

# 新型城镇化的制度资本理论研究

薛坤坤, 李晓姣

(郑州大学 商学院, 郑州 450000)

**摘要:**通过走访7个典型河南省新型农村社区,调查了50多个社区,研究发现,制度资本对推动新型城镇化建设具有重要作用,高效包容可持续的新型城镇化发展离不开制度创新;同时,还发现,户籍制度、土地制度、社会保障制度、城镇建设中的投融资体制以及企业制度等五方面对新型城镇化建设有重要影响;文章认为:新型城镇化建设是一场以人为中心,涉及经济、社会诸多领域的全面转型,包含着发展理念的根本转变;新型城镇化的本质是高效包容、制度经营与制度资本更新。本研究具有一定的理论创新,同时文章还从制度创新角度为河南省新型城镇化建设提供了合理的建议,具有一定的应用价值。

**关键词:**高效包容可持续;新型城镇化;制度资本;制度创新

**中图分类号:**C911;C912.82

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)05-0008-07

## 一、问题提出

近年来,随着我国城镇化建设如火如荼在全国各地开展,城市居民居住环境得到改善,城镇人口数量不断增加,中小城镇的数量也急剧攀升,并逐步发展为我国城镇化进程中不可替代的主力军。然而,城镇化建设是一项复杂的系统性工程,虽然我国城镇化建设随着工业化、现代化进程的步伐不断加快,但整体水平较低是不争的事实,这与我国当前经济发展水平严重不符。而随着我国城镇化中各种问题(盲目拉大城市框架,滥占耕地、乱设开发区,不断扩大城市面积)的不断出现,新型城镇化的课题被越来越多的专家和学者讨论。国务院总理李克强高度重视新型城镇化建设,多次强调新型城镇化建设的重要性。李克强指出<sup>[1]</sup>,推进城镇化,核心是人的城镇化,关键是提高城镇化质量,目的是造福百姓和富裕农民。要走集约、节能、生态的新路子,着力提高内在承载力,不能人为“造城”,要实现产业发展和城镇建设融合,让农民工逐步融入城镇。在中原经济区和河南省航空港区建设上升到国家战略后,河南省

对高效包容可持续的新型城镇化建设的重视达到了前所未有的高度。

对我国当前城镇化建设的发展状况而言,建立合理的城镇化制度已不是战略选择问题,而是理论完善与实践推广的问题。针对当前我国城镇化制度的瓶颈,也十分有必要对城镇化制度支撑体系的理论做全面细致的研究。与此同时,制度资本也是当下备受关注的热点,制度资本产生的制度红利更是引起了多方关注,许多学者(聂辉华等<sup>[2]</sup>;邓常春等<sup>[3]</sup>)都在呼吁制度红利推动城镇化建设。因而本文试图将制度资本理论引入到新型城镇化建设中去,以新型城镇化建设中的制度创新为起点,从制度资本角度来分析高效包容可持续的新型城镇化建设。

## 二、文献回顾

社会学家将城镇化定义为农村社区向城镇社区的集聚和转化过程;人口学家则认为城镇化即是农村人口向城镇转移并在城镇聚集的过程;历史学家将城镇化分为狭义的城镇化和广义的城镇化,其中狭义的城

收稿日期:2013-08-18

基金项目:河南省政府决策研究招标课题(2013B314);河南省工商联重点调研课题招标项目(HNGSL-2013-01)

作者简介:薛坤坤(1989-),男,河南省济源人,研究方向:经济分析与预测、公司金融与财务。

网络出版时间:2013-09-02 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130902.1051.002.html>

镇化是指在工业化过程中,城镇人口迅速集中、城镇数量不断增加、城镇功能不断完善、城镇在经济社会发展中的作用逐步强化的过程,而广义的城镇化则是指落后的农村社会逐步向先进的城镇社会转变的过程。经济学家则从经济与产业发展的视角,提出城镇化是各种非农业经济要素向城镇聚集的过程。

西方学者从制度角度研究城镇化问题始于科斯(Coase)为代表的新制度经济学的兴起。西方学者在研究中国城镇化发展现状后,认为中国在城镇化发展的具体制度安排上采取的是一种偏向城市的政策。Kym Anderson 和 Yujiro Hayami<sup>[4]</sup>提出发达市场经济国家在推进城镇化进程中,对农业及农民进行保护非常常见,但在中国,政府与农民以及城镇与农村的关系都带有强制性,中国政府采取的是偏向城镇的政策。Chan<sup>[5]</sup>研究发现,是户籍等制度限制了农民向城市的流动。Marton<sup>[6]</sup>认为国家采取的城市倾向性政策是改革开放以来中国沿海地区城市迅速崛起的主要原因。Schultz<sup>[7]</sup>则认为政府通过实行“剪刀差”政策,即扭曲了生产要素和产品价格,创造出不利于农业、农村、农民的政策环境,从而以农业剩余来补贴工业化的发展,实现了城市偏向政策。

国内学者对城镇化问题的研究以吴友仁<sup>[8]</sup>发表的《关于中国社会主义城市化问题》为标志。从研究内容来看,国内学者早期对城镇化问题的研究主要集中于国外城镇化相关理论的介绍与探究,以及其他国家在城镇化推进时的成功经验与失败教训的总结,后期才逐渐深入至对中国城镇化发展中制度问题的研究。刘传江和杨虹<sup>[9]</sup>认为,改革开放以来,尽管政府作为城镇化建设中制度改革唯一供给者的地位受到挑战,但即使是自下而上的城镇化制度安排的供给主体转变为农村社区政府、乡镇企业、城乡家庭等民间或市场力量,在新型城镇化建设中,自发性的制度创新要想获得普及,也必须征得政府部门的支持或认可。陈忠<sup>[10]</sup>提出,影响我国城镇化建设的主要原因是城镇制度的不完善,城镇制度是城镇存在的内在依据,构建与转换城镇制度,以制度创新推动城镇化建设,是我国城镇化建设实现跨越式发展的根本出路。徐璇<sup>[11]</sup>认为,我国城镇化建设中出现的诸多问题是因为未从制度视角研究城镇化建设,经济增长与发展离不开制度的创新,合理的制度安排可以有效推动经济的发展,因此,对城镇化制度改革是推动我国城镇化建设快速发展的重要前提。

总而言之,国内学者在研究过程中已经充分认识到制度创新对我国高效包容可持续的新型城镇化建设的重要性,普遍认同制度选择与制度安排是决定城镇化建设的关键因素,对城镇化建设中的制度选择和安排从

多层次、多维度进行了探索及研究。但就整体研究水平来说,现有文献研究缺乏对影响城镇化进程制度体系的系统性和完整性考虑,且他们的研究中均没有意识到制度资本理论在解释高效包容可持续新型城镇化中的基础性作用。因此,本文从制度资本的角度来考虑河南省高效包容可持续的新型城镇化建设中制度资本的作用,制度资本的概念相对而言是一个新鲜的概念,本文在周阳敏<sup>[12]</sup>提出的制度资本框架下来探讨城镇化建设中制度资本的作用,具有一定的创新性。

### 三、河南省新型城镇化与制度资本

河南省九次党代会确立了建设中原经济区,持续探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价,新型城镇化引领“三化”协调科学发展的新路子。全省各地积极探索,大胆实践,取得了扎实的成果。但是,在新型城镇化战略实施中也面临一系列急需破解的难题,本文在系统调查研究的基础上对该问题进行研究,并提出了相应的对策。关于制度资本的概念,参照周阳敏的观点,将制度资本分为政府制度资本、企业制度资本、公众制度资本,因此本文主要从这三个方面来讨论制度资本与河南省新型城镇化的作用机制,三种制度具体可以细化为:户籍制度、土地制度、社会保障制度、企业制度、城镇化建设中的投融资体制、观念、习俗等非正式制度。经济因素(现代农业、新型工业化、第三产业等的推动);人口聚集;其他因素。新型城镇化路径。

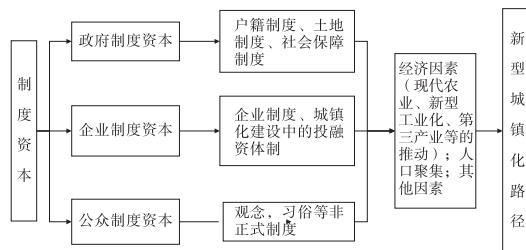


图1 制度资本与新型城镇化的理论逻辑图

#### (一) 户籍制度

作为一项基本的社会制度安排,户籍制度创新是河南省高效包容可持续的新型城镇化建设中最重要创新举措之一,河南省制定并下发了《关于进一步促进城镇化快速健康发展的若干意见》。将逐步废除农业和非农业户口二元制管理模式,创造人口自由流动的制度环境是河南省户籍制度创新的未来走向和理想目标。结合河南省户籍制度的现状与趋势,应从进一步放宽和降低入户的门槛条件、逐步剥离户籍制度的附加功能这两个方面进行具体创新。在国务院正式批复《中原经济区规划(2012—2020年)》后,河南省对新型城镇化提出具体要求,强调要走城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的高效包容可持续的新型城镇化道路。

### 1.进一步放宽和降低入户的门槛条件

通常城市规模越大,对流动人口的吸引力越大,其门槛准入条件也越苛刻。进一步放宽和降低门槛条件是实现人口自由流动的前提。综合考虑河南省经济社会发展基础以及城市承载能力等因素,应实行更加人性化的户籍制度。按照“主城区—区域性中心城市—县城和小城镇”的次序,制定阶梯式的宽松型户籍制度,吸纳有条件的农民工特别是新生代农民工在城镇就业和落户,其中进一步放宽和降低县城和小城镇的入户条件是重点所在。要在不损害农民在农村既得利益的前提下,鼓励在城镇稳定就业的农民工进城转户并主动放弃农村耕地、宅基地等资源,并按照市场价格使其合理退出产权。

### 2.逐步剥离户籍制度的附加功能

在传统城乡二元户籍制度中,就业市场准入、教育资源分配与占用、住房福利及社会保障获得等附加功能均与城镇户口相联系和挂钩。基于公平正义的理念,河南省政府应逐步剥离内含于城镇户籍制度的各种具有歧视性的福利功能,促使农村人口享有与城镇居民相同的待遇。一是建立城乡一体的就业体系,一视同仁地对待农村富余劳动力就业与城市失业人口的再就业;二是对于农民工以及由征地、移民后靠、水利工程移民等导致的农转非居民,要完善其子女入学、住房租购、社会保障等政策体系,引导有条件的农村居民整户转为城镇居民。

户籍制度之所以成为制约城镇化建设的关键因素,主要还是因为建立在户籍制度基础上的社会保障制度、公共财政制度以及社会福利制度的不完善,笔者走访的新型农村社区中放宽城镇户籍制度是普遍的做法。如濮阳徐镇镇同心昆吾社区规定,在群众自愿的基础上,凡是入住同心昆吾社区的群众,给予城镇居民户口,可按照就高不就低的标准,自愿选择城镇或农村的养老保险、医保、低保等社会保障,享受最高的保障标准;并免费参加劳动就业技能培训,优先安排就业岗位;免费办理土地证、房产证等证件,使群众得到实实在在的实惠。总之,只有完善缠绕在户籍制度上的社会保障、社会福利制度,实现从城乡二元结构的制度架构转向城乡整体发展的制度架构,才能够为继续推进城镇化构造良好的制度环境。

## (二)土地制度

土地问题是河南省新型城镇化建设的核心问题,土地制度创新是实现河南省新型城镇化发展的基础。河南省土地制度创新的目标是建立公平与效率并重的土地制度,充分保护农民的根本利益,促进城乡要素之

间的畅通流动。在促进中原经济区高效包容可持续发展的战略目标中,创新集约用地制度、土地征用制度和土地流转制度是河南省现阶段土地制度创新的突破点和主要内容。

### 1.集约用地制度创新

人多地少、后备土地资源有限的市情,决定了集约用地是河南省新型城镇化路径所必须坚持的基本要求。一是创新耕地保护机制,签订耕地保护合同,为责任用户提供养老保险补贴,制定耕地和基本农田的分区保护规划;对不同行业和区域的项目实行差异化的供地制度,鼓励节地型产业发展,引导城乡建设集约用地,而对于节约的土地可以地票形式交易;政府动态巡查和实时监测耕地保护状况,并把耕地保护责任制纳入由多部门共同参与的干部考核体系;二是推广城乡建设用地的增减挂钩试点,以土地利用总体规划、城乡总体规划为依据,遵循城乡建设用地的总量不增加、耕地的保有量不减少、质量不降低以及不违背农民意愿的原则,探索补充耕地数量、质量按等级折算的新型占补平衡制度,申请推广城乡建设用地的增减挂钩试点。

### 2.土地征用制度创新

以市场化方向、保护农民权益为核心的土地征用制度创新是河南省新型城镇化路径的关键环节。一是建立宅基地与承包地的退出机制,在坚持尊重农民意愿、保护农民权益的前提下,根据被征用土地的区位特点、原有收益、未来用途、可能增值收益等综合因素,结合被征地农民未来生存发展的实际社会成本,确定公平合理、适时增长的征地补偿安置标准。鼓励已经在城镇稳定就业的农民工放弃农村宅基地与承包地,定居城镇,但同时要建立健全劳动就业、子女教育、社会保障等配套制度;二是改革农用地转用、土地征收审批和实施制度。在“一次审批、分期实施”的原则下,以土地利用总体规划为依据,通过试点来探索国家控制年度用地计划规模、地方征收的管理机制,简化用地的报批程序。

### 3.土地流转制度创新

土地流转制度创新是河南省新型城镇化路径推进中减少农民、提高农业劳动生产率的有效途径。一是健全土地使用权流转机制,通过成立区县、乡镇、村三级土地流转服务机构,规范土地承包经营权的流转程序,渐次完善以市场为导向的土地流转价格形成和风险防范机制;二是积极发展土地流转市场,可考虑以村镇为单位,规范开展农村土地交易所试验,逐步建立城乡一体化的土地交易市场。通过统一有形的土地市场,以公开规范的方式转让土地使用权,率先探索完善配套政

策法规。三是积极试点集体建设用地流转方式,选取若干具有一定基础、管理相对规范的区县作为试点,以不改变集体土地的所有权性质为底线,建立集体建设用地的使用权交易市场,或者出让、转让、出租,或者作价入股、抵押集体建设用地的使用权等,但应制订集体建设用地的流转办法和细则。

在笔者走访的新型城镇化建设示范地区中,土地节约对笔者的印象最深,如漯河市孟庙镇三周新型农村社区在城镇化建设中规划用地 750 亩,节约土地 2150 亩,节约率达到 74%,而鹤壁市的中鹤新城新型农村社区在新型城镇化建设中节约用地 3850 亩,并且投资方中鹤集团在新型城镇化建设中实现土地流转的 3 万亩。工业园区新增用地 1500 亩。高产示范区创造了小麦亩产 605 公斤、玉米亩产 740 公斤的高产纪录,分别比 2010 年增产 2.2%和 13.5%。比周边农民自己耕作至少增产 20%以上。高效的土地利用以及土地制度的创新正是河南省新型城镇化建设的一个缩影,是制度资本在新型城镇化中巨大作用的体现。

### (三) 社会保障制度

社会保障制度是河南省新型城镇化路径的“减震器”和“安全阀”。从河南省新型城镇化建设的发展趋势来看,社会保障制度由城乡“对立”到“一体”是未来的必然走向,河南省新型城镇化建设坚持以人为本,保护农民基本利益的原则,以农民工和失地农民的社会保障制度创新为突破口,以农村社会保障创新为重点,坚持高效包容可持续的建设原则,构建城乡统筹的社会保障制度。

#### 1. 农民工社会保障制度创新

通过调研农民工在城镇的工作条件、生活安置能力等具体情况,采取政府组织引导和农民工自愿相结合的办法,逐步建立多层次、多形式的社会保障制度。一是有关农民工的大病医疗保险,工伤保险和意外伤害保险,应作为最基本的保障项目优先给予安排,其筹资机制由个人缴费和地方财政支持构成,基金由有关的社会保险机构专项管理,最终实现与城镇医疗保障制度的并轨。二是扩大农民工基本养老保险的覆盖面,允许尚未与用人单位建立劳动合同关系的农民工自由参加农民工养老保险,缩短农民工养老保险的缴费期限,降低农民工养老保险的个人缴费基数;推进农民工养老保险关系灵活转续,对于由空间转化引起的养老保险关系转接,可以迁出地与迁入点的社会平均工资比例或差额进行费用的折算或补足,而对于由身份变化引起的养老保险关系续接,应着力解决好账户的续接问题。

#### 2. 失地农民社会保障制度创新

在即征即保和应保尽保的总体要求下,应改变现行的征地补偿和安置办法,为建立失地农民社会保障基金提供法律上的依据。失地农民社会保障基金的来源应是多元的,包括土地出让费用、中央政府和地方政府的财政拨款、失地农民社会保障基金运营收入及慈善机构的捐赠等。其内容不仅涵盖失地农民的最低生活保障、养老保险、医疗保障,而且还包括为失地农民提供法律援助以及受教育和培训的机会。此外还要完善相应的配套政策和措施,如加强社会保障的立法工作,发展社会保障实体,充实小城镇社会保障队伍等。

#### 3. 农村社会保障制度创新

站在全局的、动态的高度上,根据经济发展水平与农村居民的实际承受能力,河南省应建立和完善农村养老保险制度、农村新型合作医疗制度和农村最低生活保障制度,不断扩展农村社会保障的覆盖面,提高农民社会保障的水平。在探索农村养老保险制度方面,采取分区域、分阶段的梯级推进方式:在主城区,通过对人均收入超过全市平均水平的农民进行依法强制保险,进一步扩大农村养老保险覆盖率;在乡镇地区,通过政府引导与需求诱导相结合的方式,先行试验、稳步推行。在完善农村新型合作医疗保障制度方面,以“大病统筹”为重点,健全政府、社会和个人的多元筹资体系,适度提高政府财政的补助标准,切实保障农民的基本医疗需求,缓解农民的因病致贫和返贫问题。在改善农村居民最低生活保障制度方面,科学确定农民最低生活的保障标准和补助水平,尽最大可能地实现全覆盖。

在笔者走访的新型农村社区中,农村新型合作医疗制度已经普及到各家各户,在各投资主体的积极投入和上级政府的财政补贴下,各社区的基础设施相对完善较完善,如鹤壁中鹤新城社区,完成了总长 12510 米的中鹤大道、王庄大道等四条道路建设及社区学校、幼儿园、服务中心、培训中心等都相对完善;驻马店平舆县射桥镇单老村修建干道 5 条,东西主干道 3 条,路面全部硬化,街道全部绿化,安装了路灯,户户通沼气池,户户通水泥路,户户通自来水,户户通有线电视。在就业岗位提供方面,其中鹤壁新镇新丰社区在宏基地产集团的积极运作下,成功为社区居民提供了 5000 多个工作岗位,有效地吸引了农村剩余劳动力,增加了农民收入,新型农村社区是高效包容可持续城镇化建设的重要组成部分,在农村保障制度方面做出了巨大的贡献。

### (四) 城镇化进程中的金融体制

河南省新型城镇化建设中金融发展规模、效率与

城乡收入差距有着密切的联系。在国家大力支持新型城镇化建设的背景下,农村金融要素短缺成为河南省新型城镇化发展的资金“短腿”,不仅削弱了河南省新型城镇化进程,还制约河南省逐步消除城乡二元结构,实现中原经济区建设国家战略的根本要求。因此,河南省城镇化建设的财政金融制度创新的主要目的是充分发挥城镇化建设中金融的聚集能力、辐射能力和优化资源配置能力,为河南省新型城镇化建设服务。

### 1.整合农村金融体系

第一,农业发展银行作为政策性金融机构,其定位应是全力支持河南省农村改革和发展中的重点领域和薄弱环节,开展农业开发、农村基础设施建设等中长期的政策性信贷业务。第二,作为金融服务统筹城乡综合配套改革试验行,农业银行河南省分行要在服务统筹城乡改革和发展的同时,更好地带动其他银行业金融机构发挥支农作用。第三,河南省农村商业银行作为本土银行,要在全市范围内设立分支机构,全面为“三农”服务。第四,邮政储蓄银行除了要发放小额信用支农贷款外,还要引导资金在河南省农村商业银行和农业银行河南省分行办理大额协议存款。第五,通过税收等优惠政策,鼓励和引导国内外各类股份制商业银行的分支机构向县域延伸。第六,培育和发展村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构,推动河南省农村地区形成“投资多元、种类多样、治理灵活、服务高效的金融服务体系”。

### 2.创新农村金融产品与机制

基于新型城镇化发展的金融需求,一方面,河南省农村金融机构要在继续发展农户小额信贷的基础上,积极探索和推广农户联保、中小企业联保、固定资产抵押、个人委托贷款等新型金融产品;另一方面,不仅要鼓励金融机构通过成立“三农”事业部,创新“三农”服务机制,还要充分发挥农民专业合作社的功能,增加对农户的信贷供给。

### 3.提升农村金融服务水平

依托中原经济区上升为国家战略的机遇,在国家大力发展新型城镇化的关键时刻,提升农村金融服务水平是河南省新型城镇化路径的现实要求。在增强农民融资能力方面,建立农业信用担保公司等中介机构,发展商业信用和信贷保险等抵押品替代机制,允许农村土地经营权、土地附着物、房屋产权证等作为贷款抵押。在减少农业风险方面,大力发展农业保险体系,通过财政补贴农业保险、农业保险税收优惠、加大政策扶持力度、向保险公司提供管理费补贴等途径,增强农业风险的防范能力。在财政支农方面,要督促金融机构加

大对农村金融的服务力度,扶持各类农业风险基金,建立农业信贷风险的分摊机制。

在笔者走访的新型农村社区中,金融服务水平均有明显提高,主要体现在支撑新型农村社区建设的企业贷款方面,以中鹤集团为例,在企业的发展过程中,农业发展银行及时跟进,对中鹤集团延伸产业链,拓展粮食精深加工和贸易物流给予了大力支持,有效解决了企业的资金需求,有力推动了企业快速发展壮大。自2006年以来,已累计投放流资贷款、技改贷款和收购贷款19.75亿元,用于新农村建设的4亿元中长期贷款也已发放。农发行为其“三化”建设提供了强有力的信贷支撑。但据笔者了解,金融制度的创新一直是城镇化建设的软肋,在笔者走访的新型农村社区中,涉及到金融制度创新的有效措施很少,这也是地方政府在新型城镇化建设中亟需解决的问题。

### (五)乡镇企业制度

河南省新型城镇化建设离不开乡镇产业的支撑,因而乡镇企业制度的创新在城镇化建设中的地位显得尤为重要。乡镇企业作为我国市场经济的重要组成部分,与城镇化建设相互制约、相互促进。由于我国的乡镇企业相对分散,使得乡镇企业虽然吸纳大量农村剩余劳动力,并在一定程度上促进了农村工业化的发展,但却阻碍了农村城镇化建设的步伐,导致农村城镇化进程远远落后于工业化。造成这种局面的原因有很多,但最根本是乡镇企业制度的缺陷,主要表现为乡镇企业产权不清、经营方式不合理、组织形式明确等。因此,乡镇企业要想在新型城镇化建设中继续重要作用,必须进行制度创新。

#### 1.完善乡镇企业内部结构

乡镇企业因为其规模小、人才匮乏、观念落后等原因,往往缺乏合理的内部管理机制,企业内部的产权往往不够清晰,进而容易导致企业的经营管理不利而退出城镇化建设的队伍。河南省城镇化建设的发展离不开乡镇企业的支持,因而乡镇政府在鼓励乡镇企业投入城镇化建设的同时,要帮助乡镇企业完善其内部结构,依照相应的法律措施,通过法律的强制、规范性和稳定性来保证乡镇企业的健康发展。

#### 2.改善企业投资环境

河南省新型城镇化的发展离不开乡镇企业的投资,因而改善企业的投资环境对新型城镇化的建设具有的作用,主要从以下两方面做起:一是在用地政策上给予更多优惠。土地作为乡镇企业发展的重要投入要素,对乡镇企业的发展有重要作用,因此土地管理部门要合理制定土地政策,在乡镇企业用地方面给予优惠,

以降低企业的用地成本;二是要提供税收优惠政策。乡镇企业的规模一般较小,经济基础也相对薄弱。目前,一些地区乡镇企业赋税过高,相关部门存在对乡镇企业乱收税现象,且屡禁不止,这已经成为乡镇企业发展的强力制约。所以,要想乡镇企业健康发展,必须为乡镇企业提供良好的税收环境,减轻企业的负担,增强企业向乡镇转移的动力。

### 3.释放企业制度红利

乡镇企业的发展与周围社区环境的改善息息相关,乡镇企业的发展能够更好的吸收社区的剩余劳动力,促进当地居民收入水平的提高,而周围社区环境的改善能够给乡镇企业的发展提供良好的外部环境。在制度资本理论里,企业制度资本作为完全的私人资本被企业家及其员工完全占有,而公众制度资本的收益因为公众制度资本主体的缺位而被忽略,因为社区居民对乡镇企业的发展有着重要的作用,因而如何与社区居民和谐相处便是乡镇企业需要解决的问题,释放企业制度红利,与社区居民共享收益成果便是一个很好的渠道,社区居民在制度红利的驱使下,会很乐意与乡镇企业合作,为企业的发展提供良好的外部环境。

乡镇企业对城镇化建设的推进作用不容忽视,为了得到地方政府和周围社区居民的支持,乡镇企业会适当的释放制度红利,和社区军民共享企业利润。在中鹤新城,对进城务工的周边村民,凡出让土地承包权的,中鹤集团按每年每亩1200斤小麦给予补偿,并以契约形式固定下来。比农民自我耕种的收益高出1倍以上,加上工资性收入(目前中鹤集团工人最低收入标准在每年1.8万元以上),有效保障了农民权益和长期稳定的收入来源,解除了农民后顾之忧,使土地流转变为自愿,从而奠定了在不触及农村基本制度的前提下发展现代农业的基础。南阳杜店社区的投资方龙成集团2007投资400多万元兴建古庄河龙成希望小学;2011年又投资170万元新扩建杜店小学教学楼一幢,规划设计16个教学班,容纳学生近1000人,该教学楼正在紧张施工中。从2003年起,又从社区选出10贫困儿童作为代理对象(全县选100名),每年资助学费及生活费10万元,直到他们完成九年义务教育,若考上大学,龙成将给予重奖并负责安排就业。还为回车镇初级中学迎接“双基”验收提供资助。由于这些资助,不少贫困家庭和特困家庭的命运得以改变。这些具体的措施都是乡镇企业释放制度红利的有效手段,同时在释放制度红利的同时,企业也得到了周围社区居民的支持,为企业的发展提供了良好的外部环境。

## 四、结论与建议

本文以高效包容可持续城镇化建设为出发点,将制度资本与城镇化建设有效融合,在走访河南省新型农村社区建设的基础上,探讨了新型城镇化建设中制度资本的作用,本文结论认为:

第一,高效包容可持续的新型城镇化是一场以人为中心,涉及经济、社会诸多领域的全面转型,包含着发展理念的根本转变,彼此关系的和谐融洽以及社会整体效益的提高,新型城镇化是以废除城乡二元结构,实现城乡一体化为目标,以新型产业和信息化为推动力,追求人口、经济、环境协调发展多元转变过程。新型城镇化与传统城镇化的区别表现在:一是时代背景不同,传统城镇化产生于农业经济和计划经济为主导的体制下,而新型城镇化是以农业经济向工业经济的一般转型和计划经济向市场经济的特殊体制转型为背景的;二是侧重点不同,传统城镇化侧重于城镇规模及城镇人口数量的扩大,而新型城镇化更关注城镇质量,致力于经济社会之间、城乡之间的协调发展;三是主体不同,新型城镇化的推动主体是多元的,主要包括政府、乡镇企业、农民等,而传统城镇化的主体主要是各级政府;四是模式不同,传统城镇化主要是采取“自上而下”的方式而新型城镇化则是以“自下而上”的方式为主,同时以“自上而下”的方式为辅。

第二,新型城镇化的本质就是高效包容、制度经营与制度资本更新。制度创新供给滞后化,制度设计上仍然没有完全打破城乡分级的体制,是阻碍河南省新型城镇化建设的主要原因,必须创新河南省新型城镇化建设的制度体系。在遵循公平与效率兼顾,城乡统筹、体系完整、全面系统的原则下,河南省新型城镇化建设制度创新的总体框架是:以政府和民众为两大主体,以制度资本为支撑,通过政府制度、企业制度、公众制度的创新,构建服务于新型城镇化建设的公平的、高效的制度体系。目前制度创新的重要领域和关键环节是户籍制度、土地制度、社会保障制度、城镇建设中的投融资体制以及企业制度。户籍制度创新的目标是推行户口一元化和迁移自主化创造人口自由流动的制度环境;具体内容是进一步放宽和降低门槛条件,逐步剥离户籍制度的附加功能。土地制度创新的目标是建立公平与效率并重的土地制度,充分保护农民的根本利益,促进城乡要素之间的畅通流动。社会保障制度创新应坚持民生为本的原则,以居民基本生活需要作为出发点和评估标准,以农民工和失地农民的社会保障制度创新为突破口,以农村社会保障制度创新为重点,构建

城乡统筹的社会保障制度,打破城乡分割的坚冰壁垒,实现城乡一体的目标。城镇建设中的投融资体制创新的主要目的是充分发挥农村金融的聚集能力、辐射能力和优化资源配置能力,为河南省新型城镇化发展服务。主要内容是整合农村金融体系,创新农村金融产品与机制,提升农村金融服务水平。乡镇企业制度创新目的是充分发挥新型城镇化建设中乡镇企业的支撑作用,乡镇企业的制度经营模式的制度资本积累路径就是通过高效包容可持续新型城镇化来实现。通过完善企业内部结构,改善企业投资环境,释放企业制度红利等措施,一方面使乡镇企业积极发展,壮大自身实力,另一方面通过制度红利的释放,构造和谐的外部环境,为企业的健康发展提供保障。

河南省高效包容可持续的新型城镇化建设的有序进行,不仅对河南省城乡统筹发展至关重要,而且对河南省实现全面建设小康社会意义深远。根据理论和实证研究结论,要促进河南省新型城镇化的健康有序发展,就必须转变传统城镇化发展观念,重新确立新型城镇化的发展目标,进行有效的制度创新,选择市场导向与政府推动的协调、多元型、新型城镇化路径。

(致谢词:本文感谢周阳敏老师及阳民工作室所有成员的建议)

#### 参考文献:

- [1] 李克强.推进城镇化的核心是人的城镇化[EB/OL].新浪网,(2013-01-15)[2013-08-08].<http://finance.sina.com.cn/china/20130115/205514294798.shtml>.
- [2] 聂辉华,邹肇芸.中国应从“人口红利”转向“制度红利”[J].

国际经济评论,2012,(6):124-135.

- [3] 邓常春,邓莹.要素投入与制度红利:未来十年印度经济增长前景[J].财经问题研究,2012,(9):117-122.
- [4] Kym Anderson and Yujiro Hayami:The Political Economy of Agricultural Protection,EastAsia in International Perspective [M].Sidney London.Boston:Allen & Unwin in association with The Australia -Japan Research Center,Australian National University,1986.
- [5] Chan, Kam Wing. Cities with Inevitable Walls, Reinterpreting Urbanization in Post-1949 China[M].Hong Kong:Oxford University Press,1994.
- [6] Marton,A.China's Spatial Economic Development:Restless Landscape in the lower Yangzi Delta[M].London: Routledge, 2000.
- [7] Schultz,Paul T.Human Resources in China:The Birth Quota, Returns to Schooling and Migration[R].Yale University Economic Growth Center Discussion Paper,2003.
- [8] 吴友仁.关于我国社会主义城市化问题[J].城市规划,1979,(5):13-25.
- [9] 杨虹,刘传江.中国自上而下城市化与自下而上城市化制度安排比较[J].华中理工大学学报:社会科学版,2000,(2):77-79.
- [10] 陈忠.城市制度:城市发展的核心构架[J].城市问题,2003,(4):13-18.
- [11] 徐璇.我国城市化发展进程的制度因素分析[J].金融经济,2007,(20):32-33.
- [12] 周阳敏.建构制度资本理论的基本思想——资本理论的制度分析框架[J].云南大学学报:社会科学版,2003,(1):43-499.

责任编辑:万东升

## The Empirical Research on Institutional Capital and New Urbanization

XUE Kunkun, LI Xiaojiao

(Business School, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

**Abstract:** After visiting seven typical Henan new rural communities and surveying in more than 50 communities, it is found that institutional capital has an important role in promoting the construction of new urbanization. Highly efficient, inclusive, and sustainable development of new urbanization is inseparable from the system innovation. Meanwhile, it is also found that the household registration system, land system, social security system, urban construction investment and financing system and enterprise system have important implications on the new urbanization. The article puts forward a new urbanization is a comprehensive restructuring of human-centered, economic, social and many other areas, including the fundamental change of development concept. The essence of new urbanization is a certain theoretical innovation of high inclusion, system management and institutional capital updates. At the same time, the article also provides a reasonable proposal for Henan new urbanization construction and has a certain practical value from the perspective of institutional innovation.

**Key words:** efficient, inclusive and sustainable; new urbanization; institutional capital; institutional innovation