

基本公共服务均等化水平与城镇化互动关系研究

崔治文, 韩 清

(西北师范大学 经济学院, 甘肃 兰州 730070)



摘 要 采用面板向量自回归的方法,建立一阶滞后 PVAR 模型,对我国 8 个区域 2000—2012 年基本公共服务均等化水平和城镇化水平之间的关系进行实证研究,结果表明:城镇化水平的提高导致了地区间基本公共服务均等化水平的降低,基本公共服务均等化水平的变动对城镇化率的影响存在弱相关,这与通过传统的经济理论分析得出的城镇化与基本公共服务均等化之间为相互促进的良性互动观点不相吻合,主要原因在于地区发展情况差异、政府对基本公共服务投入不足、政府转移制度不合理以及地方政府的财力与事权不匹配。加快服务型政府职能转化,通过优化税制建立合理的事权与财权关系,规范转移支付制度是实现基本公共服务均等化与新型城镇化良性互动的有效途径。

关键词 基本公共服务; 均等化; 城镇化; 随机效应模型; PVAR

中图分类号: C 916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2016)02-0118-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.02.017

城镇化是我国由农业经济向工业经济、农业化社会向工业化社会迈进的重要措施,而新兴城镇化战略的提出,意味着我国城镇化模式的转变,为我国经济持续绿色发展,助力跨过“中等收入陷阱”提供了新的动能。

新型城镇化模式的“新”在于其倡导的发展模式是“以人为本,集约高效,绿色智能,和谐发展”。城镇化过程中基本公共服务均等化的提供是实现新型城镇化的目标,是实现我国社会主义现代化重要保障。因此,研究基本公共服务均等化与城镇化的互动关系,厘清基本公共服务的量和质对城镇化在时间和空间上的影响及城镇化过程中对基本公共服务的需求推动具有重要的理论意义和实践价值。

“基本公共服务均等化”和“城镇化”均带有浓重的中国色彩,与当前中国的特殊国情相联系。对我国基本公共服务均等化与城镇化互动关系的研究较少,大多数都仅处于理论描述阶段,得出的结论也大同小异,均认为城镇化与基本公共服务均等化之间是一种良性互动关系,基本公共服务的不均等提供将会影响社会的稳定并限制城镇化的发展^[1-3]。在实证检验方面,邹文杰等通过实证研究发现我国城镇化与不同领域公共服务均等化的因果关系存在很大差异^[4]。

纵观我国学者的相关研究,可以发现普遍集中于从理论方面对经济发展中城镇化进程与基本公共服务水平之间关系的梳理和刻画,但却鲜有对所得结论的实证检验。因此,本文拟对两者关系进行进一步理论探讨,并在此基础上选择我国 8 个区域 2000—2012 年相关数据,运用面板向量自回归分析方法构建滞后一阶 PVAR 模型对理论分析所得结论进行实证检验。

一、理论分析与模型建立

1. 理论分析

(1)城镇化与收入不平等。20 世纪 70 年代,美国城市学家诺瑟姆(Northam)在对世界各国城市发展历史的研究中,总结并概括出了一条关于城市化过程的“S”型曲线(见图 1),并认为世界各国的

城市发展过程均要经历初期、中期和后期 3 个阶段:城市化发展初期,对应于工业化初期阶段,城市人口占总人口的比重在 30% 以下;当城市化发展进入中期阶段时,城市人口比重将达到总人口的 30%~70%,对应于工业化中期阶段,人口和经济活动大量涌向城市,城市化水平明显加快;当城市化进入后期阶段时,城市人口比重将会达到 70% 以上,城乡间差别近乎消失,逆城市化现象将会出现^[5]。

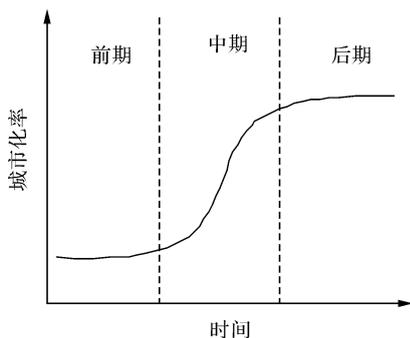


图 1 城市化发展的诺瑟姆曲线

西方发达国家城市化过程基本遵循了诺瑟姆曲线的轨迹。从整体上看,西方城市化起步和缓慢发展于 18 世纪,伴随第一次产业革命的兴起,人口开始缓慢向城市聚集。进入 19 世纪中叶,以重化工业为代表的第二次产业革命在推动生产力快速发展的同时加速了人口向城市的转移,城市化率快速提高,在基本实现了城市化的同时“城市病”问题也突出显现。20 世纪 50 年代至今,第三产业革命对西方城市化进程和城市人口分布产生了深刻影响,出现了“逆城市化”和“再城市化”现象,城市人口在均衡中实现动态调整。

按照发展经济学的观点看,城市化是经济发展的重要方面和内容^[6],经济发展中产生的问题同样也会在城市化过程中反映。库兹涅茨(Kuznets)认为,在经济增长的过程中,收入分配差别变动的长期趋势将会呈现出先扩大再缩小的倒“U”型(见图 2)^[7]。因此,将收入差距的这种变动与城市化对应起来我们可以得出:城市化前、后期收入差距趋于减小,城市化中期收入差距会迅速扩大。

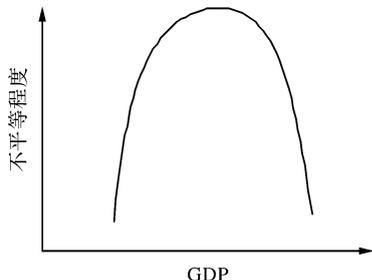


图 2 经济增长与收入不平等倒“U”型曲线

(2)基本公共服务均等化与收入不平等。福利经济学创始人庇古教授在《福利经济学》中探讨实现福利最大化的过程中,提出了 2 点重要结论:①国民所得的增加会使得社会福利增加。②转移富人的货币收入给穷人将会使整个社会的经济福利增加。提供基本公共服务的资金来源于征税,对基本公共服务的分配能够影响国民收入分配,能够增进社会经济福利^[8]。因此,政府应当对基本公共服务进行均等化分配,增进社会福利。

(3)理论分析的结论。通过上述分析,笔者认为基本公共服务均等化和城市化的关系是:在城市化的初期阶段,城镇化与基本公共服务均等化相互影响,关系为此消彼长。具体理由是:一方面城市人口集聚的原因在于资源的不均等分配,这是最初城市化的直接动力,所以在工业化初期应该允许基本公共服务供给水平存在差距,且公共服务供给应向城市方面倾斜。另一方面,工业化初期,工业不足以提供足够的吸纳农业剩余劳动力的就业机会,社会中农业人口仍然占大多数,总体的收入差距不太大,因此居民收入差距不应作为首要关注的对象。城市化中期阶段,应该注重调整居民收入差距,因此需要让城镇化与基本公共服务均等化之间成为良性互动关系。原因在于,城市化前期的积累在中期会成为城乡收入差距扩大的主导因素,收入差距快速拉大使得社会矛盾集中爆发,这将造成社会的不稳定,阻碍城市化的顺利推进。故而政府应该将收入差距列为着重关注的对象。城市化的后期阶段,居民收入差距是否如库兹涅茨所预测的一样缩小,还有待经验证据,因此不能对基本公共服务均等化与城市化的关系作出判断。

我国城镇化率在 1996 年已经突破 30.00%,以 1996 年为分界点:1996 年以前,城镇化率年均提高 0.42%,1996—2013 年,城镇化率年均提高 1.60%,我国显然已经进入了城镇化快速发展的阶段(诺瑟姆曲线的中期阶段)。伴随城镇化率的快速提高,我国居民收入差距也在逐渐扩大,社会矛盾集中爆发(近些年社会群体性事件的多发是很好的例证)。就目前而言,我国居民收入差距的变化态势基本符合库兹涅茨曲线的前半部分。

2. 模型建立

(1)相关变量的界定及指标、数据的选取。①公共服务与基本公共服务。按照布坎南在其《公共物品的需求与供给》中对公共物品的阐释,有 2 个主要观点:第一,公共物品需要由政府提供;第二,公共物品中包含有服务和物品两类^[9]。因此,公共物品不等于公共服务,公共服务包含在公共物品中。此外,服务的提供主要是基于活劳动的形式,所以公共服务应该是无形的。综上所述,本文将公共服务定义为:公共服务是由政府提供的属于服务领域的无形的公共产品。

对于基本公共服务的界定,应该把握以下要点:第一,所谓“基本”是取“根本,主要”之意。因此,基本公共服务构成了公共服务中最根本最基础以及最主要方面,强调的是在提供公共服务中应该首先提供必不可少的部分,这是政府必须履行的公共服务。第二,从“根本”之意理解而言,基本公共服务应包含纯公共品或者近似的纯公共物品。第三,基本公共服务内容的确定是与一定时期的社会共识密切相关的,它的提供是保证公民基本权利的实现、体现以人为本观念的核心部分。所以,基本公共服务又是动态的,与一个国家现阶段基本国情有关,并受其约束。

综上所述,在参照《国家基本公共服务体系“十二五”规划》所确定的基本公共服务内容的基础上并考虑我国现实国情,本文将现阶段我国提供的基本公共服务内容确定为:义务教育、公共卫生与基本医疗、就业与社会保障、生态环境保护、基础设施建设、公共安全。

②基本公共服务均等化(*bps*)的指标构建。本文借鉴安体富等所构建的我国公共服务均等化水平指标体系^[10]对我国区域基本公共服务均等化水平进行测度与评价。指标体系构建及基本公共服务均等化指数的合成思路如表 1 所示。

表 1 基本公共服务均等化指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标
区域基本公共服务均等化指数	地区基本公共服务指数	社会保障水平	参加失业保险人数占总人口比重
			参加基本养老保险人数占总人口比重
		公共安全水平	每万人火灾发生数
			每万人交通事故发生数
		公共卫生与基本医疗水平	每万人拥有卫生机构人员数
			每万人拥有卫生机构数
			每万人拥有卫生机构床位数
		义务教育水平	普通小学生师比
			普通初中生师比
		基础设施水平	人均拥有道路面积
城市用水普及率 城市燃气普及率			
环境保护水平	每万人拥有废水治理设施数		
	每万人拥有废气治理设施数		
科学技术水平	每万人三种专利授权数		
	每万人技术市场成交额		

在指标合成过程中,四级指标的相关权重取自蔡秀云等的研究^[11],权重如表 2 所示。在合成二级指标的过程中,赋予各三级指标相同的权重,其原因在于基本公共服务都是必须而且应当被提供,其内容不分先后同等重要。

由于各个指标计量单位不同,因此需要进行无量纲化。本文采用线性功效函数法对上述各指标进行无量纲化。无量纲化的具体公式如下:

$$\text{正指标: } z_i = \frac{x_i - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)} \tag{1}$$

$$\text{逆指标}^{\text{①}}: z_i = \frac{\max(x_i) - x_i}{\max(x_i) - \min(x_i)} \quad (2)$$

式(1)(2)中, x_i 代表单项指标的具体数值, $\max(x_i)$ 与 $\min(x_i)$ 是 x_i 各年份各地区单项指标中的最大值和最小值。最后,采用变异系数来衡量区域基本公共服务均等化水平。变异系数的公式如下:

$$e_i = \frac{\sqrt{\text{var}(y_i)}}{\bar{y}_i} \quad (3)$$

式(3)中, e_i 代表第 i 年某区域的公共服务均等化水平,其数值越大表示基本公共服务的提供越不均等,数值越小则代表基本公共服务的提供越均等。分子 $\sqrt{\text{var}(y_i)}$ 表示第 i 年某地区公共服务指数的样本标准差,分母 \bar{y}_i 表示第 i 年某地区公共服务指数的样本均值。本文将我国分为 8 个区域并利用上述指标合成方法分别计算我国各区域的基本公共服务均等化水平。

表 2 四级指标权重

指标	权重	指标	权重
义务教育		公共卫生与基础医疗	
普通小学生师比	0.50	每万人拥有卫生机构人员数	0.33
普通初中生师比	0.50	每万人拥有卫生机构数	0.33
社会保障		每万人拥有医疗机构床位数	0.34
参加失业保险人数比例	0.50	基础设施	
参加基本养老保险比例	0.50	人均拥有道路面积	0.17
公共安全		城市用水普及率	0.63
每万人火灾发生数	0.40	城市燃气普及率	0.20
每万人交通事故发生数	0.60	科学技术	
环境保护		每万人三种专利授权数	0.50
每万人拥有废水治理设施数	0.50	每万人技术市场成交额	0.50
每万人拥有废气治理设施数	0.50		

注:各指标权重的确定所使用的方法为层次分析法。

③城镇化率(ur)指标的计算。选用城镇人口在总人口的比重来表示各省市城镇化率。在计算和合成各区域城镇化率的过程中,采用加权平均的方法,权重为各区域省市人口在占该区域总人口的比重。将权重与对应的城镇化率相乘并求和得到区域的城镇化水平。

文中所有数据均来自我国各年度的统计年鉴和《新中国 60 年统计资料汇编》,西藏数据异常,予以剔除。基本公共服务均等化水平的数据测算结果如表 3 所示。

表 3 基本公共服务均等化水平

年份	北部沿海	西北	东北	东部沿海	黄河中游	南部沿海	西南	长江中游
2000	0.583 1	0.484 6	0.811 3	0.700 1	0.334 5	0.036 7	0.366 6	0.653 0
2001	0.566 6	0.391 8	0.763 1	0.797 2	0.407 9	0.227 4	0.390 2	0.567 7
2002	0.573 4	0.527 9	0.740 0	0.685 4	0.467 1	0.149 6	0.307 9	0.513 4
2003	0.541 7	0.398 4	0.680 8	0.728 0	0.397 3	0.187 0	0.316 0	0.532 3
2004	0.533 2	0.447 8	0.776 1	0.610 3	0.326 5	0.210 2	0.280 4	0.516 3
2005	0.531 8	0.448 0	0.724 1	0.590 1	0.267 3	0.307 3	0.299 7	0.545 1
2006	0.511 3	0.381 9	0.677 3	0.480 9	0.328 2	0.100 7	0.278 3	0.609 8
2007	0.490 7	0.480 9	0.578 5	0.668 6	0.352 6	0.294 9	0.390 0	0.678 7
2008	0.459 2	0.400 8	0.608 6	0.509 9	0.416 3	0.297 0	0.401 5	0.559 6
2009	0.412 5	0.358 4	0.603 4	0.489 4	0.438 7	0.313 4	0.345 4	0.478 4
2010	0.377 5	0.331 4	0.705 9	0.428 8	0.454 8	0.262 5	0.338 0	0.402 0
2011	0.338 6	0.400 5	0.586 5	0.338 8	0.463 1	0.184 5	0.383 1	0.427 7
2012	0.341 6	0.329 3	0.513 5	0.198 2	0.459 1	0.140 6	0.338 3	0.359 3

沿海经济发达地区(除南部沿海)及长江中游地区的基本公共服务均等程度在快速提高,南部沿海地区均等化程度虽不稳定,但均等化程度较好,变异系数已经减小到 0.140 6。东北地区的变异系

① 逆指标针对公共安全水平和义务教育水平而言,越小越好。其余均是正指标,越大越好。

数下降较多,但仍保持在 0.5 以上,基本公共服务的均等化供给情况不容乐观,西南地区的均等化程度略微提高,变异系数从 0.366 6 下降到 0.338 3。黄河中游地区的变异系数则从 0.334 5 上升到了 0.459 1,均等化水平降低。总体来看各区域间基本公共服务均等化程度及其发展趋势有明显差异,经济发达地区基本公共服务均等化程度提高趋势显著,而经济欠发达的中西部地区基本公共服务均等化程度却是缓慢提高,有些地区甚至处在缓慢下降的态势。

(2) 计量模型的选取。本文将采用面板向量自回归(panel data vector autoregression, PVAR)的建模方法对基本公共服务均等化与城镇化互动的关系进行研究。面板向量自回归模型的一般形式表示为:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \gamma_t + \sum_{j=1}^p \Gamma_j y_{i,t-j} + u_{i,t} \quad i = 1, 2, \dots, N; t = 1, 2, \dots, T \quad (4)$$

式(4)中, $y_{i,t}$ 是面板数据 $M \times 1$ 的向量, Γ_j 是 $M \times M$ 的滞后期不同的待估系数矩阵, α_i 表示固定效应矩阵, γ_t 表示时间效应矩阵(α, γ 都是 $M \times 1$ 的矩阵), $u_{i,t}$ 为服从正态分布的随机扰动项。

二、实证分析与检验

1. 面板单位根检验

在对 PVAR 模型估计前,需要对面板各变量进行平稳性检验。面板数据若不平稳则会导致伪回归和影响脉冲响应的稳定性。因此,为保证结论有效,本文将采用 LLC、IPS 以及 ADF-Fisher 三种方法对面板数据进行平稳性检验,检验过程由 Eviews6.0 实现。检验结果如表 4 所示。

表 4 变量的平稳性检验

变量	LLC	IPS	ADF-Fisher	平稳性
lnur	-2.083 71**	2.119 70	11.228 6	不平稳
lnbps	0.346 67	0.825 33	22.036 8	不平稳
Δ lnur	-11.196 00***	-7.520 50***	72.010 0***	平稳
Δ lnbps	-7.176 27***	-5.903 80***	59.165 5***	平稳

注:***、** 分别表示在 1%、5% 水平上显著。

对于变量 lnur 和 lnbps 检验结果表明在 1% 的显著性水平下均不能拒绝原假设,故而认为均为非平稳序列。对以上两变量分别进行一阶差分并检验其稳定性,可知在 1% 的显著性水平下均通过全部的单位根检验,因此两个变量均为 I(1)过程,可以进行协整检验。采用面板数据 KAO 检验方法,ADF 检验结果显示为不通过,因此对变量进行一阶差分以建立 PVAR 模型。

2. 面板数据估计

由于是在对原数据差分的基础上进行的 PVAR 建模,因此数据的经济含义已经改变,所以先对原序列做面板数据估计,以探讨基本公共服务均等化对城市化的贡献。

在对模型进行估计前,为保证模型估计的合理性,加入如下控制变量:政府控制(gc):选取该变量的原因是过去的城镇化是由政府主导的。测算方法使用政府财政支出占 GDP 的比重来表示。产业城镇化率(ir):选取该变量的原因是城镇化是伴随着工业化的发生而发生的。测算则使用二三产业产值占总产值的比来表示。

首先进行 F 检验判断采用混合回归还是面板数据, F 值为 173.18,相伴概率为 $P = 0.000 0$,因此认为采用面板数据比较合适。接着进行固定效应估计,并通过 Hausman 检验判断选用固定效应模型还是随机效应模型。经 Hausman 检验,检验值为 3.73,相伴概率为 0.292 1,结果显示不能拒绝采用随机效应的原假设,因此选用随机效应进行估计。结果如表 5 所示,表 5 同时也给出了混合回归和固定效应的结果,这样便于比较。

从回归结果看,在混合回归下变异系数的估计系数未通过检验,其余均通过统计检验。固定效应模型各变量的估计系数其余均通过统计检验。随机效应下,常数项未通过系数的显著性检验。但在本模型中,常数项并不具有任何经济学意义,因此不需对其进行过多关注。从估计结果看,无论是固定效应还是随机效应,对变异系数的估计值都是负数,政府控制以及产业城镇化率的估计系数符号均

表 5 面板数据回归结果

变量	含义	混合回归	固定效应	随机效应
C	常数	-0.258*** (-3.35)	-0.074* (-1.85)	-0.092(-1.53)
lnbps	变异系数	0.004(0.19)	-0.030*** (-2.81)	-0.032*** (-2.97)
lnir	产业城镇化率	4.105*** (20.44)	3.209*** (17.94)	3.312*** (19.30)
lngc	政府控制	-0.009(-0.29)	0.171*** (6.08)	0.155*** (5.73)
Hausman		--	--	3.73
P		--	--	0.292
R ²		0.832	0.947	0.947

注:***、* 分别表示在 1%、10% 水平上显著。

一致,混合回归对变异系数和政府控制的估计系数与上述两模型估计系数符号相反,是有偏的。从模型的解释程度而言,固定效应和随机效应拟合优度都达到了 94.7%,说明该模型有很强的解释力。由 Hausman 检验认为随机效应优于固定效应,故下文只对随机效应进行分析。从随机效应模型的回归结果来看,变异系数(亦即基本公共服务均等化水平)对城镇化率的提高有显著负向影响,弹性系数约为-0.032,这表明基本公共服务均等化水平的提高在阻碍着城镇化率的提高,这与第一部分中理论分析所得出的结果相一致。此外,政府控制力的估计系数的符号为正,也的确表明了我国的城镇化是由政府主导推动的。最后再看产业城镇化率的估计系数为 3.209,对城镇化的影响是所有变量中最大的,这与传统的发展经济学理论是相一致的:工业化使得农村人口向城市集聚,推动城镇化率的不断提高。

3. 模型的最优滞后阶数

在分析过程中,本文利用连玉君博士所设计的 PVAR2 程序来判断模型的最优滞后阶数,结果如表 6 所示,AIC、BIC、HQIC 准则都认为选择滞后一阶的 PVAR 模型,据此本文建立滞后一阶的 PVAR 模型。

表 6 模型的最优滞后阶数选择

Lag	AIC	BIC	HQIC
1	-5.967 97	-5.372 46	-5.729 21
2	-5.614 63	-4.855 74	-5.312 51
3	-5.363 69	-4.419 18	-4.991 60
4	-5.191 17	-4.033 83	-4.742 47
5	-4.591 56	-3.188 16	-4.061 21

4. PVAR 模型的估计

本文对 PVAR 模型的估计主要分为两步,PVAR 模型的程序由 Lnessa love 博士提供。

第一,采用 GMM 方法估计面板数据的相关系数。由于模型中包含时间效应和个体效应会造成系数估计的有偏,本文分别运用横截面上的均值差分 and “向前均值差分”即 Helmet 方法去掉时间效应和个体效应,然后采用 GMM 方法估计模型系数。

第二,模拟脉冲响应函数(Impulse - responses)。脉冲响应函数所描述的是系统在某一变量扰动项上加一个标准差大小的冲击对系统中每一个变量当期值和未来值的影响,可以通过各变量对冲击的动态反应情况分析影响程度和方向。本文使用蒙特卡洛模拟给出脉冲响应函数是在 95% 的置信区间。

5. PVAR 的检验结果

表 7 为 GMM 估计结果。从基本公共服务均等化水平的角度看,滞后一期的各变量估计系数均显著。从城镇化的角度看,滞后一期的各变量估计系数均不显著。笔者曾尝试将我国区域划分为东、

表 7 PVAR 的估计结果

	h_dlnbps		h_dlnur	
	b_GMM	t_GMM	b_GMM	t_GMM
L.h_dlnbps	-0.325 4**	-2.173 7	0.001 9	0.709 0
L.h_dlnur	8.773 3*	1.657 8	0.175 6	0.995 7

注:**、* 分别表示在 5%、10% 水平上显著。

中、西以及东、中、西、东北两种方案,并且考虑是否存在遗漏变量的问题,先后将产业城镇化率(第三产业 GDP 占 GDP 的比重)、政府控制力(政府支出占 GDP 比重)引入模型^①,但 ur 的 t 统计量仍然不显著。

建立的 PVAR 模型所有特征根均落在单位圆,说明模型稳定。但由于 PVAR 模型是一种非理论化的模型,其估计系数难以进行经济学的解释。因此需要用脉冲响应函数来反映基本公共服务均等化水平与城市化的互动关系。

6. 脉冲响应函数分析

通过对基本公共服务均等化水平与城镇化水平两变量的面板数据分析,图 3 给出了各变量之间的正交化脉冲响应函数。

图 3 中第二行第一列图显示给予 $dlnur$ 一个标准差的变化, $dlnbps$ 产生的相应变化。图中可以看出随着 $dlnur$ 的变动, $dlnbps$ 由正向最大开始衰减,第二期后衰减为零。原因在于,由历史、地理以及资源禀赋差异等的原因,使得不同地区间经济发展水平存在差异,而且以上因素会继续强化这种差异的扩大,经济发展水平的高低很大程度上决定着该地区就业机会的多少以及提供基本公共服务水平的高低,因此人口会倾向于流向经济总量大的地区,人口的流入在使得城镇化率提高的同时会促进地区经济总量的加大,地区经济总量的增加让该地方政府有能力去提高基本公共服务的供给水平。所以基本公共服务均等化水平会倾向于变高(即不平等的加剧)。

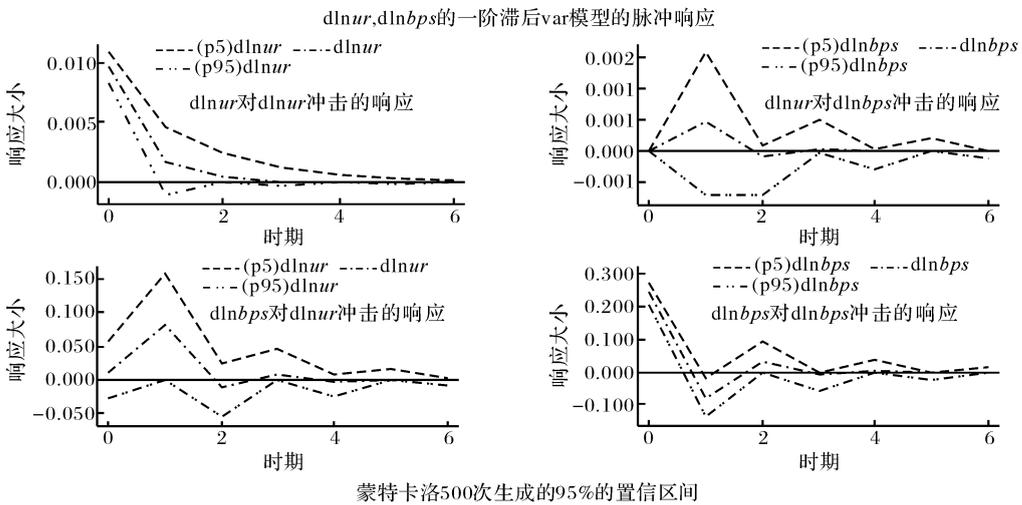


图 3 脉冲响应函数

三、结论与建议

1. 结论分析

本文运用 PVAR 模型以及脉冲响应函数对我国 8 个区域的城镇化水平与基本公共服务均等化水平的关系进行了实证研究,得出如下结论:其一,城镇化率的提高使得基本公共服务趋向于不均等提供,也就是说城镇化水平的提高导致了地区间基本公共服务均等化水平的降低;其二,基本公共服务均等化的变动对城镇化率的影响存在弱相关。通过对比理论实证和经验实证两部分的结论,发现所得结论差距较大,耦合度为零。笔者认为旧有城镇化的基本逻辑是造成上述理论与实证结论不同的主要原因。

(1)身份等级观念透过有关制度推动了城乡之间、区域之间福利差距的扩大。身份等级观念是我国旧有城市化的观念,这种身份等级观念在当下的表现是“城乡不同”和“区域有别”。“城乡不同”指

^① 引入产业城镇化率的原因在于工业化推动城镇化发展。引入政府控制力的原因于我国的城镇化是由政府主导的。

的是“城里人”和“乡下人”的身份有着巨大差异。“区域有别”说明的是不同地区的人身份也有显著差异。受前者观念的影响,政策制定者会在相关制度安排上向城市倾斜。后者则与各区域经济发展水平挂钩,通过各区域居民福利待遇的不同,强化区域有别的身份等级观念的同时拉大了各地区的福利差距。

(2)农村用地向城市用地转化过程中的利益推动了城乡之间、城市内部、区域之间经济福利差距的扩大。旧有城镇化主要依靠政府主导下的“土地财政”来推进。按照目前的土地流转模式,政府实际上充当了中间商的角色(低价从农民手中拿地,高价卖给房地产商)。这一低买高卖的行为,直接导致了利益由农村流向城市,城乡差距必然变大。此外由于我国财政体制的不健全,地方政府的财权与事权不匹配,为了获得与事权相匹配的资金,地方政府需要新的收入来源。买卖土地的收入不需要上缴中央财政,这就为地方政府获得资金提供了新的途径。一方面,地方政府通过对土地的低买高卖获得城市发展的资金,推动地方经济发展;另一方面,可以通过不断拉高地价,最大化政府的卖地收益。地价不断上涨推动房价不断上涨,国民收入就会从工资收入者流向财产收入者,这直接导致城市内部和区域之间收入差距的扩大。

(3)在观念和利益驱动下形成的政府主导的城市化模式下,主要制度安排强化了固有观念和原有利益。在旧有的观念和利益的刺激下,形成了政府主导城市化模式下的主要制度安排。土地制度:在我国现有的土地制度规定下,农村集体用地只有通过政府征收才能转化成城市的国有用地。农村用地向城市用地的转化助推了城乡差距,城市房价的高涨则助长了城市内部阶级的分化。户籍制度:户籍制度将地区分割,将城乡分割,而后再与基本公共服务挂钩,使得城乡之间、区域之间以及新进入城市的农民与原有市民之间的收入差距都将扩大。财政制度:中央与地方税收实行分税制、事权共担,“谁家的孩子谁家抱”的原则,导致基本公共服务供给的分散化、碎片化,地区间基本公共供给水平差距拉大。

2. 对策建议

(1)加快以经济建设为主的政府向服务型政府转变。转变城镇化思路。加大对与民生相关的公共服务和基本公共服务的投入,避免盲目追求GDP和城镇化的高速度、忽视社会需要。

(2)完善现行分税制,规范财政转移支付制度,使各级政府财力与事权相匹配。同时还要进一步规范和完善财政转移支付制度,强化中央财政的再分配功能,缩小各地方政府财力上的差距,促进基本公共服务均等化的供给。

(3)改革现有的土地制度和户籍制度。除少数城市外,应全面放开城市的落户,规范土地的供给市场。

参 考 文 献

- [1] 黎华亮. 城镇化进程中的基本公共服务均等化[J]. 决策咨询通讯, 2009(4): 88-91.
- [2] 张晓杰. 城市化、区域差距与基本公共服务均等化[J]. 经济体制改革, 2010(2): 118-122.
- [3] 张骞予. 以城乡公共服务均等化促进新型城镇化[J]. 宏观经济管理, 2013(10): 36-37.
- [4] 邹文杰, 蔡鹏鸿. 我国城镇化对公共服务均等化的提升效应研究——以重庆户籍人口为例[J]. 现代财经, 2015(05): 15-22.
- [5] NORTHAM R M. Urban geography[M]. New York: John Wiley & Sons, 1975.
- [6] 周天勇. 新发展经济学[M]. 第2版. 中国人民大学出版社, 2006.
- [7] KUZNETS S. Economic growth and income inequality[J]. American Economic Review, 1955: 1-28.
- [8] 庇古. 福利经济学[M]. 何玉长, 丁晓钦, 译. 商务印书馆, 2010.
- [9] 布坎南. 公共物品的需求与供给[M]. 马珺, 译. 上海人民出版社, 2009.
- [10] 安体富, 任强. 中国公共服务均等化水平指标体系的构建——基于地区差别视角的量化分析[J]. 财贸经济, 2008(6): 79-82.
- [11] 蔡秀云, 李雪, 汤寅昊. 公共服务与人口城市化发展关系研究[J]. 中国人口科学, 2012(6): 58-65.