



上海交通大学中国发展研究院
Shanghai Institute for National Economy

中国发展展望

探寻新的增长动力

主编 / 陆铭 副主编 / 周伟民

上海人民出版社



上海交通大学中国发展研究院
Shanghai Institute for National Economy

中国发展展望

探寻新的增长动力

主编 / 陆铭 副主编 / 周伟民

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国发展展望:探寻新的增长动力/陆铭主编. —
上海:上海人民出版社,2016
ISBN 978-7-208-13921-3

I. ①中… II. ①陆… III. ①中国经济-经济发展-
研究②社会发展-研究-中国 IV. ①F124②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 152287 号

责任编辑 任俊萍 于力平

封面装帧 张志全

中国发展展望

——探寻新的增长动力

陆 铭 主编

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 18.75 插页 4 字数 215,000

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13921-3/F·2388

定价 58.00 元

主 编 陆 铭

副 主 编 周伟民

编 委 会 (按姓氏字母排序)

陈 宪 陈飞翔 陈宏民 何振宇 黄少卿

陆 铭 罗守贵 潘英丽 钱军辉 施 浩

史占中 尹海涛 张 磊 周 林 周伟民

顾问委员会 (按姓氏字母排序)

Richard Freeman 胡永泰 John Walley

万广华 吴敬琏 姚 洋 周 林

序

2016年6月19日，初夏的上海闷热多雨。但这一天，对于上海交通大学中国发展研究院（以下简称“中发院”）却是重要的一天。当天下午的“安泰问政”论坛上，中发院资深教授潘英丽和同济大学钟宁桦教授对中国经济去杠杆问题作了专场报告。晚上，中发院聘请了多位活跃在中国经济研究第一线的中青年经济学家为“特聘研究员”。同时，樊纲教授、胡永泰教授、姚洋教授和上海交通大学安泰经济与管理学院院长周林教授共同出席了中发院组织的“安泰问政”特别活动，就“中国需要什么样的经济学（家）？”展开了热烈的讨论。

正如在论坛上胡永泰教授所说的那样，经济学很像医学，它既有研究一般原理的性质，也有像医生一样需要有临床治病的医术。当代中国，发展的机遇与挑战并存，亦对学术研究提出了迫切的需求。与此同时，中国经济社会的快速发展，特殊的历史背景和体制特征也使得中国发展出现了纷繁复杂的综合症，而政府和社会各界的知识准备和研究支持却严重不足。

作为对于时代所需的回应，中发院的学者们形成了“就重大

问题发声”的共识。作为这个共识的行动之一，中发院创立《中国发展展望》集刊（*China Development Outlook*，以下简称“集刊”），并交由上海人民出版社出版。集刊将集中呈现当年有关中国发展的重要研究成果，作者以中发院研究人员和参与中发院各类活动的学者为主。集刊将包括以下几个篇目：

篇目一：年度主题

该篇目围绕对中国发展特别重要的主题，发表若干篇专题评论。第一辑的主题是“中国城市化的困境与战略”。

篇目二：发展评论

该篇目既发表有关中国发展某一方面重大问题的政策评论文章，也发表基于数据分析的对于重大问题的研究性论文，还发表基于研究文献和学术思潮对于中国发展的评论。

篇目三：研究报告

该篇目发表有益于理解中国现实和相关政策动向的研究报告。

篇目四：安泰问政

该篇目精选中发院“安泰问政”论坛的重要内容，发布国内外重要学者对于重大政策问题的评论。

篇目五：研究对话

该篇目以研讨对话形式发表国内外学者对经济学（家）如何参与政策研究的探讨。

愿上海交通大学中国发展研究院和《中国发展展望》集刊能够始终在正确的时间发出有力的声音。

上海交通大学中国发展研究院

2016年6月

目 录

年度主题

中国城市化路径的困境与抉择 陆 铭 / 3

发展评论

“中国经济开放论坛”激辩去杠杆 潘英丽 黄益平 / 27

中国经济的欧洲化：统一货币区、央地关系和地方政府债务

钟辉勇 陆 铭 / 36

中国公路收费政策的质疑与建议 陈 宪 / 57

股灾呼唤系统制度建设 潘英丽 / 74

研究报告

基础设施多少为多？一种新的估计方法及来自中国的证据

施 浩 黄少卿 / 97

中国不平衡增长对医疗支出的影响

何振宇 李 欣 周伟民 / 138

中国城镇的公共教育支出和私人替代效应

袁 诚 张 磊 / 159

终结上游国有企业的价格垄断

王 勇 / 184

安泰问政

需求导向，还是供给创新

陈 宪 / 199

专车兴起背景下出租车监管改革的思路与建议

黄少卿 / 204

政府“购买”公共交通服务比财政“补贴”好

徐丽群 / 232

拥堵费是治理交通有效且可行的手段

陈 宪 / 237

汇率危局的由来和破解

钱军辉 / 242

“消费风险分担”与居民消费增长

何振宇 / 247

研究对话

经济学家缺少“靠谱”的客观经济数据

周 林 / 255

学者该如何参与公共政策讨论：一个经济学者的视角

黄少卿 / 265

年度主题

中国城市化路径的困境与抉择

陆 铭^{*}

城市化并不是一个简单的提升城市人口比重的问题，它还涉及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。具体到农民进城的现实问题上，中国绝大多数的农民工是跨地区流动的，2014年全年农民工总量为26894万人，其中，外出农民工16610万人，本地农民工10284万人。^①因此，城市化中的关键矛盾不是农民在本地进城的问题，而是农民跨地区进城后如何转为流入城市的市民的问题。

^{*} 陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授，复旦大学客座教授。

^① 资料来源：国家统计局：《2014年国民经济和社会发展统计公报》。年度农民工数量包括年内在本乡镇以外从业6个月以上的外出农民工和在本乡镇内从事非农业6个月以上的本地农民工两部分。

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，中国的城市化进程存在三大矛盾，即：人口向大城市流动的趋势和户籍制度改革的矛盾；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；都市圈的集聚发展和新城、开发区分散发展的矛盾。由于政策存在的误区，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，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。在这些问题的背后，是因为社会各界存在一些关于城市化的认识误区，误将城乡和地区间差距的扩大归因于城市化和经济集聚，误把耕地减少与城市化简单对应，误把城市病与城市扩张作简单对应，并且错误地夸大了农民工市民化的成本。

针对以上认识 and 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。第一，户籍制度需在大城市和特大城市突破；第二，建设用地指标配置应与劳动力流动方向一致；第三，转移支付制度应从支持生产性投资转向支持公共服务；第四，经济增长和税收应与政府官员的激励和考核脱钩；第五，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。

一、当前中国城市化路径的困境

从本质上来说，城市化进程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。

1. 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的增长引擎。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趋势来看，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，其高技能职业的比重提高得也更多。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（陆铭，2013）。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。

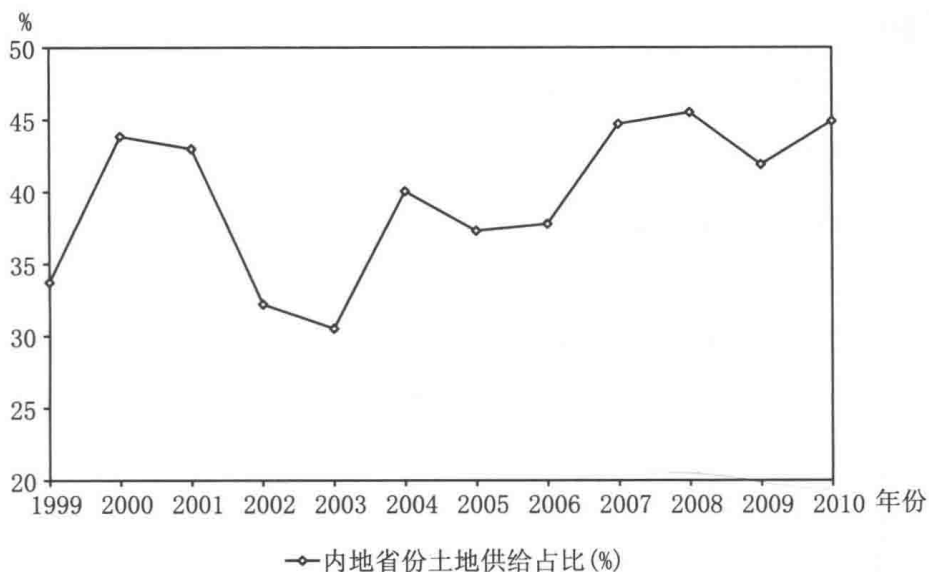
虽然事实上人口仍然在向大城市集聚，但是，户籍制度却仍然在制约人口向大城市的集聚。政府的政策导向是重点推进中小城镇的发展，而限制特大城市的发展，2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出：“全面放开建制镇和小城市

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。

2. 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%（段成荣和杨舸，2009）。夏怡然（2014）从中国 287 个地市级城市 2000 年到 2010 年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。

在人口继续向东南沿海和中西部大城市集聚的同时，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。一个明显的变化是，建设用地指标的配置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地区和环渤海地区建设用地规模扩大加强限制。图 1 显示，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（参见陆铭、向宽虎，2014）。



注：资料来源于历年《国土资源年鉴》中“国有（建设）土地供应出让情况”，比例通过作者计算得到。

图1 中西部省份土地供给占比变化趋势

3. 都市圈的集聚发展和新城、开发区分散发展的矛盾

在现代经济增长中，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（许政、陈钊、陆铭，2010）。也就是说，不能人为地割裂大城市和中小城市的经济增长。如果靠行政性的力量以削弱大城市的增长来促进中小城市的增长，其结果可能是对中小城市的增长也不利。

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。新城新区建设数量过多，规划面积和人口普遍超过现实。截至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(方创琳、马海涛, 2013)。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。^① 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无法提供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 年至 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

^① 资料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”，
<http://finance.sina.com.cn/hy/20131019/153317045900.shtml>。

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农业人口增长速度的 2 倍；而在西部，这一比率接近 3 倍（陆铭，2011）。

二、当前城市化路径的社会经济后果影响

1. 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（陆铭、向宽虎，2014）。而事实上，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%。这说明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经济增长在创造就业方面的效应并不强（Bao, Chen and Wu, 2013）。