

# 江苏城镇化高质量发展：

## 紧迫性、困境与破解<sup>1</sup>

颜银根 刘敬悉

**【摘要】**改革开放以来，江苏城镇化水平有了大幅提升，2019年整体水平超过了70%。江苏城镇化发展正处于从城镇化水平发展向城镇化质量发展转型时期，大量人口待市民化增强了江苏省城镇化高质量发展的紧迫性。尽管江苏城镇化一直走在全国前列，但仍然面临巨大的困境：在微观方面，江苏存在着严重的劳动力错位流动现象，社会保障不足导致劳动力出现了流动错位，城市的高房价进一步加剧了人口市民化的压力，最终导致城镇化只有“量”变而没有“质”变；在中观方面，江苏城市建设与治理形成了错位，土地城镇化超前导致土地利用效率不足，大规模的扩张加剧基础设施建设的不足，城市无序发展导致城镇化质量低下；在宏观方面，江苏缺乏城市群统领而导致空间关联不足，城市与城市之间的关联性不足致使城市间的产业分工不足，进而整体城镇化质量较低。经济活动空间关联是区域经济学的重要研究内容，江苏城镇化高质量发展需要围绕着经济空间关联性来逐一破解：微观方面，纠正要素与产业空间错配，实现资源空间优化配置；中观方面，改变城市单独治理方向，实现空间联合治理提高效率；宏观方面，依托城市群经济，实现多都市圈联动发展。

**【关键词】**城镇化；高质量发展；经济空间关联

**【中图分类号】**F292 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-1071(2021)01-0085-06

### 一、城镇化高质量发展研究进展与述评

改革开放以来，中国的城镇化水平有了大幅的提升，成为中国经济增长的重要动力。在斯蒂格利茨看来，“中国的城市化与美国的高科技将是影响21世纪人类社会进程的两件大事”。不可否认，中国的城镇化是富有潜力、非常令人兴奋的事情。但是，中国的城镇化建设也是人类一项庞大而棘手的工程，面临着巨大的挑战<sup>[1]</sup>。尽管2019年底中国城镇化率达到了60.6%，但是中国城镇化质量并不高。2014年，国家发改委设立了一批国家新型城镇化综合试点，十九大报告也提出了“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，加快农业转移人口市民化”，这两件事都表明中国城镇化发展质量亟待提高，城镇化高质量发展是高质量发展体系的重要环节。

新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。相比较而言，“新型城镇化”更加注重城市化的质量，中国当前的城镇化在质量方面存在很多问题<sup>[2]</sup>。当前有关城镇化质量的研究主要集中在如下三个方面：

第一，关于城镇化质量指标体系的构建。城市化质量的核心内容是城市现代化，终极目标是城乡一体化，应采用多个指标进行综合评价<sup>[3]</sup>。为此，众多研究者从经济发展、社会发展、生态环境以及居民生活等多个方面构建了城镇化质量的评价指标体系

**基金项目：**2018年度江苏省社科基金项目重点项目(18EYZ003)；江苏省研究生科研与实践创新计划项目(KYCX19-1520)。

**收稿日期：**2020-09-04

**作者简介：**颜银根，南京审计大学经济学院副院长、副教授、硕士生导师，211815；刘敬悉，南京审计大学经济学院区域经济学硕士研究生，211815。

[4-6]。其中,最具有代表性的是 2013 年《中国经济周刊》与中国社科院城市发展与环境研究所联合发布的《中国城镇化质量报告》,该报告构建了由 3 项一级指标、7 项二级指标、34 项三级指标组成的城镇化质量评价指标体系,并对中国 286 个地级以上城市城镇化质量进行排名<sup>[7]</sup>。

第二,关于城镇化质量对地区经济发展的研究。城镇化水平的提升极大地促进了中国经济增长,而城市化质量的提高同样能够有效促进中国经济的增长。相比较而言,人口城镇化对地区经济增长的长期效果更加明显<sup>[8]</sup>。中国城镇化质量呈现出“东高西低”的格局,地区城镇化的质量与地区的经济发展水平有着一定的关联<sup>[9]</sup>。整体而言,城镇化的水平与城镇化的质量有着一定的关联<sup>[10]</sup>。

第三,关于城镇化质量的影响因素及动态演化研究。城镇化发展质量受到一系列因素的影响,包括地区财政收入、互联网发展、地区全要素生产率、企业家精神等。中国城镇化发展有赖于财政投资的拉动,但是粗放型的投资不利于城镇化质量的提高<sup>[11-12]</sup>。互联网经济能够促进商贸服务业经济的发展,各区域互联网普及率与城镇化质量呈显著的正相关。地区的全要素生产率直接取决于地区经济发展方式,从而也决定了地区城镇化发展的质量<sup>[13]</sup>。

从现有关于城镇化质量的研究来看,至少有两个方面的不足:1. 相关研究只关注宏观,缺乏对微观的研究。城镇化质量如何,最具有发言权的应该是微观主体的居民和企业。居民有没有从城镇化中获得更高的福利水平应当是城镇化发展质量的重要评判标准,但是现有研究普遍回避这一问题。2. 相关研究只关注指标和趋势,缺乏对原因的分析。由于没有微观基础,现有关于城镇化质量的研究更多地是指标体系的构建和趋势的分析,鲜有研究深入探析影响城镇化发展质量的原因。鉴于此,本文主要分析如下两个问题:江苏城镇化高质量发展在微观、中观和宏观层面都面临着哪些困境?这些困境如何来破解?

## 二、江苏城镇化高质量发展的紧迫性

江苏作为全国经济发达地区,城镇化发展一直走在全国前列。同时,江苏省内各地区城镇化差距又相对较大。目前,江苏省正处于城镇化高质量发展的转型期,人口市民化问题突出,江苏城镇化高质量发展有着较强紧迫性。

### (一) 江苏城镇化发展进入高质量发展的转型期

随着江苏经济水平的快速发展,近十年江苏城市化水平也得到了大幅提升,全省城镇化率从 2008 年的 53.4%提高到了 2019 年的 70.6%。<sup>①</sup>如果考虑外来流入人口的因素,江苏省这一时期城镇化率将提高更多。

图 1 数据显示了 2019 年江苏省 13 个地级市城镇化率和城镇化率 75%,70%两条参照线。从图 1 中可以看出,2019 年南京市、无锡市、苏州市的城镇化率已经超过了 75%,常州市和镇江市的城镇化率也超过了 70%。比较而言,苏中和苏北地区的城镇率相对较低,但也都超过了全国平均水平(60.6%)。从发达国家的城市化经验来看,城市率超过 70%后,城市化进程将放缓。这就表明,江苏近半数地级市已经进入城镇化的后半阶段。这一时期,城镇化的主要工作应当从“量变”转向“质变”。

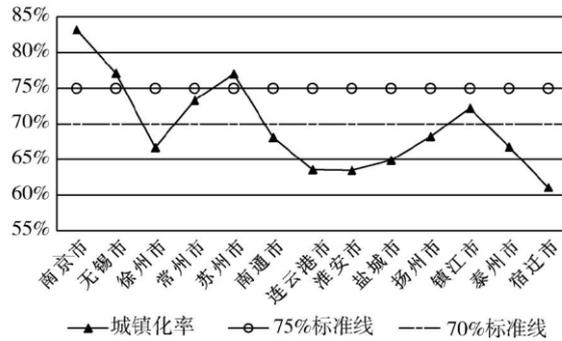


图1 2019年江苏省13个地级市城镇化率

江苏作为国家新型城镇化首批综合试点省份,在城镇化建设方面始终走在全国前列。在2018年国家发展改革委办公厅发布的《关于印发第一批国家新型城镇化综合试点经验的通知》(发改办规划〔2018〕496号)中,明确提出要“形成全国性制度和政策安排,推动新时代新型城镇化高质量发展”。这就要求在城镇化发展进入转型期后,江苏理应走在城镇化高质量发展前列。

(二) 江苏人口市民化问题突出

人口市民化是城镇化高质量发展的重要议题,十九大报告中也明确提出“农业转移人口市民化”。江苏作为中国经济发达省份,外来人口的流动数量相当巨大,截至2019年底,江苏流动人口总量超过2000万人,这给江苏人口市民化带来了巨大的挑战。

图2数据展示了2019年江苏省13个地级市城区人口待市民化率<sup>②</sup>,如果待市民化率为正,则表示该地区人口市民化有待进一步推进。整体而言,苏南、苏中和苏北地区出现明显的分化,除泰州有较少净流出外,苏南和苏中其他地区人口处于净流入状态。苏南地区的市民化问题较为严峻,待市民化率普遍超过了15%,其中苏州为48.77%、无锡为31.09%、常州为23.01%。

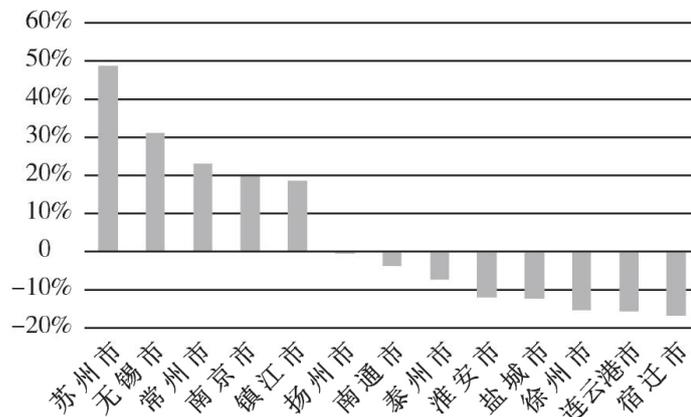


图2 2019年江苏省13个地级市城区人口待市民化率

人口待市民化率看似只是户籍制度问题,其背后却隐藏着外来人员无法公平地享受医疗、教育、住房等资源,从而降低了外来人员归属感的现实困境。2018年在两会工作报告中李克强总理再次提出“今年再进城落户1300万人,加快农业转移人口市民化”。2018年,包括南京、天津、武汉、成都、西安等20多个大中城市开出了诱人的“抢人”条件,加速了人口市民化进程。江苏只有解决好外来人口普惠性市民化的待遇问题,才能真正留得住人,也才能真正地实现城镇化发展的意义。

### 三、江苏城镇化高质量发展的困境

江苏城镇化高质量发展存在多方面困境，这其中既包括全国各地普遍的经济特征，也包括江苏独有的经济特征。整体而言，江苏城镇化高质量发展困境包括：（1）微观上，江苏省内劳动力流动出现了错位；（2）中观上，江苏省内各城市建设与治理出现了错位；（3）宏观上，江苏城市群建设滞后导致经济空间联动发展不足。

#### （一）城镇化高质量发展的微观困境：劳动力流动错位现象

随着地区经济发展，地区的城镇化水平快速提升。江苏省南京等城市的城市化水平甚至超过了 80%，但是城镇化质量却并不高。城镇化的本质是劳动力在空间上的流动，从农村地区向城市地区流动。但是在劳动力流动过程中，是选择向中小城市流动还是向大城市流动则会直接影响城镇化的质量。

##### 1. 流动劳动力社会福利不足，导致工资水平成为劳动力流动的决定性因素

在劳动力选择流动区位时，地区的经济发展水平、工程性和社会性基础设施（如医疗、教育、卫生等）、地区的工资水平等都将影响劳动力区位选择。但是，相比较而言，劳动力流动时会将地区的工资水平作为考虑的第一因素。这主要是因为这些流动劳动力很难享受到教育、医疗、城市建设等城市基础设施服务。正是由于流动劳动力子女要在老家接受教育、生病要回老家报销，其在流动劳动力的福利函数中城市基础设施比重才远远低于城市居民，本应到三四线城市的流动劳动力却选择了去一二线城市，造成了劳动力流动的空间错配。

##### 2. 高涨的城市住房成本限制了劳动力的流动，并由此导致人口的排序效应出现

从图 2 中也可以看出，江苏的人口待市民化问题极为突出，具有全国人口市民化的典型特征。改革开放后，苏北、苏中地区大量农村剩余劳动力流入苏南地区。值得一提的是，尽管江苏的工业经济和地区国民经济一直保持快速的的增长，但是在 20 世纪 90 年代转移劳动力的工资水平基本长期保持不变，扣除通货膨胀的影响后，江苏转移劳动力的工资甚至出现了负增长。相对较低的工资水平与城市高涨的房价之间的矛盾，直接造成了江苏城镇化水平提升的同时人口市民化问题越发严峻。即便是全面放开户籍制度，日益突显的迁移成本也会成为阻碍人口市民化的屏障，并将导致人口排序效应的加剧：大城市集聚了最优秀的人才，小城市人才不断流失。

##### 3. 错位的劳动力流动导致城镇化水平只有“量变”而没有“质变”

江苏各城市的城镇化水平普遍较高，城镇化的速度也远高于同期其他省份。大量流动人口进入城市后，造成了城市拥堵、城市环境质量恶化等一系列“城市病”。城镇化水平的提升是横向的发展，而城镇化质量的提升则是纵向的发展，两者有着一定的联系。但是，由于大量劳动力的错位流动，城镇化水平的“量变”并不会必然带来城镇化质量的“质变”。恰恰相反，持续的大量劳动力的流入反而会加剧城市生活成本，但由于“区位粘性”的存在，流入劳动力仍然留在城市，从而进一步带来城镇化质量的恶化。

#### （二）城市化高质量发展的中观困境：城市建设与治理的错位

大量外来人口流入会导致城市化质量提升变缓，而城市基础设施建设和管理的不足又会进一步降低城市化质量。城市化的发展不只是人口的流入，也不只是城市建设，如果人口的流入问题和城市建设没有协调好，城市基础设施建设与管理出现错位，那么城市化质量的提升同样无从谈起。

### 1. 土地城镇化的加速，导致土地利用效率不足

从江苏乃至全国的城镇化发展来看，土地的城镇化明显快于人口的城镇化，这也导致大量房屋空置并出现“鬼城”现象。土地城镇化的快速发展一方面是因为城市建设贪图大的发展模式，并以此寻求更多的话语权；另一方面是因为土地财政的机制促使地方政府卖出更多的地。无论是哪种原因，土地城镇化无疑造成了城市土地的低效利用。加之老城土地价格持续上涨，老城改造滞后与新城建设快速推进都严重影响着城镇化的质量。

### 2. 城市基础设施建设严重滞后，导致城镇化质量较低

大量人口的流入以及地区高铁新站的建设等催生了新城的建设，促进了城镇化水平的发展。然而，土地城镇化只是城镇化发展的部分，新城建设后人口密度持续低下导致城镇化质量大打折扣。在城市的基础设施建设中，经常出现住房已经完全出售，但是周边与居住质量密切相关的教育设施、配套的菜场以及配套的交通和商业等未能到位现象。城市基础设施建设滞后，无疑会导致居民生活质量难以提升，从而对居民的筛选机制不足，并最终导致城镇化的质量较低。

### 3. 城市治理不足，导致城市无序发展

基础设施建设的不足，引起城市的无序发展。从整个框架来看，城市内有医疗、教育设施。但是，无论是医疗还是教育，城市内部各板块的巨大差异无疑导致大量人口集聚在城市基础设施丰裕的地区，脏乱差在城区时有发生，与城市追求的品质生活完全相悖。大量人口的进入对城市治理提出了新的要求，但是无论是城市治理的容量还是强度都无法满足现代大城市人口集聚的要求，从而引起城市拥堵、城市环境恶化等大量的“城市病”。

## （三）城镇化高质量发展宏观困境：经济空间关联不足

城镇化的加速不仅表现在城市规模的扩大，同时还表现在城市间的经济关联不断加强。而城镇化质量提升表现为城市经济关联性逐步扩大，但是受自然因素“长江”以及扬子江城市群特殊结构的约束，江苏城镇化发展面临着巨大挑战。十九大报告提出“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”目标，城镇化高质量发展不应是城市孤立化发展，而应当是“集群”式发展，通过城市群发展带动城镇化的高质量发展，这是江苏城镇化高质量发展的挑战和方向。

### 1. “天堑”长江从地理上分割了江苏城市的经济关联

江苏省 13 个地级市在地理上存在着分割，并分成苏南地区和苏北地区。这种地理上的分割导致江苏南北经济被割裂。尽管经过了几十年的发展，江苏拥有了多条过江通道，但地理分割对江苏城市经济的分割并没有得到实质性改变。从经济视角来看，地理的分割使得苏南和苏北地区间交通运输成本增加，导致异地企业和消费者在空间上的关联性被分割。由此，苏南地区和苏北地区不能很好地进行专业化生产分工，造成地区产业严重的同构现象，大大降低了地区生产效率。城镇化质量提升需要城市之间有着较高的经济关联与互动，“天堑”长江抑制了江苏城镇化质量的提升。

### 2. 复杂的城市群结构，导致地区城市发展难以协调

江苏城市群发展相对较晚，独特的地理位置让江苏城市群经济发展面临巨大的挑战。江苏的苏州、无锡、常州、南通较大程度上依附于上海大都市圈发展，而镇江、扬州、泰州则围绕着南京都市圈发展，苏北地区则因缺乏经济中心导致经济发展相对缓慢。江苏的 3 个中心城市南京、徐州、苏州分处南京都市圈、淮海城市群和上海大都市圈，而都市圈之间经济的关联远弱于都市圈内的城市关联。更为重要的是，南京、徐州和苏州均处于江苏省边缘地区，南京、徐州在都市圈并不占据绝对的主导地位，苏州也处于次中心的地位。扬子江城市群的规划有望打破这一格局，但是面临着巨大的挑战。扬子江城市群中的两个中

心城市（南京、苏州）分处城市群的两端，这种“哑铃式”的城市群不符合典型的城市群结构；扬子江城市群面临着长江“天堑”，特殊空间结构直接决定了扬子江城市群的发展方向与其他城市群有着本质的区别。

#### 四、江苏城镇化高质量发展的破解

上文从微观、中观以及宏观角度分析了江苏城镇化发展的困境问题。无论是微观视角的劳动力流动错位、中观视角的城市基础设施建设与治理错位，还是宏观角度的城市群经济关联性不足，本质而言都是经济活动空间配置和联动的问题没有得到很好的处理，经济出现了空间失灵的问题。江苏城镇化高质量的发展有赖于劳动力在空间上的有序流动，更要求形成完善的地区产业和交通体系，这样城市或区域之间才能形成良好的空间联动发展。

##### （一）纠正要素与产业空间错配，实现资源空间优化配置

劳动力空间流动的错位本质是要素在空间没有很好地实现联动，并最终导致资源在空间上的错配，降低了城镇化发展的质量。甚至，由此引起整个地区或者国家的经济发展质量低下。高质量发展要求要素在空间能够更好地流动，消除地区之间要素流动的贸易壁垒。要素的流动需要全盘考虑，其目的是促进地区产业的发展。由于经济活动的空间关联，要素空间流动和产业空间布局需要联合考虑，现代产业体系要求资源得到优化配置，在产业政策和区域政策间需要找到平衡。城镇化高质量发展需要根据地区的比较优势进行产业空间布局，并且需要通过构建区域交通网络，降低地区间的运输成本。对于江苏省内而言，尤其需要做好城市间的产业间和产业内分工，充分利用各地比较优势促进整个地区城市化高质量的发展。

##### （二）改变城市单独治理方向，实现空间联合治理提高效率

城市治理的目标是让城市能够更加顺畅地运行，从而促进资源利用效率的提升，提高地区经济发展质量。然而，现代城市的治理不仅需要考虑城市内治理，更要考虑城市间治理。作为经济高质量发展的重要环节，城镇化高质量发展需要跨空间联合治理，包括城市间的信息系统联网、城市间信用系统和城市间交通系统共建等一系列内容。通过城市间联合治理来降低城市间交易成本，从而真正实现区域一体化发展目标。城市间联合治理对城市有着更高的要求，并且能够解决部分城市土地供应不足而另外一些城市土地价值无法体现的问题。人口流入地和人口流出地的双重联合管理，更能有效地促进城市的有序发展，从而最终促进城市高质量发展。城市间联合治理是城市治理在空间尺度上的扩大，同时也满足整个国家经济高质量发展的要求。

##### （三）依托城市群经济，实现多都市圈联动发展

城市群是“块状经济”的重要体现，是区域经济发展到高级阶段的重要产物，也是中国经济发展的重要增长极，更是中国未来经济发展格局中最具活力和潜力的重要因素<sup>①</sup>。城市群的建设并非城市的简单堆砌，如何促进要素和商品在空间的流动，提高城市间交通便利性和明确城市产业分工，从而达到市场化资源配置目标，这才是城市群经济发展的核心内容。作为城镇化的新型载体，城市群能够更好地打破行政壁垒，促进资源在空间合理配置，推动区域市场整合和一体化发展，实现经济整体效率的提高，从而实现城镇化高质量发展。如同解决负外部性问题，长江“天堑”应当放在全省全域来解决，通过过江通道的建设促进江苏苏南地区和苏北地区的联动发展。对于江苏特殊的城市群现象和结构，更应该强调南京都市圈、淮海都市圈以及上海都市圈之间的关联，而不应局限于江苏省内的发展，应实现多都市圈网络式联动发展。

#### 注释：

①数据来源于《江苏统计年鉴》（2020）。

②人口待市民化率，由地区的常住人口与户籍人口的差值除以户籍人口获得。

---

## 参考文献:

- [1]辜胜阻, 孙祥栋, 刘江日. 推进产业和劳动力“双转移”的战略思考[J]. 人口研究, 2013(3):5-12.
- [2]简新华. 城镇化及其道路理论的创新[J]. 经济研究参考, 2013(18):33-34.
- [3]叶裕民. 中国城市化质量研究[J]. 中国软科学, 2001(7):27-31.
- [4]何平, 倪莘. 中国城镇化质量研究[J]. 统计研究, 2013(6):11-18.
- [5]薛德升, 曾献君. 中国人口城镇化质量评价及省际差异分析[J]. 地理学报, 2016(2):194-204.
- [6]吕丹, 叶萌, 杨琼. 新型城镇化质量评价指标体系综述与重构[J]. 财经问题研究, 2014(9):72-78.
- [7]李凤桃, 赵明月, 张伟, 等. 中国 286 个地级以上城市城镇化质量大排名[J]. 中国经济周刊, 2013(9):22-28.
- [8]程莉, 滕祥河, 文传浩. 人口城镇化质量对经济增长影响的实证分析[J]. 统计与决策, 2017(2):136-139.
- [9]王怡睿, 黄煌, 石培基. 中国城镇化质量时空演变研究[J]. 经济地理, 2017(1):90-97.
- [10]张春梅, 张小林, 吴启焰, 等. 城镇化质量与城镇化规模的协调性研究——以江苏省为例[J]. 地理科学, 2013(1):16-22.
- [11]翟超颖, 代木林. 提升中国城镇化质量的财政政策研究[J]. 财政研究, 2014(12):79-81.
- [12]宋旭, 李冀. 地方财政能力与城镇化质量关系的实证研究——基于地级及以上城市数据[J]. 财政研究, 2015(11):70-74.
- [13]何文举. 全要素生产率提升新型城镇化质量的路径研究——以湖南省为例[J]. 区域经济评论, 2016(1):150-154.
- [14]吴福象, 刘志彪. 城市化群落驱动经济增长的机制研究——来自长三角 16 个城市的经验证据[J]. 经济研究, 2008(11):126-136.