

人口城镇化是城镇化的核心

许经勇

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

[摘要]党中央把城镇化定位为扩大内需的最大潜力所在,无疑将会激发各级干部加快城镇化步伐的积极性。但是,如果不改变传统城镇化观念,很有可能重蹈以往规模城镇化的老路,导致土地城镇化超越于人口城镇化,城市二元结构长期保留下来。这就有悖于城镇化的初衷。城镇化的动力源是寓于人类的需求欲望。人是城镇化的核心、城镇化的主体,也是城镇化的目的。离开了“以人为本”的宗旨,城镇化就会走到邪路上去。我国城镇化已经演变到这个阶段,即如果不注意正确处理土地城镇化与人口城镇化的关系,把人口城镇化放在首要的位置,城镇化就不可能健康持续发展。而人口城镇化有赖于发达的产业支撑和基本公共服务覆盖全部农业转移人口。逐步缩小城乡差别是实现人口城镇化的基础性条件。

[关键词]土地城镇化;人口城镇化;可持续城镇化

[中图分类号]F120.3 [文献标志码]A [文章编号]1003-7608(2014)02-0026-04

一、城镇化的核心与动力是“人”

城镇化是人类生产与生活方式由农村型向城镇型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城镇人口及城镇不断发展完善的过程。城镇化包括人口城镇化、非农产业城镇化、地域城镇化(土地城镇化)、生产生活方式城镇化。在这几化中,人口城镇化是核心。人口城镇化指的是乡村人口向城镇集中、城镇人口和城镇数量逐渐增多、城镇人口在总人口中所占比重逐步提高的过程。作为一个变传统落后的乡村社会为现代先进的城市社会的自然历史过程,究竟是如何演化的呢?人们普遍都这样认为,工业化是城镇化的发动机。正是工业化促成并加速了非农产业和乡村人口向城市集中;没有工业化就没有城镇化。这种观点不能说没有道理。但是,如果进一步追踪,究竟为什么要工业化?这就必然涉及“人”这一本源主体,即城镇化是为了满足人的某种欲望而促成的。人的欲望是无止境的,而城镇化可以为人们提供农村所不能提供的条件。从这个意义上说,城镇化是人类为了满足自身的生存需要、发展需要和享受需要而创造人工环境的过程,是人类社会以人自身为主体进行的、由社会生产力变革所引起的自然历史过程。人是城镇化的核心,也是城镇化的目的。换句话说,城镇化的出现是源于人的需求。城镇从它产生的那一天开始,

就与人的需求欲望息息相关。城镇的产生与发展,始终与人的需求层次的升级联系在一起,并为人的各种需求提供相应的条件。我们不能为工业化而工业化,为城镇化而城镇化。很多人都把城镇化的动力归结于工业化。工业化是在产业革命的推动下,变农业社会为工业社会,进而进入信息社会或“后工业社会”的过程。如果说工业化是城镇化的动力,也只能说是外在的动力,而其内在动力,或者说动力源,则是人的需求欲望。人类之所以推进工业化,为的是更好地满足人类多层次的需求。既然城镇化与人的需求欲望息息相关,这就决定了城镇化只有体现“以人为本”,才是具有可持续性的。

但是,传统的城镇化模式则把重心放在地域城镇化即土地城镇化上,而不是放在人的城镇化上。按照传统的城镇化模式,农村土地不允许搞城镇建设;城镇建设必须以国有土地为依托。如果城镇建设需要农村土地,农村土地就必须先改变身份,即由国家强制性征收,转变为国有土地。之所以确立这种制度,是因为地方政府可以通过低价征收农村土地,再高价转让给开发商,为城镇建设提供巨额的资金,这被称为“土地财政”。与此同时,农民进入城镇二、三产业就业,却不允许改变农民身份,被称为“农民工”。之所以不允许改变农民的身份,是因为通过农民与市民的身份差别,可以压低农民

[收稿日期]2013-12-28

[作者简介]许经勇(1938—),男,福建惠安人,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。

工的劳动报酬和公共福利待遇,为工业化提供廉价的劳动力资源。有人风趣地比喻道,劳动力是城镇化了,而人却没有城镇化。从事同一工作的劳动者,凡是来自农村,就不能与市民同工同酬,享受同等的权利和待遇。难怪新生代农民工,特别是“90后”的农民工,虽然一离开学校,就到城镇打工,从未在农村从事过农业劳动,他们在农村也没有分到田地,但也要被深深打上“农民工”的烙印。他们并没有融入城镇,没有被“城镇化”。进入城市的农村劳动力,从其职业上看是城镇化了,而人却没有城镇化,没有被“化”为市民,他们与市民相比,还存在着政治待遇、物质待遇的差别,故被称为“农民工”。

二、土地城镇化不能长期脱离人口城镇化

之所以必须改变以往那种偏向土地城镇化的发展模式,向着人口城镇化的方向转型,其理论依据是,传统的持续多年的城镇化模式正面临严峻的挑战。

一是土地城镇化大大超越人口城镇化。始于1998年的我国城镇房地产市场改革,开创了“土地资本化”启动城镇化的新阶段。2000年以后,以“土地资本化”为主要驱动力的城镇化,日益演变成成为各级地方政府的“土地财政”。土地出让金的规模迅速扩张,2006年为7000亿元,2007年为13000亿元,2008年为9600亿元,2009年为15900亿元,2010年为29397亿元。土地出让金占地方财政收入的比重从2001年的16.6%上升到2009年的48.8%。其所造成的严重后果,是城镇化速度大大超越于人口城镇化速度。根据历年《中国城市统计年鉴》中的相关数据,20世纪80年代城市建成区面积年均增加约600平方千米,90年代城市建成区面积年均增加960平方千米,2000年至2009年城市建成区面积年均增加1741平方千米。与其相联系,我国城市建成区的人口密度已从1980年每平方千米1.92万人,下降到2009年的1.02万人,下降了近一半。我国城市建成区的无限扩张,已经严重威胁到我国耕地和粮食安全。须知,我国是世界上人均耕地较少的国家之一,要以占世界7%的耕地养活占世界20%的人口。

二是产能过剩较为严重。与土地城镇化相联系的“土地财政”,必然诱导地方政府把重心放在投资上而不是消费上,这就很容易导致产能过剩。目前我国不仅传统产业的产能过剩,而且新兴产业的产能也过剩。这就使得今后的城镇化有可能缺乏以往那种强有力的产业支撑。当前我国制造业的发展,正面临着转型升级的严峻挑战。在过去的30多年间,我国制造业之所以能够得到迅速发展,一是产品供不应求,二是成本低廉。这两个优势,使传统制造业有着很大的发展空间。但是,目前这两个优势已经大大减弱了。在目前我国市场上,绝大多数产品都是供求平衡,还有相当一部分产品是供大

于求,再加上资源环境成本的迅速提升,利润空间越来越狭窄,在这种情况下,产业结构如果不能因势利导地转型升级,其生产经营规模不仅不能扩大,还会进一步萎缩。尤其是在当前房地产价格疯狂上涨,利润率极高的情况下,社会上的资金大量流入房地产领域,许多规模较大的企业,也把一部分资金转移到房地产行业,导致制造业投入严重不足,转型升级缺乏足够的条件和动力。一些新的开发区出现“产业空心化”。城镇化缺乏强有力的产业支撑,被扭曲为“房地产化”。

三是农村劳动力转移趋缓。2012年全国劳动力出现改革开放以来的第一次负增长,即负360多万人。这标志着城镇化进程中劳动力无限供给的时代已经结束了。目前我国总人口中依然有近一半生活在农村,如果户籍、土地、社保等相关制度的改革没有重大突破,人口城镇化步伐迈不开,我国农村劳动力及其家庭人口仍将大量滞留在农村。未来10年中我国城镇化率平均每年仅能提高0.22个百分点。近年,我国沿海地区甚至中西部地区,都不同程度存在着“招工难”“民工荒”的现象。完全可以预测到,随着统筹城乡发展力度的加大,城乡差别必然呈现逐步缩小的态势,再加上农村地区第二、第三产业的相应发展,农村就业机会越来越多。虽然这时候的城市,对农民还有一定吸引力,但这种吸引力明显减弱了。我国不能期望今后若干年每年都有1300多万农村人口向城镇转移。

四是我国已经告别两位数的高增长时代,政府的财政收入不可能像以往那么高的速度增长。依靠高地价、高房价、高投资拉动经济增长的空间越来越小。我国城镇化成本(劳动力成本、土地成本、原材料和能源成本、基本公共服务投资成本以及生态环境成本)的持续上升,必然减缓我国城镇化的进程以及农民工转变为市民的进程。需要指出的是,当前我国的城镇化率已经达到52%以上,这是城乡经济社会结构发生历史性转折的重大标志。与其相联系,城镇化发展的外部条件和内在动力正在发生深刻的变化。以往那种速度型城镇化发展模式越来越难以为继。随着农民生活水平的提高和农村劳动力再生产费用的上升,特别是劳动力供求关系的变化,主要依靠廉价农村剩余劳动力供给推动城镇化快速发展的模式越来越难以维持;随着资源环境瓶颈制约的日益加剧,主要依靠大量消耗土地资源推动城镇化快速发展的模式越来越难以持续;随着公共服务供求矛盾越来越凸显,主要依靠低成本、低水平的公共服务推进城镇化快速发展的模式也越来越难以持续。这些都在客观上要求我国城镇化必须由高速扩张向质量提升或速度质量并举转型。与其相联系,必须把城镇化的重点放在注重完善城镇功能、提高居民生活水平方面。

三、人口城镇化有赖于发达的产业支撑和基本公共服务均等化

改革开放以来,伴随着城镇化的快速推进,我国的城镇化率已经达到52%以上,创造了历史上规模空前的城镇化进程。但是,由于城乡二元结构体制尚未根本突破,出现了土地城镇化超越人口城镇化以及城镇内部的二元结构(市民与农民工的制度性差别)的不健康状况,背离了“以人为本”的城镇化初衷。需要指出的是,产业是城镇化的重要支撑。推进城镇化必须加强产业支撑,提升转化农民、吸纳就业的能力,夯实城镇化的经济基础。“就业是民生之本”。要走好“以人为本”的城镇化道路,首先必须为农业转移人口提供稳定的就业,让进城农民工有稳定的收入。同时,有了发达的产业,才能创造充分的就业机会;有了充分的就业机会,进城农民才能乐业,乐业之后才能实现安居。与此同时,有了兴旺发达的产业,才能更好地解决城镇化进城中的“人的城镇化”问题。因为城镇化不仅仅是解决农民身份的转换问题,还要解决农民进城后与市民同等享受公共服务和社会保障问题。而所有这些都依赖于强有力的产业支撑。没有发达产业支撑的城市,就没有充足的地方政府财力,就不可能加大公共财政投入,更谈不上实现基本公共服务均等化。发达的产业支撑和基本公共服务均等化,是相辅相成的,共同构成城镇化健康发展的两个基本条件。当前我国城镇化面临的一个问题,就是传统工业化的优势(成本优势)逐步削弱,产能过剩较为严重,许多工业品相对过剩,缺乏有利的投资机会,如果不转变经济发展方式,推进产业结构升级,制造业的发展空间甚为有限。在这种背景下,城镇化很可能是“房地产化”,甚至被扭曲为“造城运动”“有城无市”。这就要求我们,在推进城镇化过程中,要充分考虑是否有相应的产业支撑。要有合理的产业布局。没有产业集聚的城镇,终究是要衰落的。这是当前城镇化过程中必须深刻认识的一个重要问题。因此,我们的城镇化规划,一定要和产业布局规划相配套,把两者综合起来,进行可行性论证。

改革开放以来,我国的城镇化主要是由工业化来推动的。这种工业化模式是借助于对外开放战略,通过招商引资、承接全球产业转移,使中国成为“世界工厂”,创造大量就业机会,吸引农村剩余劳动力转移,为农村人口进入城市创造条件。但其所带来的问题是众所周知的工业化和城镇化脱节,即工业化超前、城镇化滞后,特别是人的城镇化滞后,形成“半城镇化”。目前全国城市还有近2亿人口无法与市民享受同等的基本公共服务。在当前需求不足、产能过剩的背景下,继续沿用以往主要依靠出口、工业、投资带动经济增长和城镇化的模式

是不可持续的。在需求不足、产能过剩的背景下,只有通过城镇化(尤其是人口城镇化)来消化庞大的产能过剩,才能形成投资和消费的良性循环;只有通过人的城镇化,让农民进城安居乐业,才能矫正工业化超前而城镇化滞后的结构性偏差。与其相联系,今后的城镇化不可能是爆发式的发展,而是一个渐进式的推进。因为,农村中年轻力壮有文化的劳动力,大多已转移到城市就业,不可能像以往那样,潮水般的一波又一波地进入城市。况且,目前大中城市的基本公共服务还没有覆盖常住人口,城市对农业转移人口的拉力还不够强。我国城镇化已经演变到这样一个阶段,即不提高城镇化质量、不推进基本公共服务覆盖全部农业转移人口,就不可能加快城镇化速度。这就在客观上要求我国的城镇化必须走“好中求快”的发展道路。

四、着力缩小城乡差别,加快人口城镇化步伐

李克强总理最近发文指出“无论从联合国的标准看,还是从经合组织的标准看,城镇人口和非农就业比例都是区分发达国家与发展中国家一个很重要、很清晰的界限。我们说我国还属于发展中国家,一个重要因素就是我国城镇化率比较低。而在实现了现代化的发达国家,城市化率基本上在75%~80%甚至更高,城镇人口比例和非农就业比例都很高。有人说,拉美一些国家城市化率也很高,有的国家甚至达到80%,为什么它们不叫发达国家而只能叫发展中国家?这主要是因为它们出现了城市二元结构,解决不好产业和就业问题,出现了大量贫民窟,落入了‘中等收入陷阱’。”^[1]所谓“中等收入陷阱”,是指一个国家人均国民收入达到中等水平(4000美元以上)以后,由于不能顺利实现经济发展方式转变,导致经济增长缺乏动力,长期出现经济停滞状态。目前世界上陷入“中等收入陷阱”的国家有28个,14个在拉丁美洲,4个在欧洲,7个在非洲,3个在东南亚。这些国家的主要问题是经济发展方式没有转变,城乡差别相当悬殊。具体表现在拉丁美洲国家的过度城市化。如果进入城市的劳动力过多,严重超出了城市创造就业的能力,城市的失业与就业不足现象就会异常严重。这种现象就是“过度”城市化或“超前”城市化。20世纪70年代至21世纪初,拉丁美洲地区的贫困人口占总人口的比例一直在40%左右。由于拉丁美洲国家人口流动没有户籍政策限制,随着城市化的快速发展,这些贫困人口就从以往分布于农村转变为集中到城市,分布在城市的贫民区。贫民区通常是建筑零乱,随意遮盖,没有正规的道路、供电、供水、排水、排污等系统,教育、医疗资源匮乏,治安混乱,社会犯罪率高,治理改造难度大。由此可见,要使城镇化得到健康发展,关键在于把握好速度和质量的关系,在于处理好城镇化与农村

发展乃至与经济社会发展的关系。在城镇就业创造能力、环境承载能力以及基础设施建设和公共服务提供能力严重不足的情况下,一味追求扩大城镇规模,就有可能重蹈拉丁美洲国家“中等收入陷阱”的老路。

国内外的实践经验告诉我们,城镇化的质量以及人口城镇化的步伐,与城乡差别的关系是很密切的,即城乡差别越小,城镇化进展就越顺利,城镇化的质量就越高,人口城镇化的步伐就越快。在亚洲地区,日本和韩国的人口城镇化进展得比较顺利,城镇化的质量比较高。在城镇内部不存在农民与市民的身份差别的二元结构。其重要原因,是这两个国家在城镇化快速推进的过程中,一手抓城镇化,一手抓新农村建设,在城镇化进程中,城乡差别不仅没有扩大,而且逐步缩小,城乡居民收入比接近1:1。韩国在城市化快速推进的时候,重视农村的建设与发展,相应开展新村运动。韩国的新村运动是由时任韩国总统朴正熙于1970年4月提出和发动的,发展初期主要采取政府主导型的发展模式,由政府通过扩大内需、消化过剩产能,改善农村基础设施(乡村道路、桥梁建设等)和生活设施(住宅全部用水泥房替换茅草屋,实现电气化以及饮水系统改善等),农业机械化、化学农药推广以及农作物品种改良等。与此同时,成立全国性农协,其所提供的服务包括生产指导、教育、农产品流通、加工、信用、合作保险、医疗支持等。新村运动使农村面貌有了很大改观,城乡居民收入差别很小。不仅免于陷入“中等收入陷阱”,还使国民经济走上持续健康发展的轨道。与韩国相类似,日本在城市化快速发展的同时,相应开展新农村建设。日本的新农村建设,内容包括农业的支持保护政策(突出表现在农产品价格支持政策)、推动农业现代化建设、提高农民组织化水平(突出表现在遍布全国的农协,经营农村商品流通和货币流通)、推进农村工业化(推动工业过密地区的工业向农村转移)等。其明显效果是:农业现代化建设进展顺利,农业产出率大幅度提高,农业就业人口显著下降,农工之间收入差距明显缩小,农户收入甚至超过城市工人家庭收入。由于韩国和日本的城乡居民收入差别微乎其微,农民转化为市民“水到渠成”,也不会像我国还存在农民工。台湾地区也是如此,20世纪70年代以后,台湾地区重视新农村建设,城乡居民收入差别也是接近1:1。以上2个国家和1个地区由于把城乡协调发展放在突出的位置,使得城镇化的质量比较高,人口城镇化顺利实现,不仅有效越过“中等收入陷阱”,而且经济持续发展,人均收入水平较高。

那么,如何缩小城乡差别,推动城乡一体化发展?从我国当前实际情况出发,应着力破解城乡二元结构体

制,加大统筹城乡发展力度。其目的是进一步推动资源要素向农村配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,不断增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距。为此,必须坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大强农惠农富农政策力度,让广大农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果。适应农业进入高投入、高成本、高风险发展时期的客观要求,必须加大对农业的支持保护力度。要不断完善农业补贴政策,完善粮食主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿办法,让农业生产获得合理利润,让粮食主产区财力逐步达到全国平均水平。继续增加农业补贴资金规模,新增补贴向粮食主产区或优势产区集中,向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜。落实好对种粮农民的直接补贴、良种补贴政策,扩大农机具购置补贴规模。完善农资综合补贴动态调整机制,逐步扩大种粮大户补贴试点范围。应当认识到,在工农产品价格剪刀差基本消除后,现阶段的主要问题是城乡要素交换不平等、城乡资源配置不均衡、农村资源流失严重,短时间内这种趋势还难以扭转。为了解决农村土地资源流失问题,十八大报告指出,改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例。依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权。对此,2013年中央一号文件作了具体的阐述:依法征收农民集体所有土地,要提高农民在土地增值收益中的分配比例,确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障。加快修订土地管理法,尽快出台农民的集体所有土地征收补偿条例。完善征地补偿办法,合理确定补偿标准,严格征地程序,约束征地行为,补偿资金不落实的不得批准和实施征地。改革和完善农村宅基地制度,加强管理,依法保障农户宅基地使用权。逐步建立统一的城乡建设用地市场,允许农村集体经营性建设用地进入市场。城乡资源配置不均衡还表现在,农村公共服务严重滞后、公共投入明显偏低,进城农民工面临着城镇落户、平等就业、社会保障、住房租购、子女上学等困难。要想解决这些问题,就必须加大统筹城乡发展力度,推动完善城乡要素平等交换关系,推进城乡公共服务均等化,有序推进农民工市民化。总而言之,城乡差别越小,农民市民化的成本越低,人口城镇化的速度就越快、越顺利。

[参 考 文 献]

[1]李志强.协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J].行政管理改革,2012(11):4~10.

[责任编辑:付钦太]