

# 城市化高成本运行中的城市危机治理研究

张明斗

(东北财经大学 公共管理学院 辽宁 大连 116023)

**摘 要:**城市化高成本运行中的城市危机为城市化质量的提升带来阻力,其科学的治理路径设计对降低城市化成本、实现城市化的包容性发展具有战略意义。本文通过对城市化高成本的现实成因及高成本运行中的城市危机与治理动力机制的全面分析,认为走新型城市化道路、实现产业发展的高端化、公共服务均等化及营造良好的外部环境等成为城市化高成本运行中城市危机治理的路径设计。

**关键词:**城市化高成本;城市危机;新型城市化;治理路径

**中图分类号:**F291.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-8204(2014)01-0082-05

高成本的运行模式作为城市化进程中的衍生物,导致各式各样的城市危机不断涌现,已成为阻碍我国城市化质量和效率推进的重要因素。在低价工业化的特质和要求下,现行城市化模式呈现出低成本快速扩张的基本特征,形成了城市外表形象光鲜亮丽和气派十足,然而,这种低成本运行的背后隐藏的却是城市化的高成本。在政府主导的外生型城市化的推动下,行政手段力量强化,城市建设过程中贪快求成,拈轻避重,基础设施配套滞后,未来城市的发展空间狭窄化,表面上的低成本多是以牺牲民生和部分人群的利益为代价,人为压低成本,造成公共服务缺失。高成本运行模式下滋生出的各种危机如城中村、社区隔离等已成常态化,为城市发展带来隐患。全方位治理城市危机,就需要规避诸如城市空间的低成本扩张、政府少数精英的城市空间规划、固定资产投资的快速增长及农民住所的空间转移等概念误区,变城中村等城市危机为城市化高成本向低成本、外生型城市化向内生型城市化转型的动力,使城市化与经济社会发展规律相适应。

如何有效治理城市危机,达到可持续的城市化这一根本目标,是今后城市化发展战略制定中必须考虑的基本内容。其要义在于:一是实现城市化各组成要素间的发展质量及推进效率,城市建设由面积扩张向改善人居转变,形成低成本城市化和城市健康运转的和谐共生的逻辑体系;二是促进经济社会结构转变,缩小城乡收入差距,特别是能够为以农民工为代表的城市贫困阶层的生活、居所问题提供答案,实现城乡在公共服务、生活条件和生活水平均等化的格局。

## 一、城市化高成本运行的现实成因

城市化过程也是农民实现空间转移、身份转变和职业转型的过程,在这种过程中,会产生各种成本,受制于土地制度和城乡二元结构户籍制度,城市化成本不断飙升,这在现有的城市化进程中已被证实。而中国城市化在政府主导的作用下,随着人口和经济活动在城市集中,城市化成本已严重超出城市化集聚效应,城市化的净集聚效应呈现下降的趋势,相对于低价工业化和城市化的初级形态,城市化彰显为高成本运行,通常体现为以城市化的私人成本和公共成本为代表的城市化自然增长成本及以城市化的社会成本和后续成本为代表的城市化非自然增长成本。

1. 城市化的自然增长成本。城市化的自然增长成本作为城市化进程中客观存在且难以避免的成本类型,是城市化高成本的重要成因,这是城市化本身所应投入的基础成本。

城市化的自然增长成本首先表现为城市化的私人成本,作为城市化进程中农民自身所要支付的相应成本,城市化的私人成本成为城市化自然增长成本的重要组成部分。农民转市民的过程中,住房成本首当其冲,农民在农村拥有宅基地和配套的居住房屋,而转移到城市之后,就需要进行购房或租房,在房价高企的当下,相对于农村住房,成本投入翻倍增加,对普通家庭而言无疑是困难重重;同时,教育成本成为仅次于住房成本的城市化高成本之一,教育投入作为子女未来发展的禀赋,多数家长倾向于让子女接受到更优质的教育和高质量的学校,而高质量的学校往往由于各种偏

收稿日期:2013-02-23

作者简介:张明斗(1983-)男,山东济宁人,东北财经大学公共管理学院博士研究生,研究方向为城市经济。

基金项目:国家社科基金项目“经济发展中的城市化均衡问题研究”(项目批准号:07BJY055)。

高的学杂费、住宿费、生活费等导致子女教育成本增加;另一方面,为了更好地适应城市的生活节奏和职业所需,对自身的技能培训和再教育也成为教育成本的重要组成部分。此外,农民在向城市转移的过程中,生活成本、迁移成本等也不断增加,再因失去农村土地的机会成本,致使城市化私人成本居高不下,成为城市化高成本运行的现实成因。

城市化的自然增长成本其次表现为城市化的公共成本,作为城市接纳农业人口所要支付的公共支出,城市化公共成本通常表现为基础设施、公共管理和服务的投入等。从现有城市基础设施使用状况来看,大多数城市呈现为基础设施供小于求的失衡态,以致出现道路拥堵、供水供电系统短路等运行残局。随着农村人口转移到城市,为避免失衡加剧,城市基础设施的投入成为必然。同时,各种社会保障体制也需要紧跟城市化水平的提升,为高效率地实现居民公共服务均等化,必须进行大量的公共支出,增加了城市化的公共成本,为城市化高成本带来了沉重砝码。

2. 城市化的非自然增长成本。相对于城市化的自然增长成本,非自然增长成本成为我们必须重点考虑的成本类型,这也是当前中国城市化高成本的主要成因。这种成本类型往往由政府的公共政策利用不当所致,也是我国现行城市化运行模式的必然结果。

城市化的非自然增长成本首先表现为城市化的社会成本,多指城市化进程中由于政府的非适当干预所出现的产业结构不合理及产业空间布局非均衡等问题所带来的成本。政府主导下的城市化运行状态,城市化的快速化带来种种不良局面,产业结构不合理和产业空间布局的非均衡不但使得资源高消耗和环境高污染出现,而且经济活动过度向城市集中,分布失衡,导致现有城区过度拥挤和土地、生活成本飙升。而在地方政府对城市化概念扭曲的情况下,过度追求土地财政和土地城市化目标,出现土地城市化快于人口城市化、人口城市化快于产业城市化的基本趋势,导致住房价格和生活成本递增,曲解了城市化价格,城市化所产生的集聚效应远不足以抵消城市化的高成本,致使微观主体的负担增加,这与城市化的初衷相违背,不但没有实现经济社会结构的转变,反而拉大了与城市化目标的距离。从这方面而言,概念误区的存在和政府主导下对土地财政模式的过度依赖,无形中为城市化运行成本带来累赘,助推了城市化高成本的实现。

城市化的非自然增长成本其次表现为城市化的后续成本,是指由于城市化的社会成本所带来的城市化病变的革除过程中所应支付的未来成本。城市化进程中部分城市为能有效容纳迁移人口,盲目进行空间扩张及资源过度开采,给现住居民和后代人带来了外部

性,也为城市运行带来了较高的成本,所出现的问题除了由现在的资金投入去解决外,还应当注重后续的发展效果,能源消耗、环境污染等都是今后长时间的投入过程。同时,为保障后代人的发展机会和资源的使用权利,必须强化后续成本的投入力度,这是城市化非理性发展的结果,为城市化高成本运行提供现实注解。

## 二、城市化高成本运行中的城市危机

在自然和非自然增长成本各因素的作用下,部分大中城市危机显现,城市化高成本运行不仅不能从根本上解决城市化质量和效率问题,也为城市化和和谐运转带来阻力,为新型城镇化的践行蒙上面纱。

1. 城中村。城中村作为中国城市化进程中独有的社会现象,堪称“中国式城市危机”。城市化高成本运行中由于生活、住房等高成本的影响,农村大部分土地被征用,滞后于时代的发展步伐,游离于现代城市管理之外的农民依旧居住在原有村落,农民没有充足的收入在城市购房或租房,只能继续居住在原地,政府鉴于城市化高成本的考虑,改造激情相对低下,导致这种城市危机带来了系列社会问题,既影响城市美观,也阻碍了城市化进程,制约着城市发展,成为困扰许多城市的痼疾。由于城中村人口流动组合的复杂性,流动人口成为城市犯罪的主要人群,严重影响城市治安;基础设施不完善,卫生条件相对于城市,脏、乱显著,排水、供电等设施系统严重滞后,不能满足居民基本需要,成为城市发展的隐患。这些情况北京、天津、重庆等地更为突出。虽然部分城市开始着手对城中村改造,但成效甚微。城市化高成本运行的当下,如果这种城市危机不能得到全面改造和革除,将成为城市今后发展的障碍,长此以往,会出现“病城”“累城”的运行结果。

2. 社区隔离。社区隔离作为城市化高成本运行中的城市危机,在中国城市化进程中逐步显露,这种社区隔离通常表现为身份隔离和住房隔离两个维度。首先,城市化的一个重要步骤是使农民向市民转变即身份转换,但在城市化高成本运行中,考虑到城市化的社会成本、公共成本及后续成本的存在,农民的身份转换需要付出较高的代价,社会保障、公共服务等各项待遇均应实现均等化,因此,在城乡二元户籍制度的限制下,农民并没有真正实现其转化,身份隔离致使半城市化和伪城市化局面共存。其次,由于城市化高成本的制约,使得住房这一基本需求在城市社会出现居住分化和住房隔离的趋势,富者选择区位、质量好的地盘购房,慢慢就会形成富者的住宅区;相反,贫困者则会选择区位、质量相对差的地盘租房,就出现城市中住宅的空间隔离,这种局面长期演化下去将会形成并加剧城市的阶层分布,特别是加剧阶层的再生产,这种由空间隔离走向全面的阶层隔离和社会对抗,极不利于解决

现行的社会矛盾。因此,面对社区隔离的城市危机,必须采取各种措施快速解决,最终实现公共服务均等化和住房空间的和谐化,为城市发展带来新的契机。

3. 外生型城市化。城市化高成本运行状态下,外生型城市化模式应运而生,成为重要的城市危机。城市化过程中,由于城市化社会成本和公共成本的存在,往往由政府一手促成,不是接纳全体农民市民化,仅是简单地实现人口空间转移的初级城市化形态,却把经济社会结构转变的高级城市化形态置之度外,农民只是在空间上成为市民,没有享受到市民的应有待遇,这是外生型城市化的必然。外生型城市化虽在城市化初期能够集中大量人财物资源,但伴随城市化的推进,这种结构性框架的持久动力不足问题将逐步凸显。我国目前的城市化水平已超越50%的拐点,外生型城市化将不应再是城市化战略的发展取向,城市圈外移的城市化也将不适应中国城市化发展的现实,城市化高成本运行的当下,如果任由这种外生型城市化运行模式继续进行,城市将会出现空心化,城市化率也只是一纸空文。因此,为消除城市化高成本所带来的外生型城市化运行模式,需要建立市场推动下的内生型城市化,有效降低城市化成本,达到改善民生的终极目标。

4. 城市化的剪刀差。城市化高成本运行中衍生出城市化的剪刀差,这种危机在未来的城市化进程中将会愈演愈烈,城市化的高成本运行导致城市要地不要人,及在土地财政的伴随下,形成农民丧失土地,在城市又无居所的尴尬局面。在强制性征地拆迁的过程中,由于征地补偿标准远低于土地本身所拥有的市场价值,完全类同于从被征地农民手里转移土地财富,形成城市化初次分配的“剪刀差”;而在城市化私人成本的钳制下,向城市转移往往也是一种念想,却不能实现,同时也会带来诸多的社会问题,这是城市化高成本运行下的结果。即使此时部分农民迁往城市,由于缺乏产权,住房所有者会以住房产权的形式吸附社会增值财富,导致有房者和无房者贫富差距扩大化,形成城市化二次分配的“剪刀差”[1]。在城市化的自然增长成本和非自然增长成本的引导下,这种城市化剪刀差在短时期内仍将维系,而在剪刀差下所形成的城市化往往也是伪城市化,若要实现真正意义上的城市化,还需把这种剪刀差控制在一定水平之内,并最终消除。

### 三、城市危机治理的动力机制

城市化高成本运行中存在的危机对于城市化的健康和谐发展起着阻碍作用,对城市化质量和效率的提升具有负面效应。那么,城市危机治理的动力机制是什么就必须进行详尽的梳理。

1. 新型城镇化理念的要求。新型城镇化理念的推出与践行需要对现存城市危机进行有效治理。新型城

镇化要求在坚持以人为本的原则下,以新型工业化为动力,以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、和谐发展为基础特征,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,促进经济社会全面发展,而城市危机却与此理念完全背离。在城市化高成本的现实背景下,城市危机的潜在威胁逐步增大,对提升城市化质量和人们的生活水平产生阻力。因此,面对城市危机的现实和未来的发展趋势,为适应新型城镇化发展的需要,必须对城中村、社区隔离、外生型城市化等城市危机进行治理,从更深层次上实现新型城镇化的建设。针对城市化高成本运行中城市危机的有效治理不但有助于化解城市化进程中的种种病变,扭转城市发展的不利格局,变弊为益,而且能够有效改善以农民工为代表的贫困阶层的生活质量,实现新型城镇化发展成效的共享性,最终惠及全民性。从这方面来说,新型城镇化理念的要求成为城市危机治理的主要动力机制。

2. 城市化包容性发展的呼唤。根据现有城市危机可知,农民向市民的转化过程相对艰巨,即使身份转变,农民也并不能完全享有原住民的基本待遇,公共服务非均等现象依旧明显。而真正内涵的城市化却是全体社会成员参与城市化机会的均等性和城市化成效分配的共享性,这恰恰是城市化包容性发展的本质体现。城市化的包容性发展要求农民转变为市民后享有同等待遇,而非身份歧视,在更为广泛意义上来说应是城市居民帮助农民实现市民化,并非排斥,呼唤城市危机的治理。目前城市危机中农民被排斥的现象比比皆是,各种待遇也是参差不齐,政府必须采取各种有效措施实现城市危机的科学、快速化治理。一方面有助于规避城市对农民的排斥性态度,让农民真正融入城市,被城市所接纳,实现农民和市民参与城市化机会的均等性;另一方面,有助于提升人们的生活质量,实现城市化发展成效共享性的包容性发展[2](P417-437)。因此,城市化包容性发展的呼唤成为城市化高成本运行中城市危机治理的重要动力机制。

3. 城市化质量提升的诉求。城市化的高成本运行从现行发展而言更多是关注城市化数量的原因所致,对城市化质量回避或忽略,这是大多数城市一贯的做法。从已有的城市危机来看,在外生型城市化推动下,城市化水平从表面来看的确持续增加,2012年已达到52.6%,但质量却备受质疑。部分城市把人口的初步转移数和农民工数都纳入城市化人口的统计中去,这种激进式的做法问题重重。在农民没有达到待遇同等的前提下,如何去谈城市化,更不必说城市化质量这个更深意义的概念。因此,为提升城市化质量,必须对城市化高成本运行中的城市危机进行有效治理,不但能从总体上降低城市化的自然和非自然增长成本,实现

城市化和经济社会发展规律的协同性,也有助于协调城市化进程中的各种利益关系,化解各种社会矛盾,实现城市化由偏重数量的单线推进向质量和数量双线均衡的转变[3](P49-53)。因此,城市化质量的提升诉求城市危机的治理,成为又一动力机制。

4. 改善民生的根本目标。无论是新型城镇化,还是城市化的包容性发展抑或城市化质量的提升,归根结底是实现改善民生的根本目标。在城市化高成本的运行状态下,城市危机严重阻碍改善民生的实现,人民的生活质量提不上去,任何做法都是无用功,特别是在城市危机越发明显、阻力逐步强化的当前,人们的生活水平虽然取得一定进步,但与理论及理想目标却存在相当差距,城乡收入差距拉大,基尼系数逐年递增,这就要求我们在城市化高成本运行中对城市危机高度重视并提出对策。这一方面体现了以人为本的基本思想,是践行科学发展观与和谐社会理念的具体体现;另一方面根治城市危机能够实现城市管理的精细化,为消除身份隔离和住房隔离奠定基础,使居民的意志得到体现,权利得到保障,从而实现改善民生的终极目标。因而,改善民生这一根本目标同样是城市危机治理的一大动力。

#### 四、缓解城市化高成本、治理城市危机的路径设计

为深度革除城市化发展的后顾之忧,必须实现高成本城市化向低成本城市化的转变,达到城市的可持续发展和精明增长。具体措施和建议如下。

1. 走新型城市化道路,降低城市化成本。新型城市化道路不但能够从根本上降低城市化成本,实现城市化运行模式的转变,更重要的是有助于在认清城市化发展现状和理性规划城市化发展未来的背景下,为城市危机提供路径选择和治理之策,达到提升城市化质量、改善民生的根本目标。

首先,走内生型城市化道路。市场推动下的内生型城市化作为政府主导下的外生型城市化的反面观照,成为新型城市化道路的必然选择。在内生型城市化道路中要打破“城市就是人口空间转移”的概念误区,不应当是政府的盲目推动和产业结构的肆意调整,要重新整合和配置城市的资源和产业,助推剩余劳动力从农业转移到非农业,实现市场经济条件下产业的优胜竞争,鼓励生产性服务业的大力发展,把经济社会结构转变的高级城市化形态作为发展取向,有效降低城市化的社会成本和公共成本。

其次,实现城市化的包容性发展。城市化的包容性发展要求在城市化进程中实现参与机会的均等性和发展成效的共享性[4](P6-11),具体操作过程中应让全体社会成员在自愿的原则下参与到城市化的进程中来,并履行同等的权力和义务,可以通过建立城市化成

效的分配制度和再分配政策,实现城市化成效的共享性,达到城市化由重城轻乡向城乡一体化转变,由注重经济发展向经济社会协调发展转变,缓解城市化高成本的运行格局。

再次,构建民生型城市化。以改善民生为根本导向的民生型城市化,不单纯从经济效率的角度来考察城市化进程和城市化成本,而应当是基于城市化进程中居民生活质量的提升来综合测度,在民生型城市化构建过程中,应把改善民生放在首位,以实现城市化的可持续性、共享性、绿色性等为基本原则,强化绿色的环境系统建设[5](P5-23)和实现城市化的绿色发展,提升城市承载能力[6](P669-681),实现基础设施建设及劳动力市场的城乡一体化,从城市化的根源中降低其运行成本,为城市危机的治理提供路径。

2. 实现产业发展的高端化,提升城市化质量。城市化的社会成本作为非自然增长成本,成为城市化高成本运行的关键成因。而城市化质量的提升诉求于城市危机的治理,因此,如何在有效治理城市危机的同时,提升城市化质量,降低城市化成本,实现产业发展的高端化是一个现实路径。

首先,实现产业结构的合理化和空间布局的均衡化。产业结构的不合理及空间布局的非均衡导致城市化社会成本的大幅度增加,降低了城市化运行质量。因此,实现产业发展的高端化必须首先实现产业结构的合理化,科学搭配工业和服务业的比重,处理好供求间数量及结构中的协调性,对不合理的产业结构优化调整,实现生产要素的合理配置;同时,还应实现空间布局的均衡化,而不是过度集中或拥挤,政府应发挥引导作用,为城市化质量的提升贡献力量。

其次,保护和扶持战略新兴产业。战略新兴产业的发展对特定区域发展及实现产业发展的高端化有实然影响,各区域应在充分考察区域发展特色的背景下,对关系国计民生和国家长远发展的产业重点保护和扶持,强化科技创新,提升产业核心竞争力,积极培育市场,营造良好的市场环境,同时还要在金融政策方面加大投入力度,推动体制机制创新,达到产业发展的高端化,提升城市化发展质量。

再次,转变产业发展模式。当前我国多数产业处于全球价值链的最低端,多以劳动密集型和资本密集型为主,城市化发展中的产业缺乏竞争力,致使城市化质量也相对低下,这就要求在低碳经济理念的原则下,转变现有的产业发展模式,大力发展高精尖技术产业,推动产业发展的高端化,实现高端产业发展推动下城市化质量的升华。

3. 实现公共服务均等化,消除隔离和剪刀差。公共服务均等化作为缩小城乡收入差距和贫富差距及区

域间发展非均衡的重要途径,对消除社区隔离和城市化剪刀差具有重大意义。面对城市危机的持续逼近及潜在威胁,实现公共服务均等化能够迎合这一需求,成为治理城市危机的优化路径。

首先,深化户籍制度改革。城乡二元结构的户籍制度成为实现公共服务均等化的绊脚石,深化户籍制度改革势不可挡。城市化进程中应打破传统意义上的户籍制度,积极稳妥地推进户口迁移政策,要放宽城市落户的基本条件,以合法固定住所和具有稳定收入来源为落户的标准;引导在城市就业或居住的人员有序转为城市居民,实现户籍的梯次转移;积极引进各类人才,推出促进人口集聚的城市户口迁移政策,不断消除农民和市民的身份隔离和住房隔离问题。

其次,实现农民工市民化。城市化进程中,身份隔离和住房隔离大都因农民工的非市民化所致,因此,应实现农民工市民化,一方面出台“人地挂钩”的基本政策,即根据各城市吸纳农民工人口定居的数量,每年划拨一定的用地指标来解决农民工市民化后的用地问题;另一方面可以建立“人财挂钩”机制,即根据各城市农民工定居的规模,每年划拨特定的财政补助。农民工市民化的推出不但有助于实现公共服务均等化,也有助于消除隔离现象。

再次,转变土地财政的思维模式。土地财政作为政府敛财的主要手段,迈向严重化趋势,弊端逐步显露。在今后的城市化进程中,应转变土地财政的思维模式,要实现城市土地利用的集约化和效率化及农村土地由征用补偿到可流转交易的转变,进一步规避城市空间的盲目扩张,能够有效消除城市化的剪刀差。

4. 营造良好的外部环境,强化城市危机的治理效率。良好的外部环境对提升城市危机的治理效率具有促进作用,无乱是新型城市化道路还是产业的高端化发展都需要外部环境的支撑,而对于城市危机的治理

也不例外,因此,缓解城市化高成本、治理城市危机的路途中,营造良好的外部环境成为不可或缺的一环。

首先,强化政府的公共规制力度。城市化高成本运行中的城市危机从部分程度来说是政府公共规制力弱化的体现,现在的城中村相对于最初意义上的城中村概念产生异化,而城中村所产生的各种社会问题除需要走新型城市化道路等解决路径外,还需要强化政府的公共规制力度,维稳城中村的治安问题,变城中村为内生型城市化的人口潜在动力,创新和谐的发展氛围,实现政府、市民和农民的“三赢”,达到城市危机治理的效率化。

其次,深化行政管理体制改革,创建服务型政府。根据城市化高成本运行现实和土地财政的融资方式可以看出,当前地方政府并没有达到服务型政府所应具备的基本条件。因此,应深化行政管理体制改革,转变政府职能,摒弃僵化、陈旧不能促进城市经济发展的制度体系,加大改革力度,推陈出新,实现服务型政府,不但有助于为城市危机的治理提供主体,也有助于提升城市危机的治理效率。

再次,鼓励全民参与。城市化高成本运行中的城市危机治理往往由政府独自进行,而居民却不闻不问,在这样的发展状态下,应鼓励全面参与城市危机的治理,而不应当是政府的单枪匹马,只有这样才能彻底消除城市危机,实现城市化的和谐健康发展。

## 五、结语

城市化高成本运行中城市危机逐步走向明显化,对城市危机的有效甄别并提出治理之策,对于降低城市化成本、提升城市化质量和效率、构建新型城市化道路、实现城市化的包容性发展具有战略意义。因此,各城市应在对现实背景进行充分考察和认识的前提下,理性面对城市化高成本运行中的城市危机,设计切实可行的治理路径,达到改善民生的终极目标。

## 参 考 文 献

- [1] 王军. 中国城市化进程应平衡二次分配的剪刀差 [N]. 财经国家周刊, 2010-05-10.
- [2] Edward J. Jepson, JR. & Mary M. Edwards. How possible is Sustainable Urban Development? An Analysis of Planners' Perceptions about New Urbanism, Smart Growth and the Ecological City [J]. Planning Practice & Research, 2010, 25 (4).
- [3] 相伟. 深度城市化战略的内涵与实施保障研究 [J]. 经济纵横, 2012, (4).
- [4] 张明斗, 王雅莉. 中国新型城市化道路的包容性发展研究 [J]. 城市发展研究, 2012, (10).
- [5] Kerry Anne London and Katie Cadman. Impact of a Fragmented Regulatory Environment on Sustainable Urban Development Design Management [J]. Architectural Engineering & Design Management, 2009, 34 (5).
- [6] Ann Dale and Lenore L. Newman. Sustainable Development for Some: Green Urban Development and Affordability [J]. Local Environment, 2009, 14 (2).

(责任编辑 吴 彤)