

·会议综述·

## “中国城市化的反思与创新” 学术研讨会综述

李玉柱

由中国社会科学院人口与劳动经济研究所《中国人口科学》杂志社和复旦大学人口研究所共同主办的“中国城市化的反思与创新”学术研讨会于 2012 年 5 月 19 日在上海召开,会议收到论文 60 余篇。来自北京大学、清华大学、中国人民大学、浙江大学、武汉大学等 40 余所高等院校、社科院系统的 130 多名专家、学者出席了会议。会议主要议题如下。

### 一、中国城镇化的进程、意义与可能遭遇的“陷阱”

根据国家统计局发布的数据,2011 年中国的城镇人口 6.9 亿人,超过农村人口的 6.5 亿人,城镇人口比重首次超过 50%,达到 51.27%。2000 年以来,中国的城镇化率以年均 1.35 个百分点的速度增长,预计 2020 年以前中国的城镇化率将超过 60%。与其他发达国家相比,中国的城镇化表现为高速增长的特点。在快速城镇化的背景下,与会者探讨了中国城镇化的发展历程、战略意义与可能遭遇的“陷阱”。

#### (一)中国城镇化的发展历程与战略意义

新中国成立以来中国城市化的发展可分为 4 个阶段:1949~1965 年为起伏阶段,城镇化率年均增长 0.46 个百分点;1966~1978 年为停滞阶段,城镇化进程基本停滞,12 年间城镇化率反而降低了 0.43 个百分点;1979~1995 年为稳步提高阶段,城镇化率年均增长 0.62 个百分点,1996 年以来为快速推进阶段,城镇化率年均增长 1.39 个百分点,年均新增城镇人口 2 000 万人以上。从城镇化的区域格局看,中国的城镇化越来越表现为向东部地区和大城市集中的特点。张车伟指出,20 世纪 90 年代以来,东部地区对城市化率的贡献高达 47.62%,而中、西部地区仅分别为 25.03%和 22.68%。与此同时,人口表现出向超过 100 万人口规模城市集中的趋势,1993~2009 年增长最快的是 100 万~500 万人的大城市,占总人口的比重增加了 4.8 个百分点,而 10 万~50 万人的城市人口比重则降低了 1.7 个百分点。于涛方分析了 2000~2010 年中国城市人口流动变化,将中国城市划分成净流入活跃区、净流入非活跃区、净流出活跃区、净流出非活跃区 4 种类型,发现 2000 年以来城市人口净流入增长变化空间特征是净流入地区的人口流入和净流出地区人口流出都在加快。黄荣清也发现,近 10 年人口增速最高的地区集中

到城市最大、城市化程度最高的三大直辖市。2000~2010年,中国各地区人口增长比例最高的5个省份从高到低依次为北京(44.54%)、上海(40.29%)、天津(31.37%)、广东(22.41%)和浙江(18.50%)。造成这一现象的原因,可以由“推拉”理论予以部分地解释。一方面,城市发展机会不平等现象突出,区域政治中心(首都、省会)的话语权、决策权更大,资源分配具有更大的优势,因此对周边地区形成较强的“吸力”;另一方面,小城镇暴露出许多问题,面临着诸如发展无序、企业布局分散、吸纳就业能力下降等“瓶颈”,对农业人口的吸纳能力明显减弱。

目前中国的城市化已步入深度发展阶段,对中国未来经济发展的影响更加显著。辜胜阻认为,中国的城镇化在扩大内需、实现经济可持续发展中具有重大战略意义,如果说工业化创造供给,城镇化则创造需求。具体来看,城镇化创造的需求主要包括:(1)引发消费需求,培育高消费群体;(2)刺激投资需求,扩大民间投资;(3)实现结构转型,推动经济服务化;(4)实现安居乐业市民梦,培育创业者和新型农民。李善同认为,城市化对中国经济发展的重要作用主要体现在以下几方面:(1)实现资源的优化配置,提高全社会劳动生产率水平;(2)提升消费水平和结构,拉动投资需求,加速产业结构升级;(3)转变人们的消费方式和消费结构;(4)促进城市文明不断发展并向农村渗透和传播;(5)不断提高人的整体素质。

中国作为一个人口大国,单纯发展外向型经济,把经济增长的基础建立在国外市场上显然是不可取的。当前中国的外贸依存度较高,遭遇贸易保护主义和国际性金融危机的风险与日俱增。在此背景下,充分发挥城镇化在转变消费观念、提高消费层次方面的积极作用,有效地将工业化创造的供给与城镇化产生的需求有机结合起来,无疑是未来若干年中国保持快速经济增长,提高人民生活水平的必然选择。

## (二)中国城镇化可能遭遇的“陷阱”

与会专家普遍认为,城镇化速度并非越快越好,而是要与当前的经济发展、工业化、现代化、信息化水平相适应,否则将可能遭遇到“城市化陷阱”。具体而言,中国在未来的城市化进程中可能遭遇的“陷阱”主要包括“产业空心化”、“经济虚拟化”、“房地产泡沫化”,以及拉美国家所遭遇的“中等收入陷阱”。

从国际上看,无论是2008年的国际金融危机,还是之后的“欧债危机”,其背后的原因都离不开实体经济与虚拟经济的失衡。从具体数字看,美国虚拟经济是实体经济总量的5.4倍、欧元区是5.2倍、日本是6.5倍,“产业空心化”和“经济虚拟化”的表现明显。从中国的现实情况看,2010年中国制造业占世界制造业产出比例达到19.8%,超过美国的19.4%成为世界制造业第一大国。但是,中国却不是一个制造业强国,在拥有世界领先的自主创新能力、具有核心竞争力世界500强工业企业、先进高端装备制造能力、具有现代制造业体系等方面,中国与美国仍有较大差距。旧的产业持续萎缩,而新的产业一时难以建立,温州一些地区已经表现出一定的“产业空心化”现象。许庆明也指出,过分追求人口的城市化,忽视产业结构的转型升级、经济增长方式的转变和区域经济竞争力的提升,有陷入拉美国家曾遭遇的“中等收入陷阱”的风险。与欧美发达国家相比,江苏、浙江、广东等沿海三省在收入水

平相当时(2000~3000美元),城市化水平并不滞后,但第三产业比重则相对偏低。作为反例,拉美国家在城市化水平方面大大超出了欧美发达国家的平均水平,社会保障的缺失和服务业的大大滞后造成了“贫民窟”泛滥,长时间无法摆脱“中等收入陷阱”的恶果。

## 二、中国城市化面临的困境和失衡

作为对中国城市化率过半的反思,简新华提出了病态城市化和健康城市化的概念,认为病态的城市化不但引发了城市的各种问题,同时也会产生农村衰败、土地抛荒、环境恶化等“农村病”。中国目前的城市化进程总体虽然还比较健康,但也存在“半城镇化”、“被城镇化”、“贵族化”城市化和部分地区的“大跃进”城市化等不健康的因素。张桂文认为,当前中国城市化面临的问题的深层次根源是长久以来的城乡二元体制,提出深化城乡二元体制改革、加快农民工市民化过程和统筹城乡发展是解决“城市病”与“农村病”的关键。除此之外,与会专家从多个方面具体探讨了当前中国城市化所面临的困境和失衡问题及其成因,主要包括以下几个方面。

### (一)对土地财政的高度依赖引发房地产“泡沫”

中国社会科学院发布的《2009中国城市发展报告》显示,2001~2007年,地级以上城市市辖区建成区面积增长70.1%,但人口增长只有30%。2010年,全国城市人均建设用地高达133平方米,大大超过发达国家人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平。辜胜阻和夏海勇均认为,这些数据表明中国的土地的城市化已远远超过了人口的城市化,其背后是城市政府对土地财政的高度依赖,并造成对土地资源的粗放利用。土地资源粗放利用的根源在于地方政府过分依赖土地财政。财政部数据显示,2011年地方政府性基金本级收入38233.7亿元,同比增长13.8%。其中,国有土地使用权出让收入33166.24亿元,这意味着地方政府对土地财政的依赖度高达86.75%。

王红霞分析了这一现象背后的微观、中观和宏观土地制度体系。首先,微观上农地征用制度设计不平衡,缺乏监管导致政府的“征地冲动”,而征地补偿制度的不合理则加剧了这一冲动。其次,从中观上看,地方政府之间的GDP增长率竞争和“招商引资”竞争,以及歧视性的土地利用制度——工业用地和商业用地之间土地出让金的巨大利益差都在客观上加剧了对土地的粗放利用,现行中央和地方税收分成制度导致地方政府收支失衡,是其“土地财政依赖”的根本原因之一。最后,宏观上土地治理关系错综复杂,土地的审批部门和监管部门重叠,而国土资源部的垂直管理与地方政府的横向管理存在冲突也影响到土地治理的绩效。

### (二)超级城市畸形发展造成“大城市病”

在近20年的快速城镇化进程中,特大城市和超级城市开始涌现。1000万人口以上的城市从无到有,2009年上海、北京两市的人口规模已占全部城市人口的5.8%和总人口的2.9%。当前中国城市资源环境承载力和城市化发展规模的矛盾日益突出,造成了包括交通拥堵、空气污染、垃圾围城、水资源紧缺、城市贫困在内的诸多大城市病的具体“病症”。对于

大城市病的“病因”，辜胜阻认为，市场短期行为造成的市场“失灵”、决策者认识的局限造成的政府“失灵”及城市空间结构缺乏科学和长远的规划是其根本原因。夏海勇提出了3点反思：中国目前的城市化是土地的城市化还是人的城市化？是官员的城市化还是百姓的城市化？是政府的城市化还是市场的城市化？黄荣清则从城市发展机会不平等，城市定位过多过杂等角度系统地分析了大城市人口膨胀的根本原因。

### （三）劳动力的不完全转移造成城市化率“虚高”

翟振武认为，由于农民工市民化的显著滞后，中国的城市化不同于真正意义上的城市化，是“注水城市化”。2000年，全国城市化水平为36.22%，但减去半年及以上流动人口后城市化水平仅为25.51%；2010年，统计公布的城市化水平为49.68%，但去除流动人口影响后为33.77%。目前统计的6亿城镇人口中，至少有2亿人并没有享受到市民的权利，拖累了中国城市化的质量，中国目前的城市化可以说是“半城镇化”、“浅城镇化”甚至“伪城镇化”。目前农民工参加养老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险的比例仅分别为18.2%、29.8%、38.4%和11.3%，公共服务不均等成为制约农民工市民化的最重要因素。朱宝树认为，当前城市中大量来自农村的流动人口没有保障的现象与其说是农村人口的城市化，不如说是城市人口“农村化”。

### （四）城市建设过分重视“硬环境”而忽视“软环境”

中国近年来快速城市化中所反映出来的城市建设问题也矛盾重重，过度依赖城市“硬环境”、“硬实力”和过度恶性竞争GDP造成城市记忆消失（重攀高比新，轻传统特色）、城市建设失调（重建设规模，轻整体协调）、城市精神衰落（重表面文章，轻实际效果）等多种问题。夏海勇认为，中国目前的城市化还没有把实现人的全面发展作为出发点和归宿，城市的“软环境”建设，包括城市社会服务和公民道德修养的缺失，造成城市化只有漂亮的外表却没有内涵，居民的幸福感和获得感不升反降。总的来看，要达到联合国人居组织1996年发布的《伊斯坦布尔宣言》中所强调的“我们的城市必须成为人类能够过上有尊严的、健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方。”中国的城市化之路尚任重而道远。

## 三、主要应对措施

全面反思中国城市化进程中所面临的各种突出矛盾与问题之后，与会者提出以下政策建议。

第一，深化财税体制的改革，改变地方政府对土地财政的过度依赖。20世纪90年代实行分税制以来，中国中央政府的财政支出收入比明显下降，而地方政府的财政支出负担明显加重。而按照现行财政税收制度规定，建筑税、房地产业税、土地出让金收入、土地增值税，以及与土地有关的一些税费均归地方政府收缴管理，而其他税收几乎都要与中央政府全部分成或者部分分成。在地方财政入不敷出的背景下，通过土地征用有出让所产生的收益，就自然成为弥补地方政府财政赤字的一个重要途径。可以说，这一财税体制不改革，地方政府的征地“冲动”就不会停止，而改变地方政府对土地财政的过度依赖，从根本上挤压房地产“泡沫”也只能成为空谈。



第二,构建多层次的住房供应体系,使房地产“去泡沫化”。除了土地的原因,要实现中国房地产的“去泡沫化”,还需要从加大供给的角度予以根本解决。辜胜阻认为,德国的例子很值得我们借鉴。首先,德国政府在思想上就坚决否认房地产是“支柱产业”,而是将其视为社会福利的重要环节。其次,德国构建了多元化的住宅供应体系,财政鼓励自建房、合作建房,打破开发商对房屋供应的垄断,数据显示,德国的自建房比例高达61%、开发商建房仅占38%。再次,德国建设了繁荣的租房市场,2006年德国的自有住房率仅为41.6%,租赁住房率达58%。在法律上,对于房客一边倒的利益保障打消了租房的后顾之忧。此外,德国还拥有独立的房价评估机制,各类地产价格不是由房地产商或政府说了算,而是由独立的地产评估师来评估认定。最后,德国还有专门的法律手段对房价涨幅进行管制,房价超过合理价的20%,出售者将被罚款;超过50%,出售者则可能获刑。

第三,充分发挥社会主义市场经济优势,控制大城市规模。黄荣清认为,政治上的集权,经济上的分权是中国控制特大城市,特别是北京这样的首都城市人口规模的重要不利因素,在此大背景下,完全按设想来控制人口规模恐怕难以实现。然而,充分发挥“集权”和“市场”在“控制”方面的积极作用,至少在减缓大城市膨胀的速度方面,还是可以“有所为”的。其核心措施主要包括:(1)在思想上,明确城市定位,转变“高大全”的发展思路,改变多中心重叠的局面。(2)在组织上,成立中央和地方政府组成的权威机构,协调中央、部门、地方的利益,制定政策,调动各方面的力量。(3)在调控方法上,通过转移不必要的城市功能实现人口的疏解,以北京为例,“首钢”的搬迁是一个良好的尝试,而各大高校、科研院所也应考虑学习日本建设筑波科学城的经验,尝试改变北京市科研教育中心的地位。(4)在具体的人口控制手段上,要将调控对象由“人”转变为“单位”,根据不同行业,实行总量控制,资质准入。宁越敏认为,借鉴国外大都市的经验,制定长期发展规划是解决大城市病的重要手段。城市规划需要在理念上有所创新,利用空间结构的转型缓解大城市的交通压力,并借鉴法国巴黎在空间结构上的远期规划提出了上海大都市区空间结构规划的构想。

第四,采取均衡的城市发展模式,促进中小城市与大都市圈协调共进。减小大城市的“拉力”和改善大都市的空间结构都是解决大城市病的重要手段,而采取均衡的城市发展模式,促进中小城市与大都市圈协调共进,增加中小城市对外来人口的吸引力才是解决大城市病的根本之道。在大城市周边,应实行组团式的城市结构,通过大都市的辐射能力,直接把周边的小城镇纳入块状的城市圈;同时,对于中西部地区,应通过据点式城镇化,把县城建成具有一定规模效应和集聚效应中小城市。

此外,与会专家还就劳动力流动与社会保险权益维护、渔业、渔民和渔村在城市化进程中面临的困境等其他热点问题进行了讨论与交流。

(作者工作单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

(责任编辑:朱 犁)

## ABSTRACTS

**The Major Deviations of Urbanization in China**

Gu Shengzu Yang Wei · 2 ·

Urbanization is a major strategic issue in China's economic transformation. This paper argues that China should coordinate the development of urbanization, industrialization, agricultural modernization, and informationalization, based on analysis of the five major deviations in the process of China's urbanization. In order to advance the sustainable development of urbanization in China, following measures need to be taken by the government: balancing the development of large, medium-sized and small cities and towns, reforming the government's fiscal and tax system, encouraging migrant workers and their families to work and live at local cities and towns, providing citizenship to migrant workers, and avoiding the inter-cities cutthroat competition on GDP.

**The Changing Numbers and Structure of the "Only-child" Women in Fertility Age**

Wang Guangzhou · 9 ·

Focusing on China's birth control policy adjustments and using the population stochastic micro-simulation model, this paper has studied the total amount, structure and trend of the "only-child" women. As the result showing here, the continuing fast growth trend of "only-child" women is irreversible in the next 30 years. If the current birth control policy is unchanged, the annual growth rate of the "only-child" women will reach more than 10 %. The proportion of the "only-child" women in all fertility women will be more than 50% in 2050, and the total population of the "only-child" women will be over 120 million. If birth control policy is eased to allow two children for the "only-child" women, the proportion of the "only-child" women will be less than 50%, and the total population of the "only-child" women will still be over 100 million in 2050. If birth control policy is released to allow two children for all women, the proportion of the "only-child" women will be less than 30%, and the total population of the "only-child" women will be under 100 million in 2050.

**Analysis on the Effect of Benefit Adjustment of Social Pension Insurance for Employees: in the Perspective of Sustainability**

He Wenjong and Others · 19 ·

The benefit of social pension insurance for employees has been substantially increased for consecutive eight times since 2005, and it has aroused social concerns and academic attention. From the point of view of sustainability, this paper analyzes the impact of the benefit adjustments to the balance of the fund, and then evaluates the effect of this policy. Considering the impact mechanism, we establish an actuarial model to simulate the impact of the benefit adjustments on the ability of fund payment. Under certain assumptions, we compare several scenarios and find that with a strong arbitrary and excessive growth in the current pension benefit adjustment, in the long run, the fund will be led to a serious payment crisis. Accordingly, this paper proposes three basic principles of benefit adjustment of social pension insurance for employees and three proposals to establish a sound pension benefit adjustment mechanism.

**Social Welfare, Economic Growth, and Regional Development Difference: A Coupling Analysis Based on Chinese Provincial Data**

Lu Jin and Others · 31 ·

Based on coupling model, this paper measures the changing features of social welfare and economic growth, and studies the degree to which they coordinate, thus making a comprehensive picture of China's regional development difference. The paper finds that in recent years, there exists significant regional difference of social welfare and economic growth. In addition, the level of social welfare will decline after reaching the turning point of social welfare in each area. The decrease of coordination degree and the arrival of turning points will deteriorate the coupling trend. Therefore, provinces should play the leading role in promoting the coordinative development of growth and welfare and deepening the construction of harmonious society.

**Population Age Distribution and Labor Income in China: Based on Cohort Analysis**

Wei Xiaohai and Others · 44 ·

Based on CHNS from 1991–2009, this paper applies a newly-developing approach of cohort analysis to quantitatively analyze the labor income pattern of China's households from the view point of labor cohorts and age. The empirical results show that with respect to the change of household labor income, the age and generational cohort effects are both in a linear increasing trend, while the former is larger than the latter. For income inequality, the age effect demonstrates clear nonlinear characteristics and increases at a rapidly accelerating rate, while the cohort effect shows a steady rising trend and reaches a high level only in the cohorts born after 1960. Moreover, there is a significant difference in cohort and age effects between urban and rural areas. By comparison, urban