社会保障制度的可能性和必要性·····	278
二、构建新型社会保障制度的对策·····	281
主要参考文献·····	285
后记·····	297

第一章 导 论

长期以来，城镇化问题一直受到国人的关注和热议。之所以如此，其主要原因在于城镇化战略模式的选择和相关决策的制定及实施涉及人们的切身利益。由于历经了计划经济时期、转轨时期和市场经济时期三个阶段的起伏跌宕，中国城镇化过程的得失给人们留下了太多的思考空间，同时也激发了学者们对中国城镇化未来发展道路的研究兴致。笔者也尝试从城镇聚集经济这个维度来探讨我国城镇化的历程、模式选择、制约因素及相关制度创新，希望对学界同仁后续的深入研究有所启迪。

一、问题的提出及选题意义

改革开放以前，我国在计划经济体制下选择的是一条政府发动型的“自上而下”的城镇化道路。为了配合“重工业优先发展”战略的实施，政府制定了一系列“重工抑农”、“重城抑乡”的制度法规，其结果一方面直接导致了城乡对立的加剧，拉大了城乡差距，固化了城乡之间的不平等关系；另一方面致使我国城

镇化发展水平严重滞后，到 1978 年，我国的城镇化水平仅为 17.9%，大量农村剩余劳动力滞留在有限的土地上，陷入长期贫困。改革开放以来，在广大农村地区至少发生了两个巨大变革：一是随着农村土地家庭联产承包经营责任制的推行，长期凋敝的农村经济焕发出勃勃生机，农民收入迅速增加，积累了一笔数量可观的自有资金，为其日后进入城镇谋业、居住奠定了物质基础。同时，农民生产热情的高涨释放出巨大的生产效率潜能，促使农村隐性失业逐渐显性化，大批的农村剩余劳动力从土地的束缚中解放出来，亟须转移到非农产业就业；二是有利的市场环境和机制优势推动乡镇企业的蓬勃兴起。回顾乡镇企业的发展历程，其产生和发展始终与农村经济息息相关。在其初创时期，农村社区提供了廉价的劳动力、土地、资金等生产要素，这对当时“名不正，言不顺”的社队企业来说至关重要。随着乡镇企业的发展壮大，它在吸纳农村剩余劳动力就业、完善农村基础设施建设、支援小城镇建设等方面都发挥了不可替代的作用。

然而，20 世纪 90 年代中期以来，随着“买方市场”的到来和乡镇企业自身机制优势的逐渐丧失，乡镇企业的发展陷入困境，进而相对地、有时甚至是绝对地减少了对农村剩余劳动力的吸纳，其结果必然减慢了农村劳动力非农化的过程，延缓了城镇化的进程。近几年，“三农问题”之所以愈演愈烈，在很大程度上正是 20 世纪 80 年代中期至 90 年代中期乡镇企业和小城镇辉煌时期所掩盖的众多矛盾的激化和显现的结果。尽管解决“三农问题”要涉及诸多领域的相应变革，但农村城镇化乃是其中最重要的核心问题。只有农村城镇化的健康快速发展，才能利用其有利的区位优势，发挥一定区域内增长极的辐射、带动作用，广泛吸纳分散布局的乡镇企业向城镇聚集，共享城镇分工效应、规模效应和聚集经济效益的利益；只有农村城镇化的健康快速发

展，才能吸引农村剩余劳动力到城镇经商、就业，从而推动城镇第三产业的发展，进一步扩大城镇对经济活动和人口的承载量；只有农村城镇化的健康快速发展，才能提供更多风险较低、收入预期较高的就业岗位，促使进镇农民彻底放弃原有承包土地，有利于推进农业的产业化和规模化。

毫无疑问，在我国城镇化建设过程中出现了分散布局、特色不明显、规模偏小、聚集能力偏低等问题，但是切不可就此断言城镇化走到了尽头。任何事物的发展都有一个从无序到有序、从混乱到规范的过程，城镇化的发展也概莫能外。从一定意义上讲，城镇化过程中出现的问题不仅不是城镇化发展过头，而恰恰表明城镇化发展不足，发展的问题有待于在未来的发展中得以缓解和根除。据估算，在未来五十年，有近 5.8 亿农村剩余劳动力等待向非农产业转移，我国现有各类城市 656 座，如果依靠这些城市来吸纳这部分劳动力，则每座城市平均要安置约 90 万人口就业，这对于深受“城市病”困扰的大中城市而言，根本是不可能的。再者，随着产业结构向纵深发展和企业经营机制的转换，大批的城市职工将面临结构性失业。因此，在我国国民经济结构战略性调整中，受到最大冲击的正是大中城市。即使考虑到城市自身的发展，包括城市数量增加和容量扩大，城市也难以容纳如此之多的农村劳动力就业。总之，在目前情况下，由于大中城市聚集不经济现象的普遍存在，决定了大中城市难以承担中国城镇化之重。

相比之下，小城镇反而显示出在解决农村剩余劳动力就业方面的比较优势。首先，在一个结构完整的城镇体系中，小城镇的数量最多、基数最大。我国现有 2500 个左右的县城和 20000 多个建制镇，出于规模经济和聚集经济的考虑，可以选择 2500 个县城和 5000 个规模较大、有发展潜力的建制镇作为未来五十年

的发展重点。按每座县城吸纳 10 万人、每个建制镇吸纳 6 万人的规模推算，两项合计共可安置 5.5 亿农村劳动力就业。再考虑到随着大中城市功能的不断完善和产业结构调整逐步到位，大中城市吸纳剩余近一个亿的农村劳动力应该不成问题。其次，就农村剩余劳动力的转移成本而言，小城镇具有得天独厚的优势。从经济成本来看，小城镇比较优势显而易见，如果农村劳动力转移到小城镇就业、定居，就免去了他们频繁奔波于城市和农村之间的奔波之苦，既节省了时间，又减少了交通支出。从社会和心理成本来看，在中国这样一个深受儒家文化影响的国度，亲情和乡土意识在人们的日常交往中起到了至关重要的作用。如果让农村劳动力彻底割舍他们浓郁的乡土情结，一次性转移到异地一个完全陌生的城市环境中去谋生计，最起码在短时期内是很难接受的。

由于小城镇在吸纳农村剩余劳动力就业、引导乡镇企业集聚发展和推动第三产业繁荣等方面具有明显优势，所以，把城镇化作为研究的重点不仅具有重要的理论意义，而且具有更为紧迫的现实意义。

二、研究视角的选择

从 20 世纪 80 年代初以来，关于我国城市化具体模式的选择一直是理论界讨论的一个中心问题。学者们从不同研究领域出发，提出了至少三种城市化模式：大城市中心论、中等城市中心论和小城镇中心论。总体上来看，倡导前两种城市化模式的学者们主要是从规模经济效益的角度来强调城市规模与经济效益之间

的正相关性，并借此贬损小城镇中心论。然而，在相关的讨论中，他们有意无意地忽略了五个关键性的问题：

一是到目前为止，没有任何人能够从理论上或实践中证明何为城市的最佳规模，尽管许多学者都曾尝试通过实证分析得出一个城市人口最佳规模临界值，可惜至今仍未找到科学的答案。

二是审视国内外城市化发展过程，不难发现片面强调大中城市的发展，必然带来严重的“城市病”。拉美国家以大城市为主的城市化战略所带来的灾难性后果便是有力的佐证。

三是城镇作为一个特殊的空间聚落形态，其产生和发展除了受惠于自身所拥有的规模经济效应和分工协作效应之外，城镇聚集经济效应作用更是功不可没。城镇作为一定区域内具有区位优势的增长极，相对于其辐射的经济区域而言，它所产生的聚集经济效应丝毫不亚于大中城市。事实上，城镇的综合效应既应表现在量上，更应体现在质上。

四是在一个完整的金字塔式的城镇体系中，处在塔顶的是少数大城市，处在塔中部的是数量较多的中等城市，而处在塔基的则是数量最多的小城镇。即使在美国、德国这样城市化率达75%以上的高度城市化国家，小城镇的数量仍然占绝大多数，小城市所容纳的城市人口占总城市人口的比例高达65%以上。截至2007年末，我国城镇人口达到5.94亿，城镇化水平44.90%，即使与发展中国家的平均值50%相比，仍有一段不小的差距。因此，对于地区生产力水平参差不齐、农村人口众多的中国而言，过早地走大中城市为中心的发展模式，在理论上是不可取的，在现实中也是行不通的。

五是我国的大中城市主要集中在狭小的东部沿海地区，而在广阔的中西部地区城市的数量相对较少。农村剩余劳动力转移的

重要省份，如四川、安徽、河南、湖南、湖北等都集中在中西部地区，同样，我国 9000 万贫困人口也大部分集中在中西部地区。城市数量少、待转移和脱贫人口多的现实决定了广大中西部地区只能选择以小城镇为主体的城镇化发展模式。

通过对以上问题的系统分析，本书确立了城镇化发展模式。为了突出研究特色，主要从城镇聚集经济效应的角度来阐明城镇化模式的可行性、发展中的障碍因素以及相应的制度创新。

三、研究的逻辑框架

本书沿着理论分析到实践运用的研究脉络，从梳理聚集经济理论的内涵、层次、特征、成因、约束条件入手，深入探讨了聚集经济理论在我国城镇化过程中的实用性。因为在以后的分析过程需要涉及城镇在区域经济的作用和农村剩余劳动力的转移等问题，所以，随后对增长极理论和西方人口转移理论作了简洁的概述。结合中国的经济现实，揭示出我国城镇化过程中存在的主要问题，最后提出针对性的策略。基于以上的研究思路，本书在结构上分为九章：

第一章 导论。论述了本书的研究目的、视角以及本书的研究框架。

第二章 聚集经济理论。本章通过系统梳理聚集经济理论的本质内涵、分类、成因、约束条件等具体内容，揭示了聚集经济在城镇形成和发展过程中的地位和作用。传统的观点认为，分工和规模经济的作用推动了城镇聚落的诞生和成长。事实上并非如此。在一个均质的地域平面上，如果没有聚集经济效应的作用，

各个生产、生活主体只能理性地选择分散化布局的模式。

第三章 聚集经济与城镇化。首先，对城镇化理论中的农村剩余劳动力转移理论和增长极理论作了较为翔实的回顾和评述，尤其是对这些理论在我国城镇化过程的适用性展开了系统探究；其次，分析了城镇化的内涵及其测度标准；最后，系统分析了聚集经济与城镇化之间的内在联系。正是城镇聚集经济效应强大的引力场作用，导致经济生活主体和生产要素向城镇集聚，以便共享城镇聚集经济效应带来的成本节约。具体到我国的现实情况，一方面，大中城市发展严重滞后，既表现为城市数量少，又表现为城市质量差、“城市病”严重；另一方面，城市面临着结构调整，短暂的阵痛不可避免。这说明，在受到市场、能力、容量和制度等多重因素的约束下，我国大中城市很难释放出明显的聚集经济效应。相反，在目前情况下，小城镇作为一定区域的增长极具有广阔的发展前景。2007年，我国的城镇化率达44.9%，其中绝大部分是由小城镇的发展贡献的。所以，只要能给城镇的发展营造一个有利的外部环境，它们所释放出的聚集经济效应能量也是相当可观的。

第四章 我国的城镇化。在对我国城镇化的历程、特点、动力机制等方面进行系统回顾和反思的基础上，得出的结论是：在目前大中城市无力承载人数庞大的农村剩余劳动力转移的情况下，我国选择城镇化道路具有历史必然性和现实紧迫性。

第五章 乡镇企业发展与城镇聚集。主要探讨我国农村工业化的独特模式——乡镇企业与城镇聚集经济的关系。发展乡镇企业是我国工业化的一个非常独特的选择，是在特定的计划经济背景下的一种适应性调整。自诞生之日起，乡镇企业在解决农村剩余劳动力就业、增加农民收入和支援小城镇建设等方面都做出了巨大贡献。但是，随着市场环境的变化和自身经营机制优势的丧