

农村发展和城市化的问题

◎ 中央财经领导小组办公室副主任 刘 鹤

推进社会主义新农村的建设将对中国的农村发展和整个国民经济的发展起到非常重要的作用，但与此同时，还要继续推进城市化的进程，引导农村富余劳动力向城市转移。只有这样，才能从根本上提高农业生产效率，减少农村的人口，形成新的二元结构互动机制。

（一）关于当前中国农村劳动力流动和城市化的基本特点和面临的问题

过去五年，中国的城市化进入了加速发展的历史阶段，城市化的比率由“九五”末期的36%，上升为“十五”末期的43%。目前中国的城市人口约有5.6亿人，农村人口约为7.8亿人，在去年约有1.1亿富余劳动力从农村到城市务工，其中6710万人进入地级以上的大城市，占总量的61%，这



个比重比九五末期提高了4.1个百分点，其中70%的人流入沿海的发达地区，这个比重比“九五”末期提高了约5个百分点。另外，就业的稳定性在提高，73%的劳动者在城市就业的时间超过了半年，这种劳动力转移一方面改善了农业的效率，增加了农民的收入，另一方面对城市的发展也作

出了很大的贡献。在去年，中国的农民收入是3255元，在总量中有1175元来自农民的务工收入，对农民增收的贡献率达到55%，超过了农产品价格提升和政府补贴对农业发展的作用。另外中国大量的劳动力进入制造业、服务业，从而降低了整体的生产成本，提高了产业的竞争力，同时也为城市的消费者创造了更多的福利。

还有一个现象，就是中国流动的劳动力主要来自中部地区和西部地区。他们在沿海地区获得收入以后，寄回到自己的家乡，这样缓解了中国存在的城乡之间、地区之间分配的差距，对中国社会和谐作出重要的贡献。所以理解中国经济的发展，需要深入的了解中国农村劳动力转移和城市化推进的情况。

在这个过程中，也出现了几个大家非常关注的问题。

第一、农业转移劳动力基本工资

城市化视点

的标准还比较低,基本权益的保护还存在问题。在一些行业一度存在着拖欠进城务工人员工资的现象,另外缴纳社保基金的情况也不尽如人意。这不仅对务工人员的生活产生影响,而且对中国的总需求结构,包括出口、投资和消费都产生比较大的影响。

第二、人力资本不足的制约。尽管存在着大量的剩余劳动力,但是中国总的情况来看,已经从劳动力无限供给向结构性短缺这个历史阶段转变,相当多的行业出现了劳动力供给结构性的不足,虽然很多行业需要劳动力,但是由于受到人力资本的约束,这些行业得不到他们所需要的劳动人数。所以最近的研究反复证明,中国劳动力转移的速度和受教育的程度是正相关的。一般初中以下转移的速度比较低,如果上过初中,或上过高中的劳动力转移的速度比较高。

第三、不同类型的城市在吸纳新增就业能力方面存在着比较大的区别。流动的劳动力越来越多的集中在北京、上海、广州、苏州、杭州等沿海的发达城市,特别是大城市,一些中、小城市和内地的城市就业的吸收能力明显不足。由于就业的吸收能力相对集中,沿海地区普遍感受到了来自资源环境,特别是水资源的压力。以无锡为例,人口为600万,其中150万是外来人口,据测算该地区的人口环境承载的极限是800万。目前,每年外来劳动力新增10-15万人,经过10多年的时间,这个地区将面临着来自环境、资源,特别是水的压力。另外上亿人跨区域流动,对中国的交通系统形成了前所未有的巨大压力,他们和自己的家人分离,也在忍受种种痛苦。

第四、城市土地扩张的速度高于

城市人口的增长速度。2000年中国城市土地面积是2.24万平方公里,到2003年达到2.83万平方公里,即城市的面积扩张的速度平均每年增长8.8%,但是城市人口的增长速度仅为4%左右。城市的扩张,有强烈的土地融资和商业动机,当然这个问题和现行的财政制度有直接的关系。

另外,由于流动人口进城以后,对就业、住房、子女教育存在着不乐观的判断的估计,所以这样人口也不太可能长期地留在城市。

除了这些问题以外,还有一些值得关注的问题,比如大量流动人口造成社会管理的困难等等都需要研究。

(二) 政府的基本对策

中央政府认为在中国引导城镇化的健康发展是“十一五”规划的一个重要议题,针对前面提及的问题,政府正在作出积极的反应。

第一、关于劳动力的权益保护。目前中央政府对劳动力的权益保护提出的明确的要求,正在制订关于最低工资标准和强制性社保等政策文件,许多地方也在采取一些符合实际的做法。以江苏昆山为例,他们通过发挥工会的作用来保障务工者的权益,规定凡是出现以下三种情况:一是不及时支付工资,二是不及时交纳社会保障,三是工作的状况可能有损于职工身体健康的,工会就需要出来维权。现在看来,在昆山的做法效果很好,昆山有60万当地人口,75万外地劳动力,整个社会处于比较和谐的状态。

第二、对务工劳动力的培训和教育。去年中央和地方财政共安排了70亿元,用于对592个贫困县和贫困学生进行义务教育的补贴。另外,中央

和地方政府高度重视职业教育,很多农村还配备了远程的教育设施,今年可能要继续加大这方面的力度。同样,我到中国最贫困的甘肃省去做了一些调查研究。甘肃省政府意识到使农业劳动力转移是发展的一个重大的举措,所以开始对劳动力进行培训。去年甘肃省转移劳动力410万人,在甘肃最贫困的定西地区,通过培训输出了55万劳动力,获得了11亿元劳务收入,相当于当地财政收入的4倍。所以他们意识到真正使农村问题得到解决,需要加大培训、转移劳动力。

第三、关于廉租房和子女教育问题。新的劳动力进城以后,首先要有住房,而且住房要比较廉价。沿海政府正在做这项工作,在江苏,他们力争使廉租房每月的租金能够在100-150元之内。另外为了进行社会管理,在建设廉租房的过程中,不要使廉租房过于集中。

还有一个问题就是子女教育,这是各级地方政府高度关注的一个问题,现在面临两点,一是怎样真正为新来的劳动力提供比较好的子女教育,又不至于使当地政府承担过多的“搭便车”的风险,因为一旦政府提出义务教育免费,不但劳动力本身,而且劳动力的亲戚朋友很多人都会来,往往一个劳动力可能带来十个甚至几十个人,当地政府可能承受不了。另外一个做的比较多的就是建立比较好的外地务工人员子弟的学校,因为有些工种的季节变化很大,怎样使子女受到良好的教育,又要防止工作地转移造成生源大起大落。

第四、关于提高流动人口定居的比重。中央政府在“十一五”规划中要求,对在城市有稳定职业和固定住所的进城务工人员要创造条件使之成

为城市的居民，对因城市建设承包土地被征用或者完全失去土地的农村人口要转为城市居民，目前各地都在积极地做工作，特别是沿海发达地区。在江苏，当地政府要求为失地的农民提供三项收入：第一项是低保收入；第二项是培训以后找到工作后工资收入；第三项就是每个农民失去土地以后，要补偿两套到三套住房，本人住一套，另外两套可以出租，获得资金。这样，失去土地的农民就可以获得比过去在农村高得多的收入。当然这种做法只适用于当地的农民，对于外来的人口究竟该怎么办，现在沿海地区开始试验实行“绿卡制度”，效果怎么样，尚在观察之中。

第五、提高不同城市的吸纳能力，刚才讲到大量的劳动力进入沿海地区，为了改变这种状况，中央政府正在加强对城市群的规划，希望能够使城市均衡分布。另外沿海地区明显感到人口过多的压力，力争努力提高产业层次，不光是劳动密集型的产业，而且发展一些高技术含量的产业，这样可以使不同层次的劳动力获得不同的就业机会。

有关学术机构和研究单位在探讨怎样通过税制改革保护耕地，使城市摆脱单纯靠土地扩张的融资模式。尽管中国的城镇化存在种种的挑战，但在今后20年仍然是一个大的方向，如果每年城市化比率提高1%，可以预见，在未来20年中国可能会有3亿人口从农村进入城市，中国的整个经济、社会结构都会发生根本的变化，可能还会遇到许多新的挑战。

（本文是根据作者3月20日在第七届中国发展高层论坛上的发言整理）

我们需要什么样的城市化

◎ 本刊记者 周明剑

要使农村真正得到发展，农民真正富裕起来，关键就是要推动城市化进程，减少农民，把大量的农村剩余劳动力转移出去。世界银行专家郝福满和沙希德·尤素福在对国务院发展研究中心农村部副部长谢扬提供给本次论坛的背景报告《改革开放的中国农村发展与城市化》进行评述时指出，继续推进城市化对中国的发展至关重要。中国如何推进城市化发展将成为提高其经济生产力和资源效率的核心，并且，农村如何跟上城市化发展步伐也将在很大程度上决定中国收入不均的未来走势。

事实上，中国城市化的规模和格局相对其经济发展水平来说也是偏低的。2004年的城市化水平为41.76%，大约占60%的中国人口依然居住在农村，只相当于发展中国家平均水平（37%，1997），比2000年的世界平均水平低6个百分点，滞后程度

仍然较大。

土地城市化大大超前于人口城市化

城市化是经济发展过程中资源自然集聚的过程。但在我们的城市化中，一些地方政府为了控制资源，人为加快城市化进程，进行大规模的“造城”运动，造成土地城市化大大超前于人口城市化。

谢扬提供的背景报告分析，城市土地的生产效率远远高于农村土地，这就导致了农业用地向城市用地的快速转移。城市用地效益高资本投资也大，边际效益变化快，农用地效益相对较低，资本投入也相对较少，边际效益变化相对平缓，因此，城市用地远远少于农业用地。而一旦城市用地过多，则必然会出现土地撂荒，土地产出为零，甚至为负数的情况，造