

# 中国城市化模式的反思与转变

盛广耀

(中国社会科学院城市发展与环境研究中心,北京 100732)

**摘要:**本文通过对城市化过程中政府与市场作用关系问题、空间组织问题、城乡关系问题、资源环境问题的研究,对以往城市化的发展模式及其问题进行了评述。提出在新的发展阶段和发展条件下,应尽快实现城市化的推进模式由行政主导向市场主导、政府引导的方式转变,城市化的空间组织模式由小城镇为重点向大中小城市和小城镇协调发展转变,城市化的城乡关系模式由城乡分割向城乡统筹转变,城市化的建设模式由粗放型向集约型转变。

**关键词:**城市化模式;反思;转变

**中图分类号:** F299.21      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2009)09-0031-05

城市化能否持续、健康发展,在很大程度上影响着我国的现代化进程。而城市化的健康与否,与城市化过程中所采取的途径和方式,即城市化模式有很大关系。虽然各国各地区城市化总的趋势和方向是一致的,但不同国家或地区经济、社会、地理、历史等条件的不同,实现城市化的途径多种多样。同时,在不同发展阶段,其表现形式和所采取的方式也是不一样的。不同国家或地区,在不同时期的城市化模式会有所不同。新中国成立六十年来,我国城市化政策和思路不断调整,推进城市化所采取的途径和方式也随之变化。当前,我国正处于重要的转型时期,在新的发展阶段和发展条件下,适时选择合理的城市化模式,对促进城市化乃至社会经济的健康发展至关重要。

## 一、对以往城市化发展模式的反思

回顾我国的城市化进程,以往所采取的发展模式是一定社会经济背景下的产物,与城市化的

发展阶段也有很大关系。随着经济社会的发展和城市化阶段的演进,原有政府行政主导下的、以城乡二元体制为基础、以小城镇为重点、追求速度的粗放型城市化模式,已明显不能适应城市化发展形势的变化。

### (一)行政主导型城市化模式的反思

纵观我国城市化的发展历程,以往的城市化进程受到行政力量和政策制度的深刻影响,资源配置主要依靠行政手段,市场机制的基础性作用未充分发挥。特别是改革开放前,在传统的计划经济体制下,城市化的推进具有浓厚的政府行政主导特征。城市化所需的各种资源要素,如,人口、劳动力、土地、资金等是通过行政手段而非市场机制进行配置和流动。城市化的推进过程,如,人口迁移与就业、市镇设置、城镇规模扩张、城镇固定资产投资、产业发展与城市职能定位等,都是在政府行政控制和政策制度安排下进行的。改革开放后,随着计划经济体制向市场经济体制的转

注:本文是国家社会科学基金项目“我国城镇化进程与发展模式转变研究”(编号:06CJY013)的成果。

收稿日期:2009-07-10

作者简介:盛广耀(1969-),男,江苏铜山人,中国社会科学院城市发展与环境研究中心副研究员。研究方向:城市问题。

型过渡,市场机制在城市化中的作用和地位逐渐显现出来,劳动力、资金、土地等资源要素开始在城乡、区域间进行合理流转。影响城乡要素流动的非经济因素的减少及市场因素的增加,推动了近些年来城市化的快速发展。近年来城市化的推进明显带有制度转型的特点,既有市场作用的成分,又有政府主导的色彩,<sup>[1]</sup>但政府与市场在城市化中的作用地位仍不明确。市场化改革尚未做到相互配套和衔接,市场化的进程与城市化的要求仍不适应。城乡自由流动的劳动力市场已基本形成,而户籍迁移制度和社会保障制度的改革仍不能与之匹配。城镇建设用地的转让和使用也已基本市场化,而农业用地向建设用地的转化都是通过行政手段来推进,实行补偿价格而非市场价格,土地用途转换过程中的巨大利益差使得“圈地热”难以遏制。

行政主导的城市化模式的出发点是好的,但受到人的主观意识影响,由于对城市化规律认识的偏差,常会产生矫枉过正的情况。过去对“城市病”的恐惧,使政府采取限制城市特别是大城市的发展政策,导致城市化进程滞后。而近年来随着各界对城市化的重视,又使各地方政府把城市建设作为一项政绩工程,普遍存在贪大求快的倾向,盲目追求建设速度和规模,而对社会和环境问题重视不够,城市化的质量和效益较差。在表面上看,这种以行政手段为主导的资源配置方式,降低了城市化的资金投入,有利于城市化的快速发展,甚至可实现跳跃式发展。但人为推动的城市化模式缺乏资源合理配置的内在机制,受主观因素的影响较大,容易造成城市化道路的偏差。

### (二)以小城镇为重点的城市化模式的反思

20世纪90年代末以前,我国执行的是“控制大城市规模,发展小城市、小城镇”的城市发展方针。早在20世纪50年代我国就提出“严格控制城市规模、搞小城市”的指导思想,改革开放后,我国多次提出的城市发展方针,都强调了以小城镇(市)为重点的发展思路。改革开放初期,城市化进程的推进,采取在空间上广布点、以小城镇为重点的发展模式,是当时的社会经济环境下的一种理性选择,具有一定的合理性。当时中国城市化处于起步阶段,城镇数量少,仅仅依靠为数不多

的大城市来推进全国的城市化进程显然是不现实的。同时,在高度的计划经济体制和严格的城乡管理体制下,人口流动受到严格限制,人口城市化不可能以大中城市为主要载体来进行。改革开放初期,小城镇的发展带有很强的自发性,并实现了快速发展,对中国城市化进程起到了推动作用。

20世纪90年代中后期以后,中国城市化进程进入了加速发展阶段。尽管国家仍十分重视小城镇的发展问题,但在市场机制的作用下,人口和经济在大中城市集聚的态势十分明显。从实际的发展来看,大城市发展最快,中小城市次之,小城镇最慢。同时,小城镇一哄而上、盲目发展、规模普遍偏小、城市效应不足等问题日益暴露。以小城镇为重点的发展模式已不能适应城市化发展形势的变化。对此,不少学者提出了大城市模式或折中的中等城市模式。但不管是小城镇模式、大城市模式,还是中等城市模式,都只涉及城市规模而忽视了区域城市空间组织结构的演化即城镇体系的发展。在城市化快速发展阶段,这种以城市个体而论的城市化模式和城市发展方针,已明显与区域城市化的发展实际不符,从而失去了其现实的指导价值。

### (三)城乡分割的城市化模式的反思

在城乡二元体制的制度约束下,以往的城市化是城乡分割的城市化,城乡发展相互隔离。在城乡分割的城市发展思路下,城市发展始终没有摆脱长期依赖农村输血的传统模式。在先工业后农业、先城市后农村的资源分配体制下,政府对农村不仅投入少,而且长期从农村和农业部门抽取剩余,导致城乡间资源配置严重失衡,农业发展后劲和农村积累不足。更为重要的是,城乡分割的城市化进程限制了农村人口向城市的转移,农民进城就业和落户面临着各种各样的“壁垒”。即使是近些年来实现了职业转化和地域转移的进城农民,也很难获得身份的转变和城市社会的保障,难以实现市民化,由此可能产生“城市社会二元结构”的问题。广大农村人口没有充分分享到城市化所带来的实惠,相反,在城镇建设过程中“三农”利益受到损害的现象却屡见不鲜。这种城乡分割的城市化过程,不仅阻碍农村的发展,激化了城乡发展的二元矛盾,而且制约了城市化进程的

推进,弱化了城市发展对农村的带动作用。

在城市化过程中,农村资源向城市流动有其客观的规律性。但城市偏向的二元体制扭曲了这一资源配置过程,强化而不是缩小了城乡二元经济结构,土地等资源要素加速向城市流转,而人口却不能有效转移,城市化与广大农村和农民的发展要求不相适应。这种城乡分割的城市化模式使城乡良性互动的发展机制无法建立起来,对农村发展的拉动作用是有限的。解决城乡发展的不协调,必须打破城乡二元体制,实质性改变过去沿袭下来的城乡制度安排和城乡管理政策,摒弃城乡分割的城市化道路,建立新型城乡关系。

#### (四)粗放型城市化模式的反思

从以往城市化的建设方式看,在传统经济发展模式下,中国城市化主要还是依靠高资源能源消耗、高污染排放的粗放型经济增长来推动的,城市发展过程中的高消耗、高污染、高投入、低效益问题十分突出。城市化过多地依赖于数量、规模的外延式扩张,重数量轻质量,重规模轻内涵,城镇发展总体上没有摆脱粗放型的扩张模式。城镇土地低效利用,用水效率低,建筑能耗尤其是大型公共建筑能耗居高不下,生态恶化、环境污染严重,致使工业化、城市化的发展与资源、环境的矛盾日益突出,这些问题已成为制约我国城市化健康发展的重要因素。

在经济发展和城市化初期,为满足人民的物质需求和生活空间的需要,必须不断扩大生产和建设规模,注重追求数量和规模,而这时由于资金和技术的匮乏,不得不依赖于劳动力和资源的大量投入及环境保护、治理的低投入。因此,这一阶段的城镇建设、发展模式一般是粗放型的,经济效益和环境效益较差。但中国工业化、城市化自20世纪90年代后已进入中期发展阶段,而资源利用方式和城镇发展模式并没有随之转变。这种粗放型的城镇发展模式,过分追求城市化的速度和规模,而忽视城市化的质量和效益,造成城镇资源利用效率低,浪费严重,进一步加剧了我国资源短缺、环境恶化的严重程度,严重阻碍了城镇质量的提高和功能的正常发挥,降低了城镇的综合承载能力,制约和影响了城市化的健康发展。目前,我国城市资源短缺和环境污染的问题已相当严重,

如果还继续延续原有的发展模式,现有的资源环境状况根本无法支撑工业化、城市化的持续健康发展。

## 二、城市化模式的转变方向与策略

城市化推进方式的选择和实施具有一定的历史背景,随着经济社会发展形势的变化,原有的城市化发展模式已失去其合理性。在这种情况下,必须随着经济社会的转型和城市化阶段的变化,尽快推进城市化发展模式的变革。

(一)推进城市化模式由行政主导向市场主导、政府引导转变

在动力机制的作用和调控方式上,城市化推进模式应实现由行政主导型向政府引导下的市场主导型转变。城市化发展的内在机制和社会主义市场经济体制的建立,要求改变以往城市化过程中偏重于用行政手段配置资源要素的调控方式,尊重市场规律,建立市场化的城市发展机制。城市化的过程实质上是生产要素集聚、资源优化配置的过程。在此过程中,市场机制发挥着基础性作用,是城市化推进的内在机制。只有通过市场机制的基础性作用,才能保证与城市化相关的人口、土地、资本等要素的合理流动,优化配置城乡资源要素,促使产业和人口的集聚与扩散。从各国城市化的经验看,市场主导下的城市化进程是最有效率的城市化方式。在世界其他国家,市场化是与工业化、城市化结伴而行的,工业化与城市化之间的互动关系是以市场化为中介来维系的。大多数西方发达国家的城市规模、城市布局、城市功能演进和城市产业分工多为市场选择和市场作用的结果。<sup>[2]</sup>从理论上讲,市场体系的变化在前,城市体系的变化在后。<sup>[3]</sup>市场化使城乡间的要素配置更有效率,推动城市化不断向高层次发展。

城市化的演进过程有其内在的规律,既要避免人为地设置资源要素合理流动的阻碍,又要防止脱离经济发展实际的城市化建设。尊重市场选择、运用市场机制是防止城市化进程出现偏差最有效的手段。当然,市场不是万能的,很重要的一点是它并不能解决城市化的质量问题。从国外城市化实践的经验教训看,完全由市场引导的城市化存在着公共产品等社会资源配置失衡和社会公

平的问题。如果单靠自由市场机制的调节,而没有政府的参与和引导,必然会造成城市建设的混乱和社会发展的失调。具体而言,城市化的进程管理应以市场为主导,发挥市场机制的资源配置作用;城市化的质量管理则需要以政府为主体,发挥政府的政策调节和公共服务职能。应转变行政主导的推进模式,既不能采取放任自流的完全市场化,也不能完全依靠行政手段,而应以市场机制为基础,合理发挥市场主导和政府引导的作用。

实现城市化推进模式的转变,要在社会主义市场经济体制下,建立市场化的城市发展机制和科学合理的组织调控体系。要为市场机制在城市化进程中发挥基础性作用提供制度保障,营造良好的市场环境,建立和完善城市发展的内在调节机制,保证各种城市化要素的合理流动和优化配置。由于市场的内在缺陷,政府必须要在区域与城市规划制定、基础设施建设、公共服务提供、环境保护和社会保障等方面发挥不可替代的作用。通过政府适当有效的宏观调控,用规划、财税、行政等手段来弥补市场机制的不足。<sup>[4]</sup>

### (二)由小城镇发展模式向大中小城镇协调发展模式转变

在空间组织形式上,城市化模式应实现由以小城镇为重点向大中小城市和小城镇协调发展的转变。随着城市化进程的不断推进,城镇发展的空间组织结构不断发生变化,因此,在城市化发展的不同阶段,需要对城市化的地域发展模式予以调整,以适应城市化空间发展形态的变化。从区域空间结构演变的理论看,在城市化初期,城市处于分散孤立发展阶段,城市数量少而分散,相互之间的联系薄弱,区域城市的发展主要表现为城镇数量的增长;在城市化中前期,城市处于加速集聚阶段,城市规模迅速扩大,大城市利用其较强的集聚效应优先增长,同时大城市对周边中小城市的辐射带动效应逐渐增强;在城市化中后期,随着大城市辐射扩散效应和中小城市集聚效应的强化,中小城市发展速度加快,城市之间的联系日益紧密,主要表现为区域内城市群体逐步形成壮大,城镇体系不断完善。促进大中小城市和小城镇的协调发展,形成合理的城镇体系,是区域城市化和经济发展的内在规律所要求的。大中小城市和小城

镇协调发展的模式不是城市化发展的规模模式,而是城市化发展的区域模式,是适应我国城市化发展阶段的集中型城市化与分散型城市化的结合。

促进大中小城市和小城镇协调发展,要从区域的整体出发,推进区域工业化、城市化和市场化进程,优化区域发展空间,加强区域功能整合,完善区域城镇体系,促进城市群体的发展与联动,统筹城乡和区域发展。要发挥城市间互补的综合优势,充分发挥大城市的辐射扩散作用,以大带小,既克服大城市发展中的局限性,使大城市获得更广阔的发展空间和基础支撑,又使中小城市获得集聚和增长的动力,促进区域的协调发展。要在更大范围实现资源的优化配置,促进生产要素的合理流动,最大限度地提高资源的利用效率,在区域范围内实现单个城市无法达到的规模经济和集聚效应,提高区域整体竞争力。

### (三)实现由城乡分割向城乡统筹转变

在城乡关系上,城市化模式应实现由城乡分割向城乡统筹转变。随着城市化和经济发展的阶段性变化,原有的城市偏向的发展模式已成为城乡协调发展的主要障碍,需要尽快调整城乡发展的关系,实现城乡协调发展。

理论上一般认为,一个国家或地区的工业化和城市化的早期阶段要靠农业和农村提供剩余,当工业化、城市化进入中期阶段后,农业的相对地位大大下降,工业的扩张依靠自身的资本积累来完成,经济增长的动力主要来自非农产业,工农关系和城乡关系因此发生结构性转换,农业、农村逐步成为接受“补助”的部门和地区。这个阶段是二元经济结构向一元经济结构转换过渡,工农关系、城乡关系趋于协调的阶段。目前,中国已进入工业化、城市化中期阶段,已具备“工业支援农业、城市支持农村”推进城乡统筹发展的现实条件,需要在城市化过程中调整城乡发展的关系,摒弃城乡分割的城市化道路,将城市与农村的发展紧密结合起来,突破以往就城市论城市、就农村论农村的片面做法,建立互补互促、协调统一的新型城乡关系,确立城乡统筹发展的城市化战略。

转变城市与农村相脱节的发展模式,应从制度再造与结构优化相结合的角度,通过改革城乡

体制、调整城乡结构,寻求城乡发展失调的解决之路。就是要以城乡协调发展为目标,以体制和政策的城乡统筹为基础,彻底破除城乡分割的二元体制,把“三农”发展与城市发展结合起来,建立地位平等、开放互通、互补互促、共同进步的城乡经济社会发展新格局,从而实现城乡互动、城乡交融、城乡一体的城市化道路。推进城乡统筹的城市化,重在创造平等统一的新型城乡关系,营造城乡互动发展的制度环境。通过建立新型城乡关系,改变城乡分割、相互脱节的发展模式,使城市化成为城乡之间互相吸收发展要素、相互融合、共同发展的过程,实现城乡双向、互动的发展。在城市化过程中,按照统筹城乡发展的原则,改变城乡分割的体制、城乡分治的做法和重城轻乡的倾向,把城市和乡村纳入到统一的社会发展大系统,调整城乡结构,既要发挥城市化对城乡发展的带动作用,又要加大对农业、农民、农村发展的支持力度,以城带乡、以乡促城、城乡互动,实现城乡经济社会的协调发展。

#### (四)实现由粗放型发展模式向集约型发展模式转变

在资源利用方式上,城市化模式应实现由粗放型向集约型转变。随着经济的发展,资源短缺、环境保护的压力将更加尖锐。作为经济社会发展的中心,城镇资源利用和污染排放相对集中,资源短缺和环境污染造成的经济损失和社会影响大,是建设资源节约型、环境友好型社会的关键。因此,在城市化过程中,必须妥善处理城镇建设、经济发展与资源、环境的关系,切实改变粗放的经济增长方式和城镇发展模式,走资源消耗低、环境污染少、经济效益好的集约型城市化道路。

集约发展是促进城市化健康发展的重要内容。推进集约型的城市化,要按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求,充分发挥城镇资源利

用效率高、人口承载力大的内在优势,把城镇发展与资源合理利用、环境保护有机协调起来,以体制、机制和科技创新为基础,综合运用行政、法律、经济等各种手段,节约和集约利用资源,提高资源利用效率,加大环境治理力度,强化对资源环境的保护,以缓解城镇发展中的资源约束和环境压力,提高城镇的综合承载能力。建设资源节约型、环境友好型城镇是推进集约型城市化的有效方式。要集约利用土地资源,建设紧凑型城镇。强化规划的调控作用,合理控制用地规模,鼓励土地利用的紧凑模式。要节约、保护水资源,建设节水型城镇。改革完善水资源管理体制,加强水资源综合管理,大力推广节水措施,促进全社会节约和合理用水,提高水资源综合利用率。要提高能源利用效率,建设节能型城镇。大力实施节能减排,大力发展循环经济,促进工业、建筑、交通和生活节能,促进清洁能源的开发利用。要保护城镇生态环境,建设生态型城镇。强化环境管理,建立生态环境保护的约束机制,加快城镇环保设施建设,加强城镇污染综合防治和生态环境建设,增强自然生态系统的生态服务功能。

#### 参考文献:

- [1] 王树春,王玉婧,刘学敏.中国城市化模式的选择问题研究[J].学习与探索,2003,(1).
- [2] 厦门大学课题组.中国特色城市化道路的方针政策研究[C].马凯.“十一五”规划战略研究[M].北京:北京科学技术出版社,2005:651.
- [3] 刘澈元,梁斌.欠发达区域城市化模式选择的理论根据及其简要分析[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2006,(2).
- [4] 仇保兴.国外模式与中国城镇化道路选择[J].人民论坛,2005,(6).

(责任编辑:闫春英)