总277期 第1期
2013年1月

贵州社会科学
Guizhou Social Sciences

Vol. 277, No. 1
January. 2013

中国城市化十年:经验、问题与对策

李 超[1] 王 彬[2] 万海远[3]

(1. 中国社会科学院,北京 100045; 2. 贵州社会科学院,贵州 贵阳 550002;
3. 国家发展与改革委员会,北京 100038)

摘 要:我国城市化的总体趋势和方向跟大多数国家是一致的,即实现传统农业社会向现代城市社会的转化,并遵循一定的共性规律。然而,在过去十年的城市化历程中,我国也出现了一些特有的个体化特征,尤其是在推进方式、实现途径及其表现形态方面,这可能是我国城市化内容的多样性、动力机制的复杂性和演进过程的动态性所决定的。总结了中国城市化发展所面临的主要问题是城市化的现实路径与政策预期相偏离,人口城市化和空间城市化速率夫调等,提出推动城市化进程要走一条既符合城市化规律又具有中国特色的新型城市化道路。

关键词:城市化;十年回顾;经验与问题

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2013)01-075-079

城市化是人类社会文明进步的必经阶段。从城市化的演进趋势来看,各国各地区的城市化轨迹既具备相对共性的"S"型规律,又具有相对独立的推进方式和形态特点。美国著名经济学家斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)曾断言,二十一世纪影响人类社会进步的两个关键因素分别是"美国的高科技"和"中国的城市化"[1]。十八大以来,城市化更被新一届政府提升为国家的长远发展战略和未来中国经济增长的新引擎。在这场史无前例的城市化加速进程当中,城市化本身已不仅仅成为社会转型过程的一部分,而且也将是当前中国应对转型过程中诸多挑战的重要措施。伴随着市场化改革的逐步深入,中国城市化对中国经济增长和社会形态变革的带动作用日益明显,并呈现出诸多新变化和鲜明的时代特征。基于上述背景,本文拟对过去十年中国城市化进程的经验进行总结,并进一步厘清和梳理中国城市化所面临的主要问题,最后有针对性地提出推进城市化健康发展的政策建议。

一、中国城市化进程的十年回顾

(一)城市化进程稳步推进,"半城市化"特征明显

进入新世纪以来,中国城市化水平总体上有了大幅提升,由2001年的37.7%上升到2011年的51.3%,10年间上升了13.6个百分点。但从城市化的年均增长速度来看,大约维持在每年一个百分点左右,在增长速度上并没有发生明显剧烈的变化。可以说,现阶段中国城市化总体规模上已经渐趋平稳,进入了一个稳定增长的区间。

在城市化进程稳步推进的同时,城市化的质量却并未能稳步提高,主要表现为"半城市化"特征明显。从图1中可以看出,中国城市化进程中的非农人口比例始终要低于城镇人口比例,并且

基金项目:中国社会科学院创新工程项目"中国新型城市化:大国特征、结构效应与战略抉择";国家社科基金重大招标项目"高铁快速发展背景下区域经济协调发展及相关政策研究"(11&ZD159)。

作者简介:李超,经济学博士,中国社会科学院财经战略研究院助理研究员,主要研究方向:区域经济协调发展与产业结构演进;王彬,贵州省社会科学院区域经济研究所助理研究员,主要研究方向:区域经济协调发展;万海远,经济学博士,国家发展和改革委员会宏观经济研究院社会所助理研究员,主要研究方向:收入分配与贫困。

1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在最近十年内两者之间的差距还在逐步扩大，这就意味着有相当一部分人口脱离了农业部门却并未获得城镇户籍。同时，户籍人口结构中的非农业人口比例与就业结构中的二、三产业就业人员比例之间的差距更大，也同样表现出扩大的趋势。根据中国城乡二元结构的现实情况，对这些指标上的差异可以有两种理解：第一，在中国城市与农村之间，还存在规模庞大的农民工群体，他们户籍仍在农村，却长期身在城市并从事非农业生产。第二，乡镇企业中存在大量“离土不离乡”的本地农民工，他们虽已脱离农业生产但仍处于城市化的边缘。据国家统计局的抽样调查结果显示，2011 年中国农民工数量已超过 2.5 亿（其中外出农民工 1.59 亿，本地农民工 0.94 亿）。他们处于城市的边缘、产业的边缘和体制的边缘，是当前城市化所必须重点关注的群体。

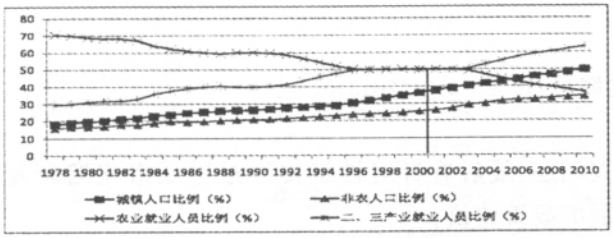

图 1 改革开放以来我国人口构成与就业结构变化趋势

数据来源：城镇人口比例、农业就业人员比例、二、三产业就业人员比例根据《中国统计年鉴》整理，非农人口数为公安部统计的户籍人口数。

（二）空间集聚不断加速，城市体系渐趋稳定

在过去十年中，大量的城市群发展规划被提升到国家战略层次，集群化、网络化发展已经成为中国区域空间布局的重要形式。随着城市化的稳步推进，资源也日益向北上广深等全国性和区域性中心城市集中，这些城市承载着越来越多的就业人口，也成为地方经济的发动机。日趋完善的高铁网络增进了城市群内部和区域之间的空间经济联系，也加速了资本、劳动、信息等生产要素的流动和扩散，以及基础设施和公共服务的共建共享。高速铁路网的建成和运营，将会以“时空压缩”效应为特点，对企业的区位选择和经济活动空间分布、城市和区域的空间组织形式，以及国家区域管理体制机制等产生系统性、战略性的深刻影响。

城市化的空间特征还表现为各行政等级城市的数量变化。[2] 从图 2 中可以看出，地级市的数目一直保持着匀速上升的态势，而县级市的数量则在 1988 年前后开始加速上升，之后在 90 年代中后期由于行政区划调整而呈现下降趋势。进入新世纪以来，各规模等级城市的数量开始渐趋稳定。2001—2010 年十年间，城市总量、地级市数量以及县级市数量均无显著变化，这表明我国城市体系已经逐渐趋于稳定。

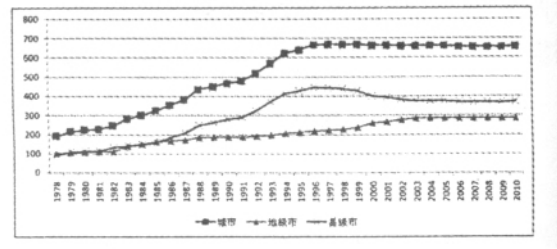

图 2 改革开放以来中国城市体系结构和数量变化

数据来源：《中国社会统计年鉴 2011》

（三）区域城市化呈现“东稳西快”，中西部地区后发优势明显

进入新世纪以来，受“西部大开发”、“中部崛起”等区域经济协调发展战略的影响，中西部地区的城市化速度得到了显著提升，许多中西部省区市，如重庆、江西、宁夏、河南、安徽、湖南、陕西和四川等的城市化率都在过去十年内以高于全国平均水平（13.46%）的速度增长，而东部地区的上海、北京、广东、浙江、山东则进入了相对缓慢的增长期，东北三省由于城市化的起点较高，相对增幅也要低于全国平均水平。但按照各省区的城镇人口比重排序，除京津沪三个直辖市的城市化率最高以外，东部地区和东北地区依然是城市化进程最快的地区。所以过去十年虽然中西部地区城市化的后发优势较为明显，但并未能改变绝对城市化率“东高西低”的局面。

（四）城市发展理念不断创新，制度体系渐趋完善

在城市化的加速进程当中，“资源节约”和“环境友好”的理念得到广泛传播，并逐渐成为城市发展的普遍共识。2007 年，“武汉城市圈”和“长株潭城市群”同时获批为“两型社会”（即资源节约型和环境友好型）改革试验区；2008 年，上海和保定被世界自然基金会列入其首批低碳经济试点城市；2010 年，国家发改委下发《关于开展低碳省区和低碳城市试点工作的通知》，分别在五省八市进行试点并逐步加以推广，低碳经济和绿色发展的理念已经深入到政府考核体系。[3]

1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 1　新世纪以来中国各省级行政区城市化率的变化情况

地区	城市化率（城镇人口比重%）		变化率（%）	地区	城市化率（城镇人口比重%）		变化率（%）
	2000 年	2010 年	2000－2010		2000 年	2010 年	2000－2010
全国	36.22	49.68	13.46	河南	23.20	38.50	15.3
北京	77.54	85.96	8.42	湖北	40.22	49.70	9.48
天津	71.99	79.55	7.56	湖南	29.75	43.30	13.55
河北	26.08	43.94	17.86	广东	55.00	66.18	11.18
山西	34.91	48.05	13.14	广西	28.15	40.00	11.85
内蒙古	42.68	55.50	12.82	海南	40.11	49.80	9.69
辽宁	54.24	62.10	7.86	重庆	33.09	53.02	19.93
吉林	49.68	53.35	3.67	四川	26.69	40.18	13.49
黑龙江	51.54	55.56	4.02	贵州	23.87	33.81	9.94
上海	88.31	89.30	0.99	云南	23.36	34.70	11.34
江苏	41.49	60.22	18.73	西藏	18.93	22.67	3.74
浙江	48.67	61.62	12.95	陕西	32.26	45.76	13.5
安徽	27.81	43.01	15.2	甘肃	24.01	35.97	11.96
福建	41.57	57.09	15.52	青海	34.76	44.72	9.96
江西	27.67	44.06	16.39	宁夏	32.43	47.90	15.47
山东	38.00	49.70	11.7	新疆	33.82	43.01	9.19

数据来源：根据历年人口普查数据整理。

新世纪的城市化进程催生了城乡统筹改革的步伐。比较有代表性的有，重庆、成都的统筹城乡户籍制度改革，嘉兴的“二分二换”改革实践，苏州的“四个三”模式，温州的“三分三改”以及广东、浙江两省正在积极推行的新型城市化建设等。随着地方政府制度创新试验的不断增加，各区域城市的制度体系建设也在逐步完善。据《中国城市竞争力报告》显示，十年内中国大陆 54 个重点观测城市①的制度竞争力都有了显著提升。从位次情况来看，正在由传统的珠三角、长三角一线城市领跑的局面逐步向内陆二线城市过渡。总的来看，在过去十年的制度改革进程中，和谐社会、包容性增长的发展理念与城市化道路开始渐趋融合。

二、新世纪以来中国城市化进程所面临的主要问题

（一）城市化的现实路径与政策预期相偏离

新世纪以来，中央根据城市化的阶段特点适时调整了城市化战略的思路，用“大中小城市和小城镇协调发展”的新举措代替了长期实行的“严格控制大城市规模”的传统政策。十八大报告指出，“科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能”。可以说，“大中小城市的协调发展”是新世纪以来城市化战略的主线。然而在具体政策的执行方面，包括人口在内的各项要素依然优先流向大城市并形成集聚，并未因大城市严格的落户条件和其它限制措施而趋缓。本世纪以来，100－500 万人口的大城市数目增加了 24 个，城市人口增长了近 6000 万。另一方面，“合理发展中小城市”的方针也未能取得明显效果，中小城市（镇）所拥有的人口数在全部城镇人口中所占的比重甚至还有所下降。

（二）人口城市化和空间城市化速率失调

城市化进程中的另一个突出问题就是建设用地的非理性扩张。据《中国新型城市化报告 2012》显示，过去 20 年全国城市建成区面积扩大了 2.12 倍，而人口城市化仅增加 0.89 倍，空间扩张速度是人口增加速度的 2.38 倍。但从协调度来看，1991－2001 年的土地扩张速度与人口增长速度在总体

① 这 54 个城市包括北京、天津、石家庄、唐山、太原、呼和浩特、包头、沈阳、大连、长春、哈尔滨、上海、南京、无锡、徐州、常州、苏州、南通、扬州、杭州、宁波、温州、嘉兴、绍兴、台州、合肥、芜湖、福州、厦门、泉州、南昌、济南、青岛、淄博、烟台、潍坊、威海、郑州、武汉、长沙、广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、南宁、柳州、海口、重庆、成都、昆明、西安。

1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

上仍相对协调，而2002—2010年则出现背离。[4]同时，与城市建设用地盲目扩张相伴随的是城市容积率的下降，土地浪费闲置严重。2006年，中国内地的城市容积率为0.78，台湾和香港分别为1.2和1.6，而同处东亚的日本则高达2.0。

进一步，我们对过去十年54个重点城市的空间城市化与人口城市化相关关系分析发现，①两者的相关系数为－0.1729，并且显著性程度较高。这表明在过去的十年中，城市化的空间扩张与人口城市化率呈现出显著的负相关关系，即城市的空间扩张并未导致人口城市化率的同步提高。这种现象可以从两个方面加以解释：一是失地农民的“迁而不转”。由于我国城市化的进程很大程度上是通过“撤地改市”、“撤县改市”、“撤乡改镇”、“撤县改区”等行政区划的调整来实现，大量农业用地被征用为建设用地，但失地农民的就业保障、生活习惯、思想观念等并未发生根本转变。二是农民工的“转而不迁”。虽然农民工在就业方式上已经脱离了农业生产，但由于体制障碍导致他们未能享受所在城市的市民待遇，他们的身份地位和社会保障仍未被所在城市接纳。因此，让这部分处于体制边缘的弱势群体能够分享城市化带来的成果，切实提高我国城市化的质量还任重而道远。

（三）城市建设“大跃进”现象有所抬头

政府推动型的城市化面临的一个首要问题就是，政府的发展冲动往往会超越其现实的比较优势，城市建设贪大求洋、重表轻里。主要表现为：第一，城市的发展定位往往偏向于国际化和影响力，而忽视城市的独特风貌和发展特质。据2010年的一项权威调查显示，中国城市中共有183个地级市正在打造“国际大都市”，655个正计划“走向世界”。第二，市政建设过于偏向于地标性建筑和华丽外表，对于排水管道等地下设施则长期投入不足，导致北京等大城市内涝问题频发。第三，城市规模的盲目扩大带来了严重的环境问题。据2011年《中国城市竞争力报告》显示，在五大国家级中心城市北京、天津、上海、广州、重庆中，无一进入中国城市环境竞争力前十名，这在一定程度上验证了环境库兹涅茨假说（EKC）在中国城市层面的存在性。

（四）“城市病”呈现上升态势

在城市化的加速进程当中，中国不同等级规模的城市分别出现了交通拥堵、环境污染、贫困失业、住房紧张、健康危害、城市灾害、安全弱化等“城市病”现象。[5]主要表现为：（1）交通基础设施严重不足。据英国雷格斯公司调查显示，中国上班族每天路上花费时间全球领先。另据中国社会科学院2010年问卷调查显示，全国35个重点观测城市的交通状况满意率合计仅为25.3%。（2）住房紧张。目前中国城市的人均居住面积仅有29.2平方米，与住建部提出的“人均35平米”的小康水平还有较大差距，并且50%以上的城市居民人均住房面积在30平米以下，超过20%的城市居民家庭租房。（3）健康危害。城市规模的扩张增加了流行性疾病的控制难度。以新世纪以来两次最具代表性的流行病SARS和甲型H1N1流感为例，北京、上海、天津、重庆四直辖市的确诊病例分别占到中国内地确诊病例的47.5%和37.4%。（4）城市灾害。火灾事故、交通事故死亡人数在新世纪以来均出现显著上升，高层建筑的增加、建筑密度的增大、道路交通状况的复杂都带来了巨大的消防隐患。如2010年的上海静安区火灾、北京的7.21暴雨等。（5）安全弱化。刑事案件立案数在十年之内出现了明显增加的趋势，并与城市规模的增加呈现出一定程度的正相关。中国社会科学院2010年问卷调查显示，全国35个重点观测城市的社会治安满意率仅为47.7%。

三、促进未来中国城市化健康发展的对策建议

城市化是未来中国发展的一项长期战略和重要任务，是转变经济发展方式和扩大内需的关键所在。作为世界上人口规模最大的发展中国家，在城市化的快速推进过程中同样会遇到来自各方面的挑战，甚至遭遇挫折和失败。但与此同时，日新月异的交通、信息技术以及相对和平稳定的内外部环境，为当前中国的城市化注入了新的活力。因此，如何正确引导这一城市化进程，走一条既符合城市化规律又具有中国特色的新型城市化道路，是摆在我们面前的一个重要现实问题。基于历史经验和问题的分析总结，本节将有针对性地

① 人口城市化率的计算方法为该市市区人口占全市总人口的比例，空间城市化率的计算方法为建成区面积占行政区域土地面积的比例。

1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

提出如下对策建议，以期对未来中国城市化的持续、健康发展有所裨益。

（一）把握城市化发展规律，全面提升中国城市化质量

要全面认识城市化在未来中国发展战略中的地位和作用。在明确的城市化方针指引下，要逐步摒弃经济利益至上的短视观念，要坚决杜绝城市建设和城市规划的“大跃进”现象。“十二五”规划中设定的“五年提高 4%”的城市化预期目标，正是为了突出强调城市化的质量而非城市化的绝对速度。因此，在中国城市化战略的大背景下，有必要对中国城市化发展的目标、规模、阶段、空间结构与功能定位等进行统筹安排，建立以提升居民福祉为核心的考核指标体系，不断完善城市的社会服务功能，不断提升社会管理和公共服务能力，着力解决好流动人口和城市“夹心层”的住房、医疗等热点问题，向流动人口提供高品质的城市生活和发展条件，在最大程度上让全体人民分享城市化带来的发展成果，实现以新型城市化为核心的城市社会、环境、文化和人的全面发展和跨越性的提升。

（二）突破要素流动障碍，实现关键领域制度创新

要素流动的障碍主要体现在区域之间和城乡之间。因此，要突破这种流转障碍应该着眼于推进区域一体化和城乡一体化，实现基础设施和公共服务的有效对接，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。在户籍制度改革方面，有必要按照人口城乡迁移的实际方向有重点、分步骤地取消大城市的落户条件，把福利制度与户籍制度相剥离，有序推进符合条件的外来务工人员在城镇安家落户并平等享有市民待遇。在土地制度方面，要着重培育公平、公正、公开的农村土地产权交易市场，积极推进土地资产股权化、权益民主化和农民股东化，促进土地要素流转，建立与之配套的土地产权保障制度，有效维护城市化进程中的失地农民切身利益。

（三）加快基础设施建设步伐，优化城市空间体系

进一步加快城市基础设施和公共服务建设，逐步完善高速铁路、高速公路、内河航道、运输管道、输电线路等立体交通建设，缩短不同城市间的通勤距离，使城市群内部以及各大城市群之间资源和信息流实现共建共享。从城市空间体系的构建来看，未来中国将逐步形成由城市带、城市群、大城市、中小城市、小城镇和村落协调发展的空间格局。在一个比较合理的城市体系中，大城市将主要承担现代服务业的功能，特别是知识密集型和资本密集型产业；而中小城市则承担大城市衍生出的配套产业，如相关制造业等。由于中国目前的要素流动障碍依然存在，因此，在未来的一段相当长的时间内，同城化、集群化、网络化仍将是城市空间体系建设的重点，交通基础设施建设在城市空间体系的重构中将会发挥巨大的导向作用。

（四）转变发展理念，促进产业结构合理升级

新结构经济学认为，在城市发展和产业结构升级方面，地方政府不应当仅仅把目光局限于引进高新技术和上马尖端项目，而更应该将主要精力放在如何顺应比较优势、促进要素禀赋的结构升级。[6] 因为一旦要素禀赋结构升级完成，出于成本最小化和利益最大化考虑的企业就会自发地进行技术和产业结构升级。因此在这一层面上，城市政府应当牢固树立比较优势的发展理念，理性面对城市化所带来的需求扩张和产业“空心化”现象。同时，需要进一步加快建立资源节约型技术和生产体系，制定有利于节能减排的产业政策和财税政策，大力发展循环经济，落实节能减排的各项指标、考核体系和监测体系，实行充分考虑碳排放的绿色采购标准，实现碳排放强度逐步降低，发展方式逐步集约的新型城市化发展路径。

参考文献：

[1]杨贵庆. 21 世纪：中国的城市世纪——对 Peter Hall 爵士关于中国城市化和中欧城市发展比较的采访及其思考[J]. 城市规划学刊，2004(6)：3－6.

[2]段晋苑. 移民限制、人口城乡迁移与城市化模式[D]. 暨南大学博士论文，2010：66.

[3]赵峥，倪鹏飞. 当前我国城镇化发展的特征、问题及政策建议[J]. 中国国情国力，2012(2)：10－13.

[4]牛文元. 中国新型城市化报告 2012[M]. 北京：科学出版社，2012：7－25.

[5]倪鹏飞. 中国城市竞争力报告[M]. 北京：社会科学文献出版社，2011：318－335.

[6]龚一萍 . 经济发展的制度功能效应分析[J]. 江西社会科学，2011(7)：47.

[责任编辑：申凤敏]

1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net