

中国城乡发展的历程与城市化战略

叶 裕 民
(Ye Yumin)

李 海 峰
(Li Haifeng)

李 惟 科
(Li Weike)

摘要：中国目前正处于城市化发展转型期。本章回顾建国以来中国城乡关系的历史，分析各个历史时期中国城乡发展的特点和问题；重点介绍了自2003年转型发展以来，中国统筹城乡发展的新理念、新路径、新实践，以及新时期的新问题：包括城市化水平虚高、城乡之间存在非良性循环、“两栖人口”困境等。在立足中国现实的基础上，提出了中国新型城市化的发展战略。

一、中华人民共和国成立以来城乡关系发展的历史

1. 现代化的历史是城乡关系转化的历史

世界现代化的历史就是一部由农村社会向现代城市社会发展与变革的历史。农村人口、土地与资本不断向城市聚集和创新发展，造就现代城市文明，并将城市文明向农村扩散，最终实现城乡一体化，其中工业化与城市化是现代化的两大主旋律。

无论是早期英国圈地运动过程中农村的被动式剥夺，还是德国以制度文明主动推进和规范农村人口向城市的转移，或者美国乡村与城市同步发展的移民式现代化过程，乃至日韩先以城市为依托推进工业化与城市化，然后反过来加

注：叶 裕民 中国·中国人民大学公共管理学院 教授
李 海峰 日本·山口大学经济学部 教授
李 惟科 中国·城市规划设计院 研究员

强新农村建设。不同的国家由于历史背景不同，现代化的道路也各不相同，但是成功实现现代化的国家，都遵循着共同的规律：由传统的农业社会成功转向现代城市社会，并实现城乡一体化发展。那些开启了现代化进程而没有成功实现城市化的国家，都掉进了中等收入陷阱。世界上还有一些尚未开启现代化进程国家，则沦为最为贫困和落后的国家，仍然处于传统的农业社会，在接受世界救助中维持运行。

中国正处于农村社会向城市社会转化的关键时期，统筹城乡发展是联动解决城市化过程中农村和城市发展中的问题，促进城市和农村共同现代化系统方法的集合。

从中国城乡关系的历史演进看，中国历经了重农轻商（城市）、牺牲农村发展城市和重城市轻农村三大过程，目前正在努力向着城市与农村同步现代化迈进。

2. 历史上的中国：重农轻商

农业发展是中华民族稳定之本，重农轻商是中国古代主导的经济思想。自秦代开始，中国长期是一个高度集权的封建大国。为了维护高度统一的政治军事统治，历代朝廷都十分重视农业资源开发和发展，不断完善农业政策和耕作制度，这是中国数千年农耕文明领先与世界的历史基础。

另一方面，中国历朝历代几乎都不同程度地实行重农抑商政策，以农为本，工商为末，重农轻商，上本除末，严重限制了中国古代商业和手工业的发展，限制了经济发展的商品化进程。到元明清时期，这种抑商政策发展成为限制对外贸易和国际交往，闭关锁国，中国在与世隔绝的状态下夜郎自大，终于错过世界工业化和经济大发展的机会，沦为世界上最为贫困和落后的国家之一。重农抑商造就了中国古代农业文明，但是严重抑制手工业和近代工业技术进步，推延了中国现代化的历史起点。

中国近代开始走向工业化发展的道路，但是中国近代发展史是一部殖民地半殖民地的历史，是一部屈辱的历史，与其他发展中国家一样，它为中国留下的是落后的残缺型经济。

3. 1952-1978：牺牲农村发展城市

中国革命的领袖毛泽东出生在农村，深深地了解农村，他多次提出“中国的根本问题是农民问题”，他自己领导的中国民主革命走的也是农村包围城市的道路。

建国以后，中国政府根据当时的国际环境和独立自主发展需要，明确提出“我国建设社会主义事业，是以社会主义工业化为主体的，……而社会主义工业化的中心环节，则是优先发展重工业。”¹⁾优先发展重工业是中华人民共和国成立直至1978年改革开放30年间，中国国民经济发展贯穿始终的基本方针这是中国形成城乡封闭治理、牺牲农村发展城市的逻辑起点。

重工业属于资本密集型产业，刚刚起步于农业社会的中国，资金匮乏，为了保障有限的资金集中用于重工业发展，中国实施如下五大发展战略对策：

(1) 实施高度集中的计划经济体制，政府垄断全社会资源配置权力，控制全部要素市场和产品市场，劳动力、土地、资金配置以及产品消费全部由政府编制计划，按照计划实施。

(2) 在宏观上实施总量与结构控制：减少重工业之外其他一切领域投资，包括农业、轻工业、服务业、城市建设、公共服务等，将除了重工业之外其他领域的发展限制在维持国家经济社会运行的最小规模和最低标准。

(3) 在中观层面实施价格管制：为了降低重工业发展成本，人为减低除了重工业制造业之外一切领域产品的价格，包括农产品价格、服务业产品价格、原材料价格以及劳动力价格，这就是中国计划经济时代的“剪刀差”²⁾，通过“剪刀差”将国民经济所有领域的盈利全部集中到重工业制造业领域。

(4) 在微观层面剥夺所有企业自主经营的权利，企业所有盈利必须全额上

1) 1955年7月5日国务院副总理兼国家计划委员会主任李富春第一届全国人民代表大会第二次会议上的讲话，“关于发展国民经济的第一个五年计划的报告”。

2) 中国大部分论著中出现的“剪刀差”主要是指低农副产品价格与高制造业产品价格之间的差异，旨在说明通过“剪刀差”牺牲农业和农村利益，保障工业和城市发展的需要，特别是保障工业化所需的资本积累。其实，中国改革开放前所形成的“剪刀差”这一独特的经济现象，不仅存在于农副产品价格与制造业产品价格之间，而是存在于制造业产品价格与其他一切要素及产品价格之间被降低定价的还有服务业价格、原材料价格、劳动力价格、资本价格（利息），最突出的是土地“零价格”，全部土地归国家和集体所有，按计划分配给使用者。

缴政府，次年政府全额拨款企业经营所需资金。政府是企业经营活动的决策者，生产什么、生产多少，原材料采购及产品销售渠道、数量及价格全部由政府决策。企业缺乏创新的动力。

(5) 在城乡人口与社会发展空间关系上，采取完全封闭的管理制度。为了减少国家经济负担，以便集中力量发展重工业，中国采取城乡分治制度，包括经济分治、公共服务分治和城乡人口分治。

首先，城乡分割的经济管理。城市主要实行国家所有制，绝大部分企业归国家所有，中央政府和地方政府通过计划安排所有的经济活动，将工业化发展的新增就业机会分配给新增城市劳动力，通过票制经济保障城市居民的基本消费需求，包括粮票、布票、糖票、肉票和鸡蛋票等，通过政府财政免费或象征性收费安排基本公共服务，包括基础教育、医疗、住房、公共交通等。农村实行集体所有制，主要农业产品在集体经济组织内部自给自足，非农业产品通过票制限量供应（主要是布票和糖票），新增劳动力在集体经济内部“自然就业”。

其次，城乡分割的公共服务和基础设施建设管理。中国建立了城乡相对封闭的公共服务和基础设施建设供给机制，农村集体经济是乡村公共服务和基础设施建设的主体，每个乡村集体组织需要承担各自管辖范围内的基础教育、医疗卫生、农田水利、道路等基础设施建设等公共基础设施建设。如上所述，由于农村盈利空间极小，资金匮乏，农村公共服务与基础设施水平与城市相差巨大。1980年中国农村人口占全国的82.9%，农村创造第一产业增加值占GDP30.0%，然而当年全国农村集体固定资产投资仅占全社会固定资产投资的5.05%。绝大部分农村地区不通公路、不通电、没有自来水、缺医少药，农村基本生存环境与城市天壤之别。

第二，城乡人口封闭式管理，并形成中国特有的户籍管理制度。重工业发展资金密集型特征还决定了其另一个特性：劳动节约型。虽然中国在从20世纪50年代到70年代快速建立了全国性的重工业体系，但是需要劳动力较少，就业扩张缓慢，以至于城市自然增长的人口就足以满足城市以经济发展的就业需求³⁾。为了减少城市就业压力，以及降低进入城市的乡村人口给城市公共服务

3) 实际上，到60年代后期，重工业体系就业需求扩张慢于城市人口自然增长所增加的就业

带来负担, 1958年中国开始实施严格的户籍管理制度, 筑起了农村人口进入城市的门槛。

改革开放以后, 中国很快打开了城乡劳动力市场, 农村人口已经可以无障碍到城市就业, 但是迄今为止, 中国进入城市就业的农村人口仍然不能享受城市的公共服务, 这就是当前中国由户籍制度引起的“农民工”问题。

城乡分割的管理制度将中国居民清晰地划分为两大阶层: 城市居民和农村居民。曾经如果出生在城市居民家庭就是幸运的, 天然就享有国家配给的住房、粮食、肉类、鸡蛋、教育、医疗以及就业机会等, 虽然由于国家发展水平低, 各类供给很不充分, 但是有保障的; 如果不幸出生在农村, 就天生是低等级居民。处于村集体自给自足状态: 粮食和一切副食品消费取决于本集体生产数量, 如果不幸所处地域农业生产条件不好, 消费严重不足, 只能忍受饥饿, 或者外出行乞; 新增加劳动力自然就业, 在集体经济土地总量和总产出一定, 农业税负较高的硬性约束下, 随着农村人口的增长, 相同数量的劳动分配到的粮食和收入不断对少, 农村的绝对贫困和相对贫困都在加深。1978年中国农村居民人均年收入133.6元人民币, 按照当年平均汇价相当于89美元, 农民恩格尔系数高达67.8%, 7.9亿农村人口处于贫困状态。30年城乡封闭式管理制度还造成了农村居民深深地自卑心态, 这是改革开放后30年“农民工”长期能够忍受不公平社会待遇的心理基础。

总之, 1978年以前, 中国政府通过以上五大领域的系统控制, 成功地依靠城市居民推进了一场史无前例的“无城市化的工业化过程”, 中国的国力也得到较大幅度提高。到1978年中国GDP达到3645.2亿元, 人均GDP381元, 以当年平均汇价, 相当于GDP2430亿美元, 人均GDP254美元。1952-1978年中国GDP年平均增长6.14%⁴⁾, 是世界上经济增长最快的国家之一。同期中国非农业增加值比重由49.5%增加到71.9%, 已经完成由农业社会向工业化社会的过

供给, 导致城市失业严重。在巨大的就业压力下, 中国号召“知识青年到农村去, 接受贫下中农再教育”, 在中国被称为“上山下乡”, 从1962年-1978年中国有1792万城市劳动力到农村就业, 分享农村自然就业的空间。

4) 中国城市化水平1957年已经达到15.4%, 1958年~1960年由于中国三年“大跃进”, 城市化水平更是提高到19.7%, 经过1961年~1963年调整, 1964年恢复到18.4%。因此, 1964年~1978年中国城市化水平下降了0.5个百分点。

度。但是，由于城乡封闭的管理体制，中国的城镇人口比重仅由12.5%提高到17.9%，中国仍然处于传统的农村社会。农业低效率、农民低收入、农村落后的人居环境也被称之为中国的“三农问题”。

1952-1978年，中国运用集权制度成功地控制了国内的意识形态和城乡发展格局。但是，由于高度集中的计划经济体制违背了市场经济的基本规律，重工业超前发展的工业化道路违背了经济发展和产业演进的基本规律，导致国家技术进步缓慢，经济效率低下，与世界其他国家发展的差距不断扩大，全国居民长期处于低收入、半贫困和贫困状态。即便是城市居民，1978年人均年收入也仅343.4元，按照当年平均汇价计算相当于229美元，恩格尔系数也高达57.4%，处于贫困线向温饱过渡的阶段。

1978年11月24日，被称之为“中国改革的黎明”。这一日夜晚，中国安徽省凤阳县小岗村的村干部们，为了减少外出逃荒要饭和饥饿致死的人口，聚集在一个破败的农家茅屋，冒死签订协议，将土地承包给农民。这就是著名的“包产到户”，是中国改革的起点，小岗村因此被记入中国改革的史册。

4. 1978-2010年：重城市轻农村

1978年12月18日至22日，中国召开十一届三中全会，开辟了中国改革开放发展的历史。这次会议提出要把全国的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，实行改革开放；提出当前中国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该大胆下放，让地方和企业拥有更多的自主权；应该坚决实行按经济规律办事。

从城乡关系的视角看，中国的改革开放经历了一条先农村、后城市，然后进行统筹城乡综合改革发展三大阶段：

1978-1983年：以农村发展为重点，城乡差距逐步缩小

1978年，农村改革，同时也是中国经济体制改革，作为党和人民群众的共同选择，以破除“一大二公”的集体经济制度、建立家庭联产承包责任制为核心内容，在全国势如破竹，极大地解放和激发了农村生产力，中国农业生产突飞猛进。用了短短6年时间基本解决农产品严重供不应求问题，和城乡人民群

众基本温饱问题。1984年100%的村集体实行了“包产到户”，粮食产量由3亿吨增加到4亿吨，棉花、油料等其他农副产品也成倍增长。

1978年~1983年中国农民收入出现历史上从未有过的快速增长。农村居民收入由1978年的133.6元增长到1983年的309元，在5年间增长了1.2倍，同期城市居民收入仅增长41.5%，城乡收入比由1978年的2.57下降到1983年的1.82。1983年是中国建国60多年来城乡收入差距最小年份，1984年以后，城乡收入差距又重新趋于扩大。

1984-2002年：以增长为导向，城乡差距快速扩大

1984年，中国共产党十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着改革开始由农村走向城市，整个经济领域的改革全面展开。

城市的市场经济体制改革极大地激发了全国生产力的发展，使中国城市成为中国乃至世界产业资本扩张最快的舞台，工业化得到快速推进，国家财富迅速积累，GDP由1984年的7208亿元增长到2002年的120333亿元，相当于2002年平均汇价14538亿美元，人均GDP9398元，相当于1135美元，已经由低收入国家进入下中等收入国家。

工业化促进城市经济的快速发展，引致非农产业就业急速扩张，大量的农村人口进入城市，启动了人类历史上规模最大的城市化进程，并成为推动中国经济长期快速增长的重要动力。在1978-1998年的GDP增长中，劳动力数量扩大的贡献占24%，劳动力从农业向非农产业转移的贡献率为21%¹。从1984年~2002年中国城市人口由24017万增加到50212万，城市化水平由23.0%提高到39.1%，在长达18年的实践中，每年城市人口增加1455万，城市化水平平均每年提高0.89个百分点。规模之大，历时时间之长，是世界城市化发展史上所没有的。

中国工业化、城市化进程的快速扩张，是在以下四大要素作用下完成的，这些要素共同决定着中国在现代化不断推进的同时城乡差距持续扩大：

第一，国家发展以经济增长导向忽略人的发展需要。中国改革开放起步于全国性贫困，无论是政府、企业家还是居民个体都将增加收入、摆脱贫困放在首位，以经济建设为中心推进现代化是中国政府长期的指导方针。以此为背

景，城市作为国家实现工业化和经济增长的空间依托，农村被忽视；在城市发展中，以项目建设带动，以增加GDP和财政收入为直接目标，忽略城乡居民特别是进入城市就业的农村居民的基本生活需要。企业为了增加利润，在缺乏政府宏观政策和法律强制规范的前提下，尽量降低劳动力价格，忽略员工自身发展的需要。农民工个体也因为进入城市就业可以用的比在农村更多的收入，而长期忍受较低的工资、缺乏公共服务和基本公共设施的人居环境乃至长期与亲人分离的痛苦。久而久之，城市中的“农民工”问题不断积累，终于将中国空间上的二元结构延伸为城市内部二元结构，这就是中国的“双重二元结构”。

第二，由廉价资源开创的国际市场是中国抵不住的诱惑。由于中国独特的廉价劳动力、廉价土地、各级政府高度优惠政策，加上中国本土不断扩大的中低端市场，对国际国内资本富有极大的吸引力。这样的比较优势使得中国廉价中低端商品以迅雷不及掩耳之势急速挤占国际市场，中国货物出口总额由1984年的261.4亿美元快速上涨到2002年的3256亿美元，其增长速度远远高于GDP的增长速度。在上述全国性增长导向的理念驱使下，国内外资本将中国廉价劳动力资源、土地资源乃至环境资源运用到极致，与国际中低端市场对接，将中国价廉物美的产品送到世界各个角落数十亿消费者手中，造就了中国制造的神话。

第三，中国中央与地方政府责权利界定不清晰导致全国性公共服务缺失并失衡。改革开放以后，中国中央财权趋于集中。1980年中央财政收入占全国财政收入的24.5%，到2002年该比例高达55.0%。同时中央对地方没有形成规范的财政转移支付制度，导致各区域和城市政府提供公共服务的财政能力差异扩大，全国没有及时建立公平规范的公共服务供给制度，在经济增长导向的背景下产生两个后果：一是在经济欠发达的地区和城市公共服务严重不足；二是发达地区对低收入和边缘群体（农民工）提供公共服务严重不足，这是导致中国双重二元结构的基础原因。

第四，城乡分治的管理制度没有得到根本改革。截止到2002年，中国以增长为导向的改革决定了以城市为核心的发展格局，农村的发展仍然处于半自然状态。城乡矛盾与冲突在如下三个方面日益激烈：

①“农民工”的排斥性管理：进入城市的农村产业工人中国称之为“农民工”。“农民工”处于城市的边缘者阶层，不仅工资长期提高缓慢，而且长期不能享受城市提供给本地居民的各种权利，包括中小学教育、公共医疗、社会保障、公共住房等，进入城市的农村居民除了就业之外，形成相对隔绝的封闭生活圈在农村区域，随着时间的推移，“农民工”引起的社会问题逐渐凸显，中国的“三农问题”也进一步深化为“四农问题”（“三农问题”加上“农民工”问题）。“农民工”问题的不断积累终于导致“民工荒”。

②征用土地对农民利益的侵犯：城市化的快速推进需要大规模扩张土地。中国几乎所有城市都在以较低的价格征用郊区农村用地，引起广大“失地农民”的强烈不满。

③城乡公共服务差距持续扩大。在农村地区则仍然保持了相对封闭的管理模式，各项基础设施和公共服务供给仍然以集体为主；伴随着农村青壮年劳动力外流，农村空穴儿童、空穴老人问题日益突出，农村劳动力质量严重下降，农业产业效率提高缓慢。与日新月异发展的城市相比，城乡差距急速扩大。城市与乡村居民的收入比由1983年的1.82倍逐年扩大到2002年的3.11倍。

2003年以来：“以人为本”，探索统筹城乡发展新路径

改革开放以来“以城市为核心、以增长为导向”的发展模式，导致了各级政府行为决策中更多关注经济增长，较少关注社会发展；更多关注城市利益，较少关注农村发展需要；更多关注城市居民利益，较少关注进入城市就业的农村居民利益，最终导致国民经济发展不平衡、不协调和不可持续。

2003年中共中央十六届三中全会做出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《决定》明确提出：按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放（中国称之为“五大统筹”）的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。并将建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制作为完善社会主义市场经济体制的主要任务之一。

自此，统筹城乡发展被作为中国落实科学发展观的首要任务，成为中国主

要的发展战略。2004年~2012年连续8年，中国中共中央在每年颁发的第一个文件（中国叫中央“一号文件”）全部是关于农村和农业发展问题，足见中国政府对农村发展的高度重视。

就全国而言，2003年以来城乡关系以下领域得到较快改善：

第一，农村资金投入大幅度增长。从整体来看，中国农村和农业资金投入占全国的比例没有提高，但是由于这期间中国总量快速增长，农村的资金投入总量也相应提高，虽然提高的速度慢于城市，总体上仍然处于“帕累托改进”。国家财政支出中农林水业（相当于农业及农业基础设施）投入由2004年的1694亿元增加到2010年的8129.6亿元，相当于1200亿美元，相当于1996年全国财政支出总和。固定资产投资也是如此。

第二，农村基础设施建设和公共服务得到大幅度改善。农村公路、电力、电视建设“村村通”工程在全国普遍开展，农村全面普及免费基础教育，农村医疗保险基本实现全覆盖，逐步开始农村养老保险制度。中央政府对全国农村职业教育补助经费逐年提高。从2005年开始全国免除农业税，开始全国性进行粮食种植补助。2003年开始统筹城乡发展探索的四川成都市，2012年已经实现城乡公共服务标准完全一体化。

第三，探索农村土地流转制度。中国农村土地流转包括两个部分，一是农业用地流转，主要指农民将自己承包的土地租赁（或者一定期限的转让使用权）给企业或者其他农民的经济现象；二是农村的集体建设用地流转，大部分城市开始探索建设统一的城乡建设用地市场。中国由于18亿亩耕地红线的硬约束，对于城市用地扩张实施严格的指标控制。中央政府分配给地方的建设用地指标太长不能满足地方经济社会发展的需要。中国农业部出台政策，允许地方政府进行土地整理，将建设密度小、土地利用效率较低、人居环境较差的村庄进行重新规划，以适当集中居住为主要方式，集并农村社区，按照城市公共服务标准规划建设新型农村社区，在改善农村人居环境的同时，将节约的农村建设用地数量转移到城市，用于城市开发与发展，原来的农村建设用地则复垦为耕地。做到耕地不减少、建设用地不增加，通过空间位移，将农村建设用地转移到城市高效率利用。这就是中国目前引起激烈讨论的“土地问题”。

第四，所有城市都制定了“农民工”子女免费在“农民工”就业所在地免费上中小学的相关规定，大部分城市为颁布对实施“农民工”社会保障制度，部分城市允许符合一定条件的“农民工”和其他流动人口提供公共租赁住房。中国西部地区直辖市重庆市已经在制度上允许外来流动人口（包括农民工）享受公共租赁住房。

第五，成都市，以及全国大部分中小城市，都已经完全放开户籍制度，破除了本地居民迁移到城市的制度障碍。出了最低生活保障和廉租房以外，进入中小城市的本地农民可以完全享受城市居民待遇。但是，北京、上海、广州、深圳等具有巨大规模流动人口的特大城市仍然坚持对外来流动人口的壁垒。

通过以上五大领域的改革与发展，2003年以来，中国的城乡矛盾普遍得到大幅度缓解，农村居民公共服务和居民生活质量得到较大幅度提高，农村居民收入由2004年的3647元增加到2011年的6977元，与城乡居民收入相对差距持续两年缩小。

坚冰正在融化，但是春水尚未形成洪流。迄今为止，中国城市化过程中的大量复杂问题的解决是点点滴滴的，在不同地区、不同领域进行了大量的创新和探索，并取得一系列有效的经验。但是，中国还没有形成一整套城乡良性互动的发展体制和机制，乡村发展存在着严重的结构性不平衡和区域性不平衡。如何形成一整套长期持续改善和发展农村和农业的体制机制，如何有序全面推进农民工和大量流动人口融入城市，如何将国家“自上而下”的管理制度与城乡市场化发展、民主化治理相协调，如何彻底打破城乡封闭式管理制度，建立城乡之间的良性循环体系……

对于这些中国城乡发展系统深层次改革的一系列问题还没有形成共识，正是这些问题相互交织，共同形成中国现代化巨大的系统性的障碍。

二、中国传统城市化存在的问题

1. 城乡封闭与对立是中国现代化系统性障碍的根源

中国城乡封闭式管理给中国现代化带来的最核心问题是不能彻底地、高质量地完成“化”的过程：农村劳动力在空间上进入了城市就业，但是没有及

时“化”为高素质现代产业工人，导致工业化技术进步缓慢，效率低；进入城市的劳动力及其家属都没有成为真正“化”为城市居民，导致城市普遍存在社会矛盾与冲突；进入城市就业的劳动力仍然对农村有着强烈的依赖，他们占有着农村土地的使用权，但是却不能有效使用这些土地，导致农村农业现代化进程缓慢；进入城市的青壮年劳动力与其子女、父母长期分离，导致中国严重的“空穴儿童”和“空穴老人问题”；进入城市的劳动力和人口长期没有完成“化”的过程，还导致他们长期处于低收入、低消费状态，中国内需拉动战略长期难以奏效。

2. 中国传统城市化最核心的问题是城市化水平虚高

中国传统城市化水平虚高是最核心的问题，也是产生其他大量问题的根源。

所谓城市化水平虚高是指中国统计显示的城市化水平高于真实的城市化水平。2010年中国第六次人口普查显示中国城市化水平为49.7%，接近进入城市社会，但是，我国真实的购买力水平、城市社会认同、城乡秩序等等经济社会指标远远没有达到健康城市化50%所要求的水平，从而不能直接作为城市化及相关领域发展战略与政策制定的依据。

城市化水平虚高已经得到学者的共识²，但是具体虚高多少，有不同的估算方法。比较一致的意见是认同中国城市化水平虚高10个百分点。

城市化水平虚高的根本原因是中国城市化过程缺乏真正“化”的内涵。城市化的根本特征在于通过人口的两个流动完成两个“化”的任务：即通过空间流动，以就业转移促进农村人口转化为城市人口；通过社会流动，以城乡融合政策教育和培训体系促进边缘者阶层转化转为中间者阶层，进而培育中产阶级阶层。

中国城市化过程中的城乡二元管理制度，致使进入城市的农村居民虽然被统计为城镇人口，但是他们长期被拒绝在城市之外，更加缺乏在城市中上发展的机会和通道。中国巨量流动人口由于长期不能平等享受城市公共设施、公共服务和人格尊严，生活和思想相对封闭，长期处于城市边缘者状态，逐渐产

生并固化了所谓“边缘者文化”。城市化水平虚高是中国特色的“城市病”和“乡村病”主要原因。

3. 巨量“两栖人口”致使城乡之间存在非良性循环

长期在城市谋生又被拒绝在城市之外的流动人口不得不徘徊于城市与乡村之间，形成了如图1的“两栖人口”流动机制。

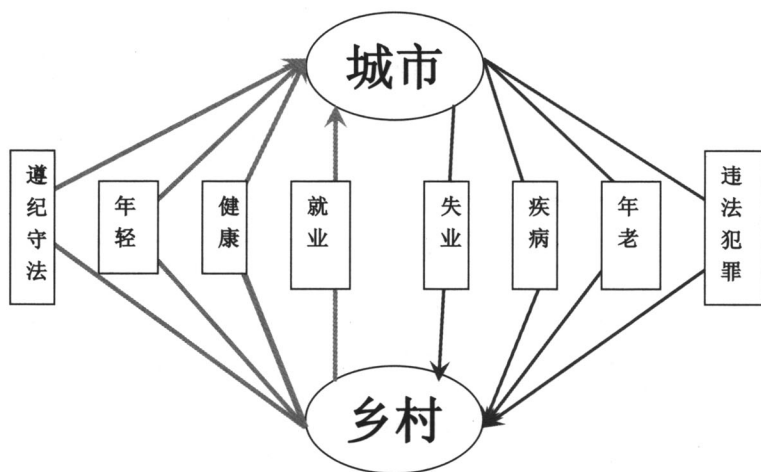


图1 中国改革开放以来“两栖人口”在城乡之间流动机制

从某种程度上看，中国30年的城市化过程犹如一个庞大的筛子，将创造、健康、年轻、活力都留在了城市，而把失业、孤独、疾病、年老、犯罪都留在了农村和城乡结合部，我们试图以脆弱、落后的乡村文明为先进发达的城市文明付出成本、并保驾护航，这是世界城市化史上最为危险和最不可持续的城市化进程。

“两栖人口”的不稳定和消极是城市问题和乡村问题的共同根源，大幅度淡化、弱化了其他城乡发展和制度创新的政策效应。

4. “两栖人口”是中国乡村发展问题的重要原因

中国乡村问题可以归纳为4大问题，包括农业低效、农民低收入、农村不稳定和公共服务缺乏，如图2。四大问题中除了公共服务缺乏是源于中国长期没有建立相应的财政转移支付制度以外，其他三大问题都直接与“两栖人口”不稳定密切相关。

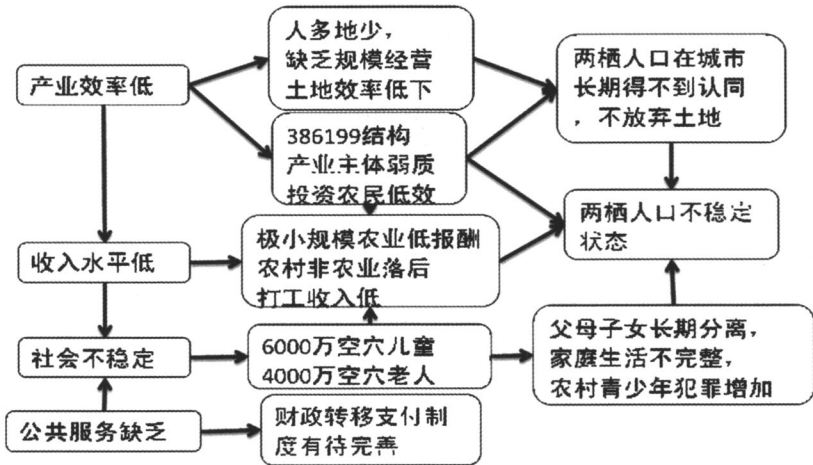


图2 中国乡村发展问题与“两栖人口”

迄今为止的所有农业农村发展理论，不论是经典的罗斯托二元结构理论、托达罗投资农业理论、舒尔茨改造传统农业理论以及拉尼斯—费景汉模型，还是日本、德国、台湾等国家和地区新农村建设理论，无一不是以减少农村人口为前提，然后投资农村农业。中国要在工业化、城市化深入发展过程中同步推进农业现代化，必须以正视和解决“两栖人口”人口为基础。

三、中国城市化转型发展战略

1. 中国城市化不确定的未来

中国2030年的城市化是不确定的，存在多种可能：中国城市化水平可能达到55%或者70%，或者是在这一区间内的任何水平。即便城市化水平达到70%，

也有两种可能：健康城市化的70%，或者混乱无序城市化的70%。后者必然导致中国陷入中等收入陷阱。冲破中等收入陷阱靠的是广泛的人力资本积累，及由此决定的收入差距持续缩小。

中国城市化不确定的原因可以归为两点，第一，中国处于变化剧烈工业化中期阶段和中等收入阶段；第二，我们面临着制度剧烈变革的多样化前景。

2. 中国城市化的六大趋势

趋势一：城镇化水平由快速增长转向慢速高质量增长。地方政府以地拉动经济增长模式走到尽头，必须由增长导向转向以人为本，推进系统的制度建设与制度创新，建构以人力资本和创新拉动发展的模式。

趋势二：人口总量实现由上升到下降的历史转折。未富先老的人口格局及其引发的矛盾与问题是人口与城镇化发展面临的严峻挑战。

趋势三：劳动力绝对量开始下降，经济发展将于人力资本积累同步。如果注重城乡人力资本投资，赢得经济健康发展，则延长中国人口红利期。在全部过程中，劳动力质量提升及其对社会认同起着决定作用。

趋势四：人口的空间流动与社会流动共同成为城镇化的核心任务。农民工市民化是完成人口空间流动的环节。流动主体由以劳动力流动为主转向以家庭流动为主，农民人口市民化（空间流动）和全体居民现代化（社会流动）成为提高城镇化质量的两大历史任务。

趋势五：城镇人口分布呈现集中与分散并存的趋势。我国将会形成以长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群和成渝城市群为主要支点，以其余20个左右的城市群为节点的“准菱形”的空间战略。同时，小城镇和县城成为早期农民工返乡回流的重要空间载体。

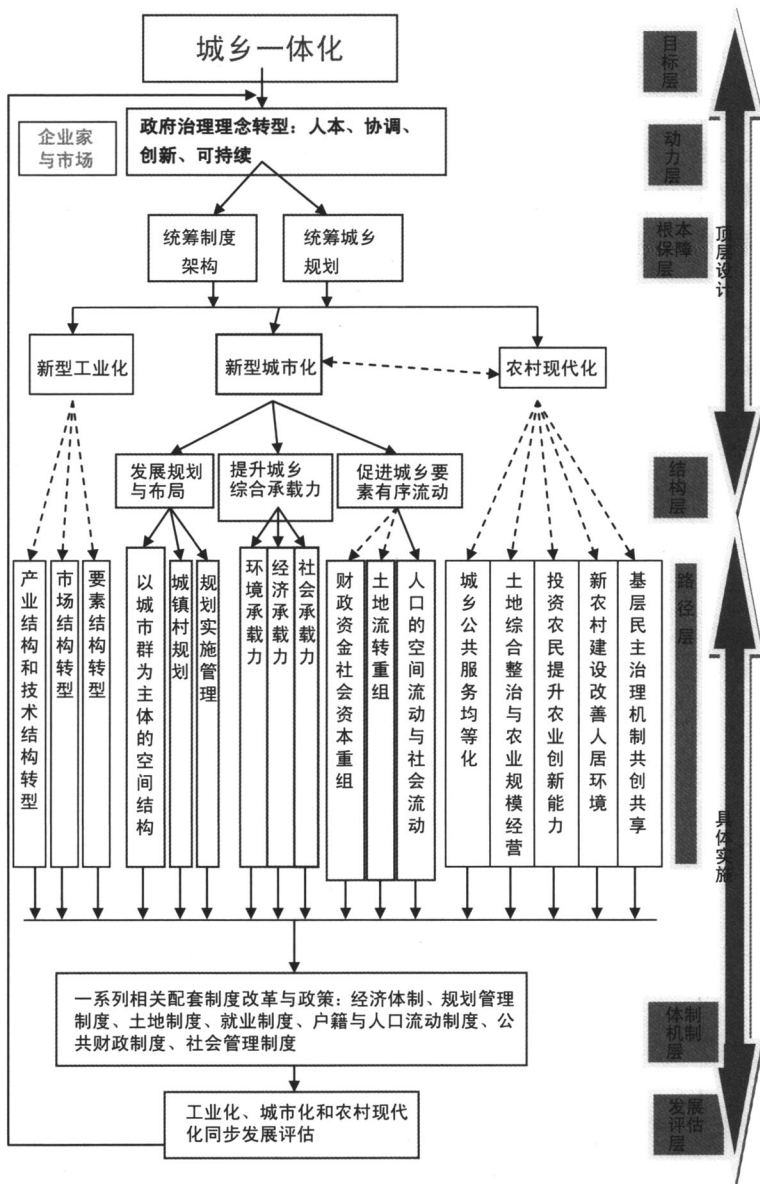
趋势六：社区对促进城镇化健康发展的战略地位日益凸显。社区作为连接城市与家庭的桥梁，能够担负起多样化的社会功能：满足家庭生活社会化需求，传承并弘扬中华文明，以文化艺术丰富闲暇，增强居民归属感，减少社会冲突与矛盾，激发社会活力和创造力。社区的社会功能是所有其他任何主体难以系统替代。

3. 中国城市化战略指导思想和战略任务

中国新型城市化的战略指导思想为：人本、协调、创新、可持续；城乡一体化是新型城市化的终极目标。城乡一体化是任何国家城市化永恒的目标，具有普适意义。面对中国双重城乡二元结构，中国新型城市化的目标和重点就在于解决两大任务：农民工市民化（两次人口转移）和农村现代化，以此推进新型工业化、健康城市化和农业现代化，为21世纪中叶基本实现现代化创造条件。

到2030年，中国城市化水平达到70%，进入城市化发展的成熟期。人口空间流动和社会流动制度体系健全，形成比较完善的现代城市社会秩序；形成以中间者阶段为主的社会结构，居民生活总体进入富裕阶段；形成以四大城市群为龙头，20个左右的城市群为骨干，大中小城市和小城镇协调发展的空间格局；广泛形成富有活力和创新能力，和谐而又愉悦的城乡社区秩序。

4. 中国城市化发展的系统构建和实施路径



四、基本结论与思考

中国确实到了决定国家成败的关键时期，直面威胁是为了避免危险，我们需要“居危思危”。中国城市化的发展态势目前仍然是可控的，中国面对的危机是系统性的，任何部门的、局部、修修补补的改革都是无效的，中国呼唤“以人为本”的系统性改革。规划需要将其他领域改革的成果转化为规划的变革，转化为群众可以享受的利益（比如基础教育，特别是公共住房）。在中国的新型城市化中，制度重于技术，责任胜于能力。

参考文献：

- [1] 蔡昉, 王德文. 中国经济增长可持续性与劳动贡献[J]. 北京:经济研究, 1999 (10).
- [2] 中国发展研究基金会. 中国发展报告2010:促进人的发展的中国新型城市化战略[R]. 北京:人民出版社, 2010.