Source: *Lianhe Zaobao,* p21
Date: 7 March 2017

郑永年专栏

中国大城市化的陷阱

改革开放以来，中国的城市化取得了巨大的成就。在30多年的时间里，城市化率从改革开放初期的38%达到现在的56%左右。如果以经济合作与发展组织（OECD）国家城市化的70%水平来计算，中国离高度城市化水平也只有14个百分点了。

也就是说，中国用了30年左右的时间，走完了西方100多年的历程。但是，从总体上看，中国的城市化既强劲又脆弱，城市扩张很快，但质量低下，不仅过程充满了风险，城市现状也充满着巨大的不确定性。

也正因为这样，这些年来，越来越多人对国家的城市化现状产生了诸多忧虑和焦虑。中共十八大前后，城市化曾经被界定为中国经济可持续发展的其中一大来源，有关部门曾就城市化提出了诸多政策建议。无论是政府还是民间，人们对城市化本身和城市化对经济发展的拉动作用抱有巨大的期望。不过，城市化已经逐渐在政府的议程中消失了，城市化的动力似乎已经不再。为什么？

中国城市化的动力为何不再

要回答这个问题，首先需要看看原来城市化的思路和城市化方式产生了什么样的结果，简单地说，今天的政策调整是对原来政策的一种反应。如果原来的政策不能为继了，那么就要进行政策调整。至少可以从如下几个方面来检验原来的城市化所产生的问题。

第一、主导原来城市化的主要是GDP主义，即单纯的经济增长。投资、贸易和消费长期以来是中国经济增长的三驾马车。城市化不仅创造了巨大的投资空间，而且也带动了其他消费和贸易两个领域。在GDP主义的指导下，在各级官员那里，城市化就变成了简单的盖房子和造城市。城市化的动力和地方政府的财政收入来源有关，因为房地产是地方政府主要的收入来源。因此，各级官员大力推动城市化，很快导致了产能过剩，甚至在不少地方出现了“鬼城”现象。房地产领域的产能过剩到今天为止仍然是最严重的。

第二、城市化过程中的安全等因素经常被忽视，导致城市越做越大，也越来越不安全，不断暴露出城市的无比脆弱性来，包括天津的大爆炸、深圳的山体滑坡、雨季洪水泛滥、危楼等等，更不用说是导致民怨沸腾的雾霾现象了。

第三、户口制度改革没有跟上，造成了城市的乡村化。在今天的56%的城市人口中，持有城市户口的人口只有40%左右，表明还有10多个百分点的城市人口是农民工或者农民。尽管他们长期在城市工作和生活，其二代也已经成长起来，但他们还没有被整合进城市。几乎在所有的大城市中都存在着“城中村”和城市农民的现象。

所谓的“城中村”就是城市在快速过度扩张过程中，把原来的农村“包围”在城市之中了，而之后又没有解决所产生的现象。尽管经过多年的努力，“城中村”的状况有所改善，但本质上“城中村”还是保留着农村生活方式，在就业、生活、安全等等方面存在着巨大的隐患。

第四、城市规划往往变成市长规划。一般来说，中国的城市都有城市规划。但现实中，中国的城市是最缺少城市规划的，或者城市化根本很难根据城市规划来进行，往往处于一种无政府状态。这主要是因为中国城市的官僚性质，城市规划演变成市长规划。“一个市长、一个规划”的情况到处存在，并且上下任市长之间没有任何连续性，往往是下一个市长要不修正上一个市长的规划，或者完全搁置而重来。更为严重的是，每一任市长的首要考量往往是GDP增长，而非城市规划意义上的城市化。

所以，城市的一些基础设施建了拆，拆了建，结果所谓的GDP上去了，城市搞得越来越糟糕。更为严重的是，在一些城市，拆和建的过程中包含了巨大的工程腐败，因为很多市长必须通过搞市政工程才能找到腐败的机会。

第五，城市的行政化和官僚化导致专业人才的缺失。在世界范围内，只有中国的城市是有行政级别的，中国有首都、直辖市、省级（会）城市、半省级城市、地区级城市、县级城市、乡镇等等。而且，在一个城市内部又分成多级政府行政级别，基本上都是三级政府、四级管理。

新加坡500多万人口，但只有一级政府，即使算上市镇理事会，充其量一级半政府；但人口不到200万甚至更少的中国城市则是三级政府、四级管理。而且，城市内部几乎大部分组织包括学校、医院、国有企业等都有行政级别。这种高度官僚化的城市制度，导致城市专业主义的低度化，因为专业主义和官僚主义经常处于直接的对立状态。

一个城市的文明有待于专业主义的充分发挥，但中国的专业主义（例如城市规划）必须屈服于官僚主义（市长规划）。中国的城市即使硬件建设不错了，但软件（城市管理）远远跟不上，最主要原因就是专业主义没有多少生存空间。

除这些问题之外，还有几个重要的现象或者不言自明的政策议程一直不仅被忽视，仍在流行，主导着今天中国的城市化。这些现象不仅在阻碍城市化向深度发展，而且甚至在促成城市化走上错误的方向。

还没有停止的大城市化现象

在种种现象中，最主要的就是大城市化。大城市化又包括两种趋向，一是单个城市的趋大化，二是大城市群的建设。城市趋大化已经造成了中国的超大城市，即一线城市，北京、上海、广州和深圳等人口已经超过了2000万，并且还没有停止的迹象，仍在继续增大。如果不做城市体制改革，这些超大城市还会继续增大，直至最后大危机的爆发。

如果超大城市是失去控制能力造成的，那么特大城市群建设则是有关部门主动规划的，已经规划包括京津冀、长三角、珠三角等十大城市群，并把十大城市群视为是中国城市化的主体形态。我们把这两方面合称为“大城市化”。

大城市化带来怎样的结果呢？首先要考量的是其所能带来的正面积极的结果，因为这是城市化规划部门的理性之所在。这里最主要的是大城市化所能带来的经济发展和GDP增长。从经济学意义上，城市化可以带来GDP和经济效益，这很容易理解。GDP就是经济活动交易，交易越多，GDP就越高。因此，城市的GDP必然远远高于农村，因为农村家庭基本上是一个自足的单元，但城市居民必须通过经济交易才能进行正常生活。

城市越大，交易量就越多，GDP就越高。同时，无论是单个城市还是城市群的建设，从工程学意义上来说，也变得可以。无论是城市内部的交通还是城市之间的互联互通（城市群）技术上不难解决。这一过程也创造经济活动。

问题在于，这种城市化考量仅仅只是经济学和工程学的考量，而较少甚至完全忽视了社会、政治和环保等方面的考量。在缺少对社会、政治和环保等因素的考量下进行的大城市化，最终必然会导致巨大的灾难。这种灾难性现在没有人可以计算出来，也没有人可以预测，但最终还是会出现。

第一，优质资源高度集中在大城市，拖累了国家区域经济的均衡和可持续发展。即使在改革开放之前，优质资源也是集中在这些大城市的。多年来，人们希望通过扩大内需来实现可持续的经济发展，但在优质资源集中在几个大城市的情况下，内需社会很难再全国范围内建立起来。如同社会群体，中国的城市也呈现出强者愈强、富者愈富、弱者愈弱、穷者越穷的局面。这个局面不改变，国家的发展必然是畸形的。

第二，如果城市结构因素不变，其他方面的社会变革和改革会变得很困难，甚至不可能。今天，中国在医疗、教育、公共住房等方面的改革都遇到了瓶颈，因为改革都过于侧重这些领域的微观面，而忽视了城市结构问题。例如，如果只有北京拥有中国最好的医院和学校（从幼儿园到大学），全国各地的人群还是会蜂拥而至，不管怎么样的政策都难于阻挡人群流入北京，也难以把已经进入城市的人口驱离。只有把优质资源分散化之后，这种情况才能得到彻底的改变。

第三，大城市化产生巨大的负面社会政治效应。一些大城市越来越富裕，而越来越多的城市则出现贫穷化的趋势。在很大程度上说，现在已经俨然形成了“农村包围城市、小城镇包围大城市”之势。如果中小城市继续被忽视，那么它们必然成为中国民粹主义的基地。西方现在所盛行的民粹主义并非来自大城市，而是来自中小城市，尤其是城镇，因为中小城市和城镇一直被忽视。

再者，城市越大，执政党、政府和社会、人民的不信任感就越深层。社会对政府的信任来自政府所能提供的0公共服务。提供公共服务需要城市规模，城市过小，公共服务就很难提供。但是如果城市过大，政府更难提供有效的公共服务。这些年来，中国很多城市出现反PX和建立垃圾处理工厂的社会运动。实际上，中国大多城市被垃圾所包围，并且已经到了很危险的程度，建设垃圾处理工厂是当务之急。但因为社会不信任政府，政府很难作为。这样下去，城市肯定会发生生态危机的。

第四，更为严峻的是，就国际政治来说，城市过大往往对国家造成不安全。对国际环境的变化，人们必须具有现实主义的思考。尽管今天和平是大趋势，但很难排除战争的可能性。现代战争对城市的摧毁能力越来越强。毛泽东时代搞“三线计划”就是为了战备。当时政府把工业能力分散到地方，尤其是内地。毛泽东想把中国的各个地方建设成能够“自给自足”的单元，以防战争的爆发。现在的形势不同了，但并不是说城市化不需要考虑战争状态了。

很简单，美国如果华盛顿特区、纽约和洛杉矶等城市被轰炸掉，美国的整个体系不会有什么大问题。但如果北京、上海、广州和深圳这些一线城市被炸掉，那么整个国家就要完蛋。同样，日本的东京一完蛋，整个国家就完蛋；韩国的首尔一完蛋，整个国家就完蛋。这是资源高度集中的劣势与缺陷。在变幻莫测的国际环境中，中国的城市化必须考虑到国家安全问题，否则就会铸成大错。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点

Source: Lianhe Zaobao © Singapore Press Holdings Ltd. Permission required for reproduction.