

提升我国城镇化质量的发展模式研究*

——基于湖北省沙阳县后港镇的案例分析

罗连发

摘要:当前我国城镇化的主要任务是要不断提升城镇化的质量,城镇化质量关键又是在于推进人的城镇化,而这需要建立在内生可持续发展的产业发展基础之上。当许多城镇面对内外冲击出现发展危机时,湖北省沙阳县后港镇的经济发展的依然强劲。基于这一案例的分析,得出了以市场动力为基础,建立基于本地资源禀赋优势的产业体系而发展起来的内生型城镇化模式,对于提升城镇化质量具有内在优势。后港的城镇化发展道路不同于传统的“造城”式的城镇化道路,对于我国城镇化质量的提升具有重要的参考意义。

关键词:城镇化质量;后港镇;案例分析

一、问题的提出

我国的城镇人口从1978年的1.7亿增加到2012年的7.1亿,城镇化率从改革之初的17.9%增加到2012年的52.6%(国家统计局,2013)但是我国的城镇化发展至今日,最大的问题不是提升其速率,而是城镇化的质量不高,具体表现为产业基础薄弱、城镇公共服务供给不足、经济发展不稳等方面。在2013年12月12日召开的“中央城镇化工作会议”中提出“要紧紧围绕提高城镇化发展质量,稳步提高户籍人口城镇化水平”,城镇化质量的关键在于“推进以人为核心的城镇化”。在人的城镇化方面,相关研究机构已经开展了对于城镇化质量的评价(中国社科院,2013),设计了城镇化质量的定量分析指标。然而进一步地,对于哪一种城镇化的模式最有利于提高城镇化的质量,特别是基于我国城镇化发展的历史教训如何找到一条可持续的城镇化道路,仍需要进一步探讨。新型城镇化需要一个系统性的发展模式来支撑。本文研究的问题是,在中国已有的城镇化动力模式中,何种模式是更加有利于提高城镇化的质量,以及这种模式能否在现实中找到可实现的路径。

为实现这一分析目标,需要在一定的理论假说基础之上进行典型案例的分析。现阶段,我国城镇化内部差异很大,总体而言东部城镇化水平较高,中西部地区城镇化水平较低任务较重;因而在城镇化发展相对滞后的中西部地区选一个典型地区更具有代表性。通过对湖北省沙阳县后港镇城镇化进程的实地考察和经验分析,本文提出了一个内生型城镇化的发展模式,并论证了内生型城镇化提升城镇化发展质量上的优势。

本文接下来的内容安排是:第二部分总结现有的城镇化质量评价方法与模式选择的研究,在文献述评的基础上提出本文研究的主题;第三部分是概念界定和基础理论;第四部分基于湖北省沙阳县后港镇的案例分析,验证内生型城镇化在提高城镇化质量方面的优势;第五部分结论与政策建议。

二、文献综述

城镇化外延极广,本文的研究聚焦于城镇化的质量以及与质量相关的模式,因而对于已有文献的研

* 罗连发,武汉大学质量发展战略研究院,电子信箱:luo0708sky@163.com。本文研究受国家社科基金重大项目(11&ZD158)、科技部公益性行业科研专项(2012010117)、“十二五”国家科技支撑计划项目(2011BAK06B06)和国家标准化管理委员会软课题“团体标准必要性可行性研究及管理制度设计”的资助。衷心感谢武汉大学质量发展战略研究院程虹教授、李酣老师,以及匿名审稿人的宝贵意见,当然文责自负。

究也主要从这两个方面来展开。需要说明的是,大部分文献并未对城市化与城镇化这两个概念进行区分。而根据相关学者的观点,城市化与城镇化有着重要的区别:如城市化主要注重的是在在在城市的发展,而城镇化主要是强调中小城市以及农村的发展;城市化主要是要素向大城市集中的过程,对于农民的发展是排斥的,而城镇化是主要针对农民的市民化过程,因而是包容的。^① 在党的十八大报告以及十八届三中全会的文件中主要使用的表述是城镇化而非城市化。因而本文在进行文献回顾时既包含了题为城市化又包含了题为城镇化的文献,但在本文统一使用城镇化这一术语。

从公开发表的文献来看,城镇化质量最早是由叶裕民(2001)所提出来的。他认为城镇化^②质量主要包含两个方面:一是城市化核心载体,即城市现代化的问题;二是城市化的域面载体,即城市化的区域发展质量。刘传江、郑凌云(2005)认为城镇化的质量是城镇居民生活质量、城镇经济效益以及生态环境的变化。国家统计局(2001),孔凡文、苏永玲(2006)等也分别在其研究中给出了不同的城镇化质量定义,但在核心指标方面具有相似之处。最新的一个关于城镇化质量度量的指标体系是由中国社科院城市发展与环境研究所于2013年发布的《中国城镇化质量报告》,其认为“城镇化质量包括城镇自身的发展质量、城镇化推进的效率和城乡协调发展程度三个方面。”与较早前研究的主要不同之处在于:这一研究不仅仅强调了城市本身的发展质量,还强调了城乡发展的协调性;换言之城镇化质量不仅要看城镇还要看与之配套的农村经济发展情况,不仅要看市民的生活质量,还要看与之相适应的农民生活状况是否得到了改善,城乡的发展是否协调。从这些研究城镇化质量的实证分析来看,城镇化的质量研究有以下几个共同的重点:一是把城镇化质量看成是一个与速度相对的概念,强调城镇(或城市)本身在发展中的效率问题,如资源、环境、土地等相关的可持续性;二是城乡发展的协调性,以及对于人的城镇化的重视;三是更加注重城市化(即城市自身的扩张),而忽略了城镇化(即农村的城镇化),大量的质量评价实际上是城市化的质量评价。

许多学者从城镇化模式的角度研究城镇化的质量问题。辜胜阻、李正友(1998)认为我国城镇的模式从动力模式上来看主要有两种:一种是自上而下的模式,另一种是自下而上的模式。他们认为自上而下的模式是一种政府包办的计划式的城镇化,这种城镇化模式在改革开放之前较为盛行,但改革开放之后仍有很大的影响力;而自下而上的模式是一种民间力量推动的、市场诱致型的城镇化,这是改革开放以来,逐渐兴起的一种城镇化模式。冯云廷(2005)认为我国的城镇化有基于中心城市集聚与扩散的与基于小城镇和乡镇工业自我发展的两种城镇化模式,或者分别叫做“离乡不离土”和“离土不离乡”的模式,这是从空间变化的角度来区分不同的城镇化模式。在农村城镇化方面,李强、陈宇林、刘精明(2012)认为城镇化的动力机制上主要有三种模式:政府动力、市场动力和民间动力,只有让三种力量相互协调才能有利于城镇化质量的提升。邓大才(2013)将城镇化分为:身体城镇化、身份城镇化和生活城镇化三种模式,他认为前两种是外生型城镇化,而后一种为内生型城镇化。

我国的城镇化发展问题很多,但最为主要的是发展质量不高。具体而言就是没有真正实现人的城镇化,即主要以“离土不离乡”为主或者未能实现“生活城镇化”。许多学者的研究认为,之所以人的城镇化相对滞后,主要原因在于户籍管理、土地流转等制度因素,需要打通城乡户籍管理制度,让更多的农民工市民化(辜胜阻、李正友,1998;刘传江、程建林,2008)。诚然这些制度性因素对城镇化质量提升有很大的阻碍,但是城镇化的一个根本前提是产业发展的可持续性,如果没有持续的产业发展内生动力,户籍改革、土地流转等政策的实施对于城镇化的作用就失去了前提,也无法实现有质量的城镇化。实际上,目前我国城镇化发展质量不高的主要原因在于经济发展的不可持续性,如过度依赖土地财政、房地产泡沫、“有城无市”等经济发展层面的问题(辜胜阻、李睿,2013)。

已有的研究文献中对城镇化质量的概念进行了界定,同时对于提高城镇化质量的动力机制、发展模式等方面进行了卓有成效的研究;但围绕着人的城镇化这一目标,已有的研究仍主要地集中于如何推进农民工市民化,使农民工享有与城市居民同等权利这些方面展开。这些方面对于提高城镇化质量固然

^①观点来自于张晓山、程鹏等学者的访谈,资料载于中国城市发展网, <http://www.chinacity.org.cn/csfz/fzzl/103791.html>。

^②原文为城市化。

十分重要,而本文需要进一步研究的是如何使得城镇发展具有稳定地吸纳农民就业的经济发展问题,或者更进一步地说是研究城镇本身的经济质量发展问题。

三、概念界定与基础理论

本文中依据本地资源禀赋优势作为主要动力模式的城镇化,称之为内生型城镇化;主要通过行政手段或政策引导(招商引资)推动的城镇化,称之为外生型城镇化模式。

从已有文献中的城镇化质量度量指标,可以对城镇化的制度内涵进行界定。

表 1 已有文献中对城镇化质量评价指标

作者	城镇化质量指标
中国社科院(2013)	经济发展质量、社会发展质量、空间发展质量、经济社会效率、生态环境效率、收入协调、公共服务协调
张春梅、张小林等(2012)	经济规模、经济效率、物质生活、精神生活、城乡互动发展、城乡发展差距、资源条件、环境污染与治理
邓凡文、苏永玲(2006)	经济发展、社会发展、基础设施、人居环境、城镇管理
柳思维、熊曦、刘玲(2011)	人口就业、经济发展、城市建设、社会发展、居民生活、生态环境
陈鸿彬(2003)	经济发展、设施环境、人民生活、社会进步
叶裕民(2001)	经济现代化、基础设施现代、人的现代化

根据表 1 所列的相关指标,可以发现,现有的城镇化质量评价指标体系虽然在具体指标选择上略有差异,但指标设计的基本思想上是趋同的,可归结为经济发展、社会发展以及生态环境等三个方面。这些指标体系,在评价静态的城镇化质量时各有优势,即可以反映某一时点上的城镇化质量。然而城镇化是一个连续的社会经济变化过程,只有找到正确的动力机制才能维持城镇的可持续健康发展。在现有的城镇化模式中,存在的主要问题是:城镇发展缺乏产业支撑、土地浪费严重、社会保障体系相对滞后、靠外力推动的“造城”导致资源浪费等问题,以及容易受到外部经济环境影响的“候鸟式”经济,经济增长极不稳定。所有这些问题实际上都是由于没有选择正确的发展模式,或者没有正确的动力机制所造成的。对于这些城镇化的质量问题,如果仅仅是在一个时点上进行评价,则很难发现其存在的问题。例如经济、社会乃至生态环境方面的投入大,虽短期内都可以由大量的外部投入来支撑,但其可持续性如何却需要对其发展机制进行评价。在实践中,已经发生由于资源枯竭、产业转移、劳动力成本上升等原因而带来的城镇的萧条。

基于已有的城镇化动力模式研究(辜胜阻、李正友,1998;李强、陈宇林、刘精明,2012),本文提出基于发展动力机制,可以将城镇化模式分为两类:内生型城镇化和外生型城镇化。邓大才(2013)等学者已经提出内生型城镇化的概念,但实际上只是强调了城镇化最终结果的状态,并不是将内生型的城镇化当成一种城镇化发展的驱动力模式。内生型城镇化强调在城镇发展的动力上更加注重市场力量,在发展的结构上更加注重本地化,在发展的路径上更加注重可持续。内生型城镇化是相对于外生型城镇化而言的;外生型城镇化从发展的机制上来讲主要是指,发展的动力上更加依靠政府的推动、发展的要素上主要以外部为主,发展的需求上更容易波动。当然,这样一种区分主要是针对小城镇以及农村地区城镇化而言。

人的城镇化是指要使得农民不仅实现居住地点的转变,而且要实现生活方式、收入来源、社会保障等各方面由农村向城市的转变,即实现所谓的“生活城镇化”。许多学者指出要实现人的城镇化需要在户籍制度、社会保障、教育、就业等多方面改变城乡“二元体制”,以农民工的市民化来更好地实现人的城镇化目标,这主要是针对大中型城市而言的城市化。^① 本文所要研究的是农村城镇化过程的发展质量问题,在动力范畴上属于辜胜阻等(1998)提出来的“自下而上”的城镇化,在空间范畴上属于冯云廷

^① 此处表述为城市化,是为了在其内涵上与城镇化相区分。

(2005)所提出来的“离土不离乡”的发展模式。

通过以上分析,本文认为人的城镇化目标之所以未能很好地实现,一方面是有城乡二元分割体制等历史遗留问题的原因,另一方面更为重要的是由于城镇化的动力模式错误而导致的经济发展缺乏可持续性,不能为城镇发展提供经济支撑。因而,为解决城镇化发展的质量问题,应在城镇化发展的动力机制上实现内生型的城镇化发展道路。在第四部分中,将以后港镇的实际发展经验来验证内生型城镇化道路提升城镇化质量的实现路径。

四、内生型城镇化的质量——基于后港镇的分析

(一)后港城镇发展概况

后港镇位于荆门市沙阳县南部,江汉平原北部,地处“宜荆荆”城市群的腹地,2012年底的总人口为7.63万人,实现生产总值97.5亿元,较上年增长23.7%,高出湖北省总体增长率12.4个百分点。城镇人口比重为68%,高出湖北省平均城镇化水平14.5个百分点,高出全国平均水平15.4个百分点。后港与沿海的一些小城镇相比,既没有改革开放的政策优势,也没有邻近港澳的区位优势,更没有十分突出的自然资源优势;但近几年来其城镇化不仅速度快,而且发展质量较高,对于国际国内的宏观经济形势变化具有较强的抗风险能力,在2008年全球金融危机导致沿海制造业一片萧条的背景下,2009年仍然保持了超过30%的高增长率。

目前,后港已形成以玻璃建材为主导,绿色食品和精品服装产业为支柱的工业结构,镇区道路、广场、排污、供水、住房等基础建设初具规模。镇区内购物广场、绿化带、小公交等一应俱全,改变着后港人的生活方式。商品房平均价格未超过2000元/平方米,对于当地居民的收入水平是一个可承受的范围。目前,后港镇已有200多家企业,其中规模以上企业28家,亿元以上企业10家。作为一个后发型城镇,虽然在发展的规模上与沿海发达镇还有很大差距,但是其发展的质量较高,其产业发展具有内在的基础,是一种内生化的城镇化道路。

(二)后港城镇化发展的主要经验

后港之所以能够实现较高质量的城镇化,主要有以下几个方面的经验。

1. 内生的产业集聚

所谓内生型发展是指发展更加注重本地化。但本地化并不等于对外部资源毫无利用,只是强调在发展的资源要素上更加注重具有本地特色。这一发展模式,不是不利用外部要素,而是利用本地的特色资源来吸引外部的资本,形成本地化的产业。纵观后港的各主要产业,全部是基于本地资源优势而发展起来的,并不是产品的低端加工,而是注重产品品质带来的附加值,因而其产业发展体系具有内在的稳定性。后港引进的红蜻蜓粮油公司,由重庆中粮投资2亿元,该公司投资主要依赖于江汉平原的油菜籽生产优势,将其作为绿色产品的最为重要的原料,其发生产业转移的可能性很小,因而也是具有内生性的。该企业的兴建吸纳了当地近200名农业劳动力就业,同时将农民的土地集中承包实行规模化经营,有效地促进了当地农业的规模化生产。

后港的粮油产业并不是唯一的内生优势产业,其各主导业相对应的本地资源如表2所示。

表2 产业发展与资源优势

产业	资源禀赋优势
玻璃建材	具有31年办厂历史的荆玻集团所积累的技术、企业家、人力资源优势
绿色食品	百里长湖丰富的鱼类、水产资源,世代传承的传统的养殖技术和制蛋工艺,江汉平原在油菜上的种植优势
服装	长年在外打工形成的企业家资源和熟练劳动力,有近4000名在外的服装老板,1.2万名熟练工人

在后港的这三个主导产业中,都选择了本地的优势资源来发展,有的是基于自然资源的优势(如绿色食品),有的是人力资源和企业家资源的优势(如玻璃建材)。这些优势都是经过长年积累的结果,具有内在的稳定性。与传统的城镇化相比,后港的工业并不是完全依靠低劳动力成本、低土地使用成本等

条件来吸引投资;不管是本地企业家创办的企业还是外部的投资建厂都主要依靠了本地某种资源,这些资源的可替代性较弱,对投资有较强的吸附能力。

2. 内生的资本转化

产业发展需要资本投入,而资本是逐利的,会从边际产出较低的地区流入到边际产出较高的地区。在我国农村资金大量流入城市特别是东部发达城市几乎是一种常态,大量农村的金融机构实际上成为农村资金的“抽血机”。只有本地产业有良好的发展基础,才能扭转这种资金的流动方向。后港的产业发展基础较好,并充分利用了本地资金,使得本地储蓄转化为本地投资的比率较高,本地产业对于资金的吸纳能力越来越强。

表 3 后港镇的储蓄和投资结构

	2010	2011	2012
居民存款总额(万元)	75000	132600	194000
储蓄转化为本地投资额(万元)	50000	68000	156000
镇外资本投资额(万元)	80000	110000	140000
储蓄转化为本地投资比例	66.67%	51.28%	80.41%
本地投资与镇外投资之比	0.63	0.62	1.11

资料来源:后港镇政府提供。

从表 3 的统计数据可见,后港的本地储蓄有较大一部分比例能够转化为本地的投资,2010 年以来这一比例一直保持在 50% 以上,在 2012 年达到了 80% 以上。在镇内镇外资金的比重上,也相对均衡,在 2012 年本地的投资额甚至超过了镇外投资额。这表明,后港的产业发展产生了较高的投资需求,能够为本地的储蓄提供良好的流入通道;另一方面也表明,后港的城镇化发展主要是依赖于本地的资本积累,而不是靠大量的外部投入和招商引资,从而具有更高的稳定性。

3. 内生的公共支出来源

外生型的城镇化初期靠大量的外部投入进行基础设施建设,但没有相关的产业基础,或者产业发展薄弱,导致“有城无市”的不良后果。政府早期公共投入如果没有经济发展的税收基础也难以继,靠土地财政而支撑的公共支出迟早会出现危机。大量的招商引资是以政府的免税或各类补贴为条件的,一旦优惠政策到期或者政府的财力无法支撑,就会发生资本转移的风险。当产业发生转移时,城镇发展所需要的公共支出就无法支撑,城镇人口也开始流出,出现“空城”的现象。与外生型城镇化模式不同的是,内生型的城镇化一般是产业发展在前,大量的公共基础设施投入随即跟进,财政收入具有较为稳定的来源,因而也是可持续的。后港的发展经验体现的是依靠本地经济发展的内生型公共支出模式,其财政收入与经济发展的速度大体相适应。

表 4 后港镇 GDP、工业总产值与财政收入增长情况

	2010	2011	2012
地区生产总值(万元)	603375	788000	972000
工业总产值(万元)	406010	657000	836000
财政收入(万元)	12177	14612	17608

资料来源:后港镇政府提供。

由表 4 可见,后港在近三年的经济增长速度较快,平均为 25% 左右。工业增长速度甚至达到 40% 的平均增长率,2012 年底的工业总产值为 83.6 亿元,占到 GDP 的比重为 86%。在经济快速增长的同时,财政收入的增长也较快,保持了年均 20% 的增长;考虑到镇级财权很小,由本地企业所创造的税收收入实际上比镇级财政收入高得多。稳定的公共财政增长,为城镇的社会事业发展也提供了坚实的基础。据统计,2012 年底后港镇市政工程投资由 2011 年的 960 万元,增长到 2012 年的 2579 万元,增长了 1.69 倍。

4. 内生化的城乡协调发展

后港的内生型城镇化还体现在农业与工业的协调发展,工业发展带动了农业产业化,工业发展能够让农民受惠。在后港的主导产业中,其中一个为绿色食品,这一产业项目承担了整个后港的农产品的后续加工环节。投资2亿元的红蜻蜓粮油公司,将农民土地进行集中整合,实行规模化油菜种植;同时雇佣当地农民到粮油厂工作,农民可以得到以谷价计算的租金以及在工厂务工的收入,使农民有了多样化的收入来源。工业化过程中,农民的土地权益不仅没有受到侵占,还随着工业的发展而实现了其市场价值,成为农民增收的重要来源。

表5 后港城镇居民与农村居民收入对比

	城镇人均可支配收入	农村人均纯收入	后港城乡收入比	湖北城乡收入比
2010	10995	7480	1.47	2.75
2011	12040	8600	1.40	2.66
2012	14756	9904	1.49	2.65

资料来源:后港镇政府提供数据;《湖北统计年鉴2012》。

从表5的数据可以看到,在一个内生型城镇化的模式下,后港的城乡居民收入比一直在1.5以内,远低于同期的全省平均城乡收入比。因此后港的城镇化是一条真正的城乡一体的城镇化。后港城镇化不仅让城镇居民的收入获得稳定增长,同时也让农村居民的收入有所保障,城乡差异并未在快速的城镇化进程中过度扩大。

5. 较强的抵御外部冲击能力

后港虽然经济规模不大,但是产业基础较好,多为特色产业,相对而言受外部经济环境影响的程度较低。而沿海的一些以加工贸易和劳动力密集型产业为主的城镇,虽然发展规模与速度上远高于后港,但是对国际经济环境的变化极为敏感,资本流动性较强,一旦本地的成本优势消失,就会产生企业流失的风险。从后港的经济发展历程来看,不管是玻璃建材还是绿色食品行业,由于有较强的产业发展根基,以及本地资源的可替代性较弱,不管是国际金融危机还是近年来的欧债危机都没有受到很剧烈的影响。

表6 后港近5年经济增长速度

	全国	湖北	后港
2008	10.1%	13.40%	51.60%
2009	8.3%	13.50%	36.84%
2010	10.2%	14.80%	13.96%
2011	9.6%	13.80%	28.54%
2012	7.8%	11.30%	22.39%

数据来源:国家统计局;《中国统计年鉴2013》;后港镇调研资料。

由表6的数据可以发现,后港的经济增长率并未直接受到国际经济环境的变化影响。在2008、2009两年受到国际金融危机的影响,我国的总体经济增长率从10.1%下降到8.2%;而后港的增长率虽有下降,但仍保持在36.84%的高位。对比东莞各镇的经济增长率,可以发现其经济增长的周期性 with 外部经济环境高度一致,在2009年时,出现了一个明显的增长率低谷,有的镇降幅高达20%^①以上,甚至出现了负增长。后港经济增长率虽然也出现下降,如在2010年的增长率从36.84%下降到13.96%,这主要是受到国内宏观政策的影响,国家对玻璃等高耗能产业实施“节能减排”政策,导致后港的主导产业受到影响,但是在实现产业转型之后,后港的经济增长又恢复到了20%以上的增长。因此,后港的经济发展主要是受国家政策调控的影响,这也与我国市场化不完善的大环境相关,但相对于东莞等外生型城镇而言,其经济增长的可控性和稳定性更强。

^①数据来源:东莞市统计局;《东莞统计年鉴2012》。

综合以上分析,可以看到后港走的是一条内生型的城镇化发展道路,其发展的模式可以由图 1 来表示。后港的产业发展主要是基于本地独特的资源禀赋以及区域经济发展的历史积累,从而能够形成具有特色的产品品质,同时也能够充分地利用本地劳动力的资源和人力资本,让转移出来的本地农民具有稳定的就业和较高的收入。这种内生的产业发展,又进一步地可以形成产业集聚,并形成具有市场刚性需求的产品品牌,保证了本地经济能够较好地抵御外部市场冲击,维持稳定的经济增长。经济的稳定增长可以为财政收入创造坚实的基础,从而保证了政府对于城镇发展的必要的公共事业的支出。在这一过程中,农民的土地权益不仅没有损失还得到了巨大的增值,农民的稳定就业加上政府的城镇建设,切实地实现了人的城镇化目标,提升了城镇发展的质量。

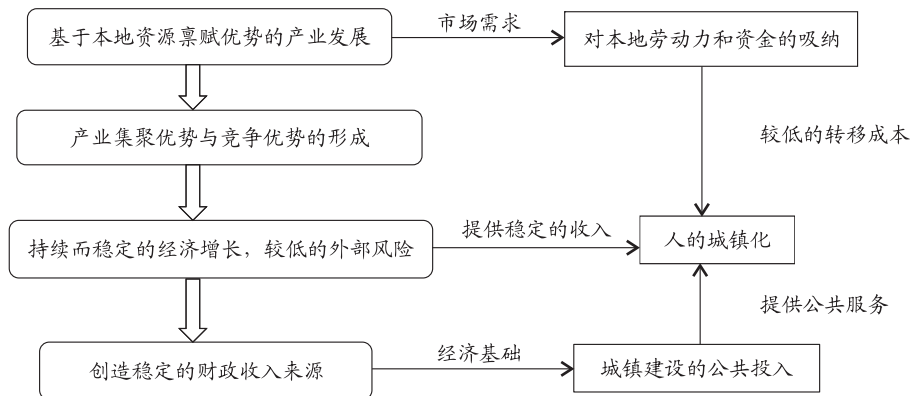


图 1 后港城镇化的发展模式

(三) 内生型城镇化与外生型城镇化质量的对比分析

从后港城镇化进程可以看到,内生型城镇化与外生型城镇化相比,在动力机制、结构特征以及发展的最终结果上存在着以下的关键性区别(见表 7)。

表 7 内生型城镇化与外生型城镇化的比较

	内生型城镇化	外生型城镇化
主要动力 ^①	市场驱动为主	政府推动为主
产业结构	基于自身在自然资源、人力资本、技术等方面要素禀赋比较优势,以特色鲜明的“小产业”为主	基于低劳动力成本和土地成本,以需求规模巨大但产品较为同质化的“大产业”为主
财政负担	没有特殊的补贴政策,财政负担较小	各类免税政策和补贴政策,财政负担较大
城乡一体化程度	工业带动农业,农民能够分享城镇化收益,城乡一体化程度较高	土地大规模集中,容易导致征地冲突;工业发展背离本地资源优势,工业过度膨胀,城乡差距较大
经济稳定性	主要受国内宏观政策影响,由于本地资源的可替代性较弱,受外部冲击的影响较小	受国际、国内宏观环境双重影响,容易发生资本大规模流动,不利于经济的稳定增长
人的城镇化程度	本地居民“离土不离乡”,能够以较低成本实现“生活的城镇化”	大量外来务工人员无法实现“身份的城镇化”;资本的流动导致城镇化发展根基不稳,人员流动性较大

对比我国城镇化的两种模式,可以发现内生型的城镇化相比于外生型的城镇化,在实现人的城镇化方面具有比较优势。然而,内生型城镇化并不是天然具有这种优势,这也是现实中很多地区没有能够走内生型城镇化的道路而是依靠大量外部投入的外生型城镇化模式的主要原因。这与我国经济市场化改革渐进式发展的制度环境有关。在经济转型的早期,政府在经济发展过程中仍在一定程度上发挥着主导作用(即自上而下的城镇化模式)。城镇化率作为一种有形的考核指标,驱使竞相采用各种优惠政策来吸引大量的外部资本投入来提高城镇化率,内生发展缺乏相应的制度环境。这种依靠人口红利和土

^① 动力模式只是强调以哪种动力为主,而并不是说只存在这两种模式;实际上有市场驱动和政府驱动并重的“复合模式”。在此只是为了区分内生型城镇化与外生型城镇化的动力来源。

地、税收等政策优惠的产业集聚,短期内可以实现大规模的资本积累和城镇的繁荣;但是依靠外生力量来实现的城镇化质量不高。一方面是在人的城镇化方面质量不高。由于依靠大产业而发展起来的城镇主要吸纳的是跨区流动人口,无法在所在地享受住房、教育、医疗、社保等一系列的服务,因而虽是常住人口但并不能算真正的城镇人口。据统计我国城镇常住人口与户籍人口之间的差距达到了约12个百分点,约有1.59亿人居住在城市却不能按真正的城市生活方式来生活(中国社科院,2013)。同时,在有些地区工业大规模征地以后产生了大量的失地农民,而外生型的产业资本、市场都在外,只依靠本地的廉价劳动力,不能给当地农民带来稳定的就业。一旦人口红利消失,土地供给趋紧,所有当初吸引资本投资的条件都消失以后,城镇赖以发展的基础逐渐消失了,因而这种外生型城镇化模式的发展质量不高。另一方面,是政府公共投入的不可持续性。由于早期城镇化需要大量的政府投入,在产业发展较弱时只能主要依靠土地和资源的过度开发来获取资金,依靠招商引资而进入的企业又不能给当地带来稳定税收,城镇化的公共投入难以持续。

在我国内地一些区位条件不占优势、优惠政策远不如沿海的一些小城镇,主要依靠自身的比较优势发展一些特色产业,同时由于东部产业转移所带来资本积累提供了外部资金供给,催生了内生型的城镇化模式。这种模式(以后港镇为典型),在发展初期没有大量的政府“造城”投入,也没有大规模的税收减免和土地低价政策,主要依靠从本地生长起来的企业。虽然在发展的早期可能速度较为缓慢,政府的公共投入资金紧缺,而一旦出现资本、劳动力回流等良好的外部条件,就出现了迅猛发展的势头。后港经济发展是这一规律的现实案例。在2008年以前,后港的GDP仅有不到10%的增长率;而2008年至今的五年间,其经济出现一个快速增长的趋势,年均增长率达到50%以上。而这一时期正是东部地区出现劳动力成本上升以及资本流出的年份,这为后港的发展提供了良好的外部机遇,加之本地已有的产业基础,因而迅速发展起来。

通过前文的比较可以发现,这种内生型的城镇化是一种能够提高城镇化质量的现实路径,能够将农业发展与工业发展、农民生活水平提高与城镇居民生活水平提高统筹协调起来。在外生型城镇化的边际效应递减、各种问题逐渐暴露时,走内生型发展道路的小城镇优势突显出来。因而,从我国经济发展转型的现实背景来看,要真正依靠城镇化来扩大内需、提升经济发展的可持续性,必须从传统的外生型道路转变为内生型道路。

五、结论与政策建议

(一)主要结论

通过比较我国城镇化发展的不同模式,以及对于城镇化质量的内涵界定,本文提出了城镇化质量的关键在于人的城镇化,而人的城镇化需要有稳定的经济发展基础。本文从动力机制上提出了内生型城镇化和外生型城镇化两种模式,并以后港镇为案例指出了内生型城镇化所具有的优势:产业发展依赖于本地的资源禀赋优势,具有内在的稳定性;资金供给的本地化,流动性较低;稳定的产业发展支撑可持续的公共投入;城乡一体化的协调发展;较强的抵御经济周期波动的能力。因而,内生型城镇化更加有利于提高城镇化的质量,也更有利于实现新型城镇化中人的城镇化目标。

(二)政策建议

由外生型城镇化向内生型城镇化转变,是一个“诱致性”制度变迁的过程。要更好地实现城镇化目标,提升城镇化质量,需要在“诱致性”制度变迁的基础上辅之以政府的强制性变迁的努力,促进这种转变。此外,由于我国经济仍处于转型过程之中,政府在经济发展的过程中仍具有非常重要的地位,内生型城镇化模式并不是一帆风顺的,需要相应的政策改革来支撑。具体而言,需要在以下方面进行政策改进。

1. 发挥市场机制在推动城镇化内生发展中的决定性作用

内生发展的一个前提是市场需要在城镇化推进过程中发挥决定性作用,政府只能在这一过程中做公共服务,例如基础设施的建设、公共事业的管理等。内生型的城镇化是基于本地资源禀赋比较优势而

发展起来的,各个城镇可以根据自身特色发展“小产业”,以产品品质的提升作为核心竞争力,形成稳定而刚性的市场需求,而不能一味地承接依靠低劳动力成本的产业。特别是要注重具有传统特色的产业挖掘,通过本地特色产业的发展和集聚,不断地吸纳本地农民就业,在市场扩大的同时加快城镇建设,为从农业中转移出来的农民提供相应的生活服务设施,让在农村和城镇之间徘徊的“两栖”型居民能够就地获得就业机会和城市生活的各种保障。

2.改善中心镇内生发展的政策环境

目前我国内生型城镇的发展仍受到很多的政策约束,中心镇并不能享受沿海开放地区的特殊政策,特别是在财政上受到的约束太大。以后港为典型代表的内生型城镇,财权与事权极不匹配,本地税收上交比例过多,并且在政策上受到城关镇的不平等竞争,不管是在土地、财政、税收方面都受制于县一级行政力量的约束。作为中央和省级政府应从制度上理顺关系,重视这些内生型城镇的发展,给予其更大的财权。切实推进党的十八届三中全会决定中关于城镇化的政策思路,“对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权”,可参考广东顺德区省直管的成功经验,在城镇行政管理方面试点由市直管镇的行政管理模式,让一些实力较强的镇能够增强财政的独立性,提高“镇级市”的管理权限,减少其对县级政府行政上的依附性。

3.创设有利于城镇内生发展的融资环境

内生型城镇主要是由市场力量来驱动,因而其企业以中小民营企业占据多数;但在现行的金融体制中民营企业在融资上容易受到正规金融部门的歧视,难以获得公平的贷款机会,从而限制了其发展。为解决这一问题,应让社会资本进入金融领域,鼓励小额贷款公司和村镇银行为主的“草根金融”的发展,在利率政策、贷款条件等方面实行更为宽松的政策,以满足于中小型民营企业的融资需求。在公共融资方面,虽然城镇自身经济发展可以提供相应的支出来源,但是政府单一的投资总体上难以满足经济发展的需要。对于发展基础较好的城镇,可允许其通过融资平台公司为城镇公共投入获得相应的融资,更多的利用社会资本参与到城镇建设中来,形成公共投资带动私人投资地良性发展机制。

参考文献:

- [1] 程虹、李丹丹,2013:《加快建设质量强国》,《人民日报》7月10日第7版。
- [2] 程虹,2009:《宏观质量管理》,湖北人民出版社。
- [3] 程虹、刘芸,2013:《利益一致性的标准理论框架与体制创新——“联盟标准”的案例研究》,《宏观质量研究》第2期。
- [4] 陈鸿彬,2003:《农村城镇化评价体系指标的构建》,《经济经纬》第5期。
- [5] 邓大才,2013:《新型农村城镇化的发展类型与发展趋势》,《中州学刊》第2期。
- [6] 道格拉斯·诺斯,2012:《制度、制度变迁与经济绩效》,中译本,上海三联书店。
- [7] 冯云廷,2005:《两种城镇化模式的对接与整合》,《中国软科学》第6期。
- [8] 辜胜阻、李正友,1998:《我国自下而上城镇化的制度分析》,《中国社会科学》第2期。
- [9] 辜胜阻、李睿,2013:《新型城镇化的健康发展》,《中国金融》第3期。
- [10] 国家信息中心经济预测部,2013:《城镇化模式国际比较与中国探索》,《上海证券报》3月5日。
- [11] 洪银兴、陈雯,2000:《城镇化模型的新发展——以江苏为例的分析》,《经济研究》第12期。
- [12] 孔凡文、苏永玲,2006:《论我国城镇化的道路选择》,《农业经济》第5期。
- [13] 李晓梅,2012:《中国城镇化模式研究综述》,《西北人口》第2期。
- [14] 李强、陈宇琳、刘精明,2012:《中国城镇化“推进模式”研究》,《中国社会科学》第7期。
- [15] 李酣、马颖,2013:《过度问责与过度规制——中国质量安全规制的一个悖论》,《江海学刊》第5期。
- [16] 李丹丹,2013:《政府质量监管满意度影响因素——基于质量观测数据的分析》,《宏观质量研究》第1期。
- [17] 林毅夫,2010:《新结构经济学——重构发展经济学的框架》,《经济学(季刊)》第10卷第1期。
- [18] 廖丽、程虹,2013:《法律与标准的契合模式研究》,《中国软科学》第7期。
- [19] 刘传江、程建林,2008:《第二代农民工市场化:现代分析与进程测度》,《人口研究》第9期。
- [20] 罗连发,2013:《我国存在城乡产品质量二元性吗?——基于我国宏观质量观测数据的实证分析》,《宏观质量

研究》第1期。

[21] 罗英,2012:《提高公共服务质量》,《人民日报》12月17日理论版。

[22] 武汉大学质量发展战略研究院中国质量观测课题组,2013:《2012年中国质量发展观测报告——面向“转型质量”的共同治理》,中国质检出版社/中国标准出版社。

[23] 叶裕民,2001:《中国城镇化质量研究》,《中国软科学》第7期。

[24] 张杰庭,2004:《我国小城镇发展的政策研究》,《管理世界》第9期。

[25] 张春梅、张小林、吴启焰、李红,2012:《发达地区城镇化质量的测试及其提升对策》,《经济地理》第7期。

[26] 中国社科院城市发展与环境研究所,2013:《中国城镇化质量报告》,《中国经济周刊》第3期。

Research on the Development Mode of Promoting China's Urbanization Quality: A Case Study Based on Hougang Town

Luo Lianfa

(Institute of Quality Development Strategy, Wuhan University)

Abstract: The main task of China's urbanization is to continuously improve the quality of urbanization, and the urbanization quality lies in promoting the people's urbanization, which needs the endogenous sustainable industrial development foundation. When many towns are facing development crisis caused by internal and external shocks, Hougang's economic development is still strong. This paper, based on a case study, concludes that the endogenous urbanization mode roots in market power and establishes the industries based on local comparative advantages, has inherent advantages of improving urbanization. The Hougang urbanization mode is different from the traditional mode, and can be an important mode of China's urbanization quality improvement.

Key Words: Urbanization Quality; Hougang Town; Case Study

■ 责任编辑 汪晓清