

城市化：江苏经济发展的重要推动力

张二震 方勇 马野青

内容提要 有研究表明，起码到 2010 以前城市化将成为我国经济增长的“轴心”，那么江苏该如何借助这一推动力来促进江苏经济的发展呢？笔者认为可以从以下几个方面入手：1. 加快推进城镇体系的全面升级；2. 促进入口向城镇聚集；3. 大力增强城镇经济竞争力；4. 努力提高城镇规划的科学水平；5. 加快城市基础设施建设。

关键词 城市化 江苏 经济发展

张二震，南京大学国际经济贸易系教授 210093

方勇，南京大学经济学博士生 210093

马野青，南京大学国际经济贸易系博士生 210093

一、我国经济发展已进入城市化推动的新阶段

当一个国家或地区经济发展到一定水平时，城市化将成为经济发展的重要动力。一些经济学家的研究表明，90 年代以来，我国经济已进入城市化推动经济发展的新阶段，起码在 2010 年以前城市化将成为我国经济增长的“轴心”。这种轴心作用表现在：

1、城市化成为促进工业化和现代化，扩大内需和拉动经济增长的重要因素。城市化既是工业化的结果，同时又是促进工业化发展的强大动力。这主要表现在两个方面：一方面，城市化将大大促进城镇建设，扩大基础建设投资。据有关部门统计，“九五”期间，仅城市供水、交通及污水处理投资就将达到 7000-8000 亿元。如果按联合国推荐的发展中国家城市基础设施建设投资比例应占固定资产投资的 9%-15%、GDP 的 3%-5% 的下限计算，则我国今后城市基础设施建设每年投资将达数千亿元，这将产生巨大的有效需求，成为经济增长的重要拉动力量，从而推进工业化的进一步发展。另一方面，城市化又使相当一部分农业人口转移为城镇人口，从而将大大提高最终消费需求。据统计，1998 年农村居民人均纯收入为 2169 元，相当于当年城镇居民人均可支配收入的 40%；1997 年农村居民现金消费支出为 1126 元，相当于当年城镇居民消费性支出的 27%。由此可见，一个城镇居民的消费等于 3 个多农民的现金支出消费。减少农村人口，扩大城镇人口，必然会扩大需求。中国为什么在人均 GDP 仅 700 多美元的情况下，就出现“生产过剩”和买方市场？根本原因是城市化滞后，城市化水平低，工业品和农产品的消费与城市扩展都受到限制。这种“过剩”不是真正的全社会的生产过剩。所以提高城市化水平不仅能扩大全社会需求，而且会通过不断增长的社会需求推动工业化和城市化进程。城市化有利于提高社会劳动生产率。城市化过程不仅是人口在地区之间的转移过程，而且是劳动力由传统部门向现代部门转移，引发劳动生产率突变和提升的过程。在二元经济格局下，农业劳动生产率明显低于工业劳动生产率，农村劳动力向城镇转移，劳动生产率可提高 4-5 倍。许多国家工业化过程中社会劳动生产率大幅度提高，都与城市化直接相关。如韩国从印年代至如年代初期经济高速发展，同期农业劳动力占全社会劳动力比重从印%降至 20%以下。据统计，发达国家在 1820-1950 年间，城市化与工业化的相关系数高达+0.997。战后这一趋势仍然十分明显。在 1950-1950 年期间，随着各国工业化程度的提高，世界城市人口比重由 28.4%提高到 41.3%，其中发达国家由 51.8%提高到 70.7%。改革开放以来我国经济持续快速增长，很大程度得益于农业劳动力向非农产业转移。实践证明，社会劳动生产率的提高过程，不仅是劳动者自身技能的提高过程，也是劳动者在城乡之间和部门之间的重新配置过程。城市化有利于提高劳动力配置水平，有利于提高劳动生产率。

城市化将使得生活设施更为完善，从而为城市居民的消费需求升级提供条件。我们知道，城市化有利于第三产业的发展。第三产业的快速发展，需要一定的人口规模条件，即所谓第三产业服务的“门槛”人口。没有一定数量的服务对象，第三产业是发展不起来的，第三产业落后必然又会影响城市化进程。反之，城市化的迅速发展，也会给第三产业带来快速发展的机遇，创造大量的就业机会，并推动城市居民的消费升级。据有关专家计算，城市化率与第三产业的合理比值范围是 0.8-1.5 之间。工业化作为城市化的第一动力，其功能主要是完成“量上的扩张”，而城市化在“质方面的进步”则主要靠第三产业的后续动力。90 年代以来，我国居民可支配收入不断增加，满足群众意愿需求的供给能力也不缺乏，但并没有形成 80 年代那样消费需求拉动经济增长的状况，很大一部分原因就是城市化滞后制约了需求。

2、城市化是乡镇工业升级换代的客观要求。改革开放以来，我国乡镇工业发展迅速。1995 年乡镇企业数已达 2202.7 万个，吸纳了 5883 万剩余劳动力。但乡镇企业分布分散：集聚在县城以上的只有 1%，在小镇的只有 19%，其余 80% 都分布于自然村落。乡镇企业的高度分散使之难以与城市大工业紧密联系，不能及时获得市场信息，分工协作也很难展开，加之缺乏城市基础设施的支持，使得乡镇工业难以实现规模经济、集团经济，生产规模小、成本高、资源浪费严重。因此，乡镇企业的进一步发展必然要求推进城市化。

同时，城市化也是解决农村剩余劳动力出路的有效办法。80 年代，我国为了解决农村剩余劳动力问题，提出了发展乡镇工业，使劳动力“离土不离乡”。但随着联产承包责任制的不断深化及乡镇工业有机构成的不断提高，乡镇工业对劳动力的吸纳作用下降。而另一方面，城市因为企业改革，下岗、失业人员增多，对农村剩余劳动力的吸收能力也不断下降。如此，大量的农村剩余劳动力需要借助城市化实现就近转移。另外，通过城市化过程中的基础设施建设、住房建设等等，还可借助联系效应带动相关产业的发展，壮大经济规模。

3、城市化是解决二元经济结构矛盾的根本出路。中国经济的发展，无论是过去以及今后相当的一段时期内，突出的是要解决城乡二元经济结构的矛盾，即传统农业与现代工业并存、城乡分割的矛盾。不调整城乡这个大的经济构成，只调整产业结构、产品结构是无济于事的。不减少中国农民的数量，不增加中国的城镇人口，不提高农民的收入水平和消费水平，只让农民“离土不离乡”、“进厂不进城”，那样中国二元经济结构的矛盾是不可能解决的。长期以来，我们把农民拒之城外，害怕农民挤掉城里人的饭碗。其实农民进城会有效地促进城市就业机制的转换，使各类劳动力在市场上平等竞争，打掉城市人的优越感。对城市的发展很有好处。近几年为了解决二元经济结构的矛盾，政府采取了提高农产品价格，减轻农民负担等一系列办法来提高农村人口的收入，但这不是解决问题的根本办法。因为现在我国农产品价格有些已超过国际水平，没有多少文章可做，唯一有效的途径在于加速农村城镇化，它对中国经济社会发展有着重要的战略意义。

二、我省城市化发展的成就与问题分析

建国以来，我省城市化发展大致可分为四个阶段：1949-1957 年的初步发展时期、1958-1965 年的剧烈波动时期、1966-1978 年的倒退停滞时期和从 1979 年到现在较快发展时期。得益于改革开放和我省良好的自然、社会环境，改革开放后的 20 余年中，江苏城市化步入了快速、稳步发展的良性轨道，平均每年上升 0.9 个百分点，到 1998 年城市化水平达到 31.5%，高于同期全国平均水平。这一速度即使与发达国家城市化准备阶段（城市化在 30% 以前的阶段）相比也是很快的。

江苏城市化发展的成就主要表现在以下几个方面。

1、初步形成了较为合理的城市体系，为江苏城市经济发展提供了重要的前提条件。1952 年我省的城市化水平仅为 12.5%，经过随后 26 年的曲折发展，到 1978 年城市化率仅为 13.7%，低于全国平均水平 4.2 个百分点。改革开放后，我省城市化进程加快，一些重要城镇相继设立，城市数量逐步增加，规模不断扩大，到 1998 年城市化水平已达 31.5%，高于全国平均水平。我省目前已有省辖市 13 个，县级市 31 个，县城 33 个，建制镇 934 个；按非农业人口规模划分，我省已有南京、徐州 2 个超百万人口的特大城市，无锡、苏州和常州 3 个超 50 万人口的大城市，南通、镇江、连云港、扬州、盐城、淮阴和泰州等 7 个超过 20

万人口的中等城市，28个10万人口以上的小城市，以及为数众多的小城镇，初步形成了以省辖市为中心，小城镇为基础，结构较为合理的城市体系，为我省城市经济的发展提供了重要的前提条件。与此同时，通过发展乡镇工业，兴建乡镇工业小区，使农村集镇成为农村工业和其它非农产业的集中地，加快了农村工业化进程，扩大了小城镇空间规模。1978-1998年间，全省小城镇建设总投资320亿元，建制镇由114个增加到934个，建制镇人口增加了近2倍，各具功能特色的小城镇的形成，在我省城市化进程中发挥了重要的作用。

2、城市面貌显著改观。一是建城区面积不断扩大。1981年江苏城市的建城区面积仅为365平方公里，1998年发展到735平方公里，包括县级市区在内，全省城市用地面积达1112平方公里，城市空间的扩大，为大规模的城市建设创造了前提条件。二是城市基础和公用设施水平显著提高。1998年江苏城市自来水普及率达99.2%，生活燃料气化率达92.7%，人均拥有道路面积9.8平方米，人均拥有公共绿地7.7平方米，每百人拥有电话部，每万人拥有公交车辆8.7标台。城市基础设施和公用设施的迅速发展，使城市整体功能得到加强。三是城市住房建设取得突破性进展。1998年同1978年相比，全省城市住宅总面积增长了5.9倍。住宅建设规模的扩大，极大地改善和提高了城市居民的生活条件。1949年，江苏城市居民人均居住面积不足3平方米，1978年也仅为4.3个平方米，到1998年已提高到9.9个平方米，比建国初期增长了2倍多。城市面貌的变化反映了江苏城市经济的发展水平。

3、城市经济实力显著增长。1998年江苏13个省辖市市区实现CD段236亿元，比1952年和1978年分别增长69倍和7.9倍，其中南京、无锡、徐州、苏州4市CDP已超过200亿元；人均GDPI.94万元，是全省平均水平的1.9倍。31个县级市实现GDP3383亿元，比1978年增长12.5倍，其中江阴、锡山、张家港、常熟4市GDP超过200亿元，武进等9市超百亿元；人均GDPI.14万元，是33个县平均水平的2.3倍。城市经济结构不断优化，城市服务功能进一步加强。1998年与1989年相比，江苏省辖市第三产业占GDP的比重由31.3%上升到43.2%，提高了近12个百分点。城市对国家的贡献不断增加，1998年江苏省辖市和县级市分别实现财政收入322亿元和188亿元，比1978年增长6.6倍和14倍。

4、形成了城市发展的新模式。我省在城市化进程中，十分重视以开发区的建设来拓展城市发展空间。80年代后期我省昆山市兴办自费开发区获得成功，由于选址紧挨老城区，工业项目和生活服务同步建设，很快形成了城市的新区和经济发展新的生长点。昆山的成功经验为我省城市化的发展产生了示范效应，“昆山模式”成为我省发展的一种新型模式。到1998年底，我省建有省以上各类开发区（除农业开发区外）67个，其中国家级开发区11个，已开发和正在开发面积240平方公里，累计投入基础设施建设资金334亿元，累计引进外资152亿美元。开发区的建设有效地拓展了城市发展空间，对我省城市化发展起到越来越重要的作用。

虽然我省经济发展水平居于全国前列，城市化水平也高于同期全国平均水平，发展速度有所加快，但城市化发展仍然远远不能适应我省经济发展的需要。

①我省城市化滞后于工业化。1998年全省GDP中，一、二、三产的比重分别为14.1:50.6:35.3，二、三产业合计约占85.9%。城市化水平只高出同期全国水平1.5个百分点。世界平均水平为47%，其中发达国家为75%，发展中国家为40%。即使与发展中国家平均水平相比，我省城市化水平仍然是落后的。

②城市化区域差距显著。我省城市化水平自南向北梯度递减。苏南为51.7%，苏中35.5%，苏北24.7%，苏南与苏北之间的差距达27个百分点。

③隐性城市化人口比重较大。据1997年统计，城镇在册非农业人口仅1726.16万，另有生活在城镇的在册农业人口和外来常住人口合计约630万，隐性城市化人口占城镇常住人口1/4多。

国际上通行的城市化率与工业化率（工业增加值占GDP的比重）之比为1.4-2.5，而1996年我国这一比例仅为0.6。据专

家估计，我国由工业化水平所决定的潜在城市化率达到了 50%。我省工业化水平远远超过全国平均水平，而城市化水平还低于全国平均水平，发展潜力很大。

三、加快我省城市化发展的对策建议

1998 年我省人均 GDP 已达到 1120 美元，城市化水平却比较滞后，因此，“九五”和“十五”期间城市化将成为我省经济发展的动力。对此，应引起充分重视，并采取相应对策。

世界各国城市化道路没有统一的固定模式，都是根据本国国情慎重选择的。选择一个符合我省省情的城市化道路，是我省推进城市化进程中应认真研究的问题。我省选择城市化道路时要根据省情、产业布局、产业调整设想和经济长期发展战略构想，制定和实施正确的城市发展方针，处理好发展大、中、小城市和小城镇之间的关系，寻求市场机制和行政机制有效结合推动城市化发展的城市化机制。

1、加快推进城镇体系的全面升级。当前我国的改革和发展正步入一个新的发展时期。宏观环境的深刻变化为启动我省城市化的“起飞”提供了良好的契机。这一时期城市化的主要任务是以产业升级为支撑，推进城镇体系升级，加速城市文明扩散，带动区域经济发展。

具体来说，第一，强化南京、徐州、苏州三大城市建设。大城市的较快发展，是世界各国初中期的共同特征，以人口、经济、科学文化高度集中为特征的大城市，对于带动区域经济和参与国际经济竞争有着举足轻重的作用。我省苏北地区经济落后的根本原因，是和缺乏具有较强经济带动能力的中心城市分不开的。作为我省实施城市化战略的第一步，应当加快并强化南京、徐州、苏州的城市建设，迅速增强其经济实力和辐射带动能力，形成三足鼎立、遥相呼应的大格局。加快南京市的现代化建设步伐，关键是要按照城市功能的要求，高起点地合理规划中心城市和郊区新城的发展，充分体现南京作为六朝古都、江苏省会和现代化都市的冈。采；发挥徐州区域经济中心和交通中心的优势，加快形成辐射苏北、鲁南、皖北地区的徐州经济圈；苏州的发展应立足上海大都市圈，体现我省经济特别是开放型经济最发达地区的特点，准确定位，扩大规模，以一城（城区）、两区（新区和园区）为中心，带动周边卫星城镇的繁荣，成为既融入上海大都市圈、又有一定独立性，城镇体系结构紧凑合理的城市群。通过重点抓好三市的规划建设，达到增进我省城市发展的集约化水平，提升我省城市发展整体形象的目的。

第二，重点发展中小城市。从我国国情看，城镇体系应以中小城市为主，中小城市生活成本总体上低于大城市，略高于小城镇，适合农民迁移；中小城市工业资本有机构成和单位资本所吸纳的劳力和小城镇几乎处于同一水平，发展中小城市有利于解决就业问题。以中小城市为主体的城市化，既可以克服大城市过度膨胀的“城市病”，又可以克服小城镇过度分散的“农村病”。我省的区位条块、产业层次、企业结构等因素决定了中小城市发展空间较大。在发展中小城市时要注意解决两个问题：一是要解决市县同城的问题。市县同城是我省积累多年的一大问题，长期以来造成了很大浪费，典型的例子有无锡—锡山、常州—武进、徐州—铜山等，这些县（市）大都建了自己的县城，因为违反经济规律，不仅没有刺激经济的发展，反而耗用了大量财力，影响了地方经济发展的后劲。因此，要抓紧研究、尽快解决这一问题，积极实施撤县建区，把县城的发展和大的规划统一起来；也可以在市县密集分布的地区撤县设市，发展卫星城，走城市群的路子。二是要解决县级市升级的问题。在县城水平发展较高的地区，如苏南地区，应积极打破现有的市管县体制，将常熟、江阴、丹阳等一些本身已具备较大规模和较强经济实力的县级市，有计划地升格为省辖市。积极提高小城镇质量。小城镇是城市化体系中最基础的层次，在城乡经济发展中起着纽带作用。当前我省正处于小城镇建设的高潮时期，要有效防范可能出现的全线开花，重复建设，贪大求快的现象，要重点建设好中心镇，使其逐步具备小城市的功能；在乡镇数量偏多、规模偏小的地方，要重点做好撤并乡镇工作。

2、促进人口向城镇聚集。长期以来我省的城市化进程基本是一种被动的城市化，前一阶段，我们在小城镇制定了一系列优惠政策吸引农民进入，但大多数城市特别是大中城市在政策取向上仍为被动城市化。主要表现在：就业制度仍对进城镇农民存在歧视，农民进城镇后缺少住宅供给、教育等方面的配套服务，加之迁移成本偏高，没有社会保障，造成大量农民进得去、留

不下，形成“两栖人口”。当前，推进我省城镇体系升级，必须采取主动城市化方针，在继续深化户籍制度改革的同时，在解决进入城镇农民的就业稳定性、降低迁移成本、优化生活环境等方面进行新一轮政策创新。通过改革现有的城市就业制度，取消就业身份限制，平等对待竞争上岗，消除就业中的制度性歧视，增加进城镇农民就业的稳定性；通过降低城市增容费（尤其是中小城市）、减少农民转为城镇户口的各项收费，降低农民迁移成本；将进城镇农民的居住、生活纳入城镇的规划、建设和管理的总体考虑中，明确城区、街道在改善进城农民生活环境方面的责任，扩大其权限，为进城农民提供正常的生活环境。

3、大力增强城镇经济竞争力。增强城镇经济竞争力是城镇发展的关键，经济竞争力上去了，产品和服务开拓市场能力增强了，才能提供更大的就业、创业空间，城镇也才能更快更好地发展。不解决城镇经济竞争力的问题，城镇没有就业、创业空间，城镇化就是一句空话。当前要以科技创新为动力，以工业技术升级为基础，以第三产业为吸纳进入城镇农民就业的主要领域，以混合所有制经济和个体私营经济为重要组织形式，以城市开发区和中心镇工业小区为主要载体，积极培育城镇经济的新增长点，推进城镇经济结构升级。

4、努力提高城镇规划的科学水平。要采取“自上而下”和“自下而上”相结合的方式，尽快制定相互衔接、科学合理的城镇体系总体规划，促进城镇的合理布局。要提高城市规划编制的深度和质量，要在体现城市功能特色、增强规划的可操作性上下功夫。特别要重视城市设计，从整体上准确地把握城市的空间发展和演进。要完善城市规划体系，重视城市规划与区域规划的相互衔接与协调。城市规划要服从城镇体系规划，城镇体系规划要接受区域规划的指导。要建立协调机制，使城市规划与区域规划相互衔接。要改革规划编制体制，放开规划设计市场，提高城市规划和建筑设计水平。对总体规划、控制性规划这类政策性很强的规划，以及实施这类规划的具体政策措施，必须由政府来承担，并由政府、技术专家、社会人士、立法机构等共同审定，可以将规划编制与规划实施管理统一在一个政府部门。对于城市设计与小区规划、建筑物单体设计等，必须放开，面向国内、国际公开招标，择优选用高质量的规划方案。规划还要向广大市民、学科专家公开征求意见，提高社会公众参与度。

5、加快城市基础设施建设。城市基础设施是城市生存和发展的基础，城市基础设施的完善程度，是城市物质文明和现代化程度的主要标志。研究表明，当城市基础设施承受力略有余力时，处于最佳运营状态。城市基础设施水平应高于城市经济发展水平。必须在搞好规划的基础上，适度超前、高质量地建设一批城市重大基础设施项目。在资金来源上，要加快基础设施投资多元化步伐，有条件的城市可以建立城市建设基金或成立城市建设投资公司，负责本地区城建资金的筹集、使用和运营。积极鼓励个体、私营经济和外资参与城市基础设施的投资建设和经营管理。引入竞争机制，为市政公用事业实行市场化运作创造条件。按照价值规律，理顺水、电、气、热价格，把可经营的基础设施推向市场。对一些竞争性较强，国有企业又明显缺乏竞争优势的公用事业、服务领域，可以考虑逐步退出，交由市场力量运作。

参考文献

- [1] 《中国统计年鉴》1980年至1999年版。
- [2] 《世界银行发展报告》1980年至1999年版。
- [3] 《江苏统计年鉴》1980年至1999年版。
- [4] 《江苏年鉴》1980年至1999年版。

（责任编辑：方心清）