

中国城市化动力机制与模式的演变

黄顺江¹

摘要

改革开放后，我国在发展市场经济和融入世界经济体系的过程中，经济成分出现了多元化趋势，由此带来了城市化动力的多元化，及动力机制和模式的多样化。目前，公有、民营和外资三种动力成分大体上成三足鼎立之势，城市化动力机制和模式也基本上成计划（机制）模式为主导、市场（机制）模式为主体、外向（机制）模式为辅助的复合结构。

关键词 城市化动力，动力机制，动力模式

马克思主义的历史发展观认为，生产力是社会发展的根本动力。城市作为现实的社会，其发展也是由生产力状况所决定的。生产力发达，城市就繁荣。生产力落后，城市就衰退。而且，不同的生产力成分，对城市发展的作用及影响也是不一样的，因为生产力成分在很大程度上就决定了生产力的性质和特征，进而影响着城市的面貌。可以说，有什么样的生产力成分，就有什么样的城市。因而，要想研究城市及城市化，首先需要考察生产力及其发展状况。本文通过考察改革开放三十年来生产力成分的发展和变化过程，深入剖析我国城市化的动力结构、动力机制和动力模式的发展与演变趋势。

一、城市化动力的概念

任何事物的发展，都是由多种因素共同起作用的。但是，各种因素对事物发展所起的作用是不一样的。能够直接促动事物发展的基本因素，称之为动力。动力决定着事物的发展状态和方向。然而，动力因素往往不止一个，而是由多个因素综合在一起的。首先，动力可以是多个的。在这多个动力成分中，必然有一个动力起主要作用，其余均起次要作用。能够发挥主要作用的动力成分，称之为主动力。主动力决定着事物的发展和变化。其次，在一个动力成分中，通常也不是单一的因素，而是由多种因素组织在一起的，构成一个完整的动力系统。在这个动力系统中，有的因素起基础作用，有的起辅助作用，还有的起调控作用。能够起调控作用的动力因素，就是通常所说的主导因素。事实上，事物的发展状态、特征和方向，主要是由主动力的主导因素决定的。所以，要想把握事物发展的规律，就必须找到能够主导其发展的主动力（存在多个动力的情形下）及其主导因素。

城市化也一样，是由多种因素共同起作用的。可以说，政治、经济、文化、社会等各种因素都对城市化产生这样或那样的影响。不过，很多因素的影响并不显著。能够对城市化真正产生显著影响的，是动力因素。所谓城市化动力，就是指能够推动城市发展和促进农村向城市转化的作用力。事实上，城市化动力不是别的，就是社会生产力。古今中外的实践经验充分证明，城市化进程主要是由生产力的发展状况来决定的。

生产力是由多种要素（包括劳动者、劳动资料和劳动对象，以及资金、技术、管理等）构成的，同时也是受多种因素（主要是生产关系和思想意识等）影响的。不过，最基本、最核心、最重要的生产力要素是人，也就是劳动力。在社会化大生产条件下，劳动力通常有三种基本成分：劳动者（包括科技人员），辅助人员（包括后勤服务和管理人员），及领导者。

¹ 黄顺江：博士，中国社会科学院城市发展与环境研究中心，副研究员，主要研究城市化和城市发展理论，代表作有“换个角度谈城市本质”等文章。

在这三种成分中，劳动者人数最多，是劳动力的主体；领导者为数很少，但占有主导地位。整个生产劳动过程，就是由领导者组织、管理和掌控的。生产力中的主导因素，事实上就是领导者。劳动资料的支配，劳动方式和劳动对象的选择，以及劳动成果的分配等，都是由领导者决定的。正因为如此，领导者对生产力的发展具有决定性的影响。生产力的性质，事实上主要是由领导者的身份、能力、性格及价值取向所决定的。正因为领导者有如此大的影响，劳动者（包括辅助人员）与领导者之间的矛盾，就成为不可避免的，常常伴随整个生产劳动过程，并构成最基本的社会矛盾。这一矛盾状况，反过来又影响到生产力的发展。如果劳动者与领导者之间的关系协调，矛盾小，前者的劳动积极性就可以得到最大程度的发挥，生产力发展就快。反之，二者难以协调，矛盾大，生产力发展就慢，严重时甚至停滞或倒退。当然，生产力的发展状况，会直接影响着城市化进程。

劳动力成分之间（尤其是劳动者与领导者之间）的关系及其推动生产力发展和城市化进程的作用机理，就称为城市化的动力机制。在不同的动力机制条件下，城市化就会呈现出不一样的形式和特征。这种由动力成分及其作用机制所决定的城市化形式和特征，称为城市化的动力模式。

由于是主导因素（即劳动力中的领导者）在主导着城市化进程，城市化动力机制及其模式事实上是因主导因素而异的。也就是说，有什么样的主导因素，就会形成什么样的动力机制及动力模式。主导因素的变更，必然导致动力机制的转变，城市化模式也会跟着变化。

当代社会的生产力，主要有三种基本类型，即农业、工业（包括建筑业）和服务业（包括商业）。对于城市化而言，农业是一个基础性部门，不直接作用于城市（但作用于农村）。能够对城市发展和城市化产生直接推动作用的生产力，是工业和服务业。因而，下面讨论的生产力，主要是工业和服务业。

二、城市化动力因素的发展和变化

改革开放三十年来，我国的经济社会发生了翻天覆地的变化。这一变化主要表现在两个方面：一是经济总量（即生产力规模）显著扩张，二是经济成分多样化。

我国是社会主义国家，实行以公有制为主体的基本经济制度。在计划经济时期（新中国成立初期除外），公有经济（即公有制经济，包括国有经济和集体经济两种形式，尤以前者为主）一统天下。改革开放后，非公经济成分也得到快速发展，逐渐形成了多种成分并存的局面。这些新出现的经济成分，大致可以分为两类：一类是民营经济，另一类是外资经济。外资经济是由外商（包括港、澳、台商）投资和经营的经济成分。民营经济是指除公有经济和外资经济之外所有其他形式的经济成分，包括个体、私营、合作、联营、有限责任和股份公司等，也包括乡镇企业。下面就对这三种经济成分在改革开放以后的发展和变化情况做一番考察。

为了全面完整地认识改革开放以来各种经济成分的发展和变化情况，可以从工业、就业和税收三个方面进行考察。工业代表了我国当前主流的经济活动，就业代表了经济发展在社会结构方面的表现，税收则反映了经济发展对政治生活的贡献（因为税收是国家财政收入的主要来源，体现了政府行动的能力及其可支配的经济资源）。三者综合起来，就能够较全面地反映出改革开放以来各种经济成分发展变化的总体面貌。

工业经济的发展状况以总产值（当年价格）为考察依据。然而，由于统计口径的变化，1998年及其以后的数据（为全部国有及规模以上非国有工业）与1997年及其以前的数据（为全部工业）不便进行衔接和比较。为了克服这一困难，现将1998年及其以后的总产值换算成与1997年及其以前同样口径的数据（全部工业）。虽然这一换算很不准确，但大体上可以反映出1998年以后我国工业经济的实际面貌。改革开放以来我国工业经济及其成分的发展

和变化情况见表 1。

表 1 改革开放以来各经济类型工业总产值的发展和变化（1978-2006 年）

年 份	工业总产值 (亿元)				比 重 (%)		
	总计	公有	民营	外资	公有	民营	外资
1978	4237	4237	0	0	100.00	0	0
1979	4681	4681	0	0	100.00	0	0
1980	5154	5129	8	17	99.51	0.16	0.33
1981	5400	5367	12	21	99.38	0.23	0.39
1982	5811	5768	16	27	99.26	0.27	0.47
1983	6461	6403	24	34	99.10	0.37	0.53
1984	7617	7526	39	52	98.80	0.52	0.68
1985	9716	9419	217	80	96.94	2.24	0.82
1986	11194	10723	361	110	95.79	3.23	0.98
1987	13813	13032	592	189	94.34	4.29	1.37
1988	18224	16938	950	336	92.95	5.21	1.84
1989	22017	20201	1301	515	91.75	5.91	2.34
1990	23924	21586	1626	712	90.23	6.79	2.98
1991	26625	23738	1799	1088	89.15	6.76	4.09
1992	34599	29959	2850	1790	86.59	8.24	5.17
1993	48402	39189	5574	3639	80.96	11.52	7.52
1994	70176	52673	10858	6645	75.06	15.47	9.47
1995	91894	64843	16329	10722	70.56	17.77	11.67
1996	99595	67593	19885	12117	67.87	19.96	12.17
1997	113733	72375	26959	14399	63.64	23.70	12.66
1998	119048	69795	31503	17750	58.63	26.46	14.91
1999	126111	66823	39210	20078	52.99	31.09	15.92
2000	138791	57808	56345	24638	41.65	40.60	17.75
2001	143173	47921	66942	28310	33.47	46.76	19.77
2002	152871	41005	78433	33433	26.82	51.31	21.87
2003	177839	35255	97339	45245	19.82	54.74	25.44
2004	222316	33338	121840	67138	15.00	54.80	30.20
2005	277307	36826	159239	81242	13.28	57.42	29.30
2006	348248	40361	206310	101577	11.59	59.24	29.17

注：本表按当年价格计算。1978-1997 年和 2004 年工业总产值为实际值，而 1998-2003 年和 2005-2006 年工业总产值及 1980-1993 年外资工业总产值均为估算值。1978-1979 年民营工业和 1979 年外资工业产值不为零，只是没有统计。

资料来源：《中国统计年鉴》1993 年（第 412 页）、1998 年（第 433 页）及 1999-2007 年。

从上表可以看出，改革开放以来，我国工业经济是快速发展和壮大的。2006 年，全国工业总产值达到 348248 亿元，比 1978 年增长了 81 倍。然而，公有制工业所占比重却是从

100%逐年下降的，1990年代已降到了90%以下，进入新世纪之初又降到50%以下，到2006年已不足12%。与其相反，非公有制工业则是迅猛扩张的。民营工业从零开始爬升，1993年就超过了10%，2002年又超过了50%，2006年更是接近60%。也就是说，在世纪之交公有制工业与民营工业的地位发生了互换，后者取代前者成为我国工业经济的主体。外资工业也经历了与民营工业类似的发展过程，只不过速度要慢一点：1995年其在全工业总产值中的比重超过了10%，2004年又超过30%（但近年来由于民营工业发展得更快，使外资工业的比重反而略有下降），也成为我国工业经济中的一支重要力量。

就业状况主要考察城镇就业人口及其结构（考虑到乡镇企业对城镇化的贡献，其就业状况也列入考察范围，见表2）。但是，各种经济类型的就业人口在质量和水平上（主要指工资收入及工作稳定性）是有一定差异的（就城镇化这一主题而言）。为此，现以国有单位职工为标准，将不同成分的就业人口按一定的折算系数折算成标准就业人口（折算系数见表3，折算出来的标准就业人口见表4）。

表2 城镇及乡镇企业就业人口（年底数）

单位：万人

年份	城镇 总计	国有 单位	集体 单位	民营 单位	私营 单位	个体	外资 单位	非单位 就业	乡镇 企业
1978	9514	7451	2048			15			2827
1979	9999	7693	2274			32			2909
1980	10525	8019	2425			81			3000
1981	11053	8372	2568			113			2970
1982	11428	8630	2651			147			3113
1983	11746	8771	2744			231			3235
1984	12229	8637	3216			339		37	5208
1985	12808	8990	3324	38		450	6		6979
1986	13293	9333	3421	43		483	13		7937
1987	13783	9654	3488	50		569	21	1	8805
1988	14267	9984	3527	63		659	31	3	9545
1989	14390	10108	3502	82		648	47	3	9367
1990	17041	10346	3549	96	57	614	66	2313	9265
1991	17465	10664	3628	49	68	692	165	2199	9609
1992	17861	10889	3621	56	98	740	221	2236	10625
1993	18262	10920	3393	230	186	930	288	2315	12345
1994	18653	11214	3285	344	332	1225	406	1847	12017
1995	19040	11261	3147	370	485	1560	513	1704	12862
1996	19922	11244	3016	412	620	1709	540	2381	13508
1997	20781	11044	2883	511	750	1919	581	3093	13050
1998	21616	9058	1963	1078	973	2259	587	5698	12537
1999	22412	8572	1712	1213	1053	2414	612	6836	12704
2000	23151	8102	1499	1341	1268	2136	642	8163	12820
2001	23940	7640	1291	1522	1527	2131	671	9158	13086
2002	24780	7163	1122	1827	1999	2269	758	9642	13288

2003	25639	6876	1000	2070	2545	2377	863	9908	13573
2004	26476	6710	897	2297	2994	2521	1033	10024	13866
2005	27331	6488	810	2682	3458	2778	1245	9870	14272
2006	28310	6430	764	2884	3954	3012	1407	9859	14680

注：本表民营单位包括股份合作、联营、有限责任公司、股份有限公司四类单位。外资单位包括外商和港澳台商投资单位。

资料来源：《中国统计年鉴》2001年（第110-111页）和2007年（第128-129页）。

表3 各经济类型就业人口折算系数（以国有单位职工为标准）

就业类型	国有单位	集体单位	民营企业	私营单位	个体	非单位就业	乡镇企业	外资单位
折算系数	1	0.8	0.95	0.6	0.35	0.2	0.1	1.2

表4 城镇（标准）就业人口及其构成（1978-2006年）

年份	就业人口（万人）				比重（%）		
	总计	公有	民营	外资	公有	民营	外资
1978	9377	9089	288	0	96.93	3.07	0
1979	9814	9512	302	0	96.92	3.08	0
1980	10287	9959	328	0	96.81	3.19	0
1981	10763	10426	337	0	96.87	3.13	0
1982	11114	10751	363	0	96.74	3.26	0
1983	11370	10966	404	0	96.44	3.56	0
1984	11857	11210	647	0	94.54	5.46	0
1985	12548	11649	892	7	92.84	7.10	0.06
1986	13089	12070	1003	16	92.21	7.67	0.12
1987	13597	12445	1127	25	91.52	8.29	0.19
1988	14088	12806	1245	37	90.90	8.84	0.26
1989	14208	12910	1242	56	90.86	8.74	0.40
1990	14994	13185	1730	79	87.94	11.53	0.53
1991	15495	13567	1730	198	87.55	11.17	1.28
1992	15932	13786	1881	265	86.53	11.81	1.66
1993	16333	13634	2353	346	83.48	14.41	2.11
1994	16855	13842	2526	487	82.12	14.99	2.89
1995	17210	13779	2815	616	80.06	16.36	3.58
1996	17493	13657	3188	648	78.07	18.23	3.70
1997	17578	13350	3531	697	75.95	20.08	3.97
1998	16125	10629	4792	704	65.91	29.72	4.37
1999	15943	9942	5267	734	62.36	33.03	4.61
2000	15768	9301	5697	770	58.99	36.13	4.88
2001	15726	8673	6248	805	55.15	39.73	5.12

2002	15957	8061	6986	910	50.52	43.78	5.70
2003	16376	7676	7664	1036	46.87	46.80	6.33
2004	16920	7428	8252	1240	43.90	48.77	7.33
2005	17626	7136	8996	1494	40.48	51.04	8.48
2006	18336	7041	9606	1689	38.40	52.39	9.21

注：本表由表 2 计算而来。民营企业包括股份合作、联营、有限责任公司、股份有限公司以及个体、私营、零散就业和乡镇企业就业人口。

从上表可以看出，就业结构的发展变化相对于工业来说要和缓一点。早在改革开放之初，民营企业就有一定的就业比例（虽然只有 3%）。直到进入新世纪之初的 2003 年，民营单位的就业规模才赶上了公有单位。2006 年，民营企业就业比重超过了 52%，成为全社会就业的主体。然而，直到进入新世纪以来，外资单位的就业规模仍然不大（不足 10%），在我国就业市场上只起到补充作用。

税收状况主要考察工商税。全国税收及其构成见表 5。可以看出，改革开放后我国税收增长很快，2006 年达到 36950 亿元，比 1978 年扩大了 79 倍。同时，税收构成也发生了很大变化：公有单位纳税比重逐步下降，而非公单位纳税比重稳步上升。进入新世纪之后，公有单位的纳税比重已降至 50% 以下，而民营单位的纳税比重快速攀升，2002 年就超过了公有单位，2005 年又超过了 50%，成为纳税主体。同时，外资单位的纳税比例也在快速提升，1995 年超过了 10%，2002 年又超过了 20%，目前已接近公有单位的税收贡献。

表 5 全国税收及其构成（1978-2006 年）

单位：亿元

年份	纳 税 额 (亿 元)				比 重 (%)		
	合 计	公 有	民 营	外 资	公 有	民 营	外 资
1978	462	459	3	0	99.29	0.71	0.00
1979	482	478	4	0	99.05	0.95	0.00
1980	510	502	6	2	98.45	1.16	0.39
1981	547	537	7	3	98.14	1.22	0.64
1982	623	608	9	6	97.50	1.52	0.98
1983	1102	1069	22	11	97.00	2.00	1.00
1984	1292	1251	28	13	96.80	2.20	1.00
1985	1731	1671	43	17	96.50	2.50	1.00
1986	1782	1713	50	19	96.14	2.80	1.06
1987	1832	1750	63	19	95.49	3.46	1.05
1988	2129	2020	83	26	94.88	3.89	1.23
1989	2412	2240	127	45	92.88	5.27	1.85
1990	2454	2263	141	50	92.23	5.73	2.04
1991	2665	2434	164	67	91.33	6.16	2.51
1992	2889	2598	195	96	89.93	6.75	3.32
1993	3971	3361	403	207	84.64	10.15	5.21
1994	4729	3792	553	384	80.19	11.69	8.12

1995	5516	4264	679	573	77.31	12.31	10.38
1996	5411	3955	744	712	73.09	13.75	13.16
1997	6861	4917	987	957	71.67	14.38	13.95
1998	8657	5944	1546	1167	68.66	17.86	13.48
1999	9688	5943	2222	1523	61.34	22.94	15.72
2000	11856	5945	3920	1991	50.14	33.07	16.79
2001	14911	6430	5598	2883	43.13	37.54	19.33
2002	16633	6289	6857	3487	37.81	41.23	20.96
2003	19992	6797	8926	4269	34.00	44.65	21.35
2004	25189	7758	12076	5355	30.80	47.94	21.26
2005	30309	8426	15492	6391	27.80	51.11	21.09
2006	36950	9065	19908	7977	24.53	53.88	21.59

注：税收收入不包括关税和农业各税。1978-1992年民营和外资单位纳税额为估算值。

资料来源：《中国税务年鉴》1994-2007年税收统计资料。

综合工业、就业和税收三个方面的情况，可以看出，改革开放三十年来，我国经济不仅在总量上有了惊人的扩张，而且在结构上也发上了根本性的变化和调整：从计划经济时期单一的公有经济发展到现在公有、民营和外资三种经济成分共存的局面。从总体上说，公有、民营和外资这三种经济成分在改革开放后是共同发展的，都得到了快速的成长和壮大。但是，由于同时还伴随着经济管理体制及运行机制的转变，三种经济成分的发展是不平衡的，可以说是一个此消彼长的过程：公有经济从改革初期几乎涵盖所有经济部门直到现在退守部分领域，而民营经济和外资经济则乘势而进，迅猛扩张。尤其是民营经济，现已成为我国经济活动的主体。在当前的经济格局中，公有、民营和外资三种经济成分大体上呈三足鼎立之势，共同支撑着我国经济的繁荣与发展，并为城市化提供了强劲的动力。

三、城市化动力结构的变化和调整

前面从工业、就业和税收三个方面分析了改革开放后各种经济成分的发展和变化情况。然而，作为城市化动力的经济成分，是完整的生产力。为了便于表达，就需要把工业、就业和税收三种因素综合在一起，构成一个单一的概念（即城市化动力）。为此，可依据一定的权重（比例），将工业、就业和税收三种因素（参数）综合成为一种指数（即城市化动力指数）。工业、就业和税收三种因素的权重赋值分别取：0.4、0.35和0.25。根据这些权重，就可以将表1、表4和表5中各经济成分的比例结构综合成表6。

表6 城市化动力指数

年 份	指 数 值				指数结构 (%)		
	合 计	公有经济	民营经济	外资经济	公有经济	民营经济	外资经济
1978	2511	2438	73	0	97.08	2.92	0
1979	2633	2556	77	0	97.08	2.92	0
1980	2765	2680	84	1	96.95	3.03	0.02
1981	2895	2808	86	1	96.99	2.98	0.03
1982	3001	2907	93	1	96.85	3.11	0.04

1983	3138	3031	105	2	96.58	3.36	0.06
1984	3308	3137	168	3	94.84	5.08	0.08
1985	3579	3338	235	6	93.28	6.57	0.15
1986	3750	3475	267	8	92.66	7.11	0.23
1987	3936	3619	304	13	91.95	7.73	0.32
1988	4183	3820	344	19	91.33	8.21	0.46
1989	4322	3937	355	30	91.09	8.22	0.69
1990	4563	4036	487	40	88.46	10.66	0.88
1991	4769	4196	493	80	87.99	10.34	1.67
1992	5062	4393	555	114	86.78	10.97	2.25
1993	5567	4629	754	184	83.16	13.54	3.30
1994	6216	4997	919	300	80.39	14.78	4.83
1995	6826	5277	1114	435	77.31	16.31	6.38
1996	7034	5261	1285	488	74.79	18.27	6.94
1997	7511	5396	1539	576	71.84	20.50	7.66
1998	7472	4787	2016	669	64.06	26.99	8.95
1999	7693	4556	2371	766	59.22	30.82	9.96
2000	8167	4219	3025	923	51.66	37.04	11.30
2001	8625	3930	3581	1114	45.56	41.52	12.92
2002	9087	3623	4148	1316	39.87	45.65	14.48
2003	10099	3478	4946	1675	34.44	48.97	16.59
2004	11752	3499	5965	2288	29.77	50.76	19.47
2005	13639	3576	7307	2756	26.22	53.58	20.20
2006	16028	3701	8929	3398	23.09	55.71	21.20

注：城市化动力指数的计算过程分三步。第一步，对工业（表 1）、就业（表 4）和税收（表 5）三种参数进行标准化处理，转化成 0-1 之间的无量纲参数。第二步，根据权重，将处理后的三种参数合成为一种指数（该指数仍然是介于 0-1 之间的无量纲数）。第三步，将指数值扩大 10000 倍，取整，以便于表达。

为了更直观地表达城市化动力及其结构的发展和变化趋势，还可将表 6 中的动力指数及其结构用图 1 和图 2 展示出来。

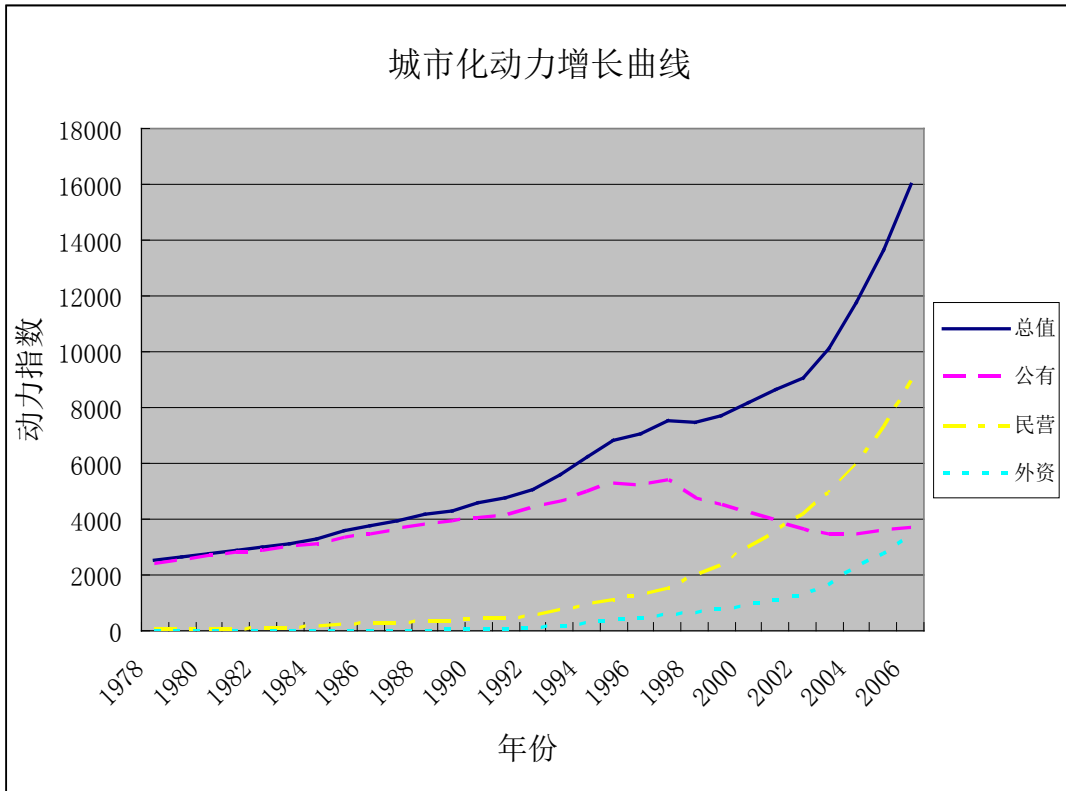


图1 城市化动力增长曲线

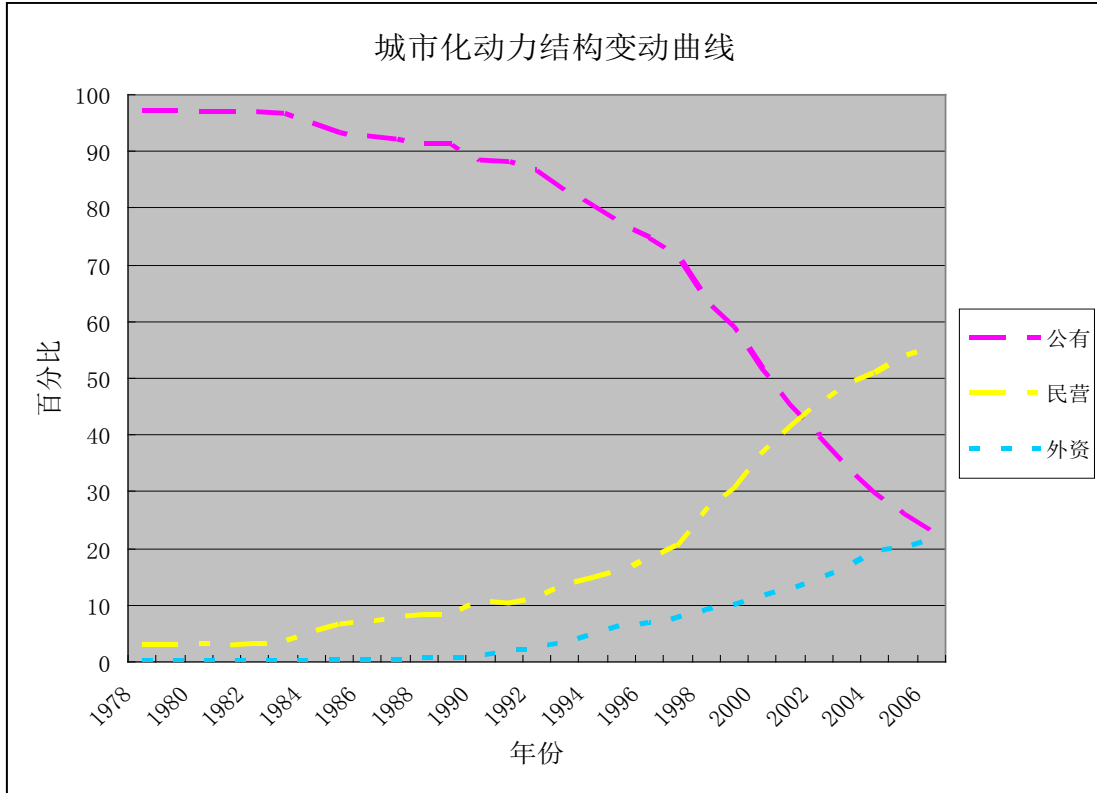


图2 城市化动力结构变动曲线

从表 6 和图 1、图 2 可以看出, 改革开放后我国城市化动力是快速增长和调整的。三十年来, 城市化动力指数基本上呈稳步增长的态势(只有 1998 年稍有下降), 从 1978 年的 2511 增长到 2006 年的 16028, 提高了 5.4 倍。尤其是进入新世纪之后, 增长曲线出现了陡升, 2002 年到 2006 年动力指数增长了 76%, 速度进一步加快。

然而, 在这一过程中, 各种动力成分的发展是不平衡的。公有经济从计划经济时期以来一直是稳步增长的(只在 1996 年略有下降), 并于 1997 年达到了顶峰(指数为 5396, 比 1978 年的 2438 增长了 1.2 倍)。此前, 公有经济一直是城市化的主动力, 其发展和变化决定着城市化动力总的走势。但是, 自 1998 年以来, 公有经济的动力指数出现了下滑趋势, 至 2003 年滑落到最低点(为 3478, 比峰值下降了 1/3)。此后, 公有经济的动力指数虽有所回升, 但已失去城市化主动力的传统地位(让位于民营经济)。

民营经济在改革开放初期是微不足道的, 作为一支独立的力量是从 1990 年代才正式登上我国城市化舞台。随后, 民营经济一路飙升, 至 2002 年就超越了公有经济而成为城市化的主动力。到 2006 年, 民营经济的动力指数跃升至 8929, 比 1997 年(为 1539)增长了 4.8 倍。从此, 我国城市化动力的走势开始由民营经济来主导。

外资经济具有与民营经济类似的发展过程, 速度也很快。不同的是, 外资经济的规模较小, 增长速度也慢于民营经济, 直到进入新世纪之初才作为一支动力登上了我国城市化的大舞台。2006 年, 外资经济的动力指数达到 3398, 略次于公有经济, 在整个动力体系中占 21%。

由此可见, 改革开放三十年来, 随经济发展和经济格局的演变, 我国城市化动力格局也发生了巨大变革: 一方面是城市化动力规模空前, 另一方面是动力成分和结构出现了战略调整。尤其是在世纪之交短短的几年内, 公有、民营和外资三种动力成分在我国城市化舞台上的地位发生了互换: 民营经济成为主体, 外资经济显著增强, 而公有经济则大规模退缩。不过, 虽然国有经济在一般竞争性领域(如工业、商业、外贸等)已大规模退缩, 但仍控制着国民经济的战略性领域和关键部门, 如能源、基础原材料、铁路、军工、科技、金融等, 在国家经济生活中的主导地位依然不可动摇。因而, 当前我国经济的总体格局是: 公有经济为主导, 民营经济为主体, 外资经济为辅助。在此基础上, 我国城市化动力格局就是: 公有经济引领社会主义方向, 民营经济提供基础动力, 外资经济给予辅助力量, 并使国内城市与世界城市保持一体和沟通。三者的有机结合, 不仅为我国城市化提供了强劲和稳健的动力, 而且保证了正确的发展方向: 中国特色城市化道路。

四、城市化动力机制与模式

改革开放以来, 随着动力成分和动力结构的变化, 城市化动力机制和模式也出现了多样化的趋势。这种多样化的动力机制与模式, 与动力成分一样, 主要有三种。

(一) 计划机制

我国是社会主义国家, 实行公有制为主体的基本经济制度, 公有经济在现代社会生产力中一直居于主导地位。尤其是在计划经济时期, 公有经济(特别是国有经济)占有绝对的统治地位。国有经济由政府代表全民行使管理权。集体经济虽然不受政府的直接管理, 但要受所属行政组织的支配, 从而间接地纳入到了政府的管理体系之中。在公有经济的基础上, 政府就建立起一套庞大而统一的管理体系。这套体系以中央政府为核心, 依托于行政体系而运转, 实现了政治和经济的统一。因而, 在计划经济时期是高度集中的管理体制, 全国一盘棋, 上下一本帐, 一切经济活动听从于中央的指挥和安排。

改革开放后，随着市场经济的发展，我国的计划经济管理体制也逐渐为市场经济管理体制所取代。不过，市场经济并不是放任自流，也需要宏观调控。即使西方市场经济历史悠久的国家，目前也在加强政府的宏观调控。尤其是在经济全球化背景下，影响经济发展的内外因素大量增加，迫切需要一个强有力的管理机构进行及时和有效的宏观调节，以保持经济和社会的平稳发展。所以，我国的市场经济管理体制仍然保留了一些计划经济时期的手段和功能，如发展规划、宏观调控、监测监督等。当前，政府（尤其是中央政府）仍然把握着全局，对社会经济发展有着强大的调控能力。无论是经济建设，还是社会发展，总体上都是由政府来掌控的。政府可以通过舆论引导、制订发展规划、设立法规、调整政策、行政审批、监督检查等手段来支持或抑制某些行业或领域的发展，以引导经济和社会的走向¹。所以，不管是过去的计划经济管理体制，还是今天的市场经济管理体制，共同的一点都是由政府来主导、依托于行政系统而运转、以公有经济为基础的集中管理体制。这一体制，无论过去、现在，还是将来，都对我国社会经济的发展，包括城市发展和城市化，产生重大的影响。

我国的集中管理体制，是以政治-经济管理体系为载体的。该政治-经济管理体系具有以下特点：

一是以政府为中心；

二是覆盖全社会，政治、经济、文化等所有的领域、行业、部门、地区、阶层和群体，都在其统领之下；

三是等级严明，其运行规则是上级支配下级，下级服从上级；

四是自上而下的运行机制，一切决策都是由最高行政中枢做出的，从上到下逐级传达和执行；

五是政治利益高于一切；

六是政府最高首脑具有绝对的、全面的权力。

借助于这一强大的政治-经济管理体系及集中管理体制，政府可以大规模地动员和组织全社会的力量投入到经济发展和城市建设活动中来。在参与政府主导的经济发展和城市化过程中，广大民众既可以得到经济利益（一方面是直接的劳动报酬，另一方面可以分享到经济发展和城市化的部分成果），还可以获得一定的政治利益（一是社会地位较高，二是有机会参政议政，进入决策核心）。因而，民众参与政府主导的经济发展和城市建设活动的积极性高，主人翁意识强，创造能力可以得到最大程度的发挥，参与的规模和范围也大。对于各级政府，尤其是领导干部来说，只要经济发展了，城市建设步伐加快了，就是看得见、摸得着的政绩，可以为自己积累政治资本。所以，各级官员主导或参与经济发展和城市化的积极性更高，主动性也更强。这样，政府和民众的力量合在一起，就成为推动经济发展和城市化进程的巨大动力。当然，在这一过程中，公有经济也就得到了快速（甚至优先）的发展和壮大。

这种由政府主导并以公有经济为基础来推动经济发展和城市化进程的作用机制，就称为计划机制。在计划机制作用下形成的城市化模式，即为计划模式，也就是常说的自上而下的城市化模式²。

计划机制的核心是政治利益。政治利益是第一位的，而且是广泛的。然而，政治利益又是以其他利益为基础的，尤其依赖于经济利益。因而，在市场经济条件下，人们通常会通过自己的努力，先获得经济利益，然后再用经济利益去换取政治利益。这就是计划机制作用于经济发展和城市化的动力所在。

在计划机制下，任何人所从事的活动，归根结底是为了获取更多的政治利益。有了政治利益，其他利益自然就有了保证。因而，要想获得自己的利益，就必须优先获得政治利益。要想获得更多的政治利益，就必须接近政治中心，因为政治中心权力最大，掌握的资源最多。所以，计划机制有一条基本规律，就是任何人的活动都是趋向于政治中心的。这是因为，越接近政治中心，利益越丰厚。

因而，计划机制作用下的城市化，具有以下特征。

第一，城市发展以行政系统为母本。由于政府在主导着经济发展和城市建设，这些发展和建设活动自然就会优先安排（或集中）在政府周围。因而，政府所在的城镇常常可以得到优先发展，而且各个政府主要负责建设各自所在的城市。这样，城市发展就与政府自身的发展紧紧地联系在一起了。政府级别高，城市规模也大。政府级别低，城市规模也小。城市实际上就是政府自身的写照，或者说是其化身。城市之间的关系，主要是行政性的，如上下级或平级关系，或没有关系（互不隶属），联系不太密切。

第二，城市发展的整体性强。由于政府具有统帅全局、协调整体的功能，善于统筹各个部门和领域有计划按比例地发展，发展比较均衡，社会较为协调。无论城市内部各个领域、各个部分和各个群体之间，还是不同地区和不同民族的各个城市之间，大体上是协调一致地共同发展的。

第三，城市发展规范。在我国的传统中，政府是公平和正义的代表。由政府主导的经济发展和城市建设活动，更符合正统，比较规范。凡是政府主持的社会经济活动，都是合法、合理和规范的，符合大多数人的根本利益，社会矛盾和摩擦少，发展比较平稳。

总之，计划机制作用下的城市化进程，是政府借助于行政力量来推动的，发展全面、规范、稳定，战略性强，宏观效率高。但是，该机制也有劣势，主要是重上轻下，微观效率低。由于政府是统一的决策-指挥中心，各个组织和个人的自主能动性不免就会受到一定程度的抑制，尤其是基层群众的创造能力很难得到充分的发挥。所以，经济发展和城市化的可持续性较差一点。计划机制的这一劣势，就需要有其他机制予以克服和弥补。

（二）市场机制

改革开放打破了计划经济单一的发展模式，为市场经济开拓了发展空间。市场调动了社会力量发展经济的积极性，促成了民营经济的快速崛起。民营经济与公有经济最根本的区别在于，民营经济的每一位参与者都是独立的（经济）利益主体，可以为着实现个人直接的利益目标而自主地安排自己的活动，不受他人的支配（除非个人自愿）。这样，个人的积极主动性和创造能力就可以得到最大程度的发挥。由于每一位参与者都可以为着最大程度地实现自己的经济利益而自主地活动，且目标单一，微观效率就非常高。这就是民营经济的最大优势。

民营经济没有统一的组织、管理和协调机构，也很少受政府部门及其管理体制的约束，但要受市场的调节。民营经济随市场涨落而兴衰，受市场机制的刚性约束非常强烈。市场机制主要有三条基本规律：一是供求关系决定商品价格，二是资本实力决定市场地位，三是经济效益决定市场前途。第一个规律是在现时的交易活动中起作用，主要调节经济活动中产品之间的供需矛盾，引导企业或生产经营者调整产品和产业发展方向（积极发展价格看涨的商品）。第二个规律是在当下的市场活动中发挥作用，市场态势由资本实力最雄厚者所主导。第三个规律则在长期的市场活动中产生影响，主要调节经济活动主体（包括企业、单位和个人，以及城镇、地区和国家等）之间的供求矛盾和市场关系，引导人们创新发展，提高效益。

民营经济效益和效率比较高的优势，正好弥补了公有经济的缺陷。因而，改革开放三十年来，民营经济获得了飞速的发展，并取代公有经济而成长为我国经济的主力军。

在市场经济环境中，市场机制既作用于经济活动，也作用于城市化。市场将广大民众动员和组织起来并大规模地投入到经济发展和城市建设活动中去，推动着城市化进程。

市场机制的核心是经济利益。投资者并不是为了城市化而发展经济的，而是为了实现自己利益的最大化才去投资的，如建厂招工、开发房地产、建设基础设施等。同样，广大民众，尤其是农民，之所以积极主动地参与城市化，也是为了自己现实的利益，如就业、挣钱、

子女教育、改善生活环境等³。市场使资本拥有者和广大民众走到了一起，并通过城市化使二者的利益均得以实现。所以，市场机制下的城市化主要是由利益机制发挥作用的，是可以为广大民众带来福利的，因而规模更大，动力更足。

在市场机制下，任何人的活动，都是为了获得更多的经济利益。由于对经济利益的追逐，人们的活动自然就是趋向于市场的，尤其是中心市场，因为中心市场可支配的资源最多，利润最丰厚。所以，市场机制也有一条基本规律，就是所有人的活动都是趋向于市场中心的。

市场机制的主导因素是资本。所以，经济发展和城市化的主导力量是投资者。不过，在市场环境中，任何经济和城市化活动，都是参与者个人的自主行为，都是现实的需要，都是自我利益的表达。因而，市场机制的作用力是自下而上传达的。

在市场机制的作用下，城市化也就形成与计划机制不一样的形式和特征，这就是市场模式，或称为自下而上的城市化⁴。

市场机制下的城市化，具有如下三个特征。

第一，城市发展以市场为母本。市场环境下的经济活动，主要是靠市场来组织的。有市场，经济活动就活跃，没市场就受到抑制。无论是资本拥有者，还是一般劳动力，都需要依托于市场而生存。哪里有市场，哪里就有民营经济。民营经济又会带动城镇的发展。因而，可以说，哪里有市场，哪里就有城镇。有什么样的市场，就有什么样的城市，城市性质是随市场功能的变化而变化的。市场的规模越大，级别越高，城市也越发达。

第二，城市的专业性强。由于对效益和效率的追求，以及竞争的存在，市场经济活动自然就趋向于专业化。依托于市场而发展起来的城市，同样也是朝着专业化的方向发展，如制造业基地、金融中心、交通枢纽、旅游城市等即是。这样，各个城市之间就建立起密切的经济联系和市场分工，共同构成一个区域完整的市场经济体系。城市之间的联系，自然是以市场为纽带的。

第三，城镇的乡土性浓厚。我国正处于社会主义初级阶段，发展水平低，而且城乡差距大。在计划经济时期，由于有政府的主导及计划体制的约束和国有经济的支撑，城市的发展基本上是规范的（但效率较低）。然而，农村却是计划体制的外围，以集体经济为主，规范性要差一些，但乡土气息浓厚。改革首先从农村开始，这就在农村最早启动了市场化进程。乡镇企业，就是在这样的环境下快速发展起来的。由于当时我国商品奇缺，乡镇企业就走上了发展加工业的道路。然而，我国农村并不具备工业化的条件，资金和技术都很缺，唯一充裕的是劳动力。因而，乡镇企业因陋就简，生产一些低技术的日用品。乡镇企业的产品质量和档次都不高，但价格便宜，很适合改革开放初期城乡居民收入水平普遍偏低的经济条件，市场广阔，发展很快。在工业化的推动下，很多农村就走上了城镇化的道路。不过，由于农民和农村是以低投入和低成本为条件进入这一过程的，再加上城乡二元格局下难以依托于城市，从而导致工业化和城镇化的质量和水平都不高，而且乡土性浓重。无论是城镇建设，还是已城镇化农民的经济水平和生活质量，都要与普通城市和市民有着明显的差距。即使后来城市中民营经济（包括部分国有经济）的发展，也是以大量利用农民廉价劳动力为条件的。由于使用了农民工，生产成本显著降低，从而使企业提高了效益。但是，由于农民工获得的收入低，生活水准自然也低，赶不上普通市民，难以融入城市社会，不得不退居到边缘，聚而成群，成为一景。这就是人们常说的城乡结合部，或城中村。其实，无论是农村地区的城镇化，还是城市里的农民工、城中村和城乡结合部现象，都是学者们所说的“半城市化”（前者是地域景观上的半城市化，后者是社会景观上的半城市化）⁵。半城市化的核心是农民工或已城镇化农民的收入水平低，生活和居住条件不达标，过多地保留了原来的生活方式和社会面貌⁶。

（三）外向机制

中国在推行改革的同时，实行对外开放，积极吸引外资，使外资经济也迅速发展和壮大起来。外资经济与民营经济一样，都属于市场经济成分，受市场机制的支配。不同的是，外资经济是外来成分，同时还受外部因素的影响。

显然，外国投资者是为着实现自己的经济利益目标而来中国的。改革开放初期，中国经济贫穷和落后，劳动力充裕而便宜。同时，国家为了吸引外资，也实行了一定的优惠政策，包括税收减免等。而且，各地为了吸引外资，还竞相提供优惠措施，包括压低土地价格、改善服务、建设基础设施等。这样，外资在中国就可以非常低的成本进行生产和经营活动。然而，当他们把在中国生产的产品拿到国际市场上，却是按发达国家的市场价格进行销售的。因而，到中国来投资就能够比在其本国或发达国家投资获得更多的利润。这就是外资经济的动力所在。

中国的开放是自主的，而且是双向的。中国在大力吸引外资的同时，内资也在走向世界，积极地在国际市场上开拓发展空间。由于国际市场上的商品价格通常高于国内，发展对外业务可以获得比在国内更高的收益，所以内资也具有向外发展的动力。

这样，不论外资还是内资，都在利用国内市场与国际市场在商品价格及要素结构上的差异，优化资源配置，提高生产效率，从而获取更大的经济收益。这种通过向外发展（包括内资走向国际市场 and 外资进入国内市场两种形式）而获得的经济利益就称为外向效益（利益）。为获取外向效益（利益）而开展的经济活动，就称为外向经济（包括外资经济和内资经济中的对外经贸两部分）。

外向经济主要受外向机制的支配。外向机制有一条基本规律：越接近国际市场（核心），经济效益越高；离国际市场越远（越处于国际市场的边缘或外围），经济效益越低。

改革开放后，在外向机制的作用下，国内资金和生产要素大规模地向沿海聚集（因为沿海港口是出入国内市场的主通道，最接近国际市场），从而导致国民经济的外向型结构（从内地指向沿海并趋向于国际市场）。这样，沿海地区，一方面是外资登陆，另一方面有内资聚集，迅速发展成为我国新兴的经济增长基地和对外开放的龙头，不仅在国内经济舞台上的地位显著提升，对世界经济也产生了一定的影响。

不过，由于我国是发展中国家，国内经济在世界经济体系中还不占主导地位，我国的外向经济基本上是由外资（或国际市场）主导的。这就是说，内资经济中的对外经贸，总体上是依附于外资经济的。

外向机制不仅作用于经济活动，也作用于城市化。外向机制是建立在市场机制基础之上的，也是一种利益机制，是外向经济利益将国内外生产要素组合在一起，并大规模地投入到外向经济活动中去，从而推动了城市化进程。在这一过程中，每一位参与者，包括外来投资者、国内投资者、经营者、员工和广大民众，各自的经济利益均得到了实现。不过，外向经济和外向机制的主导力量是外资，获利最多的是外来投资者，甚至是国际上的大资本。

由于外向经济活动的向海趋势，沿海地区发展最快，城镇化自然也是从东部沿海最先起步的，然后向内地推进。这种由沿海指向内地的城市化过程和模式，就称为外向模式，也称为由东向西的城市化。

外向机制作用下的城市化，具有如下特征。

第一，城市发展以国际市场为母本。与市场机制下的城市化一样，外向机制下的城市化也是以市场为母本的。不同的是，前者是以国内市场为基础，而后者则是以国际市场为基础。这表现在三个方面：一是以国际大都市或国外某著名城市为发展目标；二是国际经济和市场要素在城市中得到优先和充分的发育，如国际财团、商务机构和国际商务区等；三是积极融入国际市场经济体系并扮演一定的角色。

第二，城市发展的专业性更强。由于依托于国际市场而生存，就必须服从于国际分工，

再加上国际竞争，外向机制下的城市只能朝着专业化的方向发展，如服装加工、电子配件、软件设计等。相比国内市场而言，国际市场的分工更细，专业化程度也更高。

第三，国际化程度高。随着外资的进入，外国人也跟着来到中国。随着外国人的增多，外国人所在的地方就会出现国际化现象。首先，社会景观发生了变化，外资集中的城市不再是单一的中国人，而是形形色色的外国人混杂其中。其次，文化景观发生了变化，外国人的语言文化、思想观念、行为准则以及生活方式和工作方式也会逐渐影响到周围的中国人，并在城市中传播。再次，市场规则发生了变化，外国或国际上通行的市场规则，如法规、准则、标准、制度等，会逐步在外向经济活动（或城市）中普及和推广。最后，城市景观发生了变化，外国人使用的生活用品、设施、建筑（如酒吧、俱乐部、教堂、学校、医院、洋房、别墅等）在城市中不断增加并扩散，从而改变着城市面貌。尤其是外国人聚集的地段，最终会把外国人本国或国际上某著名城市的生活和居住环境复制出来。这样，凡是外国人聚集的城市，洋气，时尚，紧跟世界潮流，与中国本土的传统城市就呈现出不一样的风貌。

总之，改革开放后，随着经济发展和经济成分的变化，以及城镇化动力结构的调整，我国城镇化的动力机制和动力模式也出现了多样化趋势：由计划经济时期单一的计划机制和模式发展到今天计划、市场、外向三种机制和模式并存的局面。由于动力机制和模式的丰富与完善，一方面加快了城市化进程，另一方面也使城市化进展更加稳健，总体质量和效益得到了改善。

五、城市化动力机制和模式的演进过程

综上所述，新中国的城市化实践是在不断发展和完善的，动力越来越充足，发展机制和模式也越来越丰富和健全。整个城市化历程，可以1978年为界前后分为计划经济和市场经济两个时期。计划经济时期只有公有经济一种成分，城市化也为单一的计划模式，进展缓慢。市场经济时期经济成分出现了多元化趋势，城市化也不再是单一的计划机制和模式，而是多种机制与模式并存。不过，市场经济是一个渐进的发展和成长过程，城市化机制和模式也不是一成不变的，而是在互动中不断发育和完善的。因而，可以根据市场改革的进程和各种经济成分的成长状况，将市场经济时期进一步划分为三个阶段（表7）。

表7 城市化动力的演进阶段

时期	阶段	动力	机制与模式	绩效
计划经济	基础阶段 1949-1978年	公有经济	计划模式	进展慢， 质量高
市场经济	第一阶段 1979-1990年	公有经济为绝对主体， 民营经济和外资经济为补充	计划模式为主体， 市场模式和外向模式为补充	进展快， 质量低
	第二阶段 1991-2000年	公有经济为主体， 民营经济为辅助， 外资经济为补充	计划模式为主体， 市场模式为辅助， 外向模式为补充	进展快， 质量有所提升
	第三阶段 2001-	公有经济为主导， 民营经济为主体， 外资经济为辅助	计划模式为主导， 市场模式为主体， 外向模式为辅助	进展快， 质量高

第一阶段是改革开放初期（1979-1990年），城市化动力成分开始出现多元化趋势，但

公有经济仍占绝对优势，其他经济成分仅仅是补充。1980 年代的改革只是一个量变过程：计划体制虽有松动，但依然强大（个别领域甚至还有所强化）；市场经济体制开始发育，但仍很柔弱。因而，公有经济发展很快，仍是国民经济的绝对主体。非公经济从无到有地发展起来了，速度更快，但总体规模还十分有限，与公有经济不可同日而语。从 1970 年代末直到 1989 年，公有经济比重均维持在 90% 以上，而非公经济始终不足 10%（表 6）。同时，非公经济主要存在于商业、服务及农村等国民经济的边缘领域，对公有经济只起到拾遗补缺的作用。所以，这一阶段仍然是以计划机制和模式为主体，而市场和外向机制与模式还仅仅是补充。城市化步伐有所加快，但主要表现为农村城镇化。就全国而言，城市发展的主要模式仍是以公有经济为基础的计划模式（主要作用于城市）。

第二阶段是改革开放中期（1991-2000 年），城市化动力成分开始出现发展不平衡的趋势，非公经济发展步伐显著加快，但公有经济仍占主体地位。由于我国确立了社会主义市场经济的发展目标，改革力度加大，计划经济体制向市场经济快速转型，市场经济得到了迅猛发展。在改革的推动下，公有经济也获得了较快的发展，但相对于非公经济来说，步伐明显放慢。1990-1997 年，公有经济动力指数增长了 33.7%，而非公经济则增长了 301%。不过，从总体上说，这一时期计划体制还占主导地位，市场体制只是初步确立。因而，公有经济仍是国民经济的主体，非公经济只起到辅助作用。在整个 1990 年代，公有经济动力指数的比重虽有大幅度的下降，但仍保持在 50% 以上，在全国城市化进程中还是主力军。非公经济成分虽然发展很快，而且从商业服务扩展到了建筑、制造、交通等领域，同时从农村向城市进军，但在总体上还只是社会主义市场经济的辅助部分，并没有动摇公有经济为主体这一根基。因而，这一阶段的城市化机制与模式是计划为主，市场为辅，外向为补充。城市化地域是农村和城镇并重，进程加快。

第三阶段是改革开放新时期（2001 年至今），改革向纵深发展，开放出现新局面，国内市场与国际市场全面接轨，市场经济格局基本形成，城市化动力呈现公有、民营和外资三足鼎立的态势。亚洲金融危机之后，国有企业出现了严重困难，再加上市场化和经济全球化进程的加快，导致公有经济快速萎缩，逐渐失去了其在城市化进程中的主体地位。与公有经济形成鲜明对照的是，非公经济发展迅猛，快速成长，而且已进入国民经济的绝大部分领域，活动重心也转移到了城市。尤其是民营经济，活力更强。2002 年民营经济在城市化动力指数中的比重超过了公有经济，2004 年又超过了 50%（表 6）。可以说，世纪之交是我国经济发展和城市化进程的重要转折点：一方面，经济结构和经济体制发生了快速的质变，公有经济和计划体制大幅度衰退，而市场经济和市场体制快速推进，二者的地位发生了互换；另一方面，民营经济不仅是市场经济的主体，同时还成为城市化的主动力。这样，在新世纪之初，我国城市化动力结构出现了真正的多元化，公有、民营和外资三种经济成分均成为动力体系的有机部分（2006 年三种经济成分的动力指数比重分别为 23%、55.7% 和 21%），而且担当主力的不再是公有经济，代之以民营经济。所以，城市化机制和模式就演变成计划为主导、市场为主体和外向为辅助的格局。在此基础上，随着经济集中度的提高，城市化的主战场也转入了城市，城市化进程进一步加快。

总之，改革开放三十年来，随着市场经济的发展和竞争机制的引入，我国城市化的动力成分、动力机制和动力模式既得到了充分的发展，又进行了合理的优化。目前的动力结构与机制-模式组合是科学的，也是符合我国国情的，既推动了城市化的快速进展，又保证了较高的质量和效益。今后这一结构和模式还将继续得以发展和完善，但基本格局不会有大的变化。

参考文献

¹ 谷荣，中国城市化的政府主导因素分析，现代城市研究[J]，2006 年 3 期，第 51-55 页

-
- ² 吴靖, 中国城市化动力机制探析, 经济学家[J], 2007 年 5 期, 第 121-122 页
- ³ 丁恒龙, 农村城市化与利益机制研究, 理论学刊[J], 2005 年 10 期, 第 94-96 页
- ⁴ 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[J], 1999 年, 第 54 卷 2 期, 第 106-115 页
- ⁵ 刘盛和等, 中国半城市化现象及其研究重点, 地理学报[J], 第 59 卷增刊, 第 101-108 页
- ⁶ 于北溟, 郭东明, 中国半城市化现象溯源及其存在价值研究, 理论观察[J], 2006 年第 4 期, 第 60-61 页

(载于《中国城市发展 30 年 (1978-2008)》, 牛凤瑞等主编, 北京: 社会科学文献出版社, 2009 年 1 月, 第 75-95 页)