

# 參閱文稿

北京華研有限公司  
(香港) 桑尼研究公司

No. 2021~7

2021年6月23日

\*\*\*\*\*

## 在新兴工业城镇开辟“年金制”住宅市场， 大幅推进农业转移人群的城市化进程 ——以苏州市吴江区盛泽镇为案例的一点分析

顾康明

**提要：**在东、南沿海，遴选一批产业基础好、农业转移人群集聚程度高的新兴工业城镇，落实“人地钱”挂钩政策，开辟“年金制”住宅市场，加速推进其城市化进程 —— 首先，可以大规模吸纳农业转移人群就地城市化，迅速启动内需，全面带动经济循环增长；其次，可以拓宽投资渠道，分流拥挤在制造业内的过剩资本，去留各得其所，从而顺利推进制造业产业重组和升级；第三，可以开启一个长时段的经济上行期，居民部门、企业部门、政府部门都能在此过程中修复各自的资产负债表，从源头上化解系统性金融风险；第四，农业转移人群在城市安居乐业，农

村土地流转水到渠成，农业规模化经营得以实现。由于城市人口增加，来自城市肉、蛋、奶、果、蔬总消费需求增强，留在农村从事农业生产的居民收入将大幅提高，“减少农民，富裕剩余的农民”，所谓的“三农问题”将不药而愈。

## **农业人口城市化进程受阻，工业产品低普及率下过剩**

首倡“国际大循环”而对改革开放做出突出贡献的中国宏观经济学会副会长王建，在美国金融危机爆发伊始，就敏锐的判断将对我国以外需为主导的经济造成巨大冲击，刊文〈论城市化是走出低谷的唯一通道〉，从宏观层面阐述推进城市化，不仅是对冲外部需求严重萎缩的唯一出路，而且也是中国经济在走向现代化过程中的内生性要求——“户籍制度束缚下的城乡二元结构，导致中国的城市化滞后史无前例，因此目前的一些工业品产能过剩是相对的，还有着巨大的增长前景。全力推进城市化进程，在未来十年可以产生超过 225 万亿元的投资规模，由此可引发实物产品消费需求与服务业需求增长也是前景无限。可以在世界经济长期陷入低迷的过程中，为中国创造出一个可以长期增长的内需。”

大规模的城市化，基础设施建设所需的巨额资金，如果单靠工业积累，无异于杯水车薪，西方国家是通过发行市政债券，将未来的税收折现提供的，而我国在城市化起步阶段缺少成熟的资本市场，不得已通过土地财政来为城市建设筹集资金。中国的城市化建设突飞猛进，土地财政居功至伟，但是由于央、地之间财权、事权不相匹配，地方政府捉襟见肘，不得不抬高地价缓解财政困境，致使广大进城农民工难以在城市安家落户，农业转移人群向城市集聚受到阻碍——一方面，农业人口缺少足够的收入购买过剩的工业产品；另一方面，城市第三产业发育不良，

产业（就业）向城市经济推移不畅，资本拥挤在第二产业，进一步加剧了工业产能的过剩。

## 开辟“年金制”住宅市场

随着各地新城区建设接近成型，融资型土地财政即将完成历史使命。如何尽快导入足够的人口，使各项基础设施得到充分利用，从而将凝结为资产的资本，重新融化为丰沛的现金流？王小强和赵燕菁不约而同的提议区分两个市场的方案——“把住宅消费市场与房地产投机区别开来……前者一户一套，更多消费自住；后者来去自由，数量不限，敞开投机。”<sup>1</sup>“把城市分为已完成城市化原始资本积累的存量部分和还没有完成的增量部分。尽快将房地产分为投资和消费两个独立的市场……在投资市场，防止泡沫破裂；在消费市场上，确保居者有其屋”。<sup>2</sup>

在区分两个市场中的住宅消费市场，邓英淘进一步提出，可以面向进城农民工家庭，推出“土地年金制”住宅，所谓“年金制”，是把现行的“批租制”下，70年地租一次性支出，分摊到70（或30）年之中，按年度缴纳。如此，将极大的降低进城农民工家庭在城市购房落户的门槛，推动大批农业转移人口在城市安家落户，迅速推动住宅建设、装修相关产业，家电、公用事业以及城市第三产业的繁荣。安居带来消费→消费拉动就业→就业增加社会总收入提高→进一步促进安居，安居与乐业，相辅相成，循环推动城市经济扩张，持续带动农业转移人口城市化。但是，北上广深之类的中心城市已经人满为患，控制人口规模早就写入

---

<sup>1</sup> 王小强、何小亮：〈启动两头在内的经济循环——三论加快转变经济发展方式〉，《香港传真》No.2008~93，大风网站。

<sup>2</sup> 赵燕菁：〈土地财政：历史、逻辑与抉择〉，《城市发展研究》2014年第1期，第32~44页。

了历年的政府工作报告，很难有动力再去“徕民”。

值得注意的是：由于北上广深等中心城市土地价格不断上涨，引致地租、工资等生产成本大幅增加，劳动密集型的制造业企业，已经并正在持续将其生产工厂从城市退出，外迁至这些城市周边的新兴工业城镇。譬如，纺织服装生产原本是苏州、杭州的重要产业，但伴随苏州、杭州城市化的迅速推进，市区扩容，纺织服装等低附加值的劳动密集型企业纷纷转移至苏杭之间的江南市镇，从而造就了一批新兴工业巨镇——以织造印染独步海内的吴江“盛泽镇”、以羊毛衫称雄于世的桐乡“濮院镇”、以童装闻名全国的湖州“织里镇”、主攻窗帘布艺的海宁“许村镇”，专注皮草制品的桐乡“崇福镇”。与此相类的还有，以地板木制品相关的湖州“南浔区”、以电梯制造为主的吴江“黎里镇”（汾湖）、以集成吊顶为主导的嘉兴“王店镇”……这还仅仅是苏州、嘉兴、湖州下属挂一漏万的名单，放眼长三角，宁波、绍兴、台州、温州、无锡、常州等下属各区县，术业有专攻的新兴工业城镇更是不胜枚举。不惟如是，由于地近改革开放的桥头堡香港，珠三角得风气之先，故新兴工业城镇的数量、质量比长三角要更甚一筹，以东莞为例：“虎门镇”的休闲服装、“长安镇”的五金模具、“桥头镇”的环保包装、“石碣镇”的电子信息、“中堂镇”的牛仔服、“大朗镇”的毛织品、“厚街镇”的家具。东莞而外，佛山有家电之都“北滘镇”、铝型材之都“大沥镇”；中山有五金之都“小榄镇”。上述新兴工业城镇吸纳了大量的产业工人，譬如吴江区盛泽镇，户籍人口 19.8 万，常驻人口 50 万以上，外来人口超过 30 万；顺德区的北滘镇户籍人口 16 万，常驻人口 42 万，外来人口 26 万。

自 2002 年，中国加入世贸组织后，中国制造春风得意马蹄疾，制造业产能持续扩大，2008 年波及全球的美国金融危机爆发，外需急剧

萎缩，上述新兴工业城镇低水平重复建设，引致的全行业恶性竞争的局面日益凸显。近年来，这些工业巨镇，正努力推进城市化建设，试图矫正工业化单兵突进的弊端，以其实现“产城融合”双轮驱动。

2016 年中央政府出台了“人地钱”挂钩政策，宏观上，确实有助于这些新兴工业城镇的城市化进程，但现实中，由于这些新兴工业城镇行政级别较低，因此，建设用地指标、财政转移资金往往被高等级政府层层截留。因此之故，虽然这些新兴工业城镇通过“关停并转”淘汰落后产能腾出了一部分用地指标用于城市化建设，但在存量指标中腾挪辗转，终不免捉襟见肘，其本身的城市化进程、吸纳农业转移人口的巨大潜力受到严重制约。

如果能遴选一批产业发达的新兴工业城镇，将“人地钱”挂钩指标直接赋予上述新兴工业城镇：首先，可以大规模推进农业转移人口城市化，从而迅速启动庞大的国内市场需求；其次，“年金制”住宅，赋予“恒产”造就“恒心”，可以大幅减轻维稳压力，节约财政支出；第三，让产业工人低成本安居，可以有效降低制造业企业的生产成本，间接提升中国制造的国际竞争力。

### 盛泽：新兴工业城镇的典型

盛泽镇隶属于苏州市吴江区，以纺织产业驰名海内，户籍人口 19.8 万，各地长期在盛泽经商、务工者超过 30 万。由于户籍制度的制约和行政体制的束缚，盛泽的城市化步履蹒跚，以致极度依赖城市化的第三产业发育不良，投资渠道狭窄，各类资本主体竞相涌入纺织业，再加上以股份制吸纳社会资本的现代企业机制受到重重限制，大量中小资本要从中分一杯羹，只能另起炉灶，低水平重复建设由之而起，同质化恶性竞争最终导致了全行业陷入普遍亏损。

近年来，盛泽镇政府正在努力推进以城市化为核心的产城融合发展，以“时尚之都”为导向的产业结构重组。但是因1980年代以来严格的独生子女政策，盛泽19.8万本地户籍居民老龄化严重，再加上十来的新农村建设，相当一部分家庭已拥有独栋别墅，城市化动力不足；而靠少数外来经商者在盛泽置业推动新城建设，虽然有效，然而有限。广大外来产业工人年富力强，正当成家立业，生儿育女的年纪，是一生中消费需求最为旺盛的阶段……假如中央政府“人地钱”挂钩政策能落实到位，盛泽镇不仅能大幅吸纳外来产业工人，加速实现从工业城镇向新兴城市的跃迁，而且可以顺利推进纺织产业的分流、重组、升级。

具体而言：盛泽老镇区年久失修，亟需拆迁改造，而老镇区与新城相去不远，又有所区隔。笔者以为，可以将盛泽的住宅市场区分为两个市场：一、新城自由买卖的商品住宅市场；二、老镇区面向外来产业工人群体的“年金制”住宅市场。政府发“房票”对价置换老镇区的住宅，拿到房票的家庭可以去新城购买商品住宅，购房款以房票抵扣；政府将拆迁所得土地，建设“年金制”住宅，面向在盛泽务工的产业工人发售。新城商品住宅和老镇区“年金制”住宅的建设，以及交付后的装修、入住后的衣食住行，将强劲带动盛泽第三产业的发展，城市经济不断循环扩张，极大的拓宽投资渠道，可以有效吸纳从纺织业退出的过剩资本，为新形势下，纺织产业的战略重组创造条件和契机。

盛泽镇大大小小几千家纺织企业，除了少数由乡镇企业改制而来，然后不断壮大的大型企业，具备较强科研实力外，大部分在私人投资基础上成长起来的中小企业，普遍规模偏小，并不具备产品开发的能力。鱼龙混杂之下，少数企业投入人力、物力研发的新型面料，甫一上市，“逆向研发”者一哄而上，还没等研发者收回投资成本，市面上迅速由紧缺变为过剩。抄袭者，法不责众，有恃无恐；研发者，为人作嫁，心

灰意懒。极大的打击了企业家投资科研的积极性，消极追求“短、平、快”，使得全行业陷入同质化恶性竞争难以自拔。这种因产业集中度不足而衍生的诸多问题，不仅仅以盛泽纺织业为然，可以说是新兴工业城镇共同的苦恼。近年来，为了治理产能过剩，盛泽镇不再新增喷水织机指标，对于不上规模的纺织厂，通过差异化电费等手段软性劝退。但人民群众发家致富的心理都是一样的，要顺利的腾退落后产能，需要对退出的资本安排合适的去向，否则，必然会以其他的形式卷土重来。因此，在新兴工业城镇开辟“年金制住宅”市场，吸纳产业工人推进城市化，广开投资渠道，让拥挤在制造业内的细小资本得以转移阵地，则去留各得其所。换言之，推进新兴工业城市化，不仅仅能够吸纳农业转移人口，同时也将为我国制造业产业重组创造外部条件。

1980 年中央政府决策，以增收电话初装费的形式筹集建设资金，从而加速我国电信骨干网络的建设；一旦电信骨干网络建设完成，国家适时取消了电话初装费，推动电话“飞入寻常百姓家”，随着电话的普及入户，用户规模剧增，摊薄了运营成本，电信资费得以大幅降低。“平民百姓”因“有力之家”的初装费而提前体验电话的便利，“有力之家”因“平民百姓”的加入而享受廉价的资费。城市化同样如此，“先富”购买商品住宅，缴纳土地出让金，加速建设基础设施，“后富”通过增加用户规模，大幅降低城市基础设施的使用、维护成本。从建得起，到用得着，不同的历史阶段各有侧重，正反合。因此，新兴工业城镇的“年金制住宅”市场与“商品住宅”市场，可以并行不悖，相反相成，合力推进这些新兴工业城镇向新兴城市跃迁。

## 重启经济增长，化解金融风险

2008 年美国金融危机爆发后，针对政策当局意图实施积极的财政

政策和宽松的货币政策，王小强在《加快转变经济发展方式》中明确指出：“政府开支人为增加就业，一次性修桥铺路，多次性公费医疗、义务教育，只要不是社会主义计划经济，均属花钱流水有去无回的单行线，绝非可持续发展”。然而言者谆谆，听者藐藐。2015年，王建撰文〈再论城市化是走出低谷的惟一通道〉，回顾往昔总结陈词：“在生产过剩的背景下，打开内需的惟一选择不会是投资而是消费，2009年以来，用投资开启内需的结果，是带来更严重的过剩。”只是木已成舟为时已晚。政府、企业大兴土木背负的巨额债务，最终不得不通过涨价去库存的方式，让居民部门来分担债务杠杆，此举在当日虽然是为了防止“资产负债表衰退”不得已而为之，但其副作用是掏空了居民储蓄乃至透支了未来收入，人民群众节衣缩食，内需日渐萎缩，一旦债务杠杆遭遇经济失速，企业、居民、政府很难再通过经营收入还本付息，只能廉价出售资产来清偿债务，“债务 — 通缩”将循环加速……有且只有农业转移人群城市化，才能作为生力军释放终端需求，拉起不断下行的中国经济反转向，避免“债务 — 通缩”螺旋的局面，但北上广深等中心城市房地产价格又是中国货币信用的基石，能涨不能跌，也就是说不可能通过大幅降价来推进农业转移人群的城市化。

1949年底，为治理横行旧中国数十年的恶性通胀，金融的紧缩力度很大，从1950年3月开始，货币流通量减少，接踵而来的是工厂停工，商店歇业，市场萧条，失业激增。这是一种什么局面呢？这是通缩，是经济萧条。当时主持经济工作的陈云同志面对不是恶性通胀，就是经济萧条的两难困境，另辟蹊径，以收购农村土特产为渠道投放货币，农民购买力大幅提高，城市的工业品供不应求，工商业复兴，城市就业增加，城市居民的购买力相应增强，政府税收不断增加……三年经济恢复工作成就斐然。



假如我们借鉴陈云同志“兜大圈子”的思路，跳出两难困局，开辟第三条道路，在产业工人聚集的新兴工业城镇大规模建设“年金制”住宅：首先，将对建材、五金、木制品、家电、家具、家纺等形成爆发性需求，与之相关的企业，都将直接受益；其次，向这些企业供应原料、设备的上游企业，如化工、冶炼、机械等行业亦将间接受益；第三，制造业普遍繁荣兴旺，在北上广深等中心城市从事法律、金融、研发、咨询的现代服务性企业，才能承揽到更多的业务，从而招收更多的员工，不断增多的高收入群体才能持续不断的购买中心城市的商品住宅，支撑中心城市商品住宅市场的平稳运转。《老子》云：“高以下为基、贵以贱为本”。

伴随农业转移人群城市化持续推进：制造业企业产销两旺，还本付息绰有余裕；各行各业欣欣向荣实现充分就业，城市居民皆有稳定收入可以归还房贷；城市人口将大幅增加，税源和税基显著扩大，财政收入持续增长。企业部门、居民部门、政府部门都能在农业转移人群城市化进程中逐步修复资产负债表。

## 只有社会主义才能发展中国

国内需求的主体是城市消费人群，从全国社会消费品零售总额分类比较看，县以下乡村社会商品零售总额所占的比重仅为 25%左右，且仍然处于下降之中，这一比例与城乡人口比例呈明显倒挂状态。如果计及在住房、能源、交通、通信、教育及其他服务业上的消费，城乡消费需求的差距会更大。所以曹德旺说：“国内 13 亿人，拥有真正消费能力的人不足 2 亿，事实上超过 11 亿人，是没有消费能力的，他们只是人口，仅此而已。”这也是我国内需市场看似很大，现实却很有限的根

源。邓英淘认为：“只有通过城乡关系大转换，大幅度转移农民进城，使其进入高收入流程，才能打破低收入水平下对工农业产品的制约。”所以王小强说“把改革成弱势群体的工农大众，再改革成劳动生产和收入消费的主力，这不仅仅是共产党庄严的政治承诺，更是在可持续发展上属于没得选择的选择。”东南沿海的新兴工业城镇，产业基础好，农业转移人群集聚程度高，如能因势利导，非但事半功倍，而且立竿见影，其溢出效应更是难以估量，完全可以成为启动经济内循环战略的突破口。