

经济

# 中国城镇化与工业化的协调关系 研究：基于国际比较的视角

李晓华

**【摘要】**基于发展经济学家钱纳里和赛尔昆的国际经验研究,本文发现,我国的城镇化与工业化呈现出与国际经验相似的变动规律:城镇化率随人均收入水平的提高而提高;在同一经济发展水平下,城镇化率低于非农产业就业比重,非农产业就业比重又低于非农产业占GNP的比重。我国非农就业比重与城镇化率之差基本符合钱纳里标准,但存在城镇化率和非农就业比重低于相同收入水平下的钱纳里标准、部分地区工业化与城镇化不协调、“土地城镇化”超前于产业发展、“半城镇化”等问题。

**【关键词】**城镇化 工业化 城镇化率 非农产业

**【中图分类号】**F424 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)01-0040-11

2014年3月,国务院出台《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》,指出“一国要成功实现现代化,在工业化发展的同时,必须注重城镇化发展。当今中国,城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展,是现代化建设的核心内容,彼此相辅相成。”并认为当前“城镇化滞后于工业化”。但是在我国的实践层面,无论是学术界还是政府部门对于城镇化与工业化是否协调存在着相当不同的认识,不少判断缺少具有说服力的依据。本文基于钱纳里和赛尔昆的国际经验研究,<sup>①</sup>根据世界各国在不同经济发展阶段城镇化与工业化关系的一般规律,对我国城镇化与工业化的协调关系进行判断。

## 一、对城镇化与工业化关系的理论认识

《新帕尔格雷夫经济学大辞典》将工业化

定义为符合以下基本特征的一种过程:国民收入(或地区收入)中第二产业和制造业活动所占比例提高,在第二产业和制造业就业的劳动人口比例一般也有增加的趋势。<sup>②</sup>更一般的,工业化可以看作是一个国家(或地区)从落后的农业国(或地区)转变为发达的工业国(或地区)的一种经济结构转变过程。工业化问题实质上是经济发展问题,更具体地说是产业的发展与结构转变问题,可以用人均GDP等反映经济发展水平的指标来衡量。城镇化过程是人口、土地、产业、就业等多方面演变的统一,一是

<sup>①</sup> 霍利斯·钱纳里、莫尔塞斯·赛尔昆:《发展的格局:1950—1970》,李小青等译,中国财政经济出版社1989年版,第22—23页。

<sup>②</sup> 约翰·伊特韦尔、默里·米尔盖特、彼得·纽曼编:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第2卷,经济科学出版社1996年版,第861页。

农村人口在空间上向城市的转移和聚集，二是非农产业向城镇的聚集，三是农业劳动力向非农业劳动力的转换，<sup>①</sup>四是城市土地空间的扩张。城镇化水平一般用城镇化率来衡量，城镇化率是某一地区内的城镇人口占总人口的比重。城镇化与工业化应保持合理、协调的关系，否则不但会出现各种各样的“城市病”，而且使现代化进程出现反复和停滞。拉美地区许多城市就因为城镇化与工业化不协调而产生生活环境恶化、城市暴力增多、社会不平等现象加剧等一系列严重的问题，<sup>②</sup>我们需引以为戒。

工业化是城镇化的基础。历史地看，城镇化是在规模报酬递增机制作用下生产力发展、产业演进的产物。农业以土地为基本生产要素，土地广泛分布的特征决定了农业倾向于以分散的方式分布在广阔的区域；工业和服务业则存在明显的规模经济要求，其发展倾向于聚集在人口密集、原料供应充足、区域条件优越的地区以保证规模经济的发挥。<sup>③</sup>农业的发展是城镇化的前提条件，只有当农业生产率提高到能够为社会提供充足剩余产品的程度，才能使一部分人脱离农业生产而从事非农业活动，进而推动社会分工的不断深化，促进新产业的不断形成和演进。早期的非农产业以小手工业和商业为主，出于规模经济考虑，货物运输和市场交易的发展要求选址在便于收集和分配货物的地方，进而形成了贸易型城市。<sup>④</sup>18世纪发生的英国工业革命加快了世界城镇化的进程。工业革命推动了手工工场向机器大生产的现代工厂的转变，人类社会迎来了有史以来的第一个生产力高速增长的时期。按照麦迪森的估算，从公元1年至1820年，世界平均人均GDP仅增长了约50%；从公元1820年到1913年的不到一百年间，西方国家全面进入工业革命时代，世界平均人均GDP增长了128%。<sup>⑤</sup>“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”<sup>⑥</sup>经济规模特别是工业部门的发展壮大吸纳了大量的农业转移人口，催生了一个又一个现代意义上的新兴城市。没有产业的充分发展，就不能创造充分的就业机会，不能吸纳大量劳动力，

城镇化只能是“空中楼阁”。人口的城镇化过度超前于工业化，还会由于缺乏产业支撑而出现大量的失业，进而形成城市的贫民窟等问题。

城镇化能够带动工业化。城镇化对工业化的带动主要表现在以下几个方面：一是人口密集的城镇能够发挥多种集聚效应，包括：规模经济效应、社会分工效应、节省交易成本、技术溢出效应以及启发和激发创新。城镇本身具有内生增长的特征，当城市人口集聚到一定规模后，就会在正反馈机制的作用下促进分工的深化，内生出新的产业和就业机会，而产业的集聚又会进一步促进城镇化的发展。二是在城镇化建设的过程中需要大量的固定资产投资，包括道路、水、电、气、通信、供暖等城市基础设施以及住房、商场、医院等各类建筑的建设，能够带动钢铁、水泥、建材、建筑、房地产等相关产业的生长。三是城镇化是农民转变为市民的过程，在这一转变过程中生活消费方式会发生巨大的变化。2012年，我国城镇居民人均可支配收入是农村居民纯收入的3.1倍，城镇居民人均现金消费支出是农村居民人均消费支出的2.8倍。可见，农民的市民化会带动消费的增长，促进住房、家具、汽车、家电等耐用消费品以及餐饮、教育、医疗、文化等服务型消费产业的发展。据测算，中国城镇化率每增加一个百分点，将能带来7万亿元的投资和消费需求。<sup>⑦</sup>反之，如果城镇化的发展过于滞后，城市的空间不足、功能不完善难以承载产

- ① 姜爱林：《城镇化与工业化互动关系研究》，《财贸研究》2004年第3期。
- ② 郑秉文：《拉美城市化的教训与中国城市化的问题——“过度城市化”与“浅度城市化”的比较》，《国外理论动态》2011年第7期。
- ③ 陈柳钦：《基于产业发展的城市化动力机理分析》，《重庆社会科学》2005年第5期。
- ④ 叶振宇：《城镇化与产业发展互动关系的理论探讨》，《区域经济评论》2013年第4期。
- ⑤ 安格斯·麦迪森：《世界经济千年统计》，武晓鹰、施发启译，北京大学出版社2009年版，第271页。
- ⑥ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第256页。
- ⑦ 庄健：《用城镇化扩大内需亟需解决四个问题》，《证券日报》2012年12月17日。

业发展所需的足够人口,人民生活水平提高受到限制,产业的发展也会受到制约。

## 二、城镇化与工业化关系的国际经验

发展经济学家钱纳里和赛尔昆(1989)概括了工业化与城镇化的一般变动规律,即随着人均收入水平的提高,产业结构发生转变,并带动城镇化水平的提高。从表1可见,城镇化率随着人均收入的增长而不断提高,同时城镇化率与产业结构和就业结构之间也表现出一定的规律性。当人均GNP低于4000美元(2005年美元)时,城镇化率和工业比重随着收入增长快速提高;当人均GNP超过4000美元即城镇化率达到60%后,城镇化的速度开始下降,但非农产业就业比重仍能保持较快增长一个时

期。总体上看,在同一经济发展水平下,城镇化率低于非农产业就业比重,非农产业就业比重又低于非农产业占GNP的比重。“工业化与城市化协调发展研究”课题组(2002)认为,非农产业就业比重可以较好地衡量工业化的实际水平,对工业化与城市化的关系进行较为科学的分析和判断。<sup>①</sup>表1显示,人均GNP超过500美元时,非农产业就业比重与城镇化率的差距从16.0%缩小到12.2%;到人均GNP超过2000美元时,非农产业就业比重与城镇化率的差距又开始逐步扩大,这可能是因为当经济发展达到较高水平后,整个社会有足够的资源加强农村的基础设施建设,城镇的规模优势递减,农村的吸引力增大,许多现代产业在农村地区的发展成为可能。

表1 工业化与城市化的一般变动规律

	人均GNP		生产结构(%)			劳动力分布(%)			城镇化率(%)	非农产业就业比重-城镇化率
	1964年 美元	2005年 美元	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业		
1	70	350	52.2	12.5	30.0	71.2	7.8	21.0	12.8	16.0
2	100	500	45.2	14.9	33.8	65.8	9.1	25.1	22.0	12.2
3	200	1000	32.7	21.5	38.5	55.7	16.4	27.9	36.2	8.1
4	300	1500	26.6	25.1	40.3	48.9	20.6	30.4	43.9	7.2
5	400	2000	22.8	27.6	41.1	43.8	23.5	32.7	49.0	7.2
6	500	2500	20.2	29.4	41.5	39.5	25.8	34.7	52.7	7.8
7	800	4000	15.6	33.1	41.6	30.0	30.3	39.0	60.1	9.9
8	1000	5000	13.8	34.7	41.3	25.2	32.5	42.3	63.4	11.4
9	1500	7500	12.7	37.9	38.6	15.9	36.8	47.3	65.8	18.3

说明:2005年美元与1964年美元的换算直接采用美国GDP减缩指数,换算因子为5.0。

资料来源:霍利斯·钱纳里、莫尔塞斯·赛尔昆:《发展的格局:1950—1970》,李小青等译,中国财政经济出版社1989年版,第22—23页。

钱纳里和赛尔昆(1989)的研究是对1950—1970年间世界各国经济发展、城镇化和结构转变一般规律的总结,当前世界各国城镇化与经济发展也呈现出类似的规律性:经济发展水平越高,城镇化率越高,高收入国家的城镇化率普遍超过60%。从表2可以看到,非农产业就业比重与城镇化率呈正相关关系,高收入国家的城镇化率较高,同时非农产业就

业比重也基本处于90%以上。总体上看,非农产业就业比重高于城镇化率,高收入国家的非农产业就业比重高于城镇化率16.62个百分点,中等偏上收入国家、中等收入国家、中低收入

<sup>①</sup>“工业化与城市化协调发展研究”课题组:《工业化与城市化关系的经济学分析》,《中国社会科学》2002年第2期。

国家、中等偏下收入国家的非农产业就业比重分别比城镇化率高出 8.92 个百分点、15.83 个百分点、16.22 个百分点和 14.38 个百分点，同样呈现非农产业就业比重与城镇化率之差随收入水平提高先缩小后扩大的特点。世界银行 World Development Indicators 2012（数据更新到 2010

年）对不同收入水平国家的划分标准为：低收入国家：<1005 美元；中等偏下收入国家：1006—3975 美元；中等偏上收入国家：3976—12275 美元；高收入国家：>12276 美元。非农产业就业比重与城镇化率之差发生转变时的人均 GDP 水平略高于钱纳里和赛尔昆（1989）的研究。

表 2 主要国家非农就业比重与城镇化率（2010 年）

	非农就业 比重 (%)	城镇化率 (%)	非农就业— 城镇化率		非农就业 比重 (%)	城镇化率 (%)	非农就业— 城镇化率
世界	69.50	52	17.50	墨西哥	86.90	78	8.90
OECD 国家	94.83	79	20.85	西班牙	95.70	77	18.70
欧盟	94.85	74	16.52	哥伦比亚	81.60	75	6.60
高收入国家	96.52	80	16.62	德国	98.40	74	24.40
高收入国家：OECD	96.62	80	17.30	阿根廷	88.30	72	16.30
中等偏上收入国家	67.92	59	8.92	马来西亚	86.70	72	14.70
中等收入国家	62.38	48	15.83	土耳其	76.30	70	6.30
中低收入国家	62.30	45	16.22	匈牙利	95.50	69	26.50
中等偏下收入国家	54.22	38	14.38	意大利	96.20	68	28.20
委内瑞拉	91.30	93	-1.70	奥地利	94.80	67	27.80
阿根廷	98.70	92	6.70	南非	95.10	62	33.10
乌拉圭	88.20	92	-3.80	葡萄牙	89.10	61	28.10
日本	96.30	91	5.30	希腊	87.50	61	26.50
智利	89.40	89	0.40	波兰	87.20	61	26.20
法国	97.10	85	12.10	罗马尼亚	69.90	53	16.90
芬兰	95.60	84	11.60	印度尼西亚	61.65	50	11.65
荷兰	97.20	83	14.20	菲律宾	66.80	49	17.80
韩国	93.40	83	10.40	中国	63.30	49	14.30
美国	98.40	82	16.40	泰国	61.80	34	27.80
英国	98.80	80	18.80	印度	48.90	31	17.90

资料来源：World Bank. World DataBank. World Development Indicators 数据库。

### 三、我国城镇化与工业化的协调性

钱纳里和赛尔昆（1989）的研究总结了世界各国城镇化与工业化关系的一般规律，可以此作为判断我国城镇化与工业化协调性的依据。同时，由于我国是一个人口众多的大国，东西部经济发展不平衡、各地区资源禀赋差异大，且经济制度、文化传统也与其他国家存在不同，因此，全国层面与区域层面的城镇化与工业化

协调性会存在不一致的情况，城镇化与工业化关系也表现出我国的特殊性。

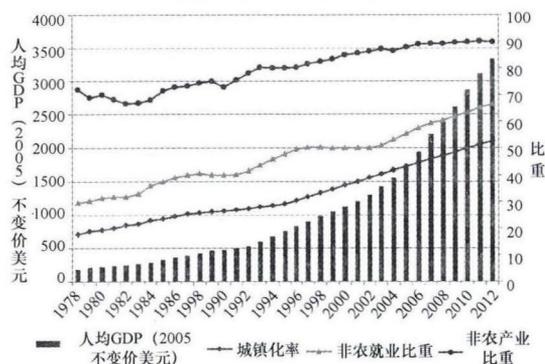
#### （一）全国层面城镇化与工业化的协调性

改革开放以来，随着人均 GDP 的不断增长，我国的城镇化率、非农产业比重和非农产业就业比重均呈现持续提高的趋势。改革开放的前半阶段，我国城镇化呈稳步推进态势，除个别年份，城镇化率每年提高不到一个百分点。从 1996 年开始，我国城镇化进入加速发展轨道，城镇化率每年提高均超过 1 个百分点，1995~2013 年间年均提高 1.37 个百分点。非农

产业比重从1991年开始进入稳步提高轨道，并在1992~1996年、2004~2012年出现两个年增幅超过一个百分点的快速提高阶段。非农就业比重的提高速度略快于非农产业比重，并呈波动增长态势，在1983~1986年、1992~1996年、2004~2012年出现三个年增幅超过一个百分点的快速提高阶段，非农产业比重与非农就业比重之差从改革开放之初的42.34个百分点缩小到2012年的23.52个百分点。

许多研究利用城镇化率与工业化率（工业增加值占GDP）的比较来衡量我国城镇化与工业化的协调性。这种方法存在很大的误导性。虽然城镇化率是随着经济发展而不断提高的，但是工业化率却呈现随着经济发展先提高再下降的趋势，即三次产业结构呈现从“一二三”到“二三一”再到“三二一”的发展趋势，城镇化率与工业增加值占GDP比重会呈现先缩小后扩大的变化。根据城镇化率低于非农就业比重来判断中国城镇化滞后于工业化也过于武断。因为无论从钱纳里和赛尔昆（1989）的早期研究还是从当前世界各国城镇化与工业化的经验都可以看到，城镇化率低于非农就业比重是一种非常普遍的现象。判断城镇化与工业化是否协调，不仅要考察城镇化率与非农就业的比重高低，还要看二者的差距。

图1 中国城镇化与工业化的发展历程（1978~2012）



数据来源：中国国家统计局网站（<http://data.stats.gov.cn>）。

从图1和表3可以看到，我国非农产业比重最高，非农就业比重次之，城镇化率最低，符合世界各国城镇化与工业化的一般规律。改革

开放开始，我国非农就业比重与城镇化率之差呈逐步扩大趋势，在1996年达到最大值19.02个百分点，此后开始逐步缩小，在2003年缩小到10.37个百分点后又逐步增加，这一转变符合钱纳里和赛尔昆（1989）发现的城镇化和工业化发展规律，但是非农就业比重与城镇化率之差变化的转折点与钱纳里标准并不完全一致。非农就业比重与城镇化率之差的下降在我国出现在人均GDP 834美元之后，滞后于钱纳里标准下的350美元；非农就业比重与城镇化率之差的再度扩大在我国出现在人均GDP 1430美元之后，早于钱纳里标准下的2500美元。到2012年，我国非农就业比重与城镇化率之差为13.83个百分点，已经非常接近于钱纳里标准，说明按照非农就业比重来衡量，我国工业化与城镇化的水平比较协调。但是我国非农产业比重与城镇化率之差明显高于钱纳里标准相似发展水平时的值。例如在钱纳里标准下，人均GDP 5000美元时，非农产业比重与城镇化率之差是22.8个百分点，而2012年我国人均GDP为5338美元，但非农产业比重与城镇化率之差是37.35个百分点，高出钱纳里标准近15个百分点。进一步比较我国与钱纳里标准下的城镇化率、非农产业比重及非农就业比重可以发现，我国城镇化率和非农就业比重均低于钱纳里标准而非农产业比重与钱纳里标准相当，这是我国非农就业比重与城镇化率之差接近于钱纳里标准、同时非农产业比重与城镇化率之差高于钱纳里标准的直接原因。这也说明，用产出衡量，我国的工业化水平与经济发展水平比较一致，但是用就业来衡量，工业化水平和城镇化水平偏低。其背后的原因可能在于，我国的工业化、城镇化起步于一个世界人口最多的农业大国，农村和农业的人口基数大，将这些人口转移到城镇和非农产业的任务非常艰巨；同时，我国非农产业的劳动生产率远远高于农业劳动生产率，且改革开放之后我国乡镇企业的蓬勃发展直接在农村就地吸纳了大量的农业剩余劳动人口，这就使得我国非农就业比重和城镇化率偏低的同时，保持一个较高的非农产业比重。

表 3 中国城镇化与工业化协调发展情况

	人均 GDP (2005 年不变价美元)	城镇化率 (%)	非农产业 比重 (%)	非农就业 比重 (%)	非农产业比重— 城镇化率 (%)	非农就业比重— 城镇化率 (%)
1978	189	17.92	71.81	29.48	53.90	11.56
1979	209	18.96	68.73	30.20	49.77	11.24
1980	222	19.39	69.83	31.25	50.44	11.86
1981	236	20.16	68.12	31.90	47.96	11.74
1982	245	21.13	66.61	31.87	45.48	10.74
1983	263	21.62	66.82	32.92	45.20	11.29
1984	288	23.01	67.87	35.95	44.85	12.94
1985	327	23.71	71.56	37.58	47.85	13.87
钱纳里标准	350	12.8	47.8	28.8	35.0	16.0
1986	366	24.52	72.86	39.05	48.34	14.53
1987	392	25.32	73.19	40.01	47.87	14.70
1988	430	25.81	74.30	40.65	48.49	14.83
1989	471	26.21	74.90	39.95	48.68	13.74
1990	483	26.41	72.88	39.90	46.47	13.49
1991	495	26.94	75.47	40.30	48.53	13.36
钱纳里标准	500	22	54.8	34.2	32.8	12.2
1992	534	27.46	78.21	41.50	50.75	14.04
1993	603	27.99	80.29	43.60	52.30	15.61
1994	679	28.51	80.14	45.70	51.63	17.19
1995	760	29.04	80.04	47.80	51.00	18.76
1996	834	30.48	80.31	49.50	49.83	19.02
1997	908	31.91	81.71	50.10	49.80	18.19
1998	983	33.35	82.44	50.20	49.09	16.85
钱纳里标准	1000	36.2	67.3	44.3	31.1	8.1
1999	1051	34.78	83.53	49.90	48.75	15.12
2000	1122	36.22	84.94	50.00	48.72	13.78
2001	1207	37.66	85.61	50.00	47.95	12.34
2002	1307	39.09	86.26	50.00	47.17	10.91
2003	1430	40.53	87.20	50.90	46.67	10.37
钱纳里标准	1500	43.9	73.4	51.1	29.5	7.2
2004	1564	41.76	86.61	53.10	44.85	11.34
2005	1731	42.99	87.88	55.20	44.89	12.21
钱纳里标准	2000	49.0	77.2	56.2	28.2	7.2
2006	2008	44.34	88.89	57.40	44.54	13.06
钱纳里标准	2500	52.7	79.8	60.5	27.1	7.8
2007	2506	45.89	89.23	59.20	43.34	13.31

续表

	人均 GDP (2005 年不变价美元)	城镇化率 (%)	非农产业 比重 (%)	非农就业 比重 (%)	非农产业比重— 城镇化率 (%)	非农就业比重— 城镇化率 (%)
2008	3164	46.99	89.27	60.40	42.28	13.41
2009	3448	48.34	89.67	61.90	41.33	13.56
钱纳里标准	4000	60.1	84.4	70	24.3	9.9
2010	4029	49.95	89.90	63.30	39.96	13.35
2011	4856	51.27	89.96	65.20	38.69	13.93
钱纳里标准	5000	63.4	86.2	74.8	22.8	11.4
2012	5338	52.57	89.92	66.40	37.35	13.83
2013	5875	53.73	89.99	—	36.26	—

说明：中国国内生产总值与国民生产总值的差异不大，故不做区分。2005年之前不变价美元 GDP 引自 World Bank，2006 年之后不变价美元 GDP 由 World Bank 当年价美元 GDP 按美元折算因子折算。

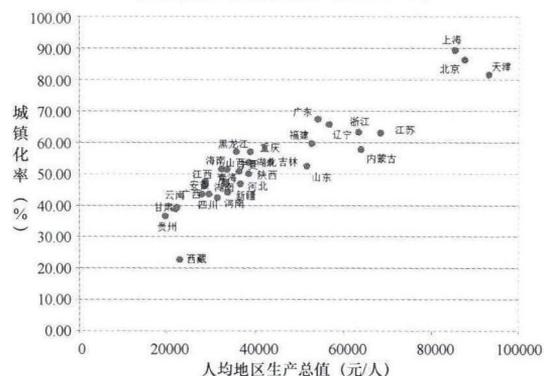
数据来源：中国国家统计局网站 (<http://data.stats.gov.cn>)；World Bank. World DataBank. World Development Indicators 数据库。

## (二) 区域层面城镇化与工业化的协调性

我国分地区的人均地区生产总值与城镇化率之间呈现出高度的一致性：经济发展水平高的地区的城镇化率较高，而经济发展水平较落后的地区的城镇化率也较低。按照 2012 年人均地区生产总值，我们将大陆 31 省（市、区）划分为高收入组、中高收入组、中低收入组和低收入组。高收入组包括津、京、沪三个直辖市，人均地区生产总值超过 80000 元；中高收入组包括人均地区生产总值在 50000~70000 元之间的江苏、内蒙古、浙江、辽宁、广东、福建、山东等七省（区）；中低收入组包括人均地区生产总值在 30000~50000 元之间的吉林、重庆、湖北、陕西、河北、宁夏、黑龙江、新疆、山西、湖南、青海、海南、河南等十三省（市、区）；低收入组是人均地区生产总值小于 30000 元的四川、江西、安徽、广西、西藏、云南、甘肃、贵州等八省（区）。高收入组的城镇化率在 80% 以上，除山东外，中高收入组的其他省（区）城镇化率均接近或超过 60%、低于 70%，山东的城镇化率明显低于相似发展阶段的地区；中低收入组的城镇化率在 42~57% 之间，其中河北、新疆的城镇化率偏低；低收入组中的西藏、云南、甘肃、贵州的人均地区生产总值在 20000 元左右，除西藏之外的城镇化率略低于 40%，西藏的城

镇化率也明显低于相似发展阶段的其他地区（详见图 2、表 4）。

图 2 全国各地区人均地区生产总值与城镇化率的关系（2012 年）



资料来源：中国国家统计局网站 (<http://data.stats.gov.cn>)。

高收入组的农业已经成为国民经济的一个很小部分，非农产业比重达到 99% 左右；中高收入组的非农产业比重均在 90% 以上；除海南外，中低收入组和低收入组的非农产业比重多在 92% 以下，且低收入组均低于 90%。高收入组的非农产业就业比重均在 90% 以上，其他收入地区整体上呈现收入水平越高，非农就业比重越高的特点，但非农就业比重在不同收入分组内部地区之间的差异非常明显，例如在中高收入组，最高的浙江的非农产业就业比重达

到 85.9%，而最低的内蒙的非农产业就业比重仅为 55.3%。对于非农就业比重与城镇化率之差，高收入组三个直辖市均在 10 个百分点以下，但其他收入组内部呈现出很大的差异。例如，内蒙古的非农就业比重与城镇化率之差为 -2.5 个百分点，贵州为 -1.5 个百分点，

还有湖北、宁夏、海南、广西、云南、甘肃等多个地区在 5 个百分点以下，这与世界范围来看中等偏下收入国家 14 个百分点、中等偏上收入国家 9 个百分点的非农就业比重与城镇化率之差存在较大的偏差，意味着这些地区的城镇化与工业化存在着不协调。

表 4 中国分地区工业化和城镇化情况 (2012 年)

	地区	人均 GDP		城镇化率 (%)	非农产业比重 (%)	非农产业就业比重 (%)	非农产业比重—城镇化率	非农就业比重—城镇化率
		当年价, 元	2005 年不变价, 美元					
高收入组	天津	93173	8111	81.5	98.7	91.1	17.2	9.6
	北京	87475	7615	86.2	99.2	94.8	13	8.6
	上海	85373	7432	89.3	99.4	95.9	10.1	6.6
中高收入组	江苏	68347	5950	63	93.7	79.2	30.7	16.2
	内蒙古	63886	5561	57.8	90.9	55.3	33.1	-2.5
	浙江	63374	5517	63.2	95.2	85.9	32	22.7
	辽宁	56649	4931	65.6	91.3	71.3	25.7	5.7
	广东	54095	4709	67.4	95.0	76.2	27.6	8.8
	福建	52763	4593	59.6	91.0	75	31.4	15.4
	山东	51768	4507	52.4	91.4	66.9	39	14.5
	吉林	43415	3779	53.7	88.2	58.9	34.5	5.2
中低收入组	重庆	38914	3388	57	91.8	63.7	34.8	6.7
	湖北	38572	3358	53.5	87.2	55.6	33.7	2.1
	陕西	38564	3357	50	90.5	61.3	40.5	11.3
	河北	36584	3185	46.8	88.0	65.1	41.2	18.3
	宁夏	36394	3168	50.7	91.5	51.5	40.8	0.8
	黑龙江	35711	3109	56.9	84.6	—	27.7	—
	新疆	33796	2942	44	82.4	51.3	38.4	7.3
	山西	33628	2927	51.3	94.2	63.9	42.9	12.6
	湖南	33480	2915	46.6	86.4	58.5	39.8	11.9
	青海	33181	2888	47.5	90.7	63	43.2	15.5
	海南	32377	2818	51.5	75.1	52.3	23.6	0.8
	河南	31499	2742	42.4	87.3	58.2	44.9	15.8
	低收入组	四川	29608	2577	43.5	86.2	60.2	42.7
江西		28800	2507	47.5	88.3	67.1	40.8	19.6
安徽		28792	2506	46.5	87.3	63.6	40.8	17.1
广西		27952	2433	43.5	83.3	46.5	39.8	3.0
西藏		22936	1997	22.7	88.5	53.7	65.8	31
云南		22195	1932	39.3	84.0	43.2	44.7	3.9
甘肃		21978	1913	38.8	86.2	39.5	47.4	0.7
贵州		19710	1716	36.4	87.0	34.9	50.6	-1.5

资料来源：根据中国国家统计局网站 (<http://data.stats.gov.cn>)、各省统计年鉴有关数据整理。

### （三）我国城镇化与工业化协调发展的特殊问题

第一，“土地城镇化”超前于产业发展。与西方发达国家靠市场自发推进城镇化的机制不同，在我国的城镇化过程中，各级政府发挥着更为积极的作用。政府的干预一方面能够在一定程度上克服市场失灵问题，如许多国家存在的城市贫民窟现象，但另一方面可能会形成新的“政府失灵”。我国地方政府有着比较强烈的发展地方经济、建设政绩工程的冲动，而城镇化的巨额投资需求能够带动经济增长、改变城市面貌，且与土地和房地产有关的税收能够大幅度增加地方政府的收入，因此推进城镇化对地方政府具有很强的吸引力，成为地方政府刺激投资、拉动经济的重要手段。一些城市不顾经济发展水平，盲目追求城镇化速度和城镇化率，热衷于新城区建设、旧城区改造和各种开发区规划开发，大搞基础设施建设和房地产，过于追求马路宽、广场大。让农民进城就要有产业发展、有就业岗位，如果“土地城镇化”超前于产业发展的实际需要，那么由于难以提供充足的就业岗位，那么人口的城镇化就难以同步推进，一些地区甚至出现“空城”、“鬼城”，不但造成耕地资源和资金的大量浪费，也给自己绑上了沉重的债务负担。例如在最具代表性的“鬼城”鄂尔多斯，2011年人均（按户籍人口）道路面积达到68.21平方米，是排在第二位的深圳市的两倍还多。根据《国家新型城镇化规划（2014～2020年）》的数据，“1996—2012年，全国建设用地年均增加724万亩，其中城镇建设用地年均增加357万亩；2010—2012年，全国建设用地年均增加953万亩，其中城镇建设用地年均增加515万亩。2000—2011年，城镇建成区面积增长76.4%，远高于城镇人口50.5%的增长速度；农村人口减少1.33亿人，农村居民点用地却增加了3045万亩。”城镇化过程中由于产业衰退造成的“产业空心化”问题是另一种形式的“土地城镇化”超前于产业发展，也需要高度重视。以底特律为代表的城市因主导产业衰退、接续替代产业的发展没有跟上造成就业机会大量减少、城市

人口持续流失、城镇房屋大片闲置的严重后果。我国也有一些以资源开发利用为主导产业发展起来的城镇，由于自然资源的枯竭而陷入增长乏力的困境。

第二，“半城镇化”问题突出。按照世界城镇化的一般规律，当农村人口转移到城镇，他们就同时获得享有城镇基本公共服务的权利。但是我国城镇化进程中存在着“半城镇化”这一特殊现象，新转移到城镇的农村人口特别是农民工群体并没有获得与城镇原居民同等的待遇。具体来说表现在几个方面：一是“被城镇化”的地区并不完全具备城市的条件。随着城市的扩张，一些农村地区被划为市区、农民被划为市民，但是基础设施、公共服务仍然是农村水平，农村的生活方式也没有发生实质改变。<sup>①</sup>二是户籍分割。尽管2012年我国按常住人口计算的城镇化率已经达到52.57%，但城镇户籍人口的比重却只有35%，人户分离人口2.79亿，流动人口2.36亿。按照经常居住在某地区半年以上时间（含半年）口径被统计为城镇人口的7亿人中，有超过2亿多仍然是农村户口。三是城乡割裂从农村扩大到城市。长久以来，我国城市和农村之间存在着二元分割。随着城镇化的推进，原有的城乡二元分割格局转变为城市内部二元结构矛盾。尽管许多农民已经离开乡村到城市就业与生活，但他们一方面“就业在城市、户籍在农村，劳力在城市、家属在农村，收入在城市、财富积累在农村，生活在城市、根基还在农村”，<sup>②</sup>并由此产生大规模农民工的“钟摆式”和“候鸟型”流动。由于大量农民工不能融入城市，他们的子女、老人仍然滞留农村，造成“三八六一九九部队”（妇女、儿童、老年）问题凸显。另一方面被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方

① 马晓河：《我国城镇化的现状与未来》，《经济日报》2013年5月3日。

② 叶兴庆：《农民进城：城市之门如何打开与农村之根如何割舍》，2010年5月17日，[http://books.chinareform.org.cn/Explore/4/3/201005/t20100517\\_9798.htm](http://books.chinareform.org.cn/Explore/4/3/201005/t20100517_9798.htm)，2014年8月12日。

面享受与城镇居民同等的基本公共服务。1995年以来我国城镇职工基本养老保险和基本医疗保险覆盖率不断提高，但是即使到2012年，仍然分别只有61.94%和53.53%的城镇职工能够获得基本养老保险和基本医疗保险。2012年，农民工参加城镇职工养老、工伤、医疗、失业和生育等五项基本社会保险的比例仅为14.3%、24.0%、16.9%、8.4%和6.1%。<sup>①</sup>广大农民工为经济和城市发展做出了巨大的贡献，但却无法真正享受工业化和城镇化的成果。由于大量农民工从事低收入工作，在缺乏社会保障的情况下，他们既无法真正融入城市，也难以在所工作的城市安居。

#### 四、推进城镇化与工业化协调发展的政策建议

我国是一个从计划经济向市场经济转轨的国家，在市场机制的作用不断增强的同时，无论中央政府还是地方政府仍然在经济增长、工业发展和城镇化等方面发挥着非常重要的作用。即使是我国经济体制改革的目标，也不是完全排斥政府的作用，而是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。因此，我国城镇化与工业化的关系，既取决于我国的资源禀赋状况、国际分工趋势、技术发展水平等因素，同时中央与地方政府的作用已经并仍然将发挥重要的影响，这也是国务院发布《国家新型城镇化规划（2014~2020年）》的意义之所在。未来的城镇化政策与产业政策，既要解决当前存在的城镇化与产业化不协调问题，更要促进工业化、城镇化发展水平的提高，实现更高层次的城镇化与工业化协调发展。

第一，妥善处理政府和市场的关系。城镇化的速度和水平决定于产业发展，同时也会对产业发展起反作用。“推进城镇化，应当坚持城市发展与产业成长‘两手抓’，把城镇化与调整产业结构、培育新兴产业、发展服务业、促进就业创业结合起来”，<sup>②</sup>在这个过程中要处理好政府与市场的关系。政府既要减少对市场的干预，使市场在产业发展和城镇化过程中发

挥决定性的作用，同时也要利用政府的“有为之手”克服城镇化过程中出现的市场失灵问题。对于发展什么产业、产业的发展速度、城镇化的水平主要应由市场说了算，不宜把经济增长速度和城镇化水平作为地方政府政绩考核的指标，政府的职能应该主要转变到为产业的发展创造良好的条件方面，如完善基础设施建设、加强劳动力的教育培训、支持创新活动、加强知识产权的保护等方面。

第二，提高城镇化的质量。城镇化要突出以人为核心，走集约、绿色、低碳的道路。产业发展在保持较快增速、创造出足够多的就业岗位、吸纳农村剩余劳动力就业的同时，也要保持劳动者的收入水平不断增长，打破户口制度的限制，积极推动进城农民的市民化，在就业、劳动报酬、子女入学、医疗、养老、保障性住房等各方面获得与城镇原有居民同样的待遇，使他们享受到经济发展的成果和城市化的生活方式。传统的高投入、高消耗、高排放的工业化和城镇化方式不但受到资源、环境和国际条件的约束，而且已经损害到人民群众的身体健康，因此必须实现产业向更集约、更绿色、更低碳的方向转型升级，在产业发展、城镇化推进的同时，保证作为“美丽中国”微观空间形态的城镇能够保持蓝天绿水、美丽和谐。

第三，第一产业精致高效发展。城镇化、工业化的推进会造农业劳动力的减少与耕地的占用，同时由于城乡居民食品消费结构的差异，随着城镇人口的增长，对农产品的需求也提出更高的要求。粮食安全是中国这样的人口大国的头等大事，农业生产首先要解决我国的粮食自给问题。一方面要充分利用工业化的先进成果，除了化肥、农药的广泛使用外，还需要扩大农业机械、信息化技术、生命科学技术的使用，积极探索生态农业、无土栽培、工厂农业等农业商业模式和生产组织方式，不断提

<sup>①</sup> 李培林：《新型城镇化道路的思考》，《前线》2013年第12期。

<sup>②</sup> 李克强：《协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择》，《行政管理改革》2012年第11期。

高农业的生产效率,在农业人口和耕地减少的条件下保障我国粮食和其他主要农产品的稳产增产;另一方面,要不断调整优化农业生产结构,生产出更多城镇居民生活所需的农业产品。

第四,第二产业绿色创新发展。当前我国第二产业特别是工业发展面临资源环境约束加剧、传统竞争优势削弱的严峻局面,同时迎来新工业革命的战略机遇,要加快第二产业向创新驱动、集约高效、环境友好、惠及民生、内生增长的转型。抓住新工业革命兴起的契机,培育壮大以节能环保、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车为代表的战略性新兴产业,抢占国际竞争的制高点;创造新的竞争优势,大力发展以智能制造、机器人、3D打印为代表的先进制造业;高度重视劳动密集型产业对城镇就业的支撑作用,大力推广大数据、云计算、物联网等新一代信息技术,改造提升传统产业,实现工业化和信息化的融合发展;继续推进淘汰落后产能和节能减排工作,实现工业的绿色、低碳转型。

第五,第三产业融合升级发展。2013年我

国第三产业比重首次超过第二产业,这将成为我国经济结构转变的重要转折点,服务业在经济发展和城镇化中的作用越来越突出。城镇化带来的人口集聚、收入水平提高、生活方式改变都会扩大满足城市生活需求的房地产、餐饮、住宿等生活性服务业的快速发展。但是我国第三产业整体上的发展水平较低,特别是金融保险、研发设计、信息服务、互联网、会计法律等生产性服务业发展滞后。相对于生活服务业,生产性服务业具有劳动生产率和附加值高的特征,同时能够更好地利用城镇化带来的人口集聚效应和规模效应。要为生产性服务业的发展创造条件,特别重视生产性服务业内部的融合以及生产性服务业与工业的融合,培育和发展战略性的生产性服务业,鼓励产业业态创新,在促进服务业整体生产率提高的同时,推进第二产业的转型升级。

本文作者:中国社会科学院工业经济研究所研究员

责任编辑:何辉

## The Study on the Compatible Relationship between Urbanization and Industrialization in China: from the Perspective of International Comparison

Li Xiaohua

**Abstract:** Based on the study of the development economist Chenery and Syrquin, this paper shows that the urbanization and industrialization in China demonstrates a similar pattern compared with the international experience: urbanization rate increases with the levels of average income; on the same level of economic development, urbanization rate is lower than the proportion of employment in non-agricultural industry, which is lower than the proportion of the non-agricultural industry's added value in GNP. The gap between the proportion of employment in non-agricultural industry and urbanization rate in China is in accordance with Chenery's Standard. However, there still exist some problems, including that the urbanization rate and the proportion of employment in non-agricultural industry is lower than the Chenery's Standard at the same economic development level, urbanization and industrialization is incongruous in some areas and the urbanization of land is far ahead of the economic development and "half-urbanization".

**Key words:** urbanization; industrialization; urbanization rate; non-agricultural industry