

城镇化中的政策选择与产业发展

王大刚

今年温家宝总理的《政府工作报告》中提出了加快推进城镇化。2011年末，我国大陆城镇人口比重已经达到51.27%并超过农村人口。中国是近30年来城镇化率增速最快的国家之一。观察其他国家已有的城镇化经验，将为我们城镇化进程中未来政策设计以及产业发展提供借鉴。

从世界经验看，工业化是带动城镇化的动力，工业化的推进使产业结构工业比重上升，农业人口城市聚集。亚当·斯密等经济学家很早就从分工深化和市场规模的良性互动解释了经济进步。历史上工业发达国家的经济增长率与工业部门产出规模正相关，交易成本经济学认为，分工深化不同和生产链条延伸造成工农业部门之间发展速度的差异，工业化是早期城镇化的动力。

美国早期的工业化始于新英格兰的原因就是由于土地造成的分工差异，但之后的1947年到1987年中西部在全国制造业中的比重由30%下降到22.1%。美国城镇化经历了一个从聚集到分散的过程。交通和新技术尤其是汽车工业发展实际上对城镇化的这种转变起到了关

键作用。随着制造业、服务业持续大规模地向城市集中，同时也带来了“城市病”问题，这种情况下，美国各级政府采取了推动城市化扩散的公共政策，尤其在交通方面由过去的间接扶持转到大规模介入，出台例如1956年《联邦援助公路法》等等法规措施，到1995年美国拥有的1300万英里的公路与街道已经由高速公路从城市辐射深入了乡村腹地。尽管1980年代，美国城市经历了“再城市化”的复兴，但1990年代之后的分散化即所谓的郊区化或“逆城市化”浪潮势不可挡，最终追求达到城市与郊区间人口与产业布局的均衡。美国这种由聚集到分散的城镇化过程映射了其特定的产业发展路径，从早期的制造业服务业到大规模的基础设施和交通投资，汽车工业以及随着分散带来的商区分散影响的服务业例如零售业等。从早期的工业化促进城镇化到逐渐发展后城镇化的进程影响到经济 and 产业结构的演变。

如果从人口流动特征看城镇化英国则更早。英国18世纪下半期出现了劳动力最大规模的流动，工业革命后的19世纪中叶，英国的农业人口就已经降到总人口的25%。英国城镇化中最明显的是通过法律取消了对人口流动的限制，制约制度因素消除后，大大

促进了劳动力的转移和英国的城镇化进程。英国在城镇化过程中早期政府是不作为的自然进化过程，其间出现了大量耕地占用以及严重的城市化病问题。

亚洲的日本城镇化发展也是工业化迅速发展过程。明治维新前日本城市的人口不足10%，1955年日本城市人口56.1%超过农村。日本1980年城镇化率为76.2%。到20世纪90年代，日本的城乡差别弱化，2000年日本城镇化水平达到78.5%，速度放缓。日本岛国独特的地理位置实质上决定了城镇化的基本特征，城镇化体现了大都市圈现象，这些不完全是按照日本政策的构想形成的，但日本在产业机构调整中也主动提出了产业扶持政策。扶持对象称战略重点产业，并于20世纪60年代中期明确提出了理论化、系统化的战略重点产业选择标准，即“国际比较需求增长率标准”和“比较技术进步率标”。

韩国在20世纪60年代初到80年代末期间是城镇化发展最迅速的阶段，人口城镇化水平从1960年的28.3%发展到1985年的74%。到2000年，韩国城镇化水平达到82%。韩国的产业结构调整与城镇化是同步进行的。韩国在城市特别是大城市集聚现象非常突出。韩国政府奉行“工业为主、大企业为主、大城市为主”的政策，主要依托既有城市来集中布局本国工业。在产业发展方面，韩国在1953-1961年以恢复经济和发展消费品进口替代工业为中心；1962-1971年以轻纺工业出口导向战略为中心；70年代则推行以重化工业战略为中心；80年代以来以实现技术立国和经济稳定增长战略为中心。城镇化的同时也是韩国产业结构调整载体，通过这个载体，韩国不但调整了经济发展方向，也创造和激活了庞大的内需。此外值得一提的是，韩国也曾经历了10年之久的新

农村运动，提出推动农村基础建设，改善居住条件和推广技术；鼓励发展农产品加工业、特产农业和畜牧业，积极推动农村保险业的发展。

我们观察国外城镇化的进程，尽管各个国家拥有的自然禀赋、经济历史时期和政策选择不同，但作为城市发展本身而言，都会对社会基础设施、市政设施、房地产、汽车等行业有巨大需求，并对诸如钢材、水泥、能源、交通、运输等形成巨大压力，从而拉动产业链发展。而且城镇化水平提高也最终会推动三大产业中第三产业的迅速发展和产业结构排序变化。各个国家城市化进程中产业发展也表现出了强烈的政策选择路径依赖。

中国的城镇化实际也有很多共性特征，例如也离不开土地和人口变化，只是近年中国城镇化更突出地表现出政府主导下的土地城镇化，尤其在1998年以后，土地制度成为支持和推动城镇化的决定性因素。当前中国经济面临结构调整，我们在政策设计和产业发展方面可以借鉴国外城镇化的历史经验。城镇化是中国内需最大的潜力所在”，根据韩国的经验，产业结构调整以城镇化为载体，在推进中就要注意培育新兴服务业以优化产业结构，这才有利于促进经济持续增长和扩大内需。我们可能还没有发展到美国由集聚到分散的阶段，但是要注意在推动工业化城镇化协调发展中的东西部差异因素。十二五规划我们提出了七大战略重点产业，我们在区域经产业布局时也要学习日本，在产业选择标准方面应该有理论化、系统化的考虑。当然还有我们的人口流动以及户籍改革很多问题，相信都会在未来认真借鉴深入思考的基础上，对于城镇化过程中的政策和产业发展决策做出合理的设计和安排。

焦点评论



赵乃育/漫画
孙勇/诗

汇率弹性又增强，央行出手有文章。博弈聚焦人民币，改革选择时间窗。国家利益要守护，贸易平衡亦考量。浮动管理权宜计，汇市放开是方向。

扩大浮动是汇率改革重要一步

余丰惠

中国人民银行日前发出通知，自2012年4月16日起，银行间即期外汇市场人民币兑美元交易价浮动幅度由千分之五扩大至百分之一，外汇指定银行为客户提供当日美元最高现汇卖出价与最低现汇买入价之差不得超过当日汇率中间价的幅度由1%扩大至2%。

这是从2005年7月21日以来人民币汇率第三次实质性改革步伐。2005年7月21日，中国开始实行浮动汇率制度并一次性将人民币对美元汇率升值2%；2007年5月，人民币兑美元交易价浮动幅度由此前的千分之三提高至现行的千分之五。而这次浮动幅度最大。从2005年7月21日开始，汇改七年来人民币对美元汇率升值幅度超过了30%。这七年来，伴随着汇率改革我国经济有苦有甜、有得有失。“甜和得”是人民币汇率迈出了市场化的实质性步伐，汇改使得我国经济结构调整的紧迫

性增大，汇改大大促进了我国经济转型。“苦和失”是我国长期依赖外向型经济拉动的出口这马车彻底停下来，一大批出口企业受人民币升值影响经营出现困难，一大批中小型出口企业破产倒闭。至今对中国经济影响仍在持续。出口这驾马车停下后，投资又不可持续，消费又难以接力，中国经济正在面临下行压力增大甚至出现滞胀的现象。

从去年下半年开始，人民币对美元汇率一改过去单边升值状况，开始出现双向波动。市场分析人士和众专家都认为，人民币汇率已经趋向供需均衡状态。随后，周小川行长表示了类似看法，温家宝总理在今年两会记者会上也明确谈到人民币汇率趋向均衡的话题。笔者曾经预测，人民币汇率由市场决定的因素将会加大，增大浮动幅度势在必行。人民币汇率接近均衡最大好处是对出口企业非常有利。

这次央行果断并较大幅度扩大人民币对美元浮动幅度使得人民币汇率向市

场化大大迈进了一步，是推进人民币汇率彻底市场化的实实在在举措，为最终实现人民币汇率自由浮动奠定了基础。扩大人民币汇率浮动幅度有利于推进人民币国际化。由于中国贸易占全球贸易比重不断提高，国际社会包括金砖国家在内对人民币国际化呼声很高，但是，人民币汇率仍处于有管制状态，何谈国际化呢？扩大人民币汇率浮动幅度有利于抑制国际短期资本进入炒作。人民币对美元浮动幅度扩大意味着市场决定价格因素增大，投机人民币汇率的风险当然也会增大。这使得国际热钱必须权衡风险，对进入中国市场将会更加谨慎。

当然，扩大人民币对美元汇率浮动幅度带来的影响也不能忽视。

首先，使得一些外向型企业汇率风险加大。外向型企业要加大风险管理，利用期货市场的套期保值功能锁定汇率，避免遭受汇率波动风险。其次，外汇指定银行管理外汇资产压力增加。可能使得银行持有的外汇资产隔日出现亏

空风险。银行必须加强对汇率市场走势的分析研判和掌控能力。再次，要防止国际短期资本大举外流。人民币对美元波动增大，国际短期资本风险增大，不排除中大大幅加速外流对中国造成一定冲击。外汇管理部门一定要加强监测，及时防范。其四，人民币汇率达到均衡状态后，可能使得通过外汇占款被动发行基础货币的压力消失，这将影响到市场基础货币投放的原有渠道。央行应该及时调整货币操作策略，适应新的基础货币投放规律，避免影响到经济发展。其五，也不排除人民币对美元扩大浮动幅度后，增强人民币升值空间，市场仍有相当多人士认为，人民币升值的趋势仍然没有根本改变。一定要防止人民币突发升值对中国出口企业构成更大压力。

总之，扩大人民币对美元汇率浮动幅度势在必行，对中国经济利远远大于弊。只要考虑缜密、应对及时，带来的负面影响也会很快消除。

■算法经济 | Li Bin's Column |

注册制下的中介机构及相关法律



李斌

在上期，我们讨论了股票发行注册制下的证券交易场所，现在我们来讨论一下各类证券公司发行。

股票发行一旦实行注册制，具有股票承销资格的证券公司将在市场上扮演引人瞩目的角色。企业不再去证监会排队了，排队的场所会不会又转移到证券公司呢？我认为这是很有可能的；证券公司的老总局时又将会成为利益输送的对象，新的利益链又会形成。由此可见，证券发行制度的改革其实是一个系统工程，它必然要求证券市场方方面面都要来一个根本性的变革。具体到证券公司方面来说，它必然要求监管机构不得限制证券承销服务的市场供应，也就是说，证券公司的设立必须在实质上是自由的。

需要说明的是，这绝不是说从事证券公募业务的券商的成立不需要任何条件，任何人都可以随意开设证券公司；而是说，设立证券公司的条件必须是公开的、明确的和有限的；任何申请者，只要符合这些条件，监管机关就应当立即予以颁发许可证，而不应当再“酌情处理”。“酌情处理”是一种极为巨大的、灰色的超级权力，它施加于市场的影响往往要比正式法律条文厉害得多，它意味着审查者可以对特定审批事项设置近乎无限的条件，并且不需要详细说明理由。长期以来，这一权力被非正式地授予政府行政部门。在这一惯例之下，政府官员仅凭自己或少数人的主观印象来调节市场供求关系。例如，官员们认为金融机构太多了，就会“收紧”审批步伐，只有一批老券商倒闭了以后，往往才会颁发一批新的牌照。可是，怎么判断目前的金融机构数量是多还是少呢？难道已有的金融机构就都应该存活下去吗？即使供求相对平衡，难道市场竞争过程就该因此而暂停吗？在这些糊涂的做法之下，监管机构无形之中就会成为劣质服务和高昂收费的保护伞。

在这些做法背后，我认为存在着一种可以称为“金融崇拜症”的思想意识。所谓“金融崇拜症”，是说把金融业看得“高于”其他行业，因而给予金融业以非常特殊的、显著不同于实业部门的地位和待遇。“金融国资委”的创意可以作为一种思想倾向的一个典型代表。金融业的确需要监管，可是，特别的监管似乎仍然不足以突出其“特殊性”，连金融业中的资产似乎也要“高于”其他行业了。这是对金融业的巨大误解，是导致过度监管的一个思想根源。这绝不是金融业的福音。

过度管制如何妨碍了金融业的成长壮大，我们可以以信用评级机构为例来进一步说明。在西方发达国家的金融市场中，信用评级机构扮演着举足轻重的角色。可是，我国的类似机构至今却几乎没有取得任何重要的发展，原因何在呢？原因显然在于市场缺少信用评级的需求。市场之所以缺少这样的需求，是因为政府几乎包办了一切。政府管制证券的供应，企业债券数量稀少，鲜有破产事件出现，谁会在乎它的评级呢？我们会意识到，类似穆迪、标准普尔、惠誉这样以发表意见来收取费用的民间机构，其实是在一个供应充分、甚至超额供应的买方市场背景下发展起来的；这时，由于叫卖的券种众多，加之破产事件时有发生，投资者对于证券的价值普遍抱持谨慎、怀疑甚至挑剔的态度，或者不知道买哪一个好，于是评级机构应运而生。因为

这种企业仅靠出卖意见来获取利润，必定有许多竞争者试图加入，而目前市场上幸存下来的评级公司，一定是在激烈的市场竞争中经过长期积累和演变才取得成功的。所以，越是这种成长缓慢的机构，越要早日置于市场之中进行锻炼，监管只能建立在市场开放的基础上，而不能以“民间金融业不成熟”为理由，反而代之以政府包办。这是一种极为缺乏远见的做法。试想一下，假如我国的证券市场自从成立之初就采用了注册制，那么包括评级公司、证券公司在内的各类证券中介服务机构的竞争力与服务水平以及整个市场的面貌，又将会是怎样的呢？这个道理对于其他金融业和实业的发展都是一样的。

迄今为止我们一直在强调放松政府监管。然而，算法式的经济观点绝不仅仅是在片面地附和市场化教旨主义。自由竞争应当与严厉峻法相互并存。证券发行由审批制向注册制的过渡，同样需要法律系统作出相应的调整。

证券发行的放开意味着国家不再为证券的质量提供背书，而是任由市场参与者自行解决问题，所以，法律系统就需要围绕这个思路来进行调整。首先需要做到的是，法律体系本身（无论立法还是司法环节）不要妨碍当事人自行解决纠纷，或者预先偏袒其中的一方。法院不要动辄就不受理案件，不要以缺乏某些具体规定为由而不进行判决。例如，发行人不能骗人，否则就要承担责任，赔偿损失，这是自古以来极为普通的常理和社会准则的具体运用，对此并不需要有具体法律规定。即使没有《证券法》，法院仍然应当可以受理相关诉讼。可是，在具体实践中，许多有关的案件却常常被法院拒绝受理，对法律的尊重变成了方方面面都要“无法可依”，似乎没有法律规定，我们就不会走路了。这显然是对司法权的不当限制，是一种错误的法治观念。此外，控辩双方的平等对抗必然要求允许实行集体诉讼制度。一方是企业（或其高管或大股东），另一方是众多的股民。不允许实行这一制度，实际上就是在为受害人提起诉讼设置障碍，因而实际上也就是在偏袒企业，鼓励其违法犯罪。反之，如果政府有关部门能够采取积极支持集体诉讼的态度，虽然案件的数量短期内可能会有所增加，但这一措施必将有力地促使企业诚信行事，使之蔚然成风，政府部门也就毋需总是徒劳无功地进行道德教育了，而欺诈行为以及欺诈案件的数量最终也将会下降。此等长期性的、极为良性的措施务必需要置于任何短期性政策之先，越早实行越好。

不当法律的另一个例子是《证券法》与《刑法》中关于欺诈上市的现行规定：采用欺诈手段达到上市目的的，对直接责任人员的罚款额在3—30万元之间，对企业的罚款额介于非法募集资金额的1%—5%之间，而相关的刑事责任则限于5年以内。在注册制之下，这种处罚显然是过于轻微了。例如，某企业隐瞒巨额债务并实现上市，结果导致募集资金被追索一空（因债权人善意第三方），假如发生了这样的情况，骗子们将会遭到怎样的惩罚呢？由于集体诉讼制的缺位，所有投资人想要拿回全部本金，将会难上加难。即使实行了集体诉讼制，骗子们赔了全部的钱，那又有什么关系呢？——这部分资金本来就是他们欠下的。几乎可以肯定的是，假如他们有能力全部归还所募集资金的话，区区3—30万元以及1%—5%的罚款是肯定不会让他们破产的。证券发行所募集的资金动辄以亿为单位来计算，最高5年的刑期显然也不足以吓阻他们。

以上对企业的特殊保护显然是审批制和国营经济时代的产物，现在则务必作出修正。应当用下面这个在学术界早已形成广泛共识的理念来全面指导我国的立法工作，即：越容易实施的犯罪，越不容易被发现和取证的犯罪，其惩罚力度越要成倍地加大。