

空间经济学视角下城镇 结构失衡及其均衡化路径选择

陈心颖 陆杰华

摘要: 21 世纪的中国进入城镇化快速发展阶段,与此同时城市规模体系则呈现两极化格局,即大城市的“过密化”和中小城镇的“空心化”并存。本文以空间经济学为理论视角结合中国的城市政策,从过度聚集、拥挤效应失效和个人意愿三层面揭示城镇体系的生长逻辑;从“大城市病”和“中小城镇病”分析城镇体系两极化弊端;从均衡城镇化的必然性引出中国城市体系下一阶段面临资源空间再分配的要求。基于上述认知,本文进一步以空间经济学“非均衡力”的形成机理为切入点,提出中小城镇要构建产业“核心聚集力”、纠正“大城市偏向”、弱化大城市的“循环累计因果效应”链等政策路径选择。

关键词: 城镇规模结构; 两极化; 聚集效应; 拥挤效应

作者简介: 陈心颖,中共福建省委党校、行政学院经济学部教授;
陆杰华,北京大学社会学系教授、博士生导师。

中图分类号: F061.5 文献标识码: A 文章编号: 1008 - 1569(2018)04 - 0123 - 09

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2018.04.014

一、问题的提出

2017 年中国的城镇化率达 58.52%,按照《国家新型城镇化纲要(2014 - 2020 年)》的目标,2020 年中国城镇化率将达到 60%。有学者预计 2030 年中国城镇化率将达到 68.38%。^①由此看来,未来 15 年我国仍将处于城镇化快速增长时期。城镇化进程中,由于各城市自身地理位置、要素禀赋、政治地缘、经济社会制度、人文因素等方面的差异,势必形成不同的城市规模^②体系。适当的城市规模体系,意味着一个经济体内的中小城镇职能合理分工,大城市的辐射带动效应显著,区域经济一体化程度高,区际间差距较小。

表 1 显示的是 21 世纪以来中国不同等级规模城市数量及人口分布比重。近十五年来 400

基金项目: 国家社会科学基金项目“新型城镇化背景下乡—城人口流动迁移与‘人’的城镇化问题研究”(项目编号:13CRK021)。

① 高春亮、魏后凯《中国城镇化趋势预测研究》,《当代经济科学》2013 年第 4 期。

② 城镇规模通常有土地和人口两种指标衡量,由于人口的数据比较容易获取,也更具综合性特征,因此本文指的城镇规模是以人口数量衡量。

万以上的大城市人口增长最快,从2000年占总人口比重的18.95%增长到28.59%,增长10个百分点。200-400万的城市人口也增长了10个百分点。但200万人口以下的城市人口比重则不断下滑,其中,100-200万的城市人口比重从33.53%下降到2015年的29.10%,下降4.43%,100万以下的城市人口下降速度更快,50-100这个等级的城市从24.97%下降到15.3%,下降幅度近10%。20-50万的城市也下降了5个百分点。

表1 中国不同等级规模城市^①数量及人口分布状况 单位:万人

城市规模分类标准	2000年			2005年			2010年			2015年		
	城市个数	城市市辖区人口	人口比重:%									
20-	3	51.89	0.18	4	70.1	0.19	2	34.44	0.09	3	54.8	0.12
20-50	66	2574.44	8.88	61	2363.53	6.41	49	1870.88	4.74	44	1689.33	3.75
50-100	103	7234.73	24.97	108	7878.74	21.38	110	7944.31	20.11	92	6886.67	15.30
100-200	70	9715.24	33.53	75	10373.54	28.15	81	11136.87	28.20	93	13101.41	29.10
200-400	14	3908.72	13.49	25	6406.18	17.39	30	7719.37	19.54	38	10413.92	23.13
400+	7	5490.41	18.95	14	9754.47	26.47	15	10790.3	27.32	16	12868.54	28.59
总计	263	28975.43	100	287	36846.56	100.00	287	39496.17	100.00	286	45014.67	100.00

数据来源:《中国城市年鉴》(2001—2016年)相关数据整理而成。

进一步整理2000—2015年城市人口规模的基尼系数,可以看出2000年以来以人口测算的城市规模基尼系数不断扩大,从2000年的0.4339扩大到2015年的0.4698。结合城市数量来看,大城市数量与中等城市数量之间出现明显的分异,100万人以上的城市数量表现出良好的成长性,100-200万人、200-400万人、400万人以上的城市从2000年到2015年每5年一个节点,呈现递增态势。而100万以下的城市数量在同一时段持续下降,反映人口从中小城市向大城市聚集,大城市人口膨胀,中小城市人口收缩,城市格局两极化的趋势明显。

近年国内学界,对城市规模分布问题有所关注,主要研究集中于验证我国城市规模分布是否符合位序-规模法则,城市规模与经济绩效之间的关系,以及城市规模演进分析、城市规模分布特征等。针对我国城市规模两极化格局,刘爱梅对两极化产生的理论依据进行了梳理,并着重分析我国城市规模分布两极化的成因,^②但遗憾的是对两极化如何治理的问题未及深入分析。魏后凯利用2000年至2011年的描述性统计数据勾勒出我国十年来城镇规模体系两极化态势,并就其产生机理、负面影响和对策进行较为全面和深入的探讨^③,是一篇关于中国城镇规模两极化格局分析较为透彻的文章。戚伟等发现,中国不同等级城市附着的流动人口的相对规模呈现等级越高、流动人口聚集数量越多的特征,^④但该文献落脚于不同规模等级城市的市民化压力的分类,对流动人口向等级规模大的城市聚集的成因并未涉及。王小鲁等、金相郁分别采用成本-收益法、聚集经济法和最小成本法核算中国最优城市规模,研究发现中国

① 表1的城市规模划分采用魏后凯2014年发表的《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》一文中的划分标准。

② 刘爱梅《我国城市规模两极化的现状与原因》,《城市问题》2011年第4期。

③ 魏后凯《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》,《中国工业经济》2014年第3期。

④ 戚伟等《中国城市流动人口及市民化压力分布格局研究》,《经济地理》2016年第5期。

的现有城市规模绝大部分未达标,就此提出优化城市规模改善资源配置的政策建议^{①②}但他们对最优城市规模的测算均忽视了城市与所在城镇体系之间的关系。城市之间规模差距持续拉大,从一个侧面反映出大城市对中小城市要素的剥夺以及中小城市要素的不断流失,中小城市缺乏成长性,区域间差距扩大,区域的协同发展机制难以发挥,尤其是能吸纳农村转移劳动力的中等城市未在此过程中同步增长,形成城市规模体系的结构缺陷。

鉴于如此,本文在现有文献基础上拟做两方面的深化工作:一方面,在补充和完善最新城镇人口数据的基础上,合理运用基尼系数进一步说明中国城镇格局两极化加深的态势;另一方面以空间经济学为理论支点聚焦两极化格局进行学理解析,探讨城市空间分布形成的动力机制,从空间经济学视角提出构建合理的城镇规模体系的策略。

二、城镇结构失衡的空间经济学理论分析视角

城市本质是一种“聚集”现象。从地理空间视角可以发现,城市的这种聚集是间断、不连续的,可称之为“块状”聚集。现有的研究均表明,块状聚集与经济绩效之间呈现高度的正相关,正是聚集程度的高低造成了城乡之间和大中小城镇之间的分野。

空间经济学对区域差异的“块状”特征的研究,实质是对城市“聚集要素”这一现象的研究,即为何可流动要素会在某一特定空间高度集中,其中机制何在?空间经济学认为发达与欠发达地区出现不连续的空间分布,意味着区域间存在某种非均衡力。该理论的代表人物克鲁格曼在垄断竞争市场的D-S模型^③基础上将古典区位理论纳入传统经济学的一般均衡框架构建“核心-边缘”模型,考察这种均衡力的交互作用。研究发现,区域空间的“块状”分布是集聚力(向心力)和排斥力(离心力)共同作用的结果。其中,集聚力由需求导向的循环累计因果链和成本导向的循环累计因果链共同形成,排斥力则来自促进经济分散的“市场拥挤效应”。综合而言,具体作用机理如下:

(一)需求导向的循环累计因果链。假设有南部和北部两个地区初始处于对称均衡结构,拥有农业和工业两个部门。两部门只使用劳动力这一要素生产,农业劳动力不能跨区流动,为完全竞争市场,规模报酬不变,两地区的农产品的贸易成本为零;工业部门劳动力可跨区流动,为垄断竞争市场(D-S模型),规模报酬递增,两地区存在工业品贸易成本(冰山成本模式^④)。由于某个原因,一位工人转移到南部,使南部的消费增加,市场规模扩大。在其他条件同等情况下,企业选择市场规模大的区位,企业向南方转移,从而增加了南部就业,进一步刺激了消费,扩大了市场,对劳动力形成更大需求,激励人口更多转移到南部,由此进入循环累计因果链。该机制也称“本地市场效应”。

(二)成本导向的循环累计因果链。仍假设两地区处于对称均衡结构,工人从北部迁移至南部,南部增加了产品种类,北部减少了产品种类,在其他条件相同的情况下,南部的生活成本降低(因为减少了运输成本),北部的生活成本提高。这一机制同样是自我强化的,不断激励人口从北到南,最终从对称转变为聚集结构,也称为“价格指数效应”。

(三)市场拥挤效应。这是打破非均衡的分散力。由于南部集聚太多的企业加剧了竞争,

①② 王小鲁等《优化城市规模 推动经济增长》,《经济研究》1999年第9期;金相郁《最佳城市规模理论与实证分析》,《上海经济研究》2004年第7期。

③ 该模型采用较为特殊的不替代弹性函数形式,解决消费者选择的离散性和市场连续性的问题。

④ 萨缪尔森提出,把运输成本看做运输产品在途中因“融化”或“蒸发”发生的损失。冰山成本模式与D-S模型结合可大大简化空间处理。

压缩了利润,工人工资下降,导致工人回流,经济系统恢复对称均衡。

正是具有“自强化”特征的“本地市场效应”和“价格指数效应”共同构建的“向心力”与“市场拥挤效应”引发的“离心力”之间的交互作用,导致区域的分化,形成“核心-边缘”结构。

对于区域间非连续的“块”状聚集现象,国内多利用非均衡发展理论从培育区域增长极的重要性入手,论述城镇化进程中区域差异的形成机理,主要包括增长极论、循环累积论、“中心-外围”论等。但多数研究流于模式上的阐述,对各种模式的内在机理的研究不足,未根本性地回答区域间非均衡的“块状”“为什么产生”的问题。以克鲁格曼、藤田昌久等为代表的空间经济学理论,以不完全竞争、报酬递增和多样化需求假设为研究出发点,将空间要素纳入主流经济学一般均衡的分析框架,探索经济活动空间分布的内生力量和动力机制。其创新之处在于揭示了聚集经济与规模报酬递增以及产业集聚随运输成本(冰山交易)的非线性变化。同时,空间经济学将国际贸易、区域经济、产业经济、城市经济、经济增长都融进同一框架内讨论,更能揭示一个复杂空间经济现象背后的机制,其非连续过程、非线性的模型与新古典经济学平滑的连续过程的模型相比,其核心结论对区域经济格局的形成更富解释力。

中国当下大小城市之间的“马太效应”,可视是为非对称的“核心-边缘”结构,以空间经济学的视角对该结构生成机制进行探讨有助于理解中国城镇化两极化格局形成的内在逻辑。

三、“非均衡力”对城镇两极化格局形成的机理分析

本文侧重以空间经济学理论的“非均衡力”为逻辑起点,尝试从“过度聚集”“拥堵效应”失效和“个人意愿”三个层面分析中国城镇体系两极化格局形成的深层次原因。

(一)“循环累积因果”作用下聚集效应的过度发挥

在区域之间资源禀赋、区位条件大致相同情况下,中心区崛起很大程度上取决于历史的路径依赖。“最初存在的极小的不对称性经过不断的、循环式积累后会逐渐扩散,最终导致区域之间出现极大差异。因此,历史上偶然性往往能决定区位优势”。^①我国的中心城市初始可能依托历史、政治、商业、能源资源、企业家精神等某一(或某些)禀赋与机缘先发展起来,如1978年东部沿海14个城市率先开启改革开放大幕,吸纳农村和乡镇等落后地区的劳动力,这些中心城市的人口增长,一方面扩大了本地市场,在“本地市场效应下”进一步聚集可流动要素;另一方面,聚集降低东部本地居民的生活成本(不需支付异地运输成本),产生“价格指数效应”。无论是“本地市场效应”还是“价格指数效应”都具有自强化的“循环累积因果效应”,引发东部中心城市规模不断扩张,处于“极化”阶段,而城镇体系中的中小城镇缺乏聚集要素的先天条件,面临要素流失。城市体系的“核心-边缘”格局初步形成。

20世纪90年代户籍制度松动以后,更可以观察到,我国北上广深等一线城市,进入了一个“滚雪球”式的发展阶段,在全国范围内吸纳生产要素,这就是在“循环累积”的正反馈机制作用下,大城市聚集效应的过度发挥形成聚集“黑洞”的结果。

(二)“大城市偏向”政策下市场拥挤效应失效

空间经济学的模型包含向心力和离心力,认为区域的空间分布状况是二者交互的结果。期初核心区在向心力的作用下,不断聚集要素,达到饱和后,离心力始大于向心力,“拥挤效应”起主导作用,核心区要素发生外溢。尽管我国北上广深一线城市究竟仍处于聚集经济阶

^① Krugman P R, Venables A J. Integration, Specialization, and the Adjustment of Production trends in the United States since 1870. National Bureau of Economic Research, 1993: 54 - 55.

段还是已到达聚集不经济阶段,学界分歧较大,但不可否认的是,一线城市劳动力成本高企、房价畸高、交通拥堵已是不争的事实。但为什么人口并未在“市场拥挤效应下”分流?可能的原因是传统因素引发的“拥挤效应”失效。

城市偏向理论(Lipton, 1977)曾批判由于城市精英聚集,阶层较高,可对政府政策施以一定影响力,争取到更多的公共产品,获得比农村更强的发展能力。^①中国当前的城乡二元体制无疑是历史遗留下来的城市偏向的后果。但值得注意的是,中国近年城镇化推进中出现的“大城市偏向”。中国的“强政府”模式使政府掌握很多的经济社会资源,由于大城市中的精英们拥有更多的信息,更接近权力中心,具备更强的游说政府的能力,从而使大城市在获取公共资源方面居强势地位。另一方面,“聚集效应”使公共产品在大城市比小城镇拥有更好的共享性,从而进一步激励政府在基础设施、医疗教育等方面投入的“大城市化”倾向。

观察中国的城市体系的行政坐标,大城市无疑在城市行政等级中占据较高的位置,居中央或地方的权力中心,拥有更多的优质资源和发展机会,刺激资本、劳动力等要素的不断向这些等级高的大城市流动,如北京、上海、广州、深圳尽管人口规模超千万,依然源源不断地吸引人口流入。各地省会城市和单列市多是本省的人口首位度城市。表2显示的是27个省会城市与省内第二大城市的GDP的比例,其中只有沈阳、福州、石家庄、呼和浩特、南京和济南未列省内第一,这些省份为双中心结构或三中心结构(如福建),位列榜首的虽非省会城市,也是省内级别较高的副省级计划单列市,如大连、青岛等,一定程度上表现出城市经济规模与城市行政等级之间的强关系。一般而言,省会城市更代表权力配置资源,计划单列市更体现市场的力量。我国市场经济尚不发达的中西部,城市规模与区域行政等级之间的相关性更为显著。

表2 2016年27个省会城市经济总量与第二位城市的比例

省份	四川	甘肃	湖南	湖北	宁夏	海南	青海	新疆	云南	广西	安徽	山西	河南	江西
城市首位比	6.65	3.71	3.27	3.21	3.15	2.63	2.56	2.53	2.46	2.40	2.32	2.30	2.11	1.98
省份	吉林	陕西	贵州	辽宁	黑龙江	西藏	浙江	广东	福建	河北	内蒙古	江苏	山东	
城市首位比	1.95	1.90	1.47	1.46	1.44	1.42	1.30	1.01	0.93	0.90	0.72	0.68	0.65	

数据来源:各省统计局网站。

(三) 城镇两极化格局下个体理性与整体理性的冲突

区域的发展不可能是均质同步的,区域非均衡发展是区域经济增长进程中不可逾越的阶段。但市场本身具有“马太效应”,加之中国地方政府发展理念上的“大城市偏好”,中国大城市与小城镇在就业机会、工资收入、公共服务、基础设施、精神享受等方面差距悬殊。有统计显示,中国建制市的人均市政建设投资和市政公共设施水平远超县级,县级又远超建制镇,^②并且最优质的文化艺术、教育卫生等资源也高度集中在一线城市和省会城市。“人往高处走”,一般理性人自然选择收入高、就业机会多、公共服务发达的地区流动。

黄强的研究发现,近十年来中国城镇人口增长超平均增长率的首要拉动因素非收入,而是优良的教育资源。^③国家卫计委流动人口司的调查显示,流动人口80%分布在大中城市,其中直辖市、省会城市和计划单列市吸收了一半以上的流动人口。北上广的人口控制目标一

① Lipton M. Why poor people stay poor: urban bias in world development [M]. London: Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

② 魏后凯《中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构》,《中国工业经济》2014年第3期。

③ 黄强《中国近十年城镇人口增长的“挂锁”态势分析及启示》,《中国人口科学》2017年第2期。

再被突破,如北京本世纪初规划2020年人口总规模1800万人,早在2010年就突破了。相形之下,广大的县城和小城镇化由于缺乏产业支撑,人才支撑,公共服务和基础设施相对落后,对人口缺乏吸引力,不得不面临“产业空心化”“人口空心化”的危机。尽管从整体理性的角度,国家已经对建制镇和小城市的落户全面放开,囿于小城镇全面落后大城市且差距甚大,作为个体理性人在选择工作生活区域时仍然“以脚投票”。

循环累计因果特征的聚集扩张机制使大城市确有“自强化”倾向。中国政府的“大城市偏向”引发拥挤效应失效,强化了中国城市的两极化格局。个体理性的集合往往并不能导致整体理性的结果,个体逻辑很大程度是在既定城市规模体系结构中“追随”利益最大化或者便利最大化的个体选择,其主动选择行为背后更多地是对既有结构的追随,因而也是被引导被吸引被规约的,只不过是大规模的追随行动助长了中国城市规模体系的结构缺陷。

四、现阶段城镇规模两极化的消极结果透视

区域间的非均衡现象固然是区域发展过程的必经阶段,但核心-边缘结构长期固化将损害整体经济的成长性和可持续性。中国当前城镇格局的两极化倾向已经引发中国城镇化进程的一系列深层次矛盾。

(一)以“过载”为特征的“大城市病”。受市场机制下的“极化效应”和政府的“大城市偏向”双重驱动,大城市聚集越来越多的人口和产业,大城市资源环境承载力受到威胁,房价高企、交通拥堵、环境污染等“城市病”凸显,长三角、珠三角和京津冀的大城市既是我国的先发地区,又是“城市病”最为严重的地区。理论上任何一个城市都具有最佳规模,城市经济学家认为城市规模与效益呈“倒u”形,当城市的边际收益等于边际支出时,城市达到最优规模,此时城市进一步扩大则进入边际收益递减阶段。同时城市本身具有极大化倾向,^①因此很容易突破最佳规模。尽管不少经济学家对大城市的吸纳能力抱有充分的信心,将“大城市过载”视作伪命题,认为所谓的“大城市病”非人口过多而是城市规划和管理不善所致。^②但至少在现有的城市管理水准下,中国的能源资源粗放式利用未彻底扭转的情况下,中国大城市(京津冀、长三角等城市群)的承载力已逼近资源环境承载力的上限,此时仍依靠透支子孙后代的可持续发展能力和剥夺周边区域资源来维持承载力,显然存在代际不公和城市发展权的不公。

(二)以“新二元”结构为特征的“半城镇化病”。尽管大城市的“聚集效应”能提供相对农村、小城镇更高的收入和更多的就业机会,但大城市的流动人口,尤其是难以取得户籍的农村转移劳动力在获取迁移收益的同时还要相应承担较高的迁移成本,这种成本包括经济上的生活成本和远离故土的心理成本。绝大部分流动人口进入大城市,面对高昂的留城成本,空有留城意愿却难觅立锥之地,不得不被裹挟入“钟摆式”流动模式。根据《中国城市发展报告》(2013)蓝皮书的测算,中国东、中、西部地区农民工市民化的人均公共成本分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元,由于农民工市民化需要地方政府付出一定公共成本,流入地政府更愿意将其视为“劳动力要素”,推动农民工市民化的激励不足。大城市市民化的举措很多流于文件中,难以落地。如不少大城市虽然制定了打工者子女在流入地享有义务教育的政策,但实施起来手续不胜繁琐,流动人口子女的入学权利不能充分被保障;流动人口与本地人在居住的地

① 阿瑟·奥莎利文《城市经济学》,北京大学出版社2015年版,第78-80页。

② 陆铭等《中国的城市化和城市体系调整:基于文献的评论》,《世界经济》2011年第6期;樊纲等《调整“城镇化”偏差,明确“城市化”战略》,《深圳大学学报》2017年第3期。

理位置和心理层面有着显著的隔离,农村剩余劳动力进城易留城难,融入大城市更难,“半城镇化”现象突出,城市里的流动人口阶层逐步沦为贫民阶层,城市的“新二元”结构日益凸显。

(三)以“空心化”为特征的“中小城镇病”。在城市规模两极化格局下,受“循环累计因果效应”支配,大城市不断积累优势,另一端的中小城镇不断积累劣势,面临发展困境。中小城镇在我国城镇体系中数量大,发展潜力大,本身发展意愿强烈,但由于产业聚集力不足,就业机会少,公共服务、基础设施等较大城市远远落后,对人口和要素的吸引力不断削弱,发展动力和后劲均不足,尽管国家已在政策层面“全面放开建制镇和小城市落户限制”,提出“有序放开中等城市落户限制”,但农业转移人口在中小城市落户积极性大大低于预期,处于人口净流出状态。“大城市病”与“中小城镇病”并存正是城市格局两极化的后果。

发展经济学认为,一国在经济大发展阶段实施不均衡的发展战略,可以带动整体经济水平短时间内取得进步。但到了中高收入阶段,不均衡发展战略若未能及时向均衡发展战略转型,则将会导致落后地区的“低端锁定”,二元经济成为桎梏不能破除,经济社会矛盾集中爆发,最终陷入“中等收入陷阱”,拖累整体经济。我国 2017 年人均 GDP 达 59262 元,已处于中高收入阶段,要在战略层面从“不均衡”走向“均衡”,谨防二元经济的固化,关键是要在“聚集优势”开始下降时,抓住时机,走“均衡发展”道路。

五、消除城镇体系两极化的路径选择

均衡是各种力量相互制衡后达成的相对平衡、保持必要张力的状态,落实到城镇化的层面,均衡城镇化就是要实现空间均衡,解决城乡之间的不平衡和城市规模体系的失衡。均衡问题实质是资源配置问题,空间均衡意味着资源在地域空间的合理分配。

而资源空间分布的最终状况则取决于区际间的非均衡力。换言之,资源的空间分布将由聚集机制产生的向心力和扩散机制产生的离心力共同决定。以下从构建消除“区位黏性”的资源聚集与扩散机制为切入点,重塑我国城市规模格局。

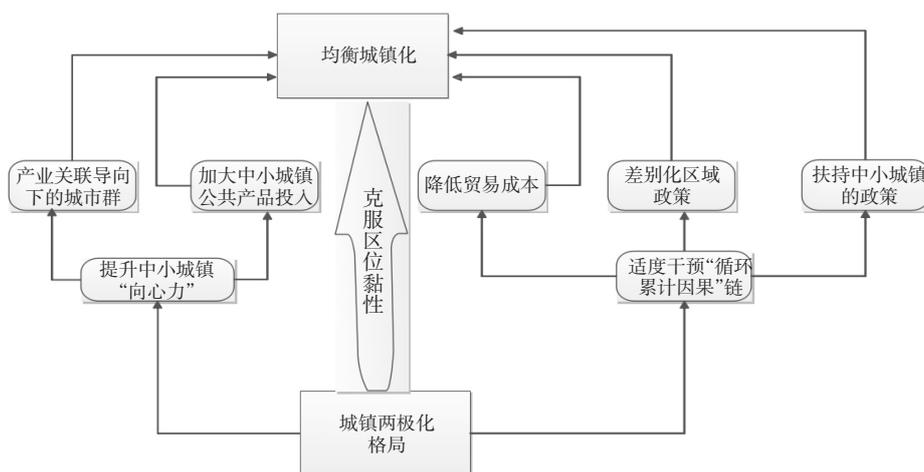


图 1 均衡城镇化格局的路径示意图

(一) 提升中小城镇的“向心力”

中心城市聚集要素到一定“门槛”值后,“市场拥堵效应”渐强,产生“离心力”,为欠发达的中小城镇提供发展机遇的“窗口期”,中小城镇可顺势抓住产业扩散再聚集规律,推行适当的区域政策,塑造自身的“核心向心力”。

1. 以产业内关联为主导,发展多中心城市群。现代产业集聚的过程就是分工深化后专业化的过程。空间经济学将产业内关联作为产业聚集的核心力量,在非对称的核心-边缘模式下,边缘地区的发展一般始于核心区在“市场拥堵效应”下的产业扩散,但这样的扩散显然并非同步匀速向所有周边边缘区扩散,最终取决于边缘区是否具有接受“空间外溢”的某些条件,只有具备核心区扩散产业所需优势的边缘区,才有可能承接核心区转移出来的产业,形成新的聚集,并启动“循环累计因果效应”下的优势积累。长三角的城市群发展是一个区域间产业专业化分工可资借鉴的经验样本。长三角以上海为龙头,改革开放三十多年后,城市体系从首位分布演变为均衡分布,形成了南京、苏州、杭州等次一级中心,同时县域经济发展也十分抢眼,江浙沪的百强县达43个。长三角成功的重要原因之一在于上海通过产业关联,优化产业布局,较好的发挥了中心城市的外溢和辐射作用。因此,中国的中小城镇要融入城市群建设,利用自身禀赋和比较优势,接受中心城市辐射,主动为中心城市提供专业化配套。作为中小城镇能通过为中心城市进行专业化配套聚集起一个或几个产业足以支撑中小城镇成长。

2. 加大中小城镇公共产品投入,强化“聚集力”。广义的公共产品包括基础设施和公共服务。公共产品在城市的聚集力中扮演重要角色。公共产品与本地税收关系密切,一个地区税收收入越高,则提供公共产品的能力越强,故公共产品的区间竞争实质是区间税收竞争。在城镇体系的非对称结构中,中小城镇显然位于边缘区,总处于不利地位,因产业比重小,往往无法提供与大城市相媲美的公共产品。大城市拥有更多产业和更宽广的税基来支撑高质量公共产品,从而强化了有利地位。基础设施薄弱和公共服务落后是我国中小城镇人口流失的重要诱因。长期以来,中国政府的“大城市偏向”理念导致中小城镇在基础设施和公共服务投入不足,成为掣肘城市成长的短板,加速了要素的外流。均衡城镇化一方面必须修正“大城市偏向”,减少对大城市的制度性补贴,平滑要素向大城市过度聚集的扭曲效应;另一方面,要加大对中小城镇的投入,通过补齐基础设施和公共服务的短板,以提高中小城镇的宜居度吸引农村剩余劳动力以及对生活宜居要求高的人群的流入,以交通基础设施网络的改善,促区域产业空间分工格局形成,进而创造就业岗位,聚集人口。

(二) 适度干预“循环累计因果效应”的政策

聚集机制中“本地市场效应”与“价格指数效应”两种“向心力”都具有“循环累计因果效应”,从而形成扩大区际差距的“路径依赖”的机制。因此“熔断”大城市内生的“自强化”机制是诱导区域从非对称结构向对称结构变迁的必要选择。

1. 对贸易成本变量施加影响。“循环累计因果效应”的内生扩张机制与贸易成本关系密切。企业在选择区位时一方面考虑市场规模大小,另一方面则考虑贸易成本大小。在市场规模相同情况下,一般企业倾向选择贸易成本小的地区。若区域内的一体化程度高,贸易成本很低,则企业选择市场规模大的区位。因此降低自身的贸易成本是中小城镇争取发展机会之应然。贸易成本包括自然成本(运输成本)和制度成本。前者是自然形成的成本,后者包括因市场不健全、观念落后、公共服务水平低、人力资本不足等人为因素产生的成本。我国的中小城镇要改善自身在城市体系中的弱势地位,一方面需加强交通基础设施建设,降低自然成本;另一方面需营造良好营商环境,降低各种制度成本,削弱大城市的“循环累计因果效应”。

2. 差别化的区域协调政策。传统的经济学理论将推动要素自由流动的区域经济一体化作为缩小区际差别的政策之一。但在空间经济学分析框架下,要素自由流动并不会使要素自动从核心区向边缘地区流动,反而可能会增强核心地区的“虹吸效应”,区域经济一体化对整体区域经济产生的影响要区分看待。动态效应下要素自由流动引发产业进一步向核心区集中,结果可能提升整个经济效率,从而提升整个区域福利水平;静态效应下,要素自由流动使边缘

区所获产业份额小,降低了福利。若动态效应大于静态效应,则有利区间差距的缩小,反之,前者小于后者,则区域一体化政策反而将进一步加大区际差距。由于“本地市场规模”是“向心力”的初始动力,边缘区启动工业化的最小市场规模与其本身的比较优势及区域间的贸易成本相关。比较优势越大,启动工业化的最小市场规模越小,核心区越开放,边缘区所需的市场规模越小。因此,要改善我国城市两极化格局,区域一体化政策不可盲目推进。发达的大城市和欠发达中小城镇要实行差别化政策:鼓励大城市开放市场,适当保护中小城镇的市场并鼓励中小城镇发展具有比较优势的产业。

3. 扶持中小城镇的倾斜政策。给予中小城镇扶持倾斜政策,也是克服“区位惰性”,打破“循环累积因果”链的重要举措。空间经济学理论中的政府扶持政策,对“边缘”区而言,同样呈现非线性特点并具有“门槛效应”,即初始的扶持政策未必会引起聚集出现,但扶持政策累加到一定“门槛”值时,会突发性变到质变,引发要素向“边缘”区聚集。该研究表明政府推进欠发达地区的倾斜政策是有效的,但前提是政策的优惠力度要叠加到某一“阈值”,新的聚集才会发生。政策还能引导人们的预期。当核心-边缘区的贸易成本处于维持核心-边缘区与打破对称结构的区间,人们会根据大部分人的预期选择核心-边缘结构或对称结构,该预期会推动原有的结构向另一种结构转化。政策能通过对人的预期的干预,发挥重要引导作用。因此中国均衡城镇化实现需要恰当的政策引领,对人们的预期施加影响力,通过政策将“市场拥堵效应”下的人口由大城市诱导流动至中小城镇。

六、结 语

经济活动空间分布的非均衡是区域差距形成的根本原因。我国城镇体系两极化态势可从经济和非经济两个维度考察:前者表现为人口集中后的“聚集效应”具有规模报酬递增特征,从而诱发正反馈机制,造成大城市愈大;后者表现为政府的“大城市偏向”引致“拥挤效应”失灵,助长“区位惰性”,最终形成大城市“过密化”和小城镇“空心化”的失衡格局。

为此,改变这种失衡的相应政策至少包括三个方面:一是将城市按不同规模进行功能区分:大城市发展多样化产业,中等城市走规模经济道路,小城镇专注特色产业为大中城市提供辅助配套,以此培育中小城市的“核心向心力”,克服“区域黏性”。二是纠正“大城市偏向”,公共产品供给适当向中小城镇倾向,增强中小城镇“向心力”,遏制两极化态势的发展势头。三是不能低估政策在实现城镇体系协调发展中的作用,政策具有“量变到质变”的叠加效应。有效的城市协调政策还需考虑适中的城际间贸易成本、有区别处理中心城市和边缘城市的市场开放度以及如何提供政策诱因引导人们迁移的预期。

综合而言,本文的创新点在于将空间经济学分析区间差距的核心-边缘理论迁移至分析城市间差距,运用非均衡力量形成的动力机制解释中国当前的城镇体系现状,并从构建中小城镇“向心力”的角度对中国城镇体系的合理化提出相应主张。

当然,本文仅对中国城镇体系进行整体勾勒,提供了一个指向性的政策意图。事实上中国不同区域的城镇体系具有异质性。由于发展层次的不同,中西部的城市体系是否正处于一种“极化效应”阶段,在这个阶段是否有必要政策干预,缩小区域差距的政策与经济发展阶段之间的关系如何契合,其中相互作用的机制如何。这些问题本文尚未涉及,需要后续研究做进一步细化探讨。

(责任编辑:徐淑云)