

城市不平等与邻避主义

第七次全国人口普查数据显示,最近十年,人口进一步向大城市集中,一线城市的人口虹吸效应明显,深圳和广州的人口净流入分别达到712万和597万。2020年已有16个城市人口达到千万级别,其中,西安、郑州、杭州、东莞、青岛、长沙为新晋者。另,佛山、宁波、合肥、南京是近些年人口迅速增加的千万人口大城市。

城市化是近代社会的文明标志。然而,城市化的进程可能引发公共资源的争夺,城市土地、教育、住房、医疗与公共交通的分配面临挑战。如果公共资源的分配不当以及使用效率低下,容易催生“大城市病”,比如高房价、贫民窟、产业空心、交通拥堵、犯罪猖獗、城市衰落等。

01. 城市不平等

在上个世纪五六十年代,美国掀起了一股平权浪潮,有种族、消费、女性、环保等平权运动,还有城市公共资源分配的平权运动。当时城市污染问题突出,大量市民反对垃圾厂、污水处理厂、变电站等公共设施建在自己家附近,打出口号的是“NIMBY”(Not In My Back Yard,别在我家后院)。这种问题被称为“邻避主义”或“邻避效应”。

邻避主义,容易被理解为民粹运动。其实,其本质是公共资源的分配问题,表现为人人都追求公共资源的好处,同时让他人来支付成本。最开始,城市公共资源的掌控者实施歧视性政策,他们试图将垃圾厂、污水处理厂建在黑人区、平民区附近。这是一种邻避主义。平权主义者以彼之道还施彼身,反对在自家附近建设,也试图将这些设施建在白入区、富人区。这也是一种邻避主义。

邻避主义暴露的问题是,公共资源的掌控者实施歧视性政策对城市发展造成危害。比如,对城市人口进行限流,不想让自己住的城市太拥挤。具体的方法包括限制人口迁移、限制性入学、推高核心区房价等等。又如,城市人口政策向高学历人群倾斜,提高“邻居”的学历层次。这是一种邻避主义。

在这种限制性、歧视性政策下,低学历的工人面临一种困境:他们似乎可以自由地进入这座城市,但不曾是这座城市的市民;他们为这座城市打工、纳税,但是难以享受税收所建设的学校等公共资源。因此,一些人口达千万级的大城市,其城市化水平依然很低。城市化的核心是人的城市化,人能够平等地享受城市的文明成果。

土地,是城市生存的基础。人口往城市集中,城市土地变成稀缺资源,对城市土地的争夺也就愈加激烈。土地邻避主义变成了城市的核心问题。

我曾在之前的文章中使用了法国古典政治经济学家理查德·坎蒂隆的“土地决定论”来分析房地产问题。坎蒂隆在其著名的《商业性质概论》中指出:“土地拥有者决定了一个国家的人口数量和市场价格。”

城邦时代的欧洲有句谚语:“我的附庸的附庸不是我的附庸。”它说明了土地直接掌控者对领地的绝对统治权。坎蒂隆所指的土地拥有者正是封闭经济体中的城邦领主。领主垄断了土地,如何安排土地生产,比如种植多少粮食,种植多少葡萄,狩猎场多大,决定了这块土地上能够养活多少人,也决定了这块土地上的粮食价格。他举了很多例子,比如说古代中国,古代中国大量的土地用于生产粮食,而不是狩猎或种植奢侈产品之用。这样古代中国可以产出很多粮食供养大量的人口。但是,古代欧洲的情况则参差不齐,有些地方的领主奢侈无度,将大量土地种植葡萄和放牧,从而导致城邦内人口凋零,农奴食不果腹。

假如一座城市,土地拥有者将50%的土地规划为生态保护区,用于种植树木与花草;将20%的土地用于建设工厂、商务、商业大楼;将20%的土地用于建设道路、学校、医院、公园、市政办公楼等公共设施;将最后10%的土地规划为居住用地。在这为数不多的居住用地上规划200万套住房,按照平均一套房居住4人计算,只能容纳800万人。但是,这座城市拥有2000万人口,这意味着另外1200万人只能居住在工厂宿舍、城中村等密集区。

这座城市的土地分配是一种典型的邻避主义。拥有住房的800万人可以享受青山绿水般的森林城市,以及优质的学位房与医院。以此来保障生活品质、房产增值以及下一代的竞争力。城市规划者在远离繁荣区、富人区的地区安排大量的工业用地,以吸引工厂主投资。另外,1200万人居住在

城中村与工厂宿舍,与工厂为邻。大规模的工厂与工人源源不断地为这座城市纳税,税收为这座城市提供更加优质的公共福利。

近些年,城市(空间)经济学开始关注这一问题。研究空间经济学的克鲁格曼认为,邻避主义以街区住房管制的形式,使繁荣的大都市区变成了将低技能和低教育程度的人阻挡在外的城堡,从而扼杀了国民经济增长。

综合起来,限制移民、户籍、土地、购房及购车的政策影响了人的自由流动,降低了劳动力、土地及公共资源的配置效率,加剧了城市不平等和贫富分化。人口自由流动,尤其是农村人口向城市转移,可以降低农村及落后地区的失业率,提高家庭的平均收入,降低贫富差距。但是,邻避主义不断给这条道路设置各种障碍。

城市拥堵往往是土地邻避主义的结果。打开地图看看一些大城市的楼宇密度,大量的人口集中被安排在城市郊区的某些区域。从中可以发现,土地邻避主义才是城市道路和轨道交通拥堵的根源所在。限制车牌,名义上是解决拥堵问题,实际上又是另一种邻避主义。

邻避主义的限制性政策制了城市的不平等,而解决的唯一办法就是废除这些政策。伦敦经济学院的经济地理学教授安德烈斯·罗德里格斯-波塞和迈克尔斯托珀尔在《住房、城市增长和不平等》一文中引用了空间经济学的观点:“唯一有可能改变现状的地方性政策是破除从落后地区到主要大都市地区的移民壁垒,以应对当前的分化和不平等困境”,“破除邻避主义将使被繁荣地区高房价和低可及性排斥的其他地区的人们走向繁荣”[2]。不过,两位教授认为,阻碍人口向繁荣地区迁徙的主要障碍不是住房,而是不会城市劳动力需求的技能构成。

很多人的观点与这两位教授类似,认为城市的竞争正在淘汰穷人与低技能者,留下的是高收入者与精英阶层。但是,这种观点将自由竞争与邻避主义的歧视性公共政策混为一谈。城市的公共政策应该给予公平的竞争机会,不论富人还是穷人。

与北上深相比(相对),广州是一座城市规划相对不足的城市,但也是一座更加亲民的城市。广州诸如农村地区,包含着富人与豪宅,也包含着低收入者与城中村。一座权力盲目干预更少的城市,是一座看起来更加乱糟糟的城市,但是一座更加包容、自由且藏富于民的平民城市。当然,我并不否定土地安排与城市规划的作用,下面会讲到。

02. 房地产泡沫

房产是城市财富的一部分,但如果一座城市的财富建立在房产之上,那么这将是一座危险的城市。

房地产泡沫是一座城市的“核弹”。最近100多年来,多数金融危机与房地产泡沫相关。主要原因是,大量的金融资产建立在城市房地产之上。房地产泡沫一旦崩溃,整个金融大厦瞬间瓦解。1990年的东京、1997年的香港、2008年的纽约,都曾经遭遇历史性的房地产泡沫危机。房地产泡沫一旦形成,对中产来说,房子是名义上的财富,却是真实的债务。房地产泡沫破灭,打击最大的是城市的中坚力量,甚至摧毁城市家庭的未来消费。

房地产泡沫是如何形成的?

越多的人口转移到城市,城市的土地供给越紧张,土地及房地产价格便持续上涨。但是,这是正常的价格上涨,不能界定为房地产泡沫。房地产泡沫有两大制造工具:一是宽松的货币流动性;二是紧缩的土地流动性。

宽松货币及信贷对房地产的刺激是显而易见的,但是土地政策对房地产泡沫的影响往往被忽视。美国经济学家大量的研究表明,繁荣大都市有着充足的动力实施限制性的土地政策,从而推动房地产价格上涨。

这就是繁荣地区的邻避主义作祟。

有人可能会提出质疑,邻避主义将大量的人口排挤在外,购房需求下降,应该会降低城市房价。但是,事实恰恰相反。因为购房需求下降的同时,住房供给以更大的比例下降。

城市繁荣区、富裕区在土地规划上有着严重的邻避主义。富人区的市民或城市土地规划者,想方设法将周边土地用于建设大型市政公园、歌剧院、音乐厅、高级学校,以减少商品房的供给量,从而确保住宅的稀缺性以及维持高价格。

2019年4月加利福尼亚州参议院通过

第4号议案,该议案试图遏制土地邻避主义抬高城市房价。该议案指出:“限制性的土地使用政策会抬高房价。研究发现,在加利福尼亚州,土地使用控制越严格的辖区,住房价格越高且上涨越快;在某些城市中,每一项额外的规划措施都会使住房价格上涨近5%……限制性土地使用政策阻碍了居民迁往生产率更高、工资更高的地区,从而损害了经济增长。”

香港采用的是联系汇率制度,这是一种盯住美元的固定汇率制度。当美元宽松时,香港跟随宽松,以确保港币盯住美元。在美元大放水时期,香港金管局则在外汇市场上购入大量的美元,从而释放相应规模的港币,货币超发进而推动房价上涨。当然,这并不是说香港的外汇制度不好,问题主要在美联储的宽松政策。

限制性的土地制度不仅加剧了香港房地产泡沫,还导致香港的居住条件糟糕。我在《楼市,应该如何调控?》一文中分析了香港的土制制度。九七之前,香港的土地归属英国王室所有。九七之后,归属香港政府所有。香港政府采用批租制度,通过拍卖、招标等方式出让土地使用权,新批土地期限为50年。所以,香港的土地市场并不是自由市场,而是由香港政府垄断,政府几乎是唯一的土地供给方。这也就决定了香港的房地产市场并不是一个完全自由化的市场。

不论是美国还是中国,城市土地使用率越低,房价越高;居住用地的比重越低,房价越高。中国房价最高的两座城市分别是香港与深圳,它们也是中国居住用地占比最低的城市,分别是8%和11%;它们还是人均居住面积最少的城市,分别为16平和19.7平。

在一座城市中,建筑高度与土地价格成正比。城市建筑高度往往呈正态分布,核心区的建筑高,向周边依次递减;土地价格也依次递减。而土地价格受土地垄断者控制,土地供给越少,土地价格越高,建筑高度也就越高。

在一座城市中,建筑高度与通勤成本成正比。一座城市不会无限度扩张,因为城市的规模效应是有极限的。通勤成本与核心区居住成本是一组边际替代关系。当通勤的边际成本大于核心区居住的边际成本时,这座城市的边界暂缓扩张,要么核心区继续建高楼,拓展生存空间;要么发展卫星城或多中心的城市。而城市发展公共道路及轨道交通,可以降低通勤成本,拓宽城市的边界,抑制城市建筑高度。这就是德国经济学家冯屠能的区位理论的逻辑[3]。

深圳赛格大楼摇晃提醒世人,当一座城市出现摩天大楼竞赛时,我们需要思考两个问题:一、是不是土地供给不足,导致房地产价格上涨,核心区大楼向天空上延伸;二、是不是公共道路及轨道交通不足,导致城市通勤时间过长,阻碍了城市的规模效应与边界拓展。

03. 产业空心化

产业空心化,在自由市场中是一个伪命题。一座城市不发展工业,发展金融、旅游、互联网、生物医药等产业,不能算是产业空心化。产业的迁移是一种自由竞争的结果。

真正的产业空心化有两种:一是像底特律这样的老工业重镇,经过糟糕的城市治理和扭曲的全球化淘汰,最后沦为一个没有主导产业的锈锈区城市;二是邻避主义者制造的产业迁移,导致城市主导产业没落。我这里主要讨论第二种。

邻避主义者不仅排斥外来人口,同时还排斥产业,尤其是高耗能工厂和低端制造业。纽约、伦敦、香港的中心区都曾为工业区,如今都变成了金融及商务区。一座城市去工业化有自由市场竞争的结果,也有土地邻避主义的影响。

以香港和新加坡为例。香港和新加坡的工业化几乎同步,这两座城市都承接了来自美国、日本的制造业转移,主要是服装、纺织、电子、玩具。到70年代,香港和新加坡的工业产值占经济总值的比重都超过30%。不过,80年代中期开始,香港的工业产值占比迅速下滑,到2000年低于5%,如今可忽略不计。新加坡则不同,新加坡的工业产值比重在80年代还有所上升,到2006年工业产值占比还维持在30%,如今依然高达25%左右。这是什么水平?深圳的工业产值占比是37%,上海25%,北京18%,纽约、巴黎和东京均在10%以下。不但占比高,体量还不小,2019年工业产值达到6000亿人民币左右。

新加坡的制造业靠什么?新加坡在60

年代靠纺织、服装起步,到70年代石油危机期间发展了造船修船、炼油与化工产业。到80年代,纺织、服装逐渐被淘汰,电子产业往半导体方向升级。

如今,新加坡形成了四大支柱产业:炼油化工、半导体、生物医药、精密制造。其中,炼油化工占工业总产值的40%。新加坡是全球最大的自升式石油钻井平台制造国,独占全世界70%市场份额。新加坡的半导体技术在全球具有相当的竞争力,半导体企业数量超过300家,包括40家IC设计公司、14家晶圆厂。新加坡的生物医药以及医疗设备技术发达。精密工程是支撑新加坡制造的关键。新加坡有2700多家精密工程公司,这些公司为新加坡半导体芯片、医疗设备、石油勘探提供设计方案、制程工艺与精密机器,同时还占据世界制冷压缩机市场的10%、助听器市场的30%和半导体引线焊接机市场的70%。

香港在制造业转移到内地的同时,金融、航运、国际物流、知识服务业迅速崛起,晋升为亚洲顶级行列。我需要说明的是,香港以700多万人口、1106平方公里的土地做到这种程度已经相当杰出。香港制造业内迁,以及金融相关产业的崛起,有明显的自由竞争的结果。随着城市竞争的加剧,城市的产业化、专业化分工越来越明显。一座城市未必需要制造业,甚至不需要高端制造业,但一个城市群或全球产业链必须有高端制造业。所以,我们需要从城市群或全球化的视角来看待城市的产业迁移。

香港背靠珠三角,香港的服装、纺织、电子向内地转移,其实是一种必然,邻避主义只是起到了加速作用。但是,问题是邻避主义对香港制造业的升级构成打击。为何?80年代末到90年代末,土地邻避主义推动香港房价迅速上升,金融业进而崛起。这十年,内地的外贸对香港的冲击还没那么大,但是香港错过了半导体、生物医药的良机。李泽楷尝试在香港投资信息产业,但是香港的技术迭代迅速被地产与金融的洪流席卷。

放眼整个大湾区城市群,香港当年错过了制造业升级,如今湾区城市群失去了与国际技术接轨的领头羊。当然,我们不能将责任都推给香港,只是需要警惕城市邻避主义对产业升级的扼杀:低端制造业转移出去,高端制造业没有发展。城市发展到一定规模,土地邻避主义倾向于金融、文化、旅游、外贸、航运、知识服务产业,欢迎跨国公司总部、央企总部、创新总部、金融总部,同时驱赶制造业工厂与工人。总部经济能够带来亮眼的数据,但我们要更关注其背后真实的制造和核心的技术。

与新加坡相比,从逻辑上而不是从结果上来看,香港的土地邻避主义伤害了香港的产业结构和制造业技术升级。从国家的角度来看,新加坡没有城市群基础,必须发展一定的制造业,尤其是高端制造业。但从全球化来看,新加坡在国际市场的竞争中获取了比较优势,淘汰了服装、纺织和电子产业,同时形成了四大高端制造业。

新加坡是一座更少内卷化、更加国际化的城市。国有土地的合理安排和组屋制度解决了土地邻避主义,避免了内耗杀伤产业结构;同时,巨大的国际市场强化了竞争、分工与技术提升。这就是斯密定理的逻辑[4]。

工业是当今世界先进技术的“集装箱”。一座城市可以没有制造业,但是一个城市群、国家或全球化市场不能没有制造业,尤其是高端制造业。过去一些年,欧美国家的去工业化给人带来诸多误解。美、德、日分别在1955年、1965年、1972年、1995年完成工业化,如今工业产值比重分别是18%、26%、29%、32%。其中,德国制造业最为稳定,最近30年,德国制造业产值占经济总量的比例一直稳定在23%左右。

我们看中国的情况,中国如今基本实现工业化,到2035年才能实现全面工业化。但是,中国去工业化速度正在加速,工业产值占经济总量的比重从2006年峰值的42%,下滑到2016年33.3%。2019年,制造业占经济总量的比重已经降到27.17%。

城市邻避主义擅长驱赶落后的产业和产能,擅长制造业城市房地产泡沫与财富不平等,但不擅长培养先进的产业与技术。因为技术创新与邻避主义的逻辑恰恰相反,城市产业的迁移、技术的进步是一个优胜劣汰、人才成长的竞争过程。技术创新源自公平的教育、自由的竞争与宽容的环境。