

No.

中华人民共和国国家发展和改革委员会

日本国独立行政法人国际协力机构(JICA)

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

最终报告书
正 编

2005 年 5 月

财团法人 日本国际开发中心
株式会社 工营综合研究所
株式会社 太平洋国际咨询公司

社 会
J R
05-029

中华人民共和国国家发展和改革委员会

日本国独立行政法人国际协力机构(JICA)

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

最终报告书
正 编

2005年5月

财团法人 日本国际开发中心
株式会社 工营综合研究所
株式会社 太平洋国际咨询公司

货币换算汇率

1 人民币元=12.47 日元
(2005 年 1 月 18 日汇率)

序 文

日本国政府根据中华人民共和国政府的要求，决定在该国实施西部地区中等城市发展战略制定的开发调查，该调查由独立行政法人国际协力机构实施。

本机构于 2003 年 8 月至 2005 年 3 月期间，向当地派遣了以财团法人国际开发中心理事丰间根则道先生为团长的调查团。

调查团与中华人民共和国政府的相关人员进行了协商，同时在发展战略的制定对象地区进行了现场调查，回国后经过国内调查，完成了本次调查报告书的编写工作。

希望该报告书能够为中华人民共和国西部地区中等城市的协调发展以及消除地区间的社会经济差距做出贡献，同时为进一步发展两国之间的友好关系发挥应有的作用。

最后，向协助和支持本次调查的相关人员表示衷心的感谢。

2005 年 5 月

独立行政法人 国际协力机构

理事 松冈 和久

传达书

在此提交中国西部地区中等城市发展战略制定调查的最终报告书。本报告书是由财团法人国际开发中心、株式会社工营综合研究所、株式会社太平洋国际咨询公司组成的共同企业体，根据与独立行政法人国际协力机构签署的协议开展调查后汇总的调查结果。

报告书中汇总了本次调查对象地区内 5 个事例城市的发展战略，即，四川省的都江堰市和德阳市、云南省的大理市和玉溪市、湖南省怀化市，同时还总结了我国西部地区中等城市的一般发展战略。后者是按照“从‘量的发展城市’到‘全面发展的城市’”的设想，制定了 8 项城市发展战略，即，1) 发展城市产业；2) 改善地区和城市规划；3) 完善城市基础设施；4) 改善土地使用制度；5) 建立社会保障制度；6) 提高农村地区的教育；7) 改善地方行政和财政；8) 利用自然、保护环境。

在汇总本报告书之际，参考了我国以及调查对象省、市的《社会发展第十个五年计划》和《“十五”西部发展总体规划》，同时还参考了我国目前为止的众多研究成果。在实施调查的过程中，得到了国际协力机构及该机构中国事务所的大力支持和指导。在调查对象地区开展现场调查时，得到了我国国家发展和改革委员会、四川省发展和改革委员会、云南省发展和改革委员会、湖南省发展和改革委员会以及以都江堰市、德阳市、大理市、玉溪市、怀化市的发展和改革委员会为首的中国政府机构、民间企业等各方面的大力支持，在此深表感谢。

各个方面对本次调查给予了大力协助，在此表示衷心的感谢。同时希望本报告书能够对中国西部地区中等城市的发展以及西部地区的发展做出贡献，并衷心地希望本次调查能够推动中日两国国际合作的进一步开展。

2005 年 5 月

团长 丰间根 则道

中国西部地区中等城市发展战略制定调查

共同企业体

财团法人 国际开发中心

株式会社 工营综合研究所

株式会社 太平洋国际咨询公司

**中国西部地区中等城市发展战略制定调查
最终报告书 正编
目 录**

序言：鸿猷大展	序-1
项目实施的原委	序-1
项目实施的目的	序-1
项目实施的概要	序-1
鸿猷大展	序-2
第 1 篇 西部地区中等城市发展战略	I -1
第 1 部 背景分析	I -1
1. 为什么选择西部地区？	I -1
1.1 “西部地区”的定义及“西部大开发”的意义	I -1
1.2 与东部地区相比较来看西部地区	I -2
1.3 “西部大开发”的概要	I -5
1.4 本项目选择在西部地区实施的原因	I -8
2. 为什么要选择中等城市？	I -9
2.1 中国的城市规模分类：“中等城市”的定义	I -9
2.2 中国的城市分布	I -12
2.3 “城市化”的意义	I -13
2.4 中国城市政策的变迁和城市发展	I -15
2.5 本项目选择中等城市的理由	I -18
3. 西部地区的中等城市	I -20
3.1 西部西南地区的城市分布	I -20
3.2 西部西南地区的城市类型分类	I -21
3.3 西部地区中等城市的现状和问题	I -27
3.4 西部地区社会经济发展中城市的作用	I -29
3.5 为什么选定 5 个事例城市？	I -31
3.6 城市化的四个目标：在西部地区的验证	I -35

4. 西部地区的农村和农民	I-38
4.1 西部地区农村概况	I-38
4.2 农民的流动情况——出自 2000 年人口调查的结果等	I-41
4.3 农民调查中反映出的农民的意识与行动	I-50
4.4 城市发展与农村发展的相互关系	I-59
5. 西部地区社会经济的框架体制	I-61
5.1 预测年数	I-61
5.2 预测指标	I-61
5.3 预测方法	I-61
5.4 社会经济框架值	I-63
5.5 地区经济差别 [框架分析 1]	I-65
5.6 人口向大城市和东部集中的分析 [框架分析 2]	I-67
5.7 人口重心、GDP 重心的移动 [框架分析 3]	I-69
第 2 部 概观西部地区中等城市的发展战略	I-73
1. 西部地区中等城市发展战略的框架	I-73
1.1 中国的课题：缩小地区间的差距	I-73
1.2 西部地区经济发展的方向	I-74
1.3 如何看待“城市的发展”	I-75
1.4 什么是“城市发展”的原动力？	I-75
1.5 城市发展的各相关阶层的作用	I-76
1.6 西部地区城市发展的设想	I-77
1.7 城市与农村发展的相互关系	I-78
1.8 双层的中等城市发展战略	I-78
1.9 试论财政转移	I-78
2. 西部地区中等城市发展战略的基本方针	I-85
2.1 蓝图：从“量的发展城市”到“全面发展的城市”	I-85
2.2 三个构图、两个任务	I-86
2.3 六项基本方针	I-86
2.4 8 个城市发展战略	I-88
2.5 5 个事例城市的发展战略	I-89
2.6 中等城市发展战略体系：总结	I-90

第3部 考察西部地区中等城市的八项发展战略	I-93
1. 发展城市产业	I-93
1.1 本报告书中所使用的“产业”的定义	I-93
1.2 经济发展的牵引性产业：城市发展战略的核心	I-93
1.3 西部地区的产业现状和动向	I-93
1.4 应如何考虑西部地区产业发展战略	I-96
1.5 工业振兴战略	I-98
1.6 中小企业发展战略	I-103
1.7 招商引资战略	I-122
1.8 商业·物流振兴战略	I-129
1.9 旅游振兴战略	I-131
1.10 农业·农产品加工、生物产业振兴战略	I-136
1.11 政策·制度·事业的建议	I-161
2. 对区域和城市规划的改善	I-171
2.1 中国城市规划的框架	I-171
2.2 西部地区中等城市的城市规划制定状况	I-172
2.3 为实现区域和城市规划的现代化而作的论点整理	I-172
2.4 5个事例城市中的区域和城市规划制度方面的改革课题	I-175
2.5 西部中等城市的区域和城市规划战略	I-177
2.6 补充：日本城市规划制度的概况	I-179
2.7 政策、制度、事业的建议	I-183
3. 完善城市基础设施建设	I-186
3.1 西部地区中等城市基础设施建设的现状及问题	I-186
3.2 完善城市基础设施建设的课题及战略	I-187
3.3 完善西部地区城市基础设施建设投融资体制的现状和问题	I-189
3.4 投融资制度改革的基本原则	I-206
3.5 实现具体战略所必需的制度以及各个体制领域的建设战略	I-207
3.6 政策、制度、事业的建议	I-223
4. 土地使用制度的改革	I-230
4.1 西部地区的城市化和土地问题	I-230
4.2 市土地使用基本制度的演变	I-233

4.3	围绕着土地利用规划与城市规划的几个问题	I-236
4.4	征地制度存在的问题	I-240
4.5	城市建设用地制度的问题	I-243
4.6	改善性建议	I-245
4.7	政策·制度·事业的建议	I-248
5.	构筑社会保障制度	I-249
5.1	中国都市、农村社会保障制度的形成和变迁	I-249
5.2	西部地区中等城市的社会保障制度的特点与存在的问题	I-250
5.3	社会保障制度给城市带来的影响	I-253
5.4	改善社会保障制度的战略	I-254
5.5	政策·制度·事业的建议	I-262
6.	提高农村地区的教育质量	I-263
6.1	农村地区教育质量的提高与城市发展的关系	I-263
6.2	农村地区教育制度的现状和存在的问题	I-263
6.3	农村地区的教育制度改革战略	I-266
6.4	政策·制度·事业的建议	I-271
7.	地方行政和财政改革	I-272
7.1	地方行政机构的现状和问题	I-272
7.2	推行区域经济行政合作的必要性	I-273
7.3	促进区域经济行政合作的战略	I-274
7.4	行政的多元化与地区开发	I-290
7.5	税制与地方财政的现状和存在的问题	I-295
7.6	改善地方财政的战略	I-318
7.7	政策、制度、事业的建议	I-325
8.	利用自然、保护环境	I-335
8.1	自然环境对城市发展的意义	I-335
8.2	从环境看相关制度、政策存在的问题	I-336
8.3	综合利用自然、保护环境的战略	I-338
8.4	政策·制度·事业的建议	I-346

第 2 篇 5 个事例城市的发展战略	II-1
1. 都江堰市发展战略	II-1
1.1 城市类型	II-1
1.2 城市概况	II-2
1.3 现行的长期发展计划梗概	II-3
1.4 未来预测	II-5
1.5 都江堰市发展战略总论	II-6
1.6 发展战略各论	II-13
1.7 政策、制度、事业的建议	II-37
1.8 资料篇	II-40
2. 德阳市发展战略	II-52
2.1 城市类型	II-52
2.2 城市概况	II-53
2.3 现行的长期发展规划概要	II-56
2.4 未来预测	II-57
2.5 德阳市发展战略的要点	II-57
2.6 发展战略各论	II-60
2.7 政策·制度·事业的提议	II-76
2.8 资料篇	II-81
3. 大理市发展战略	II-86
3.1 大理市的地理位置	II-86
3.2 大理市发展战略大纲	II-93
3.3 城市规模的考察	II-99
3.4 战略 1: 进行以洱海为中心的城市与农村的有机开发	II-104
3.5 战略 2: 使大理市作为跨区域城市·国际城市崭露头角	II-112
3.6 战略 3: 继承历史创造出高品味的大理文化	II-119
3.7 战略 4: 永久维持“玉洱银苍”的乡土遗产	II-127
3.8 战略 5: 多层次地形成充分发挥地域特性的产业	II-134
3.9 战略 6: 使大理向国际旅游交流城市腾飞	II-145
3.10 政策·制度·事业的提议	II-151
3.11 日本的先行事例介绍	II-158

4. 玉溪市发展战略	II-167
4.1 城市类型	II-167
4.2 城市概况	II-168
4.3 现行的长期发展规划、城市规划的概略	II-169
4.4 未来预测(人口、GDP)	II-172
4.5 玉溪市支柱产业(烟草产业)发展动向和外国城市的发展事例	II-172
4.6 玉溪市发展战略总论	II-177
4.7 创建绿色模范城市的各项战略	II-188
4.8 政策·制度·事业的建议	II-216
5. 怀化市发展战略	II-219
5.1 城市类型(鹤城区)	II-219
5.2 城市概况	II-220
5.3 现行的长期发展规划、城市规划纲要	II-222
5.4 未来预测(人口、GDP)	II-225
5.5 发展战略总论	II-225
5.6 发展战略分论	II-237
5.7 政策·制度·事业的建议	II-266
6. 总结: 西部地区中等城市发展战略要点	II-271
6.1 城市类型、开发课题和发展战略	II-271
6.2 西部地区中等城市发展战略的要点: 5个事例城市发展战略的一般化	II-271

资料篇

中国西部地区中等城市发展战略制定调查 最终报告书 正编 图表目录

序言：鸿猷大展

图序.1 项目实施体制-----	序-2
表序.1 项目的实施阶段及主要工作项目-----	序-2

第1篇 西部地区中等城市发展战略

第1部 背景分析

图 I.1.1.1 地区的地理分布(1986年的省区分界线)-----	I-1
图 I.1.1.2 西部大开发地区-----	I-2
图 I.1.1.3 中国国土的地势分类-----	I-3
图 I.1.1.4 3个地区(东部·中部·西部)间移动状况-----	I-5
图 I.1.2.1 中日城市人口率的变迁-----	I-10
图 I.1.2.2 中国的城市分布-----	I-13
图 I.1.2.3 3大城市群·7大城市带-----	I-17
图 I.1.3.1 西南地区的城市分布图-----	I-21
图 I.1.3.2 5个事例城市的所在位置-----	I-33
图 I.1.4.1 日本和中国的农业GDP、农业人口、农村人口的变化比较---	I-39
图 I.1.4.2 日本全图-----	I-39
图 I.1.4.3 3个地区(东部·中部·西部)间的人员流动情况-----	I-42
图 I.1.4.4 3个地区(东部·中部·西部)间流动情况的变化-----	I-43
图 I.1.4.5 各省在省内流动的情况——在省内流动的人数/常住人口----- (1995~2000年)-----	I-44
图 I.1.4.6 各省向省外流动的情况——向省外流动的人数/常住人口----- (1995~2000年)-----	I-44
图 I.1.4.7 各省向省外流动的流向地概况(1995~2000年)-----	I-45
图 I.1.4.8 人均GDP(2000年)与省内流动比例(1995~2000年)的关系--	I-46
图 I.1.4.9 人均GDP(2000年)与向省外流动比例(1995~2000年)的关系-	I-46
图 I.1.4.10 西南农村地区的外出打工状况-----	I-55
图 I.1.5.1 社会经济框架的数据流-----	I-62

图 I.1.5.2	城市人口率和人均 GDP(2000 年) -----	I-62
图 I.1.5.3	31 省市的劳伦兹曲线(1990~2000 年) -----	I-66
图 I.1.5.4	人口分布不均衡系数的逐年变化 -----	I-66
图 I.1.5.5	市区非农业人口及增长率 -----	I-67
图 I.1.5.6	城市人口的规模及按该城市规模划分的详细情况(2002 年) --	I-68
图 I.1.5.7	人口重心·GDP 重心的历年变化 -----	I-70
表 I.1.1.1	东部·中部·西部的的基础指标(2001 年) -----	I-3
表 I.1.1.2	东部与西部的产业结构特征 -----	I-4
表 I.1.1.3	东部·中部·西部的社会相关指标(2002 年) -----	I-4
表 I.1.1.4	对西部地区基本建设投资的推移 -----	I-6
表 I.1.2.1	按城市的规模分类 -----	I-9
表 I.1.2.2	大城市的 3 种分类 -----	I-10
表 I.1.2.3	四川省的中等城市与人口规模(2001 年) -----	I-12
表 I.1.2.4	按城市规模分的城市数量推移 -----	I-12
表 I.1.2.5	不同地区不同规模的城市数量(2001 年) -----	I-13
表 I.1.2.6	四川省德阳市人口构成的变化 -----	I-14
表 I.1.3.1	西南 5 省市+邻接 3 省按城市规模分的城市数量(2001 年) --	I-20
表 I.1.3.2	根据占地条件、人口规模以及行政级别划分的城市分类 ----	I-23
表 I.1.3.3	根据产业特性的城市分类 -----	I-25
表 I.1.3.4	5 个事例城市的分类 -----	I-26
表 I.1.4.1	从出生地向外流动的情况 -----	I-42
表 I.1.4.2	5 年前的居住地与现居住地的关系(1990~1995 年) -----	I-43
表 I.1.4.3	5 年前的居住地与现居住地的关系(1995~2000 年) -----	I-43
表 I.1.4.4	四川、云南、湖南各省的流动情况——流动人口/常住人口 --	I-47
表 I.1.4.5	事例城市的流动情况——2000 年人口调查结果 -----	I-49
表 I.1.4.6	被调查农户的情况 -----	I-52
表 I.1.4.7	总收入和农业收入的趋势 -----	I-52
表 I.1.4.8	外出打工的实施情况 -----	I-52
表 I.1.4.9	外出打工的实施内容 -----	I-53
表 I.1.4.10	西南农村地区各年龄段及居住地距城市距离不同的人员 -----	
	外出打工情况 -----	I-55
表 I.1.4.11	外出打工实施的满意度 -----	I-56
表 I.1.4.12	外出打工的效果 -----	I-56

表 I.1.4.13	外出打工、迁居的意向	I-57
表 I.1.4.14	外出打工的意向——外出打工的实际业绩和年龄层	I-57
表 I.1.4.15	不外出打工的原因	I-57
表 I.1.4.16	外出打工的原因	I-58
表 I.1.4.17	选择外出打工地的理由	I-58
表 I.1.4.18	外出打工时希望前往的地区	I-58
表 I.1.4.19	外出打工时的交流情况	I-59
表 I.1.4.20	与获得非农业户口相关的想法	I-59
表 I.1.5.1	框架预测指标	I-61
表 I.1.5.2	全国框架	I-63
表 I.1.5.3	5 个事例城市框架	I-64
表 I.1.5.4	人口增长中自然和社会增长的情况(按地区分)	I-65
表 I.1.5.5	人口增长中自然和社会增长的情况(按事例城市分)	I-65
表 I.1.5.6	按规模和地区分的城市数(2002 年)	I-67
表 I.1.5.7	按城市规模和地区分的增长率(1997~2002 年)	I-68
表 I.1.5.8	西部地区城市规模(市区非农业人口)增长率的指导目标	I-69
表 I.1.5.9	5 个事例城市的市区非农业人口框架	I-69

第 2 部 概观西部地区中等城市的发展战略

图 I.2.1.1	地区差异的倒 U 字假说	I-73
图 I.2.1.2	财政转移的体系图	I-84
图 I.2.2.1	西部地区中等城市发展战略的体系(1)	I-90
图 I.2.2.2	西部地区中等城市发展战略的体系(2)	I-91
表 I.2.1.1	中国财政概况(2002 年)	I-80
表 I.2.1.2	主要国家的税费贡献率	I-80
表 I.2.1.3	中央和地方税收占财政收入和财政支出的比例	I-81
表 I.2.1.4	各省的财政收支与财政转移金额(2002 年)	I-82
表 I.2.2.1	5 个事例城市的类型分类	I-89

第 3 部 考察西部地区中等城市的八项发展战略

图 I.3.1.1	财团法人东京都中小企业振兴公社组织	I-115
图 I.3.1.2	日本面向中小企业的资金筹集、融资支援制度	I-117

图 I. 3. 1. 3	日本的信用保证及信用保险制度	I-118
图 I. 3. 1. 4	日本产业聚集的搞活政策	I-119
图 I. 3. 1. 5	星级酒店分布的变化	I-134
图 I. 3. 1. 6	通过开展旅游实现对传统文化和文化遗产的保护	I-135
图 I. 3. 1. 7	诸塚村产地直送示范屋	I-143
图 I. 3. 1. 8	黑壁1号馆(右)、长滨分副茶屋(左)	I-146
图 I. 3. 1. 9	中等城市发展概念图	I-150
图 I. 3. 1. 10	5个事例城市的分类和各自的战略	I-152
图 I. 3. 1. 11	螺旋形发展战略	I-155
图 I. 3. 2. 1	中国的城市规划确定程序	I-172
图 I. 3. 2. 2	基于城镇体系现状(左)和战略的城市地区规划的多重化(右)	I-178
图 I. 3. 2. 3	市町村决定城市规划的程序(设有城市规划审议会时)	I-182
图 I. 3. 3. 1	怀化市的财政收支	I-187
图 I. 3. 3. 2	经济增长原理图	I-190
图 I. 3. 3. 3	作为都市经营平台的投资公司	I-200
图 I. 3. 3. 4	融资形式	I-201
图 I. 3. 3. 5	资金调度图	I-202
图 I. 3. 3. 6	资金调度方式	I-204
图 I. 3. 3. 7	财政投融资制度的改革	I-206
图 I. 3. 3. 8	国家级的资金筹措战略	I-208
图 I. 3. 3. 9	证券化程序图	I-212
图 I. 3. 3. 10	西部开发专门投资银行的程序概要	I-214
图 I. 3. 3. 11	PFI 事例图	I-217
图 I. 3. 4. 1	中国西部地区的地形	I-232
图 I. 3. 4. 2	城市规划区内建设项目和用地管理程序(1)	I-237
图 I. 3. 4. 3	城市规划区内建设项目和用地管理程序(2)	I-238
图 I. 3. 4. 4	用地征收的过程	I-240
图 I. 3. 5. 1	中国社会保障体系	I-250
图 I. 3. 5. 2	玉溪市城镇基本养老保险体系(左)、城镇基本医疗保险体系(右)	I-251
图 I. 3. 5. 3	各省农村地区社会养老保险的参加比例(2002年)	I-252
图 I. 3. 5. 4	玉溪市汇川县建立的新型农村合作医疗体制	I-253
图 I. 3. 5. 5	中小企业·个人经营企业的现有养老金体系参加形式概念图	I-256
图 I. 3. 5. 6	日本的公共养老金体系	I-259
图 I. 3. 5. 7	根据财政再计算对未来财政进行调整的过程	I-261

图 I. 3. 7. 1	TMO 的作用和职能	I-274
图 I. 3. 7. 2	市中心地区整改活性化法的构造	I-275
图 I. 3. 7. 3	地区振兴基金概念图	I-276
图 I. 3. 7. 4	TMO 运营中存在的问题	I-278
图 I. 3. 7. 5	为推进活动的产官学网络的形成	I-289
图 I. 3. 7. 6	市町村的交流合作活动的形态	I-289
图 I. 3. 7. 7	在欧洲地域问题出现的过程	I-293
图 I. 3. 7. 8	区域经济行政合作战略方案相关争论点关联图	I-294
图 I. 3. 7. 9	基本战略	I-318
图 I. 3. 8. 1	与人口密度对应的每人污水费用	I-337
图 I. 3. 8. 2	日本企业成功削减 BOD	I-338
图 I. 3. 8. 3	日本的容器包装再利用构成	I-340
图 I. 3. 8. 4	德国模式费用负担的构成	I-340
图 I. 3. 8. 5	分类收集的沼津市民(2003 年 12 月)左分类收集的 报纸、旧衣物、纸盒等(沼津市、2003 年 12 月)右	I-342
表 I. 3. 1. 1	5 个事例城市之工业化现状(2001 年)	I-96
表 I. 3. 1. 2	全国企业中中小企业的情况	I-104
表 I. 3. 1. 3	个体、私营企业的情况(2002 年末“国家工商局统计”)	I-105
表 I. 3. 1. 4	企业业绩中中小企业的情况	I-105
表 I. 3. 1. 5	工业领域中小企业的情况	I-105
表 I. 3. 1. 6	民营经济的情况	I-105
表 I. 3. 1. 7	东部企业进入西部的主要动机	I-122
表 I. 3. 1. 8	进入西部的区外企业的投资行业类型	I-123
表 I. 3. 1. 9	西部地区各省会距离最近的港口以及与国内三大都市圈 中心城市间的距离(km)	I-123
表 I. 3. 1. 10	西部地区的交通运输条件(2002 年)	I-124
表 I. 3. 1. 11	进入西部时东部企业最畏惧的因素	I-125
表 I. 3. 1. 12	中国西南地区国际游客访问量	I-131
表 I. 3. 1. 13	环境保护型农产品发货状况	I-139
表 I. 3. 1. 14	环境保护型水稻种植发货情况	I-139
表 I. 3. 1. 15	环境协调型农业的蔬菜发货情况	I-139
表 I. 3. 1. 16	日本农村的振兴事例和分类表示	I-148
表 I. 3. 1. 17	5 个事例城市的战略手段的模式	I-153

表 I. 3. 1. 18	5 个事例城市的战略	I-160
表 I. 3. 2. 1	5 个事例城市的总体规划制定情况	I-172
表 I. 3. 2. 2	两种经济体制中规划体制的差异	I-173
表 I. 3. 2. 3	从近代城市规划到现在城市规划	I-175
表 I. 3. 2. 4	围绕城市规划法的相关法律体系	I-180
表 I. 3. 3. 1	对 5 个事例城市的基础设施建设的评价	I-186
表 I. 3. 3. 2	5 个事例城市的支柱产业和应引起重视的基础设施建设战略	I-188
表 I. 3. 3. 3	为完善城市基础设施建设所投入的资金	I-191
表 I. 3. 3. 4	全国城市基础设施投资动向	I-191
表 I. 3. 3. 5	城市基础设施建设的资金来源	I-192
表 I. 3. 3. 6	国债资金在各领域的投入	I-193
表 I. 3. 3. 7	国债资金投入项目	I-193
表 I. 3. 3. 8	城市基础设施债券市场的融资情况	I-194
表 I. 3. 3. 9	2000~2002 年三大地区城市设施水平的年平均增长率	I-195
表 I. 3. 3. 10	中国三大地区的城市基础设施建设水平(2002 年)	I-196
表 I. 3. 3. 11	中西部地区城市的基础设施状况(2002 年)	I-196
表 I. 3. 3. 12	2002 年三大地区城市建设资金来源比较	I-197
表 I. 3. 3. 13	2000~2002 年西部地区国债资金支出结构	I-198
表 I. 3. 3. 14	东、中、西部地区相关指标的比较(2002 年)	I-199
表 I. 3. 3. 15	城市建设工程概要(1998~2002 年)	I-201
表 I. 3. 3. 16	各领域的具体战略	I-220
表 I. 3. 3. 17	城市基础设施建设各领域资金筹措概念表	I-221
表 I. 3. 3. 18	日本的国债发行变化情况	I-226
表 I. 3. 3. 19	利率变化的 Volatility	I-227
表 I. 3. 3. 20	各类债券的外资引进情况	I-228
表 I. 3. 3. 21	承办地方债状况	I-229
表 I. 3. 4. 1	不同地区以及不同规模级城市建设用地情况(2003 年)	I-230
表 I. 3. 4. 1	西部地区省·自治区·直辖市城市人口(含县级市)的 变迁(1999~2001 年)	I-233
表 I. 3. 5. 1	玉溪市社会保险制度加入状况	I-251
表 I. 3. 5. 2	玉溪市城镇基本养老保险实际加入率	I-251
表 I. 3. 5. 3	大理州社会保险制度加入状	I-252
表 I. 3. 5. 4	西部中等城市中从事第一产业的人数占农村就业者总数的比率	I-253
表 I. 3. 5. 5	日本农林水产业从业人口的变迁	I-257

表 I. 3. 6. 1	玉溪市各县、市区的小学、初级、高级中学毕业率 ----- 以及毕业后的升学率(2001 年) -----	I -264
表 I. 3. 6. 2	玉溪市各县、市区的各级学校中平均一个教师所教学生人数 -	I -265
表 I. 3. 7. 1	PPP 民间化的具体活用方法 -----	I -279
表 I. 3. 7. 2	跨地区行政的分类 -----	I -282
表 I. 3. 7. 3	跨地区行政圈的状况(2003 年 4 月 1 日为止) -----	I -282
表 I. 3. 7. 4	跨地区行政机构的状况 -----	I -283
表 I. 3. 7. 5	跨地区自治法(区域经济合作法)的构成模型 -----	I -285
表 I. 3. 7. 6	东北部北部地区开展的主要的行政主导型交流与 ----- 合作活动的现状 -----	I -287
表 I. 3. 7. 7	东北部北部地区开展的主要的民间主导型交流 ----- 与合作活动的现状 -----	I -288
表 I. 3. 7. 8	中国税制一览表 -----	I -296
表 I. 3. 7. 9	主要税收的中央、地方间的分配(亿元、%) -----	I -298
表 I. 3. 7. 10	主要税收增长率相对国民生产总值增长率的弹性值 -----	I -299
表 I. 3. 7. 11	中央财政支出的构成比例 -----	I -299
表 I. 3. 7. 12	省级一般性预算结算收支 -----	I -300
表 I. 3. 7. 13	湖南省 2002 年一般性预算决算概要 -----	I -300
表 I. 3. 7. 14	四川省 2002 年一般性预算概要 -----	I -301
表 I. 3. 7. 15	云南省 2002 年一般性财政预算概要 -----	I -301
表 I. 3. 7. 16	地方财政收入状况 -----	I -302
表 I. 3. 7. 17	地方财政支出构成比率 -----	I -302
表 I. 3. 7. 18	预算内外资金的变化: 基本收入 -----	I -303
表 I. 3. 7. 19	中央财政收入、中央财政支出及财政转移支付 -----	I -308
表 I. 3. 7. 20	中国中央对地方转移支付的分类及性质 -----	I -310
表 I. 3. 7. 21	近年来中央对西部地区社会保障资金的转移支付 -----	I -312
表 I. 3. 7. 22	西部大开发战略实施以来中央财政对西部地区的支持 -----	I -313
表 I. 3. 7. 23	西部地区各省区财政收入 -----	I -313
表 I. 3. 7. 24	东、中、西部地区财政收入及财政支出对比(2002 年) -----	I -314
表 I. 3. 7. 25	都江堰市的预算 -----	I -315
表 I. 3. 7. 26	计算所需费用时考虑的变数 -----	I -321
表 I. 3. 7. 27	各个地方财政支出项目的财政来源模式例 -----	I -323
表 I. 3. 7. 28	普通建设项目支出的财源构成比例: 日本的事例 -----	I -324
表 I. 3. 8. 1	五城市城镇生活用水、工业排水基准达标率、大气环境 -----	

	污染状况-----	I-335
表 I.3.8.2	怀化市小规模纸浆工厂生产 1 吨纸浆的用水量、腐蚀性 物质排出量-----	I-336
表 I.3.8.3	五城市生活用水费和排水费-----	I-337
表 I.3.8.4	五城市的环境战略-----	I-345

第 2 篇 5 个事例城市的发展战略

1. 都江堰市发展战略

图 II.1.1	都江堰市位置图-----	II-1
图 II.1.2	都江堰市的财政结构-----	II-3
图 II.1.3	成都都市圈-----	II-6
图 II.1.4	成都都市圈的变化(之一)-----	II-7
图 II.1.5	成都都市圈的变化(之二)-----	II-7
图 II.1.6	成都都市圈的变化(之三)-----	II-8
图 II.1.7	未来汽车时代的进展与市中心的道路拥挤-----	II-9
图 II.1.8	《都江堰市旅游总体规划》中所记载的环境保护区·缓冲区域	II-14
图 II.1.9	都江堰市土地利用计划试行方案(市中心地区)-----	II-15
图 II.1.10	都江堰市土地利用试行方案(全市)-----	II-16
图 II.1.11	现在的杨柳河沿途-----	II-17
图 II.1.12	依靠 GIS 的地理信息共享印象-----	II-19
图 II.1.13	提高宾馆饭店服务与提升作为住宿旅游目的地的魅力关系-----	II-21
图 II.1.14	宾馆饭店的星级分布变化-----	II-23
图 II.1.15	机械产业的金字塔结构-----	II-27
图 II.1.16	都江堰市机械加工产业的现状-----	II-27
图 II.1.17	中小零件企业振兴的效果-----	II-27
表 II.1.1	都江堰市的人口·GDP 的变化-----	II-1
表 II.1.2	都江堰市总人口·非农业人口·城市人口-----	II-2
表 II.1.3	都江堰市的总生产及其构成-----	II-2
表 II.1.4	都江堰市的财政-----	II-3
表 II.1.5	都江堰市长期发展规划中的数值目标-----	II-4
表 II.1.6	GDP 及人口关系的未来预测数值-----	II-5
表 II.1.7	成都市的工业开发计划(2003~2020 年)-----	II-8
表 II.1.8	都江堰市的旅游产业-----	II-10

表 II. 1. 9	都江堰市城市开发战略	II-12
表 II. 1. 10	都江堰市的主要旅游商品及其对象市场	II-20
表 II. 1. 11	住宿型自然资源旅游的市场战略	II-22
表 II. 1. 12	市町村对旅游相关产业的融资制度	II-24
表 II. 1. 13	机械加工产业的 SWOT 分析	II-25
表 II. 1. 14	建材产业的 SWOT 分析	II-25
表 II. 1. 15	ICT 产业的 SWOT 分析	II-25
表 II. 1. 16	食品加工·制药产业的 SWOT 分析	II-25
表 II. 1. 17	5 大产业的发展脚本	II-26
表 II. 1. 18	日光市总人口的变迁	II-40
表 II. 1. 19	各大产业的就业者人数	II-41
表 II. 1. 20	各类从业人数规模的企业数量及从业者人数	II-41
表 II. 1. 21	游客人数和住宿者人数	II-41
表 II. 1. 22	2004 年度日光市的最初预算	II-42
表 II. 1. 23	富士河口湖町的各年龄段人口变迁	II-44
表 II. 1. 24	各类产业的就业人口	II-44
表 II. 1. 25	游客人数的变化	II-44
表 II. 1. 26	2004 年度富士河口湖町一般会计预算(最初预算)	II-45

2. 德阳市发展战略

图 II. 2. 1	德阳市位置图	II-52
图 II. 2. 2	工业振兴措施的实施体制范例	II-62
图 II. 2. 3	商店街位置图	II-69
图 II. 2. 4	PFI 方式	II-76
表 II. 2. 1	德阳市(旌阳区)人口、GDP 的变动	II-52
表 II. 2. 2	各地区的 GDP 值(万元)及人均 GDP 值	II-54
表 II. 2. 3	GDP 及人口关系的未来预测数值	II-57
表 II. 2. 4	德阳市的旅游资源、商品及市场对象	II-65
表 II. 2. 5	德阳市的旅游开发战略	II-65
表 II. 2. 6	茨城县、日本人均收入的变迁	II-81
表 II. 2. 7	茨城县的指标变迁	II-82
表 II. 2. 8	茨城县的产业·政策(制造业)	II-83
表 II. 2. 9	茨城县的产业政策(零售业、旅游)	II-84

表 II. 2. 10	千叶市产业振兴财团的预算与实绩	II-85
-------------	-----------------	-------

3. 大理市发展战略

图 II. 3. 1	大理市位置图	II-86
图 II. 3. 2	云南省的经济区划分·城市分布图	II-88
图 II. 3. 3	云南省概况图	II-88
图 II. 3. 4	大理白族自治州概况图	II-89
图 II. 3. 5	大理市概况图	II-91
图 II. 3. 6	西部(西南)地区的城市规模与配置	II-93
图 II. 3. 7	人口构架	II-100
图 II. 3. 8	建成区规模	II-102
图 II. 3. 9	经济·产业规模	II-103
图 II. 3. 10	大理的城市空间原理	II-104
图 II. 3. 11	大理市的地区划分	II-106
图 II. 3. 12	行政区划改革的经过与未来构想	II-114
图 II. 3. 13	大理白族自治州位置图	II-115
图 II. 3. 14	滇西地区位置图	II-117
图 II. 3. 15	大理在全球的版图	II-118
图 II. 3. 16	古城址大观公园概念图	II-122
图 II. 3. 17	大理白族自治州的民族分布图	II-126
图 II. 3. 18	大理市与冲绳县	II-158
图 II. 3. 19	洱海与琵琶湖的流域盆地	II-162
表 II. 3. 1	云南省不同经济区的指标(2002年)	II-86
表 II. 3. 2	云南省的城市指标(2002年)	II-87
表 II. 3. 3	大理白族自治州的地区指标(2002年)	II-89
表 II. 3. 4	大理市的人口及GDP的变迁	II-90
表 II. 3. 5	5个事例城市的类型(2002年)	II-92
表 II. 3. 6	发展战略规划的脉络(Context)	II-94
表 II. 3. 7	城市发展方案: 未来年表(Chronology)	II-96
表 II. 3. 8	发展战略体系(Contents)	II-97
表 II. 3. 9	大理市滇西中心城市建设纲要的目标值	II-98
表 II. 3. 10	大理市的人口目标值(代替方案比较)	II-100
表 II. 3. 11	大理市的建成区规模(代替方案比较)	II-101

表 II. 3. 12	大理市的经济·产业规模(代替方案比较)	II-103
表 II. 3. 13	战略 1 的政策·措施体系	II-104
表 II. 3. 14	大理市各地区·各乡镇的基础统计(2003 年)	II-105
表 II. 3. 15	制定大理市土地利用规划的方案	II-107
表 II. 3. 16	农地·森林具有的公益机能的经济性评价	II-107
表 II. 3. 17	大理市的生活圈设定	II-108
表 II. 3. 18	地方生活圈的标准圈域设定(日本的事例)	II-108
表 II. 3. 19	大理市城市总体规划的城市人口规模目标值	II-109
表 II. 3. 20	大理市建城区面积的变迁	II-109
表 II. 3. 21	战略 2 的政策·措施体系	II-112
表 II. 3. 22	滇西地区的地域指标(2002 年)	II-116
表 II. 3. 23	战略 3 的政策·措施体系	II-119
表 II. 3. 24	大理白族自治州的主要民族人口(2002 年)	II-126
表 II. 3. 25	战略 4 的政策·措施体系	II-127
表 II. 3. 26	大理景观一览表	II-132
表 II. 3. 27	洱海与日本琵琶湖的对比	II-132
表 II. 3. 28	风趣八景系谱	II-132
表 II. 3. 29	战略 5 的政策·措施体系	II-134
表 II. 3. 30	战略 6 的政策·措施体系	II-145
表 II. 3. 31	大理旅游的沿革	II-146
表 II. 3. 32	大理市游客数·旅游收入的变迁	II-146
表 II. 3. 33	战略体系一览表	II-151
表 II. 3. 34	大理市与冲绳县的特征对比	II-158
表 II. 3. 34	冲绳的地域特征	II-159
表 II. 3. 36	冲绳应做出的国际贡献	II-160
表 II. 3. 37	冲绳国际城市形成的基本纲要	II-161
表 II. 3. 38	国际城市形成战略与国际城市构想一览	II-161
表 II. 3. 39	洱海与琵琶湖的特征比较	II-162
表 II. 3. 40	琵琶湖综合保全建设规划(Mother Lake 21 规划)	II-165

4. 玉溪市发展战略

图 II. 4. 1	玉溪市位置图	II-167
图 II. 4. 2	北九州生态城市位置图	II-175
图 II. 4. 3	从现有规划的评价、可能性和课题分析到战略制订的流程图	II-180

图 II. 4. 4	绿色模范城市战略的整体概念图	II-181
图 II. 4. 5	各方面的协作和城市建设的方向和主题	II-186
图 II. 4. 6	玉溪绿色食品事业的计划方案	II-189
图 II. 4. 7	玉溪市商业状况和商业战略	II-192
图 II. 4. 8	玉溪市农业生产的增长情况	II-202
图 II. 4. 9	从玉溪市通向东盟各国和地区的途径	II-213
表 II. 4. 1	玉溪市(红塔区)的人口·GDP 的变迁	II-167
表 II. 4. 2	玉溪市 1 区 8 县的比较	II-168
表 II. 4. 3	红塔区现在的城市规模与 5 个事例城市的比较	II-168
表 II. 4. 4	玉溪“三湖”生态城市群规划纲要的目标	II-170
表 II. 4. 5	三湖的各地区的定位以及发展战略	II-171
表 II. 4. 6	产业发展规划	II-172
表 II. 4. 7	GDP 及人口的未来预测数值	II-172
表 II. 4. 8	世界与中国的大型烟草生产商 2002 年的经营状况	II-173
表 II. 4. 9	实现战略的各方面协作	II-184
表 II. 4. 10	旅游资源·商品和对象市场及开发方针	II-196
表 II. 4. 11	烟草相关产业的战略	II-210

5. 怀化市发展战略

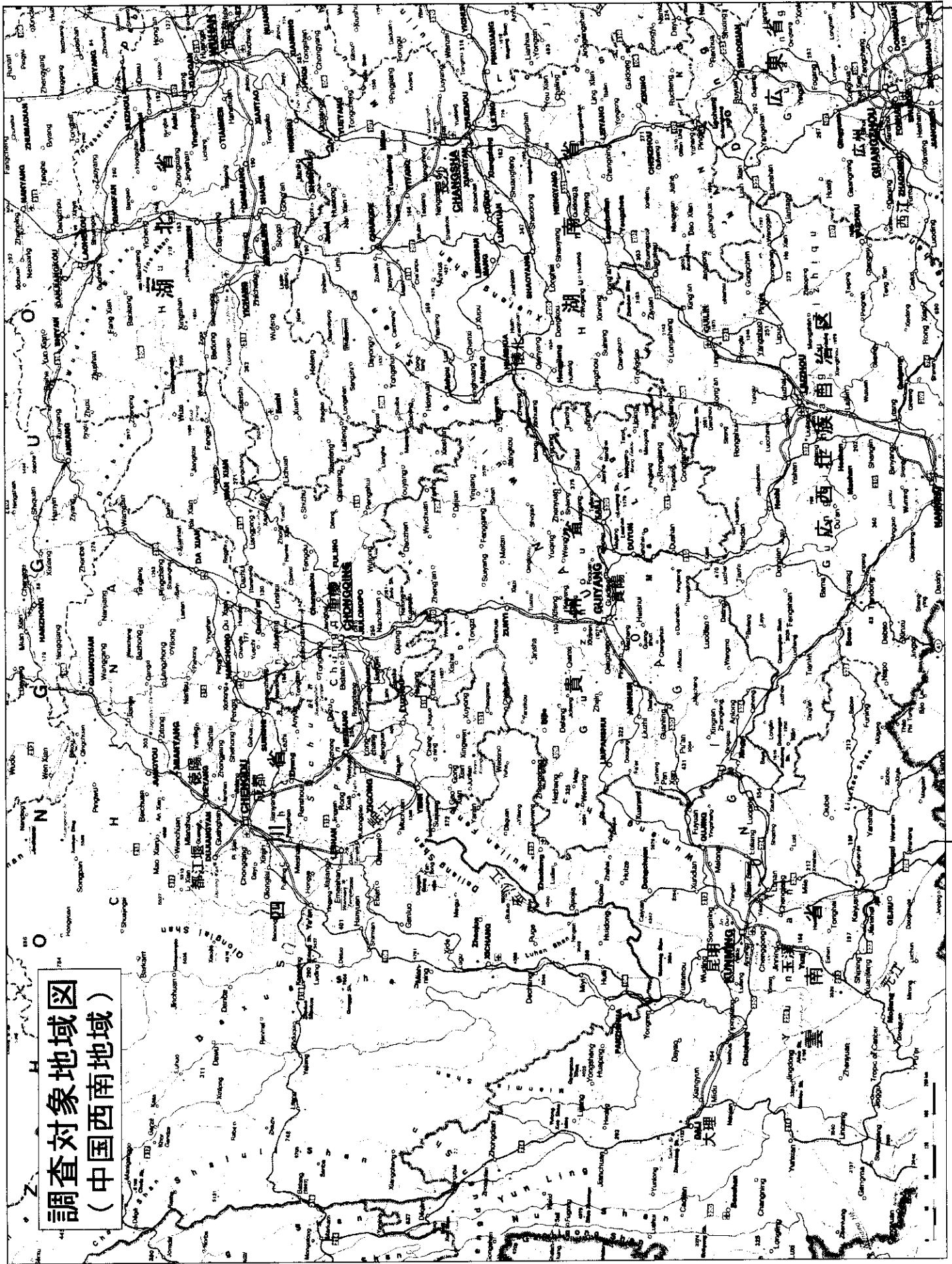
图 II. 5. 1	怀化市位置图	II-219
图 II. 5. 2	一线一圈构想图	II-242
图 II. 5. 3	诸塚村产地直送示范屋	II-244
图 II. 5. 4	诸塚村的林间放牧	II-247
图 II. 5. 5	通过旅游保护传统文化和文化遗产的结构	II-250
图 II. 5. 6	PFI 事例图	II-259
图 II. 5. 7	基本战略	II-263
表 II. 5. 1	怀化市(鹤城区)的人口、GDP 的变化情况	II-219
表 II. 5. 2	怀化市的实际运输业绩(2002 年)	II-221
表 II. 5. 3	怀化市的主要畜牧养殖数量及产量(2002 年)	II-222
表 II. 5. 4	十五计划主要指标	II-223
表 II. 5. 5	GDP 及人口关系的未来预测数值	II-225
表 II. 5. 6	林间放牧的优点和缺点	II-248

表 II. 5. 7	怀化市的主要旅游资源和商品和对象群体	II-249
表 II. 5. 8	怀化市的主要旅游地的开发战略	II-249
表 II. 5. 9	各领域的战略	II-262
表 II. 5. 10	各个地方财政支出项目的财政来源模式范例	II-265

6. 总结: 西部地区中等城市发展战略要点

表 II. 6. 1	5 个事例城市的类型划分和开发课题	II-271
------------	-------------------	--------

調査対象地域図 (中国西南地域)



序 言

序言：鸿猷大展

利用纵观全局的大战略(=鸿)和政策(=猷)，
大力发展西部地区的中等城市！

项目实施的原委

中国的经济以东部沿海地区为中心实现了持续的高速增长。但是，中部、西部的经济增长与之相比比较缓慢，与东部间的经济差距不断加大。而且，中部、西部农村的打工人口过剩，导致这些农村人口从农村向沿海城市的大规模移动。这个现象虽然从为城市提供大量的廉价劳动力这个意义上来讲有助于经济的增长，但是伴随着人口向城市的集中，各种弊端也在不断显现出来。现行的第十个五年计划非常重视国家的均衡发展，将“西部大开发”作为主要战略。战略性地推动西部中等城市的发展，对促进西部地区的经济发展是有效的，但是中国在制定城市发展战略方面的经验还很不充足，正处在摸索具体的、有效的战略阶段。

在这样的背景下，中国政府提出了西部地区中等城市的发展战略，并向日本政府申请实施以五个中等城市为事例城市制定发展战略的项目。日本政府接受要求，决定实施“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”，2002年12月13日，两国政府间交换了有关项目实施的照会。

日方由国际协力机构，中方由国家发展和改革委员会负责本项目的实施。双方在交换照会后，就合作的内容、范围、实施日程、两国政府应采取的措施等进行了详细的讨论，并于当天制定了实施细则。本项目遵照实施细则及其会谈纪要的要求实施。

项目实施的目的

本项目的目的是：为了实现中国西部地区的经济发展和缩小地区间的差距，探讨西部地区城市发展战略、对实现健全的城市化应采取的政策提出建议。包含以下三方面的具体内容。

1) 探讨西部地区城市、特别是中等城市的总体发展战略，并对实现战略所需的制度、政策提出建议。

2) 作为总体发展战略的基础，以四川省、云南省、湖南省内的5个中等城市为事例城市，针对不同的城市类型分别制定各自的发展战略。

3) 与国际协力机构实施的国别特设研修“西部地区行政实务人员研修”及“西部地区国土开发研修”紧密结合，同中方相关城市发展战略制定人员进行知识交流。

本项目的目的是推动西部地区城市、特别是中等城市的发展，并不是阻止向沿海地区城市的人口流动。只是基于中等城市的发展对于西部地区的社会经济发展是不可或缺的这样一个理由。另外，本项目的目的并不是制定“西部地区的开发计划”或“5个事例城市的城市规划”。其根本目的是总体地、全面地考察“西部地区中等城市的发展战略”。

项目实施的概要

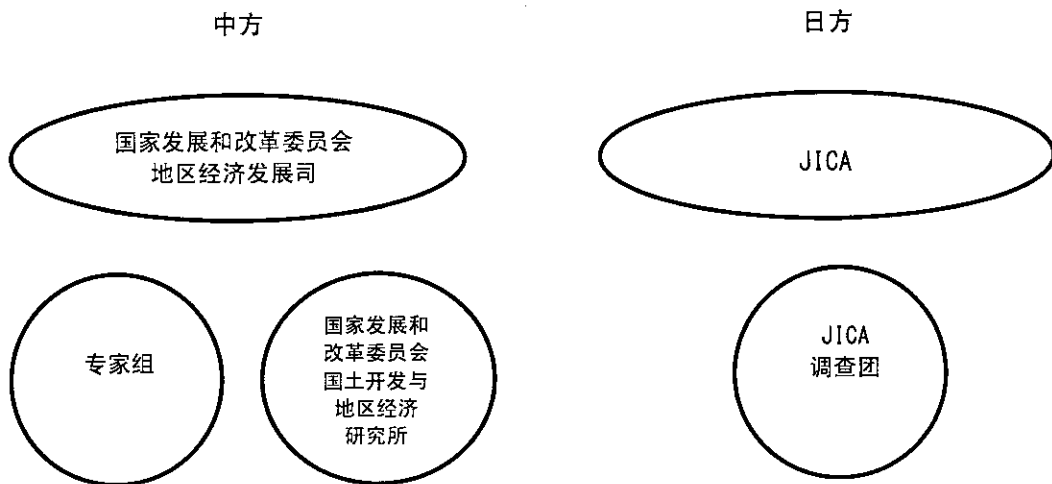
本项目以四川省都江堰市及德阳市、云南省大理市及玉溪市、湖南省怀化市这5个城市为事例城市进行。实施时间原定于2003年4月至2005年9月，预计约2年半的时间。但因受2003年初“非典”的影响，开始时间推迟了5个月。实际的实施时间为2003年9月至2005年9月，约2

年时间(表序.1)。最终报告书是根据第1年度及第2年度的约1年半时间内的调查结果编制的。

表序.1 项目的实施阶段及主要工作项目

第1阶段		第2阶段		
第1年度		第2年度		第3年度
2003年		2004年		2005年
9月	3月	4月	3月	9月
1)现状分析 2)经济、社会框架的制定 3)5个事例城市发展战略的制定		4)西部中等城市发展战略的制定 5)关于中国的城市化制度、政策的建议		技术转让研讨会的召开

为了实施这个项目，两国建立了以下体制。



图序.1 项目实施体制

鸿猷大展

本项目调查的对象是中国西部地区的中等城市。西部地区的中等城市共有37个(2001年)，只占全国662个城市的5%。但正如报告书中提到的，西部地区中等城市肩负着其他地区中等城市无法比拟的重要作用。也就是承担着缩小中国面临的东西部地区差距问题的重任。西部地区需要城市与周边的农村携手共同发展，而中等城市正是处于可以开展共同发展的位置。在研究缩小东西部地区差异的手段时，西部地区的37个中等城市所处的位置具有非常重要的战略性意义。

如上所述，本项目的目的是考察“西部地区中等城市的全方位及全局的发展战略”。考虑到西部地区中等城市在中国的战略重要性，本调查团提出了以“鸿猷大展”为旗帜，来承担此任。

“鸿”原意是鸟，是一种大鸟。“猷”原意是犬，有“谋划”、“计划”之意。两个字加在一起，“鸿猷”代表大计划的意思。“鸿猷大展”的含义可以解释为“利用纵观全局的大战略(=鸿)和政策(=猷)，大力发展西部地区的中等城市”。

在这一旗帜下，希望最终报告书也提出名副其实的“鸿猷”战略。

第 1 篇 西部地区中等城市发展战略

第 1 部 背景分析

第 1 篇 西部地区中等城市发展战略

第 1 部 背景分析

1. 为什么选择西部地区？

1.1 “西部地区”的定义及“西部大开发”的意义

在中国，所谓的“西部地区”，并不只是简单的地理学上的概念。而是包含了政治、经济、民族等多种要素在内的“综合性定义”。在中国，除了根据行政区划划分以外，传统上还使用多种方法进行划分。

国务院在制定《第七个五年计划》(1986 年)时，在考虑到各地区的经济发展水平、潜力、地理特征、行政区划之间的整合性的基础上，首次提出了东部地区、中部地区、西部地区的划分办法。这 3 个地区在地理上的划分如图 I.1.1.1 所示。



图 I.1.1.1 地区的地理分布(1986 年的省区分界线)

资料来源：JICA 调查团制作

国务院于 2000 年 10 月颁布的《关于西部大开发的几项政策、措施的通知》，宣告了西部大开发政策实施的开始。这里所说的“西部大开发”，更多地包含了政策性的要素。除上述的“西部地区”以外，如图 I.1.1.2 所示，内蒙古自治区、广西壮族自治区、湖南省的湘西自治州、湖北省的恩施自治州、吉林省的延边自治州也是“西部大开发政策”的适用对象。为此，本报告书中所使用的“西部地区”，实际上相当于“西部大开发政策”中所规定的地区范围(图 I.1.1.2)。



图 I . 1 . 1 . 2 西部大开发地区

资料来源：JICA 调查团制作

1.2 与东部地区相比较来看西部地区

为了推动本次调查的深入，首先分析、掌握调查对象西部地区的经济、社会正处于怎样的发展水平、处于什么位置是非常重要的。

以下记录的是从几个侧面通过与东部地区相比较而做出的西部地区的现状分析。

1.2.1 自然条件

中国国土的地势西高东低，大致划分为3个地区。地处西南部，海拔3千米的青藏高原(青海省、西藏自治区)像扇轴，海拔2千米~1千米的大高原，向位于青藏高原东北部的中国西北部地区的新疆维吾尔自治区、甘肃省、四川省东部、云南省扩展开去，进而往东，从东部地区的沿海部分，一直延伸到海拔1千米以下的东北平原、华北平原、长江中下游平原地区的沿海部分。

作为本次调查对象的西部地区，位于从海拔3千米的高寒地区到海拔2千米~1千米的高原地带，与东部河流的中下游平原地区相比，呈现出地势上的差异。同样是西部地区，其气候条件也不尽相同，西北部是广阔的干燥荒地和高寒荒地，而中心地区则是以温带的半湿润地区和亚热带的高寒草原为主，再往东基本上都是林业和农业地区、草原地带以及荒地。西部地区与属于亚热带和温带的湿润气候带、以耕地为中心的土地利用环境的东部地区相比，有着很大区别。

西部地区有大面积的干燥荒地以及高寒荒地，在自然地理方面，环境很薄弱。在保护宝贵的自然资源和生态环境方面需要特别注意，另外，为了防止包括中部、东部地区河流下游发生自然灾害，需要特别注意保护西部地区的环境。

G.W.Skinner:
Regional Urbanization in Nineteenth-Century China,
The City in Late Imperial China



图 I. 1. 1. 3 中国国土的地势分类

资料来源: G. W. Skinner, "Regional Urbanization in Nineteenth-Century China, The City in Late Imperial China"

1. 2. 2 对经济的开发

表 I. 1. 1. 1 东部·中部·西部的基础指标(2001年)

地区	面积 (%)	人口 (万人)	GDP (亿元)	人均 GDP(元)	城市(城镇) 人口比率	产业结构(%)
东部地区 (11省区)	11.0%	47,922 (37.8%)	61,393 (57.5%)	12,811 (1,548 美元)	46.1%	11:49:40
中部地区 (8省区)	17.4%	42,414 (33.5%)	27,125 (25.4%)	6,395 (731 美元)	33.5%	17:41:42
西部地区 (12省区)	71.6%	36,447 (28.7%)	16,248 (17.1%)	5,007 (605 美元)	28.8%	21:41:38
全国	100%	126,783 (100%)	106,766 (100%)	7,543 (911 美元)	36.2%	15:51:34

资料来源:《中国统计摘要 2001》

虽然根据人均 GDP 等指标并不一定能正确地说明现状,但西部地区的人均 GDP 只相当于东部地区的 40%,这一现象说明东部地区和西部地区的经济差别非常悬殊。

产生如此大的经济差距的原因之一归咎于西部地区的产业构造。改革开放后,与实现迅猛发展的东部地区产业构造相比,西部地区产业构造中旧的成分仍然很多,所以不能赶上东部地区经济发展速度。从表 I. 1. 1. 2 中可以看出两者的特征。

表 I . 1 . 1 . 2 东部与西部的产业结构特征

	西部地区	东部地区
产业结构	1. 矿产业、原材料产业、重工业、军事产业等为主要产业 2. 贸易能力、资本积累能力欠缺	1. 轻工业、消费型产业、贸易为中心产业 2. 产业结构转型能力高
所有制形态	1. 国有大型企业、重工业、军事产业为主导，向地区经济的辐射、扩展效果差 2. 私营企业规模小	1. 非国有形态已达到 72%、市场经济发达 2. 产业间的关联性强、地区间的关系密切

资料来源：JICA 调查团制作

1.2.3 对社会的开发

在社会方面，西部地区与其他地区相比也存在很大差距。如表 I . 1 . 1 . 3 所示，从社会相关指标可以看出，西部地区的数值低于全国平均值，与东部地区相比差距则更大。

特别是文盲率和小学毕业生的升学率，东部、中部地区与西部地区有很大差异。其主要原因是西部地区地方政府的财政很薄弱，或者是农民的教育费用负担过重，以及恶劣的自然环境(上学条件)等。教育作为经济发展的重要基础，其状况如果得不到改善的话，就会陷入经济差距进一步扩大的恶性循环之中。

表 I . 1 . 1 . 3 东部·中部·西部的社会相关指标(2002 年)

地区	15 岁以上文盲率* (%)	小学毕业生升学率** (%)	初中毕业生升学率** (%)	平均每千人占有医师数(人)	城市生活用水普及率 (%)
东部地区(11 省市)	9.3%	—	—	1.60	90.6%
中部地区(9 省市)	9.8%	—	—	1.34	78.0%
西部地区(10 省市)	17.6%	87.4%	49.1%	1.35	73.3%
全国	11.63%	94.9%	51.1%	1.44	77.9%

*: 含半文盲。

**：教育相关指标是 2000 年的数值。小学入学率和小学毕业生升学率不包括云南省。初中毕业生升学率不包括云南省和西藏自治区。

资料来源：JICA 调查团根据《中国统计年鉴 2003》以及《中国西部统计年鉴 2001》制作

1.2.4 人口的移动

根据《2000 年人口普查资料(下册)》，2000 年全国人口的 85%居住在出生地的县市区内，8.6%在同省的其他县市区，而 6.2%则迁移到外省(图 I . 1 . 1 . 4)。

“1995~2000 年”的省内外移动人口数合计约 1.2 亿人，相当于全部人口的 10%左右，跨省的移动人口数也超过了 3,200 万人。移动人口总数是“1990~1995 年”(省内外合计约 3,300 万人)的约 3.6 倍，跨省的移动人口数是同期的约 3 倍，说明人口移动程度在急剧扩大。跨省的移动人口中有四分之三是到东部的省份，这一比例非常高。“1990~1995 年”的 5 年间，各年份的移动状况

显示出人口移动每年呈增加的趋势，特别是向东部地区的移动增长很大。

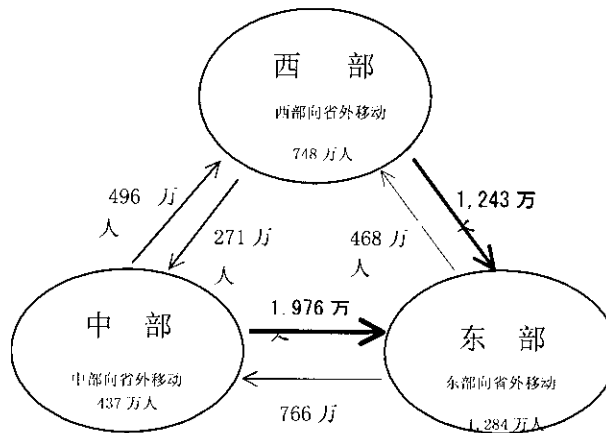


图 I. 1. 1. 4 3 个地区(东部·中部·西部)间移动状况

资料来源: JICA 调查团制作

1.3 “西部大开发”的概要

1.3.1 有关西部大开发的历史过程

1949 年建国以来，中央政府对西部地区的地区开发政策经历了以下 3 个阶段。

(1) 1949~1963 年 强化工业基地的重点发展时期

第一个五年计划开始时，以纠正沿海与内地之间的生产力不均衡问题为重点，在西部地区中，陕西、四川、甘肃等地的重工业开发受到重视。特别是在西北部地区打下了工业化的基础，缩小了东西部地区间的差距。在当时的西部地区，从原有的城市得不到工业化所需要的服务，随着大规模的工业开发，“综合性工业区”的工作和居住相结合型的城市和地区的开发进展得很快，后来成为产业开发的样板。

(2) 1964~1972 年 三线建设时期

由于国防方面的原因，内陆地区进一步成为开发的重点。沿海地区的原有工业也向内陆地区迁移。特别是攀枝花、酒泉、重庆成为重点，很快建成炼铁等方面的基地。成昆铁路等新线建设得到迅速发展。选择建立工业地区的原则是：“大分散、小集中”，有意避开大城市。

到 1970 年，采取了在各地区建立独立的工业体系即“经济合作区”的战略。该战略的目的在于把全国划分为 10 个经济合作区，分别成为冶金、国防、机械、燃料动力、化学等工业的配套地区。对西南经济合作区也要求钢铁生产量达到年产 600 万吨以上，对全国各省市自治区要求建立小矿山、小铁矿、小炼钢厂。

(3) 1973~1999 年 重视沿海地区的发展以及协调发展时期

1971 年中国重返联合国、1972 年中美建交，因此摆脱了战争的危机，没有必要由于国防的原因加快进行内陆地区的建设，因此，开发的重点转移到了沿海地区。尤其是伴随着 20 世纪 70 年代后期开始的改革开放政策，沿海城市的产业开发、基础设施建设得到了迅猛的发展。

由此，东西部地区之间的差距开始明显化，在“七五”计划(1986~1990 年)中，公开承认了

东中西部地区间的经济发展上的差异，提出了“正确处理东部沿海、中部、西部三个经济地区的关系”的目标。

1996年3月，在《九五计划和2010年长期目标纲要》中，缩小地区间差距被提为国民经济和社会发展指导方针之一。

政府对西部地区的基本建设投资的比率揭示出了以上的历史背景。最初的比率是20%的水平，到了20世纪60年代后半期上升到35%，但是此后转为减少，到现在已经不足20%。

表 I. 1. 1. 4 对西部地区基本建设投资的推移

5年计划期	年	全国(亿元)	西部(亿元)	比重(%)
一五	1953-57	588.47	106.14	18%
二五	1958-62	1,206.09	265.86	22%
调整	1963-65	421.89	107.94	26%
三五	1966-70	976.03	340.54	35%
四五	1971-75	1,763.95	432.00	24%
五五	1976-80	2,342.17	465.64	20%
六五	1981-85	3,410.09	587.71	17%
七五	1986-90	7,349.07	1,089.89	15%
八五	1991-95	23,584.25	3,425.81	15%
1996~1999		43,022.93	7,132.51	17%

资料来源：《新中国50年统计资料汇编》中国统计出版社，1999年

1.3.2 “西部大开发”政策的现状

2000年10月，国务院颁布了《关于西部大开发的几项政策、措施的通知》。作为中国的国策，“西部大开发”政策正式启动。这意味着中国的国家开发战略已进入新的阶段。“西部大开发”政策在以下5个背景下开始实施。

1. 对于改善东部地区与西部地区的经济差异、消除贫困的必要性；
2. 对于转换为以内需为主导的经济结构的必要性；
3. 对于国土治理、环境保护的必要性；
4. 对于西部地区的社会安定、民族问题、边境地区安全的必要性；
5. 对于促进西部地区与相邻的东南亚、中亚间的经济合作的必要性。

1.3.3 中国政府的方针·计划·项目

国务院在颁布了《关于西部大开发的几项政策、措施的通知》以后，又公布实施了一系列的相关方针、计划，如下图所示。

时间	标题	负责部门	主要内容
1. 2001年	《十五西部开发总体规划》	国家发展计划委员会(ND) 国务院西部地区开发领导小组	制定西部开发的基本方针、战略目标、主要任务、重点地区
2. 2001年9月	《关于西部大开发的政策、措施的实施意见》	国务院西部地区开发领导小组	资金投入、优先项目、财政支持、税收优惠措施、促进扩大国外投资方面、人才政策、教育预算的增加等一系列的政策

上述的方针、计划是把以下 5 点作为重点领域来制定的。

1. 完善基础设施；
2. 环境保护；
3. 开发特色经济；
4. 吸引民间资金；
5. 人才培养、教育、科学技术的振兴。

西部开发项目以各个省政府实施的项目为纵轴，以西部地区开发办公室、西部地区开发领导小组为横轴组成。私营和集体企业也以多种形式进行参与。其中在最受重视的公共投资方面有 58 个重点项目，必要投资额达到 3,000 亿元以上。其中的 20 个项目(190 亿元)已经完成(2000 年末)。

超大型重点项目如下所示，很多也已经开工。以从西部地区调拨供应资源，以满足东部城市旺盛的消费需求(水、电、煤气)的计划为着眼点。电力、煤气项目的管线在西部地区多呈单纯“路过”性质，在完成对西部本地区的经济辐射效果还很不明朗。

1. 西电东送：有北、中、南三条路线。北路(山西、内蒙古→北京)已完成 260 万千瓦，中路(葛洲坝→上海)已完成 120 万千瓦，四川、重庆的电力网和华中、华东的电力网之间的协作也已完成。南路主要以从贵州、云南往广东送电 500 万千瓦为目的，也已经开始建设。

2. 西气东输：天然气管道的建设项目。有新疆维吾尔自治区轮南→上海、陕西省长庆→内蒙古呼和浩特、重庆市忠县→武汉等路线。

3. 南水北调：从长江上游流域向黄河上游流域送水的线路以及从长江下游流域向北京、天津送水的路线。

4. 铁路：连接青海省西宁和西藏拉萨的青藏铁路项目。已经开始建设。

2004 年 6 月，国务院西部地区开发办公室和国家发展改革委员会发表了以下 10 项西部开发新重点工程。总投资额约为 800 亿元。

1. 西部干线公路；
2. 洛阳—湛江铁路南段和大理—丽江铁路；
3. 西部支线机场建设工程；
4. 陕京二线输气管道工程；
5. 贵州盘南电厂等“西电东送”工程；
6. 西部重点煤矿工程；
7. 西部地区农村基础设施建设；
8. 有特色的产业发展项目；
9. 普及义务教育(9 年)、减少青壮年文盲率；
10. 农村卫生设施的建设。

以上也提到，这些项目对西部地区的辐射效果难以立即看到。特别是项目 7 至 10，未能取得相关指定地点、内容、规模的具体信息，不能明确其所期待的效果将在何处、怎样显示。

1.3.4 对以往相关研究的评价

在“西部大开发”政策发表前后，以国务院、发展计划委员会(旧)为首，进行了多方面的研究。这些研究结果为现在西部开发政策的制定、实施打下了基础。在此，将主要的论点、达成的共识总结如下。

主要论点·共识

1. 地区开发	1. 均衡战略的采用 并不是向整个西部地区大范围地投入资金、资源，而是对已有的大城市(重庆、成都、西安)作为开发重点进行先行投入。 2. 与“中国与东南亚的自由贸易圈”的合作相结合。主要在云南省、广西壮族自治区进行。 3. 重点产业带的指定、向跨地区行政的发展。
2. 产业振兴	重工业、军事产业向高科技产业的转换，振兴具有地区特征的行业。
3. 人才培养	对各种领域全面的人才培养、对企业家的培养。

1.4 本项目选择在西部地区实施的原因

西部地区与东部地区之间逐渐拉大的社会经济差距严重影响了中国的社会稳定和长期发展。在维护国家发展的同时，解决这一差距问题是中国的重要国家级课题。

本项目之所以选择西部地区作为调查对象，其原因就在于此。也就是说，为了缩小中国的地区差距，本项目尝试着研究制定如何使西部地区发展起来的战略。

但是，本项目并没有以西部地区的整个发展战略作为研究对象，而是将关注点集中在西部地区的城市、特别是中等城市上，通过发展中等城市实现西部地区的发展。那么，为什么着眼于中等城市呢？其理由将在下面的第2章叙述。

2. 为什么要选择中等城市？

2.1 中国的城市规模分类：“中等城市”的定义

2.1.1 城市人口的定义

对“城市”或者“城市人口”下定义并不是件容易的事情。其结果，“城市”在行政上的定义每个国家也有所不同，比较不同国家的“城市化”程度也并不是件简单的事情。为什么说对“城市”下定义不容易呢？因为确定城市的范围很困难。正如汉语将城市表达成“城市”、“城镇”那样，近代以前的中国城市被城墙圈起，有明确的范围。作为遗留下来的用法，“城”字出现在表示城市的词语中，但是实际上城墙已经不存在了，所以，城市的范围变得非常暧昧。

在中国，国家统计局对城市人口做了如下的定义。

(1) 按照行政建制划分(适用于 1952~1980 年的人口普查)

市辖区内人口

+ 县政府所在地的镇的人口

(2) 按照常住人口划分(适用于 1982~1999 年的人口普查)

设区的市的区人口

+ 不设区的市所辖的街道人口

+ 不设区的市所辖镇的居民委员会人口

+ 县辖镇的居民委员会人口

(3) 按照国家统计局 1999 年发布的《关于统计上划分城乡的规定(试行)》计算的。(适用于 2000 年以后的人口普查)

(3) 比(2) 划分得更为细致，主要包括政府所在地，把居住在 1,500 人/km² 人口密度以上区域的人口划分为“城市人口”。

根据行政上的划分可以认为城市的领域是指(2)所示的地区。但是，如果根据(2)来计算，一个“市”的城市人口包括这个城市中的市区和镇的所有人口，并不表示一个连接在一起的街市的人口规模。也就是说，(2)的规定中包括没有城市化的地区也包括在城市中，因此比实际人口集中地区的总人口要多。(请参照 BOX I 日本的城市人口定义及城市人口率)

2.1.2 按城市的规模分类

为了弥补以上的缺陷，使用了“市区非农业人口”作为表示城市规模的指标。此处的“非农业”，实际上可理解为户籍上的不同。根据“市区非农业人口”进行的城市规模分类，依据《城市规划法》第 4 条做了如下规定。

表 I.1.2.1 按城市的规模分类

分类	市区·近郊区的非农业人口	例
大城市	50 万人以上	成都、昆明、长沙
中等城市	20 万人以上不到 50 万人	怀化、德阳
小城市	20 万人以下	玉溪、都江堰、大理

资料来源：《城市规划法》

虽然按照法律仅分为3种，但是，符合大城市的范围非常大，实际上很不方便，因此，进一步将大城市分为3种的以下分类方法得到广泛应用（《中国城市统计年鉴》等）。

表 I. 1. 2. 2 大城市的3种分类

分类	市区·近郊区的非农业人口	例
超大城市	200 万人以上	成都
特大城市	100 万人以上 200 万人以下	昆明、长沙
大城市	50 万人以上 100 万人以下	株洲

因此，本报告书表示城市的大、中、小时，如无特别的规定，一律参照此定义及常规分类。

BOX I. 1. 2. 1 日本的城市人口定义及城市人口率

日本的人口普查中，1960 年以前将市区人口定为城市人口，但后来将人口集中地区 (DID, Densely Inhabited District) 的人口定为城市人口。DID 的定义是“人口密度在 40 人/ha 以上的调查区(约 50 户居民的地区)相互连接的人口在 5,000 人以上的地区”。

如果中国套用这个定义的话城市人口率比现在的值会低一些。

日本的城市人口率在第二次世界大战结束时有所下降，其后到 20 世纪 90 年代都在不断上升，近些年维持在 65% 左右。

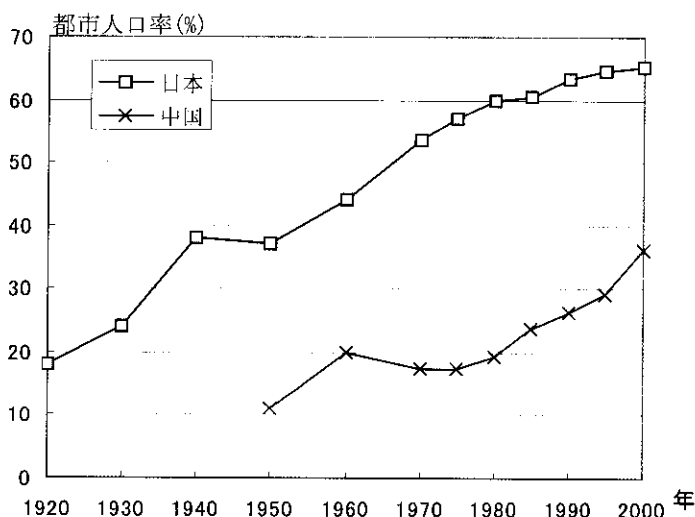


图 I. 1. 2. 1 中日城市人口率的变迁

资料来源：人口普查(日本)、《中国统计年鉴》(中国)

2. 1. 3 城市在功能上的分类

城市按功能进行分类的方法虽然在一部分研究中试验过，但是没有作为统一标准对全国的城市进行分类。这与国土计划还未正式施行的情况也有关系，因此既没有按照“规模”及“行政级别（直辖市、副省级市、地级市、县级市）”，也没有按“功能级别（例如地区核心城市、地区中心城市、地方城市等）”进行分类。通常在省的“城市体系计划”中将省内的城市分为“1 级中心城市”、“2 级中心城市”、“3 级中心城市”，此方法可以说是着眼于“功能”的分类。但是其定义如下所示仍

相当含混不清¹。

- | | |
|---------|----------------------------------|
| 1 级中心城市 | 对国际、全国、全省或省际间具有影响力的城市 |
| 2 级中心城市 | 在省内拥有综合影响力，在某些功能上超过地区或省区城市的城市 |
| 3 级中心城市 | 具有超过县范围的综合影响力，在某些功能上超过地区或省区城市的城市 |

2.1.4 地方政府在行政上的分类

(1) 行政区划

宪法中对中国行政区域的规定是把“全国”分为“省”、“区”、“县”，国家需要时可设置“特别行政区”。目前，全国有 22 个省、5 个自治区、4 个直辖市（北京、天津、上海、重庆），共计 31 个省级行政区。此外，香港及澳门被定为“特别行政区”，台湾也被定为省级行政区。

(2) 行政区中的“城市”及“农村”

如上所述，将城市的领域附上“市”、“镇”这样的行政名称是本来的语意。一般情况下“市”包含了非常广阔的领域，指包括农村在内的行政区划。“省”的行政区划下面有“市”及“县”，再下面的行政区划是“镇”和“乡”。

但是，被称为“市”行政区划（城市行政区划）的，还可分为“直辖市”、“地级市”及“县级市”3 种类型，另外，在“直辖市”与“地级市”之间，设置了相当于省级标准的“副省级市”（有成都市、西安市、南京市等 15 个市）。副省级市以及地级市中又包括“县”或县级“市”，这些县级市在副省级市以及地级市中相当于“区”。在这些地级市的“区”中，又包含了镇、乡及街道。

“乡”为农村地区基层的行政机构，由“县”管辖，设有人民代表大会和人民政府。乡设有村民委员会作为老百姓的自治组织。“镇”是农村地区的物资集散地，通常是“县”政府所在地。

“市辖区”是指在市下面的行政区划，市对其进行管辖，与县同级。区的派出机构是街道办事处，指导居民委员会的活动，实施区人民政府的居民政策。

2.1.5 中等城市的定义与总人口的关系

中国的中等城市定义为“市区非农业人口”为 20 万人以上 50 万人以下的城市。那么其总人口的情况如何呢？以四川省为例可见，即使同为中等城市，总人口的差别也很大。最大的市（709 万人：地级市）与最小的市（85 万人：县级市）相差 8 倍以上（表 I.1.2.3）。即便在地级市之间进行比较，最大的市总人口为 709 万人，而最小的市只有 303 万人。

此外，从总人口是市区非农业人口的几倍可以看出，县级市大约为近 4 倍，而地级市为 6.6 倍至 29 倍，差距非常大。即使同样为中等城市，城市不同则辖区的大小及其特点也有相当大的差别。

¹ 邹军、张京祥、胡丽娅编著《城镇体系规划新理念、新范式、新实践》东南大学出版社（2002 年）、P111

表 I . 1 . 2 . 3 四川省的中等城市与人口规模(2001 年)

中等城市	行政级别	市区非农业人口 (万人)	总人口 (万人)	总人口/市区非 农业人口的比率
自贡	地级市	47.85	314.98	6.6
南充	地级市	45.56	709.65	15.6
绵阳	地级市	44.40	520.16	11.7
乐山	地级市	41.68	346.46	8.3
泸州	地级市	39.44	464.38	11.8
内江	地级市	32.66	420.06	12.9
宜宾	地级市	30.56	509.87	16.7
广元	地级市	28.10	303.20	10.8
遂宁	地级市	26.61	372.29	14.0
德阳	地级市	26.20	379.25	14.5
阆中	县级市	23.22	84.8	3.7
江油	县级市	23.14	87.4	3.8
达州	地级市	21.77	632.41	29.0

资料来源:《中国城市统计年鉴 2002》、《四川省统计年鉴 2002》

2.2 中国的城市分布

2.2.1 中国城市数量的变化

过去 20 年,中国的城市从 245 个增到 662 个,实际增加 2.7 倍。但是,1995 年以后有停滞倾向,停留在增加 22 个左右。

按城市规模分的推移情况为,小城市(20 万人以下)占总数的一半,其次中等城市(20~50 万人)占 30%左右,大城市以上(50 万人以上)占 15%左右。

表 I . 1 . 2 . 4 按城市规模分的城市数量推移

年	城市数						构成比(%)				
	超大	特大	大	中等	小	合计	超大	特大	大	中等	小
1982	7	13	28	71	126	245	2.9	5.3	11.4	29.0	51.4
1985	8	13	31	94	178	324	2.5	4.0	9.6	29.0	54.9
1990	9	22	28	117	291	467	1.9	4.7	6.0	25.1	62.3
1995	10	22	43	192	373	640	1.6	3.4	6.7	30.0	58.3
2000	13	27	53	218	352	663	2.0	4.1	8.0	32.9	53.1
2001	13	28	61	217	341	662	2.0	4.2	9.2	32.8	51.5

资料来源:《中国城市统计年鉴 2002》

2.2.2 中国的城市分布状况

看 2001 年城市的地区性分布情况,293 个城市(全国的 44.3%)集中在东部地区,其次中部地区 247 个(37.3%),西部地区仅有 122 个(18.4%)。

表 I.1.2.5 不同地区不同规模的城市数量(2001 年)

地区	超大	特大	大	中等	小	合计(%)
全国	13	28	61	217	341	662 100%
东部地区	7	15	31	102	138	293 44.3
中部地区	3	9	27	78	130	247 37.3
西部地区	3	4	3	37	75	122 18.4
(西北 5 省)	1	1	-	12	22	36 (8.3)
(西南 5 省)	2	3	3	25	53	86 (10.1)

资料来源：《中国城市统计年鉴 2002》

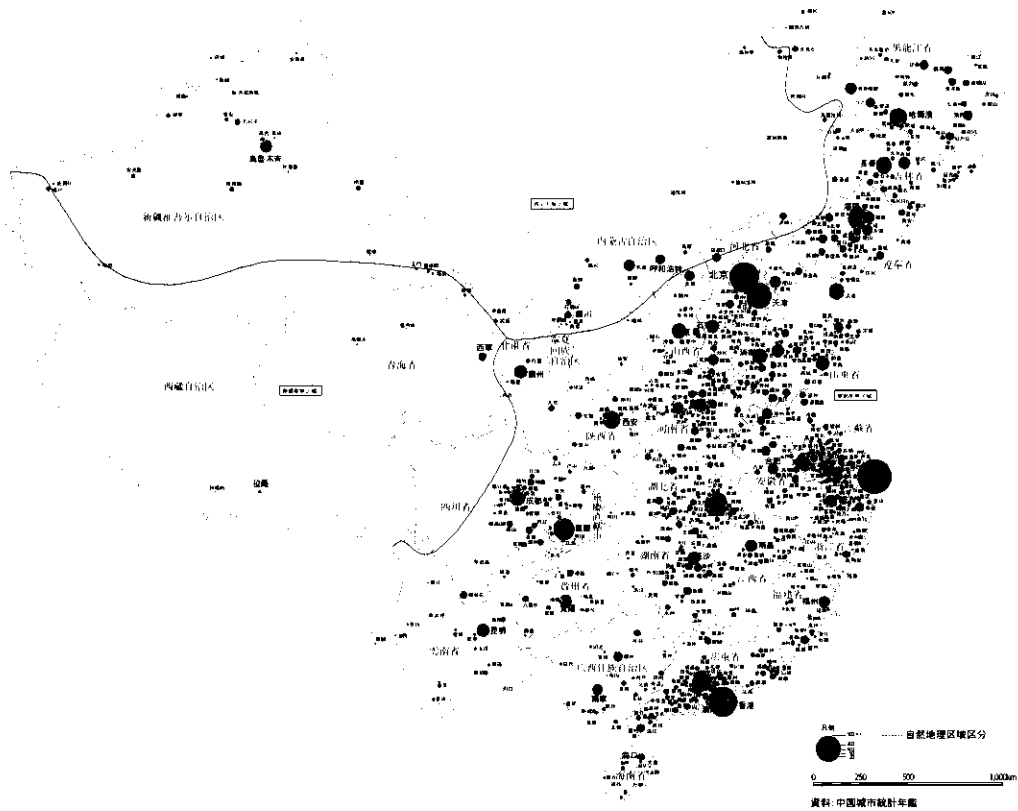


图 I.1.2.2 中国的城市分布

资料来源：JICA 调查团制作

2.3 “城市化”的意义

2.3.1 城市化的发展进程

从很久以前人人都从事以农业为主的第一产业开始就有了城市的存在。之后，随着生产力的提高，第二、第三产业有了很大的发展，城市作为这些产业的发展场地聚集了众多的人和经济活动。这就是城市化。在没有战争、自然灾害等大的变化时，通常城市化不可逆转的发展进程就是如此。

所谓“城市化”，是自律的社会、经济现象，国家无法通过政策、计划完全控制。政策对城市化所能做到的只是对其中的一部分进行引导，规避不好的现象发生。

2.3.2 中国“城市化”的两种模式

城市化就是城市人口的增加。依照中国的城市定义，城市化就是“市区非农业人口”的增加。尽管极为简单，但是在中国，城市化有两种不同的模式，有必要明确区别开来。其差异是“市区非农业人口”产生的根源。

首先，按照一般的观点，城市人口的增加是由于“城市外的人口流入”所引起的。当然，城市内人口的自然增长也起了作用，但是因外部人口的流入而带来的增加则远多于前者，并且通常是急剧增加。因此，最典型的城市化的例子是，大量人口从城市外涌入中心市区，从事农业以外的职业，并作为“市区非农业人口”固定下来，于是，使该城市的“市区非农业人口”（以及总人口）增加。20世纪80年代以后急速成长起来的东部地区的城市也大都属于此类模式的“城市化”，东部地区以外实现人口迅猛增长的城市（比如湖南省怀化市以及云南省景洪市即为典型的例子）也同样如此。也可以称其为“由外部引起的城市化”。

可是，中国还有另一种应该称为“由内部引起的城市化”的模式，对于西部地区的城市，特别是中等城市，这种模式更具有现实意义。这是因“农民从城市中的农村地区迁移到同一城市的市区”，从而使“市区非农业人口”增加的模式。与上面的“由外部引起的城市化”不同，这种情况下，城市的总人口保持不变而出现“城市化”。这种模式的城市化决不是什么稀奇事。从5个事例城市的农民外出打工情况分析中可以看出，年龄越大的人选择当地的愿望就越强烈（参照“4.3从农民调查中看农民的意识 and 行动”），可以看出，为了在距离原居住地较近的城市寻求工作机会及方便性而迁移的情况相当多。对于不具备经济魅力，无法吸引大量外部人口的西部地区中等城市，只有这种“由内部引起的城市化”才是城市化的主要动力源泉。

以四川省德阳市的情况看，1989年和2000年、2001年的人口构成比例如表I.1.2.6所示。在这10年左右的时间内城市化比例（总人口中城区非农业人口所占的比例）有所上升，城市化正稳步发展。但总人口的增长比例不大，2000年到2001年甚至有所下降。也就是说没有在总人口急剧膨胀的情况下，城市化在加速发展。从表中还可以看出，这期间“市区农业人口”大量减少，同时近些年“非市区农业人口”也在减少。可以推测市区和非市区的一部分农业人口向非农业人口的转化促进了德阳市的城市化发展。

表 I.1.2.6 四川省德阳市人口构成的推移

	1989 (万人)	2000 (万人)	2001 (万人)	年平均增长率 (%) 1989~2000	年平均增长率 (%) 2000~2001
总人口	354.61	379.30	379.25	0.61	-0.01
市区总人口	76.05	60.43	60.76	-2.07	0.55
市区非农业人口	17.75	25.53	26.20	3.36	2.62
市区农业人口	58.30	34.90	34.56	-4.56	-0.97
非市区总人口	278.56	318.87	318.49	1.24	-0.12
非市区非农业人口	28.79	46.95	47.85	4.55	1.92
非市区农业人口	249.77	271.92	270.64	0.78	-0.47
城市化率 ¹⁾ (%)	5.01	6.73	6.91	-	-

注：1) 城市化率=市区非农业人口在总人口中所占的比例

资料来源：根据《中国城市统计年鉴 1990》、《中国城市统计年鉴 2001》、《中国城市统计年鉴 2002》计算

提到城市化，人们大多只想到“由外部引起的城市化”模式。的确，这是城市化原有的含义。但是，在中国，“市”的范围中包括了广大的农村地区，此外，“城市人口”具有独特的定义，因此产生了被称为“由内部引起的城市化”的另一种模式。在思考城市发展战略时，必须在充分考虑这两种城市化模式之异同的基础上进行讨论。特别是在西部地区的中等城市，除了大城市附近的卫星城市之外，“由外部引起的城市化”的倾向依然不明显，目前的主流仍是“由内部引起的城市化”。因此，一味追求吸引外部人口的城市发展战略就有可能缺乏合理性。

可是，这两种城市化模式有一个共同点，希望引起注意。这就是不论哪种模式，在“农民变成城市市民”这一点上都相同。农民变成城市市民，不仅意味着居住地及职业发生了变化，而且意味着其生活方式从传统的农村生活方式转变为城市生活方式。这是迈向未来市民社会的第一阶段。这种变化以如此之大的规模在中国农民中发生，应该说有史以来尚属首次，也对中国社会具有深刻的含义。必须将中国的城市化理解为是在表面所显示的人口移动和增加之外，伴随着更加深刻的质变现象。

2.4 中国城市政策的变迁和城市发展

2.4.1 改革开放以前的城市政策

在以农村为基础取得革命胜利、建国后的中国，很容易形成“城市=恶、农村=善”的对立性结构，肯定城市化的基础非常薄弱。其主要原因之一是城市不能提供充分的居住、交通、上下水等基础设施。由于移动限制，可以从农村迁居²到城市的只有大学的新生、国营企业和各级政府的人事变动而调动工作等等，人员极受限制。其结果是城市的人口率在已实施改革、开放的20世纪70年代末仍未达到20%。为了限制人口向城市流动，利用居民登记、户籍、雇佣、粮食定量供应、商品价格等各种各样的制度进行限制。

2.4.2 改革开放和向重视城市政策的转变

1978年，实施了改革开放政策。20世纪80年代初期，中国为了推进改革开放政策，实行了东部、中部及西部的“3个地区”的经济发展战略，首先在广东省及福建省设置了深圳、珠海、汕头、厦门4个“经济特区”（1988年又增加了海南岛经济特区，如今全国已有5个经济特区）。4个经济特区当初仅指定现有城市周边的特定地区，但到了80年代中期已扩大到整个城市的范围。另外，海南岛被提升为中国的一个省，全省都成为了特区。在经济特区中为引进外资提供很大的方便，同时振兴新兴产业、发展相关服务业，实行了先进的管理方式。

实施重点发展战略的是东部和东南沿岸地区，这一地区的14个中心城市被指定为“沿海开发城市”，实行了一系列的新的对外政策（到2001年为止为16座城市）。这些城市于1984年设立了最初的18个“经济技术开发区”，吸引了海外的资金和技术。利用这些资金和技术，开展了港口以及机场的建设。1992年又追加指定了新的经济技术开发区，全国的国家级开发区增加到了32个。随着开放政策和经济搞活政策的实施，大城市、被指定为经济特区和沿海开放城市的城市以及小城镇有了显著的发展。

另一方面，20世纪90年代以后，各省、各城市及各县都争相为吸引国内外的资金开发产业和

² 基本上与农村户口变为城市户口相同。

房地产而建设“开发区”。2004年6月为止计划的各类开发区共有6,741个,分布在除内蒙古自治区以外的30个省、自治区、直辖市。总面积达37,500km²。1993年以后,虽然对这些开发进行了整顿、清理,但得到认可的开发区仍然有500多个,这些项目所占用的土地面积达3,238平方公里。这种开发区增加的背景是由于城市实施了土地使用权制度以及建筑物的商品化政策。城市政府通过转让土地使用权获取了更大的经济利益,城市基础设施建设资金的增加推动了各项城市建设的开展,进一步推动了新的开发区建设以及旧城区的改造。

在改革开放政策下,中国的城市数量也急剧增长。1978年改革开放政策实施以来到1995年的17年间,城市的数量从191个增加到640个。特别是人口在100万以上的特大城市的数量增加非常迅速,从1978年的13座城市增加到1995年的32座城市。小城市的增长速度也非常快,1978年有151座城市,到1995年已达373座城市。另外,同一时期建立的镇也从2,000个增加到16,992个。城市数量能够如此增加当然归根于城市人口增加的结果。全国的城市人口在这一时期内由7,955万人增加到1亿9,925万人。城市化水平(城市人口占全体人口的比率)也从12.5%提高到25.9%。

2.4.3 伴随着改革开放的城市化的变化

由于改革开放,经济得到了发展,人口移动和城市化的形态也发生了变化。一方面因城市的第二产业、第三产业急需人才,城市吸引人口。另一方面由于农产品价格的自由化、农业生产力的提高,出现了大量的农村剩余人口,农村人口被推出了农村。其结果是从农村到城市发生了全国规模的人口大移动,随之20世纪80年代后期开始,对人口移动的限制逐渐宽松了。

随着改革开放,城市人口增长的第一次大潮始于20世纪80年代后期,由于城市快速发展的建设需要而外出打工的成年男子,被称为“盲流(盲目的流入)”。现在仍被称为“民工潮”,作为一种流动形式成为了一大社会现象。外出打工的人们在食堂等临时建筑物中居住,因为出外打工后还要返回家乡,移居到城市成为城市居民的情况不多。另外,这类人即便在进行人口普查时也可能未被统计在常住人口之列。

第二次大潮始于20世纪90年代中期,由于国外直接投资建立的工厂大多集中在东部,作为这些工厂的工人,很多刚从学校毕业的年轻人不论男女都涌向了城市。他们住在城市外围的公司宿舍里,然后多数结婚后在城市里永久地居住下来。这种流动形式今后可能还会持续下去。

从地理位置上看,最初体验了城市化快速发展的是以深圳等为中心的南部广东省的城市,紧随其后的是设立了经济特区等的沿海城市。后来体验了城市化的有上海、北京、大连等东部的大城市,可以说中国城市化的大潮是与经济的改革开放相呼应,从沿海的南部向北部、然后从沿海地区向内陆方向发展。

对接收方的城市来说,关系到城市化的最大问题是住宅。改革开放以前,几乎所有的城市住宅都是由“单位”提供的,因此房租很低,但整个城市没有形成供应住房的系统。作为“商品化住宅”,房屋的私有化、房地产业的充实取得实质性进展的,应始于20世纪90年代后期,可以说目前仍在发展中。

2.4.4 有关城市化的现行政策

经济的发展就不可避免要走城市化的道路,同时又必须维持好秩序,这是目前政府在城市化当

中的立场，并不是无条件地给予所有人居住的自由。另一方面，随着地区差别的扩大，以有秩序的城市化防止地区差别的扩大成为了国家国土计划方面的一大课题，以下是具体措施。

2002年12月出版的《中国城市发展报告(01~02年版)》中的城市化战略概要，建议按照“面、线、点的顺序”，即：按3大城市群(以广州、深圳为中心的珠江三角洲城市群；以上海、宁波、杭州为中心的长江三角洲大城市群；首都经济圈的环渤海湾大城市群)、7大城市地带、各中心城市的顺序发展，构筑城市经济发展的骨架(图 I.1.2.3)。在这些城市化发达地区，希望实现80%的GDP、90%的全国工业生产总值、95%的贸易总额的生产力。提出了将来要形成可容纳11至12亿人口的城市容量、建立构造合理、机能完善、最大限度体现整体效率的大、中、小城市系统的方案。但是，这个城市化的土地占有面积不得超过国土面积的2%，辐射到的地理空间必须大于本身面积的50倍以上。

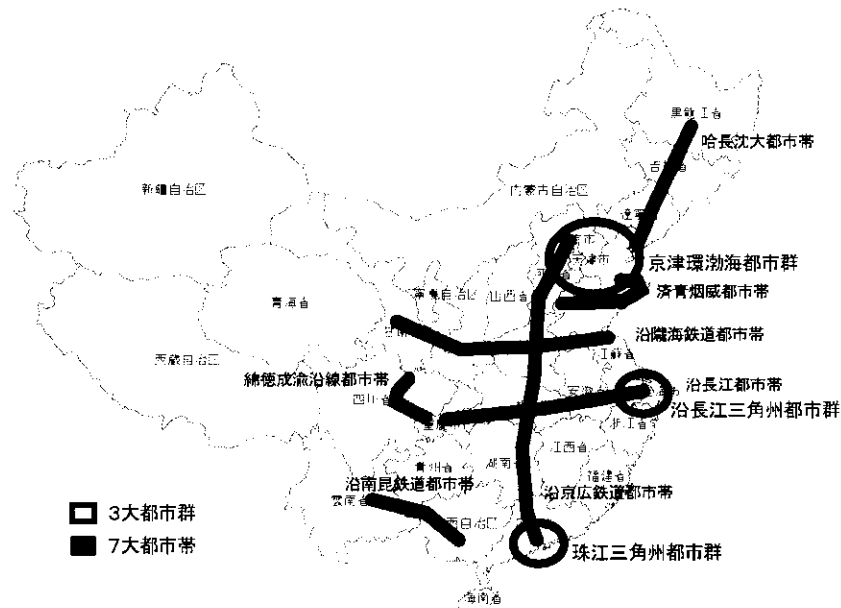


图 I.1.2.3 3大城市群·7大城市带

资料来源：JICA 调查团制作

据2003年1月召开的全国农业工作会议的报告推测，目前的农村劳动人口是4亿8千万人，其中从事农业生产的有3亿2千万人。农村的非农业劳动人口约1亿6千万人(农村劳动力总数的三分之一)，其中有8,961万人是城市流动人口(外出打工的农民)(占农村人口的18.6%)，使农村的剩余劳动力向城市转移是促进国民经济发展所必须的。

据农业部《农村劳动人口流动状况调查：2002年版》：

- 农村劳动人口：4亿8千万人，其中从事农业者：3亿2千万人。
- 农业生产必需的劳动力：1亿7千万人，剩余劳动人口：1亿5千万人。
- 向城市的流动人口：1亿2千万人[出外打工的农民：9,400万人(比前一年增加比470万、同行者：2,000万人)]
- 外出打工人员的收入：5,278亿元，其中寄回家乡的：3,274亿元

根据国家统计局、人口、社会科学技术统计局的推算，今后如果劳动力的自由化进一步发展，2001~2010年内，每年将有1,760万人、共计1亿7,600万人将从农村向城市流动，2011~2020

年内，将有 1 亿 5,200 万人流动。大家共同认识到，作为农村的突破口，通过城市的开放，使农村的过剩劳动力向城市移动、提供就业机会、谋求农业经营规模的扩大、生产力的提高、城市消费的扩大是非常重要的。从 2001 年开始的 20 年间，为了达到建设全面小康社会的目标，加速城市化发展，发挥城市的中心作用是非常必要的。在今后的 50 年间，目前 37%的城市化率将上升至 75%以上。

在这样的情况下，2002 年 3 月的第十届全国人大第一次会议上，朱总理在工作报告中指出，将农村的剩余劳动力向非农业及城市、镇转移，是走向工业化和现代化的必然趋势。即：“在一如既往地、积极地、平稳地发展小城市和小城镇的同时，支持农民到城市寻找劳动和就业机会，查处和纠正对民工的歧视政策和滥收费用的问题，保护他们的合法权益，同时强化对他们的引导和管理。依靠城市的繁荣带动农村的发展，促进城市与农村的平衡发展是解决‘三农问题’（农业现代化的滞后、农民收入增长困难、农村社会事业发展任务艰巨）的重要途径”。

2003 年 7 月国家发展与改革委员会制定的《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》中也提出要促进“城市化”的发展，其背景是“产业结构的调整”、“地区的发展及消灭贫困”、“城市化及小城市的建设”、“积极地应对经济全球化”。作为具体的城市化发展进程，提出了“强化城市体制建设、积极促进中小城市的发展、充实地区中心城市的机能、发挥大城市的辐射和引导作用、重点发展小城市。适时地、科学地、合理地调整城市的行政区划、建立与我国城市可持续发展相适应的体制、建立政策框架及计划体系、积极且扎实地推动城市化的发展、完善城市的社会经济综合发展计划、对不同风格的城市发展给予个别指导”的城市化发展战略。

在此需要确认的是，中国正式的城市政策目标是谋求所有的大、中、小规模城市的共同发展³。但在城市化政策的相关研究和争论中，围绕着“城市化”，在有识之士中间有两种极为不同的看法并存。一种是强调“大规模城市”，利用其高效性使经济得到最大发展；另一种是强调“小规模城市”（小城市、乡镇、“乡村城市”），通过加强与其周围农村的联系，使经济得到均衡发展。因此，虽然同样提倡“城市化”，但是两种看法的目标却大为不同。从以上引用的一些资料及言论中已经感觉到这种矛盾的存在，在理解中国的城市政策时应充分注意到这一点。

2.5 本项目选择中等城市的理由

在大城市、中等城市、小城市还有乡镇城市的金字塔型体系中，本项目为什么关注中等城市呢？其原因有以下 3 点。

第一点，在改革开放政策下，飞速发展的大城市无论在政策上还是在理论上都引起了高度重视，以往也进行了大量的调查、研究及考证。此外，省级政府也首先关注省会城市（即大城市），因此，有关大城市的政策措施方面的知识和经验很丰富。再者，从经济发展的眼光来看，大城市已经具备保持独立性发展的规模和能力，度过了必须依靠政府的政策支持和指导的阶段。鉴于这些情况，可以说在中国，大城市政策不是亟待探讨的首要课题。

第二点，小城市以下的小规模城市过去一向是国家政策所关注的中心。中国向改革开放政策转变以后，城市化逐渐得到认可，围绕城市化的政策所关心的热点也从大城市转移到乡镇乃至小城市。发生如此变化的原因很明确，政府关心的根本问题在于“如何把农民留在土地上，让农村得到发展”。这些“离农村最近的城市”的小规模城市成为政策的焦点，从而引发了“城市化”的讨论。但是，

³ 例如“农村剩余劳动力向非农业和城市转移是工业化的必然趋势。逐步提高城市化水平，坚持大中小城市及小城镇的协调发展，走具有中国特色的城市化道路。”（中国共产党第十六次全国代表大会《建设全面小康社会，开辟具有中国特色的社会主义事业新局面》报告）

回顾以往的实际情况，重视小规模城市的政策并未取得令人期待的成果。因其规模太小，不能使经济得到独立性发展，投资效率自然受到限制。尽管中国公开的坚持重视小规模城市的政策，但我们认为政府内部也开始重新评价这一政策。

第三点，上述过程表明，处于政策真空地带的中等城市，终于发现了受到青睐的积极理由。这就是认识到了在东西部地区差距不断扩大的过程中，要想谋求西部地区的经济发展就必须充分发挥中等城市应有的作用。这与西部地区的特殊条件有关。如后面第3章所述，西部地区不但大城市较少，而且分布也较偏远。即使大城市理应起到经济发展的火车头作用，但仅靠大城市带动广大西部地区的经济并且向地区内的农村普及发展成果是无能为力的。无论如何中等城市也必须分担此角色。目前大家对此仍然没有清醒的认识，现状是每个城市都在迫切谋求自身的经济发展，但是从国土开发的观点来看，应该要求中等城市也承担西部地区开发的火车头重任。但是，中等城市集聚的力量较小，尚不足以独立推动经济的发展，为了使中等城市发挥西部经济火车头的作用，必须采取必要的政策。中等城市的政策性、战略性地位在西部地区的特殊条件下第一次得到明确。

以上即为本项目特别着眼于中等城市的原因。

3. 西部地区的中等城市

3.1 西部西南地区的城市分布

西部地区地域辽阔，占全中国面积的70%以上。本项目重点关注西部地区中的西南部地区。在整个西部地区中，西南部的气候条件比较优越，这一地区的开发潜力也相对较高。西部地区的西南由重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区的西部5省市构成。

西部地区西南5省市的城市分布如下。西南5省共有86个城市，其中四川省32个，云南省16个，贵州省13个城市。同时，与西南5省邻接的中部地区的3省，湖北省有36个，湖南省29个，广西壮族自治区19个城市(表I.1.3.1)。如图I.1.3.1所示，其特点为向洞庭湖周围的武汉、长沙地区和四川盆地的重庆、成都地区聚集。

本项目在研究西部地区中等城市发展战略时，作为事例城市，从西部西南地区及其周边3省选择了以下5个城市。

- 四川省 都江堰市
- 四川省 德阳市
- 云南省 大理市
- 云南省 玉溪市
- 湖南省 怀化市

选择这5个事例城市的理由及其概要请参考本章3.5节“为什么选定5个事例城市?”。

表 I.1.3.1 西南5省市+邻接3省按城市规模分的城市数量(2001年)

地区	省	① ② ③	超大	特大	大	中等	小	合计
西部地区 西南5省市	重庆	○ ◎	1	-	-	3	1	5
	四川	○ ◎ ●	1	-	1	13	17	32
	贵州	○ ◎	-	1	-	3	9	13
	云南	○ ◎ ●	-	1	-	2	12	15
	西藏	○ ◎	-	-	-	-	2	2
中部地区 邻接3省	湖北	× △	1	-	4	12	19	36
	湖南	× △ ●	-	1	4	7	17	29
	广西	× ◎	-	1	2	4	12	19

①：根据三个经济地带的地区划分 ○西部地区(西南5省市)×中部地区

②：西部大开发地区 ◎该省 △包括部分地区的省(湖北省恩施自治州、湖南省湘西自治州)

③：●5个事例城市所属的3个省

资料来源：JICA 调查团制作

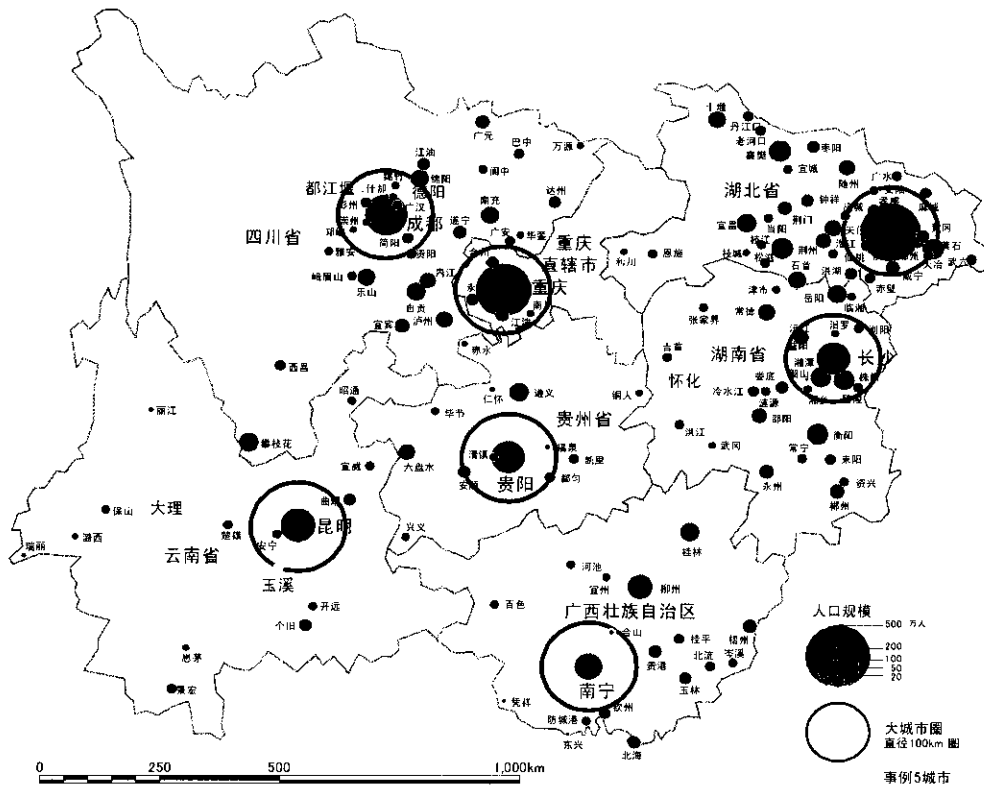


图 I . 1 . 3 . 1 西南地区的城市分布图

资料来源：JICA 调查团制作

3.2 西部西南地区的城市类型分类

为了全面掌握西部地区的城市特征，我们尝试了利用分类手法进行研究。城市的发展很大程度上受自然和气候条件的制约，选择与这些条件相类似的地区为对象，尽可能地做到有意义的分类。基于这种考虑，研究的对象范围选择了 5 个事例城市所属的 3 省及其周边省份，即西部地区西南 5 省市和与其相邻的中部地区的湖北、湖南、广西 3 省，共计 8 个省。这些省都全部或部分包括在西部大开发的地区之内。以这些地区的全部城市为对象，进行了两个项目的分类：1) 根据占地条件、人口规模以及行政级别划分来进行城市类型分类；2) 根据产业特性进行城市类型分类。

3.2.1 根据占地条件、人口规模以及行政级别划分的城市分类

以下从城市的占地条件(地理位置)、人口规模、行政级别划分三方面进行了分类。

1) 城市的占地条件：大致分为位于以省内城市、省府为中心半径约 100km 的“大城市圈”内的城市，以及在它以外“地方圈”的城市。

2) 城市的人口规模

指标：在城市规划的基础上规定城市规模的标准统计值(市区非农业人口基数)

分类：分为超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市 5 类

3) 城市的行政级别划分

分类：分为直辖市、副省级市、地级市、县级市 4 类

根据以上三个条件的组合，可以得出以下 6 个类型。

1) 位于大城市圈的城市：根据人口规模分为中枢城市、核心城市、中心城市、卫星城市四类

2) 位于地方圈的城市：分为地方中心城市、其他地方城市两类

对该地区按照以上类型化分类研究的结果，如表 I. 1. 3. 2 所示。

1 类：中枢城市

重庆、成都、武汉 3 市。这 3 个直辖市、副省级市、超大城市级的城市不仅有所属省的核心功能、还有中西部地区的中枢城市功能。

2 类：核心城市

上述以外的各省首府。贵阳、昆明、拉萨、长沙、南宁 5 市。除拉萨以外的特大城市级的地级市。

3 类：中心城市

位于大城市圈内的地级市。事例城市中位于成都大城市圈的德阳市以及位于昆明大城市圈的玉溪市属于此类城市。

4 类：卫星城市

以 1、2 类城市为中心，在其行政、社会、经济影响下的县级市。事例城市中，位于中枢城市成都的都江堰市属于此类。

5 类：地方中心城市

各省除大城市圈以外有地方中心功能的城市。事例城市中云南省滇西地方的中心城市——大理，以及湖南省湘西地方的中心城市——怀化 2 市属于此类。

6 类：地方城市

位于地方圈内的其他城市。

3.2.2 根据产业特性的城市分类

从产业结构特性的角度来研究，可将城市分为以下4种类型。

1类：工业城市

根据GDP中第二产业的生产值(20亿元以上)以及占GDP总值的比例来判断。

2类：商业城市

根据GDP中第三产业的生产值(20亿元以上)以及占GDP总值的比例来判断。

3类：物流·贸易城市

根据长江沿岸开放城市、内陆开放城市、沿海经济开放城市、边境开放城市、高新技术城市等特定情况而定。

4类：旅游城市

著名旅游地、旅游相关设施聚集，有相当旅游收入的城市。同时，根据优秀旅游城市、国家AAAA旅游区、国家旅游度假区、历史文化名城、国家级重点风景名胜区、世界遗产等与旅游相关的特定情况而定。

将该地区按照以上类型分类的结果，如表1.1.3.3所示。

1类：工业城市

中西部地区的大工业聚集地——武汉、重庆、成都，以及昆明、长沙等省会。省会以外，四川省的攀枝花、绵阳，云南省的玉溪，湖南省的岳阳、株洲等城市为特殊工业城市。

2类：商业城市

与工业城市相同，大商业聚集地——武汉、重庆、成都，以及昆明、长沙等省会属于此类。

3类：物流·贸易城市

武汉、重庆、成都等大工商业信息聚集地，在具有被指定为各种开放城市的优良条件的同时，还可作为中西部地区的物流和贸易中枢基地发挥着作用。另外，与印尼等3国边境相邻的云南省和广西壮族自治区的高新技术城市昆明和南宁，以及边境开放城市(瑞丽、河口、凭祥、东兴)，凭借优越的地理位置属于特殊贸易城市。

4类：旅游城市

因为武汉、重庆、成都、昆明、长沙等省会是历史文化城市，也是地域交通的中转中心和商业中心，所以已经成为涵盖旅游目的的综合性交流城市。而且，在该地区有很多具有丰富多彩的自然文化资源的旅游城市。事例城市中，四川省的都江堰市和云南省的大理市也可以说是此类特殊旅游城市。

表 I. 1. 3. 3 根据产业特性的城市分类

地区	省名	類型1 工業都市				類型2 商業都市				類型3 物流・貿易都市				類型4 旅游都市			
		都市名	GDP ①	% ②	城市 ⑤	都市名	GDP ③	% ④	城市 ⑤	都市名	⑥地域指定 A B C D E	城市 ⑤	都市名 (旅游地)	⑦地域指定 A B C D E F	城市 ⑤		
西南5省	重慶	重慶	425	48	超	重慶	387	44	超	重慶	A	超	(三峡) (大足)				
		合川				合川	38	44	中								
		江津				江津	35	39	中								
	四川	成都	341	44	超	成都	415	53	超	成都	. B . . E	超	成都	A . . D . .	超		
		攀枝花	70	72	大	綿陽	63	45	中	綿陽	. B . . E	中	樂山	A B . D E F	中		
		綿陽	63	45	中	南充	38	49	中	攀枝花	. B . . .	大	宜賓	. B . D E .	中		
		宜賓	55	66	中	自貢	38	39	中				都江堰	A B . D E F	小		
		自貢	51	53	中	瀘州	37	41	中				峨眉山 (九寨溝)	A B . . E F	小		
		瀘州	39	44	中	都江堰	28	46	小					. B . . E F	-		
		什	34	60	小												
		荊州	33	46	小												
		江油	31	43	中												
		德陽	29	45	中												
		綿竹	28	50	小												
		峽	28	44	小												
		南充	25	33	中												
		都江堰	24	39	小												
		廣漢	22	44	小												
		貴州	貴陽	128	51	特	貴陽	110	44	特	貴陽 E	特	貴陽	A B . . E .	特	
遵義	32		40	中	遵義	43	55	中									
六盤水	20		60	中													
雲南	昆明	252	48	特	昆明	255	49	特	昆明	. . . . E	特	昆明	A B C D E .	特		
	玉溪	158	81	小	玉溪	35	18	小	瑞麗	. . . D .	小	大理	A B . D E .	小			
	曲靖	45	55	中	曲靖	30	38	中	河口	. . . D .	-	景洪	A B . . E .	小			
	大理	32	51	小	大理	23	37	小				麗江	. B . D E F	小			
西藏				拉薩	?	?	小				拉薩	A B C D . F	小				
隣接3省	湖北	武漢	595	44	超	武漢	668	50	超	武漢	A . . . E	超	武漢	A B . D E .	超		
		宜昌	120	63	大	宜昌	55	29	大	襄樊	. . . . E	大	襄樊	. B . D E .	大	
		十堰	76	68	中	襄樊	51	51	大				鐘祥	A . . D E .	中		
		荊門	74	57	中	黃石	47	41	大								
		黃石	66	57	大	荊門	44	34	中								
		鄂州	54	53	中	仙桃	37	37	中								
		襄樊	46	46	大	十堰	35	31	中								
		隨州	41	45	中	鄂州	33	32	中								
		荊州	36	41	大	天門	32	35	中								
	湖南	長沙	185	39	特	長沙	275	59	特	長沙	A . . . E	特	長沙	A B . D . .	特		
		岳陽	92	51	大	岳陽	78	43	大	株州	. . . . E	大	岳陽	A B . D E .	大	
		株州	92	57	大	株州	65	40	大	懷化		中	張家界	A B . . E F	小		
		常德	82	50	中	湘潭	62	48	大				韶山	A B C . E .	小		
		湘潭	65	50	大	常德	62	37	中								
		衡陽	38	38	大	衡陽	58	58	大								
		永州	35	47	中	懷化	32	81	中								
		州	33	46	中	州	30	43	中								
	広西	柳州	87	54	大	南寧	164	68	特	南寧	. . . . E	特	桂林	A B . D E .	大	
		南寧	68	28	特	柳州	70	44	大	北海	. . C . .	中	柳州	A B . D . .	大		
桂林		49	42	大	桂林	60	52	大	憑祥	. . . D .	小	北海	A B C . . .	中			
梧州		20	35	中	北海	37	51	中	東興	. . . D .	小						
北海		20	27	中	梧州	35	63	中	桂林	. . . . E	大					

作成: JICA STUDY TEAM (中国城市統計年鑑、各省統計年鑑等による)

①2次産業GDP(億元)

②GDPシェア(%)

③3次産業GDP(億元)

④GDPシェア(%)

⑤城市規模区分

超: 超大城市 200万人以上

特: 特大城市 100-200万人

大: 大城市 50-100万人

中: 中等城市 20-50万人

小: 小城市 20万人以下

⑥地域指定

A: 長江沿岸開放都市

B: 内陸開放都市

C: 沿海經濟開放都市

D: 国境開放都市

E: 高新技術都市

⑦地域指定

A: 優秀旅游城市

B: 国家4A旅游区

C: 国家旅游度假区

D: 国家級历史文化名城

E: 国家級重点風景名勝区

F: 世界遺產

资料来源: JICA 调查团制作

3.2.3 5 个事例城市的分类

基于以上研究结果、以及当地调查和统计资料的分析，尝试着对 5 个事例城市进行了分类。
表 I . 1. 3. 4 为归总表。

表 I . 1. 3. 4 5 个事例城市的分类

	省名	四川省		云南省		湖南省
	事例城市名	都江堰市	德阳市	大理市	玉溪市	怀化市
城市	①城市规模区分	小城市	中等城市	中等城市*	小城市	中等都市
	②非农业人口	15.91 万人	27.47 万人	19.58 万人	12.66 万人	21.78 万人
	③非农业人口率	26.7%(19.8%)	44.6%(19.8%)	37.8%(16.1%)	37.8%(16.1%)	68.0%(21.0%)
	④非农业人口增加率	129% (107.4%)	149%(107.4%)	143%(116.1%)	194%(116.1%)	172%(108.5%)
行政	⑤行政级别划分	县级市	地级市	县级市	地级市	地级市
	⑥行政区划		市辖区(旌阳区)	政策单令市	市辖区(红塔区)	市辖区(鹤城区)
占地	⑦占地特性	成都人城市圈	成都大城市圈	滇西地方圈	昆明大城市圈	湘西地方圈
	⑧城市功能分类	卫星城市	中心城市	地方中心城市	中心城市	地方中心城市
社会特性	⑨民族构成	No Data	No Data	少数民族 70.8%	少数民族 13.3%	No Data
经济	⑩经济特性	经济发展中城市	经济发展中城市	经济发展中城市	经济发达城市	经济发展中城市
	⑪GDP	69.9 亿元	70.6 亿元	67.5 亿元	182 亿元	39.8 亿元
	⑫人均 GDP	11,750 元(2.0)	11,460 元(2.0)	13,030 元(2.5)	46,830 元(9.0)	12,440 元(2.1)
产业	⑬产业特性	工业·旅游城市	工商业城市	工业·旅游城市	工业城市	商业·物流城市
	⑭GDP 构成比	14.6: 41.5: 43.9	14.3:44.5:41.2	10.8:51.9:37.3	1.8: 79.0: 19.3	2.9: 16.1: 81.0

注：数值为 2002 年统计值。下划线为分类关键。

() 内为省平均值(非农业人口)或将省平均值作为 1 时的指数(人均 GDP)。

资料来源：JICA 调查团制作

在每个研究内容里各城市的主要特点如下。

1) 城市规模区分：根据城市规划分为 5 类。都江堰和玉溪 2 市为小城市，德阳和怀化 2 市为中等城市，大理市好像已于 2003 年升为中等城市。

2) 非农业人口：在城市规划的基础上特别规定城市规模的标准统计值。德阳市最高(27.5 万人)，玉溪市最低(12.7 万人)。

3) 非农业人口率：占总人口的比例，表示城市化水平的指标之一。怀化市 68%非常突出。

4) 非农业人口年平均增加率：1990~2002 年的增加率。玉溪市(5.67%)和怀化市(4.62%)为快速增长城市。

5) 行政级别划分：德阳、玉溪、怀化 3 市为地级市，都江堰属于成都市、大理是属于大理自治州的县级市。

6) 行政区划：德阳、玉溪、怀化 3 市为地级市辖区。

7) 占地特点：都江堰、德阳、玉溪 3 市属于大城市圈，大理和怀化 2 市属于地方圈。

8) 城市功能分类：德阳、玉溪 2 市为大城市圈的中心城市，都江堰为大城市圈内的卫星城市，大理和怀化 2 市分别为滇西地方圈(人口 1,300 万人)和湘西地方圈(人口 900 万人)的地方中心城市。

9) 民族构成：少数民族人口占总人口的比例。大理市 71%非常突出。

10) 经济特点：玉溪市因为 GDP 总额及人均 GDP 水平突出，成为经济发达城市。

11) GDP：玉溪市(182 亿元)突出，都江堰、德阳、大理 3 市 70 亿元左右，怀化市 40 亿元。

12) 人均 GDP：表中括号内为省平均值为 1 时的指数。玉溪市(46,830 元、是省平均值的 9 倍)突出。

3.3 西部地区中等城市的现状和问题

西部大开发地区共有 37 个中等城市，而西南地区的西南 5 省市分布着其中的 21 个。正如上一节城市分类结果中显示，仅从这些中等城市所表现出来的背景地理条件和基础指标，就可以看出存在着多样化倾向。另外，将这些大城市、中等城市、小城市排列起来看，不得不承认根据城市规模存在着相应的固有问题，或仅中等城市面临的问题。中国城市所面临的问题或大或小都存在着共通性，只是程度不同而已。因此，评论西部地区的“一般中等城市”意义不大，本调查以对 5 个事例城市的见解为基础，指出几点具有特点的现状和问题。

3.3.1 产业薄弱

中等城市存在的共同问题是产业的落后。这里所说的产业不仅指工业，还包括商业、流通业、旅游业等第三产业以及农业。与成都、重庆等大城市相比，最明显的差距是这些产业的发达程度。

这次的事例城市中并不是都没有中坚产业，相反各城市都拥有特色产业，这些产业是城市经济的支柱(都江堰：观光；德阳：机械工业；玉溪：烟草；大理：旅游；怀化：商业、流通)。就这一点可以说具备其他中等城市所没有的优越条件。但是，与成都和重庆相比，这些中等城市存在着共同的弱点，就是这些中坚产业仅仅停留在“点”上。仅依赖于几个大工厂和几个著名旅游景点，而没有向周边“扩展”和“充实”。换言之中坚产业本身没有充分的集聚，也没有与其他产业发生任何联系。

就目前中国的情况来看，以“市区非农业人口 20~50 万人”的规模，很难使这些城市在经济上自主发展。另外，与东部的城市不同，西部城市不具备迅速招揽外商投资的条件。因此，“产业停留在点上”这一弱点是西部地区中等城市注定的命运。

但是，不能甘心忍受宿命。应努力增加现有产业的集聚，加强产业之间的联合，或振兴新的支柱产业，而这些策略的成功与否取决于“追求什么程度的市场”。目标是锁定国外市场，还是中国国内的发达地区、抑或西部地区内部。当然，答案并不仅限于一种，各个产品和商品有着不同的答案。但值得我们认真讨论的是东部地区的“振兴出口型产业”的成功模式并不是绝对的，西部的主要战略应考虑“西部产业以西部地区的市场为目标”。这一点在第 3 部详细陈述。

3.3.2 城市的基础设施有待完善

城市的基础设施除了城市道路、自来水和污水管道、电、煤气、暖气、通信电话、垃圾处理设施、公园绿地以外，还包括体育、文化设施以及医院、学校等。这些都是地方政府管辖的事业。中等城市基础设施的建设情况因城市不同存在着很大的差异，但普遍都比较落后。其中特别落后的是污水处理设施，很少有城市制定了建设计划。另外，为了适应短期内将会到来的汽车时代，需要将城市内道路、公共运输、停车场等作为一个完整的体系进行计划和建设，这一点也基本上没开始着手。各城市的建设情况存在很大差异，其主要原因是由于基础设施的建设资金基本上是来自于市政府的财政支出。财政状况好的城市建设速度快，而财政状况不好的城市就连最基本的设施都不完善。对于很大程度依存于土地的城市财政，怎样进行改善和加强，怎样解决资金难这一瓶颈问题是中等城市的共同课题。

3.3.3 从“市政府行政”向“城市经营”进行正确转变的难点

欧洲的城市在王权的统治下都拥有自治权，因此得到了繁荣和发展。在欧洲，城市是市民的自治体。美国也继承并完全实施了这一传统，城市居民享受的公共服务由城市居民共同负担，美国的城市从本质上拥有作为实施这一理念机构的性质。欧美的城市正如文字所写的那样，是“市民的、通过市民、为市民”的城市。作为城市之长的市长是从市民中选举的代表，是受托进行城市经营的人。

相反，中国的城市拥有不同的历史背景和由来。中国的城市不是自治体，在古代，城市是国家统治者为了治理国家在领地内设置的行政治所。建国后其性质也基本没有改变，城市是“行政级别”的金字塔式等级组织中的“地方政府(即中央政府的外延)”。市长实质上由政府任命，不通过一般选举产生。

具有这种性质的中国城市的政府，在当前面临着同样的困难。也就是面临着从城市的“行政”向城市的“经营”转变的难题。

到目前为止，向市政府寻求的是这个城市的“行政”。国土被全部划分，作为其中的一个部分确定了城市的领域，这些领域都必须遵从国家和省政府制定的方针、政策、法律、规则等，这是管理市区的市政府应尽的“行政”，也是被赋予的责任。这一点至今还在坚持着。但是，近些年除了行政还要求进行城市的“经营”。将城市看成是一个企业，高效率地繁荣城市以及以最少的税务负担最大限度的提供公共服务以有利于城市居民，同时也可以衡量市长的才能。经常被作为事例的广东省东莞市就是最为典型的“城市经营”的成功例子。但是，城市的行政和城市的经营并不等同，行政经验和能力都很丰富的人并不一定同时是优秀的经营者。希望开展城市经营但不知道怎样实施的市政府、认为城市经营不是为了城市居民而误解为是为了市政府的市政府、被规则束缚而不能随意开展城市经营的市政府、原本就没有认识到城市经营必要性的市政府等等，有很多中等城市都在为从“行政”向“经营”的过渡而大费心思。

最近中国的“城市经营”潮流就是错误的理解了城市经营含义的典型事例之一。近些年来，中国对“城市经营”持否定看法的论调很多。这主要源于许多城市的地方政府借“城市经营”的名义大量征用土地和出售土地使用权，获得高额的收益。这是“恶劣的城市经营”，而非原本意义上的“好的城市经营”，缺乏扼止“恶劣的城市经营”的制度，同时现行制度导致了这一现象的发生，并在全中国范围内大肆流行。

这种“恶劣的城市经营”给城市居民、特别是农民带来了很大程度的危害，必须加以防范。为此不仅要纠正制度上的缺陷，同时还应该改变现行制度，建立起地方政府领导人不仅只顺应“上边”的意见，更应对“下边(居民)”承担责任的新的制度体系。

3.3.4 没有得到应用的人才、没有成为市民的城市居民

有些人经常说西部地区“人才匮乏”。确实，富有创业精神、积极开展新事业的企业家人数可能没有东部地区多，但西部不是原本就缺乏人才。全国性的著名大学很多，人才也在不断涌现，政府的行政官员也不比东部差。如果存在问题，那就是西部地区没有充分利用当地的优秀人才，因此无法将这些人才留在地区内。推动西部开发需要优秀人才，但西部的经济还不发达，能够留住这些人才的职位和地位很少。因此，形成了经济滞后使得人才不聚集，人才少导致经济得不到发展的恶性循环。中等城市也都是这种情况。

为了西部地区的发展，需要在某一个地方切断这种恶性循环，使其转变为良性循环。而在什么

地方才能寻找到这一缺口？如果按市场经济的原理放任发展，就很难抓住这个缺口。人才也从大的方面遵循经济原理，因此如果放任自由的话人才就会从西部到东部，甚至流向国外。为了杜绝这一现象，需要采取某种政策上的措施，甚至需要改变中等城市政府的思维方式。

首先需要使优秀的人才成为带头人，而需要带头人的不仅限于行政和企业。需要的也不仅仅是市长和企业家。在广泛的生产活动和社会生活中需要大量的带头人，同时需要基层带头人。例如在城市的“社区”需要地区社会的带头人，在农村需要建立农民组织和引进新技术和新知识的带头人，应该更加关注这些在基层工作的人们。市政府的作用是支持现在的带头人更加果敢的以新的想法向新事业挑战，或发掘拥有新想法的带头人。似乎这种做法是无视大方向而去关注细枝末节，但要解决人才和经济的恶性循环，最有效的方法之一就是最大限度的利用现有人才，自下而上地开展活动。

另外，还需要充分培养城市居民作为城市主人的认同感和责任感。换言之就是要让他们成为真正的“市民”。城市的发展需要居住在这一城市的人们认识到这个城市是“自己的城市”，需要拥有强烈的意愿“用自己的双手使城市富裕起来”。无论市政府怎样尽力，城市居民如果没有将城市当作自己的城市，那城市的发展不能说是真正意义上的“发展”。中等城市共同存在的问题就是“市民”的不成熟问题。

3.4 西部地区社会经济发展中城市的作用

3.4.1 为什么在西部地区推动城市化进程？

在西部地区促进“城市化”发展出于两个理由。一是经济发展的理由，二是社会发展的理由。首先，从经济发展的理由来看，“城市化”带动地区经济的发展，地区经济的发展又促进城市化的进程，形成一种良性循环。

从统计方面来看，“城市化”的进展意味着在城市地区增加非农业人口。但从社会和经济方面来看，城市化是在城市以及周边地区将生产活动从以农业为中心的第一产业向非农业生产活动的第二和第三产业的转变和发展。这一行动不仅促进了以城市地区为中心的地区社会经济活动的跨地区开展以及生产活动的多样化，增加了地区经济活动的活动量，还意味着引发新的产业活动和投资，使地区经济成倍的自行增长。其结果是在“城市化”进展的同时，包括城市居民和周边地区农民在内，都获得提高收入的机会和增加消费需求的螺旋式增长之中。

从这点看，“城市化”的意义在于以城市地区为中心，增加了相对高收入的人口（非农业生产人口），进而增加这一社会、经济圈内地区居民的收入（包括自治体财政）的影响，其影响（提高地区经济水平的效果）又搞活了城市地区的社会和经济活动，形成良性循环。追求这种“城市化良性循环的形成”是很重要的，“城市化”的意义以及研究这些战略的意义也在于此。

其次，促进城市化的发展还有社会发展方面的原因。所谓的城市化就是增加可享受象征着“城市”的“社会经济发展果实”的人数。在西部地区特别需要强调这一意义。

城市是地区社会和经济发展的基地。要想在全中国追求更大的社会和经济发展的，需要更加重视作为基地的城市。在西部地区也是一样。但是西部地区的城市数量少，且大部分规模较小、没有独立的经济发展能力（经济活动的多元化）。因此，在西部地区战略性的引导城市化发展，“扩大城市规模”和实现“城市的合理布局”，是地区社会经济发展中不可或缺的因素之一。同时，也是在国土开发中所要求的“均衡的国土发展”目标。

但希望以下几点引起重视。在西部地区实现“城市的合理布局”时，与填补城市的“空白地带”和建设新城市相比，目前更为重要的是提高现有城市的集聚程度和功能，使之更加接近于合理布局

的模式。从高效利用有限的财政资源这点来说,“发展和强化现有城市”是西部地区城市化发展战略的根本所在。

3.4.2 西部开发中城市的作用

将最大限度的追求城市化所带来的地区社会经济发展这一良性循环作为目标,在西部开发中,城市的作用有以下3点。

①是推动西部地区的社会和经济发展的基地、带动经济发展的火车头。

②是提供城市性服务(高层次的医疗、教育、信息服务等)的基地。特别是向周围广大农村地区提供服务的基地。

③是改变中国社会面貌的领头羊。

这三个作用是适合于所有规模城市的普遍性作用。虽然如此,现实中城市的规模因大小不同而其作用的着重点也多少有所不同。应根据城市的规模考虑城市的作用以及基本的途径。请参照第5章“西部地区的社会经济框架”。

(1) 大城市的作用

在中国,市区非农业人口在200万人以上的超大城市有11个,其中重庆、成都、西安这3个城市位于西部地区。这3座城市目前已经成为了大的经济中心地区,今后随着铁路、公路、机场、港湾等交通条件的更加完善、作为西部地区的经济中心所在地得到更大的发展时,将会出现以重庆、成都为中心的四川盆地超大城市和以西安为中心的关中平原超大城市。

一般说来,大城市不光具有制造和物流等经济功能,还具有人才和信息的交流功能,形成包括周边卫星城市和农村地区在内的自行发展的经济圈。另外,作为一大消费地其特点是能够产生大的消费需求,为了满足这一需求,其经济效果不仅辐射到周边地区,还影响到偏远的生产供应基地。

期待这些大城市发挥的作用是:第一,作为地区经济和社会的核心,成为人才、资金、技术、信息等诸要素的集中地,提升产业结构水平,强化经济的波及效果,成为向西部地区投资的重点。第二,通过进一步调整自身的产业结构,培育新的风险企业和高科技企业,同时使传统的产业逐渐地向周边城市扩散。第三,大力加强作为西部地区的中心(车轴)作用,使之成为整个西部地区与东部、中部地区的交流窗口和基地,成为走向国际社会的窗口和基地。第四,显示出将要到来的市民社会的示范作用。

(2) 中等城市的作用

与大城市不同,需要中等城市发挥的作用是意识到与农村的关系。第一,作用是加强和提高市内的产业,开创雇用机会。通过这一措施吸纳周边农村的劳动力,同时增强城市的财政能力。第二,加强保健医疗、教育、福利等社会服务功能以及高水平商业和信息等的城市服务功能,提高向城市和周边农村提供的服务水平。第三,开展城市居民参与型的城市行政,培育市民社会。

但是,分布在西部地区的大多数中等城市,都是依靠当地的矿产资源以及从其他地区搬迁来的重型化学工业企业发展起来的,都是单一型经济结构的城市。城市内依附于工商业的服务产业滞后,其雇用吸收能力很小。另外,基本上没有与省会和周边大城市的产业联系,在经济上缺乏与外部变化相适应的能动性增长动机。

这样的情况意味着谋求西部地区开发的城市化进程,特别是提高现有城市的集聚程度的战略不容易实施。因此,在中等城市的发展战略中,站在分析城市经济结构的角上充分论证今后产业立

地的展开可能性是必不可少的重要内容。另外，关于从周边农村吸收劳动力的问题，需要特别注意除了农业以外不掌握任何技能和知识的农民是否适合于城市的企业。

(3) 小城市的作用

对于比中等城市规模小的小城市，很难期待其成为推动城市化发展的动力。因此，一般认为较之促使这些小城市成为产业发展的火车头而大胆的开展“城市化”发展，不如谋求提高社会服务水平，为周边的农村提供各种社会服务。具体如完善医院的设施、建设包括周边地区在内的公共交通网、提供农业的相关信息和服务、扩充农业高校等教育设施等。

尽管如此，但小城市也希望振兴产业。因此，小城市、特别是西部地区的小城市最为现实的战略不是吸引大企业进驻城市，而是吸引中小企业，特别是中等城市和大城市现有企业的分厂和分店进驻城市。

3.4.3 从农村发展的关系角度看城市的作用

上节论述了城市在西部开发中的作用，其中反复提到从农村发展的关系角度看城市的作用。大城市、中等城市、小城市都各自保持着与周围农村的联系，设想通过加强或改变这些联系，来促进农村开发。上述三个作用中都包含有这种双方的能动关系。

在此换一个角度，简单论述西部农村的发展战略及其中的城市作用。鉴于中国西部地区农村当前所面临的根本性的限制条件(地少人多)，有必要适当地综合下列三种方法来推动其发展。

- 1) 增加农业收入(提高生产率、改变种植的农作物等)
- 2) 增加农业外收入(增加兼业机会、外出打工等)
- 3) 促进剩余人口的流出

实际上，从日本农业的发展经验(参考第4章)可以看到，二战后农村发生的巨大变化就是在这三点同时进行中产生的⁴。尤其是兼业发展显著，至2000年，全日本312万农户中，专业农户仅有42.6万户(13.7%)。

虽然说中国与日本的农业条件有很大的不同，但中国农村的发展也必须在同时推进这三种方法中才能实现。其中2)的方法，扩大兼业机会应该成为主要支柱。

如果说农村发展战略的轴心是扩大兼业机会，那么首先承担这个作用的就是邻近农村的城市，尤其是大城市·中等城市。据此不难理解西部中等城市发展西部农村发展的密切关系及互动性。

3.5 为什么选定5个事例城市？

2001年3月，中国第九届全国人民代表大会上确定了“第十个五年计划”中将“实现均衡的国土开发”定为国家级课题，本次调查的背景是有必要缩小和消除地区间的经济差距。同时作为“西部大开发”的一部分，西部地区正在实施大规模的基础设施建设项目，并开展了各种相关的援助措施，其中之一就是要求制定“中等城市的发展战略”。

在这种情况下，作为西部地区中等城市发展战略研究，选择了5个中等城市作为事例城市。选择的理由如下。

⁴ 为“增加农业收入”而进行的耕地改革，通过国家管理来维持高米价，为“增加农业外收入”而到邻近城市就业，冬季外出打工，“促进剩余人口的流出”的结果使以年轻人为中心的人口流入大城市等。

3.5.1 确定事例城市的理由

在研究西部地区 37 个中等城市发展战略时，其方法论上有一个难点，就是城市是极为多样的，同时不能分离于各个城市所处的特殊地区条件来谋求城市的发展，因此研究“西部地区中等城市的一般论”战略原本就是很困难的。假使研究这种战略，其结果只能是极为普遍和极为一般，并且是常识性的战略。而对本项目的要求并不是制定这种“理所当然”、“谁都知道”的战略。

基于这种想法，上文也说明了本项目的研究对象实际上不是整个“西部地区”，而是其中的“西南地区”。但是，将研究对象缩小到这样的范围，并不能完全克服城市的多样性和属地性的特性。如果这样，那就将所有城市都一一列举，根据各个城市的特性和条件制定相应的战略，其实也不尽然。

本项目的目标我们理解是制定处于普遍和抽象的“中等城市一般发展战略”与个别和具体的“某市的发展战略”之间的战略。为了实现这一目标，一方面要以理论为基础进行演绎性的研究（“应该破格的中等城市”的研究），另一方面还要根据事实进行归纳性的研究（“中等城市的现实是这样，因此这样比较好”的研究），不能同时开展这两项研究，工作就无法进行。融合这两种研究的战略才是对本项目所要求的“西部地区中等城市发展战略”。

要开展后者的归纳性研究，就必须参考现实中的中等城市。不是将 37 个城市都作为对象，但需要作为例子进行必要状态研究的“事例城市”。本项目选择事例城市就是基于这个理由。

虽然只说明要开展演绎性研究和归纳性研究，但实际的工作却并不那么单纯。通过演绎性研究制定出一般论的战略，而这一战略是否适合个别城市的情况，反之归纳个别城市的事例是否能制定出一般论的中等城市战略，对此我们抱有怀疑。本项目的工作程序是先行制定个别事例城市的发展战略，其次摸索中等城市发展战略的一般性答案，最后再研究这一战略是否适合个别城市，以反复验证的方法解决这个问题。

3.5.2 选择 5 个事例城市的理由

作为调查对象选择事例城市时，利用了下列两个评价轴。

- 作为城市发展中轴的骨干产业的存在和多样性
- 城市发展水平的高低

组合这两个评价轴时，站在能够提供众多类型的立场，选择了以下 5 个城市。图 I.1.3.2 显示了 5 个城市的位置。

- 四川省 都江堰市
- 四川省 德阳市
- 云南省 大理市
- 云南省 玉溪市
- 湖南省 怀化市

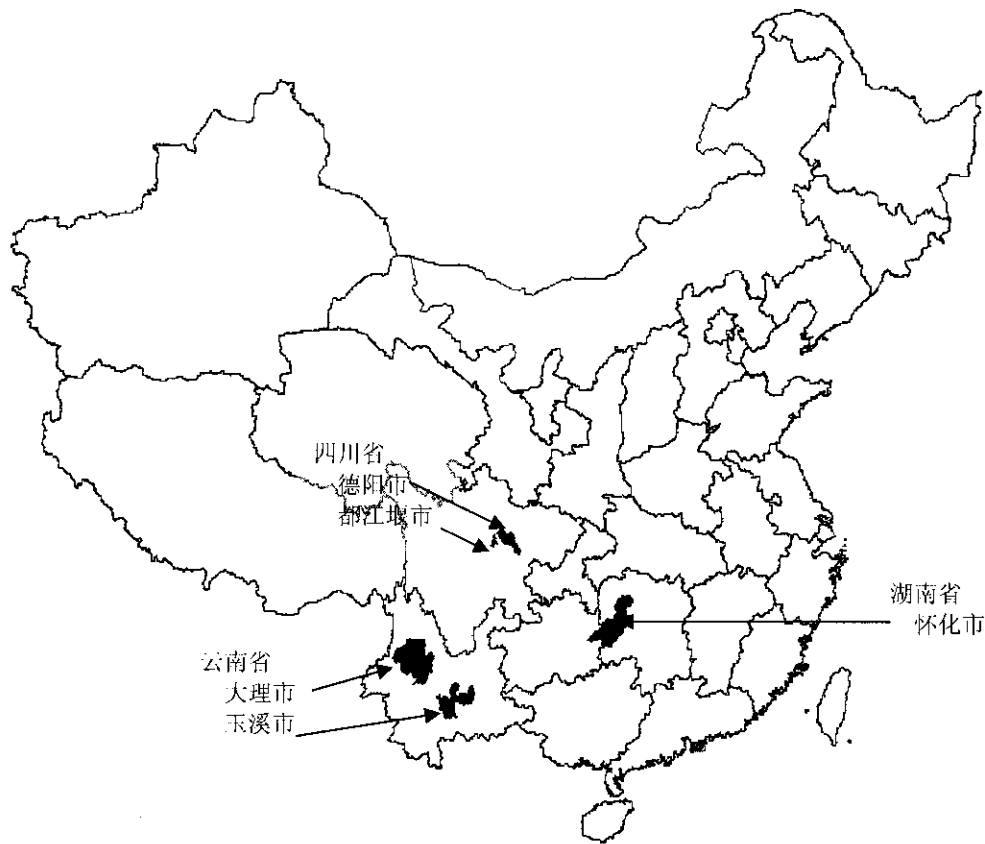


图 I. 1. 3. 2 5 个事例城市的所在位置

资料来源：JICA 调查团制作

3. 5. 3 5 个事例城市的概要

5 个事例城市所处的地理条件有很大的不同。都江堰和德阳位于肥沃的四川盆地西端，辖区内大部分地区的地势平坦。而大理是以高原大湖周边很小的平原为中心建立起来的的城市，辖区内大部分地区都是陡峭的山丘地带。玉溪的中心地区位于大的山间盆地中，其他地区都是由河流沿岸的少量平地 and 广大的山区组成。怀化拥有非常辽阔的辖区，但大部分属于丘陵地带，基本上没有大面积的平地。另外，需要注意的是在少数民族众多的城市(大理、玉溪、怀化)，各地区都有不同的生活模式，并且各个城市内部也存在着多样性。这 5 个事例城市的概要如下(数据基本上是 2001 年的)。

(1) 四川省都江堰市

位于四川盆地的西北部，岷江流入四川盆地的入口处。是构成成都市之一的县级市，距离成都中心地区约 60km，面积为 1,208km²，总人口 60 万人(市区的非农业人口 16 万人)。城市的名称由来于为控制岷江水而在 2200 年前建设的都江堰水利工程。都江堰工程直到目前还在使用，是成都平原灌溉农业的重要基础设施。都江堰市拥有都江堰水利工程和青城山两处世界遗产，是中国国内著名的观光城市。这里由于地势平坦，农业很发达。近几年，随着成灌高速公路的完工，与成都之间的距离缩短为大约 1 个多小时，作为成都近郊城市和卫星城市的性质越来越明显，但还没有开展真正的城市合作。

在 5 个事例城市中都江堰市和大理市属县级市，但大理市是计划单列市，而都江堰市不是，都江堰市在 5 个事例城市中可以说是政策、制度方面自由度最低的城市。另外，作为成城市中的县级

市，因此在制定和实施城市发展战略时，应该明确该市在整个成城市中的地位。也就是说，要研究的课题是利用都江堰市的特点，摸索作为超大城市周边的卫星城市的发展道路，拥有其他事例城市所不具备的特征。

(2) 四川省德阳市

紧邻成都北部的地级市，距离成都中心地区约 60km。面积为 5,954km²，总人口 379 万人(市区非农业人口为 26.2 万人)。市区的中心是旌阳区，周边分布着广汉市、什方市、绵竹市三个县级市。属成都平原发达的灌溉农业地区，农业以水稻耕种为主。德阳市还是中国西部重要的机械工业基地，拥有生产发电机、涡轮机等大型的国有企业(东方电气集团和第二重型机械集团)。以酒和酱油产品为中心，食品工业也很发达，是四川省的食品工业基地，工业总产值继成都之后排全省第二位。另外，德阳还是全国著名的磷矿石产地。

在 5 个事例城市中德阳市拥有最雄厚的工业基础，但从其结构上看很大程度上依赖于两大企业，全市的经济深受两大企业经营状况的影响。实际上这些国有企业为了在严酷的市场竞争中获胜，正在不断的裁员，为此，德阳市的失业人数也在不断增加。作为成城市卫星城市的特征还不明显，今后需要制定的战略是与成都—德阳—绵阳相匹敌，成为四川省工业带的一部分，与其他城市之间建立相互补充、协调发展的关系。

(3) 云南省大理市

位于云南省西部的中心地区，过去曾是大理市白族的首府，是云南地方的政治、经济、文化中心。现在是县级市，是大理白族自治州的州政府所在地。距离昆明以西 400km，面积为 1,468km²，总人口 51 万人(市区非农业人口 19 万人)。2003 年的市区非农业人口超过了 20 万人，被归类为中等城市。大理市依洱海而建，其领地包括湖西岸的苍山山脉，因此平原面积不大。近些年旅游业极为繁盛，象征着“风花雪月”这一词汇的洱海和苍山的风光、分布在各处的寺院遗迹、重建的古街道(大理古城)等都是国内外著名的景点。每年到访的游客达 500 万人，是大的旅游观光地。同时，还是连接通往西藏、缅甸、老挝主要道路的交通要道。上海连接中缅国境宝山的 302 国道和青海省西宁到云南省景洪(再通往老挝和泰国)的 214 国道在大理交会。这里自古以来就是货物集散地，是中国和东南亚各国的文化交流、通商贸易的重要门户。

云南省除昆明(市区非农业人口 155 万人)以外没有大城市，中等城市才仅有两个。小城市包括大理市在内有 16 个，从整个云南省来看，作为省西部中心城市的大理市是重要的小城市。

(4) 云南省玉溪市

位于云南省中部，邻接昆明市南部的地级市。市中心的红塔区距离昆明市中心约 90km，现在通过高速公路 1 个多小时就能到达昆明。面积很大，有 15,285km²，但总人口仅有 203 万人(市区非农业人口 12.4 万人)。除了红塔区和其东部地区以外，其他地区都是山区，居住着众多的少数民族。总人口的约三分之一为少数民族。玉溪市产业结构的最大特点是以烟草产业为中心，这里是亚洲屈指可数的烟草生产企业红塔集团的根据地，这一个公司的生产就占全市 GDP 的 50%。从市财政的收入来看，80%依赖于红塔集团。红塔区的人均 GDP 接近 47,000 元，达到了云南省人均 GDP 的 9 倍。玉溪本来就是受温暖稳定气候的影响，有利于农业耕种。除了烟草以外，花卉和蔬菜的种植也很繁盛。另外，利用城市东部的四个高原湖泊，旅游业也越来越发达。西部也有许多丰富的自然风光，加之少数民族众多，蕴藏着丰富的旅游资源。

玉溪今天的繁荣，是从红塔集团还是国有企业时起，数十年以来以市政府为首的当地相关人员

不断培育和努力的结果，这也证明了他们有先见之明。这种繁荣还会持续相当一段时间，但就目前围绕着烟草产业的世界局势来看，这种繁荣不会永久地持续下去。以目前构筑的巨大基础为起点，现在就开始摸索下一阶段要走的道路可以说是玉溪市最大的战略课题。

(5) 湖南省怀化市

位于湖南省西部、与广西省接壤的地级市。辖区南北较长，地域辽阔，面积为 27,624km²，南北的距离超过了 300km。总人口较多，为 487 万人，但市区的非农业人口只有 21.2 万人。辖区面积广阔，但耕地只占其中的 10%，农业条件不太好。但怀化市拥有丰富的林产资源和矿产资源以及水资源。正如人们称这个城市是“列车牵引的城市”那样，怀化市以前只是湖南省西部的一个小城市，20 世纪 70 年代建设了南北和东西的两条干线铁路，这两条铁路在怀化呈十字交叉，之后怀化迅速发展成为交通要道和商业中心。现在又有两条干线道路经过这里，还计划在不久的将来建设三条穿过市区的高速公路，到那时，怀化作为交通和流通中心的功能将会越来越强。

包括怀化市在内的湖南省西部地区自古以来就是一个整体的经济圈，现在又被认为是跨湖南省、湖北省、重庆市、贵州省、广西壮族自治区 5 省、市、区的省际边境地区⁵。着眼于省际边境地区的理由之一是这里在全中国来说也是地理位置非常特殊的地区。这一地区中心的怀化市距离东边的长沙、西北的重庆、西边的贵阳、南边的南宁等各大城市的直线距离都在 300~600km。也就是说拥有 2,000 万人以上的人口，但周边没有其他大城市，属于大城市空白地带的省际边境地区。另外，中国沿海地区与西部的贵州省、云南省相连接的东西交通要道以及连接内蒙古和广东省的内陆南北交通要道都从怀化市经过，在全国也属于交通的重要通道。就这一特殊性来看，怀化市今后很可能发展成为湖南省西部的中心城市。

3.6 城市化的四个目标：在西部地区的验证

3.6.1 目前为止 JICA 关于地区、城市的调查

目前为止日本国际协力机构(JICA)与中国方面共同实施了以下的城市、地区综合开发计划调查。

20 世纪 80 年代 海南岛综合开发计划调查

20 世纪 90 年代 江西省九江市综合开发计划调查

吉林省地区综合开发计划调查

乡村城市化试验城市(海城市)综合开发计划调查

这些调查作为在国际合作的基础上制定地区计划和城市规划的事例，起到了先进的引导作用⁶。在 JICA 实施的这些调查中，当初的着眼点是制定特定地区的综合开发计划，后来不仅局限于制定个别计划，而要求作为支持中央政府的技术合作，制定指导方针等。根据这一变化，最后一次的海城市调查中，制定海城市的综合开发计划的同时，编制了城市规划指南，并向中国政府提出了城市化的相关建议⁷。

⁵ 陈仲伯、杜平、薛忠勇主编，《湘鄂渝黔桂省际边境地区经济发展战略》(湖南科学技术出版社，2001 年)

⁶ 可参照吴次芳等编著的《国土规划的理论与方法》(科学出版社 2003 年)P91。

⁷ 其成果以中国国家发展与改革委员会地区经济司、日本国际协力机构联合编著的《城市化：中国现代化的主旋律》(湖南人民出版社 2001 年 8 月在中国出版发行)。

3.6.2 城市化的四个目标

本项目是根据上述海城市调查的主要成果《城市化：中国现代化的旋律》中提出的有关中国城市化的建议而开展的调查。这一建议首先就中国应该面对的“挑战课题”提出了以下八点。

1. 大规模的人口移动(“大规模的人口移动”)
2. 提高国民的教育水平(“国民教育水平的提高”)
3. 创建覆盖全体国民的社会保障制度(“国民社会保障制度的形成”)
4. 高密度、超大城市的出现(“高密度、大规模城市社会的形成”)
5. 能源资源的转换(“中国特色能源结构的形成”)
6. 农村社会的重整(“农村社会的再编”)
7. 建立公平的分配、再分配体系(“相对公平的分配与再分配体制的建设”)
8. 开创具有个性的城市空间(“建设具有特色的城市空间”)

在建议中还提出了下列有关城市化的四个目标。

1. 集约化经济社会的实现(“实现集约化经济社会”)

通过经济和人口的城市集约化，提高经济效率和生活的便利程度。

2. 流通化社会的实现(“实现流通化社会”)

必须实施人口移动的自由化。需要建立能够适应人口大量流动的城市社会。

3. 市民社会的实现(“实现市民社会”)

在城市建立不同于以往被土地束缚的传统农村的社会。建立人人机会平等、每个人都能发挥其才能的社会。

4. 追求可持续发展的社会(“追求可持续发展的社会”)

利用和维护继承的自然和文化，为了传给下一代，建立可持续发展的城市社会。

这里所表示的城市化论是站在整个中国的国土和经济发展角度指出的，并不是为西部地区量身定做的。但对于研究西部地区中等城市发展战略的本项目来说，相当于基础性论点。本项目以这些调查成果为基础，力求做到更加深化和展开城市化的四个目标。

3.6.3 在西部地区实现城市化的四个目标

西部地区中等城市也应该追求上述四个目标。但是就西部地区的现状来看，这四个目标很难在近期毫无障碍地套用在西部地区的所有中等城市上。出于现实情况，这些目标在“中期”和“长期”内实现是比较适当的。为了实现这些目标，本调查以下列观点为基础开展了调查。

——集约化社会

不是大城市和小城市，而是追求最大限度的发挥中等城市的特长

研究中等城市吸引产业的方针政策

——实现流动化社会

总结人口流动的方向和规律，研究中等城市的对策方针

推测城市人口增长率，制定引导的程度

不仅是城市，还对包括周边地区在内的交通、物流体系进行研究

——实现市民社会

为了实现市民社会，研究社会保障制度

研究加强农村教育的方针政策

——追求可持续发展的社会

掌握城市和地区的自然资源赋存情况，研究有效利用的方法

研究开展循环利用的方针策略

研究湖泊等环境薄弱部分的保护对策

4. 西部地区的农村和农民

4.1 西部地区农村概况

4.1.1 在中国西南部的农村和城市发生了什么：差距和外出打工

与许多国家发生的情况类似，中国农业在国家经济中的相对地位自建国以来一直在降低。农村人口占总人口的比例、农业劳动力占劳动力总人口的比例、农业 GDP 占全国 GDP 的比例在 1950~2000 年之间，均呈一定比例的减少(图 I.1.4.1)。例如，全国农村人口比例 1950 年接近 90%，但 2000 年降低至大约 65%。

但在西部地区，现在仍有 77%的人口是农民。农业与其他产业相比、农村与城市相比、农户与城市居民相比收入均处下风的“三农问题”在西部地区尤为明显。城市与农村的收入差距，在全国平均为 3.1 倍，在西部则是 3.8 倍。这种农村收入低的状况促使农村地区的年轻人纷纷到城市及沿海地区打工。

农村的年轻人作为劳动力涌向富裕的地区和城市。农村和城市都实行计划生育政策，除少数民族外，一对夫妇只能生育一个孩子。而一个孩子在年轻时还要从农村去城市工作。有条件住在农村而在城市上班的人还能够做兼职，那些没有这个条件的人就只有外出打工了。

有些人从农村到当地的中等城市(如：德阳)和当地的中心城市(如：成都)，甚至沿海地区(如：上海)打工，有些年轻并受过教育的人甚至还会去海外(如：美国、日本)。外出打工者中有一部分人取得了城市户口，在城市定居，让下一代人在城市接受教育。而下一代人中的一部分在城市谋得技术岗位后，就会在此定居下去。

外出打工者中另有一部分又返回农村。在农村出生、又未接受高水平教育的人中，大多数都在工厂里充任劳力，到了 30 岁前后又返回原籍。每代人对最终归宿地的选择都有所不同。例如，选择从海外回到沿海地区的当代移民第一代和第二代，回到地方中心城市的有当代人和下一代，回到中等城市的有当代人，选择回到农村的就只有当代的移民第一代人了。

这种情况的最终结果是，农村出现高龄化现象。在城市，特别是沿海地区，人员集中，城市趋于大规模化。在大城市，一部分人过着舒适的生活，而另一部分人却仍居住在恶劣的环境中，这就引发了许多城市问题[混杂、公害、垃圾、噪音、无舒畅感、交通堵塞、儿童恶性犯罪、疫病(SARS 等传染性疾病)]。

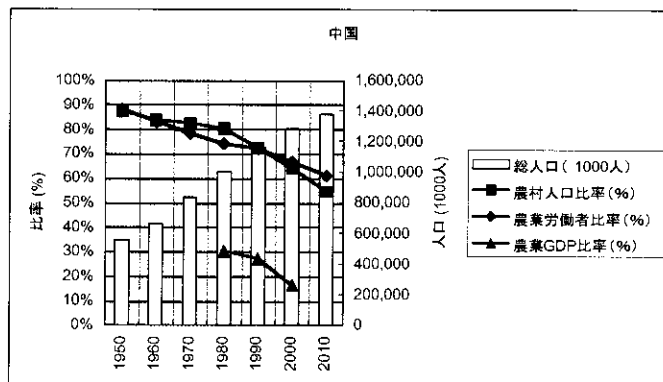
为了避免这种状况，有一项课题需要研究，即人们如何才能在农村、中等城市享受舒适、高水平的生活。在这里，以日本的事例来做比较。

4.1.2 日本事例：从农业向工业的结构调整

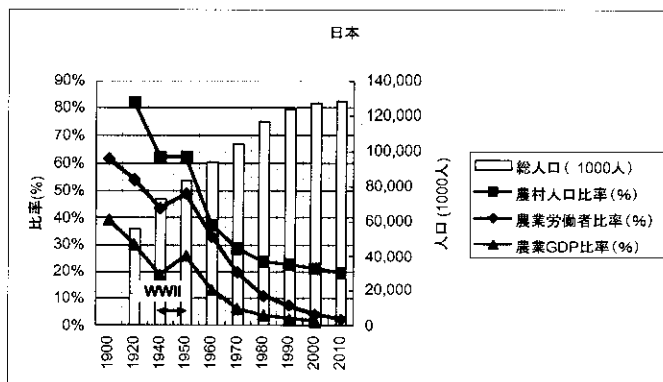
日本自明治维新以来开始工业化进程，1940 年时，农业在 GDP 中的比例占到 18%。在第二次世界大战中，国土一度遭到毁坏，但经战后的工业化，农业人口向城市迁移，结果，就如图 I.1.4.1 中显示的一样，农村人口的比例由 1950 年的 63% 逐渐下降到 1960 年的 38%、1970 年的 29%、2000 年的 21%。农业劳动力的比例由 1950 年的 49% 降至 1960 年的 33%、1970 年的 19%、2000 年的 4.1%。另外，农业占 GDP 的比例由 1950 年的 26% 下降到 1960 年的 13%、1970 年的 4%、2000 年的 1.4%。在 1950~1970 年经济高速增长期中，这些指标均减少得极其迅速。这一时期，多数模式是长子留在农村，继续务农，次子以下的孩子接受教育，流入城市地区。

这种变化带来的成果是：城市、工业区内劳动力集中，得到了发展(最初是劳动密集型)，来自于城市、工业区的税收增加。城市的这些税收回流到农村，投入到帮助提高农村生活水平的基础设

施建设中(提高到与城市同等水平), 并且对农业投入大量的扶助金。



出典:人口データは FAO, 2010年は予測値。GDPは中国統計年鑑、2003。



出典:人口データは FAO, 2010年は予測値。

图 I. 1. 4. 1 日本和中国的农业 GDP、农业人口、农村人口的变化比较

资料来源: JICA 调查团制作

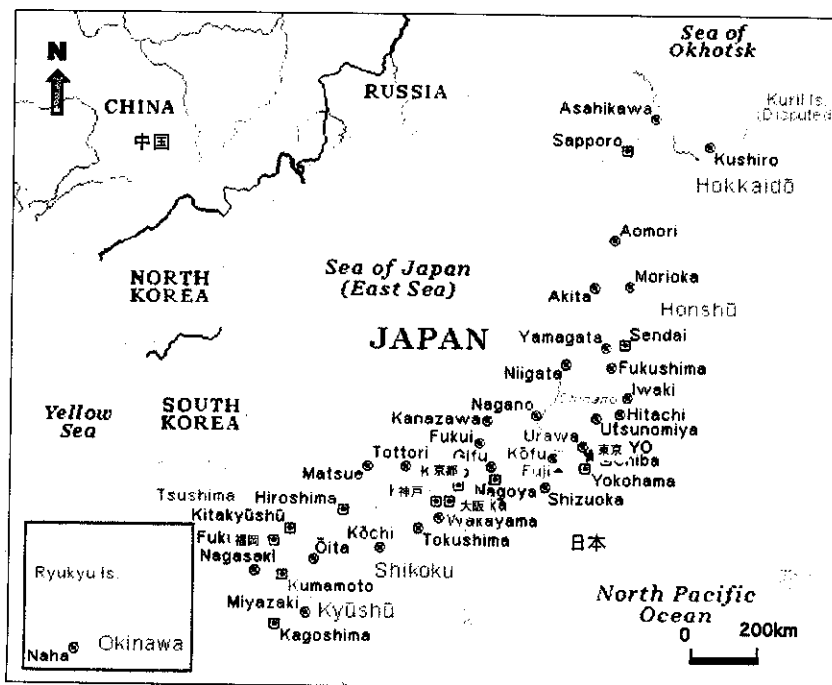


图 I. 1. 4. 2 日本全图

资料来源: JICA 调查团制作

结果，在农村地区，特别是远离都市的农村，出现了高龄化、过度稀疏化现象。居住在能够从家到城市上下班的范围内的人员，成为周末在家务农的工薪农户，这些人经济上比较富裕。另外，大量扶助金的投入，导致农业竞争力下降，在国际竞争加剧的今天，这已经成为农业所面临的问题之一。

一方面，在人员集中的城市和人员稀疏的城市之间已经出现了差距。对交通设施进行完善原本是为了消除差距，结果却反而加速了集中现象的发展。作为大都市的东京圈、关西圈(京都、大阪、神户)、福冈圈等地区人口集中。中小城市则发展停滞，尤其是在城市的中心地带由于商店相继关门出现了街道两边都是拉下的卷帘门的“卷帘门路”，而在郊外，则遍布了清一色的价格低廉的购物中心。目前，人们都集中在有魅力、有丰富就业机会、舒适且文化品味高、社会服务水平高、地域状况良好(善良人居住)、具有品牌效益的都市。

造成这样结果的背景，有以下几种情况：

- 人们能够自由流动，在新老一代更替之际能够完全迁移。

- 迁移到有符合自己要求的就业机会的地方。(行业丰富、有高效就业机会的地区)

- 向舒适且文化品味高的地区转移(作为纳税人，要求能迁移到能享受高水平的社会服务，自然环境优越的地方。例如年轻时选择居住在城市中心；养育子女时将家搬到郊外，之后再返回市中心，或回到家乡等，流动自由)

农村目前所面临的课题是：政府预算投入，振兴村庄，振兴乡镇，使农村充满活力。但问题是，居住在那里的人们以及行政当局如何为将来考虑、如何采取行动。在问题显现出来之前当地人就开始为将来考虑、构思地方战略的地区，现在已呈现一派繁荣景象。在这些地区，人员的回流率高，而且年轻人还在为将来战略而筹划。

与中国相比，在日本，关东、近畿圈、九州圈及全国的沿海地区等都实现了工业化。由于日本全国的规模仅相当于中国的一个省，而且四面环海，基本上都是沿海地带，因此工业化的影响迅速转变为快速的城市化。

在日本这样的狭小国度，为了使全国整体富裕起来，采取了中央集权制并在较短的时间内收到了效果。但是，随着信息化和网络化、交通网络的完善，最终出现了目前的人口向就业机会较多的大城市集中的现象，形成了“大城市的单极集中”与“经济低迷的地方中等城市”的格局。大城市居住条件差但收入高，中小城市居住条件好但收入低。虽倡导向地方分散和地方权力分散，但一直没有进展。众多发展中国家都采取效仿日本和其他国家的做法，即以首都为中心先行发展局部地区，扩大地区间的差距，为了纠正这一差距在给予补助金。但日本的做法是否具有实际的参考价值。如果像中国这样的巨大国度，一旦形成了单极集中的情况，那么，向地方分散恐怕就更难实现了。

4.1.3 差距问题如何解决？

在中国，西部农村的生活水平很低，而上海等却是繁荣的发达型超大城市。这种巨大的差距造成了与国外之间的以低廉劳动力为武器的贸易磨擦，在国内也产生了大城市内部的社会问题。

作为西部地区发展的一种尝试，可以考虑在西部地区建设像上海一样的超大都市。但这种尝试付诸实施时必将引起“住宅、环境、卫生、犯罪等城市问题”以及“现代化超大城市与落后的农村之间的生活水平差距问题”。而且，“以超低廉农村劳动力为竞争手段的产业和以此为基础的超大城市”等现存问题也同样会在西部产生。是否有这种尝试之外的西部地区发展途径。作为本次调查题目的中等城市发展正是以此作为重要的课题。

希望西部农村的人们都相应地富裕起来。比较理想的办法是，不发展集中型的大城市，而是建

设分散型、网络型的中等城市并使之成为居住环境良好、相对富裕的地区。这直接关系到实现富裕农村的问题。希望这些中国的地方城市最终能够与周边的农村地区相互切磋，共同发展。目前中国也进入了高速信息社会化的发展，今后肯定会建立无论身在何处都能够获得信息的网络社会。在中国如果能够由地方人民根据地区的实际情况建设自己的城市，同时市民社会逐渐发展成为成熟的“网络型富裕社会”，那么，今后将会成为国内发展创新型的楷模。中国教育制度完善，国民的平 均受教育水平高，因此具备信息网络社会的建设条件。要实现这种分散型的富裕社会，以下方面是至关重要的。

(1) 城市的发展战略要由该城市、地区的人民自己来制定

现在日本的发达城市或地区，都是在 10~30 年以前由当地人民认真地考虑本地区的未来，确定战略建成的。但是，仅靠当地人民的认识，还会有许多想不到的地方。因此，外部人员的眼光是制定战略的得力帮手。在日本，很多情况下是由外部人员充当中间角色，由外出工作后返回故乡的人员担任领导角色。

(2) 为将来做准备需要培养人才，而培养起来的人才则更须为将来的发展战略而谋划

当前的相关人士既要制定战略，同时也要为将来做好部署。即为未来培养人才，即要培养实施具体战略的人才，同时还要培养制定未来战略的人才。培养出的人才或扎根这一地区，或到外地工作一段时间后再返回故乡，为产业振兴和社会发展做贡献，同时，还要由这些人来制定未来的发展战略。能否实现这样的螺旋式发展，将是可持续发展的关键之所在。

4.2 农民的流动情况——出自 2000 年人口调查的结果等

以“外出打工”为主的中国国内的人口流动情况，由于数据不全以及变化大，因此，要全面掌握这方面的情况实属不易。本章节将以在 2000 年实施的，最权威的全国人口调查的结果为主线，对中国整体人员流动情况以及作为本项目调查对象的 5 个事例城市的流动情况进行考察。

4.2.1 中国整体人员流动情况

对于中国国内的流动状况，可以从多种角度以各种数据来表示。首先通过表 I.1.4.1，利用“出生地与现居住地的关系”来看看 2000 年的中国国内人口的流动情况⁸。从整体来看，85%的人居住在与出生地相同的县市区内，8.6%的人居住在同省的其他县市区，6.2%的人移居到其他省（截至到 2000 年）。近 1 亿 8,400 万人在出生后迁移出生地所在的县市区，具体来看，在省内流动的最多，流动到外省的也多达约 7,700 万人。从地区看，东部地区出生人员的迁移比例稍高，但是向外省迁移的人中，中部和西部地区偏高。中部地区出生人员向省外迁移的目标地以东部为主，而西部出生人员则是向西部地区内的其他省迁移的比例较高⁹。

⁸ 《中国 2000 年人口普查资料》以迁移时间在 6 个月以上的人为对象，不足 6 个月者未计算在内。《1995 年全国 1%人口抽样调查资料》与此相同。

⁹ 根据 2004 年《中国的就业状况和政策》白皮书介绍，2003 年末的外出打工人员达 9800 万人（20 世纪 90 年代末为 1500 万人）。

表 I. 1. 4. 1 从出生地向外流动的情况

(单位: 万人)

现住地	省内		省外				合计	
	市区区内	市区区外	省外合计	东部	中部	西部		西南6省
东部	40,210	4,661	2,518	1,284	766	468	131	47,390
	84.9%	9.8%	5.3%	2.7%	1.6%	1.0%	0.3%	100.0%
中部	35,395	3,165	2,909	1,976	437	496	137	41,470
	85.4%	7.6%	7.0%	4.8%	1.1%	1.2%	0.3%	100.0%
西部	30,304	2,806	2,262	1,243	271	748	359	35,371
	85.7%	7.9%	6.4%	3.5%	0.8%	2.1%	1.0%	100.0%
西南6省	20,737	1,823	1,685	1,033	168	484	333	24,245
	85.5%	7.5%	6.9%	4.3%	0.7%	2.0%	1.4%	100.0%
合计	105,909	10,633	7,689	4,503	1,474	1,712	627	124,230
	85.3%	8.6%	6.2%	3.6%	1.2%	1.4%	0.5%	100.0%

注: 1) 东部、中部、西部地区的划分分别是: 西部——被列入西部大开发的地区; 东部——“七五”计划时确定的地区; 中部——其他 8 省。西南 6 省是指西部大开发地区中的 6 个省区, 其包括在西部内。2) 2000 年的人口调查中, 部分(下册)项目是以全国人口的 10% 为对象进行的调查, 计算全国的数据时, 采用的是在此基础上单纯地调整比例而计算出的。

资料来源: 根据《中国 2000 年人口普查资料(下册)》编制

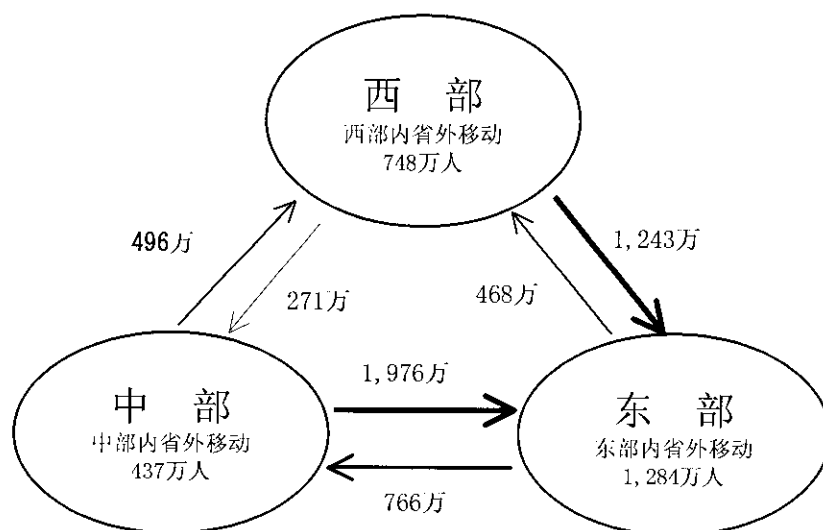


图 I. 1. 4. 3 三个地区(东部·中部·西部)间的人员流动情况

资料来源: JICA 调查团制作

为便于按照时间顺序进行比较(与《全国 1% 人口抽样调查资料 1995》的比较), 通过表 I. 1. 4. 2 和表 I. 1. 4. 3, 利用“5 年前的居住地与现居住地的关系”将人口流动情况分“1990~1995 年”和“1995~2000 年”时间段做了比较。

“1995~2000 年”期间向省内外流动的人数约为 1.2 亿, 约占全国人口总数的 10%, 其中跨省流动的接近 2,500 万人。从整体看, 流动人数是“1990~1995 年”期间(包括向省内外的流动, 共约 3,300 万人)的约 3.6 倍, 向省外流动的人数是当时的约 3 倍, 由此可见, 人口的流动在急剧增长。流动到省外的人员中约四分之三迁往东部, 所占的比例非常高。“1995~2000 年”的 5 年间, 如果分析一下每年

的流动情况的话，可以发现逐年增加的倾向，特别是向东部流动人员增长很快。另外，呈现出的特点是：在省内流动的增长率(约 3.9 倍)超过向省外流动的增长率，中部地区的流动增长率高。

表 I . 1 . 4 . 2 5 年前的居住地与现居住地的关系(1990~1995 年) (单位: 万人)

现居住地	省内	省外					移动人口 合 计
		省外合计	东部	中部	西部	西南6省	
5年前居住地							
东部	1,103	280	177	57	45	23	1,383
中部	560	412	295	92	23	19	972
西部	593	373	221	45	107	49	966
西南6省	385	268	172	29	67	42	653
合计	2,257	1,065	693	195	175	91	3,322

注：《1995 年全国 1%人口抽样调查资料》是以全国人口的 1%为对象进行调查，整体数据的统计，是通过单纯地调整比例而计算出的。

资料来源：根据《1995 年全国 1%人口抽样调查资料》编制

表 I . 1 . 4 . 3 5 年前的居住地与现居住地的关系(1995~2000 年) (单位: 万人)

现居住地	省内	省外					移动人口 合 计
		省外合计	东部	中部	西部	西南6省	
5年前居住地							
东部	4,155	597	402	105	90	48	4,753
中部	2,463	1,516	1,289	102	125	50	3,978
西部	2,273	1,115	776	85	254	141	3,388
西南6省	1,440	897	672	52	173	125	2,337
合计	8,891	3,228	2,467	293	469	239	12,119

四川—重庆 36 除去由国外来的2万人

注：1) 由于重庆市已成为直辖市，因此，1995~2000 年的数据中，将四川—重庆间的流动视为向省外流动(约 36 万人)。2) 由国外迁移来的约 2 万人未包括在内。

资料来源：根据《2000 年全国人口普查资料(下册)》制作

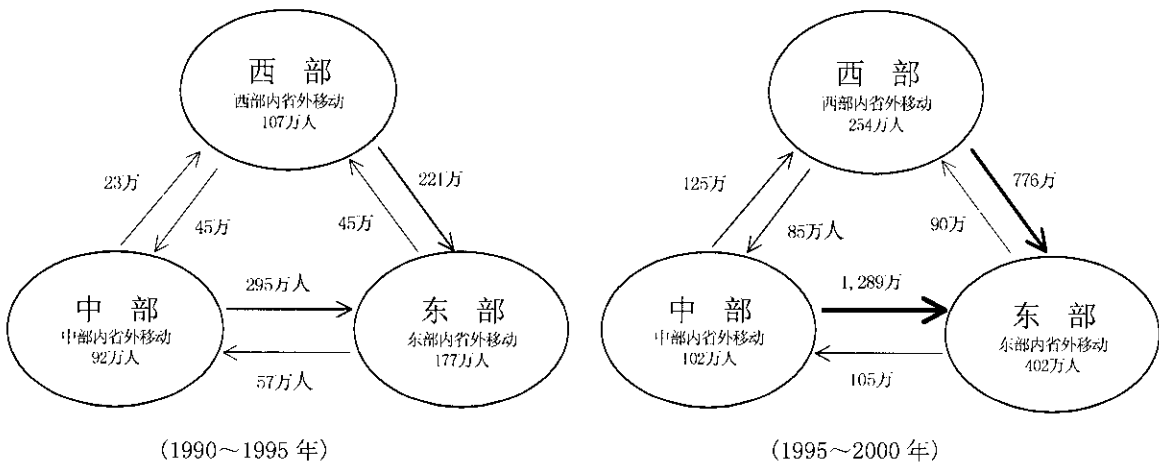


图 I . 1 . 4 . 4 3 个地区(东部·中部·西部)间流动情况的变化

资料来源：根据《1995 年全国 1%人口抽样调查资料》及《中国 2000 年人口普查资料(下册)》编制

从各省来看一下向省内外流动的情况：省内流动比例高的地区有上海(1995年市内流动人口占常住人口的比例为18%)、天津(14.8%)、北京(11.6%)等沿海地区的大城市和直辖市(详见图I.1.4.5和图I.1.4.6)。相反，在江西省(1995年向省外流动的人口占常住人口的比例为6.6%)、四川省(5.3%)、湖南省(5.2%)，则向省外流动的人口比例居高。作为接收向省外流动的群体的地区，广东省约接收1,150万人，在全国所占的比例高达35.6%。其后依次为浙江省(约272万人)、上海市(约217万人)、江苏省(约191万人)等长江下游地区。

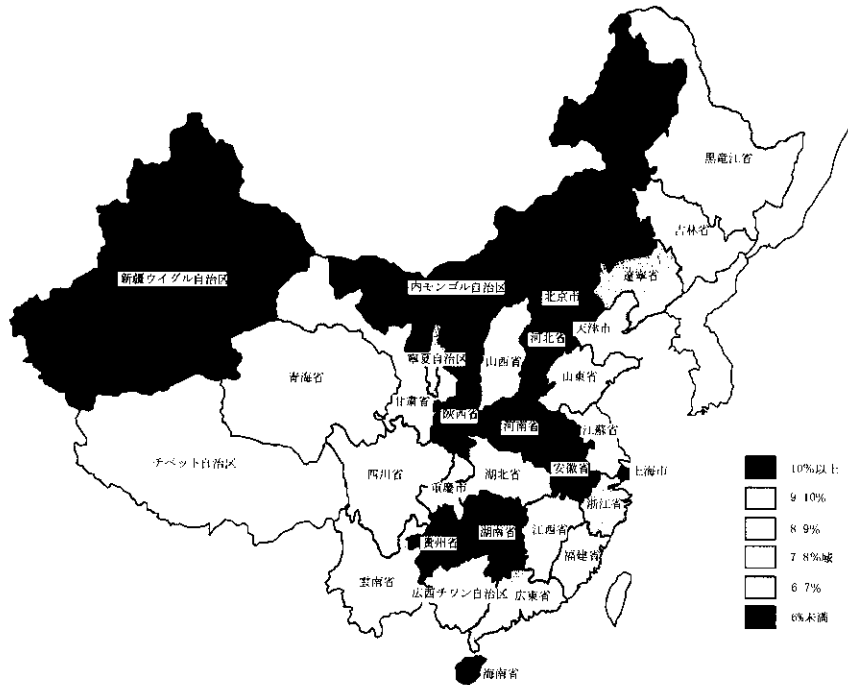


图 I.1.4.5 各省在省内流动的情况——在省内流动的人数 / 常住人口 (1995~2000 年)

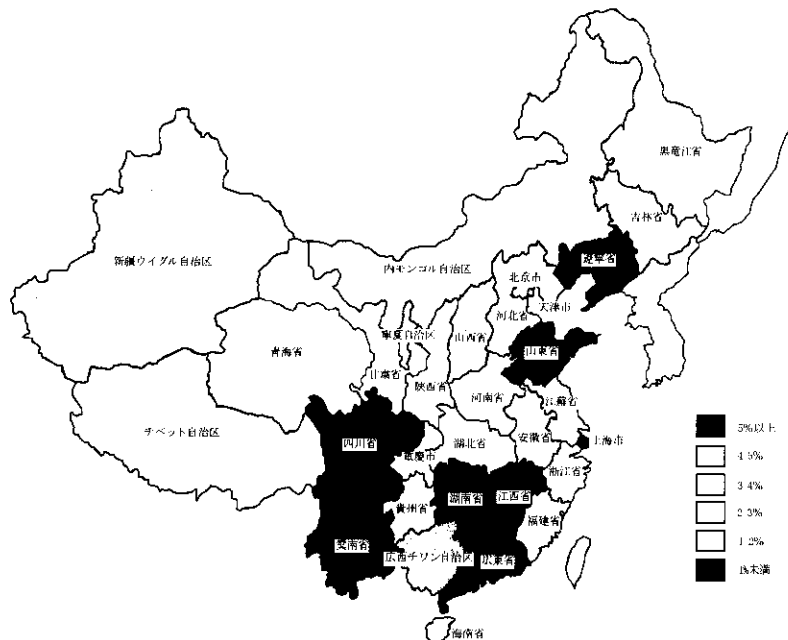


图 I.1.4.6 各省向省外流动的情况——向省外流动的人数 / 常住人口 (1995~2000 年)

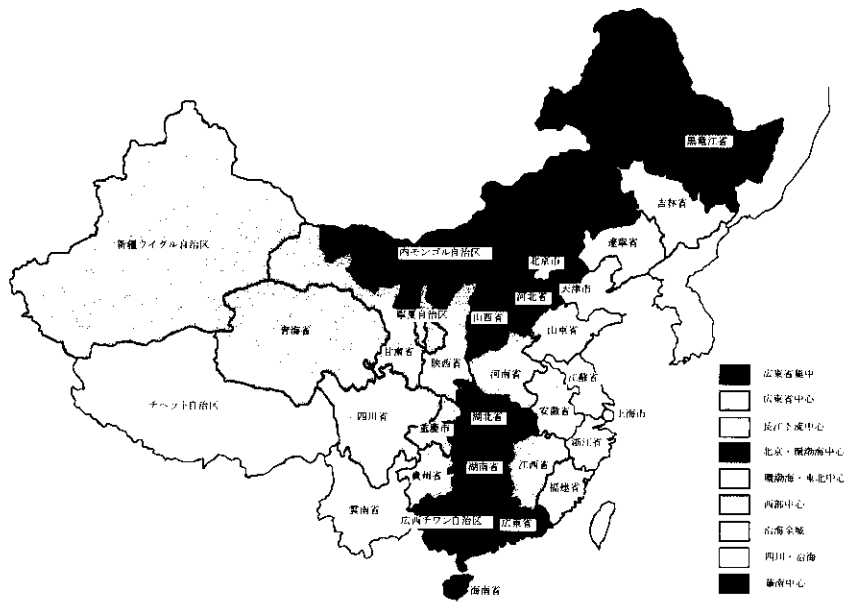


图 I. 1. 4. 7 各省向省外流动的流向地概况 (1995~2000 年)

注：“广东省集中”指：向省外移动人口的 50% 流向广东省；“广东省中心”是指向省外移动的 25%~50% 流向广东省。其他省区的分类，表示流向地排在前列的省和地区

资料来源：JICA 调查团制作

另外，人口的流向地（向省外流动）因省份不同也呈现出很大的特点（参照图 I. 1. 4. 7）。在中国，对劳动力需求大的地区主要集中在以广东为中心的华南地区、以上海为中心的华东地区和以北京为中心的华北·环渤海地区。在这些地区，来自周边的人口流动明显很多。西北地区各省向省外流动的比例很低，而且流向地也以西北地区为中心。作为本项目调查对象的西南地区，由于在地理上靠近广东省，所以，除云南省外，该地区向省外流动人口的流向地主要是广东省。

为了研究确定人口流动规模的因素，特做了图 I. 1. 4. 8 及图 I. 1. 4. 9，以反映各省“人均 GDP”与“省内外流动人数占常住人口的比例”的关系。通过图 I. 1. 4. 8 可以确认“人均 GDP”与“在省内流动的人数占常住人口的比例”间有必然联系。在经济发达的省份，由于省内的劳动力需求大，为寻找工作而在省内流动的情况很普遍。此外，根据中国劳动与社会保障部、国家统计局的“农村劳动力就业流动抽样调查”分析¹⁰，从农村外出打工的劳动力流向的城市规模看，向省外流动的以大城市为中心，而在省内流动的则以去靠近农村的中小城市的比例最高，特别是近年来这方面的增长趋势很快。结合这些情况来分析，如果以省会为中心的大中城市的经济保持持续的高速增长，那么这些地区就会成为来自于农村地区的流动群体的接收地（吸收就业地），特别是中等城市更是如此。

另一方面，在“人均 GDP”与“向省内流动的人数占常住人口的比例”之间，虽可以得出“在人均 GDP 越低的省份，向省外流动的人数占常住人口的比例就越趋高”的结论，但却看不出二者之间有明确的关系（见图 I. 1. 4. 9）。这是因为，在人均 GDP 水平低的省份中，以西北地区为中心仍有一些省份向省外流动的人数很少。通过图 I. 1. 4. 7 我们可以推测：相对于（发达的）周边省份而言，虽然这些地区向省外流动的比例呈现较高的倾向，但是，由于地理上的距离等因素，从远离劳动力需求地区（沿海地区等）的这些省份向省外流动的比例却没有提高。另外，由于西北地区自身的人口

¹⁰ “关于中国地区间人口流动的实际情况和问题——地区间人口流动的特点和问题，以及农村剩余劳动力在省际间流动的障碍——” 邵永裕、MIZUHO CHINA REPORT 第 15 期

数量不多，剩余劳动力也就相应较少，这也是向省外流动少的重要原因。但是，在各地都呈现出“在人均 GDP 高的省份，向省外流动的人口占常住人口的比低”的共同趋势。将这种情况与前面讲到的“人均 GDP 与省内流动人数占常住人口的比例相互关联”等结合起来分析，可以推测：源自于西南各省的人口移动随着其经济发展，在整体上增长的同时，会出现“向省外流动”中的一部分转为“在省内流动”的变化¹¹。

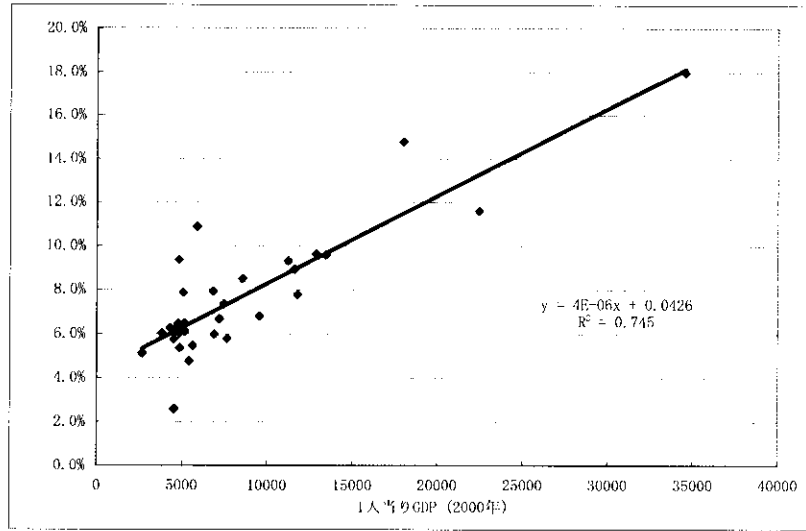


图 I . 1 . 4 . 8 人均 GDP(2000 年)与省内流动比例(1995~2000 年)的关系

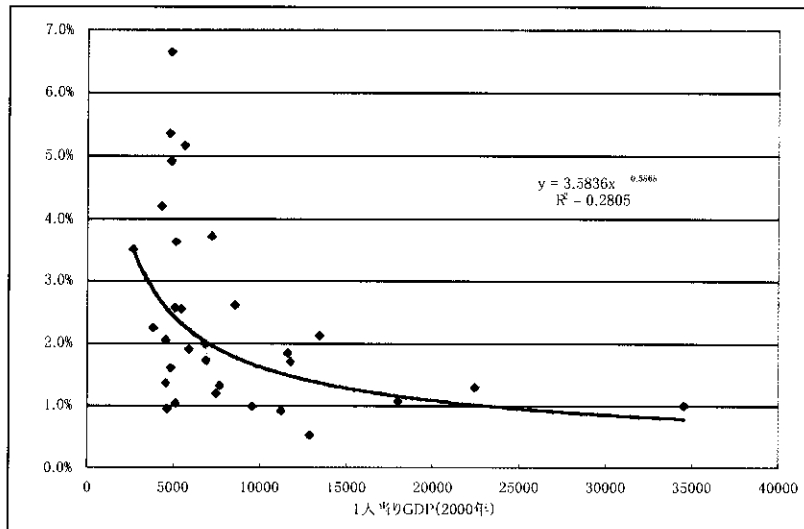


图 I . 1 . 4 . 9 人均 GDP(2000 年)与向省外流动比例(1995~2000 年)的关系

资料来源：JICA 调查团制作

¹¹ 关于中国人口流动的研究近年来非常活跃。严善平(“中国的省际间人口流动及其决定因素——以人口监测数据为依据的量化分析——”亚洲经济 XLV-4 “2004.4”)根据“中国 2000 年人口普查资料”等，对决定人口流动的主要因素进行了分析，得出以下结果：1) 向经济发展水平高的地区的流动量大。2) 失业率越高的地区，流入量就越少。3) 经济增长率对移动率的影响因时期不同而有差异。在 20 世纪 90 年代前半期，增长率与移动率尚有相关性，但到了 20 世纪 90 年代后半期，这种相关性消失了。4) 市场化相对发达的地区(非国有部门的从业人员比例高)，人口的流入量大。

4.2.2 事例城市的流动情况

(1) 四川、云南、湖南各省的流动情况

首先要了解 5 个事例城市所在的四川、云南和湖南各省的流动情况。在表 I.1.4.4 中可以看出,四川、湖南两省向省外流动极为活跃,其比例较中部和西部高出 1.5 个百分点以上。在 1995~2000 年的 5 年间,四川省约有 440 万人、湖南省约有 326 万人流向了外省。四川和湖南两省的向省外流动呈现出向广东省流动比例高的特点。在前面已经了解到,广东省接收外来人口比例最高,两省为满足广东省的需要,还在扩大人员的流动。特别是四川省,“1995~2000 年”间向省外流动的人口较“1990~1995 年”增加了约 294 万人,其中占增加部分半数以上的约 158 万人流向了广东省。相反,与四川、湖南两省以及西南其他各省相比,云南省向省外流动的比例要低出 4 个百分点。可以说,剩余劳动力留在了省内(农村等地区)。由于省内的经济发展水平不高,所以,城市地区吸收就业的能力也较低,这一点与四川省等西部地区各省的情况相同。

表 I.1.4.4 四川、云南、湖南各省的流动情况-流动人口/常住人口

	省内		省外		广东省		合计		广东省/省外	
	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00	1990-95	1995-00
四川省	1.7%	6.4%	1.3%	5.3%	0.3%	2.3%	2.9%	11.8%	24.1%	43.9%
云南省	1.5%	6.2%	0.6%	0.9%	0.0%	0.1%	2.1%	7.1%	7.2%	12.9%
湖南省	1.5%	5.5%	1.1%	5.2%	0.7%	4.0%	2.6%	10.6%	62.9%	77.3%
西部	1.6%	6.2%	1.0%	3.1%	0.2%	1.1%	2.6%	9.3%	15.7%	34.6%
中部	1.4%	6.3%	1.0%	3.7%	0.3%	1.6%	2.5%	9.9%	26.2%	44.5%

注: 1990~1995 年的四川省数据中包括重庆市

资料来源: 根据《中国 2000 年人口普查资料(下册)》和《1995 年全国 1%人口抽样调查资料》编制

根据采访的结果,云南省向省外流动少的原因主要有:

- 1) 与由于气候温和,生活比较舒适,因此,许多人不喜欢迁移;
- 2) 与其他省份相比,政府对人员向省外流动的态度不积极,未采取充分的促进措施;
- 3) 与周边省份相比,人口规模小,剩余劳动力也较少等¹²;
- 4) 以山区农村为主,可以看到居民能力较低。

但是,通过对农村、农户的调查,可以发现将云南省向省外流动人数较四川、湖南两省少的情况(除极少数用汉语难于沟通的少数民族外)归因于“文化因素”并不一定准确。他们现在虽然对向省外流动表现出消极的态度,但这毕竟是在目前条件下做出的判断,一旦有了信息量增加、本地的外出打工人数及由此带来的收入有了增长、以及政府方面实施鼓励政策等因素的激励,他们必定会改变想法,因剩余劳动力而存在差距的云南省向省外流动的人数也会逐渐地与四川、湖南两省缩小差距。然而,“1995~2000 年”与“1990~1995 年”相比,从云南省向省外流动的比例确实实地有了提高,而且向广东省的流动也在增加,与作为劳动力需求地的广东省之间的联系正在慢慢地加强。向省外流动之所以在增长,大多是因为先期出去打工的亲戚或朋友的介绍,因此可以认为,今

¹² 由于耕地状况、种植品种、机械化状况、非农业劳动状况等不同,很难进行简单的比较,但是在人均耕作面积(2002 年)方面,四川省为 0.97 亩、湖南省 1.09 亩,而云南省则是 1.50 亩,与前面两省的差异很大(1 亩=667 m²)

后从云南省向省外流动的人数仍会逐渐增加(前提是,广东省等沿海地区的需求继续维持和扩大)。

(2) 5 个事例城市的流动情况

在这里,根据 2000 年的人口调查结果和对各市政府进行的访谈,对 5 个事例城市的人口流动情况进行了归纳。根据人口调查结果,省际间的流动数据很容易得到,但是,关于各个城市的流动情况,特别是向市外流动(如人员流向了哪个地区等)的相关情况,未能获得充分的数据。因此,希望利用可得到的数据,开展有限的调查,搞清楚大概的趋势。

1) 迁出的状况

如表 I.1.4.5 所示,至 2000 年各城市中在非户籍所在地的乡镇街道居住半年以上的“迁出(流动)人口”(市内的流动+向市·省外的流动)与户籍人口的比例¹³,都江堰最高,为 12.6%(流动人口 7.5 万人),然后依次是:德阳(7.7%、29.2 万人)、怀化(5.5%、25.1 万人)、大理(4.5%、2.2 万人)、玉溪(3.2%、6.3 万人)¹⁴。与省级的整体情况相同,四川省的 2 个城市高,云南的各城市则偏低。四川省的 2 个城市(及 2 级行政区)无论是在区、市、县的哪一个层面,“迁出(流动)人口”均较其他 2 省活跃,特别是以区为主的城市中心地区流动的活跃情况更为明显,流动人口数量在继续增长。由于自 2000 年之后,各个城市的迁移(流动)情况更加活跃,由此可以推断,现在的迁出(流动)人口应超过这个数字。

另外,需要注意这些数据限定于迁出(流动)时间在半年以上者。这里虽然没有包括流动时间不足半年者的全部数据,但是通过访谈了解到,在四川和湖南两省,对于那些 40 岁以上的很难在外省签订长期合同就职的人员,主要是在省内短期外出打工,工作结束后再回家务农,这种形式已经很普遍了。一般来讲,短期外出打工的人数,正如人口调查中描述的一样:“是流动时间在 6 个月以上的人员的 1.5~2 倍。”这些短期流动人员虽不算作常住人口,但在城市生活的时间总和也多在半年以上。在云南省 20~30 岁的年轻外出打工人员中,与四川和湖南两省相比,有省内流动=短期外出打工的趋势,这表明在流动人员的数字上与其他地区有较大差别。但是,在多数农村,男子以非农业性工作为主,承担农活的主要是老人和妇女,这一点与其他地区并无太大差别。从整体上看,云南省农民到省内和省外的外出打工均较四川和湖南保守的情况确实存在,但差距并不像数字所表现出的那么大。

¹³ 对于城市层面的调查,由于数据受到限制,只能从户籍人口的视点来把握“迁出(流动)人口”。随着人口的流动,户籍会发生变化,因此,很难将其作为准确的数据,但是,这些足以反映人的趋势。此外,不能据此与前面讲述的省级分析进行单纯的比较。

¹⁴ 表中省级的数字是:四川省 10.3%、湖南省 5.3%、云南省 3.4%。

表 I.1.4.5 事例城市的流动情况——2000 年人口调查结果 (单位: 万人)

各项目的关系	常住人口与户籍人口概况		迁出人口状况		迁入人口状况			迁入人口的户籍所在地				迁入迁出人口比例			
	常住人口 2000	户籍人口 2000	原住地(所 在乡镇街 道)与户籍 一致的人口	迁移至非户 籍居住地半 年以上的人 口	合计	在现居住地居 住时间半年以 上, 户籍为其他 地区乡镇街 道的	在现居住地居 住时间不 足半年, 但 离开户籍地 半年以上的	本县(市)	本市区	本省 其它县、市 区	省外	迁出人口/ 户籍人口	迁入人口 (半年以 上)/常住 人口	迁入人口 (半年以 上) % 迁出人口	(迁入人口) 迁出人口 / 常住人口
	1	2	3	4	5 6-7 8-9-10-11	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
成都市	1,110.9	1,008.8	892.1	111.1	213.2	196.7	16.5	30.2	57.2	107.8	18.0	11.0%	17.7%	85.6	7.7%
都江堰市	62.2	59.1	51.1	7.5	10.6	10.1	0.5	5.6	?	4.4	0.6	12.6%	16.3%	2.7	4.3%
彭州市	433.4	330.6	273.2	55.9	158.6	144.7	13.9	?	57.2	86.9	14.6	16.9%	33.4%	88.8	20.5%
双流县	267.5	266.1	242.7	21.6	23.0	22.2	0.8	15.0	?	6.9	1.1	8.1%	8.3%	0.6	0.2%
温江区	410.0	412.0	376.5	33.6	31.5	29.8	1.8	15.2	?	14.0	2.3	8.1%	7.3%	-3.8	-0.9%
德阳市	378.8	379.3	348.3	29.2	28.7	27.6	1.1	11.1	6.2	9.7	1.8	7.7%	7.3%	-1.6	-0.4%
旌阳区	62.9	60.0	50.7	9.0	11.8	11.2	0.6	?	6.2	4.9	0.7	14.9%	17.8%	2.2	3.6%
什邡市	152.6	153.4	140.8	12.0	11.2	10.8	0.3	7.0	?	3.5	0.7	7.8%	7.1%	-1.2	-0.8%
绵竹市	163.3	165.8	156.8	8.2	5.7	5.5	0.2	4.1	?	1.3	0.3	4.9%	3.4%	-2.6	-1.6%
大邑县	329.7	323.2	312.1	9.6	16.1	14.7	1.4	6.2	?	3.5	4.5	3.0%	4.5%	5.1	1.6%
大邑县	52.1	48.2	45.3	2.2	6.1	5.8	0.3	1.8	?	2.2	2.2	4.5%	11.1%	3.6	7.0%
大邑县	277.5	275.0	266.9	7.5	10.0	8.9	1.1	4.4	?	3.3	2.3	2.7%	3.2%	1.5	0.5%
玉溪市	207.3	195.5	187.2	6.3	18.1	16.9	1.2	5.1	2.0	6.6	4.5	3.2%	8.2%	10.6	5.1%
红塔区	40.9	36.1	35.0	1.0	5.7	5.4	0.3	?	1.8	2.3	1.7	2.6%	13.2%	4.5	10.9%
江川县	166.4	159.4	152.2	5.3	12.4	11.5	0.9	3.1	0.2	4.3	2.8	3.4%	6.9%	6.2	3.7%
怀化市	464.0	460.0	433.9	25.1	29.0	27.8	1.2	14.2	3.5	9.2	2.2	5.5%	6.0%	2.7	0.6%
鹤城区	34.7	26.1	24.6	1.4	10.0	9.5	0.5	?	3.5	5.7	0.9	5.5%	27.6%	8.1	23.4%
洪江市	48.5	46.1	45.9	2.1	2.5	2.4	0.1	1.7	?	0.6	0.1	4.4%	4.9%	0.3	0.5%
洪江市	380.8	385.8	363.5	21.6	16.5	15.9	0.7	12.5	?	2.9	1.2	5.6%	4.2%	-5.7	-1.5%
四川省	8,234.8	8,103.0	7,523.4	833.4	666.6	609.3	57.2	220.4	171.3	221.2	53.6	10.3%	7.4%	-224.1	-2.7%
云南省	4,236.0	3,982.3	3,785.5	133.5	387.2	336.6	50.6	75.9	60.1	134.8	116.4	3.4%	7.9%	203.1	4.8%
湖南省	6,327.4	6,220.2	5,868.1	332.3	439.6	417.4	22.2	143.4	110.1	142.1	34.9	5.3%	6.6%	85.0	1.3%

各项目的关系	各地区迁出人口			迁出人口/户籍人口比率		迁入人口的户籍地比率			市外迁入人口常住人口比率			常住、户籍人口关系	
	本县(市)	本市市区	市外	本县(市) 市区/户籍 人口	市外/户籍 人口	本县(市) 本市市区	本省 其它县 (市)市区	省外	省内市外迁 入人口/常 住人口	省外市外迁 入人口/常 住人口	省外市外迁 入人口/常 住人口	常住人口/户 籍人口	(常住人口) / 户籍人口
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
成都市	27.9	52.7	30.4	8.0%	3.0%	41.0%	50.6%	8.4%	9.7%	1.6%	11.3%	102.1	10.1%
都江堰市	5.4	?	2.1	9.1%	3.6%	52.9%	41.7%	5.4%	7.1%	0.9%	8.0%	3.1	5.3%
彭州市	?	32.2	3.7	15.8%	1.1%	36.0%	54.8%	9.2%	20.1%	3.4%	23.4%	102.7	31.1%
双流县	14.5	?	7.1	5.4%	2.7%	65.3%	30.1%	4.6%	2.6%	0.4%	3.0%	1.4	0.5%
温江区	14.4	?	19.2	3.5%	4.7%	48.2%	44.3%	7.4%	3.4%	0.6%	4.0%	-2.0	-0.5%
德阳市	10.6	5.9	12.6	4.4%	3.3%	60.0%	33.9%	6.2%	2.6%	0.5%	3.0%	-0.4	-0.1%
旌阳区	?	5.8	3.1	9.7%	5.2%	52.1%	41.9%	6.0%	7.9%	1.1%	9.0%	2.9	4.8%
什邡市	6.8	?	5.3	4.4%	3.4%	62.4%	31.1%	6.6%	2.3%	0.3%	2.8%	-0.9	-0.6%
绵竹市	4.0	?	4.2	2.4%	2.5%	71.6%	22.7%	5.7%	0.8%	0.2%	1.0%	-2.5	-1.3%
大邑县	5.6	?	4.0	1.7%	1.2%	38.2%	34.2%	27.6%	1.7%	1.4%	3.0%	6.5	2.0%
大邑县	1.7	?	0.5	3.5%	1.0%	28.2%	35.6%	35.6%	4.2%	4.2%	8.2%	3.9	8.2%
大邑县	3.9	?	3.5	1.4%	1.3%	44.0%	33.3%	22.7%	1.2%	0.8%	2.0%	2.6	0.9%
玉溪市	4.7	1.8	-0.3	3.4%	-0.1%	28.9%	36.2%	24.9%	3.2%	2.2%	5.3%	11.8	6.0%
红塔区	?	1.7	-0.7	4.6%	-2.0%	20.8%	39.4%	29.7%	5.5%	4.2%	9.7%	4.8	13.3%
江川县	4.7	0.2	0.4	3.1%	0.3%	42.7%	34.7%	22.6%	2.6%	1.7%	4.3%	7.0	4.4%
怀化市	13.6	3.3	8.2	3.7%	1.8%	60.9%	31.6%	7.5%	2.0%	0.5%	2.4%	3.9	0.9%
鹤城区	?	3.3	-1.9	12.7%	-7.3%	34.7%	56.6%	8.7%	16.4%	2.5%	18.9%	8.6	33.0%
洪江市	1.7	?	0.5	3.3%	0.9%	70.1%	25.7%	4.2%	1.3%	0.2%	1.5%	0.4	0.8%
洪江市	12.0	?	9.6	3.1%	2.5%	75.4%	17.4%	7.2%	0.8%	0.3%	1.1%	-5.0	-1.3%
四川省	201.5	156.6	473.3	4.4%	5.9%	58.8%	33.2%	8.0%	2.7%	0.7%	3.3%	131.8	1.6%
云南省	66.0	32.2	15.3	3.0%	0.4%	35.1%	34.8%	30.1%	3.2%	2.7%	5.9%	253.7	6.4%
湖南省	136.2	113.1	83.0	4.0%	1.3%	59.7%	32.3%	7.9%	2.2%	0.6%	2.8%	107.3	1.7%

注: 1) 超过乡镇街道范围的流动, 在迁入人口和迁出人口中均计算在内。2) “迁入·迁出人口比例”, “迁出人口的内容”, “迁出人口户籍人口比例”, “迁入人口的户籍登记地比例”, “市外迁入人口常住人口比例”的各项数据, 是根据“各项目的关系”中所示的公式进行计算的。3) “迁出人口的内容”是为了解大概情况而估算的数值, 仅作参考

资料来源: 根据《2000 年人口普查资料》各省篇编制

由于迁出(流动)目标地区的趋势没有充足的资料, 因此只能做一个大致的推算¹⁵, 以此为参考数据开展调查。结果发现, 在“向市外迁出”(与户籍人口相比)方面, 也以四川省 2 个城市高、其后依次为湖南、云南, 顺序相同。在“向市外迁出”中, 可以看出一个整体趋势是: 由县向外迁出的要高于由区·市向外迁出的, 而且可以断定, 到省会城市或沿海地区大城市外出打工者, 来源地

¹⁵ 由于市内流动在迁出人口和迁入人口中均有体现, 因此, 从迁出人口的总计中减去迁入市内的人口, 便算出大概的迁出人口。另外, 由于迁入人口的户籍登记数中包括未满半年的外来人口, 故而, 使用各区、市、县的数据进行了调整。

主要是农村地区。对乡镇、村政府的访谈结果表明,向市外迁出人口(6个月以上)占户籍人口的比例为:四川省2个城市及怀化为10%(县、农村地区为20%)左右,大理5%左右,玉溪10%(县、农村地区20~33%)。可见,大规模的迁出还是来自于县和农村地区。

2) 迁入的状况

在表 I.1.4.5 中,各城市中在非户籍所在地的乡镇街道居住半年以上的“迁出(流动)人口”(市内的流动+来自市外和省外的流动)状况与户籍人口的比例可以看出,都江堰最高,为16.3%(迁入人口10.1万人),其后依次是大理(11.1%、5.8万人)、玉溪(8.2%、16.9万人)、德阳(7.3%、27.6万人)、怀化(6.0%、27.8万人)。迁入(流动)人口的情况与迁出不同,各省间的差距很小。以区为代表的城市中心地区迁入人口比例增大的趋势明显,作为“县级市”的都江堰、大理两市的比例之所以高,便是这一趋势所致。仅观察由市外和省外迁入的人口比例,这种趋势也依然不变,在都江堰和大理两市,由市外和省外迁入的人口比例达到8%左右,而其他的3个城市则仅占到2.4~5.3%¹⁶。通过各地区“迁出(流动)人口”的户籍登记地可以看出一个特点,即,云南省2个城市的来自省外的“迁出(流动)人口”比例高于四川和湖南两省。通过采访了解到,在云南省,除“以工厂、建筑工地为主的岗位上,有来自外省的工人”之外,可能还有以下原因导致外省打工人员迁入的增长:①由于一部分熟练工种等在省内不能有效地招募到从业人员,因此要依赖于外省工人;②外省的打工人员为云南省旅游观光产业的就业机会慕名而来。关于迁入的时间,有以下特点:①无论哪个城市,在1999~2000年间,迁入人口呈大幅增长,近年来仍在增加;②在以区为代表的城市中心地带,这种趋势明显;③在德阳、玉溪两市,近年迁入的比例大,而大理则是在1996年以前迁入的比例高。

3) 人员流动对人口增减的影响

观察用迁入人口减去迁出人口而得出的“净流动增加状况”可以看出,除德阳(特别是市县)、怀化的县为“减少”外,“增加”的地区居多。在反映各县的情况中,各县间的差别也很大。自然,越靠近城市的中心地带,净“增加”的比例就越高(结果,在县城比例高的县级市,人口增加的比例也高)。另外,在某种程度上可以反映“净流动状况”的“常住人口与户籍人口的差异”,也呈现同样的趋势。若将短期的外出打工也考虑在内,那么源自农村的迁出就更多了,包括各县的县城(中心)在内,在中等城市以单纯劳力需求为主的就业机会较大,这些地区就成为来自市内以及城市周边农村的迁入人口的接收地。但是,对来自市外的迁入(就业)的吸引力,以及对以年轻人为主的向市外迁出的控制力,因城市不同会有很大的差别,这表现在人口增减的差距上。

2002年各城市的常住人口为:都江堰63万人,大理52万人,玉溪207万人,怀化463万人。与2000年的数字相比,都江堰略增,大理、玉溪基本持平,怀化略减¹⁷。

4.3 农民调查中反映出的农民的意识与行动

在本节中,我们根据委托中国统计信息咨询中心所做的关于事例城市的农民流动的状况和想法,以及对事例城市的乡镇、村政府和部分农户进行访谈调查的结果,以“流动”为中心,就农民、农村的现状、意识进行了总结。

¹⁶ 人口向大城市的流动,最初集中于中心地带和市内,人口一旦过度密集,便出现向城市周边地区、郊外扩散的趋势,据介绍,在距离都江堰和德阳较近的成都市,已慢慢地出现这种趋势。但是,从两市到成都上班,只能利用高速公路,因此,在成都上班的人员中,很少有人在两市买房,并居住在那里(据说,在利用普通公路能够很容易去成都上班的近郊地区,有越来越多的人从成都市移居至此)。但是,据了解,有越来越多的人夫妇在环境良好的都江堰购买房屋,让退休的父母和孩子居住,自己也来此与家人共度周末。

¹⁷ 因无数据,德阳的情况不清楚。

4.3.1 农村调查的概况

委托中国统计信息咨询中心实施的调查,是以5个事例城市的1041个农户¹⁸为对象,根据事先确定的问卷,于2003年11月通过走访各家农户而实施的访谈式调查。在选定被调查村庄时,依据了以下不同的条件:①各被调查城市中心地带的近郊(近郊);②各被调查城市的周边地带(周边);③各被调查城市外的广阔地带(远郊区)。因此,在考察以下的调查结果时,着重从下面2个角度来分析:①因城市不同的差异;②因距离中心位置远近不同的差异。

另外,对事例城市的乡镇、村政府和部分农户的访谈调查,是在2003年11月至2004年1月间,以除都江堰以外的4个事例城市为对象开展的。但是,此次被调查的农村与委托调查时的对象并不一样。

4.3.2 调查结果

(1) 被调查农户的情况

表I.1.4.6中反映的是在委托调查中接受调查的农户的情况。家庭平均人口4.01人,平均拥有(承包)耕地面积2.64亩,人均耕地面积0.66亩¹⁹(1亩=667m²)。平均收入为7,248.2元(家庭人均收入1807.5元)。耕地面积和平均收入因城市不同而差异很大。人均收入与统计数字²⁰相比要少得多,其中一个重要的原因是,自家消费用的农产品未被列入到收入之中。此外,还有一种情况不能否认,就是,对收入问题的回答都趋于保守。

从收入的构成看,自家消费的部分未含在内这一点值得注意,与农业相关(农业+畜牧业+渔业和林业)的收入仅占到三分之一,农户收入的大部分已经开始来自于农业以外的领域了。按照简单的计算,可以得出每亩平均收入为500元。只有怀化的农业收入约高达50%,从农业以外的领域获得收益滞后于其他地区。如果分总收入和农业收入两个项目来看,其趋势为:在总收入方面,半数以上呈增长态势,三分之一维持现状,减少的不足1/5;在农业收入方面,有三分之一出现减少,与总收入相比,情况要严峻得多。

中国西南部有很多地区人口密度高,由于人均耕地面积少,仅仅依靠耕地来提高收入是极其有限的,而且,自20世纪90年代后期农产品价格一直呈现低迷和下降的趋势,所以,社会普遍认为:“农业赚不了钱(特别是粮食作物价格低、成本高,没有利润)”、“如果不增加农业以外的收益,就无法实现收入的增长”。在大理市,计划将一半的耕地退耕还草。可以看到一个现象:经营草地(比生产粮食)会增加收入。扩大畜牧业或农业规模、自营其他产业也是农业外增收的重要手段,各个城市都在积极地推进这一举措。但是,从各地区的条件来看存在很多困难之处。在农民当中也有扩大农业相关产业会带来“大风险”的想法,因此作为最切实的选择,长期或短期的外出打工或打零工是增加收入不可或缺的手段。

¹⁸ 接受调查的农户数分别为:都江堰、德阳、玉溪各204户、大理205户、怀化224户。

¹⁹ 根据各城市的统计,农业人口人均耕地面积为1亩左右(四川省2城市及城市近郊区不足1亩)。

²⁰ 根据各城市统计的农民平均收入(2002年,仅怀化为2001年),都江堰3,745元、德阳2,630元、大理3,161元、玉溪2,493元、怀化1,940元(但其中包括自己消费的农作物部分)。

表 I . 1 . 4 . 6 被调查农户的情况

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
平均家庭数	4.01	4.10	3.85	4.48	3.17	4.43	3.90	3.98	4.16
平均耕地面积	2.64	2.33	2.63	1.63	1.36	5.01	2.27	2.58	3.06
人均耕地面积	0.66	0.57	0.68	0.36	0.43	1.13	0.58	0.65	0.74
平均收入	7,248	8,558	5,132	8,746	6,775	7,042	8,145	6,593	6,999
农业	1,318	1,453	1,080	1,406	253	2,301	1,274	1,370	1,311
畜牧业	895	917	554	1,499	486	1,003	960	912	812
鱼林业	120	158	65	241	25	113	191	110	60
家庭手工业	276	27	0	598	240	492	433	172	222
建筑业	226	74	45	227	564	221	246	44	388
运输业	369	44	115	427	645	593	488	336	284
工农业服务	1,624	36	1,178	2,074	3,848	1,038	1,952	1,463	1,454
商业餐饮	602	1,432	207	663	243	477	650	279	877
其他	1,818	4,416	1,887	1,611	471	804	1,952	1,907	1,593
人均收入	1,807	2,087	1,333	1,952	2,137	1,590	2,088	1,657	1,682

表 I . 1 . 4 . 7 总收入和农业收入的趋势

	大幅增加	稍有增加	基本不变	稍有减少	大幅减少
总收入	2%	49%	32%	13%	3%
农业收入	2%	37%	36%	20%	6%

资料来源：再委托调查结果

(2) 外出打工情况

1) 实施经历

经过围绕对农户增收有重要影响的外出打工(6个月以上的长期外出)等的实施情况进行的调查了解到,有过外出打工经历的家庭超过了30%。从各城市来看,县级市偏低,地级市在增长。有一个明显的趋势,即:距离市中心越远的地区,其外出打工率就越高。近郊地区在20%以下,远郊区的比例则达到40%。究其原因,有:①远郊区收入水平低,所以外出积极;②本次调查是以6个月以上的长期外出打工为对象,而在中等城市近郊区,从家去上班的情况居多。从访谈或调查的结果看,云南省的外出打工率曾经处于较低水平,但是,通过本次调查,在有无外出打工经历方面却未出现很大的差别。

表 I . 1 . 4 . 8 外出打工的实施情况

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
仅曾经外出务工	29%	10%	42%	18%	40%	33%	19%	26%	40%
仅曾经移居	-	2%	-	-	-	-	-	1%	-
两者都有	3%	-	-	11%	-	1%	2%	4%	1%
两者皆无	68%	88%	58%	71%	59%	66%	78%	69%	58%

资料来源：再委托调查结果

2) 实施情况

对有外出打工经历的农户进行该方面情况的调查,主要结果参照表 I . 1 . 4 . 9。

表 I . 1 . 4 . 9 外出打工的实施内容

		合计	城市					距离		
			都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
次数	1次	64%	68%	42%	51%	89%	71%	62%	62%	
	2次	27%	8%	43%	42%	8%	23%	29%	27%	
	3次	7%	12%	12%	3%	2%	3%	9%	7%	
	4次以上	3%	12%	3%	3%	-	3%	-	4%	
地区	县以内	34%	4%	30%	44%	69%	4%	26%	25%	46%
	县以外市区内	14%	16%	3%	22%	18%	16%	18%	11%	
	市区外省以内	17%	36%	15%	27%	13%	8%	21%	19%	13%
	省外	35%	44%	51%	7%	-	72%	38%	38%	31%
时期	80年前	2%	-	-	5%	2%	1%	6%	1%	-
	80-85年	5%	-	7%	3%	8%	-	8%	6%	1%
	86-90年	7%	8%	8%	10%	7%	1%	12%	6%	5%
	91-95年	16%	16%	29%	20%	5%	11%	13%	19%	15%
	96-99年	23%	28%	30%	25%	17%	20%	26%	26%	20%
	00-01年	19%	20%	12%	10%	25%	28%	14%	16%	24%
	02-03年	28%	28%	14%	25%	35%	39%	21%	26%	34%

资料来源：再委托调查结果

经历次数为“1次”的有近三分之二，“3次以上”的仅有10%。外出的目的地中，“县内”和“省外”居多，以近处或收入好的沿海地区为主。在选择外出目的地方面，各地区的情况差异很大。在四川、湖南的3个城市，选择“省外”的比例高，相反，在云南的2个城市，则多局限在县内、市区内。

此外，实施的时间集中于近几年，越是“近郊”开始外出打工的时间越早。外出打工者中，以“户主”或“长子长女”为主。工作内容绝大多数为“工厂工人”、“建筑业”、“服务业”。寻找工作的方法中，“家族、亲戚介绍”最多，其后依次为“自己找”和“朋友介绍”。

根据包括访谈在内的调查结果，可以将各城市的农村外出打工情况归纳为(图 I . 1 . 4 . 10、表 I . 1 . 4 . 10)：西南地区人均耕地面积为1亩或不足1亩，但事实上每人有能力耕作3亩以上的土地，因此，根据计算，实际的农活(包括养殖、果树种植等)由占人口70%的劳动人口的一半足以胜任。依靠有限的耕地开展农业生产，即便是生产高附加值的蔬菜等作物，其增收也是有限的。而且，虽然扩大农业生产面积或实现高附加值化获得成功可取得高收入，但是，其做法也会伴随风险。并且，这还需要投资和技术，因此，农户不得不将目光投向农业以外的工作。由于中国经济的发展和伴随而来的建设热潮，存在着对劳动力的需求，并且这种需求还在扩大，这样，就创造了许多农业以外的就业机会。这样，农户的外出打工、从事农业以外的工作便成为寻常的事情了。

对有些农民，选择何种程度、什么样的外出打工大体与以下四个因素相关：①居住地与城市中心地区的距离；②年龄(教育水平、掌握的技术)；③性别；④政府的政策。

首先，就“居住地与城市中心地区的距离”，5个事例城市的“近郊”农村，在可以从家中出勤去上班的市区内，农民中的男子从事体力劳动，而妇女则以服务业为主，能够较容易地得到日收入15~30元的工作(各城市因经济发展水平不同而会有些差异)，这样，通过“从家通勤到单位上班”，就在城市内有较多获得工作的机会。相反，如果是“周边”、“偏远”的农村，由于在可天天通勤的本地内获得工作的机会少，于是，离开本地外出打工的倾向就会强烈。但是，虽然，收入低的山区外出打工人员多，在外出打工人员多少上，仍存在着地区间的差异。收入水平低，相应地外出打工需求就会高，但是，如果没有信息和保证就业的渠道，则外出人员的增长也就会受到限制。在一些外出打工快速增长的地区，人们甚至会为省内大中城市的工作而离开家，因此，也出现了一

些为此而耽误农口作业进而造成部分耕地荒废的情况。可是，越是山区，就越是希望外出打工人员给家乡寄回的钱能成为推动当地发展的资金来源，因此，对外出打工的增长以及由此而产生的现状都持肯定的态度。以致形成这样一种倾向：为了增加给家乡寄回的资金，乡镇和村级政府人员+支持大家去收入水平高的沿海地区外出打工。

其次，关于“年龄(教育水平、掌握的技术)”。由于以农民为对象的劳动需求多集中在青年和中年，特别是男子，因此，正在形成这样一种分工：妇女和年长者(老人)务农，年轻人和男子靠非农业劳动获取报酬。在许多农村，男子特别是中年以下的男子从事农业劳动的时间仅限于农忙时期。但是，在沿海等地区的大城市的企业中，有优先录用学历高、适应能力强的年青人的趋势。年轻人占主导的大城市，由于高收入性(外出到沿海地区打工，实际年收入为12,000~20,000元)强，岗位供给丰富，因此，在沿海地区的以长期为主的外来打工人员中，20多岁至30多岁的人员占据了垄断地位，而40岁以上人员介入的可能性逐渐降低。

对于30年龄段后半期及40年龄段以上的男子，由于有家庭或其他牵挂，希望留在当地的想法强烈，多在省内或离家近的城市从事一些以短期的建筑、工程作业等为主的工作。在距城市近的农村，一般都是从家去上班，即便是离开家去工作，也多是待工作期结束后就又回到家中。另外，他们通过体力劳动而获取的报酬，在中等城市和大城市并无太大差别。尽管如此，“周边”及“偏远”农村的农民由于本地需求少而不得不外出打工，但如果考虑住宿、交通等方面的支出，那么，外出打工与在本地就业所获得的纯收入就相差无几了，而且，由于外出打工存在风险，因此，外出打工的优势无存，外出的愿望也就不大了(但是，即便是中年以上的年长者，如果有技术，例如烹饪等，通过去城市打工，一年能够挣到2万元左右，甚至会更多，因此，选择外出打工的人仍会很多)。然而，即便是在沿海等地区打工，到了一定年龄后便被解雇的例子也很多，因此，也有很多人不得已而返回家乡。

另一方面，对年轻人来讲，即便没有接受足够的教育、没有技术，且纯收入与在本地无太大变化，但出于对城市的憧憬，仍有很多人会希望去外地打工。在“周边”及“偏远”农村，远离本地似乎是情理之中的事情，在“近郊”农村，(受各中等城市的经济发展程度和城市所具有的吸引力影响)去大城市打工的事例也不少。另外，最近民营的职业培训学校与沿海地区企业签订协议，派接受教育后的农村年轻人到签约企业实习、工作的事例在不断增加。怀化市的职业培训学校1年的学费为2,000元，虽不便宜，但是，因约定自第2年起被派往沿海地区企业培训，除能得到工资外，还有机会到好的企业寻找稳定的就业机会，因此，学生人数每年都在增加。根据访谈的情况，基本上在所有的地区，学校刚毕业的新就业人员一般都离开了农村，而且，估计这种情况今后还将持续。但还有一种情况，就是，在20多岁的人群中，希望并且有能力外出打工的人员都已经付诸行动了(除云南省外)，除新毕业人员外，再进一步扩大外出打工队伍的余地已经不大。

第三，关于“性别”。在工厂的作业岗位、服务行业等虽有针对于妇女的较大的劳动需求，但从整体上看，仍然是对男子的需求更大。因此，正如前面所讲，目前所实行的分工是：以已婚者为主的妇女和年长者(老人)从事农业，年轻人和男子从事非农业劳动。尽管如此，对妇女的需求在各地区间仍存在较大的差异。如果农村内部或近郊有也适合于妇女、而且收入高于农活的工作，那么，妇女从事非农业工作的比例也会增加。到那时，农口作业(部分自留地除外)将托付给专职农业的农民或企业。政府也认识到了“高水平专业人员队伍的扩大对提高农业生产力很重要”，并积极推进耕地的集约化和租借工作。结果，有些地区四分之一以上的耕地进行了租让。但因各地环境的不同，地区间的差异也很大。

最后，关于“政府的政策”。从实现农民增收和农村社会经济发展的角度出发，在四川省和湖

南省，政府积极支持赴沿海等地的外出打工行为。在技术培训、介绍工作、提供信息、支援农忙期的农田作业、解决就业后出现的问题等方面，及早地采取了支持外出打工的措施，并通过由先期外出的人员为同乡、朋友介绍工作的方式，扩大外出打工队伍。相反，在云南省，正如前文所言，政府此前对促进外出打工并不积极，这是造成与四川和湖南两省相比外出打工存在差距的重要原因之一。

随着以男子、年青人为主体的外出打工的增加，在“周边”和“偏远”农村等地逐渐形成了“只有三八(妇女)、六一(儿童)、九九(老人)留在农村”的情景²¹。

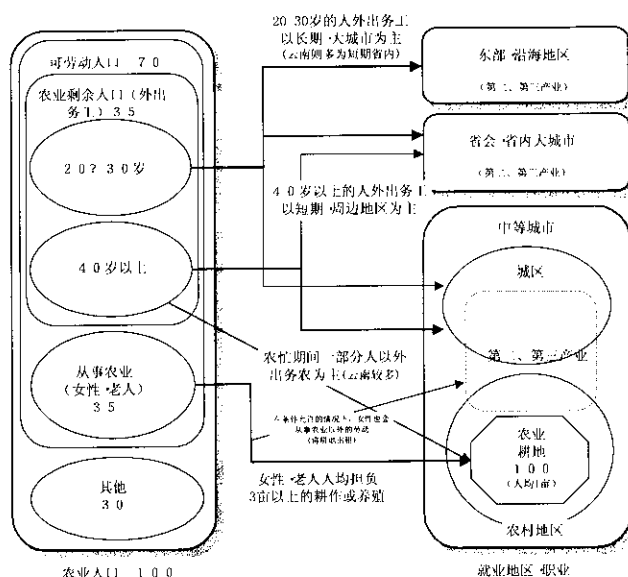


图 I . 1 . 4 . 10 西南农村地区的外出打工状况

表 I . 1 . 4 . 10 西南农村地区各年龄段及居住地距城市距离不同的人员外出打工情况

		居住地域城区间的距离		
		近郊	郊外	边远
年 龄	青年	离开农村去沿海或省内大城市打工、或在附近的城市就职	离开农村去沿海或省内大城市打工	离开农村去沿海或省内大城市打工
	中年	由居住地出发在附近的城市上班	主要离开农村去省内大城市或附近城市打工	主要离开农村去沿海、省内大城市或附近城市打工
	老年	从事农业 (一部分从事本地的轻劳作)	从事农业 (一部分从事本地的轻劳作)	从事农业

资料来源：JICA 调查团制作

3) 实施结果

对外出打工的举动，半数以上的人回答“很满意”、“比较满意”，由此可见大家的满意度很高。

²¹ 每个数字表示中国的纪念日。3月8日为国际妇女节，6月1日为国际儿童节，9月9日为重阳节(敬老日)。

外出打工所得收入的用途很广，不仅限于消费支出，有超过 1/3 的人用于建新房，超过半数的人用于(肥料等)农业生产支出，有 1/3 以上的人用于扩大农业投资。用于农业以外的生产活动的比例也达到近 1/4(尤其在德阳、大理，比例非常高)。外出打工的收入，不仅提高了生活水平，对地区经济、产业的发展也做出了一定的贡献。比起在教育方面的作用，在农业投资领域的效果在增加。但是，对于大家期待的新兴事业的开展，却仅局限于一部分。

表 I.1.4.11 外出打工实施的满意度

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
非常满意	6%	-	6%	7%	4%	11%	9%	5%	6%
满意	47%	57%	86%	34%	25%	36%	54%	56%	38%
一般	41%	33%	8%	53%	70%	38%	29%	33%	53%
并不满意	6%	10%	-	7%	1%	16%	8%	7%	4%

表 I.1.4.12 外出打工的效果

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
效果 收入上升	90%	100%	89%	90%	98%	78%	82%	87%	96%
建设新居	35%	19%	38%	15%	71%	14%	34%	21%	47%
子女接受高等教育	15%	5%	12%	15%	30%	7%	3%	8%	28%
扩大农业投资	38%	10%	39%	42%	39%	39%	29%	29%	49%
开展新的事业	5%	-	14%	-	2%	3%	9%	5%	3%
使用 日常生活消费	97%	100%	94%	98%	99%	96%	95%	95%	99%
住房费、教育费、医疗费等	46%	68%	34%	58%	37%	51%	43%	48%	45%
农业生产性支出、投资	55%	68%	49%	68%	54%	47%	51%	45%	64%
农业以外的生产性支出、投资	24%	16%	44%	37%	5%	13%	21%	23%	26%
其他	3%	-	1%	3%	-	9%	4%	4%	2%

资料来源：再委托调查结果

(3) 对今后外出打工的想法

当问到对今后外出打工、迁居的想法时，43%回答有实施的意向，17%的回答是“有这个希望，但不会付诸行动”。此外，有 54%的人既无意向，也无计划。持有积极想法的人数，呈现出云南省 2 城市及远郊地区高，四川 2 城市低的倾向。对于迁居，近九成的人持否定态度，继续在原地居住的思想根深蒂固。对今后外出打工的想法，受过去有无外出经历的影响很大，有过经历的人对外出打工的态度特别积极。年龄与外出打工的意向之间，关系并不明显。在 24 岁以下的被调查者中，有约六成的人计划“实施”，这个比例要高于平均值，但由于调查的对象人数较少，所以这只能作为参考。

对于不实施的原因(选择多项回答)，回答“有足够的收入”者占 17%，回答“能力原因”、“没有信息”、“保证收入有困难”、“不想动/有土地”的占据前几位。由于“信息”占据了原因的第三位，因此，从促进外出打工的角度讲，在偏远地区，“信息”仍具有重要意义。“户籍”等制度虽不是阻碍外出的原因，但涉及到教育问题的回答却达 13%。至于“信息”以外的占据靠前位置的重要原因，由于本次调查基本是以户主为对象，因此，这估计与被调查者年龄偏高有关系。如前面所讲，从能力等角度看，年龄越大，其择业范围和待遇就越加受到限制的倾向明显。可以预测，日常生活的活动范围多限定在乡镇内、并且有家室的人员对本地的依恋情绪强，因此，对外出打工做出否定回答的人数会增加。而条件好、在本地区又无牵挂的 20 岁左右的年轻人，向往城市，对外出打工

表现出积极的态度。相反，关于外出打工的动机，收入会增加自然是一个因素，此外，以“孩子的教育”（34%）、“工作内容”（28%）为理由者也较多。

表 I . 1 . 4 . 13 外出打工、迁居的意向

		合计	城市					距离		
			都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
外出	有意愿并实施	26%	9%	29%	30%	40%	25%	19%	21%	39%
务工	有意愿但未实施	17%	25%	4%	13%	17%	23%	16%	21%	13%
	无意愿但实施	3%	2%	1%	9%	1%	2%	3%	3%	3%
	无意愿也未实施	54%	63%	66%	48%	42%	50%	61%	54%	45%
迁移	有意愿并实施	5%	1%	10%	7%	2%	3%	2%	5%	7%
	有意愿但未实施	7%	1%	2%	10%	3%	18%	5%	8%	8%
	无意愿但实施	1%	-	-	2%	-	-	1%	-	1%
	无意愿也未实施	88%	97%	88%	81%	95%	79%	91%	87%	84%

表 I . 1 . 4 . 14 外出打工的意向——外出打工的实际业绩和年龄层

	合计	外出务工的实际成果		年龄			
		有经历	无经历	34岁以下	35-44岁	45-54岁	55岁以上
有意愿并实施了	26%	65%	9%	29%	25%	31%	19%
有意愿但为实现	17%	8%	21%	18%	22%	14%	13%
无意愿但实施了	3%	5%	3%	5%	4%	3%	1%
无意愿也未实施	54%	23%	68%	48%	49%	52%	66%

表 I . 1 . 4 . 15 不外出打工的原因

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
没有外出务工的信息	33%	35%	11%	41%	41%	39%	28%	34%	38%
不能获得足够的收入	28%	29%	15%	35%	19%	39%	25%	26%	35%
不希望迁移到陌生的地方	27%	24%	40%	27%	9%	31%	24%	25%	33%
想继续从事农业	13%	1%	17%	17%	9%	23%	13%	14%	13%
现在的收入很充足	17%	12%	24%	10%	23%	17%	21%	16%	12%
没有工作的能力	46%	59%	43%	51%	14%	53%	41%	50%	47%
没有剩余劳动力	27%	41%	27%	22%	10%	28%	20%	30%	34%
村子里还有土地	26%	32%	24%	11%	29%	30%	24%	31%	22%
有户籍制等制度层面的约束	2%	1%	3%	2%	1%	1%	1%	2%	2%
不利于子女的教育	13%	13%	3%	8%	12%	25%	11%	13%	14%

表 I. 1. 4. 16 外出打工的原因

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
希望获得更多的收入	93%	100%	84%	93%	96%	95%	91%	91%	95%
希望获得更多的现金收入	61%	52%	79%	76%	27%	70%	53%	65%	62%
希望在城市工作和生活	16%	13%	7%	23%	6%	31%	21%	20%	11%
希望从事自己适合的工作	28%	26%	20%	26%	35%	28%	22%	22%	34%
为了子女的教育等条件的改善	34%	17%	18%	29%	60%	26%	29%	28%	39%

表 I. 1. 4. 17 选择外出打工地的理由

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
过去									
过去有外出务工经验	12%	19%	14%	14%	11%	7%	13%	13%	10%
有人介绍或由相关信息	53%	71%	86%	36%	17%	66%	55%	60%	48%
得到较高收入	61%	43%	52%	53%	75%	68%	49%	52%	74%
离家较近	34%	5%	16%	44%	71%	13%	18%	29%	46%
是城市	17%	14%	1%	10%	28%	30%	26%	14%	15%
与希望从事的行业一致	11%	14%	4%	15%	11%	14%	9%	12%	11%
其他	1%	5%	2%	-	-	-	3%	-	1%
今后									
过去有外出务工经验	24%	26%	39%	26%	8%	25%	15%	30%	24%
有人介绍或由相关信息	35%	65%	51%	26%	6%	57%	37%	40%	30%
得到较高收入	37%	43%	66%	31%	25%	28%	26%	33%	45%
离家较近	56%	48%	46%	50%	71%	56%	37%	48%	71%
是城市	40%	22%	7%	44%	82%	16%	44%	35%	41%
与希望从事的行业一致	14%	26%	-	6%	18%	26%	19%	14%	10%
其他	12%	26%	2%	14%	6%	21%	13%	10%	12%

表 I. 1. 4. 18 外出打工时希望前往的地区

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
市内	42%	41%	42%	54%	37%	36%	48%	51%	30%
市区外省内	14%	13%	26%	10%	17%	8%	14%	11%	16%
省外东部地区	4%	1%	7%	3%	-	8%	3%	4%	4%
省外东部地区以外	9%	9%	17%	3%	-	17%	11%	7%	8%
都可以	36%	36%	10%	31%	55%	37%	29%	31%	45%
市区	61%	67%	57%	73%	45%	64%	73%	63%	51%
市区以外	7%	1%	4%	9%	7%	10%	5%	13%	4%
农村地区	15%	4%	35%	14%	16%	12%	14%	20%	12%
都可以	26%	28%	4%	22%	51%	17%	18%	22%	35%

资料来源：再委托调查结果

接下来，当问到今后外出打工选择目标地的标准时，回答“离家近”、“城市”者居多。回答“收入高”的为37%，所占比例虽然比较大，但较以前61%的人选择该项相比，其重要性正在降低。当问到对地域的选择时，选“市区内”的占42%、选“哪里都可以”的占36%，该两项比例均较高，选择“本地”和“不介意”的基本持平。选择“东部”的比例在降低²²。从城市—农村的角度看，呈现出城市市区劳动需求多的现状，将目标地域选择在“城市市区”的回答超过六成。另外，在“近

²² 选择本地意愿强烈的原因，估计与前面所讲的接受调查的人多为户主这个因素有关。

郊”方面，选择“市区内”、“城市市区”的比例高，而对于收入水平高的“远方”地区，也可以看出另一种倾向，即许多人对地域并不考虑。

通过这个结果可以得出一个结论，即，对外出打工的意愿依然强烈，但是，以30~40岁以上人员为主的群体，由于信息、能力和条件的原因，实际做起来存在困难，或受到限制，对于希望留在本地的他们而言，如果临近的中等城市的经济继续发展，并有能够提供一定待遇的岗位的话，其意义将会很大。此外，每年将有占常住人口约2%的群体毕业，走向劳动市场。这些年轻人基本上都会离开农村，值得关注的是，中等城市通过发展经济，能够在多大程度上将这些流向省外和大城市比例高的年轻人吸引回来。

(4) 其他

为了掌握外出打工人员与当地居民之间的关系，以同一单位、来自同一地区的打工人员为对象，询问了他们在外出打工期间的交友情况。也可能是由于接受调查者多为户主的原因，一般的回答是，在打工期间一般都呆在单位住宅、宿舍或外出打工人员居住地内，与当地居民的交流很少。

另外，前面曾提到，户籍问题并未对外出打工造成障碍，但是，通过本次调查的结果来看，围绕中办户口的回答多为否定的。访谈的结果是，一般都认为，“与农业户口没有差别”，只要得不到稳定的、收入高的工作，就继续务农，从稳定的角度讲，还是希望有农业户口的人居多。除了完全脱离农业的年轻人出于形象考虑，希望获得非农业户口外，其他人基本上都不太在意户口问题。

表 I . 1. 4. 19 外出打工时的交流情况

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
在同一工厂工作的人	58%	43%	32%	71%	78%	59%	54%	59%	60%
外出务工的同乡 (其他工厂)	41%	48%	46%	47%	36%	36%	33%	45%	43%
外出务工的外乡人 (其他工厂)	18%	14%	31%	10%	16%	14%	22%	26%	10%
同乡 (非外出务工、不同工厂)	18%	10%	40%	8%	13%	9%	16%	22%	17%
非外出务工者 其他工厂的一般人	16%	29%	19%	12%	28%	1%	18%	10%	20%

表 I . 1. 4. 20 与获得非农业户口相关的想法

	合计	城市					距离		
		都江堰	德阳	大理	玉溪	怀化	近郊	周边	边远
非常想得到	1%	-	2%	3%	-	1%	2%	-	1%
如果从事非农业的其他行业 也能确保有足够的收入，则 希望得到	15%	1%	27%	22%	7%	15%	15%	14%	16%
不打算得到	78%	98%	70%	64%	77%	83%	78%	81%	72%
说不清	6%	1%	1%	11%	16%	1%	6%	4%	11%

资料来源：再委托调查结果

4.4 城市发展与农村发展的相互关系

根据前面的调查结果，“东部地区的城市与西部地区的农村”和“西部地区的城市与西部地区的农村”之间的相互关系，呈现出完全不同的类型。

第一，看看距上海很近的县级城市昆山市的调查结果：有户口的人口数为62万人，而无户口

的“临时居住”人口也高达 48 万人。也就是说，人口中的 44%是来自中部和西部农村地区的流动人口。随着外资的引进、劳动力的涌入，昆山的经济规模继续保持了快速发展。2003 年的 GDP 达到 430 亿元，超过了被调查的 5 个城市的总和。

第二，再看看在怀化市举行的意见征求会议的结果：2003 年，怀化市农村地区外出打工的人员达 62 万人，超过怀化市总人口的 12%。从怀化市农村地区出去的劳动力的去向基本上集中在广东省、福建省，流向怀化市内或省会长沙市的不是很多。根据怀化市政府有关人士推测，由外出打工农民寄回家的钱每年达到 30 亿元。也就是说，外出打工带来的资金流入相当于怀化市一年财政收入的 4 倍之多。而且，在怀化市，作为扶贫工作的一项内容，市政府鼓励外出打工，并对外出打工进行无偿的职业培训。

通过上述的分析可以看出，西部地区的农村已经完全成为东部城市劳动力的供给源。另外，西部地区利用向外输送劳动力而解决了失业，实现了现金收入；又通过外出打工人员的回流而获得了技术和知识。当然，这种关系如果长期持续下去，西部地区的城市、农村地区的生产力将得不到提高，有可能陷入“消费型”社会的危险。

其次，看看西部地区城市与农村间的相互关系。农村的现实情况是：粮食生产基本上换不来现金收入。在这种情况下，获得现金收入的手段就只有靠外出打工及经销农畜产品了。因此，农民特别期望自由市场的设施建设、服务内容的改善。

另外，在农村地区，由于信息服务、教育服务、医疗服务等非常薄弱，因此，对城市地区特别是中等城市寄予很大的希望。

在被调查的对象中还有一个理想的事例，这就是玉溪市。玉溪市有全国数一数二的烟草产业，周边农村利用烟叶种植、烟草关联产业的承包，已经拥有了较为富庶的生活。培养这样有实力的而且影响广泛的产业，对西部地区城市与农村间合理的理想关系的构筑具有非常重要的意义。

5. 西部地区社会经济的框架体制

在本章，为了设定西部地区中等城市的发展目标，以各种开发指标将来如何根据变化趋势增长为基轴来进行预测。这些开发指标值是没有采用本发展战略(Without Case)情况下得出的，与之相反，可以设定如果采用本发展战略(With Case)作为政策目标的目标值来预测。这些目标值是研究本发展战略能否实现，以及要实现还需要什么样的具体政策的素材。

5.1 预测年数

预测年数是 2005 年、2010 年、2020 年。以前的数字以 1990 年、1995 年、2000 年的数字为基础。最近的统计资料已在 2003 年版统计年鉴中发表，2002 年的统计数字有可能得到。但是由于中国的国情调查[人口普查]是公历年数的最后一位为 0 或 5 的年数，即每隔 5 年实施一次，所以无法得到实际居住人口数字等数据，因此，以年数最后一位为 0 或 5 的年数为基础。

5.2 预测指标

预测指标如表 I.1.5.1 所示。

表 I.1.5.1 框架预测指标

全国·省·直辖市	5 个事例城市(地区·市区)
人口·城市人口	人口·城市人口·市区人口·市区非农业人口
按产业(第一~三)分就业人口	
按产业(第一~三)分 GDP	GDP

5.3 预测方法

首先，以 1990、1995、2000 年的数字为基础，进行回归分析。回归曲线为直线、逻辑斯谛曲线、指数曲线等，根据不同情况区分使用。总人口、总城市人口、分年龄段人口使用的是联合国²³的预测数据，设定的全国经济增长率 2005 年为 8.5%、2010 年为 7.5%、2015 年为 6.5%。为了与这些外来数字做纠正，把回归分析数字按比例分配，作为没有采用本发展战略情况下(Without Case)的预测数据。

²³ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. 2003. *World Population Prospects: The 2002 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, <http://esa.un.org/umpp>.

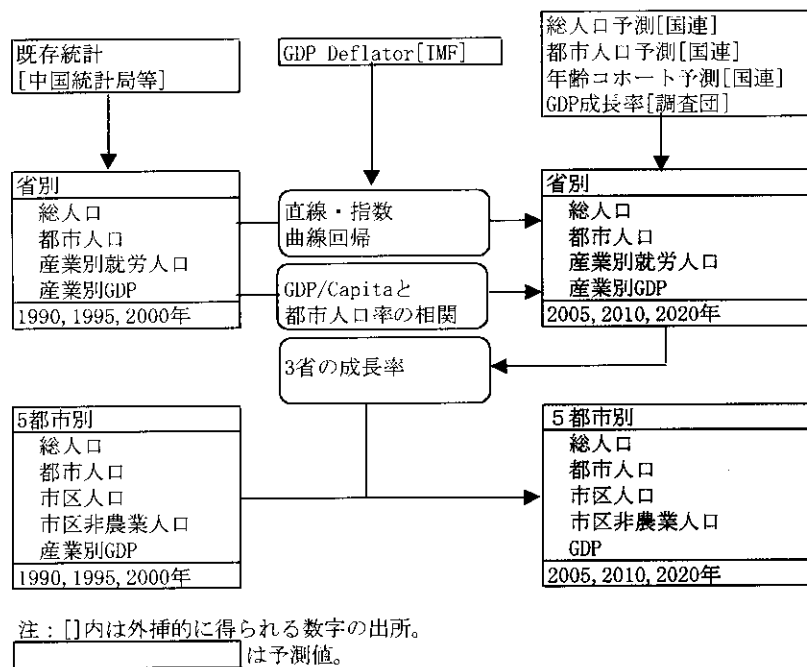


图 I. 1. 5. 1 社会经济框架的数据流

资料来源：JICA 调查团制作

中国的东部、中部、西部各地区 2005 年、2010 年、2020 年的 GDP(都是 2000 年价格)、常住人口、城市人口、就业人口的预测情况如表 I. 1. 5. 2 所示。各事例城市 2005 年、2010 年、2020 年的常住人口、城市人口、市区人口、市区非农业人口、GDP、市区 GDP 的预测情况也如表 I. 1. 5. 2 所示。这些预测值是按照以下顺序计算出来的。

- 1) 首先将每个省市按产业分的 GDP 和常住人口直线回归。如果得不到正确值(例如：预测的第一产业减少值接近 0 的情况等)，则用指数曲线回归。
- 2) 将其结果用联合国预测的全国人口和设定的 GDP 增长率按比例分配。
- 3) 另外，将城市人口率×人均 GDP 用逻辑斯蒂曲线回归，得出人均 GDP 和城市人口率的回归曲线。(图 I. 1. 5. 2)
- 4) 按年龄段将就业人口与 15~60 岁人口的对比率设定为固定值。
- 5) 用这个方法预测各省市的城市人口率，再根据联合国的城市人口预测进行分配。规定已包括省市城市人口率的误差值。

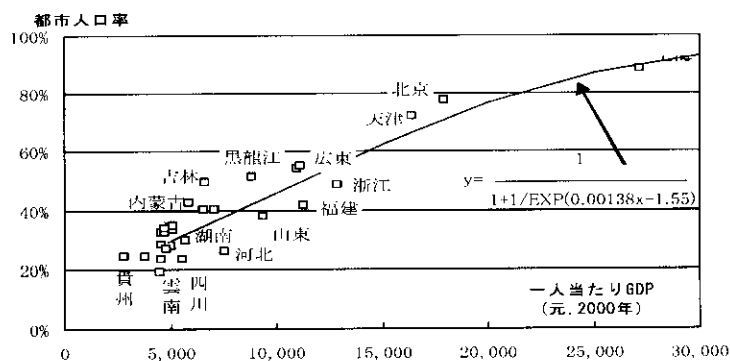


图 I. 1. 5. 2 城市人口率和人均 GDP(2000 年)

5.4 社会经济框架值

用以上方法得到的数字概括如下。

5.4.1 全国框架

获得了以下省级和全国级数据。

表 I.1.5.2 全国框架

总人口(万人)	1990	1995	2000	2005	2010	2020
全国	112,751	120,263	126,228	133,224	139,963	153,440
东部	42,283	45,056	49,133	52,341	55,766	62,616
中部	44,637	47,537	48,429	50,660	52,556	56,348
湖南	6,066	6,392	6,440	6,673	6,860	7,234
西部	25,831	27,670	28,666	30,224	31,642	34,477
四川	7,836	8,260	8,329	8,635	8,881	9,374
雲南	3,697	3,990	4,288	4,583	4,878	5,469
都市人口(万人)	1990	1995	2000	2005	2010	2020
全国			46,567	53,633	61,675	76,300
东部			22,654	26,655	31,273	39,871
中部			15,983	18,060	20,411	24,443
湖南			1,916	2,203	2,531	3,064
西部			7,930	8,917	9,991	11,985
四川			2,223	2,470	2,739	3,147
雲南			1,002	1,172	1,358	1,769
就業人口(万人)	1990	1995	2000	2005	2010	2020
全国	56,739	62,385	62,979	70,331	72,775	72,656
东部	22,024	23,979	23,732	26,216	26,806	26,200
中部	21,448	23,850	24,529	27,692	28,979	29,500
湖南	3,181	3,506	3,462	3,850	3,952	3,890
西部	13,268	14,557	14,718	16,423	16,990	16,956
四川	4,310	4,636	4,436	4,819	4,830	4,548
雲南	1,952	2,186	2,296	2,614	2,762	2,859
GDP(億元)	1990	1994	2000	2005	2010	2020
全国	34,584	45,384	97,212	146,174	209,852	393,920
东部	19,601	25,284	55,690	84,218	121,753	231,480
中部	10,173	13,567	28,316	42,225	60,102	110,682
湖南	1,207	1,695	3,692	5,642	8,135	15,144
西部	4,810	6,533	13,206	19,732	27,997	51,758
四川	2,056	2,778	4,010	5,899	8,250	14,697
雲南	611	974	1,955	3,084	4,508	8,697

注：2005~2020年的数值是按2000年价格来计算
资料来源：JICA 调查团制作

5.4.2 城市框架

另一方面，获得了5个城市的相关数字。

表 I.1.5.3 5个事例城市框架

总人口(万人)	2000	2005	2010	2020		
都江堰	62.2	69.1	85.2	120.5		
德陽	378.8	392.7	403.9	426.4		
玉溪	207.3	221.5	235.8	264.4		
大理	52.1	61.0	70.6	92.0		
懷化	464.0	480.8	494.3	521.2		
都市人口(万人)	2000	2005	2010	2020		
都江堰	19.8	22.0	27.1	38.3		
德陽(旌陽区)	30.0	33.4	41.1	58.2		
玉溪	15.4	18.0	20.8	27.1		
大理	20.3	23.8	27.5	35.9		
懷化	28.7	33.0	37.9	45.9		
市区人口(万人)	2000	2005	2010	2020		
德陽市旌陽区	62.89	69.89	77.48	89.02		
玉溪市紅塔区	40.90	47.86	55.42	72.23		
懷化市鶴城区	34.65	39.84	45.77	55.41		
市区非農業人口(万人)	2000	2005	2010	2020		
都江堰	15.8	17.5	19.4	22.3		
德陽	43.1	49.3	56.2	66.6		
玉溪	11.9	18.2	25.0	40.1		
大理	18.5	21.6	25.1	32.7		
懷化	20.7	25.3	30.7	39.3		
GRP(億元)	1990	1995	2000	2005	2010	2020
都江堰	7.1	25.2	53.9	79.3	110.8	197.5
德陽	52.0	161.7	260.1	382.6	535.1	953.2
玉溪	41.3	239.7	294.6	464.6	679.2	1,310.3
大理	9.3	27.1	57.0	89.9	131.4	253.4
懷化	49.8	144.3	198.6	303.5	437.7	814.7
市区GRP(億元)	1990	1995	2000	2005	2010	2020
德陽市旌陽区	n. a.	n. a.	n. a.			
玉溪市紅塔区	25.2	192.7	210.5	332.0	485.4	936.3
懷化市鶴城区	n. a.	n. a.	12.1	18.5	26.6	49.6

注：2005~2020年的数值是按2000年价格来计算

资料来源：JICA 调查团制作

5.4.3 人口的社会增长和自然增长

如果将人口增长(变化)分为自然增长和社会增长来看，地区不同差异很大。在迁入多的东部地区，人口增长的20%以上为社会增长部分。另一方面，在中部和西部，由于向东部移动的人口多，导致社会负增长，计算得到的自然增长部分的14~24%为迁出值。另外，四川、云南、湖南各省也都是人口迁出大，导致社会负增长。特别是四川、湖南各省的迁出规模大，到2020年规模将达到

自然增长的 30~40%。

分别来看事例城市，城市和市区人口的人口增长大多数是由于社会增长，这点每个城市都是共通的。但在玉溪和怀化两市的全体常住人口中，由于社会增长和迁入受到限制，所以人口增长的大部分为自然增长。

表 I. 1. 5. 4 人口增长中自然和社会增长的情况(按地区分)

	东部			中部			西部		
	人口增加数 (万人)	自然增加分	社会增加分	人口增加数 (万人)	自然增加分	社会增加分	人口增加数 (万人)	自然增加分	社会增加分
2000-05	3,208	78.0%	22.0%	2,231	119.8%	-19.8%	1,558	116.9%	-16.9%
2000-10	6,633	73.6%	26.4%	4,127	127.0%	-27.0%	2,976	121.4%	-21.4%
2000-20	13,483	72.9%	27.1%	7,919	131.1%	-31.1%	5,811	120.4%	-20.4%

注：关于 2000 年以后移动人口的增减中产生的自然增长，作为社会增长计算。假设 2002 年的自然增长率将持续来计算。

资料来源：JICA 调查团制作

表 I. 1. 5. 5 人口增长中自然和社会增长的情况(按事例城市分)

		常住人口			都市人口			市区人口		
		人口增加数 (万人)	自然增加分	社会增加分	人口增加数 (万人)	自然增加分	社会增加分	人口增加数 (万人)	自然增加分	社会增加分
都江堰	2000-05	7.0	0.0%	100.0%	2.2	0.0%	100.0%	-	-	-
	2000-10	23.0	0.0%	100.0%	7.3	0.0%	100.0%	-	-	-
	2000-20	58.3	0.0%	100.0%	18.5	0.0%	100.0%	-	-	-
德阳	2000-05	13.9	13.7%	86.3%	3.4	4.4%	95.6%	7.0	4.5%	95.5%
	2000-10	25.1	15.2%	84.8%	11.1	2.7%	97.3%	14.6	4.3%	95.7%
	2000-20	47.6	12.0%	88.0%	28.2	1.6%	98.4%	26.1	3.6%	96.4%
大理	2000-05	8.9	18.6%	81.4%	3.5	18.4%	81.6%	-	-	-
	2000-10	18.5	18.1%	81.9%	7.2	18.2%	81.8%	-	-	-
	2000-20	39.9	12.8%	87.2%	15.6	12.8%	87.2%	-	-	-
玉溪	2000-05	14.2	79.0%	21.0%	2.6	32.1%	67.9%	7.0	31.8%	68.2%
	2000-10	28.5	80.9%	19.1%	5.4	31.7%	68.3%	14.5	31.3%	68.7%
	2000-20	57.1	62.2%	37.8%	11.7	22.6%	77.4%	31.3	22.4%	77.6%
怀化	2000-05	16.8	83.9%	16.1%	4.3	20.3%	79.7%	5.2	20.3%	79.7%
	2000-10	30.3	94.4%	5.6%	9.2	19.2%	80.8%	11.1	19.2%	80.8%
	2000-20	57.2	76.2%	23.8%	17.2	15.7%	84.3%	20.8	15.7%	84.3%

注：关于 2000 年以后移动人口的增减中产生的自然增长，作为社会增长计算。假设 2003 年的自然增长率将持续来计算。各城市的自然增长，使用的是以下通过采访得到的 2003 年最新数字(都江堰 0%、德阳 0.1%、大理 0.626%、怀化 0.6%)。没有得到数字的玉溪，使用云南省 2002 年的数字 1.06%

资料来源：JICA 调查团制作

5.5 地区经济差别 [框架分析 1]

在中国，东西地区的差别正在扩大，怎样来说明它呢？地区经济的差别是如何扩大的？

在这里，运用以前制作框架使用的分省市的数字和将来的数字，与人口分布不均衡系数进行逐年比较。也就是说，假设省和直辖市的人均 GDP 为全民固定值，将 31 个省市从收入低的开始排列，

画出劳伦兹曲线，得出人口分布不均衡系数²⁴。假设省市间差别越扩大，人口分布不均衡系数越大。

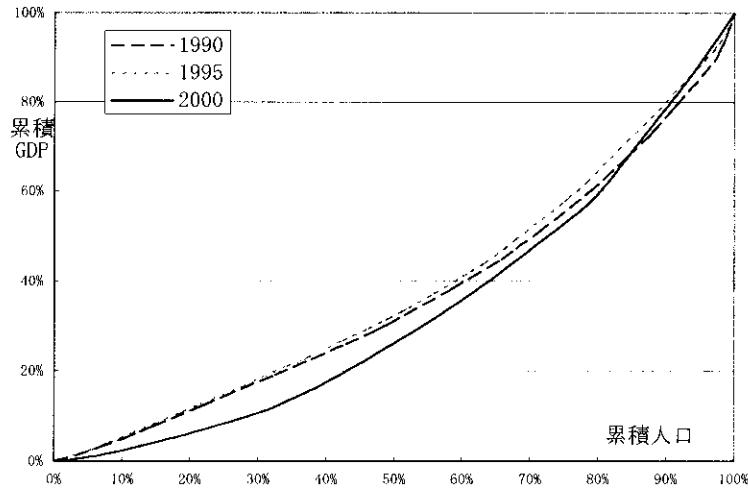


图 I . 1 . 5 . 3 31 省市的劳伦兹曲线(1990~2000 年)

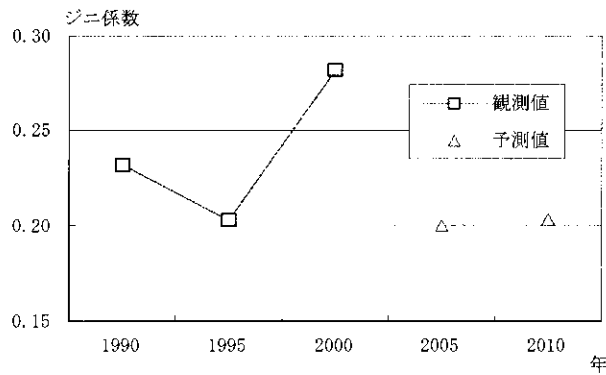


图 I . 1 . 5 . 4 人口分布不均衡系数的逐年变化

资料来源：JICA 调查团制作

²⁴ 劳伦兹曲线是英国官方统计家劳伦兹(M. D. Lorenz)为了计测收入分配的不平等发明的，横轴为累积人数，纵轴为累积收入，从收入低的人按顺序排列得出的曲线为收入累积金额。利用这一曲线通过计算人口分布不均衡(Gini)系数(=直线和弧线内的面积/轴和对角线所形成的三角形面积)，可以表示出不平等的程度。

全体人员的收入相同时，劳伦兹曲线为直线，人口分布不均衡系数为0。

有收入的仅有一人，其他人员的收入为0时，基本上是1。一般社会的人口分布不均衡系数是0.2~0.3左右，超过0.4时差距很大，需要采取措施予以纠正。

在此不是以个人为单位，而是以省市的平均值描绘劳伦兹曲线，因此只是模拟的曲线，对于分析省市之间的收入差距很有效。

目前全中国个人的人口分布不均衡系数为0.5，与日本的0.3相比非常高。另外，两国都处于上升趋势，收入的差距正逐渐加大。

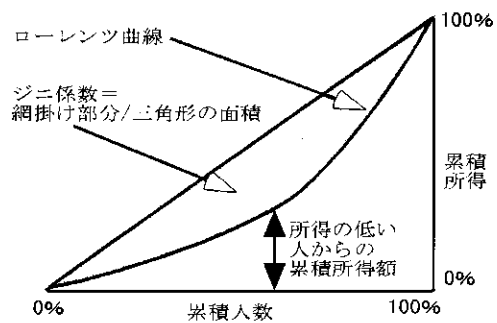


图 I.1.5.3 表示 31 个省市的 GDP——人口的劳伦兹曲线(1990~2000 年),图 I.1.5.4 表示人口分布不均衡系数的逐年变化。确实是 1995~2000 年的变化大,表示出经济差别的扩大。但 2005 年以后,因为是预测值,所以它会不会扩大不确定,可也不能说差别会急剧缩小。在数据受到限制的情况下,不现实的将各省市 GDP 设成了固定值,今后有必要分析更详细的数据(例如分县、分镇等小单位)。

5.6 人口向大城市和东部集中的分析 [框架分析 2]

尽管中国最大的城市——上海的市区非农业人口 983 万,多于位于第二的北京 744 万,但还有其他市区非农业人口超过 300 万的城市,上海与这些相继城市相比,反差并不大。因此,没有像东南亚那样发生人口极端集中现象²⁵。

在不属于人口极端集中现象的情况下,大城市人口更加集中、中小城市发展慢、其差别不断扩大的情况是怎样形成的?关于大城市—中等城市—小城市的人口及增长率,在这里,进行如下分析。

- 大城市比中小城市的增长速度快吗?
- 东西差距对其增长速度有何影响?
- 为了增大西部中等城市的人口吸引力,需要从哪里迁移人口?

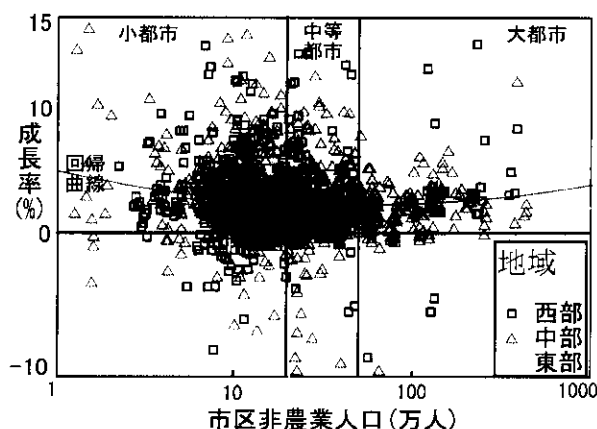


图 I.1.5.5 市区非农业人口及增长率

资料来源: JICA 调查团根据《中国城市年鉴》(1998~2003 年)版制作

图 I.1.5.5 表示市区非农业人口及增长率的分布情况。表 I.1.5.6 表示的是各自的平均值和城市数量。

表 I.1.5.6 按规模和地区分的城市数(2002 年)

	小城市	中等城市	大城市	小计
东部	119	110	58	287
中部	128	79	40	247
西部	76	36	11	123
小计	323	225	109	657

资料来源: JICA 调查团根据《中国城市年鉴》(2003 年版)制作

²⁵ 一般在国家高速发展的阶段,只有国家首都最吸引人口,很突出,有的会拥有第二城市的几倍。这称为“人口极端集中现象”,多用于地区差别最显著的例子。曼谷,马尼拉等城市都拥有近 1,000 万的城市人口,但第二城市有的连其一半都不到。曼谷就拥有第二城市沙拉武里 10 倍以上的人口。

表 I.1.5.7 按城市规模和地区分的增长率(1997~2002 年)

	小城市	中等城市	大城市	小计
东部	3.09%	2.67%	2.88%	2.86%
中部	2.19%	1.99%	2.12%	2.09%
西部	2.93%	2.67%	3.44%	3.07%
小计	2.71%	2.41%	2.71%	2.63%

注：根据市区非农业人口做了加重平均。

资料来源：JICA 调查团根据《中国城市年鉴》(1998~2003 年版)制作

如表 I.1.5.7 所示，中等城市的增长率无论哪个地区都很低。按表 I.1.5.7 求出平均值，然后再按以下方法求出回归曲线(如图 I.1.5.5 所示)。

$$\text{城市人口增长率}[\%]=0.00972 \times (\log_{10}(\text{城市人口}[\text{万人}]) - 1.69)^2 + 0.0240$$

$$R^2=0.011(\text{根据城市人口做了加重。})$$

R 平方值低，因此不能说存在着相互关联，但是小城市、大城市人口增长率提高的一个表现。下列要素是小城市、大城市人口增长率提高的原因。

——小城市在社会增长不快的情况下增长率也会高。另外在经济发展缓慢的地区，可以认为是自然增长率高。

——大城市为了发展具备独立的动量，可以从众多地区吸引人才，因此提高了增长率。

——中等城市处于小城市和大城市之间，自然增长率不是太高，也不具备提高社会增长率的有特色的产业，因此增长率低下。

从地区看，西部大城市少，但大城市的增长率远比其他地区的大城市增长率高。增长率不是按照东部、中部、西部的顺序降低，而是中部的增长率最低。其中的原因可能是由于从西部向中部移动的较少，基本上都是直接向东部大城市移动。

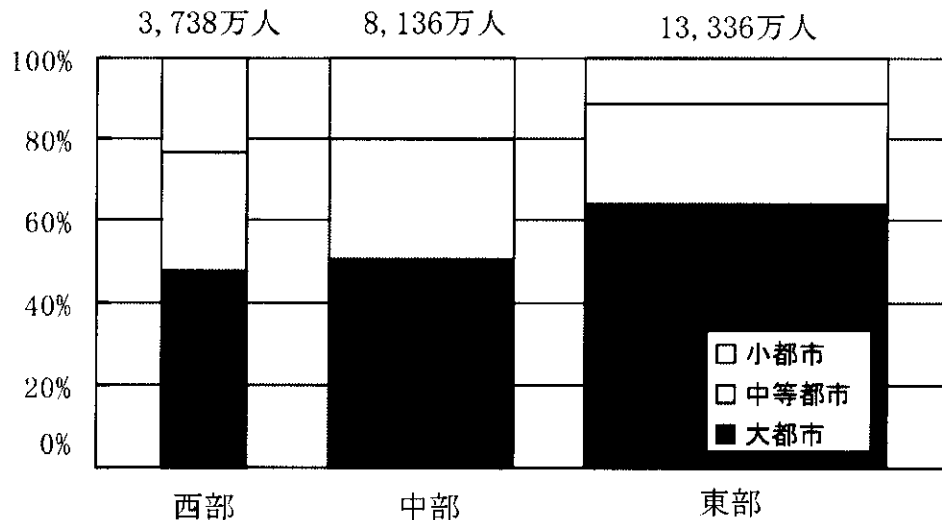


图 I.1.5.6 城市人口的规模及按该城市规模划分的详细情况(2002 年)

资料来源：JICA 调查团制作

东部城市人口的 64%住在大城市，相比之下，西部还停留在 48%(图 I.1.5.6)的比例上。西部大城市的增长率为 3.4%，中等城市的增长如果能够达到 2.7%，西部大城市的居住人口就会慢慢地

上升到 48%。

本节提出以下建议。在西部地区优先发展大城市对地区城市人口的构成平衡很重要。控制西部大城市的生长，将其社会增长的部分引向中等城市，不仅很困难，而且会破坏西部地区的整体平衡。控制小城市的社会增长，将人口引向大中城市，既有现实性又可与地区发展衔接起来。

作为有可能实现的指导目标，如下设定西部地区城市规模(市区非农业人口)的增长率。

表 I . 1. 5. 8 西部地区城市规模(市区非农业人口)增长率的指导目标

	小城市	中等城市	大城市	增加
1996~2002 年的实际情况	2.93%	2.67%	3.44%	114 万人
指导标准	2.2%	3.0%	3.5%	

资料来源：JICA 调查团制作

表 I . 1. 5. 9 5 个事例城市的市区非农业人口框架(单位：万人)

		2000 年	2005 年	2010 年	2020 年
都江堰	现状	15.8	17.0	19.4	22.3
	指导标准			19.7	26.5
德阳	现状	43.1	49.3	56.2	66.6
	指导标准			58.6	82.6
玉溪	现状	11.9	18.2	25.0	40.1
	指导标准			21.1	28.4
大理	现状	18.5	21.6	25.1	32.7
	指导标准			25.0	33.7
怀化	现状	20.7	25.3	30.7	39.3
	指导标准			29.3	39.4

资料来源：JICA 调查团制作

根据上述情况，都江堰、德阳、大理、怀化设定比现状(倾向)高的城市人口目标并不是难以实现的政策性指导标准。

但玉溪的人口增长比现在的情况要低。在云南省，全省的城市化发展速度很快，玉溪目前的数值已经远远超过了指导标准。因此在设定玉溪的政策性指导标准时，应将发展水平控制在全省的发展速度范围内。

5.7 人口重心、GDP 重心的移动[框架分析 3]

第 3 章中通过人口普查调查了人口移动的方向。调查显示，西部在 1995~2000 年的 5 年间出现了 646 万人的社会增长顺差，其中大部分都去了东部。(《进展报告书 2》PI-29)

在此尝试着利用框架获得的数值来表示出人口和 GDP(Gross Domestic Products, 国内生产总值)的地理性变化的重心。将各省获得的数值(人口和 GDP)分别集中在各自的省会城市，在图 I . 1. 5. 7 中表示其重心的历年变化²⁶。但存在着海南省和重庆市是新设城市等不连贯的因素。

²⁶ 地图上的经纬度都认为是平面的正交坐标，没有进行球面补正。可以用下列公式求出。

人口重心的经度 = $(\sum(\text{省市人口}) \times (\text{省会城市、市的经度})) / \text{全国总人口}$
 纬度也以同样方式求得。

日本的人口重心在岐阜县武仪町(2000 年)，向东发展，美国的人口重心在密苏里州南部(2000 年)，向西发展。



图 I . 1 . 5 . 7 人口重心・GDP 重心的历年变化

资料来源：JICA 调查团制作

5.7.1 人口重心的转移

根据图 I . 1 . 5 . 7 所示，中国的人口重心基本上停留在河南省南部，没有向东移动，而是向西南移动，并且移动得非常缓慢。

人口重心移动缓慢的原因可以从“东部与西部的年龄构成不同”得出。社会增长虽然导致人口从西部向东部移动，但西部地区的自然增长可以充分补充西部的人口。而且西部人口的年龄构成也比东部年轻。

例如城市人口中 0~14 岁的比例贵州省为 30.29%，云南省为 26.02%。而北京是 13.60%，上海是 12.19%，山东省是 20.85%（所有数据来自于 2000 年人口普查。全国平均为 22.89%）。由于这种东西部年龄构成的不同，自然增长在西部非常高，与全国平均 6.01% 相比，西部的贵州省高达 9.04%，云南省高达 9.80%。而东部的北京和上海都是负的 0.10%，山东省也只有 4.78%（均为 2003 年数据）。

由于年龄构成的差异造成自然增长和社会增长相互抵消，因而人口重心基本上维持不变。向省外移动的人口以新进入劳动市场的 15 岁以上到 30 岁为重心，因此，其结构是西部培养的人才向东部和中部移动。

根据各省的人口预测值显示，2020年前后人口将向西南方向移动。

5.7.2 GDP 重心的转移

GDP 重心和人口重心同样位于河南省的中部，但通常比人口重心偏东。同时移动量也比人口重心大。GDP 重心的移动客观的表现了经济发展的动向。从 20 世纪 50 年代到 60 年代，GDP 重心曾一度北上，后来又南下，这是由于改革开放是从南方开始的缘故。就东西来看也没有极端的向东移动，而是略向西移动。主要原因是广东省与河南省基本处于同一经度，广东省的经济发展使得 GDP 重心没有向东移动。另外，被称为东部的海南省其实是在河南省的西侧。

根据各省的预测值，预计今后的 GDP 重心还将继续南下。

第 2 部 概观西部地区中等城市的发展战略

第 2 部 概观西部地区中等城市的发展战略

1. 西部地区中等城市发展战略的框架

1.1 中国的课题：缩小地区间的差距

现在中国面临的课题之一是如何缩小地区差异的问题。本报告书的第 1 部第 1 章中已经就中国东部、中部、西部三个地区的各种差距现状做了概括。就人均 GDP 来看，东部和西部地区之间的差距可达到一倍以上。这一地区差异在最近一段时期的分析指标下，呈逐渐增长的趋势，而毫无下降之势。

关于地区间经济差异的动向，“倒 U 字形假说”²⁷的论点十分引人注目。这一假说的观点认为，地区间的经济差异将随着国家经济的发展而呈现出扩大的趋势，但当经济发展达到高峰后，会逐渐转向缩小。中国的“让一部分人先富起来”（先富起来的地区带动落后地区的发展）的理论与“倒 U 字形假说”是基于一种理念的。

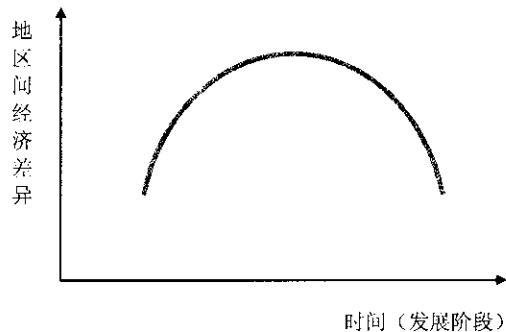


图 I. 2. 1. 1 地区差异的倒 U 字假说

缩小地区差距，带来倒 U 字形发展模式的原动力主要考虑有以下四点。第一，落后地区自身经济从内向外的的发展。第二，发达地区经济发展的效果波及到落后地区(trickle down 效果)。第三，从发达地区向落后地区进行收入的转移。第四，从发达地区向落后地区的人口转移。前两者通过落后地区的“经济增长”和“受外界牵引”实现差距的缩小，而三、四则通过收入或人口的转移缩小了人均指标的差距，换言之，通过差距的“淡化”从而达到差距的量减。

在 1965 年“倒 U 字形假说”论文发表之后，人们就其合理性进行了大量的实证研究²⁸。但是，就一个国家来讲，获得充分长期的数据并非易事，所以至今的研究还未能给此假说的合理性得出一个圆满的定论(顺便一提的是，可以看到第二次世界大战后日本确实实现了差距的缩小²⁹)。为此，

²⁷ 就地区间收入的差距与经济发展的倒 U 字形假说，由 J.G. Williamson 在后述的论文中最初提出，他称“Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns” Economic Development and Cultural Change, Vol.13, 1965。值得一提的是此假说采用了 Simon Kuznets 提出的个人(或家庭收支)间收入差距与经济发展的相关倒 U 字形假说，将其引用到地区间差距。Simon Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality” American Economic Review, Vol.45, March 1955。

²⁸ 例如，Gilbert, A.G. and Goodman, D.E. 1976. Regional income disparities and economic development: a critique. In: A.G. Gilbert, ed. Development planning and spatial structure. Wiley: New York. 另外，特别是关于中国最新研究可参阅以下论文以及其中列举的参考文献。Akita, T. 2003. Decomposing regional income inequality in China and Indonesia using two-stage nested Theil decomposition method. Annals of Regional Science 37:P55~77。

²⁹ 例如，国土厅，《国土报告 2000》第 1 章第 2 节、第 3 章第 1 节。

我们便产生了对 trickle down 效果的怀疑, trickle down 效果是否真的会发生, 也有些人对“倒 U 字假说”的合理性产生了质疑。另外, 像中国这样落后地区人口群体庞大, 人口转移所带来的差距的“淡化”效果也将十分有限, 那么也许无法抵达向差距缩小转变的高峰阶段。也就是说, 限于至今的这些实证研究结果, 无法完全排除永远不能缩小地区差异的可能性。

暂且不考虑假说是否正确, 地区差异问题一直是困扰很多国家的重要政治课题。因为地区间巨大的悬殊和不平等长久无法解决的后果便会演变为政治问题, 甚至成为损害国家统一的政治危机。针对这一课题采取的策略主要有两方面, 即一方面在推动国家整体经济发展的情况下, 通过 trickle down 效果获得间接的效应, 另一方面是对落后地区的直接扶植, 促进其经济发展的直接作用。从显而易见、易于理解的层面上, 一般来讲政治上采取后者的直接介入政策具有特别重大的意义。

当前中国面临的正是这种状况。使“让一部分人先富起来”的想法(先富起来的地区带动落后地区的发展)成为现实无疑会缩小现今巨大的地域悬殊。为此, “西部大开发”应运而生, 即通过直接对西部地区大力投入以加强该地区的综合实力。

但是, 中国西部地区与东部地区相比有很多不利之处。首先是自然条件和气候条件十分恶劣。整体来说山地较多, 平坦的地势很少, 气温较低, 降水量也有限。农业发展受到一定的制约。其次是大部分地区位于内陆, 远离海港或大的消费地, 需要将物资运送到数千公里以外的地区, 因此不论是在经济上还是在时间上都要承担更大的费用, 这与在东部地区生产的物资相比, 处于极为不利的竞争态势³⁰。另外, 在过去的 20 年间, 西部地区的社会基础和经济基础建设也比东部地区落后。这些基础建设的落后影响了对投资环境的评价, 使得与东部地区的差距越来越大。西部大开发必须要克服这些不利之处。第一条的自然条件和第二条的距离是无法用人力改变的, 但可以通过调整人类的社会和经济体系, 克服这些不利条件。如果一味的利用市场原理来调整经济体系也是绝对无法实现的。没有必要再回到计划经济时期, 但如果没有政府的合理性介入, 这种社会和经济体系的调整, 以及西部大开发就无法实现。就这一点来看, 西部大开发对于中国来说是一个新的历史性挑战。

1.2 西部地区经济发展的方向

在缩小东部与西部经济差异时, 依据上述分析可采取的方法主要有四种。

- 1) 使西部地区经济由内向外得到发展。
- 2) 促进东部地区的 trickle down 效果。
- 3) 将东部地区的收入转移到西部地区。
- 4) 促进西部地区向东部地区的人口转移。

此四种方法不会互相排斥, 因此可以同时进行。但是, 就现阶段的中国而言, 对第四点人口转移还有所保留。因为政府为避免人口迅速转移所带来的社会混乱, 在政策上对此有所制约和限制。另外, 就第三点方法促进东部地区的 trickle down 效果来讲, 需要依赖东部地区的各种条件, 西部地区无法自身实现(典型的 trickle down 效果大概是东部资本向西部的投入)。虽然第三点收入转移可能是最行之有效的办法, 但是否采用这种方法取决于中国政府制定的基本国家政策。由于这一点不是作为“中等城市发展战略”的本项目所关心的中心问题, 所以只在本章最后的 1.9

³⁰ 如第 3 部“1.7 招商引资战略”中所归纳, 影响西部地区的投资有三大障碍因素。即(1)空间交易费用高、(2)缺乏产业集聚、(3)行政介入和旧观念。本节中, 对投资者如何考虑西部地区的投资环境也进行了详细的分析。

节中进行了简单的剖析。在本项目中主要就四种方法的第一点，也是本项目关心的焦点“使西部地区经济由内向外得到发展”进行深入分析。

那么为了“使西部地区经济由内向外得到发展”，有怎样的途径呢？从都市和农村这两个层面来看，两地区处于两种极端，其发展途径为：

——发展作为先锋的**大城市**以带动西部的整体发展(西部地区内部的“先富论”)。

——发展农村经济提高西部整体水平。

更进一步，处于其中间水平的还有：

——发展**中小城市**，使城市与农村得到一体化的发展。

从中国的地理规模和复杂多样性来看，此三种较为典型的途径并不是单独某一条就会奏效，或只要其中一条便足够的，三点中的每一点都十分有效而且必要。确实，这三条途径互相排斥，在它们中间可能会发生矛盾(Trade off)，但不是“集中实施其中一个政策”，“三条政策的逐步实施”，才是最现实也是最有效的途径。

本项目进一步从这些策略中举出中等城市，将之对准到作用的焦点上。通过上面的叙述我们可以清楚地看到，对于缩小中国地域差异这一重大课题，西部地区的中等城市策略决不是一张华丽的“王牌”。它只是具有两层甚至是三层分支的配套政策之一，它的实现与成功，并不代表着问题从根本上得到了解决。但是，不论大城市还是农村都存在同样的问题。在西部经济开发、缩小中国地域差异的问题上，没有所谓的“王牌”策略。在认识到这一点的基础上，认真考虑如何让经济的每一个角色，特别是如何让西部地区中等城市最大限度地发挥其应扮演角色的作用——这便是本项目的目的所在。

1.3 如何看待“城市的发展”

人类聚集在一起建造城市。都市是人类为之生存而发明的工具之一。城市作为人类使用的工具，“为人”而存在。

城市作为人类的工具它是中立的。城市本身无善亦无恶。然而，作为一种工具，使用方法的巧妙，会左右其产生结果的价值。城市的利用方法，决定了居住在那里的人们的生活质量，进而左右到这个国家的文化与经济的水平。

这样的“城市的发展”是什么？是“带给城市居民更多的幸福，更高的生活品质”。城市作为人类的工具为人类而存在。城市的发展，比起其他任何目的，必须首先是“为当地的居民谋求幸福”。

1.4 什么是“城市发展”的原动力？

城市发展或城市化是个复杂的现象。针对其原因或诱因存在着各种各样的理解。有的人认为只有基础设施的建设才是城市发展的诱因，还有的人认为扩大雇用是城市发展所必须的。究竟什么是原因，什么是结果，众说纷纭，有时会陷入混乱状态。对这一点的理解和立场要事先明确。

1)城市由三个要素组成。首先是“人(人口)”。但是，光有一大群人还不能称为城市。人们聚集的地方被称为城市，是因为人们在那里从事“经济活动”，并世代代生存下去。人们从事“经济”活动的场地“城市空间”是另一个要素。“城市”由这三个要素组成。

2)拉动城市发展的原动力是“经济活动”。经济活动产生雇佣，对人们产生吸引力。经济活动形成了城市，是城市发展的诱因。所以，促进城市发展首先必须要考虑怎样才能够使经济得到发展。

3) “城市基础设施”、“体制环境”、以及“行政财政”等都是城市发展所必须的。它们从侧面支持着由经济带动的城市的发展,并起着推动作用。常会有这样一种误解,即,只要进行城市基础设施建设,城市就会得到发展;城市基础设施是城市发展的火车头。这种想法是错误的。即使城市基础设施十分健全,但还会有不发展的城市。城市基础设施只是对城市发展起到侧面扶持的作用,并不是城市发展的牵引力量。

4) 城市得以发展的物理性基础是“自然环境”。优美的自然环境是城市发展的基础。轻视自然环境的城市,虽然在短期内能够得到发展,但这种发展是无法持续长久的。因为其基础本身会发生破损。此外,“自然环境”也属于“经济资源”。优美的自然环境本身作为一种资源可以促进经济活动的开展。但不能一味地消费资源,而忘记了对它的保护。必须对城市发展的基础进行保护。

本项目就是基于上述观点开展了对城市发展战略的研究。即“经济活动”才是城市发展的原动力,其他的要素是对它起辅助作用的。

1.5 城市发展的各相关阶层的作用

与城市发展相关的阶层(受影响的各方)很多,大致可分为以下四种。

- 1) 中央政府;
- 2) 地方政府(省、市、县);
- 3) 企业(特别是民营企业);
- 4) 城市居民。

如果各个阶层不能适当地发挥其作用,城市的发展则难以顺利进行。

中央政府最重要的职责是完善各个城市经济中的“市场经济”格局,特别是确保经济发展的统一性尤为重要。这就包括,制定全国统一的规格标准;为了对国民应尽的权利与应享受的义务加以制约,制定确保统一性、公平性的必要规则;实现国民最低生活水平进而维护和达到全国一定的行政水平。另外,根据不同情况,可通过实施对大规模项目的直接管辖,参与到特定城市的发展中来。但基本上是不参与各个城市独白的行政内容。

省政府最重要的职责是力求实现省级水平的有关城市行政的地区间调整及体系化建设。中国的一个省具有可与一个国家相匹敌的规模,这种调整功能才是省政府的作用所在。

市、县各级政府的职责是致力于城市居民的公共福利事业,执行合理的城市行政职能。合理的控制城市的发展,使居民和企业享受到城市发展的利益。而合理的城市行政的第一步,便是不对市场做不必要的介入,该由市场决定的,由市场杠杆自动调控。近些年在中国城市流行的“城市经营”,从实际情况看大部分都是土地征用、使用权出售等“以营利为目的”的“错误的城市经营”。而“正确的城市经营”必须是“以改善行政服务效率为目的”。

企业的职责是在规定的法律与规章制度的范围内,最大限度地展开有效地经济活动。市场经济不等于恣意妄为。企业活动有着一定的自身规则,为此要求企业遵守这些规则秩序,具备作为一个担负城市经济的角色所应有的觉悟,站在长期发展的视野上采取各种经济行为。

最后,在城市发展中,城市居民发挥的作用不可小视,这是因为城市为城市居民而存在。那么,城市居民首先的职责便是具备作为一名城市居民应有的自觉性。对城市的发展过程有所意识,在认识的基础上积极参与。

1.6 西部地区城市发展的设想

在第一部分分析结果的基础上，我们来简单设想一下未来 20 年间的城市发展状况。

规模分布：

整体上，城市化稳步发展(城市人口比率从 2000 年的 37.6%增长到 2020 年的 49.5%)。就不同城市规模来看，可以想象，大城市发展缓慢，但稳步增长(2005~2020 年的计划目标增长率为 1.50%)；中等城市快速增长(相同计划目标增长率为 3.50%)；小城市为稍加控制型增长(相同计划目标增长率为 2.20%)。根据此预测，西部大、中、小城市的人口占有率将从 2000 年的 40%、33%、27%变为 2020 年的 48%、27%、25%。尽管大城市增长率较低，但其人口占有率仍会大幅度增加，这是因为人口急剧增长的结果，导致很多中等城市分类转变为大城市。

布局

城市布局的基本模式无太大变化。预计其中发生显著变化的有两点。

1) 大城市圈的成熟(例如：成都、昆明)

城市圈区域更加联贯，一部分地区会出现连接在一起的城市。城市圈内卫星城市的性质与作用更加明确。

2) 地方中心城市的发展(例如：大理、怀化)

远离大城市的地方中心城市的各种功能得以强化，并逐渐成为核心。

机能

与城市规模相应的城市机能逐渐产生。大城市形成明确的城市圈，以面向全国的眼光加强作为社会经济活动基地的特性和机能，并担负起拉动西部地区整体发展的角色。中等城市具备作为地域性基地的机能，作为省内的地区经济中心也具备“地方中心城市”的机能。特别是要求这样规模的城市具备面向周边农村地区的社会服务基地的机能。小城市主要作为商业功能的中心，继续为包括周边农村在内的地区提供日常性服务，而其服务的质量与种类将得到提高。

关系

城市与城市之间，或城市与农村之间的关系日益紧密。城市间或城市—农村间的人与物的交流会增加，肉眼看不到的信息的交流也会剧增。与之相对应的城市间及城市—农村间的链条、城市与国土坐标的链条将得到强化和合理化发展。一方面，交通基础设施(一般道路、高速公路、铁路、机场等)与其基础上展开的物流系统将切实得以完善，同时，通信网络也得以快速发展和改善。汽车普及的进程与它们有着深刻的关系，不仅是城市，农村也会发生巨大的变化。

社会

随着经济的发展，收入的提高，社会也在变化。《城市化：中国现代化的主旋律》一书中，列举了以下四个长期社会开发的概念³¹。

1) 实现集约化经济社会：通过经济、人口在城市的集约，提高经济效率、生活的便利性。

2) 实现流动化社会：人口转移的自由化成为必须，城市社会必须适应人口流动性的提高。

3) 实现市民社会：在城市中形成与以往的传统型农村社会截然不同的社会。形成个人机会均等的社会，可自由发挥各自才能的社会。

4) 追求可持续发展的社会：在利用继承下来的自然与文化财富的同时，注意维护和保持，创造可世代持续发展的城市社会。

这些规划一定可以切实地在西部地区得以实现。

³¹ 本项目之前 JICA 总结的《中国农村都市化实验市(海城市)综合开发计划调查》报告书。

1.7 城市与农村发展的相互关系

在这里，特别想谈一谈城市发展与农村发展的相互关系。中国的城市发展，尤其是中等城市的发展，要结合城市和农村间的相互关系来考虑。这意味着三层意思。

第一，意味着农村人口在不断地向城市迁移。为了寻找就业机会和获得高收入，农村人口向城市迁移。

第二，对于农村经济本身的发展来说，离它最近的市场即附近城市的经济发展是关键。与此同时，周围农村的农业发展也将对附近的城市经济起到促进的作用。城市的经济发展也促进其周边农村的经济发展，反之亦相同。两者的经济是相互联系的。

第三，城市是为其周边农村提供各种行政服务及社会服务的基地。城市的发展在这些方面与周边农村的发展相互联系。

本项目主要是研究“中等城市”的发展，但这背后存在着上述城市与农村间的密切关系，在研究中应抓住城市的发展会推动农村发展这一关键问题。

1.8 双层的中等城市发展战略

本项目的成果，要求是双层的中等城市发展战略。即，一个是西部地区中等城市的一般发展战略及以此为基础的政策建议，另一个是5个事例城市的个别发展战略及以此为基础的政策建议。根据这一理解，展开调查。

但是，在此想请大家注意的是所谓的双层的中等城市发展战略只是表面看上去是双层的。西部地区中等城市的一般发展战略是基于对5个事例城市的个别发展战略的研究而制定的，包括了个别发展战略基础的5个事例城市的全部内容。这意味着这种双层的城市发展战略实际上是源自同一层，只是为了方便起见整理成为两个而已。

以下的报告书基于上述想法，前半部分是对中等城市一般发展战略的研究，接下来的后半部分的“5个事例城市的发展战略”，是对5个事例城市的个别发展战略加以整理。需要强调的是，两者虽是分开来阐述的，但相互都有共通之处。

1.9 试论财政转移

缩小东西部地区差距的强有力的办法之一就是，将东部地区的财政(收入)向西部地区转移。不言而喻，单凭财政转移并不能缩小地区差距，最终的解决方法自然只有依靠民间资本的移动，向西部的民间投资。但是，现实中由于种种原因，资本并未能实现西移，这时财政转移作为有效的政策手段，具有很大价值。而且，财政转移与投资不同，可以依据政府的意志，仅依靠政府的力量即可实行。基于这点，在此简单介绍一些中国的现状，以及为缩小差距所设想的财政转移体系。

1.9.1 关于财政转移的想法

提倡“先富论”的邓小平并不鼓励仅局限于沿海地区的发展，他同时又提到了“共同富裕”，即表示先富裕起来的地区有义务帮助落后地区的发展。

“我们的改革是从农村开始的，在农村先见成效，但发展不平衡。有百分之十左右的农村地区还没有摆脱贫穷，主要是在西北干旱地区和西南的一部分地区。我们的政策是让一部分人、一部分

地区先富起来，以带动和帮助落后的地区，先进地区帮助落后地区是一个义务。我们坚持走社会主义道路，根本目标是实现共同富裕……。”³²

那么，帮助落后地区的这个义务应该在什么时间、以什么样的形式来完成呢？对此，他明确阐述道：

“解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行，现在不能削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃‘大锅饭’。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。到那个时候，发达地区要继续发展，并通过多交利税和技术转让等方式大力支持不发达地区。”³³

虽然他指出财政转移是帮助落后地区的办法之一，但对于何时实施，他又指出“太早办也不行”，认为达到“小康水平”时才是合适的时机。西部大开发是将“共同富裕”的想法付诸于实施的举措，在这个构想中，作为对西部增加资金投入的政策之一，从一开始就包括了财政转移。

“随着中央财力的增加，逐步加大中央对西部地区一般性转移支付的规模。在农业、社会保障、教育、科技、卫生、计划生育、文化、环保等专项补助资金的分配方面，向西部地区倾斜。中央财政扶贫资金的安排，重点用于西部贫困地区。”³⁴

通过以上可以看出，在中国，财政转移作为西部开发及缩小地区间差距的有力手段已被接受，并且正付诸于实施。

1.9.2 为缩小差距而实行的财政转移机制

为了缩小中国各地区间的差距，财政转移应采取以下的理论机制：

- 1) 面向个人和企业征税。对发达地区多征税，对落后地区少征税。
- 2) 将税收的一部分作为“平衡资金”由中央储备。
- 3) 将“平衡资金”重点分配给落后省份。
- 4) 落后省份将收到的“平衡资金”重点分配给落后的市、县。

①中央储备的“平衡资金”的金额越大(或者占GDP的比例越大)、②对落后省份的重点分配越周密、倾斜度越大、③在落后省内的重点分配越周密、倾斜度越大，该机制所收到的效果就会越明显。从这一点来看，目前中国的财政转移体系中存在什么样的问题呢？让我们来看看下面的内容。

1.9.3 财政转移的现状与问题

中国的财政制度和体制在1994年实施的“分税制”改革中发生了巨大的变化。改革之前，地方财政都是各自独立的，实行“分税制”后，变成了中央政府与地方政府税收分享的体制。表1.2.1.1中所列的是中国财政最近一年的各项数据。

³² 1986年3月28日邓小平会见新西兰首相时的讲话。《邓小平文选》第3卷P155。

³³ 1992年1月18日~2月21日，“南巡讲话”中的一节。《邓小平文选》第3卷P373~374。

³⁴ 2000年10月《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》。

表 I . 2 . 1 . 1 中国财政概况 (2002 年)

	金额 (亿元)	占 GDP 比例 (%)
GDP (名义)	104,791	100.0
国家财政收入	18,904	18.0
其中, 税费收入	17,636	16.8
国家财政支出	22,053	21.0
收支余额	-3,150	3.0

	金额 (亿元)	比例 (%)
中央政府财政收入	10,389	55.0
地方政府财政收入	8,515	45.0
中央政府财政支出	6,771	30.7
地方政府财政支出	15,281	69.3
中央政府向地方政府的 财政转移	7,352	--

注: 国家财政=中央政府财政+地方政府财政
资料来源:《中国统计年鉴 2003》、《中国财政统计年鉴 2003》

从高效财政转移的角度来分析, 目前存在以下几个问题:

(1) GDP 中税收占的比例小

中国的国家财政收入(中央与地方之和)在 GDP 中所占的比例在 20 世纪 70 年代后半期曾超过 30%, 但此后便逐年减少, 1995 年时降到了最低点, 仅占 10.7%。然而, 分税制收到了成效, 使这一比例逐渐回升, 2002 年时上升到了 18.0%。但是从国际上来看, 这一水平绝对算不上高。表 I . 2 . 1 . 2 对各国在财政收入中占较大比例的税费情况进行了比较。

表 I . 2 . 1 . 2 主要国家的税费贡献率¹⁾

国家	年份	税费贡献率 (%)
中国	2002	16.8
日本	2004	21.1
美国	2001	26.4
德国	2001	30.1
法国	2001	39.1
英国	2001	40.3
瑞典	2001	52.0

注: 1) 税费贡献率=税费收入占 GDP 的比例
资料来源: 中国的数据出自《中国统计年鉴 2003》, 其他国家的数据来自日本财务省网站

税费贡献率低, 说明可用于缩小差距的“平衡资金”的储备无法扩充。

(2) 中央政府的税收比例小

在分税制实施之前的 1993 年, 中国财政收入中中央政府税收所占的比例甚至下降到 22%, 中央政府的税收份额非常少。随着分税制的实施, 中央政府的税收占财政收入的比例虽提高到 50%~55% (表 I . 2 . 1 . 3), 但是从缩小差距的角度来看, 该水平仍然较低。需要进一步增加中央政府的税收份额, 充实“平衡资金”的储备。

表 I. 2. 1. 3 中央和地方税收占财政收入和财政支出的比例

年份	财政收入		财政支出	
	中央 (%)	地方 (%)	中央 (%)	地方 (%)
1991	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	55.0	45.0	30.7	69.3

资料来源：《中国统计年鉴 2003》

(3) 对地方政府的财政转移出现了反向倾斜

从上表 I. 2. 1. 3 看，似乎近年来已经实现了由中央政府向地方政府大规模的财政转移，在差距的缩小方面已经收到了成效，然而事实并非如此。的确，由中央政府向地方政府转移的金额已经占到了中央政府总支出的四成，但是，其大部分(60%以上)却根据“税收返还制度”，以“与税收基本成正比的形式”返还给了地方政府。这是在引进分税制时为因财政收入减少而有抵触的地方政府考虑所形成的结果。因此最终结果是，原本就很富裕而且财政收入多的发达地区就能获得更多的财政转移。这也就导致了财政转移中的相当一部分出现反向重点分配的情形。

对于这一点，通过反映财政转移金额汇总结果的表 I. 2. 1. 4 可以看出（按照各地区人均财政转移金额的大小顺序排列）。的确，在西部地区有若干省份的人均财政转移金额超过了 1000 元（全国平均为 531 元），但是，上海、天津、辽宁、北京等省市的人均财政转移金额则分别达到 944 元、927 元、693 元和 663 元，这些数字远远高出西部地区的贵州、广西、四川等各省区。

表 I. 2. 1. 4 各省的财政收入与财政转移金额¹⁾ (2002 年)

省	人口	财政收入	财政支出	财政转移额	1人当り 财政收入	1人当り 财政支出	1人当り 财政转移额
	万人	億元	億元	億元	元	元	元
上海	1,625	709	862	153	4,362.8	5,307.0	944.2
天津	1,007	172	265	93	1,706.4	2,633.7	927.3
遼寧	4,203	400	691	291	951.0	1,643.9	692.9
北京	1,423	534	628	94	3,752.6	4,415.7	663.1
海南	803	46	92	46	575.8	1,148.9	573.1
河北	6,735	302	577	274	448.9	856.1	407.2
廣東	7,859	1,202	1,521	319	1,529.0	1,935.5	406.5
浙江	4,647	567	750	183	1,219.8	1,613.7	393.9
福建	3,466	273	398	125	787.3	1,147.0	359.7
江蘇	7,381	644	860	217	872.1	1,165.5	293.4
山東	9,082	610	861	250	671.9	947.6	275.7
東部地域計	48,231	5,458	7,505	2,047	1,131.7	1,556.1	424.4
吉林	2,699	131	363	231	487.2	1,343.5	856.4
黑龍江	3,813	232	532	300	608.2	1,394.9	786.7
山西	3,294	151	334	183	457.9	1,014.8	556.9
江西	4,222	141	341	201	332.9	808.6	475.7
湖南	6,629	231	533	302	348.7	804.1	455.4
湖北	5,988	243	511	268	406.5	854.0	447.5
安徽	6,338	200	457	257	315.9	720.8	404.9
河南	9,613	297	629	332	308.7	654.5	345.8
中部地域計	42,596	1,626	3,701	2,074	381.8	868.8	487.0
西藏	267	7	138	131	273.8	5,162.5	4,888.8
青海	529	21	119	98	398.9	2,244.4	1,845.6
寧夏	572	26	115	88	462.8	2,003.0	1,540.2
新疆	1,905	116	362	245	611.4	1,899.1	1,287.7
內蒙古	2,379	113	394	281	474.4	1,654.4	1,180.0
甘肅	2,593	76	274	198	294.0	1,056.7	762.7
雲南	4,333	207	527	320	477.2	1,216.0	738.8
陝西	3,674	150	405	255	409.1	1,102.1	693.0
重慶	3,107	126	306	180	405.8	984.4	578.7
貴州	3,837	108	317	208	282.2	825.3	543.1
廣西	4,822	187	420	233	387.2	870.7	483.5
四川	8,673	292	702	410	336.5	809.0	472.4
西部地域計	36,691	1,430	4,076	2,646	389.9	1,111.0	721.1
中国	127,518	8,515	15,282	6,767	667.7	1,198.4	530.7

注：1) 这里的“财政转移金额”是指减去地方政府向中央政府的财政转移后的净值。因此，该表的合计值与表 I. 2. 1. 1 中的财政转移金额存在差异

资料来源：根据《中国统计年鉴 2003》和《中国财政年鉴 2003》计算得出

目前，中央向地方财政转移支付方式有三大类：

- 1) 价格补贴、教育、环境、贫困地区发展等专项补助（“专项转移支出”）
- 2) 以缩小地区间财政差距为目的的一般性支付资金（“过渡期转移支出”、从 2004 年变更为“财力性转移支出”）
- 3) 通过税收返还制度的返还金

第一种方式虽在总额中占有相当的比例，但由于用途固定，所以在缩小差距方面存在着局限性。第二种方式虽说对减小差距最为有效，但是金额偏小（2003 年约 800 亿元，占国家财政支出总额的约 4%）。从 2004 年起名称变更为“财力性转移支出”，金额也增加到 1,900 亿元以上。至于第三种方式，正像前面所介绍那样，它还有进一步扩大差距的一面，但近年来，这类方式的金额有减少的趋势。

(4) 省内分配无规则

中国各省之间的经济存在很大的差距，但事实上，与之相比，省内的差距则更加严重。无论以哪个省为例，最穷的市、县与最富的市（通常为省会城市）相比、或者城区与农村相比，其间的差距都在2倍以上。若要改善地区间的差距，仅仅缩短省际间的差距是不够的，同时还必须采取措施消除省内各地区间的发展不平衡。

如果注意到了这一点，那么，关于中央储备的“平衡资金”向地方的分配就可以有两个办法：第一个办法是，由中央向省一级分配，接下来再由省政府向市、县一级进行分配；另一个办法是，由中央直接向市、县一级进行分配。无论采取哪种办法，重点分配的规则越严格、而且倾斜度越大，其对缩小差距的效果就会越好。

目前，中国所采用的基本是第一种办法，即“两级分配法”，而第二种的“直接分配法”即便是有，也只是个例外。在行政部门仍存在严格的等级制度的现阶段，第一种方式容易被接受，也容易执行。此时的问题是，有关在省内的分配没有明确的规则。在目前这种情况下，在省内市、县间严格执行重点分配恐怕很难。尽管通过努力增加了“平衡资金”，也加大了对落后省份的财政转移，但是在省内得不到合理的二次分配的话，就很有可能导致省内差距的进一步扩大。中央应明确制定省内分配时的规则，并贯彻落实。

(5) 存在着基层政府所管理的事务（“事权”）和财政来源不一致的问题

在中国当今的制度下，基层政府管理着众多的事务（“事权”）。特别是主要的社会服务，如教育、医疗保健、社会保障领域的90%~70%的支出由地方政府负担。但1994年分税制改革后，地方政府的整体税收金额不仅有所减少，而且还有来自于上级政府的没有经费支持的事务（硬性指标），使得基层政府的财政更加困难。基层政府管理的事务没有充分的财源保证。

对于这种情况，即使有财政转移，其效果也大打折扣。在评论财政转移的体系和效率之前，需要首先解决这一制度上的大问题。

1.9.4 财政转移体系的试行办法

根据以上考察，以试行办法的形式对有效改善中国地区差距所应制定的财政转移体系的概况进行介绍。（图 I.2.1.2）

(1) 税收占 GDP 的比例达到 25%

将目前约20%的比例进一步提高，力争达到25%。

(2) 将中央与地方的税收分配比例调整至 2:1

目前的比例虽到达了55比45或60比40左右，但还应增加中央的份额，将该比例提高到2:1。即，实现税收的2/3归中央、1/3归地方这样的比例。

(3) 将中央税收的 50%用于“平衡资金”

目前，中央政府向地方政府的财政转移已经占中央政府支出总额的40%多，然而，真正对缩小差距发挥作用的财政转移金额并不大。为了保障财政转移的额度，以现行的3种补助金、支付金为基础，在中央政府内设立“平衡资金”。该“平衡资金”的规模需占中央政府税收的一半。以严格的倾斜分配的方式，将其分配到省。

(4) 省政府依据明确的规则实施省内的二次分配

关于省政府收到的“平衡资金”的二次分配，由省政府负责实施。此次分配也必须按照严格的规则执行。分配规则或由中央政府明确制定后再通知各方，或者由省政府根据中央政府的方针各自分别制定。

(5) 重新审视基层政府负责的事务，使其与财源相符

为了使财政转移机制能够充分发挥实效，必须具备两个条件。其一是消除基层政府的行政负担与财源不一致的情况。又因上述(2)中还提出了要减少地方政府的税收比例，因此，解决这一问题的方法不是向地方政府进行税源的转让，而是减少地方政府的行政负担，或科学的、合理的开展财政转让。

(6) 提供社会服务所需的费用也由上级政府承担

为充分发挥财政转移机制实效性的另一个条件，是改变目前大部分由市、县等基层政府负责承担的医疗保健、教育、道路、上下水等提供社会服务的制度，由省政府和中央政府承担更多的财政义务。应该实施“市民生活环境最低标准”的模式，即，制定国民应平等享受的最低服务标准，提供服务所需财政支出由上级政府负担。该项工作所需资金从上述“平衡资金”中划拨。

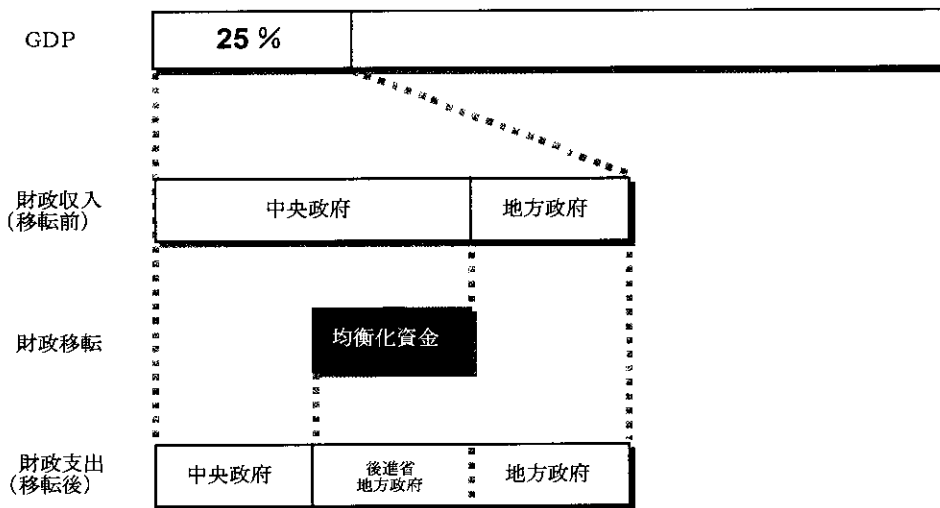


图 I. 2. 1. 2 财政转移的体系图

资料来源：JICA 调查团制作

根据上述体系，GDP 的 25%作为税收进入中央和地方的财政，其中的 1/3 被用做中央政府的“平衡资金”，该部分的金额相当于 GDP 的 8%强(2003 年的数额约为 9400 亿元)。如此规模的资金如果每年都能够按照严格的规则分配到落后省份，那么，从社会和经济角度来分析，其影响将会十分巨大，同时也足以缩小地区间的差距。

2. 西部地区中等城市发展战略的基本方针

本章将概述西部地区中等城市发展战略的构成。其构成如下。

- 展望
- 三个构图、两个任务
- 六项基本方针
- 8个城市发展战略
- 5个事例城市发展战略

2.1 蓝图：从“量的发展城市”到“全面发展的城市”

前章指出“城市是为了人而存在”以及“城市的发展是指增加居民的幸福”。立足于这个理论，我们试把西部地区中等城市的发展梦想设定如下。

展 望
从“量的发展城市”到“全面发展的城市”

“量的发展城市”是指人口和经济规模扩大了的城市。相对于此，西部地区中等城市应该以“全面发展的城市”为目标，即“量上和质上共同发展的城市”。

通过调查团的分析，发现中国西部中等城市有一个共通的显著的特性，那就是追求城市量的扩大。有很多城市认为那才能表明城市发展。的确，“发展”的内容中包括量的扩大和成长，但不是只有那些才意味着“发展”。“发展”在包括量的扩大和成长的同时，还包括质的改变和进化。而且，考虑到西部地区中等城市的未来，我们认为正是其质的方面才是关键。

“全面发展的城市”是指什么样的城市呢？它与不改变城市基本结构只单纯增大的城市不同，它是随着时代环境的变化而改变城市基本结构的城市。不是夸耀量的扩大而是夸耀提高品质的城市。例如，提高“生活品质”的城市，创造“城市个性”的城市，认识到人是“城市的主角”的重要性并吸引人才的城市。西部地区中等城市应该以这样的城市形态为目标。

“全面发展的城市”是通过怎样的途径实现的呢？中国的目标是在2020年达到“全面的小康社会”，至少在西部地区中等城市的市区部分正在比较顺利地实现³⁵。

预测将要到来的下一阶段是“大量消费社会”。在北京、上海等大城市已经出现了明显的征兆。这个变化会快速地从大城市波及到中等城市，并从东部波及到西部。这个阶段的城市与其他情况相比会具有作为生产和消费场所的特性。

更下一个阶段的城市应该成为“创造价值社会”。随着经济水平的上升，西部地区中等城市将从“单纯生产和消费物质、服务的场所”向“还能创造精神、文化性价值的场所”的进一步进化。其特性将改变为重新认识、重新追求在经济高速发展时代容易被忘记的精神·文化性价值的场所。

这一系列变化正是“全面发展的城市”应该探寻的远景规划。西部地区中等城市追求的应该是

³⁵ 现在提出的“全面小康社会”的目标是人均GDP为3,000美元(约为24,000元)。5个事例城市中玉溪市区已经大大地超过了这一目标，其他地区已达到了50%~60%。2003年，中国的人均GDP为1,090美元，初次突破了1,000美元的标准。今后，如果人均GDP维持在6.1%左右的年增长率，2020年就可以达成“全面小康社会”的目标。近些年的年人口增长率是0.6%前后，GDP的增长率能够维持在7%的话就可能实现。本报告书采用的预测(第一部第5章)，2000~2020年的平均增长率为7.25%可以实现。但正如中国政府也注意到的那样，为了使大多数国民达到这一水平，在维持高增长率的同时，还需要保持收入分配的平均。

“从量到质”的变化以及城市“从消费价值的场所向创造价值的场所”的改观。

2.2 三个构图、两个任务

现在，我们把西部地区中等城市看作位于三个大构图中。

三个构图

- 1) 为“中国和世界”的大框架
- 2) 称为“西部和东部”的中国国内地区间的对比构图
- 3) 西部地区内部的“城市和农村”的对比构图

这三个构图的重叠部分表示西部地区中等城市应该完成的具体任务。具体如下。

两个任务

- 1) 放眼世界的西部地区经济社会发展，承担一部分缩小东西部地区差异的任务。
- 2) 承担西部地区城市和农村一体化发展的中心任务。

2.3 六项基本方针

策划西部地区中等城市的发展战略时，建立六项基本方针。具体如下：

六项基本方针

经济发展方针

- 1) 市场原理和公共福利的均衡
- 2) 以地区市场为目标，最大限度地利用当地资源

空间发展方针

- 3) 培育作为地区中心的地方城市
- 4) 加强联系，强化地区经济圈

行政发展方针

- 5) 明确政府和民间的职能分担，互相协作
- 6) 加强城市间的合作

2.3.1 经济发展方针

(1) 谋求市场原理和公共福利的均衡

如果以市场为基础，市场原理当然要约束经济。因为城市发展的原动力是经济，所以城市发展首先应该接受市场原理的指导。

但是，市场原理有时会导致人们不喜欢的结果(市场的失败和不平等的所得分配)。城市“为人”而存在，城市的发展是“为了扩大住在城市的人的幸福”，那么，单纯按照市场原理发展经济、发展城市，就不能说是真正的“发展”。

政府的作用正在于此。政府是为了实现只靠市场则达不到的公共福利。为了唤起城市发展，使其能扩大居民的幸福，需要政府提倡并介入公共福利。但是，与市场相同，政府也有失败。不能保证任何时候政府都能适当或成功地介入经济和城市。

目前，中国要求考虑城市发展时的原则是“市场，要做好市场的工作；政府，政府要做好政府

的工作”。换言之，即“通过市场和政府的明确分离，互相取长补短推动城市和经济的发展”。谋求市场原理和公共福利的均衡的过程，才是在城市发展的所有方面必须做到的。

(2) 以地区市场为目标、最大限度地利用当地资源

经济发展必定需要相应的“资源”。这里指的是除资本、人才、原材料等有形资源以外的，地理条件、历史文化等无形资源。按照市场原理，这样的资源丰富的地区会自然而然地发展，贫瘠的地区则会落后。目前从中国的整体情况来看，东部沿海地区的城市是资源丰富地区的典型，西部地区的城市是与其相反的例子。西部地区的中等城市随着经济发展，需要从外部注入相当多的这样的资源，可是要按照市场原理，这样做就很困难。然而因此就束手不干也永远不会发展。所以，不仅要外部寻求资源，也要在内部挖掘资源，即使资源很少，并且要努力最大限度地利用它。即使需要时间，也要脚踏实地致力于有独立性的发展，这才是西部地区中等城市应该走的道路。

那时应有的基本方针，首先是“以地区市场为目标”。而西部地区城市的产业中特别考虑工业发展的可能性，在现阶段我们认为以向海外出口和向地区外输出作为发展的主轴是极为困难的。作为发展的第一阶段，当前不应该依靠外部市场，而应考虑把以西部地区内市场为对象的产业发展作为主轴的战略。以出口和输出为目标应该是在那些面向地区内市场的产业发展成长后，西部地区内的产业基础和产业联系增强后方才确定，也就是第二阶段的目标。

2.3.2 空间发展方针

(1) 培育作为地区中心的地方城市

中国城市体系的特点是行政上的顺序排得很细，但功能上的顺序并不明确。从整个国土来看，最高级别的3个大城市群和7个大城市带分的很清楚，但下面各级的城市分布体系的功能分类不明显。其结果是省级的城市体系中，省会城市作为顶点其功能是很明确的，但其余城市的功能顺序不明确，各城市都是同样的待遇。在西部地区，除了省会城市以外，其他城市都不发达，如果不按照功能顺序分出强弱，很有可能所有的功能都集中在省会城市。在一个省有很大面积的情况下，从经济活动和行政效率上考虑，所有功能都集中在省会城市的形式会制约整个省的平衡发展。考虑到全省的城市分布和地区经济空间结构，需要将省分割成几个经济地区，培养各个地区的中心城市。其候补城市主要是中等城市，选择合适的城市后，运用省级行政手段优先引导其经济振兴措施并成为行政基地，使其作为地区中心城市具备相应的规模和功能。

(2) 加强链接、强化地区经济圈

西部地区的中等城市几乎与外界隔绝单独发展的时代已成为遥远的过去。现在更确切的说是与世界经济接轨或称为全球化的时代。但是，看中等城市的实际情况就可以知道有很多还没有达到这个程度。尽管如此，但不容置疑的是掌握中等城市发展的关键在于与城市外部的“物质链接”是否充分。交通和通信尤其重要。近处，与城市周围的农村的链接，或者与邻近的大城市的链接，甚至与邻近省的大城市或国际贸易基地的链接。而且，应该优先追求与国土基于网络的链接。这样可以加强以中等城市为中心或者以附近的大城市为中心的城市圈之间的联系，把这些作为地区经济圈来强化。另外，向西部地区的投资无论是在大城市还是在中等城市，判断投资时非常重要的标准就是这种与外部的“物质链接”的完善情况。为了迎接应该到来的汽车普及化社会，也为了应付大量消费社会的到来，还为了地区内市场的扩大，交通网、流通网和情报网尤其重要。在基础建设中也应

该特别重视这一点。

2.3.3 行政发展方针

(1) 明确政府与民间的任务分担，相互协助

在计划经济下，采取的是政府自身从事生产活动的体制。因此，民间部门的工作极受限制，在经济活动的诸多方面政府起主导作用。其残余影响力至今很大。但是，对市场经济而言，民间部门才应该起主导作用。政府的主要任务是决定市场高效发挥作用的规则，并做到使它被严格遵守。从目前中等城市的行政来看，很难说渗透了这样的原则。许多民间部门应该做的工作是政府在做，相反，政府应该发挥的作用却没有实现的例子还有很多。还有，另一方面，民间部门也存在认为市场经济就是“任意放纵”的错误认识，应该经常有意识地克制自己的行为。对于市场经济下的城市发展，政府和民间部门需要各自明确任务分担，并有相互协助的姿态。

(2) 加强城市间的合作

中国行政方面的另一个特点是，上下纵向关系密切，横向关系淡薄。例如，省内的中等城市之间几乎没有横向联系。而且，城市与其周边地区没有协作，所谓广域行政的欠缺也是一个例子。更何况跨省的中等城市之间的协作和与国内其他城市的协作，以及与国外城市的协作更是少之甚少。讨论对中等城市共同具有的问题和相应对策，强化大城市圈卫星城市之间的行政合作关系，避免无用竞争，统一·有效地指导经济发展，其利益重大。不是上下关系，而是横向协作才是今后城市发展的关键之一。建立广范围的行政体系，设立城市政府协商会等，城市行政应该进行有力地引导以向这个方向发展。

2.4 8个城市发展战略

立足于以上基本方针，根据5个事例城市的范例分析，提出以下8项内容作为西部地区中等城市发展战略。

8个城市发展战略

- ①发展城市产业
- ②改善地区、城市规划
- ③完善城市基础建设
- ④改革土地使用制度
- ⑤建立社会保障制度
- ⑥搞好农村教育
- ⑦改革地方行政、财政
- ⑧利用自然、保护环境

这8项是通过以下的想法来引导的。首先，发展作为城市发展原动力的城市产业①是第一必要的。为了有效地完善支撑这个产业发展的基础，也为了改善城市居民的生活环境，改善地区·城市规划②同时是必要的。还有，具体而言完善城市基础建设③是不能不做的。那时，就需要改革中国存在的一大问题——土地使用制度④。其他方面，为了城市和农村的一体化发展以及促进有秩序地城市化进程，需要拆除在城市和农村之间存在的制度屏障，所以，大课题之一就是建立城市和农村

共通的社会保障制度⑤。还有，为了支撑生产性的城市发展，必须充分搞好农民接受的基础教育、职业教育以及高等教育⑥。虽然实施以上政策措施的主体是中等城市的地方政府，但是依靠现在的行政财政结构则不能完全胜任引领新型城市发展的工作，其改革⑦是必要的。作为行政财政改革的一环，要求利用城市的自然，强化保护环境的体制⑧。关于以上各项在第3部分详细叙述。

2.5 5个事例城市的发展战略

研究适用以上所见六项基本方针、8个城市发展战略的5个事例城市的发展战略。要求是充分立足于各个城市分别具有的特殊条件，并且具有西部地区中等城市共通的一般性的战略。

5个事例城市各自具有特点，根据JICA调查团尝试分类的结果，如表I.2.2.1进行了分类。

表 I.2.2.1 5个事例城市的类型分类

	四川省		云南省		湖南省
	都江堰市	德阳市	大理市	玉溪市	怀化市
城市规模区分	小城市	中等城市	中等城市	小城市	中等城市
行政级别区分	县级市	地级市	县级市	地级市	地级市
城市职能分类	卫星城市	中心城市	地方中心城市	中心城市	地方中心城市
经济特性	中等发达城市	中等发达城市	中等发达城市	发达城市	中等发达城市
产业特性	工业·旅游城市	工业·商业城市	工业·旅游城市	工业城市	商业·物流城市

注：对表I.1.3.4“5个事例城市的类型分类”进行了简化

资料来源：JICA调查团制作

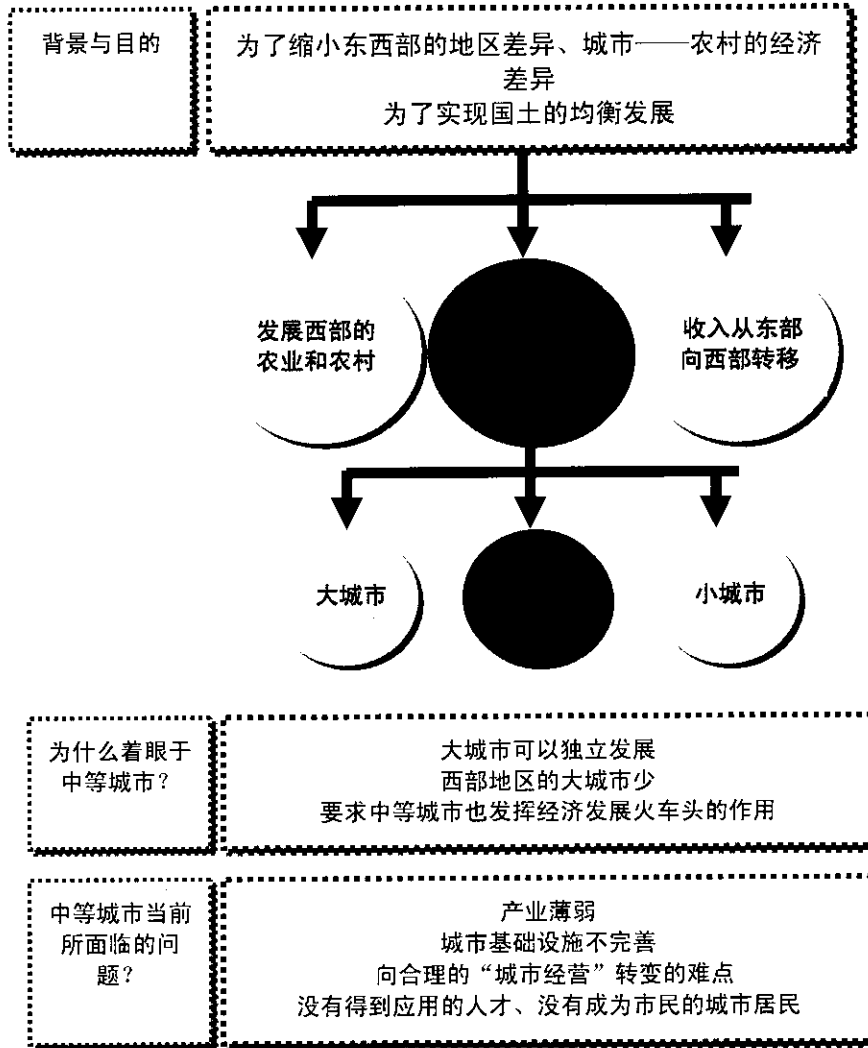
考虑这5个事例城市的发展战略时，要一面分析每个城市各自的类型，一面首先制定其“开发课题”。这是为了明确表示，在全体西部地区中等城市中，5个事例城市作为范例代表了哪个方面。5个事例城市的发展战略，可以以这个“开发课题”为基轴，沿此基轴来考虑。其各自的战略如第2篇所归纳。

5个事例城市的开发课题	
都江堰市	建设为成都的大后方(后花园)
德阳市	创造有魅力的工业城市
大理市	21世纪的乐土、大理的创建
玉溪市	绿色模范城市
怀化市	高度利用可持续资源的模范城市

2.6 中等城市发展战略体系：总结

上述西部地区中等城市发展战略体系如图 I.2.2.1 和图 I.2.2.2 所示。

为什么选择中等城



什么是城市发展

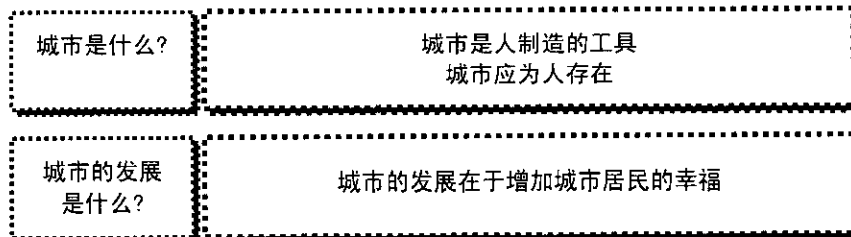


图 I.2.2.1 西部地区中等城市发展战略的体系(1)

中等城市发展战略的基本方针

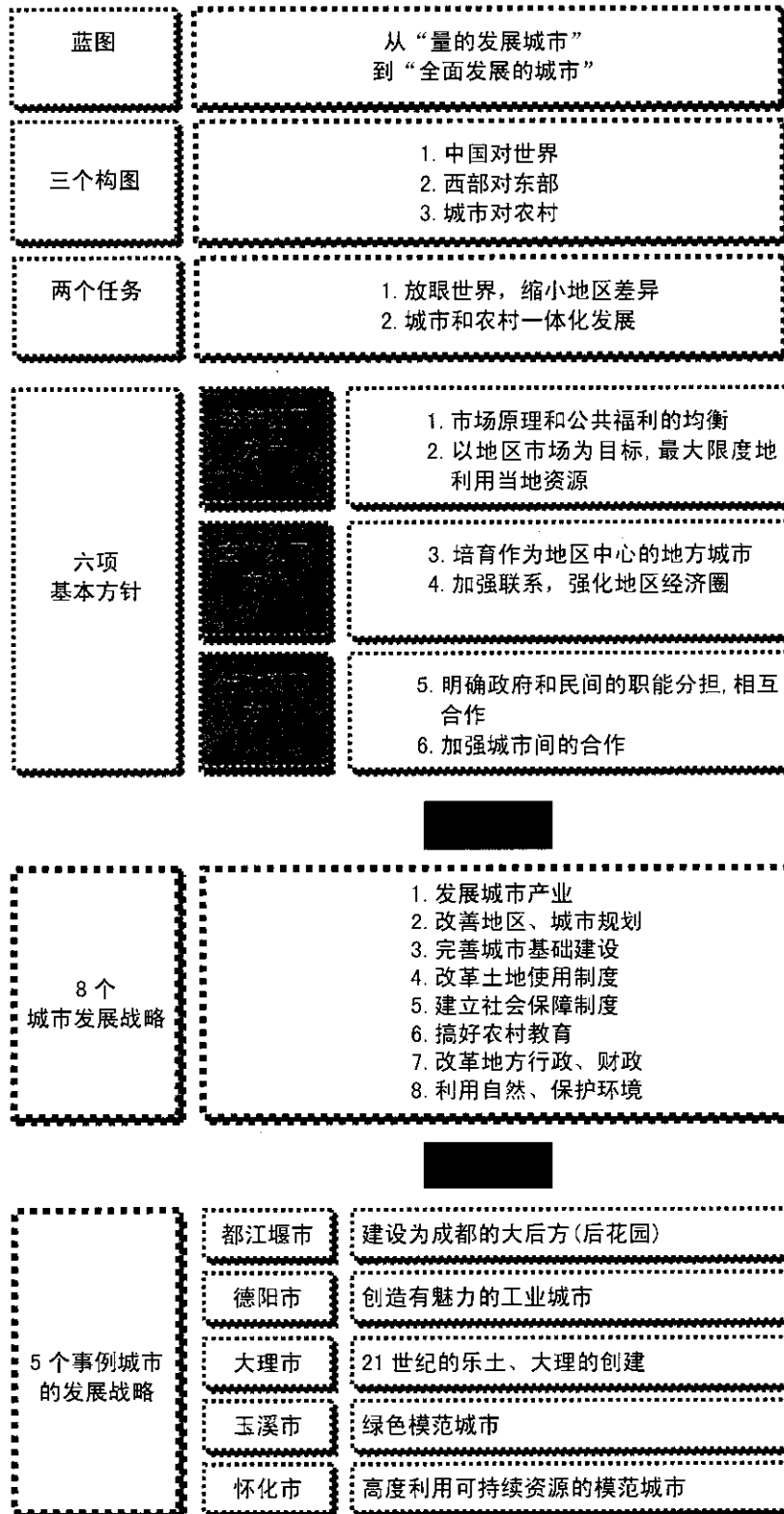


图 I . 2 . 2 . 2 西部地区中等城市发展战略的体系(2)

