

“城市病”与人口增长关系不大



陆铭

上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授，复旦大学教授

控制人口增长，限制土地供应，同世界上城市经济和文明发展的普遍规律不一致的

2016年8月22日，上海市发布了《上海市城市总体规划（2016—2040）（草案）》，将指导未来24年的上海城市总体发展。草案规划中的两点引人注目：一是将上海2040年人口调控目标设为2500万（国家统计局数据显示，2014年的上海常住人口已超2400万）；二是要求上海规划建设用地负增长。

通过“控制人口增长”和“限制土地的供应”而控制城市规模的发展逻辑，实际上暗合了时下将拥堵、污染和不安等“城市病”简单归因于人口增长的认识。

上海这样的城市，人口规模是由全国总人口规模决定的，而不能单看一个孤立的数字。实际上，在人口和土地需求高的城市，控制人口增长，限制土地供应，同世界上城市经济和文明发展的“普遍规律”是不相一致的。

但中国的问题是，人的流动不自由，土地和资本等生产要素也受制于现有的制度和政策，配置也不合理，因而统一市场没建起来。结果是，适合发展“聚集经济”的上海等东部城市，劳动力短缺，土地供应不足，地价上涨，房价飞涨。中西部地区，土地却供应过剩，工业园荒废，乃至变成“鬼城”。

目前的“建设用地指标”制度，把大量指标给了中西部地区，在东部则严控甚至减少（特）大城市的土地

供应。这个问题，用建设用地指标交易就可解决：内地省份减少一平方公里而东部城市增加相应面积的建设用地，同时向前者付钱。全国建设用地总量没变，土地需求多的得到更多的供应，而没需求的，减少土地供应。

除了政府掌握的建设用地，还有农村集体建设用地。城市化过程中，农民数量减少，建设用地就会出现部分闲置。如果建设用地指标可交易，以宅基地为例，一个不打算回老家的农民工，就可用宅基地的使用面积，去相应增加他所居住城市的建设用地，同时宅基地复耕，全国总的农业用地也没减少。他在工作的地方，地价远超过他的宅基地在老家的价值，这一部分差价可以成为农民工市民化的资金来源。

“城市病”与人口增长关系不大。首先，在世界人类发展历史上，无证据可证明“城市病”的产生是人口多带来的。伦敦、东京和纽约，城市病最严重是在1950年代前后，此后，人口成倍增长，城市病却缓解了。退一步讲，如果真要说人口多导致了拥堵和污染，那么，年收入百万和五万的两个人，相比较而言，谁更增加拥堵和污染？五万的人没有车，甚至不坐出租车，带不来污染和拥堵，像中国一线城市通过驱赶小餐馆和理发店控制人口，可他们占用了多少公共资源？

退一步讲，就算人口多造成“城市病”，这也是一个供给需求的问题。公共服务短缺，特别是基础教育，就该多建学校。拥堵，是开车的需求和道路供给的问题，第一可多造路（包括地铁），多发展高效率的公共交通，第二可以实施更科学的城市规划。这是供给侧改革。污染如果是小汽车尾气造成的，就发展公共交通。

“城市病”是由于存在供需矛盾，也就是供给不足。但在有些问题上体现的更复杂。最近一轮控制人口的情况下，一线城市一方面在清退外来人口子女，但另一方面在某些地方却出现学校招不满学生的情况。对于义务教育，假设供给小于需求，现在有供给，但却限制需求。目前政策引导资金给予在中西部发展没优势的基础设施和工业。如果这样，对中国经济的发展不利，现在应让一些政策做出调整，增加社会公共利益支出，才能尽快走出困境。□