

# 中国城市经济发展70年： 历史轨迹与特征化事实

□李天健

历经70年的探索与前行,中国城市经济发展走过了一条波澜壮阔的道路。站在新中国成立70年这一重要历史节点上,总结中国城市经济发展中的成功经验与教训,将关于城市建设的中国经验、中国道路、中国故事提升到理论层面,具有重要的现实意义和理论价值。本文回顾了中国城市经济发展的历史轨迹,从经济总量、城市化、居民生活、就业、城市群以及基础设施、公共服务等方面进行了全面梳理。由此认为,中国城市经济发展存在以下特征化事实:第一,持续的经济体制改革真正释放了城市经济增长潜力;第二,快速城市化和人力资本增长是发展的必要条件;第三,城市群崛起是中国城市经济发展的必然结果;第四,“以人民为中心”是中国城市经济发展一直应该坚持的基本原则。

关键词:中国城市经济;历史轨迹;特征化事实

中图分类号:F290 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2019)10—0005—12

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2019.10.001

## 引言

新中国成立后的70年间,随着中国由传统农业国家向现代工业国家转型,城市经济也实现了总量增长、结构优化、资源集聚,取得了举世瞩目的成就。在这一时期,城镇单位在岗职工平均工资由1952年的445元增加到2017年的76121元<sup>①</sup>,按照可比价格计算,增长了近19倍,年均增长4.7%。同时,不容忽视的是,这一时期中国城市化速度也是世界上最快的<sup>[1]</sup>。这一期间,城市化率由1949年的10.64%增长到2017年的58.52%,不仅为城市经济发展带来了必要的劳动力资源,也推动了整体国民经济的持续增长。但是,如果仅仅只是这样简单地比较发展前后的数字,往往会使我们在为所取得的成就欢欣鼓舞的同时,忘记背后的艰难与波折。

就如同中国在世界重新崛起的历程,中国城市经济的发展也以改革开放为转折点,前后之差异清晰可见。改革开放前,尤其是建国伊始,由于长期饱受战火摧残,城市发展的主要任务在于改善市政设施和居住条件,加强城市统一管理,进而加快城市建设。虽取得一定成绩,但由于经验不足等原因,发展多次受挫,受到严重冲击和破坏,其中教训值得警醒、深思。改革开放后,市场化改革推动了中国城市经济的复苏和持续的高速增长,城市规划工作全面展开,城市布局渐趋合理,同时城市吸纳了大量农村转

作者简介:李天健,中国社会科学院经济研究所助理研究员、中国社会科学院中国现代经济史研究中心助理研究员。

<sup>①</sup>在以往研究中,一般以城镇人均可支配收入来代表城市人口收入水平,但由于其从1978年才开始统计,因此此处使用从1952年开始统计的城镇单位在岗职工平均工资。

移劳动力就业,城市规模不断扩大,城市群数量从长三角城市群1个发展到19个,已经走出了一条中国特色的新型城镇化道路<sup>[2]</sup>。单就改革开放后的40年来看,无论是总量还是速度,城市发展的各方面都要远远超越改革开放前的30年。1978—2017年间,城市人均可支配收入由343.3元增长到36396元,按照可比价格计算,40年间增长近15倍,年均增长7.26%,同时城市化率也由1978年的17.92%增长到2017年的58.52%。只有对比改革开放前后不同的发展轨迹,才更能够看出真正适合中国城市经济发展的道路,坚定未来的方向。

当前,中国城市规模仍然在急剧地扩张,城市的人口密度仍然为人们从贫困走向繁荣提供了最为便捷的途径<sup>[3]</sup>。然而,进入21世纪以来,由于“刘易斯转折点”的出现,当前劳动力增长处于停滞,劳动年龄人口加速减少和老年人口加速增长导致人口抚养比将会持续提高,以老年人口增长为主导力量的老龄化趋势日益加剧。这些趋势性的转变使得曾经有力地推动了中国经济高速增长的人口红利正在逐渐消退,中国人口的负增长时代即将到来<sup>[4]</sup>。同时,建国70年后的今天,中国经济的转型发展、社会主要矛盾的转变等一系列变化都将对未来中国城市经济发展带来深远影响。站在这一重要的历史节点上,回顾中国城市经济发展历程,总结中国城市经济发展中的教训和成功经验,对新时期中国城市经济发展进行展望,将关于城市建设的中国经验、中国道路、中国故事提升到理论层面,不仅对中国城市经济发展具有重要的现实意义和历史价值,也对关于中国城市经济的理论发展具有一定的推动作用,而且对世界城市发展也具有积极的参考价值。

当前,学术界对中国城市经济的发展已有大量论述,但更多的是集中于改革开放后40年间我国城市经济发展的方方面面,对于新中国成立后前30年城市经济的研究不及前者丰富。因此,本文旨在能够在70年这一更长的历史维度上展现中国城市经济的发展历程和成就,着重对改革开放前后的城市建设进行对比,总结其中的教训和成功经验,并对这一时期具有中国特色的城市经济发展进行经济学分析。然而,本文并不会简单地以时间为线索来描述新中国成立后中国城市经济发展的历程,而是突出主要方面,首先在分析中国城市经济发展历史轨迹中加入对不同发展阶段的前后对比,其次总结中国城市经济发展的特征化事实,寻找其中的经济学逻辑。

## 一、新中国成立后中国城市经济发展的历史轨迹

### (一)城市经济总量大幅增长,改革开放助推产业结构不断优化

经济总量的增长是衡量城市经济发展的首要指标,单就此而言,新中国成立后的70年间,中国城市经济无疑取得了巨大成就。1995年,全国城市市辖区生产总值为3.12万亿元,而到了2014年,全国城市市辖区生产总值增长到近40万亿元,达到39.63万亿元<sup>①</sup>,约占当年全国GDP的61.54%,比1995年的50.89%增长了近十一个百分点。按照可比价格计算,全国城市市辖区生产总值在这二十年间就增长了近7倍,增幅达到693.13%。可想而知,如果比较的长度是70年,变化更将是翻天覆地,毕竟建国初期的1952年和改革开放伊始的1978年,全国GDP也只有679.1亿元和3678.7亿元。为了对该问题的阐述更加清晰,此处选择北京、上海、广州、深圳四个具有代表性的城市,比较它们市辖区生产总值的演变轨迹,不仅因为它们是中国目前的四座超大城市,也因为它们代表着过去70年间中国城市经济的发展历程和成就。图1呈现了北京、上海、广州和深圳四座城市1994—2016年间市辖区生产总值的演变轨迹<sup>②</sup>,

<sup>①</sup>由于只能在公开的统计资料中获得1995—2014年期间的全国城市市辖区的生产总值数据,因此无法与更早和之后的城市经济总量作比较。

<sup>②</sup>同样,由于在公开的统计资料中只能获得这四座城市市辖区在1994年之后的经济总量变化,因此此处只对1994年之后这四座城市市辖区的经济发展进行分析。

从中可以看出,四座城市市辖区的实际GDP在此期间都呈现持续增长的趋势,并且增长十分显著。当前,这四座城市市辖区的名义GDP早已突破万亿元大关,其中最高的上海市辖区名义GDP在2016年更是接近3万亿元,达到2.82万亿元。而以1978年为基期,北京市辖区实际GDP从1994年的264.13亿元增长到2016年的3794.4亿元,上海市辖区实际GDP从1994年的413.81亿元增长到2016年的4165.36亿元,广州和深圳市辖区的实际GDP始终比较接近,分别从1994年的192.25亿元和154.2亿元增长到2016年的2889.5亿元和2881.39亿元。

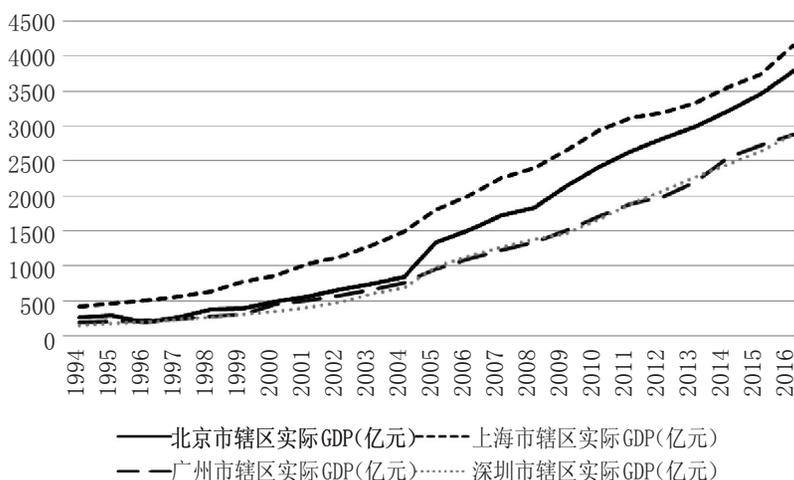


图1 城市市辖区实际GDP演变轨迹(1994—2016年)

注:市辖区GDP以1978年为基期。

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》。

70年间不仅仅只有城市经济总量的大幅增长,与此同时,城市的产业结构也在不断优化,尤其是改革开放后,在市场化改革的推动下,各城市第三产业发展迅速,对拉动就业和提高居民收入有着明显作用。全国城市市辖区第三产业所占比重在2009年首次超过第二产业,到2014年,全国城市市辖区三次产业结构为2.87:45.96:51.17,第三产业比重首次过半。此处仍然以北京、上海、广州以及深圳四座城市为例。北京和广州的市辖区第三产业比重在1995年都已超过第二产业,其中北京市辖区三次产业结构从1995年的0.6:49.4:50调整为2016年的0.51:19.26:80.23,广州市辖区三次产业结构则是从1995年的2.7:45:52.3调整为2016年的1.22:29.42:69.35。而上海和深圳的情况相似,1995年时第二产业占有较大比重,其中上海市辖区三次产业结构从1995年的1:55.6:43.4调整为2016年的0.39:29.83:69.78,深圳市辖区三次产业结构则是从1995年的1.6:52.4:46调整为0.04:39.91:60.05。在第三产业快速发展的推动下,这四座城市的就业结构也不断调整,第三产业拉动就业的能力不断提升,其中按照北上广深的顺序,这四座城市市辖区第三产业就业人员比重在1994年分别为54.6%、40.5%、50.4%和29%,而到了2016年,这一数字均有大幅提升,分别为81.03%、64.82%、66.89%和41.02%。

## (二)城市数量与规模今非昔比,但计划经济时代城市化率上升缓慢

新中国建立基于政治、经济的需要,城市的统一管理得到加强,市的建制相应增加,82个县城被改为市的建制。这样到1949年底,全国设市的城市已增加到136个<sup>①</sup>,设县镇的小城市2000多个,城镇人口共有5765万人。在三年恢复时期,又有47个城镇改为市的建制,同时根据实际情况和发展需要,也撤销了23个城市的市建制。到1952年,经过调整,设市的城市达到160个,城市化率上升为12.46%,城市的分布与全国解放前相比也有了很大的变化。

十一届三中全会以后,农村经济体制改革与乡镇企业的增长,使得小城镇蓬勃发展。可以说,这一时期是新中国建立后城市发展最快的一个时期。中央充分认识到城市经济体制改革在国家经济体制改革中的重要位置,出台多项政策打破原有的制度梗阻,城市经济在整个国民经济中的地位越来越重要。

<sup>①</sup>新中国成立时,曾撤销解放前设置的北安、延吉、陕坝、武昌4个建制市。

同时,由于城乡经济的蓬勃发展,城市的产业结构和人口结构发生了很大变化,原来设市的标准已不适应城乡变化的新情况,中央对此进行了一系列调整。经过调整,到1986年底,全国设市的城市已有353个,比1978年增加了160个,增加82.9%,全国城市人口也由1978年的7955万人增加到12263.4万人,增加54.15%。而到了2017年,中国已有4个直辖市,地级市294个,县级市363个。

城市数量不断增长的背后,一方面是经济发展需要更多劳动力和更大消费市场,另一方面由于更多的就业机会和更优越的生活条件,越来越多的人选择在城市中生活。应该说,建国70年中城市人口的大规模增加是城市中最为直观的变化,城市化率的不断增长是城市经济发展的主要成就之一。然而,由于改革开放前计划经济体制对于人口流动的严格约束,使得城市人口的增加更多地依赖于自然增长,而改革开放后大量的人口自由流动使得机械增长对于城市化贡献逐步提高。从图2中可以看出,在1949—2017年长达70年的时间中,中国城市化率基本上保持了上升的趋势。但还是出现了两个值得注意的下降,一是由于国家经济政策调整,中共中央、国务院决定于1962年进一步精简职工和减少城镇人口,当年城市化率出现了较大的下滑,下降了10.21%;二是由于知识青年“上山下乡”等一系列事件的影响,20世纪60年代中后期到70年代中期出现了连续8年的下降。图2还清晰地显示出,改革开放开始的1978年完全可以称得上是中国城市化进程的一个转折点。在这之前的30年中,中国城市化率仅仅从1949年的10.64%上升到1978年的17.92%,并且波动幅度较大,并没有保持连贯的上升趋势,这期间城市化率的最高值是1960年的19.75%。而改革开放后的40年,中国城市化率不仅从17.92%增长到2017年的58.52%,而且保持了较为稳定的连续增长。这无疑得益于改革开放后农业生产率的提高和对人口自由流动约束的打破,前者使得大量劳动力从土地中得到解放,增加了剩余劳动力数量,后者使得这些劳动力可以自由地进入城市务工,为城市经济的发展提供了充足、优质的劳动力。

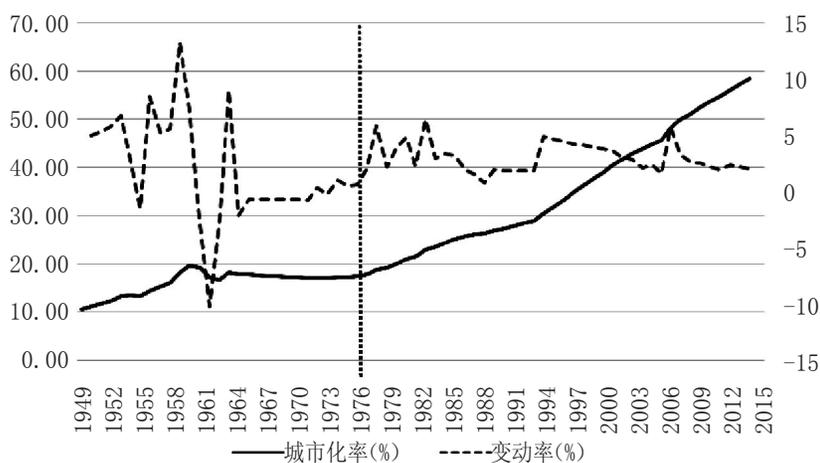


图2 城市化率演变趋势(1949—2017年)

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》。

在城市化率持续提升背景下,正外部性使得人口等资源不断向个别城市聚集,单个城市规模不断扩大。尤其是在人口红利逐渐消退的当下,人口资源的价值逐渐提升,城市之间爆发“抢人大战”的趋势也愈发明显。由于原有的城市规模划分标准已难以适应城市化发展新形势要求,国务院在2014年专门下发了《关于调整城市规模划分标准的通知》<sup>①</sup>。为了方便比较,表1按照《中国统计年鉴》中的划分标准对不同年份不同规模城市数量进行了整理。从表1中可以看出,1948—2017年间,单个城市的规模的确有着明显地扩大,在1948年和1986年时20万以下人口的城市占据了绝大多数,100万以上人口的城市只占全部城市的9.2%和6.5%。而到了2017年,绝大多数的城市规模都在100万人以上,占到全部城

<sup>①</sup>在《关于调整城市规模划分标准的通知》中,以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档。城区常住人口50万以下的城市为小城市,其中20万以上50万以下的城市为I型小城市,20万以下的城市为II型小城市;城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市;城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,其中300万以上500万以下的城市为I型大城市,100万以上300万以下的城市为II型大城市;城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。

市数量的54%。同时,人口规模400万以上的城市也在明显增加,到了2017年已经达到了19座,其中已经有4座城市超过千万人口规模,而市辖区人口最多的上海市的人口规模则达到了2115万人。

表1 不同规模城市数量

划分标准	400万以上	200—400万	100—200万	50—100万	20—50万	20万以下	人口最多城市
1948	1	无	5	10	14	35	上海(430.1)
1986	3	5	15	31	96	203	上海(698.7)
2017	19	42	100	86	42	9	上海(2115)

注:括号内为当年市辖区人口数,单位为万人;由于1948年缺少湛江市和烟台市的人口数据,故在此并未统计在内。

数据来源:2018年《中国统计年鉴》《中国之行政督察区》《当代中国的城市建设》。

的长期演变,与前文类似,在此先选用城镇单位在岗职工平均工资来代表城市居民的收入水平,并且以1952年为基期。从图3中可以看出,新中国成立后,城镇单位在岗职工平均工资曾经长期于较低水平徘徊,直到改革开放后的20世纪80年代中期才出现了真正的增长,而以1997年为起始年,城镇单位在岗职工平均工资在此之后更是近乎于直线增长。从城镇单位在岗职工平均工资年均实际增速的演变也可以看出,受外部事件冲击,改革开放前城镇单位在岗职工平均工资的波动较大,出现负增长的年份较多,而改革开放后不仅波动幅度明显缩小,且基本都呈现出增长趋势。计划经济时期的“大锅饭”思维虽然使得城市居民几乎实现了全员就业,但是这种高就业率是以牺牲生产效率为代价的,其结果就是城市居民收入长期在低水平徘徊。

由于进城务工农民并不属于城镇单位在岗职工,因此为了更准确地描述改革开放后城市居民收入水平的演变,有必要在此呈现1978年开始统计的城镇人均可支配收入的演变趋势。从图4中可以看出,与城镇单位在岗职工平均工资相类似,改革开放后城镇人均可支配收入的演变趋势呈现两个特点:一是自1978年开始就快速上涨,尤其是2000年之后上涨速度明显加快;二是年均实际增长率在前期波动较大,2000年之后波动开始缩小。在收入增长的同时,新中国成立后城镇居民的消费水平也在持续提升,由1952年的每年人均消费154元增长到2017年的31032元,按照可比价格计算增长超过了22倍。与收入相似的是,城镇居民的消费水平也呈现出改革开放前增长缓慢、改革开放后增长加快的演变趋势。

#### (四)城市吸纳就业能力逐步提升,就业结构随改革发生深刻转变

改革开放后,中国快速城市化的前提之一就是城市吸纳劳动力就业能力的提升,由于外部性的存在,资源集聚有利于城市经济的发展。应该说,中国城市吸纳就业能力的真正提升发生在改革开放之

(三)居民收入和消费增长数倍,但改革开放前后增速差异明显

新中国成立70年以来,对于城市居民来说,最明显的感受莫过于自身收入的大幅增长,尤其是在改革开放之后,城市居民人均可支配收入增长迅速,消费水平也随之大幅提升。为了能够展现新中国成立后城市居民收入

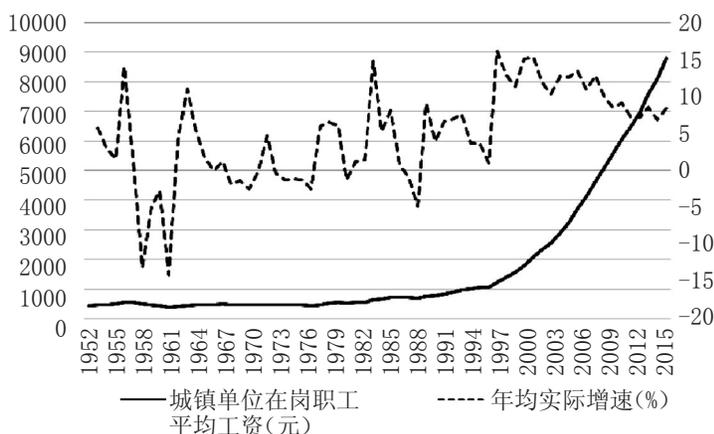


图3 城镇单位在岗职工平均工资演变趋势(1952—2017年)

注:城镇单位在岗职工平均工资以1952年为基期。

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》。

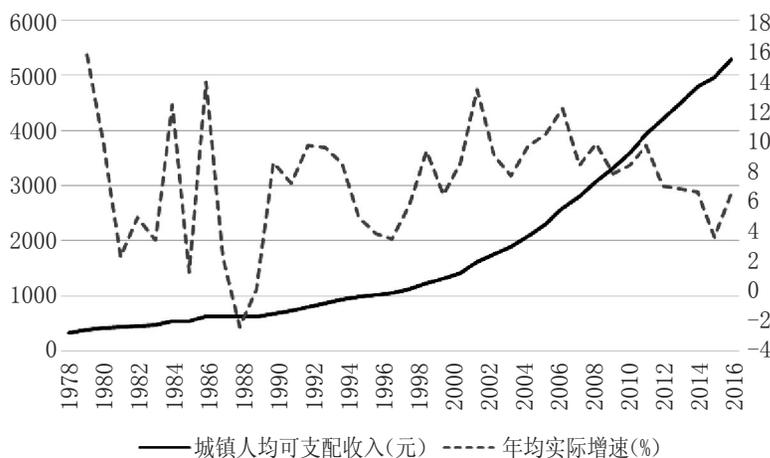


图4 城镇人均可支配收入演变趋势(1978—2017年)

注:城镇人均可支配收入以1978年为基期。

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》。

后,由市场经济所推动。而在新中国成立后到改革开放之前,由于计划经济条件下政府对于城市就业的管制,一方面具有城市户口的劳动力几乎可以保证百分之百获得就业岗位,另一方面城市根本无法接收外来劳动力,这样做的后果就是劳动力资源错配严重,生产率在长期内无法得到有效提升。从图5中可以看出,新中国成立后的70年间,城市就业人员规模大幅增加。1952年,城镇就业人员数只有2486万人,而2017年达到了42462万人,比1952年增长了大约16倍。然而,城镇就业人员数的变动率却出现了前后差异,新中国成立初期该指标波动明显,甚至在1958—1962年间出现了较大幅度的波动,1958年城镇就业人员数比前一年增长了65.37%,而1961年和1962年则分别比前一年下降了12.8%和14.97%。1958—1962年间城市就业人员规模的大幅波动正是政策变化带来的结果。在1958年“大跃进”的形势下,由于庞大的新工业建设,特别是全国大办钢铁,各城市纷纷增加新职工,农民大量涌进城市,使城市就业人员规模骤增。而1961年开始的经济政策调整,中央作出了调整城市工业项目、压缩城市人口、精简城镇职工等一系列重大决策,精简职工的主要对象就是1958年1月以后参加工作的来自农村的新职工,动员他们回到各自家乡参加农业生产,到1963年6月全国共减少城镇职工1887万人。

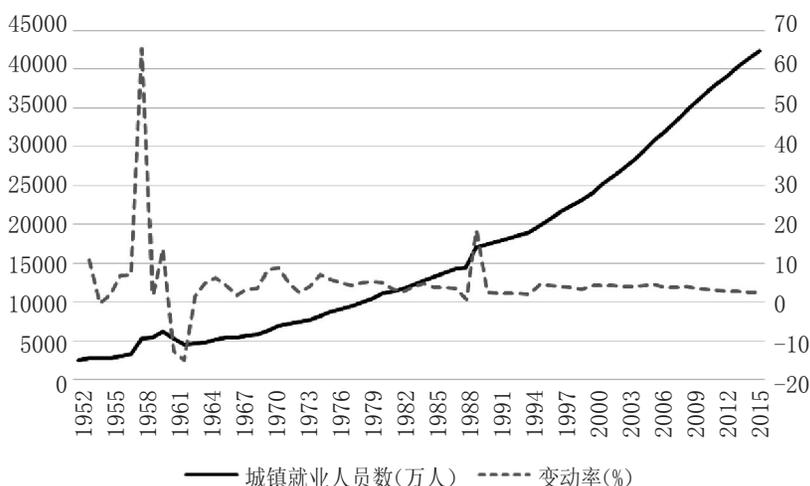


图5 城镇就业人员数演变趋势(1949—2017年)

注:城镇就业人员数从1952年开始统计。

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》。

70年间,中国城市就业的另一大特征是就业结构的深刻转变。改革开放前,城市就业基本都集中在国有单位和集体单位。而改革开放后随着城市经济的市场化改革,就业市场的竞争更加激烈,劳动力开始逐渐向私营企业和个体经营转移,而在国有单位和集体单位就业的劳动力比重出现下降趋势,第三产业成了拉动就业的主力军,截至2017年第三产业就业人员比重已经提高到44.9%。图6呈现了1952—2017年间城市就业结构的演变趋势,从中可以看出,70年间城市的就业结构发生了巨大的变化。改革开放前,在国有单位就业占到城市就业人口总数的近80%,而自改革开放后这一数据逐渐下降,到2017年只

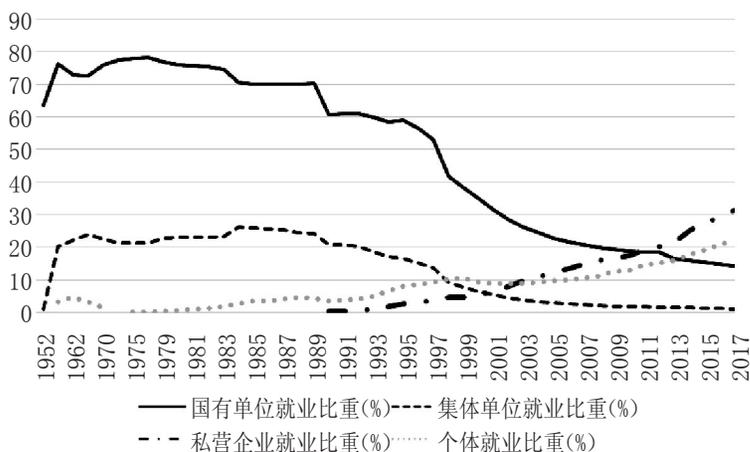


图6 城市就业结构演变趋势(1952—2017年)

注:相关数据从1952年开始统计,私营企业就业人员数从1990年开始统计,1952年和1971年个体经营人员数量数据缺失。

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》。

1978年的0.15%增加到2017年22.01%。同时,私营企业就业人员比重也自20世纪90年代开始迅速上升,从1990年的0.33%增加到2017年的31.39%。

#### (五)基础设施建设从未中断,基本公共服务水平稳步提高

新中国成立后,城市面临着医治战争创伤、消除旧社会腐朽的恶习、建设新的社会秩序、恢复生产、稳定物价、安定人民生活等重要任务,百业待兴。在这一背景下,中央明确规定了当时城市建设工作的基本方针,即“在城市建设计划中,应贯彻为生产、为工人服务的观点”<sup>①</sup>。按照这一方针,恢复城市的基础设施建设、解决居民的基本生活问题就成了当时城市建设的重要目标之一。为此,各城市政府都将注意力集中于整治城市环境、改善劳动人民的居住条件、整修道路、增设城市公共交通以及改善供水状况等基础设施建设方面。随着经济发展和城市规模的不断扩大,城市基础设施建设就显得越来越重要,它不仅是提高城市生产效率的重要保障,也关系到城市居民的日常生活。尤其是在改革开放后,为了满足生产和生活的需要,各城市政府对基础设施建设的投入不断加大,以北京、上海为代表的中国城市,其基础设施水平更是已在全球处于领先地位。例如,全国城市道路长度已经由1949年的1.11万公里增长了近40倍,2017年达到39.78万公里;城市道路面积增幅更大,由1949年的0.84亿平方米增长到2017年的78.89亿平方米;全国城市供水总量增长近130倍,由1952年的4.58亿立方米增长到2017年的593.76亿立方米,其中全国城市生活用水供水量增长更快,由1952年的2.51亿立方米增长到2017年的315.4亿立方米;全国城市排水管道70年间增长100多倍,由1949年的0.6万公里增长到2017年的63.03万公里;全国城市供气管道的建设则几乎是从零开始,由1949年的0.1万公里增长到2017年的64.12万公里。

在城市基础设施加快建设的同时,为了满足城市居民的生活需求,基本公共服务也实现了长足进步,其中以教育和医疗最为引人注目。建国初期城市中教育事业的基础较为薄弱,之后又经历了艰难曲折的发展历程,直到改革开放后才得到较快发展,逐步形成了不同等级、不同形式的教育网络,在此以数据较为翔实的高等教育为例加以说明。1949年,全国城市中普通高等学校只有205个,而到了2017年这一数字增长超过10倍,达到2631个,普通高等学校教职工数由4.6万人增长到244.3万人,而研究生

<sup>①</sup>1951年2月,中共中央《政治局扩大会议决议要点》。

招生数和毕业人数也分别由1949年的242人和107人增加到2017年的80.61万人和57.8万人,前后对比差距十分明显。与此同时,城市中医事业的发展也取得了飞跃。1975年,单位城市人口拥有的卫生技术人员数、执业(助理)医师数和注册护士数分别为6.92人/千人、2.66人/千人和1.74人/千人,而到了2017年,即便在城市人口大量增加的情况下,这三项数据依然取得了明显增长,达到了10.87人/千人、3.97人/千人和5.01人/千人,而到2017年单位城市人口医疗卫生机构床位数也已经增加到8.75张/千人。

#### (六)空间一体化发展趋势明显,城市群成为国家新型城市化空间主体

经过新中国成立到改革开放前的30年建设,城市间交通运输体系的完善都为之后城市在空间上的一体化发展和城市群的迅速崛起打下了基础。应该说,当中国进入改革开放时,全球城市群经过近百年的发展已经进入成熟期,而中国城市群则刚刚起步,从最初不知城市群为何物,到今天城市群被党中央、国务院以文件形式确定为国家新型城镇化的空间主体,期间只用了不到40年的时间。从国家政策层面来看,党中央、国务院对城市群建设高度重视,2006年就将城市群定为国家新型城镇化的空间主体,并且自“十一五”开始连续15年将城市群作为新增长极,城市群在整个国民经济中的战略地位不断提升。

城市群的发展首先体现在学术界和政府部门公认的城市群数量的增加,从20世纪80年代长江三角洲城市群作为全国唯一的城市群,发展到2015年后以长三角、珠三角、京津冀为代表的19个城市群<sup>[2]</sup>。在这期间,城市群不仅空间范围逐渐扩大,其发育程度也不断提高,集聚各种资源的能力持续提升。从表2中可以看出,1980—2016年期间,在国土面积、人口、生产总值、就业、固定资产投资、利用外资以及财政等方面,城市群在全国所占比重均有明显提升。例如,在国土面积和人口方面,城市群所占国土面积从20世纪80年代的近20%增长到2016年29.12%,几乎占到国土面积的三分之一,人口比重从53.07%提升到75.19%,表明城市群已经聚集了全国超过四分之三的人口,其中城镇人口比重从58.38%提升到72%;在经济总量和就业方面,名义GDP占当年国内生产总值的比重已经超过了五分之四,由1980年的70.42%提升到80.73%,全社会从业人员比重由43.37%提升到67.32%;其他经济指标如固定资产投资比重由1980年的58.93%提高到2016年的82.37%,实际利用外资比重由47.62%提高到91.23%,财政收入比重由79.14%提高到91.19%,年末金融机构存款余额比重由58.76%提高到83.59%,社会消费品零售总额比重由65.18%提高到88.17%。这些数字的增长都表明城市群崛起作为中国城市经济发展的结果,已经成为今后国民经济发展的主阵地,成为中国参与国际经济合作与竞争的主要平台。

表2 城市群主要经济指标在全国比重(1980—2016年)

年份	国土面积 比重(%)	人口比 重(%)	城镇人口 比重(%)	名义GDP 比重(%)	从业人员 比重(%)	固定资产投 资比重(%)	实际利用 外资比重 (%)	财政收 入比 重 (%)	年末存款 余额比 重 (%)	消费品零售 额比 重 (%)
1980	19.26	53.07	58.38	70.42	43.37	58.93	47.62	79.14	58.76	65.18
1985	19.60	57.64	62.09	70.60	43.92	58.98	47.93	77.42	62.32	64.88
1990	20.51	61.91	65.94	71.39	48.10	60.00	52.87	75.67	78.39	69.94
1995	21.44	64.99	67.96	73.40	56.00	67.54	77.30	91.66	76.45	70.69
2000	28.00	69.14	53.98	75.42	55.85	74.69	80.01	84.44	78.90	78.16
2005	29.12	70.52	57.90	78.65	67.09	89.75	83.60	88.08	93.38	87.58
2010	29.12	74.34	67.76	79.64	73.18	84.15	86.56	92.29	88.95	86.85
2011	29.12	77.16	73.45	79.95	76.13	81.48	87.11	88.73	85.87	87.47

2012	29.12	77.38	73.61	80.06	77.26	82.15	88.06	88.29	86.28	87.27
2013	29.12	77.24	73.53	80.11	74.53	81.60	89.23	88.71	85.69	88.28
2014	29.12	77.18	74.97	80.35	79.01	80.59	90.34	88.73	88.39	88.11
2015	29.12	76.47	72.83	80.65	61.53	81.49	90.32	90.50	85.70	88.25
2016	29.12	75.19	72.00	80.73	67.32	82.37	91.23	91.19	83.59	88.17

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》和各城市统计年鉴。

## 二、中国城市经济发展的特征化事实

总结新中国成立70年中国城市经济发展的历史轨迹,可以发现,新中国成立后的“计划经济”时期虽然城市中的生产活动和居民生活得以稳定,但是经济发展时有曲折和反复,而改革开放后的一系列经济体制改革才使得城市经济的发展迎来真正爆发。这样的演变轨迹并不是偶然所得,而是有着一定的内在逻辑和因果关系。经济发展是由总量增长和结构优化构成的,发展的一个重要源泉是生产率的提升,生产率的核心是配置效率,而改革开放前后中国城市经济发展的巨大差异正是来自资源是否得到了合理、高效地配置,从宏观角度来看,由此也可以引出中国城市经济发展的四个特征化事实。

### (一)事实一:持续的经济体制改革真正释放了城市经济增长潜力

新中国成立后,中国沿用了前苏联的计划经济体制,依靠行政指令指导经济发展,“看得见的手”在整个经济系统中起决定性作用,城市经济系统的运转同样也是依靠这样一套体制。虽然这样一套体制在当时确实对于稳定城市生产生活起到了重要作用,但是从长期来看还是造成了整个经济系统的机械僵化、缺乏活力,同时也易于受到外部因素的干扰。而这其中的根本原因就在于,资源配置的扭曲造成有限的资源没有得到充分、合理地利用,进而导致生产率低下,使得实际增长率长期低于潜在增长率。

改革开放后,通过一系列经济体制改革完成了资源的重新配置,这也是近40年全要素生产率提高的重要来源。首先,基本经济制度改革奠定了城市经济改革的基础,从单一的公有制发展成以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度,尤其是民营经济获得了较大发展,有效提升了城市经济发展的活力。其次,在基本经济制度改革的基础上,对外开放、收入分配制度、建立现代市场体系、财税体制、金融体制以及社会保障制度等一系列体制机制的改革,一方面有效改善了城市中的资源配置效率,把劳动力从低生产率产业转移到高生产率产业,激发了劳动力的积极性,推动了流动人口进入城市就业和生活,真正兑现了人口红利,另一方面需求侧的巨大潜力得以释放,包括城市就业扩大和收入提高产生的不断增长的消费需求、经济增长引致的投资需求和对外开放获得的外部需求,使得潜在增长率得以实现为实际高速增长。

很重要的一点,中国城市经济体制的改革并不是一蹴而就的,而是根据现实情况和主要矛盾的变化不断探索和调整,具有显著的持续性。改革开放后,首先是打破计划经济的“枷锁”,转变收入分配模式,激发劳动者的积极性,促进民营经济起步;20世纪90年代后,市场经济体制的确立又推动了国有企业改革和提升了对外开放水平;进入21世纪以来,以新型城镇化为代表的一系列改革又进一步打破了阻碍劳动力流动的体制机制障碍,区域协调机制的一再调整有效缩小了东西部的发展差距,同时确立了以城市群为空间主体的发展思路,为之后城市建设指明了方向。

### (二)事实二:快速城市化和人力资本增长是发展的必要条件

改革开放前的30年中,大量劳动力被人为地固定在生产率低下的农业中而无法进入生产率更高的城市部门就业,这不仅没有能够促进农业生产率的提升,反而由于资源错配造成农业产量无法达到

预期,生产结果严重偏离生产可能性边界,甚至劳动力自身的再生产都无法得到维持<sup>[1]</sup>。而改革开放后的历史进程证明,中国近几十年的快速城市化与城市经济的巨大发展互为因果。快速城市化是以允许劳动力自由流动和城市部门就业需求的扩大为条件的。改革开放的出现促成了这一条件的形成,快速城市化为城市部门提供的大量劳动力也已经成为城市经济起飞必不可少的要素,使得人口红利得到真正兑现,同时也对降低统计上的城乡收入差距有着显著作用<sup>[5]</sup>。

与此同时,除了快速城市化造就的城市劳动力供给数量的迅速增加,劳动力结构在这一时期也得到了优化,尤其是20世纪90年代后期开始的高等教育招生规模的扩大,使得城市中的人力资本得以迅速增长。从图7中可以看出,代表人力资本水平的普通本专科和研究生招生数虽然自改革开放以后持续增长,但是自1999年开始,增长速度出现了明显加快,前后对比差异明显。1978—1998年的20年间普通本专科和研究生招生数分别从40.15万人和1.07万人增长到108.4万人和7.25万人,而1998—2017年的20年间这两项数据又分别增长到761.49万人和80.61万人。之所以在1999年后出现了增速明显加快的现象,直接原因是教育部在当年出台了《面向21世纪教育振兴行动计划》,开始了高等教育扩招的序幕,而背后的逻辑正是随着经济发展,城市部门不仅吸纳劳动力就业的能力增强,同时也需要人力资本水平的不断提升,以满足经济结构不断优化的需求。事实证明,对于城市经济的持续发展来说,城市中人力资本水平的不断提升,与快速城市化起到了同样重要的作用。正是城市中劳动力数量的快速增长和劳动力的结构不断优化支撑起了具有中国特色的城市经济发展道路的形成。

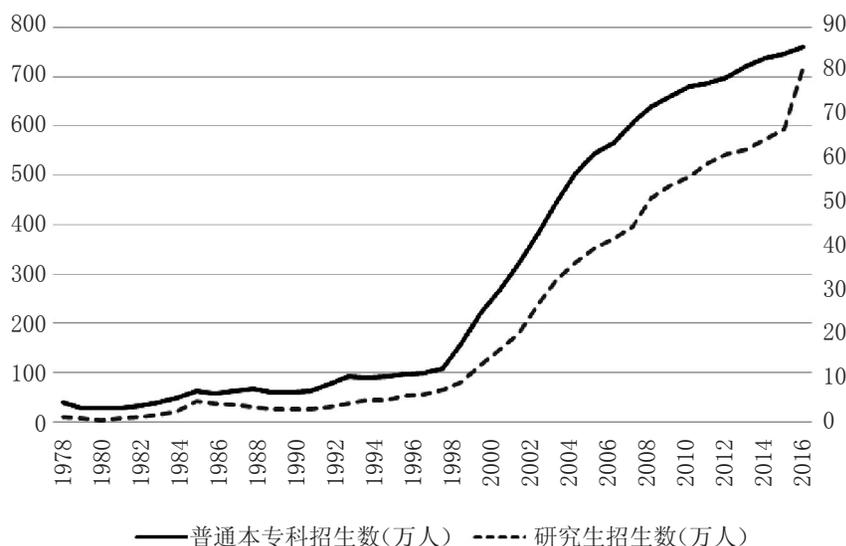


图7 普通本专科和研究生招生数演变趋势(1978—2017年)。

数据来源:相关年份《中国统计年鉴》

### (三)事实三:城市群崛起是中国城市经济发展的必然结果

建国70年,中国城市发展经历了从政府指导发展的计划模式,到单个城市独立发展的竞争模式,再到城市群组团发展的合作模式,城市间的分工协作逐步完善,一体化的发展趋势逐渐清晰。在新中国成立后的计划经济时期,城市功能定位和发展方向大多由中央指令严格规定,而1978年后市场化改革的背景下,城市之间的互相竞争开始出现并愈演愈烈。虽然这有效地推动了城市中的生产率的提升和产业的优化升级,但是也在一定程度上催生了“地方保护主义”,加剧了城市间的壁垒,甚至出现了浪费大量资源保护落后产能的情况。

与此同时,不同规模城市及小城镇之间在发展的过程中出现了某些共生和互补关系,处在大城市辐射区内的中小城市和小城镇有着更好的发展条件,有利于形成合理的城市群<sup>[6]</sup>。2000年中国人均国民生产总值超过800美元,这预示着城市化率将从当年的36.09%开始进入上升的快车道,中国开始步入以“大都市”和“城市群”为代表的都市化进程新阶段<sup>[7]</sup>。1982年首次提出的“以上海为中心建立长三

角经济圈”标志着中国城市群规划建设的起点,到2006年在“十一五计划”中首次提出“把城市群作为推进城镇化的主体形态”则标志着城市群在城市化战略布局中正式登上历史舞台,再到2014年出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》、2015年中央城市工作会议进一步明确“把城市群作为主体形态”,城市群建设已呈燎原之势。截至目前,国家明确规划建设城市群数量已经达到19个,在人口、地理区位、经济总量、人力资本、对外贸易等方面都占有重要地位。应该说,当前中国城市群的“主体形态”地位已经形成,城市群不仅构成了中国经济社会发展的“关键少数”和“战略平台”,也真实展示出了中国新型城镇化的基本结构和主流形态<sup>[8]</sup>。

#### (四)事实四:“以人民为中心”成为城市经济发展的基本原则

本文所列出的四个特征化事实都是建国70年来中国城市经济在发展中所表现出来的宏观特征。但是,就前三个来说,由于历史原因,其表现的强烈程度在改革开放前后都存在着或多或少的差异。与之不同的是,把“以人民为中心”作为基本原则是中国城市经济在70年的发展中不曾改变的基本事实,这是根植于马克思主义的基本价值追求、科学社会主义的本质要求以及中国特色社会主义始终坚守的价值理念<sup>[9]</sup>。建国初期,“以人民为中心”的基本原则突出体现在把改善居住条件,解决就业、教育、医疗以及恢复、建设城市供水系统等关系到城市居民切身利益的问题作为头等大事。然而,在改革开放后的城市化浪潮下,“国家一单位”模式的福利保障体系的弊端逐渐显现。一方面,要解决“住、行、学”的短缺,这既是城市化的内容和推进城市化建设的动力,也是带动工业化升级的主要因素<sup>[10]</sup>;另一方面,解决农村进城人员的基本保障和城乡基本公共服务差距扩大等问题成为城市化所面临的重要课题。有鉴于此,国家及时在战略层面做出调整,将实现基本公共服务均等化作为新型城镇化的核心环节,并在该方面取得了长足进步。改革开放以来,城市经济的发展始终坚持“以人民为中心”的基本原则,其基本公共服务的发展呈现出新的阶段性特点,脉络与趋势总体上表现为供给模式由明显失衡向城乡、区域逐步均衡发展,供给主体由政府包揽向多元主体共同参与的格局转变,供给绩效由低水平向高效率过渡。在这一过程中,随着原有的制度障碍逐渐被拆除,进入城市的农村劳动力也真正地获得了市民身份,平等地享受到城市经济发展的成果。

### 三、结 语

经过70年的探索与发展,中国城市经济已经取得了令世人瞩目的成就。但是,成功的道路从来都不是一帆风顺的,其中的曲折和复杂也只有在我们将70年的画卷展开之时才能一窥究竟。正是基于这样的初衷,本文对中国城市经济70年的发展进行了系统性回顾,由于在不同历史时期肩负着不同使命,改革开放前后中国城市经济的发展呈现出了截然不同的画面。新中国成立后,城市建设的首要任务是恢复由战乱中断的基本经济秩序和保障城市居民的基本生活需求,而改革开放后则是要打破原有阻碍经济发展的制度梗阻,以对外开放促进城市经济的腾飞。因此,纵观中国城市经济70年的发展轨迹,可以得出以下结论。第一,以改革开放为界,虽然中国城市经济总量在前后都保持了一定的增长,但增长速度在改革开放后还是要远远大于之前,并且产业结构在近40年也有了明显优化。第二,随着新中国成立后城市经济步入正轨和持续发展,建制市数量在不断增长,但是改革开放后城市化率上升速度却是远远快于新中国成立后前30年。第三,作为经济增长的结果,城市居民生活水平逐步提升,体现在收入和消费双双增长,但同样的,这种增长在改革开放之后更为明显。第四,新中国成立后30年,政府对于城市就业严格管控,政策主导下就业人口增长缓慢,改革开放后农村剩余劳动力大量涌入城市,后者吸纳劳动力就业能力逐步增强,同时就业结构也发生了深刻变化,私营企业和个体经营取代国有和

集体企业,成为拉动就业的主力军。第五,无论是新中国成立后恢复城市经济和满足居民生活需求的过程中,还是改革开放后的飞速发展阶段,城市基础设施建设始终没有中断,同时以医疗和教育为代表的公共服务水平也逐渐提升,为城市化的快速推进打下了坚实基础。第六,改革开放后,尤其是进入新世纪,中国城市发展在空间上一体化的趋势愈发明显,城市群已经成为国家新型城镇化的空间主体,在经济总量、人口、就业等方面都占据重要地位,是今后中国参与国际经济合作与竞争的主要平台。

由此出发,中国城市经济历经70年的发展,形成了具有自身特色的发展道路、发展模式和发展经验,贡献了值得全世界聆听和深思的“中国故事”,尤其对于城市化快速推进或即将起步的发展中国家,中国城市经济的发展在宏观层面所形成的特征化事实具有重要的借鉴意义。第一,新中国成立后的计划经济体制虽然在一定程度上有助于迅速恢复城市经济秩序和居民正常生活,但是近40年持续的经济体制改革才真正释放了城市经济的增长潜力;第二,快速城市化和教育改革后人力资本的增长带来了劳动力在数量和质量上的飞跃,这成为改革开放后城市经济快速增长的必要条件;第三,作为中国城市经济发展的必然结果,城市群的崛起已经成为支撑国民经济发展的空间主体;第四,“以人民为中心”的基本原则贯穿了中国城市经济70年的发展,有力地推动了城市化进程,使得城市居民真正享受到发展的成果。

#### 参考文献:

- [1]蔡 昉.历史瞬间和特征化事实——中国特色城市化道路及其新内涵[J].国际经济评论,2018,(4):9-23.
- [2]方创琳.改革开放40年来中国城镇化与城市群取得的重要进展与展望[J].经济地理,2018,(9):1-9.
- [3]EDWARD GLAESER. Triumph of the City [M]. New York: Penguin Books, 2011.
- [4]张车伟.人口与劳动绿皮书:中国人口与劳动问题报告No.19[M].北京:中国社会科学文献出版社,2018.
- [5]陆 铭,陈 钊.城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J].经济研究,2004,(6):50-58.
- [6]王小鲁.中国城市化路径与城市规模的经济分析[J].经济研究,2010,(10):20-32.
- [7]刘士林.都市化进程论[J].学术月刊,2006,(12):5-12.
- [8]刘士林.改革开放以来中国城市群的发展历程与未来愿景[J].甘肃社会科学,2018,(5):1-9.
- [9]董振华.“以人民为中心”的理论逻辑和政治价值[J].中共中央党校学报,2017,(6):27-33.
- [10]王国刚.城镇化:中国经济发展方式转变的重心所在[J].经济研究,2010,(12):70-81.

(收稿日期:2019—03—25 责任编辑:谭晓梅)

### 70 Years of Urban Economic Development in China: Historical Trajectory and Characteristic Facts Li Tian-jian

**Abstract:** After 70 years of exploration and progress, the development of China's urban economy has gone through a magnificent road. Standing on the important historical node of the 70th anniversary of the founding of the People's Republic of China, it has important practical and theoretical value to sum up the successful experiences and lessons of China's urban economic development, and raise China's experience in urban construction, the Chinese road, and the Chinese story to the theoretical level. This paper reviews the historical trajectory of China's urban economic development, and comprehensively sorts out economic aggregates, urbanization, residents' lives, employment, urban agglomerations, infrastructure and public services. The study finds that China's urban economic development has the following characteristics: First, the continuous economic system reform has truly released the potential of urban economic growth. Second, rapid urbanization and human capital growth are necessary conditions for development. Third, the rise of urban agglomeration is the inevitable result of China's urban economic development. Fourth, "people-centered" is the basic principle that China's urban economic development has always been adhered to.

**Key Words:** China's Urban Economy; Historical Trajectory; Characterized Fact