

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Urbanization
in the People's Republic of China

新中国城镇化 发展70年

蔡昉 都阳 杨开忠 等 © 著

● 人 民 出 版 社

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Urbanization
in the People's Republic of China

新中国城镇化 发展70年

蔡昉 都阳 杨开忠 等 © 著

 人 民 出 版 社

统 筹:李春生
策划编辑:郑海燕
责任编辑:郑海燕 张 燕 吴焯东 李甜甜
封面设计:吴燕妮
责任校对:苏小昭

图书在版编目(CIP)数据

新中国城镇化发展 70 年/蔡昉 等 著. —北京:人民出版社,2019.10
(新中国经济发展 70 年丛书)

ISBN 978-7-01-021393-4

I. ①新… II. ①蔡… III. ①城市化-研究-中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 213382 号

新中国城镇化发展 70 年

XINZHONGGUO CHENGZHENHUA FAZHAN 70 NIAN

蔡昉 都阳 杨开忠 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.25

字数:265 千字

ISBN 978-7-01-021393-4 定价:76.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 言	1
第一章 新中国城镇化的起点	6
第一节 新中国成立之初的城镇化水平	6
第二节 新中国成立之初城镇化政策与制度安排	9
第三节 城镇化的速度	14
第二章 计划经济与城镇化	16
第一节 重工业优先发展战略	16
第二节 逆城镇化政策及其后果	20
第三节 城镇化与工业化的背离	23
第四节 未能实现赶超的结构原因	26
第三章 重启城镇化的前奏	31
第一节 增量改革下的乡村工业化	31
第二节 “离土不离乡”与发展小城镇	35
第三节 规模经济、范围经济与城镇化动力	39
第四章 史上最大的迁移:城镇化的推动力	45
第一节 劳动力流动的规模与趋势	45
第二节 迁移主导的城镇化	50
第三节 人口迁移是推动城乡发展的重要动力	55
第四节 流动与融合	61
第五章 工业化与城镇化:中国城镇化的速度有多快?	65
第一节 城镇化速度的国际比较	65

第二节	补偿性的城镇化	71
第三节	曲线如何延伸?	78
第六章	资源重新配置:城镇化如何推动高速增长?	81
第一节	从资源重新配置视角认识改革	81
第二节	改革中的剩余劳动力转移	83
第三节	农业劳动力转移效果和贡献	87
第四节	资源重新配置过程完成了吗?	91
第五节	通过改革促进劳动力转移	94
第七章	城镇规模最优发展	96
第一节	最优城镇规模概念与基础	96
第二节	小的最优抑或大的最优	104
第三节	城市规模分布变化	114
第四节	走规模中立之路	120
第八章	城市层级与自我融资:中国特色的制度安排	126
第一节	城市级别与城市管理体制	126
第二节	城市的分布规律与城市管理体制	130
第三节	走向自我融资的城市发展	135
第九章	城乡一体化中的城镇化	142
第一节	乡村振兴战略	142
第二节	农业劳动生产率	144
第三节	户籍制度改革的激励相容	150
第四节	农村土地制度改革	154
第十章	区域经济中的城镇化	158
第一节	胡焕庸线及其拓展版	158
第二节	跨地区人口流动的内涵	160
第三节	发展不平衡:从东中西到南北	164
第四节	打破规律还是突破屏障?	169

第五节 升级版雁阵模式	173
第十一章 新中国城市规划	177
第一节 城市规划理论研究	177
第二节 新中国城市规划编制办法转型	190
第三节 城市规划管理转型	197
第十二章 深化对城镇化规律的认识	208
第一节 以人为核心的城镇化	208
第二节 普遍规律与特色路径	213
第三节 资源配置的库兹涅茨过程	218
第四节 与工业化的内在关联性	221
第五节 新一轮工业革命和全球化	225
 附录 新中国城镇化编年简史	 228
参考文献	273

导 言

城镇化是伴随着经济发展和工业化进程的世界性趋势。根据联合国“世界城镇化展望”提供的资料,在中华人民共和国成立之初的1950年,全世界居住在城镇的人口不足总人口的三成。到2007年以后,世界上居住在城镇的人口数量已经超过了居住在农村的人口。^①而在过去的70年里,推动这一变化的最主要的力量是一大批中等收入的国家纷纷走上了快速城镇化的道路。而中国的城镇化进程无疑是世界人口向城市聚集的最重要的力量。

理解过去70年推动城镇化进程的源泉,可以从不同的视角、利用不同的理论进行阐释,研究城镇化现象及其所产生的社会经济现象已经成为诸多学科关注的重要内容。不过,2010年上海世博会所倡导的主题“城市,让生活更美好”,最简明地揭示了为什么城镇化会成为过去几十年世界发展的趋势。城镇化在推进社会经济发展的同时,让更多的人享受了现代化的生活方式,更便捷地分享经济发展的成果。而这一过程本身,又吸引着更多的乡村人口加入城镇化进程中。

中国的城镇化进程是中华人民共和国成立70年来所取得的诸多伟大成就的重要组成部分。在中华人民共和国成立之初,居住在城市的人口仅有5765万人,占总人口的比重刚刚超过一成。70年后,中国有超过六成的人口,约8.4亿人,居住在城镇。如果进行跨国比较,这无疑是世界上最庞大的城镇人口,对世界城镇化的贡献度也最大。

从世界经济的发展规律看,工业化和城镇化已经成为发展的铁律:很

^① 资料来源:联合国经济和社会事务部人口司,见 <https://population.un.org/wup/>。

少有国家在农业经济主导下迈入高收入发展阶段,也几乎没有高收入国家存在大量乡村人口。回头看这一发展的铁律似乎一目了然,但是对于很多经济体而言,实现这一过程并非一帆风顺。中国的城镇化进程也是如此。

首先,要形成对城镇化在社会经济发展中的地位 and 作用的准确认识,并不是一件轻而易举的事情。例如,在中华人民共和国成立之初,最迫切的目标是如何在尽可能短的时间里,把一个积贫积弱、百废待兴的国家,发展成为一个富强的国家。作为发展的手段,工业化的作用得到了充分的认可,但对于如何实现工业化、工业化和城镇化的关系如何、工业化和城镇化是发展的目标还是手段等问题,在当时还缺乏清晰的理解。当工业化成为近乎主导性的发展目标时,以城镇化为代价、选择重工业优先发展的战略来推进工业化似乎变得顺理成章。

再比如,在改革开放初期,如火如荼的农村经济改革迅速催生了乡村工业化,但对乡村工业化和城镇化的关系仍然缺乏清晰的认识。于是,为了顺应乡村工业化所推动的社会结构变化的需要,提出了“离土不离乡”和发展小城镇的策略。然而,这一发展路径同样不能和经济发展的规律相适应,在随后出现的农村劳动力大规模迁移的滚滚洪流下,“离土不离乡”最终成为一个神话。

因此,城镇化作为一个发展的规律,其认识过程经过了诸多的曲折。随着城镇化进程的推进,人们逐步认识到,城镇化带来的效率提升是推动经济发展的原动力,城镇化带来的聚集效应是工业化相辅相成的手段。过去70年中国的城镇化进程表明,实践的发展推动了认识的深化,而只有对城镇化本质有更深刻的认识,城镇化之路才能走得更顺畅、更健康。

其次,过去70年中国的城镇化进程是曲折的。如果仅仅看城镇化发展的结果,中国的城镇化水平从新中国成立之初的10%左右,上升至目前的60%左右,这似乎和同期其他发展水平类似的国家没有太大的差别。然而,仔细观察会发现,中国的城镇化进程较之很多国家曲折得多。由于发展战略的选择,在改革开放以前,中国的工业化水平虽然有了显著提升,但城镇化水平仅从1950年的11.2%提升至1978年的17.9%,增长

了6.7个百分点。而同期世界平均的城镇化水平提升了近10个百分点。对城镇化的压制,导致部分年份的城镇化水平出现停滞,甚至倒退。与此形成鲜明对比的是,一旦对城镇化的压制取消,中国又经历了同期世界上最为迅速的城镇化。本书后面的分析会发现,从1980年至2018年的近39年间,中国的城镇化水平年均复合增长率为3.0%,而这一时期无论收入水平高低,其他国家的平均城镇化速度都远远低于中国。

城镇化速度波动产生的影响,不仅仅是数字反映的差异。当前,经济快速发展产生的城镇化的需求仍然没有得到满足。放眼未来,由于中国经济发展水平仍将继续提升,城镇化仍然有提升的空间。只不过在对城镇化进程和城镇化本质有更深刻的认识之后,我们预期未来的城镇化道路将更加平稳、更加有序。

最后,在既往的城镇化进程中需要不断地解决新问题。因此,中国的城镇化之路并不平坦。改革开放以来,中国的城镇化进程逐渐走上正轨,首先面临的问题是如何纠正传统体制的扭曲。然而,体制改革并不是可以在一朝一夕完成的,中国确立的渐进式的改革道路,更是以“摸着石头过河”的方式逐步解决城镇化进程中所遇到的新问题,也不断在发展中找到解决问题的新办法。于是,我们看到对于像户籍制度这样重大的基础性的制度的改革,贯穿了中国城镇化进程的始终。随着城镇化进程的推进,城镇化发展战略也往往难以适应城镇化发展进程的客观需要。因此,城镇化战略也处于动态调整的过程之中。同样,中国的城市管理体制也脱胎于计划经济体制,在快速城镇化过程中,也表现出诸多与市场经济体制不相适应的内容,相关领域的改革也一直是城镇化进程中要面对的问题。

尽管与城镇化相关的改革仍然任重道远,但过去70年的经验表明,在面临新的问题和挑战时,只有顺应城镇化的发展规律,才能使改革助力城镇化进程。城镇化发展中既有成功经验也有值得总结的教训,总结中国城镇化的70年历程,是加深对中国特色社会主义道路认识的重要方面。同时,思考中国城镇化进程的得失,不仅有助于理解中国城镇化的进程,也有助于对未竟的城镇化之路有更明确的认识。

正是基于上述几点考虑,本书的写作在关注中国城镇化推进的时间序列的同时,重点突出城镇化进程中重要的特征事实和重大的制度变革,以突出反映中国独特的城镇化道路及其蕴含的借鉴价值。中国过去70年的城镇化实践,其内容丰富多彩,过程跌宕起伏。因此,我们难以在本书穷尽这一伟大实践的方方面面,但我们相信,对以下三个方面的把握,将有助于我们理解这个城镇化70年的核心要义。

首先,本书将对过去70年城镇化的演进过程进行系统梳理。本书的主要目的是记录中华人民共和国成立70年来的城镇化发展过程,我们将尽力反映其中具有典型意义的特征化事实,既考虑城镇化时间的承继关系,又避免流水账式的描述。其次,本书关注城镇化演进的动力机制。如前所述,对城镇化动力是否有准确的认识,关乎对城镇化在社会经济发展中的定位是否恰当。因此,我们将围绕工业化与城镇化的相互关系、人口流动对城镇化的影响、城镇化与经济交互作用等问题展开论述。最后,本书关注制度变迁对中国城镇化进程产生的影响。通过分析中国独特的制度安排对城镇化进程产生了什么样的影响,既可以使我们更深刻地理解中国城镇化进程的独特路径,也可以对中国未竟的城镇化道路有更明确的方向性认识,对仍需改革的领域有更恰当的判断。

联合国“世界城镇化展望”数据表明,目前世界上欠发达经济体(不包括中国)仍然有一半以上的人口居住在乡村,众多的发展中国家已经或正在走上快速城镇化的道路。作为一个既经历了经济体制转型,又实现了经济快速发展的国家,中国在既往的城镇化道路上的丰富实践与其中的得失,无疑可以为其他发展中国家的城镇化道路提供借鉴。而对中国70年城镇化道路的总结,也可以为进一步拓展和丰富发展经济学提供中国智慧。

全书共分为十二章,除了导言以外,本书其他章节的写作内容安排如下。

第一章主要关注新中国成立之初,中国城镇化的起始水平与相关的制度安排;第二章主要讨论计划经济体制对中国城镇化进程产生的影响,尤其关注重工业优先发展战略及其产生的逆城镇化效果;第三章主要关

注改革开放初期乡村工业化对城镇化进程和城镇化战略所产生的影响；第四章主要讨论最近几十年影响中国城镇化的重要推动力——人口迁移；第五章主要关注工业化与城镇化的相互关系及其在中国城镇化进程中发挥的影响，并通过国际比较观察中国城镇化速度的变化特征；第六章主要讨论城镇化所引发的资源重新配置对经济发展的影响，尤其是劳动力从低效率的生产部门通过城镇化进入城镇更高效率的经济部门所带来的经济效率改善，及其对中国经济高速增长的促进作用；第七章主要讨论城镇化发展战略中的一个重要问题，即发展什么规模的城市；第八章对中国城镇化进程中非常具有特色的制度安排“城市级别”进行讨论，并对城市管理体制的改革进行了探讨；第九章从城乡一体化发展的角度观察城镇化的作用，并对其中涉及的重要改革领域，如户籍制度改革、农村土地制度改革等进行分析；第十章主要分析城镇化与区域经济发展的关系，对其中具有中国特色的内容，如胡焕庸线的演变、区域发展不平衡等问题进行了细致的讨论；第十一章描述新中国城市规划的演变过程；第十二章基于新中国70年城镇化的发展历程，探讨对城镇化的规律性认识，如城镇化的发展如何以人为中心、城镇化与工业化的内在关联性、城镇化的一般规律如何与中国特色相兼容等。本书的附录还以编年简史的方式，简要地回顾了不同历史阶段新中国城镇化的发展状况。

本书第二章、第六章、第九章、第十章、第十二章由蔡昉撰写，导言、第三章、第四章、第五章、第八章由都阳撰写，第七章、第十一章由杨开忠撰写，第一章由贾朋撰写，附录由杨开忠、刘安国撰写。由于本书是合作成果，各章作者对其他章节的研究和写作也有贡献。

第一章 新中国城镇化的起点

新中国成立之初,中国是一个典型的农业社会,也是一个欠发达国家。摆在中国人面前的是一条艰辛的发展道路。要重建国民经济体系,迅速实现工业化,面临着目标和道路的选择,如何看待城镇化也是其中重要的内容。

第一节 新中国成立之初的城镇化水平

新中国成立之初,中国的经济发展、工业化、城镇化都处于较低的水平:人均国内生产总值仅为119元人民币^①;以2011年美元计价的人均国内生产总值为757美元,在有数据可查的140个国家和地区中排名第128位^②,是当时世界上最贫穷和落后的国家之一,广大农村人口普遍处于贫困之中;工业总产值为349亿元,工业部门创造的增加值为119.8亿元,对国民经济的贡献率仅为17.6%^③;全国总人口为5.42亿人,居住在城镇的人口为5765万人,仅占总人口的10.64%^④。

从国际比较来看,新中国成立之初的1950年,发达国家的城镇化平

① 这是1952年的数据,均为当年价格。资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国六十年统计资料汇编》,中国统计出版社2010年版。

② 这是1950年的数据。资料来源:荷兰麦迪森项目数据库,见<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>。

③ 这是1952年的数据,均为当年价格。资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国六十年统计资料汇编》,中国统计出版社2010年版。

④ 这是1949年的数据。资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国六十年统计资料汇编》,中国统计出版社2010年版。

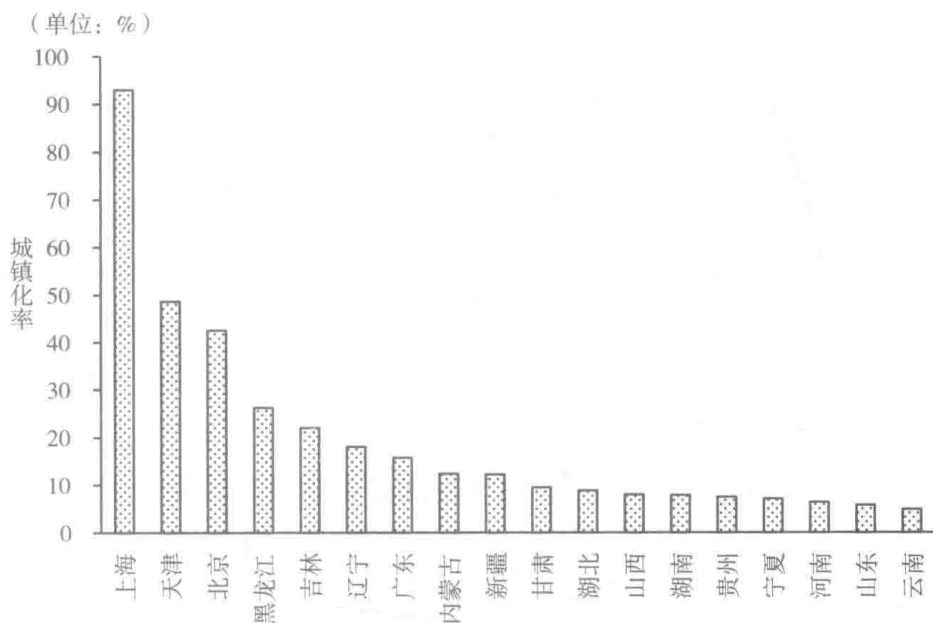


图 1-2 1949 年城镇化率的地区差异

注:部分省(自治区、直辖市)无数据统计。

资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国六十年统计资料汇编》,中国统计出版社 2010 年版。

第二节 新中国成立之初城镇化政策与制度安排

新中国成立之初,工业基础非常薄弱,第二产业的劳动生产率甚至低于第三产业^①;农业部门增加值占国内生产总值的比重为 50.96%,农业部门吸纳了全国 83.54%的就业^②。刚刚夺取全国政权的中国共产党意识到,要实现经济赶超和人民生活水平的提高,必须要走一条工业化道路。

实际上,在中华人民共和国成立之前,党和国家就明确了建设一个工业国的目标。1949 年 3 月召开的党的七届二中全会上,毛泽东同志所作

^① 1952 年,第一、二、三产业的劳动生产率分别为 200 元/人、926 元/人、1027 元/人(当年价格)。

^② 这是 1952 年的数据,均为当年价格。资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国六十年统计资料汇编》,中国统计出版社 2010 年版。

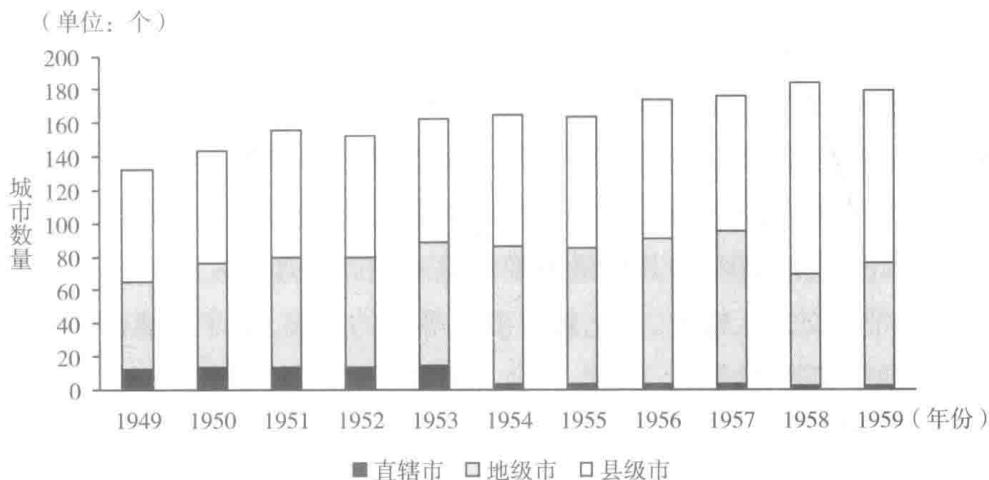


图 1-3 1949—1959 年城市数量增长

资料来源:国家统计局城市社会经济调查总队编:《新中国城市 50 年》, 新华出版社 1999 年版。

协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和 1954 年 9 月 20 日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》均把迁徙自由列为人民的基本权利之一。在具体工作中,“保证居民的迁徙自由”也被作为户口工作的主要任务。1949—1959 年,城镇人口年均增长 7.9%, 远高于全国总人口和农村人口的增长速度(分别为 2.2% 和 1.3%)。

1958 年 1 月 9 日,第一届全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》,规定“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。(当代中国研究所,2011)这标志着户籍制度的正式形成,此后农村居民向城市的迁移受到限制^①。

^① 在此之前,1953 年 4 月中央人民政府政务院《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,1954 年 3 月内务部、劳动部《关于继续贯彻“劝止农民盲目流入城市”的指示》,1955 年 3 月内务部、公安部《关于办理户口迁移的注意事项的联合通知》以及 1956 年 12 月《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》等文件中,已经开始对农村劳动力向城镇的迁移进行初步限制。但总体上这种限制主要是担心农村劳动力向城市流动影响农业生产,对工业化和城市建设正常的农村劳动力转移需求则不加以限制。