

文章编号:1002-980X(2007)12-0086-04

城市化战略模式、动力机制与发展路径分析

李德元

(安徽理工大学 经济管理学院, 安徽 淮南 232001)

摘要:城市化是人口和生产要素从农村向城市聚集的结构转变过程。为进一步推动我国城市化发展,必须走中国特色的城市化道路,坚持大中小城市和小城镇协调发展的方针;逐步形成市场主导、政府推动的城市化动力机制,促进要素的空间聚集。在发展路径上,要坚持以制度创新推动城市化水平提高。

关键词:城市化;战略模式;动力机制;发展路径

中图分类号:F403.7 **文献标志码:**A

城市化是现代经济增长的伴生物^[1],是需求和贸易的变化以及由此导致的工业化等一系列事态发展的结果^[2],其实质是人口和生产要素从农村向城市聚集的结构转变。然而,如果把城市化视为“某种单独发展过程”来对待,则需对要素空间聚集的动力机制、城市扩容的战略模式和城市化的发展路径等问题进行深入研究。本文试图在已有研究成果的基础上,对上述问题做进一步探讨。

1 走中国特色城市化道路,坚持大中小城市和小城镇协调发展的方针

城市化以城市为载体。人口和要素的空间聚集必然突破现有城市容量,导致城市总体数量增长或个体规模扩张。城市扩容采取何种模式,实质是城市化发展的道路选择问题。对此,国内学术界争论已久,形成了“大城市论”、“中等城市论”、“小城镇论”、“多元化论”等不同的理论观点。

在大城市论者看来,大城市超前增长是世界城市发展的一般规律,无论从经济、社会、环境、建设哪一方面看,大城市的效益都高于中小城市^[3];基于乡镇企业的城镇化模式只能发挥“地方化经济”的聚集效应,不能发挥“城市化经济”的聚集效应,而基于产业集群的城市化模式能够发挥两种经济的聚集效应^[4]。据此,这些学者认为城市化不可能依靠建设小城镇来实现,中国农村城市化战略必须从城镇化战略转变为城市化战略。小城镇论者则从劳动力转移的现实需要和成本、规避“大城市病”以及推动城

乡一体化建设等方面论述了小城镇战略的合理性^[5]。中等城市论者认为,中等城市介于大城市与小城镇之间,既避免了城市规模过大造成的“大城市病”,又弥补了小城镇规模效益不足的缺陷。因此,发展中等城市是城市化的最优选择^[6]。值得关注的是,早在1992年,学者周一星就指出,城镇体系是由大中小各级城镇组成的,各级城市都有发展的客观要求,任何城镇无论大小,只要它的投入能够得到补偿并取得效益,它就存在发展的可能性和合理性^[7]。

在学术界围绕城市化发展道路问题激烈争论的同时,中央的城市化战略方针也在不断调整:1978年中央提出“控制大城市、多搞小城镇”;1980年国务院提出“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”;1990年国务院颁布的《城市规划法》指出,“国家实行严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局”;2000年的“十五”计划《纲要》在阐述我国城镇化战略时着重指出,“要遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,循序渐进,走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路,逐步形成合理城镇体系”;2002年,党的十六大报告中提出,“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”;2005年的“十一五”规划《纲要》再次提出,要“坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城市综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,逐步

收稿日期:2007-08-16

作者简介:李德元(1967-),男,安徽理工大学经济管理学院教师,经济学博士,研究方向为社会主义经济理论、制度经济学与发展经济学。

改变城乡二元结构”。

由此可以清晰地看出,改革开放以来,中央在经济发展的不同阶段实施了不同的城市化战略。与按“大-中-小”顺序发展的国际城市化的一般模式截然不同,我国已走出了一条“发展小城镇-发展中小城市-大中小城市和小城镇协调发展”的具有中国特色的城市化道路。走中国特色的城市化道路,坚持大中小城市和小城镇协调发展是未来相当长的历史时期内我国城市化发展的战略选择。

中央确立大中小城市和小城镇协调发展的城市化战略是有科学依据的。一个完整的城市体系是由大中小城市和小城镇组成的,不同规模的城市(镇)有各自的功能、地位和作用,不能相互替代。其中,大城市是区域经济增长中心,它聚集了资本、技术、人才等优势资源,能为区域内的中小城市提供生产性服务和市场支持,同时还是国际竞争力的载体。中等城市在城市体系中处在承上启下的位置,不仅要承接大城市的产业转移,还要为周边小城镇提供市场需求和服务^[5]。小城镇是衔接城市和农村的纽带,它既是吸纳和接收大中城市功能辐射的载体,是大中城市功能的自然延伸,又是具有较强辐射和带动能力的农村区域经济社会的中心^[8]。构建大中小城市和小城镇协调发展的城市化网络,加强各级城市优势互补,是整合城乡资源、促进经济发展的内在要求。

我国幅员辽阔,东中西三大经济地带工业化发展不平衡,城市化的基础差异很大。因此,在坚持大中小城市和小城镇协调发展总体战略的前提下,各地区可以有不同的侧重点。中央政府在实施城市化战略时不应千篇一律,而应“分别区域,分层推进,分类指导”^[9]。具体说来,东部地区人口密度大,产业基础雄厚,小城镇分布点多面广,应重点推进城镇城市化、城市现代化,并以此为基础加强都市圈建设,提升都市圈的整体功能;中部地区城市体系的框架已初步形成,但中心城市在区域内的辐射和带动功能不强,应以省会城市或者地级市为重点发展中心,带动中小城市和小城镇发展;西部地区地域辽阔,人口密度小,产业基础薄弱,城市化水平低,应加强现有大城市建设,强化大城市的聚集功能。

2 形成市场主导、政府推动的城市化动力机制

根据政府和市场在城市化进程中的不同作用,可以把城市化的动力机制划分为自上而下的政府主

导型城市化和自下而上的市场主导型城市化两种类型。政府主导型城市化是指政府在城市化过程中充任组织者与发动者的角色,依据国家经济社会发展的总体布局,统一规划城市建设与城市化布局,制定城市产业发展、基础设施等建设规划,并且通过一系列带有刚性的政策和措施限制社会资源的自由流动^[10]。从制度经济学的角度看,在政府主导型城市化模式下,政府是城市化制度安排的供给主体,在政府与市场的关系上实行“强制性的政府完全替代”,其动力机制和调控机制具有浓厚的行政计划指向的特点^[11]。政府主导型城市化能够较好地贯彻国家的战略意图和经济发展目标,但容易导致城市化成本高昂、城乡经济结构僵化、城市化速度缓慢、“城市化泡沫”风险^[12]等一系列负面效应。

市场主导型城市化是指充分发挥市场机制在人口向城市迁移、要素向城市集聚、城市的内部结构调整和外部扩张、城市之间的竞争与协调以及城乡关系调整等方面的基础性和主导性作用,依靠微观经济主体的自主决策、创新和协调,在国家和社会整体利益、环境承载力和科学发展观理念等约束条件下,推动城市化进程^[13]。与政府主导型城市化相反,在市场主导型城市化模式下,城市化制度安排的供给主体是农村社区政府、企业和居民家庭或个人,城市化的动力更多地来自经济系统内在的“推力”而非外在“拉力”。市场型城市化一般能产生良好的绩效:城市化成本低、速度快、风险小,城乡经济互动性强,但是城市化的非均衡性难以避免。

改革开放以前,我国实行的是传统的政府主导型城市化模式,城市化进程缓慢,城乡二元结构不断强化。对于改革开放以来我国的城市化模式,理论界有不同的看法。有人认为“尽管影响中国城市化的两股基本力量(市场力和行政力)的关系始终在不断调整之中,但中国城市化的基本属性依然是政府主导型城市化”^[14],政府的推力是主要方面。也有人认为改革开放以来我国城市化水平的快速提高是政府和市场共同推动的结果。政府在城市化进程中的作用具体表现为制度创新和宏观调控;市场的推动作用,在宏观上表现为资本、土地、劳动力受比较利益诱致向城市非农产业聚集,在微观上表现为农村剩余劳动力的城市化决策^[15]。

本文基本同意上述第二种看法,即改革开放以来,我国城市化快速发展是政府和市场两种力量共同作用的结果。但是,在这两种力量中,市场力量是推动城市化快速发展的主要方面,农村剩余劳动力

受到城乡差别的刺激和城市经济的吸引,从而要求改变职业和身份的强烈内在冲动是改革开放后我国城市化的原动力(只要这种原动力不受行政规范的抑制,我国的城市化进程将有美好愿景。美国经济学家斯蒂格利茨就曾预言,中国的城市化与美国的高科技将是影响 21 世纪人类发展进程的两大因素)。全国第一座“农民城”——温州龙港市的建立和发展,就是典型例证;政府的作用主要表现在对农村社区、农民等微观主体的城市化制度创新进行“事后追认”(对于一些有违背政府城市化战略方针的行为则予以抑制,如“严格控制大城市规模”,限制农村人口进入大城市务工经商)。因此政府的作用是辅助性的、次要的方面。

在我国未来的城市化过程中,必须进一步发挥市场机制在人口、生产要素和产业的聚集和流动以及社会资本的培育和流动等方面的基础性调节作用,同时深化行政管理体制改革,强化政府的服务功能,努力增加有利于城市化发展的制度供给,逐步形成市场主导、政府推动的城市化动力机制。

3 以制度创新推进城市化进程

中国的经济体制改革是从传统计划经济体制外围入手的市场化制度创新过程。在此过程中,新旧制度安排不断发生冲突和替代,从而推动制度变迁和经济社会转型。1978 年以来的城市化进程就是在这新旧制度安排的彼此交替中推进的,每一项制度约束的解除都产生了正向的刺激作用。但是,至今仍然存在一些阻碍城市化的“制度瓶颈”。因此,必须继续进行制度创新,以推进城市化进程。

1) 户籍管理制度创新。改革开放以来,严格控制人口流动的传统户籍管理制度逐步松动,各地纷纷出台新的户籍政策以促进城市化水平提高。但是,现行的户籍管理制度中还存在着影响和限制农村人口城市化的方面:尽管小城镇的落户条件已经放开,但小城镇的就业机会较少,对农民的吸引力不强(尤其是中西部地区的小城镇);大中城市有较多的就业机会,但是大中城市一般仅对有较高技术层次的人才和具有投资能力的人放开了落户限制,对于有稳定工作和收入的农村人口的落户依然存在限制^[16]。今后的户籍制度改革,要按照十六届三中全会关于“在城市有稳定职业和住所的农业人口,可按当地规定在就业地或居住地登记户籍,并依法享有当地居民应有的权利,承担应尽的义务”的要求,逐步解除农村人口到大中城市落户的限制。同时,解

除以户籍为依据的对农村人口的就业、教育和社会保障等方面的歧视性政策,降低农村人口城市化的成本。

2) 农村教育制度创新。加大农村人口的人力资本投资、提高农村人口的受教育程度和劳动技能是促进农村剩余劳动力转移的重要途径。近几年来,国家采取了免除农村中小学生学杂费等加强农村基础教育的有效措施,保证了农村九年制义务教育目标的基本实现。但是,农村教学体制僵化,办学形式单一,教学内容脱离农村经济社会发展需要。农村教育的重心仍在于应试性的基础教育,职业教育流于形式,劳动技能培训之类的成人教育落后,造成大量初、高中毕业生“升学无望、求职无门、致富无术”,制约了农村经济的发展和农村人口的城镇化。因此,必须改革农村教育体制,改变以应试教育为重心的教育模式,构建以职业技术教育为主、以应试教育为辅、基础教育与职业教育、成人教育协调发展的教育体系,提高农村青少年的人力资本水平。在为农村地区培育大量新型适用人才的同时,为农村剩余劳动力转移和农村人口城市化夯实智力基础。

3) 农村土地制度创新。建国以后,我国农村土地制度经历了农民私有并经营、农民私有集体统一经营、集体所有并且统一经营、集体所有农户承包经营等四种形式的变化。现行的农村土地制度框架仍然是 20 世纪 70 年代末确立的统分结合、双层经济的家庭联产承包责任制。这种土地制度对于解放农村生产力、繁荣农村经济曾起到巨大的推动作用。但是,随着经济的不断发展,这种土地制度不仅阻碍农业生产的规模经营和农业现代化程度的提高,也影响和制约了农业剩余劳动力的转移和农村人口的城市化。因为,对于农民来说,土地的基本功能是充任生产资料和生活保障。土地的承包责任制不仅没有弱化或剥离土地对于农民的基本功能,反而使之得到强化。对于外出务工经商的农民,在宏观经济波动、就业岗位不足时,家乡的土地有助于降低生存风险。由制度确立的农民与土地之间的这种紧密的内在经济联系,使农民像风筝一样,即使漂泊万里也难离故土。这必然使农民的兼业行为泛化,阻滞城市化进程。

对于农村土地制度创新的方向,大致有三种不同意见,一种主张土地国有化;一种主张土地私有化;第三种主张在维持土地的集体所有权不变的前提下,进行土地使用权的制度创新,这是一种主流的看法。从既有利于维护农村经济社会稳定,又有助

于促进农村经济发展和推进城市化进程的角度出发,第三种意见是正确、可行的。问题的关键在于如何通过土地使用权的制度创新,把土地的保障功能剥离出来。也就是说,要创造出一种制度安排,把农民的土地使用权置换为可靠的生存保障。在这方面,沿海地区创造的“土地变股份,农民变股东,要地不种地,受益靠分红”的土地股份合作制是一种有益的尝试。但是,实行土地股份合作制要具有几方面的条件:一是土地集中经营后必须有稳定可靠的高收益,否则分红就没有保障。如果土地红利低于农民的经营纯收入也会影响入股的积极性。二是必须有具备良好的土地经营能力的经济实体。三是必须有配套的政府性或商业性的保险服务,以降低经营风险。四是必须有相应的政策规范来预防和解决由此产生的经济纠纷。因此,土地股份合作制能否推广还需要实践检验。

土地使用权的制度创新要与户籍制度、社会保障制度、甚至财税制度创新结合起来,才能推动农地的适度规模经营和农村人口的城市化。基本的思路是:允许放弃了土地使用权、在城市有稳定工作和住所的农民落户城市,城市政府将新落户的进城农民纳入城市统一的社会保障体系。这种思路的实质是允许农民将家乡的土地使用权与城市的社会保障置换。当然,这必然加重城市政府的财政负担,影响城

市政府“打开城门”的积极性。为此,中央政府需要增加财政转移支付,安排专项社保基金,鼓励和扶持城市政府的“开门”行为。

参考文献

- [1]库兹涅茨. 各国经济增长[M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [2]钱纳里. 发展的型式[M]. 北京:经济科学出版社,1988.
- [3]饶会林. 试论城市规模效益[J]. 城市,1989(4).
- [4]冯云廷. 从城镇化到城市化:农村城镇化模式的转换[J]. 中国农村经济,2006(4).
- [5]陈波翀,郝寿义. 论中国城市化快速发展道路[J]. 人文地理,2005(5).
- [6]李金来. 我国城市应走优先发展中等城市的道路[J]. 城市问题,1990(2).
- [7]周一星. 论中国城市化发展的规模政策[J]. 管理世界,1992(6).
- [8]许经勇. 温州城市化道路的理性思考[J]. 浙江经济,2006(8).
- [9]秦兴方,等. 我国城市化的推进次序——江苏的实践及其启示[J]. 管理世界,2002(3).
- [10]巴春生. 关于市场主导型城市化问题的探讨[J]. 生产力研究,2004(8).
- [11]杨虹,刘传江. 中国自上而下城市化与自下而上城市化制度安排比较[J]. 华中理工大学学报:社会科学版,2000(5).
- [12]张孝德,钱书法. 中国城市化过程中的“政府悖论”[J]. 国家行政学院学报,2002(5).
- [13]曾宪明. 从政府主导型到市场主导型:中国城市化的战略转换[J]. 广东工商职业技术学院学报,2006(8).
- [14]徐琴. 政府主导型城市化的绩效与成本[J]. 学海,2004(3).
- [15]陈波翀,等. 中国城市化快速发展的动力机制[J]. 地理学报,2004(11).
- [16]王健君. 城镇化下一步——专访国家发改委发展规划司司长李守信[N]. 瞭望新闻周刊,2006-10-09.

Analysis on Strategic Pattern, Dynamic Mechanism and Developmental Route of Urbanization

LI De-yuan

(Anhui University of Science and Technology, Huainan Anhui 232001, China)

Abstract: Urbanization is a process of structure transform in which the production elements gather together from rural areas to cities. In order to promote urbanization, we must develop all sorts of cities according to the special situation. The market should play an important and leading role and the government should be a supplement part. Meanwhile, it is very important to accelerate urbanization by system innovation.

Key words: urbanization; strategic pattern; dynamic mechanism; developmental route

(上接第 11 页)

Sam Advanced Management Journal,1987,Summer:10-13.

[9]CHISHOLM T A. Intrapreneurship and bureaucracy[J]. Sam Advanced Management Journal,1987,Summer:36-40.

[10]吉利,梅坎尼克. 超越学习型组织:通过领先的人力资源管理实践创造一种崇尚持续成长和发展的文化[M]. 佟博,等,译. 北京:经济管理出版社,2003.

A Study on the Mechanism of Intrapreneur's Growth

LI Jing

(Management School of Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: It has been demonstrated that entrepreneurship is critical to enterprises' growth and development. Intrapreneur is the person who advocates and practices entrepreneurship in exist organizations. Based on literature review, this article analyzes individual characters of intrapreneur and the differences between intrapreneur and entrepreneur. Then the article figures out the mechanism of intrapreneur's growth.

Key words: intrapreneur; intrapreneurship; entrepreneurship; growth mechanism