

新城：造城运动为何引向债务负担？

常晨 陆铭

摘要 近十年来全国各地，特别是人口流出地，建设了大量新城。新城规划得密度低，且远离主城区。本文从城市土地、人口和产业的关系出发，总结了国内新城的建设模式，指出土地利用和人口流动、产业发展方向相背离的新城建设，是新城发展缓慢、地方政府债务高企的关键因素。有效的城市建设须以劳动力自由流动为基础，做到土地利用配合人口和产业发展的实际需求，同时注重新城之间的有效分工和产业联动。只有这样才能形成以大城市和都市圈为区域经济增长极的高效城市体系。

关键词 新城 人口 产业 地方政府债务

作者常晨，上海交通大学安泰经济与管理学院博士研究生（上海 200030）；陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、博士生导师（上海 200030）

近十年来新城新区（本文统称“新城”）在全国各地大量开建，特别是在 2009 年之后，呈现出爆发性增长的态势。然而，大量新城建在人口呈流出态势的中西部省份和中小城市，同时，规划得密度低，且远离所属城市老城区。出现这种现象，本质上是因为建设用地指标的配置与人口流动方向相背离，且地方政府试图先建城，再吸引产业和人口。而经济规律却告诉我们，人为规划的新城并不会因为有了城市就会有相应的人口和产业，而是人口和产业潜在增长动力强的地区才产生新城建设的回报。

本文将从城市的土地、人口和产业的关系出发，考察当下新城建设模式的利与弊。有效的城市建设须以劳动力自由流动为基础，配合人口和产业发展的实际需求，实现各新城的有效分工和产业联动，服务于以大城市和都市圈为区域经济增长极的高效城市体系。由于中国的新城建设是以地方政府主导并依靠举债完成的，若新城违背经济规律而建设，建成后不能吸引足够的人口和产业进驻，则转化成地方政府债务负担，严重影响经济的可持续发展。

一、城市建设的逻辑：土地、人口和产业的关系

是否尊重城市发展规律，处理好土地、人口和产业之间的关系，决定了新城的成败。城市发展以土地规划作为约束条件，产业发展在土地供应的总量和结构约束下由市场各方力量角逐形成，而人口的规模、结构和分布则是土地规划和产业发展的结果。

在发达国家的市场机制下，城市的发展先有产业，再有人口和土地需求。首先是由企业根据每个城市的区位、资源等多种条件决定选址，土地供给虽然在静态条件下是企业选址的约束条件，但在动态过程中则由价格机制引导，不断适应产业发展的需求。无论是城区扩建还是另建新城都是将农业用地（或其他类型的非城市建设用地）转化为城市建设用地，实现城市扩张，直到遇到城市的土地用途规划边界。在市场机制作用下，若要城市建设得有效率，需要让土地资源利用适应需求。具体来说，不同的企业有着各自的收益和成本考量，各企业从接近市场中获得的收益不同，能够支付起的用地租金也是不同的，竞争性的土地市场保证了城市内的各个地块被为其支付最高租金的企业获得，城市地块通过市场调节实现了最高效的功能分区。^① 在一个单中心城市，城市内各地块的价格会随着地块到市中心距离的增加而

^① Alonso W., “The Historic and the Structural Theories of Urban Form: Their Implications for Urban Renewal,” *Land Economics*, 1964, 40(2), pp.227-231; Evans, A W., *The Economics of Residential Location*, Palgrave Macmillan Press, 1973. 市场的价格机制并不是万能的，有些价值（如生态、环境、文化）并不一定通过价格体现，甚至没有价格，这时，科学的规划非常重要。

降低,并终止于租金等于农业生产用地可支付租金的地块位置,城市的边界就此确定。^① 城市经济发展后,人口的增长、生产率的提升、居民收入的提高共同导致人们对城市用地需求和城市土地实际产出的增长;而通讯、通勤、运输工具的技术进步降低了人们出行的时间和成本,扩大了人们经济活动的可及范围,产出提升和运输成本下降的双向作用共同推动了城市地价的上升,城市边界地块的租金高于了农业用地的租金,城市边界上农业用地被转化为城市用地,城市就在市场成为配置资源的决定性力量下扩张。^②

在给定区域经济发展格局下,产业在地区间实现有效分工,形成每个城市不同的产业总量和结构,劳动力自由流向各地区和经济部门,寻求最高的收入和生活质量,相应地产生每个城市人口的总量和结构。经济活动中存在的知识外溢是高技能劳动者向大城市集聚,从而导致这些城市规模扩张的源动力。由于高、低技能者之间存在互补性,高技能者向大城市集聚的过程中,也将带来大量低技能劳动力的需求。^③ 在世界范围内存在的普遍规律是,劳动力在大城市有着更高的人力资本回报,同时,大城市有更好的服务质量和多样性,人口空间分布正逐渐向大城市及其周围的都市圈集聚。

与其他市场经济国家相比,中国的土地供应未能适应需求。在经济全球化的时代,各地区深度参与全球经济产业链的分工与合作,区位竞争力在很大程度上影响了该地区的生产率水平和产业分工。中国东南沿海的港口城市因其接近国际市场获得了优先发展的机会,并通过规模经济逐步形成产业集聚的优势,同时伴随着持续的人口流入。在通常的市场经济下,人口的持续流入将带来土地和住房的需求,价格机制将引导供给端适应需求端的变化,扩大该地区的土地利用规模。而中国采取中央计划式的土地配置方式,并试图通过土地配置控制跨地区的人口流动和平衡地区间的产业发展总量水平。在劳动力不断向东部省份流入的情况下,制定出偏向中西部(特别是中小城市)的土地政策,将建设用地指标向中西部倾斜。图1显示了中西部土地供应占全国总量份额的时间趋势,其中,2003年出现了明显的拐点,中西部的土地供应占比从2003年的29.6%提升至2014年的60%。中西部地区建设用地指标的大量富余抑制了当地的土地价格,偏低的用地成本间接地补贴了低产出效率的企业,地方政府为吸引投资和提升GDP,互相竞争性地压低地价甚至补贴配送土地,导致土地利用效率低下;而东部省份土地供给的减少导致其土地出让价格大幅提高,进而提升了企业的用地成本。^④ 与此同时,建设用地指标被收紧地区的房价和劳动力工资出现了过快上涨,企业被迫以资本投入代替劳动力投入,致使中国出现了过早的产业升级;高企的房价又吸引企业将资本从制造业转向房地产,导致制造业的生产率下降、房地产业的过度投资和结构性失衡。^⑤ 一线和少数二线大城市房屋供不应求,而土地供给充足的中西部地区(特别是中小城市)房地产投资过剩。三四线城市大量的库存滞销对企业回笼资金偿还银行贷款形成压力,2016年中央经济工作会议正式将房地产去库存作为五大工作任务之一。

^① Von Thünen J. H., *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie*, Hamburg, 1826. (English translation by Wartenburg C. M., Von Thünen's Isolated State, Pergamon Press, Oxford.)

^② Brueckner, J. K., "Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies," *International Regional Science Review*, 2000, 23(2), pp.160-171; Glaeser E. L., Kahn M. E., "Sprawl and Urban growth," *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2004, 4, pp.2481-2527; Patacchini E., Zenou Y., Henderson J. V., Epple D., "Urban Sprawl in Europe," *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2009, 10(108), pp.125-149.

^③ 梁文泉、陆铭:《城市人力资本的分化:探索不同技能劳动者的互补和空间集聚》,《经济社会体制比较》2015年第3期。

^④ 陆铭:《空间的力量:地理、政治与城市发展(第2版)》,格致出版社和上海人民出版社,2017年。

^⑤ Han L., Lu M., "Housing Prices and Investment: An Assessment of China's Inland-Favoring Land Supply Policies," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2017, 22(1), pp.106-121; 陆铭、张航、梁文泉:《偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资》,《中国社会科学》,2015年第5期。

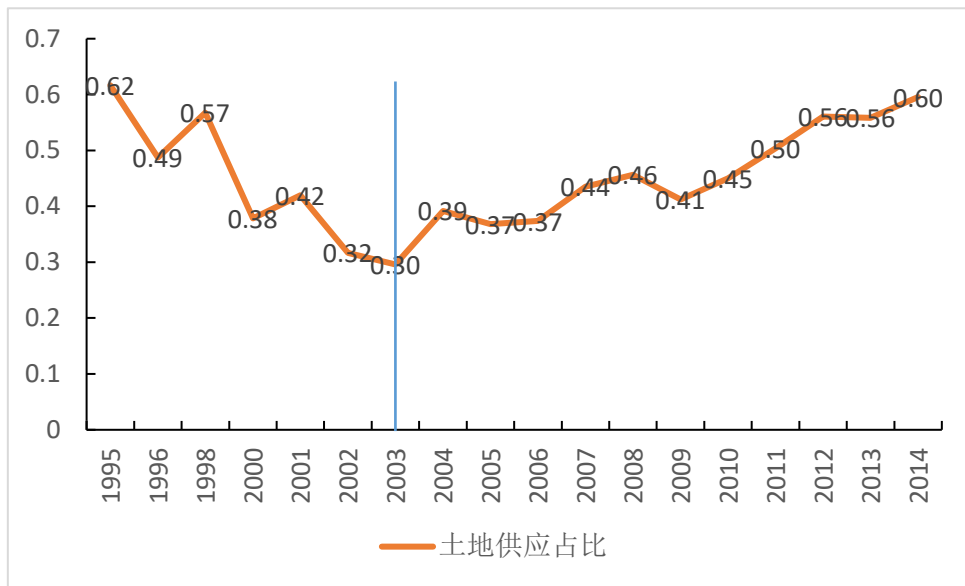


图 1 中西部地区土地供应占比在 2003 年出现拐点

数据来源：中国土地年鉴（1996-1998 年）和中国国土资源年鉴（1999-2015 年）

在传统规划思维下，中国的新城建设呈现出距离老城较远的特征。在市场化的用地机制下，各地块与中心城区的距离因其反映了接近市场的程度，在很大程度上决定了该地块的结构功能。根据“中心-外围”的理论模型，会在离中心城市足够远、市场潜力足够大的位置出现次中心，形成多中心的城市体系。^① 而当前中国各城市大多也在市郊较远的位置建设了新城，但这不符合“中心-外围”模型的机制，因为中国的绝大多数城市规模不够大，并不具有出现次中心城区的市场潜力。在这种情况下，本意试图与主城拉开距离才能避免“摊大饼”的新城建设，却实际上“摊了更大的一块饼”。远离主城意味着远离市场，延长了人们的通勤距离，不利于新城的产业发展、人口集聚和公共服务设施的建设，最终导致新城缺乏活力，发展缓慢。^②

中国的新城建设也不够重视人口密度对于城市发展的重大意义。高密度的城市人口因其具有分享固定投入（sharing）、生产要素间的高效匹配（matching）、不同厂商间和厂商员工间的相互学习（learning）等规模经济效应，^③ 故新城须有适度的人口密度，才能让生产者降低单位生产成本、提高生产率，消费者获得更加专业化和多样化的服务，并降低新城建设初期公共服务和基础设施的人均成本。当前中国绝大多数的新城规划中均提出要打造高新技术产业和金融商务中心，但绝大多数的新城并不具备发展这些高端产业的条件，同时，因其新城密度不足，并且城市自身的人口规模有限，更难以满足先进制造业和生产性服务业发展的集聚条件。

二、新城建设的总量过剩与供需错位

2.1 新城规模过大，数量过多，2009 年后扩张迅速，且大量建在人口流出地

《大英百科全书》将新城定义为一种规划形式，其目的在于通过在大城市以外重新安置人口，设置住宅、医院和产业，设置文化、休憩和商业中心，形成新的、相对独立的社会（张捷、赵民，2002）。^④ 我们以此为参照将新城定义为承载一定规模人口，并为其提供较完整

^① Fujita M, Krugman P, Mori T., “On the Evolution of Hierarchical Urban System,” *European Economic Review*, 1999, 43(2), pp.209-251.

^② 常晨、陆铭：《新城之殇：密度、距离与债务》，《经济学（季刊）》，2017 年第 3 期。

^③ Duranton G, Puga D., “Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies,” in: Henderson J V, Thisse J F., Ed.(s), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2004, Vol.4, pp.2063-2117.

^④ 张捷、赵民：《城运动的演进及现实意义——重读 Peter Hall 的〈新城——英国的经验〉》，《国外城市规划》，2002 年第 5 期。

的城市生产生活功能的具有较清晰边界的片区，故本文所统计的新城数据是具有较为成熟的城市综合服务功能的新城，不包含工业园区、大学园区、科技园区等“功能单一”的片区。我们依据手工收集的新城规划建立了新城数据库，涵盖了截至 2014 年全国 281 个地级以上城市（除了直辖市和拉萨），其中有 272 个城市有在建或已建设完成的新城。全国新城规划面积加总达 6.63 万平方公里，规划人口 1.93 亿人，平均每个城市建有 2.5 个新城；全国各城市的新城规划面积中位值约为 40 平方公里。^① 2008 年国际金融危机后，地方政府设立的新城数量激增，规划的新城面积迅速扩张。在我们收集的数据中，2009 年之后规划的新城面积是之前的 2.77 倍，规划人口是之前的 1.95 倍。大规模的建城热潮直到 2013 年才有所收敛。

2009 年后，新城建设在全国范围内铺开，大量新城建设在中西部和东北地区的人口流出地。常晨和陆铭发现，在 2008 年之前，人口较多的城市更可能规划建设新城，但到 2009 年之后，新城就已经大量布局在中西部省份和中小城市周围。^② 图 2 显示了截至 2014 年的全国各城市已开建（或建成）新城的面积总和，地图中显示颜色越深的城市表明其规划的新城面积越大。可以看到，即使用我们收集的可能的不完整的数据，除去山地、牧区等不适宜发展城市的地方，全国各省市都建设有新城新区，而且有不少规划较大的新城布局在中西部省份和辽宁。

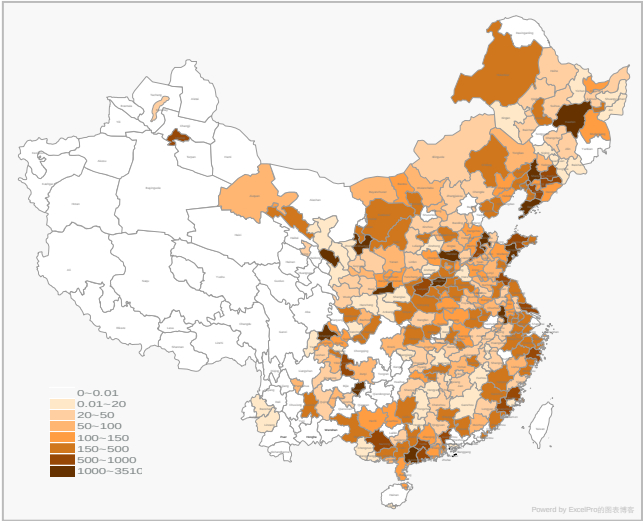


图 2 截至 2014 年各地已开建新城的规划面积（单位：平方公里）

2.2 行政配置土地违背经济规律

在城市经济活动中的制造业和服务业是以建设用地作为其载体，而人们的居住生活也需要住房和商铺。故在通常的市场经济中，土地面积和土地利用强度应适应人口规模和产业发展的需求。而中国的土地供给是以建设用地指标的形式受政府直接调控的，且出于平衡区域经济总量发展的目的，建设用地指标供应向人口流出、经济发展水平落后的中西部倾斜。该土地政策的一个后果就是，新城大规模建设在了中西部省份和辽宁。

a) 东南沿海的快速发展吸引中西部人口的持续流入

改革开放后，东南沿海地区因为港口等地理优势，使其制造业迅速发展，引发了大规模的人口转移，每年有数以亿计的劳动力从内地来到沿海。且由于经济发展具有很强的规模效

^① 规划面积和规划人口的数据来源于新城区管委会网站的新城概况，若该新城没有管委会网站，则从该市的总体规划和省市官媒报道中摘录；新城和主城区距离则是由百度测距得到的新城管委会（建设指挥部）到该市政府的距离，若该新城未设管委会，则用新城地标建筑代替，若该市政府已搬离主城区，则使用主城区区政府代替。

^② 常晨、陆铭：《新城之殇：密度、距离与债务》，《经济学（季刊）》，2017 年第 3 期。

应，人口从中西部地区向东部地区转移的趋势并未因东部地区人口规模的增长而缓解，反而延续至今。图 3 显示了 2008 年至 2016 年东部和中西部地区跨省外出农民工的人数，可以看出东部地区每年跨省外出的农民工数量不足 1000 万人，而中西部地区农民工外出人数约 6500 万，其中流向东部地区的人数达 5960 万。^① 而且这样大规模的持续人口流动在实施了开发中西部和振兴东北老工业基地等政策之后维持不变，显现出东部强大的经济集聚力，也符合全球范围内经济和人口向少数地理优势地区集聚的规律。

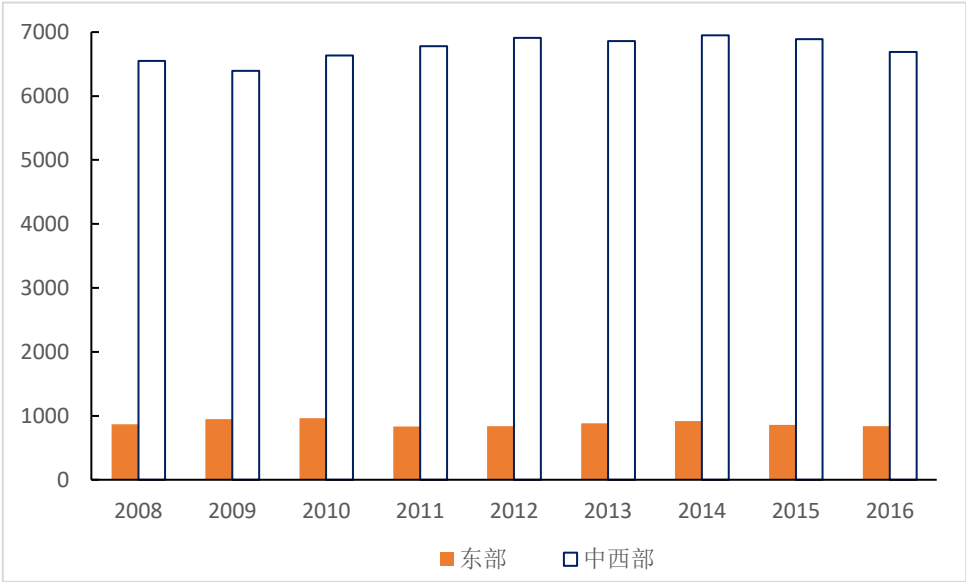


图 3 东部和中西部地区跨省外出农民工人数（单位：万人）

数据来源：据《农民工监测调查报告》（2009-2016 年）经作者计算得到。

b) 新城建设的区位与人口流动方向背离

在中国偏向中西部的土地供应的政策背景下，^② 新城建设大量出现在中西部的人口流出地。中西部省份由于有过剩的建设用地指标，建设新城-土地抵押与再融资-新城扩大建设的循环过程成为当地政府拉动短期经济增长的主要方式之一。地方政府在设立新区后，先对划入新区的地块进行基础设施改造，通过基建投资拉动经济增长；在新城的公共设施初具规模后，开始招商引资吸引企业，而实际引资规模往往远低于事先的规划。图 4 显示了东部和中西部地区截止到 2013 年开建新城的总体情况，可以看到人口流出的中西部地区新城规划的数量和规模都远远超出人口流入的东部地区。^③ 由于人口规模反映了当地的市场规模，并带来经济集聚的优势，人口的大量外流造成中西部地区市场的整体萎缩，新建的新城市场规模和增长潜力均不足。市场规模小，人力资本储备不足，难以吸引企业进驻；而企业不进驻，城市的公共设施和生活服务功能缺失，难以吸引人口流入。

^① 据《农民工监测调查报告 2013》，中部地区跨省流出农民工 4017 万人，89.9%流向东部地区；西部地区跨省流出农民工 2840 万人，82.7%流向东部地区
^② 陆铭、张航、梁文泉：《偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资》，《中国社会科学》，2015 年第 5 期。
^③ 图 3 将辽宁省划入了中部地区，因为辽宁属于振兴东北计划的实施地区，在政策上相当于中部地区。

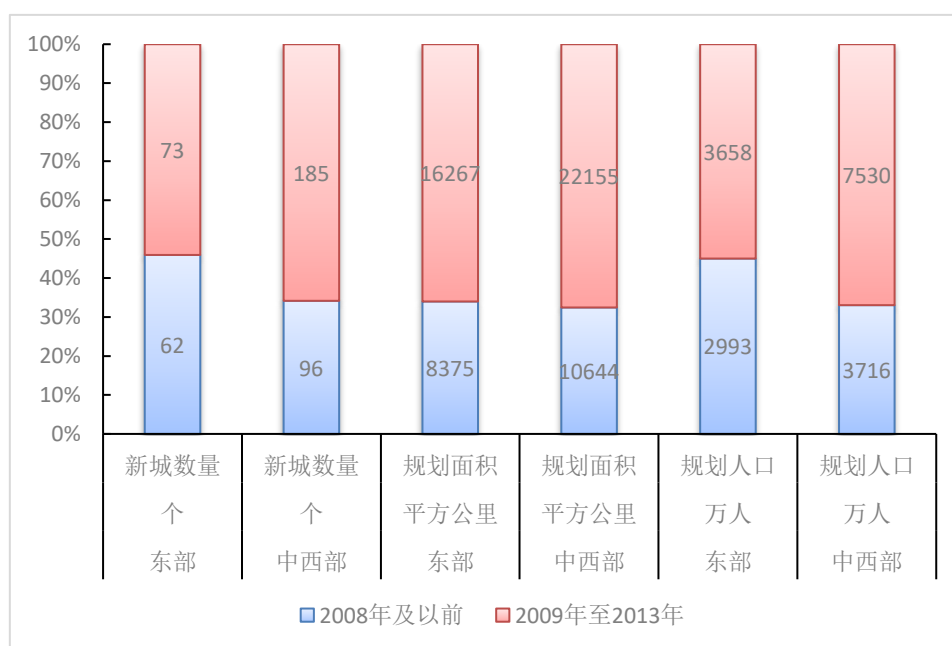


图 4 东部和中西部地区的新城规模比较
数据来源：作者收集和整理。

三、新城建设低效，发展缓慢，无力偿还先期债务

中国的新城建设是政府通过举债进行的基础设施投资，投资回报高于资金借贷成本是决定一项投资成功或者失误的基本标准。而新城建设中出现的问题本质上是利用成本高昂的资金进行土地开发，但土地利用未能与人口和产业的用地需求相匹配，所造成的建设效率低下、新城发展缓慢，债务本息沉重的问题。

3.1 新城建设低效

由于建设用地指标行政性配置方向未能和人口流动方向保持一致，中西部地区的土地供应较东部更加充足，地方政府在征收农地时价格相对低廉；而现行的体制和地方融资平台的国企特性，也促使地方政府敢于借债，商业银行敢于放款、积极放款。过剩的土地供应、过低的征地成本、充足的资金供给共同导致中西部省份地方政府规划的新城新区更加粗放，存在规格过高、规模过大、个数过多、密度过低、与主城区距离过远等问题。

a) 建设规格过高，新城定位与实际脱节

大量地方政府在规划新城时，并未充分考虑本市经济发展的现实情况，未结合自身的产业优势和服务人群的实际需求去规划新城的功能定位。根据我们查阅的各省市新城管委会公布的新城定位资料，几乎所有的新城都提出要发展第三产业、高新技术产业，着力打造科技新城、生态新城、滨江新城等现代化城市综合服务体系。部分三四线城市的新城功能定位中只有生产性和生活性服务业，另一些城市的新城规划是在外围发展先进制造业，内部发展服务业，建设行政中心、金融中心、中央商务区等。大量的新城不仅产业规划与自身发展阶段不符，新城的公共设施建设标准也比肩国内外城市建设的一流水准，新城建设投入过高，与实际需求脱节。

b) 建设规模超过本地市场的潜在需求

根据我们统计的新城数据，全国 281 个地级以上城市（不含直辖市和拉萨）中的 272

个城市有在建或已建设完成的新城，在我们统计的新城中，公布有规划面积的新城有 600 个，面积加总达 6.63 万平方公里，公布有规划人口的新城 459 个，人口加总达 1.93 亿，而这可能只是全部新城的一部分。值得注意的是，人口流出严重的辽宁省新城的规划规模位列全国第一，规划总面积接近 10000 平方公里，规划总人口约 2200 万人。其中沈阳市新城规划总面积达到 3500 平方公里（超过半个上海），规划总人口约 650 万人；在大连，由金州新区和普湾新区合并成立的国家级新区金普新区规划面积达 2299 平方公里。而 1991 年开放的浦东新区总面积只有 1210 平方公里，发展至今常住人口为 550 万人。可以看出此轮新城建设中，大量新城的建设规模远超过本地市场的潜在需求。新城新区的规划统计详见表 1。

表 1 新城特征的统计分布

	城市	数值	城市	数值	数值	
	最大		最小		平均	中位值
新城个数	成都	14	1		2.5	2
规划面积（km ² ）	南京江北新区	2450	白山金英新区	0.78	114.8	40
规划人口（万）	成都天府新区	580-630	十堰东城新区	3.2	42.5	30
规划密度（人/ km ² ）	长沙滨江新城	52000 350000/6.7	七台河金沙新区	246 120000/487	8090	6430
与主城距离（km）	>100 （县新城到市区）		<2		25	13.5

数据来源：作者收集整理。

c) 新城个数多，难以集聚产业和人口

各城市在大力开展城镇化建设时，本应结合城市自身的区位条件，找到优势的发展区位，并据此确定新城的选址，但实际情况却是新城建设分散，难以形成高效的产业集聚模式。新城建设需耗费大量的前期投入，若能将资源集中到一处，相对于分散建设，具有相对的规模优势，有利于新城初期的快速发展。但目前的实际情况却是地方政府往往不只建一个新城。从表 1 中看到，每个城市平均建有 2.5 个新城。设立新城个数最多的是成都市，总共有 14 个新城。新城总面积最大的沈阳市也建有 13 个新城。大量的新城都是在 2008 年后设立的，一年之内开建多个新城的例子不在少数。以杭州市为例，2008 年杭州提出在钱塘江两岸同时建设十座新城。由于十座新城均沿钱江两岸，杭州新城选址相对集中，有利于新城的互联共建。但大多数城市的新城选址并非如此，若以主城区为中心，多数城市将新城建在了主城区东南西北的不同方向。分散的新城建设未能对地块进行科学地功能划分，新城与新城之间的发展联动也遭弱化，不利于新城形成高效的产业和人口布局。

d) 新城密度低，难以发挥规模经济和集聚外部性

地方政府规划的新城密度过低，不利于分摊新城的公共服务和基础设施成本，也不利于

新城内形成产业和人口间的知识外溢。从表 1 中看出,各地方政府在规划新城时,并未注重产业和人口的集聚发展,规划密度中位值仅为 6430 人/平方公里,是 2000 年全国平均城市人口密度的 50.5%。^① 从上世纪 80 年代至今,中国正在经历大规模的人口转移,人口分布正逐渐向大城市和都市圈集聚,这使得大量中小城市的人口规模较 2000 年并未有大量增加。这样的实际情况导致有为数不少的中小城市的主城区人口规模并未超过实际承载能力,若在此基础上再建新城,会令城市人口密度进一步降低。以贵州省贵安新区为例,新区规划面积达 1795 平方公里,到 2030 年贵安新区的人口发展规模为 200 万人,规划密度仅为 1114 人/平方公里;而同等规模的甘肃省兰州新区总面积达 1744 平方公里,到 2030 年规划人口 100 万,规划密度仅为 573 人/平方公里。过低的人口密度导致公共服务和基础设施的共享度下降,资源利用效率不高。

e) 新城选址偏,难以有效利用本地市场

新城的密度指标主要影响的是先期投入的人均成本,以及新城依靠自身规模发展的正外部性,而新城到主城区的距离则衡量了新城接近市场的程度,这会影响到新城吸引资源的能力和依靠主城市发展的潜力。表 1 显示,在我们能查到新城到主城距离的样本中,平均距离是 25 公里(中位数为 14 公里),而我们使用相同样本计算得到的 2013 年城市市辖区建成区面积均值为 136 平方公里,若将市辖区近似看成一个圆形或方形区域,市中心到市区边界的距离约为 6 公里。由此看出大量新城的选址离城市建成区较远,新城发展初期难以利用主城区的市场规模吸引资源,同时也降低了新城长期发展的潜力。继续以贵安新区为例,贵安新区选址在贵阳市和安顺市之间,新区距离贵阳和安顺的距离分别在 40 公里和 60 公里左右。^② 还有一个值得注意的现象,近年来,各省市政府都在积极地向国家申请通过本市的高铁线路,有为数不少的城市在获批高铁线后,便以此为契机在高铁站附近设立“高铁新城”。但大多高铁线路并不与普通火车线路重合,会另外铺设铁轨线路并且大多离市区较远。故在高铁站旁设立的新城也离主城区较远,新城无法凭借主城区市场获得初期发展的动力。

3.2 新城建设低效导致债务风险累积

新城建设的资金主要是由地方政府成立的融资平台通过举债的方式募集的。若新城建设初期能够依靠主城市并注重产业和人口的集聚优势,形成高效的城市空间布局,则易于吸引投资,新城配套的生活设施不断完善后,则能吸引更多的人口进入,形成良性的新城发展模式。政府能从新城的经济增长中收取租税,用以偿还前期建设投资产生的债务。若新城建设得效率低,不能吸引企业和人口进驻,政府则难以获取租税收入偿还新城建设债务,不得不进行债务展期和置换。

a) 地方政府融资规模大,融资成本高。

中央政府在 2008 年金融危机后出台了支持地方政府成立融资平台,为中央投资项目提供配套融资的政策,此后地方政府债务迅速增长。截至 2013 年 6 月底,地方政府负有偿还责任的债务约 10.9 万亿,负有担保责任的债务约 2.7 万亿,可能承担一定救助责任的债务约 4.3 万亿;总共 17.9 万亿的债务余额中只有不到 3.2 万亿产生于 2008 年以前,2009 年当年新增债务额就达到了 2008 债务余额的 61.92%。^③ 大量债务给地方政府带来沉重的还款负担,截止 2014 年末,地方政府债务的债务率约为 86%,^④ 其履约能力和公共财政的可持续性受

^① 根据《中国城市统计年鉴 2001》的数据,2000 年全国市辖区年末总人口为 28583 万人,城镇建成区面积为 22439 平方公里,平均人口密度为 12738 人/平方公里。

^② 依据百度地图测绘,贵安新区政府服务中心距贵州省人民政府、贵阳市人民政府、安顺市人民政府分别 36.7 公里、37.8 公里、66.0 公里。

^③ 数据来源:《全国政府性债务审计结果》2013 年第 32 号和《全国地方政府性债务审计结果》2011 年第 35 号。

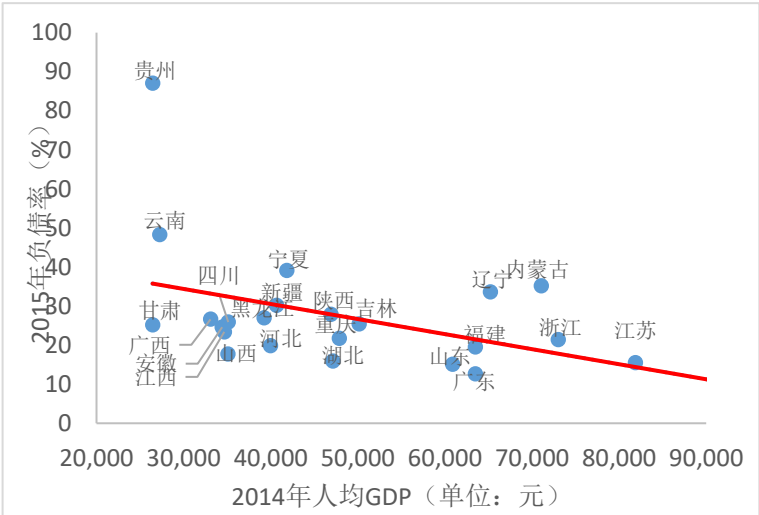
^④ 债务率为债务余额与政府综合财力的比值。对于地方政府而言,政府综合财力包括地方本级公共财政收入、中央对地方转移

到市场质疑。^①

地方政府债务不仅规模大，其债务成本也很高。截止 2014 年末的地方债余额中，90% 以上是地方政府的融资平台通过非政府债券的方式举借，平均年化利息率在 10% 左右。^② 由于大部分的地方债基本保证刚性兑付，实际违约风险低，10% 的年化利率远高于风险水平相当的其他债券的利率，地方政府募集资金的成本过高。而地方政府通过举债建设的新城，由于规划不当缺乏活力，部分新城沦为“空城”、“鬼城”，政府无法通过新城发展后的租税收入支付高额本息。为此，财政部于 2015 年起，陆续出台了地方债的置换政策，将短期高息的城投平台银行贷款通过定向承销的方式置换成长期低息的地方政府债券。置换后存量债务的平均成本从 10% 降至 3.5%，每年为地方政府减轻还款压力 2000 亿元。^③

b) 越低收入的省份借债更多、债务率居高不下

中国的地方债在总体上体现出规模大、成本高的问题，但从实际偿债主体的角度看，各省市的偿债能力各不相同，越低收入的省份借债更多，新城建设更加铺张；而密度低、远离市场又导致新城发展低效，政府负债率居高不下。^④ 在中国的经济版图中，沿海较内地的经济规模更大、发展阶段更高，故东部地方政府的财政运作能力和偿债能力更强。相对而言，中西部较沿海地区区位优势，生产效率和经济活力更差，人口处于长期外流的状态。^⑤ 图 6 显示了 2015 年各省市地方政府负债率和人均 GDP 的关系，可以看出人均产出低的省份的政府负债率更高，特别是近年来基础设施建设投入较大的贵州省，其政府负债率远高于其他各省。人口的长期外流导致主城的市场规模萎缩，新城的综合竞争力偏弱，故密度和选址在新城发展中更显重要。但较弱的经济状况促使地方政府有动机通过基建投资拉动增长，在远离市区的位置新建密度低的新城。根据我们的研究，新城规划密度越低，距老城区越远，越是加剧地方政府的债务/GDP 比率，这在中西部省份更为明显。^⑥ 图 7 显示了截止 2013 年，地方政府债务规模和新城规划面积的关系，在剔除了城投债或新城规划面积为 0 的样本点后，新城规模越大，其地方政府债务量也越大。



支付以及地方政府性基金收入等。

^① 数据来源：《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》，2015 年 12 月 23 日。

^② 数据来源：《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》，2015 年 12 月 23 日。

^③ 数据来源：《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》，2015 年 12 月 23 日。

^④ 本文中负债率，若无特殊说明，为债务余额与 GDP 的比值。

^⑤ 陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展（第 2 版）》，格致出版社和上海人民出版社，2017 年。

^⑥ 常晨、陆铭：《新城之殇：密度、距离与债务》，《经济学（季刊）》，2017 年第 3 期。常晨、陆铭（2017）中负债率指标为城投债/市辖区 GDP 比值。

图 6 2015 年地方政府负债率和经济发展水平的关系

数据来源：常晨、陆铭（2017）。负债率为债务/GDP 比率，其中地方政府债务为地方政府一般债务限额，原始数据来自财政部网站 http://yess.mof.gov.cn/2016czys/201607/t20160725_2368286.html。

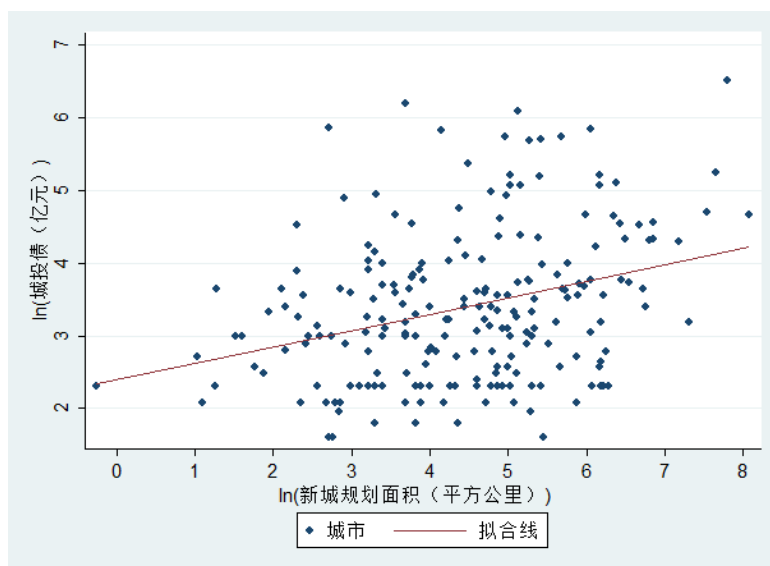


图 7 2013 年地方政府负债和新城规划面积的关系

数据来源：常晨、陆铭（2017）。城投债数据来源于钟辉勇和陆铭（2015b），原始数据来自 Wind 数据库。^①

四、中国式的新城建设为什么低效？

当前中国新城建设低效的原因是违背经济规律下的过度建设，但造成这种现象的原因却是多方面、深层次的。一方面，土地资源的行政化配置、土地产权保护的缺失、地方官员考核机制的不完善共同导致了地方政府低效率的新城建设；另一方面，中国的行政体制也为其提供了方便的资金来源，让低效的新城建设获得了资本支持。

a) 土地资源是中央计划配置的

中国违背经济规律的土地配置方式，导致用地效率低下。首先，正如本文第一节所述，政府出于区域经济总量平衡的考量，将大量建设用地指标违背经济规律地投向人口流出、人口密度低、产出效率低的中西部地区（陆铭等，2015）。^② 其次，在 2008 年国际金融危机后，为服务于保增长扩内需的宏观调控目标，国土资源部下调了属于“优先发展产业且用地集约的工业项目”用地出让价格的最低价标准，并特别加大了对中西部地区的扶持力度，将中西部“城镇建设用地范围内的国有未利用地”按 50%的出让最低价标准执行。^③ 最后，中西部地区工业用地不仅出让限价标准过低，部分地方政府甚至采取压低地价、征后补贴返还、奖励的方式吸引企业资源、扩大企业的投资规模，令经营性用地的招拍挂制度的“公示”意义大于“竞价”意义。^④ 供应量和价格双双非市场化的用地机制相互作用，加深了土地资源

^① 钟辉勇、陆铭：《财政转移支付如何影响了地方政府债务》，《金融研究》，2015 年第 9 期。

^② 陆铭、张航、梁文泉：《偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资》，《中国社会科学》，2015 年第 5 期。

^③ 于猛：《工业用地出让最低价下调》，《人民日报》，2009 年 5 月 20 日。

^④ 范剑勇、莫家伟：《地方债务、土地市场与地区工业增长》，《经济研究》，2014 年第 1 期；黄晓芳：《从源头上遏制问题行业新增用地》，《经济日报》，2013 年 11 月 18 日。

的配置扭曲，

b) 农地产权缺乏有效保护，征地补偿过低

中国新城建设的低效率不仅归因于行政性的土地配置方式，对土地资源的产权保护不力，农业用地补偿过低也是一重要因素。根据科斯定理，良好的产权制度保证了生产要素在竞争性的交易市场中由出价最高的人获得。若土地产权明晰并被保护，通过市场交易原土地产权所有者可以获得和地块价值相当的转让收入，而该地块使用权则由能实现最大化经济产出的购买者获得。根据中国现行的土地管理制度，农业用地转为城市建设用地的过程中，对原土地所有者的征地补偿是以地块的原始使用用途（农业产值），而非地块的实际价值为标准执行的。近年来国家虽然已多次提高对农业用地的补偿标准，但仍远远低于农地转为建设用地后地块的实际价值。以浙江省为例，2014年新执行的征地补偿标准中，耕地、其他农用地（除林地以外）和建设用地的Ⅰ类地区最低补偿标准仅为5.4万元/亩，远低于土地被征用后的商业价值。^① 由于中国现行的土地制度，地方政府和农民协商土地征用补偿时处于绝对强势的地位。农业用地转建设用地后高额的出让收入，和产权保护缺失下较低的农地补偿标准，使得地方政府有动机扩大规划面积，降低密度，致使新城发展效率低下。陆铭等发现，由于土地产权保护状况在地区和城市间存在着差异，在产权保护相对较好的城市，地方政府更注重建设的集约性，新城规划更小，密度更高。^② 另外，由于中西部省份的区域竞争力低下，难以吸引企业进驻，而地域竞争又增加了地方政府招商引资的压力，在低成本的征地补偿下，大量的城市用地被其以超低价、补贴、返还等形式出让，投资的企业往往是低生产率的企业，进一步加剧了新城的低效状况。

c) 偏重经济增长的官员考核标准成为地方政府各自为政、大兴土木的动因

除了缺乏市场化的土地配置机制和完善的土地产权保护制度等市场因素外，各自为政、相互竞争的地方政府行为也是造成新城在全国范围内广泛开建的原因之一。特别是2008年国际金融危机后，各地经济增长更加倚重于基础设施投资。而在对中国政府官员的考评体系中，经济总量的增长率一直是各级主要地方官施政业绩的重要指标。这使得各地的地方政府官员都有动机通过采取建设新城的方式应对经济增速的下滑，而省与省、市与市、甚至县与县之间的相互竞争更加剧了这类情况的发生。

地方政府对经济增长目标的诉求导致了新城在全国范围内开建，地方政府换届则成为新城在城市内多处开建的原因。地方政府官员为能在任职结束时有代表性的政绩，不愿意执行上届政府的规划建设方案，抓紧打造自己提出的项目工程。^③ 而新城建设从立项审批、原驻地房屋拆迁到基础设施改造与建设，直至公共服务设施的基本完成，全周期通常情况下不止5年，超过了一届地方政府的任期。为数不少的新城出现了因城市主管领导更换而项目中止的情况，城市内不同方位出现多座新城的情况也屡见不鲜。

d) 中国的行政体制为地方政府筹集建设资金创造了条件

在单一制架构的政治体制下，中央政府是地方政府债务的“最终债务人”和“最后偿还人”，^④ 由于有中央政府的隐性担保，地方政府忽视了借债成本和自身的偿债能力，借入资金的规模大、增长快、成本高。对于资金的提供方，由于中央政府对地方政府性债务有无限的救助责任，国有银行基于规避风险的考量，将大量资金贷给国有企业而非效率更高的私有部门。而商业银行多数属于中央或地方政府控股的银行，有着盈利和服务政治大局的双重企

^① 补偿标准详见《浙江省人民政府关于调整完善征地补偿安置政策的通知》，浙政发〔2014〕19号。

^② 陆铭、常晨、王丹利：《地的城市化：土地产权保护传统有利于新城建设效率的证据》，工作论文，2016年。

^③ 参见“中央城市工作会议在北京举行”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm。

^④ 钟辉勇、陆铭：《中国经济的欧洲化——统一货币区、央地关系和地方政府债务》，《学术月刊》，2015年第10期。

业使命，是国家实现产业政策的重要工具。在 2008 年金融危机后，国有银行为响应国家政策导向，未注重对借贷项目的风险评估，积极扩大信贷规模，为地方融资平台提供高额贷款，大量认购城投债券，令地方政府的新城建设获得了必要的资金支持。由于有充足的资金来源，并且忽视了债务违约风险，地方政府在建设新城时，一味地贪大求好，造成新城新区建设规格超标，资源浪费的局面。低效建设下新城发展动力不足，而其借入资金又属于成本高、期限短的银行贷款和公司债，经济增长率远低于融资利率，政府难以获得足够的租税收入偿还债务本息，债务率持续上升。

五、迈向更为有效的新城建设：展望与建议

土地、人口和产业是经济活动中最重要的三大要素，中国若想实现可持续的经济增长，需要土地供应和城市建设符合产业发展和人口集聚的方向。中国过去 40 年的经济增长始终伴随着人口和经济向大城市和都市圈的集聚，虽然在这中间资源配置被人为干预，但没有逆转人口和经济集聚的方向，这是经济规律推动的。把握地区间的土地供需平衡，开展科学的城市用地规划，形成以大城市和都市圈为增长极的区域经济增长格局，实现经济总量的高效率和人均产出意义上的均衡，是中国经济良性前进的必由之路。为此，中国需要进行全方位的供给侧改革。

a) 实现以价格机制为基础的土地配置，加强对土地产权的保护力度

城市是现代经济活动的载体，城市化率的提升是人口与土地两大要素相互匹配的过程。实现土地资源使用权有序的自由流动，建立以市场价格信号引导的土地配置机制，是尊重城市发展的客观规律，让市场成为配置资源的决定性力量的基本条件。在国家层面，应做到土地供应方向与人口流动方向保持一致；在城市层面，应尽快完善市场化的土地交易机制，让各经济主体广泛参与到土地资源的竞争中，优化人地要素的匹配程度，提升土地资源的利用效率。与此同时，要加强对土地产权的保护力度，制定出反映地块价值的土地补偿评估标准，实现土地最大化的产出效益。

b) 科学制定用地规划

新城规划和布局应更多强调省级政府的协调，更注重新城建设与人口、产业的集聚趋势相一致，实现不同城市、不同新城的分工和错位竞争。在制定新城发展规划时，应尊重城市发展的客观规律，新城选址应接近老城，并且应适当增加人口密度，充分重视高密度路网和小街区制对于提升城市活力的意义。新城建设应把握城市目前的产业发展优势，实现商业、住宅用地的空间规划和产业空间规划的科学匹配，以确定新城合适的整体定位和内部地块的功能分区。利用新城发展的规模效应，实现公共设施的高效利用；发挥人口规模的集聚优势，实现知识与技术在城市内的外溢共享；挖掘主城已有的市场资源，作为新城发展的初始依托。

c) 政府与市场各司其职

在城市建设与扩张中，应实现市场与政府在土地配置中的有效分工。对于具有排他性使用属性的用地功能，应交由市场通过价格机制确定地块合适的区位和大小；对于存在污染、拥堵等负外部性（或知识经济外溢的正外部性）的用地功能，自发的城市规模可能与社会最优规模不同，应通过征税（或补贴）的方式将外部性的问题内部化；对于具有非排他性和非竞争性使用属性的用地功能，如绿地、公园、公共服务设施等，因不能形成适当的市场价格体系，应交由政府通过科学规划，以满足城市长期发展中对用地功能的实际需求。只有制定出科学的新城发展模式，市场与政府各司其职，才能建设成功具有竞争力的高效新城、集约新城、活力新城、宜居新城。

d) 完善官员考核体系

取消统一的地方官员考核标准,特别是要降低经济总量增长对于人口流出地官员绩效评估的权重,建立与城市发展定位相挂钩的官员考核体系。地方党政领导是拟定城市发展方向的主要决策者,在当前全国趋同的地方官员考核机制下,自然会造成各地官员的施政方略和发展目标趋同。故城市间应实施有差异的官员考核标准,根据各城市自身的发展定位,确定对当地官员的考核指标,以此激励官员在制定政策时,与城市正确的发展方向一致。

e) 建立市场化的金融体制,打破刚性兑付,置换存量债务,积极推动财税体制改革

去除行政干预,建立市场化的金融体制,允许债务违约和置换存量债务,积极推动财税体制改革是化解当前地方政府债务风险,形成有效金融体系的必要条件。首先,商业银行等金融机构应剥离其政治属性,形成公司制的现代企业制度,建立以风险收益相匹配的运营机制,以此服务于实体经济的融资需求。其次,对于已经积累的高额地方政府债务,应做到债务处置和防范风险相结合,打破刚性兑付,逐步建立起完善的资本市场信用体系;与此同时,适时安排存量债务的置换措施,缓解地方政府的偿债压力,保障债务问题的有序解决。最后,积极推动央地的财税体制改革,建立地方政府为主体的税种,将地方政府的财权与事权相挂钩,实行地方政府债务融资的自我管理。

f) 分类处置已经过剩的新城建设

对于当前出现的已经过剩的新城建设,应根据新城的自身特点调整规划,弥补短板,提高竞争力。对于人口流出地的新城,应调整原先规划,缩减规模,提高密度,降低投入成本的同时增加集聚经济的正效应。对于未进入实质性建设阶段的新城,应进行审慎的评估,避免未来出现过剩。而对于接近大城市的新城,应充分利用大城市的辐射效应,用快速交通将新城与之连接,在物理距离不变的情况下,削减实际通行时间,增加新城的连通性;同时注重和大城市的产业联动,成为其加工、物流、仓储、农产品、休闲、养老等产业的承接地,形成高效的都市经济圈。

(作者感谢国家社会科学基金(13&ZD015)的资助。陆铭为本文通讯作者。)

How Has New Town Fever Resulted in Heavy Debt Burden?

Chang Chen & Lu Ming

Abstract: In the latest years, China, especially its middle and western regions, has constructed large amounts of new towns. Most of these new towns have a low planned density with a far distance from their affiliated cities. Starting from the relationship between land use, population and industries, this paper reviews new town construction pattern in China. We point out that China's land use has deviated from the direction of labor migration and industries agglomeration

and this deviation has resulted in the stagnancy of new town development and high local government debt ratio. Efficient urban construction should be based on free flow of labor force. By matching land use to the actual needs of population and industrial development, promoting regional specialization and industrial linkage, with big cities and city clusters leading regional economic growth, an efficient urban system can be eventually achieved.

Key Words: New Town, Population, Industries, Local Government Debts