

论城市的合约性质

统筹城乡发展新视角

焦永利◎著

The Contractual Nature of the City

A New Perspective on Coordinating Urban-Rural Development

论城市的合约性质

统筹城乡发展新视角

焦永利◎著

The Contractual Nature of the City

A New Perspective on Coordinating Urban-Rural Development

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

论城市的合约性质：统筹城乡发展新视角/焦永利著．—北京：中国人民大学出版社，2016.9
ISBN 978-7-300-23195-2

I. ①论… II. ①焦… III. ①土地制度-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 183124 号

论城市的合约性质——统筹城乡发展新视角

焦永利 著

Lun Chengshi de Heyue Xingzhi: Tongchou Chengxiang Fazhan Xin Shijiao

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京易丰印捷科技股份有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2016 年 9 月第 1 版
印 张	18.25 插页 1	印 次	2016 年 9 月第 1 次印刷
字 数	222 000	定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序 1：重构城乡要素配置理论的学术求索

叶裕民*

永利博士的著作终于付梓，我备感欣慰，也思绪万千。作为他的博士研究生导师，深知这是他长时间的求索与思考的结晶，在他年轻的学术生涯中写上了厚重的一笔，仅此作序，以示祝贺。

《论城市的合约性质》一书重构了城乡要素配置理论，为统筹城乡发展研究提供了新的框架。永利的博士论文题目是《统筹城乡发展制度创新研究——以成都统筹城乡综合配套改革为例》，在对成都多年跟踪观察研究的基础上，提出统筹城乡发展的本质是通过制度创新，建立城乡要素有效配置的体制机制。但是，迄今为止的统筹城乡发展主要借助传统的发展经济学理论，以及未考虑制度约束的市场模型，不能从根本上揭示中国统筹城乡发展的交易成本，从而导致统筹城乡发展的研究一直存在理论不够透彻的问题。通过研究，创新性地提出宏观合约结构理论，建构了纳入交易费用的城乡要素配置模型，有效解释了城乡要素流动及其效率的内在逻辑，也为统筹城乡发展制度创新构建了新的分析思路。鉴于该研究的关键创新是建构了宏观合约理论，以此为框架分析提出全新的城乡发展逻辑框架，特别是针对城市合约的结构性特征进行了深入

* 叶裕民，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，城乡发展与规划研究中心主任。

分析，因此将本书命名为《论城市的合约性质》。

本著作至少实现了三大理论创新：

第一，构建了包含交易费用的要素配置模型。书中论证了作为新古典经济学核心分析工具的供需曲线是对现实经济运行的“过度”简化，缺失的重要环节是交易费用（制度安排）。基于欧文·费雪的资产—收入理论、新制度经济学对交易费用的相关研究，在传统供需曲线模型所包含的资源配置与收入分配两项内容基础上，该书加入了交易费用曲线并对其做了结构化分析，从而构建了制度化的供需模型。这一创新模型成为更好的研究城乡要素配置的基础性工具，通过该模型的推导，得出了资产增值的“不可能三角”，以需求弹性推导组织要素“侵蚀”能力及合约选择定律，交易费用限定资产交易边界、暗含市场规模界定等创新性结论。

第二，提出了城市合约理论的分析框架。以“包含交易费用的要素配置模型”为基础，构建了纳入政府作用的合约理论分析框架，运用该框架对城市的合约性质进行了论证，创新了城市研究的视角，提出城市可以被视作一类特殊“产品”，由政府提供共用品并与企业家、人力资本、土地等要素合作“生产”出来，各类要素以（结构性）合约的形式合作生产并获取收入，要素合约的集合构成一市之经济，城市发展、城市化进程的本质是改善合约结构并降低制度费用。

第三，基于城市合约理论构建了中国统筹城乡发展制度创新系统。该书运用城市合约理论观察当前中国城市化面临的问题，包括：城乡之间存在产权制度和公共服务水平的差异；城市体系存在结构失衡和要素市场分割；城市内部存在合约结构扭曲、制度性逆向补贴。最后，给出了中国统筹城乡制度创新的系统架构与政策建议。

博学、审问、慎思、明辨、笃行，是永利的追求。

永利本科毕业于武汉大学城市设计学院建筑系并拥有法学双学位，硕士研究生就读于中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系，获得公共管理（城市规划管理）硕士学位，博士毕业于中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所，获得城市经济学博士学位。这一求学经历使得他的知识结构比较完整，形成了从工学到公共管理再到经济学的学科背景，积累了从建筑学的微观视角、到城市规划的中观视角、再上升到较为宏观的区域和城市经济学视角的知识储备，可谓之“博学”，这为他综合地考察城乡发展问题提供了基本的学术基础。

“审问、慎思”是永利求学的基本方法。或许是由于多学科的转化，每次转化都为他开辟了一个新的学术天地，或许是出于他敏而好学的本性，与永利相处的最大体会就是他对新的学术思想孜孜不倦，感悟能力强，问题意识也非常强，这使得他的学术研究得以逐步深入。记得永利对成都模式考察稔熟于心之后，因对现有理论不满而苦闷不已。于是我介绍他学习张五常的合约理论，他读后异常兴奋，日夜不眠，不太长的时间后，就形成了城市合约理论雏形，此后反复多次找导师及师兄弟，乃至外系外院的同学切磋，直至思想清明，问题透彻，初步完成理论创新，才开始动笔成文。这就是他的“明辨与笃行”，也是我聊以欣慰之处。

中共十六届三中全会提出的“五个统筹”以及成都长期的统筹城乡发展前沿实践，为永利的研究提供了天时和地利。

21世纪初，中国城乡二元结构凸显，成为国家现代化进程的重大障碍。2003年10月，在中共十六届三中全会作出的《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》中，明确提出“五大统筹”作为“完善社会主义市场经济体制的目标和任务”，并将统筹城乡发展放在首位。统筹城乡发展上升为国家战略。成都市从2003年开始推动城乡一

体化发展，并因其成效显著，于2007年成为国家统筹城乡发展综合配套改革试验区。在很长时期内，成都以统筹城乡发展作为谋划全市发展的总战略，构建了完整、系统的统筹城乡发展制度架构，在多个改革领域取得了丰硕成果，积累了鲜活经验。“晓看红湿处，花重锦官城”，成都统筹城乡发展的持续探索为研究中国城乡发展提供了难得一遇的研究素材。我从2003年开始跟踪研究这一进程，永利也在2010—2013年攻读博士期间密集调研、跟踪研究成都实践。我们合著的《中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径：来自成都实践的观察与思考》已于2013年出版，这本书的目的是系统总结和描述成都统筹城乡发展的政府治理经验，为我国其他地方政府推进统筹城乡发展提供借鉴，以降低我国统筹城乡发展的重复成本。正是以此为基础，永利在理论求索的道路上继续前进，终于有了我们手头的《论城市的合约性质》。可以认为，这是对前一本书理论的深化和完善。我为学生的这种学术继承和创新而骄傲！

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。永利刚刚为著作封笔，国家又开启了新的征程。十八大所提出的国家现代化目标依旧，道路却更加具体而艰难，新常态、去库存、补短板、市民化、全面建成小康社会……一系列新的国家改革战略与时俱进，学术研究也要再出发。期待永利耕耘不辍，知行合一，不忘初心，为国家奉献更多的学术成果，期待永利真正成为国民表率、社会栋梁！

序 2：基于成都统筹城乡改革试验 的理论求索

葛红林*

《论城市的合约性质》是青年学者焦永利博士的著作，这本书在很大程度上是基于对成都统筹城乡综合配套改革试验的梳理总结与理论思考，因我与成都的特殊渊源，邀请我为之作序。

成都是国家重要的高新技术产业基地、商贸物流中心和综合交通枢纽，西部地区重要的中心城市，自古享有“天府之国”的美誉。2001年我作为赴西部挂职锻炼的第一批中央部委和企业中青年干部，挂职担任成都市委副书记，自此与成都结下不解之缘。2003年6月我转任成都市代市长，2003年8月到2014年10月任成都市市长。我有幸在成都工作整整13年，一天不多、一天不少，这段经历已经成为我生命中弥足珍贵、反复回味的一段岁月。

一座城市的使命和价值，有三点很重要：第一，这座城市城乡居民的幸福感和优越感是否不断增强；第二，这座城市的发展后劲和对国家的经济贡献是否不断提高；第三，这座城市的社会发展经验和做法是否被市外所引用和借鉴。2003年以来，通过推动以统筹城乡发展为主轴的一系列改革与实践，成都的使命与价值在上述三个方面都取得了明显

* 葛红林，中国铝业公司党组书记、董事长，曾于2003—2014年任成都市市长。

进展。

“锦江春色来天地，玉垒浮云变古今。”十几年间，成都的经济持续健康快速发展，社会事业全面进步，人民生活水平明显提高，城乡面貌发生巨大变化，城市综合竞争力和国际影响力显著提升，全市呈现出城乡同发展共繁荣的良好局面，并于2007年被国务院确定为统筹城乡综合配套改革试验区，试验所取得的一系列经验上升为国家层面政策，也被兄弟省市广泛引用和借鉴。

这些成绩的取得首先得益于成都始终致力于城乡一体化发展，思路清晰地实施“三个集中、六个一体化、四大基础工程”：“三个集中”是指工业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中；“六个一体化”是指城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡市场体制一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化；“四大基础工程”是指农村产权制度改革、农村土地综合整治、村级公共服务和社会管理改革、农村新型基层治理机制建设。

我离开成都已将近两年，回想起来，上述做法让农民真正受益了，而且是可持续的。感谢永利博士作了较为详细的陈述，在我看来，不仅对成都统筹城乡发展历程作了系统总结和提炼，而且从基础理论层面作了深入研究，提出了城市合约结构理论这一创新性框架。

书中提出，城市生成与运行中，各类要素实现流转、重组、合作生产并获取收入，要素之间合约的不断集成就构成了一市之经济，因此可以将城市本身视作一种特殊的“产品”，由政府提供服务于企业与居民的共用品，与企业家、人力资本、土地、资本等要素合作“生产”或“供给”出来。从制度经济学的角度看，政府与企业都是经济运行中的一类“组织要素”，政府的基本职能是“组织提供因交易费用极高、市场无法

自然生成的共用品”，包括：城市化过程中的规划与建设以及城市日常运行过程中的公共服务与社会管理。因为政府负责的共用品多而复杂、定价费用高，我们使用政府合约代替市场交易达成共用品领域的资源配置。

我曾先后在企业与政府工作，具有类似感受。企业管理与政府管理具有相通的一面，企业管理主要追求企业价值最大化，体现为增加员工收入、上交更多税收、增强企业后劲，而政府管理追求社会效益最大化，体现为对群众生活品质提升的贡献、对城市发展实力增强的贡献、对国家经济和社会发展的贡献。基于上述观点，我提出城市管理是一门科学，不能把它作为一个官位来简单看待，要将城市管理纳入规范的研究序列加以支持，引起全社会包括更多专家学者重视和从事城市管理科学和工程研究，同时也激发更多市长不很在意城市行政级别高低，而把市长岗位作为学问来研究、作为职业来从事，更多在意谁将城市管理得更科学，致力于钻研城市管理、精心城市管理、创新城市管理，在市长岗位上做得更长些，涌现出更多肯干、能干、会干的“城市 CEO”。本着这样的考量，我从2003年起到辞去市长职务之日，对工作过程进行了详细记录，分工作记录、活动纪实、工作批示、专题研究等几个部分对市长历程进行了全景式资料汇集，期待这份资料在未来能够对推动城市管理和市长学研究提供支撑。

回到这本著作本身，很高兴看到书中很好地将城市管理作为一类要素融入城乡要素配置的理论框架之中，从合约结构的创新视角构建起城乡要素配置与制度创新的互动关系。制度更带有根本性、全局性和长期性，市长治理之道的关键点是要做到“向制度投资”，把制度设计作为解决问题的基础、把制度优化作为提升工作的关键、把制度创新作为促进发展的动力。

展望未来，城市政府作为推进城市发展的“集团军”，需要发挥更好

的作用，也需要越来越多具有高超管理能力的“城市 CEO”。永利博士的这本书为这一研究方向提供了创新视角，作出了初步探索，期待未来能够继续深化，将“城市管理”这一类独特要素以及“城市管理者”本身的理论研究得更加透彻，为更高水平的城市管理提供支撑。

序 3：认识、尊重、顺应城市发展规律， 让人们在城市生活更美好

倪虹*

2015年12月，中央城市工作会议在北京召开。习近平总书记、李克强总理作了重要讲话，明确了城市工作在党和国家全局中举足轻重的地位，提出了城市发展的指导思想、总体思路和重点任务。这次会议指明了今后一个时期我国城市发展的方向，吹响了城市发展的新号角，必将成为我国城市发展史上的一个重要里程碑。会议特别强调，要充分认识、尊重、顺应城市发展规律，走出一条中国特色城市发展道路。

从我国过去30多年的城市发展实践来看，政府引导的城镇化和城市发展取得了举世瞩目的辉煌成就。城市数量大幅增加，人口快速增长；建成区大规模拓展，基础设施显著改善；城市经济高速发展，居民财富迅速积累。同时，也必须清醒地看到，我国的城市发展正面临着新的形势，经济发展进入新常态，城市发展已处在新的历史转折点。只有把城市发展好了，把城市工作做好了，才能有效地应对一系列艰难险阻和复杂考验，才能成功跨越“中等收入陷阱”，才能顺利实现中华民族伟大复兴的中国梦。

城市发展是一个复杂的要素重组过程。我国已经进入城镇化较快发

* 倪虹，住房和城乡建设部副部长。

展的中后期，城市发展方式、经济结构、社会结构等都处于复杂的重构和转型中，市场已经开始发挥决定性作用。只有顺应这种趋势，提供符合市场运行规律、降低市场交易成本的制度安排，才能更好地发挥政府的作用，城市才会建设和发展得更好。对于从事公共政策研究和实践的人来说，如何高效组织这个交易与重组过程，至关重要。这也是城市政府存在的理由与行为的方向。

焦永利博士在他的博士毕业论文的基础上，不断地潜心钻研，又有了新的收获。这本书从合约理论出发，创新性地提出了宏观合约结构理论，为我们观察城市给出了新的视角。通过论证城市的合约性质，分析城市生成与运行中的合约结构特征，该书提出了改善合约结构、化解城乡资源配置扭曲的政策建议。这些分析有助于我们在城市工作中更好地贯彻落实中央城市工作会议精神和有关供给侧结构性改革的要求，有助于我们更好地理解城市 and 规划、建设、管理城市。

城市是人类文明的结晶，也是人类的永恒话题。做好城市工作，离不开理论的研究。众人拾柴火焰高，期待未来有更多研究城市发展规律的创新性成果，共同构筑好中国特色城市发展道路的理论大厦。

前 言

当今世界，生活在城市的人口数量已然超过农村。但究竟什么是城市？众说纷纭。

回归城市形成与发展的本质来看，可有如下理解：“城”者，卫也，对应于产权；“市”者，易也，对应于交易。本书正是从这样的基础概念出发，尝试构建了制度经济学视角下的城市（发展）理论。通过论证城市的合约性质，分析城市生成与运行中的合约结构特征，进而提出改善合约结构有助于化解城乡资源配置过程中存在的扭曲、促进城市的“供给”。

从统筹城乡发展的现实角度考量，本书认为中国城乡发展面临的核心问题既非超大城市的拥挤，也非乡村的萧条，真正的大问题是：有效率的中等城市发育以及相伴随的中产阶层形成。这个层级发育好了，上可以缓解超大城市的拥挤，下可以疏解农村发展的压力。如何在城乡发展过程中高效率地“生产”或“供给”出这样一个层级，从而构建起现代化的城市体系？这就需要城乡、区域通盘考虑，推动统筹城乡的系统性制度变革，形成激励相容格局，激发城乡市场要素更自由地流动，更高效地重组、集聚。

研究这样宏大的主题，需要进行理论层面的思考，更需要实践层面的经验支撑。成都市从 2003 年开始坚定推动城乡一体化发展，探索了大

量有效经验，本书基于对成都一系列做法的跟踪研究，最终凝练为“论证城市的合约性质”这一理论视角与研究进路。

本书具体包括三个部分：理论研究、实践路径、实证分析。

一、理论研究

这一部分涵盖本书第一章到第四章。通过对统筹城乡发展与制度创新相关研究成果进行回顾，明确了本书的研究问题与研究框架。进而融合新结构经济学、新兴古典经济学、新制度经济学三大理论渊源，论证了城市的合约性质，并以之作为统筹城乡发展制度创新的分析框架。接下来，运用这一新的理论视角对当前中国城乡发展面临的问题进行了剖析，最后在第四章中提出了中国统筹城乡发展制度创新的理论架构与总体思路。

第一章通过研究回顾总结了学术界对统筹城乡发展制度创新的基本共识，包括：以城乡二元体制为特征的制度滞后是当前城乡发展失衡的根本原因，涉及城市设置制度、土地制度、公共财政制度、社会保障制度、户籍制度等诸多领域，统筹城乡发展的根本任务是推进各领域的改革，创造条件发挥市场在资源配置中的决定性作用，政府加快职能转变，渐进地提供城乡一体化的基本公共服务。城乡一体化本身也是现代城市体系生成的过程，其内涵不仅是人口的空间转移，本质上是符合市场规律的城乡各类要素的流转、重组与集聚，从制度的视角看，这一过程的根本动力是要素潜在租值释放，阻力是交易费用。进而将研究问题界定为如何通过制度创新降低城乡一体化的交易费用。这一问题需要构建一个融合“城乡发展”与“制度创新”两个方面的理论框架。

第二章在新结构经济学、新兴古典经济学、新制度经济学三大理论

的基础上，尝试论证了城市的合约性质，并以之作为全书统一的理论视角。并且，在论证过程中发展了融入交易费用的曲线模型，以之作为具体制度领域的分析工具。

这一理论创新的要点包括：经济运行的一般流程为“资产—流转—收入”三个环节，其中“流转”是核心；分析资产的流转（重组），关键是确定权利主体面对的局限条件，局限条件可分物理性与制度性两类，而“制度性局限条件”是“制度”的正确含义；以合约为视角，制度、产权这两个概念统一于合约及其结构性。合约可分两层：第一层是产权安排，决定全社会的竞争规则；第二层是具体合约，其结构性条款则是微观层面的制度安排，用以应对千变万化的现实交易费用（信息、监管、定价等）。分析经济决策要坚持“向前看”，资产权利通过具有一定结构性的合约实现与其他要素的交换或合作生产，其目的是获取未来的一部分净增值收益。

基于上述要点，第二章论证了城市的合约性质，将城市（体系）视作由政府提供共用品，与企业家、人力资本、土地、其他资本等要素通过一定合约结构而合作“生产”或“供给”出来。政府这一组织型要素的特性是同时参与两层合约。因此，既然城乡一体化发展的根本动力是城乡各类要素通过不断流转实现高效重组、空间集聚，就可以通过分析合约结构来规范地研究制度问题，统筹城乡制度创新被定义为改善城市生成与运行过程的合约结构。

第三章运用城市合约结构理论及其推导工具，对新中国成立以来的城乡关系制度演进及当前面临的问题进行了分析，认为可将新中国城乡关系演化划分为三个阶段：第一个阶段是计划经济时期，发展特征是城乡二元体制形成并固化；第二个阶段是传统城市化时期，发展特征是合约结构局部得到改进；第三个阶段是城乡一体化时期，基本特征是城乡

二元体制逐步消融。当前，统筹城乡发展所面临的主要问题是：在城乡之间，产权制度和公共服务水平存在根本差异；从城市体系的发育来看，设市冻结、规模结构失衡及要素市场分割是主要问题；从城市内部来看，存在明显的合约结构扭曲与制度性逆向补贴。

第四章融合了理论研究及问题分析，并提炼了长期跟踪研究的成都市统筹城乡综合配套改革经验，提出了未来统筹城乡发展的理论架构与总体思路。主要观点是：在制度、市场、治理三个层面破解城乡二元体制，推进城乡要素同质同权的产权制度改革，构建公共资源城乡均等化配置的体制机制。调整改善合约结构，增强城市（体系）生成过程中的市场化水平，促进城市间要素边际收益趋于一致，生成动力充足、分布均衡、结构合理的现代城市体系。

二、实践路径

以成都市统筹城乡综合配套改革经验为经验与印证，展开第一部分中的制度创新理论与总体思路。书中第五、六、七章分别从政府职能转变、公共服务均等化、农村产权制度改革等三个方面阐述其理论基础、逻辑框架以及成都实践的具体路径、做法。在这三章的理论基础部分，都运用合约结构理论的创新推导工具进行了形式化论证。

第五章首先在理论基础部分提出了政府两层职能论：第一层是界定并维护产权，创造市场发挥作用的前提；第二层是“共用品”生产环节，通过明确政府内部层级间的权责关系，促进竞争，降低政府组织要素与其他要素间的交易费用。其次，在逻辑框架部分，提出以“两法一化”作为城乡一体化进程中政府职能转变的基本路径。再次，详细阐述了成都市转变政府职能促进城乡一体化发展的改革做法。最后，从企业与居