

孙 宏 著

城市化与统筹城乡发展研究

CHENGSHIHUA
yutongchou
chengxiang
fazhan
yanjiu

甘肃人民出版社

孙 宏 著

城市化与统筹城乡发展研究

CHENGSHIHUA
yutongchou
chengxiang
fazhan
yanjiu

甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化与统筹城乡发展研究/孙宏著. —兰州: 甘肃人民出版社, 2006. 6
ISBN 7-226-03432-8

I. 城... II. 孙... III. ①城市化—研究—中国
②城乡建设—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 067087 号

责任编辑: 党晨飞

封面设计: 姚静萍

城市化与统筹城乡发展研究

孙宏 著

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市南滨河东路 520 号)

甘肃天河印刷有限责任公司印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 6.875 插页 2 字数 170 千

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1—2,000

ISBN 7-226-03432-8 定价: 18.00 元

内 容 摘 要

一般来讲,城市是一个国家或地区经济、政治、科技、文化教育的中心。比较利益、规模经济和聚集经济是城市形成和发展的主要经济力量。城市化是指由于社会生产力的发展,社会分工细化,在聚集机制的作用下,人口向城市集中,引起城市数量增加及规模扩大。城市通过聚集经济和规模经济效益,成长为区域经济的增长极,发挥极化效应和涓滴效应,使城市物质文明和文化不断发展、扩散,城市和区域产业结构不断转换升级,城乡共同发展,最终实现城乡一体化的过程。

城市化作为人类文明进步的标志之一,在漫长的农业经济时代就已经在缓慢地发展着。人类社会真正意义上的城市化应该从1760年英国工业革命开始,英国通过在国内剥夺农业剩余和非农产业劳动者收入以及海外殖民掠夺完成原始资本积累,实现工业化和城市化。在工业化时代,以工业化为主要内容的长期经济发展是城市化的持续的动力机制,城市化与工业化具有一致性和相互促进作用。“二战”后,尤其是20世纪六七十年代以来,处于后工业时代的发达国家甚至一些发展中国家,城市化与工业化的联系不像历史上那么密切,甚至不再表现为同一过程,出现了松散化的趋势,第三产业则对城市化进程起了越来越明显的主导作用。发展中国家由于工业化起步较晚,欠账大,出现了“滞后城市化”和“过度城市化”的现象。

新中国成立后,受国内外一系列因素的制约和前苏联工业化道路的影响,中国选择了重工业优先发展战略。和这条发展战略相适应,实行对基本农产品统购统销制度和一系列以户籍制度为

核心的城乡分离的二元经济社会结构的政策,通过挤压和剥夺农业、农村和农民利益,在较短的时间里建立了比较完备的现代化工业、国防和国民经济体系。但这种以高积累、高速度,优先发展重工业为特征的经济发展战略,使我国改革开放前的城市化道路成为典型的政府推动型。首先,重工业优先发展战略的实施,导致国民经济重大比例失调,而工业化初期具有基础地位的农业发展的波动和滞后成为工业化和城市化的瓶颈;城乡分离的户籍等制度安排使人口不能向城市自由迁移;资金和技术密集型的发展模式,排斥劳动力向二、三产业转移。这一切使改革开放前的城市化水平波动大、城市化与经济发展没有表现出正相关关系等逆城市化特点,使城市化进程缓慢,城市化水平从1949年的10.6%增长到1978年的12.5%,30年间只增长不到2个百分点。

改革开放以来,农村家庭联产承包责任制的推行,乡镇企业异军突起,国企改革不断推进,对外开放的不断扩大,社会主义市场经济体制目标的提出和初步建立,使我国对经济发展战略进行了一系列的重大调整,国民经济的重要比例关系得到改善,户籍制度等二元经济社会结构的制度安排不断改革。这一切使城市化步伐明显加快,城市化率由1978年的12.5%上升到1999年的30.98%,平均每年上升0.81个百分点,是改革开放前城市化水平年均上升幅度的4.1倍,2001年达36.1%。但总的来看,城乡分离的二元经济社会结构仍很明显。城市化一方面表现为城市的扩大和向乡村的辐射,更主要的趋势是乡村自身的城镇化,即城市的扩展辐射与农村自身城镇化的双向运动。这条道路与经典的城市化道路的主要区别在于:控制人口向大城市迁移,大城市的作用受到制约;从规模比较小的小城镇起步,引导人们向小城镇迁移。使城市化的动力主要来自于乡村的“推力”,而非城市的“引力”。虽然有数以千万计的乡村—城市的流动人口,但不稳定,呈准城市化状态。概括地说,这是一种小城镇化模式。这种模式导致大量的

非农化和工业化在城市以外进行,使有形的物质形态上的城市化发展较快,无形的生活方式和价值观念的城市化显著落后。城市化发展滞后于工业化发展,城市化水平滞后于世界平均水平甚至发展中国家的平均水平。

研究表明,当前我国正处于工业化中期阶段,城市化加速阶段,经济相对过剩阶段到来以后的城乡经济发展严重失衡阶段。结合世界工业化与城市化的基本规律,总结建国五十多年来我国城市化的基本经验,我们认为要使中国的城市化健康发展,就要进一步深化改革,继续进行发展战略调整,实现工农业的平衡发展,深化财政、金融体制改革,深化户籍、土地和社会保障等一系列制度改革。排除城市化的一系列制度障碍,实现人口向城市的自由迁移。

遵循世界城市化的基本规律,在目前阶段,实施抓两头、促中间战略,充分发挥大城市作用,完善城市功能。发展长江三角洲、珠江三角洲、京津唐等大城市经济带,带动区域经济全面协调发展。统筹城乡经济,统一制定我国工业化和现代化的实施计划,引导城乡工业由过去的资源竞争走向联合、合作发展的轨道。农村城镇化作为整个中国城市化过程的一个重要方面,要以乡镇企业和小城镇为依托,重点发展县城和有优势的建制镇,大力进行农村产业结构调整,实现农业的产业化经营,实现农村人口的工作领域由第一产业向二、三产业的职业转换和居住地由农村区域向城镇区域迁移的空间聚集,最本质的东西,就是农民生活水平的提高、生活质量的改善和整体科技文化素质的增强,使农民过上与城镇居民无多大差别的生活。

Abstract

Generally speaking, the city is the centers of economy, politics, science and technique, culture and education in a country or region. Comparative advantage, economies of scale and gathering economy are the main economic powers for the city's formation and development. Urbanization means population concentrate, the city quantity increase and their scales extend under the function of the gathering mechanism because of the development of the social productivity and division of labor in society. The city grows up to regional economic growth pole by the gathering economy and economies of scale, makes full use of the pole effect and drop effect. And its material progress and cultural and ideological progress develop and diffuse continuously, industrial structure convert to higher grade, the urban and rural develop together and become integration.

Urbanization, as one of the markings of human civilization progresses, had already developed gradually in the long agriculture economic age. But the real urbanization in human society should be from the beginning of England Industrial Revolution in 1760s. Industrialization and urbanization were realized in England by using the primitive accumulation of the agriculture surplus and other industry workers' income of local deprival and overseas colonial loot. In the industrialization age the long-term economy development with industry as the main contents is a continual motive mechanism, urbanization and industrialization keep on

Abstract

having the consistency with promoting the function mutually. Since the second world war, particularly 1960—1970s', the relationship between urbanization and industrialization is not so close, and even no longer the same process for post—industrial countries even some developing countries. There appeared the trend of looseness, the third industrial then began to play more and more predominant function obviously. There appeared the phenomena of "delayed urbanization" and "advanced urbanization" because of lagging and lacking of industrialization in Developing countries.

After the founding of the P. R. China, influenced by a series of factors home and abroad and the road of industrialization of the former Soviet Union, China chose the road to develop the heavy industry in advantage. Accompanied by this development strategy, China carried out the policy to control the buying and sailing of the farmer's products and a series of economic and social policies of the diadactic structure to separate rural from urban, which deprived the agriculture, the rural area and the peasants' interests to build up the comprehensive modern industry, national defense and the national economy system. But the development strategy, characterized with high accumulation, high speed, to develop the heavy industry in advantage, make the urbanization promoted by the government. As a result, the strategy led to the serious imbalance of economic proportion and caused the basic agriculture fluctuated and become the bottle-neck of the industrialization. The diadactic structure of the household registration system made people's free migration to towns and cities difficult. The capital and technology intensive

mode of industrialization also repel the labor forces to enter the second and third industry. All these caused the great fluctuation and slowing of the urbanization, and the level of the urbanization increased not more than 2%, from 10.6% in 1949 to 12.54% in 1978.

Since the reform and openness, the contracted responsibility system with remuneration linked to output is carried out, the town and township enterprises have developed quickly, and the national enterprises have been promoting the reformation, the open policy are being expanded, and the target of the socialist market economy system has been put forward and is being established, a series of great adjustments of national economic system has been made, the national economic proportion has been improved, and the household registration system has been changing. All these caused the rate of urbanization increased from 12.5% in 1978 to 30.9% in 1999, increased 0.81% every year, which is 4.1 times the average level before the reform and openness, and even rose at 36.1% in 2001. But on the whole, the diadactic structure are still serious. The urbanization shows the expansion of the city and its radiation to the rural area, but the more important trend is the urbanization of the rural areas themselves, we call this a two-way urbanization both in urban and rural area. This road of urbanization is different from the classical way in the following: persons are controlled not to migrate to the large cities, and the role of large cities are limited, instead direct the persons to migrate to small towns. This makes the forces of urbanization come from the "push forces" of rural area and not the attractive forces of the cities. There are millions of

Abstract

population migrations from the rural areas to the urban areas, but they are instable and quasi — urbanization. In a word, we think this is a small — town urbanization model. This model caused the urbanization and industrialization developed outside the cities, and changes of the urbanization in substances developed faster than the life — style and the concept of value. All these made the urbanization behind the industrialization, and the level of urbanization lag behind the world's level even behind the average level of developing countries.

Studies show that China is in the middle stage of industrialization, the stage of speeding up urbanization, and the stage of serious imbalance of economy development after the stage of relatively economic surplus having come. According to the basic laws of industrialization and urbanization in the world and China's experiences of urbanization in the past 50 years, we think we should continue to adjust the development strategy to realize the balanced development of industry and agriculture, continue the reformations, such as the reformations of financial and monetary systems, the household registration system, the land system and the social security system in order that the urbanization develop healthily. In a word we should eliminate all the barriers of the urbanization to pave road for free migration to cities and towns.

According to the basic laws of urbanization in the world, we should comprehensively bring out the advantages of big cities by improving their functions in recent days. We should develop the Yangtz River Delta, the Pearl Delta and Beijng — Tianjing — Tangshan City Zone to lead to the comprehensive economic development. And

think as a whole to make the plans of our country's industrialization and modernization, to direct the urban and rural industries to develop in cooperative way. The rural urbanization is a very important aspect of the urbanization . We should lay special stress on the county level towns and other small towns, and adjust the rural economic structure, realize the industrialized operation of the agriculture, to push the rural population to enter the second and third industry from farms and the rural population migrate to cities and towns from the rural area with the town and township enterprises' development as basis. The soul is that we should make the peasants live the lives which is not more different from the lives of urban population by improving theirs cience and technology levels.

目 录

内容摘要.....	(1)
Abstract	(4)
第一章 导 论.....	(1)
一、城市化研究的依据及意义	(1)
二、城市化研究综述	(9)
三、研究的思路及主要研究方法.....	(17)
第二章 世界城市化的基本经验	(20)
一、城市及城市化的基本含义.....	(20)
二、城市的形成机制.....	(25)
三、发达国家城市化的主要经验.....	(31)
四、发展中国家城市化的基本经验.....	(38)
五、城市化指标体系.....	(40)
第三章 改革开放前的城市化	(46)
一、二元经济结构理论与赶超型经济发展战略.....	(46)
二、我国重工业优先发展战略与城乡二元经济社会 结构制度的确立.....	(55)
三、结构失衡与城市化的剧烈的波动性.....	(61)
第四章 改革开放以来的城市化	(68)
一、发展战略调整与制度变迁.....	(68)
二、改革开放以来城市化的迅猛发展.....	(75)
三、城市化的非均衡发展.....	(80)
四、农村城市化的迅猛发展及问题.....	(84)
五、对经典城市化模式的偏离.....	(90)

第五章 推进城市化的经济社会发展战略调整	(96)
一、对发展经济学关于工农业关系的再思考	(96)
二、发展战略调整的依据	(103)
三、深化财政体制改革	(109)
四、深化农村金融体制改革	(114)
第六章 城市化的制度创新	(122)
一、制度创新是经济发展的助推器	(122)
二、户籍制度创新	(125)
三、土地制度创新	(130)
四、社会保障制度创新	(141)
第七章 城市化道路选择	(150)
一、世界城市化进程的三大基本规律	(150)
二、加速实现城市化目标的战略	(157)
三、积极利用城市聚集经济规律,充分发挥 大城市的作用	(161)
四、积极发展城市圈域经济	(168)
第八章 统筹城乡经济,促进农村城市化	(178)
一、将农村工业化转变为城市工业化	(178)
二、继续发挥乡镇企业在农村城市化中的积极作用 ..	(179)
三、促进农业和农村经济结构调整,推进城市化	(183)
四、引导小城镇健康发展	(185)
主要参考文献	(193)
后记	(206)

第一章 导 论

一、城市化研究的依据及意义

城市化作为人类文明进步的标志之一,在漫长的农业经济时代就已经在缓慢地发展着。城市化一词的出现,至今已有一百多年的历史。一般来讲,城市化指由于社会生产力的发展而引起的城镇数量增加及其规模扩大,人口向城镇集中,城市物质文明和文化不断扩散,区域产业结构不断转换升级的过程。农村城市化是城市化过程的一个方面。在城市化发展的不同阶段,农村城市化的特点及表现形式不同;在相同阶段,也存在着地域差异。通常情况下,在城市化的最初阶段,城市往往立足于农村,控制着农村,城市化主要是城市在深度上的发展。而随着生产力的提高和城市的增多,城市化就不得不扩展到农村这一更为广阔的区域,广度上的扩展便逐渐成为其主要的方面。显然,城市化涉及城市和农村这两个社会地域,它是地域性质和景观转化的空间过程。

世界城市化的过程大体上经过三个不同时期:(1)缓慢的发展时期,城市化水平达到30%左右。“二战”前许多发达国家刚刚完成工业化初级阶段,一般城市化进程比较缓慢。(2)加速发展时期。当工业化、城市化达到一定水平的时候,一般是在30%左右,即进入城市化的第二阶段,这时大多数发达国家已经完成工业化阶段,人均GDP达3000美元,到20世纪六七十年代工业化、城市化水平都达到了60%的水平。(3)现代化发展阶段,工业化、城市化现代化的发展时期。许多发达国家城市转入稳定发展的阶段,城市化水平达到75%~80%。2000年,世界城市化平均水平已达到

45%，发达国家达到70%~80%，发展中国家为50%~55%。世界城市化的趋势正在加快，发展中国家和地区的城市化更是如此。后工业社会的生产特征及全球化的进程，使得世界经济生产方式的空间特性既强调跨越边界、区际差异，也强调控制和协调，这表现在全球、国家、地区、区域和城市等各个层面。城市经济正越来越成为世界经济的主宰。

中华人民共和国成立以来特别是改革开放二十多年来，伴随着工业化和现代化的推进，中国的城市化水平不断提高，城市化水平由1949年的10.64%提高到2001年的36.1%。但由于历史原因，我国城市化水平与世界水准仍有较大的差距，与世界上城市化水平最高的国家美国（1890年城市化水平已达到35.1%）相比较落后了100年。20世纪80年代到90年代初的十多年里，由于家庭联产承包制度创新的巨大成功，使乡镇企业异军突起，农村工业化的推进使二元经济社会结构下农村城镇化成为必然的选择。1993—1996年国家成功地治理通货膨胀，实现经济软着陆，1997年东南亚金融危机以后，中国的经济进入了一个全新的发展阶段，城市化问题不再是单纯的工业化和现代化的伴生物，而成为有一石数鸟之功效的关键问题。

（一）农业资本积累的基本趋势与农村人口向城市转移的必然性

中国的长期经济发展，广大农村需要经历一个农业资本迅速积累的过程，发生资本对土地和劳动力的替代。土地因为数量有限而地租成本不断上升，劳动力的成本因为生活水平和工资水平的提高而不断增加，只有资本可以无限量积累而没有成本的变化，因此要在地租和工资成本上升的时候发生对土地和劳动力的替代。资本替代的过程，省却资本所有权的法律意义，剩下的内容一方面是农业生产技术的进步，现代社会还要加上农业科技知识的积累，另一方面则是手工农业劳动力的大量过剩。大量过剩的农

业劳动力如果不能转入工业而为城市的扩容建设所吸收,继续大量留在原来的土地上,就会面对贫困化的威胁。

入世以后,中国实行农产品市场的对外开放政策会加快农业资本积累的速度,因为国际资本的高度流动性伴随先进技术的快速推广,通过资本流入和技术进口,会加速国内资本的积累,使更多的资本流入农业。由于先进技术的较早应用,国际市场的农业生产成本和农产品价格要比国内市场下降得更快,通过进口对国内价格造成加快下降的压力,对仍然依靠手工业的农民将造成更大的收入损失。中国长期实行城乡分隔的户籍管理和禁止土地私有制度,也在一定程度上影响农民的收入,前者增加了农民离开土地进入城市的困难,后者又造成农民的滥垦滥伐滥牧,导致自然生态环境的严重恶化和更多更严重的自然灾害,影响农民的长期收入。

中国自 1979 年实行农村经济体制改革开始,农业资本积累经历了先后两个很不相同的阶段。第一阶段大约是 1979—1995 年,主要特征是农村经济体制改革和资本流出农业生产部门;在资本流出的阶段,广大农民因为土地承包的改革,生产积极性高涨,剩余产品增加,一部分转为农业内部投入,进行农业资本的原始积累,另一部分通过大量开办乡镇企业,变成了农业资本的流出和工业资本的积累。这个阶段的农业资本积累和生产技术变化,主要还是依靠农民自身的力量进行小规模的土地和种子改良,采用化学肥料和杀虫剂,不是大规模的机械化生产和生物技术对手工劳动的替代,因此农产品的价格基本保持了追随成本而上升的趋势。而乡镇企业的崛起,吸收大量农村剩余劳动力,既增加农民收入,又减缓了对大中城市的压力。第二阶段始于 1995 年的宏观经济紧缩,主要特征是外部资本开始流入农业生产部门,并伴随现代农业生产技术的推广。但是第二个阶段的农业资本积累,伴随的是一种以工厂化大规模生产、机械化农业和生物农业为标志的先进

生产方式,这种生产方式大幅度降低了农产品的单位生产成本。通过市场竞争迫使价格下降,一方面引导和迫使一部分农民放弃传统的手工劳作,进而采用先进的生产方式,加速农业资本的积累;另一方面则给大量还没有能力采用先进生产方式的农村人口造成一定程度的贫困。

依靠农民的生产剩余和自我积累,发展乡镇企业,曾经是 20 世纪 80 年代解决农村过剩劳动力的重要途径,当时叫做离土不离乡。通过增加非农部门的就业,既提高农民收入又缓和农业过剩劳动力对城市造成的人口压力。当时的乡镇企业主要从事小规模的加工制造和五金采矿,属于工业积累,它们的产品基本不影响农产品的价格,所以一直到 1994 年,农产品价格都是一个基本上升的趋势,农业生产者因此普遍受益。但是大约自 1995 年开始,情况发生了逆转,国民经济进入调整期,大批乡镇工业企业的弊端也在这个阶段暴露出来,除了少数已经迅速成长起来的大企业以外,它们中的大部分无法通过现代工业的各种质量标准,包括生产工艺、产品性能、能耗、污染排放、成本水平、商业信誉、融资渠道等等,因此陷入停滞发展的阶段。这些企业不仅不能和以前一样吸收大量的农村剩余劳动力,缓和农民收入的下降,相反,面对先进大工业企业和国家垄断企业的竞争,还要调整产业结构和提高专业化生产水平,辞退一部分原来已经吸收的劳动力,造成新的贫困。同时,21 世纪是对外开放和高科技的年代,乡镇企业的生存面对新的挑战,必须根据时代的要求加快调整与改革的步伐,由原来的高度依赖政府转向独立适应市场环境、提高决策管理水平和市场竞争能力,由原来的粗加工转为精加工和深加工,由简单制造业转向服务业、高科技和农工贸一体化,由污染环境转向环保工业和环保农业,由原来的混合产品系列和追求短期投资回报转向高度专业化的生产和追求长期生存目标。乡镇企业必须首先完成这些转变,才有可能重新繁荣起来,但是这些转变对于劳动力是高素