

调结构 扩内需 要以稳步推进城镇化为依托

□许经勇

2009年12月5日至7日召开的中央经济工作会议,有一个新亮点,即把加大经济结构调整力度,提高经济发展质量和效益,也就是把转变经济发展方式摆在十分突出的位置。这是针对我国这些年来经济发展过多依赖投资、出口,过于依赖第二产业,过于依赖物质消耗的倾向提出来的。2009年前3季度,我国的经济增长主要依靠投资拉动,出口对经济增长的贡献率为-3.6%。过多依靠政府投资拉动经济增长是不可持续的,风险是很大的;过多依赖出口拉动经济增长,也已经给我国带来沉痛的教训。客观上要求把积极稳妥推进城镇化、提升城镇发展质量和水平,放在加大经济结构调整力度,扩大国内需求、提高经济发展质量和效益的视野来认识。这就说明了,城镇化在下一轮的经济方式转变和经济结构调整中,扮演着拓展空间的重要角色。城镇化是扩大内需、实现可持续发展的引擎,是支撑未来我国经济高速增长的强大动力和发展空间。与目前世界平均城镇化率49%、发达国家平均城镇化率78%相比,我国目前城镇化刚进入黄金时期。2008年,我国城镇人口6.07亿人,城镇化率(包括进城半年以上的农民工)45.68%。目前我国农村居民的消费力还不及城镇居民的30%。如果在今后的几

十年中,能够把7亿农民中的4亿多人转移到城镇,内需市场将会有个很大提升。我国城镇化率每提高一个百分点,就意味着1000多万农民转变为城里人。伴随着城镇化的稳妥推进,既可以通过扩大城镇基础设施建设带动投资的增长,又可以通过农民转变为市民所引起的生活水平的提高带动消费的扩大,为我国扩大内需和调整经济结构提供新的空间。

中央经济工作会议既然把当前的城镇化放在转变经济发展方式、调整经济结构、提高经济增长质量的高度来认识,必然赋予城镇化新的内涵。其中特别强调要注意提升城镇发展质量和水平。城镇化包括有形城镇化和无形城镇化两个相辅相成的方面。有形城镇化是指农村人口向城镇集中,无形城镇化是指农民职业的非农业化、生活质量城镇化、社会身份市民化。我国的城镇化包括两个相互联系、相互衔接的过程,即农民转化为农民工,农民工转化为市民。农民工作为一项制度安排,是和城镇化的本质要求相背离的。目前我国城镇化的测算因子,不仅包括拥有城镇户籍的市民,还包括数量庞大的农民工。这种测算方法是不够严谨的。2007年,全国的城镇化率为44.9%,但按拥有城镇户籍测算只有28.6%,有16.3%是由农民

工“化”起来的。如果我国的城镇化只完成农民向农民工转变,而没有实现农民工向市民的转变,不仅不利于农村劳动力向城镇的完全转移,也不利于城镇化目标的真正实现。从战略上看,也不利于城镇劳动者素质的提高,不利于城镇产业结构的升级,不利于经济发展方式的转变和经济增长质量的提高,同时也不利于整个社会的长期稳定。

现在的问题是城镇化道路应当如何走?中央经济工作会议指出:“要坚持走中国特色城镇化道路,促进大中小城市和小城镇协调发展,着力提高城镇综合承载能力,发挥好城市对农村的辐射带动作用,壮大县域经济。当前把重点放在加强中小城市和小城镇的发展上。”这是因为,与发达国家相比,我国大城市毫不逊色,但中小城市和小城镇则有着较大的差距,突出表现在中小城市偏少,规模偏小,小城镇综合承载能力不强,所发挥的辐射带动作用很有限。这是我国城乡差距持续扩大的重要原因。中国特色城镇化道路的重要特征,就是它始终是和解决我国的“三农”问题密切联系在一起的。中共十七届三中全会的《决定》对此作了科学的界定:“坚持走中国特色城镇化道路,发挥好大中城市对农村的辐射带动作用。依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限,促进大中小城市和小城镇协调发展,形成城镇化和新农村建设互促共进机制。”由此可见,中央经济工作会议之所以强调要把城镇化的重点放在中小城市和小城镇,是因为中小城市和小城镇与“三农”的关系特别密切。改革开放30多年来,我国农村发生三次大的历史性变革:第一次是废除人民公社,实行家庭承包;第二次是乡镇企业“异军突起”,就地转移农业劳动力;第三次是发展小城镇,鼓励农民进城(小城镇)务工经商。我国农村只有相继发生这三次大的变革,农村生产力才能得到充分释放。如果说

我国以往发展大中城市,始终没有顾及“三农”问题的解决,那么,当今强调发展中小城市和小城镇,则是为了更好地解决“三农”问题。所以,中央经济工作会议在强调发挥好城市对农村的辐射带动作用的同时,提出要壮大县域经济。县域经济是区域性经济,以县城为中心,以小城镇为纽带,以第一产业为基础,以乡镇企业为主导,以广大农村为腹地。县域经济的发展过程,就是城乡经济协调发展的过程。把城镇化的重点放在中小城市和小城镇的发展上,有利于构建新农村建设与城镇化的互促共进机制。把城镇化的重点放在中小城市和小城镇,是符合我国当前城镇化发展新阶段的要求。在我国城镇化加快启动的阶段,大城市比中小城市和小城镇有着更多的就业机会,发展空间较大。但是,当城镇化发展到一定程度,大城市容纳人口的程度和提供就业的机会将会越来越有限;相反的,在这个阶段,中小城市和小城镇的发展潜力开始逐渐显现出来。

据住房与城乡建设部对全国109个镇的典型调查资料,我国小城镇第一产业的比重,已从1985年的62%下降到2005年的38%,二、三产业的比重也相应地从26%和12%提高到38%和24%,有58%的农村劳动力在小城镇范围内实现由第一产业向二、三产业转移。从2000年开始,我国城镇化率以年均3.78%的速度增长,其中2001年至2007年,地级以上的城市市辖区建成区面积平均增长70.1%,但是市辖区人口仅增长30%。这反映我国城镇化更多的一种土地城镇化,产业集聚超越于人口集聚,小城市和小城镇更是如此。这是当前我国城镇化的质量和水平不高的一个重要表现。

而要深刻揭示新农村建设和城镇化的内在联系,就必须对城镇化的内涵有个全面、准确的理解。城镇化包含两层含义:一是农村人口向城镇转移与集中;二是转入城镇

的那部分人的生存条件、生活方式、生活质量的城镇化。第一种含义是城镇化的形式；第二种含义是城镇化的内容。我们应当把评价城镇化标准的重点放在第二种含义。衡量我国城镇化水平和城镇化质量，是农民身份市民化，生活质量城市化。在当前我国城镇化过程中，存在着“城中村”、“农民工”和“小产权房”。这三者都是城乡二元结构体制在社会转型过程中的产物。城乡二元结构体制是城镇化的“拦路虎”。要改革城乡二元结构体制，既取决于改革的力度，又取决于发展的程度，而且改革的力度又不能超越于发展的程度。正是基于这样的认识，中央经济工作会议指出，要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和小城镇户籍限制。也就是说，要把解决农民工转化为市民作为推进城镇化的重要任务。如果说，前一个阶段城镇化的重点，是放在解决农民转化为农民工，那么，从现在开始，我们则应当把城镇化的重点，放在解决农民工转化为市民。只有这样，才能提高城镇化的质量和水平。目前，厦门市外来务工人员已经超过100万，相当于户籍人口的65%。仅湖里区就有外来农民工40多万。使得教育、文化、卫生、就业、保障、交通、服务、土地等方面的供给处于紧张状态，供需矛盾日益尖锐。这就很有必要结合经济发展方式的转变和经济结构的调整，把城镇化的重点放在解决农民工转化为市民方面来。从影响农民工市民化进程因素分析，一方面是外部的制度性因素；另一方面是农民工自身的因素。外部的制度性因素，如户籍制度、就业制度、土地制度、住房制度、教育制度、医疗制度、养老保险制度等等；从农民工自身的条件分析，也存在如何融入城市、适应城市的问题，这就必须加大对进城农民工的人力资本投资，加大对农民工的职业培训，让农民工更有能力

在剧烈的市场竞争中站稳脚跟，真正实现其社会身份、自身素质、从业能力、经济收入、社会保障、意识行为等方面向市民转化。这是一个复杂的系统工程，只能是逐步地实现。

为了更好地促进农民工的市民化，应当对农民工的阶层分化和代际分化进行具体分析，以明确农民工市民化的对象、步骤、途径。我国农民工经过30多年的演变，已经出现明显的分化。就阶层分化而言，20世纪80年代以来成长起来的第一代农民工，除相当一部分因年龄偏大返乡继续务农外，大多数仍然维持着打工者的地位，少数人变成个体工商户，极少数成了企业主。就农民工的代际分化，可以分为三个年代：第一代是改革开放后最早进城务工的农民工群体。这一代农民工的年龄已经偏大，除少数人发了点财，继续留在城市发展，大多数人都已经或将要回到农村，不存在着市民化的问题。第二代农民工，俗称80后（即20世纪80年代后）出生的农民工。是目前在城镇居住的主体农民工。由于他们外出打工的收入，往往高于农民的收入，并且随着政府解决农民工问题的政策力度的加大，他们在城镇开始获得最低限度的生活保障，把子女带到城镇生活的现象日益普遍。这些孩子在城镇接受教育，很有可能成为未来进城务工的第三代农民工。第二代农民工与第一代农民工不同，他们大多数离开学校后就进城打工，他们没有务农的经历，一般都不愿意回到农村。至于第三代农民工，从小就到城镇来，更是难以再回到农村。第二代和第三代农民工将是外来人口市民化的主要对象。

（作者系厦门大学经济学院教授、博士生导师、国家级有突出贡献专家）

责任编辑 / 游炎灿