



“新时代的城镇化与高质量发展” 学术研讨会

国家金融与发展实验室

2018 年 10 月 12 日

“新时代的城镇化与高质量发展” 学术研讨会

张晓晶

国家金融与发展实验室

副主任

张晓晶：

很高兴来讲这方面的主题，我讲的这个题目涉及行政资源的配置和城市竞争，其中主要是讲政府，也是讲改革，也算是题外话，但是跟城市发展有很大关系。

在此之前我想提一下关于城市发展的一些新的研究，因为这涉及当今的一些判断，关于如大城市、城市群、城市的集中等等这些方面的一些问题。跟大家简单介绍一下，一个最新的研究是国外专家做的，68 个国家共同做了一个城市集中度的研究，用市场集中度的计算方法。他们发现有一个很有意思的规律，就是从发展中国家到发达国家的过程中，城市集中度是在下降的，也就是说等我们走向发达国家，城市的集中度可能会有下降。此项研究中对城市集中度做了三大类的区分，一种是 5 万人以上规模的城市，一种是 10 万人以上规模的城市，还有一种就是这个国家前 25 家最大的城市。从这三类数据来看，从发展中国家到发达国家，城市集中度都在下降，这是一个趋势。他考察的 1985 年到 2010 年是比较长的时间段，也是跟我们小城市发展时间段有点对应，就是 20 世纪 80 年代中期，这是一个发现。

第二个发现，专门看发展中国家。5 万人以上和 10 万人以上规模的城市其集中度在下降，但无论是发达国家还是发展中国家，前 25 个最大城市的城市集中度几

乎没有变化。用更细的数据去看，在发达国家，前 25 家最大城市的城市集中度是上升的，也可以说 10 个发达国家里面有 4 个国家城市集中度都在上升。如果细分发展中国家，拉美国家的城市集中度在下降，但是亚洲国家的城市集中度上升得非常多，每两个国家中就有一个国家的前 25 家大城市的城市集中度在上升，这个其实可以回应刚才好多的问题，包括王老师、史主任讲的，和行政资源、政府主导其实都有关系。亚洲国家的这些特点就跟政府主导有很大的关联，而亚洲的这些城市，首尔、东京、北京也都是因为它具有强大的行政配置资源能力，才使得它变成了一个特大的、超大的城市。

最后一点发现，在发达国家超大城市的经济效益、劳动生产率的贡献相对会大一点，但是在发展中国家超大城市这方面的收益会小一点，原因应该在于城市的管理、在于政府的作用没有发挥得很好，有时候甚至起到反作用，所以这既是一个大背景，可能也是今天讨论的重要方面。

城市也是地方、地区，城市竞争也是地区竞争一个重要的体现，现在它更显性化了，体现在如城市排名、市长到处引资招商等等方面。我们将其看成是城市竞争模式，首先基本上就是产业竞争，因为搞实业的情况是“工业化在前、城市化在后”，但是实业竞争发生了变化，现在制造业产能过剩。如今我们讲大力发展服务业，但服务业竞争其实我们没有做好思想准备，各地区在吸引服务业方面其实没有很大动力，因为引资是要规模的，诸如富士康等等制造业规模很大，但是服务业比如会计师事务所、三大评级公司等等，可能其资金规模不大，可能就一个办公室，主要是里面一堆人，得解决人的问题，诸如进出的方便、孩子上学，各方面其实就是人的问题，而我们仍未做好准备。

其次就是人才竞争。现在各地都是觉得 21 世纪最重要的就是人才，但实际上大家在争夺人才方面，政府短期化的措施比较多，而且是跟房地产发展结合起来，即是人才就给落户，而落户的条件要买房，其实我认为这可能是短期的一个政策，从产业到人才再到制度，要真正长期的努力才能够有竞争力，城市的“软件制度”，它不是基本的基础设施，而是更重要的其他方面的制度，包括公平竞争、包括很多方面的安全保障等等，这些东西其实更重要。所有这些归

根到底谁来集中？这个制度只有政府来提供，所以最后归结来、归结去就是，如果没有高质量的政府，城市竞争或者城市发展就很难做好，高质量的城市化的发展最根本的条件就是高质量的政府支撑，我想这是一个非常重要的问题。

简单说一下几个层面的问题。

第一个，产业竞争。我们梳理过各个地方的五年规划，发现各个地方产业竞争的同质化很严重，你有什么战略性新兴产业，我也一样的，你搞汽车我也有汽车，你搞光伏我也光伏，大家都是同产业竞争的，城市也好、地区也好，这是重要的特点，也是严重的问题。

第二个，国家层面的特惠政策（选择性与歧视性），以及地区层面的特惠政策（歧视性与地方保护），其实跟地方政府的支持都有很大关系。这里面就有很多的地方保护，甚至是壁垒，比如说北京的出租车行业，可能明确了是要在我们这儿产的伊兰特，可能别的地方就会选当地产的车，比如芜湖可能就是奇瑞，在他们来看这是一种正常的保护政策，是竞争的手段，但是这些政策在未来的高质量发展阶段是不利于全国层面的，不利于国家层面高质量发展的要求。

再就是现在又开始讲引进外资，因为外资好像有不少要走，他们的信心不够强了。在引进外资的时候，除了以前讲的 FDI，大家都知道，还有我们去年在美国跟他们讨论的时候他们提到 FDE，强调的是直接的专业人才进入。因为服务业的发展最终是对接人才，所以这里面就是换了这样一种表述。在产业竞争里面，尤其到服务业竞争里面，吸引人才靠制度、靠长期的这些政策，现在应该是我们地区竞争或者城市发展方面一个大的弱项。人才方面，现在很多吸引人才的政策其实是远远不够的，人才政策并不是指短期为了卖房子的政策。现在很多地方，包括海南很多的政策，其实都跟买房有关系，但是现在海南房子不让买，这对于人才的吸引力其实是大大减弱了。

第三个，制度竞争与治理竞争。这可以说是终极竞争，国际竞争的最高层面就是制度竞争，如中美贸易战，我们可以归结为资本主义和社会主义这样的两种制度，也可以细化成更多治理方面的模式。

未来城市竞争是高端服务业竞争。当然这是指一些非常高端的城市，并不

是所有的，比如说小城镇应该不一定是这样的一种做法。如果站在一线城市的角度，我们就要竞争高端服务业，这里面就是世界金融中心、创新中心，体现的是知识密集、人才密集。竞争的是什么？竞争的是知识产权保护，还有规则，各种各样的规则，比如《巴塞尔协议》，还有标准，比如说五星标准等等。不再局限于物理实体，如厂房是哪些，就是这种无形的制度反而是更为重要的东西，这是我们强调的就是说未来的城市发展、城市竞争。

从现在政府所掌控的资源来看，根本的问题就是政府如何能够通过市场化的方式，或者说通过更合理的方式来促进未来的城市发展。因为城市化的发展还是应由市场主导，而政府又掌握了大量资源，我觉得这块可能是今天我们讨论这个问题遇到的最大的障碍。简单地整理一下政府掌握的资源，大体上有四类。第一，要素资源，如土地、资金、资源能源，基础设施这些要素资源是由政府来掌握的。第二，财政资源，即国企的收入、国企的利润、财政收入。第三，规制资源，就是说制度、政策的这些资源只有政府来掌握，如准入、定价、特许权、频道分配等等。第四，政策资源，包括产业政策和各类财税金融政策。

如果说分细项来测算，我们能不能有指标衡量我们政府掌握的资源，根据我们最新的国家资产负债表的估算，中国政府的净资产占国家财富比重的在这些年来的水平约在 25%-30% 之间，远远高于英、美、日、德这些发达国家。我们参考了一些国际研究，大概捷克这个国家，比我们略高一点，就是说公共资产、政府的净资产占 GDP 的比重，我们是非常之高的，已经高过了俄罗斯，俄罗斯如今其实已经非常低了，但是曾经是非常高的。其他很多国家的政府，其净财富都是负的，并不是说他们没有资产，只不过是因为他们借债太多了，我们目前政府的负债相对来讲还是比较少的。这就是说我们能够衡量到我们这个政府掌握了多少资源，政府能干什么呢？这里面就不去讲得很细，最根本的是提供基本的公共品和公共服务，包括安全、环境、社会稳定、社会公平等等，是一个最低层面的。积极的政府不仅限于此，会附加积极的功能。世界银行当时做的一个报告，对政府归纳了这样一些东西，除了最基础的功能，中等功能有社会保险、金融监管、反垄断、环保、教育、应对外部性等等，积极功能有财富再

分配和产业政策。今天来看，政府几乎把所有的都做了，就是说还要再分配、还要促进产业发展，当然我们的地方政府还有城市竞争等等做了很多事情。对于最小、最基础的功能是政府不可推卸的责任，而对于很多积极的功能，是我们看他哪些做得好、哪些做过的问题。

未来的城市发展、城市竞争就是高质量的城市发展需要高质量的建设。这里面分为两块内容，一个是竞争重心的转移，一种是评价方式的转换。首先，过去是以GDP为基本导向的竞争模式，我们要转向以提供公共产品、公共服务为主导的竞争。西方讲的城市服务是财政理论里面的，20世纪五六十年代在美国就出现了一系列的文献，就是说城市各方面服务、税收各方面不好，我就可以“用脚投票”，我就走了。实际上从发达经济体城市发展来看，也是经历了这么一个阶段，就是他们可能也注重经济发展、招商引资，其实到今天还有，但是到了二战以后，进入大城市的发展以后，他们也发现了城市服务公共品的提供变成了最重要的这么一个指标。所以那时候大家去查一大堆文献就出现了，以后出现了城市病的，其实都是围绕着城市的发展。所以我们去看西方发展的轨迹，包括理论发展的轨迹，其实都有非常密切的关联。

今天所强调的公共服务、公共品的提供，评价方式也要相应地转换。过去我们注重GDP，是自上而下的评价，GDP是重要的排名依据。如果是改成竞争模式，要竞争公共服务和基本公共品的话，需要改成自下而上的评价方式，因为服务感受好不好，各个方面有没有享受到公共安全和社会稳定、社会公平等等，其实是要有个人的感受来作为主要的依据。所以这里面最重要的就是，怎么样能够改变这种评价方式，评价方式有第三方评估，有全国人大，还有其他的媒体、网络等等，我们要去想这个问题，因为这是更大的问题。

我们现在就面临着一个困局就是怎么让市场发挥决定性作用，怎么样更好地发挥政府的作用。十八届三中全会提到“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这这就是一个困局，这需要我们搞清楚，当然也有一些政府智囊做出解释，说以前是个“和”字，现在变成了一个逗号，表明了市场决定性作用变得更重要了。无论怎样，回到政策文件，习总书记在《围绕贯彻党

的十八届五中全会精神做好当前经济工作》（2015年12月18日）中的讲话，我觉得这里面可以分成两个层次。一个层次是资源配置，就是讲怎么样有效率地发展；还有一个维度更高的层次，就是国家治理，这里面我做这样一个区分。

资源配置中的政府，如果按照十八届三中全会所讲的，“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，按照中国的哲学或者政策文件基本的写法，那就是最好要全面，也就是该讲到的都讲到，比较平衡。但是这样一来的问题可想而知，我们怎么样来推进它？我们并不是抓不住主要矛盾，而且我们找不到切入点，这不仅是说城镇化发展遇到的问题，而是几乎是当今整个改革所遇到的大问题，但是这个问题是否有一个说法？大家认真去看政策文件，其实已经有了比较好的说法，只不过可能大家在实际过程中不一定能够去来遵从这个政策文件。

看习总书记的讲话（《围绕贯彻党的十八届五中全会精神做好当前经济工作》，“更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情”。这个原话是非常重要的，他讲了至少两层意思，第一层意思是说政府发挥作用要以市场发挥决定性作用为前提，如果政府发挥作用削弱了或者是替代了市场发挥决定性作用，政府就没有更好发挥作用，这就是很简单的道理。第二个层次是政府需要做的就是治理市场管不了的，由于市场失灵或者市场本身的一些弊端，市场管不好，比如有时候也会带来贫富差距扩大、马太效应等等。

所以我认为，如果我们回到这个政策文件来理解就可以得到下面的判断，我觉得未来的改革要以市场经济为基本原则、基本信仰，并以此来约束、规范、调整政府的行为，不是以政府主导为信仰、为遵循，让市场经济来协调和配合。为什么我们提出“市场发挥决定性作用”，这是问题导向的，总书记是举了一堆市场发挥决定性作用但发挥不好的地方，就是说我们现在的问题是在这儿，要从这个角度来推进改革，就要有这里面提到的以市场经济基本原则、基本信仰，以此来约束、规范、调整政府行为，而不是反过来，不是以政府为主导、为信仰、为遵循，由市场经济来协调配合。这个事情有时候是很难，很多的做法其

实有时候就是政府主导，包括搞规划、搞产业政策等等，就是说有想法了就要这么做，包括城镇化的推进，大城市、小城镇都是政府说了算，比如特色城镇变成国家政策，因为这个文件已经通过了，所以有很多的基金和各方面的支持。但这个发展模式违背了十八届三中全会的精神，我认为是这样。

国家治理中的政府是什么含义？国家治理是三元共治，前面我们就讲了两层关系，政府和市场，现在我们出现了三层关系，政府、市场、社会，更为复杂。如果我们讲改革，国家治理能力和治理体系现代化是改革的总目标，在十八届三中全会的文件中体现为“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。在这里面我们就会发现，讨论政府的时候有三个要素，国家能力、法治政府和责任政府。我们之前就强调了这样的国家能力，今天之所以大家又在讲，是因为前段时间胡鞍钢教授受到很多攻击，但是胡鞍钢教授 20 世纪 80 年代初的报告是很了不起的，在此之后，才有分税制的改革，才有中央财政能力的增强，所以国家能力是很重要的，在西方有关国家能力上已经出现了一堆的文献。

国家能力主要体现在四个方面。第一，动员资源的能力，既包括政府自身掌握的资源，比如政府资产，也包括政府动员资源的能力，比如说征税、举债等。我国有很多国有企业，统计自身掌控的资源并动员资源，可以发债，但美国很典型，美国政府没有那么多的资源，但是可以去发展，这是国家能力的一个体现。第二，提供制度规则和其他公共品的能力，如刚刚所讲的产权保护、公平的竞争环境、环境规制等制度规则，以及公共安全、社会公平、经济稳定等公共品。第三，基础设施和公共服务的能力。现在西方的很多学者在研究国家能力的时候就把这种提供基础设施的能力作为一个基本的衡量指标，因为他们觉得国家能力范围太宽了，不知道用什么来衡量，就是看提供的基础设施。最后一个是官僚体系的效率，即政府的行政能力。就是有好想法，但是也要能够贯彻下去，中国其实在这方面有很大的进步。

如果仅仅是基于国家能力的话，我想我们可能很多东西都不需要讨论，因为我们国家能力很强了，但是这实际上恰恰是我们今天要讨论的要点之一。国

家能力太强而缺乏约束这就会成为在政府和市场中间关系处理的问题，这不符合十八届三中全会的指导精神。我们需要从法治政府和责任政府的角度来对于国家能力进行约束和限制，其要旨在于，所有的这些行政的作为、政府的这些做法是要在宪法和法律之下，要有法律依据，包括最高长官都是要在这个方面来受到限制，这是我们今天讲的法治一个最重要的方面。

最后一个是责任政府，意味着政府要对社会的公共利益负责。任何政府如果拥有权力但缺乏问责的制衡，就会产生腐败。这可以用一个简单的公式来表达：腐败=自由裁量权-负责制。就是说如果个人自由裁量权很大，但是没有负责制，那么腐败就很大，这是个非常简单的公式。从这个角度来讲，现在什么都要问责，环境要问责、地方债要问责、银行坏账要问责、煤矿安全事故等等都要问责。问责制的实施往往体现为上级对下级的问责，但真正的问责是人民对政府的问责，这点很重要。民众老百姓对政府问责也是自下而上的，只有这样才能对政府行为有所治理，才能建立真正的约束。所以未来责任政府的发展就是要以人民为中心，政府代表人民的利益，应怎么样接受人民的监督。

从这三个角度能够看出一个国家要繁荣发展，包括城镇化繁荣发展，必须是国家能力、法治政府、责任政府三者的配合，缺一不可。即使我们国家能力很强、执行能力很强，行政化推进比任何国家可以都要快，但是我们可能太快、刃太锋利，没有约束会带来副作用，所以需要法治政府和责任政府约束。美国和中国在国家治理方面最大的区别是，美国的国家能力弱，但是法治政府和责任政府相对比较强；中国是国家能力强，法治政府和责任政府相对比较弱，这是我们未来建立高质量政府所面临的非常重要的内容。

虽然没有专门讲城镇化，但实际上我想我们未来城镇化的推进跟这些问题其实是直接相关的。如果说40年前中国改革的起点和重心在市场，那么，40年后中国改革的起点和重心在政府。过去的市场化推进，只要政府放手便有发展，但今天的市场化推进，所遇瓶颈和障碍，归根到底在政府。市场本身是个逐步完善的过程，而这个完善的过程有时候遇到的这些障碍其实还是政府的力量，这个政府的力量包括政府自身的行政权、审批权，各方面的主导，也包括其他

相关的国有企业。

展望政府改革，就资源配置维度而言，政府应是以市场发挥决定性作用为前提，减少扭曲；就国家治理维度而言，应在法治政府与责任政府的约束下施行国家能力，推进国家治理能力与治理体系的现代化，而且我想这些对于我们高质量城镇化的发展应该也是有很明确的政策含义。

我就讲这些，谢谢！