

中国改革基金会资助课题

中国城市化发展过程中的体制变革

中国小城镇改革发展中心

(中国城市化发展过程中的体制变革课题组)

2000 年 4 月

中国城市化发展过程中的体制变革

九十年代末期的亚洲金融危机，对我国的经济产生了十分不利的影响，暴露了我国经济结构中的深层次矛盾，其中关于城市化滞后所导致的内需严重不足，引起了理论界的广泛关注。长期以来，关于我国的城市化问题，始终被笼罩上一层非经济的色彩，人们耽心，如果触动到城市化的问题，会引发社会的利益冲突而导致不稳定现象的发生。因此，尽管改革开放已经二十多年了，有关城市化的政策没有发生深刻的变化，而且由于长时期的体制积累，形成了痼疾，时间越久，根治的难度越大。

二十一世纪，中国面临着发展的机会和挑战，城市化已经是关系到国民经济和社会发展的重大战略问题。因此深入地研究导致城市化严重滞后的体制背景和原因，对于制定切实可行的政策，改革现行的制约城市化发展的城乡分割体制，推动我国城市化的进程，使其与国民经济发展的水平相适应，具有十分重要的意义。

关于城市化或城镇化的提法，本文认为，在城市规划法中，小城镇已被纳入城市的范畴，所以在文中涉及城镇或城市的概念，并无本质上的区别，只有在特指小城镇时，可出现城镇的提法。

一、我国城市化发展的现状及问题

城市化是指农村人口不断转移为城镇人口的过程，一般用城镇人口占总人口的比重来衡量。

改革开放以来，我国的城市化水平有所提高。改革开放以前，由于实行了限制城市化发展的政策，城市化水平较低，1978年市镇人口为1.7亿，城市化率仅为17.9%。1979年以来我国实行改革开放政策，经济发展十分迅速。随着国民收入和人均收入水平的提高，城市化水平也逐步提高。1998年市镇人口增加到3.8亿，比1978年提高了12.5个百分点，平均每年提高0.62个百分点，城市化率达到30.4%。

我国的城市化水平仍严重滞后于我国的工业发展水平，与国民经济发展的水平不相适应。世界银行著名的经济学家钱纳里曾经对近100个国家的城市发展过程进行统计。根据钱纳里模型，城市化水平应超前于工业化水平（见表1）。

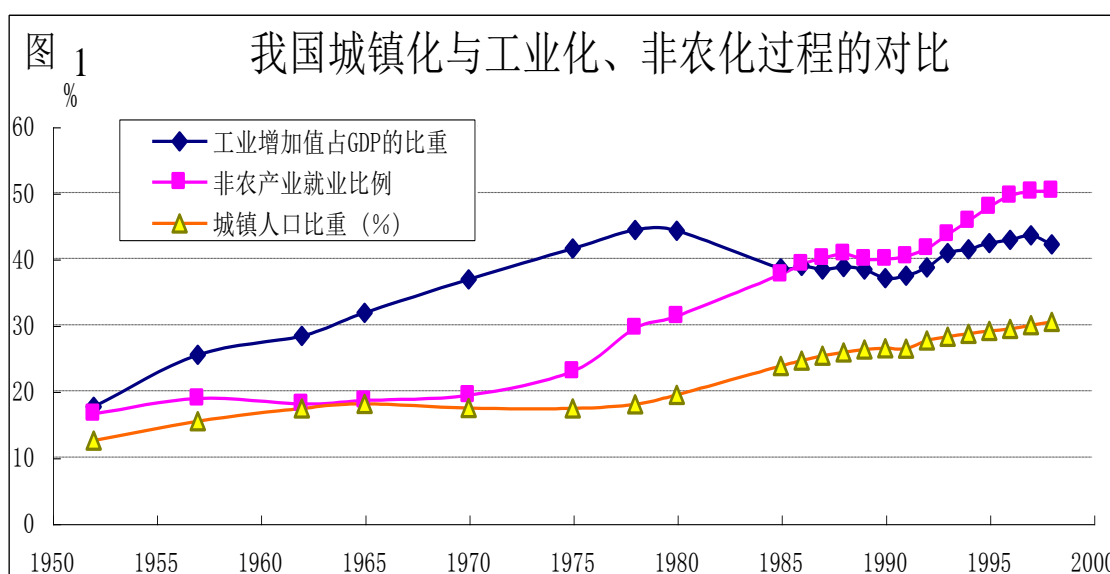
表1 发展中国家城市化率、工业化率与人均收入水平的对比

人均收入 (\$)	<100	100	200	300	400	500	800	1000	>1000
城市化率 (%)	12.8	22.0	36.2	43.9	49.0	52.7	60.1	63.4	65.8
工业化率 (%)	12.5	14.9	21.5	25.1	27.6	29.4	33.1	34.7	37.9

资料来源：钱纳里等，《发展的形式：1950-1970》，李新华等译，经济科学

出版社，1988，第 32 页。

而我国从五十年代起，城市化就落后于工业化水平。虽然在改革开放后，城市化滞后程度有过较大缓解。但进入九十年代后期，城市化滞后程度不仅没有改善，反而有扩大的趋势。1998 年，我国的城市化率低于工业化率 12 个百分点，低于非农产业就业比例 20 个百分点（见图 1）。



资料来源：《中国统计年鉴》，1999 年

虽然改革开放以来我国的城市化水平提高很快，但与世界同等收入国家相比，我国目前的城市化水平仍然落后很多：目前世界平均城市化率为 46%，其中高收入国家已达 76%，中等收入国家为 49%，低收入国家 28%。1997 年我国人均 GNP 为 713 美元，与我国人均 GNP 相当的 13 个国家城市化平均水平为 45%，我国滞后了 15 个百分点（见表 2）。

表 2 同我国人均 GNP 水平相当国家的城市化水平 (1997 年)

	土库曼斯坦	喀麦隆	科特迪瓦	刚果	洪都拉斯
人均GNP (美元/人)	630	650	690	660	700
城市化率(%)	45	46	57	29	45
	阿尔巴尼亚	津巴布韦	斯里兰卡	格鲁吉亚	玻利维亚
人均GNP (美元/人)	750	750	800	840	950
城市化率 (%)	38	33	23	59	62
	乌兹别克斯坦	乌克兰	印度尼 西亚	同等收入 国家平均	中国
人均GNP (美元/人)	1010	1040	1110	814	713
城市化率(%)	42	71	37	45	30

资料来源：《1998/99年世界发展报告》，世界银行，中国财政经济出版社，第190-191页，表1；World Bank: World Development Report,1999/2000,第218-219页，Table A.2.

我国城市化滞后，对国民经济的发展造成了一系列负面影响：大量的农业富余劳动力滞留在农村，加剧了人均占有耕地资源过少的矛盾，使农业和农村中的许多深层次矛盾难以解决；抑制了消费需求特别是农村消费需求和基础设施建设投资需求的增长；扩大了城乡差

距，阻碍了国民经济发展整体水平的提高，严重制约了我国现代化的发展进程。

二、影响我国城市化发展的根本原因

城市化是各国经济社会发展到一定阶段的产物。一般来说，城市化应超前于工业化。但我国的城市化不仅没有超前于工业化，而且大大滞后于工业化。滞后期长达 40 年之久，已经严重地影响了国民经济的发展。究竟是什么原因造成了我国城市化进程有别于世界其他国家工业化和城市化进程的一般规律？为什么在改革开放二十多年后滞后程度仍没有从根本上得到改善？只有深刻地剖析导致城市化滞后的体制原因，才能得出较为清晰和明确的答案。

1、城乡分割的户籍管理体制的实施

城市化是农村人口不断进入城市的过程。从社会进步和发展的一般规律上看，人口的就业和迁徙的自由是对于传统的人身依附的封建制度、奴隶制度的革命和挑战。人们进入城市，从经济学上来讲是一种寻租行为，寻求更多的就业机会。从社会学和政治学来看，是摆脱压迫和剥夺行为的寻求自由的过程。近代社会以来，城市化的发展，农村人口向城市的自由迁徙，已经成为社会进步的重要标志。

我国的社会发展和城市化进程遵循着不同的规律。在建国前，农村人口进入城市并没有任何的限制。尽管当时的工业化水平很低，城市化的发展也在缓慢地进行，工业化水平和城市化水平基本处于同

步。但是在建国后，特别是五十年代末，我国开始实行了限制农村人口流动的政策，实施了城乡分割的户籍管理制度，从政府的宏观政策上，主动延缓城市化的发展。

一是实行户籍管理制度，将所有人口分成农业户口和城市非农业户口两类，严格控制农业户口转为城市非农业户口。我国现行的户籍管理制度主要是在 50 年代逐步形成的。1951 年 7 月，公安部公布了《城市户口管理暂行条例》。1953 年 4 月，政务院公布了《全国人口调查登记办法》。1955 年国务院又发布了《关于建立经常性户口登记制度的指示》。1958 年 1 月，全国人大通过了《中华人民共和国户口登记条例》，确定了国家的户口登记和管理制度，将城乡居民分为农业户口和非农业户口，对农业户口居民迁入城市采取了严格的限制措施（“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明”），规定拥有非农业户口的城市居民可以享受低价生活资料供应和优先安排就业等一系列福利保障待遇。二是与户籍制度相配套，制定了限制农村人口流动的政策。1956 年 - 1957 年，中共中央和国务院连续发布有关防止农村人口盲目外流的通知。三是在农村实现了人民公社和统购统销制度，通过组织建制把农民控制在土地上，以保证农业剩余的强制转移。

人口的流动是城市化过程的实质性内容。而限制人口流动的政策产生是受到许多其他制度性条件的约束。如城市基础设施的供给，农产品和加工工业品是否满足城市的需求。在市场经济条件下，商品

和生产要素可以在城乡间自由流动，市场决定着供求的平衡。但是我国实行的是计划经济体制，基础设施和消费品长期短缺，使城市的发展受到供给的刚性约束。在这种状况下，如果人口大量地涌入城市，加大基础设施和各项消费品的需求，将会侵占国民积累的股份，影响到我国的工业化进程。因此不得不按照计划经济的方式，人为地控制人口和生产要素流动，实行城乡差别福利保障制度，压低商品和生产要素价格，在城乡之间建立起巨大的制度屏障，以牺牲城市化发展为代价，来加快工业化进程。

如果说世界其他国家的城市化进程是无数个体行为的总和，如进入城市是个体的寻租或寻求发展机会的行为，从原有的人身依附关系中逃离或解脱，是对压迫主体的反抗行为，基本上是满足于个人的目标。而我国的逆城市化进程则是政府行为，政府为了社会的公共目标而采取的强制化行政手段。正是由于政府限制了农村人口进入城市，甚至在政策初始阶段强迫一部分城市居民回流到农村。从此，城乡分割的户籍管理制度作为直接的体制原因，导致了我国经历了一个较长时期的城市化滞后的过程。

2、实施城乡分割政策的历史背景

为什么在建国后，我国没有按照其他国家所普遍遵守的城市化规律，甚至没有沿着建国前的城市化轨迹，采取放任自流的城市化政策，反之却由政府直接干预，实行了一条限制人口自由迁徙的逆城市化道路。有其深刻的历史背景和经济社会的原因。

五十年代，我国面临着十分艰难的国际国内的环境条件：

一是工业化基础非常薄弱。1952年，人均国民收入仅有39.74美元(当时的汇率是1:2.617)，资金高度匮乏；87.5%的人口居住在农村，农业劳动力占全社会劳动力的比重高达83.5%；农业和轻工业占国民收入的比重高达69%；全社会能提供的积累仅为130亿元，其中生产性积累只有66亿元。二是绝对封闭的国际环境。从五十年代开始，我们面临着西方国家的经济、军事和外交封锁。到了五十年代末我们和前苏联关系的破裂，使我国不得不在一种封闭的国际环境下进行社会主义建设。自力更生，艰苦奋斗是我们在经济建设中不得不采取的主要方针和国策。三是国内政治和经济上的决策失误，耗费了我们本来就十分短缺的资源。五十年代末期的反右和大跃进，使我们大量的人力资源和经济资源丧失殆尽。

正是在这种十分恶劣的环境条件下，我们面临着自身加快工业化发展的强烈的内在冲动，要实施赶超型的工业化战略。迫使我们必须在实现工业化的道路和方式上进行适合当时国情的选择。

如果在国际环境相对开放的条件下，我们可以发挥我国劳动力廉价和初级产品的资源优势形成和发达国家的互补，通过国际贸易促进我国工业化的积累。但是在绝对封闭的国际环境下，工业化发展基础十分薄弱并且有限资源消耗殆尽，我们并没有更多的方式可以选择。20-30年代，前苏联也曾经在孤立的国际环境下，运用计划经济的体制，采取剥夺农业的方式，推行重工业优先发展战略，并取得了巨大成就。前苏联的经验为我国提供了很好的借鉴。而在我国当时的条件下，要形成较高的国民积累，完成实行重工业优先发展的道路，只

有按照前苏联的模式，通过计划经济的手段，排斥市场作用，限制国民消费，最大限度地动员国内资源。更重要的是，中国传统的集权体制在动员行政力量方面的优势，特别是传统的户籍制度的管理方式，使我们在采取强制性的行政手段上有章可循。因此，采用城乡分割的户籍管理体制，通过行政的强制力量，将农村人口固着在土地上，提供低价农产品，以维持城市居民的低工资和低消费，最大限度地剥夺剩余价值，这是当时国情条件下的必然选择。

三、限制城市化发展的其他制度障碍

如何确保国家行政力量对于所有资源的有效控制，并实施计划经济的分配方式。从五十年代起，我们在参照前苏联的模式同时，沿用了中国历史最传统的行政集权管理方式。许多制度的沿革，对后来城市化过程中资本和要素的合理流动，产生了严重的阻碍作用。

1、城市行政等级管理制度

历史上的中国城镇体系，是中国中央集权体制行政控制网络中不同等级的枢纽。国家机器对于全国的管理，通过不同等级的城镇辐射周边区域。城镇作为不同等级政府的所在地，和不同等级的官员一样，也被打上了等级体系深深的烙印。从周代的三级城镇管理体系（王城、诸侯城、采邑城）、秦朝的三级城镇体系（首都、郡、县）。一直到元代的八级城镇体系（首都、省会、路城、府城、州城、县城、镇、市）。而目前，我国的城镇体系基本沿袭明清时期，为四个层次：直辖市、

地级市、县级市、建制镇。在直辖市和地级市之间还有省会城市，在县级市和建制镇之间，有县城城关镇。

在改革开放前，由于城市化的进展比较缓慢，城镇的经济功能不强。省和省会城市，地区行署和所在地的城市，分工比较明确。独立的建制镇没有发展起来，许多建制镇作为县政府的所在地，具备一定的城镇特点，但主要职能是管理农村。其他层次的区域行政管理机构和城镇管理机构在职能分工上没有明确的划分。城镇政府不仅管理本城区的事务，而且管理辖区内城镇和农村事务，城市管理功能与区域行政管理功能交错在一块。与西方国家市政府（城镇社区管理）负责城市事务，州、县政府（区域性管理）负责州、县域内事务明显不同。

改革开放后，区域管理和城镇管理的一体化，已经逐步成为我国城镇等级管理体系的一个重要特点。下级政府对上级政府负责，也体现在下级城镇对上级城市的行政隶属关系。经济权力、行政权力、财政分配及人事隶属关系，都与城镇行政等级相适应。上级城市政府决定下级城市政府管理人员的产生。城镇行政等级管理体制也决定了不同等级城市之间财政的分配方式。在县级以上的城市之间，基本实行了分税制，在县级市或县与建制镇之间，经济发展较快的地区如沿海发达地区和一部分中部地区，大部分仍实行统收统支的财政体制，下级城镇的财政收入全部上缴给上级城市，然后由上级城市政府根据下级政府的行政事业人员的支出，拨付办公人头费用。如果下级政府提出基础设施建设的费用需求，上级政府可根据情况予以补贴。也有一部分地区实行了分税制。在欠发达地区，则以财政包干制为主。

自 80 年代初，开始实行了市（地级市）管县制度。这种体制建立的出发点是当时城市经济和县域经济的差距较大，有利于加强中心城市对于县域经济的辐射和带动作用。但是，市管县体制的确立，在县以下经济迅速发展，县级市逐步成为我国城市群中的一个重要组成部分时，强化了城市之间的等级管理体制，造成的矛盾越来越突出。

2、城乡分割管理的土地产权制度

我国的土地所有权是公有。分为国家所有和农村集体经济组织所有。这种土地所有权源于前苏联的土地所有权制度。建国后，从农村土地的绝对私有向人民公社时期的集体所有，经历了一个较短的过渡时期。

1947 年 9 月，中共中央召开了全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，规定：“大森林、大水利工程、大矿山、大牧场、大荒地及湖沼等，归政府管理”。1949 年 9 月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的曾经起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确规定：“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”。开始将地主所有制的土地平分给农民。1956 年 6 月，第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”完成了土地从地主所有制 - 全体农民平均所有 - 到集体所有制的转变。

《土地法》规定，我国有两种土地所有制：城市土地实行国有制，

农村土地实行集体所有制。在城市建设中，农村集体经济组织的土地不能进入一级市场，城市需要土地，可由城市政府代表国家向农村集体经济组织征用土地，除给予集体经济组织的少量用于农业损失的征地补偿之外，可将一部分农民转为城市居民，并相应安排就业。

土地在城市建设中可获得较高的出让收益。在两种所有权体制下，农村集体土地转让为城镇建设的国有用地时，应该遵循等价交换的原则。但是，为了保证国民积累的实现，在计划经济体制条件下，城乡土地的不等价交换，已经成为了一个定例。前提是和限制人口的转移，城乡农产品的不等价交换一样，应该服从社会的公共目标。

3、保证城市居民的粮油供应制度和消费品配给制度

在长期的计划经济体制下，我们面临着农产品和工业消费品的短缺，为了稳定城市居民的供应和低水平消费，保证正常的工业生产。自五十年代起，作为城市户籍管理制度的配套政策，我们在粮油和消费品上，采取了计划分配的方式。

1953年11月，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，其中规定：“在城市、机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织进行供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买，或暂凭户口簿购买”。1955年8月国务院发布的《市镇粮食定量供应暂行办法》则统一规定了市镇非农业人口一律实施居民口粮分等定量，并按核定的供应数量按户发给市镇居民粮食供应证，居民凭证使用粮票购买口粮的粮食供应办法。与此同时，国家对粮食市场加强了管理。1953年11月，政务院发布《粮食市场管理暂行

办法》，其中规定：“所有私营粮商，在粮食实行统购统销后，一律不准私自经营粮食”。“城市和集镇中的粮食交易场所，得视需要，改为国家粮食市场，在地方政府统一领导下，以工商行政部门为主会同粮食部门共同管理之”。“城市居民购得国家计划供应的粮食，如有剩余或不足，或因消费习惯关系，须作粮种间的调换时，可到指定的国家粮店、合作社卖出，或到国家粮食市场进行相互间的调剂”。

与商品粮相对应的工业消费品也严格地按照城镇居民的户口进行分配。各种票据的发放、商品粮的计划配给以及粮油的统购统销管理，最低限度的满足了城镇人口的生存需要，也排斥了农村人口在城市取得口粮的可能性，客观上从供给方面，限制了人口流动的可能。

4、城市就业制度和福利保障制度

自50年代初开始实行的劳动用工制度，原则上只负责城市非农业人口在城市的就业安置，不允许农村人口进入城市寻找职业。1952年8月政务院发出《关于劳动就业问题的决定》，指出在当时的历史条件下，国家还不可能在短期内吸收整批的农村劳动力到城市就业，因此必须做好农民的说服工作。1957年12月国务院发布《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》，明确规定城市“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作。甚至规定“招用临时工必须尽量在当地城市中招用，不足的时候，才可以从农村中招用。”到了五十年代末期，大规模地遣返了一批城市人口回乡务农，城镇就业的大门开始对农村人口关闭。

在实行严厉的城乡分割就业政策的同时,国家对城镇居民的最低福利也采取了特别保障的制度。1951年2月,政务院发布了《劳动保险条例》,并于1953年又进行了修改。该条例详细规定了城市国营企业职工所享有的各项劳保待遇,主要包括职工病伤后的公费医疗待遇、公费修养与疗养待遇,职工退休(职)后的养老金待遇,女职工的产假及独子保健待遇,职工伤残后的救济金待遇以及职工死后的丧葬、抚恤待遇等。条例甚至规定了职工供养的直系亲属享受半费医疗及死亡时的丧葬补助等。国家机关、事业单位工作人员的劳保待遇,国家是以病假、生育、退休、死亡等单项规定的形式逐步完善起来的。至于城市集体企业,大都参照国营企业的办法实行劳保。除上述在业人员享有劳保待遇外,50年代形成的城市社会福利制度还包括了保证城市人口可享有单位无偿的住房等。

四、改革开放后城乡分割制度延伸的后果

在一般情况下,城市的发展应该是一个要素自然的流动和集聚过程。但在不同的历史和文明条件下,要素的聚集取决于城市本身形成的过程和城市的功能。在五十年代后的中国,主要通过中央政府的行政集权功能来完成的城市化进程,具备两个重要特点,一是严格地按照计划限制城乡人口和要素的自然流动,二是以行政中心为依托的城市发展的等级特征。

以上特点,在改革开放前,由于以实现社会公共目标为目的,掩

盖了其所蕴含的不公平。改革开放后经济和社会生活的飞速发展，过去由行政手段所固化的城乡关系和等级管理体制，包含了更丰富的经济内容，原有的公共目标已经被现实的利益目标所取代。过去确保公共目标所实行的各种制度延续地越久，内在蕴含的不公平成份就越来越严重。

1、不同福利保障下的二元利益群体的形成

从五十年代到八十年代，制定限制人口流动的政策，一方面是要确保国民积累的实现，另一方面，与计划经济体制相伴生的短缺经济有关，农产品和工业消费品供给不足，不能满足日益增长的城市人口的需要。直到改革开放初期，农业的结构性波动，重化工业为主的经济结构没有及时调整，城市的食品和消费品的供应短缺状况仍未得到根本改善。

进入九十年代之后，随着计划经济向市场经济的过渡，主要农产品的供给已经大大缓解，工业消费品面临着严重过剩，工业占国民经济的比重已经达到了 42%，市场经济成份所占的比重越来越大，原来限制城乡人口流动政策的初始环境和条件已不复存在。但是，由于长时期的城乡分割体制的延续，使原有的行政强制性措施转变为固化的利益格局。这种传统体制的受益者城市居民的群体利益，已经成为打破城乡障碍的最大制约因素。

利益一旦与行为主体相结合时，若想通过外部作用从行为主体中分割其利益的全部或一部分时，要么以同等价值的利益相交换，或者通过非经济的强制行为将其利益剥夺，这在人类的发展历史上已经形

成了一种特定的规律。我国长期实行的城乡分割的户籍管理体制下所衍生的最大弊病，就是形成了城市居民和农村人口两个不同福利保障下的利益群体。这两个群体的身份，不能简单地随着就业和收入状况而改变，并且世代相袭。正是由于这两个特殊的利益群体之间身份的差异，被改革开放所带来的收益所固化，因此加大了打破这种身份界限的改革难度。

当公平的公共目标在改革开放的过程中逐渐淡化时，维持传统的城乡分割体制的最重要的理由是保障现有的城镇居民的利益。因为这种利益一旦受到农民进入的影响，会引起城镇居民的排斥心理。更具体地表现在对于就业的冲击，对城镇公共基础设施的共享，对用于社会福利补偿的短缺财政资源的分割，以及低素质的农村人口对于城镇的治安和公共环境的破坏等。

从深层次看，从行政中心演化出来的城市，行政控制功能的重要性远优于其他功能。相对于分散的乡村，高素质人口集中的城市因利益受到威胁而不满时，都容易转化为大规模的群体行动，并危及到社会更准确地讲是行政或政治中心的稳定。因此，从传统的行政控制的观点出发，维持城市居民的利益现状比允许农村人口自由地向城市流动重要得多。

在沿海发达地区，一些新兴的小城镇因经济发展较快，社区公共收入增长迅速，在加快自身城镇基础设施建设的同时，也形成了独特的社区利益群体。在广东、江苏、山东等省的一些小城镇，人口规模已接近 20 - 30 万人，但绝大部分是外来打工者。在东莞市的长安镇，

外来打工人口是本地人口的 5 倍以上 ,但是没有在本地获得定居的权利。打工群体在当地的就业时间基本上是 3 - 5 年 ,随着年龄的增长 ,旧的打工者被更年轻的打工者替换。打工群体成为社区群体的剥夺对象 ,而社区化的小城镇建设成为社区原有居民的特有的福利。这些新兴社区利益群体的形成当然也得益于传统的户籍管理体制 ,使得这些社区的传统意义上的农民在刚刚迈入城镇化的行列 ,就开始了对城市体制的复制过程。

随着经济的快速发展和生活水平的逐步提高 ,城市居民在经济增长中所获得的收益通过城市基础设施的改善而大大增加。在他们充分享受到只有城市人才能拥有的现代文明的同时 ,也更加排斥外来农村人口分享他们的城市文明。这就使得因长期延续的城乡分割制度所形成的二元利益群体的格局更加难以改变 ,使得城市化进程不得不在经济增长的同时放慢了步伐。

2、城市的等级化决定的资源流向

中国的城市行政等级化的特点表明 ,中央政府的行政管理是沿着不同等级的城市向下传递的。以不同规模的城镇作为不同等级的行政中心构成了庞大的行政管理的网络。城市的功能主要是服务于行政管理的需要。尽管进入工业化社会以后 ,城市的功能发生了巨大的变化 ,满足产业集聚的需要 ,改善城市设施 ,提高城市的服务水平 ,改善城市居民的生活环境和质量 ,都构成了城市政府决策的主要内容。但是 ,行政等级化的城镇管理体制并没有发生根本性的变革。

作为一个城市 ,如果不受行政等级约束 ,城镇的管理更多的面向

城市居民，城市社区所创造的公共资源，在完成应向国家和地方（这里所指的地方是指地区的政府，在国外可称州（省）或县，在中国指省、自治区、地区级政府或县政府）政府缴纳的公共义务分摊之外，所余资源应用于城市社区的公共建设。

在中国，原来计划经济体制下的等级城市体系之间，实行的是统收统支的财政体制，改革以后逐步演化成财政包干制，进而到分税制，城市也由无自身利益的行政主体向完全利益化的行政和经济共同体过渡。在各级城市的发展普遍面临资金短缺的状况下，上级城市可运用行政手段迫使下级城市缴纳公共资源，解决上级政府所在城市基础设施建设资金短缺的需要。在我国沿海经济发达地区的一部分中部地区，县以下经济发展较快，地级市政府对县级政府大多采用统收统支的财政体制，实行分税制后，地级市仍运用行政手段制定对县级行政主体不利的分税办法，获取县级政府以下的公共资源，其中相当一部分用于地级市城市基础建设，县级政府对小城镇（建制镇亦是如此）。结果等级规模越高的城市基础设施越完善，等级规模越低的城市，城镇建设水平越低，处于等级体制的最底层的小城镇，经济发展最具活力，但是城镇的基础设施建设水平最差（见表3）。

表3 我国城市和小城镇部分基础设施状况

指标	自来水普及率	用气普及率	生活污水处理率	垃圾无害化处理率
类型	(%)	(%)	(%)	(%)
城市 (1997)	95	76	26	55

小城镇 (1996)	68	51	0	0
---------------	----	----	---	---

资料来源：《城市规划通讯》，1998年，第12期，第10页；
1997年国家统计局和原国家体改委抽样调查资料。

如果说改革开放前，我们实行的城乡分割体制是为了一个公共目标，农民以最低的生活标准贡献出最大的农产品剩余，确保国民积累的完成。那么，在改革开放后，农民通过非农产业发展所创造的公共剩余，以财政上缴的方式，通过行政手段转移到上级政府，用于上级政府所在地城市的公共基础设施建设。原有的公共目标已经被不同等级的城市政府所代表的城市的群体利益所取代。由此看来，在改革开放后，行政等级化的城镇管理模式运用的是公共的权力，完成的却是非公共的目标。可以说这是行政等级化的城市逐级资源剥夺的表现，极大地遏制了新兴城镇的发展活力。

3、城市的发展以排斥农村人口为代价

党的十五大曾经指出，我国社会主义初级阶段的一项重大战略任务，就是由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国，逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家。这段论述实际上已经包含了逐步实现我国的城市化的内容。八十年代以来，人们对城市化的要求愈加迫切，但是对于城市化的理解却相对模糊，甚至回避城市化的实质内容。在现实中，加快城市化建设的实际举措仅体现在提高城市基础设施建设规模和水平上，城市化的内涵被理解为实现花园城市，改善现有城市居民的生存环境和生活质

量。因此，在运用行政手段集中管辖范围内有限资源的条件下，加快城市建设的步伐，已经成为各级城市政府工作的重要内容。一个个花园城市出现了，城市的基础设施成本提高了。而为了维护城市的花园面貌和优美的环境，只有以排斥农村人口进城作为代价。因此从改革开放以后的“六五”至“九五”期间，城市化进程的曲线经历了由宽到窄的变化（见表 4），城市吸收农村人口的能力在下降，而城市基础设施投入的资金在增加。

表 4 “六五”—“九五”期间城镇化率的年均增长百分点

时期	“六五” 期间	“七五” 期间	“八五” 期间	“九五” 前四年	二十年
指标	(1981-1985)	(1986-1990)	(1991-1995)	(1996-1999)	(1978-1998)
年均增长 百分点	0.86	0.54	0.53	0.47	0.62

资料来源：《中国统计年鉴》，1999 年

城市化的过程首先是人口的城市化，也就是农村人口不断向城市转移的过程。中国的城市化过程之所以滞后，并不是由于经济发展水平的差距，而是人为的限制。由五十年代末开始的城市发展政策，把庞大的社会群体分别固化在城乡各自的生产和生活空间内，限制城乡人口的流动、补充或置换，城市化的发展仅限于幸运的被安排在城市从事非农产业的社会群体之中。由此所产生的要素聚集中最重要的内

容——人口，被资本和技术取代了。

我国现在面临着城市化高速发展时期。可是按照现有的城市基础设施建设的成本，我们难以承受大规模转移农村人口的需求。发达国家城市化处于相同阶段时，人口大规模的转移是以低成本来实现的。人口的集聚为城市的工业和服务业提供了大量的廉价劳动力，为工业的资本积累，剩余价值的剥夺创造了良好的条件。伴随着低成本转移人口的过程，城市环境和卫生的恶劣，大量城市贫民窟的出现，疾病和婴儿死亡率的居高不下，等等。我们在尚未使我国城市化率达到与工业化水平相适应的情况下，过早地追求城市建设的高标准，显然是导致城市化水平滞后的重要原因。

4、政府垄断的城市基础设施管理，融资渠道不畅

受计划经济体制影响，在我国的城市基础设施建设中，政府包揽过多，财政负担十分沉重。改革开放二十年来，在城市的公益事业的投资和管理中基本上由国有企业所垄断。许多收益较好的公用事业，政府不允许私营企业和外资进入。政府由于自身资金短缺，无力投入城市基础设施建设，使城市基础设施建设的水平跟不上经济发展的要求。因此，许多城市政府以城市基础设施建设不能承受更多人口的压力为理由，限制农村外来人口的进入。

各级城市，在城市建设上可以得到金融政策的支持，可以运用中长期贷款投入收益期较长的基础设施建设。但是仍然受到多年积累的体制负担所困扰。国有企业职工下岗、失业问题，在城市基础设施供给中隐含的赋予城市居民的各项福利补贴的不堪重负的支出，国有企

业对公用事业的管理无法和非国有企业的竞争抗衡等等，使政府难以在基础设施运营过程中建立良好的还款机制。因此政府不得不更多地依赖于财政的投入，将其有限的财政支出，从下级政府上解的资金和土地出让收入用于城市的基础设施建设、运营和管理。而不愿意运用贷款或多元化的资金投入，避免由于还款压力而提高基础设施运营价格，影响到多年以来依赖于福利的无偿供给，而心理上不能承受价格上涨造成的支出压力的城市居民。更不希望在城市公用事业就业的城市居民，因降低管理成本而裁减庸员，承受失业风险。

在近些年新兴的大批小城镇，对于城镇的管理方面基本上是对各类高等级城市的复制。但是由于没有宏观政策上赋予的中长期贷款支持，社区所创造的公共资源还得通过财政渠道上解，满足上级政府所在地城市的需要。使得小城镇的给排水系统、供电设施、通讯设施、环境治理和道路铺装等基础设施建设，严重不足。据最近的个案调查统计，小城镇基础设施建设中，政府财政占 10%，土地出让占 30%，社区集资占 30%左右，部门企业投资占 20%，其他投资占 10%。如这两类城镇建设投资仅靠从农民手里集资、镇级政府的有限财政支持或土地出让，势必导致以下几种结果：前期初始投资不足，设施规模过小，而导致后期规模扩张后改建的压力；非规范的资金获取方式使小城镇的基础设施建设和管理难以按市场机制运营；过度依赖于预算外投资，特别是土地出让金和摊派，一方面会加剧土地的扩张，导致资源的浪费；另一方面，会加重企业和在城镇居住的农民的负担，不利于投资环境和政府服务环境的改善。最终还是受到资源短缺的刚性

制约，使基础设施建设不足以支撑农村人口的大量进入。

5、城乡之间的土地交换不平等

改革开放后，土地收益的增值不再是国民积累的重要来源，而更多的用于弥补城市基础设施建设资金的严重不足，用于改善城市居民的生存环境和条件，增加城市居民的福利份额。因此，当中央政府的公共目标被不同等级的地方或城市政府的经济利益所取代时，城乡分割的土地政策所制定的初始的公平动因，则被转换成一种利益剥夺。

集体所有的土地在农业上的收益非常有限。如果土地转为工业用地和城市建设用地，可以产生大量土地增值收益。但是土地转为建设用地，首先要变性为国有土地。由于传统的满足社会公共目标的不平等的土地征用方式，使得在土地市场迅速发育的过程中产生的高额土地增值收益，大都变成城镇政府的预算外财政收入或土地开发商的利润。原集体土地所有者因处于不平等的交换地位，而得到的收益极为有限。

对于土地增值收益的分配？据有关方面的调查研究，在土地的“农转非”中，若以土地成本价为100，则农民只得5~10%，村一级得25~30%，政府及其各部门得60~70%。必须强调的是，成本价只是土地增值收益的一部分，若将土地高价转让后的收益考虑进来，则政府所得比例更高，农民所得比例更低。有的地方政府财政收入的20~30%，高的80%来自于土地的增值收益。政府以低价征地政策和其他种种办法，最大限度地获取土地资本的增值收益。农村集体经济组织所获土地增值收益的小部分。作为拥有长期土地承包权的

土地直接经营者，只能获得土地增值收益的极小部分。

城乡分割体制下的土地政策在改革开放的二十年来，为城市基础设施建设提供了大量的资金来源。然而在农民最重要的生产条件和资本 - 土地向城镇转移的过程中，并没有按照土地增值所产生的收益相应地吸纳农村人口。各级政府征地与农民进城的比例 1989—1991 年是 1 : 1.21，此后 1992—1995 年仅为 1 : 0.88，近 4 年下降了 28%。而每亩农业用地转为城市或工业建设用地之后，土地增殖收益多可达数十万元人民币，而转移农村人口的标准仍按土地的农业收益或人均占有的土地面积。说明现行政策有利于农村最稀缺的要素——土地流入城市，而使最过剩要素——劳动力大量滞留在农村。

从另一方面看，城乡之间土地的不平等交换也会带来其他的负面效应。如果土地在绝对公有的条件下，政府可以通过垄断土地的一级市场，获取土地出让最大的收益，作为城市基础设施建设的重要资金来源。但是由于资金渠道的单一性，会形成管理的垄断，降低管理效率。如果在市场条件下，土地所有权的主体增加至多元的前提下，获取土地的成本增加或者通过土地出让获取收益的主体增加，必然加速城市基础设施建设资金渠道的多元化，形成竞争性的城市基础设施管理机制，提高经营效率。

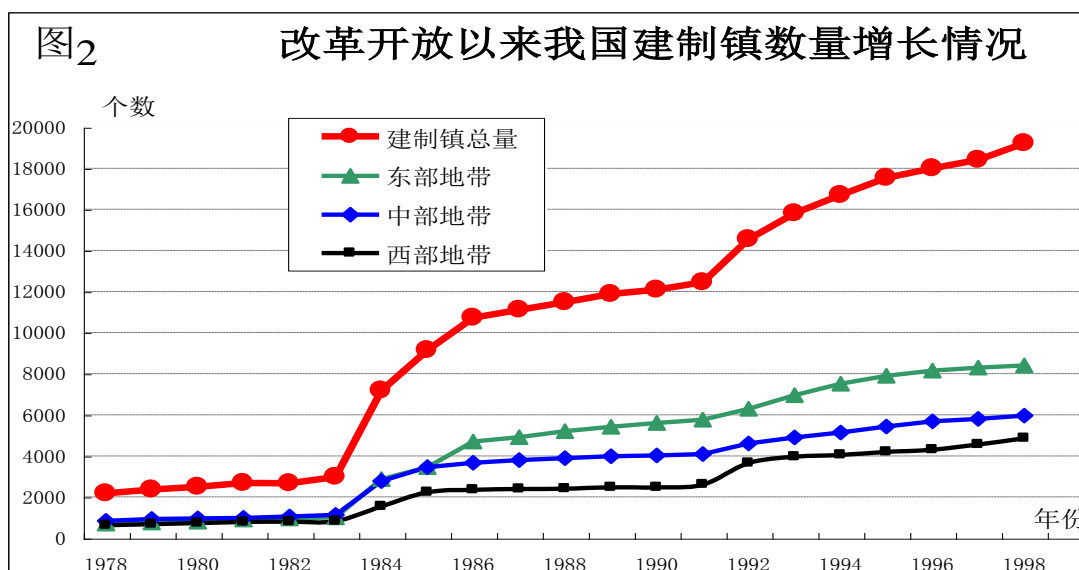
6、小城镇的布局过于分散，低水平重复建设严重

从不同等级的行政中心扩展成的城市网络体系，是中国城市分布的一个重要特征。这决定了资源和要素的流动并非是完全按照市场规则配置的，而是相当程度上受到现行的宏观政策和行政管理体制所制

约。

在中国在各类城市之外，涌现了成千上万的小城镇，这是当初的城乡分割政策的设计者们始料不及的。这也是中国城市化道路独具特色的内容，并为许多国外城市化专家所称道。当然，也许这就是城乡分割政策的必然结果。农民在非农产业发展和收入增长之后，由于不能自由地进入各类城市定居，不得不在自己的生活范围和就业空间内选择了自己的城市化道路，这是小城镇兴起的重要原因之一。但是，更重要的原因则是乡镇政府有着促进小城镇建设的内在动力，其中包括改善城镇社区面貌的政绩要求；增加吸引投资的数量，来完成上级政府追求经济增长的达标任务；社区财政收入增长之后，在保障了行政开支后，具备了一定投入城镇建设的能力；城镇规模扩大后有可能带来行政升级的预期等。因此，除了极个别的例子之外，绝大多数小城镇都是在原来的乡镇政府所在地的基础上发展起来的。

尽管小城镇发展的水平受经济发展条件的制约，但是行政推动力的作用却隐含在每一个乡镇政府中。全国现有近 2 万个小城镇和 3 万多个乡。如果乡乡镇镇都由政府的力量推动扩张，完善自己的城镇设施，在小规模、低水平的基础上复制城市化进程，将会导致资源配置的严重扭曲，形成极大的浪费。实际上建制镇数量的快速增长（见图 2，据 1997 年全国农业普查中对非城关镇的建制镇统计，平均建制镇镇区人口仅为 4519 人，镇区平均占地面积为 2.23 平方公里），已经说明了城镇布局问题的严重性。



资料来源：《中国统计年鉴》，1999年，表12-1；《全国小城镇综合改革试点政策培训教材》，国务院体改办中国小城镇改革发展中心，1999年，第137页。

从另一方面看，在行政力量的推动下，基础设施的建设按照行政建制复制，每个乡镇都兴建自己独立的基础设施供给体系。在规模过小，设施供给收益率极低的情况下，不得不由政府的财政支出来补贴基础设施的经营亏损，既形成了小城镇政府常年的支出负担，而又缺乏新的投入来源改善基础设施建设水平。这种同样由政府管理的公用基础设施，因没有形成良好的运营和还款机制，即使在未来的金融政策发生变化，有机会获取中长期贷款支持时，也难以取得银行信誉。

7、城市规划的严重失调

关于城镇的规划和管理。表面上看是技术手段和规划观念的问题。深层次看是传统的城市等级管理体制和城市政府功能是否完善的问题。规划问题涉及到规划的制定、规划管理和有关规划建设的行政审批方式。对于等级最低的小城镇，则是经济利益或行政行为在规划上的具体体现。

在各类高等级城市规划的制定和管理是相脱节的。在现行体制下规划的制定要受到基础设施的供给、限制人口政策的影响。而在市场条件下，对城市基础设施建设的投资和外来人口进入的数量，取决于成本和收益预期。因此在制定城市的规划上，总是按照计划经济的办法，在限定人口数量的前提下，按照城市现有规模确定城镇建设的计划和方式。然而，规划制定之后的管理是要严格按照行政审批制度来执行，可是实施规划管理的具体权限则落实到个别的行为主体——管理者手中。因此，个人的规划水平、规划观念以及操守等，都决定着规划管理水平的高低。改革以后，城市的发展在市场机制的作用下，增加了许多变数。流动人口的增加，特别是服务业的发展，创造了许多新的投资机会。相当一部分新的投资项目并不可能被安排在城市的建设规划项目之内，一旦投资的形成将实实在在地作为建设实体充实在城市的建成区内。在这种情况下，投资和规划发生了冲突。规划的管理者一方面受到规划条款的限制，另一方面还要灵活地运用有关政策，同时还要受到各种有关行为主体的影响，如投资所在区域内的行政领导的干预，投资主体的攻关行为，也不可避免地受到自身能力的制约。各种因素的结合，使得无论在哪一类等级的城市，在出现市场作用和规划相冲突时，都不可避免的出现某种程度的规划管理失调现象。

新兴小城镇的兴起，对于规划的破坏作用体现在两个方面：一是同一地域范围的多个城镇的非规范扩张行为，构成了该地区内城镇布局体系的破坏。如广东、江浙等地的带状城市的出现。二是具体在某

一个城镇内规划的严重失调。两者之间有着必然的联系。

就一个城镇来说，规划的破坏主要表现在以下几个方面：行政负责人的扩张意识；土地出让的利益动机；对于吸引投资无条件的迁就；占用耕地的成本远远低于旧城改造的成本等等。扩张意识和吸引投资是满足行政政绩的重要表现；土地出让是因为从财政预算内获得的资源极其有限，政府有增加财政支配能力的强烈利益动机；盲目占用耕地则是从行政成本和经济成本的双重利益出发，一方面因为旧城改造要牵动原住民的利益，并会在某种程度上引发社会矛盾而影响到城镇管理者的政绩；另一方面，占用耕地的社会和经济代价较低。行政扩张的动机导致在制定规划时盲目扩大城镇规模，必须要通过出让土地来实现。要获取最大的土地出让收益，同时也有利于增加政府可支配财源的能力。因此，在沿海发达地区的一些小城镇，在城镇建设和发展的初期，出让土地的动机十分强烈。由于公路沿线的土地出让收益最高，每一个城镇政府都沿公路不断批租土地以获取执政期间的最大收益，长此以往，导致了带状城市的形成。因此，宏观上的规划和布局失调是每一个微观的小城镇规模扩张的必然结果，起因是由于政府行为在行政和经济的双重利益驱动下造成的城镇规模无序扩张。

政府管理人员的短期行为，也是造成规划失调的重要原因。由于小城镇位于等级化的城镇管理体制最底层。县镇两级的财政分配体制亟不完善；政府官员由上级政府所任命，受回避制度限制，大多由外阜官员担任，三年任期并没有受到制度的保障，经常的更换。这种不完善的财政体制和官员的任职制度，是在相当程度上作为体制原因，

影响了小城镇规划的失调。小城镇政府在财政功能不完备，财政剩余的大部上缴上级政府的前提下，以收费和预算外财政作为弥补财力不足的主要手段。为了获取预算外收入，并免缴上级财政，按照短期收益把极差地租较高的土地向外出租，是形成“马路城市”的财政体制动因。如果政府负责人的任期较长，从职能上对社区负责，可以从长远上考虑到社区的规划实施，并且从财力上作出较长的投入规划。实际上，小城镇政府官员的任期较短，对社区和后任的责任约束不强，在现实的政绩和短期收益的双重功利驱动下，加剧了在小城镇规划和建设上的短期行为。除了批租土地导致城镇规模无序扩张之外，建设中大搞政绩工程，修宽街道，建广场和高水准的公园，盖规模气派的办公大楼等，都是这种短期行为的具体表现。

综上所述，城市化发展过程中，阻碍农村人口向城镇转移的最大制约因素是现行的政府管理体制，集中表现在实行城乡分割的户籍管理制度和行政等级化的城镇管理体制等方面。从未来的我国城市化发展战略来考虑，有步骤地从打破城乡分割的户籍管理制度入手，逐步解决区域化的行政管理和城市管理的分工问题，可以说是带有根本性的战略问题。但是面临着长期以来在传统体制下所形成的利益格局，是要通过改革现行的制约城市化发展的体制，带动国民经济的快速增长，还是维持现行的体制现状，确保既得利益主体的稳定，这要在改革、发展和稳定的相互关系中作出十分艰难的抉择。

五、加快我国城镇化发展的必要性

近些年理论界在关于城市化发展的重要意义上，认识已经十分一致。尽管在政策制定上仍是一个较大的禁区，但是由于国民经济发展中存在的诸多矛盾，使我们不得不面对中国的城市化必须要加快发展的客观现实。

加快城市化进程的实质，就是要转移农村富余劳动力，增加农村的人均占有资源，提高农业劳动生产率，促进农民收入的增加。我国农村居民近年收入水平增长不快（表5），有的地区甚至出现负增长，主要原因就是人均占有的资源太少。我国目前农村人均占有耕地 1.64 亩，只相当于世界平均水平的 1/5；按每亩年利润 500 元计，农民人均纯收入不过 820 元。劳均耕地 3.07 亩，每个农村劳动力创造的财富不到世界低收入国家平均水平的一半。在目前农民人均占用土地资源过少的条件下，依靠农业不可能使农民走向富裕。只有减少农民，才能富余农民。减少农民，才能增加农业的人均占有资源，农民从事非农产业，才能提高自己的收入份额，农民成为城镇居民，才能增加对农产品的商品需求。也就是说，只有大规模地转移农村人口，才能真正地提高农民的收入水平。

表 5 农村居民人均纯收入及其变化 单位: 元

项 目	1978	1980	1985	1990	1995	1997	1998
纯收入	133.57	191.33	397.60	686.31	1577.74	2090.13	2161.98
年平均增长率 (%)		19.68	15.75	11.54	18.11	15.10	3.44

注：增长率未扣除物价因素。

资料来源：中国统计年鉴，1999，表 10-15

加快城市化进程，有利于农村乡镇企业的战略性调整，促进农村就业结构的改善，发展农村第三产业。从八十年代中期到九十年代中期，我国乡镇企业的发展曾经转移了大量的农村富余劳动力。但是到了九十年代末，乡镇企业吸纳农村劳动力的能力大大下降，1997 年至 1998 年，乡镇企业吸收劳动力净减少 997 万人。主要原因是布局过于分散，其中 80%分布在村以下；就业结构不合理，工业就业和三产就业比为 1.5:1。布局分散不利于形成三产对乡镇企业服务的规模效益和环境设施的集中改善。就业结构的单一，降低了整体吸纳就业的潜力，因为工业和三产的就业比最大可为 1:2 或 1:3。如果说发展第三产业是解决农村劳动力就业的主要途径，而第三产业的发展则要求城市化的支持，才能产生三产聚集的规模效益。我国目前第三产业的发展具有较大的潜力。1998 年，我国三次产业的增加值比重为 18.0:49.2:32.8，第三产业的比重比低收入国家低 10 个百分点，比中等收入国家低近 20 个百分点，比高收入国家低近 30 个百分点。三次产业就业人员比重为 49.8:23.5:26.7，第三产业就业人员大大低于世界平均水平，原因就是城市化滞后。而农村第三产业的发展更需要农村的城镇化支持。

加快城市化进程，有利于开拓国内市场，扩大内需。努力开拓国

内市场，特别是农村市场，是我国经济发展的基本立足点。当前，我国的城市消费市场趋于饱和，而农村消费市场严重不足。城镇居民消费支出是农村居民的近 3 倍，仅从耐用消费品拥有量上看，农村居民比城市居民滞后 10 年以上（见表 6）。农民进入城镇，其生活消费将由自给半自给消费变为商品消费，对农产品和耐用消费品的需求量会大大增加，同时也会刺激房地产业的发展。国家计委《二十一世纪初期我国经济社会发展基本思路研究》课题报告估计，如果每年有 1250 万农村人口转为城镇人口（相当于城市化率每年提高 1 个百分点），则可以至少增加消费需求 1000 亿元。据世界银行测算，城市化水平每提高 1 个百分点，可以带动 GDP 增长 1.5 个百分点以上。因此，只有加快城市化进程，才能直接带动最终消费需求，才能缓解当前我国农产品相对过剩和工业制成品严重过剩的局面，有效启动投资需求尤其是民间投资，优化社会投融资结构，为城市工业的发展开拓出更大的市场空间。

表 6 城乡居民消费支出及家庭耐用消费品的对比 元/人，台/百户

年份	生活消费支出（元）			彩色电视机		洗衣机		电冰箱	
	城镇	乡村	城/乡	城镇	乡村	城镇	乡村	城镇	乡村
1985	673	317	2.12	17.21	0.80	48.29	1.90	6.58	0.06
1990	1279	585	2.19	59.04	4.72	78.41	9.12	42.33	1.22
1995	3538	1310	2.80	89.79	16.92	88.97	16.90	66.22	5.15
1998	4332	1590	2.72	105.43	32.59	90.57	22.81	76.08	9.25

资料来源：中国统计年鉴 1999，表 10-4,10-6,10-18,10-24

加快城市化进程，有利于缩小工农差别和城乡差别，提高国民的整体素质，促进社会的文明进步与长期稳定。目前，我国城市居民人均收入是农村居民的 2.5 倍，城市居民在住房、医疗、养老、就业、接受教育等方面享有一系列福利待遇，这还不包括在城市生活中受到各种现代文明生活的洗礼和冲击。我国农村居民的生育观念、教育观念和城镇居民明显不同，平均受教育程度比城镇居民少 2.5 年，文盲率是城镇居民的两倍。根据 1998 年统计数字计算，我国城市化率每提高一个百分点，文盲率降低约 0.25 个百分点。农民只有进入城镇，才能集中地享受到现代文明生活，才能有机会提高整体素质。

加快城市化发展的时机和条件已经具备。我国实行限制城市化发展的政策环境和条件已经发生了巨大的变化。工业化积累已经完成，正在实现由计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变，农产品供求平衡，丰年有余，工业生产能力普遍过剩，能够满足城市化发展的基本需求，在农村中从事非农产业的就业人数已达 1.38 亿人，他们中的大多数人希望长期稳定地居住在城镇，享受现代城市文明。据有关方面对世界其他国家的城镇化进程的研究表明，当城市化率达到 30% 以后，城市化将面临着加速发展的时期（见表 7）。我国 1999 年的城市化率已达到 30.9%，是否也将面临着加速发展，这要取决于在特殊国情条件下的政策抉择。

表 7 部分不同类型国家在城镇化快速发展时期的年均增长百分点

	城镇化快速 发展时期	城镇化水平 提高幅度 (%)	年均增长百分点
日本	1949-1957	28-57	3.6
韩国	1960-1981	20-56	1.7
低收入国家	1960-1987	33-57	0.9

资料来源：刘勇.《我国城镇化回顾与展望》，中国经济时报，1999年4月14日，第8

版。

六、国外城市化发展的体制比较

城市化是世界步入现代社会一种普遍的历史潮流。在世界其他国家的城市化进程中存在着以下几种体制特点。一是与社会民主化进程基本相适应的人口的自由迁徙过程。城市人口和农村人口在身份、社会福利和就业上没有任何区别和限制；二是无等级的城市化体系，城市只有规模大小人口多少之分，城市之间并不存在着隶属关系，城市政府的管理只对城市的居民负责；三是由市场经济体制决定的城市基础设施的投资的市场化。

1、人口向城市的迁徙

市场经济国家最重要的特点是人的经济行为的绝对自由，即迁徙和就业的自由受到法律制度的保障。在城市化发展过程中，相当一部分发达国家都曾经经历了人口大量涌向城市而出现的过度城市化的现象。如 19 世纪中期的欧洲，19 世纪末期至 20 世纪初期的美国，

由于城市人口过多而导致的环境和卫生条件的恶化，婴儿死亡率高达50%以上，城市失业率较高，大量城市贫民的出现，社会矛盾十分尖锐等等。

在20世纪中期以后，许多发展中国家步发达国家的后尘，如墨西哥、巴西、阿根廷等国也开始面对着过度城市化的过程，首都等特大城市人口急剧膨胀，并出现了大量的贫民窟，社会治安混乱，环境问题十分严重等。尽管如此，中央政府也没有采取任何限制人口迁徙的措施，因为人口迁徙的自由是宪法赋予每一个公民的基本权利。政府在城市发展面临着如此众多问题的时候，不是限制发展，而是把改善城市贫民生活的环境和条件作为城市政府管理的主要内容。

2、法律框架下的无等级城市体系

在市场经济国家，大的区域管理和城市管理是分设的，城市政府的管理只是在国家宪法和州的法律框架运行，不存在行政隶属关系。

美国：美国分设50个州和1个特区，下辖18000个市和3043个县，县下辖17000个镇，大都市区域被分割为多个行政辖区。从行政管理角度看，美国的城市政府都属于地方政府类。在美国宪法中只对联邦政府和州政府的组织形式做了立法，对地方政府的组织形式未做规定。地方政府在州宪法的规定下运行，但与州政府之间不存在行政领导关系。

德国：德国是联邦国家，由16个联邦州（州市）组成。按照联邦法律，州（州市）及以下的地方实行的是自治体制。州（州市）是独立的，行使联邦基本法赋予的立法权和管理权。州的管辖范

围包括所属的县和县级市，州市的管辖范围一般只限于市区。在州的范围，县和县级市有相对于州的自治权。

日本：日本在 1888 年颁布“市制、町村制”，1890 年制定“府县制”，从而形成了府、县、市、町、村的地方行政管理体制。日本的行政机构分为三级：中央为第一级，都、道、府、县为第二级，市、町、村为第三级。按日本宪法规定，都、道、府、县与市、町、村的关系，既非上下级，也非监督与被监督的关系，而是平行的关系，它们各有处理事务的权力范围。

3、市场经济国家城市行政管理体制的特点

法律制度完善，政府依法行政。国家（联邦）法律、州（州市）法律，规定了城市政府与联邦政府、州政府之间的权力分配，明确了城市政府的法律地位。使城市政府的权力、利益、责任、义务有明确的法律保障，不受任何违背法律条文的行政干预。

城市政府的高度自治。城市与州（州市）、国家（联邦）之间的关系是一种权力分配关系和法律监督关系，而不是上下级领导的关系。宪法和州的法律并未详尽规定城市政府的选举办法和机构设置。城市政府以能够完成法律和自治需要的任务为原则，自行确定机构设置，没有统一的模式。

城市政府的功能以服务于城市居民为主。法制化和自治化使城市政府必然把社会福利作为政府的首要职能。这种职能的定位使其行政体制的设置也以社会公共事业的管理需要作为主要依据，具有明显的福利特征。

4、市场经济体制国家的财政体制特征

市场经济体制国家的财政体制主要由国家(联邦)、州(州市)、县(市)三级财政构成 ;三级财政彼此独立 ,并依法编制各自的预算。依照法律规定 ,一般采用两种原则分配税收 ,即分离原则和联合原则。前者确保国家(联邦)、州(州市)、县(市)单独获得特定的税收收入 ,后者确保国家(联邦)、州(州市)、县(市)在税收中按一定比例进行分配。主要具备以下特点 :

法制健全 ,财政预算的约束力强。各级政府都要依照国家(联邦)的法律和州的法律规定 ,按照法定程序来确定财政预算 ,并经议会批准。一般不得随意调整。政府的一切活动均在法律监督之下。

财权与事权结合紧密。国家(联邦)的法律和州的法律规定了各级政府的事权 ,同时也规定了各级政府的税收管辖范围 ,赋予了相应的财权。因此 ,财政上不存在等级隶属关系。

政府性收费管理和政府收入管理规范。发达国家一般没有政府预算和部门预算的区别 ,部门经费都在政府预算的范围内 ,包括税收、政府的转移平衡资金、政府向居民分摊费用和政府经营收入 ,都纳入预算管理。

财政平衡职能发挥的充分。国家(联邦)对各州(州市)以及州对各县(市) ,有规范的财政转移支付制度 ,用于平衡财力较为悬殊的各州(州市)和各县(市) ,基本保证了城乡的平衡发展。

七、促进我国城市化的方针、目标和体制改革对策

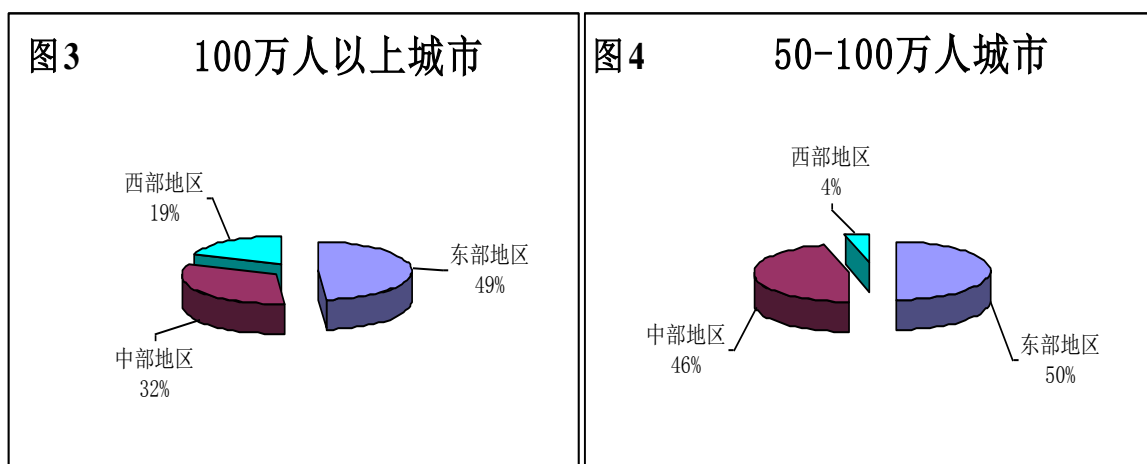
我国城市化发展目前面临以下几个基本问题，一是如何放开农村人口进入城镇的限制；二是增加城镇基础设施建设，适应大规模转移农村人口的需要涉及的资金问题；三是城镇政府是否能够按照城镇化发展的要求实现功能的转变；四是如何协调新旧利益格局变化所引发的社会矛盾。进入二十一世纪，我国城市化的发展已经到了十分关键的时期。这些问题要不要解决，采取什么方式解决，有没有能力来解决，等等。都为当前的政策制定提出了十分现实的要求。因此，如何根据我国的现实国情，制定促进城市化发展的具体方针和政策，并提出切实可行的改革方案，已是当务之急。

关于城市化发展的方针

改革开放以来，我国先后提出了“控制大城市，多搞小城镇”；“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”；“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”等方针。这些方针是在计划经济体制的影响下，依据发展中国家城市化过程中的经验和教训，为了防止大城市病的发生，从维持社会稳定的角度而提出的。目前，这些方针显然不适应我国在社会主义市场经济体制下经济发展的客观要求。

实际上，我国的大城市发展与我国的人口数量相对应严重不足，尤其是在中西部地区（见图 3、图 4）。发展大城市有助于提高城市的规模效益和产业聚集度，为产业的升级和高科技的发展都会创造良好的条件，并会增强城市对周边地区的辐射和带动能力。但是从另一方

面看 ,大城市一般都是区域性政治中心 ,国有大中型企业占比重较大 ,体制负担较重 ,城市人口多 ,利益格局比较固定 ,如果放开大城市的人口限制 ,产生的社会冲击力较强 ,从政治和社会稳定的角度看 ,有一定的难度。



资料来源：《中国城市统计年鉴》，1998年，第26页。

我国的中小城市近些年发展较快 ,具有较强的发展活力 ,尽管存在着和大城市类似的体制负担 ,但由于市场经济所占份额已经超过了旧体制的成份 ,在中小城市占主体地位的国有中小企业和城镇集体企业的改革取得了一定进展 ,城市的发展也形成了一定的规模 ,吸纳人口和要素的潜力较大。

改革以来在农村地区迅速发展起来的小城镇 ,已经成为我国城镇化过程中的主体内容之一。小城镇国有企业很少 ,以市场经济为主 ,几乎不存在城市旧体制的福利包袱。城镇居民中农村人口转化的比例占大多数 ,就地转移农村人口 ,体制障碍较小。存在的主要问题是

部分小城镇规模较小，管理水平较低，难以形成投资的规模效益。

在城乡分割体制长期延续和行政等级化的城市管理体系并存的现实国情下，选择城市化发展道路，既要兼顾长时期以来传统体制影响所造成的现实利益格局，协调改革、发展和稳定的关系，又要不失时机地加快改革步伐，从传统体制的薄弱点入手，打破城乡分割的界限，促进劳动力、资金、土地等生产要素按照市场机制合理配置。更重要的是按照二十一世纪国民经济发展的战略要求和借鉴世界发达国家的成功经验，科学合理地制定我国城镇化的体系布局。

从以上观点出发，我国城市化道路的方针应该是，适当发展大城市，积极发展中小城市，重点支持一批基础条件较好、具有发展潜力的小城镇。在特大城市周围支持卫星城镇的发展，在沿海经济发达地区具备条件的地方，可发展城市群或城市带。

争取经过 5 - 15 年的努力，到 2015 年，使我国的城市化水平提高到和国民经济发展水平相适应的程度，城市化率达到 45% 左右，转移农村人口 2 亿人左右。

加快城市化体制改革的具体对策

根据新的城市化方针，我们提出如下体制改革的具体对策。

1、 户籍管理制度改革

户籍管理制度改革的趋势是以现行的就业确定身份，按实际居住地办理落户手续，放开农村人口进入城镇的限制，逐步建立城乡统一的以身份证管理为核心的开放式的人口流动制度。但考虑到目前的国情条件下实施的难度，应采取分阶段、分步骤、由小城镇或小城市逐

步过渡到中等城市和大城市的渐进方式。

首先在小城市和小城镇放开农民进城（镇）落户的限制。凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与原城镇居民同等待遇。同时，对进镇落户的农民，可根据本人意愿，在一定期限内保留其承包土地的经营权，并允许依法有偿转让（这种做法，主要是考虑到农民进城（镇）需要一个适应过程，且小城镇的社会保障制度尚未建立，土地仍是农民的基本生活保障。但农村集体经济组织要严格承包合同管理，防止进镇农民的耕地撂荒和非法改变用途）。考虑到各地的实际情况，小城镇户籍管理制度改革的具体办法，可由各省、自治区、直辖市人民政府制定。

大中城市的户籍管理制度改革可在小城市和小城镇的改革之后进行，并采取两种方式。可以鼓励在大中城市长期就业的外来人口到郊区的卫星城镇办理落户手续。同时探索“一城两制”试验，借鉴温州、上海、武汉等地实行的“绿卡制”和“蓝印户口制”，即对已在市区购房、居住3个月以上的农民发放“绿卡”，或者对那些在城市已工作一定年限的专业人才发放当地有效的“蓝印户口”。这些人可以享受与当地居民基本相同的待遇。在试点的基础上，通过5-10年努力，在已具备条件的中等城市的一部分大城市，逐步放开户籍限制，对具有合法固定住所、稳定职业和收入的农民给予办理农转非和城市落户手续。

2、 城镇行政等级管理体制的改革思路

改革市管县体制，实行省直接管辖县级市。试行“县下设市”体制或“县辖市”新体制。减少行政管理层次，将国家行政区域管理的五个层次减少为省、县、乡三个层次；城镇的管理保持原来的直辖市、地级市、县级市、县辖市或建制镇四个层次，逐步在城市之间取消行政隶属关系。同时，逐步将国家赋予地方政府的权限分解为行政区域的管理和城市市区管理。要通过立法来明确区域管理和城市管理的事权划分。

3、 加快培育土地市场，建立土地使用权的有偿流转制度

实行国有土地使用权的有偿使用。除公共用地（如政府机关、学校、医院、交通等用地）外的所有以生产、经营等盈利性用地和住宅用地实行有偿使用。对原有划拨土地和新增建设用地实行租赁制。

探索集体非农建设用地进入城镇建设用地的一级市场。为保护好集体经济组织和农民的切身利益，应允许集体非农建设用地进入土地使用权交易的一级市场，其主要形式包括：转让、出租、抵押、作价入股及作为联营条件兴办合资、合作企业等。

对城镇土地市场实行“两种产权、一个市场、统一管理”的管理模式。在城镇允许国有土地使用权和集体土地使用权并存，形成土地使用权流转市场。

要妥善解决小城镇建设用地问题。可以考虑，对重点小城镇的建设用地指标，由省级土地管理部门优先安排，直接下达，改变以往小城镇用地指标平均分配的做法，体现重点支持的原则。鼓励以迁村并

点和土地整理等方式进行小城镇建设。引导农民进镇购房或按规划集中建房，集约使用土地，把节省的宅基地用于小城镇建设。同时将小城镇建设用地的有偿使用收益的地方留成部分，留给镇级财政，解决小城镇建设资金问题，避免层层截留。

4、城市政府管理体制改革

转变政府职能，城市政府应将主要精力放在为城市居民的服务上。各级城市政府应精简机构，实行“政企分开、政事分开”。将政府的功能主要定位于制订规划和实施规划的管理，完善公共基础设施建设，改善城市环境，维护社会治安，保障城市居民的福利等，

完善小城镇政府管理体制。充分赋予小城镇政府完整的经济社会管理权限。除国务院明令规定的外，上级政府在小城镇的分支机构可下放给小城镇管理。小城镇政府可根据城镇管理的实际需要，在规定的机构编制限度内，设置机构和配备人员，不要求上下对口。

5、完善分税制，理顺城市间的财政体制关系

要在法律的框架下，按照分税制的要求，理顺城市间的财政分配关系。要减少财政隶属层次，明确城市之间的事权划分，逐步实现率先取消城市之间的财政隶属关系，为打破等级化的城市行政管理体制创造条件。

在小城镇，要逐步理顺县、镇两级财政关系，完善小城镇的财政管理体制。具备条件的小城镇，应按照有关法律的要求，设立独立的一级财税机构和镇级金库，做到“一级政府，一级财政”。根据财权与事权相统一和调动县（市）、镇两个积极性的原则，明确小城镇

政府的事权和财权，合理划分收支范围，逐步建立稳定、规范、有利于小城镇长远发展的分税制财政体制。对尚不具备实行分税制条件的小城镇，要在协调县（市）、镇两级财政关系的基础上，合理确定小城镇的收支基数。对重点发展的小城镇，在实行分税制财政体制之前，其地方财政增收部分的全部或大部分留于镇级财政。

6、城市基础设施建设的投融资体制改革

改变城市政府包揽过多、资金渠道单一、经营和管理缺乏活力的弊端，走出一条以政府投入为导向，主要依靠吸引社会资金进行城市建设的路子。1) 城市政府应放开对基础设施的建设和运营管理的垄断，应鼓励多元化的投资主体在城市投资基础设施建设和兴办公用事业。2) 推行城市公益性基础设施有偿使用，引导公益性事业逐步向自我积累、自我发展的经营型方向转变。3) 应取消金融政策中不同等级的城市的差别支持政策，应按照市场的原则，对各级城市的基础设施建设提供中长期贷款支持。

要重点支持经济条件较好的小城镇基础设施建设。各级政府要根据自身的财力，拿出一部分资金用于支持重点小城镇的基础设施建设；国家在加大对城市基础设施投资中，应重点支持小城镇的道路、电网改造、通讯、广播电视等基础设施建设；各类银行对小城镇的道路、排水、污水及垃圾处理应进行中长期贷款支持。

7、加快制定全国的城镇体系规划，合理进行城市布局

应按照新的城市化方针，重点支持中西部大城市的发展，对沿海经济发达地区的现有城市群或城市带，应合理规划，规范发展。在特

大城市周边，应鼓励卫星城镇的发展，并制定优惠的政策，鼓励城市的人口和产业向卫星城分流，减轻人口过于集中的压力。

要适当调整县(市)域内的行政区划，合并部分规模偏小的乡镇，有计划地逐步减少乡镇的数量，扩大重点小城镇的辐射和带动能力。尽快改变目前乡镇规模过小、布局过于分散，基础设施低水平重复建设的状况，从根本上减少行政开支和摊派，减轻企业和农民的负担。

(课题组成员：李铁、李佐军、杨晓东、吴殿庭、任立新等。执笔人：李铁)

主要参考文献

1. A.刘易斯：《二元经济论》，北京经济学院出版社，1989年
2. H.钱纳里：《发展的格局：1950-1970》，中国财政经济出版社，1989年
3. C.H.费景汉、G拉尼斯：《劳力剩余经济的发展》，华夏出版社，1989年
4. A.M.罗吉斯等：《乡村社会变迁》，浙江人民出版社，1988年
5. 世界银行.1998/99年世界发展报告.中国财政经济出版社，2000
6. 农业部农村经济研究中心等：《中外学者论农村》，华夏出版社，1994年
7. 费孝通.小城镇,大问题.见：小城镇大问题——江苏省小城镇研究论文选，第一集.南京：江苏人民出版社,1984
8. 中国21世纪议程--中国21世纪人口、环境与发展白皮书.北京：中国环境科学出版社，1994，192页
9. 经济白皮书.2000年中国经济预测与展望.中国经济出版社，2000年1月
10. 农村经济绿皮书.1998~1999年：中国农村经济形式分析与预测.社会科学文献出版社，1999年4月
11. 国家体改委小城镇课题组.小城镇发展问题研究报告,1994
12. 国务院研究室课题组.小城镇发展政策与实践.中国统计出版社，1994
13. 邵秉仁.配套改革、创造条件.见：发展小城镇带动农村经济和社会发展——中国小城镇发展问题高级研讨会发言摘要.人民日报，1998年10月30日第二版
14. 李铁.健康有序发展小城镇 .人民日报，2000年4月7日，第2版
15. 周叔莲、金碚主编.国外城乡经济关系理论比较研究.经济管理出版社，1993
16. 高珮义.中外城市化比较研究.南开大学出版社，1991
17. 李铁.小城镇的发展与农村劳动力转移.见：国家体改委农村司编.全国小城镇试点.改革政策要览.改革出版社，1996
18. 叶维钧、张秉忱、林家宁.中国城市化道路初探---兼论我国城市基础设施的建设.中国展望出版社，1988

- 19 . 马武定.城镇化与农业现代化——中国城镇化的危机与希望.城市规划,1997,(6):26~31
- 20 . 廖丹青.中国城市化道路与农村改革和发展.中国社会科学,1995,(1):53~63
- 21 . 陈光庭,外国城市行政管理比较研究,北京市社会科学院城市问题研究所,1995年
- 22 . 浦善新等著,《中国行政区划概论》,知识出版社,北京,1995年
- 23 . 顾朝林等著.经济全球化与中国城市发展.商务印书馆,1999,11
- 24 . 王善述、张培植编.小城镇行政体制与机构改革.中国统计出版社,1999,6
- 25 . 国家民政部.中国小城镇行政体制变革——兼论县下设市理论与模式.1999年.(UNDP资助“建设可持续发展的中国小城镇”项目课题分报告)
- 26 . 农业部农村改革试验区办公室课题组.中国农村小城镇建设中的集体产权问题——中国农村小城镇经济体制改革试验研究.1999.(UNDP资助“建设可持续发展的中国小城镇”项目课题分报告)
- 27 . 国家发展计划委员会发展规划司.加强小城镇规划,促进小城镇健康有序发展.1999.(UNDP资助“建设可持续发展的中国小城镇”项目课题分报告)