

从小城镇到大都市:改革开放以来 我国城市化政策的演进*

罗思东

[摘要] 改革开放以来,我国的城市化政策,从以小城镇优先发展为重心,到强调大都市地区不同规模城市间的合理分工与协调发展,大致经历了三个阶段。本文先以三个阶段的城市化政策文本为依据,对政策重心转换的过程进行系统的梳理,分析政策转换的宏观背景;再重点结合我国城市化道路的有关理论争论,进一步论证我国城市化政策阶段性演变的现实必然性。从分析梳理中可以看出,我国城市化政策的演变趋势,逐步顺应了城市化进程的普遍规律。

[关键词] 城市化道路 城市化政策 小城镇 大都市 阶段性

DOI:10.15894/j.cnki.cn11-3040/a.2014.06.030

从通行的城市化统计口径来看,人口是衡量城市化的核心指标。城市化既是人口从农村向城市的迁移过程,也是农村地区工业化过程中农业人口向非农业人口的转变过程,它包含了三个方面的过程,可以形象地描述为农民变成市民、农村变成城市以及农业变成工业的过程。城市化政策即政府对于城市化的公共政策。我国的城市化政策^①就是政府对于这三个过程的导向和调控,主要的政策内涵体现在农村剩余劳动力流动,农村地区产业结构和就业结构,以及不同规模城市的发展导向等方面。从1980年提出“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”的方针,到2013年十八届三中全会确立以人为核心,大中小城市与小城镇协调发展的新型城镇化政策,我国城市化政策的演进呈现出动态性、阶段性和复杂性的特征。这些特征源于政策制定者在不同时期对于城市化的不同理解,反映了我国经济社会发展的阶段性和地区差异所带来的城市化形态的

多样性,也反映了政府政策因经济社会体制的约束而产生的局限性。

本文基于不同时期的政策文本,从三个阶段观察和分析改革开放以来我国城市化政策的演进。第一阶段是1979年十一届四中全会至1993年十四届三中全会,为控制农村剩余劳动力流动、大力推进乡镇企业发展和小城镇建设的阶段;第二阶段是1993年至2002年十六大,为确立有中

* 本文为国家社会科学基金项目“基于城市区域理论的我国区域公共管理创新研究”[项目编号:12BZZ037]和“厦门大学繁荣哲学社会科学项目”的阶段性成果。

① 需要说明的是,中国官方的政策文本中并没有城市化的表述,而是以城镇化代之。从政策的角度来看,我国的城和镇是分开的,城镇化对于城和镇具有不同的政策含义。中国政府序列中的县城和建制镇,以经济特性和社会生活的标准衡量,无疑也属于广义城市的范畴。城市化自然涵盖了城和镇。本文中两个概念并用,城市化代表了人口迁移现象的自然进程,而城镇化则属有中国特色的城市化,政策意味较浓。

国特色的城镇化道路的阶段;第三阶段是2002年至今,为推动大中小城市和小城镇协调发展,探索区域协调发展机制,确立新型城镇化道路的阶段。

一

1978年中共十一届三中全会是改革开放的起点。在这次全会上通过(草案)试行并在次年十一届四中全会上正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》认为,随着农业现代化的进展,逐步节省下来的大量农业劳动力不可能也不必要都进入大中城市,因此,要“有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援”。这一原则定下两个基调,一方面,“变农村人口为城镇人口的城市化过程,这是我国实现四个现代化的客观要求和必然结果”^①;另一方面,我国城市化的主要内容,是农村城市化。1980年底召开的全国城市建设工作会议,提出了“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”方针。之后,虽然许多官方文件认为小城市不同于小城镇,但学界的一个重要观点,还是将其视为积极发展小城镇的政策信号,认为通过就地转化,可以实现我国农业人口向非农业人口转变,转变渠道是积极恢复和发展以农村集镇为主要形式的小城镇。^②

为积极发展小城镇提供支持的,是农村剩余劳动力的就地就近城镇化。改革开放初期,政府对农村剩余劳动力的流动,采取了非常严格的限制措施,采用疏堵结合的方式,“严格控制农村劳动力流入城镇”^③。疏,就是应用经济手段,积极办好农林矿地区的各类农场、社队企业和农副业基地,多种经营并重,发展卫星城镇和小城镇,以稳定农村劳动力;堵,就是使用行政手段,严格审批城市居民的农村子女和亲属进城。这一时期,多种经营成为调整农村产业结构、容纳农村劳动力的主要经济渠道,有利于促进农业生产的专业化和商品化,为大量剩余劳动力创造就业机会;^④通过改革农业经济结构,“把大量的剩余劳动力,转到多种经营的广阔天地中去”^⑤。

这时的政策,一方面源自农村改革后农业生产效率的提高,使农村劳动力出现剩余;另一方面,当时的国营企业和城市改革还未启动,城市经济还不发达,城市工商业还没有能力吸收多余的

农村劳动力;同时,由于长期将城市基础设施和公用事业视为非生产性行业,投资严重不足,无法承受城市人口的快速增长。这种担忧延续到90年代。1992年底,江泽民在一次农业和农村工作座谈会上说,“中国有八亿多农民,如果农村剩余劳动力都向城市流动,城市根本吃不消”^⑥。

80年代中期前后,依靠多种经营,不仅改善了农业的产业结构,让部分农民和农村逐步富裕起来,并逐步为农业现代化积累了大量必需的资金,而且,催生了大量乡镇企业。乡镇企业的迅猛发展,“必将促进集镇的发展,加快农村的经济文化中心的建设,有利于实现农民离土不离乡,避免农民涌进城市”^⑦,使农民就地就近城镇化的政策取向更为坚定。自此,乡镇企业发展与农村集镇建设,成为城市化政策的两大支柱。邓小平在1987年的一次讲话中,对此作出了积极的评价:“农村改革中,我们完全没有预料到的最大的收获,就是乡镇企业发展起来了”,“这不是我们中央的功劳”;乡镇企业的发展,“解决了占农村剩余劳动力百分之五十的人的出路问题。农民不往城市跑,而是建设大批小型新型乡镇”^⑧。从这段话中,可以看出贯穿于改革开放初期我国城市化政策的几个关键之处,一是乡镇企业不是中央政策有意而为的产物,而是搞活市场的成果;二是乡镇企业成为吸引农村剩余劳动力的主要力量;三是乡镇企业刺激了新型小城镇的形成。乡镇企业支撑的小城镇而不是城市,成为吸引农村剩余劳动力的主要地区,农村非农产业中的就业人口迅速增加。从1979年到1985年,乡镇企业为农民提供了

① 吴友仁《关于我国社会主义城市化问题》,载《人口与经济》1980年第2期。

② 吴友仁《中国城镇化道路问题学术讨论会在宁召开》,载《经济地理》1983年第1期。

③ 《中共中央、国务院关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业问题的若干决定》,1981年10月17日。

④ 中共中央、国务院转发国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》的通知,1981年3月30日。

⑤ 中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知,1983年1月2日。

⑥ 江泽民《高度重视农业、农村、农民问题》(1992年12月25日)载《改革开放三十年重要文献选编》,中央文献出版社2008年版第685页。

⑦ 中共中央、国务院转发农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》的通知,1984年3月1日。

⑧ 《邓小平文选》第3卷第238页。

5700 万个就业岗位, 相当于同期城市人口增长总和, 或从 1952 年到 1986 年全部全民所有制单位吸引就业人数的 70%。1988 年, 在乡镇企业就业的职工人数达到了 9545 万人, 大致相当于全民所有制企业的职工人数。^①

1984 年 10 月十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》, 将改革的重心转移到城市, 提出“充分发挥城市的中心作用, 逐步形成以城市特别是大、中城市为依托的, 不同规模的, 开放式、网络型的经济区”。十三大报告确认了这个方向, 强调城市改革要同时为本城市及其周边的农村地区服务, 为城市为中心的整个经济区服务。随着城市经济的发展, 出现了资金、技术、劳动力在地区之间、产业之间的流动。农村改革“已经与城市改革融为一体, 不可能在农业领域单独完成”^②, 这是城市化政策渐变的宏观背景。为满足城市经济发展对于劳动力的需求, 对农村剩余劳动力流动的严格控制出现了松动, “允许农村剩余劳动力向劳力紧缺的地区流动”; 同时, 这个松动还非常谨慎, “在放开搞活的基础上进行必要的管理”^③。这种谨慎态度, 一直持续到 90 年代初期。在 1991 年十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中, 将此提高到维护社会稳定的高度: “妥善安排农村富余劳动力, 是保持社会稳定的重大问题。”对此, 要通过多种途径, 更多地把劳动力吸引到农村第一产业, 同时加强农村工业小区和集镇建设, 拓宽第二、三产业就业门路, 增加农业劳动力转移的渠道。

二

1993 年中共十四届三中全会到 2002 年中共十六大前后是我国城市化政策演进第二阶段。1993 年 11 月召开的十四届三中全会, 坚持以乡镇企业推动农村地区工业化, 将乡镇企业发展与集镇化相结合, 使小城镇成为农村地区的工商业中心; 同时, 对限制农村剩余劳动力流动的政策作出了适当调整。在这一时期, 以开发利用和合理配置人力资源为发展劳动力市场的出发点, 对于农村剩余劳动力, 不再限制其流动, 而是鼓励这些劳动力向非农产业逐步转移, 引导其在地区之间进行有序流动: “逐步改革小城镇的户籍管理制度,

允许农民进入小城镇务工经商, 发展农村第三产业, 促进农村剩余劳动力的转移。”^④这一政策决定, 是在中共的决议文件中, 首次提出以改革户籍制度来促进农村劳动力的转移, 在一定程度上突破了 1958 年国家颁布《中华人民共和国户口登记条例》以来, 农民“未经允许, 不得迁往城市”的限制, 具有重要的阶段性标志意义。1994 年 9 月, 国务院六部委联合发布的《关于加强小城镇建设的若干意见》, 成为我国小城镇健康发展的第一个指导性文件, 也是政府引导城镇化的开端。^⑤对农村剩余劳动力从消极限制其流动, 转变为引导其合理有序流动, 成为城市化政策转向积极的一个信号。

引导劳动力的合理有序流动, 带有强烈的政策导向意味, 对大中城市的人口流入, 保持了相当程度的警惕。虽然对劳动力流动方向的引导, 不仅包括小城镇中的乡镇企业, 还包括了城镇和发达地区, 但仍然不包括大中城市。1998 年召开的十五届三中全会强调发展小城镇, “是带动农村经济和社会发展的一个大战略, 有利于乡镇企业相对集中, 更大规模转移农业富余劳动力, 避免向大中城市盲目流动”^⑥。这一方针体现, 延续了 1990 年实施的《城市规划法》中所提出的“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”的立法意图。2000 年中共中央、国务院出台的《关于促进小城镇发展的若干意见》, 使各级政府对中小城市尤其是小城镇的发展采取了更为积极的态度, 推动农村人口向小城镇而非大中城市转移。^⑦

由此可见, 20 世纪 90 年代末期, 建设和发展小城镇已经上升为推进城市化进程的国家战略。

- ① 曲喻《城市化政策研讨会综述》, 载《城市问题》1992 年第 3 期。
- ② 田纪云《必须充分重视和大力发展农业》(1988 年 11 月 2 日), 载《十三大以来重要文献选编》, 人民出版社 1991 年版第 319 页。
- ③ 《把农村改革引向深入》, 1987 年 1 月 22 日中共中央政治局通过, 载《改革开放三十年重要文献选编》, 中央文献出版社 2008 年版第 446 页。
- ④ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 1993 年 11 月 14 日。
- ⑤ 梁毕明、王德勇《我国农村城镇化走过的三十年: 改革开放三十年城镇化政策回顾与展望》, 载《中国集体经济》2008 年第 5 期。
- ⑥ 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》, 1998 年 10 月 14 日。
- ⑦ 王延中、王俊霞《中国城市化政策的回顾与前瞻》, 载《规划师》2002 年第 10 期。

这一城市化战略不仅有利于转移农业剩余劳动力,解决农村经济发展中的深层次矛盾;而且将刺激民间投资,拉动内需,为经济社会的进一步发展提供广阔的市场空间和持续增长的动力,“走出一条在政府引导下主要通过市场机制建设小城镇的路子”^①。中共十五届五中全会关于“十五”计划的建议中,将“产业不合理,地区发展不协调,城镇化水平低”视为经济结构中存在的三大问题和我国经济发展中的突出矛盾。对此,国家希望以城镇化建设带动投资和内需,刺激经济发展,而小城镇建设则被视为提高中国城镇化水平的主要渠道。

然而,这一时期小城镇建设已经出现了不顾客观实际,一哄而上的问题,城镇化进程中存在着区域内城市发展缺乏协调、各自为政、重复建设的不良现象,造成了资源的巨大浪费和环境的严重破坏。政府如何引导城镇化和小城镇发展,以符合市场经济条件下城市发展规律,成为城市化政策演进的一个重大课题。1999年,对于小城镇建设已经取得重大成就之后,如何进一步发展的课题,时年90高龄的费孝通在接受采访时提出,“现在不能再就小城镇谈小城镇了,而必须放到中国城市化体系的大框架里来研究,小城镇的发展要以全国城市化和现代化为大背景,作出战略性的长远思考和选择”,“小城镇的进一步发展,需要更高层次的中等城市的带动”^②。

2000年,全国建设厅长在建设部举办的城镇化政策高级研讨班上提出,大城市是国家和区域经济发展的核心,90年代我国发展迅速的中小城市和小城镇主要位于沿海城镇密集地区以及内陆区域性中心城市周围,更加说明大城市与中小城市的发展相辅相成和互为依托。因此,城镇发展的政策重心应从控制向积极引导转变,逐步推进不同规模城镇有序发展,完善大中城市功能,合理发展大城市,积极发展中小城市,有重点地加快小城镇建设,防止一哄而起。^③这种来自政府管理工作一线的政策转换思路,成为21世纪我国城市化政策进一步调整和完善的重要基础,该思路在中共中央关于制定“十五”计划的建议中得到体现。该建议提出要不失时机地实施城镇化战略,一方面要注重小城镇建设,但要合理布局,注重实效;另一方面,应逐步形成合理的城镇体系。这种城镇体系“在着重发展小城镇的同时,积极发展中小

城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用”,“走出一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路”。^④

三

2002年召开的中共十六大,在城市化政策的演变中发挥了承上启下的重要作用。十六大报告首次提出中国特色的城镇化道路,即坚持大中小城市和小城镇协调发展;对小城镇的进一步发展作出了规范,提出发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局;并再次确认要消除城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动。尤其是对于最后一点,次年召开的十六届三中全会进行了系统的论述,以统一城乡劳动力市场为目标,取消对农民进城就业的限制。为此,决定深化户籍制度改革,引导农村富余劳动力有序转移;对于“在城市有稳定职业和住所的农业人口,可按当地规定在就业地或居住地登记户籍,并依法享有当地居民应有的权利,承担应尽的义务”^⑤。

十七大报告进而总结了有中国特色城镇化道路的五大原则,即统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小;与十六大相比,特别提出了“以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极”。如果说前两个阶段政策重心,是把乡镇企业和小城镇建设作为培育经济增长点的话,那么,这一阶段新的增长点就是以大城市为中心的城市群;以城市群的形成和发展,作为促进大中小城市和小城镇协调发展的途径,是“遵循城市发展规

① 江泽民《目前形势和经济工作》(1999年11月15日),载《改革开放三十年重要文献选编》,中央文献出版社2008年版第1067页。

② 《变化潜力希望——费孝通教授一席谈》,载《人民日报》1999年9月30日。

③ 《促进城镇化积极健康有序发展》,载《城市规划通讯》2000年第15期。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》2000年10月11日。

⑤ 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》2003年10月14日。

律”。^① 虽然在 20 世纪 80 年代也谈到了大城市的作用,并尝试在沿海地区建设几个经济区,但大城市的作用基本上局限于城市经济体制改革方面,其目标定位,如十三大报告所言,是“把城市首先是大中城市建设成为多功能的、现代化的经济中心”。本世纪以来,随着改革开放的深入,经济发达地区产业分工日见成熟,产业链条逐渐延长、完整,不同规模城市之间的竞合关系得以形成,大都市化的趋势日益明显。在这种背景之下,改革开放以来城市化政策以就地就近城镇化为重心的取向,出现了新的变化,即以城市群的建设带动就地就近城镇化。在中西部农村富余劳动力向沿海经济发达地区流动的情况下,就地就近城镇化需要两个条件的支持,一是促进本地区大中城市的发展,以带动小城镇发展,创造就业岗位,让农村劳动力不发生大规模跨区域流动;二是沿海经济发达地区的大中城市积极转变经济结构,促进劳动密集型产业向农村劳动力大量剩余的中西部地区转移,以支持中西部地区农村劳动力就业,减缓农村人口向沿海地区、向大中城市流动的压力。

为此,于前者,在 2006 年的《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》里,定义了以城市群为内涵的城镇体系“构建布局完善、大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系。以省会城市和资源环境承载力较强的中心城市为依托,加快发展沿干线铁路经济带和沿长江经济带。”“形成支撑经济发展和人口集聚的城市群,带动周边地区发展。”^②于后者,中共十六届五中全会在关于制定“十一五”规划的建议中提出,“鼓励农村人口进入中小城市和小城镇定居,特大城市要从调整产业结构的源头入手,形成用经济办法等控制人口过快增长的机制”。在此建议中,还明确了“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”^③,由此初步完成了城市化政策重心由小城镇向大都市的演变。这个转变在十七大报告中得以确认,十八大报告则定下了具体的方针:“科学规划城市群规模和布局,增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。”

十八大之后,有中国特色城镇化道路的内容更趋全面和系统化,突出了以人为核心的城镇化,要求国务院有关部委加以推进与落实。2013 年 5 月,国务院在批转国家发改委《关于 2013 年深化

经济体制改革重点工作的意见》中提出,要“根据城市综合承载能力和转移人口情况,分类推进户籍制度改革,统筹推进相关公共服务、社会保障制度改革,有序推进农业转移人口市民化,将基本公共服务逐步覆盖到符合条件的常住人口”;十八届三中全会确认,“推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”;并于 2014 年 7 月,最终形成了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,把以人为核心的城镇化道路,落实到政府工作的政策措施当中。

同时,在继续坚持大中小城市和小城镇协调发展的基础上,十八届三中全会强调“优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力”;“建立和完善跨区域城市发展协调机制”,成为进入 21 世纪后城市与区域发展的一个小结。这一时期,作为我国城市化政策重心转移的一个重要体现,规模与深度不等的各类区域规划不断出台,总量达到近 30 个,成为我国完善城镇化健康发展体制机制的政策指南。原来各省内部、跨省(市)实施的一些城市群规划或区域规划,也得到了国家的批复与确认,上升为国家层面的发展战略。例如,湖南省于 20 世纪 90 年代开始的长株潭三市一体化建设,经过 10 年发展努力,于 2007 年得到国家认可,由国家发改委将长株潭城市群确立为“两型”城市建设综合配套改革试验区;长三角地区的大中城市之间,早在 20 世纪 80 年代便开始了推动区域协调发展的探索,也最终在 2010 年,获得了国务院批准实施的长三角区域规划的支持。

四

改革开放以后,我国城市化政策的取向由农村地区的工业化,逐步转变为以城乡统筹、城乡一体化为目标的整个都市化地区经济社会的协调发展;由强调围绕小城镇建设推进农村剩余劳动力就地就近城镇化、推进农村城市化,到提出进一步

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》2010 年 10 月 18 日。

② 《改革开放三十年重要文献选编》,中央文献出版社 2008 年版第 1581 页。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》2005 年 10 月 11 日。

推进户籍制度改革,发挥大中城市对城镇化的带动作用。到20世纪末,伴随这个演变过程的核心理论问题,便是在我国的城市化进程中,是发展大城市优先,还是发展小城市(镇)优先,即我国的城市化道路之争。由于市场机制的生长发育相对滞后,政府政策在我国城市化进程中发挥了主导作用,城市发展的大、小之争,既是理论问题,也是对城市化实践和政策效用的检视与反思。

改革开放初期,确立了控制大城市规模,积极发展小城市的方针,对我国城市化道路的走向产生了深远的影响。以小为先的主要依据是,第一,“应该控制中国城市化的发展趋势,以便使其跟经济发展的节奏相配合”^①。改革开放率先启动了农村经济改革,城市化首先反映了农村经济改革的成果。从建国之后计划经济的历史实践来看,城市的人口与规模,完全服从于国民经济整体发展的需要,“城市化进程完全是可以由政府掌控的”。以农村地区城市化为特征的中国城市化道路,应该通过控制大城市发展的途径加以实现。

第二,预防城市病的出现。为什么要控制大城市规模,是因为中国作为社会主义国家,应该避免资本主义国家在城市化发展过程中出现的大城市病。此论认为,之所以要控制大城市发展,是因为我们可以利用社会主义的优越性,“来避免资本主义城市化所走过的弯路及其所造成的弊端,开创一条我国自己的社会主义城市的道路”^②。同时,必须避免在发展中国家出现的城市病,防止出现城市发展失控和城乡严重对立的局面。^③

第三,认为我国财力匮乏,城市基础设施和公用事业投资不足,城市的承载能力有限,无法支撑大城市的生长。按上世纪80年代初期的测算,到2000年,我国城镇人口将净增1.6亿—2亿人,如果这些城镇新增人口全部流入大城市,就必须建设100万人口的特大城市160—200座,或50万以上的大城市300多座,这显然是不可能的^④;在城市软、硬件环境还存在许多缺陷的情况下进行城市的扩张,将造成城市生存环境的恶化。^⑤

主张小城镇优先发展的学者,虽然并不片面否认大城市的作用,但希望跳过城市化自然历史进程的特定阶段,实现农村地区的城市化和工业化。持此论者发现,发达资本主义国家城市化的进程也经历过农村地区城市化的过程,且在20世

纪中期之后,经历了大城市衰落、郊区大量中小城市兴起的过程,并据此认为我国的城市化道路只要政策、规划得当,可以避免大城市发展的弊端,直接以小城市(镇)发展为主导,推动现代城市体系的形成。但现代城市化过程本质上是工业社会的产物,大城市是工业化带来的人口、产业和商业活动聚集的必然结果,“城市人口规模结构的变动具有大城市超先增长的客观必然性”^⑥。

作为改革开放早期的阶段性政策,小城市(镇)的优先发展具有历史必然性与合理性,为缓解农村地区就业压力、减轻大中城市人口流入负担、促进农村经济繁荣、推动农村地区城市化,发挥了积极的作用。但如果据此将其视为我国城市化道路的战略选择,则有违城市化进程的普遍规律。虽然大城市在生长过程中确实存在着诸多弊病,但这些都是城市发展过程中的必然现象,与大城市地位与作用相比,尚属次要,通过城市产业发展的升级与科学合理的规划、管理,可以得到有效缓解。发达国家在进入后工业化历史时期之后,确实经历了大城市的衰变与大都市地区大量中小城市的繁荣,但这是新城市化(大都市化)时期城市发展格局的转换,不能以此否定大城市在工业化与城市化过程中发挥的主导作用。如果没有工业化时期城市经济发展带来的财富、知识、技术与人才的积累,就谈不上诸生产要素向中心城市周边地区的扩散,也不会有依赖于大都市地区产业集群的中小城市的发展空间。在我国,自1979年到1996年,优先发展小城镇的政策,虽然使小城镇数量从2000多个迅速增加到1.8万个,城镇人口却仅从接近1亿增加到了1.6亿,镇的平均规模从4万人下降到不足9000人。因此,镇的数量增加,主要是由于撤乡建镇而使统计口径

① 许学强《中国城市化理论与实践》,科学出版社2012年版第36页。

② 李梦白《正确认识和贯彻我国城市发展的基本方针》,载《城市规划》1983年第1期。

③ 李庆曾《农村剩余劳动力转移的几个问题》,载《中国农村经济》1986年第12期。

④ 吴友仁《中国城镇化道路问题学术讨论会在宁召开》,载《经济地理》1983年第1期。

⑤ 温铁军《中国的城镇化道路与相关制度问题》,载《开放导报》2000年第5期。

⑥ 高瓠义《中外城市化比较研究(增订版)》,南开大学出版社2004年版第141页。

发生了变化,而不是人口向小城镇自然流动、聚集的结果。^① 如果离开大城市的中心作用,以及中小城市的合理空间布局,小城镇的快速发展是难以继的。90年代以后出现了涌向大城市的民工潮,农村地区的企业也有一些向大城市迁移,“这种市场导向的力量说明大城市的经济效益超出中小城市和小城镇”我国控制大城市的城市政策体系不利于最优规模城市(人口在100万—400万之间)的发展,“这种城市发展格局需要改变”^②。

事实上,即使在严格控制大城市规模和发展的20世纪80年代,我国的大城市发展也没有停止其脚步。1980—1985年间,镇的非农人口从4355.7万人,增长到5721万人,增长31.3%;100万以上的大城市,人口从3511.4万人,增长到4747.2万人,增长35.2%,增长率反而快于镇。^③从产值来看,1983年,小城镇的乡镇企业人均产值4255元,虽然高出农村数倍,但仅仅相当于大工业的三分之一;1984年,我国全部城市295个,其工业总产值合计6000多亿元,其中上海、北京、天津、广州、武汉和沈阳6大城市,便占据了近三分之一,为28.2%,其重要性和贡献不言而喻。^④90年代,随着城市经济的发展和市场经济体制的确立,大城市逐步还清了基础设施和公用事业建设的历史欠账,城市建设的规模效益日益显现。例如,广州市在1950—1980年的31年间,市区固定资产投资额累计仅有80亿元,而在1979—1997年的19年间,便达到了2760亿元,年均投资额为前者的56.3倍。^⑤上世纪末,每年新增固定资产投资约七成集中在大城市,大城市对人口和经济活动的承载能力迅速增强,区域首位性城市的中心作用也在逐步显现。

五

追求小城镇优先发展的城市化政策,导致耕地占用过多,资源浪费和环境污染等问题,投资过大也超过了国家和农民的承受力。因此,“20世纪90年代中期以后,则是中国小城镇由总量简单增长向总量和素质同步提高转变的过渡时期”^⑥。小城镇的扩张遇到了问题,对大城市发展规模的控制在实践中也是收效甚微。进入21世纪前后,“越来越多的人认识到,探讨中国的城市化发展道

路,没有必要局限在大小之争”^⑦,“按城市规模制定城市发展政策已不能适应新时期快速的城市化过程”^⑧。城市化政策应将重心转向区域,探讨大中小城市和小城镇的协调发展。这是十六大提出有中国特色城镇化道路的背景。

实际上,对不同地位、规模和性质的城市之间的关系,以及如何构建中国城市体系的讨论,自80年代就已经开始。例如,城市发展的战略设想,应该是形成“以大城市为中心,以中等城市为骨干,以小城镇为纽带,以广大农村集镇为细胞”的全国总体城市布局;^⑨“逐步形成以小城市为基础,大中小城市相结合的城市体系,促进区域较均衡的发展。”^⑩学界对于城市体系的定义和内涵,也逐渐清晰,认为城市体系是由城市构成的群体,应具有三个构件:一是群体内的各城市在地域上相邻,二是群体内的城市在功能和形态方面各具特征,彼此之间形成了相对稳定的分工协作关系,三是群体内的城市从中心城市到集镇,依次构成区域内城市的等级序列(层次)。^⑪到90年代初期,有学者注意到,在我国已经出现了类似于西方发达国家的“城市群地区”,并发现我国城市群的形成,与经济区内最大最活跃的城市发展有密切的关系,同时,地区内的重要城市不断从中心向外围扩展,沿经济走廊形成新的城市“节点”,形成新的城市。依此发展趋势,在可见的将来,由城市的聚集

① 万广华、蔡昉等《中国的城市化道路与发展战略:理论探讨和实证分析》,经济科学出版社2012年版第19页。

② 王小鲁、夏小林《优化城市规模推动经济增长》,载《经济研究》1999年第9期。

③ 胡序威《中国城市和区域规划发展新趋势》,载《经济地理》1988年第3期。

④ 张志鸿《关于中国城市化政策之我见》,载《人口与经济》1988年第5期。

⑤ 郑静、陈革《论大城市、小城镇与可持续发展的城市化道路:对当前城市化政策的思考》,载《规划师》2000年第5期。

⑥ 许经勇《中国农村经济制度变迁六十年》,厦门大学出版社2009年版第309页。

⑦ 白南生《中国的城市化》,载《管理世界》2003年第11期。

⑧ 顾朝林《新时期中国城市化与城市发展政策的思考》,载《城市发展研究》1999年第5期。

⑨ 李梦白《正确认识 and 贯彻我国城市发展的基本方针》,载《城市规划》1983年第1期。

⑩ 许学强《从西方区域发展理论看我国积极发展小城市的方针》,载《国外城市规划》1987年第4期。

⑪ 杨吾扬《论城市体系》,载《地理研究》1987年第3期。

扩散效应推动的城市群将加速发展,“笼统地强调任何一个城市,对于解决实际问题,并无裨益”^①,我国的城市化进程不仅会导致城市数量的增长,城镇体系结构和空间布局也会日趋合理。这个合理之处,表现在“以特大城市、大城市为龙头和中心,小城市、小城镇为基础,中等城市为纽带,互为依托,相互协调,形成一个具有内在联系的有机体”^②。政策制订者此时也因势利导,系统地提出了城市化的分类指导原则,即“加快发展小城镇,培育国际性大都市,充实提高区域性中心城市,建设发展新城市,规划引导城镇密集区”^③。

90年代之后城市化的实际进展,呈现出了大都市化的发展趋势,而且也体现了大城市“超先增长”的城市化规律。到90年代末,一些发达地区的中心城市与其周边的城市化地区之间,形成了类似于发达国家大都市地区的城郊空间结构,“它标志着在中心城市带动下,城乡之间联系密切,既共同发展与繁荣,又需要互相协调”^④。在1990—2000年期间,北京、上海、广州等三个典型的大都市地区,人口的年均增长率分别达到了2.29%、2.09%和4.76%,人口增长呈现出向周边郊区扩散的势头,特别是近郊区,人口年均增长率分别高达4.82%、6.71%和8.87%^⑤。在原先市中心周边的城郊地区,形成了新的生产、商业和居住中心。2000—2011年,从地级市的数量增长来看,100万以上大城市的累计增长率最为迅猛(参见下表)。在大城市扩张的推动下,我国主要的大都市地区还呈现出了连绵发展的趋势,在经济增长和对外开放中发挥了主导作用。2007年,长三角、珠三角、京津唐、辽中南、山东半岛和海峡西岸等6个大都市连绵区,以12.38%的国土面积,承载了22%的人口,贡献了全国GDP总量的50.01%和进出口总额的87.33%,成为国民经济和社会发展的核心区域。^⑥

表:2000~2011年中国不同规模地级及以上城市的数量变化(个)

城市规模 (万人)	合计	400 以上	200~ 400	100~ 200	50~ 100	20~ 50	20以 下	全国城 镇化率
2000年	262	8	12	70	103	66	3	36.2%
2011年	288	14	31	82	108	53		51.3%
变化率	9.9%	75%	158%	17.1%	4.8%	-23.2%		41.6%

资料来源《中国城市统计年鉴》(2012)。

在大都市化发展趋势下,我国城市化政策对于城市化进程也应该发挥稳增长、调结构的作用,城市化应由外延式扩张转变为内涵式发展,使得城市发展和城市化人口聚集的空间地理布局更加符合大都市化普遍规律,最终在全国范围内形成产业和人口“小分散、大集中”的格局。所谓“小分散”,是在大都市区的范围内,结合经济发展方式的转变,将《国家新型城镇化规划(2014—2020)》界定的“建立城市群发展协调机制”、“促进各类城市协调发展”作为政策的重心;即以中心城市的产业升级和要素扩散为依托,以区域产业链条的延伸为支撑,围绕中心城市发展中小城市和小城镇,引导产业与城市人口向大城市周围的整个大都市地区合理分散。所谓“大集中”,是在全国范围内,利用全国各大城市区域的对于经济与人口的聚集效应,推动城镇化人口向经济发达地区的大都市集中,遏制城镇化在全国遍地开花的大分散局面,留住欠发达地区的青山绿水,提高城镇化的经济和生态效益。“小分散、大集中”格局的形成,须充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用,以户籍制度的改革为保障,让公共政策的有形之手顺应新型城镇化的发展趋势。

(作者工作单位:厦门大学公共事务学院)

(责任编辑:李慕)

① 姚士谋《我国城市群的特征、类型与空间布局》,载《城市问题》1992年第1期。
 ② 朱铁臻《城市化是解决中国城乡二元经济结构矛盾的根本出路》,载陈甬军、陈爱民主编《中国城市化:实证分析与对策研究》,厦门大学出版社2002年版第113页。
 ③ 杨伟民《中国城市化战略的重点和政策》,载《城市》2000年第3期。
 ④ 周一星、曹广忠《改革开放20年来的中国城市化进程》,载《城市规划》1999年第12期。
 ⑤ 许学强、周一星、宁越敏《城市地理学》,高等教育出版社2009年版第123页。
 ⑥ 顾朝林《巨型城市区域研究的沿革和新进展》,载《城市问题》2009年第8期。