



中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析

李国平 谭玉刚

〔摘要〕中国城市化进程与其他发达国家的发展历程相似,都呈现“起步—加速—成熟”三阶段特征,当前仍然处于快速城市化的阶段,即将进入“质量提升”阶段。中国城市化的发展既受经济因素也受政策因素的影响,其中经济增长和政策因素影响尤为突出,而中国城市化区域差异的影响因素与国家层面上的城市化影响因素有所不同。此外,中国城市化的区域差异受到自然与区位条件、国家与地方政策以及区域经济增长差异等多方面的影响。现阶段应在顺应规模快速扩张的同时,走出一条具有中国特色的城市化道路,应着重强调中国城市化进程的战略转型,集中力量解决中国城市化发展中面临的三大政策课题。

〔关键词〕城市化特征;城市化政策;区域差异

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目(10zd&022)

〔作者简介〕李国平,1961年生,理学博士,博士生导师,北京大学政府管理学院教授、副院长,北京大学中国城市管理研究中心主任,全国经济地理研究会副会长;谭玉刚,1980年生,北京大学政府管理学院区域经济学博士研究生(北京100871)。

〔中图分类号〕F291.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198(2011)02-0106-05

一、前言

随着中国城市化的快速推进,关于城市化的研究也成为国内外学术界广泛关注的热点。在1970年代之前,国外关于中国城市化的研究主要是对中国城市化的历史学研究;1970年代到1990年代则主要侧重于对中国城市化的影响因素、城市形态、城市网络、城市体系、城市化的区域差异等方面的系统性研究;而且新世纪以来中国城市化开始得到进一步重视,约翰·弗雷德曼等国际顶级学者也开始了对中国的城市化研究。(1)中国国内关于中国城市化的研究可以分为四个时期:1978—1983年的起步期;1984—1988年的借鉴国外理论和理论独创期;1989—1997年的中国城市化要素与本土化研究期;1998年以来开始由政府推动研究的时期。

中国国内学者很早就开始致力于探索中国特色的城市化道路,1979年吴友仁发表了“关于中国社会主义城市化问题”(2)。其后,城市研究学者从不同的角度开始了对中国城市化的系统研究,其中代表性的研究包括著名社会学家费孝通关于“离

土不离乡”的农村城市化以及发展小城镇的相关研究(3),胡序威关于城市化水平的研究(4),周一星关于中国的城镇体系、城市职能、郊区化的研究(5),顾朝林关于城市体系的研究(6),许学强等人关于珠江三角洲城市化的研究(7),胡兆量关于异地城市化的研究(8),薛凤旋、崔功豪、宁越敏等关于中国城市化机制研究等。(9)进入新世纪以来,中国城市化研究的领域更加广泛,牛文元等的城市发展战略研究被纳入学术界的视野(10);城市化持续发展问题开始备受重视,如陆大道等人关注的城市化空间扩展问题(11),刘盛和、陈田、蔡建明关于半城市化现象的研究。(12)另外,信息技术催生新的城市化发展模式等新的研究也逐渐开始,如汪明峰、宁越敏对信息网络城市以及李国平对网络化大都市的研究。(13)区域城镇化以及都市群(都市圈)的研究迅速兴起,其中代表性的有胡序威、周一星、顾朝林关于城镇密集区的研究(14),以及姚士谋关于中国城市群的研究(15),吴良镛、樊杰、李国平等关于京津冀大都市圈的研究等。(16)

基于以上背景和问题,在客观评述中国城市化现状和特征的基础上,本文将着力从经济因素和城

9 771001 619003

市公共政策视角解释中国的城市化发展特征以及省际区域差异现象,进而讨论中国城市化的动向和今后的政策课题。

二、中国城市化的现状和特征

(一) 快速城市化

美国地理学家诺瑟姆(Northam, Ray. M.)在1975年提出了被称为“诺瑟姆曲线”的城市化发展规律,认为城市化阶段可分为“起步——加速——成熟”三个阶段,曲线呈倒“S”型。新中国成立时中国的城市化率仅为10.6%,到1961年增加到19.3%,之后降低到1977年的17.6%。1978年改革开放以来,城市化水平逐年提高,特别是自1995年以来城市化水平快速提升,进入了“快速城市化”时期(图1)(快速城市化过程中出现的大量严峻问题,被陆大道等学者称之为“冒进式城市化”(17))。

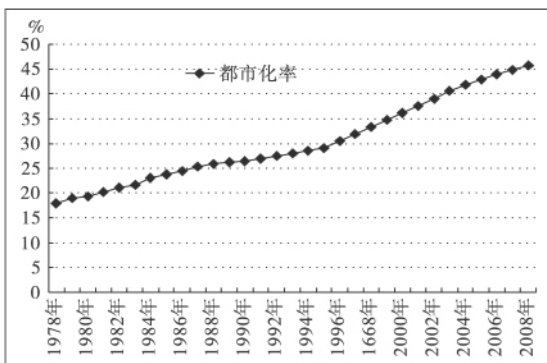


图1 中国城市化水平的推移(1978—2008年)

(二) 巨大的区域差异

1. 城市化水平存在东高西低的分布特征

受改革开放以来中国东部地区快速工业化的影响,中国城市化水平经历了从“北高南低”(北部地区城市化率高,而南部地区城市化率低)向“东高西低”(东部地区城市化率高,而西部地区城市化率低)的转变,而现阶段中国城市化水平的区域差异呈现为“东高西低”的分布特征。根据2006年的东、中、西部城镇人口比例计算,中国东、中、西部的城市化率分别为:55.0%、40.4%、35.7%。^①2007年中国城市化率大于50%的省市(除内蒙古自治区外)都分布在东部或东北,而除福建和海南两省外的东部和东北地区的城市化率都超过

50%,福建和海南两省的城市化率分别为48.7%和47.2%,也接近50%。

2. 城市化率上升差异显著,中度城市化地区最高

2000年以来,城市化率提升最快的是城市化率处于30%—50%的中度城市化地区,如河北、河南、陕西、江西、安徽、湖南、重庆等地。城市化率高于50%以上的高度城市化地区如北京、上海、天津三大直辖市(城市化率均超过75%)和东北三省,以及城市化率低于30%的低度城市化地区则呈现出城市化率提升缓慢的特征。中国省级行政区也遵从着城市化发展“诺瑟姆曲线”规律。

(三) 大城市(特大城市)快速增加

中国的城市规模结构与城市化过程紧密相关,一方面城市化水平的提升,明显推进了城市规模的扩大,另一方面城市化政策导向也决定了城市规模结构的态势和空间分布。1949年以来的中国城市规模结构变动表现出中等城市以上的城市数量和比重都在增加,而20万以下的小城市呈现减少的趋势。到2008年市辖区总人口超过100万人的地级以上城市已经达到了122个。

(四) 大都市圈的快速发展

伴随着经济发展和城市化水平的提高,在中国发达地区尤其是沿海地区形成了不同发展规模和水平的大都市圈,其中最具代表性的是珠江三角洲大都市圈、长江三角洲大都市圈以及京津冀大都市圈,一般被称为“三大都市圈”。2006年三大都市圈的土地面积仅占全国的3.38%,人口占15.54%,非农人口占21.4%,GDP则占全国的36.76%,人均国内生产总值达41576元,是全国平均水平的2.37倍。除此之外,中国各地正在形成十多个地方性的大都市圈。

(五) 城市化问题日益突出

中国的快速城市化发展也存在诸多问题,其中主要有如下几个方面:一是前已述及的城市化水平的区域间差异;二是重数量轻质量,出现了“虚高的城市化”现象;三是城乡差距过大,城乡二元矛盾尖锐;四是“准城市化人口”大量存在,城市内部社会二元结构凸现;五是生态和城市环境问题依然严峻;六是交通拥堵、房价飞涨等“大城市病”已经显现;七是普遍存在流动人口、社会治安、“城中村”管理难题;八是规划体系不完善,相关规划之

^① 东部为北京、天津、河北、辽宁、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南11个省市区,中部为黑龙江、吉林、山西、河南、湖北、湖南、江西、安徽8个省市区,西部为内蒙古、宁夏、陕西、甘肃、青海、四川、重庆、贵州、云南、广西、新疆、西藏12个省市区。



间缺乏协调。

三、中国城市化水平及其区域差异的影响因素分析

(一) 中国城市化水平的影响因素分析

1. 经济发展与城市化

城市化意味着城市人口的增加,而促进城市人口增加的首要因素是非农业就业的增长。1978年以来农业就业比重从70.5%降低到2007年的40.8%,而非农产业就业比重从29.5%增加到59.2%。中国的高速经济增长(主要是工业和服务业的增长)促进了城市化水平的提高,人均GDP的变化趋势和城市化水平的推移具有高度的一致性。利用Pearson指数对中国1978—2007年的全国城市化率与各经济指标进行两两相关性分析,可得出经济发展和城市化水平之间具有相关关系。

1978年以来中国经济快速增长,尤其是第二次产业和第三次产业年均增长速度均超过了两位数,非农产业成为经济增长的主体,经济增长和城市化水平的提升密切相关。图2为1978年以来的人均GDP水平和城市化率的变化比较图,两者的趋势一致,具显著正相关关系。

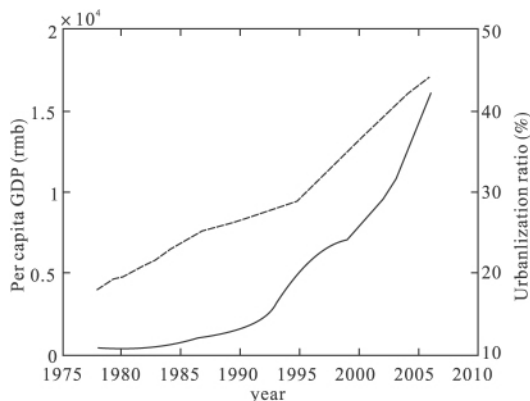


图2 1978年以来的人均GDP水平(上方曲线)和城市化率(下方曲线)

在城市化率与产业结构(增加值以及就业比重)关系方面,城市化率与第一产业增加值比重呈显著负相关;与第三产业增加值比重呈显著正相关;但与第二产业增加值比重无相关关系。在与从业人员比例的关系方面,城市化率与第一产业从业人员比重呈显著负相关;与第二产业从业人员比重呈弱正相关;而与第三产业从业人员比重呈显著正相关。在固定资产投资与城市化率关系方面,城市化率与全社会固定资产投资、城镇地区固定资产投资以及房地产投资均呈显著相关。

2. 公共政策与城市化

中国城市化进程除受到工业化和经济增长的显著影响外,还受到公共政策因素的左右。新中国成立以来不同阶段的城市化都或多或少地受到政策因素的影响,特别是自1978年以来,中国的城市化水平由平稳增长进入快速增长阶段,这显然和中国的城市化推进政策、逐步放开的户籍制度、财政制度改革、住宅市场化改革等鼓励城市化发展政策的推行有关。

(1) 城市化推进政策

改革开放初期,对于城市化发展所采取的还是比较消极的政策。控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市是当时的城市发展方针,而“离土不离乡”则是当时回避城市化的一个缩影。自1996年开始的“九五”计划则不再提及控制大城市规模,并明确提出向非农产业转移4000万农业劳动力;2001年开始的“十五”计划提出“实施城市化战略”,从而极大地推进了1990年代中期以来的城市化进程。

(2) 户籍制度与城市化

中国户籍制度的实行始于20世纪50年代初,是计划经济的产物,这种户籍制度对中国城市化进程起到了控制作用。从不断调整的中国户籍制度的发展来看,可以1978年为界将其划分为前后两个阶段。

第一阶段:1978年之前的户籍制度形成阶段。

1955年国务院颁布《关于建立经常户口登记制度的指示》,开始在全国城乡全面建立统一的户口登记制度,并颁布了《关于城乡划分标准的规定》,将“农业人口”与“非农业人口”作为人口统计指标,标志着按“农业户口”与“非农业户口”进行划分与管理的二元户籍管理体制的形成。此后的20年中,户籍制度的重点始终是严格控制农村人口向城镇流动,并限制小城市向大城市的人口流动,严格限制“农转非”,积极支持反向流动。

第二阶段:1978年之后的户籍制度调整阶段。

在改革开放的大背景下,中国的户籍制度也随之出现了巨大的改变。为了适应经济建设的需要,人员调动和“农转非”的政策均有所放宽,并开始鼓励科技人员合理流动。截至2008年12月,已有13个省自治区、直辖市取消了农业户口和非农业户口的二元户口划分,统一了城乡户口登记制度,统称为居民户口。

户籍制度的调整,对城市化发展起到了很大的促进作用。城乡人口流动,有力地瓦解了二元结

9 771001 619003

构,同时进一步促进了工业化和城市化的发展。长久以来形成的户籍制度也是城乡发展不平衡、大中小城市发展不平衡、东中西部城市发展不平衡的重要原因之一。

(3) 财政税收政策与城市化

财政税收是城市建设的资金来源之一,直接影响着城市建设速度。从中国的财税体制来看,多处于不断调整变化之中。建国初最为典型的是高度集中的“统收统支型”财税制度。此后较长的时期内,中国实行的主要的财税制度是“收支挂钩”制度,即将地方的财政收入与支出挂钩。自20世纪80年代初,随着经济体制改革的推进,财税制度也改以“包干制”为主要方式,而1994年又进行了分税制改革。

(4) 住宅市场化改革与城市化

住宅市场化改革导致了对城市空间扩张以及住宅需求的上升,从而拉升了房价,进一步刺激了地方政府和开发商的土地开发行为,强化了地方政府的“土地财政”,从而加速了发达地区城市化以及部分大城市的郊区化。

(二) 中国城市化区域差异的影响因素分析

1. 自然和区位条件的影响

中国城市化发展水平的区域差异,受到自然和区位条件的显著影响。中国的自然和区位条件存在明显的东、中、西差异,直接影响到人口分布、产业布局以及区域城市化水平。地形和气候条件决定了东部更适合人口居住和产业发展,而海陆位置又决定了东部地区拥有更加良好的外向型经济条件,促进了其工业化的发展,进而加快了这些地区城市化的步伐。

2. 国家和地方政策的影响

国家各种政策变化对城市化的区域差异也产生了很大影响。例如分税制改革,从积极的方面来说,通过改革,税收方式变得简化、透明,中央及地方财政收入都大大增加,中央财政自主权扩大,更有利于在全国范围内加强对落后地区发展的资金支持,可以促进城市化区域差异的缩小;从消极的方面来说,中央财政收入大幅度提高,绝大多数地方财政支出大于收入,而地方财政在快速城市化过程中的财政压力逐年提高,最终导致财政收支比例失调,从而催生了地方政府的“土地财政”,刺激了发达地区的土地开发和城市化扩张,使得城市化区域差异更为扩大。

3. 区域经济增长差异的影响

1980年,除北京、上海、天津和东北三省外,中

国各省城市化水平都处于较低状态,东、中、西部之间的城市化水平的差异非常小,城市化率分别为20.9%、20.1%和16.2%。东部沿海地区经济快速增长,工业化进程加快,导致中西部人口向东部沿海地区城市集中,东部沿海地区乡村农业人口也向本地城市集中,从而形成了现在的城市化发展格局。

各省GDP总量和城市化率相关性不大,但人均GDP与城市化率的相关性较高。除了各省人均地区生产总值外,产业结构也是影响城市率的重要因素。拟合各省第一、第二和第三产业与城市率的关系,可以得出第三产业的影响最为显著。当对人均生产总值进行分组后,产业结构与城市化率的关系更加明确,即人均地区生产总值在一定水平之上的省份,其第三产业比重是城市化率变化的主要带动因素,而在一定的人均地区生产总值之下的省份,其第二产业比重是影响城市化率的主要因素,这些省份的第二产业发展水平越高则城市化率越高。中国大部分省份的城市化水平和工业化水平基本协调,但也有部分省市出现了城市化超前和滞后现象,前者的代表省份为东北三省,而后者的代表为贵州省。(18)

四、结论——兼论中国城市化的态势及其今后的政策课题

(一) 中国城市化的态势

中国城市化已经成为推动世界城市化的重要力量,也是中国现代化进程中的一个普遍现象。中国城市化进程的发展特点与其他发达国家的发展历程极为相似,都体现了三阶段趋势,当前仍然处于快速城市化的阶段。但中国城市化区域差异的影响因素与国家层面上的城市化影响因素有所不同。综观近年来中国城市化的发展态势以及各影响因素的综合作用,中国城市化的主要态势将主要有以下几个方面:一是城市化水平还将得到快速提升,2020年之前每年还有可能增加0.8到1个百分点;二是城市化的区域差异仍将存在,2020年之前不会有明显缩小;三是城市化的质量将有显著提升,大城市产业结构服务化倾向明显;四是以沿海三大都市圈和众多地方大都市圈为中心的城市空间格局将基本形成;五是“城市问题”特别是“大城市问题”仍将长期存在。

(二) 中国城市化的政策课题

针对以上对中国城市化基本态势的判断可见,中国城市化将进入一个新的发展阶段,即“质量提



升”阶段。现阶段应在顺应规模快速扩张的同时,走出一条具有中国特色的城市化道路。应着重强调中国城市化进程的战略转型,集中力量解决中国城市化发展中面临的以下三大方面的政策课题,即缩小各类差异的政策课题、提升城市化质量的课题、解决“大城市病”的政策课题。

首先,缩小各类差异是现阶段中国城市化的基本政策课题。应大力推进中西部地区的工业化和信息化发展,以快速提升中西部地区的城市化水平,努力缩小城市化水平的区域差异;推进包括土地、投资、就业、基本公共服务、社会保障、户籍制度等在内的城乡一体化进程,加速缩小城乡差异;显著提升城市低收入阶层居民的收入水平,提高城市基本公共服务和社会保障水平,努力缩小城市内社会阶层差异。

其次,提升城市化质量是现阶段中国城市化的核心政策课题。应以城市特别是大城市产业升级、城市基础设施特别是社会文化设施、城市防灾减灾、城市社会保障等方面为中心,全力促进城市化质量的提升。

再次,解决“大城市病”是现阶段中国城市化的紧要政策课题,“大城市病”主要是指城市化进程中所出现的各类环境、交通和住宅等问题。之所以称为“大城市病”是因为在大城市尤其是特大城市的表现尤为突出。在中国城市化进程中,应努力改变传统粗放型的城市发展模式,建立低耗、低碳、高效、集约、宜居的新型城市发展模式,促进城市集约发展和绿色发展。严格控制大城市的低效蔓延,强调精明增长,规范控制城市空间开发秩序。建立新的大城市空间发展理念,强调网络化大城市的发展,以克服城市职能过度集中所带来的各类“大城市热”问题。^[18]

研究城市化将有助于全面了解中国的发展及其现代化进程。尽管中国城市化研究取得了长足进步,但还基本停留在城市化现象的描述和解释方面,尚需进一步的理论和实践研究。中国城市化进程还将继续,因此也将面临诸多对于发展进程客观判断和评价的课题,需要积极探索中国城市化的规律问题,需要解释不同时期城市化的影响因素,要建立有中国特色的城市化研究理论体系以服务于中国的城市化进程。

(参考文献)

(1) Friedman J., "China's Urban Transition," Minneapolis: Uni-

versity of Minnesota Press, 2005, pp. 35-76.

(2) 吴友仁《关于我国社会主义城市化问题》,《城市规划》1979年第5期。

(3) 费孝通《小城镇、大问题》,南京:江苏人民出版社,1984年,第4-45页;费孝通《小城镇、再探索》,《瞭望》1984年第20期;费孝通《小城镇、新开拓》,南京:江苏人民出版社,1986年,第10-67页。

(4) 胡序威《对我国城镇化水平的剖析》,《城市规划》1983年第2期。

(5) 周一星、杨齐《我国城镇等级体系变动的回顾及其省区地域类型》,《地理学报》1986年第2期;周一星、R·布雷德肖《中国城市(包括辖县)的工业职能分类——理论、方法和结果》,《地理学报》1988年第4期;周一星、孟延春《中国大城市的郊区化趋势》,《城市规划汇刊》1998年第3期。

(6) 顾朝林、吴莉娅《中国城市化研究历程、现状与展望》,《2007—2008城市科学学科发展报告》,北京:中国科学技术出版社,2008年,第33-60页。

(7) 许学强、胡华颖《对外开放加速珠江三角洲市镇发展》,《地理学报》1988年第3期。

(8) 胡兆量《“浙江村”——温州模式的异地城市化》,《城市规划汇刊》1997年第3期。

(9) 薛凤旋、杨春《外资:发展中国家城市化的新动力——珠江三角洲个案研究》,《地理学报》1997年第3期;崔功豪、马润潮《中国自下而上城市化的发展及其机制》,《地理学报》1999年第2期;宁越敏《新城市化进程——90年代中国城市化动力机制和特点探讨》,《地理学报》1998年第5期。

(10) 牛文元《二十一世纪中国城市化的战略设计要点》,《中国城市年度报告》,北京:中国时代经济出版社,2005年,第321页。

(11) [17] 陆大道《2006中国区域发展报告——城镇化进程及空间扩张》,北京:商务印书馆,2007年,第120-135页。

(12) 刘盛和、陈田、蔡建明《中国半城市化现象及其研究重点》,《地理学报》2004年第1期。

(13) 汪明峰、宁越敏《互联网与中国信息网络城市的崛起》,《地理学报》2004年第3期;李国平、等杨军《网络化大都市——杭州市域空间发展新战略》,北京:中国建筑工业出版社,2009年,第18-28页。

(14) 胡序威、周一星、顾朝林《中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究》,北京:科学出版社,2000年,第42-54页。

(15) 姚士谋《中国城市群》,合肥:中国科学技术出版社,2006年,第126-253页。

(16) 吴良镛《京津冀地区城乡空间发展规划研究》,北京:清华大学出版社,2002年,第112-128页;樊杰《京津冀都市圈区域综合规划研究》,北京:科学出版社,2008年,第56-87页;李国平《首都圈——结构、分工与营建战略》,北京:中国城市出版社,2004年,第127-151页。

(17) 李国平《我国工业化与城镇化的协调关系分析与评估》,《地域研究与开发》2008年第5期。

(18) 李国平、孙铁山《网络化大都市:城市空间发展新战略》,《中国区域经济》2009年第1期。

【责任编辑:程娜】

9 771001 619003