

中国特色城镇化： 学术内涵、实践探索和理论认识

石淑华 吕 阳

内容提要 本文回顾了中国特色城镇化的学术起源，并给出了一般性的界定；结合城镇化的实践探索，诠释了中国特色城镇化的独特内涵，即中国特色城镇化是外生与内生的统一，具有渐进性、多样性、协调性和人本性。中国特色城镇化不同于其他国家的发展模式，促使我们反思如何正确认识和处理政府与市场关系、府际关系、产城关系。

关键词 中国特色 城镇化 实践探索 理论反思

石淑华，江苏师范大学淮海发展研究院教授 221009

吕 阳，江苏师范大学商学院硕士研究生 221116

目前，我国已经从乡村社会进入了城市社会。在我国经济社会发展进入新常态之际，正确认识我国城镇化的特殊性，从理论上揭示我国城镇化的内涵，探索符合我国国情的城镇化模式，对于推进中国特色社会主义的建设具有重要意义。

一、城镇化的学术起源

“镇”主要包括县政府所在地、镇政府所在地（建制镇）、中心镇、乡镇管辖的小集镇。中国县镇发展历史悠久，古已有之。秦朝全国设有36个郡，郡下设县，共有800—900个县^[1]。1989年我国《城市规划法》中规定，城市是包括镇的。该法指出：“本法所指的城市，是指国家行政建制设立的直辖市、市、镇。至此，我国建立了包括直辖市、市（省辖市、地级市、县级市）和镇的三级城镇体系，故城镇有广义和狭义之分。”“城镇化”一词是伴随着20世纪70年代末国外城市化理论被介绍到中国并展开对中国城市化问题的研究而出现的，从此拉开了“城市化”与“城镇化”这两个概念的使用之争。作为外延和内涵都及其丰富的概念，城镇化到底反映的是何种历史现象、过程与结果？城镇化的标准是什么？城镇化的动力有哪些？城镇化是具有国际性、国别性，还是区域性？目前，学术界仍然争论这些问题。所以，有必要加以理清，便于把握“城镇化”的科学内涵。

本文为2013年国家社科基金项目“基于扩大内需的新城镇化发展模式研究”（13BJY052）阶段性成果。

[1]朱铁臻：《城市现代化研究》，[北京]红旗出版社2002年版。

首先,我们应该明确,在中国是使用“城镇化”好,还是“城市化”更科学?很多学者认为,“城镇化”源于“城市化”,其内涵并没有什么不同。但也有少部分学者认为,“城市化”比“城镇化”更科学,主要是由于“城市化”着眼于人口向大中小城市集中,强调农村居民向城市居民的转化;通常都是提城市群或都市圈,不提城镇群;同时,英文中只有城市化,没有城镇化,采用“城市化”便于和国际接轨^[1]。实际上,“城镇化”与“城市化”在本质上没有什么区别,无论是人口向城镇聚集,还是向城市聚集,其目的都是让人口离开农村,从第一产业转向第二、三产业,接受一种不同于农村文明的全新生活方式。但是,“城镇化”概念更能体现中国特色:其一,我国城市体系包括镇。目前,我国约有2万个县级以下的镇。如果到2050年新增的近6亿人口全部安置在660多个县级以上的城市,将是不可承受的,也无法保证农民市民化的质量。其二,我国农村剩余劳动力转移的路径比较特殊,“先进城镇、后入城市”。改革开放之初,在乡镇企业的带动下,我国农村剩余劳动力先是就地从事第二、三产业;在农村启动工业化后,小城镇迅速发展,吸引了大量农村剩余劳动力的流入。上个世纪80年代末期,在全球化背景下,国际产业转移到我国东南沿海地区,才出现了农村剩余劳动力流向大中城市。其三,城镇成为我国目前解决“城市病”和“农村病”的重要载体。城镇离农民最近,农民也最为熟悉。如果城镇通过发展产业和基础设施等公共服务,增强要素的集聚性,使其具有城市功能,成为三农现代化的策源地、农村发展的中心、城乡一体化发展的关键点^[2]。这不仅能够极大地缓解“城市病”,也能够较好地治愈“农村病”。正是由于“城镇化”概念反映了我国的实际国情,立足于解决我国的现实问题,也契合了学术界的探讨,才被我国政府的官方文件所采用。但要注意的是,“城镇化”并不意味着要忽视大中城市的发展。

其次,“城镇化”是发展的过程,还是发展的结果?1867年,西班牙工程师赛达(A·Serda)在其《城市化的基本理论》中指出:“城市化是城市形态变化发展的过程”。当代著名的城市地理与区域规划专家约翰·弗里德曼认为,城市化作为国家或地区空间系统中的一种复杂的社会过程,包括人口和非农业活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程、非城市景观逐渐转化为城市景观的地域推进过程,还包括城市文化、城市生活方式和价值观在农村地域扩散的过程^[3]。国内力推中国城镇化概念的代表性人物辜胜阻认为,城镇化是指在经济发展过程中人口不断由农村向城镇地区集中的过程。可见,尽管不同学科对城镇化的解释各不相同,但基本上都认同,城镇化是一种经济社会的转变过程。问题在于,这种转变过程是否只有起点而没有终点?如果有终点,其目标是什么?在此我们套用洪银兴教授描述“现代化”的双重含义来解读城镇化,即“城镇化”包含着目标和进程双重含义,如果把“化”理解为实现,就是目标,即实现了城镇化;如果把“化”理解为发展,就是指进程。赵新平、周一星也持有相同的观点。他们认为:“城市化是落后的农业国在工业化、现代化过程中全面制度创新的结果,是一个国家内部人口、资源与产业在市场机制作用下以城市为主导重新进行空间配置的过程,其间伴随着全社会生产、生活方式的根本性变化”^[4]。需要指出的是,城镇化在不同的发展阶段,其发展目标是不同。在城镇化初期阶段,目标是建立在经济增长基础上的物质财富的丰富和生活水平的提高。随着经济发展,城镇化越来越重视精神生活的改善。因此,城镇化的阶段性目标并非最终目标。

再次,城镇化的衡量标准是什么?早期城镇化是用城镇人口占总人口的比重作为衡量指标,后来由于发达国家出现的“城市病”以及拉美国家出现的“贫民窟”等城市二元化问题,学者们认识到人口规模的变化仅仅反映城镇化的一个方面,采用这种单一的人口比重来衡量城镇化水平给实践带来

[1]蔡继明:《中国的城市化:争论与思考》,[石家庄]《河北经贸大学学报》2013年第5期。

[2]洪银兴:《新阶段城镇化的目标和路径》,[北京]《经济学动态》2013年第7期。

[3]向春玲:《中国特色城镇化道路的探索与选择》,[南京]《江苏行政学院学报》2004年第6期。

[4]赵新平、周一星:《改革以来中国城市化道路及城市化理论研究述评》,[北京]《中国社会科学》2002年第2期。

很多问题，人们就越来越关注经济发展、人居环境、基本公共服务等方面的变化，即从质和量两个方面来进行衡量。剧锦文提出了人口城镇化率、资本城镇化率、土地城镇化率和生活方式城镇化率四个指标体系^[1]。王克忠提出城镇化目标质的规定性包括具有较高现代化程度的基础设施和发达的城市非农产业的城镇化，具有资源节约、环境友好、布局合理紧凑、可持续发展的城镇化，具有较高教育文化水平、较好历史文化资源保护和利用相结合的城镇化，具有发达社会事业和较高生活质量的城镇化，具有城乡统筹、向同一方向发展的城镇化，具有较优城镇结构网络体系的城镇化等六个方面^[2]。特别是提出新型城镇化以后，单卓然、黄亚平认为新型城镇化应该强调民生、可持续发展和质量，每个内涵均可以从经济、社会、体制制度和城市建设四个层面来衡量^[3]。《国家新型城镇化规划（2012—2020年）》明确提出，新型城镇化的指标包括城镇化水平（2个）、基本公共服务（5个）、基础设施（6个）、资源环境（5个）四个方面18个指标。可见，城镇化是个历史范畴，是一个发展的动态概念，随着生产力水平的发展，其指标体系从数量扩大的一维指标发展到质量改善的多维指标，内涵不断丰富，层次不断提高。这也间接证明了城镇化是过程和结果的统一。当然，城镇化的指标不能简单地等同于城镇建设指标，因为城镇化不能简单地等同于城镇发展。城镇化的核心是农村人口进得来、留得下、活得好。与此相适应，关注的焦点问题是通过一系列制度改革来降低城镇化的成本。而城市建设往往通过基础设施的完善、开发区的建立、行政区域的调整来扩展城市建成区的规模，增大了城市建设的成本，抬高了农民工市民化的门槛，加大了城镇化的难度。城镇建设是城镇化的基础和载体，城镇化是城市建设与发展的目的和归宿。因此，城镇建设要“适度”。

最后，城镇化是内生还是外生的？亦或二者兼备？是否存在公认的城镇化发展模式为发展中国家的城镇化建设提供借鉴？朱铁臻按照政府和市场在城镇化过程中所扮演的角色，以及城镇化与工业化的相互关系，将世界城镇化发展概括为以西欧、日本为代表的政府调控下的市场主导型城镇化；以美国为代表的自由放任式的城镇化；以及以拉丁美洲和非洲部分国家为代表的受殖民地经济制约的发展中国家的城镇化等三种模式。剧锦文认为，美国以市场主导的城镇化是一种内生的城镇化，这种城镇化具有很强的稳健性和可持续性。受殖民地体制制约的城镇化属于外生模式，它是在外来资本主导下的工业化与落后的传统农业长期并存，政府调控能力不足，这种模式的基础不牢固。前苏联和我国计划经济时期的政府主导的城镇化具有很强的外生性，这种城镇化的速度可快可慢，政府行政调控机制难以适应不断变化的现实^[4]。著名城市规划专家约翰·弗里德曼以全球化为背景，基于地域基础，根据城市发展的战略要素不同，将城市发展分为“城市营销”和“准国家城市”两种模式。“城市营销”的发展原动力是全球资本的竞争，它奉献在跨国资本祭坛上的祭品通常是低廉的工资、温顺的劳动力、“灵活而敏感”的地方政府，以及各种优惠政策。“准国家城市”是指城市区域不可能期望从自身外部获得一种可持续发展的动力，必须对区域的人力资源、社会资源、文化资源、智力资源、环境资源、自然资源、城市资源等七种生产性资本进行投资，才能实现城市—区域内生性发展模式的可持续性。从这些研究可以发现，城镇化的内生性体现了城镇化发展的内在条件、规模与要求。但是，城镇化的实现又需要外在条件来推动。因此，外生性与内生性的有机统一，应是城镇化的合理规律。这就为发展中国家如何推动城镇化持续、快速、健康地发展提供了参考。

目前，学术界对城镇化进行了各种的界定，却没有公认的一般性定义。作为一般性概念，“城镇化”至少应该包括如下内容：它与“城市化”是什么关系？作为一种社会转变过程，转变的标准和内容

[1][4]剧锦文：《中国的城镇化与小城镇化发展》，[北京]中国社会科学出版社2013年版。

[2]王克忠：《城镇化路径》，[上海]同济大学出版社2012年版。

[3]单卓然、黄亚平：“‘新型城镇化’概念内涵、目标内容、规划策略及认知误区解析”，[上海]《城市规划学刊》2013年第2期。

有哪些？各国的城镇化建设是否存在一般规律？据此，作者认为，第一，“城镇化”与“城市化”在本质上没有什么区别，只不过前者更符合中国国情，具有“中国特色”；第二，城镇化是由工业化推动的从落后农村社会进入先进城市社会的过程，期间，人们的生产方式与生活方式都发生了重大变化；第三，在工业化的推动下，城镇化是不断运动的，经历了从数量变化到质量提升的演变过程，内涵不断丰富，有高低形态之分；第四，推动城镇化发展的动力既有内生性，也有外生性；第五，城镇化是过程和结果的统一，发达国家的城镇化经验可以为发展中国家提供借鉴。

二、中国特色城镇化建设的实践探索

中国城镇化作为世界城镇化进程中的重要组成部分，体现出城镇化的某些本质要求，借鉴了发达国家城镇化发展模式，吸取世界其他国家城镇化的成败经验，折射出城镇化具有世界普遍性，它是任何国家都不可逾越的自然历史过程。同时，也要看到，我国正处于社会主义初级阶段，是拥有13亿人口的大国，城乡差距比较严重，工业化、城镇化和生态文明同步推进、叠加进行^[1]，城镇化规模之大、难度之深前所未有。因此，中国城镇化建设必须要结合中国国情，彰显“中国特色”。

1. 中国特色社会主义城镇化建设的实践探索

在中国悠久的历史中，城镇化建设曾经有过辉煌的历史。但是，具有现代意义的城镇化建设却始于新中国的建立。然而，由于种种原因，在1949—1978年的30年里，中国城镇化建设经历了曲折缓慢的进程，基本上处于停滞状态。1978年以后，工业化的发展掀起了中国特色城镇化建设的帷幕，经历了三个时期，即初级发展阶段（1978—1999年）、快速发展阶段（2000—2010年）和质量提升阶段（2011—至今）^[2]，每个时期的城镇化建设都是以当时的政策为指导。

上个世纪最后20年，是中国特色城镇化建设的初级发展阶段，经历了从“控大促小”到大中城市的发展过程。改革开放初期，我国经济活力不足，城市基础设施比较薄弱，大量返城知青就业困难。于是，1980年全国城市规划会议正式提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。1984年，小城镇发展问题进入了1月份的《中共中央1984年农村工作的通知》和10月份的《国务院关于农民进集镇落户的通知》，这标志着乡镇企业发展与城镇化建设之间的密切关系上升到中央政策层面。为了把乡镇企业、小城镇发展、农民转移这三者更好地结合起来，以解决当时存在的乡镇企业分散化、小城镇无序化、农民“离土不离乡”的两栖化所引发的“农村病”，90年代初期大力推进乡镇企业向小城镇集中、连片发展，农民“离土又离乡”、“进厂又进城”，实现了城镇化建设的重大突破。因此，在1998年通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中首次提出“小城镇大战略”问题。2000年6月，《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的通知》中又具体阐述了“小城镇大战略”。在小城镇获得快速发展的同时，随着对外开放的不断扩大，特别是东南沿海地区的开发与开放，农村剩余劳动力开始向东部沿海地区的大中城市转移，很多大中城市迅速发展。

进入21世纪的头十年，我国城镇化建设进入了以速度为核心、多样化道路并存的快速发展时期。2001年3月，《十五计划纲要》提出，我国推进城镇化的条件已经成熟，要不失时机地实施城镇化战略；走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化道路，逐步形成合理的城镇体系。2002年11月，党的十六大报告首次提出了“中国特色城镇化道路”，即要坚持大中小城市和小城镇协调发展。2007年10月，党的十七大报告进一步阐述了“中国特色城镇化道路”，即按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展。以增强综合承载能

[1]张占斌：《经济中高速增长阶段的新型城镇化建设》，〔北京〕《国家行政学院学报》2014年第1期。

[2]石淑华、吕阳：《我国城镇体系等级规模结构演化的制度分析与改革》，〔福州〕《福建行政学院学报》2014年第6期。

力为重点，以特大城市为依托，形成辐射作用大的城市群，培育新的经济增长极^[1]。

2011年，中国城镇化率首次超过50%，标志着中国城镇化建设进入质量提升时期。为了解决“伪城镇化”、“半城镇化”问题，政府密集出台了一系列政策^[2]。2011年3月，《十二五规划纲要》明确提出，要把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。大城市要加强和改进人口管理，中小城市和小城镇化要根据实际放宽外来人口落户条件。2012年11月，党的十八大报告提出，坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。2012年12月，李克强总理在中央经济工作会议上，更加明确地提出了今后城镇化建设的方针政策：“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，……要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。”2014年3月，《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》进一步阐述了未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，即紧紧围绕全面提高城镇化质量加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化。

综上所述，改革开放以来进行的中国特色城镇化建设，以2010年为界限，分为中国特色社会主义的传统城镇化和新型城镇化。新型城镇化建设是中国特色社会主义城镇化建设的重要部分，标志着中国特色社会主义城镇化建设进入了新的发展阶段。

2. 中国特色城镇化的特殊性

中国特色社会主义城镇化的“特殊性”，主要是针对我国目前所面临的时代背景、基本国情、发展阶段以及体制机制等因素，创造性地探索出一条既不同于西方发达国家的城镇化道路，也不同于拉美等发展中国家的城镇化道路。主要表现为以下几个方面：

其一，外生与内生的统一。中国城镇化建设从演化过程来看既具有内生性，也具有外生性，但在不同时期都出现了二者的分离与脱节，经历了“外生→内生→外生”交替作用的过程。在计划经济体制下，政府行政控制下的外生性城镇化居于主导地位，排斥了市场机制的作用，严格控制农村剩余劳动力向大城市的转移。改革开放后，无论是80年代农村剩余劳动力就地转移的内生性城镇化造成了小城镇遍地开花与大城市停滞不前，还是90年代以后源于东南沿海对外开放形成的劳动力异地转移所带来的各种“城市病”和“农村病”，以及在GDP指挥棒下，各地政府专注于城镇建设而非城镇化建设所导致的各种城镇化问题，都从反面证明了内生与外生的分离是不利于城镇化建设的。作为外源与内生相统一的中国现代化^[3]的重要组成部分，中国城镇化也应该是二者的统一。

其二，渐进性。所谓渐进性，一是指城镇化是一个长期的自然发展过程，我国作为世界上规模最大的城镇化，一定要从实际情况出发，科学把握城镇化建设的速度、规模和节奏，使之适应于国家的经济发展水平、城镇的承载能力和吸收能力^[4]。落后于或者超越于产业发展的支撑能力和城镇综合承载能力的城镇化，都会带来各种问题。二是指中国城镇化发生在从计划经济体制向市场经济体制转型的背景下，农村劳动力的流动受到粘附于户籍制度上的教育、医疗、保障、公共服务等制度约束。由于制度改革的步伐滞后于人口流动的速度，导致了世界上难度最大的中国城镇化必然分为两个阶段，先是以地域和职业转变为主的农民变农民工的传统城镇化，在条件成熟时及时推进以身份转换为主的农民工变市民的新型城镇化，实现城镇化速度与质量的统一。

[1]邵宇、王鹏、陈刚：《重塑中国：新型城镇化、深度城镇化和新四化》，[北京]《金融发展评论》2013年第1期。

[2]以下内容根据《新型城镇化有关资料集成》(http://www.360doc.com/content/13/1231/18/8081579_341552103.shtml)整理而来。

[3]范从来：《中国特色社会主义现代化：学术起源、实践探索与理论反思》，[成都]《经济学家》2013年第2期。

[4]魏后凯、关兴良：《中国特色新型城镇化的科学内涵与战略重点》，[郑州]《河南社会科学》2014年第3期。

其三,多样性。我国地域广阔,人口众多且分布不均衡,区域间经济社会发展差异巨大,中国城镇化应该选择多样化的道路。具体体现为源于经济发展水平多样化的多种城镇化阶段并存、源于人口规模多样化的大小城市与小城镇协调发展的城市空间格局、源于在城镇化模式多样化的差异化城镇化战略、源于动力多样化的多种力量共同推动的城镇化^[1]。

其四,协调性。协调性就是要正确处理城镇化与工业化、农业现代化、生态环境保护以及城与乡之间的关系。一是城镇化与工业化要协调发展。英美等发达国家往往是工业化在先,城镇化在后,城镇化围绕着工业化进行,二者基本协调。而我国城镇化滞后于工业化。因此,必须在不同的发展阶段正确处理二者的关系,使之协调发展。在工业化和城镇化发展的初中期阶段,应该大力发展战略业,以工业化带动城镇化;当城镇化建设进入中期阶段以后,应该大力发展战略业,以城镇化推动工业化。二是城镇化与农业现代化要协调发展。我国是人口庞大的城乡二元结构国家,随着城镇化水平的快速提高,一方面大量进城人口的需求结构和需求水平发生重大变化,要求提高农业劳动生产率,提高农产品的质量,调整农业结构;另一方面即使将来我国城镇化率提高到70%甚至是75%,至少还会有4亿人口留在农村,如何改善这部分群体的生活水平也是一个重要的问题。这就要求在推进城镇化过程中一定要同步发展农业,实现农业现代化。三是城镇化与生态环境保护要协调发展。较高的城镇化水平必然造成优质耕地的锐减和生态环境的破坏,我国不能重复发达国家“先污染、后治理”的老路,必须根据资源的承受能力来合理布局城市的规模和空间结构。四是城乡要一体发展。城镇化不是城乡分离,只要城镇,不要农村;不能一边是“城市病”,另一边又是“农村病”。尤其是对于我国这样一个人口众多的大国,必须把农村纳入到城镇化建设的通盘考虑中,以城带乡,以城促乡,推进整个社会的共同发展。为此,必须在规划、基础设施、公共服务、就业、社保等方面实现城乡一体化。

其五,人本性。城镇化分为“物的城镇化”和“人的城镇化”^[2],“物的城镇化”是城镇化的基础和保障,“人的城镇化”是城镇化的出发点和落脚点。只见“物”不见“人”的城镇化,不仅背离了城镇化的宗旨,也违背了社会主义的本质。因此,城镇化要以人为本,不仅体现在进城农业转移人口享有居住、就业、教育、社保等基本公共服务,使他们能够进得来、留得下、活得好,尽快融入城镇;还体现在对农村居民的帮助与扶持,提高农村居民收入,加强农村基础设施建设,缩小城乡差距^[3]。

三、中国特色城镇化建设的若干理论认识

1. 政府与市场关系

世界城镇化发展史证明,发端于自由竞争市场经济国家的城镇化建设中,如果哪一个国家在发挥市场机制决定性作用的同时,也有效地发挥了政府调控作用,那么该国的城镇化建设就会顺利进行,否则城镇化建设就会产生重大问题。世界城镇化发展史也同样证明了,发端于计划经济体制的转型国家,如果只发挥政府作用,忽视市场机制,其城镇化建设是停滞不前的。在政府起主导作用的城镇化进程中,不仅会出现因政府“越位”而导致了政府对微观主体的替代效应和挤出效应,更会产生因政府“缺位”导致的公共品供给不足,没有为城镇化发展提供产业支撑^[4]。

目前,中国正处于改革深水区,正确处理政府与市场的关系,协调政府与市场两种手段的运用,不仅关系到中国社会主义市场经济体制能否真正建立起来,也关系到中国特色社会主义的命运和前

[1]魏后凯、关兴良:《中国特色新型城镇化的科学内涵与战略重点》,[郑州]《河南社会科学》2014年第3期。.

[2]乔小勇:《“人的城镇化”与“物”的城镇化的变迁过程:1978—2011年》,[重庆]《改革》2014年第4期。

[3]王涌彬:《新型城镇化建设不应忽视农村》,[北京]《城乡建设》2013年第3期。

[4]倪朋飞、董杨:《市场决定模式的新型城镇化:一个分析框架》,[重庆]《改革》2014年第6期。

途。(1)就政府与市场的职能和边界而言,不要错位、越位和缺位。政府主要是在公共领域,围绕着“城”,做好水、电、气、路、网等城镇基础设施以及教育、医疗、卫生、社保等公共服务等公共品的供给,制定政策、措施、规划等,为要素聚集和产业发展提供物质基础和制度支撑。市场主要是在私人领域,围绕着“市”,做好人、物、地、资金、信息等生产要素的聚集,繁荣市场,重点扶持有利于就业的产业发展。(2)就协调政府与市场两种手段的关系而言,要补位^[1]。在公共领域,政府起主导作用的同时,要充分发挥市场机制的作用,引入市场竞争主体,实现投资主体的多元化,增加公共品供给,但要避免公共品“市场化”。在私人领域,在发挥市场决定性作用的同时,政府要为企业的发展营造公平的竞争环境,但要避免政府“企业化”。

2. 府际关系

城镇化不仅是农民进入城镇,更重要的是进城农民与原城镇居民享有基本相同的公共服务,这就需要各级政府之间进行合作。府际合作要求在理顺政府间横向和纵向的制度关系、权力关系、利益关系等各种关系基础上,明确各自的权利和职责范围,共同承担新型城镇化建设中的公共管理事项^[2]。

纵向府际关系的核心是解决财权与事权划分不清晰、不匹配问题。在城镇化推进过程中,应该面对人口大规模流动的现实,矫正财权上收、事权下移的现象,健全纵向政府间财权与事权相匹配的体制,并通过法律形式予以明确。就事权而言,中央政府重点解决跨省流动人口的社保、教育、医疗等基本公共服务的管理和供给;省级政府重点解决省内跨地区流动人口的基本公共服务的管理与供给;各城市政府负责本地区的公共服务事业。就财权而言,根据各级政府对流动人口市民化提供的公共服务的分工职责来优化财税分配比例,建立与常住人口挂钩的基本公共服务的财政转移支付制度。推进省级以下财政体制改革,明确省级以下各级政府的主体税种,建立省内转移支付制度,从而确保地方政府有足够的财力提供均等化的基本公共服务,调动地方政府的积极性。

横向府际关系的核心是解决地方政府之间的合作与竞争问题。1994年分税制塑造的地方政府“经济人”本性以及GDP增长率为重要指标的领导干部政绩考核与任命制度,形成了基于利益偏向的地方政府之间的过度竞争和地方保护的格局。过度竞争主要表现为地方政府为了招商引资,将财政资源主要用于生产性的公共投资。如基础设施的建设,而较少投资与民生密切相关的基本公共服务,直接导致基本公共服务供给不足。地方保护主义主要表现为地方政府将基本公共服务的供给与户籍制度挂钩,不向流动人口开放。直接结果就是流动人口不能转变为市民,带来了消费抑制、“城市病”等问题。因此,在新型城镇化建设中,以城市群为平台,加强府际合作,寻求整合性机制,化解区域间的利益矛盾与冲突。

3. 产城关系

随着我国城镇化的转型,“产”与“城”也正经历着从分离到融合的转变发展过程。原本“产”“城”就应该融合发展,产业发展带动了人口聚集,进而促进城镇发展;而城镇发展为产业发展提供了空间载体和市场需求。没有产业做支撑的城镇,只能是“空心”城镇,最终影响城镇本身的持续发展;没有城镇做依托的产业,因公共服务供给不足影响各种资源的聚集,进而影响产业结构的调整与升级。因此,二者是互相促进、共进共荣的关系。任何割裂产业去论城市发展,或者割裂城镇去论产业发展,不仅会形成理论上的逻辑错误,还会造成实践上的重大损失。

[1]胡拥军:《新型城镇化条件下政府与市场关系再解构:观照国际经验》,[重庆]《改革》2014年第2期。

[2]郭彩琴、卓成霞:《挑战与创新:新型城镇化进程中的府际合作》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2014年第3期。

在我国传统工业化引领城镇化发展的初级阶段,为了免受高污染、高投入工业的影响,按照“产”“城”分离的原则来划分城镇功能区,以及在以GDP为核心的地方政府政绩考核办法、土地财政依赖症等多种因素影响下,大量有城无产的“睡城”和有产无城的“鬼城”并存。这不仅造成了城市生活成本的攀升,还使得工业化得不到城镇化的支持而拖累了工业化的发展^[1]。

在新型城镇化建设过程中,必须纠正就城市论城市的思维定式,树立“产”“城”融合的新理念,促进工业化与城镇化的同步发展。各城市根据本地的资源、人口、产业等经济社会生态等综合因素来大力发展产业的同时,必须优先发展教育、医疗、住房、社保等基本公共事业,使得劳动力不仅作为生产要素留在城市而促进经济发展,同时也作为居民常住城市而促进社会发展,真正实现以人为本的城镇化。为此,要切实解决好全国层面、城市体系层面和单个城市层面的产城融合,实现产业布局与城市布局的有机结合,处理好城市圈内部各级城市间的产业区域配置,解决好大城市新区建设中产业与城市的相互支撑和相互促进^[2]。

四、主要结论

新中国成立之初,我国为了摆脱贫穷落后、医治战争创伤,开始了城镇化建设,期间经历了各种艰难曲折,甚至出现了“逆城镇化”。改革开放以后,我国在借鉴外国城镇化建设经验的同时,结合我国的具体国情,探索出具有中国特色的城镇化模式,城镇化进程快速推进,逐渐形成体系完整、内容科学的城镇化理论,丰富了中国特色社会主义城镇化的内涵。这就是:第一,城镇化是一个制度创新的过程。在我国这样一个市场发育不完善、制度不健全的发展中国家,要想使进入城镇的农业转移人口留得住,活得好,不能弱化政府的政策制定与规划引导的作用。第二,城镇化是一个梯度推进的过程。我国作为一个转型国家,制度改革的步伐滞后于人口流动的速度,城镇化必然要分阶段进行,先换职业后变身份。第三,城镇化是一个结构调整的过程。城镇化并不是简单的农业人口进入城镇,实际上需要农业现代化的支撑,需要工业化的承接,实现城镇化、工业化、农业现代化的同步发展。这样既能避免“农村病”,也能很好地克服“城市病”、“贫民窟”等问题。

〔责任编辑:天 则〕

Urbanization with Chinese Characteristics: Academic Connotation, Practical Exploration, and Theoretical Cognition

Shi Shuhua Lv Yang

Abstract: The present article reviews the academic origin of urbanization with Chinese characteristics and gives a general definition. Combining the practical exploration, it explains distinct connotation of urbanization with Chinese characteristics, namely the unity of exogenous and endogenous urbanization. The difference in the developmental mode between China's urbanization and that of other countries prompts the reflection on the relations between government and market.

Keywords: Chinese characteristics; urbanization; practical exploration; theoretical reflection

[1] 潘锦云、姜凌、丁羊林:《城镇化制约了工业化升级发展吗?—基于产业和城镇化融合发展的视角》,[成都]《经济学家》2014年第9期。

[2]罗守贵:《中国产城融合的现实背景与问题分析》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2014年第4期。