

# 要素市场改革红利可观 金融资源配置效率须提升

——专访上海交通大学特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭

见习记者 张淑贤

今年是我国“十四五”规划编制的关键之年。作为我国向第二个百年奋斗目标进军的第一年，“十四五”期间，我国经济领域应着重解决哪些问题？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”应如何切入？都市圈和城市群发展战略如何打造？上海交通大学特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭，上个月参加了习近平总书记主持召开的经济社会领域专家座谈会。结合多年的研究实践，他在座谈会上就上述问题提出了建设性的意见。

近日，陆铭接受证券时报记者专访，就上述话题再次深入探讨。陆铭表示，“十四五”期间，我国经济和社会领域需要解决一些体制性和结构性问题，从而为下一阶段经济和社会健康发展产生制度性的红利。其中，城乡和区域发展方面，如果我国城市化率提高10个百分点，户籍制度得到彻底改革，城市低密度发展的模式得到纠正，我国服务业占GDP的比重可提高3到5个百分点。

在陆铭看来，国内循环为主”实际上就是经济发展更加依赖国内消费和投资。其中，消费领域，由于户籍制度制约，我国接近3亿外来人口的消费受到制约。未来如果通过户籍制度改革，让他们形成在城市长期稳定发展的预期，无疑可以增加消费。

陆铭建议，要在资本市场上把更多的金融资源配置给生产效率较高的企业，尤其是生产效率较高的民营中小企业。相应地，一些僵尸企业要得到有效处置，能够让金融资源在內循环里发挥更大的配置效率提升作用。

## 人口、土地和资金资源须实现更好配置

证券时报记者：在您看来，“十四五”期间，我国应着重解决经济领域的哪些问题？

陆铭：今年以来，政策焦点问题就是生产要素市场如何深化改革，其实就是人口、土地和资金三方面如何更好地实现资源配置，让市场成为配置资源的决定性力量。

具体来讲，人口领域能更充分地让人口自由地流动起来。让人口在户籍制度改革前提下，流动到收入增长空间更大、就业机会更充分的经济优势地区，从而改进人力资源的配置和利用效率。人口从农村向城市，从小城市向中心城市周围的都市圈集中，是世界范围内的普遍规律，且在中国将成为长期趋势，因此我国在制度改革上要顺应这样的人口流动长期趋势。

土地资源配置上，传统上我国是把大量的建设用地配置到人口流出地，比如中西部地区尤其是一些中小城市。而在人口流入的沿海地区和大城市，我国建设用地的供应相对收紧，未来要让建设用地配置与人口流动方向更加一致。

资金有两方面，一方面需要持续深化资本市场改革，比如试点注册制等，降低民营企业融资成本，让金融资源更加有效地配置到回报较高的一些中小企业和民营部门，改变国有企业特别是大型国有企业低效占用大量金融资源的局面；另一方面是资金的配置与财政转移支付制度有关，未来应强调更加有效的财政转移支付，对人口流入地区，加强与流动人口相关公共服务的财政转移支付；对欠发达的人口流出地区，随着人口流出，会出现公共服务和基础设施投入不足的问题，也需要通过财政转移支付增加公共服务投入。

## 服务业占比可望提高

证券时报记者：您曾提出，城乡和区域发展方面解决一些体制下的结构性问题，将会产生



形成都市圈和城市群的发展模式，应从哪些方面着手？

- 应该形成一批跨行政区划的都市圈规划，加快户籍制度改革，都市圈范围内形成的土地和住房需求要有相应的供应
- 要形成以轨道交通和高速公路连接中心城市和周边中小城市的发展格局
- 要在中心城市下大力气为外来人口在本地享受平等的公共服务创造制度条件

## 解决体制结构性问题，将会产生多大的制度红利？

中国存在3亿左右的所谓城市外来人口。与本地户籍人口相比，当在相同的收入、教育、年龄和性别等条件下，外来人口的消费比本地城镇户籍人口要低16%~20%。

此外，中国服务业在GDP和就业中所占的比重，与发达国家走过的历史同期相比约低了10个百分点。

我的研究发现，如果中国城市化率可以提高10个百分点，把我国城市化率抬高到与世界上处于类似发展阶段其他国家应有的水平，如果我国户籍制度没有制约外来人口的消费，如果我国城市化过去没有走粗放式、面积扩张式的发展道路，城市人口密度不至于下降太快的话，我国服务业占比将可提高3到5个百分点。

巨大的制度红利。这一判断的背后逻辑是什么？制度红利空间有多大？

陆铭：城乡和区域发展方面集中体现了生产要素的配置问题，核心问题其实就是人和土地两个资源的配置。从世界范围内的经济发展规律看，我认为有两个规律：一是随着经济发展水平提高，城市化率不断提高；二是人口逐渐从小城市向大城市以及大城市周边都市圈集中。

在发达国家市场经济体制下，人口向少数地区集中会带来土地和住房需求。在土地私有制下，土地市场会对人口集中所产生的土地和住房需求产生反应，相应进行大城市的开发和扩张。

我最近在参加总书记召开的专家座谈会上提出，中国的城市化率同与中国经济发展水平比较接近国家的城市化率相比，低了大约10个百分点，而且我国大城市及周边的都市圈发展受到了极大限制，特别是排名前30位的都市圈，规模仍有扩大的空间。同时，在城市内部特别是在特大和超大城市内，也有大量外来人口没有实现本地市民化。

这一现象就说明中国的确存在一些体制性和结构性问题，阻碍了城市化向着全球普遍规律和趋势发展，从纠正问题的角度讲，可以释放很大的制度性红利。

这个制度性红利有多大？首先，中国长期以来存在消费不足、投资过度的现象。我的研究揭示中国存在3亿左右的所谓城市外来人口。与本地户籍人口相比，当在相同的收入、教育、年龄和性别等条件下，外来人口的消费比本地城镇户籍人口要低16%~20%。这可以通过户籍制度改革，释放内需启动的政策空间。

其次，中国服务业在GDP和就业中所占的比重，与发达国家走过的历史同期相比也偏低，大约低了10个百分点。我的研究发现，如果中国城市化率可以提高10个百分点，把我国城市

化率抬高到与世界上处于类似发展阶段其他国家应有的水平，如果我国户籍制度没有制约外来人口的消费，如果我国城市化过去没有走粗放式、面积扩张式的发展道路，城市人口密度不至于下降太快的话，我国服务业占比将可提高3到5个百分点，也就是说小一半的扭曲可以得到结构调整。

## 应建设一批半径在30到80公里的都市圈

证券时报记者：就我国未来城乡和区域发展方面，您有什么政策建议？

陆铭：当前，中国已形成以城市群为主要载体的城乡和区域发展空间格局，下一阶段需要进一步形成以核心大城市为带动的都市圈和城市群的发展模式，以进一步突出都市圈在城乡和区域发展中的增长极作用，并且需要根据规模、产业发展空间和人口容纳数量、规划和建设一批半径约在30到80公里范围的都市圈。其中，一些大城市周围的都市圈，比如上海周边或者深圳、广州周边可能半径就可达到70到80公里；一些区域性中心城市，规划建设的都市圈半径可在30公里左右。

这一发展格局会使得中国城乡关系和区域关系比较符合世界范围内出现的人口空间合理格局，可以充分发挥核心大城市和周边都市圈对全国经济发展的引领和带动作用。

证券时报记者：形成都市圈和城市群的发展模式，应从哪些方面着手？

陆铭：首先是规划引领，应该形成一批跨行政区划的都市圈规划；其次是人口和土地方面的政策转变，比如，加快户籍制度改革及对都市圈内形成的土地和住房需求要有相应的供应。在条件具备的情况下，突破口就是基础设施建设。都市圈内，需形成以轨道交通和高速公路连接中心城市和周边中小城市的发展格局。

再就是公共服务的建设。要在中心城市下大力气为外来人口在本地享受平等的公共服务创造制度条件；一些在发展中提出的新问题，需要尽早得到关注和进行相应的制度设计。

当前，中国城市群的发展基本形成共识，差别在于，未来城市群内部要进一步强化中心城市及其周边都市圈发展，以形成增长极，而不是在城市群发展时，削弱核心城市的地位。不管从经济理论还是从实践上讲，越是控制中心城市的发展，城市群的发展就会缺少核心城市的带动和辐射作用，因此，通过有效的生产要素流动来促进中心城市及其周边都市圈的发展，可以更好地带动城市群内外围地区的发展。

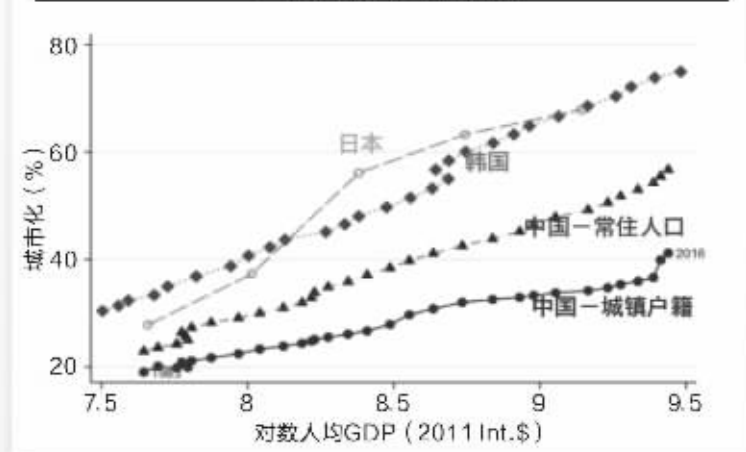
## 探索长三角一体化发展

证券时报记者：以长三角城市群为例，在您看来，未来还应从哪些方面推进长三角一体化发展？

陆铭：长三角一体化建设，首先是基础设施建设的连通性要提高，这是最有共识的，未来还需要在公共服务领域进一步资源共享，比如，在实践中，不同城市间的公交卡可以互用，但这还属于初级一体化的做法。未来，不同城市间的医疗资源也应共享，中心城市拥有的教育资源也应通过政策更多惠及其他城市。

更深层次的问题就是制度的一体化。在长三角范围内，是不是在招商引资、税收政策等方面能够形成比较一致的政策，在跨地区的服务领域是不是可以形成更加有效的统一市场等，

## 中国的城市化偏低



## 城市非本地户籍人口比重上升



数据来源:陆铭《新发展阶段的城乡和区域发展》PPT 陆铭/供图

都是需要在一体化发展中探讨的。

人口方面，国家已经提出，未来要尝试在城市群内部进行积分落户，城市群内部不同城市的居住年限可以累计互认。宁波目前已提出长三角内城市可进行积分互认，居住年限累计互认，广州更是提出长三角和珠三角内的居住年限都可累计，这已是非常重大的制度创新。未来，长三角区域城市是不是异地的居住年限都可以累计互认，这是一个值得研究和考虑的问题。

从主导产业分工来讲，产业的选择其实不是政府选出来，也不是学者选出来的，而是由企业选出来的。在制造业产业体系中，从设计、生产到销售环节，未来形成的格局可能是两头更多地集中在大城市，制造加工环节更多地集中在中小城市，特别是与大城市比较接近的中小城市。

这是一般性的地区之间分工原则，具体什么产业应落在什么地方，我认为政府还是少一点规划。如果真要规划，需要在不同城市间形成协调机制，能够在产业上进行差异化选择，而不是进行同质化的重复建设。

## 双循环经济发展格局正在形成

证券时报记者：关于“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”，业内出现了很多解读。在您看来，提出的背景是什么？哪些领域可作为切入点？

陆铭：双循环”的背景，外界往往认为是最近几年我国在国际贸易领域中出现了一些困难所做出的被迫选择。我觉得不是这样的，总书记在专家座谈会上讲到，以国内循环为主”并不是说不要“国际循环”，而是两个循环都要，形成国内国际双循环相互促进的发展格局，只是以国内循环为主。

以国内循环为主的发展格局之所以要形成，且未来可能成为常态，是因为在经济发展阶段中，2008年国际金融危机前，我国经济发展形成了过度依赖出口、形成贸易顺差的发展格局。对国内来讲，说明我国的生产能力没有充分满足国内日益增长的物质文化需求；在国际上，中国贸易顺差也相应地形成了其他国家的贸易逆差，产生了一些担忧。

国际金融危机后尤其2010年后，中国在两个指标上逐渐形成了以国内循环为主的国际国内双循环格局：一个指标是经济对贸易盈余的依赖度大幅下降，当前中国经济对贸易盈余的依赖已降到1%以下，国际收支基本实现了进出口平衡；另一个指标是外贸依存度，外贸依存度是进口与出口之和除以GDP的比重。历史上，中国这一比重曾超过60%。在国际可比的大国中，该比重一般在20%~30%。60%的外贸依存度的确太高。经过若干年的调整，当前中国外贸依存度基本处于经济大国的正常水平。从这一角度讲，我国实际上已形成国内国际双循环且以国内循环为主的经济格局。

国内循环为主，实际上就是经济发展更加依

赖国内消费和投资。从消费角度讲，我国需要做到以下几点：一是收入差距得到有效控制，特别是在城乡间、地区间收入差距的问题上，要通过人口更加自由的流动缩小收入差距，大幅度提高农村向城市的转移人口收入增长空间，作为扩大内需的基础；二是在消费领域有近3亿外来人口由于户籍制度的制约，消费也受到制约，未来要通过市民化，让他们变成有稳定就业和居住的城市居民，形成在城市长期稳定发展和就业的预期，增加消费。

从投资角度，中国以前经济发展模式是投资在GDP中的占比过高，最后演化成产能过剩，且经济发展依赖外来消化产能。经过多年调整，投资在GDP中的占比已出现一定程度下调，未来在投资领域应继续坚持投资和消费比重在比较合理的结构上，同时重点提高投资效率。

证券时报记者：扩大内需刺激消费方面，您已提了好多年，在您看来，未来还应在哪些领域进一步完善和加强？

陆铭：在需求结构方面，随着人们收入水平不断提高，一些新增需求越来越多地体现在服务业上，重点在大健康、文化教育等领域。这些领域的发展，一方面制度上要更加灵活，能够释放民间资本进入的投资空间，另一方面，在城市建设模式上，更要更加依赖人口的密度和人与人之间的信息交流和互动所形成的知识溢出效应。

## 两个自贸区大有可为

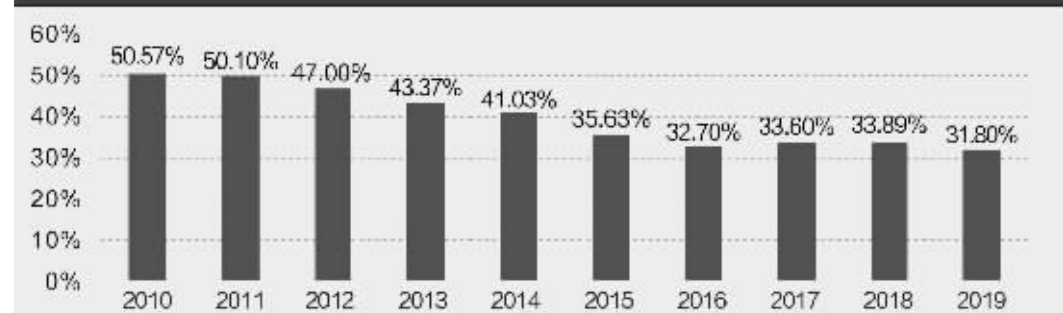
证券时报记者：在服务“双循环”新发展格局中，我国打造的两大对标国际的试验区——上海自贸区临港新片区和海南自贸港应发挥什么作用？

陆铭：中国下一阶段开放大格局面临两个问题，第一个问题是既有的国际开放的全球化格局已有一些既定的规则和秩序。中国加入全球化进程，不应该对既有的体制和格局过于严重挑战，国际经贸领域、合作领域的一些原则，比如对等原则、相互开放原则，我们还是应该主动融入。这一方面，我国还有很大的努力空间。

另一个问题是国际经贸秩序会产生新问题和需求，比如在传统以制造业为主的国际贸易向越来越多的服务贸易过渡中，服务贸易需要制定国际经贸规则，有些旧贸易体系不再适应。

海南自贸港和上海自贸区临港新片区应在上述两方面同时发力。中国之前是一个计划经济的市场，在开放领域中，很多制度、政策和做法与国际通行原则不太一样。随着开放的推进，两个自贸区应更多对接国际法律制度、国际贸易原则，为中国下一阶段的开放起到更多引领作用。同时，随着经济体量越来越大，中国在下一阶段全球化过程中将起到越来越多的引领作用，在知识产权保护、数字产业规则等新领域，中国应与其他国家更加平等互利地推进新一轮国际经贸体系构建。两个自贸区可以有所作为。

## 过去10年中国对外贸易依存度



数据来源:公开资料整理 郑加良/制表 本版制图:周靖宇

**陆铭谈**

**生产要素市场改革**

- 人口领域** 要能更充分地让人口自由地流动起来
- 土地资源配置** 要让建设用地配置与人口流动方向更加一致
- 资金方面** 要持续深化资本市场改革，降低民营企业融资成本，还应强调更加有效的财政转移支付



图虫创意/供图