

新型城镇化是我国有中国特色的社会主义理论、道路和制度与实践的重要组成部分。

在中国这样十几亿人口的大国推进城镇化,在人类历史上尚无先例可循,因此,新型城镇化的推进必须要结合中国的国情、特殊性与阶段性特点。

推动城镇化转型升级,跨越传统城镇化陷阱

汪大海 北京师范大学政府管理学院

新型城镇化是我国有中国特色的社会主义理论、道路和制度与实践的重要组成部分。在中国这样十几亿人口的大国推进城镇化,在人类历史上尚无先例可循,因此,新型城镇化的推进必须要结合中国的国情、特殊性与阶段性特点。党的十八大报告首次提出,新型城镇化是全面建设小康社会的载体和实现经济发展方式转变的重点。城镇化是我国经济和产业结构转型的有力抓手,已成为中国经济增长持久的内生动力。在世界城市化浪潮和经济全球化的大背景下,城镇化已成为新兴和发展中国家现代化进程中的必由之路。

一、推进城镇化转型升级的重大战略意义

一是城镇化转型升级是释放巨大内需潜力的催化剂。工业化创造供给,城镇化创造需求,城镇化蕴含巨大内需潜力。城镇化的发展能够加速农村剩余劳动力的转移,通过农业规模化经营提高农民收入水平,使农村潜在的消费需求变为现实的有效需求,进一步的变农民消费为市民消费,实现个人消费结构的转型升级;城镇化可以刺激投资需求,有利于加快城镇的交通、供水、供电、通信、文化娱乐等公用基础设施建设,并带动多个相关产业的发展;城镇化能够助推以教育、医疗、社保、就业等为主要内容的公共服务发展,能够推动以商贸、餐饮、旅游等为主要内容的消费型服务业和以金融、保险、物流等为主要内容的生产型服务业的发展。

二是城镇化转型升级是建构城镇化发展新模式的突破口。党的十八大报告提出,要坚持走中国特色新型城镇化道路,推动工业化和城镇化良性互动,城镇化和农业现代化相互协调。城镇化的核心是农村人口转移到城镇,完成农民到市民的身份转变,而不是建高楼、建广场。农村人口转移不出来,不仅农业的规模效益出不来,扩大内需也无法实现。因此,城镇化的转型升级就是要由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张,转变为以提升城市的文化、公共服务等内涵为中心,以打造具有较高品质的适宜人居之所为目标,实现以人为本的发展理念。未来建构的新型城镇化,是以科学发展观为统领,生态文明和以人为本理念贯穿始终,工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”,全面提升城镇化质量和水平,城乡一体、区域协调发展,集约、智能、绿色、低碳的有中国特色的新型城镇化。

三是城镇化转型升级是跨越中西方“城镇化陷阱”的关键点。从国际背景来看,世界上转型国家的经验和教训表明,巴西、阿根廷、墨西哥等新兴市场国家城镇化水平远远超出了经济发展水平,从而引发了经济和社会问题。拉美一些国家在城镇化进程中过于强调市场机制而排斥政府作用,奉行土地私有制,加剧了农村的土地兼并,迫使大量农民破产而涌入城市。“过度城镇化”导致大量的城市失业群体,带来贫民窟、犯罪率上升等社会不安定问题,最终演变出“城市病”和“拉美化陷阱”。从国内背景来看,中国正处于经济转型和社会转型的关键发展期和矛盾凸显期,正由传统的“物化”城镇化向新型的“人”的城镇化转变,这一发展趋势已经成为 1949 年建国至今中国第三次社会变革的标志。由于历史条件和国际环境的影响,中国城镇化



发展中不平衡、不协调、不可持续的问题异常突出。实现城镇化的转型升级,其实质就是城镇化要与整个经济社会发展相协调,着力破解城镇化滞后导致的结构性问题,努力防止脱离工业化和产业发展的盲目城镇化,避免出现“大跃进式城镇化”、“半城镇化”、“被城镇化”,甚至出现没有产业和人气的“空城”。

四是城镇化转型升级是完善城镇化作为复杂系统工程,推进中国全面转型的有力保障。城镇化是一个历史范畴,同时也是个发展中的概念。中共第十五届四中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》正式采用了“城镇化”一词。“十一五”规划纲要明确“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”;“十二五”规划再次建议,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展;2013 年两会后,新一轮城镇化规划正在制定中,而城市群作为未来城镇化发展的主体形态被赋予更多关注。诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾经预言,中国的城镇化是影响 21 世纪人类文明进程的世界性课题之一。

作为一项复杂的系统工程,中国的城镇化需要政治、经济、社会、文化、生态各项配套改革创新加以推进,实际上是一场全面、深刻的社会变革。改革开放 35 年来,中国城镇化进程取得巨大成就:1978 年中国的城镇化率是 17.9%,2012 年达到 52.6%,平均每年都要提升 1 个百分点以上,原先的乡村中国开始向城市中国加速转变。面对飞速发展的城镇化,党的十八大对其进行了顶层设计和总体部署,明确提出要提高城镇化发展的质量。城镇化逐渐成为加速中国全面转型和提升改革质量的总抓手,成为释放最大内需潜力和改革红利的系统、有机、综合体,成为中国未来发展必须高度重视和解决的重大问题。

二、传统城镇化面临十大陷阱

中国传统城镇化是一种典型的“自上而下”的城镇化,出现了一个既非农民、又非市民的“两栖化”游离阶层。在传统城镇化进程中,政府往往较多地发挥了经济管理的职能,却忽视了社会服务的职能,使一些潜在的社会问题逐渐暴露,并逐渐演化成城镇化陷阱。

一是半城镇化陷阱。在城乡二元制度条件下,农民工是中国社会结构变迁出现的特殊群体,虽然被统计为城镇人口,但没有获得市民身份,无法在就业、教育、社会保障、公共服务、住房等诸多领域享受与城镇居民同等的待遇,处于“城市留不下,农村回不得”的

“夹生”或“两栖”状态,无法完成地域、职业和身份的“三维转换”,造成社会排斥问题。半城镇化主要表现为:镇化过程中基本公共服务的非均等化,即城乡基本公共服务非均等化、地区基本公共服务非均等化、群体间基本公共服务非均等化;外来农业转移人口的“半市民化”,即农民工生活状态的孤岛化、社会地位的边缘化、身份形象的妖魔化、周期性迁徙的候鸟化;以及农村居民的“被上楼”现象和城镇化后的职业角色和生活方式转换的滞后性。

二是“运动式”城镇化陷阱。新中国成立以来的制度设计,在一定程度上拒绝和制约城镇化,构成了阻挡农村人口向城市迁移的制度性屏障。城镇化不能自发、顺利地发展,只能依赖政府文件的号召来推动,这难免违背城镇化自身的发展规律,使城镇化的发展主要表现为政府推一推、城镇化动一动的“大跃进”、“运动型”城镇化。当政府官员考核、土地、户籍、城乡分割福利变革等相对滞后,成片的规划工业园区、产业聚集区、新城(区)建设运动等则遍地开花。在此过程中,区域内城乡的主要经济资源集中到城市(镇)区域,大量新城拔地而起,周边农村却因此而失血;已建成的新城人迹罕至,周边的农村日渐衰落,城镇化变成某些地方官员谋取政绩的手段。

三是“房地产”城镇化陷阱。在城镇化的初期,大规模投资拉动经济增长的一种重要表现形式,是以房地产投资项目建设为基本内容的“造城运动”。政府迫切翻新历久不变的城市面貌,更换老旧的功能设施,改善百姓落后而困窘的生存条件,更重要的是应运而生的房地产业骤然崛起,于是“旧城改造”的口号响彻中国。在新城建设进程中,违法违规现象突出,多表现在土地征用、补偿发放等环节,这就损害了百姓利益,引发了大量社会冲突事件。还有一些地方在城市建设中拍脑袋搞规划,盲目追求扩张,热衷大造新城。结果地虽然圈下来,但招来的商家寥寥无几,新城区终成荒草地。这种没有产业链支撑、没有科学规划设计、没有服务百姓的执政理念的传统城镇化,注定不可持续。

四是“有城无市”城镇化陷阱。一些城镇建设缺乏产业支撑,与工业化、现代农业脱节,形成了空心城镇;一些城镇工业基础薄弱,尚无带动型龙头企业;一些城镇虽然加大了招商引资力度,但多数招商项目成活率低,贡献少,对城镇建设没有起到促进作用。没有产业支撑的简单造城,很可能引发乱上项目、浪费土地、劳民伤财等问题,最终导致城镇化空心化,出现所谓的“空城”、“鬼城”现

象,出现就业不足、两极分化严重和所谓“贫民窟”等问题。城镇化进程中的产业空心化有多种表现:资源枯竭型城镇产业断层化,即一些资源依赖型城镇面临资源枯竭问题,产业走向夕阳化;老工业基地型城镇产业衰退化,即一些传统的东北老工业基地城镇面临产业更新换代慢、科技支撑不足等问题,产业转型缓慢;外源经济型城镇产业非均衡化,即严重依赖于外贸经济,一旦国际经济形势出现波动,则容易导致产业的发展停滞;劳务输出型城镇产业低量化,劳动力就业层次低,整体素质较差,低工资的成本优势随着人口老龄化的到来而逐渐降低;高耗能高污染型城镇产业低质化,一些地方的城镇化对人居环境和自然生态造成难以挽回的损害。

五是“土地”城镇化陷阱。改革开放 35 年来,我国土地城镇化增长速度明显快于人口城镇化增长速度。一方面由于市场机制作用不完全,行政主导性过强从而导致城镇土地利用效率较低、资源浪费严重;另一方面由于土地产权制度的不合理从而不可避免地造成暴力征地拆迁问题,农民工在城乡二元土地制度下难以获得市民化的发展资本,从而引起社会矛盾的多发和社会不稳定因素的增加。一些学者认为,中国城镇建设中的主要矛盾就是地方政府原始积累与征占农民土地问题,中国传统城镇化是一场“寅吃卯粮的圈地运动”。城乡二元土地管理制度造成大量圈地,违反“以人为本”的根本理念,缺乏空间正义原则,造成农民“失地、失居、失保、失学、失岗、失身份”。

六是“千城一面”城镇化陷阱。城市大拆大建,毁灭了大量文物,吞噬了大批古建筑,抹杀了城市个性,造成了“千城一面”的局面。不少城市的规划设计抄袭趋同,追求大规模建筑群和大体量建筑物,导致“特色危机”、“千城一面”;一些城市在推土机下一条条传统街道、一片片历史街区逐渐消失,旧城开发成为“建设性破坏”;一些城市在建筑设计上各种流派堆砌,追求形式上的独特和怪异,很少考虑它与环境的文化关系,建筑的民族传统、地方特色不断失落,“欧陆风”盛行;一些城市日益加剧的“商业化”、“人工化”严重影响了文化遗产的原生环境,致使一些文化遗产地“人满为患”和“楼满为患”;一些城市将城区划成各类区域,如“政府办公区”、“生活居住区”、“商业购物区”、“文化娱乐区”、“历史风情保护区”、“体育中心”等等,硬性的区划不仅使城市生活变得机械、单一、死板和不便,同时破坏了生活丰富、自然、浓郁及其特有的气息,是一种可怕的功能主义思维,而非当地人独特的生活方式、生活习惯的历史、自

然呈现。

七是“非市场化”城镇化陷阱。与其他国家城镇化模式有根本不同的是,政府在中国城镇化推进过程中扮演着至关重要的决定性作用。大多数国家的城镇化过程,政府也是不可或缺,要发挥引导、规划等作用参与其中。但在中国的城镇化中,政府的作用远远超越其他的国家,其推进过程基本上完全是由政府来主导。政府在城镇化利益分配格局中扮演着重要的角色:一方面低价从农民手中获得土地,另一方面将其高价卖给房地产商等,使得地方政府纷纷热衷于扩大城市规模,造成对土地资源的低效利用以及对土地财政和房地产的过度依赖。此外,在政府主导的城镇化模式下,政府的行政级别就成为了推进各地城镇化过程中最重要的资源。行政级别高的城市就可以利用自身的行政地位来吸取各种要素,包括土地、资金、人才等等,导致城镇体系发展的严重失衡,即大城市尤其是行政级别较高的顶级大城市畸形扩张,而中小城市则发展不足。

八是“非均衡”城镇化陷阱。城镇化城乡发展、东中西部发展、大中小城镇发展不均衡,形成了中国特色的城市等级。中国目前的城市等级形成有历史的因素,但更主要的是政策的原因和大城市利益格局使然。一线城市所具备的超级“城市综合承载能力”,其主要是中央政府主导的结果。中央政府和各省政府在基本建设投资方面,首先支持的就是副省级以上城市的现代化。比如,中央政府集全国之力,重点建设北京、上海,由此使得北京、上海的基础设施、公共福利、就业机会远远高出其他城市。同样,其他省会城市也是如此的发展逻辑。由此形成了从首都到乡镇的城镇建设发展等级,并进一步生成了中国特色的城镇化与就业的扭曲:即农民工最应该在家乡附近的中小城市和小城镇就业,这样他们将会会有一个完整的家庭,但这些小城市投资条件太差,没有就业机会,而副省级以上的大城市经济率先发展,就业机会多,但是却拒绝农民工的城市化。

九是“非智慧化”城镇化陷阱。智慧城市是新一代信息技术支撑、知识社会下一代创新环境下的城市形态。智慧城市基于物联网、云计算等新一代信息技术以及维基、社交网络等工具和方法的应用,营造有利于创新涌现的生态,实现全面透彻的感知、宽带泛在的互联、智能融合的应用以及可持续发展。各地智慧城市建设普遍存在着盲目跟风并贪大求全、缺乏统一标准导致缺乏可持续性、缺乏跨部门共享机制导致推广难度大等三大问题。有些城市盲目跟风,把智慧城市作为政绩工程和形象工程,贪大求全;有的把智慧城市仅仅定位在工程建设,没有明确主要的工作任务和实施路线。当前我国智慧城市建设暂无国家层面的顶层设计和宏观指导,国家级的政策规划和法律法规等尚不完善,尤其缺少运营准入标准,存在项目一哄而上、基础参差不齐、部门各自为政、信息孤岛比较普遍的现象。很多城市的智慧城市建设往往依赖于政府投资,使得市场配置资源的基础性作用难以发挥,无法激发社会力量参与智慧城市建设,最终将导致智慧城市建设难以持续推进。尽管物联网、云计算等技术已在智慧城市建设中得到初步应用,但应用面不够广、规模不够大、应用层次偏低,进展缓慢,尚未形成以应用促产业的发展态势。(待续)

优秀奖论文奖。

尤其,《经济学季刊》在 2013 年 4 月份出版的第 12 卷第 3 期刊上登了韦森、余永定、张曙光、黄少安、张军等 5 位经济学家对“新结构经济学:反思发展问题的一个理论框架”一文的评论和我的回应。这种讨论了解新结构经济学的理论框架很有帮助,在第二版中,我将这些讨论收集在第一章“新结构经济学:反思发展问题的一个理论框架”之后。我同时也将 1989 年发表于《Cato Journal》上的“一个制度变迁的经济学理论:诱致性和强制性变迁”作为第五章放在《新结构经济学》一书中。产业和技术结构随着要素禀赋的变动而变化时,也要求硬的基础设施和制度安排(也就是软的基础设施)随之做出相应的完善以降低交易费用。新收录进来的这篇文章虽然是 25 年前的旧作,但是,思路和观点和新结构经济学是一致的。一来说明,我这 20 多年来不同时期研究的问题虽有不同的着重点,但总体的思路是一以贯之的,是可以叠加而成为一个体系的;同时,把这篇文章收集进来也是对大家关心的制度变迁问题的一个补充。

新结构经济学的理论来自于对中国自身以及其他发展中国家发展和转型成败经验的总结,这个理论体系来自于对过去实践经验的总结,也期盼能对中国和其他发展中国家未来发展和转型的实践能够有参考借鉴的价值。我期盼新结构经济学的理论对中华民族伟大复兴的中国梦的实现,以及“百花齐放春满园”的所有发展中国家的共同发展、共同繁荣的时代的到来能有所贡献。(完)

两历奇迹,一生求索

林毅夫 北京大学国家发展研究院教授、名誉院长

(上接 01 版)

2011 年 3 月,我带着研究成果到埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴拜会了当时的总理梅莱斯·泽纳维,告知他这项研究的发现,并向他介绍了中国建立工业园区,创造局部有利的基础设施和营商环境以“筑巢引凤”,以及政府一把手亲自招商引资、增加投资者信心来发展具有比较优势、可以迅速形成竞争优势的产业的经验。同年 8 月梅莱斯利用到深圳参加大运会的机会,亲自邀请中国的制鞋厂商去埃塞俄比亚投资。华坚鞋业是国内生产出口中高档女鞋的一家大型生产厂商,受此邀请,2011 年 10 月由老板张华荣带队到亚的斯亚贝巴考察,当场决定投资,并招募了 86 名当地工人到国内培训,三个月后,于 2012 年 1 月便在亚的斯亚贝巴附近的东方工业园开设了鞋厂。从最初的 550 个工人,到了 12 月底扩充到 1800 人,当年华坚公司已经让埃塞俄比亚的鞋业出口翻了一番多。到 2013 年 12 月华坚雇佣的工人已经达到 3500 人,预计到 2016 年会达到 30000 人。埃塞俄比亚是个世界上最贫穷的国家之一,2012 年人均国内生产总值才 453 美元,又地处内陆,按照世界银行的指标来看总体的基础设施和营商环境在全世界排名皆靠后。2012 年之前,埃塞俄比亚和绝大多数非洲

国家一样,外商从来没有将之视为是一个可以做为加工出口基地的国家,发达国家的买家也从来不会有信心向埃塞俄比亚的加工企业下订单。华坚鞋厂立竿见影的成功改变了外国投资者和外国买家对埃塞俄比亚的印象和信心。2013 年由埃塞俄比亚政府出资在亚的斯亚贝巴附近的博莱拉明(Bole Lamin)建立了一个新的工业园,第一期规划建设 22 栋标准厂房,到了年底 8 栋已建成,其他 14 栋还在规划中。2013 年冬不到 3 个月的时间,这些厂房就被 22 家外国出口加工企业抢租一空。尽管按照世界银行的营商指标的排名,埃塞俄比亚从 2012 年的 125 位跌到了 2013 年的 127 位,上述令人难以置信的成功还是发生了。世界著名的大零售连锁店像 H&M、TESCO 等也在亚的斯亚贝巴已设立了采购代表处。世界银行过去对建立工业园持保留态度,在上述成绩面前,2014 年破天荒地给埃塞俄比亚提供了 2.5 亿美元的 40 年免息贷款,支持博莱拉明工业园的第二、三期建设。思路决定出路。上述的经验证明,包括撒哈拉以南非洲在内的发展中国家无需坐等所有的发展条件都具备了才开始发展经济。按新结构经济学的主张,只要发展中国家的政府能够务实地利用其有限的资源和施政能力创造局部有利的条件以支持内、外资企业利

用该国的要素禀赋,发展该国具有比较优势的产业,那么,每个国家都能够迅速创造出在国际市场具有竞争优势的产业来,都有可能告别过去的命运,开启一个新的充满活力的发展和脱贫的一章。

我非常高兴《新结构经济学》和《繁荣的求索》出版以后得到许多好评。诺奖得主斯宾塞称:“《新结构经济学》是一部真正重要且富有雄心的作品,……将成为全球学者和政府制定者的重要参考,在发展中国家是如此,在发达国家中也将得到越来越多的重视。”诺奖得主斯蒂格利茨称:“世界银行一直致力于实现一个没有贫困的世界。在这部杰出的著作中,其首席经济学家林毅夫,勾画了一个让这个梦想成为现实的经济路线图,……林毅夫的观点已经激起了讨论和争辩,这本书的贡献将确保他的观点在发展政策的反思中继续成为焦点。”对《繁荣的求索》,诺奖得主阿克洛夫称赞曰:“在这部著作中,林毅夫将他研究东亚起飞中获得的智慧,与 250 年来的经济思想编制在一起。他为我们提供了一个视角:在全球范围内终结贫困是可能的。不会再有的经济学家能写出比这更优秀、更重要的作品了。”诺奖得主福格尔则称:“《新结构经济学》是一部重要的著作。全书写作上充满热情且条理清晰,折射出作者对全球经济议

题的深刻理解。同时还提出了务实的解决方案。”诺奖得主谢林称:“这确实是一部令人振奋的作品……林毅夫提出了一个令我信服的新结构经济学。”

更让我高兴的是新结构经济学的理论框架得到了许多发展中国家的实践者的接纳和重视。2012 年 9 月,卢旺达总统保罗·卡加梅访问中国,为了和我讨论如何将新结构经济学的思路应用于卢旺达的经济发展,特地在中国多停留了两天,以便等我从乌兹别克斯坦参加会议回来和他面谈。2013 年 2 月,我率领北大国家发展研究院的教授到坦桑尼亚访问,坦桑尼亚的总统贾卡亚·基奎特邀请我担任顾问,为新建的工业园区出谋划策。2014 年 1 月,塞内加尔总统麦基·萨勒为表彰我对发展学理论的反思和推动非洲国家经济发展的贡献,授予国家功勋勋位高级骑士团司令勋章。在 2014 年 7 月我访问埃塞俄比亚时,新任总理海尔马里亚姆·德萨莱尼给我颁发奖牌表彰我对埃塞俄比亚经济发展的贡献。

《新结构经济学》和《繁荣的求索》中文版出版以后也在国内得到好评,获得了包括国内图书最高奖的“中国出版政府奖图书奖”在内的多个奖项。其中,“新结构经济学:”一文则获得了中国世界经济学会浦山世界经济学会