

# 中国新一轮城镇化对经济增长的机遇与挑战

刘瑞

**【内容摘要】**中国政府已经开始制定一项推动今后十年更大的拉动国内经济增长的规划，这个以未来十年城镇化率达到 70% 目标的规划，将会对中国经济增长带来诸多挑战与机遇。本文回顾了中华人民共和国建立以来的城镇化历程，简略总结了过去三次城镇化经验与教训，指出推进城镇化进程需要一个符合实际的城镇化战略，顺势而为，避免人为城镇化带来社会经济的剧烈变动和损失。因此本文从目前推进新一轮城镇化面临的土地、户籍、住房、环境、城市交通、城市就业与产业、城市公共服务，农民变市民的成本等八个方面问题展开了分析，详细指出了在这八个方面所面临的挑战与机遇。城镇化的启动来自政府雄心勃勃的规划，因此城镇化最大的挑战还是政府自身，而城镇化的最大机遇是中国一大批新兴城市的崛起。限于数据和未来的不确定性，本文并没有展开更加细致的实证研究。通过本文所提供的有限数据分析 and 基本观点，有助于人们扩大对中国经济转型的理解。

**【关键词】** 城镇化 中国经济转型

**【作者】**刘瑞，男，经济学博士，中国人民大学经济学院教授，副院长。研究领域：社会经济发展战略与规划，宏观调控，产业结构与政策。通讯方式：[liuruiruc@163.com](mailto:liuruiruc@163.com)。

2011 年中国政府制定的“十二五”规划纲要指出，要“优化城市化布局和形态，加强城镇化管理，不断提升城镇化的质量和水平”<sup>1</sup>。2012 年中共“十八大”报告提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”<sup>2</sup>。2013 年中国政府正在加紧制定城镇化总体规划，已经经过了二轮修改，预计年底正式对外公布。根据目前得到的消息，到 2020 年，中国城镇化比率将由 2011 年的 50% 提升到 70%，新增城市人口 4 亿，每年的城镇化速率大约 2%。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾预言“中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影

<sup>1</sup> 新华网：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，2011 年 3 月 16 日。

<sup>2</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，载《新华网》，2012 年 11 月 19 日。

响人类 21 世纪的两件大事”<sup>3</sup>。由此可以看出，在 2008 年中国经济增长受到世界金融危机影响及国内经济转型过程之下，城镇化是中国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在<sup>4</sup>。中国经济增长将在未来 10 年中承受新一轮城镇化的影响，机遇与挑战，收益与风险都将并存。

## 一、 中国城镇化的历程

2011 年，中国城镇化率达到 51.27%，城镇常住人口首次超过农村人口，标志着中国经济社会和城镇化发展进入新的历史阶段<sup>5</sup>。但是从 10%到 50%的城镇人口比例，新中国经历了相对缓慢的过程。中华人民共和国建国之初，中国的城镇化水平只有 10.6%，属于典型的农业国家。到 1978 年，城镇化水平才上升到 17.92%，期间还出现了两次逆城镇化。近三十年的发展城镇化年均提升 0.25%，几乎没有城镇化。1978 年中国实行改革开放之后，城镇化进程有所加快，每年平均提升 1.02%。直到 2011 年城镇化首次超过 50%。尽管后来城镇化加速，但是总起来看，在中国经济总量进入到世界第二位时，城镇化水平依然偏低，与多数国家的经济发展过程经验不一致。这是最基本的事实。

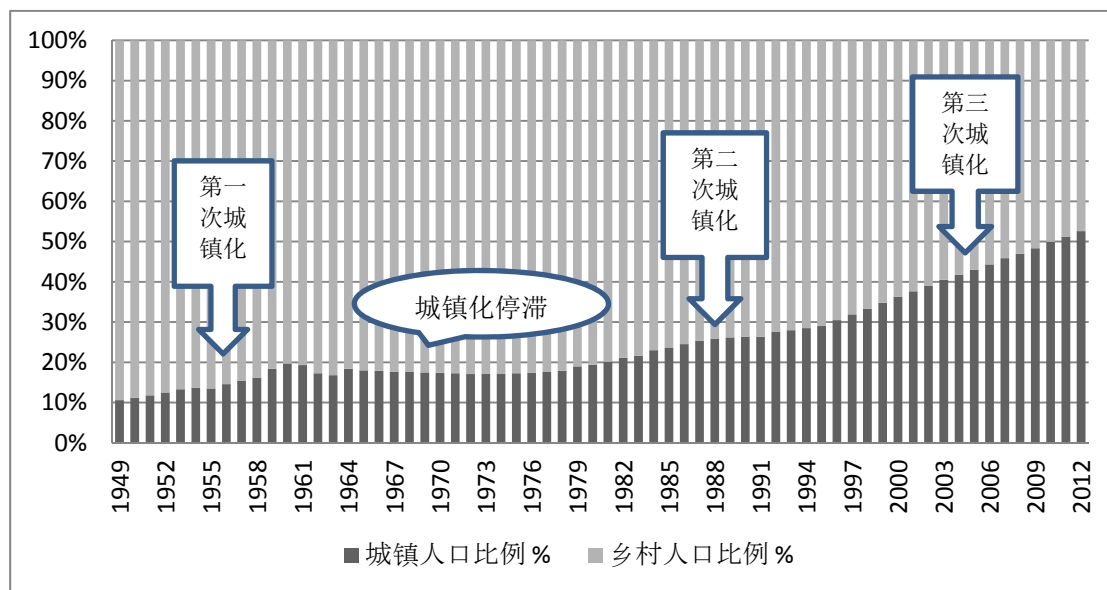
一般说来，人们把在经济增长的同时城镇化缓慢的原因归结为制度和政策方面的原因：（1）中国由于特殊的国情长期推行了人口户籍制度。这个制度其实在新中国建立之前就已经存在，但是在新中国建立之后做了许多补充，并与计划经济制度和政策结合，使得户籍制度成为了城乡居民经济权力与社会福利的基本保障与限制条件。今天，有关户籍制度的许多内容已经取消或者弱化，但是户籍制度所体现的城乡福利差别还继续存在。（2）中国由于人口大国而长期推行的计划生育政策。计划生育对控制人口快速增长起到了拟制作用，但是由于城乡区域政策效应存在差别，拟制城市地区人口增长的有效程度高于农村地区，因而农村人口继续保持了相对高的比重。目前计划生育政策有所调整，但是城市与农村人口不同的增长规律还继续存在。（3）中国政府的城镇化战略变动不定的结果。关于这个原因需要展开讨论。

### 图 1 中国城镇化进程

<sup>3</sup> 顾晴：《斯蒂格利茨：城市化将使中国成为世界领袖》，载《城市化网》，2010 年 9 月 10 日。

<sup>4</sup> 新华网：《中央经济工作会议明确 2013 年经济工作 6 项任务》，2012 年 12 月 16 日。

<sup>5</sup> 国家统计局：《2011 年城镇化率达到 51.27%》，载《国家统计局网站》，2012 年 8 月 17 日。



数据来源：历年中国统计年鉴

## 二、 中国城镇化战略的演变及其后果

至今可以看到中国政府实行过不同的城镇化战略，这些战略的推行对城镇化水平影响很大：

### 1、重工业优先与农业优先发展战略的选择导致城镇化水平上下波动。

建国之初，中国急于摆脱贫穷落后的国情，把重工业发展作为基本的战略目标。为了解决工业劳动力的不足，人口快速向城市移动，形成 1950 年代末第一次城镇化高峰。但是很快由于国民经济比例失调而引发经济调整，重新强调农业优先发展，很快引发了逆城镇化。以后城镇化进程有所恢复，但是到文化大革命时期，由于备战战略的推行，结果继续出现逆城镇化。这种大起大落的城镇化进程总的说来是人为决策失误造成的，给经济增长和社会发展带来许多负面结果。

### 2、小城镇主导的城镇化战略

改革开放以后，农村经济首先取得了成功，出现大量农村剩余劳动力以及如何转移问题。1983 年，著名社会学家费孝通发表长篇报告《小城镇，大问题》，其主要出发点是为解决我国农村剩余劳动力问题提供思路，核心思想是解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主，大中小城市为辅。由此掀起了研究小城镇的热潮，以小城镇为主要内容的农村城镇化成为这一时期中国城镇化的主流观点<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 张建新，段禄峰：《我国城镇化道路选择问题探讨》，载《商业时代》，2010 年第 10 期。

那时的地市政府财力还无法支撑高水平的基础设施建设,发展小城镇是我国城镇化进程中必不可少的一个重要途径。而且中国农村的剩余劳动力多达 2 亿多人,仅仅靠大城市解决不了人口转移问题。发展小城镇是消除城乡二元分割体制的重要载体,小城镇可以把城乡两个市场较好、较快地连接起来,是沟通城乡物资交流的桥梁。这种战略思想得到了政府实际响应,由此也迎来了第二次中国的城镇化高潮。虽然进入 90 年代之后,小城镇主导战略被后来更新的战略所替代。但是这个战略在 201 世纪初开始的新农村建设战略推行过程中继续保留下来。

### 3、优先发展中等城市和中心城市的城镇化战略

然而,单一化小城镇主导型发展道路忽略了地域差异,多数小城镇由于产业基础薄弱,人口聚集功能有限,更多的农民选择了流向大中城市而非小城镇。由于许多小城镇缺乏吸引力和自身发展动力,一些小城镇建设投资也没有得到相应回报,导致了资金和土地资源的浪费。而中等城市一般正处于规模扩张阶段,相对于小城市来说,具有更高水平的聚集效益和都市文化,具有较强的吸引力,可以成为吸纳农村人口、缓解大城市压力、推动工业化和区域繁荣的增长极。中等城市兼有大小城市的优点而少有两者的不足,可以实现经济效益、社会效益和生态效益的统一<sup>7</sup>。此外,中心城市是区域经济的中心,可以发挥辐射、集聚和带动周边小城镇发展的作用。中等城市分布较为均匀,而不像大城市集中于沿海和长江、黄河流域。这个战略到 1990 年初期开始成为政府的选择,在推行市管县的城市管理体制过程中得到了实际响应。由此进一步助推了第二轮的城镇化高潮。

### 4、重点发展大城市和城市圈的城镇化战略

重点发展大城市和城市圈的战略产生于 21 世纪中国经济增长加速阶段<sup>8</sup>。许多中心城市迅速发展壮大起来,而中国政府推行的计划单列城市和副省级城市的制度改革也造就了这个战略的形成。规模较大的城市产生明显的聚集效应,从而带来较高的规模收益、较多的就业机会、较强的科技进步动力和较大的外部扩散效应。尤其是在中国发达区域如长三角、珠三角城市化群落中,城市化率与经济增长之间具有显著的正相关关系,城市群对经济增长发挥着越来越重要的新引擎作用。这种由综合因素导致的第三次城镇化高潮造就了中国经济高速增长,但是

<sup>7</sup> 张建新,段禄峰:《我国城镇化道路选择问题探讨》,载《商业时代》,2010年第10期。

<sup>8</sup> 李晓梅:《中国城镇化模式研究综述》,载《西北人口》,2012年第2期。

现实情况也表明，目前许多大城市的过分发展，带来了交通拥挤、水源紧张和环境污染等“大城市病”<sup>9</sup>。这些问题的产生使得在新的一轮城镇化战略制定中必须严肃面对和加以解决。

### 三、新一轮中国城镇化面对的基本问题

在中国，城市化或城镇化（urbanization）理解为指第二、三次产业在城镇集聚，农村人口不断向非农产业和城镇转移，城镇数量随之增加，规模扩大，城镇生产方式和生活方式向农村扩散，城镇物质文明和精神文明向农村普及这样一个经济、社会发展过程。中国始终特别强调了市（city）与镇（township）都需要在城镇化（urbanization）中得到发展。因为在中国的城市概念中，既有市区也有城郊区和所辖农村三个地带，所以城市化或城镇化的概念表现为“五个过程的统一”：城镇化是城市人口比重不断提高的过程，城镇化是产业结构转变的过程，城镇化是居民消费水平不断提高的过程，城镇化是城市文明不断发展并向广大农村渗透和传播的过程，城镇化过程是人的整体素质不断提高的过程。

在整个城镇化过程中，有历史经验和现实条件可知，新一轮城镇化始终面对如下问题的挑战与机遇

#### 1. 土地问题

中国实行土地公有制度，因此在推进城镇化的过程中，城市供地和用地有基本的制度保障。但是前期城镇化过程中也产生了中国特色的土地问题：

（1）全国耕地面积的保持。在第三轮城镇化进程中，由于城市用地急速扩大，尤其是各地纷纷开设工业园区和集中建设商品住宅楼区，耕地尤其是优良耕地被大量侵占。随后政府出台了两个重要措施：其一设定耕地保护底线，全国总量保持在 18 亿亩，规定增补平衡，并通过现代信息手段进行监控。其二实行土地省级政府以下垂直管理，凡征用用地 50 亩以上就需要得到省级政府职能管理部门的审批。再配合官员问责制，两项措施比较有效地防止了在城镇化进程中的耕地流失问题。表 1 显示了在第三轮城镇化过程中全国耕地面积保持了总量不变。但是表 2 显示出建筑用地比重事实上是增加的，由 2004 年的 3.32% 增加到 2008

<sup>9</sup> 张建新，段禄峰：《我国城镇化道路选择问题探讨》，载《商业时代》，2010 年第 10 期。

年的 3.38%。两项事实表明，除耕地面积没有被城镇化所减少，其他农业用地实际上在被挤占。因此在新一轮城镇化进程中是否能够继续有效保护农业用地，是一项严重的挑战。因为各种变相违规征用土地、以次充好的增补等行为大量存在，18 亿亩的红线难以继续保住。在此情况下，如果中国农业持续增长，产出率增长率超过土地减少率，土地减少或许可以高枕无忧。这就意味着，新一轮城镇化将会挑战耕地保护底线，由此，大力提高农业产出率以抵消耕地面积减少带来的影响，大力推进农业现代化将会是中国经济增长新的机遇。

**表 1：全国年度耕地面积统计**

单位：万公顷

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
耕地面积	13004	13004	13004	13004	13004	13004	13004

数据来源：历年中国统计年鉴。

**表 2：全国土地占用变动**

年份	土地调查面积（万公顷）	建筑用地（万公顷）	占用比重
2004	95067.99	3155.12	3.32%
2006	95069.3	3236.5	3.40%
2008	95069.3	3305.8	3.48%

注：土地调查面积：指行政区域内的土地调查总面积，包括耕地、园地、林地、牧草地及其他农用地。

数据来源：全国土地普查数据。

(2) 农村宅基地的有效利用。随着大量农村人口进入城市，原来农村的住房开始大量空闲，有的偏远乡村已是人去屋空。这对于人均耕地偏少的国家是一个资源合理利用问题。由于中国在农村实行土地集体所有制，农民并没有自由处置自身居住地的终极决定权，因此闲置的宅基地只能通过基层政府、土地开发商与农民协商解决。但是实际的协商效果差强人意，而且全国各地都出现了政府强拆带来村民集体上访与自焚现象，产生社会动荡。因此目前在学术界关于农民土地私有化和土地确权的主张较多，认为只有推行土地私有制并用物权法加以维护农民宅基地，才能从根本上保护农民权益。目前政府因担心土地私有化之后会给部分弱势农民带来无产化和贫困化的严重社会后果，同时部分富裕农民因为土地增值及户籍制而不愿改变现行的农村土地制度，因此理论界的主张并不具有可行性。但是如果这种主张得到政府采纳，将会直接挑战中国特色的公有经济基本制

度底线。未来 10 年，如能有效地解决农村宅基地的有效利用问题，使得农民、集体、开发商、政府各得其所，新一轮城镇化将会绕过土地障碍，带来经济增长新的机遇。

我个人以为，农村土地的私有化并非解决土地问题的最优选择。中国前一轮城镇化的问题既非土地公有制引发，更不能依靠私有化来解决。正是由于中国实行土地公有制，避免了许多发达国家的城镇化问题。在私有制国家里，由于私有制而使得许多城市弊端得不到解决，城镇化问题的解决进入不可逆过程。

## 2. 户籍问题

城乡户籍制度是城镇化中的一个障碍，但是现在看来也不是完全的和惟一的问题。目前中国城镇化指标有两种统计，一种是按照城乡户籍所在地统计，到 2012 年全国城市户籍人口有 35%，另一种是按照居住在城市半年以上的常住人口统计，到 2012 年全国城市常住人口已达到 52.6%。这两者之差大约 18%。由于现行的户籍登记制度还保留了一些对城乡居民的经济权力和社会福利的制度保障与限制，使得这 18%的人口不能完全享有城市居民所享有的社会福利，因而也是引发社会广泛争议之处。改革开放以来 30 多年时间，各地政府依据城市综合实力和公共服务条件，对进入城市务工的农民实行居住证管理制度。这种制度对在城市中长期生活和工作的农民的权益起到了部分制度改进作用。但是由于没有全国统一的居民居住证管理制度，因此各地对这 18%的农村务工人员的社会保障水平存在差异。

未来可以看到的解决方案是：（1）城乡户籍制度去社会福利化。户籍制度不会短期内完全取消，因为它还牵涉到农村土地制度。因为正是现行的土地制度，使得其保留了农村户口的居民拥有土地的使用权和收益权。如果要完全取消户籍制度，就必须同时改革土地制度，而那是更具挑战性的问题。现在已经达成的共识是剥离户籍制度长期附加的各种社会经济福利，将户籍制度还原为单纯的人口簿记制度。（2）城市户籍登记与城市居住管理双轨制并存。在人口超过千万的特大城市，城市发展面临巨大的挑战，户籍制度比起市场自发调节人口流动有更好的现实作用（当然经济学家需要进一步实证研究来证明这两种做法的各自优缺点，这是中国经济试验带来的研究机遇），因此起到一定限制性作用的城市户籍

制度还将在特大城市继续保留。除此之外，城市居住证制度将是其他城市的主要人口管理形式，同时全国将逐步统一各地制度。这必将带来劳动要素更加充分的流动和更加均衡的资源配置带来机遇。

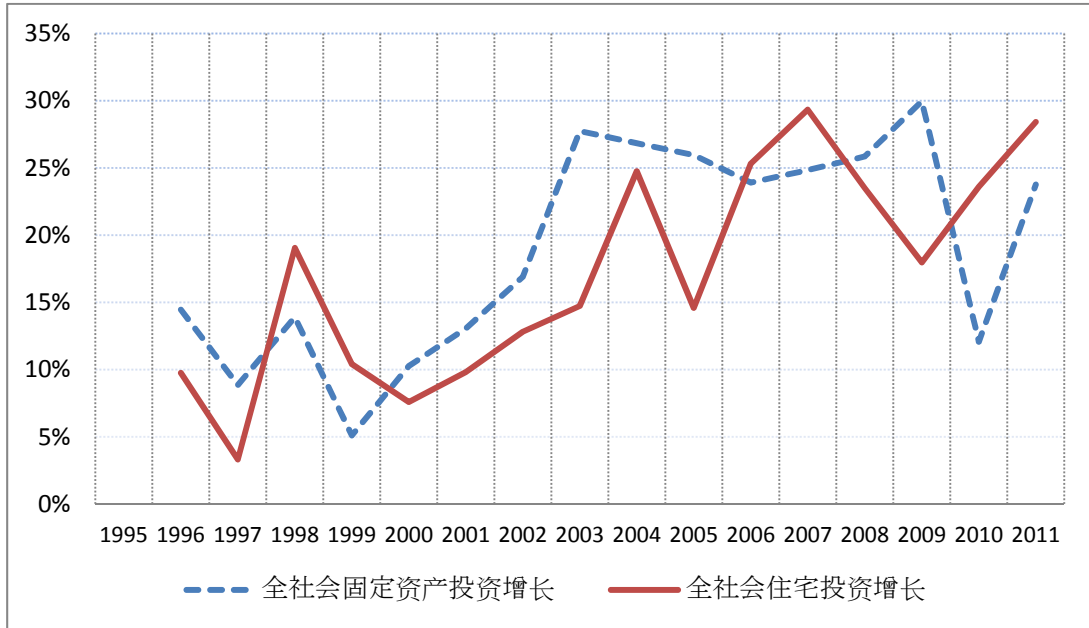
### 3. 住房问题

未来将有 4 亿农村居民进入城市居住，如何满足这种巨大的居住需求是一个挑战。目前中国城市正在经历高房价的痛苦折磨之中，二十年前，中国启动了住房货币化的市场取向改革，使得房地产成为中国经济增长的引擎和支柱。在第三次城镇化过程中，全国住宅投资高速增长，与全国固定资产投资增幅几乎同步（见图 2），而且在全国住宅投资建设中，城镇住宅投资占比相当高，城市房地产是城镇化的直接收益产业（见图 3）。但是最近十年间中国经济进入房地产泡沫化阶段，在十年前，工薪阶层还能凭自身实力买得起房，现在这种时光已经一去不复返。

中国中央政府近年来通过两项基本措施化解城市住房危机，其一是对现有房地产市场实行限价和限购政策调控，其二是大力推进保障性住房建设，包括廉租房和经济房，目前规划到 2015 年为 6000 万套。但是这两项措施的效果尚不明显，现有的房价依然高居不下，而能够住进保障性住房的主要是城市中的公务员和事业单位职工，城镇化的主体农民工能够享用保障性住房的比重偏低。如果 4 亿农民进城，按一户四口人计算，还需要新增一亿套住房，从 2011 年算起到 2020 年，每年需要新增 1000 万套住房。这就意味着：一方面，新一轮城镇化要继续接受克服现有房地产泡沫化挑战，另一方面，房地产作为中国经济的引擎之一还会面临新的发展机遇。

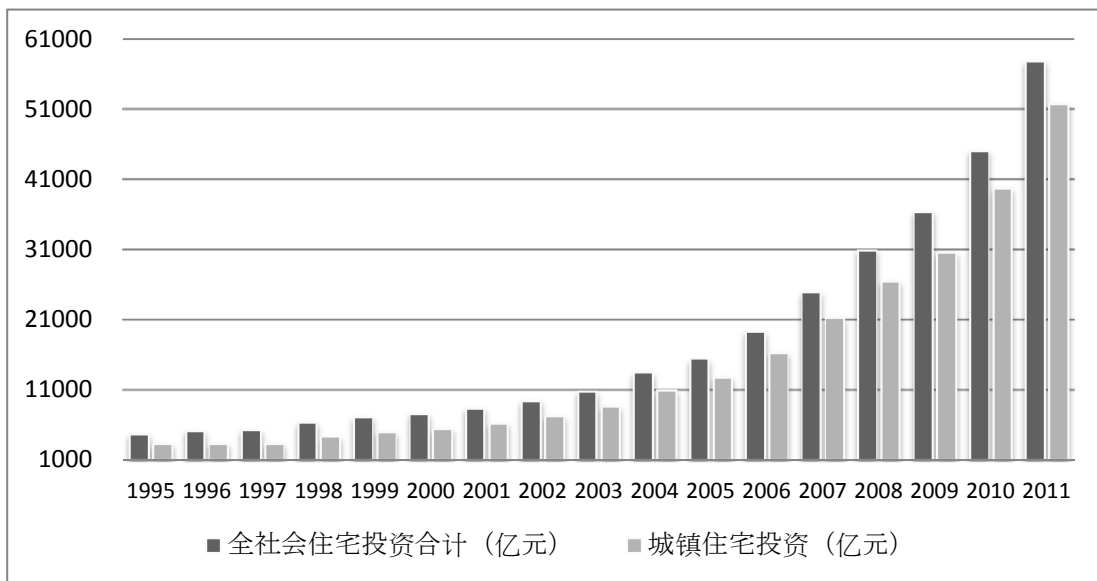
**图 2 全国住宅投资与固定资产投资同步增长**





数据来源：历年中国统计年鉴。

图3 城镇住宅投资与全社会住宅投资比较



数据来源：历年中国统计年鉴

## 4. 环境问题

各国现代化进程表明，随着城市化进程，城市污染问题必然会产生。这个规律尤其在中国表现得突出。中国经济增长主要依赖化石能源动力，采取东亚传统

经济增长模式，因此随着中国经济体迅速上升至世界第二大经济体，中国的污染十分严重。进入 21 世纪之后，中国对发展方式进行了深刻反省，接受国际社会的可持续发展先进理念，提出用科学发展观指导经济增长，采取了一系列节能减排措施和治理环境污染。这个转变过程已经有所显效。根据数据显示（见表 3），中国主要城市的环境空气质量开始有所改善，33 个大城市中，空气质量达标平均天数及占全年平均比重分别从 2003 年的 288 天和 78.8%，上升到 2011 年的 327 天和 89.5%。尽管如此，低于平均数的城市由 13 个上升到 16 个。

**表 4 主要城市空气质量指标**

单位：毫克/立方米

城 市	2003		2007		2011	
	空气质量达到及好于二级的天数(天)	空气质量达到二级以上天数占全年比重	空气质量达到及好于二级的天数(天)	空气质量达到二级以上天数占全年比重	空气质量达到及好于二级的天数(天)	空气质量达到二级以上天数占全年比重
北 京	224	61.4%	246	67.4%	286	78.4%
天 津	264	72.3%	320	87.7%	320	87.7%
石家庄	211	57.8%	289	79.2%	320	87.7%
太 原	181	49.6%	269	73.7%	308	84.4%
呼和浩特	286	78.4%	331	90.7%	347	95.1%
沈 阳	298	81.6%	323	88.5%	332	91.0%
长 春	342	93.7%	340	93.2%	345	94.5%
哈尔滨	297	81.4%	308	84.4%	317	86.8%
上 海	325	89.0%	328	89.9%	337	92.3%
南 京	297	81.4%	312	85.5%	317	86.8%
杭 州	293	80.3%	308	84.4%	333	91.2%
合 肥	287	78.6%	300	82.2%	303	83.0%
福 州	344	94.2%	361	98.9%	360	98.6%
南 昌	315	86.3%	348	95.3%	347	95.1%
济 南	214	58.6%	311	85.2%	320	87.7%
郑 州	308	84.4%	313	85.8%	318	87.1%
武 汉	246	67.4%	276	75.6%	306	83.8%
长 沙	245	67.1%	302	82.7%	341	93.4%
广 州	314	86.0%	333	91.2%	360	98.6%
南 宁	348	95.3%	352	96.4%	351	96.2%
海 口	365	100.0%	365	100.0%	365	100.0%
重 庆	237	64.9%	289	79.2%	324	88.8%
成 都	312	85.5%	319	87.4%	322	88.2%
贵 阳	351	96.2%	346	94.8%	349	95.6%

昆 明	363	99.5%	365	100.0%	365	100.0%
拉 萨	353	96.7%	358	98.1%	364	99.7%
西 安	252	69.0%	294	80.5%	305	83.6%
兰 州	207	56.7%	271	74.2%	244	66.8%
西 宁	261	71.5%	296	81.1%	316	86.6%
银 川	291	79.7%	317	86.8%	333	91.2%
乌鲁木齐	282	77.3%	252	69.0%	276	75.6%
平均	288	78.8%	314	86.1%	327	89.5%
低于平均水平城市数	13	13	16	16	16	16

数据来源：2004、2008、2012 年中国统计年鉴。

中国新一轮城镇化继续对环境问题提出严峻挑战：（1）已有城市的环境质量改善，尤其是特大城市的环境质量改善；（2）新兴城市的环境质量保持和改进。或许新一轮城镇化对中国经济增长的机遇在于：接受低碳经济的理念，将新兴城市从建设之日起就按照低碳经济思路进行规划和建设，由此带动新能源产业、环保产业。如果新一轮城镇化规划确立在高的环境质量标准基础上，中国可以超前进入到低碳经济时代。

## 5. 城市交通问题

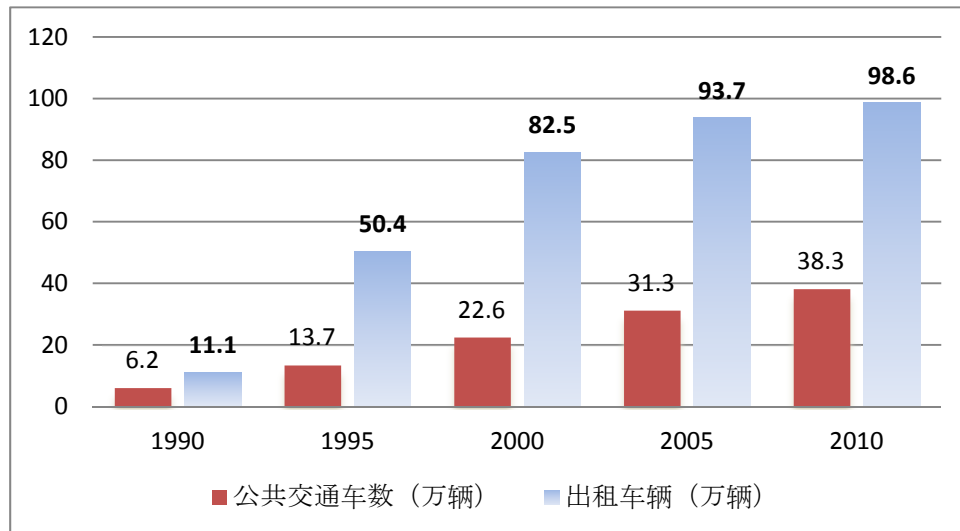
城市交通困扰着中国大多数大城市，其实中小城市也逐步面临着城市公共交通严重不足问题。这方面有一些进步，比如在 20 年期间，城市公共交通工具和城市出租车都有快速增长(见图 4)，公共交通工具从 6.2 万辆发展到 38.3 万辆，出租车辆从 11.1 万辆发展到 98.6 万辆，现在实际超过了 100 万辆。但是与此同时，随之汽车尾气排放污染和车辆运营管理不善，同样产生快速的“城市病”问题。

中国在最近十年开始高度重视城市公共交通的发展。市内地面公交工具和城市地铁有了高速发展，以此替代私人交通工具。城市之间的快速列车和高速铁路发展更是迅速，成为连接城市之间的主要方式。但是所有这些努力都依然不能解决出行难的问题。特大城市如北京、上海，不得不通过限制发放私人汽车牌照和限制上街出行，来缓解庞大的城市拥堵现象。

因此，新一轮城镇化继续面临着城市交通工具和线路的不足而持续拥堵的挑战。有鉴于传统的城市交通公共运输工具难以满足城市出行需求，同时又很难避

免其副产品“城市病”的出现，所以未来新一轮城镇化的主要现代公共交通产业如城市地铁、城际快轨铁路应当重点发展，这也就给现代交通运输产业发展带来了空前的机遇。

图 4 全国城市公共交通工具发展



数据来源：历年中国统计年鉴

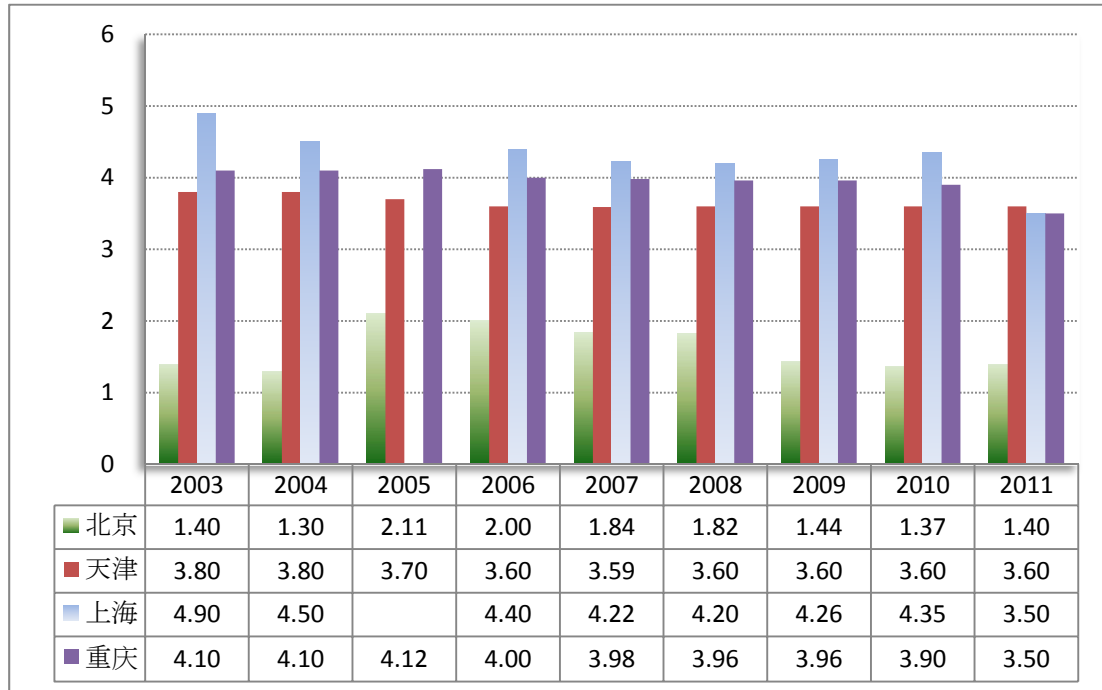
## 6. 城市就业与产业问题

城市是给人居住的，但是居住的人没有工作就意味着没有基本的生存条件，就会沦为城市边缘人。因此，城镇化的核心是要给城市居民拥有工作的机会。而工作机会产生于城市产业。中国在过去经历过城市产业不足导致痛苦的调整过程：20 世纪 50 年代中期，大量农村人口涌入城市，但是由于城市产业不足以满足这些人口的基本工作需求，而被迫重新将人口退回到农村。在文化大革命时代，两千万城市青年上山下乡，其经济原因也是城市产业发展的不足。产业兴则城市兴，产业衰则城市衰。

改革开放以后，由于重视通过发展城市生产来解决城市就业问题，因此中国的城市就业水平始终保持着良好记录。以四个直辖市为例（图 5），最高的城镇登记失业率是上海，常年处于 4%，最低的是北京，常年低于 2%。较低的城镇登记失业率或许并不真实地反映出实际的就业情况，但是城市产业大发展实际上还是解决了多数人的工作就业问题，这是多数研究证明了的。如果说未来新一轮城镇化面临的产业挑战是什么，依然还是要首先把城市产业发展作为城镇化的基础，继续扩大就业岗位。城市现代产业如高端制造业和生产性服务业的发展机

遇将会大大增加，同时，城市传统产业如生活服务业也应当得到足够的重视。

图 5 四个直辖市城镇登记失业率 (%)



数据来源：历年中国统计年鉴。

## 7. 公共服务问题

城市需要的公共服务是全方面和多种多样的。如果以市民的公共服务需求出发来划分，最集中的是二个层次十个方面：（1）基本生活服务需求层次，包括：吃饭、穿衣，用品，居住，出行。这五个基本生活服务需求涉及城市商业网点配套建设，城市园林绿化系统建设，城市住宅建设，城市公共交通网点建设，市政管道网点布局建设，城市电信系统布局建设，城市废弃物处理系统建设等等。（2）发展享受服务需求层次，包括：教育，医疗，文娱，体育，社会保障。这五个需求涉及城市公共教育系统、城市卫生医院系统，城市文化娱乐场所建设，城市体育运动场馆建设，城市社会福利和社会保障系统建设等等。

中国城镇化过程中，提供和满足这些方面的公共服务始终是面临着巨大挑战。在满足了基本需求的服务数量之后，也面临着提升这些公共服务质量的挑战。表 5 显示了 20 年来第三次城镇化对部分公共服务设施所作的改进，随着城市人口密度的急速提升，公共服务设施水平也有所提升，但是在有些方面改进较大，如供热及城市绿化方面，但是在有些方面则改进不大，如生活用水及生活垃圾处

理。为了满足城市增加带来的公共服务需求增加，需要建设更多的公共服务设施并利用技术进步来提升新兴城市的公共服务质量。更先进的公共服务设施和更人性化的公共服务水平，将会是新一轮城镇化带给中国经济的新机遇。

**表 5 部分公共服务设施改进情况**

年份	城市人口密度 (人/平方公里)	人均生活用水 (吨)	集中供热面积 (亿平方米)	人均公共绿地面积 (平方米)	生活垃圾清运量 (万吨)
1990	279	67.9	2.1	1.8	6767
1995	322	71.3	6.5	2.5	10671
2000	442	95.5	11.1	3.7	11819
2005	870	74.5	25.2	7.9	15577
2010	2209	62.6	43.6	11.2	15805

数据来源：历年中国统计年鉴。

## 8. 农民变市民的成本问题

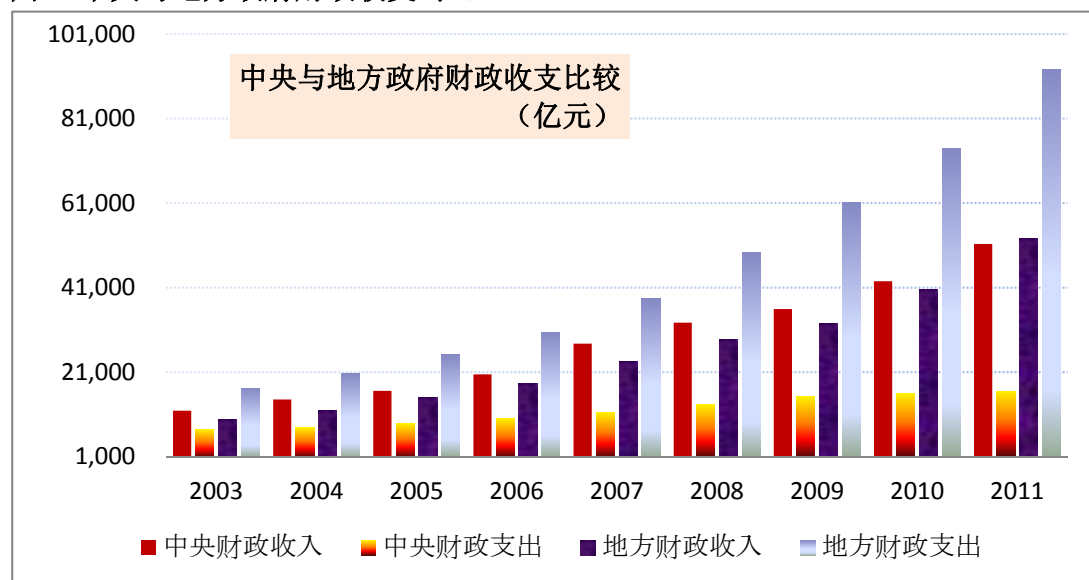
未来 4 亿农民变身市民，并不是简单的身份改变问题，而是一项复杂的社会经济关系变化，将会产生十分深远的政治、经济、社会、文化、心理的影响。对此需要运用社会科学的多学科知识加以研究，搞清楚这种身份转换对中国社会经济的影响及意义。从经济学角度看待这个身份转换问题，有几点是值得关注的：

(1) 农民变市民的成本问题。这个成本应当分成两个部分：其一是农民自身承担的成本，其二是城市公共机构承担的成本。目前国内已有多个机构集中研究了农民转市民所需要的公共投入费用。根据各种计算标准，大中小城市的农民身份转换成本分别不等，大城市大致需要 10 万，中小城市大致需要 6 万。依照这个基本计算，未来 10 年，总的公共成本费用在 40-24 万亿之间，每年的公共资金投入应当在 4-2.4 万亿之间。这就意味着未来为实现城镇化 70% 的目标，需要新增 24-40 万亿的公共投资。至于农民自身承担的成本究竟多少，目前还是一个未知数，这是由农民个人决策决定的。总而言之，农民变市民需要庞大的公共投入和个人投入。

自应对 2008 年世界金融危机以来，地方政府扩大公共开支，财政赤字连年攀升，到 2011 年赤字达到 4 万亿（图 6）。而地方政府为解决自身财力不足建立了各种隐性融资平台，积累起来的隐性债务规模也已经达到数万亿之众（不同的

数据来源显示 10 万亿到 6 万亿)。未来新一轮城镇化的主要公共投资主体是城市政府。因此，如何在地方政府已经债务缠身的情况下，满足新一轮城镇化对公共投资的需要，而不会引发巨额城市公共债务，是中国经济增长面临的一个巨大挑战。

**图 6 中央与地方政府财政收支对比**



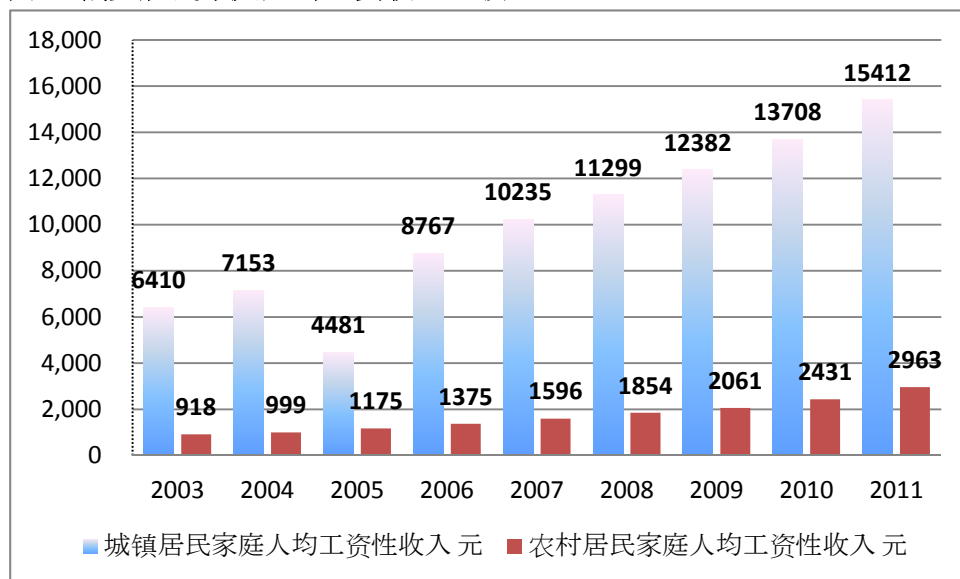
数据来源：历年中国统计年鉴

当然，中国中央政府目前的财政情况十分良好，2011 年收入已经超过 5 万亿，盈余 3 万亿（图 6）。但是中央政府能够有这种良好的财务记录得益于中央政府享有国家公债的发行权，以及自 1993 年建立起来的财政分税制。为推进新一轮城镇化，中央政府可以通过财政转移支付和进一步的财政分权，如允许地方政府发行地方公债，来帮助城市政府解决公共投资不足问题。此外，城市政府也有可能将一部分公共成本转移给新增市民，来降低公共债务风险。在这个过程中，可能会产生政府财政制度改革和公共服务市场化的机遇。

(2) 中国用工成本问题。随着农民工转变为城市工人，中国城市用工总成本将会刚性上涨。这包含两个人工成本上涨因素：其一，城市职工工资高于农民工工资，一旦农民工转为城市职工，其工资将按照城市标准提升（图 7）。其二，城市职工享有比农民工更加完备的社会保障，一旦农民工转为城市职工，其社会保障费用将按照城市标准提升（图 8）。因此从长期看，中国经济增长将会面临日益严重的人工总成本上升的挑战。然而从近期看，由于自 2008 年国际金融危机以来，城市职工的平均工资水平处于波动之中，实际工资甚至有所下降，并没

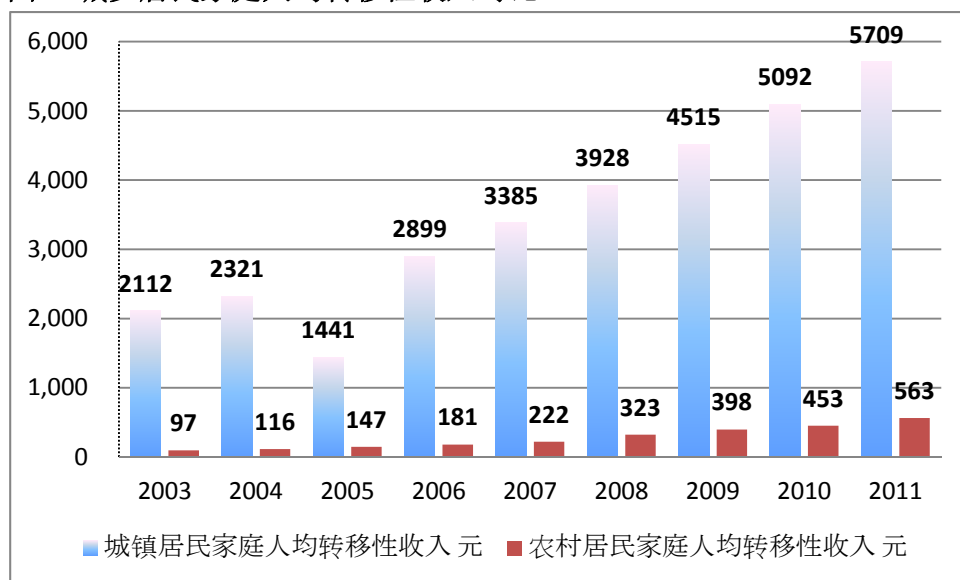
有明显的上涨趋势。这也就意味着，大量农民工转为城市职工之后，人工总成本是会有所上升，但是人工边际成本不一定大幅上升。在劳动力市场放开的条件下，由于大量新生的劳动力涌入城市，甚至于可能会拉低城市平均工资水平。这就为中国经济增长在新一轮城镇化推进的条件下继续保持单位人工成本优势带来了机遇。

图 7 城乡居民家庭人均工资收入比较



数据来源：历年中国统计年鉴。

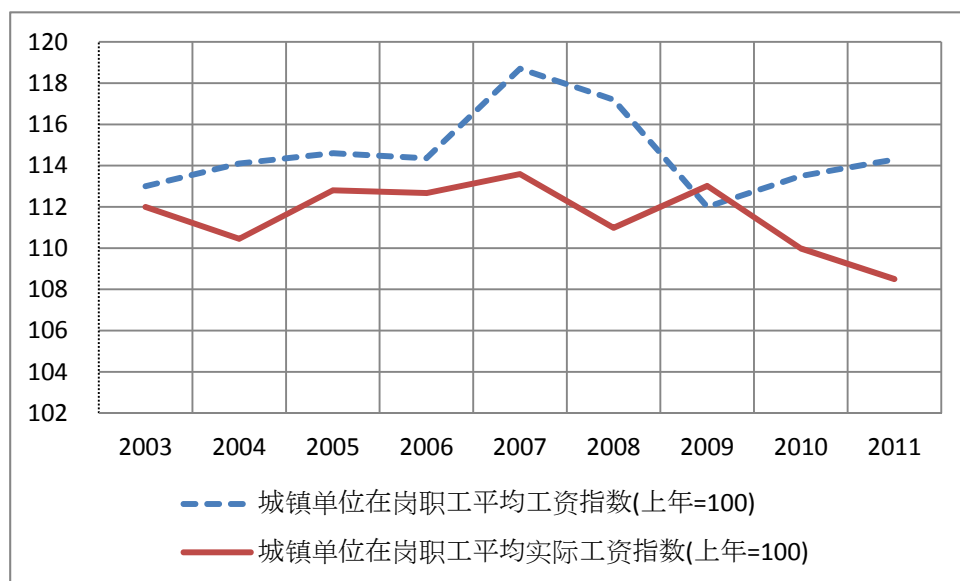
图 8 城乡居民家庭人均转移性收入对比



数据来源：历年中国统计年鉴。

图 9 城市职工平均工资变动





数据来源：历年中国统计年鉴。

## 四、 总结

我们已经从八个方面讨论了新一轮城镇化所面临的问题，其中蕴含着对中国经济增长有可能产生的挑战与机遇，这些挑战与机遇是并存的，并不仅仅是只有挑战或机遇。为了清晰地考虑这些挑战与机遇，我们用一个简洁的表格来归纳这些挑战与机遇（见表6）。

**表6 新一轮城镇化带来的挑战与机遇**

	挑战	机遇
1. 土地问题	耕地保护底线； 土地公有制坚持	进一步提升农业产出率， 推进农业现代化
2. 户籍问题	取消户籍制之后带来城市人口过度集中	户籍登记制度和居住管理制度改革，促进人力资源均衡配置
3. 住房问题	房地产泡沫化继续	房地产继续成为支柱性、引擎性产业
4. 环境问题	老城市污染继续加重； 新城市污染出现	超前实现城市低碳化发展
5. 城市交通问题	城市交通工具和线路的	现代城市公共交通产业

	不足而持续拥堵	如城市地铁、城际快轨铁路发展
6. 城市就业与产业问题	城市失业现象加重	现代城市产业如高端制造业和生产性服务业发展； 传统城市产业如生活服务业发展
7. 城市公共服务问题	城市公共服务数量不足； 城市公共服务数量增加但质量下降	更先进的公共服务设施建设； 更人性化的公共服务水平
8. 农民变市民的成本问题	城市政府财政收入不足 引发城市公共债务； 人工总成本上升	政府财政制度改革； 劳动力要素市场完善促进人工平均成本下降，保持竞争力

一个问题是：在所有这些挑战与机遇之中，哪一个是最大的挑战与机遇？要给出准确和最佳答案几乎是不可能的，因为每个挑战与机遇在一定条件下都会成为最大。但是依据中国经济增长的长期经验判断：由政府发动的新一轮城镇化运动，其挑战是政府自身，而由此带来的机遇，则是大量新兴城市的崛起。目前中国大约有城市 660 所座，城镇 2000 个。十年之后，应当有成倍的城市和城镇出现，它带给中国乃至世界将会有更大的冲击。