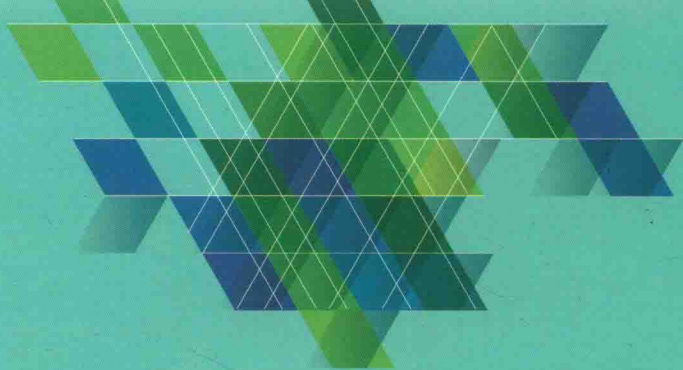




中国城镇化道路 反思与展望

刘 铮 著

非外借

上海大学出版社

中国城镇化道路反思与展望

刘 铮 著

上海大学出版社

· 上 海 ·

内 容 提 要

本书集中了作者对中国城镇化成长反思问题的全部思考,是教育部课题“从数量扩张到质量提升——中国城镇化成长传统路径反思”研究的最终成果,也是作者中国城镇成长问题研究(“城镇成长机制”“城镇成长动力”“城镇化成长传统路径反思”)系列成果之一。全书分上、下两篇,上篇梳理了中国城镇化演进轨迹,下篇汇集了作者从土地聚集、人口聚集、产业聚集、公共物品供给和生态影响五个方面对中国改革开放 40 年的中国城镇化传统路径进行的反思。最后总结了在快速发展的城镇化进程中出现的各种各样的弊端以及暴露出的问题,并提出了相应的对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化道路反思与展望 / 刘铮著. —上海:
上海大学出版社, 2018.11

ISBN 978 - 7 - 5671 - 3346 - 4

I. ①中… II. ①刘… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 247383 号

责任编辑 王悦生
封面设计 柯国富
技术编辑 金鑫 钱宇坤

中国城镇化道路反思与展望

刘 铮 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shupress.cn> 发行热线 021-66135112)

出版人 戴骏豪

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海颀辉印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 890mm×1240mm 1/32 印张 8 字数 200 千

2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1~1100

ISBN 978 - 7 - 5671 - 3346 - 4/F · 183 定价 35.00 元

目 录

导言	1
----------	---

上篇 中国城镇化演进轨迹

一、中国城镇化历史沿革	7
(一) 城镇化的“数量增长”与“质量提升”辨析	7
(二) 新中国成立初期至计划经济时期项目带动城镇化 阶段	10
(三) 改革开放以来城镇化的快速增长阶段	14
二、城镇化的积极作用	18
(一) 促进生产要素优化配置	19
(二) 拉动国内有效需求	21
(三) 助推产业结构升级	23
(四) 促进社会管理制度创新	24
(五) 促进共同富裕	25
三、城镇化：中国工业化的客观历史过程	26
(一) 城镇化的客观必然性	27
(二) 城镇化建设的支撑体系	32
四、城镇成长的动力分析——以上海郊区城镇为例	37
(一) 上海郊区城镇成长的内动力	37

(二) 上海郊区城镇成长的外驱力	42
五、“新常态”对新型城镇的内在要求	46
(一) “新常态”对新型城镇化提出挑战	46
(二) “新常态”下新型城镇化建设的目标定位	48
六、不同地区间小城镇成长的路径选择	52
(一) 大中城市周边地区小城镇路径选择	52
(二) 中部地区城镇化的路径选择	59
(三) 城镇化发展的障碍因素——以东北地区为例	61
(四) 西部地区小城镇发展的路径选择	69

下篇 中国城镇化传统路径反思

土地聚集——城镇化传统路径反思之一	79
一、规模扩张与土地资源浪费	79
(一) 城镇化进程中的土地资源浪费	80
(二) 城镇化进程中土地资源浪费成因分析	84
二、土地聚集与大城市郊区城镇化——以上海为例	88
(一) 城镇化土地聚集来源于土地向郊区扩张	89
(二) 城镇化土地聚集来源于土地向耕地扩张	90
(三) 城镇化进程中土地征收速度惊人	92
三、对工商资本租赁农地的冷思考	94
(一) 工商资本租赁农地的积极意义	94
(二) 工商资本租赁农地带来的问题	96
(三) 工商资本租赁农地引起的问题成因分析	100
(四) 对策	102
四、城镇化进程中的土地集约利用	104
(一) 城镇化与土地集约利用关系的相关研究	105
(二) 城镇化与土地集约利用关系的机理分析	110

(三) 合理利用土地稀缺资源促进城镇化进程中土地集约利用的政策建议	114
人口聚集——城镇化传统路径反思之二	120
一、中国城镇化进程中的流动人口分析	120
(一) 新中国成立以来流动人口的变动情况	121
(二) 人口流动中的问题	123
(三) 问题的成因分析	129
(四) 对策建议	135
二、上海外来流动人口分析	140
(一) 外来流动人口特征分析	140
(二) 上海外来流动人口对小城镇成长正负效应分析	148
(三) 上海市郊区小城镇可持续发展的路径探索	153
产业聚集——城镇化传统路径反思之三	155
一、产业集聚与大城市郊区城镇化——以上海为例	155
(一) 制造业产业集聚促进郊区城镇发展	155
(二) 产业集聚带动其他产业发展	157
(三) 主导产业功能定位, 决定小城镇类型多样化	161
二、后工业化时代大城市郊区小城镇的成长动力	163
(一) 后工业化时代大城市郊区城镇“增长极”选择受到挑战	163
(二) “增长极”战略转换的理论支撑	165
(三) 小城镇新“增长极”选择现实路径	167
公共物品供给——城镇化传统路径反思之四	171
一、大城市周边小城镇公共物品供给的决定因素: 国外	

研究综述	171
(一) 产业集聚引致私人经济部门发展	171
(二) 区域经济增长引致财政支付能力增强	172
(三) 报酬差异引致低收入人口流入	174
(四) 低收入流动人口聚居,社区支付能力不高	176
二、小城镇公共物品供给困境	177
(一) 小城镇公共物品供给不足	178
(二) 供给不足的成因分析	180
(三) 供给途径的理论分析	181
三、小城镇公共物品供给对策与建议	183
(一) 城镇化宏微观层面公共物品供给对策	183
(二) 供给主体多元化:开启公私合作,引入私人部门	185
(三) 资本结构多元化:推进投融资,加快地方财政改革	185
四、小城镇基建中应用 PFI 模式的障碍与破解	186
(一) PFI 的内涵及其在我国的发展	186
(二) PFI 模式难以在小城镇基建中广泛应用的原因	189
(三) 建议:PFI“中国化”“小城镇化”	193
生态影响——城镇化传统路径反思之五	196
一、城镇化进程中的生态文明建设	196
(一) 生态文明的理论阐释	196
(二) 城镇化过程中生态矛盾凸显	203
(三) 城镇化进程中生态环境问题成因的理论分析	222
二、城镇化生态文明建设路径	224
(一) 生态文明视域中的城镇化建设	224
(二) 生态城镇建设中的政府责任	226

总结	230
一、城镇化进程中存在的问题	230
二、质量提升的可持续城镇化路径	231
（一）树立“以人为本”的城镇可持续发展价值理念	231
（二）制度创新,城镇化质量提升的制度保障	231
（三）机制创新,保证公共物品供给	233
（四）确保制度实施的监督机制	234
参考文献	235
后记	245

导 言

城镇化,是落后的农业国向现代化的工业国演进中的必经历史过程,是工业化发展的伴生物。这一历史过程是经济社会发展的客观现实反映,不可逾越。中国作为一个农业人口占绝对比重的发展中国家(改革开放初期的1978年,中国的城镇化率为17.89%,80%以上的人口在农村),城镇化发展对中国的经济社会发展举足轻重,也是中国特色社会主义建设的重要组成部分。

作为一个在半封建、半殖民地基础上建立起来的社会主义国家,新中国成立初期工业基础、国民经济基础十分薄弱,工业化是中国社会主义建设的首要任务。中国的城镇化建设与工业化发展同步,经历了高度集中的计划经济和社会主义市场经济两个完全不同的历史时期。

(一) 计划经济时期的城镇化

新中国成立初期到改革开放前的城镇化建设分为两个不同阶段:第一阶段,1949—1968年,以“项目带动城镇化”为典型特征的城镇化建设。为了建成社会主义工业化体系,在缺少资本原始积累,又没有外来资本援助的前提下,中国政府仿照苏联社会主义国家的计划经济模式,采取了“重工业优先发展”的非均衡经济发展战略。在发展农业的前提下,通过工农业产品价格“剪刀差”的方式,从农业中抽取工业化建设的资本原始积累;而为了保证有限的资金充分用于

工业化建设,实施了城乡分割的户籍制度,使得农业资本剩余被抽走的同时,农业的人口剩余仍然滞留于土地之上,并且不能随意迁徙。而工业化所需的劳动人口,则按照工业项目的实际需要,被计划配置于各个具体项目之上。中国国民经济发展的“一五”“二五”计划建设的156个大型工业项目所形成的“增长极”,通过计划经济的渠道迅速聚集资本、劳动等生产要素,并在此基础上不断发展成为一个个为工业项目提供生产和生活服务的特色城镇,形成了一批具有生机和活力及发展前景的城镇。工业项目带动的城镇发展,迅速带来城镇化水平的提升,到1957年,中国城镇化水平已经由新中国成立初期的10.6%,快速增长到15.4%,至1960年则为19.4%^①。第二阶段,以“知识青年上山下乡”为特征的逆城镇化运动。城镇化发展是工业化进程的伴生物和晴雨表,由于20世纪50年代末期中国工业化“大跃进”带来的负面影响、60年代初期的中国经济遭遇三年自然灾害以及向苏联赔款,特别是“十年动乱”中国国民经济停滞不前,工业经济发展迟缓,城市工业难以容纳不断增长的城市就业人口。因此,从1968年开始直到1978年结束的“十年动乱”中,中国的城镇化形成了以“知识青年上山下乡”为特征的“逆城镇化”运动。十年间,按照政府的计划经济部署,中国城镇1700万名知识青年分别下放到城镇以外的农村、山乡等“祖国最需要的地方”。到1978年,中国的城镇化水平与50年代末期相比不增反降为17.89%。

(二) 社会主义市场经济时期的城镇化

中国改革开放肇始于农村经济体制改革,而农村土地联产承包责任制的实施,直接带来了多年滞留于土地的农村剩余劳动人口的显性化,并产生了农村剩余劳动力迁移的迫切需求。在城乡分割的

^① 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,1961:93.

户籍制度约束下,改革初期的农村剩余劳动力转移需求,催生了“离土不离乡”的“乡镇企业”发展。一大批“乡镇企业”作为“增长极”,迅速拉动资本和劳动力向乡镇企业聚集,进而带动了以乡镇企业为“增长极”的城镇化建设。随着经济体制改革的不断深化,城乡分割的户籍制度受到强烈冲击,特别是“两头在外”的沿海工业区建设,对劳动力产生强烈需求,进而带动了跨越户籍制度制约的人口跨省区流动,在工业化快速发展的同时,市场力量拉动的要素聚集带来城镇化的快速发展。国家统计局最新发布的数据显示,2017年末,我国城镇常住人口81347万人,比上年末增加2049万人;城镇人口占总人口比重(城镇化率)为58.52%^①。从1978年至2017年短短的40年间,中国的城镇化率增长40.63%,年增长率超过1.015%,取得了举世瞩目的巨大成就。社会主义市场经济时期的中国城镇化建设,不同于资本主义市场经济国家的自由放任的城镇化运动,在城镇化建设过程中,既体现为“增长极”对劳动要素的“拉力”,又呈现出强烈的政府推动带来的城镇数量扩张。数量扩张的城镇化既带来人口、土地、资本、产业迅速向城镇聚集,促进工业化的快速发展,形成新的经济增长点,拉动国民经济的快速发展,同时也带来一系列人们预想不到的种种弊端,一定程度上制约了城镇化和工业化的可持续发展。对城镇快速发展的利弊应具有清醒的认识。

1. 认清城镇化对国民经济增长的积极促进作用

第一,城镇化的聚集作用有利于要素资源优化配置:促进农村剩余劳动力向城镇转移,为工业化现代化提供充足的劳动力;促进土地向城镇聚集,提高土地利用率,为城镇发展提供有效空间、增强经济的辐射带动作用;为国民经济增加新动能,促进国民经济可持续

^① 中国城镇化率升至58.52%释放发展新动能[N/OL]. 中国经济网. (2018-02-05) [2018-02-05]. http://finance.ce.cn/rolling/201802/05/t20180205_28049139.shtml.

发展。

第二,有利于扩大内需,促进国民经济稳定、有序增长:城镇规模扩张将拉动城镇基础设施建设投资、城镇公共物品投入;城镇居民与农村居民的消费差距,决定市民成分的增加将拉动新的消费热潮。

第三,城镇化是解决三农问题、实现共同富裕的必要途径:通过农村剩余劳动力迁移,解决农民变市民的问题,城镇就业有利于提高新市民的工资水平和生活质量,提高群众享有的公共服务水平。城镇人口的迅速增加,促进社会保障体系以及公共物品的有效供给制度建设。

城镇化是实现现代化的必由之路,是我国最大的内需潜力和发展动能所在,对全面建设社会主义现代化国家意义重大。

2. 充分认识盲目的数量扩张对城镇化可持续发展的阻碍作用

反思改革开放以来中国城镇数量扩张的传统路径,其对经济社会可持续发展的弊端主要体现为以下几个方面:

第一,土地聚集导致对耕地的大量浪费;

第二,产业聚集导致资源浪费和环境污染日益加剧;

第三,人口聚集的制度供给不足导致城镇新增贫困群体;

第四,资本向城镇聚集导致农业再生产资金不足。

总之,城镇化初期的数量扩张,实现了中国工业化进程中的阶段性目标,但仅有数量扩张,难以保证城镇化的可持续发展。未来一个时期的城镇化发展任务,应当在前几十年数量扩张的基础上,保证城镇质量的不断提高和城镇居民生活质量的不断改善,真正实现以人为本的城镇化建设目标。

上篇

中国城镇化演进轨迹

中国城镇化道路
反思与展望

一、中国城镇化历史沿革

世界经济发展史表明：一个贫穷的农业国转变为现代化的工业国，需要经历长期的历史进程。中国作为一个社会主义国家，从新中国成立那天起，工业化和城镇化走过了一条完全不同于世界任何国家的独特的发展道路。中国城镇化进程的阶段性划分，既往的研究由于研究的侧重点不同而分为不同的阶段，分别有四阶段、三阶段以及两阶段等划分方法。本书研究的侧重点是改革开放以来的城镇化的快速发展，以及由盲目数量扩张带来的种种弊端，故此，将城镇化发展历程按照两阶段法进行划分。即第一阶段，1949年中华人民共和国成立至改革开放；第二阶段，从1978年改革开放至今。这种划分方法的依据是：改革开放前属于计划经济时期，城镇化进程完全按照国家的计划调节；改革开放开始了中国特色的社会主义市场经济进程，城镇化受到计划和市场双重调节，两种截然不同的经济运行方式，必然导致两种完全不同的结果。本书的研究对象及其研究重点，主要集中在对改革开放以来中国的城镇化的数量扩张发展路径反思之上。

（一）城镇化的“数量增长”与“质量提升”辨析

本书所研究的是城镇化的数量增长与质量提升的相关问题，研究的基础是科学的概念界定。按照既有的相关资料，比较一致的观点认为：所谓城镇化进程，是指农村各项生产要素（土地、人口、资本）不断向城镇聚集，城镇人口不断增加，城镇数量、规模不断增大，质量不断提高，最终形成城镇的过程。

1. 城镇化“数量增长”的含义

城镇化“数量增长”的含义是指城镇人口数量不断增加的过程，

即通过农村剩余劳动人口向城镇流动而形成的农村人口不断减少、城镇人口不断增加、城镇数量不断增加、城镇规模不断扩张的过程。城镇人口数量的增加主要来源于两个渠道：第一，由于农村人口向城镇的自然流动带来的城镇人口增加，即由于城镇经济增长的极化作用，以及城乡之间的经济利益差距，对农村剩余劳动力产生直接的“拉力”，使得农村人口源源不断流向城镇，导致的城镇人口数量持续增加。这一途径是我国改革开放以来城镇人口增加的主要途径。第二，由于城镇数量的增加带来的城镇人口数量增加。这其中，既有乡镇企业发展形成规模所带来的城镇数量增加，也有政府主导的城镇化数量增加。特别是近年来，为了解决农村人口长距离转移而导致的一系列社会问题，我国在西部一些省区实施了“就地城镇化”政策，即在一些具有城镇潜质的农村乡镇，通过人为变更户籍属性，而使大批原有的农村户籍人口一夜之间变成城镇人口。在现实生活中，城镇数量增加和城镇人口增加这两个过程没有十分明确的划分。有些地方是两个过程并进的；但也有的地方、有的时间段这两个进程并不一致：如为了规模经济的考虑，在某一阶段从政策上要求一些规模不达标的城镇实行合并，从数量上看城镇数量有所减少，但与此同时，城镇人口数量却在持续增长。

2. 城镇化“质量提升”的内涵解析

所谓城镇化的质量提升，是指以“人的城镇化”为目标，在城镇数量和人口数量迅速扩张的基础上，把下一阶段的城镇化发展重点放在不断完善已经存在的城镇质量上。根据目前的新型城镇化标准，新型城镇化质量指标主要包括四大方面内容：① 城镇化水平（包括常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率。前者与后者之差，即是新增流动人口的数量）；② 基础设施建设（交通、通信等）；③ 基本公共服务（义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障、公共就业服务）；④ 资源环境（空气、水源、土壤污染情况及森林覆盖率等项指标）。

3. 城镇数量增长与人民生活水平的关系

新增城镇人口生活水平的提高,从总体上说主要包含两大方面内容:第一,由于从第一产业向第二、三产业的职业转换所带来的产业间从业者收入的差距,以及由于获得新的就业带来的生活收入逐年增长,使得新增城镇人口的可支配收入持续增加,直接用于满足生活需求的收入持续增加,进而带来从农村转移出来的人口生活水平持续提高。第二,因为城镇公共物品供给状况的持续改善,使得转移出来的新增城镇居民除工资增加之外,由于社会公共物品供给增加所带来的生活质量水平的实际提高(例如交通、通信、就业、文化、教育、医疗、环境、社会秩序等)。

在传统的计划经济体制下,受到城市国有经济与农村集体经济两种不同的生产资料公有制约束,城乡之间的财政体制呈现独立运行模式。城市基础设施建设,若按投资行为对项目进行分类,城市基础设施项目可具体分为经营性项目与非经营性项目。非经营性项目投资主体原则上由政府承担,按政府投资运作模式进行,资金来源主要以政府财政投入为主,并配以固定的税种或费种加以保障,其权益归属政府所有,完全由财政直接专项支付;而经营性项目则属于全社会投资范畴,投资主体可以是国有企业、民营企业以及外资企业等,其融资建设、管理及运营均由投资方自行决策,所享受的权益也理应归投资方所有^①。而农村基础设施建设和公共产品的资金投入,从财政体制框架看,农村基础设施建设事权主要落实在基层,但是由于分税分级财政体制在财税配套改革后迟迟未能在省以下实质性地贯彻到位,地方财政普遍困难,无力加强农村基础设施建设。由于我国地域辽阔,东、中、西部地区经济发展水平差异较大,基础设施建设基金

^① 朱珊,刘艳,陈爱英.我国城市基础设施建设资金来源分析[J].理论导刊,2004(8): 22-23.