（上接第50版）人往高处走，地往低处流

第一，中国接下来要进行户籍制度改革，尤其是在一些大城市改革，而且已经提出要加快全国社会保障一体化进程。那么实施了这些改革以后，中国的人口流动会不会变得更加自由？

我想是的。

那么，如果人口会更加自由流动，中国人口向沿海地区以及中西部一些大城市周围集中的过程，是不是会进一步继续下去呢？

我想答案也非常明确，会继续下去。

既然这样，人口的空间分布和GDP的空间分布是会更加趋于一致，还是不一致呢？

我想答案是趋于一致。

有了这样一个判断，大家就会相信，未来中国人口向大城市集聚的趋势还会进一步加剧。

人口往东部和大城市走，就出现了“人往高处走”的现象。由于在过去相当长的一段时间里，我们对于平衡发展存在着非常严重的误解，我们总是把经济和人口的集聚发展认为是地区之间发展的不平衡，所以我们总是想通过行政的力量来扭转这样的趋势。

怎么做呢？政府干预的一种政策，是土地资源的配置。

中国的城市要进行建设，必须要有一个建设用地指标，不是简单的开发商去向农民把地买过来就可以的。

如果中央给这个指标，你就可以去征用农村的土地，如果没有足够的指标，你征用土地的数量就受到限制。在过去10多年的时间里啊，由于我们想帮助欠发达地区发展，对于那些已经发达的地区，比如长三角地区，特别是上海等大城市，我们就通过控制它的建设用地指标来进行了土地供应的限制。相反，我们为了鼓励那些中西部欠发达地区的发展和中小城市的建设，就给了这些地区大量的建设用地指标，我称之为叫：地往低处走。

一方面人往高处走，一方面地又往低处走，就产生了土地和住房严重的空间错配。

在2003年之前，随着人口的流出，中国中西部省份在全国的城市建设用地的供应上面所占的份额总体上呈现下降趋势。问题是2003年之后，中西部总体上来讲还是人口流出的，但是在全国范围内它们所占有的土地供应的份额却是在逐渐地增长。

换句话来讲，在2003年之后，东部虽然人口仍然在持续地流入，却出现了它们所使用的城镇建设用地在全国所占用的份额是越来越低的现象。

那么建设用地被大量地配置到了中国的中西部，用来去干什么呢？主要是用于两件事情的建设，第一就是工业园，第二就是新城。

由于土地和住房的空间错配，带来了对于房价的影响。前两年我带着我的团队做了一个研究。

在2003年之前，房价是下跌的。当年我们对于城市的土地供应没有严格的管制，全国各地都在大量建房子，当住房供应增加的时候呢，房价就有所下降。

但是2003年之后，这两组城市之间就出现了明显的房价的分化了。在上面一条线表示的是，人口大量流入，但是土地和住房供应受到局限的城市，你们可以看到总体上来讲，房价是往上涨的；而下面这条线表示的是，总体上来讲人口在流出、但是却大量建了房子的那些人口流出的中小城市，特别是中西部的一些城市，房价不仅没有上升，反而是下降的。

我顺便也要回应关于中国房价的看法。

很多人说中国的房价存在泡沫，为什么呢？

因为中国总体上来讲出现了房价和收入这样的一个比值是上升的现象。可是，看中国的房价不能看全国水平，如果你把中国城市分一个组，你会看到其实中国的房价越来越高，就是人口流入但是土地和住房供应跟不上的东部大城市所驱动的。

这个是泡沫现象吗？这个不是泡沫现象，这是供给跟不上需求的短缺现象。

如果您仍然认为中国大城市存在严重泡沫的话，那您今天应该干什么呢？您今天应该把在北京、上海、深圳这样一些房价收入比比较高的城市的房子给卖掉，然后去类似于像鹤岗这样房价在跌、有投资价值的地方去买房子。您把上海和北京的房子卖掉之后，一套可以在鹤岗这样的地方买一个小区，大约1000套房子。所以您不要跟我抬杠，如果你要真觉得中国的大城市存在严重的房价泡沫，您的理性选择就应该是卖房子才对。

根据国家发改委曾经提供一个数据，说中国建有将近3000个广义的新城。什么叫广义的新城？既可能是一个功能相对独立的城市，包括居住、包括产业，也有可能是功能比较单一的新城，比如说大学园区或者工业园区，规划的面积超过了10万平方公里。

在我们所统计的大约500个新城中，就规划了接近2亿的人口。那么如果我们的样本在全国是有代表性的，全国有3000个新城，全国规划的新城可能能够容纳12亿人口，这几乎是全国人的人口数量了。如果我们再保守一点，把刚刚讲到这个数字砍一半，它仍然有6亿人口。6亿是什么概念呢？就是当今天我们把所有的农村居民全部搬到新城里，也大概可以把今天的全部农村人口给容纳下。大家可能会说，那不挺好的吗？我们也不用建更多的房子，就可以完成城市化进程了。

您这里可能需要小心一点，中国这些新城恰恰建设在农民工不去的地方。所以今天中国的新城就出现了大量的空城和鬼城的现象，其中超过70%的中国新城规划的面积和规划人口是在2008年之后，尤其是在4万亿支出计划之后开始建设的，而这些新城建得又远又大。

那么它有多远有多大呢？在我的样本里啊，这些新城所规划的面积平均超过了100平方公里，它所规划的人口平均能够达到超过40万。

而它所建设的这个距离在什么位置呢？这些新城建设的距离平均来看，距离它所在的老城能够达到25公里，那25公里又是一个什么概念呢？25公里对一个城市来讲是非常远的距离。

如果放在日本，25、30公里这样一个距离就已经从东京到了横滨了。所以其实对于城市来讲，新城建设到老城25公里是一个非常远的距离，而且我这里讲的25公里还仅仅是平均距离，有大量的中国新城建设，建设在距离自己所在的老城超过25公里以上。

又远又大，使得这样的城市很难发展起来。

那么在这样的情况下，出现了一个非常严重的问题，就是地方政府债务。因为当时我们在建设这样的新城的时候，全国各地所采取的模式都是地方政府去向金融市场融资，而非常典型的一种方式就是城市建设投资债券，简称城投债。

各个地方都成立了一些地方政府所属的金融公司，叫城投公司。这些城投公司就进行土地的开发，然后再把土地作为一种质押，到金融部门去借款或者发债。

在2008年到2009年，这两个柱子翻了一倍，2009年到2010年又翻了一倍，然后接着进入了2010、2011和2012三年的建设高潮期，一直到2013年，这个高潮才开始退潮，那为什么退潮呢？

道理很简单，已经建好的新城，房子都卖不出去了。遗憾的是地方政府在这个过程当中积累了很多债务。随着新城越建越多，地方政府的城投债也越发越多。

根据我的研究，一个地方的新城建设得越远，人口密度越低，那么这个地方债务除以GDP的比率就越高。

而这样的现象尤其出现在中国的中西部中小城市以及人口流出地。相反，在沿海地区、大城市，以及人口流入的地方，就不存在这样的现象。

02、经济双循环下的城乡和区域发展

接下来我们把刚才所讲的这些问题，放到经济双循环的格局之下来看待。

调整城乡和区域发展的空间结构有助内循环

中央提出，接下来中国要推动形成以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局。我希望大家能够理解到，通过促进城乡和区域发展的空间结构的调整，有利于形成国内市场主导的国民经济循环，释放经济增长的内需潜力，最终形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平的动态平衡。

为什么这样说？我来讲以下几个方面。

首先，如果城乡和区域之间的人口流动变得顺畅，人口就能更加自由地流动，这就能在人均意义上缩小城乡和区间的收入差距，有利于促进消费。

在世界范围内中国的收入差距比较高，尽管最近这些年已经开始出现缩小的态势，但如果从水平上看，城乡和区域间的收入差距仍然比较大。当一个社会的收入差距比较大时，就不利于消费增长。反过来，如果接下来中国在城乡和区域之间有更加畅通的人口流动，那么城乡间和区域间的收入差距就会缩小。

实际上，这种趋势今天已经开始出现了，有助于缩小收入差距，提高低收入人群，特别是流动人口的收入水平，从而有效促进消费。

其次是更加集约化的城市的发展。

我前面的课程已经讲过，低密度的城市发展不利于促进服务业。同时，在城市内部，由于户籍制度的障碍，使得大量的外来人口抑制自己的消费。

我的团队最近做了一个政策假设，我们假设中国城市化率可以提高10个百分点；第二，我们假设外地户籍人口所占的比例为0，也就是说户籍制度得到了彻底地改革，已经没有户籍身份的差别了；第三，中国的土地供应增速可以放缓，假设中国土地供应增长的速度可以下降一半，那么相应来讲，中国今天的城市人口密度就可以有所增长。在做了刚才这样三个假定之后，我们就发现，中国的服务业在GDP和就业中所占的份额可以提高大约3到5个百分点。

这是一个什么概念呢？

我们前面说过，中国的服务业在GDP和就业中所占的比重比OECD国家同期大约低了10个百分点，也就是说通过集约化的城市发展，中国这样的差距就可以有接近一半得到弥补，从而有利于城市的健康可持续发展以及服务业的发展。

大家可能要问我，中国经济接下来要进入以内循环为主的新发展格局，那么内外两个循环是不是会出现此消彼长的现象？

如果你只是看数据，内外两个循环加起来总是等于经济的100%，在这个意义上，内循环的比重提高，当然外循环的比重有所下降，但其实这件事情没有那么简单。我认为更高效、更协调的城乡和区域发展，不仅有利于形成以内循环为主的新发展格局，而且可以促进经济的外循环。我从两个方面给大家做一些解释。

1. 放宽户籍制度限制增加土地供应能够提升城市竞争力

在中国沿海地区，特别是大城市，已经出现了劳动力价格上涨、土地和住房价格上涨的现象，这个现象的背后是人口和土地的空间错配，接下来如果可以加强人口和土地的空间匹配，就可以降成本。具体来说，在人口流入地，如果通过户籍制度改革，允许有更多人口进入到大城市工作，那么劳动力价格上涨的趋势就可以得到一定的遏制。

与此同时，随着人口增长，如果在人口流入的地方，能够允许投入更多的城市建设用地去建房子，那么房价上涨的趋势也可以得到一定程度的遏制。这对于人口大量流入的沿海地区，特别是大城市来讲，人口和土地供应的增加，可以使成本得到有效地控制，有利于增强这些城市的国际竞争力。

刚才我讲的是人口流入地，我们接下来再看人口流出地。

2. 农村地区人口流出能提升农业规模化效应

人口流出的地方大多是中国的农村地区，中国当前的农业已经出现了所谓“三高”现象——高产出、高库存、高进口。

为什么会出现这“三高”的现象呢？就是因为中国的农村人口向城市人口转移的过程不够顺畅，由于大量人口滞留在中国农村，中国今天的农业很难实现规模化和现代化。

所以接下来，如果中国的城市化进程可以顺畅地提高，可以有更多的农业劳动力转移到城市就业，中国农业就可以实现更好的现代化和规模化的经营，降低农产品生产的成本，提高中国农业的国际竞争力，中国对于国际市场上农产品的进口依赖程度就可以大幅度下降。

03、城乡和区域发展的政策建议

我预计，在“十四五”期间以及更为久远的时期，中国的城市化进程中，向中心城市周围的都市圈以及沿海地区集聚，是城乡和区域发展的必然趋势。

在这个过程中，中国可能会加强以中心城市为带动的都市圈和城市群发展战略，促进各类生产要素合理流动和高效集聚。

强化都市圈的增长极作用

首先，就是要强化都市圈的增长极作用，根据规模和功能定位差异，围绕中心城市建设半径30到80公里不等的都市圈。

为什么是半径30到80公里不等的都市圈呢？

因为不同大都市圈的经济体量不一样，广州、深圳、上海等周围的都市圈经济体量非常大，其建设半径可能达到80公里甚至100公里。但对于一些不那么大的都市圈来说，30公里的半径不小了。那么在建设过程中，要以轨道交通来连接起都市圈内部的中心城市和周边的中小城市，强化其增长极作用。

要进行户籍制度改革

其次，就是要进行户籍制度改革。

根据人口学家预测，中国在“十四五”期间，最多在“十五五”期间，人口红利将会消失，总人口将出现负增长趋势。这对于中国经济和社会的发展将产生非常负面的影响。

解决这个问题的办法之一，就是促进更为顺畅的城乡间和地区间的人口自由流动，这就可以有效提高劳动力资源的利用效率，缓解城市地区特别是发达地区的大城市劳动力短缺问题，更多年轻人可以进入城市，成为经济发展的劳动力来源。

所以接下来户籍制度改革还是要深化，“十四五”期间，中国户籍制度改革的重点将是，推进城区人口500万以上的特大和超大城市的户籍制度改革，尤其是要加快那些长期稳定居住和就业人群的落户进程。

为了应对人口负增长，除了我们前面讲的，强化人口在地区之间、城乡之间的自由流动之外，另外一件事就是要加大教育投资，提高劳动力素质。

OECD发达国家的人均受教育年限超过13年，而中国的人均受教年限大约只有9年多，为了弥补这样一个差距，中国必须加快推进12年义务教育。重点是谁呢？就是农村户籍的儿童，因为我们今天在城市地区，即便国家没有把12年教育作为义务教育，城市地区的孩子基本上都是接受12年的教育的。

既然要加大对于农村户籍的儿童的教育，特别是高中阶段的教育，那么在哪里加大教育投资呢？是在人口流出地还是人口流入地呢？

如果在人口流出地进行教育投资，而父母已经跨地区进行流动和异地就业，就会有大量的留守儿童，这个人群数量超过6000万。与此同时，还有大约3000万的进城随迁子女，他们虽然跟父母在一起，但是他们的教育质量相对比较差。

为了提高下一代的教育质量，在人口流入地，特别是大城市，应该通过政府、市场、社会三方的协同增加教育的投入。

那么在人口大量流入的地方，土地和住房又怎么安排呢？要增强土地和住房管理的灵活性，在土地和住房的供应上，要与人口流动的方向一致起来，真正做到需求牵引供给，供给创造需求。

对于人口流出的地区，必须要做减量的规划。减量规划的同时，公共服务要适度向中心城区集中，来提高公共服务的效率和质量。其中在人口流出地可以做一件事情，就是建设用地的指标可以跨地区配置。中国今天已经有大量的人口跨地区流动，今天在农村地区有很多房子已经出现了严重的空置，空置的宅基地占所有宅基的比率大约为30%到40%。

接下来要允许把老家空置宅基地的房子拆掉，宅基地所对应的建设用地指标的使用权，就可以被跨地区投入到指标比较紧缺的地方，在这个过程中，建设用地指标的使用权价值就可以大幅度增长。这既可以缓解人口流入地建设用地指标不足的现象，又可以使人口流出地获得一笔财政收入。同时，跨地区流动的人口可以在这个过程中分享建设用地指标增值的收益。

当前就需要进一步修改和完善土地管理法，使得人口流出地闲置的建设用地和农村宅基地复耕产生的建设用地指标，在更大范围内进行跨地区的交易和再配置，并且提高农民在建设用地指标异地交易中所获得的收益。

与此同时，在人口持续流入的大城市和都市圈，优化公共服务和基础设施的数量、质量、结构还有空间布局，通过供给侧改革，在治理方面下大力气，用绣花的方式来管理城市，我们的城市就可以变得更加美好，使城市宜居程度提高，不至于产生严重的城市病。在人口流入的地方加大投资，有很多效应，从短期来讲，可以直接拉动经济增长，又可以拥有可持续的回报。因为这样的一种投资，是以人民的实际需求和对美好生活的向往为基础的，这样的投资可以获得可持续回报，还可以缓解城市病，减少外来人口在当地市民化的压力，一举四得，最终实现城市的经济增长、生活宜居和社会和谐三个目标。