

城市化：中国 2010 年短期宏观政策和未来中长期政策的结合点

刘 鹤*

摘 要：2010 年宏观经济政策的基调是，要以扩大内需和结构调整为导向，保持经济平稳较快发展；要继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，保持政策的连续性和稳定性，注重把握好政策实施的重点、力度和节奏，在实施过程中增强政策的针对性和灵活性。在此基调下，本文试图描述 2010 年短期增长政策和未来中长期政策的结合。稳步推进城市化恰恰是两者的结合点，也是形成长期可持续的内需市场的主要组成部分。

一 市场需求是后危机时代全球经济最稀缺的资源

在应对金融危机过程中，人们讨论的重点已经从超常规的市场干预转向汇率波动、初级产品价格大幅波动和结构性流动性过剩等短期问题和扩张性的宏观经济政策何时退出、怎样防范主要储备货币贬值所引起的资产泡沫等问题。在发达国家，焦点是怎样扩大就业和应对去杠杆化所带来的宏观经济和社会后果；在新兴市场国家，焦点是怎样应对主要经济体货币政策带来的负外部性和为产能过剩寻找市场。像历次经济危机一样，周期现象正在以新的方式有规律地进入下一个

* 刘鹤，中国国际经济交流中心常务理事，中央财经领导小组办公室副主任。

阶段。本轮国际金融危机也将一波三折，没有五年左右甚至更长的时间，全球经济很难恢复常态。最近迪拜世界公司违约给世界带来的惊恐，让笔者更坚信这个判断。冷静而有序地解决短期问题是非常必要的，但仅从短期角度和用传统的新古典教义是不可能使世界走出危机阴影的。我们应该换一个视角，认真思考一些短期和中长期结合的战略性问题。

最基本的问题是，这场金融危机对全球的实质性冲击到底是什么？后危机时代全球最稀缺的资源是什么？怎样为世界经济增长创造新的需求平台。

笔者的基本看法是，这场金融危机对全球经济的冲击，表面上是对经济增长速度的冲击，而实质上是对现存世界经济增长模式的冲击。危机发生后的事实表明，以往认可的世界经济增长模式运行的基础条件已经发生变化。原有的三角形增长格局已经无法持续，而新的全球化增长新格局尚在痛苦的探索之中。

在上一轮经济周期中，全球形成了美国提供市场、新兴市场经济体出口产品、资源富集国提供原油和初级产品的实体经济三角形分工格局，并相应出现了与各国国际收支状况相反的资本逆向流动局面。这个三角形格局，既是生产力从国家经济向全球经济分工深化的结果，也是各国相对比较优势变化的结果。但新格局不无风险，最大的风险是支撑三角循环的基础并不牢固，全球经济过度依赖美国消费市场和美国货币发行数量。由于金融危机的冲击，美国高度负债的发展模式已经不可持续，由于资产泡沫破裂所导致的企业和个人债务去杠杆化将成为中期现象，这使得世界失去了巨大的市场增量，全球化中的三角形分工格局也失去动源。在危机面前，不少人把全球化和国际分工视为元凶，为了自身的政治和社会利益，纷纷出台极其短视的贸易和投资保护主义政策，主要发达经济体也提出各种既不符合消费者利益，也不切合生产者实际能力的再工业化主张。这些情况表明，全球经济总供求格局将继续失衡：收入下降和去杠杆化持久化使美国主导的消费市场在相当长时间内可能丧失动能，国际市场边际增量急剧减速。总需求减少，而一些经济体的“再工业化”则使总供给增加，在没有新的重大技术突破条件下，全球性产能过剩也会加剧。在超常规的宏观政策刺激下，短期危机可能出现缓解，但经典式的生产过剩危机非但没有消除，反而有所加剧。

众所周知，市场需求是经济发展的根本动力，如果没有足够大的市场需求，所有的短期经济干预都会变得毫无意义。可以推论，结构性的全球市场收缩将成为一个中期现象，可能在今后相当长的时间内，国际市场将成为后危机时代全球

经济最稀缺的资源。因此,我们必须从全球视角深入思考这样一个基本问题:未来的全球巨大市场需求可能在哪里产生?为加快形成这个未来的巨大市场,需要创造什么样的必要条件?更准确地说,需要创造什么条件使一个规模巨大的中等收入者阶层脱颖而出?现在看来,从全球主要国家的人口规模、经济发展阶段、制度准备条件来分析,这个巨大的市场就在中国,而关键就在于稳步推进中国的城市化进程,使中等收入者规模稳步扩大。

粗略估计,如果中国在未来十年中等收入者比重达到政府提出的 50% 以上的目标,全球将获得一个大于欧洲市场规模的新大陆。众所周知,“金融巫术”引发了深度危机,而目前一些国家提出的“保护主义巫术”,则可能把世界引向新的灾难。唯独共同维护和创造中国的巨大市场,才是全球经济发展的正解。因此,放弃冷战思维,为了自身利益而推动中国市场发育的观点,确实值得发达国家的政策精英认真思考。借此机会,笔者想重复自己在 20 世纪 90 年代初提出的一个观点:未来 20 年驱动世界经济增长的力量只有两个,中国的城市化和发达国家高技术的扩张。目前,共同应对气候变化的挑战对后者提出要求,而 2010 年中国加速推进城市化的政策,则使前者获得新的动力。

二 稳步推进城市化进程是 2010 年短期政策和 未来中长期政策的结合点

2008 年以来,面对国际金融危机的冲击,中国政府出台了一揽子经济刺激计划,在全球普遍陷入衰退的情况下,率先实现经济企稳回升,取得的成绩世人瞩目。但与此同时,中国经济也面临一些新情况新问题,突出的问题是,外部需求持续低迷和国内一些领域产能过剩并存,货币信贷投放规模较大和实体经济缺乏新增长点,使宏观经济面临资产泡沫化风险。由于预期因素的主导,以本币数量增加为标志的资本净流入增大,则加大了资产价格上涨压力。于是有人提出,中国有可能重蹈日本“失落十年”老路。不少国际学者列举了很多似曾相识的现象,如巨额贸易顺差、资产价格泡沫、公司治理方式和就业模式僵化等,证明中国有可能陷入与日本一样的困境。笔者倾向于认为,出现这种现象是基本不可能的,因为中国与日本处于完全不同的发展阶段,比如中国 2009 年的城市化率约为 46.7%,而日本 1988 年的城市化率为 62.1%,仅此一项指标,就可以看到

中国仍有巨大的内部发展空间（见附表 1）。对于 2010 年的经济政策来说，最为可喜的是，在推动城市化发展的问题上各方面终于获得共识。稳步推进城市化进程，是 2010 年中国短期宏观经济政策和未来中长期政策的重要结合点。这是一项意义极其重大的决策。

2010 年中国宏观经济政策面临的现实课题，是稳定扩大内需、防止资产泡沫和抑制产能过剩。扩大内需政策的目的之一，是弥补外需减少进而创造新的就业岗位。但抑制产能过剩则意味着就业岗位的缩减；同时，扩大内需意味货币供应量继续增加，但微观经济主体在面临投资方向选择困难且市场回报率不确定时，会更倾向于投机性的避险行为。由此看来，孤立处理三个宏观问题中的任何一个都十分困难。

稳步推进城市化则可能获得解决这三个难题的更大回旋余地。从需求角度看，城市化的推进将创造巨大的投资和消费需求。一方面，城市基础设施投资和住房投资需求将继续增长；另一方面，城市人口增加特别是中等收入阶层人数逐步上升，无疑会带来新的消费需求，对普通消费品、耐用消费品和教育、医疗等方面的需求将大大增加。从供给角度看，城市化所带来的投资需求将有利于消化过剩的产能。在全球经济衰退的背景下，钢铁、水泥等行业存在大量过剩生产能力，将这些生产能力进行兼并重组和提高生产集中度是必要的，但不是解决问题的根本办法，强力推进也会使社会短期成本很高。城市化创造出的投资需求，是消化这些“过剩”生产能力的主要渠道。更为重要的是，城市化创造的需求将对产业结构调整起到重要的导向作用，基础设施、制造业、营销网及其他服务业的发展将获得更加明确的方向。从金融体系的资金状况来看，为了应对金融危机，2009 年信贷投放数量可能高达 9.7 万亿元，比 2008 年增加一倍左右，这是史无前例的，已经投放的大量流动性需要有效消化。如果没有实体经济扩张的支撑，流动性过剩带来的可能是另一轮资产价格泡沫。在明确的城市化政策导向下，巨大的流动性可能不再过多进入黄金市场、石油市场或资本市场，而是流入与实体经济紧密关联的建设领域。这样，中国宏观经济就会出现完全不同的局面，城市化健康发展恰恰能将流动性配置到恰当的实体经济领域。

总的来看，2010 年的宏观政策基调是继续保持连续性和稳定性，增强灵活性和针对性。很多人从总量角度理解这个基调，这并没有错误。希望引起重视的是，2010 年宏观政策会更加突出发展战略重点，更加注重把短期问题和长期问

题结合起来。需要强调,转变发展方式、扩大内需、提高城市化率和扩大中等收入者比重,是中国长期发展战略的目标,这些目标是中央政府于国际金融危机之前在 2007 年党的十七大政治报告中提出的,2010 年的经济政策取向表明,短期目标更快地向长期发展目标回归。

三 均衡理念和城市化模式选择

“均衡”的概念,以往只在微观经济学和宏观经济学中讨论。在微观含义上指的是价格均衡,这是供求双方在市场反复“讨论”后的结果;在宏观含义上指的是总供求均衡,主要是指汇率、利率、物价和内外收支的均衡水平。总之,均衡是市场机制动态调整和各类市场行为主体反复选择的最终结果,在均衡点上反映的是个人、企业、政府的利益共识。今天,中国城市化模式的选择也遇到了经济学上的均衡问题:即什么样的城市化模式可以使个人、企业和政府满意,并且与资源、环境承载力相适应?试图用价格理论解释发展问题的经济学家多有建树,特别是刘易斯的二元结构理论和诺斯的劳动力数量理论都十分精彩。今天,中国的城市化模式选择也面临着供求价格的均衡问题。

长期以来,中国的城市化模式有大城市为主和小城镇为主的两派之争,双方的理由都很充分,相互争执不下,在实际政策执行中导致不少困惑,后来干脆出现了“宜大则大、宜小则小”的折中说法。推进中国城市化的实质问题,是使农村剩余劳动力逐步转变为有就业、有住所、有社会福利和有文明素质的市民,并且逐步成为中等收入者。实际的情况是:首先,简单的特大城市发展模式走不下去。在现存的社会资源配置特别是教育、医疗资源配置条件下,具备资金、知识条件的群体大量涌进大城市,这使其进入门槛越来越高。特别是土地资源有限而购房需求旺盛,使大城市住房价格快速上涨,交通基础设施和教育卫生条件也难以适应城市人口密度的急速提高。比如:北京、上海的平均房价正在向每平方米 2 万元迈进,目前还看不到有大幅下降的任何迹象。虽然大城市就业机会多,但生活成本高,农民工在新的发展机会和保证生活质量之间的选择困难,政府在接纳可以提供边际高产出率的人口和有效提供公共服务之间面临两难选择。这种情况在很大程度上限制着城市发展进程。同样,中小城镇发展模式也走到尽头。遍地开花式的中小城镇,造成土地资源大量浪费、能源利用效率低下,也带来十

分严重的生态环境破坏。国际市场条件变化，更使得中小企业难以扩大就业机会。人口达不到规模经济的要求，也限制着服务业通过相互提供市场而实现可持续发展。

大城市特别是特大城市转移人口“落不下”和中小城市“没人去”的情况表明，中国城市化模式面临如何确定均衡点的难题。在一系列复杂变量中，就业机会和价格剩余之间的均衡，是决定中国城市化模式的基础性供求变量。说得再简单一点，这个均衡点就是农村转移人口个人资产负债表的平衡。平衡表的左边是在城市工作的收入预期，右边是由住房、教育和其他支出构成的生活成本，再加上储蓄结余和自我尊严等社会心理指标。这个平衡表的右项结余如果高于务农，就会有人口从农村注入城市。对这种状况，刘易斯已经作了类似场景的几何描述，这是理想的均衡状态。但中国目前的情况是，由于对城市生活的向往和认同，即便个人资产负债表失衡，支出大于收入，仍然有大量的人口从农村向城市溢出，一部分人则成为个人资产负债表失衡的城市不稳定性新社会群体。这时，通过城市化均衡模式的创造，实现转移人口收支平衡，进而在社会稳定状况下有序引导城市化健康发展，就成为极其关键的因素。看来，以新古典学派的均衡理论、仅仅依靠市场机制的作用不可能达到中国城市化模式的均衡点，政府也要发挥必要的作用，“看不见的手”需要“看得见的手”的帮助，要通过两者的有机结合，创造条件促进新的均衡。

正是由于这些考虑，笔者更倾向于加快建设“城市网”（City Networking）。笔者认为，“城市网”是均衡发展理念下的城市化模式，即通过现代化的交通、通信体系，把一个区域内特大城市和中小城镇整合起来，形成城市网络，通过城市间基础设施一体化实现大中小城市的“同城化”。这样既能够实现大城市的规模效益，又可以避免单个城市盲目扩张带来的大城市病，既可以降低大城市生活成本，又可以避免小城镇缺乏就业机会的现象。在这一模式下，大城市尤其是特大城市更多提供市场和就业机会，而中小城镇侧重为转移人口提供住房和教育、医疗等公共产品，这样的模式安排使市场行为主体、地方政府和中央政府都可以实现预期目标：个人收入增加、公共服务职能优化和国家发展战略顺利实施。目前在我国的珠三角、长三角、京津唐地区，已经出现了这个良好的发展趋势，这可能是国家需要的，也是农村转移人口可以接受的城市化发展模式，需要积极加以引导。

四 推进城市化的几项年度政策

2010 年在推进城市化进程当中,重点要处理好几个相互联系的现实问题。

1. 新一代农民工在城镇落户问题

应对国际金融危机冲击的事实可以证明,双向流动就业模式的假设是不牢固的。作为我国产业工人主体的 2 亿左右农民工特别是他们当中的年青一代,长期定居城镇已成为不可逆转的趋势,部分农民转为市民是非常迫切的要求。我们必须切实采取有效措施,解决好农民工就业、居住、就医等问题,特别要解决好农民工子女教育问题,积极推进户籍制度和廉租房制度改革,这是 2010 年扩大内需和维护社会稳定的必要条件。

2. 规划和启动“城市网”公共工程建设

由于个人成本和社会成本高不可及,直接在大城市落户的思路在 2010 年可能走不通。因此,应该在“城市网”的理念指导下,尽早规划和启动一批公共建设工程,加快大城市和周边中小城镇的交通、通信等基础设施一体化建设,加快外围地区的廉租房建设,做好改善教育、医疗条件的规划方案,创造劳动力市场的均衡条件,使城市化发展导向与 2010 年社会政策取向高度吻合。

3. 地方政府融资制度化

实现城市化的发展模式需要巨额资金投入,这是作为城市化建设主体的地方政府在当前和未来一段时期内所要面对的主要难题。因此,从实际出发,形成一套适应中国城市化需求的投融资机制和监管体制,实现城市网建设的现金流量平衡,是推动中国城市化稳步发展的又一关键环节。土地融资模式在微观层面似乎合理可行,一些地区的做法使当地政府和农民都比较满意。但最大的困难是,这种模式带来的宏观后果还不甚清楚,目前在耕地保护和农产品平衡点等基本问题上的争议还很大,因此要审慎对待,继续试验。地方政府通过商业银行融资的借贷模式存在财力支付风险,由于地方财政收入增速减缓,还本付息的压力较大,这种模式很难持续。因此,在社会主义市场经济改革取向,建立正常的地方发债制度和适时推出物业税,可能是解决这一问题的正确选择方案。

4. 城市网和应对气候变化、建立资源友好型社会理念的结合

2010 年经济政策的重点是促进经济发展方式转变。由于城市发展是中国扩大内需的主要载体，转变城市发展方式就成为转变经济发展方式的重要组成部分。因此，城市规划要体现科学发展理念，城市发展要努力依托服务经济，城市建筑、居民住房、公共交通要提高节能环保标准，城市绿化也要有碳汇效应。

5. 高度重视完善教育系统，加快教育体制改革

教育改革严重滞后、教育质量不适应市场需求的判断，是久已形成但一直没有讲出来的社会共识。今后推动城市化稳定发展的真正制约，不仅是户口制度、住房条件等表面问题，提高人力资本对市场变化的适应能力才是稳步推进城市化的核心问题所在。因为中国推进城市化的目的，不是把农村的低收入者变为城市贫民，而是要在减少二元结构落差的历史过程中，努力扩大中等收入者比重。要从建设和谐社会的角度，深入认识教育的重要作用。在短期内，要通过完善培训制度提高劳动者技能。从长期看，更为重要的是加强基础教育、提高人口素质，这是实现城市化战略的充分和必要条件。

五 宏观经济政策的定义

金融危机爆发后，笔者一直在思考，在中国的现状下，究竟什么叫宏观经济政策？在经典理论中，致力于改善总需求的年度政策，被定义为宏观经济政策。从这个定义出发，中国国情的复杂和制度的独特，使改善总需求状况的相关因素和传导机制远比发达国家更为庞杂。除了宏观货币和财政政策外，改革开放政策、城市化政策、产业政策、国有企业行为、重要初级产品的价格变动、生产力布局和重大建设项目选址、收入分配变化、公众舆论、各种外部性因素特别是储备货币国的经济社会政策，都对总供求格局产生重大影响。凯恩斯说，从长期来看我们都会死去。但中国的宏观经济问题没有一个不是长期问题的年度体现。因此，中国的宏观政策决不能简单理解为总量政策，它更像是一个多维度的系统政策组合。宏观经济政策的实施，也更需要不断完善协调机制。正是因为这个原因，笔者在命题作文时，把城市化政策加以专门描述。

附表 1 中国城市化率的国际比较

单位: %

年份	中国	日本	韩国	美国	英国	法国
1980	19.39	59.6	56.7	73.7	87.9	73.3
1981	—	59.8	58.34	73.86	88.04	73.38
1982	—	60	59.98	74.02	88.18	73.46
1983	—	60.2	61.62	74.18	88.32	73.54
1984	—	60.4	63.26	74.34	88.46	73.62
1985	23.71	60.6	64.9	74.5	88.6	73.7
1986	—	61.1	66.68	74.66	88.62	73.78
1987	—	61.6	68.46	74.82	88.64	73.86
1988	—	62.1	70.24	74.98	88.66	73.94
1989	26.21	62.6	72.02	75.14	88.68	74.02
1990	26.41	63.1	73.8	75.3	88.7	74.1
1991	26.94	63.4	74.68	75.7	88.76	74.26
1992	27.46	63.7	75.56	76.1	88.82	74.42
1993	27.99	64	76.44	76.5	88.88	74.58
1994	28.51	64.3	77.32	76.9	88.94	74.74
1995	29.04	64.6	78.2	77.3	89	74.9
1996	30.48	64.72	78.48	77.66	89.08	75.08
1997	31.91	64.84	78.76	78.02	89.16	75.26
1998	33.35	64.96	79.04	78.38	89.24	75.44
1999	34.78	65.08	79.32	78.74	89.32	75.62
2000	36.22	65.2	79.6	79.1	89.4	75.8
2001	37.66	65.32	79.84	79.44	89.46	75.98
2002	39.09	65.44	80.08	79.78	89.52	76.16
2003	40.53	65.56	80.32	80.12	89.58	76.34
2004	41.76	65.68	80.56	80.46	89.64	76.52
2005	42.99	65.8	80.8	80.8	89.7	76.7
2006	43.9	66	81.02	81.1	89.78	76.92
2007	44.94	—	—	—	—	—
2008	45.68	—	—	—	—	—

附表 2 中国历年信贷增量

单位：万亿元，%

年 份	新增贷款	广义货币增速	贷款余额增速
2000	0.56	14.0	13.4
2001	1.29	14.4	11.6
2002	1.80	16.8	15.8
2003	2.77	19.6	21.1
2004	2.26	14.6	14.5
2005	2.35	17.6	13.0
2006	3.18	17.0	15.1
2007	3.63	16.7	16.1
2008	4.91	17.8	18.7
2009 年前 3 季度	8.70	29.3	34.2

Urbanization: Combination of Short – Term Macroeconomic Policy in 2010 and Medium and Long Term Policy

Liu He

Abstract: In recently, the Politburo Standing Committee meeting and the State Council released two notices, which described next year's macro-economic policy in detail. The policy Tone is to expand domestic demand and structural adjustment-oriented, maintain stable and rapid economic development; continue to implement the proactive fiscal policy and loose monetary policy appropriate to ensure policy continuity and stability, grasp on the focus of policy implementation, intensity and rhythm, to enhance the policy relevance and flexibility in the implementation process. Under the tone of macro-economic policies next year, this article attempts to describe the combination of point between China's short-term macroeconomic policy in 2010 and future long-term policy. Steadily promote urbanization is a combination of the two spot, as well as the formation of the major component of long-term sustainability domestic market. The views expressed in this paper are only personal opinion; it is no relationship with author's units.