

CCIEE

智库报告

# 城市化、动力机制 及其制度创新

——基于政府行为的视角

**Urbanization, Dynamic Mechanism  
and Institutional Innovation:**

A Perspective Based on Government Behavior

景春梅/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



# 城市化、动力机制 及其制度创新

——基于政府行为的视角

**Urbanization, Dynamic Mechanism  
and Institutional Innovation:**

A Perspective Based on Government Behavior

景春梅/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市化、动力机制及其制度创新: 基于政府行为的视角/  
景春梅著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 11

(CCIEE 智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1815 - 5

I. ①城… II. ①景… III. ①国家干预 - 城市化 - 研究 -  
中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 186143 号

· CCIEE 智库报告 ·

## 城市化、动力机制及其制度创新

——基于政府行为的视角

---

著 者 / 景春梅

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / [http: //www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / [pishubu@ssap.cn](mailto:pishubu@ssap.cn)

项目经理 / 邓泳红

责任编辑 / 任文武 姚冬梅

责任校对 / 谢 华 李 珍

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季峰印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 25. 5

字 数 / 518 千字

版 次 / 2010 年 11 月第 1 版

印 次 / 2010 年 11 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1815 - 5

定 价 / 65. 00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

## 序 言

城市化发展的水平，是人类社会发展水平和人类文明进步程度的重要标志。发达国家是世界城市化运动的先行者。20 世纪以来，特别是 20 世纪后半叶以来，发展中国家也逐步兴起了世界城市化的新浪潮，而中国的改革开放，则掀起了世界新兴城市化的巨浪狂涛，产业和人口快速向城市集聚，全国各地兴起并膨胀着一座座新兴城市……

2000 年 9 月 14 日，美国著名经济学家、克林顿总统首席顾问、前世界银行副行长、诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）应邀来到中国社会科学院研究生院讲学，他说推动世界经济发展有着两个巨大动力：一是美国的高科技，二是中国的城市化。在这里，斯蒂格利茨不仅高度评价了中国的城市化，更重要的是把中国城市化看做是推动世界经济发展的巨大动力。不是吗？中国的改革开放兴起了中国的城市化浪潮，这一浪潮不仅大大加快了农村人口向城市的流动，而且大大带动了中国建材、交通、商贸和金融、餐饮娱乐、文化教育等行业的超常规发展，使中国成为超级世界工厂。在全球化时代，一个不断增长着的巨大经济体的中国，必然对世界经济产生广泛而深刻的互动影响。

新中国成立 60 年来，我国城市化水平大幅提高。1949 ~ 2008 年，城市个数由 132 个增加到 655 个，城市化率由 7.3% 提高到 45.7%。改革开放以来，我国城市进入稳定发展时期，城市化明显加速，取得了举世瞩目的成就。截至 2008 年末，我国已拥有 6.07 亿城镇人口，形成建制城市 655 个，其中百万人以上特大城市 122 个，50 万到 100 万人口的大城市 118 个，20 万到 50 万人口的中等城市 151 个，20 万以下人口的小城市 264 个，建制镇已经达到了 19234 个。有人做过这样一个比较：城市化率从 20% 提高到 40% 的这个过程，英国经历了 120 年，法国经历了 100 年，德国经历了 80 年，美国经历了 40 年，苏联和日本都经



历了30年，而我国仅用了22年。从世界城市化进程看，城市化水平超过30%，即进入快速增长期。由于中国人口基数大，城市化水平提高10个百分点，从乡村转移到城市的人口规模就相当于日本的总人口；提高20个百分点，就相当于美国的总人口。可见，中国的城市化对世界影响巨大。

理论研究既是指引社会实践的先导，也是反馈社会实践的实录。在一个传统的农业大国，中国城市化的超常规发展，在理论指导方面有着先天的虚弱性。这使得一大批研究者加速涌入城市研究行列，并取得了一大批研究成果。景春梅博士的《城市化、动力机制及其制度创新——基于政府行为的视角》一书就是众多成果中的一项。

该书立足于中国城市化进程全面提速和当前金融危机的现实背景，运用制度经济学等有关理论与方法，对我国城市化进程中的政府行为问题进行了较为系统的研究。本书在概述城市化及政府行为主要理论的基础上，说明了城市化动力机制的作用机理，对中国城市化中的政府行为进行了实证分析，描述了我国城市化进程中政府行为的特征与绩效，以“政府悖论”的命题分析了我国城市化进程中政府行为的困境，并提出了我国城市化进程中优化政府行为、推动制度创新的对策思路。

作为一个有深厚政府主导色彩的经济体，政府的行为方式深刻地影响着中国的城市化进程。一方面，政府通过强大的资源整合能力使城市化进程取得了巨大绩效，事实证明，政府的主导是必需的；另一方面，政府自身的一些缺陷又导致了城市化战略多变失误、城市建设规模盲目扩张、城市化发展成本过高、城市化公共政策的供给不足与供给过度交错并存等现象，进而导致了城市化进程中的“政府悖论”现象。

本书的创新之处是：在构建中国城市化的动力机制指标体系的基础上，运用统计学和计量经济学的方法对中国城市化进程中的政府行为进行分析，在研究方法上做了有益的探索。对中国城市化中的“政府悖论”现象，作者不是简单地罗列和指责，而是展开了较为全面、深入的分析，弥补了现有研究的不足。尽管如此，本书也存在着新的“不足”，如某些政策建议显得笼统，缺乏针对性。希望本书出版后不要把“不足”束之高阁，而是要在此基础上继续深化研究，变“不足”为“至足”。

邵东涛

2010年8月1日

# Foreword

The level of urbanization is an important sign underlining the development level of human society and the progress of human civilization. The developed countries used to pioneer the world's urbanization movement. Since the 20<sup>th</sup> century, especially since the later half, a new wave of worldwide urbanization has occurred in the developing countries. China's implementation of the reform and opening-up policy has billowed the world's new urbanization wave, resulting in rapid gathering of industries and population in cities and many new cities occurring and expanding everywhere in the country.

On September 14, 2000, Josph E. Stiglits, famous American economist, chief consultant of the former president Bill Clinton, former vice president of World Bank and winner of the Nobel Prize in Economics, was invited to visit the Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences on invitation and gave lectures there. He said, "There are two gigantic impetuses boosting the development of world economy, one being the high technologies in the United States and the other urbanization in China." Stiglits highly recognized China's urbanization. More importantly, he regarded China's urbanization as a gigantic impetus boosting the development of world economy. It's true! China's reform and opening-up enabled the wave of urbanization in China, which has accelerated the flow of rural population into cities and facilitated the supernormal growth of construction material, transportation, retail, trade, finance, catering, entertainment, culture, education and other industries, turning China into the world super factory. In the era of globalization, as an increasingly growing economy, China will consequentially pose wide and in-depth interactive impact on world economy.

China's urbanization level has been enhanced remarkably over the 60 years after the establishment of the People's Republic of China. From 1949 to 2008, the number of cities increased from 132 to 655 while the urbanization rate grew from 7.3% to 45.7%. Since the reform and opening up, cities in China have stepped into a phase of stable development featuring obviously accelerated urbanization and achieved great results attracting worldwide attention. By the end of 2008, China's urban population reached 607 million, accompanying the existence of 655 designated cities, including 122 super large cities (each of which with a population of over 1 million), 118 large cities (each of which

with a population of 500,000-1,000,000), 151 medium-sized cities (each of which with a population of 200,000-500,000), 264 small cities (each of which with a population of under 200,000), and 19234 designated towns. A comparison has been made: To complete the process of increasing urbanization rate from 20% to 40%, it took 120 years for the United Kingdom, 100 years for France, 80 years for Germany, 40 years for the United States, 30 years for the former Soviet Union and Japan, and only 22 years for China. The process of world urbanization shows that urbanization will step into a phase of rapid growth when the urbanization rate exceeds 30%. As China features a large population base, if its urbanization rate increases by 10%, the population transferred from rural areas to cities will be equal to the total population of Japan. If the rate increases by 20%, the transferred population in China will be equal to the total population of the U.S. It is obvious that China's urbanization has a great impact on the world.

Theoretic research guides and records social practices. China is a traditional agricultural country, where the supernormal development of urbanization features an innate lack of theoretic guidance. The situation attracted a great number of researchers joining in the urbanization research efforts with a lot of research results coming out. *Urbanization, Dynamic Mechanism and Institutional Innovation: A Research Perspective Based on Government's Behavior*, doctoral dissertation written by Jing Chunmei, is one of the results.

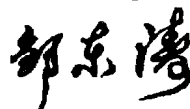
The dissertation grounds on the factual background of the fully accelerated urbanization and the present international financial crisis and uses theories and methodologies including Institutional Economics to make systematic research on the issue of the government's behavior in Chinese urbanization. On the basis of an overview of main theories of the government's behavior in urbanization, the dissertation explains the urbanization dynamic mechanism, makes empirical analysis on the government's behavior in Chinese urbanization, describes the characteristics and effectiveness of the government's behavior in Chinese urbanization, analyzes the dilemma of the government's behavior in Chinese urbanization with the proposition of "government paradox", and proposes solutions to optimization of the government's behavior in Chinese urbanization and enabling of institutional innovation.

China is an economy characterized by deep-rooted government domination. The process of China's urbanization is greatly influenced by the government's behavior. On the one hand, by use of its strong capability of integrating resources, the government has achieved significant effects in promoting the development of urbanization, which to some extent proves the necessity of government's domination; on the other hand, the innate defects of government have brought about some unfavorable effects like the mistakes caused by changing urbanizing strategies, the excessive expansion of urban construction, the high cost of urbanization development and under-supply and over-supply of public policies concerning urbanization, which result in the phenomenon of "Government

Paradox” in urbanization.

This dissertation innovatively constructs an index system of urbanization dynamic mechanism, and makes statistic analysis and econometric analysis on the government's behavior in urbanization. Helpful exploration of research methods has been made in this dissertation. Instead of simply listing and blaming the “Government Paradox” phenomenon in Chinese urbanization, the author makes relatively comprehensive and in-depth analysis to complement the insufficiency of existing research efforts. However, new “insufficiency” exists in this dissertation. For example, some policy proposals are too general without specific pertinence. Hopefully, the author will make further research efforts on that basis after publication of this dissertation to turn the “insufficiency” into “sufficiency” rather than keeping the “insufficiency” on the shelf.

Zou Dongtao



August 1, 2010



<b>第一章 导论</b> .....	001
第一节 研究背景和意义.....	001
第二节 城市化与政府行为的研究现状述评.....	009
第三节 研究方法、研究内容和结构安排.....	015
第四节 可能的创新或贡献.....	018
<b>第二章 城市化、政府行为及其动力机制理论框架的重构</b> .....	021
第一节 城市化理论概述.....	021
第二节 政府行为理论概述.....	036
第三节 城市化中的政府行为及其作用机理.....	043
第四节 城市化动力机制理论及其分析框架的重构.....	056
小结及启示.....	066
<b>第三章 中国城市化进程中政府行为的实证分析</b> .....	068
第一节 中国城市化动力机制指标体系的构建.....	068
第二节 改革开放以来中国城市化进程动力机制实证分析过程.....	080
第三节 中国城市化进程中动力机制实证分析的初步结论.....	091
小结及启示.....	093
<b>第四章 中国城市化进程中政府行为的巨大绩效</b> .....	095
第一节 新中国成立以来中国城市化进程中政府行为的历史考察.....	095
第二节 中国城市化进程中的政府行为特征.....	101
第三节 中国城市化进程中政府行为的巨大成就.....	107
小结及启示.....	114

<b>第五章 中国城市化进程中的政府行为困境——“政府悖论”</b>	115
第一节 “政府悖论”的内涵及其表象	116
第二节 “政府悖论”的危害	126
第三节 “政府悖论”的新制度经济学解释	132
小结及启示	136
<b>第六章 中国城市化进程中的政府行为优化及其制度创新</b>	138
第一节 国外城市化进程中政府行为的借鉴及启示	138
第二节 政府行为优化的总体目标及思路	142
第三节 政府行为优化的途径之一：破解“政府悖论” ——制度创新与政府再造	150
第四节 政府行为优化的途径之二：新发展观下城市化公共 政策的调整	154
小结及启示	159
<b>第七章 结论及其尚待深化研究的问题</b>	161
第一节 本书的主要研究结论	161
第二节 尚待深化研究的问题	162
<b>参考文献</b>	164
<b>后 记</b>	177
<b>附 录</b>	180

<b>Chapter I</b>	<b>Introduction</b>	/ 185
Section I	Background and Significance of the Research	/ 186
Section II	Review on the Current Research on Urbanization and Government's Behavior	/ 194
Section III	Research Method, Research Content and Structural Arrangement	/ 201
Section IV	Possible Innovation and Contributions	/ 205
 <b>Chapter II</b>	 <b>Reconstruction of the Theories of Urbanization, the Government's Behavior and Its Dynamic Mechanism</b>	   / 207
Section I	Overview of the Urbanization Theory	/ 207
Section II	Overview of Government's Behavior Theory	/ 223
Section III	Government's Behavior and Its Functioning Mechanism During the Urbanization Process	/ 231
Section IV	Dynamic Mechanism for Urbanization and the Reconstruction of Its Analysis Frame	/ 247
	Summary and Revelation	/ 258
 <b>Chapter III</b>	 <b>Empirical Analysis on the Government's Behavior in Chinese Urbanization</b>	   / 260
Section I	Construction of Chinese Urbanization Dynamic Mechanism Index System	/ 260
Section II	Process of Empirical Analysis on Dynamic Mechanism of Chinese Urbanization Progress Since the Reform and Opening-up	/ 273
Section III	Preliminary Conclusion of the Dynamic Mechanism Case Study in Chinese Urbanization	/ 285
	Summary and Revelation	/ 288

## **Chapter IV Great Effectiveness of the Government's Behavior in Chinese Urbanization / 290**

Section I	Historical Review on the Government's Behavior in Chinese Urbanization Since the Founding of the People's Republic of China	/ 290
Section II	Features of Government's Behavior in Chinese Urbanization	/ 299
Section III	Great Achievements of Government's Behavior in Chinese Urbanization	/ 304
	Summary and Revelation	/ 312

## **Chapter V Dilemma of the Government's Behavior in Chinese Urbanization Process: "Government Paradox" / 313**

Section I	Connotation and Phenomenon of "Government Paradox"	/ 314
Section II	Harm of "Government Paradox"	/ 325
Section III	New Institutional Economics Interpretation of "Government Paradox"	/ 332
	Summary and Revelation	/ 337

## **Chapter VI Optimization of the Government's Behavior in Chinese Urbanization and Institutional Innovation / 338**

Section I	Referential Significance and Revelation of Government's Behavior in Urbanization Process of Other Countries	/ 338
Section II	Overall Objective and Ideas for Optimization of Government's Behavior	/ 343
Section III	Channel One for Government's Behavior Optimization: Addressing "Government Paradox"—Institutional Innovation and Government Rebuilding	/ 354
Section IV	Channel Two for Optimizing Government's Behavior: Adjustment to Public Policies of Urbanization Under New Outlook of Development	/ 359
	Summary and Revelation	/ 366

<b>Chapter VII Conclusion and Issues to Be Probed into</b>	<b>/ 367</b>
Section I Main Findings of This Dissertation	/ 367
Section II Issues to Be Probed into	/ 369
<b>References</b>	<b>/ 370</b>
<b>Postscript</b>	<b>/ 382</b>
<b>Appendix</b>	<b>/ 386</b>

# 第一章 导 论

中国城市的产生和发展有着悠久、辉煌的历史。早在夏商周时代，正式的城已经出现。从唐代到明代（公元7~16世纪），中国城市人口比重一度增长到10%左右，在世界上长期处于领先地位。西方第一个百万人口的城市是1810年前后的伦敦，而中国的南京在南北朝时就已超过百万人，比西方早了近1300年。在中国城市发展史的灿烂画卷上，更不乏代表当时世界城市化先进水平的大都市，如盛极一时、曾令“万国来朝”的唐都长安，《清明上河图》里繁华喧闹的北宋国都汴梁，以及《马可·波罗游记》里极尽渲染的富庶发达的元大都，都是当时享誉一时的国际化大都市。

尽管在新中国成立之前中国城市发展的历史有众多可圈可点之处，但我们仍将考察期限界定在中华人民共和国成立之后，即1949年至今。在这段时间内，国家政权、基本制度等一系列城市化的外部环境没有发生重大变革，研究这一时期中国的城市化进程、城市化的动力机制，以及政府行为在其中的作用和今后的优化方向，对于中国未来的城市化之路具有更加重要的现实意义。

## 第一节 研究背景和意义

### 一 研究背景

#### （一）世界城市化浪潮汹涌澎湃

世界上第一批城市出现在公元前3500年左右，但自此以后直到18世纪中期

的漫长年代，由于农业生产水平不高，生产技术低下，世界城市化发展速度极其缓慢。城市化作为一个全球性的过程，实际上起始于 18 世纪中叶工业革命以后。机器的发明大大提高了人类的生产能力，世界开始从农业社会迈向工业社会。伴随着这一过程，人们也陆续迁移到城市里生产和生活，城市化进程随之展开。1900 年，英国城镇人口比重达到 75%，成为世界上第一个城市化国家。图 1-1 反映了世界城市化进程及未来趋势。

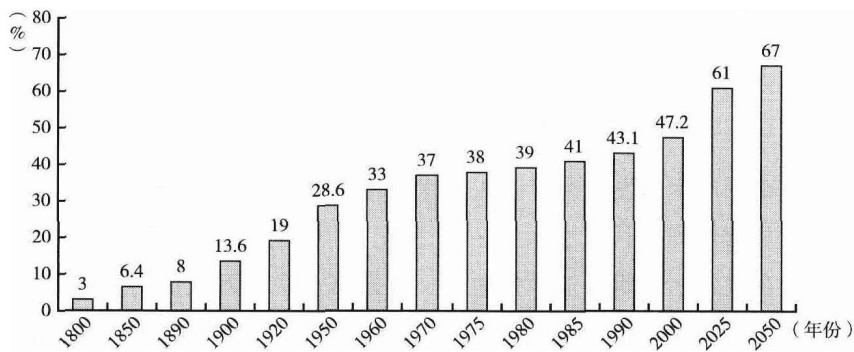


图 1-1 1800 ~ 2050 年世界城市化水平

其中：1800 年为初始时期，1850 ~ 1900 年为缓慢推进时期，1920 ~ 2000 年为加速推进时期，其余为预测。

资料来源：倪鹏飞、骆克龙、李高产、晋海博著《中国新型城市化道路——城乡双赢：以成都为案例》，社会科学文献出版社，2007，第 18 页。

第二次世界大战以前，城市化仅仅局限于西欧和北美等局部地区。二战后，西方国家经过恢复和重建，经济迅速复苏，城市化开始在全球范围内大规模地推进。与此同时，许多亚洲、非洲和南美洲等发展中国家纷纷摆脱了宗主国的殖民统治，在政治上获得了独立，民族经济得到了较程度的发展。因此，现代城市建设得以全面铺开，城市数量迅速增加，城市人口所占比重迅速上升，形成了史无前例的全球城市化浪潮。从图 1-2 可以看出，目前发展中国家城市化进入一个高潮，已经构成世界城市化的主体。

2006 年，人类历史上第一次出现了全球城市人口超过农村人口的现象。从图 1-1 可以看到，预计至 2050 年，世界城市人口比重将占到 2/3，这标志着 21 世纪将成为全球城市化的世纪。城市化作为人类现代文明的标志之一，其战略地位正得到前所未有的重视。正如联合国人居第二次代表大会文件所指出的，“城

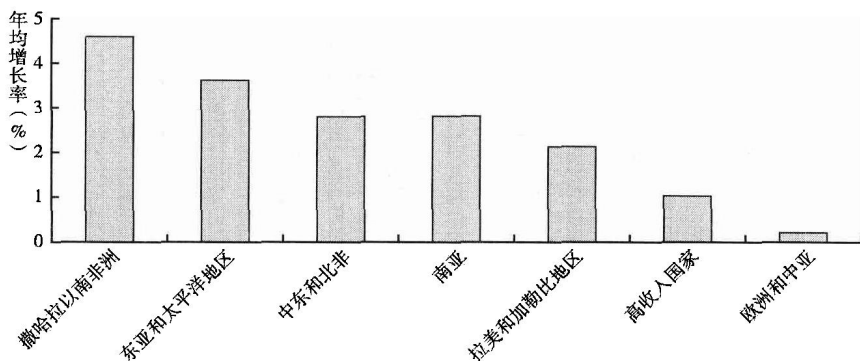


图 1-2 全球各地区城市化速度比较 (1990 ~ 2003 年)

资料来源：倪鹏飞、骆克龙、李高产、晋海博著《中国新型城市化道路——城乡双赢：以成都为案例》，社会科学文献出版社，2007，第 19 页。

市是正在形成的新世界的中心，而且它还是带动新世界发展的引擎……当今，如果一个国家的城市都失败了，那么，这个国家也就不可能获得成功。国家和城市的命运息息相关，这是前所未有的”。<sup>①</sup>

不仅如此，世界城市人口快速增长的趋势还将继续，而且增长主要发生在发展中国家。中国作为世界上最大的发展中国家和人口最多的国家，无疑将在这个波澜壮阔的世界性社会结构变迁中扮演重要的角色。斯蒂格利茨曾说，21 世纪将由两大力量或者说是两个基本因素推动世界经济发展：一是美国的高科技；二是中国的城市化。

## （二）我国的城市化进程全面提速

世界各国现代化的进程表明：城市化是一个国家经济发展的载体，经济发展是城市化发展的根本动力。根据著名的诺瑟姆 S 型曲线所描述的世界城市化发展规律，当一国城市化水平超过 30% 时，该国的城市化进程就已经进入关键发展时期。无疑，我国的城市化正处于这样的关键期。“当前的中国正经历两个转变，即从指令性经济向市场经济转变，和从农村、农业社会向城市、工业社会的转变。”<sup>②</sup> 近年来，城市经济在我国经济中的比重不断上升，目前已接近 90%（见图 1-3）。从某种意义上说，城市化已成为我国经济和社会持续发展的最重要的动力。

① 联合国人居第二次代表大会秘书长沃利·恩道博士在大会开幕式上的讲话（1996 年 6 月 3 日）。

② 世界银行：《2020 年的中国》，中国财政经济出版社，1997，第 1 页。



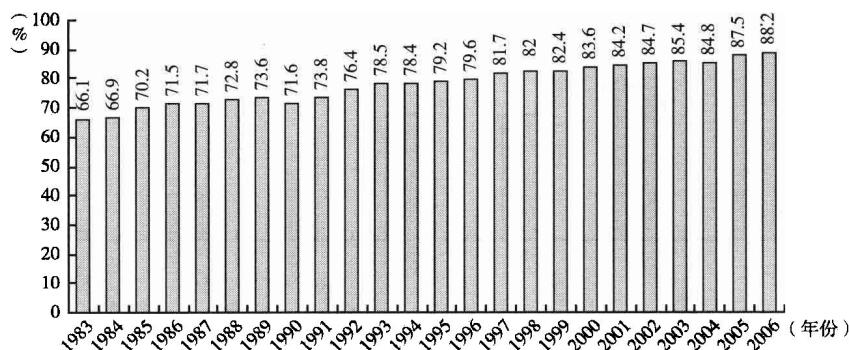


图 1-3 城市经济在国民经济中的比重

资料来源：《中国农业发展报告 2007》。

改革开放 30 年来，中国城市进入稳定发展时期，城市化明显加速。截至 2007 年底，我国共有城镇人口近 6 亿，城镇化水平接近 45%，从 1982 年以来，年均增长 0.95 个百分点。<sup>①</sup> 30 年来，我国城市的扩张和发展突飞猛进。城市总数从 1978 年的 193 个，增加为 2007 年的 655 个；50 万人口以上的大城市 1978 年仅有 40 个，2007 年底骤增至 450 个，其中百万以上人口城市增至 186 个，<sup>②</sup> 发展速度堪称世界第一。同时，城市人口密度也在逐年攀升。1990 年中国城市人口每平方公里平均 279 人，2000 年上升到 422 人，2007 年已达到 2104 人。<sup>③</sup> 从 1980 年改革开放之初到 1999 年将近 20 年里，我国城市户籍人口占总人口的比例增加了 14.9%；从 1999 年至 2008 年的 9 年里，城市户籍人口的比例增加了 11.2%，其中不含本人是农村户口但长期居住在城市的群体，可见我国城市化进展之迅猛。

然而，通过横向比较我们又会发现，我国城市化水平仍显滞后，不仅与发达国家的城市化水平相去甚远，而且还落后于世界平均水平，如图 1-4 所示。因此，加速推进中国城市化进程还任重道远。

### （三）国际金融危机凸显城市化的战略地位

2008 年下半年以来，始于美国华尔街的金融危机肆虐全球，迅速将世界经

① 人民网，<http://politics.people.com.cn/GB/1027/7693519.html>。

② 资料来源：《中国城市年鉴 2008》，由 2007 年地级以上城市数及县级城市社会化经济统计资料汇总而得。

③ 资料来源：《中国统计年鉴 2008》。