

“四普”至“五普”间中国城镇化的发展

王放

(中国青年政治学院 社会工作与管理系, 北京 100089)

摘要: 利用中国第四次人口普查和第五次人口普查的资料, 分析了在“四普”至“五普”期间中国城镇化的发展状况及出现的问题, 揭示了中国城镇化发展的地域差异。在21世纪中国的城镇化仍将快速发展, 如何克服中国城镇化过程中所出现的问题, 进而引导中国的城镇化朝着健康、有序的方向发展? 这是一个至关重要的问题。

关键词: 中国; 城镇化; 发展

中图分类号: F291.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2005)02-0046-05

Development of the Urbanization in China during the Time from the Fourth Population Census to the Fifth Population Census

WANG Fang

(Department of Social Work and Administration, China Youth College
for Political Science, Beijing 100089)

Abstract: According to the data of the forth population census and fifth population census, this paper analyzes the development of the urbanization and problems in this process in China, and reveals the regional differences of urbanization development of China. The study argues that urbanization in China will continue to develop rapidly in the 21st century. So it is of great important how China will solve problems arising in urbanization in order to make urbanization develop healthily and in proper order.

Keywords: China; Urbanization; Development

城镇化是当今世界重要的社会经济现象, 是人类社会发展的一个不以人们意志为转移的客观必然趋势。在20世纪的后20年, 中国的城镇化有了较快的发展, 进入21世纪以后, 中国的城镇化仍将保持快速发展的趋势。未来中国的城镇化如何运行, 将在相当大的程度上影响到中国人口的生存和发展。本文首先分析了在1990年7月1日第四次人口普查至2000年11月1日第五次人口普查期间, 中国城镇化的总体发展状况及城镇化发展的区域差异, 然后对两次普查间中国城镇化过程中所出现的问题进行了剖析, 最后对21世纪中国城镇化的发展进行了展望。

一、“四普”至“五普”间中国城镇化水平的提高

从第四次人口普查到第五次人口普查, 中国城镇人口从29614.5万(按“四普”时市、镇人

收稿日期: 2004-10-08

作者简介: 王放(1958-), 女, 四川人, 中国青年政治学院社会工作与管理系教授。

口的第二种口径划分)增加到 45877.1 万(按“五普”时市、镇人口的统计口径划分),增加了 16262.6 万人,即增长了 54.91%,中国城镇人口占总人口的比重由 26.20%增长到 36.92%,增长了 10.72 个百分点。同时期全国人口的年平均增长率为 0.92%,而城镇人口的年平均增长率则达 4.33%,是全国人口增长速度的 4.7 倍^[1-2]。由此可见,“五普”时中国已经进入到城镇化快速发展的阶段,处在由城镇化的初期向中期过渡的阶段。根据联合国公布的资料,在 20 世纪 90 年代,中国的城镇化速度比世界的平均水平快得多,也大大快于发展中地区的平均水平,虽然到 2000 年时中国的城镇化水平仍低于同时期世界的平均水平和发展中地区的平均水平。

在“四普”至“五普”间中国城镇化的发展与这 10 年间中国经济的迅速崛起和改革开放的深入具有密切的关系。尤其是自 1992 年党的“十四大”召开和邓小平南巡讲话以后,中国经济体制逐渐由计划经济向社会主义市场经济转轨,城市劳务市场进一步开放,户籍管理制度逐步改革,城市粮油计划供应制度被取消,这一切措施都加速了农村劳动力向城镇的迁移和流动,促使中国城镇化快速发展。但另一方面,在“四普”至“五普”间中国城镇化水平的提高也与市、镇设置标准和市、镇人口统计口径的变化有关。据笔者的研究,在“四普”至“五普”间中国城镇人口增长的主要来源是:因市、镇的新建、扩建或地域的重新划分而增加的城镇人口占城镇人口增长量的 50%以上,因从农村到城镇的人口迁移而增加的城镇人口占城镇人口增长量的 30%以上,而因城镇人口自然增长而导致的城镇人口增长量占城镇人口增长总量的比重不到 18%^[3]。此外,在“四普”至“五普”间,中国的建制镇和城市数量也有大量的增加(建制镇数量由 11999 个增长到 16962 个,城市数量从 456 个增长到 666 个),这也是导致城镇人口增长的原因。

二、中国城镇化发展的区域差异

1. 城镇化水平及其提高幅度

在中国,无论是城镇化水平还是城镇化水平的提高幅度,都是从东部沿海地区到中部地区再到西部地区逐渐降低。这种状况反映了城镇化水平与经济发展水平之间的关系。从表 1 可以看出,“五普”时中国城镇化水平的省际差异十分显著,上海的城镇化水平最高,达 88.31%,西藏的城镇化水平最低,仅为 19.43%。在城镇化水平排在前 14 位的省、市、自治区中,除了黑龙江、吉林、湖北属于中部地区及内蒙古属于西部地区以外,其余的 10 个省、市均位于东部沿海地区。在城镇化水平低于全国平均水平(36.92%)的 17 个省、市、自治区中,除了河北省位于东部地区以外,其余的省、市、自治区均位于中、西部地区。

表 1 表明,从“四普”到“五普”,中国大陆各省、市、自治区城镇化水平的提高幅度是参差不齐的。城镇化水平提高幅度最大的仍然是上海,提高了 22.08 个百分点,提高幅度最小的是新疆,只提高了 1.34 个百分点。在城镇化水平提高幅度大于全国平均水平(10.72 个百分点)的 10 个省、市、自治区中,有 7 个位于东部沿海地区,这显然与这些省、市在 20 世纪 90 年代经济发展速度快、城镇密度大、农村城镇化发展迅速、城镇人口增长较快有关。上海的城镇化水平提高幅度之所以能在全国各省、市、自治区中仍然位居榜首,主要得益于 20 世纪 90 年代浦东新区的开发。位于西部地区的重庆,其城镇化水平提高幅度在全国排名第 7 位,这与重庆自 20 世纪 90 年代以来、尤其是设立直辖市以来,经济快速增长、城镇化进程加快具有密切的关系。

在城镇化水平提高幅度最小的 10 个省、市、自治区中,有 6 个位于西部地区,这与这 6 个省、市、自治区经济发展水平较低、城镇密度小不无关系。位于东部沿海地区的北京、天津、辽宁以及位于中部地区的黑龙江城镇化水平提高幅度的排序靠后,这主要是因为这 4 个省、市在 1990 年时城镇化水平就已经比较高了(在全国各省、市、自治区中分别排在第 1、第 2、第 4 和第 5 位),因此,城镇化水平不易有较大幅度的提高。

2. 城镇化率

城镇化率是指城镇人口的年平均增长率和同时期总人口的年平均增长率之间的差额,也就是

城镇人口比重的年平均增长率，它是反映城镇化速度的一个重要指标。表 2 是笔者根据“四普”和“五普”资料计算的在两次普查期间各省、市、自治区的城镇化率。该表表明，在两次普查间各地的城镇化率仍然具有明显的差异。

表 1 中国各地区“五普”时的城镇化水平及“四普”至“五普”间城镇化水平的提高幅度

省、市、 自治区	城镇化水平 (%) (位次)	城镇化水平提高幅度 (百分点) (位次)	省、市、 自治区	城镇化水平 (%) (位次)	城镇化水平提高幅度 (百分点) (位次)
北京	77.55 (2)	4.11 (26)	湖北	40.48 (13)	11.73 (9)
天津	71.99 (3)	2.43 (29)	湖南	27.50 (23)	9.47 (12)
河北	26.33 (26)	7.12 (19)	广东	55.66 (4)	18.90 (4)
山西	35.21 (15)	6.37 (22)	广西	28.16 (21)	13.29 (8)
内蒙古	42.70 (9)	6.36 (21)	海南	40.68 (12)	16.73 (6)
辽宁	54.91 (5)	3.78 (27)	重庆	33.09 (17)	15.71 (7)
吉林	49.66 (7)	7.39 (17)	四川	27.09 (24)	5.89 (24)
黑龙江	51.53 (6)	3.57 (28)	贵州	23.96 (27)	4.72 (25)
上海	88.31 (1)	22.08 (1)	云南	23.38 (30)	8.47 (14)
江苏	42.25 (10)	20.67 (2)	西藏	19.43 (31)	7.91 (16)
浙江	48.67 (8)	17.50 (5)	陕西	32.15 (20)	10.62 (11)
安徽	26.72 (25)	8.88 (13)	甘肃	23.95 (28)	1.95 (30)
福建	41.96 (11)	20.60 (3)	青海	32.33 (19)	6.16 (23)
江西	27.69 (22)	7.34 (18)	宁夏	32.44 (18)	6.43 (20)
山东	38.15 (14)	10.81 (10)	新疆	33.84 (16)	1.34 (31)
河南	23.44 (29)	8.21 (15)	全国	36.92	10.72

资料来源：1. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司编，中国 1990 年人口普查资料（第一册）. 北京：中国统计出版社，1993
2. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编，中国 2000 年人口普查资料（上册）. 北京：中国统计出版社，2002

一般来讲，城镇化率随着基期城镇化水平的上升而降低，随着城镇化水平提高幅度的增大而提高。表 2 表明，在城镇化率高于、等于全国平均水平（3.52%）的 14 个省、市、自治区中，有 5 个位于东部地区、4 个位于中部地区、5 个位于西部地区。这些省、市、自治区中有的是因为“四普”时城镇化水平并不高，而在两次普查间城镇化水平的提高幅度较大，如福建、江苏、重庆、海南、湖北等；有的是因为“四普”时城镇化水平较低，从而提高了城镇化率，如广西、西藏、云南、河南、湖南、安徽、陕西等；有的则主要是由于在两次普查间城镇化水平提高幅度较大的缘故，如浙江、广东等。通过分析可以看出这样一种趋势，即在“四普”至“五普”期间城镇化率比较高的原因，东部主要是由于在两次普查间城镇化水平提高幅度较大，而中、西部地区主要是因为“四普”时城镇化水平比较低。

在城镇化率低于全国平均水平的 17 个省、市、自治区中，有 6 个位于东部地区、4 个位于中部地区、7 个位于西部地区。位于东部地区的省、市和一部分位于中部地区的省份大多是由于“四普”时的城镇化水平较高而使城镇化水平的上升幅度不大，从而导致了城镇化率低，如北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江等，而位于西部地区的省、市、自治区和一部分位于中部地区的省份则主要是由于城镇化水平提高幅度较小导致了城镇化率低，如四川、宁夏、贵州、青海、内蒙古、甘肃、新疆、山西、江西等。上海虽然城镇化水平的上升幅度最大，但由于其“四普”时的城镇化水平高，因而造成其城镇化率不高。

省、市、 自治区	城镇化率（位次）	省、市、 自治区	城镇化率（位次）	省、市、 自治区	城镇化率（位次）
北京	0.56（29）	安徽	4.14（12）	四川	2.50（19）
天津	0.35（31）	福建	7.07（1）	贵州	2.24（21）
河北	3.23（16）	江西	3.15（17）	云南	4.66（7）
山西	2.04（23）	山东	3.41（15）	西藏	5.46（6）
内蒙古	1.64（24）	河南	4.43（9）	陕西	4.12（13）
辽宁	0.72（28）	湖北	3.52（14）	甘肃	0.87（26）
吉林	1.64（25）	湖南	4.33（10）	青海	2.16（22）
黑龙江	0.72（27）	广东	4.22（11）	宁夏	2.27（20）
上海	2.98（18）	广西	6.62（4）	新疆	0.42（30）
江苏	7.01（2）	海南	5.52（5）	全国	3.52
浙江	4.61（8）	重庆	6.68（3）		

三、“四普”至“五普”间中国城镇化过程中所出现的问题

城镇化虽然是随着经济的发展和社会的进步而出现的，但是与世界上任何事物都有利、有弊一样，中国在城镇化的过程中也出现了许多问题，这些问题已经成为阻碍中国城镇化顺利发展的障碍。这主要表现在以下几个方面：

1. 城市环境的污染

在城镇化的过程中出现城市环境的污染，这是世界各国普遍存在的问题，中国也不例外。城市环境问题突出表现在因汽车和工厂等排放的废气而造成的大气污染、因城市人口的增加和城市工业的发展而造成的水资源短缺、因汽车的增加和城市基础设施的不完善而造成的交通阻塞等。这些问题就是通常所说的“城市病”。

在许多中、小城市和广大农村地区，乡镇企业在创造产值的同时，也造成了严重的环境污染。中国大多数乡镇企业都为劳动密集型的中、小企业，规模小，布局分散，没有形成生产要素的聚集，再加上资金不足、人才缺乏和职工整体素质偏低，使得乡镇企业的发展常常是以环境污染和土地资源浪费为代价的。

2. 土地资源的浪费

在 20 世纪 90 年代，城镇建设大量占用耕地是中国耕地减少的主要原因之一。随着城市的发展，中国大、中、小城市都有城市建设用地扩展，占用耕地、城市人均占地面积逐年增长的趋势。

3. 低质量中、小城市的迅速增长

新中国成立以后中国城市设置最多的时期是 20 世纪 80 年代和 90 年代，其城市的设置速度之快在中国历史上是前所未有的。这些新设置的城市主要是人口规模 50 万以下的中等城市和小城市。这些新设置的城市中有许多都质量较差，存在着不少问题，无论是产业结构、人口结构，还是经济发展水平、城市基础设施建设、城市功能、投资环境等，都与真正的城市有较大的差距。此外，在这些城市的发展过程中还出现了环境污染和土地资源浪费等严重问题。

4. 农村、农民利益的损害

中国的城镇化并没有解决好城乡社会经济协调发展、逐步消除城乡二元结构的问题，在城镇化迅速发展的过程中只顾城市利益、不顾农村和农民利益的现象普遍存在。损害农村、农民利益的问题首先表现在征地方面。由于各级、各类开发区、园区过多、过滥和城市空间规模盲目扩

大，导致低价征用农民的土地，地方政府截留、挪用、拖欠征地费，从而侵占农民利益的现象严重。而且，由于土地征用制度和相关配套机制不合理，往往造成农民既失地又失业，使“三农”问题更加严峻。有的农民虽然土地被征用了，其身份也由农业人口转变为非农业人口，但是由于不具有一定的就业技能，在城市里找不到工作，因而不仅没有实现由农业人口向非农业人口的实质性转变，而且连基本的生活保障都失去了。其次是表现在农民工的社会保障方面。农民工的社会保障程度很低，拖欠、克扣农民工工资的现象十分普遍而且相当严重，农民工子女在城市里接受义务教育的权利得不到保障，等等。这些问题的存在严重侵害了农民工的合法权益，打击了农民工在城市里生活和发展的积极性，阻碍了中国城镇化的发展。

四、21 世纪中国的城镇化道路

在未来比较长的一段时期内，随着经济和社会的发展，中国的城镇人口和城镇化水平仍将保持快速增长的势头。根据联合国的预测，在 2015 年以后，中国的城镇化水平将达到 50%，实现“城市转变”（urban transition），而在 2030 年以后，中国的城镇化水平将越过 60%，与世界的平均水平基本持平^[4]。城镇化进程是中国在 21 世纪所面临的重大挑战之一。为了使中国的城镇化朝着高水平、高质量的方向迈进，结合过去中国城镇化中所出现的问题，笔者认为，21 世纪中国的城镇化道路应当主要体现在以下几个方面：

1. 实现经济、社会、资源、环境效益的统一

中国的城镇化必须在适合中国国情的基础上运行，走可持续发展的道路。未来中国的城镇化应当是兼顾经济效益、社会效益、资源效益和环境效益的可持续的城镇化，要节约资源、保护环境，避免只顾眼前利益、以牺牲环境和资源效益为代价来换取经济效益的城市发展倾向，以尽可能少的环境和资源代价实现尽可能高的城镇化水平。

2. 大、中、小城市和小城镇协调发展

2000 年 10 月关于国家“十五”计划的建议中明确指出，“大中小城市和小城镇协调发展的道路，将成为我国推进现代化进程中的一个新的动力源。”要根据城镇化的客观规律和中国社会经济发展的要求，挖掘大城市的发展潜力，使之适当发展，同时引导中等城市的合理发展，促进小城市和小城镇规模的扩大和质量的提高，建立大中小城市结构合理、职能等级协调的城市体系。

3. 通过发展经济来治理“城市病”

在城镇化的过程中出现“城市病”，这是城镇化发展所需要付出的代价，无论是在发达国家还是在发展中国家都是如此。因此，中国不应该因噎废食，因害怕“城市病”而不敢发展城市，尤其是大城市。但是，中国应当吸取城镇化发展了 200 多年的发达国家的经验教训，尽量减少和减轻“城市病”，避免走发达国家“先污染，后治理”的老路。解决“城市病”的关键是发展经济，提高生产力水平，从而加大对城市基础设施建设和环境保护、治理的人力、财力的投入。

4. 正确引导农村剩余劳动力向城镇转移

未来中国城镇化的快速发展应当主要依靠农村人口向城镇的迁移来实现，因此，解决好从农村迁移或流动到城镇的人口的就业和生活至关重要。为了推动中国的城镇化进程，应当顺应城镇化快速发展的潮流，制定有利于城镇化合理、有序发展的方针、政策，改革不合理的户籍制度，使数以亿计的农业剩余劳动力能够顺利向城镇转移，尤其是向大、中城市转移。在加强城市流动人口管理的同时，要切实保障农民工的合法权益，将其纳入城市社会保障体系。对于因城市用地规模的扩大而失去土地的农业劳动力，要采取积极的措施，如进行职业技能培训等，帮助他们在非农产业就业。要解决好流动人口子女在城市里的入学问题。流动人口流入地的政府和教育部门应该将流动人口子女教育问题纳入流入地城市义务教育管理范围，依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。

（参考文献见第 62 页）

庭本身对社会没有任何危害，但相应的服务应该跟上：

1. 高度重视空巢家庭发展趋势

在步入人口老龄化以后，空巢老人家庭逐步增多，这对社会养老保障、医疗保障、生活照料保障等提出了新的要求。解决问题在于经济和社会持续发展，要研究与老年人口相关的宏观问题。各级政府高度重视，依靠政府和社会力量，增强责任感，让老人欢度晚年。特别要集中解决农村贫困老人问题，要建立老年人救助基金，基金的来源应来自于国家财政、彩票和社会捐款三个方面。

2. 加快完善养老、医疗保障机制

加快落实完善养老保障机制。首先，完善农村生活保障机制。越是经济薄弱的地方，处于最低保障线以下的老人越多，对经济薄弱地区的社会保障工作，市县财政应给予资金扶持。其次，提高空巢贫困老人的救助标准。针对空巢高龄老人体弱多病，医疗费支出较多等实际情况，在最低保障标准的基础上增加一定比例。再次，建立和健全医疗保障机制。完善农村合作医疗制度，扩大覆盖面，使绝大多数农村老人享受合作医疗，并随着经济的发展不断提高合作医疗水平；全面推行大病住院保险制度，有效解决空巢老人因病致贫的问题。有条件的地方筹集对空巢老人的医疗救助资金，政府有关部门应统筹协调筹资，并进行监督和规范运作，使有限的资金完全用于空巢老人的医疗救助。

3. 以人为本，多形式、多层次地发展老年服务事业

空巢老人逐年增多，生活照料问题将是一个突出的社会问题。为此建议：

(1) 发挥老年人互助作用。通过社区建立老人互助小组，提倡低龄老人为高龄老人服务、健康老人为体弱老人服务，从而促进老年人之间的优势互补。

(2) 对身患疾病、缺乏自理能力的空巢老人开展入户服务。建立社区求助呼叫系统。为空巢老人家庭安装求助呼叫器及电话，切实解决多病、体弱、空巢老人的后顾之忧。对入户服务和护理的需求较多的社区，应建立“义工”制度，建立医护服务组织，开展医疗、生活照料等入户服务，建立家庭病床，提供无偿或低偿医护服务。

(3) 鼓励社会力量参与办好老年护理院，以解决病残、空巢老人需要生活照料的实际困难；在社区开办老人日托所、聊天所；建立社区婚姻服务机构。独居家庭夫妻双方一旦失去其中一个，经济和生活照料都会出现问题。而再婚是失偶老人实现夫妻互养的先决条件，要为“空巢”独居老人牵线搭桥，营造欢乐之家，使之过上安详健康的晚年生活。

[责任编辑 王树新]

(上接第 50 页)

参考文献：

[1] 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司编. 中国 1990 年人口普查资料（第一册）. 北京：中国统计出版社，1993.
[2] 国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编. 中国 2000 年人口普查资料（上册）. 北京：中国统计出版社，2002
[3] 王放. “四普”至“五普”间中国城镇人口增长构成分析. 人口研究，2004，（3）.
[4] United Nations Population Division, 2002, World Urbanization Prospects: The 2001 Revision, New York.

[责任编辑 崔凤垣]