

城乡一体化发展中的政府与市场 合力驱动：一个理论分析框架

朱喜群

内容提要 由市场驱动的工业化、城市化、农业产业化和产业结构调整是城乡一体化发展的重要动力源,但其驱动进程过于缓慢,政府需统筹引导,推进制度变迁,并使其与市场诱发的引致性制度变迁相结合,为市场驱动解除制度束缚,并创造条件以最终形成政府与市场耦合互动、互补交融的城乡一体化发展的有效合力。

关键词 城乡一体化 政府 市场 合力驱动

朱喜群,苏州大学政治与公共管理学院讲师 215123

根据 Northam(1975)的城市化过程模型来衡量,中国城镇化已进入中期阶段^[1]。在该阶段,城镇化有个加速发展时期。现阶段城镇化的重要内容是城乡一体化^[2]。破除城乡二元体制,从城乡割裂发展转向城乡统筹的一体化发展是城镇化加速时期的必然选择^[3]。城乡发展差距及城乡二元结构大致有两种形成机理,一是工业化进程初期市场表现出有利于城市和工业而不利于农村和农业,自然分化城乡形成城乡二元结构;二是特定制度安排及政府政策干预导致的城乡发展差距。就中国而言,城乡二元结构的特性除“自然分化”作用外,更多的还是政府城乡分治制度安排的“人为分化”作用所导致的结果,即市场化自发形成的城乡二元和特定历史背景下政府制度安排形成的城乡二元叠加导致城乡割裂的二元体制。因此,破除城乡二元体制,必须政府与市场同时着力,同时因其各自均有失灵之处,为此寻求政府与市场的合力驱动机制方是实现城乡一体化之有效途径。本文通过辨明政府与市场在城乡一体化发展中的职能定位及作用机理,寻究其耦合驱动机制,进而为探明城乡一体化发展的实现路径提供有益思考。

本文为江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心研究项目;教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化研究中心资助课题。

[1]朱喜群、赵康:《城镇化加时期的城乡一体化发展——基于扩大居民消费需求视角》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2013年第1期。

[2]洪银兴、陈雯:《城市化和城乡一体化》,《北京》《经济理论与经济管理》2003年第5期。

[3]厉以宁:《走向城乡一体化:中国60年城乡体制的变革》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2009年第6期。

一、城乡联系和城乡一体化的内涵透视

城市和乡村是两类异质的人类聚落空间,在城市化和工业化过程中,城乡联系及其相互作用始终贯穿其中。城乡联系不但内容丰富而且联系方式复杂,朗迪勒里(Rondinelli)认为城乡联系内容包含经济、社会、政治、人口、物质、技术、信息和服务等多种联系^[1]。欧肯罗(O'Connor)研究表明,城乡联系主要表现为城乡之间的人口、观念、商品和资金的双向流动。格尔德(Gould)补充到,技术和信息的双向流动也非常重要。科勃(Koppel)认为,城乡联系及其相互作用是一种“独立的社会和空间事实”,其发展历程与

城市化、农村发展、政治经济社会发展及文化和历史条件密切相关^[2]。城乡之间无时无刻不在发生联系和相互作用,如图1^[3]所示,城乡相互作用流是各种要素在城乡间流动的纷繁复杂过程。

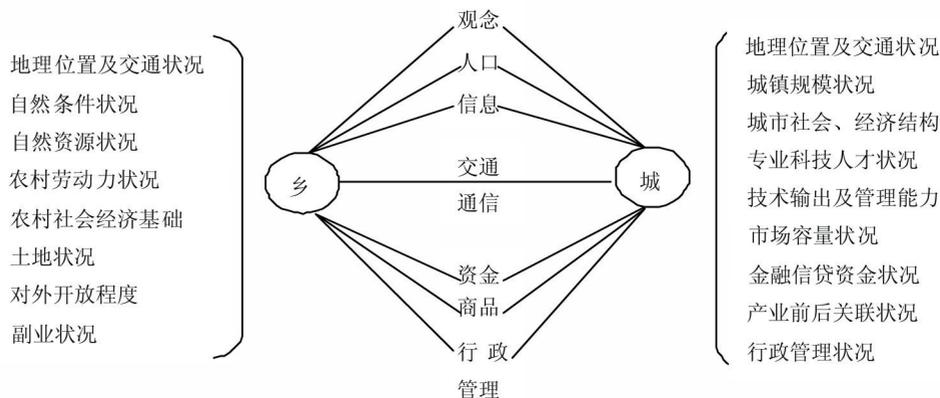


图1 城乡联系及相互作用示意图

程。城乡之间的要素流动会强化或弱化城乡之间的资源不平等。

恩格斯指出,“城市和对立的格局;但当生产力发展达到一定水平后,就要将“农业和工业结合起来,促使城乡之间的对立逐步消失”^[4]。显然,城乡联系及其相互作用为其相互转换和融合奠定了基础,城乡融合的最高境界是城乡一体化。城乡一体化是指“在生产高度发达的市场条件下,城市与乡村结合,以城带乡,以乡促城,互为资源,互为市场,互相服务,达到城乡之间在经济、社会、文化、生态协调发展的过程”^[5]。这就要求消除要素和资源流动的人为障碍,赋予城乡居民平等的国民待遇、平等的在产权、就业、教育、社会福利、社会保障和个人发展等方面的权利及发展机会。鉴于城乡联系内容的多面性,城乡一体化不仅指城乡经济一体化,还包括社会及生活方式等多方面的一体化。城乡一体化的目的在于消除城乡对立而非消除城乡差别,恰恰相反,要肯定城乡差别,在城乡保持自身特色的基础上加强两者的协调发展,从而呈现新型城乡格局。

二、城乡一体化发展中的市场与政府驱动之理论探源及其作用机理

政府与市场是“现代经济体系中的两种元制度,两者跨越的共时性关联构成经济体治理的整体性制度安排”^[6]。城乡一体化发展也不例外,政府与市场乃是其内在动力源。

[1]Rondinelli, D. A., Applied methods of regional analysis: The spatial dimensions of development policy, Boulder: West view, 1985, pp. 134-135.

[2]Koppel B., The Rural-Urban Dichotomy reexamined: Beyond The Ersatz Debate?, University of Hawaii Press Honolulu, 1991, pp.8.

[3]根据刘荣增:《基于城乡统筹视角的城镇密集区发展研究》,北京科学出版社2011年版第45页修改而成。

[4]《马克思恩格斯选集》(第三卷),[北京]人民出版社1995年版,第273页。

[5]周琳琅:《统筹城乡发展理论与实践》,[北京]中国经济出版社2005年版,第252页。

[6]李萍、胡雯:《统筹城乡发展中的政府与市场关系:成都例证》,[成都]《中国区域经济》2010第1期。

1. 城乡一体化发展中的市场驱动之理论探源及其作用机理

市场是资源配置的基本手段。工业化、城市化及产业结构转换在市场机制作用下不断演进发展。就城乡一体化发展而言,市场驱动理论较为丰富,不同理论从不同角度揭示城乡一体化的市场驱动机理。刘易斯的“二元结构”理论主张采取工业化路径驱动城乡一体化。该理论指出,发展中国家经济存在现代工业部门和传统农业部门的二元经济结构,工业部门可从农业部门无限汲取劳动力以满足其扩张的需要进而实现自身的发展壮大。农业部门在摆脱剩余劳动力进而脱贫后,也将开始获得增长和发展。传统的农业部门逐步转换为现代工业部门,二元经济也就逐步转换成城乡一元经济。费景汉和拉尼斯补充和修正了刘易斯二元结构模型,形成“拉尼斯-费景汉”模型,该模型强调实现城乡一体化需同时重视工业和农业发展。该理论认为工业部门的扩张不仅需从农业部门获取剩余劳动力,还需农业部门提高劳动生产率,否则工业部门的扩张将陷于停滞。为此,“拉尼斯-费景汉”模型提出在推动工业扩张的同时应促进农业部门的技术进步进而提高农业部门的劳动生产率,最终实现经济的一元化发展。选择性空间封闭理论则秉持通过发展农村形成农村中心区域来促进城乡一体化发展。该理论认为选择性地截断城乡要素流动以增强城市向农村的扩散效应同时削弱其带来的极化效应,缩小城乡差距推动城乡协调发展。

由增长极理论和核心外围理论构成的空间极化理论指出,实现城乡一体化的关键在于培育少数主导产业或城市使其成为增长极,通过增长极扩散带动周边地区经济增长。增长极理论认为,“增长并非同时出现在所有地方,它以不同强度出现于一些增长点或增长极上,然后通过不同的渠道向外扩散,并对整个经济产生不同的最终影响。”^[1]这是因为增长极的聚集效应不可能一直进行下去,在这个过程中将同时产生极化效应和涓滴效应。极化效应是指城市凭借自身高工资和高利润从乡村吸引有利于其发展的各种要素和资源,这将扩大城乡差距;而涓滴效应是指城市对乡村的要素输出和扩散,这将有利于缩小城乡差距。随着经济的不断发展,涓滴效应将取代扩大效应占优势地位。城市就是增长极,它通过技术创新与扩散、资本集中与输出、规模经济效益和聚集经济效应将要素向乡村扩散和传导,进而带动乡村的发展。而缪尔达尔提出,城乡差异会引起累积性因果循环,城市由于初始优势将发展更快而乡村地区则会陷入“贫困的恶性循环”。同时,他认为累积性因果循环由回波效应和扩散效应构成。其中,回波效应类似于极化效应,而扩散效应类似于涓滴效应。实证研究表明,工业化初期,极化效应和回波效应占主导地位,加剧发展失衡,导致城乡差距扩大。当进入工业化高级阶段,随着区域的协调发展,极化效应和回波效应逐渐减弱,涓滴效应和扩散效应的影响强度超过极化效应和回波效应而居于主导地位,区域发展最终实现均衡。正如赫希曼所言,“在经济发展的高级阶段,引起平衡增长可能性的正是过去不平衡增长的经历”^[2]。不仅如此,政府可通过其自身作用加快涓滴效应和扩散效应的速度。

弗里德曼提出的核心—外围理论认为,核心区由于拥有先进技术、有利的经济贸易政策和创新能力有利于促使要素和资源集中于核心区,使其拥有较高的创新能力进而经济增长具有较快倾向。外围区则依附受控于核心区,核心区和外围区在空间上表现为二元结构。空间二元结构在经济发

[1]刘荣增:《基于城乡统筹视角的城镇密集区发展研究》,〔北京〕科学出版社2011年版,第35页。

[2]〔美〕赫希曼:《经济发展战略》,〔北京〕经济科学出版社1992年版,第83页。

系,促进其周边地区和农村的发展。在此过程中,政府可加快这一进程。由此可见,空间极化理论主张通过工业化和城市化来驱动城乡一体化发展,同时强调政府在其中所起的作用。

麦基的Desakota模型指出,城乡一体化除城市向农村辐射的内在拉力外,农村非农化是其内在推力,城市化的拉力和农村工业化的推力交互作用促使形成“城市和乡村界限日益模糊,农业活动和非农业活动紧密联系,城市用地与乡村用地相互混杂”^[1]的城乡一体化空间组织结构形态。这种空间组织结构处在不断变化中,其最终发展趋势是城乡一体化。在此基础上,道格拉斯(Douglass)进一步分析提出,农村的内在推力主要是通过其自身的一系列“流”和城市向农村辐射扩散的一系列“流”交融汇合,从而导向良性循环的城乡联系。这一过程的实质是一定区域内有序的、城乡相互联系的系统化过程,在此过程中形成网络功能效应,最终导向城乡一体化的实现。显然,该理论强调农村工业化是城乡一体化的内在动力源。

除此以外,“配第一克拉克定理”和钱纳里的“就业结构转换理论”指出产业结构转换对城乡一体化发展具有重要推动作用。英国经济学家配第和克拉克先后分析得出如下结论:随着一国经济的不断发展,劳动力将从第一产业转向第二产业、而后又转向第三产业。钱纳里进一步提出,当人均产值达到刘易斯转折点即人均产值300美元时,工业化进入加速发展阶段,在该阶段经济将协调发展,二元结构消失。由此可见,产业结构调整对于促进城乡一体化发展亦十分重要。

2. 城乡一体化发展中的政府驱动之理论探源及其作用机理

新制度经济学研究表明制度和产权对经济发展至关重要,由此可见,制度和产权对城乡一体化发展亦十分重要。诺思认为,“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化的个人行为”^[2]。制度所建立的基本行为规则引导和约束着所有组织和个人的行为,包括个人财产权和公共物品的社会处理方式、对收入分配和、资源分配效率的影响。“制度被视为一种具有经济价值的服务的供给者”,具体而言,它具备“降低交易费用”、“影响生产要素所有者之间的配置风险”、“提供职能组织与个人收入之间的联系”、“用于确立公共品和服务的生产与分配的框架”等经济功能^[3]。

制度安排最接近于通常所说的制度的含义,它是指“支配经济单位之间可能合作与竞争的一种方式”^[4]。它至少具备下列目标:“提供一种结构使其成员的合作获得一些在结构外不可能获得的追加收入,或提供一种能影响法律或产权变迁的机制,以改变个人(或团体)可以合法竞争的方式”^[5]。就城乡一体化而言,在多数国家的经济发展过程中,城乡二元结构都存在。而中国二元结构区别其他国家的一个显著特点是,由于制度安排的原因,中国的城乡不单是二元结构,还是城乡割裂的二元体制。

制度是在特定社会环境下运行的,社会环境的变化将导致制度的变化,即制度变迁。制度变迁意味着效率更高的新制度代替原有的旧制度。制度变迁能否发生取决于变迁的成本和收益,当预期净收益超过预期成本时,一项制度安排就会被创新。在新制度经济学视野中,制度变迁被视为交易过程,交易是制度的基本单位,无数次的交易构成制度的实际运行。交易不是零成本进行的,而是有成本的。有效的制度安排将有利于降低交易费用,因而制度变迁将再分配收益和转移利益。制度变

[1]McGee T.G., Labor Force Change and Mobility in the Extended Metropolitan Regions of Asia, In Roland Fuchs eds, Mega-City Growth and the Future, U N: University Press, 1994, pp.62 - 102.

[2][美]道格拉斯·C·诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店1994年版,第225-226页。

[3][美]T.W.舒尔茨:《制度与人的经济价值的不断提高》,载[美]R.科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1994年版,第253页。

[4][5][美]L.E.戴维斯、D.C.诺斯:《制度变迁的理论:概念与原因》,载[美]R.科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店1994年版,第271页,第271页。

还有诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种模式。诱致性制度变迁是指“一群(个)人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁”,强制性制度变迁是指“由政府法令引起的变迁”^[1]。为实现城乡一体化,破除城乡二元体制藩篱是必经之道。这意味着制度变迁必然发生,新的制度安排必然替代旧的制度安排。

在诸制度变量中,产权对人的行为、资源配置与经济绩效的影响极其重要。“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利”^[2],包括对资源的使用权、转让权和收入的享有权。产权的权能是否完整主要通过所有者是否具有排他性和可转让性来衡量。产权的重要性在于能帮助人们在交易时形成合理的预期,其主要功能在于能“导引人们实现将外部性较大内在化的激励”^[3]。产权的清晰界定是有效率的经济组织建立的基础。城乡一体化过程涉及土地的使用权和所有权,尤其是农民对自己所承包的土地和宅基地的产权,其产权的界定构成人们的行为动机,影响个体和相关政府的行为。然而,目前农村农民的土地产权、宅基地乃至宅基地上的房屋产权模糊不清,急需制度对于农村产权的明确界定以减少外部成本,降低交易费用,引导个人和组织的行为,为顺利实现城乡一体化奠定基础。

然而,公共选择理论和委托代理理论认为政府行为本身可能存在政府失败。政府失败使得政府尤其是地方政府所制定的制度和产权未必能十分有效地促进有时甚至会阻碍城乡一体化发展。公共选择理论将经济学中的“经济人”假设移植于政治领域,认为“当个人由市场中的买者或卖者转变为政治过程中的投票者、政治家、纳税人或官员时,他们的品性不会发生变化”^[4]。政治活动的参与者理性地追求自身利益最大化,政府官员在政治市场上寻求自身的最大政治利益而非公共利益或社会目标。官员的效用函数包括“薪金、职务特权、名望、权力、地位、部门绩效、自由感、成就感”^[5]。政府行为是各种追求自身利益最大化的特殊利益主体的缔结过程,而非对公共利益进行选择的过程。正因为如此,为弥补市场失灵的政府干预行为存在局限性或政府失败。政府失败通常指个人对公共物品的需求得不到很好的满足,公共部门提供公共物品时存在资源浪费和效率低下问题,政府行为不总象应该或理论说描述的那样“有效”。政府失败主要体现为公共决策失误、政府活动的低效率、政府机构膨胀及其寻租活动。治理政府失败的基本方法:一是限制国家权力的增长,二是财政立宪^[6]。在城乡一体化进程中,为避免政府行为失效,避免其侵害个人利益,就必然要求提高社会民主程度、加强民众对政府的监督,在公共物品供给中引入竞争机制、更好地满足城乡居民对公共物品的需求。

委托代理理论从另一侧面对地方政府行为偏差给出了有力的解释。由于信息不对称、不确定性、交易费用及委托人和代理人目标函数存在差异,代理人会为私利利用自身所拥有的信息优势使其行动不总是有利于甚至损害委托人的利益,引发逆向选择和道德风险问题。该理论也被广泛应用于政治领域,因为政治领域中存在多重委托代理关系,因而,委托代理问题大量存在于公共领域。对此,休斯就曾指出,“如果说私营部门中也存在着代理问题,在公共部门中则更为严重”^[1]。政府目标的多元性,而且各类目标之间时常相互冲突,导致政府委托代理问题更普遍且更难解决。在中国,中

[1]林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性制度变迁与强制性制度变迁》,载〔美〕R.科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店1994年版,第374页。

[2]〔美〕A.阿尔钦:《产权:一个经典注释》,载〔美〕R.科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店1994年版,第166页。

[3]〔美〕H.登姆塞茨:《关于产权的理论》,载〔美〕R.科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海三联书店1994年版,第96页。

[4]〔美〕布坎南:《宪法经济学》,载《公共论丛(第2集)》,北京三联书店1996年版,第341页。

[5]〔Niskanen, W. A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine-Atherton, Inc, 1971, pp.15-38.

[6]忻林:《布坎南的政府失败理论及其对我国政府改革的启示》,〔北京〕《政治学研究》2000第3期。

中央政府是各级地方政府的权力源泉,各级地方政府及其官员需接受上级政府考评机制的考核,同时,地方政府负责实施绝大多数经济事务,由此上下级政府间存在委托代理关系。地方政府是代理人,它们实际上控制着辖区内的绝大部分政治资源、行政管理权及大部分经济资源,为博得上级政府的认可和晋升机会,在向上级政府反馈信息时定然隐瞒不利信息而只传达对自身有利的信息。上下级政府的委托代理关系会促使下级政府面对上级政府政策时采取选择性行为,导致上级政府的目标不能或不能完全实现。这同样出现于城乡一体化的政策实施中,中央政府的城乡一体化政策明确,但各级地方政府可能出于各自利益而加以选择性地贯彻执行,从而影响城乡一体化目标的达成。

三、城乡一体化发展中的政府与市场合力驱动

市场是不完全的,政府也是不完全的。实现城乡一体化的关键在于不完全的市场和不完全的政府进行良性互动,在各自功能边界内发挥自身优势,互动互补以力克对方之不足。

1. 政府与市场耦合互动形成城乡一体化发展之有效合力

工业化、城市化、农业产业化和产业结构调整既是城乡差距扩大的根源也是城乡一体化发展的重要动力源,并且在城镇化加速时期,它们更多地表现为对城乡一体化发展的推动。但是,缺乏政府统筹指引的单纯由市场推动的城乡一体化发展进程太过缓慢,而政府则可加快这一进程。政府不仅可加速工业化、城市化、农业现代化和产业结构调整本身的过程及其对城乡一体化的推动过程,同时还能直接推动城乡一体化进程。为此,城乡一体化发展中的政府作用不可或缺。此外,市场推动城乡一体化过程必将引发利益的调整进而诱发制度变迁。与此同时,政府高屋建瓴主动实施强制性制度变迁,尤其是确定农村产权和改革户籍制度,降低城乡一体化进程中的交易费用和制度成本。诱致性制度变迁和强制性制度变迁两者相互配合并双管齐下,打破城乡二元的体制障碍,为市场作用的发挥清除制度束缚。政府与市场职能不断调整转化,耦合互动,互补互促形成城乡一体化发展之有效合力。

2. 政府与市场的职能定位应随着城乡一体化发展阶段之不同适时转化

在城乡一体化发展中,政府与市场的关系及其职能不是固定不变的,而是一个动态演进的过程。政府与市场应根据中国城乡一体化发展的不同阶段和具体情况之不同而选择不同的职能定位和互动关系。在城乡一体化发展初期阶段,农村无论是经济发展还是社会发展都较滞后,而这些问题靠市场难以独自解决。这时期需要突出政府作用。政府应大力支持农村经济发展,加强对农村公共物品的提供,为市场机制发挥作用创造条件。在城乡一体化发展的中期阶段,农村市场经济有了较强的基础,此时政府作用应适时转化,着力培育和扩大市场力量,致力于消除市场运行之制度禁锢,为市场发挥作用扫清障碍。在城乡一体化发展高级阶段,在政府推动城乡一体化发展后,城乡市场体系得以确立,此时市场应成为城乡一体化发展的内生的、主导驱动力,而政府则为市场运行提供支持和协调作用。政府是提供公共物品的最基本渠道,而市场是城乡资源配置的主导力量也是最有效力量,两者相辅相成、互补交融形成城乡一体化发展的有效合力。

[责任编辑:钱继秋]

[1][澳]欧文·E·休斯:《公共管理导论》,[北京]中国人民大学出版社2001年版,第15页。