

改革开放 40 年中国城镇化发展的经验与启示

■ 倪鹏飞

改革开放 40 年，中国经历了大规模的快速城镇化过程，取得了非凡的成就，创造了巨额的财富，中国城镇的快速发展，成为全球城市发展史上的重大事件。

改革开放以来城镇经济实现了快速发展

1978 年，全国只有 193 个城市和 2000 个小城镇。经过 1978—2002 年撤乡设镇、撤县设市和撤行署设市的数量扩张，1992—2013 年开发区建设热潮、新城区建设热潮和撤县市设区热潮的规模扩展，2002—2018 年都市圈、城市群、城市带的集群发展。改革开放进程中，总体城市格局以聚集为主要特征，近些年出现了局部扩散的现象，大都市周边城镇、二线城市和中部地区城市正在加速发展。

40 年的城镇化，使得中国的城镇人口惊人聚集，市民生活发生了质的变化。经历 1978—1995 年的常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率缓慢提升的城镇化前期、1996—2010 年常住人口城镇化率加速提升和户籍人口城镇化率缓慢提升的城

镇化中前期、2011—2018 年常住人口城镇化率放缓和户籍人口城镇化率加快提升的城镇化中后期，1978 到 2017 年，中国城镇人口从 1.7 亿增长到 8.1 亿，实现了人类历史上最大规模的从乡村到城镇的人口转移。与此同时，城镇居民的人均可支配收入由 1978 年的 343 元提高至 2017 年的 36396 元，人均寿命由 1978 年的 68 岁提高至 2017 年的 76.5 岁，人均受教育年限从 1982 年的 7.57 年上升至 2016 年的 8.5 年。

40 年的城镇化，使得中国的城镇经济高速增长，产业结构持续升级。中国城镇经济 40 年来经历了三个阶段：1978—1995 年乡镇工业突起，外资流入工业企业，形成了以轻工业为主导的城镇化；1996—2013 年外资和城镇建设共同带动了重工业的发展，形成了以重工业为主导的城镇化；2013 年以来城镇化对服务业的需求快速增长，形成了以服务业为主导的城镇化。40 年间，城镇经济年均增速超过了 10%；1988 年，城镇国民生产总值占全国的 50% 左右，到 2016 年超过了

80%；1978 年，全部城镇公共财政收入只有 584 亿元，到 2016 年，地级以上城市公共财政收入达 53364 亿元；城镇居民家庭恩格尔系数从 1978 年的 57.5% 下降到 2015 年的 29.7%。

40 年的城镇化，城镇空间快速扩张，城镇环境日新月异。空间扩张是城镇发展的基本保障，经历了四个阶段：1978—1992 年各地小城镇建设热潮导致的城镇空间加速拓展，1992—2003 年各类功能区建设推动城镇空间快速拓展，2004—2013 年综合功能新城新区建设推动城镇空间加速拓展，2014—2018 年以存量空间开发为主的旧城改造导致的城镇空间拓展的减速期。从 1978 到 2016 年，中国城镇空间即建成区面积与城镇建设用地分别增长了 7.44 倍和 7.88 倍。与此同时，1981 年末全国城镇公园绿地面积只有 2.2 万公顷，2016 年末达到 65.4 万公顷。轨道交通建设有了突飞猛进的发展，1978 年末全国仅北京有轨道交通，线路总长度 23.6 公里，2017 年末有 32 个城市开通了轨道交通，线路总长度达 4484 公里。此

外，现代化的电讯、信息、互联网、物联网通信信息基础设施与水电煤气的公用基础设施不仅在城市普及，而且在城市之间以及城乡之间也形成了网络化体系。

中国城镇化发展的经验总结

改革开放 40 年来，中国的大规模快速城镇化进程，是我们党在经济建设尤其是城市建设领域开拓创新和艰辛探索的结果，其中积累的许多宝贵经验，为中国将来的城镇发展和世界城市化进程提供了重要的借鉴，主要包括以下方面。

一是坚持党的领导。总结改革开放 40 年来城镇化发展的经验，最根本的是坚定不移地坚持党的领导，坚持党的基本路线不动摇。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。在 40 年城镇化进程中，正是在党的坚强领导下，我们紧紧抓住经济建设这个中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，城市发展取得了举世瞩目的成就，城市建设成为我国现代化建设的重要引擎。保持中国城市的持续发展，建设高质量的中国城市，就要坚定不移地坚持党的领导，坚持党的“基本路线”不动摇，提高新型城镇化水平，走出一条中国特色城市发展道路。

二是坚持以人民为中心。坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民，这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。40 年来我国的城镇化发展始终坚持以人为本，通过不断完善城市治理体系、不断提高城市治理能力、不断提升城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、

各具特色的现代化城市，不断满足城镇居民的需求，提高城镇居民的生活质量，让人民生活更美好。

三是坚持市场化改革。首先，市场经济主体的涌现是城市经济发展的前提。过去 40 年间，从国有企业放权让利的承包责任制改革，到建立和完善现代产权制度，企业的经济主体地位不断明晰并受到保护，大量经济主体的市场竞争形成了推动城镇发展强大而持久的内驱力。其次，市场体系的完善为城镇经济发展创造了条件。经过 1979—1993 年间的价格双轨制以及其后的商品和服务领域的市场化改革，至 2003 年，我国城镇当中的一般商品和绝大多数生产资料都实现了市场配置和市场定价。随着市场经济体系的不断完善，劳动力、资本等要素市场化程度愈益加深，市场在城镇经济当中的资源配置作用不断加强，资源配置效率不断提高。再次，政府作用的更好发挥为中国城镇的发展提供了保障。政府逐步转变职

能向市场让渡配置资源的空间，激发和释放了城市的市场活力；政府提供的关键性基础设施和公共服务，打破了城镇发展的瓶颈；政府凝聚各方智慧形成顺应规律的发展战略决策，整体上加快了中国的城镇化进程，促进了城镇的经济繁荣。

四是坚持扩大开放。从 20 世纪 90 年代开始，在全球信息技术革命与发达经济体成本上升的背景下，跨国公司纷纷将技术和附加值较低的加工和生产环节转移到低成本的国家或地区，全球产业链和全球分工逐渐形成。中国抓住机遇积极扩大对外开放，及时参与到全球分工的链条当中，通过设立经济特区、开放港口城市等措施，快速实现了沿海城市的率先开放格局；通过建立浦东新区和实行沿边开放、沿江开放及内陆开放，实现了全国城市的全方位开放格局；通过加入 WTO，中国城市全面融入世界经济；通过“一带一路”倡议，中国城市开启了全方位的双向开放。实行对外开放，



参与全球分工，中国城市通过利用全球的资金、技术和市场，实现了跨越式发展。全球化和信息化给人类文明成果的传播和外溢创造了更加便捷的条件，也为中国城镇发展提供了择优学习的条件。通过购买引进、合作交流等途径，向国内外先进城市学习，使得40年中国城市发展的成本低、速度快、成果新，甚至在基础设施等硬软件方面远优于、新于一些发达国家的大城市。

五是在实践中不断推动创新。建立社会主义市场经济体制，让社会主义与市场经济不仅兼容而且共促共进，这一重要的制度创新和理论创新，有力地推动了中国城镇的持续发展。此外，常住人口与户籍人口制度、国有企业建立现代企业制度、价格双轨制、开辟特区新区、土地制度和财税制度等方面的实践探索与理论创新，也对中国城镇的持续发展起到了特别重要的作用。

城镇化发展为中国特色城市经济学的发展奠定了基础

首先，丰富了城市经济学的内涵。传统的城市化理论多建立在封闭经济体系的框架下，中国的大规模快速城镇化发展为开放经济条件下的城市发展与转型提供了理论来源。在开放经济体系下，全球分工所带来的外部资金与当地无限供给的农村剩余劳动力结合，加之全球市场，可以带来远高于封闭经济条件下的城市化发展速度。此外，先无限供给的剩余劳动力所导致的工资低下形成的成本优势，带动工业化的发展速度快于城市化的发展速度；后期剩余劳动力供给相对短缺所带动的工资增长，又将导致城市化水平逐步赶上工业化水平。



其次，丰富了中心—外围理论的内涵。在传统的分析框架下，城市格局的变化有两种可能的路径：一种是先聚集后扩散，一种是只聚集不扩散。其中，多数国家的实践呈现的是后一种路径。中国的大国特征及条件，使得城市格局的变化出现了三种特征：首先是聚集突破效应，即，虽然人均资源少，但总量规模大，因此可以把资源优先集中在极少数的中心城市，实现城市发展和转型的率先突破；其次是分步分散效应，即，由于疆域辽阔和区域差异大，中心区域的城市不可能在完成聚集后转入全面扩散，而是先重点扩散，即向条件次优的区域扩散，之后再逐步向更大范围扩散；再次是高速持续效应，即，由于空间足够大，差异足够大，城市的扩散可以逐步分梯次推进，使增长和转型在城市之间形成接力，从而实现整个国家的经济持续增长。

最后，为中国特色城市经济学

奠定了基础。以往的城市经济学主要讨论一般性的城市空间均衡问题和城市发展问题，有关中国特色的城市发展经济学还鲜有讨论。中国城市40年来的发展为形成中国特色的城市经济学奠定了基础。中国的城市经济学是在解释中国的城镇化过程中逐渐形成的，具有鲜明的中国特色。比如，经济制度是由计划经济向市场经济动态变化的，参与城市经济的主体包括城市政府、企业、流动人口等；再比如推动城市发展的主要引擎，既包括农业剩余劳动力从农业转移到非农产业部门和农业人口转移到城镇地区，又包括全球分工背景下跨国公司资金和产业迁移到中国城市，还包括中国城市政府积极推进基础设施及公共服务的供给。这些因素是同时起作用的，但在不同发展阶段作用不同，能够接力促进城市的发展。

W (作者系中国社会科学院财经战略研究院研究员)