

迎接中国十亿城市大军

| 2008年3月



关于麦肯锡全球研究院

麦肯锡全球研究院(MGI)是麦肯锡公司的经济研究部门。麦肯锡全球研究院的使命是帮助企业及政府领导人形成对全球经济发展的深入认识和提供有助于他们在关键管理和政策问题方面进行决策的事实依据。麦肯锡全球研究院的研究由麦肯锡公司合伙人提供资金，不受任何企业、政府部门或其他机构的委托。欲了解麦肯锡全球研究院更多信息及获取麦肯锡全球研究院发表的报告副本，请访问 www.mckinsey.com/mgi。

迎接中国十亿城市大军：内容摘要

麦肯锡全球研究院

2008年3月

Jonathan Woetzel	华强森
Janamitra Devan	吕万
Luke Jordan	乔路
Stefano Negri	倪戴夫
Diana Farrell	

前言

麦肯锡全球研究院在一年前开始了一项重要项目，研究中国城市化的发展，了解这个过程演变的特点。在去年一年中，超过二十位的咨询顾问和行业专家参加了这个项目，研究重点是中国史无前例的城市化进程对全球经济和社会的影响，以及中央和地方政策制定者如何塑造中国城市化到2025年及以后的发展。

《为十亿城市大军做好准备》报告总结了我们研究的成果，在我们的网站www.mckinsey.com/mgi上可免费下载。我们将在2008年夏天出版完整的报告。

麦肯锡上海分公司的资深研究员吕万博士是本次项目的总负责人。麦肯锡上海分公司的项目经理 Stefano Negri 是该项目的经理。这个项目分为三个子项目，有各自的子小组负责。麦肯锡上海分公司的乔路领导了城市化情境的分析，小组成员包括俞快、陈颂明、易万达、刘一豪、莫琪和贺志强。麦肯锡上海分公司的岑国山和纽约分公司的 Alexander Maasry 领导了城市案例分析和实地访问的工作，其小组成员包括王倞、黄韬、袁乙婵、钟吉和刘嘉月。资深研究分析员胡杨梅负责计量经济学的建模工作，小组成员包括北美知识中心的 Jonathan Ablett、赖达鹏、李秀军和高进。独立经济计量学家 Geoff Greene 为麦肯锡全球研究院建立中国各城市模型，做出了重大贡献。

麦肯锡公司在全球的很多同事，包括上海分公司的鲍达民、高安德、欧高敦和盛颐安；圣保罗分公司的 Heinz-Peter Elstrodt；新加坡分公司的林静聪；旧金山分公司的 Lenny Mendonca 都提供了各自宝贵的建议和见解。

我们要特别感谢北京师范大学的李实教授、西雅图华盛顿大学陈金永教授。他们对中国城市化问题的宝贵建议和独特见解对整个项目的进展起了关键作用。前中国社会科学院经济学赵人伟教授，清华-布鲁金斯

公共政策研究中心主任肖耿教授均提出了宝贵的见解。

我们还要感谢麦肯锡上海分公司的王磊智和侯壤如，以及旧金山分公司的 Rebeca Robboy，他们在对外沟通上作了大量工作。麦肯锡伦敦分公司的资深编辑Janet Bush在编辑工作上提供了大力支持。麦肯锡全球研究院在上海的行政主管张洁琦女士，帮助管理了项目小组复杂的后勤工作。我们还要感谢中国知识中心信息调研人员的出色工作，以及公司技术和制作服务人员的大力支持。

我们从和中国多个城市国营和私营行业领导的访谈中受益匪浅。我们将再出版完整报告时一一罗列所有的名字。

这个项目是麦肯锡全球研究院帮助全球领袖了解塑造全球经济的力量、提高公司业绩、创造更好的国内和国际政策工作的一部分。和所有麦肯锡全球研究院的报告一样，我们的项目是独立公正的，没有以任何方式，受任何公司、政府和其他机构的委托。

麦肯锡上海分公司资深董事 **华强森**

麦肯锡全球研究院资深董事 **Diana Farrell**

迎接中国十亿城市大军：内容摘要

中国经济的欣欣向荣，以及国民生活水平的迅速提高都要归功于目前在中国前所未见且方兴未艾的城市化浪潮。按照目前的趋势，到2025年，将有大约10亿中国人居住在城市。届时，中国将出现221座百万以上人口城市（目前欧洲只有35座类似规模的城市）其中包括23座五百万以上人口的城市。

随着中国城市人口总数不断增长，中国的国民财富必将继续以惊人的速度增加。从任何可能的情境判断，持续推进的城市化进程将确保中国实现去年十七大确立的经济增长目标，即到2020年人均GDP翻两番。对本土企业和跨国企业而言，中国城市化的巨大规模无疑都将孕育新的市场。

与此同时，中国城市的扩张也为中央和地方各级政府带来了巨大挑战。到2025年，中国新增3.5亿多城市人口中将有超过2.4亿流动人口。人口的激增会给很多城市带来沉重压力，包括如何管理人口增长，如何获得充分的公共融资以提供社会服务，如何解决土地、能源和水等重要资源的供需压力，以及如何处理对环境造成的影响等等。随着城市化的发展，这些压力将日益凸显，中国的领导层也已充分认识到这一情况。虽然中国的确有能力在规定的时间表内完成GDP的增长目标，但仅仅追逐GDP的增长却不足以实现中国领导层极为关注的和谐发展。

可供中国选择的发展道路有若干条，不仅在全国层面如此，在城市

层面亦然。如何选择发展道路在很大程度上会影响城市化的演变。为深入了解这些可能的选择，麦肯锡全球研究院（麦肯锡公司的经济研究机构）对中国城市化这一课题开展了非常详尽细致的专项研究。我们建立了城市层面的计量经济模型，并据此进行了严谨的宏观和微观经济研究。通过这个模型并基于项目组掌握的数据，我们对中国城市化过程中可能遇到的挑战作出了预测。我们走访和调查了中国14个城市，访问了数百位政府官员、企业领袖、城市领导和学者，力求全面了解影响他们所在城市发展规模和形态的政策杠杆。我们开发和审视了四种未来20年中国城市化进程中可能出现的发展情境。

我们分析的结论是：集中式的城市化发展模式将最有可能减轻城市系统的压力，提高城市总体效率。集中式的发展模式将比分散式发展模式多实现20%的人均GDP增长，公共支出占GDP的比例也将降低（集中式发展模式为16%，分散式发展模式为17%）。中国要向这个方向发展，需要在全国层面进行政策调整，内容包括严格执行城市限制征地政策、支持大城市的经济发展以及调整城市官员的激励机制。到2025年，这些政策将可能推动产生15个平均人口规模达到2500万的超级城市，或是11个平均覆盖人口超过6000万、相互之间经济联系紧密的“城市群”。

我们还发现，鼓励在城市层面实施“高效城市化”举措能为所有发展情境带来积极的结果。这些举措包括实施大众交通优先的发展措施，以及建立有利于工业设备节能的激励措施。如果上述政策得以采纳和有效实施，到2025年，政府支出将年均减少1.5万亿人民币（相当于中国2025年预计实现GDP的2.5%），从而有助于降低融资需求并释放资金以利他用。这些举措还能帮助私营部门节约资金，特别是节约能源费用，这方面潜在的资金节约最高可相当于中国2025年GDP的1.7%。

无论在哪种发展情境下，伴随着中国对其城市化进程的管理，企业不仅有机会收获中国十亿人口之巨的新兴城市消费市场，还可能成为主要的投资者——投资领域可包括公路和铁路、大众交通系统、建筑、能源供应基础建设以及节能技术等等。这些机遇需要新一代的公私合作方式，以促成私营部门投入更多的资金和知识，并确保公共项目产生更高的效率。

中国的城市化—巨大的转型

中国经济发展目标和城市化密不可分。在过去二十年间，中国城市的扩张速度不断加快；在未来二十年，这种趋势还将继续。中产阶级和一系列富裕阶层消费者的兴起，为企业界提供了前所未有的投资机会。城市化的规模将非常巨大，其中流动人口将成为主要推动因素。随着城市化的发展，中国将在城市化基本投入方面面临严峻的压力，包括土地、资金、自然资源和人力资源。

中国经济发展目标有赖于持续的城市化

在中国共产党的十七大上，胡锦涛主席提出宏伟的目标，到2020年人均GDP在2000年的水平上翻两番。实现这一目标将在很大程度上取决于中国继续推进城市化。我们的研究显示，如果城市化继续发展并且不发生不可预测的经济波动的话，中国能够相对比较轻易地实现人均GDP翻两番的目标。

城市化和中国强劲的经济增长相辅相成。在过去的20年内，城市是中国GDP增长的主要驱动因素，而且在未来的20年，这一情况将更为显著。根据目前趋势作出的预测，中国城市GDP占全国GDP的比例将由目前的75%增加到2025年的95%。

私营部门的投资主要集中在城市。在过去十年内，中国总体GDP增长的50%来自于城市固定资产的投资，2007年支出最高达到6.4万亿

人民币。如果这种趋势继续下去,到2025年,总体城市投资额将超过24万亿元人民币,占到总固定投资额的比例将从2007年的79%上升到93%。¹

个人消费的增长也主要出现在城市,因为中国快速增长的中产阶层主要集中在城市。从1990年到2005年期间,中国城市消费市场崛起为一支独立的增长引擎,占总体GDP增长的26%。城市消费在GDP所占的比例将从2005年的25% (或3.9万亿元人民币) 增加到2025年的33% (21.7万亿元人民币)。

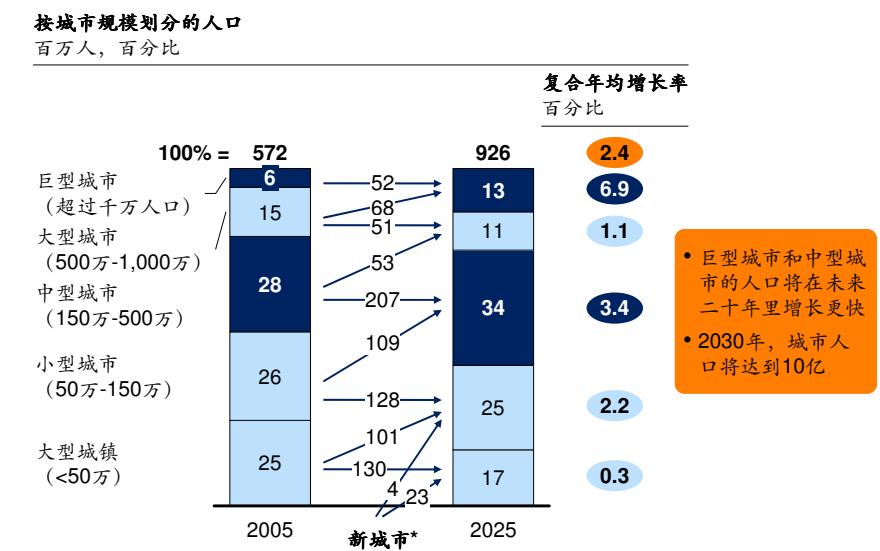
城市化的规模现在和将来都堪称巨大

麦肯锡全球研究院预测,按照目前的发展趋势,中国的城市人口将从2005年的5.72亿增加到2025年的9.26亿(图1)。可以从下面的比较看出,这一规模之巨—新增的3.5亿多城市居民相当于今天美国的全国人口。到2030年,中国的城市人口有望达到10亿。

图 1

中国正朝着2030年城市人口达到10亿的目标迈进

趋势预测



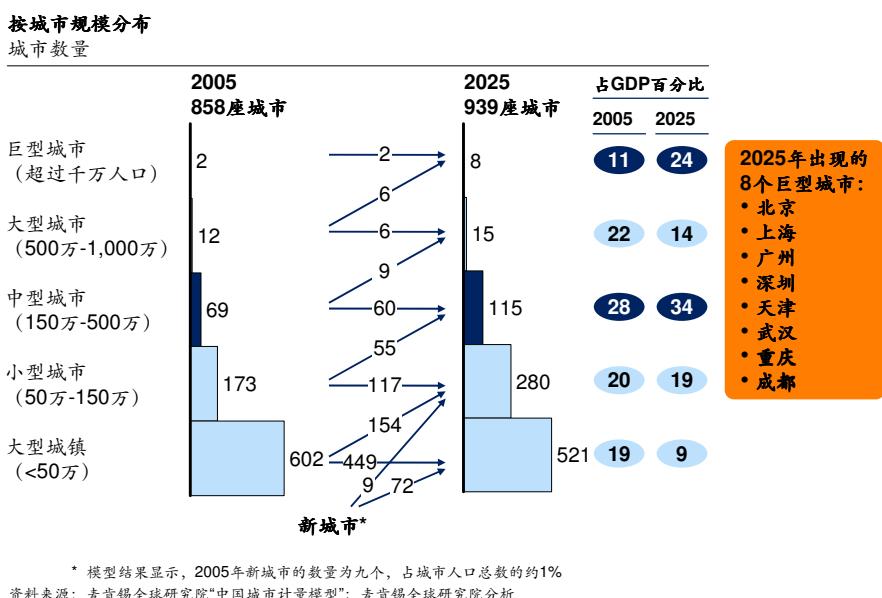
1 该数字基于2000年人民币的真实价值。城市固定资产投资包括建筑、购买固定资产和城市地区的相关费用。

目前的发展趋势，在未来的二十年内，还将出现六座这样的城市（图2），其中有两座人口将超过2000万。根据麦肯锡全球研究院的估计，中国较高收入阶层（即在2025年人均年可支配实际收入超过4万元人民币的人群）中的41%将在这些超大城市居住，而在2005年，该比例仅为11%²。巨型城市将和中型城市一同成为中国未来增长的引擎。

图2

到2025年，中国将出现6座巨型城市

趋势预测



随着城市化的发展，中国未来二十年的GDP增量将超过日本目前GDP的总量，并占到该时期全球GDP增长的20%。³

例如，为了满足投资需求，中国城市的消耗将占全球能耗的20%，并消耗最高可达全球石油需求增量的四分之一。根据我们的估计，从2005年到2010年，中国至少需要新建170吉瓦的煤电产能，占到全球总产

2 我们包括了家庭收入在4万到10万人民币的“上层中产阶层”和家庭年收入在10万到20万人民币之间的“富裕阶层”。要详细分析中国城市居民的收入变化，请参阅《从中国制造到中国销售：中国城市消费者的崛起》麦肯锡全球研究院，2006年11月 (www.mckinsey.com/mgi)。

3 Global Insight, 2008年2月17日。

能的55%左右。中国政府已经宣布新建的产能将超过这个数字⁴。总体上，中国在2005到2025年间将需要新建介于700—900吉瓦的煤电产能，以及7000到9000亿瓦的火力发电厂。

在交通运输方面，到2025年前，中国将有多达170座城市符合城市大众交通系统的规划要求，是目前欧洲该类城市数量的两倍以上。这可能会带来有史以来最为轰轰烈烈的大众交通建设热潮。除此之外，中国还将铺设多达50亿平方米的公路和2.8万公里的地铁。中国的城市建筑风貌也将经历重大变化，从而为雄心勃勃的房地产开发商打开了方便之门。根据我们的预测，在未来20年内，中国将建造400亿平方米的建筑面积，相当于2万到5万幢摩天大楼（超过30层的建筑）—这样的规模堪比十个纽约市的大楼数量。

到2025年，中国城市将崛起成为一支重要的全球市场，其消费总量和可支配收入将分别达到德国同期水平的将近两倍和两倍以上⁵。中国城市消费量在2008到2025年的增量，就足以创造一个相当于2007年德国市场总规模的新市场。

流动人口成为未来城市化的主要动因

中国的城市中心在未来将更占主导地位。从1980年到2005年，中国城市化水平已经增长了一倍以上，达到44%。根据麦肯锡全球研究院的估计，到2025年，中国超过三分之二的人口（66%）将生活在城市。

虽然中国未来的人口增长速度不会和近期相差很大，但中国城市化进程却将与过去15年的发展情况截然不同（图3）。根据麦肯锡全球研究院的估计，从1990年到2005年，有1.03亿人口从农村地区流向城市地区（占人口增长的32%）。

到目前为止，城市人口增长的另一个更重要的动因是征用城市临近地区的土地，并同时吸纳当地人口（约1.2亿）。这占到过去15年城市人口增长量的近40%。然而，在过去五年中，这种模式发生了逆转。很多城市找不到可以扩张的土地；中央政府也制定了限制征地的相关政策。

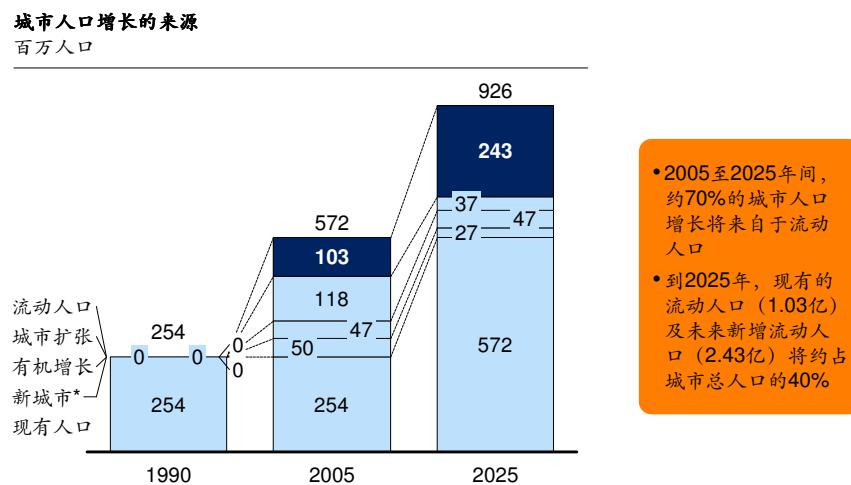
4 各种中国信息来源宣称，到2010年将新增180吉瓦到300吉瓦的煤电产能。

5 德国的数据来自Global Insights, 2007年。

图 3

流动人口将成为未来城市化的主要驱动因素

趋势预测



* 从模型的结果来看，2005年新城市的数量为九个，占城市人口总数的约1%
资料来源：麦肯锡全球研究院“中国城市计量模型”；麦肯锡全球研究院分析

我们预计，快速的城市发展，加上农村生产力逐步提高造成的农村富余人口，将在未来20年内将流动人口增加到超过2.4亿。未来人口的大规模迁移甚至将超过以前最大的规模。⁶

随着经济的持续增长，城市将创造大量工作机会。根据麦肯锡全球研究院的估计，到2025年，中国将创造4.5亿到5亿个工作机会，而在2005年这一数字仅为2.9亿。流动人口将受益于就业需求的增长，无论在何种城市化情境下，城市的流动人口比例都将超过40%。由于城市的就业机会增长率很高，且当地正式居民的老龄化程度很快，到2025年，人口流动将主要发生在大中型城市，占流动人口总量的50%左右；在一些城市，流动人口甚至会占到城市人口的一半以上。

从现在到2025年，中国将继续出现新的城市，但其出现的规模却

6 为方便本项目研究，麦肯锡全球研究院为流动人口界定了三大标准。首先，我们采用了和中国国家统计局相同的逗留时间的统一标准，例如，在接收城市最少居住6个月时间，或离开家乡所在地至少6个月时间，即构成流动人口。其次，我们采用了中国人口普查方法所确定的地理边界，即结合市中心和周边郊区。我们将进入和离开该区域的任何人定义为流动人口。第三，我们仅将那些从农村流动到城市地区的人算作流动人口；基本没有考虑城市间的移动人口。这些定义应用到我们从麦肯锡全球研究院中国城市模型获得的定量估算值中。

无法和过去十五年相比。根据麦肯锡全球研究院的估计，从1996年到2005年，中国新增了195座城市中心。这些城市中心符合政府1996年出台的标准，但并没有被正式列为城市。一些这样的“非正式城市”没能进入大多数企业的视野，但它们却是相当可观的增长源泉。例如，苍南县虽然未能正式划为城市，但其从2000年到2005年的GDP年均增长率高达19%，超过中国城市15.3%的平均增长率；到2005年，苍南的人口已经超过75万。

从2005年到2025年，我们预计城市的创建速度将显著低于过去的十五年。我们发现，将有81座新城市呈现城市特征，累计人口接近2700万，占该阶段城市人口增长的7.5%。从1990年到2005年，这两个数字分别为5000万和接近16%。此外，大多数新建的城市将位于现有城市方圆50公里内，反映出这些未来城市将集中于大城市附近的趋势。（图4）⁷

快速城市化带来的压力将加剧

1990年以来，迅速推进的城市化进程不但带来惊人的经济增长率和人民生活水平的不断提高，也引致了巨大的压力，这些压力的相当一部分来自于中国当前政策导致的分散式城市化模式。我们认为，由于成本增长的因素以及城市化对资源需求的增加，这些压力在未来还会加大。

此外，这些压力将会作用于很多城市。麦肯锡全球研究院进行的趋势估计显示，中国的城市化进程将继续分散推进。2005年，城市GDP的45%集中在前40座城市，剩余的较小城市创造了余下的55%。未来20年里，这些“小城市”的影响不会减小。实际上，到2025年，大约900座小城市将创造54%的城市GDP，并贡献55%的GDP增长（图5）。这些小城市是城市化压力的最直接的承受者。

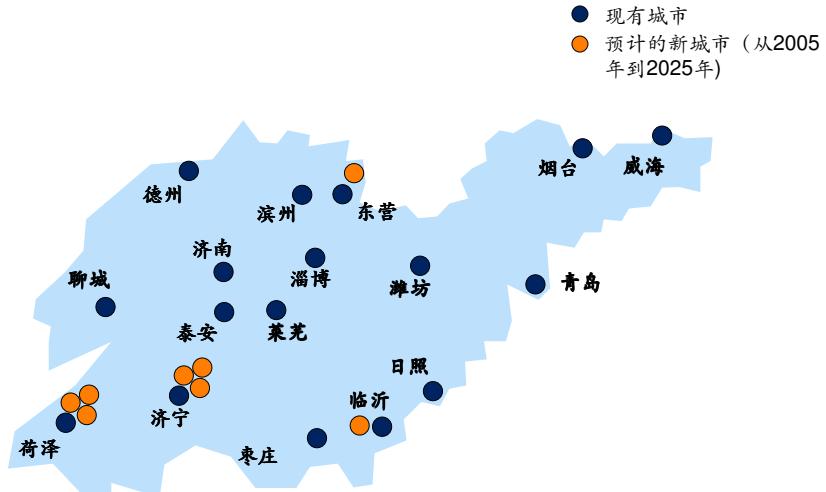
我们可将这些压力归为以下四个大类：

⁷ 除了人口流动之外，城市扩张，以及“非正式城市”的新增人口，现有城市人口的自身增长和自然增长，创造了近13%的累积人口增长，约4700万人。

图4

新城市将毗邻现有城市出现
山东省

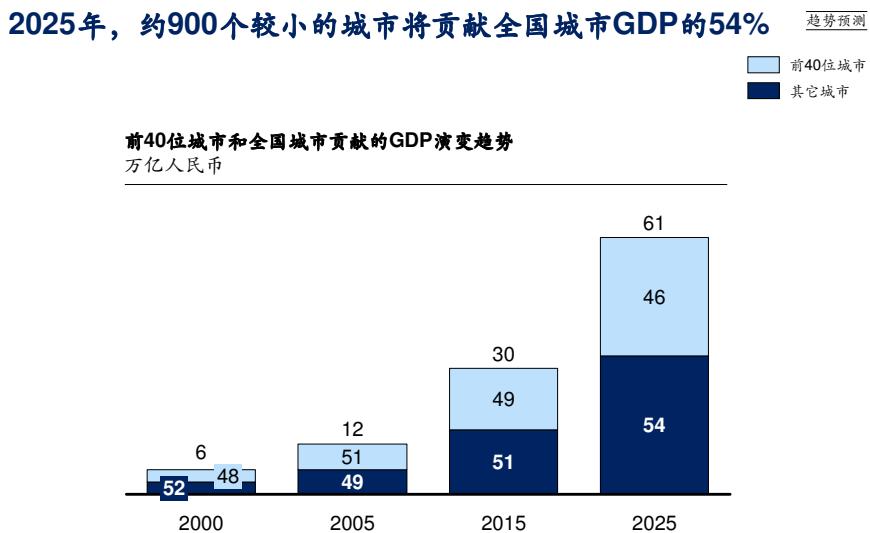
举例



资料来源：麦肯锡全球研究院“中国城市计量模型”；麦肯锡全球研究院分析

1. 土地和空间发展——未来20年里，城市新增的3.5亿居民将产生史无前例的建筑需求。这有可能带来城市的大肆蔓延、土地开发加剧和拥挤程度加强。现有耕地将继续受到威胁，在最坏的情境下，耕地面积将减少20%。同时，大城市将面临日益严重的拥堵压力（到2025年，上海的交通量将超出预计道路负荷量的三倍）。此外，城市将面临来自耕地流失和各级城市依靠出售土地获得城市发展资金二者间的突出矛盾。麦肯锡全球研究院发现，到目前为止，各级城市出售土地获取收入的现象增加了城市化融资的灵活性。
2. 资源和污染——中国城市对资源的需求将翻倍。能源需求将从60 QBTU增长到123~142QBTU。用水的问题也很可能面临严峻挑战，尤其对于在北方需要南水北调工程来满足用水需求的大型城市。但是，公平地说，大多数用水消耗仍然来自农业。我们在走访的城市中亲见了当地政府在寻找新能源和水资源，和大力建设基础设施来支持供应

图5



资料来源：麦肯锡全球研究院“中国城市计量模型”；麦肯锡全球研究院分析

方面做出的巨大努力，这在中型城市尤为突出。无论情况如何，污染都将会是个严重问题。现在，59%的中国河流水体的质量已低于国际饮用水标准。如果中国中小城市的废水排放量相对于GDP的比率维持现在的水平，城市的水污染总量将上升近五倍。空气污染，特别是氮氧化物污染，在大型城市将上升到危险的程度。

3. 技能和工作——尽管农民劳力的供给仍将会很丰富，但期望有所作为的城市官员可能会在吸引足够数量的大学毕业生到当地就业方面面临挑战。随着成本的上升，需要创造较高价值的工作，支持收入的增长。到2025年，中国毕业的大学生数量将增加两倍以上，理论上能够满足经济增长对人才的需求。但是，这些人才在全国的分布不平衡；大城市能够提供更好的机遇和福利，因而更容易吸引人才。而且，正如麦肯锡全球研究院此前的一份报告显示，中国人才的质量仍有问题。最常被提及的问题包括缺乏实际技能，例如团队合作精神和责任感不足，以及沟通能力欠佳等。⁸ 我们对城市的实地考察和多次访谈都证实了

⁸ 参见《中国隐现的人才短缺》，高安德和Diana Farrell，麦肯锡季刊，2005年，第4号，pp70—9，(www.mckinseyquarterly.com)；和《求职的中国毕业生》，北京航空大学经济和管理学院，2007年1月

上述发现，并且不论是跨国企业还是本地公司都同样面临这些问题。高技能劳动力和人才的短缺，对中国实现迅速转向高附加值经济活动的目标构成了严重威胁。

4. 资金——城市将面临更高的服务提供成本。未来的几十年内，中央政府的支出将从基础设施建设向服务转移。一个重要的因素来自于向流动人口提供服务的压力（符合最近出台的政策）。麦肯锡全球研究院估计，到2025年，1.5万亿人民币（占到城市GDP的2.5%）的额外资金会用在为全国各地的流动人口提供公共服务以及包括医疗保健和教育在内的福利（图6）。

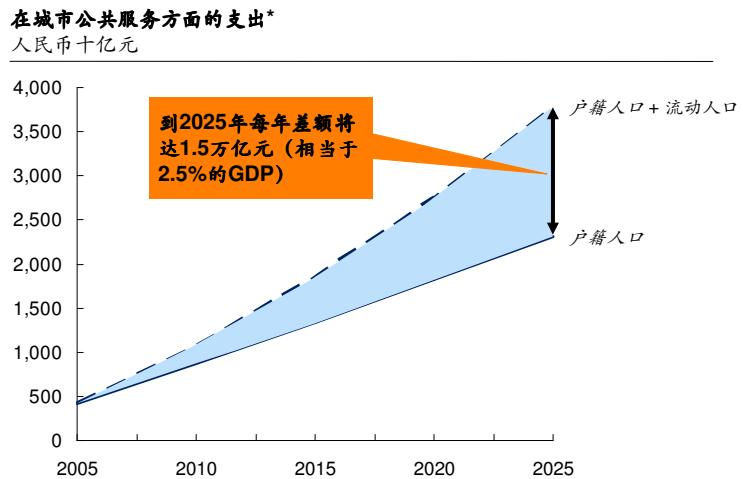
中国城市面临的这项新成本，加上基础设施建设日益增加的资金需求，将对整个公共融资系统造成压力。尽管城市化公共融资的总体需求增长相对于GDP的比例只是小幅增长，但是如何在不同城市和地理区域分配资金将是亟待解决的重要问题。这个问题如果不能得到妥善解决，全国的发展将极度不平衡。中小型城市为满足城市日常需求以及必要的基础设施建设融资已经变得日渐困难，在未来甚至会更加严重。过去，政府可以通过出售土地获得收入来解决资金不足，但随着中国政府采取从严限制征地的政策，依赖征地融资注定将比过去更加困难。

除了超大城市之外的几乎所有城市都将面临严峻的融资挑战。例如，安徽宿州目前的财政赤字（不考虑中央政府的转移支付）已占到GDP的16%左右。未来的压力将越来越大。我们在对中型城市的详细分析中选择了浙江台州，因为该市规模中等，其赤字规模和全国水平持平（占GDP的3%），具有代表性。我们的研究发现，2025年，在不计中央政府转移支付的情况下，台州政府的财政赤字将大幅上升，最高可能大约占到GDP的9%。这一现象出现的原因是：经济的长期高速增长无法跟上城市预算中服务和管理费用的快速增长。地方政府融资的压力将是城市无法回避的挑战。

要管理所有这些压力以及优化城市化机遇，不仅需要在全国层面，

图6

将流动人口包括在内将显著提高在城市公共服务方面的支出 估计
趋势线预测



* 多数政策声明都暗示将在2010年至2015年间扩大覆盖面，而一些城市已经在这样做；被覆盖人口的人均支出在这一时期有可能持续上升—我们假设这种情况将同样出现在户籍人口和流动人口上，如此假设仅仅是为了说明扩大覆盖的成本；公共服务包括教育、医疗（政府支出）、维修和其他服务

资料来源：文献检索；麦肯锡全球研究院分析

也需要在地方层面采取一系列政策措施。决策时需要全盘考虑，力求增加城市系统的总体效率和效能，调动全国资源，实现经济社会平衡发展的目标。

中国未来的政策选择

中国领导人在全国及地方层面作出的政策决策,可对中国的城市化格局产生深远而重大的影响。

与许多外国观察家的常规认识相反,在中国,决策权事实上是相对分散的。税收的大头由地方政府保留。从行业补贴到零售执照的颁发,方方面面、事无巨细,只要不超出中央政府的许可范围,地方政府都有权决策。从传统意义而言,北京依靠、并实际上鼓励地方官员以创业的精神探究和追求城市增长机遇。这意味着每个城市都面临着不同的城市化机遇与挑战。麦肯锡全球研究院走访了中国的一些城市,得出的结果更加印证了这一观点:我们注意到,往往只有城市发展到一定阶段之后,污染、交通拥堵和土地匮乏等才开始被视为问题。城市化是地方主导下的城市化—政策由各个城市在中央政府的指导性框架之下各自独立制定,这些地方政策深深影响了中国城市发展。

同时,中国也存在一个强有力的全国性城市化框架,从根本上影响着地方政府的自由度。有关土地政策、战略性基础设施选址以及其它领域的投资批准流程和权限等全国性的决策,框定了地方的自主决策水平。对不同地方市政当局的差异化政策也会导致某些城市获得倾斜优惠。

我们发现,中央及地方都有机会将城市化引向比当前的发展方式更为积极的道路。通过将发展理念重新定位于更加平衡的、效率更高的增长方式,中国的领导层可以大大提高十亿城市居民的生活质量。

集中式城市化是最优方式

总体而言，从全国来看，中国可以从四种城市化方式中作出选择。两种方式为集中式增长：在“超大城市”情境下，会出现少数巨型城市—人口2000万或更多；在“中心辐射”情境下，中等规模及小城市群将会出现在大城市的周围。另外两种截然不同的城市化方式会带来分散化的发展形态：在“分布式增长”情境下，会有大量人口为150万至500万的城市遍布中国；在“小城镇主导”情境下，则会出现许多人口为50万至150万的更小规模的城市。以上四种城市发展途径在世界其它国家都已得到运用。所有四种发展模式都是中国可能的选择，都可以就此展开公共辩论及政治讨论。

虽然我们就现行城市化发展态势所作出的趋势预测与上述四种情境中的人口分布都不尽相同，但其结果更接近于分散式增长情境（包括分布式增长及小城镇主导）。在这两种情境中，中等规模的城市由于拥有最多的中产消费阶层，将成为未来20年的新增长引擎。

尽管每种情境都会有其独具特色的一系列机遇与挑战，但我们经过分析发现，在这四种潜在的城市发展方式之中，集中式增长仍是最优方案。很重要的一点是，我们的评估是立足于过去二十年间中国城市的表現，并非一定适用于其他国家。世界上并不是所有的超大型城市（以及潜在的超大型城市）都是发展得非常成功的；也并不是所有的中小型城市都面临着严峻挑战。然而，总体而言，由于种种历史原因及地方特殊情况，中国大型的集中式城市要比相对较小的城市运行得更为高效，并且我们的预测显示，这种模式在未来仍将继续。

中国的规模优势—上海案例

在中国，有四种不同水平的城市—中央直接管控的直辖市，副省级市，地级市以及县级市。除了中央直接管控的直辖市（如上海），其余城市都在省的管辖范围之内。在中国，大城市具有更强的经济影响力。在总共849个城市（包括正式和非正式城市）之中，目前仅有14个城市的人口超过五百万人，但是它们占到中国2007年GDP总量的33%。为什么中国的城市规模越大，城市就越成功呢？毫无疑问，历史因素、地域、规模经济以及中央政府给予的广泛的优惠政策（如经济特区地位），都造就了这些城市超越其它城市成功。但这并不代表一切。在我们对城市进行走访的过程中，我们观察到了三个关键因素，回答了为什么城市越大越有利于取得经济成功：吸引人才的能力、吸引投资的能力，以及网络效应。

- 1. 大城市吸引更多的人才**—上海拥有可以满足其当前增长所需的各种技能和人才。每年全国各地的许多高中毕业生来到上海接受高等教育，而上海的本地学生则不愿去其它城市。上海每年接受来自60所高等院校的10万名以上的毕业生。在北京，一位刚刚毕业的大学生告诉我们：“中国所有的大学毕业生都想去北京或者上海找工作。这就是为什么在这些城市，人才供过于求。”正如某著名学者所言：“每个人都想去上海。”结果，上海超过1/4（28%）的劳动力拥有大学学历—比十年前提高了一倍。上海还开始吸引海外人才—外籍驻沪人员已达50万人。外来人口也大量涌入，填补了制造业、服务业等低工资职位。由于外来劳工的大量涌入，上海现在设计并采用了一种记分制的户口系统，只把居留权发放给那些具有足够技能的外来劳工，这样上海就只接纳最优秀的人才。
- 2. 大城市吸引更多的投资**—外国直接投资（FDI）已经严重向大城市倾斜。至少初步看来，新兴市场的外商直接投资有可能流向那些能够进入且具有较好的基础设施、较高服务水平以及税收和其他金融优惠政策的领域。中国的大型城市在这些方面比小城市更具竞争力，且具有更好的优惠政策。上海就是其中之一。建立外国投资社区降低了人们所设想的投资风险。此外，大城市往往也会吸引相当高比例的融资用于基础设施建设，这是因为大城市的规模大，所以本地资金较多，信用程度较高，融资渠道也更为广泛（如大城市可以利用债券市场）。
- 3. 城市网络效应刺激经济增长**—大城市往往处于一群小城市的簇拥之中。经济网络效应刺激经济增长与生产力的提高。在中国，上海与长江三角洲地区也许堪称高效的中心辐射型城市化模式的最佳典范。上海坐落于长三角众多密集的经济城市的中间，并带动了整个地区的增长。

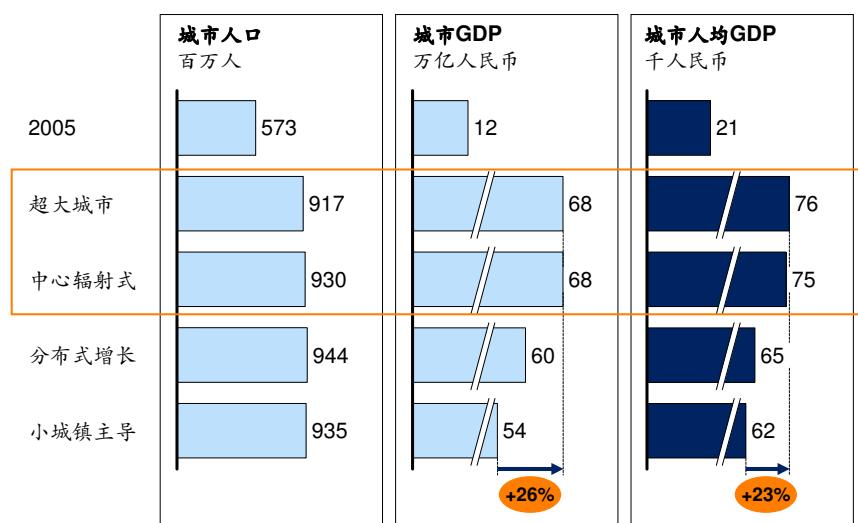
集中式增长将在提高生产力和效率等方面带来很多积极的经济影响。如果中国作出决策，推动更加集中化的城市化发展战略，将有可能出现以下结果：

- **人均GDP最高**——“超大城市”和“中心辐射”情境都是相对较为集中的增长模型，人均GDP将高出目前趋势线和分散式情境20%（图7）。规模效应和较高的生产率是导致这一差别的主要原因。有资料显示，在集中式城市化的情景下，这一现象更为严重。⁹
- **能源使用更高效**——集中式城市化模式的能源效率将比其他选择高出近20%，但是“中心辐射”模式的总能耗最高（图8）。
- **耕地流失率最低**——采取更为集中的城市化模式可将耕地流失量降低到当前总量的7-8%的水平，而更为分散的城市化模式则会使耕地流失率超过20%（图9）。
- **大众交通更高效**——集中式的城市化情境将以较低的成本获得必要的大众交通能力，同时拥有较高的成功机率。（在“超大城市”情境中，中国只需要把现有的地铁系统扩大8倍；但在“分布式增长”情境下，轻轨系统将需要增长将近300倍。）事实上，“分布式增长”模式在大众交通、市内道路以及城市公交方面的投资需求是最大的。
- **污染控制更有力**——虽然在“超大城市”情境下发展起来的巨型城市将面临严重的污染问题（例如氮氧化合物），麦肯锡全球研究所研究表明，污染控制措施在大城市比在小城市执行范围更广，效率更高。但“分布式增长”模式在全国范围内的污染排放量却是最大的。特别是，分散式增长的两种模式都将比集中式模式产生更多的水污染。
- **人才的可得性**——人才将倾向于在大城市聚集，我们预计在中小城市将

⁹ 为追求更高收入，大量移民涌入富裕城市，成为集中式城市化产生较高GDP的主要动因。到2025年为止，随着城市规模的“跳跃式”发展，产生高GDP的还有一小部分原因来自于较高的生产率。这一效应来自于麦肯锡全球研究院中国城市计量模型中所用到的Cobb-Douglas等式。重要的是，随着人口数的膨胀，总要素生产率不断提高，而当人口达到一定规模后，由于堵塞效应的缘故，总要素生产率又会下降。所以，尽管普遍来看，中国的大城市都较小城市有更高的产能，而一些大城市由生产率引起的人均GDP下降会随着人口的递增被抵消。比如，麦肯锡全球研究院预计，一个超大城市每增加100万人口，其人均GDP就会下降约0.3%。相反，收入低、赚钱能力差的移民的到来，使得人均GDP在任何情景下平均下降1,600元人民币。此外，堵塞问题最终会产生严重的负面影响。比如，减少有效的工作时间。在一些城市，这一做法已经导致生产率下降了约15%。

图 7

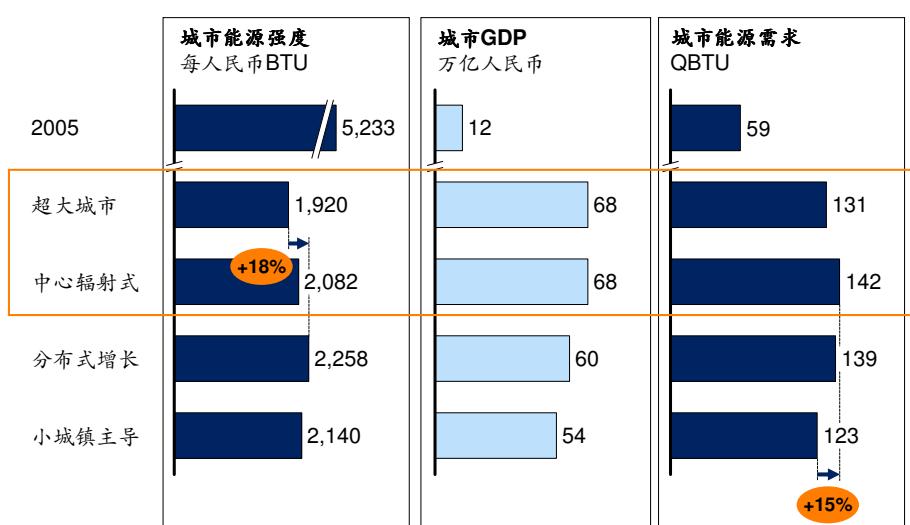
集中增长情境将产生最高的人均GDP



资料来源：麦肯锡全球研究院“中国城市计量模型”；麦肯锡全球研究院分析

图 8

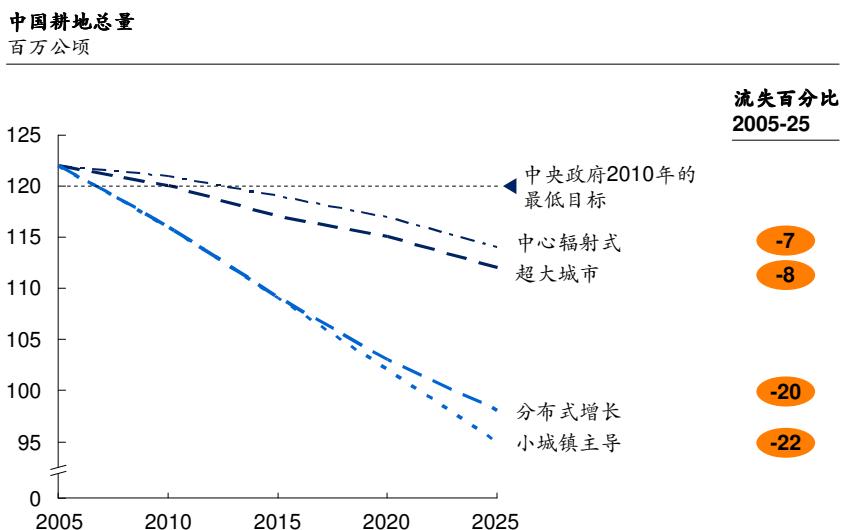
集中式增长将消耗更多能源，但能效也会提高



资料来源：麦肯锡全球研究院“中国城市计量模型”；麦肯锡全球研究院分析

图 9

集中式增长将抑制耕地流失



资料来源：麦肯锡全球研究院“中国城市计量模型”；麦肯锡全球研究院分析

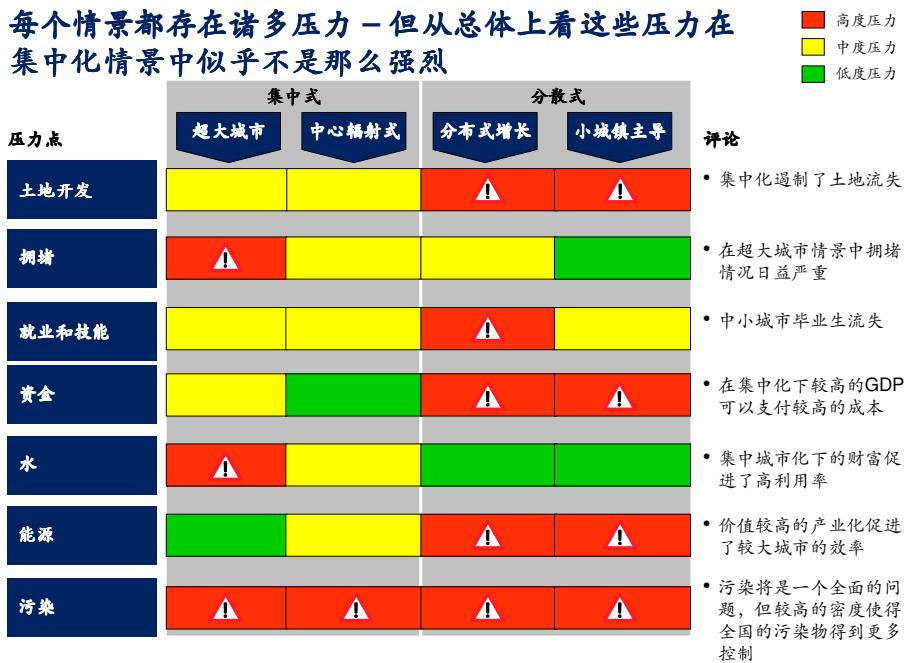
要出现大量的劳动力短缺（这一趋势在今天已经很明显）。因此，集中式城市化情境将拥有人才的优势，作为经济增长引擎的城市中心将吸引丰富的各类人才，从而加速向更高附加值工作的转型。

每个城市化模式都有利有弊，集中式增长当然也会有其自身的压力（图 10）。

例如，相较于分散式城市化战略，向更为集中式的城市化转型将可能给城市带来更为严重的峰值污染和拥堵问题。然而，在集中式城市化情景下，强大的经济辅以有效的执行和当地的行动，会使这些压力变得更容易处理。在集中式城市化的极端情况—“超大城市”情境中，资金紧张将

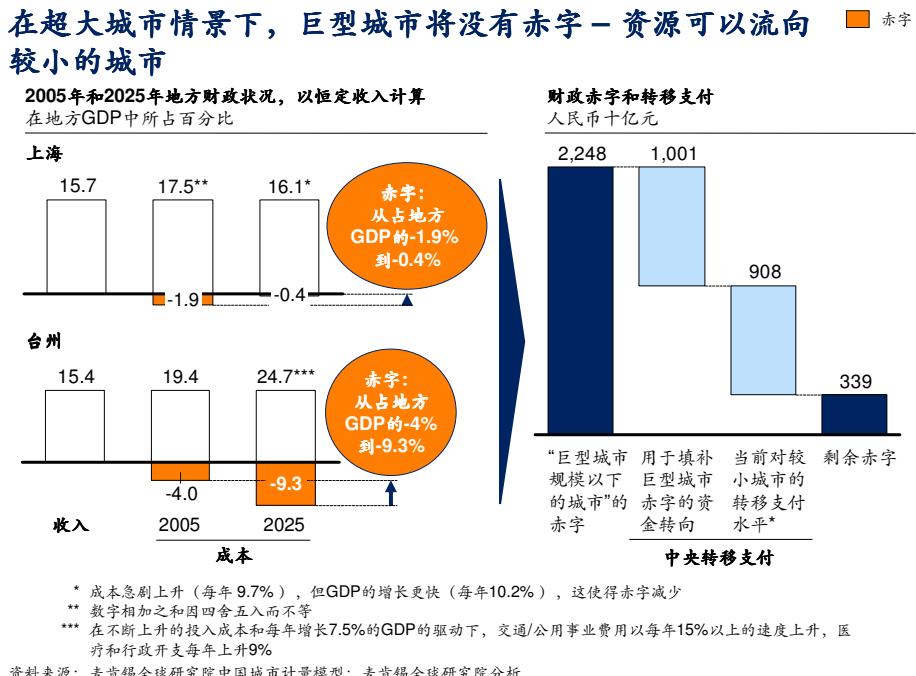
图 10

每个情景都存在诸多压力 - 但从总体上看这些压力在集中化情景中似乎不是那么强烈



十分普遍和严重。虽然公共总支出占GDP的比例在集中式城市化情境中会相对较低，但麦肯锡全球研究院发现，可能会有近60%的城市人口生活在存在“融资风险 (funding-at-risk) ”的城市，即在中央政府转移支付之前会出现较大财政赤字的中小型城市。相反地，在相对温和的集中式城市化模式—“中心辐射”情境中，则可能会有效缓解“融资风险”城市所面临的挑战，因为该模式能够使得财政紧张的周边城市更加靠近资金充足的中心城市。在此情境下，只有约30%的人口将生活在“融资风险”城市。事实上，集中式城市化道路能够确保中国今日的增长引擎—即一些具有活力的城市群—产生更大的经济效益，从而使其赤字“消零”。超大城市将不再需要中央政府的财政转移支付，从而在不增加税收的前提下，省出足够资源用于缓解非超大城市的财政紧张状况（图11）。

图11



国家决策者可以推动中国走集中式城市化道路

中国是否可能采取更为集中式的城市化模式？我们对中国城市化的趋势估算基于现存的、业已对城市化模式产生巨大影响的政策框架和作用因素之上的。问题是：是否存在其他选择，可使中国的城市化走向偏离目前的趋势线？（正如我们前面提到的，目前的趋势线更接近分布式增长情境。）我们认为答案是肯定的。能够对城市化形态产生决定性作用的政策举措包括：

-
- **土地政策**—从严执行限制城市征地的政策将会对相对欠发达城市的发展产生更大的影响，因为大部分这类城市高度依赖出卖土地来换取城市发展所需的资金。然而限制征地却可以更好地保护耕地。对大城市提供优惠的土地政策，允许其拥有更大的操作自由度，将有助于这些城市的成长，从而推动向集中式城市化转型。但中国政府需要严密监控，以确保这些优惠政策不被滥用（如导致城市无节制扩张）。
 - **基础设施投资**—交通运输和其他基础设施网络的分布特征对于增长分布具有重大作用，并会进而影响城市化的整体形态。政府可以推广发展以巨型城市和/或中心辐射城市为主的高速路网或公路系统。同样，像炼油厂和港口等重型基础设施的战略性选址，以及全国性教育机构的开发，都会为区域经济的发展带来重大影响。
 - **优惠政策待遇**—中央政府可决定各城市不同层次的决策自由度，从而引导某种城市化形态的形成。例如，政府可以授予更多巨型城市直辖市资格，从而为它们提供更大的自由度以制定自身的发展政策。近年来重庆升级为直辖市就是一个例子。或者，政府可以鼓励和引导某些地理位置相近的城市合并成一个超级都市圈，接受同一个行政区划管辖。这一政策的不利之处在于它可能干扰其他的发展需求（如导致部分城市边缘化），因此需要严加监控以避免不利风险。
 - **财政压力**—建立全国性标准，为社会各阶层提供各类服务，包括为流动人口提供低成本住房和教育，这对小城市而言将构成很大的财政压力。此外，由于需要维持预算平衡，这将使小城市难以执行积极的劳动密集型增长政策。
 - **对中国城市官员的激励**—中国现有体制明确鼓励城市层面的GDP增长，这从实际效果上促进了分散式城市化，尤其是分布式增长模式的发展。改变现有的激励框架难度较大，而要重新制定激励框架则必须认真研究，力求取得成效。例如，要增加中心辐射城市化模式的可行性，很重要的一点是确保激励措施将每个现有的中心辐射系统的表现考虑在内，以此鼓励必要的城际合作。

无论朝向何种城市化情境演变，中国城市都可以从当地所采取的“高效城市化”政策中获益

无论城市形态如何，都可以鼓励当地政府采取“高效城市化”举措。这些举措的主要目的在于向以效率为基础的城市化方式转变，从而鼓励能源、水和土地等基础要素的高效利用；将城市的工作重点转变为将足够数量的高技能人才与高附加值工作结合起来；以及改善公共服务。“高效城市化”举措还可以减少未来的融资压力，收到成本低、效益高并能改善城市整体生活质量的功效。

麦肯锡全球研究院预计，如果中国朝这个方向发展，将面临极为重大的机遇。无论城市化形态如何，中国每年都将减少公共支出1.5万亿元，占GDP的2.5%；减少高达35%的SO₂和NO_x排放，并将水污染降低一半；除此以外，到2025年私营部门实现的节约将相当于GDP的1.7%，主要靠降低自然资源的消耗实现（图12）。

创新型城市政府已经开始实施许多卓有成效的政策，但政府在推广、交流和协调这些政策以及衡量其效用方面仍大有可为。如果全中国的城市都能实施“高效城市化”政策，那将在节能、水循环以及清洁技术等领域开辟前所未有的创新机会。中央政府可以致力于扮演城市最佳做法的“推动者”和“推广者”，鼓励地方试点并因地制宜地积极推广各种新型解决方案，从而确保“高效城市化”措施得以广泛实施，而非仅在几个先进城市有选择地施行。

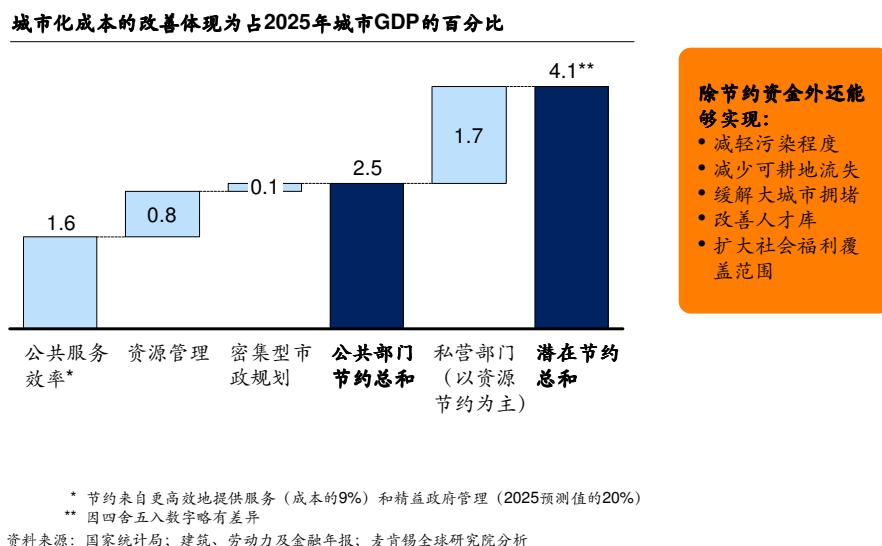
我们认为，要实现“高效城市化”，需要做好四大方面的工作：

1. 全盘统筹，规划高密度的城市化发展

中国城市有权自行征用土地以及出售土地换取发展资金，一直以来是构成中国城市化发展的核心内容之一，也是中国的城市化不同于其他国家，如印度的原因。毋庸置疑，如果没有这一收入来源，中国的城市化进程将不会如此迅猛。土地售卖使得中国城市能够为建设基础设施提供资金。中国的建设用地在过去15年增加了150%，征地销售额占到当地政府收入的10—50%。我们认为，征地是中国在城市化的同时避免产生大

图 12

“高效城市化”举措将降低成本，提高生活质量



量贫民窟¹⁰的主要原因之一。然而，过于激进的征地也导致了城市横向发展—即城市无节制扩张问题—以及耕地的枯竭。

未来数年中，中国可以建设更密集、更高效的城市。城市密度的提高降低了对能源的需求—以交通能源为例，减少了20%的能源需求，相当于每年节约4QBTU的能源。此外，由于拥有更多可利用的高技能人才，这些城市还将有能力在经济发展中实现更高比例的高附加值活动。虽然全国性土地政策有助于管控土地问题上的压力，但各城市自身也仍然可以采取一系列政策遏制城市恶性扩张，从而改善城市居民的生活质量、减少能源需求并优化土地使用。

要实现这种高密度发展模式，城市需要—有可能是在某种综合土地开发战略规划框架之下—着重提高交通设施的效用，研究综合整治拥堵战略，以及制定能够战略性使用土地的市政规划，例如开发综合混用区域、推进以大众交通为导向的开发活动、提高容积率从而提高建筑物高

¹⁰ 人口控制和土地改革是两个另外的重要因素。

度等。例如，纽约市长期以来利用容积率指导城市的战略发展，鼓励建设更高的建筑物，从而提高主要交通节点周边的密度。相反，今天的许多中国城市将容积率当作临时性的、依项目而定的指标。这样就造成了效率低下，如在城市外围的居民住宅比城市中心的大很多，而且没有很好地与城市主要交通系统相连接，结果导致交通量增加（从而降低整体效率），并引发实施大众交通解决方案的极大困难。

2. 不仅要管理资源的供给端，还要管理资源的需求端

城市可以对资源需求加以管理，而非仅忙于修建供应端的基础设施以满足日益增长的需求。例如，提高能效（消耗能源所实现的产出）就是一项“无痛”、可测量、“容易实现”的选择。中国城市可以从未来的节能中获得正收益，将节约下来的资源投资于其它方面。¹¹ 中国城市有可能减少总计达30QBTU的能源需求增量，包括每天可能减少400万桶的石油需求。与此同时，到2025年，中国还可以将城市用水需求减少将近40%。

为了将能源效率的改善转化为具体效益，需要政府认真制定并严格监督和贯彻国家级的标准和激励方案。然而，地方层面的政策和落实同样关键。各城市可以采取激励措施鼓励投资节能型产业设备，如再气化技术；制定标准性法规，包括在建筑法规和一些产品标准中加入节能要求，如小容量淋浴器和抽水马桶、提高隔热性能等；推广新型技术；确立“节约资源”的定价机制；等等。举个例子，中国的城市可以更加积极地鼓励使用节能照明—从今天的荧光灯（CFL）到未来几年的LED节能灯，政府可以规定所有新建筑必须使用节能照明。

另一个举措是引入梯级水费（例如，符合一定标准的低收入人群例外），在用户“价格敏感”标准以上大幅提高水费。天津已经开始朝此方向努力。此外，城市有很大空间优化漏水检测和修理流程，从而能够在不大幅增加资本支出的前提下减少漏水—近期欧洲一家大型水务公司已开展了类似行动。据麦肯锡全球研究院估计，仅通过减少跑冒滴漏一项，中国的城市每年将节水达200亿吨。诸如此类的政策提高了资源的使用率，城市不仅降低了成本，更为提供相关解决方案的企业开辟了新市场。

¹¹ 针对效能及捕捉现有机会所需投资的完整分析，请参见“*Curbing Global Energy Demand Growth: The Energy Productivity Opportunity, McKinsey Global Institute*”，2007年5月；以及“*The Case for Investing in Energy Productivity*”，2008年2月

解决污染问题还需要进一步严格标准并进行技术更新。例如，为控制PM10排放，各城市可规定建筑工地必须采取灰尘水化的做法—上海已经开始局部实施这一规定。城市还可以提高车辆尾气排放标准，出台车辆“清洁”法规。这样不仅能减少能源消耗，更可以缓解污染压力。在这方面，成都正在大力推广出租车和公交车使用压缩天然气(CNG)。另外，在目前污水处理达标率相对较低的小城市，加强执行力度将对改善污水处理至关重要。

3. 在技能培训和创造就业岗位方面加大投入

在从总体上保证劳动力供应充分的同时，各个城市需要努力保障城市拥有足够的熟练劳动力，通过逐步向高附加值经济活动转移，实现最大的产出。“高效城市化”应当确保“人尽其用”。

要获得合适的人才，需要将目标瞄准提高毕业生的整体素质。一些有远见的省市领导已经在改善大学毕业生素质方面开展了大量工作，包括鼓励课堂内的团队合作或与当地企业合作设立实习生计划。实习生计划既提高了毕业生的工作能力，又帮助企业在中国未来二十年势必日渐激烈的人才战中占得先机。与此同时，需要对现行体制作出调整，从重在对投入数量的考核（如招生人数）转变为对产出业绩的考核（如毕业生在该城市最紧俏行业的就业率），借此鼓励整体素质的提高。

不仅如此，各城市还应建立与这一转变相配套的系统，以便考核和提升工人的劳动生产率。一些行业机构，如“香港生产力促进协会”或“新加坡国家生产力委员会”为我们在这方面该如何操作提供了参考。¹²

“人尽其用”则是另一个截然不同的问题。熟练工人短缺、尤其是毕业生不足，有可能在小城市更加突出。地方领导和企业可以采取一系列

¹² 新加坡国家生产力委员会成立于1972年，致力于提高新加坡各经济部门的生产力。当经济发展已经实现稳定的完全就业之后，提高各层面个人及企业的劳动生产力即成为新加坡的工作重心。提高工人的劳动生产力被视为获得更大增加值的手段。新加坡国家生产力委员会采用全要素生产力法，将考核、产品质量、灵活工资体系按生产力指数化，并通过大众传媒和广泛的教育向新加坡人宣传劳动生产力应当成为社会的发展支柱之一。

做法来缓和这种分布的失衡。麦肯锡全球研究院认为“拉动”战略较“推动”战略更有助于实现重新平衡。一些城市已经与企业开展合作，提供特别工资和福利方案，吸引人才。市政府和当地企业也可提供度身打造的职业发展前景和社会福利，从而更好地吸引大学毕业生。台州已经在这么做。在成都，英特尔在成都设厂的同时出资在当地修建一所医院。所有小城市的发展目标都应定位于打造自身的优势薪酬方案，提供和当前大城市基本相当、甚至更加优裕的生活品质。

4. 提高公共部门效率

提高中国公共部门的效率，是中国短期内可以抓住的重大机遇，影响深远，效益巨大。世界各地的城市已成功表明：可以更清晰的目标、问责制和考核流程来改善政府工作的效率和效果。在武汉等一些地方，市长已在试点更为严格和公开的绩效管理系统。

提高服务和行政管理的效率是一项意义重大且容易量化的机遇，这方面的节约额可高达GDP的1.6%，从而缓解未来公共财政资金的压力（例如：在超大城市情境下，通过填补“落后”城市在中央政府转移支付后仍存在的财政赤字）。在医疗方面，城市可以根据病人收入水平采取差异化的医疗联合缴费标准，从而提高基本医疗保障系统的使用率（目前基本医疗设施的使用率仅为50%）；降低若干关键指标，如住院时间（中国该项指标远远高于国际基准，高达11天，而欧洲仅为6天），从而重新设计医院的整体激励体制；开展公众教育和免费定期筛查，从而提高医疗卫生支出的效用。

资本支出的效率也有改善空间。当前资本支出的低效主要源于对价格或需求的估计过于乐观，或是设计不当（如交通设施的起止选点），或是未能考虑相关服务中的竞争因素。例如，西方70%的水务公司都不赚钱，部分是由于经营效率低下，部分则是由于政府不允许涨价，还有是由于水厂利用率不足。

最后，小城市还可以采取一些切合实际的措施吸引资金用于城市基础设施建设。比如，它们可以引进经验丰富的国内外基础设施投资人和经营者（如大众交通或收费公路经营企业）参与开发，从而“购得”其专

业化的规划和开发能力—这种能力的欠缺正是很多城市目前面临的一大障碍。然而，这样做意味着各地市政府要对投资人给予比现有程度更大的保护和灵活性，如参与决定大众交通系统的车票定价，而这一点可能并非各地市政府所心甘情愿的。为促进股权和债权投资，市政府还要加大透明度，只有这样，投资人才能对这类资本支出的风险和回报作出评估，并对他们所投资的城市的财政稳定状况作出评判。

结论

麦肯锡全球研究院认为，仅凭城市化的规模一点，中国在未来20年就会面临诸多挑战。尽管如此，中国已经对这些挑战有了相当深刻的认识，并展示出其管理快速城市化的能力。在未来，中国仍将有能力管好城市化，将城市化进程继续深入，成功的秘诀就在于通过最高效、最有价值地配置城市发展的各类资源（特别是劳动力和能源），将城市化战略和目标从仅重GDP增长转变为关注提高城市效率的“高效城市化”。唯其如此，中国才能减轻城市化进程对财政、环境和社会的影响，并实现城市化所能释放的全部经济潜能。

整体而言，中国面临重大机遇。到2025年，人均GDP有可能增长20%，公共支出节约额可达中国全部城市地区GDP总规模的2.5%，私营部门资源支出节约额可达GDP的1.7%。要利用好这些机遇，需要中央和地方制定和实施以提高效率为核心的政策。

在中央层面，中国应调整政策，鼓励集中式城市化发展模式。麦肯锡全球研究院发现，集中式城市化虽然需要付出成本，但收效也极其显著。

在地方层面，中央可以强制各地实施一系列“高效城市化”措施，一方面可以扩大城市化的积极成果，另一方面又能降低成本和压力。率先成功实施“高效城市化”的城市将成为中国增长的“排头兵”。如果这些城市的长期可持续发展模式能够被其他城市借鉴，那么中国就可以保持其

快速增长的势头，并实现长期繁荣和可持续发展。

城市化的转型在中国已经刻不容缓。这是因为，持续的城市化进程中最脆弱的群体—即小城市和农民工—面临的压力会越来越大。这一紧迫性还表现在：今天的决策必将对未来20年、甚至更长的发展道路产生深远的影响。

中国城市化的规模，以及超大城市和中等城市在其中扮演的角色，将为国内外企业创造重大机遇。在这场规模巨大、生机勃勃的城市化浪潮中，企业有望发挥日益重要的作用。有意投资中国、瞄准中国城市市场的企业，要特别关心各城市正在推行的政策。这些政策是否奏效将成为企业进入相关市场的战略规划的关键组成要素，包括决定公司设在哪里，目标市场是哪些地区等等。企业对这一动态进程的理解越深入和透彻，它们在中国的战略抉择就越能收到实效。

McKinsey Global Institute
March 2008
Copyright © McKinsey & Company
www.mckinsey.com/knowledge/mgi
Design by New Media, McKinsey & Company, Australia

McKinsey&Company