

# 中国城市化特征描述、分析与评价

周 毅

(兰州大学 经济学院,兰州 730000)

**提 要:** 中国城市化面临新机遇、新挑战和新景观的“重要战略机遇期”。城市化发展理论不断深化,城市化主动力转向发展中国家,城市功能效应增大增强,城市化是中国社会结构转型的前提。是建设民本、民富、民主、民生的和谐社会与生态文明主要路径。走中国特色城镇化道路体现其历史必然性,是从国情出发的完整意义的主动式、内生型现代化道路的根本标志和逻辑归宿。城乡内生——外生城市化多元复合互动“推拉”过程形成城市化动力机制。工业化与城市化互为前提,相伴相随,共同构成中国经济社会可持续发展基本点。中国城市化与经济增长成正比,呈现高速发展趋势,但仍然滞后于世界平均水平 10 个百分点。应建立加快城市化进程的政策制度保障机制。

**关键词:** 中国城市化特征;中国特色城镇化道路;城市化动力机制;工业化;高速发展与滞后

**中图分类号:** C913 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2010)03-0135-04

“沉舟侧畔千帆过,病树前头万木春”。中国城市化面临新机遇、新挑战和新景观大背景。引用当年梁启超在“五四”时期的观点,中国正面临“千年未有之变局”。如果说,在中国近代史上,推翻帝制和新中国成立,是政治上的“千年未有之变局”;那么“五四运动”则是文化上的“千年未有之变局”,中国 1978 年开始的改革开放,可以说是经济上的“千年未有之变局”,面临“重要战略机遇期”。新世纪中国面临严峻挑战,城市化进程居首。

## 一、中国城市化进程面临的机遇与挑战

像金蝉脱壳,像冰山浮面,像芙蓉出水,像旭日东升,像婴儿初生,像蚕蛾破茧,像士兵突围……城市化促使被土围子层层封锁包裹的传统中国脱颖而出,在新型工业化道路上,社会生产力得到极大解放,通过现代化洗礼,乡土中国脱胎换骨,焕然一新,挣脱封建保守思想观念的束缚,如同脱缰之马,勇往直前,义无反顾。前途总是光明的,道路总是曲折的。无论怎样封闭,似曾多么偏离,尽管屡经炼狱的阵痛,乡土中国最终要变革重构,步入世界大同。箭在弦上,不得不发。落花有意,大浪无情。“青山遮不住,毕竟东流去”。

加速推进城市化,应正视现实和风险,未雨绸缪,增强忧患意识。特别是中国加入 WTO 后,更要正确认识面临的机遇与挑战。并非机遇大于挑战,而是挑战先于机遇。挑战是现实的、硬性的;机遇是潜在的、弹性的。如果经不住挑战,无机遇可言。

**新挑战。**中国城市化压力重重:一是人口总量、劳动就业人口总量、老龄人口总量三大高峰相继来临;二是能源和自然资源超常规利用;三是加速城市生态环境“倒 U 型曲线”的右侧逆转;四是提高城市基础设施建设的速度和质量,加快和谐城市建设;五是加速不同地区城市之间的共同富裕;六是建设创新型国家和国际竞争力的培育。面临解放土地、解放劳动、解放资本、解放管理、解放科技、解放生态、资源和环境共六个方面新热点<sup>[1]</sup>。

**新机遇。**现代科技进步和交通通信发展,为中国特色城市化模式创新提供现实可能性;新的产业革命使中国城市经济活

动和结构发生深刻变化,为中国特色城市化注入新的活力;改革开放 30 余年持续高速增长和社会发展,为加速中国特色城市化提供强大推动力。

**新标志。**世界城市发展规律表明,城市化率在 30%~70% 之间为加速成长期。毋庸置疑,中国城市化正处于加速成长期,为建设和谐社会提供先决条件。经济全球化和区域一体化趋势,世界制造业中心东移、民营经济快速成长、城市群带动和辐射以及政府在城市转型中的作用等,都将成为中国城市化加速成长的新动力,全面城市建设新时代姗姗来迟。未来 20 年,全面城市建设将迅速改变中国经济与人口版图,非同以往,具有全面城市转型、竞争、经营、管理和发展等五个新标志<sup>[2]</sup>。

## 二、中国城市化释义

在 21 世纪头 30 年机遇期,必将完成城市化历史任务。目前中国正处于高速推进城市化中期,是审视中国城市化进程的适宜时点。既有利于排除短期判断的偶然性,也有利于预测未来走势。学术争议与功过是非都将在历史实践的大浪淘沙中得以洗礼和沉淀。

世界史是人类城市文明史,城市是人类社会经济发展的必然结果、现代文明标志及创新载体,是政治、经济、文化、教育和信息中心,具有集聚、规模和辐射等功能效应。2000 余年来,城市内涵随历史发展不断丰富。

城市化一词出现至今也有百余年历史,不同学科理解不同。在人口学上定义为农村人口转化为城镇人口的过程,不仅是农业人口向非农、城镇聚集,而且是城镇在空间数量、区域规模、功能作用扩大,以及城市经济关系、居民生活方式转型过程,是以工业化作为动力,以人为中心,受众多因素影响的涵义广泛的从传统向现代社会变迁过程<sup>[3]</sup>。城市总人口增加,城市人口比重上升和城市用地规模扩大是城市化的三个主要标志。目前我国城镇人口在 46% 左右,中国人口中大头是农民,8 亿农民是中国最大国情,全国土地面积的一半为农村集体所有,城市化最为关键的因素是农村人口问题。因此,处理好农业人口与城市化之间的关系,是城市化研究的首要问题,对于加快我国城市化步伐,促进农村剩余劳动力转移,建设新农村和谐

社会具有重要的战略意义。

城市化与城镇化、农村城市化、农村城镇化及城乡一体化等相关概念有所区别。从区位论、结构论、人口迁移论、非均衡增长论到生态学派论,从梯度推移、增长极与地域生产综合论到产业集群论的演进,体现城市化发展理论的深化。

城市化主动力转向发展中国家。自18世纪工业革命以来,工业化和经济全球化成为城市化最强劲的动力。世界进入逐渐城市化时期,蔓延为全球过程。虽然城市化水平最高的地区仍集中在欧美发达国家,但世界城市化发展主流转向发展中国家,成为战后世界城市化主动力、经济增长火车头和发展主旋律。

城市功能效应增大增强。伴随现代化、信息化和市场化及其城市区域化,城市化加速,城市逐步演化为人类生活主宰和政治、经济、文化、教育及信息中心;在人类文明发育中具有改变人类物种特征、促进文化交融、培育杰出人才、发挥人的潜能等功能作用;并且在新的劳动地域分工中扮演愈益重要的集聚、规模和辐射角色。

城市化是中国社会结构转型的前提。城市化水平体现一个国家经济和社会发展程度,是中国社会结构转型的前提条件,建设物质文明、政治文明、精神文明、生态文明协调统一,民本、民富、民主、民生的和谐社会主要路径,已纳入“十一五”规划和现代化新三步走战略。

因此,科学认识城市概念与中国特色城市化基本内涵,洞悉决定城市化模式多样性的国情差异,借鉴发达国家城市化经验和教训,分析中国城市化发展阶段的客观规律,预测发展的可能性和必然性及其制约因素,准确把握城市化发展动力机制和城市功能演化,对中国城市化与可持续发展理论、战略、道路、模式和途径提出独到见解及政策建议,将是深化中国城市化发展研究的重大课题,具有广泛的社会效益和应用价值。

### 三、中国特色城市化道路历史必然性及战略方向选择

城市化道路是指城市化途径和模式,包括城市化速度、机制、城乡关系、城市发展方针和人口政策等。现阶段城市化道路与方向选择,决定国家现代化事业的前途命运和兴衰成败。仁者见仁,智者见智,学者们从国情出发以不同角度提出不同假设。根据社会矛盾普遍规律在本国特殊形式,遵循科学发展观,借鉴世界先进经验,定位中国特色城市化道路内涵及其方向。

从我国农村人口规模大、经济相对落后、资源条件相对贫乏、地区差别大的国情出发,因地制宜,统筹城乡经济社会发展。以大城市为骨干,发挥大城市辐射带动作用,中小城市为主体、广大小城镇为基础,大中小城市和小城镇协调发展,完善区域性中心城市功能,形成分工合理、各具特色的现代化城镇体系。主要通过发展小城镇吸纳农村人口和剩余劳动力,市场机制与行政机制有机结合,多渠道、多元化、多模式地加快城镇化进程,提高城镇化水平<sup>[4]</sup>。

以乡镇企业发展为中心的农村工业化是农村城镇化基础,有利于推动农业现代化,扩大农村市场需求,清除二元结构。

纵观中国现代化发展变迁的历史轨迹,可以清晰地看到现代化运行历史进程,而走以城镇化为坐标轴的中国特色城市化道路体现其历史必然性,既是根据矛盾的普遍性与特殊性原理,从国情出发的完整意义的主动式、内生型现代化道路的根本

标志和逻辑归宿;也是以毛泽东、邓小平、江泽民和胡锦涛为核心的第一代、第二代、第三代和第四代领导集体关于中国式现代化道路的初级阶段、必经阶段和第三步发展战略的科学定位,以及解决初级阶段结构性矛盾的唯一选择;同时也是“三农”非农化转移,决定亿万农民最终命运的必由之路;是城乡融合的有效载体,建设和谐社会,实现社会公平的核心工程。

审视国情,我国城市化历程可划分为以下阶段:改革开放前包括城市化起步阶段、大起大落阶段和停滞阶段<sup>[5]</sup>;改革开放后与计划经济转向市场经济同步发生,包括城市化恢复发展阶段、平稳发展阶段和加速发展阶段。20世纪70年代以前,由于受多种因素影响,中国并未曾正面提出“城市化”问题,有关研究也是凤毛麟角。十一届三中全会以后,中国城市化才得到迅速发展,人们开始从实践中逐渐认识到城市化在实现经济可持续发展 and 促进社会文明进步中的重大作用。尽管30余年来,中国城市化理论和实践取得举世瞩目的显著成效,但从世界整体与西方发达国家比较,现阶段我国城市化水平仍低于世界平均水平10个百分点。

### 四、中国城市化滞后特点及其动力机制演变

依据城市化与工业化发展水平判断,城市化模式大致分为同步、过度与滞后等三种类型,我国属于滞后城市化国家。

中国城市化滞后特点是,起步晚,规模小,基础设施质量差,功能与竞争力弱,发展不平衡;发展速度快,未来潜力大;大城市人口增长快,城镇体系初步形成,城市首位度高;“后来居上”与“后发劣势”并存,整体处于城市初级化水平。主要原因是政策观念仍未脱离旧体制窠臼,传统制度惯性巨大,长期以来,一直实行城乡分治政策及其管理制度,小城镇发展水平低,不适应城市化发展客观需要,停留在“就地消化”农民阶段,以契约取代身份尚未根本转变,城乡两僵局面仍在延续。城市化滞后与第三产业低水平互为因果,市场机制及区域整体协调机制弱化。从改革前农村补城市,到今天农民养市民,社会变迁主流仍旧是农民顺应城市,而不是城市接纳农民。工业化与城市化若即若离,经历与国际轨道相偏离而最终又相接近过程<sup>[6]</sup>。

城市化具有内在动力机制和演变共性,是推动城市化发生和发展所必需的动力机理,以及维持和改善其作用机理的各种经济关系、组织制度等综合系统总和。随着生产力的发展水平而不断变化,不同时代和不同发展阶段及国情差异决定城市化模式及动力机制多样性。

动力机制纵向演变。中国城市化动力机制演变历史大体可分为建国前、建国后至改革开放前以及改革开放后三个阶段。建国前城市化动力主要来自于超经济的政治层面,特别是基于战事考虑居多。改革前城市化动力,其经济因素仍未能代替政治因素。改革开放至今,城市化动力因素发生质的变化,国家超经济强制因素减少及市场因素增加,从国情和所处阶段看,现阶段城市化发展动力机制主要表现在农村工业化推进、比较利益驱动、农业剩余贡献和制度变迁促进等四个方面,导致城市化发展突飞猛进。

动力机制横向演变。由于我国东中西处于不同发展阶段,城市化发展的主要因素也表现出明显不同,东部地区进入工业化中期的后半阶段,影响城市化水平的因素多元化,包括第三产业发展水平、产业结构转换能力及经济外向化等;中部地区

进入工业化中期的前半阶段,城乡分割依然严峻,但由于历史原因,大中型工业企业广为布局,深刻影响城市化水平高低,工农业发展推拉对城市化发展促进作用明显;西部地区至今仍处于工业化初期,工业化是推进城市化发展的主动力。

动力机制争议与共识。尽管学者们对转型期城市化动力机制的主动力认识迥异,既包括产业结构的转换能力、国家政策的调控能力;还包括科技进步能力和外向经济发展能力等,但城乡间“推拉说”,即内生——外生城市化多元复合互动过程形成共识。

### 五、世界与中国城市发展趋势

大城市规模和数量增长明显,继续占据支配地位,城市间合作将跨越区域界限;多个全球性城市、超大城市群、都市带及区域中心城市涌现,多极化多层次的世界城市网络体系逐步形成,世界变成“地球村”。

世界城市化趋势。千姿百态,五彩缤纷,呈现集群化趋势、国际化趋势、网络化趋势、生态化趋势、逆城市化趋势及多元化趋势,既有向心型城市化,也有离心型城市化;既有外延型城市化,又有飞地型城市化,既有自上而下型城市化,又有自下而上型城市化等等<sup>[7]</sup>。

中国城市化趋势。中国城市化与经济增长成正比,呈现高速发展趋势。目前中国城市化水平达到46%,离现代化标准差距仍然较大。21世纪上半叶是中国城市高速发展时期,据预测,到2030年,中国城市化水平将超过70%,意味着在未来20年左右时间里,中国将有4亿以上农村人口转化为城市人口,从而导致经济、社会、环境发生深刻变化。我国众多既存矛盾及其解决,都将得益于城市化快速推进。

城市化速度取决于经济增长和发展、技术进步、总人口增长、大规模人口从农村向城市迁移以及人口从大城市向农村和小城镇移动等五种主要因素。经济发展和城市化水平关系随经济增长阶段而呈现不同变化,城市化中的本土增长与相互依赖理论中的扩散效果相关。城市化发展具有不依人的意志为转移的客观规律,包括城市化与工业化互动规律、阶段性“S”曲线演进规律、集聚扩散规律、不平衡规律,以及城市功能雄起或衰落演化规律。

现代化城市功能的本质表现为经济流通的集散功能和满足城镇居民生活进步的社会功能。不同学科着眼点不同。现代化城市功能定位是现代化城市发展战略的前提和核心。根据不同类型的现代化城市在国家或地区中的政治、经济或文化作用,可将现代化中心城市功能定位为政治型、经济型、交通型、文化型或科教型、旅游型、宗教型等几类。另外还有国际性、全国性和地区性功能定位区分。

现代化城市管理重要职能是依据现代化城市功能定位,科学研制和选择有差异的城市发展战略,而各个战略都像现代化城市自身属性和要求一样存在千差万别,不同的城市性质如国际现代化中心城市和一般旅游城市战略性质和导向具有明显区别;不同的城市规模如特大城市和小城镇的战略要素内涵也应有范围、数量、辐射功率和发展目标的差异。

城市化与城市社会结构变迁紧密相联,城市是社会结构变迁的主体,城市社会结构变迁规律表现为城市化与城市现代化互动过程,其必然趋势是人类社会生存方式、生产方式等所构成的城市生活方式的进化。工业化时期是城市化迅速发展时

期,意味着法国社会学家孟德拉斯揭示的农业家庭的解体及“农民的终结”<sup>[8]</sup>。

### 六、建立城市化与工业化互动机制

工业化与城市化互为前提,相伴相随,共同构成中国经济社会可持续发展两个基本点。中国依次经历改革开放前非城市化的工业化过程,改革开放以来弱城市化的工业化过程,正在建立工业化与城市化良性循环的互动机制<sup>[9]</sup>。20世纪下半叶,中国走上一条特殊的工业化道路。1978年以前重工业超前发展,走上非城市化的工业化道路;改革开放以后直至90年代中期是产业结构调整时期,工业化和城市化实现初步结合;90年代下半期以后中国又重新进入新一轮重工业化过程,城市化开始驶入良性循环轨道。但是,由于长时期城市化滞后于工业化,为下一轮产业结构调整带来一系列问题,不利于新型工业化时期实现产业结构的快速转型,需要及时加以关注和解决。

一方面,应通过新型工业化道路,建立以现代高档耐用消费品工业和装备产业为主体的产业结构,进而拉动劳动密集型第三产业的快速发展和第二次劳动力转移浪潮持续推进,为就业结构转型创造市场条件,奠定城市化的经济基础;另一方面,通过加速城市化进程,不断扩张新增商品和劳务市场,为新型工业化时期产业升级提供相应的市场结构,建立中国现代经济运行秩序的空间依托。

建立城市化与工业化互动机制逻辑模型。在其模型中,城市化与工业化存在良性互动关系:工业化为城市化提供经济支持,城市化为工业化创造良好的空间依托。产业结构递次升级和企业规模化、专业化发展起着决定性作用。是实现两次劳动力转移浪潮的基础条件<sup>[10]</sup>。如果说轻工业大规模发展是工业化吸纳劳动力第一次浪潮的话;那么伴随重工业化的第三产业发展则掀起非农产业吸纳劳动力的第二次浪潮。

制度创新具有决定性作用。在城市化过程中,工业化和制度创新两大要素始终起决定性作用:一是工业化速度和质量决定非农产业就业机会扩张能力以及进入城镇居民收入状况;制度创新决定包括劳动力在内的各种生产要素向城市集聚的程度,并赢得良好的发展环境。在制度成熟的国家和地区,生产要素空间配置过程不存在制度障碍,那么城市化主要取决于工业化速度和质量;在正在实现制度转型的国家和地区,制度创新本身也成为城市化的重要促进力量。如果说城市化是将中国由农村社会送达现代城市社会彼岸的大船,那么工业化作为河水流量决定可载船只大小,制度作为河床则决定行船速度。中国当前正处于快速制度转型过程中,应消除城市化制度障碍,实现制度创新,为城市化和城市发展提供巨大空间。

促进城市化的新一轮产业结构调整基本路径:现代装备产业作为主导产业优先得到大力支持和发展的,为农业、轻工业、服务业以及重工业本身提供大量先进技术装备,提升国际经济地位。在新型工业化过程中,装备产业和高档耐用消费品工业作为主导,起着引领整个产业结构调整作用,同时,深加工工业化会对原材料工业在新的技术层面上产生更大规模的拉动效应。企业广泛地实现技术进步和规模化发展,有力促进第三产业的快速发展,铺就新型工业化与城市化协调发展之路,加速中国由传统农村社会向现代城市社会转化,完成城市化过程。

### 七、建立加快城市化进程的政策制度保障机制

澄清认识误区,一是“封堵农民进城政策”阻碍劳动力市场

发育,无助于解决城市失业问题;二是充分就业及竞争并非取决于外来劳动力多少;三是城市福利机制取决于融资社会化,而不再依赖政府补贴。

进一步深化改革,转变政府职能,完善制度创新保障机制,发挥市场在配置资源中的基础性作用,实现资源跨区域流动,促进城市带形成及其各城市合理分工;简化、降低城市设置标准,使具备条件的小城镇升格为城市提供科学门槛;积极培育新兴城市及城乡贯通机制,创造规模效益;提高城市纠正以经济增长衡量政绩的考核误区,鼓励地方政府发展公共产品生产,关注贫困;统筹安排城乡基础教育,加速人力资本积累,为产业结构转型和城市化提供持续动力;加快与全球性国际大都市接轨,提高城市创新能力及其对主导产业 R&D 投入,通过创新和学习增强城市竞争力,使之成为亚太地区新的体制更完善、实力更强大的创新活动中心,并发挥其在建设创新型国家战略中的带动作用。

抓住机遇,彻底解决“三农问题”。中国经济结构正处于大规模调整时期,是城市化从初级上升到中级阶段的契机,改革中积累的问题有待于在大调整中解决;劳动力需求格局变动,即城市经济发展对外来劳动力需求大幅度提高,成为体制转变契机;如果城市人口就业保障制度建立和完善,外来劳动力权利就会相应提高<sup>[1]</sup>。应把握人口增长与区域差异双重压力,承认农民是市场主体,保护进城农民利益,彻底消除制度性障碍。

#### 参考文献:

[1] 魏冰. 城市化进程中城市民族关系的现状、趋势与对策[J].

重庆文理学院学报(社会科学版),2009,28(6):23—26.

[2] 保罗·贝尔琴等著. 全球视角中的城市经济[M]. 刘书瀚, 孙钰译. 长春:吉林人民出版社,2003.

[3] 王新哲. 城市化演进规律辨析[J]. 商业时代,2009,(31):10—11.

[4] 石美玲. 加快城市化是解决农村剩余劳动力问题的有效途径[J]. 科技信息(学术版),2006,(3):196.

[5] 改革开放以来城市化发展的三个阶段[J]. 政策,2000,(10):19.

[6] 柳博隽. 正视城市化滞后的现实[J]. 浙江经济,2008,(6):32—33.

[7] 秦奋. 世界城市化发展趋势[J]. 决策与信息,2009,(2):4—5.

[8] 张鸿雁. 农村人口都市化与社会结构变迁新论——孟德拉斯《农民终结》带来的思考[J]. 民族研究,2002,(1):26—34.

[9] 张人才, 饶玉洁. 工业化与城市化的互动关系探析[J]. 管理与财富(学术版),2009,(4):34.

[10] 刘良博. 农村剩余劳动力转移的制约因素分析[J]. 当代经济,2009,(9):34—35.

[11] 尹少勋, 吴江. 对用城市化解决“三农”问题的思考[J]. 城市,2009,(4):61—64.

作者简介:周毅(1968—),男,湖南常德人,兰州大学经济学院博士生,中国科学院城市环境研究所教授、博士生导师,研究方向为区域经济与资源、环境、社会可持续发展。

责任编辑:胡政平;校对:竹君