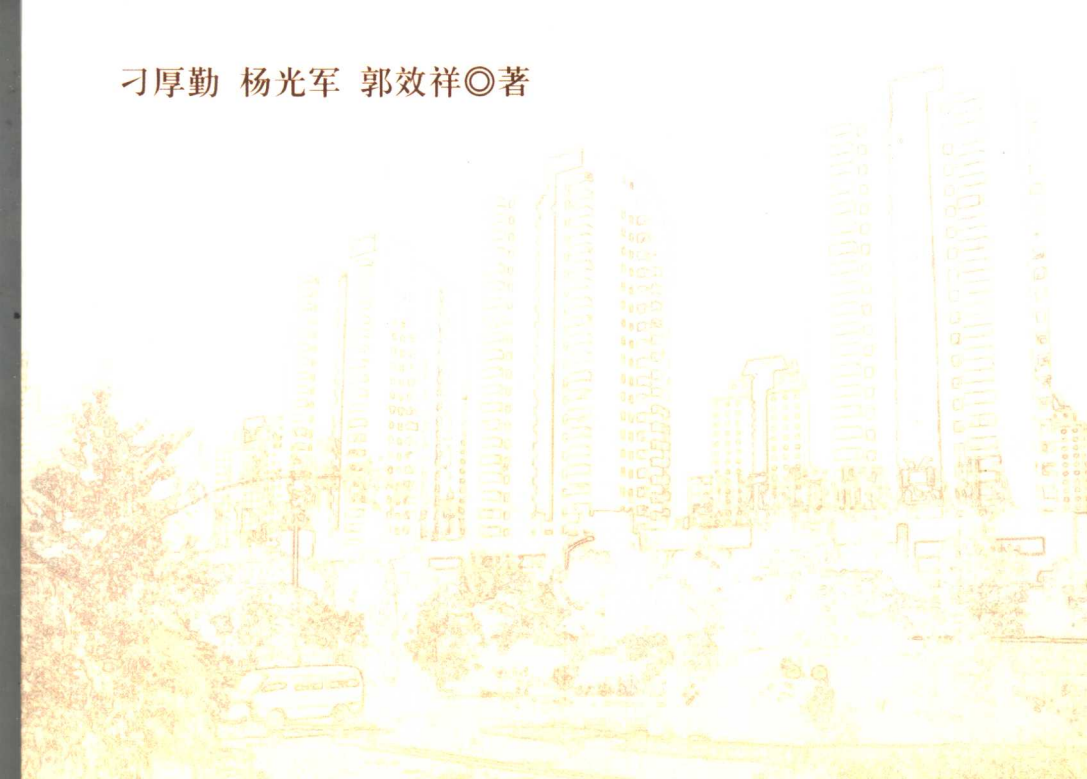


刁厚勤 杨光军 郭效祥◎著



集约发展的城市化

——结合山东的实证分析——

JI YUE FA ZHAN DE CHENG SHI HUA
JIE HE SHAN DONG DE SHI ZHENG FEN XI



中国财政经济出版社

集约发展的城市化

——结合山东的实证分析

刁厚勤 杨光军 郭效祥 著

图书在版编目(CIP)数据

集约发展的城市化——结合山东的实证分析 / 刁厚勤等

著. —北京: 中国财政经济出版社, 1999

(经济科学丛书)

ISBN 7-5097-0400-0

Ⅰ. ①集… Ⅱ. ①刁… ②杨… ③郭… Ⅲ. ①城市化—研究—山东—实证分析 Ⅳ. ①F292.2

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第040000号

869×1230毫米 32开 8.112印张 228千字

中国财政经济出版社

1999年7月第1版 1999年7月第1次印刷

(北京) 010-66032222 010-66032223

图书在版编目(CIP)数据

集约发展的城市化——结合山东的实证分析/刁厚勤, 杨光军, 郭效祥著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.1

ISBN 7-5005-8876-3

I. 集… II. ①刁…②杨…③郭… III. 城市化-研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 159267 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 9.375 印张 238 000 字

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 31.00 元

ISBN 7-5005-8876-3/F·7722

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

人口基数巨大、农民比重过高、人均资源占有水平极低是我国的基本国情。本研究以如何从根本上破解“三农”问题作为引题，经过层层深入分析，提示我国“三农”问题的本质是人多地少，并认为人多是矛盾的主要方面。在此基础上，得出了解决“三农”问题的最终出路就是绝对减少农民的基本结论。于是，加速城市化便成为现阶段中国无法舍弃的路径。

21 世纪世界人口的绝大部分将要生活在各级各类的城市里，城市化是人类社会不可阻挡的发展潮流。而未来 14 亿人口的中国的城市化则是史无前例的并将改变世界的壮举，当二三十年后中国的城市化进入成熟发展阶段时，将要拥有 10 亿左右的城镇人口。这意味着中国在人均资源极少的大规模地推进城市化，就只能选择节约资源、低熵消费、环境友好的发展之路。因此，集约城市化是本项研究的主旨命题。

集约城市化本质上仍是城乡统筹发展的范畴。在城市系统，体现的是以建设高密度、规模化城市与城市体系为特征的城市化发展模式，强调的是公众利益优先的城市建设与治理理念。基于此，课题的前一部重点研究了城市扩展与控制的关系问题，同时站在建设节约型城市社区角度，对城市住房与交通发展模式进行了具体的讨论。城市化涉及农村人口转移与规模经营等一系列有关农村配套改革的问题，所以，课题同时对农地物权化改革、农村养老与医疗保障以及农村居民点整合等前沿问题进行了初步探讨，并提出了一系

列对策性建议。

从发达国家的经历看,生产和人口向沿江、沿海等地理区位条件优越的特定区域集中是工业化和城市化发展的一般规律,这在经济学上被称为生产和人口的极化作用(效应)。我国经济发展的地区不平衡性从表面上看是生产过度向东部沿海地区集中的结果,实则不然,以GDP地区分布为指标的生产集中度,我国核心区域远远低于美国、日本等发达国家的核心区域;造成我国东西部巨大经济差距的真正原因是在生产向东部集中的同时,没有引发人口的同步集中。地处黄河流域下游,拥有众多天然良港的山东半岛,以其优越的区位条件,理应成为与“长三角”、“珠三角”并驾齐驱的人口与生产极化效应明显的制造业基地和城市群发达地区,但由于种种原因,目前山东半岛的经济与城市化进程要大大落后于以上两个三角洲地区。2003年6月山东省委工作会议以来,山东省从战略高度提出了胶东半岛制造业基地发展规划和山东半岛城市群发展战略,由此,山东的经济社会发展步入了一个新的阶段。山东半岛必须站在更高的起点上,充分发挥对外开放和城市化的后发优势,建设以“技术类型”为主的制造业基地,努力走出一条以规模化、集约化、高密度为特征的城市化之路。本课题运用实证分析方法,对山东的城市化发展从战略思路、目标体系、一直延伸到不同区类城市的发展方略,从不同层面提出了一些鲜明独到的观点和对策建议。

由于作者的理论水平所限以及占有资料的有限性,书中定然不乏错谬与不足之处,真诚希望读者和有关专家提出宝贵意见。作为研究者,由于知识和视野的局限,在某些方面提出的观点和建议若有悖于各地的先进实践,望予以谅解。中国人民大学刘晶同志为本书提出了许多宝贵意见和修改建议,在此一并诚挚谢意。

作者

2005年9月

目 录

第一章 中国的特殊国情与集约发展的城市化·····	(1)
第一节 中国的城乡二元结构·····	(1)
第二节 “三农”问题：表现与本质·····	(8)
第三节 以城市化的加速推进实现协调发展·····	(15)
第二章 集约城市化是实现科学发展的基本载体·····	(20)
第一节 城市化概论·····	(20)
第二节 科学发展观对我国城市化的启示·····	(32)
第三节 可持续城市化·····	(40)
第四节 集约化：城市发展与控制·····	(45)
第三章 城市化：人口、住房、交通发展与资源安全·····	(52)
第一节 中国的人口发展·····	(52)
第二节 户籍突破与城市化滞后的能量转换·····	(59)
第三节 集约城市化——交通发展模式·····	(66)
第四节 集约城市化——住房发展模式·····	(74)
第五节 集约城市化——生态环境与战略性资源安 全·····	(80)

第四章 加速城市化：政府、市场及其他	(91)
第一节 我国正处在加速城市化的重要阶段.....	(91)
第二节 城市化中的政府职能与市场运作.....	(100)
第三节 城市治理：建设、运营和品牌塑造.....	(105)
第四节 以改革促进可持续城市化发展.....	(113)
第五节 以开放带动城市化发展.....	(120)
第六节 影响人口城市转移的非体制因素.....	(124)
第五章 城市化与产业结构调整	(132)
第一节 城市化与产业结构调整的关系.....	(132)
第二节 城市化需要继续膨胀第二产业.....	(139)
第三节 第三产业发展对城市化进程的影响.....	(146)
第四节 城市化与现代农业发展.....	(150)
第六章 城市化与农业和农村的配套改革	(154)
第一节 深化农村土地制度改革.....	(154)
第二节 加大对农村教育的投入与改革力度.....	(157)
第三节 探索建立农村适当的社会保障体系.....	(164)
第四节 增加对农业和农村基础建设的投入.....	(169)
第七章 山东经济与城市化发展：现状与展望	(174)
第一节 山东经济社会发展概况.....	(174)
第二节 山东城市化水平现状与比较.....	(182)
第三节 山东具备加速城市化发展的基本条件.....	(189)
第四节 山东加速城市化面临的挑战.....	(196)
第五节 山东加速推进城市化的目标原则和政策措施.....	(203)

第八章 山东城市化战略规划与目标体系	(209)
第一节 山东城市化战略总体思路.....	(209)
第二节 半岛城市群的一体化协同机制.....	(223)
第三节 山东城市化目标体系——2010	(227)
第四节 山东城市化目标体系——2020	(232)
 第九章 不同区类城市发展方略探讨	(238)
第一节 青岛——山东龙头城市发展战略.....	(238)
第二节 济南——西部核心城市发展要略.....	(253)
第三节 副中心城市的确定和发展战略.....	(261)
第四节 其他区域中心城市发展战略.....	(271)
 参考文献	(288)

第一章

中国的特殊国情 与集约发展的城市化

第一节 中国的城乡二元结构

改革开放 20 多年来，中国的城乡经济无论在总量上还是结构上都发生了根本性的改变，社会面貌也发生了惊人的变化。2002 年，我国的 GDP 总量历史性地突破了 10 万亿元，人均 GDP 在 2003 年也首次突破 1000 美元。2002 年我国一、二、三次产业的增加值构成为 14.5:51.7:33.7。从这一结构特征上看，我国似乎可以说基本或接近完成了工业化初期阶段的积累过程，可以向着更高阶段的工业化迈进了。^①

但是，反观我国的城乡人口构成比例，反观城乡各自的经济结构和社会发育，就会沮丧地看到，一边是现代化生机勃勃的城市，里面仅栖息着占全国总人口约三分之一的所谓城里人；一边是生产手段参差不齐，相对于资源要素而言劳动力供给异常丰富的近 9 亿

^① 王梦奎在《求是》2004 年第 10 期撰文也认为，目前中国总的判断，已经进入工业化的中期阶段。

农村人口。^① 他们当中又有超过 1 个亿的劳动人口常年奔波在城乡之间，即被称作农民工的特殊群体。广大农民的养老、医疗等生存保障还主要依赖所耕种的那一点有限的土地。这就是我国严重的城乡二元结构的一个轮廓，是不和谐经济、社会结构的最主要体现。正如《巴尔的摩太阳报》网站一篇题为中国的软肋的文章所指出的，中国在世界崛起的同时伴随着巨大的弱点：在混乱的农村地区，它拥有 8 亿多越来越难以控制的农村人口。他们与中国日益增长的财富无缘、缺乏权益保障、受到腐败的地方官员的盘剥、面临越来越严重的土地侵占和污染问题、常常缺乏手段维持生存（《参考消息》，2005 年 7 月 17 日）。

对比我国的三次产业构成和城乡人口构成，则可发现中国的城乡人口构成是一种严重的倒置状态，因为谁也不会说是我们的产业结构调整得过快了，同样，世界上也没有任何一个工业化国家是农村人口的比重大大高于城镇人口。这样，结论只能是我国的城乡人口构成的转换大大滞后于产业结构的调整，即通常所说的城市化滞后于工业化；又由于我国主要资源的人均占有量极低，因此，集约城市化就成了今天的中国无法舍弃的选项。

一、城乡二元结构的主要表征

所谓城乡二元结构主要指城乡的二元经济结构，是指城市现代化工业较之农村落后的传统农业，二者被隔离成两个较为独立的循环系统。其间，农村陷入了一种闭圈循环状态，而城市则保持了一种盘旋式的上升。在中国特色的城乡二元经济结构里，矛盾的主要方面表现为农村人口和农业劳动力的绝对过剩，农业生产资源（主

^① 关于我国目前农村人口数量的说法有两种：一种说法为 7.8 亿，是按 40% 的城市化率计算出来的；另一种似乎过时的说法是 9 亿农村人口。我们认为比较准确的数字应为 8.5 亿左右，故以后的叙述中均笼统地称为近 9 亿农村人口。

要是农地和淡水)相对贫乏,农村人口的生存空间相对拥挤。过多的农村和农业人口拥挤在总量不到 20 亿亩的农地上,^①造成了自 1986 年以来农业的总产出增长缓慢,农村社会面貌和农业生产方式总体上裹足不前。最近几年,特别是我国加入世界贸易组织以后,农业的种养结构和种植业内部结构都调整得较快,但是由于信息的滞后性,加上一些地方政府对农业生产的过多干预行为,又使不同地区的农民收入差距进一步拉大。就全国不同地区而言,城乡二元经济结构的表现和程度也有很大的不同。

城乡二元经济结构的日趋极化可以从城乡居民的收入差距变化、消费支出的对比变化以及城乡储蓄构成变化来作具体分析(见表 1-1、表 1-2、表 1-3)。

表 1-1 1985—2003 年城乡居民收入变化情况 单位:元

年 份	1985	1990	1995	2000	2003
城镇居民人均可支配收入	739	1510	4283	6280	8472
农村居民人均纯收入	398	686	1578	2253	2622
城乡比	1.86	2.20	2.63	2.79	3.23

资料来源:《中国统计年鉴 2001》;2003 年国民经济和社会发展统计公报。

表 1-2 1985—2000 年城乡居民消费水平变化情况 单位:元

年 份	1985	1990	1995	2000
城镇居民人均消费支出	802	1686	4874	4998
农村居民人均消费支出	347	571	1434	1670
城乡比	2.3	3.0	3.4	3.0

资料来源:《中国统计年鉴 2001》。

① 由中国农科院区划所和农业部全国土壤肥料总站共同完成的中国耕地资源及其开发利用课题,确定我国现有耕地总面积为 19.8779 亿亩(1992 年),目前为 18.4 亿亩,主要是退耕还林、还草和工业用地导致耕地的减少。

表 1-1 和表 1-2 反映的是城镇居民和农民在收入与消费支出方面的人均变化情况,其中,城乡居民的消费比变化更能反映真实的城乡经济差距。表 1-3 从整体上考察了城镇和农村两大群体的人们占有财富的变化情况。需要指出的是,该表中的城镇人口比重采用的是《中国统计年鉴》中的公布数据,我们认为,这一数字在很大程度上被高估了。

表 1-3 1980—1999 年城乡居民储蓄变化与人口的变化

年 份	储蓄总额 (亿元)	城镇储蓄		农村储蓄		城镇人 口比重	农村人 口比重
		总额 (亿元)	占比 (%)	总额 (亿元)	占比 (%)		
1980	400	283	71	117	29	19.4	80.6
1985	1623	1058	65	565	35	23.7	76.3
1990	7035	5193	73	1842	27	26.4	73.6
1995	29663	23467	79	6196	21	29.0	71.0
1999	59662	48405	81	11217	19	36.1	63.9

资料来源:刘炜等:“统筹城乡社会发展的战略选择及制度构建”,《改革》2004 年第 4 期。

城乡二元经济结构还可以通过工农业二元结构强度来说明。1985 年以来,我国农业 GDP 相对生产率逐年下降,而非农业 GDP 相对生产率基本稳定,结果是工农业二元结构强度不断扩大(见表 1-4)。

从表 1-4 的变化可以看出,在我国的工业化过程中,农业的相对生产率和比较收益率是极低的,说明在非农业产值比重扩大的同时,没有接纳相应的农业转移人口,其实这正是我国城乡人口构成倒置的结果。

表 1-4 1985—2001 年我国农与非农二元结构强度变化情况

年份	农业 GDP 比重 (%) ①	农业从业人 员比重 (%) ②	农业 GDP 相 对生产率 ③ = ① ÷ ②	非农业 GDP 比重 (%) ④	非农业从业 人员比重 (%) ⑤	非农业 GDP 相对生产率 ⑥ = ④ ÷ ⑤	二元结 构强度 ⑦ = ⑥ ÷ ③
1985	28.4	62.4	0.46	71.6	37.6	1.90	4.13
1990	27.1	60.1	0.45	72.9	39.9	1.83	4.07
1995	20.5	52.2	0.39	79.5	47.8	1.66	4.26
2000	15.9	50.0	0.32	84.1	50.0	1.68	5.25
2001	15.2	50.0	0.30	84.8	50.0	1.70	5.67

资料来源：根据《中国统计年鉴 2002》相关数字计算得出。

二、改变城乡二元结构的根本出路在于城市化与工业化的同步推进

过去 50 年来，以城乡分割的户籍制度为总纲的各种制度和体制环境，把农民牢牢地禁锢在土地上。即便今天蒸蒸日上的城市建设和城市工业对农业富余劳动力产生大量需求的时候，数以亿计进城打工的农民从身份、居住、社会保障、受教育机会等各个方面仍被城市所排斥。从我国城市化与工业化进程的比较来看，工业化取得了很大进展，但城市化一直在较低水平上徘徊（见图 1-1），出现所谓“工业国家、农业社会”的格局。

不难看出，到今天，制度和体制环境仍然是制约农民真正融入到城市的关键。因此，要真正落实科学发展观、真心推进城市化进程，就必须下决心从户籍制度入手彻底打破阻挡农民成为市民的各种樊篱。在此基础上，要尽快借助信息技术建立城乡一体化的劳动力市场，探索城乡衔接的社会保障体系，同时要加快研究制定促进农地规范流转的法律框架，尽快使农民的承包地物权化，从而保证农民的土地权益不被侵蚀。

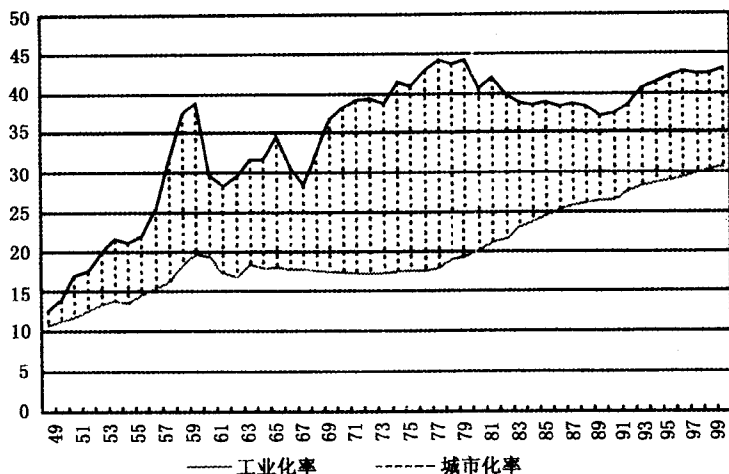


图 1-1 中国的城市化率与工业化率 (%)

资料来源：国家统计局，中国统计年鉴 1998，中国城市统计年鉴 1998。

除了体制因素外，我们不得不承认 50 多年延续下来的城里人的优越感和利益把持的惯性是他们歧视进城农民、剥夺农民权益甚至在“民意”层面影响政府改革决心的深层原因。所以我们提出，城市化是社会利益分配格局的调整和重塑的观点。对此，我们认为媒体有责任开导市民：农民只是一个职业的称谓，他们享有平等的国民权利；只要他们有能力，便可以在中国的国土范围内随意流动和定居。也应让市民们明白，为了经济和社会的长期平稳发展，就要进一步加快产业结构、就业结构和城乡社会结构的转换。因此，今后的二三十年里，人口的城市化是大势所趋，对此城里人应保持平常心，不然，我们的城市就真的要修建城墙了。

从农民的角度来看，城市生活的“游戏规则”确实有其独特的一面，如果农民自身素质不能适应进城的最低要求，如生存手段、租购住房等经济实力甚至对交通规则和出行知识要求等，那么就是

勉强进了城恐怕也会处处遇到生存的艰难。所以即使放开了户籍制度，农民也不会一窝蜂地涌入城市。为适应加速城市化对农民素质提高的要求，政府除要加大对农村教育的扶持力度外，还应采取多种方式，加强对农民的知识技能培训和就业指导，这可促使更多的农民工能沉淀在城市，而不是只靠卖力气吃“青春饭”。

党的十六大报告指出，本世纪的头 20 年是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期，提出了今后 20 年全面建设小康社会的宏伟目标。这使人们更加坚信，改变城乡二元经济社会结构，必须走新型工业化道路，加速城市化进程。今后应以工业生产率的倍增化为支撑来创造出更多的城市服务业就业岗位，吸纳更多进城农民。在这一过程中，有两条基本的判断：一是中国的城乡二元结构因其深刻的历史原因和复杂的现实背景，是不可能在一夜之间被突破的，城里人不必为农民的大量进城而忧虑自己的利益受损。长远地看，这是一个对各方都有利的共赢选择。二是农民在城市化过程中也不会成为城市“圈地运动”的牺牲品，我们的国情决定了中国的城市化道路不应以农村的破产和农业的衰败为前提。相反，各级政府会更加重视农业和农村，使农业生产方式逐步迈向现代化并实现规模经营，这样才能从根本上解决农民收入的徘徊问题，为全面建设小康社会开辟坦途。

或许还会有人提出，大力发展农村非农产业不是改变城乡二元经济结构、实现农村小康的捷径吗？回答是完全否定的，我们认为，农村工业可以发展到何种程度乃是一个关系整个国家工业化道路的模式选择问题。中国的乡村企业在上个世纪末的最辉煌时期曾吸纳了达 1 个多亿的农业富余劳动力，但它终究不能成为一个大国的彻底的工业化解决方案。事实上，也正是以乡村企业为代表的农村工业化运动，进一步扩大了城市化同工业化的不同步现象，它的弊端和缺陷近年来已不同程度地显现出来，其中最突出的是村村冒烟、沟沟排污所带来的污染扩散。工业生产的产业链吸引特性导致

了企业的集群现象，而城市则是发展二、三产业的最理想场所，尤其是高端产业，离开城市是难以生存和运转的。

对于人们通常所说的农村工业化，我们理解应当是指农村地区工业的适度发展，但从字面上却容易让人们产生是乡乡村村大搞工业，所以今后不应再提倡这一表述。近年来人们进一步认识到农村工业化也要走园区的道路，并且越靠近大中城市、开发级别较高的工业园区发展得更快，吸引投资的能力更强。这就从一个侧面证明了要实现农村经济社会的全面进步和全面建设小康社会目标，决不能指望工业在农村的遍地开花。通过城市新型工业的扩展，大量吸纳农业富余劳动力从而统筹城乡发展，改变城乡二元结构，走集约的、绿色的城市化道路，是科学发展观对当代建设者提出的历史任务。

第二节 “三农”问题：表现与本质

近年来，人们把农业生产徘徊、农村经济社会发展缓慢和农民收入增长困难等长期困扰我国的这些与“农”字有关的问题一并称为“三农”问题。其实“三农”问题早已远远超出了农业和农村本身，所涉及的利益分配失衡问题也不仅仅是影响农民，仍是我国城乡二结构的具体表现。其中，总量过多的农村人口和农业富余劳动力构成了矛盾的主要方面。

一、“三农”问题的主要表现

（一）弱势的农业根源于农地经营的不规模

农业有广义和狭义之分。狭义的农业是指培育动植物以取得产品的产业部门，即传统种养业。广义的农业要延伸到林业和渔业。我国的统计方法中，第一产业不包括采矿业，第一产业就是广义

的农业。农业是国民经济的基础产业，它不但直接为人们提供各种基本食物，而且为加工业提供大量的原料，所以各国政府都不遗余力地支持、保护本国农业尽量少受国际竞争的冲击，尽管农业在各发达国家的 GDP 总量中所占份额极低。相比之下，我国作为一个农业产值比重还比较高、农业就业人口比重占全社会就业人口的 50% 的农业大国（就农业就业人口比重来看，中国目前仅相当于美国 19 世纪末的结构水平，见表 1-5），就更没有理由不格外重视农业了。

表 1-5 农业部门就业比重的国际比较 单位：百分比（%）

年份 国家	1820	1870	1913	1950	1992	1998
美 国	70	50	27.5	12.9	2.8	2.7
法 国	N	49.2	41.1	28.3	5.1	N
德 国	N	49.5	34.6	22.2	3.1	2.1
英 国	37.6	22.7	11.7	5.1	2.2	1.7
日 本	N	70.1	60.1	48.3	6.4	5.2
中 国	N	N	N	77.0	58.6	47.5
俄罗斯	N	N	70.0	46.0	17.0	N

注：N 表示不可得。

资料来源：1820—1992 年数据引自麦迪森《世界经济 200 年回顾》，改革出版社 1996 年版；1998 年数据根据《2000 年国际统计年鉴》计算。

我国的农业问题可以归纳为产业化程度低、产品商品化率低、农业装备水平与科技扶持力度低以及农民收入中来自农业的份额日趋减低的“四低”现象。这“四低”恰恰是我国农业就业人口过多，无法实现规模化经营的集中体现。虽然我国政府这几年采取了很多保护和扶持农业的政策措施，但我国的农业产销各环节总体上仍表现出极端的弱势性。和发达国家相比，我们对农业保护的立足