

# 新中国成立 70 年来的城镇化建设及其未来应然走向

许 伟

**摘 要** 新中国成立 70 年来的城镇化建设大体上历经了苏联式社会主义城镇化建设、中国特色城镇化建设、中国特色新型城镇化建设三个阶段,表现出土地和人口双要素驱动、中央政府和市场及地方政府三方推进、城镇规模多样化发展、城镇化资源供给的国内国际两重支撑等鲜明的中国特点,其未来的应然走向是:第一,城镇化建设的土地和人口要素驱动需要向创新和绿色驱动转变;第二,在中央政府、市场和地方政府三方推进城镇化建设的情况下,要注重防范权力扩张和资本扩张对人民利益的侵犯;第三,在城镇规模多样化发展的同时,要注重多种规模城市的协调化、体系化发展;第四,在城镇化资源供给的国内国际两重支撑方面,要更加重视整合国际资源开发国内市场。

**关键词** 新中国成立 70 年;城镇化;中国特色新型城镇化;政府;市场;土地;人口

**中图分类号** D619;F299.21 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)04-0013-08

**基金项目** 陕西省社会科学基金项目(2018A15);陕西省教育厅基金项目(17JK0122)

新中国成立 70 年来,尤其是改革开放 40 年来,我国经济高速发展并取得令世界瞩目的伟大成就,最重要的动力之一就是大力推进了城镇化建设。城镇化之所以能够推动我国经济高速发展,根本原因在于我们走出了一条符合国情的中国特色的城镇化建设道路。进入新时代,面对全球经济增长乏力、国内经济转型压力重重的复杂情况,党中央明确提出将新型城镇化作为促进经济发展的新的增长点,开启了传统城镇化向新型城镇化转型升级的新阶段。深刻反思新中国成立 70 年来城镇化建设的历程和特点,认真地思考我国城镇化建设的未来应然走向,对于新时代全面推进中国特色新型城镇化建设、促进中国经济社会持续健康发展,意义重大。

## 一、新中国成立 70 年来城镇化建设的历程

新中国成立后,在马克思主义城乡融合思想指导下,在中华传统城乡统一基因孕育下,在借鉴苏联和西方发达资本主义国家城市化经验的基础上,中国共产党带领人民开启了中国的城镇化建设,并进行了持续不断的探索和实践。70 年来,新中国城镇化建设的历程大体上可以划分为三个阶段。

### (一) 苏联式社会主义城镇化建设阶段

从新中国成立之初至十一届三中全会召开,其间的城镇化建设属于苏联式社会主义城镇化建设阶段。新中国成立之初,鉴于资本主义国家出现的诸多城市问题,如环境污染、交通拥挤、住房紧张、城市犯罪、贫民窟以及城乡对立等,以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体开始思考如何使中国的工业化、城市化避免西方资本主义城市化弊端、走出一条城乡融合发展的全新道路的问题。当时,苏联的政府主导型城市化道路,在高度集中的计划经济体制和优先发展重工业战略的推动下,使其迅速完成了由农

业国向工业国的转变,实现了城市化的高速发展,并带动了汽车、电站等与军事相关的技术产业的突飞猛进<sup>①</sup>。新中国成立之初,我国基本照搬了苏联社会主义城市化道路,即政府通过高度集中的经济计划直接干预城镇的规划和建设。当时,基于快速恢复国民经济、巩固新生政权、防备第三次世界大战爆发的迫切需要,我国同样也实施了优先发展重工业的战略。在冷战背景下,为了保障重工业的优先发展,政府不得不牺牲国内农业、农村的发展机会,优先保障重工业对能源资源的需求,进而带动了一批工业型、能源资源型城镇率先发展;为了防备第三次世界大战的爆发,我国启动了三线建设,通过大规模地将工业向中西部地区的13个省、自治区迁移,实现了以迁移工业拉动的工业型城镇的快速发展。由于迁移工业多居于山区,分散、散乱,因而城镇布局也表现出显著的“山、散、乱”特征。为了缓解城镇人口压力,我国实行了严格的城乡分隔的户籍管理制度,牢牢将农业人口限制在乡村,并逐渐形成了城乡二元的经济体制和社会结构,由此也导致了改革开放前我国城镇化严重滞后于工业化的现实困境<sup>②</sup>(P167)。

## (二) 中国特色城镇化建设阶段

从十一届三中全会至党的十八大召开,其间的城镇化建设属于中国特色城镇化建设阶段。这一阶段又可以分为三个时期:

1. 中国特色城镇化建设起步期。从十一届三中全会至党的十四大召开,属于中国特色城镇化建设起步期。“文化大革命”结束以后,邓小平以“解放思想、实事求是”的精神,对国际形势进行了重新审视。他指出,在核威慑、新科技革命和全球化等众多因素共同作用下,“较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的”<sup>③</sup>(P127),和平与发展是当今的时代主题。在此背景下,建国初期以备战为目的、重生产而轻生活以及工业型、能源型城镇优先发展的城镇化建设方式亟待转变。为此,以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体,通过市场化改革(如所有制、分配制、定价制、农村商品自由交易机制等),打破了过去单一由政府计划的局面,形成了市场和政府共同推进的机制,推动我国城镇化建设实现了由政府管控向政府和市场共同推进的转变;通过“重转轻”“军转民”“关、停、并、转”部分生产条件不足的工业企业,纠正了重、轻、农结构性失调问题,引导了城镇化由以重工业为主的生产型向以轻工业为主的生活型转变;通过搞活社队企业、放宽农民在集镇的落户条件,推动了乡镇企业异军突起和小城镇的迅速发展;依托经济特区建设,带动了沿海城镇的率先崛起。同时,为了防止西方资本主义国家的城市病,我国还专门出台了《中华人民共和国城市规划法》,严格控制大城市发展规模,为小城镇的快速发展提供了有利的外部环境,进而开启了以小城镇为主体形态的中国特色城镇化建设阶段。

2. 中国特色城镇化建设坚守推进期。从党的十四大至党的十六大召开,其间的城镇化建设属于中国特色城镇化建设坚守推进期。20世纪80年代末、90年代初,在国际上,出现苏东剧变,社会主义制度遭遇严重危机;在国内,经过改革开放10多年的发展,我国开始告别“紧缺时代”而向“过剩时代”<sup>④</sup>转变,消费结构转型升级,城镇化逐渐成为内需的主要内容。在此背景下,以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体,通过确立社会主义市场经济体制,坚持并完善了市场和政府双重推进的城镇化建设,特别是通过下放户口管理权和全面放开小城镇落户条件、放宽中等及一些大城市的准入条件、严格控制北上广等特大城市的户籍制度改革,推动了农业转移人口向城镇的流动;通过开展区域综合治理和工业园区建设,带动了大城市和小城镇并举发展;通过实施西部大开发战略,带动了中西部地区城镇化的快速发展。在此阶段上,我国的城镇化建设,成功消释了国内外对中国特色社会主义制度的各种质疑声,坚持中国特色社会主义市场经济改革,进而坚守了计划和市场双重推进的中国特色城镇化建设道路,并在以小城镇为主体形态的城镇化建设过程中,开始注重大城市和小城镇并举发展。

3. 中国特色城镇化建设全面推进期。从党的十六大至党的十八大召开,其间的城镇化建设属于中

<sup>①</sup> 1925年苏共第十四次代表大会正式提出了实现社会主义工业化的方针,在工业化建设推动下,苏联的城市化进入了高速发展阶段。据统计,1926年苏联城市数为709座,城市总人口为2630万人,到1940年城市数量增加到1241座,城市总人口增加到6311.2万人,城市人口占总人口的比例从18%上升到33%,仅用了15年的时间就走完了西欧发达资本主义国家30-50年的城市化历程。

中国特色城镇化建设全面推进期。进入 21 世纪后,从国际上看,全球资源环境不断恶化,能源危机日益加剧;就国内而言,我国开始步入中等收入国家行列,不断拉大的三大差距、日益突出的社会矛盾和急速恶化的资源环境状况,迫切需要城镇化进程转变发展方式。在此背景下,以胡锦涛同志为核心的第四代中央领导集体,以科学发展观为指导,明确提出了城镇化建设必须坚持“以人为本、科学发展”的价值目标,针对以往城镇化建设中出现的各种问题,强调要坚持以人为本、统筹城乡、四化同步,全面、协调、可持续地推进城镇化建设。为此,国家依托各种惠农、补农政策(医疗、教育、社会保障等),推进了城乡一体化建设;通过进一步放宽落户限制、改革农村土地产权制度和土地征用制度等措施,积极推动土地城镇化向人口城镇化转变;通过培育以城市群为主体形态的城镇体系,努力推进多种规模的城镇协调发展;依托主体功能区建设,推动城镇化向老少边穷地区覆盖,实现了城镇化建设在全国范围内的全面推进。

### (三) 中国特色新型城镇化建设阶段

从党的十八大至今,其间的城镇化建设属于中国特色新型城镇化建设阶段。党的十八大召开以来,面对全球经济低迷和贸易保护主义抬头以及国内经济进入中高速发展的新常态,为了化解我国土地城镇化快于人口城镇化、城镇化发展方式粗放、质量低下等问题,以习近平同志为核心的党中央对我国城镇化建设作出了全新的战略部署,将“以人为本、科学发展”的价值目标进一步明确为“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,并在这一理念指导下,提出构建以传承中华文化为“灵魂”,以提升城乡居民获得感、幸福感、安全感为目标,“三大支撑带”<sup>①</sup>“四大板块”<sup>②</sup>协同推进的中国特色新型城镇化战略。在实施这一战略的过程中,我国通过进一步破除城乡二元体制壁垒,加快推进了以农业转移人口市民化为主要内容的人口城镇化;以新型工业化、农业现代化和信息化为支撑,同步推进了城镇化发展方式由粗放向集约的转型;以城市群为主体,积极推进多种规模的城市协调发展;以脱贫攻坚为重点,进一步缩小城乡差距,推动了城乡一体化发展;以生态文明建设为契机,努力推进城镇化向集约化转型;以美丽乡村和特色小镇建设为依托,积极引导城镇化建设对中华优秀传统文化的传承和发展。

## 二、新中国成立 70 年来城镇化建设的主要特点

与西方发达资本主义国家的城市化相比较,我国城镇化建设在驱动要素、推动主体、规模形态、资源供给等各个方面都有明显不同,呈现出鲜明的中国特色。具体来说,新中国成立 70 年来的城镇化建设主要有以下显著特点。

### (一) 土地和人口双要素驱动

发达资本主义国家的城市化大都起因于工业化,是工业进步作用于农业生产、促使农业生产大提高并向工业和服务业自然溢出的过程。因此,这种城市化属于产业驱动型城市化,它与工业化之间往往有着高度的一致性。我国的城镇化却不是工业化的结果,而是人多耕地少、农耕无法满足全部农业人口生存需要、剩余农业人口被迫从农业生产中被排挤出来的不得已的过程。这种独特的国情,使我国走上了一条城镇化主要是依靠大量廉价的土地和劳动力并通过大搞新城建设、旧城改造而实现的道路,属于要素驱动型城镇化。在我国,因为土地所有权掌握在国家和集体手中,政府拥有利用土地所有权换取廉价土地发展城镇化的便利。而且,政府在推进城镇化过程中,还可以通过抬高出售价格、压低征地价格来获取高额土地出让金,并再次为城镇化发展提供资金支撑。正是通过这种方式,我国实现了以土地驱动带动的城镇化快速发展。我国丰富的人口资源是城镇化快速发展的另一驱动要素。从 1949 年到 2018 年,我国约有 6 亿多农业劳动力人口转移到城镇。这些转移出来的农业劳动力人口,作为流动人口或农民工进入城镇,他们大都工资低下且没有社会保障,这便为我国的城镇化节省了成本,进而推动了城镇化低成本、高速度的发展。其实,这种土地和人口双要素驱动的城镇化,与我国政府在农村推行家

<sup>①</sup> “三大支撑带”即“一带一路”、长江经济带和京津冀协同发展。

<sup>②</sup> “四大板块”即东部率先发展、中部崛起、西部大开发、东北振兴。

庭联产承包责任制和在城乡之间推行二元化户籍制度有着密切的关系。家庭联产承包责任制提高了我国农业生产水平,促使乡村出现了一大批农业剩余劳动人口,他们不断向城镇流动,为城镇化发展提供了强大的推力;城乡二元的户籍制度通过设置城乡之间在工农业利润、公共服务、社会保障以及各种福利上的巨大差异,吸引着各种人力、物资、资源向城市汇集,为城镇化发展提供了强大的拉力。正是这种推力和拉力的双重作用带动了我国城镇化的快速发展。

值得注意的是,这种土地和人口双重驱动的城镇化,虽然有力地推动了我国城镇化的快速发展,但由于缺乏工业产业支撑,属于人多地少问题倒逼的一种被动选择,因而也引发了诸多不可持续性问题。如土地市场供不应求与土地资源浪费并存;城镇建设资金投入缺乏长效机制;地价不断攀升,房地产泡沫化严重;农村剩余劳动力供给下降,年龄结构老化严重;农民工异地流动和“候鸟式”迁移增加了社会不稳定因素;人口向特大城市过度涌入,导致城市规模格局不均衡;在基本公共服务、就业机会、劳动报酬等方面,低成本型城镇化加剧了社会不平等问题。

### (二) 中央政府、市场和地方政府三方推进

发达资本主义国家的城市化主要由市场和政府双方推进,其中,市场是主导,政府是辅助。市场主导城乡之间的人口、资本、土地等要素的流动和配置,政府则在城镇发展规划、基础设施配置、市场竞争规范、公共政策提供等领域,来弥补市场机制的滞后性及城乡、工农业之间过大的差距。政府行为仅在于避免或减少市场机制的不良后果和保护市场机制的有效运行。

我国城镇化主要由中央政府、市场、地方政府三方推进。由于地方政府的参与,我国城镇化建设在推进机制上不同于西方国家乃至苏联社会主义国家的市场和政府双重推进,表现出三方推进的特点。我国于1980-1993年实行的承包制,尤其是1994年以来实行的分税制,使地方政府由科层系统的层级代理人转变成为地区经济剩余索取权的部分所有人<sup>[5]</sup>(P10),从而改变了我国城镇化建设的推进机制,并最终形成了中央政府、市场和地方政府三方推进的态势。一是中央政府的推进。出于执政权和国家实力最大化考量,中央政府往往以实现经济最优和政治稳定为目的,追求国家总体资源的科学配置。因此,中央政府将城镇化作为推动国家经济转型升级、产业优化更新、民生优质幸福的重要抓手加以推进。二是地方政府的推进。由于财政分级核算和决策分权,地方政府在中央给定的政治经济框架下拥有收入分成的权力,这便造就了地方政府既是全国政府系统中的一层,又是组织运用本地经济资源增进自己辖区生产力发展的经营者<sup>[5]</sup>(P10)的双重身份。出于自身政绩和地方经济利益考虑,地方政府往往将城镇化作为实现地方财政、拉动地方经济、改善地方民生的重要抓手加以积极推进。三是市场的推进。市场作为调节经济社会发展的一只无形的手,对城镇化同样有着巨大的推进作用。市场将等价交换、自由竞争和优胜劣汰的法则作用于资源配置,从而引起资源从低利润产业和地区向高利润产业和地区流动。正是在这种市场机制的作用下,我国农业人口和农村土地等各种乡村资源迅速向工业和城市转移,由此带动了工业化和城镇化的快速发展。同时,城镇化的快速发展又反作用于市场法则,强化了市场的优胜劣汰效应,扩大了市场法则的地理边界和效用边界。

### (三) 城镇规模多样化发展

不同规模的城镇有不同的特点,各有优劣。一个国家城镇规模的大小,往往受其自然地理条件、历史文化传统、产业结构发展状况等因素的影响,表现出极大的差异性和多样性。从我国来看,由于各地自然资源条件、经济发展水平和文化传统习惯等差异巨大,不可能“一刀切”式划定城镇发展规模,只能坚持城镇规模的多样化发展和多种规模城镇的互补共促。

新中国成立以来,我国城镇规模先后经历了以下发展阶段:重工业型城市优先发展 → 沿海小城镇崛起、严格控制大城市规模 → 积极发展大城市、合理发展小城镇 → 大、中、小城市和小城镇协调发展 → 以城市群为主体形态构建完整的城镇体系。我国始终坚持城镇规模的多样化发展,尤其是党的十八

大以来,在大中小城市和小城镇协调发展理念指导下,随着我国大城市的快速发展,一些超大、特大城市不断形成,并开始向周边城市释放巨大的产业和资源的溢出和带动效能,出现了围绕超大、特大中心城市发展起来的城市群,如长三角、珠三角、京津冀等地区。这些城市群借助并联式、组团式、网络式的发展,形成了优势互补和效益最优,通过公共设施的共享提高了城市资源利用率,通过各种物流、人流、信息流的集聚节约了土地和各种能源资源。正是考虑到城市群有利于降低城镇化成本和缓解特大中心城市在人口、住房、教育、医疗、环境等方面的压力,2014年3月,国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》,明确提出要构建科学完整的现代城镇体系。这里所说的科学完整的现代城镇体系,其实就是科学合理的城市群体系,即城镇规模要多样化、互补化、协调化发展,多种规模城市之间要形成并联式、组团式、网络式关系。当然,新中国成立70年来,我国城镇规模虽然已经形成了多样化的发展态势,但多种规模城镇的互补、互促、协调发展至今尚未真正实现,这也成为新时代我国新型城镇化建设亟待突破的一个关键问题。

#### (四) 城镇化资源供给的国内国际两重支撑

城镇化发展需要巨大的资金、资源投入。纵观世界城镇化发展历程,城镇化资源供给一般有两种来源,一是依靠国内资源的积累和优先配置,保障城镇发展对资金、资源的需要;二是依靠国际外来资源供给,保障本国城镇化发展需要。我国城镇化灵活运用国内国际两个市场、两种资源,通过国内国际相结合的方式,实现了城镇化的资源供给。其实,利用国内资源发展城镇化是各国最常见、也是最自然的选择,我国也不例外。真正体现各国城镇化资源供给差异的,主要是其对待国际资源的不同态度和方式。

在利用国际资源方面,发达资本主义国家早期的城市化,都或多或少地采取过对外侵略的战争性掠夺。两次世界大战,就是发达资本主义国家为了争夺国际资源和市场斗争最激烈的表现,其深刻的经济根源正是发达资本主义国家的工业化、城市化发展对资源和市场的巨大需求。

我国的城镇化建设是在和平与发展成为时代主题的背景下开始的,我国也没有依靠战争侵略他国的文化传统。因此,我国城镇化只能通过与他国进行合作来实现国际资源供给。事实上,这种和平利用国际资源的战略,是中国共产党的一贯主张。早在新民主主义革命时期,毛泽东在分析世界市场和经济变化时就明确提出,中国发展应该积极利用国外资本。他说:“美中两国在经济上可以互相取长补短,双方将不会发生竞争。中国不具备大规模重工业的必要条件,她不希望高级的特制产品上与美国竞争。而美国为了它的重工业和这一类产品,需要出口市场,它同时还需要为投资寻找出路。”<sup>[6]</sup>(P837)。然而,新中国成立后,受冷战影响,我国城镇化被迫转向主要依靠国内农业、农村资源供给的内生发展。十一届三中全会以后,在认真总结我国社会主义建设正反两方面经验的基础上,邓小平提出了全方位开放的新主张。他说:“中国的发展离不开世界”,中国要将对内改革与对外开放结合起来,要“大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”<sup>[3]</sup>(P373)。随后,我国城镇化走上了积极利用国内国际两个市场、两种资源的发展道路。进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央进一步坚持和贯彻落实了“两个市场、两种资源”的发展理念:对内,通过全面改革制约城镇化国内资源流动的各种体制机制,推动了土地、人口、资金、技术等自由流动;对外,通过积极推进“一带一路”倡议,实现了东西、海陆、内外的互联互通,为城市群的形成和大中小城市及小城镇的优势互补、合作联动打通通道,极大地提高了城镇化利用国内国际两种资源的效率,保障了城镇化充足的资源供给。

### 三、新中国成立 70 年来城镇化建设的未来应然走向

新中国成立70年来城镇化建设取得了巨大的成就,使我国的城镇化水平不断提高,促进了我国经济社会的快速发展,但其中也内藏着很多不足,使我国经济社会发展中出现了一些需要克服的问题。因此,本文立足新时代,着眼于解决新时代我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,特别是对照新时代我国传统城镇化向新型城镇化转型升级的奋斗目标,提出了我国城镇化建设

的未来应然走向。

第一,城镇化建设的土地和人口要素驱动需要向创新和绿色驱动转变。进入新时代,以往主要依靠土地和人口要素驱动的城镇化,面临土地浪费严重、耕地红线预警、低成本人力资源丧失、人口老龄化、空巢化等困境。只有将传统的要素驱动转变为创新绿色驱动,才能从根本上解决我国城镇化建设的可持续性问题。

从创新驱动来看,我们应该依托农业现代化、新型工业化和信息化,积极促进城镇化向现代、创新、智能转型。农业化、工业化、城镇化、信息化有着密不可分的内在关联性。我国传统城镇化之所以依靠土地和人口要素驱动,根本原因在于传统城镇化的产业支撑是以廉价土地和人力资源为主导的劳动密集型工业和落后、分散的小农产业。因此,要实现城镇化向现代、创新、智能转变,必须首先转变产业基础,即依托农业现代化、新型工业化和信息化,推动城镇产业转型升级,进而带动城镇化驱动方式转变。为此,我们可以从以下三个方面来加以筹划:一是优先保障农业现代化发展。要优先配置农业现代化所需资金、技术及基础设施,促进农业机械化、规模化、集约化,提高农业生产力。同时,还要注重培育新型职业农民,大力发展农业职业教育,创造条件对农民进行上岗培训,并注重培育农村管理人才。这不仅有利于满足农业现代化对新型人才的需要,也有利于解决新型城镇化过程中的农民就业问题和城镇人力资源保障问题。二是推进新型工业化与新型城镇化互动发展。要大力发展现代服务业和战略性新兴产业,如新能源、新材料、信息技术和生物医药等,这有利于淘汰重污染、高耗能产业,优化传统产业,推动城镇产业向绿色低碳转型。三是持续推进新型城镇化与信息化融合发展。这是新型城镇化向高效、智能、智慧发展的必由之路。为此,需要建立健全城乡一体的信息化基础设施体系,夯实新型城镇化与信息化融合发展的基础;利用物联网、云计算、新一代通信技术等,大力推进电子政务建设,实现城镇管理智能化;通过公开、透明、规范的政务管理,提升城镇治理水平;依托信息教育、宣传、培训,建设信息化人才队伍,提升城镇治理能力。

就绿色驱动而言,我们需要依托城镇化能耗的降减和多元化,带动城镇化向绿色驱动转型。传统城镇化需要巨大的资源能源投入,对生态环境造成了巨大的危害。新型城镇化需要在能源资源的选择、投入量的控制等方面进行改进。具体来说,我们可以从四个方面来着手:一是在努力减少城镇化的能源消耗的同时,注重转换对能源品位的选择,尽可能选择低品位能源,如太阳能、风能、地热能等。二是大力倡导以集合能源系统替代单一能耗建筑,可以将太阳能、风能等组合起来使用,还可以分白天和夜晚,将电力进行存储转换调配等。三是在城镇化的建筑设计时要注重能源的组合搭配,如在设计通风、外遮阳时,尽量采用简单天然技术;在设计基础性、整体性调温时,尽量采用低品位能源;在设计精细化、局部性调温时,尽量采用高品位能源等。四是配套建立节能减排奖罚机制,全面构建并强制实施节能标准制度,同时配套实施严格的审查制度和奖罚制度,用制度规范引导城镇化向绿色、低碳转变。

第二,在中央政府、市场和地方政府三方推进城镇化建设的情况下,要注重防范权力扩张和资本扩张<sup>[7]</sup>对人民利益的侵犯。在中央政府、市场和地方政府三方推进城镇化建设过程中,存在着权力扩张风险。政府主导下的城镇化,重视经济效益,城镇化更多地被定位为刺激经济、扩大内需的新增长点。为快速实现经济效益,政府往往通过城市投资和城市建设等方式,盲目地推进城镇化,造成城镇建设趋同化、土地财政、强征强拆、土地城镇化快于人口城镇化等严重的社会问题。同时,政府与市场(即资本)有可能形成某种意义上的“同盟”,即资本依靠权力,实现超额的地产利润;权力依靠资本,实现政绩与GDP目标。这种同盟,其实质是政府公司化,即资本内化于政府。有鉴于此,必须进一步廓清政府与市场的边界,明确政府与市场的身份和职能,合理配置中央政府与地方政府的事权和财权。此外,还要积极推进公民社会建设,将其作为一支新的推进力量引入城镇化建设推进系统中,以形成政府、市场和社会三者之间的制衡,最大限度地保护人民利益不受侵犯。

在中央政府、市场和地方政府三方推进城镇化建设过程中,也存在着资本扩张风险。城镇化的快速发展,会孕育出巨大的城镇投资和消费市场,为资本开辟新的增殖空间。在巨大利益的驱使下,房地产开发商与地方政府极易形成某种利益捆绑,他们共同推进的旧城改造和新城建设事实上已经掀起了此起彼伏的“造城运动”。在表面上规模宏大、投资高涨的繁荣景象背后,却隐藏着巨大的地产泡沫风险。有鉴于此,必须严格地将政府与资本剥离,明确限定地方政府的权力边界,强化社会、人民对政府的监督。同时,还要加强政府自身的执政能力建设,尤其是要加强政府利用资本、驾驭资本和防范资本无限扩张的能力建设,保障人民的利益不受资本扩张的侵犯。

第三,在城镇规模多样化发展的同时,要注重多种规模的城市协调化、体系化发展。我国地域辽阔,各区域资源环境、发展水平、文化传统等差异巨大,坚持大中小城市协调发展是由我国国情决定的必然选择。但是,当前在我国大中小城市多样化发展的过程中,却存在大城市密集发展不足、中心城市辐射带动力不强、中小城市发展乏力、小城镇质量不高等问题。要解决这些问题,我们必须着力做好以下工作:一是培育城市群带动多种规模城市组团式发展,可以长三角、珠三角、京津冀等城市群为引领,将与这些城市群自然条件和资源禀赋相似、行政区划和地域边界相邻、社会分工和经济功能相近的城市并联入城市群,促进其与城市群融合,实现不同规模的城市组团式发展。二是建立结构完善的城镇体系。城镇体系是否完善是衡量一个国家工业化发展是否健全、国土资源利用是否高效和生态环境是否美好的重要标准。分工合理、合作密切的城镇体系,有利于多种规模城市之间的优势互补。然而,建立完善的城镇体系不是一蹴而就的,它受城镇化的发展阶段、经济社会发展水平、历史文化传统和国家顶层设计等多重因素制约。我们需要多层面共同发力,努力构建结构完善的城镇体系。三是加快中西部城市发展。我国的制造业高度集中在沿海地区,人口却集中在中西部地区,要解决人口与产业的不平衡不协调困境,必须引导沿海产业向中西部转移,为中西部地区创造更多的就业机会。同时,中西部地区要从自身优势出发,有选择地承接转移产业,把产业承接与产业升级有机结合起来。

第四,在城镇化资源供给的国内国际两重支撑方面,要更加重视整合国际资源开发国内市场。从城镇化的产业依托和布局来看,在国际国内两种资源的具体结合上,可以有两种不同的方式:一是利用国内资源争夺国际市场,二是整合国际资源开发国内市场<sup>[8]</sup>。新中国成立 70 年来,尤其是改革开放 40 年来,我国总体上采取的是利用国内资源争夺国际市场的方式。进入新时代后,这种方式需要向整合国际资源开发国内市场转变。

20 世纪 90 年代,我国经济刚刚开始与世界经济接轨,由于缺乏资金和技术,亟须引进国际资本和国外先进技术。同时,国内人多耕地少的国情实际,造成了乡村巨大的就业压力,加之国民普遍贫穷,为我国储备了丰富而廉价的劳动力和土地资源。有鉴于此,我国推行了利用国内劳动力和土地资源争夺国际市场的战略。通过限制进口、扩大出口的国际贸易方针,采取限制资本外流、严格管控外汇和吸引外资等措施,我国迅速实现了贸易顺差和吸引外资流入,带动了东南沿海城镇外向型、出口型产业的迅猛发展。进入新时代后,国际市场疲软、城镇外向型产业发展压力巨大,需要向国内市场转变。而且,国内廉价的土地和人口红利已经不复存在。加之,经过改革开放 40 年的积累,我国已经储备了相对充足的国际资本和科技实力,有能力也迫切需要向整合国际资源、开发国内市场转变。对此,我们可以从以下两个方面加以推进:一是就开放国内市场来看,应将国内消费需求作为城镇产业布局的重点,围绕国内居民个人消费和公共消费两大方面进行城镇经济规划和建设。同时,国家要连带进行促进国内消费市场发展的配套改革。可以通过逐步提高最低工资标准、失业保障标准等方法,提高劳动收入在初次分配中的比例;通过进一步健全、发展资本和房地产市场,提高居民财产性收入比例。此外,还应该加大国家对公共产品的投资力度,促进居民公共消费(如在文化教育、医疗卫生、社会保障、基础设施等方面)。二是就整合国际资源来看,城镇产业发展应该更多地利用国际资源,在全球范围内实现资源优化配置,进



而实现城镇产业的高效、低成本和优质发展。为此,国家也应该在外汇管理体制、国际进口关税和退税等政策上予以相应调整,助推城镇产业对国际资源的开发。

### 参考文献

- [1] 王学圣. 苏联城市化的历史和现状及其特点. 人文地理, 1990, (1).
- [2] 简新华. 中国经济发展探索. 武汉: 武汉大学出版社, 2007.
- [3] 邓小平文选: 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.
- [4] 中国社会科学院工业经济研究所课题组. 告别短缺经济的中国工业发展. 中国工业经济, 1999, (5).
- [5] 史正富. 30年与60年: 中国的改革与发展. 上海: 格致出版社, 2009.
- [6] 陕西省地方志编纂委员会. 毛泽东等中共中央领导人与谢伟思的六次谈话——谢伟思的报告//陕西省志·外事志. 西安: 陕西人民出版社, 2001.
- [7] 陈斌开, 张川川. 人力资本和中国城市住房价格. 中国社会科学, 2016, (5).
- [8] 张鹏. 论中国超大城市的国际资源整合能力. 国际观察, 2017, (1).

## Urbanization Construction in the Past 70 Years since the Founding of New China and Its Future Development

*Xu Wei* (Shaanxi University of Technology)

**Abstract** The process of urbanization construction in the past 70 years in New China can be roughly divided into three stages: the Soviet-style socialist urbanization construction, the urbanization construction with Chinese characteristics and the new-type urbanization construction with Chinese characteristics, showing the dual-factor driving force of land and population, the tripartite promotion of central government and market and local government, the diversified development of urban scale, and the international and domestic double support of urbanization resources. The future development has the following characteristics: first, the driving force of the land and population factors in urbanization construction needs to be transformed into innovation and green driving force; second, under the circumstances of promoting urbanization construction by the central government, market and local government, we should pay more attention to preventing the infringement of people's interests by power expansion and capital expansion; third, we should focus on the coordinated and systematic development of multi-scale cities while developing the diversified scale of cities and towns; finally, we should strengthen the integration of international resources and the development of domestic market in terms of domestic and international support of urbanization resources supply.

**Key words** 70 years since the founding of New China; urbanization; new urbanization with Chinese characteristics; government; market; land; population

---

■ 收稿日期 2019-05-05

■ 作者简介 许伟, 法学博士, 陕西理工大学马克思主义学院讲师; 陕西 汉中 723001。

■ 责任编辑 涂文迁