

中国经济增长十年展望
(2017—2026)

老经济与新动能

刘世锦◎主编

国务院发展研究中心“中长期增长”课题组

中信出版集团

中国经济增长十年展望
(2017—2026)

老经济与新动能

刘世锦◎主编

国务院发展研究中心“中长期增长”课题组



图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济增长十年展望 : 2017-2026 : 老经济与新
动能 / 刘世锦主编. —北京 : 中信出版社, 2017.7

ISBN 978-7-5086-7657-9

I. ①中… II. ①刘… III. ①中国经济—经济增长—
经济预测—2017-2026 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 117173 号

中国经济增长十年展望 (2017—2026) : 老经济与新动能

主 编 刘世锦

出版发行 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承 印 者 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16 印 张 22 字 数 264 千字

版 次 2017 年 7 月第 1 版 印 次 2017 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证 京朝工商广字第 8087 号

书 号 ISBN 978-7-5086-7657-9

定 价 68.00 元

版权所有 · 侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

本书编写人员

主 编：刘世锦

协 调 人：刘培林 陈昌盛 许 伟

其他作者（按照姓名拼音排序）：

陈道富 陈健鹏 程 郁 郭 巍 何建武

胡 翠 刘 涛 刘云中 吕 刚 邵 挺

石 光 宋紫峰 王 青 伍振军 许 伟

许召元 张 亮 周群力 卓 贤

目 录

导言	老经济与新动能	刘世锦	1
	中国经济将可能呈现大 L 型加小 W 型态势		2
	老经济、新动能与供给侧改革		4
	大都市圈是中国下一步发展和改革的新制高点		8

综 合

第一章	开启 L 型增长下半场	陈昌盛 何建武	15
	2016 年经济运行由降转稳态势更趋明显		16
	2017 年有条件实现 6.5% 左右的增长		18
	经济转型从“降速”阶段转向“提质”阶段		20
	主要政策建议		22
	未来十年中国经济增长展望		24

需 求

第二章	城镇住宅：调控的长效机制需着眼供求两端	许 伟	35
	2016 年以来住宅市场运行呈现量价齐升、结构分化的特征		36
	住宅供求总体矛盾并不突出		39
	房地产调控长效机制供需两端并重		41
	政策建议		44

第三章	基础设施：深化投融资体制改革，构建可持续运营能力	
	邵 挺	47
	未来十年中国基础设施增长潜力	48
	2017 年中国基础设施发展展望	52
	基础设施投资的趋势变化	53
	面临的挑战	54
	总体思路和政策建议	56
第四章	汽车：市场增速将明显回落	王 青 58
	2016 年汽车市场高增长主要由刺激政策引发	59
	未来十年中国汽车需求增长前景（2017—2026 年）	69
	汽车产业和市场中孕育着新动能	75
第五章	出口：结构调整进行时	吕 刚 78
	2016 年中国出口主要特征	79
	出口产业的结构呈现升级势头	85
	2017 年展望：出口低迷仍将持续	88
供 给		
第六章	人力资本：L 型增长和机器换人不断发展背景下的就业	
	许召元 胡 翠	93
	2016 年经济趋稳背景下就业形势有所好转	94
	未来十年就业基本态势	99
	提升就业岗位的社会保障水平应对灵活就业的新趋势	104
第七章	高技术产业的特征、趋势与展望：跨国比较视角	石 光 106
	典型国家高技术产业发展的特征规律	107
	当前我国高技术产业发展的趋势	116
	我国高技术产业未来趋势展望	125

第八章	全要素生产率：引导新技术发挥更大作用	何建武	128
	2016 年全要素生产率的变化回顾		129
	2017—2026 年全要素生产率的展望		129
	全球 TFP 增速下滑的原因分析		130

第九章	汇率：稳定因素逐步增多	许 伟	142
	2016 年人民币汇率总体延续贬值态势		143
	本轮人民币汇率贬值背后的内外部动因		145
	2017 年人民币贬值压力预计有所缓解		148
	中长期看人民币汇率仍有升值潜力		150
	进一步完善汇率形成机制		152

产 业

第十章	农业：优化资源配置，培育发展新动能	伍振军 周群力	157
	我国农业发展面临新的突出问题		158
	“三个资源配置扭曲”没有从根本上改变，农业降成本提效率遇到 瓶颈		171
	2017—2026 年中国农业发展趋势展望		174
	2017 年中国农业发展趋势预测		177
	优化农业资源配置，培育农业农村发展新动能		179

第十一章	制造业新动能：“老树发新芽”仍是主旋律	郭 巍 宋紫峰	184
	2016 年我国制造业发展情况回顾		185
	我国制造业发展未来十年展望		194
	制造业提质增效的多种模式		196
	深化制造业供给侧改革，加快提质增效和产业升级		200

第十二章	服务业：追赶型增长潜力可观	刘 涛	204
	2016 年我国服务业发展回顾		205
	未来十年我国服务业发展展望		208
	2017 年我国服务业发展趋势		209
	充分释放服务业“追赶型增长”的潜力		212
第十三章	抑制资产泡沫，防范金融风险	陈道富	225
	2016 年货币金融运行回顾		226
	中国金融未来十年发展展望		231
	2017 年金融发展展望		233
	资产泡沫的形成、演化与应对		234

区域和城市

第十四章	区域发展：区域差距波动，区域新动能初现	刘云中 何建武	247
	2016 年中国区域经济运行		248
	区域经济差距近年来出现波动		250
	区域经济增长展望		251
第十五章	城镇化：从单中心城镇化到多中心都市圈化	卓 贤	257
	2016 年的城镇化：结构调整中的较快推进		258
	对未来十年我国城镇化发展趋势的展望		260
	行政资源的过度集中扭曲了城镇化资源配置		261
	从单中心城镇化到多中心都市圈化		266

资源环境

第十六章	能源供需和碳排放：逐步开启脱钩进程	陈健鹏	273
	能源供需形势分析		275

节能与碳减排形势分析	282
第十七章 水资源：创新机制与制度落实	张 亮 292
2015—2016 年我国水资源利用及管理的基本状况	293
未来十年我国水资源利用态势预测	295
2017 年我国水资源利用态势及管理政策	298
加强再生水利用，缓解水资源供需矛盾	299
第十八章 土地资源：改革制度破除约束	张 亮 程 郁 303
2015—2016 年土地利用及土地市场的总体状况	304
未来十年土地利用及市场趋势预测	306
2017 年我国土地利用政策及市场趋势预测	309
城乡建设用地市场连通与协调发展面临的问题	310
以土地发展权促进土地资源优化利用和可持续发展	313
第十九章 环境：环境治理进入转折期	陈健鹏 317
环境污染形势与环境质量形势分析	318
环境治理体系改革深入推进	334
环境监管体制在环境治理体系中处于基础和核心地位	335
环境监管体制改革的思路	337

导言

老经济与新动能

刘世锦

本书为“中国经济增长十年展望”长期研究项目成果的第五辑。从长期增长过程看，过去以及今后若干年处在一个转型期。这一时期的特殊之处，不仅是增长速度的回落，以及其后增长结构、动力、体制政策环境的变化，也不仅是转向新的增长均衡点有很大不确定性，而且由于既有的经济理论对这一转型过程未能提出像样的解释。在以往几年的研究中，我们试图描述中国经济的转型过程，包括对经济走势的预测，更重要的是尝试对转型过程给出解释。为此，我们采取了为期十年的中长期观察框架加短期分析的方法。这类研究具有相当强的“实战性”，其结果需要接受实际过程的验证。尽管具体的预测数字易于吸引眼球，但我们更加看重的还是分析逻辑。预测数字偶然对了，逻辑不对，甚至没有清晰的分析框架与逻辑，并不是我们所追求的。

在 2016 年的研究中，我们对经济走势给出的基本判断是，经过六年多的回落后，中国经济已经接近底部，不应对增长前景过于悲观。从过去一年的实际情况看，这一判断初步得到证实。主要证据是，需求侧的三只“靴子”中，出口和基础设施已经触底，房地产投资在一线城市房价上升带动下一度回升，但不具可持续性。从供给侧看，在去产能的推动下，工业品出厂价格指数 50 多个月后又负转正，工业企业利润恢复正增长，有一定幅度回升。供求两方面都出现了非常接近底部或开始触底的迹象。

依照惯例，本书首先对各领域今后十年的发展态势做一展望，在此基础上，回顾过去一年的进展，对新的一年做出预测性分析。基本判断是，今后一两年，中国经济实现转型触底是大概率事件。2017 年将是触底的验证期，增长呈现新

平台上的短周期波动，即大 L 型加小 W 型的态势。新增长阶段的发展动力，大部分来自于已有的或“老”的经济领域，关键是老经济要加上新体制、新机制、新技术、新商业模式，做好这种加法的关键在于实质性地深化供给侧结构性改革。

中国经济将可能呈现大 L 型加小 W 型态势

如前所述，中国经济已经接近或开始触底。在今后一段时间，需求侧的房地产投资和供给侧的工业品出厂价格是值得关注的重要变量。随着一线城市楼市降温，房地产投资将会回归常规轨道，出现低速、零增长抑或负增长。对于已经越过房地产投资历史需求峰值的经济来说，房地产投资呈负增长并非不合逻辑。事实上，在 2015 年下半年，房地产投资已经出现了负增长，只是 2016 年一季度后一线城市房价暴涨改变了房地产既有的增长轨道。即使出现负增长，房地产投资依然是一个很大的规模。房地产投资回归常态将会拉低整个投资增速，但出口形势好转所带动的投资、基础设施投资的加码，将会形成对冲力量。设备投资近期已呈触底回升态势，尚有一定扩张空间，需要观察其高点及其回落幅度和长期内有可能保持均衡水平。

供给侧的工业品出厂价格已经达到一个较高水平，必要的回调当属意料之中。问题在于，去产能注定是一场旷日持久的拉锯战。一些行业，比如煤炭行业，PPI（工业品出厂价格指数）大幅回升并不是由于“去产能”已经到位，较大程度上是由于“限产量”。价格升高是否会使这些被限产能重新释放，进而再次压低价格，使供给侧调整增加了不确定性。尽管如此，包括煤炭、钢铁、石油等在内的大宗商品价格在这一轮周期的最低点，应该已经过去了。

如果以上所说的调整出现，在 2017 年年中左右，经济可能会遇到一定的下行压力，但只要探底幅度不明显低于前期，就可以考虑经济运行进入新平台的可能性。当然，这样的验证不一定只有一次，次数增加有助于提高触底成功的可信度。如果触底得以确认，经济增长将会转入 L 型底边构成的新增长平台，以往七年以结构转型变量为主的波动将会趋于平稳，新平台上以存货和设备投资变动为主的短周期波动将取而代之，经济运行将呈现大 L 型加小 W 型的变动态势。

对 L 型走势尚有诸多不同看法，有必要加以讨论。

一种观点以为，既是触底，必有反弹，而且期待出现大的V型或U型反转，甚至重返以往高增长的轨道。这种观点混淆了已有平台上的波动与增长阶段之间的转换。我们所说的触底，是指由持续了三十多年的高速增长平台转到未来的中速增长平台，是不同增长平台之间的切换。触底意味着进入了新的中速增长平台，稳住了，不再继续下滑了。在新的平台上也会有短期波动，但与以往高增长轨道为基准的大力度反弹或反转不是一回事。

另一种观点认为，经济只是暂时企稳，时间长一点，还会斜坡式下滑。我们所说的触底，经济学上的含义是找到一个较长时期的新均衡点。在经济结构意义上，能够在较长时期内保持供给与需求的平衡。从日本的经验看，这一中速平台维持了近二十年。如果情况正常，中国应当具有至少十年以上中速增长的潜力。

还有一种观点把经济在“L”型底边运行视为一种低迷状态，持不乐观的看法，期待着经过一段时期的调整或大力度改革后，能够走出这种状态。这种观点是未能把增长转型理解为不同增长平台之间转换的另一版本。进入“L”型底边运行意味着进入了中速增长平台，是一个自然、正常的过程。严格意义上说，这才是中国经济增长的新常态。试图通过深化改革重返高增长轨道，是对增长和改革关系的误解。改革到位，将激励转型升级和创新，为较长时期的中速增长提供动力；改革不到位、徘徊甚至倒退，中速增长也支撑不了，还可能落入某种类型的中等收入陷阱。

经济开始触底与实现触底并得到验证并不是一回事。在这个特定时期，从目前的环境条件看，将面临超过以往的不稳定和不确定性。

首先，全球化进程遭遇的困难抑或某种倒退会对中国经济形成冲击。近年来全球贸易增速低于经济增速，有其深层原因，构成了中国外贸减速的外部因素之一。“特朗普冲击”和欧洲若干国家大选后的政策走向含有不少未知因素。有利条件是，从经济周期和增长动力转换看，全球经济有望进入缓慢增长轨道。

其次，中国经济中的金融风险并未明显减退。与供给侧改革中的去产能、去库存相比，去杠杆力度较小，事实上，过去一年全社会的杠杆率还在上升。当经济接近底部时，有些过去尚能扛得住的风险就可能抗不住了。尤其需要关注的是，高增长化解或推后某些风险的特点在中速增长期将不复存在。好消息是，随着经济触底，PPI回升、企业盈利水平改善，抬高了预防金融风险洪水袭击的堤坝，为化解潜在风险提供了缓冲，尽管能否利用这一有利因素仍是一

个问题。

再次，宏观政策能否得当使用仍有挑战。已经明确的是，需求刺激政策对增长阶段转换中的减速并不有效，不适当的使用还会对转型过程带来负面冲击。这正是强调供给侧结构性改革的主要原因。然而，为了达成某些短期目标，需求侧刺激政策的诱惑始终存在。特别是经济受到意外冲击而出现下滑，如何把握好需求政策的度，将是一件相当复杂的事情。

尽管存在上述因素困扰，中国经济在一两年内实现触底、进入中速平稳增长期，是一个大概率事件。如果这一目标能够实现，中国经济发展将会处在一个新的起点上，同时中速增长期的动能问题也就凸现出来了。

老经济、新动能与供给侧改革

中速增长期的动能何在，首先对这一时期要有正确定位。目前中国人均收入水平约为 8000 美元，而美国超过 5 万美元，其他发达国家也在 4 万美元以上。这就决定了总体上中国仍处在追赶期。增长动力部分来自于既有经济部门的效率提升；部分来自于发展对中国来说是“新”，但在发达国家属于“老”的产业，主要是服务业；还有部分来自于创新前沿的成果。创新前沿的进展往往吸引眼球，但能形成的现实增长动力仍是较小比例，大部分增长动能还是来自前两部分，或者说源于广义上的“老经济”。

如何使老经济释放出新动能，关键是老经济要加上新体制、新机制、新技术、新商业模式。对创新前沿的新经济，也有同样的问题。做好这个“加法”，将是下一步供给侧结构性改革的主要任务。从这个角度着眼，中速增长期的新动能大体上分布在以下领域。

第一，基础产业进一步打破行政性垄断，开放、改革、竞争。近期有的民营企业关于中美两国制造业投资的成本比较引起广泛关注。分析社会生产运营成本结构，能源、电信、运输、融资等成本占有相当大比重。这部分成本降不下来，与这些领域不同程度存在行政性垄断问题直接相关。比如，石油天然气行业是“两桶油”，包括地方国有炼油企业在内的其他企业受到诸多限制，民营企业准入更为困难；发电企业竞价上网进展迟缓，输电价格不尽合理；尽管我国有世界上最多的电信用户和最大的电信运营商，电信运营成本理应最低，但资费高的问题突出；铁路特别是高铁建设成就举世瞩目，运营和服务水平与其他竞争性运

输行业相比仍有一定差距；融资难、融资贵问题由来已久，银行上市公司利润占到全部上市公司利润的一半以上，中国金融业占 GDP 的比重甚至超过美国等金融业发达国家，表明银行和其他金融行业市场开放、资源优化配置方面的问题不容忽视。

可在基础产业领域采取一系列实质性或标志性的改革举措，如石油天然气行业允许地方炼油企业和其他民营企业进入上下游，通过上海石油交易中心打通国内国际原油和成品油市场；在发电、配电环节逐步形成竞争性市场，输电环节也可通过特许权或经营者竞标，在一定程度上引入潜在竞争者；铁路系统开展网运分离、区域公司、干线公司等引入竞争的探索；组建一两个以民营资本为主的基础电信运营商，改进电信市场的竞争结构；在金融市场，更多鼓励支撑实体经济、提高专业化服务水平的准入和竞争。

基础产业放宽准入，是国企混合所有制改革的主战场。“混改”可以在两个层面理解和展开，一是国有企业股权结构中引入非国有投资者；二是在国企垄断的行业中引入非国有企业，前者可称为“企业混改”，后者可称为“行业混改”。从实际经验看，后者更易操作并取得成效。这类改革在提高行业效率的同时，也将带来可观的投资增量。有效的供给侧改革将扩大有效需求，这就是供给侧改革中供求双方的辩证法。从供给侧改革的近期任务看，基础产业的改革将成为降低全社会生产运营成本的最重要举措。

第二，在经济转型过程中经由分化而带动的优势企业成长。近期地区和产业发展中的一个重要特点是分化，在部分企业盈利回升的同时，另外一些企业（在有些行业是多数企业）日子并不好过。这种态势反映了经济接近底部、转入中速增长后的一个规律性变化。当需求相对收缩、供给侧竞争加剧之后，分化就不可避免。那些在转型升级或创新方面率先行动的企业会形成新的竞争优势，反应迟缓或不行动者将“被组合”或淘汰出局。

转型升级、创新驱动并非喊口号的结果，也不仅仅是一个理念问题，而是需要一个具有强制力的机制或环境。供给侧竞争加剧就提供了这样一种机制或环境。在此意义上说，转型升级、创新驱动是被“逼出来”的。供给侧改革中的去产能、去库存、去杠杆，正是供给侧竞争加剧机制起作用后产生的要求。这套机制的有效性，将取决于与优胜劣汰、优化资源配置相适应的筛选准则和市场纪律。

适应供给侧竞争机制面临多方面挑战。例如，所谓“落后产能”，是以技术

装备的容量大小，还是实际市场竞争力状况作为判别尺度；去产能是人为减少生产时间，还是使无竞争力生产能力特别是僵尸企业退出市场；兼并重组是以优势企业为主导，一加一大于二，还是行政性地拉郎配，好企业背上差企业，如此等等。思路和机制对头，优势企业将加快成长；不对头则可能使去产能成为旷日持久的拉锯战，甚至拖垮好的企业或行业。

第三，进一步对外对内开放促进服务业增长。与发达国家相比，中国服务业占 GDP 的比重还有至少 20 个百分点的上升空间。生产性服务业是增长潜力最大的领域，其中包括研发、金融、物流、信息服务等行业。另一个重要的增长领域是与居民消费结构升级相关的行业，如医疗卫生、养老、教育培训、文化娱乐、体育等行业。

个性化、面对面服务，对不可编码知识依赖性增加，是下一步服务业发展的显著特点。在生产性服务业等领域，对从业者的知识、技术含量提出了更高要求。而居民消费结构升级，较多地以公共产品或与公共产品密切相关的方式呈现。尽管生产性服务业也可以表现出相当高的生产率，但服务业生产率总体上要低于制造业。如何在服务业发展中不过多地拉低全社会生产率，无疑是一个重要挑战。

因此，适应服务业发展的这些新特点，由工业为主的发展模式向服务业为主的发展模式转变势在必行。进一步扩大服务业对外开放，仍具有不可替代的先导性和开拓性。通过独资、合资、合作等方式举办多种类型的服务性企业、机构等，对引入不可编码知识尤为重要。以对外开放带动对内开放和改革，打破服务业中的行政性垄断和不当限制，吸引社会资本更多进入服务业，推动公共资源、公共产品的市场化配置，形成服务业生产率全面提升的长效机制。

第四，以互联网等新技术带动实体经济效率提升。这是近年来最令人瞩目、超出预期的一个领域。从网上购物、网约车到近期兴起的共享单车，通过加深信息密度、减少或消除信息不对称、线上线下结合优化资源配置等，不同程度地提升了效率，改变了人们的衣食住行方式。可以预见，互联网与流通和消费端的结合只是序幕，与生产领域的深度融合则具有更大潜能。

中国在这一领域有市场广大、产业配套条件好等突出优势，已经或正在形成若干富有活力的区域创新中心，如深圳、北京中关村、杭州等地。在这些地区，中国企业家的创新精神得到了充分展示，多种创新要素汇集、融合，商业模式创新活跃，技术创新也呈后来居上之势。一批企业已经进入国际竞争前列，可以预

见，更多的世界级大企业将会涌现出来。

这个领域也表现出典型的“创造性破坏”的特征。在网购快速增长的同时，传统商业减速抑或衰落，大牌名店关张的消息时有耳闻。而网约车则受到了传统出租车形式多样的抵抗。互联网金融出现鱼龙混杂，在看起来创新活跃的同时，不乏传统欺诈借道互联网技术的案例。

管理者面临的挑战是，如何在顺应互联网融合实体经济大势的前提下，在发展初期给创新者更多的宽容，允许他们试错纠错，同时谨慎处理好创造性破坏带来的诸多冲突、矛盾，比如鼓励传统商业搭互联网快车，实现业态转型；通过培训、拓展门路等，促进就业结构调整。难度更大的或许是，监管者如何跳出“要么全放、要么全管”的行为方式，通过监管理念和方式方法的创新，提高对互联网时代经济活动新特点的适应性。

第五，激发创新前沿成果带来的增长动能。尽管中国总体上处在追赶阶段，但与发达国家的差距缩短，在某些领域出现并驾齐驱甚至局部领先的势头。比如，在人工智能、生物技术、新能源及其应用、新材料等领域，已经涌现出一批高水平技术成果。当然，这些处在创新前沿的成果短期内尚难以成为大的增长动能，但对中国整体技术进步、更快进入创新前沿意义重大。

迄今为止，中国在教育上的优势主要体现在产业应用和市场推广上，原始创新或源头创新甚少。短板主要在基础研究或大学教育。补上这一短板所面临的挑战是，如何形成有利于自由探索的思想市场、鼓励创造性的学术规范和包容性促进机制。

当增长更多地依赖创新时，所要求的是增长方式整体性、实质性的转变。在以往的高增长时期，运用的知识、技术、管理等基本上是已知的，在此基础上组合资源，这也正是高增长能够实现的重要依据。而当创新日益重要的时候，增长相关的知识、技术和资源组合方式等必须通过反复试错才能获取。增长方式需要对大大增强了的不确定性做出积极且可持续的反应，增加或强化部分体制机制性元素，如认可并保护知识向资本的转化，更加尊重知识产权；延长、稳定科学家、企业家的预期，使之与创新周期相适应；政府对科技和产业未来发展的观点更具方向性、建议性和可调性，把实际选择权主要交给市场和市场的直接参与者；确保创新要素的市场开放和可流动性，实行与时俱进的市场监管理念和政策；政府要加强创新所需的基础设施和公共服务供给，公平地向全社会开放或提供。

大都市圈是中国下一步发展和改革的新制高点

中国经济进入中速增长期后的另一个重要动能是大都市圈加快发展，由于其特殊性，需要做深入讨论。

近年来中国城市化进程中的一个明显特点是分化，珠三角、长三角、京津冀和内地若干大都市圈加快成长，包括人口在内的各种生产要素更多地向这些地区汇集。与此同时，部分城市增长迟缓，抑或出现相对衰退。这种变化符合发达国家曾经呈现过的城市发展规律。

人们特别是年轻人之所以向大都市圈集中，是因为这些地区有更高的城市集聚效应和生产率，能够提供更多的就业创业机会、增加收入和提高生活品质的机会。于是，对大都市中不可移动的要素——土地以及建筑其上的住宅、基础设施等需求也相应增长了。这就是人们经常提到的“刚需”增加。然而，一线城市房价的飙升显然超过了可以解释的合理水平，甚至打破了人们的常识。有的研究者指出，中国一线城市的房价已经超过了日本当年泡沫经济时代的水平。事实上，中国城市化进程中存在着一些深层的体制、政策和理念上的问题，当大都市圈的浪潮涌来后，这些问题便通过房价异乎寻常地上涨显露出来了。

首先，大城市住宅用地占建设用地的比重偏低。北京、上海、深圳等地的住宅用地比重长期低于25%，而发达国家大都市这一比重通常高于40%，有的超过60%。这与中国城市以地谋发展的模式有关，在这一模式下，较多土地以低价用于工业建设，较少土地以高价用于住宅建设，其中的卖地收入用于支持城市基础设施建设。

其次，城市建设用地由地方政府独家垄断，农村集体土地须由政府购买、转换身份后，方可进入建设市场。十八届三中全会提出农村集体建设用地要与国有土地同等入市、同价同权，宅基地也要创造条件进入流转，至今进展迟缓，如宅基地流转仅限于同村“集体”内部。

再次，作为城市化进程中的基本制度建设，房地产税至今未能起步，尽管十八届三中全会早已明确了这一改革方向。

最后，或许是更重要的，既有的城市化发展的理念、战略、政策与现阶段城市化发展的规律有距离或相背离。如大城市长期采取人口限制政策，事实上也限制不住，规划与人口增长的现实矛盾突出；虽然强调小城镇建设，但对城市体系