

# 城市化进程中的政府正确主导行为探微

作者：扬州大学 徐善登

[摘要]在我国城市化进程中,政府不计成本推进城市化的主导行为导致了城市化泡沫的出现;造成了产业结构的扭曲;把提高城市化水平作为目的而不是促进经济发展的手段也使政府陷入了单纯追求城市化指标的误区。政府对城市化战略模式的盲目照搬,严重脱离了当地实际,阻碍了城市化的健康发展。因此,政府在城市化进程中的正确定位就显得尤为重要:既不能越位,也不能缺位。

[关键词]城市化;政府主导;政府职能;政府角色

政府主导行为是中国城市化进程中的一个主要特征,曾经对城市化发展起到过一定的积极作用。2008年中国的城市化率已经达到44.9%,较1980年的19.8%提高了25.1个百分点。今后一段时期内,我国由于正处在城市化加速发展期,将会保持较快的发展速度。随着经济的发展以及城市化进程的加快,不计成本推进城市化的政府主导行为导致了对城市化的很多负面影响。因此,只有明确政府在城市化进程中应该扮演什么角色,应该发挥什么样的作用,才能促进城市化健康、有序、协调的发展。

## 一、政府主导行为对城市化的积极影响

政府起着主导性的作用,是我国长期以来的城市化进程的一个主要特征,表现在以下几个方面:一是政府通过户籍管理制度控制农村人口向城市的转移。二是城市化初始阶段的资金积累以政府政策为保障。三是政府控制城市发展的速度。政府主导城市化的主要方式是进行政策控制,直接或间接地影响着城市化的进程,曾对城市化的发展起到过一定的积极作用。

### 1、通过制定城市化发展战略与规划促进了城市化的发展

新中国成立之初,我国进入过渡阶段,社会经济发展较为协调。“一五”期间,我国进行大规模工业化和城市化建设,实施“重点建设,稳步前进”的城市发展战略,新建6个城市,大规模扩建了20个城市,一般扩建了74个城市。全国人口由1949年的5765万人增加到1957年的9949万人,城镇人口比例由1949年的10.6%上升到1957年的15.4%,年均增长0.6个百分点,远高于同期全国总人口平均增长率的2.24%的水平,略高于世界平均速度[1]。这个阶段,政府的政策顺应了经济发展的要求。

### 2、通过调整户籍、就业、社会保障和公共住房等政策来引导人员的流动

这主要表现在户籍管理制度的松动和就业及社会保障制度的灵活变通。1984年1月1日,《中共中央关于1984年农村工作的通知》提出“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。1984年10月13日,《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》指出:“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口。粮食部门要做好加价粮油的供应工作,可发给《加价粮油供应证》。



地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便，建房用地，要按照国家有关规定和集镇建设规划办理。工商行政管理部门要做好工商登记、发证和管理的工作。各有关部门都要给以热情支持、积极引导，加强管理，促进集镇的健康发展。”尽管当时采取的政策、措施并不一定完全符合城市化的进程要与经济发展水平相一致的原则，但也对城市化的进程起到了一定的推动作用。

政府的主导行为之所以能在当时发挥积极的作用，是因为它或是同当时的经济发展水平相适应，或是同当时的社会历史条件、我国特殊的国情相适应。但随着经济发展水平的快速提高，城市化进程的进一步加深，政府主导城市化的消极作用也日益显现出来。

## 二、政府主导行为对城市化的消极影响

改革开放以前，我国人口、资源的城市聚集和流动是在计划体制作用过程中附带实现的，完全取决于各级政府各类计划的制定和实施[2]。这种体制上的缺陷造成了消极城市化的产生：一是 1958—1960 年间的过度城市化。二是 1961—1976 年间的低度城市化。由于政府主导下的城市化，政府对行政手段有很强的依赖性，用行政手段来调节城市化往往是政府的重要工作内容。然而面对复杂的经济和政治，政府又缺乏对城市化客观规律的正确认识，政府的调控就容易出现盲目性，导致了政府对城市化直接干预过多，对城市化的发展造成了消极的影响。

### 1、导致城市化泡沫现象的出现

不论是在计划经济时代，还是在改革开放的 30 年中，大量事实证明，政府的投资行为具有不计成本的偏好。但城市化决不等于城市建设规模的简单扩大化，而是需要经济发展来填充和作为动力的城市化。而在我国的城市化进程中，政府投资的力量远大于市场和民间的力量，城市化仅仅依托城市建设的乘数效应来推动，当城市化外壳比其所需要填充的内容成长的更快时，未来中国城市化的结果就可能只具有城市化外壳，而只有城市化外壳的城市化就是城市化泡沫[3]。

### 2、造成产业结构的扭曲

城市化的产业结构关系主要是指农业、工业与第三产业的比例。由于实行城乡分离的发展政策，使得城乡关系封闭，工业主要集中在大中城市，并造成了产业结构的扭曲。由于大中城市控制着工业，所以它既不需要周围地区的产业结构互补，也没有拉动腹地相关产业的发展，从而加剧了传统部门和现代部门相互分离的二元结构现象，导致城市结构“大而全”，阻碍了城市化的良性发展，造成了我国城市化的滞后。而城市化水平不足致使我国不能充分利用城市的外部经济利益，限制了工业化和劳动力的转移，进而抑制了农业产业化发展。同时较低的城市化水平又造成第三产业的严重不发达，使其在整个经济结构中的比重大大低于一般水平，大城市作为“第三产业中心”的优势受到抑制。由于第三产业的发达以及对第三产业的重视不够，使得城市功能单一，基础设施落后，公共服务不全，生活质量不高的现象比比皆是，并导致了农业生产激励不足、轻重工业比例失调等不良后果。

### 3、片面追求城市化水平指标

城市化水平是城镇人口占总人口的比重，它是一个衡量区域城市化发展水平最简单、最常用的方法，是体现一个国家或地区经济社会发展水平和人们物质生活水平的一个综合性的指标。不少地方政府不理解经济发展是城市化的总动力，搞人为城市化，人为的规定城市发展的指标，造成城市之间产业结构雷同，基础设施重复建设。此外，国家把城市化水平作为衡量各级政府工作的重要指标，也在客观上增加了各级政府对城市化水平问题的敏感性，从而出现了有些地方为提高城市化水平而机械的把农村人口转化为城市人口的做法。各地政府想通过提高城市化水平来推动经济发展，提高人们的物质生活水平并没有错，但问题是他们的做法有不当之处，而国家把城市化水平作为衡量各级政府工作的重要指标也促使各级地方政府使用不正常的手段来提高城市化水平。



#### 4、城市化的发展道路不正确

由于我国人口众多，经济发展不平衡，二元经济结构制约着整个社会经济协调发展的实际，我国的城市化模式也不会只有一种。我国的城市化应选择由政府引导的前提下，适应市场化、工业化和农业现代化的需要，多元化的城市化发展模式。然而不少地方政府狭隘的理解了国家关于城市化发展道路的政策方针，不顾区域条件，误以为发展城市化、优化城镇体系结构就要按照大、中、小齐全的等级结构发展区域城镇体系。有的地方盲目照搬先例，严重脱离了当地的实际[4]。

#### 三、城市化进程中政府应采取的正确的主导行为

城市化本身不是根本目的，而是促进社会经济发展的手段。所以，城市化必须要适应社会经济发展的需要，政府在城市化进程中如何定位显得尤为重要。政府在城市化进程中既不能越位，凡是能通过市场机制解决的问题，就交由市场机制去解决；也不能缺位，要把自己应该做的事情做好。

##### 1、政府在城市化进程中不能越位

首先，政府要正确认识经济发展才是城市化的根本动力。经济发展是城市化的基础，只有经济发展到一定水平才有可能由政府通过行政手段去提高城市化水平。国家要引导政府把工作重心从单纯提高城市化水平转移到提高社会经济发展和人们物质生活水平上来，从而避免一些地方为达城市化指标而不重视城市化内在的规律，盲目追求城市化数字的简单提高的做法。

其次，政府要正确处理与市场的关系，防止过度推动城市化。政府的推动作用在我国的城市化进程中非常明显，政府在城市发展中过多的干预市场的发育和运行，在资源配置中居于主体地位。城市化不应该成为政府计划控制下的城市化，而是应该通过市场来推动，市场才是城市化的第一推动力。政府在城市化进程中只是市场的补充手段，并与市场形成合理的“分工协作”关系，其职能应是为市场的运行提供规范的环境与制度保证，催化与提升市场在城市化进程中的积极作用，并努力消除市场失灵，扮演维持市场秩序，保护社会公平的角色。因此，政府应从城市资源的市场经营领域退出，成为服务性政府，并且不要去影响市场在城市化进程中的主导作用，让市场在整个社会资源配置上发挥主渠道作用。

##### 2、政府在城市化进程中也不能缺位

第一，政府要制定与经济发展水平相适应的城市化战略。在城市化道路的选择上，各地应在现有的城市化基础上，因地制宜，选择适合当地实际的发展道路，避免不顾当地区位条件、人口规模与资源状况等而盲目照搬其他地方的城市发展模式的做法；政府在以往的城市化进程中对城市化的规划缺乏全面规划、综合平衡以及有效的法律规范，造成了一味追求城市化速度的盲目性。当今，政府应在可持续发展战略思想的指导下，在编制城市总体规划时，要根据城市发展速度和发展趋势，对城市化进行科学预测[5]；政府应从我国的基本国情出发，坚持区域性原则，根据一个城市的历史变革情况，资源状况等，对城市化进行科学定位。科学合理的城市定位才能使城市化走上一条健康、协调、可持续发展的道路。

第二，政府还要调整经济结构，着力发展第三产业。我国近几年的城市化水平保持着持续增长，而相对于城市化水平的高增长，就业率却比较低。而城市化的持续发展需要就业的有力支撑，在城市化快速发展的同时政府必须设法提高就业率，可以通过以下途径来实现这一目标，即政府在发展制造业的同时也应该大力发展劳动密集型产业和第三产业；投资项目时，政府不仅要考虑投资额度和环保标准，还要考虑就业指标；大力发展服务业并改革现有服务业，改变把服务业单纯的看作是公共产品与服务业的观念，这样可以更好的发挥服务业扩大就业的功能。

第三，政府应加大基础设施建设，使之与城市化水平相适应。政府在城市化进程中的主要职能是为进入城市的各类消费者和投资者提供高效率的市场制度，并提供和经营市场无法供给



的公共产品，而基础设施的建设就是其中一项非常重要的内容。当经济发展到一定程度，政府应加快基础设施建设使城市化与之相适应，城市化的进一步发展需要与之相配套的基础设施。在经济发展的基础上，政府运用相关政策给城市化以积极的引导也是必要的，如进行科学合理的城镇体系规划，制订吸引在农村拥有一定资本的农产或村办工业到小城镇积聚发展的政策，在经济发展到一定程度之后所采取的乡镇或镇镇合并以达到适度规模的做法等还是比较可取的。

[参考文献]

- [1]赵明.中国城市化进程中的政府干预研究[D]，扬州大学，2007.  
[2]曾令泰、卢明纯.政府的“全能”与城市化的“失灵”—我国政府推动型城市化道路的历史考察[J].现代经济探讨,，2006.05 [3]张孝德,中国城市化的陷阱：政府主导下城市规模扩大化[J],改革,2001.06  
[4]毛亮、李俊，我国城市化发展之道路选择[J]，黄冈职业技术学院学报，2006.03  
[5]顾栋,中国城市化的规划浅谈[J]，上海城市规划，2002.03

[作者简介]

徐善登（1966--）男，江苏金湖人，扬州大学管理学院讲师，主要从事城市公共管理研究。

