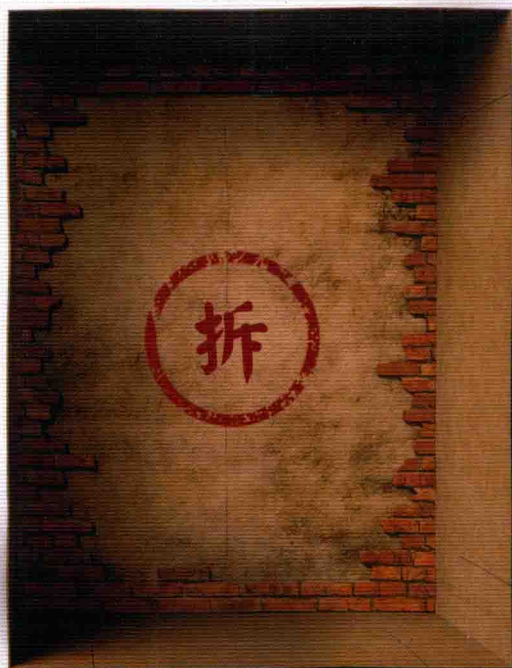


国家社科基金资助项目

“无知之幕”下的未来模式

低生存成本城镇化

马振涛◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

国家社科基金资助项目

“无知之幕”下的未来模式

低生存成本城镇化

马振涛◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

低生存成本城镇化/马振涛著. —北京: 中国发展出版社, 2017. 6
ISBN 978-7-5177-0664-9

I. ①低… II. ①马… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 064633 号

书 名: 低生存成本城镇化

著作责任者: 马振涛

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0664-9

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 17

字 数: 230 千字

版 次: 2017 年 6 月第 1 版

印 次: 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

献给我的父母
以及无数像他们一样
勤劳付出的城市迁徙者

所有社会价值——自由与机会、收入与财富以及自尊的基础——都应平等地分配，除非任何价值的不平等分配对每一个人都是有利的。

——〔美〕罗尔斯

衡量我们社会进步的标准，不是看我们给富人们带来了什么，而是要看能否给那些一无所有的穷人提供基本保障。

——〔美〕罗斯福

前言 >>> PREFACE

城市，是人类文明希望之所在，是最值得托付之未来。城镇化是当下中国最具变革意义的宏大叙事。“进不进城”对个人而言多属生活所迫；“留不留下”很多时候则是基于成本—收益权衡的选择。成本是离新型城镇化所侧重的“人”最近的视角，也是我们提出研究假设、构建分析框架的出发点。

传统城镇化是低成本、不可持续的模式。低成本的主要构成为土地低价格、劳动力低价格、基础设施结构性不足、基本公共服务残缺、资源价格低、生态环境成本未纳入、扭曲的低融资成本以及被压低或忽略的其他成本等。这种以政府为主导、以土地城镇化为核心的传统模式，忽略了人的基本诉求，扰乱了市场调节的基础性作用，不仅未能从根本上触及城乡分割的制度根基，反而在城市内部产生了新的二元结构，助长了城镇化的无效率与不公平。

伴随中国的转型、改革、发展进入主动适应市场化、城镇化的新时期，新型城镇化引发的成本增加、要素更新、财政收支变化、社会治理变革以及行政体制调整等都呈现新的特征。抓住“成本”这条主线，把握转移劳动人口诉求，将为化解“人口城镇化”难题提供新的视角。

已有城镇化成本研究以“农民工市民化”为出发点，其最终的落脚点多限于获取一组较为完整的数据，从而为政策决策提供支撑，值得探



索和挖掘的空间还很大。在制度供给视域下,秉承“宽口径”成本构成思路,我们的研究引入完全成本分析框架,以公共成本、企业成本、个人成本以及社会成本为支撑点,构建了一个广义上的城镇化成本构成图,以探讨各子成本演变过程,并作为构建测量模型、改进公共政策的立足点。这一分析框架下,城镇化成本内涵、范围远超已有测算。相应地,原先的测算方法需改进。在借鉴世界银行以及国内外学者测算方法基础上,研究构建了新的城镇化成本量化模型,并结合量化分析结果提出了成本化解与分摊机制设计的思路:根据产品属性界定分摊主体;渐进地变革“土地财政”制度;明确成本分摊中的激励机制;提高转移人口成本担负能力;从制度创新与政策调试上发力。

必须承认,成本的化解与分摊是一项系统工程,这从复杂的量化模型设计中不难窥见,因此,仅从单一主体着手,可能陷入“治标不治本”的窘境。未来的城镇化模式,需要大的思路和理念创新。

我们的研究认为,既有的新型城镇化愿景设计多遵循“正向”的线性思维模式,存在过于理想化且对未来困难预估不足的风险。事实上,在中国经济发展步入“新常态”,人口红利、资源红利以及出口红利等逐年消失的情况下,考虑到创新发展模式的冲击以及转移劳动人口素质、结构与分布的差异,那些“离福利分配最远,离危机转嫁最近”、处在社会不利位置而又存在城镇化需求的群体,将成为“以人核心”新型城镇化推进的难点。

此前,受功利主义理念设计的传统公共政策影响,城市发展的“马太效应”、托马斯·皮凯蒂论证的贫富差距扩大以及社会阶层的日益固化,正在成为现实。传统的低成本推进模式,建立在要素价格扭曲、交易成本畸高、成本转嫁给普通民众尤其是转移劳动人口的基础上,门槛高且阻碍“人的城镇化”实现。

为了避免城镇化发展的新旧“二元”交织,让更多的转移劳动人口



从中受益,我们认为,有必要结合罗尔斯“无知之幕”的公平正义理念,立足底线思维,注重公共政策托底功能,提出一种以保障中低收入群体实现城镇化为出发点,降低门槛、减少损耗、提高质量;既注重效率、更关注公平的低生存成本城镇化模式,使城镇化成为一个内生的、包容的、良性循环的自组织系统。

低生存成本城镇化模式以重塑价值理性、减少中间损耗、降低交易成本、实现人的城镇化为目的,是应对社会民生问题的选择、是跨越“中等收入陷阱”的选择、是纠正要素配置扭曲的选择、是缓解资源环境压力的选择、是构建协同共享社会的选择。这一模式遵循多主体责任共担、内生良性循环、要素双向流动、个体福利最大、多方机制协同的原则;设计有核心层、外围层和保障层三个圈层。

其中,核心层由基本的经济要素构成,主要解决土地、资本、劳动力要素资源的优化配置问题;外围层是城镇化表现出的外在特质,低生存成本城镇化应当是紧凑的、绿色的、智能的;保障层主要考虑的是构建城镇化高效率、低损耗运行的制度体系问题,包括基本公共服务体系构建、城市社会治理以及行政区划与行政体制改革等。所有这些因素构成了低生存成本城镇化模式的主体框架。此外,研究还提出利用规划约束这种模式。从城乡一体化理念、“大规划”要求、“多规合一”方法上,推行低生存成本城镇化,让城镇化成为服务于中低收入阶层的渐进推进模式,实现发展福祉惠及于民、共建共享之目的。

这一框架下,研究结合土地、资本、劳动力要素资源、城市社会治理、行政区划与行政体制改革展开阐述,探讨低生存成本城镇化与要素配置、体制机制创新耦合问题。

研究最后从政治哲学角度做了反思:城市应是自由之地,而非奴役之所。新型城镇化推进,终究是为实现人的更大程度实质自由服务的。出台公共政策时,决策者应摒弃功利思维,坚守正义理念,使处在社会



不利位置的群体在城镇化中不再游离于福利分配体系，不再成为危机转嫁主体；让他们的权利空间、自由空间进一步伸张；让城镇化不再是高成本的“通行证”；城市不再是掌控在优势群体手中的“俱乐部”。如此，城镇化“扩内需”的作用才能有效发挥；社会发展才能打开固化、收敛的包袱，修复城乡割裂伤痕，恢复螺旋式上升过程。

目录 >>> CONTENTS

绪论	1
城镇化成本研究的现实与长远意义	3
国内外基于成本问题的城镇化研究	6
一、城镇化成本研究	7
二、基于成本的城镇化模式	13
三、既有研究的述评	19
本研究的思路与方法	21
一、研究的总体思路	22
二、研究的主要方法	24
拟解决问题与创新之处	26
一、拟解决核心问题	26
二、可能的创新之处	27
全文框架与技术路线	28
问题的缘起：低成本扩张模式的不可持续	31
土地获取价格低成本	33
劳动力要素价格低成本	36
基础设施结构性不足低成本	38

基本公共服务残缺低成本	41
资源价格低与生态成本未纳入	44
扭曲的低融资成本	45
制度成本为代表的其他低成本	47
本章主要结论	48
完全成本分析框架：量化模型、实证检验与化解方案	51
完全成本假设：成本构成及演变	52
一、政府层面：公共成本及构成	55
二、企业层面：解决就业的相关成本	58
三、社会层面：社会服务及第三方影响成本	59
四、个人层面：城市生存与发展成本	60
五、小结	61
完全成本测算：模型设计与验证	62
一、相关计量方法及其借鉴	62
二、城镇化成本构成变量与约束条件	66
三、成本测算模型的构建	70
四、模型实证检验：广东省的数据	74
五、小结	78
成本化解与分摊机制设计：技术性方案	79
一、根据产品属性界定分摊主体	80
二、渐进地变革土地财政制度	81
三、明确成本分摊中的激励机制	82
四、提高转移人口成本担负能力	83
五、致力于制度创新与政策调试	84
本章主要结论	85



低生存成本城镇化：关于城镇化未来模式的建构	87
低生存成本城镇化：我们在谈论什么？	88
一、对既有城镇化发展模式的反思	90
二、低生存成本城镇化模式的提出	91
低生存成本城镇化何以值得信赖？	93
一、应对社会民生问题的选择	94
二、跨越中等收入陷阱的选择	96
三、纠正要素配置扭曲的选择	98
四、缓解资源环境压力的选择	101
五、构建协同共享社会的选择	103
低生存成本城镇化遵循哪些构建原则？	104
一、主体责任共担	104
二、内生良性循环	105
三、要素双向流动	107
四、个体福利最大	109
五、多方机制协同	110
低生存成本城镇化有哪些要素构成？	113
一、核心层：要素配置优化	114
二、外围层：紧凑绿色智慧	121
三、保障层：体制机制创新	128
规划调整与低生存成本城镇化实施	132
一、明确城乡一体化理念	133
二、摒弃传统小规划思维	134
三、多规合一降低实施成本	136
本章主要结论	137

低生存成本城镇化：要素资源配置与优化	139
低生存成本的土地要素、空间布局与住房保障	141
一、相关概念界定及其问题阐释	142
二、低生存成本模式下土地制度变革	151
三、低生存成本模式下城镇布局调整	154
四、低生存成本模式下住房联动性改革	160
五、小结	163
低生存成本的资本要素与投融资模式创新	164
一、传统城镇化投融资模式及弊端	164
二、低生存成本城镇化与投融资模式互动	171
三、低生存成本下投融资模式创新路径	173
四、低生存成本下投融资模式制度变革	178
五、小结	181
低生存成本的劳动力要素匹配：“民工荒”视角	182
一、既有劳动力要素不匹配解释	183
二、新的理论分析框架构建	186
三、基于新框架的分析与验证	189
四、低成本下优化劳动力要素配置建议	195
本章的主要结论	197
低生存成本城镇化：体制机制保障与创新	199
低生存成本模式下“多中心”社会共治机制	200
一、概念界定及与城镇化的内在逻辑	202
二、新型城镇化社会治理成本构成	204
三、“多中心”社会共治机制内涵界定	207

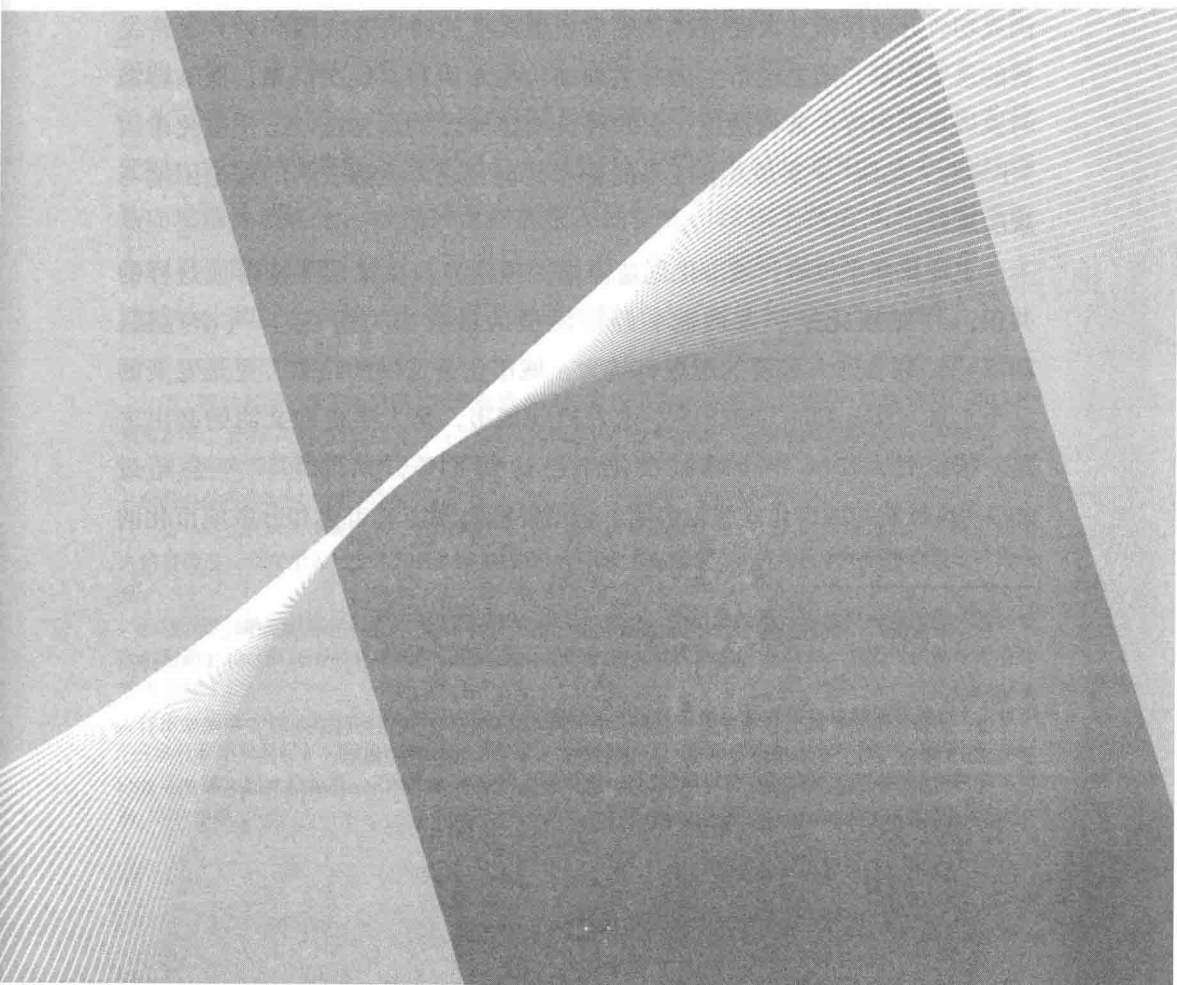


四、“多中心”社会共治机制内容与实施	210
五、小结	215
低生存成本模式下行政区划调整与体制改革	215
一、文献及历史变迁梳理	216
二、成本视角的行政体制问题探究	220
三、低成本模式下调整与改革建议	222
四、小结	228
本章的主要结论	228
总结与展望	231
研究结论与价值	233
一、学术层面	233
二、应用层面	234
研究不足与欠缺	236
基于政治哲学的展望	237
参考文献	240
后 记	256

绪 论

城市是诞生奇迹之所；是人类最伟大的发明与最美好的希望；
是最健康、最绿色、最富裕、最宜居的地方。

——爱德华·格莱泽



20 世纪 40 年代，张培刚先生在其著名的《农业与工业化》一书中系统研究了农业国如何实现工业化问题，成为发展经济学奠基之作。从 20 世纪初开始，中国一直在探寻工业化与现代化道路。到 21 世纪第一个十年，中国成功晋升世界第二大经济体，成为名副其实的制造业大国和世界经济发展的重要引擎，随之也衍生出一系列结构性矛盾和深层次问题，面临转型与发展双重困境。如何适应、引领经济增速放缓的新常态？怎样避免滑入“中等收入陷阱”，实现发展成果的普惠共享？成为亟待破解的理论困境与现实难题。

工业化产生供给，城市化创造需求。理论界与决策层逐渐形成这样的共识：“城镇化是扩大内需和经济发展的最大潜力所在”（李克强，2012）^①。联合国人居署的观点也认为，城市化是发展的结果，更是发展的一个工具（Joan Clos，2015）^②。由农村到城市，是人类走向文明的必由之路。据统计，2014 年全球城市化率已达到 54%，预计 2050 年会超过 66%^③。最新的城市化实践也表明，包括曾经出现逆城市化和分散城市化的

① 李克强：“城镇化是扩大内需和经济发展的最大潜力所在”，载于中国新闻网，2012-5-3. http://news.ifeng.com/mainland/special/likeqiangfangou/content-3/detail_2012_05/03/14302999_0.shtml。

② 2015 年 10 月 22 日在由中国社科院、中国科学院和中国工程院共同主办的“中国城市百人论坛 2015 年会”上，联合国副秘书长、人居署署长 Joan Clos 在演讲中提到。

③ United Nations Department of Economic and Social Affairs. World Urbanization Prospects The 2014 Revision. Published by the United Nations. 2014.



国家，亦在呈现新一轮向大城市、中心城市聚集的趋势^①。将城镇化作为中国转方式、调结构、促改革、惠民生的重要依托，推进以人的城镇化为核心的新型城镇化，是顺应历史潮流、遵循发展规律、满足人本质属性的必然选择^②，是中国“数千年未有之大变局”，也将是长期理论与政策研究关注的焦点。

城镇化成本研究的现实与长远意义

城市化（Urbanization），最早提出于西班牙工程师 A. Serda 于 1867 年发表的《城市化的基本理论》一书，并被后来者广泛接受。普遍意义上，城镇化可看作“城市化”在中国的特定称谓^③。所谓城镇化是指“随着工业化发展，非农产业不断向城镇聚集，转移人口不断向城镇集中，乡村地域逐渐向城镇地域转化，城镇数量和规模不断扩大、城镇生活方式和文明不断向农村扩散的历史过程”（马凯，2012）^④。“人口城镇化、经济城镇化、土地城镇化和城市城镇化”代表了四种典型学科对城镇化特征的描述^⑤。

① 统计显示，千万人口以上城市吸纳人口比重 1970 年为 2.88%，1990 年是 6.33%，2011 年是 9.88%，预测 2025 年是 13.57%。而其他规模城市所吸纳的人口，集聚态势远不如特大城市。李铁：人口向大城市集聚的趋势不可逆转 http://www.chinastock.com.cn/yhwz_about.do?methodCall=getDetailInfo&docId=4992850。

② 马克思的人性观认为“人有两种属性：自然属性和社会属性。人之所以为人，关键不在于人的自然性，而在于人的社会性。人的本质是一切社会关系的总和，人与人的本质区别在于社会关系。”

③ 很多学者对城镇化和城市化做了较为详尽的区分，为了使得研究能够国内外接轨，避免概念的混淆，我们在此不做详细区分，事实上，我们认为，二者概念区别不大，过于纠结就显得有些吹毛求疵了。

④ 马凯：“转变城镇化发展方式提高城镇化发展质量走出一条中国特色城镇化道路”，载于《国家行政学院学报》，2012（11）。

⑤ 姚士谋、冯长春、王成新、年福华、陈春等：《中国城镇化及其资源环境基础》，科学出版社 2010 年版。