

董继红 贾森 | 中国城镇化政策演变及其主要特征

作者：董继红 贾森

信息来源：中咨智库

摘要：改革开放以来，中国城镇化政策的演变既是对城镇化规律和国情认识逐步深化的结果，也是在面临新的发展阶段和发展问题时动态调整的过程。通过国际比较看出，中国的城镇化率要快于主要发达国家和部分发展中国家，城镇化进程与经济发展水平的关系基本符合国际一般规律。从市场化规律和制度性安排两方面来看，中国当前的城市规模及格局分布与国家城镇化方针及相关制度安排的引导密不可分，但更多还是伴随市场化改革的经济、产业和人口空间重构的结果。

关键词：城镇化；城镇化政策；市场；政府

改革开放以来，中央放宽了对农民进城务工及落户的管制，城镇化进程明显加速。历经 40 多年发展，中国城镇人口比重从 1978 年的 17.9% 上升至 2018 年的 59.6%，设市建制的城市从 1981 年的 233 个增加至 668 个，其中地级市从 108 个增至 293 个，县级市从 122 个增至 375 个。市区土地面积（不含市辖县）从 1982 年的 24.8 万平方公里增至 2017 年的 219.6 万平方公里。快速的城镇化进程需要科学的城镇化政策来指导，城镇化政策也需要随着城镇化阶段的变化而调整。

一、改革开放后中国城镇化政策演变

1980 年，国务院批转《全国城市规划工作纪要》，提出中国城市发展的基本方针是“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”，“大城市和特大城市，原则上不要再安排新建大中型工业项目。……在中等城市有选择地摆一些工业项目，但要注意，一般不要使其发展成为新的大城市。……国

家安排新建项目，应优先在设市建制的小城市和资源、地理、交通、协作条件好的小城市选厂定点。在特大城市和大城市周围有计划地建设卫星城。把少数和确需安排在大城市的新建项目和需从市区迁出的工厂放到卫星城市去。建设小城市和卫星城市，规模要适当，人口一般以一二十万为宜。”确立这一方针的基本出发点，是要防止大城市过分膨胀，出现类似某些发达国家和发展中国家的“贫民窟”。但是，伴随改革开放，市场经济开始发挥作用，以计划手段来控制城市规模不足以达到预想的效果，“一刀切”的城镇化方针也不利于各类城市因地制宜地发展。

进入 21 世纪以来，中国城镇化战略方针调整为“积极稳妥推进城镇化”以及“大中小城市和小城镇协调发展”。《“十五”规划纲要》提出要“不失时机地实施城镇化战略”，首次将城镇化提升到国家战略高度。以往限制城市规模的城镇化方针逐步淡化，取而代之的是对城镇化发展速度的高度重视。

《“十五”规划纲要》还指出：“有重点地发展小城镇，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展。”与前一阶段的提法不同，对大城市，从“控制”改为“完善”和“发挥”；对中小城市，从“合理发展”改为“积极发展”。党的十六大之后，相关政策更加强调对城镇化速度的把握以及不同规模城市（镇）的协调发展。

2002 年党的十六大提出“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色城镇化道路”。这一方针在“十一五”和“十二五”期间得到了延续，《“十一五”规划纲要》明确提出“坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化，逐步改变城乡二元结构。”《“十二

五”规划纲要》进一步提出，“按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。”

十八届三中全会以来，提高城镇化质量成为新的战略重点。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。”2013年底的中央城镇化工作会议以提高城镇化发展质量为核心，从劳动力、土地、资金、空间布局、城镇建设与管理方面六个方面提出了推进城镇化的主要任务。此后，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等文件的出台以及2015年召开的中央城市工作会议，始终贯穿着“以人为核心”的城镇化新理念。2014年经国务院批复同意，国家发展改革委等15个部门建立了推进新型城镇化工作部际联席会议制度，并逐年确定新型城镇化年度重点任务，持之以恒地推动新型城镇化高质量发展。2020年4月出台的《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》中就推动户籍制度改革明确提出，督促城区常住人口300万以下城市全面取消落户限制，推动城区常住人口300万以上城市基本取消重点人群落户限制，鼓励有条件的I型大城市全面取消落户限制、超大特大城市取消郊区新区落户限制。渐进式地推动户籍制度改革是落实中国城镇化政策的重要举措。中国城镇化政策的演变既是对城镇化规律和国情认识逐步深化的结果，也是在面临新的发展阶段和发展问题时动态调整的过程。

二、有关中国城镇化速度的问题

按照诺瑟姆 (Ray. M. Northam) S 曲线对城镇化的三阶段划分, 中国的城镇化在最近 40 年处于加速发展阶段。到 2018 年, 全国城镇人口达到 8.3 亿, 城镇化率 59.6%, 即将进入到城镇化加速发展阶段的后半程。与世界其他国家相比, 中国的城镇化速度如何?

在已基本完成城镇化进程的主要发达国家 (西方国家主要使用城市化一词, 我国有关城市化率的统计包含了城市与小城镇的人口, 统称为城镇化, 为避免混淆, 以下皆使用城镇化一词), 在城镇化加速阶段的前半程

(30~50%), 英国、德国、法国大致用了 60 年, 美国用了 40 年, 日本用了 30 年, 俄罗斯用了 25 年, 中国只用了 15 年。在城镇化化加速阶段的后半程 (50~70%), 英国、德国用了 60 年, 法国、美国用了 40 年, 俄罗斯用了 20 年, 日本用了 15 年 (见表 1)。如果依据每年增加 1.2 个百分点的较快城镇化率增速预测, 中国的城镇化率从 50% 增至 70% 大约需要 15 年, 这一速度要远快于欧美, 与日本相当。

与那些仍然处于城镇化进程中的主要发展中国家相比, 1980—2018 年的 38 年间, 中国的城镇化率提高了 40.2 个百分点, 特别是 2010 年之后的 8 年间提升了 10.4 个百分点。如果仅看 2010 年之前, 马来西亚的城镇化速度甚至快于中国, 印度尼西亚、土耳其、韩国与中国的城镇化速度基本一致, 但 2010 年之后中国的城镇化还在提速, 城镇化速度要快于主要的发展中国家 (见表 2)。

表1 中国与主要发达国家城市化不同阶段所用时间的比较

资料来源：世界银行数据及综合多个文献计算得到。

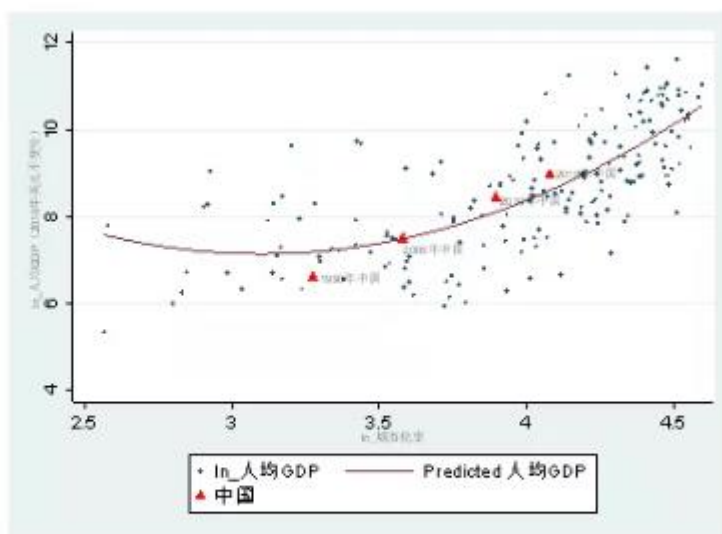
国家	城市化率从30%增至50%所用时间(年)	城市化率从50%增至70%所用时间(年)	城市化率从70%增至当前水平(年)	2018年城市化率(%)
中国	15			59.6
美国	40	40	58	82.2
德国	65	60	68	77.3
法国	60	40	54	80.4
英国	65	60	93	83.4
俄罗斯	25	20	38	74.4
日本	30	15	53	91.6

表2 1980—2018年中国与一些国家的城市化率比较 单位：%

国家或地区	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2018	1980-2018增加
中国	19.4	22.9	26.4	31	35.9	42.5	49.2	59.6	40.2
韩国	56.7	64.9	73.8	78.2	79.6	81.3	82.9	81.5	24.8
印度尼西亚	22.1	26.1	30.6	35.6	42	45.9	49.9	55.3	33.2
马来西亚	42	45.9	49.8	55.7	62	67.6	72	76	34
越南	19.2	19.6	20.3	22.2	24.4	27.3	30.4	35.9	16.7
印度	23.1	24.3	25.5	26.6	27.7	29.2	30.9	34	10.9
土耳其	43.8	52.4	59.2	62.1	64.7	66.8	70.5	75.1	31.3
尼日利亚	28.6	31.8	35.3	38.8	42.4	45.8	49	50.3	21.7

资料来源：世界银行历年统计数据。

与此同时，一国的城镇化率和经济发展水平之间具有显著的正向关系，世界主要国家的人均 GDP 和城镇化率分布的关系拟合为一条趋势性曲线（见图 1）。在 1990 年中国在拟合曲线之下，城镇化水平滞后于经济发展水平；2000 年中国恰好在拟合曲线上，2000 年之后伴随经济发展中国的城镇化速度变得更快，意味着中国的经济发展推动着城镇化的进程并呈现出一定的加速趋势。



数据来源：世界银行数据库

图1 各国城市化率和人均GDP的关系

通过上述比较可以看出，改革开放以来，与大多数国家相比，中国的确经历着相当高速的城镇化过程。但与日本、韩国、马来西亚等国在其经济高速增长时期的城镇化速度相当，中国的城镇化速度并没有高出很多，一些时段内甚至还要低一些。值得注意的是，中国的快速城镇化还与特有的制度性因素有密切关系：一方面改革开放之后的快速城镇化是出于对计划经济时期城镇化进程缓慢的补偿性增长；另一方面，将没有改变户口性质的农业转移人口计入城市常住人口，也促使中国的城镇化率有了相当程度提高。2018年中国的户籍人口城镇化率仅为43.37%，比常住人口城镇化率低16.21个百分点。

三、中国城镇化进程的主要特征

城镇化是通过人口、资本、信息、土地等生产要素向城市集中，实现规模经济和集聚效应及生产生活方式的转变。推动这一过程的力量来源于市场和政府两个方面。市场力量主要指市场机制在城市发展过程中配置资源、调节供需，促进产业集聚与产业发展升级。与此同时，政府通过制定国家战略并以户

籍、土地、市制与行政区划调整等行政手段对生产要素的空间配置进行干预，从而推进城镇化向预期的方向发展。中国当前的城市规模及格局分布虽然与国家的城镇化方针及一系列调控政策密不可分，但更多还是在市场力量推动下人们用脚投票的结果。

(一) 大城市和城市群日益成为带动中国经济增长的重要引擎

快速的城镇化不仅伴随着农村劳动力向城市的转移，经济活动向城市集中的趋势也愈发明显。2000 年地级以上城市的 GDP 占全国 GDP 的比重为 48.3%，到 2018 年，全国 GDP 的 62% 由地级以上城市（市辖区）生产。在地级以上城市的产值中，59% 由 35 个主要城市（直辖市、副省级城市、省会城市）生产。与此同时，主要的城市群和都市圈成为了创新要素集聚、人口密度高、产业竞争力强、经济效率最优的地区。据测算，2018 年，全国 19 个城市群的人口占全国的比重为 80.1%，GDP 占比为 88.0%。特别是以京津冀、长三角、珠三角为代表的三大城市群以全国 6.57% 的国土面积承载了全国 29% 的人口，实现了 43.1% 的地区生产总值、72.4% 的进出口总额和 57.3% 的研发经费投入，在国家经济社会发展中的龙头作用突出，辐射带动作用明显。

(二) 大城市的服务业比重不断提升

大城市正经历着制造业为主的第二产业权重逐渐下降，服务业权重逐渐提高的产业升级换代过程；中小城市和小城镇则大多仍然以制造业或资源型产业作为主导产业。2017 年，直辖市和副省级城市的服务业比重分别为 66.3% 和 59.8%，地级城市的服务业比重仅 49.9%。上海、北京、深圳、重庆 4 个城区人口超过 1000 万的超大城市，服务业比重平均达到 66.1%；天津、成都、广州、南京、武汉 5 个 500~1000 万的特大城市，服务业比重也达到 60.6%。在

少数超大型城市，这种产业格局已经非常明显。比如，北京市服务业占比已经高达 80%，上海市也达到了 70%。

表3 2017年不同行政级别和人口规模城市的产业结构 单位：%

项目	城市分类	第二产业占GDP比重	第三产业占GDP比重
行政级别	直辖市	31.9	66.3
	副省级城市	38.4	59.8
	地级城市	46.2	49.9
人口规模	1000万以上	32.4	66.1
	500—1000万	37.8	60.6
	100—500万	43.4	54.3
	50—100万	47.8	47.2
	50万以下	46.6	46.1

数据来源：《中国城市统计年鉴2018》《中国城市建设统计年鉴2017》。

从发达国家的经验来看，较小的城市趋向于标准化的制造业生产和专业化的服务活动，而较大的城市因拥有更加多样化的经济基础，集中于高技术的制造业和特定的商业服务。城市发展的动态模式一般为：在经济发展的早期，大城市趋向于制造业导向，但随着城市化进程，大城市的服务业导向更加明确。例如，1950—1970年代，美国的钢铁、纺织、汽车、造船、飞机、纸浆与造纸、石油化学品等产业高度集中在特定的大都市区。大部分城市在大部分制造业活动中的从业者很少。除了那些发展专业化制造业的城市，美国一些小城市在特定的消费者服务活动上也实现了专业化发展，比如养老服务，健康服务、保险服务等。

(三) 大城市和行政级别较高城市的收入溢价显著

以长三角地区为例，2017年，上海（超大城市）的人均工资比南京（特大城市）高 38%，比宁波（大城市）高 45%，比镇江（中等城市）高 67%，比

铜陵（小城市）高 86%。收入上的显著差异、丰富的公共资源、更多的就业机会吸引人们源源不断的涌入大城市，户籍限制和高房价并未改变这种趋势。简·雅各布斯（Jane Jacobs）在其著作《美国大城市的死与生》中指出，经济实力较强的大城市能够吸引到更优秀的人才，这与中国目前劳动力流动的结构现状十分吻合。2018 年的广东高校毕业生就业报告显示，53%的应届毕业生选择了一线城市广东和深圳，16%选择了佛山和东莞两个珠三角内规模次之的城市，另有 13%流向珠三角内其他五个规模较小的城市。尽管近年来受到区域间产业转移、大城市房价高涨，以及二三线城市优越的人才政策、较低的户籍门槛等因素的影响，出现了人口回流、转向的现象，但劳动力就业或择业时依然将一线大城市作为优先选择。

（四）行政管辖等级赋予不同城市及城乡不同的发展权

建国初期，中国城市行政区划体系分为直辖市、设区的市、不设区的市、镇四级，在形态上类似西方国家，但明确规定市“是属于省、自治区、自治州领导的行政单位”。20 世纪 80 年代以来，中国城乡社会经济结构发生了深刻变化，大城市对经济发展的带动和促进作用变得更强，大城市和中小城市的发展差距日益显著。出于人口规模扩张以及产业发展、基础设施建设的需要，原有传统的设市模式和标准严重阻碍了一些迅速壮大中的城市的发展。为加快对城镇化的推动，中国对市制进行了重大调整，通过整乡改镇、整县改市、撤地设市和市领导县（市）等区划调整赋予城市在更大范围的行政管辖权力。市制成为中央和上级政府推进城市化进程的重要手段，也是政区等级的一个标志。

与此同时，城市的行政区域远大于城市连续建成区的范围，真正具有城市功能的地域在城市行政区域中所占比重不大，特别是以整县改设的市（区）往

往大部分是农村地域。城乡合治的政区格局导致了乡镇层面发展自主权不足。城乡之间行政地位的不平等，导致资本、教育、医疗、优惠政策等资源向城市地区集中，这种公共或非公共资源的集中必然进一步强化人口从农村向城市迁移的进程，导致城乡之间在公共服务和居民收入方面的差距扩大。

(五) 治理能力不足制约城市可持续发展

劳动力向少数特大城市和大城市的加速集聚，给城市公共设施供给、公共安全保障等提出了巨大的挑战，给社会管理和公共服务带来了巨大压力。进入2000年后，以北京、上海为代表的超大城市出现了较为严重的交通拥堵、房价高企、公共服务资源短缺、大气污染等“大城市病”，一时间，“控制”和“疏解”成为这两座城市的重要政策取向。从国际经验看，人口并非导致“城市病”发生的主要原因。以环境问题为例，诸多国际大都市都曾在二战之后出现过环境恶化问题，如伦敦烟雾事件、洛杉矶光化学烟雾事件等。但如今这些城市的人口已经比半个多世纪前更多，并不断吸引更多人居住生活，而其环境质量不仅没有继续恶化，反而得到了极大的改善。面对不断增多的外来人口，政府治理机构与其动用行政手段消耗人力物力成本以控制和疏解人口，不如通过引导产业结构调整，提高技术和管理水平，促进外来人口的文化融入，积极地应对人口增长给城市治理带来的挑战。

参考文献

1. 杜鹰.我国的城镇化战略及相关政策研究[J].中国农村经济,2001(09):4-9.
2. 万广华. 中国的城市化道路与发展战略: 理论探讨和实际分析[M].北京,经济科学出版社, 2012.

3. 李强, 陈宇琳, 刘精明. 中国城镇化"推进模式"研究[J]. 中国社会科学, 2012, 000(007):82-100.
4. 张新民. 不能因为疫情发生在城市就质疑走城镇化道路的正确性[J]. 中国经贸导刊, 2020(3):70—71.
5. Henderson J V . Cities and development[J]. Journal of Regional science, 2010, 50(1):515—540.
6. 李华胤, 佘传振. 从分治到合治:现代化进程中的城乡关系转变与走向[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46(05):8-15.
7. 郑怡林, 陆铭. 大城市更不环保吗?——基于规模效应与同群效应的分析[J]. 复旦学报:社会科学版, 2018, v.60;No.294(01):139-150.
8. 陆铭. 大国大城:当代中国的统一,发展与平衡[M]. 上海,上海人民出版社, 2016.
9. 董继红, 吴洁, 马鑫, 史勇. 中国城市发展的基本特征和长期趋势:基于国际比较[J]. 中国建设信息化, 2019(13):60—61.