

# URP 城乡规划

## URBAN AND RURAL PLANNING

中国建筑工业出版社  
复旦规划建设设计研究院  
联合主编

城乡统筹

经济增长视角下的中国城镇化：理论、现实挑战和政策选择

城镇化和城镇现代化

城乡统筹与城市文化政策选择

城乡统筹中的土地资源、资产、资本综合管理初探

土地商品化：20世纪90年代

02

中国建筑工业出版社

## 城乡规划

联合主编单位:

中国建筑工业出版社

复旦规划建筑设计研究院

协编单位:

复旦大学城市经济研究所

复旦大学城市规划与发展研究中心

编委会主任: 陈秉钊

顾问编委(按姓氏笔画为序):

|     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王仲谷 | 王战  | 王景慧 | 王静霞 | 邓述平 | 卢济威 | 全永荣 | 朱自喧 | 何镜堂 |
| 吴良镛 | 李德华 | 邹德慈 | 周干峙 | 郑时龄 | 柯焕章 | 耿毓修 | 崔功豪 | 黄富厢 |
| 彭一刚 | 葛剑雄 | 董鉴泓 | 董黎明 | 蔡镇钰 | 戴复东 |     |     |     |

编委(按姓氏笔画为序):

|     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 马林  | 尹稚  | 方创琳 | 王富海 | 王世福 | 王建国 | 王海松 | 王祥荣 | 王唯山 |
| 王缙慈 | 冯现学 | 冯意刚 | 司马晓 | 刘奇志 | 华伟  | 吕斌  | 孙施文 | 朱子瑜 |
| 朱光辉 | 朱喜钢 | 苏海龙 | 余柏椿 | 吴之凌 | 吴志强 | 吴唯佳 | 张乐天 | 张兵  |
| 张京祥 | 张杰  | 张松  | 张泉  | 张晖明 | 张鸿雁 | 李晓江 | 李迅  | 李和平 |
| 杨保军 | 杨贵庆 | 杨新海 | 邱跃  | 邹军  | 陆锡明 | 陈天  | 陈家宽 | 陈锋  |
| 周伟林 | 周岚  | 林坚  | 郑成华 | 金广君 | 俞斯佳 | 俞滨洋 | 胡俊  | 赵万民 |
| 唐子来 | 唐晓峰 | 袁奇峰 | 章仁彪 | 黄亚平 | 雷翔  | 谭纵波 | 戴星翼 |     |

主编: 陈秉钊

副主编: 王新军 陆新之 万勇

本期审稿: 崔功豪

编辑部主任: 黄翊

编辑: 沈志联 李书音 周蜀秦

责任编辑: 焦扬

装帧设计: 冯彝诤

编辑: 《城乡规划》编辑部

收稿邮箱: cityplanning@vip.sina.com

北京编辑部: 01058337108

地址: 北京市三里河路9号中国建筑工业出版社新楼903室

邮编: 100037

上海编辑部: 02165104410

地址: 上海市国泰路127弄复旦大学国家科技园2号楼4楼复旦规划建筑设计研究院

邮编: 200433

出版单位: 中国建筑工业出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

城乡规划: 城乡统筹/陈秉钊主编. —北京:

中国建筑工业出版社, 2011.

ISBN 978-7-112-12903-4

I. ①城… II. ①陈… III. ①城乡规划—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第017056号

## 城乡规划

——城乡统筹

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

\*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 11¼ 字数: 390千字

2011年6月第一版 2011年6月第一次印刷

定价: 36.00元

ISBN 978-7-112-12903-4

(20159)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

## 出版前言

城乡规划作为一项维护社会公平、保障公众利益的公共政策，是政府配置空间资源，引导城乡建设发展的基本手段之一。随着我国城镇化快速推进，传统的城乡二元分治导致城乡发展不均衡，规划调控职能难以有效发挥，由此引发的经济损失、资源浪费和社会问题也愈发突出。《中华人民共和国城乡规划法》的颁布和实施，明确了城乡统筹发展思路，标志着我国已经进入了城乡一体化发展的时代。国家出台了一系列强农惠农政策，构建完善城乡发展的制度框架，并批准设立全国统筹城乡综合配套改革试验区。各级政府也积极探索对传统城乡二元管理的制度性突破，致力于推动城乡统筹发展。

在此背景下，城乡统筹成为我国城乡规划工作的重要指导思想和工作内容。面对新形势、新条件对城乡建设提出的新要求，城乡规划工作如何应对，如何整合城乡空间资源，加强城乡规划管理，从而使城乡规划工作由城市本位转向城乡兼顾，从政府集权转向公众参与，从国家本位转向民众本位，从强调对行政权力的维护转向对行政权力的约束，最终促使规划在国家统筹城乡发展的大趋势中发挥关键性作用，达成城乡这个复杂巨系统的良性运转。这些都成为亟待深入研究的问题。

《城乡规划》作为我国城乡规划建设领域中一个多学科、多视角、国际化的崭新学术交流平台，希望能够汇聚各界专家，熔铸学术智慧。针对当前的时政热点、学术焦点、民生重点，以“经世济用”的学者情怀和学术前瞻性、洞察力，精心组织编排每一专辑，以期对新时期城乡规划理论研究、实践探索乃至政府决策有所助益。

汇集多方智慧，共谋城乡发展。是为前言。

《城乡规划》编辑部

2011年5月8日

## 目 录

|                |     |
|----------------|-----|
| 本辑导读/崔功豪 ..... | 001 |
|----------------|-----|

## 纵 观 · 综 述

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| 经济增长视角下的中国城镇化：理论、现实挑战和政策选择<br>吴建峰 周伟林 ..... | 004 |
| 城镇化和城镇现代化/张 勤 李 枫 陈景进 .....                 | 016 |
| 发挥政府作用 统筹城乡发展/王桂新 .....                     | 026 |
| 城乡统筹与城市化政策选择/徐 琴 .....                      | 030 |
| “十二五”期间，上海统筹城乡一体化发展的重大政策研究/郁鸿胜 .....        | 035 |

## 新 视 角 · 新 思 维

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 城乡统筹的演进与测度研究/刘荣增 .....                          | 043 |
| 我国农村住区典型空间样本调查与集约化布局评价/杨贵庆 黄 璜 ...              | 050 |
| 城乡统筹中的土地资源、资产、资本综合管理初探<br>——以四川成都地区为例/冯现学 ..... | 063 |
| 定量决策方法在青村镇宅基地置换项目中的应用<br>王新军 苏海龙 勇应辉 张凤娥 .....  | 072 |
| 在城乡统筹的理念下城市规划教育体制的创新策略/周国艳 .....                | 077 |

## 实 践 · 求 索

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| “两型社会”背景下武汉市城乡建设统筹规划的实践与<br>探索/刘奇志 李海军 .....         | 082 |
| 新形势下上海市“1966”城镇体系规划调整完善及新城建设<br>研究/马 梅 赵 民 张 捷 ..... | 090 |
| 关于城乡统筹规划的探讨<br>——以《昆山市城市总体规划（2009—2030）》为例/赵 彬 ..... | 102 |
| 统筹集约背景下的苏南县级市发展与建设<br>王兴平 戎一翎 .....                  | 111 |
| 新形势下特殊地区城乡统筹发展的思考<br>——以上海市浦南地区为例/敬 东 韩 冬 .....      | 119 |
| 黑龙江省统筹城乡协调发展的目标和策略/吴殿廷 姜 晔等 .....                    | 126 |
| 皖江城市带承接产业转移示范区建设背景下的安徽省分区<br>统筹模式探索/刘复友 汪树群 .....    | 133 |

## 借鉴·启示

土地商品化：20 世纪 90 年代末以来中国的土地新政与土地

开发/徐 江 叶嘉安 吴缚龙文；王希嘉译 ..... 138

提升乡村景观的城乡关系机遇/Greet Overbeek 文；龚迪嘉译 ..... 153

英国乡村规划——现有政策评论

Nigel Curry Stephen Owen 文；王希嘉译 ..... 159

## 杂谈·随想

在城乡统筹的旗帜下/陈 鹏 ..... 169

## 本辑导读

崔功豪

由多种相关指标构成的指标体系。

第三，城乡统筹是一个系统工程。它既是实践科学发展观的一种“方法”、一种“理念”，其内涵又包含了它的理论基础和技术手段（包括规划设计）。因此，实现城乡统筹必须树立整体的、全面的、系统的观点。

第四，实现城乡统筹的过程是一个政府主导、市场辅助的过程，是需要通过机制、体制创新和具体政策措施来实施的。例如城乡户籍制度、土地制度、财税制度、分配制度、就业与社会保障、农村基础设施建设以及城乡规划全覆盖问题等等。因此，实现城乡统筹是政府的责任，政府是关键，必须发挥主导作用。

由此，“城乡统筹”问题的研究并不是我们这辑专题乃至几辑内容所能全覆盖的，专辑中的文章也不能全面地阐述所有“城乡统筹”问题。本辑内容只是就“城乡统筹”某些方面的一些研究成果进行整理和介绍，希望能够为国内已经或者准备开展同类研究的学者提供有益的参考。

本辑内容主要分为“纵观·综述”、“新视角·新思维”、“实践·求索”与“借鉴·启示”四个版块。“纵观·综述”、“新视角·新思维”这两个版块主要讨论了城乡统筹的理念与相关理论，包括城乡统筹的概念、对城乡统筹概念的一些新思维和新认识、政府实现城乡统筹过程中所起的作用等。“实践·求索”版块介绍了国内不同类型地区城乡统筹的实践活动，反映了我国城乡统筹活动的开展以及各自的做法与经验，这将有助于丰富城乡统筹活动和相互借鉴。最后在“借鉴·启示”版块中介绍了国外一些城乡协调发展的认识 and 实践经验，为国内规划实践者提供借鉴与参考。

实施城乡统筹，关键在于政府的主导作用和行之有效的政策，所以本辑专门刊登了六篇文章讨论政府在城乡统筹发展过程中的主导作用和相关政策。《经济增长视角下的中国城镇化：理论、调整和政策选择》（吴建峰等）从

城市和农村经济的不均衡发展是世界各国在经济发展过程中面临的一个共同问题，受到世界各国的高度重视和关注。因此，协调城乡发展对于中国这样一个有着广大农村的世界上最大的发展中国家而言，其意义更是不言而喻。改革开放30年来，我国城乡关系经历了由分离、对立走向融合，收入差距从缩小、扩大再到走向缩小的统筹协调发展过程。

本辑文章将围绕“城乡统筹”这一主题展开。“统筹城乡发展”这一提法最早是在2003年10月党的十三届三中全会中通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（后简称“决定”）中提出的。“决定”提出了科学发展观以及五个统筹（统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然是和谐发展、统筹国内发展和对外开放），五个统筹中首先强调了统筹城乡发展。“城乡统筹”具有广泛内涵和深刻意义。

第一，“城乡统筹”是一件大事，是涉及建设中国特色社会主义的一件大事，是全面实现小康社会和现代化建设的大事。只有通过城乡统筹，才能让城市和乡村这两个社会、两个板块得到协调的发展，才能使我国走向全面的发展。因此，必须提升对城乡统筹的认识。

第二，城乡统筹发展是一种目标。它不仅仅是一种理念，更不是一句口号，而是我国中国特色社会主义、社会经济发展总目标中一个重要组成部分，并形成可以考核的

经济增长的视角分析了我国城镇化发展,文章通过梳理发展中国家城镇化与经济增长的基本理论、解析城镇化对我国经济增长的推动作用、分析“十二五”期间我国城镇化进一步发展面临的挑战,提出了我国城镇化进一步发展的政策思考。《城镇化和城镇现代化》(张勤等)一文更详细地分析了中国的城镇化之路。文章深刻分析了城镇现代化的内涵、城镇现代化建设面临的形势,提出了加强城镇现代化建设的4个原则要求和6个重点任务。4个原则:①坚持以人为本;②坚持城乡统筹;③坚持因地制宜;④充分发挥市场机制的作用。6个重点任务:①提升城市经济发展水平质量,扩大就业;②推广低冲击开发模式,实现资源的永续利用;③加强公共物品供给,提高城市的支撑能力;④推进城乡一体化建设,构建和谐的城乡关系;⑤充分发挥规划综合调控作用,着力加强城乡规划和管理;⑥强化制度创新,提高政府管理效率。《发挥政府作用,统筹城乡发展》(王桂新)一文开宗明义地指明了政府在城乡统筹发展过程中的重要性,整篇文章从问题着手,指出当前在推进城市化、城乡统筹发展过程中遇到的主要问题是城市与乡村两者没能被很好地兼顾以及政府和市场在推进城乡统筹的过程中没有起到很好的作用这两方面。针对这两个问题,作者提出了“共生”的概念,并且特别强调了城乡一体化发展应该遵从“共生”的发展理论,作者认为城乡一体化实际上就是城乡共生的一个过程。因此,无论是政府还是市场都应该更好地发挥各自“好的”作用,遵循符合未来区域“共生”发展的趋势和规律。但是政府的作用更为重要,是推进共生发展的关键。《城乡统筹的演进与测度研究》(刘荣增)一文对“共生”理论进行系统阐述,提出了“城乡统筹度”的概念,构建了以“城乡共生统筹度”作为测评指标的城乡统筹状况的指标体系,并通过系统分析实际比较了各地城市城乡统筹的状况,城乡统筹评价指标体系的建立有利于帮助各个地区的政府更好地检验其城乡统筹的程度,也提供了一种可供参考的方法。“政策”是实现城乡统筹发展极为重要的工具。为此,本辑选用了两篇相关论文对此进行论述。《城乡统筹与城市化政策选择》(徐琴)主要从城市化的角度在政策层面探讨如何实现城乡统筹。作者认为,改革开放以来,中国的城镇化取得了巨大的成就,但是也存在两个突出问题。一是城镇化的发展偏重于沿海发达地区的大城市、特大和超大城市的发展,忽视了中小城市和小城镇的发展。二是在城市化过程中,比较注重城市规模的扩大和建设的美化,但是没有为农民真正转为市民提供更多的机会。鉴于此,作者提出了一个新的观点,即应该采取“引导型的城市化发展政策”,而不是单纯的“推动型的城市

化政策”。作者认为必须以抑制社会不平等、推进城乡统筹发展、实现城乡居民的权益平等为价值和目标取向,重新建构更为理性的“引导型城市化政策”体系。《“十二五”期间,上海统筹城乡一体化发展的重大政策研究》(郁鸿胜)针对上海(我国经济发达的特大城市之一)的特殊性,通过对上海在城乡一体化发展中的重大政策的研究,作者提出了农民宅基地置换、农村集体产权制度改革、建立粮食价格与农资价格和劳动力价格上涨的挂钩政策、农村非农就业政策、农村社会保障、城乡教育医疗、城乡的财政金融制度、基本农田生态补偿机制等八个方面关于如何加快统筹城乡发展的制度创新的内容,是颇有启示意义的。

“土地”是城乡统筹中的核心问题,如何处理好城乡统筹中的土地问题是众多讨论中的热点。《城乡统筹中的土地资源、资产、资本综合管理初探——以四川成都地区为例》(冯现学)认为在协调城市土地和农村土地的关系中需要提升“土地”的概念,不单单只是将土地看成是一种载体,看成是传统经济中的资源,在现代社会经济发展中更应该将其看成是一种可以运作的资产和资本。文章在对“土地资源”、“土地资产”、“土地资本”的概念进行阐述后,以成都地区为例就城乡统筹发展方面对三者做了实际的论述。徐江、叶嘉安、吴缚龙三位境外学者的《土地商品化——20世纪90年代末以来中国的土地行政与土地开发》一文对20世纪90年代以后中国土地市场的发展进行了研究,文章回顾了中国政府在土地商品化以后是如何强化、规范土地市场的。作者认为政府在土地市场中所起的作用好坏是推进土地市场发展的重要因素,在文中提出的一些观点是值得思考的。“城乡规划”是实现城乡统筹的一个重要手段,因而也需要适应城乡统筹要求的“城乡规划”人才。《在城乡统筹的理念下城市规划教育体制的创新策略》(周国艳)针对国内目前在规划教育体系方面还缺少相对应的教育策略的情况,探讨了在城乡统筹理念下城乡规划的人才培养问题,而如何创新我国城市规划教育体制是作者关注的重点。作者通过分析城乡统筹的理论和实践对于城市规划人才的新要求,提出了现行城市规划教育体制的创新策略,为城乡规划的教育体制改革提供了参考。

农村空间资源的利用与分配时实现城乡统筹发展的重要命题和核心内容之一。城市化过程也是农村空间资源的功能调整和优化利用的过程,如何用定量的方法进行农村空间资源的合理配置是农村空间资源利用的关键。本期刊登了《定量决策方法在青村镇宅基地置换项目中的应用》(王新军等)和《我国农村住区集约化布局研究》(杨贵

庆等)两篇文章。前者结合上海郊区青村镇的研究课题,在农民居住空间需求和意愿调查基础上,详细阐述了农村居住空间资源合理化配置的定量分析方法和技术流程以及配置方案;后者从全国层面在不同类型(气候、地形)农村社区空间样本(19个)调查分析基础上,建立了定量数据的我国农村住区集约化布局的评价指标体系,深入探讨了集约化布局的评价目标。两篇文章提出的命题以及研究思路、调查方法、技术路线均有助于开拓城乡统筹的研究和应用。

自2003年城乡统筹概念提出以来,全国各个地区在实施城乡统筹过程中积累了不少实践经验。在本辑的论文中我们收录了6篇相关文章。6篇论文所探讨的地域范围有大有小,大至省级(黑龙江省、安徽省),次为大区、大市(苏南地区、武汉与上海),小至小市、小区(昆山与浦南),分别介绍了不同类型地区城乡统筹的做法与经验。《黑龙江省统筹城乡协调发展的目标和策略》(吴殿廷等)探讨了黑龙江老工业基地在新的城市化背景下是如何实现城乡统筹的,提出了城乡统筹发展的目标、任务和对策。《皖江城市带承接产业转移示范区建设背景下的安徽省分区统筹模式探索》(刘复友等)一文依国家新批准的皖江城市带的发展新机遇研究了安徽省在新背景下城乡统筹的做法。文章特别探讨了分区城乡统筹的四种模式,分别为:以“承接产业转移和组合大城市建设”为动力的示范区城乡统筹模式、以“城、矿、乡统筹”为关键的两淮能源地区城乡统筹模式、以“城镇化和三农三化”为核心任务的皖北现代农业基地城乡统筹模式、以“生态经济和大旅游经济”为主抓手的皖南古徽州文化生态地区城乡统筹模式。城乡统筹模式研究对加快城乡统筹的发展是十分有益的,这种做法值得借鉴。武汉市作为我国“两型社会”的试点地区,是城乡统筹发展的重点地区。近年来,武汉市积极学习和借鉴国内外各地成功经验与历史教训,加快推进了城乡一体化进程。《“两型社会”背景下武汉市城乡建设统筹规划的实践与探索》(刘奇志等)一文结合

武汉市城乡统筹的实践活动,通过城乡统筹的规划,探索了城乡建设统筹的理论基础、发展模式,策略、方法和内容。《统筹集约背景下的苏南县级市发展与建设》(王兴平等)一文在分析了苏南地区的发展新背景之后,提出了该地区的发展方向:统筹集约。文章从苏南地区总体层面和县级市自身发展两个层面提出转型时期的发展策略,作者认为苏南地区全域都市化是该地区未来发展的基本模式。《新形势下上海市“1966”城镇体系规划调整完善及新城建设研究》(马梅等)从探讨整个上海市域的城乡体系、城镇体系着眼,分析其不同形势下的规划调整以及在新形势下的新城建设,从另一侧面反映了城乡统筹建设问题。昆山市是我国发展十分迅速的一个县级市,江苏省城乡统筹的试点。《关于城乡统筹规划的探讨——以〈昆山市城市总体规划(2009-2030)〉为例》(赵彬)以昆山市城市总体规划为例,对在经济高度发展的背景下城乡统筹规划的编制原则和框架进行了具体的探讨,提出了一些有新意的做法。《新形势下特殊地区城乡统筹发展的思考——以上海市浦南地区为例》(敬东等)选择了上海的浦南地区,从科学发展观、构建和谐、城乡一体化的角度探索了这一地区的未来城乡统筹发展方向,并对相应的社会保障系统建设提供了一些新的思路。

为了解借鉴国际动向和经验,能够更好地推动城乡统筹的发展,本辑还选取了两篇国外文献,分别介绍了国外城乡关系。《提升乡村景观的城乡关系机遇》(Greet Overbeek)从乡村景观方面论述了城乡关系,另一篇《英国乡村规划——现有政策评论》(Nigel Curry等)论述了英国从第二次世界大战以来乡村规划的政策问题,均值得一读。

城市统筹是个大课题,城乡统筹发展是一个长过程。因此,城乡统筹研究也将是持续的,并随新形势、新背景而不断深化。为此,衷心希望广大关心和从事城乡统筹的研究、规划、管理和实践的朋友们一起来共同推进城乡统筹发展。

# 经济增长视角下的中国城镇化： 理论、现实挑战和政策选择<sup>①</sup>

Urbanization and Economic Growth in China: Theories, Challenges and Policies

吴建峰 周伟林

## 1 引言

本文讨论了“十二五”及今后一段时期内我国城镇化和经济增长的关系。经济学理论认为城镇化能够有效率地发挥集聚经济作用，促进经济增长。发达国家的经验表明城镇化是一国经济腾飞的必经之路。对于我国而言，经济发展的主要任务是由传统的“二元经济”向“一元经济”转型，其实质就是城镇化过程。在过去 30 多年里，我国城镇化水平显著提高：一方面，大量农村富余劳动力从农业部门进入城市部门，非农业人口迅速增加；另一方面，产业集聚程度明显提高，城市经济部门对经济增长的贡献不断增强，以工业和服务业为主的城市经济在国家 GDP 中比重达到三分之二以上。但是近年来金融危机、沿海省份因工资引发的劳资纠纷、人民币汇率提高以及政府采取遏制污染和产能过剩的政策标志着我国过去 30 多年来低成本制造业生产模式已不再稳固。内外环境的改变势必引起产业和要素在空间分布上重新调整，继而影响着“十二五”期间我国城市增长和城镇化发展格局。

在总结城市经济学理论文献的基础上，本文利用统计数据<sup>②</sup>和调研数据<sup>③</sup>，同时结合一些国内外的实证研究和报告，探讨“十二五”和今后一段时期内我国城镇化和经济增长关系。我们具体阐述了三个基本问题：①城镇化是“十二五”期间我国扩大内需和经济增长的重要路径；②现阶段我国城镇化进一步发展面临人口流动、政府管理和环境治理等挑战；③提高社会公共资源和人力资源的空间分配效率是我国城镇化持续发展的可行路径。核心结论是：随着经济发展目标逐步由“增长”向“发展”转移，

**【摘要】** 文章从经济增长的视角分析了我国城镇化发展。文章首先梳理了发展中国家城镇化与经济增长的基本理论，其次解析了城镇化对我国经济增长的推动作用并提出“十二五”期间我国城镇化进一步发展面临的挑战，最后提出了我国城镇化进一步发展的政策思考，其核心观点是通过扩大内需促进城镇化。

**【关键词】** 城镇化 经济增长 扩大内需

**Abstract:** This paper investigates urbanization in China from the lens of economic growth. It presents the theoretical arguments for urbanization and economic growth in developing countries. Then the paper focuses on the case of China by analyzing the contribution of urbanization to China's economic development over the past decades. Based on the data and anecdotal evidence, this paper also raises some challenges for further urban development in the coming five years in China. Finally it puts forward some solutions to these challenges, such as expansion of local demand by promoting big cities in China's interior regions.

**Key Words:** urbanization, economic growth, expansion of domestic demand

作者：吴建峰，经济学博士，复旦大学经济学院中国社会主义市场经济研究中心助理教授

周伟林，经济学博士，复旦大学城市经济研究所所长，中国城市科学学会常务理事

① 本文由《“十二五”中国城镇化发展战略研究报告》一书的部分内容编撰而成，是住房和城乡建设部城乡规划司“十二五城镇化道路研究”项目的成果之一。

② 该部分数据来自于 2009 年 11 月住房和城乡建设部组织的关于“十二五”城镇化研究课题的调研资料。

经济发展战略从“出口”变为“出口和内需并重”，我国“十二五”及今后一段时期的政策取向就是通过制度创新和空间资源的重新调配来推动城镇化。具体来说，就是要鼓励中西部地区的大城市发展以吸纳当地更多农村劳动力到城市部门，为全国范围内的户籍制度和土地制度以及其他制度改革创造条件。

本文第二节梳理了城市化和经济发展的基本理论，第三节分析了“十二五”期间我国城镇化和经济发展关系，第四节论述了“十二五”期间及今后一段时期内我国城镇化面临的挑战，最后提出我国城镇化发展的政策思考。

## 2 基本理论：城市化和经济增长

所有发达国家都经历了城市化过程，这大大推动了城市化理论发展。近期相关学者开始研究发展中国家的城市化进程及其特征，譬如劳动市场流动限制、大量非正式部门经济对城镇化的影响等。

### 2.1 城市化和发展中国家的经济增长

城市化和经济增长紧密相关。人口和产业在城市里集聚可以有效利用规模经济，包括专业化经济和城市化经济，最终提高生产率水平。研究表明，在城市经济体中，某经济活动规模增加10%，生产率提高0.3%~0.8%。也就是说，城市经济体中存在3%~8%的集聚经济。<sup>[1]</sup>对发展中国家来说，城市化是经济持续发展的必要条件之一。<sup>[2]</sup>最近，一些理论解释发展中国家可以通过促进要素流动和人力资本积累来实现经济增长。Lucas（2004年）建立了发展中国家城市化模型。<sup>[3]</sup>该模型的基本思想是：农村移民进入城市后，其技能会得到提升，最终促进经济增长。具体来说，一方面农村移民促进经济增长和技术变迁，即由土地密集型（农业）技术向人力资本密集型（城市）技术转变；另一方面，农村移民进入城市后，整个经济的人力资本开始转型，即由二元技能（低技能和高技能）经济体过渡到高技能经济体。模型表明发展中国家要实现由传统农业社会向持续的工业化经济转变，必须通过发展城市来吸纳农村大规模移民。Lucas（2009年）通过对世界各国经济发展数据的研究，探讨了人力资本积累对一国经济结构转型和城市化的作用。<sup>[4]</sup>他认为除了资本和劳动力自由流动，来自发达国家的知识外溢是发展中国家实现经济结构转型和经济富裕的主要推动力；如果传统农业在经济中份额过大且本国知识水平较低，发展中国家吸收先进国家的知识外溢能力就变得很局限，即使有很好的经济贸易政策其经济增长也不容易实现；只有通过积极推进城镇化，发挥城市

在知识交流和吸收先进技术方面的能力以及推动规模经济的作用，发展中国家才会实现由传统“二元经济”向城镇化经济转变，达到经济繁荣。除了上述两个宏观经济增长模型，Henderson & Wang（2005年）基于内生增长理论分析了发展中国家城市化和经济发展关系。<sup>[5]</sup>该理论描述了发展中国家的城镇化演变：在农业经济发展到一定程度后，城市化开始；随着城市化水平的不断提高，不同规模城市增长，经济体内形成城市体系。其理论认为经济发展促成农业劳动力转移至城市部门的原因包括两个方面：①制造业技术的进步和发达国家制造业向成本较低国家及地区专业，带来发展中国家的制造业需求上升。②随着经济增长，农业全要素生产率提高，生产同样农产品的劳动力需求减少。这些文献从理论上解释了城市化是发展中国家实现现代化和经济增长的基本途径。

### 2.2 城市提高生产率的经济解释

城市化水平提高意味着经济体可以发挥城市在促进人口变迁、产业结构变迁和人力资本积累等作用，实现经济增长。经济学理论认为城市的好处在于其能够聚集不同类型的生产活动、市场、资本和技术，实现规模经济并提高生产率。这一论断可以追溯到亚当·斯密的专业化分工理论。在《国富论》中，亚当·斯密引入了规模经济、要素流动和运输成本等概念，论述专业化分工是生产率提高来源。Marshall（1920年）具体阐释了专业化分工的三个基本来源：知识外溢、中间产品专业供应商和劳动力市场聚集，即马歇尔外部经济。<sup>[6]</sup>传统上马歇尔外部经济分成两种类型：一种是专业化经济，其来自于产业内经济活动互动产生的外部性；一种是城市化经济，其来源于产业间经济活动互动产生的外部性。Henderson（1974年）将马歇尔外部经济看作是城市产生的原因，建立了最优城市规模模型。<sup>[7]</sup>Eaton & Eckstein（1997年）用模型解释了人力资本集聚促进城镇化和经济增长的机制。他们发现城市的规模与人力资本水平呈正比，规模大的城市的地租和人均工资水平比较高。<sup>[8]</sup>Black & Henderson（1999年）用模型阐释了在人口外生增长条件下一个经济体城市规模和数目如何产生。<sup>[9]</sup>该理论的基本观点就是地方化的信息外溢能够促进产业集聚，而人力资本积累可以带动内生经济增长，城市规模随着人力资本积累和知识外溢的提高而扩大，且城市数目会不断增加。最近一项研究中，Duranton（2007年）运用质量阶梯模型（Quality Ladder Model）建立了在技术创新条件下，产业跃迁（Industrial Churning）驱动城市增长的模型。<sup>[10]</sup>该模型解读了企业创新和城市规模空间分布的关系：行业内的创新会提高企业的垄

断利润，并吸引同行业内其他企业在本地的集聚，而行业外的创新虽然提高了企业的垄断利润，但会诱使该企业选择更易于产生创新的地区。因此不同类型的创新会使不同城市的产业结构和就业人数发生变化，从而带来城市规模空间分布的变动。

基于这些理论，经济学家们做了大量实证研究来说明城市中集聚经济是产业生产率提高的主要来源。Glaeser 等（1992 年）研究了美国城市就业数据，发现相对于地方化经济而言，城市化经济是美国城市就业增长的主要来源。<sup>[11]</sup> Henderson 等（1995 年）考察了美国产业数据，发现城市化经济有利于创新型产业的生产率提高，而专业化经济则对成熟性产业更具吸引力。<sup>[12]</sup> Dekle & Eaton（1999 年）利用日本城市工资和地租数据，检验了集聚经济在城市制造业和金融服务业中的作用。他们研究发现集聚经济对制造业和金融服务业的生产率提高都有积极作用。<sup>[13]</sup> Glaeser & Mare（2001 年）考察了美国城市中出现的“工资溢价”（Wage Premium）现象。<sup>[14]</sup> 他们发现工资溢价并不是体现在城市工资水平相对较高，而是表现在城市工资增加较快，这说明城市可以加快人力资本积累，提高劳动力生产率水平，从而带来经济增长。

### 2.3 影响城市增长和城镇化发展的制度因素

除了基本经济因素外，经济学家们还分析了影响城市增长和城镇化的制度因素。不同制度意味着资源在社会中的分配方式不同。Acemoglu & Robinson（2007 年）解释了制度和经济增长的关系。<sup>[15]</sup> 他们认为制度尤其是经济制度的重要性在于其能够改变社会中主要经济角色的激励机制，特别是对物质和人力资本投入以及生产组织。制度性障碍

（Institutional Barriers）主要指一些制度使经济体中的一部分人不能享受到基础教育、基础健康帮助、足够的卫生设施和水源等。<sup>[16]</sup> 这些制度性障碍影响物品、服务和知识在不同部门和地区间流动，减弱国内市场一体化程度和贸易对经济的贡献，不利于城市增长。Duranton（2009 年）从理论上探讨了发展中国家特有的制度性因素对城市增长和城市体系的影响，研究发现人口流动限制、贸易保护、政治因素、二元劳动力和住房市场制约城市体系效率的提高。<sup>[17]</sup>

很多实证研究也说明制度因素是影响城市增长的重要因素。Ades & Glaeser（1995 年）运用多国城市数据验证了政治和城市集聚经济的关系。<sup>[18]</sup> 他们的研究表明政治上集权是导致很多发展中国家城市集中度高的重要原因。Henderson & Kuncoro（1996 年）探讨了印度尼西亚经济自由化对要素和产业空间分布的影响。<sup>[19]</sup> 他们发现 1993 年经济自由化后，印度尼西亚的私人企业具有集中趋势，且向政府部门比较集中的地方聚集。Hanson（2001 年）考察了北美自由贸易区对墨西哥边境城市的影响，发现北美区域一体化是美—墨边境城市增长的重要推动力。<sup>[20]</sup>

以上这些文献表明，对于发展中国家来说，要推动城市化发展，实现经济有效率增长，就要进行制度创新，允许物品、劳动力和资本在市场里自由流动，最大限度地发挥集聚经济作用。

## 3 改革开放以来中国城镇化和经济增长

改革开放以来我国城镇化水平有了大幅度提高，城镇人口比重由 1978 年的 17.9% 增长到 2009 年的 46.6%（图 1）。我国城镇化的速度，不仅高于美国等发达国家，

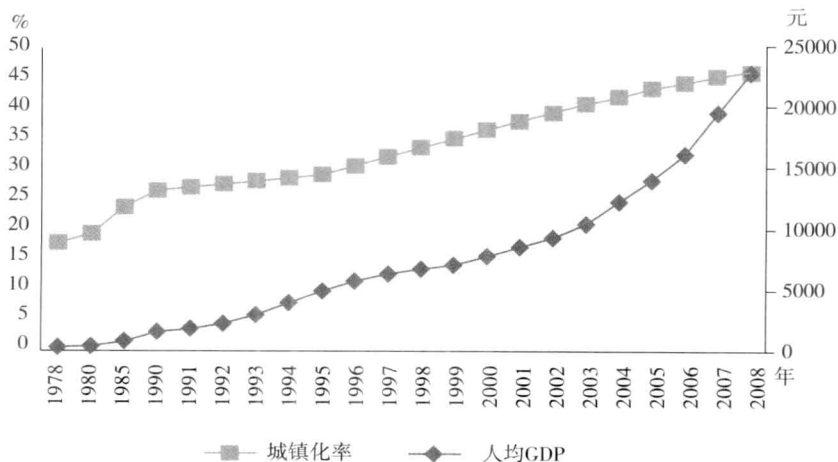


图 1 改革开放以来我国城镇化率和经济发展（1978~2008 年）

（数据来源：国家统计局。新中国六十年统计资料汇编。北京：中国统计出版社，2010。）

也远远高于印度、巴西和印度尼西亚等众多人口大国。<sup>[21]</sup>与此同时，城镇经济成长为我国国民经济重要组成部分。2008 年我国城市的 GDP 约占全国 GDP 的 75%。<sup>[22]</sup>在过去 30 多年里，城镇化是推动我国经济高速增长的重要动力。图 1 显示了我国 1978 ~ 2008 年城镇化率和经济增长的关系。我们发现城镇化率 and 经济增长具有正向关系，验证了城镇化对我国经济发展具有推动作用。“十一五”期间，我国 GDP 的年平均增长率估计达到 11.0%，但是我国城镇化年平均增长率不足 4%。<sup>[23]</sup>与经济增长水平相比，我国城镇化水平还需要进一步提高。Henderson（2010 年）运用跨国数据研究了城镇化和经济增长的关系，发现我国的城镇化水平落后于经济发展阶段。<sup>[24]</sup>因此，如何更加有效率地推进城镇化，将是“十二五”期间我国经济发展的重要任务。

### 3.1 推进城镇化是解决我国城乡收入差距过大和社会公共服务均等化的重要手段

改革开放以来我国城镇化发展迅速，但是城乡居民收入差距呈持续上升趋势（图 2）。相关研究给出了我国城乡收入差距过大和城乡公共服务不均等的证据：<sup>[23]</sup>2009 年我国城乡居民收入差距继续扩大且达到 3.33:1，其中农村人均卫生费不到城市的 1/4；新农合医疗保险下各级财政人均年补贴只有 80 元，这一比例低于城镇社会医疗保险下个人支出金额；农村人均教育文化娱乐支出只有城镇的 23%。城乡收入差距的扩大和农村公共服务均等化的缺失造成了我国农村消费的低迷。中国社会科学院的研究发现我国农村居民消费率相对较低：2008 年我国农村居民的边际消费倾向为 0.65，比城镇居民边际消费倾向高 0.09。从耐用品拥有量来看，2008 年每百户农村居民拥有电脑 5.4 台，不到每百户城市城镇居民拥有量的 10%；每百户农村居民拥有电视 49.1 台，相当于每百户城市城镇居民拥有量的 1/2；每百户农村居民拥有照相机 4.4 台，接近于每百户城市城镇居民拥有量的 10%；每百户农村居民拥有空调 9.8 台，不到每百户城市城镇居民拥有量的 10%。<sup>[25]</sup>如何启动农村消费市场，挖掘 7 亿多农村居民的消费潜力，对于我国内需增长具有重大战略意义。

因此，“十二五”期间我国需要继续推进城镇化，要通过完善公共服务体系和社会保障体系建设来提高农村地区社会服务化水平，同时也要培育区域性城市，把符合条件的农业人口转变为城市居民，推动内需增长。

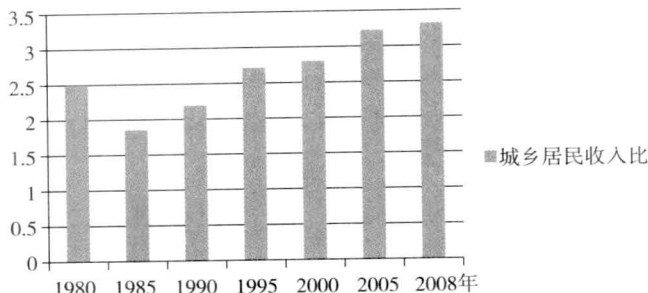


图 2 我国城乡居民收入比（1980 ~ 2008 年）

（数据来源：国家统计局。新中国六十年统计资料汇编。北京：中国统计出版社，2010。）

### 3.2 发展城市有利于发挥集聚经济在经济增长中的作用

改革开放以来我国大规模的城市数量逐渐增多。我们选取了 1990 ~ 2008 年城市非农业人口数据，发现我国人口 100 万以上的城市个数明显增加（图 3）：我国人口 400 万以上的城市由 1990 年的 3 个增加到 2008 年的 13 个，人口 200 万 ~ 400 万的城市由 1990 年的 11 个增加到 2008 年的 28 个，而人口 100 万 ~ 200 万的城市由 1990 年的 37 个增加到 2008 年的 81 个。

文献还表明，不同类型的集聚经济成为推动我国城市增长的重要动力。一方面，我国很多大城市呈现多样化经济特点，且发展势头良好。在最新的全球城市排名中，北京和上海分别位居第 13 位和 20 位<sup>[26]</sup>，说明近年来我国这两个城市的全球影响力在不断提高。另一方面，我国出现了一批以专业化经济为主导的中小城市。随着国内市场一体化程度和地区基础设施水平的提高，很多城镇工业通过工业园区方式集聚，其中一部分从城市中心区走向城市边缘地带，另一部分从计划经济年代的工业城市向具有区位优势 and 比较优势的新兴城镇发展。城市专业化水平提高的典型表现是城市经济中专业性市场的形成，如义乌的小商品市场、福建石狮的鞋业市场、常熟的服装市场等。工业集聚和专业性市场成为我国很多城市成长的经济驱动力，造就了一大批专业化城市和城镇。总体而言，我国城市的专业化水平明显提高，而规模较大城市的多样化经济水平较高。以长江三角洲为例，近年来该区域主要城市的专业化和多样化程度显著提高。数据显示，江宁、江阴、昆山、萧山、余杭、闵行、嘉定等城市专业化程度较高，而南京、苏州、无锡、上海、杭州等城市具有较高多样化水平（表 1）。

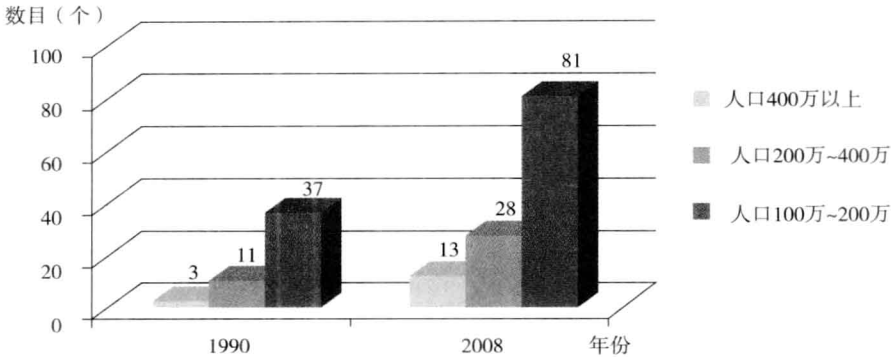


图3 改革开放以来我国不同规模城市演变 (1990~2008年)  
(数据来源:《中国城市统计年鉴 1992》,《中国城市统计年鉴 2009》)

长三角主要城市的区位熵指数 (2002~2006年)

表 1

|    | 2002 年 | 2003 年 | 2004 年 | 2005 年 | 2006 年 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 杭州 | 0.958  | 1.071  | 1.281  | 1.258  | 1.31   |
| 萧山 | 2.141  | 2.188  | 2.264  | 2.308  | 2.38   |
| 余杭 | 1.728  | 1.54   | 1.735  | 1.868  | 1.812  |
| 上海 | 1.086  | 1.224  | 1.298  | 1.254  | 1.228  |
| 闵行 | 1.767  | 1.734  | 2.034  | 2.224  | 2.357  |
| 嘉定 | 2.288  | 2.25   | 2.319  | 2.190  | 2.085  |
| 南京 | 1.259  | 1.216  | 1.191  | 1.236  | 1.198  |
| 江宁 | 1.382  | 1.500  | 1.470  | 1.346  | 1.304  |
| 无锡 | 1.439  | 1.467  | 1.505  | 1.387  | 1.41   |
| 江阴 | 1.616  | 1.734  | 1.819  | 1.645  | 1.579  |
| 苏州 | 1.19   | 1.243  | 1.52   | 1.674  | 2.094  |
| 昆山 | 1.879  | 2.337  | 2.977  | 3.578  | 4.249  |

注:表中黑体表示地级市

[资料来源:张超.城市体系视角下长三角工业空间集聚与转型研究[J].城市发展研究,2008(15):20~25.]

但是我国集聚经济在地理上分布并不均衡。张晓军等(2009年)发现2006年长三角、京津冀和珠三角是我国城镇密集区:在3%不到的国土面积上聚集了14%的全国人口,生产了42%的国内GDP,吸引了79%的外来投资,55%的特大城市集中在沿海地区。<sup>[27]</sup>这表明城镇化水平的空间分布不均衡是我国地区经济发展差异的重要表现。因此在“十二五”期间,通过推进城镇化尤其是中西部地区城市增长是促进我国区域经济发展的重要任务。

### 3.3 推进城镇化可以减少交通成本和环境成本

城市人口增长和城市群发展将会直接推动城际和城市轨道交通发展的投资需求以及区域之间基础设施建设。随着城镇化水平提高,我国城市轨道交通发展迅速。截至2009年年底,我国有10座城市已建成运营30条城市轨道交通线路,运营里程达到813.7km,其中上海235km、北

京198km、广州117km、大连和天津70~90km(表2)。新的城市轨道交通发展,一方面提高了市内交通便捷程度,另一方面还影响城市的空间结构。由此可以看出,城市轨道交通的发展是“十一五”时期我国城市扩展的重要手段。

城镇化还能提高跨地区交通基础设施水平和地区一体化程度。我国先后实施了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008~2020)》、《长江三角洲地区区域规划纲要》和各区域城市群发展规划,强调区域合作尤其是跨地区基础设施实现区域市场一体化来带动地区城市增长和地方经济发展。这些跨地区基础设施将成为我国未来城镇化发展尤其是中西部地区大城市发展的重要动力。世界银行2006年报告中提供了世界上主要几个国家都市区管理经验,重点强调了区域性交通基础设施对都市区域管理的重要作用。<sup>[28]</sup>

近期内我国部分城市轨道交通规划 表 2

| 城市 | 项目                                             | 近期规划线路长度 (km)   |
|----|------------------------------------------------|-----------------|
| 北京 | 4 号线、8 号线、9 号线、10 号线二期、亦庄线、6 号线、大兴线、7 号线、14 号线 | (2012 年) 400    |
| 上海 | 7 号线、8 号线二期、9 号线二期、11 号线、13 号线                 | (2010 年) 115. 2 |
| 武汉 | 2 号线                                           | (2010 年) 53. 9  |
| 深圳 | 1 号线续建、2 号线及延长段、3 号线及延长段、4 号线续建、5 号线           | (2010 年) 34. 7  |
| 重庆 | 1 号线、2 号线延伸段、3 号线、6 号线                         | (2012 年) 165    |
| 天津 | 2 号线、3 号线                                      | (2012 年) 115. 2 |
| 沈阳 | 1 号线、2 号线                                      |                 |
| 南京 | 2 号线                                           | (2010 年) 42. 3  |
| 杭州 | 1 号线                                           | (2010 年) 82. 5  |
| 苏州 |                                                | (2010 年) 47. 4  |
| 成都 | 1 号线                                           |                 |

(资料来源：中国城市轨道交通网)

城镇化发展还有助于促进保护生态环境和减少能源消耗等方面的投资。这些投资包括投入资金使可再生能源在一次能源供应中的比重逐步提高，通过对低碳技术研发工作的投资，尤其是理顺企业风险投融资体制、鼓励企业开发低碳基础、提高技术创新能力、促进低碳经济成为我国经济新的增长点等。现阶段我国很多城市已经开始推出适合自身城市的发展政策，鼓励清洁技术的开发和应用。如 2007 年日照城市建成区的太阳能普及率达到 99%，交通路口、广场公园、小区内的路灯和草坪灯等公共照明设备都采用太阳能光伏发电技术。农村地区太阳能热水器普及率达到 30% 以上，有超过 60 万 m<sup>2</sup> 的大棚利用太阳能集热板保温。仅规模太阳能这一项，日照市就相当于减少了 30. 39 万吨二氧化碳排放量。<sup>[29]</sup>

4 “十二五”背景下中国城镇化进一步发展面临的挑战

在“十二五”期间，城镇化仍然是我国经济发展的重要推动力。但城镇化的进一步发展也面临巨大挑战，包括如何接纳进入城市的流动人口，如何改善地方治理，如何减少环境发展成本等。

4.1 吸纳农村劳动力进入城市的障碍

大规模农村流动人口进入城市将成为下一阶段我国城镇化发展的重要挑战。就我国目前城镇化发展方式来说，城市在吸纳农村劳动力转移方面还存在以下障碍：

障碍一：“城乡二元结构”的户籍制度。由于户籍制

度的存在，流动人口虽然已经离开农村到城市就业，但他们还处于“半城镇化”状态，不能取得在工作所在地购买房屋安居的权利。户籍制度对于人口流动限制的弊端愈来愈明显。一些学者认为由于户籍制度的存在，人口从非城市部门进入城市部门的成本过高，影响城市规模经济获得，使得我国城市规模偏小。<sup>[30]</sup>部分学者认为户籍制度造成城乡劳动力市场分割，限制农村人口进入城市，是 1978 年以来我国城乡差距不断拉大的原因之一。<sup>[31]</sup>还有学者认为户籍制度的存在制约国内家庭消费，尤其是农民工消费。<sup>[32]</sup>

近年来，中央政府也在采取措施，积极推进户籍制度改革。2009 年底的中央经济工作会议上明确提出“放宽中小城市和城镇户籍限制”；中央农村工作会议提出“把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业落户作为推进城镇化的重要任务”；2010 年中央 1 号文件中提出“允许有稳定职业和收入的农民工及其子女转为城镇人口，并纳入城镇社会保障、住房保障等公共服务体系”。但是这些政策主要落实在为中小城市的户籍制度松绑，反映出我国政府对户籍制度改革措施实施还是相当谨慎。户籍制度改革并不仅仅是鼓励劳动力跨区域和部门流动。事实上，1990 年代以来我国已经存在大规模的劳动力空间流动，户籍制度的实质影响体现在其带来的社会福利和公共服务的地区差异。废除户籍制度意味着我国所有公民享受公共服务价值均等化。而我国现有财政收支状况却难以做到全国性的公民公共服务均等化。

障碍二：城市就业岗位不足。我国投资主导的工业化增长模式对增加城市就业的作用有限。从 1990 年代起，

我国启动以城市为核心的大规模投资战略带动城市增长。根据中国《中国统计年鉴 2010》，2009 年我国经济结构中，农业增加值占整个 GDP 的比例降到 10%，沿海地区这一比例更少，而在劳动力结构中，以农村常住人口来计算，农业就业人员的比例在 52%。Aziz & Dunaway (2007 年) 讨论了经济增长和就业关系。他们发现在很多国家，GDP 每增长 3%~4% 就会带来 2%~3% 的就业增长，而在中国 10% 的 GDP 增长仅能带来 1% 的就业增长。<sup>[33]</sup> McKinsey Global Institute (2010 年) 通过对 2000~2007 年间世界各国其他国家劳动力和投资数据的分析发现采矿业每多投资 100 万美元，平均能创造 0.1 个新的工作岗位，而在零售、批发、餐饮和酒店等服务产业上每多投资 100 万美元，能创造 2.4 个新工作岗位。<sup>[34]</sup>

2008 年经济危机以后，我国政府救市的主要措施还是通过政府投资来刺激经济增长和增加就业。这些措施尤其是投向中西部地区基础设施的投资在短期内起到了推动经济增长的作用，但长期来说这种投资不能有效促进我国内需增长。

#### 4.2 如何改善地方治理

近年来我国城镇化过程中出现很多公共危机问题，如城管部门和摊贩的矛盾、地方政府强行拆迁、大城市住房价格持续上涨等。这些问题表明现阶段我国地方政府治理模式亟待改进。

很多学者研究了我国城镇化和地方政府行为，认为改革开放以后地方政府投资主导下的城镇化具有不可持续性，且地方政府较弱的公共服务供给能力将成为我国城镇化进一步发展的障碍。郑永年 (2010 年) 提出了我国“土地的城镇化”概念<sup>[35]</sup>：一些地方政府把农村人口集中起来，形成小城镇；一些地方鼓励农民进城买房；也有一些地方甚至强制性要求从农村来的大学生放弃农村户口，推进所谓的“城乡统筹”。这种强制性城镇化发展模式说明地方政府强调土地的城镇化而非人的城镇化，即地方政府运用各种方式增加城市建设用地，希望通过土地价值的升值来维系地方财政支出和基础设施。地方政府通过政治和行政手段来推动城镇化和地方经济增长的一个重要后果就是地方政府过度依赖“土地财政”，造成我国很多大城市房价过高。<sup>[36]</sup>

同时，行政主导的城镇化一旦投资定位不准确，很容易造成了土地资源浪费。在我国中西部地区，由于土地不能直接带来收益，很多政府为了吸引企业的投资以获得流转税和增加地方就业，不惜低价出售土地来招商引资。<sup>[37]</sup> 2010 年西部某省会城市汽车项目停工是典型案例。<sup>[38]</sup>

另外，有的学者认为投资主导的城镇化发展模式会使地方政府忽视人力资本在城市增长中的作用。符育明 (2010 年) 描述我国过去 30 年来城镇化发展过度依赖高投资和低技能劳动力，即在公路、港口和企业等硬件上投资过多，而对人的技能提高投资不足。<sup>[39]</sup> 由于地方政府倾向于社会投资，不重视本区域公共事业，造成人力资本积累不够，影响城市经济增长。珠三角某些大城市目前遇到的困境就是一个很好的说明。<sup>[40]</sup> 改革开放以来珠三角地区一些城市利用自身地理和国家政策上的优势，很好地融入国际产业链，成为全球重要制造业基地和我国重要大都市。但是，在制造业发展过程中，珠三角地区没有能够成功采取措施进行人力资源的储备：一方面，企业过多依赖低工资且供给无限的外来农村劳动力，失去创新和产业升级的动力；另一方面，地方政府通过行政方法拒绝这些农村劳动力的城市身份，使他们失去接受在城市享受教育和社会福利机会，无法形成具有规模性的人力资本。金融危机后的这些城市发现其在产业升级、技术创新、吸引人才方面的竞争中落后于北京、上海等城市。

地方政府治理存在的问题和我国现行的财税政策有很大关系。为了改变财政包干制造成的财政分权化现象并重新集权化财政，我国 1994 年实施了分税制的财税改革。在分税制体系下，税种分为中央地方税和共享税，主要的税种都划归中央。分税制改革在激励地方政府发展经济的同时，也增加了中央财政收入。Jin 和 Zou (2005 年) 研究发现由于中央政府较易内化税收使用外部性，因此税收收益集权化可以提高税收使用和分配效率，促进经济增长。<sup>[41]</sup> 但是，分税制改革也有不利于经济和社会长远发展的不足之处。在分税制下，地方政府的公共支出仍然由地方政府来承担。在地方经济比较落后或者税收收益增长比较缓慢的时候，这种体制容易导致地方公共服务存在不足，主要体现在两个方面：

一方面，由于税收收益大部分集权中央，地方政府的公共支出需要依赖中央政府的划拨。而中央政府对地方的资金划拨有限，使得一些地方政府在提供基础教育、医疗保障、失业保险和其他公共服务方面显得力不从心。<sup>[42]</sup>

另一方面，为了解决地方支出的困境，地方政府急于寻找地方经济的增长点来增加财税收益。在市场体制和法制不完全健全情况下，地方政府在行为上趋向于经济主义、短期化、失衡化和“去地方化”。具体表现为提高 GDP 增长率成为地方政府的核心工作，本地公共服务和可持续发展方面在不同程度上被忽视；一些地方政府部门和个别官员把自身利益和地方经济增长方式紧密相连，使地方政府被资本“俘获”，形成强大的地方利益集团；同时，

由于地方政府权力来自上级授权，享受着不受地方约束的自主性，加上“异地任职”官员数量多，任期短，与地方社会联系较少，地方政府的运行呈现“去地方化”，对当地社会公共服务提供不足，也不受当地社会约束和制约。这些都体现了我国现行分权体制改革存在的弊端和改革的必要性。<sup>[43]</sup>因此，如何通过改革现有以“竞争增长”为导向的财政体系，提高地方政府治理效率，是影响我国城镇化进一步发展的重要因素。

### 4.3 如何减少城镇化发展成本

由于人口密度高，生产和生活活动频繁，尤其是城市交通出行频率和强度大，城市是全球温室气体排放的主要贡献者，同时也是许多重大环境问题的受害者。对于我国城镇化而言，降低城市发展的环境成本是城镇化发展的重要任务。改革开放以来，我国城市人口增长迅速。如此庞大的人口居住在城市，意味着能源消耗会急剧增加，意味着巨大的城市基础设施和住宅需求，也意味着环境污染等城市经济负外部性会增加。因此，如何降低能源消耗、减轻环境压力和实现经济社会可持续发展，成为我国下一阶段经济和城镇化发展的重要课题。

我国现有投资为主导的城镇化发展的环境成本很高。根据中国环境与发展国际合作委员会报告（2009年），2006年我国GDP占全球GDP的5.5%，而能源、钢铁和水泥的消费分别占到世界同类产品的15%、30%和54%。<sup>[44]</sup>这说明我国每单位GDP的能耗高于世界上很多国家。另外，我国的出口商品能源消耗也很大。数据表明，2004年我国出口商品消费的能源总量约占我国能源消费总量中的25%，而进口商品所占的能源总量占到当年能源需求的10%。我国出口商品包含能源的比例远远高于发达国家，2001年美国、欧盟和日本的能源再出口比例分别为6%、7%和10%。<sup>[45]</sup>

如果继续以能源消耗换取经济增长的模式，我国城镇化的快速发展将对全球环境造成巨大压力。以碳排放为例，2009年我国人均碳排放量是美国的1/5。40%的美国碳排放与居民居住和交通出行有关，而我国只有很小的碳排放比例来自于个人的交通和居住消费。这就意味着，如果我们保持现在的城镇化发展速度，当人均碳排放量达到美国现在的水平时，全球的碳排放将增加50%。<sup>[46]</sup>联合国有关报告显示，包括我国北京、上海和深圳在内的13个世界大城市都属于受大气褐云影响较为严重的城市。这种云团对气候、公众健康和经济发展都会产生很大影响。而温室气体效应和快速城镇化是造成这种趋势的主要原因。<sup>[47]</sup>同时，近年来环境的恶劣变化对我国城市基础设施

和城市管理施加了很大压力。2008年1月我国的南部地区的雪灾造成了南方城市铁路系统的瘫痪，数以百万的返乡过年的农民滞留在广州等城市火车站。2009年下半年的西南地区严重旱情和2010年海南持续的洪涝灾害也凸显了我国城市发展环境不断恶化。这些都说明我国需要新的发展方式来取代过去30多年粗放式经济增长模式。

在“十二五”及今后一段时间里，我国将调整经济发展战略。除了继续鼓励出口，我国开始重视内需市场并希望通过国内消费来带动下一轮的经济增长。全面推动城镇化是完成这一任务的基本途径。但是，要推动城镇化进一步发展，我们还面临诸多挑战，尤其在吸纳农村剩余劳动力、提高地方治理效率和保护环境等方面。根据世界各国发展经验，突破这些挑战的途径就是进行制度上创新。只有制度上促进要素空间上流动，才能增强各地区经济互补性、提高经济发展效率和实现全民公平享有城镇化成果。

## 5 政策思考

从过去30多年的经济发展经验来看，城市在提供劳动生产率、技术进步和增加内需方面具有积极作用，因此城镇化还将是“十二五”期间和今后很长时间内我国经济发展的基本动力。就政策取向来说，我们认为鼓励中西部地区有条件的大城市发展是我国“十二五”期间城镇化发展的重要任务。我国过去30多年城市经验数据显示，从政策上过多支持中小城市发展非但不能有效吸纳当地农村居民，反而加剧地方投资冲动，造成相当程度上的资源浪费。现阶段要通过基础设施投资、产业集群等政策鼓励中西部地区几个区域性大城市的发展。这一方面可以缓解我国北京和上海等东部大都市人口和公共服务压力过重问题，另一方面中西部大城市兴起可以有效提升当地生产率和吸纳当地就业，缩小地区发展差距。中西部大城市崛起可以加强我国城市竞争，促进城市政府更加关注公共服务效率以吸引人力资本，提升自身竞争力。

### 5.1 鼓励中西部地区有条件的大城市发展能够缓解城乡统筹和区域协调发展的双重压力

现阶段着力推进新农村建設就是一个非常重要举措。但是“三农”问题最终解决还是需要让更多的农村劳动力从农业部门转向城市部门来实现，即推进工业化和城镇化。要解决中西部地区经济发展相对落后问题，无论是给予财政性投资还是减免税收，目标都是推进这些地区的非农经济发展和城市增长，实质也是推进这些地区工业化和城镇化。

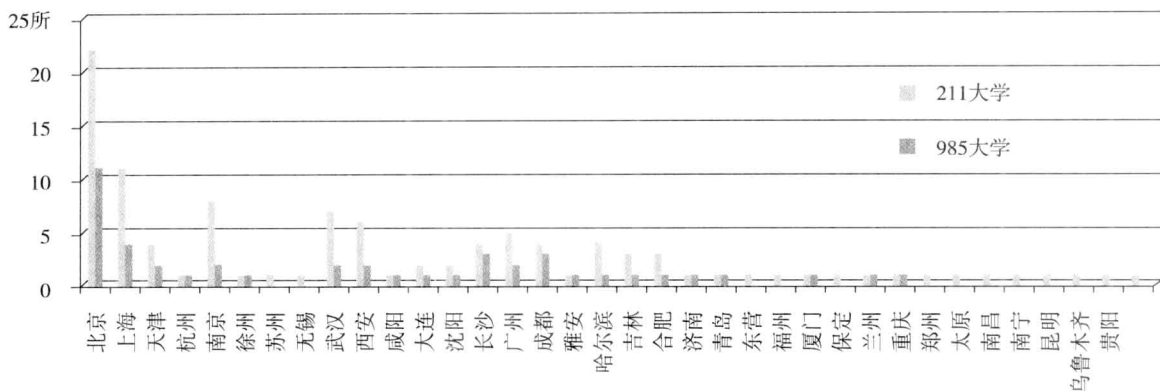


图4 我国重点大学地区分布

(数据来源：历年《中国教育统计年鉴》)

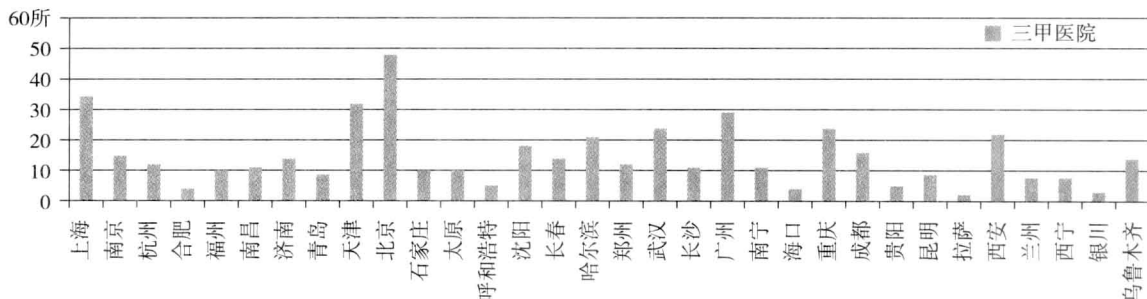


图5 我国三甲医院省会城市分布

(数据来源：历年《中国卫生统计年鉴》)

我国中西部一些地区具备发展大城市的条件。我国中西部地区几个大城市具有很好人力资本积累。图4整理了我国重点大学（“211”和“985”）的地理分布。<sup>①</sup>数据显示，除了北京和上海，武汉、西安、长沙、成都和哈尔滨等城市是我国重点大学相对集中区域，说明这些城市具有现代城市经济增长的人才基础。现代城市竞争很大程度上是人才竞争，而这些城市足够的人才储备是城市培养高精尖人才的重要铺垫。图5表明武汉、西安、重庆、哈尔滨等中西部城市的三甲医院数在省会城市中均处于前列。这也表明这些城市在提供公共服务方面具有良好基础。所以，中西部地方政府如果可以充分发挥自身优势，加强城市社会公共服务供给能力，尤其是住房保障方面的建设，便能够吸引更多年轻人才进入城市以增加人才储备，促进当地城市经济增长，同时还能在同北京和上海等城市竞争中取得优势。

## 5.2 鼓励中西部地区有条件的大城市发展能缓解大规模人口流动压力

鼓励中西部有条件地区的大城市增长有利于吸纳农村劳动力人口，缓解地区差距带来的人口过于集中东部沿海几个城市的压力，同时也可以为不利于人口和资源流动的体制完全松绑创造条件。无论是学术界还是政府部门都已经认识到现行户籍制度、土地制度、财税体制在经济发展和城镇化过程中的弊端，但是现阶段要完全松绑这些制度还存在很多问题。

以户籍制度来说，在地区经济发展差异较大的情况下，在操作层面上完全取消户籍制度可能存在以下两个问题：<sup>[48]</sup>其一，如果废除户籍制度，大批农村人口涌进城市，我们从操作上如何避免形成像印度、巴西等发展中国家存在的那种大城市贫民窟。其二，一旦废除户籍制度，人们

<sup>①</sup> 从1993年起，为了建设一批重点学科高校，国家特批100所高校，对它们实施优惠的政策、待遇。国家为建设一批高水平大学，在1998年5月北京大学百年校庆之际在全国特批34所高校为“985”工程高校，现在“985”工程高校在二期和三期工程中又增加了11所，对它们实行政策、经济等多方面的特殊待遇。