

中国城市化路径的困境与抉择

陆铭

2015年8月



作者简介

陆铭

陆铭是上海交通大学经济学院特聘教授、中国发展研究中心主任、复旦大学教授。曾作为富布莱特学者工作于美国哈佛大学和国家经济研究局 (NBER)，作为兼职（客座）研究员受聘于北京大学林肯研究院和日本一桥大学。曾担任世界银行和亚洲开发银行咨询专家。研究领域为劳动经济学、城乡和区域经济发展。研究成果获得包括全国百篇优秀博士论文、上海市哲学社会科学一等奖、教育部中国高校人文社会科学研究优秀成果奖等在内的多个奖项。获得的荣誉包括教育部“新世纪优秀人才”、上海市教委“曙光学者”、上海市领军人才和上海市十大青年经济人物。已出版《空间的力量》、《中国的大国经济发展道路》、《中国区域经济发展：回顾与展望》等多部专著。其论文也发表于多本国内外权威杂志。

Cover Photo: Reuters/Jianan Yu

引言

城市化并不是一个简单的提升城市人口比重的问題，它还涉及到城市在不同地区间的分布，而这是形成合理的城市体系的问题。城市体系的合理化必须以生产要素自由流动为前提，以企业自主选址和劳动者自由迁徙为条件，以集聚效应和拥挤效应之间的权衡为机制。于是，具有不同的地理、自然、历史等条件的城市都达到最大化劳动生产率的最优规模，从而形成不同规模、不同功能的城市相互分工、相互依存、共同发展的城市体系。

由于未能科学地认识城市化和城市体系的形成机理，长期以来，政府和社会各界对中国的城市化存在许多误解，主要有：(1)误把耕地减少与城市化简单对应；(2)误把城市病与城市扩张作简单对应；(3)错误地夸大了农民工市民化的成本。

受这些认识误区影响，政府倾向于依赖行政手段，而不是市场机制，来指引城市化过程。导致城市化政策和现实情况之间存在大量矛盾。主要有：(1)人口向大城市流动的趋势和大城市户籍制度趋紧的矛盾；(2)人口向沿海城市集聚的趋势和政府行政力量将建设用地指标向中西部

配置的矛盾；(3)都市圈集聚发展的趋势和新城、开发区分散发展的矛盾。

由于政策存在误区，导致中国经济增长的动力受阻，效率恶化，地理劣势地区数量型扩张带来的债务负担加重，城乡和地区间收入差距的扩大。同时，大城市内部的非户籍常住人口比重持续上升，社会风险加剧。

针对以上认识和政策的误区，本文提出，在经济政策上，当前中国的城市化需要在五个方面进行政策调整：

- 1、户籍制度需在大城市和特大城市突破；
- 2、建设用地指标配置应与劳动力流动方向一致；
- 3、转移支付制度应从支持生产性投资转向支持公共服务；
- 4、经济增长和税收应与政府官员的激励和考核脱钩；
- 5、在大城市人口增长过程中，应注重都市圈和城市内部的科学规划，通过增加基础设施和公共服务的供给，有效应对城市病的挑战。

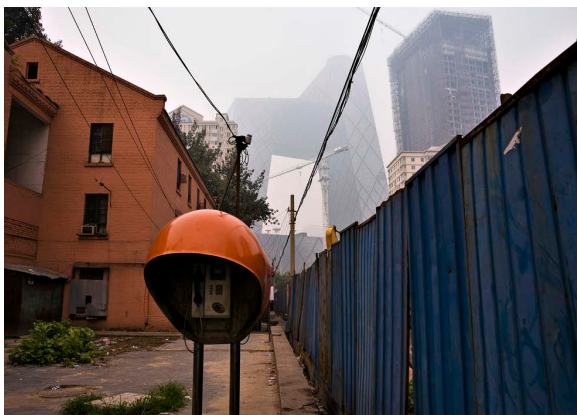


Photo: Flickr/Jim Gourley

关于城市化的一些认识误区

从 中国城市化领域的争论中可以看出，政府对城市化过程存在一些担心。主要的有：

- 担心城市化导致耕地减少；
- 担心城市扩张会导致污染，交通堵塞等城市病；
- 担心农民工市民化会给财政带来巨大压力；

但对中国和世界城市化过程的实证研究显示这些担心都是多余的。因此，政府需要改变错误的认识，及基于错误认识制定的政策。

1、担心城市化导致耕地减少

人们很容易认为城市化将占用大量耕地。事实上，考虑到城市人口密度比农村更高，特别是大城市人口密度更高，农民进城反而是有利于农业用地保护的。从数据来看，2008年，农村居民点占地16.53万平方公里，城市建设用地4.06万平方公里，农村居民点面积是城市建设用地面积的4倍。¹

当前的问题是，农民出现了“双重占地”的现象，即，城市化进程中，城市需要为外来人口增加居住和基础设施用地，而农民因为未在城市扎根，还要在老家占用甚至扩建住宅。

另外，中国自上世纪90年代中期以来，大量实行退耕还林，导致耕地减少，而

这却常常被误以为是城市化造成的。例如2011年审批建设用地57万公顷，其中占用耕地23.7万公顷，相比之下，同年退耕还林的面积有73万公顷，是城市化占用耕地的3倍。所以，城市化并不是耕地减少的主要因素。

2、把城市病与城市扩张作简单对应

人们往往简单地认为，城市病是因为城市人口扩张带来的，这并不符合国际经验。从美国城市发展历史来看，在拥挤方面，虽然大城市总体上来说通勤时间更长，但是，在1980-2000年期间，大城市规模不断扩张，而城市规模与通勤时间的关系并没有明显的变化。而且，大城市的人使用公共交通更多，这也是他们通勤时间更长的部分

原因，如果只比较使用私家车的居民，那么，大城市与小城市之间通勤时间的差异就缩小了。

更重要的趋势是，在大城市扩张的过程中，出现了人口和就业岗位的同时郊区化，这样，大城市那些住在市郊的居民也并不需要长时间地赶往市中心上班，同时，这部分居民也更多地开车。于是，平均来看，大城市居民通勤时间并没有明显增加。如果只比较那些住得离市中心比较远的居民的通勤时间，大城市和小城市之间的区别就几乎消失了。²

随着城市长大，污染会更严重，这也是一个认识上的误区。大城市依靠密集的地铁网络来解决出行的难题，再加上对

政府需要改变错误的认识，及基于错误认识制定的政策。

使用汽车的限制——比如香港提高牌照费、停车费、燃油税和环境税，再比如伦敦和新加坡对特定路段征收拥堵费——其结果就是，城市汽车的密度可以得到有效的控制，从而有效地减少了私家车尾气的排放。在对中国74个城市居民交通出行碳排放所做的分析中发现，城市人口密度与出租车碳排放、公共汽车碳排放都呈现显著的负相关关系。³

另外，大城市的环境改善在很大程度上依赖于产业结构的变化，大城市的产业结构更以服务业为主，相比工业城市更有利于减少污染排放。同样的产业结构之下，在高密度、高容积率的发展模式有利于在同样产出下使用较少的能源和固定投入，更有利于提高资源利用效率，减少碳排放。实证研究发现，一个省内的工业越是集聚发展，单位GDP的工业污染排放就越低。⁴



Photo: Flickr/Matt Ming

3、错误地夸大农民工市民化的成本

地方政府反对户籍改革的背后，是他们认为赋予农民工市民化待遇将让地方财政背上巨大的财政包袱，并且短期看没有实际的经济效益。大量关于农民工市民化成本的测算的研究，似乎也在佐证这种观点。不少研究认为，当前农民工市民化的平均成本在10-14万元之间，并以此推论中国未来10-20年将为农民工市民化耗费总额20-50万亿的公共成本。⁵我们认为当前实施市民化政策的成本被严重高估。

一是在核算农民工市民化成本时，忽视了公共服务和基础设施领域存在明显的规模效应，也就是说，对于新增人口所增加的公共服务和基础设施投入要小于现有的平均支出。因此，不能将个人市民化成本进行简单加总，也不能将新增人口的人均成本等同于现有人口的人均公共服务和基础设施支出。

二是在核算农民工市民化成本中进行了大量重复计算。农民工市民化过程是将农民享有的农村基本公共服务转化

为城市基本公共服务，新增的成本仅为城乡人均公共服务的差额，而现有核算方法大多仅考虑了农民工市民化后在城市公共服务体系的增加项，而忽视了其放弃农村公共服务的减少项。如2011年中国城乡初中

人均财政性教育经费分别为8181元和7439元，差额仅为742元；而城乡小学人均财政性教育经费分别为6121元和5719元，差额仅为402元。⁶

三是核算农民工市民化成本应严格区分个人成本和公共成本，不应将个人承担部分计算在市民化成本中。在某些成本核算中，将农民工的所有社会保障成本均计算为了市民化成本，忽视了其中大部分是由个人承担的事实。“五险一金”作为居民最主要的社会保障，其绝大部分是由企业和职工个人缴纳，政府补贴的份额很少，如2011年养老保险基金收入平均每人5951元，而财政对城市居民每人每年的基本养老补助金额仅为772元。⁷



保尔森基金会
PAULSON INSTITUTE

此外,大多研究还将农民工的住房成本以建设廉租房的形式计算到了市民化成本当中,这也是存在很大问题的。大量农民工已在城市居住生活,表明其已经通过租赁的形式获得了居住条件,城市并不一定需要新建大量廉租房来满足其居住需要,如有必要仅对部分困难群体给以租房补贴即可。

考虑到以上二、三这两个问题,有研究按照流量核算当年新增市民化支出,每年新增支出仅为6409亿元。⁸相较于13万亿的财政收入规模,这一市民化成本也并非难以负担的数字。

在高估农民工市民化的成本的同时,应当考虑市民化带来的经济收益。事实

上,农民工市民化对城市发展乃至城市税收的贡献都是巨大的。农民工市民化可以有效增加城市的劳动力供给,并且缓解城市老龄化趋势。

此外,市民化还将提高整个城市的消费水平,有助于提升内需。利用2002年数据的研究表明,如果控制住居民的其他特征,非本地户籍人口比本地居民的消费水平要低大约30%。⁹这个差距在2007年的数据里虽然缩小到16-20%,但农民工的数量却增长很快。¹⁰户籍带来的非市民化待遇抑制了农民工群体的消费意愿,而市民化政策将有效释放2.7亿人口的消费潜力。

当前中国城市化政策的误区

城市化进程从本质上来讲是企业和个人根据收益和成本的比较进行理性的生产和居住地选择的结果。当前中国仍然大量使用行政手段来直接干预生产要素(包括劳动力)的配置,结果造成了一系列的矛盾。

人口向大城市流动的趋势和户籍制度改革的矛盾

在现代经济中,知识越来越重要,而知识的生产和传播需要人与人之间进行互动,因此,城市在现代经济发展中的重要性越来越强。相比之下,大城市人口密度较高,人口规模较大,更有利于人们之间的互动。于是,大城市成为高技能人才的聚集地,其劳动生产率也更高,成为国家和区域经济增长引擎。当经济进入后工业化时代之后,大城市对于提高服务业的生产率和多样性的正面作用越来越强。发达国家即使已经完成了城市化进程,人口仍然在向大城市集聚,大学毕业生在向大学生众多的大城市迁移。

从中国近几十年的城市发展来看,大学生比例高的城市,其大学生比例提高得更多。在职业方面,高技能职业比重较高的城市,其高技能职业比重的提高得也更多。高技能劳动者向大城市集聚时,也会产生更多对于低技能劳动者

的需求,因为他们同一生产单位内是互补的,同时,高技能者也会产生对于低技能劳动者所从事的生活服务业的需求。¹¹因此,高技能劳动者的集聚会带动大城市的人口增长更快。一国的城市体系通常呈现这样的格局:大城市更多集中了现代服务业,而中小城市则相对更多地发展占地更多的制造业,并服务于周围的农业。

虽然事实上人口仍然在向大城市集聚,但是,户籍制度却仍然在制约人口向大



Photo: Flickr/Bernd Thaller

城市的集聚。政府的政策导向是重点推进中小城镇的发展,而限制特大城市的发展,2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出,“全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,严格控制特大城市

人口规模。”而在实际操作中,大城市人口限制政策主要针对的是低技能者,在特大城市的外来人口落户条件上普遍采取了歧视低技能者的措施。

人口向沿海城市集聚的趋势和区域间资源配置政策的矛盾

在过去30年间,大量的人口向东南沿海城市集聚,尤其是长江三角洲和珠江三角洲。广东省吸引了最多的人口转移,占比从1982年的5.23%提高到2005年的22.37%,转移到长江三角洲的占比也从

11.27%提高到20.58。¹² 从中国287个地市级城市2000到2010的人口普查数据中计算出了移居人口数据。从移民的空间分布来看, 2000年之后, 人口大量向东南沿海地区集聚的趋势并没有改变, 吸引外来人口最多的省份(或直辖市) 仍然是广东、浙江、江苏和上海。¹³

在人口继续向东南沿海大城市集聚的同时, 在2003年前后, 政府通过行政干预的手段让经济资源(包括建设用地指标和资金) 在区域间的配置发生了重大的变化, 形成了明显的政策拐点。¹⁴ 一个明显的变化是, 建设用地指标的配臵被作为支持中西部经济发展的政策手段。1999年4月国务院批准的《1997-2010年全国土地利用总体规划纲要》强调了统筹平衡各区域用地, 主要体现在对东南沿海区和环渤海区建设用地规模扩大加强限制。图1指出, 中西部省份土地供给占全国土地供给的比重在2003年之后明显上升。与土地配置相关的

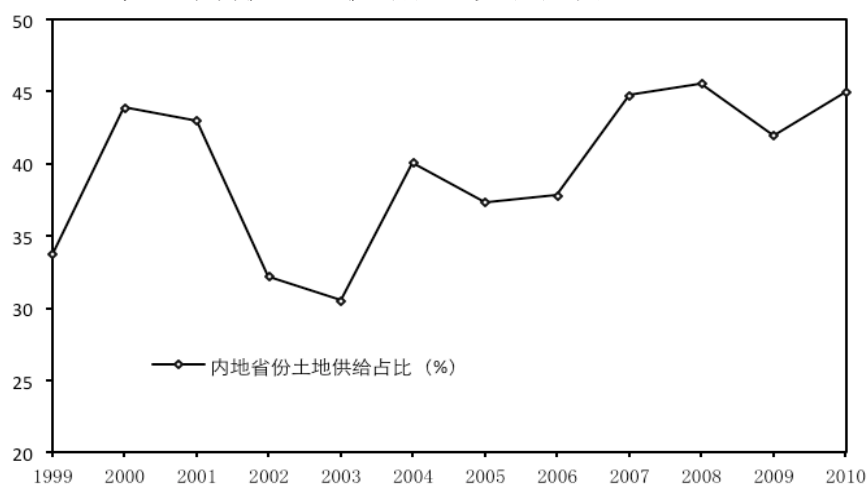
是, 2003年后, 开发区的设置也被作为支持中西部发展的手段。¹⁵

都市圈的集聚发展和新城、开发区分散发展的矛盾

现代经济增长中, 集聚所产生的规模效应对于第二、三产业发展均有推动作用。特别是当经济高度开放的时候, 接近沿海大港口意味着接近国际市场, 而接近区域性的大城市则意味着接近国内市场, 中小城市的增长速度取决于它到沿海大港口和区域性大城市的距离。¹⁶ 也就是说, 不能人为地割裂大城市和中小城市的经济增长。靠行政性的力量以削弱大城市的生长来促进中小城市的生长, 其结果可能是对中小城市的生长也不利。

与上述经济规律相悖的是, 地方政府盲目做大本地人口, 以推进城镇化的名义, 规划新建了为数众多的新城新区。

图1. 中西部省份土地供给占比变化趋势



数据来源: 历年《国土资源年鉴》中“国有(建设)土地供应出让情况”; 作者计算。

新城新区建设数量过多,规划面积和人口普遍超过现实。截止2013年2月底,中国在建新区达105个,按面积划分,大于1000km²的新区19个,500-1000km²的新区10个,100-500km²的新区约40个。¹⁷国家发改委统计,如果把全国新城新区的规划人口加起来达34亿。¹⁸

与新区的辽阔面积形成对比的是,新建城区的人口数量偏少,远低于规划人口。新区人口规模偏小,直接制约了交通、水电、信息、垃圾处理等基础设施建设,同时导致已建成基础设施的利用率低下。很多新城区的过度建设导致城市缺乏足够的人口和产业进行消化,从而出现类似“空城”、“鬼城”的现象。

新城建设往往是与产业园遍地开花的现象相伴随的。现在,几乎每个县都有一个产业园,大量产业园因缺乏规模,难以具备招商引资的基础设施条件,而大量产业园投资又依赖政府负债来实施,结果造成投资大、产出低、负担重的局面。每个地方都在发展工业,甚至出现产业的雷同和重复建设。在相邻市,甚至同一个市的内部,都普遍地出现产

业的重复建设,在招商引资中恶性竞争、相互拆台。

城市的盲目扩张导致人口和土地的集聚远远落后于经济活动的集聚。自从1990年代初以来,中国城市间的经济活动集聚度有非常显著的提高,而人口(无论是城市的总人口还是非农业人口)集聚程度均提高有限。与此同时,由于中国对于建设用地实施指标规划管理,并且禁止开展建设用地指标的跨地区交易和地区之间的农业用地占补平衡,因此,出现了土地城市化和人口城市化严重脱节的现象。

在1990至2006年期间,所有城市样本平均的建成区面积扩张速度为每年7.77%,而同时期的非农业人口增长速度仅为4.56%,两者相差3.21个百分点。如果将城市样本再进一步区分为东、中、西三个部分,通过对比可以发现,只有在东部城市的人口和土地的城市化相关不多,在中部,建成区土地面积扩张速度几乎是而非农业人口增长速度的2倍,而在西部,这一比率接近3倍。¹⁹



当前城市化路径的社会经济后果影响

上述的这些政策误区影响了中国的经济增长,社会和谐,并加剧了收入不平等。

首先,政府试图使用行政指令分配土地、劳动力等要素的尝试导致了扭曲及不可持续的经济增长模式。并进一步阻碍了中国经济的增长和效率。中国中西部地区依靠政府负债支持的粗放增长模式是不可持续的。大城市中大量非户籍人口的存在也带来了一定社会隐患。同时,由于不合理的城市化政策,在城市化过程中中国农村和城市间收入差距并没有像其他国家一样显著缩小。

经济增长的动力受阻,效率恶化

如前所述,一方面,在市场力量的作用下,经济集聚趋势仍在继续,使得东部沿海地区和大城市进一步吸引劳动力流入。

另一方面,政府明显加强了通过行政手段引导资源向中西部流动的政策措施,在2003年前后形成了政策上的拐点。虽然这些平衡区域发展的政策确实实现了区域经济总量的收敛,但是,这是以劳动力未充分流动、资源配置的行政化和要素价格扭曲为前提的,其代价则是2003年之后中国经济出现了明显的全要素生产率(TFP)增长放缓和资源配置效率的损失,并将对当前的区域平衡政策的可持续性构成威胁。²⁰

事实上,行政配置资源的政策效果却并不强,从每一年企业数量的变化可

以看出,东部企业的数量占比在2003年后并没有减少,这一比重从2003年的73.2%变为2007年的74.1%。这说中西部偏向的政策并没有使得企业向东部集聚的趋势发生逆转。

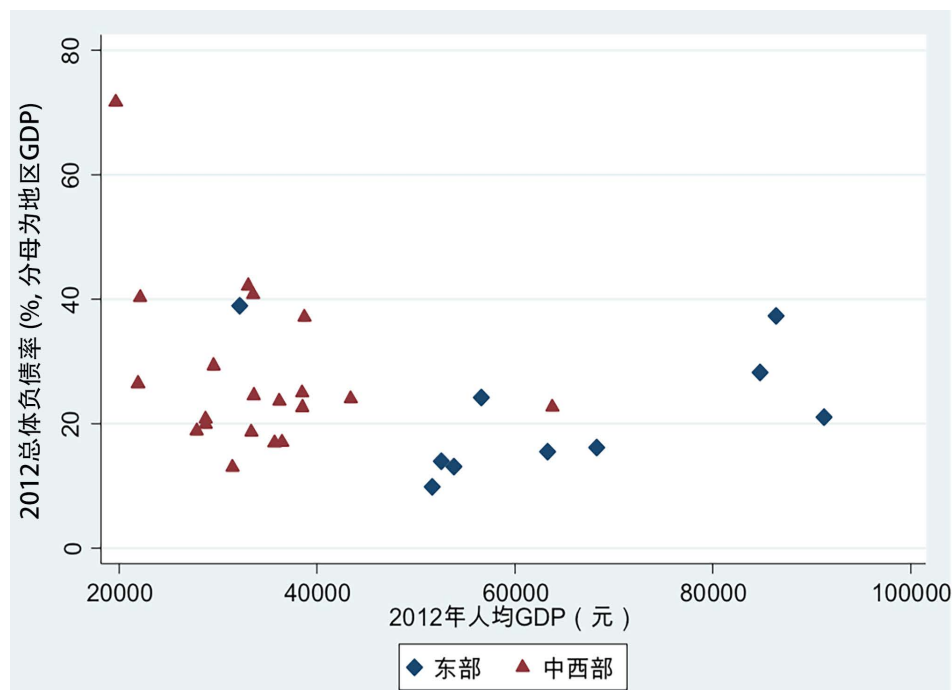
在2002年到2009年期间,东部地区的就业增长率要高于全国平均水平,与此同时中西部地区的就业增长率要低于全国平均水平,这说明,从就业角度来看,中西部的投资推动型的增长在创造就业方面的效应却不强。²¹

地理劣势地区数量型扩张带来的债务负担

在大约2004年之后,表面上看起来,中国的中西部省份的GDP增长速度快于东部省份。但是,如果仅有数量型的增长,而缺乏有市场竞争力的产业,同时,大量的基础设施和工业园建设又依赖政府的投入,其结果就是地方政府借了大量举债投资,但却没有带来同步的经济增长,使得债务负担越来越重。不管是从城投债发债的支数还是规模来讲,中西部省份所占的比重近些年来总体上处于上升趋势,在2012年,这两个比重均已经超过50%。而中西部省份在2011年全国GDP中占有41.5%。²²

从总的负债率来看,中西部省份的负债状况同样令人堪忧。我们由2013年政府公布的每一个省的债务存量数据,计算了每一个省债务除以GDP的比率。如图2所示,中西部省份普遍人均GDP低而负债率高。

图2. 2012年的负债率与人均GDP



数据来源：2012年债务数据来自各地审计署，人均GDP来自《中国统计年鉴2012》。

大城市内部的非户籍常住人口比重持续上升，社会风险加剧

中国的城市常住人口中，有着相当一部分的非本地户籍人口，并且随着城市化水平的提高，这一部分人口的比例在不断提高。长期以来城乡分割所造成的城乡差距也在城市内造成了户籍和非户籍人口的差距，于是形成了城市内部新的“二元社会”分割。在城市里，因为没有当地户籍，外来人口的收入，教育回报均较低。²³

城市内部的二元社会一旦形成，就会持续存在，并带来一系列的社会后果，不利于城市的和谐发展。城市内部分割会影响到信任水平。用上海数据进行的实证研究发现，非本地户籍人口对小区居

民的信任、社会信任以及公共信任的水平更低。²⁴ 城市户籍与非户籍人口之间的收入差距还降低了人们的幸福感。²⁵

与此同时，城市的外来人口却缺乏有效的利益诉求机制，在公共参与方面，外来人口表现得更为消极，其中部分的原因是现有制度对他们的公共参与形成制约。²⁶ 而这些相对弱势的外来人口还出现了聚居在一起的现象，这就可能通过社区内的相互影响加剧社会风险。²⁷

城乡和地区间收入差距的扩大

城乡收入差距始终是中国收入差距巨大的重要因素，而如果进一步把地区间收入差距分解成城乡收入差距和城市内部、农村内部收入差距，会发现地区

间收入差距与城乡间收入差距大有很大关系,地区间收入差距中70%-80%可以由城乡间收入差距来解释。²⁸由于城市化和经济集聚是与城乡和地区间收入差距同时发生的,因此,很容易引起两者存在因果关系的误解。

事实上,根据国际经验,城市化进程中,城乡收入差距会缩小。韩国在1994年基本消除了城乡收入差距,斯里兰卡和中国台湾也在1995年将城乡收入比降至1.4以下。²⁹

城市化降低收入差距的机制有两条:首先,城市化过程中,农村剩余劳动力转移到生产率更高的城市部门,可以提高其劳动生产率;其次,随着农村剩余劳动力的减少,留在农村的劳动力可以获

得更多的人均耕地资源,有利于实现农业规模经营。但是,以户籍制度为代表的城乡分割政策使得劳动力流动受到阻碍,农村劳动力向城市流动的规模不足,流入城市后所获得的收入和所享受的公共服务和城市居民还是有很大差距。另一方面,耕地资源难以流转,农业规模经营很难实现。这导致城市化缩小城乡收入差距的两条机制都未能充分发挥作用。

尽管城市化本身可以缩小城乡收入差距,但由于城市倾向的经济政策的实施,³⁰以及经济开放等其他因素有更强的扩大城乡收入差距的作用,使得城乡收入差距未在城市化进程中缩小。³¹因此,打破城乡分割、促进城乡要素流动成了降低城乡收入差距的必要条件。

城市化路径的纠偏与对策

当前，阻碍生产要素在城乡间和地区间流动和再配置的制度主要就是户籍制度和土地制度。由于地方政府提供的公共服务往往是与户籍身份挂钩的，因此，公共服务制度也相应地成为了劳动力流动的障碍。而与此相连的更深层次的制度背景则是分税制之下地方政府承担公共服务支出的制度，以及地方政府官员所面临的GDP增长考核制度。因此，如果要促进劳动力流动，就必须进行一系列的综合配套改革，而这一系列改革的切入点，则是户籍制度改革。

户籍制度需在大城市和特大城市突破

当前，大多数跨地区流动的劳动力以大城市为就业目的地，因此，户籍制度所造成的矛盾在大城市更为突出。特别是在东部地区，特大城市已经集聚了大量没有本地户籍的外来劳动力。只要户籍制度不是立即取消的，那么，就存在如何制定落户标准的问题。在谁应该获得户籍这个问题上，关键是要将追求就业而不是公共服务的人识别出来，而且应该给那些想在一地长期工作和居住的人优先落户的权利。

因此，落户标准应以就业和缴纳社会保障的记录为主，并以在一地工作和居住的年限作为落户的排序条件。与此同时，教育水平和技术职称门槛不应继续作为落户标准。对于大学生群体，应以其事实的就业情况为落户条件，而不应预先根据其所学专业 and 毕业学校来设置落户门槛。

建设用地指标配置应与人口流动方向一致起来

实施“土地与户籍制度联动改革”可以使建设用地指标配置与人口流动方向一致起来。在增量的建设用地指标上，政府已经提出要与吸纳的外来人口数量挂钩。而在存量建设用地（特别是宅基地）方面，“土地与户籍制度联动改革”的核心思想是，允许那些已经在城市里长期居住和工作的农民将其在家乡宅基地对应的建设用地指标转让给其就业所在城市，作为城市扩张的建设用地指标，而家乡则通过宅基地复耕的方式相应增加农业用地保有量。

同时，放弃宅基地使用权的农民能够优先获得城镇户籍，借助于这一建设用地指标而实现的城镇近郊土地增值收益还能够为进城农民获取公共服务和社会保障而筹集新的资金。

这一改革方案将土地的使用权和所有权相分离，在现有土地所有权不变的情况下，使得土地使用权成为可以跨空间再配置的资产，并且使其价值与原宅基地的区位脱离，因为它的价值体现在它可以被用来将较发达地区城市近郊的农业用地转化为建设用地，实现城市土地的增值收益。宅基地对应的建设用地指标成为有价值的资产，有利于提高农民（特别是偏远地区农民）的资产收入。农民在转让了宅基地对应的建设用地指标使用权后，其承包的农业用地则可以有偿地转让给农村集体，或以转包、入股等形式分享未来农业经营收益。

转移支付制度应从支持生产性投资转向支持公共服务

因为公共服务提供是具有规模效应的,在劳动力自由流动的情况下,人口流出地将面临公共服务提供的困难。因此,应增强中央政府提供地方公共品的职责,通过财政转移推进城乡间和地区间的基本公共服务适度均等化,这样也可以减少完全为了享受发达地区的公共服务而进行的劳动力流动。

未来,中央向地方的财政转移支付应更多地投向地方的公共服务和有回报的基础设施建设,减少直接的生产性投资。因为任何生产性的投资都将面临市场竞争的检验,如果竞争力不足,那么,在人口流出地的生产性投入反而可能带来低效率和财政负担。

经济增长和税收应与政府官员的激励和考核脱钩

土地与户籍制度联动改革的目标是促进生产要素在地区间再配置,因此必然涉及到中央和地方之间以及地区之间的关系调整。如果实现了劳动力跨地区的自由流动和建设用地指标的跨区域再配置,那么,势必造成人口流出地的经济

总量增长相对较慢,这时,如果地方官员的绩效考核完全基于地区的经济总量增长绩效,那么,全国一盘棋的区域发展战略将得不到人口流出地区的支持。

因此,未来中国需要对官员考核体制做出大的调整,可以在考核体系中同时兼顾人均GDP(或人均收入)的增长和GDP总量的增长,并且为这两个目标分别赋予一定的权重,越是经济发达地区,GDP总量增长目标的权重应该更高,而越是经济欠发达地区,人均GDP增长(或人均收入)增长目标的权重应该更高。

大城市内部应注意科学规划,应对城市病的挑战

大城市应在科学测算未来人口增长的基础上,理性规划基础设施和公共服务。应通过增加供给,而不是控制需求来应对城市扩张中出现的基础设施和公共服务的供求矛盾。在特大城市,应尽早做出都市圈规划,在都市圈内部,要形成便捷的轨道和公路交通网络,并推进社会保障和公共服务的一体化。就业岗位和公共服务要与人口的分布在空间上尽量一致,减少因“职住分离”而产生的通勤以及相应的拥堵和污染。



尾注

¹中国社会科学院, 2013。《中国城市发展报告(No. 6): 农业转移人口市民化》, 社会科学文献出版社。

²Kahn, Matthew E., 2010. “New Evidence on Trends in the Cost of Urban Agglomeration,” in Edward L. Glaeser (ed.), *Agglomeration Economics*, The University of Chicago Press, pp. 339-354.

³Zheng, S., R. Wang, E. L. Glaeser and M. E. Kahn, 2011. “The Greenness of China: Household Carbon Dioxide Emissions and Urban Development,” *Journal of Economic Geography*, 11 (5), pp. 761-792.

⁴陆铭、冯皓, 2014。《集聚与减排: 基于中国省级面板数据的实证分析》, 《世界经济》, 第7期86-114页。

⁵张国胜, 2009。《基于社会成本考虑的农民工市民化: 一个转轨中发展大国的视角与政策选择》, 《中国软科学》, 第4期56-69页。

⁶数据引自《中国教育经费统计年鉴2012》, 中国统计出版社2013年。

⁷丁萌萌、徐滇庆, 2014。《城镇化进程中农民工市民化的成本测算》, 《经济学动态》, 第2期p36-43。

⁸丁萌萌、徐滇庆, 2014。《城镇化进程中农民工市民化的成本测算》, 《经济学动态》, 第2期p36-43。

⁹陈斌开、陆铭、钟宁桦, 2010。《户籍制约下的居民消费》, 《经济研究(消费金融专辑)》, 62-71页。

¹⁰Chen, Binkai, Ming Lu and Ninghua Zhong, 2015. “How Urban Segregation Distorts Chinese Migrants’ Consumption?” *World Development*. 70(6), pp. 133 – 146.

¹¹陆铭, 2013。《空间的力量: 地理、政治与城市发展》, 格致出版社和上海人民出版社。

¹²段成荣、杨舸, 2009。《我国流动人口的流入地分布变动趋势研究》, 《人口研究》, 第6期3-12页。

¹³夏怡然, 2014。《中国流动人口的流入地城市特征及其变化趋势--基于2000年和2010年人口普查分县资料的分析》, 工作论文。

¹⁴Lu, Ming and Kuanhu Xiang, 2015. “Great Turning: How Has Chinese Economy Been Trapped in an Efficiency-and-Balance Tradeoff?” *Asian Economic Papers*, forthcoming.

¹⁵陆铭、向宽虎, 2014。《破解效率与平衡的冲突--论中国的区域发展战略》, 《经济社会体制比较》, 第4期1-16页。

¹⁶ 许政、陈钊、陆铭, 2010。《中国城市体系的“中心-外围模式”--地理与经济增长的实证研究》,《世界经济》,第7期144-160页。

¹⁷ 方创琳、马海涛, 2013。《新型城镇化背景下中国的新区建设与土地集约利用》,《中国土地科学》。第7期4-9页。

¹⁸ 数据引自新浪财经的报道“乔润令: 我国新城规划人口超现有体制达34亿”, 链接<http://finance.sina.com.cn/hy/20131019/153317045900.shtml>。

¹⁹ 陆铭, 2011。《建设用地使用权跨区域再配置--中国经济增长的新动力》,《世界经济》,第1期107-125页。

²⁰ 陆铭、向宽虎, 2014。《破解效率与平衡的冲突--论中国的区域发展战略》,《经济社会体制比较》,第4期1-16页。

²¹ Bao, Chengcao, Zhao Chen and Jianfeng Wu, 2013. “Chinese Manufacture on the Move: Factor Supply or Market Access,” *China Economic Review*, 26, pp. 170-181.

²² 陆铭、向宽虎, 2014。《破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略》,《经济社会体制比较》,第4期1-16页。

²³ Meng, Xin and Bai, Nansheng, 2007. “How Much Have the Wages of Unskilled Workers in China Increased: Data from Seven Factories in Guang Dong,” in Ross Garnaut and Ligang Song (eds.), *China: Linking Markets for Growth*, Asia Pacific Press, pp. 151-175.

²⁴ 汪汇、陈钊、陆铭, 2009。《户籍、社会分割与信任: 来自上海的经验研究》,《世界经济》,第10期81-96页。

²⁵ Jiang, Shiqing, Ming Lu and Hiroshi Sato, 2012. “Identity, Inequality, and Happiness: Evidence from Urban China,” *World Development*, 40(6), pp. 1190–1200.

²⁶ 陈钊、陆铭、徐轶青, 2014。《移民的呼声: 户籍如何影响了公共意识与公共参与》,《社会》,第34卷,第5期68-87页。

²⁷ 陈钊、陆铭、陈静敏, 2012。《户籍与居住区分割: 城市公共管理的新挑战》,《复旦学报》,第5期77-86页。

²⁸ 万广华, 2006。《经济发展与收入不均等: 方法和证据》,上海三联书店、上海市人民出版社。

²⁹ Henderson, J. V., 2007. “Urbanization in China: Policy Issues and Options,” Reports for the China Economic Research and Advisory Program, 2007, download from: <http://www.econ.brown.edu/faculty/henderson/Final%20Report%20format1109summary.doc>.

³⁰ 在2001年“三农”问题得到中央更多关注之前,用于农业相关的财政支出比重显著下降。同时,在农村土地征用过程中给予农民的补偿较低。在相当长的一段时间里,城市的公共服务(如教育和医疗)由政府筹资,而在农村却由农民自己负担,直到最近几年才逐步改变。

³¹ 陆铭、陈钊, 2004。《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》,第6期50-58页。

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔,探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析,但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org