

新型城镇化综合试点政策对 城镇发展质量的影响研究

曹守慧¹,丁士军¹,孙 飞^{2*}

(1.中南财经政法大学 工商管理学院,湖北 武汉 430073;

2.哈尔滨工业大学(深圳) 建筑学院,广东 深圳 518055)



摘要 新型城镇化综合试点政策实施成效评估的基础是构建科学的评价指标体系,关键是选择合适的评估方法。基于马克思城乡发展理论、人的全面发展理论等构建了多维度城镇发展质量评价指标体系,并采用长沙及全国其他大中城市宏观面板数据,运用合成控制法评估了新型城镇化综合试点政策对城镇发展质量的系统影响。研究发现,新型城镇化综合试点政策虽然提升了城镇综合发展质量,但政策边际效应呈递减趋势。而且试点政策对城镇发展各维度的影响存在明显差异,具体表现为对经济发展维度与环境发展维度的影响呈现出“此升彼降”的反向关系;相对于社会发展维度,试点政策对城乡发展维度的边际效应更加稳定。从城镇发展质量评价指标的权重看,公共医疗服务水平的边际提升,对提高城镇综合发展质量的贡献度最大。

关键词 新型城镇化;城镇发展质量;政策评估;熵值法;合成控制法

中图分类号:F 299.27 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)05-0075-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.05.009

以高质量发展为导向的新型城镇化战略,是中国经济社会发展的新动力,也是乡村振兴战略和区域协调发展战略的有力支撑。作为现代化的重要组成部分,城镇化是一个国家不可逾越的历史发展过程^[1],据国家统计局数据显示,2020 年末中国常住人口城镇化率超过 60%,按照世界城镇化发展规律,仍处在 30%~70%的快速发展阶段。为应对中国城镇化快速发展带来的风险挑战,全面提高城镇化发展质量,2014 年中共中央国务院出台了《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》(以下简称《规划》),提出要积极进行改革创新,选择不同区域不同城镇分类开展试点政策;同年国家发改委、住建部等 11 部门联合印发了《国家新型城镇化综合试点总体实施方案》(以下简称《方案》),将全国 62 个城镇列为第一批国家新型城镇化综合试点地区,率先探索城镇化高质量发展路径。当前,中国正处在“两个一百年”奋斗目标历史交汇的关键节点,面对国内外复杂变局,党中央提出“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,城镇发展作为内需最大潜力所在,新型城镇化发展战略承载着尤为艰巨的历史任务。

2018 年国家新型城镇化综合试点政策的第一批试点任务基本完成,并取得了阶段性成果,《规划》在 2020 年也已进入最后一年,但作为新时期国家城镇化发展战略的先行先试政策,新型城镇化综合试点政策对试点地区城镇发展质量所产生的政策效应如何?城镇发展质量是否得到全面、均衡提升?对其他地区及后续的试点工作有何借鉴意义?本文以寻求上述问题的答案为出发点,以国家第一批综合试点典型地区长沙市为例,全面评估新型城镇化综合试点政策对城镇发展质量的影响,既可以回顾总结试点地区在试点政策推行后城镇发展质量的变化过程,也可以为中部地区以及全国其他大中城市的城镇发展质量提升提供有益借鉴与重要参考,推动中国城镇化持续高质量发展。

收稿日期:2021-03-10

基金项目:国家自然科学基金项目“新型城镇化背景下进城农民工家庭生计转型:基于可持续生计分析框架”(71673303);中央高校基本科研业务费专项“新型城镇化综合试点政策对城镇发展质量的影响研究”(202111005)。

* 为通讯作者。

目前,关于城镇发展质量的研究主要集中在评价指标体系构建与测度及其影响因素两个方面。在评价指标体系构建与测度方面,叶裕民^[2]立足于城市现代化和城乡一体化两个方面,构建了包含经济、基础设施和人口现代化三个维度的指标体系,发现全国范围内城乡一体化程度较低;国家城调总队福建省城调队课题组^[3]在叶裕民的基础上将社会发展、生态环境等纳入城市化质量的评价体系,对华东六省(上海除外)的城市化发展质量进行评价,涉及生态环保方面的评价体系思想开始形成。魏后凯等、蓝庆新等以及 You 基于城镇发展水平、推进效率和协调程度三个角度构建了评价指标体系,分别对中国 286 个地级市、31 个省份以及上海市的城镇发展质量进行评估^[4-6]。曹文明等进一步从经济、环境、社会、人口和城乡协调五个维度对湖南省城镇发展质量进行评价,发现湖南省城镇发展已进入提升质量为主的转型阶段,但存在区域间的不平衡^[7]。至于城镇发展质量的影响因素,已有研究主要从以下三个方面展开:一是产业结构^[8]、产业布局^[9];二是技术、机构创新能力^[10];三是财政支出^[11]、土地和户籍^[12]等相关政策对城镇发展质量的影响。

通过相关文献的梳理可以发现,在城镇发展质量评价体系的构建以及城镇发展质量的影响因素方面,学术界已做了大量研究,为本文提供了重要参考。此外,城镇发展质量除了受经济社会发展水平及地域差异影响外,还会受到相关公共政策的影响,尤其是与城镇发展质量密切相关的发展规划。遗憾的是,关于公共政策对城镇发展质量影响的研究尚不多见,而新型城镇化综合试点政策作为中国城镇化发展过程中的创新性先行先试政策,对于它的评估更为鲜见。《规划》和《方案》提出,要建立健全新型城镇化统计监测与评价指标体系,定期开展试点工作绩效评估,以不断优化试点实施方案和保障措施,这为本文的研究提供了思路。鉴于此,本文以长沙市为例,在构建城镇发展质量评价体系的基础上,利用合成控制法重点评估新型城镇化综合试点政策对试点城镇的系统影响,为政府不断调整优化试点政策、推进中国城镇的高质量发展提供基础证据支持。

一、新型城镇化的内涵与评价指标体系构建

1. 新型城镇化的思想内涵

新型城镇化是中国在特定历史时期顺应时代变化对城镇发展战略做出的重大调整。“新”并不是指与过去城镇化在时间和空间上的截然不同,而是指它的内涵、推进战略有所不同。

(1)社会的全面进步。发展新型城镇化是社会全面进步的必然要求^[13],其在提高社会全要素生产率的同时,又能够富裕农民、造福人民,全面提升生活质量。与传统城镇化不同,新型城镇化在城镇布局、城乡融合发展以及城镇可持续发展等方面都体现出了社会的全面进步。它强调在构建大中小城市、小城镇协调发展的同时注重加强新农村建设,并以城镇综合承载力为支撑,推进经济、公共服务、生态等多个方面的协调持续发展。

(2)人的全面发展。推动人的发展是人类社会孜孜以求的目标^[14],人民的利益始终是发展的出发点和落脚点,而新型城镇化的核心正是“人的城镇化”。《规划》提出,要坚持以人为本,公平共享的原则,有序推进农业转移人口市民化,推动他们享有城镇医疗、教育等基本公共服务,实现满足人民日益增长的美好生活需要的高质量发展。

综上所述,新型城镇化是实现社会全面进步与人的全面发展的根本途径^[15],两个全面相辅相成,社会的全面进步能更好地服务于人的全面发展,人的全面发展能够带动社会的全面进步。具体来看,新型城镇化是以新型工业化为基础动力,以全面提高城镇发展质量为目的,以可持续和协调发展、以人为本为核心,以城乡统筹、产业互动、节约集约、生态宜居为基本特征,在构建大中小城市、小城镇协调发展的同时注重加强新农村建设,最终实现城乡互促共进、人民美好生活得到满足的高质量城镇化发展道路。

2. 城镇发展质量评价指标体系构建及信度检验

公共政策成效评估的基础是构建科学的评估标准。但现有文献在构建城镇发展质量评价指标体系时往往忽视理论基础的阐述,相关指标的选取具有较大主观性;进一步梳理关于城镇化发展历程、思想阐释、演化逻辑等文献发现,人们通常使用马克思的城乡发展理论、人的全面发展理论、产业结构

理论、可持续发展理论以及系统论等经典理论进行阐述。因此,本文借鉴经典理论和已有研究^[5,16-17],并结合当前国家有关政策重点内容,拟从经济发展、社会发展、环境发展与城乡协调发展4个维度构建城镇发展质量评价指标体系(图1)。

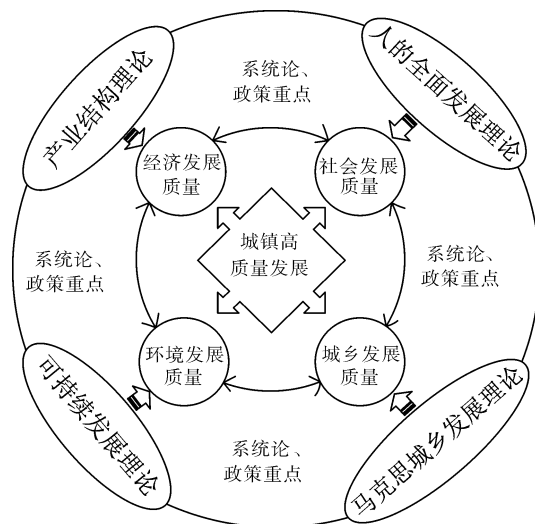


图1 城镇发展质量评价体系的理论框架

(1)经济发展。城镇化促进经济发展而又从属于经济发展^[15]。城镇发展离不开经济的发展^[18],经济增长必然带来城镇发展质量的提高。内需作为当前中国经济发展的根本驱动力,其扩大的最大潜力在于城镇发展,所以城镇高质量发展又是保持经济持续健康发展的强大引擎^[13]。马克思在产业结构理论中也强调了工业对城镇发展的推动作用,指出大工业生产方式通过集中资本和劳动力,创造出比传统农业更高的劳动生产率和收益率^[19]。但随着生活方式的变革,第三产业在城镇经济发展中扮演着日益重要的角色^[20]。因此本文从经济增长和产业结构两个方面来反映城镇经济发展质量,选取GDP增长率、人均GDP和第二、三产业占比作为具体的指标。

(2)社会发展。根据马克思的观点,随着城镇工业的发展,“人口也像资本一样地集中起来”^[21],人口的聚集又成为城镇发展的必要条件。聚集使得人们的生活水平提高^[13],对基本社会保障与公共服务也有着更高的要求,而人民生命安全和身体健康作为城镇发展的基础目标^①,当其得不到保障时,人的全面发展也就失去了最终的价值和意义^[22]。同样,科学技术作为第一生产力,能够不断推进社会发展的进步^[23]。作为科学技术发展的产物,信息化是工业化发展到更高阶段的社会表现,新型城镇化与智能化、数字化融合发展的智慧城市成为必然趋势。所以本文选择人口密度、恩格尔系数、医疗机构床位数以及互联网用户数4个具体指标来表征城镇发展中的人口聚集程度、居民生活水平、公共医疗服务水平以及科学技术发展水平。

(3)环境发展。人是自然界的一部分,人与自然应和谐共处,唯有此人们才能拥有适宜的生存环境^[14],这就要求人们在发展城镇化过程中不断减少资源的消耗,尽可能节约环境成本^[24],秉持可持续发展理论的核心思想,注重环境、经济和社会可持续发展三个方面的协调与统一。因此,将环境发展质量纳入城镇发展质量评价体系中,能够有效地考察资源节约集约的使用情况以及绿色、循环经济在城镇发展中的实现情况^[25]。基于此,本文从环境绿化和可持续发展两个方面来反映城镇的环境发展质量,具体选用人均公园绿地面积、建成区绿化覆盖率、生活垃圾无害处理率和城镇污水处理率4个指标来表示。

(4)城乡发展。城乡融合发展作为新型城镇化的核心内容,是综合反映提高农村生活质量,缩小城乡收入差距程度的重要指标。虽然中国的城镇化经历了一系列快速发展,但城镇化率远低于发达

① 2020年4月10日习近平总书记在中央财经委员会第七次会议指出:“我国城市化道路怎么走?关键是要把人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标。”

国家以及相近水平的发展中国家,仍有较大的进步空间^[13]。马克思城乡发展思想的最终落脚点是实现人的全面发展^[26],在人的全面发展过程中,物质需要的满足是其他层次得以发展的重要基础,而收入是最直接的表现方式。当前,城乡居民的相对收入差距在缩小,但绝对收入差距不断扩大。所以,城乡居民收入绝对水平的提高与相对收入差距的缩小同样尤为重要。因此,本文选择城镇化率、城乡居民收入及其比值来表征城乡融合发展质量。

城镇发展质量评价指标体系与指标权重^①如表 1 所示。同时,为保证评价指标体系的科学性,本文利用克隆巴赫系数法^②进行相关信度检验,得到信度系数值为 0.815,大于 0.8,说明本文构建的评价体系内在信度是可接受的,评价结果具有较高的可靠性。

表 1 城镇发展质量评价指标体系

维度	指标层	指标含义
经济发展 (0.154)	人均 GDP(0.097)	当年不变价 GDP 除以地区常住人口数量,反映地区经济发展的相对规模
	二、三产值占比(0.032)	第二、第三产业占地方生产总值的比例,用来反映城镇化发展产业结构现状
	GDP 增长率(0.025)	由不变价 GDP 核算的年度增长率,反映经济发展的速度
社会发展 (0.377)	人口密度(0.110)	指生活在城市范围内的人口稀密程度,反映地方劳动的相对富裕程度
	床位数(0.113)	医疗机构床位数,指医院和卫生院的总床位数,用来反映社会医疗能力
	互联网用户数(0.073)	固定互联网宽带接入用户(不含手机上网用户),反映城镇信息化水平
	恩格尔系数(0.081)	城镇居民家庭食品支出占生活消费总支出的比例,反映家庭基本生活情况
环境发展 (0.195)	绿地面积(0.112)	人均公园绿地面积,指公园人均面积占有量,展示居民生活的生态环境质量
	绿化覆盖率(0.030)	建成区绿化覆盖面积占建成区总面积的比重,反映城镇整体生态绿化水平
	垃圾处理率(0.020)	无害化处理的城镇生活垃圾量占城镇垃圾总量的比重,反映城镇资源回收利用效率
	污水处理率(0.033)	经过处理的生活污水排量占污水总排量的比重,衡量城镇污水收集完善程度
城乡发展 (0.274)	城镇化率(0.069)	城镇常住人口占总人口的比重,反映人口向城市聚集的过程和聚集程度
	城镇居民收入(0.108)	城镇家庭总收入扣除交纳的个人所得税和个人交纳的各项社会保障支出之后的人均收入水平(即城镇居民人均可支配收入),用来衡量城镇居民收入水平和生活水平
	农村居民收入(0.068)	农村居民家庭总收入扣除各类相应的支出后,用于最终消费、非义务性支出以及储蓄的人均收入(即农村居民人均可支配收入),反映农民家庭实际收入水平
	城乡收入比(0.029)	城镇居民人均可支配收入/农村居民人均可支配收入,数值越接近 1,一体化水平越高

注:括号内数字为指标权重。

二、样本数据与研究方法

1. 样本数据

长沙市是国家统计局划分的全国 35 个大中城市之一,因此,依据研究对象的可比性、地区分布的平衡性以及数据的可获得性等原则,从全国 35 个大中城市中筛选对照组样本城市。具体而言,剔除 9 个非长沙的试点城市(宁波、大连、青岛、石家庄、长春、哈尔滨、武汉、广州、重庆),指标缺失严重的 1 个城市(乌鲁木齐)以及 1 个没有农民与农村建制的城市(深圳)后,最终选定全国 23 个大中城市作为潜在对照组。

本文所使用的 2006—2018 年 24 个大中城市的平衡面板数据主要来源于《中国城市统计年鉴》及各省统计年鉴。在收集数据的过程中,部分指标由统计年鉴中的相关数据计算得出,对少量年份缺失的指标数据,采用均值法予以插补。为保证面板数据中相关指标的年度可比性,本文中人均 GDP、城乡居民收入等涉及收入的变量,均以 2006 年为基期进行平减计算。

① 指标权重由熵值法计算得出,限于篇幅未详细报告,作者备案。

② 信度检验是一种度量综合评价指标体系稳定性与可靠性的有效方法,常用的信度检验方法有内部一致性信度、折半信度、平行信度等,本文根据具体研究内容选用克隆巴赫系数法这一社会科学研究最常使用的内部一致性信度检验方法。

2. 研究方法

公共政策实施成效评估的关键是选择合适的评估方法,随着双重差分(DID)和倾向得分匹配(PSM)等方法被引入到经济学研究以来,国内外学者逐渐将它们运用到评估公共政策效果的研究中,其中 DID 作为项目评估和政策施行效果研究的主流方法得到广泛应用。而使用 DID 的前提条件是要严格遵循处理组与对照组具有共同发展趋势,但其他地区与长沙市在经济水平、地理区位等方面存在显著差异,即使未被列入试点城市,其城镇发展质量的变动轨迹也未必一致,如果将其作为长沙的对照组可能会产生较大偏误,限制了 DID 评估的准确性和可靠性。

为克服上述方法的不足,Abadie 等基于“鲁宾的反事实框架”提出了一种新的政策评估方法——合成控制法(synthetic control methods,SCM),并使用该方法对无恐怖主义活动的西班牙巴斯地区进行模拟,估计恐怖主义活动对当地经济发展带来的影响^[27]。近年来,合成控制法在社会公共政策评估中也得到广泛应用^[28]。根据合成控制法,假设有 $N+1$ 个地区,地区 1(长沙市)在 T_0 期(2014 年)后实施了新型城镇化综合试点政策,而其他 N 个地区没有受到试点政策的干预。首先,用 Y_{1it} 和 Y_{0it} 分别表示地区 i 受到和未受到新型城镇化综合试点政策干预时的潜在结果,那么试点政策的因果效应为:

$$\tau_{it} = Y_{1it} - Y_{0it} \quad (i = 1, 2, \dots, N + 1; t = 1, 2, \dots, T_0) \quad (1)$$

然后引入虚拟变量 D_{it} 表示地区 i 在 t 期是否实施了新型城镇化综合试点政策,若已实施, $D_{it} = 1$, 否则为 0。则地区 i 在 t 期观测到的城镇发展质量结果为:

$$Y_{it} = D_{it} Y_{1it} + (1 - D_{it}) Y_{0it} = Y_{0it} + \tau_{it} D_{it} \quad (2)$$

在 $t > T_0$ 期,能够观测到政策实施后的长沙城镇发展质量为 Y_{1it} , 但无法观测到未实施政策的长沙城镇发展质量 Y_{0it} 。为了估计在政策实施后长沙城镇发展质量的反事实结果,本文采用 Abadie 等提出的模型^[29]来估计:

$$Y_{0it} = \delta_i + \theta_t Z_i + \lambda_t \mu_i + \epsilon_{it} \quad (3)$$

其中, δ_i 代表时间固定效应; Z_i 是可观察到的 ($K \times 1$) 维变量; λ_t 是一个 ($1 \times F$) 维无法观测到的公共因子向量; μ_i 是 ($F \times 1$) 维系列向量,表示不可观测的地区固定效应; ϵ_{it} 是各地区不能观测到的短期冲击,其均值为 0。

为估计反事实结果 Y_{0it} , 需要对其他 N 个地区赋予适当的权重来合成对照组,设 ($N \times 1$) 维权重向量为 $W = (\omega_2, \omega_3, \dots, \omega_{N+1})$, 为避免外推造成的可能偏差,该权重满足 $\omega_i \geq 0$ 且 $\omega_2 + \omega_3 + \dots + \omega_{N+1} = 1$, 对每个潜在对照组地区的变量值进行加权得到合成控制的模型:

$$\sum_{i=2}^{N+1} \omega_i Y_{it} = \delta_t + \theta_t \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i Z_i + \lambda_t \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i \mu_i + \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i \epsilon_{it} \quad (4)$$

假定存在最优权重向量 $(\omega_i^* \dots \omega_{N+1}^*)$, 使得

$$\sum_{i=2}^{N+1} \omega_i^* Y_{it} = Y_{it} \quad (t = 1, \dots, T_0; \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i^* Z_i = Z_1) \quad (5)$$

Abadie 等通过递归法^[29]证明了如果 $\sum_{t=1}^{T_0} \lambda_t' \lambda_t$ 为非奇异矩阵, 则有:

$$Y_{0it} - \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i^* Y_{it} = \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i^* \sum_{s=1}^{T_0} \lambda_s \left(\sum_{n=1}^{T_0} \lambda_n' \lambda_n \right)^{-1} \lambda_s' (\epsilon_{is} - \epsilon_{1s}) - \sum_{i=1}^{N+1} \omega_i^* (\epsilon_{it} - \epsilon_{1t}) \quad (6)$$

可以证明,在一般条件下,上式结果趋近于 0, 因此,长沙市的反事实结果可以用合成对照组进行表示,即 $\sum_{i=2}^{N+1} \omega_i^* Y_{it}$ 可以很好地近似 Y_{0it} , 从而得到试点政策效应的估计值:

$$\hat{\tau}_{it} = Y_{it} - \sum_{i=2}^{N+1} \omega_i^* Y_{it} \quad (t = T_0 + 1, \dots, T) \quad (7)$$

三、城镇发展质量的评价分析

1. 新型城镇化综合试点政策对城镇综合发展质量的影响

利用合成控制法,计算出合成长沙的对照组城市权重,如表 2 所示,其中福州市所占权重最大,为 0.275,其他较大权重的城市依次是北京、贵阳、合肥和西安,表明在试点政策之前长沙的城镇综合发展质量变动趋势可以通过这五个城市加权最好地拟合出来。

表 2 城镇综合发展质量中对照组城市权重

城市	权重	城市	权重	城市	权重
合肥	0.171	福州	0.275	贵阳	0.178
西安	0.166	北京	0.210		

图 2 描绘了长沙与合成长沙在 2006—2018 年的城镇综合发展质量变化路径,在试点政策实施(2014 年)以前,长沙与合成长沙的发展路径总体重合,表明合成长沙基本复制了政策实施之前真实长沙的发展路径。政策实施后,长沙的综合发展质量路径开始明显位于合成长沙的上方,表明试点政策有效促进了城镇综合发展质量的提升。结合图 3 进一步分析,假设没有实施综合试点政策,2018 年合成长沙的城镇综合发展质量指数为 69.66,与实际的城镇综合发展质量指数相差 1.24,下降率为 1.78%。

为了更直观地观察试点政策对城镇综合发展质量产生的影响,图 3 计算了长沙与合成长沙的城镇综合发展质量潜在差异。在 2006—2013 年政策实施之前,城镇综合发展质量的潜在差异在(-0.60,0.28)范围内波动;2014 年之后潜在差异值持续为正且处于上升状态,在 2016 年达到了最大值,超过了 1.6。在此之后,差异值逐渐变小,但仍为正值。

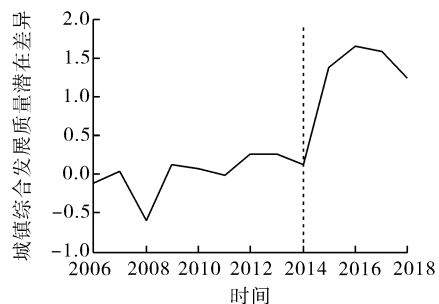
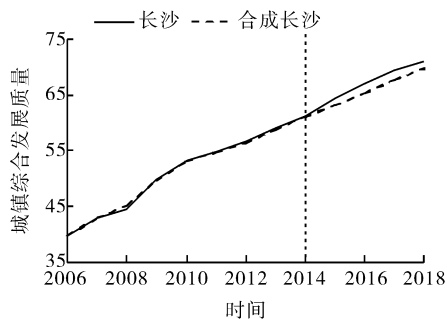


图 2 长沙与合成长沙城镇综合发展质量的变化路径对比

图 3 长沙与合成长沙城镇综合发展质量的潜在差异

基于以上分析发现,在新型城镇化综合试点政策实施之后,长沙的城镇综合发展质量得到了明显的提升,但政策对城镇综合发展质量提升的边际效应递减。

2. 新型城镇化综合试点政策对城镇各子维度发展质量的影响

城镇综合发展质量的高低受到各子维度发展质量的影响,为全面客观评估试点政策效应,接下来分别对城镇经济、社会、环境以及城乡发展质量的政策效应进行评估,得到图 4 真实长沙与合成长沙各子维度发展质量的变化路径^①。

总体看来,各子维度的发展质量一直处于上升阶段。在试点政策实施前,长沙与合成长沙各子维度发展质量的路径几乎完全重合,说明合成长沙可以很好地复制长沙的不同维度发展质量路径。进一步分析,试点政策实施后长沙的社会和城乡发展质量的发展路径明显高于合成长沙,说明试点政策对两者产生了积极的正向作用。在经济发展质量方面,政策初期的效果并不显著,但是在 2016 年后,出现明显提升,然而环境发展刚好与其相反,且变动幅度大于经济发展质量。

^① 限于篇幅,在对各维度发展质量的分析中,未列示合成长沙的各城市权重与相关指标均值,作者备索。

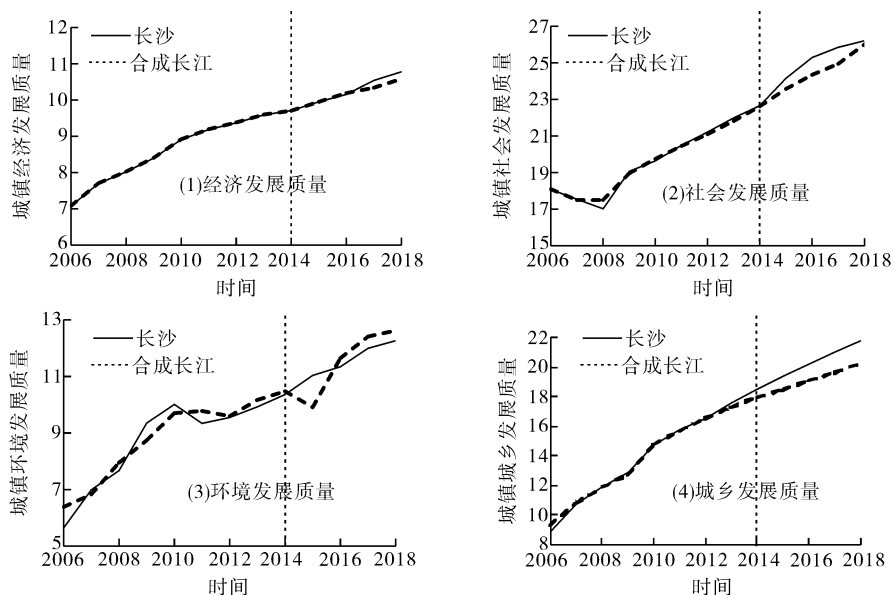


图 4 长沙与合成长沙城镇子维度发展质量的变化路径对比

同样,图 5 为政策实施前后长沙与合成长沙各维度的发展质量差异,对比发现,在政策实施后,潜在差异值基本都为正值,说明试点政策有效提升了城镇各维度的发展质量,但不同维度间存在显著差异。具体看来,2014—2016 年间,在经济发展质量上,处理组与对照组的潜在差异为负值,但 2016 年之后,两者间的潜在差异开始变为正值,说明试点政策提升了经济发展质量;而在环境发展质量方面,潜在差异的正负变动与经济发展恰好相反,并且差异的波动程度更明显,表明经济与环境发展质量之间未能同向均衡提升;而相对于社会发展质量,试点政策对城乡发展质量带来的提升作用更加稳定。

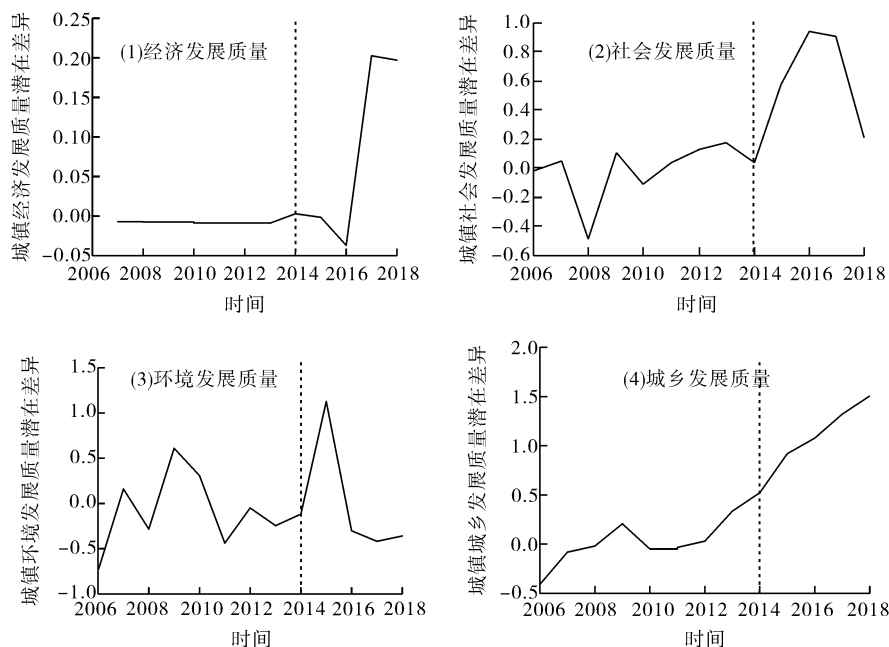


图 5 长沙与合成长沙各维度发展质量的潜在差异

3. 稳健性检验

为确保上述评估结果的可靠性,接下来利用随机置换的方法进行稳健性检验^①。其原理是假设政策效应不显著,然后在对照组样本城市中随机抽取一个城市,假设其实施了试点政策,并通过合成控制法估计政策效应,如果该城市城镇发展质量真实值与合成值的正向差异很大,甚至超过长沙与合成长沙之间的差异,说明不能提供试点政策对城镇发展质量具有显著影响的有利证据,反之则不能拒绝试点政策带来的显著政策效应。

首先,选择两个合理的对象进行城镇综合发展质量的稳健性检验,一个是合成长沙中权重最大的福州,另一个是零权重的郑州。从图 6 可以看出,福州和郑州真实的城镇发展质量与合成的城镇发展质量在 2014 年之后的差距并不明显,表明试点政策并没有对它们的城镇综合发展质量产生促进作用,从侧面反映了试点政策对长沙综合发展质量的促进作用。

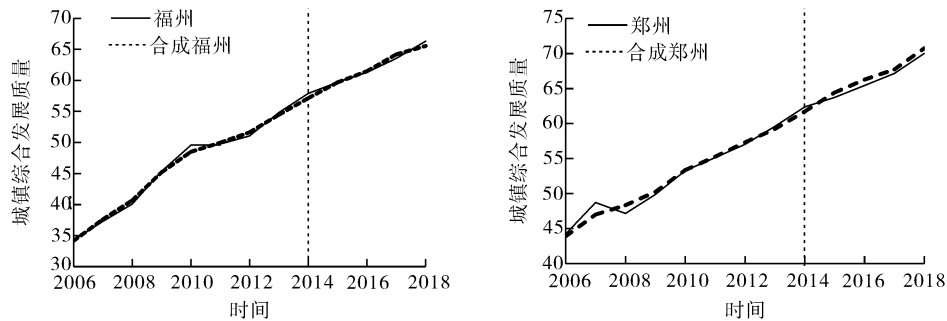


图 6 福州、郑州与合成福州、郑州的城镇综合发展质量路径

进一步,将所有对照组城市假定为处理对象,对其逐一进行试验,并计算出政策实施所带来的潜在差异。以城镇综合发展质量为例,在剔除 9 个拟合效果差的城市后,共得到 15 个城市的政策效应,相应的显著性检验见图 7。

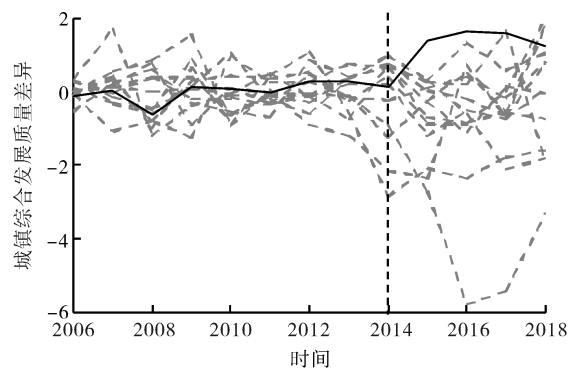


图 7 各城市城镇综合发展质量潜在差异分布

图 7 中的黑色实线与图 4 相同,是试点政策对长沙城镇综合发展质量的影响,浅色线是其他 14 个城市作为处理组得到的伪政策效应。可以看出,2014 年后长沙与其他城市的差距开始拉大,位于其他城市的外部,这表明试点政策提高了长沙城镇综合发展质量,同时也只有 1/15,即 6.66% 的概率出现该黑色实线(这类似于统计推断中的显著水平)。因此,可以认为长沙的城镇综合发展质量提升在 10% 以内的水平上是显著的。类似地,进一步检验政策对城镇子维度发展质量产生的影响是否显著,通过图 8 可以发现,各子维度在统计上也都是显著的^②。

^① 除随机置换检验外,本文还进行了更换政策实施时间的反事实检验,结果同样显著。限于篇幅未予报告,作者备索。

^② 经济发展质量差距出现的概率为 7.69%, 社会和环境发展质量差距出现概率为 7.14%, 城乡发展质量差距出现概率为 5.3%, 都在 10% 水平内显著。

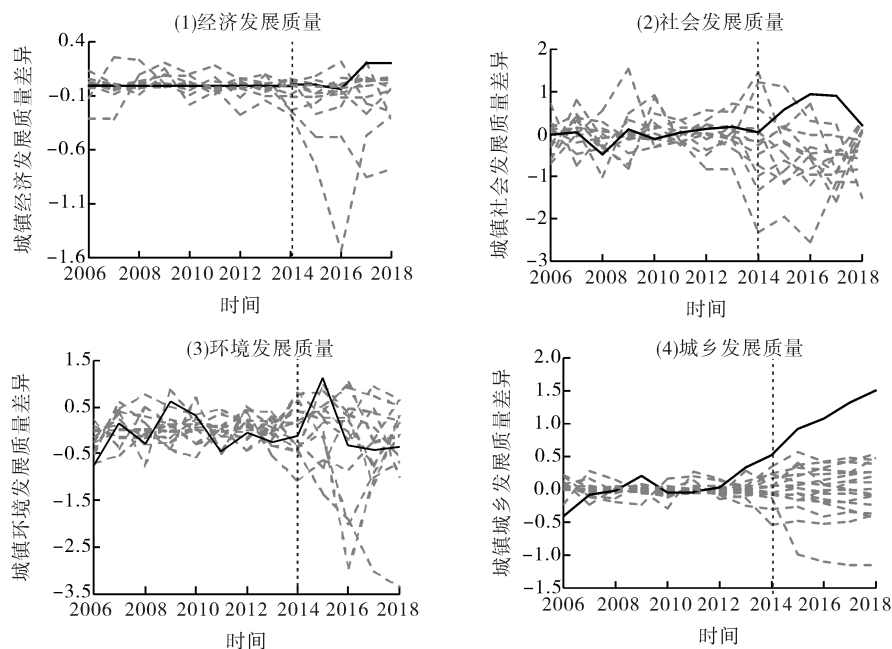


图8 各城市城镇子维度发展质量潜在差异分布

四、政策启示

本文在科学构建城镇发展质量评价指标体系的基础上,采用长沙及全国其他大中城市的宏观面板数据,运用合成控制法评估了新型城镇化综合试点政策对城镇发展质量的系统影响。主要研究结论如下:(1)新型城镇化综合试点政策提升了城镇综合发展质量,但政策边际效应递减。测算结果显示,如果不实施新型城镇化综合试点政策,试点地区的城镇综合发展质量在2018年将达到69.77,而实施试点政策后实际提升到71.01,即试点政策使得试点地区的城镇综合发展质量增加了2.03%。进一步分析发现,在政策实施初期,试点政策对试点地区城镇综合发展质量的提升效果显著,处理组与对照组的潜在差异逐渐扩大;但随着试点政策实施时间的延续,两者的潜在差异开始缩小,表明政策效应呈现出递减趋势。(2)新型城镇化综合试点政策对城镇各子维度发展质量的影响存在差异,尤其是对经济与环境潜在差异的正负影响具有交替性。具体表现为,试点政策对经济发展维度与环境发展维度的影响效应呈现出“此升彼降”的反向关系,这说明在试点政策推行的过程中,经济与环境发展质量的提升可能存在以牺牲对方发展为代价的情况。(3)从城镇发展质量评价指标的权重看,公共医疗服务水平的权重最大,表明公共医疗服务水平的任何改善,对提高城镇综合发展质量的贡献都将大于其他指标。

2021年十三届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,对“十四五”乃至更长时期中国经济社会发展的重点领域进行了战略部署,并指出当前“我国已转向高质量发展阶段”,要“不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平,为实现高质量发展提供根本保证”。其中,完善新型城镇化战略、提升城镇化发展质量是新时期重点发展领域之一,本文的主要研究结论为进一步推动中国城镇高质量发展提供了有益的政策启示:

第一,重点提高城乡公共医疗服务水平。研究表明,公共医疗服务水平的边际提高对城镇综合发展质量提高的贡献度(亦即敏感度)最大,所以,在推进新型城镇化快速发展的过程中,应重点提高城乡公共医疗服务水平,提升应对重特大突发公共卫生事件的应急处置能力,保证医疗卫生机构及其床位数、卫生人员总数随城镇化水平的提高而同步发展,以满足人民群众多层次、多元化的医疗服务需求,实现“病有所医”。如面对2020年初突如其来的新冠肺炎疫情冲击,各地区社会经济发展迅速陷入停滞,而那些公共医疗服务体系完善、防疫措施得当的地区,则能够较快地走出疫情影响,恢复社会

经济的平稳健康发展,这深刻彰显了公共医疗服务水平对于城镇高质量、强韧性发展的重要意义。第二,推进“两型”城镇化建设,发展新型循环经济。不可否认,经济发展仍是当前的第一要务,但针对新型城镇化综合试点政策在推进过程中经济发展与环境发展之间协调性不足的现实困境,应秉持“绿水青山就是金山银山”的发展理念,注重资源节约型与环境友好型的“两型”城镇化建设,推动循环经济发展,走内涵式、集约型、绿色化的发展道路,避免出现经济增长所带来的高昂的环境成本,实现可持续发展的经济与环境发展目标。第三,不断调整优化、“升级迭代”新型城镇化发展政策。政策驱动是促进城镇高质量发展的强劲动力,但边际效应递减是经济学的普遍规律,新型城镇化综合试点政策对城镇综合发展质量的影响效应同样呈现出递减趋势。因此,为持续发挥政策的引领与推动作用,应定期监测评估并实时掌控新型城镇化建设情况,建立政策的动态退出机制,适时调整优化、“升级迭代”新型城镇化战略,实现中国城镇的持续高质量发展。

参 考 文 献

- [1] 岳文海.中国新型城镇化发展研究[D].武汉:武汉大学,2013.
- [2] 叶裕民.中国城市化质量研究[J].中国软科学,2001(7):27-31.
- [3] 国家城调总队福建省城调队课题组.建立中国城市化质量评价体系及应用研究[J].统计研究,2005(7):15-19.
- [4] 魏后凯,王业强,苏红键,等.中国城镇化质量综合评价报告[J].经济研究参考,2013(31):3-32.
- [5] 蓝庆新,刘昭洁,彭一然.中国新型城镇化质量评价指标体系构建及评价方法——基于2003—2014年31个省市的空间差异研究[J].南方经济,2017(1):111-126.
- [6] YOU H Y.Quantifying the coordinated degree of urbanization in Shanghai,China[J].Quality & quantity,2016(3):1273-1283.
- [7] 曹文明,刘赢时,杨会全.湖南新型城镇化质量综合评价研究[J].湖南社会科学,2018(2):155-159.
- [8] 秦明,杨亚玲,苏毅清,等.中国地级市新型城镇化的影响因素[J].地域研究与开发,2017(3):41-45.
- [9] 王兰英,杨帆.创新驱动发展战略与中国的未来城镇化建设[J].中国人口·资源与环境,2014(9):163-169.
- [10] 张雪玲,叶露迪.新型城镇化发展质量提升创新驱动因素的实证分析[J].统计与决策,2017(9):93-96.
- [11] 徐延明.新型城镇化中的财政支持效果评价与优化对策研究[D].大连:东北财经大学,2017.
- [12] 周文,赵方,杨飞,等.土地流转、户籍制度改革与中国城市化:理论与模拟[J].经济研究,2017(6):183-197.
- [13] 国家发展改革委.国家新型城镇化规划(2014—2020年)[M].北京:人民出版社,2014.
- [14] 孙飞,陈玉萍.中国农民发展水平模糊评价[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019(5):45-58.
- [15] 李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J].管理世界,2020(11):7-21.
- [16] 杨丽,孙之淳.基于熵值法的西部新型城镇化发展水平测评[J].经济问题,2015(3):115-119.
- [17] 朱江丽,李子联.长三角城市群产业-人口-空间耦合协调发展研究[J].中国人口·资源与环境,2015(2):75-82.
- [18] 曹泽,赵君扬.创新型人力资本对全要素生产率影响研究——基于2009—2018年省级面板数据[J].徐州工程学院学报(社会科学版),2021,36(2):35-44.
- [19] 张元洁,田云刚.马克思的产业理论对乡村产业振兴的指导意义[J].中国农村经济,2020(10):5-19.
- [20] 李邦铭.马克思恩格斯城乡关系思想及其当代价值[D].长沙:中南大学,2012.
- [21] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1972.
- [22] 袁俊平,卜建华,胡玉宁.人的全面发展理论与高校思想政治教育创新发展研究[M].成都:西南交通大学出版社,2017.
- [23] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第47卷)[M].北京:人民出版社,1979.
- [24] WEI H K,ZHANG Y.Analysis of impact of urbanization on environmental quality in China[J].China & world economy,2017(2):85-106.
- [25] 陈英姿,王一帆.我国新型城镇化战略中的循环经济建设研究[J].人口学刊,2015(6):68-75.
- [26] 文丰安,王星.新时代城乡融合高质量发展:科学内涵、理论基础与推动路径[J].新视野,2020(3):39-44.
- [27] ABADIE A,GARDEAZABAL J.The economic costs of conflict;a case study of the Basque Country[J].American economic review,2003(1):113-132.
- [28] CASTILLO V,GARONE L F,MAFFIOLI A,et al.The causal effects of regional industrial policies on employment;a synthetic control approach[J].Regional science and urban economics,2017(67):25-41.
- [29] ABADIE A,DIAMOND A,HAINMUELLER J.Synthetic control methods for comparative case studies:estimating the effect of California's tobacco control program [J].Journal of the American statistical association,2010,105(490):493-505.