

经济预测分析

第 36 期

国家信息中心

2021年08月16日

多种因素叠加导致城镇化速度总体趋缓

内容摘要：近年来，我国城镇化率稳步提升，常住人口城镇化率由 2000 年的 36.22% 上升至 2019 年的 60.6%。但同时，受城镇化成本上升、农村人口城镇化能力下降、农村土地吸引力回升等因素影响，我国城镇化速度出现放缓，流动人口落户意愿下降，特别是部分地区城镇化速度的过早放缓，这无疑将会影响我国未来经济的潜在增长率，不利于我国经济的持续稳定增长。必须高度重视城镇化速度趋缓问题，多措并举推动城镇化更好发展。

一、我国城镇化速度总体趋缓并呈现结构性分化

一是城镇化速度呈现总体放缓趋势。从常住人口城镇化来看，近年来我国常住人口城镇化率增幅有所收窄。2010年之后，随着我国经济进入转型期，城镇化速度开始逐步放缓，特别是最近五年更为明显。2015年我国常住人口城镇化率同比上升1.33个百分点，2019年升幅回落至1.02个百分点，创近20年来最低。从其他国家城镇化进程来看，1955—1960年日本城镇化率由56.1%上升至63.28%，平均每年上升1.437个百分点；1982年韩国城镇化率为60.061%，同比提升1.654个百分点，由此可见，我国城镇化率放缓明显。从农村转移人口数量来看，近年来农村转移人口数量也在逐步减少。据国家统计局统计，农民工数量增速在2017年达到高点1.7%后开始明显放缓，2019年已经下滑至0.8%；全国人户分离人口和流动人口数量也在2014年达到近20年的最高点后开始下滑，这说明作为城镇化源泉的农村转移人口正在逐渐减少。

二是城镇化速度呈现结构性分化。部分地区城镇化速度放缓过早。根据模型分析测算，我国省区城镇化率增速与城镇化率呈“倒U型”关系，当省区城镇化率达到45%时，城镇化率增速会由升转降。2019年20个省份的实际城镇化率增速要小于测算值，出现城镇化过早减缓的迹象，特别是海南、辽宁、山东、西藏、甘肃的实际城镇化率增速要低于测算值0.5个百分点以上。部分地区城镇化势头相对较好。2019年11个省市的实际城镇化率增速要大于测算值，城镇化发展势头相对较好，重庆、四川、河南、浙江、上海、贵州的实际城镇化率增速要大于测算值0.2个百分点以上，特别是贵州省城镇化率在2015—2019年间提升7.01个百分点，位居全国第一。部分地区城镇化发展已趋稳定。目前已有部分省市进入城镇化后期阶段，比如，上海、北京、天津的城镇化率均超过80%，2015—2019年城镇化率增幅

也低于 1 个百分点，总体处于稳定状态。

三是流动人口落户意愿总体下降。东北地区流动人口落户意愿下降最为明显。根据国家卫健委流动人口动态监测调查数据，流动人口总体落户意愿呈下降态势，从 2012 年的 49.98% 下降至 2017 年的 39.01%，东部、西部、中部和东北地区的流动人口总体落户意愿分别下降 4.68 个、9.59 个、10.74 个和 15.61 个百分点，其中，东北地区下降幅度最大，显著高于全国平均水平。中小城市流动人口落户意愿下降幅度相对较大。2012—2017 年 300 万以下人口城市的流动人口落户意愿平均下降 12.04 个百分点，而同期 300 万以上人口城市的流动人口落户意愿平均仅下降 7.13 个百分点。行政级别较低城市的流动人口落户意愿下降幅度更为明显。2012—2017 年，直辖市、其他中心城市、地级市的流动人口落户意愿分别下降 1.62 个、8.33 个和 11.68 个百分点，总体呈现行政级别越低、流动人口落户意愿下降越快的趋势。

二、多种因素叠加导致城镇化速度总体趋缓

一是城镇化收益下降。一方面，技术进步冲击农村转移人口就业。近年来技术进步对许多劳动密集型制造业和服务业都产生了巨大冲击。根据国家统计局数据，截至 2019 年，农民工从事制造业、建筑业和第三产业的比重分别为 27.4%、18.7% 和 51%。随着自动化、智能化、数字化技术的深入发展，上述部分行业的劳动力需求呈现明显下降趋势，从而对农村转移人口的就业造成较大冲击，进而延缓其城镇化进程。另一方面，农村转移人口收入增长相对较慢。根据国家统计局数据，2019 年全国农民工人均月收入同比增长 6.5%，其中，农民工就业最为集中的制造业、建筑业、批发和零售业、交通运输仓储邮政业、住宿餐饮业、居民服务修理和其他服务业等六大行业的月均收

入分别增长 6.1%、8.5%、6.4%、7.4%、4.5%、4.2%，而同期全国居民和农村居民人均可支配收入分别同比增长 8.9%和 9.6%。相比之下，农民工收入的增速明显偏慢，从而不利于农村转移人口的城镇化。

二是城镇化成本上升。一方面，城市居住成本上升过快。根据 Wind 数据，2010 年 6 月—2020 年 6 月，百城住宅价格指数上涨 71%，一线城市更是上涨 103%。截至 2019 年，50 个大中城市房价收入比达到 11.91，其中一线城市高达 23.9，明显超过合理区间。房价过快上涨也在一定程度上降低了农民工的居住质量，根据《2019 年农民工监测调查报告》，2019 年进城农民工人均居住面积仅为 20.4 平方米，其中，500 万人以上城市的人均居住面积更是只有 16.5 平方米。另一方面，公共服务获取成本升高。农村转移人口受户籍等因素的限制，往往难以获得均等的公共服务，即使能获得同等水平的公共服务也往往需要支付更高的成本。以教育为例，根据《2019 年农民工监测调查报告》，50.9%的农民工反映随迁子女在城市上学面临较大问题。其中，对于义务教育阶段随迁儿童，认为本地升学难、费用高的占比较高，分别为 34.2%和 28.9%，分别比上年提高 7.5 个和 1.7 个百分点。

三是城镇化能力下降。一方面，农民工人力资本相对不足。农民工学历普遍较低导致其知识人力资本相对不足，进而影响其融入城市的能力。根据《2019 年农民工监测调查报告》，72.3%的农民工仅有初中及以下文化水平，高中文化程度的农民工占 16.6%，大专及以上学历的农民工更是只有 11.1%。农民工年龄的上升也在一定程度上降低其健康人力资本，从而影响扎根城市的能力。根据《2019 年农民工监测调查报告》，近五年来 50 岁以上农民工所占比重持续提高，截至 2019 年已经达到 24.6%。另一方面，农民工社会融合难题依旧。近年来，许多城市都采取了一系列措施增强城市的包容性和农民工的归属感，但总体而言，进城农民工社会融合难的问题依然较为突出。根据

《2019年农民工监测调查报告》，只有40%的进城农民工认为自己是所居住城市的“本地人”，27.6%的进城农民工参加过所在社区组织的活动，加入工会组织的进城农民工比重更是只有13.4%，并且城市规模越大，这一问题越严重。

三、政策建议

一是**优化完善城市空间体系。优化超大特大城市发展。**统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，转变超大特大城市发展模式，合理控制城市规模，提升治理能力，加强风险防控，促进高质量可持续发展，建设更健康、更安全、更宜居的城市。**加快城市群都市圈发展。**推动城市群一体化发展，重点加强交通运输、基础设施等一体化建设。加快建设现代化都市圈，依托辐射带动能力较强的中心城市，提高1小时通勤圈协同发展水平。完善顶层设计，将城市群和都市圈作为重要一级，制定激励相容的政策体系。强化协同治理，建立健全跨区域决策委员会、专委会、平台公司等组织体系，并授予适当权力。**推动县域城市提质升级。**加快推动县城补短板强弱项，推进公共服务、产业配套、环境卫生、市政公用等设施提级扩能，增强城市综合承载能力。充分利用县域城市土地充裕、人力成本低等优势，积极承接中心城市传统产业转移，推动制造业规模化、特色化、集群化发展。

二是**推动宜居宜业城市建设。推动公共服务普惠可及。**健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。加强地方政府主体责任，提高公共服务供给能力，有条件的城市可发行市民化专项债。推动中央财政转移支付更多按照人口流动情况进行配置，有效缓解人口流入地的支出压力。发挥市场作用和规模经济效应，有效降低公共服务成本。**落实“房住不炒”理念。**建立监测预警体系和自动响应机制，将需求端、供给端和价格端的具体监测指标与土地、资金的供应相挂钩，划定各指标允许区间、“红线”和底线，并根据

不同指标表现微调相关行政、金融、财税、土地等政策。压实地方政府内部的领导责任、主体责任和主要责任，健全房地产市场管理的考核、监督、约谈和问责制度。**因类施策完善户籍制度**。全面取消城区常住人口 300 万以下城市的落户限制，确保进城落户标准一视同仁。有序放宽城区常住人口 300 万至 500 万之间城市的落户条件。鼓励超大特大城市完善积分落户政策，精简积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例，鼓励取消年度落户名额限制。

三是提升转移人口人力资本。加强农村转移人口职业教育培训。强化政策引导，完善公共服务与职业技能挂钩制度，使得高技能农民工能够获得更好的公共服务，增强农民工提高自身人力资本的内生动力。充分利用城市职业教育闲置资源，加强农民工职业教育培训和继续教育，释放移民人力资本红利。强化行业组织在职业教育培训领域的积极作用，完善劳动保护制度，提升用人单位进行人力资本投资的积极性。**加大农村人口教育培训投入力度。**完善农村教育培训投入机制，形成多主体、多层次的教育培训投资格局。推动农村基础教育提质升级，减少农村失学率、提高中小学教师队伍素质、优化基础教育阶段的教育环境。大力发展开放式、多层次的农村成人教育和职业技术教育，提高农村劳动者的专业知识水平和实际操作技能。**加大流入地和流出地政府间合作。**加强国家层面在教育和技能培养领域的统筹能力，不断探索和完善流入地与流出地政府之间在教育领域和劳动技能培养领域的横向协同，减少流动人口人力资本提升领域的搭便车问题，确保“谁受益，谁就承担支出责任”。

（执笔：沈立）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部

联系电话：68557142，68557122

电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045

传真：68558210