

试析改革开放以来中国城镇化发展之路

徐盼盼

(中共天津市和平区委党校, 天津 300040)

摘要: 改革开放以来, 中国城镇化建设实现了快速发展, 在人口数量、空间规模、产业结构等方面均产生了质的飞跃, 对推动经济社会发展发挥了巨大作用。但同时也产生了许多问题和矛盾, 其中城乡二元格局、行政干预较多、发展不均衡、农村转移人口市民化困难等问题较为突出, 成为阻碍我国城镇化健康发展的桎梏。为解决这些问题, 党的十八大提出坚持走中国特色新型城镇化道路, 为未来中国城镇化之路指明了新方向。

关键词: 改革开放; 城镇化; 新型城镇化道路; 成就; 问题; 趋势

改革开放四十多年来, 中国经济社会发生翻天覆地的变化。经济总量跃居世界第二, 社会环境安定有序, 综合实力和国际地位大幅提升。与此同时, 城镇化建设也实现了快速发展, 城镇人口、建设规模及其涉及的经济总量都取得了辉煌的发展成就。城镇化是引领现代化发展的强大引擎, 也是经济社会发展的必然归宿。在新时代, 城镇化仍然是中国经济社会发展的重心和关键。要走好中国特色新型城镇化道路, 促进城镇化和经济社会高质量发展, 必须认真回顾改革开放以来我国城镇化发展之路, 总结成就, 分析问题, 认清未来城镇化发展的趋势。

一、改革开放以来城镇化发展的成就

新中国成立后的前三十年, 受当时经济发展水平、国家工业化水平和计划经济体制等因素影响, 我国城镇化发展十分缓慢。1949 年的城镇化率为 10.64%, 到 1978 年仅提升至 17.92%。改革开放之后, 中国进入传统城镇化时期, 城镇化发展取得突破性成就。尤其是 1998 年 7 月, 国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》, 决定从当年下半年开始全国城镇停止住房实物分配, 实行住房分配货币化。从此进入中国房地产行业的黄金二十年, 同时这也是中国城镇化迅速发展的二十年。十八大以来, 党中央提出走中国特色新型城镇化道路, 强调提升城镇化质量, 坚持高效、包容、绿色的城镇化理念。之后, 国务院相继颁布《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等文件, 推动新型城镇化建设取得良好进展。1978 年, 全国只有 193 个城市和 2000 个小城镇。经过 1978—2002 年撤乡设镇、撤县设市和撤行署设市的数量扩张, 1992—2013 年开发区建设热潮、新城区建设热潮和撤县市设区热潮的规模扩展, 2002 年以后都市圈、城市

群、城市带的集群发展，中国城镇化在人口数量、空间规模、产业结构等方面均产生了质的飞跃。

总体来看，目前中国城镇化水平已与世界平均城镇化水平基本持平。从城镇化人口来看，从1978年到2018年，中国城镇人口从1.72亿增加到8.31亿，常住人口城镇化率由17.92%增长至59.58%。根据国家统计局测算，我国新增城镇人口占世界新增城镇人口的31.7%，也就是说中国为世界贡献了三分之一的新城市人。同时，市民生活水平也得到大幅度提高。城镇居民的人均可支配收入由1978年的343元提高至2019年的42359元，人均寿命由1978年的68岁提高至2019年的77.3岁。从城市建设规模看，空间扩张是城镇发展的基本保障，我国城市空间规模经历了四个阶段：1978—1992年各地小城镇建设热潮导致的城镇空间加速拓展，1992—2003年各类功能区建设推动城镇空间快速拓展，2004—2013年综合功能新城新区建设推动城镇空间加速拓展，2014年以后以存量空间开发为主的旧城改造导致的城镇空间拓展的减速期。截至2017年底，中国城市建设用地面积达到5.51万平方公里。从产业结构来看，城镇化的高速发展也带来城镇经济的高速增长和产业结构的优化升级。四十多年间，城镇经济年均增速超过了10%。1988年，城镇国民生产总值占全国的50%左右，到2016年超过了80%；1978年，全部城镇公共财政收入只有584亿元，到2016年，地级以上城市公共财政收入达53364亿元。城镇化之路也经过了由轻工业主导到重工业主导，再到服务业为主导的过程。2017年二、三产业增加值占GDP比重达到92.1%。

目前，城市群的集聚效应日益凸显。长三角、珠三角、京津冀城市群已经成为引领中国经济发展的三大增长极，同时东北地区及中西部地区也形成了若干城市群，比如哈长、辽中南、山东半岛、关中平原、呼包鄂、成渝、北部湾等国家级城市群。这些城市群将成为带动区域经济快速发展和融入世界经济大格局的主要平台。城镇化发展的巨大成就为我国经济社会发展注入了强劲动力。在新形势下，城镇化将依然引领中国发展大势，如何走好新型城镇化道路将是一个重要课题。

二、改革开放以来城镇化发展的问题

四十多年来，中国城镇化在快速发展的同时，也呈现出许多矛盾和问题。这些问题由历史因素、政策导向、资源环境等诸多因素造成，伴随城镇化进程逐渐显现，时至今日，已成为阻碍中国城镇化健康发展的桎梏。在新时代，新型城镇化建设已经上升到国家战略层面，未来将成为中国经济建设的总抓手。总结分析我国城镇化进程中出现的问题，将有利于更准确地理解我国城镇化的沿革，进而可以更深入、科学地思考新型城镇化道路的实践路径，将

新型城镇化打造成中国经济持续增长和全面建成小康社会的有力支撑。笔者认为，中国城镇化之路主要有以下四方面问题。

（一）城乡二元格局始终存在

城乡二元格局的形成有其历史原因，但却伴随着我国城镇化进程的始终。建国初，我国制定了优先发展重工业的经济发展战略，农业的定位是为工业发展提供基础保障。这种政策倾向促使城乡关系开始发生转变，“二元制”城乡结构逐渐形成。在1953年-1978年间，严格的户籍制度、农村集体经济制度、农副产品统购统销等政策基本禁止了城乡之间的人员流动。教育、医疗、社保、粮食供应等资源配置政策向城市的严重倾斜更是筑牢了城乡壁垒。改革开放之后，计划经济体制开始有所改变，身份户籍管理制度有所松动，农副产品统一采购制度得以取消，这些政策都给予农村劳动力更多自由选择。但城乡二元结构仍然没有实质转变，农村和农民被排除在城镇化发展之外。城镇化进程充斥着城市对农村的掠夺和排斥。2001年后，“三农”问题日益受到关注。2002年公安部放开农民进入小城镇的户籍限制，2006年中央提出建设社会主义新农村的政策措施。农村资源投入增加，农村基础设施、医疗、义务教育等方面的投入大幅增长。党的十八大提出要推动城乡一体化发展，让广大农民共同参与现代化进程。十九大又提出乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手。这些举措促进了农村地区经济社会发展，也大大推动了我国城镇化进程。城乡二元结构模式开始打破，城乡融合发展成为趋势。

但是城乡二元格局没有根本消除，城乡发展仍然十分不协调。户籍制度、社会保障、就业、医疗等方面的差距仍不断提示着城乡差别。这种壁垒不仅导致紧张的城乡关系，引发社会矛盾和冲突，还造成农民进入城市之后的剥离感以及农村地区的衰败。这些都对社会稳定发展和城镇化进程造成不良影响。

（二）行政干预重于市场调节

行政干预和市场调节都是城镇化进程不可缺少的资源配置手段。我国城镇化演进虽体现了二者的共同作用，但行政手段干预明显重于市场机制的调节作用。城镇化是促进经济社会发展的方式，也是经济社会发展的必然结果。而我国的城镇化发展更多的注重了前者，而忽略了后者，这也是政府过多介入的重要原因。为促进经济社会发展增加财政收入，政府利用行政手段刻意造城，而不是利用技术创新、产业结构升级、工业集聚效应等经济手段引导城镇的自发形成。由此，一方面造成了小城镇重复建设，千城一面，失去特色；另一方面，由于城镇化建设与经济发展水平不相适应，造成落成的小城镇城镇结构不合理、基础设施建设

滞后、居民生活水平低下、发展动力不足等突出问题。最典型的“造城运动”就是出现在 1994 年分税制改革后，地方政府采取的“以土地或土地指标为核心的‘土地、财政、金融’三位一体的城镇化模式”^①。在这种模式下，政府卖地、开发商抢地、投资者抢房，三者乐此不疲，栋栋楼房拔地而起。1998 年修订的《土地管理法》为农村土地转化为城市建设用地提供了法律依据，更是为这一时期的“造城运动”提供了助力。这种城镇化模式为中国经济提供了竞争优势和基础发展动力，也大大提高了城镇化进程。1995 年城镇化率为 29.04%，到 2013 年已经增长到 53.7%。但是以土地为核心，不以人口城镇化或工业化发展为目的就导致了“东部城市不能落地，中西部城市不能养家”^②的尴尬局面。一些农村转移人口在城市落户困难。城市高企的房价又令一些农民买不了房，为兼顾家庭和工作在城乡之间往返。而一些地区却又出现了商品房供大于求的严重失衡，例如常州新城、康巴什新区、营东新城等“鬼城”的出现。

要充分发挥政府“看得见的手”和市场“看不见的手”的作用，必须厘清二者在城镇化发展中的功能界限。城镇化最初的动因是产业结构升级，经济发展良好，对人才有旺盛需求，然后是人才的聚集，进而产生买房置业的需求，再反向促进当地经济社会发展。整个过程更多地是一种市场行为。因此，城镇化要遵循市场规律，发挥市场机制资源配置的决定性作用，在市场失灵的领域辅之以行政干预。而政府在城镇化中发挥作用也应倾向多使用经济手段和法律手段加以引导，行政手段作为底牌要谨慎出手。

（三）城镇化发展不均衡

我国城镇化发展不均衡是由区域条件差异、政府政策导向、经济发展水平等多种因素共同作用的结果。其不均衡主要表现在区域发展不均衡和产业发展不均衡。我国区域城镇化发展呈现东高西低的格局。从区域分布看，2018 年北京、上海、天津常住人口城镇化率已超过 80%，广东、江苏、浙江、辽宁等东部地区的常住人口城镇化率在 70%左右，而海南、宁夏、青海、陕西、河北、河南、安徽、湖南、四川、广西等中部地区的常住人口城镇化率则低于 60%，云南、甘肃、贵州、西藏更是以低于 50%的城镇化水平排在全国后位。从数据可以看出东中西部的差异十分明显。美国地理学家诺瑟姆将城镇化发展划分为三个阶段：人口城镇化率在 30%以下为初期阶段，人口城镇化率在 30%至 70%为中期阶段，人口城镇化率在 70%至 90%为后期阶段。据此可以得出，北京、上海、天津已经进入城镇化的后期，已经超过发达国家城镇化率 75%的及格线，农业人口和城镇人口将趋于稳定。而我国大部分省份都处在城镇化的中期，但东部地区基本即将进入中期向后期转变的过渡阶段，西部地区则基本处在刚进入中

期阶段的水平。“众多的平衡理论与不平衡理论都一致认同区域非均衡发展会影响经济的可持续发展”^③，根据发达国家的城镇化经验，如美国、日本等，最终都导向平衡发展。为提升整体城镇化水平，协调区域发展、缩小东西差距是我国城镇化发展的必然选择。从近年各区域的经济的发展情况来看，西部地区经济增速高于全国，中部地区工业增加值增长加速，发展态势良好，未来中西部地区城镇化发展具有巨大潜力。

城镇化发展中产业发展不均衡主要表现在：一方面，城镇化率与二、三产业发展水平不相匹配；另一方面，在城镇化趋势下农业发展受到冲击。前面讲到，我国城镇化进程中行政干预过多，跳过了产业结构升级、人才集聚这些环节，直接建房造城。这一举措加速了城镇化发展进程，但造成了城镇化发展与经济发展的脱节。诚然，城镇化也可以促进经济发展，带动产业结构升级，但这种带动作用需要附加各种条件才能顺利发挥出来。与城镇化的自发进行相比，这种城镇化模式对经济社会发展的积极作用具有很大的不确定性。城镇化对于农业的直接影响就是农业劳动力向第二、三产业转移，造成农业劳动力数量和质量的下降。但对城镇化而言这是不可避免的现象。根据发达国家的经验，比如韩国实行的“新农村运动”，随着农村劳动力向外转移，农业要及时转变经营模式，向现代化、规模化发展。但我国在促进城镇化发展的过程中，对农村的关注和投入明显不足。目前农村留驻人口老龄化，劳动力出现断层，已无法适应农业机械化普及率较低和耕地分散经营的状况。“老年农业”难以为继必然影响国家粮食安全。城镇化健康发展势必要与三大产业发展相均衡。如何实现这一均衡是未来亟需解决的重大问题。

（四）农村转移人口市民化困难

城镇化的一个衡量指标就是城乡人口结构的变化，但城镇化的目的和意义却不应止步于此。农村人口向城市的地理位置转移只是城镇化的开端。让这部分城市新移民完成社会身份、生活方式、价值观念、社会权利等方面的市民化，才真正实现了人口城镇化。目前，农村转移人口市民化的最大也是最直接的阻碍就是户籍制度。定居城市却无法获得城市户口的城市新移民仍然是农民，无法获得作为市民应享受的资源和权益。因此，我国农村进入城市的转移人口未实现社会身份转变，大多只是职业迁移，在产业特征上虽脱离了农业生产，但也只是实现了职业身份的转变。没有身份认同，那么在社会关系整合上就表现出“本地人”和“外地人”的区别。“本地人”被作为先进的现代社会的代表，“外地人”则被当作落后的农业社会的代表，这种无形的圈子分割使二者更加难以融合。根据英国社会学家齐格蒙特·鲍曼的观点，“在都市生活中，沉默或“距离”常被用来作为一个聪明的、必不可少的反对一个

陌生人出现的武器。”^④因此，城市新移民常常感受到“大城市”的冷漠和排斥，从而缺乏对城市生活的认同感和归属感，也容易减弱进城落户的意愿。市民化的困难使我国城镇化水平存在“常住人口城镇化”和“户籍人口城镇化”两个统计口径。据统计，2018年我国常住人口城镇化率为59.58%，户籍人口城镇化率为43.37%。其间约16%的差额就在于这部分“漂浮”在城市的常住居民。农民市民化的艰巨也影响到农民阶层本身的分化。中国社会科学院针对中国社会阶层的一项研究显示，初职是农业劳动者的人有73.4%的概率仍是农业劳动者，只有26.6%的可能转入其他社会阶层。阶层的代际遗传性加强不利于我国社会阶层结构的变迁。

促进农民市民化，打破职业与身份的二元分割，才能使我国城镇化之路走得更快、更远，也是实现社会阶层结构现代化的必然选择。深化户籍制度改革是加快市民化的关键一步。近年来，许多中小城市的户籍管理已经放开，对于增加市民化的规模起到重要作用。与此同时，要注重提高市民化的水平，即在实现社会身份转变的基础，进一步实现生活方式、价值观念、行为模式等方面的转变。

三、中国城镇化发展的趋势

改革开放之后我国城镇化发展已取得巨大成就，但其中的矛盾和问题不可忽视。为解决这些问题，提升城镇化发展的质量，十八大以来，新一届党中央提出走中国特色新型城镇化发展道路，从以土地为核心转变为以人为核心，坚持高效、包容、绿色的城镇化理念。这势必对未来中国城镇化发展产生重大影响。近年来，在新型城镇化发展理念的引领下，中国城镇化实践既已呈现出新气象。在新时代新背景下，中国城镇化发展将主要有以下四大趋势。

（一）总体进程速度放缓

城镇化进程一般成S型曲线，城镇化率达50%是一个拐点，30%至50%是加速增长期，50%至70%则速度开始放缓。2011年中国城市人口首次超过农村人口，城镇化水平超过50%，从此城镇化进入减速发展期。从数据来看，“十一五”期间城镇化率平均每年提高1.39%，但“十二五”期间已下降至1.23%，2016年是1.25%，2017年是1.17%。城镇化水平较高的东部地区减速趋势更为明显，而中西部的大部分地区也已越过50%的拐点。因此，中国整体的城镇化进程将放缓。尤其近年来人口红利消退、经济增长放缓、发展理念转变，城镇化很难再有之前的增长速度。但根据发达国家经验，中国城镇化率至少还有15%至20%的增长空间，中西部地区的发展空间则更大。概括来说，中国城镇化进程将继续推进，但速度将有所放缓。

（二）注重城镇化发展质量

我国真正意义上的城镇化开始于改革开放之后。改革开放之后至十八大之前这段城镇化历程被称为传统城镇化时期。这一时期的突出贡献在于城镇化规模迅速扩大、产业结构升级、经济高速发展、人民收入增加等方面。但这种以物为核心，尤其是土地城镇化时期以土地为核心的传统城镇化模式也带来了土地财政扩张、产业结构不合理、城镇配套设施不完善、环境污染、农村凋敝等一系列问题。进入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，体现了人们对更高质量发展需求。追求数量、低成本粗放增长的发展方式已经不能适应新形势新要求。基于此，十八之后，中央提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。目前，中国正努力走上一条以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的特色新型城镇化之路，旨在围绕以人为核心提高发展质量，实现高效、包容、绿色的城镇化。由追求数量转向注重质量是中国城镇化发展的必然趋势。

（三）发挥市场主导作用

在中国城镇化发展中充满行政干预的影子，政府始终发挥着主导作用。这在中国物质匮乏、经济基础薄弱的时代具有相当的必要性，实践中也确实取得了重大发展成绩。但时过境迁，中国国情已发生巨大变化，尤其是进入新时代，社会主要矛盾发生转化，需要新思维、新方法。党的十八届三中全会把市场在资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”，体现了党和政府对市场作用的认识不断深化。对市场的重新定位有利于充分发挥价格机制和价值规律的资源配置作用，推动资源配置效益最大化，建立现代化市场经济体系。新时代，中国城镇化发展要发挥市场的主导作用，向以市场调节为主、政府干预为辅的模式转变。以市场为主导将促进人口与土地城镇化相匹配，推动城市产业结构升级和科技发展，为城镇化发展提供源源不断的动力。政府的工作重点将集中在市政规划、城市功能定位、城市治理、城乡政策设计等方面。实现了部分功能让渡的政府也更有精力做好公共服务工作，提高社会治理水平。一方面，要加快完善社会主义市场经济体制，建立健全市场运行和调节机制，在坚持公有制为基础的前提下，丰富市场要素，增强市场活力。另一方面，要转变政府职能，厘清政府与市场的职能边界，推动国家治理体系和治理能力现代化，实现政府有所为有所不为。

（四）促进城乡融合发展

城市发展不是城镇化的全部内涵，乡村振兴也是应有之义。农村地区的衰落必然影响城市和整体经济社会的发展。加入世界贸易组织后，全球化、现代化浸入中国社会各个领域，“三农”问题也引起广泛关注。为弥补城乡发展差距，中央政府做出了一系列工作部署。十六大提出要统筹城乡发展，十七大在统筹城乡发展的基础上又提出建设社会主义新农村，十八大提出城乡一体化发展，到十九大则提出了乡村振兴战略，指出要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。这些举措为促进城乡结构转变、加快农村发展、保障农民权益发挥了重大作用。例如，从2014年起，我国常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差值实现了2002年之后的首次下降。据预测，这一差值从2014年至2020年，将从18%缩小至15%，到2030年将降至10%。这一变化趋势就得益于目前进行的户籍管理、人口流动、土地和房屋管理等方面有利于城乡协调发展的制度改革。十九大之后，从“统筹”到“融合”的发展理念转变，体现了我国对于城市与农村关系的新定位，强调了二者在职能和空间上的互融性，使农村获得了更大发展空间。要充分抓住机遇，做好农村发展顶层设计，深化制度改革，以产业为依托，促进城乡融合发展顺利进行。

目前，我国城镇化建设经过改革开放四十多年的发展已进入新阶段，今后将是进行中国特色新型城镇化建设的重要时期。要坚持新发展理念，坚持以人为本，沿着十九大指出的城镇化发展方向，以城市群为主体，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，在解决历史遗留问题的基础上，开创我国新型城镇化建设的新篇章。

^① 左雯敏，樊仁敬，迟孟昕. 新中国城镇化演进的四个阶段及其特征——基于城乡关系视角的考察[J]. 湖南农业大学学报（社会科学版），2017（3）：46.

^② 王绍琛，周飞舟. 打工家庭与城镇化——一项内蒙古赤峰市的实地研究[J]. 学术研究，2016（1）：71.

^③ 冷智花. 中国城镇化：从失衡到均衡发展[J]. 南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学），2016（4）：47.

^④ 方向新. 户籍制度改革对农村城镇化的深层影响（续）[J]. 文史博览，2005（6）：64.

参考文献:

- [1] 吴殿廷, 杨春志, 钱宏胜. 中国新型城镇化战略及其推进策略[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014.
- [2] 左雯敏, 樊仁敬, 迟孟昕. 新中国城镇化演进的四个阶段及其特征——基于城乡关系视角的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2017(3).
- [3] 王绍琛, 周飞舟. 打工家庭与城镇化——一项内蒙古赤峰市的实地研究[J]. 学术研究, 2016(1).
- [4] 冷智花. 中国城镇化: 从失衡到均衡发展[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2016(4).
- [5] 方向新. 户籍制度改革对农村城镇化的深层影响(续)[J]. 文史博览, 2005(6).
- [6] 周加来, 周慧. 新时代中国城镇化发展的七大转变[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018(6).
- [7] 孙全胜. 当代中国城镇化的矛盾及对策[J]. 当代经济管理, 2018(8).
- [8] 钟宁, 赵连章. 城乡社会结构变化与社会不稳定的内生性原因[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2013(6).

作者简介:

徐盼盼, 女, 政治学理论专业硕士研究生, 和平区委党校教研室助理讲师, 电话: 13502169271, 邮箱: xpanpan12@126.com, 通讯地址: 天津市和平区吉林路 25 号。