

# 中国独特城镇化进程的制度原因解读<sup>\*</sup>

冀福俊

[摘要] 本文基于新中国成立以来城镇化发展的历史进程,对中国特色社会主义城镇化发展演进轨迹寻找制度系统的解释。制度安排不仅直接通过一个国家或地区的城市发展政策影响城镇化,还会通过产业结构转换和生产要素流动等制度安排发挥对城镇化的推阻功能。系统制度的配置和变迁而非工业化是中国城镇化发展的根本原因,作为一个经济系统运行核心特征的产权制度安排决定了经济主体的不同关系,使城镇的功能和定位发生相应的变化,进而会对城镇化的发展和区域格局产生不同影响。为此,走新型城镇化道路,促进我国的城镇化可持续健康发展,必须重视制度方面的改革和创新。

[关键词] 城镇化; 制度配置; 制度创新

[中图分类号] F299.2 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2016) —01—0028 (05)

[作者] 冀福俊, 讲师, 博士研究生, 山西财经大学经济学院 (中国人民大学经济学院), 山西太原 030006

## 一、 导论

美国著名经济学家、诺贝尔奖获得者斯蒂格利茨在 2001 年的世界银行会议上曾预言: 中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类 21 世纪的两件大事。如今预言变为现实。中国的城镇化得到了迅速的推进, 带动了经济的增长、人民生活水平的提高以及区域格局的变化, 也深刻影响了世界经济版图的变化。城镇化被看作是中国经济发展的火车头, 在未来较长时期内是经济发展的巨大推动力。因此, 对新中国建立以来的城镇化进程从历史制度的视角进行解读, 厘清中国特色城镇化发展的制度原因, 既有助于从制度系统方面挖掘当前城镇化的问题, 又可为未来城镇化的推进提供经验和借鉴。

关于社会主义制度下的城镇化特征已经吸引了许多学者的研究, 但迄今为止, 对于中国既不像发达国家那样完全由工业化和技术进步推动的“同步城市化”, 也没有出现许多发展中

国家“过度城市化”的局面, 而是沿着社会主义道路走出一条独特的城镇化路径的原因寻找制度系统的解释, 学者们却鲜有研究。这种独特的进程既不完全由政府主导也不完全由经济发展自发形成, 而是两者共同作用、相互耦合的结果。

需要指出的是, 本文所指的“城镇化”与国外文献中所提的“城市化”并无本质区别, 因此在行文谈及中国时使用“城镇化”, 谈及国外时使用“城市化”。发达国家的城市化是由工业化推动的, 而这些国家的工业化则是在市场经济制度框架下自发地发展起来的, 因此, 西方的城市化理论中并没有制度建构的论述。<sup>[1]</sup>如果用该理论来解释正处于转型期的中国的城镇化就会出现“水土不服”和“先天不足”。从新中国建立到 1978 年, 中国的工业产值增加了 5.5 倍, 但是城镇化率仅提高了 5.5 个百分点。制度系统的无效率和制度配置的不合理使我国城镇化长期处于低水平和低速度的滞后发展模式。1978 年以后, 伴随改革开放这一重大制度创新, 我国的城镇化进程突飞猛进, 大部分学者理所当然地将此归因于改革后工业化的快速发展, 而城镇化与特定经济系统制度之间的因

\* 基金项目: 国家社会科学基金重大项目“‘十三五’时期我国发展环境、发展趋势和战略思路研究”(14ZDA022)。

果互动关系则被忽视。事实上,将城镇化进程的研究与其所对应的制度系统特征相结合比单纯关注工业化更有意义,毕竟工业化的发展同样也是由特定经济体的制度系统所决定。<sup>[2]</sup>因此,追根溯本,既定经济系统的制度安排才是城镇化发展变化根本的决定因素。<sup>[3]</sup>

## 二、新中国建立以来城镇化发展概况

表1 中国城镇化率与钱纳里“正常发展型式”

城镇化率比较 (%)

人均 GNP (美元)	100	200	300	400	500	800	1000
钱纳里“发展型式”	22	36.2	43.9	49	52.7	60.1	63.4
中国城镇化水平	17.38	17.92	24.53	26.94	27.99	34.78	39.09

资料来源: 1. 霍利斯·钱纳里等 《发展的型式: 1950~1970》。北京: 经济科学出版社 1988 年版, 第 32 页; 2. 《中国统计年鉴》(1978~2003 年)。

1949 年新中国成立时,中国的城镇化率仅为 10.64%,只有 5765 万城镇人口,直到 30 年后的 1978 年,城镇人口规模为 1.72 亿,城镇化率仅达到 17.92%。可以看出,在改革开放之前的 30 年,我国的城镇化发展是非常缓慢的。然而,从 1978 年以后,我国的城镇化取得了持续高速的发展,从 1979 年的 18.96% 上升到 2013 年的 53.73%,年均增速将近 1%。但相对于中国经济的增长速度而言,城镇化发展并未与之同步协调,城镇化水平还是有所滞后。根据钱纳里“发展型式”,<sup>[4]</sup>我国的城镇化率较同等收入国家明显偏低(见表 1)。改革开放以来,中国成为世界上经济发展最快的国家之一,人均国内生产总值超过 15 年达到 9%~12% 的年均增速,跻身于世界经济大国之列,虽然伴随着经济的发展,城镇化水平也得到了较大的提升,但与世界平均水平相比,还有较大差距。2013 年,世界发达国家的城市化平均水平为 80%,中国为 53.73%,相差 26.27%; 与世界同期平均水平相比较,也略有差距,世界平均水平为 54%,差距为 0.27%。但与发展中国家平均水平相比,则要略高。

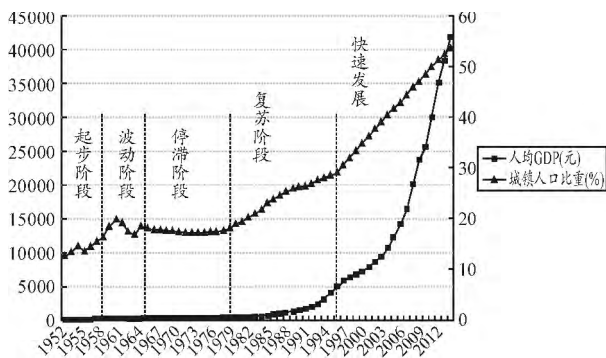


图1 中国改革开放前后城镇化水平与经济水平关系

中国的城镇化发展轨迹既不同于发达国家,也不同于城市化发展较快的发展中国家。发达国家在市场经济的框架下取得了经济发展和城市化发展的高度协调,二者协同发展、相伴而生。如日本、美国、瑞典、挪威等国家,2013 年人均收入平均高达 51988 美元(现价),城市化平均水平也高达 84.75%。与这些国家相比,中国的城镇化水平并未与高速发展的经济水平和工业化水平同步匹配,而是表现出不同时期不同关系的波动特征(如图 1 所示)。和中国同样取得城市化快速发展的以拉美国家为代表的发展中国家,如阿根廷、巴西、智利、乌拉圭、委内瑞拉、墨西哥等,2013 年城市化水平平均高达 88%,但是其经济发展水平较低,人均收入平均只达到 9934 美元,属于过度城市化,引发了大量失业、大片城市贫民窟等“城市病”,城市化与经济发展之间未形成良性互动发展模式。与之相比,中国则属于城镇化与经济发展水平仍未完全脱离正常轨道的情形,虽然“滞后”与“冒进”现象交替出现,但仍在可控范围之内。正是由于在城镇化进程中,受系统独特制度安排的影响,新中国成立以来我国的城镇化走出了一条不同于世界其他国家的独特的发展路径。

## 三、中国城镇化发展不同阶段的制度原因解读

城镇化作为伴随社会经济成长和结构变迁而出现的社会现象与制度安排及其变迁密切相关。城镇化的动力机制是内生于给定的制度系统的,从功能上来说,经济的系统制度可以被认为是对资源分配和控制权在不同经济主体间进行配置和限制的一系列规则和应用程序。经济系统制度的不同特征会使各个经济体出现不同的城镇化演进轨迹。

中国的经济系统是由一系列围绕和坚持社会主义本质特征的制度构成,如生产资料公有制、行政等级的划分等不同于其他国家的制度安排。其中,作为一个经济系统运行核心特征的产权安排决定了经济主体的不同关系,进而会对城镇化的发展轨迹产生不同影响,经济系统制度的变迁与城镇化的演进逻辑有着复杂且密不可分的联系(如图 2 所示)。

### 1. 改革开放前城镇化发展的系统制度原因解读

从图 1 可以看出,1978 年以前,我国的城镇化水平较低、发展较慢且呈现出一定的波动。大致可以划分为以下 3 个阶段:

#### (1) 城镇化起步阶段(1949~1958 年)

从 1949 年新中国成立到 1958 年,城镇化率一直处于缓慢上升状态,从 10.64% 上升到 16.25%。在这一阶段,中国的

## TEM

经济发展基本符合市场经济的特征，政府对城乡人口流动未进行限制，战后经济的恢复对人口和劳动力产生了很大的需求，从上而下的“先生产，后生活”的重工业化发展的制度安排使城镇的劳动力吸纳能力得到较大的提升，从而使城镇化率缓慢上升。

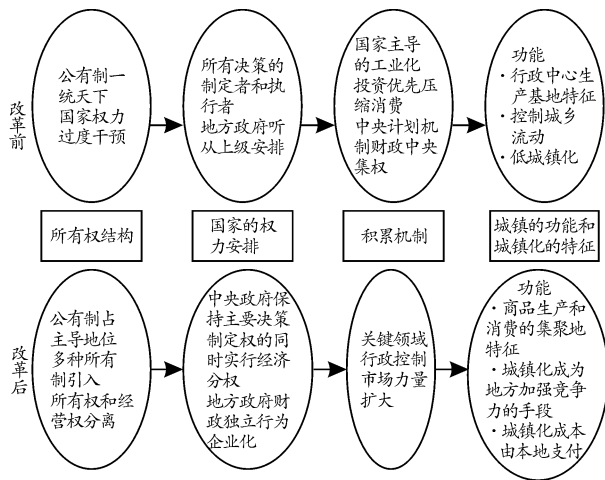


图2 中国改革开放前后经济系统制度变迁与城镇化

### (2) 城镇化波动阶段 (1958 ~ 1965 年)

从图1可以看出，在这一阶段，城镇化率出现先升后降的波动发展。由于中国是在未经历资本主义高度发展的阶段就直接从半殖民地半封建社会通过革命的方式进入社会主义社会，根据马克思的生产力规律，生产关系超越了生产力的发展，需要加快生产力的发展使之与先进的生产关系相适应。于是出现了“赶英超美”、“跑步进入社会主义”的“大跃进”运动，加之前一阶段优先发展重工业的经济制度安排的持续作用，城镇化水平从1958年的16.25%迅速上升到1960年的19.75%。但随着“人民公社化”、粮食统购统销等计划经济体制的实施导致了1959~1961年3年自然灾害的发生，且1958年开始建立的户籍制度的作用，之前从农村迁移到城镇的人口在国家的动员下又回到农村，于是城镇化率开始下降，1963年降为16.84%。之后，随着经济形势的好转城镇化水平才出现回升。

### (3) 城镇化停滞阶段 (1966 ~ 1978 年)

从1966年开始的持续10年的“文化大革命”的发生使刚刚好转的经济形势出现逆转，长期实行的重工业优先发展的制度安排使产业结构严重失调，经济发展对劳动力的吸纳能力大幅减少，出于缓解就业压力的需要，大规模知识青年的“上山下乡”使大量人口从城市流向农村，导致逆城镇化的出现。同时，在这一时期，国家进行“三线”建设，强调“先生产后生活”，“不建集中城市”，限制城镇建设，也使城

镇化进程被人为抑制。因此，这一阶段城镇化水平一直徘徊在17%~18%之间，停滞不前。

将上述过程与图2相结合可以看出：在改革开放前，中国的城镇化发展完全是由政府的宏观经济和行政管理制度安排所决定。单一公有制的所有制结构和国家的高度集权使各级地方政府作为一个行政单位只能服从于上级政府；财政体系的中央集权使地方政府的收入和利润全部上缴，然后由中央财政计划统一拨付。因而，中央政府可以针对不同发展目标对不同地区采取不同的发展战略。在这一阶段，城镇的功能主要是国家宏观经济战略决策的一个执行单元，是生产性基地，而不是消费的集聚。城镇人口不是作为一种居民和职业的类型，而被视为一种可以控制的社会部分，城乡人口流动被政府人为控制，谁可以进城和需要满足什么条件完全由政府决定。因此，这一时期虽然存在较大的城乡差距，但城乡人口流动机制并不是如传统所说的农村推力和城市拉力机制的结合，而是由政府的系统制度所决定和引导，具有高度的政治色彩。这种不符合经济和城镇化互动发展机制的强制性制度安排严重阻碍了我国城镇化水平的提高，造成了近30年城镇化的严重滞后。

### 2. 改革开放后城镇化发展的系统制度原因解读

改革开放以来，我国的城镇化进程不断加快。2011年，我国的城市数量达到653个，约为1979年的3倍多，建制镇数量达到19683个，约为1979年的30倍。城镇化率从1978年的17.92%上升到2013年55.73%，仅用了30年的时间就进入了诺瑟姆“S”形城镇化曲线的中期加速发展阶段（30%~70%）。

#### (1) 城镇化复苏阶段 (1979 ~ 1995 年)

1978年党的十一届三中全会的召开标志着改革开放的序幕开启，伴随着经济系统制度的变革，我国的城镇化水平从1978年的17.92%上升到1995年的29.04%，城镇化率年均提高0.59%，意味着中国的城镇化发展终于走出停滞，开始缓慢复苏。这一阶段的发展主要得益于非公有制的发展、农村实行“离土不离乡”的工业化模式和将沿海城市设为“经济特区”等制度的变迁。

#### (2) 城镇化快速发展阶段 (1996 ~ 2013 年)

从1996年开始，中国城镇化进入加速发展阶段。1996年城镇化率为30.48%，比1995年提高了1.44%，开启了城镇化水平迅速提高的进程。1996~2000年期间，城镇化率年均提高1.43个百分点；2001~2005年，年均提高1.35个百分点；到2013年，城镇化率达到53.73%，整个阶段年均提高

1.4个百分点左右。该阶段的快速发展主要是由于制度系统的产权结构发生了较大的变迁：社会主义市场经济体制的建立、非公经济的鼓励发展和劳动力流动体制的变迁。

改革开放后的城市化发展不再如改革前那样带有强烈的政治色彩，而是更多地体现了经济制度调整后市场经济的主导作用。国家经济系统制度包括宏观政策和发展战略作为经济系统内在的制度变量，在很大的程度上对中国的城市化发展进程和格局产生了深远的影响。从具体表现来说，制度因素不再是体现为带有政治目的性的强制性制度安排，而更多体现为适应市场经济发展的诱致性制度变迁。

从图2可以看出，中国的制度系统改革的主要特征为所有权和经营权的分离和允许多种所有制共同发展、市场机制和计划机制相结合。在农村，家庭联产承包责任制的实施使农业生产率快速提高，释放出大量的剩余劳动力，而城市地区则由于出口导向和劳动密集型产业的发展产生了巨大的劳动力需求，从而出现大规模的城乡劳动力流动。行政政策方面，撤乡建镇等典型的行政性手段来推动城镇化进程之外，主要还是通过对资本的分配来干预城镇化的发展。1994年的分税制改革形成了中央政治集权和地方财政分权，由于行政权力的下放，地方具有更大的经济自主权，中央政府主要通过地方经济增长绩效对地方官员进行政绩考核，而各地的城镇化支出则由本地来承担。因此，城镇的功能较改革前发生了根本的变化，在市场发挥对资源的基础性配置的作用下，城镇发展成为真正的经济集聚地，但同时又受到中央和地方政府的行政控制，中央政府有严格的户籍制度对劳动力流动进行宏观控制，地方政府则出于发展的偏好和地方官员晋升锦标赛的需要，将城镇化作为加强本地竞争力的手段，通过降低土地出让费用、让利减税吸引外来投资进行城市经营。在这种制度背景下，我国的城镇化进程体现了发展和坚持的辩证统一。尽管中国社会主义市场经济体制下的城镇化进程与发达国家的发展轨迹非常相似，但其中仍然有改革前的制度作用的痕迹。如，户籍制度和中央对地方的绝对控制，存在着对传统体制的路径依赖，城镇化发展和不同格局是改革前后制度耦合的结果。

#### 四、结论及对策建议

中国城镇化进程在许多方面与发达国家相似，但同时又由于受到独特政治经济制度的影响而表现出不同的发展轨迹。本文从制度视角探寻中国城镇化发展变化的原因，由于制度

因素对城镇化的影响难以进行量化分析，因此，虽然学者们对城镇化影响因素中的经济因素如GDP、工业化、产业结构已经有大量的文献进行分析<sup>[5]</sup>，但从制度层面对新中国成立以来城镇化发展进行系统的解读却鲜有研究。由于非经济的系统制度因素可能包括诸多方面，各个因素对城镇化的影响又不尽相同，各因素共同作用，相互耦合，形成了中国既不同于发达国家也不同于其他发展中国家的独特路径。因此，在未来的城镇化发展中，走新型城镇化的道路，促进我国的城镇化健康可持续地发展，必须重视制度方面的改革和调整。进行全面的、全方位的制度创新与机制重建，是当下我国城市化理论研究与实践最为紧迫的工作。令人欣慰的是，我国城镇化的理论研究已经进入到制度层面，但是还面临诸多挑战，各项制度如何才能形成合力以促进城镇化进程？对传统体制的路径依赖如何突破？政府主导如何平稳过渡为市场自发引导？这就需要财政、土地、户籍、公共服务与社会保障等各项制度适时进行改革和变迁，扫清制度障碍，以形成促进城镇化发展的制度合力。

##### 1. 财政制度方面

由于地方政府的财权与事权不对等，地方财政收入的来源主要靠增值税、营业税及企业所得税，而造成地方政府的企业家行为，偏好发展能够增加税收收入的生产性项目；而在财政支出方面，目前公共服务主要靠地方政府筹资为主，财权和事权不对等，公共财政支出占比较小，严重影响了城镇公共服务能力的提高，公共服务供给水平的相对不足使城镇可容纳人口降低、城镇化成本提高，严重制约了城镇化水平的进一步提高，可以说是20世纪“重生产，轻生活”的隐性再现。因此，当前财制度必须进行改革。当前改革的方向主要是减少地方政府对土地财政的依赖，合理划分中央和地方的财权和事权，完善公共服务支出成本的分担机制，鼓励地方政府通过发行地方债来解决城镇化过程中的资金缺口。

##### 2. 税收制度方面

需要优化税收结构，建立税收收入由中央和地方政府合理划分和共享的机制，地方政府要尽快形成以消费税、房产税为主的稳定税收收入来源，加快推进消费税改革和完善不动产登记制度。

##### 3. 土地制度方面

改变因住宅用地供应不足而导致的房价上涨与工业用地因供应过量而利用率偏低并存的局面，改变土地城镇化与人口城镇化不协调的局面，对失地农民的补偿制度重新安排，将农民纳入土地利益分配体系之内，使其能够支付进城生活

TEM

的成本,促进劳动力城镇化向消费者城镇化的转变。<sup>[6]</sup>未来土地制度创新的方向主要是构建统一的土地市场,在满足规划和用途管制的前提下,通过完善相关土地税收制度,允许农村集体土地与国有土地进入非农用地市场平等交易,建立公开、公平、统一、竞争的土地市场化交易平台,促进土地价格的合理形成机制,完善租赁、转让、抵押等土地二级市场,收缩政府征地范围,逐步减少直至取消非公益性用地的划拨供应,改革征地制度,建立公平共享的城镇化土地增值收益分配机制。

#### 4. 户籍制度改革方面

需要按照就业和住房“两个稳定”有效进行,全面放开小城镇和中小城市落户限制,加快降低大城市和特大城市落户门槛,把符合条件的农业转移人口变为城镇居民,对于特大城市可尝试推行积分落户制度。

#### 5. 公共服务和社会保障方面

由于长期以来与户籍制度绑定、地方政府直接承担的基本公共服务未实现全面覆盖和均等化,具有不可携带性,使流动人口难以享受到城市的基本公共服务和社会保障,因此,改革的方向是实行由中央和省级政府承担责任、低标准、均等化、可携带的基础社会保障制度,基本养老保险基金实行

全国统筹,医保参保补贴实现“费”随人走;将在城镇稳定就业一段时间、持续缴纳社会保险的外来务工人员纳入当地城镇住房保障体系;向进城农民工子女放开城镇教育资源,健全农村社会保障体系。

#### 参考文献:

- [1] 赵新平,周一星. 改革以来中国城市化道路及城市化理论研究述评 [J]. 中国社会科学, 2002, (02): 132-194.
- [2] Li Zhang. Conceptualizing China's Urbanization under Reforms [J]. Habitat International, 2008, (32): 452-470.
- [3] 刘传江. 论城市化的生成机制 [J]. 经济评论, 1998, (05): 56-61.
- [4] [美] 钱纳里, [以] 赛尔昆. 著, 李新华等译. 发展的型式: 1950 ~ 1970 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1988. 32.
- [5] 苏 剑, 贺明之. 对中国城镇化进程的一个定量解读 [J]. 经济学动态, 2013, (09): 88-94.
- [6] 宋 立. 劳动者与消费者“分离式”城镇化: ——劳动过剩经济体的全球化现象还是中国特色问题 [J]. 经济学动态, 2014, (05): 17-25.

## Interpreting System Institutions of China's Urbanization

JI Fu-jun<sup>1 2</sup>

(1. School of Economics, Shanxi University of Finance and Economics,

Taiyuan 030006, China;

2. Institute of China's Economic Reform and Development, Remin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Based on the historical progress of the urbanization development of the new China, this paper elucidates the institution system reasons for the evolution of the urbanization of China with socialist characteristics. Institutional arrangements not only directly through a country or region's urban development policy impact of urbanization, but also through the transformation of the industrial structure and the flow of factors of production such as system arrangement play push and resistance function on urbanization. The configuration and change of the economic system not industrialization is the fundamental cause of the development of urbanization, the property right as the core characteristic of an economic system operation determines different relationship of economic entities, leads to urban function and orientation change with them, then effects differently on urbanization and regional development pattern. Therefore, take the road of new urbanization, to make the urbanization of China obtain, sustainable and healthy development, we must pay attention to the reform and innovation system.

**Key Words:** urbanization; institution configuration; institution innovation

责任编辑: 陈 明