

新时期中国城镇化战略的调整思路

魏后凯

(中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员)

国家“十二五”规划明确指出，要积极稳妥推进城镇化，优化城镇化布局 and 形态，加强城镇化管理，不断提升城镇化的质量和水平。当前，中国城镇化已经由过去的加速时期进入到减速时期。在这一新的时期，必须全面提高城镇化质量，把城镇化快速推进与质量提升有机结合起来，促使城镇化从单纯追求速度型向着力提升质量型转变。

一、中国城镇化的演变历程与阶段划分

根据城镇化的推进速度和演变特点，大体可以把建国以来中国城镇化的历程分为波浪起伏时期（1950-1977）、稳步推进时期（1978-1995）和加速推进时期（1996年之后）三个时期（见图 1）。

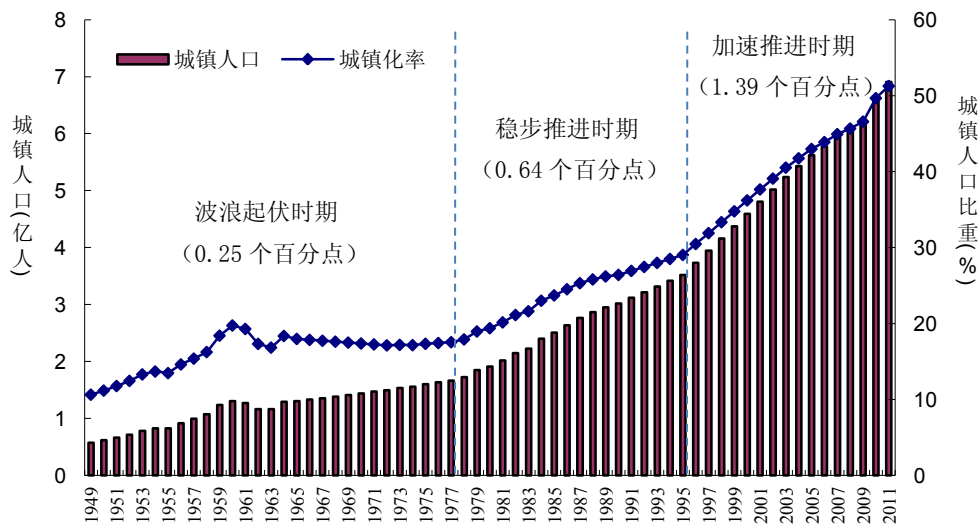


图 1 中国城镇化的阶段划分

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）和《中国统计摘要》（2012）绘制。

1. 波浪起伏时期（1950-1977）。在改革开放之前，中国的城镇

化进程呈现波浪状推进的特点。这一时期又可分为 6 个不同阶段：一是 1950-1953 年的恢复和稳步推进阶段，这期间全国城镇化率由 1949 年的 10.64% 增加到 13.31%，年均提高 0.67 个百分点；二是 1954-1955 年的停滞阶段，全国城镇化率在 13.5% 左右徘徊；三是 1956-1960 年的城镇化大冒进阶段，全国城镇化率由 1955 年的 13.48% 迅速扩张到 19.75%，年均提高 1.25 个百分点，超出了当时国民经济的承受能力；四是 1961-1963 年的反城镇化阶段，3 年内全国城镇化率下降了 2.91 个百分点，平均每年减少 0.97 个百分点；五是 1964 年的恢复性增长阶段，当年城镇化率急剧增加了 1.53 个百分点；六是 1965-1977 年的停滞和衰退阶段，这期间中国城镇化率一直在 17.5% 左右徘徊，并呈现出微弱下降的趋势。

2. 稳步推进时期 (1978-1995)。 改革开放以来直到 1995 年，中国城镇化呈现出稳步推进的特点。在这一时期，随着改革开放的不断深入和工业化的快速推进，中国的城镇化水平也在稳步提升，由 1977 年的 17.55% 提高到 1995 年的 29.04%，18 年内城镇化率提高了 11.49 个百分点，平均每年提高了 0.64 个百分点。其中，在 1978-1987 年间，全国城镇化推进的速度较快，年均提高 0.78 个百分点；而在 1988-1995 年间，由于受 1989 年治理整顿政策的影响，全国城镇化速度趋于放缓，平均每年提高 0.47 个百分点。总体上看，这一时期虽然全国城镇化在稳步推进，但由于工业化推进较快，加上历史时期各种矛盾的积累，导致城镇化严重滞后于工业化。

3. 加速推进时期 (1996-)。 自 1996 年以来，中国的城镇化进

入了加速推进时期，16年间全国城镇化率平均每年提高1.39个百分点，远高于1950-1977年平均每年提高0.25个百分点和1978-1995年平均每年提高0.64个百分点的速度。其中，在“十一五”期间，全国城镇人口由2005年的56212万人增加到2010年的66978万人，5年内共新增城镇人口10766万人，平均每年增加2153万人；城镇化率由42.99%提高到49.95%，平均每年提高1.39个百分点（见表1）。在“九五”、“十五”和“十一五”连续三个五年计划时期，全国平均每年新增城镇人口都超过了2000万人，城镇化率年均提高幅度都在1.3个百分点以上。到2011年，中国城镇人口已达到69079万人，城镇化率达到了51.27%，比上年提高1.32个百分点，继续呈现出快速推进的态势。

表1 各时期中国城镇化速度比较

时期	年份	平均每年新增城镇人口 (万人)	城镇化率年均提高幅度 (百分点)
“六五”时期	1981-1985	1191	0.86
“七五”时期	1986-1990	1020	0.54
“八五”时期	1991-1995	996	0.53
“九五”时期	1996-2000	2146	1.44
“十五”时期	2001-2005	2061	1.35
“十一五”时期	2006-2010	2153	1.39
“十二五”时期	2011	2101	1.32

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）和《中国统计摘要》（2012）绘制。

中国城镇化进程呈现出明显的区域差异。总体上看，东部和东北地区城镇化水平较高，而中西部地区较低；东部和中部地区推进速度较快，而东北地区推进速度较慢。2010年，东部和东北地区城镇化率已达到59.7%和57.7%，而中部和西部地区只有43.5%和41.4%，西部比东部和东北地区分别低18.3和16.3个百分点（见图2）。从

2000 年到 2010 年，全国城镇化率平均每年提高 1.38 个百分点，其中，东部和中部地区分别年均提高 1.44 和 1.38 个百分点，西部地区年均提高 1.27 个百分点，而东北地区仅年均提高 0.56 个百分点。这期间，东部与西部地区间城镇化率差距由 16.6 个百分点扩大到 2007 年的 18.0 个百分点，2010 年进一步扩大到 18.3 个百分点；东中部间差距也由 15.6 个百分点扩大到 16.2 个百分点。

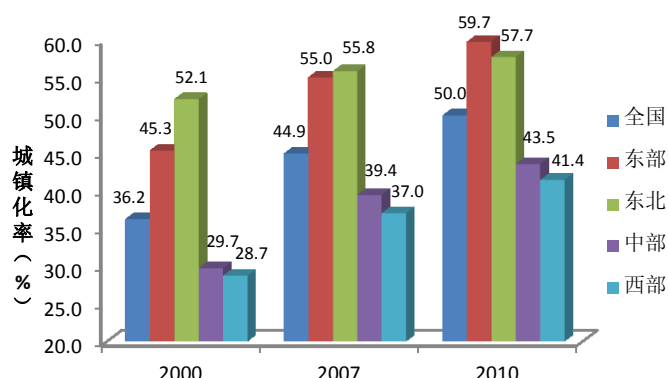


图 2 中国四大区域城镇化率的变化

注：（1）东部地区包括河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南 10 个省市；东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江 3 省；中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西 6 省；西部地区包括内蒙古、广西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏 12 个省区市。（2）2010 年全国城镇化率为国家统计局正式公布的数据，各省市区实际加总数为 50.3%，比国家统计局公布的数据高 0.3 个百分点。

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）、《中国统计摘要》（2012）和《中国 2010 年人口普查资料》计算。

二、当前中国城镇化已经进入减速时期

综上所述，自改革开放以来，中国城镇化推进的速度呈现出逐步加速的趋势。1996-2011 年，全国城镇化率年均提高幅度是 1978-1995 年的 2.2 倍，是改革开放以前的 5.6 倍。这期间，全国平均每年新增城镇人口高达 2119 万人，远高于 1978-1995 年的年均新增 1028 万人和改革开放前的年均新增 389 万人。

在“十二五”乃至今后较长一段时期内，中国的城镇化究竟是继

续加速推进还是向减速转变？这是一个值得深入研究的重大战略问题。目前流行的观点认为未来中国的城镇化仍将处于一个加速推进的时期，有的人甚至提出，未来中国的城镇化将处于一个“高潮期”。所以会得出这种判断，其理论依据是，根据城镇化的 S 型曲线理论，通常认为 30%~70%的城镇化率区间属于城镇化的加速时期。实际上，这是一个理论上的认识误区。我以为，从中长期趋势看，未来中国的城镇化将进入减速时期，全国城镇化推进的速度会逐渐放慢。

首先，30%~70%的城镇化率区间是一个快速推进的时期而不完全是加速时期。根据城镇化演变的 S 型曲线理论，大体可以把城镇化过程分为初期、中期和晚期三个发展阶段。在城镇化率 30%~70%的区间，虽然城镇化会呈现出快速推进的趋势，但 50%的城镇化率是一个重要的转折点。以此为界，可以把城镇化快速推进阶段分为加速和减速两个时期。其中，30%~50%的区间为加速时期；50%~70%的区间为减速时期（见图 3）。如果在 50%~70%的区间城镇化也呈现加速推进的话，那么就不可能顺利转入到 70%以后的稳定发展阶段。2011 年，中国城镇化率已达到 51.27%，越过了城镇化率 50%的关口。这意味着未来中国城镇化将发生重大转变。

其次，从发达国家和地区的经验看，当城镇化率超过 50%以后，城镇化推进将出现逐渐减速的趋势。例如，美国 1880 年城镇化率为 28.2%，1920 为 51.2%，1960 年达到 69.9%。在加速期（1880-1920）城镇化率年均增加 0.58 个百分点，而减速期（1920-1960）下降到 0.47 个百分点。日本 1947 年城镇化率为

33.1%，1967 年为 49.7%，2009 年达到 66.6%。在加速期（1947-1967）年均增加 0.83 个百分点，而减速期（1967-2009）下降到 0.40 个百分点，不到加速期的一半。

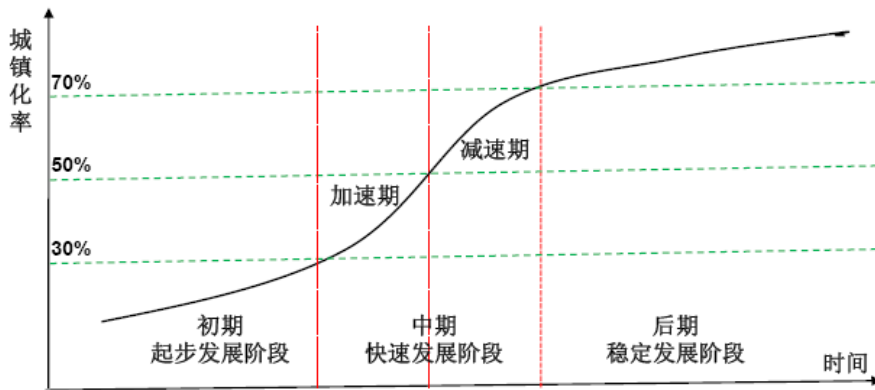


图 3 城镇化演进的 S 型曲线示意图

再次，近年来中国城镇化的加速推进是建立在低质量的基础上，缺乏可持续性。中国的城镇化是一种典型的不完全城镇化，现行统计的城镇人口包含大量在城镇常住的农民工。2011 年，全国农民工总量达到 2.53 亿，其中外出农民工 1.59 亿。这些外出农民工主要在城镇地区工作和居住。从统计上看，这些常住在城镇的外来农民工虽然被算成是城镇人口，但他们在劳动就业、工资福利、子女教育、社会保障、保障性住房购买等方面仍很难享受城镇居民同等待遇。正因为如此，近年来中国城镇人口统计中农业户口人口所占比重越来越大。在 2010 年全国市镇总人口中，农业户口人口所占比重高达 46.5%，其中市为 36.1%，镇为 62.3%（见表 2）。这表明，目前中国的城镇化率只是一种统计上的名义城镇化率，具有典型的不完全性。可以说，近年来中国的城镇化推进速度快，但质量很低，城镇化质量与速度不相适应。显然，这种单纯强调速度的城镇化推进方式是不可持续的。

表 2 2010 年中国城镇人口的构成

	合计 (万人)	农业户口人口 (万人)	非农业户口人口 (万人)	非农业户口人口 占总人口比重 (%)	农业户口人口 占总人口比重 (%)
全国	131905	93471	38434	29.14	70.9
市镇	66570	30959	35612	53.5	46.5
市	40165	14497	25667	63.90	36.1
镇	26406	16461	9945	37.66	62.3

资料来源：根据《中国 2010 年人口普查资料》计算。

最后，近年来中国城镇化推进速度已经出现逐渐放缓的趋势。在“九五”计划时期，中国城镇化率平均每年提高 1.44 个百分点，“十五”时期平均每年提高 1.35 个百分点，“十一五”时期平均每年提高 1.39 个百分点，2011 年已下降到 1.32 个百分点。在东部一些发达地区，近年来城镇化减速的趋势十分明显。如浙江在 30%-50% 的区间（1985-2000）城镇化率平均每年提高 1.37 个百分点，而此后的 2001-2011 年则下降到 1.05 个百分点。

总之，在今后较长一段时期内，中国仍将处于城镇化的快速推进时期，但相比较而言，城镇化率平均每年提高的幅度将会有所减缓。预计今后中国城镇化率年均提高幅度将保持在 0.8~1.0 个百分点左右，很难再现“九五”到“十一五”时期平均每年提高 1.35~1.45 个百分点的增幅，继续保持这样的高速扩张态势难度很大。如果按每年提升 1 个百分点推算，到 2015 年，中国的城镇化率将达到 55% 左右；到 2020 年，将达到 60% 左右。

当然，应该看到，目前中国各地区发展水平差异较大，还处于不同的城镇化发展阶段。2010 年，东部和东北地区的城镇化率已接近 60%，而中西部地区城镇化水平仍较低，仅 40% 多，其中河南

(38.5%)、甘肃 (36.0%)、云南 (34.7%)、贵州 (33.8%)、西藏 (22.7%) 等省区还不到 40%。因此，未来中国四大区域城镇化将呈现出不同的发展格局。总体上看，东部和东北地区已进入城镇化的减速期，未来的重点是着力提高城镇化的质量；而中西部地区仍处于城镇化的加速期，今后应坚持城镇化速度与质量并重。可以说，未来中国推进城镇化的主战场将主要集中在中西部地区。

三、减速期中国城镇化战略的调整思路

当前中国城镇化面临的主要矛盾并非是速度不快、水平较低的问题，而是质量不高的问题。在中国城镇化进入减速期后，必须从根本上改变过去那种重速度、轻质量的做法，坚持速度与质量并重，加快完全城镇化的进程，全面提高城镇化质量，把城镇化快速推进与质量提升有机结合起来，促使城镇化从单纯追求速度型向着力提升质量型转变，从不完全城镇化向完全城镇化转变，这是今后一段时期内中国推进城镇化的核心任务。在减速期，应高度关注以下几方面问题：

1. 加快推进农民工市民化进程。 尽快解决农民工市民化问题，这是全面提高城镇化质量的关键所在。为此，要按照“多层统筹、区域协调、分类指导、农民主体”的原则，分阶段积极推进进城农民工的市民化进程，逐步让农民工在社会保障、就业和转岗培训、公共服务、保障性住房、子女教育等方面享受市民同等的待遇，实现农民工“有信用、有保障、有岗位、有资产、有组织”的市民化目标。当前，要重点加快农民工信息系统和信用体系建设，实行城乡平等的就业制度，建立城乡普惠的公共服务制度，推动形成城乡统一的社会保障、社会

福利和户籍管理制度，尽快将农民工工伤保险、医疗保险、养老保险全部列入强制保险范围，并在住房、子女教育、卫生等领域加大向农民工倾斜的力度，切实降低农民进城落户的门槛和成本，使广大进城农民工能够和谐地融入城市、共享城镇化的利益和成果。

2.提高大都市区的综合承载能力。大都市区是吸纳新增城镇人口的重要渠道。从世界范围看，1975年超过100万的大都市区人口占世界城镇人口的37.2%，2009年达到50.1%，2025年预计将达到56.6%，届时中国也将达到43.0%。当前中国大都市区面临的突出问题是，城市建设用地紧张，进城门槛和成本较高，生态环境压力大，承载能力受限，有的已出现膨胀病迹象。为此，要加快郊区化和一体化进程，优化空间结构，促进产业转型和功能提升，提高大都市区综合承载能力。可以考虑放开大都市区郊区（县）、周边中小城市和小城镇的户籍限制，鼓励大都市中心区人口和产业向周边扩散，同时加快都市区内快速交通网络建设，优先发展公共交通尤其是大容量轨道交通，积极推进基础设施、产业布局、环境治理、要素市场、劳动就业和社会保障等一体化，促使进城农民在大都市区郊区（县）和周边城镇居住，并通过快速交通体系到城区上班，或者实现就近就业。

3.进一步增强小城镇的吸纳能力。小城镇数量多、分布广，吸纳容量大，是今后吸纳农民进城的重要载体。当前小城镇面临的关键问题是，基础设施落后，公共服务水平低，产业支撑乏力，对农民缺乏吸引力，其吸纳能力不足。为此，要切实加强基础设施建设，提高公共服务能力和水平，积极培育特色优势产业，不断扩大就业机会，提

高小城镇的人口吸纳能力。可以考虑由中央财政设立国家小城镇建设专项资金,重点支持小城镇基础设施、公共服务设施和安居工程建设,并采取“以奖代投”的办法,对各地小城镇建设实行奖励政策。对小城镇符合国家产业政策和环保要求的新办企业,要实行小额贴息贷款支持。

4.注重提高城镇土地利用效率。近年来,中国城市建设用地规模迅猛扩张,土地的城镇化远快于人口的城镇化。同时,城市用地结构不合理,工业用地比例偏高,居住和生态用地比重偏低。一些城市甚至以牺牲居住和生态用地为代价来高速推进工业化,工业用地规模过大、价格偏低、比重过高,利用效率太低。今后,必须坚持以人为本的科学发展理念,把人的需要放在首位,按照生活、生态、生产的优先次序,合理确定城市用地结构和比例,调控城市用地价格,并设置各类城市工业用地比重的最高限度。要逐步增加城市居住和生态用地的比例,严格执行城市工业用地招拍挂制度,不断提高工业用地效率。

5.重视城镇特色培育和品质提升。缺乏特色,品位不高,重建设、轻管理,这是当前中国城镇发展面临的普遍问题。随着中国城镇化速度的减缓,今后各地在推进城镇化的过程中,应更加注重城镇特色培育和品质提升,切实加强城镇的现代化管理,建设智能化、人性化、生态化的特色城镇,走特色城镇化之路。一是注重培育城镇文化,塑造城镇精神,增强城镇品牌意识,并把城镇文化和精神融入到城镇规划、景观和建筑设计、开发建设之中,彰显城镇的个性和特色,提升城镇品质,改变“千城一面”的局面;二是强化大中小城市和小城镇

之间的分工协作，推动大城市提升产业层次和中心功能，逐步向高端化和服务化方向发展，鼓励中小城市和小城镇走“专精特深”的特色专业化道路，构筑一个优势互补、合理分工、错位竞争、互动融合的城镇产业发展格局；三是要高度重视现代化城镇管理工作，把城镇建设和管理有机结合起来，实现从重建设到建管并举、重在管理的转变。

(本文载《中国经济年鉴》2012)