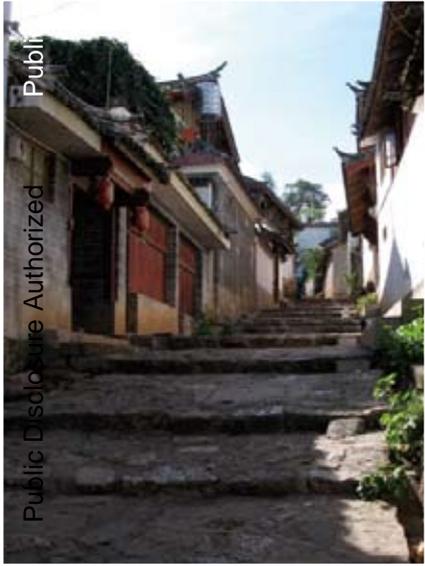


70495



# 中国中小城镇概述





# 中国中小城镇概述

2012年4月

中国中小城镇概述

© 2012 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

地址： 1818 H Street, NW, Washington, D.C., 20433, USA

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《China Small and Medium Towns Overview》。中文版与英文版在内容上如有任何差异，以英文版内容为准。

本报告是国际复兴开发银行/世界银行工作人员的工作成果，其中所述的发现、诠释以及结论未必反映世界银行执行董事或他们所代表政府的观点。

世界银行不保证本书数据准确无误。本书所附地图的疆界、颜色、名称及其它信息并不表示世界银行对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

# 目 录

概 要 .....	i
术语注释及鸣谢.....	vi
一、 背景.....	1
二、 中国的城乡体制.....	5
地区划分.....	8
市.....	9
镇和乡.....	9
聚落的平均规模.....	11
三、 城镇化.....	13
市和镇数量的增长.....	15
城镇化密度.....	17
农村向城镇的移民是城镇人口增长的动力.....	20
四、 城乡收入不均.....	23
五、 市和镇的经济.....	25
市—镇差异.....	25
就业模式.....	28
固定资产投资.....	30
六、 城镇基础设施.....	33
市—镇差距.....	34
城镇服务设施投资.....	37
参考文件.....	43
附录.....	47



# 概要

在过去三十年中，中国经历了快速的城镇化进程，城镇人口从1978年的1.725亿飙升到2009年的6.219亿，在总人口中所占的比例（即城镇化率）则从18%上升到了47%。从农村向城镇地区的移民是推动城镇化进程的主要因素，同时还伴随着极其快速的经济增长。城镇化确实使中国人口受益：城镇化率更高的省份，其人均GDP也更高。但这同时也加剧了贫富不均，后者已经成为一个主要的社会问题。中国的基尼系数从1978年的0.30逐步攀升，目前正接近0.50——这一标志着很“高”收入不均程度的水平。在过去三十年中，城乡实际人均收入差距从1985年的1.53扩大到2009年的2.67。虽然在全国范围内城乡收入差距一直在扩大，但在城镇化率更高的省份，收入差距却更小，因而人均GDP更高。这说明，在更富有而且城镇化率更高的地区，农村人口的经济条件更好，经济发展和城镇化进程能同时造福于同一省份的城镇人口和农村人口。

中国的城镇人口主要居住在“市区”和“镇区”，两者分别构成更大的行政区划——“市”和“镇”的核心区。大部分投资和公共资源都流向城镇化程度高的市，进而导致城镇化程度较低的镇获得的发展资金很少：2006年，市的人均年度财政支出为4000元，而镇的人均年度财政支出仅有500元。镇的公共服务和公用事业设施相应地也落后于市的（这个问题在燃气供应和废水处理设施上尤其明显）。发展镇的基本城镇服务设施已被列为国家十二五规划（2011年-2015年）的一个重要目标。镇区——镇的城镇化核心——已被确定为扩大城镇基础设施服务范围的下一个前线。

本研究的基本目标是利用三大官方来源的统计数据考察镇区的发展与特征，三大官方来源分别是：《城乡建设统计年鉴》（2009年、2010年）、《中国乡镇统计》（2008年、2009年、2010年）和《中国统计年鉴》（2010年）。不幸的是，镇区的统计数据充其量是支离破碎的，只有通过整个城镇系统这一更广的范围内对镇区进行考量，才能得出更完整的形象，而整个城镇系统既包括广义上的“镇”，也包括有城镇化市区的“市”。为了进行本项研究，将镇划分为县城

（县政府所在地）和普通镇（非县城）。普通镇还可划分为“独立”镇，即与县城或市的市政和公用事业设施不相连的镇。通常，与普通镇或独立镇相比，县城看起来更大、更富有、且发展程度更高。

中国共有6.21亿城镇常住人口，其中60%居住在654个城市（含直辖市、地级市和县级市）的核心区，其余40%居住在19322个镇区。市和镇的规模相应地存在巨大的差距：市区的平均人口为52万，而镇区平均人口为1万。从各种经济测量指标上来看，镇的规模也远远小于市。镇的平均工业企业数量约为地级市的四分之一（分别为146个和526个），所雇用的劳工人数不到市的十分之一（镇企业的平均员工人数为23名，市企业的平均员工人数为282名）。由于人口较少、企业规模较小，导致镇在无财政支持的前提下很难吸收大量的流动劳动力。而另一方面，镇的规模较小也突显出它们的增长和发展潜力。

镇的数量从上个世纪70年代末期的2000个迅速增长到1999年的20000个。之后，该数量增速变缓，并出现了城镇整合，因而如今中国共有19322个镇。镇的数量增速放缓并没有抑制其核心区的发展：2002年后，镇的已建成区域的增长加快，超过了镇区城镇人口的增长。因此，镇区的人口密度从1990年的7500人/平方公里降至2009年的4500人/平方公里（为独立镇的人口密度数字）。同期市的人口密度甚至出现了更大幅度的下滑：市的数量增速放缓但已建成区域持续扩大使得市区的人口密度从1990年的25000人/平方公里下降到2009年的10000人/平方公里。尽管出现了明显下滑，但市区的人口密度仍然是独立镇区人口密度的两倍多。市区的人口密度最高，县城镇区次之，普通镇的镇区最低。鉴于中国的土地本身有限，应当集中开发利用，所以在中小镇发展的下一阶段应尽可能地重点发展县城，因为县城的人口密度比普通镇或独立镇高，吸收流动劳动力的机会更多。

以一个省每平方公里拥有的镇或市的数量来衡量的聚集度也对人均GDP有积极的影响。聚集度更高的省份，即平均每平方公里拥有的镇和市更多的省份通常经济更发达。这再次说明城镇化率越高，则人均GDP就越高。此外，拥有较多镇的省份能吸引更多的人均投资。

收入、人均投资和公共服务水平上的差距强烈刺激人口从农村向城镇地区转移。而农村向城镇的移民又推动了中国在过去三十年中的快速城镇化进程。自1978年以来，每年城镇人口的自然增长（人口出生和死亡的差额）都大大地小于实际城镇人口的增长。而农村向城镇的移民正好弥补了这一缺口，占1978年到2009年间年度平均人口总增长的78%。近来的媒体报道似乎表明又出现了新的趋势，部分农民工选择返乡务工。此时，镇若能提供足够的工作机会和完善的基础设施来提高生活水平，便可以发挥吸纳新一轮农民工的潜力。

### 城镇基础设施方面的差距

固定资产投资更多地分配给了市而不是镇，这种扭曲导致公共基础设施水平和市政服务质量存在明显的差异。相对于人口比重而言，镇所获得的上级政府的财政转移更少；实际上是以牺牲镇的利益为代价对市的支出进行补贴的。不但市和镇之间存在经济差距，县城和普通镇之间也同样存在差距。

1978年实施市场改革以来，政府政策开始从偏重传统的工业生产转向强调住宅和环境基础设施（即从“生产城市”转向“居住城市”）。这些发展趋势导致城镇基础设施投资大幅增加，有力地推动了城镇发展、提高了生活水平。自1978年以来，以消费者为导向的供水和污水处理基础设施方面的投资增长了两个数量级。1991年电力部门进行的政策调整确保了居民的照明用电，作为有限供电的主要用户，工业生产丧失了在使用上的绝对优先权。但是，由于各级政府长期侧重于生产性基础设施，因而与居民生活状况和环境保护相关的基础设施仍然需要大量的投资。市和镇的城镇基础设施主要指标均出现增长，但市的城镇基础设施水平相对更高。

市和县城的城镇服务设施人均投资在2001年到2009年间从名义值上说出现了急剧的增加，但通常市的投资水平是县城的两倍。与镇相比，市获得的（每平方公里）投资更多。2009年，县城的投资密度（即已建成区域每平方公里能得到多少元投资）还不到市的一半，而独立镇的投资密度不足市的十分之一。总之，投资密度显示出强烈的规模倾向性。四个超大的直辖市——北京、天津、上海和重庆的投资密度比其他的市高得多（直辖市为4000-8000万元/每平方公里，地级市和县级市还不到3000万元/每平方公里）更多。

### 为城镇基础设施建设融资

城镇基础设施项目的所有融资都通过城市维护建设资金（UMCF）来管理，该资金既用于现有城镇公共设施的维护，又用于投资建设新的基础设施。UMCF的收入主要来自中央和地方政府的财政拨款（“财政资金”）和金融市场融资（“社会资金”）。自1986年以来，UMCF中财政资金所占的比重出现大幅下降，反映出中央和省级政府因执行财政分权政策而减少了对基础设施建设的财政支持。2009年，来自财政资金（即政府预算——不包括贷款和证券发行）的年投资中超过80%来自当地（县、市和镇政府），而中央和省级政府的财政拨款只占了较小的部分。

中央和省级政府预算向市提供的投资所占比重最低（4%），因为它们认为当地产生的财政收入已足够为其公共基础设施投资提供资金。县城和独立镇能得到中央和省级预算更多的支持（占县城公共基础设施投资的12%，占独立镇的

16%)，因为上级政府认为当地产生的财政收入与市相比并不充裕。就所有的聚落类型（即市、县城和独立镇）而言，在比较富足的东部地区，来自本地的融资最高，而对中央和省级预算的依赖相对最低。而在比较贫困的西部地区，镇在更大程度上依赖于上级政府拨款，而对本身的财政收入的依赖较少。

地方政府在调动预算外资源来支持基础设施投资和公共服务方面面临着压力。与开发商进行土地转让交易产生的收入是UMCF财政资金的重要组成部分。2009年，土地转让收入在分配给县城UMCF的总财政收入中占29%（对市而言，这一比例为39%）。市和镇的政府还通过设立城市建设投资公司（UDIC）来进一步拓宽调动资金的手段，这些市立公司除为地方政府增加土地转让收入之外，还调动国内贷款和自筹资金来支持基础设施投资和维修。UDIC还发行债券和股票，这些债券和股票以UDIC的土地使用权以及土地开发项目的未来收入为后盾。UDIC甚至可能吸引外商投资，因此，土地收入在市和镇融资中具备双重作用：以土地转让费的形式直接补贴地方财政收入（财政资金）；同时还为金融市场的运作提供了保证，使得UDIC能够募集贷款和证券（社会资金）。

资金短缺已成为镇基础设施建设的最大挑战。镇在财政上并不独立，因为地税由县政府征收，仅有一定比例由镇政府征收。由于所采用的分配模式，导致镇政府很少有足够的资金对基础设施进行投资。此外，从法律上说，镇政府不具备借款人的资格，不能向金融机构贷款。银行不愿意资助镇的基础设施项目，因为镇政府的贷款偿还能力不及市政府，违约风险相应较高。这就解释了为什么UDIC的市场融资行为发挥的作用越来越大。

本研究中使用的数据全部以官方数字为根据。研究小组充分意识到与此决定相关的限制性和优势。

# 术语注释及鸣谢

## 术语注释

本研究所使用的市、镇和城镇地区的划分（更多详情，参见第2章）

市（行政单位）	镇（行政单位）	市/镇核心区
<ul style="list-style-type: none"><li>• 直辖市（省级）</li><li>• 地区市</li><li>• 县级市</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 县城（县政府所在地）</li><li>• 普通镇（非县城）</li><li>• "独立"镇：与市或县城的市政设施不相连的普通镇</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 城区</li><li>• 镇区</li><li>• 已建成区域：市或镇内已开发的与基础市政设施相连的大型区域</li></ul>

## 鸣谢

本研究由世界银行中国和蒙古可持续发展部门农村—城市综合处发起。南加利福尼亚大学索尔·普赖斯公共政策学院在读规划硕士研究生黄瑛和刘琦承担了艰巨的中国数据收集工作。他们还在2011年夏季在世界银行进行实习工作期间起草了本报告的初稿，并在随后的几次修改中也提供了很大的帮助。世界银行驻中国代表处的顾问Stuart Sweeney也对本报告的修改工作给予了支持。本报告的定稿工作由以色列希伯来大学农业经济和管理系教授Zvi Lerman完成。报告中的一般性评论由农村—城市综合处主任柯保罗提供。



# 一、背景

在过去三十年中，中国经历了快速的城镇化进程。城镇人口从1978年的1.725亿飙升到2009年的6.219亿，在总人口中的所占的比例（即城镇化率）从18%上升到47%<sup>1</sup>。从农村向城镇的移民是推动城镇化发展的主要动力，自1978年以来，农村向城镇的移民约占每年城镇人口增长的80%（张（音）和宋（音）2003年，本研究中已更新的数据）。城镇化进程同时伴随着异常快速的经济增长。按当前价格计算，中国的GDP从1980年的3645亿元增长到2009年的340507亿元，增加了100多倍（统计年鉴，2010年，表2.1）。而2009年的实际GDP（按不变价格

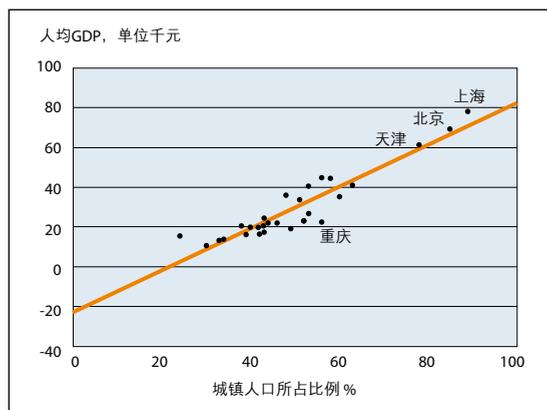


图1.1 城镇化刺激了经济发展：中国31个省市的人均GDP随城镇化率呈增长趋势。（2009年数据）<sup>2</sup>。

资料来源：作者根据《统计年鉴（2010年）》数据计算。

<sup>1</sup> 根据2010年人口普查初步结果显示，截至2010年11月城镇人口为6.6557亿人（49.68%）；农村人口为6.7415亿人（50.32%）。见[http://www.stats.gov.cn/was40/gtjj\\_en\\_detail.jsp?searchword=census&channelid=9528&record=5](http://www.stats.gov.cn/was40/gtjj_en_detail.jsp?searchword=census&channelid=9528&record=5)。

<sup>2</sup> 四个直辖市未列入计算，导致符合度从 $R^2 = 0.88$ 下降到 $R^2 = 0.69$ ，而斜率仍具有统计学意义，从 $b=1067.0$ 略微变平至 $b=883.9$ 。

计算)较1978年水平增长了1862% (统计年鉴, 2010年, T.2.5) — 即过去三十年中年平均增速接近10%。GDP的增长率大大超过中国人口的增长率, 1978年到2009年间人口的年平均增长率为1.4%。这期间, 实际人均GDP每年也相应增长了8.6%。

城镇化确实对中国人口带来了益处: 城镇化率高的省份, 其人均GDP也高 (图1.1)。这一现象可以被视为是1978年改革纪元开始以来邓小平战略的体现 (Zhang 1996): 即“让一部分人先富, 然后带动其他人, 最终达到共同富裕”。但这一战略导致的不均等现象越来越严重, 已经成为一个主要的社会问题。中国的基尼系数——即收入不均等的标准测量参数从1978年的0.30攀升到2006年的0.46 (陈 (音) 等, 2010年), 2010年继续升高到0.47 (《中国日报》2010年)。早在1993年基尼系数就已经超过了普遍认可的警戒线0.40, 如今正接近0.50这一标志着高“收入不均等”的水平 (Lampton 2008年)<sup>3</sup>。在过去三十年中, 实际城乡人均收入差距从1985年的1.53扩大到2009年的2.67 (《统计年鉴 (2010年)》, 表10.2)。从公共服务和公共基础设施来看, 大部分资源都投入了大城市和沿海地区, 导致内陆和农村地区的投资和开发比上述地区少了很多: 年度固定资产投资 (FAI) 流的城乡比<sup>4</sup>从1995年的3:1增大到2009年的5:1 (《统计年鉴 (2010年)》, 表5.2)。

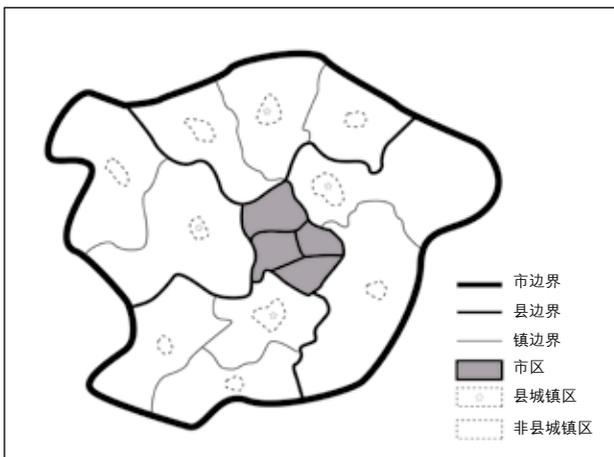


图1.2 大致说明了中国城乡层级体系的主要概念: 市、市区、市里包含的镇和镇里的镇区。

<sup>3</sup> 在世界银行对150个国家进行的排名中, 有88个国家的收入差距比中国小。  
[<http://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI>]

<sup>4</sup> 总的固定资产投资代表在基本建设、房地产开发以及国防和民防项目方面的年投资量。

中国城镇人口主要居住在“市区”和“镇区”，这两者分别构成了更大的行政单位“市”及“镇”的核心区。中国的市和镇占地面积较大，所辖区域大于世界其他国家（Chan 2007年）。从概念上讲，市相当于美国的县，因此可以说整个中国领土基本由287个地级市和直辖市（在它们的区域内包含654个城区——即传统意义上的市）以及19322个镇构成。每个镇均包括一个镇区——即只占该镇所辖区域很小一部分的核心区，但却积聚了全镇大部分的城镇人口。尽管市和镇总体来说在行政边界上有所重叠，每个市由多个镇组成，但城区和镇区是互不相连的结构，是辖区更大的市和镇行政边界内的城镇胚胎。图1.2大致说明了市中如何包含镇以及镇区与城区的互不相连。本研究的主要目的在于考查镇区——即中国镇的城镇化核心的发展和特点。



## 二、中国的城乡体制

中国大陆的行政区划可以分为四个层级：省级、地级、县级和乡镇级（图2.1）。每一层级的结构位于上一层级之内，形成了城乡层级体系（表2.1）。最上层由31个省级行政区组成（22个省、5个少数民族自治区和4个直辖市——北京、天津、上海以及从1997年开始设为直辖市的重庆）<sup>5</sup>。根据中国宪法，各省级行政区（包括4个直辖市）直接隶属于中央政府管辖（宪法2004年）<sup>6</sup>。

省级行政区之下是地级行政区：主要由地级市构成，1983年到1990年间地级市取代了大部分原来的地区和自治州<sup>7</sup>。大部分省级行政区（不包括四个直辖市）完全由地级市构成，从某种意义上说这和美国各大州均由县构成基本相当。中国283个地级市的总人口（11.65亿）接近于中国各省的总人口（不包括四个直辖市的27个省总人口为12.4亿）。

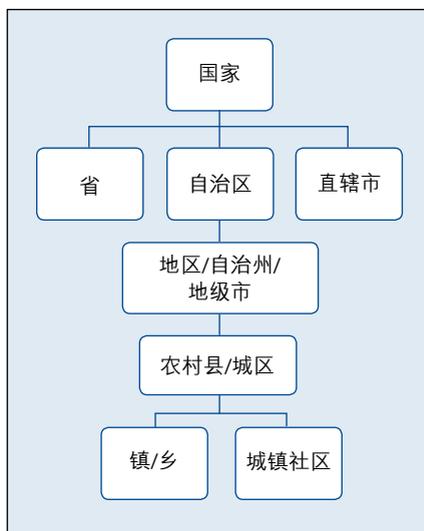


图2.1 中国的行政区域划分分为四个层级（Brixi等2011年,第13页）。

<sup>5</sup> 除31个大陆省市之外，还有两个特别行政区（香港和澳门）以及台湾也算作省级行政区，使总数达到34个。

<sup>6</sup> 四个直辖市相应地被称为“直接受中央管理的城市”，以强调其在行政区划层级体系中级别比地级市高。

<sup>7</sup> 见维基百科“中华人民共和国的行政区划”。

地级市（以及依然保留的地区）又进一步划分为县级行政单位：主要由县、县级市和区构成。区享有县级地位并且常常构成市的城市核心（所谓的“市区”或者市辖区）。直辖市也同样划分为县和区，但不包括县级市（也不包括地级市）：“市区”是直辖市境内唯一的“市”，而直辖市周围的农村则构成了县。区和县又进一步划分为乡和镇，构成中国行政区划体系的第三层级（最低层级）——乡镇级。和市一样，镇也由城区和农村区域共同构成，城镇社区的聚集地称为镇区。（省级以下）三个层级的行政区划由人民代表大会和人民政府管辖。

表2.1 中国行政区域划分层级

	行政区划层级	数量	行政单位	数量	备注
1	省级	31 <sup>^</sup>	省	22	涵盖整个国家的最高一级行政单位：相当于美国的州
			自治区	5*	
			直辖市	4**	
2	地级	333	地级市	283	完全涵盖省级行政单位的扩散结构：相当于美国的县
			地区	50***	
3	县级	2,859	县	1464	
			自治县	117	
			县级市	367	
			市区	855	
			镇区	19,322	
4	乡镇级	40,813	乡	14,848	城乡层级体系中最低的一级；大部分为农村人口。
			镇	19,322	既有城镇人口，又有农村人口
			县城	1,636	县政府所在地
			普通镇	17,686	非县城
			"独立"镇	16,881	其公共、居住在和市政设施与市或县城设施不相连；普通镇中的一类
			镇区	19,322	县城和普通镇的核心区

<sup>^</sup>它们是大陆省市；两个特别行政区（香港和澳门）与台湾也视为省级行政区，使总数达到34个。

\*自治区：新疆、内蒙古、西藏、宁夏、广西。

\*\*直辖市：北京、天津、上海、重庆。

\*\*\*17个地区、3个盟、30个自治区（维基百科“中华人民共和国行政区划”）。

资料来源：《中国统计年鉴2010年》；《中国城市统计年鉴2009年》；《中国城乡建设统计年鉴2009年》；《中国乡镇统计2010年》；《中国农村统计年鉴2010年》；《中国人口和就业统计年鉴2010年》；《农村和农业普查资料2006年》。

城镇人口主要来自市和镇。市和镇都有可能包含农村人口，仅有“市区”和“镇区”基本上都算作城镇：它们构成“城区”，其人口在统计学上被定义为城镇性质<sup>8</sup>。而另一方面，乡基本上被视为农村（地级市市区所辖乡除外）<sup>9</sup>。在中国6.21亿城镇人口中，有60%居住在市的核心区（即地级和县级城市的“市区”），其余40%居住在镇区（表2.2）<sup>10</sup>。

表2.2 2009年市、县城和独立镇的城区人口

	数量	常住人口 (百万)	暂住人口 (百万)	总人口 (百万)	暂住人口比例 %	占全国城镇 人口比例 %
市*	654	340.69	36.05	376.74	10	61
县城*	1,636	69.75	11.20	80.95	14	13
独立镇#	16,881	137.61	25.65	163.26	16	26
总计		548.05	72.9	620.95 <sup>^</sup>	12	100

\*市和县城的数据包括与市和县城的公共、居住和市政设施相连接的镇。

#独立镇是指其公共、居住和市政设施与市或县城设施不相连的镇。

<sup>^</sup>市区和镇区总人口为6.2095亿，接近于《2009年统计年鉴》报告的城镇人口数6.2186亿。

资料来源：市和独立镇的数据出自《2009年建设年鉴》（表1-1-2, 3-2-2）；县城的数据出自《2010年中国乡镇统计》，表1-5-10，该表给出了整个县城镇区的常住人口，以及《2009年建设年鉴》，表2-2-2，给出了整个县城的暂住人口（基于暂住人口主要集中在镇区的假设）。

村是行政区划的第四层级，属于非正式范畴，在宪法中并没有得到明确认可。它们在行政上隶属于更高的乡镇级（即乡和镇）。表2.3显示中国的640000个村中有400000个属镇管辖、200000个属乡管辖，30000属市区管辖（《农村和农业普查资料2006年》）。村无正式的政府机关，实际上由村民委员会管治，村民委员会为自治基层组织。从统计学上来看，村是指“农村居民生活生产所在的乡村区域内房屋和其他建筑的聚集地”（《中国城乡建设年鉴》）。因此，村是农村人口的基本组织单位。市和镇的农村部分也划分为村来管理，而村又隶属于更大的行政单位管辖。

<sup>8</sup> 中国国家统计局根据主要反映物理特征和实际人口密度（尤其是不少于1500人/平方公里的平均人口密度）的标准对城镇区域进行定义。其他标准还包括已建成区域的邻近度、当地政府所在地、是否属于“街道”或“居民”委员会。英文概述，请参见Chan和Hu（2003年）之附录1。国家统计局定义的城镇区域很少与行政区划上定义的城镇区域（市区或镇区）相吻合。

<sup>9</sup> 没有关于乡的城镇人口的信息。2005年（数据收集最近一年），乡的非农业人口，即城镇人口，为1400万（建设年鉴2009，表3-1-13）。该数据与农村和农业普查2006年调查的1600万乡镇人口保持一致。乡的城镇人口数据在当年5.6212亿总城镇人口中约占2.5%（统计年鉴2006，表4-1）。

<sup>10</sup> 镇在所有城镇人口中所占的实际比例在一定程度上更高一些，因为表2.1中估计的比例基于19322个镇区中的18517个县和独立镇的数据而定：不包括805个直接与市公共设施相连镇，而且这些镇属于现有统计系统中城市统计数字的一部分（见表2.5）。

表2.3 中国乡村的划分

类别	数量	比例
所有乡村	637,011	100
镇辖村	398,938	63
县城辖村	47,259	7
普通镇辖村	351,679	55
乡辖村	203,296	32
街道社区辖(市区)村	31,904	5
其他	2,873	0

资料来源：《农村和农业普查资料2006年》。

## 地区划分

按照惯例，中国大陆的31个省级行政区分成四个地区：东北地区、东部地区、中部地区和西部地区（见附录1的地图）。东部和中部地区人口占全国总人口的64%，而土地面积仅占全国的20%。而另一方面，广阔的西部地区土地面积占全国的71%，但人口还不到全国总人口的30%（表2.4）。东部地区的人口密度最高（549人/平方公里），相比之下西部地区的人口密度为52人/平方公里，是最低的。各地区人口和人口密度的差异与地形有关：中国西部的广大地域因气候和地形条件恶劣而不适于人类居住。气候温和且地形更受欢迎的“宜居”地区仅占全国土地面积的19%（城市2010年）。这些地区主要位于东部平原、四川盆地和类似地带。相应地，城市群和城市主要在东部和沿海地区发展，比如长江三角洲、珠江三角洲和京津唐地区。

表2.4 人口稠密的东部和人口稀疏的西部：四大地区的土地、人口和人口密度（占全国总数的比例；2009年数据，大陆省份）

	全国	东北	东部	中部	西部
土地面积	960万平方公里	8.4%	9.6%	10.7%	71.4%
人口	1316600000	8.3%	36.8%	27.0%	27.9%
城镇人口	621900000	9.8%	43.5%	23.8%	22.9%
人口密度， 每平方公里人数	137	135	549	347	52
市的数量	654	13.6%	35.3%	25.7%	25.4%
镇的数量	19,292	7.6%	31.2%	25.9%	35.5%

资料来源：土地面积来自中国政府网[http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content\\_18253.htm](http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm)；人口数据和市的数量来自《统计年鉴（2010年）》；镇的数量来自《中国乡镇统计（2010年）》。

## 市

根据不同的行政区划层级，中国的市可以分为三大类别：直辖市（只有四个直辖市）属于最高的省级，并直属中央政府管辖；地级市（283个）以及县级市（367个）。从严格的字面意义上来说，这三类市全都不是“市”：它们从本质上说是行政单位，而不是城镇实体。中国的市通常由被农村区域包围的城镇核心或者多个市区（市中心）构成<sup>11</sup>。

市区的正式称谓是“市区或市辖区”。市区又被进一步划分为所谓的街道社区，街道社区为行政区划，代表城市政府机关，其人口在统计上定义为100%城镇性质；此外，市区可能包括镇、乡，甚至村，因此在其以城镇人口占主导地位的人口构成内还有部分农村人口（Chan 2007年）。

因此，地级市通常由一个中心市及其周边的县级市以及大范围内的镇、乡、村组成。四大直辖市的组织结构与此相似，但它们均只有一个中心市（无县级市），周边同样由镇、乡、村构成。一般来说，市区与美国的“市中心”概念或者联合国刊物采用的“城镇行政区”的说法大致相符。然而甚至这种“市中心”与大部分的西方或日本城市相比，其地域面积通常也非常广阔。比如，2000年上海市中心面积已超过纽约、芝加哥、洛杉矶“市中心”的总和（Chan 2007年）。县级市在面积上比直辖市或地级市要小得多，但也由城市核心及其周边的镇、乡和村组成。

## 镇和乡

乡和镇的区别由1984年民政部公布的标准来界定，该标准规定了从乡转变为镇的指导方针<sup>12</sup>。镇的总人口应超过20000，非农业人口应占总人口的10%以上；另一种情况是，如非农业人口超过2000，则镇总人口可以少于20000。从这些定义来看，乡的农业（即农村）人口比例比同等规模的镇要大。从这个意义上说，镇的城镇化程度比乡高：根据《农村和农业普查资料2006年》，2005年镇的城镇人口占总人口的19%，而乡只占6%。县政府所在地自动称为镇，不论其人口多少。

<sup>11</sup> 1949年前，中国的市基本上以城镇化的已建成区域为界限。自上个世纪五十年代初期以来，通过持续的变化，市这个单位越来越多地将行政边界内的农村县包括进来，已从本质上变为一个行政单位而不是一个城镇实体。到九十年代，很多市的辖区已经远远超过了其本身的城镇化区域（Chan 2007年）。

<sup>12</sup> 《中国统计摘要》，1985:18；建镇标准和资格【中文】，<http://www.zj.gov.cn/gb/zjnew/node3/node22/node166/node232/node1533/userobject9ai80120.html>。该标准于2002年废除([http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61721.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61721.htm))，之后在缺乏乡转镇指导方针的情况下，镇的数量保持相对稳定。（见图3.2）。

因此，镇可以分为县城——县政府所在地——和普通镇（非县城）（表2.5）。普通镇有一类所谓的“独立”镇，其公共、居住和市政设施与附近的市或县城的设施不相连（在17686个非县城镇中，有16881个为独立镇）。县政府所在地——县城通常城镇化程度更高，因而比其他的镇更富裕。县城有59%的人口居住在城区，而普通镇只有21%<sup>13</sup>；县城65%的就业岗位属于工资较高的第二产业和第三产业，而普通镇仅有52%（见表5.2）。

表2.5 镇的划分

	单位数量	总常住人口， 百万	镇区人口， 百万	占镇区人口比例 %	占全国总人口比例 %
所有镇	19,322	803.0	211.9	26	71
县城	1,636	119.2	69.8	59	11
非县城	17,686*	683.8	142.1	21	60

\*其中有16881个“独立”镇，其居住和市政设施与附近的市或县城的设施不相连。

资料来源：《2010年中国乡镇统计》。

镇政府和乡政府为人民代表大会和人民政府中的最低行政级别（宪法第95条）：它们隶属于上级政府，即县、县级市和区政府<sup>14</sup>，服从上级政府的政策指令和指导。乡或镇人民政府负责经济和社会发展、预算和财政、教育、科学、文化、公共卫生、民政事务、公共安全、司法管理和计划生育等<sup>15</sup>。但乡或镇政府在财政上并不独立：地税由县级政府征收，仅有固定比例的税款由乡级政府征收。

为吸收本地农村移民，《十二五规划》（2011年—2015年）制定了发展镇（尤其是镇的核心区）的基础设施，增加基本服务的目标。镇的核心区定义为“镇区”，而“镇”则是指镇管辖范围内的整个行政区域，其中可能也包含村。

镇，特别是内陆地区的镇，以农村性质为主：仅有20%的人口为城镇人口，镇的行政边界以内土地多数为农田，46%的就业岗位属于第一产业（见表5.4）。镇区是镇真正的城镇中心。镇区处于中国城镇体系的最底层，与农村人口最接

<sup>13</sup> 该数字与前面提及的镇的城镇化率19%大致相当，不要忘了统计来源的不同（《2010年中国乡镇统计》和《农村和农业普查资料2006年》）、定义的不同（镇区人口可能包含部分农村人口）以及时间的不同（2009年和2005年）。

<sup>14</sup> 中国政治制度<http://www.china.org.cn/english/Political/28842.htm>。

<sup>15</sup> 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。  
<http://www.englishcn.com/ext/view.php?aid=7907>。

近，因而发挥着连接城乡区域的桥梁作用：充当乡村农产品的初级分销中心；是以农业为主的区域中加工和制造业的所在地；其城镇设施（如学校、医院、图书馆和社区中心）不仅服务于镇区的城镇人口，也同样服务于周边区域大量的农村人口。镇区的进一步发展将有助于缩小城乡差距，从而促进城乡一体化。

### 聚落的平均规模

不同类型的聚落在规模上存在着巨大的差异。直辖市平均人口为1900万，地级市400万，县级市不足70万（表2.6）。镇平均人口为42000，乡平均人口为18000。县城比普通镇大（人口分别为73000和39000）。在镇平均为42000的人口，城镇核心的人口为11000，但即便是这一数字也包含了农村成份（因为镇区是按照行政边界来界定的，而不是按照统计学上的城/乡划分来界定的；见Chan 2007年）。村平均人口为1100。

表2.6 各类聚落的平均常住人口（2009年）

	数量	总人口, 百万	市区/镇区总人口, 百万	平均人口, 千
直辖市	4	77.6	49	19,408
地级市	283	1,239	333	4,378
县级市	367	245	n.a.	666
镇	19,322	803	212	42
县城	1,636	123	70	75
非县城	17,686	684	142	39
乡	14,848	265		18
村	637,011	713		1.1

资料来源：直辖市和地级市人口来自《统计年鉴（2010年）》，表3-4；市/镇区人口来自《中国乡镇统计（2010年）》和《农村和农业普查资料2006年》。

镇和镇区的平均人口数掩盖了分布不均衡的现象，相对较大的镇人口较多。最小的镇人口在4000左右，最大的多达555000。总共有40%的镇人口在15000到35000之间，有四分之一的镇人口低于20000这个1984年的乡转镇门槛（图2.2）。而另一方面，还有25%的镇人口超过50000，最大的镇人口高达555000。人口数的中值为35000，少于为42000的平均人口数，主要受较大的镇人口数目的影响。

镇的核心区（镇区）的人口比整个镇的人口少得多：有25%的镇区人口未超过2500，镇区人口的中值小于5000（图2.3）。平均人口数11000是偏高的，受到了大镇超过553000的人口分布的影响。平均而言，镇区人口仅占镇行政区域内总人口的23%。

表2.7清楚展示了镇和镇区在人口分布上的差别：当人口处于较低区间（15000以下）时，镇区人口的比例高得多；而另一方面，当人口处于较高区间时，镇的人口比例始终比镇区的人口比例高。毫不意外，镇区人口总体上远远少于整个镇的人口。

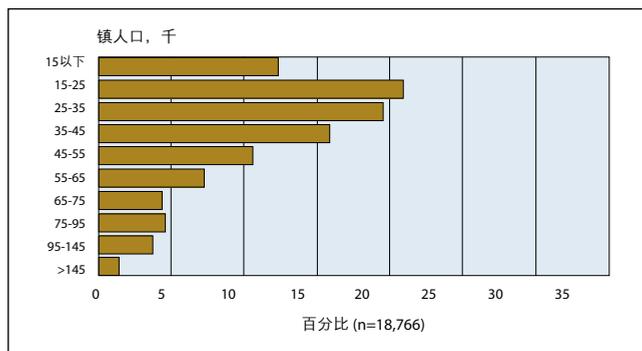


图2.2 2009年镇人口分布。资料来源：根据《2010年中国乡镇统计》计算得出。

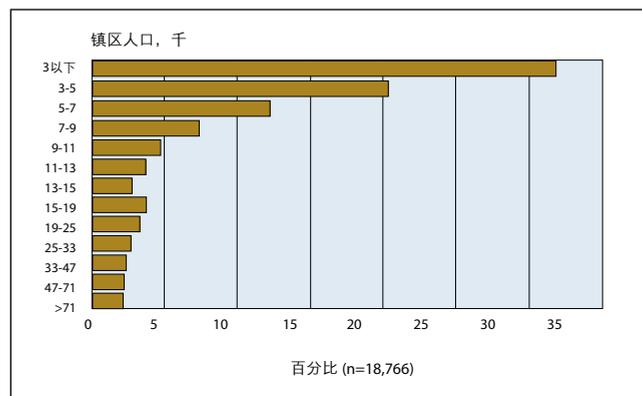


图2.3 2009年镇区人口分布。资料来源：根据《2010年中国乡镇统计》计算得出。

表2.7 镇和镇区的人口分布

人口	镇所占的百分比 (n=18,766)	镇区所占的百分比 (n=18,766)
<5,000	1	52
5,000-15,000	11	31
15,000-55,000	67	14
>55,000	21	3

资料来源：根据《2010年中国乡镇统计》计算得出。

## 三、城镇化

自1978年实行改革开放以来，中国经历了一段快速城镇化的进程。城镇区域的居住人口数量从1978年的1.725亿人增长到2010年的6.656亿人，而同期的农村人口数量从7.9014亿人下降到6.7415亿人<sup>16</sup>。结果是城镇化率——即城镇人口占总人口的比例从1978年的18%稳步攀升到2010年的49.7%（图3.1）。1978年之前，城镇化模式并不稳定：1949年以后新中国侧重工业化发展，自然地引发了城镇化的迅速发展；但1960年后发展趋势停止，并转为下降趋势。1960年到1978年间，城镇化率下降，主要由两方面的原因造成：第一是大跃进的失败以及其导致的1960年—1963年间的饥荒，当时城市的食物短缺迫使政府不得不限制农村向城镇的移民，并将城镇居民转移到接近乡村食物来源的地方（Veek等，2007年）；第二是1966年-1976年文化大革命期间实行的严厉的去城镇化措施，数百万城镇青年被送“下乡”接受再教育（Feiner等，2001年）。

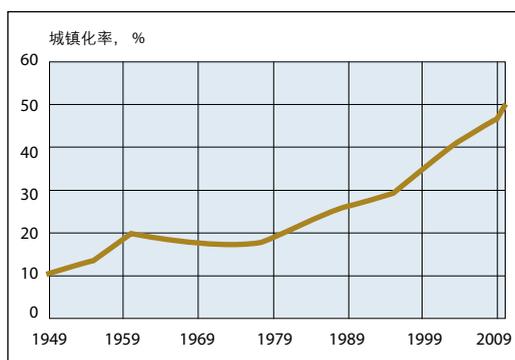


图3.1 1949年-2010年城镇人口比例(城镇化率)

资料来源：1949年-2009年的城镇化率数据来自《统计年鉴（2010年）》（网络版）；2010年的城镇化率数据来自《全国人口普查资料2010年》。

<sup>16</sup> 见2010年人口普查的初步结果[http://www.stats.gov.cn/was40/gjtj\\_en\\_detail.jsp?searchword=census&channelid=9528&record=5](http://www.stats.gov.cn/was40/gjtj_en_detail.jsp?searchword=census&channelid=9528&record=5).

全国平均城镇化率掩盖了可观的地区差异。城镇化程度最高的地区是东部地区和东北部地区，城镇化率高达57%，比2009年的全国平均值高10个百分点。中部和西部地区城镇化程度较低，城镇人口约占总人口的40%（图3.2）。自1982年以来，这四个地区一直保持这种排名，但期间城镇化率的变化则显示出不同地区城镇人口增长率的不同。东北部地区的城镇人口增长的最慢，而东部地区则最快。这导致工业化的东北地区在21世纪丧失了其最初作为城镇化程度最高地区的地位，而东部地区则在2009年赶上了它（见图3.2）。1982年-2009年间，东北地区城镇人口的平均年增长率为1.9%，而东部地区却高达4.9%（表3.1）。另外两个地区——西部地区和中部地区的平均年增长率也分别高达4.2%和4.5%。然而，自2000年以来，西部和中部这两个城镇化程度较低的地区城镇人口的增速却超过了东部：平均年增长4%—4.1%，相比之下东部只有3.4%。东部地区在经历多年超速增长后似乎开始遭受人口过剩的损害，同时城镇化增长的中心转移到城镇化程度相对较低的中部和西部地区。

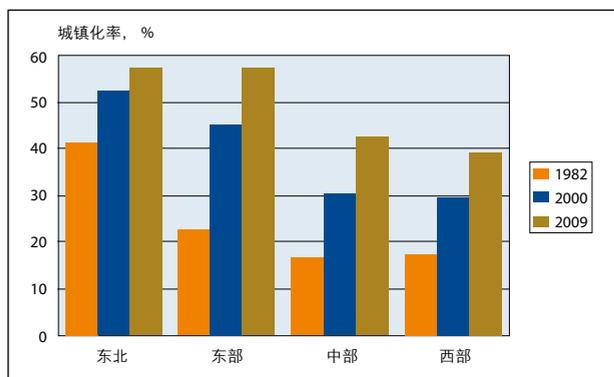


图3.2 2000年—2009年各地区城镇化率。

资料来源：《中国统计年鉴》1983年,2001年,2010年。

表3.1 1982年-2009年各地区城镇人口增长

地区	城镇人口, 百万			年增长率 %	
	1982	2000	2009	1982-2009	2000-2009
东北	37	56	62	1.91	1.21
东部	76	204	274	4.87	3.38
中部	46	104	150	4.49	4.13
西部	48	102	145	4.16	3.96
全国	207	466	632	4.21	3.45

资料来源：《中国统计年鉴》1983年,2001年,2010年。

城镇化确实给中国人口带来了益处：城镇化率高的省份，其人均GDP也高（见图1.1）。但迅速的城镇化也导致了日益严重的不均衡现象——这种现象既在整个人口中普遍存在，正如基尼系数所显示的那样（陈（音）等，2010年），同时又在城镇人口和农村人口间表现的最为明显（见下节：城乡不均）。

### 市和镇数量的增长

过去三十年中，日益加剧的城镇化体现在市和镇数量的激增上。1978年共有193个市（地级市和县级市），而到了1996年则增长到666个，主要通过从县转变为县级市的方式实现。期间县级市的数量从1978年的92个增加到1996年445个，增长了四倍多（图3.3）。中央政府发布阻止此类进一步转化的新指令（1994年10月）后，这种过程得以停止，市的数量也稳定在660个左右。普通市的城镇人口从1994年-1995年间的大约60万下降到2009年的50万。

过去三十年中镇的数量也急剧增长，1978年仅有2173个镇，而到2009年就飙升至19322个（图3.4）。1984年镇的数量增长出现加速，当时民政部放松了建镇的标准，刺激了大规模的乡转镇升级。仅在一年时间内，镇的数量就从1983年的不到3000个猛增到1984年的7186个。由于政府鼓励将较小的乡持续合并为镇（特别是1992年后），以及第十五届三中全会（1998年）提出发展镇区的站略（Zhang 2006年），镇的数量持续稳定增长。直到2002年，镇的数量达到20601个这一峰值。2002年后，数字的增长停止了，镇的数量开始出现略微下滑，因为镇的发展目标从注重量转变为注重质（Zhang 2006年）并废除了1984年的将乡转变为镇的指导方针<sup>17</sup>。小镇开始合并，以增加核心区的人口，并通过规模经济来提高城镇服务。在这种趋势影响下，独立镇核心区的平均人口开始增长，从上世纪九十年代的6000人增加到2004年的8000人（表3.2）。这和市的平均规模的趋势背道而驰。市的规模从1990年的近70万人下降到2009年的50万人。截止2009年，所有镇的镇区居住人口达到2.1187亿人，占全国城镇人口总数的34%或接近全国人口总数的15%。相比之下，镇的总人口为8.03亿，占全国人口总数的60%。

<sup>17</sup> [http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61721.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61721.htm)。

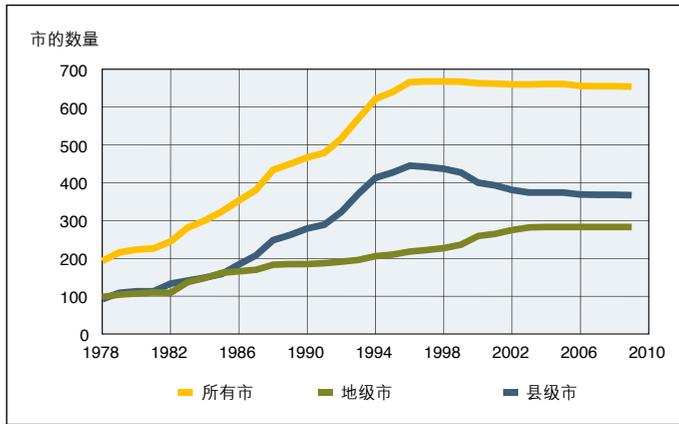


图3.3. 1978年—2009年间市的数量的增长。

资料来源：《2010年城市统计年鉴》。

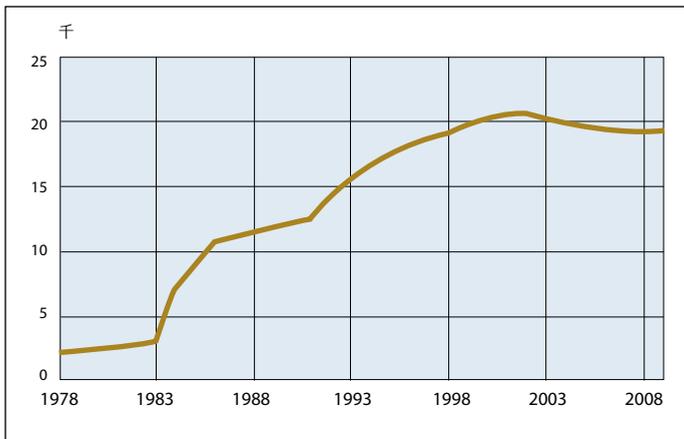


图3.4 1978年—2009年间镇的数量增长。

资料来源：1978年—2005年的数据来自Zhang（2006年），  
2006年—2009年的数据来自《统计年鉴》（多年的），表1-1。

表3.2 1990年-2009年市区和镇区平均规模（市区和独立镇区的人口）

年份	市的数量	市区平均人口，千人	独立镇的数量*	独立镇平均镇区人口
1990	468	696.6	10,100	6,040
1995	640	590.5	15,000	6,200
2000	663	585.6	17,900	6,872
2005	661	543.5	17,700	8,362
2009	654	520.9	16,900	8,166

资料来源：《建设2009》，表1-1-2,3-1-1。

### 城镇化密度

由于市和镇构成了中国城镇人口的集聚地，城镇化密度可通过两个指标来评估：各地区和省份每平方公里的市和镇的密度以及镇和市每平方公里的城镇人口密度。

#### 镇和市的密度

东部地区每1000平方公里的镇密度最高，而西部地区由于地域辽阔因而镇密度最低——尽管绝对数比东部地区大（图3.5）。

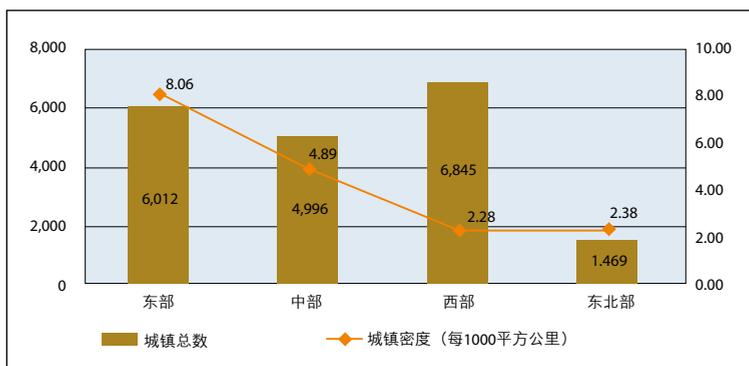


图3.5 2009年各地区城镇数量。

来源：统计年鉴2010和中国乡镇统计2010。

通常而言，一个地区或省份的镇密度（即每平方公里的镇的数量）与以人均GDP来衡量的经济状况是正相关的。就地区而言，东部地区由于镇密度最高，因此人均GDP也最高（41000元）；而西部地区的人均GDP最低（18000元），这里

的镇密度也最低（见表4.1）。图3.6显示了各省市镇密度和人均GDP之间的正相关性。而各省的人均GDP和市密度（即每平方公里的市的数量）也同样存在这样的关联。聚集度越高的省，即每平方公里的市和镇越多，通常就越富裕。这可能是能从图1.1中观察到的另一个侧面，该图表明城镇化率越高导致人均GDP就越高。

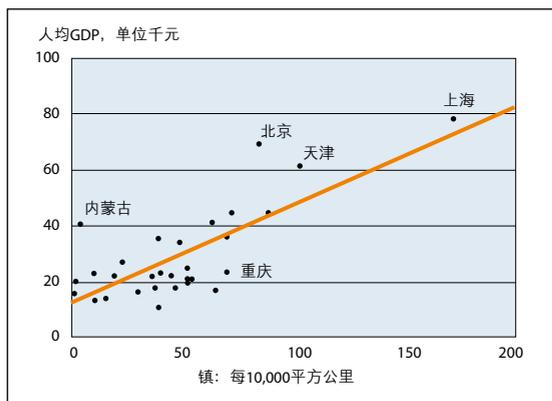


图3.6 镇密度对各省市人均GDP的影响(2009年)<sup>18</sup>。

资料来源：各省镇的数量来自《中国城市统计年鉴（2010年）》，表1-1；各省土地面积来自地区链接[http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content\\_18253.htm](http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm)；各省的人均GDP根据《统计年鉴（2010年）》中的地区GDP和人口数据计算得出。

### 人口密度

市和镇的人口密度通常以城镇核心人口数与已建成区域（BUA）或已建成区面积之比（《2010年发展报告》）。根据《中国城乡建设统计年鉴》的定义，BUA是指市或镇辖区内与公共设施及公用事业设施相连接的大型已开发区域。因此BUA通常比城区的行政辖区小。1999年-2000年后，市和独立镇的BUA平均面积增长迅速（图3.7和3.8）。在市的BUA增长的同时市区人口普遍下降，而独立镇BUA的增长速度快于镇区人口的增长速度，结果是市区和镇区的人口密度都出现下降，市区的下降尤为明显，市区的人口密度从1990年的每平方公里25000人降至2009年的不到10000人，下降了60%。同期独立镇的人口密度从每平方公里7400人下降到4400人，下降了40%<sup>19</sup>。尽管市区人口密度大幅下滑，但仍然比独立镇区的人口密度多两倍以上。而县城的人口和BUA数据只能追溯到2000年。计算结果显示，县城核心区的人口密度也出现下滑（从2000年的每平方公里10800人降至2009年的8600人），而绝对水平则介于市区和独立镇区之间。

<sup>18</sup> 三大主要直辖市（上海、北京和天津）的人均GDP在全国名列前茅，同时其每平方公里的镇密度也最高。但图3.6所显示的镇密度和人均GDP间的正相关性不能完全归因于三个最大城市的效应。如排除四个直辖市所含的镇，则回归符合度将从 $R^2 = 0.56$ 下降到 $R^2 = 0.19$ ，而斜率系数也从 $b=354.7$ 下降到 $b=195.8$ 。尽管符合度不高，但人均GDP和镇密度间的正相关系数为 $p=0.05$ ，在统计学上仍具有意义。

<sup>19</sup> 2009年的人口密度是根据常住人口计算得出的，目的只是为了确保能与1990年的数据进行比较。根据常住人口和暂住人口数据计算得出的密度为5214人/平方公里（见表3.3）。

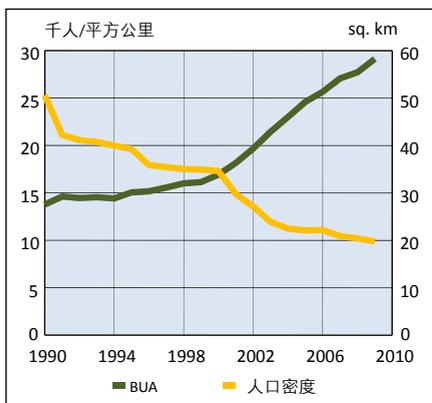


图3.7 1990年—2009年市的发展：平均已建成区域（BUA）和人口密度（基于市区常住人口）。

资料来源：《建设2009》，表1-1-2。

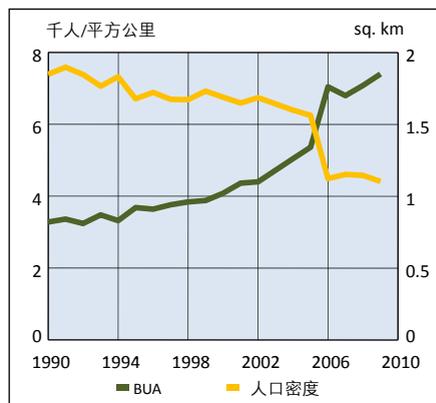


图3.8 1990年—2009年独立镇的发展：平均已建成区域（BUA）和人口密度（基于独立镇区的常住人口）。

资料来源：《建设2009》，表3-1-1。

根据2009年的估计，市区的人口密度最高，县城镇区居中，普通镇的镇区最低（表3.3）。镇区人口密度相对较低被用来说明镇是对土地的浪费，因而是一种比市效率低的城镇形式（《发展报告2010年》）。以镇区为核心的城镇化可能对中国而言并非可持续发展之举，因为土地有限，必须集中加以利用。

表3.3 市、县城和独立镇的城区人口密度（2009年）

	城区总人口，*百万	BUA，每平方公里	人口密度，**人/平方公里
市	376.74	38,107.3	9,886
县城	133.79	15,557.5	8,600
独立镇	163.26	31,312.9	5,214
全国	620.95	84,977.7	7,929

\*总人口是市区/镇区常住人口和暂住人口的总和（见表2.1）。

\*\*计算方法为：（常住人口+暂住人口）/BUA。《中国发展报告（2010年）》采用的计算公式产生了过高估计，因为人口居住的城区/镇区面积比BUA大，而统计来源并无BUA的实际人口信息。将人口密度的计算与城区面积挂钩来纠正这一失真问题，得出了基本一致的排名：市区的人口密度比县城镇区的高（非县城镇无城镇区域）。

资料来源：《建设2010》：市数据来自表1-2-2；县城数据来自表2-2-2；独立镇数据来自表3-2-2。

1996年到2009年间，所有镇的城区常住人口报告数据差不多增加了两倍，从之前的7300万增长到2.12亿<sup>20</sup>。增长主要源于乡到镇的转型以及来自农村地区的移民（见下节内容）。2000年后，有些县转成了市（县级或地级），导致县城的数量和人口均出现下降。

目前为止，中国东部每镇区的平均人口最多，几乎是西部地区的两倍（表3.4）。中部和东部的镇区人口密度比较高（约为3000人/平方公里；东北和西部地区为2000人/平方公里）。

表3.4 各地区镇区平均人口和平均人口密度（2009年）

地区	城镇数量	镇区平均人口	镇区平均面积 平方公里	平均人口密度 人/平方公里
东北	1,469	8,545	5.05	1,691
东部	6,012	15,821	5.79	2,731
中部	4,996	10,517	3.48	3,018
西部	6,845	7,547	3.62	2,084
全国	19,322	10,965	4.37	2,509

资料来源：镇的数量来自《统计年鉴2010年》；镇区人口和面积来自《中国乡镇统计2010年》。

### 农村向城镇的移民是城镇人口增长的动力

中国城乡的差距很大（概述中已重点提及，在下一章节会详细探讨），因而强烈刺激了农村向城镇的移民。1949年到2009年间，城镇人口以4.0%的年平均增长率上升。同期，总人口以1.5%的年平均增长率上升。人口增长率的差异导致城镇化的提高，城镇人口[X1]比例从1949年的11%攀升到2009年的46%。导致人口出现增长的通常是两个原因：人口的自然增长（每年出生与死亡之差）和移民——流入或流出。1978年以来的城镇人口自然增长统计数据尽管不完整，却使我们能够计算出每年城镇人口的自然增长部分。1978年以来每年的城镇人口自然增长比城镇人口实际增长要小得多，这个缺口不得不通过农村向城镇地区的移民来弥补。附录2详细显示了年实际增长、年自然增长以及推动实际[X2]增长达到现在看到的水平的净移入部分<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> 2009年的镇区人口数据来自《中国乡镇统计（2010年）》；1996年的数据来自第一次农业普查（[www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/nypc/nypc1/t20030826\\_99971.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/nypc/nypc1/t20030826_99971.htm)）。

<sup>21</sup> 本表根据张（音，Zhang）和宋（音，Song）（2003年）研究报告对数据和计算结果进行了更新。这两位作者得出结论：1978年到1999年间，净移民在城镇人口总增长中平均占75%，该数据与我们得出的1978年至2009年间平均占78%的结果相符。

1978年与2009年间，净移民在年人口总增长中所占的平均份额为78%（图3.9）。这证明了过去三十年中农村向城镇的移民是中国快速城镇化的推动力。自1996年以来，农村向城镇的移民在城镇人口增长中所占的优势变得尤其明显，已占城镇人口年增长的84%。

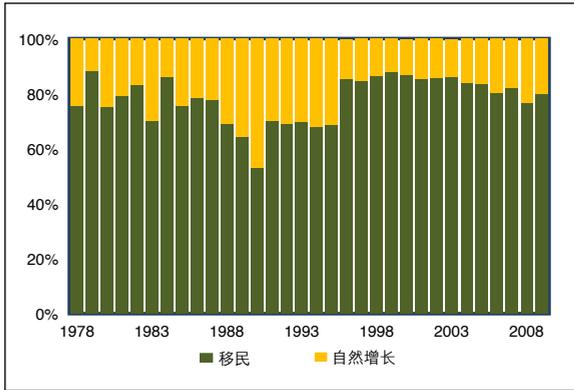


图3.9 1978年-2009年城镇人口增长构成：实际增长=自然增长+移入人口。详情见附录2。

累计1978年以来的年人口增长量，就可以绘制出城镇人口增长图，分为两个部分——自然增长和净移民。图3.10显示了累计移民部分（顶层）是如何迅速超过仅依靠自然增长（底层）而增加的人口。从1977年的基本城镇人口起算，2009年净移民部分已达到城镇人口的59%，而自然增长部分仅占总人口的41%。

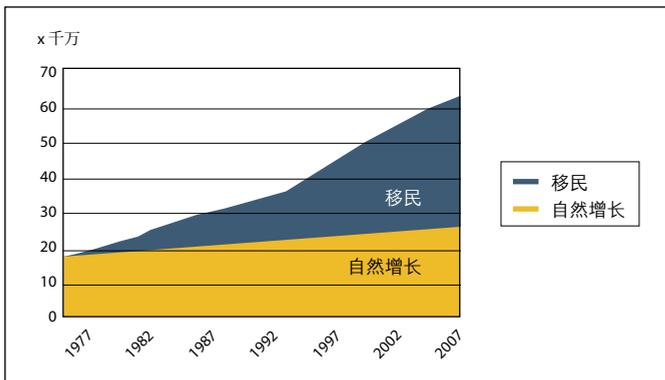


图3.10 1977年-2008年城镇人口结构的变化，支撑本图表制作的假设是农村向城镇的移民始于1977年。

近年来出现了一种新的趋势：部分农民工选择返乡就业。过去，迁移的决定更多地与经济因素有关（世界银行2009年）。由于工资更高，移民们不惜长途旅行聚集到沿海大城市就业；但近来一些农民工却返乡就近务工<sup>22</sup>。与之前城市里的工作相比，他们在家乡的新工作没那么费事，因此他们有更多时间和家人在一起度过；工资比较低，他们却能省下更多的收入。除此之外，在城镇生活比在城市生活开销少得多，他们无需为工作城市与家乡之间的往返交通花钱。由于经济的繁荣能提供更多就业机会和更完善的基础设施，从而提高生活水平，因此中小城镇应该在吸收新一轮农村移民方面发挥更大的作用。

---

<sup>22</sup> CCTV新闻“农民工选择返乡务工”。  
<http://english.cntv.cn/program/china24/20110228/116298.shtml>。

## 四、城乡收入不均

中国城乡收入不均反映在多个不同指标上。最明显的指标是城乡收入的差异（通过城乡人均收入比来衡量）。收入不均可能与就业结构的差异有关：农村劳动力市场以低回报的第一产业（基本上属于农业）为主，而城镇工人却因从事第二产业和第三产业而获得更高的报酬。其他指标包括年固定资产投资（FAI）的不均衡分配，这种分配更有利于城镇而不是农村地区，因而导致城镇和农村地区在公共基础设施水平和服务质量方面出现严重的不均衡。本章节讨论收入不均；FAI和公共服务上的差距将在第5章和第6章中探讨。

图4.1显示了自1985年以来城乡人均收入之间越来越大的差异<sup>23</sup>。这和1978年到1985年间呈现的趋势刚好相反，当时由于1978推行的改革对农村收入带来了积极的影响，因此城乡差距明显缩小。1984年到1985年间，经济改革的重点从农村转向城镇地区。城镇收入开始以比农村收入快得多的速度增长。1985年到2009年期间，城镇人均收入（以不变价格计算）的年平均增长率为7.4%，而农村人均收入年平均增长率仅为5.0%。收入增长上的差距导致城乡差距日益扩大，城乡收入比（以当前价格计算）从1985年的1.86扩大到2009年的3.33

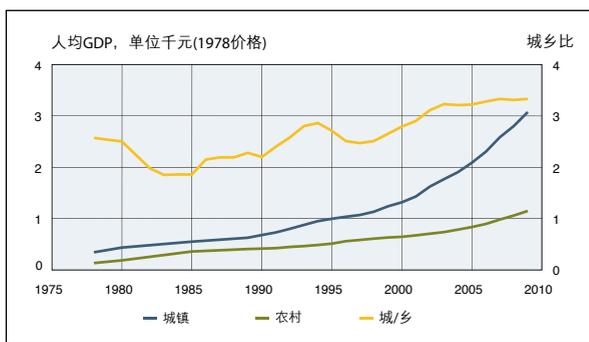


图4.1 1978年—2009年城乡人均收入和城乡收入比。

资料来源：根据《统计年鉴（2010年）》计算得出。

<sup>23</sup> 在中国，城镇可支配收入和农村净收入分别是针对城镇和农村家庭最常用的收入衡量指标。城镇可支配收入仅反映现金交易，并不包括非现金收入，指的是除去借贷、个人所得税、家庭副业生产开支后的现金收入。农村净收入指的是除去生产性和非生产性经营活动中产生的开支、税赋、承包和其他支付给集体的费用以及固定资产贬值后的农村家庭总收入，其中包括现金净收入和产品净收入，比如未销售的和供自家使用的粮食（见Carsten Holz, [ihome.ust.hk/~socholz/SpatialDeflators/Income-data-26Nov05.pdf](http://ihome.ust.hk/~socholz/SpatialDeflators/Income-data-26Nov05.pdf)）。

（1995年到1997年间出现短暂的下滑，因为当时政府为刺激粮食生产而暂时提高了农产品价格）（Lu和Chen 2006年）。

文献中已确定自1984年以来城乡收入不均的加剧与多个因素有关（Xue 1997年）：（1）农场交货价格较低，农业发展较慢；（2）城镇工人工资增长较快；（3）由于乡镇企业（TVE）在不断变化的市场环境中吸收剩余农村劳动力的能力下降，导致农村非农收入下降<sup>24</sup>；（4）政府对农业的投资减少，因为重心转移到了沿海和城镇地区（Xue 2007年）。1994年后，为刺激落后的生产而暂时提高了农产品价格，自然就提高了农业收入，从而在短时间内缩小了收入差距（Wang和Duncan 2008年）。

但人均GDP更高的省份，其城乡收入比更小（图4.2），因而城镇化率更高（因为人均GDP和城镇化之间存在正相关，见图1.1）。事实上，在最富裕且城镇化程度最高的直辖市——上海、北京和天津，其城乡收入差距最小。图4.2显示的模式清楚地说明，比较富裕且城镇化较高的地区的农业人口与城镇人口相比生活得更好：经济发展和城镇化能同时造福于同一个省份的城镇人口和农村人口。

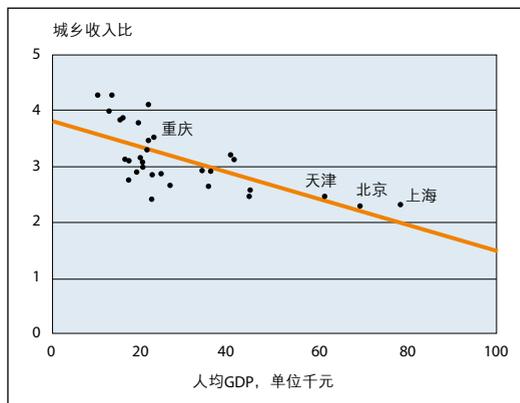


图4.2 省份经济状况越好，则城乡收入差距就越小（2009年数据）<sup>25</sup>。

资料来源：《统计年鉴（2010年）》。

<sup>24</sup> 上个世纪九十年代乡镇企业曾雇用一半以上的农村非农人口，但由于政府鼓励私营企业参与竞争并减少了信贷，1994年后乡镇企业开始丧失其在农村经济中的重要性。2004年，乡镇企业雇用的农村非农人口约为10%（Kung和Lin 2007年）。

<sup>25</sup> 如不计算四个直辖市，则符合度从 $R^2 = 0.45$ 下降到 $R^2 = 0.36$ ，而斜率系数也变得更负面，含全部31个省市时斜率系数为 $-234 \times 10^{-7}$ ，只有27个省份时的则降至 $-335 \times 10^{-7}$ 。两种情况下的相关性系数在统计学上都具有意义。

## 五、市和镇的经济

### 市－镇差距

作为中国农村的城镇和经济中心，镇，特别是镇区发挥着城乡双重经济体连接点的重要作用。它们吸纳当地剩余的农村劳动力，缓解了大城市的移民压力。但是，与大城市相比，镇的经济规模依然很小。尽管中国大多数工业企业（近300万个）立足于镇，但是一个普通地级市拥有的企业数量却是一个普通镇的三倍（表5.1）。此外，镇的工业企业规模也小得多。2006年，镇的工业企业的平均雇用人数仅为地级市的8%。

表5.1 大城市和镇之间的差距（2006年）

	地级市*	镇*	包括:	
			县城	普通镇
市/镇的数量	283	19,322	1,817	17,574
工业企业总数（单位：1000）	149	2,823	456	2,367
每个市/镇的工业企业平均数量	526	146	251	135
每个工业企业的平均雇员数量	282	23	18	24
年财政收入，总额，单位：10亿元	1,086	521	87	435
占全国总数的比例，%	50	28	5	24
每个市/镇的平均年财政收入，单位：100万元	3,800	27	48	25
年财政收入，人均额，单位：元	2,955	667	671	666
年财政支出，总额，单位：10亿元	1,407	409	67	342
占全国总数的比例，%	46	13	2	11
每个市/镇的平均年财政支出，单位：100万元	4,972	21	37	19
年财政支出，人均额，单位：元	3,827	523	522	524
FAI，总额，单位：10亿元	6,123	997	160	837

	地级市*	镇*	包括:	
			县城	普通镇
占全国FAI总额的比例,%	56	9	1.5	7.6
每个市/镇的平均FAI, 单位: 100万元	21,636	52	88	48
FAI, 人均额, 单位: 元	16,655	1,276	1,252	1,281

资料来源: 市的数据来自《2007年中国城市年鉴》; 镇的数据来自《农村和农业普查资料2006年》。

\*地级市的统计数据与市区相对应(未统计边远县和县级市)。镇的统计反映了镇边界内整个辖区的情况。

与大城市相比, 镇获得的投资和财政资源少得多。尽管镇的人口占全国总人口的60%, 但得到的固定资产投资却只占全国固定资产投资总额的9%。地级市得到的固定资产投资是镇的6倍; 人均固定资产投资差距为13倍。普通大城市平均获得220亿元固定资产投资, 而普通镇仅能得到5200万元, 少500倍。镇的公共支出也远低于市。2006年, 镇通过税收和其他预算项目为当地带来了28%的财政收入, 但当地财政支出预算中仅有13%分配给镇<sup>26</sup>。在普通的大城市, 年财政支出比年财政收入高出30%, 而普通镇的年财政支出却比年财政收入低20%。这些事实说明: 镇从上级政府那里得到的财政转移比大城市少得多; 事实上, 市的支出通常是靠牺牲镇的利益来补贴的。

表5.2 县城和普通镇各平均指标的差距 (2006年)

指标 (镇平均数)	县城	普通镇	县城与普通镇之比
镇核心区人口 (人)	40,512	7,568	5.35
流动 (移民) 人口 (人)	6,455	2,232	2.89
镇核心区的已建成区域面积 (平方公里)	13.36	3.07	4.35
年农业投资 (百万元)	4.42	3.38	1.31
年基础设施投资 (百万元)	16.47	9.81	1.68
年公共福利投资 (百万元)	3.78	2.34	1.62
平均雇员人数	36,100	20,900	1.72
第二和第三产业的就业	65%	52%	--

资料来源: 《农村和农业普查 (2006年)》; 就业数据来自《2010年中国乡镇统计》。

<sup>26</sup> 财政收入基本上包括当地政府征收的税费。财政收入和财政支出的具体组成, 见中国统计年鉴2007之政府财政部分“主要统计指标的解释性备注”。

表5.1表明经济差距不仅见于市和镇之间，还见于县城和普通镇之间。从人口和已建成（即城镇化）区域面积来看，县城通常都比普通镇大（表5.2）。县城是所在县的行政中心，因而能吸引更多人才，这一点从其流动人口（移民或暂住人口数量）较多就可以得到证明。与普通镇相比，县城除了能够吸纳更多的固定资产投资以外（表5.1），还能得到更多的农业、基础设施和公共福利投资（表5.2）。更高的投资水平确保了县城的经济总体上比普通镇发展得更好。县城的工业企业数量明显更多可以证明县城的经济发展水平更高，经济实力更强（表5.1）。同时，县城的雇用劳动力中从事第二产业和第三产业（制造业和服务业）的比例比高于从事第一产业（农业）的（表5.2）。通常，第二产业和第三产业就业比例更高的省，则更富有（以人均GDP和人均收入来衡量）<sup>27</sup>，延伸开来讲，那么县城也比普通镇更富裕。

中国四个地区的镇经济发展水平不同。依据每个镇的企业数量及平均规模来衡量经济发展水平和实力，从中可以发现：东部地区经济实力最强，而西部和东北部实力最弱。在东部地区，平均每个镇拥有691家企业，而在西部和东北部地区相应的数字仅有约200家（表5.3）。此外，东部地区企业的规模比其他地区大（从工人数量来看）。

表5.3 根据企业数量和规模来衡量的各地区经济实力（2009年）

地区	城镇企业总数占比 (%)	城镇企业平均规模 (人)	每个城镇的平均企业数量
东部	54	18	691
中部	22	13	344
西部	20	11	228
东北部	3	14	164

资料来源：《中国乡镇统计2010年》。

<sup>27</sup> 见 <http://www.rieti.go.jp/en/china/05112901.html>。

## 就业模式

即使我们忽视高度城镇化的市而主要关注镇的情况，依然可以看到第一产业（农业）不再是最主要的雇主，这反映出全国城镇化水平的不断提高。2009年，镇总体范围内的就业岗位（即镇行政辖区内农村和城镇人口的就业）中有46%属于第一产业，剩余54%则由第二和第三产业（第二产业制造业占28%，第三产业服务业占25%）均分。就业的产业分布结构表现出可观的地区差异，主要跟城镇化率有关。城镇化程度最高的东部地区第一产业就业比例最低，而城镇化程度最低的西部地区第一产业就业比例最高（表5.4）。东部地区就业更多地依赖于第二产业和第三产业，这和该地区有着全中国最高的地区GDP和最高的经济发展水平的事实相符。

表5.4 镇的就业结构\*（2009）

地区	雇用的人数（百万）	按产业的就业比例， %			城镇化率 %
		第一产业	第二产业	第三产业	
东部	176.41	35.7	37.6	26.7	56.7
中部	113.24	50.0	25.4	24.6	42.3
西部	117.39	57.0	19.2	23.8	39.4
东北部	21.45	56.3	18.3	25.4	56.9
全国	428.49	46.3	28.4	25.3	46.6

\* 镇行政辖区内的镇总体就业，数据来自《中国城镇统计2010年》，表1-1-2。

就各省来看（图5.1），就业结构根据镇的核心区的规模各有不同。镇区较大的省市（即城镇化的镇数量相对较多）第一产业（即农业）的就业比例相对较低，而第二产业和第三产业（制造业和服务业）的比例相应较高。城镇化的镇区能够为上游产业的发展提供更为有利的环境，因而有利于脱离对农业的依赖。这种效果在第一产业和第二产业（图5.1中的前两张图表）的就业情况以及第二产业和第三产业的合并就业情况上表现得非常显著。

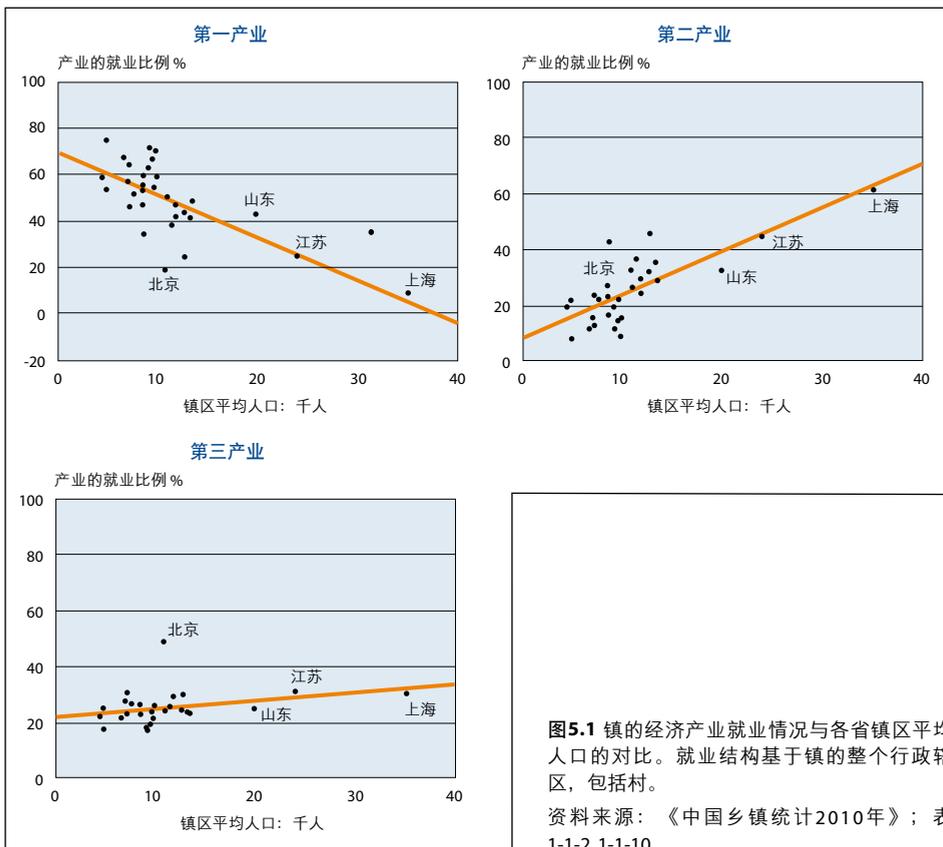


图5.1 镇的经济产业就业情况与各省镇区平均人口的对比。就业结构基于镇的整个行政辖区，包括村。

资料来源：《中国乡镇统计2010年》；表1-1-2,1-1-10。

第三产业的就业（图5.1中的第三张图表）与镇区规模并未显示出有统计学意义的相关性，很可能因为镇的总体特征就在于经济环境相对比较原始且人力资本水平普遍较低，这两个因素均不利于服务行业的发展。为了支持这种猜测，我们可以指出北京作为例子，北京的第三产业就业比例异常高（图5.1中的第三张图表），因为作为中国的首都，北京汇聚了大量的受过良好教育且具备熟练管理技能的人力资本，这非常有利于服务行业的发展<sup>28</sup>。

<sup>28</sup> 有三个省份（上海、江苏和山东）的特点是其镇区平均规模远大于其余28个省市的镇区平均规模（见图5.1）。排除以上三个特例省后的28个省市的回归分析结果几乎和对全部31个省市进行分析的结果一致：镇区人口和第一产业就业的反相关具有统计学意义；而和第二产业就业的正相关也具有统计学意义，但和第三产业就业则没有具有统计学意义的相关性。

上世纪八十年代到九十年代初期，主要靠所谓的乡镇企业来推动农村地区的非农业就业。乡镇企业是乡镇社区拥有的工业企业，其治理结构是控制权掌握在社区政府手中（Che和Qian 1998年；Putterman 1997年）。1978年到1992年间，乡镇企业的实际总产出以22%的年增长率上升，超过了农业和国有企业。乡镇企业对农村经济产生了非常重要的影响。上世纪八十年代到九十年代初期，乡镇企业就业占农村非农就业的半数以上（Kung和Lin 2007年）。同时，对农村收入的增长也发挥了明显的作用：1992年，农村人均收入约40%来自乡镇企业，而在1978年之前这个比例还不足8%（Yao 1997年）。乡镇企业的发展主要得益于有利的政治和制度环境，包括地方政府的鼎力支持和国家银行系统的大量贷款。但上世纪九十年代中期以后，由于来自私营经济实体的竞争以及信贷政策收紧等因素，对乡镇企业的支持开始减小。这给乡镇企业的经济效益带来了负面影响。很多乡镇企业转型为私营企业，乡镇企业在农村非农经济中的重要性开始削弱。截止2004年，仅有不到10%的非农就业岗位在乡镇企业（Kung和Lin 2007年）。

### 固定资产投资（FAI）

固定资产投资（FAI）包括年基本建设投资、房地产开发投资和国防和民防项目投资等，它是各个经济领域，比如农业、制造业、商业、环境和公共服务设施等的固定资产投资总和<sup>29</sup>。

固定资产投资在中国经济中占很大比例。2009年，固定资产投资在中国GDP中占66%（《统计年鉴2009年》），从国际角度来看这个比例也是很大的（Li 2006年）。固定资产投资主要流向大城市，而镇获得的固定资产投资比上级行政区划要少得多。镇和地级市的固定资产投资差距巨大，2006年，镇的固定资产投资总额仅占全国的9%，而地级市则占56%。镇人均固定资产投资仅为地级市的8%左右（见表5.1）。

图5.2显示了中国城乡固定资产投资的差距（没有市镇各自的固定资产投资总额的相关信息）。1995年城乡固定资产投资比大约为3:1，而到2009年则扩大到5:1。中国四个地区的这一不均衡程度亦各有不同。在高度工业化的东北部地区，有着大量向城市工业投资的传统，因此城乡固定资产投资比例是最高的（大于12:1）。而在东部地区，其人均GDP是所有地区中最高的，因此差距比例是最低的（约3:1，表5.5）。这与城乡收入比随着人均GDP增加而下降的普遍现象（图4.2）是一致的。

<sup>29</sup> 公共服务设施的投资将在下一章中单独讨论。



图5.2 一段时间内的中国城乡固定资产投资差距：城镇地区得到的多，农村地区得到的少。

资料来源：《统计年鉴2010年》，表 5-2。

表5.5 2009年城乡固定资产投资差距

	城乡比：固定资产投资总额	城乡比：不包括房地产开发的固定资产投资	人均GDP (元)
东部	4.32	3.29	40,599
中部	7.49	6.36	19,823
西部	8.27	6.93	18,234
东北部	15.11	12.42	28,553
全国	6.13	4.95	27,746

资料来源：作者根据《统计年鉴2010年》计算得出。

就各省来看，城镇化镇区人口更多的省按每个城镇居民平均来算吸引的固定资产投资就更多（图5.2；此处的固定资产投资不包括农业投资）。尽管数据点分布较广且符合度较低（ $R^2 = 0.19$ ），但经统计，人均固定资产投资和镇区平均人口之间的相关系数为 $p < 0.05$ ，具有统计学意义<sup>30</sup>。

<sup>30</sup> 将五个特异的省份（天津、北京、上海、江苏和山东）排除后，各种组合中的符合度都得到提高，斜率系数也得到增加，但人均FAI与镇区平均人口之间的正相关系数总是超过5%，具有统计学意义。

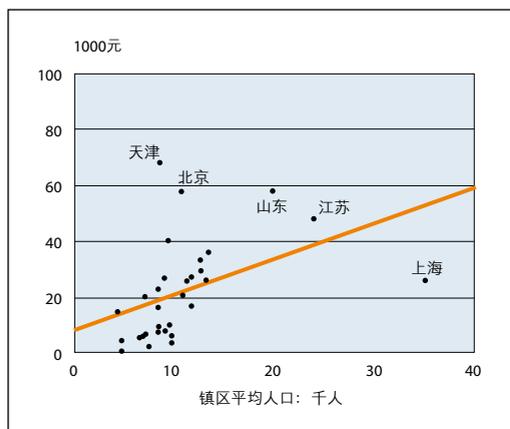


图5.2 各省份每个城镇居民的平均固定资产投资与镇区平均规模的对比（不包含农业投资）。

资料来源：《中国乡镇统计2010年》，表1-1-5, 1-1-10。

一般说来，镇仍然处于中国经济的最底层。其规模比市小得多。镇企业平均规模仅为15人/企业，甚至中国东部地区的镇，其企业平均规模也只有18人/企业。企业规模小、镇规模小，因而镇很难吸收大量的农民工，不过，目前不少镇已经具备良好的经济状况。在中国中小城镇发展的下个阶段，也许应该重点发展县城。

## 六、城镇基础设施

基础设施属于公共间接资本，由两大部分组成：社会基础设施和经济基础设施（Hansen 1965年）。社会基础设施包括为人民生活投资的间接资本，比如健康和教育投资。经济基础设施是用于支持经济生产和一般经济活动的间接投资，主要包括公用事业设施（电力、管道燃气、通讯、供水、污水、废物收集和处埋）、公共工程（道路、重要的水坝和灌溉水渠）和运输（铁路、港口、水路和机场、城市交通网络）（世界银行1994年）。因此，从广义上来说，经济基础设施不仅限于生产：还包括支持生活条件（如供水）和保护环境（固体废物处埋和污水处理）的基础设施部分。

本报告选择了城镇地区经济基础设施中的某些部分进行重点探讨。由于统计数据有限，我们考虑了四个城镇基础设施指标：

- 道路：代表支持生产的城镇经济基础设施
- 供水和管道燃气：代表服务民生的城镇居住基础设施
- 废水处理：代表保护环境的城镇环境基础设施

为抵消城镇结构规模差异带来的影响，指标以比例来表示：水气供应的人口覆盖率（2006年以来的数据包括常住人口和暂住人口），废水处理占总排放的比例以及人均道路面积（平方米）。

中国的城镇基础设施发展不均衡。起初自1949年到1978年间，国家政策强调的是“将消费型城市转变为生产型城市”的必要性，以此达到工业复兴的目标（1949年中央委员会决定；1958-1962第二个五年计划）。重点放在了与工业发展相关的基础设施上，居住和环境基础设施则因为是“非生产型”的而遭到忽视（Li和Xu 2001年）。文化大革命期间（1966年—1976年），部分城市取消了对基本城镇基础设施，比如供水和住房的所有投资。

1978年推行市场改革之后，政策开始从“生产型城市”转向“生活型城市”转（Li和Xu 2001年），强调居住和环境方面的基础设施。上个世纪八十年代，新颁布的法律的强调城镇基础设施的发展，并将市政和公共设施建设作为地方政府的主要职能。1985年引入了城镇维护建设税，目的是帮助城镇发展融资。土地转让收入的一部分也被指定用于地方基础设施的发展，要求所有新的建设项目要有配套的市政服务和设施。这样一来，城镇基础设施投资出现大幅增长，有力地推动了城镇建设，提高了人民的生活水平。1978年，以消费者为导向的供水和废水基础设施方面的投资上升了两个数量级（表6.1）。1991年电力行业对政策进行了调整，确保了居民的照明用电，取消了工业生产作为有限电力供应的主要用户的绝对优先权。但由于各级政府（中央政府和省级政府）长久以来一直将生产基础设施视为重点，因此还需要将更多的投资和精力投入与居民生活条件和环境保护相关的基础设施建设中。

表6.1 1953年－2008年 供水和污水系统投资增长（单位：百万元）

年份	供水投资	污水系统投资
1953	40	50
1963	50	20
1973	120	30
1983	520	330
1993	6,990	3,700
1998	16,100	15,450
2003	18,180	37,520
2008	29,540	49,600

资料来源：中国城镇供水排水协会，中国供水排水60年发展特别报告。

<http://www.chinacitywater.org/rdzt/jishuzhuanti/60years/index.shtml> 【中文】。

## 市和镇在城镇公共设施方面的差异

之前我们已经看到，大城市比小城镇能获得更多的固定资产投资，不管是从绝对数量还是人均值方面来说都是如此（见表5.1）。基础设施水平也展现了市与镇之间的差别，但是显著的差别只能在部分指标上看到。因此，在一些代表相对先进的公共设施的指标，比如燃气覆盖率和污水处理比例上，大城市要比镇要高得多（图6.1，2009年数据）；而另一方面，更为基本的公共设施方面差距却不十分明显，比如供水覆盖率和人均道路面积。

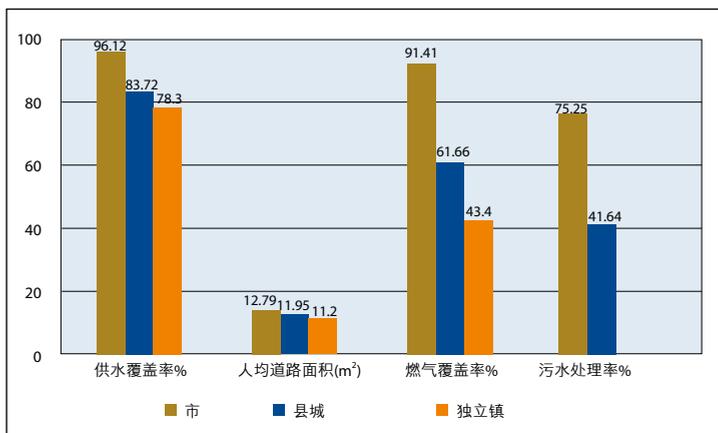


图6.1市和镇在城镇基础设施上的差异（2009年）。

资料来源：《建设年鉴2009年》，表1-2-1,2-2-1,3-2-1。

注：暂无独立镇的污水处理比例数据。

2009年所见到的差异是长期持续改善城镇基础设施的结果（见表6.1中的基础设施投资的稳定增长）。期间，市和县城的全部四个城镇基础设施指标都出现增长（无普通非县城镇的相关数据）。但是，市的城镇基础设施水平普遍比县城高。图6.2描绘了2001年到2009年间（此期间有可以进行对比的市和镇的相关数据）城镇基础设施的发展，从中可以很明显地看到上述现象。

2001年以来市（特别是县城）的污水处理设施水平得到异常显著的提升（图6.2右下侧图表）。环境保护基础设施的强劲发展反映出不断增强的环保意识，目前对废水处理和工业废水处理都给予了更多关注。1949年，全国仅有四个小型废水处理厂，在上海和南京；工业废水一般不经处理直接排入附近的水体。2009年，就全国来说，城镇废水处理占全部镇区废水排放量的比例达到65%，但是在这个指标上城乡之间存在很大的差距：市为75%，县城为42%（无独立镇的相关数据）<sup>31</sup>。此外，有71%的县仍然没有污水处理厂，而只有23%的市没有污水处理厂（城市2010，第42页）。有废水处理厂或设施的独立镇不到55%，有废水处理厂或设施的市达到90%，县城达到60%<sup>32</sup>。

<sup>31</sup> 《建设年鉴2009年》，表1-1-1（市）和2-1-1（县城）。

<sup>32</sup> <http://green.sina.com.cn/news/roll/2011-06-13/220022633293.shtml>。

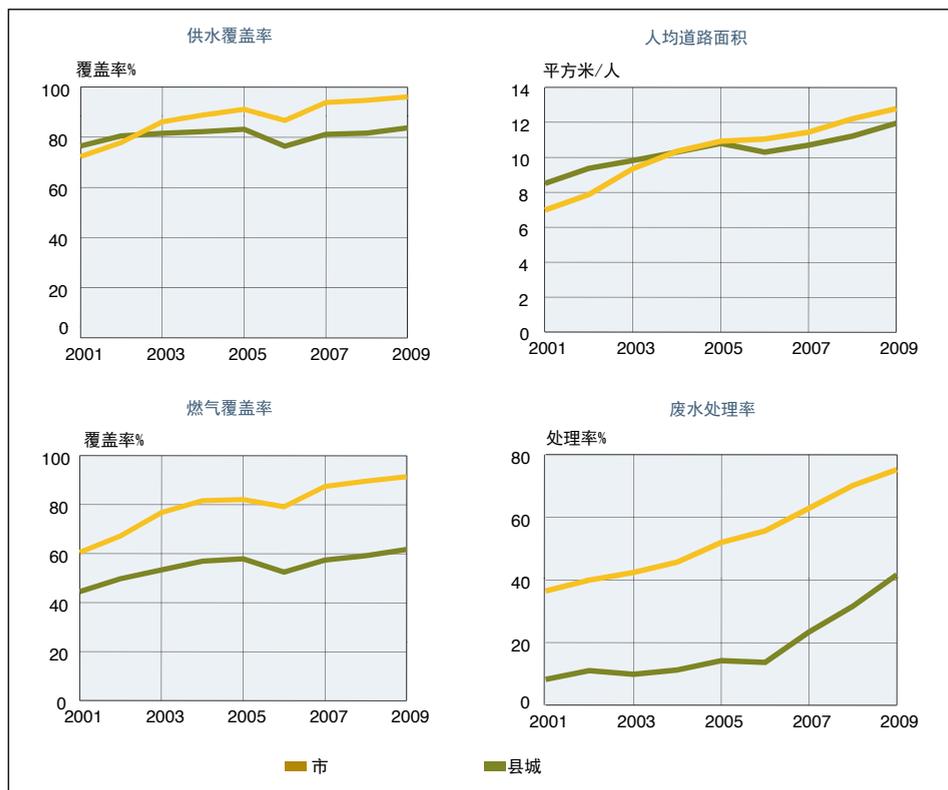


图6.2 市和县城基础设施发展的差异。

资料来源：《建设年鉴2009年》，表1-1-1（市）和2-1-1（县城）；无非县城镇的相关数据。

镇的基本城镇服务基础设施建设被列为国家《十二五规划（2011年-2015年）》的重要目标。镇区被确定为扩大城镇基础设施服务的下一前线，政府政策的目的是改善镇区提供的公共服务从而加强它们作为城镇居住区的功能。东部地区的重点镇、中部和西部地区的县城以及重点边境镇均被指定为“重点发展点”，将发展成中小城市。

## 城镇公共设施投资

城镇公共服务设施（即城镇基础设施）包括公用事业设施：比如水、燃气、卫生、污水和废水处理等设施，以及公共工程：比如道路、桥梁、轨道交通系统、防洪等<sup>33</sup>。镇的基础设施项目主要由政府预算出资，也会从金融机构获取贷款（图6.3）。预算资金来自向营利的商业项目（供水系统、道路过路费等）征税的收入并被用于偿还贷款。

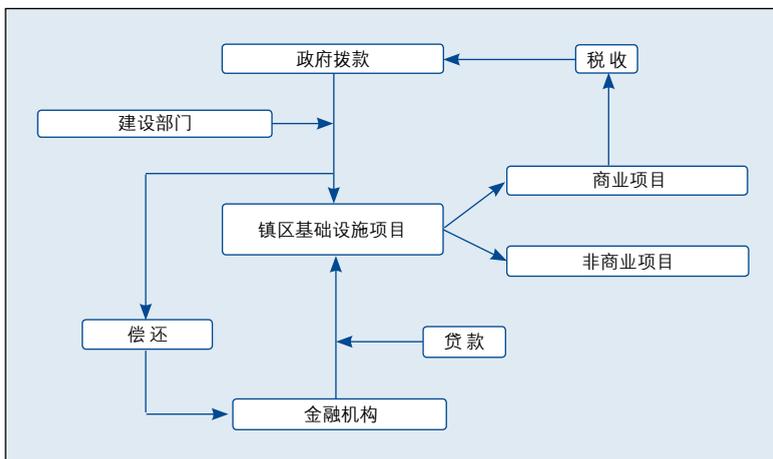


图6.3 当前镇的基础设施投资规划模式。

资料来源：Ma（2008年）。

城镇基础设施项目的所有筹措资金均通过城市维护建设资金（UMCF）管理，该资金既负责现有城镇公共设施的维护，又向新基础设施的建设投入资金。根据图6.3中的图表来看，UMCF的收入来自中央和地方政府的财政拨款（所谓“财政资金”，由各种税费构成）以及金融市场（所谓“社会资金”，由国内贷款和证券发行收入等构成）。UMCF的两个组成部分所占比例已发生了巨大变化：就城市而言，1986年财政资金占98%，而到2005年则下降到50%，社会资金则相应从2%增加到50%（表6.2）。县城的相关数据仅能追溯到2000年，但也呈现同样的趋势：社会资金的重要性越来越大。不过，与市相比，县城更依赖于财政预算。2005年，就县城而言，财政资金占到62%，但就市而言，财政资金仅占50%。

<sup>33</sup> 市和县城的城镇公共设施数据来自《建设年鉴2009年》，表1-2-5,1-2-6,2-2-5,2-2-6。

表6.2 1986年-2005年 UMCF不断变化的结构（百分比）

	市		县城	
	财政资金所占比例	社会资金所占比例	财政资金所占比例	社会资金所占比例
1986	98	2	n.a.	n.a.
2000	58	42	68	32
2005	50	50	62	38

资料来源：《建设年鉴2010年》，表1-1-3,2-1-3。2006年以来的数据仅显示财政资金部分。

财政资金在UMCF中所占比例的下降，一定程度上反映了中央和省级政府对基础设施发展的支持不断减少。自1980年以来，由于实行经济转型和分权政策，政府的支持开始减少。1979年以前，中央政府直接控制省和直辖市政府的资源分配、重点产业生产计划以及财政收入和支出的预算控制。1980年开始采用新的财政包干体制，很多城市得以留用更高比例的收入，并更自由地分配资金（Wu 1999年）。1994年的财政改革进一步加强了财政分权，中央政府和地方政府之间根据一个综合了税收分配和税收分享的机制重新分配税收（Wong和Bird 2005年）。1990年以前，超过半数的项目由中央政府投资；而到了1999年，因执行了分权政策，这一比例下滑到33%（Wei 2001年）。如今，公共服务设施投资主要来自地方预算的财政收入。2009年，80%以上的年度财政资金投资（即来自政府预算—不包括贷款和证券发行收入）源于地方（即县、市和镇政府），而中央政府和省级政府的预算拨款仅占很小的比例（表6.3）。

表6.3 2009年用于公共服务设施投资的财政收入来源（百分比）

	市	县城	独立镇
中央政府	2	8	7
省级政府	2	4	9
县（市）政府	88	80	31
镇政府	--	7	53
其他来源	8	--	--
总计	100	100	100
百万元	672,769	138,202	81,636

资料来源：《中国城乡建设统计年鉴2009年》，表1-2-3,2-2-3,3-2-2。

在城市中由中央政府和省级政府预算资助的投资所占比例最低（约4%）：城市自身产生的财政收入似乎被认为足够用于公共基础设施投资。而县城和独立镇获得的中央政府和省级政府预算支持更多（县城12%，独立镇16%），因为它们的本地财政收入被认为不如城市的那么充足。

各个地区分配给城镇服务设施建设的财政收入结构不同（表6.4）。就所有聚落类型而言（市、县城和独立镇），富裕的东部地区，来自本地的资金比例最高，相应地对中央和省级政府预算的依赖度最低。就独立镇而言，本地来源主要由两部分组成：县政府拨款和镇财政收入。在富裕的东部地区，镇的财政收入较高，不论是从绝对数额还是从人均额来看，因此东部地区的镇政府更有能力支持基础设施建设：这里城镇服务设施投资中有62%来自镇政府的财政收入（另有29%来自县政府，其余9%来自中央和省级政府）。而另一方面，西部地区经济条件较差，这里的镇更多地依赖上级政府的拨款，而对自身财政收入的依赖较小：财政收入投资中仅有24%来自镇政府，而45%来自县政府，其余31%来自中央和省级政府。

表6.4 2009年各地区独立镇的城镇服务设施投资中的财政收入拨款（百分比）

地区	市	县城	独立镇	包括：	
				县政府	镇政府
东北	95	80	72	25	47
东部	98	93	91	28	63
中部	98	90	80	29	51
西部	91	90	69	45	24

资料来源：《建设年鉴2009年》，表1-2-3（市），2-2-3（县城），3-2-2（独立镇）。

地方政府面临着动用额外资源来提供基础设施和服务的压力（Liu 2004年）。加大对土地转让收入的依赖是增加用于基础设施投资的地方财政收入的方法之一（《发展报告2010年》）。根据《土地管理法》规定，地方政府有权力为“公共利益”征用农村集体所有的土地，从而将其转化为城镇土地。地方政府常常利用它们独掌的权力来征用农民集体耕种的农村土地，并根据低估的估价支付赔偿金，然后将土地租赁给所谓的城市建设投资公司（UDIC），进行商业开发。新的土地用户（UDIC）支付征用费、交易过程中产生的各种规定的土地费用和转让费。最后一项是地方政府从这些交易中获得的土地转让净收入（Fubing 2008年）。2009年，在拨给县城城市维护建设资金的财政总收入中，土地转让收入占29%（这一比例在市中为39%）（《建设年鉴2009年》，表2-2-3, 1-2-3）。土地转让收入是市（县）政府用于公共服务基础设施投资资金中的一部分，因此也是城市维护建设资金中的财政资金部分（见表6.3）。

图框6.1. UDIC的一般职责

- **融资平台。**UDIC通过各种渠道为城镇基础设施建设筹集资金。通过转贷或直接投资的方式向基础设施项目提供借贷来的资金。
- **公共部门投资人。**UDIC以市政府或国有资产管理机关授权的投资机构的身份运作。UDIC在授权范围内运作和管理资产，负责保持资产价值和保护政府的利益。
- **土地开发机构。**许多UDIC对城镇规划区域内当地政府分配的土地进行前期开发和管理。
- **项目主办方/所有者。**UDIC主办和拥有城镇基础设施重点项目。从这方面来看，UDIC负责项目的投资、建设、管理和运营。

世界银行（2010年）

UDIC的建立使市和镇的政府能拓宽资金调用手段，而不仅局限于依靠财政拨款和土地转让收入。UDIC是市属公司，除了为当地政府提供产生土地收入的渠道以外，还能通过在资本市场上举债或发行证券来筹集资金（见图框6.1 UDIC的一般职责）。

除了土地转让收入以外，地方政府在很大程度上还依赖UDIC来动用国内贷款和自筹资金。地方政府不允许直接参与市场借贷，而UDIC模式可为地方政府提供政府所有的公司结构，以便向市场借贷资金用于基础设施建设。UDIC还能以土地使用权和土地开发项目未来的收入为担保来发行债券和股票。UDIC甚至能吸引外国投资。如之前所述，UDIC筹集的资金构成城市维护建设资金中的社会资金部分，对预算财政资金起到补足作用。图6.4说明了土地收入在城镇基础设施投融资中的核心作用。首先，它以土地转让费（财政资金）的形式直接补充了地方财政收入；其次，它为金融市场运作提供了担保使得UDIC能筹集贷款和发行证券（社会资金）。

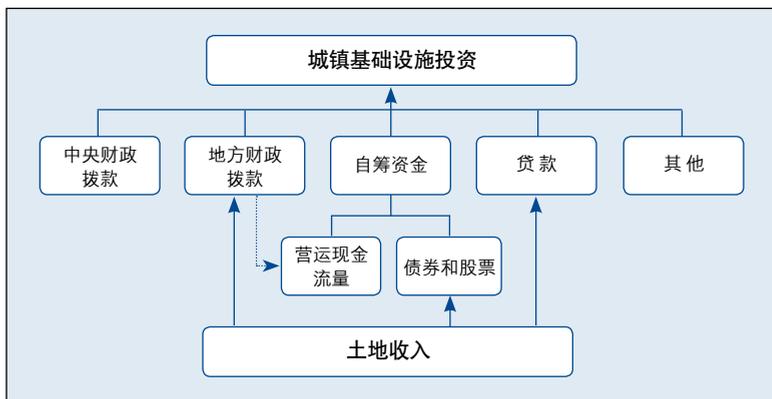


图6.4 城镇基础设施投资依赖于土地收入  
资料来源：作者观点。

2005年之前的数据使得确定用于城市基础设施投资和维持的城市维护建设资金总额中财政资金和社会资金的比例成为可能（见表6.2）。2005年之后的数据，我们仅有城市维护建设资金用于投资的部分中财政资金和社会资金的比例，即城镇基础设施固定资产投资的资金结构。此外，仅有市和县城的数据，无法获取普通镇或独立镇的相关数据。因此，市和县城的城镇公共设施方面的投资主要来源于两个方面：当地政府拨款（包括土地转让收入）以及国内贷款和UDIC在金融市场调用的其他资金（表6.5）。市和县城具体的资金机构各有不同：县城对中央和当地政府拨款的依赖较少，而更多地依赖国内贷款（没有普通镇的可比相关信息）。

表6.5. 2009年城镇服务设施投资的资金来源结构（百分比）

	市	县城
<i>财政资金:</i>		
中央政府	6	1
当地政府	53	37
<i>社会资金:</i>		
国内贷款	18	38
自筹资金	23	24
总资金	100	100

资料来源：《建设年鉴2009年》，表1-2-6, 2-2-6。

2001年到2009年间，市和县城的城镇服务设施人均投资名义上出现急剧增长，但市的投资水平一般都比县城高一倍（表6.6）。镇的基础设施投资无可比数据。但2009年的数据显示：在城镇服务设施投资率上存在明显的城乡差距（图6.5）。与乡和镇相比，市能得到更多投资（每平方公里）。县城的投资密度（元/平方公里已建成区域面积）不到市的一半。总之，投资密度显示了强烈的规模倾向性。四个直辖市的投资密度水平远高于其他城市（直辖市为4000-8000万元/平方公里；地级市和县级市合在一起的投资密度不到3000万/平方公里）。

表6.6 城镇服务设施建设人均投资（名义值）\*

	市, 元/人	县城, 元/人	市/县城之比
2001	658	374	1.8
2002	887	465	1.9
2003	1,320	602	2.2
2004	1,395	681	2.0
2005	1,559	717	2.2
2006	1,547	614	2.5
2007	1,732	645	2.7
2008	1,992	880	2.3
2009	2,825	1,257	2.2
名义增长 2009/2002	4.3	3.4	

\*2006年之后的数据根据常住人口和暂住人口之和计算得出。

资料来源：《建设年鉴2009年》，表1-1-2,1-1-5（市），表2-1-2,2-1-5（县城）。

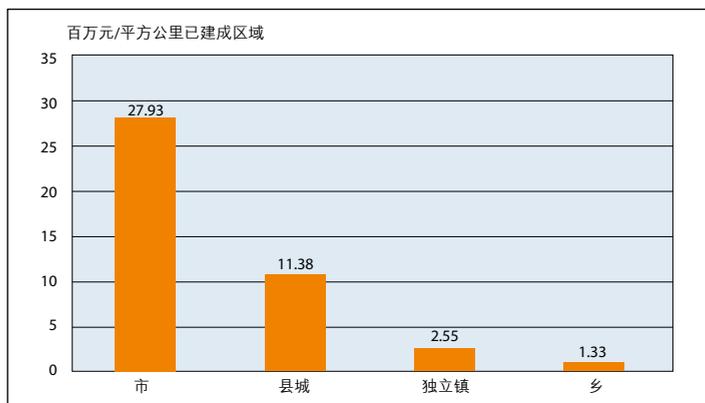


图6.5 不同类型的市和镇之间城镇服务设施投资密度存在差异（2009年）。

投资密度=完成投资项目/已建成区域。

资料来源：《建设年鉴2009年》（表1-2-2和1-2-5（市）；表2-2-3和2-2-5（县城）；表3-2-2（独立镇）；表3-2-10（乡））。

资金短缺已成为镇基础设施建设面临的巨大挑战。镇在财政并不独立：地税由县政府征收，仅有一定比例的税收收入分拨给镇政府。该比例由县政府根据实际管理支出来决定，比如官员薪酬和日常办公支出（Ma 2008年）。鉴于采用的拨款模式，镇政府几乎没有足够的资金投资于基础设施建设。此外，从法律上说，镇政府也没有资格以借款人的身份向金融机构贷款。银行也不愿意资助镇的基础设施项目，因为镇政府的贷款偿还能力不及市政府，违约风险相应较高。这也解释了为什么UDIC在动用市场融资方面会发挥越来越重要的作用。

## 参考文献

Brix, H., Mu, Y., Targa, B.,和Hipgrave, D. (2011年), 《中国卫生系统改革挑战与机遇中的权益和公共治理》, 政策研究工作文件5530, 世界银行, 东亚和太平洋地区 (1月)

Chan, K.W. (2007年), “中国城市研究中的误解和复杂性: 定义、统计和含义”, 《欧亚地理学与经济学》, 48(4):383-412).

Chan, K.W.和Hu, Y. (2003年), “20世纪90年代中国的城镇化: 新的定义、不同的系列和修正了的趋势”, 《中国评论》, 3(2):49-71

Che, J.,和Qian, Y. (1998), “制度环境、社区政府和公司治理: 了解中国的乡镇企业”, 《法律、经济和组织期刊》, 14(1):1-23.

Chen, J., Dai, D., Pu, M., Hou, W., 和 Feng, W. (2010年), 《中国基尼系数趋势》, 布洛克斯世界贫困研究所工作文件109, 布洛克斯世界贫困研究所, 曼切斯特大学 (1月)

[http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-05/12/content\\_9837073.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-05/12/content_9837073.htm)

中国日报 (2010年), “中国财富分配超过警戒线”, 5月12日

[http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-05/12/content\\_9837073.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-05/12/content_9837073.htm)

城市 (2010年), 《中国城市现状2010/2011》, 国际欧亚科学院中国科学中心, 中国市长协会, 联合国人居署 (9月)

<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?PublicationID=3012>

中华人民共和国宪法 [http://english.gov.cn/2005-08/05/content\\_20813.htm](http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm), 第30条

建设年鉴（2009年），《中国城乡建设统计年鉴（2009年）》，住房和城乡建设部，北京

发展报告（2010年），《中国发展报告2010——促进人的发展的中国新型城市化战略》，中国发展研究基金会。（2010年）

Feiner, J., Mi, S., Schmid, W.A. (2001年), 迎接未来城镇化的挑战：中华人民共和国未来城镇规划的风险与机遇, DISP 145(02): 10 – 18 [<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/358>]

Fubing Su (2008年), “中国现代化进程中的土地市场：监管、挑战和改革”，EAI背景简报第41期

Hansen, N.M. (1965年), “不平衡增长和区域发展”，《西部经济期刊》，秋季版，第3-14页

Kung, J. K.和Lin, Y. (2007年), “中国经济转型中乡镇企业的没落”，《世界发展》，35(4):569-584

Lampton, D.M. 2008年, 《中国力量的三个侧面：势力、金钱和头脑》，加利福尼亚大学出版社，伯克莱

Li, L.与Xu, X. (2001), “中国最近50年城镇主要功能的发展和变化——从消费型城市向生产型和居住型城市转变”，《人类地理学》，16(2):22-25 【中文】  
[http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-RWDL200102004.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-RWDL200102004.htm)

刘志（音，Liu, Zhi），2004年，《中国基础设施发展中的规划和政策协调》，东亚太平洋基础设施研究，亚洲开发银行-日本国际协力银行-世界银行，华盛顿：世界银行<http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/855084-1137106254308/China.pdf>

陆明（音，Lu, Ming）和陈昭（音，Chen, Zhao），2006年，“中国的城镇化、向城镇倾斜的政策和城乡收入不均，1987-2001”，《中国经济》，39(3):42-63

马晓军（音，Ma, Xiaojun）（2008年），《我国小城镇建设的障碍和相关问题研究》，硕士论文，重庆大学

Putterman, L. (1997年), “中国乡镇企业的过去与未来”, 《世界发展》, 25(10), 1639-1655

统计年鉴 (2010年), 《中国统计年鉴 (2010年)》, 北京: 国家统计局

Veek, G., Pannell, C. W., Smith, C. J., 以及Huang, Y. (2007年), 《中国地理: 全球化与政治、经济和社会变化的原动力》, Lanham, MD: Lexington

Wang, Xiaolu和Duncan, Ron (2008年), “城乡收入差距和WTO对中国农业的影响: 政策考虑”, 陈春来 (音Chunlai Chen) 和Ron Duncan所著《中国的农业和食品安全》, 澳大利亚国立大学电子出版社和亚太出版社, 澳大利亚国立大学, 第85-103页

Wei, X. (2002年), “中国基础设施构成的地区差异”, 《上海经济评论》, 第12: 20-25

Wong, C.C.P. 和 Bird, R.M. (2005年), 《中国财政体制: 任重道远》, 国际研究项目工作文件0520, 佐治亚州立大学安德鲁杨政策研究学院, 佐治亚州, 亚特兰大。

世界银行 (1994年), 《发展基础设施》, 世界发展报告1994

世界银行 (2009年), 《重塑世界经济地理》, 世界发展报告2009

世界银行 (2010年), 《中国重庆的城投公司 (UDIC)》, 世界银行技术援助报告[http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/1429963-1235543628658/Chongqing\\_UDIC\\_en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/1429963-1235543628658/Chongqing_UDIC_en.pdf)

Wu, W. (1999年), “改革中国制度环境以提供城镇基础设施服务”, 《城镇研究》, 36(13):2263-2282

薛进君 (音, Xue, Jinjun) (1997年), “中国城乡收入差距及其意义”, 一桥大学经济学学刊, 38: 45-59

Yao, S. (1997年), “中国农村工业化和收入分配在空间上的不均, 1986-92”, 《转型经济学》, 5(1):97-112.

张军（音，Zhang, Jun）(2006年)， “1978年以来中国小城镇数量和质量变化研究”， 上海城市管理理工学院期刊， 6:32-35 [中文].

Zhang, K.H. 和 Song, Sh. (2003)， “中国农村向城市的移民和城镇化：跨时间跨区域分析证据”， 《中国经济评论》， 14:386-400

张薇薇（音， Zhang, Wei-wei） (1996年)， 《邓小平时期的思想体系和经济改革， 1978-1993》， 克感保罗国际

Zhang, X., & Qiao, W. (2011年)， “城投公司债务偿还压力和可选方案探讨”， 《中国证券》， 第9:49-52号 【中文】

# 附录1：中国的四个地区

**东北地区：3个省**

辽宁、吉林和黑龙江

**东部地区：10个省市**

北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南

**中部地区：6个省**

山西、安徽、江苏、河南、湖北和湖南

**西部地区：12个省市**

重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西



# 附录2：1978年—2009年 城镇人口增长的构成

年份	实际城镇人口, ×10,000	年人口增长 ×10,000	城镇人口 自然增长率 %	城镇人口 自然增长 ×10,000	净移民 ×10,000	人口自然 增长所占 的比例%	净移民在总 增长中的 比例%
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)*(3)/1000	(5)=(2)-(4)	100*(4)/(3)	100*(5)/(2)
1977	16669	576					
1978	17245	1250	8.44	576	435.31	24.42	75.58
1979	18495	645	8.6	1250	1101.69	11.86	88.14
1980	19140	1031	8.69	645	484.28	24.92	75.08
1981	20171	1309	11.31	1031	814.53	21.00	79.00
1982	21480	794	11	1309	1087.12	16.95	83.05
1983	22274	1743	11	794	557.72	29.76	70.24
1984	24017	1077	11	1743	1497.99	14.06	85.94
1985	25094	1272	11	1077	812.81	24.53	75.47
1986	26366	1308	11	1272	995.97	21.70	78.30
1987	27674	987	11	1308	1017.97	22.17	77.83
1988	28661	879	11	987	682.59	30.84	69.16
1989	29540	655	10.95	879	565.16	35.70	64.30
1990	30195	1008	10.43	655	346.90	47.04	52.96
1991	31203	972	9.99	1008	706.35	29.93	70.07
1992	32175	998	9.7	972	669.33	31.14	68.86
1993	33173	996	9.38	998	696.20	30.24	69.76
1994	34169	1005	9.6	996	677.54	31.97	68.03
1995	35174	2130	9.23	1005	689.62	31.38	68.62
1996	37304	2145	8.82	2130	1819.77	14.57	85.43
1997	39449	2159	8.94	2145	1811.50	15.55	84.45
1998	41608	2140	7.55	2159	1861.16	13.80	86.20
1999	43748	2158	6.35	2140	1875.79	12.35	87.65
2000	45906	2158	6.5	2158	1873.64	13.18	86.82
2001	48064	2148	6.95	2158	1838.95	14.78	85.22
2002	50212	2164	6.45	2148	1837.99	14.43	85.57
2003	52376	1907	6.01	2164	1862.23	13.95	86.05
2004	54283	1929	5.87	1907	1599.55	16.12	83.88
2005	56212	1494	5.89	1929	1609.27	16.57	83.43
2006	57706	1673	5.28	1494	1197.20	19.87	80.13
2007	59379	1288	5.17	1673	1374.66	17.83	82.17
2008	60667	1519	5.08	1288	986.35	23.42	76.58
2009	62186	576	5.05	1519	1212.63	20.17	79.83