

# 城镇化如何保证农民生计可持续

汪三贵 张伟宾

无论是大中小城市还是小城镇,农民能否从根本上完成向市民的转变取决于农民能否持续在城市社会里生活下去,即农民在城市社会的生计能力。因此,解决城镇化进程中的农民问题,首要的是加强对农民生计可持续能力的保障和培育。具体可以分类、有序采取措施。

中国处于快速工业化和城镇化阶段,这一过程在促进经济增长的同时也带来一些新的社会问题。作为城镇化建设重要主体的农民面临着职业、身份和生活方式的重大转变,需要在城乡统筹发展的视角下进行系统的政策改革,以保证城镇化进程中农民的利益和可持续发展能力。

## 中国的城镇化进程及其发展逻辑

改革开放以来的30年,中国的城镇化展现了一幅如史诗般壮观的图景。数亿劳动人口,从农村来到城市,演绎了人类历史上前所未有的大流动。从1978年到2008年,我国城镇人口总量从1.7亿增加到6.1亿,城镇人口占全国总人口的比重从1978年的17.9%增加到2008年的45.7%。快速发展的城镇化进程不仅意味着在城市居住人口的增加和城市面积的扩展,也意味着城市基本公共服务和现代产业结构的大发展,以及在此基础上的现代社会福利体系和城市文明的巨大进步。

城镇化的快速增长有其自身的发展逻辑。首先,城镇化进程有助于经济的增长。一般来说,由于要素市场和产品市场的便利性和较低的流通和交易成本,城市地区往往取得较快的经济增长速度。城镇化带来的一系列变化成为推动经济增长的重要源泉。根据相关预测,未来二十年,我国城镇化水平年均提高0.2个百分点将促进GDP年均增长率提高0.13个百分点。到2030年,与基准情景相比,城镇化水平提高4个百分点将带来GDP增长2.7%<sup>①</sup>。

其次,除了推动经济发展,城镇化在促进人的全面发展上也有显著的表现。从国际上的普遍经验来看,城镇化是与人的发展水平密切相关的。2008年中国各省城镇化率与人类发展指数的关系表明,城镇化水平越高的省份在人类发展进程中的成就也就越突出<sup>②</sup>。城镇化的推进有助于缩小城乡收入差距,促进基本公共服务的改善。城市社区拥有的教育、医疗等发展资源伴随着城镇化的推进

将使越来越多的人口享受发展的成果,从而促进人类发展水平的全面提升。

我们也要清楚地意识到城镇化进程也会带来一些消极的负面影响。城镇化的发展有时是以发展的不平衡为代价牺牲特定群体的利益,如农地的大量征用对农民生计的可持续性造成根本的转变。从农民向市民的转变也不会一蹴而就,农民离开农村进入工厂和城市社区,原有的社会关系和生活方式发生了根本性的变化,可能导致在价值观和行为上的不适应,这在老年人中表现往往比较集中。城镇化另一个负面影响集中体现在城市的“贫民窟”上,在城市社区从事低端职业的流动人口主要集中在城乡结合部,住宿、饮食、卫生等条件往往不堪入目,人类发展水平甚至低于在原来农村的生活。尽管在城市生活,但并不能说他们就是“市民”,他们无论在地域还是经济生活上都处于城市的边缘。

再次,理解我国城镇化的快速发展另一个不可忽略的方面是地方政府建立在土地出让收入基础上的财政问题。改革开放以来,特别是新世纪以来,农地转变为城市建设用地的巨大收益成为地方城市政府巨大的诱惑,促进了城镇化的进展。但“以地生财”、“土地财政”的发展思路往往带来诸多问题,如城市人口密度大幅度下降,土地城镇化明显快于人口城镇化,大量在城市社区长期居住的劳动力不能平等享有城市的公共服务。这种发展思路也往往成为激发人地矛盾,引发城镇化进程中社会对抗和不和谐事件产生的重要根源。

总之,城镇化进程除了城市形态布局、资源环境承载以及城市社会管理等方面的固有挑战之外,以追求经济增长和“土地财政”为主要逻辑的城镇化发展思路缺乏对城镇化的主体——人的生计和福利的应有关注,如何在城镇化的进程中完成农民向市民的转变,保持生计的可持续性,并全方位促进新“市民”的可行能力的发展,成为未来城镇化发展战略需要重点考虑的问题。

## 城镇化进程中的农民问题

新增城镇居民主要包括城镇中自然增长的人口、城郊通过土地和住房换取城市市民身份的农民以及在城市长期工作生活的流动农民工。其中,城郊农民和流动农民工在城镇化的进程中,工作和生活发生了根本性的转变,妥善处理他们的问题,推进农民市民化成为未来城镇化过程中需要考虑的重要问题。此外,城镇化过程中留守在农村的农民的生计也需要予以关注。

农民工市民化。2009年,我国农民工总规模约为2.3亿人,其中离开本乡镇就业的农民工约为1.45亿人,在本乡镇就业的农民工为8445万<sup>③</sup>。农民工是未来城镇化新增人口最主要的构成部分。“十二五”是农民工市民化的关键时期,需要尽快做出合理的制度安排,加快推进农民工市民化进程。

推进农民工市民化是中国社会经济发展的必然选择。首先,推进农民工市民化是保障农民工生存和发展权利的应有之义。改革开放以来,农民工为经济发展做出了重大贡献,2006年,跨区域流动农民工规模占全部城镇就业人员的比重达到46.7%。农民工构成了城市就业的半壁江山,在某些领域成为绝对的主力。农民工通常接受的多数是城镇居民所不愿做的最重、最脏和最低报酬的工作。然而,由于各种体制方面的障碍,农民工在为国家工业化和城镇化建设做出重要贡献的同时,却不能平等享有经济和社会发展的成果。农民工及其家庭成员与城市市民之间明显的差距主要体现在以下几个方面:一是农民工子女无法平等地享受教育服务;二是不能平等享受公共卫生和基本医疗服务;三是城镇的社会保障也没有覆盖农民工群体;四是未纳入城镇住房保障体系;五是农民工权益得不到有效保障<sup>④</sup>。这不仅影响农民工及其家庭的长远发展,也成为全社会不平等程度扩大的重要原因之一。

城镇生活的丰富多彩和城市人群的示范效应使农民工的需求层次和特征发生了深刻的变化。农民工基本需求的多元化和实际生活中被边缘化的现实很容易导致对社会的不满,从而影响社会的稳定。因此,推进农民工市民化,保障他们获得各项基本公共服务和发展的权利,不仅是社会发展的应有之义,也是符合多数人长远利益的。

其次,推进农民工市民化是实现城镇化和经济发展的必然选择。随着工业化和城镇化的进展,城镇对各种层次劳动力的需求不断增加,多数农民工在城镇能够获得稳定的就业岗位并在相当程度上具备了留下来的能力。新生代农民工一般从学校毕业后就外出打工,基本没有务农的经历,很难像他们的父辈那样可以退回到农村。他们的教育背景和生活经历使他们融入城市的意愿更加强

烈,越来越多的新生代农民工的市民化是必须着手解决的问题。此外,近年来沿海地区用工荒的出现也凸显了解决农民工问题的迫切性,解决用工荒问题不仅要从提高农民工收入入手,还要加大对劳动力技能的培训,提高农民工群体人力资本的存量,尤其是对新生代农民工加强培训是影响中长期经济发展和社会稳定的重要问题。推动农民工市民化还是扩大居民消费需要的重要途径,在过去的30年,我国城镇化率的年均增长率达到了0.9%<sup>⑤</sup>,但是却并没有相应带来城市居民消费的扩大,而消费扩大将是未来我国经济发展的重要动力。从消费拉动经济增长的途径看,非常有必要通过推进农民工市民化来扩大消费。除此之外,推动农民工市民化还有助于加快城乡统筹,缩小城乡发展差距。当越来越多的农民完成向市民的转变,收入和生活条件会发生显著的变化。而留在农村的农民也将获得更多的发展机会,有助于农村集约利用土地和现代农业的规模化、专业化发展。

城郊失地农民。2030年,中国城镇化率将达到65%的水平。中国人均土地资源稀缺,目前土地城镇化的速度要高于人口城镇化的进程,未来人地矛盾还会进一步加剧。据估计,未来20年,需要新增城镇用地3.42~4.54万平方公里<sup>⑥</sup>,将有越来越多的农民失去土地,因此非常有必要关注城镇化进程中的失地农民问题。

在市场经济和城市“土地财政”的发展逻辑下,土地的征用在很大程度上是从促进地方经济和财政收入增长的角度出发,而对土地使用权的主体——农民的利益往往考虑不周。在这种背景下,更多人关注的是有多少土地可以用来城市建设,以及如何低成本征地来获得更高的土地地租和财政收入,或者用低成本土地招商引资。在土地征用过程中很少关注失地农民生计的可持续问题。于是,各地“农改居”、“农民被上楼”等现象不断出现。失地农民在表面上被城镇化,但失地农民如何谋生这个更根本性的问题没有解决。

城郊农民失去土地以后能否完成从农民向市民的转变在很大程度上取决于政府部门的安置,具体包括住房保障、养老、医疗等社会保障以及最关键的就业保障。失地农民能否获得稳定的就业岗位从而保障他们生计的可持续是解决失地农民问题的关键。尽管政府在征占农民土地时,采取了多项社会保障措施,但是与市民化要求相比,失地农民面临的就业保障以及服务都处于缺失的状态,失地农民处于城乡结合部,就业促进和保障措施亟待建立。

留守农民。城镇化进程中留守在农村的农民也需要予以关注。留守农民的问题包括大量劳动力尤其是青年劳动力的外出造成农村发展不足,劳动力外出后土地流转无效率造成农业生产效率低下,大量有知识和技能的劳动力的流出也使得留守农民在面对市场方面表现出更大的脆

弱性。这些问题伴随着城镇化的进程而出现,也许在完成城镇化和农民的市民化后,更多的留守人口会迁入城镇,这些问题会得到一定程度的缓解。但是,现阶段仍缺乏针对这些问题的有效措施。如何保障留守农民的生计可持续问题也是城镇化过程中不可忽略的重要议题。

### 促进农民可持续生计的城镇化战略

城镇化进程中的农民问题可以归结为在农民向市民的转变过程中生计不能得到持续保障。为此,本文提出以下建议:

要选择合适的城镇化发展战略。城市经济具有典型的规模收益递增和集聚经济的特点。城市规模越大,效率越高。城市化很大程度上是市场机制的作用,大城市往往比中小城市有更多的就业机会,更好的公共服务水平和投资环境,因此吸引了人口的聚集。但是另一方面,大城市生活成本高,交通、空气等环境差也影响了人口的聚集。小城镇的优势在于就地吸引劳动力,但是也存在资源利用率低和社会服务成本高的问题。因此合适的城镇化战略应该把“城市群作为推进城镇化的主体形态”。发展大城市要提高城市容积密度和城市资源环境利用效率,为新进的市民创造良好的生活环境。同时,发挥大城市对中小城镇的经济带动作用,通过分担大城市的某些特定功能,促进大中小城市和小城镇协调发展。

要加强对农民生计可持续能力的保障和培育,从根本上推动农民市民化。无论是大中小城市还是小城镇,农民能否从根本上完成向市民的转变取决于农民能否持续在城市社会里生活下去,即农民在城市社会的生计能力。因此解决城镇化进程中的农民问题,首要是加强对农民生计的可持续能力的保障和培育。具体可以分类有序采取措施。对农民工的生计问题,要为农民工创造良好的就业环境,加强对农民工的劳动保护和权益保障,提供基本的社会服务。同时逐步提高农民工的收入水平,改善其生活条件,让更多的农民工从非正规经济中转移到正规经济中就业,这就需要持续不断的能力培养。对于多数已经获得了稳定就业岗位的农民工,现阶段的重点是提供基本公共服务和社会保障,降低他们在城市的生活成本。对于失地农民,应主要通过就业来解决。加强对失地农民就业能力和技能的培训,使他们掌握在城市里生活的一技之长,不断提高其在城市里生活下去的能力,才能从根本上完成向市民的转变,真正在城市社区扎下根来。

要突破制度约束,创造有利于农民市民化的政策环境。现阶段农民工难以市民化最大的制约因素在于现行的相关政策,如户籍制度、教育制度、社会保障体系等。逐步突破现有政策约束是实现农民工市民化的前提,而大

中城市的改革更为重要。由于大多数农民工在大中城市就业,目前在一些中小城市放开农民工的落户限制并不能起到大的作用。只有大中城市放开户籍管理并为农民工提供基本的教育、医疗卫生、住房和其他社会保障服务,多数农民工才能真正市民化。当然,这必须考虑到大中城市的财政和管理能力,需要分阶段逐步实施。建立“属人”和“属地”相结合的财政转移支付制度。教育、医疗、养老保险、最低生活保障等公共服务,应强化针对“属人”而非“属地”的补贴机制,这样有利于劳动力的流动。针对不同行业也可以有不同的政策优先序,如建筑业由于流动性大,可以重点解决劳动保护,而对于服务业和工业制造业等就业比较稳定的行业可以逐步放开户籍限制,接纳这些行业的劳动者为新市民。同样教育制度和社会保障问题等也可以根据不同行业、地域设置不同的改革条件,最终为农民市民化创造有利的政策环境。现阶段可以把农民工子女教育、农民工养老和医疗保险的统筹接续等作为重点在部分地区试行。

要加大对农民市民化的资金投入。大量的农民完成市民的转变意味着需要更多的城市资源,住房、教育、医疗等资源都需要大量的资金投入。因此,需要尽快建立起有效的成本分担机制,由中央政府、地方政府、市场主体和个人共同分担。不同资金发挥不同的作用,政府财政资金主要用于教育、医疗和社会保障支出,而住房、基础设施等资金需求可以通过政府引导市场,采取多种措施筹措。

城镇化战略也不能忽略留守农民的问题。解决这一问题,有以下几个具体措施。一是加强对土地流转的规范和管理,鼓励经营权和使用权的长期流动,为土地规模化经营创造条件;二是加强农村社区专业合作组织的培育,通过农村专业合作组织提高留守农民应对市场的能力;三是加强农超对接等多种形式,减少农产品流通环节和成本,避免出现菜贱伤农等现象的出现;四是充分考虑农村留守人群对基本公共服务的需求,在财政资金的分配上统筹考虑城镇化所引发的城镇公共服务资金需求的膨胀以及农村弱势留守人群对公共服务的基本需求,使财政转移支付能够惠及留守群体,避免将这类弱势群体进一步边缘化。(作者分别为中国人民大学可持续发展高等研究院教授、副院长;中国人民大学可持续发展高等研究院博士研究生) 

### 注释

①李善同:“城市化对经济增长的影响”,《中国发展研究基金会背景报告》2009年。

②③④⑤⑥中国发展研究基金会:《中国发展报告2010——促进人的发展的中国新型城市化战略》,北京:人民出版社,2010年。