

“十一五”规划 与城市中长期发展战略

文 / 国务院发展研究中心副主任 谢伏瞻

城市化是中国
经济社会发展的一个重要拉动力

中国的城市化是改革开放以来，中国经济社会发展中最重大的变迁之一。城市化率从1978年的17.9%上升到1998年的33.35%，在20年间，平均每年提高0.77个百分点。1998年到2004年，全国的总人口从12.47亿增加到了13亿，在此期间，城市的人口增加了多少呢？增加了1.2675亿，城市化率又从33.35%提高到41.8%。

从1998年以后，中国的城市化进入了加速化的时期。在此期间，城市人口年均增加2112万人，这在人类历史上，在世界范围内都是了不起的巨大成就。最近这些年城市化水平的迅速提高，重要原因有：第一，与工业化相互促进，工业化带动城市化，城市化又促进了工业化。经济高速增长，吸引了各种要素流入城市，吸引了劳动力和人口向城市集中，低成本要素保证了工业化的快速推进，工业化又为城市居民提供了就业机会，增加了收入来源，创造了广阔的市场需求。第二，改革不断深化，使得城乡居民增加了选择的机会和流动的自由，这在以前应该说障碍是比较多的。这就为劳动力从乡村流入到城市，从落后地区向发达地区流动提供了体制保证。第三，1998年以来，我国实施积极的财政政策，扩大基础设施建设投资，加快了城市建设的步伐，也增强了城市吸纳农村劳动力的能力。应该说城市化的快速推进已成为中国经济社会发展的重要拉动力。改革



开放以来的实践表明，哪里经济活力强，哪里城市化进程就比较快。从上世纪80年代以来的珠三角城市化的发展，到90年代以来的长三角工业化和城市化的发展，以及胶东半岛、辽东半岛到环渤海地区，凡是经济增长快的地方，它的城市化进程也比较快。

城市化对中国经济发展的影响是多方面的。第一，城市化拉动了社会需求，在全社会的固定资产投资当中，发生在城镇的固定资产投资占到全社会固定资产投资总额的80%左右。近年来，这个比重还在逐步提高，2004年达到了83.6%。在全社会消费品零售总额中，县或县以上的占到75%以上。可以说城市化是克服我们内需不足，促进经济发展的重要拉动力。第二，城市化是促进消费结构升级和产业结构升级的重要力量。1998年以来，在我们的生活当中，结构变化最为明显的就是住房市场化、住房商品化。1998年时，全国商品房的销售面积是1.21583亿平方米，到2004年，商品房销售面积是3.823165亿

平方米，增长了3倍。汽车进入家庭也是在这6年当中所发生的非常大的变化。由于城市化加快，使得我们的消费结构快速升级。第三，城市化加快了社会转型。由于城市化步伐的加快，大量的农村人口从农业转入第二产业或者第三产业，从乡村进入到城市，使得整个社会的结构也在发生比较大的变化。首先是改变了人们的观念。很多从乡村走向城市的农民，思想观念从过去的封闭走向开放，从传统走向现代。同时在城市化的进程当中，我们的就业机构，我们的社会保障体制，我们的教育、文化、城市的管理等等，都在发生重大的变化。这些变化有力地促进了中国经济和社会的快速发展。

中国城市化要重视的几个问题

应该说未来的15年仍然是中国城市化快速发展的很重要的阶段。如果平均一年提高城市化率1个百分点的话，从现在到2020年，中国城市化的水平要达到58%左右。如果按照2020年总人口14.7亿来计算的话，届时城市人口就是8.4亿，农村人口6.3亿。人口从农村向城市的转移，从农业向第二产业、第三产业转移的过程中，对整个城市的管理和整个经济发展战略的制定都会提出若干新的要求。在城市化过程当中会加剧与“三农”的矛盾。

首先就是低成本的用地，在城市化过程当中征地所带来的一系列社会问题。根据我们的研究和统计，

1998年在城市化过程当中通过批地所得到的土地收入是507亿,2000年是625亿,2001年是1318亿,2002年是2452亿,2003年是5705亿。所以,在未来的城市化进程当中,我们必须一方面推进城市化的发展,同时也要注意依法保护农民的利益和合法的权益。对农民的征地要给予足够的补偿,而且要探索一些新的模式。比如江苏、浙江某些地方,在征地的同时,钱不是统统都给农民,而是把这些钱一方面投入社会保障,一方面为农民创造新的就业机会。这样,一方面推进城市化进程,另一方面也解决了农民的就业和农民的生计等问题。另外,在城市化进程当中还要保护我们的基本农田。对于中国这个13亿人口的大国,粮食问题、吃饭问题是非常重要的问题,要保证能够基本维持粮食安全和食品安全的基本问题。所以在这个过程当中一定要有计划,不能够为了城市化而牺牲农业、牺牲农民的利益。

第二是在城市化的进程当中,要缓解和扩大就业的矛盾。中国的城市化当中,一个伟大的创举就是鼓励人口流动;鼓励农民进入城市的过程当中,还保持了农村土地自留的问题,这就为农民进城提供了一个保护伞,一旦你在城市失业以后,你回到农村以后还有一碗饭吃。拉美国家走了一条跟我们截然不同的路,他们有大的农庄主,农民失业失地,沦落成为城市的贫民。我们也要避免农民无序的流动,盲目的进城。随着工业化的加快,在城市化进程当中,确实存在着大批农民进入城市以后对于城市就业所增加的压力。过去GDP每增长一个百分点,大体能吸纳120万左右的城镇新生就业。近年来,GDP增长一个百分点,大体上能吸纳100万人

的城镇就业。随着经济技术水平的提高,吸纳城市就业的能力相应来说在下降。在这种情况下,怎么样解决农民进城以后的就业问题,怎么样扩大城市的就业,无疑也是我们在城市化进程当中可能长期面对的一个非常重要的问题。在十六大报告当中也提出



了要开创多种就业模式。从就业模式上增加它的灵活性,要更多地发挥中小企业在吸纳就业当中的作用,要进一步扩大服务业占整个GDP的比重,增加服务业增加就业的能力,还有就是发展非公经济来吸纳就业。所以在城市化进程当中,在就业模式方面,在就业的战略方面,要有新的创新,要增强整个社会、整个城市经济吸纳就业的能力,缓解就业的压力。

第三是要缓解加快城市化与社会稳定的矛盾。城市化的过程就是经济和人口向城市集聚的过程。在这个过程中,大规模的人口流动,对社会管理提出了一些新的要求。比如说对流

动人口的管理,我们如何引导?对农民进入城市以后的教育,我们如何为他们提供教育机会?现在在城市的很多地方,农民工进城以后,孩子上学要缴赞助费。我们要探讨在城市化过程当中,如何为这些从农村进入城市的新市民,为他们的子女提供接受教

育的机会,提供适合他们收入水平的医疗保障或者医疗服务。还有就是住房问题。现在有很多年轻人,特别是女性,进城打工以后,年龄到了就回去结婚了,家在农村,人在城市,这样就变成一种不稳定的状况。怎么解决这种不稳定的状况?一要有就业,二要有稳定的住宿。这个住宿有可能是买房,也有可能是租房。当大批的人进入城市以后,怎么样为他们提供住房的需求?按照现在的情况来看,困难是非常大的,因为大城市房价的上涨是非常快的。这些问题都需要我们探索,以保证在城市进程当中社会的稳定、经济的发展。■