

中日学者关于新型城镇化的对话

主持人:加藤弘之(日本神户大学经济学研究科教授,经济学博士)

城市化是实现“中国梦”所不可或缺的目标。在城市化进程顺利发展的情况下,根据预测至2030年,中国的城市人口将超过10亿。也就意味着在中国出现10亿消费者,在衣食住等各个方面创造巨大的消费需求,并且通过第三产业的发展而创造出新的雇佣需求也值得期待。抱着对城市化带来的无限可能性的关注,获得诺贝尔经济学奖的美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)如是说:“对于人类在21世纪的发展而言,最关键的两个要素一个是美国的技术革新,另一个则是中国的城市化”。

斯蒂格利茨的描述绝不夸张。因为中国的城市化有极大的可能会成为带动全球规模的经济成长的原动力。但是,在城市化的过程中需要解决的课题也不在少数。目前中国正在面对的课题主要有以下所列举的三个。

第一,扎扎实实地进行农民工的市民化。农民工即使长年居住在城市并在城市工作就业却依旧在户籍上与拥有城市户口的市民区分,并被排除在了医疗、教育、养老金等社会保障体系之外。至2010年,占中国城市人口的百分之三十的2亿人口拥有的都是农村户口。为了消除因户籍制度造成的区别对待,实现农民工的市民化,户籍制度的改革以及与其相关的社会保障制度的调整和完善也是必不可少的。

第二,如何有效地活用相对稀少的土地资源。所谓城市化不过是将农村的外貌改造成都市的过程。在改造的过程中,农业用地的非农业转用该如何开展,集中脱离农业的农民所保有的农业用地进行规模经营的方式要怎样推进,都是重要的关键点。地方政府独占土地供给的现行开发模式下“鬼城”的问题频现。在有效地活用土地方面,需要符合地域实际情况的土地交易市场的形成。

第三,负责行政服务的地方政府的机能强化。对于目前的地方政府而言,相对于提供公共服务,他们更着力于地域产业的振兴和发展。然而,随着城市化的发展,今后的公共服务和政府职能必须得到完善和转换。“软件”方面尤为重要,即指整合细致入微的行政服务相关的制度、法规,以及有效地强化这些行政机关组织,并提高公务员的素质等诸多方面。

以上的三个课题,不论哪一个都不是可以简单解决的。中国政府于2014年3月提出了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》明确了城市化的发展方向。今后,中国的城市化将如何开展,又将出现哪些需要解决的课题,第二次世界大战后,在经济高速增长的环境下高速实现城市化的日本的经验,将带给中国怎样的教训和启发。2014年12月31日,在神户大学举办了“以中国城市化为焦点的国际合作交流”学术会议,与会的学者们进行了积极地探讨。因此,在这次专栏里发表的三篇论文都是以此次研讨交流会上的报告和发言为基础进行了修改编辑。这些论文从不同的角度对前文提出的三个课题进行了阐述,并在政策方面提出了宝贵的建议。希望对城市化的发展抱有诸多关心的众位读者们能够期待这次专栏。

城乡一体化的艰难前行

冈本信广

(日本大东文化大学 国际关系学部, 东松山 3558501)

新型城市化的主题是农民的市民化和城乡一体化。新型城市化不仅意味着城市建设,还意味着打破城乡二元结构,进而消除农民和市民的差别。比如,在现行户籍制度下,在城市就业的农民工,不仅工资很低,而且还在医疗、养老、子女教育、失业等问题上受到不公平的对待,这是现行的户籍制度对他们身份的歧视造成的。那么,结束现行户籍制度,建立城乡统一的户籍制度不是更好吗?当然,中国政府已经认识到现行户籍制度的弊害,并正在不断地完善和改革户籍制度,但是,二元结构的户籍制度依然继续存在。

为什么还存在这个不合理的制度呢?中国略有30年的计划经济体制的历史,而且很多改革措施是有党和政府来推行的。对外国人来看,中国政府有推广改革的权威性,却没有政治上的障碍(共产党是执政党),所以国外有观点认为,在改革城乡二元结构上,通过完善法律法规来促进城乡一体化相对容易。但是实际上这个改革的难度很高,那么这改革的困难在哪里?基于此,本文聚焦于城乡二元制度结构的改革,以局外人的角度考察城乡一体化的问题,尤其是城乡二元结构改革困境的原因。本文认为城乡一体化的难点在于调整农民的利益,其利益调整不能由政府来决定,而应该由市场来解决。

在结构上,本文首先简要地说明城市农村二元化构造,接着描述现行户口和土地制度改革的现况,然后得出结论,即城乡一体化的难点在于调整农民的利益,这种调整是只有市场化改革才能解决的问题。

一、城乡二元结构

(一) 城市和农村的二元结构

在制度上,中国的城市和农村是二元化结构,这并非中国所独有。表1简单地描述了中国城乡户口和土地的二元结构。

表1 城乡二元制度

行政区	市	县		
		镇	乡	村
户口	非农业户口	非农业户口	农业户口	农业户口
土地	国有	集体所有		

注:资料来源:作者自制。

收稿日期:2015-05-25

作者简介:冈本信广,男,日本大东文化大学国际关系学部教授、经济学博士,主要从事政府改革和社会治理研究。

注:本文的中文版在修改过程中得到了张丙宣老师的帮助,在此表示感谢!

城乡二元结构主要由户籍制度和土地制度构成。户籍制度是指在城市出生人口持有城市户口(非农业户口),在农村出生的人持有农村户口(农业户口)。^①这种制度导致了产业和地域的分割。农业和非农业户口导致了农业和其他产业的人为区分,而人口则被分割成从事农业人口和非从事农业的人口,进而产生了城市户口和农村户口的地域差别,阻碍了人口从农村向城市的转移。

当然,城乡二元结构的存在有其合理性。户籍制度确保了农业人口从事农业生产;户籍制度防止在工业化过程中发生盲目劳动转移,换言之,它防止了城市平民窟问题的产生。许多发展中国家为城市中大量的贫民窟问题而苦恼。中国却在没有贫民窟存在的情况下,有力的推进了工业化,这是中国户籍制度的积极作用的体现。

改革开放以来,虽然户籍制度没有发生根本松动的情况下,市场化、工业化推动了人口开始在产业和地区间流动。农民被城市企业吸纳,农业人口从农业流动到了工业(离土不离乡),内陆的农民去沿海打工赚钱(离土又离乡),作为农民工在外资企业打工,不仅支撑起中国的物美价廉的制造业的发展,而且还支撑着中国的制造业的出口。

在城乡二元土地结构中,城市的土地归国有,农村的属于集体所有,所以,城市的土地开发相对容易,而集体所有的农村土地的统一开发建设,需要得到集体土地上的所有农民共同同意,否则,就不能进行。

(二) 制度所附带的利益

本文用图1简略地表示城乡二元制度所附带的问题。^②城市居民受雇于国有企业,由单位制中的“从摇篮到坟墓”单位所保障。20世纪90年代国有企业的改革以来,除生产部门以外,教育等公共服务和医疗等部门的社会保障均已社会化,但是城市居民依旧享有更多的公共服务和社会保障。

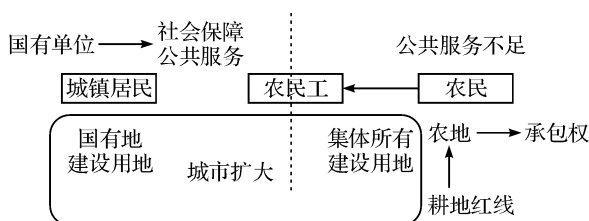


图1 制度所附带的问题

一方面,农村的土地曾经是支持农民生活的保障。县乡等基层政府虽然提供了教育、医疗等公共服务,但是由于其财力不足不能为农民提供完善的公共服务。因此,土地才是农民生活的保障。改革开放以来,政府给予了农民承包经营权。土地虽然是集体的,但是,农民可以自主处置超过完成国家计划以外的粮食,农民从土地承包中的收益得到认可。

另一方面,作为农民工在城市从事生产、建设活动的进城农民,虽然他们在城市里生活和工作,但是却无法享受到城市政府提供的公共服务。譬如,他们在城市失业后享受不到失业保险,就算是在工作中受伤也得不到应有的保障,当然也得不到养老金。另外,虽然农民工支撑着城市的经济活动,但是,他们的子女在教育权却得不到保障。

^①在行政区划上,县是广域性建制单位,履行对农村的管理的职能。但是,县城是城市,履行公共服务的职能,所以,县城的人口是非农户口。

^②资料来源:作者自制。

二、新型城市化改革的内容

2014年3月中共中央和国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》。在此,本文以国家新型城市化规划中的劳动、土地、资本等生产要素为焦点,解释新型城镇化政策。^①

(一) 劳动:从户籍制度到居住证管理制度

农民工的城市定居政策(第六章)是新型城市化的支柱。李克强总理在2014年3月的全国人民代表大会的政府报告中,郑重宣告解决“三个一亿人”的问题。即要促进约一亿农业转移人口落户城镇,改造约一亿人口居住的城镇棚户区 and 城中村,还有引导约一亿人在中西部地区的就近城镇化。^②在中国,约有2亿农民工及其家人居住在城市,这部分农民工的城市定居政策正是此次城市化政策的重点。

中央政府根据城市规模改变落户条件的方针。具体内容如下:全面放开建制镇和小城市落户限制,有序开放人口在50万~100万的中等城市落户限制,合理确定人口100万至300万的大城市落户条件,严格控制人口规模500万以上的特大城市人口。^③

进入2000年以来向小城镇和小城市转移的人口逐步减少,向大城市转移的人口正逐年增加。^④鉴于大城市的交通和住宅等问题,原定的方针逐渐变为严格控制大城市人口的落户条件,而城市规模越小落户越自由。

在居住证管理制度下,外来人口的居住年数和基本公共服务直接相关(第七章)。到2014年底一直在城市工作和生活的农民工的随迁子女仍然没有教育、医疗卫生服务等社会保障,譬如,在上海这个对农民工落户仍有严格限制的超大城市,外来人口要根据他们对城市的贡献(居住年数、学历和工作经历、住房保有等),享受不同的公共服务(子女教育、医疗、养老金等社会保障)。^⑤

(二) 土地的流动化

土地供应是中国的城市化的瓶颈。随着城市郊农村的农地转变为宅基地和工业用地,农地逐步减少。为了维持粮食生产,中国政府严格管控着18亿亩农地保护的底线(又称耕地红线)。另外,城市的国有土地和农村的集体所有土地呈现出二元土地制度。在城市化过程中,就土地需求和供给的均衡的问题,国务院提出了土地管理的方针(第二十四章):严格控制新增城市建设用地的规模,即有效利用存量土地,探索如何将城市建设用地的规模与农业人口市民化的规模衔接起来。

在农村,土地承包经营权问题是土地管理制度的重点。土地承包经营主要涉及到土地使用权的登记,保护农民的土地承包经营权,也就是承认农民承包地的占有、使用、收益、转让、经营和抵押等。然而,农村集体土地的转让、租赁、股份化等经营是保证农村集体土地和国有土地具有同样的权利和价格的关键。同时,设置农村产权交易所,公开农村财产权,公正、规范地交易。在强化农地保护制度建设上,地方各级政府干部应该承担起农田保护目标责任制,并将其纳入到干部的考核内容中。

① 岡本信広:《<国家新型都市化計画>を労働,土地,資本から読み解く》,载《東亜》2014年7月号,第565卷,第4-5页。

② 汪同三:《政府工作报告解读:解决“三个一亿人”问题生动阐释新型城镇化》,人民网(<http://lianghui.people.com.cn/2014npc/n/2014/0305/c376722-24536388.html>)2014年3月5日。

③ 详情在2014年7月颁发的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》。

④ 小原江里香:《2000年代の中国の人口移動-第六回全国センサスの集計データを利用して》,载鈴木隆、田中周編:《転換期中国の政治と社会集団》,早稲田現代中国研究叢書2,国際書院,2013版,第67-92页。

⑤ 嚴善平:《中国における戸籍制度改革と農民工の市民化-上海の事例分析を中心に》,载《東亜》,2014年5月号,第563卷,第76-84页;嚴善平:《户籍制度改革与农民工的市民化问题研究》,“新型城镇化与中国经济社会动态”国际学术研讨会,神戸大学,2014年12月13日。

（三）资本：农民市民化和财政转移

长期以来中国的城市化所需资金主要来自于政府投资。但是，由于地方政府财政的脆弱性与城市基础设施建设资金需求的高涨，土地开发成为地方政府城市建设资金的主要来源。地方政府主要从农村廉价获得土地再高价出售，并采取以基础设施为担保获得银行融资的办法进行土地开发。^①但是，2014年的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》并不依靠土地开发形式融资，而是探索多元化资金筹措方式（第二十五章）。首先，以财政转移制度为方针。作为财政转移的前提，财政转移规模和农民市民化的规模挂钩。地方政府提供城市基本公共服务，中央政府和省政府以常住人口为基础进行财政转移。其次，为巩固地方财政基础，试点征收房产税；加快资源税改革，积极推进费改税改革，逐步扩大资源税征收范围。需要强调的是，这次改革最大的亮点是允许地方政府发行债券。为了防止乱发债券，国务院制定法律，建立健全地方债券发行管理制度和评级制度。

劳动、土地、资本等生产要素改革的共同之处是土地和资本的供给与落户城市的农业人口规模挂钩，即以居住证为中心的管理制度是新型城市化的关键（第二十三章）。这一改革的目的是推进城乡一体化（第二十章），即不论户口，同职同薪，统一劳动力市场。另外，打破城乡界限和户籍制度对生产要素自由流动的束缚，而公平地供给基本公共服务。在城市建设用地上，无论是国有土地（城市）还是集体土地（农村），应该让市场统一的定价。时下，土地权利虽然划分为使用权（城市）和承包权（乡村），但是，或许随着城市化的推进，土地使用权会变得更为公平。

三、城乡一体化改革的难点

（一）新型城市化的积极评价

第一，新型城市化旨在把打破城乡二元结构，实现城乡一体化。城乡二元的户籍制度和土地制度，曾是计划经济不可或缺的制度。国家对人口和土地实行分类管理，对城市的工业和农村的农业实施不同的计划经济政策。但是，中国的市场经济改革已有35年的历史，城乡二元结构与新型城镇化的要求相悖，改革户籍制度和土地制度的改革显得十分迫切。

第二，新型城市化提出了更加充实的农村社会保障政策。对农民来说，由于公共服务不足，土地发挥着社会保障的作用。由于城乡二元社会保障制度，农民不愿意放弃土地。目前，中国把农业产业化作为新型城市化的目标之一，我们期待此次土地制度改革对农地集约化和农业的产业化的绩效。^②

（二）城乡一体化的难题

同样，新型城市化也存在问题。第一，虽然建立城乡统一的户口登记制度，实施居住证制度，可以消除二元户籍管理结构，但是，积分落户的居住证制度认为不同居民的“含金量”（实际可享受到的公共服务的数量）不同，城市政府根据居民对城市经济发展、财政收入的贡献为标准进行差异化对待。^③高学历、高技能、高工资、有住所的成功农民和没有学历、从事单纯劳动、又买不起房子、不交社保费的农民工会得到不同的待遇。但是，对于城市政府而言，城乡一体化的户籍管理制度只是农民移居管理

^①梶谷懐：《土地政策－農村の開発と地方政府》，中兼和津次編：《中国经济はどう変わったか－改革開放以後の経済制度と政策を評価する》，国際書院2014年，第149－176页。

^②丁延武：《成都试验区农村土地产权制度改革的主要创新与发展展望》，“新型城镇化与中国经济社会动态”，国际学术研讨会，神戸大学，2014年12月13日。

^③巖善平：《户籍制度改革与农民工的市民化问题研究》，“新型城镇化与中国经济社会动态”国际学术研讨会，神戸大学，2014年12月13日。

政策从户口到居住证的变化而已。

第二,居住在城市没有积分也享受不到城市公共服务的农民,没有退出农村的耕地和宅基地的激励机制。把自己的承包地租给别人,或者每年从政府那里得到承包耕地的“粮食补贴(粮食生产费补贴)”是养老的保障之一。另外,统筹城乡基本公共服务需要巨额资金,中央政府和地方政府有那么多的财力用于这方面的支出吗?^①

(三) 利益分配的难题

新型城市化的最大问题是在集体所有土地形成的农村和农民的利益的分配问题。这里仅以北京市正处于开发试点的北坞村和大望京村为例,考察中国的城市化过程中的利益分配问题。^②北坞村位于北京海淀区四季青镇北部的一个城中村,一个农业户口一千多户的小村流动人口达到2万人以上。作为北京城乡结合部综合配套改革试验的第一个试点村,北坞村实施的是就地城市化改造模式,对有本地户口的农民采用宅基地置换高层公寓的方式进行安置,对于农民的出租房政府给予现金补偿(即“宅基地腾退上楼、地上物腾退补偿”)。另一方面,向农民提供就业机会,如社区的保洁员、保安、公共设施维护员等。另外,向在企业工作的农民工与城市居民提供同样社会保障,同时,政府还预留集体产业项目用地,以解决农民的后续发展问题。

大望京村位于北京的东北,是北京国际机场高速公路沿线的一个村庄。不同于北坞村的就地城市化模式,这里采取异地搬迁改造的城市化模式,村集体建设用地转为国有建设用地,搬迁腾退后的土地进入政府土地储备中心进行交易,经过挂牌、招投标获得土地出让金,土地出让金用于建设新的大望京街和农民社会保障的资金。然后,村集体还获得了商务区的部分产权,委托相关机构进行商业化运营,收益在村民之间按股份分配。

表面上,中国的城中村改造方式和《日本都市再开发法》的方式相同。用农村宅基地的产权交换新房子的产权(按每人平均50平方米计算)。通过再开发得到的土地利益,除了分配给开发商外,还作为社会保障资金补偿给农民。

与日本最大的不同之处是集体资产的分配。村里的集体企业和村集体的土地创造的利润如何分配是制度改革的难题。最大问题是,如果不采用股份制的企业的形式,那么就很难分清谁是企业所有者,当企业搬迁时,企业资产的处置和新工厂的建设费用等问题就很难解决。

廉租房的收益分配也是一个大问题。虽然在新农村开发建设过程中,政府已经向低收入者提供廉租房,并向农民收取房租,但是这笔收入如何分配,目前并不明确。

四、结 论

城乡一体化为什么艰难前行?那是因为依据城乡二元土地制度和户籍制度产生的利益分配难。在农村,即便享受不到公共服务却拥有土地。在发达的沿海地区,集体所有土地上建造了住宅(小产权)、工厂和商城。尽管实际上它们已经城市化了,但是如果不考虑集体所有土地产生的利益问题,就实行土地国有化政策,那必然招致混乱与冲突。

另外,在城市工作的农民工卖掉农村的土地,在城市交纳高额的社会保险费,对他们来说,这并不

^①根据作者的计算,城镇化的费用政府只可能负担三分之一(参见岡本信広:《新型都市化政策の評価 - 中国は都市化の費用をまかなえるのか?》,载《東亜》2014年11月号,第569卷,第32-53页)。

^②冯晓英:《北京“城中村”改造的调查与思考》第69回中国改革国际论坛会议论文,中国改革网,(http://www.chinareform.org.cn/forum/crf/69/paper/201008/t20100804_39040.htm,2010年8月4日);冯晓英:《北京重点村城市化建设的实践反思》,载《北京社会科学》2013年第6期,第56-62页。

是最优的选择。城市居民子女教育并不成问题,而对外来务工人员而言,只有让其随迁子女在城市受教育时,放弃农村土地和户口转换为城市户口,才是划算的。2014年7月31日的中央电视台“新闻1+1”中,中国社会科学院的调查显示80后农民中有八成不想转换为具有城市户口的市民。对农民而言,土地意味着很大利益,这是不争的事实。

新型城镇化的主题是“农民市民化”。虽然当下农民不愿做市民,但是城乡一体化逐步向前迈进。2014年7月底,国务院提出把1亿农民的城市化作为新型城市化的目标,地方政府可能会把目标变为“指标”,从而导致新型城镇化演变为计划性的城市化政策。自上而下的政府主导的城市化也许会取得或已经取得了不小的成就,^①然而,农民能够接受的“以人为本”的新型城市化存在着诸多问题。

那么,如何实现城乡一体化呢?笔者认为政府计划式的城市化越来越难推进,只有采取市场化模式,新型城市化才能解决所遇到的问题。四川进行的农村土地确权是符合时代要求的,^②不论是国有土地和集体土地的交易,市场交易才是最优的。同时,解除严格控制大城市人口的政策,政府只提供城市的住宅建设和公共服务会减少财政负担。在新型城镇化中最重要的是政府不能越位。

户籍制度改革与农民工的市民化*

严善平

(日本同志社大学 大学院,京都 6020898)

20世纪80年代以来,随着国民经济的发展和体制改革的深化,农业劳动力向工商业转移、农村人口向城镇流动的规模不断增大,在传统体制下形成的城乡二元结构趋于瓦解。但另一方面,受户籍制度的影响,中国农民在职业选择和迁居方面的自由并不充分。进城务工经商的农家子弟被称为农民工,他们的绝大多数虽常住城市,但却难以享受普通市民的应有权利。本地户籍居民和农民工被户口分割,农民工成了半市民,城市成了新型的二元社会。尽管政府多次改革户籍制度,扩大农民工的基本权利,但起因于户籍制度的社会不公并没有根除。在新型二元结构下,劳动力得不到有效利用,城乡居民的总消费规模也很难扩大。为了实现国民经济和市民社会的健康发展,彻底改革户籍制度、推进农民工的市民化实属必然,但更为重要的应该是赋予农民平等的政治权利。农民有了充分的政治发言

收稿日期:2015-05-25

作者简介:严善平,男,日本同志社大学大学院教授、农学博士(农业经济学),主要从事农业经济学研究。

*注:本文根据2014年12月13日在日本神户大学举办的“新型城镇化与中国经济社会动态”国际学术研讨会上的发言整理。

①张丙宣:《浙江省新型城镇化模式研究》,“新型城镇化与中国经济社会动态”国际学术研讨会,神户大学,2014年12月13日。

②丁延武:《成都试验区农村土地产权制度改革的主要创新与发展展望》,“新型城镇化与中国经济社会动态”,国际学术研讨会,神户大学,2014年12月13日。

权,向城市倾斜的资源分配方可得到纠正,城乡之间、地区之间的巨大差别方可得到缓解,也只有这样,人口向大城市的过度集中方可避免。

一、劳动力转移方式的演变与渐进式户籍制度改革

早在上个世纪80年代,农业人口只能响应政府的号召,就地务工经商,以离土不离乡的方式参与所谓有中国特色的小城镇建设。到了90年代中后期,大批农村青年可以离乡进城,但由于他们不能随迁自己的户口,在常住的城市只能以流动人口身份生存,并且人到中年后还得返乡,所以他们当中的绝大多数只不过是离乡不背井的半市民。进入21世纪以来,半市民的人口规模不断增大,半市民主体也逐渐为新生代所取代。他们企望在城市定居,与普通市民一样享受应有的各种权利。纵观过去30多年中国的城镇化过程,我们可以发现,农村劳动力的转移方式经历了从离土不离乡到离乡不背井,再到离乡又背井的三个阶段,而这一过程与户籍制度的渐进式改革紧密相关。

表1是国务院三次发布的关于户籍制度重大改革的通知要点,我们从改革的时代背景、户口转入的空间范围、办理常住户口的基本条件、户口农转非的对象人员、以及进城落户农民的权利义务等角度整理了三次改革的核心内容。如表1所示,80年代中期开始实施的自理口粮农转非、迁居地方集镇的户改政策持续了十几年,直到2001年才把户口迁移的范围放宽到县的城关镇,又过了整整十年,才允许符合条件的农民农转非、在设区的城市安家落户,副省级及以上大中城市依旧采取了严格的限制措施。^①

表1 1980年代以来户籍制度改革的重要内容

	A. (1984年通知,约900字)	B. (2001年通知,约2000字)	C. (2011年通知,约2500字)
时代背景	乡镇工商业蓬勃兴起,越来越多的农民转向集镇务工、经商。	引导农村人口向小城镇有序转移,促进小城镇健康发展,加快城镇化进程。	深入贯彻落实科学发展观,适应城镇化发展需要。逐步实现城乡基本公共服务均等化。
户口转入的范围	集镇(不含县城关镇)	县级市市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇。	县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇,设区的市(不含直辖市、副省级市和其他大城市)。
办理常住户口的基本条件	在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工。	有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源。	合法稳定职业并有合法稳定住所(含租赁),在设区的市有就业和参加社保年限要求。
转户口的对象	农民和家属	本人及与其共同居住生活的直系亲属。	本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母。
进城落户农民的权利义务	①参加街道居民委员会活动,享有同等权利,履行应尽的义务。 ②办好承包土地的转让手续,不得撂荒。	①可保留其承包土地的经营权,也允许依法有偿转让。防止进城农民的耕地撂荒和非法改变用途。 ②与当地原有城镇居民享有同等权利,履行同等义务。	①农民的宅基地使用权和土地承包经营权受法律保护。 ②享有与当地城镇居民同等的权益。

^①资料来源:法律图书馆(<http://www.law-lib.com/law/>)

中国的城乡差别、地区差别由来已久,而且差别程度也非常巨大,采取渐进方式改革户籍制度或许是个无奈的办法。一下子全部取消城镇户籍人口的各种特权不怎么现实,一窝蜂地放开对城乡之间、地区之间的户口迁移限制也不惧操作性。从减少改革可能产生的社会成本来看,审时度势、适时扩大户口转入范围、放宽办理常住户口和农转非的条件等做法有一定的合理性。反过来讲,只要时机成熟,进一步改革户籍制度也就成了理所当然。

二、中国的城镇化:进程与特征

根据国家统计局发布的人口统计,我们可以概要了解中国人口动态的总体趋势。表2是按年代计算的总人口、城镇人口、乡村人口、以及非农业人口的年均增长率或年均减少率。从数字可以看出,在过去的40年中,中国的人口动态显现了以下4个方面的特征:①受计划生育政策的影响,1970年代以来,总人口的增加速度减缓,近年来接近早期发达国家的水平;②进入改革开放的80年代以后,城镇人口快速持续增长,但增加速度随时间推移而有所下降;③在70年代和80年代的20年中,乡村人口持续增加,但增加速度迅速下降,到了90年代,乡村人口呈减少趋势,减速也大幅度上升;④在计划经济占主导地位的70年代,城镇人口与非农业人口同步增加,但是,在进入80年代以后的所有时期,城镇人口的增长率都要高于非农业人口的水平。^①

表2 中国的总人口、城乡人口和非农业人口

单位:%

	总人口	城镇人口	乡村人口	非农业人口
1970~80年	1.75	2.87	1.50	2.87
1980~90年	1.48	4.66	0.56	3.59
1990~00年	1.04	4.28	-0.40	3.04
2000~10年	0.57	3.85	-1.84	3.61

城镇人口的增速比非农业人口的高,意味着以农民身份进城常住的流动人口增加更快,同时也意味着持有本地户口的市民和没有当地户口的外来流动人口在城市内部形成了两大社会阶层。有人把城市内部的这种社会阶层称为新型的二元结构,认为这种新型结构在一定程度上取代了传统的城乡二元结构,也可以说传统的城乡二元结构被搬进了城市内部。

在新型的二元结构下,中国的城镇化水平到底有多高时常成为学界和媒体的关注焦点。通常,城镇化水平的高低可以从人口的城乡分布状况来判断,城镇常住人口占总人口比率的上升意味着城镇化水平的提高,同时也是以工业化为动力的经济发展的必然产物。但是,在新中国成立以后的30年中,经济发展并没有带动城镇化的同步进行,城镇化严重落后于工业化,直到改革开放后的1980年,城镇化水平才达到19.4%。进入80年代以后,随着市场经济的发展壮大,以就业为主要目的的城乡间劳动力转移迅速增加,城镇常住人口比率亦快速上升,2012年达52.6%(图2)^②。

但是,中国的城乡间劳动力转移与很多先进国家的不同,转移主体大多是单身的年青人,伴随户口迁移的举家迁居极少。由于户籍制度的限制,尽管他们离开了农村,从事着与农业无关的职业,但他们的户口身份只能是农业;尽管他们在城镇长期工作、生活,但是,要把户口从农村迁入实际居住的城

①资料来源于《中国人口年鉴》《中国人口统计年鉴》和《中国人口与就业统计年鉴》。

②资料来源于《中国人口年鉴》《中国人口统计年鉴》和《中国人口与就业统计年鉴》。

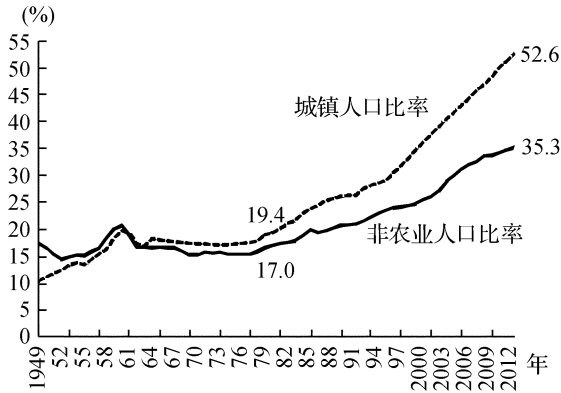


图1 城镇人口、非农业人口占总人口比率的变化

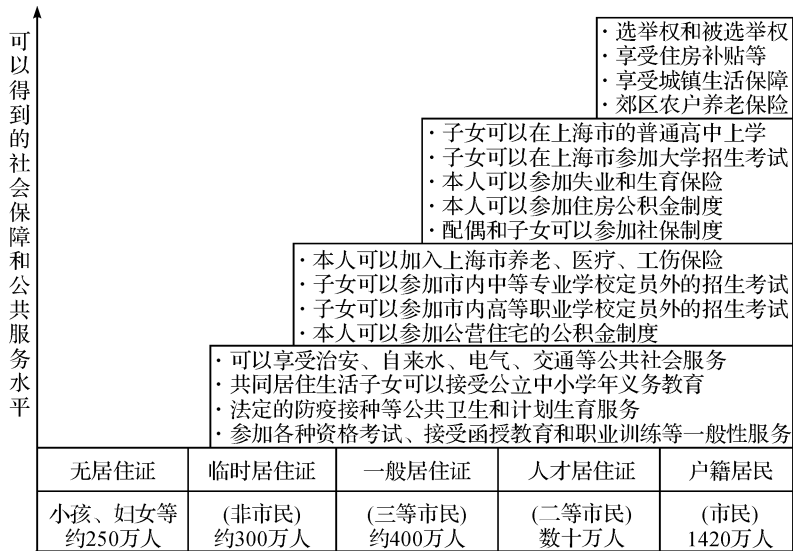


图2 上海市外来人口的身分与个人的权利保障 (2013年)

镇仍旧十分困难。在制度上,他们永远是城乡间的流动人口,当城市经济还需要这些年青劳动力时,他们可以在那里卖力,而一旦失去了必要的体力,他们当中的大多数只能选择返乡。

在城里工作、生活,却没有那里的户口,因此很难得到必要的公共服务,也难以享受普通市民的基本权利;年青时可以在那里干活,上了岁数就得离城返乡。这当然不是一个普通市民应有的状况,学界和媒体把这些人戏称为半市民,认为由半市民的快速增加诱发的城镇化带有水分。如果按非农业人口比率计量,2012年的城镇化率为35.3%,1980年仅有17.0%。

在新中国的前30年,整体来讲,农业户口人员居住农村、从事农业,非农业户口人员居住城镇、从事非农业,两者的对应关系比较明确,城镇人口比率与非农业人口比率相差不大。进入80年代以后,随着乡镇企业的发展、对外开放的扩大,城乡之间劳动力大规模转移。干着与农业毫无关系的农业户口人员迅速增加,长期居住在城里的所谓农民大量出现,以非农业户口为标准的城镇化水平和常住人口比率发生了越来越大的偏离,到2012年,两者相差17个百分点。这意味着,在中国的13亿多人口中,有2亿多的所谓农民长期居住城镇,过着既非农民,又非市民的难堪生活。并且,随着时间的推移,上世纪

80年代以后出生的年青一代逐渐变成了半市民的主体。他们虽为农家子弟,但其绝大多数从学校毕业后便直接进入城市,他们少有务农体验,也没有这方面的技能,甚至都没想过将来要干农活。这样一来,必然出现一个重大的社会问题:这一代年青人该怎么办?他们有一定的文化水平和较高的权利意识,也懂得怎么维护自己的权利。如果向对待他们父辈那样,只把他们当作单纯的劳动力使用而不赋予他们应该享有的市民权利,必然会招致他们的反感,甚至会因此发生社会混乱。这就是所谓的流动人口的市民化问题,而其最根本的就是农民工的市民化,以及与此密切相关的户籍制度改革。

三、新一轮户改的背景、亮点和局限性

一方面是劳动力的大规模转移,另一方面是农转非、户口迁移的严格限制。这样一来,在大中城市就必然地产生了两大社会阶层,一个是享有各种特权的本地户籍居民,另一个是方方面面受到不公正对待的外来流动人口。劳动市场因户口而分隔,传统的城乡二元结构演化为城市内部的新型二元结构。在就业、工资待遇、社会福利、子女教育、住房等方面,拥有本地户口的市民大大优于外来的流动人口。在新型二元结构下,社会严重不公、劳动力得不到有效利用、过低的劳动分配率抑制消费扩大等问题日集月累,以致直接影响国民经济和社会的持续健康发展。

2010年初,中央一号文件首次使用了新生代农民工概念,指出了农业转移人口进城落户的困难所在,随后党中央又提出了包容性增长和包容性城市化等新理念,为户籍制度及与其相关的社保制度改革指明了方向。2014年10月,国务院发布了《关于调整城市规模划分标准的通知》,废除了按行政级别限制户口迁移的做法,提出城市类型按城区常住人口规模划分,依照城市类型实施差别化落户政策(参见表3)^①。并明确规定,凡符合条件的本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口,还提出了到2020年努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的具体目标。

表3 新一轮户籍制度改革的基本方针

	改订后	城镇数 (2010年)	合法稳定住 所(含租赁)	合法稳 定就业	稳定就业达 到一定年限	社会保险达 到一定年限	积分 落户	连续居住 年限	其他
全面放开	建制镇	19410	○						
	I 20万人以下	380	○						
	II 20~50万人								
有序放开	III 50~100万人	138	○	○		○			
合理确定	IV 100~300万人	103	○	○	○	○			
	V 300~500万人	21	○ + α	○ + α	○ + α		△		
严格控制	VI 500~1000万人	10	○	○	○	○	◎	○	○
	VII 1000万人以上	6	○	○	○	○	◎	○	○

可以说,这次户籍制度改革是农民工市民化进程的一个重要里程碑,因为它在很大程度上保证了广大农民的职业选择和迁居的自由,可以大大消除新旧二元社会结构下长期存在的不公正、不平等。

^①资料来源笔者根据《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》(2014年7月30日)整理。2010年城镇数来自中国市场经济研究院《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,为2010年人口普查数据。

仅此一点,我们也应该高度评价新近的户籍制度改革和农民工市民化的大方向。

当然,这一轮改革还存有不少问题。全面放开进城落户的还停留在中小城市,人口规模越大,户口迁入的难度也越大。在大城市,由本地户籍居民和外来流动人口形成的二元结构不可能发生根本性的变化。根据国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》,2013年的外出农民工总数达1亿6610万人,其中大约3分之2常住地级市、省会城市或直辖市。在属于合理确定或严格控制的省会城市、直辖市居住的大约有5000多万人,占外出农民工的30%。在北京、上海、广州、深圳等特大城市,外来人口规模庞大,占常住人口的比率更高。比如在上海,2013年的外来常住人口达983万人,占40.6%。

图2表示上海市常住人口的身份状况及其相应的权利分布^①。上海市的户籍改革在全国有一定的先行性,90年代初率先导入蓝印户口制度,2000年开始逐步导入人才居住证、一般居住证、积分入户等做法,形成了一套比较有效但非常复杂、并且缺乏社会公正的制度框架。大城市的户改确实有很多实际困难,但是,如果广大农民工不能最终融入他们赖以生存的城市,享受普通市民应有的各种权利,就很难说户籍制度改革大功告成。

四、农民的政治权利、户籍制度改革及农民工的市民化

解决问题的基本思路是什么?通过调控落户条件,在大城市合理确定落户的速度,在特大城市严格控制落户的规模,或许可以抑制大城市户籍人口的增加。但现实问题是,已经在那里长期工作、生活的农民工及其家属该怎么办?如前所述,这个群体规模很大,他们中的绝大多数不会因为新政出台而搬迁,退出习以为常的大城市生活。故此,下一轮改革的基本方向只能是逐步压减对户籍居民的好处,增加对流动人口的福利,让两者尽快并轨。同时,加大对地方城镇和广大农村地区的财政投入,改善这些地区的基本生活条件,提高学校教育、医疗卫生、文化生活等方面的公共服务水平。城乡之间、地区之间的差距相对缩小了,农村人口涌向大城市的压力自然就会减轻,大城市面临的种种困难也会缓解。

要实现这个目标,进一步强化农民的政治权利十分必要。2010年选举法修改,农民与市民在人大代表选举等方面实现了一票同权。但直到目前为止,选举制度上的平等权利还没有给农民带来实实在在的经济利益,包括财政资金在内的各种资源的分配依旧倾向城市,特别是大城市。

当前的利益格局经过了漫长的岁月,要彻底改变它需要一些时间。但是,如果农民没有真正的代言人,在政策形成过程中总是处于被动地位的话,巨大的城乡差别、地区差别恐怕怎么也消除不了。如果真如此,人口的城市集聚、以及与之并存的新型二元结构恐怕永远也无望解决。

中国的户籍制度不仅带有十分明显的不公正性,在二元户籍制度下,农村劳动力得不到充分有效的利用,农民工的低工资导致了劳动分配率偏低,半市民的低福利抑制了个人消费的扩大,所有这些都负面影响着国民经济的持续健康增长。改革户籍制度的弊端,加快农民工的市民化,实属一件大好事,但相关问题的根本解决还有待进一步的政治改革。不管是农民还是市民,所有的中国人都应该享有平等的政治权利。唯有消除农民的权利贫乏,方可最终实现户籍制度改革和农民工市民化的目标。

^①资料来源严善平:《中国における户籍制度改革と农民工の市民化—上海市の事例分析を中心に》,载《東亜》2014年5月号,第563卷,第76—84页。

新型城镇化的浙江模式:反思与进路

张丙宣

(浙江工商大学 公共管理学院,杭州 310018)

在我国新型城镇化模式的争论中,除了讨论不同模式的优劣与可行性,也不能忽视各地新型城镇化已经走的以及正在走的道路;除了讨论大中城市的新城镇化,也不能忽视小城镇的新城镇化问题;除了考察新型城镇化的近期表现,也不能忽视城镇化的长期历史过程。本文以浙江的小城镇为例,在考察城镇化和新型城镇化的过程与模式的基础上,反思新型城镇化的困境,并指出未来新型城镇化的进路。

一、浙江小城市建设及新型城镇化:过程与模式

(一) 浙江小城镇建设和新型城镇化的过程

浙江的城镇化是一个连续的过程。20世纪70年代末“村村点火、户户冒烟”的农村工业化,推动了乡镇企业的发展和产业聚集,以及专业市场和市场群落的形成,进而自下而上地推动一批产业特色、工贸结合、工业主导的小城镇不断崛起和壮大。20世纪90年代中后期,随着全国市场的统一,国内低端产品市场饱和和中高端产品供给不足迫使乡镇企业转型升级;乡镇企业转型升级并不是市场自发能够解决的。因此,从20世纪90年代中后期,浙江城镇化进入政府积极干预的时代。

政府干预的城镇化经历了四个阶段(详见表1)。从20世纪90年代中后期,浙江进行小城镇综合改革,通过企业重组和乡镇企业产权制度改革,小城镇的财政管理体制和行政管理体制改革,赋予小城镇更大的管理权限,来改善小城镇基础设施、提高辐射功能、提高产业与人口聚集程度,建设现代化小城镇。21世纪初,浙江省开展新型城镇化改革试点,进一步向试点小城镇下放管理权,实施要素倾斜等政策,提高小城镇的经济实力。

收稿日期:2015-06-09

基金项目:国家社会科学基金青年项目“城郊结合部社会管理成本的生成与控制机制研究”(14CZZ039)

作者简介:张丙宣,男,浙江工商大学公共管理学院副教授,法学博士,主要从事地方政府改革和社会治理研究。

注:本文根据在2014年12月13日在日本神户大学举办的“新型城镇化与中国经济社会动态”国际学术研讨会上的发言整理而成,感谢神户大学大学加藤弘之教授、日本大东文化大学冈本信广教授、东京大学中兼和津次教授、亚洲经济研究所任哲研究员、同志社大学严善平教授的评论和提出的中肯意见。

表1 20世纪90年代中期以来浙江省城镇化的阶段、目标与主要措施

阶段		目标与任务	措施
1994—1998	小城镇综合改革阶段	到2010年建成100个基础设施完备、辐射功能强、产业与人口聚集程度高、功能齐全的现代化小城镇	全省确定114个镇开展综合改革试点,推进企业产权制度、户籍制度、行政管理体制、财政体制和投融资体制改革等
1999—2005	小城镇改革促发展阶段	优化发展环境,促进人口集聚、引导产业集聚,大力培育一镇一品的特色经济,增强小城镇的综合实力	强化规划,实行要素供给倾斜,赋予中心镇相当的经济社会管理权限,通过权力下放、要素集聚、财力倾斜,建立多元化投融资机制等
2006—2009	小城镇深化培育阶段	形成一批布局合理、特色明显、经济发达、功能齐全、环境优美、生活富裕、体制机制活、辐射能力强、带动效应好、集聚力约水平高的现代化小城市	选择141个中心镇,实施规费优惠,加大投入和用地支持力度,扩大经济社会管理权限,改革财政投资体制、户籍制度、建设用地制度、农村集体资产管理、就业和社会保障制度等
2010以来	小城市培育阶段	加快培育一批经济繁荣、社会进步、功能完备、生态文明、宜居宜业、社会和谐的小城市,走出一条具有浙江特色的城乡一体化发展新路子	选择43个省级小城市,实施强镇扩权、完善机构、调整行政区划、强化要素保障、完善财政管理、加大税费支持、建立试点专项资金,建立公共服务平台等

简言之,浙江的城镇化和新型城镇化是从本地市场到全国乃至全球市场的看不见的手,和从乡镇政府到省政府看得见的手的共同推动的结果。

(二) 市场驱动、政府有限干预与社会参与:新型城镇化的浙江模式

在自下而上的市场化主导的传统城镇化的基础上,21世纪以来,浙江各级地方政府积极干预和加快城镇化进程,鼓励和推动社会积极力量参与城镇的建设和运营。

1. 市场驱动,工业化模式决定了城镇化模式。20世纪70到90年代的农村工业化和商业化使得工商业重镇变成了繁荣的城镇,吸引大批农民造城、进城,譬如温州龙港镇、诸暨的大唐镇等,赵伟教授将这种城镇化称为“老板进城效应”,即老板进城带动打工者进城。^①20世纪90年代中后期,浙江小城镇的产业聚集程度得以提升,专业市场不断成长和繁荣,譬如柳市镇的低压电器制造业、分水镇的制笔产业、杜桥镇的眼睛产业、高虹镇的绿色照明产业。产业聚集和专业市场的发展,推动了城镇交通、金融、商贸、餐饮等第三产业的发展,也推动了城镇市政设施与城镇功能的完善、城镇规模的扩大和城镇聚集、辐射能力的提高。2008年以来,国际经济形势的不景气和国内产业结构的调整,迫使浙江民营经济转型升级,产业转型升级再次推动城镇功能的优化和城镇辐射能力的提升。简言之,以民营经济为主导的产业结构调整和转型升级,决定了浙江自下而上地探索新型城镇化的道路。

2. 政府的有限干预。新型城镇化仅仅有强大的产业支撑是不够的,它还离不开政府的干预和引导。政府主要干预和引导小城镇的规划,尤其是产业规划和城镇规划。但是,不同层级的地方政府干预

^①赵伟:浙江模式:《一个区域经济多重转型范式——多视野的三十年转型》,载《浙江社会科学》2009年第2期。

的方式并不相同,譬如,2010年的小城市培育试点改革,省政府出台《关于支持小城市培育试点工作的实施意见》,确定改革的总目标、主要任务和扶持政策;各地级市政府则对目标进行分解,分别制定不同的发展规划,如杭州市分别制定了《中心镇培育行动计划》、旅游休闲业、科技创新、文化创意产业、科技西进等规划;县(市、区)政府进一步分解落实目标,制定小城市总体规划、土地利用总体规划以及城区控制性详规定等;试点镇则负责落实省市县政府的各项政策,制定《小城市三年行动计划》、特色产业规划等等。同时,政府的干预还体现为加快城镇化进程而进行的体制机制改革,如表1所示,20世纪90年代中后期以来,浙江省开始选择100~200个中心镇,通过财政体制、户籍制度、投融资制度、土地管理制度等方面的改革,赋予试点镇更大的经济社会管理权限的方式,在省以下突破体制的约束,促进小城镇的建设与发展。另外,在新型城镇化过程中,历史文化、生态环境、教育、医疗卫生、污水处理、垃圾处理、城镇管理等成为政府干预和引导的重要内容。

3. 社会力量的参与。在浙江,企业和社会力量积极参与新型城镇化建设,为城镇建设提供了绝大多数的资金。浙江的小城镇不仅是市场经济最活跃的地方,而且还是民间资本聚集的要地,小城镇建设、管理和经营的大部分资金来自企业和社会投资。譬如,2013年上半年,横店镇的企业和社会投资占城镇建设投资总额比重达93.45%,其中,企业投资占62.04%,社会投资占31.41%,镇区路网建设、客运中心、人民医院建设、部分医院、学校、商业街和商业区块的开发建设均以民间资本投入为主。又如,2013年,龙港镇把专业市场、宾馆、医院等公共设施推向市场,吸引民间投资,全镇有20多个专业市场、7家上档次的宾馆和1所医院均由社会力量承办,镇内58所中小学中的7所和82所幼儿园由社会力量承办,投入办学的社会资金有2亿多元。同时,龙港镇还将广告经营权、公交车线路营运权、停车场(点)、环卫保洁等推向市场。

简言之,市场驱动、政府的有限干预与社会力量的参与构成了新型城镇化的浙江模式的核心内容。市场、政府与社会三者之间相互支撑,相互强化,形成一个良性互动的循环(如图1),共同推动了城镇人口、产业、功能的聚集和城镇辐射能力的提升。

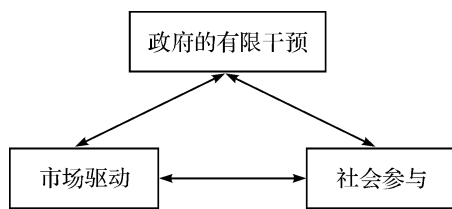


图1 新型城镇化的浙江模式

二、新型城镇化的浙江模式的反思

浙江的新型城镇化试图同时发挥政府这只看得见的手与市场这只看不见手的作用,寻求市场与政府的平衡。在浙江,尽管新型城镇化已经取得了突出成效,尤其是城镇化的速度从2000年的48.67%增加到2013年的64.0%,每年提高1.17个百分点,城镇化水平在全国省区(除直辖市外)排名第四,位于全国较高水平。然而,政府过度控制生产要素、盲目建设、产业的空心化、城镇功能不完善、同质化、逆城镇化等问题越来越严重。

（一）过度行政化与城镇政府能力不足

有限干预并不意味着政府从市场经营领域中退出,土地指标、投资规模、金融机构、金融信贷规模等生产要素仍然通过科层制的自上而下的下达指标的方式来实现,而不是完全由价格体系反映的市场机制决定,尤其是土地指标,完全由中央政府控制;地方政府虽然不再直接经营一个个企业,却是通过编制、修订产业规划、城镇规划等方式,把整个辖域作为一个企业来经营。从某种程度上讲,新型城镇化就是政府控制和主导下的城镇化的说法并不为过。需要指出,政府控制和主导并不意味着城镇政府的控制和主导。实际上,土地指标、政府投资、金融信贷规模等生产要素由中央政府最终控制,再通过省、市、县、镇等级制链条向下传递,作为科层制末梢的城镇政府,如果缺少自中央到县各级政府的支持,仅凭其能力,远远不能胜任新型城镇化的重任。

（二）管理—工程技术主义和盲目建设

近年来,管理—工程技术主义策略大行其道,各级政府一直加大人财物的投入,建设新型小城镇。当然,与之前的城镇工业园区、住宅等功能区的盲目扩张相似,近年来,城镇基础设施建设盲目扩张的势头越来越严重。例如,在浙江,一幢幢高楼大厦在小城镇拔地而起,城镇面貌焕然一新,大型商场、商贸综合体迅速建立,其中,在杭州某省级小城市试点镇,大型商场、商贸综合体从2010年的12000平方米增加到2013年的74197,三年内增加了6倍;短期内建成的大量工程项目远远超出小城市的消化能力,既造成浪费,也使城镇越来越没有特色。更重要的是,新型城镇化除了包括投入与产出的经济问题外,还包括就业、医疗卫生、社会保障和公共服务等社会问题,也包括公民监督、公民参与决策和参与城市管理等问题。

（三）产业的空心化与产城分离的风险

浙江城镇产业结构的调整和转型升级存在两种风险:产业空心化和产城分离。服装加工、五金工具、制笔等传统制造业垂死挣扎,而第三产业并没有发展起来,这将导致小城镇的产业结构升级的失败和优势产业的丧失;在远离城镇商业区建立工业园区和住宅区,产城分离日趋明显,小城镇的交通负担等城市病也将越演越烈。当然,在赶超阶段,城镇的产业结构调整 and 转型升级并非完全由市场决定,政府仍然发挥着重要作用,尤其是基础设施建设、制度建设以及科技创新等方面。然而,实际上,各级政府城镇基础设施建设上严重过度,而在协调解决企业生产的外部性(譬如环保等)和激励企业科技创新等方面严重不足。同时,政府长期依赖控制生产要素的行政命令而不是采取法治化的干预方式并未改变。

（四）城镇功能不完善和城镇间的同质化趋向

虽然,浙江小城镇新城区域的基础设施相对完善,但是,小城镇的老城区的基础配套设施落后、功能不强。而且,在诸如道路维护、绿化养护、地下污水、环境卫生、河道保洁等市政管理问题上,各部门各自为战,影响了城镇整体服务能力的提升。在新型城镇化建设中,地方政府间的纵向分权,下放、而不是废除权力,严重增加了试点小城市的负担,譬如,杭州的某试点小城镇的行政审批权和综合执法权从2010年的48项和20项,增加到2013年的239项和115项,三年内增加了4.9倍和5.7倍。更为严重的是,近年来,浙江小城镇的优势企业和优秀人才越来越多地向大中城市流动,导致小城镇企业和人才流失严重;小城镇间围绕项目和产业展开更为激烈的恶性竞争,进而导致产能过剩和基础设施重复建设,而各城镇间的特色越来越不明显,同质化越来越严重。

（五）逆城镇化与社会的反向运动

在浙江新型城镇化过程中,人才的引进机制不灵活,导致诸如规划、城市建设、城市管理等人才

“招不来”,诸如教育、医疗卫生等人才流失严重,即“留不住”,本地富裕农民直接到大中城市购房落户,贫困的农民“走不出”农村,外来务工者虽然愿意但是没有经济能力成为市民;而且,随着农村居住条件、交通条件的明显改善,“机器换人”和经济形势的不景气等,小城镇的常住人口“逃离”城镇的郊区化运动已经开始。构成小城镇人口聚集来源的各个组成部分的反向运动,导致小城镇人口聚集的后劲十分乏力。同时,我国的人口老龄化问题也将越来越严重,未来的30—50年,小城镇的人口聚集问题将更为堪忧。

(六) 经济权力与政治权力的相互强化

新型城镇化也不是机会平等、均衡发展的城镇化。浙江的新型城镇化率先在试点镇试行,试点镇的选择主要考虑城镇的经济实力,当然也有一些试点镇是生态功能区,但是它们毕竟是少数。而大多数经济实力并不强大的乡镇,无法获得新型城镇化改革的各项优惠政策和配套措施,导致一般乡镇与试点镇的差距进一步扩大。而这个差距并非由市场竞争产生,而是由政治权力决定。因为经济实力不强就不能享有各项行政审批权、综合执法权、社会经济事务的管理权以及对应的优惠政策和配套项目,经济实力越大,获得的试点的机会越多,得到的优惠政策、项目也越多。试点镇不仅在县域内有发言权,而且在全省也有发言权,这是一般的乡镇所无法比拟的。因而,通过经济权力与政治权力的相互强化的方式推动的新型城镇化,人为地在城镇之间制造新的二元结构。

三、浙江新型城镇化模式的进路

新型城镇化需要一个整体的解决方案,需要城镇各领域改革的相互衔接、相互补充。为此,未来浙江乃至我国的新型城镇化应该用公共治理的策略补充管理—工程技术主义策略的不足,重新振兴制造业,加强科技创新,从城镇群的角度实现城镇功能与设施的共建共享,协调大中小城市之间、小城镇之间、城乡之间的关系,保持要素结构的动态平衡。

1. 用公共治理的策略弥补管理—工程技术主义策略的不足。新型城镇化建设并不是一级政府、一个政府部门采取管理—工程技术主义策略就能解决的问题,甚至所有政府部门通力合作也未必能够完成。新型城镇化需要采用强调多中心、多元化的公共治理的策略,弥补政府的管理—工程技术主义主导的城镇建设策略的不足。需要建立多级政府及其部门间协同合作的整体性政府,合作不再纯粹依赖于行政命令,还要给不同政府及其部门同等程度的政治发言权,从而达到促进公共利益和社会福祉最大化的目标。另外,还要建立政府、企业、社会组织与公民个人的跨领域、跨部门的合作机制,为解决新型城镇化的各类复杂难题,寻找成本最低、公共福祉最大化的方案。

2. 重新振兴制造业。浙江的新型城镇化最先为产业结构调整 and 转型升级所驱动,产业结构的调整和转型升级能够提高劳动的产出,通过价格体系反应的有效市场,诱导企业按比较优势选择产业、技术,从而形成竞争优势,在此过程中要求有为政府采取解决经济结构转型过程中出现的外部性问题和软硬基础设施的协调问题。^①尤其是2008年全球金融危机以来,发达国家纷纷推行再工业化政策,强调制造业的回归,仍处于赶超经济阶段的浙江以及整个中国,制造业与发达经济体仍有不小的差距,现在以及今后较长时间段内,仍然需要重新振兴小城镇的制造业。一方面推动小城镇的制造业从低端向高端的转变,为此,必须加快小城镇的制造业的技术革新,激励企业采取智能化生产,降低生产成本;

^①林毅夫著,苏剑译:《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》,北京大学出版社2014年版,序言,第7—9页。

另一方面在小城镇优势产业集群的基础上,发展新兴产业和高新技术产业。

3. 加快技术创新。产业转型升级的关键是技术,技术有两个来源:引进和自主创新。在赶超阶段,政府或厂商通过招商引资、引进先进技术,能够迅速缩小与发达经济体的差距。但是,当中国经济逐步进入低速增长的新常态之后,浙江以及全国的资本收益率与生产成本的增长率、劳动产出与劳动成本的差距必将缩小,资本将会逃离。唯有提高企业的科技水平,站在全球科技的前沿,浙江乃至中国的经济才可能持续增长。这就要求政府必须承担起提高科技水平、提高专业知识与技能和教育水平,激励技术革新的责任。^①为此,在新型城镇化过程中,政府必须做好:一是科技成果的商业化转化。二是在城镇大力发展物联网、互联网经济,产生新的就业,解决产业转型带来的失业问题,提高小城镇对农村的辐射力。更为重要的是,物联网、互联网技术能够对各个分散的企业进行高度整合,进而逐步建立智能工厂,实现生产的智能化,顺利进入新的工业革命。

4. 老龄化时代城镇人口的动态均衡。要素和资源禀赋结构在给定的时间是给定的,随着时间的变化,禀赋结构和特征也会产生动态变化。老龄化将导致城镇人口规模(尤其是青壮年劳力)的减少和单位公共服务成本的上升,由此导致部分小城镇被遗弃。老龄化已经从农村开始,逐渐向小城镇蔓延,尤其是一些产业薄弱的城镇,产业工人急缺等问题越来越严重,这就意味着不是所有的城镇都能做大,而是要畅通人口的流动机制,使人口在区域的城市、城镇、城乡之间的动态平衡。为此,必须恰当地处理小城镇与大中城市,以及小城镇之间的关系。

5. 大中小城市之间功能的区分与互补。2008年全球金融危机以来,发达国家陷入危机中的小城镇主要通过融入大都市和更大的区域的方式度过危机,进而产生新一轮的增长与繁荣。在浙江,小城镇要融入长三角都市群中,但是,必须将大中小城市的功能区分开来,实现大中小城市之间功能的互补,防止小城镇被大中城市吸纳或吞噬,避免小城镇与大中城市的同向、同质竞争,保护大中小城镇的动态平衡。为此,应该处理好以下几个问题:一是发挥大中城市的带动作用。小城镇从区域城市群和长三角城市群获得旅游、金融、公共服务、人才、科技等要素资源,推动其科技创新和产业转型升级。二是建设通畅的交通系统,把小城镇与大中城市衔接起来。三是建立小而精的特色小城镇,建成小而美、小而特的城镇形态。

6. 构建小城镇群公用设施的共建共享机制。要处理好小城镇之间的关系,建立区域城镇群,加强城乡之间、区域间的合作,保持城镇群内禀赋结构的动态平衡。为此,应该做到:一是大中小城镇之间不能单单依靠行政命令,还应该给各个城镇同等的发言权,由跨区域的城镇群之间协同合作,优化多边的、跨越多个城镇的区域产业平台的布局和公共服务的供给问题。二是编制城镇群的发展规划,实现小城镇的功能和基础设施的共建共享,减少基础设施的重复建设,降低小城镇公共服务的成本。三是提高城镇公共设施对农村的辐射力,减少对农村基础设施的投入,提高资金使用效率。

(责任编辑 彭何芬)

^①托马斯·皮凯蒂著,巴曙松等译:《21世纪资本论》,中信出版社2014年版,第70页。