

改革开放以来我国城市化格局的变动及其制度成因

俞燕山

(中国农业大学农业工程研究院)

摘要 通过城市化格局的国际比较,分析了改革开放以来我国城市化格局的变动态势,以及形成这一格局的制度成因。指出1978年以来以分散化为特征的城市化格局并不是市场选择的结果,而是在一系列制度和政策作用下形成的。

关键词 城市化; 格局; 制度成因

中图分类号 F 424.1

Research on Structure and Institutional Factors of Urbanization Between 1978 and 1996

Yu Yanshan

(Agricultural Engineering Institute, CAU)

Abstract Comparing the structure of urbanization between China and other selected countries, the institutional factors that formed the structure of urbanization is analyzed. It is concluded that the reason for forming Chinese urban structure is not the result of marketing choice, but determined by the systems and government policy.

Key words urbanization; structure; institutional factor

1 改革开放以来城市化格局的变动

1978年以来,我国的城市化发展速度明显加快。从1978年至1995年,新设城市451座,平均每年新设24座,新设建制镇14941个,平均每年新设878个,城市化水平由1978年的17.9%提高到1995年的29.1%,年均提高0.658个百分点,是改革开放前期发展速度的5倍。与人口大国的城市化进程相比,从1978到1995年,我国城市化曲线的 K 值(K 为 S 型曲线的斜率, K 值越大城市化发展速度越快。)为0.096,远远高于世界其他国家(表1)。

表1 城市化进程的 K 值比较

英国	美国	日本	印度	世界平均	中国
0.0143	0.02821	0.03266	0.01465	0.01721	0.096

说明: 中国的数据来自于作者的估算; 其他数据均来自, 焦秀琦. 世界城市化发展的 S 型曲线. 人口与经济, 1987.

这一时期, 不仅城市化速度加快, 而且城市化的格局也发生了明显的变动。改革开放以前, 我国城市化的人口结构中, 市人口占城镇总人口的比例, 总体上保持着波动性上升的趋势, 这

收稿日期: 2000-04-26

俞燕山, 北京清华东路17号 中国农业大学(东校区)48信箱, 100083

种趋势一直延续到1980年。1980年以后,由于政策的调整,镇人口占城镇总人口的比重开始急剧上升,由1980年的30%上升到1995年的40%以上。这一期间,我国城市化水平的快速提高主要靠小城镇的推动,2/3的城镇人口增长依靠小城镇,这显示出我国城市化结构的分散化发展特征。

利用哲夫的规模等级模型 $P = P_1 r^{-q}$ (式中: P 为城市人口数, P_1 为最大城市人口数, r 为城市等级数, q 为常数), 我们可以定量地说明改革开放以来我国城市化格局的变动态势。为了模型应用的方便, 首先将哲夫模型进行变换。对模型两边取自然对数得

$$\ln P = \ln P_1 - q \ln r$$

令: $a = \ln P_1$, $b = q$, $y = \ln P$, $x = \ln r$, 则有

$$y = a - bx$$

根据上述模型, 应用统计资料估算的1978年至1995年我国城市规模分布情况见表2。

模型中的参数 b 表明了一国城市人口的集中和分散程度: $b > 1$, 表示集中的趋向较强; $b < 1$, 表示分散的趋向较强; $b = 1$, 表示一国城市人口的集中和分散处在相对平衡的状态。自70年代末以来, 我国的 b 值逐年下降, 由1978年的0.936下降到1995年的0.811, 下降了13.4%。表明了城市人口逐渐向中小城市转移的趋势, 也表明我国城市化结构向分散方向发展的态势。

表2 规模等级模型的回归结果

年份	a	b	R^2
1978	7.23	0.936	0.980
1980	7.34	0.944	0.979
1982	7.43	0.949	0.977
1984	7.49	0.944	0.983
1986	7.47	0.917	0.985
1988	7.51	0.910	0.987
1990	7.55	0.906	0.979
1992	7.64	0.881	0.988
1994	7.73	0.841	0.986
1995	7.77	0.811	0.975

2 城市化格局的国际比较

2.1 美国的城市化格局

美国国土总面积为937万 km^2 , 是世界排名第4位的领土大国。1993年人口总数为25759万人, 人口密度为28人 $\cdot \text{km}^{-2}$ ^[1]。美国不仅幅员辽阔, 资源丰富, 气候适中, 最突出的特点是可耕地数量巨大。据统计, 美国的国土面积中, 适宜耕作的面积高达90%。国土辽阔, 耕地广阔, 气候温和, 这是人类居住和产业发展的基本条件, 美国的人口和产业分布几乎可以不受土地条件的制约。但是, 美国的人口和产业分布, 特别是工业的地理分布却极不均匀。美国现代的资本主义经济, 首先是在大西洋沿岸的东北部发展起来的, 19世纪又推进到西北大湖沿岸各州。早在19世纪中叶, 美国经济的区域框架就已形成了, 其基本特征是, 东北部和西北部14州是美国经济最发达的地区, 虽然国土面积只占全国的11.5%, 人口却占全国的50%以上, 而且还集中了全国制造业从业人数的2/3, 制造业产值的3/4以上, 被称为是美国的“制造产业带”。美国6个百万人口的大城市中有4个分布在这里。

城市是非农产业的载体, 现代工业和第三产业都是依托城市而展开的, 美国也是如此。1988年, 美国共有19252个城市, 居住人口1.5亿以上, 占总人口的62%。

美国虽然有许多大的城市群,但其中大城市并不多。1988年,25万人以上的城市的人口在全部城市人口中所占比重只有28.8%,其中200万人以上的大城市只有3个,其人口只占城市人口总数的9%;100万~200万人口的大城市只有4个,其人口只占3.6%。而低于5万人口的城市有693个,人口占城市人口总数的45.5%。美国大城市的另一个特点是并不以制造业为主,制造业主要集中在5万~25万人口的小城市。以1980年美国不同等级城市的制造业、商业、专门职业和政府行政事务部门的专业化系数来衡量不同等级城市的功能特征,可以看到美国大城市的这一特点。这里,专业化系数=某类规模等级城市某类产业在全部城市该类产业中所占的比重/某类规模等级城市的数量占全部城市数量的比重。若比值等于1,说明专业化程度等于全国平均水平;若高于或低于1,则说明专业化程度高于或低于全国平均水平。比如,美国100万人口以上的大城市在城市总数中所占比重为0.5%,而在专门职业中所占比重为1.6%,专业化系数就为3.2。具体见表3。

表 3 美国不同规模城市的专业化系数 %

城市规模/万人	制造业	商业	专门职业	政府事务
> 100	0.08	0.04	3.20	2.80
50~ 100	0.93	1.07	1.86	2.00
25~ 50	0.57	1.03	1.83	1.73
10~ 25	1.11	1.17	1.33	1.35
5~ 10	1.08	1.01	0.96	0.91
< 5	0.97	0.97	0.89	0.90

资料来源:中国社会科学院美国研究所《美国研究参考资料》,第298期。

从表中数字可看出,美国100万人口以上的大城市,制造业的集中程度只是全国平均水平的8%,商业更低,为4%,而法律、金融等专门职业的集中程度和政府服务部门的集中程度,比平均水平要高出3倍左右,这说明,美国大城市的功能主要在于专门服务和政府服务方面。

2.2 日本的城市化格局^[2]

日本是一个岛国,总面积37.7万km²,只是美国的4%。1993年日本人口12454万人,约为美国的48.3%,人口密度约是美国的12倍,为329人·km⁻²。日本地理条件的另一个特点是平原面积狭窄,耕地少,平原仅占国土面积的24%,大多分布在河流的下游和沿海,最大的平原是东京附近的关东平原,其次是名古屋附近的浓尾平原和京都、大阪附近的畿内平原。如果以人均耕地面积作比较,日本只是美国的1/35。日本的人口高度集中于三大平原地带,在其工业化过程中,逐渐发展成三大都市圈,即东京都市圈、名古屋都市圈和阪神都市圈。1985年,三大都市圈国土面积只占全国的31.7%,却集中了全国63.3%的人口和68.5%的国民生产总值。

与美国相比日本城市的特点是大城市所占比重要高得多。1985年,日本有城市人口9321万人,相当于美国的53%,但是100万人口以上的大城市却有11个,比美国多5个,200万人口以上的大城市4个,比美国多1个。其中最大的城市东京有840万人,比美国最大的城市纽约还多100多万人。日本有1/4以上的人口居住在人口100万以上的大城市,美国则只有1/8;而日本有近40%的城市人口居住在人口40万以上的城市,美国却只有23%。

日本城市的另一个特点是,大都市圈里的中心城市既是都市圈里的服务业中心,也是制造业中心。如1985年东京、名古屋、大阪、神户4个中心城市的制造业产值在全国所占比重是21%,而人口在全国所占比重只有11.7%。两者相比,按人口计算的专业化系数为1.79,或者说制造业在都市圈的中心城市的集中程度,比全国平均水平高出79%。而1988年美国100万

人口以上的大城市的人口占全国城市人口的比重为 7.8%，制造业产值仅为全国的 4%，专业系数只有 0.5%，还不到日本城市集中程度的 1/3。

日本是世界上人均耕地资源最匮乏的国家之一，国土又不可能通过贸易来解决，唯一可行的道路就是追求城市人口承载率的提高，以此来缓解工业化过程中耕地面积不足的矛盾，这就是推动日本走向今天与美国截然不同的城市化结构的基本原因。

2.3 我国城市化格局与美日两国的差异

根据有关统计，在我国 960 万 km^2 国土面积中，山地、高原、盆地和丘陵约占 88%，平原面积只约占 12%。根据土地详查资料，我国目前共有耕地面积 1.467 亿 hm^2 ，约占国土面积的 15.3%。在耕地总面积中坡度小于 8 的有 0.86 亿 hm^2 ，约为国土面积的 9%。1995 年我国人口总数为 12.11 亿人，人均耕地面积只有 0.121 hm^2 ，人均坡度小于 8 的耕地面积只有 0.071 hm^2 。人地关系高度紧张是我国的基本国情。

1995 年，我国有 640 个城市，建制镇 17 282 个，城镇非农业人口 31 597 万人。在所有的城市当中，200 万人口以上的城市有 10 个，其人口占全国非农人口的 12.6%；100 万~ 200 万人口的城市有 22 个，占非农业人口的 9.6%，50 万~ 100 万人口的城市有 43 个，占非农业人口的 9.4%；20 万~ 50 万人口的城市有 192 个，占非农业人口的 18.2%；20 万人口以下的小城市有 373 个，占非农业人口的 13.6%；镇人口占非农业人口的 36.6%。与美日两国相比，改革开放以来我国的城市化格局与美国相似，但与日本表现出明显的差异。我国 100 万人口以上的大城市工业产值在全国所占的比重为 18.5%，而非农业人口却占 22.2%。两者相比，按人口计算的专业化系数为 0.83，或者说工业在大城市的集中程度比在全国低 17 个百分点。我国的专业化系数略高于美国 0.5 的水平，但只及日本的一半。

从更大的范围来看，一般发达国家在城市化的初期，企业在市场机制的作用下，逐渐向地理位置优越、社会经济环境最有利的空间聚集。工商企业向城市聚集的过程也是人口在城市集中的过程，这就引起了原有城镇规模的扩大，村镇发展为小城镇，小城镇向小城市转化，大中城市的规模则进一步扩大。当前世界上的许多大城市都是由那一时期的中小城市发展起来的，如英国伦敦 1750 年有 75 万人，1862 年增加到 280 万人；美国纽约 1800 年为 6.5 万人，1900 年达到 174 万人。进入城市化的第二阶段后，社会资源的分布明显偏向城市地区，人口及非人力资源流向城市地区的速度加快，但在不同规模的城市中，大城市加速发展，小城镇的发展速度相对减慢。从这一时期的统计数字中可以看出，按人口聚集程度分组的城市，其聚集程度越大，则城市人口增长速度越快。1920 年至 1960 年间，2 万~ 10 万人口的小城镇(市)人口增长了 1.3 倍；10 万~ 50 万人口的中等城市，人口增长了 1.9 倍；而 50 万~ 250 万人口的大城市和 250 万人口以上的特大城市，人口分别增长了 2.1 倍和 4 倍。1920 年，50 万人口以上的大城市人口数占世界人口总数的 30%，1970 年已增至 41%。1900 年至 1970 年之间，发达国家大城市从 33 座增加到 193 座，人口由 3 900 万增加到 3 亿人。可见，这一阶段发达国家城市化进程的推进主要依靠的是大中城市。农村普遍存在着人口下降的现象，大量年轻人的外流促使农村人口迅速老化，人口稀少和分散，致使许多小城镇的经济萎缩，发展处于停滞状态。对于 20 世纪中期才得以自主地推进城市化进程的大多数发展中国家来说，由于职业转换滞后于空间转移，

该数据为 640 个城市的非农业人口(20 015.8 万人)加上建制镇的按户籍统计的人口(11 581 万人)所得。

表现在城市化的空间形态上就是发展中国家大城市加速发展的倾向更为明显。城市人口主要集中在几个甚至一、两个大城市。大城市以强大的扩张力和扩张势能,影响和带动了周围地区的城市化。城市规模越大,这一作用就越突出。

与大多数发达国家和发展中国家不同,改革开放以来,我国城市化格局的一个显著特点是在大中城市人口增长的同时,小城镇和小城市人口以超常的速度发展。改革开放以前,镇人口增长非常缓慢,从 1953 年至 1982 年间我国人口几乎翻了一番,同期市人口年均增长率为 4.0%,镇人口年均增长率为 2.0%,农村人口年均增长率为 1.4%。镇人口的增长速度只略高于农村人口,及市人口的一半。1984 年以前在我国城镇人口增长中,镇人口长期以来只扮演了一个次要角色。1984 年以后,小城镇人口占城镇人口的比重持续增长,由 1982 年的 30% 增加到 1995 年的 40% 以上。这一期间,我国城市化水平的快速提高主要靠小城镇的推动,2/3 的城镇人口增长靠小城镇人口的增加,形成我国城市化过程中的特殊现象。从 1978 年到 1995 年,镇数量从 2 173 个增加到 17 144 个,增长了 6.9 倍,年均增长 12.9%。

3 我国城市化格局变动的制度成因

我国是世界第三国土大国,国土面积超过美国,但我国又是世界第一人口大国,人均国土资源条件与日本相似。为什么我国的城市化格局没有走上与日本相同的道路,其原因较多。笔者认为,我国城市化的分散化格局并非由于企业和人口自由选择区位的结果,而主要是在政策和制度的作用之下形成的。

改革开放以后,政府实际上选择了一条渐进式的改革策略,表现在经济体制上是长期双轨并行。一方面,起源于 50 年代的城乡分割体制依然对城市化产生着重要的影响,农村的产业、资金和人口进城受到严格的控制,比如乡村组织和个人不能进入城市投资建厂,包括不能租用土地,不能合法注册;长期在城里做工的农民不能取得城市户籍等。这种控制性政策对城市化的影响是深刻的。另一方面,以市场为取向的农村改革首先在农村地域内打破了要素流动的制度限制,农村宽松的政策环境也诱导着农村的资源和要素流向农村新的增长极,如: 1) 城市的国有工业和外资企业在农村寻求新的体制“空间”,在传统的工业中心边缘和沿海开放区内,为回避传统体制的约束和提高企业运行效率,在 80 年代初期和中期,城市经济体制改革相对于农村滞后的同时,城市工业向周围农村扩散和外资企业向沿海农村投资出现了较高的增长势头。2) 农村大量廉价劳动力和廉价土地资源是降低企业成本有利的初始条件,也是农村吸引外资和城市企业发展的环境优势所在。3) 农村税收政策的优惠,是企业降低成本、增加资本积累的重要条件。大量的农村专业化批发市场主要以“避税”效应应运而生,这些批发市场的兴起,形成了人口的迅速聚集,等等。此外,在农村内部也存在要素跨社区流动的政策制度障碍。上述政策和体制的作用,使得我国城市化过程中小城镇大量发展起来。为了更进一步说明制度和政策在城市化发展过程中的作用,笔者构造了人口比例关系变化图(图 1)。

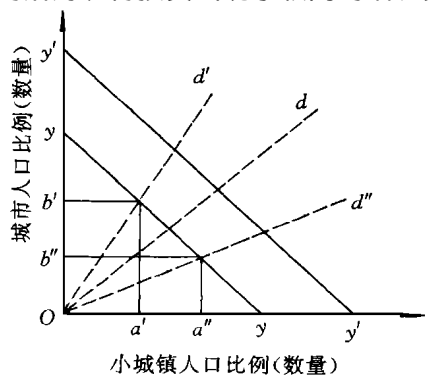


图 1 人口比例关系变化图

图 1 中, yy 线表示城镇总人口的数量, od 线表示城

市和小城镇之间具有合理的人口比例关系,这里称之为比例关系分割线。在存在二元分割的城乡体制下,比例关系分割线为 od , 此时小城镇人口占城镇总人口的比重(或数量)为 oa , 城市人口所占比重(或数量)为 ob 。在城乡要素完全自由流动的体制下,聚集效益或谋求更好的发展机会使人口不断向城市流动,比例关系分割线 od 向上移动,意味着城市人口占城镇总人口的比例不断增大。 yy 线外移表示城镇总人口增加,当城镇总人口增加到 $y y$ 而城市人口数量不变时,意味着比例关系分割线向反时针方向转动,即小城镇人口占城镇总人口比重相对降低,或城市人口占城镇总人口比重相对增大。

1984年以前,虽然农村人口和企业向城市的移动受到政策的限制,但这些要素向小城镇移动也同样受到限制,表现在图上就是 od 线仍沿着原来的轨迹向前发展。这一期间 yy 线的向右上方平行移动主要是由城市和小城镇人口的机械增长引起的。1984年以后,要素向城市的流动依然受到限制,但向小城镇的移动限制在很大程度上已被打破,加上80年代中期出现的较多的农业剩余人口,从而使 od 线不断沿顺时针方向转动,呈出现小城镇人口比重不断增大的发展特征。

体制和政策的作用还表现在城市化的制度成本上。由于城镇户口与福利制度紧密联系,这一点即使改革开放以后在城市仍然没有多大的改变。1990年,仅全国职工保险福利费用总额就达到937.9亿元,比1980年增长5.87倍,年均增长21.3%。1996年,城镇居民人均获得的各种福利收入达3340元,其中住房、医疗保障占86%,可支配收入越高,福利收入越高。在小城镇,基本上是由市场机制发挥作用,镇区居民的增长不仅没有给地方政府带来过多的财政压力,反而刺激当地的消费和房地产的发展,繁荣了当地经济。与进入城市,特别是进入大中城市巨大的制度成本相比,农村人口进入小城镇,政府几乎不承担制度成本。这也是政府鼓励发展小城镇,严格控制大城市发展的重要的经济上的考虑。

参 考 文 献

- 1 Chen Kam Wing. Cities With Invisible Walls. London: Oxford University Press, 1994. 215
- 2 林 玲. 城市化与经济发展. 武汉: 湖北人民出版社, 1995. 287