

地方政府推动城镇化的机理与实证： 以江苏为例

侯祥鹏 葛 扬

内容提要 我国现阶段的城镇化具有显著的政府主导特征。以江苏为例的实证分析表明,地区之间的城镇化存在正向的空间相关性,即邻近地区城镇化率越高,本地区城镇化率也会相应提高,这表明地方政府在推进城镇化方面具有趋同性。地方政府主导城镇化同时具有正、反两方面效应。未来,“以人为本”将成为我国城镇化的根本取向和必然趋势。在这种条件下,地方政府有必要转变职能,从以经济竞争为主转向以公共服务竞争为主,实现由生产型政府向服务型政府的回归。

关键词 城镇化 地方政府 府际竞争 江苏

侯祥鹏,江苏省社会科学院财贸研究所助理研究员 210013

南京大学经济学院博士研究生

葛 扬,南京大学经济学院经济学系教授 210093

城镇化是我国现代化进程中的一个基本问题,协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择。我国当前正处于城镇化加速发展的新时期,2012年全国人口城镇化率已达52.57%,比2000年上升了16.4个百分点。相比之下,江苏城镇化水平更高,2012年人口城镇化率已达63.0%,比2000年提高21.5个百分点,位居全国第7位,是全国近10年城镇化水平上升最快的省份之一。理论研究和现实经验表明,我国城镇化具有显著的政府主导特征。在地方政府推进下,江苏城镇化进程加快,城镇结构体系不断优化,初步形成了产业集聚、城市集约、人口集中互动的一体化可持续发展格局,但同时也存在土地城镇化快于人口城镇化、城乡二元结构尚未根本打破等问题。中共十八大报告已明确指出,推进城镇化是未来中国经济结构战略性调整的重点之一。因此,从地方政府角度研究江苏城镇化发展,极具现实意义。

一、基于政府视角的城镇化研究综述

Urbanization(“城镇化”或“城市化”)一词最早由 A. Serda(1867)提出。20世纪开始,全球范围的

本文为江苏省社科研究青年精品课题“地方政府推动下的江苏城镇化发展研究”(批准号:13SQB-043);江苏省社科应用研究精品工程课题“新型城镇化进程中江苏公共服务体系建设研究”(批准号:14SWB-008)阶段性成果。

城市化狂飙突进。Ray M. Northam(1975)根据各国城市人口占总人口比重的变化,提出城市化发展的S型曲线,将城市化过程划分为3个阶段,即:城市水平较低、发展较慢的初级阶段(城市化率在25%以下),人口向城市迅速聚集的中期加速阶段(城市化率达到60%-70%),进入高度城市化以后城镇人口比重的增长又趋缓慢甚至停滞的后期稳定阶段(城市化率超过70%)。

西方发达国家城市化是一个自然演进过程,以市场化为核心,政府在城市化中处于辅助地位。近期相关研究聚焦于将政府行为嵌入城市治理网络,研究城市治理模式选择、治理绩效。

与西方发达国家不同,我国城镇化具有显著的政府主导特征。从世界各国城镇化的经验来看,城镇化动力大体可分为政府动力、市场动力和民间社会动力,政府主导机制已成为我国城镇化推进模式及动力机制的最突出特征,也是我国城镇化与欧美国家最主要的区别^[1]。政府的主导作用主要通过制度和政策两个维度来推动城市化进程^[2],具体体现在政府作为城市化战略的制定者、作为城市化制度的供给者、作为城市化推进的执行人、作为城市化绩效的评定者^[3]。特别是地方政府的作用尤为突出。

政府主导型城镇化的突出绩效体现在我国用二三十年时间走过了发达国家几十年甚至上百年的城镇化道路。这表现为城市化发展的速度和水平、城市数量、城市经济在国家经济中的作用和地位都以惊人的速度在提升,各级城市的功能迅速提升、规模急剧扩张,城市的集聚和辐射能力不断增强。但政府主导型城镇化也有明显缺陷,主要体现在:其一,导致城市化泡沫的隐患,政府主导下的盲目推动可能使得城市化外壳比其所需要填充的内容成长得更快,只有城市外壳的城市化就是城市泡沫^[4];其二,导致城市分配功能的缺失,农民工等参与城市财富创造的主体在利益分享中权利缺失,土地征用与农民土地财产性收益被剥夺^[5];其三,土地城镇化和人口城镇化不协调^[6],城市空间快速扩张,农地非农化存在着加速和膨胀的政府驱动行为^[7];其四,在分税制改革和城市建设资金压力下,土地财政依赖性增强^[8],如果超前的土地城市化不能带来城市规模收益递增效果,且政府财政收支结构和筹资方式不能转变,则城市的可持续发展就会面临挑战^[9]，“后土地财政时期”城市化发展将陷入困境^[10]。

综上所述,政府主导在我国城镇化进程中发挥了积极的作用,但也留有隐患,如果继续依赖圈地造城的模式,城镇化将无以为继。在未来新型城镇化进程中,地方政府作为国家宏观经济调控的执行人和微观经济管理的指导者,依然扮演着极其重要的角色^[11]。这就需要厘清政府推动城镇化的得与失,适时转变政府角色、转换政府职能,变过去政府在城镇化过程中的“不完全恰当的强”为“更加

[1]李强、陈宇琳、刘精明:《中国城镇化“推进模式”研究》,〔北京〕《中国社会科学》2012年第7期。

[2]孙雪、郝兆印、王成新、刘凯:《基于政府经济行为视角的中国城市化水平时空演化研究》,〔北京〕《世界地理研究》2013年第3期。

[3]谷荣:《中国城市化的政府主导因素分析》,〔南京〕《现代城市研究》2006年第3期。

[4]张孝德:《中国城市化的陷阱:政府主导下的城市规模扩大化》,〔重庆〕《改革》2001年第6期。

[5]蔡继明、王栋、程世勇:《政府主导型与农民自主型城市化模式比较》,〔北京〕《经济学动态》2012年第5期。

[6]熊柴、高宏:《人口城镇化与空间城镇化的不协调问题研究——基于财政分权的视角》,〔北京〕《政治经济学研究》2013年第1期。

[7]张良悦、师博、刘东:《城市化进程中农地非农化的政府驱动——基于中国地级以上城市面板数据的分析》,〔西安〕《当代经济科学》2008年第3期。

[8]陶然、袁飞、曹广忠:《区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于1999-2003年中国地级城市面板数据的分析》,〔北京〕《世界经济》2007年第10期。

[9]中国经济增长前沿课题组:《城市化、财政扩张与经济增长》,〔北京〕《经济研究》2011年第11期。

[10]王玉波:《土地财政对城市化的正负效应》,〔上海〕《同济大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

[11]吴若冰:《新型城镇化进程中的地方政府行为优化路径研究》,〔哈尔滨〕《学术论坛》2013年第10期。

恰当的强”^[1]，以发挥政府在城镇化进程中的积极作用。

二、江苏城镇化历程

考察一地的城镇化发展历程，需要对其城镇化水平或城镇化率进行测度。通常有两种测度方法，即单项指标法和综合指标法。所谓综合指标法，就是根据一定的原则，设计一套包含若干指标的指标体系，再根据一定的转换方法将这若干指标综合成一个单一指标，以此评价城镇化率。所谓单项指标法，就是直接利用某单项指标评价城镇化率。尽管综合指标法能够克服单项指标法的片面性，但由于该方法目前尚缺乏公认的城镇化率综合指标模型，使用者都是根据各自的研究需要和目的设计指标体系，研究结论可比性不强。而单项指标法由于其简单明了，通用性、可比性强，成为目前城镇化率主要的测度指标，其中又以人口城镇化率这一指标运用最为广泛。本文即以人口城镇化率描述江苏城镇化发展历程。

人口城镇化率即城镇人口占总人口的比重。根据《江苏统计年鉴》，1990年前后统计口径发生变化，导致按照统计年鉴数据计算的人口城镇化率出现异常波动，1989年人口城镇化率为53.45%，1990年为21.56%。周一星和田帅(2006)利用联合国法，以“三普”(1982年)和“五普”(2000年)数据为基础，对1982-2000年我国分省城市化水平数据进行了修补^[2]。这一时间跨度正好涵盖了1990年前后。因此，本文以周一星和田帅(2006)的数据修正1982-2000年江苏城镇化率，其余年份仍采用《江苏统计年鉴》的数据。如图1所示，修正后的江苏城镇化率年度间过渡更为平滑，也更加体现出Ray M. Northam(1975)的S型曲线特征。

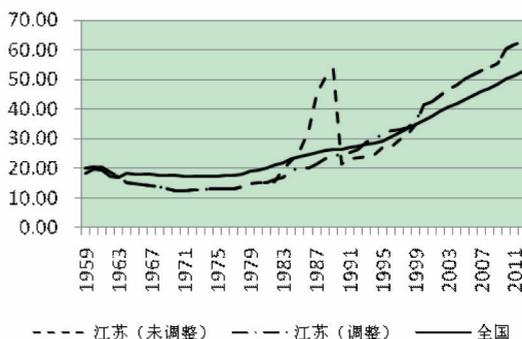


图1 1959-2012年江苏与全国人口城镇化率比较
注：“江苏(未调整)”数据系列为根据《江苏统计年鉴》数据计算的结果，“江苏(调整)”数据系列为根据周一星和田帅(2006)修正后的结果。

从图1可以看出，江苏城镇化具有较为明显的阶段性特征。

1. 改革开放前的低水平徘徊

改革开放以前，江苏城镇化率始终在低水平徘徊，甚至一度停滞和衰退，城镇化率总体上低于全国平均水平。至1978年，江苏城镇化率为13.73%，比1959年的水平20.22%降低6.49个百分点，比1978年的全国平均水平17.92%低4.19个百分点。

这一时期我国实行的是行政计划经济，形成了“政经一体化构架下的中央与地方关系”，其总体表现是“中央高度集权、地方缺乏必要的自主权和独立性”^[3]。在这种“央—地”格局下，地方政府既无自主权，也无积极性，加之实行严格的城乡户籍分立制度，限制城乡人口流动，地方城镇人口的增长主要来源于人口的自然增长，城镇化进程缓慢。

2. 改革开放后的快速增长

改革开放以后，江苏城镇化水平快速上升，1979年城镇化率为14.84%，2005年开始城镇人口比重超过农村人口比重，2012年城镇化率上升至63.01%。34年间，江苏城镇化率年均提高1.46个百分点，远高于同期全国年均0.70个百分点的增速。江苏城镇化水平于20世纪90年代中期开始超过全国水平，并且领先的趋势越来越大。

[1]冯奎：《新型城镇化过程中政府的角色》，〔北京〕《中国党政干部论坛》2013年第8期。

[2]周一星、田帅：《以“五普”数据为基础对我国分省城市化水平数据修补》，〔北京〕《统计研究》2006年第1期。

[3]郭为桂：《中央与地方关系50年略考：体制变迁的视角》，〔福州〕《中共福建省委党校学报》2000年第3期。

这一时期,我国由计划经济向市场经济过渡。“放权让利”成为我国新时期改革的利器,自此我国进入由中央高度集权体制向地方分权并逐渐制度化的时代,分权激发了地方政府的积极性,成为推动我国经济增长的重要力量,也自然成为推动城镇化的重要力量。

20世纪80年代,江苏以农村改革为契机,大力发展乡镇企业。自此,乡镇企业在江苏的城镇化进程中扮演了重要角色,江苏出现了以小城镇为核心的城市化,掀起撤乡建镇和小城镇建设的热潮。1985-1989年,江苏新增城市11个、建制镇378个,小城镇人口占城镇人口的比重上升至77%^[1]。

20世纪90年代,江苏以上海浦东开发开放为契机,大力发展外向型经济。各地纷纷兴办高新技术开发区、工业园区,掀起开发区热。这一方面吸纳了大量农业人口向非农业转移;另一方面极大地扩张了城镇用地,促进了城镇化空间的扩展。

进入新世纪,江苏城镇化进入新的发展阶段。一方面,各地顺应全球城市化趋势,推动大中型城市发展,突出表现在城市区划调整方面。2000年以来,江苏13个地级市都涉及到行政区划的调整,而调整的共同特征,就是扩大市辖区的面积。另一方面,地方政府以新农村建设为契机,推行“三集中”(工业向园区集中、居民向社区集中、土地向规模经营集中)和“三置换”(让农民用土地承包经营权置换城镇社会保障、用宅基地置换社区住房、用农民身份置换城镇居民身份)^[2]。通过撤乡并镇,江苏的乡镇数量大幅减少,从2000年的1191个镇、275个乡,缩减至2012年的836个镇、95个乡,乡镇数量减少36.5%。两方面作用的结果就是,江苏人口城镇化率快速上升,2010年一年即比上年提高4.98个百分点,2012年已高达63.01%,高出全国10.11个百分点;2012年城市建成区面积达3655平方公里,是2000年的2.65倍。

三、地方政府推进城镇化的理论与实证分析

1. 机理分析

分权竞争下的地方政府行为是理解中国经济发展成就和问题的重要切入点^[3]。“经济分权”与“政治集权”相结合的政府治理结构,被认为是地方政府竭力推动经济增长的根本动因。这是因为地方政府及其官员是理性的政治参与者,为了获得中央政府的政治嘉奖和政治晋升,必须要在府际竞争中胜出。

通过城镇化,地方政府至少可以获取三方面的收益。一是地方经济增长。城镇具有规模经济效应、集聚经济效应,有利于物质资本和人力资本的积累,具有知识溢出的正外部效应。与城镇化水平不断提高相伴随的是经济增长,因此,推进城镇化将直接为地方政府带来GDP政绩。二是政府形象提升。不断推进城镇化的过程也是城镇建设的过程,大量的基础设施投资、高楼大厦建设是提升地方政府形象的重要的政绩工程。三是地方财力增加。这主要体现在政府对土地资源的掌控上。土地具有变资、引资、替资和融资的功能,对地方政府具有很大的效用^[4]。地方政府通过拆老城建新城,变农地为非农地,不断扩大城市空间的运作范围,掌控了大量的土地资源,增强了地方政府的财力。因此,城镇化成为地方政府竞争致胜的有效途径,府际竞争也就自然演化为地方政府之间的城镇化竞争,我国的城镇化也就具有了显著的地方政府主导特征,直接体现为城镇化率已较快的速度提升。

城镇化过程表现为城镇空间的扩大、城镇人口的增多和城镇规模和功能的提升。与之相对应,

[1]事实上,这一时期涉及行政区划调整的远不止江苏省,而是囊括了北京、上海、广东、浙江等东部发达地区以及广西、甘肃、安徽、陕西等中西部地区。通过行政区划调整的方式扩大市辖区的面积,已成为全国各地通行的做法。

[2]何干强:《中国特色社会主义的城镇化道路的探索——江苏部分地区城镇化的调查与思考》,〔北京〕《马克思主义研究》2011年第3期。

[3]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,〔北京〕《经济研究》2007年第7期。

[4]张飞、曲福田:《地方政府之间的资本竞争与土地市场秩序》,〔广州〕《广东土地科学》2005年第4期。

地方政府推进下的城镇化可以概括为“圈地”、“引人”、“建城”。所谓“圈地”就是扩大城镇空间,一方面对老城拆迁改造,盘活土地存量;另一方面征农业用地为城市用地,扩大土地增量。地方政府手握大量土地,既为招商引资积累了物质资本,又为土地财政扩充了来源。所谓“引人”,广义的理解就是引入各种流动要素,包括资本、劳动力和高级人才。土地的盘活调整自然会使农民离开土地进入城镇,为城镇的产业发展提供劳动力。此外,地方政府还积极引入资本和高级人才,即所谓“招商引资”、“招才引智”,以实现城镇经济的可持续发展。所谓“建城”就是建设城镇,包括城镇基础设施建设、房地产建设等等。城镇建设改善了民生、提升了环境,有利于留住资本、人才。可见,这三者往往交织在一起,核心是留住产业、留住生产要素,发展经济。

2. 实证分析

本文利用空间经济计量模型分析江苏地级市地方政府推进城镇化行为的相互影响。

(1) 模型设定

空间经济计量模型的基本思想是,现实中的不同空间内经济单位间不是彼此独立的,而是存在相互的空间依赖性。空间经济计量模型主要分为两种类型:空间滞后模型(Spatial Lag Model, SLM)和空间误差模型(Spatial Error Model, SEM)。

空间滞后模型通过引入变量的空间滞后形式,将一个空间位置上的变化与周边邻居位置上的变量联系在一起,这在一定程度上解释了由于空间扩散、空间溢出等相互作用造成的空间依赖。其基本形式是: $y = \rho W_y + X\beta + \varepsilon, \varepsilon \sim N(0, \sigma^2 I_n)$ 。式中, y 是 $n \times 1$ 的向量,代表因变量; X 是 $n \times k$ 的数据矩阵,代表解释变量; W 为空间权重矩阵,是反映机构或地区之间相互关系的结构矩阵,通常都是由外生的地理因素决定; W_y 是空间滞后因变量,反映相邻地区变量 y 的加权平均影响因素; ρ 是空间滞后因变量 W_y 的系数; β 反映解释变量对因变量变化产生的影响; ε 表示服从正态分布的误差向量。

空间误差模型通常是处理机构或地区之间的相互作用因所处的相对位置不同而存在差异时采用的模型。其基本形式是: $y = X\beta + \xi, \xi = \lambda W\xi + \varepsilon, \varepsilon \sim N(0, \sigma^2 I_n)$ 。式中, y 是因变量; X 是解释变量; W 是空间权重矩阵; λ 是空间相关误差的参数; β 反映解释变量对因变量的影响。

本文通过观察 ρ 和 λ 来考察地方政府在推动城镇化方面是否存在相关性,如果为正,说明地方政府之间的行为具有模仿、趋同性;如果为负,说明地方政府之间的行为具有相异性。

(2) 变量与数据

本文数据来自于《中国城市统计年鉴》。因变量城镇化率指标 $urate$ 选取人口城镇化率,即非农业人口占全部人口的比重。由于《中国城市统计年鉴》自2009年起不再公布农业人口和非农业人口数据,故数据时间跨度为1998-2008年。自变量共有5个:地区经济发展水平 $\ln gdp$,以人均GDP测度并取自然对数;产业结构 $secindstr$ 、 $thiindstr$,分别为第二产业占GDP比重和服务业占GDP比重;财政分权度 $fisdec$,以市级财政收入占全省财政收入比重测度;对外开放度 $openness$,以进出口总额占GDP比重测度。 $urate$ 、 $secindstr$ 、 $thiindstr$ 、 $fisdec$ 为比值数据,不会受到通货膨胀的影响,故不需特别处理; $openness$ 也为比值数据,不受通货膨胀影响,无需特别处理,但首先要利用人民币汇率当年平均价将进出口总额美元值转化为人民币值;对于 $\ln gdp$,为剔除通货膨胀影响,以GDP平减指数加以评减。

江苏共有13个地级市,故空间权重矩阵 W 为13阶方阵。构建权重矩阵的方法采用一阶相邻法,若 i 市和 j 市边界相邻,则 $w_{ij}=1$;否则, $w_{ij}=0$ 。在具体计算时对权重矩阵进行标准化处理。

所用软件为Matlab7.1。

(3) 回归结果分析

表1为空间面板数据回归结果。其中,应用OLS方法对模型进行估计时没有考虑空间因素,因而结果是有偏的,LM spatial lag与LM spatial err均显著,即认为有必要建立SLM和SEM模型。SLM和SEM模型采用最大似然估计方法,从R2来看,SLM和SEM模型整体效果要好于OLS模型,SLM和

SEM模型的 ρ 、 λ 系数值分别为0.526958和0.604975,且都非常显著。在SLM和SEM模型的选择上,本文借鉴Anselin & Rey(1991)的方法,采用LM检验确定空间经济计量模型的类型。通过比较可以发现,LM-err统计量比LM-lag统计量大,显著性也高,意味着选择SEM模型更为合适。

SEM模型的空间误差回归系数的估计值为0.604975,且在1%水平下显著,表明江苏地级市层面的城镇化之间存在正向的空间相关性,即邻近地区城镇化率越高,本地区城镇化率也会相应提高。具体而言,一个地级市相邻市的城镇化率每提高1%,会促使该市提高城镇化率0.6%。这印证了前文对地方政府间城镇化竞争行为的分析。

从各个变量的回归结果来看:地区经济发展水平lngdp的系数显著为正,也就是说经济发展水平越高,越能支撑高水平的城镇化率。产业结构与城镇化率的关系视具体产业而定,服务业占比指标thiindstr的系数显著为正,即发达的服务业与高度的城镇化相关;但第二产业占比secindstr的系数显著为负,这与工业化与城镇化应该同步发展的直观经验相悖,但这也正好反映出那些城镇化水平较低的地区正急于通过发展工业带动城镇化,而城镇化水平较高的地区则把发展重点转向了服务业。财政分权度fisdec的系数显著为正,意味着地方政府拥有的自主权越多,越有动力推动城镇化。对外开放度openness的系数为正,但并不显著,这意味着对外开放在我国城镇化进程中尚未扮演重要的角色。随着全球性城市竞争时代的到来,在未来城镇化过程中地方政府将更加需要借力对外开放并要积极应对。

四、江苏地方政府推动城镇化的效果

这里从正反两方面考察江苏地方政府推动下的城镇化效果。

1. 正面效应

(1)城镇化进程加速。在地方政府推动下,江苏城镇化率不断走高。改革开放以前,江苏城镇化率始终在低水平徘徊,1959-1978年平均人口城镇化率为15.05%。改革开放以来,江苏城镇化呈加速态势。头一个十年(1979-1990年),江苏人口城镇化率平均为19.41%,年均增长0.91个百分点;第二个十年(1991-2000年),江苏人口城镇化率平均为32.08%,年均增长1.82个百分点;第三个十年(2001-2012年),江苏人口城镇化率平均为52.77%,年均增长1.86个百分点。

(2)经济发展水平提高。理论和实证研究表明,经济增长与城镇化之间呈现显著的正相关关系,并且经济发展程度与城镇化水平之间有着很大的一致性。城镇化因其规模经济和集聚经济效应以及引致的物质资本、人力资本的积累,有力地促进了经济增长。随着城镇化推进,江苏经济总量不断提升,2012年实现地区生产总值54058.22亿元,1979-2012年平均增长率高达12.5%。主要依托城镇的高新技术产业和服务业也得到长足发展,如图2所示,高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重从2009年开始超过30%,2012年达到37.5%;服务业增加值占GDP比重从1995年开始超过30%,

表1 地方政府推动城镇化行为的空间面板模型回归结果

		OLS	SLM	SEM
影响城镇化的外生解释变量	lngdp	0.214044*** (10.646372)	0.002036 (0.167115)	0.040597*** (2.956989)
	secindstr	-0.012255*** (-8.066327)	-0.005396*** (-3.475042)	-0.007447*** (-4.357885)
	thiindstr	0.009533*** (4.866345)	0.010293*** (4.337529)	0.009097*** (3.782943)
	fisdec	-0.140226 (-0.632420)	0.909026*** (3.492887)	0.730546*** (2.942656)
	openness	0.031693 (1.211541)	0.042766 (1.347364)	0.03193 (1.116310)
解释政府间城镇化行为相互作用的空 间变量	ρ		0.526958*** (7.975212)	
	λ			0.604975*** (9.242635)
模型的相关性及拟合优度 检验	LM-lag test	3.1263* p=0.0770	11.3719*** p=0.0007	
	LM-err test	4.0893** p=0.0432		79.8691*** p=0.0000
	R ²	0.8297	0.8358	0.8680

注:括号内为t统计量;***、**、*分别表示在1%、5%和10%水平下显著。

2012年达到43.5%。

(3)基础设施的功能和规模提升。随着城镇化水平不断提升,各地也加大了基础设施投资和建设力度。一是与经济发展密切相关的交通基础设施长足发展。2012年相比1995年,江苏铁路营业里程增加了2.1倍,公路通车里程增加了4.9倍,输油管道里程增加了17.8倍,公路桥梁增加了5.9倍。特别是高速公路已长达4371公里,比2000年延长了3倍,初步建成“三纵六横两联”高速公路网,在发挥城市的集聚和辐射效应方面起着桥梁和纽带作用,为城镇化发展提供了有力的支撑。二是与城镇居民生活休戚相关的公共服务类基础设施不断跟进。2012年与1980年相比,江苏城市居民用水普及率从92.2%提高到99.7%,燃气普及率从17.8%提高到99.4%,人均拥有道路面积从2.3平方米提高到22.4平方米。三是城市环境卫生状况不断改善。江苏城市污水处理率从1980年的0.2%提高到2012年的90.7%,建成区绿化覆盖率从19.3%提高到42.2%。

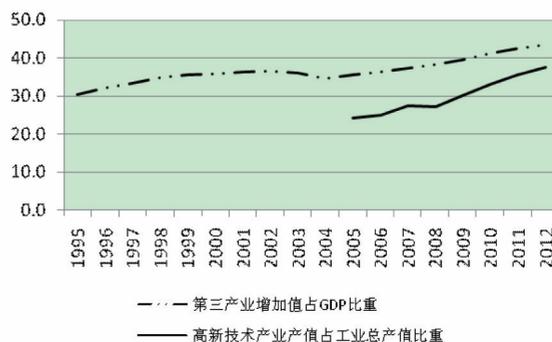


图2 江苏省第三产业、高新技术产业占比(单位:%)
资料来源:相关年份《江苏统计年鉴》。

2. 负面效应

(1)城市同质化。这主要体现在两个方面。其一是产业结构趋同。有研究表明,江苏沿江八市制造业存在大多数产业雷同的现象。在全省制造业产值居前的十大行业中,无锡、常州有9个相同,苏州、南京、扬州、南通有8个相同,镇江、泰州有7个相同。特别是苏州、无锡、常州三个城市在制造业产值居前的五大行业中,几乎没有多大差异,表现出高度的趋同性^[1]。产业同构势必导致激烈的市场竞争甚至恶性竞争,引发资源的不合理配置,不能实现可持续发展。其二是城市面貌趋同。大楼越盖越高,广场越修越大,马路越建越宽,而体现城市历史和文化特色的老街区、古建筑则屡屡被拆被毁,城市个性在逐渐消失。现在大部分地方政府已经开始意识到历史文化底蕴对于城市形象和未来发展的重要意义,并纷纷提出和打造老街区,既彰显城市文化底蕴,又通过发展旅游休闲业带动城市经济发展和满足市民休闲需求。但这在某种程度上又可能导致另一种形式的趋同。

(2)土地粗放型利用,土地城镇化快于人口城镇化。地方政府在推进城镇化过程中普遍存在“土地饥渴症”,房地产开发、高校园区、工业园区成为各地的竞争工具,加速了农地非农化。1995-2012年,江苏人口城镇化率从31.60%上升到63.01%,同期城市建成区面积从1109平方公里上升到3655平方公里,扩大了2.3倍。伴随城镇用地扩张的,一方面是失地农民的权益得不到有效保障,另一方面是违法违规用地案件频发。如表2所示,2005-2009年为土地违法案件高发期,近年来虽有所下降,但仍屡禁不绝,且所涉土地大多为耕地。

表2 2005-2012年江苏土地违法案件

	发 现				立 案				
	土地违法案件(起)	涉及土地面积(公顷)	其中耕地(公顷)	耕地面积占比(%)	查处土地违法案件(起)	立案率(%)	涉及土地面积(公顷)	其中耕地(公顷)	耕地面积占比(%)
2005	3586	4588.38	3564.62	77.69	2855	79.62			
2006	6581	7405.68	4878.85	65.88	5032	76.46			
2008	3590	5932.98	3700.9	62.38	2357	65.65	4043.77	2338.04	57.82
2009	2861				2219	77.56	5015.47	3173.79	63.28
2010	933				716	76.74	1193.33	700.00	58.66
2011	817				679	83.11	1366.67	653.33	47.80
2012	541				411	75.97	446.67	233.33	52.24

资料来源:根据历年《江苏省国土资源综合统计分析报告》整理。其中,2007年报告未提供相关数据,故缺。

(3)城市偏向导致城乡差距拉大。为了在城镇化竞争

[1]杨家栋:《江苏沿江八市产业同构问题论析》,《扬州大学学报(人文社会科学版)》2008年第1

表3 江苏省城乡公共服务差距

		城市	农村	城乡比
小学义务教育	生均仪器设备总值(元)	1160	635	1.8
	本科及以上学历专任教师比例(%)	55	27	2.0
医疗卫生服务	每千人卫生技术人员(人)	6.48	3.61	1.8
	每千人执业医师(人)	2.24	1.23	1.8
	每千人注册护士(人)	2.74	1.26	2.2
	每千人口医疗卫生机构床位(张)	5.32	3.14	1.7
最低生活保障	保障标准(元/月·人)	433	359	1.2
	人均补助(元/月·人)	246.5	164.3	1.5

注:城乡比以农村为1。

资料来源:小学义务教育为2010年数据,来自《中国教育统计年鉴2010》;医疗卫生服务为2011年数据,来自《中国卫生统计年鉴2012》;最低生活保障数据为2012年数据,来自江苏省民政厅网站《2012年12月全省城乡低保基本情况》。

表4 2012年江苏省城乡居民生活水平差距

		城市	农村	城乡比
	恩格尔系数(%)	35.4	37.4	0.9
	教育文化娱乐服务支出(元)	3078	1210	2.5
	医疗保健支出(元)	1058	511	2.1
每百户 年末耐 用品拥 有量	彩色电视机(台)	173.5	140.8	1.2
	移动电话(部)	215.7	199.5	1.1
	照相机(架)	50.8	12.2	4.2
	空调器(台)	198.2	64.9	3.1
	家用汽车(辆)	26.2	5.9	4.4
	购买服装(件)	8.8	4.1	2.1

注:城乡比以农村为1。

资料来源:《江苏统计年鉴2013》。

中胜出,地方政府争相采取城市偏向战略,即实施偏向于城市而不利于农村的政策,从而使得农村和城市在不平等的环境下发展。在城乡状况均有绝对改善的前提条件下,城市偏向战略导致城乡差距广泛存在,甚至有些方面还进一步扩大,主要表现在:一是城乡收入差距不断拉大。城乡居民收入比(以农民收入为1)1978年为1.86,但进入21世纪以来基本在2.0以上,2012年为2.43。二是城乡公共服务存在不平衡。如表3所示,城乡在义务教育、医疗卫生、最低生活保障等公共服务方面仍存在较大的差距。三是城乡居民生活水平存在差距。如表4所示,城乡在食品衣着等日用消费品、家电汽车等耐用品、文化娱乐、医疗保健等方面的支出仍存在较大差距。

五、未来城镇化进程中政府职能定位与对策建议

在政治集权和经济分权的中央-地方格局下,地方政府及其官员为了得到中央嘉奖或者政治晋升,极度渴望在地方竞争中胜出。城镇化是地方政府取得竞争胜利的有效途径,府际竞争自然演化为地方政府之间的城镇化竞争,并直接体现为城镇化具有显著的政府主导特征。实证分析表明,江苏地级市层面的城镇化之间存在正向的空间相关性,即邻近地区城镇化率越高,本地区城镇化率也会相应提高,地方政府在推进城镇化方面具有趋同性。地方政府主导具有加速城镇化进程、提高经济发展水平、提升基础设施功能和规模等正面效应,但也具有城市同质、土地利用粗放、城乡差距拉大等不可忽视的负面效应。

随着我国城镇化进程的不断深化,城镇化的内涵也将愈加丰富。可以预见,未来的城镇化竞争将依然存在,但这种竞争将更多地体现为Tiebout(1956)“用脚投票”意义上的竞争,“以人为本”将成为我国未来城镇化的根本取向和必然趋势。在这种条件下,地方政府有必要转变职能,从以经济竞争为主转向以公共服务竞争为主,实现由生产型政府向服务型政府的回归。从地方政府视角出发,本文提出如下对策建议。

第一,转变职能,从生产型政府向服务型政府转向。2002年中共十六大报告提出“进一步转变政府职能,改进管理方式”。2003年中共十六届三中全会更加明确指出“加快转变政府职能,深化行政审批制度改革,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。自此,“建设服务型政府”即成为当前中央政府关于政府职能转变和机构改革的行动纲领。我国城镇化进程之所以具有显著的地方政府主导特征,就在于地方政府的为增长而竞争。应该说,在城镇化推进初期,政府主导有其必要性,这为我国城镇化奠定了比较坚实的经济基础。但随着城镇化进程深入,政府主导带来的问题也开始暴露。因此,推进城镇化要适时由政府主导过渡到政府和市场共同主导直至由市场主导。首先上级政府直至中央政府要改变当前以GDP为主的政绩考核体系,对地方政府绩效从政治、经济、社会、文化、生态等方面加以综合评估;地方政府也要树立正确的政绩观,将

职能转移到为经济社会主体和城市发展提供更好的社会环境、制度环境乃至自然环境上来。

第二,以人为本,从城乡对立向城乡统筹转换。城镇化不仅意味着生产方式的改变,更意味着生活方式的改变,“以人为本”是城镇化应有的题中之意。对于农民,应尊重其是否进入城镇的自主意愿。对于不愿进城者,不可强迫,更不能以不公平的方式取得农民的土地。土地之于农民,不仅是休养生息、安身立命之所在,更兼有一份中国传统农耕文化的情怀。放眼世界,100%城镇化的国家和地区微乎其微,遑论有上千年历史、国土辽阔、地区差异显著的中国。对于愿意进城者,政府可以在户籍制度、土地制度、社保制度等方面改革创新,松绑那些强加在农民身上的不公平束缚,在以城镇生活方式吸引农民的同时更要为其能够真正进入城镇并享受城镇生活创造条件。对于城镇居民,在满足其日益增长的物质文化生活需求的同时,更要为弱势群体提供基本的生活保障。如果说城乡差距具有客观存在的必然性,政府可通过转移支付甚至城镇化过程自身逐渐缩小乃至消弭城乡在生活水平、公共服务等方面存在的差距,应当更多地将城、乡分别视为不同的生活方式,统筹城乡发展,而不是以城代乡,消灭农村。

第三,未雨绸缪,从城市管理向城市治理转型。随着人口向城镇大量集聚,原有的简单的城镇管理者角色显然将无法适应城镇事务的复杂性、公众诉求的多样性乃至城镇竞争的国际性,地方政府需要超越原有的建设城镇、管理城镇的角色,实现向城镇治理的转型。一是加强城市规划引领,注重塑造城市特色,提升城市品位,结合城镇的既有历史和实际情况综合把握城市的功能、形象和风格,以城市个性吸引投资、消费。二是大量人口集聚极易引发贫民窟、城市内部二元化、生存环境恶化乃至违法犯罪率上升等社会问题,对城镇运行构成考验,加之我国城镇化进程的深化恰好伴随着老龄化社会的来临,政府需要提前加以关注,做好预案。三是培育引导社会力量共同参与城市的发展。国外城市化水平较高的国家和地区的城市治理经验表明,公众力量尤其是非政府组织(NGO)的广泛参与有利于维护市民权益、促进政府决策得到认同与推行、推动城镇健康发展。我国地方政府可以通过法律形式引导、规范公众参与城市治理,既可为地方政府分担责任、减轻财政负担,又可保障广大市民的各项权益,更有利于城镇经济社会的稳定与发展。

[责任编辑:天 则]

Mechanism and Empirical Research of Local Government to Promote Urbanization in Jiangsu Province

Hou Xiangpeng Ge Yang

Abstract: China's urbanization has the distinguishing government-led feature at present. The Empirical Analysis Based on Jiangsu province showed that there is a positive spatial correlation of urbanization between regions, which indicates that the local government in promoting urbanization has convergence. Local government-led urbanization has both positive and negative effects. In the future, "people-oriented" will become the fundamental orientation and inevitable trend of China's urbanization. Under the circumstances, it is necessary to change the local government functions from production-oriented to service-oriented.

Keywords: urbanization; local government; intergovernmental competition; Jiangsu province