

城市化如何成为增长的动力而不是阻力:一个分析框架

■ 巴曙松 研究员
国务院发展研究中心金融研究所副所长、博士生导师
中国银行业协会首席经济学家

(杨现领博士、华中炜博士也参与了本文的讨论与起草)

(上接 2月16日 04版)

2、新疆:向西开放具有新空间

我们之所以把新疆划入 3D-城市化的范畴,显然是因为她的密度已经足够高,距离已经足够短,恰恰相反,这里:(1)地处中国的西北部地区,地理上与中国腹地、经济发达的东部地区距离较远,是典型的“外围地区”;(2)民族众多、习俗各异,人口高度集中的可能性较小;(3)地广人稀,面积 166 万平方公里,占全国国土总面积的 1/6,占全国 GDP 的比例却可以忽略不计,因此,大规模建设基础设施从而缩短距离的成本较高。

在密度难以提高、距离难以缩短的情况下,减少分割,向西开放,几乎是唯一有利的选择:新疆是中国的边陲,却是亚洲的中心,周边与八个国家接壤,边境线长达 5600 公里,是中国边境线最长,与邻国交界最多的省区之一。从这个角度看,新疆与如此众多的国家内陆交通相通,口岸相连,是欧亚大陆桥的必经之地,地理位置决定了新疆城市化一个现实路径便是促进贸易的发展,依托于新疆辐射中亚的优势,发展与中亚的对外贸易。

3、广西:向南开放

把广西纳入 3D-城市化范畴的原因与新疆类似:(1)地处中国的南疆,东面毗邻珠三角这一区域增长中心,背靠大西南,南临北部湾,与越南水陆相连,处于中国东盟自由贸易区的中心位置,是连接中国与东盟的重要纽带;(2)由于气候条件和生活习惯相似,广西与东南亚各国的贸易分割更容易减少;(3)广西的海岸线长达 1595 公里,占全国海岸线的十分之一,北部湾海域面积 12.9 万平方公里,是渤海海域面积的 1.67 倍,可建 200 个吨级以上的深水泊位码头;(4)多数东盟国家的城市化率低于 50%。未来城市化的潜力巨大,广西完全有条件从东盟经济的快速发展过程中受益,贸易分割的破除,区域一体化进程的推进,对于广西城市化的发展来说是一个巨大的机遇。

从数据上看东盟国家近十年来,GDP 增速年均增长 5%以上,以与广西接壤的越南为例,越南近十年的 GDP 保持了高速增长,年均增长 7%以上,且东盟国家有近五亿人口,大多数国家政局稳定,经济增长前景看好,对外分割的减少将使广西打开这一巨大的生产和消费市场,分享东盟经济高速发展的大蛋糕。

四、3D-城市化:繁荣的脚步如何持续推进

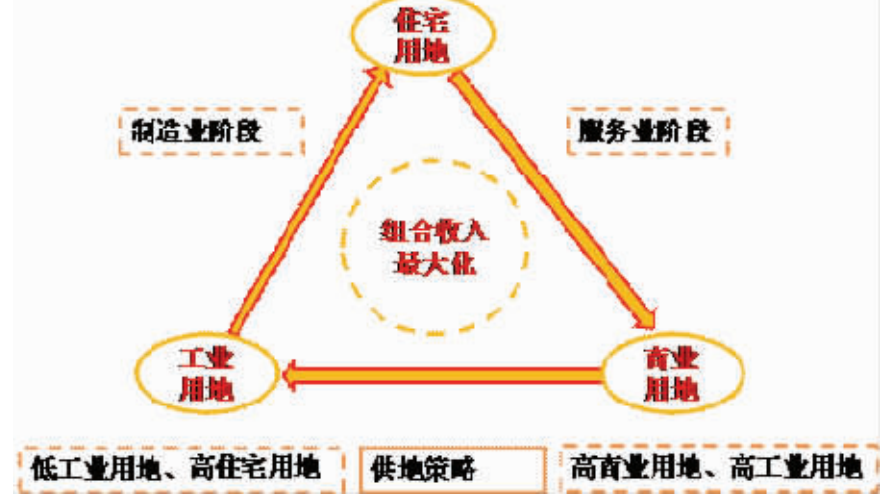
现在回到本报告初始提出的问题以及资本市场关注的焦点问题,并总结本报告的核心结论。

(一)3D-城市化的空间:存在临界点吗?

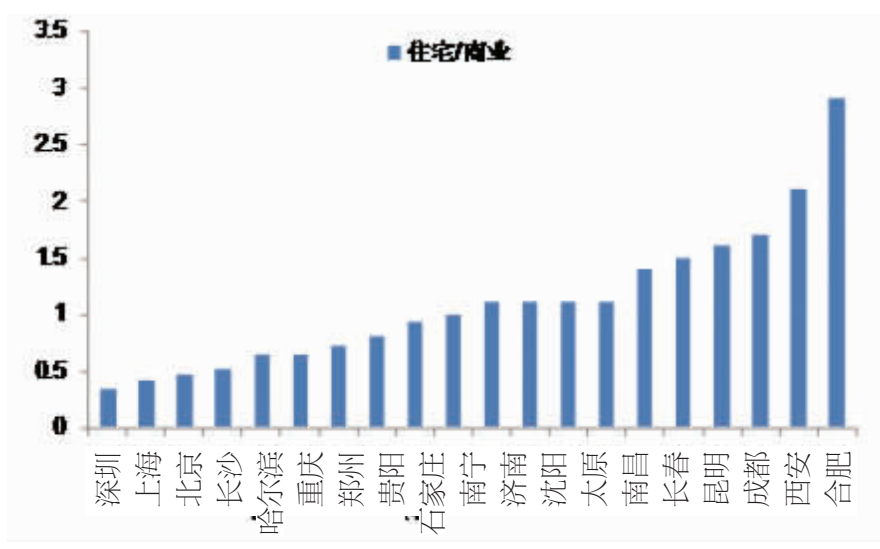
第一,以城市化率衡量,在一个国家的范围内,并不存在明显临界点。具体一点:(1)从国家层面讲,城市化推进具有强大的惯性,这一点毋庸置疑。在我们的框架中,一个国家实现 1D-城市化的脚步如果没有显著的外部冲击,不会自发停止。换言之,只要城乡收入差距尚存,城乡消费模式没有完全收敛,第一产业产值和就业人口占比仍然较高,人口从农村向城市的流动不会迅速终止。(2)尽管一国之内城市化率不存在显著的临界点,但是城市化的速度却存在从一个从加速到减速的自然转换过程,国际经验表明,当人均收入突破 3500 美元、城市化突破 50%,城市化会进入到一个逐步形成的减速区间,2011 年作为一个分野,中国已在总体上确定无疑开始进入这个区间。(3)尽管总体上中国已进入城市化的减速区间,但是 1D 区的城市仍将在较长时期内处于加速区间,根据我们的统计,处于 1D 区的城市接近 150 个,人口占比超过 50%,GDP 占比在 30%(参见附录)。

第二,以城市人口规模或人口密度衡量,在一个城市的范围内,存在临界点,而且北京、上海、深圳这三个 3D 区城市已逐步靠近这个临界点。这是因为:(1)在一个城市,人口的扩张和集中不意味着规模效应,也意味着拥挤的交通、嘈杂的环境、居高不下的房价和生活成本,这种收益与成本之间的权衡会使人的留下、有的人离开,最终使人口规模停留在一个合适的水平上。(2)在人口增长趋缓、人口老龄化加速、流动人口回流三股力量的共同驱动下,中国的城市化进程逐步变成一个不同城市之间激烈竞争人口规模的竞争过程,有的城市人口会增长,有的城市人口则不可避免地下降。(3)从数据上看,北京、上海、深圳这三个城市已经逐步接近人口规模的临界点。2011 年这三个城市的外来流动人口增长率分别为 4%、3%、-1%,外来流动人口占常住人口已经分别为 37%、40%、74%。(4)若以房价与人均收入作为对比指标,这三个发达城市与内陆城市之间的“城市人口争夺大战”或已展开。以长沙为例,“北上深”人均收入是长沙的 1.2 倍,房价却是长沙的 3.5 倍,2011 年长沙

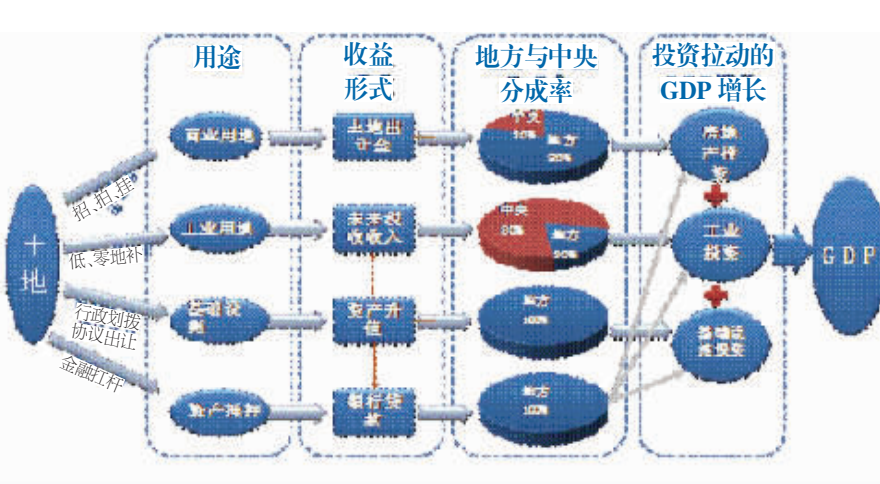
图表 80:理性的政府决策在供地目标上应是实现组合收入最大化,而不仅仅是绝对的高住宅地价



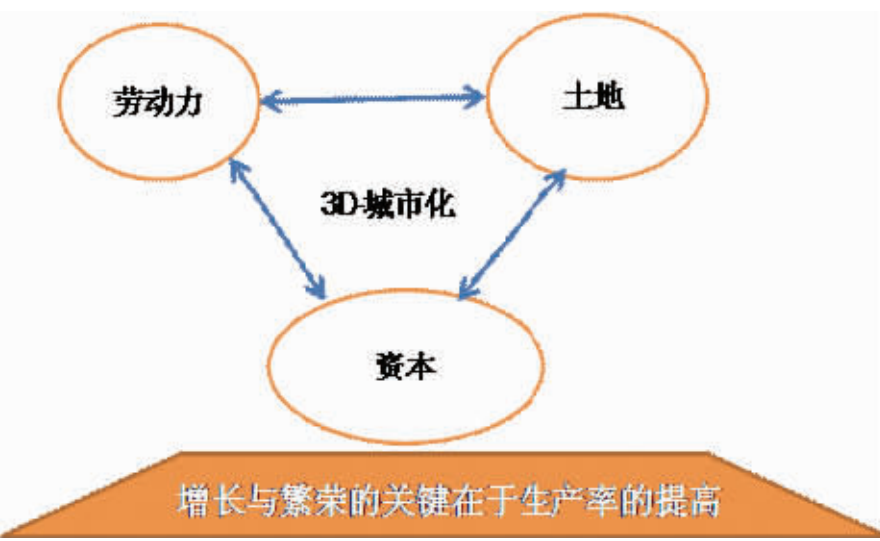
图表 81:不同城市住宅与商业用地的楼面地价之比



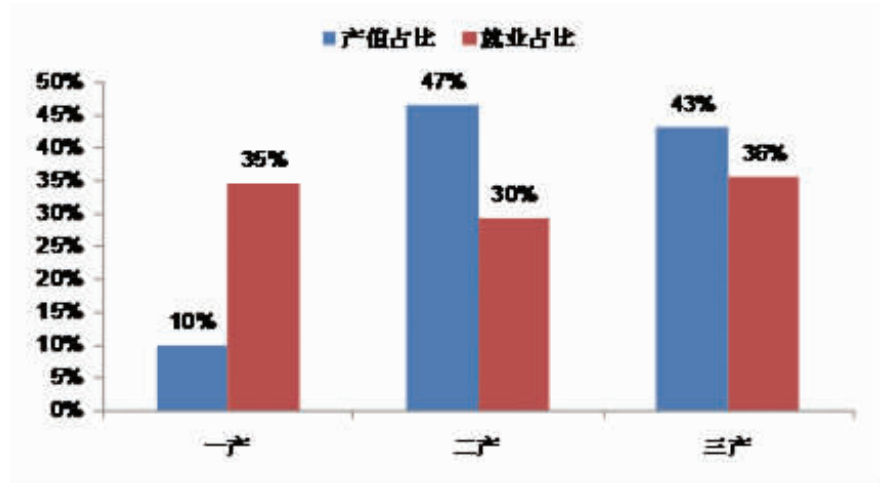
图表 82:过去 20 多年,中国城市化的路径内生于“土地财政”



图表 83: 3D-城市化:增长与繁荣的关键在于生产率的提高



图表 84: 3D-城市化:增长与繁荣的关键在于生产率的提高



市常住人口 704 万人,户籍人口 650 万人,是内陆省会城市中为数不多的人口净流入的城市之一。

第三,从国际经验看,城市规模有临界点,城市分工不存在临界点,旨在缩短距离、减少分割的城市化没有终点,突破“城界”和“国界”的潜力没有界限。这个判断不言而喻,但是作为一个结果,它意味着:(1)当城市人口规模达到临界值,一个城市实现持久繁荣的希望在于面向未来增长的可能性,在

这一点上,人口结构比人口总量更有意义、城市分工比城市规模更有意义,谁拥有更多的高素质劳动力、谁能够最先发展高科技产业,谁就能在竞争中胜出;(2)当城市人口达到临界值,旨在缩短距离和减少分割的重要性居于主导,这一阶段的城市不仅需要通过吸引高素质人才,也需要“向内开放”和“向外开放”并重,最大限度地利用突破“城界”和“国界”的地理限制,在更广阔的地理空间上拓展增长与繁荣的潜力。(3)若能成为“希

望之城”和“无界之城”,城市增长与繁荣的驱动力便不再依赖于数量型投入,而是依赖于她的人才集中度、开放度、包容度以及将土地等资源在不同产业用途之间顺利切换的灵活性。若此,一个城市完全有可能在人口总量不增长的情况下实现效率,也有可能在增长速度放缓的情况下实现效率和利润的高增长。(见图表 80、81)

最终,如果以地价变动作为一个衡量和观察指标,在中国特殊的土地经营模式下,如果一个城市朝着“希望之城”和“无界之城”的方向进步,那么将会发现,在一个相对的层面上,她将由逐步由“高住宅地价、低工业地价”组合过渡到“高商业地价、低住宅地价、高工业地价”组合,这不是说住宅地价会绝对地下降,而是说上涨的幅度将低于商业地价,而且在土地制度没有重大变化时,城市管理者作为唯一的供地方,以高房价对冲低工业地价吸引中低端制造业的必要性降低,以相对可支付的低房价吸引、留住人才,发展服务业的必要性加大。换言之,在城市化的不同阶段,政府的供地策略存在显著的差异,供地目标不会永远是住宅地价越高越好,而是根据不同的发展目标在工业、住宅和商业用途之间进行土地的用途配置和价格安排,实现组合收入最大化。

从上海、北京、深圳这三个 3D 样本城市来看,2011 年住宅用地楼面价格分别是商业用地的 41%、47%、31%,这个比值远远低于内陆省会城市,考虑到房地产调控因素对政府供地策略的短期干扰,如果这个趋势得以延续下去,那么可以视为 3D 城市与 2D 城市开始走向分野的标志性事件。

(二)3D-城市化:未来与过去有何不同?

如果将未来的城市与过去 20 年的城市进行一个对比,区别也是十分显著的。

第一个不同,人口约束由“一元”变成“三元”。在我们的 3D 框架中,过去 20 多年城市化的重点事实上在于城市工业和城市建设,更像是 2D 和 3D 城市化,人口由农村向城市的流动也不是因为农村经济发展而自然释放的劳动力流动,而是受城市和城市工业“拉力”所驱动。因此,从人口角度看,过去中国城市化的问题主要相对集中,就是将农民“拉”进城市即“一元约束”,现在问题则变成三个:(1)农村增量剩余劳动力需要继续向城市转移;(2)城市存量的部分年轻流动人口可能会出现有生产、无消费,有工作、无住房,他们“回不去农村,也离不开城市”;(3)年老的回流劳动力,他们“已经变老、有所积蓄、无须务农”,只能返省、返市或返乡进行“二次择业”。全球人口迁移史上,同时面临这种“三元约束”的国家应不多见,在中国却是一种需要正视的现实考验。

第二个不同,1D-城市化将成重心,政策重点将由城市转向农村,由城市工业化转向农村工业化。20 世纪八、九十年代的乡镇企业大繁荣曾经为中国解决这个问题进行有益的尝试,但其最终落败。事后反思,总结教训,着眼于当前,破解人口“三元约束”,可能有效的途径和政策选项就在于通过将技术、资金和金融引入农业和农村,一方面实现农业规模种植,进一步释放劳动力,另一方面发展农业工业,以农产品为基础延展产业链条,既不与城市工业形成市场和贸易的争夺,又可以与城市工业形成互补。基于此,当前决策层提出的农业现代化事实上应当包括两层含义:其一是农业生产自身的现代化;其二是立足农产品产业链条的农村工业化。这也是实现 1D-城市化的最优和现实路径。

第三个不同,土地扩张暂时告一段落,由“增量扩张”进入“存量盘整”。过去 20 多年中国的城市工业、城市建设基于于沿海经济中心的崛起在一定程度内甚至于沿线的出口和内部的土地财政两大机制,以至于人口的快速集中和土地的快速扩张同时出现,甚至于人口没有集中、没有增长的省市也出现了土地的成倍扩张。目前来看,基于以下几个原因,这种扩张势头将在未来减缓或终止:(1)无论是否合理,18 亿亩耕地红线看不到撤出的可能性,目前已逼近这个底线,耕地保护政策只会更加严格,1D 区城市多属农业重镇,对它们的监管将尤其严厉;(2)部分 2D 和 3D 城市已走过以低工业用地吸引制造业投资的阶段,未来这些城市工业用地不仅不会扩张,而且越多越多的存量工业用地将转换为商业、住宅和基础设施用地,进行存量盘整,如有合适的土地政策加入引导,存量工业用地的释放规模十分可观;(3)与存量工业用地的盘整释放相比,农村建设用地的整合空间将更大,完全可以在不减少耕地甚至增加耕地的情况下,满足城市建设用地的需求;(4)当然,基于最简单的常识,城市建设用地的紧张通常不在于总量不足,而在于结构性的、地理位置的“不可复制性”,解决这个问题的政策选项可以是土地指标的跨区流转和土地用途规划调整,提高

土地供给的弹性。(见图表 82)

(三)3D-城市化:与经济增长的关联度如何?

关于城市化与经济增长的关联度,3D 框架的值得参考之处在于它表明:将城市化与增长连接起来的内在逻辑机制不是单-城市化率指标,而是“密度、距离、分割”这个三维体系,在城市化的初期阶段,密度更重要,在城市化的中后期,距离和分割更重要。围绕这个体系,本报告提出的关键结论是:第一,从国际经验看,城市化驱动增长的关键在于“密度提高、距离缩短、分割减少”带来的生产率扩张,如果没有生产率的扩张,城市化完全有可能与增长停滞联系在一起。作为一个可选的衡量指标,从一个国家的范围看,生产率提升的空间取决于不同产业产值占比与就业占比的匹配程度。具体一点:(1)1D 区生产率提高的途径是将劳动力从农村引向城市,从农业引向工商业,是将土地由农业用途转换为工商业用途,2D 和 3D 区生产率提高的途径是将劳动力和土地在制造业和服务业之间再配置。(2)从实证关系上考察,1D 阶段带来的生产率提升幅度最高,是加速阶段;2D 和 3D 阶段带来的生产率提升幅度下降,是减速阶段;从加速到减速的第一产业产值占比为 10%左右。(3)目前来看,处于 1D 区的第一产业产值占比大于 10%、人口占比 51%、GDP 占比 30%、国土面积占比 70%,虽然该区域 1D-城市化的推进将使生产率提高,但总体上由于其经济规模较小,加速程度完全对冲 2D 和 3D 区域减速程度,从而使人均 GDP 增速处于减速通道。(4)作为一个前景展望,当第一、二、三产业的产值占比与就业占比匹配度达到 1:1 的时候,通过城市化提升生产率的空间接近极限状态,在此之后的生产率提升将完全来自于全球技术前沿的提升和中国的追赶速度。2011 年中国第一产业产值占比为 10%、就业占比为 35%,如果按照过去 10 年农业劳动力转移的速度,并假设第一产业产值占比静止不动,那么实现 1:1 的匹配程度至少需要 15 年。(见图表 83、84)

第二,城市化和经济增长在一段很长时间内都是不平衡的,不同城市和地区不会同步增长,中国亦难避免;经济中心、贸易带的地理位置决定了中国不太可能实现多极化增长,未来中国的增长带极有可能呈现一个“十字星”。这意味着下一阶段中国经济增长最快的区域将会是:(1)1D 区人口最多、第一产业占比比较高的城市;(2)以上海为中心,沿长江中游向西延伸的内陆城市,主要包括杭州、南京、长沙、合肥、重庆和成都。如果这个判断成立,那么它的政策含义也是十分明显的:任何试图推进区域平衡增长的努力都很可能归于无效,不同的城市基于不同的“密度、距离、分割”条件,有的可以实现持久的增长,有的则会延缓增长甚至会停滞。基于此,目前多数省市推出的“大城市圈”发展规划蕴涵着不容忽视的潜在风险。

1、对于美国和西欧,定义 2010 年人口 150000 以上的城市为大城市;对于中国和拉丁美洲,定义人口 200000 以上的城市为大城市。

2、国际经验表明,旨在帮助外围地区的基础设施投资计划结果却强化了中心城市的影响力,随着一个围绕中心城市的交通运输网络的构建,中心城市的地位位置便会持久稳固,且具备服务所有外围城市的能力。

3、这里的分割更多地是指国与国之间。

4、农村需要足够的运输基础设施、仓储和配送设施将农产品以最快的速度、在需要的时间到达需要的地点,只有这样,才能最大程度地降低农产品贸易的交易成本。

5、从回乡务农的缘由中,有 40% 的考虑因素是城市的生活成本较高,25% 认为老家随着经济的发展也有很多的就业机会,也有部分人群考虑到在城市没有归属感以及孩子的落户教育等因素。

6、以韩国大邱市为例,发达的公里和高铁网络将它与周边的浦项市、龟尾市、蔚山市、釜山市联接起来,从而使不同城市在汽车制造、电子制造等形成了比较合理的产业分工协作体系。

7、目前来看,规划中的城市圈有 16 个,多处在“三纵两横”城市带,包括:长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、辽中南、海峡西岸、中原、关中-成渝、哈长、太原、武汉、长株潭、南昌、合肥、兰州。

8、若以适域人口衡量,上海的人口规模和人口密度已位于全球前列,已走过简单追求人口扩张的阶段。

9、从城市化的国际经验看,即便流动人口住在城中村,甚至贫民窟,这也是他们的理性选择。在自由流动的条件下,哪里有机会,人就会搬到哪里,毕竟农村地区,无论是就业、收入、环境、医疗卫生、教育设施等与城市存在差距,因此,所有从农村搬到城市的人处境都会得到改善。(完)