

中国城镇化进程与产业结构变迁：发展趋势与政策应对

■ 段炳德

摘要：从历史视角看，第一产业制度变革为劳动人口向城市转移提供条件；对外开放和吸引外资促进了沿海制造业的崛起，各类开发区成为制造业发展的重要载体。从当前来看，三次产业就业占比相对接近，第三产业已经成为容纳就业第一大产业；省级数据显示，城镇化率与就业的产业结构之间初步呈现现代经济特征。实现有就业的城镇化面临的挑战是，农业对劳动力转移的推力显露疲态，第二产业中的重工业比重偏高，制造业升级不足。生活性和生产性服务业发展都严重滞后，非正式就业是中国城镇化发展中的重大考验。有利条件是，中国经济创造就业的能力持续提升，城镇化发展对城市就业压力会相对减轻，服务业容纳就业人口的潜力巨大，实施了正确的发展战略。中国城镇化进程中的就业状况总体是乐观的，中国城镇化就业面临的最重要挑战是非正式就业。

关键词：中国城镇化 产业结构 非正式就业

一、中国城镇化发展与产业结构变动的历史视角：1978-2016

(一) 第一产业制度变革为劳动人口向城市转移提供准备

第一产业劳动生产率的提升——1980年代初期，中国农村实行的家庭联产承包责任制，使困扰中国经济的第一产业不能满足人民基本生活需求的现象得以根本改观。中国老百姓的温饱问题得以解决，解放了大量困在土地上的劳动力。土地经营使用权的明晰唤醒了劳动积极性，大大提高了农业产出水平。2016年，第一产业增加值63671亿元，增长3.3%；2015年底，第一产业就业人口2亿1919万人。第一产业的就业人口占总就业人口比重则从1978年的超过70%降到2015年的28.3%左右。

乡镇企业——发生于农村地区的第二产业革命。1980年代以来，一批乡镇企业的诞生和崛

起，实现了农民离土不离乡的产业就业转移。一大批农民从田间地头成为产业工人。乡镇企业创造的产值在工业总产值中的比重不断提升，一批早期的乡镇企业成为全国知名的民营企业，成为多种所有制体系下的中坚力量。2013年，全国乡镇企业实现总产值285310亿元，同比年同比增长8.53%；从业人员16642万人，占全国就业人口的比重达到21.62%；其中，吸纳城镇下岗失业人员755万人。大部分县域中乡镇企业在地区增加值和工商税收中的比重都达到60%左右，成为县域经济的支柱。

(二) 开放政策红利——出口带动沿海地区工业快速发展

合资企业使中国第二产业得以迅速发展，三来一补和加工贸易促进沿海制造业的快速发展，廉价劳动力和完善的产业链使中国的加工制造业获得全球竞争力。中外合资、合作和外商独资等三资企业的引入对提升中国企

业的管理能力和国际市场开拓能力具有重要影响，在出口贸易中具有举足轻重的地位。1990年至2015年，外商和港澳台商投资单位就业人员从64万人增加到2790(1344+1446)万人，2015年工业企业主营业务收入超过110万亿元。沿海开放格局逐步形成，涌现出长三角、珠三角两个重要的产业集群和城市群；开放经济对产业聚集发挥了关键作用。加入世贸组织后，中国的出口加速提升，逐渐成为世界工厂，全球产业链的制造环节具有举足轻重的地位。中国产品在世界市场中的份额不断提升，中国制造业在三次产业结构中的地位不断提升。2009年中国制造业产值超过美国，成为全球第一制造业大国。

(三) 开发区成为制造业发展的重要载体

1984年中国设立经济技术开发区，开发区成为吸引外资、集中发展的载体，全国掀起开办开发区的热潮，截至2004年8月，

中国有各类开发区 6866 个，规划面积 3.86 万平方公里。2003 年底，国家开始清理整顿各类开发区，截至 2004 年底，全国共撤销各类开发区 4813 家，核减开发区规划面积 2.49 万平方公里。中国开发区分为国家级和省级两种，开发区的名称规范为经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、出口加工区、边境经济合作区等。截至 2014 年 6 月，国家级经济技术开发区达到 215 家，2014 年国家级开发区累计实现地区生产总值 14.25 万亿元，工业增加值 18661 亿元（第二产业增加值约 10 万亿元，占全国的比重达到 36.7%），出口总额 2536 亿美元。国家级开发区地区生产总值占全国地区生产总值比重提高到 22.5%。截至 2014 年 8 月 2 日，国家级高新区达到 114 家，2014 年高新区实现全口径生产总值 (GDP) 6.6 万亿元，占全国 GDP 的 10.4%。

（四）商贸流通领域开放开启了服务业发展的引擎

商贸流通领域是最早实施改革开放的部门。中国的零售业在加入世界贸易组织之前，就开始对外开放，提前接受国际零售商的竞争考验。全球知名的几大零售商业品牌都在中国进行全面布局。麦当劳、肯德基等洋快餐的进入使中国的传统餐饮业面临变局。中国的传统餐饮业在国内市场上展开同国际品牌公司的直接竞争。在餐饮老字号的新生之外，兴起一批知名的中国餐饮企业。市场竞争使商贸流通和餐饮住宿等传统服务业在中国取得极

大的进展。城镇化的发展对服务业的推动具有至关重要的作用。人流、物流、资金流和信息流的交汇发生在城市带来的集聚效应之上，而四流交汇成为商业发展的重要土壤。

二、中国当前的城镇化与产业结构特征和趋势

（一）城镇化率与产业间就业结构——总体特征

改革开放 35 年来，在经济快速增长的带动下，中国的就业人口稳定的从第一产业向第二三产业转移。图 1 表明，第一产业就业从改革开放之初的 70% 下降到 2015 年的 28.3%；第三产业就业人口稳步上升，1995 年超过第二产业，2011 年超过第一产业，成

为当前容纳就业人口第一大产业。

中国是传统的农业大国，历史上，农业就业人口比重占有绝对优势，1978 年开始的改革开放改变了这一现象。第一产业就业人口稳步下降，二三产业就业人口稳步上升，就业占比曲线呈现明显的剪刀形状。1996-2003 年，第一产业与二三产业就业人数出现难分上下的 7 年，大概都在 50% 之间，总就业人口占比难分伯仲，从 2003 年开始分化，两大阵营的就业人口占比差距越拉越大（图 2）。

（二）城镇化率与产业间就业结构关系——省级截面数据

中国现有的 31 个省级行政区，沿海地区与内陆省份经济发展处于不同阶段，城镇化的发展也具有各自的特点。从图 3 可以看出，中国省级的城镇化率与第

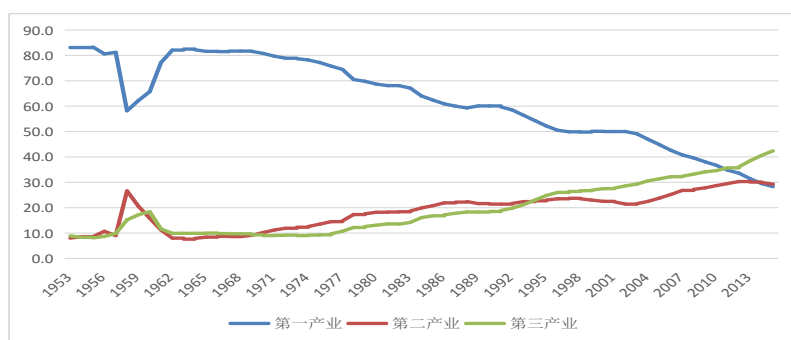


图 1 中国三次产业就业人数占比 1953-2015

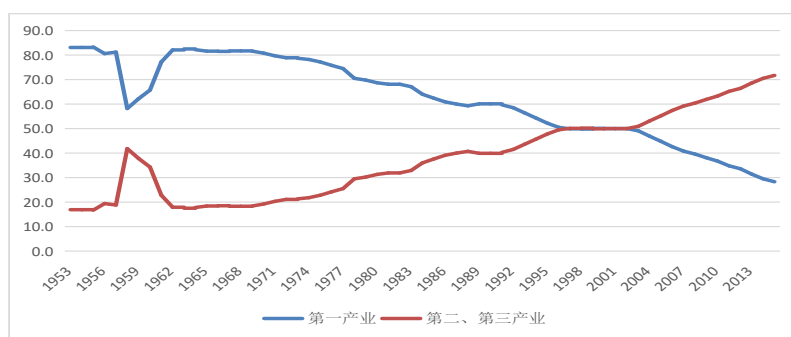


图 2 第一产业与第二三产业的就业占比 1953-2015

一产业就业人口之间呈现明显的负相关关系，城镇化率越高的省份第一产业就业人口占比越低。中国大多数省份的第一产业就业人口占比在 30-50% 之间。

中国省级的城镇化率与第二产业就业人口之间出现类似倒 U 型曲线，大多省份的城镇化水平与第二产业就业人口比重呈正相关关系，随城镇化水平提高而上升，部分地区如京津沪等直辖市随城镇化水平的提升，出现二产就业人口比重明显下降的趋势。说明中国的大多数省份处于工业化的中期，部分地区尤其是都市经济已经进入工业化后期，第二产业就业人口占比较小（图 4）。

中国省级的城镇化率与第三产业就业人口之间呈现向右上方倾斜的曲线，城镇化率越高，第三产业就业占比越高。但是如果把城镇化率最高的 3 个直辖市去除，中国的第三产业就业在大多数省份实际上还处于启动期，城镇化水平与第三产业就业占比的关系并不明朗，说明，中国的城镇化更多的是因为工业户引起，第三产业的发展与当前阶段的城镇化并不相适应（图 5）。

（三）细分行业间的就业变动

国家机构一直是细分行业中就业人口最多的行业；前六名的行业结构几乎没有变动，中等教育与初等教育的位次对换；第十名银行业的位次没有变动；批发零售和纺织业被挤出前十名，取而代之的是通信设备等制造业和交通运输设备制造业和商务服务业。这几个行业的变动，反映了 2003-2011 这 8 年

时间我国信息通讯产业尤其是制造业的迅猛发展，汽车普及引发的汽车产业发展和生产性服务业的快速增长（表 1）。

2003-2015 年，就业增长最快的 5 个行业分别是：房地产业、建筑业、信息传输、软件和

信息技术服务业、租赁和商务服务业和科学技术和技术服务业。前两个产业的发展见证了中国城镇化的快速推进和我国房地产业发展的狂飙突进。信息通信业的发展具有鲜明的时代烙印，中国的信息通信产业与世界同步，并

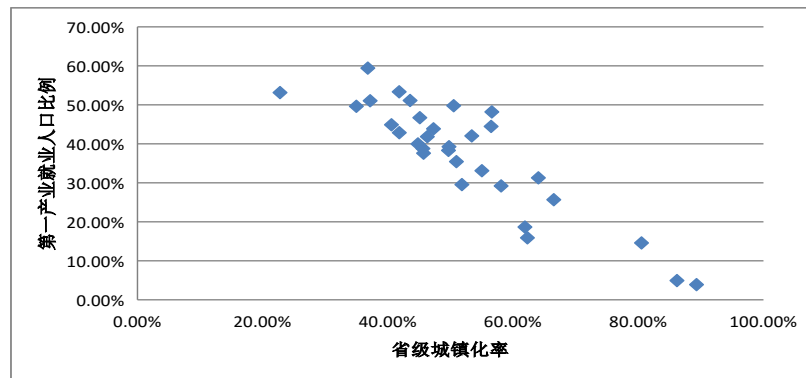


图 3 各省城镇化率与第一产业就业人口占比

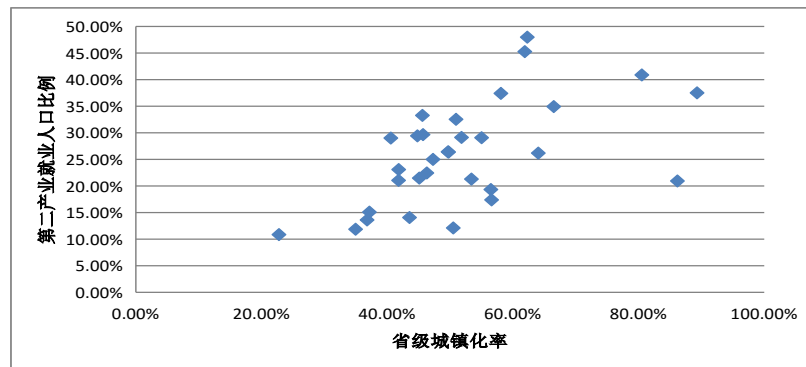


图 4 各省城镇化率与第二产业就业人口占比

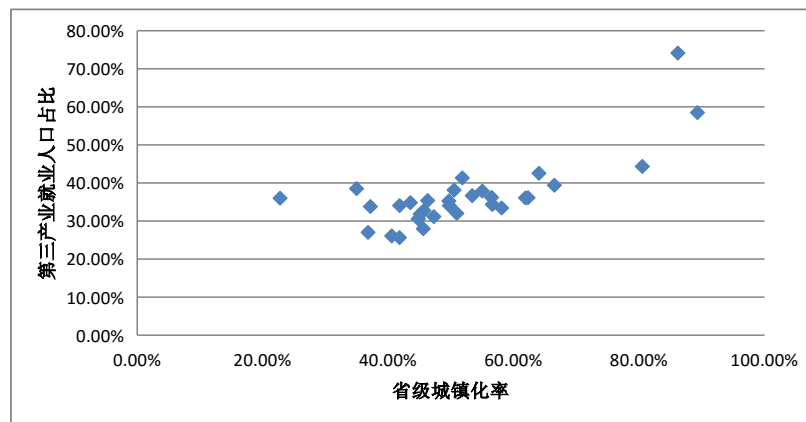
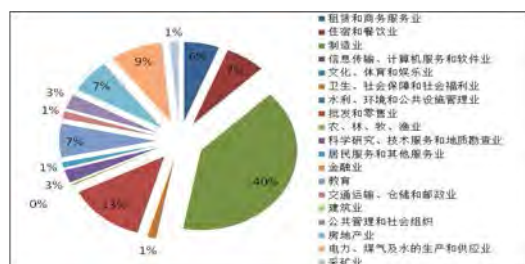
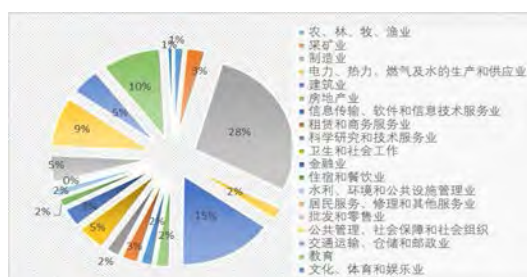


图 5 各省城镇化率与第三产业就业人口占比



1990年城镇非私营单位就业人数



2015年城镇非私营单位就业人数

图6 1990年与2015年城镇非私营单位分行业就业占比

取得了国际范围内的影响力和竞争力。金融和租赁、商务服务业的发展预示着中国服务业升级的光明前景，国际经验表明，这一行业的比重的稳步上升，正是经济发展向更高阶段迈进的典型特征（表2）。

从城镇非私营单位的就业人数看，制造业的就业占比从1990年的40%下降到2015年的28.06%，建筑业从就业比重从3%上升到15.48%，而批发零售业从13%下降到4.89%。总体就业人数上升明显（图6）。

三、政策建议

为进城农民提供更多、质量更高的就业岗位是中国城镇化面临的重要课题之一，其根本途径在于产业高级化，重要抓手是促进生产性服务业的发展，基本保障是提升金融业水平、强化金融业的支撑作用。在以上三原则基础上，为促进三产协同发展，提升经济发展质量。

（一）多措并举，促进产业高级化

产业高级化可以维持经济的国际竞争力，充分利用全球市场规模。产业高级化可以创造大量的白领就业机会，促进包容性增长。产业

表1 2003年和2015年的就业行业排名

	2003年就业行业排名	2015年就业行业
1	国家机构	房屋和土木工程建筑业
2	房屋和土木工程建筑业	国家机构
3	初等教育	卫生
4	中等教育	中等教育
5	卫生	通信设备、计算机及其他电子设备制造业
6	煤炭开采和洗选业	初等教育
7	批发业	零售业
8	零售业	商务服务业
9	纺织业	批发业
10	银行业	道路运输业

表2 2003-2015 就业增长最快的行业

排名	行业	就业增长 (%)
1	房地产业	247.17
2	建筑业	235.37
3	信息传输、软件和信息技术服务业	199.57
4	租赁和商务服务业	158.31
5	科学研究和技术服务业	85.04
6	卫生和社会工作	73.35
7	金融业	71.75
8	制造业	70.06
9	农、林、牧、渔业	64.66
10	住宿和餐饮业	60.43
11	水利、环境和公共设施管理业	58.43
12	居民服务、修理和其他服务业	42.42
13	批发和零售业	40.63
14	公共管理、社会保障和社会组织	39.86
15	交通运输、仓储和邮政业	34.23
16	电力、热力、燃气及水的生产和供应业	33.06
17	教育	20.36
18	文化、体育和娱乐业	16.67
19	采矿业	11.76

高级化绝不是产业链的收缩。中国庞大的市场规模和劳动力人口决定，中国将继续在产业链条上的高中低环节保持相应的规模，并提升和保持产业竞争能力。

促进产业高级化的重要途径包括：通过有效土地流转，促进农业适度规模经营，解放农业劳动人口，提升农业劳动生产率；鼓励创新、加大开放力度和加强金融支持，实现制造业升级；适应引导在华跨国企业战略转型、改善税制和服务业开放，发展金融业和生产性服务业，大力提高生产性服务业的比重；注重城市商业规划，优化商业环境，加大小微信贷的政策性资金投入，促进生活性服务业的发展。

(二) 以生产性服务业为抓手积极发展服务业，创造最多的城镇就业岗位

美国 1870 年 -1970 年城镇化率变动同第二产业就业人口比重的变动以及城镇化率变动同服务业就业人口比重的变动之间的相关系数分别为 0.6 和 0.97；日本 1920 年 -1970 年这两个相关系数为 0.86 和 0.93；中国 1952 年 -1998 年的这两个相关系数为 0.84 和 0.92。如果到 2020 年，中国的城镇化率达到 60%，中国的服务业就业占比将达到 46%，服务业每年将增加 800 万就业人口。

2015 年，交通运输、仓储邮政、批发零售、住宿餐饮、金融保险以及房地产等传统服务部门的增加值占比为 50.06%，而信息传输、计算机服务和软件业、商业服务等现代服务业所占比重约

为 36.10%。因此，应大力发展现代服务业，提高现代服务业在产值中的比重，全面培育发展现代服务业，包括以通信和信息服务为主的基础服务，以金融保险、电子商务、中介和咨询为主的市场服务，以教育、医疗、卫生、行政为主的公共服务。加大服务业开放，促进现代服务出口贸易进一步增长。虽然服务业开放比商品市场开放面临的监管难度更大，但是服务贸易带来的知识外溢和市场扩大将像商品贸易一样大大促进行业生产效率的提升。

(三) 实现产城融合，盘活存量城区和产业就业

开发区和房地产业的快速发展使很多城市出现有城无业的睡城和宜工不宜居的工业园区，居住与就业出现分离，大规模的通勤加大了现代城市交通体系的压力。产城融合是工业化与城镇化协同并进的有效途径。促进生产、生活、生态协调发展，实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障的转变和完善。

国家级开发区地区生产总值“十一五”期间年均增速达到 23%，所占全国比重提高到 7%，工业增加值所占比重达到 12%。根据国家级经济技术开发区和边境经济合作区“十二五”发展规划，国家级经济技术开发区地区生产总值年均增长 15%，2015 年末达到 53000 亿元；服务业增加值占生产总值比重达到 30%；高新技术企业产值占工业总产值比重达到 49%；人均地区生产总值达到 40 万元。

国家级高新区同样成为创造

新增就业的重要领域。2014 年高新区的实现全口径生产总值 (GDP) 已达到 6.6 万亿元，占全国国内生产总值的比重达 10.4%。2014 年高新区有就业人员已达 1524.2 万人，是高新区建区初期 1992 年的 44.9 倍。

2013 年，全国乡镇企业从业人员比 2002 年增加 3300 万人，年均净增就业 300 万人；乡镇企业从业人员占乡村就业人员的比重达到 -42.85%，成为农民非农就业的主要载体。

(四) 发展新兴产业，容纳增量就业人口

绿色经济、信息服务业、环保产业和健康产业都将成为创造新增就业的重要引擎。世界银行估计，全球环境产品和服务市场预计将从目前的每年 13700 亿美元增加到 2020 年的 27400 亿美元。清洁技术在美国已经成为仅次于信息和生物技术的第三大风险投资最高的领域。2010 年，在美国提供环保类产品和服务的就业人口达 310 万，占全国就业人口总数的 2.4%，巴西的绿色工作岗位也达到了 290 万个，占全国正规就业人口总数的 6.6%。中国绿色风险投资在总投资中所占的比例近年来也翻了 1 倍，达到 19%。仅可再生资源领域近年来就创造了 230 万个就业机会。预计到 2030 年，这一领域的投资将达到 6300 亿美元，这将至少创造 2000 万个额外的就业机会。■

(作者单位：国务院发展研究中心信息中心)

责任编辑：张莉莉