

经济学与公共政策国家优势学科创新平台——中央财经大学中国公共财政与政策研究院

GONGGONG CAIZHENG
YANJIU BAOGAO

公共财政研究报告

—— 城镇化与城市财政建设

CHENGZHENHUA YU CHENGSHI CAIZHENG JIANSHE

《城镇化与城市财政建设》课题组 著



中国财政经济出版社

经济学与公共政策国家优势学科创新平台
——中央财经大学中国公共财政与政策研究院

公共财政研究报告

——城镇化与城市财政建设

《城镇化与城市财政建设》课题组 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政研究报告: 城镇化与城市财政建设/《城镇化与城市财政建设》课题组著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5175 - 2

I. ①公… II. ①城… III. ①城市化 - 关系 - 财政建设 - 研究 - 中国 IV. ①F299.21②F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 048954 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 黄亚青

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 16 印张 279 000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5175 - 2/F · 4187

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

《城镇化与城市财政建设》

课 题 组 成 员

乔宝云 过 深 胡 彬 刘乐峥 欧阳远芬

王兰兰 吴晓瑜 徐 贇 尹训东

[illegible]

第四节 国际比较	(160)
第五节 小结	(166)
第六章 城市财政体制建设	(172)
第一节 引言	(172)
第二节 城市财政的属性	(173)
第三节 不同财政分权体制下的地方合作模型	(178)
第四节 城市财政下的财政工具	(186)
第五节 我国传统财政体制的问题分析	(192)
第六节 构建我国现代城市财政体制的政策建议	(198)
第七章 中国城市现行管理体制及制度创新	(204)
第一节 中国城市的现行管理体制	(204)
第二节 中国城市制度创新	(213)
参考文献	(229)



第一章

绪 论

目前地球上超过 50% 的人口生活在一个城镇化的世界。据预测，到 2050 年，世界将有 30 亿人加入城市居民的行列，而这些新增的城市人口又将大部分集中在亚洲、非洲和拉丁美洲（巴曙松、杨现领，2013）。在这一浪潮中，中国的城镇化不仅是全球城镇化过程中一个极为引人注目的组成部分，而且对中国本身而言，城镇化将深刻地影响着中国未来的发展路径和前景。

在此之前，中国用了 30 多年的时间将城镇化率从 1978 年的 17.92% 提升到 2012 年的 52.57%（中经网数据），美国则用了 70 多年的时间才实现这样的城镇化率的提升（美国统计局，2013）。这种大规模、高速度、“高度浓缩”的城镇化道路使中国城镇化的成功和城镇化的问题一样突出（巴曙松、杨现领，2013）。如果在此之前的城镇化发展更注重发展速度的话，在此之后的城镇化发展可能更需要关注城市发展的质量和效率，需要重新考虑城市发展模式的转变，否则我国城镇化过程中历史积累下来的问题、经济增长本身、社会包容性和环境的持续性将无法获得一个健康的解决方案和发展平台。为此，本书的出发点和着眼点在于如何理解一个符合社会经济发展规律的城镇化，并在此基础上提出中国未来城镇化转型的政策建议。中国的城镇化正处于一个大转折的时间段，我们希望本书能为这一历史性的发展提供一点有参考价值的信息。



第一节 城市的概念

所有的经济活动和经济现象都发生在地理空间中。而城市是这些经济活动、经济现象和人口在空间上相对集中的区域。正如 Mills 和 Hamilton 指出,城市是人类发展历程中最早的,也是生产力最为旺盛的发明之一。纵观漫长的人类发展史,我们能发现文明的兴起和衰落与城市的兴衰息息相关 (Mills & Hamilton, 1994, p. 1)。

那么,城市 (Urban) 是什么? 在我们所参考的文献里,对这一概念的定义大体可以划分为三类。

第一类是用城市的物理界限或行政界限来界定城市和城市的空间范围。历史上有用城墙、运河或其他自然阻隔体来界定城市这种有界的社会经济组织形式;现代社会里有用公权力来界定的各个行政级别的城市。例如在中国,自 1949 年之后,城市体系依据行政地位分为六个等级^①: 省级城市 (包括直辖市和特别行政区)、副省级城市、地级市、县级市、县辖市和建制镇 (吴志强、李德华, 2010), 这些等级里所包含的城市及其行政边界又往往随经济发展和人口变动而改变,其具体划分和内部的空间与人口结构在第二章将有详细介绍。

第二类划分是欧洲一些国家根据土地利用的强度来界定城市的空间范围。他们采用卫星图像,并根据卫星图像提供的土地利用数据分辨城市土地,其精度通常不允许超过 200 米的差距。

第三类是比较常用的量化城市的方法,就是采用人口普查数据界定城市的空间范围。这一方法的逻辑基础是建立在对“城市”的一个定义之上。在城市经济学领域,城市被定义为一个人口相对高度集中的地理区域 (O'Sullivan, 2000, p. 7)。我们以美国为例,来具体了解这个概念的量化及其空间表现。美国统计局 2010 年人口统计数据中对城市的量化标准是^②:

城市包括一个人口密集的核心区域和周边的外延地区。核心区域是由一些人

① <http://wenku.baidu.com/view/a6f14f44336c1eb91a375d8c.html>.

② <http://www.census.gov/geo/reference/ua/urban-rural-2010.html>, accessed on July 25, 2013.



口普查地块 (census tract^①) 或人口普查街区 (census block^②) 组成; 外延地区包括非居住的城市用地和较低密度的人口, 是核心区域在空间上的延续。无论是核心区域, 还是外延地区, 都需要满足人口密度最低的要求, 而这一要求是: 作为一个“城市”, 核心区域和周边外延地区的总人口至少为 2 500 人, 其中至少有 1 500 人居住在公司或其他社会组织提供的集中居住区之外^③。美国统计局根据这一标准, 将城市划分为两种类型:

(1) 城市地区 (Urban Areas): 总人口超过 50 000 人。

(2) 城市聚团 (Urban Clusters): 总人口在 2 500 到 50 000 人之间。

图 1-1 是我们根据美国 2000 年人口普查数据绘制的加州洛杉矶地区的城市边界图^④。在图 1-1 中, 灰色区域是“城市地区”或“城市聚团”所在的空间范围。洛杉矶地区内有数量众多的行政意义上的“城市”(City, 细黑线界定的区域)。我们可以看见, “城市地区”、“城市聚团”和行政意义上的“城市”在空间上并不完全一致。

我们需要注意的是: 各个国家在不同的时间可能对“城市”的定义是不同的。就美国以人口统计数据来定义“城市”为例, 自 1790 年美国最早的人口统计以来, 对“城市”的定义也是根据经济发展水平的变化而不断调整的。

美国在人口普查地块或人口普查街区的基础上, 进一步发展了其他与城市经济分析相关的空间概念。这些概念包括“大都会统计区”(Metropolitan Statistical

① “A small, relatively permanent statistical subdivision of a county delineated by a local committee of census data users for the purpose of presenting data. Census tract boundaries normally follow visible features, but may follow governmental unit boundaries and other non-visible features in some instances; they always nest within counties. Designed to be relatively homogeneous units with respect to population characteristics, economic status, and living conditions at the time of establishment, census tracts average about 4, 000 inhabitants. They may be split by any sub-county geographic entity”. (资料来源: http://factfinder2.census.gov/help/en/glossary/c/census_tract.htm).

② “The smallest level of geography you can get basic demographic data for, such as total population by age, sex, and race”. “Generally small in area. In a city, a census block looks like a city block bounded on all sides by streets. Census blocks in suburban and rural areas may be large, irregular, and bounded by a variety of features, such as roads, streams, and transmission lines. In remote areas, census blocks may encompass hundreds of square miles”. The population of a census block varies greatly (资料来源: <http://blogs.census.gov/2011/07/20/what-are-census-blocks/>).

③ 例如医院、监狱、大学学生集体宿舍、军事区域集中居住区、公司提供的集中居住区等。

④ 2000 年人口普查的“城市”定义与 2010 年人口普查的“城市”定义有细微差别, 但我们因为只有 2000 年的人口普查地理信息系统数据, 所以这里采用的是 2000 年的资料。

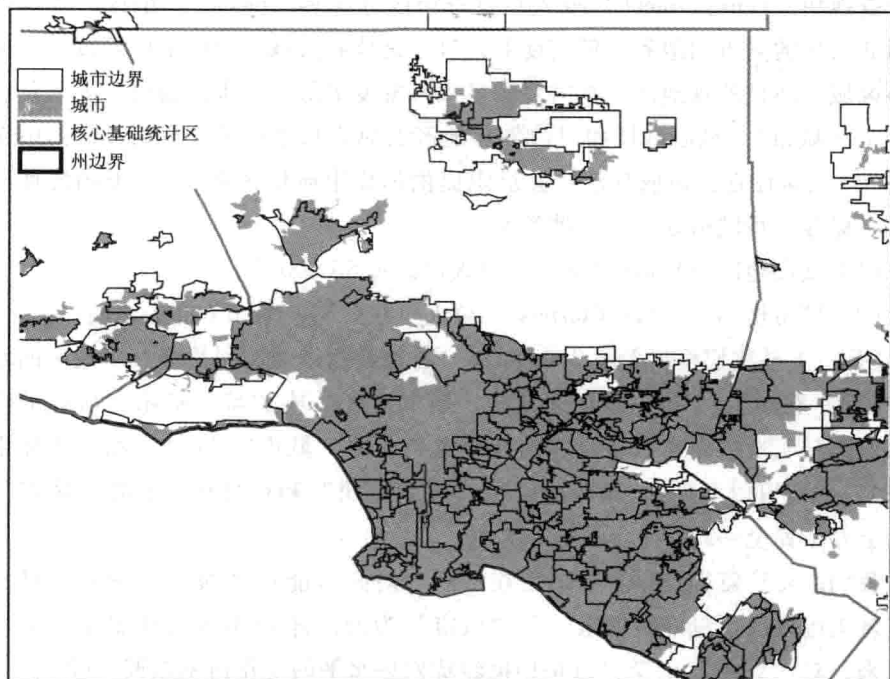


图 1-1 美国加州洛杉矶地区城市边界图

资料来源：1. 美国统计局 2000 年人口统计数据；

2. ESRI.

Area)、“小都会统计区”(Micropolitan Statistical Area^①)。大、小都会统计区又统称为“核心基础统计区”(Core Based Statistical Area^②)。两个或两个以上相邻的大、小都会统计区组合在一起可成为“联合统计区”(Combined Statistical Area)

① “Metropolitan and micropolitan statistical areas (metro and micro areas) are geographic entities delineated by the Office of Management and Budget (OMB) for use by Federal statistical agencies in collecting, tabulating, and publishing Federal statistics. The term “Core Based Statistical Area” (CBSA) is a collective term for both metro and micro areas. A metro area contains a core urban area of 50, 000 or more population, and a micro area contains an urban core of at least 10, 000 (but less than 50, 000) population. Each metro or micro area consists of one or more counties and includes the counties containing the core urban area, as well as any adjacent counties that have a high degree of social and economic integration (as measured by commuting to work) with the urban core”. (资料来源：<http://www.census.gov/population/metro/>).

② “The term ‘core based statistical area’ became effective in 2003 and refers collectively to metropolitan statistical areas and micropolitan statistical areas”. (资料来源：http://www.census.gov/geo/reference/gtc/gtc_cbsa.html).

a^①)。如果在大都会统计区里,存在一个郡(County)或与郡类似的区域,而且该区域至少有250万总人口,则可把该区域独立为“都市分部”(Metropolitan Division^②)。

图1-2是根据美国加州地区2000年的人口统计数据显示的这些与经济分析相关的空间概念,而这些区域与美国的行政区域是没有直接关系的。

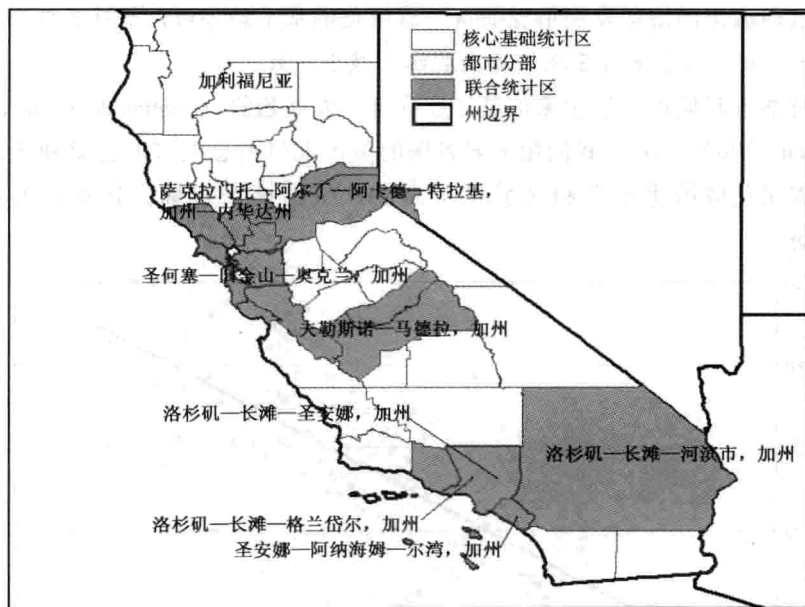


图1-2 基于美国人口统计数据、与城市经济分析相关的空间概念

数据来源:2000年美国人口统计数据;ESRI。

第二节 城镇化的概念、衡量指标和基本发展趋势

一、城镇化的概念和衡量指标

城镇化是人口与经济空间集聚与分化过程。在城市经济学中,比较常用的衡量城镇化水平的指标是城市人口占总人口的比重(Richardson, 1978;

① http://www.census.gov/geo/reference/gtc/gtc_cbsa.html.

② http://www.census.gov/geo/reference/gtc/gtc_cbsa.html.

Mills & Hamilton, 1993)。城市人口在空间上相对更密集地聚集与经济活动在空间上的集聚是相伴而生的,而由此所带来的正外部经济(即“集聚经济”)是城市形成与发展的最基本的经济动因之一。

二、城镇化的基本发展趋势

就目前城市经济的发展情况而言,城镇化的基本趋势可以概括为四个特点:

(一) 城镇化水平与区域经济发展水平趋于一致

经济学家和城市经济学家都已注意到这一发展趋势 (Acemoglu et al., 2002; Henderson, 2009)。如果我们用世界各国的城市人口占总人口的比重和人均 GDP 的数据来量化城镇化水平和区域经济发展水平这两个指标,其相关关系如图 1-3 所示。

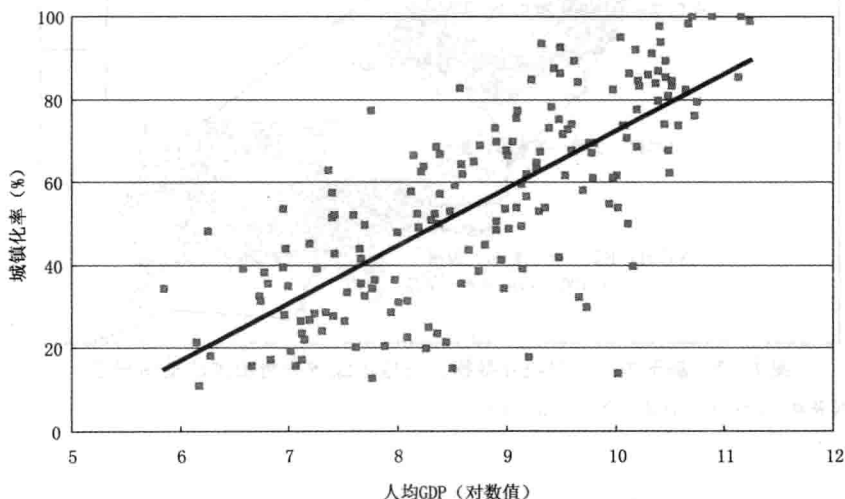


图 1-3 人均 GDP (对数值) 和城市化率

注: 1. 数据来源: 世界银行 World Development Indicator 2011, <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>。

2. GDP per Capita 为 GDP per Capita, PPP (constant 2005 international \$), 2011 年数据。

3. Urbanization Rate 是城市人口占总人口的比重, 2011 年数据。

(二) 就整个城市体系而言,在城镇化过程中,大小城市的分布遵循 Zipf's Law

城市体系是一个国家或区域范围内由一系列规模不等、职能各异的城市组成。如果我们把一个国家或区域中许多大小不等的城市,按规模大小分类,我们会发现规模越大的城市,城市的数量越少,而规模越小的城市,则数量越多。从城镇化的生成机制和发展演变的本质过程来看,城市实质上是经济和资源配置的



载体。无论是大城市还是小城市，都有其存在的天然的经济动因，而这种天然的经济动因赋予了大城市和小城市在整个区域经济体系中的平等地位，也正是因为这种平等地位，才能保障要素和资源在空间上的自由流动。

而 Zipf's Law 是分析大、小城市的组成结构的一个实验定律。Zipf's Law 是美国语言学家 George Kingsley Zipf (1902 ~ 1950) 提出的一个词频分布规律，也称为“Zipf's distribution”。而这一规律在社会科学和自然科学领域里的很多现象中都可以观测到。在城市经济学领域，Zipf's Law “是从城市的规模和城市规模位序的关系角度来考察一个城市体系的规模分布状况，即一个城市的规模与它在国家所有的城市中按人口规模排序所处的位序之间有密切关系”^①，也称之为“位序—规模法则”，其公式表述如下：

$$R_i P_i = K(1) \quad (1-1)$$

其中， R_i 表示城市 i 在全国所有城市中按人口规模排序所处的位序； P_i 表示城市 i 的人口规模， K 则为一常数，或为最大城市的人口规模。公式也可表述为^②：

$$\log y = \log A - \alpha \log x \quad (1-2)$$

其中， x 是某一人口规模； y 是大于 x 这一人口规模的所有城市的数量； A 是最大城市的人口规模。 α 是一个常数，如果 α 大于 1，而值越大，城市规模分布就越集中，大城市与中小城市在人口规模上的差异也越大；当 α 趋于无穷大时，区域所有的城市人口就集中在一个城市里。如果 α 小于 1，大城市和中小城市的人口规模差异则缩小，尤其当 α 趋于 0 时，则意味着所有城市的规模都一样。Zipf 在他 1949 年对美国城市的研究中发现， α 非常接近于 1。Gabaix (1999) 用美国 1991 年的数据也发现同样的规律，如图 1-4 所示。

不仅仅是美国的城市体系遵循位序—规模法则，Gabaix (1999) 发现这一法则大概是城市经济学中最为规则的法则，因为它在不同的时间段上适用于很多国家，例如无论是 1790 年的美国或是 1911 年的印度^③ (Gabaix, 1999; Zipf, 1949;

① http://www.jsce.gov.cn/course/AiccCourse/JYZX/JYZX2008098AICC/contents/fra01_05_02_04.htm.

② <http://www2.econ.uu.nl/users/marrewijk/geography/zipf/kwoktongsoo.pdf>.

③ Zipf 定律“实际上是人们根据现实中城市规模分布规律总结出来的经验模型。从 E. Auerbach (1913) 的第一个数学模型开始，历经 A. J. Lotka、E. P. Goodrich (1925)，H. W. Singer (1936) 到 G. K. Zipf (1949) 等，通过不断修正和发展成为 (1-1) 式的表达，但其理论基础迄今未澄清” (陈彦光, 2001, p. 100; Gabaix, 1999)。Zipf's Law 可能更多的是一个统计规律，反映的是一种随机分布，从分析可倒推出 Zipf's Law，是普遍适用的一个统计规律，如同万有引力定律能适用于一些社会经济现象一样。

Rosen and Resnick, 1980)。

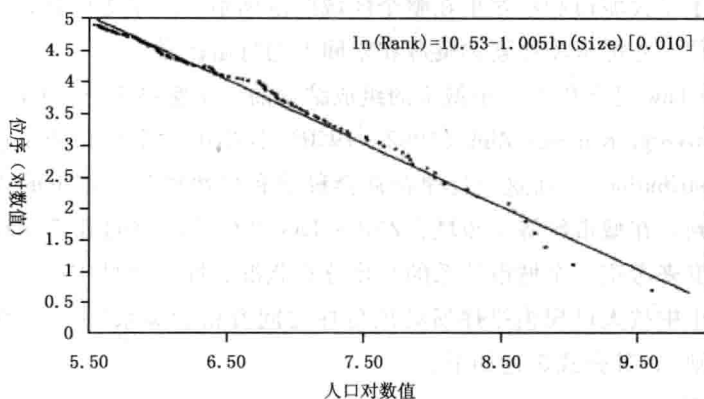


图 1-4 1991 年美国城市位序与人口规模

资料来源: Gabaix, 1999, p. 129, p. 130.

(三) 郊区城镇化的趋势

在人类发展的历史上, 城镇化水平随经济的发展而在逐步提高, 但直到目前为止, 绝大多数的国家 (也包括发达国家) 的城镇化水平都未达到 100%^①。美国地理学家 Northam (1975) “通过对各个国家城市人口占总人口比重的变化研究发现, 城镇化进程具有阶段性规律, 全过程呈一条被拉平的倒 S 曲线。第一阶段为城镇化的初期阶段, 城市人口增长缓慢, 当城市人口超过 10% 以后, 城镇化进程逐渐加快; 当城镇化水平超过 30% 时进入第二阶段, 城镇化进程出现加快趋势, 这种趋势一直要持续到城市人口超过 70% 以后, 才会趋缓; 此后为城镇化进程第三阶段, 城镇化停滞或略有下降趋势” (引自夏永详、余其刚, 2003, p. 4~5)。

我们采用城市发展历史比较长而且比较成熟的美国为例, 图 1-5 显示出美国从 1790 年至 2010 年城镇化率的变化趋势, 而且似乎符合 Northam 发现的规律。

从图 1-5 可以看出, 在 1790 年, 美国的城市人口只占总人口的 5.1%; 发展到 1970 年时, 美国有 73.6% 的人口居住在城市; 自 1970 年之后, 美国城镇化率的增长速度开始下降; 尤其是在开发比较早、经济发展水平较高的美国东北

^① 2011 年世界银行的数据显示, 只有个别资源单一或贫乏的小国或地区 (如新加坡、日本、比利时、中国香港、中国澳门、科威特等), 城市化水平高于 97% 以上。

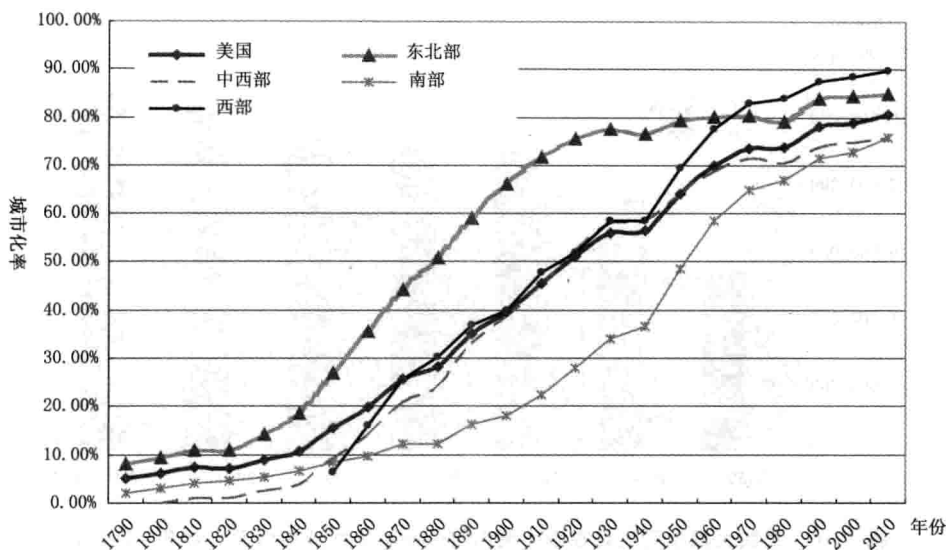


图 1-5 美国各区域的城市化率 (1790 ~ 2010)

数据来源：美国统计局。

部，城镇化率的增长速度自 1930 起就开始减缓，而且在一些时段还呈现降低的趋势。这一现象在城市经济学领域里，称之为“郊区城市化”（suburbanization 或 urban sprawl）现象。

郊区城镇化主要是在便利的交通工具和更高经济发展水平的支持下以及人们对更加舒适的生活环境和更好的自然条件的追求过程中，城市人口开始向郊区甚至更远的农村地区流动的现象。而人口向郊区的流动又吸引经济活动也随之向郊区流动。图 1-6 和图 1-7 显示出美国城市人口和工作机会向郊区流动的基本趋势。

（四）城市趋向于从单中心向多中心发展

传统的城市经济学和区域经济学对城市空间结构的分析是建立在单中心模型之上的。这一模型预设城市只有一个经济活动的中心，并在此基础上分析人们居住、就业、经济活动的空间定位，及其与城市交通之间的相互影响。例如 Ricardo 的农业地租理论、Thunen 的农业区位理论、Alonso 的城市土地利用模型等都是建立在单中心城市空间结构之上的。

单中心城市的理论构架有它的合理之处，因为在世界城市发展的历程中，大多数城市呈现出来的空间结构都只有一个经济活动的中心；即使发展到现在，很

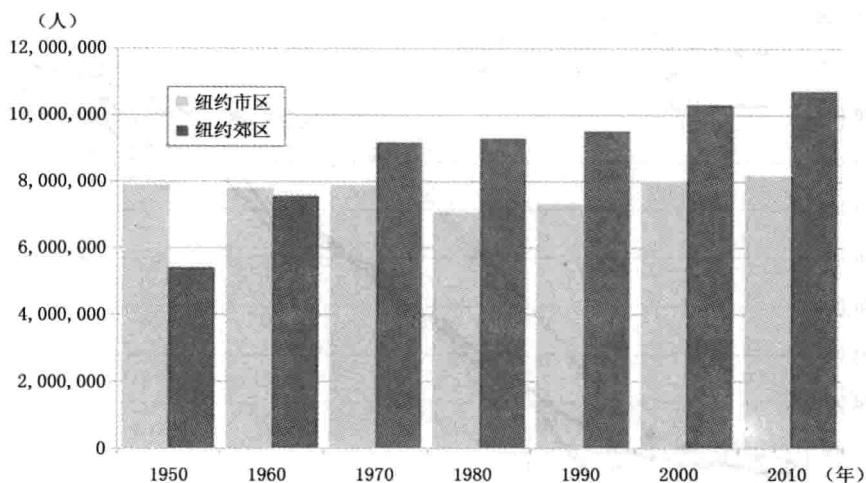


图 1-6 纽约大都市区人口在中心城内与中心城外的分布情况 (1950 ~ 2010)

数据来源: Cox, 2011, <http://www.newgeography.com/content/002157-the-accelerating-suburbanization-new-york>.

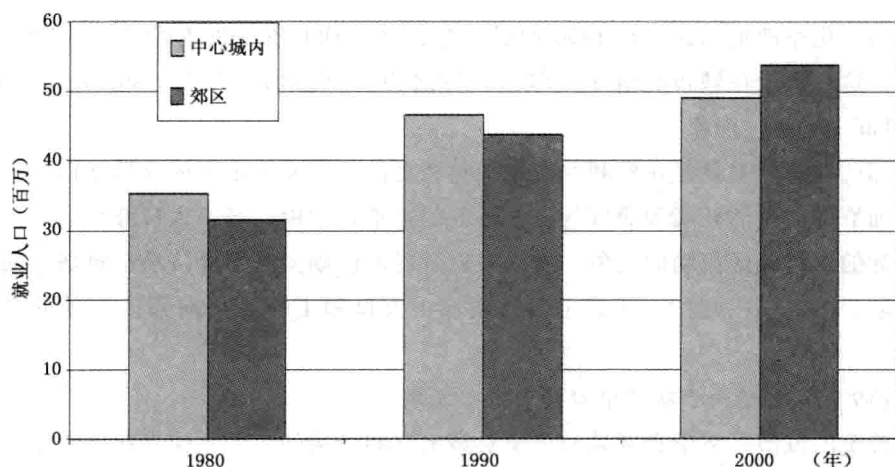


图 1-7 中心城内与中心城外工作机会的分布情况 (1980 ~ 2000)

数据来源: O'Sullivan, 2007, p. 131, 整个美国的数据。

多发展中国家的城市，甚至是一些发达国家的城市仍然为单中心结构 (Sun et al., 2012; Feng, et al. 2009; Feng, et al., 2008)。多中心的城市空间结构是城镇化比较成熟的区域，在最近二三十年的时间里才逐渐发展起来并为学术界所关注

(Giuliano and Small, 1991; Small and Song, 1994)。一些城市经济学家认为这种多中心的城市空间结构主要体现的是城市发展趋势的“质”的变化 (Anas et al., 1998; Coffey and Shearmur, 2001), 而这种“质”的变化包括人口和经济活动逐步向郊区流动与聚集, 并直接与市中心进行市场竞争。也因为有这种“质”的变化, 现代城市的空间结构得以根本地改变而形成更加发散的多中心的城市形态。图 1-8 显示美国加州洛杉矶大都市区的就业密度在 1980~2000 年的变化情况, 根据就业密度的空间分布, 我们可以识别出^①: 除了洛杉矶中心商业区是一个主要的经济活动中心之外, 还有一些经济活动强度很大的次中心。

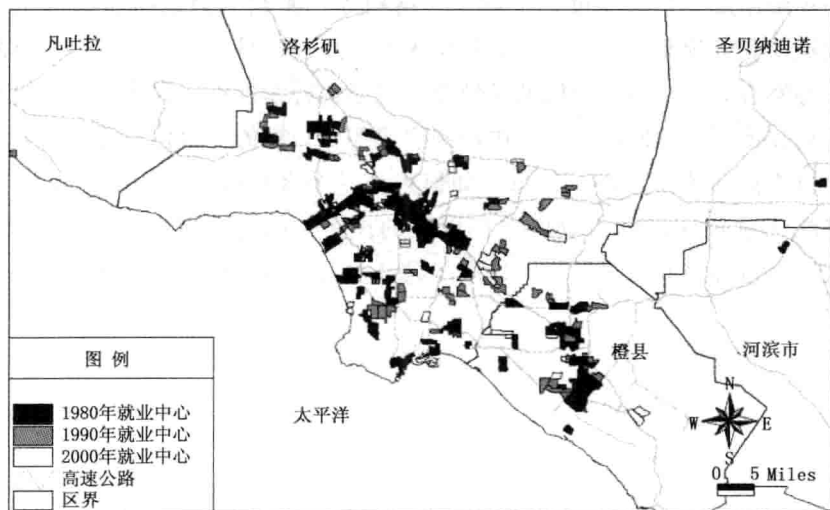


图 1-8 1980~2000 年洛杉矶大都市区统计区就业中心的变化格局

资料来源: Giuliano et al., 2008, Figure 6.

从城镇化的基本趋势我们可以看到, 城镇化一方面是地理空间的重塑, 另一方面也反映出生产、就业与消费结构的转变。从地理空间的角度而言, 城镇化是人口和产业在地理空间上的动态集中、扩散或流动的过程, 并由此导致不同国家、不同城市所经历的城市单中心、多中心或城市外围扩张的空间发展过程; 更为重要的是, 城镇化体现的是人口从农业产业向非农产业转移、土地从农业用途向非农用途转变的过程, 区域的产业结构和就业结构因此而改变, 第二、第三产

^① 城市经济学领域已有比较大量的文献在研究划分经济活动中心和人口中心的方法。在这里我们只是采用就业密度来显示经济活动的空间分布情况。