



中国城市化进程与区域发展

李善同

国务院发展研究中心
发展战略和区域经济研究部

注：本报告不代表所在机构观点，仅代表作者观点



概要

- 2009年世界发展报告
- 中国特色城市化道路的主要特征
- 我国城市化的发展历程
- 我国城市化过程中存在的主要问题
- 促进城市化健康发展的若干政策建议



2009 世界发展报告 - 密度，距离，分割（3D）

- 日益扩张的城市、不断增强的人口流动、越来越高的生产专业化程度是发展不可或缺的组成部分
- 在过去的两个世纪中，这些地理变迁是推动发达国家不断前进的催化剂
- 这些地理变迁也仍然是发展中国家和地区成功发展经济的基本条件，应当给与促进和支持



2009 世界发展报告 - 密度，距离，分割（3D）

- **提高密度 - - 城市的发展**
 - 密度 - 每单位面积的经济产出（人口）
 - 政策挑战 - 将经济密度调整到合理的程度（鼓励集中与避免拥堵和贫民窟）
- **缩短距离 - - 劳动力和企业向密集区迁移**
 - 距离 - 衡量到达市场的难易程度，它决定了能否得到机会
 - 远离经济密度中心的地区更可能发展滞后
 - 政策挑战 - 帮助企业和劳动力降低与密集区的距离（降低运输成本等）
- **减少分割 - - 削减国家（地区）间经济边界壁垒，融入世界市场以获得规模和专业化的收益**
 - 分割 - 对经济互动造成的壁垒
 - 限制了市场准入



地图 G0.2. 经济距离—为何美国人必须不断迁移
美国每平方公里的经济产出



资料来源：世界发展报告 2009 年工作组和世界银行研究组根据 2005 年次国家 GDP 进行的估算。此外请参见诺德豪斯 (Nordhaus 2006) 的著作。



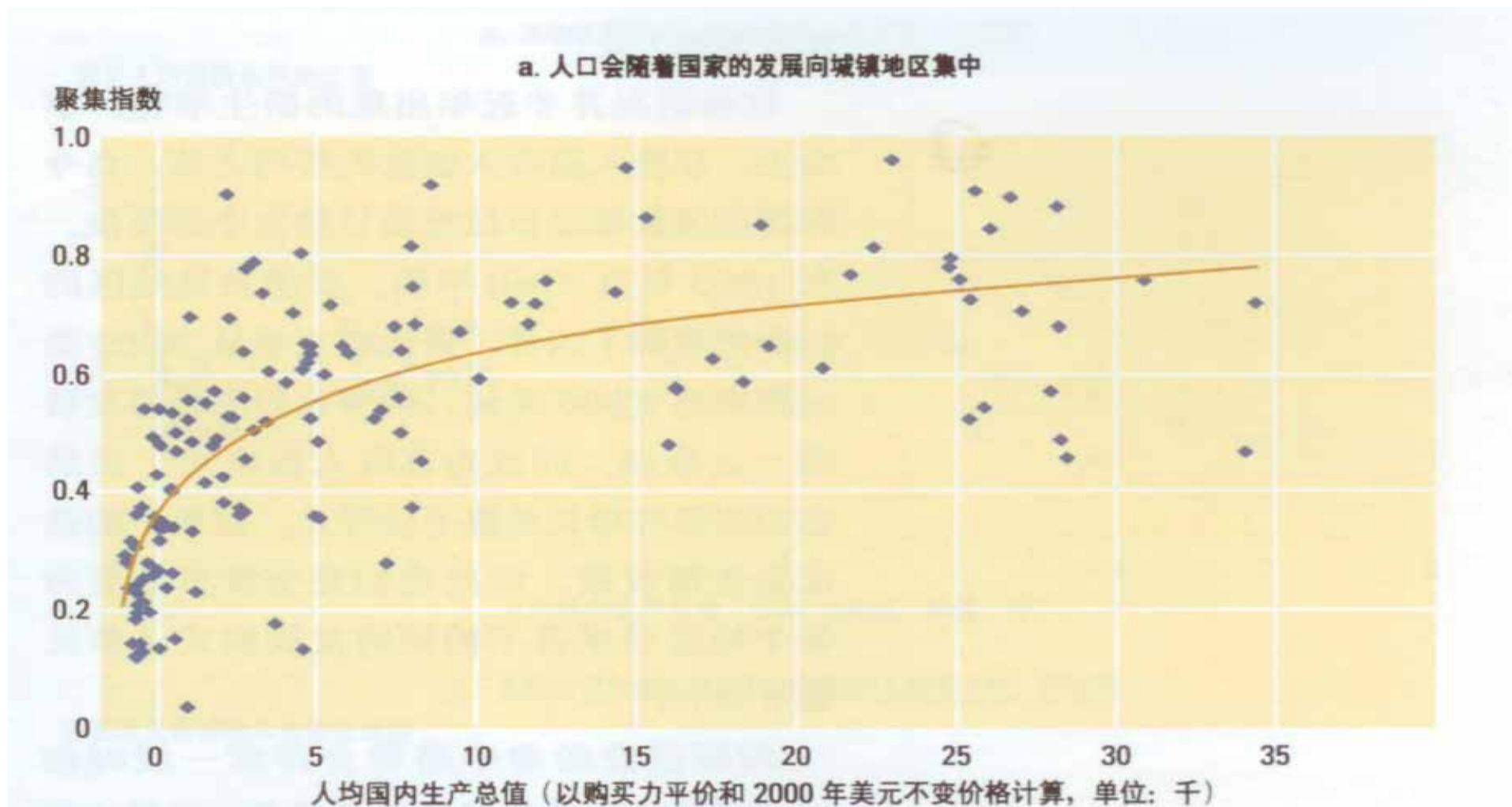
地图 G0.1. 经济密度—为何靠近东京会带来收益？
日本每平方公里的经济产出



资料来源：世界发展报告 2009 年工作组和世界银行研究组根据 2005 年次国家 GDP 进行的估算。此外请参见诺德豪斯 (Nordhaus 2006) 的著作。



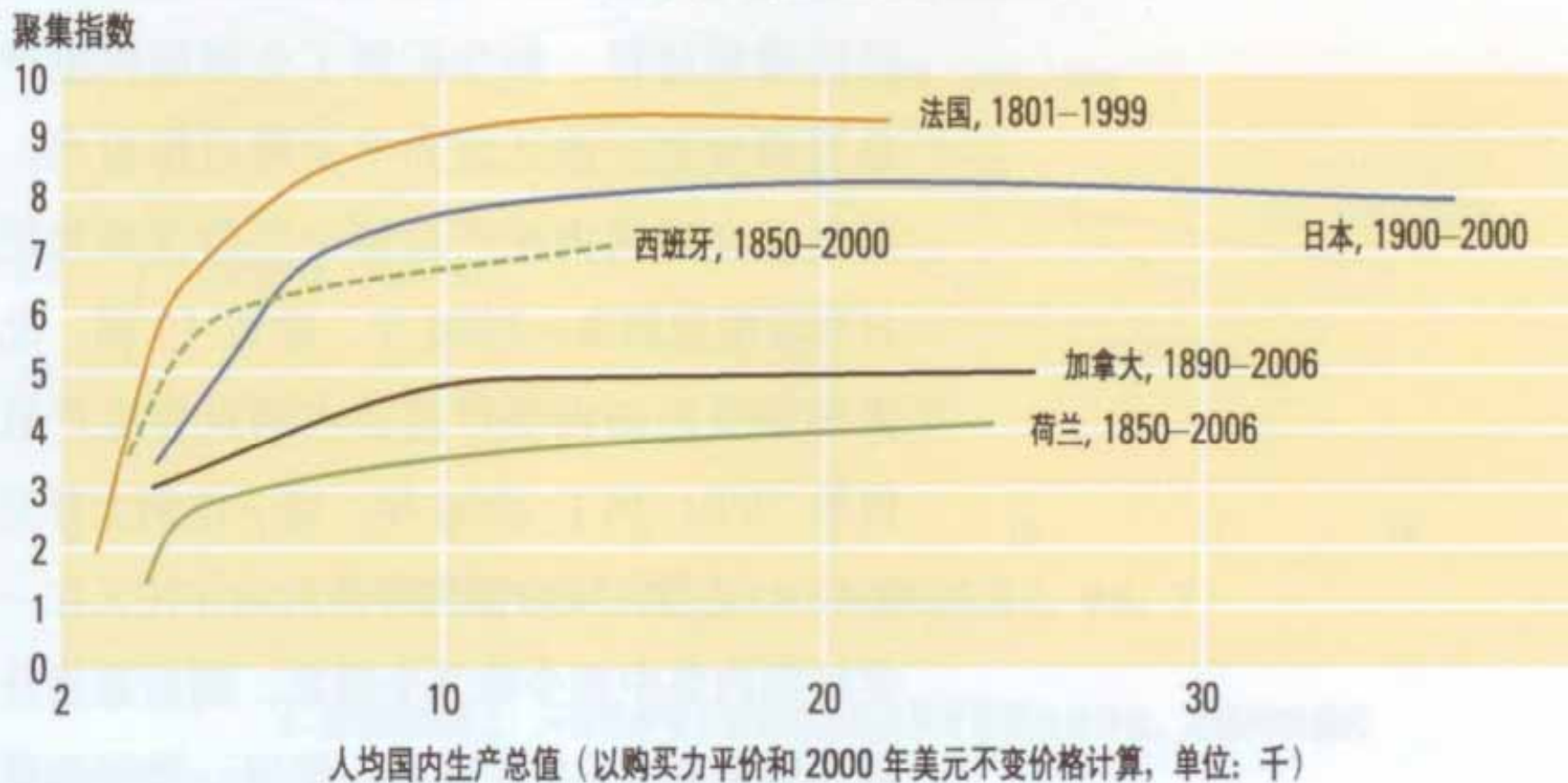
集中是法则——经济生产日趋集中（城市化率）





经济生产日趋集中 - 发达地区生产和人口的累计值

b. 生产活动向本国的发达地区集中

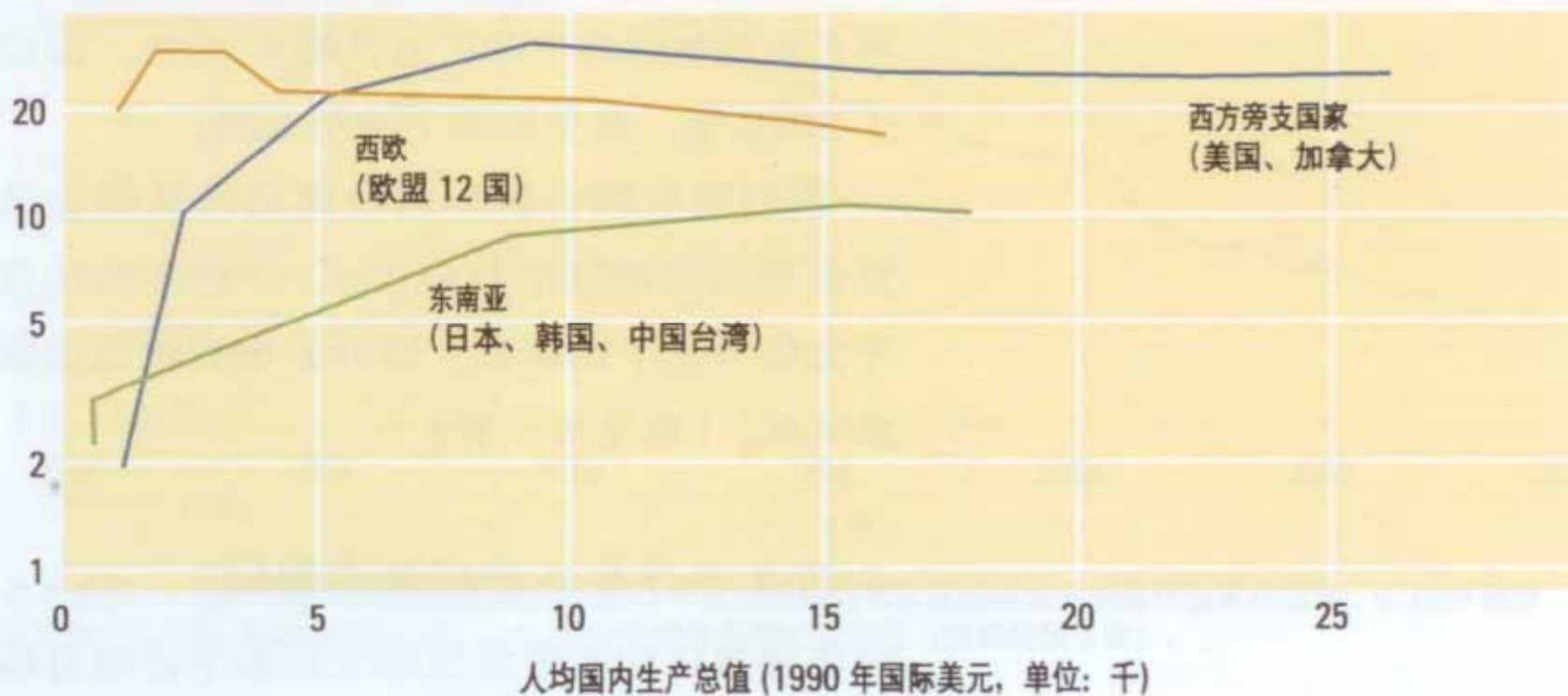




经济生产日趋集中 - 生产活动和社会财富不断向超过25000美元的国家集中

c. 全球的财富集中在部分特定的地区

在全球国内生产总值中的占比（对数标尺）



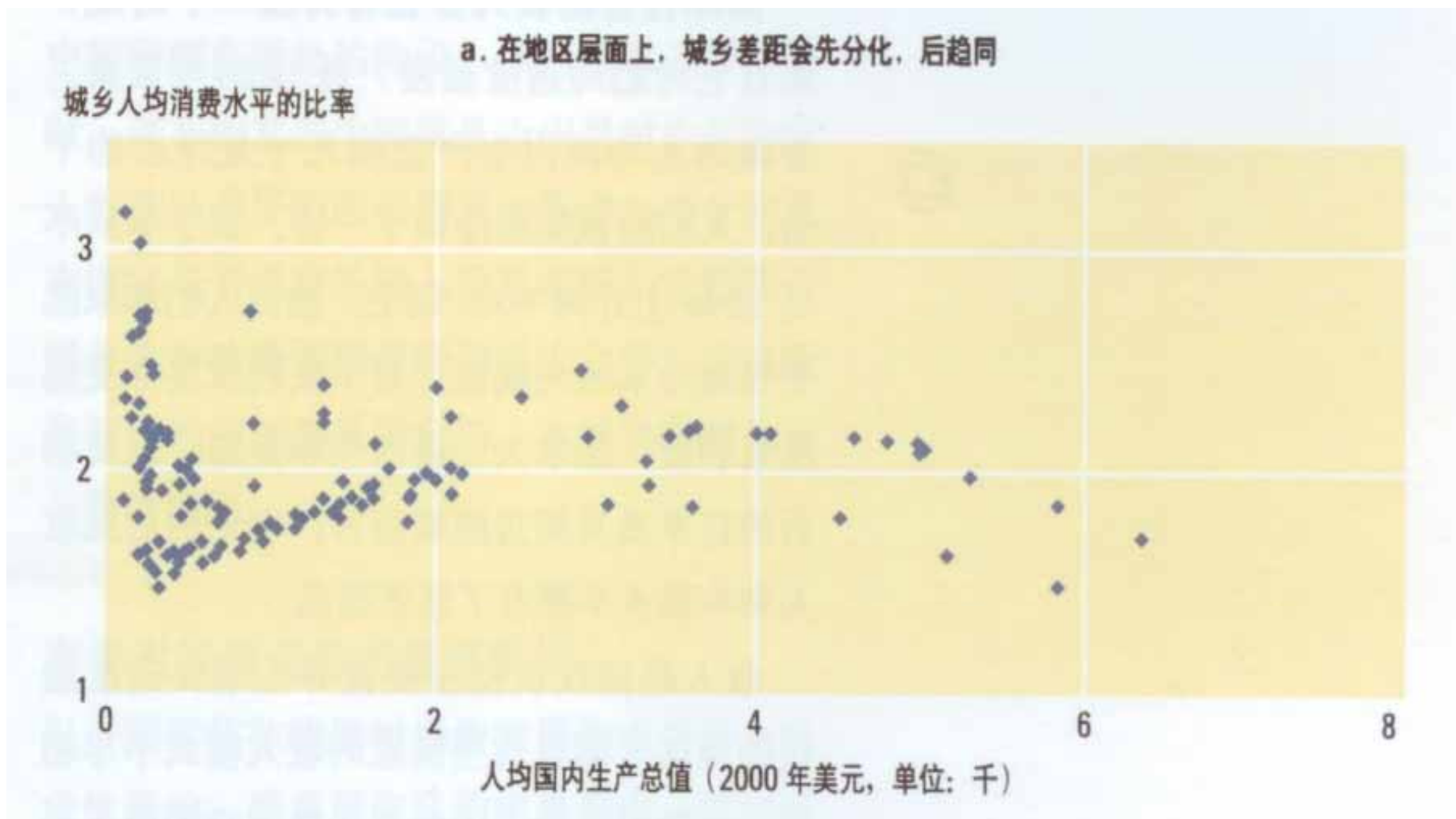


目标是趋同 - 生活水平的差距先扩大后缩小

- 差距缩小最早出现在家庭基本消费领域
- 差距缩小随后出现在基本公共服务领域
- 最后出现工资和收入领域差距的缩小



生活水平的差距先扩大后缩小

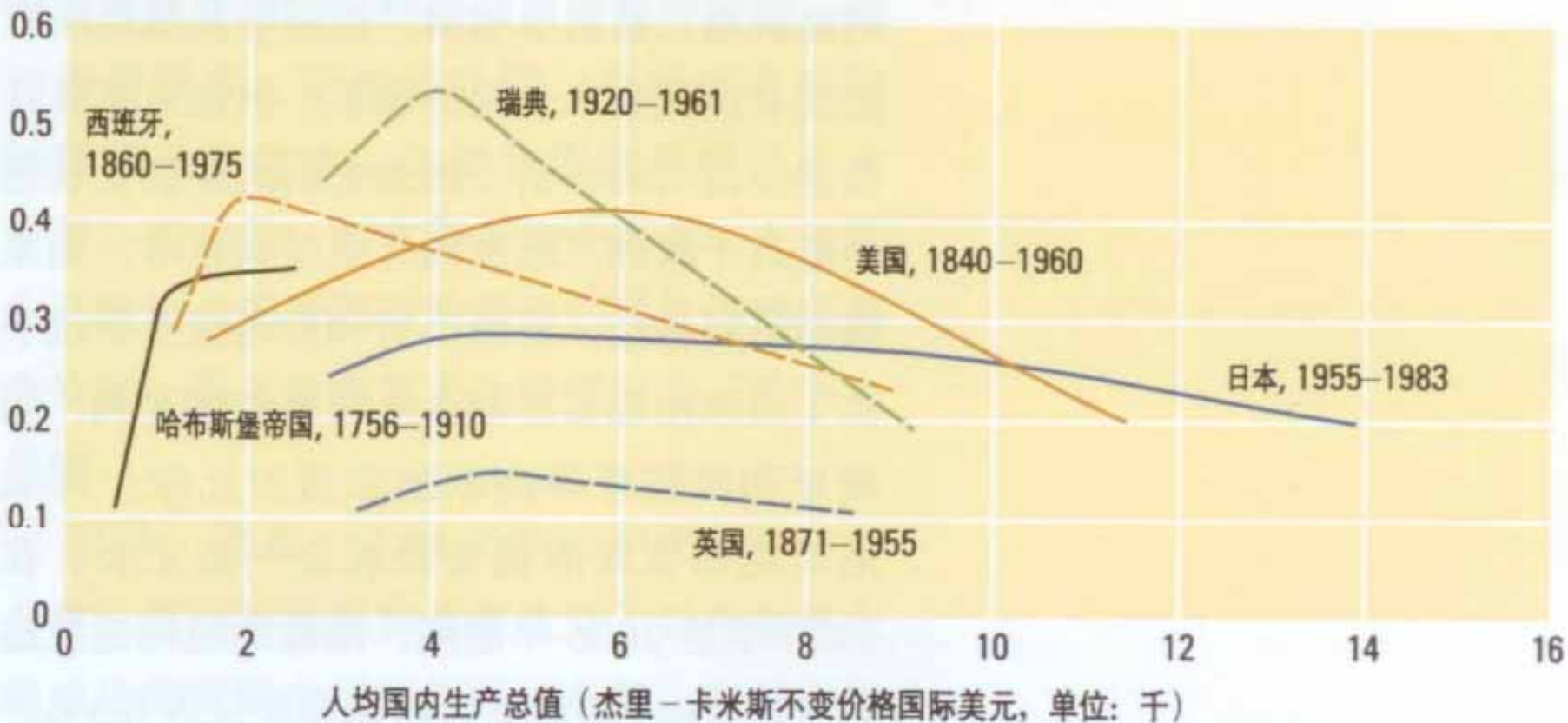




生活水平的差距先扩大后缩小（国内地区间）

b. 本国内发达地区和落后地区的收入会先分化，后趋同

各区域工资或收入的变化系数

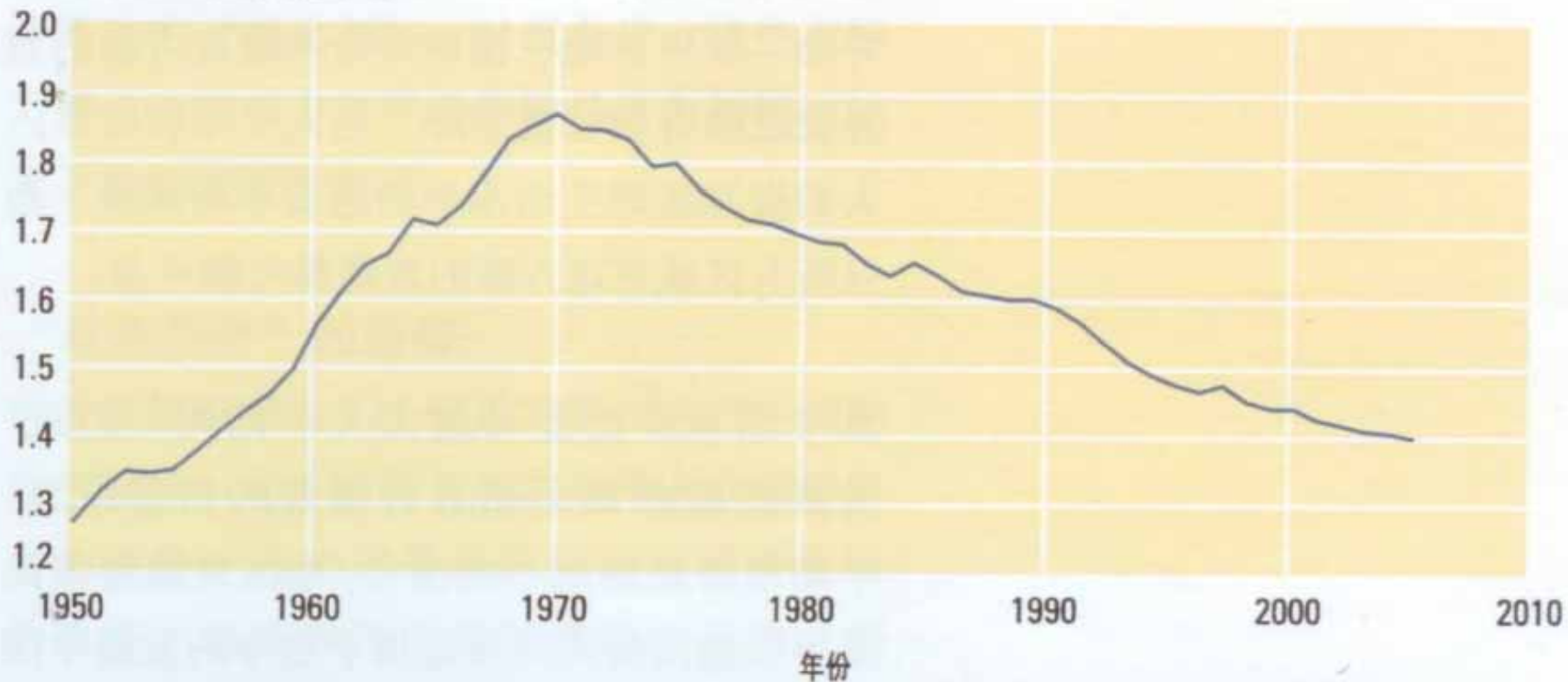




生活水平的差距先扩大后缩小（国际层面）

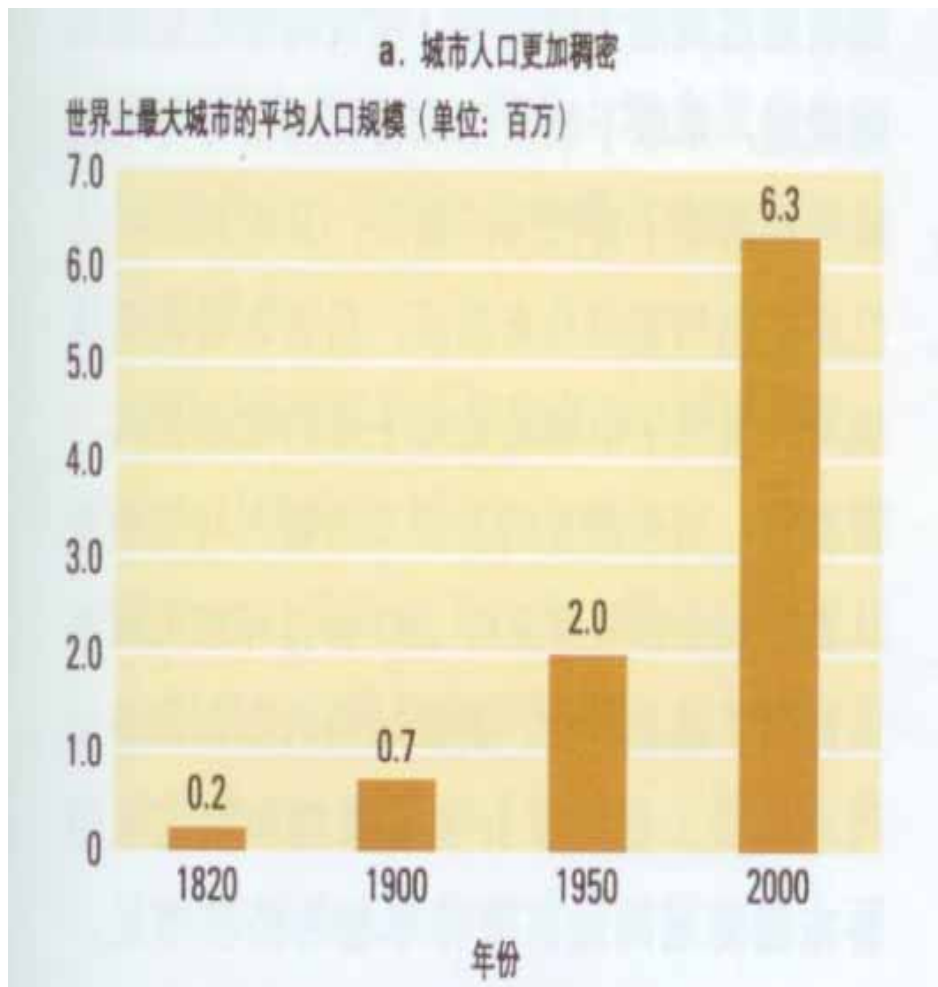
c. 在国际层面上，只有经济增长区域的生活水平才呈现出先分化，后趋同的模式

人均国内生产总值的变化系数





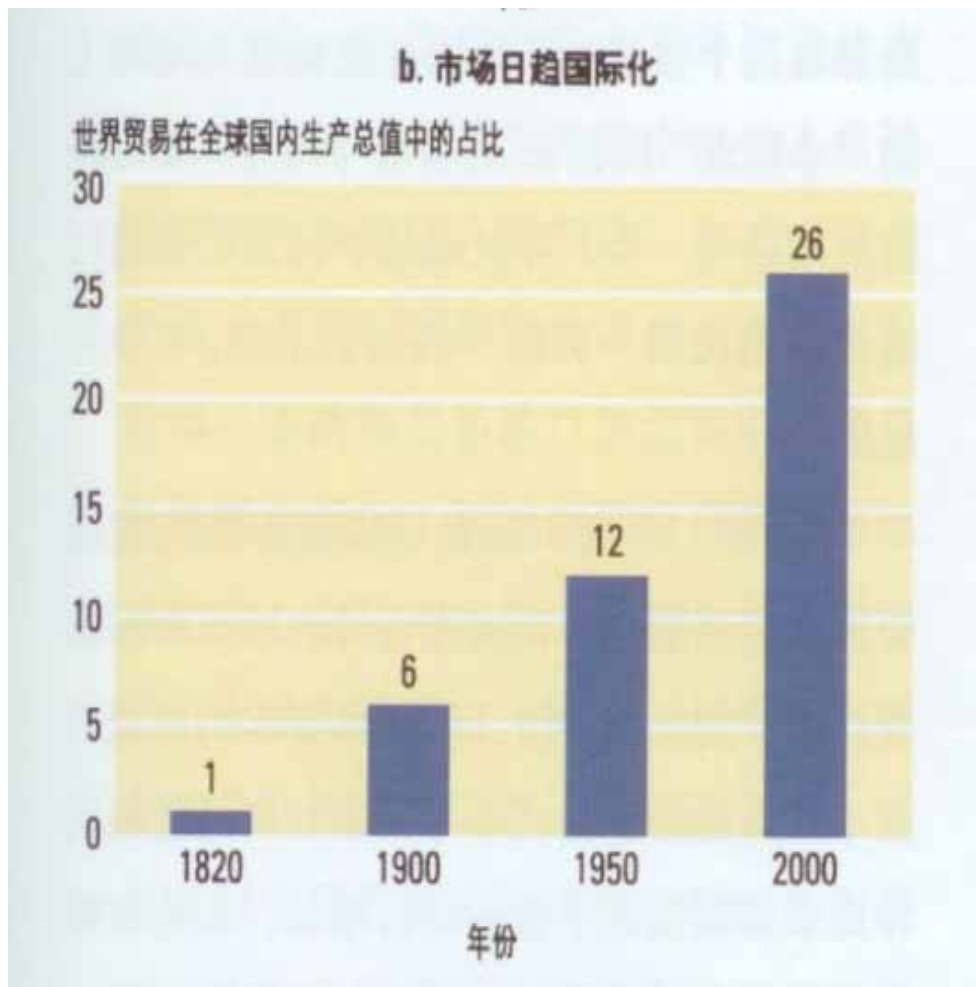
现在与过去（19世纪初）的不同



- 城市规模更大了
- 1900年伦敦的城市人口仅700万
- 现在孟买和墨西哥城是1900年伦敦的城市人口的3倍



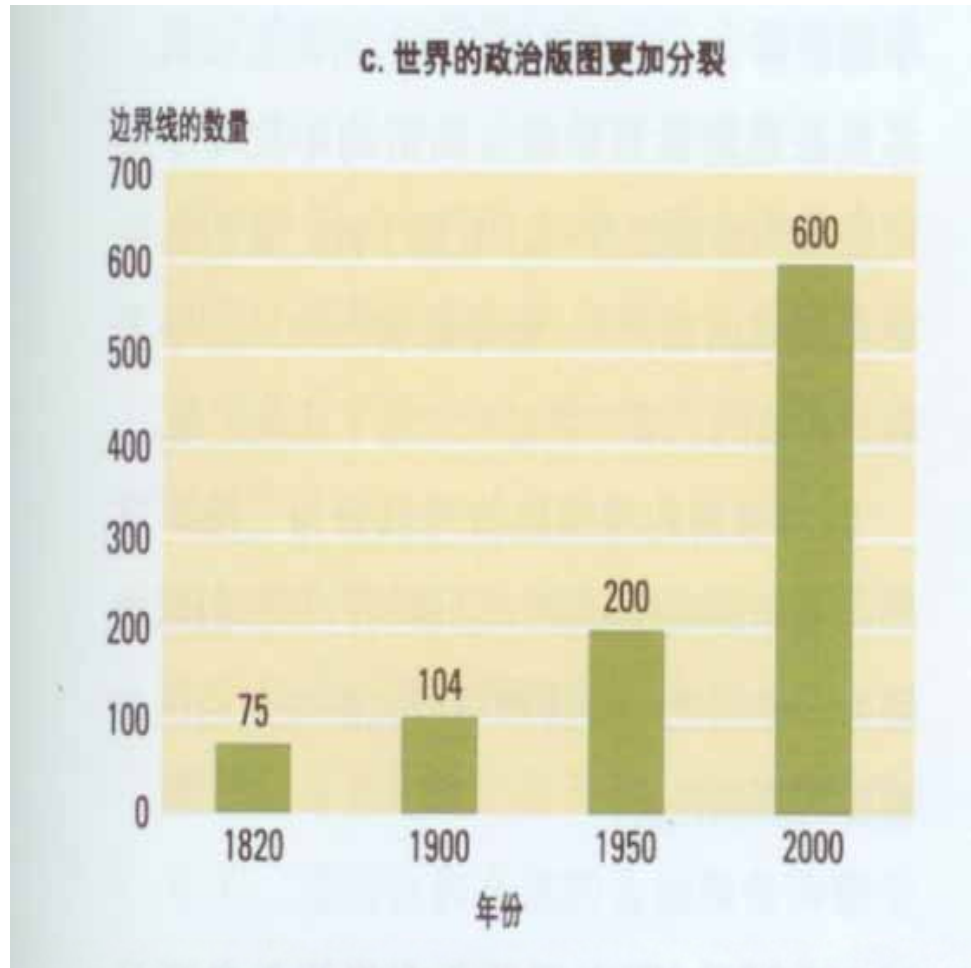
现在与过去（19世纪初）的不同



- 市场进一步拓宽
- 全球贸易与全球GDP的比超过了25%，是1900年的5倍



现在与过去（19世纪初）的不同



- 边界线拉长
- 1900年全球约有100条边界线
- 现在国际约有600条边界线



市场对塑造经济走势有着重要的影响

	地理标度		
	地区	国家	国际
经济力量	迁移、资本流动和贸易推进的聚集	聚集和专业化影响的人口迁移	聚集和要素流动支持的专业化
核心生产要素	土地 不可流动	劳动力 在国内流动	中间产品生产 在国际和国内流动



专业化程度和贸易随交通通讯成本下降而加强

- 20世纪70年代以来，铁路货运成本降低了一半，公路运输成本下降了40%，世界航空货运价格跌至1955年的6%，通话成本的大幅度降低
- 生产成本的降低为大规模的专业化生产提供了契机
- 交通通讯成本的降低不仅缩小了世界，也促进经济活动的集中
 - 为城镇的规模化和密集化提供了契机
 - 城镇的要素流动



若干新见解

- **为实现规模经济，工厂必须足够大，但是所在地却不必很大**
 - 原因 - - 中等城市足以满足投入品市场密集化形成的“地方化”经济的要求，有知识外溢效应的“城市化”经济，主要发生在大城市
 - 政策 - - 决策者应该强调城市功能，而不是城市规模
- **人力资本流向人力资源丰富的地区，而非人力资源稀缺的地区**
 - 原因 - - 知识人材的聚集可以产生经济利益
 - 政策 - - 应当尊重市场力量聚集知识技能人口的功能
- **运输成本的降低密切了毗邻国家（地区）的贸易联系，而非远距离的国家联系**
 - 原因 - - 运输成本的降低使专业化成为可能
 - 政策 - - 降低交易成本和运输成本应该成为增长战略的重要组成部分
- **规模经济与人口和产品的互动作用，将改变人们对经济增长必要条件的传统认识**



高效、普惠、和谐的城市化进程

	地区类型		
	城市化初级阶段	城市化中级阶段	城市化高级阶段
城市比例 案例	不足 25% 柬埔寨磅士卑, 坦桑尼亚 林迪	50%左右 中国成都, 印度海德 拉巴	75%以上 埃及大开罗区, 巴西里约热 内卢州
政策挑战的特征	单一特征; 提高密度	双重特征; 提高密度, 缩减距离	三重特征; 提高密度, 缩减 距离, 消除分割
一体化工具			
制度	土地权, 基础教育, 健康、 饮用水和公共卫生	土地使用管理, 普遍 供给基本社会服务	土地使用管理和土地税, 普 遍供应基本服务
基础设施		交通基础设施	交通基础设施管理
干预措施			贫民窟地区开发, 减少犯罪 和脏乱问题的针对性方案



地区协调发展的内涵

- 要充分体现科学发展观的要求，服务于国家现代化建设，有利于增强国家综合实力和综合竞争力，有利于社会福利的普遍增长，有利于社会的融合，有利于人与自然关系的和谐
- 要以建立和谐社会和最终实现共同富裕为目标，现阶段我国在这方面的主要任务是，遏制地区间人均生产总值扩大的趋势，使之保持在一定的限度内。逐步缩小不同地区居民所享受的公共产品的差距

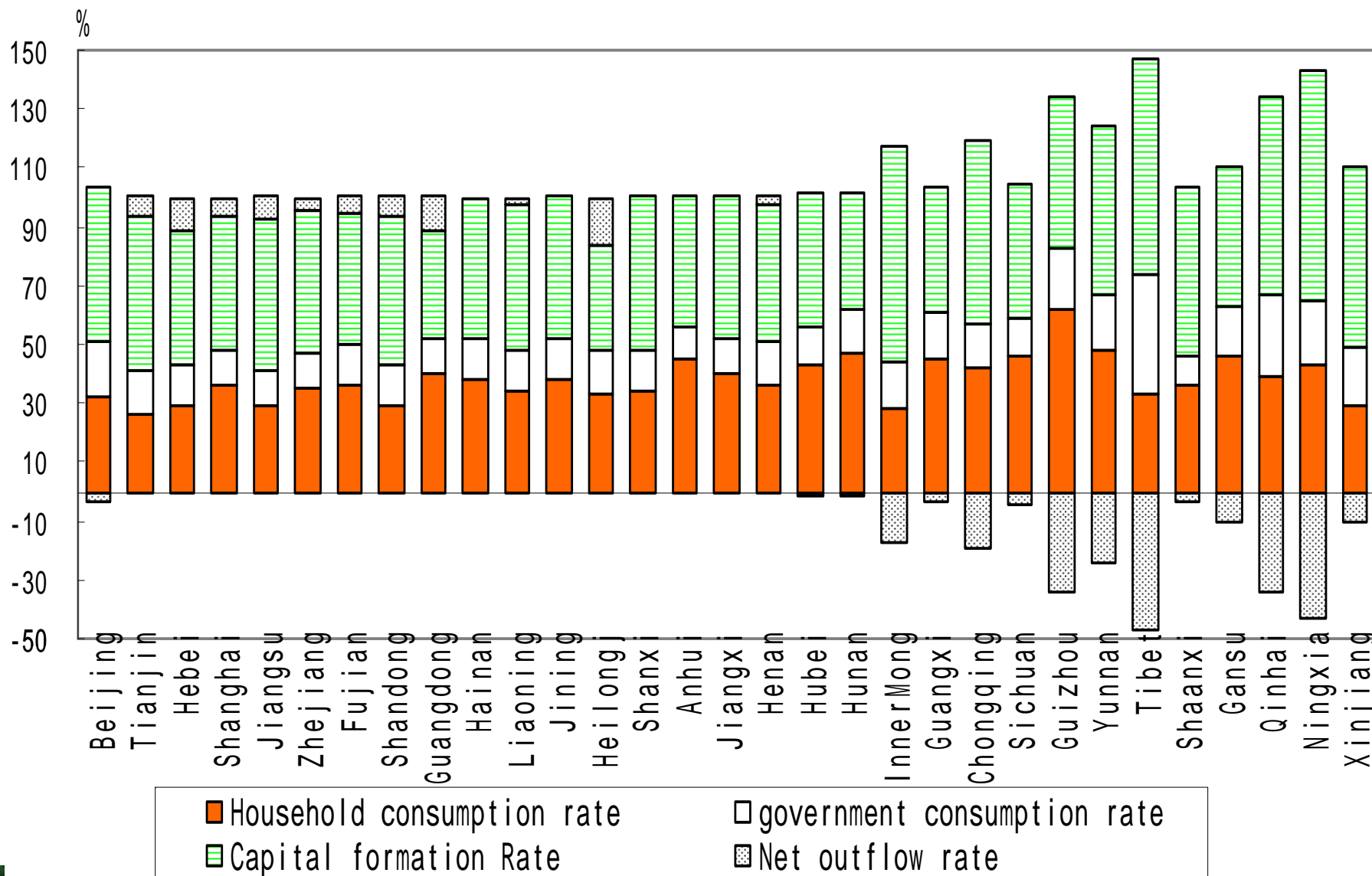


地区协调发展的内涵

- 要以国民经济整体效益为依归，以发挥地区比较优势为基础，形成合理的区际产业分工格局
- 要以扩大合作为目的，以加强地区之间战略协调为途径，实现区际良性互动
- 消除地区壁垒，建立全国统一市场
- 各地区人与自然的的关系处于协调和谐状态



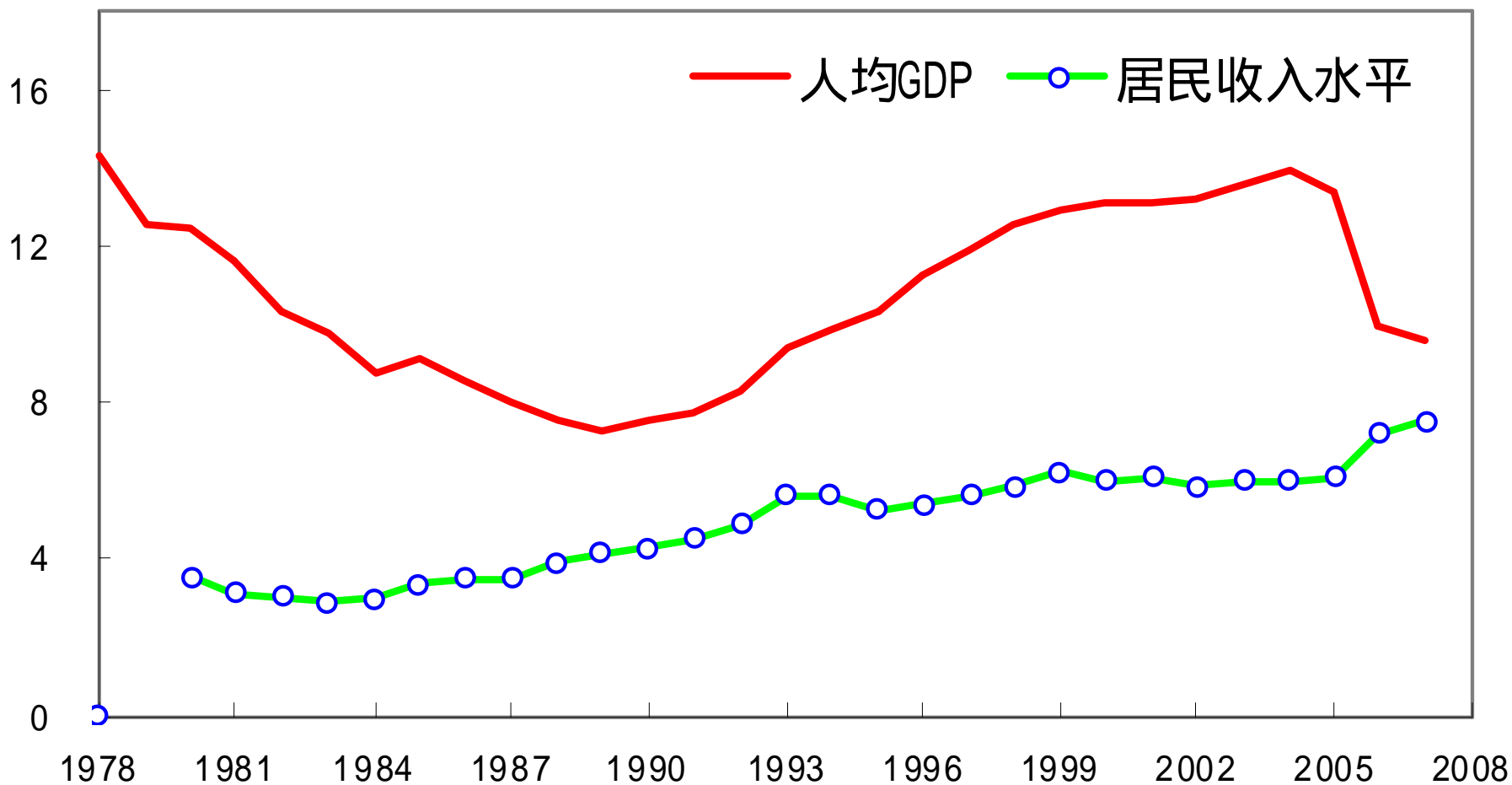
各省支出法地区生产总值 (2005)





用最大最小值之比表示的省际间地区差距（现价）

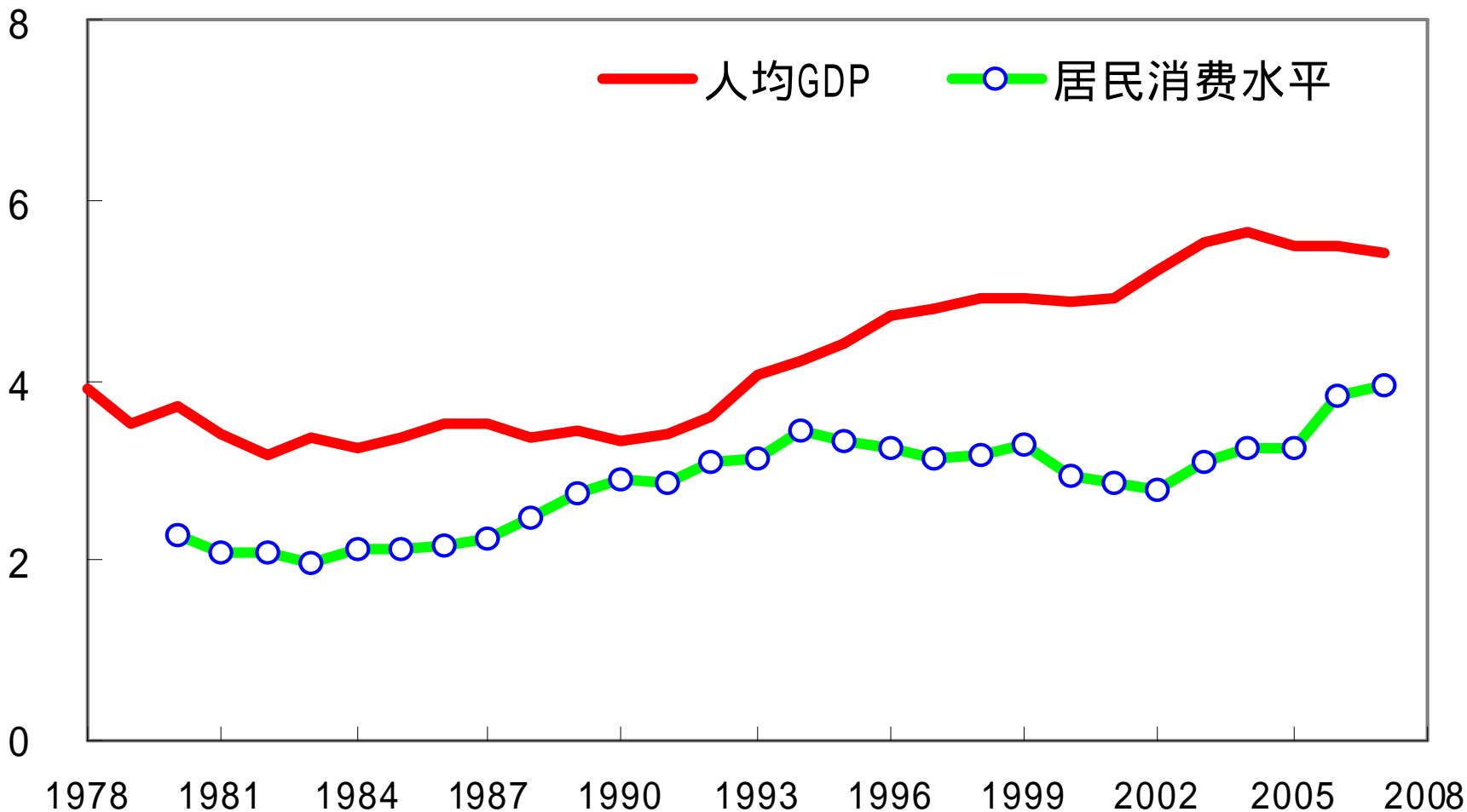
最大/最小





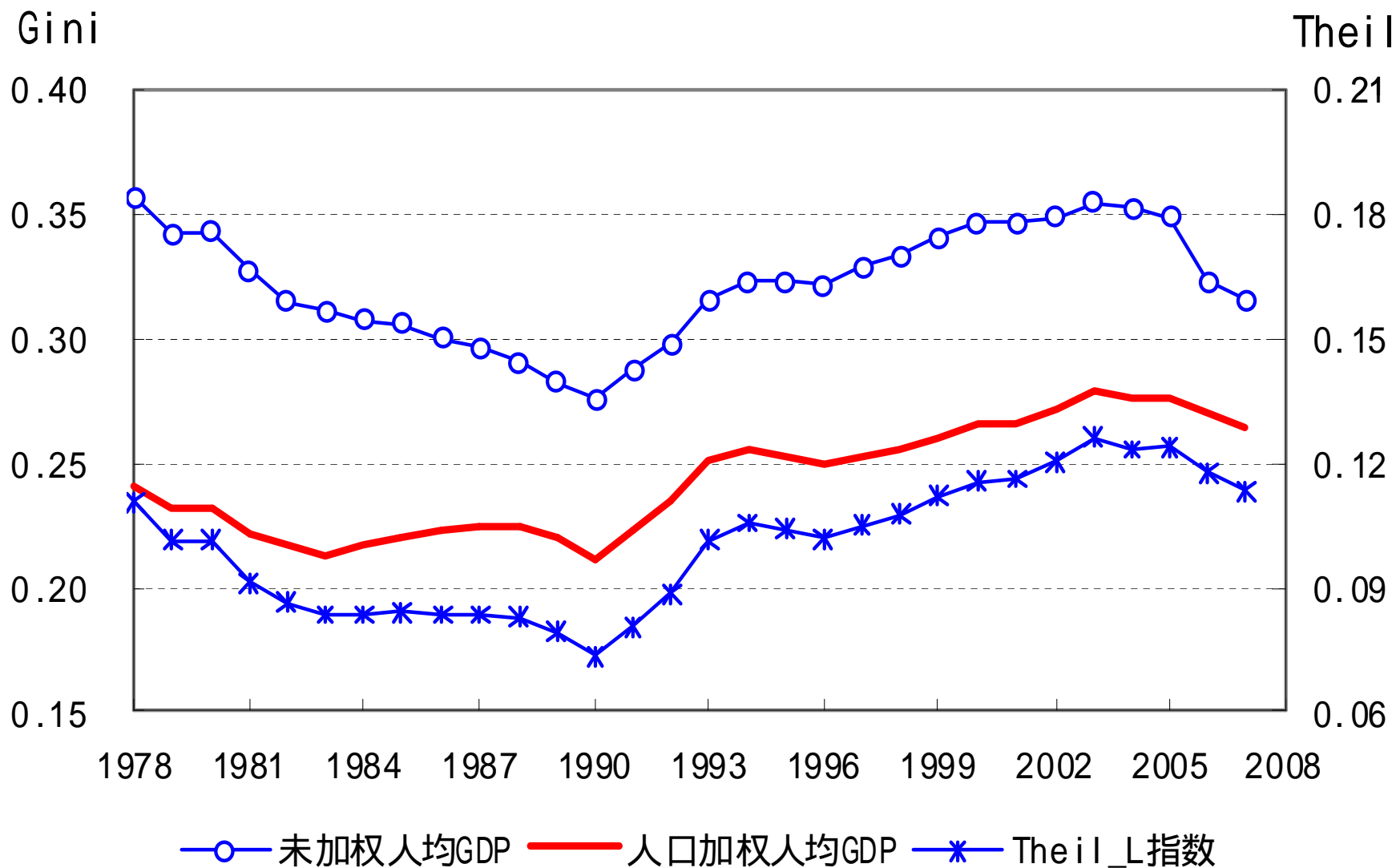
不包括京津沪三市的省际间地区差距（现价）

最大/最小



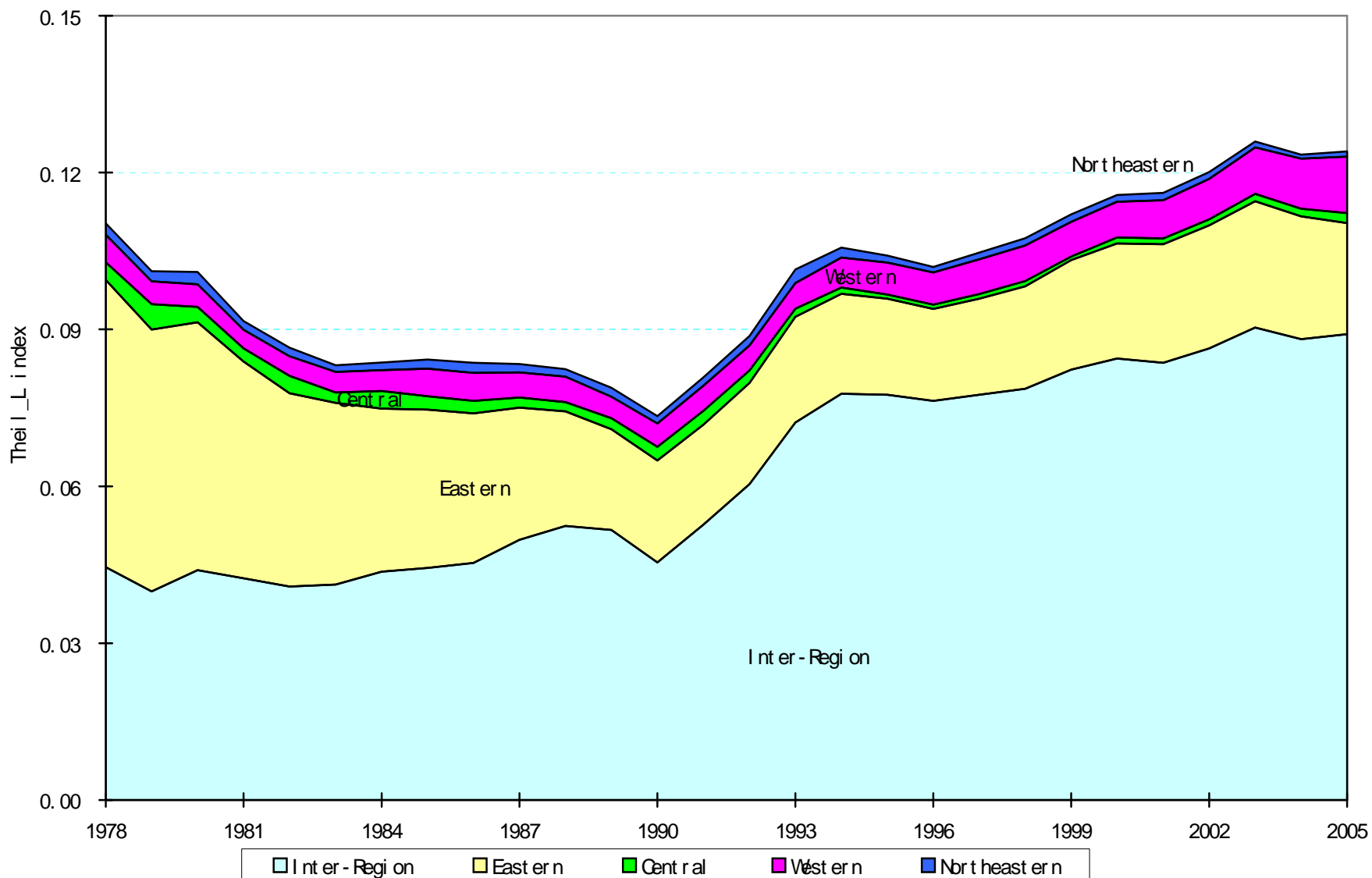


用现价人均GDP计算的Gini系数



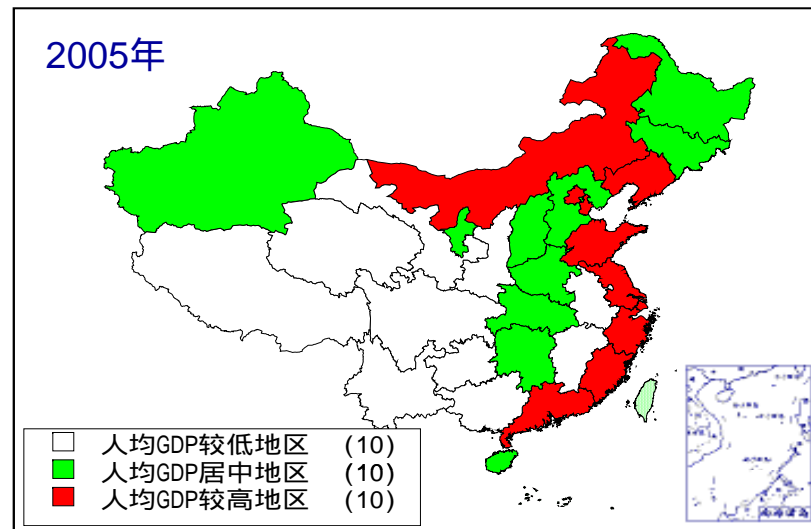
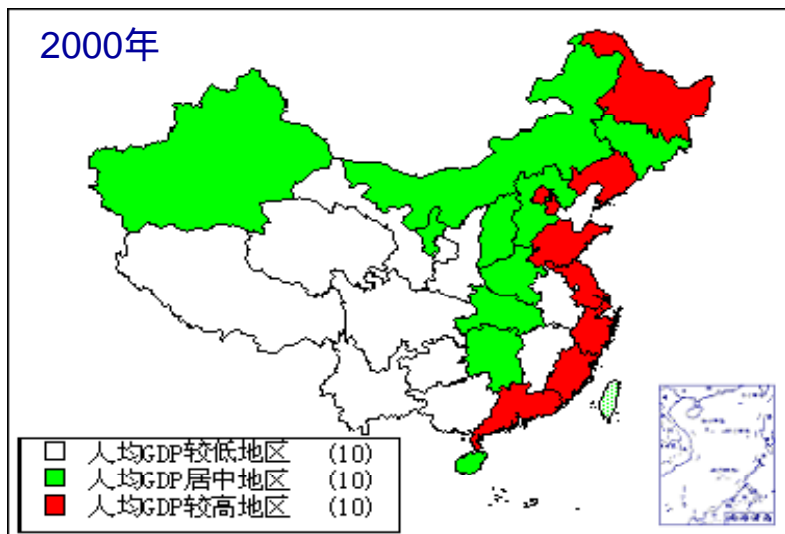
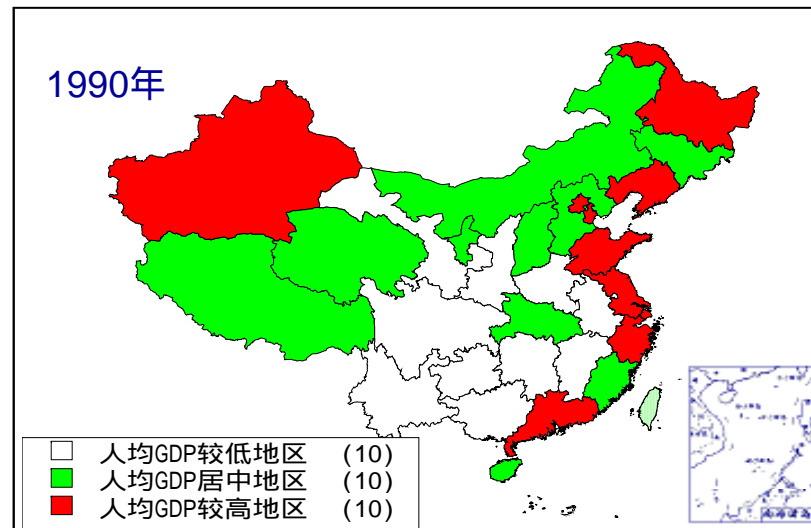
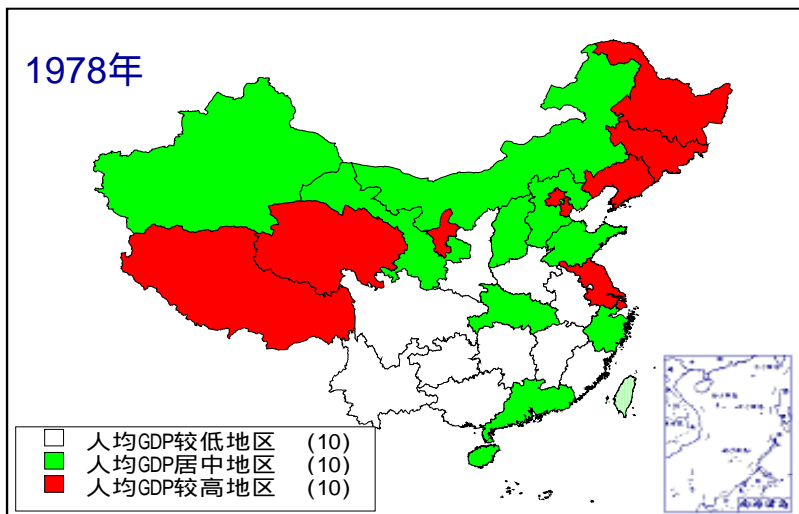


省际人均GDP地区差距的四大区域分解（现价）





人均GDP的分布 (1978年, 1990年, 2000年, 2005年)





中国特色城市化道路的主要特征

- 城市化应有利于国家整体竞争力的提高
- 城市化应有利于优化区域布局和缩小区域差距
- 城市化应有利于促进资源的节约和利用，有利于环境的保护和提高资源环境承载力
- 城市化要有利于城乡统筹发展
- 城市的发展要把提高居民生活质量放在重要位置

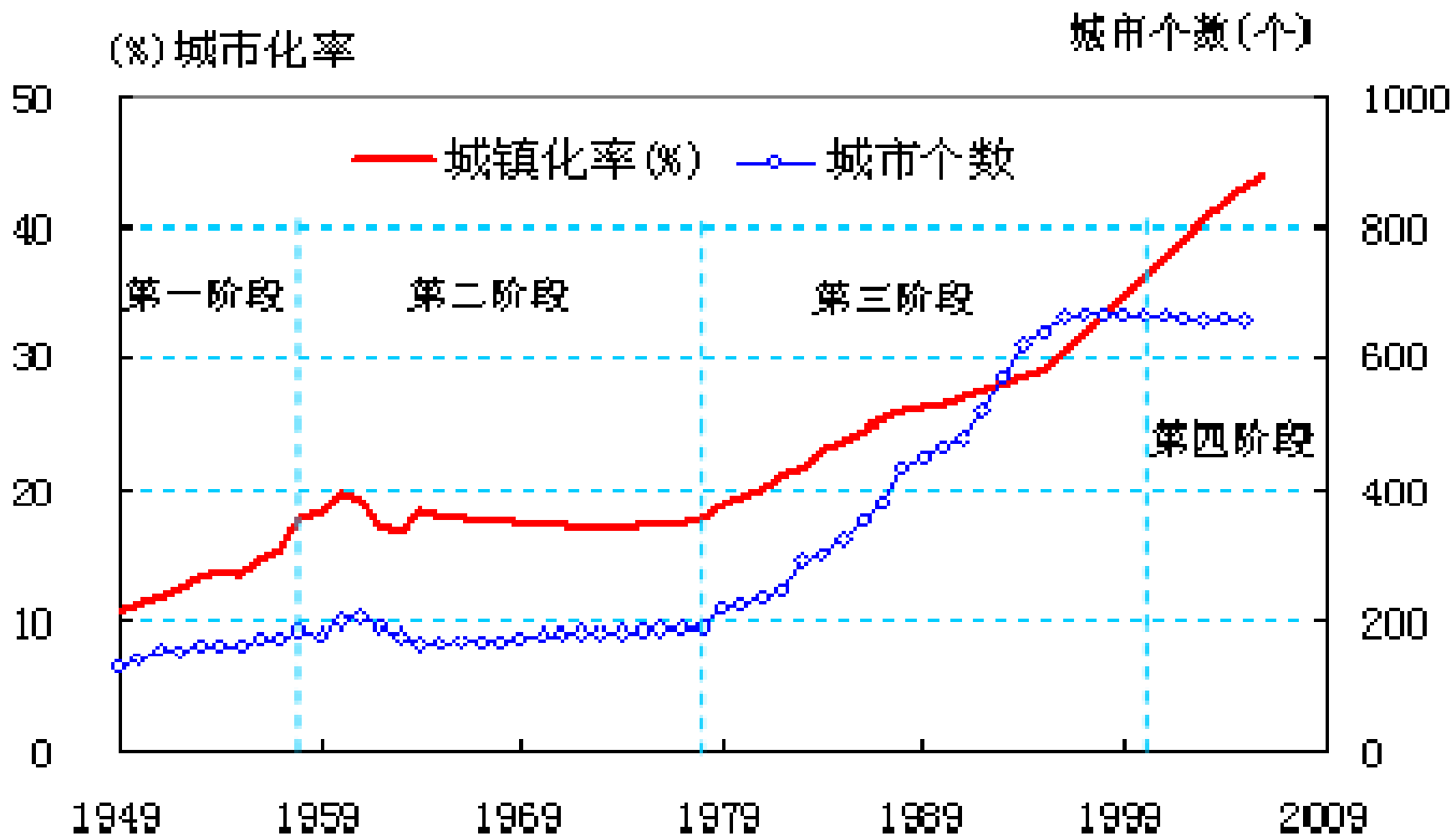


中国城市化的进程

- 1949 ~ 1957年 - 城市化起步和健康发展时期
- 1958 ~ 1978年 - 城市化的不稳定发展时期
- 1979 ~ 1999年 - 城市化稳定快速发展时期
- 2000年 ~ 至今 - 城市化加快发展时期



中国城市化的进程





中国城市化的进程

- **1949 ~ 1957年 - 城市化起步和健康发展时期**
 - 1949年，中国仅有城市120个，城镇人口5765万人，城市化水平为10%左右
 - 到1957年末，中国的城市发展到了176个，城市化水平上升到15.4%
 - 1953年到1957年间，全国GDP平均年增长率为6.7%，城市人口年平均增长6.25%
 - 这一时期的城市发展及人口增长与国民经济的发展是基本适应的



中国城市化的进程

■ 1958 ~ 1978年 - 城市化的不稳定发展时期

- 1957年到1961年，全国城市由176个增加到208个，城镇人口由9949万增长到12707万，城市化水平由15.40%上升到19.29%
- 随着“大跃进”的失败，再加上自然灾害、农业歉收等多种因素，全国经济从过热迅速进入紧缩萧条阶段，城市发展也同样呈现出由扩大到紧缩的变化。从1962年开始，全国各地陆续撤销了一大批城市，到1965年底，只剩下168个城镇，比1961年减少了40个，城市化水平也由1961年的19.29%减少到1965年的17.98%
- 1966-1978年的13年间，城市只增加25个，城市化水平在17.3%上下徘徊



中国城市化的进程

- **1979 ~ 1999年 - 城市化稳定快速发展时期**
- 改革开放以后，随着经济的增长，城市化也得到了快速发展。城市个数从1978年的193个增加到1999年的666个，共新增城市473个
- 1979年城市化率是18.96%，到1999年为34.78%，提高了15.82个百分点，年平均提高0.79个百分点
- 这一期间，率先在农村进行的联产承包制等改革措施，大幅度提高了农村生产率，大量农业富余劳动力开始到乡镇企业、到非农产业就业，城市化进程显著加快



中国城市化的进程

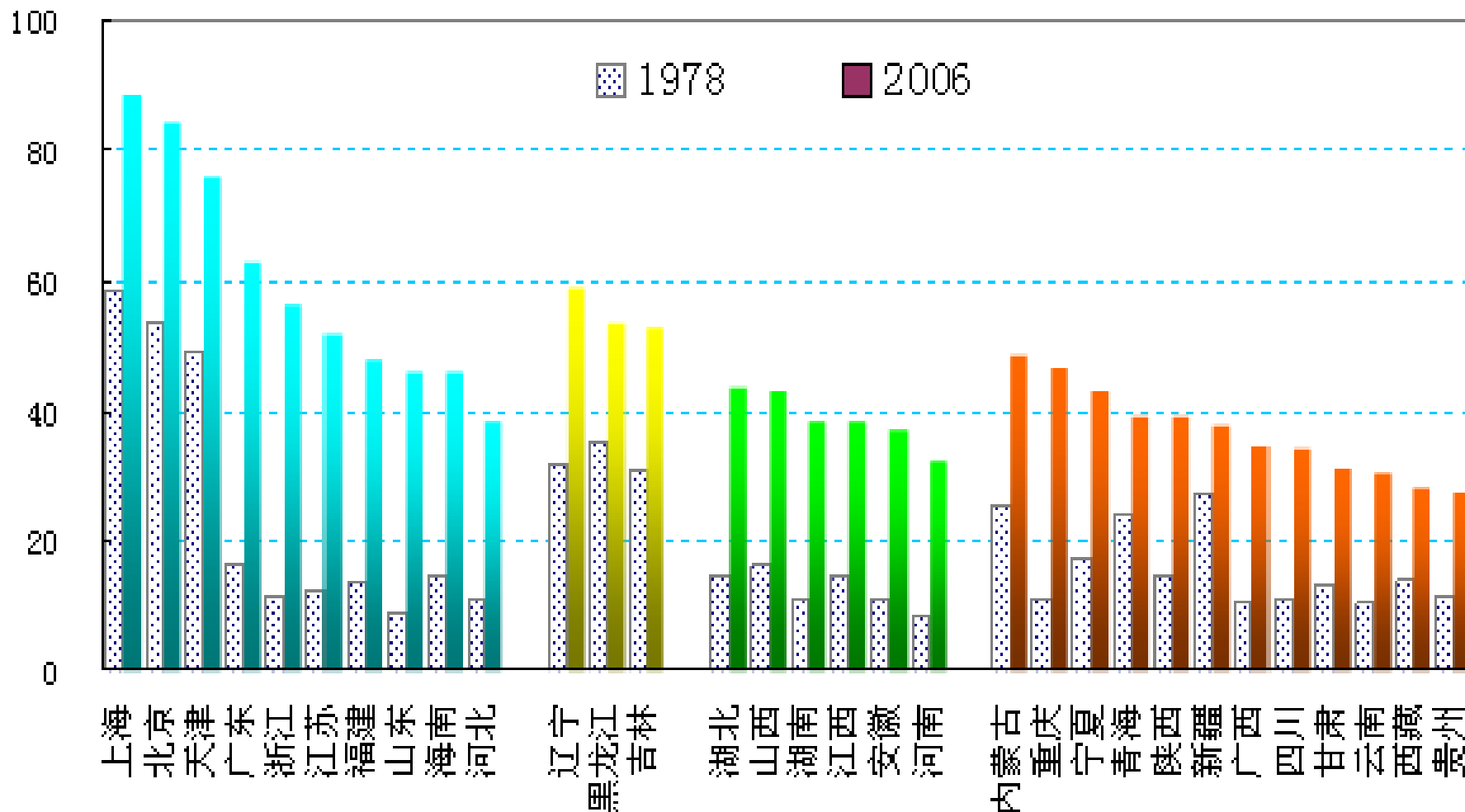
■ 2000年 ~ 至今 - 城市化加快发展时期

- “十五”计划指出“提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施”
- 中共十六大报告提出：“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”
- 2000年以后，全国城市的数量稳定在660个左右，但城市化的速度比前一阶段快。2000年至2008年，全国城市化水平从36.2%提高到45.7%，平均每年提高1.19个百分点，比



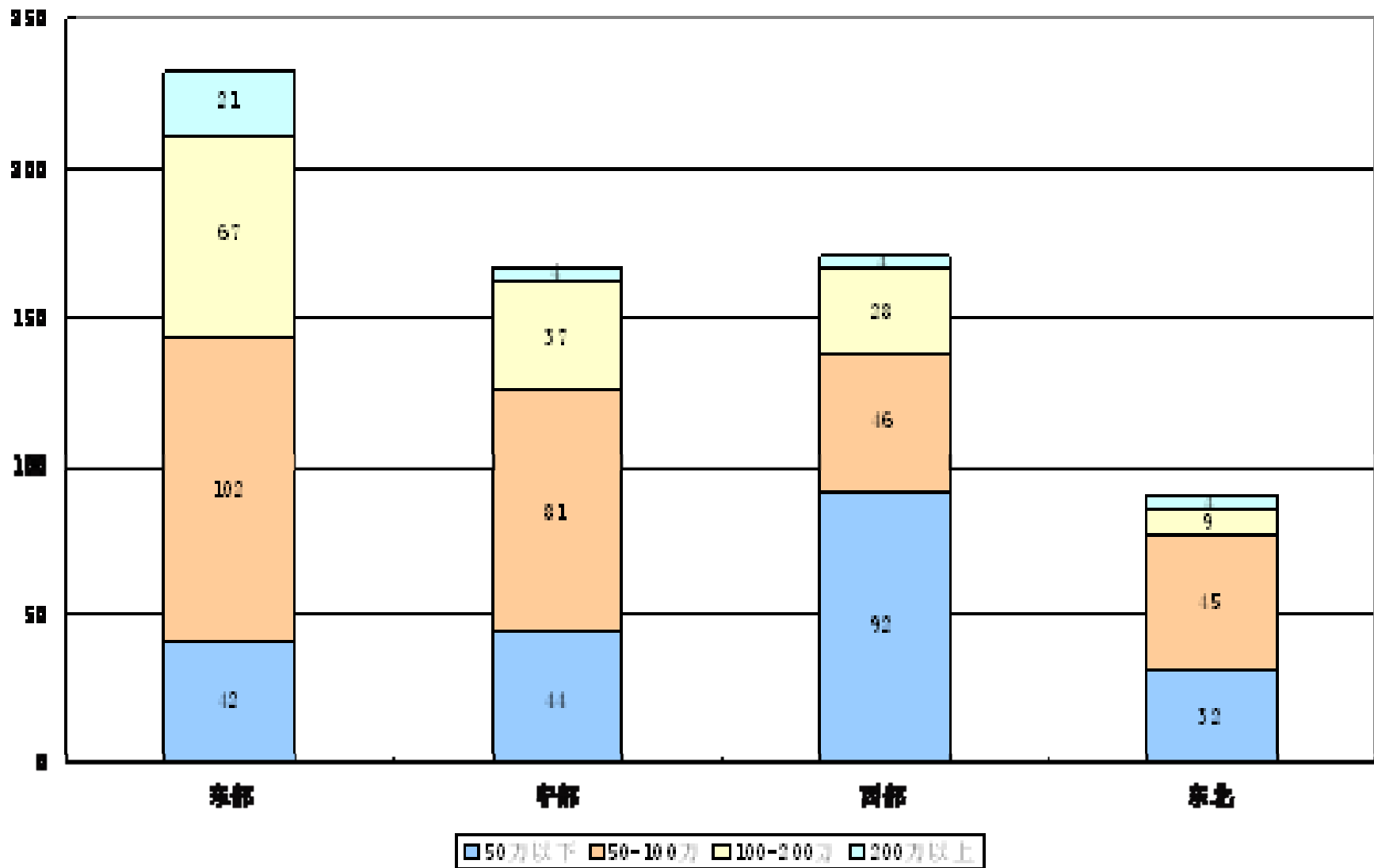
中国城市化的区域格局

% 城镇化水平





全国2003年规模城市区域分布



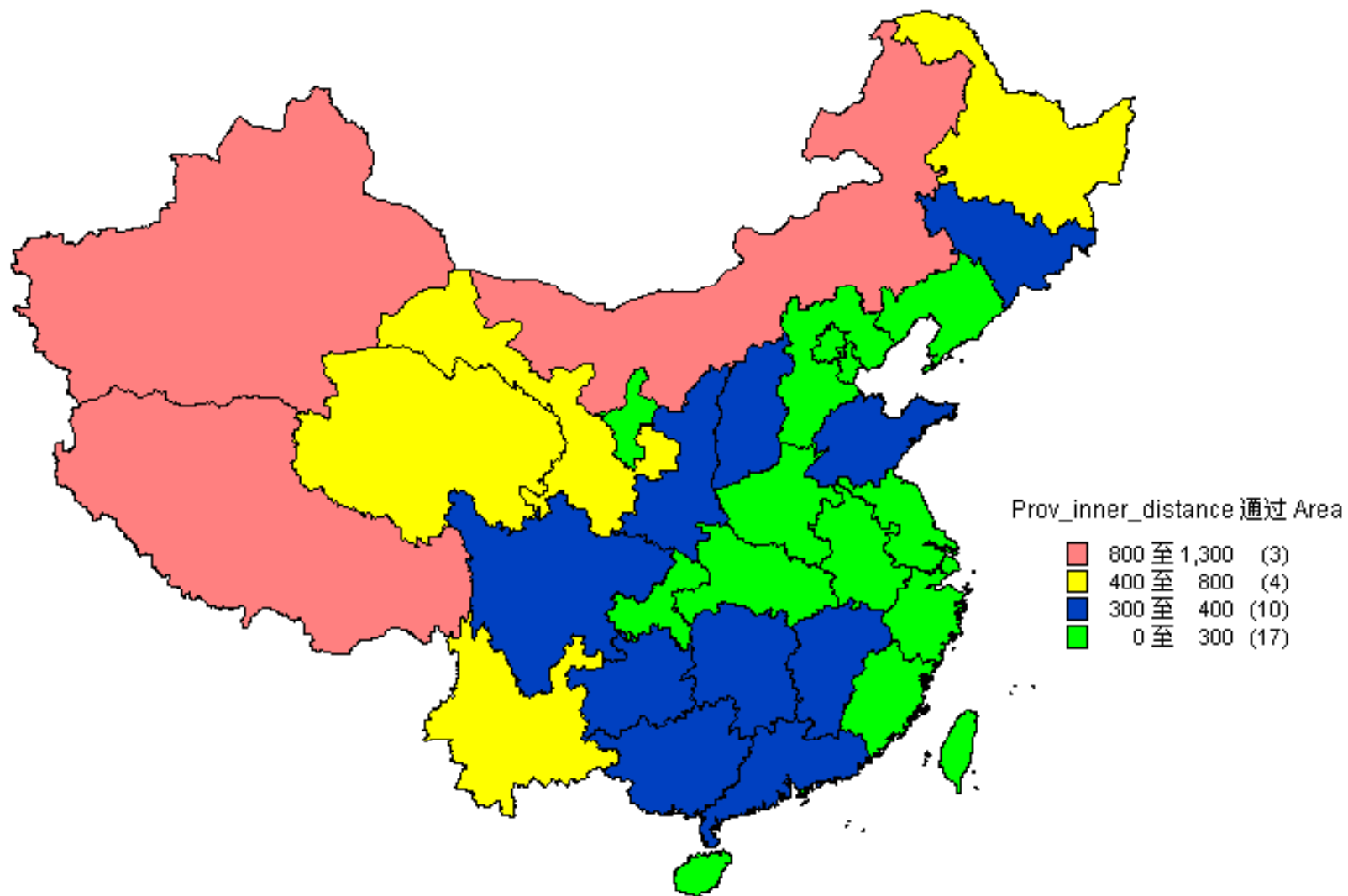


分地区的城市首位度差异性指标情况

地区	极差	均值	标准差系数
东部	2 . 38	1 . 92	0 . 44
东北	1 . 06	2 . 13	0 . 26
中部	3 . 71	2 . 68	0 . 56
西部	6 . 69	4 . 47	0 . 53



各地区的城市密集程度不同



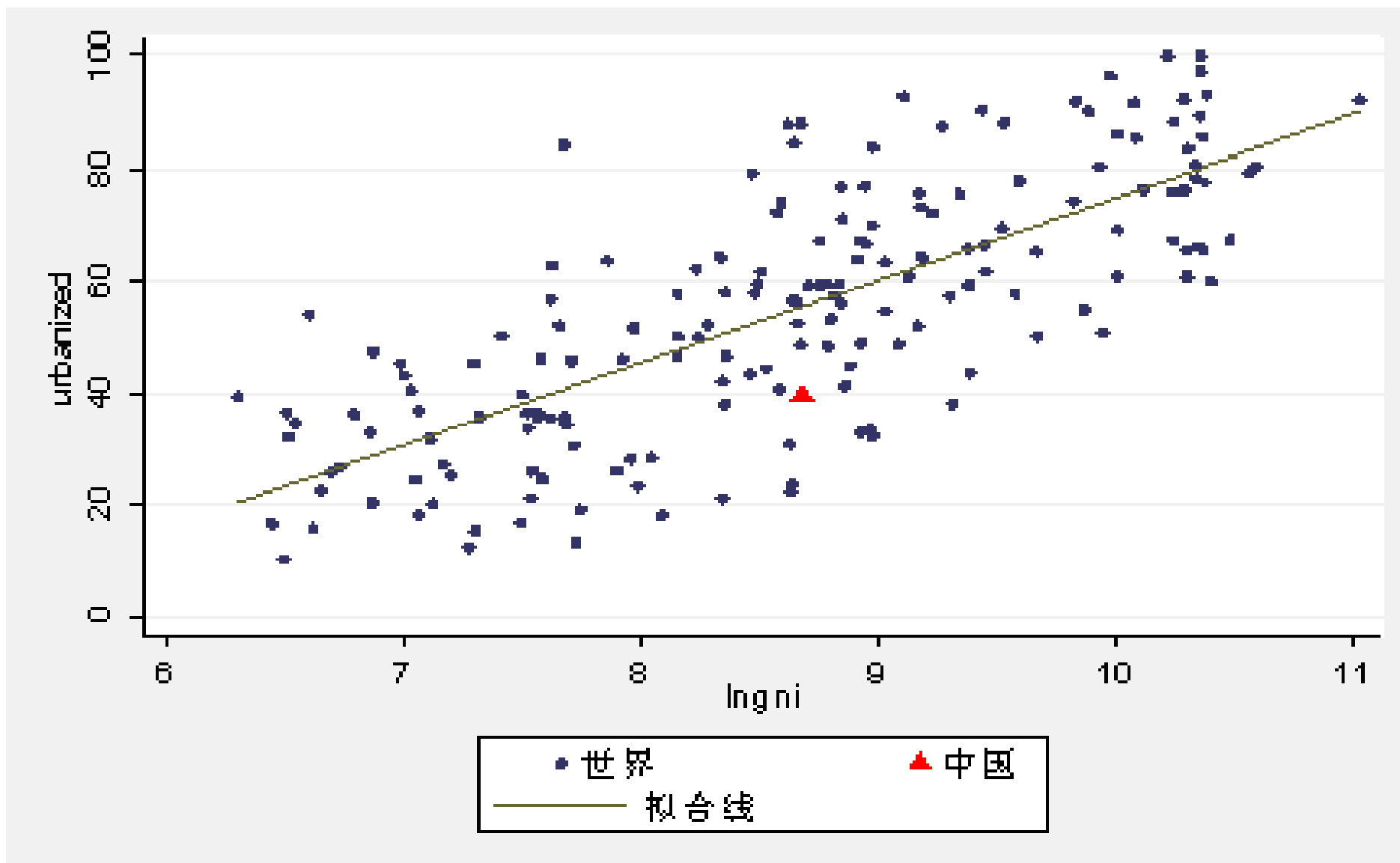
省内城市间距离分类分布图



中国城市化过程中存在的主要问题

■ 城市化进程相对滞后

国家或地区	2007年人均 GDP (美元)	城市人口占总人口的比率 (%)		
		19 78	19 98	2005
世界平均	7958	46	55	57
低收入国家平均	578	22	30	33
中等收入国家平均	2878	46	57	60
中低收入国家平均	1887	41	52	55
中高收入国家平均	6987	56	66	69
高收入国家平均	37566	74	79	80
中国	2360	19	34	40
美国	46040	74	78	81
日本	37670	58	65	66
德国	38860	73	75	75
印度	950	22	27	29
印度尼西亚	1650	21	39	48
埃及	1580	44	43	43
菲律宾	1620	37	57	63
巴西	5910	65	80	84





中国城市化过程中存在的主要问题

■ 城市化进程滞后

- 大量的非户籍常住人口并没有享受到与本地居民同等的公共服务
- 中国的人口众多，城市化率每提高1个百分点，就相当于有1千多万的农村人口转移到城市。
- 我国长期实行限制劳动力流动的二元经济政策，影响了城市化的发展，不可能短期内完全加以消除其长期的影响



中国城市化过程中存在的主要问题

- 城市规模不足
 - 规模较大城市的生产效率更高
 - 较大的城市更容易节约资源
 - 从国际比较看中国的城市规模偏小

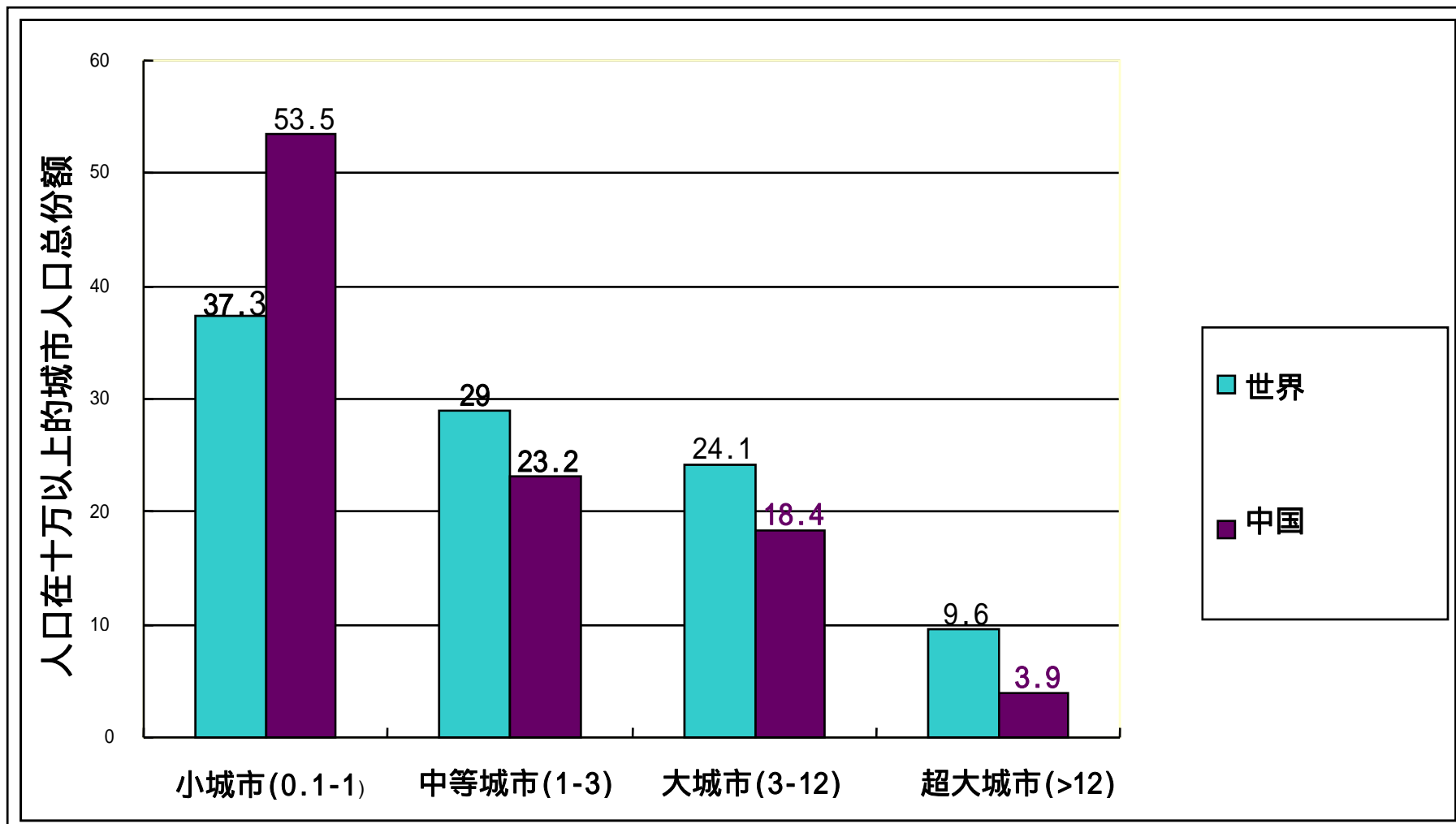


■ 从国际比较看中国的城市规模偏小

国家或地区	特大城市人口占城市总人口的比率 (%)	
	1990	2005
世界平均	14	18
低收入国家平均	10	12
中等收入国家平均	18	24
中低收入国家平均	16	17
中高收入国家平均	24	29
欧元区平均	28	27
中国	14	15
美国	40	42
日本	42	44
德国	40	42
马来西亚	6	5
印度尼西亚	9	11
菲律宾	14	14



中国城市化过程中存在的主要问题



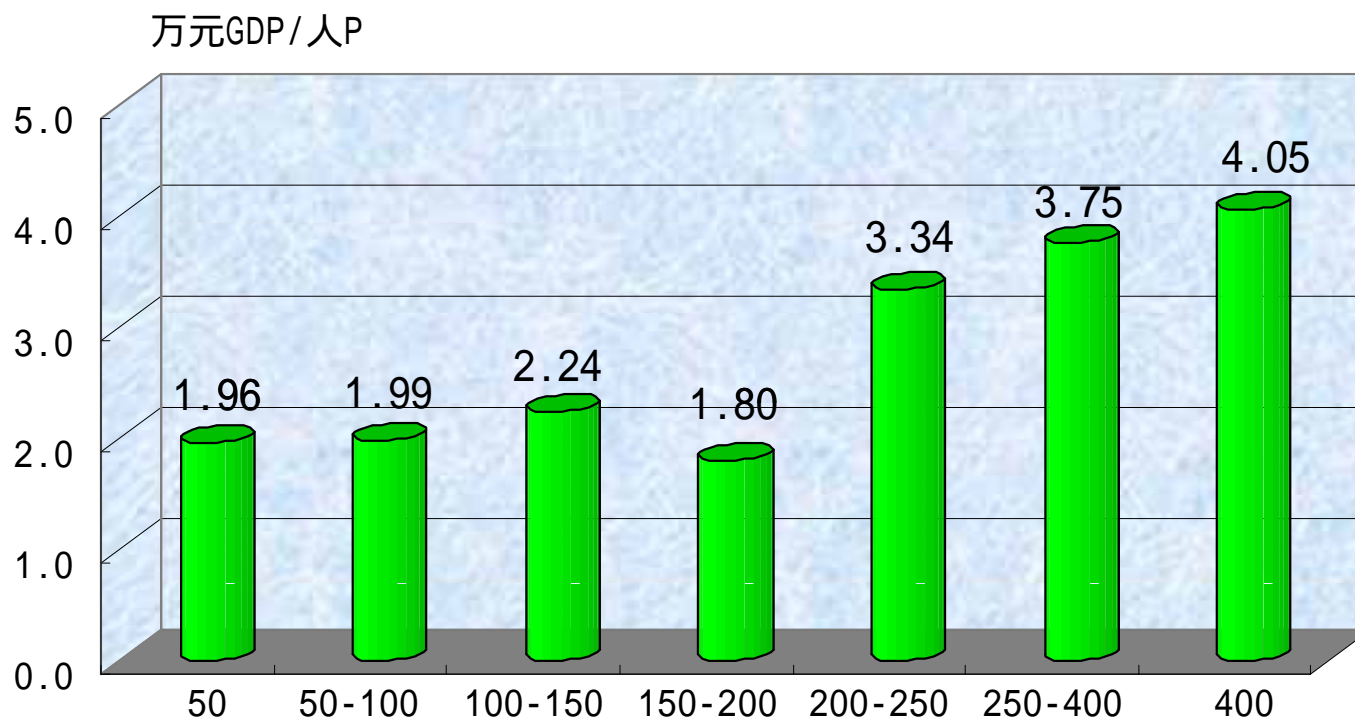


中国城市化过程中存在的主要问题

- 城市资源利用效率低
 - 土地利用效率不升反降
 - 能源利用效率较低
 - 水资源耗量大，短缺严重



规模较大城市的运行效率更高

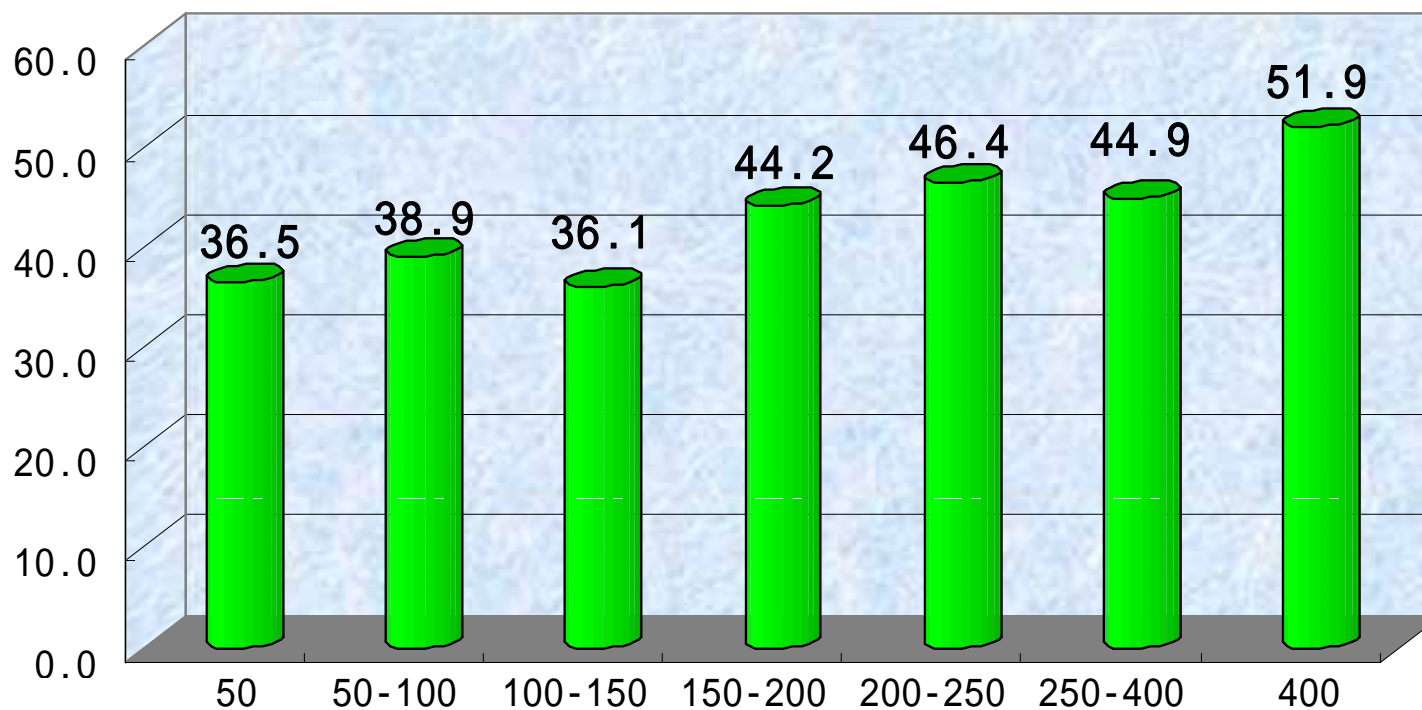


2005年中国地级市人均产出统计图



规模较大城市更有利于服务业发展

第三产业比重 (%)



2005年中国地级市的服务业比重



较大的城市更有利于节约土地资源

	城市个数	2000年			2005年		
		市区人口 (万人)	建成区面积 (平方公里)	人均用地 (平方米/人)	市区人口 (万人)	建成区面积 (平方公里)	人均用地 (平方米/人)
四个直辖市	4	3690	1686	45.7	5054	3024	59.8
超特大城市 (200万人)	39	8329	5088	61.1	13742	8307	60.5
特大城市 (100-200万人)	70	8120	3951	48.7	9815	5704	58.1
大城市 (50-100万人)	102	6710	4092	61.0	7472	5340.15	71.5
中小城市 (50万人)	43	1520	1277	84.0	1666	1516	91.0
总计	258	28368	16094	56.7	37749	23891	63.3



规模较大的城市更有利于集约利用水资源

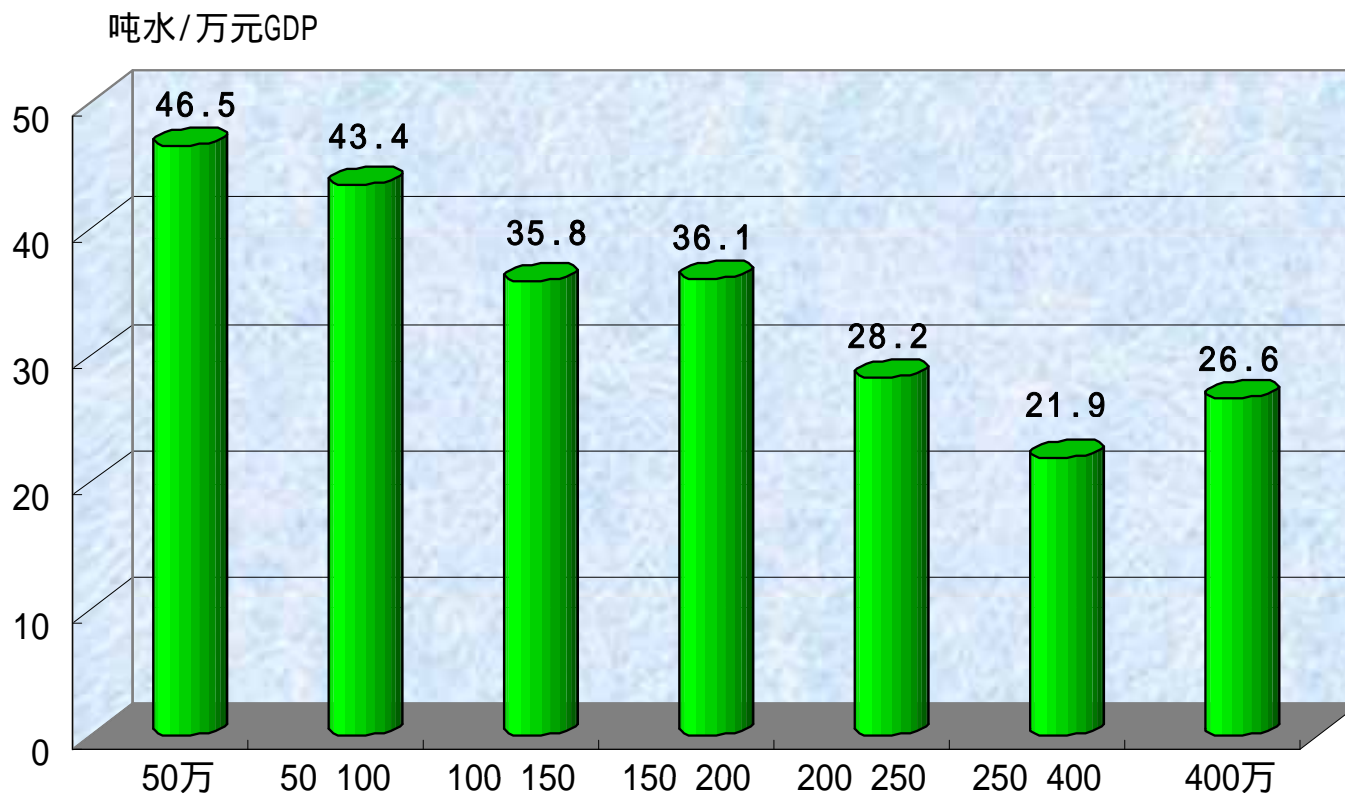


图 8. 中国2006年地级以上城市单位增加值耗水情况



规模较大的城市更有利于高效利用能源

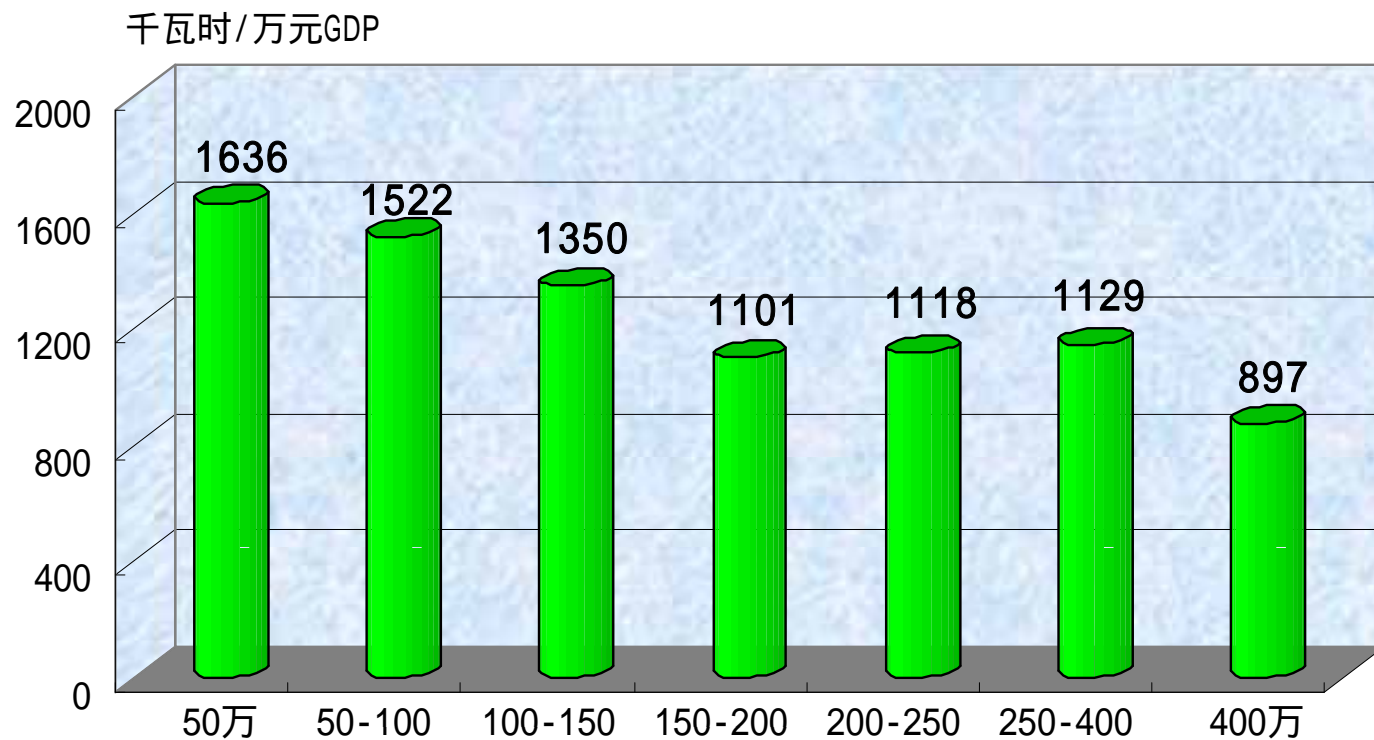


图 9. 中国2006年地级以上城市单位增加值耗电情况



中国城市化过程中存在的主要问题

- **城市生态受到破坏，环境污染较为严重**
 - 近年来城市空气质量总体有所好转，但污染仍然严重
 - 城市水污染的情况较为严重
- **基础设施不足,为居民提供公共服务的水平低**
 - 大城市的交通拥堵、居民居住条件差、环境和噪声污染严重、水资源短缺等，中小城市自来水、天然气普及率和硬化道路比重低、污水、废物处理设施缺乏等
 - 有些城市出现了较严重的失业问题和城市贫困现象。特别是对到城市打工的外来人口提供的住房、医疗、就业、养老等保障远远不够，降低了城市化的质量
- **专业化分工不足，产业结构不尽合理**
 - 由于财政上的原因，许多大城市也不愿意将制造业向外转移，这不仅阻碍了制造业按其经济合理性向中小型城市的集中，也制约了大城市自身的专业化及其产业结构的升级。
 - 由于税收制度等方面的原因，中国城市往往更偏向于发展对当地财政收入贡献大的第二产业。2005年除4个直辖市以外，其他各种规模城市第三产业的比重均在50%以下，第三产业发展相对滞后直接降低了城市化对就业的带动能力

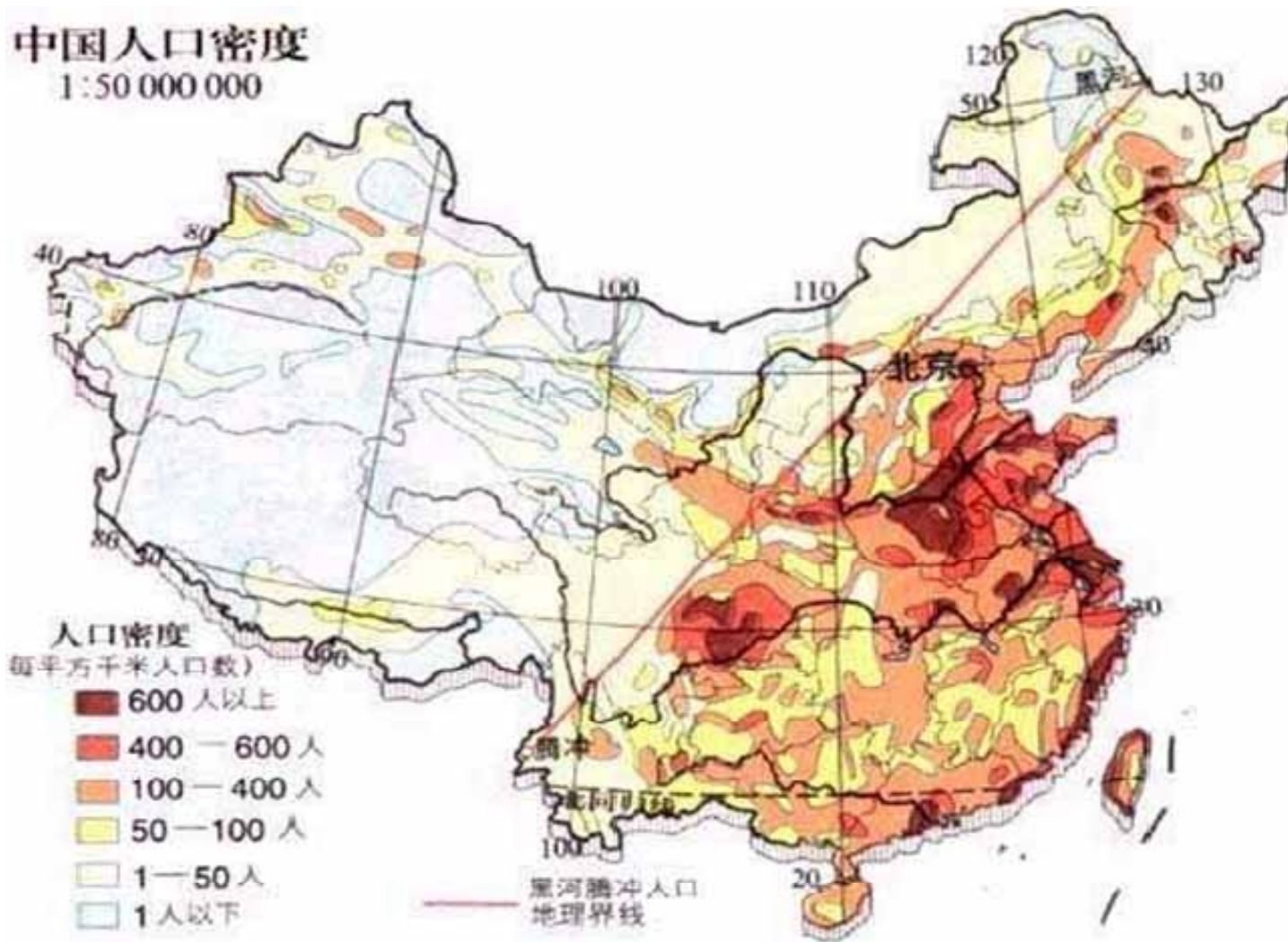


促进城市化健康发展的政策建议

1. 优化城市布局，促进区域协调发展，提高整体竞争能力
 - 在资源环境承载力及城镇化基础较好的优化开发区和重点开发区，应该重点促进城市群的发展，以实现集约化、组团式发展道路
 - 在人口分散、资源环境承载力较弱的地区，难以形成较密集的城市群形态，应该重点发展少数大城市，充分发挥大城市的集聚和辐射作用，使之成为本地区集聚经济、人口和提供公共服务的中心
 - 在全国形成不同地区城市群和城市合理分布，促进区域经济协调发展



胡焕庸线 (1935 - 96:4, 2000-94:6)





促进城市化健康发展的政策建议

2. 促进城市集约发展，完善城市功能，形成合理的大、中、小城市布局

- 鼓励资源环境承载力较好的现有城市进一步集聚人口，重点发展大中城市，突出大城市和特大城市的辐射带动作用
- 强调集约化发展，提高土地利用效率。根据城市发展的情况，需要适时调整规划和用地指标，按照人口的流入、流出以及经济发展的快与慢，分类确定不同地区的占补措施
- 统一规划农村居住用地和城市用地，协调两者的关系
- 小城镇具有吸纳农村人口过剩人口、带动农村经济和社会发展的功能，是城乡统筹的枢纽所在



促进城市化健康发展的政策建议

3. 加强城市规划，提高资源利用效率，改善城市环境

- 建立城市总体规划与经济社会发展规划、区域规划、土地利用规划、主体功能区规划等相关规划的衔接和协调机制
- 加强城市管理、提高资源利用效率是促进可持续发展，改善环境状况的重要条件
- 促进产业结构优化升级，提高低能耗、高附加值产业比重，加快发展第三产业是城市产业结构调整的重要方向
- 鼓励大城市进行大容量的快速交通系统，创建高效、低污染的城市绿色交通系统
- 要加大研究和推广绿色建筑和建筑节能技术，特别要加强对耗能严重的大型公共建筑的节能工作
- 建立有助于资源节约的价格体系



促进城市化健康发展的政策建议

4. 改革城市财政体系，增强公共服务能力，提高居民生活质量

- 建立财权与事权相对称的财税体制，形成城镇税收随城市人口增加而增长的机制
- 探索建立适合公共基础设施建设的融资模式，用有限的公共资本金吸引社会资金、商业性资金参与城市发展建设
- 不断加强基础设施建设，增加公共服务能力，提高居民生活质量
- 为农民工提供适当程度的基本公共服务



促进城市化健康发展的政策建议

5. 逐步缩小城乡基本公共服务上的差别

- 到2006年末，中国仍然有7亿多农村人口，即使保持较快的城市化速度，在未来的几十年间，仍将有数亿农民居住在农村地区，应该让这些留在农村的居民也能享受到经济发展的成果
- 改革财政转移支付制度，加大以工促农的力度，增加对乡村居民基本公共服务的财政支持力度
- 发挥农村城镇对乡村的服务功能



谢 谢 ！