



我国城市化道路的思考

——从人口迁移角度谈政府定位

■徐文娟 陈亚楠

从人口迁移角度而言,城市化即农村人口转化为城市(镇)人口或农业人口转化为非农业人口的过程。城镇人口比重低于非农产业就业比重是农村劳动力向城市转移受阻的注脚。受阻原因可以归结为政府的缺位、错位与越位所致,分别体现在:农村劳动力转移存在制度性障碍;城市化盲目追求速度、忽视质量;市场力量推动的大城市扩张受抑。城市建设和发展应以市场化为主要手段,政府的主要职责在于提供系列制度保障,实现农村劳动力彻底转移。

[关键词]城市化,劳动力转移,政府定位

[中图分类号]C912.81 [文献标识码]A [文章编号]1004-518X(2008)02-0186-04

徐文娟(1985—),女,中央财经大学保险学院社会保障系,主要研究方向为劳动与人口;陈亚楠(1985—),女,中央财经大学保险学院社会保障系,主要研究方向为劳动与人口。(北京 100081)

改革开放以来,我国的城市化水平进展迅猛。据预测,到2050年,我国总人口数将达到15.22亿,城市人口将达到12.22亿,城市化水平达到80.29%。这意味着在未来的50年内,中国的城市化增长率要以每年0.78%~0.98%的速度增长,向城市转移农村人口7.2亿~8.2亿,每年达1000多万人。^[1]在如此快速的城市化进程中,政府该如何定位,哪些方面该有所为,哪些方面该有所不为,无疑是我们必须思考和解决的问题。

一、我国城市化发展现状

从人口迁移角度而言,城市化即农村人口转化为城市(镇)人口或农业人口转化为非农业人口的过程,包括两个方面的内容:一是农业剩余劳动力不断向城市转移、农民变市民,从而城市人口不断增加;二是暗含了农业人口转化为非农业人口的途径,即工业化。通过工业化,使资金、技术、人才、信息等生产要素不断在城市聚集,并创造大量第二、三产业就业的机会,通过产业结构的变化,不断减少第一产业人口,增加第二、三产业人口。

目前,我国城市人口转化的速度与工业化的进程并

不同步,城市化发展的现状可归结为以下两点:

(一)城市化滞后于工业化

总体上说,我国城市化滞后于工业化,属于滞后城市化模式。滞后城市化是指城市化水平落后于工业化和经济发展水平的发展模式。2001年-2005年,城市化率与工业化率之比均小于0.9,远低于该比值1.4~2.5的合理范围。这一方面说明了我国城市化的滞后,另一方面也说明了我国工业化过度地孤军深入。滞后的原因主要是政府为了避免城乡对立和“城市病”的发生,采取种种措施来限制城市化的发展,结果不仅使城市的集聚效益和规模效益得不到很好的发挥,而且还引发了诸如工业乡土化、农业副业化,离农人口“两栖化”和城镇发展无序化等“农村病”现象。

(二)城镇人口比重低于非农产业就业比重

城市化率通常由城镇人口占总人口的比重表示,也可由非农产业的就业比重反映。从我国三大产业的就业比重来考察,2005年第二产业就业人员为18084万人,第三产业就业人员为23771万人,非农产业(即第二和

表1 我国的城市化率与工业化率比较^①

年份	工业化率 A	城市化率 B	二者之比(B/A)
2001	42.15%	37.66%	0.89
2002	44.45%	39.09%	0.88
2003	51.91%	40.53%	0.78
2004	47.74%	41.76%	0.87
2005	47.90%	42.99%	0.90

资料来源:国家统计局,中国统计年鉴,2006。

第三产业)就业比重达到55.2%,而根据全国1%人口抽样调查得出的城镇人口比重仅为42.99%,二者相差12.21%。2001年-2005年,城镇人口比重与非农产业就业比重的差值都在10个百分点之上。

城镇人口比重低于非农产业就业比重,说明农村劳动力向城市转移就业并不彻底。进入城镇从事非农产业的农民没有完全割断同农村的联系,没有在身份上转化为城镇户籍,没有获得作为城市居民的社会权利。按常住人口计算,2005年,我国城镇人口达56212万人,占总人口的近43%,但若按户籍统计,农业人口仍达94908万人,由此得出的城镇化水平仅为27.4%。因此,目前按居住地统计的城镇人口比按户籍登记的城镇人口多出了20364万人,这意味着我国城镇里有2亿人常住城镇而没有城镇户籍,这反映出来的问题是我国的人口城镇化制度设计和安排不利于农民向城市迁移。^[2]如果将借助于“撤地建市”、“县改市”、“县改区”、“乡改镇”等方式实现的农村居民身份变更为城镇人口考虑在内,那么农村劳动力向城市转移就业不彻底的情况将更为严重。

城市化从人口学的角度来说就是农村人口转变为城市人口的过程。农村劳动力向城市转移受阻是城市化水平滞后的直接原因。

表2 我国城镇人口比重与非农产业就业比重 (单位:%)

年份	城镇人口比重 A	非农产业就业比重 B	二者之差(B-A)
2001	37.66	50.0	12.34
2002	39.09	50.0	10.91
2003	40.53	50.9	10.37
2004	41.76	53.1	11.34
2005	42.99	55.2	12.21

资料来源:国家统计局,中国统计年鉴,2006。

二、问题分析:政府的缺位、错位与越位

在我国城市化进程中,政府与市场的关系没有理顺。政府在城市发展中过多地干预市场的发育和运行,过多地介入微观经济活动,直接充当资源配置的主体,而对社会发展关注不够,投入不足。作为制度的主要供给者,政府在城市化发展中没有为市场的运行提供规范

的环境和制度保证,地方政府在干部考核机制的诱导下忙于上项目和招商引资,趋利性明显,不少地方政府为攀比城市化率,用行政手段积聚城市人口,大量征地进行城市形象工程建设,而对政府服务、行政管理、社会保障建设、法制和规则建设、社会公平等关系城市质量的重要问题关注不够。城市化进程中存在的大部分问题,可以归结为政府的缺位、错位与越位所致。

(一) 缺位:农村劳动力转移存在制度性障碍

我国城市化过程中的诸多问题,很大程度上与影响城市化发展的一系列制度因素有关。

1. 土地制度。按照现行的土地管理制度,建设用地必须依法申请使用国有土地,包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。在农用地转为城镇建设用地时,一些地方往往先将农民集体的土地征为国有,由相关部门代表地方政府统一行使规划、征用和开发、管理、出让权,从而使地方政府垄断了城镇建设用地的一级市场。因此,实际情况往往是:政府先低价征用再高价出让土地。这导致城镇房地产价格不断上涨,加大了农民进城定居和乡镇企业向城镇转移的成本,阻塞了农村人口城市化与城镇经济发展的良性互动渠道。城市化进程中的土地占用问题是不可避免的,但占用多少土地,如何有效地利用土地,以及占用土地后农民的安置问题都应当是政府在征地时应考虑到的问题。

2. 户籍制度及相关福利制度。20世纪50年代末期我国开始实行城乡分割的户籍管理体制,人为地造成了城乡二元对立,阻碍了劳动力合理流动。虽然目前已有一些省市进行了户籍制度的改革,极大地放宽了人口流动的限制,但进程缓慢,且就业、教育、住房、医疗、社会保障等相关制度的配套改革并未跟上,城乡二元结构还未真正打破。与户籍制度有关的福利保障制度,不仅提高了农民变市民的门槛,加大了农民进城就业的成本和风险;也为城市政府对农民的就业和其他歧视提供了政策依据。以社会保障制度为例,农民工虽然也属城镇非农劳动者,但由于各种原因,大多数农民工没有被现行城镇职工基本养老保险制度所覆盖。这种情况不利于农村劳动力向城市转移,也不利于城市化的顺利推进。可以说,农村居民不能真正融入城市生活是我国城市化滞后的主要表现,而城镇不能给农民工提供基本的社会保障则是城市化滞后的主要瓶颈。

(二) 错位:城市化盲目追求速度、忽视质量

为加快工业化、城市化进程,近几年来从我国东部

沿海地区到中西部地区,到处都在大办工业园区,许多地方虽然没有引来多少工业项目,但先把土地圈起来,有的地方工业园区面积已占到县域面积的10%甚至20%以上。据统计,1987年—2001年,全国非农建设占用耕地3394.6万亩,其中70%以上是征地。其结果是:一方面,农民的土地被大量低价征用而又高价出让,农民不能得到土地增值带来的收益,土地增值的收益绝大部分转化为经营城市、建设城市的资金;另一方面,产生了大量的失地农民,他们没有能力在城市就业,造成了社会不安定因素。据有关资料,近年来,农民群众上访中,有70%以上是涉及到征地、补偿等问题的,出现了一批种田无地、打工无岗、低保无着的“三无”人员。^[3]

把城市化简单理解成土地城市化,是城市化“大跃进”的典型特征。虽然我国的城市化水平由改革开放初期的18%增加到2005年的43%,在城市化速度上创了一项新的世界纪录,但是,我们的城市化普遍是大规模的造城运动。不少城市决策者在干部考核机制的诱导下忙于上项目和招商引资,把农民赖以生存的耕地强行规划,变成城市中的马路、广场、绿地或会展中心,这种做法并不代表城市化。发展城市的主要目标还在于带动农村的发展,吸引农村劳动力的转移就业。以土地城市化为代表的政绩工程并不能有效地吸引农村人口转化为城镇人口,不能实现真正的城市化。

(三)越位:市场力量推动的大城市扩张受抑

鉴于西方发达国家在城市化进程中暴露的城市病,我国政府长期以来一直非常注重对城市规模的控制。1978年的第三届全国城市事务大会上通过了“控制大城市,多搞小城镇”的方针;1980年修改方针为“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”;1990年实施的《中华人民共和国城市规划法》规定:“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局”;1996年国务院颁发的18号文件,1997年中共中央、国务院颁发的11号文件,都对控制城市规模问题提出了严格和具体的措施与规定。

城市化必须适应从计划经济体制向市场经济体制的转变。城市建设和发展应以市场化为主要手段,靠行政命令计划设置或控制城市规模的做法违背了城市化发展规律。理论上,城市特别是规模较大的城市,会产生明显的聚集效应,从而带来更高的规模收益、更多的就业机会、更强的科技进步动力和更大的经济扩散效应。据有关专家所做的计量模型分析证实,城市的规模收益随城市规

模扩大而明显提高,大致在10万~1000万人规模区间都有净规模收益。在100万~400万人之间时,城市的净规模收益最大,在最高点(200万人)大约相当于城市GDP的19%左右。此后逐步下降,直到超过1000万人时才变为负值,即规模收益被外部成本抵消。^[4]实际上,城市规模是受多种条件和经济因素制约的,政府所担心的“大城市病”可以由市场规律化解。在市场经济条件下,城市规模既不会无限制的增大,也难以人为控制。中美两国城市发展的历史都证明了这一点。中国北京、广州的人口规模屡次突破了人为的控制目标,使得城市发展规划在不长的时间里一改再改。美国对大城市的规模基本不加控制,其大城市达到一定规模后自然趋于稳定。

三、政府定位:社会管理和公共服务职能

城市化的健康发展乃至整个社会的和谐发展,要求对政府职能进行科学定位并用制度保证政府行为的规范,在政府和市场间建立起科学合理的分工关系和运行机制。政府应弥补缺位、纠正错位、防止越位,减少对市场运行的过度干预,强化其社会管理和公共服务职能。

(一)弥补缺位

城市化的实质是要素集聚,而要素集聚的关键是要素的自由流动,如人口的自由迁移、资本的自由流动等。因此,要加快城市化进程,必须提高市场化程度,而政府弥补缺位的主要任务就在于提供系列制度保障,积极消除要素流动尤其是劳动力要素流动中的制度障碍,形成一个市场规律有效运行的制度环境。

1. 农村土地自由流转。在现行的土地制度框架下,农民与土地紧密结合,即使是外出就业的劳动力仍然保有土地的承包权,这严重制约着农村劳动力从农业经济活动彻底向非农产业和城镇转移。因此,要加快城市化进程,首先必须调整现行土地产权制度,在保障农村土地承包关系稳定的前提下,按照市场经济的要求实行合理的可自由流转的土地制度,允许农民转包、出租、入股、继承、置换、转让土地使用权。这样不但能够整合土地资源,实现土地规模经营,而且可以促进农村剩余劳动力实现地区和产业的稳定转移。

2. 深化户籍制度改革。进城农民的身份、就业、社会保障等制度安排的缺失也是外出劳动力在遇到风险和危机重新回到土地的重要原因。因此,户籍制度改革的目标不仅是以居住地为户口所在地,重要的是与就业、教育、社会保障制度改革配套进行,消除城乡不同户籍在就业、教育、社会保障等方面的权利差异。通过弱化户

籍在招生、就业中的门槛限制,废止农民工进城就业准入制度等歧视性规定,吸纳进城定居就业的农民工进入城镇社会保障体系之中,给予进城农民平等的生存发展权,从而降低农民城市化的成本,按市场原则进行人口管理,为城市化的发展提供制度环境。

3. 为农民提供技能培训。据统计,目前我国农村人口中,文盲半文盲占7%,小学文化程度的占31%,高中及以上文化程度的仅占农村人口比重的13%,受过职业教育和培训的仅占农村劳动力的5%。^[4]由于缺乏相应的文化知识和专业技能,大量低素质农村劳动力很难在城市找到工作,甚至在农村也难以适应农业产业化和现代化的需要。因此,要解决农村剩余劳动力转移问题,必须加强对农村劳动力的教育和技能培训,使他们掌握一定的劳动技能,提高其适应生产需求的能力。这就要求加大对农村教育的投入,加快发展主要面向广大农村的职业技术教育,促进农村劳动力整体素质的提高。

4. 统一城乡劳动力市场。在市场经济条件下,劳动力市场迅速发展,中介组织非常活跃,政府也加强了这方面的组织和协调。但从总体上看,有利于农村劳动力流动的劳动力市场仍未发育成熟,存在着市场分割、信息闭塞、组织化程度低等问题,这无疑为劳动力转移出现盲目性的主要原因。因此,建立统一规范的劳动力市场,建立有利于农村剩余劳动力流动和转移的平台,实现城乡劳动力市场统一管理,能最大限度地减少就业的社会管理成本,减少农民进城务工的就业成本,提高全社会劳动力资源的培植效率。这是政府加强宏观调控的又一重要课题。

(二) 纠正错位

政府职能的错位在一定程度上造成近年的城市化过于追求速度,忽视城市质量和功能建设。片面看重GDP的干部考核制度会带来城市化水分大、投资居高不下、资源过度利用、生态环境恶化等问题,要纠正城市化进程中的“大跃进”,使城市化健康发展,必须完善我国的干部考核制度。考核指标的设置要全面反映经济、社会和人发展情况,不能片面地用经济指标考核政绩。在经济指标方面,既要重视经济增长,又要重视发展质量和结构的提高与改善,尤其要加入土地利用效率、城市生活质量改善和农村劳动力转移就业量等指标。

(三) 防止越位

城市的人口承载力是可以不断增强的,过分担心“城市病”而限制大城市发展的取向是违背市场规律的。

以北京为例,曾有学者以水资源短缺理论推出北京每年净增人口不能超过20万人的结论。但是,专家的研究表明,水资源短缺并不会成为北京市人口增长的障碍,原因是目前北京市水资源利用效率极低,主要表现在占全市用水38%的农业用水所创造的农业生产值占全市GDP的2.4%。农业用水上还有极大的集约空间。^[5]

改革资源管理制度才是大城市发展的方向,而不是以就业歧视等各种门槛限制外来人口流入。我国的资源浪费和粗放使用有技术方面原因,但根本原因是制度缺陷:不合理的资源定价方法导致资源市场价格扭曲,自然资源低价助长对资源的过度需求;资源管理分散,缺乏统一协调的管理;行政力量对资源分配的过度干预妨碍资源配置的效率和资源市场的发育。为此,政府应建立与市场经济体制相适应的资源管理制度,改变以行政手段为主的资源配置方式,让资源反映其价值,培育和规范资源市场,使制度与技术形成合力,提高资源的产出率,加强资源立法,杜绝资源分配和使用的任意性,在制度上保证资源的节约和持续利用。

实施城市化战略必须坚持市场机制对城市化进程的基础性作用,从各国城市化的经验看这也是最有效率的城市化方式。而政府则要从全能型政府转变为有限型政府、从审批型政府转变为服务型政府,在制度设计、改善市场环境、促进要素流动和资源重新配置方面发挥积极引导作用。

注释:

①工业化由工业增加值占GDP的比重表示,城市化率由城镇人口占总人口的比重表示。

[参考文献]

- [1] 龚玮,李明生. 试论我国城市化道路的选择[J]. 长沙铁道学院学报(社会科学版) 2006, (1). [2] 曾凡慧. 城市化的现状、问题与对策[J]. 经济研究导刊 2007, (4). [3] 我国城市化进程的观察与思考[EB/OL]. <http://www.upla.cn/special/article.shtml?id=460&sid=18>, 2006-07-05. [4] 莫秋婵. 论我国农村剩余劳动力的合理有序转移[J]. 农村经济与科技 2006, (11). [5] 董大焕. 我们要为城市化付出多大代价[EB/OL]. <http://finance.sina.cn/review/zlhd/20060926/06592946056.shtml>, 2006-09-26.

【责任编辑:俞晖】