

中国人口城镇化战略研究

中国人口与发展研究中心课题组*

【内容摘要】文章重点分析人口城镇化的中国特色;在对人口城镇化未来发展趋势判断的基础上,提出具体的战略目标、路径和举措。研究表明,人口城镇化将成为我国未来社会发展的基本国情,将对未来繁荣发展的源泉和动力产生重大影响;目前中国人口城镇化面临滞后于工业化、土地城镇化,户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化等问题。“十二五”期间中国人口城镇化发展方向将由单纯速度向速度与质量并重转变,改革进入以推进深度人口城镇化为特征、促进城乡一体化的新阶段;需要把人口城镇化作为深化改革的主导力量,以扩大城镇就业、户籍制度改革为基本导向,大力提高人口城镇化水平和质量,推动城乡公共服务均等化,走出一条中国特色人口城镇化道路。

【关键词】人口城镇化;户籍制度改革;就业促进;战略

China's Urbanization Strategy

Research Group of China Population and Development Research Center

Abstract: This research develops specific goals, paths and strategies of urbanization in China upon analyzing the Chinese characteristics and future trends of urbanization. Urbanization will become basic national conditions of China's future social development, which will have significant impacts on the sources and driving forces of future prosperity and development. However, current challenges in China's urbanization are that population urbanization lags behind industrialization and land urbanization, and urbanization of the household registered population lags behind urbanization of the resident population. China's urbanization development will be shifted from a pure speed approach to an approach combining speed with quality during the "Twelfth Five-Year plan" period, and the economic reform will enter into a new stage characterized by promoting in-depth urbanization and urban-rural integration. An urbanization model with Chinese characteristics would be developed by taking urbanization as the leading force in deepening the reform, directing at household registration system reform and employment promotion, enhancing urbanization quality, and promoting equalization of rural and urban public services.

Keywords: Urbanization, Household Registration System, Employment Promotion, Strategy

Author: Research Group from China Population and Development Research Center. Email: profgjf@163.com

* 本文受“中国特色人口城镇化战略研究”课题资助。执笔人:桂江丰、马力、姜卫平、王钦池、张许颖、陈佳鹏、王军平。

1 引言

诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)断言,21世纪美国高科技产业和中国城市化是两个影响世界最大的事件。我党“十六大”报告提出“2020年我国将全面实现小康社会,到本世纪中叶基本实现现代化”的宏伟目标,人口城镇化水平是衡量小康社会、现代化发展水平的重要指标,人口城镇化将成为我国未来社会发展的基本国情,城乡结构的重大调整将伴随我国现代化的全过程,对我国未来繁荣发展的源泉和动力产生重大影响。

1.1 加快人口城镇化意义重大

城镇化是一个长期结构性调整的过程,正在引发深刻的变革:社会形态由传统农业社会向现代工业社会转变,基本制度框架由城乡二元结构向城乡一体化转变,经济发展方式由出口、投资拉动向消费、投资拉动转变,产业、就业结构由低端制造业、服务业向中高端制造业、服务业转变,人口发展由人力资源大国向人力资本强国转变。人口城镇化是以上变革的条件,亟待加速推进。

第一,加快人口城镇化是实现城乡一体化载体。30年城乡分割的增量改革对经济增长拉动的边际效应逐步递减,亟待构建以存量改革为主、新旧利益格局重新分配的现代社会体系,改革进入以人口城镇化为主导、推动城乡一体化的第二次制度变革。

第二,加快人口城镇化是经济增长的稳定驱动力。人口城镇化促进产业、人口、资本向城镇聚集,推动农业富余劳动力逐步向二、三产业转移,促进产业结构调整,提供更多就业岗位,推动人力资本重组,大大提高城市活力,不断提升财富创造力和国际竞争力。

第三,加快人口城镇化是启动内需重要举措。工业化提供供给,城镇化提供需求,人口城镇化将带动交通、通讯、供电、供气、供水等基础设施需求和基本生活、住房、教育、卫生等直接消费需求,以及农村规模经营和劳动生产率提高带来的农村消费扩大,拉动巨大的内需市场。

第四,加快人口城镇化是解决三农问题根本出路。人口城镇化的本质是三农发展转变问题,三农问题出路在于减少农民,人口城镇化使三农问题的解决由农业内部向城乡统筹转变;家庭联产承包责任制使农民跨过“温饱线”,人口城镇化将推动农民跨过“富裕坎”,从根本上解决农村发展的深层次矛盾。

第五,高质量城镇化是实现现代化的前提。城镇化发展综合体现现代化质量,充分体现城镇化进程中人口城镇化、城市现代化、城乡一体化三重内涵。只有农村富裕劳动力和农村人口变为城镇居民,人口素质不断提高,城乡收入差距不断缩小,社会阶层发生重大变化,才能使广大民众分享发展成果,中等收入群体不断扩大,实现人们生产生活方式更加文明、体面而有尊严。

1.2 亟待加强人口城镇化战略研究

“实施城镇化战略,促进城乡共同发展”已成为当前和今后一段时期的政策选择(侯静珠、魏广君,2007),因此,积极探索研究中国特色的人口城镇化道路是一项重要的时代课题。

纵观文献发现,近30年来人口城镇化一直是学界研究的热点问题,各领域的学者对此进行了广泛研究和深入探讨,并取得了十分丰硕的研究成果。但目前关于人口城镇化方面的研究大多属于“学院派”现象描述和因果分析的研究较多,如人口城镇化与土地城镇化(陈春,2008)、人口城镇化与工业化(段禄峰、张沛,2009)、人口城镇化与非农化(姚士谋等,2009)、城镇化的动力机制(陈波翀等,2004)等;而政策对策研究较少,且主要聚焦在人口城镇化的发展策略方面,如城镇化道路之争—以小城镇(费孝通,1984)为重点、以中等城市(马庚存、冷静,2001)为重点、以大城市(杜珂、王小鲁,2010)为重点等,关于可操作性的对策研究少之又少。

因此亟待加强人口城镇化战略研究,提出更具针对性、系统性的对策建议,以指导实践。本研究重点研究人口城镇化的中国特色,并在客观分析人口城镇化未来发展趋势的基础上,关注人口城镇化

过程中的“就业促进”和“户籍改革”两大焦点问题,提出具体操作性措施。

2 中国人口城镇化现状趋势分析

2.1 人口城镇化进程中国特色显著

2010年中国人口城镇化率49.7%,城镇人口6.7亿,流动人口2.2亿(国家统计局,2011)。30年来人口城镇化快速发展,1980~2010年,年均增加近1个百分点。其中,前半期,人口城镇化率从1980年的19.4%上升到1995年的29.0%,年均增加0.64个百分点;后半期继续加速,人口城镇化率从1996年的30.5%上升到2010年的49.7%,年均增加1.37个百分点,速度是前半期的2倍(见图1)。在加速推进的进程中,我国人口城镇化发展中国特色明显。

图1 1950~2010年中国人口城镇化变动趋势图

Figure 1 Trends in China's Urbanization, 1950 to 2010



第一,人口城镇化滞后于工业化。国际经验表明,城镇化率与工业化率合理比值为1.4~2.5(赵文丁,2003),2010年我国为1.06^①,尚未进入合理区间。投资拉动型主导的发展方式,过早追求发展资本密集型产业,出现了资本替代劳动的趋势,同时服务业发展滞后,导致“高增长、低就业”,就业弹性逐年下降,由“九五”期间的0.14下降到“十五”期间的0.12,2008年仅为0.08(易鹏,2009),是发展中国家平均水平的1/4和发达国家的1/6^②,使得城镇吸纳劳动力及人口能力不足。

第二,人口城镇化滞后于土地城镇化。2000年以来,土地城镇化率以年均3.8个百分点快速增长(潘家华、魏后凯,2009),人口城镇化率年均提高1.4个百分点,相差近3倍。事权与财权不对等的财税体制和追求GDP增长的冲动,导致地方政府通过经营土地弥补支出,将城镇化等同于城市建设,注重“规模扩大”,忽视“产业聚集”,难以为劳动力转移创造就业条件,同时提高农民转移成本,延缓人口城镇化进程。

第三,户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化。由于城乡差距导致大量农村人口进城,近三成农业户籍人口居住在城镇(汝信等,2012);但由于城乡户籍承载的福利人均相差33万元(傅沙沙,2011),目前只有1.7%的农民工落户城镇^③,导致大量农村人口进城后仍然持有农业户籍,出现户籍

① 根据“2010年国民经济和社会发展统计公报”相关数据进行计算得到。

② 根据人力资源和社会保障部国际劳工研究所对OECD数据库和各国GDP就业量的计算,一般发展中国家就业弹性平均在0.3~0.4,发达国家平均为0.5,2007年欧盟总就业弹性是0.78,OECD是0.48。

③ 国务院发展研究中心课题组2007年对劳务输出县301村的调查数据。

人口城镇化低于常住人口城镇化近 20 个百分点。二元户籍制度制约农民工在城镇长期定居和消费,成为人口城镇化进程中的制度瓶颈。

2.2 人口城镇化进入新一轮发展时期

“十二五”期间,中国人口城镇化率将超过 50% (姜卫平 2010),到 2011 年末人口城镇化率已达 51.27%,城市人口首次超过农村人口,城镇化发展方向由单纯速度向速度与质量并重转变,改革进入以推进深度人口城镇化为特征、促进城乡一体化的新阶段。

第一,人口城镇化空间形态将由东部、大城市为主向中西部、中小城市和小城镇分散转变,从空间布局上构建新的城镇化战略格局。2009 年农民工东部达 9000 万人,比 2008 年下降 8.9%,中、西部分别为 2500 万人、3000 万人,分别增长 33.2%、35.8%;长三角、珠三角农民工分别为 2800 万人、3300 万人,比上年减少 7.8%、22.5%;2007 年城市和城镇分别有 655 个、1.9 万个,比 1978 年增长 2.4 倍、7.9 倍,其中 200 万人以上、20 万人以下城市分别为 41 个、264 个,增长 4.1 倍、5.4 倍(发改委城市与小城镇改革发展中心课题组 2010)。城镇、小城市增长速度超过大中城市的增长速度。

中国中、西部基础设施建设逐步完善,产业供应链初步形成,已具备新城市群接纳产业转移的基础。中国城镇化发展以“沿海及京广、京哈线为纵轴,长江及陇海线为横轴,特大城市和大城市为龙头”为主,向重点培育壮大中西部新城市群,尤其是小城镇,加强对农村的辐射能力转变,并作为新的经济增长极,进一步吸纳人口、壮大经济,带动城乡、区域协调发展。

第二,人口城镇化迁移模式由“钟摆式”向“稳定式”转变。迁移主体由第一代农民工向新生代农民工转变,2009 年 1.5 亿外出农民工中 60% 为“80、90 后”,达 1 亿人^①。相对于第一代以劳务流动为主农民工,新生代农民工劳动力成本增加,回报预期提升,土地情结弱化,由半农、半工为主转变为非农为主,定居城镇的意愿强烈;迁移单元由劳动力个体流动向举家迁移转变,1990~2005 年,流动人口性别比由 125 下降至 101,女性迁移流动大幅增加,农民工从流动逐渐转为定居(段成荣等 2008),20% 携家眷进城定居,达 3000 万人(发改委城市与小城镇改革发展中心课题组 2010);迁移动力由生存型向发展型转变,流动人口思想观念、生活习惯、行为方式与城市不断融合,向上流动意愿强烈,市民化诉求刚性,人口城镇化稳定趋势显著。

第三,人口城镇化聚集效应由人力资源向人力资源和人力资本并存转变。中国是世界劳动年龄人口数量最多的国家,超过欧洲人口总和,人口红利创造经济增长动力。2010 年 15~64 岁劳动年龄人口为 9.9 亿;未来近 25 年,中国还处在“人口红利期”;2050 年仍达 8.8 亿人;与 2000 年基本持平,劳动力供给数量优势将继续保持^②。

目前沿海地区出现技术与普通工人双缺的“民工荒”现象。一是东部地区农民工工资较低,劳动条件较差,用工制度难以充分保护农民工权益,使得农民工跨区流动拉力不足;二是沿海制造业升级,推动沿海制造业加速向内地、中西部转移,外加农村政策倾斜、生活成本相对较低、比较效益相对较高,为农民工就近就业提供内在动力。

劳动力优势与产业梯度发展,仍将保持未来 10~15 年“中国制造”的人力资源优势。同时随着农村人口受教育程度不断提高,流动人口平均受教育年限从 1982 年的 5.58 年增加到 2005 年的 8.89 年(段成荣等 2008),从平均小学水平上升到初中水平,人口城镇化促进人力资本提升、聚集重组,逐步实现由“廉价规模劳动力”向“技能劳动力”再向“知识劳动力”转变,实现质量对数量的替代,不断提

① 参见中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见(2010 年中央 1 号文件)。

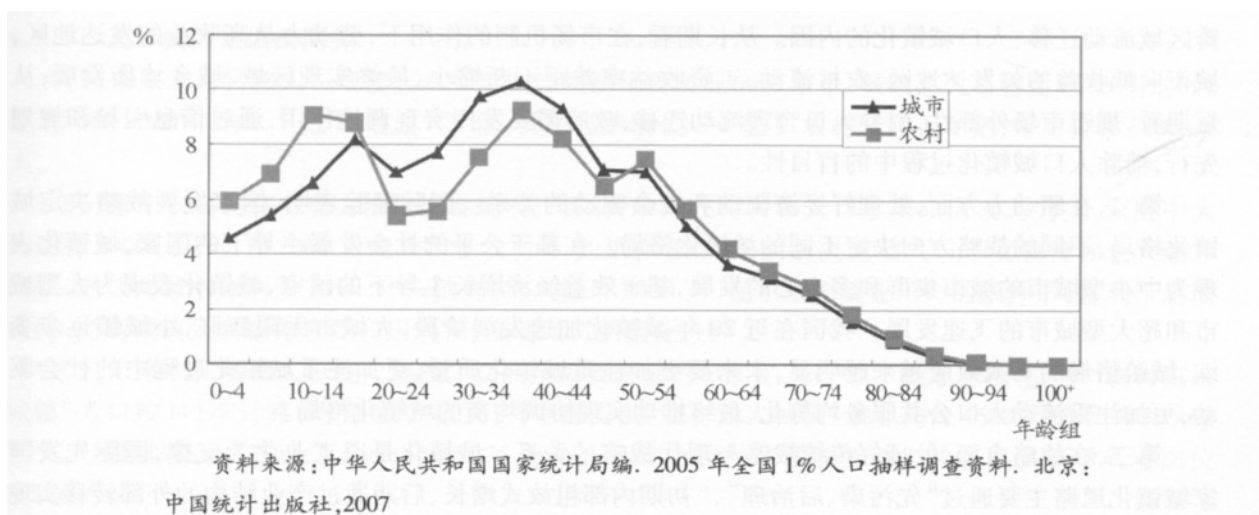
② 2010 年数据来自国家统计局 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号) 2010 年以后数据由中国人口与发展研究中心利用分要素模型测算(TFR=1.8)。

升中国在国际市场中人力资本优势。

第四,人口城镇化由农村劳动力转移为主向解决农村人口发展问题为主转变。农村转移人口中劳动年龄人口占 84%,一方面随着户籍制度改革,农民工特别是大规模新生代农民工在城镇落户,农村人口将呈现“两头高、中间低”特征。0~14 岁少儿人口和 65 岁以上老年人口分别比城镇高 5.35 和 1.06 个百分点,劳动年龄人口则比城镇低 6.41 个百分点,其中 20~35 岁生育旺盛期人口比城镇低 5.86 个百分点^①(见图 2),加上城乡生育水平差距不断缩小,导致“城镇出生率相对提高、农村死亡率相对提高”,城镇人口比重自然升高的同时,农村留守儿童、老人、妇女等人口发展问题凸显;另一方面随着产业梯度发展,大量产业向中西部、小城镇转移,农民工就地城镇化比例大幅增加,使得农村人口发展问题得以缓解。

图 2 2005 年城市、农村人口年龄结构变化

Figure 2 Age Structure Differences between Urban and Rural Populations, 2005



因此,“十二五”乃至更长时期,人口城镇化发展新阶段要求将人口城镇化与经济增长放在同等重要地位,城镇化发展格局由简单依赖自然资源承载力向自然资源和制度资源综合承载力转变,城镇对流动人口由经济制度接纳向经济、社会制度共同接纳转变,流动人口政策重点由就业服务向就业、定居服务并重转变。

3 人口城镇化发展思路及目标

3.1 思路

以科学发展观为指导,把人口城镇化作为深化改革的主导力量,改变以城乡间二元结构和城镇内二元结构为主要特征的社会制度构架,坚持立足国情,围绕加快人口城镇化进程,以扩大城镇就业、户籍制度改革为基本导向,发挥人力资源优势,促进发展方式转变,大力提高人口城镇化水平和质量,推动城乡公共服务均等化,促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展,实现城乡一体化,走出一条中国特色人口城镇化道路。

3.2 目标

到 2020 年,人口城镇化率达到 60%,超过世界城镇化平均水平,户籍人口城镇化率达 50%,实现中小城市和小城镇基本公共服务均等化,城镇就业比重达到 55%,城乡发展相对差距扩大趋势得到

^① 根据国家统计局 2005 年 1% 人口抽样调查数据计算整理得出。

遏制。

到 2030 年,人口城镇化率达到 70%,达到中等偏上收入国家城镇化水平,户籍人口城镇化率达 60%,实现城镇基本公共服务均等化,城镇就业比重达到 65%,城乡发展绝对差距趋于缩小。

到 2050 年,人口城镇化率达 80%,达到中等发达国家城镇化水平,户籍人口城镇化与人口城镇化并轨,实现城乡基本公共服务均等化,城镇就业比重达 75%,城乡进入均衡发展时期。

3.3 原则

城镇化本身是一个综合概念,涉及到人口聚集、产业转移、生活方式转变等多重内涵。因此,实施人口城镇化战略是一项系统工程,需要协同人口、土地、交通、社保、就业、住房、农业等部门共同开展。在科学调控人口、合理利用土地、优化基础设施、推进公共服务、促进经济包容性增长等领域协调发展,需要处理好以下几组关系:

第一,在主体方面,处理好市场和政府的关系。从本质看,地区之间、城乡之间的经济差别是人口跨区域流动迁移、人口城镇化的内因。从长期看,在市场机制的作用下,劳动力从高收益的发达地区、城市向低收益的欠发达地区、农村流动,工资收益率差距不断缩小,最终实现区域、城乡均衡发展;从短期看,规避市场外部性,引导人口合理流动迁移,政府需要发挥宏观调控作用,通过信息引导和规划先行,消除人口城镇化过程中的盲目性。

第二,在驱动力方面,处理好经济驱动和社会驱动的关系。国际经验表明,国家发展战略决定城镇化格局,不同的战略方向决定不同的城镇化格局。在基于公平的社会发展主导下的国家,城镇化表现为中小型城市的城市集群和多中心的发展,基于效益经济增长主导下的国家,城镇化表现为大型城市和超大型城市的飞速发展。我国在近 20 年城镇化加速发展阶段,大城市无限膨胀,小城镇逐步萎缩,城镇格局的马太效应越来越明显,未来要更加注重城镇化质量,更加注重城镇化过程中的社会驱动,更加注重流动人口公共服务均等化,最终推动实现协调均衡的城镇化格局。

第三,在战略方面,处理好传统战略与现代战略的关系。城镇化是以工业化为支撑,国际先发国家城镇化道路主要通过“先污染、后治理”,“初期内部粗放式增长、后期通过产业结构的外部转移实现集约式发展”的传统城镇化战略,完成了城镇化的升级过程。但是随着环境问题国际化、货币化以及产业国际梯度转移空间有限,后发国家难以延续先发国家的传统城镇化道路,必须在城镇化进程中,安排产业布局要充分考量环境成本,实施现代的可持续发展城镇化战略,实现经济效益、生态效益和社会效益的综合效益最优,努力形成人口均衡型、资源节约型、环境友好型的城镇发展新格局。

第四,在区域方面,要处理好因地制宜和整体推进的关系。中国最大的特点是区域发展不平衡,在城镇化推进的进程中,除了在国家层面制定城镇化统一规划实施整体推进外,各地更要因地制宜实施具有区域特色的城镇化道路,最终实现协同发展。在近期,东中西区域、大中小城市可以通过积分制、设门槛等制度实施递次发展战略,西部地区要充分利用区域资源比较优势,合理规划产业布局,引导产业和人口向西部地区资源环境承载能力较好的地方集聚,来化解人口集中涌向东部地区的问题,同时通过改善交通网络等基础设施的通达性来引导产业向中小城市和小城镇布局,增强中小城市和小城镇吸纳人口的能力,即而缓解特大城市的压力。

第五,在战略重点方面,要处理好城镇发展和农村发展关系。城乡关系长期以来是一对孪生兄弟,城镇发展需要农村支持,农村发展需要城镇带动。我国在发展的不同时期实施不同的战略重点,在城镇化初期,通过农村支持城市,为城镇化奠定了坚实的产业基础。目前处在促进城乡一体化发展阶段,必须使城镇和农村协同发展,实施城镇化和新农村建设双轮驱动,让进城流动人口在城镇享有平等的发展机会、融入城镇,让留在农村的人口共享改革发展成果、安居乐业,做到进城和留乡各得其所。

4 推进人口城镇化的路径分析

4.1 基本路径

“十二五”期间优先发展小城镇,在放开小城镇户籍的基础上,享受小城镇福利保障水平,大力发展劳动密集型产业,以小城镇作为新增就业的主体,促进就地城镇化,推动现代农业的建立和发展。

“十二五”期间放宽、2020年前放开中小城市户籍,发挥其在推进工业化的主体作用,推动制造业由大城市向中小城市转移,不断扩大中小城市吸纳劳动力和人口的能力,提高中小城市对小城镇的辐射能力。

大城市郊区放开、特大城市轮候,2030年前放开大城市的户籍制度;十二五期间及更长时期,培育壮大中西部为主的城市群,发挥城市群的带动作用,推动产业升级,提高第三产业和现代服务业的比重;2050年基本形成大中小城市和小城镇协调发展的格局,实现城乡一体化。

4.2 供需分析

4.2.1 人口城镇化供给测算

(1) 未来农村转移人口规模。2020年人口城镇化要实现60%水平,城镇总人口将由2010年的6.7亿增加到2020年的8.5亿^①,增加1.8亿,其中自然增长0.4亿^②,农村转移1.4亿,年均转移1400万人。

(2) 未来农村转移劳动力携带家眷规模。目前,中国农村转移人口主要以劳动力为主,家庭中大约还有3000万子女和2000万老人留在农村^③,如果在2020年前解决流动人口子女教育和老人赡养问题,进城携带率分别按70%、50%估算,转入城市3000万,在不增加就业压力的条件下,有利于启动内需、提高城镇公共服务资源利用效率,推动人口城镇化进程。

(3) 未来农村转移人口就业规模。在剩余需要转移的1.1亿人口中,“就地城镇化”和“农村流入城镇”人口按1:1^④计算,均为0.55亿人,其中需提供“农村流入城镇”就业岗位4620万个^⑤,年均462万个,“就地城镇化”2753万个^⑥,年均275万个。每年由农村转移的劳动力共需提供新增就业岗位737万个。

4.2.2 人口城镇化需求测算

(1) 从人口城镇化发展的区域不平衡看。我国人口城镇化东、中、西部呈阶梯分布,2008年东部地区人口城镇化率为54.7%,高出全国平均水平9个百分点;中西部地区为43.5%和37.2%,分别低于全国平均水平2.2个和8.4个百分点,人口城镇化率不足40%的后8个省全部为中、西部省份。2010年,中国660多个城市中,沿海省份虽不到300个,但它们占全国城市人口总量的55%,平均而

① 利用中国人口与发展研究中心PADIS(人口宏观管理与决策支持系统)平台,按照TFR=1.8预测,中国2020年人口总数14.2亿,按城镇化率60%计算,城镇人口=14.2×60%=8.5亿。

② 按照TFR=1.8预测,2010~2020年总人口大约增加0.8亿(14.2亿-13.4亿)。由于目前城乡育龄妇女人口规模基本相同,考虑到农村生育率高于城市(生育多)和农村老龄化水平、死亡率均高于城市(死亡多),因此设定8000万自然增长的人口中,城乡平分,各4000万人。

③ 2009年,流动人口规模2.11亿,其中15~64岁劳动年龄组占84%,达1.77亿,如果流动人口按照农村人口15~64岁组68.5%进行标准化计算,0~14岁和65岁以上留守儿童和留守老人的规模大约是3000万人和1700万人。

④ 根据“四普”、“五普”,1990~2000年在新增长的城镇人口中,有52%为建制乡改镇,有31%为农村流向城镇,城镇人口自然增长为17%。考虑1990~2000年间建制乡改镇速度较快,目前所占比重大幅下降,因此设定“就地城镇化”和“农村流入城镇”人口比例为1:1。

⑤ 参照2005年1%人口普查数据,15~64岁流动人口中劳动年龄人口占84%。

⑥ 参照2010~2020年我国劳动年龄人口占71.5%,劳动参与率按70%计算。就业人口=0.55亿×71.5%×70%=2753万。

言,每个沿海省份城市的人口数量要比非沿海省份城市多 30 万人。

同时,人口城镇化发展的不平衡性也为我国人口城镇化发展提供了潜力。如果实施均衡型人口城镇化战略,未来 10 年,东部人口城镇化每年 1 个点,由 55% 提高至 65%;中部每年 1.5 个百分点,由 44% 提高至 60%;西部每年 1.3 个百分点,由 37% 提高至 50%,人口城镇化率在 2020 年将达到 60%。

(2) 从人口城镇化滞后于土地城镇化看。超前的土地城镇化可以为后期人口快速城镇化提供空间支持。2001~2010 年中国城镇人口增加 2.1 亿,按照中国土地城镇化超前于人口城镇化 2 倍保守估计^①,如果实施集约型人口城镇化战略,超前的土地城镇化可再容纳 2.1 亿转移人口。

(3) 从工业化超前于人口城镇化看。如果中国在产业发展过程中处理好第二产业中的劳动密集型和资本密集型产业的关系,在产业发展的时候考虑到就业目标,重点发展符合中国的资源禀赋特征和比较优势劳动密集型产业,同时加大第三产业内部结构升级,引入市场机制,打破行业壁垒,促进对劳动力的需求。如果能使平均就业弹性提高到 0.2(依然低于发展中国家的平均水平),年均 7%~8% 的 GDP 增长能带来 1500 万个就业岗位^②。

4.3 具体方案

分区域看,东部地区城镇格局网状发展,重点提高大城市辐射能力,加大中小城市尤其是小城镇人口集中度,合理疏散大城市流动人口;中部地区城镇格局带状发展,重点培育城市群、壮大中小城市、优先发展小城镇,提高就地吸纳农村转移人口能力;西部地区城镇格局点状发展,适度发展大城市,重点扶持中小城市,引导人口向城市聚集。

4.3.1 就业促进

城镇就业是农村人口流向城市的必要条件。加速人口城镇化需实施就业优先战略,重点解决新的农村转移劳动力流向。

第一,优化城市产业布局。以产业发展为基础,以就业岗位增加为前提,促进农村人口向城镇转移。完善促进就业、鼓励创业、扶助失业等系列相关政策。优化产业结构,大力发展第三产业、中小企业,技术密集型和劳动密集型产业并举,积极开发公益性就业岗位,支持非全日制、临时性、季节性等灵活多样的、非正规的弹性就业形式,扩大就业岗位。完善公共就业服务体系,促进跨区域劳务协作和国际劳务输出,健全就业援助制度。拉伸产业链,增加附加值和提高就业弹性,促进产业结构升级。

第二,提高农村转移劳动力就业率。建立城乡统一的劳动力市场,健全就业信息传递机制,充分利用网络、电视、电台、报纸等发布就业政策和劳动力供需信息,提高农民工就业参与率。发展壮大农民工劳务组织,推进农村剩余劳动力有序转移。建立小城镇工业园区,促进产业聚集,提高小城镇吸纳农村劳动力能力。通过税收优惠等措施,营造自主创业、非正规就业等多种就业方式的市场环境,扩大就业规模。

第三,提高农村劳动力素质。扶持面向劳务市场的农民工职业学校,逐步实现免费教育;通过政府补贴对农村转移劳动力进行技能培训,做到“人人有技能”;建立与专业技术职称并轨的职业技能职称体系,提升农村劳动力职业技术能力,提高熟练工、技术骨干社会地位和收入回报,增强参与市场竞争和就业能力,创造向上流动机制。

① 2000~2005 年,中国 660 个县级以上城市的建成区面积增长了 44.93%,同一时期,这些城市的常住人口增长幅度远低于城市建成区面积的增长幅度,而全国的城镇人口也仅增长了 22.45%;2001~2007 年,地级以上城市市辖区建成面积平均增长 70.1%,但是市辖区中人口增长只有 30%。

② 1978~2009 年的 7 个周期中,GDP 每增长 1% 带动的就业人数增加额分别为 143.4 万人、139.4 万人、152.4 万人、54 万人、93.3 万人、76.6 万人、48.0 万人(王昊,2011)。按 GDP 每增长 1% 带动的就业人数增加 100 万人计算。

第四,提高劳动者工资收入。目前,我国处在由低收入国家向中等收入国家转变阶段,但我国在要素分配过程中,劳动收入分配相对不足,导致贫富差距越拉越大,难以实现由“金字塔”结构向“橄榄型”结构转变,极易掉入“低收入”陷阱。促进就业的最终目标是实现结果均等,即通过优化国民收入分配结构,创造条件使更多群众拥有财产性收入,扩大中等收入者比重,培育中产阶级。加大收入分配制度改革力度,通过一次分配,完善最低工资保障制度,提高劳动报酬占国民收入的比例,提高工资收入占劳动收入的比例,确保工资随劳动生产率增长而增长。通过二次分配,为劳动者提供医疗、养老、失业、工伤、生育等保障,建立健全社会救助制度。

4.3.2 户籍制度改革

第一,逐步剥离户籍制度关联福利。改革与现行户籍制度相关联的不合理制度,是成功实现户籍制度改革的关键。我国现行户籍管理制度是一种身份制度,将农村和城镇人口人为地分割为性质不同的农业户口与非农业户口,并在就业、就学、就医等社会保障领域实施差别化福利待遇,造就了不平等的城市阶层和农村阶层,是计划经济模式的产物。在市场经济条件下,推进户籍制度改革,打破城乡二元结构,是一项系统工程,涉及社会管理体制系列问题。只有逐步剥离赋予在户口上诸多不合理功能,淡化其户口作用,使其返璞归真,恢复户口仅作为统计的本来面目,才能保证户籍制度改革。

第二,推行一元化户籍登记。逐步取消农业户口与非农业户口的分类登记形式,回归户籍的人口登记功能;配套推进附着于户籍之上的社会福利制度改革,将就业、劳动保障、教育、医疗卫生等权利获取由“门槛式”向“阶梯式”过渡(王列军 2010);实行居住证制度,纳入属地管理,以居住年限、社会保障参保年限作为获得基本公共服务和落户的条件,优先推进家庭流动和新生代流动人口的市民化进程。

第三,稳步推进农村土地流转。对农村居民转为城市居民的,允许其在一定时期内继续保留承包地、宅基地及农房的收益权或使用权,确保农村和土地的“稳定器”和“蓄水池”的战略地位。鼓励进城农民将土地承包经营权、宅基地采取转包、租赁、互换、转让等方式进行流转,土地实施规模经营入股集体分红,土地承包权转让收取租金等方式增加进城农民财产性收入,作为进入城镇的启动资金和城乡待遇差别的补偿。

第四,强化流动人口公共服务管理统筹协调职能。实现流动人口管理重点由治安管理为主向公共服务为主转变,彻底改变流动人口作为区域社会治安隐患的管理模式,树立流动人口公共服务管理均等化的新理念,逐步实现流动人口在住房、教育、卫生、社会保障等基本公共服务享受户籍人口同等待遇。

4.4 保障措施

第一,制定实施国家人口城镇化发展战略。整合经济社会资源,综合编制国家人口城镇化中长期规划,统筹人口城镇化与人口分布、产业结构调整、内需启动、城乡收入分配等之间的关系,科学规划市、镇、乡、村布局,促进城市和小城镇、农村协调发展。

第二,构建加速人口城镇化的财税体制。理顺中央和地方财政分配关系,适时建立和完善以居民财产、居民消费为税基的税收制度,中央财政按人口规模补助地方公共服务资金,逐步形成地方财政收入随人口聚集度增长的机制,引导地方发展重点由经济增长向人口聚集和居民生活改善等城市综合能力提高转变;适度降低镇、小城市和中等城市增值税的中央分成比例,为中小城镇发展提供条件。

第三,扩大中小城市、中心镇的发展权限。按照城镇实际管理的人口规模,赋予相应行政管理权限,增加机构人员编制,加大土地、规划和投融资制度改革;根据城镇常住人口规模,开展“扩权强镇”

试点,常住人口规模超大镇设立“镇级市”,建立一级独立财政和行政管理体制;常住人口规模大镇试点赋予县级行政和执法权限。

第四,保障特殊群体利益。对劳动力转移导致养老资源紧缺的家庭实行政府救助,建立农村社区养老服务网络,发展公益性非盈利养老机构,不断提升农村老龄人口的福利水平;畅通留守儿童与外出父母的心理沟通和交流渠道,免费学校寄宿,大力提高农村教育质量;确保农民工生育政策平稳过渡,延续农民工进城后的农村生育政策,通过渐进实施“双独—单独—全面二孩”的生育政策,逐步淡化生育政策城乡差别。

第五,建立人口城镇化发展评价体系。科学制定人口城镇化质量评价指标体系,加大农民工吸纳、就业安置、户籍保障以及服务质量等指标权重,监测人口城镇化进程和质量,定期发布人口城镇化评价结果;将人口城镇化纳入政绩考核、重大事项督查范围,强化人口城镇化在经济社会发展中的作用。

参考文献/References:

- 侯静珠,魏广君. 中国城镇化快速发展期的思考. 城镇化研究 2007; 4: 27-31
Hou Jingzhu and Wei Guangjun. 2007. Research on Rapid Development Stage of China's Urbanization. Urbanization Studies 4: 27-31.
- 陈春. 健康城镇化发展研究. 国土与自然资源研究 2008; 4: 7-9
Chen Chun. 2008. Research on Healthy Development of Urbanization. Territory & Natural Resources Studies 4: 7-9.
- 段禄峰,张沛. 我国城镇化与工业化协调发展问题研究. 城市发展研究 2009; 7: 12-17
Duan Lufeng and Zhang Pei. 2009. Research on Coordinated Development of China's Urbanization and Industrialization. Urban Development Studies 7: 12-17.
- 姚士谋,吴建楠,朱天明,William Y. B. Chang. 农村人口非农化与中国城镇化问题. 地域研究与开发 2009; 3: 36-41
Yao Shimou, Wu Jiannan, Zhu Tianming and William Y. B. Chang. 2009. Non-agriculturalization of Rural Population and Urbanization in China. Areal Research and Development 3: 36-41.
- 陈波翀,郝寿义,杨兴宪. 中国城市化快速发展的动力机制. 地理学报 2004; 6: 1068-1075
Chen Bochong, Hao Shouyi and Yang Xingxian. 2004. The Dynamic Mechanism of Rapid Development of Urbanization in China. Acta Geographica Sinica 6: 1068-1075.
- 费孝通. 小城镇、大问题. 南京: 江苏人民出版社, 1984: 38
Fei Xiaotong. 1984. Small Towns, Big Issues. Nanjing: Jiangsu People's Press: 38.
- 马庚存,冷静. 略论中等城市的城市化道路. 理论学刊 2001; 6: 87-88
Ma Gengcun and Leng Jing. 2001. On Urbanization of the Medium-sized Cities. Theory Journal 6: 87-88.
- 杜珂,王小鲁. 中国能否走大城市道路? 财经网, 2010-09-16, <http://finance.sina.com.cn/roll/20100916/08188666605.shtml>
Du Ke and Wang Xiaolu. 2010. Will China Take the Big City Road? Financial Network, September 16. <http://finance.sina.com.cn/roll/20100916/08188666605.shtml>
- 国家统计局. 2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号) 2011-04-29
National Bureau of Statistics. 2011. 2010 Sixth National Population Census (No. 1), April 29.
- 赵文丁. 加快河北省城镇化进程的思考. 探索与求是 2003; 6: 60-61
Zhao Wending. 2003. Quickening the Process of Urbanization in Hebei Province. Exploration and Seeking Truth 6: 60-61.
- 易鹏. 中国对转变经济发展方式动真格 制度提升调整效率. 经济参考报(第7版) 2009-12-09
Yi Peng. 2009. China will Play Hardball on the Transformation of Economic Development through Upgrading the System

- to Adjust Efficiency. *Economic Information Daily*, December 9th, page 7.
- 12 潘家华 魏后凯主编. 城市蓝皮书. 北京: 社会科学文献出版社 2009: 56
Pan Jiahua and Wei Houkai. 2009. *Urban Blue Book*. Beijing: Social Sciences Academic Press: 56.
- 13 汝信 陆学艺 李培林主编. 社会蓝皮书, 北京: 社会科学文献出版社 2012: 126
Ru Xin, Lu Xueyi and Li Peilin. 2012. *Social Blue Book*. Beijing: Social Sciences Academic Press: 126.
- 14 傅沙沙. 中国农村城市福利待遇人均相差 33 万元. 新京报(A14 版). 2011-03-07
Fu Shasha. 2011. The Chinese Rural – Urban Gap in Fringe Benefits per Capita Reaches 330 ,000 Yuan. *The Beijing News*, March 7th, page A14.
- 15 姜卫平. 中国人口发展趋势. 人口与计划生育 2010; 8: 9-10
Jiang Weiping. 2010. *Chinese Population Development Trends*. *Population and Family Planning* 8: 9-10
- 16 发改委城市与小城镇改革发展中心课题组. 我国城镇化的现状、障碍与推进策略. 中国党政干部论坛, 2010; 1: 32-34
The Research Group from Center for Reform and Development of Cities and Towns. 2010. Status, Barriers and Promoting Strategies of China's Urbanization. *Chinese Party and Government Cadres Forum* 1: 32-34.
- 17 段成荣 杨舸 张斐 卢雪和. 改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势. 人口研究 2008; 6: 30-43
Duan Chengrong, Yang Ge, Zhang Fei and Lu Xuehe. 2008. Nine Trends of Changes of China's Floating Population Since the Reform and Opening – up. *Population Research* 6: 30-43.
- 18 王昊. GDP 增长多少对就业最有利? 光明日报(第 11 版) 2011-04-22
Wang Hao. 2011. Which Level of GDP Growth is Most Favorable for Employment? *Guangming Daily*, April 22, page 11.
- 19 王列军. 户籍制度改革的经验教训和下一步改革的总体思路. 江苏社会科学 2010; 2: 59-65
Wang Liejun. 2010. The General Ideas of the Lessons Learned and Further Reform of Household Registration System. *Jiangsu Social Sciences* 2: 59-65.

(责任编辑: 石 玲 收稿时间: 2012 – 04)