



您当前位置: 首页 > 国研视点 > 专家视点 > 正文

## 农业人口城镇化是第一要务

2013-4-12

中国的城镇化主要面临三个问题,首先是生产、就业、消费和居住的不一致;其次是城市居住人口和户籍人口的不一致;第三是土地和人口城镇化速度不一致。现时中央提出的新型城镇化将有三个特征,首先是人口流动发生逆转;其次是土地扩张速度将放缓;最后是资金相对稀缺和流动方向发生变化。

最近金融人士都在传一篇文章索罗斯谈中国的方法论,有人问他对于中国城镇化的看法,他说中国城镇化会发展,但是中国有一个很强的规划,这和美国这种通过市场化成长起来的城市化是不同的路线。我想,中国未来城镇化可能由政策引导、规划引导和市场力量形成合力来推动,对于中国的经济政策而言,未来3-5年中国的城镇化是非常重要的主线。

全球经济有两个主要的动力源,一是从需求方面,一是从供给方面,需求方就是中国的城镇化,而供给方就是美国的新技术。我认为,城镇化是人、地、资金三个要素的不同组合。在不同的城市,组合不同,它的产业就不一样,就业结构、生产结构、消费模式和居住方式也不一样。从这个角度说,当下提出来的所谓城镇化,或者摆在我们这一届领导人面前的城镇化主要议题,跟原来是不一样的。

形成城镇化有三个条件分析的框架,即密度的提高、距离的缩短和开放度的增加。

在过去20年的城镇化进程中,重点的进展表现在生产结构上,第一产业农业的产值贡献降低了,但是就业结构没有转变,很多农民工兄弟姐妹实际上变成了产业工人,但是在统计口径上仍属于第一产业的人口。这一部分人群没有被城市所接纳,导致消费模式和居住方式的转变没有跟进,所以未来城镇化的第一个中心任务就是人的城镇化。

从城市经济学的角度看,城市和城镇在英语里是同一个单词,之所以用城镇化,是因为中国的国情更接近城镇。形成城镇化有三个条件分析的框架,即密度的提高、距离的缩短和开放度的增加。

密度的提高就是单位土地承载的人有所增加,这不是一个纯粹为了分析而分析的理论,它有很详细的政策含义。我们说新型城镇化新在哪里?从密度这个词来分析,会得出很多结论。比如过去十年我们的城镇化快速推进,按道理来说城镇化推进导致密度提高,结果中国城镇化的密度降低了,特别是很多中西部地区人口没有增长。

再比如北京、上海这样的大城市太密集、太拥堵,所以大城市要疏散,要发展城市群,发展中小城市,这看起来是一个完美的设想,政策的意图也向这个方面发展,但是从很多案例研究来看,结果很可能是政策的引导是一个方向,城市化主体的选择是另一个方向。

第二个框架是距离的缩短,高铁的延伸会大大缩短距离。

第三个框架是更加开放,形成资源的集聚。在此基础上政府要做什么呢?一是要有就业与产业的支持,不能够为了城镇化而城镇化。二是要有人口的流动。三是要有土地的流转,更集约地使用土地。四是公共服务管理。

我们经常说通过城镇化激发经济的增长,但实际上如果城镇化不做很好的规划,那往往不仅不会促进经济的增长,反而可能对增长有负面的影响。总体上来看,北京、上海、深圳这几个中心城市,自改革开放以来,作为流动人口占比最高的地区,经济上实现了非常显著的增长,所以经济增长和城镇化是互相推动的。典型的就是深圳,1000万人口的大城市,户籍人口才200多万,所以深圳的人均GDP是显著高估的。

1997年、2002年、2009年三轮大的城镇化建设成为中国推进城镇化建设的重要基础,现在提出城镇化要转型,说明原有的城镇化道路可能有这样或那样的问题。第一个问题是第一产业产值下降的速度远远快于就业下降的速度,农业向工业及制造业转移的速度远远大于第一产业向第三产业转移的速度。

第二个问题是不同区域之间城镇化进展的差异非常大,过去30年中国城镇化的成功只能说是一部分沿海城市和少数中部城市的成功,大量的三四线城市还处于极低的水平,这也是说城镇化推进的空间还很大的原因。

第三个问题是土地城镇化的速度快于人口城镇化的速度,本来中国就是一个非常缺地的国家,结果在城市化推进的过程中,土地使用效率反而在降低。从数据上来看,东部城市的土地扩张和人口扩张速度比较接近,但是中部和西部城市土地扩张速度分别比人口增长速度快3-5倍,这其中很重要的原因就是工业用地占比过高。工业用地过快扩张的条件下,居民用地和设施用地扩张受到挤压。

在新型城镇化阶段,有一些新的特点和趋势是过去的城镇化不具备的。第一是人口的流动密度划分。第二是土地扩张速度会有所回落。第三是资金相对稀缺的程度会发生变化。

在新型城镇化阶段,除了原有的这些因素要考虑之外,还有一些新的特点和趋势是过去的城镇化不具备的。第一是人口的流动密度划分。第二是土地扩张速度会有所回落。第三是资金相对稀缺的程度会发生变化。

我们已经看到,随着2008年劳动密集型产业向中西部迁移,已经有相当比例的人口开始从沿海向东西部回流,初步估算规模在数千万,安徽、四川、重庆、河南、河北等会出现明显的人口回流。

怎么来正视人口回流呢?通常认为不同地区的榨菜、方便面、火腿肠销量变化能看出流动人口的变化。一家上市公司的年报披露了不同地区榨菜销售的占比,其中华南地区占了半壁江山,这说明华南地区的人口流出速度非常快捷。另外一个案例显示,北京、上海、深圳作为过去20年流动

人口最多的城市，深圳已经出现了负增长，倒逼深圳要做城市的转型。

第二，土地扩张速度在减缓。每一个地区和国家不同时期的城镇化战略，其土地发展的速度是不一样的，过去十年是中国城镇化快速扩张的十年，很多地方的增长接近尾声，土地的增长速度、幅度会明显回落。

第三，在人口土地这两个要素发生变化的情况下，沿海发达城市人口土地相对稀缺，资金可能相对宽松，现在沿海的很多银行贷款贷不出去，东西部则还很“饥渴”。不同的城市，人、地、资金的不同组合，不同的优势决定着未来城镇化的新阶段。不同的城市，其战略意味会发生显著的变化，与过去30年很多城市都有很大的变化不同，这是一个显著分化的过程。

城镇化的方向有三条线索：第一，从农业转移出来的人口加上回流的人口，围绕农业的深加工、中低端的劳动密集型产业形成小城镇；第二，交通枢纽形成城市群；第三，北上广一线城市作为大的服务业。

在新的阶段，值得关注的就是大家都熟悉的一个曲线城镇化发展的曲线，过了50是一个拐点，50之前加速，50之后速度减慢，我们已经到了51，所以速度还处于比较快的时期，但是速度已经降低了，而且不同城市发展城镇化率不一样，中西部还比较快速。

我们城镇化的道路可以借鉴的是韩国和日本，他们的人地矛盾比我们更加尖锐、资源更加稀缺，但是总体上城镇化比较平稳。1935年—1970年，日本城市化率从30%上升到70%。1996年的时候，中国的城镇化率只有30%，2011年城市化率达到53%，这意味着中国还处于城镇化率快速发展的阶段。

从国际经验来看，城镇化率突破50之后，虽然城镇人口总体上还处于增长的阶段，但是大城市的人口比重开始下降，人口逐步地流向郊区和中小城市，中国会不会有这一转变？答案是一定的，只是现阶段可能还会继续向大城市集聚。

基于要素的变化，产业布局还会在内陆城市发生变化，产业向内陆城市迁移的速度会加快。有些内陆省份还保持着非常好的发展速度，比如说河南、江西、广西等，现在它们更处于人口红利最显著的时期，劳动力成本比马来西亚、泰国、菲律宾还要低，所以很多制造业开始向这些劳动密集型地方转移。

通常城镇化过程中基础设施的需求会加大，最近发改委公布2026年城镇化规划布局，下一阶段基础设施建设的投入达40万亿元。从结构上来看，投资会逐步从高铁、高速公路和港口转向地铁、城际交通网、城市供水等设施。从数据来看，港口和公路投资的高峰出现在2000年—2006年，铁路投资的高峰是在2008年和2009年，现在还处在高位，但是速度趋缓。2012年，发改委审批的项目主要集中在城市轨道交通和机场。都市的概念就是需要地铁，如果没有地铁，怎么好意思叫做都市呢？

所以从方向上来看，我们未来的城镇化发展，农业转移人口是一个核心内容。同时城镇人口资源率增加会吸引新的农村人口，加起来差不多新增的城镇人口将达3.8亿，这对投资消费增长有很大的促进作用。城市人口发生变化的情况下，城市通篇调整也成为重点，城市化群会成为城市化的载体。城镇化的方向是什么样的呢？我认为有三条线索。

第一，从农业转移出来的人口加上回流的人口，围绕农业的深加工、中低端的劳动密集型产业形成小城镇。第二，交通枢纽形成城市群。第三，北上广一线城市作为大的服务业。这三条线索要结合起来。我们讨论中国城镇化要记住几个要点，要记得把握政策的脉络。第一个重点就是人的城镇化。

第二，以城市群作为主要的载体该怎么部署？从目前政策的引导方向来看，就是围绕着两横三纵，交叉地区形成城市群。第一横是指铁路和桥，第二横就是长江，上海称长江为入海口。三纵就是海岸线，京广、京哈铁路线，以及交通线，这些形成的交通枢纽就是中国未来推进城市群建设的主要依托和载体。

（本文为国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松4月11日在上海举办的“华侨银行（中国）春天论坛”上的演讲，刊发时有删节）

作者：国务院发展研究中心金融研究所副所长、研究员 巴曙松 来源：《上海商报》2013年04月12日

【关闭窗口】



我要评论

已有0条评论

提交评论