

# 对中国城镇化研究中若干 统计数据的辨析

蔡 昉

**摘 要** 新型城镇化建设使中国的城镇化迅速从以数量扩张转向质量提升，但各种统计数据的不一致性使人们对城镇化的认识产生了一些误区。作者通过对相关统计数据的辨析，不但厘清了有关城镇化研究中的各种统计数据，还为城镇化研究的进一步深入提供了有力证据。当前，制约中国经济增长的因素，越来越显著地体现在劳动力供给不足和生产率提高空间缩小所导致的潜在增长率下降。因而新型城镇化的核心任务应该是通过户籍制度改革实现农民工的市民化，应该更多地考虑如何以城镇户籍人口比重作为指标来衡量未来城镇化进程。今后城镇化的任务，主要是努力缩小城镇常住人口比重和城镇户籍人口比重两个指标之间的差距。

**关键词** 中国城镇化 人口统计数据 人口红利 辨析

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2014) 02-0003-10

中国共产党第十八次全国代表大会正式提出“新型城镇化”概念，标志着中国城镇化发展从以数量扩张为主向以质量提升为主加速转变。改革开放以来，中国不仅创造了经济总量快速增长的奇迹，也创造了城镇化快速发展的奇迹。从1978年到2013年，中国的城镇化率即常住人口占人口的比重，从17.9%提升到53.7%，平均每年增长1个百分点还要多；城市数量从193个增加到658个；建制镇数量从2173个增加到超过20000个。目前，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群以2.8%的国土面积集聚了全国18%的人口，创造了36%的国内生产总值（GDP），成为带动中国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的重要引擎。

城镇化的快速推进，提高了城乡生产要素配置效率，加快了经济增长，吸纳了大量的农村转移劳动力，不但促进了城乡居民收入全面提升，也带来了社会结构的深刻变革。在城镇化取得巨大成就的同时，我们还要看到，伴随城镇化的快速发展也出现了一些矛盾和问题，主要表现在以下五个方面：第一，城镇化过程中市民化进程滞

---

【作者简介】蔡昉（1956-），中国社会科学院副院长、学部委员、研究员、教授、博士生导师，邮政编码：100732。

后。2013年常住人口的城镇化率是53.7%，但是城镇户籍人口只占全国总人口的36%左右，这中间形成的巨大差额反映出农民工和转移人口的市民化进程是滞后的。第二，土地城镇化快于人口城镇化。2000年到2011年，全国城镇建城区面积增加了76.4%，而城镇人口只增加了50.5%，城镇用地增长大大快于人口增长，城市承载力反而降低。第三，城镇结构、空间分布和规模不合理。如西部地区城市数量较少、小城镇发展薄弱、大中型中心城市断层，中部地区还有若干区域未能形成有效率的城镇体系，东部地区很多城市经济中心功能不强，对区域经济的集聚与辐射作用有限等。第四，城市规划、管理和服务水平不高，已经出现一定程度的“城市病”，生活的宜居性变差。历史文化遗产保护不力，五千年文明古国及不同地方文化的多样性没有体现出来。

以上问题的解决需要对城镇化相关问题做更加深入的研究和探讨，但在研究和探讨的过程中却面临一个很大的困惑，那就是中国统计数据的准确性和一致性问题，特别是涉及城镇化、人口、劳动力问题的研究尤其如此。在学术交流过程中，无论是其他领域的学者抑或是国外的学者，不断有人对中国统计数据的准确性提出质疑，虽然有些质疑本身并无依据，但至少说明学术界对相关数据存在着困惑。因此，确定相关数据的准确性和不同来源数据的一致性，不仅有利于真正了解中国的城镇化发展，也有利于解决与之相关学术研究中的一些问题。

本文从四个方面对中国城镇化研究中的相关数据进行辨析：

## 一、与城镇化水平相关的数据

1978年改革开放以来，中国城镇人口规模和比重在逐年大幅度提高，到2010年城镇人口比重超过了全国总人口的50%，2013年达到了53.7%。研究中国城镇化水平首先要对以下两个统计数据进行辨析。

首先，“不完全城镇化”人口数据如何归类？城镇化是一个通用的概念，衡量人口的城镇化通常使用城镇常住人口比重，即把过去6个月及以上时间里居住在城市的人口叫做“城镇常住人口”，在进行人口统计时，进城打工农民工被统计到了城市人口数据里面，就是说，53.7%的城镇化率包含了农民工；另外，按照中国的户籍制度，农民工的户口依然要在农村登记，因此中国非农业户口的人口比重仅为总人口的36%。由此就产生了两个不同的城镇化指标，二者之间有将近18个百分点的差距，大概有2亿多人就“被城镇化”了<sup>①</sup>，因此有人称中国的城镇化是“不完全的城镇化”。2014年外出农民工人口总量已经达到1.7亿人，因此在“被城镇化”的2亿多人中主体部分是农民工（见图1）。

<sup>①</sup> 其中有一些农业人口因县改市、乡改镇、村委会改居民委员会，甚至单纯地改变邮政编码等行政口径的调整而“被市民化”了。

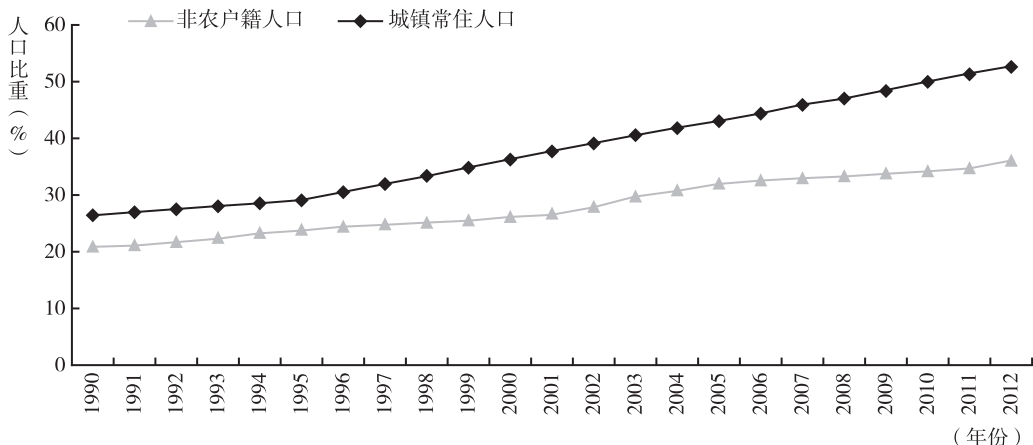


图1 “不完全的城镇化”：2亿多人如何归类？

资料来源：中国社会科学院人口与劳动经济研究所编：《中国人口年鉴》，中国人口年鉴出版社，历年。

其次，关于农业劳动力比重的数据问题。目前中国有1.7亿人户籍虽然在农村，但半年以上的时间却生活并工作在城镇。在过去三十多年时间里，中国经历了一个快速大规模的人口迁移，有学者在进行国际比较研究时发现，这是人类和平历史上最大规模的人口流动（Roberts et al., 2004），其主要形式，即劳动力人口从农业中转移出来进入城镇，临时性地（半年以上）在城镇生活、就业。虽然经历了这么快的劳动力转移，但到目前为止，在官方统计数据中务农的劳动力仍然超过30%，虽然这个比重仍然低于世界平均水平，但却比很多发展中国家还要高，这是很令人怀疑和费解的。

我们不太相信官方公布的劳动力比重数据，一个主要原因是，中国虽然自身经历了历史上最快的劳动力转移速度（1978年~2012年），但农业劳动力比重下降的速度每年却只有2.1%。考察东亚国家，1953年~1987年是日本劳动力转移最快的20年，下降速度为4.5%；韩国在1963年~1997年也以每年5.1%的速度减少务农人口；相比较，中国农业劳动力比重下降速度最快时却还不如日本和韩国的一半。

我们认为这个现象是值得怀疑的。通过研究发现，其实并不是统计数据有误，问题出在如何定义农业劳动力上。实际上有很多农村劳动者是兼职的，他们既务农又外出打工，其中有些人离开了本乡镇，但更多的还是留在了家乡，他们在乡镇企业务工，家里的农活也兼顾，而其中大部分人仅仅被统计成了农业劳动力。有鉴于此，有的学者将“务农”的定义重新做了严格界定，研究者（包括国外的）利用各种资料，对中国的农业劳动力数量和比重进行了重新估算。如果以人均定义务农时间的话，目前中国真正务农的劳动力大概只有20%多一点，比官方统计数据低约10个百分点（都阳、王美艳，2011；Brandt and Zhu, 2010）。我们再用实际务农劳动力的数量与第二产业和第三产业的就业人数进行比较，得出关于劳动力的部门分布（见图2）。

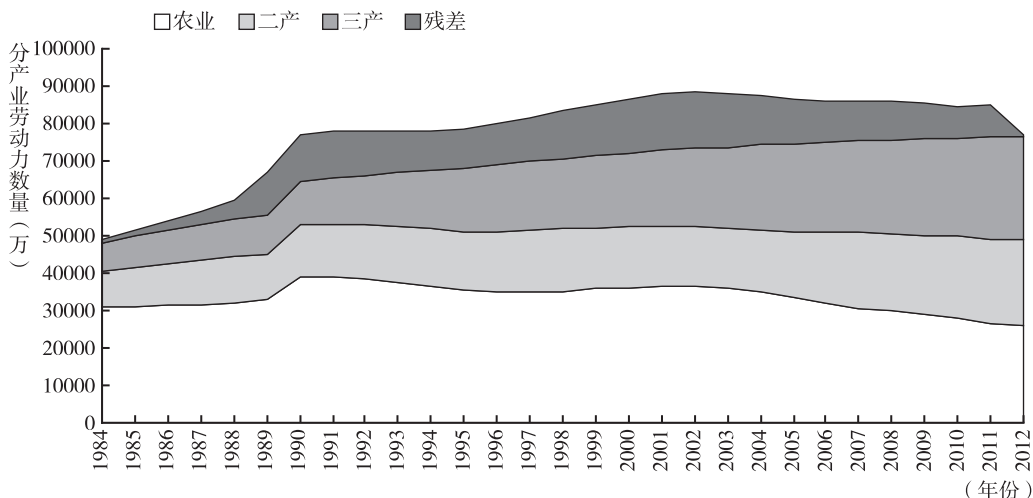


图2 重新估计和解释农业劳动力数量和比重

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》历年；都阳、王美艳：《中国的就业总量与就业结构：重新估计与讨论》，载蔡昉主编：《中国人口与劳动问题报告 NO. 12》，社会科学文献出版社，2011年。

虽然对农业劳动力的数量和比重进行了估算，但从数据上我们不能改变第二产业和第三产业的就业人数，因为多出来的一部分人不知道实际上去了哪里，即在统计上无法进行重新归类。所以我们把这部分不知道在哪个部门就业的劳动者作为“残差”单独列了出来，其含义是，我们不知道他们到底在干什么？我们所知道的只是，在常规状态下他们确实是从农业转移出来了，有时候在第二产业或者是第三产业，而有的时候又回到农村务农。在过去三十多年时间里，例如20世纪90年代初，政府曾经对一批进城的农民工进行清理，让他们回到农村；当2008年、2009年遭遇金融危机的时候，一些农民工在城镇失去了工作，因此一个春节前就有一两千万农民工返乡，本来已经转移出来的劳动力又回到了农业中。可见，这部分作为残差的数据背后还有许多丰富的故事。

## 二、人口红利消失的数据证明

研究得到的农业劳动力比重比官方统计数据要低很多，实际上这个新估计与我们以往的经验和中国过去的发展实际更接近、更一致。这是由于中国经历了两个重要的转折：第一个转折点是在2004年，那个时候中国的普通百姓、媒体，包括政府官员等都第一次听到了“劳动力短缺”这个词，从此过去人们所熟知的如“劳动力过剩”、“民工潮”等被“民工荒”、“劳动力短缺”所代替，而且此后劳动力短缺成为普遍现象。企业招工越来越难，并不只是招技术工人、工程师难，非熟练工人更为短缺，并且从那时候起，农民工工资每年实际增长率达到12%。按理说中国

这样的二元经济国家是应该有剩余劳动力的，但是当劳动力转移刚刚没有什么剩余的时候却立即遇到了劳动力短缺，工资也随之上涨，中国经济由此面临一个新的发展阶段，按照发展经济学的定义，这就叫做“刘易斯转折点”。当人们还在对刘易斯转折点是否到来争论不休的时候，却又遇到了第二个转折点“人口红利的消失”，即中国 15 岁至 19 岁的劳动年龄人口在 2010 年达到峰值，之后就绝对地减少了，并且以每年几百万人的速度减少。劳动力的绝对减少使劳动力短缺现象更加严重，这个变化把中国的经济发展方式推向了一个新阶段，所以我们把这个转折叫做“人口红利的消失”。这个转折点的到来表明，中国的经济增长已经不再靠优越的人口结构来推动。

虽然中国的劳动年龄人口已经绝对地减少，劳动力出现了短缺，农业剩余劳动力也已经大幅度减少，但并不意味着中国的劳动力转移不再有潜力，这方面有日本和韩国的经验可资借鉴。经济史研究发现，日本在 1960 年左右到达了刘易斯转折点（Minami, 1968），之后其农业劳动力的数量虽然还在继续下降，但向外转移的速度仍然非常快；韩国在 1972 年到达了刘易斯转折点（Bai, 1982），之后农业劳动力比重继续下降和转移；中国在 2004 年到达了刘易斯转折点，无论是官方的统计还是按照我们自己估算的数据，都预期农业劳动力比重会继续下降，因此中国还应该有很大的劳动力转移潜力（见图 3），这就是中国要实现以人为核心城镇化的重要原因。

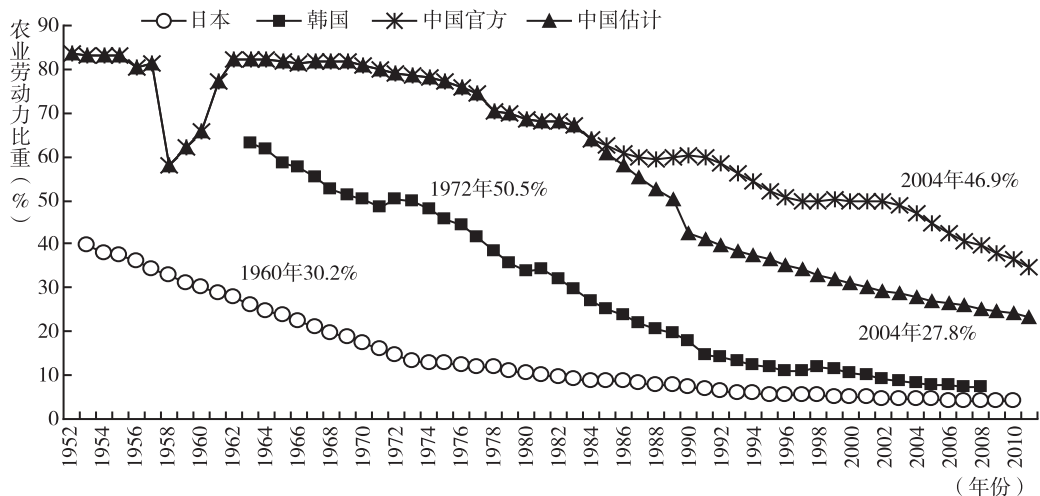


图 3 国际经验：劳动力转移仍将继续

资料来源：中国的数据来自国家统计局：《中国统计年鉴 2011》，中国统计出版社，2011 年；国家统计局：《新中国五十五年统计资料汇编》，中国统计出版社，2005 年。日本的资料来源于 Ryoshin Minami, *The Turning Point in the Japanese Economy. Quarterly Journal of Economics*. 82 (3), 1968, pp. 380 - 402 和日本统计局网站，<http://www.stat.go.jp/>。韩国的资料来源于韩国统计局网站数据库，<http://kosis.kr/eng/database>。

### 三、城镇新增就业人数之谜

关于新增就业人口,官方的统计数据有一个矛盾的现象,近年来政府工作报告都会说,过去一年城镇新增就业人口超过1000万,然而实际上近年中国的劳动年龄人口却是负增长的,一年减少几百万,因此一千多万人是从哪里来的问题令很多人困惑。如果我们认真研究统计数据就会发现,其实中国已经没有新的劳动力净增量,如果出现新增就业的大幅度增长,其实只是在统计上改变劳动力归类的结果。

中国的城市就业统计有两个系统。第一个系统是官方的,只统计有户籍、有单位保障的就业人口,名单上的人口都是城镇居民,农民工不列入职工名单。第二个系统是农民工就业统计。根据我们对农民工的监测调查,目前离开本乡镇半年及以上的人口有1.7亿,这些人都进入了各等级城市,构成城市劳动力市场的一部分,目前大约占劳动力市场的35%,而真正的城镇居民在城市劳动力市场只占65%。对户籍人口城镇就业的统计显示(图4中面积最大的部分),在过去几年里就业人口数量已经绝对地减少了,那么城镇新增就业人口从哪里来?主要还是进城农民工的数量在继续增加,不过增加的速度也已经很慢。

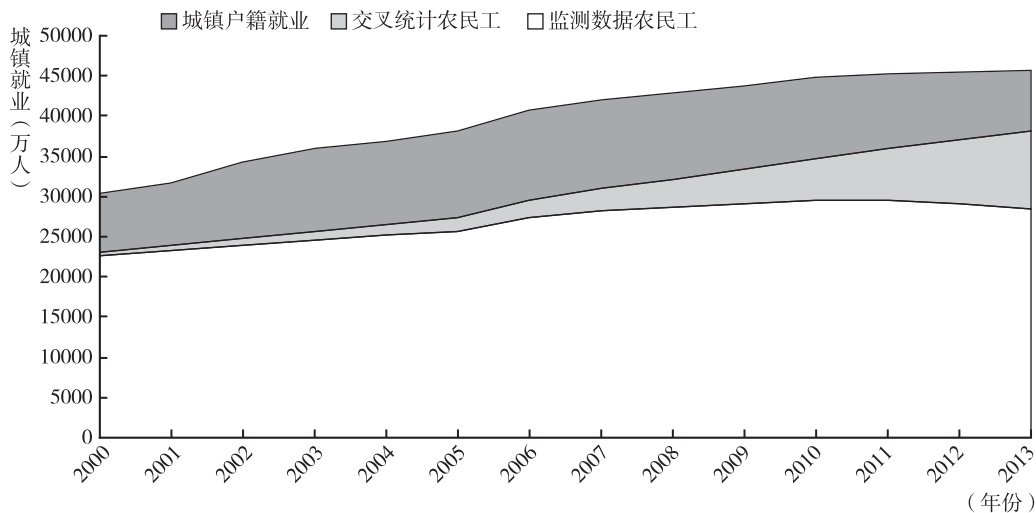


图4 城镇就业的构成：存量与增量

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》，历年及作者推算。

中国的统计数据是分割开来的,有人称之为“碎片化”。原因就是统计城镇居民就业的是一套系统,统计农民工就业的又属于另一套系统。现在城镇就业统计中已经越来越多地把农民工加了进来,由此才能得出每年新增一千多万人的就业,事实

上城镇就业人数没有那么多。某种意义上说这种统计方法也是好事，表明农民工就业从非正规逐渐走向正规，他们得到了劳动合同和社会保障，至少是被企业注册为正式职工了。

## 四、新型城镇化的改革红利

中国的城镇化包括常住人口城镇化和户籍人口城镇化两个概念，是“不完全的城镇化”。农民工进城后找到了工作，同时也开始被纳入到统计系统中，但因为没有城市户口，因此他们只属于常住人口的城镇化，属于“不完全城镇化”人群。他们的社会保障和基本公共服务与城市居民是不一样的，农民工养老保险的覆盖率大大低于城镇劳动者，他们的工伤保险、医疗保险、失业保险、生育保险都显然没有得到均等供给，子女没有得到义务教育的均等条件，其本人也不能指望在城市里养老。正因为没有得到保障，他们的劳动力供给是不充分的，因此也不能指望他们在城市里永久居住下去。因为没有失业保险，宏观经济不景气的时候，他们就会回到农村；因为在老家还有土地、老人和孩子，到了40岁左右的时候他们也会自然而然地退出劳动力市场，回到农村老家去。因此，当劳动力出现短缺时，人们就会发现农民工的劳动力供给是不稳定、不充分的，这是由“不完全城镇化”导致的。

因为农民工得不到基本的公共服务和稳定的生存预期，他们接受培训、提升受教育水平也就没有了动力，跳槽的概率非常高，培训完了就走的现象很普遍，因此哪个企业舍得花钱培训呢？实际上他们自己也无法预期将来做什么工种，因此也不愿意花费时间接受培训。未来第二产业结构将向资本密集型发展，第三产业结构将是人力资本密集型和技术密集型相结合，但是现在农民工受教育水平、受教育年限只能适应第二产业和第三产业中劳动密集型产业的要求（蔡昉、王美艳，2012）。

人口红利消失对经济潜在增长率存在着较大的影响。未来人力资本缺口会非常大，这和“不完全的城镇化”也是密切相关的。因为人口红利没有了，劳动力短缺了，资本回报率必然下降，因此未来越来越需要提高人力资本和劳动生产率。我们测算的结果，当人口红利消失、生产率增长速度也降下来以后，中国的潜在增长能力会从过去的10%降低到目前平均只有7.6%的水平，事实上过去几年（第十二个五年计划期间）也是这个增长速度（见图5）。

通过对完全城镇化对经济增长的促进效应进行模拟，我们发现，第十三个五年计划期间，经济潜在增长率将会下降到6.2%，这是一个必然现象，我们仍然希望可以保持相对稳定的增长率，甚至能够提高潜在增长率。为此无论中国学者还是国外学者，都希望刺激经济，但刺激经济是一个外在的需求方因素，而潜在增长率是内在的供给因素。所以，进行外在刺激，如果没有供给能力依然产生不了真实需求，如果人为刺激超越了潜在增长率，将会导致通货膨胀，扭曲生产要素价格，从而导

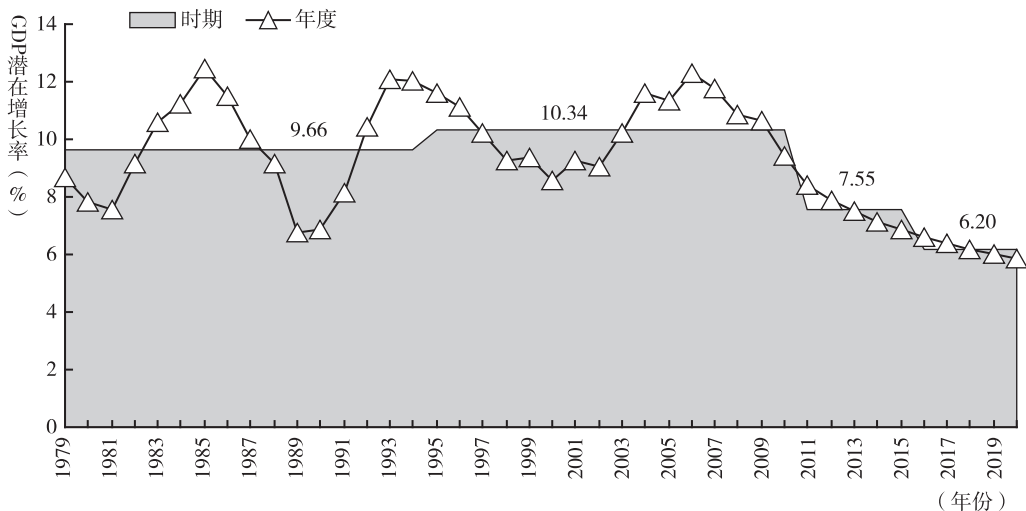


图5 人口红利消失导致潜在增长率下降

资料来源：根据陆旻、蔡昉：《调整人口政策对中国长期潜在增长率的影响》（《劳动经济研究》2013年第1卷第1期）绘制。

致产能过剩，甚至产生泡沫经济。所以，我们希望通过供给方的改革来创造更高的潜在增长率。

以人为核心的城镇化是一个可以创造改革红利的改革。为此我们对新型城镇化做了一个模拟，也就是说要研究以人为核心的城镇化未来能给中国经济带来多大好处？提高多少GDP百分点？我们同时做了几个改革假设，得出结论，即户籍制度改革可以通过提高劳动参与率和全要素生产率达到提高潜在增长率的效果。

关于此类模拟曾经做过许多项，其中一个模拟是观察把农民工变成城市居民，从而实现户籍制度改革以后可以达到的不同效果（Cai and Lu, 2013）。首先会大幅度提高他们的劳动参与率，假设在今后十几年时间里，劳动参与率每年增加一个百分点，将可以提高GDP的潜在增长率0.88%，这个比例已经相当高了；另外一种情况是，继续加快农村剩余劳动力转向生产率更高的部门，可以创造一个资源重新配置的效率，是经济学所说的全要素生产率的重要组成部分，假设通过这一改革可以把今后全要素生产率提高的速度每年增加1个百分点，与之相对应，潜在增长率可以提高0.99个百分点，几乎就是1:1的改革效应。可见，农民工充分市民化，或者说以人为核心的城镇化，可以给中国带来立竿见影的改革红利（见图6）。



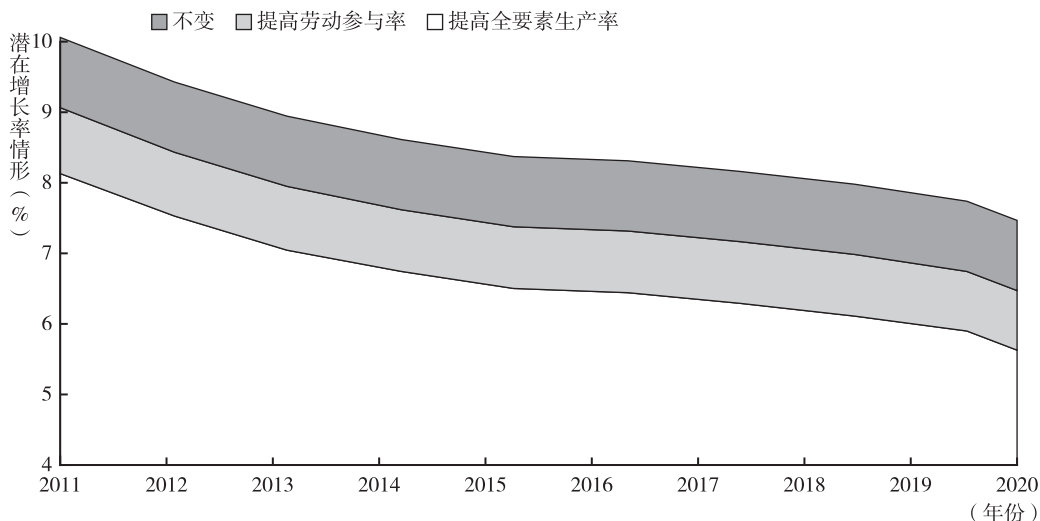


图6 城镇化和市民化创造的改革红利

资料来源：Cai Fang and Lu Yang, Population Change and Resulting Slowdown in Potential GDP Growth in China. *China & World Economy*, 21 (2), 2013, pp. 1 - 14.

## 五、结语和政策建议

本文研究表明，制约中国经济增长的因素，越来越显著地体现在劳动力供给不足和生产率提高空间缩小所导致的潜在增长率下降，而推进新型城镇化有助于立竿见影地打破这些制约因素，从而延长人口红利和挖掘新的增长源泉。从而得出结论，新型城镇化的核心应该是通过户籍制度改革实现农民工的市民化，从这个目的出发衡量未来城镇化进程，不应该仅仅使用城镇常住人口比重这个指标，而应该考虑如何使用城镇户籍人口比重作为衡量指标。鉴于当前两者之间有着较大差异（接近18个百分点），今后一个时期内城镇化的任务与其说是改善前一指标，还不如说是要努力缩小两个指标之间的差距。

我们在确定改革任务时，通常只设立一个改革目标模式，许多领域的改革难以用具体的定量指标规定时间表，而推进以农民工市民化为核心的新型城镇化，却完全能够以城镇户籍人口比重作为指标订出时间表，其中也包含了基本公共服务均等化的要求。换句话说，我们不仅要确立2020年、2030年城镇常住人口比重达到60%、70%的目标，更要设定缩小该比重与城镇户籍人口比重之间差别的目标，从而把新型城镇化落在以人为核心的实处。

### 参考文献

蔡昉、王美艳（2012）：《中国人力资本现状管窥——人口红利消失后如何开发增长新源泉》，

《学术前沿》第6期(上),第56~65页。

都阳、王美艳(2011):《中国的就业总量与就业结构:重新估计与讨论》,蔡昉主编:《中国人口与劳动问题报告NO.12——“十二五”时期的挑战:人口、就业和收入分配》,社会科学文献出版社,第70~84页。

Bai, Moo-ki. (1982). The Turning Point in the Korean Economy. *Developing Economies*, 20(2), pp. 117–140.

Brandt, L. and Xiao Dong Zhu (2010). Accounting for China's Growth. *Working Paper*, 395, Department of Economics, University of Toronto, February .

Cai Fang, and Yang Lu (2013). Population Change and Resulting Slowdown in Potential GDP Growth in China. *China & World Economy*, 21(2), pp. 1–14.

Minami, R. (1968). The Turning Point in the Japanese Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(3), pp. 380–402.

Roberts, K., C. Rachel, and Zhen Ming Xie, et al. (2004) Patterns of Temporary Labor Migration of Rural Women from Anhui and Sichuan. *The China Journal*, 52, pp. 49–70.

## Demystifying the Statistics of China's Urbanization

CAI Fang

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** New model urbanization is aimed to transfer China's urbanization from quantity expansion to quality promotion. The inconsistency among various sources of statistics creates disputes and misunderstandings upon urbanization. Through analysis on some related statistics, this paper is intended to clarify these statistics and provide sound basis for further studies on urbanization. Factors that constrain the economic growth in China, as the paper unfolds, are more and more represented as the decline in potential growth rate caused by labor shortage and shrinkage of productivity improvement room. The paper concludes that the major task of new model urbanization is to “citizenize” migrant workers through reform of household registration system. Grounded on that, narrowing down the gap between permanent resident population and population actually holding urban household registrations would be one of the major tasks of urbanization in China.

**Key Words:** China's urbanization; population statistics; demographic dividend; demystify

责任编辑:薛亚玲