



深化经济体制改革研究丛书

主编：张卓元 吴敬琏 厉以宁

中国新型 城镇化道路与人的 城镇化政策选择

ZHONGGUO XINKING
CHENGZHENHUA DAOLU YU RENDE
CHENGZHENHUA ZHENGCE XUANZE

张平等◇著

SPM

南方出版传媒

广东人民出版社



该项目受到张平主持的国家社会科学基金重大招标课题“加快经济结构调整与促进经济自主协调发展研究”(批准文号12&ZD084)”资助

深化经济体制改革研究丛书

主编：张卓元 吴敬琏 厉以宁

中国新型 城镇化道路与人的 城镇化政策选择

张平等◇著

SPM

南方出版传媒

广东经济出版社

— 广州 —

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新型城镇化道路与人的城镇化政策选择/ 张平等著. —广州: 广东经济出版社, 2015. 10
(深化经济体制改革研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5454 - 4258 - 8

I. ①中… II. ①张… III. ①城市化 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 251509 号

出版人: 姚丹林
责任编辑: 温键键
责任技编: 许伟斌
封面设计: 彩奇风

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11 ~ 12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	中山市国彩印刷有限公司 (中山市坦洲镇彩虹路 3 号)
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	21.5 1 插页
字数	421 000 字
版次	2015 年 10 月第 1 版
印次	2015 年 10 月第 1 次
印数	1 ~ 2 000 册
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 4258 - 8
定价	48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 37601950 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 何剑桥律师

• 版权所有 翻印必究 •

从农村改革起步到以经济体制改革为重点的全面深化改革

(代序言)

张卓元

中国从 1978 年开始实行改革开放，采取的是渐进式改革，摸着石头过河，从农村改革起步，到 2012 年党的十八大后发展为以经济体制改革为重点的全面深化改革，三十多年来，一直为中国经济起飞和经济社会发展不断提供强大动力。

一、全面深化改革是三十多年渐进式改革 逻辑发展必然结果

渐进式改革的显著特点是先着重推进经济改革，以振兴经济，为改变国家贫穷落后面貌并逐步迈向工业化和现代化提供坚实的物质基础。采取渐进式改革，不搞快速转轨、一步到位，可以减轻社会震荡，在保持社会稳定前提下调整经济关系和上层建筑一些环节，以适应社会生产力的发展，稳步前进。改革为什么从农村起步？就是因为上个世纪 70 年代末中国物资供应特别是农产品供应紧张，主要农产品凭票供应，上亿农民吃饱穿暖的问题还没有很好解决，农民要求改变“一大二公”传统体制的要求特别迫切。农村实行家庭联产承包责任制以及接着逐步放开农产品价格后，农民开始有了生产经营的自主权，大大解放了社会生产力，农业生产迅速增长。1978—1985 年，农林牧渔业总产值年平均增长率达 7.1%，大大高于一般年均 2%~3% 的增速。

市场取向改革的初步成果增强了广大干部和群众改革的信心和期望，增强了商品意识和等价交换的意识。1984 年，党的十二届三中全会作出了《关于经济体制改革的决定》，确认社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济，提出进一步贯彻执行对内搞活经济对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐，还提出，全面开展经济体制改革的中心环节是增强企业活力。从此，中国进入以城市为重点的全面开展经济体制改革的阶段。需要指出的

是，中国在体制内对公有制经济特别是国有经济进行改革、引入市场机制的同时，在体制外允许和鼓励个体私营等非公有制经济发展，并逐渐成为中国经济迅速崛起的一个重要生力军。这是公认的中国渐进式经济体制改革的一个成功案例。

市场取向改革的推进和随之而来的经济的快速增长和市场的日趋繁荣，使市场化改革日益深入人心。1992年，在邓小平关于“计划不等于社会主义、市场不等于资本主义、计划和市场都是经济手段”的思想指引下，党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。从此中国开创了在一个大国把社会主义和市场经济相结合的伟大征程。中国经济迅速起飞，社会各项事业全面发展。到20世纪末中国已初步建立起社会主义市场经济体制，开始实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型。

2001年年底，中国加入世贸组织，对外开放进入了崭新的阶段，中国经济加快融入全球化的进程。加入世贸组织扩大对外开放，不仅大大促进了外向型经济发展，目前我国已成为世界第一外贸大国，而且有力地推动了市场化改革的深化，促进我国各项经济活动必须遵循市场经济一般规则行事。

进入新世纪后，随着社会主义市场经济体制的逐步完善和经济的持续高速增长，除经济体制改革外，政治、文化、社会、生态文明体制的改革也日显重要和迫切。2012年，党的十八大顺势提出全面深化改革的任务，2013年党的十八届三中全会进一步提出全面推进经济、政治、文化、社会和生态文明体制五位一体的改革任务。这标志着中国的改革开放进入了一个崭新的阶段。首先，改革的目标更高更全面。过去主要提经济体制改革目标即建立和完善社会主义市场经济体制，政治、文化、社会等体制改革主要围绕建立和完善社会主义市场经济体制而展开，而十八届三中全会决定确定全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。其次，全面深化改革是经济、政治、文化、社会和生态文明体制五位一体的改革，虽然经济体制改革是全面深化改革的重点，但现在毕竟是要全面推进五位一体的改革。再次，提出全面深化改革是经济体制改革深化逻辑的必然结果。实际上中国的经济体制改革从一开始就不是单兵突进的，在经济体制改革过程中，为配合和适应经济体制改革，一直在逐步推进政治、文化、社会和生态文明体制改革并取得明显成效。每次党代表大会的报告除了着重论述经济体制改革外，都会分别论述政治、文化、社会等方面的改革。1997年党的十五大报告提出了依法治国的方略。2004年党的十六届四中全会作出了《关于加强党的执政能力建设的决定》。2005年党的十六届五中全会建议提出了加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。2011年，党的十七届六中全会通过了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》。2007年，党的十七



大报告第一次把加快推进以改善民生为重点的社会建设独立为一个大部分，同经济、政治、文化建设并列。而党的十八大报告又进一步把大力推进生态文明建设独立设一部分，形成“五位一体”总体布局。

二、发展要求改革，改革推动发展

改革的目的是为了解放和发展社会生产力，促进经济增长和社会进步，提高人民的生活水平与质量。一方面，改革是在经济社会碰到严重困难或者受到严重瓶颈制约时人们寻找出路的重要抉择，比如上个世纪70年代后期由于“文革”使我国国民经济濒临崩溃，改革成为中国经济社会摆脱困境的关键抉择。又如前三四年，由于经过改革开放三十多年经济社会的飞速发展，积累了不少矛盾和问题，加上由于2008年国际金融危机的影响，经济社会的可持续发展受到严重挑战，为了更好地到2020年全面建成小康社会，跳出“中等收入陷阱”顺利进入高收入国家行列并走向现代化，2012年党的十八大提出了全面深化改革的任务，以便继续释放改革红利，找到新的经济社会发展的动力源泉。另一方面，改革由于能够扫除妨碍经济社会发展的体制弊端，从而能有力地推动经济社会发展。中国改革开放后经济的飞速增长充分说明了这一点。1978—2014年，中国GDP年均增长近10%，即使是在国际金融危机后的2012、2013、2014年，GDP的增速也达7%以上。由于经济的长期高速增长，2010年起，中国已超越日本成为世界第二大经济体。2014年，中国人均GDP已达7000美元以上，稳定进入中上等收入国家行列。中国经济崛起，从贫穷落后的弱国一跃成为在全世界各方面有重要影响的大国，让全世界人民都赞叹不已，被称为“中国的奇迹”。

三、扎实推进全面深化改革，促进中国经济 顺利进入新常态

目前，中国经济正在进入新常态。何谓新常态？按照习近平总书记2014年11月9日在亚太经合组织工商领导人峰会演讲时说的，“中国经济呈现出新常态，有几个主要特点。一是从高速增长转为中高速增长。二是经济结构不断优化升级，第三产业、消费需求逐步成为主体，城乡区域差距逐步缩小，居民收入占比上升，发展成果惠及更广大民众。三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。新常态将给中国带来新的发展机遇。”可见，中国经济进入新常态意味着经济活动向着重追求质量和效益转型。而要做到这一点，需要有几年的努力。在这过程中，必须不断深化经济体制改革和其他方面改革，为经济转型提供不竭的动力。在这个意义上，可以说，中国经济能否顺利进入新常态，实现持续健康发展，主

要取决于我们能否顺利推进已经进入深水区的经济改革和其他改革。因此，从多方面多角度研究经济体制改革问题，提出中肯的可行的改革建议，对于中国经济进入新常态、全面建成小康社会以及进一步基本实现现代化，具有重要意义。

全面深化改革是改革的攻坚战，不仅要统一思想，使大家充分认识到重新启动各方面改革的重要性、紧迫性；要有好的顶层设计，十八届三中全会 60 条改革项目、336 个改革举措就是一个很好的顶层设计；而且要克服既得利益群体的阻挠和干扰，形成既得利益群体是渐进式改革不可避免的结果。为了更好地冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，中央全面深化改革领导小组强有力的领导和推动是非常重要和必不可少的。全面深化改革不仅要以经济体制改革为重点，还要选择好着力点和突破口，我认为，目前，应着力推进政府改革或政府职能转变改革，因为要使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，首先要解决政府对社会经济活动干预过多和监管不到位问题，深化国企改革、财税改革、金融改革、收入分配改革、教育改革等等，也有待于政府改革的深化和到位。

中国现阶段仍然处于工业化、信息化、新型城镇化和农业现代化相互促进时期，发展潜力巨大。我们坚信，在全面深化改革推动下，中国将越来越在创新驱动下不断提高经济活动的质量和效益，使今后十年八年保持 7% 左右的中高速增长；与此同时，中国特色社会主义的各项制度逐步成熟和定型，人民群众将更好地、更切实地享受到经济社会发展的成果！

2015 年 3 月

内容提要

新型城镇化是我国逐步步入后工业化时期推进经济增长的重要依托，也是实现产业结构升级和促进人口有序向城市流动的关键平台。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国城市化进程快速推进，但是快速城市化背后也出现了一系列的经济、社会问题，诸如城乡发展不均衡、外来人口双重身份、逼近资源环境承载力、公共产品供给不足、社会保障配套建设滞后等，成为影响城镇化健康发展的重要掣肘。那么在新时期如何理解中央提出的新型城镇化战略，应该从哪些方面推进新型城镇化是摆在学术界的一项重大课题。本书正是基于上述背景，欲从城镇化演进与制度安排、农民工市民化选择、城市化模式和规模以及区域协调发展案例等四部分对新型城镇化的方方面面进行分析，更加完整地理解新型城镇化的含义和更加精确地找准政策着力点。第一部分，通过回顾新中国城镇化演进轨迹和以户籍制度、土地制度为核心的相关政策安排，将我国城市化发展水平和产业结构演化进行国际比较，并在此基础上探讨了二元经济格局下农民工的公共福利均等化问题以及成本分担机制。第二部分，主要研究了农民工市民化问题。我国在大规模城镇化进程中，受限于户籍等歧视性制度安排，外来人口市民化的进程一直比较缓慢。这主要表现在农民工的社会融合度不高以及迁入城市面临着各种各样的困难和体制机制性障碍。因此，书中测算了社会融合度及市民化程度，分析了外来人口迁移城市的影响因素，在此基础上考察了以社会救助为代表社会保障体系的建设对农民工市民化的作用。第三部分，探讨了城市化进程中的模式、产业效率、最优城市规模及财税政策相关问题。本部分在详细梳理世界城市化和产业效率的演进趋势基础上，指出了我国现阶段城市发展所面临的效率低下问题，通过打破纵向分割促进要素横向交流，促进产业结构升级和创新集聚是实现城市效率提升的有效措施。合理控制城市规模，以使城市发展与资源、环境承载力相协调。第四部分，为在实地调研基础上，以一些典型化地区为样本，研究了如何推进城乡均衡发展，外来人口迁移城市成本及制度障碍和城市户籍制度改革对人口的引进等问题。最后一部分提出新型城市化的政策选择。

目 录

第一部分 中国城镇化演进与相关政策与制度安排

第一章	中国城镇化的进程及政策变迁（1949—2014）	（2）
一	计划经济下的城镇化：从重点工业城市的扩张到限制、逆向人口流动	（3）
二	改革开放下工业化带动的城镇化	（8）
三	新世纪以来的城镇化独立扩张阶段	（11）
四	未完的结语：新型城镇化及其前景	（18）
第二章	农民工户籍制度与公共福利均等化的变迁	（52）
一	农民工市民化中的户籍制度分析	（52）
二	农民工市民化中的基本公共服务均等化分析	（62）
三	农民工市民化的成本分担制度分析	（66）
第三章	农村土地中权利与权力之间冲突的症结	（69）
一	所谓土地“产权不清”的真相	（69）
二	征地以权大于所有权的制度安排	（72）
三	见证失衡的利益博弈	（75）
四	对为征地制度辩护的某些观点的质疑	（78）
五	希望之路：改革	（80）
第四章	健全城乡发展一体化体制机制	（84）
一	城乡发展一体化是经济社会发展的必然趋势	（84）
二	加快构建新型农业经营体系，积极推进农业现代化进程	（85）
三	赋予农民更多财产权利，充分保障和实现农民财产权益	（87）
四	推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，破解城乡发展一体化中的深层次矛盾和问题	（89）
五	完善城镇化健康发展体制机制，以新型城镇化引领城乡发展一体化	（90）
第五章	城市化水平与产业结构演化的国际比较	（93）
一	引言	（93）

二	中国城市化与产业结构典型事实	(95)
三	城市化与产业结构的演进关系	(97)
四	结论	(106)

第二部分 城市化过程中农民工市民化的选择与障碍

第六章	农民工市民化进程中的城市社会融合	(108)
一	引 言	(108)
二	农民工城市社会融合的定义与测度	(109)
三	影响农民工城市社会融合的因素：估计策略及变量描述	(114)
四	估计结果及解释	(117)
五	结论及政策含义	(124)
第七章	农民工市民化中的社会保障变迁	(126)
一	社会保障底线的理念与政策设计	(127)
二	当前农民工社会保障状况的评估	(129)
三	以社会救助为基础建立社会保障底线的政策分析	(132)
四	结论	(135)
第八章	农民工城市居留时间的一个估计	(137)
一	引 言	(137)
二	估计策略与方法	(138)
三	农民工城市预期居留年限及变量描述	(141)
四	农民工城市居留年限的持续期分析	(144)
五	结论	(148)
第九章	农民工城市定居意愿的影响因素分析	(150)
一	农民工城市定居意愿的描述性分析	(150)
二	农民工定居影响因素的回归分析	(157)
三	结论	(163)
第十章	外来人口幸福感、社会融合对户籍迁入城市意愿的影响	(164)
一	引言	(164)
二	理论分析和计量模型	(165)
三	数据来源和描述性统计	(167)
四	实证分析	(169)
五	研究结论与政策启示	(178)
第十一章	农民工市民化程度的判断及政策	(179)
一	农民工市民化程度的一个基本判断	(179)
二	农民工在所居城市居住时间的影响因素	(180)
三	推动农民工市民化的相关政策建议	(180)

第十二章 以社会救助为基础重构农民工社会保障体系..... (182)

一 以城镇职工社会保险为主体的农民工社会保障政策评估..... (182)

二 社会救助扩展到农民工群体具备可行性..... (183)

三 相关政策建议..... (184)

第三部分 城市化模式与规模

第十三章 中国城市化模式和演进机制..... (186)

一 引言..... (186)

二 城市化发展规律..... (187)

三 城市化与产业竞争力..... (193)

四 城市化与城市聚集创新..... (194)

第十四章 世界城市发展与产业效率提升..... (199)

一 基本结论..... (199)

二 上海市面临的问题..... (200)

三 上海市经济转型的理念..... (204)

四 上海市生产系统转型的方向..... (205)

五 上海市作为世界城市的核心命题..... (207)

六 几点建议..... (208)

第十五章 中国最优最大城市规模探讨..... (210)

一 引言..... (210)

二 城市规模收益—外部成本模型..... (213)

三 数据来源及处理..... (215)

四 实证：适度城市规模—城市规模收益和外部成本..... (218)

五 结论..... (227)

第十六章 以财税改革推进新型城镇化的战略选择..... (228)

一 传统城镇化模式特征及其财税制度基础..... (228)

二 新型城镇化的基本特征..... (231)

三 以财税改革推进新城城镇化的战略要点..... (232)

第四部分 区域调研案例

第十七章 欠发达地区城乡一体化道路..... (238)

一 前言..... (238)

二 突破城乡分割：“两集中、两转变”同步实现..... (239)

三 新型工业化、城镇化与农业现代化三化并举：内生发展模式的形成..... (243)

四	继承苏区精神，丰富国家治理能力现代化的实践内涵：“三送”工作机制	(249)
五	赣州实现跨越式发展的条件与模拟	(253)
六	总结	(261)
第十八章	农村劳动者选择机制	(264)
一	引言	(264)
二	文献述评	(265)
三	深圳和梅州样本的典型意义	(267)
四	城市居住迁徙的选择	(268)
五	城镇就业方式的选择	(273)
六	户籍转换的选择	(276)
七	结论与政策建议	(279)
第十九章	从积分入户到人才引进	(282)
一	近年来深圳市进行户籍制度改革的背景	(282)
二	深圳市积分入户政策的实施及其特点	(283)
三	从积分入户到人才引进的转变	(285)
四	深圳市实施人才引进政策的成效	(289)
五	深圳市实施人才引进政策的经验	(292)
六	小结和建议	(294)
第二十章	农民工的消费、储蓄和借贷行为分析	(297)
一	引言	(297)
二	农民工的消费和储蓄行为分析	(298)
三	农民工借贷的原因和途径分析	(301)
四	农民工成功获得借贷的原因和缺陷	(303)
五	总结和讨论	(305)

第五部分 走向新型城镇化的政策选择

第二十一章	新型城市化的政策选择	(308)
一	提高城市化的聚集度，推动经济的可持续发展	(309)
二	充分发挥市场配置资源的决定性作用，建立均衡增长机制	(311)
三	持续效率改进推动技术创新和经济结构的调整	(313)
四	城市治理模式创新	(315)
五	城市化制度创新	(318)
参考文献		(322)

第一部分

中国城镇化演进与相关政策与制度安排

第一章 中国城镇化的进程及政策变迁^①

(1949—2014)

中国的城镇化或城市化是 20 世纪后期以来最重要的世界经济现象之一。这一波澜壮阔的历史画卷，与占人类 1/5 人口的命运息息相关，其典型的特征除了规模庞大、进展迅猛之外，还在于它是以政府“大推进”的方式展开的。不管是基于乡村工业化的小市镇兴起，还是类似社会工程建设的大中型都市“造城”，城镇化的进程都与国家的发展战略、城镇化推进政策、人口和户籍制度、财政制度、住宅医疗和社会保障等制度政治经济体制与周期性政策具有密不可分的关系。本文试图为理解当代中国城镇化的进程及政策提供一些背景知识。

在中国的日常语境中，城镇化与城市化常常交替使用，它们对应的英文都是“Urbanization”^②，而英语的 Urban 既包括城市（city）也包括市镇（town）。按照维基百科的定义，Urbanization 指的是乡村向城市演变的过程，一般以城镇人口占总人口的比重作为其度量标准。从内涵上讲，城镇化至少有两层含义：一是人口从乡村向城镇集中的过程（库茨涅兹定义^③）；二是第一产业人口向第二、第三产业人口转换的过程（克拉克定义^④）。因此对城镇化完整的理解是，人口从农村向城镇集中，从第一产业向第二、第三产业转换的过程。据政府在城镇化过程中的不同作用和表现，我们把 1949 年以来我国城镇化政策划分为三个发展阶段，即计划控制下的城镇化（1949—1978）、改革开放下工业化带动的城镇化（1979—2000）、新世纪以来的城镇化独立发展阶段。

① 本章作者王宏森，系中国社会科学院经济研究所副研究员、博士，研究方向：国际宏观经济与金融。

② Urbanization 一词起源于拉丁文，一般认为它源于 1867 年西班牙工程师赛尔达（A. Serda）的著作《城镇化基本理论》。至 20 世纪，这一名词已经在全世界范围内被多数学者所接受。20 世纪 70 年代后期，Urbanization 一词被引入中国学术界并被接受。在日本和中国台湾又译成“都市化”。

③ 西蒙·库兹涅茨，1989：《现代经济增长》，戴睿、易诚译，北京经济学院出版社，第 1 页。

④ 科林·克拉克（Colin G. Clark），1940：The conditions of economic progress, Macmillan and co., limited in London.



一 计划经济下的城镇化：从重点工业城市的扩张到限制、逆向人口流动

1949年中华人民共和国成立后，经济从战时状态转入了调整与恢复时期。1949年中国总人口约5.4亿人，乡村人口4.84亿，占89.4%；城镇人口5765万，城镇化率仅为10.6%^①，刚达到城市人口占总人口10%的国际城镇化起步标准。1952—1978年的26年间城镇化水平由12.5%提高到17.9%，年平均提高0.2个百分点；城镇人口增长1亿人，占总人口增长的26%，处于前城镇化时期。根据不同的城镇化政策及其后果，又可以进一步分为三个阶段。

首先随着1953年中国开始实施国民经济第一个五年计划（“一五”），出现了改革开放前仅有的短暂的城镇化较快发展时期。1949年全国设市城市为136个，1952—1957年，城市个数由152个增加到176个，增加16个，城镇化水平由12.5%提高到15.4%，5年间平均每年增长2%，年平均增长0.58个百分点。新中国成立后的8年间城市总数增加了40个，平均每年增加5个，平均每年增长3.7%。城镇人口由1952年的7163万人增加到9949万人，增加了2786万人，同期乡村人口增长4385万。较之近代中国1851—1949年百年间城市化率由5%增长到10.6%的发展速度而论，这一速度是前所未有的，而且也明显高于1950—1970年平均年增长0.46个百分点的同期世界城市化速度。此时期恢复重建和旧城改造成为城镇化建设的中心工作。同时快速的城镇化也与三方面政策有关。

其一，中国式工业化道路的选择。新中国成立以后中国选择了优先发展重工业的道路，该时期重工业的基本建设投资占全国基本建设总投资的比重高达48.9%。“一五”计划启动了156个重点工业项目，与之相配套的城市发展方针是“重点建设，稳步推进”。周恩来在1953年6月指出“城市建设上要反对分散主义思想”，明确了城市建设必须集中力量，确保国家工业建设的中心项目所在的重点工业城市的建设^②。1954年第一次全国城市建设会议指出，“社会主义城市的建设和发展，必然要从属于社会主义工业的建设和发展；社会主义城市的发展速度必然要由社会主义工业发展的速度来决定”。除了北京具有特殊意义外，全国城市被划分为四类，分类进行指导：第一类是承担重要工业建设任务的新兴工业城市，分别是太原、包头、兰州、西安、武汉、大同、成都和洛阳，这些城市原有基础设施薄弱，“一五”期间建设项目多，急需进行城市建设与之配套。

^① 如未加说明，本文数据来自国家统计局。

^② 1953年6月10日，建筑工程部部长陈正人、建筑工程部设计院副院长汪季琦向政务院总理周恩来汇报参加波兰建筑师代表大会的情况时，周恩来所作的谈话。

第二类是大规模扩建的城市，全国 20 余个。其特点是尽量利用旧市区，有计划地根据工业发展的需要建设新市区。第三类是可以局部扩建的城市，这些城市新建项目不多，城市基础设施主要以维护为主，局部进行改扩建。第四类是一般中小城市，这些城市基本上没有安排重大项目，城市建设主要是维护和管理，对一些公共设施可以进行局部调整^①。

随着“一五”期间援建重点工程带动下的工业化快速推进，城市发展获得了一定的经济基础，诞生了 11 座新城市^②。城镇化水平稳步提高，由 1950 年的 11.2% 提高到 1957 年的 15.4%。中国工业建设的布局开始向内地倾斜，内地城镇化的进程加快，不仅扩大了原有城市的规模，还形成了一批新兴的生产性城市。1949 年之前中国城市的经济功能弱小，消费性城市占主导地位。新中国成立后，经过对资本主义工商业和手工业的社会主义改造，在城市中确立了国有和集体企业的绝对主导地位，城市作为工业中心、生产中心的功能突出。但由于过分倾斜于重工业的产业政策，致使技术装备水平较低的、劳动密集型的轻工业，特别是第三产业发展缓慢，对农村劳动力的吸纳能力十分有限。计划经济体制下城镇作为消费中心、娱乐中心和文化中心的功能受到抑制。

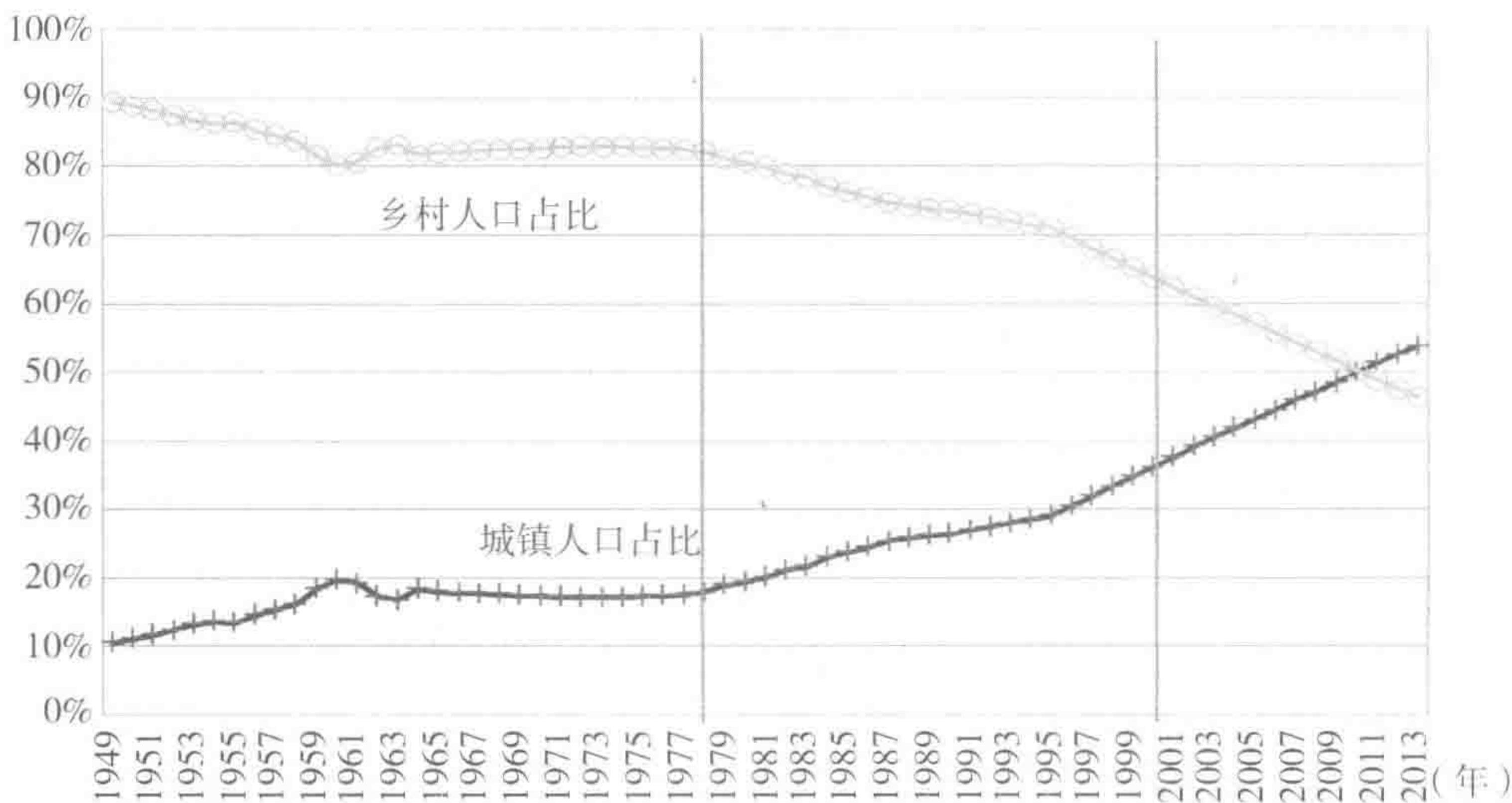


图 1 中国城镇化进程 (1949—2013)

数据来源：国家统计局

其二，50 年代初期土地改革的推行。1950 年 6 月，中央人民政府委员会通过和颁布实施《中华人民共和国土地改革法》，成为指导土地改革的基本法律依

① 关于“一五”期间重点工业项目与城镇化的关系，可参阅何一民、周明长，2007：《156 项工程与 5 新中国工业城市发展 1949—1957》《当代中国史研究》第 2 期。

② 辜胜阻，1991：《非农化与城镇化研究》，浙江人民出版社。



据。通过没收地主阶级的土地，分配给无地少地的农民，摧毁传统的土地所有制，实现农民的土地所有制。到1953年春，除部分少数民族地区外，中国大陆普遍实行了土地改革，全国3亿多农民无偿分得了约7亿亩土地和大批生产资料。农民的积极性被调动起来，农业生产连续丰收，也为城镇化的发展奠定了良好的经济基础。

其三，其时中国并没有出台严格限制农村人口进入城市的制度规定，因而随着城市非农产业就业机会的扩张，大批农村人口进入城镇，城镇化水平得到相应提高。这一时期，虽然城市人口的自然增长率高于农村，但在1950—1957年城市人口增加总量中，机械增长占到了60.8%，从农村转入城市就业的劳动力人数总计达到2300万。全国农业劳动者占全社会劳动力的比例由1949年的91.5%、1952年的88%，持续下降到1957年的81.2%。

计划经济下的城镇化第二阶段是1958—1965年的快速城镇化及其限制调整。1958年中国进入国民经济第二个“五年计划”时期。这是中国经济史上的重要一年，极“左”思潮开始主导中国发展，国民经济发生重大转折，市场的作用自此严格受限。1958年5月，中共八大二次会议确定了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线，掀起了“大跃进”运动。全民大办工业，工厂遍野，居民区内也建满了街道工厂。全国2万多个镇，镇镇“以钢为纲”，座座高炉遍布城镇各个角落。以此为背景，国家建筑工程部提出“用城市建设的大跃进来适应工业建设的‘大跃进’”，大批城市迅速修订城市总体规划，大规模开展城市建设。全民大炼钢铁的一个结果是增加了就业需求，农民大批进城，城市人口一时陡增。1952年城镇国有企业职工仅有510万人，到1958年则达到10720万人。1958—1960年三年间城市人口由9949万人增至13073万人，年平均增长1041万，城镇化水平由15.4%提高到19.8%，年平均提高1.47个百分点。同期乡村人口绝对规模由54074万人下降到53134万人。

一方面城市人口增长过快，另一方面工业建设又是重中之重，这就产生了市政建设滞后与工业建设、城市人口增长需要之间的矛盾，城市公共物品严重不足，住宅拥挤，供水紧张，交通困难，污染严重。大量在建工业项目并未达到最低的技术水平，废品率高企，不少工厂成为“废品工厂”。对此，此时期的国家城镇化政策采取了如下主要做法：

1. 调整建镇标准，控制城镇数量。早在1955年国务院颁布了《关于设置市、镇建制的决定》，为城镇化的发展提供了政策支持。规定常住人口在2000人以上，其中非农人口超过50%的居民区，或人口在1000～2000人之间，其中非农人口在75%以上的居民区都为城镇。1963年，中共中央、国务院《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》提高了建镇标准，规定常住人口在3000人以上，其中非农人口超过70%的居民区，或人口在2000～3000人之间，其中非农