

中国西部城镇化过程中的 地方政府行为研究

傅琮 著



重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国西部城镇化过程中的地方政府行为研究/傅琼主编. —重庆:
重庆出版社, 2004. 9

国家社会科学基金项目

ISBN 7-5366-6869-4

I. 中... II. 傅... III. ①国家干预—城市化—研究—西北地区
②国家干预—城市化—研究—西南地区 IV. F299.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 099973 号

 中国西部城镇化过程中的
地方政府行为研究

傅 琼 主编

责任编辑 江 萍
封面设计 邵大维
技术设计 费晓瑜

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路 205 号 邮政编码 400016)
新华书店经销
四川外语学院印刷厂印刷

开本 880×1230 1/32 印张 8
字数 194 千 插页 2
2004 年 9 月第 1 版
2004 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1—2 000

ISBN 7-5366-6869-4/F · 336
定价:20.00 元

序

中国行政管理学会副会长、秘书长 高小平

党中央、国务院作出西部大开发重大战略决策以来，中国行政管理学会在西部地区召开的研讨会已有多次。先是在西安开的“西部大开发与政府管理”，然后是去年在成都开的“深化行政管理体制改革”，到今年在重庆开的“政府社会管理与公共服务改革”研讨会。但是，真正潜下心来，研究西部地区深度开发的具体问题，剖析西部发展进程中地方政府行为方向、行为方式和行为模式，我还做得不够。这次，在重庆开会有幸读到傅琼副教授主编的《中国西部城镇化过程中的地方政府行为研究》书稿细目，有一种如获至宝和豁然开朗之感。

西部发展中的政府作用，这个题目具有特别重要意义。我们知道，东部地区的发展，是一个自下而上的“农民造城”运动的结果，是民众作为主要力量推动的结果。而西部地区的发展，可能会是一个自上而下的“行政主导”运作的结果，政府的作用、行政发展的推动作用，对于西部地区将会是决定性或主导性的。摆在我们面前的这部著作，清晰地描述了这条路径，创造性地构建了东部和西部城镇化的历史模式比较研究，提出了西部城镇化要走大中小城市与小城镇协调发展的路子，走统筹城乡经济社会发展和统筹



区域经济发展的路子,走打破城乡二元结构、缩小城乡差别的路子的这些宝贵的理性结论。这一理论研究成果,是对公共行政学研究的有益补充,是突破行政学理论形态的成长和学科体系的发展“瓶颈”的积极尝试。

科学发展观,正确政绩观和人才观,政府管理创新,深化行政管理体制改革等等,这些“顶层设计”十分精美,且气势恢弘,但是如果没有扎扎实实的实践基础作为支撑,如果没有在政府管理的实际运行中贯彻落实,那么就可能成为“空中楼阁”。落实这些理念的关键,在基层地方政府。如果我们相对欠发达地区的基层政府都能做到自觉地按科学发展观想问题、作决策、抓执行,那么,全国的政府创新就一定会有大起色。

傅琼副教授的这部著作,将会给广大西部地区政府工作人员和理论研究者以实践勇气;同时,也将会给全国关心西部开发和关注行政改革的人们以现实启迪。

2004年8月28日

目 录

序 / 1

第一编 曲径通幽： 西部城镇化的理论起点

第一章 二元结构理论对中国西部城镇化的启迪 / 3

一、二元结构形成及对中国社会发展的影响 / 3

(一)城乡二元社会结构是中国计划经济的产物 / 3

(二)城乡二元结构是当代中国各种社会矛盾迭出的
重要根源 / 6

(三)改变“二元结构”的根本出路是走城镇化之路 / 10

二、西部城乡二元结构及其特征 / 16

(一)西部在全国整体上的二元结构反差 / 17

(二)西部地区内部的二元结构特征 / 20

(三)西部双层二元结构的弊端 / 23



第二章 政府行为理论对西部城镇化的影响 / 26

一、政府行为的涵义与特点 / 26

二、地方政府行为在西部城镇化过程中的作用分析 / 29

(一) 西部地方政府行为在城镇化过程中的积极作用 / 29

(二) 西部地方政府行为在城镇化过程中的不当作用 / 32

三、地方政府在西部城镇化进程中的行为选择 / 37

(一) 创新理念, 提高能力, 实现西部地区城镇化的跨越式发展 / 38

(二) 规范西部地方政府的宏观调控行为 / 40

(三) 培养西部地方政府的行政服务行为 / 45

(四) 规范西部地方政府的行政经营行为 / 49

(五) 规范西部地方政府集约管理和利用土地的行为 / 51

(六) 规范依法行政、公正廉洁的执法行为 / 54

第三章 中国西部 21 世纪城镇化进程的路径选择 / 57

一、21 世纪西部城镇化发展趋势 / 57

二、西部城镇化的发展模式 / 61

(一) 以集约、高效、提高质量为中心, 适度优先发展大城市 / 63

(二) 以协调、联合、调整结构为导向, 加速发展中小城市 / 67

(三) 建立以县城为主体, 县城、建制镇、集市三者相互结合的集镇结构体系 / 69

三、科学规划西部地区的产业结构 / 71

(一) 西部地区产业发展面临新的机遇和挑战 / 71



- (二)规划西部地区产业结构的基本原则 / 73
- (三)规划西部产业结构的具体思路 / 75
- 四、可持续发展城镇化道路 / 79

第二编 主体建设： 中国西部城镇化道路的历史选择的历程

第四章 中国西部特色的城镇化模式分析 / 87

- 一、农村人口向城镇迁移的多元化 / 87
 - (一)异地城镇化 / 87
 - (二)就地城镇化 / 89
 - (三)生态移民 / 91
 - (四)农村社区城镇化 / 92
- 二、城镇规模扩张的多元化 / 93
- 三、城镇布局形态扩张的多元化 / 99
- 四、城镇化资源载体的多元化 / 103
- 五、城镇发展动力的多元化 / 106
- 六、城镇主导产业的多元化 / 108

第五章 中国东西部城镇化历史进程比较 / 110

- 一、中国古代城镇产生与发展 / 111
 - (一)古代城镇的萌芽 / 111
 - (二)中国古代城镇的产生 / 112
 - (三)中国封建城镇的发展及其特点 / 113
- 二、中国近代城镇化起步阶段特点的东西部比较 / 115
 - (一)中国近代城镇化的起步及特点 / 115
 - (二)中国近代城镇东西部发展比较 / 126



三、新中国城镇化发展状况东西部比较	/ 132
(一)国民经济的恢复,城镇发展的快速时期 (1949~1957 年)	/ 133
(二)城镇发展的冒进和调整时期 (1958~1965 年)	/ 135
(三)城镇发展的徘徊时期	/ 136
第六章 城镇化过程中东西部地方政府管理模式评析	/ 140
一、改革开放以来东西部的政策差异	/ 140
(一)改革开放以来,东西部地区政策差异的表现	/ 141
(二)东西部地区政策差异产生的原因	/ 143
二、东西部城镇化差距的形成	/ 148
(一)我国东西部地区城镇化发展的差距	/ 148
(二)东西部城镇化水平差异的成因	/ 151
三、政府在推进城镇化进程中的角色定位	/ 155
(一)城镇化是改变城乡、东西“二元结构”的 必由之路	/ 155
(二)城镇化进程的制约因素	/ 157
(三)政府在推进城镇化进程中的角色定位	/ 160

第三编 它山之石: 国外城镇化的比较分析

第七章 国外城镇化过程中政府对城镇群规划研究	/ 169
一、英国霍华德“花园城市”理论对城镇规划的影响	/ 169
(一)霍华德“花园城市”思想对世界城镇规划的影响	/ 170



(二)霍华德“花园城市”思想对我国城镇规划的影响	177
二、日本 20 世纪中期卫星城镇规划	178
(一)日本城市规划的初级阶段	179
(二)日本城市规划的新阶段	182
(三)东京都政厅编制的首都圈规划构想	186
(四)日本首都圈规划的特点	188
(五)日本都市圈规划的经验教训给我国城镇群发展的启示	189
三、世界城市群的发展趋势	191
(一)世界城市群的发展规律	191
(二)世界城市群的发展趋势	193
第八章 国外城市化进程中的可持续发展问题研究	194
一、可持续发展观与可持续发展城市理念	194
(一)可持续发展观的提出	194
(二)城市可持续发展	197
二、国外城市可持续发展研究	200
(一)英国在可持续发展观指导下,实施了自然生态保护规划	200
(二)东京通过法律成功地保护了环境	201
(三)芝加哥城市可持续发展与环境保护	203
(四)库里蒂巴市的生态环境保护	205
(五)国外城市可持续发展问题给我们的启示	207
三、我国城市可持续发展问题研究	208
(一)我国环境保护意识形成与可持续发展观在我国的确立	208
(二)我国城市可持续发展存在的问题	212



(三)我国实现全面、协调、可持续发展的主要措施 / 214

第九章 国外城市化过程中政府管理的经验 / 219

一、英国城市化过程中劳动力的转移研究 / 219

(一)促进英国农村劳动力转移的原因 / 220

(二)英国农村劳动力转移给我国的启示 / 222

二、国外城镇化进程中的交通管理 / 224

(一)国外交通管理工作的现状 / 225

(二)我国交通管理存在的问题 / 229

(三)中外交通管理给我们的启示 / 230

三、数字城市对城市管理的影响 / 233

(一)“数字城市”的背景与发展 / 233

(二)“数字城市”对城市规划与设计的影响 / 234

(三)“数字城市”与城市管理 / 235

(四)今后我国加强“数字城市”建设工作的设想 / 237

四、现代城市政府管理——由管理走向治理 / 238

(一)城市治理方式变革的趋势分析 / 238

(二)我国城市治理方式的探索 / 240

参考文献 / 244

后记 / 245



第一编

曲径通幽：

西部城镇化的理论起点

第一章

二元结构理论对中国 西部城镇化的启迪

西部地区由于特殊的自然、历史和现实原因,形成了典型的城乡二元社会经济结构,并由此成为各种社会矛盾迭出的重要根源,成为制约西部全面建成小康社会和全国实现现代化的“瓶颈”。因此,改变和消除城乡二元结构是中国西部地区城市化进程中不可逾越的阶段。然而,要改变这种二元结构,实现城乡融合,仅靠西部地区现有城市的规模、产业布局和城镇容量是无法达到的,只有走大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路,才能消除二元结构,促进城乡融合、东西融合,实现城乡一体化。

一、二元结构形成及对中国社会发展的影响

(一) 城乡二元社会结构是中国计划经济的产物

二元结构的概念最早由荷兰经济学家贝克(Baker)在1953年发表的《二元社会的经济学和经济政策》一书中提出。而后希金



思(Higgins)、赫希曼(Hirschman)、缪尔达尔(Myrdal)等从技术部门、地域结构和政策效应方面作了不同程度的探索。然而,集大成者是美国经济学家刘易斯(Lewis)提出的二元部门模型(dual-section model),试图解决一种工业化与现代化的发展模式问题。^①这些理论对我们研究城乡二元社会结构具有重要参考价值。

所谓城乡二元经济结构,是指传统农业与现代工业相并存、城乡分割的一种状况,即社会的经济和人口划分为农业和工业两大部门。虽然在世界所有国家的发展史上,这种二元经济结构都曾存在过,但是由于中国是一个传统的农业国家,工业化、城市化起步较晚,农业人口又占绝大多数,加之又通过行政手段“阻隔”城乡人口等各种生产要素的流动,一种城乡分割,划地为界,身份有别的二元结构更显突出。在这种社会状态下,劳动力等生产要素不能完全按经济规律有效地调配组合,社会分工不完全取决于社会发展需要,商品交换也不完全依据价值规律进行运作,它与市场经济体制极不协调。这既严重地影响到我国城乡一体化、市场经济体制的建立、我国经济与世界经济接轨,也严重地羁绊着我国现代化建设的进程和亿万农民脱贫致富奔小康的步伐。

城乡二元经济结构是中国计划经济的产物。它虽然并非为我国特有的现象,但是如此泾渭分明的城乡二元经济结构却是我国所独有。究其原因则主要是我国长期实行计划经济的结果。众所周知,1949年10月新中国成立后,其经济基础异常脆弱。1952年工业化起步时,我国人均国民生产总值50多美元,人均粮食产量只有285公斤,农业就业份额高达84%,工业劳动者仅占6%。^②因此,新中国的工业化进程,一开始就是在政府,尤其是中央政府

① 罗志如等:《当代西方经济学说》,北京大学出版社,1992年版,第56页。

② 资料来源:根据《新中国城市50年》和历年《中国农村统计年鉴》中有关数据整理。

的强力推动下上路的。中央通过政治上的高度集权，经济上的高度集中，统一组织资源开发，统一进行资金积累，统一配置生产要素和统一分配国民收入，人、财、物向工业倾斜，以迅速培育和扶持一大批城市工业企业，以快速增加国民收入。具体表现为：

1. 实行农产品统购统销制。为了保证几亿人口的吃饭，为了保证国家工业化的发展，国家用强制手段人为地破坏城乡之间商品的等价交换，以非常低廉的价格强制性收购农副产品，通过工农业“剪刀差”，为城市和工业发展提供资金。长期累积的不平等的社会分工和不平等的“商品交易”的结果，使农业经济发展所需的积累和投入严重不足，从而造成农业经济的发展远远落后于工业经济，农民的贫穷甚于城市市民。

2. 实行“政社合一”人民公社制。人民公社制既是国家实行高度集中的计划经济在基层的必须要求，也是其必然结果。人民公社既是农村经济组织，又是农村基层政权。实行的是“三级所有，队为基础”的所有制结构、农产品的统购统销和“吃大锅饭”式记工分配制度，把农民牢牢地束缚在农村。

3. 实行城乡二元户籍制。“户口”，几十年来对乡下人就像一条不可逾越的“鸿沟”横在面前。户籍的限制使想方设法进了城的“乡下人”仍处于城市的边缘地位，他们在住房、医疗、子女教育等方面不能与“市民”享受同样待遇，无法真正融入城市，无法转化为真正意义上的市民，只能在城乡间来回迁徙，他们既难得有安身立命的自我认同，也找不到安居乐业的归宿感，使中国成为世界上少有的以“市民”和“农民”为最大差别的身份社会。

4. 实行差异化的劳动就业制度。差异化的劳动就业制度实质上就是取消劳动者择业自由和公平竞争，形成劳动职业的终身制和某种程度上的世袭制，从而更加强化了二元经济结构。即便进入 20 世纪 90 年代，我国确定建立社会主义市场经济以来，仍然有许多大中城市出台了对外来劳动力就业行业、工种的限制措施，



并将这种措施制度化。尽管其本意是为了缓解本城市的就业压力,以维护社会政治稳定,但在某种程度上却强化了就业领域城乡分割的制度性歧视,强化了城里人和乡下人的身份等级色彩。

5. 实行城乡有别的住宅制度、生活资料供应制度、教育制度、劳保制度、婚姻制度、兵役制度等等。这些制度又以很强的力量渗透到中国人的生老病死、婚恋嫁娶、衣食住行、柴米油盐、风土民情等各个方面,经过 50 年来的强化完善,铸炼成一副坚厚的二元社会结构框架。

政府长时期的工业倾斜发展战略与经济政策,加剧了工农业发展的不平衡,加剧了农业被剥夺、效益低下的地位。至此,我国国民经济肌体被人为地切割为以工业为主体的城市经济和以农业为标志的农村经济两大板块,并在后来的一系列城市工业倾斜政策和屏障中得以固化,形成独一无二的中国式的城乡二元经济结构。

(二) 城乡二元结构是当代中国各种社会矛盾迭出的重要根源

随着我国改革的深入,发展的加快,尤其是市场经济体制的确立,源于二元经济社会结构的城乡隔绝体制的深层矛盾也愈来愈充分地暴露出来。

1. 违背了经济运行规律。长期的工业倾斜政策使得工业化过程中工农关系扭曲,众多的农业人口同少部分国民收入组合,严重制约了我国对传统农业的现代化改造,使本来就落后的农村相对于城市更加落后,并且,倾斜政策扭曲了来自农业各种产品的真实价格水平,致使整个农业经济长期低效益增长,这已成为制约中国农业长足发展和阻碍中国农村步入“小康社会”的关键性因素。据有关研究表明,目前我国有可能再次落入“李嘉图陷阱”——即由于各种经济要素,如资金、劳动力、土地等由农业部门向工业部

门的转移造成农业萎缩、农产品短缺,进而导致工业化过程的暂时停滞。在大的工农“二元”关系框架未发生根本变化的前提下,农民仍然是风险转嫁的对象,从而导致农业经济效益和农民收入的全面下降。

2. 导致了农业落后和城乡差距进一步扩大。二元经济结构凝固化的政策在我国实施几十年来,虽然在历史上对工业的发展起过一定的作用,但却导致了我国农业的衰落、农村的落后和农民的贫困。据统计,1952年至1989年,国家通过农业税和工农产品“剪刀差”形式从农业净取7 405亿元资金来发展城市工业建设。^①由于长期对农业积累的超度提取,农村资金被过量抽走,而大量劳动力又滞留在农村,工业对农业又无“回波效应”,致使农业生产手段的长期落后,劳动生产率低下,农业比较效益低差,而农业比较效益低差又致使国家、集体和农民个人都不愿意投资于农业,还使农业生产要素的大量外流等,进一步造成农业发展的后劲不足。随着经济的发展,城乡差距不仅没有缩小,反而进一步拉大。1964年城乡人均生活费收入差距为2.2:1。改革开放以来,农民的收入有了很大提高,但农民相对贫困的问题依然十分突出。据统计,从1987年到2001年,我国农村居民人均年收入从133.6元提高到2 336元,城镇居民人均年收入从316元提高到6 860元。这说明虽然城乡居民的收入都有巨大提高,但二者的收入差距却在进一步扩大,城乡居民收入差距已由1987年的近2.4倍扩大到2001年的2.9倍。^②2003年3月全国人大会议期间,来自国家统计局的最新统计数据显示,2002年,中国城镇居民人均可支配收入7 703元,比上年实际增长13.4%;而农村居民人均纯收入2 476

① 资料来源:根据历年《中国农村统计年鉴》中有关数据整理。

② 资料来源:根据《中国城市50年》和历年《中国农村统计年鉴》中有关数据整理。