

# “十二五”中国要走正常城镇化的道路

陈金永\*

中国经济在世界金融危机后迅速恢复，主要是依赖国家庞大的财政刺激。但是，几个经济、社会的结构性矛盾，例如内需不足、收入分配不合理等问题，并没有因为财政刺激而得到缓解，反而有所加剧。金融危机后，世界各国开始重新调整经济政策，国内外环境发生了新的变化，这也为中国提供了一个重新调整发展战略的机遇。中共中央关于“十二五”的建议，就明确指出，要转变经济发展方式，构建扩大消费需求的机制，必须积极稳妥推进城镇化，同时调整收入分配，扩大社会保障覆盖面。

纵观前述的一系列的经济、社会矛盾及应对的政策，城镇化（也泛称“城市化”）及其相关联的农民工户籍制度是一个非常突出的问题，甚至是解决几个问题的核心。中国过去 60 年的经济发展是以国家推动高速工业化为主线，城镇化政策是其中重要的组成部分。中国的社会主义城镇化独具特色，发展的模式与世界“标准”的模式既有共同之处，也有不同的地方。相同的是，城镇化由工业化推动，劳动力由土地密集型农业向城镇工业生产转移。不同的是，推动中国城镇化的基本上由政府，市场只是个配角；还有重要的一项，中国的城镇化模式在近三十年制造了一个庞大的特殊的群体：“农民工”，甚至成为一种固定的“制度”，这是世界上绝大多数国家所没有的<sup>1</sup>。可以肯定，城镇化将成为中国经济新一轮的新增长点，但如何结合发展战略，具体走什么样的城镇化的路，是目前急需探讨的问题。本文希望在此为“十二五”规划建言献策，具体提出要走“正常城镇化”的道路，并逐步有序地吸纳农民工融入城市，以拉动居民消费，并引导产业升级，促进更深层的城乡平等化。文章并提出一些可操作的政策建议。

## 城乡生活的必需要素

近代世界历史的发展经验表明，工业化解决了传统农业社会中就业不足的问题，也就是农村大量剩余劳动力的问题。这个问题在中国尤为严重——目前中国大约还有一亿多的农村劳动力需要就业。工业化一个重要的“任务”，就是把这些就业不充分的农村人口转移到有就业的地方去。这个过程提高了劳动生产率，增加国民收入，推动经济发展。工业化也带来了城镇化，而正常健全的城镇化，是要最终把大多数传统农村人口“连根拔起”(uproot)，举家转移到城镇里面，从事非农的生产，并在城镇里扎根，成为城镇居民群体

---

\* 美国华盛顿大学地理系教授，从事城镇化、民工、户籍制度等问题的研究。

<sup>1</sup> 除了其他个别社会主义国家，例如越南。

的一部分。城镇化并不是简单的“农民进城”，它实际上是借助工业化，转移农村劳动力，为（农村）人口提供一个提高自身生活（消费）水平的途径。与此同时，国家建立相应的法制、社会保障系统来配合并促进这种人口、劳动力转移。工业化—城镇化这两过程同步进行，是现代化过程中的一个重要部分。

概括而言，在人类的生活中，无论是在农村，或是城镇，有三大必需的要素，以维持长期生活，社会安定：就业、住房，还有就是生活的保障（表 1）。在传统的农业社会，这三大要素一般由家庭自我提供（或家庭继承），而且在低水平上保持相对稳定。在没有大灾祸的情况下，农民可以在低水平下长期稳定生活。到了工业社会，在市场经济中，这三者都会变得不稳定，往往市场也不一定可以提供，这就需要政府的干预，提供一些社会福利。工业化把农民带到城镇来，只是解决原来农村不充分就业这个最重要的“饭碗”问题，但并没有解决在城镇长期生活的其它两个问题：住房与生活保障。在市场经济里，城镇里的就业，与农村的不同，相对没有保障。非农就业，并非固定在自己的土地自供自足的基础上，而是根据市场需求的周期而波动，有时甚至是大幅度的波动，例如 2009 年的金融危机，全球大概有几千万人丢掉了“饭碗”。为了保持社会安定，现代的工业社会建立了社会保障制度，包括对低收入人群的住房补助。

为了建立一套全面的社保的系统，很多国家用上三十年、五十年、甚至是上一百年的光景。例如，美国工业化、城镇化超过了一百五十年，可以看到最近几十年，社会保障的问题在美国社会愈来愈突出，直接影响到社会与政治安定。美国在经历了三十年代的经济大衰退、失业严重之后，罗斯福开始建立一个覆盖全民的社会保障体系，包含失业保险、养老、医疗补助、低收入家庭资助。可以这样说，最后的一步在今年初才完成：奥巴马今年初通过的医改把剩下没有能力购买医疗保险的 5%的人口也覆盖了。光是走这一步，美国各势力就博弈、争论了十多年。奥巴马的医改标志着美国全民基本社保系统建立完成。美国从上世纪三十年代初期到今天，用了六十多年，一直都在建立全民社保这个制度；从这个经验来看，中国也是在同样一个历史过程上，要在工业化、城镇化这个过程中逐步解决这个问题。中国目前大约只有 30%的人口享有基本的社保，要达到普世全民有基本的社保，看来还有一段漫长的路途要走。

## 中国特色的城镇化

究竟什么是真正的“中国特色”城镇化？我认为“中国特色”最重要的一点是，国家在城镇化的过程中起着决定性的作用，城镇化长期是为工业化“服务”。与其他发展中国家不同，中国在 50 年代中期开始的城镇化进程中并没有打算将传统农村人口中的大部分彻底“城镇化”，没有走“正常”的城镇化道路；中国实行的是“不完整城镇化”（incomplete urbanization）、“半城镇化”或“低度城镇化”（under-urbanization）策略。工业化方面，实行“剪刀差”的工农不等价交换，剥夺农村资源；同时，压制城镇人口的增

长，以节约工业化过程中的“城镇化成本”。这种苏联计划经济的城镇化模式，社会科学家（如 Ofer、Sjoberg 及 Selenyi 等）已有大量的论述。以行政手段控制、法律制度保护的城乡隔离、城乡不平等的二元结构是这种工业化—城镇化模式的根基，户籍管制是其中的一个重要工具，其核心是户籍背后所包含的福利差异。孙立平教授称中国在 50 年代建立的二元结构为“行政主导型的二元结构”，以有别于其他第三世界国家中由市场主导的二元结构。在毛泽东时代，为了维护城乡隔离的二元结构，严格控制了乡村人口向城镇流动与迁移。“不完整城镇化”，主要表现为城镇人口增长缓慢，城镇人口<sup>2</sup>的百分比被控制在很低的水平。尽管中国的工业高速发展，城镇人口到了 1979 年也只有 19%，远远低于其他发展中国家的水平；那个时候，中国的城镇化水平差不多是处于现代国家中最低的水平。由于城乡经济社会的分割隔离，农村人口不能向城镇迁移，堵塞农村剩余劳动力的出路，严重阻碍了农村地区的经济发展。

20 世纪 80 年代初期出现的农业集体解体，农村劳动力可以流动，到城里打工，解决了部分的就业问题。尽管当前中国的工业化已进入中后期（农业只占 GDP 的 10%），近 30 年来城镇化的速度提高了不少，城镇化的水平仍然低于 50%。人口流动的管制松动导致在 90 年代有大量“农民工”涌入城镇工作。法律上这些人口却不被纳入城镇的范畴，不能享受普通城镇居民的福利和权利，也不可能能在城镇永久定居。农民工这种长期“人户分离”的现象是开放改革时期“不完整城镇化”的主要产物，也是在中国特殊的行政主导型城乡二元结构之下独有的。

农民工（不包括在乡镇企业就业的农民）的数量非常庞大，从 80 年代早期的两三千万增加到 2009 年的一亿五千万。自 20 世纪 80 年代早期起，图 1 所示的城镇常住人口<sup>3</sup>（占总人口）的百分比，与城镇户籍人口的百分比差矩逐年增大，表明城镇雇用不享受城镇居民待遇的农村劳动力（农民工）现象越来越普遍。在各大城市普遍存在常住人口和户籍人口严重不对称的现象。以重庆为例，户籍人口从升为直辖市时(1997 年)的 27%，到目前也只上升两个百分点。但城市常住人口已超过 50%。

无当地户籍的农民工制度为中国、世界的企业提供了大量的廉价工业劳动力，使中国一跃成为“世界工厂”。珠三角是中国改革开放经济发展模式的典范，约有两千万至两千五百万农民工在此工作。作为“世界工厂”的中心，珠三角的例子清楚地展示了外来劳动力、户籍制度和“世界工厂”之间密不可分的关系。户籍制度和廉价外来劳动力之间的密切联系使中国内部迁移被完全分割成两个方面：一方面农村劳动力允许跨区域流动，另

---

<sup>2</sup> 在这段时期，城镇常住人口与城镇户籍人口基本上是一样的。

<sup>3</sup> “城镇常住人口”指城镇中的实际、实有人口。国家统计局定义的“常住人口”，包括在当地居住六个月以上，没有当地户籍的人口。

一方面他们不能得到在工作、居住地的市民权及相连的福利。换句话说，农村人口可以迁移到城镇，在工厂工作，却永远不能享受城镇社区服务和福利。他们的处境，相当于许多国家中的外国籍“客工”（guest workers）或“无证黑工”（undocumented migrants）一样。

表 1 概括了在不完整城镇化模式中，农民工面临的困境：他们脱离了土地到城镇干粗苦脏累的工作，但却缺乏在城镇长期生活的其它两个必需的要素。中国制度的安排是让农民工的就业在城镇，但住房、生活保障仍然留在农村。用学者秋风的话说：“（农民工）只能把自己的劳动力带出来，包括他的家庭，还有他作为公民的大部分的身体，都被留在乡村。”也就是说，劳动力的部分可以到城镇，“人”的部分却要留在农村。农民工在城镇只有条件工作，没有条件生活。这个很明显是不匹配、不合理的，也不能长期维持下去的。因为农民工没法在城里以非常低的生活水平长期呆下去，特别是过了青壮劳动力这一年龄段，农民工也要成家，往往不得不返回农村。深圳的人口年龄分布图（图 2），清楚说明了城市与农村的人口不平等“交换”。尽管经过三十年的高速发展，深圳的人口依然“青春常驻”，超过 50% 的人口仍是处于 15—30 岁这个年龄段。社会学家陆学艺先生曾一针见血地指出，现行的农民工制度是让农村把青壮年劳动力输送到城镇，而城镇却把劳动后伤残病弱者、老年者退还到农村，与此同时，把扶育子女、赡养老人等社会负担都抛给农村。因为深圳完全是个改革开放之后才发展起来的“移民”城市，它的人口结构非常集中地反映了这阶段的发展模式的逻辑。

## 选择走正常城镇化的道路，让农民工成为中国经济未来的“新巨人”

金融危机证明，中国出口导向型的工业化，虽然在过去三十年成功地推动了经济增长，但在面对全球经济的起伏动荡时仍十分脆弱，中国的出口在 2008-2009 年遭受到重创，出口额大幅度下跌，2009 年初约有两千三百万民工失业。尽管今年出口额已经有所回升，但是中国居民总体消费力仍然疲弱，难以维持经济持续高速发展。中国居民消费与 GDP 比率 2008 年是 35%，是所有大国中最低的（“正常的”水平大约为 55-60%）。而 2009 年大多数的时间，经济增长仍然主要是由投资推动的，消费的比例只占了很小的部分。

由于存在城乡二元结构，现行的中国式城镇化无法成为推动国内消费的主要引擎，从而促进经济持续发展。尽管中国的城镇常住人口的百分比已由 1980 年全国人口的 20%，快速提高到 2010 年的 47%，但实际上，有城镇居民的权利与福利的人口大约只占全国的 30%。今年八月初在海口一个论坛上，我就听到中央农村工作领导小组副组长陈锡文说，城镇人口中有 2 亿人并没有享受市民的权利，不算是真正的城镇人口。尽管中国有高速度的城镇人口增长，但没有像其他国家的城镇化一样，充分发挥城镇化推动内需的作用。中国的城镇常住人口由 1978 年的 1.7 亿，到今天的 6.2 亿，增加了 4.5 亿，其中约 1 亿是城镇自然增长人口，剩下的 3.5 亿是由城镇化（从农村来）带来的人口。同期城镇

的户籍人口增加了 3 亿，去掉了近 1 亿的自然增长，即城镇化只增加了 2 亿的城镇户籍的人口（主要是城镇人口的家属、干部、大学毕业生），还有 1.5 亿人没有城镇户籍。

这 1.5 亿“不完整城镇化”的人群主要是农民工。农民工远离家乡在外谋生，在工厂工作的通常住在宿舍，从事服务业的多半住在居住条件欠佳的城市边缘，如“城中村”。由于整个二元结构对他们的歧视，他们在城里的工作收入低微。渣打银行驻中国的首席经济学家王志浩（Stephen Green）今年曾在《华尔街日报》上撰文指出，农民工低收入限制了他们的消费水平，同时由于不可能在城镇扎根，他们只得储蓄，把钱留给在农村修房子或养老，而且不会在城镇里购买耐用的消费品。如前所述，城镇常住人口的百分比，与城镇户籍人口的百分比的差距逐年增大，表明城镇里不享受城镇居民待遇人口的现象近年越来越普遍。中国近 20 年基本上进入了耐用消费品时代，如果越来越多新增的城镇常住人口没有能力消费耐用品，那中国的经济又如何扩大内需呢？

当前中国处于后金融危机的新时期，适逢筹备“十二五”，是一个大好的机遇，调整发展战略。过去三十年可行的经济战略，今天不一定可行。中国的人口老化加速，年轻的民工数量减少，中国内部社会、生态环境的压力也越来越大；外部的压力也在增大，各国保护主义抬头，中国出口面临的贸易摩擦日益增多，国内外的环境跟过去的也不完全一样。中国不可以、也不能长期肩负着“世界工厂”的角色，从事全球耗能高、对环境破坏大的产业，即低附加值的制造业。中国是一个人口大国，一定要回到内需来，让城镇化、让从农村来的民工也来带动内需。

后危机时代的关键战略应该是既推动完整的、正常的城镇化，使城镇化能带来实质性的经济发展且更加符合中央发展要“以人为本”的要求。实现这样的目标必须加快户籍改革，促进农民工“市民化”；让民工有本地的户籍，可以定居下来生活，作比较长远的打算。让他们享有国家的失业保险、养老保险等，让留守丈夫、更多的留守妻子可以到城里来，让他们的子女也可以像当地居民的子女一样就读当地的公立学校，而不用遭受歧视。民工有了本地的户籍，可以全面参与城镇公共事务管理，也可以像其他城里的人，选择工作，发挥每人所长，生活（包括消费）没有太多的后顾之忧。这样的城镇化才能扩大内需，才可推动一个真正的“城镇化—经济发展”的良性循环。

这里我提一个“渐进中寻求突破”建议，“十二五”中国要逐步选择走正常的城镇化道路，即是城镇化与工业化同时并进。具体可行的方法是：大小城市第一步向掌握熟练技术、又有稳定就业的农民工开放当地户籍登记，然后逐步有序的向其他民工开放，最终使所有的民工“完整城镇化”，可以举家永久性迁移。我认为，目前农民工大约是占总人口的 10%，如果每年能解决 1%（约一千五百万人）的户籍问题，再加上每年新增的民工，大概 10-15 年应可解决这个国家的大难题。按粗略的测算，一千五百万农民工变为市

民，国家每年财政支出将增加 450 亿元左右<sup>4</sup>，约占 2009 年国家财政总收入（68477 亿元）的 0.7%，或是相当于 2009 年国家财政总收入增加的百分率（11.7%）小数点后的零头（0.7%）。这笔数是国家财政这几年完全可以承受的。

我认为改善农民工的待遇，不但对民工有好处，对中国整体经济、社会也有极大的利益。

首先，从拉动居民消费的经济战略角度出发，农民工的潜力巨大。农民工可以是一个非常庞大的消费群体，一亿五千万的民工，加上家庭人口，人口总共超过二亿，是美国人口的三分之二。经济学家蔡昉预言，农民工是中国经济未来的“新巨人” (new giant)。农民工的人均收入是普通农民的两三倍；而且近几年，农民工的工资增长较快（特别是青壮民工），可以预料，这个趋势未来的一二十年还会持续下去（这是进入“刘易斯转折期”的一个效应）。根据全总最近的一个报告，农民工中，15-30 岁年龄段的占大多数，达到六成左右。这个年龄组的消费潜力很高。如果可以让他们定居下来生活，作比较长远的打算，他们的子女可以像当地居民的子女一样当地就读，他们在城镇的生活、住房、上学的消费会更大。不难想象，如果把这两亿人的劳动效率、消费潜力都释放出来，中国可以增加多少耐用品的消费，服务行业可以增加多少的生意。美国二次大战后经济发展快速，有赖于汽车工业的成长。“汽车大王”福特的成功秘诀，就是一方面应用大量生产 (mass production) 的模式，降低成本；一方面，给汽车工人有好的工资，使他们成为新的中产阶级，有能力购买汽车，推动国内大量消费 (mass consumption)，制造一个“生产—消费”的良性循环。

第二，中国的工业肯定要向高技术、高附加值发展，这需要大量的熟练技术工人。这跟目前农民工的技能结构很不相符，大量的民工主要是低技术的普通工。中国要培养大批有技术的工人，才能逐步向较高附加值的工业转型，近期的民工荒，部分是因为技术工人短缺。民工是中国工业的重要支柱，给有技术的民工本地城市户口，可以有力地促进这个技术转型。中国需要技术民工，工厂的老板也需要他们，需要有人会操作复杂的机器而且可以留得住，安心工作。有技术民工可以拿到较高的工资，也就有能力支付社会福利的费用，看远一点，他们不会给地方政府添负担，只要有配套的地方财税制度。更长远一点看，给有技术的民工“上户口”会促使大量的民工向技术工人的方向走，有力调动民工自己的积极性，投资在自身的人力资本上。给有技术的民工本地户口这项改革在很大程度上是一个双赢的局面。近年一些城市向有固定就业的非本地户籍大学毕业生开放户籍，也体现这种逻辑。我认为，依遵这个道理，改革的步伐可以更大一点，也可以向有技术的民工开放城市户籍。

---

<sup>4</sup> 按每人每年 3000 元计（包括教育、医疗、养老保障、市政设施四项），见“户籍改革需渐进式发展”，<http://www.caijing.com.cn/2010-03-11/110394030.html>）。

具体逐步开放户籍给民工的措施，广东、重庆已经宣布朝着这个方向踏出一步，推出本省（市）民工落户城镇的一些措施，尽管步伐仍在有限的范围内，对象只限本省（市）的民工，而且重庆还要求农民工“土地换户籍”。我认为，这一项关乎全国下一轮发展战略的重大措施，中央政府应予以大力带头推动与协助，包括加大财政投入、积极立法。户籍改革这重大措施要求打破地域的界限，使跨省的民工都可以落户（尤其在广东，大部分的民工都是外省人）。正如我前所述，目前民工城市户籍的问题，有一大部分是广义的生活保障的问题（社保、土地等），这带有全局性的问题，需要中央的领导及统筹，不能光靠地方去摸索实验。中国经济的进一步发展，有赖于建立一个庞大的国内人力、产品市场。建立一个统一畅通的国内市场，这个任务中央政府责无旁贷。美国经济力量之所以强大，有赖于它百多年来，联邦政府努力建设国内市场的成果。把民工落户措施扩大到其他省籍的民工身上，这需从全国一盘棋去考量。我建议，取消要民工交出宅基地换户籍的条件，因为民工在城市打工、纳税，交社保费，就应该逐步拥有城市的福利，不应要拿自己的宅基地来交换；宅基地基本上是农民世代祖传下来的家庭财产，受到法律的保护。人大常委刚通过的《社会保险法》就规定，在境内的打工(包括外国人士)并依法缴社保费，就可以享受社会保险待遇，并不要求交出家庭财产。这一个基本原则，理所当然应该应用到民工入城落户的做法上。还有，“宅基地换户籍”的操作相当复杂，牵涉面广泛，不容易跨省市“交换”。

## “用脚投票”，也可以用手投票

今年来发生的“富士康”民工自杀、本田工人罢工等事件告诉我们，解决农民工问题的核心是要打破城乡二元制，建立城乡平等的社会及制度，这是一件更艰巨的工作。目前民众声最强烈的是调整收入分配，而收入不均的最大因素，正是城乡差距。这个经济的问题，其根源在于二元社会的制度。2007年中共十七大提出构建和谐社会的诸多措施，其中之一就是要实现城乡居民选举权的完全平等。今年3月份全国人大关于选举法的修正案中，决定给予城乡居民同票同权。我认为这是走向城乡居民法律和政治、经济平等非常重要的第一步，体现在平等的投票权和“一人一票”的同等代表性（原先比例是4:1，偏向于城市人口）。落实投票权城乡平等，要解决一个重要的技术性环节：农民工在哪里投票？目前的做法是让选民在户籍地（农村）投票，而不是他们实际居住地。在目前有一亿多农民工在外打工，让农民工回到农村投票很不切实际，尤其是他们现在一年中大部分时间都呆在城市里，老家离工作地几千公里（除了回家过春节外，他们很少回乡，在春节期间也有一半的农民工回家）。这一亿多农村户口的民工，是农村（户籍人口）中教育程度较高，能力较强的人口，把他们排斥在选举系统外，不能投票，将使实现城乡选举权平等变成一句空话，也使到目前社会仍存在对民工的排斥现象加剧。

落实新的选举法唯一符合逻辑法理的措施，就是让农民工在他们的居住地，即在城市投票。事实上，这种做法也是符合国家统计局从2005年开始的做法，把居住六个月以

上没有当地户籍的人口（包括民工）统计为（城镇）的本地常住人口，这也符合国际的惯例。让农民工在居住地投票当然还存在不少统计、技术上的问题，需要进一步仔细研究讨论，但是这个问题不能被无限期搁置。如果民工可以在城市里面投票，那他们的声音就可以被城市的领导听到。新一代的农民工对城市生活、事务的参与有一定的诉求，不可能长期把他们排斥在外。如果农民工既可以流动打工——“用脚投票”，同时也可以用手投票，这会有力地促进在中国建立一套城乡、地区平等的制度，要推行更彻底的户籍改革，营造一个和谐社会、城乡平等就有了更坚实的制度基础。

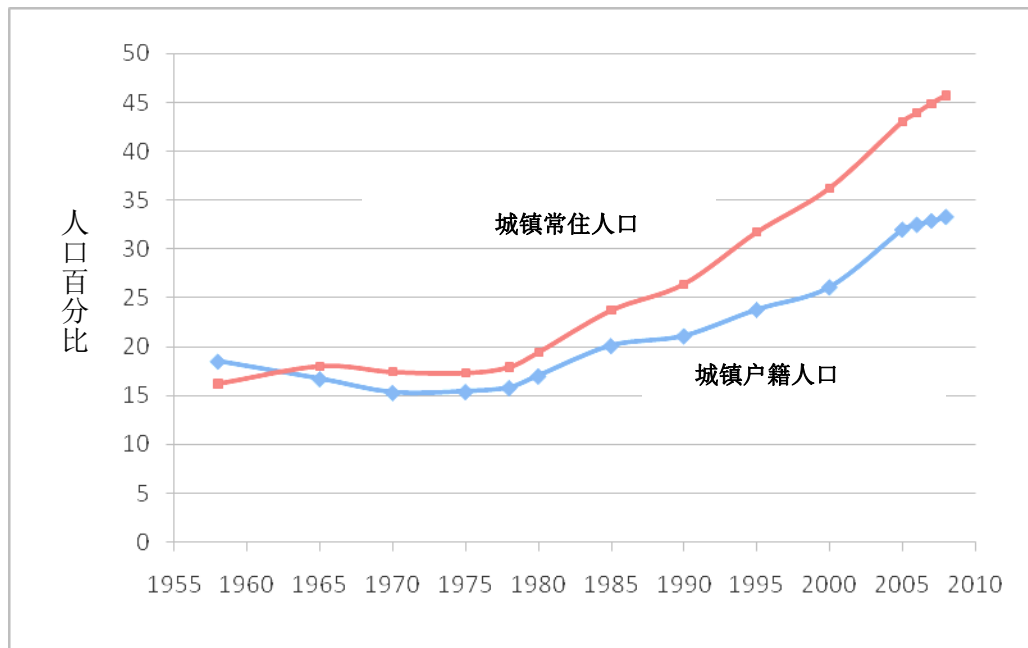
中国特殊的城镇化模式制造了农民工这个特殊的群体，这个群体在过去 30 年中国的改革开放、经济发展中起着极大的作用，使中国的出口雄霸国际市场，人民的总体生活水平迅速提高。下一步应该走正常的城镇化道路，逐步实行农民工市民化，让农民工较合理共享经济成果；同时，农民工也可以对中国经济和社会作出另一重大贡献：他们的生产力与消费力可以成为中国经济下一轮发展的“新巨人”。“十二五”中国要走正常的城镇化道路，让人口城镇化和户籍人口增加的进程逐渐匹配，这是中国政府在后危机时代发展经济、推动城镇化、迈向 2020 年小康社会时需要慎重思考的一个关键课题。如果明智选择发展的策略，中国可望在“十二五”时期进入一个新的社会经济转折点。



表 1： 城乡生活必需要素比较

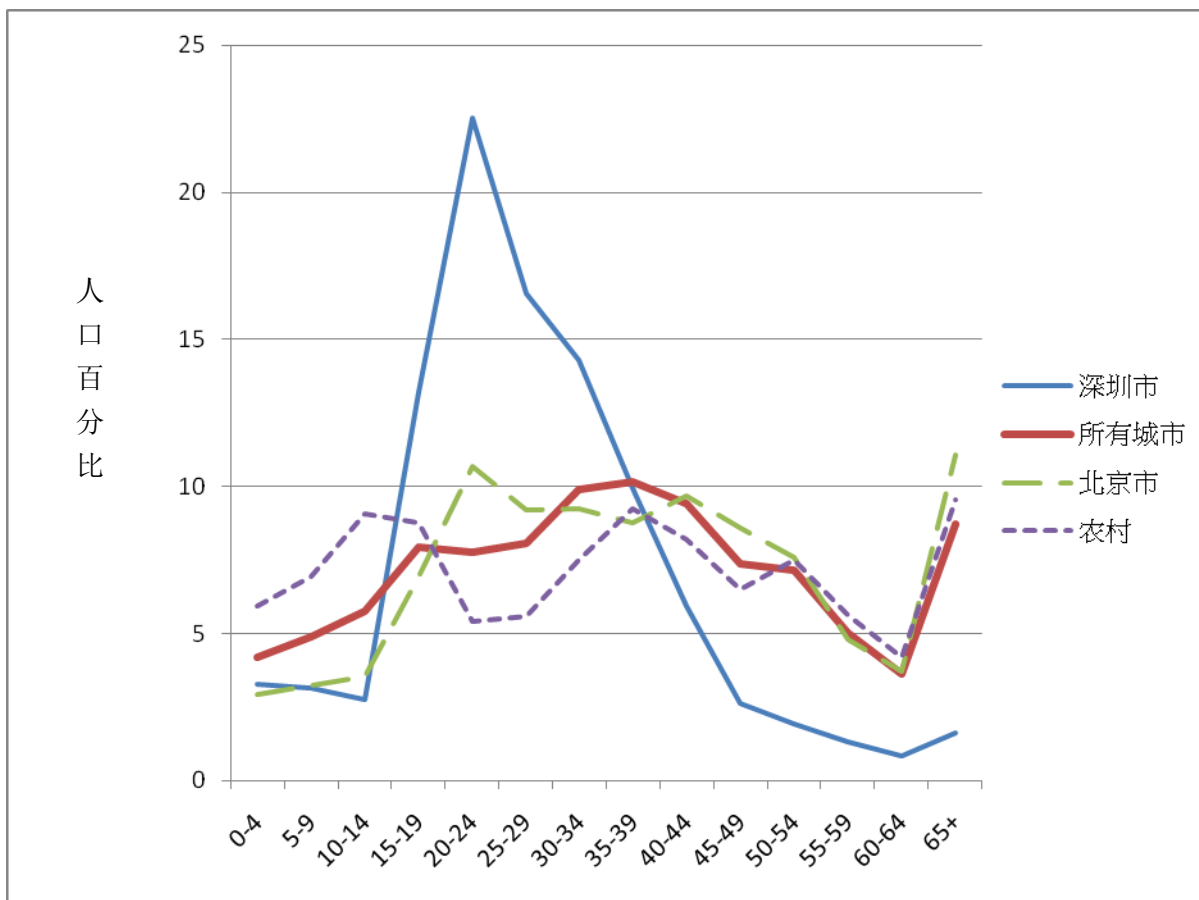
|      | 农村（农民）           | 农民工<br>（“不完整城镇化”的特征） | 城镇（市民）<br>（“完整城镇化”的特征） |
|------|------------------|----------------------|------------------------|
| 就业   | 有，但不充分           | 有，但限于低层次             | 有                      |
| 住房   | 有，自我提供           | 无，或低水平               | 有                      |
| 生活保障 | 低水平，<br>主要靠土地与儿子 | 无，或低水平               | 有<br>（社会保障）            |

图 1： 中国城镇常住人口与户籍人口的百分比，1958-2008 年



资料来源：根据《中国统计年鉴》和《中国人口统计年鉴》不同年份的数据编制而成。

图 2：深圳人口年龄结构图，2005 年



资料来源：国家统计局 2005 年 1%人口调查资料。