

新型城镇化中的制度联动改革及其协调效应

——以长三角地区为例

凌永辉 查婷俊¹

【摘要】：新型城镇化的“新”体现在提升城市的市民幸福、公共服务等内涵层面，核心是人的城镇化。基于这种认知，本文对长三角地区的新型城镇化问题进行研究后发现：长三角地区在推进新型城镇化过程中，仍然存在户籍人口城镇化低于常住人口城镇化、土地城镇化快于人口城镇化、城镇化容易沦为房地产化三个方面的问题。破解上述难题的关键在于构建以城市群为主体的城镇格局，推进户籍、土地和财税制度的联动改革，实现人口、土地和资金之间的要素协调。长三角城市群具有功能协同和组织重构的巨大优势，有利于在以市场自组织机制协调为主的“扁平化”多中心网络结构中，实现产业集群带动人口集聚，并在要素集聚中同步优化配置。

【关键词】：新型城镇化 联动改革 协调效应 城市群

【中图分类号】F061.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006—012X(2019)—05—0044(07)

一、引言

改革开放40年来，农村经济体制改革释放了我国城镇化的“制度性红利”，促进我国完成了西方发达国家上百年的城镇化发展历程。但是，这种快速发展的城镇化也不可避免地带来了一些棘手的后遗症，如土地收益分配不公、城乡收入差距扩大、社会冲突加剧等。在此背景下，“新型城镇化”战略思想孕育而生，即坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化与工业化深度融合、工业化与城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。^[1]新型城镇化的本质是要实现人的城镇化，由过去那种片面追求城市规模扩张向进城人口的市民化转变。

然而，过去5年来，新型城镇化的推进并不顺利，发展较为缓慢。究其原因，主要还是由于我国日益突出的城乡二元结构矛盾未能从根本上得以解决。在过去很长一段时期，政府为了支持重工业优先发展战略的需要，确立了一套较完善的户籍管理制度，以法律形式严格限制农村户口流入城市。^[2]这一制度也造成了深刻的城乡二元分割，伴随着城镇化过程产生了严重的经济扭曲，并且具有自我固化的特征。^[3]特别是在当前人口老龄化导致人口红利消失加剧，而外部需求环境无明显好转的阶段，城乡分割的户籍管理制度，不仅导致城乡收入差距日益扩大，而且严重制约着经济新动能的形成。与此同时，在“城市土地国有、农村土地集体所有”的土地制度框架下，农民集体所有的农村土地变为国家所有的城市土地必须经政府统一审批，农村土地自由流转一直严格受限，土地行政性供给。^[4]由此导致了稀缺的土地资源在城镇化加速和经济转型发展过程中的错配。^[5]二元化的户籍和土地制度限制了劳动力在地区间的自由流动，是造成中国城镇化水平远远低于工业化水平的元凶。^[6]然而，我国城镇化的一个更重要的症结在于缺少资本。^[7]虽然过去“土地财政”在一定程度上缓解了资本短缺问题，但这一模式却是“竭泽而渔”的短视行为。有研究指出，未来10年中国城镇化率年均提高1.2个百分点，新增城镇人口将达4亿左右，若农民工市民化以人均10万元的固定资产投资

基金项目：国家社会科学基金重大项目“‘一带一路’战略与中国参与全球经济治理问题研究”(15ZDA018)；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“长江三角洲全面建设小康社会中的协调发展研究”(16JJD790023)；广东省哲学社会科学“十三五”规划2017年度学科共建项目“逆全球化背景下粤港澳大湾区产业升级驱动力研究”(GD17XYJ01)；广州市哲学社会科学“十三五”规划2019年度课题“广州推动金融更好地服务实体经济研究——基于产业转型升级的视角”(2019GZYB45)。

作者简介：凌永辉，博士研究生，南京大学商学院，江苏南京210093；查婷俊，讲师，博士，广东外语外贸大学战略研究院，广东广州510420。

计算(较低口径),需要增加40万亿元的投资需求。^[8]如此庞大的资金需求,断然不是继续依靠“土地财政”的旧模式能够解决的,这不仅是因为现在政府实施强制征地权的经济社会成本急剧增加,而且从长远来看,后备土地资源的存量总是在不断减少。

综上,已有研究围绕户籍、土地和财税等制度性因素的某一方面展开了深入分析,各有侧重,但却忽视了三者之间内在的联动性,所以无法形成一个逻辑自洽的可行方案,从根本上解决城乡二元结构矛盾,也就不能真正有效地指导新型城镇化实践。譬如,虽然有研究已指出,户籍制度改革必须要与土地制度改革联动,才能促进区域间平衡和城市内部的和谐发展,但他们并未针对城镇化推进过程中涉及资金来源的财税制度改革问题展开分析。^[9]倘若忽视了财税制度的同步改革,户籍和土地制度改革必将掣肘受限,新型城镇化也会步履维艰。因此,户籍、土地和财税制度改革的内在联动性,是加速推进新型城镇化建设的逻辑起点。鉴于此,本文从户籍制度、土地制度和财税制度的联动改革视角切入,考察人口、土地和资金间的要素协调为何有利于解决城乡分割难题,进而加速推进新型城镇化。其边际贡献主要在于:将制度联动改革的分析框架从二维度的户籍和土地拓展至三维度的户籍、土地和财税,提出以城市群建设作为突破口来推进改革联动的实现机制。

二、新型城镇化推进缓慢的特征性事实

长三角地区作为中国经济最发达的地区之一,也是人口和城市分布最为密集的地区之一。¹早在20世纪70年代,法国地理学家简·戈特曼就将该地区列为第6大世界级城市群,英国城市地理学家彼得·霍尔也认为该地区的强劲发展态势,使之很快可以与美国东北部、北美五大湖、日本太平洋沿岸等城市群相媲美。^[10]然而,长三角地区内部区域发展极不平衡。仅以江苏为例,2017年苏南、苏中和苏北地区生产总值之比为57:20:23,巨大的发展差距可见一斑。这种发展的非平衡性,不仅不利于长三角地区经济的健康持续增长,而且也严重拖累了新型城镇化进程。

1. 户籍人口城镇化仍大幅低于常住人口城镇化

表1 2005~2018年长三角地区户籍人口城镇化和常住人口城镇化(单位:%)

年份	上海市		江苏省		浙江省		安徽省	
	户籍人口 城镇化	常住人口 城镇化	户籍人口 城镇化	常住人口 城镇化	户籍人口 城镇化	常住人口 城镇化	户籍人口 城镇化	常住人口 城镇化
2005	84.46	89.09	43.33	50.50	27.53	56.02	20.99	35.50
2006	85.76	88.70	44.43	51.90	28.34	56.50	21.74	37.10
2007	86.81	88.70	45.74	53.20	29.00	57.20	21.98	38.70
2008	87.46	88.60	47.26	54.30	29.77	57.60	22.23	40.50
2009	88.25	88.60	49.94	55.60	30.40	57.90	22.33	42.10
2010	88.86	89.30	50.77	60.58	30.94	61.62	22.71	43.01
2011	89.32	89.30	54.09	61.90	31.41	62.30	22.90	44.80
2012	89.76	89.30	55.99	63.00	31.70	63.20	22.85	46.50
2013	90.03	89.60	57.43	64.11	32.02	64.00	22.92	47.86
2014	90.32	89.60	60.14	65.21	32.52	64.87	22.69	49.15
2015	—	87.60	—	66.52	—	65.80	—	50.50
2016	—	87.90	—	67.72	—	67.00	—	51.99
2017	—	87.70	—	68.80	—	68.00	—	53.50
2018	—	—	—	—	—	68.90	—	54.69

数据来源:Wind 数据库, 2015~2018 年各省户籍人口城镇化的数据缺失。

一般而言,用城镇化率这一指标来衡量一个地区的城镇化水平,是较为普遍的一种方法。根据国家统计局标准,城镇化率是按常住人口计算的城镇人口比上总人口,反映了一个地区常住人口中有多少人居住在城市。但是,很多城镇常住人口并没有城市户籍,也就不能获得与城市户籍相挂钩的一系列诸如教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、文化体育等公共福利和社会保障。表 1 显示了 2005~2018 年上海、江苏、浙江和安徽的户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率。从表 1 中可以发现,上海的城镇化水平要远远高于长三角地区的其他省份。2014 年,上海市户籍和常住人口城镇化率分别达到 90.32% 和 89.60%,均位列全国第一。2015 年后,上海市常住人口城镇化率呈现略微下降趋势。然而,安徽省的城镇化水平却与此形成鲜明对比。2014 年,安徽省户籍和常住人口城镇化率分别仅为 22.69% 和 49.15%,远低于全国平均水平,即使到 2018 年,常住人口城镇化率也仅为 54.69%。进一步地,除上海之外,江苏、浙江和安徽三地的户籍人口城镇化水平均远不及常住人口城镇化水平,特别是 2011 年以来,安徽的常住人口城镇化率虽然呈现出快速上升趋势,但其户籍人口城镇化率却出现了一定程度的下降。因此,从总体上看,长三角地区户籍人口城镇化水平仍然大幅低于常住人口城镇化水平。

2. 土地城镇化仍快于人口城镇化

地方政府是我国城镇化进程的主要推动者,但是在唯 GDP 论的地方官员政绩考核下,一些城市“摊大饼”式扩张的现象屡见不鲜,造成城市规模不断扩张的同时,城市人口的集聚程度却不高。图 1 分别描绘了上海、江苏、浙江和安徽的建成区面积及城市人口密度。²从图 1 中可以看到,长三角地区各省市的城市建成区面积呈现持续扩大的态势,三省一市的平均值从 2005 年的 1535 平方公里持续增加到 2017 年的 2573 平方公里,增长了 68%。其中,江苏的城市建成区面积总量和增速都是最大的,浙江、安徽次之,上海最末。然而,长三角地区整体上的城市人口密度却呈现出恰恰相反的趋势。根据图 1,除上海的城市人口密度有所上升之外,江苏、浙江和安徽的城市人口密度均出现了不同程度的下降。从 2005~2017 年,江苏的城市人口密度从 15731 人/平方公里下降至 12472 人/平方公里,浙江从 16324 人/平方公里降至 13596 人/平方公里,安徽从 17217 人/平方公里降至 16406 人/平方公里,降幅分别达到了 21%、17% 和 5%。因此,大量地通过“人为造城”来快速推进土地城镇化,忽视了人口和经济活动的集聚规律,导致城镇化的核心——人口城镇化严重滞后,而且土地城镇化这种粗放而低效的土地利用方式,也造成土地资源的严重浪费,这种城镇化模式是不可持续的。

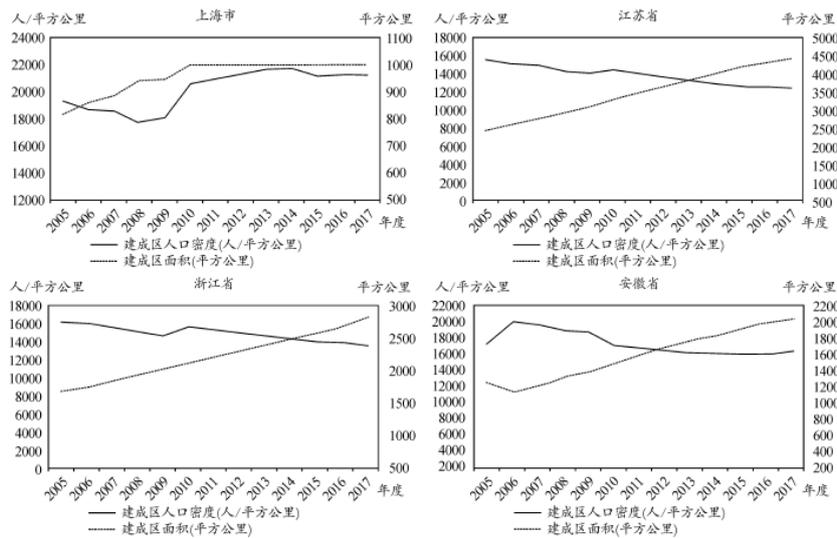


图 1 2005~2017 年长三角地区的城市规模与人口密度

数据来源:Wind 数据库。

3. 城镇化容易沦为房地产化

从各地推进城镇化建设的实践来看,行政手段的选择偏好仍然强于市场手段。如多地进行的行政区划调整,频频通过“并区”“撤县设区”等,进行大规模的征地拆迁、新城开发,利用房地产来维持土地财政。据统计,仅江苏一省,2009年以来就已有10例“撤县并区”,其省会城市南京已经成为江苏境内首个“全区化”的城市。但问题是,一方面,在目前的土地制度框架下土地行政性供给,资源配置被严重扭曲,城镇化外衣之下的“圈地”助推了房地产泡沫;另一方面,在缺乏企业培育和产业支撑的三四线城市,许多所谓的产业新城看起来是在推进城镇化建设,实质上却是以城镇化为名进行房地产开发,这样的“被城镇化”导致了大量房地产库存积压,造成了经济发展的严重结构性失衡。表2列示了长三角地区三省一市的城镇固定资产投资完成额中房地产开发占比。从表2中可以看到,2005年以来,房地产开发投资占比整体上呈现较大幅度的上升趋势,长三角地区均值接近全部城镇固定资产投资的1/3。其中,上海的房地产开发投资占比最高,2014年已经超过50%。值得注意的是,近几年来,长三角地区的房地产开发投资增速有所放缓,背后其实是国家近些年对一二线城市持续实施的楼市调控政策在房地产开发投资增量上的反映,而房地产开发投资存量依然巨大。如果推进新型城镇化过程中地方政府过于急功近利,而房地产开发中巨大的存量投资又调整不到位,新型城镇化很可能会沦为房地产化。

表2 2005~2017年长三角地区城镇固定资产投资完成额中房地产开发占比(单位:%)

年份	上海市	江苏省	浙江省	安徽省	长三角地区
2005	38.98	24.85	30.44	21.60	28.97
2006	36.47	25.49	29.00	20.90	27.96
2007	32.32	27.46	30.38	20.07	27.56
2008	32.59	28.46	30.88	22.91	28.71
2009	31.65	23.40	30.24	21.02	26.58
2010	42.78	24.69	35.85	21.90	31.30
2011	45.44	21.16	30.31	21.75	29.66
2012	46.56	20.37	30.57	21.09	29.65
2013	49.96	20.12	30.78	21.81	30.67
2014	53.33	19.83	30.83	20.41	31.10
2015	54.63	17.76	26.67	18.59	29.41
2016	54.93	18.14	25.26	17.32	22.03
2017	53.26	18.17	26.43	19.48	22.74

数据来源:Wind数据库。

新型城镇化的战略构想,为何会遭遇如此之难的挑战?究其原因,城镇化固然是一项长期而且复杂的工程,但在其推进过程中不能仅就城镇化本身,而必须考虑到与之紧密关联的户籍制度、土地制度、财税制度的联动改革,否则城镇化的推进工作必然步履维艰。实际上,新型城镇化的本质在于人的城镇化,即促进人口集聚,实现农业转移人口市民化。在这一过程中,农村劳动力能够自由流动是关键,但这一关键性条件却受制于当下的一系列制度安排,难以真正发挥积极作用。为此,实现农业转移人口市民化,内在地要求了户籍、土地和财税制度必须进行联动改革,通过发挥人口、土地和资金之间相互协调效应,有利于加快推进新型城镇化。

三、户籍、土地和财税制度联动改革的内在逻辑

自1958年政府颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，一套较完善的户口管理制度就被确立起来，其以法律形式严格限制农民进入城市，限制城市间人口流动。^[12]没有户籍意味着那些在城市生活的农村转移人口不能拥有与城市居民相同的公共福利和社会保障，其教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、文化体育等各方面都会受到不同程度的社会歧视。如在就业方面，城镇户籍人口在劳动力市场上具有非常明显的优势，不管是工资差异还是工作岗位，均表现出对非城镇户籍人口的歧视性质。^[12]如在社会保险方面，现有制度普遍的规定是，一个外来劳动力必须在工作地缴费15年后方能享受养老保险，如果未满15年便离开工作地，就只能退保，但退保时职工只能带走个人账户中个人缴纳的累积金额，而企业缴纳的统筹部分则无法带走，这对外来劳动力而言是不小的损失。^[13]倘若户籍限制能够全面放开，不仅能够提供城乡统筹发展、让更多人分享改革开放成果的机遇，而且所带来的增长潜力，也能够为中国经济的持续增长提供重要动力。^[14]

但问题是，为什么户籍制度改革推进却极其缓慢？原因很可能是与户籍制度紧密关联的土地、财税制度未能实现同步配套的联动改革。有专家认为：一方面，相当一部分地区实行城乡统一的户口登记制度，但成为“市民”的农村居民并没有获得当地相应的最低生活保障、保障性住房等公共服务；另外，一些城市在推进一体化时，仅针对当地农村居民，而不包括外来农村居民。”^[15]户籍制度改革推进过程中所遇到的这种挑战，很大程度上就是因为与农民息息相关的土地、财税制度改革仍然很不到位，导致各种公共福利与社会保障都捆绑在了户籍当中。

1. “钟摆式”迁徙下的土地依赖

我国农村劳动力的迁移不是永久性的，而是呈现出“钟摆式”的流动模式。其原因在于，现行土地制度下，农民个体对土地是没有所有权的，而只有使用权，这就决定了其无权出售和抵押土地。但随着经济的迅速发展，土地所产生的农业收入在农户家庭收入中所占的比例越来越小，而非农收入，尤其是外出务工收入的比例逐渐上升，从而土地由农民的主要生产要素演变为提供保障和抵御风险的资产。^[16]在这种情况下，尽管土地对于农民的要素生产功能减弱了，但其社会保障功能的强化使得农民不可能放弃对土地的依赖。另一方面，农村集体所有的土地产权又容易造成土地权属关系不明晰，导致即使有农业转移人口愿意放弃土地，但其应该得以补偿的土地权益却得不到有效保护，这又进一步加剧了农村劳动力永久性流入城镇的困难。而且，从宏观层面上看，保护18亿亩耕地是我国土地政策的红线，因而对建设用地指标采取严格审批和规划，明确限制土地跨省（市、区）间的占补平衡。这一规定限制了城乡统筹的跨区域土地交易市场的建立，进而导致农村土地不能直接进入城市建设用地市场。但是，城镇化过程中的级差土地收益规律却是客观存在的，政府如果继续以过去那种大规模强制征地来对土地收益进行攫取，必然导致与民争利。在这种情况下，农民不仅不能分享城市集聚带来的发展成果，而且低价征地还损害了农民的既有利益，新型城镇化将必然受阻。

2. 户籍制度背后的“土地财政”

众所周知，二元分割的户籍制度，制约了农业转移人口的市民化。但实际上，户籍只是表面现象，隐藏在这之下的社会公共福利分割才是导致人口城镇化滞后的根本障碍。然而，构建城乡统筹的社会保障体系，实现城乡公共服务均等化，需要有合理和高效的财政体制来支持。在现行的分税制框架下，我国地方政府财力在推进城镇化方面显得捉襟见肘。是以，“土地财政”成了城镇化的主导。虽然土地财政部分地缓解了地方政府财力紧张局面，但这一模式断然不可持续。这一方面是因为当前征地事件累积的矛盾威胁社会稳定，而强化审批管制与提高补偿标准也急剧拉升着征地的成本，政府难以再像过去那样通过实施强征地权来开放各种商业盈利性项目。^[17]另一方面，后备土地资源存量是有限的，单靠卖地来驱动城市的平面扩张，不仅造成土地资源利用的集约化程度低，严重浪费了稀缺的自然资源，而且也导致土地财政的基础愈加单薄。更为严重的问题是，土地财政还酝酿着庞大的债务风险。以土地为杠杆借债融资，以土地为诱饵吸引投资，再通过土地出让获得收入，这一通过“时间换空间”的土地经营城市化方式，可能由于国内外经济形势的变化而暴露出巨大风险。^[18]根据国家审计署的报告，2010年底，地方政府负有偿还责任的债务余额中，承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为2.5万亿元，占地方政府负有偿还责任债务余额的比重是81.2%。^[19]从某种程度上讲，土地财政造就了房地产市场的虚假繁荣，泡沫一旦破裂，地方政府庞大的债务风险必将引爆系统性危机。因此，推进新型

城镇化,必须要摆脱土地财政的两难困境。

3. 以城市群建设为突破口实现改革联动

上述分析表明,如果仅仅改革户籍制度,难以真正实现人的城镇化,而必须将户籍制度改革与土地、财税制度改革联动起来。但是,联动改革的突破口又在何处?本文认为,城市群作为实现区域一体化发展的载体,通过各城市之间形成定位准确、分工明确、功能互补的城市群落,能够促进新型城镇化建设中的劳动力、土地和资金需求的紧密协调。譬如,以全球性城市的上海为首,串联起南京、杭州、合肥 3 个省会城市而形成的长三角城市群,由于其覆盖面广、纵深度高的梯度格局,有利于城市群内的要素集聚功能与配置功能的协同,从而加速推进新型城镇化。

一方面,城市群内的产业集群带动人口集聚。现代化城市群中的产业集群,不仅具有更加高级的生产制造工艺,而且在创新设计、品牌营销、流通管理等各个环节,融入消费者定制偏好,从而引致更多的终端需求;同时,农业、工业和服务业之间的良性互动,也将产生大量的中间需求,反过来也促进现代化产业体系的规模增加和等级提升。但如果城乡二元化的户籍分割严重,那么无论在生产方面还是在消费方面,仅仅依靠现有的城市人口,不可能支撑产业集群所要求的劳动供给和商品消费。因此,构建现代化城市群,实际上就是保证有足够的农村转移人口真正融合为城市人口,以产业集群带动人口集聚。

另一方面,城市群中的要素容易形成集聚并同步实现优化配置。根据世界级城市群演化的一般规律,要素和发展能量都是向现代化城市群高度集聚的,物流、人流、信息流、资金流在其中交汇,演化为大中城市和小城镇一体化发展。其最大优点就是内部的资源共享和优势互补:一是教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、文化体育等能够实现统筹协调和多元共享,其正外部性有利于降低基本公共服务均等化供给成本;二是推进基本公共服务均等化,并非简单的平均化,而是促进机会均等,而城市群多层次、强辐射的地理空间体系,意味着不管是高技能劳动者还是低技能劳动者,都能在其中发挥比较优势,从而获得安居乐业的机会。与此同时,现代化城市群推进和发展,内在地要求其组织架构须从过去那种行政化、命令性的“垂直式”自上而下结构,转化为以市场自组织机制协调为主的“扁平化”多中心网络结构。如长三角城市群的要素集聚和功能协同,就是由于内在组织架构从“垂直式”转向“扁平化”,充分发挥了市场配置资源的决定性作用,从而有利于促进人口、土地和资金之间相互协调,加速推进新型城镇化。

四、结论与政策建议

本文的主要研究结论是:目前,长三角地区的新型城镇化推进缓慢,表现为户籍人口城镇化仍大幅低于常住人口城镇化,土地城镇化仍快于人口城镇化,城镇化容易沦为房地产化这三个方面。而造成上述现象的根本原因在于体制机制层面,尽管已有不少学者从户籍制度、土地制度、财税制度三个方面分别提出了一些有针对性的建议,但却忽视了三者之间的内在联动性。实际上,实现农业转移人口市民化,内在地要求了户籍、土地和财税制度必须进行联动改革。在具体实施路径上,可以通过城市群的要素集聚和配置功能的协同,来实现人口、土地和资金之间的相互协调效应,进而加快推进新型城镇化。为此,本文提出如下政策建议:

第一,加快建立和完善全民统一的居住证制度,剥离与户籍挂钩的利益分配功能,推进基本公共服务均等化。在以城市群主体的城镇格局中,户籍制度全面放开和城乡基本公共服务均等化的改革步子可以迈得大一点、快一点。尤其要注重发挥长三角城市群内各大中小城市和小城镇的人口经济集聚能力,让劳动力在地区间流动不再基于教育、医疗卫生、社会保障等公共服务差异,而是基于提升劳动生产率的需求。

第二,全面落实农村土地确权工作,尽快建立农村产权流转交易市场,探索城乡建设用地指标跨区域互换机制。由于历史原因,大量农村土地进行确权的难度非常之大,尤其是城市与城市之间地带的土地权属极为复杂,这就要求各地农发局、林业局、土地局和房产局等多个政府部门进行协调,切实为农民提供确权登记服务。在此基础上,可以通过修改《土地管理法》,从法律上进一步完善“三权”分置制度,促进农村“三块地”(即农用地、农村集体经营性建设用地和宅基地)在以城市群为主体的城镇格局下

实现自由流转,并且试点放开城乡建设用地指标互换的跨区域“占补平衡”的限制。

第三,主动改革财税体制机制,考虑在城市群内实施全面的财产税,积极研究针对所有财产及其保有、获得、转让等各个环节应该征收的合适税率,从而拓宽税基、稳定税收。同时,也应该相应地加大中央财政对地方财政的转移支付力度,提高县域增值税分成比例,推行消费税共享政策等。另外,针对城市群内由于行政壁垒可能产生的税收政策边界问题,一方面需要中央政府进一步简政放权,赋予作为新型城镇化建设主体的地方政府足够的制度创新优先权;另一方面,也需要地方政府之间建立常态化的议事协调机制,商议统一的税收管理政策。

第四,坚持市场主导、政府引导的基本原则,处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用。以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,一方面,必须尊重市场规律,包括城市经济集聚规律、级差土地收益规律等等,合理地利用这些规律,必然有助于大幅降低城镇化建设成本;另一方面,政府更好发挥作用的标准是不缺位、不越位、不错位,通过建立和完善负面清单制度来“放手”,把工作的“抓手”放到提供优质公共服务和营造良好制度环境上来。

参考文献:

- [1]中国金融四十人论坛课题组. 城镇化转型[M]. 北京:中信出版社, 2015. 9.
- [2][11]蔡昉, 都阳, 王美艳. 户籍制度与劳动力市场保护[J]. 经济研究, 2001, (12):41-49, 91.
- [3]Wen G J, Xiong J. The Hukou and Land Tenure Systems as Two Middle Income Traps-The Case of Modern China[J]. Frontiers of Economics in China, 2014, 9 (03):438-459.
- [4]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, (06):183-197.
- [5]黄忠华, 杜雪君. 土地资源错配研究综述[J]. 中国土地科学, 2014, (08):80-87.
- [6]Lu M, Wan G. Urbanization and Urban Systems in the People's Republic of China: Research Findings and Policy Recommendations[J]. Journal of Economic Surveys, 2014, 28(04):671-685.
- [7][17]北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J]. 国际经济评论, 2010, (02):54-92, 5.
- [8]迟福林. 释放改革的红利[N]. 学习时报, 2012-12-03(01).
- [9]陆铭, 陈钊. 为什么土地和户籍制度需要联动改革——基于中国城市和区域发展的理论和实证研究[J]. 学术月刊, 2009, (09):78-84.
- [10]方创琳, 姚士谋, 刘盛和. 2010 中国城市群发展报告[M]. 北京:科学出版社, 2011. 32.
- [12]Zhang H. The Hukou System's Constraints on Migrant Workers' Job Mobility in Chinese Cities[J]. China Economic Review, 2010, 21 (01):51-64.
- [13]陆铭. 玻璃幕墙下的劳动力流动——制度约束、社会互动与滞后的城市化[J]. 南方经济, 2011, (06):23-37.

[14]都阳, 蔡昉, 屈小博, 等. 延续中国奇迹:从户籍制度改革中收获红利[J]. 经济研究, 2014, (08):4-13, 78.

[15]王一鸣. “十三五”将加大户籍改革管理目标“一国一制”[EB/OL]. <http://finance.people.com.cn/n/2015/1019/c1004-27712022.html>.

[16]蔡昉. 劳动力流动的政治经济学[M]. 上海:上海三联书店, 2003. 190.

[18]何杨, 满燕云. 地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析[J]. 财贸经济, 2012, (05):45-50.

[19]国务院发展研究中心课题组. 中国新型城镇化:道路、模式和政策[M]. 北京:中国发展出版社, 2014. 119.

注释:

1 2016年国务院批复同意的《长江三角洲城市群发展规划》正式将安徽的八个城市纳入到长三角城市群, 标志着长三角的范围已经从原来的“两省一市”扩展到目前的“三省一市”。因此, 本文也将安徽省纳入分析。

2 城市人口密度用每平方公里建成区面积上的城镇人口数量进行衡量。