

“人口流动” 视角的城镇化及政策议题*

赵民 陈晨 郁海文

提 要 以“打工经济”为基础的大规模“乡村-城镇”人口异地流动,是我国城镇化发展的特有现象。相当部分“流动人口”长期工作和居住在城镇,为国民经济和社会发展做出了巨大贡献,同时也提升了我国城镇化率的指标。但这样的城镇化不但有“水分”,其背后还隐含着诸多经济和社会发展的结构性矛盾。现以“人口流动”为视角,结合统计数据和实地调研资料,分析我国东部和中部区域城镇化发展的特征,推论未来的趋势,探讨健康城镇化的政策议题。

关键词 人口流动; 城镇化; 健康城镇化; 政策议题

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2013)02-0001-09

作者简介

赵民, 同济大学建筑与城市规划学院, 高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室, 教授, 博导,
tjup@sh163.net

陈晨, 同济大学建筑与城市规划学院博士生, chenchen.tongji@gmail.com

郁海文, 上海同济城市规划设计研究院一所副所长, yuhaiwen@163.com

On Urbanization Driven by Rural-Urban Migration and Its Policy Implications

ZHAO Min, CHEN Chen, YU Haiwen

Abstract: The emergence of massive rural-urban population migration is a unique phenomenon in China's urbanization process. The migrants work and live in urban areas for a considerably long period, have made significant contribution to the social and economic development nation-wide, and have helped increase the nominal urbanization rate of the country. This paper argues that the official urbanization rate is over-estimated, and behind the rapid urbanization are policy dilemmas in socio-economic developments. From the perspective of population migration, the paper analyzes the characteristics of urbanization developments in eastern and middle China by employing data from both statistical yearbooks and field surveys. In addition, the paper also probes into the future trends of China's urbanization and discusses relevant policy issues.

Keywords: rural-to-urban migration; healthy urbanization; policy implications

这里讨论的“人口流动”是专指与“打工经济”相联系的人口长期在“乡村-城镇”之间异地流动;由此产生的“流动人口”按一定标准^①被统计为城镇“常住人口”。这一庞大人群不务农却依然保持农村户口,生活在城镇却不能平等地享受城镇的福利和服务,因而也被称作“第三类人群”。据有关研究,最近5年每年都有约2亿多人口在城镇和乡村之间周期性地迁移。另据有关报告,我国流动人口总量在2011年达到了2.3亿人,比2010年增加900万人,占全国总人口的17%(国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司,2012)。同年,我国人口城镇化率达到51.27%,这意味着人口流动对我国城镇化率的“指标贡献”高达1/3。因此,正确认知人口流动的现实状况和未来趋势具有重要意义。

* 教育部人文社会科学重点研究基地立项课题(批准号:11JJDZH007);国家自然科学基金资助项目(批准号:51208362)

我国省际间的大规模人口迁移主要始于1990年代初期,以中部农村剩余劳动力向东南沿海先发省市的迁移为主要流向(张立,2010)。全国层面看,人口流动的区域格局特征十分清晰:即我国省际人口流动的输出地越来越集中在湖南、安徽、江西、河南、湖北、四川等省份,而人口流动的输入地则主要集中在广东、浙江、江苏、上海、北京、天津等东部经济发达省市(图1)。由此可见,我国的人口流动现象与区域经济发展的关系密切。因而,考察不同地区的发展状况和特征,理解地区之间的城镇化互动机理极为重要。

笔者以人口流动为视角,首先简析我国东部和中部这两大地域范畴的城镇化特征,然后讨论未来的趋势及推进健康城镇化的政策议题。其中,对于东部的分析主要依靠宏观数据,并援引已有的研究文献;对于中部的分析则是基于笔者自己的经验研究,包括在湖北、河南、安徽等地的田野调查、问卷调查及实地访谈等。

1 “人口流动”的输入地:东部城镇化的若干特征

改革开放以后,我国东部、尤其是沿海地区,因其经济快速发展而吸纳了大量就业人口,成为了人口流动的输入地。东部的产业发展和城镇化处在动态演进之中,本节主要应用统计分析其特征。

1.1 既有发展方式下,东部的流动人口持续增长态势已难以延续

连续几年的“民工荒”现象显示了全国层面“现代产业部门”²的劳动力供求拐点可能已经到来;而我国劳动年龄人口已于2012年出现了绝对下降,证实了我国人口红利的拐点已到³。一方面,这是我国人口流动首次出现源头“枯竭”;另一方面,这也提示了在既有发展方式下,东部发达省市进一步扩大吸纳外来劳动力的可能性已经很小。从表1可见,东部6大主要人口输入省份的流动人口占全国流动人口的比例,曾经从

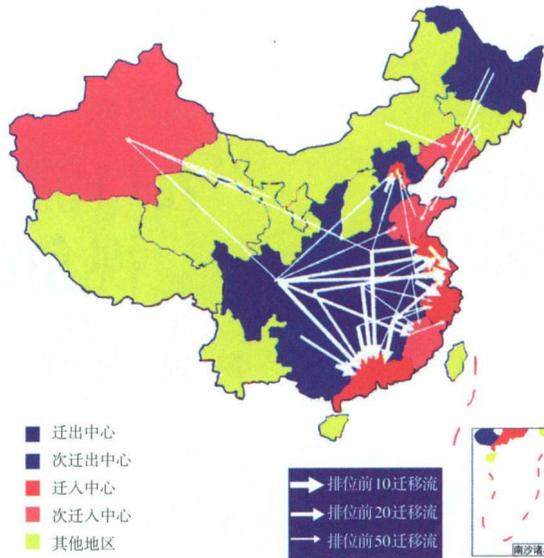


图1 全国跨省流动人口的分布和流向

Fig.1 The distribution and direction of population migration across Provinces in China
资料来源:中国流动人口发展报告,2010。

表1 东部6大主要人口输入省份的流动人口占全国比例

Tab.1 The share of inward migration in 6 major Eastern Provinces to the whole Nation

年份	广东	浙江	江苏	上海	北京	福建	六省总计
2000	20.9%	6.4%	6.4%	4.1%	2.5%	3.9%	44.2%
2005	22.4%	8.5%	7.6%	4.5%	3.2%	5.8%	51.9%
2008	28.4%	19.0%	14.7%	7.4%	6.4%	4.2%	80.1%
2009	28.6%	24.0%	11.1%	8.8%	7.9%	3.2%	83.6%
2010	30.6%	23.6%	9.7%	9.5%	9.1%	4.3%	86.8%
2011	24.2%	23.6%	8.9%	12.7%	10.5%	7.0%	86.8%

资料来源:根据中国流动人口发展报告(2010)、中国流动人口发展报告(2011)、中国流动人口发展报告(2012)数据整理。

2000年的44.2%剧升至2010年的86.8%,年均增长4.26个百分点;但2008年以来的增长幅度已变得很小。全国东、中、西3大区域的流动人口分布也显示出类似的趋势,东部的流动人口占全国的份额已经趋于下降(表2)。

以此推论,在既有约束条件下,全国层面的劳动力供求关系已经达到某种平衡,并步入了“二次分配”的发展新阶段。近几年,我国大部分省份都已上调了最低工资标准,实际上这是各地应对劳动力供求关系新变化的适应性调整。鉴于全国人口发展的总体状况,工资福利调整等措施或许可以延缓、却不能从根本上改变我国劳动力从近乎于“无限供给”到“有限供给”大趋势。如果这一判断成立,则中、西部的经济崛起和城镇化的增量发展,必定会导致东部劳动力流入总量的缩减。

表2 全国流动人口在东、中、西3大区域的分布

Tab.2 The distributions of population migration among Eastern, Middle and Western China

年份	东部	中部	西部	东北地区
2000	57.0%	20.4%	22.6%	-
2005	64.6%	17.1%	18.3%	-
2010	79.9%	13.2%	5.5%	1.4%
2011	78.8%	13.6%	6.1%	1.5%

资料来源:同表1。

1.2 发展方式转变,东部进一步吸纳劳动力的“拉力”减弱

东部进一步吸纳劳动力的能力与未来产业发展的就业拉动能力关联密切。但近年来我国更为注重投资拉动经济增长,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,导致了“高增长、低就业”的态势。据易鹏(2009)的分析,我国“九五”期间的就业弹性系数为0.14,“十

表3 2000-2010年全国就业弹性系数历时性变化

Tab.3 Diachronic changes of national employment elasticity coefficient in 2000-2010

	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
国内生产总值增长率	8.40%	10.10%	11.30%	12.70%	14.20%	9.60%	9.20%	10.40%
就业人数增长率	0.97%	0.72%	0.52%	0.44%	0.46%	0.32%	0.35%	0.37%
就业弹性系数	0.12	0.07	0.05	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04

资料来源:根据“中国统计年鉴2011”数据整理。

表4 流动人口在流入地的居住时间及住房结构(基于全国5个大城市抽样调查)

Tab.4 The residing duration and structure of housing tenure of migrants (based sampling done in 5 major cities in China)

	1年及以下	2-3年	4-5年	6-9年	10-14年	15年及以上	合计
租住单位/雇主房	13.1%	9.2%	8.2%	8.1%	9.8%	9.0%	10.1%
租住私房	74.6%	80.6%	81.2%	77.1%	71.3%	61.3%	75.2%
已购住房	2.5%	4.9%	7.2%	12.4%	16.4%	27.0%	9.3%
单位雇主免费住房	9.5%	4.8%	2.9%	1.5%	1.6%	2.0%	4.7%
政府提供廉租	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
其他	0.3%	0.5%	0.5%	0.9%	1.0%	0.8%	0.6%

资料来源:同图1。

五”期间降至0.12;另据国家统计局数据测算,我国的就业弹性系数从2000年的0.12逐渐下降至2010年的0.04,且自2005年以来一直保持较低水平(表3)。亦即,“九五”以来的经济高增长率,并没有带来同样高企的就业增长率。

就东部整体而言,可以预见的是,无论是“十二五”期间“转结构、调方式、科学发展”的政策导向,还是劳动力资源趋紧、外需萎缩及要素价格上涨的市场状态,都预示着发展方式要向“创新驱动”和“资本密集”转变;由此推断,未来东部发达省市单位GDP增长所能带来的就业岗位将会更少。或是说,东部即便保持快速增长,其进一步吸纳劳动力的“拉力”仍将会逐步减弱;而不利的情景则是经济增速明显放缓,劳动密集型产业大量转移,则存量就业岗位也将大量流失。

1.3 输入地的局限性将驱使部分流动人口回流

首先,由于劳动力市场分割,外来人口在输入地的就业类型具有很大的局限性。据《中国流动人口发展报告2010》基于5个特大城市^④中的2330万流动人口的抽样调查,流动人口的就业有近七成集聚在制造业、批发零售业和社会服务业^⑤,其次是在住宿餐饮、建筑、交通运输等行业。这种集中在“劳动密

集型”行业的就业区隔效应,决定了青壮年工人和熟练技术工人在东部省市的劳动力市场有着稳固的地位,但中年偏上的普通工人在东部则可能会面临很不确定的就业前景。

其次,早期输入异地的劳动人口在达到一定年龄后,多数无法在打工地获得社会福利保障;根据《中国流动人口发展报告2010》,流动人口参加工伤保险、医疗保险(商业医疗保险除外)、养老保险、失业保险、生育保险和住房公积金(即“五险一金”)的比例分别为30%、48.7%、22.7%、6.5%、3.2%和2.6%。同时,大量的流动人口并没有、也没有能力在打工城市购置住房;前述报告显示,在输入地居住时间为1年及以下的流动人口中购房比例仅为2.5%,而在超过15年的群体中也仅为27%(表4)。可见,即使是已在工作地城镇生活多年的外来人口,也仍难以真正融入本地社会以及产生心理上的归属感;客观和主观上的局限性将驱使部分流动人口回流。就整体而言,输入地的流动人口会保持一个恒流量;就个体而言,相当部分外来人员尤其难以把所栖身的大城市看成自己的家园——以至终将选择返回原籍的城镇及农村。

2 “人口流动”的主要输出地:中部城镇化的若干特征

依托相关课题^⑥,笔者在湖北、河南、安徽等中部省份组织了村、镇层面的调研,采用了问卷调查及实地访谈等方法。本节基于调研数据以及所获的感性认知,分析和归纳中部城镇化的特征。

2.1 人口大量外流,“异地城镇化”的贡献很大

我国中部省份人口稠密,相当部分地区人均耕地少,地区经济发展相对滞后,因而多年来向外输出了大量剩余劳动力,形成了庞大的“劳务经济”;劳务经济对于东部和中部的经济社会发展均很重要,对于中部农村的许多家庭更是有着“支撑”作用。据课题组的访谈,安徽、河南农村的大量人群已经在“乡村-城镇”间异地流动达数十年,事实上已经被计入了他乡的常住人口——实现了“异地城镇化”。

以河南省南阳市为例,根据“六普”数据,2010年南阳市户籍人口总数为1157.4万人,其中外出半年以上人口为210万人,占户籍人口总数的18.17%。课题组的村镇调研在微观层面验证了这一状况。2012年对南阳市31个小城镇的调研(以下称南阳案例)表明,约七成受访村民家中有外出务工人员,其中约1/3的家庭外出口在两人以上(图2);同时,20-30岁的年轻人占外出总人数的一半(图3)。与其相似,2010年的湖北省57个小城镇调研(以下称湖北案例)数据显示,外出务工人员占镇域户籍总人口的20.95%(图4)。

观察“六普”数据,可发现地处中部的河南、湖北、湖南、江西、安徽等省的城镇化率均在全国平均水平之下,而且其“非农化率”更是大幅低于其各自的城镇化率;这些数据背后的真实状况则是,这些人口输出大省都以本省农村人口“异地城镇化”的方式为发达省市及全国的城镇化率提升做出了贡献(表5)。同时,异地劳务收入的回馈,对人口输出省份的经济和社会发展亦有着极大的意义。

2.2 乡镇地区存在“工农兼业”的就地“半城镇化”发展模式

根据经济学原理，“民工荒”现象意味着在既有制度框架及利益格局下，人口流动达成了一种新的平衡（包括新的外出以及部分返乡）。河南南阳案例、湖北案例以及皖北调查均显示，乡镇地区外出劳动力约占农村适龄劳动力总数的1/2-1/3，那么总体上仍有半数以上的适龄劳动力滞留在农村，他们为何不再外出？而返乡的流动人口又是否重新务农？对此需要实证解答。

对案例地区的调研发现，中部区域未转移的农村劳动力较多处在“工农兼业”状态，形成一种相对稳定的“既不离土又不离乡”的就地发展模式。特别是在乡镇产业（尤其是第二产业）发展较好的地区，外出打工人口也相应较少。留在本地的农民较多过着“兼业”生活，即工作日8h内是工人，8h外是农民^⑦。南阳乡镇居民的居住意向调查显示，乡镇镇区40%以上的受访者目前实际居住在农村（图5）。而在湖北案例城镇，大多数在镇内务工的农村居民仍会保留耕地，镇区务工人员的兼业比例甚至高达82%（图6）。这些农村地区的居民实际是以“工农兼业”的方式实现了“半城镇化”。“半城镇化”是一种“不完全的城镇化”，有其积极意义和局限性。

调研还发现，现状农村户籍人口中的多数人倾向于保持农村户籍。南阳案例显示，调研范围内80%以上的镇区受

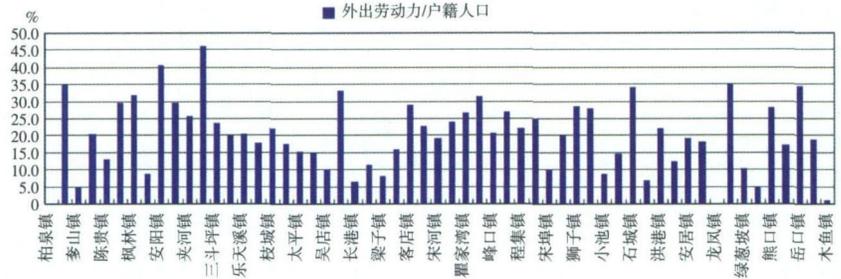


图4 湖北案例：外出劳动力占户籍人口比例
 Fig.4 The Hubei case: the proportion of migrant workers to registered local residents
 资料来源：“湖北省城镇化与城镇发展战略研究”课题报告，2010。

表5 中部若干省份的人口及城镇化概况

Tab.5 Overview of population and urbanization in selected Middle Provinces of China

	户籍人口(万人)	常住人口(万人)	净流出人口(万人)	城镇化率(%)	非农化率(%)
河南省	10428	9403	1025	38.5	25.2
湖北省	6176	5724	452	49.7	38.6
湖南省	7078	6570	508	43.3	24.1
江西省	4713	4457	256	43.8	28.5
安徽省	6862	5950	912	43.0	26.1
全国				50.3	34.5

资料来源：根据“中国2010年第六次全国人口普查资料”整理。

访者都为农村户籍，而大多数农村户不愿意因进城而放弃其农村身份（约占84%）（图7、8）。湖北案例也显示了类似的结论，例如我们发现受访者的户籍类型对迁居意愿有显著影响，城镇户籍中有47.6%的人有迁居意愿，而农村户籍中只有38.1%（表6）。由此推论，若没有大的外部干预，中部乡镇地区“工农兼业”的就地“半城镇化”模式将可能长期存在。

2.3 乡镇工业化发展困难重重，难以成为本地城镇化的主要驱动力

表6 湖北案例：受访者户籍与迁居意向分析

Tab.6 The Hubei case: the analysis of respondents' hukou registration and relocation preferences

户籍类别及构成	迁居意向		合计	
	是	否		
城镇户籍	计数(户)	248	273	521
	占比(%)	47.6	52.4	100
农村户籍	计数(户)	330	536	866
	占比(%)	38.1	61.9	100
合计	计数(户)	578	809	1387
	占比(%)	41.7	58.3	100

资料来源：同图4。

既然在乡镇地区提供就近的工商业就业机会，就能吸引农村剩余劳动力以

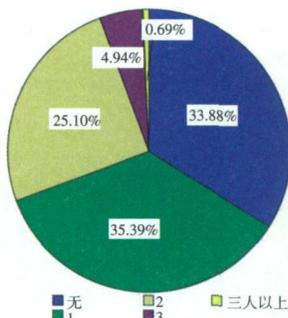


图2 南阳案例：家庭外出务工人数
 Fig.2 The Nanyang case: the number of migrants in a family
 资料来源：“南阳市新型城镇体系规划”课题报告，2012。

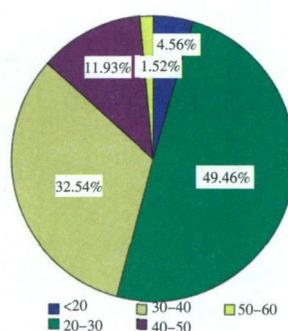


图3 南阳案例：外出务工人员年龄段构成
 Fig.3 The Nanyang case: the age structure of migrant workers
 资料来源：同图2。

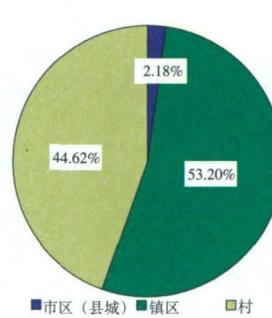


图5 南阳案例：乡镇受访居民目前居住地
 Fig.5 The Nanyang case: the current residing places of the surveyed residents in villages and towns
 资料来源：同图2。

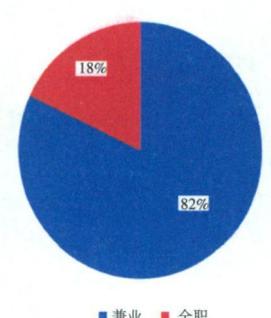


图6 湖北案例：镇区务工人员兼业、全职比例示意
 Fig.6 The Hubei cases: the proportions of full-time and part-time workers in towns
 资料来源：同图4。

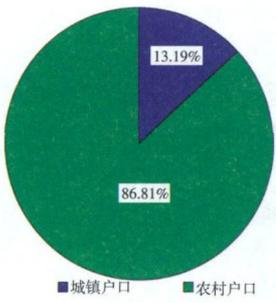


图7 南阳案例：受访者现有户籍类型
Fig.7 The Nanyang case: household registration types of people surveyed
资料来源：同图2。

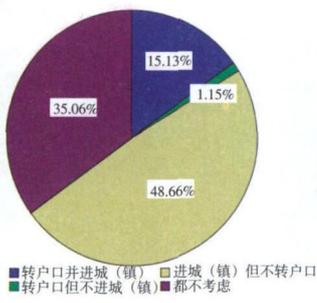


图8 南阳案例：若允许转城镇户口，受访农村户籍人口的选择
Fig.8 The Nanyang case: rural respondents' hukou preference if allowed to be urban
资料来源：同图2。

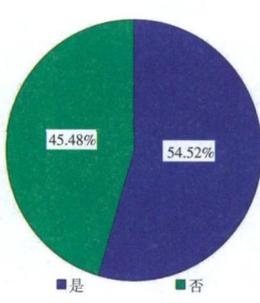


图9 南阳案例：受访者目前是否有迁居意向
Fig.9 The Nanyang case: the respondents' desire of relocation
资料来源：同图2。

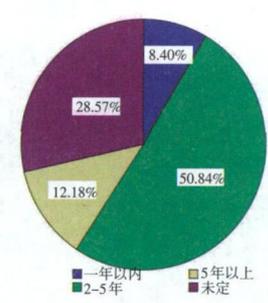


图10 南阳案例：受访者计划搬迁时间
Fig.10 The Nanyang case: the planned relocation date given by the respondents
资料来源：同图2。
注：只统计居住在镇区的居民问卷377份。

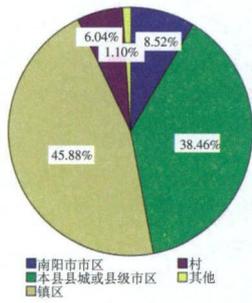


图11 南阳案例：受访者今后居住地意向
Fig.11 The Nanyang case: the residential location preferences of the respondents
资料来源：同图2。

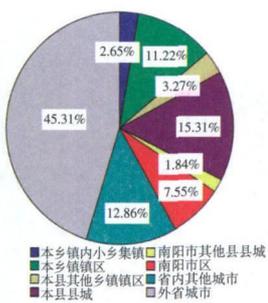


图12 南阳案例：目前外出村民务工地点
Fig.12 The Nanyang case: the working places of rural migration workers
资料来源：同图2。

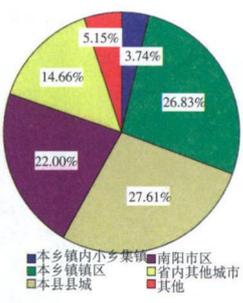


图13 南阳案例：留守村民(如计划)外出打工的目的地
Fig.13 The Nanyang case: the preferred working places of the left-behind villagers
资料来源：同图2。

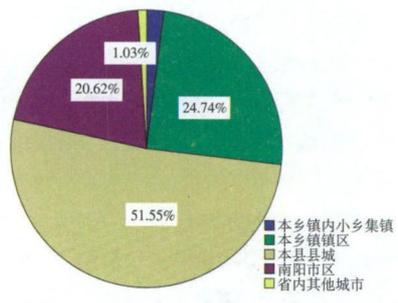


图14 南阳案例：受访村民家庭外出务工人员期望的返乡工作地点
Fig.14 The Nanyang case: the preferred working places in home-town of interviewed migrant workers who may return
资料来源：同图2。

表7 2009年全国排名前1000位的城镇分省分布
Tab.7 The distributions of China's top 1000 townships by Province in 2009

省份	总人口排名前1000位的城镇分布情况(个)	财政总收入排名前1000位的城镇分布情况(个)	农民纯收入排名前1000位的城镇分布情况(个)
山西省	10	20	0
安徽省	59	17	0
江西省	27	10	1
河南省	20	17	6
湖北省	57	7	0
湖南省	30	11	25
山东省	96	100	55
江苏省	113	267	258
浙江省	41	188	302

资料来源：根据“中国建制镇统计年鉴2010”的数据整理。

务能力差、空间环境不佳等，是中部农业地区小城镇发展的普遍状况，与东部发达省份有很大反差(表7)。实际上，中部农村地区小城镇的工业发展已经不具备当年东部的那种外部条件；要面对的是当下的“过剩经济”和诸多现代产业园区的强大竞争压力；加之多数中部小城镇的内生经济能力弱，比较优势不明显，乡镇工业实在难以在内外竞争竞争中异军突起(张立，2012)。

此外，目前中部市(县)本级城市大都仍处于“极化”发展阶段，对小城镇发展的扶持很有限。据调研，“乡财县管”以后，乡镇一级的财政收入主要用于公共事业；加之较难获得新增建设用地指标，产业发展受阻较大，乡镇工业化的可能性进一步降低。以南阳市为例，南阳市78%的小城镇财政收入在1000万元以下；目前，乡镇招商引资引入的企业多放置在县城的工业园区，实行税收分成。这样做有其内在合理性，但在促成县域经济集聚发展的同时，也

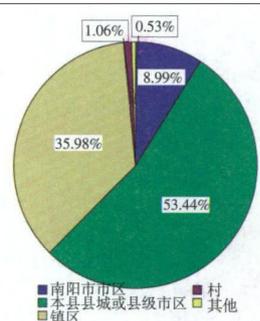


图15 南阳案例：受访乡镇居民希望居住地
Fig.15 The Nanyang case: the preferred residing places of the surveyed residents in villages and towns
资料来源：同图2。

会使得乡镇的工业化发展被搁置。乡镇工业不发育，难以提供大量二产就业岗位，因而也就难以成为本地城镇化的实质性驱动力。

2.4 市(县)本级城市趋于成为中部城镇化发展的主要载体

多方面因素决定了中部市(县)本级城市在城镇化发展中的主体地位。对

“工农兼业”的模式实现就地城镇化，那么乡镇工业化带动城镇化发展在中部农村地区是否可行？课题组在湖北、河南、安徽等中部省份乡镇的实地调研中发现，产业发展弱且困难重重、社会服

此可以分层讨论。

乡镇层面，居民的择居意向具有相对大的不稳定性。南阳案例中，54.5%的受访乡镇居民有迁居意向，其中约有六成的人计划在5年以内搬迁（图9、10）。并且，受访者的居住地显示出明显的从“农村”到“乡镇”，再到“县城”和“南阳市区”的迁移路径；受访者对于今后希望居住的目的地选择，镇区占45.88%，县城占38.46%，南阳市区占8.52%（图11）。考虑到乡镇的“半城镇化”状态，目前真正意义上的人口城镇化主要以市区和县城为载体。

城区层面，作为市（县）本级城市，在中部农村和乡镇人口的工作和生活地点选择中的重要性已经逐渐凸显。南阳案例显示，目前受访村民家庭成员外出打工目的地首选外省城市（45.3%），其次是县城（15.3%），第三是省内其它城市（12.9%）和镇区（11.2%）（图12）。但对那部分尚未外出、未来如外出打工者而言，则目的地首选本县县城（27.6%）和本乡镇镇区（26.8%），其次是南阳市区（22%）以及省内其他城市（14.7%）（图13）。此外，约52%的受访村民认为，家庭外出务工人员若回家乡工作将会选择本县县城，并且54%的受访乡镇居民希望居住

在本县县城（含县级市城区）（图14、15）。

在湖北案例的分析中也获得了类似的结论。在湖北农村户的调查样本中，有迁居意愿的占61%。而在有迁居意愿的人中，选择迁居县城为最多，达40%；其次是镇区，为25.36%；而选择武汉市和其他地级市的为12.86%和14%。说明在现有的制度环境及收入水平下，农村人口迁居的主要选择方向还是周围的中小城市（图16、17），尤其是市（县）本级城市。在安徽省的重要人口输出地阜阳市的调查也表明，地区中心城市及县城与乡镇相比，在本地城镇化进程中发挥了更为重要的作用，尤其是农转非人口基本集中在市区和县城（程遥，等，2012）。

3 “人口流动”的未来趋势及健康城镇化的政策议题

基于上文对东、西部的实证分析，本节推论我国未来人口流动的若干趋势；进而以推进健康城镇化为指向，讨论相应的政策思路或议题。

3.1 “人口流动”和“打工经济”将长期存在

人口长期异地流动和打工经济与我国经济社会和城镇化发展的关系十分密切，但其带来的弊端也日益为人们所诟病；例如大量人口异地迁移造成了输出地农村的“空心化”和“留守儿童”、“留守老人”等困境，输入地社会公共服务压力剧增，而流动人口自身的发展也存在着较大的局限性。我国社会发展方面的相对滞后与这种发展方式有着内在关联性。

但不能因此而低估人口流动和打工经济的巨大作用，或是试图想要较快改变目前的局面。一方面大量农村人口进入城镇务工和生活，同时仍保持着农村户籍和承包地，这种基于我国两元体制的发展虽然导致了“不完全城镇化”的种种缺陷，但也因此而避免了在拉美及很多亚非国家常见的那种“过度城市化”现象；另一方面，尽管欠发达地区

也需要工业化，但难以在短期内就能提供充分的就业岗位；对于中西部的山区或环境敏感地区而言，如果不顾客观条件强力推进工业化，不但会效益低下，还会导致生态危机。在上述多种情景下，劳动力输出仍是最可行的发展选择。多年实践已经证明，尽管打工经济不直接贡献于劳务输出地的GDP指标，但却是很多地区脱贫致富以及促进本地城镇化的有效途径。

正视人口流动和打工经济的长期存在，在制度建设和政策设计上就更应该要有突破和创新，从而实现“兴利削弊”。例如：①构建更为完备的政策性职业技术培训体系，以增强外出人员的就业竞争力；②准确评估和考核地区经济发展水平和政府绩效（包括将劳务收入折算成本地GDP）；③做实劳务人员的社保“人头账户”，以及平衡人口输出地和输入地政府的社会服务责任和供养负担；④使符合条件的输入人口转为属地化的城镇居民，以完成流动人口的市民化转型。总之，在调控和引导方面要有长远考虑和系统应对，不能仅是治标的权宜之计。

3.2 未来的城镇化发展将更为注重质量目标

承认人口流动和打工经济的长期存在，并不意味着要“锁定”两元制度下的发展方式。大量人口长期异地流动以及“不完全城镇化”并非公共政策的目标取向。

在现实中，即使从劳动力供需的角度看，以往的发展方式也是难以持续的。以南阳为例，假设适龄劳动力占镇域户籍总人口的比例与全国平均水平相当，为60%左右，就意味着南阳农村地区有将近30%的劳动力外出务工。而湖北省小城镇调研则发现约34%的农村劳动力外出务工；部分小城镇的外出劳动力甚至达到了70%—80%之多。据此可以推断，在既有的农业生产方式下，中部农村进一步输出剩余劳动力的潜力已经十分有限。而留在农村的部分劳动人口可能已经缺乏外出打工或改变身份的动力；他们可以通过“工农兼业”的方式

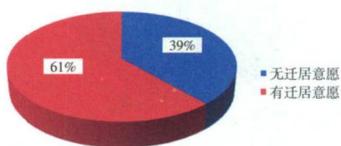


图16 湖北案例：受访农村居民迁居意愿
Fig.16 The Hubei case: the relocation preferences of the interviewed rural residents
资料来源：同图4。

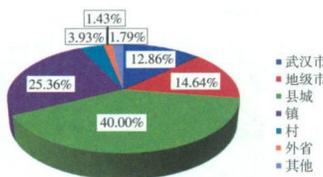


图17 湖北案例：受访农村居民迁居期望目的地分布
Fig.17 The Hubei case: the distribution of preferred relocation of the interviewed rural residents
资料来源：同图4。

获得务农以外的收入,这样既能就近照顾家人,还能保持比“市民”身份更具实用价值的“农民”身份。

另一方面,无论是“创新驱动”战略,还是“资本密集”战略,东部省市的“转型发展”客观上都更契合于“高增长、低就业”模式;新兴产业对劳动力素质和背景的要求也会更高,从而对来自农村的一般剩余劳动力的吸纳能力也将减小。

既然过去那种以人口流动为特征的城镇化高速发展难以持续,未来的政策导向势必转向更为注重质量目标;要切实解决城乡发展中的结构性矛盾,逐步消化当前城镇化中的“水分”,使我国的城镇化发展走上“又好又快”的健康之路。

3.3 中部某些地区可能迎来流动人口的返乡潮

在国家颁布众多区域发展政策和规划后,中部各省积极响应,某些发展条件相对较好的地区很可能迎来流动人口的返乡潮。首先,以东部发达省市向内地转移产业为基本特征的区域生产力重新布局,正在掀起中部新一轮工业化热潮;从而为中部农村的剩余劳动力提供了大量位于本省的市(县)的就业机会。而由于在异地的农民工多从事制造业、建筑业、低端社会服务业等劳动密集型工作,其劳动收入的地域性差异不大;返乡既可以获得相似的收入,又可以照顾家庭。

其次,武汉、长株潭、昌九以及成渝等逐渐兴起的城市群地区的集聚发展,将可能成为引领中西部地区发展的增长极;从而也为掌握了一定技能、管理经验以至创业资本的外流人口提供了更为多元的发展机遇。国家对这些地区的政策扶持和新兴产业的发展前景,使得这些地区有可能成为中高端人口回流的集聚地。

第三,中央政府对“三农”的政策倾斜,以及地方政府在城乡统筹方面的努力,将有效改善乡镇的公共服务水平及人居环境,从而提升对流出人口的返乡吸引力。

最后,相对东部地区,中部城乡间的体制性区隔较易消减。例如,中部中小城市和小城镇已开放城镇户口,城乡户口间的福利差异也趋减弱;而农村户口的“制度红利”已经很凸显(如土地价值和潜在的补偿利益;集体组织的固定收益及未来的预期等)。

种种因素预示着中部地区将可能迎来大量人口回流;在一些已经引入了劳动密集型产业的地区,返乡潮已初见端倪。以安徽阜阳市为例,2008年农村外出务工人口的返乡比例为20.4%,比上年同期上升5.4个百分点;另一份关于安徽省返乡人口的抽样调查显示,虽然超过一半(53.6%)的人员仍有打算继续外出务工,但有30%左右的人员选择留在家乡(程遥,等,2012)。其政策意义深远,一方面是欠发达地区要抓住发展本地经济及提升市场需求的契机;另一方面则是在产业发展及门类选择上要充分兼顾创造就业机会,以充分就业来支撑本地的社会发展和健康城镇化。

3.4 中部难以复制东部既往的乡镇工业化及城镇化模式

在区域生产力格局重构的过程中,中部正在经历新一轮工业发展热潮。新时期的产业发展以各类产业园区为载体,以高起点、集约化为特征;而东部既往的那种分散的、“自下而上”的工业化已不合时宜。对于中部农村地区量大面广的乡镇而言,不可能复制在东部曾经堪称成功的乡镇工业化及城镇化模式;就全局而言,中部农村地区的乡镇不是工业化的载体。

对乡镇工业发展的新认识基于以下几点:①中部的多数地区并不具备强大的“自下而上”的内生发展能力。对湖北、河南、安徽等地的小城镇调研发现,处在“极化”发展阶段的市(县城)本级尚在汲取小城镇发展的“养分”(如产业、资金和建设用地指标),致使小城镇发展动力不足、吸引力更为下降,甚至出现了居民由“村-镇”迁移向“村、镇-县城”迁移的转变;②我国总体上已经告别了“短缺经济”,产能过剩及产业升级使得乡镇的低水平产

业空间不再拥有比较优势;在此背景下,乡镇招商引资极为困难,且代价极高(如让税、让利和过低的地价);③中部是国家重要的粮食主产区,中部六省的粮食产量占全国粮食总量的1/3左右;中部“崛起”战略必须是确保国家粮食供应安全前提下的区域发展战略。因此,沿海地区曾经走过的那种高消耗、低效率的“分散”且“粗放”的工业发展道路已经走不通。

概括而言,中部要走集聚和高效发展的新型工业化道路,以配套完善的园区作为产业发展的空间载体;相应的,产业和城镇化发展主要依托规模和集聚效应较强的市(县)本级城区。同时,对于少数有产业发展传统及拥有特定资源优势 and 人力优势的小城镇,也应给与必要扶持,重点城镇重点推进,力争做大做强。对于一般乡镇,则应完善市政基础设施和公共设施,加快发展各类服务产业(包括支农产业),以便能更好地服务本地居民和吸引返乡人口。中部农村地区小城镇“量大面广”,在城乡统筹发展中有其不可替代的作用;尽快改变小城镇的落后面貌,提升其建设水平、管理水平和服务水平,是推进健康城镇化的重要环节。

3.5 对人力资本的竞争将进一步显现,“产城融合”发展势在必行

与我国“人口流动”关联最为密切的,莫过于东部地区大量涌现的以工业用地为主导的经济技术开发区、高新技术区、出口加工区等产业新区。一般来说,产业发展一直是产业新区建设的基本出发点和核心目标;产业新区的空间拓展和管理体制等均围绕产业发展的要求。多年来,产业新区呈现为一个相对独立、封闭运行的系统,社会发展滞后,与城市其它组成部分之间的联系较薄弱。这种专注于经济增长的发展模式在很大程度上忽略了员工的社会主体地位及自身发展诉求。而员工较多为外来人口,他们有自己的选择,可以“用脚投票”;如果社会发展存在缺憾,必定会加剧人员的流动性及妨碍社会资本的积累。

2003年以后,产业新区可以获得的国家层面的政策倾斜和支持已很有限;产业新区加快了从“政策区”回归“城市功能区”的步伐。从上海浦东新区、苏州工业园区、无锡新区等的发展变化中可以看出,大量城市综合要素和产业经济活动随着产业新区的发展演化在区内并存聚集,园区正在向着科、工、贸、商、住、行、娱等多功能方向发展;园区的单一“产业经济”正逐步被综合的“城市经济”所替代,“产城融合”发展已日益为社会和决策层所接受。这些转变的背后,是“以人为本”的发展理念,反映了地方政府希冀以良好的环境来吸引人和留住人。

在未来的地区发展中,对包括农民工在内的各类人力资本的竞争必将进一步显现;产业发展不能再延续过去那种“见物不见人”的思维方式,园区建设要更多考虑员工的社会性需要。据调查,80、90后的新一代员工不仅要求有更为理想的工资水平,还要求有更好的自我发展机会、更多的信息来源,以及更丰富多彩的生活内容。据国际欧亚科学院中国科学中心(2012)的中国城市状况报告,在新生代“农民”中,约84.5%的人没有从事过农业,92.3%的人不愿再回到农村。因此,“农民工”变“城镇就业人员”、变市民既是势在必行,也是健康城镇化发展的内在要求。在产业经济的发展过程中,要更为主动和积极地促使产业新区向产业新城转型;要为外来员工和其家属提供应有的公共服务和社会福利,使他们能够早日成为“安居乐业”的新市民。

3.6 特大城市实施若干差别化政策的必要性

我国地域空间广袤,区域差别极大。尤其是北京、上海、杭州、广州以及武汉、长沙等少数东、中部区域的特大城市,其经济和产业门类综合,就业机会多;同时由于能级高、经济实力强,公共财政能力和服务配套能力优于绝大多数中小城市和县城。在地区差异和比较利益的双重驱动机制下,各类人力资本和抚养人口必然会不断向这些大

都市集聚,导致其人口和空间的持续膨胀。过度集聚的后果是产生“集聚不经济”,表现为各类“城市病”。

国际、国内经验告诉人们,对于一个区域发展很不平衡的大国而言,全国的发展以及福祉的公平不可能只靠少数特大城市;而特大城市尤其要担负参与国际竞争的使命,要立足于谋求民族复兴的全局和长远利益。因此,不能因“公平”为理由而不适当地“拉低”特大城市的水平和竞争能力;特大城市与其他城市或城镇在户籍政策、公共服务和社会福利提供方面应该有适度的差别化政策,适当提高特大城市的准入门槛是合理的。同时,特大城市也要“聚焦”自己的区域定位和国家职能,不与其他城市或相邻地区搞低层次的竞争,例如“争夺”劳动密集型的一般制造业。在政策层面,应继续加大对广大中小城市和乡镇的扶持,以增强其对产业和人口的吸引力。

4 结语

在新的国际和国内发展情势下,城镇化战略被看作是拉动内需和保持国民经济持续增长的重要途径;但我国庞大的流动人口群体以“城乡两栖”为特征,既未能真正完成城镇化转型,也未能产生与其人口规模相对称的消费拉动能力。以人口流动所支撑的城镇化率指标,不但有“水分”,其背后还隐含着诸多经济和社会发展的结构性矛盾。

我国幅员辽阔,人口众多,总体发展水平不高,地区差异很大。在这一背景下,人口流动和打工经济将会长期存在;在充分评价其积极意义的同时,也要正视其弊端。大量人口长期异地流动的“不完全城镇化”发展终将不可持续;实际上,这也有悖于健康城镇化的战略目标。国家“十二五”规划已经提出,“把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务,把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。”

在未来的发展中,中部省份要抓住

新一轮工业化的机遇,加快发展本地经济;同时,继续做好人口流动及劳务经济这篇文章,调动内外力量共同推动城镇化发展。东部省市则应在户籍管理、公共服务和社会福利等制度方面有进一步创新,尤其是对具备条件的流动人口开启融入本地社会的大门,使他们实现“完全城镇化”。根据国际欧亚科学院中国科学中心(2012)的中国城市状况报告,目前农民工转市民的成本约为每人8万元,全国农民工的“市民化”总成本约为20多万亿元;显然,从“人口流动”到安居乐业是一个巨大的跨越,需要有深入的研究,并在完善的政策指引下循序渐进。

对各相关课题组的深入调研工作、对各地方部门的积极配合和支持深表谢意!

注释

- ① 在国家人口普查中特指离开户口所在地,跨乡(镇、街道)以上居住半年以上的人口。
- ② “现代产业部门”或“工业部门”,是相对于刘易斯二元经济模型中阐述的“传统产业部门”或“农业部门”的说法。
- ③ 此处引用中国社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉的看法。见人民日报记者田俊荣的文章:人口红利拐点已现,人名日报:经济周刊,2013-01-28。
- ④ 指北京、上海、深圳、太原和成都。
- ⑤ 其中制造业吸纳了34.1%,批发零售业和社会服务业吸纳比例分别为19.4%和16.2%。
- ⑥ 笔者所在的课题组于2010年依托《湖北省城镇化与城镇发展战略研究》课题,从县域、城镇、村(居)委会、企业以及个人五个层面开展调研,共涉及28个县市、57个小城镇、110多个村、200多家企业、1000多位村(居)民;于2012年依托《南阳市新型城镇体系规划》课题,在河南省南阳市,从县城、城镇、村(居)委会、以及个人四个层面开展调研,共涉及8个县市、31个小城镇、89个村、1500多位村(居)民。以结构化访谈为主,结合问卷调查(居住意向选择709份、村民调查问卷850份)、现场踏勘、访谈和相关资料收集等具体调研方法。
- ⑦ 访谈调查发现,许多地区的农民为了获得更高的经济效益,主动放弃种植粮

食, 转而种植经济作物。此外, 即使是种植经济作物, 其收成与务工相比仍然十分有限。为了更好地进行“工农兼业”, 许多农民选择“退耕还林”, 因为林地比耕地更好打理, 更适合于作为务工以外的“第二职业”。

参考文献 (References)

- [1] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告2012 [M]. 中国人口出版社, 2012.
(Service and Administrative Division of Migrant Population in National Population and Family Planning Commission of P. R. China. Report on China's migrant population development 2012[M]. China Population Press, 2012.)
- [2] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告2011 [M]. 中国人口出版社, 2011.
(Service and Administrative Division of Migrant Population in National Population and Family Planning Commission of P. R. China, Report on China's migrant population development 2011[M]. China Population Press, 2011.)
- [3] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告2010 [M]. 中国人口出版社, 2010.
(Service and Administrative Division of Migrant Population in National Population and Family Planning Commission of P. R. China, Report on China's migrant population development 2010[M]. China Population Press, 2010.)
- [4] 张立. 改革开放后我国社会的城市化转型——进程与趋势[D]. 同济大学博士学位论文, 2010.
(ZHANG Li. The urbanization transition of Chinese society since the opening and reform policy: process & trends[D]. The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 2010.)
- [5] 易鹏. 中国对转变经济发展方式动真格, 制度提升调整效率[N]. 经济参考报, 2009-12-09.
(YI Peng. The transformation of China's economic development mode: institutional improvement and efficiency adjustment [N]. Economic Information (7). 2009-12-09.)
- [6] 张立. 新时期“小城镇大战略”——试论人口高输出地区的小城镇发展机制[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 23-32.
(ZHANG li. Small towns but grand strategies—a study on the development of small towns in provinces with net out-migration[J]. Urban Planning Forum, 2012 (1): 23-32.)
- [7] 同济大学-华中科技大学课题组. “湖北省城镇化与城镇发展战略研究”课题报告 [R]. 2010.
(Tongji University and Huazhong University of Science & Technology. The strategy for urbanization and urban development in Hubei province [R]. 2010.)
- [8] 上海同济城市规划设计研究院. “南阳市新型城镇体系规划”课题报告[R]. 2012.
(Shanghai Tongji Urban Planning and Research Institute. The new urban system plan of Nanyang city[R]. 2012.)
- [9] 程遥, 杨博, 赵民. 我国中部地区城镇化发展中的若干特征与趋势——基于皖北案例的初步探讨[J]. 城市规划学刊, 2011(2): 67-76.
(CHENG Yao, YANG Bo, ZHAO Min. Some features and trends of urbanization in central China: thoughts based on empirical studies of towns and villages in the northern Anhui province[J]. Urban Planning Forum, 2011(2): 67-76.)
- [10] 国际欧亚科学院中国科学中心. 中国城市状态报告 2012/2013[M]. 外文出版社, 2012.
(The China Science Center of International Eurasian Academy of Sciences. The state of China's cities 2012-2013[M]. Foreign Language Press, 2012.)
- [11] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴2011[M]. 中国统计出版社(2011).
(National Bureau of Statistics of China. Statistics yearbook 2011[M]. China Statistics Press, 2011.)
- [12] 国家统计局农村社会经济调查司. 中国建制镇统计年鉴2010[M]. 中国统计出版社, 2010.
(Department of Rural Socio-Economic Survey, under the National Bureau of Statistics. China township statistics 2010[M]. China Statistics Press, 2010.)
- [13] 国务院人口普查办公室. 国家统计局人口和就业司. 中国2010年人口普查资料(电子版)[R]. 2012.
(Population Census Office under the National Bureau of Statistics. Tabulation on the 2010 population census of People's Republic of China (Electronic Edition) [R]. 2012.)

收稿: 2013-01

修回: 2013-02