

通過新型城鎮化破解人口難題

中國人口變化與經濟增長關係的突出特徵是“未富先老”，即在較低的人均收入水平上達到了較高程度的老齡化。人口老齡化的趨勢是不可逆轉的，因此，“先老”已經是不可改變的事實，唯一能夠改變的，只能是保持經濟增長速度，解決“未富”的問題。而保持持續的經濟增長面臨諸多挑戰，其中最尖銳的兩個難題是潛在增長率的下降和收入差距過大。加快新型城鎮化有助於破解這兩個發展難題，推動健康持續的經濟增長。

■ 北京 蔡昉



新型城鎮化要解決農民工公共服務問題

新型城鎮化提高潛在增長率

潛在增長率是指，當前的生產要素供給狀況和生產率提高趨勢可以保持的正常增長速度。在過去 35 年中，中國得以實現史無前例的高速增長，得益於人口紅利帶來的較高潛在增長能力，勞動力、土地和資本等要素的供給沒有構成增長的瓶頸，不斷拆除體制障礙促進了生產率的不斷提高。估算表明，1978-2010 年中國 GDP 的潛在增長率大約為 10%，而實際中實現的增長速度與之基本一致。

相應地，造成目前潛在增長率下降的因素也與人口變化有關。首先，勞動年齡人口減少導致勞動力供給不足。自從 2004 年沿海地區出現“民工荒”以來，勞動力短缺越來越成為常態現象，勞動者工資也加速上漲，企業成本提高弱化了中國製造業的比較優勢和競爭力。其次，人口撫養比（依賴型人口與勞動年齡人口的比率）的提高傾向於降低儲蓄率，勞動力短缺則造成資本回報遞減現象，近年來投資回報率已經明顯降低。最後，農村剩餘勞動力的減少和勞動力流動規模縮小，削弱了資源重新配置過程，生產率提高速度也受到不利影響。

因此，要保持經濟增長速度，需要從勞動力供給、資本積累和生產率提高等方面著眼。新型城鎮化的推進，對此

可以產生立竿見影、一石三鳥的效果。但是，這必須建立在城鎮化是以農民工的市民化為核心的基礎上。如果城鎮化意味著城市建成區面積和基礎設施建設規模的擴大，只是創造了一些新的投資需求卻不能改善生產要素的供給，也沒有提高生產率的效果，其實並無助於提高潛在增長率。只有以人（農民工）為核心，才能解決經濟增長速度降低的難題。

如果把城鎮化看做是一個不斷吸納農村轉移勞動力進城，並且成為真正市民的過程，就要求加快戶籍制度的改革。農民工成為具有城鎮戶籍的市民，享受同等的社會保障、社會救助和其他基本公共服務，可以改變過去那種每逢經濟波動、春節假日或者年齡稍長就不得不返鄉的境況，不僅農民工的勞動力供給更加穩定和充分，勞動力從農村到城鎮的重新配置還可以繼續為生產率的提高做出貢獻。這將十分顯著地提高中國的潛在增長率。

新型城鎮化幫助改善收入分配

在改革開放和經濟高速增長的同時，中國的收入差距也明顯擴大。例如，官方公布的基尼系數從1985年的0.29提高到1995年的0.42，進而攀升到2008年的0.49。雖然近年來出現了下降的趨勢，2012年回歸到0.47的水平，但是，按照國際標準這仍然屬很大的收入差距。一般來說，城鎮化的推進有利於改善收入分配。農村剩

餘勞動力獲得城鎮就業機會和更高的收入，就顯著提高了低收入群體的收入水平，縮小了收入差距。一個明顯的證據是，自從2004年出現勞動力短缺以來，農民工工資持續上漲並導致地區之間和不同勞動者群體之間的工資趨同，城鄉居民收入差距從2010年開始也趨於縮小。

然而，目前農村轉移進城的勞動力大多數沒有獲得城市戶口，因此，雖然非農產業就業提高了他們的收入，就業的不穩定仍然妨礙其收入與城市居民均等化，在享受基本公共服務方面的改



新型城鎮化為城鄉居民收入提高帶來機遇

善程度則更為有限。此外，他們子女不能獲得機會均等、質量相同的義務教育，對這個群體未來的收入狀況改善造成不利影響。新型城鎮化以農民工及其家屬轉變為具有戶籍的城市居民為核心，將在社會救助、義務教育、保障性住房等各個方面獲得更加均等化的保障，居民之間的收入差距和社會保護差別可以得到顯著的消除。

2012年，從農村轉移到城鎮就業的農民工累計有1.63億，佔城鎮全部就業人口的35%，當年新增的農民工為473萬，佔城鎮新增就業人口的2/3。農民工不僅已經成為重要的非農勞動者群體，也日益成為城鎮重要的消費群體，對於中國社會至關重要。目前，許多學者和政策研究者都苦於找不到新的大眾消費熱點領域，經濟增長還過度依賴出口需求和投資需求，發展方式不平衡的格局難於打破。一旦城鎮化有了更大、更實質的推進，農民工收入水平可以上一個新的台階，得以享受與原來的城市居民相同的公共服務，就解除了消費的後顧之憂，可以推動中國新一輪消費需求的擴張。

新型城鎮化有利於應對老齡化

城鎮化的功能在於集聚，產業的集聚可以創造規模經濟，居住的集聚也帶來更高的市場效率和公共服務效率。當前，城市之所以在各類公共服務的供給和保障水平上優於農村，既是政策偏斜導致社會發展不平衡的結果，也是農村在提供相關服務上面缺乏規模效應造成成本過高所致。人們可能要問，1.6億農民工常住城市難道不是人口的集聚嗎？其實，由於農民工沒有被充分納入基本公共服務的範圍，這種城鎮化充其量只能被稱作不完整的城鎮化，因此，只有真實意義上的城鎮化，通過降低公共服務供給成本，才能提高社會保護的覆蓋率，同時，留在農村的居民數量更少、居住更加集中，有利於提高農村的基本公共服務供給。

以中國養老模式為例。總體而言，未富先老的特徵使得中國目前還不能選擇以“機構養老”為主的模式。目前，全國每千名老年人僅僅對應著不到20個養老院床位，遠遠不能滿足機構養老的需要。與此同時，計劃生育政策

實行之後子女數的減少導致家庭人口結構呈現倒金字塔形，子女承擔主要責任的“家庭養老”模式也難以為繼。因此，現實的選擇必然是同時依託社區和家庭的“居家養老”模式。

理想的居家養老需要兩個基本條件，一是相對合理的家庭結構，二是相對集中和發育良好的社區服務。而目前這種不完整的城鎮化恰恰造成這兩個要素的缺失。隨著農村青年勞動力大量外出，留在農村務農的勞動力年齡比較大，農村老齡化程度更高。根據2010年的人口普查數據，65歲及以上人口佔全部人口的比重（老齡化的指標），城鎮為7.8%，而農村則高達10.1%。成年子女外出造成農村的空巢老人家庭大量產生，居住又十分分散，甚至出現了空巢村莊的景象，為養老設置了難以克服的困難。以農民工轉變身份為市民為核心的新型城鎮化，把家庭部分成員的遷移模式轉變為舉家遷移模式，可以使家庭結構更加完整，人口年齡結構在城鄉的分布也更加合理，城市更加有利於社區發展，從而創造更好的居家養老環境。

未來的中國社會無疑將是一個更加以人為本的社會。然而，產業結構調整的加快以及人口在更大範圍內流動，也會帶來更多、更大的社會風險。經濟增長固然需要一種針對效率高低進行優勝劣汰的“創造性破壞”機制，勞動者和人口也要得到充分的社會保護，因此，建立一個惠及城鄉全體居民的社會安全網迫在眉睫。新型城鎮化正是利用其特有的公共服務集聚效應，加快城市和農村的社會安全網建設，在人均收入水平提高的同時，全面提高人民的福祉。

（作者係中國社科院學部委員、人口與勞動經濟研究所所長）