

田雪原 著

论“人口后黄金时代” 与发展

AN ESSAY ON
DEVELOPMENT AFTER
THE DEMOGRAPHIC GOLDEN AGE



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

田雪原 著

论“人口后黄金时代”与发展

AN ESSAY ON
DEVELOPMENT AFTER
THE DEMOGRAPHIC GOLDEN AGE

图书在版编目(CIP)数据

论“人口后黄金时代”与发展 / 田雪原著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2017.6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0531 - 6

I. ①论… II. ①田… III. ①人口学 - 文集 IV.
①C92 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 056541 号

论“人口后黄金时代”与发展

著 者 / 田雪原

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 高 雁 吕 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 29.75 字 数: 506 千字

版 次 / 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0531 - 6

定 价 / 128.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

导 论	1
-----------	---

一 人口战略与人口政策

中国人口发展战略：当前走好第二步是关键	19
人口转变的理论与实践	34
适时进行生育政策调整	49
生育政策调整与出生性别比升高治理	60
人口出生性别比升高特点与问题	72
出生性别比升高探源	86

二 人口与经济发展

把握人口“后黄金时代”机遇期，提速经济转型升级	111
论人口走低与消费疲软走势	130
新常态经济增长速度之我见	165
破冰超速城镇化+产能过剩“体外循环”	178
以改革推进京津冀协同发展	183

三 人口老龄化与养老保障

人口老龄化与养老保险体制创新	193
----------------------	-----

中国养老保险改革再启程

——冲破“双二元体制”樊篱	212
中国启动新一轮养老保障改革	224
“中等收入陷阱”的人口老龄化视角	232
全面深化养老体制改革	243

四 人口流动与城市化

依靠改革推动城市化转型	259
提高城市化质量重在改革	267
警惕“失市”风险，推进“兴市”改革	277
城镇化还是城市化	289
城镇化虚张与兴市改革	299

五 人口素质与可持续发展

教育改革再启程、再进发	313
科教兴国重在人力资本积聚	321
以人为本：可持续发展战略第一要义	353
人类文明：人类控制系统与自然控制系统的博弈	369

六 附录

《人口学研究学科建设》序言	387
《人口老龄化与中等收入陷阱》绪论	395
《中国民族人口》序言	404
《大国之难》前言	407
《大国之路——21 世纪中国人口与发展宏观》绪论	411
《教育人口学》序	436
《扩大内需的人口经济学》评介	439
国家社科基金：人口学研究的坚强后盾	
——访人口经济学家田雪原（《光明日报》）	443

专访中国社科院学部委员、人口所原所长田雪原 （《21 世纪经济导报》）	446
大国决策：提倡一对夫妇生育一个孩子始末（《华商报》）	451
养老事业发展需要民营资本参与 ——访中国社科院学部委员田雪原（《中国劳动保障报》）	460
在光明网《“五老”评热点》座谈会上的发言（光明网 - 《光明日报》）	463
人口学家田雪原：明年不会出现大范围婴儿潮（《法制晚报》）	465

导 论

“横看成岭侧成峰，远近高低各不同。不识庐山真面目，只缘身在此山中。”苏轼的这首七言绝句，不仅描绘出峰岭连绵、错落有致的庐山轮廓，而且给出从横与侧、远与近、高与低观察的不同效果，寓意只有跳出界外方能识其真面目的方式和方法。观察历史也同样。纵观（相当于该诗“横看”）人类400多万年发生发展的历史，披荆斩棘、历经艰险、不断进取，今天经济、科技、文化、社会发展终于达到新的峰岭。侧观（同该诗“侧”），尽管各个民族、种族、国家的发展“远近高低各不同”，但是都有各自的“成峰”“成岭”之道、之作。如果将这些“峰”“岭”连接起来，不同时期、不同高度的“峰”“岭”则可呈现三个大的平台，构成三个大的经济发展时代。众所周知，经济时代不是依据生产什么，而是依据怎样生产、用什么样的工具进行生产来划分。不同经济时代主流生产工具的性质不同，经济发展主要依赖的资本也不相同，甚至迥然不同。如此，可将人类全部发展的历史，粗略地划分为手工工具、机器工具和智力工具三个大的经济时代。

手工工具对应的，包括原始社会、奴隶社会、封建社会在内的农业及以前的时代，依赖的主要是自然资本和人力资本中的人口数量资本。自然资本提供天然的生活资料和生产资料，人口数量资本主要体现在劳动者的数量和规模上。因而，古代和中世纪文明多出现在土地比较肥沃、雨量比较充沛、气候比较温和、水陆交通比较便捷，人口和劳动力较为集中的地方。两河流域古美索不达米亚、尼罗河流域古埃及、恒河流域古印度、黄河流域古中国以及古希腊“五大文明摇篮”就是典型。中世纪塞尔柱帝国、俄罗斯帝国、法兰西帝国等兴旺起来，也颇得益于自然资本比较优越、人口数量资本比较充裕。

机器工具对应的工业化时代，主要依赖的是产出（生产）资本、人口和劳动力数量与质量相统一的人力资本。18世纪中叶发生了产业革命，纺纱机

取代手摇纺车、蒸汽机取代手推磨，社会经济发展转向主要依靠产出资本或生产资本，与之对应的是人口和劳动力数量与质量相结合、相统一的人力资本。率先进入工业化的国家，如英国、法国、西班牙、葡萄牙、荷兰等，引领世界工业化潮流。一方面，机器大工业蓬勃发展起来，成为统领发展的支柱产业，农业人口大规模转入城镇工商业，以工业化为主导的城市化迅速蔓延开来；另一方面，仿佛从地下呼唤出来的大量人口，满足了工业化、城市化发展对劳动力的需要，造就了与农业文明不同的工业文明。而上述率先实现工业化的一些国家，不断向海外扩充，拥有大量的殖民地，以满足不断扩大的原材料、市场和劳动力需求。号称“日不落帝国”的英联邦，成为玩转地球的工业化大国。

智力工具对应的后工业化或后现代化时代，主要依赖的是人力资本。何谓人力资本？人力资本是人所具有的知识、技能、经验和健康的价值，是人口素质的总和，即由健康体能素质、科教智能素质、修养文明素质组成的总体人口素质总和。这是与手工工具、机器工具有着重大区别的经济时代，其产生有着特定条件下的政治、科技等背景。在政治方面，“作用力与反作用力相等”是存在于自然界和人类社会的普遍规律。第二次世界大战（以下简称“二战”）后，反殖民主义运动风起云涌，殖民地半殖民地人民奋起反抗，纷纷宣告独立，涌现出数量众多的发展中国家。这使得原来依靠殖民地膨胀起来的“大国”受到莫大的冲击，逐渐回归其应有的位置，但“日不落帝国”等帝国已不复存在。在科学技术方面，以微电子技术为前导，包括新材料、新能源、宇航技术、海洋技术、生物工程等在内的新技术革命，当前进展到以生命科学为主导学科，包括基因工程、克隆技术等在内的新阶段，极大地改变着人们的生产、生活、思维和行为方式。在这样的背景下，自然资本、产出资本、人力资本、社会资本重新洗牌，决定着不同国家特别是大国发展的不同命运。谁的人力资本雄厚，创新能力强劲，谁就能够站在发展前沿，引领发展新潮流；谁的人力资本贫乏，创新能力不济，谁就要落在时代发展后面，最多只能依靠出口某些原材料维持低水平的发展。不是吗？二战结束后，一度陷入极度贫困、一筹莫展境地的战败国日本，虽然自然资本、产出资本十分贫乏，但是利用朝鲜战争、越南战争等提供的机遇，使技术立国和贸易立国战略得到淋漓尽致的发挥。同时，利用短暂婴儿高潮过后出生率下降出现的人口年龄结构变动的“黄金时代”提供的“人口盈利”“人口红利”，加快社会经济发展步伐，很快成为世界第二大经济强国。

而作为第一大经济强国的美国，虽然有着自然资本、产出资本等优势，但是最主要、最突出的一点，是它广纳全世界杰出人才为其所用，是人力资本积聚、超强大国发展的结果。尤其在高能物理、微电子、宇航、化学、光学、机器制造等领域，筑造起显赫的人力资本高地：拥有相当一批顶尖级科学家，使其能够长期保持领先地位，不断提升高科技对经济增长和发展的贡献率，即使在金融危机和经济危机阴影下，仍然能够保持着比其他后工业化国家领先一步的发展态势。与此相反，许多自然资源、人力资源比较雄厚的发展中国家，却不能形成较强的人力资本，长期依靠出口资源度日，人才流失严重，贫困、失业普遍存在，社会经济始终发展不起来。

中国是世界第一人口大国，勤劳勇敢的中华民族曾经创造过光辉灿烂的人类文明，是世人公认的文明古国之一。到了清朝“乾隆盛世”前后，据估计，中国财富总量占全球 1/3 左右，其他国家难以望其项背。然而鸦片战争炸开了闭关锁国的大门，使中国一步步沦为半殖民地半封建社会，从大国宝座上跌落下来，并且一跌就是 100 多年，变成穷困落后、备受欺凌的贫弱国家。革命志士前赴后继、英勇不屈奋起反抗，对内推翻清政府腐败统治，对外驱逐帝国主义列强侵略，1949 年中华人民共和国从东方地平线上升起，宣告饱受剥削和压迫的旧中国的结束和新中国大国发展之路的启航。然而这条新的大国发展之路并不平坦，特别是前 30 年在高度集中统一的计划经济体制下，社会经济发展大起大落，最后走到几近崩溃的边缘。改革开放 30 多年来取得了令世人瞩目的成绩，中国作为世界数一数二的大国，其形象已经树立起来，挽回了自 1840 年以来 100 多年失去的尊严。然而未来大国之路如何走，仍然是摆在近 14 亿国民面前的一个问题、一道难题，是需要集中全民族的智慧，吸取人类进步文明的精华，并且要由实践做出回答的问题。

之所以说是一道难题，因为它背后是当今世界人口最多、疆域辽阔、经济体量庞大的国家，涉及面包括生产力和生产关系、上层建筑和经济基础、国内和国际关系各个领域和各个层面，需要拿出一套总揽全局的大国方略。1997 年拙著《大国之难——当代中国的人口问题》，从人口入手并联系人口与社会经济发展，对这道难题做出另辟蹊径的阐发。该书由今日中国出版社出版，一年以后再版；2000 年日本将其全文翻译成日文，由（日）新曜社出版并公开发行；三年前中国社会科学出版社将其列入《社科学术文库》推出新的版本，为中文第三版。不过作为该书作者，笔者一直有一个想法推动

其后将近 20 年来的笔耕。这 20 年社会经济发展和人口变动颇为急速，需要研究和解决的新问题很多。站在信息化、经济全球化立场，结合我国全面建成小康社会、21 世纪中叶达到中等发达国家水平的发展目标，对中国人口问题尤其是事关人口与社会经济发展的全局性问题，力求做出深入一步的研究。特别是 2010 年我国劳动年龄人口占比越过“刘易斯拐点”以后，经济增速应声而下，GDP 增长率从 2010 年的 10.4% 下降到 2015 年的 6.9%，2016 年上半年再下降到 6.7%，致使多年来考虑的人口与社会经济发展之间的若干问题，诸如人口数量变动与消费、劳动年龄人口变动与就业、人口素质与科教兴国战略、后人口转变与经济发展方式、人口城市化与产业结构调整、人口老龄化与养老保障改革、人口地域流动与生产力布局、人口与资源环境可持续发展等，变得更加明朗、更加清晰起来，显示了常态化的变动趋势。本文集选取 2011 年以来以尚未发表为主、已发表为辅的文章 25 篇，序、序言、前言、绪论、评介 7 篇，以及相关媒体报道 6 篇，按内容分为六个部分，反映作者近年来研究的代表性成果，特别是在边缘、交叉、综合研究方面取得的新成果。

一 人口战略与人口政策

集纳人口发展战略、人口政策、人口政策与出生性别比论文 6 篇。20 世纪 80 年代以来，笔者提出和论证了控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构相结合的“三步走”中国人口发展战略。第一步，在“控制”“提高”“调整”协同推进中，更注重人口的数量控制，以“控制”为重点。1991 年总和生育率、妇女净再生产率下降到更替水平以下，标志着这一步的基本完成。第二步，逐步实现由以“控制”为主向“控制”“提高”“调整”并重，再向以“提高”和“调整”为主转变；同时要加大人口与资源、环境、经济、社会协调发展的分量，与可持续发展战略相衔接。预计这一步可在 2030 年人口达到零增长时完成。第三步，人口零增长以后，由于人口的惯性作用，总体人口将呈现一定程度的减少趋势，再依据届时的经济、社会和资源、环境状况，做出全方位的适度人口抉择。所谓全方位适度人口，即人口的数量是适当的，人口的素质是比较高的，人口结构是比较合理的；同时人口与资源、环境、经济、社会的发展是协调和可持续发展的。当前社会处在人口发展战略第二步中期，选入本文集首篇《中国人口发展战略：当前走好

第二步是关键》，阐发走好第二步对总体人口发展战略、转变经济发展方式和调整经济结构、实现两个一百年奋斗目标的全局性意义。要走好这一步，就要顺利实现人口发展战略重点转移，做好生育政策调整。2009年笔者在《人民日报》公开发文，提出履行1980年提倡一对夫妇生育一个孩子时做出的承诺，30年后生育政策应当进行与时俱进的调整，提出“双独生二”“一独生二”和“限三生二”三项具体政策调整建议。四五年后，中央先后做出“单独生二”“普遍生二”决定，生育政策调整终于落地。针对社会上存在的两种倾向——一种固守人口发展战略第一步定式，坚持以人口数量控制为重点不动摇；另一种认为中国实行计划生育是“走入歧途”，压根儿就不应该控制人口增长，需要的是鼓励生育的政策——选入本文集这部分的《中国人口发展战略：当前走好第二步是关键》《适时进行生育政策调整》等文章，阐释放开二孩政策是必要的和必需的；政策实施后，出生率会有一定程度的反弹，但不会有大的反弹，不会影响第二步人口零增长目标的实现。从中国人口问题性质理论层面，结合现实生活中人口问题表现的实践层面，论证中国控制人口增长、实行计划生育基本国策非但是应该甚至是必需的，第二步重点转移不等于放弃该基本国策，现在也没有到应该鼓励生育的时候。

选入本部分的《生育政策调整与出生性别比升高治理》《出生性别比升高探源》等文章，分析了20世纪80年代以来出生性别比显著升高、二孩以上更是陡然升高的具体原因。文章指出固然经济发展滞后、孩子成本-效益向男性孩子倾斜以及重男轻女思想长期存在是基础，但实施一对夫妇生育一个孩子的政策使人们性别选择被压缩到最低限度，使一孩出生性别比有所增高；然而一孩出生性别比升高很有限，对总体出生性别比升高影响并不很大。三孩以上出生性别比很高，但是生育三孩以上的夫妇数量和占比有限，因而影响也很有限。问题主要出在二孩出生性别比陡然升高上面。这就要到影响生育二孩的政策上去寻找原因。什么政策呢？1988年中央政治局常委举行会议，讨论国家计划生育委员会《关于计划生育工作汇报提纲》，在重申的计划生育现行政策中，包含“农村某些群众确有实际困难，包括独女户，要求生二胎的，经过批准可以间隔几年以后生二胎”条款。据笔者所知，农村独女户可生育第二个孩子政策覆盖全国各省、自治区、直辖市，只有个别省份、部分地区例外。不说特殊的男性偏好，就是普遍存在的“儿女双全”生育观念，也足令有一个女孩的家庭选择再生育一个男孩，这是造成二

孩和总体出生性别比升高的关键。因此，以往大撒网式的“标本兼治”——提倡男女平等、同工同酬、反对性别歧视、禁止非医学胎儿性别鉴定和人工流产一类的宣传和措施，因为没有击中要害，或者表面击中要害操作却异常艰难，好比拳头砸跳蚤一样收效甚微。笔者在全面放开二孩政策出台前，主张叫停农村女儿户可生育二孩的政策；全面放开二孩政策出台后，则十分看好该项政策对治理出生性别比升高巨大的、不可替代的作用。

二 人口与经济发展

集纳《把握人口“后黄金时代”机遇期，提速经济转型升级》《新常态经济增长速度之我见》《论人口走低与消费疲软走势》等论文5篇。主要观点和学术贡献如下。

其一，对人口“后黄金时代”做出界定。人口“后黄金时代”，是人口“黄金时代”总体的后半段。人口“黄金时代”划分的标准： $(0 \sim 14) + 65^+ / (15 \sim 64) \leq 0.5$ 。“后黄金时代”指15~64岁劳动年龄人口占比达到峰值至 $(0 \sim 14) + 65^+ / (15 \sim 64) > 0.5$ 为止的特定时间段。结合我国实际，其时间跨度为2010~2030年。如此，整个“黄金时代”大约40年，分割为前后各占20年左右两个时期。“黄金时代”为经济发展提供的机遇或有利条件有二：一是劳动年龄人口占比较高，劳动力供给充裕而且比较廉价；二是老少被抚养人口之和占比即从属比较低，社会负担较轻。改革开放以来社会经济快速发展的历史证明，人口“黄金时代”提供的“人口盈利”“人口红利”发挥了巨大的作用，估计新增GDP约有1/3是新增劳动力创造的。

其二，“后黄金时代”与经济下行变动的关系。鉴于中国经济①步入新常态、增速下行，经济发展方式滞后，发展不可持续性增强；②盲目扩大产能，以过度投资刺激消费需求乏力；③发展方式粗放，质量安全问题凸显；④资源短缺瓶颈收紧，生态环境逼近上限；⑤“人口盈利”“人口红利”衰减，劳动成本推高；⑥国际经济不景气，外贸出口受阻六个方面的原因，就“后黄金时代”“人口盈利”“人口红利”衰减和劳动成本推高而言，其作用和影响是明显而深刻的。2010年劳动年龄人口占比达到刘易斯拐点，随即经济增长率应声而下，目前6.7%的GDP增速还有下行的压力，有可能回归中高速—中速正常状态。

其三，“后黄金时代”为经济转型升级提供的机遇。“后黄金时代”“人

口盈利”“人口红利”呈衰减态势，一定程度的经济增速放缓和下行在情理之中。但是，中国“人口盈利”“人口红利”并未消失，要到15年以后才会消失殆尽。因此，减速而不失速的经济变动和发展趋势，为转方式、调结构、提质增效、转型升级创造了比较适宜的条件。劳动年龄人口占比和绝对数量的持续下降，就业压力的持续减轻，为大幅度提高技术装备、提升劳动生产率、走创新驱动发展道路提供了可能。走以提高劳动生产率为主、内涵发展的路子，也就有了切实的希望。

其四，人口走低与消费疲软。传统消费函数理论认为，消费是利息的函数。J. M. 凯恩斯、S. S. 库兹涅茨、M. 弗里德曼等，更强调消费与收入、人均消费水平和消费偏好的作用。统计数据显示，造成我国消费疲软的主要原因，一是人均收入增长滞后。1979~2013年，国民收入与国内生产总值年平均增长率均为9.8%，而城镇居民人均可支配收入却落后2.4个百分点，农村居民人均纯收入落后2.2个百分点。二是收入分配不公，贫富差距拉大。改革开放以来，衡量收入差距高低的基尼系数持续走高，近20年来处于0.4~0.5差距较大区间。三是社会保障体制障碍仍在。城乡分割、城市内部企业与事业单位“双二元”养老保险体制机制一直存在，改革刚刚开始；医疗保险体制改革走了不少弯路，医疗人、财、物资源垄断难以打破，知名医院看病一号难求局面依然存在。还有失业、工伤等保险，也都存在不到位、水平不高等问题，严重地限制了消费。针对上述情况，《论人口走低与消费疲软走势》等论文，提出全面贯彻实施“三步走”人口发展战略，做好人口生育政策调整，为不断提高消费质量奠定基础；改革现行分配体制，注重一次分配适当向劳动者倾斜，二次分配向公平和缩小差距倾斜；建立健全养老、医疗等社会保障体系和保险制度，解除消费者的后顾之忧等改革思路和建议。

三 人口老龄化与养老保障

集纳《人口老龄化与养老保险体制创新》《全面深化养老体制改革》等论文5篇。主要观点和学术贡献如下。

其一，提出和论证养老保障体系顶层设计。从中国人口老龄化具有速度比较快，达到的水平比较高，阶段性推进和城乡、地区分布不平衡等特点、尤其是从未富先老这一实际出发，在厘清养老保障、养老保险和养老体系、

体制、机制概念的基础上，推出养老保障体系顶层设计框架。顶端第一层次，主要由养老保险、养老社会福利、养老社会救助三根支柱支撑（医疗保险、商业保险处于养老辅助地位）。三者之间是“主体与两翼”的关系：养老保险是主体，具有中心、主导、辐射性质和功能；养老社会福利和养老社会救助是补充，不过这种补充对于高龄、病、残等更为弱势的老年群体来说，是很有必要和不可或缺的。第二层次，为养老保险体制运行的家庭、聚居（公共）、流动三类机制及其相应的养老类型，以保障国家、企业（单位）、家庭、老年人本人不同功能和作用的发挥，主体为家庭户养老。第三层次，为支撑家庭户、聚居（公共）、流动三种养老机制的具体形式，主体为支撑家庭户养老的老年户型、父母子女户型、老年复合户型。从发展角度观察，聚居类养老的老年公寓型、老年医护型以及流动类养老的托老所型等，有不断发展的趋势。

其二，破除“双二元结构”养老保险体制改革思路。《中国养老保险改革再启程——冲破“双二元体制”樊篱》等论文，论证了破除城乡之间、城市内部企业与事业单位之间的“双二元体制”，是改革的重点。文章从实际出发并总结几十年来取得的经验，吸取国际社会传统型、福利型、储金型、混合型、统包型等养老保险类型成功的经验，提出建立“积累补充型”养老保险新体制改革思路。所谓“积累补充型”养老保险新体制，其养老金积累主要由两部分组成：一部分为基本养老保险基金，由个人和所在单位（机关事业单位、企业）按照确定的养老金缴纳比例（缴纳额/原工资）按月定期缴纳，基金全部记入个人账户，为退休后领取养老金唯一凭证；另一部分为补充养老保险基金，由个人、单位自主决定缴纳等级并按规定等级金额定期缴纳。政策上给予优惠，可以实行缴纳养老金部分不缴纳个人所得税，并且保证多缴能够累进式多得。设立补充养老保险基金账户，按照个人、单位缴纳比例合理分配领取份额，形成补充养老保险积累机制。参照过去经验并通过精算，合理确定养老金替代率和缴费年限；完善养老金管理和监督体制机制，确保养老金保值增值。

建立全国统一、公平、可持续的养老保险体制，须从改革现存的城乡养老制度做起。在城市，当务之急是积极稳妥地推进养老金并轨改革，建立积累补充型养老保险新体制。所谓“积累补充型”新体制，如上所述，养老金积累主要由基本养老保险基金、补充养老保险基金构成，要完善养老金管理和监督体制机制，确保养老金安全。农村养老保险体制改革，要沿着已经启

动三年的新型农村养老保险的路子推进下去。目前,“新农保”存在认识和宣传不到位,保险的水平比较低,激励机制缺失和管理不够严格、不够规范等问题,严重地影响新制度的功效。最突出的是农民选择参保档次过低。2010年20省区市抽样调查表明,选择个人年参保金额的农户,以100元以下占比最高,达70.0%;与此相反,高缴费者占比寥寥无几,起不到对老年农民的保障作用。结果“新农保”“全覆盖”实现了,但是覆盖的是薄薄的一层床单,难以御寒。原因何在?激励机制缺失,不能吸引农民多缴保费。因此农村养老保险改革也必须着眼顶层设计,纳入积累补充型养老保险新体制。思路是:一要坚持养老基金积累以个人缴费为主,个人所在乡镇政府补贴为辅;二要建立健全相应的激励机制,确保多缴能够累进多得;三要加强管理,确保“新农保”基金保值增值。与城市比较,农村“新农保”管理的一大缺陷是人才缺乏,需要吸引和培训双管齐下,在补充人员的同时,提高人才素质。

其三,增进养老服务,发展养老服务产业。与城乡养老保险体制改革如火如荼进行相比,养老社会服务滞后十分明显,与国际社会以服务业为主的第三产业发展迅速、在后工业化国家三次产业中占比达到70%~80%的实情相去甚远。增进养老服务,发展养老服务产业既要从中国实际出发,又要吸取国际社会有益的经验。应当看到,在现代养老服务方面,我们的差距是很大的。发达国家养老服务项目繁多、应有尽有;形式多样,有定点服务场所,更多的则是分片包干,提供上门流动式服务;队伍专业性强,大都受过良好教育和训练,提供规范化的、周到细致的服务。基本的经验,是政府主导、市场动作:政府通过一系列关于养老金、保险、健康、护理等法律法规;从人、财、物各方面支持养老服务产业持续发展,起到至关重要的作用;同时,发挥市场在养老产业发展中的作用,养老资源主要通过市场进行有效配置。政府扶持各类养老产业发展,实行必要的政策倾斜。

四 人口流动与城市化

本部分集纳《城镇化还是城市化》《城镇化虚张与兴市改革》《依靠改革推动城市化转型》等论文5篇,对城市化理论、中国城市化问题和改革的方向、路径等,做出理论与实际相结合的分析 and 阐发。主要观点和学术贡献,在以下四个方面。

其一，理论。城镇化还是城市化？城市化（urbanization）指居住在城市地区的人口比例不断增长的过程。城镇化则是“中国制造”或“中国创造”，其提出和广泛传播有着历史的特殊背景，对推动以小城镇为主的城镇化起到促进作用。然而“城镇化”却不是规范化的概念，将城镇化 = 城 + 小城镇化，把“市”这个最重的经济基础抽象掉，将城、镇与“市”分离开来、割裂起来，在概念上就违背了以“市”为基础的合理内涵；在外延上，也必然失去“市”对城镇规模、地理范畴的自然界定，变成可以由人的主观意志决定的东西。在实践上，将“市”从城镇中抽象掉，导致城归城、镇归镇、市归市，城镇可以无市、市亦可以无城镇，城镇可以不依赖“市”而单独存在和发展，这就混淆了正常的城市化与人为造城的界限，甚至出现为城镇化而城镇化，先造城镇、后兴市“倒过来”的城镇化，使城镇盲目发展，有些城镇失去“市”的应有支撑，变成人们所说的“空城”“鬼城”。

其二，方针。以小为主还是以大为主？长期以来，我国一直奉行积极发展小城镇、适当发展中等城市、严格限制大城市规模的城市化方针。毫无疑问，这一方针的提出是从中国实际出发的，符合改革开放前期人口多尤其是农村人口多、生产力不发达基本国情的。实行“以小为主”的城市化方针，投入少、见效快，有利于农村剩余劳动力向以乡镇企业为主的就业转移，有利于加快人口城市化进程，也促进了农村经济的发展，赢得“小城镇解决了大问题”的赞誉。然而，以小为主的城镇化在一度成就了城乡经济较快发展的同时，到了世纪之交前夜，因资源消耗高、环境高污染、效率和效益低下成为粗放型经济的典型代表，致使小城镇的过度发展“成了大问题”。国际社会城市化发展的历史表明，几乎所有被研究对象都毫无例外地走出S曲线三阶段模式：第一阶段为S曲线底部，农村人口向以中小城镇为主转移和集中，可称之为乡村城市化阶段；第二阶段为S曲线挺起中部，以乡村和中小城镇人口向大城市、超大城市转移和集中为主，可称之为大城市主导阶段；第三阶段为S曲线顶部，以大城市尤其是超大城市中心区人口向郊区和其他乡村迁移为标志，可称之为逆城市化阶段。这是人口城市化发展的普遍规律。中国城市化经过改革开放前期20年的快速推进，于20世纪末挺进第二阶段是符合规律的发展，应当不失时机地转入以大为主的发展阶段。

其三，问题。是抓手还是结果？当前城市化进程中问题出现的原因在哪

里?根本性的一点,是对城市化本质、功能、作用的认识存在问题。当前城市化主要存在四个方面的问题。一是城市化速度过快,“有城无市”严重。统计显示,1987~2015年人口城市化率由17.92%提升到56.10%,为中国历史上不曾有、国际城市化史上少有。二是土地城市化超前,人口城市化滞后。城市化土地来源和运行的基本模式是:政府出面向具有土地经营使用权的农民征购土地,通过拍卖等方式将土地转卖给开发商,开发商投资建设后再将房地产卖给用户。久而久之,城市化沾染上圈地色彩,土地城市化超前,人口城市化严重滞后,政府落入土地财政困局。三是城市规模盲目扩张,城市功能难以正常发挥。不仅城市规模“摊大饼”式向周边伸展蔓延,而且还向空中伸展蔓延——城市化“大饼”越摊越大,而且越摊越厚,“垂直城市化热”持续升温。城市化规模虚张,基础设施和城市产业发展滞后,使城市具有的中心、辐射、主导等功能难以发挥,有些则根本就不具备这样的功能。四是资源瓶颈凸显,环境质量堪忧。以速度、规模为主要目标的城市化,往往忽视城市建设成本,习惯性依赖高投入、高消耗外延粗放方式推进,使本来就很稀缺的土地、淡水、能源等自然资源变得更加短缺。环境约束瓶颈同时收紧,使城市化陷入首尾两头瓶颈约束,交通拥挤,基础设施不配套,空气、水、固体废物、噪声、光辐射等污染严重,成为相当普遍的城市化发展通病。

城市化问题的产生,有着多方面的原因,充分体现出粗放型经济特征。但是,较短期间内问题之所以迅速堆积起来,显然同人们对其的认识和政策导向有关,是将城市化作为经济发展的手段或抓手运用和发展的结果。经济发展形势好,想要好上加好、快上加快,运用这一手段或抓手可以达到目的。经济形势不好、增速下滑,要想抑制下行、挽救颓势、起死回生,要运用和发挥这一手段和抓手具有的功能,才会取得立竿见影的效果。习以为常,城市化成为调节经济运行发展得心应手的工具,而不是经济发展、社会进步、人口转变和流动的结果。这就从根本上颠倒了城市化与发展的关系。城市化是什么?从经济学视角观察,是经济发展、三次产业结构改变的结果;从人口学视角观察,是人口迁移和流动,农村人口流向城镇的结果;从社会学视角观察,是科技、文化、交往关系发展和进步的结果。如果本末倒置,必然带来某种程度上的城市化虚张,发生空心化倾向的问题。

其四,改革。政府还是市场?上述城市化问题,站在生产力立场,也可以说是资源配置不合理造成的。资源配置不合理,主要表现为“三个错位”。