**陈杰：新常态下，中国城镇化如何转型**

来源：《解放日报》 时间：2016年1月1日 思想者版 文/陈杰

<http://newspaper.jfdaily.com/jfrb/weibo/2016-01/01/content_162406.htm>

新常态下，中国城镇化如何转型

陈杰教授在“2015经济学人圆桌论坛”上的演讲



□当前城镇化进程放慢，固然有农村人口陷入老龄化因素、有阻碍城乡人口进一步流动的户籍与农村土地制度约束因素，但深层次原因在于过去城镇化发展模式的内在缺陷，导致这种模式下的城镇化成为强弩之末，后劲不足

□“以地融资”的城镇化模式，在一定历史阶段看来是有一些积极意义的，对城市化产生直接的加速效应。但如果超前的土地城市化不能带来城市“规模收益递增”效果，则城市就不可持续发展

□城镇化应该以市民化为导向，以提高户籍人口城镇化率为城镇化进程考核目标。市民化的核心关键是农民工及所有外来移民在任何一个城市都能够享受基本的公共服务

**思想者小传**

陈杰　上海财经大学高等研究院院长助理，公共经济与管理学院投资系教授、博士生导师，校学术委员会委员，不动产研究所执行所长，公共政策与治理研究院首席专家。上海市曙光学者，上海市首批房地产业领军人才。曾任教于瑞典乌普萨拉大学住房与城市研究所和复旦大学管理学院，创立和主持复旦大学住房政策研究中心。获上海市政府决策咨询一等奖（2015年）等8次省部级科研奖励。主持完成或在研5项国家级课题。

中国过去的30多年，是工业化的30年，也是城镇化的30年。这30年来，城镇化进度突飞猛进，城镇化率从1978年的17.9%上升到2014年的54.77%。尤其是2000年—2012年，城镇化率从36.2%飞升到52.6%，年均增加1.36个百分点，城镇常住人口从4.59亿增加到7.12亿，年均增加2106万。这段时间是中国有史以来城镇化进程最快的时期，也是经济发展最快的12年。

但2013年以来，中国城镇化速度明显有所放慢，2013年城镇化率只增加1.16个百分点，是1996年以来除2008年遭遇国际金融危机外的最低值，2014年城镇化率增幅更进一步降低到1.04个百分点，城镇常住人口净增额跌到1805万人。

照理说，我国城镇化率才刚过了50%，大大滞后于我国工业化进程，与国际上同等收入国家相比，也相对落后，按照国际经验，城镇化率在50%-70%本应该正属于城镇化率加速期，这时候出现城镇化进程放慢是不可思议的。

有人认为，这是因为我国大城市过大，城市病严重，要改变原来过度偏重大城市的发展策略，鼓励中小城市发展和农民就地城镇化，才能进一步促进城镇化。但不少学者包括我自己最近的研究却发现，我国绝大多数城市仍然规模偏小，大城市的集聚效应还没有到枯竭时候，仍需进一步鼓励大城市发展。

在我看来，当前城镇化进程放慢，固然有农村人口陷入老龄化因素、有阻碍城乡人口进一步流动的户籍与农村土地制度约束因素，但深层次原因在于过去城镇化发展模式的内在缺陷，导致这种模式下的城镇化成为强弩之末，后劲不足。为此，要理解过去中国经济发展模式及当前所遇到的困境，就必须理解中国的城镇化发展模式及这种模式的问题所在。

**城镇化如何影响经济发展**

在谈城镇化发展模式之前，先要解决一个问题，即如何看待经济增长与城镇化之间的关系。不少人讨论经济增长往往只从工业化的视角，并认为城镇化是工业化和经济发展的果而非因。但实际上城镇化对工业化和经济发展有很强的内在推动力，具有反作用。归纳起来，城镇化影响工业化和经济发展主要有三个渠道：

首先，城镇化带来劳动生产率的提高。城镇化不仅意味着城市人口的机械增长或人口从农村到城市的迁移，最重要的是意味着劳动力资源在农业和非农产业间的重新配置。大量农村剩余劳动力到城市就业，不用额外投入，就可以有生产率的显著提高，对经济增长带来所谓的“转移效应”，也即结构性的“人口红利”。城市经济学认为，城市劳动生产率与城市规模之间往往存在正向关系，其中原理主要是，城市规模越大，企业和产业就可以越高效地共享基础设施和公共服务，降低中间投入品、基础设施和公共服务成本，同时劳动者的技能也更容易被匹配到最适合企业，即通过所谓的聚集效应、规模经济和范围经济，可以提高劳动生产率、增加企业效益和提升产业竞争力。城镇化进程中的劳动力自由流动，还会促使城市第三产业壮大，让城市内部的劳动分工更加合理化，通过产业结构调整效应来间接提升劳动生产率的提高。所以，城镇化是促进工业化和经济发展的一个重要路径。

其次，城镇化带来了内需。城镇化的本质是打破自给自足的小农封闭生活模式，走向分工合作、要求公共服务的现代生活模式。城镇化带来需求，工业化带来供给，经济发展需要城镇化和工业化的双轮驱动。如果没有城镇化刺激对衣食住行和公共服务的商品性需求，工业化产生的大量供给将无从消化。城镇化的加速，才能让工业化的规模经济有的放矢。

第三，城镇化撬动了工业化的融资。这是中国经济发展模式中非常具有中国特色的地方。在下面有关中国城镇化模式的分析中，我将对此作进一步阐述。

**中国城镇化模式的特点**

中国城镇化进程有很多独特的特点，但有三个地方是最重要的，也是已经有一致公认的：第一个特点是，中国城镇化是政府主导的；第二个特点是，土地城镇化快于人口城镇化，人口城镇化快于人口市民化；　第三个特点是，城市房价的快速飙升。

这三个特点其实存在很强悖论。比如，既然是政府主导的城镇化，应该是人口转移而不是土地。再如，按道理来说，土地城镇化快于人口城镇化，那么城市的土地供应应该是相对充足的，但在城市空间供给充足的情况下，城市空间的资本价值为何仍然上升那么快，房价何以能持续飙涨？这很值得思考。

之前的研究往往把城市发展与城市房地产割裂开来，或者把城市房价飙升当作城镇化发展的必然结果。但如果不深入理解中国城市房价飙升的内在机制，就无法真正理解中国城镇化发展走过的道路。城市居住空间的资本化及房价飙升，是理解中国城镇化模式的一把关键钥匙。

中国城镇化发展模式可以概括为三步走：土地城镇化、工业化和人口城市化。

这个“三步走”模式中，第一步很关键，地方政府首先要能让居民相信中国城市未来有潜力，愿意来买房，地方政府才能拿到第一桶金。但最关键的是从第一步到第二步，像马克思对资本价值实现所讲的那句话，是“惊险的一跳”。地方政府如果能成功地招商引资，把工商项目吸引过来，人工新城就有了人气，从而迈入“土地增值—土地出让—招商投资—企业集聚—居民集聚”的良性循环。但如果不能成功，由于主观客观原因，这一步迈不过去，资金链断裂，人工新城人气全无，地方政府就会陷入债务危机，拖累整个城市发展。所以这个模式是一个高风险、高收益的过程。这个模式有个前提，地方政府是发展型的。然而问题是，很多政府主导的城市经营效率很低，风险和贻害却很大。

**“以地融资”为何不可持续**

在对中国城镇化进行的研究中，“以地融资”是个绕不过去的话题。客观地去看，“以地融资”模式有它的优势。作为发展中国家，如果起步阶段按照西方式的或者大多数发展中国家那种城镇化模式，工业化带动城镇化，一步一步走来水到渠成，会特别缓慢。绝大多数国家，地方财政基本上是“吃饭财政”，缺乏城市建设资金。而在中国，土地出让金和土地抵押贷款，相当于提供了“生产财政”，用来打破发展经济学所说的“起飞陷阱”，实现赶超式、跨越式发展。这是中国2000年以来城镇化高速推进的根本所在。

当然“以地融资”模式也引发了很多问题，难以持续下去，必须进行转型和替代。中国社科院张平率领的课题组研究指出，土地的供给特性和跨期分配效应会导致宏观风险增加。同时房地产价格上升过快，会阻碍人口城市化，工业化难以深入和及时升级。具体来说，有以下几个问题：

首先，这种模式不可持续。在东部很多大城市，这种模式已经差不多走不下去了，因为已经基本无地可卖了。中西部城市有地，但人口流失严重，住房已经严重过剩了。如何化解房地产高库存将成为中国经济一个非常大的挑战。

其次，这种模式让城市发展过度依赖房地产，周期风险大。2008—2013年，全国房地产新开工商品房面积从9.7亿平方米突飞猛进到20.1亿平方米，短短5年间翻了一倍，年新开工量接近城市房屋存量的6%。在这背后的一大作用力，就是地方政府过度依赖以地融资、过度需要房地产来拉动经济。2015年1—9月全国房地产投资增速只有2.6%，创下1998年房改以来的历史最低纪录。按我的估算，房地产投资的大滑坡直接拉低GDP增长率近1个百分点，拖累效应巨大。

第三，“以地融资”的模式会导致城市房价的刚性。房价高企引发诸多民生矛盾，但因为政府要满足对早期买房人——城市原始股东的投资回报承诺，后来者不得不高价接盘。目前城市户籍居民85%是拥有自有住房的。所以城市房价居高不下，政策左右为难，骑虎难下。

第四，“以地融资”推动的经济增长质量低劣。靠地方政府补贴推动的工业化往往是劳动力密集型或资本密集型，是在要素价格扭曲下的粗放型增长，不利于技术创新，又很容易出现产能过剩，长远来看会抑制潜在生产率的增长。

第五，“以地融资”会让城市对农村转移人口吸纳能力低下，城镇化进程滞后，并造成大量伪城镇化。传统城镇化模式中最大弊端是见地不见人，土地城镇化速度大大高于人口城镇化。我国目前按照常住人口计算的城镇化率已经达到55%，但按照城市户籍人口计算的城镇化率只有35%左右。大量农民进城只是打工，却无法定居，不能享受当地社保福利乃至子女教育在内的公共服务。没有市民化，导致人力资本积累不足，消费需求也被严重压制。这种城乡分割和城市内部分割同时存在的“新二元结构”，严重降低了潜在生产率的潜力。

最后，“以地融资”最直接的后果就是高杠杆、高债务、高风险。地方政府依赖土地的融资不仅仅是大规模的土地出让金收入，更主要是政府投融资平台通过商住用地抵押换来的贷款融资。2013年我国地方政府投融资平台的贷款余额就已经达到9.3万亿元，大多数以土地抵押，并高度依赖土地出让金作为还款来源。地方政府的高杠杆又传导到实体经济。根据中国社科院研究，2014年我国地方政府债务余额超过30万亿元，经济整体负债超过150万亿元，占GDP比重达到236%，意味着每年光债务的利息就相当于GDP的20%左右。巨大的高杠杆，给实体经济运行带来很大负担，也容易引发系统金融风险。

综合来看，“以地融资”的城镇化模式，在一定历史阶段看来是有一些积极意义的，其本质是通过改变基础设施外部收益率在时间轴上的贴现路径，对城市化产生直接的加速效应。但如果超前的土地城市化不能带来城市“规模收益递增”效果，则城市就不可持续发展。近年来中国城镇化进程的放缓，是“以地融资”城镇化模式的必然结果，也是近年来宏观经济下行压力加大的一个重要原因，因为城镇化进程放缓背后反映的是劳动力配置红利的消减、内需增长的不足，以及地方政府在债务危机下拉动经济能力的下降。

**重构中国城镇化模式**

过去已成历史，关键是未来的城镇化应该怎么走？这直接关系到未来的经济潜在增长率。我觉得需要关注以下几方面：

第一个层面，首先要对政绩考核标准做调整，应该让地方政府更多以居民生活质量、民生福利、人民幸福感为政绩目标。本届政府向这个方向做了不少努力，强调不再以GDP论英雄。但实际操作上，用另外一些定量目标也会出现一些异化。所以核心关键在于，要让地方政府改变对上负责，而更多对下负责，否则用任何指标来考核都会出现异化。这就需要进一步转变观念，提升治理能力。

第二个层面，加快金融创新，争取通过其他手段来为城市发展进行融资。中国目前仍是一个发展中国家，地方政府必然承担经济发展的功能，这和发达国家是不一样的。但地方政府发展经济，完全可以有其他手段，而不是一定要用住房作为一个城市发展的融资工具。比如说发行城市债和推行PPP（政府与社会资本合作），至少在一些比较发达的城市还是很有这种可能性。如果这样做，在一定程度上也会解决民间投资渠道匮乏的问题。

第三个层面，让城镇化回归以人为本的本质。我在前面说过，城镇化本可以通过加快农村劳动力转移和增加内需等多个方面来促进经济发展和提高经济潜在增长率，但目前这些方面的潜力都被户籍制度等不合理制度严重抑制了。城镇化应该以市民化为导向，以提高户籍人口城镇化率为城镇化进程考核目标，这就要打破仅仅让农民进城打工却不能定居的伪城镇化、半城镇化。要加快推进城市户籍改革，努力推进公共服务均等化，打破“新二元结构”。尤其要让城市外来务工人员的子女教育问题得到妥善解决，无论工作年限，无论租赁还是购房，都能让其子女很快享受工作地的基础义务教育，也要让外来务工人口的人力资本得到积累。户籍制度改革要与农村土地制度改革联动。农民进城后，应该有退出村集体的自由权利，包括退出所承包土地、将其进行变现和流转的自由选择权，这样农民进城可以有一份原始资本积累，有利于加快在城市定居进程。将农民在家乡的土地有效释放出来，本身就是潜在增长率的一个巨大来源。放松对农村劳动力的各种制度性束缚，相当于又一次增加人口的结构性红利。

第四个层面，在城镇化过程中，要做好底线住房保障，完善创新住房供应体系。住房是城市生活的基础，也是农民进入城市需要克服的最大难题之一。要切实保障普通居民的基本住房权，这其中就包括加快城镇住房供应模式创新。目前城市住房最大问题是供应模式过于单一，还需要增加新住房品种，建设多元化供应体系，满足不同人对住房的不同需求。可以考虑通过改造城市近郊农村宅基地上的小产权房和“城中村”来为农民工提供临时性租赁，还可以由专业机构收购转化库存住房来提供长期稳定的市场化租赁住房，同时扩大公共租赁住房供给，并尝试先租后售、共有产权等多种模式，多管齐下，降低新市民的定居成本。在化解房地产库存的同时，逐步消解大城市房价泡沫，使其可以软着陆。同时有效释放出城镇化带来的内需潜力。但我想在这里提一点，不应该过度强调通过产权房方式让农民工在本地定居，这既不现实，也会降低劳动力市场的流动性。中国还处于产业结构大调整时期，农民工基本是跟着产业走。市民化的核心关键是农民工及所有外来移民在任何一个城市都能够享受基本的公共服务，尤其是对一线城市来说，更不一定要通过购房才能成为当地市民。

综上所述，中国经济发展进入“新常态”，不仅意味着我国宏观经济进入一个新阶段，城镇化发展模式也要发生重大变化。城镇化发展要走出见地不见人和伪城镇化的困境，就首先要打破导致城乡人口流动受阻的户籍与农村土地制度的约束，以加快提高户籍人口城镇化率为导向，推进城市外来人口的市民化，消除“新二元结构”；其次要破除对土地融资的过度依赖，包括顺应国家金融体系改革的需求，在供给端的投融资模式上做大调整。一个主要方向是从过度依赖间接融资大步转向直接融资，包括积极稳妥发展资产证券化，以及在城市基础设施建设中引入PPP模式，在降低系统性风险的同时，提供全民参与分享城市增值红利的机会。