



大转折

解读城市化与中国经济发展模式

周牧之 主编

The Transformation of Economic
Development Model in China

营建大城市群，打造中国经济发展的引擎

认识地区间发展条件差异，缓解欠发达地区发展压力

构建再分配机制，应对不均衡发展

完善制约机制，杜绝盲目发展和无序开发

周牧之 主编

The Transformation of Economic
Development Model in China

共建大城市群，打造中国经济发展的引擎
认识地区间发展条件差异，缓解欠发达地区发展压力
构建再分配机制，应对不均衡发展
完善制约机制，杜绝盲目发展和无序开发
提高劳动分配率，促进内需主导型经济发展
培育内生机制，实现经济发展的主角交替

大转折

解读城市化与中国经济发展模式



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

大转折——解读城市化与中国经济发展模式 / 周牧之主编.
-北京: 世界知识出版社, 2005年5月。

ISBN 7-5012-2538-9

I.大... II.周... III.①城市化-研究-中国

②经济发展-经济模式-研究-中国 IV.①F299.21 ②F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 030091 号

书 名 大转折——解读城市化与中国经济发展模式

责任编辑 曾伏华

特约编辑 薛 铭

责任出版 刘林琦

出版发行 世界知识出版社

地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号(100010)

网 址 www.wap1934.com

印 刷 世界知识印刷厂

经 销 新华书店

开本印张 787x1092 1/16 14 印张 1 插页

字 数 260 千字

版 次 2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

序 文 / 1

绪 章 论中国经济发展模式的转变

周牧之

一 剖析现行中国经济发展模式 / 5

1. 开发区的弊端 / 5

2. 中国经济发展模式的特征之一：政府主导型经济发展 / 7

3. 中国经济发展模式的特征之二：以外资为主体的经济发展 / 8

4. 中国经济发展模式的特征之三：不均衡发展 / 11

二 不均衡发展的格局 / 12

1. 世界资源的利用 / 13

2. 全球供应链型产业集聚的兴起 / 25

3. 世界财富分配机制的变化 / 30

三 中国经济面临的三大挑战 / 33

1. 产业向沿海地区的集中和集聚 / 33

2. 大规模人口移动 / 36

3. 高密度大规模城市社会 / 38

四 需要新的发展模式应对不均衡发展 / 43

1. 实施临海型经济发展模式 / 43

2. 发展大城市群 / 47

3. 农村社会的再编 / 50

4. 缓解欠发达地区的发展压力 / 51

- 5. 构建再分配机制 / 51
- 6. 完善制约机制 / 54
- 7. 实现中国经济发展的主角交替 / 56
- 8. 实施空间规划 / 57

五 应对世界格局巨变带来的机遇与挑战 / 58

第一章 中国经济“崛起期”的第二阶段

星野进保

- 一 中国经济崛起期的第一阶段 / 62
 - 1. 崛起期的定义 / 62
 - 2. 江泽民提出的五大课题 / 64
- 二 中国经济发展条件的变化和面临的课题 / 66
 - 1. 中国经济发展条件的变化 / 66
 - 2. 崛起期第二阶段面临的课题 / 66
- 三 重视制度建设和规划, 实现新的发展模式 / 69
 - 1. 中国需要确立尊重私有财产的发展机制 / 69
 - 2. 中国需要完善国土利用机制 / 70
 - 3. 中国中小企业发展模式需要大转变 / 71
 - 4. 中国需要探讨农村经济发展的新道路 / 72

第二章 改革体制, 加快推进城市化

杨伟民

- 一 推进城市化是全面建设小康社会的重大战略任务 / 74
 - 1. 城市化: 解决农民收入过低和农村经济增长乏力的根本 / 74
 - 2. 城市化: 创造更多就业岗位, 缓解就业压力的有效途径 / 75
 - 3. 城市化: 扩大内需, 促进国民经济持续快速增长的持久动力 / 76
 - 4. 城市化: 实现可持续发展的重要保证 / 77
- 二 纠正推进城市化过程中的三个偏差 / 78
 - 1. “人口城市化”的速度大大慢于“土地城市化”的速度 / 78
 - 2. 把推进城市化等同于加强城市市政建设 / 79
 - 3. 以行政区为界推进城市化 / 79
- 三 科学把握推进城市化的内涵、道路、原则和着力点 / 79

1. 以人口的城市化为核心推进城市化 / 79
2. 走多样化的城市化道路 / 80
3. 确立空间均衡的原则 / 81
4. 处理好市场与政府的关系 / 82

四 营造有利于城市化健康发展的体制环境 / 83

1. 深化农村集体土地流转制度改革 / 83
2. 建立城乡居民自由迁移的人口管理制度 / 83
3. 培育城乡平等的劳动力市场 / 84
4. 逐步建立全国统一的社会保障体系 / 84
5. 建立财权与事权相对称的财税体制 / 85
6. 形成多元化的城市投融资机制 / 85
7. 改革行政区划设立和管理的模式 / 85
8. 建立主要由地方政府负责的城市化管理体制 / 86
9. 建立定位清晰、功能互补的规划体制 / 86

第三章 三大城市群发展的战略意义 杜平

一 对中国城市化进程的基本判断 / 89

1. 城镇数量的总体扩张速度将明显放慢 / 89
2. 城市建设和城市经济发展进入快速轨道 / 91
3. 三大经济地带的城镇体系逐步形成各自特色 / 93

二 中国三大都市圈的发展定位 / 94

1. 长江三角洲地区 / 95
2. 珠江三角洲地区 / 97
3. 京津及环渤海湾地区 / 100

三 环境基础设施建设资金矛盾的对策 / 103

1. 城市基础设施建设环保投资规模的迅速增长 / 103
2. 资金筹措主要来源的结构 / 104
3. 城市环境保护基础设施建设和艰巨性 / 104
4. 城市环境建设的新投融资渠道 / 105
5. 环境基础设施建设对城市财政的压力 / 108
6. 市政设施建设债券 / 109

第四章 都会经济区和大城市群 薛凤旋

- 一 中国面临空间战略的转变 / 112
 - 1. 发达国家与发展中国家在空间战略上的不同 / 112
 - 2. 中国在空间战略上的几次转变 / 113
 - 3. 急促的城市化 / 113
- 二 都会经济区发展战略的目的和特点 / 114
 - 1. 都会经济区的概念 / 114
 - 2. 亚太地区的都会经济区 / 115
 - 3. 都会经济区与大城市圈、大城市群的关系 / 116
- 三 中国三大都会经济区的形成和目前概况 / 118
 - 1. 九大都市圈构想的问题 / 118
 - 2. 三大都会经济区的共性 / 118
 - 3. 三大都会经济区的特征 / 120
- 四 都会经济圈发展战略的重要性的发展方向 / 121
 - 1. 都会经济圈发展战略的重要性 / 123
 - 2. 发展的方向和措施 / 124
- 五 香港都会经济区的发展战略 / 125
 - 1. 航空物流轴心 / 126
 - 2. 五大机场货运分工 / 128
- 六 结论：发挥都会经济区优势 / 130

第五章 农村城市化与中小城市发展 杜平

- 一 中国农村城市（镇）化的背景和特征 / 132
 - 1. 解决“三农”问题的关键 / 132
 - 2. 自发性、分散性带来的问题 / 133
 - 3. 发展模式的多样性 / 133
- 二 中国农村城市（镇）化的发展思路 / 134
 - 1. 优化中小城市（镇）功能分工，发展合理的城镇体系 / 135
 - 2. 兼顾农村发展，促进城乡经济社会发展一体化 / 136
 - 3. 培育中小城市（镇）发展的创新机制 / 138

4. 优先发展基础设施, 提高中小城市(镇)综合发展能力 / 139
5. 以优势产品为龙头, 促进产业的集约化 / 140
6. 合理利用土地资源, 优化城市(镇)空间布局和规模结构 / 142
7. 加强生态环境建设和污染治理, 提高城市(镇)发展的环境容量 / 144
8. 提高社会发展水平, 建设具有现代文明的新型城市(镇) / 145
9. 多渠道动员各类要素资源, 增强城市(镇)经营能力 / 146

第六章 城市化与西部大开发战略 杨朝光

- 一 中国西部推进城市化战略的基本原则 / 149
 1. 规模适中 / 149
 2. 发展特色经济 / 149
 3. 重视与环境的协调发展 / 149
 4. 建设城镇体系 / 150
- 二 不同类型城市发展的基本思路 / 150
 1. 特大型城市的现状与发展 / 150
 2. 大中型城市的现状与发展 / 151
 3. 资源型城市的现状与发展 / 151
 4. 口岸城市、旅游城市的现状与发展 / 152
 5. 小城镇的现状与发展 / 152

第七章 对“城市经营”热的透视与思考 林家彬

- 一 中国城市经营的现状及其实质 / 154
 1. 泾渭分明的赞否两论 / 154
 2. 城市经营的现状 / 155
- 二 城市经营热在中国兴起的根源 / 157
 1. 城市经营的概念 / 157
 2. 中国城市经营热的根源 / 157
- 三 城市经营引发巨大的道德风险 / 160
 1. 引发圈地卖地热 / 160
 2. 城市政府与开发商联手剥夺农民 / 160
 3. 市政公共服务商业化 / 161

4. 变相摊派, 加重企业负担 / 161

四 防止城市经营步入歧途的对策 / 162

1. 重新审视各级政府之间事权财权的划分 / 162

2. 改革土地利用制度 / 162

3. 构建公众参与市政的机制 / 163

第八章 空间规划在日本的作用 盐谷隆英

一 第一次全国综合开发计划 / 164

1. 太平洋带状地区构想的挫折 / 164

2. 全国综合开发计划的出台 / 165

3. 据点开发方式 / 167

二 第二次全国综合开发计划 / 167

1. 新全综面临的课题 / 167

2. 新全综提出的战略 / 167

3. 大规模开发项目 / 168

4. 新全综的命运 / 170

三 第三次全国综合开发计划 / 170

1. 安定增长期的课题 / 170

2. 定居圈构想 / 172

四 第四次全国综合开发计划 / 172

1. 20世纪80年代以后日本面临的新课题 / 172

2. 四全综的结局 / 173

五 21世纪国土的蓝图设计 / 173

1. 泡沫经济破灭后的局面 / 173

2. “21世纪国土蓝图设计”的新思路 / 173

3. 社会发展前提的变化和四大战略 / 175

六 国土计划的未来 / 176

1. 下一轮国土计划的日程 / 176

2. 东亚共同体视野的重要性 / 176

- 第九章 关于开发区的讨论** 周牧之 杨伟民 杜平 冯艾玲 马玫
- 一 开发区的沿革和问题所在 / 178
1. 开发区政策的初衷和作用 / 178
 2. 开发区存在的问题 / 180
 3. 开发区圈地运动的原动力 / 181
 4. 中国开发区的发展模式 / 182
- 二 制约机制的建设 / 184
1. 最大的无序开发机制 / 184
 2. 机制上存在的问题 / 185
 3. 事权和财权的不对称 / 188
 4. 东西部地区之间财税的逆转移 / 190
 5. 关于导入固定资产税 / 191
 6. 制约机制的重要性和种类 / 192
- 第十章 《城市化：中国现代化的主旋律》对规划工作者的启示** 朱晓明
- 一 对城市化的理解 / 196
1. 成书的背景 / 196
 2. 内容特色 / 197
- 二 对空间规划的认识 / 200
1. 江苏省城市化发展战略 / 200
 2. 空间规划的概念和沿革 / 200
 3. 编制空间规划的重大意义 / 201
- 三 对科学规划方法的运用 / 202
1. 充分体现以人为本的规划理念 / 202
 2. 充分展现宽广深邃的规划视野 / 203
 3. 充分显现娴熟的科学规划方法 / 203
- 后记 对发展中国城市群问题的看法** 于光远
- 一 在上海会议上的讲话 / 207
 - 三 在广州会议上的讲话 / 212

序 文

中国正面临着一场史无前例的大变革，一个世界上人口最多的发展中国家正在急速地向现代化迈进。持续高速的经济增长不仅提高了人民的生活水平，增强了综合国力，也使中国对全球政治经济的影响力日益增大。

推动这场持续高速经济增长的巨大能源来自于中国人民对现代生活模式的渴望和追求。给中国提供千载难逢发展机遇的是信息革命带来的世界格局的巨变。

20多年来，大批青壮年从农村涌入城市，为经济发展提供了源源不断的劳动力；大量外资进入沿海地区，增大了中国的工业生产能力，把中国推向“世界工厂”的宝座；举国上下大兴土木，整个中国变成了一座巨大的土建工地；产业和人口高速集聚，在全国各地膨胀和兴起着一座座城市……

然而，高速经济增长的背后却隐藏着许多制度和发展模式造成的结构性矛盾。例如：过热、过度的长期招商引资热潮正在严重地削弱中国经济发展的内生机制；低劳动分配率的经济增长模式使广大社会基层群体没有能够充分地分享到高速经济增长的实惠，国内市场的成长也因此受到了限制；户籍制度的制约使整整一代民工的努力消耗在农村和城市的往返之间，没有能够在城市里建立起自己的家园；地区间的发展差距正在越拉越大，与沿海地区的高速发展相



比，内陆地区发展活力相对欠缺，许多地区甚至出现了衰退局面；再分配体制的欠缺导致享受到和不能享受到经济增长恩惠的群体之间，地区之间的社会分裂和对立日趋严重……

这些矛盾的出现表明：当今中国的经济发展模式存在着重大缺陷和局限性。这些矛盾如果不能及时地缓解和克服，中国社会经济的发展将会被扭曲，甚至中断。中国亟待重新审视发展模式，克服发展模式上的缺陷和局限性，实现长期稳定的高速增长和社会经济的健康发展。

现代化是工业化、城市化和现代化三位一体的文明演变过程，决不是达到几个指标就可以实现的，也决不是仅靠工业化就能实现的。一百多年来，由于我们没有充分认识到近代化本身是一个文明的演变过程这一客观规律，过分地忽视了城市化和近代化，使中国近代百年史蒙受了太多的失败和悲哀，导致我们的付出与结果太不相称。今天，已经站在现代化进程门槛上的中国不能再忽视城市化和近代化，不能再重复近代化进程的错误。为此，中国亟待探索以重视城市化和近代化机制进步为前提的经济发展新模式。

本书的执笔者由中国（包括香港地区）和日本两国负责制定经济政策的高级官员、政策研究学者组成。从20世纪90年代中期开始，国家发展和改革委员会（原国家计划委员会）与日本国际协力机构（原日本国际协力事业团）就中国的地区开发、国土开发、城市化政策等诸方面进行了一系列的合作研究，本书的执笔者大都以专家身份参与过。以合作研究为契机，本书的执笔者之间就中国经济发展模式进行了长期的探讨。本书的内容虽然与上述的合作研究无关，但是长期的讨论对执笔者们深化关于中国经济发展模式的认识，在诸多问题上形成共识，无疑起到了促进作用。

城市化是一个社会机制的创新进程，是探索中国21世纪社会发展机制的重要途径。本书的特征在于不仅旨在剖析现行中国发展模式的特征和总结问题所在，而且对如何通过应对城市化进程来构建中国未来的发展模式提出了系统

的政策建议。相信本书的内容能够对开启和深化关于中国经济发展模式的探讨起到抛砖引玉的作用。



绪 章

论中国经济发展模式的转变

——周牧之

○长期的高速经济增长大幅度提高了中国的国力和人民生活水平，但是发展模式存在的缺陷也显得越来越突出。

○中国到了重新审视经济发展模式的时刻。

20多年来，中国实现了持续的高速经济增长。今天，中国已经成为工业生产能力最大的国家之一，成为对世界经济具有巨大影响力的国家。长期的高速经济增长无疑大幅度地提高了中国的国力和人民生活水平。但是，这一时期支撑中国高速增长的发展模式存在的缺陷也显得越来越突出。以开发区为名义大规模“圈地运动”使几万平方公里的农地化为平夷，上千万农民因此而成为无地、无社会保障、无工作的“三无”农民；在户籍制度下，数以亿计的民工长期徘徊在农村与城市之间，虽然付出了整整一代人的努力却还没有真正成为城市的一员；与长期高速经济发展相对比，农民和城市普通劳动者的收入没有得到相应提高，广大社会基层群体没有充分地分享到经济增长的成果，长期过热、过度的招商引资牺牲了过多的资源、国家利益、农民利益和中国企业的发展空间，更严重的是，它挫伤和损害了中国社会经济发展中最具价值的自强不息意志；区域间不均衡发展日趋严重，相对沿海大城市群的迅猛发展，内陆地区，特别是远离大城市的内陆地区，人口流失、产业衰退的现象日渐深刻……中国到了亟待重新审视经济发展模式的关键时刻。

一、剖析现行中国经济发展模式

2003年12月末,国土资源部部长在全国国土资源厅局级会议上透露,2003年全国共清理出各类开发区(园区)6015个,规划面积达3.54万平方公里。开发区庞大的规划面积超过了全国现有城镇建成区面积的总量。

1. 开发区的弊端

1984年中国开始兴办经济技术开发区。此后,名目繁杂的各级开发区在全国范围内兴起,以开发区为模式的“圈地运动”严重地侵蚀了农民和国家的利益,大规模地破坏了中国13亿人口赖以生存的有限耕地资源,扭曲了中国的城市化进程。开发区造成的主要危害可以归结为如下几点:

(1) 严重地损害了农民利益,制造了大量失地农民

按照1998年修订,1999年1月1日起实施的《土地管理法》的规定,对被征土地的土地赔偿费是该耕地被征用前三年平均年产值的6~10倍,安置补助费是4~6倍。但是开发区在实际征地过程中,该规定大都并没有得到很好的施行。由中央农村工作领导小组办公室、国土资源部联合调研组完成的报告《关于完善征地制度的调研情况及政策建议》显示,1亩耕地在沿海省市的大部分地区一般只有3~5万元左右征地补偿费(包括土地补偿费,青苗补偿费及劳动力安置补助费)到集体手中,而真正到农民手中的一般只有1万元左右。若是铁路、公路等基础设施,每亩征地补偿费只有5000~8000元。由此可见,农民在土地被征用时所得到的补偿费用非常之低,不足为农民失地之后的生活提供长期稳定的保障。大规模的开发区征地制造了数以千万计的失地农民,严重地损害了农民的利益,破坏了他们生

○以开发区为模式的圈地运动严重地侵蚀了农民和国家的利益,扭曲了城市化进程。

○开发区征地制造了数以千万计的失地农民。

○庞大失地农民群体的存在严重地扭曲中国的现代化进程。

○开发区圈地运动大规模地侵蚀着中国宝贵的耕地资源。

○开发区造成了大量土地闲置和耕地荒废。

○开发区造就了大量乱开发、低密度的不良城市空间。

○开发区为腐败提供了温床。

活、生存的保障机制。这些失去了土地的农民正在成为中国最为弱势、最无生活保障的社会群体。庞大失地农民群体的存在将严重扭曲中国的现代化进程，损害中国的社会稳定。

(2) 对耕地的大规模破坏

中国是一个以占世界7%的耕地养活世界22%人口的国家。有限的耕地资源对于中国来说非常宝贵。然而，开发区的“圈地运动”却在以惊人的规模和速度侵蚀着条件优良的耕地。

(3) 造成土地的低效率利用，闲置宝贵的土地资源

据有关部门统计，在全国省级以上900多家开发区中，国家批准规划用地近3000万亩，但已经开发的仅占规划总面积的13.5%，在这些开发区中有近2600万亩的土地被闲置。省级以下开发区的情况更加严重。开发区的“圈地运动”造成了大量土地闲置和耕地荒废，给中国农业生产造成了重大的危害。

(4) 导致了大量乱开发、低开发的城市空间

开发区对开发用土地的大量、无秩序地提供，致使全国各地出现了大量的乱开发、低开发的城市空间。在浪费了大量土地资源的同时，形成大批缺乏规划、没有充分的基础设施和社会功能配套、低密度的不良城市空间。

(5) 为腐败提供了温床

开发区的“圈地运动”滋生了大量的腐败现象，粗暴不合理的征地导致了許多社会问题，激化了社会矛盾。

对开发区所造成的危害，已经引起了政府和社会各界的重视和关注。2003年全国撤销了2426个、整合了294个开发区，共查处土地违法建设案件16.8万件，687人受到了党纪政纪处分，94人被追究刑事责任。

然而，单靠撤销和整合一部分开发区不可能从根本上解决开发区“圈地运动”所造成的严重后果，不可能根治地方政府利用各种名目圈地的行为模式。以开发区为名义的“圈地运动”只有在转变中国现

行经济发展模式的基础之上才能得到根治。

2. 中国经济发展模式的特征之一：政府主导型经济发展

现阶段中国经济发展模式具有三个主要特征。第一个是政府主导型发展模式。开发区问题的根源出自于政府主导型的发展模式的弊端。目前，中国经济发展的主角是政府，是拥有庞大资源和高级人才的各级政府。

○推进中国经济发展的主角是政府。

(1) 地区之间竞争的压力

以政府为主角的中国经济发展模式的原动力在于发展的压力。具体体现在上级政府对下级政府的发展压力，各级政府之间发展指标竞争的压力。从某种意义上说，地区之间的竞争是过去20年中国经济增长的最大原动力。在巨大的经济发展压力下，今天各级政府的官员都在跑招商引资、跑项目、跑贷款、跑批条。

○地区间竞争是过去20年中国经济增长的最大原动力。

在激烈的地区间竞争压力下，对经济发展的追求迫使地方政府想尽一切办法招商引资。为此，提供廉价的、大面积的土地成为各地招商引资的竞争手段。拿土地换项目、拿土地换发展成为中国特色的地方经济发展模式。

○地区间竞争压力造就了拿土地换发展的地方经济发展模式。

(2) 沉重的地方财政负担

各级地方政府，特别是欠发达地区财政匮乏现象严重。在现今中国的行政构架中，中央和省、省和县之间虽然有分权，但分工不明确。而且在各地区财力不均衡的情况下，上级政府对各地区在行政职能履行上的要求却是均衡的。这个架构本身是欠合理的，因为一个国家的各个省之间的发展是不均衡的，一个省的各个地区之间的发展也是不均衡的，一个地区的各个县之间发展也是不均衡的。在这种情况下，中央政府在财政上没有强有力的再分配机制的前提下，要求各级政府各自履行义务教育、社会保障一类的行政职能，必然给地方财政带来巨大压力，造成欠发达地区地方的财政匮乏。在大部分地区，地

○事权和财权的不对称造成地方各级政府财政匮乏的现象严重。