



城镇化对中国经济的拉动作用不可高估

要点:

金融研究总监：詹向阳

国内宏观经济研究团队：

樊志刚 赵幼力 朱 妮 杨 苒

执笔：杨 苒

yangxing@icbc.com.cn

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在单位的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

- 目前，中国已经跨入城镇化的发展期中后阶段，达到国际“城市型社会”初级阶段下限标准，从市民化程度、城镇建设模式和城乡协调标准来看，中国离真正的城市型社会还有很大差距。
- 未来城镇化对中国经济仍具有明显的拉动作用，是内需增长的重要动力，但中国城镇化面临的形势与前30年相比已发生根本性变化，其对中国经济的拉动作用不可高估：一是城镇化将由加速推进转为减速推进；二是农村劳动力的快速有效转移已经结束，将进入缓慢的吸纳期；三是城镇化低成本快速扩张模式不可持续，将向内涵效益型增长转变；四是满足农民工“市民化”需求还面临多重压力；五是在中国的国情下推进农业现代化也面临诸多困难。
- 后阶段城镇化所要解决的根本任务将更加突出社会性质甚至政治性质，只有土地制度和户籍制度这两大政策变量取得突破性变革，城镇化对中国经济的拉动作用才能得到更加充分的发挥。

The urbanization effect on stimulating China's economy can not be overestimated

Executive Summary

At present, China has entered the development phase of urbanization in later stage, reached the international "city society" the primary stage. But from the view about urbanize degree, urban construction mode and standard of urban and rural integration, China has a big gap from the real city society.

In Future, Urbanization still is a powerful motivator in driving the Chinese economy, and is an important driving force for the growth of domestic demand. But the situation of Chinese urbanization has changed fundamentally compared with the previous 30 years .Its stimulating effect on China's economy can not be overestimated: Firstly, urbanization will change from the acceleration to deceleration; Secondly, the rural labor force quickly and efficiently transfer has ended, will enter the slow absorption period; Thirdly, urbanization of low-cost rapid expansion model is not sustainable, will pays more attention to advance the quality growth; Fourthly, the needs of migrant workers "urbanization" is facing heavy pressure; Fifthly, China agricultural modernization also is facing many difficulties.

The fundamental task of urbanization in latter stage will full of more social nature, even political nature. Only the land system and the household registration system reform achieve a breakthrough change, urbanization can active a stimulating effect on the Chinese economy more fully.



目 录

一、当前中国城镇化所处阶段及主要特点.....	1
二、未来中国城镇化推进面临的主要形势.....	3
三、未来中国城镇化对经济的拉动作用不可高估.....	4
(一) 城镇化将由加速推进转变为减速推进.....	4
(二) 农村劳动力的快速有效转移已经结束, 将进入缓慢的吸纳期.....	5
(三) 城镇化低成本快速扩张模式不可持续, 将向内涵效益型增长转变.....	6
(四) 满足农民工“市民化”需求面临多重压力.....	7
(五) 中国农业现代化推进面临多重障碍.....	8

图表目录

图 1 我国城镇化率和城镇固定资产投资变化趋势(1982-2012).....	1
图 2 我国农业人口和农业就业人口占比变化趋势(1980-2011).....	6
图 3 新型城镇化主要推动产业的逻辑图.....	7
表 1 未来城镇化推进形势与前 30 年相比差别很大.....	4



去年底以来，城镇化日渐成为全国的“热词”。十八大报告将新型城镇化提升至国家战略层面，李克强副总理多次强调“城镇化是中国最大的内需潜力所在”，体现出新一届领导班子未来一段时期的执政理念。各种专家观点频出，“城镇化 40 万亿投资盛宴即将开席”、“城镇化为楼市发展张弓搭箭”等论断累见报道。同时，“城镇化”一词也频现各地两会报告，多家省份密集发布各自的城镇化发展规划，大幅提高城镇化目标¹，表明新一轮城镇化的大幕正在拉启。而在 A 股市场上，城镇化概念也引爆了“炒地图”行情，新疆、海南等地城镇化概念股遭到爆炒。在城镇化日益火热的当下，我们认为，应理性看待城镇化对中国经济增长的拉动作用。虽然今后一个时期，我国仍将处于城镇化快速推进的后半期，城镇化仍是我国扩内需的最大潜力所在。但是，由于未来城镇化所面临的形势与前 30 年相比已发生根本性变化，新型城镇化更加侧重于内涵式效益型增长，农村向城镇转移就业人口的空间也将逐渐收窄，城镇化对中国经济的拉动作用不可高估。

一、当前中国城镇化所处阶段及主要特点

据国家统计局数据，2012 年，中国城镇化率达到 52.57%，较上年提高 1.3 个百分点，较 1979 年提高 34.7 个百分点。中国城镇化率在 2011 年首次突破 50%，城镇人口首次超过农村人口，达到 6.9 亿人。这是中国社会结构的一个历史性变化，它意味着中国开始跨入城镇化的发展期中后阶段²，达到国际“城市型社会”初级阶段下限标准³，整体进入初级城市型社会的新时代。

改革开放 30 余年来，我国城镇化和经济增长、财富累积，以及人均 GDP 增速之间保持了正相关关系，呈现加速增长态势。其中，1978-1990 年我国城镇化

¹广西壮族自治区提出未来 5 年城镇化率要由目前的 43.53% 提高到 53%，每年提高 2 个百分点；贵州省提出到 2020 年城镇化率要由目前的 35% 提高到 50% 左右，8 年提高 15 个百分点；云南省提出未来五年城镇化率要由目前的 39.3% 提高到 48%。

²按国际标准划分，城镇化过程一般可分为起步期（城镇化率小于 30%）、发展期（城镇化率在 30%-70%）、成熟期（城镇化率大于 70%）三个阶段。

³在各国漫长城市化进程中，大致以人口城镇化率来对城市型社会进行阶段划分：城镇化率在 51%-60%，为初级城市型社会；城镇化率在 61%-75%，为中级城市型社会；城镇化率在 76%-90%，为高级城市型社会；城镇化率大于 90%，为完全城市型社会。

率年均提高 0.68 个百分点；1991-2000 年均提升 0.98 个百分点；2001-2010 年年均提升 1.37 个百分点，远远高于同期世界城镇化发展年均提高 0.2 个百分点的平均水平，也快于许多新兴工业化国家城镇化的发展速度。截至 2011 年底，全国设市城市、建制镇分别达到 657、19683 个，较 1978 年分别增加 464、17500 个。同时，随着流动人口和资本向城市集中，提高了经济活动的密度，使生产和贸易的规模经济效应得以发挥，城镇化对经济发展也起着至关重要的推动作用。1978-2011 年我国城镇固定资产投资完成额平均增速达 20% 以上，其中近 10 年的年均增速更是高达 25%（见图 1）。据估计，在过去 10 年中国年均 10% 的经济增长率中，城镇化每年有超过 3 个百分点的贡献。

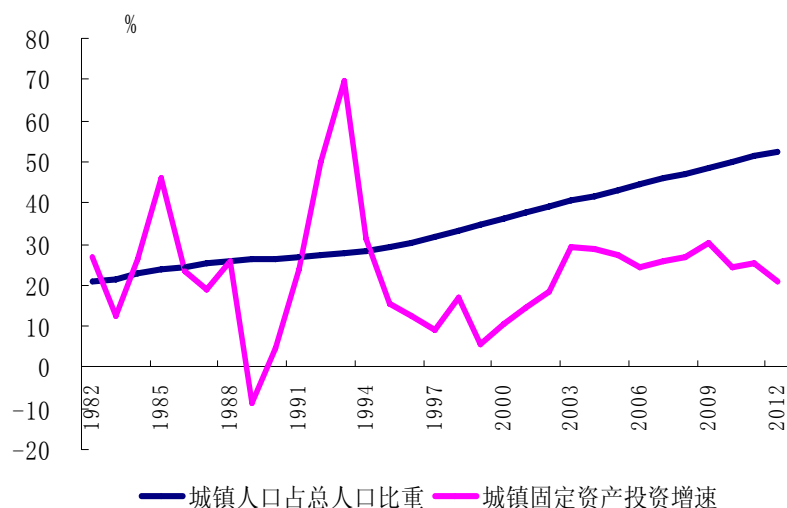


图 1 我国城镇化率和城镇固定资产投资变化趋势（1982-2012）

资料来源：CEIC 数据库，下同。

然而，从市民化程度、城镇建设模式和城乡协调标准来看，目前中国离真正的城市型社会还有很大差距。从市民化程度来看，我国城镇常住人口中包含大量农民工⁴和城镇间流动人口，如按户籍人口计算，2011 年底真实的城镇化率仅在 35% 左右。大量非户籍人口并没有真正融入城市，无法享受与户籍居民同等的城

⁴2011 年我国农民工总量达到 2.53 亿，其中外出农民工 1.59 亿，相当于城镇总人口的 23.0%；2010 年中国城镇间流动人口总量接近 7000 万。



市公共服务，其生活和消费方式仍保留着农民的习惯和特征，市民化程度很低。从城镇建设模式来看，我国城市经济的高速增长主要是依靠资源的高消耗、“三废”的高排放和土地的高扩张这种外延式、粗放式的发展模式来支撑，伴随着经济的高速增长，城市社会发展失衡加剧，多种矛盾显现。以政府主导的城镇粗放式扩张以及由此带来的土地城镇化快于人口城镇化、人口城镇化快于户籍城镇化等现象⁵不同程度存在。从城乡协调标准来看，我国城镇化具有明显的地区差异，目前大多数城镇化率超过 50%的省份主要集中在东部和东北地区⁶；而中西部省份城镇化率明显偏低，其中甘肃、云南、贵州、西藏省份城镇化率不到 40%，仍处于乡村型社会。与此同时，大中小城市和小城镇发展不协调，大中城市发展超前，小城市和城镇发展落后，农村集约化生产力十分低下，2011 年我国城乡居民收入比高达 3.13，这一比例虽然比前两年略有下降，但仍然比 1997 年高 26.2%，比 1985 年高 68.3%，促进城乡融合共享和一体化仍然任重道远。

二、未来中国城镇化推进面临的主要形势

自 2011 年以来，中国城镇化面临的形势与前 30 年相比发生了较大变化（见表 1）：**一是经济逐渐从高速增长转向中速增长阶段。**2011-2012 年，GDP、工业增加值、固定资产投资都呈下降趋势；2012 年上述指标均明显低于 1978-2010 年平均水平。按照十八大设定的到 2020 年中国经济增长较 2010 年“翻一番”的目标测算，未来 8 年中国经济增速只需达到 7%左右即可。**二是经济增长动力和模式正发生深刻转变。**2012 年中国进、出口年同比增速仅为 4.3%、7.9%，其中对美国和欧洲的出口增速分别由上年的 14.5%、14.4%回落至 8.4%和-6.2%，全球化对中国经济增长的拉动力正逐步减弱；财政收入、固定资产投资增速下降明显，中国政府的支出刚性将进一步强化，投资拉动型增长模式难以为继。**三是劳动力**

⁵2004-2011 年，我国城市建成区面积总规模扩大 43%，但同期城镇人口大约仅增加了 27%，户籍人口仅增加 20%。

⁶据 2011 年全国及各省市统计公报，截止 2011 年末，中国城镇化率超过 50%的省有上海、北京、天津、广东、辽宁、黑龙江、吉林、江苏、浙江、内蒙古、福建、重庆、湖北、山东、海南。

人口总量增长拐点已经出现。2011年，我国15-64岁劳动年龄人口占总人口比重首次出现下降，较2010年微降0.1个百分点；2012年继续下降0.3个百分点，标志着我国人口年龄结构的转折点已经到来。

表1 未来城镇化推进形势与前30年相比差别很大

	1978-2010	2011	2012	2013-2020
GDP（年均增速，%）	10	9.3	7.8	7左右
工业增加值（年均增速，%）	11.74	10.4	7.9	----
固定资产投资（年均累计同比增速，%）	24.6（1992-2010）	24.00	20.6	----
财政收入（年均增速，%）	19.36 （1993-2010）	25.00	12.8	----
出口（年均增速，%）	26.01 （2005-2010, 剔除 2008年）	20.32	7.9	----
进口（年均增速，%）	23.13 （2005-2010, 剔除 2008年）	24.87	4.3	----
劳动年龄人口占总人口比重（%）	74.5 （2010年末数）	74.4	74.1	----
第一产业就业人口占总就业人口比重（%）	50.0-36.7 （2001-2010）	34.8	----	----

注：数据来源于WIND。2008年受次贷危机影响，我国进、出口出现大幅负增长，计算平均时剔除。

与前30年相比，我国经济发展周期阶段已发生根本性变化，经济增长将从过去的高速增长转为中速增长，城镇吸纳就业和接受人口转移空间将逐渐收窄。从政策空间来看，新一届政府也对新型城镇化提出了更高要求。李克强副总理指出：“城镇化不是简单的人口比例增加和城市面积扩张，更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由‘乡’到‘城’的重要转变”。城镇化将由“全面铺开”转向“精耕细作”⁷。综上，未来城镇化推进的宏观经济面、政策支持面都将发生重要转变。

三、未来中国城镇化对经济的拉动作用不可高估

（一）城镇化将由加速推进转变为减速推进

从国际经验来看，50%的城镇化率是城镇化由加速推进转变为减速推进的一

⁷根据十八大报告和李克强副总理相关论述，城镇化的发展重点将以城市群为主体形态，注重城镇化质量，积极打造信息化城市、智能化城市和绿色城市，推动大中小城市协调发展。



个重要拐点。一旦越过这一拐点，全面提高城镇化质量、强化城市管理将成为城镇化的核心。据国家发改委测算，未来 10 年我国城镇化速度将由递增改为递减，年均增长速度回落到 0.8-1.0 个百分点左右，预计到 2020 年我国城镇化率将达到 60%左右。从国内实践来看，2011-2012 年我国年均城镇化率提高 1.31%，增速已较前 10 年下降 0.06 个百分点。在珠三角和长三角等城镇化率较高的东部沿海地区，减速从“十五”以来已较为明显。上海近 11 年来城镇化率仅提高了 0.69 个百分点；北京、广东城镇化率近 6 年年均仅分别提高 0.43、0.97 个百分点，远低于全国平均水平。

（二）农村劳动力的快速有效转移已经结束，将进入缓慢的吸纳期

伴随中国城镇化率的快速提升（中国只用了 17 年就实现城镇化率由 30%升至 50%，美国用了 40 年、法国用了 70 年、日本也用了 22 年），我国农村劳动力供给绝对数量将明显减少，未来继续依靠农村向城市大规模转移劳动力已不太现实。国家统计局数据显示，截至 2011 年底，中国第一产业的就业人数已由 10 年前的 3.66 亿人降至 2.66 亿人（见图 2），农户兼业化、村庄空心化、农民老龄化趋势明显。展望未来，考虑到中国目前以农村家庭为主的农业经营体制，中国农业劳动力数量距离其“合理”水平已经不远⁸。未来中国城镇化做实的重点在于两个吸纳：一是现有已进入城市的农村劳动力的吸纳；二是对农村非劳动力型人口，即农民工家属的吸纳。这是一个逐渐的融入过程。但以农村家庭为单位进城，不仅使得迁移成本迅速提高，而且迁移决定的形成还涉及到经济、社会、教育、文化等因素，由收入这一单变量函数转变为多变量函数，迁移决定形成难度增大，农村人口向城镇转移速度将逐步放缓。

⁸据海通证券李迅雷测算：中国目前从事第一产业的农村全职就业人员（扣除兼职人员）后仅为 1.96 亿人左右。而按与中国农业经营方式相类似的日、韩农业就业人口与耕地面积、农业用地面积的比例关系所推算出来的中国合理的农业就业人口在 1.3 亿人左右。再考虑中国目前的农村劳动生产率远落后于日韩，这意味着中国未来虽仍将有一部分青壮年（4000 万-6000 万）从第一产业转移，但其转移速度和规模都将远低于前 10 年。

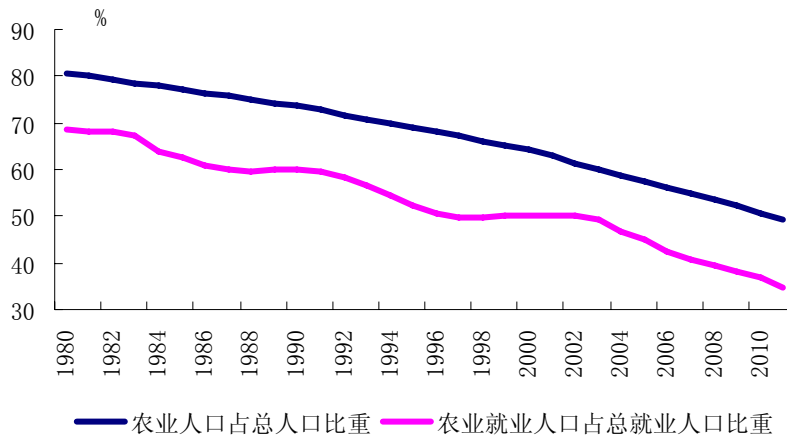


图2 我国农业人口和农业就业人口占比变化趋势（1980-2011）

（三）城镇化低成本快速扩张模式不可持续，将向内涵效益型增长转变

首先，土地约束已经导致或将导致地方政府失去城镇化过度扩张的动力和资金来源。受 18 亿亩耕地红线约束，今后地方政府通过“增减挂钩”、“占补平衡”谋取工业用地的空间和政策弹性已大大减少；在土地开发和补偿成本越来越高、土地出让金的纯收益比例不断下降的情况下，传统“土地财政”、“土地金融”难以为继；未来由城市社会保障和市政公共设施支出带来的资金需求将大幅增长，而我国地方政府财力与事权不对称，各地政府负债严重，难以满足城镇化的庞大资金需求。其次，新型城镇化发展方向，要求城镇发展模式从粗放式扩张向精细化管理转变。未来城镇化“精耕细作”将主要体现在：一是加大城市道路管网、轨道交通、垃圾污水处理等民生类基础设施建设；二是文体娱乐、公共网络建设、园林景观等民生类服务业增长；三是为工业部门提供金融、软件、商务会展等服务的生产性服务业增长。基于此，未来城镇投资结构将发生较大变化，政府资源主要投向满足公共服务需求的基础设施建设、公共服务体系构建、农民工住房等项目，传统的依靠城市政府通过规划划定建设范围，通过征收、拆迁保障项目落地，动员大量资金造新城、圈建园区等大规模建城投资行为基本不再可能。第三，加强城市资源保障、环境保护和生态安全，也要求城市发展模式积极转



变。近年以来，江苏启东近万市民抵制日本王子纸业污水排海工程、四川什邡爆发反对钼铜项目群体性事件，以及蔓延中国整个中东部地区的雾霾天气等引发政府高度重视，加强生态环境建设和推进节能环保将贯穿中国未来城镇化的整个进程（见图 3）。

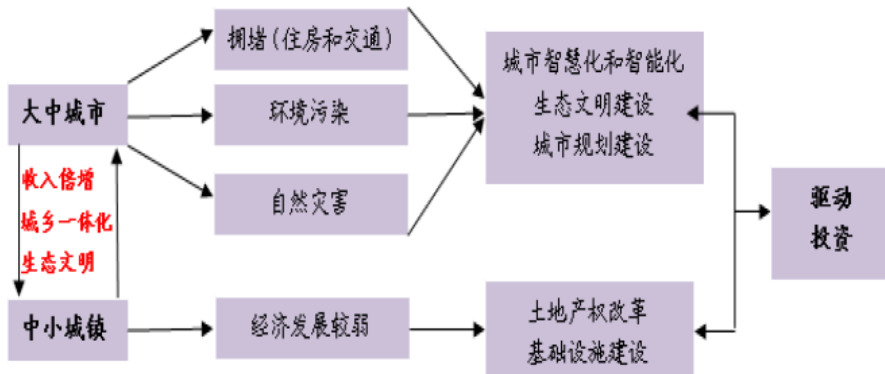


图 3 新型城镇化主要推动产业的逻辑图

（四）满足农民工“市民化”需求面临多重压力

首先，满足农民工“市民化”的前提，就是必须改革现有的户籍管理制度，以及社会公共服务与户口挂钩的制度，彻底改革排斥农民进城的城乡二元体制，建立全国统一、开放的人口管理机制。而这涉及到城镇居民和农村居民之间利益的再次分配，可能会引发多种社会矛盾。其次，要推动农民工“市民化”，就必须推进土地的市场化改革，将农民逐步培育成土地市场交易的主体。事实上，我国各地已积极进行了试点，如重庆地票、天津宅基地换房、深圳新土改等⁹；2013年中央首提“家庭农场”概念¹⁰，着力推进农村经营体制改革。但是，在坚持“土地归国家所有”这一基本国策的前提下，如何通过体制创新来有效实现土地的市

⁹重庆地票，是指将农村集体建设用地，经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标，以票据形式通过重庆农村土地交易所在全市范围内公开拍买；天津宅基地换房，是将农民集中居住和新型小城镇建设有机结合起来，农村宅基地复垦后形成的建设用地指标全部用于新建小城镇内的工商业和公建配套设施建设；深圳新土地，是指深圳原农村集体经济组织继受单位合法用地，可以申请进入市场流通，是国土资源部、广东省批准深圳土地管理制度改革综合试点的创新之举。

¹⁰2013年中央一号文件《中共中央关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》聚集农村经营体制改革，提出了“引导农村土地承包经营权有效流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转”等要求。

场化交易，仍需要长期和持续的探索。**第三**，要落实农民工“市民化”，就要提高农民工收入水平和解决农民工城镇住房问题。而当前多数农民工在劳动密集型行业就业，这些行业利润空间较小，成本传导能力普遍较弱，难以承担劳动力成本持续上涨的压力。由于低收入和不稳定工作，目前农民工在务工地自购房的比重仅为 0.8%左右，考虑到商品房的高房价，以及保障性住房投融资体制约束，未来解决农民工城镇住房需求仍有较大难度。**第四**，城乡公共服务一体化将带来巨大的财政压力。从前 10 年经验来看，我国每个农民工“市民化”平均成本约为 10 万元左右，即使按每年实现 1000-1500 万农民工市民化的低速度来看，未来每年约需要投入 1-1.5 万亿元，这将形成巨大的财政压力。

（五）中国农业现代化推进面临多重障碍

城镇化和农业现代化相互影响，相辅相成，存在自我循环演进又良性互动的关系：城镇化是农业人口转化为非农业人口、乡村生活生产方式转化为城镇生活生产方式的过程；农业现代化则是城镇化的重要基础和保障，只有通过农业生产关系的再变革，农业生产方式的再创新，才能提高农业耕种的效率，为城镇化的推进持续释放劳动力。因此，在十八大报告中，中央明确提出了“统筹城乡、四化同步”的战略思想¹¹，要求加速推进农业规模经营和农业现代化。但是，我国农业现代化推进还面临多种障碍：农村基本上还处于家庭土地承包的分散经营状态，是世界上农户土地经营规模最小的国家之一¹²；交通等基础设施薄弱，农田水利设施落后，劳动生产率低下；年青劳动力大量外流，农民利益诉求多元；涉农金融机构在农村地区配置明显不足，农民融资成本偏高与现代农业收益偏低不匹配等等。虽然当前我国耕地流转面积已经达到 21.5%¹³，规模经营比例有所上升，但是上述多重障碍和人多地少的基本国情，决定了我们不可能走北美等发达

¹¹十八大报告中指出要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步实现。

¹²截至 2011 年，我国约有 2.2 亿个农户，户均土地经营不到 0.6 公顷，仅相当于日本和韩国的 1/3，欧盟的 1/40，美国的 1/400。

¹³截至 2012 年末，据农业部初步统计，全国家庭承包经营耕地流转面积已达 2.7 亿亩，占家庭承包耕地（合同）总面积的 21.5%。



国家以大规模农场为特征的农业现代化道路，农村规模化生产和小农经营并存的格局仍将较长时间存在。

综上，我们认为不可过高估计未来中国城镇化对经济的拉动作用。与前 30 年相比，城镇化将由加速推进转为减速推进，农村劳动力的快速转移阶段也将一去不复返；从发展模式看，城镇化低成本快速扩张模式不可持续，未来将向内涵效益型增长转变；从改革约束看，农民工向市民化转变面临多重障碍；从配套措施看，在中国的国情下推进农业现代化也面临诸多困难。总体来看，后阶段城镇化所要解决的根本任务已超越纯经济性质。未来中国的城镇化，应该是统筹城乡经济社会发展的城镇化，是改变“三农”弱势状态的城镇化，而不是又一次以牺牲农民利益尤其是土地权益为代价的城镇化。这一根本任务，已超越了单纯的经济性质，其社会性质甚至政治性质越来越突出。我们认为，只有土地制度和户籍制度这两大政策变量取得突破性变革，建立城乡资源要素平等交换机制，有效消除城乡差距不断扩大的问题，城镇化对中国经济的拉动作用才能得到更加充分的发挥。