

城镇化：中国特色城市化的曲折历史和探路难题 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/290/2021_2022__E5_9F_8E_E9_95_87_E5_8C_96_EF_c61_290843.htm 2006年，中国城镇化率达到43.9%。许多数据可以说明中国城镇化现状：1978年~2000年，我国年均增加城市21.4座，年均增加建制镇824.5个；目前，城镇人口达到5.77亿人。今年以来中国房价上涨日渐蔓延到中小城市和县城，似乎更为直接地显示着中国城镇化的加速。其间意义，借用1999年来华参加城镇化高级论坛的诺贝尔经济学奖获得者、世界银行前副行长斯蒂格利茨的话说：21世纪影响人类进程的两件大事，一是新技术革命；二是中国的城镇化。中国特色城镇化道路由著名的社会学家费孝通提出的概念，城镇化，从一开始就预设了中国城市化的方向：农村小城镇城市特大城市。这是中国政府主导下的城市化区别于国际通行概念之所在。中国社会科学院研究员刘维新告诉本刊记者说：在国外城市化进程中，人口的集中过程是“农村城市特大城市小城镇(逆城市化)”，“人口转移所带来的压力主要在城市解决，大城市不断扩张，然后再出现逆城市化现象，周边卫星城纷纷建立。”这是两种方向不同的城市化过程。曾经有过种种争论：大城市优先论者认为，世界各国城镇化初、中期发展的通例都是大城市优先。大城市的规模效益和聚集效益远高于中小城镇；大城市对周边地区的辐射和带动作用非中小城镇所能比；大城市优先发展可将农业劳动力转移的矛盾集中在城市解决，而且能节约土地和治污费用；大城市对于一个国家参与国际竞争也有相当优势等。小城镇优先论者则认为，作为城镇体系的基础部

分，小城镇是大中城市的“母体”，世界各国现有的大中城市无不是从当初的小城镇逐步发展起来的。小城镇的优势在于，建设成本、人口转移成本和体制成本低，适合中国国情；小城镇的体制包袱少，而大中城市短时期内根本无力吸收大规模的待转移的农村富余劳动力和农村人口；相较于大城市的光鲜与快速，小城镇联系城乡，有利于缩小城乡差别，对城乡一体化具有特别的意义等。这是最为典型的两种观点。除此之外，还有“中等城市为主论”“大中小城市并举论”“县城为主论”“中心集镇为主论”“二元城镇化论”“城乡一体化论”“集中型(或聚集型)城镇化论”等，各侧重一面。甚至不乏反城市化的声音。有乡村建设者认为，城市化未必是中国发展的唯一路径，中国的乡村完全可以挖掘传统，走出一条东方发展之路。中国农业大学经济管理学院教授张正河告诉记者：反对城市化的主要是一些生态学家。种种争论更多的是囿于学界。而中国城市化道路的历史演进过程，从来不是照本宣科的产物。实际上在新中国成立后，相当长时间里政府推行的是“积极推进工业化，相对抑制城市化”方针。1955年9月，国家建委给中央的报告中提到：“原则上以中小城镇及工人镇为主，并在可能的情况下建设中等城市。没有特殊原因，不建设大城市”。一度还确立了“将消费型城市转变为生产型城市”的方针。这些举措，目的在于抑制消费，为工业化进行原始积累。对城市化的这种抑制在1963年发展到完全的反城市化。当时，国民经济全面萎缩，粮食及商品供应出现短缺，因为“城市化发展的上限取决于商品量供应能力”，减少城镇人口成为解决难题的重要政策。因此，在1949~1979年间，尽管这30年中国的工业化有

了长足的发展，但是城市化率仅提高8.3个百分点，年均增长0.28个百分点，比世界同类发展水平国家偏低20个百分点，30年只实现了1亿人口的初步现代化。城市化的这种滞后现象随着改革开放后粮食剩余局面的出现而逐渐松动。1984年，经过几年的农村改革，粮食第一次出现了全面过剩。在调整产业结构和改革户籍管理制度的同时，小城镇改革开始了初步的尝试。当年1月的《中共中央关于1984年农村工作的通知》和10月的《国务院关于农民进集镇落户的通知》标志着在农村的集镇和小城镇，放开了人口流动的限制。这两份文件提出的政策是允许农民自带口粮，进镇经商办企业，但仅仅是允许流动，并非落户。对农民进城限制的松动不经意间创造了80年代乡镇企业“三分天下有其一”的局面。1993年~1994年，在乡镇企业就业的农民人数一度达到1.4亿人。1978年~2005年，中国的建制镇也由2880个发展到1.89万个。根据统计，从1979年到2000年，中国的城镇化速度平均每年为0.82个百分点。城镇化的迅速推进，很快为中国政府所重视：1998年10月，中共中央在《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中，第一次提出“小城镇大战略”。2000年6月，“小城镇大战略”，在《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的通知》中进一步具体化，有关方面并在户籍管理制度、政府行政管理制度等多方面进行了改革的尝试。而刚刚闭幕不久的中共十七大，则对十六大提出的“走中国特色城镇化道路”作了进一步完善和发展，提出“核心是促进大中小城市和小城镇协调发展。”城市化：加速与分化正如国家发展改革委小城镇改革发展中心主任李铁对本刊记者所讲：中国的城市化从一开始就是在政府的主导下进行的。

因此，宏观政策环境的变化直接影响着城市化的进程。一方面，城市化总体上在加速发展。另一方面，两极分化的趋势却越来越严重。从区域上讲，在上个世纪90年代以前，中国城市的中心基本分布在内陆。到了90年代以后，在经济比较发达的长江三角洲、珠江三角洲和环渤海经济圈，已经形成了城市发展的密集区。在东部地区集中分布了56.3%的特大城市、47.7%的大城市、49.5%的中等城市以及37.6%的建制镇。从经济综合实力上看，全国排位在前1000名之内的小城镇，主要分布在东部地区，占78.8%。而且，北京、上海等40个特大城市的人口占全国城市总人口的比重达36.24%，沿海三大城市群就接纳了约60%的城镇化人口。大中小城市的差距也越拉越大。北京和上海已经成为国际性的大都市，北京的城市化率达到84.3%，上海的城市化率达到88.7%。城市的大饼越摊越大，人们开始为污染、生活成本高等种种城市病叫苦不迭。而在中西部，一些小乡镇、小县城，虽名义为镇、为城，但和周边农村并无二致。而在贵州和西藏，城市化水平只有27.5%和28.2%。这一差距，不过是中国城乡差距、地区差距的另一个表象。其间原因，中国农业大学公共管理系主任张正河教授说，和中国财政架构直接相关。1994年的分税制，国家层面进一步将财力集中于中央，地方层面，则进一步集中于城市。由此出现如下说法：“中央财政喜气洋洋，省里财政勉勉强强，地市财政紧紧张张，县级财政拆东墙补西墙，乡镇财政哭爹喊娘。”财力的分配，直接影响着中国城市的两极分化。而新一轮的城镇热，中国城市经济学会副会长、中国社科院研究员刘维新说，主要还是个土地财政的问题。在发展县域经济的口号下，中西部很多地方政府开始

打起土地的主意来。按照1994年中国开始实行的分税制，在土地出让金管理上，30%归中央，70%归地方。原本规定70%用于耕地的开发，但实际上土地出让金成了政府各级财政的重要收入来源。以地生财成为地方政府最为快捷的财政来源。根据国土资源部门的数据，从1991年到1996年，全国平均每年建设占用耕地440万亩，1997年到2002年建设共计占用耕地1646万亩。而由此形成的一个怪现状是：中国曾经长时期偏低的城市人均占地，在短短的十几年时间里已经一跃为世界前列。调查显示，全国644个城市的人均建设用地已达133平方米，远远高于大多数人均耕地资源比我国多几倍乃至十多倍的欧美发达国家人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平。进来，工作，住下中国城镇化水平的衡量是以城镇人口占总人口的比重为依据的。2000年，中国进行第五次人口普查。首次改变统计口径，把在城镇从事非农就业的农民作为城镇人口。这一下，使中国的城镇化率在2000~2005六年间增长了近7个百分点。尽管相当多的人都向本刊记者指出：中国向城镇转移的农村劳动力中携家眷的仅占20%~25%，而且也并不意味着这些人已经有着在城镇定居的可能。农民的非农就业和城镇化之间还没有建立起事实上的联系。但是，就是按照2000年当年户籍上的统计，中国的城镇人口也已达到3.9亿人，按照户籍人口计算的中国城镇化率为30%左右。按照世界城市化发展的规律，城市化水平在30%以下为初期阶段，即起步发展阶段；30%~70%为中期阶段，即加速发展阶段；70%以上为后期阶段，即缓慢发展阶段或稳定发展阶段。无论按照何种统计口径，中国都应该在加速期内，每年一个百分点的增长即为明证。在中国的城

镇化率达到43.9%之后，一直以来“中国城市化低于工业化”的事实已经有所改变2005年，我国城镇化率为43%，反而高于工业化率1个百分点。但是，加速期城镇化过程中所出现的一些趋势却是让人担心的。首先是土地的城镇化快于人口的城镇化。中国小城镇改革发展中心研究员郑明媚告诉记者，“实现城镇化的重要前提之一，在于农民是否有稳定的非农就业机会，收入能力是否支撑在城镇的定居和消费。”但是，尽管城市人均占地已经达到世界前列，但由于城镇土地利用结构的不合理，这个高指标并没有给大部分市民带来生活空间的普遍明显改善。许多地却和城镇化了的人口几无牵连。在“加快城镇化进程”“修改城镇建设规划”的名目下，大面积土地被乱批乱占。根据小城镇发展中心提供的资料，即使在发达国家、人口在20万以下的小城市和小城镇，很少看到大马路、大广场、大花园，在国内的很多小城镇却遍地开花。甚至完全没有产业支撑的一些地方，大规模的超前建设也屡见不鲜。结果城市里没有了人。郑明媚说，“天一黑，整个城市就一片黑”。在接受记者采访时，李铁指出，城镇化是一个包含多种指标的概念。它不光是土地的城镇化，也包括人口的城镇化。房价高涨有可能的一个后果是，非农就业人口向城镇的转移面临着更高一层的门槛。在土地财政冲动下由地方政府主导的城镇化，其结果是与城镇化本身背道而驰的。一些拉美国家，如阿根廷、墨西哥、巴西等已经为此提供了教训。尽管他们的城市化率甚至远远高于70%，但是却被称为是假城市化。因为人虽然在城市了，但职业没有转化，产业没有转化。许多人没有工作，到处流浪，贫民窟成为城市里四处可见的伤口。城镇化的这些特点，使得中

国的非农业人口转移面临着多重的困难。即使城镇化保持每年一个百分点的增长速度，即便2020年城市化率超过60%，也仍然会有40%的人口，即6.4亿人在农村生活。这意味着摆脱农村的贫困状态、建设新农村的任务任重而道远。另一方面，中国城市两极分化。小城镇倘不能有效地在吸纳大量的非农就业人口，那么常年上亿流动就业的农民，就将始终在各大城市寻找机会。而其候鸟式的迁徙状态倘不能被改变，那么整个社会的不稳定感就始终无法消除。这就注定，中国政府将不得不通过多个出口应对人口转移压力：大城市、县城、乡村。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com