



宏观研究

新型城镇化：以人为本与城市群的胜利

2020 年 05 月 14 日

投资要点

分析师：李奇霖

执业编号：S0300517030002

电话：010-66235770

邮箱：liqilin@y kzq.com

分析师：张德礼

执业编号：S0300518110001

电话：010-66235780

邮箱：zhangdeli@y kzq.com

近期报告

《评 3 月进出口数据：贸易余额可能再度转负》2020-04-14

《关注外需收缩》2020-04-17

《需求不足是经济问题的核心》2020-04-30

《民粹主义兴起和逆全球化》2020-05-07

《通缩趋势已经明确》2020-05-12

新型城镇化：以人为本与城市群的胜利

新中国成立至今，从 1949-1978 年的低速城镇化，到 1978-1993 年的农村城镇化，再到 1994-2013 年间的土地城镇化、人口半城镇化，城镇化道路漫长而曲折。

某种意义上而言，1994-2013 年间的城镇化主导力量是政府。需要处理两个关键问题，一是如何协调城乡关系，二是如何协调大中小城市、小城镇之间的关系。政府有两个主要政策工具，一是土地制度，二是户籍制度，这两者影响了土地、劳动力两类要素在城乡之间、大中小城市之间的流向和配置。

从城乡关系来看，“以乡补城”色彩浓重。在制度设计上，放松对土地、劳动力等要素流向城市的束缚，却对农村人口市民化加以限制，使得城市得以低成本地发展和扩张。但这带来了耕地资源浪费、城市建设粗放、内需不足、社会矛盾加剧等问题。

从城市间关系来看，政策主要是限制大城市人口扩张，积极发展中小城市和小城镇。但受经济规律支配，在现实中依旧是“人往高处走”，人口向大城市聚集是大势所趋。人口流向大城市，但是土地供给却主要朝着中小城市配置，这就造成了不同城市之间的人口、土地资源的错配。

2014 年以来，城镇化战略转变为“以人为本”的新型城镇化。一方面突出“以人为本”，力求弥合土地城镇化和人口城镇化之间的落差。另一方面以城市群建设为核心，带动大中小城市和小城镇协调发展。

随着城镇化战略转变，配套政策也随之调整。户籍政策方面，加大非户籍人口在城市落户推进力度，同时推动城市常住人口享有平等的基本公共服务，土地制度方面，推进农地改革、下放审批权、促进土地要素的跨区域调配。

这些配套政策的调整，背后更深层次的逻辑是“政府干预”让位于“市场配置”，有利于调整城乡关系，改善固有的城镇化弊病。而放开对要素的制度性限制，也更有利于资源加速向城市群聚集。

城市群是城镇化发展到一定阶段的必然产物，也是符合城镇化规律的区域发展模式。粤港澳大湾区、京津冀、长三角作为中国最发达的城市群以及经济效率最高的区域，在人口、产业、资本等方面有非常强的集聚能力，是撬动中国经济的重要增长极，未来还需要进一步加大政策资源向这些城市群的倾斜。

风险提示：政策力度不及预期



目 录

一、新中国城镇化的三个阶段.....	4
(一) 1949-1978：低速城镇化.....	4
(二) 1978-1993：农村城镇化.....	5
(三) 1994-2013：土地城镇化和人口加速流动.....	7
二、中国城镇化存在的问题.....	12
(一) 过往城镇化战略的总结.....	12
(二) 过往城镇化模式存在的问题.....	13
1、耕地资源的减少与浪费.....	13
2、城市土地利用效率低下.....	15
3、市民化进程滞后.....	16
4、大中小城市资源错配.....	20
三、2014 年至今：“以人为本”的新型城镇化.....	22
(一) 城镇化战略的转变.....	23
(二) 配套政策的调整.....	23
(三) 未来之路：城市群的胜利.....	28

图表目录

图表 1：20 世纪 60 年代初到改革开放前，中国城镇化基本停滞.....	5
图表 2：大量的“乡”转化为“镇”.....	6
图表 3：1982-1987 年间的人口流动以“乡→镇”为主.....	7
图表 4：土地财政下的城市面积快速扩张.....	8
图表 5：1994 年后乡镇企业走向没落.....	9
图表 6：1995-2010 年大城市人口所占比例提升，小城市降低.....	10
图表 7：截至 2010 年的中国各省农村户籍人口迁出情况（10%样本数值）.....	10
图表 8：2011 年全国、东中西部中流向各类地区的外迁农民工数量占比.....	12
图表 9：土地城镇化、人口半城镇化与“以乡补城”模式.....	13
图表 10：2000-2010 各省市耕地转出大于转入，且转出方式主要为城镇建设占用.....	14
图表 11：各区域的国家级经济技术开发区的经济效率对比.....	15
图表 12：2013 年各地城投债发行量和新城规划面积具有明显的正相关关系.....	16
图表 13：户籍人口城镇化与常住人口城镇化的差距正在拉大.....	17
图表 14：2010 年后中国总抚养比迎来拐点，老龄人口占比加速提升.....	17
图表 15：农民工平均年龄上升，农民工工资快速提升.....	18
图表 16：外出农民工参加社会保障的比例较低.....	19
图表 17：2007 年农民工的消费水平明显弱于城镇居民.....	19
图表 18：2006-2013 年各类型城市建成区面积增量占比与城区人口增量占比对比.....	21
图表 19：2015 年中国高峰拥堵延时指数排名中，北上广深榜上有名.....	22
图表 20：2018 年和 2019 年城镇化建设重点任务中关于落户限制的政策对比.....	24
图表 21：北京居住证能够享受到的权益待遇虽不如北京户口，但好于暂住证.....	24



图表 22：中国土地类型图解	25
图表 23：新旧土地管理法对比	26
图表 24：审批权下放前后的各类型土地变更审批机构对比	27
图表 25：中国人口超过 100 万的城市群人口占总人口比重远不及美日韩	29
图表 26：2016 年京津冀、长三角、珠三角的人均 GDP、地均 GDP 远高于全国	30
图表 27：2000-2018 年间珠三角、京津冀、长三角常住人口增长快于其他地区	30
图表 28：2010-2016 年间东部地区是人力资本净流入的主要地区	31
图表 29：2018 年长三角、珠三角、京津冀规上工业企业资产和营收占比较高	33
图表 30：长三角、珠三角、京津冀 A 股上市公司数量较多	33
图表 31：长三角、珠三角、京津冀高新技术企业数量较多	34
图表 32：江苏、北京、广东、浙江等省市的外商直接投资额更高	34
图表 33：三大城市群金融机构分布密集	35
图表 34：京津冀、长三角、珠三角的风投数量较多，风投金额较大	35



新中国以来的城镇化进程漫长而曲折，既有独到经验，也走了不少弯路。政府作为中国城镇化的主导力量，利用户籍制度、土地制度等政策工具干预要素流动，力图更好地处理城乡关系和城镇间关系，但在城镇化得以快速推进的同时，质量不高、和要素流动不匹配等问题日益严峻。

近年来中国城镇化的方向有所调整，坚持走“以人为本”的新型城镇化道路，这将使得城镇化呈现更高的质量。而且随着配套改革制度的出台，政府干预将进一步让位于市场规律，让要素在经济规律下得以更自由、更高效地配置，在这一趋势下，要素或将加快向城市群集聚，带动城市群走上更加繁荣之路。

一、新中国城镇化的三个阶段

（一）1949-1978：低速城镇化

改革开放前，新中国的城镇化进程非常缓慢，1949年-1978年间城镇化率从10.6%上升至17.9%，在近三十年的时间里总共仅提升了7个百分点左右。从节奏上看，前十年缓慢上升，后二十年甚至出现了下降。

这一时期城镇化进展缓慢的原因有三个：一是户籍制度对人口流动的制约，这是最主要的原因；二是受制于落后的工业化水平，城市对农村人口的吸纳能力有限；三是政治因素的扰动。

从户籍制度来看，1949年到1958年间，新中国的户籍管理制度并未对公民的自由迁徙提出实质性约束，因此大量的农村人口涌向城镇，导致了城镇粮食供给困难、农村劳动力缺失等严重问题。

1958年，《中华人民共和国户口登记条例》出台，标志着城乡统一户籍制度正式确立。一方面，在“户粮挂钩”的体制下，粮食按计划销售，未获得城镇户口的居民无法获得粮食供应，使得农村人口不敢贸然进城。另一方面，在严格的户籍管理制度下，农村户口向城市的迁移受限颇多（例如1962年公安部提出“要严格控制农村人口迁入城市”）。因此，20世纪60年代后的城镇化基本陷入停滞状态。

再从城市工业化水平来看。建国初期我国东北、华北部分能源型城市发展较快，“一五”计划（1953-1957）期间，武汉、太原等一批新兴工业城市力量也在壮大，这吸纳了大量农村劳动力转移至城市工业部门，此时的城镇化也主要围绕这些重工业城市展开。此后1958年-1960年“大跃进”，“全民大炼钢铁”等运动使得这一时期城镇化率出现了一次小跃升。

但建国初期工业化水平偏低，对农村劳动力的吸纳程度有限，城市粮食供给也难以匹配人口流入。1958年苏联停止对中国工业化援助，加上三年自然灾害，20世纪60年代中国国民经济和工业化进程严重受挫，对城市发展造成了较大影响。

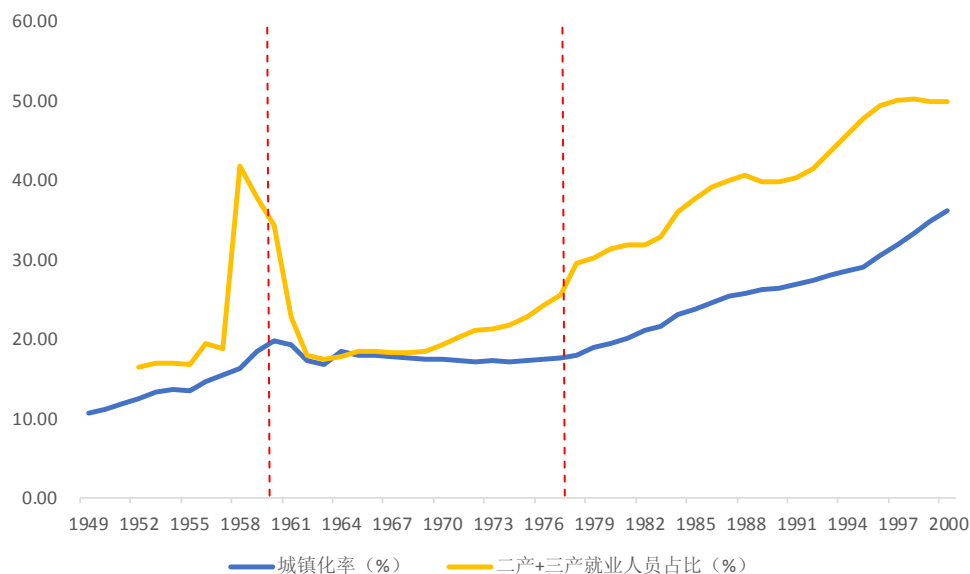
最后从政治因素来看。1964年后为了保护国防安全，开展了“三线建设”，工业布局逐渐分散，大量工业设施迁往中西部地区，大城市发展停滞。此后10余年的时间里，城市工业基本陷入瘫痪状态，大批知识分子上山下乡和干部下放，中国城镇化进程反而出现了倒退。

根据城镇化率，可以将改革开放前的中国城镇化分为两个阶段：一是20世纪50年代的城镇化率以年均0.78个百分点的速率稳步提升；二是20世纪60、70年代中国的城镇化速度明显放缓，甚至呈现缓慢下降态势。和第二阶段对应的是落后的工业和服务业发展水平，非农就业人口比例基本稳定在20%左右的低位水平。因此，总



体上来看，改革开放前中国仍然属于比较典型的乡土社会。

图表1：20 世纪 60 年代初到改革开放前，中国城镇化基本停滞



资料来源：国家统计局、粤开证券研究院

(二) 1978-1993：农村城镇化

1978 年改革开放后，政府对原有政策进行了一系列调整。

首先进行的是农村联产承包责任制改革。此举一方面取代了之前实行了 20 年的农村人民公社体制，使得农村剩余劳动力得以自由流动；另一方面，农业体制改革调动了广大农民的生产积极性，粮食产量得以大幅提升，生产力解放后农业过剩劳动力的问题逐渐暴露。

但在改革开放初期，出于对有限的城市就业岗位、住房等方面的考量，政府对农村人口进入城市仍然维持了较为严格的限制。例如 1978 年公安部要求“每年批准从农村迁入市镇和转为非农业人口的职工及其家属人数不得超过非农业人口数的 1.5%”。1981 年底国务院也专门发布通知要求严格控制从农村招工，并要求认真清理企事业单位使用的农村劳动力。

虽然 1980 年后政策在不迁移户口的人口流动方面有所放松，但农村人口进城仍然存在“需得到许可且要持证经营”等诸多条件。农村劳动力逐渐过剩，但是进城的道路又困难重重，这就使得部分过剩劳动力开始在本地开展非农业活动。

与此同时，随着技术进步以及交通条件改善，城市现代工业的一些要素开始转移到了农村，比如城市淘汰的二手设备、退休的国企技术人员，这为改革开放后农村工业化提供了初始动力。庞大的农村人口也为那些价格低廉但品质较差的工业产品提供了广阔的消费市场。

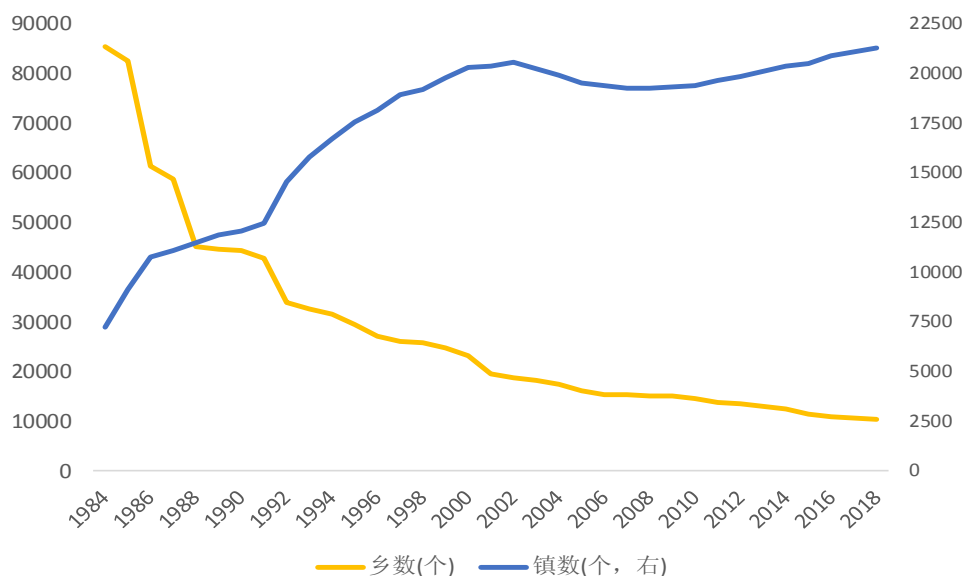
因此，20 世纪 80 年代乡镇企业大规模涌现，乡镇企业数从 1980 年的 142 万家，快速扩张到 1990 年的 1850 万家。随着乡镇企业崛起，农村人口“离土不离乡，进厂不进城”、“亦农亦工”的现象非常明显，部分地区如珠三角、苏南地区的乡镇经济开始崛起。



农村工业化趋势下，部分农村的非农活动愈发活跃，产业也逐渐聚集，因此产生了所谓的“农村城镇化”现象，即许多农村升级成为了小城镇。1984年，国家试行新的市镇建制标准，规定县级地方政府所在地以及乡政府驻地非农业人口超过两千人，或全乡总人口超过两万人，乡政府驻地非农业人口占比超过10%的都可实行撤乡建镇，实行镇管村的体制。

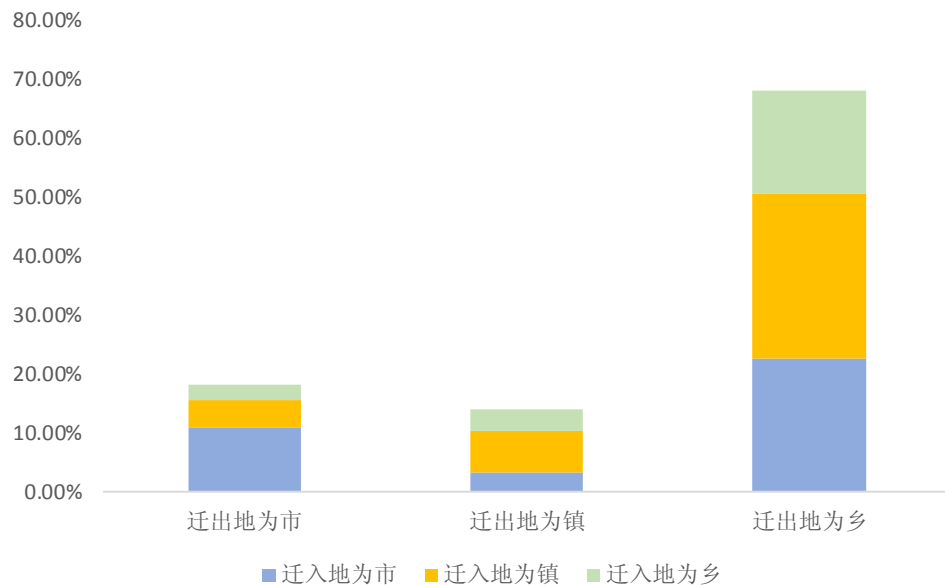
1984年，中国的“乡”数量共有85290个，而到了1995年仅剩下29502个，“镇”的数量则从7186个增长至17532个。相较之下，“市”和“县”的数量变化较小。不过2000年后，“镇”数量的增长就明显放缓了。

图表2：大量的“乡”转化为“镇”



资料来源：国家统计局、粤开证券研究院

从1987年的1%人口抽样调查中披露的人口流动数据，可以看出这个时期的城镇化特征以农村人口向小城镇转移为主。1982-1987年间的流动人口主要是农村人口（乡）流动（占比约为68%），而“乡”的迁出人口中，最多的去向是“镇”（占比41%），其次是“市”（占比33%），最后是其他“乡”（26%）。


图表3：1982-1987 年间的人口流动以“乡→镇”为主


资料来源：《中国 1987 年 1%人口抽样调查资料》、粤开证券研究院（注：此处统计的为 1982-1987 五年间的跨市、镇、乡且离开常住地半年的流动人口）

在农村工业化以一种超预期的形势快速发展时，学界也对以小城镇为主的城市化道路颇为认可。上世纪 80 年代初到 90 年代中期，学界的主流论调为支持小城镇论，即认为应当积极发展小城镇，走适合中国国情、具有特色的社会主义城镇化道路，比如著名学者费孝通在 1983 年“江苏省小城镇研究讨论会”上便主张中国要走小城镇模式。

小城镇介于城市和农村之间，是中国城乡关系的纽带。一方面，小城镇有效地解决了农村闲置资本以及剩余劳动力问题，促进了当地经济发展。另一方面，这种形式的城市化并未给地方政府带来较大的社会成本和福利负担，因此成为了两全其美的选择。

这种改革开放后以小城镇为主的独特城市化模式，也是国外舶来的“城市化”概念在中国经常被称为“城镇化”的主要原因。

这种模式在实践中快速推进后，户籍制度改革和顶层设计也开始自上而下地予以响应。1984 年“自理口粮”户口政策实施，在城乡户籍制度的约束下，率先打开了一道口子，允许部分农村人口通过“自理口粮”户口的形式成为小城镇的“准城镇居民”。“七五计划”（1985-1990）和“八五计划”（1990-1995）中，均提出要“坚决防止大城市过度膨胀，重点发展中小城市和城镇”。

（三）1994-2013：土地城镇化和人口加速流动

1994 年后，中国的城镇化出现了新特征。一方面，“土地城镇化”现象越来越突出；另一方面，流向大中城市人口以及跨省流动的人口规模不断扩大。

首先是土地城镇化现象，这一现象与土地财政密不可分。1994 年分税制改革后，地方政府财权大幅上收中央，但是支出责任反而在不断增加。在紧张的财政压力下，地方政府必须寻找其他的财政收入渠道——而土地出让金就是极佳的财源之一。

1988 年，我国正式确立了土地有偿使用制度，这为地方政府征用农村土地以及



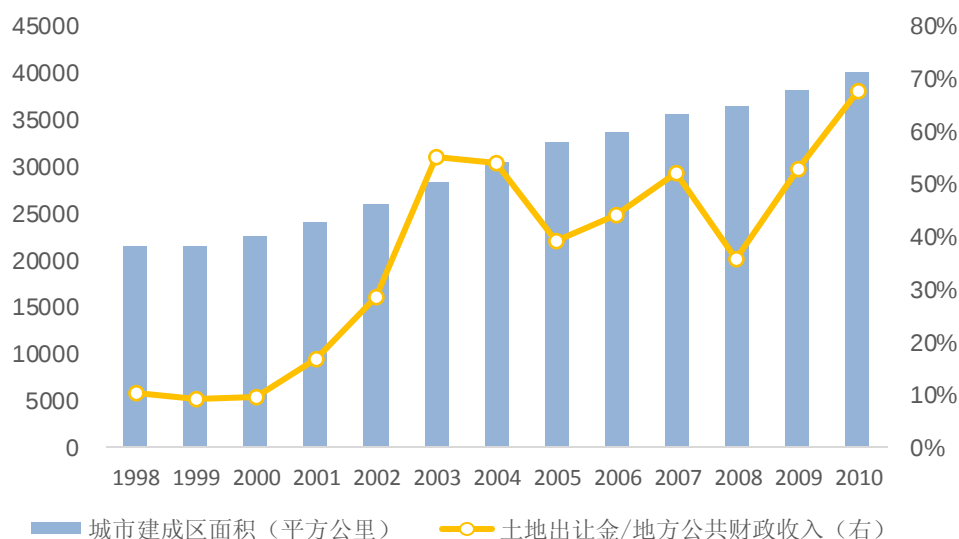
进行土地的开发与出让创造了条件。1996 年第一家土地储备机构（主要业务为“征购、储备、供地”）在上海成立，而后 2002 年“土地招拍挂”制度建立，使得土地一级市场和二级市场逐步发展，并规范、完善起来。

而自土地有偿使用制度建立后，地方政府实际上牢牢垄断了土地一级市场，并可以通过在二级市场出让土地，获得巨额的土地出让金，进而补充财政收入。随着各地土地出让金的持续攀升，土地出让金与地方公共财政收入的比例，从 2000 年的 9% 大幅上升到 2010 年的 68%。

在这种高度依赖“以地养财”的模式下，地方政府通常会选择低价征用农村土地，然后再以高价出让。地方政府获取土地的方式一般有两种，第一种是盘活存量城市土地，例如拆迁旧城区、棚户区改造等，交易费用相对较高。另一种则是通过征收郊区或农村的集体土地，在原有土地制度下，是按照被征收土地的原用途给予补偿，征收土地的成本交易费用相对较低。因此在实际操作中，地方政府更倾向于第二种方式。

在这种情况下，容易造成城市土地无节制地扩张，土地城镇化的特征非常突出。在 21 世纪初期的城市建设热潮下，2000-2010 年城市建成区面积从 2.24 万平方公里增长到 4.01 万平方公里，相当于在短短 10 年间，将过往几百年形成的城市土地规模扩张了接近一倍，远快于该时期城镇人口的增长速度。

图表4：土地财政下的城市面积快速扩张



资料来源：《中国国土资源年鉴》、国家统计局、粤开证券研究院

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_5188

