



“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

王小鲁

中国改革基金会国民经济
研究所副所长

王小鲁：

今天很高兴来参加这个会，可以有机会和大家交流，我正好借这个机会提出几个问题来和大家一起探讨。只是初步的想法，可能不对，所以今天一起讨论下。

我想谈谈现在摆在城镇化面前亟待解决的四个问题。

第一个问题，关于城乡转移人口的市民化问题。在我看来，这点是严重滞后的。按照统计，2017年城镇常住人口中间没有城镇户籍的人是2.25亿，这些人大部分没有纳入城镇的医疗保障、养老保障、住房保障，子女教育和其他公共服务也有问题。在我看来，现在城镇化的重中之重是首先要解决这些农村到城市的转移人口的安家落户、社会保障和获得公平的市民待遇的问题。

过去国家统计局每年有关于农民工的调查，其中有关于农民工参保的情况，但是我看到的资料中参保率只公布到2014年。根据农民工调查，2014年工伤保险的参保率只有不到30%，这是最高的，医疗保险18%，养老保险16%，失业保险9.8%，生育保险7.1%，住房公积金5.6%。如果2014年和2011年相比，都是略有提高，工伤保险提高幅度大一点，其他的大体上都只提高了1%-2%。他们没有纳入城镇户籍，因此大部分人也没有

纳入城镇的社会保障。

户籍改革进展是怎么样呢？2014年《国家新型城镇化规划》提出户籍的城镇化率从2012年的35%提高到2020年的45%，就是说要有1亿多的人加入城镇户籍。2017年户籍城镇化率比2012年提高了7%，这个进展还是不错的，但是同一个时期常住人口的城镇化率也提高了6%，就是说城镇化还在继续进行，还有源源不断的人进入城市，还有就地城镇化，这些加起来提高了6个百分点。因此，常住人口的城镇化率提高和户籍人口的城镇化率提高幅度大体上差不多。无户籍城镇常住人口的数量有多大的变化呢？只从2.34亿降到2.25亿，就是说5年中间只减少了900万人。如果我们按这个速度来算一下的话，再过20年还会有1亿8千多万人没有城镇户口，这些人的问题怎么解决？

如果我们认为这是一个亟待解决的问题，那么按现在户籍改革的进展和速度来讲是远远不够的，户籍改革急需提速。怎么提速？我觉得要改变现在的城市，特别是大城市对农民工落户条件过严、手续过繁的状况，很多人达到那个标准是可望不可及的。我们知道有标准，要积分落户，但是我打一辈子工也达不到这个积分，所以就落不了户，那是一个看得见、摸不着的东西。

所以我认为大城市要加快户籍改革，对超大城市来说至少要严禁驱赶所谓“低端人口”。我们作为一个社会主义国家，没有任何理由把人分成三六九等，这是一种过时的陈腐的观念，要公平地对待所有公民。怎么解决户籍改革加快带来的财政需求？就是要提高公共服务，要扩大社会保障，这个资金从哪儿来？在我看来不是没有解决办法。第一，压缩非必要的行政支出；第二，压缩不必要的政府投资，扩大公共服务。政府的中心工作要从以GDP为中心转向以服务为中心，我觉得这是当前的要务。

第二个问题，关于城市建设过度占地和过度投资的问题。1990年全国所有城市建成区面积1.29万平方公里，2016年是5.43万平方公里，这中间增长了3-4倍。县城和建制镇的面积从1.6万平方公里上升到5.9万平方公里，县城和建制镇特别是建制镇的建成区面积上升是有原因的，在这期间有大量的乡变成了镇，建制镇的数量大量增加了，所以随着镇的数量增加，镇的建成区面积上

升是很容易理解的，但是城市的建成区面积上升不好解释。在这期间城市数量没有多大的变化，面积却增加了好几倍。

随着城市建成区面积的增长，城市的人口密度在急剧的下降，1990 年城市建成区每平方公里 1.5 万人，2016 年是 8800 人，就是说 2016 年城市的人口密度几乎只相当于 1990 年的一半。这期间城市盖了多少高楼，容积率上升了很多。过去是三层楼、四层楼，现在都是 20 层楼、30 层楼。

为什么人口密度反而急剧地下降？这个问题是需要我们解答的。同一个时期，县城和镇建成区的人口密度也有所下降，但是下降幅度有限，从 6700 人降到 5900 人。乡村的人口密度也有下降，这点大家很容易理解，因为人都进城打工去了，很多人走了。

所以得出来一个结论，城市化过程中出现了大量的无效占地。2000 年到 2016 年城市人口增长 65%（这里不包括镇），但城市建成区面积增长了 142%。城市建设无效占地太多，土地大量浪费，因此城市丧失了提高土地集约度的功能。过去我们知道，城市化有集约利用土地的功能，人口密集地居住在城市，对土地资源是大量的节约，这个功能现在正在丧失。

如果未来我国城镇化率要从 58% 上升到 78%，我们假设将来达到差不多发达国家的水平，城镇化率再上升 20%。那么按照现在人口增加需要的占地，再加上基础设施的占地，按这个趋势不变来估计，将再多占地 10 万平方公里。因此，我们国家的耕地保护红线是必然要突破的。我们过去说是 18 亿亩的耕地保护红线，后来发现不是 18 亿亩，是 20 亿亩。但是这个数量并没有增加，这只不过是原来的计量和现在的计量不一样了。如果假定是 20 亿亩保护红线的话，现在正好在 20 亿亩这个坎上，再占 10 万平方公里的土地，基本上都要占耕地。因此，如果占地趋势不变的话，耕地保护红线必然是保不住的。

刚才说的是占地的问題，我们再来说说城市建设过度投资的问题。2000 年国有控股投资，包括政府投资和国有控股企业的投资，加起来占 GDP 的比重 18.5%，2016 年上升到 28.6%。这些国有控股投资主要流向了何处呢？大量是用于城市建设。

2016年国有控股投资是21.38万亿，这中间交通运输设施投资接近4万亿，房地产3.9万亿，公共设施4.38万亿，公共管理0.66万亿，除了交通运输设施包含大量的城与城之间的交通线，其他的这几类投资基本上都在城市建设的范围之内。估算下来，政府加上国有企业的城市建设投资，2016年超过10万亿。如果和全国财政收入比一比是多少？相当于64%，说出来吓一跳。

如果说把64%的财政收入拿来搞城市建设，这个可以持续吗？当然这个钱大部分不是从财政来的，大部分是借的，但是借了的钱要不要还呢？我们现在的問題就是这样，很多地方政府通过融资平台借了大量的钱，但永远是借新债还旧债，这个本金是还不了的。未来怎么办呢？要还就得动真金白银，就得拿财政收入还。一年的城市建设投资占了全国财政收入的64%，这个能持续吗？

所以在我看来，城市建设中的投资和土地存在大量浪费，为什么存在浪费？第一，到处在拆旧城建新城，大广场、宽马路，楼房道路不断翻建。我在北京住过几个不同的地方，门口的马路几年就拆掉翻一次，重新再铺，好好的路完全没有任何问题，拆掉了重新铺。还有过度豪华的“花园型城市”，现在连农民工在城市里生活的基本条件都没有解决，花园型城市要建给谁呢？锦上添花还是雪中送炭？我觉得还是要先雪中送炭，锦上添花的事往后办。还有就是，全国城市的数百个开发区、产业园区，说数百个只是国家级这个层次，还没有包括省级、市级、县级甚至镇级都有自己的开发区。这么多的开发区起了什么作用？有少数是好的，但大部分是空置在那儿没有发挥作用。有人计算，全国所有城市规划加在一起可以容纳30多亿人口。但是未来中国城市最多会有多少人口？最多不会超过10亿人吧？中国的人口到峰值15亿到顶了吧？再扣除乡村人口和镇人口，10亿城市人口要建容纳30多亿人的城市，是合理规模的3倍以上，不是空了2/3吗？

第三个问题，土地制度改革滞后，浪费土地资源，阻碍了城镇化的进行。大家都知道，十八届三中全会《决定》中指出，要“建立城乡统一的建设用地市场”，要“允许农村经营性集体建设用地出让”，“实行和国有土地同等入市、同权同价”。同时也说了要“改革完善农村宅基地制度”，“慎重稳妥推进农民住

房财产权抵押、担保、转让”。注意有“转让”。而且要“建立农村产权流转交易市场”。这几年做得怎么样？在我看来土地制度的改革进展非常缓慢。

现行的土地制度是地方政府独家征地、独家卖地，因为土地市场卖方垄断，所以推高了地价，也推高了房价，还大量消耗了土地资源，是不可持续的。解决这个问题要靠开放土地市场，但是农村集体建设用地和农户宅基地要入市的话，仍然受到种种的限制。比如说集体建设用地，什么叫经营性集体建设用地？只有乡镇企业占地才算经营性的，别的都不算。所以要能证明这块地过去是乡镇企业用地，才可以入市。还有一种说法是，农户闲置的宅基地只能卖给本村人，外来的人不能卖。我觉得这样的规定意思就是说，不要开放土地市场，不要执行十八届三中全会提出来的改革任务。因此，我觉得现在土地制度改革没有进展，除了少数地方还有试点，但是试点没有看到总结经验，也没有看到推广。最近 13 个城市允许集体建设用地建租赁房，这是一个进步，但还只是许租不许卖。

开放土地市场能够起到什么作用？要通过什么方式来进行？在城市化过程中，边远地区人口在不断减少，大家都到城里来打工了，很多村子荒了、空出来了，集体建设用地闲置、宅基地闲置。如果转移人口能够在城市里安家落户，那当地的土地必然变成闲置资源，变成不能得到有效利用的资源。但另一方面，城市化的地区可用的土地资源非常有限，而且没有指标不能随便占地，耕地不能随便占。那边空出来的土地资源不能利用，这边要占地没有地，怎么办？只有开放土地市场，否则城市化推进必然会遇到阻力，而且很多农村地区会走向衰败。

怎样通过市场来解决这个问题？我觉得推广跨省增减挂钩是一条路，而且不能靠行政手段，应当通过建立土地交易市场，土地指标可以入市、转让，进行增减挂钩的交易。

重庆搞了地票制度，成都搞了土地指标交易制度，两者大同小异，就是说将一个村庄闲出来的土地复垦成耕地，多出来的耕地指标就可以卖。城市需要土地的话就可以购买耕地指标，就有资格占地，意思是这边腾出一亩土地来，

那边占一亩土地，耕地面积不变，还是平衡的。如果考虑到土地质量问题，也可以打个折扣，比方说那边占的是好地，一亩算两亩，这是具体制度设计的问题。通过这种方式能起到什么作用？土地资源能够得到充分、有效地利用。当然，建立这样的土地交易市场，一定要规范、透明，特别要注意保护农户的合法权益不受侵犯，我觉得这是未来改革需要做的事情。

第四个问题，要正确理解什么是大城市病。在正确理解的前提下，合理调整城市化政策。我们过去研究发现，大城市因为有聚集效应，会带来巨大的规模收益，而且特别是特大城市、中心城市对经济全局有不可替代的带动作用，这是不能忽视的。不要以为大城市都有大城市病，所以城市只有小的好，这是错误的理解。

我在 1999 年做过一项研究，用全国 600 多个城市的面板数据做了一个模型，用这个模型来测算城市的最优规模。结果是 100 万-400 万人口之间的大城市，净规模收益最大，这是当时做出来的结果。顺便说一下，当时的政策，是说要严格限制大城市规模，而且 50 万人以上就叫做大城市。政策鼓励发展的是小城市和小城镇。模型做出来的结果是这些小城市和小城镇基本上看不到溢出效应，而 100 万-400 万的人口规模对城市来说有最高的溢出效应，占城市 GDP 的 17%到 19%。但这个研究还有一些缺点，就是没有考虑城市和城市之间的关系，把单个城市拿出来作为观察值，还有一些数据不可得的因素，受到了一些限制。现在看来，如果把这些没有考虑进去的因素都加进去的话，最优城市规模的空间还可以大大地拓展，未必只有到 400 万人最好，可能是 500 万、1000 万人最好，或者更大。但是因为数据的关系，还没有做更新的研究。

总之，我们过去老觉得大城市怎么不好，有大城市病，这是错误的理解。过去我们看到有很多例子说发展中国家有大城市病，这个大城市病哪儿来的？通常情况下不是因为城市过大，而是因为城市规划布局不合理和城市管理严重落后。这些问题如果得到解决，城市规模做大没有问题。

反思一下我们的城市化政策，20 世纪 80 年代的政策叫做积极发展小城镇和小城市，适度发展中等城市（所谓中等城市是 20 万-50 万人口规模的城市），严

格限制大城市规模（所谓大城市是 50 万人以上人口规模的城市），这是早期政策。但是这些政策在当时对城市化的进展是起了阻碍作用的。

2000 年以后，政策变了，叫大中城市和小城镇协调发展，同时加上鼓励农民工进城。过去是限制农民工进城，进城以后搞不好就把你抓到收容所去、遣送回乡。2003 年广东的孙志刚事件之后，取消了收容所、收容制度。同时政策转向鼓励农民工进城了。这些政策的实行促进了城市化的发展，也促进了经济增长。2000 年以后，城市化率每年上升 1.3%-1.4%，20 世纪 90 年代只有 1%，80 年代只有 0.8%，改革以前 20 年，连 0.1% 都不到。

我觉得现在大城市的落后政策限制过多、过严，一方面很多城市在抢大学生；另一方面，对农民工又有那么多限制，没有解决他们的基本问题，这样的政策在我看来恐怕偏离了经济合理性。从我们国家的发展经验可以看到，没有农民工进城就没有城市服务业的发展。城市基本的服务业谁在承担？都是农民工。可是个别城市还在搞歧视性政策，驱赶所谓的“低端人口”，这样的政策我认为道义上不公平、经济上也不合理。

顺便说一些北京市。大家都觉得北京市人口压力大，人口压力大什么原因？我觉得有以下几个方面。

第一，政府配置资源越多，各种机构向北京集中的也就越多。为什么大企业总部都到北京来？因为很多事情要和政府沟通。过去有个话，说是企业有问题不要找市长，要找市场，但现在似乎反过来了。

第二，作为首都，北京享受了各种优惠条件，额外增加了吸引力。例如优势教育资源在北京高度集中，这个很大程度上增加了北京的吸引力。

第三，周围的城市群没有发展起来，增加了北京市人口的压力。我们看珠三角、长三角都有城市群，100 万以上人口的城市至少 5-8 个。北京周围空空荡荡，没有。只有天津离的稍微近一点，别的没了。没有城市群发展起来，所以增加了人口压力。

所以说在我看来，解决北京城市人口压力的问题，一要减少行政性审批，减少专项转移支付，专项转移支付导致的就是所谓的“跑部钱进”，跑到部去要

指标、要投资；二要减少政策特惠；三要促进京津冀一体化的发展。这些是解决北京问题的途径，而不是驱赶所谓“低端人口”。

最后用几句话简单总结下，算是我刚才说的这些问题的几点概念。

第一，城市化导向要从“见物不见人”转向“以人中心”，政府职能要转变。

第二，市场要发挥合理配置土地资源的功能，促进城乡一体化和谐发展。

第三，城市规模经济不容忽视。

第四，只有政策公平，才能协调发展。

谢谢大家！