

# 中国区域城市化水平差异原因探析

蒋来文 考斯顿

**【提要】** 在中国城市化发展的不同阶段,区域间城市化水平的差异程度及变动趋势差别显著。总体而言,改革开放前的30年,中、西部地区城市化速度快于东部,区域间城市化差异趋于缩小;改革开放后的20年则相反。区域间城市化水平差异的原因较为复杂,需要更深入、综合地探讨。统计分析表明,新中国历史上的省际城市化水平的差异在总体上与社会经济发展水平相关,但政府出于管理和政治等方面的考虑,以及不同历史时期城镇设置标准和城镇人口统计的变化,对省际城市人口比例的差别具有重要的影响。不同历史时期省际城市化水平差异的解释变量很不相同。对实施改革开放政策以来区域城市化水平差异的估计需要更加准确、合适的指标。

**【作者】** 蒋来文 北京大学人口研究所,讲师;考斯顿 阿姆斯特丹大学环境学院,教授。

## 一、背景

城市化是伴随工业化、经济增长、非农业人口比例增大、农村人口向城市转移和集中的过程。总体而言,一个国家或一个区域的城市化水平与其社会经济发展程度密切相关。但在研究中国不同时期区域间城市化水平差异时,需要更深入、综合地探讨。

新中国成立后,中国的城市化大约经历四个阶段(见图1):(1)1949~1957年新中国成立初期,国家进入和平建设时期,伴随显著的社会经济发展,中国城市化水平稳步、健康的提高。(2)1958年“大跃进”时期城市人口猛增,但因政策失误和自然灾害造成1959~1961年三年经济困难,大批新近入厂、进城的农业人口被动员回返农村,使这一时期的城市人口比例大起大落。(3)60年代和70年代,通过户籍制度,采取了控制人口迁移流动的政策,把大量人口阻留在农村,并且有大批知识青年、干部、知识分子下放、下乡,城市化处于停滞状态。(4)70年代末,随着经济改革和对外开放政策的实施,国家进入了快速经济增长和加速工业化、城市化阶段。

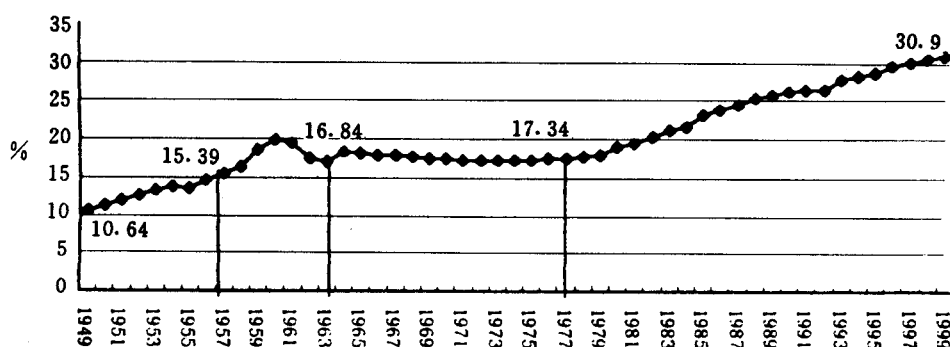


图1 1949~1999年中国城市人口比例

资料来源:《中国统计年鉴》,历年,中国统计出版社。

纵观中国城市化进程,全国城市化水平的变化与社会经济发展和变动是紧密联系在一起的,但考察不同时期各区域城市化水平的差异及其与社会经济发展的关系,问题就复杂得多,需要结合中

国不同时期城市的定义、衡量标准进行讨论。

传统上,城市化水平是指一个国家或地区总人口中居住在“城市地区”人口的比例。但不同国家、甚至一个国家的不同地区在城市的定义和划分程序等方面很不一样。50年代末的一项调查显示,当时国际上采用的“城市”的定义多达30个以上(Macura, 1961),之后这种状况并没有什么改变,而且在可预计的未来也很难有什么变化(Petersen and Petersen, 1986)。大多数国家在实际操作时,把一个法定的整合社区及其管辖界域作为划分城市和农村的基础,并考虑到其居住人口的规模或职业结构,但也有的地区被划为城市只是基于其管理方面的功能。任何城市地区的定义都带有主观、武断的成分(Zhang & Zhao, 1998)。但在大多数国家和地区,一旦某地被划定为城市,其所有常规居民都应被视为城市人口。但中国衡量城市化水平的标准更为复杂(Goldstein and Sly, 1979; Goldstein, 1985; Zhang & Zhao, 1998; 胡学伟 1983; 周一星, 1993; Ma and Cui, 1987; Kirkby, 1982; 周一星, 1986; 李楠和李树苗 1996; 辜胜阻, 1993; 王嗣均, 1992),一般需要考虑四个相关的因素:城市定居点的划分标准、一个地区自然和行政边界的划定、户籍登记制度、城市地区的暂住人口。

中国城市系统包括市和镇两个主要部分,它们作为行政单元,是国家通过一定的法律程序设置的,并获得一定的优待和权力。在中华人民共和国的历史上,城镇设置标准有过几次大的调整,城镇人口的定义也相应发生变化。不仅如此,1955年和1983年两次大的城市管理体制改革和期间中央有关城镇建设的“指示”、“建议”等对不同地区的城镇设置采用了不同的标准。如1955年发布的《关于设置市、镇建制的决定》明确规定,聚居人口10万以上的地区可以设市,但考虑城市布局的地区差异,以及东西部城市的合理分布,对于人口稀少和边远地区,只要确有必要,就可设置市的建制。1986年《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》也指出,少数民族地区和边远地区的重要城镇、边境口岸,可以在人口、非农业人口、国民生产总值等方面降低设市的标准。

一般来说,中国有两个城镇人口的统计指标。首先是“城镇总人口”,即所划定的市或镇行政区域的所有人口。这个指标在衡量各地、各时期城市化水平时存在两个问题:第一,城镇人口依据城镇定居点的设置来确定,但城镇定居点的标准却随着政治、经济等多方面的考虑在不同地区、不同时间而有所变化;同时,过去几十年曾有多次行政区划的重新组合,每次的重新组合,都有一些农村地区甚至整个农业县被划归城市管辖,而且这种划分重组在各地的标准不一。其次是“非农人口”指标,即由户籍系统定义的非农业户的人口数。非农人口的定义不仅取决于居住地、职业,农业人口和非农人口的划分更是一种身份的象征,是能否获得国家部分优惠的前提。虽然大多数非农人口居住在城镇,但非农人口身份也延伸到了农村地区,如国家乡镇干部、教师、医务人员等在农村工作,居住在农村,但拥有非农户口,享受非农人口的待遇;同时,户口的状态并不完全反映户口持有者的职业,一些城镇农业户人口事实上从事的是非农工作。

“城镇总人口”和“非农人口”两个指标在衡量城镇化水平时都存在各自的问题,如有的学者认为,目前城镇建制与过去相比变化较大,城镇总人口指标缺乏一致性和可比性(Ma and Cui, 1987; 胡学伟, 1994)。比较多的学者倾向于使用非农人口,尤其认为这一指标可以比较好地反映改革开放政策之前的城镇化水平。80年代以来,行政区划大幅度变化、流动人口和暂住人口的增加、农村工业化的发展、小城镇建设、隐性城市化等给城市化水平的衡量带来更多的困难。

如何准确衡量某一时期或某一地区的城市化水平本身就是一个复杂的课题,这不是本文讨论的重点。我们提出衡量中国城市化水平的问题主要是想引发下文要展开讨论的内容,即要说明,中国不同地区、在不同时期城市化水平的差异受到人口、社会经济发展、自然条件、以及政府政策基于政治、军事、民族团结、边防考虑等多方面因素的影响。学术界对这个问题的定量分析还很不充分,因此,我们希望在这方面做一些初步探讨。

## 二、中国省际城市化水平、速度的差异

由于历史的原因,中国近代的城市地理分布极不平衡,东部地区城市发展快一些,西部地区城市日渐衰落。新中国成立后,中央政府从三年恢复时期、“一五”经济建设发展和生产力结构调整时期开始,采取了均衡发展战略,这一指导思想对加快中西部地区城市发展起了很大的促进作用。截止到1957年底,中、西部地区的城市发展速度明显快于东部,东部地带占全国城市总数的比重由1949年的52.3%下降到41.5%,中部地带由37.9%上升到41.5%,西部地带由9.8%上升到17%;同期,东部地带城市非农业人口占全国城市市区非农业人口的比重由69%下降到58.8%,中部地带由20.7%上升到27.5%,西部地带由10.3%上升到13.6%(靳润成,1999)。

1958~1965年,中国城市化波动起伏,各地的城市化都经历大起大落的过程,城市布局没有发生大的变化,东、西部城市数目都有所下降,中部地区的城市数量稍有增加。

“文化大革命”十年,城市建设和规划管理遭受严重挫折。早在1964年中共中央提出一、二、三线的战略布局和建设大三线的方针,要求重要企业和重点项目“分散、靠山、隐蔽”。1966~1971年,“三线”建设进入高峰,在地域广阔的中西部地区建成后方工业基地,并建立了一批市和镇,而东部地带城市的发展则处于停滞和萎缩阶段。这一时期,中国城市布局的态势是由东部向中西部转移,其中中部地带城市由72个增加到83个,城市网密度居中,西部城市由30个增加到38个,城市网密度递增最快,而东部地带的城市停滞在67个(靳润成,1999)。

70年代末以来,改革开放、经济发展极大地促进了中国城镇化进程,尤其80年代中期以来,随着沿海经济发展战略的实施,东部地区率先发展。城镇人口增长速度最快的地区也从前30年的内陆边远省区转移到东部沿海省份和鄂、晋等内地重点建设省份。截止到1990年人口普查,东部地区12个省市的市镇人口比重为30.5%,中部为24.5%,西部为20.8%。

比较中国改革开放政策实施以后10年和以前30年,可以发现,虽然各省区城镇人口都在增加,但增长速度不同,而且城镇化快慢的地区分布前后有了巨大的变化。1954~1980年和1980~1989年各省市区城镇人口占全国总人口比重的增长指数显示(见表1),前30年内蒙古、新疆、青海、宁夏、黑龙江等西、北方边远省区和贵州、湖北、江西等内地省,是城镇化水平增长幅度最大的省区,而沿海的河北、天津、山东、江苏、上海、浙江、广东等省市都是城镇化发展较慢、在全国比重相对下降的省区。1980年以后,情况发生了根本变化,除宁夏以外,前30年城镇化速度最快的边远省区如新疆、贵州、内蒙古、黑龙江、青海等,在全国的位序大幅度落后,而过去速度较慢的东部沿海省如山东、广东、浙江、河北、江苏等都成为速度最快或较快的省区。

## 三、中国城市化省际差异的原因

为了研究中国不同地区、不同时期城市化水平、变化模式差异的主要影响因素,我们选择和收集了1950~1992年全国28个省、市、自治区(缺西藏、海南、重庆)城市人口比例和部分社会经济指标。这些社会经济指标包括人均GDP(表征综合经济发展水平)、工业产值占工农业总产值的比重(表征工业化程度)、每千人医院床位数、每千人医生数、每千人大专以上学生人数、每千人中学在校学生数(表征社会发展程度)、人均粮食产量、人均土地面积(表征地理环境)。

把所有省、市、自治区所有年份的情况结合起来考察,即包括时间、空间两个维度的影响,城市人口比例与社会、环境、经济指标的相关系数如表2所示。我们明显地看到,这几十年来中国省际城市化水平总体与社会经济发展水平正相关,城市人口比例与综合经济发展水平、工业化、社会发展各指标的相关系数约等于或大于0.65,但与地理环境指标关系不显著。

表1 中国各省、市、区城镇人口占全国城镇总人口比重变动指数比较

地区	1954~1980年 指数	位序	1980~1989年 指数	位序	地区	1954~1980年 指数	位序	1980~1989年 指数	位序
北 京	133	9	81	26	河 南	91.6	18	106	9
天 津	91.5	20	78	28	湖 北	131	7	116	3
河 北	77	26	109	7	湖 南	111	12	103.2	11
山 西	104	13	110	6	广 东	91.3	21	131	2
内 蒙 古	238	1	90	22	广 西	99	16	102.3	12
辽 宁	112.6	11	89	23	四 川	91.1	22	95	17
吉 林	112.8	10	91	21	贵 州	130	6	85	25
黑 龙 江	148	5	86	24	云 南	82	24	93.8	19
上 海	66	27	78.4	27	西 藏	65	28	77	29
江 苏	80	25	108	8	陕 西	91.5	19	100.4	14
浙 江	61	29	111	5	甘 肃	95	17	100	15
安 徽	102	15	103.3	10	青 海	177	3	102.1	13
福 建	102	14	94	18	宁 夏	152	4	112	4
江 西	125	8	98	16	新 疆	225	2	93.8	19
山 东	84	23	146	1					

注:指数越大,城镇化增长速度越快;指数大于100,城镇人口增长速度快于全国平均速度,指数小于100,城镇人口增长速度慢于全国平均水平。

资料来源:靳润成主编:《中国城市化之路》,学林出版社,1999年,第223页。

表2 中国省际城市化与社会经济指标的相关系数(1950~1992年)

	人均 GDP	工业 产值比重	每千人 医生数	每千人 大专学生数	每千人 医院床位数	每千人 中学生人数	人均 粮食产量	人均 土地面积
城镇人口比例	0.650***	0.659***	0.644***	0.652***	0.683***	0.451***	0.010	-0.256***
人均GDP		0.557***	0.818***	0.539***	0.694***	0.375***	0.055	-0.296***
工业产值比重			0.614***	0.500***	0.721***	0.676***	0.020	-0.393***
每千人医生数				0.567***	0.829***	0.507***	-0.024	-0.228***
每千人大专学生数					0.495***	0.254***	-0.226***	-0.210***
每千人医院床位数						0.713***	0.120***	-0.230***
每千人中学生人数							0.152***	-0.332***
人均粮食产量								0.207***

\*\*\* 相关显著程度在0.0001水平(双尾)。

表3 中国省际城市化与社会经济指标的偏相关系数(控制年份变量)(1950~1992年)

	人均 GDP	工业 产值比重	每千人 医生数	每千人 大专学生数	每千人 医院床位数	每千人 中学生人数	人均 粮食产量	人均 土地面积
城镇人口比例	0.577***	0.589***	0.569***	0.650***	0.643***	0.296***	-0.228***	-0.006
人均GDP		0.332***	0.730***	0.559***	0.502***	-0.016	-0.173***	-0.083**
工业产值比重			0.418***	0.516***	0.532***	0.466***	-0.232***	-0.204***
每千人医生数				0.595***	0.732***	0.200***	-0.277	-0.010
每千人大专学生数					0.557***	0.211***	-0.296***	-0.166***
每千人医院床位数						0.452***	-0.172***	-0.094**
每千人中学生人数							0.104***	-0.082**
人均粮食产量								0.207***

\*\*\* 相关显著程度在0.0001水平(双尾)。

\*\* 相关显著程度在0.001水平(双尾)。

为了着重考察城市化水平的空间(省际)差异,我们控制年份这个变量,得出城市化水平与社会、经济、环境的相关系数如表3所示。各省区城市人口比例与社会、经济变量的正相关关系依然显著,但相关系数与控制年份变量之前相比明显降低。相关系数降低的一个重要原因是,省际之间城市化水平的差异不仅与社会经济发展程度有关,而且还受到各时期政府行政区划和政策取向等变化的影响。

值得提出的是,在控制年份变量之前,城市人口比例与人均土地面积负相关,这符合“人口密度大的地区城市化水平高”的一般观点。但是,这个相关系数包含着时间和空间的影响,并不完全真正反映省际城市化水平的区域差别。例如,城市人口比例与人口密度的正相关系数并不一定意味着“城市化水平高的省区人口密度比较大”,因为过去几十年全国人口密度不断增大,同时全国总体城市化水平也在提高。事实上,当控制年份变量,排除了时间的影响,城市人口比例与人均土地面积的关系不再显著,这表明,在中国的省际之间人口密度与城市化水平之间没有普遍的关系。造成这种现象的原因主要是:(1)中国人口分布极不均衡,东南部占全国36%的土地上生活着约95%的人口,其余5%的人口则居住在占全国64%的西北部疆域。同时,中国的耕地也主要分布在东南部,从而东南部的城镇和农村地区人口密度都很高。(2)西部省区与相邻国家交界,在中国具有重要的政治和军事意义,而且中国主要的矿藏、水利等资源都分布在地广人稀的西部。新中国成立后,为了促进经济发展、开采资源、加强国防,西部省区建设起许多市、镇,西北地区城镇设置对人口规模的要求低于东部省区。因而,尽管西北人口密度低于东南地区,但很多定居点被划分为城镇,大量居民也被统计为城镇人口。结果,省区之间人口密度与城镇人口比例没有显著关系。

另外,表2显示,在空间和时间的影响没有区分之前,人均粮食产量与城市人口比例关系不显著。过去几十年中国粮食产量有了较大的增长,很大程度上掩盖了地区间人均粮食产量与城市化水平的关系,因此,在控制年份变量后,两者之间呈现负相关,即人均粮食产量较高的省区,城市化水平较低(见表3)。

采用这套数据,我们建立了反映中国省际城市化水平差异的简单线性回归模型。模型中,城市人口比例为因变量,8个社会、经济环境指标为自变量;自变量的引入采用了逐步回归的方式。

首先,总体模型包括了28个省市自治区的所有43年的数据,反映了中国城市化在时间和空间两个维度变化的影响因素(见表4)。每千人大专学生数、工业产值比重、人均国民产值、每千人医院床位数、人均土地面积被选入总体模型。采用这五个变量,65%的省区在时间和空间上的城市化水平的变异能得到解释。其中,每千人大专学生人数是最先入选模型的变量。这很容易理解,因为绝大多数大专院校设在城镇;同时,城镇地区的工业化水平、经济发展水平较高,而且医院也主要集中在城镇地区。但人均土地面积与城市人口比例的正向关系则悖于一般城市化理论,这与上文讨论过的中国省际人口分布不均、城镇设置标准的差异等有关。

考虑到中国不同时期社会经济发展形势的巨大差异、以及几十年来城市设置标准和城镇人口统计口径的频繁变化,有必要分阶段、对不同时期影响区域城市化水平差异的主要原因进行分析。我们建构了1950、1960、1970、1980和1990年各时间点的省区城市化差异模型。

在1950年的模型中,每千人中学生人数是最重要的自变量。因为当时教育程度很低,全国各地大专院校极少,几乎所有的中学都集中在城镇。人均国民产值和每千人医院床位数也被选入模型,该模型的判定系数 $R^2$ 高达0.978,表明当时省际城市化水平的差异使用这三个变量几乎完全可以获得准确估计。

1960年的模型,人均国民产值具有最重要的影响,使用这一个变量,就可以减少省际间城市化水平估计半数以上的误差。每千人大专学生人数也被选入模型,因为50年代后半期,中国政府大力发展高等教育。应当指出的是,该模型显示,人均粮食产量与城市化水平正相关。而一般情况是,粮

表4 中国省际城市化水平模型

年份	自变量	非标准化系数 B	标准化系数 Beta	显著程度	调整后判定系数
总体	常项	-7.144		0.000	0.653
	每千人大专学生数	0.243	0.321	0.000	
	工业产值比重	0.289	0.289	0.000	
	人均国民生产总值	0.007	0.224	0.000	
	每千人医院床位数	0.349	0.191	0.000	
	人均土地面积	1.478	0.135	0.000	
1950年	常项	-5.255		0.001	0.978
	每千人中学生人数	0.160	0.390	0.000	
	人均国民生产总值	0.141	0.345	0.000	
	每千人医院床位数	1.581	0.329	0.000	
1960年	常项	-4.616		0.503	0.827
	人均国民生产总值	0.049	0.743	0.000	
	每千人大专学生数	0.222	0.441	0.000	
	人均粮食产量	0.065	0.253	0.021	
1970年	常项	-2.464		0.400	0.866
	人均国民生产总值	0.038	0.683	0.000	
	每千人大专学生数	1.281	0.204	0.022	
	人均土地面积	2.233	0.223	0.006	
	每千人中学生人数	0.018	0.235	0.023	
1980年	常项	-4.516		0.139	0.796
	每千人医务人员数	1.989	0.897	0.000	
1990年	常项	17.659		0.034	0.331
	每千人医院床位数	1.056	0.597	0.001	

食产地多是农村地区,但中国的现实是,耕地主要集中在城市化水平较高的东南部。该模型的判断系数为 0.827%。

1970 年的模型,人均国民生产总值依然是最重要的变量,但每千人中学生人数成为其次重要的预测参数,而每千人大专学生人数虽仍被选入模型,但在各预测参数中重要性最低,因为当时全国大批高等院校普遍缩减,剩下的院校也停止招收学生。另一个入选变量是人均土地面积,而且人均土地面积大的地区,城市人口比例越高,这种反常的现象与 60 年代后期大规模的“三线”建设,以及干部、知识分子、青年学生大批奔赴内地、边疆,支援当地建设等运动和政策密切相关。该模型的总体解释力为 86.6%。

经过“文化大革命”的洗劫,各地的社会经济发展都遭到极大的破坏,国民经济到了崩溃的边缘,教育体制也极端混乱。这些也都反映到 1980 年的模型上。在以前模型中具有重要意义的国民经济发展水平和每千人大、中学生人数等指标在 1980 年预测省区城市化水平差异模型中都未能入选,唯一的预测参数是每千人医务人员数。该模型的判断系数为 79.6%。

1980 年后,中国进入高速社会经济增长和加速城市化时期。率先实施的农村家庭联产承包责任制极大地提高了农业生产力,同时也释放出更多的农村剩余劳动力。认识到城镇地区在经济发展 and 吸收农村剩余劳动力等方面的作用,中国政府在 80 年代中期调整了城镇设置标准,增设了许多

的市和镇,并且各地所采用的标准和具体实施的情况不同。同时,人口流迁增多,大量农村到城镇、内地到沿海的流动人口,大多数被定义为暂住人口,这给城乡户籍管理制度带来挑战。户籍制度改革步伐和深度在各省、市、自治区差别很大,城镇人口的统计方式在各地也不一样。这些差别都给各地城镇人口统计的一致性造成困难,其结果使 1990 年省际城镇人口比例差异模型的预测力大幅度下降,每千人医院床位数是该模型中唯一的预测参数,其判定系数只有 33.1%。

#### 四、结 论

新中国历史上的省际城市化水平的差异在总体上与社会经济发展水平相关,但政府出于管理和政治等方面的考虑,以及不同历史时期城镇设置标准和城镇人口统计的变化,也对省际城市人口比例的差别发挥了重要的影响。不同历史时期省际城市化水平差异的解释变量很不相同。对实施改革开放政策以来区域城市化水平差异的估计需要更加准确、合适的指标,尤其当考虑到流动人口和暂住人口时,更要求进行细致、深入的研究。

#### 参考文献:

1. 陈为民:《中国区域城市化比较研讨会综述》,《人口与经济》,1993 年第 2 期。
2. 辜胜阻:《衡量中国城市化水平研究》,《西北人口》,1993 年第 2 期。
3. 胡学伟:《中国城市化水平分析》,《城市规划》,1983 年,第 2 期。
4. 李楠、李树茁:《区域人口城市化研究》,上海华东师大出版社,1996 年。
5. 王嗣均主编:《中国城镇化区域比较研究论文集》,杭州大学出版社,1992 年。
6. 周一星:《中国 80 年代城市化新趋势》,载于 Yue-man Yeung 主编:《中国城市和区域发展:21 世纪展望》,香港中文大学亚太研究所,1993 年。
7. 周一星:《城市体系和省区模式回顾》,《地理学刊》,1986 年第 41 卷。
8. 靳润成主编:《中国城市化之路》,学林出版社,1999 年。
9. Goldstein, S. (1985), *Urbanization in China: new insights from the 1982 census*, Honolulu, Papers of the East-West Population Institute No. 93.
10. Goldstein, S. and D.F. Sly (eds.) (1979), *The Measurement of Urbanization and Projection of Urban Population*, Liege, IUSSP.
11. Kirkby, R. J. R. (1982), *Urbanisation in China: Town and Country in a Developing Economy 1949—2000 AD.*, London, Croom Helm.
12. Ma, L. J. C. and Gonghao Cui (1987), Administrative changes and urban population in China, *Annals of the Association of American Geographers*, 77(3), 378—395.
13. Macura, M., 1961: The influence of the definition of the urban place on the size of the urban population, in J. P. Gibbs (ed.), *Urban Research Methods*, Princeton, D. Van Nostrand, 21—31.
14. Petersen, W. and R. Petersen (1986), *Dictionary of Demography: Terms, Concepts, and Institutions*, New York, Greenwood Press.
15. Zhang L. and S. X. B. Zhao (1998), "Re-examining China's urban" concept and the level of urbanization, *The China Quarterly*, 154, 330—381.

(本文责任编辑:朱 犁)