

江苏城市化进程中的制度创新*

赵晓谛

(中共南京市委党校 南京 210001)

内容提要 从社会经济发展对城市化的需求,城市化的社会、经济、文化基础,各级政府对城市化所采取的积极措施等各方面因素分析,当前江苏已经具备了进入城市化加速阶段的条件。要使江苏城市化加速的可能性转化为现实性,制度创新是必要前提。江苏城市化制度创新应以促进农村居民向城镇迁移和促进小城市的发展为重点。

关键词 江苏城市化 制度创新 农村居民迁移 小城市

加速城市化是江苏“十五”期间社会发展和经济增长所面临的重大课题。城市化的加速实现在于社会、经济、文化多方面因素的综合推动,其中,制度对城市化的约束或激励作用是十分重要的。从制度分析的角度来看,城市化实际上是一组制度的集合。如果把城市化定义为“城市和乡村之间的人口分布方式的变化”^①,那么与城乡人口分布相关的一系列制度或规则就共同组成城市化的制度安排。与城市化相关的制度激励或约束社会群体选择城市化。当制度符合社会群体对城市化的需求时,城市化可望得到进步,反之,则城市化进程可能出现停滞或扭曲。本文基于江苏城市化的资源约束,从制度上对江苏城市化进程中的缺陷进行分析,并提出制度创新的思路和方案。

一、江苏城市化进程中的羁绊和制度缺陷

1978年以来,江苏城市化已有了长足的进步。江苏城市化率1998年为31.5%,1999年是

34.9%,2000年增至41.5%^②。若以城市化率达到30%就将进入城市化加速期的国际经验标准来衡量,那么20世纪末,江苏就已经跨入了城市化加速的门槛。但是与社会经济的发展相比,江苏城市化的进步仍显迟缓。城市化进程中的主要问题或羁绊是:

第一,江苏城市化的进步明显滞后于工业化和非农产业化发展。国际经验表明,城市化与工业化之间存在着依存关系。改革开放20余年,江苏的工业化已有了长足的进步,但江苏的城市化发展却明显滞后于工业化和非农产业化发展。1998年,江苏人均GDP已超过1万元人民币(大于1000美元),制造业占GDP的比重已经达到50%。以钱纳里发展模型的城市化标准为参照,对应的江苏城市化水平应该约为65.8%^③,但当年江苏实际的城市化率仅为31.5%,相差34个百分点;1999年,江苏城市化率有所上升,为34.9%,但仍比全省的工业化率和产值非农化率

* 本文是江苏省哲学社会科学研究“十五”规划基金项目,批准号N2-026。

分别低 18 个和 52 个百分点^④；至 2000 年底，江苏全省城市化水平增至 41.5%，也还与社会经济发展水平不相适应。

第二，小城镇的发展速度较快，但其城市功能普遍缺乏。20 世纪 80 年代中期以来，小城镇化一直是江苏城市化的主流。1978 至 1998 年的 20 年间，全省小城镇建设总投资达 3260 亿元，小城镇数量增加很快。1998 年比 1990 年建制镇数增加了 417 个，达到 934 个，2000 年全省建制镇又有较多增加，达 1123 个。但从城市化功能上来看，小城镇的发展与初始预期出现了较大的偏差。

小城镇城市功能的不足集中表现为经济集聚功能和幅射功能欠缺。其一，吸引农村人口定居，是小城镇建设的本意之一。但至今江苏小城镇的人口规模仍然偏小，2000 年建制镇平均人口仅为 0.65 万人，距 5 万人口以上的城镇规模经济标准相去甚远。其二，小城镇缺乏对资源的吸引力。小城镇难以吸引人口定居的主要原因之一是小城镇不繁荣，缺乏就业机会。就业机会不足的根本原因是由于小城镇难以吸引资金，从而投资不足。与此同时并存的，却是农村乡镇企业布局高度分散，并不向小城镇集中。城镇空心化与乡镇企业村落化的并存，造成耕地利用不经济和农村环境污染加重。

第三，城市化进程出现了地域上的不平衡。苏北城市供给严重不足。由于历史、经济诸多原因，经济发展南北不平衡一直是江苏经济的特点之一。20 世纪 80 年代以来，经济发展不平衡又演变为城市化发展的不平衡。苏南包括苏州、无锡、常州、南京、镇江；苏中包括扬州、泰州和南通；苏北包括徐州、淮阴、盐城、连云港和宿迁。1999 年苏南、苏中、苏北的城市化水平分别为 41.45%、25.75% 和 20.94%，2000 年分别为 45.5%、28%、24%^⑤，苏北城市化明显落后。正是由于苏北大中城市少，城市化起步晚、水平低，并且缺乏严格意义上的中心城市，现有城市的辐射能力弱，无法带动腹地发展，才使得改变苏北落后面貌的进展缓慢。

第四，在城市体系结构中，中小城市的集聚和幅射功能未能充分发挥。江苏的城市体系呈现出两头大、中间小的特征，即城镇人口主要分布在特大城市、大城市和小城镇，而中小城市所容纳的人

口偏少。据统计，江苏现有城镇人口 2940.64 万人，其中 624.21 万人居住在特大城市，占全部城市人口的 21.23%；508.19 万人居住在大城市，占全部城市人口的 17.28%；159.09 万人居住在中等城市中，占全部城市人口的 5.41%；540.04 万人居住在小城市中，占全部城市人口的 18.36%；1109.11 万人居住在小城镇，占全部城市人口的 37.72%。由此可见，处于中间层次的中小城市只容纳了城市人口的 23.77%^⑥。人口吸纳能力的不足，表明江苏中小城市功能发挥不充分。

江苏城市化的进步滞后于社会经济发展的重要原因之一，是城市化存在着制度性缺陷。上述影响江苏城市化绩效并阻碍江苏城市化进一步发展的问題或羁绊，都不同程度上与城市化制度相关，以不同形式反映了城市化制度的内在缺陷，主要表现为：

第一，江苏城市化的制度体系不尽完善，制度的配套协调功能不足。对江苏城市化产生制约和影响的制度安排包括：农村非农化制度（农村土地及经营制度、非农产业化制度）、资源及人口流动制度（户籍制度、城乡就业制度）、城镇经营管理制度（城镇行政区划、规划、社会保障制度、居民福利制度、用地制度、产业政策）等，它们共同组成城市化制度体系，对城市化进程产生约束。江苏城市化制度在体系上的不完善，典型的体现就是促进工业化进步的制度安排与农村居民迁移制度之间的不相协调。根据典型二元经济结构的演进，工业化的进步伴有工业城市不断吸纳农业人口的过程，并使城乡二元经济结构趋于消弥。但在江苏，由于城乡二元分割体制的存在，工业化的进步并不必然产生城市吸纳农村居民的结果。因此，当供给各种制度激励工业化加速时，还必须伴有相应的激励农村居民向城镇转移的制度安排以保障工业化和城市化的同步发展。迄今为止，在各种制度激励工业化的同时，江苏多数城市在户口、就业、教育、社会保障等方面的制度安排都是排斥农村居民迁移的。因此，当工业化得到进展时，农村居民并未同步地向城镇集中，这就既造成了工业化与城市化之间发展的不相协调，也导致了城乡二元经济结构难以凭借工业化的进步来消除。

第二，江苏城市化制度在供给与需求、正式制度与非正式规则之间存在着双重错位，制度的实

际效用不足。就江苏城市化中的小城镇建设进步与其城市功能欠缺并存的问题分析,城镇化正式制度供给与其他参与群体的需求及非正式规则之间的双重错位正是重要致因。城镇化的正式制度多属于政府供给的。从这些制度的效果上看,与社会群体的城市化需求存在偏差。已有制度一方面偏重于规划和硬件达标建设,加重了乡镇财政和农民的负担;另一方面,又不能有效地使小城镇创造出比城市更多的收益机会、更高的生活质量。所以小城镇化就难以得到社会群体,尤其是农村居民群体的认同。江苏普遍存在的农村居民进城就业、回乡生活,两栖人口增加的现象,实际上就是城镇化制度与他们的城市化需求不相吻合,并对城镇化加以排斥的一种表现;同时,城镇化的正式制度也与现实社会与经济生活中形成的、约束农村居民群体行为的一系列非正式规则不相适配。在农村,一方面居民享有着土地承包经营权,另一方面政府又鼓励发展非农产业。对于农民来说,非农企业建在村上,既不耽误承包地收益的获得,又可获得在村落非农企业打工的收益,较进镇办厂还节约了土地、杂项费用。比较之下,农村居民就不会选择进镇投资、进镇定居。所以,小城镇化难以发展的重要原因之一,在于小城镇的正式制度与社会群体的需求及非正式规则不相适应,因而制度实施成本过高。

第三,江苏城市化制度安排尚缺乏区域特征。江苏城市化进程所植根的省情是:城乡二元分割体制仍未突破,二元经济结构明显但经济、文化的发展在国内居于优势地位;全省城市化总体水平不高,特大城市很少但中小城市较多;农业人口转移的压力较重,但苏南和苏北的差异很大,总之城市化资源的优势与制度环境的劣势同样鲜明。因此,要有效推进江苏的城市化,就必须在制度安排上适合省情,以制度来扬己之长避己之短。但是,江苏的城市化制度或者来自于中央政府,或者是其它省区经验的移植,植根于省情能够充分利用城市化资源的、有助于消除城乡分割体制和二元经济结构的制度安排相对缺乏,这就导致江苏既未能充分利用经济大省、文化大省的城市化资源的优势,也未能有效地缩小城乡二元经济差异。

二、江苏城市化制度创新的基本思路

城市化制度的创新是一项系统工程,要有效

地进行城市化制度创新就必须确定制度创新的基本思路,以避免制度的无效供给和相互间的磨擦。根据江苏城市化发展的现状和城市化制度的缺陷,能节约制度创新成本并获取城市化较大收益的基本思路应该是:以完善城市化制度体系为要求,增加激励农村居民向城镇迁移的制度和优化小城市发展的制度。

按照江苏省城市化的发展目标,到2010年城市化水平要达到50%。这就意味着到2010年全省的城镇人口要比1999年增加1500多万人。新增城镇人口的来源主要来自省内农村人口的转移,年均约100万。因此,江苏城市化目标的实现就将取决于农村居民能否如期顺利地迁移并转变为市民。但是在江苏城市化进程中,存在着把城市化等同于城市建设、等同于工业化的偏向,因而在城市化制度体系中,形成了重城镇硬件建设和工业化进步的制度建设,轻农村居民向城镇迁移的制度建设,以致现有的制度体系中不仅缺乏激励农村居民向城镇迁移的制度安排,而且还存在很多约束农村居民迁移的制度安排现状。这就需要通过相关制度的创新使之得以改进。

增加激励农村居民向城镇迁移的制度的必要性,还来自于城乡二元分割体制和二元经济结构对农村居民迁移所形成的障碍。长期的城乡二元体制和二元结构,一方面形成了城乡资源包括劳动力相互流动的体制障碍,另一方面又导致城乡居民在教育、收入、劳动力素质等方面出现了较大的差异,产生了农村居民向城镇迁移、就业、创业的成本障碍。要突破城乡二元分割体制和二元经济结构所造成的农村居民向城镇迁移的障碍,不仅要建设城镇、发展工业以增强对农村居民迁移的拉力,还必须增加激励农村居民向城镇迁移的制度,以形成制度收益拉力;或者节约农村居民向城镇迁移的成本,或者使迁移成为增加收益的机会。只有通过制度的约束和激励,形成农村居民向城镇迁移的机制,江苏城市化才可能持续地发展。

与增加激励农村居民迁移的制度供给相联系,江苏城市化制度创新还需要优化小城市发展制度。增加农村居民迁移制度的供给有助于农村居民的迁出,而优化小城市发展制度则有助于吸纳农村居民,使之转变为市民。

在江苏现有的城市与城镇系统中,大城市、小城市(县级市和县城)、小城镇的发展都有助于城市化的进步,但现阶段特别要重视小城市发展的制度。小城市是江苏城市化的独特、可贵的资源。目前,江苏苏南、苏中、苏北小城市空间布局较为合理,数量多达60余个。这些小城市基础设施建设完备,城市规模初具,居民人口均在5万以上,均有一定的产业基础,而且目前的发展状况良好。就江苏城市化2010年达到50%的目标而言,即使待迁移的年均达100万的农村居民全部进入小城市,每个小城市年均吸引1.6万农村居民即可实现。

但是,在江苏城市化的进程中,由于以往偏重于小城镇和大城市的作用,针对小城市的特点,使其充分发展的制度安排却是不足的。因此,小城市虽然是江苏城市化的可贵资源,但一直未能充分发挥在吸引农村居民迁移、推进城市化中的作用。着重优化小城市发展的制度主要有两个目的:

其一,以制度创新促进小城市的发展,充分发挥小城市在吸引农村居民迁移上的独特优势,推进江苏城市化。小城市是大城市与乡村的过渡空间。小城市既初具大城市生活的质量,又维持着与乡村差异不大的消费水平,因此较之大城市和小城镇更适宜农村居民的迁移。因此,有必要对小城市投融资制度、基础设施建设制度、产业结构调整政策、社会保障制度、教育体制等方面进行创新,使小城市发展加速,更具有对农村居民的吸引力;

其二,以制度创新激励社会资源合理地向小城市流动,使之既利于接受大城市的辐射,又能够带动乡村经济的发展。目前,江苏城市化面临的一个重要问题是城市体系在功能分工上不尽合理。一方面,大城市在就业压力下,传统产业仍占用着大量的城市资源,产业结构现代化进程缓慢,大城市发展极的功能未能充分显现;另一方面,小城镇化未能有效地吸引资源和人口向小城镇的流动,大量富余人口仍滞留于乡村,工业村落化与农业规模不经济并存,农业结构调整和农民增收困难。优化小城市发展的制度,就是要充分发挥小城市承上启下的功能,使大城市的传统产业资源和乡村经济资源有规则地向小城市流动,既可以

繁荣小城市,也可避免江苏“城市病”和“农村病”的加重,并促进江苏城市体系分工趋向合理。

三、围绕农村居民迁移和小城市发展的制度创新

立足于江苏省情,促进农村居民迁移和小城市发展的城市化制度创新,由四个部分组成。这四个部分相互搭配,构成体系,激励和约束社会群体自主选择城市化:

1. 改进农地经营制度,开放农地使用权市场,把农地收益转化为进城农村居民的社会保障,推动农户迁居。

当前,江苏农地使用权的转移已经具备条件。由于多数农村居民的就业结构已经不再以种植业为主,生活来源也不再单一依赖农地收益,出外打工和在本地二、三产业就业已经相当普遍^⑦,他们与农地的联系已是日趋松懈;还有一部分纯农户,由于务农致富不易,他们对土地经营的收益预期并不是奔小康,而只是把土地收益视为稳定的最低生活保障^⑧。所以,若实行农地使用权转移制度,使迁移者通过转移使用权获得相当于城镇居民最低生活保障水平的收益,则农村居民就有可能改变固守农地的偏好,并迁向比乡村生活质量更高的小城市。

实行农地使用权转让制度包括这样几个环节:第一,开放农地使用权市场。在保证农地农用的前提下,允许土地经营权流转。土地流转后要实现集中、规模化经营;第二,以拥有农地所有权的自然村集体为单位,成立股份制或股份合作制的农地开发经营公司。公司是农地使用权流转市场的供给主体。农户以第二轮经营承包的使用权为股份入股,获取市场运作后形成的农地经营收益^⑨;第三,允许农户向村集体一次性永久转让土地使用权和宅基地,转让费随行就市;第四,农村居民户也可以以土地使用权为抵押,从相关金融机构获取“进城安置费”,或者将其转换为迁移者在小城市生活的社会保障。

实行农地使用权交易制度,具有帕累托改进效用:首先,可以增加或至少不减少农户的收益;其次,增加了社会收益。从制度的外部收益来看,农地使用权的转移可以节约土地资源,农地的适度规模经营成为可能,农地经营效率将会大大的提高;再次,促进了小城市的发展。当农户通过转

让农地使用权获得至少相当于最低生活保障的稳定收益之后,只要小城市能够提供更多的就业机会、更优的居住生活条件,农户就可能选择迁居小城市,并促进小城市的繁荣。

2. 实行多元化的小城市开发制度,引导社会资金投入小城市开发;促进民营经济发展,强化小城市园区经济,繁荣多种产业,吸引农户进城就业定居。

小城市的繁荣是吸引农村居民迁居的先决条件。繁荣小城市的最大困难是投资不足,投资不足又导致二、三产业不能发展,就业机会缺乏。因此,繁荣小城市的制度创新必须围绕增加投资做文章:第一,实行多元化的小城市开发制度,吸引投资,活跃私营经济。现在看来,仅以政府一家之力,还无力繁荣小城市。繁荣小城市必须建立依赖市场的城市经营制度。城市建设开发都应放手交给市场去经营。包括小城市的道路、电、气、水等基础设施以及其它私人产品和服务都可以通过市场来开发,让私营经济活跃起来,以竞争促繁荣。依赖市场开发小城市的核心制度安排是明晰产权,必须在法律上规定谁投资、谁所有、谁得益。第二,推行小城市的工业园区建设制度,集中资金和项目,做大小城市的经济规模。园区经济目前是广东和苏南工业化和城市化的新动向,值得推广。小城市要做好园区经济,在相关制度上要做到的是:其一,园区必须建在小城市的规划区内,要避免园区遍地化的现象,使园区建设和城市开发目标相统一;其二,制定相关政策和法规,约束二产企业建在村落和乡乡镇镇遍地建园区的行为^⑩;其三,开辟园区建设资金多元化筹集的渠道。第三,实行重点扶持相关产业的制度。省内外资料表明,就业和子女教育是吸引农村居民迁居进城的两大重要因素^⑪。因此,应该集中社会财力,优先发展劳动密集型的制造业和教育产业。制造业的发展,要提高资源的集中:一方面要制订政策把大城市和乡镇、村落的制造业企业向小城市集中,另一方面,要完善制度,强化海外招商的力度;教育产业的发展,要提倡教育民办化^⑫。

3. 完善农村居民迁移制度,建立为迁移者服务的中介组织,降低农村居民的进城成本。

从乡村迁移到城市,对于农村居民来说是一次成本很大的选择,如果迁居成本高于收益预期,

迁移将不被选择。因此,要促成农村居民向小城市的迁移,小城市就有必要完善一系列的相关制度和中介服务组织,降低农民的迁移成本。第一,加快户籍制度改革,为农户迁移消除户籍障碍。江苏应该完全放开小城市户口,以方便农村居民的迁入,消除进城后在就业、接受教育、居住等方面的户籍障碍;第二,完善小城市的社会保障制度,要将迁移农村居民一体纳入社会保障范围之内,以消除迁移者的生存风险;第三,积极规划,为迁移者解决住房困难。小城市的基础建设规划中,要为迁移者准备非商业性建房用地,允许迁移者在符合城建规划的前提下自建房屋;第四,发展就业培训,对迁居者进行职业培训,以利于迁居者的就业。

4. 推进大城市和小城镇的相关制度改进,在促进小城市发展的同时形成大中小城市和城镇的协调发展,实现江苏城市化的加速。

大中城市和小城镇也是江苏城市化整体加速的组成部分,而且,发展小城市的制度创新也需要大中城市和小城镇相关制度的改进来配套。大城市的制度改进主要是:其一,开征大城市土地财产税,间接促进小城市的繁荣。开征土地财产税对于城市现代化和城镇化发展的益处在于:对于大城市,征收土地财产税,将使无偿或低费用占用城市土地的单位和企业,在费用压力下实行搬迁,可以提高大城市土地的利用效率,为新兴产业让出发展空间,还可以抑制“摊大饼式”开发城市的趋势;对于小城市,由于大城市征收土地财产税,小城市用地成本就会相对较低,有助于吸引经济资源向小城市集中;其二,实行促使制造加工业转移出城的产业政策。限制制造加工业在大城市新建企业,促使现有制造加工企业转移向小城市,一方面扩大小城市工业的规模,促进了小城市基础设施的建设,进而有利于以小城市为基地接受国际制造加工业向中国的转移;另一方面,制造加工业转移至小城市,也降低了用工、用地费用,有助于企业的生存和发展。这些制度的实施,最终都有利于小城市提供更多的就业机会,容纳更多的农村居民。其三,完善大城市的土地使用权转让制度。土地使用权的有偿转让,可以为一些愿意迁向小城市的企业提供搬迁补偿,有利于大城市产业结构的调整。

小城镇的制度改进 应侧重于进一步完善小城镇的长远发展规划和调整行政区划,使小城镇的布局和规模逐渐合理化。完善小城镇规划的重点是确定中心城镇。中心城镇 应具有一定的产业基础,具有支柱产业或是产品的集散市场,人口规模不低于5万人,镇区常驻人口在2~3万,居民人均年收入在4000元以上,镇级预算内财政收入1000万元以上等标准。具有这样标准的中心城镇 具备了进一步发展为小城市的潜质,应该重点扶持加速其发展。同时,对于在经济功能上重复或基本没有经济功能的乡镇仍需撤并,以集中资源,发展中心城镇。

①城市化还是一个与产业结构和人口就业结构变动相一致的动态进程。城市化的人口分布变化,只是产业结构以及就业结构变化的成果。

②资料来源:2001年《江苏统计年鉴》。

③城市化和工业化率的依存关系大致如下表:

人均 GDP (美元)	城市人口占 总人口比重(%)	制造业增加值 占GDP比重(%)
400	49.0	27.6
800	60.1	33.1
1000	63.4	34.7
大于1000	65.8	37.9

资料来源:钱纳里《发展模型 1950—1970》。

④洪银兴、陈雯:《城市化模式的新发展——以江苏为例的分析》,《经济研究》2001年第2期。

⑤2001年《江苏统计年鉴》,第388页。

⑥徐琴、娄欣:《江苏城市化发展新阶段的问题和对策》,《现代经济探讨》2001年第12期。

⑦到2001年,江苏农村劳动力转移累计已达1232万人(国家农调总队报告,2002),是农业总人口4972万的约25%。以户均人口3.3计算,则1506万农户中,户均0.81人已经转移出农地。(2000年《江苏统计年鉴》)

⑧根据近期对南京郊县的调查,农户普遍认为种地只是为了解决口粮问题,承包地被戏称为生活的最后一道篱笆墙。

⑨高淳县明晰了产权,在永生圩进行土地流转。农户以承包土地的使用权入股村集体资产经营公司,公司统一经营农地。过去4000余户经营的农地转包后由40余户经营。过去承包转让一亩80元没人接,公司统一经营后一亩400元承包不到。转包费的80%分配给入股农户。实现了规模经营、地价上升、农户收入的提高。

⑩我们在2002年对苏中和苏北的调查发现,目前各乡镇都热衷于搞“园区”。为吸引客商进区,多数采取的是降低地价手段,纷纷声称自己是土地价格的“洼地”“盆地”。恶性竞争无节制地降低地价,其后果堪忧。

⑪根据一项研究,江苏苏中和苏北农民家庭中,学龄子女越多越不愿进城。研究者认为,这是因为教育成本的城乡差异和城市对外来人口的就学有严格的限制措施。(蒋乃华、封进:《农村城市化进程中的农民意愿考察》,《管理世界》2002年第2期)。

⑫江苏涟水县城,现有各类学校40所,号称教育大县。涟水能成为“教育大县”,有两点启示:一是涟水县城4年来吸引民资4亿多元操办教育,民办民营使其成了教育大县。说明民办教育大有作为;二是涟水县在江苏不算富裕县,尚可办大教育,可见江苏城乡存在着较大的教育需求,兴办教育产业符合市场导向。

作者简介:赵晓谔,中共南京市委党校,经济学副教授。

[责任编辑:徐志明]