

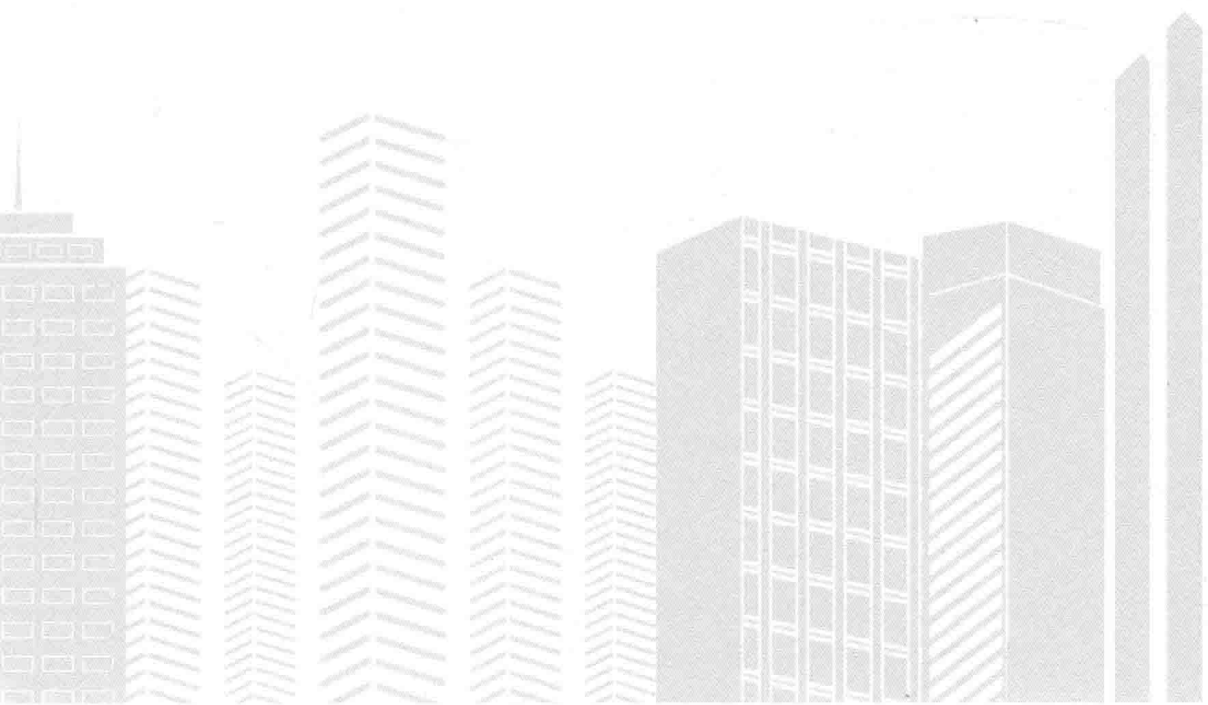
城镇化的 双重失衡与双重转型

邹一南 著

中国社会科学出版社

城镇化的 双重失衡与双重转型

邹一南 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化的双重失衡与双重转型/邹一南著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1252 - 3

I. ①城… II. ①邹… 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 261073 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 221 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书得到中央党校创新工程项目“深化农村改革与土地整治问题研究”和中央党校校级科研课题“中国城市布局研究”（DXQN-M201503）资助

序

改革开放以来，中国的城镇化取得了令人瞩目的巨大成就。城镇化率由1978年的17.9%提升到2016年的57.4%，超过了世界平均水平。城市数量、城市规模、城市经济总量也有了较快的发展，开启了乡村中国向城市中国的转变。城镇化的快速推进，使大量农村剩余劳动力从边际产出较低的传统部门转移到边际产出较高的现代部门，极大地促进了资源的优化配置，成为中国经济持续高速增长的重要原因之一。

虽然城镇化的成绩是巨大的，但也带来了不少问题。改革开放以来，我国城镇化率每年提高一个百分点以上，用不到四十年的时间完成了发达国家一百多年完成的任务，如此快的速度，难免会使城镇化质量得不到保障，使经济社会发展产生诸多不协调、不均衡问题。我们注意到，在行政力量的推动下，土地城镇化的速度远远快于人口城镇化的速度，城镇化粗放发展，造成大量的资源浪费，造成基础设施、公共服务、生态环境等方面的诸多欠账；我们注意到，在缺乏科学规划布局的情况下，城市体系无序发展，造成大城市规模过大，“城市病”积重难返，小城市规模过小，达不到规模集聚经济的最低门槛，而恰恰是最有活力和经济效益的一百万左右人口规模的城市数量非常少，使城市体系的总体效率不高；我们注意到，一些地方脱离产业的发展而追求城镇化的速度，导致了产城分离，城市居民的就业、收入和生活缺乏保证，开发区的各类资源浪费，就业吸纳不足，出现了大面积的“鬼城”；我们还注意到，一些地方发展了城市，却忽略了农村的发展，为了追求城镇化速度

的提升而把资金和优惠政策布局在城市，使城、乡两个轮子一个轮子走得很快、一个轮子走得很慢，发展得极不协调。

因此，要实现城镇化的健康发展，关键就是要促进城镇化的水平、速度和质量的协调，就是要促进物与人、城与乡、大城市与小城镇、产业园区与城市社区等各方面的协调，这就需要通过户籍、土地、财税等一系列重点领域的改革，来实现城镇化的转型发展。进一步地，如果能够把城镇化快速发展过程中的一系列不协调、不均衡纳入同一个总体的分析框架中，并基于这个框架来探讨城镇化转型发展的路径，将是对中国城镇化问题研究的重要理论贡献。邹一南的《城镇化的双重失衡与双重转型》就是试图构建这样一个分析框架，来解释中国城镇化进程中的不协调、不平衡，并探讨如何实现城镇化转型的问题。

本书是邹一南近年来研究成果的一个整合，他将中国城镇化进程中的不协调、不平衡总结为城镇化的双重失衡，即城市之间发展水平的失衡和城市内部福利分配的失衡，并提出了城镇化双重转型的逻辑与路径。这一研究的创新之处有三：其一，在城镇化双重失衡的基础上，进一步将城市福利区分为户籍福利和非户籍福利，指出由于城市之间发展水平的失衡，使大城市的非户籍福利高于中小城市的总福利，这是导致人口向大城市过度集中进而城市内部福利分配失衡的最重要原因，通过对城市福利水平的评价指标测算，验证了上述观点。其二，该研究表明，由于城市之间的失衡是城市内部失衡的原因，因此单纯从城市内部着手的福利均等化改革——如居住证制度——难以奏效，因此推进城镇化转型也应从城市之间的失衡着手，先缩小大城市和小城市之间的发展水平失衡，才能有效地解决城市内部福利分配的问题。其三，基于最优城市规模理论对特大城市户籍管制的效果进行了实证分析，指出特大城市加强户籍管制的实质是降低地方政府的排他性公共品支出成本，这使得边际规模收益与边际拥挤成本相等时所决定的城市最优规模理论值增大，因此户籍管制不仅没有减少反而促进了外来人口向特大城市集

中，使特大城市形成了户籍管制的自增强机制。

中国的城镇化是影响中国乃至世界经济发展的一个重要事件，对中国城镇化失衡问题的研究是一个十分具有挑战性的课题。对城镇化失衡及其转型的探讨，也就是对中国经济发展的失衡与转型的探讨。迄今为止，这一问题尚未得到很好的解释。作为一位年轻学者，邹一南的研究或许还有待进一步深入，但他对这一问题的尝试性解释和探讨，是对中国城镇化这一极具挑战性课题研究视角的开拓，对理解中国城镇化的失衡，推动城镇化乃至整个中国经济的转型发展有着重要的理论和政策价值。

邹一南自从在中国人民大学攻读博士期间就开始致力于城镇化问题的研究，多年来始终坚持这一研究方向。近几年，我和一南围绕城镇化这一共同的研究兴趣开展了许多合作，也形成了一些共同的研究成果。在一起进行学术研究和探讨的过程中，我深切地感受到他对城镇化问题研究的热情与执着，他敏锐的问题意识和独特的学术观点给我留下了深刻的印象，也给我自己的研究带来了有益的启发。我相信，在未来的日子里，这位年轻的学者必将继续沿着城镇化研究这条大道继续前行，取得更多更高质量的研究成果。我衷心地希望他以此书的出版为起点，更加深入地钻研理论，更加精准地把握实际，以“经世济民”的情怀为己任，以“功成不必在我”的理想境界为推动力，为中国特色的新型城镇化道路这一重大理论和现实问题的研究贡献自己的一分力量。

在本书即将出版之际，我首先要向一南表示祝贺，也很愿意向读者推荐此书，并欢迎广大读者对本书提出中肯的意见和建议；同时也非常期待一南继续努力，在不久的将来看到他在城镇化研究领域新的力作。

黄 锟

国家行政学院教授、新型城镇化研究中心副主任

2017年8月3日于国家行政学院港澳中心

内容简介

本书从城市之间和城市内部的双重视角研究中国城镇化的失衡问题。研究发现，城市之间发展水平的失衡，使城市体系中少数大城市的非户籍福利水平高于广大中小城市的户籍和非户籍福利水平之和，这造成了流动人口向少数大城市过度集中，并导致了在财政分权体制下大城市内部福利分配的失衡，使城镇化表现出低效、排斥、不可持续的特征。实证分析表明，局限于中小城市的放开落户和大城市通过严控户籍疏解人口的政策组合，在实践中难以有效地推动城镇化转型。倾向于大城市的资源配置和大城市内部公共服务的排他性分配不仅不会减少其外来人口规模，反而加剧了流动人口的低质量集中并形成了特大城市户籍管制的自增强机制。本书认为，流动人口结构的转变和保留效用的提高，以及发展方式由投资驱动向消费驱动的转变成为城镇化转型提供了历史契机。在政策层面，要构建均衡型城镇化模式和均等化公共服务，一方面需要加快推动大城市实质性的户籍改革，使之退出户籍管制的自增强机制；另一方面要引导投资向中小城市布局，实现人口有序转移，最终实现高效、包容、可持续的新型城镇化。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景：论中国的城镇化率	1
第二节 本书要解决的几个问题	10
第三节 研究思路、结构安排与主要发现	17
第二章 城镇化的均衡与失衡：基于文献的评论	23
第一节 集中型城镇化还是分散型城镇化	23
第二节 户籍制度改革路径的讨论	39
第三节 国际经验分析	53
第三章 城镇化的双重失衡与人口迁移	61
第一节 城市之间发展水平的失衡：描述性证据	62
第二节 城市内部福利分配的失衡：现实的判断	70
第三节 城镇化的双重失衡对人口迁移的影响	75
第四节 集中型城镇化模式下的人口迁移特征	81
第五节 再论中国的城镇化率	94
第四章 城镇化的双重失衡与户籍改革	106
第一节 户籍制度演进的内在逻辑	107
第二节 户籍制度的新特征与户籍改革的新挑战	115
第三节 居住证制度及其实施困境	122

第四节	城镇化双重失衡条件下的户籍改革路径	129
第五节	农业转移人口差别化落户的制度设计	133
第五章	户籍管制对城市人口规模控制的效果分析	141
第一节	户籍管制与外来人口定居：理论分析	144
第二节	模型和数据	148
第三节	实证结果	154
第四节	异质性外来人口情况	159
第五节	结论及政策含义	162
第六章	特大城市户籍管制的自增强机制	164
第一节	基于最优城市规模理论的户籍管制自增强机制 分析框架	167
第二节	模型、变量及数据	174
第三节	实证结果及分析	177
第四节	结论及政策含义	182
第七章	城镇化投资取向与农民工永久性迁移	184
第一节	对农民工购房及其能力的再认识	187
第二节	农民工生命周期模型	197
第三节	城镇化投资的比较静态分析	202
第四节	结论及政策含义	206
第八章	建设高效、包容、可持续的新型城镇化	209
第一节	中国城镇化转型的双重任务	210
第二节	城镇化转型的历史契机与政策调整	215
第三节	结语	229
参考文献	231
后 记	243

第一章 导论

越是深入研究中国的城镇化问题，越是陷入对纷繁的理论及其与经济现实诸多矛盾的困惑中。为了解惑，清空头脑中的各种理论转而观察古今中外的城乡发展实际，发现了困惑的原因。原来，对作为现代化后来者的中国进行城镇化进程的研究，研究者大都陷入了与城镇化先行国家进行简单对比分析的思想陷阱中。有成功与失败的经验教训作为榜样原是件好事，但如果运用不好，也可能会使后发优势变成后发劣势。简单的对比分析最大的风险在于，一方面误将貌似普适规律而实际上却是发展陷阱的现象当作中国城镇化的必由之路，另一方面又将貌似中国的特殊性而实际上只不过是遥远时空距离模糊了面庞的一般规律当作中国城镇化道路上必须立刻搬走的“绊脚石”。基于简单的对比分析进行中国城镇化问题的研究，所得出的政策建议往往造成的经济结果可能比原来还差，而要想取得有价值的研究结论并成功指导实践，必须真正掌握世界城镇化的一般规律和中国城镇化的特殊规律。纵观世界各国的城镇化发展历程，一条最为基本而普遍的规律是城镇人口占总人口的比例即城镇化率的提高。因此，我们对中国城镇化的研究就以城镇化率为起点。

第一节 研究背景：论中国的城镇化率

自改革开放以来，中国的城镇人口占比几乎每年都在以超过1个百分点的速度迅速提升。根据国家统计局最新公布的数据，2016

年中国的城镇常住人口达到 7.9 亿，城镇化率已达到 57.4%。按照这个趋势，到 2020 年中国的城镇化率将达到 60%，并将于 2030 年达到 70%，从而基本完成城镇化进程。

按照世界城镇化的一般规律，一国城镇化水平的提高一般会经历三个阶段，即城镇化率低于 30% 的初期阶段、30%—70% 的中期阶段和 70% 以上的后期阶段。其中，初期和后期的城镇化率提升速度都较为平缓，中期则较为迅速，因此城镇化率轨迹类似于一条被稍微拉平了了的“S”形曲线。联合国在 1974 年出版的《城乡人口预测方法》报告，从理论和实证两个方面详细地论证了城镇化水平随时间增长的“S”形变化规律。按照这一规律，中国当前的城镇化正处在速度提升较快的中期阶段。顺应这一规律，城镇化率的快速提升成为各级政府施政的一项重要政绩，较高的城镇化率也成为衡量一个地区经济社会发展水平的重要指标。

但是，城镇化率的核算需要界定城乡划分的标准，而世界各国对城市和乡村的划分标准并不一致，联合国《城乡人口预测方法》报告对此也没有严格的界定。从世界各国的实践来看，对城乡划分的标准包括居民点人口数量、人口密度以及非农就业比例等标准。例如，日本规定人口密度在 4000 人/平方千米以上、人口总量在 5000 人以上的地区是城市区域；印度规定所有 5000 人以上、人口密度不低于 390 人/平方千米、成年男子人口至少 75% 从事非农业活动并具有明显城镇特征的地方为城市；荷兰人口在 2000 人以上的居民点，或人口不到 2000 人但男子从业人口中从事农业不超过 20% 的地区定义为城市；英国 3000 人以上的居民点即为城市地区；加拿大将 1000 人以上、人口密度不低于 400 人/平方千米的地区定义为城市区域；法国则以居住地的连续性界定城市单元，一个城市单元包括一个或多个建成地区相连的自治市（建筑间距不超过 200 米）和至少 2000 个居民，其中一半以上的人口必须住在建成区内；美国的情况稍微复杂一些：在 1950 年之前，美国国家统计局把人口在 2500 人以上的行政建制的居民点定义为城市，不考核人口密度。

1950年之后,美国在计算人口密度的基础上,把5万人以上的城市,以及城市之外有2500名居民以上的地方,称作城市化地区。2000年之后,又把面积不超过2平方英里、人口密度不低于1000人/平方英里(386人/平方千米)的各“统计街区”统计为城市核心,距城市核心不超过2.5英里、满足人口密度要求的“飞地”,以及人口密度不低于500人/平方英里的相邻非居住城市用地,也统计为城市化地区,其中城市总人口超过5万人的地区被称为城市化地区,2500—5万人的地区被称为城镇组团(王修达、王鹏翔,2012)。

中国对城乡划分标准有过多次调整,当前实行的标准是国务院批复的国家统计局2008年制定的《统计上划分城乡的规定》。按照此规定,以行政区划为基础,以民政部门确认的居民委员会和村民委员会辖区为划分对象,以实际建设为划分依据,将全国划分为城镇和乡村。根据规定,城镇包括城区和镇区。城区是指在市辖区和不设区的市、区政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇,政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。实际建设是指已建成或在建的公共设施、居住设施和其他设施。与政府驻地的实际建设不连接,且常住人口在3000人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区。

应该说,中国当前的城乡划分标准并没有依据人口数量、人口密度或非农就业比例等指标,而是采用“行政地域+实体地域”的城乡划分标准。^①也正因如此,中国的城镇化率与世界其他国家的城镇化率指标缺乏可比性基础。事实上,如果按照世界通行的城乡划分标准,中国的城镇化率是被大大低估的。首先,在中国农村地区,行政村人口数量超过千人、乡镇人口数量超过数万是较为常见的,在人多地少的基本国情下,农村地区的人口密度也较高。如果

^① 在1999年之前曾使用过1500人/平方千米的人口密度标准。

以居民点人口数量和人口密度指标作为城乡划分的标准，中国很多农村地区均已达到了世界其他国家城市地区的水平。其次，从就业的角度看，目前全国从事第一产业就业的劳动力仅有2.19亿人，其中还包含接近400万人在东北三省、新疆、海南等地的国营农场中的城市户籍就业人口，真正留在农村务农的农民实际只有不到全国人口的20%，并且其中还有很多是工业兼农业劳动者。因此，如果以非农就业比例作为城乡划分依据，中国当前事实上的城镇化率应该大大超过57.4%的水平。

进一步地，在“行政地域+实体地域”的城乡划分标准下，中国城镇化率的提升也并非农村人口向城镇转移推动的，而主要是通过城镇面积扩大和“村改居”实现的。根据农民工监测调查报告，2015年和2016年我国外出农民工人数比上一年分别仅增加了63万人和50万人，相对于这两年2200万人和2182万人的新增城镇人口，数量微乎其微。从新增城镇人口来源结构上看，除了每年约400万人的城镇自然增长人口和约450万普通高校农村籍新生之外，推动城镇化率提升的主要力量是因城镇面积扩大和“村改居”形成的农村人口向城镇人口的转变。

由此可见，虽然从数据上中国的城镇化率及其提升速度均符合世界城镇化率“S”形曲线的描述，这一数据的背后则是另一套不同的逻辑。城镇化率“S”形曲线是由于工业化的快速推进而产生的对农村劳动力的拉力；中国近年来城镇化率的快速提升则是地方政府主导的城市建成区扩大以及“村改居”。因此，按照所谓的城镇化一般规律来认识我国的城镇化阶段，推动我国的城镇化进程，指导我国的城镇化相关战略政策制定，显然是不可取的。以不断推动城镇地域面积扩大和“村改居”为主的方式实现的城镇化，使城镇化率指标部分失去了意义。因为本来是一个由市场经济发展过程中自发产生现象变成了以政府行政力量而主导实现的政绩工程，城镇化率成为一个可以被行政力量轻易控制的指标。

城镇人口的增加和城镇化率的提升，是城镇化的数量方面，而

衡量城镇化水平高低更重要的方面是城镇化的质量。伴随着农村人口在空间上向城镇集聚，生产方式和生活方式将逐渐现代化：随着产业结构的升级，劳动者的就业结构也相应地向高端演进，劳动生产率持续提高，收入水平和消费水平也将不断升级；随着居住环境的改善，人们生活居住的住房和社区将能够为其提供更好的人力资本和社会资本积累的机会，从而提高生活品质，实现财富增值；随着城市建设水平的提升，市民将享受更便捷的道路、交通、通信等基础设施，更加高品质多元化的文化生活；随着社会身份和社会角色的变化，每一个人都能享受到更为均等化的基础教育、医疗卫生、社会保障等公共服务，并且在行为方式、思想观念、道德意识、社会交往、生活习惯、综合素质等方面，都发生由传统向现代的转变。也就是说，城镇化不仅是城镇常住人口比例的提高，更重要的是人们的生活方式的现代化。

然而，通过数量上 57.4% 的城镇化率，我们可以隐约地看到中国城镇化质量的欠缺。有人把这种质量的欠缺称为“半城镇化”，它主要表现为现代化水平的不均衡，而这种不均衡又集中表现在不同规模城市之间和一些特大城市内部，我们称为城镇化的双重失衡。

其一，不同规模城市之间发展水平的失衡。改革开放之前，我国不同地区、不同城市之间的经济发展差距很小，城市人口的分布相对比较均衡，而在改革开放之后，城市之间的差距开始拉大。导致城市之间发展差距拉大的因素有很多方面：首先，国家的战略重点由内地向沿海倾斜，东部地区的大城市获得了更多的国家投资，并且一些被设为特区的城市也通过享受着各类优惠政策得到更多私人投资的青睐；其次，一些行政级别较高的大城市利用自身在城市行政管理序列中的特殊地位，实现了更大范围内的资源再分配和更多来自于上级政府的补贴，使得优质的社会资源在这些大城市集中，使城市获得发展的优势；再次，随着对外开放程度的提高，外国直接投资（FDI）迅速增长，大城市尤其是高行政级别政府所在

地的大城市因其对接外资时的交易成本更低，加之享受优惠政策，吸引了更多的外资，率先走上了外向型发展道路。

随着改革开放的推进，一些经济发展较快的大城市，因其提供给劳动者的收入水平更高，吸引了更多的农业转移劳动力流入，城市的外来人口数量开始迅速上升。随着城市人口规模的增大，在规模报酬递增机制的作用下，这些大城市与其他城市之间的发展差距也在进一步拉大。同时，这种发展的差距不仅体现在收入水平上，还体现在城市的各类公共品上，例如更发达的基础设施、更良好的社会秩序、更便捷的信息传播、更多元的文化氛围、更公平的竞争环境、更丰富的消费选择、更多的就业机会等非排他性公共品，以及更坚实的基础教育、更低的高考录取分数、更先进的医疗卫生服务、更可靠的就业服务、更高水平的社会保障等排他性公共品。决定城市之间发展水平差距的关键因素是城市规模，人口500万以上的特大城市与其他大城市、中等城市、小城市和小城镇之间，在各类排他性和非排他性公共品（收入可看成非排他性公共品）上都有着明显的差距。表1-1显示了不同规模的城市之间公共品和非公共品供给水平的差距。可以看出，特大城市和中小城市之间的差距已经十分明显，而在中国城镇人口中还有近四成生活在小城镇中。无论是与中国的特大城市相比还是与发达国家的小城镇相比，中国的小城镇在现代化水平上都有着巨大的差距。由于这种差距的存在，城镇化在对人们生活方式现代化的改变上是十分不均衡的。

其二，城市内部福利分配的失衡。我国的户籍制度产生于1958年，其最初的作用是通过限制农村劳动力进入城市，以保证城市粮食的低价供应，实现重工业优先发展的战略。改革开放后，随着发展战略向劳动密集型产品的出口导向转变，城乡之间分割封闭的大门逐渐打开，越来越多的农业转移劳动力开始进入城市。相应地，户籍制度的职能也开始从限制农村人口进入城市转变为城市内部福利分配的歧视（叶建亮，2006）。拥有城市本地户籍的居民在享有教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等一系列排他性公共服务

表 1-1 不同规模城市之间发展水平的失衡

		人口 500 万 以上的特 大城市	人口 300 万— 500 万 的大城市	人口 300 万 以下的 地级市	县级市
排他性 公共品	人均教育经费(元)	3043	2180	1374	—
	每百名中小學生教師數(名)	6.7	6.2	6.5	6.9
	城均“211”工程高校數量 (所)	4.6	1.2	0.05	0
	每萬人醫院床位數(張)	78.7	70.7	67.8	40.2
	每萬人醫生數(名)	42.1	36.2	31.3	18.0
	城均“三甲”醫院數量(家)	16.2	14.5	1.6	0.1
	城鎮職工養老保險參保率(%)	51.9	43.6	28.8	—
	城鎮基本醫療保險參保率(%)	74.9	64.0	49.9	—
非排他 性公 共品	失業保險參保率(%)	70.3	26.8	13.6	—
	人均國內生產總值(元)	97578	90984	58685	24339
	城鎮職工年平均工資(元)	76556	60561	50976	39337
	人均固定資產投資(元)	43680	65004	45819	34980
	港澳台和外商投資占比(%)	45.3	32.1	18.5	20.6
	人均道路面積(平方米)	18.4	15.3	12.6	13.1
	人均城市建設維護支出(元)	2301	2678	1407	—
	每萬人公園綠地面積(公頃)	10.3	8.8	8.9	—
	每萬人擁有影劇院數(個)	0.054	0.055	0.044	0.037
	每百人公共圖書館藏書(冊)	257.9	156.4	74.5	45.0
	居民人均生活用水量(噸)	45.5	36.6	26.2	—
	居民人均生活用电量(千瓦时)	803.1	762.4	551.8	484.0
每萬人擁有出租車數(輛)	18.6	21.5	16.7	6.0	
每萬人擁有公共汽車(輛)	17.7	14.5	7.1	5.9	

資料來源：2015 年《中國城市統計年鑑》、中國經濟與社會發展統計數據庫、教育部網站、衛計委網站。

上佔據優勢，而沒有本地戶籍的城市外來人口則受到這些排他性福利分配的歧視。表 1-2 顯示了不同戶籍身份的城市居民在享受排他