

中国共产党推进 新中国城市化的历史进程及其 基本经验研究

张新华 主编



中共党史出版社

天津市哲学社会科学规划项目

天津市
出版业

出版业

中国共产党推进 新中国城市化的历史进程及其 基本经验研究

张新华 主编

 中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党推进新中国城市化的历史进程及其基本经验研究/
张新华主编. —北京:中共党史出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5098-2779-6

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(2014)第 192047 号

出版发行: **中共党史出版社**

责任编辑:陈海平

复 审:姚建萍

终 审:汪晓军

责任校对:龚秀华

责任印制:谷智宇

责任监制:贺冬英

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

网 址:www. dscbs. com

经 销:新华书店

印 刷:北京汇林印务有限公司

开 本:170mm×240mm 1/16

字 数:493千字

印 张:34. 75

版 次:2014年9月第1版

印 次:2014年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5098-2779-6

定 价:59. 00 元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社出版业务部联系

电话:010-82517197

目 录

第一章 新中国城市化的起步阶段(1949—1957年) / 1

- 一、国民经济恢复、“一五”计划 / 1
- 二、新中国成立后的城乡政策 / 17
- 三、城市化的初步成就 / 25

第二章 新中国城市化的波动阶段(1958—1965年) / 37

- 一、“大跃进”运动和城市化的“大跃进”(1958—1960年) / 38
- 二、国民经济调整和第一次城市化人口大回流 / 47
- 三、市镇建制调整和城市化进程减速 / 53

第三章 新中国城市化的停滞阶段(1966—1978年) / 66

- 一、经济建设缓慢发展和城市化的停滞 / 66
- 二、“上山下乡”和第二次城市人口大回流 / 75
- 三、知青返城和城市人口止跌回升 / 97

第四章 新中国城市化的恢复发展阶段(1978—1984年) / 112

- 一、农村体制改革对城市化发展的推动 / 113
- 二、恢复性城市建设措施和城市建设的恢复 / 132
- 三、城市化发展成就 / 148

第五章 新中国城市化持续发展阶段(1984—1992年) / 154

- 一、乡镇企业的强劲发展和大批小城镇的出现 / 155
- 二、恢复性城市建设设施和城市建设的恢复 / 174

三、1984—1992年中国城市化的成就与问题 / 192

第六章 新中国城市化稳定快速发展阶段(1992—2002年) / 200

一、市场化改革与城市化全面快速推进 / 200

二、城市化政策调整和新型城市化道路探索 / 208

三、城市化建设成就 / 220

第七章 统筹城乡发展和中国特色城镇化道路开辟(2003—) / 226

一、科学发展观与统筹城乡发展 / 226

二、中国特色城镇化道路的开辟 / 245

三、中国特色城镇化建设成就 / 257

第八章 印度城市化进程及其启示 / 260

一、印度城市化进程及其特征 / 261

二、阻碍印度城市化发展的障碍 / 277

三、印度城市化发展的启示 / 285

第九章 巴西城市化历程与经验 / 291

一、巴西概况 / 291

二、巴西城市化进程及现状 / 292

三、巴西城市化的特点 / 300

四、巴西城市化的成功经验 / 301

五、巴西城市化进程中存在的问题 / 305

第十章 日本城镇化发展的历程与经验 / 310

一、日本城镇化发展的几个阶段 / 311

二、日本城镇化进程与产业经济的演变 / 320

三、日本城镇化面临的诸多问题 / 330

四、日本城镇化发展的经验和教训 / 340

第十一章 美国城市化过程及对我国的启示 / 348

一、美国城市化与产业化同步发展的过程 / 349

二、美国城市化的调适器——宜居小城镇 / 357

三、美国的城乡一体化建设 / 364

四、美国城市化经验及对我国城镇化建设的启示 / 369

第十二章 英国城市化过程及对我国的启示 / 382

一、英国城市化的过程 / 383

二、英国的小城镇建设 / 389

三、英国城乡一体化的过程与经验 / 398

四、英国城市化的经验教训及对中国城镇化发展的启示 / 407

第十三章 城市化与农业现代化必须协调发展同步推进 / 416

一、农业现代化是城市化的基础和前提 / 417

二、城市化是推进农业现代化的持久动力 / 419

三、城市化与农业现代化的协调发展共同推进是实现中国现代化的正确选择 / 426

第十四章 城市化与工业化协调发展 / 449

一、城市化与工业化的关系 / 449

二、中国城市化滞后于工业化的表现、原因及消极影响 / 458

第十五章 城镇化的核心是人的城镇化 / 483

- 一、需准确研判城镇化发展中的问题 / 484
- 二、需关注“市民化进程”滞后的制度变量 / 487
- 三、需扎实推进农业转移人口市民化 / 494

附录一 华明示范镇的新型城镇化之路 / 509

- 一、华明示范镇新型城镇化的历程 / 510
- 二、关于稳步推进新型城镇化进程的几点思考 / 515

附录二 天津新型城镇化成就与经验研究 / 520

- 一、走新型城镇化道路的背景 / 521
- 二、天津推进新型城镇化的主要做法及成就 / 523
- 三、天津推进新型城镇化的主要经验 / 534
- 结 语 / 538

主要参考文献 / 540

后 记 / 546

第一章 新中国城市化的起步阶段 (1949—1957年)

一、国民经济恢复、“一五”计划

1949年,新中国刚成立时,全国仅有城市132个,城市市区人口3949万人,城市市区人口占全国总人口比重7.3%。在第一个五年计划时期,随着156项重点工程的启动和推进,出现了一批新的工矿城市,如纺织机械工业城市榆次;煤炭新城鸡西、双鸭山、焦作、平顶山、鹤壁等;钢铁新城马鞍山;石油新城玉门等。还完善了一批老城,扩建了武汉、成都、太原、西安、洛阳、兰州等工业占优势城市,发展了鞍山、本溪、齐齐哈尔等中等城市和哈尔滨、长春等大城市。到1957年末,我国城市发展到176个,比1949年增长33.3%,平均每年增长10%;城市市区人口增加到7077.27万人,比1949年增长79.2%,平均每年增长19.9%。城市市区人口占全国人口的比重提高到10.9%,比1949年增加3.3个百分点。

由此可见,1949—1957年是新中国城市化的起步阶段,这个时期既是中华人民共和国的第一个城市化阶段,也是新中国城市化的型塑时期,以后乃至今日的大部分与城市化有关的制度安排都是在这个时期就已经形成了,它既是新中国城市化根结时期,也是新中国城市化研究的薄弱环节,所以研究它意义重大。按照国内外史学界的一致看法,可以将其分为两

个分阶段,分别是国民经济恢复(1949年10月—1952年底)和“一五”计划(1953—1957年)。

(一)国民经济的恢复

从1949年10月中华人民共和国建立到1952年底,是中国国民经济的恢复时期。由于帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治和长期的战争,在中华人民共和国成立前,社会经济十分落后而且破坏严重。1949年与历史最高年份相比,工业总产值减少50%,其中重工业减少70%,轻工业减少30%,煤炭产量减少48%,钢铁产量减少80%以上。粮食产量减少近1/4,棉花产量减少48%。铁路只有近万公里线路通车,3200多座桥梁遭到严重破坏。国民党政府滥发货币,通货恶性膨胀,市场物价猛涨。1949年城市中失业人数约有400万人,农村灾民约4000万人,人民生活极端困难^①。这一时期,国家采取了一系列方针、政策和措施^②。

1. 措施

(1)平衡财政收支,稳定物价

恢复工作开始时面临着很大困难。帝国主义对新中国实行经济封锁和战争挑衅,残留在大陆上的国民党武装尚待肃清,人民解放军还在向全国进军,军事行政开支猛增,1949年财政收入只及支出的1/3,不得不靠发行货币来弥补赤字,加以私人投机资本乘机哄抬物价,1949年到1950年初,连续发生四次大规模涨价风潮。在这种形势下,平衡财政收支和稳定物价,就成为当时巩固人民政权和恢复国民经济必须首先解决的问题。人民政府在进行了几次平抑物价的斗争后,1950年3月采取了决定性的措施,颁布了《关于统一国家财政经济工作的决定》。要求统一全国财政收支,

① 曹洪涛、储传亨:《当代中国的城市建设》,中国社会科学出版社1990年版,第18—20页。

② 中国社会科学院、中央档案馆合编:《中华人民共和国经济档案资料选编(1949—1952年)》(综合卷),中国城市经济社会出版社1990年版,第11—22页。

使国家收入中主要部分集中到中央，用于国家的主要开支，以保证财政收支平衡；统一全国物资调度，使国家掌握的重要物资，由分散转为集中，以调节各地供求，回笼货币、平抑物价；统一全国现金管理，使分散在国营企业和军政机关的现金，由国家银行统一管理，减少市场通货，增加国家能使用的现金。人民政府这一决定迅速得到贯彻并取得成效。财政收支很快接近平衡，结束了恶性通货膨胀和物价飞涨的局面，为工农业生产的恢复和顺利发展，提供了重要条件。

（2）恢复交通运输业

在1949年和1950年初，首先把重点放在铁路的修复上。在全体铁路员工的努力下，1949年一年内就修复了8300多公里铁路和2715座桥梁。到1950年，修复的铁路达14000多公里，原有铁路基本畅通，公路、水运和航空也得到了恢复。对整个经济的迅速恢复起了重要作用。

（3）恢复农业生产

人民政府采取了很多措施，最主要的是实行土地改革和发展农业生产互助合作。1950年6月，颁布了《中华人民共和国土地改革法》。到1952年8月，全国除少数民族地区外，土地改革基本完成，消灭了几千年来的封建剥削制度，解放了农业生产力。在这个基础上，又引导农民在自愿互利的基础上组织起来，走互助合作道路。1952年底，农业生产互助组达到800多万个，农业生产合作社4000多个，有力地推动了农业生产的恢复和发展。与此同时，人民政府还从贷款、价格、投资等方面帮助农民恢复生产，三年间共发放农业贷款15.7亿元；规定了一些农产品的最低收购价格和合理比价；领导农民开展群众性技术改造活动等。特别是兴修水利，起了很大作用，三年中政府用于水利建设的经费共8.8亿元，占预算内基本建设投资的13.2%，除完成了大量堤防整修、河道疏浚外，还进行了治理淮河、荆江分洪等大型水利工程建设，并且广泛发动群众兴修水利，防治灾害，三年间扩大灌溉面积约8000多万亩，初步改变了中华民国时期河堤失修、水灾频繁的状况，促使农业生产迅速恢复，三年中农业总产值平均每年增长14%。

(4) 恢复工业生产

它是这一时期中国共产党和政府在城市工作的重点。其中首先要恢复通过没收官僚资本建立起来的国营工业的生产。政府依靠工人阶级迅速修复机器设备,使之尽快复工。接着在工矿企业内部进行了民主改革,改造旧的经营管理机构,废除压迫工人的管理制度和封建把头制度,清洗潜伏的反革命分子,建立社会主义的民主管理制度。在民主改革的基础上进一步发动群众进行生产改革,创造和推广先进的生产技术和工作方法,并开展增产节约和劳动竞赛运动(见民主改革和生产改革)。由于政策正确,广大工人的政治热情和生产积极性很高,这三年国营工业的恢复发展特别迅速。在三年中全国工业产值平均每年增长34.8%,而国营工业的产值平均每年增长速度达到57%,因而它在工业产值中所占比重由1949年的26.3%上升到1952年的41.5%。

(5) 调整私营工商业

1952年上半年物价稳定以后,由于虚假购买力突然消失,私营工商业遇到商品滞销的困难。政府及时合理调整工商业,根据公私兼顾的原则,在经营范围、原料供应、销售市场、财政金融政策等方面,对私营工商业进行必要的照顾,并且采用加工订货、统购包销、经销代销等方式,使私营工商业摆脱销路呆滞、生产萎缩的困境。随后又大力开展城乡物资交流运动,积极扩大农副产品的购销,为城市工商业开辟广阔的市场,使私营工商业迅速恢复发展起来。但是资本主义唯利是图的本性引导许多私营企业走上非法牟取暴利的邪路。为了保护国家利益,1951年底到1952年,开展了“三反”、“五反”运动,限制资本主义工商业的消极作用,使它们循着只能有利于国计民生的方向发展。到1952年,私营工业企业的户数比1949年增加了21.4%,产值增加了54.2%;私营商业的户数增加了7%,零售额增加了18.6%^①。

① 中国社会科学院、中央档案馆合编:《中华人民共和国经济档案资料选编(1949—1952年)》(社会卷),中国城市经济社会出版社1990年版,第25—46页。

2. 恢复时期的成就

经过全国人民的努力，在短短三年时间内，就完成了恢复国民经济的任务。到1952年底，工农业总产值比1949年增长77.5%。其中工业总产值增长145%，农业总产值增长48.5%，主要产品产量大大超过了建国前的最高年产量。国民经济恢复时期人民生活得到了改善，全国职工的平均工资提高70%左右，各地农民的收入一般增长30%以上。国家财政经济状况基本好转，为开展有计划的社会主义建设和社会主义改造准备了条件。三年中，社会经济结构也发生了巨大变化，帝国主义在华特权被取消，官僚资本被没收，封建土地所有制被消灭。到1952年底，各种经济成分在国民收入生产中的比重是：社会主义国营经济占19.1%，集体所有制经济占1.5%，公私合营经济占0.7%，资本主义经济占6.9%，个体经济（主要是小农经济）占71.8%，社会主义国营经济的领导地位已经确立^①。

（二）“一五”计划

从1953年开始，出于强国富民、追赶英美的目的，在前苏联以及东欧社会主义国家的援助下，新中国政府开始启动发展国民经济的第一个五年计划。该计划的基本任务是：“集中力量进行重点项目（即苏联援建的156个大的建设项目）的工业建设，建立起社会主义工业化的初步基础；建立起对农业、手工业、私营工商业社会主义改造的基础；工农业总产值计划增长51.1%，其中工业增长98.3%，农业增长23.3%；五年内筹集资金766.4亿元（折合黄金7亿两），其中的55.8%用于建设投资；在生产发展的基础上，逐步提高人民生活水平；大力发展文化教育与科研事业，培育国家建设所需的人才……”这个计划的实施，也意味着通过人为地压低农产品价

^① 有林、郑新立、王瑞璞主编：《中华人民共和国国史通鉴》（1—2卷），红旗出版社1993年版，第45—80页。

格进而降低工人工资、形成工农产品“剪刀差”的形式，以前苏联援助的156项重大项目为主干、由694个建设单位组成的大规模的经济建设和工业化过程的开始。这一旨在改变中国命运的历史决策，给中国带来了巨大的影响，深刻地触及了中国的政治、经济、社会生活等各个方面^①。

在基本完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造的1956年，第一个五年建设计划原定的主要指标，大都提前完成了，接下来的1957年是我国经济建设进行得最好的年份之一。到1957年底，第一个五年建设计划的各项指标大都大幅度地超额完成了。

五年间，国家对经济和文教卫生的基本建设投资共达493亿元，超过原定计划的15.3%，加上企业和地方自筹资金，全国实际完成基本建设投资总额588亿元。工矿建设项目921个，到1957年底，全部投入生产的428个，部分投入生产的109个。新增固定资产492亿元，相当1952年全国拥有的固定资产原值的1.9倍。

1957年全国工业总产值达到783.9亿元，超过原定计划21%，比1952年增长128.3%，平均每年增长18%。其中，生产资料的生产比1952年增长210%，平均每年增长25.4%，消费资料的生产比1952年增长83%，平均每年增长12.9%。重工业生产在工业总产值中的比重，由1952年的35.5%提高到45%，旧中国重工业十分落后的面貌有所改变。从几种主要工业产品的产量来说，1957年钢产量达到535万吨，比1952年增长296%，为新中国成立前最高年产量的5.8倍。原煤产量达到1.3亿吨，比1952年增长96%，为新中国成立前最高年产量的2.1倍。发电量达到193.4亿度，比1952年增长166%，为新中国成立前最高年发电量的3.2倍。“一五”期间工业生产所取得的成就，远远超过了旧中国的一百年。同世界其他国家工业起飞时期的增长速度相比，也是名列前茅的。

1957年农业总产值达604亿元（按1952年不变价格计算），完成原定

^① 《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划》（1953—1957），人民出版社1955年版，第109—154页。

计划的101%，比1952年增长25%，平均每年增长4.5%。粮食产量达19505万吨，比1952年增长19%，平均每年增长3.7%；棉花产量达164万吨，比1952年增长26%，平均每年增长4.7%。农业的增长，跟世界相比速度并不低，但是跟同一时期我国工业增长速度相比，就相对落后了。粮棉增产的速度没有达到人们乐观的期望，紧张局势一直未能显著缓解，要求农业增产的压力仍然很大。

五年间，全国物价基本稳定，国家财政除1956年有赤字外，其余各年都收支平衡，略有结余。人民生活水平也逐步有所提高，全国居民平均消费水平1957年达到102元，比1952年的76元提高1/3强，其中职工平均消费水平由148元提高到205元，提高38.5%，农民由62元提高到79元，提高27.4%。

（三）城市化起步

1. 城市化起步晚，起点低

关于城市化历史起点的确定，学术界一般认为，主要考虑两个因素，一是从静态上，城市人口占总人口比重必须达到一定比例，通常在10%以上；二是从动态上，进入现代工业和城市持续增长时期。按照这种确定标准，中国城市化的起点应确定在1950年前后。虽然中国近代社会城市人口比重就已达9%—10%，但是一直到新中国成立的近百年里，城市数量既没有发生显著的持续增长，也没有出现以工业人口增长为主的质的变化。只有到了1950年，中国开始大规模的工业化建设，以工业化作为起始动力的城市化进程才开始。按这一起点比较，我国城市化大约比发达国家晚了100年，比发展中国家晚了20年，而且在同一时点上，城市化水平也是相当低，1950年我国市镇人口比重为11.2%，比世界城市人口比重低17.2个百分点，比发达国家低40.6个百分点，比发展中国家低5个百分点^①。

^① 顾朝林：《中国城镇体系——历史·现状·展望》，商务印书馆1996年版，第169—170页。

2. 城市化进程健康正常

第一,城市化速度比较正常、稳定。1949—1957年,中国城市化的发展速度相当快,城市化弹性大致比较平缓,平均为3.0039,这表示一个相当高的发展速度。城市人口占全国总人口的比重的提高速度适中,这通过和世界城市化进程的比较即可鉴别。从同时期来看,1949—1957年中国城镇人口比重年均增加0.6个百分点,与50年代的世界、发展中国家及发达国家分别增加0.55、0.57、0.69个百分点的速度差不多。从同一阶段来看,高于世界20世纪头20年的速度(1900—1920年年均0.31个百分点)和1930—1950年发展中国家年均0.3个百分点的水平,但与日本20年代的速度(1920—1930年年均0.6%)相当,稍低于二三十年代苏联的水平(1926—1937年年均为0.95%),属于正常范围。

第二,与当时我国经济发展状况相协调,国内总产值每年以10%左右的速度增加,其中农业产值年均增加5%,工业年均增长6%,整个国家经济处于健康的发展中,从而带动了城市化的发展,特别是农村经济的健康发展,有力地支持了城市化进程,同时工业建设也成了吸纳农村人口进城的动力,因而没有出现进城人口增加给城市乃至整个社会带来问题。

第三,这段时间的城乡关系较为正常。城市发展是在城乡关系没有任何阻碍的情况下取得的,国家没有采取各种干涉和限制城乡关系的政策和制度,当时城乡之间双向流动、迁移相当自由,国家没有实施使城乡隔离的户籍制度。虽然当时已经提出了一些有关户籍和农副产品的统购统销的想法,并也在开始将其付诸于政策的制定之中,但几乎没有真正将其在全国贯彻下去^①。

第四,为了判断这期间中国城市化情况是否正常,我们一方面以国际标准模式与之比较来说明。1949—1957年,中国城市化水平与人均GNP

^① 国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国五十年统计资料汇编》,中国统计出版社1999年版,第23页。

（GDP）、人均国民收入相关系数都高达0.9618，此外我国市镇人口占总人口比重与人均工农业总产值关系，既存在着一定的时空差异，又呈直线相关关系。可见，通过回归分析方法得出的结论是，新中国成立初期城市化与经济发展存在高度的正相关关系。另一方面，通过对1949—1957年中国城市化进程和大国模型估计值的比较，我们也发现中国城市化进程由微微滞后向正常适度发展，城市化进程的轨迹与大国城市化模型所代表的自然趋势日趋一致，即城市化进程的速度和市场经济体制下城市化发展的自然趋势趋同。最后，从城市化偏离系数看，1952—1957年中国城市化偏离系数为0.26，城市化超前于农业劳动力非农化^①。

3. 政府主导下的有计划的城市化初步形成

新中国成立后，经济、社会的泛政治化，使得政治机制成为决定城市发展的决定性机制，因此政治对建国初期中国城市化起主导作用。不同于资本主义国家城市化的自发状态，中国自建国之始就将城市发展和建设纳入国家计划，我国工业化和城市化走的是一条非商品经济的道路，城市发展具有很大的计划性，城市设置受制于国家的根本政治制度。城市的建立和发展不是工商业发展的自然集聚，而是行政力量集中和分配资源的产物，属于社会主义范畴，而社会主义国家城市化具有这样的特点：政府的政治目标是城市化的基本内在动力。发达资本主义国家城市化的基本动力是资本家对于剩余价值的追求和劳动者对于工资最大收益的向往；发展中国家（主要是资本主义国家）的城市化动力具有双重性，即政府的政治目标和资本家对于剩余价值的追求。由于社会主义国家实行生产资料公有制，企业国有化，资本家已不复存在，因此，政府的政治目标便成为城市化的基本动力。社会主义国家政府的最终政治目标是要建成共产主义社会，而共产主义社会的基本特征之一是城乡差别的消失。

① 国家统计局：《伟大的十年——中华人民共和国经济和文化建设成就的统计》，人民出版社1959年版，第70页。

城市的发展和兴建具有很强的计划性。发达资本主义国家的城市化是在经济自由化的前提下进行的,这种经济本身并不需要一个中央集权式的宏观计划,它需要的是多元化目标支配下的自由发展。发展中国家(主要是资本主义国家)的政府很希望有一个统一的社会计划来发展和兴建城市,但是由于它们实行的是生产资料私有制为主的资本主义经济制度,要想按计划来发展和兴建城市很难办到。而社会主义国家则既需要有计划,而且一般来说也能办得到。因此,按计划来发展和兴建城市便成为社会主义国家城市化的重要特点之一。所以,城市化的进程既不是靠城市自身发展的拉力,也不是靠乡村发展的推力,而主要是靠政府的目标推动。而且城市化受政策影响很深,如前文所说的市镇建制、城乡划分标准政策对城市化的影响就是例证。而且建国初期是新制度初创时期,政治变动很大,这当然对城市发展有很大影响,如对行政区划进行了很大的调整和改变,其中许多都涉及城市,对城市发展影响是很大的^①。

新中国成立初期,政府是我国城市化动力机制的主体。政府对城市化进程的推动作用集中在三个方面:一是政府利用其所在地的行政中心功能,不断强化城市的经济功能和文化功能,使行政中心所在的中心城市成为经济要素聚集的中心,自上而下构筑了政治中心和经济中心二位一体的城镇网络。二是政府通过制定相应的政策和城镇设置标准引导城镇发展。政策因素对城市化有很强的制约或促进作用,政府可以根据某种目标采用“运动”方式进行超高速式的城镇化,如“一五”期间大规模工业建设对城市化的促进作用是非常显著的,这是市场经济下无法比拟的,也使得对应这一阶段我国城市化发展的速度快得惊人,是世界上实行市场经济的其他国家的城市化所无法比拟的,我们可以称之为“超聚集经济效益”。政府也可以采取某种方式(行政措施),如动员上山下乡等,使城市化速度下降,政府的这种以行政协调为基础的非经济手段,干预或引导城

① 有林、郑新立、王瑞璞主编:《中华人民共和国国史通鉴》(1—2卷),红旗出版社1993年版,第104—109页。