



中国经济文库·应用经济学精品系列

Xibei Minzu Shengqu
Chengzhenhua Moshi yu Zhidu Chuangxin

西北民族省区 城镇化模式与制度创新

毛生武◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济文库·应用经济学精品系列

Xibei Minzu Shengqu
Chengzhenhua Moshi yu Zhidu Chuangxin

西北民族省区 城镇化模式与制度创新

毛生武◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

序

城镇化是人类文明的重要进程。综观世界各国城镇化,一般分为城镇化初期、中期和后期三个阶段。2010年我国城镇化率为46.6%,已进入高速城镇化的中期阶段。但是,西北多数地区还处于城镇化率低于30%的初期阶段。西北民族地区城镇化远低于全国平均水平。城镇化滞后不仅严重影响西北民族地区现代化进程,也影响全国全面小康社会和现代化建设宏伟目标的大局。中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议中指出:“坚持走中国特色城镇化道路,科学制定城镇化发展规划,促进城镇化健康发展。”因此,探索西北民族地区城镇化模式,加快民族地区城镇化具有重要的战略意义。

毛生武同志长期工作在西北民族地区基层一线,为民族地方社会经济发展和城镇化事业做了不懈的努力。为了尽快缩小民族地区发展差距,使民族地区人民同全国人民同步实现全面小康社会目标,他坚持不懈,理论联系实际,深入探索西北民族地区城镇化道路。《西北民族省区城镇化模式与制度创新》一书就是他长期探索和实践西北民族地区城镇化模式的一部力作。

该书倾注了作者长期在民族地区艰苦奋斗、苦苦求索的心血、经验和理想。全书对西北民族地区城镇化模式这一战略问题进行了系统深入的研究,取得了创新性进展。书中许多观点新颖独到。如“西北民族地区城镇化发展的特殊环境是多民族聚居,少数民族占较大比重;地形复杂,环境恶劣,生态极为脆弱;市场发育程度低,经济社会发展缓慢”“一些地方把推进城镇化片面地理解为加强城镇建设,热衷于搞形象工程、政绩工程;城镇规划面积的扩张速度大大快于‘人口城镇化’的速

度,‘有城无市’的地方为数不少……绝大多数进城农民不能享受城镇基本社会保障服务”“城镇的形成,在根本上是物质要素和精神文化凝聚的成果。没有要素的聚集,就不会有城镇的出现”“西北民族省区城镇化发展的战略模式,应从其特殊区情出发,走市场主导型多元城镇化之路,其核心和实质是城镇化必须尊重市场规律。政府的基本职责,就是在尊重城镇化主体自主的区位选择的前提下,为市场机制在要素资源配置上发挥作用提供必要的政策空间和必备的制度供给”……新观点不胜枚举。

通览全书,内容丰富,论据翔实,理论结合实际,可操作性强,是近年我国民族地区城镇化研究领域不多见的专著。我相信该书的出版将对我国民族地区乃至欠发达地区城镇化可持续发展产生积极的促进作用,对于民族地区城镇化研究也具有重要的理论价值。

董锁成

2011年2月13日

于北京奥运村科技园

序/001

导 言/001

一、背景与意义	001
二、视角与方法	004
三、本书的结构	008

第一章 城市化基本理论与研究进展/010

一、城市化理论概述	010
二、城镇化理论研究进展	024
三、城市化进程、特征及其启示	036

第二章 西北民族省区城镇化发展历程/052

一、西北民族省区城镇化发展的特殊环境	052
二、西北民族省区城镇化的历史与现状	056
三、西北民族省区城镇化形成的历史后果	070
四、西北民族省区城镇化所处的发展阶段	080

第三章 西北民族省区城镇化的模式选择/088

一、市场主导型城镇化的经济学解析	088
二、城镇化与西北民族省区的经济社会发展	097
三、西北民族省区市场主导型多元城镇化模式选择	104

第四章 西北民族省区城镇化的产业支撑/122

一、工业化、农业现代化与城镇化的互动关系	122
二、西北民族省区工业化与城镇化发展	130
三、西北民族省区的农业现代化与城镇化	137
四、西北民族省区城镇化的产业支撑	145

第五章 西北民族省区城镇化进程中的人口调控/163

一、人口问题与人口控制	163
二、农业剩余劳动力的转移与人口的流动	179
三、城镇就业、人口流动和生态移民	188

第六章 城镇化的制度安排/203

一、城镇化进程中的市场导向与制度安排	203
二、户籍制度的改革与创新	206
三、城乡土地制度的改革与创新	212
四、社会保障制度的改革与创新	222
五、设市模式的改革与创新	231
参考文献	244
后记(一)	253
后记(二)	255

导 言

一、背景与意义

世界上第一批城市大约于公元前 3500 年出现于西南亚地区,以幼发拉底河和底格里斯河流域的中下游最为集中。到公元前 5 世纪,城市文明在地域上初步扩展,除巴比伦外,波斯、希腊、印度和中国开始有 10 万人以上的城市。公元纪元前后,西方的罗马帝国处于兴盛时期,首都罗马人口曾达到 65 万人左右,形成城市发展的一个高潮。

城市化时代的到来,始于 18 世纪英国的工业革命。在此后一个多世纪的时间里,城市化持续发展,使英国成为近代以来世界上第一个实现城市化的国家。20 世纪 50 年代末西方工业化扩散,世界城市规模的发展出现迅速增长的局面。特别是发展中国家,城市规模增长更加显著。随着世界经济中心的转移,从西欧到北美,再到东亚和南亚,一批批城市崛起。伴随经济全球化进程,要素资源在全球范围内加速流动,形成国际性大城市群和大都市圈现象。在城市化浪潮的推动下,已有近一半的人口生活在城市,发达国家国民产出的绝大部分、经济分布的绝对密度和人口分布的 70% ~ 80% 都在城市。

中国城市发展历史悠久,距今 3000 ~ 4000 年前城镇就已产生。与罗马帝国大体同期的汉都长安,人口也曾达到 40 万人之众,兴盛一时。从公元 800—1800 年的大部分时间里,中国的城市数量和规模几乎都位于世界各国之冠,只是首位城市因首都选址的历史变迁而变化较大。19 世纪初,全世界有 10 个拥有 50 万人口的城市,中国就占 6 个。但长期的封建统治,近代帝国主义列强入侵,到 20 世纪中叶,中国仍然是一个落后、贫困的农业国,使近

代以来的城镇化,一直处于比较缓慢的发展状态。1949年,中国有城市136个,城镇化水平仅10.6%,远低于当时29%的世界平均水平。

新中国成立以来的半个世纪,总体上讲城镇化进程应是中国历史上最快的一个时期。然而,当代中国城镇化的推进却经历了曲折复杂的历程。城镇化的全面发展,应该是20世纪80年代的事情。改革开放以来城镇化迅速推进,1978年城镇化率为17.09%,1984年增长到23.01%,1992年提高到27.63%,1998年上升到30.4%,2000年达到36.22%。

改革开放以来,我国实施非均衡发展,中心城市带动区域发展取得明显成效。城市经济成为区域经济的主体,极大地促进了区域工业化和现代化的进程。目前,无论是东部还是中西部地区,城市都是区域经济、社会、文化、信息、市场,以及交通、通信的中心和枢纽,发挥着区域“经济增长极”的作用。西部城市集中的地区,如成渝地区、关中地区、黄河上游沿岸地区、天山北麓地区、滇池周围和黔中地区等都成为相对发达的城市经济区域。

中央决定实施西部开发,城镇化是战略重点之一,城镇必然成为新一轮区域经济布局的中心地域,城市经济也将逐步成为西部区域经济发展的主体。西部大开发,聚焦在城镇。城镇化战略的实施,必将对西部区域经济社会的发展产生重大而长远的影响。

然而,西北民族省区的城镇化发展总体上还是处于比较滞后的状态。城市密度小,聚集与辐射能力弱,体系结构不合理和短缺现象明显,城镇化率低和质量不高的问题显著存在,城乡经济和社会二元结构特征突出,在全国属于城镇化水平最低的地区之一,加快城镇化发展是其需要解决的突出问题。

东、西部区域发展差异显著,突出的表现是相对发达的东部地区与落后的西部民族地区的明显反差。西北民族省区地域广大,少数民族聚居,区位优势重要,加快发展意义特殊。城镇化发展滞后既是其存在的突出问题,也是其加快发展的出路。没有少数民族地区的繁荣发展就没有中华民族的共同富裕;没有相对落后的西北民族省区的快速发展,也就没有东西部发展差

距的真正缩小。因而,深入研究西北民族省区的城镇化发展,是当前理论和实践提出的一个重大而又紧迫的现实课题。

区域经济实践表明,城市是区域发展的地域核心,是人口、经济和社会活动以及人力资本的集聚中心。经济增长一般总是在个别区域中心城市率先发动,再向其他地域推进。城市的经济实力、技术水平和社会文明程度都明显高于农村,并且具有良好的基础设施、优越的协作条件和雄厚的技术力量,能够获得集聚效益和规模效益。实施城镇化发展战略,加快西北的城镇化发展,促进城市经济繁荣与社会文明向周围地区快速辐射和扩散,从而加速带动区域经济增长,无疑是落后的西北民族省区加快发展,走出“低水平均衡陷阱”的正确抉择。

西北民族省区自然生态环境恶劣,干旱、水土流失和沙漠化现象严重,水土资源不匹配是影响发展的主要限制因子之一。由于城镇化水平低,社会发育滞后,地广人稀,人口密度小,绝大多数人生活在农村,大量文盲和半文盲的低素质劳动者分散于广阔的地域上,主要从事以土地资源开发和耕作为主的农牧业,给脆弱的生态环境施加了沉重的压力。如何在生态环境的容量之内实施经济开发,始终是西北地区发展的一个难点和关键,而城镇化正是解决这一难题的必由之路。城镇化的快速发展,可以吸收大量农村剩余劳动力从事非农业生产,使农村人口向城镇集中,减轻人口对资源与环境的压力,促进生态环境与经济社会的可持续协调发展。

位置闭塞,交通、通信落后,信息不灵,市场狭小,对外联系不便是西北经济社会落后、市场化程度低的重要原因。城镇化可以促进西北民族地区开放的社会结构、开放的经济结构和开放的人文结构的形成。城市经济对市场结构的高开放度要求,将促使城乡经济走向一体化,加快区域市场化进程。在原有城乡产品市场的基础上,培育技术市场、人才市场、资本市场等要素市场,使优势资源在市场化的优化配置中转变为区域经济发展优势,形成以城市为中心并连通城乡的区域市场网络。

扩大内需是我国今后相当长一个时期促进经济发展的基本方针,城镇

化可大大增加有效需求。农村城镇化正是提高居民购买力,增加区域市场需求,扩大内需的重要途径。而西部与东部地区存在的经济发展水平差异,从另一个方面说明了它是一个极有开发价值的大市场。从这个意义上说,西部大开发将给全国经济带来新的增长机遇。城市建设需要大量投资,如果今后城市固定资产投资在全社会固定资产投资和在 GDP 中的比重分别提高到联合国推荐的 9% ~ 15% 和 3% ~ 5%,将会产生巨大的有效需求,有力地拉动经济增长。因而,城镇化是推动西北民族省区市场经济建设的关键所在。

“二元结构”是欠发达国家和地区存在的普遍现象。西北民族省区的二元经济社会特征非常突出。城镇化将大大推进城乡经济一体化进程,促使农村的资源优势转化为商品优势,将剩余劳动力转化为生产要素,为实现城乡互相促进,协调发展,奠定坚实的基础。以城乡一体化思想为指导,形成以各级城镇为主体、以广阔乡村为依托,以高密度、高强度的市场联系所联结起来的组团式、开放式的经济布局,就能形成全新的城乡协调发展的空间体系。因此,城镇化是推进城乡间要素流动和商品交换的最重要的联系机制和途径,是解决民族地区城乡二元结构转换,缩小城乡差距,实现城乡协调发展的必由之路。在目前我国城乡转型时期,加快西北地区的城镇化有着更加突出的战略意义。

正是基于这样的考虑,本书把研究的目标锁定在西北民族省区这一特定的区域层面。试图通过较为系统的研究,探讨该区域城镇化发展的规律性,进而提出城镇化发展的目标模式和基本路径,并在制度创新方面进行一些尝试,为城镇化实践提供思路方面的参考。

二、视角与方法

自 20 世纪 80 年代开始城镇化方针讨论以来,从对世界城镇化历史趋势的认识,到中国当代城镇化的回顾与反思,再到如何正确选择具有中国特色

的城镇化道路,一直是学术界所关注的焦点和争论的核心问题之一。在不同的发展阶段,主流的思想观点有所不同,而且分歧较大。

改革开放初期小城镇主导论长期占主流,认为中国有数亿农村剩余劳动力,现有大中城市本身就业压力大,无法承受如此庞大的人口和劳动力转移。大中城市的交通、供水、住房等投资建设成本高,中国的国情国力难以建设大量的新城市接纳农村人口的转移,只能靠众多的小城镇分散“农转非”。大力发展小城镇,就地消化农村剩余劳动力,是促进中国城镇化进程的现实现有效的途径。

小城镇的迅速发展有力地推动了中国的城镇化进程,但以此为依据的城镇化方针在实践中也遇到了一系列的挑战。20世纪80年代末90年代初期,在对小城镇主导城镇化的反思中,许多人主张要大力发展中等城市,并获得比较广泛的认可,认为中等城市兼具大城市和小城镇之优势,具有承“大”启“小”的地位和作用。从经济效益、社会效益和环境效益的统一看,中等城市在人口、空间、经济三大要素的结合上矛盾最小,比大城市和小城市都易做到各种效益的较好结合。中等城市在空间上还具有分布广且较为均衡、合理的特点,利于生产力的平衡布局。因而,主张要“以中为重”,发展区域中心城市,走中等城市主导的城镇化道路。

大城市的发展在我国一直是受到限制的,但学术界对此的研究和探讨并未停止。认为城市由经济规模和产业结构的成长性决定,大城市在综合实力、聚集效应、区域经济组织能力等方面都比中小城市和小城镇大得多。随着市场化改革的不断加深,农村人口向城市的转移,中、小城市、小城镇人口向大城市和特大城市的转移不可避免。严格控制大城市发展,应该说是发展战略的一个失误。20世纪90年代中后期,很多人持这种看法,对中国的城镇化方针提出许多质疑。

然而,无论是理论界还是各级政府,在对我国城镇化发展利弊的反思中,越来越倾向于赞同“协调发展”的思路。认为中国地域辽阔,情况复杂,东、中、西部区域差异很大,城镇化发展处于不同阶段,应分类指导,三大区

域的城镇化战略重点应有侧重,走大、中、小城市协调发展的路子。以大、中城市为主导,挖掘大城市潜力,扩大和建设中等城市,择优和适度发展小城市,全面推动城镇化进程。这些主张在很大程度上已经成为中国新时期城镇化的指导思想。但是,以小城镇为主导、以中等城市为主导,还是以大城市为主导的城市化战略方针的争论并未停止,有些观点还有着广泛的影响力。

国家作出西部开发的战略决策,推进城镇化是战略重点之一。近两年学术界展开讨论,成为热点之一。从总体上看,基本上沿用了前述几种观点的大框架来研究西部开发中的城镇化战略问题。但对西部的特殊“区情”和经济社会发展的阶段性、层次性予以了较多的重视。表现出这样几个特点:一是强调城镇化进程与西部生态、经济、社会发展的协调性、和谐性和可持续性;重视差异化原则,建立充分体现地域特色的城镇体系,依靠区域城镇化来推进西部乃至全国的城镇化。二是西部经济发展层次比较低,工业化和农业产业化对城镇化的推动乏力;在重视市场机制作用的同时,出于加快发展的良好愿望,理论和实践上都强调政府干预,由政府来“安排”或主导城镇化进程的倾向明显。三是在具体战略上更多地强调“聚集式”发展。四是对民族地区的城镇化予以了必要的重视,对其城镇化的特殊性的探讨正在深入。

然而,这些观点都偏好于城镇规模“量”的方面,而对市场化背景下城镇化过程的“质”的内涵有所忽视。这种理论上的“规模”之争,折射出传统的由政府“安排”城镇化道路或政府主导城镇化进程的计划经济的干预冲动。在实践中则表现为超越经济发展阶段和实际承受能力,高标准大搞城市改造和小城镇建设,脱离实际,盲目赶超,一股风追求规模,造成了许多问题。

我们认为,城镇化是经济社会发展到一定的历史阶段,市场机制作用下人口和要素在空间上的流动聚集过程。它既具有不同等级的量的外在规模,也表现出规模相近但功能性质各异的质的差别性。城镇的形成,在根本上是物质要素和精神文化凝聚的成果。没有要素的聚集,就不会有城镇的

出现。没有要素聚集的比较效益差异,也不会有不同规模等级的城市的出现。同样,没有要素的流动,也不会有城市与城市之间和城市与乡村之间有机经济联结,从而也就不会有城市和城镇体系的成长与发展。城市规模是城镇化的一种“量”的外在表现,其本质内涵是市场机制导向下的要素聚集与流动。城市规模问题,从根本上讲主要是市场主体自主的区位选择的结果,我们由此立论,就有可能找到西北民族省区城镇化的新的战略导向的突破口。西部开发,特别是西北民族省区开发的一个重要战略,就是从特殊区情出发,走市场主导的城镇化之路,其核心和实质是城镇化必须尊重市场规律,尊重市场选择。

强调确立市场机制在城镇化战略中的主导性质,并不意味着否认和排斥政府的重要地位和作用,而是为了给政府行为以适度“纠偏”和市场机制以必要“复位”。政府在正确理论指导下制定的城镇化方针和具体的实施蓝图,对整体的城镇化进程的指导作用,是任何一个具体的城镇化主体替代不了的。

本书的研究,以现有比较成熟的城镇化基本理论为基础,将西北民族省区的城镇化置于世界城镇化的历史潮流和当代中国具体实践的大背景中,在充分关注“民族性”区域特征的基础上,进行了如下方面的一些探索:

第一,从西北民族省区特殊的城镇化环境背景和特殊的现代工业嵌入方式,看民族地区与世界和全国一般地区城镇化的历史趋势和城镇化过程的基本内涵的共性与个性所在,判研西北民族省区城镇化的阶段性特征和所处的发展层次与水平。

第二,探讨市场主导的城镇化的本质规定性,并由此提出西北民族省区城镇化的战略模式和制度选择。从对特殊的自然、社会和人文环境,以及“民族性”区域特点对城镇化的影响分析中,尽量寻求其城镇化进程的个性特征。

第三,从特殊“区情”出发,市场主导的多元城镇化,将是西北民族省区城镇化的基本模式选择,具体的实现路径所必然显现的多元化和多层次性,

应该表现于规模结构、空间布局、产业定位、近域扩张和人口聚集等多元化的空间展开层面。

第四,优势产业的发展是支撑城镇化发展的核心内容。从西北民族省区有比较优势的产业分析入手,研讨区域性特色经济和规模经济,正确选择城市经济的支柱产业,并进而定位城市功能,建设由特色经济支撑的特色城市。

第五,大量少数民族聚居是重要的人文特质,由此提出并分析西北民族省区突出存在的人口问题,对国家制定和实施的少数民族人口生育政策提出调整建议。

第六,既是市场主导的城镇化,其发展目标的实现也必然依赖政府的制度安排。民族区域自治制度在城镇化进程中面临体制挑战。对民族省区而言,与区情特点相结合的相关城镇化的制度创新,应该可以释放较大的城镇化空间。

前述诸方面都是西北民族省区推进城镇化所必须要解决好的重要问题。尽管本专题的研究,由于种种原因可能很难达到所寄予期望的创新目的,但这种探索本身应该是十分有意义的。

三、本书的结构

从研究的目的出发,章节的逻辑安排是:导言,首先概述了本专题选择的意义,在视角上定位了研究的思路,和基于创新目的的主要探索方向;第一章,以城镇化基础理论和研究进展的概述做铺垫,简述世界城镇化的趋势和当代中国城镇化的问题与特点,从中获得必要的启迪;第二章,专章分析西北民族省区城镇化的历史与现状,做出城镇化所处发展阶段的必要判断;第三章,提出西北民族省区城镇化的战略模式,突出论证城镇化的市场主导性质和实现形式的多元化与多样性;第四章,工业化、农业现代化和城镇化良性互动,以比较优势产业选择为基础,论证定位西北主要中心城市的经济

功能;第五章,西北民族省区存在突出的人口问题,因而,人口控制政策、剩余劳动力转移、城镇就业等是本章的重点;此外,本章对生态移民问题也进行了一些必要的探讨;第六章,正确处理城镇化进程中政府与市场关系的角色定位,探讨城镇化发展的体制框架和制度供给;其中,设市模式,特别是民族自治地方的设市模式问题,对民族地方的城镇化较有针对性。以上诸方面,共同构成了本书的研究框架。

城市化基本理论与研究进展

城市化,在最广泛的意义上讲,就是变落后的、自给自足的乡村经济为先进的、以市场为导向的城市经济,变封闭的乡村社会为开放的城市社会的自然历史过程。是人类历史发展长河中,社会经济结构发生根本性变革并获得巨大发展的空间表现形式。城市化的程度,往往是衡量一个国家或地区现代化水平的重要标志之一。研究中国西北地区的城市化问题,应当以现有比较成熟的城市化基本理论为铺垫,并将其置于世界城市化的历史潮流和当代中国具体实践的背景之中。而其中关于城市化理论研究现状的概述及启示,将为本书研究西北民族省区城镇化的问题,在视角上作出定位^①。

一、城市化理论概述

(一) 城市化内涵

“城市化”一词源自拉丁语 Urbs。1867 年西班牙巴塞罗那城市规划师、建筑师兼工程师依勒德丰索·塞尔达在《城市化概论》一书中最早提出“城市化”一词,成为“历史上第一位赋予城市的建立与管理科学地位,并为其设

^① 本书中的“西北民族省区”,在区域上锁定为新疆、宁夏、青海和甘肃四省区的区域整体,而不是仅指其中的民族区域自治地方。城镇化在这里被认为是一个在空间上没有民族区域自治界线的城乡经济社会运行的互动过程。

计出一个独立学科的人”^①。

城市化,英文为 Urbanization,有的也译为都市化。在我国人口统计中,把建制镇的非农业人口纳入了城市化人口,因此,把 Urbanization 理解为城市化可能更为有利些。在本书中,“城市化”和“城镇化”被视为内涵同一,概念使用拟不作严格区分。

关于城市化定义,学术界歧见纷呈。概括起来有如下几种^②:

其一,城市化是指农村人口转变为城镇人口的过程,或者农业人口转变为非农业人口,城市人口绝对量增加和比重提高的过程。

其二,城市化是指分散的农业人口向城市集中,从而使城市人口和城市数量增加、城市体系完善以及农村生活方式城市化。

其三,城市化是指一定地域的人口规模、产业结构、经济成分、运营机制、管理手段、服务设施、环境条件以及人们生活水平等要素从小到大、从粗到精、从低到高,由分散到集中、由单一到复合的一种转换或聚集的复杂过程。

其四,城市化是一个由传统落后的乡村社会向现代城市社会转换的自然历史过程。

关于城市化的定义,不同学科从不同的侧重点进行了阐述。人口学者着重从人口结构的变化,即农业人口向非农业人口转化来界定城市化;地理学者偏重于从地域空间结构的变化来界定城市化;经济学者从经济资源、产业的区域化聚集来解释城市化;社会学者则从人类生活方式的转换来理解城市化。

毫无疑问,城市化作为社会生产力发展所引起的人类生产方式、生活方式、居住方式和精神文化发生变迁的自然历史过程,必须从动态的、全面的、综合的角度来理解。城市化不仅有量的扩张,更有质的跃升,既包括农业人口向非农业人口转移、城市人口规模扩张、城镇数量增加、城市用地向农村

^① 北京市农村经济研究中心,北京社会科学院城市问题杂志社. 世界乡村城镇化与城乡一体化[M]. 北京:城市问题杂志出版社,1998:132.

^② 杨立勋. 城镇化与城市发展战略[M]. 广东:广东高等教育出版社,1999:31-32.