

# 中国城市化之路

——经济支持与制度创新

叶裕民 著



商务印书馆

# 中国城市化之路

——经济支持与制度创新

叶裕民 著

商 务 印 书 馆

2001年·北京

**图书在版编目(CIP)数据**

中国城市化之路:经济支持与制度创新/叶裕民著.  
—北京:商务印书馆,2001  
ISBN 7-100-03263-6

I. 中… II. 叶… III. 城市化-研究-中国  
IV. C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 87338 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

ZHONGGUO CHENGSHIhua ZHI LU

中国城市化之路

——经济支持与制度创新

叶裕民 著

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

中国科学院印刷厂印刷

ISBN 7-100-03263-6 / F·408

---

2001 年 5 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印张 9 1/2 插页 1

定价: 17.00 元

# 序

城市化是由传统的农业社会向现代城市社会发展的历史过程,是社会经济结构发生根本性变革并获得巨大发展的空间表现,是衡量一个国家发展水平的重要标志。促进城市化进程是 21 世纪实现中国伟大复兴的必由之路。世界银行在《2020 年的中国》中指出:“当前的中国正经历两个转变,即从指令性经济向市场经济转变,和从农村、农业社会向城市、工业社会的转变。”<sup>①</sup> 在 2000 年 10 月 11 日党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中,明确把“积极稳妥地推进城镇化”作为“十五”期间必须着重研究和解决的重大战略性、宏观性和政策性问题。

马克思指出:“哲学家们只是用不同的方式解释世界,而问题在于改变世界。”<sup>②</sup> 叶裕民博士的《中国城市化之路》与当前有关城市化研究成果的最大区别,也即本书最大的突破就在于深入研究并构筑了一条将中国由传统的农村社会送达现代城市社会彼岸的路径。该路径由六大支持系统构成:即经济支持系统、制度支持系统、科技与人才支持系统、农村与农业支持系统、资源与环境支持系统以及城镇发展支持系统。这六大支持系统正是当前中国城

---

<sup>①</sup> 世界银行:《2020 年的中国》,中国财政经济出版社 1997 年版,第 1 页。

<sup>②</sup> 马克思:《关于费尔巴哈的提纲》,载于《马列著作选读》(哲学),人民出版社 1988 年版,第 6 页。

## 2 序

市化赖以进行的经济社会环境和条件。从与城市化相互关系的角度看,六大支持系统可以分为两个层次,其中经济支持系统和制度支持系统是核心系统,它们构成中国城市化最直接、最关键的发展条件,其他系统的建设在一定程度上取决于该两大支持系统的建立与发展。因此本书主要对经济支持系统和制度支持系统进行了深入而具体的研究。

作者在本书中第一次建立了工业化与城市化相互关系的逻辑框架,提出在经济发展中推进城市化的四个经济前提:即工业化水平的不断提高、产业结构的递次升级、企业的规模化与专业化、大众广泛参与其中;提出在工业化过程中两次劳动力转移浪潮的实现是城市化的关键。作者对半个世纪以来中国的工业化与城市化相互关系进行了深入剖析,指出不同时期城市化运动轨迹的经济根源,创造性地提出提高工业化质量是城市化经济支持的核心,并以此为基础构建了未来时期中国工业化与城市化的互动机制。

作者对中国城市化的制度分析是全书的精华部分。该章提出影响城市化的制度框架,对半个世纪以来有关制度的演变轨迹及其对城市化的正反面影响进行了透彻的分析,构建了一个有利于中国城市化进程的制度框架,并且进一步对每一项具体制度的创新内容、实施步骤以及各项制度之间的协调作了详尽的论述,将我国城市化的制度研究推到了一个新的高度。

作者在书中对城市化理论有不少创新见解,比如关于城市化内涵的界定、关于城市化五阶段划分的理论、关于城市化预期时间表的分析,特别是城市化质量的研究,将中国城市化研究拓展到一个崭新的领域,丰富和充实了我国城市化问题的研究内容,对学科发展和规划决策都具有积极意义。

案例分析在我国城市化著作中尚不多见。叶裕民博士长期从事区域经济和城市经济方面的研究工作,经常有机会为地方政府作发展战略决策咨询工作。她在众多的研究中提炼出两个城市化发展的案例,可使读者对中国城市化的现实运行有一个更加深入的了解,也为地方政府研究城市化问题提供一个可供参考的研究框架。

本书是作者在博士学位论文的基础上修改写成的。我作为叶裕民同志的博士生导师,在指导其论文写作的过程中,感觉到她研究作风踏实严谨,理论基础宽广扎实,研究工作善于开拓创新。由我国著名经济学家、城市问题专家组成的答辩委员会给予该博士学位论文以很高的评价,一致认为作者对国情有深刻的了解,论文选题具有重要的理论意义和实践价值,研究框架和视角新颖,分析有相当广度与深度,资料翔实,主要论点有说服力和可信度,结论深思熟虑,论文有许多创新之处,是一篇优秀的博士论文。特别是在当前,中央和全国各地都在研究制定城市化的规划和政策措施,本书属于城市化问题的前沿性研究,所提出的许多政策建议具有很强的针对性和可操作性,可以为规划和政策制定者提供参考,具有较大的出版价值。特为之序。

张敦富

2000年12月于中国人民大学

# 目 录

导言	1
一、城市化是中国跨世纪的战略选择	1
二、研究视角的选择	3
三、本书的逻辑框架	5
第一章 中国城市化:一个战略性的课题	7
一、城市化的本质与内涵	7
二、世界城市化的进程及特征	9
三、中国城市化的历程及特殊性	16
四、城市化滞后的负面效应及其反思	23
(一)城市化滞后的负面效应	23
(二)城市化滞后是对传统工业化道路的否定	27
(三)建立发达的城市社会是中国 21 世纪实现伟大复兴的 必由之路	28
五、当前中国城市化研究概述及评价	29
六、建立城市化支持系统,构筑中国通往城市社会的桥梁	35
第二章 经济支持系统:建立工业化与城市化的互动机制	41
一、工业化与城市化相互关系的理论模型	41
(一)世界工业化的特征与中国的选择	41
(二)工业化与城市化相互关系的逻辑框架	47
二、中国半个世纪以来工业化与城市化道路的反思	52

## 2 目 录

(一)传统体制下中国工业化与城市化的分离 .....	53
(二)中国新工业化与城市化的初步结合 .....	58
(三)中国新工业化对城市化的负面影响 .....	70
三、提高工业化质量,建立 21 世纪中国工业化与城市化的 互动机制 .....	91
(一)当前提高中国工业化质量的核心环节 .....	91
(二)建立工业化与城市化的互动机制,促进 21 世纪城市化 进程 .....	97
第三章 制度支持系统:构筑城市化的体制框架 .....	103
一、制度安排与城市化的理论模型 .....	103
(一)直接作用于城市化的具体制度 .....	104
(二)通过工业化作用于城市化的具体制度 .....	107
二、传统体制下的制度安排与城市化 .....	109
(一)计划经济体制把城市化限制在非常狭窄的渠道之中 .....	110
(二)城镇基础设施严重滞后,城镇的人口承载能力低下 .....	111
(三)以重工业为核心的投资体制,决定了一系列不利于城市 化的相关制度安排 .....	114
三、新工业化时期的制度创新及其对城市化的影响 .....	116
(一)就业制度改革与创新的轨迹 .....	117
(二)户籍制度改革与创新的轨迹 .....	121
(三)社会保障制度改革与创新的轨迹 .....	126
(四)土地制度改革与创新的轨迹 .....	129
(五)行政制度改革与创新的轨迹 .....	135
(六)修订市镇建制标准:直接提高城市化水平 .....	141
四、构筑有利于城市化的制度框架 .....	148
(一)就业制度的进一步创新 .....	149



(二)户籍制度的进一步创新 .....	151
(三)土地制度的进一步创新 .....	157
(四)社会保障制度的进一步创新 .....	164
(五)行政制度的进一步创新 .....	172
(六)简化并降低市的设置标准,促进城市化进程 .....	182
<b>第四章 城镇发展支持系统:关于城市化速度、结构和质量</b>	
问题的探讨 .....	185
一、城市化速度与实现目标的预期时间表 .....	185
(一)城市化的阶段性 .....	186
(二)发达国家城市化过程中的速度及经验 .....	189
(三)中国城市化速度的轨迹及启迪 .....	191
(四)城市化速度与实现城市化阶段目标的预期时间表 .....	193
(五)中国城市化水平的预测 .....	195
二、关于中国城市规模结构的探讨 .....	197
(一)中国的城市发展方针及问题 .....	197
(二)中日两国 10 万人以上城市规模结构的比较及讨论 .....	199
(三)中日两国 10 万人以下居住区规模结构的比较及讨论 .....	203
三、关于中国城市化质量的研究 .....	205
(一)衡量城市化质量的指标体系 .....	206
(二)中国城市化质量分析 .....	211
(三)提高中国城市化质量的对策 .....	216
<b>第五章 两个案例</b> .....	224
一、促进城市化进程,提升台州城市竞争力 .....	225
(一)台州市城市化与经济发展相互关系评价 .....	225
(二)台州市城市化发展的战略目标与格局预测 .....	232
(三)台州市城市化对策 .....	238

## 4 目 录

二、开平市镇级经济与城市化发展战略 .....	253
(一)镇级经济和城市化的现状与问题 .....	254
(二)战略方针 .....	263
(三)战略目标 .....	269
(四)战略阶段与战略任务 .....	273
(五)城市化的战略重点和战略对策 .....	274
附    表 .....	281
参考文献 .....	286
后    记 .....	289
图表目录	
表 1.1 世界城市化进程及地区差异 .....	11
表 1.2 中国 1975—1998 年分时期城乡人口的增长(%) ..	20
表 1.3 1995 年世界不同发展水平的国家和地区的 城市化水平 .....	22
表 2.1 1980—1995 年世界制造业增加值规模的变化 .....	45
表 2.2 中国乡镇企业的发展轨迹及对国民经济 发展的贡献 .....	62
表 2.3 1997 年全部国有及规模以上工业企业结构 .....	68
表 2.4 银行贷款中国有企业所占份额 .....	69
表 2.5 1998 年温州市工业的空间分布格局 .....	72
表 2.6 日本 1965 年工业化、城市化水平及与中国的比较 .....	75
表 2.7 中日轻重工业比较劳动生产率的比较 .....	76
表 2.8 世界大企业与中国同类产业国有及规模以上企业 总规模的比较 .....	81
表 2.9 1997 年中美最大的三家汽车公司生产规模及	

效率比较 .....	82
表 2.10 全部独立核算大中型工业企业主要生产设 备技术状况(%) .....	83
表 2.11 中国与世界主要国家制造业规模及效益的比较 .....	85
表 2.12 中日两国经济增长速度的比较 .....	88
表 2.13 中日两国出口及占世界贸易份额的变化 .....	91
表 3.1 中国城镇房地产开发的投资来源 .....	133
表 3.2 中国乡一级行政区的人口规模(1996) .....	140
表 3.3 1998 年北京市大兴县各建制镇的人口状况 .....	143
表 3.4 国务院 1993 年关于设立县级市的标准 .....	144
表 3.5 中国跳跃式的城镇人口增长 .....	146
表 4.1 发达国家城市化速度 .....	189
表 4.2 日本 1920—1990 年城市化的速度 .....	190
表 4.3 中国的城市化速度与实现城市化目标的 预期时间表 .....	193
表 4.4 中国城市化水平预测方案 .....	196
表 4.5 中日城市规模结构的比较 .....	199
表 4.6 1989—1997 年各大城市市区总人口的增长 .....	201
表 4.7 台州市建制镇与日本 10 万人以下市町村规模 结构的比较 .....	204
表 4.8 中国 1985—1998 年城市基础设施的增长 .....	218
表 5.1 1998 年城市化水平与经济发展相互关系的比较 .....	227
表 5.2 台州市建制镇综合实力排序 .....	236

## 6 目 录

表 5.3	1998 年浙江经济社会资源的地区差异评价 .....	239
表 5.4	江门各市 2000 年第一季度镇级财政收入的比较 .....	258
表 5.5	1995 年世界不同发展水平的国家和地区的城市化 水平及与开平市的比较 .....	258
表 5.6	中心城市在开平市主要指标增长中所占的比重 .....	259
表 5.7	城市初步实现现代化的指标体系 .....	275
图 1.1	发达国家和发展中国家城镇人口及其占世界城镇 总人口比重的变迁 .....	12
图 1.2	中国的城市化历程 .....	17
图 1.3	中国城乡人口的增长(万人) .....	19
图 1.4	1952—1998 年中国城镇人口增长占总人口 增长的比重(%) .....	20
图 1.5	1975—1998 年分时期城乡人口的增长(%) .....	21
图 1.6	中国城市化各支持系统的相互关系 .....	40
图 2.1	工业化与城市化的逻辑框架 .....	52
图 2.2	中国传统体制下三次产业结构的变化(%) .....	54
图 2.3	中国传统体制下轻重工业结构的变化(%) .....	54
图 2.4	中国 1970—1998 年三次产业结构的变化(%) .....	61
图 2.5	中国 1970—1998 年轻重工业结构的变化(%) .....	62
图 2.6	中国 1978—1998 年非农产业就业结构的变化(%) .....	65
图 2.7	国有分行业职工占全社会就业人数的比重(%) .....	66

图 2.8	中国城市化水平提高滞缓 .....	70
图 2.9	1978—1998 年乡镇企业就业人数与建制镇人口年 增长率的比较 .....	74
图 2.10	日本、中国及江苏省、台州市工业化与城市化进 程的比较 .....	79
图 2.11	1990—1998 年中国若干主要经济指标对上一年 的增长(%) .....	80
图 2.12	中日 GDP 对上一年增长速度的比较(%) .....	88
图 3.1	影响城市化的制度框架 .....	109
图 3.2	服从于重工业超前发展的不利于城市化的 体制框架 .....	115
图 3.3	中国房地产业的发展轨迹(1986—1998) .....	132
图 3.4	中国第一产业劳动力规模及其占全社会从业人员 比重的变化 .....	163
图 3.5	地方政府职能转变与区域经济发展循环图 .....	174
图 4.1	城镇人口比重比前一年增长的百分点 .....	192
图 4.2	中国城乡居民人均收入差异的变化 .....	213
图 4.3	中国城乡恩格尔系数及其差异程度的变化 .....	214
图 5.1	台州市与相关地区产业结构和城市化水平的比较 .....	229
图 5.2	台州市 2000—2020 年城市化预测曲线 .....	233
图 5.3	开平市 1992—1999 年城市化历程 .....	257
图 5.4	开平市区及各镇对经济增长的贡献(%) .....	260
附表 1.1	中国城市化历程及城乡人口的增长 .....	281

## 8 目 录

附表 2.1	中国产业结构的演变轨迹 .....	282
附表 2.2	中日经济增长的对比 .....	283
附表 4.1	城市化速度与阶段性目标的预期时间表(插页)	
附表 4.2	浙江省台州市建制镇镇区人口一览 .....	284
附表 4.3	1996 年中国城市现代化水平的综合指标评价 .....	285

# 导 言

当前,一场波澜壮阔的历史性的社会结构变革正在中国大地展开,这就是中国的城市化。越来越多的农村人口进入城市,进行着较高效率的经济活动,享受着现代城市文明。进入新的世纪,我国的城市化将以更大的规模、向着更高的质量迈进。如何构筑一个能够将我国送达城市社会彼岸的支持系统,特别是创造推进城市化进程所需要的经济条件和体制环境,是新世纪我国改革和发展面临的重大课题。

## 一、城市化是中国跨世纪的战略选择

改革开放以来,我国的城市化稳步推进。我国的城市化水平,由 1978 年的 17.9% 提高到 1999 年的 30.9%。我国城镇人口增长规模占总人口增长的比重,由 1980 年的 55% 提高到 1988 年的 57%、1995 年的 69%,进而提高到 1998 年的 80%。90 年代中期以来,我国每年有 1000 万左右的农村人口进入城市,这样的城市化规模和速度不仅在中国历史上,而且在世界城市化的历史上也是空前的。

城市化是由传统的农村社会向现代城市社会转变的历史过程,是人口城市化和城市现代化的统一。从本质上说,城市化意味着更多的人由从事较低效率的农业劳动转变为从事较高效率的第

## 2 导 言

二、第三产业劳动,由传统的、保守的生产生活方式转变为积极的、富于开拓进取的生产生活方式,由低消费群体转变为高消费群体。1998年中国非农产业人均创造GDP为农业产业的4.3倍(分别是17437元/人和4022元/人),城镇居民消费水平是农村居民的3.4倍(分别是6528元/人和1945元/人)。如果中国的城市化水平由现在的30%提高到60%,城市人口将由现在的3.8亿增加到7.6亿,高于1997年世界所有高收入国家的城市人口(7.2亿)。那时,中国的创造力和市场潜力将是巨大的和无与伦比的。这正是城市化的魅力所在。

但是,中国的城市化水平还很低。1999年中国的城市化水平,比1997年世界平均水平低15个百分点,甚至比高低收入国家(平均人均GDP630美元)还低12个百分点。这表明,中国城市化仍然处于一个比较低的水平。与世界发展水平相当的国家相比,中国的城市化水平滞后于经济发展。也就是说,中国当前的经济发展水平应该能够孕育出更高的城市化水平。

中国城市化滞后带来了一系列的问题:导致产业结构调整困难,市场扩展能力弱;限制了乡镇企业素质的提高,从而限制了整个产业素质的提高;限制了农业规模化与现代化的进程;不利于我国教育、文化等社会事业的发展,限制了人的现代化进程;不利于中国的可持续发展。城市化滞后已经成为中国经济发展的严重限制性因素,促进城市化进程也成为中国跨世纪发展的重要突破口。

我国政府高度重视城市化问题。1997年以来,中共中央和国务院多次颁布了关于城市化问题的政策,对农民进入城镇就业及居住给予了越来越宽松的条件,引导和促进了城市化进程。2000年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经



济和社会发展第十个五年计划的建议》，将“积极稳妥地推进城镇化”作为一个专门的部分，认为：“提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。”并提出：“随着农业生产水平水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。”<sup>①</sup> 国务院将“十五”城市化战略规划作为“十五”规划的10项重点专项规划的第一项，正由国家计委牵头，组织有关部门进行编制。可以预计，随着“十五”计划的实施，我国将掀起新一轮持久的城市化浪潮。这对于扩大内需，促进我国经济的持续稳定发展，转变我国人民的生产生活方式，提高人民生活质量，都具有十分重大的意义。

## 二、研究视角的选择

近年来，中国城市化问题受到学术界的广泛关注，关于城市化的论著更是汗牛充栋。综观这些论著，研究的热点主要集中于中国城市化战略的选择，以大城市为主？以小城镇为主？或者以中等城市为主？以及以此为核心所展开的研究。

对于这些问题，目前还没有达成共识。我认为，对于中国这么一个人口大国，城市的规模结构应该呈现出多样性。既不能认为大城市更重要，也不能认为小城镇更重要，关键在于要根据具体的区情市情来确定城市的合理规模。从总体上看，大城市主要是以提高和完善为主，要促进有条件的中等城市发展成为大城市，小城

---

<sup>①</sup> 参见2000年10月19日《人民日报》。