

导 言

当前，一场波澜壮阔的历史性的社会结构变革正在中国大地展开 这就是中国的城市化。越来越多的农村人口进入城市 进行着较高效率的经济活动 享受着现代城市文明。进入新的世纪 我国的城市化将以更大的规模、向着更高的质量迈进。如何构筑一个能够将我国送达城市社会彼岸的支持系统，特别是创造推进城市化进程所需要的经济条件和体制环境，是新世纪我国改革和发展面临的重大课题。

一、城市化是中国跨世纪的战略选择

改革开放以来，我国的城市化稳步推进。我国的城市化水平，由 1978 年的 17.9% 提高到 1999 年的 30.9%。我国城镇人口增长规模占总人口增长的比重，由 1980 年的 55% 提高到 1988 年的 57%、1995 年的 69% 进而提高到 1998 年的 80%。90 年代中期以来 我国每年有 1000 万左右的农村人口进入城市，这样的城市化规模和速度不仅在中国历史上，而且在世界城市化的历史上也是空前的。

城市化是由传统的农村社会向现代城市社会转变的历史过程 是人口城市化和城市现代化的统一。从本质上说 城市化意味着更多的人由从事较低效率的农业劳动转变为从事较高效率的第

二、第三产业劳动 由传统的、保守的生产生活方式转变为积极的、富于开拓进取的生产生活方式，由低消费群体转变为高消费群体。1998 年中国非农产业人均创造 GDP 为农业产业的 4.3 倍（分别是 17437 元/人和 4022 元/人）城镇居民消费水平是农村居民的 3.4 倍（分别是 6528 元/人和 1945 元/人），如果中国的城市化水平由现在的 30% 提高到 60% 城市人口将由现在的 3.8 亿增加到 7.6 亿（高于 1997 年世界所有高收入国家的城市人口 7.2 亿）。那时，中国的创造力和市场潜力将是巨大的和无与伦比的。这正是城市化的魅力所在。

但是，中国的城市化水平还很低。1999 年中国的城市化水平比 1997 年世界平均水平低 15 个百分点，甚至比高低收入国家（平均人均 GDP630 美元）还低 12 个百分点。这表明，中国城市化仍然处于一个比较低的水平。与世界发展水平相当的国家相比，中国的城市化水平滞后于经济发展。也就是说，中国当前的经济发展水平应该能够孕育出更高的城市化水平。

中国城市化滞后带来了一系列的问题：导致产业结构调整困难，市场扩展能力弱，限制了乡镇企业素质的提高，从而限制了整个产业素质的提高，限制了农业规模化与现代化的进程，不利于我国教育、文化等社会事业的发展，限制了人的现代化进程，不利于中国的可持续发展。城市化滞后已经成为中国经济发展的严重限制性因素，促进城市化进程也成为中国跨世纪发展的重要突破口。

我国政府高度重视城市化问题。1997 年以来，中共中央和国务院多次颁布了关于城市化问题的政策，对农民进入城镇就业及居住给予了越来越宽松的条件，引导和促进了城市化进程。2000 年 10 月，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经

济和社会发展第十个五年计划的建议》将‘积极稳妥地推进城镇化’作为一个专门的部分，认为：“提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。”并提出：“随着农业生产水平水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。”^① 国务院将‘十五’城市化战略规划作为‘十五’规划的 10 项重点专项规划的第一项，正由国家计委牵头，组织有关部门进行编制。可以预计，随着‘十五’计划的实施，我国将掀起新一轮持久的城市化浪潮。这对于扩大内需，促进我国经济的持续稳定发展，转变我国人民的生产生活方式，提高人民生活质量，都具有十分重大的意义。

二、研究视角的选择

近年来，中国城市化问题受到学术界的广泛关注，关于城市化的论著更是汗牛充栋。综观这些论著，研究的热点主要集中于中国城市化战略的选择，以大城市为主？以小城镇为主？或者以中等城市为主？以及以此为核心所展开的研究。

对于这些问题，目前还没有达成共识。我认为，对于中国这么一个人口大国，城市的规模结构应该呈现出多样性。既不能认为大城市更重要，也不能认为小城镇更重要，关键在于要根据具体的区情市情来确定城市的合理规模。从总体上看，大城市主要是以提高和完善为主要，促进有条件的中等城市发展成为大城市，小城

^① 参见 2000 年 10 月 19 日《人民日报》。

镇的发展要适度集中 限制数量 提高质量。研究中国现阶段的城市化问题 关键不在于要不要城市化 或者人口进入什么规模等级的城市的问题 而在于人口怎样进入城市 即如何实现城市化 如何选择实现城市化战略的有效路径的问题。

一些论著认为城市化就是一个人口进入城市的过程 因此 将放宽户籍制度作为城市化的最主要路径。最近几年,一些地方也规定农民只要在城镇有固定的住所和收入来源,就可以在城镇落户。于是,一大批较富裕的农民进入了小城镇。在我考察的过程中 曾见到不少城镇都在建设农民街 街道建设整齐划一,十分漂亮。但是 进城的农民缺乏谋生手段 就业选择机会少而单一。他们大部分都从事小商业 二层小楼,下层开店,上层住家。但是 产业经济学基本原理告诉我们:第三产业是繁衍于第二产业之上的产业,如果没有发达的第二产业,没有一批具有较高收入的人群,第三产业便没有市场,传统的商业更是如此。有不少这样的城镇,由于缺乏产业基础,第一批进城的农民经营商业尚有一定的市场,而第二批、第三批进城的农民 如果依然经商 就基本上没有市场空间了。一些农民进城盖了起楼房、拿到城镇户口以后 由于缺乏就业机会 又返回农村。由于不能够解决就业问题 以解放户口为动力的城市化进程也显得乏力。

这样,就产生了一个问题:中国的城市化到底靠什么来支撑?靠原来意义的乡镇企业不行,靠单纯的户籍制度的改革也不行。实际上 城市化是一个非常综合性的问题 它不仅仅是人口进入城市的问题,而是一个由传统的农村社会向现代城市社会转变的历史过程 是一个经济发展与社会进步相融合的过程 需要一系列社会经济条件与环境来支持。因此 要进一步深入研究城市化 不能

够就城市化论城市化 必须跳出城市化来研究城市化 从城市化发展需要的条件出发 构筑一个庞大的支持系统 为城市化由现在的起点通达发展战略的目标铺平道路。而到目前为止,这方面的研究还很鲜见。本书正是循着这样的思路展开研究的,进行了一些初步探讨。

三、本书的逻辑框架

按照上述研究思路,本书共安排了五章。其逻辑结构是:

第一章通过对中外城市化历程的回顾与反思,提出要切实推进中国的城市化进程,必须首先创造中国城市化赖以进行的经济社会环境和条件,从而必须建立六大支持系统:即经济支持系统、制度支持系统、科技与人才支持系统、农村与农业支持系统、资源与环境支持系统、城镇发展支持系统。从与城市化相互关系的角度看,经济支持系统和制度支持系统更为重要,它们构成中国城市化最直接、最关键的发展条件,而城镇发展支持系统则体现了城市化路径与目的的统一。为了使本书的特色更鲜明和突出些,这里只是重点研究了经济支持系统、制度支持系统和城镇发展支持系统,而不得不舍弃农村与农业、科技与人才、资源与环境三大子系统的具体研究。

第二、第三和第四章分别以经济支持系统、制度支持系统和城镇发展支持系统为研究对象。第二章从建立工业化与城市化相互关系的理论模型入手,通过对中国半个世纪以来工业化与城市化道路的反思,提出中国对工业化模式选择不当以及工业化弱质是限制城市化进程的经济根源。最后以提高工业化质量为核心提出

构建一个有利于城市化进程的经济支持系统的对策。第三章首先提出研究城市化制度安排的理论模型，然后依次剖析传统体制和改革开放以来中国的各种制度安排对城市化不同侧面的影响，提出渐进式的改革模式正是影响中国城市化轨迹和造成中国当前城市化问题的最主要原因。最后，构筑了一个有利于城市化进程的制度框架，提出了各项具体制度进一步改革的措施。在第四章主要研究了三个问题：中国城市化的速率与城市化目标问题、中国城镇规模结构问题以及中国城市化质量问题。对这些问题，目前学术界有的争议较多，有的研究甚少。

第五章介绍了浙江台州和广东开平两个地区正在进行中的城市化案例。这是以作者最近承担的两个有典型意义的城市发展战略的课题报告为基础写成的。期望能够将前几章的理论和宏观分析在这里得到具体化和深化，在理论与实践的结合上作一些尝试。

第一章 中国城市化： 一个战略性的课题

世界银行在《2020年的中国》中开宗明义：“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。”^①伴随着体制改革，实现由传统的农村社会向现代城市社会的转变，是中国在21世纪实现伟大复兴的必由之路。

为了加速这一历史性转变，除了需要研究城市化自身合理的规模结构以外，更重要的是要把城市化作为一个整体，探讨如何构筑一个全方位的经济社会支持系统，把中国送达现代城市社会的彼岸。本章通过对中外城市化进程的剖析，在学习总结前人研究成果的基础上，试图从社会经济发展的角度探寻影响城市化的各因素及其相互之间错综复杂的关系，提出从经济、制度、农业与农村、科技与人才、资源与环境以及城镇发展等六大方面来构建中国城市化的支持系统。

一、城市化的本质与内涵

城市化是由传统的农业社会向现代城市社会发展的自然历史

世界银行：《2020年的中国》中国财政经济出版社1997年版第1页

过程。它表现为人口向城市的集中 城市数量的增加、规模的扩大以及城市现代化水平的提高，是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。城市化具有如下五个方面的内涵：

第一，城市化是城市人口比重不断提高的过程。城市化首先表现为大批乡村人口进入城市，城市人口在总人口中的比重逐步提高。

第二 城市化是产业结构转变的过程。随着城市化的推进 使得原来从事传统低效的第一产业的劳动力转向从事现代高效的第二、三产业 产业结构逐步升级转换 国家创造财富的能力不断提高。

第三，城市化是居民消费水平不断提高的过程。城市是高消费群体集聚的所在。城市化使得大批低消费居民群体转变为高消费的居民群体 因此城市化过程又是一个市场不断扩张、对投资者吸引力不断增强的过程，也是越来越多的国民在发展中享受到实惠的过程，是一国中产阶级形成并占主体的过程。而后者正是现代社会结构的基本特征。

第四，城市化是一个城市文明不断发展并向广大农村渗透和传播的过程。城市化的过程也是农村和农民的生产方式和生活方式文明程度不断提高、不断现代化的过程 也就是城乡一体化的过程。因此城市化不能简单地理解为只是发展城市的问题，更不能狭隘地理解为只发展小城镇或者只发展大城市的问题。

第五，城市化过程是人的整体素质不断提高的过程。由于大部分国民从事着先进的产业活动 有着较高的生活质量 因此 人们的生活方式、价值观念将会发生重大变化 告别自给自足 摆脱小富即安 追求文明进步 崇尚开拓进取。社会将建立起根本区别

于农业社会的城市社会新秩序 社会化、商品化、规范化、法制化将是城市社会秩序的基本特征。人们按照既定的游戏规则自由地进行丰富多彩的社会活动。自律、自尊、自强成为社会风尚。这是现代文明的灵魂，是城市社会的真正魅力之所在。

因此 城市化绝不仅仅是乡村人口进入城市 而是乡村人口城市化 and 城市现代化的统一，是经济发展和社会进步的综合体现。乡村人口城市化与城市经济现代化、基础结构现代化以及城乡一体化共同构成城市化的丰富内涵。如果说乡村人口城市化是城市化进程中量的增加的过程 是城市化的初级阶段 那么 城市现代化和城乡一体化则是城市化进程中质的提高的过程，是城市化的高级阶段。

二、世界城市化的进程及特征

世界城市化起步于 18 世纪中叶开始的工业革命。工业革命开辟了人类历史的新纪元。它实现了由工场手工业向大机器生产的飞跃 从此人类社会开始了由农业社会向工业社会 由农村时代向城市化时代的转变。到 20 世纪末 世界城市化水平达到 46%。纵观世界城市化历程，呈现出如下特征：

1. 随着工业化在世界范围内的不断推进，世界城市化水平呈现出不断提高的态势

在 1800 年时 世界城镇人口比重才仅仅为 5.1%，1850 年也仅为 6.3%。此后 随着进入工业化国家的增多及工业化进程的加速 世界城市化进程大大加快，1900 年全世界城镇人口的比重

为 13.3%，1950 年为 29%，1997 年为 46%。据世界银行预测，到 2010 年世界城市化水平将达到 50%，2025 年将达到 60%。一个城市化的世界正向我们走来。

2. 世界城市化进程的地区差异很大，城市化的重点正在由发达国家向发展中国家转移

从总体上看，世界城市化水平的地区差异分为发达国家和发展中国家两个部分。工业革命起源于英国，英国也是世界上实现城市化最早的国家。早在 1850 年英国的城镇人口比重就已经超过 50%，开始初步进入城市社会。随着工业革命的传播，那些先期接受工业革命并迅速实现工业化的国家就成为今天的发达国家和地区，那些很迟才开始走上工业化道路的国家 and 地区就成为今天的发展中国家。大部分发达国家的城市化道路是在 20 世纪上半叶完成的。随着工业化的迅速推进，大批乡村人口进入城镇从事非农产业，城市化水平提高很快。表 1.1 反映出，1900 年发达国家城市化水平为 26.1%，处于城市化的起步阶段，到 1950 年城市化水平就达到了 52.5%，已经初步进入了城市社会；1975 年已经进入了成熟的城市社会。到了 20 世纪末，虽然发达国家城市的社会经济技术水平日新月异，但是城市化水平提高的速度已经大大减缓，说明发达国家城市化进程量的增加的过程已经基本完成，主要表现为质的提高的过程。而这一过程则是无止境的。

表 1.1 表明，发展中国家的城市化进程在总体上约落后于发达国家 75 年。发展中国家的工业化和城市化大都起步于第二次世界大战以后。1950 年发展中国家的城市化水平为 16.7%，相当于发达国家 1875 年的水平。1975 年发达国家已经进入了成熟的

表 1.1 世界城市化进程及地区差异

	全世界			发达国家和地区		发展中国家和地区	
	总人口 (百万人)	城镇人口 (百万人)	城市化水平 (%)	城镇人口 (百万人)	城市化水平 (%)	城镇人口 (百万人)	城市化水平 (%)
1800	978	50	5.1	20	7.3	30	4.3
1825	1100	60	5.4	25	8.2	35	4.3
1850	1262	80	6.3	40	11.4	40	4.4
1875	1420	125	8.8	75	17.2	50	5.0
1900	1650	220	13.3	150	26.1	70	6.5
1925	1950	400	20.5	285	39.9	115	9.3
1950	2501	724	29.0	449	52.5	275	16.7
1975	4076	1564	38.4	753	68.6	811	27.2
1997	5829	2681	46.0	880	77.3	1801	38.4

资料来源：1. 周一星：《城市地理学》商务印书馆 1995 年版 第 78、81 页 2. 世界银行：
《1998/99 年世界发展报告》中国财政经济出版社 1999 年版 第 190—193 页。

城市社会 而发展中国家则刚刚开始进入城市化高速发展阶段 世界城市化的重心开始由发达国家向发展中国家转移。到 20 世纪末，发展中国家的平均城市化水平仍然仅为 38.4% 比发达国家 1925 年 39.9% 的城市化水平还要低 1.5 个百分点。发展中国家的城市化水平正处于量的扩张阶段。

3. 发展中国家城市化过程中城市发展质量 提高缓慢

在工业革命之前 发展中国家的整体经济发展水平并不低于发达国家，经济总量甚至远远超过发达国家。1820 年 中国和印度的 GDP 分别占世界总量的 28.7% 和 16.0% 而法国、英国、俄国、日本、美国、普鲁士六国之和仅占 22.1%。^①与这种经济格局

麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社 1997 年版 第 11 页

相适应，发展中国家的城镇人口规模也较大。从图 1.1 可以看出，直至 1825 年，发展中国家的城镇人口还多于发达国家。此后的 100 年里，工业化浪潮席卷发达国家，这些国家的城镇人口剧增。1850 年，发达国家的城镇人口追上了发展中国家；1925 年发达国家城镇人口占世界城镇人口近 70%。此后，发展中国家逐步开始工业化过程，特别是第二次世界大战以后，工业化与城市化发展成为发展中国家发展的主旋律。随着工业化的迅速推进，城镇人口迅猛增长，到 20 世纪 70 年代初发展中国家的城镇人口总量已经超过发达国家。到 1997 年发展中国家的城镇人口更是发达国家的 2 倍还多，占世界城镇人口的 67.2%。只是由于发展中国家乡村人口增长很快，因此城市化总水平仍然比较低。

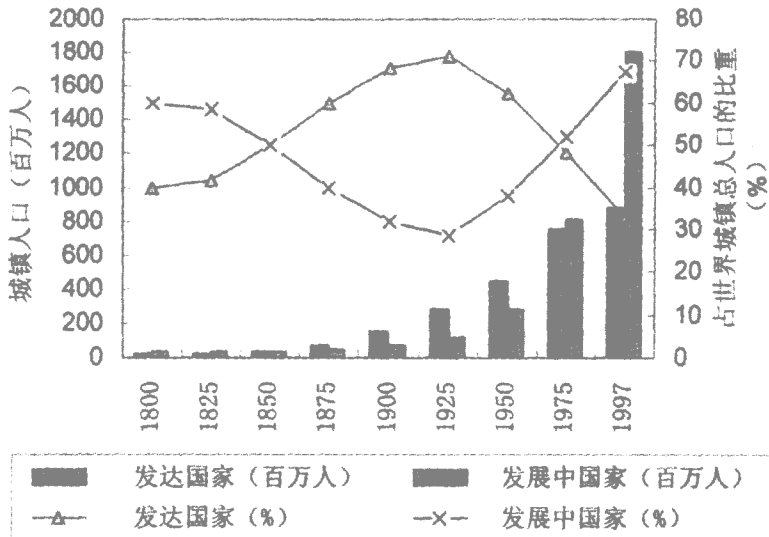


图 1.1 发达国家和发展中国家城镇人口及其占世界城镇总人口比重的变迁

另一方面，发展中国家城镇人口的高速增长并没有带来经济的同步发展。1997年发展中国家城镇人口占世界城镇人口的67.2%，但是这些国家创造的GDP占世界的比重不足1/7。占世界人口20%的发达国家创造了拥有世界生产总值的86%和出口市场份额的82%。^①在许多发展中国家，城镇人口增加了，城市化水平提高了，创造财富的能力并没有相应幅度的提高。换言之，与发达国家相比，发展中国家城市化进程主要表现为量的增加，而城市发展质量还比较低。

4. 在世界城市化进程中，过度城市化与城市化不足并存

在世界城市化的进程中，发达国家和发展中国家都曾经发生过过度城市化和城市化不足的问题。

所谓过度城市化，是指在城市化的过程中，城市化进程大大快于工业化进程。乡村人口过快地向城市迁移，超过城市经济发展的需要和城市基础设施的承载能力，以至于造成大量人口缺乏就业机会，造成城市住房紧张、交通拥挤、犯罪增加。过度城市化在许多发达国家城市化的过程中出现过。由于这些发达国家经济发展快，在不长的时间内就通过基础设施建设、产业结构升级以及郊区化等路径比较好地解决了过度城市化的问题。在许多发展中国家，如巴西、阿根廷、墨西哥等，至今仍然存在着过度城市化的问题。上述三国1997年城镇人口比重分别为80%、89%和74%，平

^①这是联合国贸发会议第十届大会公布的数据，转引自《人民日报》2000年2月

22日第六版文章：《改革不合理国际规则》。

均水平超过美国和日本（城市化水平分别为 77% 和 78%）而同年这三个国家的人均 GDP 最高的阿根廷为 8570 美元 最低的墨西哥仅 3680 美元 后者仅及日本人均 GDP 的 9.7%。^① 过度城市化的原因主要有两个方面：一是在城市化的过程中 人口无序流动 缺乏管理；二是经济发展滞后于城市化进程。在城市化的过程中忽视农村和农业的发展 城乡差距拉大 乡村人口大量涌入城市。而城市经济又没有得到足够的发展，不能够很好地为进入城市的乡村人口提供就业机会和生活条件，从而造成众多的社会问题。

所谓城市化不足，是指城市化进程大大滞后于工业化进程。在发达国家工业化的过程中，城市化滞后主要表现为城市非农业的劳动力供给不足 从而限制了城市化进程 也进一步限制了经济的发展。发达国家城市化滞后通常通过劳务输入（德国、俄罗斯）以及采取优惠政策鼓励农民进入城市 日本 筹途径来解决。在前苏联、东欧和东南亚的许多发展中国家 也存在着城市化滞后问题。这些国家的城市化滞后主要由两类原因所致：一是人为的政策因素（东欧、前苏联等）限制农民进城。二是工业过度分散，乡村人口就地非农化所致（东南亚一带），比如泰国，1997 年人均 GDP 2800 美元 比中等收入国家的平均水平高出 48% 但其城市化水平仅为 21% 远远低于中等收入国家 49% 的平均水平。中国当前也具有城市化不足的特征。

5. 知识经济对世界城市化的挑战

第二次世界大战以后，以计算机技术为核心的高技术产业和

^① 世界银行：《1998—1999 年世界发展报告》 中国财政经济出版社 1999 年版 第 94—191 页

信息产业的大发展，终于在世纪之交把世界推进了一个新的时代——知识经济时代。知识经济由于具备如下特征而对世界范围内的城市化进程具有重大影响：

第一，知识经济是以智力资源为基础的经济。各国智力资源禀赋的差异将最终决定其在世界新一轮经济竞争中的地位。为了创造智力资源优势，各国都十分重视教育和人才的培养，创造与知识经济时代相适应的文明进步的环境。而城市正是现代文明的代表，各发展中国家都在努力加速城市化进程，使更多的国民有机会提高自身素质，并参与到知识经济发展的浪潮之中。另一方面，大批才华出众的有志之士也都集中到城市这一富有挑战性和创造性的环境之中，施展才华。因此，随着知识经济时代的到来，必然会伴随着新一轮世界范围内的城市化浪潮——城市的发展无论在数量上还是在质量上都会有空前的提高。知识经济特别为仍然以量的扩张为主的发展中国家推进城市化进程提供了良好的机遇。实际上，20世纪90年代以来，发展中国家城市化进程不断加速正是以此为背景展开的。

第二，知识经济是以高技术产业为主体的经济。因此，知识经济时代各国之间的竞争在产业上将主要表现为高技术产业的竞争。哪个国家能够成为世界最前沿领域技术和产品的研究与开发中心、生产中心和传播中心，那个国家在世界经济舞台上就居于主导地位。现代化的大城市人才济济，是高技术产业发育和发展的最好场所。最近20年里，世界各国又一次掀起大城市发展的浪潮，特别集中地表现在大城市人口又一次快速增长，以及产业结构的迅速升级，大城市的主导产业进一步由制造业向高技术产业、信息产业转换。因此，大城市超前发展，不仅是工业化中期规模经济

时代的必然产物，也是知识经济时代城市化的重要特征。

第三，知识经济是以网络传输为主要通讯手段的经济。与传统的通讯工具不同，网络传输使得世界各个角落之间大量的信息交换在瞬间完成成为可能。网络大大缩短了世界各国各地区之间的距离，降低了相互交流的成本，为更大范围、更加细致的社会分工与协作创造了条件。网络将整个世界连为一体，世界各国之间的竞争更加激烈而不是相反。在网络时代，一方面尖端的高技术产业需要借助发达的现代化的大都市来发展，另一方面更加大量的一般产业，包括传统的制造业和服务业在空间选择上的自由度更大。他们可以在远离大都市的中小城市发展，而同样可以通过网络及时了解世界市场信息和技术动态。因此，逆城市化（含郊区化）中小城市化也是知识经济时代城市化进程中的另一种空间表现形式。实际上，技术越进步，社会越发达，提供给人类发展可选择的路径也就越多样化，各国各地区城市化具体路径的选择要视具体国情区情而定，不能盲目效仿。

三、中国城市化的历程及特殊性

1952年，中国GDP为679亿元，其中第一产业比重高达50.5%，人均GDP仅119元，城镇人口比重12%，是一个几乎具备了一切落后特征的农业国家和农村社会。以此为基础，新政权开始了艰难的工业化过程，城市化也随之起步。半个世纪以来，中国的城市化历程可以从附表1.1及图1.2中明显地反映出来。

由于特殊的工业化道路，致使中国的城市化历程具有如下的特殊性：

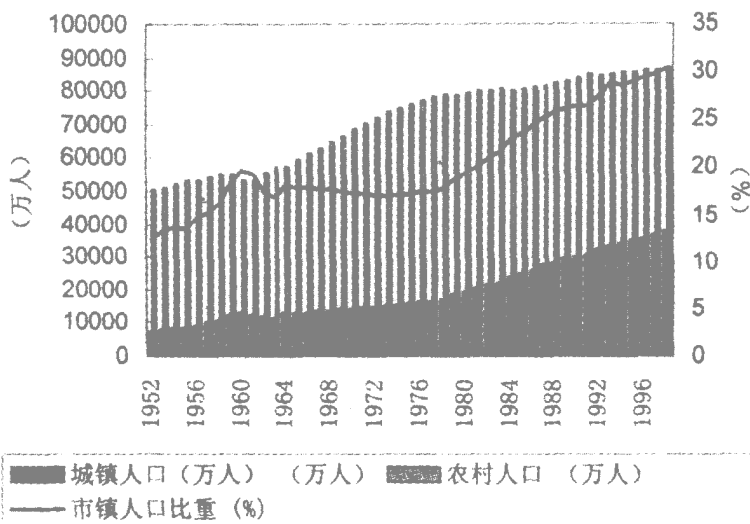


图 1.2 中国的城市化历程

1. 中国的城市化历程具有明显的阶段性

以 1978 年改革开放为分界线，中国的城市化历程明显地分为前后两个不同的历史阶段：1978 年以前城市化的停滞和低速增长阶段、1978 年以后城市化的迅速推进阶段。

1978 年以前的城市化过程又可以分为三个时期：(1)1950—1957 年短暂的健康发展时期 城镇人口比重由 1950 年的 11.2% 提高到 1957 年的 15.4%；(2)1958—1960 年的过度城市化时期 三年间城镇人口比重迅速提高到 19.8%；(3)1961—1978 年的城市化停滞阶段，1978 年城镇人口比重为 17.9% 低于 1960 年的水平。

从总体上看，1978 年以前中国城市化水平低，波动大，进程缓慢。主要原因是：第一，工业化道路的选择。新中国成立后选择了优先发展重工业的道路，该时期重工业的基本建设投资占全国基