



您当前位置: 首页 > 国研视点 > 专家视点 > 正文

吴敬琏：城镇化效率问题探因

2013-4-15

最近几年，中国的城镇化或者说城市化在加速，这是一个十分可喜的现象。目前，已经有超过半数的劳动力在城市中就业。但是和中国的整个经济发展一样，城镇化也存在着一个效率低下的问题：一方面，城市建设浪费的资源太多，城镇化的代价太高；另一方面，建成的城市结构不合理，运营效率低下，降低了城市工商业的竞争力和城市居民的生活质量。

效率低的种种表现

从世纪之交开始，许多省级、副省级城市大量征用城市周边农民的土地，大拆大建，用“摊大饼”、平面扩张的方式推进城市化。

十几年来，国内外专家反复提出中国城市化中的效率问题，可惜这些意见似乎并没有得到足够的重视，而“造城运动”却从省级、副省级城市扩散到地级乃至县级城市，全国各地超豪华的酒店宾馆、办公楼、政府大厦如雨后春笋般耸立起来。这种比拼造大城的运动造成了种种消极的后果。

1、“摊大饼”式的“造城运动”极大地浪费土地资源。我国是一个土地短缺的国家，本来应该惜土如金；但是，由于政府可以以极低的代价从农村集体征用土地，土地价格的扭曲，形成了一种大量浪费土地的城市化模式。城市化的要点在于人口的城市化，土地城市化只是人口城市化必须付出的代价。但在我国，土地城市化的速度大大地超过了人口城市化的速度，土地资源的浪费十分惊人。城市居民的人均占地面积和工商业万元产值耗用的土地面积都超过发达国家许多倍。还远没有实现城市化，许多地方已经闹起了土地荒。

2、“双重二元结构”拉大了居民收入水平差距。用大量占用农民土地而不给予充分补偿的办法推进城市化，不但造成数量高达几千万的“失地农民”，使出现“城市像欧洲，农村像非洲”的奇怪景观，而且在城市内，也存在“伪城市化”的现象。这就是说，上亿的“农民工”虽然已经在城市就业，但他们的身份、收入待遇和得到的公共服务都没有真正实现城市化。相当一部分城市居民并没有成为市民，只不过是暂住在城市中的农民。在这样的情况下，一方面很难提高城市制造业和服务业的技术和效率，另一方面造成贫富分化。人们常说，我国贫富差距拉大的一个重要原因，是城乡的二元结构。更深入地观察可以发现，我们这里存在的，是一种双重的二元结构：一方面是城乡之间的二元结构，另外一方面是在城市里面的二元结构。这种双重二元结构是当前贫富差距扩大的一个重要原因，造成社会矛盾的激化。

3、城市间缺乏专业分工，产业的空间结构恶化，城市的运营效率降低。现在许多城市用“摊大饼”的方式尽量扩大规模，把金融服务业和各种各样的制造业企业都堆放在城区里面，导致城市间的专业分工水平下降和城市本身的运营效率降低。因为专业混杂，就不能够很好地发挥同专业的集聚效应，这样就很难提高产业的运营效率。与此同时，这些大城市居民的生活半径都变得很长，有几十万、上百万的人每天都要从城外搬到城里，再从城里搬到城外，使交通拥堵成为常态。在高峰时段整个城市成了一个大停车场，汽车尾气造成的空气污染变得不能忍受的情况正在越来越多的城市发生。

城市化效率低下的原因

出现以上问题的原因，可以归纳为四个方面：

首先是土地产权制度的缺陷。在合作化以后，农民带着自己的土地“入社”，不能退出，土地所有权就转归集体所有，实际上掌握在基层政府的领导人手里。而城市土地根据我国现行法律则属于国家所有。在城市化的过程中，政府有权按农业产值计算的极低价格征用土地。巨大的差价由政府、开发商和其他拿到批租土地的人们分享。对于政府来说，这造成对所谓“土地财政”的依赖。对于开发商来说，价格的扭曲造成了土地使用的极大浪费。与此同时，造成了庞大的寻租温床，使一些与土地批租和经营有关机构的官员“前腐后继”，大案要案频发。

第二是政府职能的错位。从历史源头上说，世界上大多数国家的城市都是从“市”，也就是市场交易中心发展而来的；而中国的大多数城市是从“城”，也就是“都”（政治中心）发展而来的。

政府的职能本来应该是提供公共品并保证市场有效运作。在市场有效运作的条件下，城市的规模和产业结构会通过市场规律的作用而趋于合理化，政府只是顺势利导地进行规划引导。而在政府主导“驾驭市场”的情况下，城市化不是“从下到上”地以市场发展为基础进行，而是“从上到下”地按照政府和领导的要求进行的。就像人们常说的，城市像公司，书记是它的董事长，市长是它的总经理。这样，许多官员就按照自己的意愿和自己对“城市化”的理解，运用行政权力来“经营城市”，决定城市的规模和产业结构。

第三是层级制城市结构。作为市场交易中心，所有的城市本来应该是地位平等的。城市之间只有辐射范围远近之别，而没有权力大小之分。但是我国城市的结构是层级制的。城市分成不同的行政等级，有省级城市、副省级城市、地级城市、县级城市等等。上级城市管辖下级城市，在行政主导城市化和城市等级结构的体制下，形成了一种正反馈的机制：城市规模越大，它的行政级别就越高；反过来说，行政级别越高，支配资源的权力越大。于是就出现了一种官员行为的常规，这就是尽量运用手中的权力把自己管辖城市的规模做大，然后他们就有可能晋升到更高的行政级别并拥有更大的支配资源的权力。如果说在上世纪80年代只有个别大城市存在“摊大饼”、“造大城”的问题，现在则成为一种普遍的做法。

最后是认识上的偏差。我们做研究工作的人都有责任弄清楚这些问题。比如，城市规模是不是越大越好？城市对于工商业的发展具有集聚效应，因此，城市需要有一定的规模。另一方面，城市聚集又有某些负面效应。所以，城市规模并不是越大越好。这里有一个利弊权衡的问题。由于这种权衡，在世界各国发展的过程中自然形成了城市空间结构布局的一种趋势，这就是服务业，特别是金融业，需要设立在较大的城市里。其原因

是：金融业的分支繁多，包括银行业、保险业、证券业和一整套的支持性行业，如会计师行、律师行和金融咨询机构等等，而且这些分支行业间关系密切，有必要设在同一城市里。辐射范围越大的金融中心，从业人员的数量越多，就需要设在规模越大的城市之中。纽约、伦敦等人口上千万的巨型城市都是国际金融中心。而制造业的情况不是这样。制造业的各个行业之间是通过产品发生联系的，彼此间的联系不是那么密切。权衡利弊的结果，制造业企业设立在小城市里效率可能更高。而且制造业企业设立在小城市中还有一个好处，就是既能改善城市居民的居住环境和交通条件，又能带动周边乡村的发展。研发中心的情况也与此类似。把它们建立在小城市或大城市郊区山清水秀的地方更符合研发人员的要求。

前几年我们在苏州调研时，有人反映，苏州有个很头疼的问题，就是留不住人。好不容易从内地招来的专业人员，呆不了多久就转到上海去了。开始时，人们对发生这种情况的解释是：相比于上海，苏州城市太小，对于向往大城市文化社交生活的年轻人缺乏吸引力。我们对这种解释有些怀疑，便进行了更深入的调研。结果发现，苏州毗邻上海，只要在交通上做些改进，居民便利地享受大城市的文化社交生活是不难做到的。问题倒是发生在专业交流方面。由于苏州产业的专业化程度不足，产业分散，相同专业人员的数量就很难达到能够共同切磋技艺和通过碰撞产生新思想的临界点。在当今技术飞速进步的时代，一个人在这样的地方呆得长了，容易在学识和技术上变得落伍，所以他会寻求一个能够和同行交流的地方，使自己的学识技术能够不断求得长进。

应对措施

面对以上形势，为了提高我国城市化的效率，我认为应当采取以下措施：一是进行地产制度改革。落实农民的土地产权。二是改革财政体制，改变层级制的城市结构。三是重新界定政府的职能。政府应当集中力量办好它应该办、但现在还没有办或没有办好的事情。做好城市规划是政府的一项重要职能。但是需要注意，政府在做规划的时候只能在市场趋势的指引下因势利导，而不能以长官意志取代市场或逆市场趋势而动。四是加强对世界各国城市化经验教训的研究，提高我们自己对城市化的科学认识水平。

作者：国务院发展研究中心研究员 吴敬琏 来源：《北京日报》2013年04月15日

【关闭窗口】