

智库建设和四川城镇化高质量发展*

张鸣鸣**

摘要：“四川城镇化蓝皮书”是智库建设的组成部分，与四川城镇化高质量发展有机结合。立足四川城镇化的基本特征和发展阶段，皮书重点关注、回应政策热点和社会焦点问题，研究团队努力通过系统性、权威性的考察加大四川城镇化问题的研究深度。从皮书智库建设的要求出发，2020年，“四川城镇化蓝皮书”将围绕农民工的新变化和新需求这一主题，开展广泛调研，形成前沿性、时效性和实证性的皮书报告。

关键词：四川城镇化 智库建设 农民工

一 四川城镇化的基础和条件

1. 自然条件多种多样

四川省面积居全国第五位。全省地貌东西差异大，地形复杂

* 本文根据作者在第二十次全国皮书年会（2019）上的发言录音整理而成，已经本人审阅。

** 张鸣鸣，农业农村部沼气科学研究所首席专家、研究员、博士。研究方向：城镇化、农村人居环境战略和政策。

多样。四川复杂的气候类型、地形结构以及丰富的自然资源，为各种生物的繁衍提供了良好的环境条件，形成了类型多样、风格多元的小城镇。

2. 国家战略落地

四川省位于中国西南腹地，与7个省接壤，地理位置十分重要。早在2000多年前就形成了以成都平原为中心的城市聚落，1949年以后，根据时代战略要求和民族实战储备的需要，四川省在1964~1978年的三线建设工程中接收了许多大型战略性工业企业转移，建立起相对独立的、小而全的国民经济体系、工业生产体系、资源能源体系、军工制造体系。三线建设工程为四川日后的经济发展和城镇化建设奠定了良好基础，仅1950~1957年，四川就设立7座城市，绵阳、德阳、攀枝花、泸州等一批以重工业和资源开发为主的城镇均在这一时期得到长足发展。进入新千年，西部大开发战略给四川城镇发展带来新的生机。这一时期，中央政府为了充分利用中国东部沿海地区的剩余经济发展能力，带动提高西部地区的经济和社会发展水平，通过西部基础设施建设、重大项目落地等一系列举措，缓解区域发展不平衡，缩小了四川、云南、贵州等西部地区省份内部的城乡差距。当前，基于在“一带一路”和长江经济带上的重要位置，借国家经济带建设的东风，四川继续快速发展，2018年四川省GDP总量突破4万亿元，全国排名第六，而四川经济发展取得的成就离不开国家的战略计划支持。

3. 超大人口基数

四川省常住人口自2011年起已经连续8年呈现增长态势，目前人口规模全国排名第四，总量约占全国人口的6%，平均每

座城市拥有 256 万人。

4. 发展水平不足

四川省在经济发展方面仍存在一些不足之处。第一，四川公共财政收入规模较小。第二，在人口就业方面，四川的整体就业吸纳能力不足。第三，四川产业结构重型化，区域发展不均衡。

二 皮书、智库和四川高质量发展

自 2015 年开始研创出版的“四川城镇化蓝皮书”是皮书系列的新成员，得到省内各界的好评和皮书评审专家的高度认同，荣获一次“优秀皮书报告奖”二等奖、一次“优秀皮书报告奖”一等奖和一次“优秀皮书奖”二等奖。

该皮书是由四川省社会科学院和四川省统计局共同主持编撰的城镇化年度报告，由四川省社会科学院城镇发展研究中心负责组织实施。该皮书在权威数据和实地调研基础上展开，在准确把握四川省情的基础上，聚焦四川城镇化建设的全局性、整体性和焦点性问题，反映四川在推进新型城镇化建设过程中的探索、改革和创新，并为党和政府的民主执政和科学执政建言献策。每年皮书出版后都会通过邮寄方式递送到相关部门和多个图书馆，社会评价良好。

该皮书的研创目标与智库建设是高度契合的，为智库建设和四川城镇化高质量发展奠定了基础。在“四川城镇化蓝皮书”发展的五年期间，智库建设一直与四川城镇化的高质量发展有机结合。一方面，课题组在关注、回应国家政策热点的同时也追求挖掘四川城镇化问题本身的广度。另一方面，相应的智库研究团

队也努力通过系统性、权威性的考察加大四川城镇化问题的研究深度。因此，在该皮书研创期间，每年都会讨论确定一个契合阶段的主题，研究人员则围绕这一主题开展一系列的研究工作。例如，2015年是“四川城镇化蓝皮书”首创第一年，课题组在深刻理解新型城镇化战略的内涵、特征和要求的基础上，结合四川发展实际，编制了四川新型城镇化发展测评指标体系，并对四川省以及18个地级城市的新型城镇化发展水平进行测度，还对四川新型城镇化的阶段性特征进行解读；2016年，四川拥有180多个县级市、2100多个建制镇，数量在全国排名第一，针对这一现状，研究团队围绕四川小城镇发展的困境与潜力、县域城镇化问题展开调查；2017年，中国（四川）自由贸易试验区成立，研究团队第一时间关注四川城市和小城镇的人口特征、变化情况，“四川城镇化蓝皮书”将“人，城镇可持续的核心”作为研究主题，通过权威数据分析，回应城乡人口流动、老龄化、二胎政策影响等热点、焦点问题；2018年，居于内陆的四川获得了一个更高的对外开放平台，经济、社会、生态等方面的对外开放机遇及困难得到较大关注，如何促进四川深度开放合作、推动城镇化建设再上新台阶成为重要研究主题；2019年，作为农业大省、人口大省，四川在新的城乡关系、新型城镇化和乡村振兴的背景下更加注重构建新型城乡关系问题，“四川城镇化蓝皮书”把“市村图景里的城市”定为重点和主题。

三 2020年皮书：关注农民工的新变化和新需求

2020年，农民工的新变化和新需求已经提升为“四川城镇

化蓝皮书”的主题。目前，四川省农民工的总数达 2534 万人，每年农民工外出务工带来的劳务收入为 4144.2 亿元，农民工的人口和劳务收入体现了这一社会群体在四川城镇化建设过程中的重要地位。2018 年 10 月，四川省委书记彭清华和党政主要领导干部专程前往广州出席川籍农民工座谈会，看望、慰问川籍农民工并强调“把做好农民工工作作为重大政治责任，千方百计为广大农民工提供更好的服务保障”。现阶段，四川省对农民工的关注和重视还体现在《加强农民工服务保障十六条措施》和《促进返乡下乡创业二十二条措施》等类似政策的出台上。

课题组认为，农民工在改革开放以来为全省的经济、社会发展做出了重大历史贡献，他们是四川低成本高速度工业化、大规模高质量城镇化的重要推手，为农村经济增长和社会开放做出了突出贡献。新的形势下，农民工的地位和作用更加凸显，他们是产业工人的重要组成部分，还是新型城镇化关键群体，也是贫困地区脱贫攻坚的重要抓手，更是乡村振兴的可靠依赖。在对宏观形势进行科学研判、对四川发展态势进行客观分析的基础上，“四川城镇化蓝皮书”研究团队拟以“农民工的新变化和新需求”为主题，开展新的一年的皮书研创工作。当前，课题组与四川省人力资源和社会保障厅紧密合作，开展了较大规模的农民工调研，不仅在传统的农民工输出地如仁寿、仪陇等人口大县以及输入地如成都、宜宾等大城市调研，还赴阿坝州、凉山州等少数民族地区开展调查，甚至远赴广东考察农民工输入地的新需求、新变化，例如，课题组在东莞召开彝族农民工聚居的台资企业座谈会，在中山与川籍农民工和成功商人进行深度访谈。课题组相信，建立在扎实的实地调研和权威数据研判基础

上的皮书报告，将更具有针对性和可操作性，其权威性、时效性特征将更为凸显。

四 新型城镇化和乡村振兴双重背景下 四川农民工的发展

在新型城镇化和乡村振兴两大战略背景下，四川农民工的发展问题已经不局限在简单的劳务开发领域。农民工已经成为四川省重要人力资源储备。充分倚重四川省人才队伍建设，审视农民工的新变化及新需求具有重要意义。2020年，“四川城镇化蓝皮书”将重点围绕以下五个问题展开。

1. 四川农民工整体性的新变化

在四川劳动力的省际转移方面，自2011年起，四川的省内农民工数量已经超过省外农民工人数，且连续八年均呈现该态势，省内、省外的农民工务工人员数差距仍在不断扩大。在四川省内劳动力变化方面，以四川仁寿县为例，该县有160多万人口，属于传统的农民工输出大县。就仁寿县现阶段发展情况而言，实地调研得知其本县务工的农民工比例已经超过60%，农民工返乡创业、就业的现象变得更加普遍。

2. 四川农民工的趋势性变化

根据调研发现，普遍关注的四川省农民工返乡创业不再是一枝独秀，很多农民工渐渐选择回乡从事相关治理工作，而且治理工作进展较为顺利。在一则真实案例中，大学毕业后在城市务工两年又回到村里的第一书记，观察到村里发展花椒产业的企业、合作社和适度规模经营的大户需要劳动力驱动发展，

但是缺乏一个交流平台表达对劳动力的需求，而这个村里有一批年龄较大的劳动力处于闲置状态。于是，村里的第一书记发动组建了一个村级劳务公司，将村里的劳动力价值最大化。通过已有的案例和真实情况可知，四川省农民工在返乡创业、就业等趋势上存在着新的变化，体现了未来乡村振兴的发展。另外，少数民族和贫困地区的农民工发展取向也逐步成为研究的方向和重点领域。

3. 四川试点城镇的农民工规模变化

四川省在2013年开始进行“百镇建设行动”，300个试点城镇在五年间就近吸纳劳动力近120万人。其具体表现为：人口规模超过5万人的城镇数量从2013年的5个增加到2018年的18个，占比由1.7%上升为6.0%；人口规模为3万~5万人的城镇数量从2013年的16个增加到2018年的42个，占比由5.3%上升为14.0%。

4. 川籍省外农民工的新变化

在四川省2500多万农民工中，出省务工人员达1025万人，占比超过四成，他们主要集中在珠三角、长三角地区，分别为389.8万人和222.9万人。其中，广东省以388.7万人高居川籍省外农民工就业首位。从调查情况看，川籍省外农民工收入普遍高于省内务工者，综合素质较高，维权意识较强，生活和就业条件与过去相比有了大幅改善。其中，部分农民工具有较为强烈的返乡创业、就业意愿。但是调查同时发现，川籍省外农民工还面临多方面的困难，如难以参加本省组织的技能提升培训，省外法律援助不及时不充分，贫困和少数民族等特殊群体还需要特殊关爱等。

5. 农民工返乡创业、就业的发展态势

党的十八大以来，特别是在国务院、省政府相继出台支持农民工返乡创业的政策文件后，全省农民工返乡创业人员持续增多，返乡创业热潮逐渐形成。截至2018年底，全省累计农民工返乡创业人员达65万人，创办企业16万户，带动就业200余万人，实现总产值近4000亿元，成功创建20个国家级返乡创业试点县、示范县，数量居全国第三。在创业方面呈现创业领域相对集中、创业项目接地气、以青壮年农民工为主力军、农民工抱团发展等特点，在就业方面呈现省外农民工返回数量持续增加、本地就业规模扩大两个特点。