

# 城镇化，均衡观念下的非理性与隐患

李迅雷 / 文

一个国家的工业化过程，同时也是城市化水平提升的过程，各国皆如此。城镇化和城市化虽只有一字之差，但含义却明显不同：城市化更多是一种人口自然向城市集聚的过程，而城镇化是这种人口集聚过程中增加了政府干预的因素，即被当作“政策”。如不久前的中央城镇化工作会议提出“全面放开建制镇和小城市落户限制，有序开放中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。可见，中国特色的城镇化与其他国家工业化过程中为追求规模经济而自然形成的人口集聚过程还是有很大差异。

## 城镇化本质是区域经济均衡发展战略的体现

自2000年之后，邓小平提出的沿海地区优先发展战略被“西部大开发”、“中部崛起”及“东北老工业基地振兴”所替代，即由过去的“雁行模式”转为各区域均衡发展。而政府在对中国城市布局的规划方面，很早就提出“两横三纵”的发展战略，前不久的中央城镇化工作会议，则再次强调“两横三纵”的“城市化战略格局要一张蓝图干到底”。要在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。《中央城镇化工作会议公告》通篇没有提及东部城镇化，却提及要限制特大城市人口流入，而特大城市几乎都在东部，可见当前的城镇化政策是偏重于发展中西部和东北地区的均衡发展战略。

然而，从2001年至今，中国的区域均衡发展战略并没有取得明显效果，首先是人口继续外流，从国家统计局提供的数据看，在2001至2012年的11年中，河南、四川、安徽、贵州、广西等五个中西部省份出现了人口净减少，而湖南、湖北、吉林、黑龙江、陕西和甘肃六个省份的人口也只是微增，如果剔除出生和死亡因素，也属于人口净流出省份。人口的净外流，不仅包括低端劳动力，更包括中高端的技术型专业人才，这从中西部地区高校在过去10年中的排名总体呈现下降趋势中可见一斑，假如研发人才留不住，则中西部地区的产业升级就难，而传统的周期性产业的毛利率水平很低，又难以吸引人才进入，如此往复，导致恶性循环。投资的增加与人才的外流反映了生产要素的不匹配，这是令人担忧的。

其次是中西部地区投入产出比持续下降、投资效率低下。1993年至今，无论是东部沿海还是中西部和东北，投入产出比都呈现下降趋势，反映了靠投资拉动模式的效率越来越低。但中西部地区和东北的降幅更大，而东部则相对平缓。目前，中西部地区各省份的固定资产投资总额几乎都要占到GDP的80%以上，有的甚至超过GDP总额，这意味着着

入产出比普遍低于1.3，而东部地区则普遍超过2，尤其是人口净流入大省广东，2012年的投入产出比达到3。而北京、上海在2001-2012年间常住人口分别净增加50%和42%，2012年的投入产出比分别为2.9和3.9。如果再从国家历年对中西部地区的转移支付和中西部地区的税收贡献两个方面看，则更加不匹配，即转移支付逐年增加，但税收占比却不能随GDP占比的上升而提高。

中国的中西部地区从建国至今，有过几次大力推进工业化、建设重工业基地的举措，但均以失败而告终。如上世纪50年代初的工业化高潮和文革期间的三线建设，其结果是既没有发展起中西部的重工业，又没有留住人才。而目前中国虽然可以通过大量的资本投入来增加中西部地区的经济总量，却难以实现相应人力资本的匹配，最终还是无法解决规模不经济的难题。如果一个经济区域持续的固定资产投资高投入却难以带来相应的税收增长和就业增长，那么，其后果必然是高负债和人口的流失，这样的经济发展模式是难以持续下去的。

发达经济体的区域经济发展状况，无一例外地呈现不均衡发展态势，如法国的大巴黎区、日本的大东京、韩国的首尔、英国的伦敦等首都所创造的GDP均要占其本国GDP的12-28%左右，而中国最大城市上海的GDP只占中国的4%。再从人类的居住分布状况看，全球10%的陆地居住了90%的人口，50%以上人口居住在离海岸线200公里范围内的陆地上。美国50个州中五个州的人口要占到美国总人口的50%以上，而中国31个省市中五个省人口最多省份合计人口不到全国人口的三分之一，而美国适宜居住的国土面积要远远超过中国，但美国人口集聚的趋势却仍在延续。根据世界银行的大样本分析，经济密度增加一倍，生产率会提高6%，而与中心城市的距离增加一倍，利润就降低6%，因此，全球50%左右的GDP是集中在占全球陆地面积1.5%的土地上创造的。

发达国家尽管各地区间经济发展很不均衡，但区域间的居民收入差距却比较小，因为各地区间的产业发展水平是由要素禀赋决定的，必然存在差异，而地区间的公共服务和福利均等化则可以通过政府的转移支付等调控手段来实现，这就是发达国家的基尼系数普遍较低的原因。如汉堡的人均GDP和每平方公里GDP分别超出德国东北部落后地区的2倍和100倍，但两个地区的福利和人均收入水平却相差无几。由此可见，中国的城镇化战略更偏重于地区间GDP水平的均衡而非居民收入和福利差距的缩小。

## 从行政与财政双角度来诠释城镇化

中国的行政体制是中央、省（直辖市、自治区）、市、区（县）和镇（乡）五级政府，而这种行政体制即便到了县以下，其下设的部门也与上级行政机构非常类

似，所谓麻雀虽小五脏俱全，都承担了相应的事权，同样也拥有对当地经济的发展规划权。这就造成了各级政府为了追求发展权而向上谋求政策和资金支持，向外招商引资的普遍现象。故地方政府之间为获得发展权而竞争成为常态，发展战略的趋同及产业结构的同构化，也是屡屡出现。例如，在上海的自贸区获批之后，已有多个地方政府向国务院提出建立自贸区的申请。

回顾中国过去30多年建立的各类经济发展区，最先设立的是经济特区，从1980年建立的首个深圳经济特区，到2010年的喀什经济特区，共六个；此外，至2012年年末，中国共有253家国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区。最初，这些发展区域的设立是能够体现国家的区域发展战略的，但随着区域分布面越来越广，实际上已经很难看出不同区域间的各自产业发展差异和优势，也越来越难解释这些地区的要素禀赋与重点扶持产业之间的逻辑关系，而是成为各省市向中央要政策的手段之一。如果把省及市县级经济技术开发区和高新技术产业开发区都累加起来，估计要达到几千家，可谓红旗插遍全国，但其盲目发展不仅增加了财政负担和政府债务，而且还造成资源的错配和浪费。

因此，在现有的行政体制下，对中央政府而言，区域均衡发展举措也是平衡各地方之间关系的无奈之举。如国家发改委专设西部司和东北司，却没有东部司。而目前的户籍管理制度、就业、医疗、教育及养老体制等，也对外来人口设置种种障碍，从而使得外来人口在当地安家立业成本很高，这不仅是现有的行政制度决定的，而且也与财政支出体制相关。

例如，地方财政支出在用于民生方面，主要是解决本地户籍人口的失业救济、低保补贴、养老、保障房供给等，这些方面外来人口都无法享受。而中小学义务教育颁布后，外来人口子女同样需要获得义务教育，这又给人流入的省市增加了财政压力。如广东省有338万外来人口子女接受义务教育，比国内10个省份接受义务教育人数的累加总量还多，但广东省获得的中央财政转移支付额却比中西部省份要少得多，这就导致其人均财政支出额在全国排末位。因此，在地方之间横向转移支付的相关制度没有建立之前，现有的财政体制实际上是不支持人口自由流动的。

更进一步分析，会发现现有的财政体制不仅不支持外来人口流入，而且也不支持本地农村户籍人口的市民化。近日国务院会议决定合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险，建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。但中国的社会养老保险分为五级：机关公务员、城镇职工、城镇居民、农村居民和新农村保，目前打算合并的是缴费最低、偿付最少的后两种，这也是最容易实现的，其福利意义不大。而城市化应该给百姓带来的福利，则是缩小后两者与前三者之间的差距，这对地方财政而

言简直就是天文数字，会对本来就存在资金缺口的当地社保基金造成更大的亏欠。此外，假如农民获得城市户籍，对于这些新增城市户籍人口享受保障房、失业救济、城镇低保、医疗卫生、教育补贴等也理应给予同等待遇，又将使得政府的公共财政、政府性基金、社保基金三个账户的支出大幅增加，令地方政府不堪忍受。

因此，无论是当今的行政体制还是财政体制，都不支持户籍开放、人口自由流动、就业机会均等及公共服务均等化的城市化人口政策。唯有不影响各地区自身发展规划和投资、不需要各地区增加额外财政支出的城镇化人口政策，才容易被现有行政和财税体制所接受。假如购房、中考、高考等限制能够放开，则东部沿海城市的人口流入速度估计还将大大加快。

## 城镇化：短期红利与长期忧患

过去30年，中国城镇化率几乎以每年一个百分点的速度提升，这一方面是工业化过程的自然推动，另一方面则是地方政府在政绩观下的投资驱动。中央和地方政府在基础设施上的大量投入，对于改善投资环境和居民生活便利方面功不可没，可以说，高铁与高速公路的超前建设，体现了中国的体制优势。但同时地方建设中存在重复建设、奢华建设等浪费现象，资金投入与其他生产要素之间的不匹配，后患无穷。

但正如人口红利不可持续一样，中西部地区在城镇化方面的巨大投入，究竟有多少地方能够集聚人口，形成增长极？长期以来，建筑业一直是农民工就业比重最大的行业，当中国的投资重心从东部转移到中西部之后，自然也给了中西部的农民工就业带来了很大机会，这也是造成东部地区民工荒的原因之一。但问题在于，在过去13年中，中西部地区的大量投资并没有带来人口的集聚，而东部地区在过去13年中投资比重下降却仍然带来人口的集聚，原因在于东部的三大增长极已经形成，而中西部地区的增长极仍未凸显出来，成渝、湘鄂等省市充其量也只能算是形成了城市群。而令人担忧的是，2013年中国建筑业的增长出现11年来的首次下滑，这又将给经济增长和就业带来压力。假如投资没有带来一定量的现金流回报，那么，这样的投资拉动模式注定是持续不下去的。

如今，人们已经普遍开始担忧三四线城市的房地产过剩问题，事实上，在过去10余年中，城市人口增长0.5倍，而城市建成区面积增加了接近1倍，很多三四线城市都存在建设用地过度开发问题。城市建设空有架子却没有产业支撑，城市建成区面积增加了接近1倍，很多三四线城市都存在建设用地过度开发问题。城市建设空有架子却没有产业支撑，城市建成区面积增加了接近1倍，很多三四线城市都存在建设用地过度开发问题。城市建设空有架子却没有产业支撑，城市建成区面积增加了接近1倍，很多三四线城市都存在建设用地过度开发问题。

均为中西部省份：湖南、云南、内蒙古、陕西、河南、四川；对于政府负有担保责任的债务，甘肃逾期率最高，达10%、河南、湖南和云南，逾期率超5%。而北京、上海等大城市虽然债务水平较高，但由于有巨额政府型基金（主要构成是土地出让收益）和国有资产规模较大，其资产负债率还是比较健康，债务偿付能力没有问题。

从全球看，大城市化才是新兴经济体向发达经济体迈进过程中的人口流向，这既是规模经济的要求，又是公共服务短缺情况下社会低群体追求公共设施和共享服务的唯一途径。而中国的大城市化率依然偏低，在过去五年中，中国大约每天有80个以上的村庄在消失，同时每年有10个百万人口的大城市在新增。

过去10年中国的城镇化的另一条主线就是农村城镇化，即新农村建设，事实证明，城乡劳动者薪酬的巨大差异，决定了农村留不住青壮年，甚至还留不住中老年劳动力，故农村城镇化看来是不成功的，要缩小城乡差距，最有效的办法就是减少农业人口，从而提高农业人均增加值。按世界银行的数据，2010年，中国农业劳动力人均增加值为545美元，只有日本的1/70，而全球的平均水平为1061美元。但这并不表明中国农业生产率低下，而是因为农民的人均耕地面积太少，中国每公顷耕地的谷物产量为6988公斤，远超过美国和日本，几乎是全球平均水平的两倍，中国农民为了提高其收入，耕地长期不休耕，大量使用化肥农药，每公顷化肥使用量也是全球平均水平的四倍。

无论是城镇化还是城市化，都应该是经济发展的结果而非手段，如果不遵循经济规律，过多规划区域布局，最终的结果是人口与投资的逆向流动，资源的错配和房地产泡沫的破裂，即短期发展红利造成长期萧条。同样，要评价城镇化政策的绩效如何，也应该看其有没有提高农业劳动者的收入水平；有没有有效缩小城乡收入差距和社会贫富差距；有没有集聚人口和带来持续增长的就业。从过去10多年的情况看，从事农业的青壮年劳动力几乎没有了，城乡差距和贫富差距都没有显著缩小，人口继续流向东部投资增速较低的地区，而不少投资增速高的中西部反而出现人口的净减少。那么，今后10年这一现状一定能得到改观吗？

中央提出“人的城镇化”观念，应该是对过去10年城镇化政策的反思和进步，城镇化会议也提出了好的举措，即“要建立财政转移支付与农村转移人口市民化相挂钩的机制”，不过，说易行难，真正要落实到位，恐怕还有许多障碍，要对现有的区域行政管理体制和财政支出体制进行实质性改革，而不是只停留在文件上。2014年是中国全面深化改革的启动之年，希望看到三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”和“大幅度减少政府对资源的直接配置”能够体现在中国的城市化进程中。

# 人民币没有贬值逻辑

刘杉 / 文

美国缩减QE的外溢性已经影响到人民币，但人民币对美元大幅贬值的可能性并不存在。

人民币兑美元汇率近来出现下滑，改变了市场多头情绪。2月19日周三，人民币即期交易在开盘半小时内急贬近百个点，引发美元空头止损。不过有报道称，早盘至少有两家中资大行轮番抬价报买美元，使人民币快速走贬。而中国央行公布的美元兑人民币中间价在本周也连续四天走高，到周四时达到1美元兑6.1146元人民币。

虽然中国经济有下行压力，但经济基本面并没有出现导致人民币大幅贬值的基础。此番人民币汇率调整，或源于多方面原因。表面看，市场对美联储缩减QE做出看空新兴市场货币预期，进而连累到人民币，但也不排除中国央行利

用美元政策的外溢性有意引导人民币汇率走软，避免热钱流入中国。

最新公布的海关数据显示，1月中国出口大幅增长，增长率达到两位数，大大高于市场预期。虽然有学者怀疑数据可靠性，认为存在“出口套利”行为，但香港贸易数据并不支持内地出口商造假的假设。而1月外资对华直接投资增速也创6个月新高，增幅高达16%，其中是否有热钱流入也待查清。

由于新兴市场货币贬值，发达经济体维持低利率下，在人民币持续升值预期和高利率吸引下，中国实际成为国际资金的安全套利市场。2013年中国外汇储备全年增长5100亿美元，其中应该不乏套利热钱。外汇储备创新新高，使得外汇占款无法下降。至2013年末，中国外汇储备余额高达3.82万亿美元，这让中国不得不谨慎控制基础货币供给。

尽可能地控制外汇储备增幅，应该是中国央行的任务。在美元收缩冲击下，中国选择主动引导人民币汇率预期，不失为“四两拨千斤”的做法。当然，利用人民币汇率出现双向波动的空当，扩大汇率波动幅度，应该是兑现汇率改革承诺的有效时间窗口，不排除中国央行在近期推出汇率改革的可能性。

不过从中长期看，人民币不存在大幅贬值可能性。虽然国际金融危机后，全球贸易处于再平衡过程中，外需下降，但中国不再可能动用汇率手段来刺激出口，因为这不合中国战略利益，甚至导致经济出现系统性风险。

首先，贬值会刺破经济泡沫。基于货币超发的经济增长必然具有泡沫化特点，特别是房地产市场更是泡沫严重。如果人民币出现大幅贬值预期，境外投资者就会集中抛售不动产，从而导致房地产价格快速下跌。这样的结果

不仅引发银行信贷危机，也会影响到地方政府的土地销售计划，进而地方债务出现大面积违约。由于2014年地方债还债比例高达22%，其中近四成是以土地销售收入做抵押，一旦房价下跌，必然导致房地产开发投资萎缩，从而影响到政府土地收入，而地方债务危机的直接结果是引发银行危机。

其次，贬值会促成银行存款大幅下降，产生货币紧缩。

如果居民形成人民币大幅贬值预期，并认为泡沫经济破裂已成定局，居民就会主动抛弃人民币资产，兑换美元，从而形成人民币的进一步贬值。居民主动性货币兑换不仅最终导致人民币基础货币供给收缩，也直接造成居民存款下降，从而通过“派生存款”机制带来市场流动性收缩，出现信贷供给不足和货币紧缩。人民币大幅贬值的直接结果就是“挤兑”美元，银行发生系统性危机。

其三，贬值会打破人民币国际化进程。

人民币国际化的一个重要逻辑是，要让人民币持有者能够做到资产的保值增值。除了开放资本市场，提供离岸和本岸投资工具外，保有人民币升值信心，是推动人民币国际化重要基础。如果人民币出现大幅贬值，可能出现较长时间的看空人民币预期，这会影响人民币国际化进程。2月19日，中国央行称，2014年将继续扩大人民币跨境使用，并完善相关政策。这意味着中国要坚定人民币国际化立场，维持本币升值逻辑不变。

无论从经济现实出发，还是货币国际化战略需要，人民币都不会主动大幅贬值。在外汇储备持续增长条件下，允许人民币适度波动，是中国央行战术性动作，而非人民币趋势性改变。

继续保有人民币，应是2014年重要投资选择。