

16.

城市化将会挽救 还是摧毁中国经济？

任美格 (Meg Rithmire)

在2011年，13.5亿中国人中有超过一半住在城市，这是有史以来第一次。一方面，观察家宣传中国新出现的城市中产阶级，让全球企业都觉得中国的城市居民是需求和消费的重要源泉。另一方面，许多人强调基础设施的过度投资，房地产价格在一线城市快速上涨（想想北京和上海）及在其他地方的下跌，以及各地出现的“鬼城”，是表明中国并非全球经济增长的引擎，而是即将破灭的泡沫。

有关中国城市的未来的不同说法中，核心问题是基本的经济的自相矛盾：中国过度投资城市建设，但与拥有类似经济发展和工业化水平的国家相比，中国又不够城市化。虽然今天已有过半数中国人居住在城市，其中的2亿（相当于全部城市人口的17%）却被正式登记为农村户口，不能享受城市的公共服务和社会福利。在城市之外，有多达3亿的农村居民在农业方面处于不充分就业状态，每年只工作150天左右，却不能迁往城市。这个矛盾是中国实行独特政治经济制度，以管理劳动力、土地和资本所造成的结果。了解这些制度以及它们进行重大改革的可能性，乃是展望中国城市未来发展的关键。

独特的制度背景

中国的人口流动管理制度—户口制度或居民登记制度—或许是这些政治经济制度中风评最差的一项。自1950年代，中国共产党就开始采用国内通行证制度来阻止人口迁往城市。尽管政府在1980年代放宽政策，允许农村劳动力流向城市，但是拥有农村身份的城市居民却依然受到歧视，被大多学者视为“二等公民”制度，甚至有人认为它与“种族隔离”制度相类似。虽然户口制度成功地预防了在其他发展中国家导致了政治动荡和社会冲突的毫无章法的城市化进程，但却导致了严重的劳动力错配、加剧了中国的过高储蓄率、且抑制了城市消费，更不必说因非正式身份与排斥而造成的人力成本。

土地管理制度上也出现了与劳动力市场与公民身份相似的二元化。中国的城市土地由政府所有，农村土地则由“集体”所有。当农村居民迁入城市时，基本上无法出售或转让自己的土地权利。这不仅限制人口流动，还令空置的房屋和所有权不明的闲置土地遍布乡下。只有政府可以把农村的集体土地转变为城市的国有土地，以供建设之用。在城市里，地方政府身为代表“国家”的土地所有人，从出租的土地中收取一次性的大额费用。这种制度化的体制鼓励地方政府以低价从农民手里征收土地，再以较高的市场价格出租。因此，土地城市化比人口城市化的速度快，形成社会冲突与土地资源错配。用作食品生产的耕地的减少，迫使国土资源部宣布将耕地范围的下限定为1.2亿公顷，以确保国家的食品安全，故引发各级政府为争夺建设用地配额并同时维持耕地范围下限而产生的冲突。

中国的财政与金融体系也加剧地方政府对土地和城市投资的渴望。地方政府在城市的社会性和物质支出中占主要份额，但能获得的税收收入却远不及中央政府，也不能直接借款。这个结果是政治学家蔡晓莉(Lily Tsai)所称的“小本经营的地方政府”，意指地方政府必须依赖土地收入和中央转移来应付基本的支出负担。

如果说财政制度导致地方政府在城市建设方面过度供给，那么中国的金融体制则形成了对房地产投资的巨大需求。如前文所述，中国的储蓄率高得令人咋舌（达到GDP的49%，是我们拥有数据的国家中的最高者之一），国内需求极低（占GDP的36.5%，属全球最低的行列）。高储蓄率源自很多因素，包括不健全的医疗系统和养老保险、中国倒三角的人口结构与快速人口老化，以及前几代中国人经历动荡生活导致的保守心态等。无论是什么原因，这些居民储蓄必须有去处。几十年来的资本管制限制了普通居民在海外投资，银行储蓄的利率又很低，使国内股票市场与房地产成为主要出路。中国的许多中产阶级家庭已购买了第二套甚至第三套住房作为投资房产，希望留给结婚后的子女，或只是随着房产涨价而增加储蓄。

这些制度导致人员和资本按照特定的渠道流动，让我们也更容易理解中国城市中某些较为剧烈且自相矛盾的现象：一个快速城市化的国家，却没有其他发展中国家的城市中随处可见的各种非正规聚居地；大城市周围的卫星城镇空空荡荡，鲜有居民，城市却仍急于继续扩张；有多达3亿就业不足的农民，东部沿海主要城市的工资却在上涨。

中国城市的未来

无可争辩的是，中国的城市化现状伴随着许多不良结果与严重扭曲，执政党自己也承认这点。问题在于解决这些扭曲将会采取井然有序的方式，例如通过重大的经济和体制改革，还是以杂乱无章的方式，例如出现经济或政治危机。爆发严重危机（如房地产价格突然下滑并引发重大的经济动荡）的可能性或许不大，但要找到轻而易举的解决办法也绝非易事。中国城市化的可持续性以及未来的经济增长和社会稳定，将取决于中国共产党如何（或者说能否）推行自己制定的政策，以加速城市化并改变其方式。

对中国的独特制度及其带来的经济发展模式的理解，突显出为何我们不应以西方的角度检视中国城市中的某些现象。例如，当普通美国人看到空置的住房发展项目与快速上涨的房地产价格时，他容易会担忧房地产泡沫的出现，从而引发如美国在2007年一样的抵押贷款市场违约及随后的债务危机。可是，大多数中国居民对房地产的投资是依靠自己的储蓄，而非债务。中国的房地产市场也容易受价格调整的影响，但对债务的担忧应主要针对地方政府与开发商（因为它们以土地作为抵押来借款）而非针对置业人士。

私营和私人企业目前的债务水平很令人担忧。在2015年，中国政府的债务略多于GDP的一半，处于较低水平，但全国总债务却超过GDP的250%。估算私人债务与公共债务的总量非常困难，因为许多债务工具和贷款机构就是为隐藏此类信息而设计的。例如，地方政府融资平台（Local Government Financing Vehicles, LGFVs）就是半官方、半私人性质的公司，用来绕过限制地方政府从银行借款的法规。这些机构代表地方政府借款，有默认（而非正式）的政府担保，以土地作为抵押品。中央政府直到2010年才发现地方政府融资平台的范围之广，并开始采取某些约束措施，但目前看来还没有真正遏制它们的意思。或者说更重要的一点是，中央政府还不愿寻找让地方政府不再依赖土地和债务融资的财政制度。

鉴于北京当局明显不允许金融动荡的发生（例如在2015年对股票市场的严厉干预），很难想象中国会爆发严重的债务危机，因为中央政府很可能会协助遭遇困难的地方政府与开发商，避免其威胁整体经济。在任何情况下，主要城市的房地产价格都会维持在高位，意味着价格暴跌只会出现在不太可能会严重影响到整体经济低线城市（指三线或以下的城市）的市场。

如果难以解决混乱，可持续的解决方案将取决于共产党自己制定的改革政策，其大部分内容在2012-2014年的《国家新型城镇化规划》中有所概括。该规划要求在2030年以前增加

2.5亿的新城市居民。当中许多新城市居民将是目前已经居住在城市中心地带的农村移民，其余则包括通过改革的土地管理体制和户口制度而新迁入城市的人口。按照国家发展和改革委员会（中国最有权势的经济指导部门）的说法，新型城镇化不止是一个人口流动的规划，还是对农村和城市经济的升级调整规划，以创造可持续的利好环境和经济增长。

通过增加正式的城市居民（不再是没有身份的外来人口），并推进社会福利制度改革，该计划的目标是创造有保障的城市中产阶级，鼓励他们去进行中国乃至世界经济迫切需要的消费。中国共产党自己估计，通过这些改革，消费占GDP的比重至2030年将提升至66%，投资则下降至30.9%。关键在于这些新的城市居民将被集中到较小的市镇，而阻止他们在城市中心定居。户口制度让中国共产党可以控制让多少人搬迁以及迁往何地。人口少于100万人的城市将实行完全开放落户限制，中等规模的城市将实行部分开放，而多于500万人的大城市则将不会开放落户限制。

伴随着户口制度改革，政府提出的土地改革方案将允许农村居民转让部分土地权利，以鼓励人口迁移，并促进农村土地用途的合理化。此类改革最先在成都和重庆等主要城市试点，目前已在31个省级城市中的29个里以某种形式出现。改革允许农村居民把自己住宅的土地开发权出让给开发商或地方政府，以换取资金补偿和城市户口。（需要澄清的是，农村居民不能出让他们在集体耕地所持有的份额，而只限于出让其住宅所在的土地。）开发商接下来可以在距离城市中心较近的区域开发类似面积的土地，并把之前农民的住宅还原为耕地，所以不会影响地方政府在城市建设中的土地配额。新型城镇化规划的部分目标是改造农村和农业。人口迁出将扩大农场规模（目前的平均面积仅有一公顷），只留下“职业农民”来耕种，从而矫正劳动力市场的扭曲，并希望有助提高农业的生产效率。

在理解中国政府主导的这些城市化规划之后，我们对“鬼城”现象的看法会有所不同。正如有大量照片曝光的内蒙古荒

漠地区鄂尔多斯市那样，许多“鬼城”将维持现状，证明了投资驱动型的城市经济增长模式的失败。但其他一些城市，尤其是大城市郊外和三四线城市的大型开发区，有可能会在未来数年内发展成新城市。从这个意义上讲，中国共产党采取的城市化模式是种不经意的“等你建好，他们就会来”的策略：由于政府采取控制人口和土地的独特措施，城市基础设施与开发的过度供给才能随着增加的需求得以平衡。

人口控制与土地改革的目标都是利用（而非取代）现有制度来规范从农村到城市的人口迁移过程。这些改革措施都是围绕户口登记制度和土地公有制度所开展的，而不是对其做根本性的改变。其他领域的改革，如社会福利和政府间的财政关系等，也缺乏重大进展。如果没有对地方政府的财政收入模式作出重大改革，尤其是当规模较小、财力最弱的城市出现人口膨胀时，实在难以想象它们会减轻对土地融资与借款的依赖。

最终，城镇化规划与现任总理李克强的联系最为紧密，而他被视为中国近三十年来最弱势的总理。当前的政治气氛以党内清洗为主，并由国家主席和总书记习近平亲自主导，关于城市化的议题被搁置，导致上述多项改革进展缓慢。虽然习近平也讲过应该让市场来分配资源，其领导的政府却坚决拒绝屈从于市场力量。这届政府过度强调政治、忠诚度和反贪腐措施等议题，使执政党在经济管理方面表现出一种“反应式的”模式：既不让市场牵头，也不采取积极的改革措施来缓解中国增长模式的许多问题。

最佳做法或许是在维持现状与大力推行政府主导的城市化之间寻求折衷的办法。如果市场未能把人口吸引到发展机遇最丰富的地方，我们或许能希望中国可以避免因政府主导的人口流动而对社会、政治和经济造成严重后果：贫困人群的集中、社会网络的解体、新的城市居民群体缺乏工作，以及政治压制等。中国共产党需要用过去一代人成功改革的方式：利用试点、意见反馈和批评的公开平台，以及根据地方改革的成败调整政策等，来竭力推进经济和城市的下一次改革浪潮。