

DOI: 10.3969/j.issn.1004-390X(s).202004050

中国城镇化进程概述和未来城镇化水平预测

张晓彤, 张立新

(青岛理工大学管理工程学院, 山东 青岛 266000)

摘要: 整理中国从 1949—2015 年的城镇化率数据, 应用诺瑟姆曲线和时间序列法相结合的方式进行分析。结果显示: 中国的城镇化率将以每年大约 1 个百分点的速度上升, 在 2030 年达到 70% 左右。研究了中国从改革开放前一直到 21 世纪, 不同时期有关城镇化发展的不同政策, 随着中国城镇化的发展, 相关的政策也在不断地调整和完善。结合城镇化率的计算结果和相关政策梳理, 对中国城镇化道路的发展提出了建议。

关键词: 城镇化; 城镇化率; 政策; 人口

中图分类号: TU 984.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-390X(2021)01-0020-06

An Overview of China's Urbanization Policies over the Years and Forecast of Future Urbanization Levels

ZHANG Xiaotong, ZHANG Lixin

(School of Management Engineering, Qingdao University of Technology, Qingdao 266000, China)

Abstract: Based on the intuitive expression of “northam curve” and relevant data analysis, this paper estimated that China's urbanization rate will be promoted at the rate of about 1 percentage point per year, and reach about 70% in 2030. It also studied China's policies on urbanization development in different periods from before the reform and opening up to the 21st century. With the development of China's urbanization, relevant policies were being adjusted and improved continuously. Finally, four Suggestions were put forward for the development of China's urbanization road.

Keywords: urbanization; urbanization rate; policy; population

“城市化”是 Urbanization 的中文译文。在国外, 由于许多国家的人口规模较小, 很多国家根本没有“镇”这一行政区域的划分^[1], 所以国外大都翻译成“城市化”, 表示人口向城市转移; 但在中国情况发生了变化: 由于我国的行政区域大都划分为省、市、县、乡、镇五级, 而且镇的人口规模不少和国外小城市人口数目旗鼓相当。例如广东省佛山市南海区中部的狮山镇人口有 67.42 万人^[2]; 美国的华盛顿人口有 68.12 万人^[3]; 德国的杜塞尔多夫人口有 58.18 万人^[4]。在中国人口不仅仅是向城市转移, 还会向镇转移。为了使城市化概念更好地反映现状, 贴合国情, 1999 年

辜胜阻提出“Urbanization”译作“城镇化”。

城镇化是社会向前发展的必然趋势, 它会带来人口的增长、工业的进步等一系列变化。通过了解中国历年的城镇化率, 来明确中国现阶段的城镇化发展状况, 从而对其在未来十年的发展速度进行测算, 同时结合中国不断完善的城镇化政策, 对中国未来城镇化的发展提出建议。

一、城镇化

城镇化是指随着国家日益进步的科学技术、不断发展的社会生产力和逐步调整的产业结构, 农村人口不断向城镇转移, 产业结构由农业不断

收稿日期: 2020-04-20

修回日期: 2020-04-26

作者简介: 张晓彤(1995—), 女, 山东青岛人, 硕士研究生, 主要从事工程项目管理研究。

向工业(第二产业)和服务业(第三产业)等非农产业逐渐转变的历史过程^[5]。

美国学者提出的“诺瑟姆曲线”(也称 S 型曲线^[6])可以用来表明城镇化进程(见图 1)。因为正常情况下,一个国家城镇化的发展都会遵循 S 型曲线,这一趋势是被全世界所公认的。这条曲线共由两个变量组成,自变量为时间、因变量为城镇化率,它可以通过图像直观的表达城镇化的进程,既可以看出曲线的波动,又可以看出曲线增长的快慢,还可以根据图像对未来进行预测。

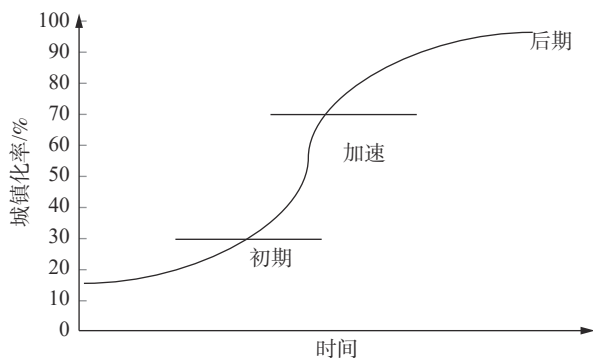


图 1 诺瑟姆曲线

城镇化率是指城镇人口占总人口的比率。原先的城镇化率计算是以户籍人口的数量为基准,即城市户籍数/总户籍数;但随着社会的不断发展,人口流动规模逐渐扩大,单纯以户籍作为计算基准无法反映地区发展的真实情况,因而本文使用常住人口与总人口的比值进行计算,力求更准确地反映地区人口状况。一个国家的城镇化进程大体可分为三个阶段:(1)初级阶段,城镇化率小于 30%;(2)加速阶段,城镇化率在 30%~70% 之间;(3)后期阶段,城镇化率大于 70%。

二、我国城镇化的诺瑟夫曲线和城镇化水平预测

将中国 1949—2015 年历年的城镇化率进行汇总(表 1),并绘制成相应的诺瑟姆曲线(图 2)。通过表 1 和图 2 可以看出,中国自 1998 年进入城镇化加速阶段后,至今还处于加速阶段。本文对未来城镇化的进程进行预测,旨在推测出中国大约在什么时间会进入城镇化后期阶段。

之前有很多学者用不同的方法预测过中国不同时期的城镇化水平。(1)应用“面板 Logistic 增长模型”法,先根据中国各个城市的城镇化

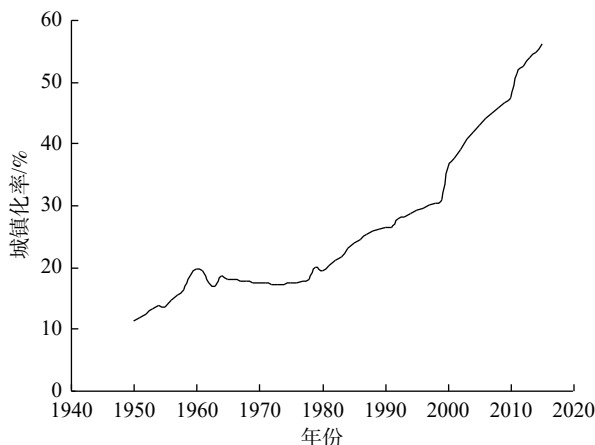


图 2 中国城镇化 S 型曲线

水平进行等级分类,再应用 Logistic 法选取每一类城市的重心值形成横截面,不同的截面表示不同的城镇化水平^[7]。(2)应用“经济模型”对城镇化率进行预测^[8],侧重于分析城镇人口与人均 GNP 等一系列经济变量之间的联系。(3)应用“系统动力学”,将能源作为新的变量引入生产函数,把静态分析变为动态分析^[7]。(4)应用“耦合度函数”计算城镇化和其他产业的发展协调度^[9]。(5)基于联合国法,或根据国家统计的妇女总和生育率和人口普查结果,对城镇化率进行预测^[10]。(6)依据城乡人口增长率预测出结果^[8]。

以上这些方法,有的过于计算复杂、有的只侧重于一个调查方面、有的在数据分类时受作者主观意识的影响比较大。本文选用“时间序列预测法”来大体预测出中国到 2030 年的城镇化水平。原因如下:(1)通过图形和数据来看,自我我国改革开放以后,城镇化的发展基本上是不断提高的线性变化的过程;(2)该方法清楚、简便;(3)中国正处于城镇化加速阶段,城镇化率大体是呈线性变化;(4)文章侧重于的是政策和城镇化的联系,并非某单一指标对城镇化率的影响。

运用公式:

$$y = \frac{1}{1 + \mu e^{-kt}} \quad (1)$$

其中: t 表示时间, y 表示城镇化率, μ 和 k 表示参数。设:1978 年为 0,1979 年为 1……2015 年为 37,对式(1)进行等式换算得到:

$$\mu e^{-kt} = \frac{1}{y} - 1 \quad (2)$$

对式(2)两边取对数得到:

表 1 中国历年城镇化率

单位: %

年份	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
城镇化率	10.64	11.18	11.78	12.46	13.31	13.69	13.48
年份	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
城镇化率	14.62	15.39	16.25	18.41	19.75	19.29	17.33
年份	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
城镇化率	16.84	18.37	17.98	17.86	17.74	17.62	17.50
年份	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
城镇化率	17.38	17.26	17.13	17.20	17.16	17.34	17.44
年份	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
城镇化率	17.55	17.92	19.99	19.39	20.16	21.13	21.62
年份	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
城镇化率	23.01	23.71	24.52	25.32	25.81	26.21	26.41
年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
城镇化率	26.37	27.63	28.14	28.62	29.04	29.37	29.92
年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
城镇化率	30.40	30.89	36.22	37.66	39.09	40.53	41.76
年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
城镇化率	42.99	43.90	44.94	45.68	46.59	47.50	51.27
年份	2012	2013	2014	2015			
城镇化率	52.57	53.70	54.77	56.10			

资料来源: 中国历年统计年鉴。

$$\ln\mu - kt = \ln\left(\frac{1}{y} - 1\right) \quad (3)$$

$$\text{令 } \ln\mu = a, -k=b, \ln\left(\frac{1}{y} - 1\right) = Y$$

则式(3)可以转化成

$$Y = a + bt \quad (4)$$

根据 1978—2015 年的城镇化率计算出 Y , 然后利用 SPSS 软件计算式(4)的参数, 计算结果为: $a = 1.567$, $b = -0.047$, 相关系数 $r = 0.986$ 。

通过 r 可以看出, Y 与 t 存在线性关系且线性关系显著, 由此可以说明这个一元线性回归方程的拟合度是比较好的。

因为 $\ln\mu = a = 1.567$, 所以 $\mu = 4.795$

综上城镇化率和时间的方程式(5)为:

$$y = \frac{1}{1 + 4.795e^{-0.047t}} \quad (5)$$

根据式(5), 预测 2020—2030 年我国的城镇化水平, 如表 2 所示。

表 2 预测中国城镇化水平

单位: %

年份	2020	2021	2022	2023	2024	2025
城镇化率	60.02	61.15	62.26	63.35	64.44	65.51
年份	2026	2027	2028	2029	2030	
城镇化率	66.76	67.60	68.62	69.62	70.61	

通过计算得到的预测数据可以看出, 2020 年我国的城镇化率将达到 60% 以上; 大约在 2030 年, 城镇化率能够达到 70%, 从而进入城镇化发

展的后期阶段。既然城镇化发展的速度可以稳步提高, 并且进入城镇化后期阶段, 那么未来更为重要的任务是确保城镇化的发展质量。

三、中国的城市化进程

在对未来中国如何确保城镇化质量提出建议之前,先分析中国历年来有关城镇化的政策和方针。只有紧跟党中央的脚步、深刻理解党中央的思想,才能对中国未来城镇化的发展提出更准确的建议。不同的政策要求会指引出不同的城镇化模式,在此以几个不同国家为例进行简单介绍。

美国的城镇化大体可分为聚集、分散、再聚集三个阶段^[11],这是因为1920年前美国政府支持“工业革命”的政策,使得这一时期美国的城镇化以向中心城市聚集为特点;但从1920—1970年间,美国城市人口上升过于迅速,导致了越来越严重多的“城市病”,因此政府提倡人们向周边郊区分散发展,这就是当时的“去中心化”政策;1970年后,美国郊区的人口超过了中心城市的人口,所以政府又提出了“复兴中心城市”的政策。

日本是典型的高度集中城镇化模式^[12],这种城镇化模式主要是由日本政府高度重视和大力发展“出口经济”的政策所导致的。自从第二次世界大战以来,日本的工业布局就集中在太平洋沿岸,形成了东京、大阪和名古屋三大都市圈。

德国的城镇化分布比较合理^[13],中小城市数量较多而且分布均匀,人口过于集中在大城市的现象较少。这主要得益于德国政府在管理土地和环境方面严格的政策要求,在“城市规划”中既充分放权给地方,又同时重视审查和监督工作。

拉美国家的城镇化,可谓是失败的过程。从最初的“进口替代工业化”政策,致使城镇化畸形快速的发展;到后来因缺少“统筹规划”政策,没有能力为迅速增加的外来人口解决住房等一系列问题,从而使得城市变得无序和混乱,大城市中出现大批贫民区^[14]。

在中国的历史进程中,有哪些有关城镇化的政策或方针,这些政策或方针又指引中国走向了怎样的城镇化道路呢?

(一) 改革开放(1978年)之前

第一阶段:从1949年中华人民共和国成立到1957年。建国初期的城镇化发展相对较慢,质量不高,这是战争刚结束、百废待兴的客观条件导致的;随着社会主义改造的进行,国家从新民主主义社会过渡到社会主义社会,在1952年的中央会议上,毛泽东提出了针对手工业、农业与商业

的改造政策,政策实施后促进了工、农、商业的社会变革和整个国民经济的发展,社会经济的提高带动了中国城镇化的发展,城镇化率也从1949年的10.6%上升至1957年的15.7%。

第二阶段:1958—1960年。由于大跃进时期党的路线错误,城市化发展呈现了一定的盲目性^[8],不注重城市化质量,浮躁虚假地进行城市化建设导致了虽然城市化率上升了4%,但是城市化质量严重下降,无法适应人民生活需要。

第三阶段:1959—1978年。我国城镇化建设发生了逆增长现象,主要原因是前期城市的建设跟不上工业发展的速度和城市人口增长的速度;而1966—1976年,由于长期的社会动乱严重影响了经济生活与社会生活秩序,人民生活水平停滞不前,国民经济发展效率低下,我国的城镇化建设进入了断层期。

(二) 改革开放(1978年)之后

改革开放之后,我国的城镇化发展进入了稳步提高的新时期。在1980年的“全国城市规划工作会议”上,党中央提出了以三个方向为核心的新的城市发展政策,要求对大城市严格控制规模,对中型城市进行合理发展,对小城镇发展持积极态度;针对不同规模的城镇进行不同方式的发展道路引导,使得中国的城镇化布局更加合理^[15]。1994年,国家《关于加强小城镇建设的若干意见》发表,对小城镇发展提出了进一步的建设型方案。1999年,国家进行了住房制度改革^[16],改革方案以建立住房保障制度为核心,提出了经济适用房供应体系制度建设的两大要点:以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质。

以北京市昌平区小汤山镇为例,在1995年的改革试点中,力争把小汤山镇建设成以旅游、度假为主的新型现代化小镇。1996年的小汤山镇,面积38.1 km²,人口1.5万人;经过开发建设,到2002年末,小汤山镇的面积已达70.1 km²,人口增长到2.81万人^[17]。见微知著,1995—2002年我国的城镇化率也从29.04%上升至39.09%。

(三) 进入21世纪后

2005年胡锦涛强调“要坚持走中国特色的城镇化道路”坚守循序渐进、节约土地的原则,努力形成城镇发展新格局^[18]。进入新纪元的中国,更注重城镇化的协调发展,不是一味地扩大城市面积,而是加强了对土地的管理。国土资源部发

布的《2005 年工作要点》中就有切实保护基本农田的政策。政策的实施对中国城镇化的土地管理确有明显效果,就农田有效灌溉面积来看:同比 2000 年(55 013.2 hm²)到 2003 年(55 900.6 hm²),2005 年的数据是 56 562.4 hm²,到 2008 年增长到 58 471.7 hm²,农田有效灌溉面积有明显涨幅^[19]。

2014 年的《国家新型城镇化规划》提出了“新型城镇化”这一概念用以替换城镇化,国家针对当前新的发展形式又提出了新的要求,例如:发展战略上实现综合统筹,推进城乡一体化进程;在产业布局上强调互动性;在建设方针上注意节能集约,高效建设,同时注重生态质量,达到人与自然和谐发展;在政策实施方面,各城市、乡镇、社区要做到协调发展,互促共进。

我国针对新型城镇化战略,发布了综合试点城市。以青岛市为例,介绍这个沿海城市是如何响应国家“新型城镇化”政策,并且是如何具体实施的^[20]。青岛住房和城乡建设局发布了《海绵城市专项规划》,文件中具体指出了 2016—2030 年青岛城镇化发展的具体指标,例如河道水质达到 IV 类及以上水质标准要求,城市防内涝设计标准积水深度不可以超过 15cm 等等。不难看出,这项规划对青岛在城镇化进程中生态环境的保护和基础设施的建设提出了要求。由此,青岛市政府采取了一系列因地制宜的做法。(1) 崂山区。利用其得天独厚的依山、傍海的地理优势,在充分保护风景名胜区的前提下,合理确定包括崂山茶、特色蔬果等的特色产业体系,既能达到促进城乡统筹的目的又能提高农村新型社区的建设。(2) 平度市(山东省面积最大的县级行政区)。利用它历史悠久、交通方便的特点,着力打造青岛北部先进制造业基地和山东半岛陆港物流集散地,并将南村镇作为重点城镇,在基本公共服务和生态保护领域进行试点示范。(3) 中德生态园。其发展愿景是田园环境、绿色发展、美好生活,充分利用中德合作优势,在低碳生态、新能源、智慧城市社区、“互联网+城镇化”等资源环境和生态保护领域进行试点示范。到 2018 年年末,青岛市的常住人口城镇化率、实现外贸货物的进出口总额、在社会保障和就业方面的支出、海域水质标准等等,都在 2017 年的基础上有了明显提高^[21]。由以上数据可以看出,在规划发布和

实施的两年里,青岛市的城镇化率在提高、对外经济在增长、社会保障在增强,同时环境质量并没有下降。可见青岛市正在以实际行动响应国家“新型城镇化”的政策,不以环境为代价的逐步提高城镇化质量。

保定市是河北省人口最多的设区市,但是城镇化发展就相对缓慢,而且存在一定的问题。2015 年全国、河北省、保定市的城镇化率分别是 56.1%、50% 和 46.65%,保定市的城镇化率低于河北省的整体水平,更大大落后于全国的城镇化水平^[22]。分析原因主要有两点:首先,旅游业开发不足。保定拥有两处国家 5A 级景区,但是景区的管理力度和配套设施不完善,以至于其旅游业发展缓慢;西安市与保定同样拥有浓厚的历史背景,前者在 2015 年旅游业的收入达到 872 亿元,而後者的旅游收入是 610 亿元,差距悬殊^[23]。其次,环境问题严重。保定市的城镇化给环境带来了巨大的污染,主要原因是其工业的发展导致用煤数量庞大,造成了保定市严重的大气污染。2014 年,保定市环境空气质量重度以上污染天数达到了 104 天,一年内只有 84 天达标^[24]。

四、对于未来中国城镇化道路的建议

(一) 进一步加强城镇基础设施的建设和配套设施的建设

尤其是在以旅游业为主的城镇,基础设施和配套设施的建设更为重要。这种城镇每逢旅游季的来临,流动人口尤其是旅游景区的人口会成倍地增加,只有完善基础设施和配套设施的建设,才能在面对大规模增加的人流时,不造成城镇的拥挤和混乱。

(二) 严抓城镇环境保护与治理^[25]

随着城镇化进程的发展,大气污染、水污染等问题会不断出现甚至加重。面对这些问题,可以将与环境污染防范和治理有关的相关内容,纳入法律的范畴,通过法律手段约束企业乃至个人对环境的保护;还可以大力推广环保材料和节能科技,从治理、预防和节约三个方面同时入手,起到保护环境的效果。

(三) 完善农田保护政策^[26]

我国的城镇化率逐年提高,城市面积也在逐年增加,在这种情况下,如何有效保护农田面积显得十分重要。既然会有越来越多的人进入城镇

工作和生活, 那么就该有相关的政策激励一部分人继续耕种。我国现行的农田保护制度的大都是“供给主导型”, 以行政审批为主, 虽然具有严格管制的特征, 但是缺少了激励效果。

(四) 要提前预防“城市病”的发生^[27]

它的主要表现为: 城市建设盲目向周边扩散, 人地矛盾尖锐, 土地利用效率低下, 城市历史文化遗产得不到良好的保护等。这些问题会扰乱城市建设和城市发展的平衡, 不单单会造成资源的浪费、还会降低居民的生活质量, 在一定程度上会阻碍城镇的可持续发展, 严重时甚至会造成城镇的畸形发展。应该做好提前的防范工作, 比如引导人口向大城市周边的小城市流动, 从而起到大城市带动小城市发展的良好效果。

[参考文献]

- [1] 简新华, 黄锟. 中国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测 [J]. 经济研究, 2010, 45(3): 28.
- [2] 中华人民共和国国家统计局. 第六次人口普查数据 [EB/OL]. [2011-04-28]. <http://data.stats.gov.cn>.
- [3] USCensusBureau [EB/OL]. (2016) <https://dl.acm.org>.
- [4] 维基百科中文网 [EB/OL]. (2012). <http://zh.wikipedia.org>.
- [5] 盛广耀. 城市化模式研究综述 [J]. 城市发展研究, 2011, 18(7): 13. DOI: 10.3969/j.issn.1006-3862.2011.07.003.
- [6] 刘洪涛, 尚进, 蒲学吉. 基于面板 Logistic 增长模型中国城镇化演进特征与趋势分析 [J]. 西北人口, 2018, 39(2): 1. DOI: 10.3969/j.issn.1007-0672.2018.02.001.
- [7] 乔文怡, 李玟, 管卫华, 等. 2016—2050 年中国城镇化水平预测 [J]. 经济地理, 2018, 38(2): 51.
- [8] 高春亮, 魏后凯. 中国城镇化趋势预测研究 [J]. 当代经济科学, 2013, 35(4): 85. DOI: 10.3969/j.issn.1002-2848.2013.04.010.
- [9] 李刚, 陆贝贝. 中国城镇化质量测度与提升路径 [J]. 财贸研究, 2015, 26(4): 29.
- [10] 胡鞍钢. 城市化是今后中国经济发展的主要推动力 [J]. 中国人口科学, 2003(6): 5. DOI: 10.3969/j.issn.1009-5675.2003.06.022.
- [11] 张婷麟, 孙斌栋. 美国城市化的新趋势及对中国新型城镇化的启示 [J]. 城市发展研究, 2018, 25(6): 17. DOI: 10.3969/j.issn.1006-3862.2018.06.003.
- [12] 魏后凯, 武占云, 冯婷婷. 东亚国家城市化模式比较及其启示 [J]. 徐州工程学院学报 (社会科学版), 2013, 28(2): 39. DOI: 10.3969/j.issn.1674-3571.2013.02.007.
- [13] 傅阳. 从德国城乡建设的经验看江苏省城市化战略的实施 [J]. 东南大学学报 (自然科学版), 2005(S1): 265. DOI: 10.3321/j.issn:1001-0505.2005.z1.054.
- [14] 魏小文. 拉美国家城市危机对西藏城镇化建设的启示 [J]. 边疆经济与文化, 2018(1): 26. DOI: 10.3969/j.issn.1672-5409.2018.01.010.
- [15] 佚名. 全国城市规划工作会议在京召开 [J]. 城市规划, 1980(6): 3.
- [16] 中国房地产估价师与房地产经纪人学会. 《在京中央和国家机关进一步深化住房制度改革实施方案》简介 [J]. 中国房地产估价师, 1999(4): 3.
- [17] 佚名. 全国小城镇综合改革试点名单 [J]. 小城镇建设, 1995(8): 7.
- [18] 佚名. 中共中央政治局第二十五次集体学习 [J]. 理论学习, 2015(9): 1.
- [19] 王翔, 刘洪岫. 新中国防汛抗旱方略发展历程 [J]. 中国防汛抗旱, 2009, 19(S1): 1.
- [20] 盛洁. 基于健康城市理论的青岛城市化发展战略研究 [C]//中国城市规划学会. 城市规划和科学发展: 2009 中国城市规划年会论文集, 2009: 15.
- [21] 青岛市统计局, 国家统计局青岛调查队. 2018 年青岛市国民经济和社会发展统计公报 [N]. 青岛日报, 2019-03-27(007).
- [22] 李征征. 保定市城镇化进程存在的问题及对策研究 [J]. 现代经济信息, 2017(13): 480. DOI: 10.3969/j.issn.1001-828X.2017.19.386.
- [23] 西安市统计局 [EB/OL]. <http://tjj.xa.gov.cn>.
- [24] 魏丽欣, 张良玉, 王欢. 保定市大气污染与气象条件的影响分析和模拟研究 [J]. 环境与发展, 2018, 30(8): 162. DOI: 10.16647/j.cnki.cn15-1369/X.2018.08.096.
- [25] 王莉. 日本城市化进程、特点及对中国的经验借鉴 [J]. 安徽农业科学, 2018, 46(15): 212. DOI: 10.3969/j.issn.0517-6611.2018.15.065.
- [26] 李奇伟, 王超. 美国城市化进程中基本农田保护制度的构建与启示 [J]. 环境保护, 2018, 46(12): 75.
- [27] 段瑞君. 拉美国家城市化教训及其启示 [J]. 合作经济与科技, 2011(22): 16. DOI: 10.3969/j.issn.1672-190X.2011.22.007.

(责任编辑: 许敏)