

中国大城市过度膨胀的根源与城市化重心的调整

郭 力

(摘 要) 认为大城市规模的过度膨胀一方面源于城市化初期集聚效应的自我增强与城市化成本的市场传导机制失灵,另一方面源于“半市民化”体制下迁移者选择机制的扭曲及财税、金融等政策的失误。因此,要实现城市化重心的下移与城市体系的协调发展,就必须完善劳动力市场的工资集体协商机制与信息传导功能,探索在中小城市重点推进农民工的市民化,调整不合理的城市行政管理体制与财税政策,以及有序推进大城市的郊区化等。

(关键词) 城市化;城市病;市民化;郊区化

(中图分类号) F299.21 (文献标识码) A

一 引言

自 20 世纪 90 年代以来,我国采取了长期的非均衡的城市化策略,即希望通过率先发展大城市和超大城市作为“增长极”,以带动经济社会发展。据统计,1993 年至 2010 年间,我国 100 万人口以上规模的大城市的人口比重提高了 4.8%,尤其是北京、上海、广州等超大城市的人口数量均已超过千万,进入世界前十大城市的行列^[1]。大城市规模的急剧膨胀不仅直接导致了我国城市级别差距拉大以及区域经济结构失衡,而且还进一步诱发了房价攀升、交通拥挤、环境恶化等“城市病”,公共服务成本过高与资源、环境承载力不足又使得当前农民工的市民化困难重重。

如何缓解大城市的持续、过度膨胀不仅是当前

亟待解决的一个现实问题,也是关系到我国城市化道路转型与区域经济均衡发展的重要理论问题。城市经济学的经典理论认为,在城市扩张初期,要素集聚效应与规模报酬递增会促使人均收入持续上升,但是随着城市人口规模上升到某个最优值后,拥挤效应反而凸显,使得人均收入下降^[2]。克拉克(C. Clark)和西什(W. Z. Hirsch)也验证了城市规模与人均收入的倒 U 型关系^[3]。虽然当前我国城市化率已超过 50%,一些发达地区早已进入城市化中后期,但是大城市仍然处在单中心扩张中,并没有像理论经验那样维持在某个最优范围内。究竟是什么因素导致了我国大城市规模的过度膨胀?从经济均衡的角度来看,城市化的边际成本与边际收益的对比应使得城市规模自发地居于最适度的区间,那么,是不是存在某些市场缺陷或社会体制弊端导致城市化道路出现了偏差?本文将围绕这些问题展开分析。

(作者简介) 郭 力(1982—),男,河南驻马店人,河南工业大学讲师,博士,研究方向为区域经济与城市经济。

(基金项目) 教育部人文社会科学研究一般项目(14YJC790042)。

(收稿日期) 2014-08-31

(修回日期) 2014-09-19

二 我国大城市过度膨胀的根源

1. 集聚效应的自我增强机制

大城市一般在本区域内具有初始的地理、经济或政治优势,会率先形成区域集聚效应。根据诺瑟姆曲线规律,在城市化水平较低的起步阶段,生产要素的空间集聚效应能够自我增强,从而促使人口与产业持续流入大城市^[4]。这种自我增强的循环累积导致现有大城市的人口规模持续扩大,而小城市则处于相对“凹陷”的状态。

虽然理论上一般认为城市化率超过60%后,市场拥挤、环境污染、资源紧缺等分散效应的凸显会引导城市化进入“新城市出现、多中心扩散与城市体系均衡化”的新阶段,但一些拉美国家长期陷入“特大城市—贫民窟”困境的现实表明,这一过程并不是自发的,很可能受到制度或社会习俗的影响而出现迟滞。

2. 城市化成本与收益的非匹配性及市场传导机制的失灵

从当前我国的现实情况来看,导致大城市规模过度膨胀的首要原因是城市化的成本与收益的非匹配性,即城市化的收益如规模经济、市场集中等主要为企业享有,而城市化的成本如住房、通勤、生活支出及环境污染问题却主要由劳动者承担。而且,由于我国劳动力市场的非充分就业与集体协商机制、信息传导机制的不完善,工人很难将生活成本的上涨通过要求更高的工资转嫁给企业。根据估算,我国劳动者的报酬占国内生产总值的比重已经由2004年的50.7%下降到2011年的44.9%,而同期资本收益占比却持续提高^[5]。另一方面,迁移的机会成本较高与小城市的就业机会缺乏又阻碍了工人往较低生活成本地区的流动。

这种非匹配性与市场调节失灵把生活成本上涨的压力留给了居民,无法转化为企业的运营成本;而生产效率提高的好处主要由企业享有,很少转化为劳动所得。结果是,企业更愿意留在经营成本外在化、投资收益率较高的大城市,阻碍了应当发生的产业梯度转移与要素外流。

3. 城市化的外部性与“半市民化”体制导致迁移者选择机制扭曲

从迁移者的微观选择机制来看,个体迁移目的地的决策取决于迁移成本与迁移收益的对比。在当前的市场环境与社会体制下,迁移者自由选择的结果

往往是过度涌向大城市,导致城市规模大于其最优值。

一方面,城市化的外部性使得迁移者倾向于流入大城市。由于城市原有的商业、交通、文化、教育等基础设施与公共服务普遍具有正外部效应,其成本可以平摊到新迁移者身上,因此,城市化的边际成本一般大于平均成本,这就导致新迁移者更倾向于流向公共物品供给更完善而不需额外付费的大城市,进而导致以平均成本等于平均收益为均衡条件的迁移者的个体决策往往使城市规模超过以边际成本等于边际收益为决定条件的城市最优规模^[6]。

另一方面,“半市民化”制度下农民工对城市化拥挤成本的不敏感性导致流动人口过度集中到少数大城市。改革开放以来,我国采取了低价工业化与高价城市化共同发展的模式,城市社会保障体系的长期缺失使得农民工群体只得选择“乡—城”往复的“两栖式”的迁移方式,难以融入城市成为真正的市民。

4. 倾斜性的财税政策与扭曲的资本市场

由于当前相对集中的行政管理体制以及自上而下的财税分配政策,大城市尤其是高行政级别城市可以获得更多的公共财政资源、更优惠的投资补贴以及更完善的市政基础设施。近年来,地方政府间国内生产总值的竞争与官员的政绩考核压力也使得各省级或地市级行政主体倾向于将所辖区域内的优质资源与财力集中到高级别的中心城市。据国家统计局的数据,2005年我国19个副省级城市完成的固定资产投资额占到全国的29.9%,35个省会城市与计划单列市的这一比重为38.1%,这充分体现了我国高级别城市的优势地位^[7]。

另外,我国金融业的发展水平长期存在较大的区域差异,大城市拥有更发达的资本市场与竞争更充分的银行体系。根据深圳综合开发研究院2013年的研究报告,上海、北京、深圳、广州超大城市的金融综合竞争力处于全国前四位,而且近年来大城市的竞争力普遍提高,与中小城市的差距持续拉大。

三 关于促进城市化重心下移与城市体系协调发展的建议

由于市场传导机制失灵、迁移者微观选择机制扭曲以及政策与体制的不完善等,我国大城市的规模过度膨胀与城市体系的非均衡发展具有易发性及普遍性。“十一五”规划明确指出,我国的城市化战

略目标为“坚持大中小城市与小城镇协调发展”。2014年,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确提出,“合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模”。而要实现城市体系协调发展的目标,必须从纠正引致大城市过度膨胀的根源出发,有针对性地调整、完善相关市场机制与政策、体制。

1. 完善劳动力市场的工资集体协商机制与信息传导功能

从微观市场机制来看,解决城市化中成本与收益的非匹配性问题是引导城市化重心下移的关键。如果工人能够要求企业不断提高工资以补偿大城市集中膨胀带来的过高的拥挤成本,那么就可将一部分生活成本的上涨转嫁给厂商,最终促使厂商做出分散化投资的决策。因此,只有进一步完善劳动力市场,才能实现拥挤效应的有效传导以促进城市体系的均衡化发展。

首先,应通过立法的形式建立起符合我国国情的劳方与资方的工资集体协商机制,提高劳动者对工资的议价能力,使大城市的工资合理上涨并形成一定的区域差,以弥补不同级别城市的生活成本差距。其次,应完善劳动力市场的信息传导功能,使反映劳动力市场供求关系的用工成本差异能够及时、准确地传递给厂商,引导厂商尤其是劳动密集型制造企业等加快迁往人力资源更丰富、用工成本较低的中小城市,以避免出现大城市“用工荒”与中小城市失业同时并存的现象。最后,应提高人力资源成本,拉大城市间的差距,以优化产业配置及带动城市体系均衡化发展。

2. 重点在中小城市推进农民工的市民化

在政策设计上,有效引导农民工群体流入中小城市就业与生活是解决大城市过度拥挤的关键,而要实现这一转变,取决于中小城市能否较好地解决农民工的市民化难题,给予农民工应有的城市社会保障与住房、教育等公共服务支持。

从市民化的成本—收益对比来看,近年来我国大城市的土地、医疗、教育资源与城市生态环境面临着人口骤增的压力,早已不堪重负。不同的是,中小城市的公共服务与社保覆盖成本较低,据测算,进入中等城市的每个农民家庭需要的社会保障和公共服务配套成本为50万元,而大城市则超过100万元^[8]。而且,中小城市更靠近乡村的优势使得农民工实现就地市民化成为可能,因此,中小城市比大城市更适合农民工市民化。

随着城市化的深入,中小城市市民化成本较低的优势将会越来越明显,因此,应建立起符合农民工需求的“物美价廉”的市政基础设施与公共服务体系。由于城市公共物品具有一定的外部性与“搭便车”的特征,因此,面对大城市固有的先发优势,中小城市除了继续加快承接产业转移以提升就业吸纳力与工资水平外,还应尽快完善道路、水电、通讯等基础设施,提高教育、卫生等公共服务水平。只有实现了公共服务均等化与共享化,才能从根本上弥补中小城市的后发劣势,吸引新迁移者流入并能安居乐业,最终实现城市体系的协调发展。

3. 调整不合理的城市行政管理体制与政策

在政府的政策层面,扭转大城市人口过度膨胀的关键是以“市场化的分工合作关系”替代“行政体系中的等级隶属关系”。城市化重心的下移及区域协调发展要求打破沿袭于农业社会和工业社会的城市政府之间的垂直隶属关系,形成现代社会中城市之间的横向职能分工与合作。

首先,应改革自上而下的集中型的城市行政管理体制。当前,我国大城市处于较高的行政级别,或是集中了一定行政区域内的优势资源,或是直接下辖了众多县级市及城镇。这种集中型的体制,直接导致了各种资源向大城市集中,而使中小城市长期处于“凹陷”状态。因此,城市体系要优化,就要淡化我国城市之间的等级隶属关系与国内生产总值之间的竞争关系,转而重视和培育城市之间产业与职能的分工与协作。

其次,应减少城市管理的行政层级,推动政府决策的基层化,以约束上级城市政府的资源集中行为,赋予下级城市更大的决策空间及自我发展空间。当前,一些地方试行的“省直管县”的改革是一个好的尝试,但需要注意的是,改革的重点不是行政权力的重新划定,也不是单纯地增加对小城市的财政支持,而是创造条件实现大城市、中心城市对周边小城市的带动与辐射,在产业与城市职能方面形成梯度合理、优势互补的城市群落,以此带动区域经济的均衡发展。

最后,应持续加大财税资源与金融体系的支持力度,特别是应赋予中小城市政府与其繁重的城市管理及建设职能相对应的税权、财权、融资权等。除此之外,还需要转变地方政府以往单一的国内生产总值考核及竞争模式,建立起覆盖就业、环保、社会服务等多维目标的地方政府考核体系与激励模式。

4. 有序推进大城市的郊区化

从国外城市化的经验来看,拉美国家的“特大城市一贫民窟”模式易引发社会矛盾与环境问题,日本的“快速交通—远郊睡城”模式会导致地产价格及通勤成本高涨。根据大城市过度膨胀的根源分析及我国国情,可以借鉴德国、美国的郊区化与多中心城市群落发展模式。

郊区化发展的一般过程是“人口的郊区化—制造业的郊区化—零售业的郊区化—写字楼的郊区化”。当前,我国大城市的郊区化方兴未艾,但仍然存在高房价压力下本地人口与制造业外迁,远城区人口稀疏、商业服务设施缺乏、就业地与居住地割裂等问题。根据城市发展的规律与发达国家的经验,未来我国大城市的郊区化发展应调整思路。一方面要注意完善卫星城的商业服务、文化娱乐功能和就业功能,增强卫星城作为城市亚中心的多功能属性,避免出现类似北京回龙观那样的“睡城”;另一方面要使人口外流与产业外迁在郊区卫星城同步进行,例如城市核心区的劳动密集型制造业在向郊区迁移的同时,要配套建设工人居住区和相应的商业服务设施。郊区卫星城不宜单纯规划为高新产业区、大学城、中央商务区等单一功能的飞地,以避免新开发区域由于功能单一、公共服务设施缺乏、交通成本过高等丧失对人口居住的吸引力而成为空城。

大城市郊区化中的一个重要环节,就是要降低附属卫星城与主城区之间的交通成本。我国一些大城市郊区或新开发区人烟稀少,一个重要原因就是其与中心城区之间的交通不便。因此,一个成熟的都市区必须在城市核心区与卫星城之间建立起廉价、高速的公共交通系统。

【Abstract】 The excessive expansion of big cities is part of due to the self-enhancement of agglomeration effect at the beginning of urbanization and its failure of the conduction mechanism of the market, and part of due to the distorting of migrants' selection mechanism in "semi-citizen" system and the bias of finance and taxation policies. Therefore, in order to balance the city system, we must construct the collective wage negotiation system and information transmission function of labor markets, explore to promote the "citizenization" of migrant workers in small and medium-sized cities, adjust the unreasonable city administration system and policies, and promote the suburbanization of big cities orderly.

【Key words】 urbanization; urban diseases; citizeniza-

tion; suburbanization

参考文献

- [1] 李玉柱. “中国城市化的反思与创新”学术研讨会综述[J]. 中国人口科学 2012(3): 106-110
- [2] Duranton G., D. Puga. Nursery cities: urban diversity, process innovation, and the life cycle of products[J]. American Economic Review, 2001(91): 1454-1477
- [3] 陈秀山, 张可云. 区域经济学[M]. 商务印书馆, 2003: 99
- [4] 阿瑟·奥沙利文. 城市经济学[M]. 北京大学出版社, 2008: 43
- [5] 陆学艺, 李培林, 陈光金. 社会蓝皮书: 2013年中国社会形势分析与预测[M]. 社会科学文献出版社, 2012: 52
- [6] 陈卓咏. 最优城市规模理论与实证研究评述[J]. 国际城市规划 2008(6): 76-80
- [7] 国家统计局城市社会经济调查司. 中国城市统计年鉴(2005)[M]. 中国统计出版社, 2006: 136
- [8] 《中国城市发展报告》编委会. 中国城市发展报告 2012[M]. 社会科学文献出版社, 2012: 179-187

(责任编辑: 赵 勇)