

中国城市化发展动力及发展战略研究

蔡建明

中国科学院
(国家计划委员会 地理研究所, 北京 100101)

摘 要 本文作者认为,除了产业的空间集聚、产业的结构转换、城乡间和城市间的相互作用以及技术进步这些影响全球城市化发展的4大基本动力之外,中国城市化发展还存在着其他独特的因素,其中最为主要的有:行政中心的辐合效用、政策因素、行政区划变动、大型项目建设、外资带动、人口密集区的自发促进和诸如国防、边贸以及旅游等特殊因素的影响等。之后,作者又进一步分析了中国城市化滞后所带来的问题,并提出了推进未来中国城市化发展的若干战略。

关键词 中国 城市化 发展战略

1 城市化发展的基本动力

1.1 产业的空间集聚

同其它国家发展趋势一样,中国城市化发展的最基本动力也是由于产业的空间集聚,而产业的空间集聚则是生产力发展到一定水平后的必然过程。18世纪下半叶爆发的产业革命,使工业化成为近代经济的主要内容。工业化的根本特征是生产的集中性、连续性和产品的商品性,这就要求经济过程在空间上要有所集聚。正是这种工业化的集聚要求,才促成了资金、人力、资源和技术等生产要素在有限空间上的高度组合,从而促进了城镇的形成和发展。中国近代工业城市上海的形成和发展正是这一过程的缩影,而中国“一五”时期和改革开放以后所显现的快速城镇化过程,也证明了城镇化的基本动力确是经济发展、尤其是工业经济发展形成的。

1.2 产业的结构转换

产业的结构演进会改变城市的形态和规模进而影响城市化的发展过程。工业化初期,其主导产业均为劳动密集型,如纺织、煤炭、基本工业消费品生产等,产业间的联系较少,依存度低,因此城市规模一般均较小,城市化过程相对缓慢。到工业化中期,主导产业则转变为资本密集型,如钢铁、机械、电力、石油、化工和汽车工业等,产业间的依存度提高,导致产业在空间集聚范围上迅速扩大,引起城镇化过程加速。工业化后期,技术密集型产业迅速崛起(如电子、计算机、生物制药等),工业生产过程的管理步入到更现代化阶段,致使工业生产部门对劳动力的吸纳力大大下降。但同时又由于生产效率的提高,人们对城

* 本文是重点自然科学基金“中国沿海城镇密集地区人口、经济集聚与扩散的机制与调控研究”和建设部“跨世纪中国城市发展战略研究”等两个课题的部分阶段性研究成果。

市生活产生了新要求以及生产现代化对城市服务设施的需求更多,因此城市的地域范围会进一步扩大,第三产业会突飞猛进的发展起来。第三产业的发展赋予城市新的活力,会使城市化进入到更高层次。中国城市的经济成份多元化,各发展阶段的特征均有所表现,但在不同地域和不同规模城市,其特征是极不相同的。在特大城市或沿海若干发达地区的城市中,工业化后期的特征已相当明朗,而在广大中、西部地区的中、小城市和城镇里,却还明显存在着工业化初期的特征。

1.3 城乡间以及城市间的相互作用

城乡间、城市间的相互作用是城市化发展的又一基本动力。乡村人口向城市的不断流入导致城市化的持续提高,而城市或城镇间的相互作用则会使一个地区形成新的城镇体系。相互作用的大小体现在几个方面,一是中心城市的辐射力和引力;二是空间交通网络的主导轴;三是小城镇对中心城市辐射和扩散的吸纳力与传递力;四是乡村地区对人口的推力。中国目前 7 000 多万乡村流动人口,绝大部分生活在现有大、中、小城市中,尤以大城市和特大城市为主,这些流动人口是加快中国城市化进程的巨大力量。

1.4 技术进步

技术进步对社会生产力发展的影响深厚而久远,是城市化发展归根结蒂的源动力。无论是产业的集聚、还是产业的结构演进、拟或是城市的空间相互作用,无一不是技术发展的最终体现。蒸汽机的发明,导致了最初的产业革命和城市化发展,汽车的普及,引出了城市郊区化,计算机的应用则强化了城市的服务功能,这些都说明技术进步对城市化的深厚影响力。中国开辟经济特区和经济技术开发区,积极引进外资和新技术,也大大促进了这些区域的城市建设和城市发展步伐。

2 中国城市化发展的若干独特因素

2.1 行政中心的辐合效用

自秦朝以来,在漫长的封建社会,中国一直是一个集权化国家,其行政中心具有至高无上的特权,管辖和辐射着周围隶属地区。由于政治和军事上的重要性,行政中心的发展一般都要远发达于周围的各聚落。至近代,出现了若干较为发达的工商业城镇,但这些城镇的发展均受致于行政中心的支配,难以具有自立性,波动较大。新中国成立以后,中央政府注重工业建设,力图通过生产力的合理配置彻底改变中国经济落后的局面,但在计划经济体制之下,政府对经济建设具有绝对的控制权,通过投资、流通和分配等领域的指令性计划,政府往往可以将生产项目配置在自我熟悉、易于管理的周围地区,从而使行政中心的发展无论在人口规模、经济规模和社会服务功能方面均出现乘数效应,成为城市化网络上的重要节点。因此一般情况下,在政治、经济和文化等方面,首都具有全国意义,省会具有全省意义,县城具有全县意义。一旦某一区域的行政中心迁移,则迁出地的城市会相对有所衰落,而迁入地的城市则会飞速发展。河北省省会由保定迁往石家庄,即引起了河北省城市化中心地区的迅速变迁。另外由低一级层次的行政中心升格为高一层次,如县级市升级为地级市,城市化过程一般也要加速。相反,在一个地区,如果没有自我独立的行政中心,即有县无城的话,即使其经济发展水平较高,人口城市化过程也会相对缓慢,如福建省的莆田县等。改革开放以来,特别是试图建立社会主义市场经济以来,政府的职能

开始出现明显转变，行政中心的地位整体上有所下降了，但鉴于体制改革的艰巨性和长期性，行政中心的这种辐合作用仍会发挥作用，仍会在一定时期内主宰或主导中国城市化过程。换句话说，中国城市化发展在未来相当长时期内仍然依赖于行政中心的发展。

2.2 政策因素

各种政策对城市化发展均产生直接或间接影响。在长期实行中央集权领导的中国，政策对城市化作用是相当巨大的。新中国成立以来，最直接起作用的两个政策即为人口户籍管理政策和设市、设镇标准的变化，前者象一只无形的手，使城乡间横起一道壁垒，阻碍了城市化的自然发展，后者使市镇的数量和人口规模常随之波动，或是城市化水平明显低于工业化发展水平，或是由于统计上的偏差，出现虚假的城市化膨胀过程。

2.3 行政区划变动因素

行政区划变动实质上是政策的执行过程，它时时体现政策的意志，又反过来影响新政策的制订和实施。在中国，由于行政的作用巨大，因此行政区划变动的影响也是多层面的，除设市、设镇标准变化对城市化产生的影响以外，市镇行政区域大小的变化也直接影响城市化过程。一个市市域范围的扩大，会增强该市的直接影响区域，从而促进该市的总体发展实力和发展速度；相反一个没有发展余地的城市，其发展步伐会相应放慢。另外，由于中国城市具有鲜明的等级层次，不同层次的市具有不同的权限，如直辖市、省辖市、地级市、县级市等，因此通过行政区划来改变城市等级层次，也会影响到该城市的发展和所在区域的城市等级。

2.4 大型项目建设驱动因素

大型项目具有投资多、回报期长、影响部门广等特征，一旦布局在某一地区，即会对该地区产生多方面的深远影响。对于中国这样一个大国来说，国家级、甚至省级的大型项目建设一般都会给所在地的城市发展带来巨大促进，有时甚至会形成新的城市和新的中心，如大型水电枢纽工程、大型钢铁基地建设、大型石化基地建设、大型港口建设，一般都会形成新的城市或大大改观已有城市的发展格局。我国若干已设市城市的发展，即是来源于重点项目的带动，如攀枝花（钢铁）、包头（钢铁）、大庆（石油）、克拉玛依（石油）、六盘水（煤）、朔州（煤）、伊春（林）、黄骅（港口）、龙口（港口）、钦州（港口）等。

2.5 外资带动因素

在工业经济中，资本的作用似乎比其它生产要素更为重要，因此一个地区的发展，在很大程度上依赖于资本注入的多少。外资的流入无疑对流入地区的各种结构均产生作用。中国实行对外开放以来，外资的作用强度越来越大，在沿海率先开放地区，这种影响的结果已相当清晰，作为空间变化的显著标志，这些地区的城镇化过程都大大加速了，如珠江三角洲地区、福厦经济带、山东半岛等。在这些地区，三资企业聚集，形成了较强的外向型经济体系。这些三资企业成片、成带布局，对乡村剩余劳动力引力巨大。深圳从十几年前的小渔村一跃发展成为拥有 200 万人的特大城市，正是外资带动的结果。近几年来，整个珠江三角洲、福（州）厦（门）经济发展带以及若干经济技术开发区的发展也遵循了这一发展模式。

2.6 人口密集区的自发因素

在具有手工业和经商传统的长江三角洲地区，城市化发展则具有不同的内动力。由于乡村劳动力过剩的压力巨大，而城乡间壁垒又阻碍了过剩劳力向城市的转移，因此乡村剩

余劳动力便自发地寻求出路,先亦农亦工,再亦工亦农,再从事非农产业,再进而谋求产业上的空间集聚,逐渐推动城市化发展。在这一方式的城市化过程中,非农产业的形成主要通过如下几种途径:一是调整农业内部产业结构;二是发展乡镇企业;三是发展个体工商企业;四是劳务输出。

2.7 若干特殊因素

——国防因素。为着国防安全,有时需要在若干战略要地建立城市(或镇),加速这一地区的城市化过程。中国若干边境重镇的设立和发展正是这一因素促成的。

——边贸因素。中国市、县的权限不同,因此为了边境贸易的对等要求,有时需要加速边贸城镇的设置以提高其综合辐射力。近年来,若干内陆口岸城市的诞生和发展即是这一因素驱动的结果,如中俄边境的黑河、中蒙边境的鄂尔古纳、中缅边境的畹町、瑞丽等。

——旅游因素。旅游是一种特殊的经济活动,能有效地刺激商业、房地产、娱乐、饮食以及服务等行业的发展,从而促动城市化过程。因此,为加速旅游区的开发,有时需要及早建立一些旅游城市,以提高旅游区综合服务水平,带动经济发展。中国近年来新设城市中,即有以旅游业为其主导产业而设置的,如黑龙江省的五大莲池市,福建的武夷山市,江西的井冈山,安徽的黄山市,山东的曲阜市,海南的三亚市,四川的峨边山市等。

3 中国城市化发展战略

3.1 城市化滞后及产生的问题

中国城市化发展长期以来较工业化处于滞后状况。1951年中国市镇人口比重为11.8%,而到1978年这一比重仅达到17.9%,27年的时间只上升了6个百分点,其增长速度甚至不及同期非农就业比重提高数13个百分点的一半,说明中国城市化的步伐显然大大落后于其工业化的进展。

改革开放后,中国城市化进程开始加快。1980年,其城市数量为223个,到1995年,即增加到640个,市镇人口比重上升至29%左右。与城市发展同步,80年代以来,特别是1984年小城镇户籍管理有所松动以来,中国的小城镇也获得了空前快速的发展。1979年,中国只有县城关镇和建制镇2854个,到1995年,即发展到17000个左右,数量增加了5倍左右。

尽管如此,但就总体来说,目前中国的城市化水平仍然远远落后于世界其它同等发达国家的程度,与其工业化程度相比,中国的城市化程度也明显处于滞后状态。究其原因,主要在于长期以来,中国所实施的低速度城市化发展战略。就世界各国城市化发展过程来看,绝大多数国家在工业化加速阶段,其城市化发展也相当之快,有时甚至超过了工业化的发展速度,如日本,1947年~1975年,工业化水平从28%提高到36%,而同期城市化水平却从28%提高到75%。韩国1960年~1981年,工业化水平从20%提高到39%,同期城市化程度却从28%增至56%。

城市化与经济发展是一个相互作用的过程,因此城市化的滞后发展最终会影响到经济的发展,阻碍国家经济和社会发展战略目标的实现。中国90年代以来频频爆发的民工潮,预示了中国农民对城市和城市化的强烈渴求,而中国2亿多从农业中游离出来的农村剩余劳动力构成了未来中国城市化发展的强大推动力。

城市化滞后已经给中国社会经济发展带来了一系列严重的内在矛盾，影响了中国未来的快速发展进程：

3.1.1 城市化滞后，限制了农村剩余劳动力的广泛就业门路，使农业劳动力转移只能局限于工业领域，从而使城市第三产业发展严重不足，并最终反过来影响了城市进一步发展壮大的潜力，减慢了城市生活质量提高的速度。

3.1.2 城市化滞后，阻碍了农村劳动力从农业中的分离，从而使农民只能固守在地土之上，不利于农村规模经济发展，不利于现代技术在农业生产中的应用。

3.1.3 城市化滞后，导致有限耕地的严重浪费。就人均居住用地和单位工业产值占地率而言，农村要较城市高出几倍甚至几十倍。据对北京十几家乡镇企业调查，其单位产品占地分别比市内生产同类产品的国有企业高出 122%—2 400% 不等。中国是一个人均土地资源严重不足的国家，任何土地资源的浪费是绝对不可掉以轻心，也是绝对不可以容忍的。

3.1.4 城市化滞后，阻碍了城市文明的扩散，使农民沐浴不到现代文明的洗礼，既影响了他们自身生活质量的迅速提高，也影响了他们自身素质的提高，并最终影响到整个国家的未来发展。

3.2 推进中国城市化发展战略

中国城市化发展面临着空前巨大的推动力。随着市场经济体系的进一步确立和完善，城市化的动力机制将更加趋向于自下而上型，从而使城市化发展的推动力越来越大，因此，中国出现加速城市化的过程已属必然。为此，我们认为，有必要采取如下的城市化发展战略：

3.2.1 及时改变指导乡镇企业发展的基本方针，有重点地选择和扶持一批县城和重要建制镇，使其尽快成为农村地区现代经济新的生长点，促进乡镇企业在空间上的转移和集聚，为未来产业结构的更替创造尽可能有利的条件，实现城乡经济的最终顺利接轨。

3.2.2 重新审视中国国情与城市化之间的关系，不单纯以城市规模作为其加快发展或抑制发展的唯一判定条件，要根据若干具体的条件或指标，构造每个不同城市的未来发展蓝图。超级特大城市、大都市连绵带抑或小城镇，对于拥有不同发展条件的地区来说，也许都是正确的选择，因此城市规模的多元化发展有利于加快中国不同地区的城市化进程。

3.2.3 变以往人口流动的堵截方针为管理方针，改革现有的城市户籍管理制度。在规范、有序的管理前提下，充分实现公民的自由迁移，以刺激劳动力市场的竞争强度，最大限度地挖掘人力资源的潜能，最合理地配置各生产力要素。在公平竞争的原则下，逐步取消城乡公民人为制造出的身份差异。

3.2.4 按照市场经济和城市发展的需要，适时调整和变动现有的行政区划，以适应城市空间经济发展的组织与管理。同时，对跨行政区管理，要建立相应的协调机构，以利于诸如城市群和城市带等的健康发展。

3.2.5 强化土地利用管理，提高城市规划的法律效力，加强政府对城市建设的参与力度和对城市化发展的调控强度。政府应通过制订相关的法规和政策，引导城市和产业的空间发展方向；通过城镇体系规划和城市规划等的实施，调控城市和区域的土地利用结构；通过重大基础设施的配置，改变和影响城市间的相互分工与协作，等等。同时，要尽可能应用新技术和新的管理手段，提高政府决策部门的管理水平。事实上，许多大城市或特大城市的城市问题或城市病，并不是与生俱来的，而往往来自于管理上的失误，因此强化管理和提高管理水平，对于加快和推动未来中国城市化进程至关重要。

参 考 文 献

- 1 叶舜赞等. 城市化与城市体系. 科学出版社, 1994.
- 2 中国设市预测与规划课题组. 中国设市预测与规划(1995- 2010), 1995.
- 3 中国城市规划研究院学术情报中心. 全球城市化展望(一)、(二)联合国, 1990年.
- 4 城市化与小城镇课题组. 国外城市化译文集. 中国城市科学研究会, 1987.
- 4 山田浩之. 美国的城市问题与城市经济学. 经济学译丛, 1987, 1~2.
- 5 叶维钧等. 中国城市化道路初探. 中国展望出版社, 1988, 10.
- 6 Bourne L S. 城市体系和都市区的再循环—90年代以后的一个地理学议程. *Economic Geography*, 1992.
- 7 叶舜赞. 国土规划适应国际经济竞争环境. 城市发展以市场为导向. *经济地理*, 1990, 10(2): 93~96.
- 8 许学强, 朱剑如. 现代城市地理学. 中国建筑工业出版社, 1988: 55~56, 53.
- 9 辜胜祖. 非农业与城市化研究. 浙江人民出版社, 1991.
- 10 杨伟民. “城市短缺”及城市化展望. *国土与国土经济*, 1996.

DYNAMICS OF CHINESE URBANIZATION PROCESS AND ITS FUTURE DEVELOPMENTAL STRATEGIES

Cai Jianming

(Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101)

Abstract

Apart from the four basic driving forces for urbanization process in the whole world (i. e. the spatial aggregation of industries; the economic structural transferring; intensification of urban-rural and urban-urban interactions and technology progress), the author argued that there do exist some special driving forces for Chinese urbanization process. Among them, the most important ones are: multi-effects of the administration centers; policy orientations; changes of administrative regionalization; influence of the giant construction projects; driving forces of foreign investments and some special factors, such as defense requirements, border trading and tourism, etc.. After analyzing the driving forces, the author put forward some strategies for the future development of Chinese urbanization, such as the development of rural enterprises; management of household registration system; management of urban landuse, and etc..

Key words China, Urbanization, Developmental strategy

作 者 简 介

蔡建明, 男, 1961年3月生, 现为中国科学院地理所副研究员和香港大学地理系在读博士生, 主要从事城市、人口和区域地理研究。著有《现代地理科学》等学术著作10余部, 在国内外学术刊物发表论文13篇。