

要素流动规律 对我国新型城镇化建设的启示

□ 吴华 武健

城镇化是当代中国的发展命题和改革命题，是中国现代化建设的必由之路。我国提出的新型城镇化道路，内在要求遵循生产要素流动规律。本文通过阐述生产要素流动规律并作效应分析，提出了要素流动规律对我国新型城镇化实践的有益启示。

一、生产要素流动规律分析

生产要素流动是指能引发企业或区域显著经济效益变化的经济要素权属、功能、空间的转移行为。生产要素的活力决定了生产要素的流动能力，而生产要素流动能力的提升，有助于要素活力的增强。此外，生产要素流动过程中所具有的属性，反映了生产力的发展水平和发展环境。

首先，生产要素的流动要遵循微观经济学所阐释的供求关系规律。正是在供求规律作用之下，城镇化过程中的要素聚集才能够引发生成有助于产业和经济发展的投资需求和消费需求。因此，适度的需求刺激也就成为推进城镇化的政策着力点。第二，生产要素流动也受要素价格变化的影响。而生产要素价格的形成具有其特殊性，是要素本身利润的确定和政府价格调控共同作用的结果。第三，生产要素流动遵循逐利性。在新的利润预期的指导下，经济要素以不同的规模和结构进行组合。根据要素分层理论，基本要素对利润最大化的追求会逐层传递并影响单元生产要素、行业生产要素和部门生产要素的价

格水平。第四，生产要素的顺畅流动，还需要明确的权属界定来保障。没有清晰的权属界定，不同所有制形式的生产要素在配置组合后的产权就无法界定，相应所有者的所有权、收益权、处分权等权益就无法得到保障，要素流动就会受阻。第五，生产要素流动的结果是效益的生成，收益在不同要素所有者之间的分配是要素流动不可或缺的环节。科学合理的利益分配机制是经济要素流动不可或缺的。分配机制的形成主要有两种方式：一是参与要素流动配置各方通过谈判所达成的协议；二是政府制定的与要素收益有关的规章制度，在这一过程中政府通过制度安排获得收益，以税收等方式实现收益在社会的再分配。最后，生产要素流动不能以无限制的方式进行。对要素流动的限制性既来源于要素本身的属性，如由稀缺所引发的排他性和竞争性，也来源于要素流动所处的外部环境的属性，如自然环境、人文社会环境等。

二、我国城镇化进程中的要素流动分析

（一）城镇化建设中的经济要素贡献率低

以土地利用效率为例，我国城市建成区面积和建设用地面积自1990年至2009年间分别增长了2.96倍和3.34倍，而同期城镇人口规模仅增长了1.35倍。2009年城市建成区面积和城市建设用地面积的人口承载力分别为16318.7人/平方公里和16057.6人/平方公里。国土资源部2010年3月数据显示，中国城市

人均用地133平方米，远低于发达国家。以上两组数据虽然在统计口径和计算方法上或有所差别，但都反映出我国城镇土地利用率低。

盲目推进城镇化建设是导致发展模式粗放、单一，经济要素贡献率低的重要原因。例如小城镇建设方面，只重视数量，而忽视城镇建设的质量与区域覆盖能力，由此产生了基础设施重复建设和资源浪费现象严重。盲目性产生于地方政府的认识误区，认为城镇化就是房地产开发和让农民住进楼房，城镇化建



设的唯一目标就是 GDP 的快速增长,于是推进城镇化忽视支柱产业的培育。

高质量的城镇化离不开产业支撑,城镇化建设应与产业化发展同步。产业化形成的过程是要素集中的过程,也是城镇化发展的基础。城市形成的主要动力是产业化发展对经济要素形成“拉力”,随着要素不断聚积,对规模化、专业化、市场化的要求也不断提升,城镇规模也随之不断扩张。城镇化发展的本质是经济要素的流动和要素贡献率的提升,发展高水平的城镇化首先需要遵循经济要素流动的规律,即要确保要素的流动以产业化需求为动力,以效益改进为目标,以权属转移、功能转移、空间转移为表现形式。

(二)中小城镇的要素聚积能力弱

当前我国城镇化的现状是:大城市要素堆积、资源膨胀,规模不经济,要

素边际效益低;农村地区空心化现象严重,城市发展大量侵占农地、农村劳动力等农业资源,要素由农村流向城市的极化效应(即要素对其流入地和流出地形成的不同影响效果)显著,且该趋势日益增强,体现出极强的要素单向流动趋势固化,城乡差距持续增大;而处于城市与农村之间的中小城镇,要素聚集能力弱,发展缓慢。

导致我国中小城镇要素聚集能力不强的主要原因是“土地”的城镇化速度过快,但更深层次的原因是缺失城镇化建设整体规划,特别是对产业发展规划的忽视。产业化与城镇化之间是相互促进的关系,城镇产业应科学布局,因地制宜发展。没有科学合理的产业布局,经济要素在城市、城镇、农村的流动便具有盲目性,要素转移后无法实现功能的最大化。再加上由于城乡间资源配置

不合理、农业劳动生产率低所导致的农村劳动力与城市劳动力收入巨大差距,“拉”着农村劳动力向城市盲目涌入。而中小城镇工业发展滞后,基础设施匮乏、教育文化和医疗等公共服务供应不足,使其不具备接纳转移经济要素承载能力和吸引要素的“拉力”,无法起到合理贯通农村和城市生产要素流动的作用。

中小城镇应该在城市和农村要素流动的过程中,发挥对农村要素的聚集效应(即要素在集中过程中相互之间形成外部性而提高要素报酬的影响),接受来自城市的扩散效应(即经济要素由中心向周边不断扩散),并将其进一步放大扩散至农村,完成要素流动效益在城乡间的均衡,从而打破二元结构,防止富者愈富、贫者愈贫的固化。

(三)城乡分治模式下要素流动的固化效应显著



摄影 李秀利

固化效应产生于一种制度安排,这种制度安排是根据产业发展的需要,有助于经济要素向边际生产率高的产业流动,进而使该产业具有从要素的流动中获得超额收益的能力,这种能力的持续使得生产要素无法按照自身的规律合理流动。这种固化效应在工业化和城市化初期有积极的作用,避免了经济运行的低水平均衡。因此不可否认的是,固化效应是在要素聚集效应和极化效应共同作用之下产生的,是我国从农业国向工业国转变的必然。但是在长期的经济发展中,固化效应作用下所产生的结果应当是暂时的,随着劳动力要素的聚集,工业部门的边际生产率将逐渐提高,而农业部门的边际生产率随着劳动力的转出也将随之上升,当工农业两部门的边际生产率一致时,二元结构将被打破。二元结构的形成是经济发展过程中生产要素顺应生产力发展的必经阶段,而经济发展的结果是消灭二元结构。

在我国城乡分治模式下,城乡有别的制度安排导致二元结构刚性的生成、经济要素流动固化效应的日益显著、对经济要素自由流动的制约,这严重阻碍了经济发展和城镇化建设。现行户籍制度下,收入、就业、社会保障、基础设施和公共服务提供等方面存在城乡差别,限制了农村劳动力的转移,导致了二元结构的固化。现行土地制度,也不利于土地集中和土地规模化生产,阻碍了农业生产率和农民收入的提升,以及城镇化发展成本的降低。

三、要素流动规律对我国新型城镇化建设的启示

(一)在推进城镇化进程中,政府应维护市场主体作用,同时发挥积极的要素引导作用

政府在城镇化发展中的引导作用,首先体现在对城镇化发展的总体规划。科学合理的城镇化布局,能够实现产业

化与城镇化的协调发展,为要素流动提供正确的导向。整体上,新型城镇化建设要与工业化协调发展;局部的城镇化建设应与产业化相协调,集中利用优势资源发展特色产业,配合工业化的整体布局,促进城镇化系统性效益最大化。这就要求城镇规划是系统论证和科学决策基础上的超前性和现实性的统一;超前性要求规划的制定能够为产业未来的发展提供服务、空间、设施上足够承载力;现实性是因地制宜地选择城镇化建设模式和发展路径。政府的引导作用,还应该体现在通过构建要素市场和交易秩序来完善要素转移通道,推进资源要素价格形成机制改革,形成一体化的要素市场,消除要素转移阻碍,实现要素快速合理的流动,增强要素活力,提高经济要素在城镇化建设中的贡献率。政府引导作用的实现方式,还体现在市场失灵、市场扭曲时的干预。在政府为引导,市场为主体的前提下,城镇化发展才能够实现规模、布局、功能、产业、社会、区域发展等多方位协调。

(二)重点提升小城镇的要素集聚能力

小城镇的发展可以起到衔接城乡要素流动和传导要素流动经济效应的作用。一方面,发展小城镇有助于缓解大城市的压力,消除大城市由于要素堆积所引发的规模不经济,增强经济发展潜力。另一方面,小城镇发展具备农村人口转变为城镇人口路径短、转移成本低的特点,同时吸引城市扩散的资本、技术、信息等生产要素向城镇集中,产生极化效应形成新的增长极,特别是在城市群背景下,该极化效应将被数倍放大。应结合区域产业发展布局,优先发展资源、区位优势显著、环境承载能力强的小城镇。在建设小城镇的过程中,应结合当地自然禀赋、历史人文积淀,发展当地特色产业;应当与区域性的城市化

和产业化发展相结合;应当致力于环境承载力完备的基础设施和城镇公共服务建设,着重提升小城镇的交通运输能力和信息化程度。这样,小城镇能够更好地发挥链接城市和农村经济要素的枢纽作用,增强城市发展所需要的聚集效应,放大有助于农村发展的扩散效应。

(三)改革阻碍要素流动的制度,增强城乡要素流动活力

首先,应改革城乡有别的财政支出制度,改善资源配置在城乡间的不平衡。增加“三农”投入,提升农业生产率,进一步解放农业剩余劳动力;完善农村基础设施建设,提高农村地区经济要素流入的环境承载力;改善基本公共服务供给,加强城镇化建设的民生改善功能,特别应注重对农村基础教育的投入,以此来提高农业劳动力素质,增强劳动力要素参与资源配置的能力。其次,改革阻碍农村劳动力转移的户籍制度。户籍制度改革应致力于逐渐缩小因城乡户籍不同所产生的享受社会福利和基本公共服务的差距,实现城乡公共服务一体化。同时,还应该对现有户籍制度框架下的劳动就业制度、社会保障制度中的不合理安排进行调整,以提高劳动力要素顺应产业结构调整而自由转移的能力。再次,要在保障土地利用效率和农民土地权益的前提下改革土地制度,推动农村土地流转、集中,增强土地要素的活力,提高土地要素与组织要素——先进生产经营模式相结合的效率,提高单位土地收益率。最后,提升财税金融制度对经济要素的引导作用。构建新型转移支付制度,为要素跨区域转移扫除障碍;引导要素向低碳、高效、生态可持续的领域流动;发挥财税金融的杠杆作用,提高资本要素在城镇化建设中的效率。

(作者单位:北京大学光华管理学院
财政部财政科学研究所)

责任编辑 刘永恒