

• 中国区域与城市发展丛书
袁宝华题

城镇化与区域协调发展

肖金成 著



经济科学出版社

014032410

F299.21

142

• 中国区域与城市发展丛书
袁宝华题

“十二五”国家重点图书

城镇化与区域协调发展

肖金成 著



F299.21
142



北航

C1720718



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化与区域协调发展/肖金成著. —北京: 经济科学出版社, 2013. 9

(中国区域与城市发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4178 - 8

I. ①城… II. ①肖… III. ①城市化 - 研究 - 中国②区域
经济发展 - 协调发展 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 21②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 314539 号

责任编辑: 柳 敏 孙丽丽

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

城镇化与区域协调发展

肖金成 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 31. 75 印张 500000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4178 - 8 定价: 58. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第一篇 城镇化

城市化：牵动经济社会发展的“牛鼻子”	3
疏导“民工潮”的新思路	10
改革开放以来中国的城市化进程	25
中国特色城镇化道路的内涵和发展途径	44
城镇化与城市可持续发展	57
中国特色城镇化道路与农民工问题	64
解决农民工问题的基本途径	73
两个转移：我国人口变化的基本趋势	80
人的城镇化：城镇化的本质含义	86
城镇化：钱从哪里来？人往哪里去？	91
城镇化认识的“误区”	98

第二篇 城市群

中国将形成十大城市群	107
我国城市群发展研究	112
城市群：城镇化的主要载体	125
京津冀城市群经济合作的基本思路	130
长三角城市群经济一体化研究	149

珠三角城市群的产业结构调整·····	159
论长江中游城市群的构建和发展·····	164

第三篇 城乡统筹

城乡统筹与新农村建设·····	179
城乡统筹战略是加快新农村建设的现实途径·····	182
中国经济转型过程中的区域与城乡关系研究·····	185
农业产业化是解决农业问题的重要途径·····	204
劳动力转移：贫困地区快速脱贫之路·····	216
全面建设小康社会的若干思考·····	223
县域经济发展面临的突出问题与市县关系调整·····	230
建制镇性质、规模和改革建议·····	234
统筹城乡发展 实现城乡一体化·····	239

第四篇 区域协调发展

东、中、西的经济差距与中西部的发展·····	247
梯度推移与区域协调发展·····	254
省域中心与边缘地区的经济发展差距研究·····	258
体制创新与区域经济发展·····	269
区域协调呼唤政策引导·····	280
区域协调发展仍需多方面努力·····	283
西部大开发的战略设想·····	287
西部大开发与全面开放·····	299
西部大开发与基础设施投融资·····	317
西部大开发与金融深化·····	324
西部大开发与东、西合作·····	330
抓住东北振兴机遇，加快实现三个突破·····	342
资源型城市的特征和经济结构转型研究·····	345
中部崛起的制约因素与对策·····	358

“中部崛起”战略中的发展模式选择	370
环渤海合作面临的机遇与挑战	378
环渤海地区的区域经济发展与港口的分工合作	386
“十一五”中国区域经济协调布局构想	391
完善区域政策 促进区域协调发展的思考和建议	398

第五篇 地区发展

优化北京空间布局的基本思路	415
天津滨海新区：我国北方发展的战略性新亮点	421
促进海峡西岸经济发展的基本思路	435
中部崛起中山西振兴之策略	442
重庆渝西地区空间布局的基本思路	458
促进新疆经济发展的若干思路	470
资源型城市如何实现可持续发展	
——云南省个旧市调研报告	475
将攀枝花市建成云贵川交界地区的中心城市	485
后记	497

城市是经济和社会发展的“牛鼻子”

第一篇 城镇化

城市化：牵动经济社会发展的“牛鼻子”

城市化是人们十分熟悉的话题，它与国民经济发展和城乡居民的工作生活密切相关，曾多次成为理论界关注的热点。城市化作为农村人口从传统分散的乡村向现代先进的城市集中的自然历史过程，是一种世界性的普遍现象，是不容置疑的历史事实。城市化是解决“三农”问题的钥匙，是牵动中国经济社会发展的“牛鼻子”，因此，它是 21 世纪中国经济社会发展的大战略。加强城市基础设施建设既为加快城市化进程创造条件，也是市场机制下，扩大内需、启动经济的有效的手段。

一、城市化：伴随工业化和现代化发展的必然趋势

城市化是一种世界性的社会经济现象，按照权威的解释，城市化是乡村分散的人口、劳动力和非农业经济活动不断进行空间的聚集而逐渐转化为城市的经济要素，城市相应地成长为经济发展的主要动力的过程。比较利益、规模经济和聚集经济为城市的形成提供了经济动力。比较利益是建立在区域分工基础上的贸易比较优势所带来的经济利益，它是城市形成的第一源动力。比较利益的存在为市场交换提供了可能，于是就为另一类专业分工——商业的产生提供了条件。规模经济是城市形成的又一基本力量，规模经济的存在为人口和经济活动的地理集中提供了市场动力。如果说比较利益和规模经济为城市的形成创造了初始条件，那么聚集经济则为城市的形成提供了直接推动力，它是多样化的厂商、居民及相关组织单位得以聚集、推动城市形成并使之不断膨胀的根本力量。企业、人口的空间集中不仅可以节约运输、洽谈等交易费用，而且可以产生诸如道路、排水

系统、管理等方面的规模经济，从而降低有关社会经济活动的成本。众多具有不同偏好的居民的存在，会减少需求和生产波动给厂商造成的损失，众多的社会经济活动可以给具有不同工作能力的居民提供多种就业机会。地域上的聚集会产生互补利益，人口、企业及相关社会经济活动的空间集中，大大便利了信息交换和技术扩散，同时也刺激着新知识、新观念的产生。正是由于上述聚集经济效益，人口、企业不断地趋于地理上的集中，从而推动了城市的形成、发展和扩大。

20年的改革开放，解放了我国的生产力，使我国终于告别了短缺经济，但消费需求不足的阴影随之又笼罩在我们头上。计划经济时期，生产决定消费，即生产什么，居民就消费什么，生产多少，居民就消费多少。在市场经济时期，情况变得完全不同了。生产者生产出的商品，消费者不一定购买或者消费者并不一定有购买能力，有支付能力的需求制约了生产的发展。乡镇企业的异军突起，使我国消费品的生产能力成倍增大，而消费者的消费方式、消费水平、消费习惯并没有发生根本的变化。生活在农村的中国人虽绝大部分实现了温饱，但其他消费仍停留在极低的水平上。其原因是生活在农村的居民，多数人仍处于自给自足的自然经济中，商品化程度很低，种植业、养殖业收入和外出打工的收入具有很大的不确定性，相对于城市人来说，他们具有更大的储蓄倾向，此外，社交和文化生活的缺乏，也抑制了他们的诸如着装、书刊、娱乐等方面的需求。在那些供电不正常的乡村，农民们即使买得起家用电器，也很难用得上。我们曾想方设法开拓农村大市场，但总是收效甚微，其根本原因就在这里。城市化水平低，生活在农村的人过多，必然制约我国工业化和现代化的发展进程。

根据第五次人口普查资料，我国的城市化水平已达到36%，其成就被世人所瞩目。但同世界平均水平相比，我国仍落后很多，世界平均城市化水平已超过45%，世界平均发展速度每年为0.44个百分点，这意味着，我国的城市化水平落后于世界平均水平20年。发达国家的城市化水平多数超过70%，比起他们来，我国的差距就更大了。

城市化进程不只是城市人比例的提高，它还是社会资源空间配置优化的过程，它将带来城市体系的发展和城市分布格局的转变。城市体系的发展意味着将有更多的中、小城市发展起来，构成一个比例更为协调的城市

体系。城市分布格局的转变意味着城市的分布将更合理地实现资源的空间配置。这两个方面的变化将使中国经济实现资源配置合理化、推进经济更快地增长，并有利于产业布局合理化和产业结构高级化。

综上所述，城市化是国民经济和社会发展的重要组成部分，是伴随工业化和现代化发展的必然趋势，城市化进程的加快也是不以人的意志为转移的客观规律，我们必须顺应这一潮流，正确处理人口、资源、环境、社会、经济等多方面的矛盾，使城市经济、城市建设积极、有序、健康地发展，并推动国民经济持续、快速、健康地发展和社会的全面进步。

二、城市基础设施建设是经济发展的重要增长点

城市基础设施落后是影响城市化进程的重要制约因素，也是一些人主张限制农村人口流入城市的基本理由。由于长期实行计划经济体制，中国的工业化和城市化畸形发展，城市化严重滞后于工业化。城市基础设施特别是社会性基础设施严重被忽视，城市基础设施投资欠账严重，而且规模越大，经济发展水平越高的城市，基础设施滞后就越严重，乘车拥挤、道路堵塞在特大城市中相当普遍，中小城市的供电、供水、供气、排水等设施多数不能满足需要。一大批小城镇中无供水设施，排水设施也很落后。城市地铁是现代城市快速公交的最有效手段，但我国只有4个城市，即北京、上海、广州、天津拥有地铁。在工业制成品普遍出现相对剩余时，城市基础设施却处于“短缺”状态。

城市基础设施是城市生产、生活最基本的承载体，也是城市经济体系中重要的产业部门，对于城市经济增长具有重要的促进作用。城市基础设施包括能源系统、水源与给排水系统、交通运输系统、邮电通讯系统、生态环境保护系统和防灾系统，还包括文化、教育、科学、卫生等部门，如此种种，与城市人民生活息息相关，是城市赖以生存和发展的物质基础。因此，加大力度完善城市基础设施，不仅能够提高城市人民的生产和生活质量，还能够吸纳更多的劳动力，使更多的农村富余劳动力在城市找到适合他们干的比较稳定的工作。

从1998年开始，我国经济中出现了市场需求不足的问题，政府采取

的一系列扩大内需、启动经济的政策措施，如发行债券，加快基础设施的投资和建设，无疑对经济增长发挥了极为重要的作用。但全国性的基础设施建设投资大、周期长，短期内发挥不了效益，尤其是市场参与度低、覆盖面小，难以迅速取得启动经济的效果。而城市基础设施建设，覆盖面大，市场主体参与度高，政府、企业和市民都有相当高的积极性，且无论是大城市，还是小城镇，均有规划已批，久拖未上的项目。如北京地铁线已规划出多条，但在建设上仍是小打小闹。加快城市基础设施建设，不仅具有推进城市化进程的意义，而且能迅速取得启动经济，扩大内需的效果。

影响城市基础设施建设的最大制约因素是资金缺乏。在计划经济体制下，城市基础设施建设多被视作福利事业，没有稳定的投资渠道和投资回收渠道，使得城市基础设施得不到发展甚至无法维持简单再生产。改革开放后，企业有了自主权，使政府集中资金的能力进一步削弱，但由政府包下来的城市基础设施建设体制却没有根本改变。城市基础设施建设的资金集中使用同社会资金的分散形成了尖锐矛盾，城市基础设施的滞后和供求矛盾更为突出。事实上，城市基础设施中除了一部分属于公共物品即具有强烈外部性的设施如城市道路、排水、绿化之外，有一部分则具有公共商品性质，主要是具有自然垄断性的设施，如供电、供水、地铁、公共交通等，并非都要由政府包揽，应以企业为供给者，通过资本市场筹集资金，利用民间资金进行城市基础设施建设。政府只起管理和规范的作用。而从运营上看，不发挥市场机制的作用也无法提高效率。从这一角度看，资金不足的问题归根结底是认识问题、体制问题和政策问题。

三、推进城市化进程的政策建议

（一）实施大中小并举的城市发展战略

1980年10月在北京召开的城市规划工作会议上，第一次提出了我国城市发展战略设想，即“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。此后，我国一直采取控制大城市的发展方针，但我国的大城

市的规模一直在扩大，大城市的个数比1980年翻了将近一番。从实践中看，中小城市发展动力不足，而大城市却具有加速发展的天然优势。世界银行《1984年世界发展报告》推论，城市只有达到15万人的规模时，聚集效应才会出现。从来还不能清楚地证实城市大到什么程度会出现不经济的现象。令人恐惧的“大城市病”，并非“不治之症”，如英国首都伦敦，曾是“大城市病”的典型，几十年来，其人口、用地和工业生产扩大了好几倍，但城市环境不仅没有恶化，而且整治得卓有成效。我国由于人为控制大城市的发展，使城市规划普遍脱离实际，规划的人口规模不久即被突破，这是造成交通拥挤、布局混乱、城市基础设施严重不足的重要原因。因此，应吸取我国抑制大城市发展的教训，根据城市发展的规律制订城市发展战略。从目前来看，应采取大中小并举，重点发展大中城市的发展战略，摒弃控制大城市规模的城市发展方针。

（二）将投资重点转到城市基础设施上来，迅速扩大城市就业和人口容量

加快城市基础设施建设，既能有效地扩大内需，启动经济发展，又能有效减弱城市化进程的“瓶颈”制约。因此，应在政策上支持城市的基础设施建设，改革城市基础设施的投资和经营体制。

城市基础设施的投资体制改革是一个关键环节。从投资主体看，应实现投资主体的多元化。对带有自然垄断性的公共商品生产部门，应由企业投资经营或实行企业化经营，政府只进行监管和给予定额性补贴。在市场经济体制下，必须使城市基础设施行业转变机制，按经济规律办事，使之变成有效率的企业部门。国家必须下决心进行相关的公用事业价格与收费改革，保证价格、收费与成本基本相符，保证企业有自我积累、自我发展的能力。从投资来源看，必须广辟资金渠道。（1）政府应加大城市基础设施投资的比重。城市基础设施中有相当一部分是非营利性的，具有公共物品的性质或曰外部性，它们必须由政府提供，这是市场经济中政府的重要职能。（2）发行市政建设债券。城市基础设施的一次性集中投入同财政收入的分年实现存在着矛盾，国外一般采取发行市政债券来解决。我国也应创造条件，通过发行市政公司债券解决城市基础设施资金不足的问题。（3）政府和银行向市政企业发放低息贷款。城市基础设施多是微利

项目，周期长、投资大，短期的商业性贷款是不适用的，国家可通过财政信用和政策性银行向其提供低息贷款。(4) 采用 BOT 方式和 ABS 方式进行建设。城市基础设施项目具有自然垄断性，因此，市场比较稳定，风险很小，假如政府出台鼓励和支持的政策，不仅国外投资者乐意出钱，国内投资者也会愿意投资。从经营方式来看，对于可以市场化、企业化经营的部门，应该与政府脱钩，建立以市场为导向，自负盈亏的企业化经营机制。

(三) 改革户籍制度，摒弃城乡二元户籍，建立城乡统一的劳动力市场

把中国公民分为城市居民和农村居民的户籍制度，曾经起过社会稳定器的作用。自从国家允许农民进城务工以后，这种作用已被削弱甚至完全消失了。但在众多的城市中，有着农民身份的人仍然受到多种歧视，如收取各种费用、就业方面的限制、子女入学的限制等，户籍制度越来越成为劳动力资源合理配置的障碍。改革户籍制度，首先要承认中国人生来是平等的，不应有“身份”的差别，在中国的国土上有生存和劳动的权利。其次是摒弃城市乡村和农业非农业户籍差别，实行出生地、居住地、职业登记制度，对居住地可以分为永久居住、长期居住和暂时居住三种，按照区域登记和管理。

(四) 住房改革的重点是租金市场化

目前的住房制度改革的重点是让城市居民购买已在居住的住房，由于给予了很多优惠，不是名副其实的商品，难以进入流通市场。从加速城市化进程出发，应首先实行房租市场化。无论是城市人还是农村人，无论是高级干部还是普通职工，住房要拿同等水平的租金。房租补贴一律采取货币化方式，既增加透明度，也使多占住房的人因不堪高房租的重压而将多余住房退出来或转租给别人，增加城市住房的供给，为进城务工、经商、求学的人提供租房的来源。

实现了租金市场化之后，住房商品化才能顺利实施。住宅买卖要按照自愿原则，强买强卖，不是市场经济的原则。按照市场价格购买住房，不应分城市人还是农村人，也不应有市场价和成本价之分。价格的双轨制将

会给房地产交易带来难以估量的负面影响，使房地产市场很难活跃起来。

为了方便外地人来本市务工、经商、求学，应动员房地产商兴建一批供外地人租用的公寓楼。现在房地产商热衷于建造不论农村人还是城市人都买不起住不起的高档商品房和高级宾馆，而不去建造让外地人甚至本地人租得起的房子，确实令人不可思议。我想，如果各市政府和房地产商换一种思路，也许会发现一片“广阔天地”。

（本文写于1998年，发表于内部刊物《河北经济》1998年第5期，后公开发表于《中华锦绣》2002年第8期）

疏导“民工潮”的新思路

1992年，中国境内的流动人口，已达7000万之多，进入1995年，已突破8000万。8000万人中，绝大多数是进城务工的农民，其中，全国跨省做长距离迁徙的农民工达到2000万以上。有人说，世界第一人口打过流动着一个世界级人口大国。“民工潮”问题，关系到我国的经济发展战略，也关系到民族的兴衰。

一、“民工潮”是一股不可遏制的洪流

考察世界各国的工业化历程，一般来说，在工业化初期，劳动力资源相对丰富，资本相对稀缺，因此，一般优先发展劳动密集型产业，大量吸收从农业中分离出的廉价劳动力，以发挥其比较优势，为工业化的进一步发展积累大量资本，并以此促进城市化进程。随着城市化水平的提高，农业中剩余劳动力吸收殆尽，劳动力素质提高，不断使产业结构升级换代，向高级化发展，最终达到工业化、城市化与现代化的目的。但在我国，由于新中国成立初期特殊的国际国内环境，不得不选择一条优先发展重工业的道路。发展重工业所需的大量资金靠农业提供，所以不得不将农村人口控制在农村，城市化过程不仅没有随着工业化过程得到发展，还曾一度推行过城市青年上山下乡的逆城市化过程。20世纪50年代我国开始实行计划经济体制，逐渐形成了城乡分割的二元社会结构，实行非农业户口和农业户口分隔管理，严格限制农业户口转为非农业户口。到1978年，农业在国民生产总值中只占28.8%，但当年农村人口却占总人口的82.1%，城市化率只有17.9%。1984年，国务院通知，准许自筹资金、自理口粮、

在城镇有固定住所、有经营能力或在乡镇企事业单位长期务工的农民及其家属进入城镇务工经商。但他们的根仍在农村，他们的妻子和子女在农村，他们在农村拥有住房，他们成了“候鸟”，年复一年，重复着进城着“进城”、“回乡”的路，逐步演变成汹涌澎湃，且愈演愈烈的“民工潮”。一般来说，一个国家在现代化过程中，城市化率应超过工业化率。中国则相反，1992年，中国的工业化率为48%，而城市化率只有27.6%，差20.4个百分点，甚至低于发展中国家城市化率38%，相差10.4个百分点。但这还不是问题的全部，在改革开放初期的1980年，我国人均国民生产总值相当于300美元，城市化比率为19%，即城市人口占全国总人口的19%，同国际上发达国家发展的相应阶段及其他发展中国家城市化率20%的水平相比，只差1个百分点，但12年之后的1992年，我国的人均国民生产总值相当于719美元时，我国的城市化率仅为27%，与国际上相应的34.2的城市化率相比，相差7.2个百分点。改革开放十几年来，由于我们没有根本触及严重阻碍经济发展和社会进步的户籍制度，使得这一问题变得日趋复杂和难以解决。

除了户籍这一制度原因之外，形成“民工潮”问题还有更深层次的原因：

1. 城乡居民收入差距拉大，农民种粮比较效益低，是农民进城的直接原因

改革开放以前，中国农民通过工农产品剪刀差方式哺育了中国的工业，到1978年，农村与城市居民收入比为1:2.4，在改革初期，由于农村改革先行，农民收入一度提高，到1984年，农村与城市居民收入比为1:1.7之后，城市居民收入差距又逐渐拉大。1992年，农村与城市居民收入比为1:2.54。我国华东、华北主要产粮区，人均耕地只有一亩稍多一点，有的地区还不到一亩，按四口之家计算，一个劳动力耕作4亩地，按每年备产原粮1000斤计算，共收获4000斤粮食，每人年消费500斤，就要吃掉2000斤。扣除农业税和各项提留摊派600斤，只剩下1400斤，按目前市场里粮价每斤0.8元计算，只能收入1200元，再扣除种子、农药、灌溉、化肥等费用，所剩无几。农民心里清楚，种粮不赚钱。但为了吃饭，也不得不种田，农村普遍出现了土地细分化、农业副业化、农民兼