



# 中国城镇化发展模式探究

柳载锐

(武汉大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430072)

**摘 要:**城镇化是现代化进程中社会经济发展的必然趋势。《2012 中国新型城市化报告》指出中国城市化率突破 50%,城镇人口超过农村人口,城镇化进程进入快速发展时期。本文基于对城镇化的概念与内涵的分析基础之上,探讨了“二元体制”的背景下,两种城镇化力量对中国城镇化的作用表现以及中国城镇化的特殊发展模式。城镇化按推动力量的不同,可分为市场主导型和政府主导型两种类型。基本结论是走城乡协调发展的道路是我国城镇化发展的唯一出路。

**关键词:**城镇化;二元体制;动力机制;城乡结合

中图分类号: F299.21

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 01-0020-05

## 一、城镇化的概念与实质

城市是“城”与“市”的组合物,城早于市出现,指用城墙等围起来的地域,古时用于防御,《管子度地》说“内为之城,外为之郭”;市是进行商品交易的场所。城市的基本特征是进行非农业生产活动、以交易为核心的人口聚集地。城镇则是介于乡村和城市之间、规模比城市小的过渡性居民点。指以非农业人口为主,并具有一定规模的工商业聚集区域。按照中国规定,县及县以上机关所在地,或常住人口在 2000 人以上,10 万以下,其中非农业人口占 50%以上的居民点,都是城镇。<sup>[1]</sup>具体人口聚落类型,见表 1。

表 1 聚落类型

城市 群	城市(小 区、社区、 街道)	镇(市 镇、城 镇、乡)	集镇 (社 区)	村 镇	行政 村	自然村 落(冲、村 寨、社、落 舍)
---------	----------------------	--------------------	----------------	--------	---------	-----------------------------

资料来源:城镇,维基百科

城市化(urbanization)是指伴随工业化发展,非农业在城市聚集、农村人口向城市集中、城市规模扩大以及由此引起的一系列经济社会变迁的过程。也有学者称之为城镇化,其实二者并无实质上的差异,根本含义都指向农业人口向非农产业、城市或城镇的转移过程。在中国,由于殊的国情——人口众多,特别是农业人口占总人口比重较大——决定我国城市化发展,农业人口不可能全部向大城市转移,而必须坚持大、中、小城市协调发展的战略。在城市化过程中,国家积极引导农民向中小城市及其附近城镇转移,在概念上也更多地使用城镇化一词,其含义较城市化宽泛,更加符合中国城市化的特点。

关于城镇化的内涵,不同的学者提出了不同的观点。约翰弗里德曼区分了实体性城市化与非实体性城市化,认为城市化作为国家或区域空间系统中的一种复杂的社会过程,它包括人口和非农业活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程、非城市型景观逐渐转化为城市景观的地域推进过程,还包

收稿日期:2014-12-24

作者简介:柳载锐(1987-),男,湖北恩施人,武汉大学马克思主义学院马克思主义基本原理专业 2012 级硕士研究生,研究方向:马克思主义哲学及文化。

括城市文化、城市生活方式和价值观在农村地域扩散的过程。前两者是可见的、物化了或者说实体性的城市化过程,后者是城镇化的质量过程。弗里德曼称前两个过程是城市化 1,后一个过程是城市化 2。<sup>[2]</sup>崔援民教授也提出类似的观点,他认为城市化是一个以人为中心的系统化过程,包括硬结构和软结构两大系统的建设,是一种从传统社会向现代社会的全面转型或变迁的过程。<sup>[3]</sup>王振亮则从历史的角度考证了城市化的演化过程,将其看作是一个系统的历史分化与变迁的过程,认为城市化是由工业化发展引起的,伴随着现代化过程而产生的在空间社区上人口、社会、经济、文化、政治、思想等领域变迁演化的一段承前启后的历史分化过程。<sup>[4]</sup>魏后凯等将城市化细分为经济、社会、空间三个维度,认为:“城镇化指人口向城镇聚集、城镇规模扩大以及由此引起一系列经济社会变化的过程,其实质是经济结构、社会结构和空间结构的变迁。从经济结构变迁看,城镇化过程也就是农业活动逐步向非农业活动转化和产业结构升级的过程;从社会结构变迁看,城镇化是农村人口逐步转变为城镇人口以及城镇文化、生活方式和价值观念向农村扩散的过程;从空间结构看,城镇化是各种生产要素和产业活动向城镇地区聚集以及聚集后的再分散过程。”<sup>[5]</sup>

总体而言,城市化或城镇化是一个综合的、系统的、历史的社会变迁过程,包含了人口、社会、文化、经济、地理等多方面的内容,如人口的流动和迁徙,生活方式、生产方式、经营方式、经济布局、产业结构的变化以及整个社会组织结构、思想观念、文化素养的变迁等等。城镇化的实质是人的城镇化,中国特色的城镇化发展道路直接提出要坚持以人为本,将人的需求问题作为城镇化过程中的主要矛盾与核心问题。

## 二、城镇化的动力机制与发展模式

城镇化从某种程度上说是多种因素共同作用下的结果,按照推进主体的不同,可以划分为市场主导型(自下而上的城镇化)和政府主导型(自上而下的城镇化)两种模式。武汉大学辜胜阻教授在《中国跨世纪的改革与发展》一书中对这两种模式做了清晰的概括:“自下而上的城镇化是在市场机制下,农村社区、乡镇企业、农民家庭或个人等民间力量发动的一种由市场力量诱导的自发型的诱致性制度变迁模式;自上而下的城镇化是政府按照市场发展战略和社会经济发展规划,运用计划手段发展若干城市并安排落实城市建设投资的一种政府包办型的强制性制度变迁模式。”<sup>[6]</sup>

世界经济史表明,西方发达国家的城镇化基本上是在没有政府直接干预而主要依靠市场机制推动的城镇化。英国的曼彻斯特、伯明翰,德国的鲁尔地

区,美国的大西洋沿岸等地区都是在工业革命中随着资本、人口等要素向城市的迅速集中形成的,其背后的基本力量是市场。社会分工论与推拉理论从理论上对自下而上的城镇化模式作了说明。社会分工论指出城镇作为交易的市场中心,本质上是社会分工的产物。马克思恩格斯认为农业生产的劳动剩余以及在此基础上的社会分工是城镇产生和发展的根本原因,“由于社会分工,这些商品的市场会扩大;生产劳动的分工,使它们各自的产品互相变成商品,互相成为等价物,使它们互相成为市场。”<sup>[7]</sup>社会分工的后果产生了三个“分离”,一是工业、商业与农业的分离,二是工人、商人与农民的分离,三是城镇与农村的分离。“推拉理论”——研究人口流动动力机制的重要的宏观理论——认为人口由农村向城市迁移,是在两种力量的相互作用下完成的。人口流动的目的是改善生活条件,流入地的那些有利于改善生活条件的因素成为拉力,而流出地的不利的生活条件则成为推力。人口流动就由这两股力量前拉后推所决定。推拉理论解释了大量人口背井离乡向城市流动、迁徙的自发性原因。

相比较自下而上的城镇化,政府主导或自上而下的城镇化则是另外一种面貌截然不同的发展模式。具体实例可以参见苏联时期以及 80 年代之前的中国,在高度集中的计划经济体制下,政府在经济活动中占据着绝对的优势地位,几乎决定着一切社会资源及社会收入的分配。而城镇化基本上也是通过政府主导来实现的。推动的主体是政府,手段是政府制定的城市发展战略、经济发展规划以及城市建设投资等。约翰弗里德曼在《中国城市化变迁》一书中指出在解释经济、社会文化现象时,政治是一个无法且不能回避的问题。在谈到中国的城市化时,他将中国的城市管理制度形容成为“箱子中套箱子”(boxes within boxes)。认为在中国,城市更多的是行政实体,而非经营的实体,上级城市对其行政区域内的下级城市有管治权,城市级别直接关系该城市在国家和地区政治、经济、社会生活中的地位和重要性。某种程度上,自上而下的城镇化理论弥补了自下而上的城镇化理论对于制度政策及政府在城镇化发展过程中的重要作用及影响的忽视,是解释城市化现象的一种非常重要的视角。

## 三、中国城镇化的历史背景

在新中国成立初期,“为了保证重工业优先发展战略的顺利实施,我国在政策取向上采取了促进城市和工业发展而固化农村的制度,通过建立严密的政治、经济体制来强化资源控制,把农村和城市割裂开来。”<sup>[8]</sup>一系列的社会改革及制度安排延伸了国家权力对社会的控制程度以及对社会资源的汲取能力。户籍制度、人民公社制度、统购统销制度等城乡

表 2 1952-1998 年我国工农产品剪刀差 单位:亿元

年份	1952	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
金额	24.26	49.32	127.23	122.31	163.02	223.82	300.34	391.80	726.45
年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
金额	968	1251	1718	2189	2671	2826	3144	3591	

资料来源:徐志权《中国工业化非均衡进程与农业政策选择》,引自:温铁军《中国城镇化道路与相关制度问题》(开放导报 2000 年 5 期)

二元制度构筑了一道阻隔城乡之间的制度屏障,将城乡之间分割成为两个隔绝的经济单元,构成我国城乡发展的最大历史背景,对中国城乡发展产生了深远的影响,具体来看:

其一,户籍制度。从 1956 年开始,国务院及公安部相继出台了一系列的户口管理的政策与规章(如 1956 年 12 月国务院颁发的《国务院关于防止农村人口盲目外流的指示》,1958 年颁发的《中华人民共和国户口登记条例》,1977 年公安部发布的《公安部关于处理户口迁移的规定》),构成了一个较为系统和完善的户籍制度体系。户籍制度具有两大特点:其一,将全国人口分为两大类:农业人口和非农业人口;其二户籍制度与粮食、生产资料等生活生产物资的供给以及住宅、教育、就业、医疗、养老等社会保障制度结合在一起。而值得指出的是这些制度总体上偏向城市居民,农村户籍人口基本上被排除在这些福利制度保障之外。在制度的合力作用下,城乡之间基本上被隔绝起来。从五十年代到七十年代,除了很少量的凭借升学、参军、招工等形式流入城市的农民,绝大部分农民被限制在了农村。

其二,人民公社。在新中国成立之初,在中国共产党的领导下,以土地革命的形式,实现了“耕者有其田”的土地制度。但是从 1951 年年底开始,随着一系列连续的决议性文件的发布,农村土地制度及经营方式发生了根本性的转变。1951 年 12 月中国共产党中央委员会发布了《关于农业生产互助组合作的决议》,提出要克服农民在分散经营中的困难,使国家获到更多的商品粮及工业原料,提倡发展农民互助合作的积极性。1953 年 12 月 16 日发布的《关于发展农业生产合作社的决议》,再次提出要“引导农民逐步联合起来在共同劳动的基础上,由具有社会主义萌芽的互助组,到具有更多社会主义因素的土地入股的农业社,然后到完全的社会主义集体农民公有制的更高级的农业生产合作社,这是社会主义合作化的道路”。1962 年 9 月 27 日,中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过的《农村人民公社工作条例修正草案》提出农村人民公社是农村中的基层单位,人民公社的各级组织在国家计划指导下,因地制宜地、合理地管理和组织生产。至此,建国初的“耕者有其田”的土地制度基本被废除,取而代之的是以人民公社为核心的集体所有制与集体

经济。周其仁认为“集体经济的实质决不是农村社区内农户之间的权利合作全系,而是国家控制农村经济权利的一种形式。”<sup>[9]</sup>其从产权理论角度解释道:“国家通过土地改革制造的私有产权,由于这个过程融入了国家意志,而当国家意志改变的时候,农民的私有产权也就面临着随时改变的可能。”<sup>[9]</sup>

其三,农产品统购统销。为了工业化的发展,扩大工业的资本积累,国家需要更多的廉价的商品粮和工业原料。在建国初,国家一段时间内尝试依靠经济手段来实现,但是效果甚微。从 1953 年开始,国家开始采用更多的行政手段,这一年 11 月,政务院颁发了《粮食市场管理暂行办法》,规定所有私营粮商,在粮食实行统购统销后,一律不准私自经营粮食。逐步形成了国家对粮食市场的计划收购、计划供应、中央统一管理的粮食购销体制。通过人为的工农业产品“剪刀差”(压低农产品价格与抬高工业品价格)顺利的实现了农业剩余价值向工业及城市转移的目的。具体数据见表 2。

四、中国城镇化发展模式分析

城乡二元体制的长期隔绝作用下,城市与农村的发展基本处在两条平行直线上没有交集,联接二者的纽带是各级政府。城镇化在自上而下的力量的支配下缓慢推进。这种发展模式具有两个特点:其一,非均衡性,城市发展优于农村,整个社会资源掌握在国家手中,按照国家的意志,配置到工业领域,用以完成工业化和城市化目标;其二,非公平性,国家剥夺了大多数个人自由选择的权力,城市资源无法流动到农村,而农村居民也进不了城。结果一方面造成了积贫积弱的农村、农业和农民;另一方面城乡差别的扩大,社会矛盾、不和谐、不稳定因素增多反过来却影响城市化的顺利推进。

从理性经济人出发,假定人的思考和行为都是理性的,所追求的目标是利己及利益最大化。则当一种政策或制度在社会实践过程中遭遇失败的时候,则不管是个体、企业还是政府,其主动做出调整与变革是可能的。具体到改革开放后中国城镇化发展模式的分析,则正是在在政府与市场两种作用力的相互作用下,逐渐打破二元体制,城乡由分割走向融合的发展过程。一方面是国家对原有制度的主动修改与废弃,另一方面是国家对某些基层、在传统体制和



传统模式的外围出现自发的制度默认与许可。第一种模式的力量来自政府,如 1985 年 1 月 1 日,《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》中规定:“从今年起,除个别品种外,国家不再向农民下达农产品统购派购任务,按照不同情况,分别实行合同定购和市场收购。”<sup>[10]</sup>1983 年初,中央文件规定:“改革国营商业体制,放手发展合作商业,适当发展个体商业。实现以国营商业为主导,多种商业经济形式并存。要打破城乡分割和地区封锁,广辟流通渠道。”<sup>[11]</sup>1984 年的中共中央一号文件规定,允许务工、经商、办服务业的农民自带口粮在城镇落户。1997 年 6 月,国务院批转了公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见》。而第二种模式的力量则来自市场,典型的例子我们可以参见安徽凤阳小岗村的例子。在集体所有制下,生产效率及其低下,小岗村形成了“吃粮靠返销,用钱靠救济、生产靠贷款”的尴尬局面,当地农民冒着极大的危险,突破集体制度的束缚勇敢的实行“包产到户”、“大包干”尝试。结果当地生产力得到极大的解放和提高,村民没有被“杀头”,相反这种制度模式得到政府的认可并且还全国推广。

随着二元体制的破除,生产要素开始城乡之间流动,最显著是每年在城乡之间如候鸟迁徙般的大量进城务工人员,具体数据参见表 3。同时城市化也走上了发展的快车道。1978-2013 年,城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.3 亿人,城镇化率从 17.9%提升到 53.7%,年均提高 1.02 个百分点;城市数量从 193 个增加到 658 个,建制镇数量从 2173 个增加到 20113 个。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群,以 2.8%的国土面积集聚了 18%的人口,创造了 36%的国内生产总值,成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。<sup>[11]</sup>

总结新中国成立以来六十多年的城镇化发展历程,我们可以得出一个基本结论:推动城镇化的发展必须发挥市场与政府两种力量的积极性,消除城乡二元结构的体制机制障碍,统筹城乡发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。走城乡协调发展的道路是我国城镇化发展的唯一出路。

注释:诱致性制度变迁是由一个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的自下而上的变迁,强制性制度变迁是由政府命令和法律引入实行的自上而下的变迁 ([美] R.科斯等著《财产权利与制度变迁》,上海三联书店 1991)

表 3 农民工与城镇就业的数量与增长速度

年份	农民工		城镇就业	
	人数(万)	年增长率(%)	人数(万)	年增长率(%)
2001	8399	7.0	23940	3.4
2002	10470	24.7	24780	3.5
2003	11390	8.8	25639	3.5
2004	11823	3.8	26476	3.3
2005	12578	6.4	27331	3.2
2006	13212	5.0	28310	3.6
2007	13697	3.7	29350	3.7
2008	14041	2.5	30210	2.9
2009	14500	3.3	31312	3.6

资料来源:国家统计局,转引自蔡昉:“民工荒”现象:成因及政策涵义分析[J].改革导报,2010,(2):384.

参考文献:

[1] 维基百科.城镇[EB/OL]. <http://zh.wikipedia.org/wiki/城镇>,2015-02-01.

[2] 吕维娟.一位外国学者眼中的中国城市化——约翰弗里德曼《中国城市变迁》综述[J].城市规划,2006,(10).

[3] 崔援民.河北省城市化战略与对策[M].石家庄:河北科学技术出版社,1998.

[4] 王振亮.城市空间融合论[M].上海:复旦大学出版社,2000.

[5] 魏后凯,等.中国城镇化综合质量评价报告[J].经济参考研究,2013,(31).

[6] 辜胜阻.中国跨世纪的改革与发展[M].武汉:武汉大学出版社,1996.

[7] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第四十六卷[M].北京:人民出版社,2003.

[8] 徐同文.地市城乡经济协调发展研究[M].北京:社会科学文献出版社,2008.

[9] 周其仁.中国农村改革:国家和所有权关系的变化[J].管理世界,1995,(3).

[10] 中共中央文献研究室.新时期经济体制改革重要文献选编(上册)[M].北京:中央文献出版社,1999.

[11] 中共中央、国务院.国家新型城镇化规划国家新型城镇化规划(2014-2020 年)[EB/OL].[http://www.gov.cn/gongb-ao/content/2014/content\\_2644805.htm](http://www.gov.cn/gongb-ao/content/2014/content_2644805.htm),2015-02-01.

[责任编辑:许海燕]

## Research into Developmental Model of Urbanization in China

LIU Zai-rui

(School of Marxism, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Urbanization is a result of socioeconomic development in the process of modernization. “2012 China New-Pattern Urbanization Report” notes that China urbanization rate has exceeded 50%, urban population has exceeded the rural area, and urbanization has entered a period of rapid development. The paper analyzes the concept and connotation of urbanization, discusses the effects of the two strengths of urbanization on urbanization in China and the special model of China urbanization. According to the two strengths, the model can be divided into market oriented type and government oriented type. The result is that the coordinated development of urban and rural areas is the only way of China’s urbanization.

**Key words:** urbanization; urban-rural dual system; dynamic mechanism; integration of city and countryside

(上接第 19 页)

## Empirical Study on the Problems of Government Purchase Law Service

LU Hui-he

(Law School, Qinghai Nationalities University, Xining 810007, China)

**Abstract:** Government purchase law service is inevitable trend under the construction background of legal government. How to build and exert the positive function of this system is not only a problem for government to consider but also a new proposition for scholars to study. This article studies the status quo of Xining city government employing legal adviser, analyses the existing problems, and puts forward feasible suggestions to improve the system of government purchase law service.

**Key words:** government ; purchase; law service; the legal adviser