



博士学位论文

DOCTORAL DISSERTATION

论文题目：中国农村劳动力转移问题研究

(英文)：Study on the transfer problem
of rural labor force in China

作者：王亚红

指导教师：高桥五郎 教授

2015年 9月 17日

中国农村劳动力转移问题研究

摘要

中国的农村劳动力转移呈现典型的“两阶段转移”（非农转移→市民化）特征。目前，第一个阶段的非农转移即从农业到非农业就业的职业转换已无障碍，但制度变革滞后使得第二阶段的市民化即由农民到市民的身份转换步履维艰。本研究以当前中国时代背景为切入点，提出当前中国农村劳动力转移的核心问题是半市民化问题——实现了非农化的农村劳动力及其家庭人口不能或者不愿成为城市（镇）市民，实现永久性转移。现有制度环境从意愿和能力两方面制约了市民化有效需求，对市民化需求具有抑制效应。并试图以此为出发点探索解决中国农村劳动力转移问题的有效途径，具体内容包括七个部分：

第一部分：导论。主要对选题背景、研究意义、研究方法、基本假设、创新点等内容进行了阐述。特别提出在人口大国、农民大国、整体经济处于欠发达阶段、处于转型期以及劳动力市场存在典型多重分割特征的宏观经济社会背景下，中国农村劳动力转移的两阶段转移特性。

第二部分：相关理论与文献综述。农村劳动力转移是具有国际性的一般性理论和现实问题，农业转移人口“半市民化”问题是中国农村劳动力转移过程中的特殊性问题。该部分首先对农村劳动力转移的一般性展开综述，通过对国外、国内的相关理论和模型进行了梳理，然后针对中国农业转移人口市民化问题展开专门的研究综述。通过理论与文献梳理笔者发现，发达国家的农村劳动力转移过程中不存在户籍、社保等制度屏障，以其为研究背景的人口迁移经典理论主要集中于人口迁移的经济动因分析，对中国农村劳动力非农就业环节有重要借鉴意义，但由于研究背景和前提的差异，在市民化环节的适用性有待商榷。国内非农转移阶段的研究多借鉴国外经典理论，市民化阶段的研究则偏重于制度影响，并达成基本共识——中国农村劳动力转移相关制度变革进入攻坚阶段，农村劳动力进城并实现职业转换环节的制度瓶颈不断弱化，但农业转移人口市民化环节的制度变革远未完成。

第三部分：通过农村劳动力转移的经济动力、转移历程与贡献、劳动力转

移的适度性评价三个部分分析了中国农村劳动力转移的基本情况。结果表明，

(1) 经济发展、产业结构调整、固定资产投资、农村人地矛盾和城乡收入差距对农村劳动力转移有正向推动作用，而农业比较利益则与农村劳动力转移呈反向变动关系。(2) 1996 年之前的劳动力转移力度很小，农业和非农产业边际产出的绝对偏差与相对偏差都呈扩大趋势。1996 年以后农村劳动力转移速度加快，农业和非农产业边际产出相对偏差呈缩小态势，表明中国劳动力资源实现了农业与非农部门间的产出优化。但是，两部门边际产出的绝对偏差依然稳中有升，表明劳动力转移的程度还不够，劳动力在两部门间配置仍有待优化。(3) 从农村劳动力转移的成果和贡献看，其对农民纯收入的贡献呈增长态势，2013 年农民纯收入增量中的近 60% 由劳动力转移贡献。但是，半市民化人口的数量正逐年递增，说明中国农业转移人口市民化的形势正日益严峻。

第四部分：提出当前中国农村劳动力转移面临的核心问题是农业转移人口（转移劳动力及其家庭人口）的半市民化问题。这种“半市民化”转移模式让中国成功避免了城市化进程中大规模贫民窟的出现，但也引发了一系列经济社会问题。户籍制度、农村土地制度以及公共服务制度的城乡差异是中国转移劳动力职业身份转换与户籍身份市民化脱节的制度背景，也是他们选择两栖迁移的根本原因。制度制约主要通过对市民化意愿和能力约束效应实现。

第五部分：中国农村劳动力转移的典型模式解析。对浙江模式、咸嘉模式、南海模式、厦门“金包银”模式和三联模式等被动型转移模式的分析表明，农村劳动力被动转移的顺利实现必须以其就业、教育、医疗、社保等一条龙的“非农化”以及农业转移人口生计水平的提高为前提。对成都、重庆和嘉兴等制度创新拉动型转移模式的分析表明，中国农村劳动力的永久性转移即农业转移人口市民化是一个渐进的过程。在这个过程中，净收益水平的变化是影响决策的重要因素、土地权益问题是关键、科学合理的成本分担机制是保障。

第六部分：国外经验与教训借鉴。本部分主要选择了美国、日本、英国三个发达国家以及巴西、韩国和台湾三个发展中国家（地区），对劳动力转移过程进行了回顾，发现政府的有效干预是影响劳动力转移的重要因素，通过产业发展提高非农就业数量和质量才是根本力量。此外，农民收入对农村劳动力转移影响显著，高收入水平可以提高其选择能力。

第七部分：需求导向的制度变革与具体策略体系构建。市场经济条件下，净收益最大化是农村劳动力经济决策的根本出发点，其在产业间和区域间的转移是为了实现自身或家庭收益最大化而进行理性决策的结果。围绕这个出发点，本研究提出降低市民化选择的私人成本和风险，提高市民化意愿是基础，提高农业转移人口市民化的经济支付能力才是核心的观点，并据此提出相应的制度变革策略。

本研究的可能创新点主要体现在以下几个方面：

1、研究强调大背景。中国是人口大国、农民大国、劳动力转移大国，研究中国农村劳动力转移问题不能脱离中国人口大国、农民大国的国情，不能脱离中国的经济社会转型背景以及中国劳动力市场的多重分割背景。

2、提出新的劳动力非农转移评价方法。就目前笔者看到的相关材料，涉及农村劳动力非农转移的研究基本集中在对劳动力非农转移数量的研究，而没有考虑到劳动力非农转移的质量，本研究将农村劳动力非农转移与农民收入尤其是工资性收入结合起来研究，并将工资性收入作为农村劳动力非农转移的结果和核心指标，对中国农村劳动力非农转移的总体结果进行了系统的分析。

3、学术观点创新：（1）提出中国农村劳动力转移的核心问题是农业转移人口半市民化问题，半市民化困局的核心问题是市民化有效需求不足。地方政府的市民化意愿与能力直接决定了农业转移人口通过市民化可以获得的市民待遇的数量、节奏和水平；农业转移人口自身的市民化意愿和能力则决定其市民化有效需求水平。（2）意愿和能力是市民化有效需求的核心构件，其中意愿是基础，能力是核心。（3）城乡分割的二元制度体系早已异化成为利益分配机制，制度和政策性歧视把进城农民推向贫困与弱势边缘，就业与城市生活能力不足成为市民化需求目标实现的内在关键性障碍。（4）财税制度与干部考核制度弱化了地方政府的市民待遇供给能力和供给意愿，农业转移人口市民化陷入条件市民待遇供给不足→市民化对农民拉力不足的制度困境，强行推行可能出现城市新二元社会并引发城市问题。（5）市民化是各主体净收益与风险目标综合平衡后的理性决策，有效解决当前制度供给与需求失衡问题，进而实现宏观政策目标与微观主体目标的统一是多赢选择。

4、分析中突出各主体的利益异质性。强调制度瓶颈对农业转移人口市民化需求的直接约束效应，同时突出制度瓶颈对迁入地政府市民待遇供给意愿和能力的抑制效应，该抑制效应通过迁入地政府的行为响应——附条件及不完全的

市民待遇供给实现。这种供给模式通过抬高农业转移人口市民化门槛进一步影响市民化进程，更加符合中国经济现实。

5、为解决半市民化问题提供新思路。提出应以降低市民化选择的私人成本和风险，提高市民化意愿为基础，提高农业转移人口市民化的经济支付能力为核心的制度变革，来解决中国农村劳动力转移中的半市民化问题。

目 录

1 导论.....	1
1.1 选题背景.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	8
1.2 中国农村劳动力转移的特殊性问题——两阶段转移特性.....	9
1.2.1 农村劳动力非农化阶段.....	10
1.2.2 农业转移人口的市民化阶段.....	11
1.3 主要研究方法.....	12
1.4 基本假设.....	12
1.5 有关数据与资料运用的说明.....	14
2 相关理论与文献综述.....	15
2.1 国外农村劳动力转移理论及模型.....	15
2.1.1 宏观角度对农村劳动力转移的研究.....	15
2.1.2 微观角度对农村劳动力转移的研究.....	20
2.2 国内农村劳动力转移理论及模型.....	24
2.2.1 农村劳动力理论模型.....	25
2.2.2 农村劳动力转移其它相关研究.....	26
2.3 中国农村劳动力市民化环节相关研究.....	29
2.3.1 国外永久性迁移与市民化相关研究.....	30
2.3.2 国内永久性迁移与市民化相关研究.....	30
2.4 国内外相关研究的评述.....	33
3 中国农村劳动力转移基本情况.....	34
3.1 农村劳动力转移的经济动力.....	34
3.1.1 经济高速增长.....	34
3.1.2 产业结构调整.....	36
3.1.3 固定资产投资.....	39
3.1.4 农村人地矛盾与农业比较利益.....	41
3.1.5 不断扩大的城乡居民收入差距.....	43
3.1.6 小结.....	47

3.2 农村劳动力非农转移历程与适度性评价.....	47
3.2.1 中国劳动力转移历史回顾.....	47
3.2.2 中国农村劳动力转移的适度性评价.....	51
3.3 农村劳动力转移成果及其贡献.....	60
3.3.1 农村劳动力转移成果的衡量.....	60
3.3.2 劳动力非农转移的成果及其贡献.....	63
3.3.3 农业转移人口的市民化成果.....	67
4 中国农村劳动力转移的核心问题——农业转移人口半市民化.....	69
4.1 农业转移人口半市民化现象.....	69
4.2 农业转移人口半市民化产生的经济社会问题.....	71
4.3 农村劳动力永久性转移面临的主要制度障碍.....	75
4.3.1 转移劳动力农村退出阶段的土地制度障碍.....	76
4.3.2 转移劳动力城市进入阶段的户籍制度障碍.....	79
4.3.3 转移劳动力城市融入阶段的就业制度障碍.....	83
4.3.4 转移劳动力城市融入阶段的社会保障制度障碍.....	85
4.3.5 非农化阶段相关制度变革的路径依赖及其锁定效应.....	86
4.3.6 制度变革的市民化效应.....	92
4.4 半市民化的制度约束机制——市民化需求抑制.....	93
4.4.1 市民化意愿抑制——收益最大化目标与风险厌恶冲突.....	94
4.4.2 市民化能力抑制——收入视角.....	97
4.4.3 市民化能力抑制——成本视角.....	107
5 中国劳动力转移典型模式解析.....	111
5.1 被动型转移的典型模式.....	111
5.1.1 浙江模式.....	112
5.1.2 湖南咸嘉模式.....	112
5.1.3 广东南海模式.....	113
5.1.4 厦门“金包银”模式.....	114
5.1.5 另类尝试——山东三联模式.....	115
5.2 制度创新拉动型转移的典型模式.....	117
5.2.1 成都模式.....	117
5.2.2 重庆模式.....	118

5.2.3 浙江的嘉兴模式.....	119
5.2.4 典型模式带来的启示.....	121
5.3 案例分析——河南许昌市大墙王村之实况调查分析.....	123
5.3.1 调查结果描述.....	124
5.3.2 主要结论及相关建议.....	128
6 它山之石——国外经验与教训借鉴.....	131
6.1 美国农村劳动力转移.....	131
6.2 日本劳动力转移.....	133
6.3 英国农村劳动力转移.....	136
6.4 巴西农村劳动力转移.....	137
6.5 韩国农村劳动力转移.....	139
6.6 台湾地区农村劳动力转移.....	139
6.7 经验教训及对中国的启示.....	140
7 需求导向的制度变革与具体策略体系构建.....	141
7.1 降低选择风险，提高农业转移人口的市民化意愿是基础.....	142
7.1.1 改革户籍制度降低市民化选择风险.....	143
7.1.2 改革社会保障制度降低市民化选择风险.....	144
7.1.3 明确政府的市民化成本担负责任，降低市民化私人成本.....	146
7.2 提高农业转移人口的市民化经济支付能力是核心.....	151
7.2.1 促进非农就业提高工资性收入.....	151
7.2.2 加大农民收入支持力度，提高经营性、转移性收入支持水平... ..	159
7.2.3 改革农村产权制度，增加农民财产性收入.....	166
参考文献：	171

1 导论

1.1 选题背景

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 中国是一个人口大国、农民大国

中国是当之无愧的人口大国和农村人口大国。2005 年全国人口普查结果显示,当时中国人口已经超过 13 亿(比世界人口第二大印度还要多 2 亿人),2012 年人口总数达 13.54 亿¹。尽管随着经济的发展、城市化进程的加快,农民所占的比重一直呈下降状态(根据国家统计局发布的数据,到 2012 年,农村人口 6.422 亿,占人口总量的 47.4%,较之 1978 年的 82.08%下降了近 35 个百分点),但是,无论从农民的绝对数量看,还是从其相对数量看,中国在短期内仍然无法摆脱农民大国身份,这是中国最基本的国情²。在这种背景下,没有农村人口的稳定也就没有社会的稳定、国家的稳定。

1.1.1.2 中国仍处于经济欠发达阶段

经历了改革开放以来三十余年的持续高增长,中国经济取得了世界瞩目的成绩:日本内阁 2011 年 2 月 14 日上午公布了 2010 年日本名义 GDP 总值比中国少 4044 亿美元,中国 GDP 规模超过日本正式成为世界第二大经济体³。尽管如此,由于经济起点低,加之人口数量庞大,中国经济距离世界先进水平的差距仍然很大,仍属于欠发达经济。国际货币基金组织 2010 年 4 月公布的数据显示,中

1 数据来源:2012 年国民经济和社会发展统计公报发布的预计数据,国家统计局网站,

http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20130221_402874525.htm。

2 早在 20 世纪中叶,一些西方国家的城市人口占全部人口比例就已经达到 70% 以上:美国 72%,英国 87%,联邦德国 79%,荷兰 86%,加拿大 77%,澳大利亚 83%。数据来源:李强、唐壮,《城市农民工与城市中的非正规就业》, [J], 《社会学研究》, 2002 (06)。

3 数据来源:《中国 GDP 规模超过日本 正式成为世界第二大经济体》, 中国网, 2011.2.15,

<http://www.realestate.cei.gov.cn>。

国人均 GDP 是 3678 美元，排第 100 位，2013 年为 6767 美元，2014 年末提高至 7485 美元，但世界排名仅在 90 名左右，仍是发展中国家。

另一方面，中国的产业结构仍然是以劳动密集型产业为主，大部分企业处于国际生产链的最低端，只能赚到初级产品加工的极少利润，而产品的大部分利润主要被拥有核心技术和知名品牌的国际大型企业集团获取。而且，随着中国劳动力成本的逐步提高，廉价劳动力优势正逐步丧失，这样的产业结构使得中国在国际的经济贸易纠纷中没有话语权和决定权，造成中国国家经济利益的大规模损失。

此外，目前中国科技形势不容乐观，科技研究更多地是以国家为主体的研究，而不是以企业为主体的研究，不仅缺乏研究的动力和足够的激励，而且科技研究的成果与现实生产的结合也不紧密。而且，由于科技市场体系不完善，知识产权概念还远未深入人心，知识产权的明晰、界定和转让依然任重而道远。

1.1.1.3 中国正处于复杂的经济社会转型中

自上个世纪 80 年代起，中国由原来的计划经济向以市场配置机制为基础、以其他资源配置机制为补充的有中国特色社会主义市场经济转型（transformation）。在这个过程中，经济转型伴随社会结构变动、利益格局的调整、思想观念的变化，社会成员由原来的两个阶层迅速分化成若干阶层，观念与价值取向也逐步由一元向多元发展……。中国目前正处于这种不稳定期，这些不稳定因素正通过不同的方式单独或综合在一起影响着中国经济、社会稳定发展的大局。同时，受国际经济发展大趋势的影响，中国经济的快速发展势头受到影响，收入分配中处于弱势地位的人群不仅要面临相对收入继续下滑的局面，可能还要面对绝对收入的增速下滑甚至绝对量减少的问题，原来掩盖在快速经济增长背景下的很多矛盾可能显性化。

1、中国经济总体实力的快速提升与收入差距的持续扩大并存

一方面，中国经济总体实力快速提升。1979~2014 年的 36 年间中国 GDP 从 3645 亿元增长到 63.65 万亿元，年均增长率为 15.42%。在世界银行发布的世界发展指标中，中国作为世界第二大经济体，2014 年国内总产出达到 10.4 万亿美元，同期排在第三位及以下的国家如日本、德国、法国和英国的总产出分别为 4.8 万亿美元、3.288 万亿美元、2.9 万亿美元、2.8 万亿美元。另一方面，中国的收入差距呈持续扩大状态。世界银行和 WIID (World Income

Inequality Database) 发布的各国基尼系数均表明, 中国的基尼系数自改革开放以来呈持续上升状态。世界银行《世界发展报告 2006》提供的近年来收入分配不平等状况表明, 127 个国家中基尼系数高于中国的国家只有 29 个, 整个亚洲只有马来西亚和菲律宾的基尼系数高于中国。

目前学界对中国收入差距的评价尽管表述不一, 但基本观点都指向中国收入差距过大。北京师范大学李实教授先后多次对中国基尼系数进行调查和测算: 1988 中国的基尼系数为 0.382, 1995 年是 0.455, 2003 年是 0.479, 2007 年是 0.48⁴, 2014 年国家统计局公布的基尼系数是 0.469, 尽管 2008 年以来逐年下降, 但多年突破所谓 0.40 的“国际警戒线”成为不争的事实。世界银行报告显示, 美国 5% 的人口掌握了其 60% 的财富, 而中国 1% 的人口则掌握了全国 41.4% 的财富, 其财富集中度远远超过了美国, 成为全球两极分化最严重的国家——美国密歇根大学的一份研究表明, 1980-2010 年间, 中国的收入差距增加近一倍, 预示着将出现“悬殊”差异⁵。

中国收入差距有其特殊性——作为农民大国, 城乡居民收入差距是其整体收入差距的主要构成部分。城乡与区域协调发展的“复旦共识”曾指出: 中国的收入差距主要是由城乡和区域收入差距构成的。同时, 城乡收入差距又是区域收入差距中的主要贡献者, 并且其贡献还在不断上升。李实、岳希明也认为中国的收入差距主要源自城乡差距⁶。2011 年《中国城市发展报告 No. 4——聚焦民生》显示, 中国城乡收入差距比为 3.23: 1, 成为世界上城乡收入差距最大的国家之一, 而中西部省区高于全国平均水平, 城乡收入差距更大, 比例也更高达 4: 1 以上⁷。

此外, 根据 2014 年中国统计年鉴公布的数据, 中国收入最高和最低行业的差距仍接近 4 倍。而其他市场经济国家中 (2006-2007 年), 日本、英国、法国约为 1.6-2 倍左右, 德国、加拿大、美国、韩国在 2.3-3 倍之间。甚至有研

4 《专家称中国基尼系数前年已达 0.5 破国际警戒线》, 腾讯新闻, <http://news.qq.com/a/20120118/000266.htm>, 2012-1-18。

5 《中国贫富收入差距居世界第一 基尼系数不容乐观》, 京城在线, <http://www.jingchengw.cn/caijing/20140430/12024.htm>, 2014-04-30。

6 李实、岳希明, 《中国城乡收入差距世界最高》, [J], 《中国经济信息》, 2004 (06)。

7 《中国城乡收入差距比 3.23:1 成差距最大国家之一》, 法制网, http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2011-09/20/content_2975897.htm?node=20908, 2011-09-20。

究表明，中国行业收入差距已跃居世界之首⁸。

2、农村居民相对收入不足已经成为中国经济可持续发展的重要障碍之一

农村消费水平低下已经成为中国总体消费水平低下的重要原因之一。据中国国家统计局公布的统计数据，1978年以来，农村消费水平与城镇、全国平均消费水平的差距日益扩大。根据2014年国民经济和社会发展统计公报，到2014年，农村居民人均消费8383元（占农村居民人均纯收入水平的79.9%）仅为城镇居民人均消费水平的42%。而农村消费不足的根本原因在于农村居民收入的相对不足。笔者计算结果也验证了这一点：中国城乡消费水平差异系数与城乡居民收入差异系数呈正相关关系，相关系数达0.9以上。

按照经济学基本理论，消费是收入的函数，且低收入者的消费倾向一般高于高收入者的消费倾向。因而，收入过分向少数人集中与低收入群体收入增长缓慢造成了中国经济快速增长前提下的消费率低下畸形局面。从这个意义上讲，目前中国农村居民的相对收入不足的状况已经影响到了中国经济的可持续发展。中国经济主要依靠投资和外需拉动经济的增长方式难以为继，已经到了主要由内需拉动经济发展、由追求经济总量到追求经济发展质量的阶段，到了需要通过经济结构的调整来焕发中国经济内部潜力的时候。

农村居民相对收入不足对社会稳定的影响，主要体现在中国城乡居民收入差距的区域特点上：一方面，城乡居民收入差异系数处于高位的省区基本上集中在西部地区。如果仅仅看货币收入差距（或名义收入差距），只有非洲津巴布韦的城乡收入差距比中国高（1990年城乡货币收入比率为3.57:1），但是如果把非货币因素考虑进去，中国的城乡收入差距是世界上最高的⁹。据测算¹⁰，以2007年城乡居民绝对收入水平为基准，当城镇居民人均可支配收入的增长率水平处于平均水平时，以最高的“适度”标准（城乡居民收入差异系数为1.5¹¹）

8 《中国行业收入差距扩大至15倍，跃居世界首位》，[N]，《经济参考报》，2011-02-10。

9 李实、岳希明，《调查显示中国城乡收入差距世界最高》，

http://www.china.com.cn/policy/zhuanti/yh/txt/2004-02/23/content_5503310.htm .

10 王亚红，《中国城乡居民收入差距预警研究》，[D]，中国人民大学博士论文，2009年。

11 结合前人研究结果和笔者的分析，大体可以把城乡居民收入差距的“适度”标准划分为三个层次，即最高“适度”水平或“适度”标准——以世界银行发布的大多数国的城乡居民差异系数1.5为标准；中国社会学网的“适度”底线3.2、中位“适度”水平或“适度”标准——以笔者设定的“安全”底线2.4为标准 and 最低“适度”水平或“适度”标准——以中国社会学网的“适度”底线3.2为标准。标准的高低取

来衡量，要在 50 年内解决该问题，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 15.41% 以上；20 年内解决，农村居民人均纯收入平均增长率要保持在 18.20% 以上；10 年解决，农村居民人均纯收入平均增长率要保持在 23.01% 以上；5 年内解决则需要农村居民人均纯收入平均增长率要保持在 33.22% 以上。

另一方面，西部地区是中国的少数民族聚集区，也是边境线最长的地区，西部地区的社会稳定直接影响到国家和社会稳定。2010 年第六次全国人口普查结果表明，西部常住人口数占全国大陆总人口 133972 万人的 27.04%。西藏、新疆、宁夏等少数民族自治区都在西部；云南等多民族省份，以及少数民族人口较多的甘肃、四川省也位于西部地区；全国 120 个民族自治县（旗）中的 83 个在西部地区，占全国民族自治县（旗）的 69.17%；8 个民族省区加上四川、甘肃的民族自治地方后，面积占西部总面积的 88.95%¹²。同时，中国的西部地区与 14 个国家接壤，在一万多公里长的边境线上，居住着 34 个少数民族，其中有 20 多个少数民族与境外同种民族跨境而居。

综合两方面因素的考虑，笔者认为中国农村居民相对收入的当前状况可能已经在一定程度上影响到民族团结和国境稳定。1978 年以来，伴随经济的持续增长，农村居民绝对收入的持续增长一定程度上淡化了相对收入差距扩大的负面影响，面对全球经济萧条，国内经济增长速度的下滑，如果绝对收入的增长受到影响，隐性矛盾将会显性化。解决农村居民相对收入不足已经成为中国当务之急。

3、中国农村人地矛盾长期存在，土地“非农转移”导致土地冲突多发。

一方面，由于农村人口基数大，并且受农村传统生育观念和农村福利保障制度缺乏及“养儿防老”思想的共同影响，农村人口一直以比城市更快的速度增长。另一方面是有限的耕地资源，全国有 1/3 的省市人均耕地不足一亩，而广东、福建、浙江人均耕地在 0.6 亩以下。由于人为因素的作用，全国人均耕地面积仍在减少。而土地对人口的承载能力是有限度的，这便使得中国农村的人地矛盾尤为突出。这种状况使得农村劳动力过剩不可避免。同时，随着科学技术在农业中的广泛应用和农业机械化的大力推广，大幅度提高了农业劳动生产率，出现了“资本排斥劳动”的趋势，使得农业土地对劳动力的数量需求相

决于完成的难度，对中国而言，城乡居民收入差异系数恢复到 3.2（2007 年为 3.3）的难度要远远小于恢复到国际上多数国家水平 1.5 的难度，因而将 3.2 设定为最高标准，而将 1.5 设定为最低标准。

12 杨清震，《西部大开发与民族地区经济发展》，[M]，北京：民族出版社，2004 年。

对下降。而家庭联产承包责任制的实施，充分调动了农民的生产积极性，大大提高了农业劳动生产率，也导致农村劳动力的剩余。

土地过速“非农转移”与劳动力“非农转移”滞后情况并存。古人云：“民以生为本，以业为基础”，“有业为乐，无业为祸”。由于中国社会保障和社会福利制度还不健全，老百姓失去工作就意味着失去生活来源、面临生存危机¹³。近年来国内不少学者从各自不同的角度均谈到了土地“非农转移”进程中劳动力“非农转移”人员就业情况不好的问题。但是，由于各自调研范围的局限，因而没能充分深入地说明问题，也没能引起足够的全局的重视。陈绍文博士曾整理多位学者的调研数据，发现各地由于土地“非农转移”而被迫“非农转移”的劳动力失业率多数集中在 25.00-65.00%或 20.00-60.00%。其中，最低为 19.00%，还有十分之一因地方征地造成的农转非人员的失业率在 70.00%以上¹⁴，表明这些农民在其土地“非农转移”后再次陷入就业困境，失地又失业成为普遍现象。这种情况下，我们要时刻警惕陷入“拉美陷阱”¹⁵。

之所以会出现这样的情况，主要有三方面的原因：其一，“非农转移”劳动力的自身原因，如文化素质不高、非农技能欠缺、就业观念落后、社会资源不足等¹⁶⁻¹⁷。其二，劳动力“非农转移”就业促进不力，包括就业培训效果不佳（培训内容的针对性不强、培训措施不全不力、培训管理引导缺失等，使就业培训的吸引力不足、效果较差，农转非人员不满意）等。其三，城市就业环境总体不宽松。有资料显示，2010年，中国劳动力供过于求在 1000 万人左右，就业形势十分严峻¹⁸。经济发展方式的转变客观上形成“技术排挤劳动力”效应：随

13 林红，《当前中国就业问题现状分析》，[J]，《现代经济信息》，2008（5）。

14 陈绍友，《征地农转非人员非农就业促进及其管理研究》，[D]，西南大学博士学位论文，2009。

15 20 世纪 60-70 年代，在人均 GDP 跨越 1000 美元后，拉美国家开始高速发展城市化，不平等的土地分配制度与城市化的过度发展，产生了大量的失地农民，他们蜂拥挤入大城市，在就业机会严重不足的情况下，引发了严重的社会问题。低收入的失地农民很难在城市获得建房用地和住房，又不能退回农村，于是就非法强占城市公有土地如山头、城乡结合部的公地和私人土地，搭建简陋住房，这就形成了拉美国家城市特有的景观——贫民窟。政府为承担失地农民的养老、卫生、社会保障等费用精疲力竭，两极分化十分严重，阶层矛盾日益激化，最终导致社会失控，国家陷入动荡，经济发展停滞不前，学术界称之为“拉美陷阱”。

资料来源：张桂梅、李中东，《拉美失地农民问题对中国的启示》，[J]，《中国国土资源经济》，2007（8）。

16 陆飞杰，《对城郊失地农民再就业问题的思考》，[J]，《城市问题》，2006（3）。

17 聂洪辉，《失地农民经济贫困与社区建设——以经济社会学理论为分析视角》，[J]，《河南社会科学》，2008（4）。

18 林治波，《就业是民生之本》，[N]，人民日报，2007-04-16。

着经济大环境的变化，企业已走过粗放经营的数量型扩张时期，企业招收员工的数量减少的同时，对专业、年龄、文化素质等提出了更高的要求；而且，随着城市化进程的加快，由于土地“非农转移”需要“非农转移”的劳动力规模会继续扩大，不久就会远远超过城镇下岗失业人员的数量¹⁹，按照《全国土地利用总体规划纲要》，2000年至2030年的30年间占用耕地将超过5450万亩。届时，中国的失地农民将超过1亿人，将有一半以上的农民既失地又失业²⁰。从地区分布看，在东部沿海发达地区，伴随着经济快速发展，越来越多的农村土地成为城镇建设用地，失地农民越来越多。从信访的分布来看，浙、苏、闽、鲁、粤五省占了41%。从发展趋势看，失地农民的群体不断扩大，影响也由发达地区的局部问题扩展为全国性的社会问题。这使得本就存在下岗再就业、大学毕业生就业压力大的城市就业承载力不足问题进一步加剧。

在工业化和城镇化的推动下，土地作为不可再生资源的稀缺性日益凸显，利益主体的奋力争夺导致了大量的土地冲突。农民作为弱势群体不断被动地失去其获取生计的资源-土地的联系，失地农民的境况大体有两种：一是生计方式转变，生计得以保持并持续好转。这种情况下农民虽然失去了土地，但也因之获得摆脱相对落后的农村生活环境的机会，开始持续好转的生活状态。二是生计资源遭致破坏，生计难以维持并持续转差。朱明芬等人的研究表明，土地被征用后46%的失地农户年人均纯收入下降，云南失地农户年人均纯收入总体下降26%，江西失地农户年人均纯收入降幅在10%以上的占三成²¹。土地是农民的基本生活保障，失地后大多数农民处于无保障或低保障状态。失去土地的农民，成为种田无地、就业无岗、社保无份的“三无农民”²²。在2004年以来发生的130起农村群体性突发事件中，有87起是因土地问题而发生的警农冲突²³。中国社科院发布的《2005年中国社会蓝皮书》指出，农民失地引发社会矛盾在困扰中国六大问题中居首位²⁴。2007年全国受理土地信访案件中，大部分为农民

19 刘先莉、蒋志强，《失地农民就业面临的挑战与出路》，[J]，《安徽农业科学》，2007（30）。

20 陆福兴、杨盛海，《用科学发展观化解失地农民问题》，中国农村研究网，2004-12-21。

21 朱明芬、李一平，《失地农民利益保障问题已到了非解决不可的地步》，[J]，《调研世界》，2002（12）。

22 赵锡斌等，《城市化中失地农民利益保障问题研究》，[J]，《中国软科学》，2003（08）。

23 吴晓义等，《失地农民职业流动的约束及突破》，[J]，《江苏技术师范学院学报》，2008年23卷7期。

24 蔡传斌、方竞，《失地农民安置方式及其影响因素分析》，[J]，《乡镇经济》，2006（12）。

失地又失业问题²⁵。目前全国各地因征地引发的上访事件已经呈现出明显的组织性、对抗性和持久性²⁶。相关搜索结果也可以证明问题的严峻性：以“土地上访”为关键词，百度搜索可以搜寻到相关结果约 7,890,000 个²⁷。

1.1.1.4 中国劳动力市场存在典型的多重分割特征

从理论上讲，市场经济条件下劳动力的价格(工资)由边际生产力决定，劳动力在市场上的自由流动使劳动力市场趋于均衡。但现实的劳动力市场并非是一个统一的完全竞争的市场，中国的劳动力市场就具有典型的多重分割特征：赖德胜²⁸认为，改革前，中国劳动力市场是由运行特征各异的城市劳动力和农村劳动力市场构成的典型的二元劳动力市场。改革后，二元劳动力市场演化成为多元劳动力市场，即有体制内劳动力市场和体制外劳动力市场。体制内劳动力市场有明显的传统体制的印痕，一般工作稳定、社会保障高，如国家机关等。体制外劳动力市场则基本上按市场化运行，劳动力的价格由供求决定，包括农村劳动力市场和城市体制外劳动力市场。转移劳动力被城市企事业单位雇佣，构成城市体制外劳动力市场的一部分。朱镜德²⁹认为转移劳动力进城打破了城市封闭的劳动力市场状态，同时在城市劳动力市场分成城市居民劳动力市场和农村外出劳动力市场，从而产生中国城市劳动力市场的双元性。不同劳动力市场间替代性很小，更大程度上是一种互补关系。研究中国农村劳动力转移不能不考虑劳动力市场的多元特征。

1.1.2 研究意义

2011 年 12 月的全国发展和改革工作座谈会上，李克强提到要放宽中小城市落户条件，把在城镇已稳定就业和居住的农民工有序转变为城镇居民。2012 年 9 月的省部级领导干部推进城镇化建设研讨班学员座谈会上强调，把符合条

25 孙乃会，李亚新，《构建失地农民权益保障长效机制》，[N]，农民日报，2008-03-13。

26 周中林，《主要发达国家关于失地农民安置的做法及对中国的启示》，[J]，《长江大学学报:社会科学版》，2007 年 30 卷 6 期。

27 搜索日期：2011.2.27 日。

28 赖德胜，《分割的劳动力市场理论评述》，[J]，《经济学动态》，1996（11）。

29 朱镜德，《中国三元劳动力市场格局下的两阶段乡一城迁移理论》，[J]，《中国人口科学》，1999（01）。

件的农民工逐步转为城镇居民，是推进城镇化的一项重要任务。2013 年中央城镇化工作会议明确推进以人为核心的城镇化、以有序实现市民化为首要任务。

《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》提出，要合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，强调要按照尊重意愿、因地制宜、存量优先、带动增量的原则统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。2014 年 3 月，李克强总理在政府工作报告中再次提出要有有序推进农业转移人口市民化，把有能力、有意愿，并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民。诸多研究表明，多数转移劳动力具有强烈的市民化意愿，但现实中依然存在着较多制约转移劳动力市民化的障碍因素。2014 年《国家新型城镇化综合试点方案》提出新型城镇化综合试点五大主要任务，其中建立市民化成本分担机制和以居住证为载体的基本公共服务提供机制首当其冲。配套改革主要有两项，一是农村宅基地制度改革试点方案；二是财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩的具体办法。2015 年的中央财经领导小组第九次会议上，习近平总书记强调，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化是中国推进城镇化的首要任务。

现有制度框架从市民化意愿和能力两个方面制约了进城农民和流入地政府的市民化有效需求，进而影响了市民化进程。突破当前瓶颈加快市民化进程已成为新常态下中国扩大内需、转换经济增长方式的当务之急。

充分就业是经济社会发展的主要目标之一。作为一个农民大国，如何充分利用丰富的农村劳动力资源，对于当前国际、国内经济形势下的中国现实意义重大。如果大量转移劳动力长期停滞在职业的非农转移状态而未能市民化，不但会影响城镇经济的健康发展，而且会成为和谐社会建设的重要隐患。“进城农民市民化”是内涵式经济社会发展的需要，更是进城农民自身长远发展的需要，是释放制度红利支撑发展转型的首要任务，该研究有较强的理论和现实意义。

1.2 中国农村劳动力转移的特殊性问题——两阶段转移特性

在中国，农村劳动力的职业非农化与身份非农化被分为两个阶段，目前第一个阶段，即从农业到非农业就业的职业转换已无障碍，但制度变革滞后使得第

二阶段即由农民到市民的身份转换步履维艰³⁰。数以亿计的转移劳动力大部分时间在城市工作、生活，却被隔离于城市公共服务、社会保障之外，绝大部分转移劳动力难以实现以家庭为单位的城市迁徙定居模式，不得不选择“候鸟式迁移”、“两栖式流动”，在家乡与其从业城市（镇）之间往复循环流动。

赖涪林对其特点的界定与描述很符合中国的特点，他指出中国农村劳动力转移区别于欧美和日本等经济发达国家的“市民化转移”以及巴西和墨西哥等发展中国家的“贫民化转移”，是一种独特的“非稳态转移”——通过一定的制度安排，有序地引导农村劳动力外出打工、兼职和就地转移等，避免农村劳动力盲目无序地流入城市，产生大规模贫民化现象的转移模式³¹。解决问题的核心在于市民化，让农民工能够“进厂又进城、离土又离乡”，使“候鸟”式的农民工永久性地成为城市市民³²。

1.2.1 农村劳动力非农化阶段

该阶段的主要特征是劳动者职业的非农转移，强调农村劳动者劳动能力的非农领域转移。该阶段的农村劳动力转移概念并未形成统一的认识，国内相关研究中，多数学者把农村劳动力转移定义为农村劳动者从农业生产部门向非农业生产部门的流动。转移劳动力则被定义为从事非农劳动达到一定程度（如从事非农劳动半年以上）的农村劳动者。笔者认为这种定义方法在研究劳动力转移这一问题时有三个主要缺陷：第一，这个概念把农村劳动者转移的方向定位于非农产业，在目前中国农业生产规模和产业化水平比较低的情况下使用不会出现大的问题，但随着中国农业生产规模和产业化水平的提高，可能会有更多的农村劳动者成为农业产业工人，其时这一概念的适用性将会遭到质疑，也会影响研究的历史可比性；第二，按照上面的定义，农村劳动力转移是一个渐进的过程，是农村劳动者劳动时间配置不断向非农领域倾斜的过程，这里的“一定程度”作为划定劳动力转移与否的标准，其量化标准及制定该量化标准的规则都值得继续探讨；第三，建立在这个概念基础上的相关研究可能更侧重于对

30 蔡昉，《劳动力迁移的两个过程及其制度障碍》，[J]，《社会学研究》，2001（04）。

31 赖涪林，《长三角农民工的非稳态转移——理论探讨、实证研究与现状调查》，[M]，上海财经大学出版社，2009年。

32 简新华等，《中国农民工最新情况调查报告》，[J]，《中国人口·资源与环境》，2007（06）。

农村劳动力转移“量”——更关注有多少农村劳动者转移到了非农生产领域以及影响这种转移数量原因的研究，而忽视了对劳动力转移“质”——农村劳动力转移是否是可持续的、这种转移是否给农村劳动者带来了切实经济效益的研究，为了解决这些问题，笔者在此提出了自己的农村劳动力转移概念。

中国农村的生产经营活动基本以家庭为单位进行，农户是最小的生产单位。农户家庭成员中有人专门从事以农业为主的家庭内部经营事业，有人既从事家庭内部经营的事业又从事家庭外劳动——成为兼业的雇佣工人，还有人成为专门的雇佣工人。考虑到农业比较效益低下，这些家庭外劳动以非农劳动为主。

1.2.2 农业转移人口的市民化阶段

据资料显示，第一篇公开涉及市民化研究的文献为黄祖辉等（1989）的《农村工业化、城市化和农民市民化》一文。市民化是农民身份、地位及工作方式和生活方式向城市市民转化的过程（姜作培，2002；黄泰岩等，2004）。许峰（2004等）提出市民化包括农民素质市民化过程和资格市民化结果。陈映芳（2005）认为市民化有狭义广义之分，前者是获得市民身份、权利的过程，后者则包括身份、地位、价值观、社会权利、生产生活方式等全面转化的过程。潘志玉、张明（2008）提出必须消除对农民工的身份歧视，确立起普遍平等的公民身份原则，让其享有平等的劳动就业权、社会保障权、人身损害平等受偿请求权、同等市民待遇权等基本权利。国家应通过专门立法，实现对其各项权益的法律综合保障。马桂萍（2008）从法律角度讲，市民化包含身份市民化、权利市民化，是消除因户籍不同产生的权利和待遇差异的过程。朱启臻、马腾宇（2011）提出不同群体面临的问题和市民化诉求不同，市民化的本质不在于户籍转变，而在于使公共服务覆盖于全体农民工，使之获得与城市市民同等的权利。陈海霞（2013）提出市民待遇是推进市民化的关键，也是推进城市化和中国经济可持续发展的突破口。王春蕊（2014）市民化过程是城乡权益资源重组的过程，经历转移和转户两个阶段，涉及农民基本权利和核心权利、农民工拓展权利、市民基本权利及其三种身份的转换，需要转户福利增进的兼容型匹配机制、转户条件限制的甄别型匹配机制、城乡部分权益可置换的替代型匹配机制与之相应。为此，应通过差别化落户政策、科学设定落户门槛等方式完善跨区域农民工城乡权益转移衔接制度，以加快农民工市民化转型。林竹（2014）认为职业及社会身份市民化是市民化的目的和结果，要充分尊重农民工的市民

化选择。

总体上，待遇市民化是中国农村劳动转移第二阶段的核心内容，本研究重的市民化以农业转移人口（包括转移劳动力及其家庭成员）的是否发生户籍变化作为判断依据，以历年户籍人口数量（用非农业人口数量）的增量表示当年的市民化成果。

1.3 主要研究方法

本文的研究主要采用了以下方法：

1、规范分析与实证分析相结合的方法。对河南农村劳动力转移的历史、现状及存在问题等所进行客观的反映属于实证分析。在此基础上对河南农村劳动力转移的评价、针对性的对策研究，则是高层次的规范分析。本文贯彻实证分析与规范分析相结合的方法论思想。

2、定性分析与定量分析相结合的方法。具体来讲，就是先用定性方法确定劳动力转移范畴及评价指标，再采用量化的统计指标分析河南农村劳动力转移状况。

4、历史的研究方法。本文在研究中坚持采用历史的眼光分析问题，强调事物发展的历史延续性和历史过程性，避免静态的、断面式的分析，从而有助于全面把握研究对象。

5、系统分析法。本文运用系统论的思想和方法，把中国农村劳动力转移所涉及到的方方面面作为一个大的有机系统，广泛地进行了理论研究，拓宽了视野，加大了深度。

1.4 基本假设

经济学的基本研究方法是以“理论实证研究”为基本特征并以“归纳和演绎”为基本手段的抽象法³³。本文在展开具体分析之前，提出如下基本理论前提：

1、农民有限理性假定

所谓理性，是指人们在各种可能的选择中，总是根据所获取的信息进行计算、分析和判断，选择最有利于自身利益目标的行动方案，以获取利益或效用的最大化。以斯科特和恰亚诺夫为代表的学者认为农民是非理性的。以贝克尔

33 樊纲、张曙光，《公有制宏观经济理论大纲》，[M]，上海三联书店、上海人民出版社，1994年。

(Gary S. Becker, 1964) 和舒尔茨 (Thodore W. Schults 1960) 为首的人力资本投资理论则认为, 所有用于增加人的资源并影响其未来货币收入和消费的投资行为, 都是理性计算的结果。黄宗智(2000, E27) 认为两类观点的不同, 在于“两者所依赖的实证根据不同”, 认为不同环境下的农民会产生不同的行为动机, 形成不同的行为理性。当我们将贫困农民的生存机会最大化也看做是追求效用最大化的一种形式, 则“经济理论很能相容于非理性行为”(Becker, 1995, E184)。新制度主义学派提出了“有限理性”的概念, 认为社会环境的复杂多变、人们的环境判断以及信息把握能力的有限性, 都决定了其行为不可能是完全意义上的理性。尽管农民有追求物质利益最大化的倾向和趋利避害的经济人本质, 但是, 考虑到他们自身文化素质和所处社会、经济、制度大环境的限制, 他们事实上只能是有限理性的经济人, 其行为应是一种有限理性行为。另一方面, 农民的价值取向并非一成不变, 其目的往往是多元的, 没有统一的标准。因此, 作为农民个体, 其有限理性限制他做出完全理性的决策, 他们只能尽力追求在其能力范围内的有限理性。供求机制、价格机制和竞争机制是劳动力转移的主导力量, 工资水平的高低是调节劳动力转移的主要信号, 农民在迁移决策中追求“满意”标准, 而非最优标准。

2、劳动力非农转移经济决定假设。古典经济学把人假定为“经济人”, 认为人的行为是理性的, 追求个人利益最大化是“经济理性”最基本的假设。理性小农学派的代表舒尔茨 (Theodore. W. Shultz, 1987) 和萨缪尔波普金 (Samuel Popkin 1997) 认为, 在一个竞争的市场机制中, 农民的经济行为是完全有理性的。美国人类学家塔克斯 (Soul Tax, 1953) 通过实地考察发现, 危地马拉印第安农民行为具有“经济理性” (张永良等 2006)。许多学者在分析人口迁移时, 发现经济理性是人口迁移行为的出发点。例如, 古典经济学创始人威廉·配第 (William Petty) 认为人口迁移的动因是比较经济利益的存在 (盛来运 2005)。美国经济学家刘易斯 (W. A. Lewis, 1954) 认为在二元经济结构的发展中国家, 农村劳动力向城市转移的动因是城乡之间实际收入的差距; 美国经济学家托达罗 (Todaro M P, 1969) 认为农村劳动力向城市迁移的动因是追求预期收入的最大化。舒尔茨 (Shultz, 1961) 认为追求更大经济收益是个人和家庭迁移的动因, 迁移发生的前提是迁移的收益大于成本。托达罗 (Todaro, 1969) 认为城乡之间期望工资的差距是人口迁移的动因。中国学者赵耀辉 (2006) 对农民工迁移行为进行研究, 发现个人流动的主要原因是追求收入的最大化, 农

民工迁移的动因是城乡之间和地区之间的收入差距。王华、彭华（2009）认为，市场经济中农民的迁移行为选择是理性的，预期收益的最大化是农民迁移的根本出发点。综上所述，经济因素是农民进城行为产生的主要动因。

3、市民化风险因子决定假设。劳动力进城阶段因为有土地保障做后盾，其决策行为忽略了风险因素的影响，转移行为是在风险一定条件下成本收益综合衡量后的选择。由于目前中国绝大多数城市的市民化以农村土地退出为前提，转移行为的核心决策因子变为风险提升情况下的增量净收益变化。预期、风险回避、竞争回避等成为市民化决策的重要影响因素。

4、有效需求不足假设。发达国家经验表明，农民是风险回避者，在农业生产资料得到保障的情况下他们不愿意进城市做市民接受竞争。中国现有制度框架下，农村劳动力市民化的意愿与能力均不足，尤其是以失去土地为代价的市民化需求严重不足。

5、农民制度理性假设。郑风田（2000）³⁴提出制度理性假说，首次把制度纳入农民经济理性分析框架内：中国农民经济行为主要受制于制度，不适宜的制度引起农民的非理性行为——不适宜制度产权结构较为模糊、交易费用较高、激励机制较为低下、监督费用较高。农民理性行为具有异质性特征：自给自足经济制度下的农民行为类似恰亚诺夫学者所提到的“小农”，市场制度下的农民行为类似舒尔茨学者所提到的“小农”完全自给自足向商品化过渡阶段的农民行为具有双重性。孙圣民（2014）³⁵认为，农民贫困的实质是制度性贫困，实现统筹城乡发展必须根除制度性贫困。

1.5 有关数据与资料运用的说明

本文使用的数据来源主要有三个方面：

- 1、正式出版的统计资料，如《中国农业统计年鉴》、《中国统计年鉴》、《中国劳动力统计年鉴》等；
- 2、政府官方网站的统计数据：如国家统计局网站；
- 3、依据调查的可行性，选择河南省一个村做实地调查。调查时间为 2009

34 郑风田，《制度变迁与中国农民经济行为》，[M]，中国农业出版社，2000年。

35 孙圣民，《收支扭曲、人力资本结构性贫困与社会资本依赖——农民制度性贫困与统筹城乡发展的路径[J]》，《制度经济学研究》，2014（02）。

年6月12日—7月9日

2 相关理论与文献综述

农村劳动力转移是具有国际性的一般性理论和现实问题,农业转移人口“半市民化”问题是中国农村劳动力转移过程中的特殊性问题。研究中国农村劳动力转移问题,既要分析其与他国劳动力转移问题的一般性,又要立足中国国情考虑其特殊性。因此本文分国外和国内两个部分展开综述。

2.1 国外农村劳动力转移理论及模型

农村劳动力转移是发展经济学研究的重要问题之一,截止目前,已经形成了不少相对成熟的理论和经典学说。在笔者看来,对该问题的研究大体可以分为两类:一类从宏观角度分析农村劳动力的流动,另一类则从个人或家庭行为等微观角度来解释,这里仅选择部分理论进行简要概述。

2.1.1 宏观角度对农村劳动力转移的研究

2.1.1.1 配第-克拉克定律 (Petty-Clark Theorem)

配第-克拉克定律:社会劳动力总是由低收入的产业向高收入产业转移,随着全社会人均国民收入水平的提高,就业人口首先由第一产业向第二产业转移,然后再向第三产业转移。

英国经济学家威廉配第(William Petty 1623-1687)早在17世纪就在其著作《政治算术》³⁶中指出劳动者在不同产业间收入的差异,促进了劳动力向高收入部门转移。英国经济学家克拉克(Clark, Colin Grant, 1905-1989)³⁷在其著作《经济进步的条件》中指出,劳动力由第一产业转向二、三产业主要是由经济发展中各产业收入的相对差异造成,社会劳动力总是由低收入产业向高收入

36 威廉·配第,《政治算术》,[M],北京:商务印书馆,1928年。

37 柯林·克拉克,《经济进步的条件》,[M],北京:商务印书馆,1940年。

的产业转移。人均收入水平越高的国家，农业劳动力在全部劳动力中所占比重越小，而第二、三产业劳动力所占比重相对越大；反之则反。

2.1.1.2 库兹涅茨理论³⁸

库兹涅茨（Simon Smith Kuznets）对各国国民收入和产业间劳动力流动趋势进行了系统的统计分析，进一步验证了配第-克拉克定律，主要结果如下：（1）随着年代的延续，农业部门在整个国民收入中的比重及农业劳动力在全部劳动力中的比重均呈不断下降趋势。（2）工业部门在国民收入中的比重大体上是上升的。（3）服务部门的劳动力相对比重在所有国家中呈现上升的趋势。

2.1.1.3 钱纳里、塞尔昆的“劳动力正常发展型式”³⁹

美国哈佛大学教授钱纳里（Hollis B. Chenery, 1918-1994）及其合作者塞尔昆（Syrquin）吸取了库兹涅茨的研究成果，将研究领域进一步扩展到发展中国家。他们运用统计归纳法对 1950-1970 年间 101 个国家的收入水平与劳动力就业结构资料进行整理分析，得出“劳动力正常发展型式”，即劳动力就业结构随人均国民生产总值变化。他们指出，发达国家工业化进程中，农业产值变换与农业劳动力的工业化转换基本同步。而发展中国家还要劳动力结构转换普遍落后于产值结构的转换。

2.1.1.4 刘易斯的“二元结构论”⁴⁰⁻⁴¹

诺贝尔经济学奖获得者威廉·阿·瑟刘易斯（W. A. Lewis）在“零值劳动力”⁴²、“工资不变”和“资本家剩余”三个基本假设的基础上阐述了农村劳动力的

38 西蒙·库兹涅茨，《各国的经济增长》，[M]，北京：商务印刷馆，1985年。

39 H.Chenery and M.Syrquin Pattern of Development.(1950-1970),London,Oxford University Press, 1975.

40 威廉·阿瑟·刘易斯，《二元经济论》，[M]，施炜等译，北京：北京经济学院出版社，1989年。

41 Lewis, W.A.Economic Development with Unlimited supply of Labor , [J], Manchester School of Economics and Social Studies, 1954, 22(May):139-191.

42 传统部门中，劳动力相对于资本和土地过于丰富，导致边际劳动生产率接近于零甚至等于零，“零值”

非农转移过程。在二元经济体系中，并存着两大经济部门：传统部门（农村农业部门）和现代部门（城市工业部门）。由于传统部门（农业）劳动力的边际生产率等于零甚至是负数，现代部门劳动者的收入水平远远超过传统部门。两部门劳动力收入水平之间的明显差距，必然使得农村劳动力由传统部门向现代部门流动。只要传统部门的剩余劳动力继续存在而又无人为障碍，农业剩余劳动力将由农村源源不断地流入城市，城市现代工业部门在现行固定工资水平上能够得到它所需的任何数量的劳动力，其劳动力供给具有完全的弹性——即无限的劳动供给。现代部门对农村劳动力的吸纳导致了生产的扩大，进而形成对传统部门劳动力吸纳-生产扩大-利润增长-资本增加-吸纳更多劳动的良性循环模式，直到传统部门剩余劳动力消失，劳动边际生产率逐渐提高，劳动报酬水平逐渐与现代工业部门工资水平接近，传统农业部门得到改造，二元经济结构的痕迹漫漫消失。

二元经济发展模型为发展中国家的工业化指明了道路，促进了农村劳动力要素的城市转移。但该模型也存在一些重大缺陷：首先，零值劳动力是刘易斯模型的一个重要假设，舒尔茨（Schultz）在《改造传统农业》一书中对该假设提出质疑，他认为，在其它条件不变的情况下，大规模的农村劳动力转向城市非农产业会对农业生产造成影响。印度 1918-1919 年间的流行性感冒造成的农业劳动力减少引起农业生产下降，舒尔茨利用这一事实否定了刘易斯 1955 年提出的印度“至少有四分之一农业人口是过剩的”⁴³论断。其次，强调现代工业部门扩张的同时，忽视了传统农业部门的发展，其只能为现代工业的发展提供廉价的劳动力⁴⁴。其后的费景汉（John C.H. Fei）、拉尼斯（Gustav Ranis）、

劳动力处于隐性失业状态，一部分零值劳动力的转移不会导致农业产量的减少。现代部门可以以相对固定的工资水平从农业获得足量劳动力以扩大生产规模。在发展中国家经济发展的初期阶段，的第一阶段，劳动力无限供给而资本相对稀缺，资本积累是经济发展和劳动力转移的惟一推动力。随着工业化进程的推进，劳动力需求不断上升，发展中国家的经济发展进入第二阶段，所有生产要素都变得稀缺，工业部门的工资随劳动力市场的供求格局变动而变化，二元经济转变为一元经济。

43 刘易斯(1955)在《经济增长理论》中指出，“根据对印度的详细计算……，相对于需要来说，至少有四分之一的农业人口是过剩的”（转引自舒尔茨，改造传统农业，第 43 页）。

44 对于这个缺陷，刘易斯本人也作出了让步。他承认农业在工业化过程中占有重要的位置，农业发展的

乔根森 (Dale W. Jorgenson) 都对此提出了异议, 认为农业不仅仅是为工业提供廉价劳动力, 还为工业提供农业剩余。第三, 该模型假定现代工业部门的劳动与资本比例始终不变, 工业部门扩张、就业机会的增多与农业剩余劳动力同步增长。事实上, 工业部门在发展中往往更倾向于采用资本密集型技术, 使得工业部门扩展带来的就业机会增速落后于资本积累速度, 一部分流入城市的农业剩余劳动力可能得不到在工业部门就业的机会, 即在技术进步的作用下, 现代部门的扩张对劳动力的边际需求应呈递减趋势。第四, 该模型中, 发展中国家城市充分就业与农村存在大量隐蔽失业或过剩的劳动力是隐含前提。事实上, 许多发展中国家的城市失业已成为更加严重的问题。第五, 只是考量了农村劳动力在不同部门间的转移, 未考虑到在农业部门内部因劳动生产效率不同引起的产业内部劳动力转移。第六, 只考虑到劳动力转移数量, 忽略了对劳动力转移质量的考量。

2.1.1.5 “拉尼斯—费景汉”的“经济发展三阶段论”⁴⁵⁻⁴⁶

美国发展经济学家拉尼斯和美籍华人发展经济学家费景汉 (Gustav Ranis and John C. H. Fei, 1961) 在刘易斯模型的基础上, 提出“拉-费模型”。重视农业部门发展对工业部门的支撑作用是该模型的主要特征之一。他们认为, 农业部门劳动生产率的提高是农业部门发展的关键。随着农业劳动生产率的提高, 农业劳动力数量的减少反而能够促进农业的发展, 解放出来的农村劳动力可以为工业部门的发展提供丰富而且廉价的劳动力。而且, 农业劳动生产率提升带来的农业发展可以为工业部门的发展提供更强有力的农产品支持。农业与工业部门的发展是密切相关的, 他们以此为基础建立了工、农业共同发展的劳动力转移模型。

该模型在借鉴刘易斯无限劳动力供给模型, 神话了化了工业和农业发展的

停滞有可能影响制造业的扩张, 他也主张要通过农业的发展来解决城市失业问题(Lewis, 1979), 而这正好是托达罗的观点。

45 Gustav Ranis and John C.H.Fei, “A Theory of Economic Development” ,American Economic Review, 1961,Vol.51,no.4:533-558.

46 费景汉·拉尼斯, 《劳力剩余经济的发展》, [M], 华夏出版社, 1989年。

关系，细化了刘易斯模型的阶段划分并将发展中国家的经济发展由两阶段扩展为三阶段：在经济发展的第一阶段，传统农业部门存在大量显性失业，劳动力边际生产率为零，农业劳动力的非农业转移不会减少农业生产总量，形成对工业的劳动力无限供给，此时工业部门可以用不变工资吸收到几乎无限的农村剩余劳动力。经济发展的第二阶段，农业劳动力随着工业发展持续不断地向非农产业转移，推动农业部门劳动生产率不断提升，农业部门显性失业由隐性失业取代。但由于农业部门工资仍然低于现代工业部门，处于隐性失业状态的剩余劳动力继续流入现代工业部门。但是，由于农业劳动力的边际生产率为正数，农业产出水平将会随着劳动力的持续转移而下降，可能由此引发粮食短缺并引起粮食价格上涨，阻碍经济增长和劳动力转移进程。因而，该阶段需要同步提升农业生产率，在保证农业剩余的同时释放农业劳动力。经济发展的第三阶段，农业部门的隐性失业者已经全部转移，农业完成了从传统农业向现代农业的升级，二元结构向一元结构转变，农业和工业工资都由其边际生产力决定，工农业开始了新的竞争，二元结构特征消失。

在该模型中，显性剩余劳动力中边际生产率为零的那部分率先从农业部门转移出来，而后是隐性剩余劳动力，即边际生产率大于零但小于平均收入的那部分劳动力的转移，最后才是农业中边际生产率大于平均收入的劳动力转移。只有到了经济发展的第三阶段，转移劳动力的工资才会由市场决定。拉尼斯—费景汉模型强调了农业劳动生产率提高的重要意义，指出工农业平衡发展对二元经济向一元经济转换的重要性。该模型可以让劳动力要素随着资本聚集的速度流动（必要的时候还可能出现劳动力要素回流的现象），从而让劳动力要素更加充分地和本地资本结合。

拉尼斯—费景汉模型完善和发展了刘易斯理论，但其沿用刘的假设前提如城市不存在失业、人口数量不变等为前提，以及其模型农业劳动者的工资不会随着农业生产率的提高而提高的假设，明显与发展中国家现实不吻合⁴⁷。

47 郭庸保，《发展中国家人口流动理论比较分析》，[J]，《世界经济》，1989（12）。

2.1.1.6 乔根森“农业剩余决定论”⁴⁸

与刘易斯、费景汉等不同，美国经济学家乔根森（D. W. Jorgenson）提出了自己独特的农村劳动力转移理论。在他的理论中，发展中国家的经济仍被划分为两个部门，农业部门的产出仅是劳动的函数，工业部门产出只是资本与劳动的函数，且两个部门都存在中性的技术进步。在他看来，首先，消费结构变化是农村劳动力向非农业部门转移的根本原因。以粮食为主的农产品消费受到人的生理限度制约，需求存在有限性，当人们的农产品需求获得满足后，农业部门的发展就失去了需求动力。而工业品需求存在无限性，可以为工业部门发展提供持续的发展动力，拉动农村劳动力向需求旺盛的工业部门转移。其次，工业部门的工资水平不是固定不变的，是由技术进步率和资本积累率决定的，且随经济发展水平增长而上升。同时，农业部门的工资也不是固定不变的，且与工业工资按同一比例上升，所以工业工资和农业工资的差异是一个常数。第三，传统农业部门的发展是现代工业部门乃至整个国民经济的发展基础。其产品供给能力大小直接影响现代工业部门的发展水平以及转移劳动力对工业部门的支撑水平。农业部门的产品供给首先要能满足增长人口的农产品需求，在此之前，所有农村劳动力都被农业部门吸纳。只有当农产品供给超过增长人口的农产品需求后，农业部门才能在提供食物支持的基础上，为工业部门的发展提供劳动力支撑。农业劳动力开始随着农业剩余的增加不断向工业部门转移并推动其发展。乔根森提出，农业剩余是劳动力转移的充分必要条件。

2.1.2 微观角度对农村劳动力转移的研究

20 世纪 60 年代以后，关于农村劳动力转移的研究逐步由宏观经济增长向微观个体决策方向发展，转移劳动力或其家庭的转移成本、收入、转移决策过程等问题进入学者们的研究视野，个体利益最大化对转移决策及转移行为的影响成为关注的重点。

48 Dale W. Jorgenson, "The Development of a Dual Economy", [J], Economic Journal, 1961, 71(June).

2.1.2.1 哈里斯—托达罗 (HT) 模型 (Harris Todaro Model)

20 世纪 60-70 年代, 许多发展中国家城市失业和农村劳动力的大规模城市转移并存, 而以刘易斯“二元结构论”为代表的相关理论不能解释该现象。美国著名发展经济经济学家托达罗 (M. P. Todaro) 引入“预期收入”对这一现象进行了分析, 提出了托达罗人口流动模型⁴⁹⁻⁵⁰。该假定, 劳动力转移主要是一种经济现象, 他认为劳动力流动是一种劳动者个人的决策, 决策依据是“预期”收入最大化。这种决策的依据包括两方面: 第一是城乡实际工资差距, 这是农村向城市非农产业移民的重要动力; 第二是转移劳动力在城市获得非农就业岗位的可能性或概率。托达罗模型重要贡献之一就是引入这一概率变量, 由此可以解释城市存在高失业率的情况下为什么农村劳动力依然会选择向城市转移。城市就业的预期收入现值大于农村就业的预期收入现值, 转移行为就是合理的。基于此, 托达罗提出, 按照刘易斯模型的分析结果采用部门倾向性的工业化发展战略, 并不能够从根本上解决发展中国家的农村剩余劳动力问题。相反应当重视农业和农村的发展, 通过扩大农村就业机会缩小城乡就业不平衡, 合理控制人口由农村向城市流动的规模和速度。按照托的理论, 单纯依靠工业部门的扩张完成二元经济结构转换是不现实的, 必须重视农业部门在经济发展中的作用, 要顺利实现发展中国家的二元经济结构转换, 应取消一切人为造成城乡实际收入差异的政策和措施。

此外, 托达罗在考察发展中国家城市失业问题时, 发现大多数农村劳动力首先向“城市非正规部门”(城市传统部门)转移。各地的城市劳动力在非正规部门的比例(合法的)占 20-70%, 平均约占 50%⁵¹。他提出了区别于二元结构模型的三部门构架, 即发展中国家的经济体系中存在传统农业部门、城市正规部门(现代工业部门)和城市非正规部门(小商店和路边小厂等, 类似于中国城市中的中小企业)。这些非正规的小行业和小部门采取灵活多样的形式, 填补了正规部门认为是无利可图的市场空缺, 为转移劳动力提供了大量的工作岗位。

49 Todaro, M.P., 1969, A Model of Labor Migration and Unemployment in Development Countries, The American Economic Review, Vol.59(1):138-148.

50 托达罗, 《第三世界的经济发展》, [M], 中国人民大学出版社, 1988 年。

51 托达罗, 《第三世界的经济发展》, [M], 中国人民大学出版社, 1988 年。

托达罗对于发展中国家农村劳动力向城市的流动分析，在很大程度上反映了发展中国家的实际情况，对其解决农村剩余劳动力问题具有一定的指导和借鉴意义。但是，该模型最大的缺陷是假定农村不存在剩余劳动力，这与发展中国家的实际不符。此外，托达罗模型只考虑了农民向城市转移的理性，没有考虑农民在城市里找不到工作，也会理性地流回农村⁵²。

在托达罗提出其理论之后，许多学者加入了诸多现实因素，对托达罗模型进行了修正，其中，以哈雷斯提出的哈雷斯—托达罗模型最为突出。1970年，哈里斯(J. R. Harris)和托达罗(Michael P. Todaro)在《美国经济评论》共同发表论文《人口流动、失业和发展:两部门分析》⁵³⁻⁵⁴，修正了托达罗基本模型。该模型假定城市工资率由外生变量决定，最低工资水平的提高可能导致劳动的资本替代，并导致就业增长低于产出增长。该模型延续了托达罗模型的基本思想，即人口迁移过程是人们对城乡预期收入差异，而不是实际收入差异作出的反应。提出农业部门预期收入等于未来某年的实际收入，现代工业部门的预期收入等于未来某年的实际收入与城市就业概率的乘积，一定时期内农村劳动力的城市非农转移数量是城乡预期收入差距的函数，即城乡预期收入差距造成农村劳动力向城市的单向转移。

2.1.2.2 斯塔克关于农村劳动力转移的相对贫困假说⁵⁵

20世纪80年代之后，斯塔克(O. Stark)和E. 布卢姆(E. bloom)等人进一步改进了托达罗等人的人口流动模型。他们认为，劳动力转移决策是由家庭集体而不是转移劳动力个人作出的，集体决策过程中人们兼顾迁移的预期收益最大化和风险最小化目标。提出“相对贫困”或“相对剥夺”(relative deprivation)概念以弥补托达罗“预期收入假说”解释力不足问题。根据相对贫困假说，农

52 朱农，《中国劳动力流动与“三农”问题》，[M]，武汉：武汉大学出版社，2005年。

53 张培刚，《发展经济学教程》，[M]，北京：经济科学出版社，2001年。

54 J.R.Harris and M.P.Todaro, .Migration, Unemployment, and Development:A Two-Sector Analysis, American Economic Review, 1970, 126-142.

55 Ooded.Stark and J.E.Taylor, Migration Incentives, Migration Types:The Role of Relative Deprivation, The Economic Journal, 1991, VOL.101:1163-1178.

村劳动力的转移决策，不仅取决于城乡劳动力预期收入差异，还取决于转移劳动力在农村和城市感受到的相对贫困。农村相对经济地位的下降以及城市就业后相对经济地位的上升都有助于提高农村劳动力的转移动机。

2.1.2.3 人口转移“推-拉”理论⁵⁶

R. 赫伯尔(R. Herberle)在其 1938 年发表的《农村-城市迁移的原因》一文中最早提出推-拉理论，提出迁移是由一系列推力和拉力共同作用的结果。

唐纳德·博格(D. J. Bogue)在 20 世纪 50 年代末提出系统的人口转移“推-拉”理论。他认为，农村劳动力无论在迁出地还是迁入地都面临两种方向不同的力量。一种是促进农村劳动力转移的积极因素形成的推力，另一种是阻碍劳动力转移的消极因素形成的拉力，推力与拉力所形成的合力的大小决定了农村劳动力的迁移选择。当迁出地的“推力”如农业生产成本增加、农村劳动力过剩导致失业和就业不足等很大，而“拉力”如熟悉的环境、已经形成的社交网络等不足时，即“推力”大于“拉力”占据主导地位时，农村劳动力的更倾向于从农村流出。同样地，迁入地也存在吸引外地劳动力的“拉力”，如更多的就业机会、更高的工资收入和受教育机会等，同时也存在不利于劳动力转入的“推力”，如陌生的生产生活环境、激烈的竞争等。当移入地的“拉力”大于“推了”并占据主导地位会促进农村劳动力的流入。农村劳动力从农村向城镇的转移可能是由城镇经济社会发展形成的拉力为主导的合力造成，也可能是由农村不利的经济社会条件而产生推力为主导的合力造成。英国 18 世纪的农民被圈地运动推向城镇，东印度农民由于农村情况日益恶化迁往加尔各答，两国农民的城镇迁移都不是因为城镇自身的吸引力。一些发展中国家城市的迅速扩张则可以归因于城市（镇）经济社会发展产生的“拉力”作用。

⁵⁶ 李竞能，《现代西方人口理论》，[M]，上海：复旦大学出版社，2004 年。

2.1.2.4 个人决策模型⁵⁷

Sjaastad(1962)提出个人迁移决策模型，提出个人迁移的收益大于迁移成本，即迁移的净收益大于零时迁移发生。迁移收益主要源自两个方面：一是工资等货币性收益的增加；二是迁入地提供的机会、娱乐、政治环境等非货币性收益。迁移的成本则主要涉及两个方面：一是迁移过程本身产生的货币性支出；二是迁移导致的非货币成本，如分离造成的痛苦等。

在考虑迁移收益与成本时间价值的情况下，劳动力转移的净现值可以用下式表示：

$$PV_U = \sum_{t=1}^n (SE_{jt} - SE_{it}) / (1+r)^t - \sum_{t=1}^n (C_{jt} - C_{it}) / (1+r)^t$$

式中，PV 为劳动力转移带来净预期收益的净现值，代表转移前后两地预期收益差额的净现值与两地生活成本差额的净现值的差额，如果差额大于零，说明转移前后预期收益差额的净现值大于两地生活成本的净现值，转移发生。SE 代表转移前后的预期收益，r 为贴现率，C 为生活成本。Speare (1974) 对该模型进行了修正，将劳动力转移的净现值表示为：

$$PV_U = \sum_{t=1}^n (SE_{jt} - SE_{it}) / (1+r)^t - \sum_{t=1}^n (C_{jt} - C_{it}) / (1+r)^t - T + \sum_{h=1}^n V_h$$

式中，T 为迁移费，V_h 的求和值为两地间非货币因素折算成货币后的差额。

2.2 国内农村劳动力转移理论及模型

西方学者提出了许多关于农村劳动力转移的理论和模型，为中国农村劳动力转移提供了许多可供借鉴的经验和教训。但是，由于大多数理论与模型提出背景及假设前提与中国国情存在较大差异，很多理论的现实指导意义有待商榷。中国农村劳动力转移在建国初期就已出现，但在改革开放以前，有关劳动力转移研究的理论与方法均十分薄弱。20 世纪 80 年代以来，中国经济体制改革为大规模的农村劳动力流动创造了条件。随着经济社会的发展和三农问题的日益凸显，通过农村劳动力转移解决中国三农问题的呼声日渐高涨，相关研究迅速

57 Sjaastad, L. A. The Costs and Returns of Human Migration. The Journal of Political Economy, Supplement, 1962, 70(2).

成为学术热点问题，形成跨经济学、社会学、人口学、政治学、地理学等多学科研究的格局，但基本上仍停留在对国外相关理论模型的解析与利用上。

2.2.1 农村劳动力理论模型

2.2.1.1 符钢战的“层级流动模型”⁵⁸

符钢战（1992）等人提出的“层级流动模型”假定：（1）农村劳动力供给处于无限供给状态，边际劳动生产率趋向于零；（2）城市就业者的预期收入高于农村劳动力的收入水平；（3）城市的传统体制没有根本的变革，城市能提供的“职位空位”是有限的。

这里的“层级”是由镇、中小城市、大城市、特大城市形成的序列。在“层级流动模型”中，序列中不同层级的劳动力吸纳地对技能的要求也不同，城市的层级越高对劳动力技能的要求也越高。模型分析指出：镇一级劳动力的预期净收益水平较高，但发展的环境较差。随着城市规模的扩大，预期收益在降低，但发展的环境在提高。

“层级劳动力流动模型”中，对劳动力技能要求随城市规模扩大而相应提高的假定，与现实不太相符，大城市中也存在着大量对简单劳动的需求。关于在小城镇劳动力预期收益相比城市较高的推论也值得商榷，农村不同质的劳动力其预期收益不一定随城市规模扩大而递减。但是，这一模型至今对中国城乡劳动力的转移仍具有很强的现实意义。它不是将农村的非农转移作为农业剩余劳动力的唯一的或主要的出路，而是将劳动力的转移与城市化的过程联系起来，并提出了以镇和小城市为主将劳动力在不同规模城市之间分流的设想。同时，在谈及模型的政策含义时，提出了向小城镇倾斜的区域化产业政策主张：（1）为保持镇和小城市的经济发展速度，应增加对这些区域的各种投入，以倾斜的政策扶持这些地区的非农产业发展；（2）加快镇及小城市的体制改革，创造适宜的制度环境和经济环境，以增强这些区域对经济增长要素的聚集能力；（3）应采取各种方式，鼓励乡镇企业向镇及小城市集中，使镇及小城市的乡镇企业成为其吸收农业剩余劳动力的主要部门。

⁵⁸ 符钢战等，《中国：劳动力市场发育的经济分析—从微观到宏观》，[M]，上海人民出版社，1992年。

2.2.1.2 李实的“转轨劳动力流动模型”⁵⁹

李实(1997)提出了经济转轨中存在政府控制部门与市场主导部门情况下的劳动力流动模型。该模型有四个假定条件：(1)城市经济中存在两个部门，一是政府控制部门，实行统一控制的较为平均的工资率，二是市场主导部门的工资由市场决定；(2)城市经济中存在两部分异质劳动力，一部分为专业技术人员，一部分为非专业技术人员，劳动力市场由于人力资本差异被分割为两个分市场；(3)农村劳动力在城市就业的工资率明显高于其在农村就业的工资率，农村劳动力无限流向城市；(4)农村劳动力基本都是非专业技术人员，主要流入城市的市场主导部门，因此他们的流入只对市场主导部门的工资率产生影响，不会直接影响政府控制部门的工资率。

“转轨劳动力流动模型”的主要结论如下：(1)政府控制部门的统一工资率与两个劳动力市场的工资率之间形成两个落差，这两个落差引起劳动力供给变化以及两部门间的劳动力流动。由于受市场主导部门较高的人力资本收益的吸引，政府控制部门的专业技术型劳动力将会流向市场主导部门，而非专业技术人员不会流动。(2)政府控制部门中专业技术型劳动力的工资率低于其市场工资率，他们受到制度障碍时会降低自身的劳动生产率，导致整个社会的制度效率损失。(3)政府控制部门的工资率会直接造成劳动力配置上的偏差。这一模型重点旨在研究计划体制向市场体制转轨中城市不同部门的劳动力流动，而对城乡之间劳动力流动的分析相对着墨不多，但是在市场主导部门模型分析中的推论对农村劳动力转移具有重要的指导意义，即随着农村劳动力大量进入城市，城市经济中劳动力人力资本的收益率不断上升，进一步会对农村劳动力的城市化转移产生影响，深层含义是对农村劳动力的人力资本质量提出了要求。

2.2.2 农村劳动力转移其它相关研究

2.2.2.1 农村劳动力转移的影响因素

农业部农村经济研究中心课题组(1996)的调查显示，农村劳动力转

59 李实，《中国经济转轨中劳动力流动模型》，[J]，《经济研究》，1997(01)。

移就业中当年就业稳定性比较好的占 60%，即，有 2/5 的农村劳动力事实上并没有相对稳定的“非农”职业⁶⁰。考察影响农村劳动力转移的影响因素，是中国学者近几年讨论的焦点。从近几年发表在中文核心期刊上的关于农村剩余劳动力转移的制约因素文章来看，大多学者认为在过去 30 多年里，中国农村劳动力转移和流动规模、就业格局在相当大程度上受经济改革进程的影响。市场化取向的改革为农村劳动力转移和流动提供了制度环境，收入差距是诱使农村劳动力转移的最关键因素。当前的农村劳动力转移仍存在很多限制性的制度因素（如户籍制度）。

比较有代表性的研究成果包括：

1、高国力（1995）⁶¹认为，区域经济发展不平衡是农村劳动力转移的重要因素之一。经济发展水平越高劳动力转移越活跃，区域经济结构的差异也是区域间劳动力转移的重要因素之一。“外来农民工”课题组⁶²对珠三角的实证研究得出了相同的结论。

2、蔡昉（1996, 2003）⁶³⁻⁶⁴认为，劳动力是否流动以及流动方式的选择取决于劳动力及其家庭对流动成本和收益的评价。具有较低务农收入的农民最有可能做出转移决策，相对收入差距（包括城乡、农村内部对比）是农村劳动力转移决策的重要影响因素。外，传统的发展战略以及户籍制度安排限制了农村劳动力的转移行为，制度改革松动了这种限制，但因制度障碍依然存在，无论是预期收入还是人力资源禀赋对转移动力的解释都是不充分的⁶⁵。

3、赵耀辉（1999, 1997）⁶⁶⁻⁶⁷发现年龄、性别、婚姻状况是影响转移决策的

60 农业部农村经济研究中心课题组，《中国农村劳动力流动研究：外出者与输出地》，[C]，中国农村劳动力流动国际研讨会论文，1996。

61 高国力，《区域经济发展与劳动力迁移》，[J]，《南开经济研究》，1995(2)。

62 外来农民工课题组：《珠江三角洲外来农民工状况》，[J]，《中国社会科学》，1995(4)。

63 蔡昉，《劳动力迁移和流动的经济学分析》，[J]，《中国社会科学季刊》，1996(春季)。

64 蔡昉、都阳、王美艳，《劳动力流动的政治经济学》，[M]，上海：《上海三联书店》，2003年。

65 蔡昉，《中国人口流动方式与途径(1990-1999)》，[M]，社会科学文献出版社，2001年。

66 Zhao, Yaohui, " Labor Migration and Earning Differences: The case of Rural China", *Economic Development and Cultural Change*, 1999a.

67 赵耀辉，《中国农村劳动力流动及教育在其中的作用》，[J]，《经济研究》，1997（02）。

重要因素。转移的概率随着年龄的增加而降低，女性比男性的转移率低，婚姻状况是转移决策中的另一重要因素——已婚使转移概率降低 2.8%到 10%。

4、“中国农村劳动力流动”课题组(1997)⁶⁸利用 1994 年四川省 18 县 1820 个农户的住户调查数据及追加调查数据，通过因子分析法得出外出劳动力的收入预期和就业信息同家庭劳动力的外出人数呈正相关关系，外部环境的变动是影响农村劳动力外出就业决策的主要因素。

5、程名望等(2005, 2006)⁶⁹⁻⁷⁰的研究表明，城镇拉力已成为中国农村劳动力转移的根本动因，因而解决中国农业劳动力转移问题的工作思路，必须尽快转移到城镇拉力诸因素上来，特别是在户口、子女入学、就业机会等方面消除歧视，提供城镇医疗、失业保险等社会保障，建立完善的农民工劳动力市场等。

2.2.2.2 农村劳动力转移与农民收入和农村发展

赵耀辉(1997)⁷¹实证，每增加一个外出劳动力可以使家庭纯劳动收入增加 55%，每增加一个在本地非农产业就业的劳动力可以使家庭纯劳动收入增加 19%，而每增加一个本地农业劳动力只能使家庭纯劳动收入增加 5%。

李实(1997)⁷²等利用中国社科院经济研究所 1995 居民收入抽样调查中的农户数据，采用农户收入函数对农村劳动力转移产生的收入效应做出的估计，结果表明：外出劳动力对家庭总收入的边际贡献率明显高于非外出劳动力的边际贡献率，农村劳动力转移对农民收入增长具有直接而重要的贡献。如果能够通过不同方式促使低收入农户劳动力向外流动，对抑制农村内部收入差距的扩大会产生积极影响。

68 中国农村劳动力流动课题组，《农村劳动力外出就业决策的多因素分析模型》，[J]，《社会学研究》，1997(01)。

69 程名望、史清华，《中国农村劳动力转移动因与障碍的一种解释》，[J]，《经济研究》，2006(04)。

70 程名望等，《中国农村劳动力转移：从推到拉的嬗变》，[J]，《浙江大学学报(人文社会科学版)》，2005(06)。

71 赵耀辉，《中国农村劳动力流动及教育在其中的作用》，[J]，《经济研究》，1997(02)。

72 李实，《中国经济转型中劳动力流动模型》，[J]，《经济研究》，1997(01)。

张平（1998）⁷³利用 1988 年和 1995 年各省农村家庭人均纯收入截面数据，运用基尼系数分解公式计算和分析农民人均收入各来源对农村区域收入差距变化的影响。结果表明，非农收入是拉开省际间农民收入差距的最重要原因——不同地区农村劳动力转移规模成为影响地区之间农民收入差异的关键因素。

李实（1997）⁷⁴认为农村劳动力转移能够提高农业生产率、转换农业结构，实现农业规模经营。

高迎斌⁷⁵认为农村劳动力转移有利于生产要素的优化配置。张呈琮（2005）⁷⁶认为农村剩余劳动力转移使劳动者价值观念、思维习惯、生活方式等都发生变化，劳动者素质得到提高。

2.2.2.3 农村劳动力的回流

20 世纪 90 年代后期，农村转移劳动力回流现象引起了学者的关注。白南生等（2002）⁷⁷的研究表明，外地就业困难以及家庭拖累是导致农村外出劳动力返乡的主要原因，以回乡投资创业为目的的回流及少。农村外出劳动力的受教育程度与其在非农业劳动力市场的就业机会成正相关。

2.3 中国农村劳动力市民化环节相关研究

上面研究中，西方发达国家农村劳动力转移与市民化一次完成，学者们主要从宏观和微观两个维度研究了人口城镇化动因。如托达罗（M. P. Todaro, 1969, 1970）则提出城乡预期收益差异的扩大是发展中国家农村人口迁移规模不断扩大的主要原因。斯达克和泰勒（Stark & Taylor, 1989）提出迁移是农民规避收入风险的有效手段，相对剥夺感对迁移决策影响较大。

73 张平，《中国农村居民区域间收入不平等与非农就业》，[J]，《经济研究》，1998（08）。

74 李实，《中国经济转轨中劳动力流动模型》，[J]，《经济研究》，1997（01）。

75 高迎斌，《农业剩余劳动力转移与小城镇建设》，[J]，《农业经济》，2000（12）。

76 张呈琮，《人口迁移流动与农村人力资源开发》，[J]，《人口研究》，2005（01）。

77 白南生、宋洪远，《回乡，还是进城？中国农村外出劳动力回流研究》，[M]，中国财政经济出版社，2002 年。

2.3.1 国外永久性迁移与市民化相关研究

关于永久性迁移障碍 明瑟 (M. Mincer, 1978) 强调根据家庭预期收入最大化和风险最小化做出迁移决策。Stark & Taylor (1989, 1991) 认为迁移决策是农民规避收入不稳定风险和突破发展制约的有效手段, 经济社会不平等产生的相对剥夺感对迁移决策有很大影响。梅西 (Massey, 1990) 认为降低迁移成本和迁移风险有助于提高迁移成功率。肯尼斯·罗伯茨 (Kenneth Roberts, 1997) 指出永久性迁移使农民失去土地使用权以及土地保障, 生存风险使农民倾向于与土地保持永久联系。雨果 (Hugo, 1998) 将户籍、迁移者能力、劳动力市场波动等视为主要障碍。斯科特 (Scott, 2001) 提出追求安全和避免风险是农民经济行为的核心原则。

关于市民化 狭义“市民化”指取得市民权 (citizenship) 的过程, 在中国首先涉及城市户籍。广义“市民化”还应包含市民意识的普及以及成为城市权利主体的过程 (Auvachez Elise, 2009; Cohen Elizabeth F. 2011)。Solinger (1999) 提出个体在社区中应该享有成员资格和资源分配的权利, 国家和市场共同限制了中国流动人口获得城市公民权。Peter 和 Shang (2001) 指出户籍制度造成了城乡分割, 限制城乡间人口流动和就业。C. Cind Fan (2004) 认为户籍制度是为国家利益服务的, 户籍制度虽进行多次改革, 但本质并没有变化, 使非农业人口享有国家福利保障, 而农民工只能工作、生活在社会底层。

2.3.2 国内永久性迁移与市民化相关研究

2.3.2.1 市民化及其制度制约

较多国内理论研究主要借鉴国外分析框架, 同时结合中国现实突出制度约束的作用, 并达成基本共识——农民职业非农转移环节的制度瓶颈不断弱化, 但市民化环节的制度变革远未完成。农村转移劳动力多处于“半市民化”或“不完全城市化”状态 (王春光 2006 等)。进城农民市民化问题成为政府和学者当前关注的重点, 学者们普遍将城乡二元制度看做主要制约因素 (简新华, 2007; 刘传江, 2008; 高拓, 2013); 蔡昉 (2001) 提出户籍制度影响最大, 有些学

者则认为市民化本质不在于户籍转变，而在于市民同等权利的获得（黄泰岩，2004；朱启臻，2011；林竹，2014）。

针对制度瓶颈造成的进城农民与城市居民的“身份”差异，及其派生的社会保障歧视、就业歧视、劳动分配歧视和住房歧视等不公平性待遇，学者们提出多种途径推进市民化进城：王太元等（2005）主张以激进方式在全国范围内推行以户籍制度改革为中心的制度变迁。王桂芳（2008）提出应围绕农村退出、城市进入和城市融合三个环节进行制度改革和创新。农村退出环节的核心问题是耕地流转制度创新和农地征用制度创新（卢海元，2002；刘传江，2008；唐健，2010）；城市进入环节的核心问题是户籍制度改革和城乡一体化的就业制度改革等（陆学艺，2000；黄泰岩，2004）；城市融合环节的核心问题是转移农民的居住、社会保障以及公共服务均等化等方面的改革（国务院研究室课题组，2006；陈丰，2007；刘传江，2008）。刘小年（2009）则提出应以职业发展为中心，以主体素质培养与发挥为主导，通过稳定就业、提高收入改变农民工的贫困状态来促进市民化进程。

2.3.2.2 永久性迁移与市民化意愿

廖丹清（2001）最早在国内开展农民城镇迁移意愿研究，提出农民并非都希望进城做市民，尊重农民意愿很有必要。蒋乃华与封进（2002）对农民城镇迁移意愿进行了实证研究，提出不同经济发展阶段农民市民化意愿不同，经济越发达的地区农民市民化的意愿越低。蔡昉（2002）的研究表明，最具转移意愿的既不是最穷地区也不是最穷的农户。农民个体特征对不同个体的市民化行为影响不同，所以同一地区农民的市民化决策不同（竺云，2003；侯红娅、杨晶等，2004）。陈广桂（2009）研究了欧美发达国家的城市化历程，发现那里农民市民化意愿一直不高，其调研结果也表明中国的农民市民化整体意愿不高，但不同特征的农民在市民化问题上意愿有所区别。当农民的市民化意愿高于农民整体人口的自然增长的时候，实现城市化就只是时间问题。陈广桂（2009）提出当前制度安排下“候鸟型”迁移是农民城镇迁移的最优路径。郭正模等（2014）认为农民工市民化愿望或需求按照就业-定居-社会融入三个层次递进。林海（2003）指出，利益是农民经济活动的动力，风险则是农民经济活动行为的阻

力，农民经济行为的决策机制是在资金制约下的利益-风险机制。毛丹和王燕锋（2006）指出农民处于经济不安全、社会不安全以及政治不安全的情况下不愿意做市民。国务院发展研究中心课题组、韩俊等（2011）的研究表明农民工市民化意愿强烈，但不愿意以“双放弃”换取城镇户籍。

2.3.2.3 市民化经济门槛与市民化能力

关于市民化经济门槛 张立建等（2004）提出流动人口经济收入过低是其无法跨越城市化最低经济门槛顺利城市化的主要原因之一。唐根年等（2006）提出可支配收入超过“梯级门槛”的农村居民数量是影响城市化发展速度的关键变量，并提出降低市民化经济门槛、增加农民收入、有效控制城乡居民收入差距扩大化趋势是实现农民市民化的前提条件。高君（2008）、刘传江、徐建玲等（2008）提出城市稳定就业是市民化能否顺利完成和成功的关键。黄崧（2011）提出市民化能力是促进市民化的关键，影响预期和收入等权利与待遇的城乡二元就业、社会保障、土地和教育制度对市民化能力和意愿、市民化进程具有明显的实质性影响。李二玲等（2010）指出生活方式的转变程度、进城意愿、在城市购房的能力及对征地的支持程度决定了农户对城市化响应能力的大小。该能力不仅受农户自身因素（包括农户核心成员的文化程度、家庭非农收入等）的影响，而且还与农户所在村庄的外部环境因素（包括村庄通达程度和经济发展水平等）有关。

关于市民化能力 张国胜（2008）认为，现有制度框架约束下的农民工市民化成本超过自身承受能力，其主观诉求无法得到实现。对“市民化”能力专门研究的成果尚不多见，但市民化问题的相关研究成果中则常被提及。徐建玲（2008）、黄崧（2011）指出市民化实现及其进程快慢取决于农民主观的市民化意愿和客观的市民化能力。李二玲等（2010）指出生活方式的转变程度、进城意愿、在城市购房的能力及对征地的支持程度决定了农户对城市化响应能力的大小。该能力不仅受农户自身因素（包括农户核心成员的文化程度、家庭非农收入等）的影响，而且还与农户所在村庄的外部环境因素（包括村庄通达程度和经济发展水平等）有关。

关于进城农民与城市的关系 马广海认为城市对于转移劳动力而言是“经济

吸纳，社会拒入”。陈广桂、朱恩涛（2012）认为资源的有限性导致城市进入门槛必然的必然性，并提出当前市民化经济门槛过高等结论。张国胜、陈瑛（2013）提出市民化进程中的社会成本根源于农民工劳动的制度性贬值与基本权利尤其是发展权的缺失，具有动态累积特征。刘传江（2013）提出政府应通过不同的制度安排提高各群体的市民化能力并促进市民化进程。刘同山等（2013）指出市民化能力可以分为农民个人的市民化能力与农户家庭的市民化能力。丁静（2014）提出市民化的核心条件是具备市民化能力，市民化能力反映的是农民工的收入水平（主要包括工资性收入和财产性收入）。治隆（2014）提出市民化能力主要包括经济承受能力、城市适应能力和制度保障能力。其中经济承受能力包括潜在收入水平、当前收入水平与以往收入存量，制度保障能力主要体现在退出制度（包括农村土地制度与社会保障制度）是否能够为农民离开农村与农业转变身份解决后顾之忧、进入制度是否能解决进城农民的“非国民待遇”问题。

2.3.2.4 关于市民化的成本分担机制

巨大的市民化成本需要构建一个合理可行的成本分摊机制。张国胜、杨先明（2008）提出市民化是一系列权力保障和公共服务享受的实现过程，需要加大相关投入解决市民化过程中的资金困难，构建以农民工所在地政府的公共财政支出为主、以中央政府转移支付为辅、农民工所在企业和农民工共同参与的社会成本分担机制。谌新民、周文良（2013）认为成本分担机制是市民化顺利进行的关键。市民化成本分担的均衡点是多方博弈的均衡解，二元制度下合作利益难以实现，赋权还能和成本分担机制设计是农业转移人口市民化成本分担制度与政策创新的核心。魏澄荣、陈宇海（2013）提出推进转移劳动力市民化要落实政府为主的成本分担机制。

2.4 国内外相关研究的评述

国外人口迁移理论分别从宏观与微观角度对农村劳动力转移的必然性及个体或家庭的迁移决策进行了阐述，其丰硕成果对中国农村劳动力非农转移环节

有重要借鉴意义。但是，中国国情的特殊性决定了其农村劳动力转移过程的特殊性，研究背景的差异使得国外成熟的理论和丰硕的成果仅具有相对参考价值。所以，我们要采用拿来主义，以国外学者提出的理论为指导结合中国实际情况展开研究。

国内相关研究偏重于制度影响，并达成基本共识——中国劳动力转移相关制度变革进入攻坚阶段，农民进城并实现职业转换环节的制度瓶颈不断弱化，但市民化环节的制度变革远未完成。现有文献对市民化进程中制度约束的发生机制、制度瓶颈的市民化影响机理及其破解机制等方面的系统研究明显不足。笔者认为，目前中国农民市民化问题的核心是现有制度框架下的市民化有效需求不足，不仅是进城农民自身，其它相关主体尤其是人口流入地政府的市民化有效需求均不足，制度瓶颈破解是市民化有效需求提升的前提。而现有研究中涉及市民化需求的研究主要集中于对市民化意愿分析，缺乏对农业转移人口市民化能力以及迁入地政府市民化意愿、能力的系统研究，相应的制度变革更多侧重于宏观分析，对各主体的制度变革需求关注不够。

3 中国农村劳动力转移基本情况

3.1 农村劳动力转移的经济动力

3.1.1 经济高速增长

1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》一书中，亚当·斯密论述了分工引起的劳动生产率的提高，以及资本积累使生产者人数的增加，可以促进一国人民的真实财富与收入的增加。此后，李嘉图、马歇尔、熊彼特等也不同程度的对经济增长的因素进行过分析。一般而言，在经济增长的起步阶段，要素投入对经济增长的作用较大。根据沈坤荣(1999)的研究，中国经济增长中要素投入的贡献份额大于效益提高的贡献份额，经济增长还主要依靠要素投入的增加来支撑。对于中国这样的发展中国家，经济发展高度依赖于要素投入增加，尤其是非农业生产要素投入量的增加，这使经济发展速度与劳动力转移之间存在紧密联系。

西方发达国家的发展经验表明，经济增长与农村劳动力转移之间具有紧密

联系。美国工业的发展很大程度上得益于农业剩余劳动力的转移。1840年，美国正处在工业化初期，农业劳动力占剩余总劳动力的比重为63%。从1920年到1975年，美国第三产业的就业份额由37.6%增加到67.7%。第二次世界大战初期，美国农业劳动力就业份额为22%，1960年下降为6.6%，到1971年下降到3.1%，90年代以后下降到2%左右。⁷⁸

从中国自身发展经验来看，经济总量增长与农村剩余劳动力转移具有明显的相关关系：改革开放以来中国宏观经济已经经历四次周期波动，即1977-1981年由快速增长引起经济收缩波动，1982-1986年期间由1984、1985年高速增长引起“软着陆”的波动，1987-1991年间由1987、1988年高速增长引起三年“治理整顿”的波动，1993年以来中国经济可以说进入了第四个周期，经过连续3年10%以上的高增长和连续两年的二位数的高通货膨胀以后，至1997年出现了“软着陆”波动。从劳动力转移上来看，也基本与其吻合：1979年-1983年向农业深度发展转移阶段；1984年-1988年的高速转移阶段；1989年-1991年的整顿提高阶段；1992年-1996年的超常转移阶段；1996年-1997年调整重组阶段；1998年以来劳动力转移的黄金阶段。

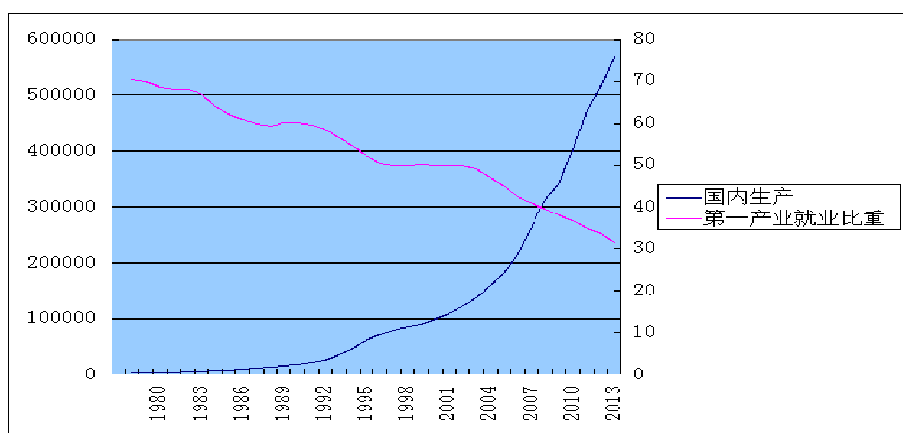


图 3-1 GDP 总额与第一产业劳动力占总劳动力比重比较

数据来源：《中国统计年鉴》2014

图 3-1 显示了 GDP 总额与农业劳动力占总劳动力比重的比较，1979 年-2013 年，中国 GDP 总额共增加了 56.5 万亿元，同期，农业劳动力下降了 39.1%，平均每增加 1.45 万亿元，带动 1% 的农业劳动力转向非农产业。综上所述，可以分析出，建国以来中国劳动力的转移受国家宏观调控政策的显著影响。劳动力转移变化基本上是和经济的波动周期相吻合的。

78 河如海，《农村劳动力转移与农地非农转移协调研究》，[D]，南京农业大学博士学位论文，2006 年。

从 GDP 总额与城镇人口占总人口比重、转移劳动力工资性收入占总收入比重等指标的比较也可以看出相应的关系，见图 3-2、3-3。

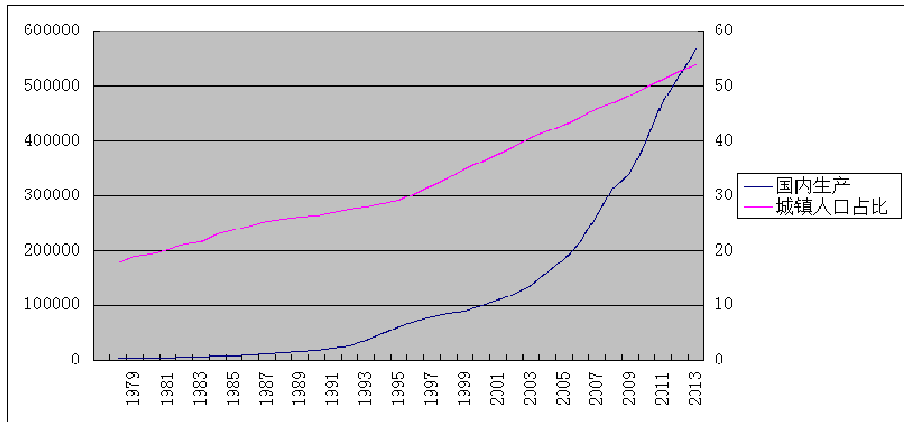


图 3-2 GDP 总额与城镇人口占总人口比重比较

数据来源：《中国统计年鉴》2014

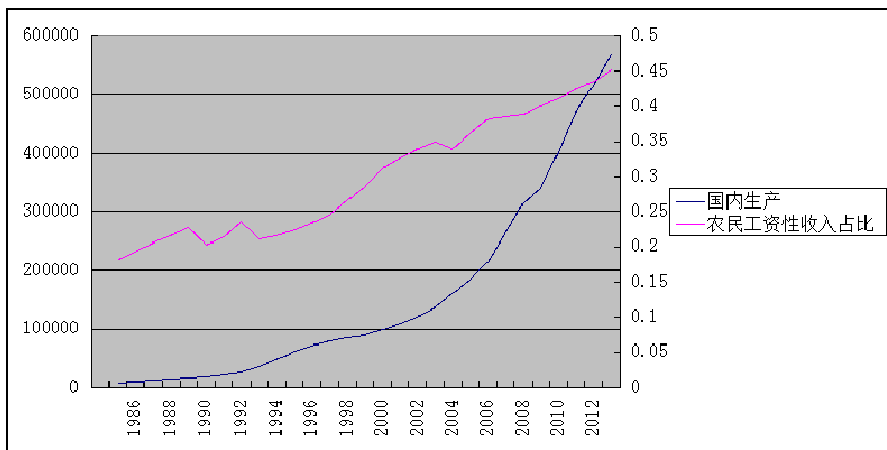


图 3-3 GDP 总额与农民工资性收入占总收入比重比较

数据来源：历年《中国统计年鉴》

从图 3-2 来看，GDP 总额与城镇人口占总人口比重之间呈现出正向变动的关系；图 3-3 也较好的显示了经济增长与劳动力非农转移之间的关系，尽管农民工资性收入占总收入比重在 1991 年、1993 年、2004 年有反复，但是从总体上看，依然与国内生产总值呈现正向变动的关系。

3.1.2 产业结构调整

理论上讲，产业结构调整对劳动力就业有正反两方面的影响。以工业化和重工业化为特征的产业结构升级，会因提高资本劳动比而对劳动力就业产生挤

出效应，又会因提高劳动生产率而扩大经济规模从而吸纳更多的劳动力就业。农村劳动力向城镇和非农产业转移，是工业化和城市化发展的必然趋势。产业结构调整不仅能指引劳动力转移的方向，而且其快速调整，特别是增量结构的快速调整对于城市就业有着显著的促进作用（张浩然、衣保中，2011）⁷⁹。

户籍和人口固化导致目前就业结构和产出结构的扭曲⁸⁰。1978 年以来，我国第一产业就业比重不断下降，从 1978 年的 70.5% 降至 2012 年的 33.6%。第一产业增加值比重也从 1978 年以来的最高点 33.4%（1982 年）降为 2012 年的 10.1%，即由三分之一强的劳动力创造的 10.1% 国内生产总值由 47.43% 的人口分配。而且，城乡分割的二元经济社会结构对城乡间物质、信息、技术、生产要素等的合理流动形成的阻碍，严重影响了农村劳动力获取公平就业和收入的机会。因而，通过农业现代化和城镇化不断弱化就业结构与产出结构的扭曲是解决这一问题的有效途径之一。中国工业化和城市化的进程，要求农村劳动力转移到城镇，不断提高中国城镇化水平，同时，城市化进程中的各项建设需要有转移劳动力，让农民走出农村，进入城市，成为城市的一部分。农村劳动力转移与中国产业结构调整已紧密地结合在一起。配第-克拉克的产业结构演进理论则显示了“不同产业间相对收入的差异，会促使劳动力向能够获得更高收入的部门移动，随着人均国民收入水平的提高，劳动力首先由第一产业向第二产业移动；当人均国民收入水平进一步提高时，劳动力便向第三产业移动。结果，劳动力在产业间的分布呈现出第一产业人数减少、第二和第三产业人数增加的格局。”

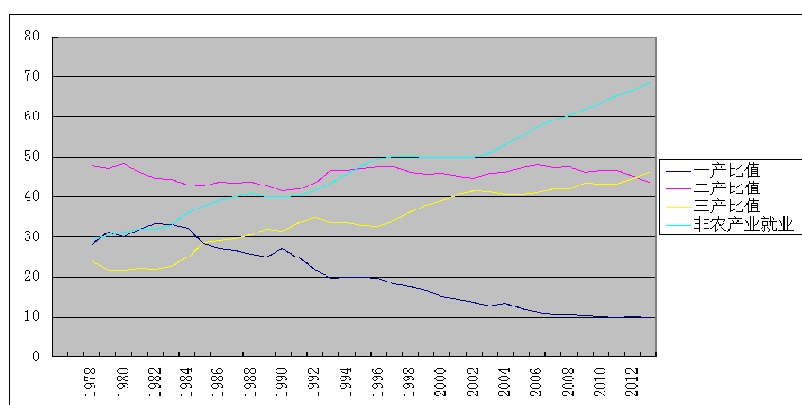


图 3-4 三产比值与非农产业人员所占比重比较

79 张浩然、衣保中，《产业结构调整的作业效应：来自中国城市面板数据的证据》，[J]，《产业经济研究》，2011（03）。

80 周天勇，《三大原因导致收入分配差距过大》，中国经济时报，[N]，2012-04-25。

数据来源：中国统计年鉴 2014

图 3-4 展示了三产比值与非农产业人员所占比重的比较，可以很明显的看出，改革开放以来，中国三大产业结构发生了一定的变化：1978 年，第一、二、三产业在 GDP 中所占的比重分别为 28.1%、48.2%、23.7%。到 2013 年，第一、二、三产业在 GDP 中所占的比重依次为 10%、43.9%、46.1%。由此可见，第一产业在 GDP 中所占比重有所下降，第二产业在国民经济中依然占据主导地位，第三产业也有了明显的发展。同期，非农产业人员所占比重呈现出上升的态势，从 1979 年的 30.2% 增加到 2013 年的 68.6%，与第三产业的发展趋势基本吻合，而与第一产业的发展呈现出反向的变化，这一变换还是符合配第-克拉克的产业结构演进理论。

但是，与各国产业结构变动的平均模式或一般模式相比，中国第二产业比重偏高，而第三产业比重偏低，且偏差仍在扩大，这说明中国第三产业的发展很不充分，从业人员比例仍然偏低：2013 年第三产业的从业人员仅占全国从业人员的 38.5%，而在美国 1997 年就已达到 81.2%，一些发展中国家也达到了 50% 左右，中国第三产业还有很大的发展空间。

此外，从三产比值与城镇人口占总人口比重、农民工工资性收入占总收入比重等指标的比较也可以看出相应的关系，见图 3-5、3-6。

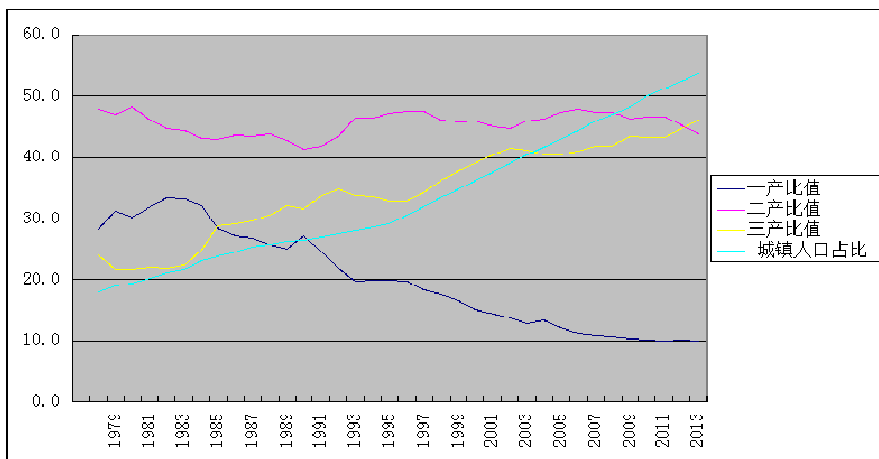


图 3-5 三产比值与城镇人口占总人口比重比较

数据来源：中国统计年鉴 2014

1978 年以来，城镇人口占总人口比重也呈现出上升的态势，从 1978 年的 17.92% 增加到 2013 年的 53.73%，与第三产业的发展趋势基本吻合，而与第一产业的发展呈现出反向的变化。

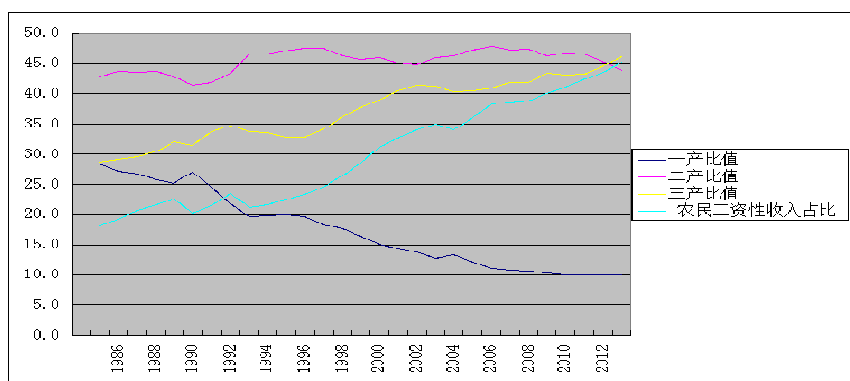


图 3-6 三产比值与农村居民工资性收入比较

数据来源：中国统计年鉴 1986-2014

从农村居民人均纯收入中工资性收入的比重来看，也在逐步增加，从 1985 年的 18.2% 增加到 2013 年的 45.2%，说明农民在职业方面的非农转移程度也在提高，这与第三产业的发展趋势相吻合。有关资料显示，20 世纪 90 年代以来，中国第一产业增加值平均每增长 1%，就减少了 126 万个劳动力；第二产业增加值平均每增长 1%，就会创造 26 万个就业岗位；而第三产业增加值平均每增长 1%，就可创造 100 万个就业岗位。

3.1.3 固定资产投资

固定资产投资对农村劳动力“非农转移”也有着很大的影响。中国的固定资产投资有两大主要方向：一是支持工业化的发展，这有助于吸纳大量的农村劳动力；二是用于基本建设和房地产开发，也需要投入大量的劳动力资源。因此，固定资产投资增长在总体上将有利于促进劳动力的非农转移，并会在一定程度上促使其二者协调发展。固定资产投资与农业劳动力的关系见图 3-7。

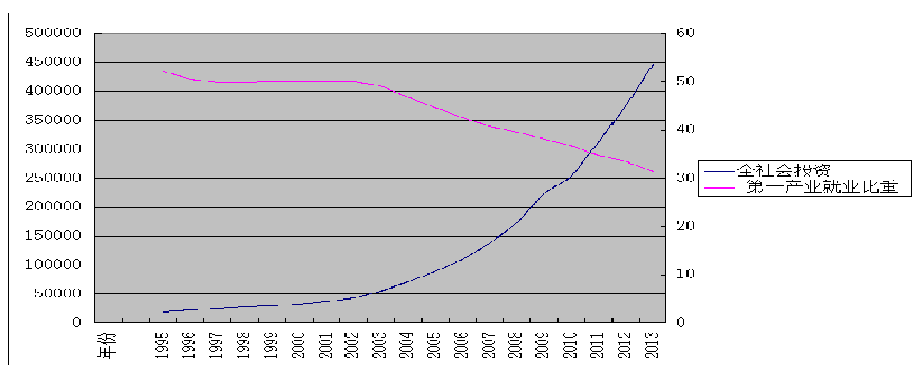


图 3-7 固定资产投资额与第一产业劳动力占总劳动力比重对比

数据来源：中国统计年鉴 2014。其中固定资产投资采用新的统计口径，1995-1996 年，除房地产投资、农村集体投资、个人投资以外，投资统计的起点为 5 万元；为便于比较，

对 1996 年、2010 年的相应数据作了调整，新口径数据中，1996 年为 50 万元起点以上数；2010 年为 500 万元起点以上数。

图 3-7 展示了固定资产投资额与农业劳动力占总劳动力比重之间的关系，随着固定资产投资的增加，农业劳动力比重在呈下降的趋势，这说明固定资产投资对劳动力非农转移的带动作用是正向的。1995-2013 年，固定资产投资共增加 42.6 万亿元，同期，农业劳动力占总劳动力比重从 52.2%减少到 31.4%，共减少 20.8 个百分点，平均每增加固定资产投资 2.05 万亿，就减少农业劳动力 1 个百分点。

此外，从三产比值与城镇人口占总人口比重、农民工资性收入占总收入比重等指标的比较也可以看出相应的关系。随着固定资产的增加，城镇居民占人口比重在逐年增加，与此同时农民的工资性收入也在逐步增加，尤其是 1997-2005 年，这几年间固定资产投资对两者的拉动力更是大于其他时间段，这也就意味着固定资产投资和劳动力转移呈正向变动的关系。

表 3-1 固定资产投资对农民工资性收入的贡献

年份	固定资产投资额	农民工资性收入	固定资产投资对劳动力非农转移贡献
1985	2543.2	72.2	0.028389
1986	3120.6	81.6	0.026149
1987	3791.7	95.5	0.025187
1988	4753.8	117.8	0.02478
1989	4410.4	136.5	0.03095
1990	4517	138.8	0.030728
1991	5594.5	151.9	0.027152
1992	8080.1	184.4	0.022821
1993	13072.3	194.5	0.014879
1994	17042.1	263	0.015432
1995	20019.3	353.7	0.017668
1996	22974	450.8	0.019622
1997	24941.1	514.6	0.020633
1998	28406.2	573.6	0.020193
1999	29854.7	630.3	0.021112
2000	32917.7	702.3	0.021335
2001	37213.49	771.9	0.020742
2002	43499.91	840.2	0.019315
2003	55566.61	918.4	0.016528
2004	70477.4	998.5	0.014168
2005	88773.6	1174.5	0.01323
2006	109998.2	1374.8	0.012498

2007	137323.9	1596.2	0.011624
2008	172828.4	1853.7	0.010726
2009	224598.8	2061.3	0.009177
2010	251683.8	2431.1	0.009659
2011	311485.1	2963.4	0.009514
2012	374694.7	3447.5	0.009201
2013	446294.1	4025.4	0.009020

注：固定资产投资对劳动力非农转移的贡献=农民工资性收入/固定资产投资

表 3-1 给我们展示了 1985 年以来固定资产投资对农民工资性收入的贡献度，可以更直观的看出固定资产投资每增加一个单位，对农民工资性收入的拉动作用：1985-1992 年为高潮阶段，该阶段固定资产投资对劳动力转移的推动作用很强，1993-1996 年固定资产投资对劳动力转移的推动经历了一个低潮期，1997 年则再次复苏，直到 2003 年，固定资产投资对劳动力非农转移的拉动作用呈现放缓的趋势。

3.1.4 农村人地矛盾与农业比较利益

随着中国城镇化水平的不断提高，人地矛盾日益突出，有限土地对劳动力的承载能力与需求能力迅速弱化，土地资源对农村劳动力的排斥力日益显化。本研究中采用农村人口人均耕地面积（即总耕地面积与农村总人口的比值）作为劳动力转移的压力或动力因素之一，该指标值越高，表明农村劳动力转移的动力越不明显。2004 年以来连续的涉农一号文件和各种惠农政策，逐步提高了涉农产业的收入水平，削弱了农村劳动力的直接动力（与前面的假定相一致，农村劳动力转移的根本动力仍是不同产业预期收入，在非农劳动预期收入水平不变的情况下，如果从事农业劳动的预期收入增加，则农村劳动力转移的动力削弱）。涉农收入直接与人均耕地面积正相关，如果人均耕地面积增加，则涉农收入增加，农村劳动力转移动力减弱，反之则反。2008 年中国人均耕地面积为 2.53 亩/人。一方面，中国人多地少的矛盾造就了“家庭农场”式农业经营，生产效率低，农产品同质性高，农业生产的利润远远低于非农产业利润。在生产资料报酬上，劳动力是重要的生产资源，但在农业生产中，劳动力并不贵重，资本是稀缺资源，由此导致劳动力报酬低于资本报酬，农民从事农业的收入远远低于非农产业从业人员的收入。作为经济人的理性选择，相当一部分农民选

择放弃农业生产，把劳动力和资金转移到非农产业中去，抛荒现象日益严重。伴随城镇化进程的加快，土地变得炙手可热并驱动各利益主体的奋力争夺，农民被动地失去与土地这种获取生计的资源联系，也产生了大量的土地冲突。

众所周知，农业是弱质产业，农民收入低。2013年第一产业生产人员的平均劳动报酬为25820元，从事采矿业的平均劳动报酬为60138元，从事制造业的平均劳动报酬为46431元，电力、热力、燃气及水生产和供应的为67085元，建筑业的为42072元，批发零售业的为50308元，交通运输、仓储和邮政业的为57993元。从事农业生产的人员工资最低，这也应正了曹锦清在《黄河边的中国》一书中所说，农民经营农业的利润几乎为零，甚至为负。

我们采用2013年的数据对土地比较收益进行计算⁸¹，得到表3-2：

表3-2 2013年各地区农业收益与非农收益比较

单位：万元/平方公里

地 区	单位 农业产值	单位 非农产值	土地 比较收益	地 区	单位 农业产值	单位 非农产值	土地 比较收益
北 京	155483	57263444	155483	湖 北	182782	15402934	84.3
天 津	313505	38517493	313505	湖 南	152349	15396592	101.1
河 北	265490	13822854	265490	广 东	164171	33033820	201.2
山 西	91897	13604506	91897	广 西	104573	12620420	120.7
内 蒙 古	13946	10206728	13946	海 南	171974	8018750	46.6
辽 宁	149079	17697769	149079	重 庆	131376	19623277	149.4
吉 林	76963	10768901	76963	四 川	68481	14241125	208.0
黑 龙 江	75318	7950793	75318	贵 州	65403	12524954	191.5
上 海	468864	84701131	468864	云 南	51619	12042255	233.3
江 苏	471703	28702886	471703	西 藏	746	10716603	14358.1
浙 江	154158	34103394	154158	陕 西	92803	17776577	191.6
安 徽	179019	10043772	179019	甘 肃	46252	5514443	119.2
福 建	128260	30624075	128260	青 海	3164	5788543	1829.4
江 西	75739	13311929	75739	宁 夏	64444	11026188	171.1
山 东	389919	19892626	389919	新 疆	28630	5559013	194.2
河 南	342168	12849428	342168				

注：农业用地的效益用单位耕地面积的产值来表示，非农业用地效益用单位建设面积非农产值来表示，非农产值数据来源于国民收入的二、三产业产值之和。土地比较效益=单位建设面积非农产值/单位农业用地面积产值。数据来源于2014年中国统计年鉴。

81 参考曲福田、陈江龙等的计算方法：土地比较效益=单位建设面积非农产值/单位农业用地面积产值

表 3-2 展示了 2013 年各地区农业收益与非农收益之间的巨大利益差距，而正是这一巨大利益差距促使农村剩余劳动力向城镇流动，向非农产业转移，托达罗模型很好的解释了这一现象。农业比较经济利益低下使得农民在土地上劳作一年却所获不多，抛荒现象日益严重，而外出打工人员的增多，增加了农民的非农收益，任何一个有理性的经济人都会选择放弃农业生产，把劳动力和资金转移到非农产业中去。

3.1.5 不断扩大的城乡居民收入差距

城乡收入差异是农村劳动力转移最主要的动力之一。社科院 2011 年的《中国城市发展报告 No. 4——聚焦民生》指出，中国成为世界上城乡收入差距最大的国家之一。从国家统计局相关统计数据看，1978 年以来，农村和城镇居民收入均呈逐渐上升的趋势，城乡居民收入差距也呈现明显的扩大趋势，按照国家统计局历年相关统计数据，1985 年至 2013 年间，中国城镇居民人均可支配收入增加 78.5 倍，年均增长 13.28%；农村居民人均纯收入增加 66.6 倍，年均增长 12.74%。但 1990 年以来农村居民人均纯收入的增幅明显低于城镇居民，前者年均增长 11.78%，后者年均增长 13.35%，二者之间绝对额差距逐年扩大。2013 年，城乡居民人均收入相差 1.81 万元，而 2007 年两者相差不足万元。具体变动趋势如图 3-8：

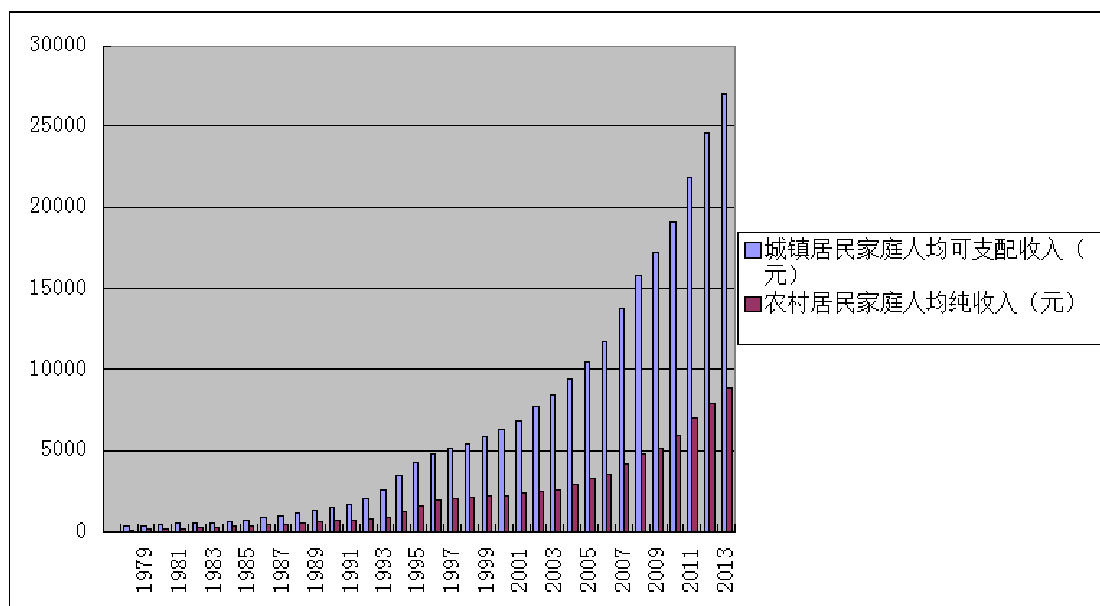


图 3-8 城乡居民人均收入变动趋势

数据来源：国家统计局网站

总体上，中国城乡居民收入及其差距表现出如下几个特征：

1、城乡居民收入均有大幅提升。1978~2013 年城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入分别增长 78.5 倍和 66.6 倍，城乡居民收入总量均有较大幅度提升。

2、城乡居民绝对收入差距变化不大，除 1981~1984 年间缩小外，其它时间差距均扩大。而且，伴随城乡居民绝对收入差距的扩大，差距增长幅度也呈现增长态势。

3、城镇居民收入平均增速明显高于农村居民纯收入的平均增速，近几年农村居民增速加快。从图 3-2 可以看出，1984 年前，城镇居民人均可支配收入增长率均低于农村居民人均纯收入增长率，城乡居民收入差异系数呈快速下降态势，1983 年降至最低为 1.82。1984 年开始，城镇居民人均可支配收入的增速加快，多数年份的增长率高于农村居民人均纯收入。从平均增速看，1978-2013 年间城镇居民人均可支配收入增长 70 余倍，年均增速为 13.28%，农村居民人均纯收入增长 66 倍余，年间增速为 12.74%，加之两者起始年份基数本身有较大差异，所以城乡居民收入差距不断扩大。由此，似乎可以得出如下结论，即城乡居民收入差距的拉大主要源自于城乡居民收入的增长基数和增长速度差异，调节收入差距的主要策略应该是控制城镇居民人均可支配收入的增长速度并加快农村居民人均纯收入的增长速度。

然而，相对于经济增长速度（本研究以 GDP 增长率计），1978-2013 的 35 年间，城乡居民收入中有 24 年低于 GDP 的增长速度。从其平均增长速度看，1978-2013 年间 GDP 增长 156 倍，年均增长 15.52%，高出城乡居民收入增长 2-3 个百分点，这实际上从实证角度证明了本文前面对中国城乡居民收入差距的判断，即中国的城乡居民收入差距问题的根本问题不是城镇居民收入增长过快问题，而是农村居民的收入增长过慢问题。

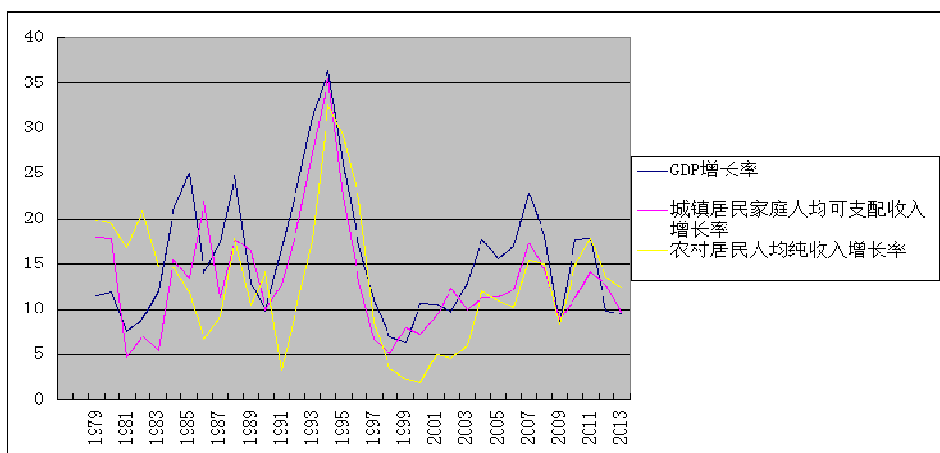


图 3-9 1978~2013 年中国城乡居民收入、GDP 增长速度对比图

数据来源：《中国统计年鉴 2014》

从以上数据可以看出，1985 年以来的多数年份城镇居民人均可支配收入增速与人均 GDP 增长率的变动趋势一致，而农村居民人均纯收入增速在多数年份慢于 1985 年以前，大多数年份的增速低于城镇居民人均可支配收入，更低于人均 GDP 的增长速度。另外，城乡居民收入年均增长率无论是 1985 年以前还是之后均小于人均 GDP 的增长率，说明中国城乡居民收入差距及其扩大趋势不是由城镇居民人均可支配收入的增长速度过快造成，而是由农村居民人均纯收入增长速度过慢造成。如果现有城乡居民收入增长速度不变，中国城乡居民收入差距将一直呈扩大趋势。因而缩小中国城乡居民收入差距的关键不是降低城镇居民人均可支配收入的增速，而是提高农村居民人均纯收入的增速。笔者认为，中国城乡居民收入差距达到“适度”标准的时间表可用统计模型（1）来计算。由于目前理论界或政界均无公认的适度标准，下面笔者将根据不同的“适度”水平来分析不同假设条件下农村居民收入需要达到的增长水平：

$$I * A * (1+X)^N = B * (1+Y)^N \quad (1)$$

其中：A—基年中国农村居民人均纯收入；

B—基年中国城镇居民人均可支配收入；

N—中国城乡居民收入差距达到适度标准所需要的年份；

X—农村居民人均纯收入增长速度；

Y—城镇居民人均可支配收入增长速度；

I—在此指不同标准的“适度”城乡居民收入差异系数；

假设 1：以 2012 年为基年，城镇居民人均可支配收入的增长速度保持 1978 年以来的平均增长速度（13.38%），要利用 5 年、10 年、20 年、50 年来使中国的城乡居民收入差距达到“适度”水平，则利用公式（1）计算的农村居民人均纯收入的年均增长速度应该达到的水平如下表：

表 3-3：假设 1 条件下农村居民人均纯收入需要达到的年均增长速度 单位：%

“适度”标准	1	1.5	1.6	1.7	2	2.4	2.9	3.2
5 年	42.20	31.12	29.44	27.88	23.79	19.36	14.92	12.68
10 年	26.97	21.93	21.14	20.41	18.47	16.33	14.15	13.03
20 年	19.98	17.58	17.20	16.84	15.90	14.85	13.76	13.21

50年	15.98	15.04	14.89	14.75	14.38	13.96	13.53	13.31
-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

假设 2：以 2012 年为基年，城镇居民人均可支配收入的增长速度以 1978 年以来低平均增长率水平（这里笔者选择使用 1978 年以来排在后十位增长率的平均值 7.3%），要用 5 年、10 年、20 年、50 年来使中国的城乡居民收入差距达到“适度”水平，则利用公式（1）计算的农村居民人均纯收入的年均增长速度应该达到的水平如表 3-4：

表 3-4：假设 2 条件下农村居民人均纯收入需要达到的年均增长速度 单位：%

“适度”标准	1	1.5	1.6	1.7	2	2.4	2.9	3.2
5年	34.57	24.09	22.50	21.02	17.15	12.96	8.76	6.64
10年	20.16	15.39	14.65	13.95	12.12	10.09	8.03	6.97
20年	13.55	11.27	10.91	10.58	9.68	8.69	7.66	7.13
50年	9.76	8.87	8.73	8.60	8.25	7.85	7.45	7.23

表 3-3 和表 3-4 的计算结果表明，无论是维持城镇居民人均可支配收入增速的历史平均水平还是将其与人均 GDP 的增长水平保持一致，解决中国城乡居民收入差距扩大问题的关键都在于农村居民收入的快速增长：当城镇居民人均可支配收入的增长率水平处于平均水平时，以最高的“适度”标准（城乡居民收入差异系数为 1.5）来衡量⁸²，要在 50 年内解决该问题，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 15.41% 以上；20 年内解决，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 18.20% 以上；10 年解决，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 23.01% 以上；5 年内解决则需要农村居民的人均纯收入平均增长率保持在 33.22% 以上。而当城镇居民人均可支配收入增长率水平处于低水平时，以笔者设定“适度”标准（城乡居民收入差异系数为 2.4）衡量，要在 50 年内解决该问题，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 8% 以上，远高于中国农村居民近 10 年人均纯收入增长率的平均值（7.16%）；20 年内解决，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 10.70% 以上；10 年解决，农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 12.91% 以上；5 年内解决则需要农村居民的人均纯收入平均增长率要保持在 18.82% 以上；如果要在 50 年内使得城镇居民与农村居

82 结合前人研究结果和笔者的分析，大体可以把城乡居民收入差距的“适度”标准划分为三个层次，即最高“适度”水平或“适度”标准——以世界银行发布的大多数国家的城乡居民差异系数 1.5 为标准；中位“适度”水平或“适度”标准——以笔者设定的“安全”底线 2.4 为标准和最低“适度”水平或“适度”标准——以中国社会学网的“适度”底线 3.2 为标准。标准的高低取决于完成的难度，对中国而言，城乡居民收入差异系数恢复到 3.2（2007 年为 3.3）的难度要远远小于恢复到国际上多数国家的水平（1.5）的难度，因而将 3.2 设定为最高标准，而将 1.5 设定为最低标准。

民收入差距完全消失，即城镇居民与农村居民平均收入水平一样，城镇居民人均可支配收入水平即使以低水平增长率增长，农村居民人均纯收入的增长率也要达到 9.9% 以上。综上，以中国城乡居民目前人均收入的增长速度，要在短期内解决中国城乡居民收入差距过大问题的可能性很小，农村居民人均纯收入的快速增长、中国城乡居民收入差距问题的解决都需要政府发展战略及相关政策的快速转变。

2008 年以来的多数年份，农村居民人均纯收入增速均快于城镇居民人均可支配收入，城乡居民收入差异系数不断缩小，但要在短期内解决问题，依然困难重重。按照现有理论，巨大的城乡居民收入差距，是推动农村劳动力离开农村、离开农业进入城市二三产业就业的巨大动力因素。

3.1.6 小结

本部分内容主要探讨影响农村劳动力转移的经济因素，有些正向影响“非农转移”的速度，有些是反向影响的。综合以上内容，本文给出劳动力转移与各影响因素之间的关系，具体见表 3-5：

表 3-5：农村劳动力转移与各影响因素之间的关系

经济因素	对农村劳动力转移影响
经济发展	+
产业结构	+
固定资产投资	+
农村人地矛盾	+
农业比较经济利益	-
城乡收入差距	+

注：+为正向影响，即拉动劳动力转移；-为反向影响，即降低（阻碍）劳动力转移。

3.2 农村劳动力非农转移历程与适度性评价

3.2.1 中国劳动力转移历史回顾

由于中国在 1997 年 1 月正式开展了第一次全国农业普查，普查前后统计指标的统计口径发生变化，前后的统计数据不存在连贯性。基于此，以 1996 年为

界限分两部分对中国农村劳动力转移的历史及其阶段性特征进行分析。

依据郝国彩、童玉芬等人的研究成果，1995 年之前中国劳动力转移可划分为如下几个阶段：

第一阶段（1949-1978 年）政府主导的城市化和逆城市化阶段的劳动力转移。该阶段的中国是一个自然经济占主导地位的农业大国，从事工业的劳动力比重极低。以 1952 年为例，工业劳动者占社会劳动者的比重只有 6%⁸³。当时政府为了迅速恢复经济、发展生产，曾有组织的从农村吸收部分劳动力进城就业，部分获得机会的农村劳动力便流向大城市务工，开启了新中国历史上农村劳动力“非农转移”的历史。随着“一五”计划的实施，通过吸收农民进城镇和工矿就业，城镇人口增长较快，平均每年增加 523 万，年均提高 0.6%。

伴随国民经济大起大落，该阶段的劳动力转移水平也波动剧烈，城镇人口占比从 1957 年到 1978 年的 21 年间仅增长了 2.46%：1958-1960 年，受当时急于求成经济建设思想影响，工业项目频繁开启，农村劳动力呈爆发式涌入城市。期间城镇人口净增加 2352 万，年均提高 1.4%。1961-1963 年，由于一大批项目的停建、缓建，近 2000 万城镇人口回到农村，城镇人口占比骤降 2.9 个百分点。1964-1965 年，随着经济形势逐步好转，劳动力又开始流向城镇，城镇人口占比恢复到 18.0%的水平。1966-1978 年，受“文化大革命”的影响，约 3000 多万城市青年学生、干部和知识分子到农村去劳动和安家落户。这一阶段，农村劳动力“非农转移”发展基本成为不可能。

很显然，在前两个阶段，劳动力转移已经慢于中国经济结构的调整。据有关资料显示，1952-1978 年期间，中国社会总产值中，农业所占份额由 45.4% 下降到 20.4%，而农业产值份额年均下降速度为 3%⁸⁴。主要原因在于，受国家优先发展重工业和城市的倾向型发展战略影响，农村劳动力“非农转移”进程完全服从于政府主导型的工业化发展需要。工业化发展需要农村劳动力时，从农村抽走部分劳动力。工业化发展不需要农村劳动力时，由政府出面强行阻止农村劳动力自发流入非农产业、流入城市。当城市出现严重失业问题时，还可以将城市劳动力下放到农村。

83 郝国彩，《对中国农业剩余劳动力转移问题的思考》，[J]，《技术经济与管理研究》，2004（01）。

84 郝国彩，《对中国农业剩余劳动力转移问题的思考》，[J]，《技术经济与管理研究》，2004（01）。

第二阶段（1979-1995年）。这一阶段，中国经济发展战略和经济体制开始发生根本性的变化，农村生产责任制的实施，客观上为农村劳动力“非农转移”发展提供了条件。但是，在改革开放之初的这段时期内，国家根据发展需要通过种种措施控制农村劳动力“非农转移”的惯性依然存在。为了减少进城农民和城镇人口就业的冲突，保持社会稳定，中共中央、国务院于1981年10月明确规定⁸⁵，“严格控制农村劳动力流入城镇，继续清理来自农村的计划外用工。”同年12月，国务院又下发《严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》，少数流动进城的农民又被清理回了农村。随着城市就业压力的初步缓解，国家逐渐放松了对农民流动的严格限制。1984年中央1号文件要求：“各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。”按照童玉芬⁸⁶的研究，农村劳动力“非农转移”规模从1978年的1912万人增加到1984年的4283万人，净增加了2371万人，平均每年向非农转移的增量为395万人。

第三阶段（1985-1988年）。1985年，公安部颁发《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，确立了城镇流动人口管理制度，推动了农村劳动力“非农转移”的进程。经济的迅速发展引起了严重的通货膨胀。1988年的零售物价指数创造了建国40年来的最高上涨记录，国家采取的控制总量、降低速度的治理整顿措施直接弱化了这一时期城市对农村劳动力的需求。伴随乡镇企业的异军突起，农村剩余劳动力迅速地向城镇和农村本地非农产业转移，并且转移的规模不断扩大，逐渐形成了迄今为止规模最大的由农村向城镇的劳动力转移，规模从6714万人增加到1988年的8611万人，平均每年新增的非农转移劳动力规模达到632万人。

第四阶段（1989-1991年）。1989年《关于进一步做好控制民工盲目外流的通知》、1990年《关于做好劳动就业工作的通知》，都要求对农民进城务工实行有效控制、严格管理，防止大量农村劳动力盲目进入城市⁸⁷。可见，改革开放至20世纪80年代末期的农村劳动力主要以“离土不离乡”形式为主，通过

85 《三中全会以来重要文献选编》（下），[M]，人民出版社1982年。

86 童玉芬，《中国农村劳动力非农转移转移规模估算及其变动过程分析》，[J]，《人口研究》，2010（09）。

87 胡顺延，《中国城镇化发展战略》，[M]，北京：中共中央党校出版社，2002年。

乡镇企业实行就地“非农转移”。从80年代末开始，乡镇企业的发展进入低潮，乡镇企业从业人员出现负增长，因此，在这一阶段，农村劳动力非农转移的步伐大大放缓，3年间农村非农产业劳动力年平均新增转移规模约为98万人，仅为前一段时期的10%不到。

第五阶段（1992-1994年）。1991年下半年开始，中国经济开始进入高速增长的新时期，大批农村剩余劳动力迅速转移，劳动力非农转移也开始出现加速势头。这一阶段，中国农村劳动力非农转移的规模从1992年的9765万人增加到1994年的11964万人，平均每年新增转移量为1099万人。

第六阶段（1995-2000年）。1996年之后，中国实施经济软着陆政策，使得这一时期城市对农村剩余劳动力的吸纳能力急剧下降。同时，这一时期的乡镇企业也受到了结构性冲击，其吸纳劳动力的能力也被削弱。这一阶段，中国农村劳动力非农转移规模速度再次放缓，非农转移劳动力规模从1995年的12707万人增至2000年的14965万人，平均每年新增非农转移劳动力452万人。

第七阶段（2001至今，又一次进入快速发展阶段），2000年以来，中国经济高速发展，为农村劳动力向城市的流动提供了大量的机会。同时党的十五大提出中国已经到了由农业国逐步转变为非农业人口占多数的工业化国家的历史阶段，十五届三中全会提出要引导农村劳动力合理有序流动要求，国家开始通过制度改革逐步取消对农村劳动力进城就业的不合理限制。2002年中共中央2号文件进一步提出，对进城农民要公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务。各地要认真清理对农民进城务工的不合理限制和乱收费，纠正简单粗暴清退农民工的做法。2002年党的十六大报告中经济建设和经济体制改革部分明确指出“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动⁸⁸”。2007年党的十七大报告再次指出实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业。健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制

88 摘自中共十六大报告经济建设和经济体制改革部分。

度⁸⁹。2008年10月中共十七届三中全会审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，决定指出“改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民就业、住房、社会保障等问题。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。统筹城乡劳动就业，加快建立城乡统一的人力资源市场，引导农民有序外出就业，鼓励农民就近转移就业，扶持农民工返乡创业”⁹⁰。这些政策措施的出台为农村劳动力的“非农转移”发展提供了极为便利的条件。

但是，由于中国农村人口基数极其巨大，且目前仍然属于成长型人口结构，尽管农村劳动力源源不断地从农业和农村转移出来，但农村人口绝对数量依然呈上升势头。而且，劳动力“非农转移”的过程中大量劳动力成为介于城市与农村之间的“夹心层”——兼业劳动者（相当多的农村劳动力在转向非农产业的同时，仍然兼营农业）。

3.2.2 中国农村劳动力转移的适度性评价

3.2.2.1 中国劳动力转移适度性测度模型建立

目前测算生产要素投入对经济增长贡献最成熟的方法是柯布道格拉斯(Cobb-Douglas)生产函数，其基本的函数形式如下：

$$Y=AK^{\alpha}L^{\beta}$$

式中，A是效率系数(广义技术水平的反映)， α 、 β 分别是资本投入K和劳动投入L的生产弹性，由于技术水平的提高，A在不断的变化。

根据上面的基本公式，我们选用如下的柯布-道格拉斯生产函数测算中国劳动力转移对经济发展的贡献率：

$$Y_t=AL_t^{\alpha}K_t^{\beta}P_t^{\gamma}e^{\delta T_t}e^{ut}$$

89 摘自中共十七大报告:加快推进以改善民生为重点的社会建设部分。

90 摘自中共十七届三中全会中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定。

式中 Y_t 为第 t 期农业（或非农行业）国内生产总值， L_t 为第 t 期农业（或非农行业）劳动力投入， K_t 为第 t 期单位面积非农用地的社会固定资本投入， P_t 为第 t 期单位耕地面积机械动力， T_t 为第 t 期的技术进步（本文用时间趋势来代替）， u_t 为随机扰动项， A 为除劳动力投入、资本投入以外的其他综合生产要素， α 、 β 、 γ 、 δ 分别为劳动力、单位面积非农用地的固定资产、单位耕地面积机械动力的弹性系数以及技术进步率。

具体的计算步骤如下：

(1) 对测算公式取自然对数，得：

$$\ln Y_t = \ln A + \alpha \ln L_t + \beta \ln K_t + \gamma \ln P_t + \delta T_t + u_t$$

(2) 利用年度数据，通过回归，估计出相应的系数 α 、 β 、 γ 、 δ 。

2、农村劳动力最优配置实现的条件

根据经济学理论，在劳动力数量一定时，当在各个行业之间利用的边际产出相等时，即 $MR_1 = MR_2 = \dots = MR_j$ ($1, 2, \dots, j$ 代表劳动力的不同使用方向)，整个经济系统的收益最佳，并且每个行业的劳动力使用数量最少，这意味着利用最少的劳动力数量获得了最大的经济产出，从而实现了劳动力资源配置的效率，达到资源配置的均衡。为了便于表述，上述过程用公式表示如下：

$$F = f(S_1, S_2, \dots, S_j, Y, K)$$

$$\sum_{i=1}^j S_i = S, S_i \geq 0, i = 1, 2, 3, \dots, j$$

式中， F 为国民经济生产函数， S_i 为不同年份农业（非农业）的劳动力数量， Y 为其他可变投入， K 为其他所有不变投入。构造拉哥朗日函数，求解一阶偏导数为零时，各地劳动力转移数量满足的条件，计算结果如下：

$$\frac{\partial F}{\partial S_1} = \frac{\partial F}{\partial S_2} = \frac{\partial F}{\partial S_3} = \dots = \frac{\partial F}{\partial S_i} = \lambda$$

在满足上式的情况下，劳动力在不同行业的配置是有效率的，由于本部分研究的是劳动力转移的适度性，因而，这里的 i 取值为 2，即只有两个部门：农业和非农产业，本文将利用上述公式来测算中国劳动力在农业和非农产业部门之间的配置数量，以此来衡量劳动力转移的适度性。

3.2.2.2 中国农村劳动力转移的适度性评测

在农业生产领域，农业技术涉及土壤改良、耕作制度、栽培技术、良种培育以及排灌、化肥、农机、农药、农膜等许多方面，技术进步可以大大提高耕地的生产能力，使耕地利用的集约化程度提高，粮食单产增加。可以说，技术进步在既保证粮食安全又满足经济发展建设需要的耕地利用和转化过程中起到了重要作用。

技术进步不仅可以更高效的利用土地，在不影响人们口粮的基础上促进土地的非农转移，而且也可以很好的促进劳动力的非农转移。张永丽⁹¹等借助于拉尼斯-费景汉劳动力转移模型，运用西部地区八个样本村的农户微观调查数据，分析了剩余劳动力转移与农业部门技术进步之间的关系，认为农村劳动力的流动与转移带来农户收入的增加。由此可见，农村劳动力流动并不必然对农业发展造成负面影响，相反农村劳动力流动与转移是农业技术进步和现代化发展的必要条件。

以农业机械化水平为代表的农业技术进步造成农业资本有机构成提高，这种趋势使得农业必要劳动量相对减少和剩余劳动量相对增加。

农用机械总动力表明农业劳动的机械化水平，该水平越高，农业机械化水平越高，农村隐性剩余劳动力越多，待转移的农村劳动力越多。

1、1996 年以前农业及非农产业劳动力回归测试

表 3-6：1981~1995 年农业 GDP、劳动力及机械动力投入

年份	农业 GDP (亿元)	农业劳动力 L_t (万人)	单位面积机械总动力 P_t (千瓦/公顷)	对各指标取对数		
				农业 GDP	农业劳动力 $\ln L_t$	单位面积机械总动力 $\ln P_t$
1981	1559.463	30678	1.583287	7.352097	10.3313	0.459503
1982	1777.401	31153	1.684902	7.482907	10.34667	0.521707
1983	1978.387	31645	1.832246	7.590037	10.36234	0.605543
1984	2316.089	31685	1.992485	7.747635	10.3636	0.689383
1985	2564.397	30352	2.159349	7.849479	10.32062	0.769807
1986	2788.691	30468	2.384914	7.933328	10.32443	0.869163
1987	3233.041	30870	2.590086	8.081178	10.33754	0.951691

91 张永丽等，《剩余劳动力转移与农业技术进步》，[J]，《产业经济研究》，2010（01）。

1988	3865.362	31456	2.776275	8.259811	10.35635	1.02111
1989	4265.923	32441	2.93416	8.358414	10.38718	1.076421
1990	5062	33336	3.000609	8.529517	10.41439	1.098815
1991	5342.2	34186	3.072392	8.583393	10.43957	1.122456
1992	5866.6	34037	3.176122	8.677031	10.4352	1.155661
1993	6963.763	33258	3.345545	8.848475	10.41205	1.20763
1994	9572.695	32690	3.56166	9.16667	10.39482	1.270227
1995	12135.81	32335	3.803066	9.403916	10.38391	1.335808

数据来源：中国统计年鉴 2014，单位面积机械动力=机械总动力/耕地总面积

因很难将农业劳动力数量从第一产业分离出来，表中农业 GDP、农业劳动力数据为第一产业 GDP、第一产业劳动力数量。

采用统计软件进行回归，得如下回归方程：

$$\ln Y_t = 6.69101496 + 0.003674153382 * \ln L_t + 1.024991365 * \ln P_t$$

从回归结果来看，方程的可决系数是很高的，为 0.99，这表明劳动力及其单位面积机械动力对农业经济增长具有显著的影响，尤其是单位面积机械动力对农业产值的带动力最大，农业劳动力的带动力较弱，但是依然呈现出正向的变动，D-W 为 2.296，通过检验。

下面我们对非农产业 GDP 进行回归分析。

表 3-7：1981~1995 年非农产业 GDP 及其影响因素

年份	非农 GDP (亿元)	非农劳动力 L_t (万人)	单位面积社会投资 K_t (亿元/万公顷)	对各指标取对数		
				非农 GDP (亿元)	非农劳动力 $\ln L_t$ (万人)	单位面积社会投资 $\ln K_t$ (亿元/万公顷)
1981	3332.098	13948	0.097036	8.111357	9.543091	-2.33267
1982	3545.95	14436	0.124779	8.173561	9.57748	-2.08121
1983	3984.264	15285	0.145395	8.290108	9.634627	-1.9283
1984	4891.962	17329	0.18731	8.495349	9.760137	-1.67499
1985	6451.64	18743	0.262602	8.77209	9.838576	-1.33712
1986	7486.488	20027	0.324286	8.920855	9.904837	-1.12613
1987	8825.574	21121	0.395427	9.085409	9.958023	-0.92779
1988	11177.46	22085	0.496627	9.321655	10.00265	-0.69992
1989	12726.4	22105	0.461069	9.451434	10.00356	-0.77421
1990	13605.82	25835	0.47213	9.518253	10.15949	-0.7505
1991	16439.3	26393	0.58487	9.70743	10.18085	-0.53637
1992	21056.88	27453	0.846742	9.954983	10.22023	-0.16636
1993	28370.16	29128	1.374564	10.25309	10.27946	0.318137
1994	38625.16	30827	1.795671	10.56166	10.33615	0.585379

1995	48657.92	32535	2.107938	10.79257	10.39007	0.74571
------	----------	-------	----------	----------	----------	---------

数据来源：基础数据来自中国统计年鉴 2014，由基础数据计算得到。其中非农业 GDP、非农劳动力分别等于二三产业 GDP 之和、二三产业劳动力之和。

采用统计软件进行回归，回归结果为：

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X1	0.918794	0.386969	2.374336	0.0390
X2	0.687887	0.113783	6.045628	0.0001
C	0.671806	3.953700	0.169918	0.8685
AR(1)	0.424039	0.227020	1.867844	0.0913
R-squared	0.994486	Mean dependent var		9.378461
Adjusted R-squared	0.992831	S.D. dependent var		0.818652
S.E. of regression	0.069314	Akaike info criterion		-2.265393
Sum squared resid	0.048044	Schwarz criterion		-2.082805
Log likelihood	19.85775	F-statistic		601.1485
Durbin-Watson stat	1.875914	Prob(F-statistic)		0.000000

回归方程为：

$$\ln Y_t = 0.9187942582 * \ln L_t + 0.6878869821 * \ln K_t + 0.6718057633$$

从回归结果来看，方程的可决系数很高，为 0.999。这表明劳动力、单位面积社会投资对经济增长具有显著的影响。从各投入要素对经济增长的弹性系数来分析，在整个经济发展中，劳动力对经济的拉动作用最为明显，单位面积社会投资次之。

2、1996 年以后农业及非农产业劳动力回归测试

表 3-8：1996～2008 年农业 GDP、劳动力及机械动力投入

年份	农业 GDP (亿元)	农业劳动力 L_t (万人)	单位面积机械总动力 P_t (千瓦/公顷)	对各指标取对数		
				农业 GDP	农业劳动力 L_t	单位面积机械总动力 P_t
1996	14015.39	32260	2.964234	9.547911	10.38158	1.086619
1997	14441.89	32435	3.234457	9.577888	10.38699	1.173861
1998	14817.63	32626	3.487172	9.603573	10.39286	1.249091
1999	14770.03	32912	3.791976	9.600355	10.40159	1.332887
2000	14944.72	32998	4.099626	9.612113	10.4042	1.410896
2001	15781.27	32451	4.323297	9.666579	10.38749	1.464018
2002	16537.02	31991	4.600163	9.713357	10.37321	1.526092

2003	17381.72	31260	4.89387	9.763174	10.35009	1.587983
2004	21412.73	30596	5.228177	9.971741	10.32862	1.654063
2005	22420	29976	5.603304	10.01771	10.30815	1.723356
2006	24040	29418	5.973816	10.08747	10.28936	1.787386
2007	28627	28364	6.291602	10.26211	10.25288	1.839216
2008	34000	28634	6.752638	10.43412	10.26235	1.909933

数据来源：中国统计年鉴 2009，1997-2009 土地利用公报，单位面积机械动力=机械总动力/耕地总面积由于 2014 年统计年鉴中的土地数据依然是 2008 年的，所以这里的劳动力数据也用到 2008 年。

采用统计软件进行回归，得如下回归结果：

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X1	-4.078309	1.028674	-3.964628	0.0054
X2	0.238907	0.215839	1.106878	0.3049
C	51.67292	10.96567	4.712245	0.0022
AR(2)	-0.542780	0.774654	-0.700674	0.5061
R-squared	0.958682	Mean dependent var		9.884755
Adjusted R-squared	0.940974	S.D. dependent var		0.289236
S.E. of regression	0.070271	Akaike info criterion		-2.197630
Sum squared resid	0.034566	Schwarz criterion		-2.052941
Log likelihood	16.08697	F-statistic		54.13866
Durbin-Watson stat	1.674534	Prob(F-statistic)		0.000033

回归方程为：

$$\ln Y_t = -4.078309189 \cdot \ln L_t + 0.2389069551 \cdot \ln P_t + 51.67291661$$

从回归结果来看，方程的可决系数还是比较高的，为0.96，这表明劳动力及其单位面积机械动力对农业经济增长具有显著的影响，其回归系数都可以通过1%显著性水平下的t检验。

表3-9：1996~2008年非农产业GDP及其影响因素

年份	非农 GDP (亿元)	非农劳动力 L_t (万人)	技术	对各指标取对数		
				非农 GDP (亿元)	非农劳动力 $\ln L_t$ (万人)	技术
1996	57161.2	34130	1	10.953631	10.437932	1
1997	64531.15	34979	2	11.074903	10.462503	2
1998	69584.65	35460	3	11.150299	10.476161	3
1999	74907.03	35626	4	11.224003	10.480831	4

2000	84269.83	36042	5	11.341779	10.49244	5
2001	93873.9	36512	6	11.449708	10.505396	6
2002	103795.7	36870	7	11.55018	10.515153	7
2003	118441	37886	8	11.68217	10.542337	8
2004	138465.6	39931	9	11.838377	10.594908	9
2005	160797.4	41855	10	11.9879	10.641967	10
2006	187883.4	43839	11	12.143577	10.688279	11
2007	228678.6	45546	12	12.340073	10.726478	12
2008	266670	46826	13	12.493767	10.754194	13

数据来源：基础数据来自中国统计年鉴 1997~2014，由基础数据计算得到；技术用时间趋势代替。

采用统计软件进行回归，得如下回归结果：

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X1	2.056085	0.107587	19.11088	0.0000
X3	0.072494	0.002810	25.79864	0.0000
C	-10.59332	1.116407	-9.488764	0.0001
AR(3)	-1.202391	0.276126	-4.354505	0.0048
R-squared	0.999407	Mean dependent var		11.80515
Adjusted R-squared	0.999111	S.D. dependent var		0.430541
S.E. of regression	0.012836	Akaike info criterion		-5.584026
Sum squared resid	0.000989	Schwarz criterion		-5.462992
Log likelihood	31.92013	F-statistic		3373.379
Durbin-Watson stat	2.342819	Prob(F-statistic)		0.000000

回归方程为：

$$\ln Y_t = 2.056085224 * \ln L_t + 0.072493773 * T_t - 10.59332461$$

从回归结果来看，方程的可决系数是很高的，为0.999，这表明劳动力及其单位面积机械动力对农业经济增长具有显著的影响。

3、中国农村劳动力转移的适度性评测

至此，本文得到农业产值和非农产业产值的回归方程，对这两个方程求导，可以得到各自的边际产出，利用效益最大化的等边际原理，得到表3-10，表3-11。

表 3-10：1981-1995 年农业和非农产业的边际收益及其偏差

年份	农业边际产出	非农边际产出	非农边际收益和农业边际产出偏差	
			绝对偏差	相对偏差 (%)
1981	0.043659226	0.166550508	0.122891282	281.4783761
1982	0.045826624	0.197449639	0.151623015	330.8622854
1983	0.049165073	0.218334373	0.169169299	344.0843006
1984	0.053509555	0.25725938	0.203749825	380.7727853

1985	0.060649864	0.322510169	0.261860306	431.7574506
1986	0.066897138	0.370883723	0.303986585	454.4089509
1987	0.071857642	0.423267895	0.351410253	489.0367155
1988	0.07572475	0.49330711	0.417582361	551.44766
1989	0.077717343	0.468695937	0.390978594	503.0776638
1990	0.077394623	0.470407636	0.393013013	507.8040292
1991	0.077328569	0.544117495	0.466788926	603.6435598
1992	0.080354639	0.699587038	0.619232398	770.624326
1993	0.086728714	0.971614596	0.884885882	1020.291717
1994	0.0940766	1.1623371	1.0682605	1135.522008
1995	0.101718381	1.292196621	1.190478239	1170.366876

表 3-11：1996-2008 年农业和非农产业的边际收益及其偏差

年份	农业边际产出	非农边际产出	非农边际产出和农业边际产出偏差	
			绝对偏差	相对偏差 (%)
1996	0.454583907	1.537290096	1.082706189	238.1752128
1997	0.451579576	1.659007012	1.207427436	267.3786635
1998	0.446262636	1.733315992	1.287053357	288.4071518
1999	0.435547815	1.778595201	1.343047386	308.3581963
2000	0.437899265	1.829898828	1.391999563	317.8812286
2001	0.482783207	1.879790903	1.397007696	289.3654284
2002	0.526840952	1.920604516	1.393763564	264.5511058
2003	0.601286565	1.995766548	1.394479983	231.9160389
2004	0.681223159	2.127795645	1.446572486	212.3492819
2005	0.768475723	2.253359225	1.484883501	193.2245166
2006	0.858450627	2.382717171	1.524266544	177.5601876
2007	1.046073428	2.496502264	1.450428836	138.6545914
2008	1.013922145	2.585615289	1.571693144	155.0112256

表3-10给我们展示了1981-1995年农业边际产出和非农产业边际产出之间的对比。就两者的偏差而言，无论是绝对值还是相对值都呈现出扩大的趋势。这说明非农产业每增加一个劳动力带来的边际产出要远大于农业每增加一个劳动力带来的边际产出，也就是说，这一阶段的劳动力非农转移程度远远不够，减少农业劳动力、增加非农产业劳动力，可以带来社会总产出的增加。

表3-11现实，农业边际产出和非农产业边际产出的绝对偏差呈稳中有升的趋势，二者偏差的相对值则呈现出先扩大后缩小的趋势。这说明在2000年以前，非农产业每增加一个劳动力带来的边际产出要远大于农业每增加一个劳动力带来的边际产出，但是2000年以后两者的差距有所缩小，这表明中国劳动力资源通过自发的在农业和非农业部门之间的配置，使得两部门的产出优化，国民经济日益趋于最大化。但是，就目前情况来看，两部门的边际产出依然存在较大的偏差，

这表明劳动力非农转移的程度还不够，劳动力在两部门间配置仍有待优化。

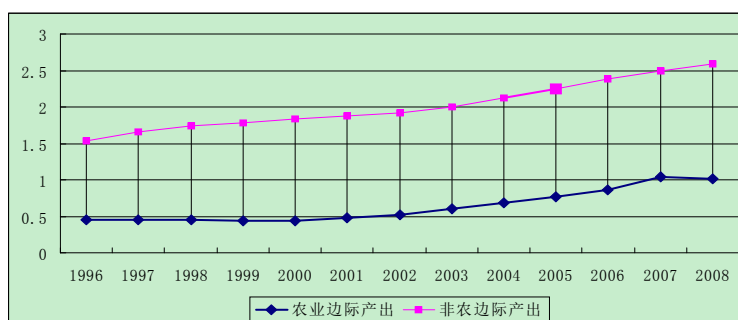


图 3-10 1996-2008 年农业边际产出与非农产业边际产出对比

下面我们对农业（非农产业）劳动力和农业（非农产业）的边际产出进行对比分析，见图 3-11、图 3-12。

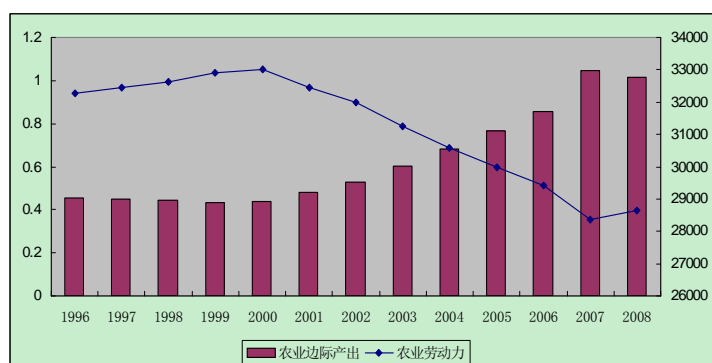


图 3-11 1996~2008 年农业劳动力与农业边际产出对比

图 3-11 展示了 1996-2008 年农业劳动力与农业边际产出对比，可以看出，农业边际产出与农业劳动力呈现出反向的变化关系。农业劳动力增加，农业边际产出下降；农业劳动力减少，农业边际产出提高。这反映了经济学中“边际产出递减规律”：在经济发展初期，随着要素投入的增加，边际产出也随之增加，在增加到一定程度之后，再增加某一要素投入，会带来边际产出的下降。对农业而言，随着农业劳动力的减少，农业边际产出在增加，这固然有技术进步等随机因素的存在，但是也确实符合边际产出递减规律。

“边际产出递减规律”同样也适用于非农产业，图 3-12 展示了 1996-2008 年非农产业边际产出与非农产业劳动力呈现出正向的变化关系：随着非农产业劳动力的增加，其边际产出提高。

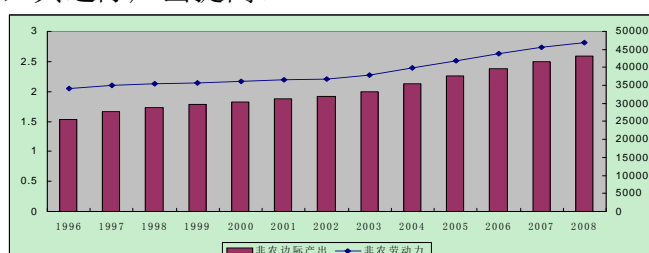


图 3-12 1996-2008 年非农产业劳动力与非农产业边际产出对比

以农业和非农产业部门 1996-2008 年边际产出作为分析基础，采用最小二乘法（Least Squares）并作相应的技术处理后，得到预测趋势线及预测方程，见图 3-13，对二者发展趋势进行分析：在没有外来因素的干扰下，农业和非农产业部门的边际产出趋势线会在 2032 年相交，即实现两部门边际产出相等，此时两部门劳动力达到最优，最优的产出测算为 $\lambda = 7.57$ 。

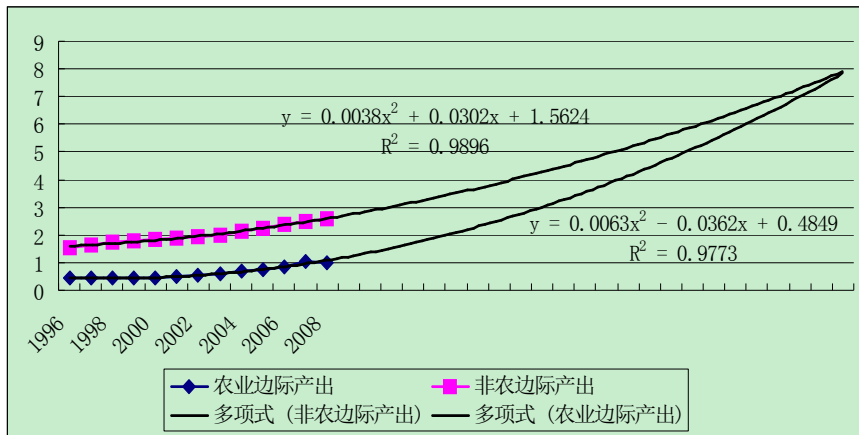


图 3-13 1996~2008 年农业边际产出与非农产业边际产出对比

总体来看，劳动力“非农转移”在 1996 年之前的力度很小，以至于农业边际产出和非农产业边际产出在绝对偏差和相对偏差方面都呈现出扩大的趋势，农业劳动力远远大于非农产业劳动力。

1996 年以后，劳动力“非农转移”的速度加快，农业边际产出和非农产业边际产出偏差的相对值呈现出缩小的态势，表明中国劳动力资源通过自发的在农业和非农业部门之间的配置，使得两部门的产出优化，但是，农业边际产出和非农产业边际产出偏差的绝对值却依然稳中有升，表明劳动力非农转移的程度还不够，劳动力在两部门间配置仍有待优化。

3.3 农村劳动力转移成果及其贡献

3.3.1 农村劳动力转移成果的衡量

考虑到中国劳动力转移的两阶段性，对其农村劳动力非农化成果的衡量也分为两种。

1、非农转移阶段的成果及其贡献衡量。非农转移阶段的成果衡量主要涉及农民将家庭劳动能力转移到非家庭劳动领域，实现就业形态由家庭自我雇佣向雇佣工人转移的过程的成果，劳动者由家庭生产经营者转变成为专业或兼业的产业工人，以分享分工和专业化生产经营的好处。其主要标志是以获得收入为目的的非家庭劳动的出现，外在表现形式为以收入为目的的非家庭劳动时间由无到有，其最终结果是获得工资性收入。对中国农村劳动力非农化成果的衡量需要把握以下几点：

(1) 劳动力非农化转移成果的衡量强调从定性的角度分析问题，把是否发生了以收入为目的的家庭外劳动作为判断劳动力转移与否的唯一标准——只考虑农民是否从事了以收入为目的的非家庭劳动，而不考虑这种劳动的强度大小、时间长短。这时，农民可能实现了全部的劳动力转移（完全从事以收入为目的的非家庭劳动），也可能只是实现了部分的劳动力转移（包括只投入了一少部分时间、精力在以收入为目的的非家庭劳动的农民）。劳动力转移的界线不再是劳动者从事的行业，而是是否发生了以收入为目的的家庭外劳动。相对应地，本文中后来将要提到的兼业化是指在从事家庭内部经营的事业、家庭外劳动之外，同时受家庭需要的限制尚不能完全脱离家庭劳动，从事非家庭劳动的现象。

(2) 以货币收入的绝对与相对量作为劳动力转移成果的衡量标准。判断农民是否进行了劳动力转移的唯一标准为是否获得了工资性收入。一个国家或地区劳动力转移水平的高低一方面取决于转移数量——总体非家庭劳动时间的长短，另一方面则取决于劳动力转移的质量——每个劳动者单位时间所获得的工资收入。在笔者看来，要解决中国农民相对收入低下的问题，不仅要考虑劳动力转移的数量，更要关注转移的质量——非家庭劳动就业的稳定性及收入水平，采用该指标可以综合反映劳动力转移的量（转移数量）与质（转移劳动力的收入水平），这里的劳动力转移只考虑存量而不考虑流量。

(3) 劳动力转移的内容比形式重要（是否离开农村不重要，重要的是能否获得工资性收入及其收入的量）。与其它研究相比，研究基础是劳动者是否服务于家庭经营，考量指标是是否获得工资性收入。

(4) 农村劳动力转移水平或转移程度可以用两个指标来表示，一是劳动力转移的绝对量指标——劳动力转移成果，即农民人均工资性收入来表示，该指

标值越大，表明劳动力转移的绝对水平越高，反之则反；二是劳动力转移的相对量指标——劳动力转移成果系数，其值等于农民人均工资性收入与其人均纯收入的比值，表明农民纯收入中劳动力转移的地位，其值越大，则表示农村劳动力的转移程度越高，反之则反。目前涉及农村劳动力转移的研究中，纵向历史研究的较多，横向对比的研究相对较少，且多是涉及劳动力转移模式的比较研究，很少有对农村劳动力转移水平进行横向比较的文章，用该指标则为劳动力转移的比较研究提供了新的标准。

另外，笔者并不同意农村剩余劳动力的提法。由于工农业的不平衡发展、城乡生活水平的差异，城市生活对农村人口有着很大的吸引力。农户劳动力转移决策并不以家庭是否存在剩余劳动力为标准，事实上，劳动力转移（尤其是农村外劳动力转移）的动机可能是多种多样的，可能以收入提高为目的——只要劳动力转移的纯收益大于转移前收益就可能出现劳动力转移；也可能以开阔视野为目的、追求与农村不同的生活方式为目的等等。从转移结果来看，发生了劳动力转移的劳动者并不具有“剩余”的性质——发生了劳动力转移的劳动者基本是农村劳动者中的精英，并非“多余”的人，也并非导致边际生产率为零值甚至为负数或降低农业边际生产率那部分人。

笔者采用该衡量指标主要基于如下理由：

(1) 中国农村劳动力转移量化研究本身的需要。目前关于中国农村劳动力转移的研究中，较少采用定量研究的，其中一个非常重要的原因是国家统计局给出的农村劳动力及其转移概念，并没有相应的统计数据来支撑其量化研究，而笔者采用的这两个指标都可以在相关统计年鉴中找到，便于其量化研究。

(2) 劳动力转移的结果——人均工资性收入可以反映中国农村劳动力转移水平的主要方面。理论上讲，除劳动力转移的质和量外，影响劳动者工资性收入的因素还有很多，涉及劳动者所处的行业、所在区域的经济水平、社会因素等各方面，这些因素又可以细分为很多子因素。但笔者认为，在研究中国农村劳动力转移问题的过程中，要考虑到绝大多数农村劳动者文化层次不高，也不具备市场需要的技术，在劳动力市场上可替代性强，在区域和行业间的流动性障碍相对较小，农村劳动力市场接近完全竞争市场这个现实。如果这个前提成立，则不同地区、不同行业间体力劳动的工资差异很小。而且，任何研究

都不可能面面俱到，而只能考虑影响事物发展的主要矛盾的主要方面，即在研究过程中，只需要找出相对稳定的主要规律，使得研究的方向不偏离实际情况即可。笔者认为工资性收入可以反映中国农村劳动力转移主要矛盾的主要方面，能够支持相关的研究。

2、农业转移人口市民化阶段成果及其贡献的衡量。农业转移人口市民化阶段的成果主要用城镇户籍人口新增数量来衡量，采用该指标的隐含前提是城镇原户籍人口保持稳定，新增人口全部是农业转移人口市民化后的“新市民”。考虑到中国计划生育政策，城镇人口控制较之农村更为严格，该假设前提有一定合理性。该阶段的劳动力转移成果主要用中国城镇户籍人口占比来衡量。

3.3.2 劳动力非农转移的成果及其贡献

1、非农转移阶段成果。自有据可查的1985年以来，农村劳动非农转移的绝对量、相对量一直呈上升态势，具体如表3-12：

表3-12：1985～2013年全国农村劳动力非农转移绝对、相对成果表 单位：元 %

时间	劳动力转移成果	农民人均纯收入	劳动力转移成果系数
1985	72.2	397.6	18.16
1986	81.6	423.8	19.26
1987	95.5	462.6	20.65
1988	117.8	544.9	21.62
1989	136.5	601.5	22.69
1990	138.8	686.3	20.22
1991	151.9	708.6	21.44
1992	184.4	784.0	23.52
1993	194.5	921.6	21.10
1994	263	1221.0	21.54
1995	353.7	1577.7	22.42
1996	450.8	1926.1	23.40
1997	514.6	2090.1	24.62
1998	573.6	2162.0	26.53
1999	630.3	2210.3	28.52
2000	702.3	2253.4	31.17
2001	771.9	2366.4	32.62

2002	840.2	2475.6	33.94
2003	918.4	2622.2	35.02
2004	998.5	2936.4	34.00
2005	1174.5	3254.9	36.08
2006	1374.8	3587.0	38.33
2007	1596.2	4140.4	38.55
2008	1853.73	4760.6	38.94
2009	2061.25	5153.2	40.00
2010	2431.05	5919.0	41.07
2011	2963.43	6977.3	42.47
2012	3447.46	7916.6	43.55
2013	4025.4	8895.9	45.25

注：绝对数按当年价格计算；

数据来源：历年中国统计年鉴。

从表 3-12 可看出，中国农村劳动力非农转移成果的经历了几个阶段：1988 年以前，中国农村劳动力非农转移成果的绝量很低（不足 100 元），1993 年以后呈快速增长状态，从 1993 年的人均 194.5 元快速增长到 2013 年的 4025.4 元，21 年间增长 20.7 倍，年均增长率达 15.52%。从其历年增长速度看，农村劳动力转移伴随国家经济、社会政策的变动呈波动上升态势。

快速增长阶段：1992 年以后，中国经济进入高速增长的快车道，以高投资膨胀、高工业增长、高货币发行和信贷投放、高物价上涨为特征的经济迅速增长带来了就业岗位的大量增加，1994 年农村劳动力转移成果较之 1993 年上涨 15.66%，而 1995-1997 年的增长率均在 33% 以上。

增长趋缓阶段：针对过热的经济形势，以 1993 年 6 月《中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》提出 16 条措施为起点，国家提出了适度从紧的财政政策和货币政策，实行经济增长的“软着陆”，加之受亚洲金融危机的影响，整个经济形势呈“低迷”状态，1998 年河南劳动力非农化转移增长开始进入下降通道，2001 年增长速度降到最低水平（9.28%）。

增长速度持续攀高阶段：2001 年以来，国家取消了对农民进城就业的各种不合理限制，农村劳动力转移就业的环境更为宽松。2003 年国家农业部启动农民工培训规划、2004 年中央“一号文件”的颁布和阳光工程的实施等等，都有郊地刺激了农村劳动力的转移就业。

值得一提的是，其历年增长速度中，除 1994 年低于农民人均纯收入的增长速度外，其它年份均高于后者，即使在最不景气的 2001 年，农村劳动力转移成果的增长率仍高于农民人均纯收入近 4 个点，农民人均纯收入水平的快速提高，农村劳动力转移功不可没。

2、非农转移阶段成果对农村居民纯收入的贡献。这里用非农转移对农村居民纯收入的贡献率来表示。贡献率可用于分析劳动力非农转移对农民收入影响作用大小的程度，指在农民纯收入的增量或增度中，劳动力非农转移因素所占的比重，综合反映了劳动力非农转移对农民纯收入作用的大小，其计算方法是：

劳动力转移贡献率(%)=劳动力非农转移贡献量(增量或增长程度)/农民纯收入总增量或增长程度×100%

式中贡献率越大则表明劳动力非农转移对农民纯收入的贡献和作用就越大，反之则小。

表 3-13 农村劳动力非农转移对农民纯收入的贡献率 单位：元 %

时间	劳动力转移成果增量	农民人均纯收入增量	劳动力转移贡献率
1986	9.4	26.2	0.36
1987	13.9	38.8	0.36
1988	22.3	82.4	0.27
1989	18.7	56.6	0.33
1990	2.3	84.8	0.03
1991	13.1	22.3	0.59
1992	32.5	75.4	0.43
1993	10.1	137.6	0.07
1994	68.5	299.4	0.23
1995	90.7	356.7	0.25
1996	97.1	348.4	0.28
1997	63.8	164.0	0.39
1998	59.0	71.9	0.82
1999	56.7	48.3	1.17
2000	72.0	43.1	1.67
2001	69.6	113.0	0.62
2002	68.3	109.2	0.63
2003	78.2	146.6	0.53
2004	80.1	314.2	0.25
2005	176.0	318.5	0.55

2006	200.3	332.1	0.60
2007	221.4	553.4	0.40
2008	257.5	620.2	0.42
2009	207.5	392.6	0.53
2010	369.8	765.8	0.48
2011	532.4	1058.3	0.50
2012	484.0	939.3	0.52
2013	577.9	979.3	0.59

从表 3-13 可以看出,劳动力非农转移对农民纯收入的贡献呈增长态势,2013 年农民纯收入增量中的近 60%由劳动力转移贡献。

3、非农转移阶段贡献的截面数据分析

本研究中农村劳动力非农转移贡献仍采用贡献率,即农民纯收入的增量或增长速度中,劳动力转移因素所占的比重来表示,2013 年全国平均水平及各省区农民各收入来源对农民纯收入的贡献率如表 3-14:

表 3-14 各省区各来源收入对农村居民纯收入的贡献率 单位:元 %

	农民 纯收入	农村劳动力转 移成果贡献率	家庭经营纯 收入贡献率	财产性收入 贡献率	转移性收入 贡献率
北 京	100	59.0	26.5	4.5	10.0
广 东	100	64.0	-26.0	16.5	45.5
上 海	100	64.4	24.5	11.0	0.1
浙 江	100	120.7	-3.5	-5.6	-11.6
江 苏	100	108.6	-7.6	-6.0	4.9
天 津	100	23.9	67.0	4.9	4.2
青 海	100	50.8	33.1	3.2	12.8
宁 夏	100	2.1	121.0	-20.0	-3.0
山 东	100	16.9	90.4	-14.6	7.3
湖 南	100	42.5	8.9	3.6	45.0
河 北	100	59.7	27.5	8.1	4.7
山 西	100	98.2	-34.3	8.9	27.1
福 建	100	52.3	44.4	0.2	3.2
湖 北	100	59.1	26.3	3.3	11.3

陕西	100	93.4	-6.2	7.4	5.4
全国	100	63.4	24.8	2.3	9.6
安徽	100	62.3	32.8	2.6	2.3
辽宁	100	66.8	25.4	3.3	4.5
河南	100	80.3	6.3	3.7	9.7
甘肃	100	23.8	2.7	43.0	30.6
贵州	100	59.5	23.7	2.1	14.6
江西	100	56.3	-3.1	18.7	28.1
重庆	100	72.6	17.0	6.2	4.2
广西	100	50.8	35.4	4.0	9.8
西藏	100	87.4	15.7	1.0	-4.0
四川	100	40.5	44.5	-0.6	15.7
新疆	100	31.8	55.7	-4.5	17.0
海南	100	57.2	27.8	1.7	13.4
云南	100	69.2	19.3	3.5	8.1
黑龙江	100	43.0	41.9	8.5	6.6
吉林	100	49.0	23.8	4.2	23.0
内蒙古	100	33.7	46.0	6.6	13.7

总体来看，农村劳动力转移对农民纯收入的贡献率在区域间的差异很大。2013年贡献率最大的浙江高达120.7，经营性收入、财产性收入和转移性收入对农村纯收入的贡献均为负值。而贡献率最小的宁夏只有2.1，经营性收入的贡献高达121，财产性收入和转移性收入对农村纯收入的贡献均为负值。

3.3.3 农业转移人口的市民化成果

考虑到数据的可得性与可靠性，本文用非农业人口的总增量减去非农业人口的自然增长量来衡量农业转移人口的市民化成果，用按常住人口统计的城镇人口总数与按户籍统计的中国非农业人口数量的差额来衡量中国“半市民化”人口数量，具体如表3-15：

表 3-15 中国及各省区各来源收入对农村居民纯收入的贡献率 单位：万人

年份	总人口数	城镇人口	城镇化率	非农业人口	非农业人口占比	半市民化人口
1982	101654	21480	21.13	18334	18.04	3146
1983	103008	22274	21.62	18378	17.84	3896
1984	104357	24017	23.01	19686	18.86	4331
1985	105851	25094	23.71	21054	19.89	4040
1986	107507	26366	24.52	20902	19.44	5464
1987	109300	27674	25.32	21592	19.75	6082
1988	111026	28661	25.81	22551	20.31	6110
1989	112704	29540	26.21	23371	20.74	6169
1990	114333	30195	26.41	23887	20.89	6308
1991	115823	31203	26.94	24418	21.08	6785
1992	117171	32175	27.46	25298	21.59	6877
1993	118517	33173	27.99	26068	22	7105
1994	119850	34169	28.51	27318	22.79	6851
1995	121121	35174	29.04	28235	23.31	6939
1996	122389	37304	30.48	29139	23.81	8165
1997	123626	39449	31.91	29891	24.18	9558
1998	124761	41608	33.35	30465	24.42	11143
1999	125786	43748	34.78	31242	24.84	12506
2000	126743	45906	36.22	32499	25.64	13407
2001	127627	48064	37.66	33452	26.21	14612
2002	128453	50212	39.09	35184	27.39	15028
2003	129227	52376	40.53	37677	29.16	14699
2004	129988	54283	41.76	39140	30.11	15143
2005	130756	56212	42.99	41128	31.45	15084
2006	131448	58288	44.34	42286	32.17	16002
2007	132129	60633	45.89	43077	32.6	17556
2008	132802	62403	46.99	43971	33.11	18432
2009	133450	64512	48.34	45029	33.74	19483
2010	134091	66978	49.95	45964	34.28	21014
2011	134735	69079	51.27	47058	34.93	22021
2012	135404	71182	52.57	47922	35.39	23260
2013	136072	73111	53.73	49125	36.1	23986

数据来源：《中国卫生和计划生育统计年鉴 2014》、《中国统计年鉴 2014》。

一方面，随着经济社会的发展，中国的非农业人口数量不断增加，非农业人口占比也不断提升，2013 年达 36.1%，较之建国之初的 10.64% 已经有了显著

提升，表明转移劳动力的市民化取得阶段性成果（考虑到城镇的人口计划生育政策较之农村严格很多，城镇户籍人口净增长数量有限，对于城镇户籍人口数量增长的影响有限，这里将城镇新增人口都视为新市民）。另一方面，中国经济社会的快速发展吸引了越来越多的农村劳动力涌入城市，但这些涌入城市的劳动力及其家人并没有完全的真正融入城市，有相当一部分还没有成为真正意义上的城市人，享受到平等的市民待遇，而只能成为“半市民化”人口。从表 3-17 可以看出，劳动力的非农转移推动了中国城镇化水平尤其是按照常住人口统计的城镇化水平的快速提升，到 2011 年起城镇常住人口绝对数量已经超过了农村常住人口数量，这对于一个在建国之初农业人口占比接近 90%的农民大国而言非常不容易。但是，非农业人口占比远低于按常住人口统计的城镇人口占比也是不容忽视的问题。从统计结果看，半市民化人口数量正在逐年递增，说明中国农业转移人口市民化的形势正日益严峻。

4 中国农村劳动力转移的核心问题——农业转移人口半市民化

当前中国农村劳动力转移面临的核心问题是“两栖”迁移代替永久性迁移成为主流，农业转移人口半市民化选择与土地退出动力不足，主要表现在：加快人口城镇化进程的政策诉求遭遇“农转非”态度冷淡甚至“非转农”热潮；农村土地细碎化经营与土地撂荒并存等方面。中国农村劳动力转移有别于发达国家的“市民化转移”，也区别于巴西、墨西哥等发展中国家的“贫民化转移”，形成独具特色的“非稳态转移”。制度制约、农业转移人口市民化综合能力不足成为主要阻力。这种非稳态转移模式很好地避免了因劳动力无序流入城市而产生大量城市新贫民问题⁹²，但也产生了转移劳动力对农村对土地的依赖性强、农业转移人口的流动性强等特征。

4.1 农业转移人口半市民化现象

人多地少、人地关系极度紧张的现实与农村土地和劳动力等要素市场的不发展、不健全等因素组合在一起，使得农村劳动力的“非农转移”与农村劳动

92 赖涪林，《长三角农民工的非稳态转移——理论探讨、实证研究与现状调查》，[M]，上海财经大学出版社，2009 年。

力身份的“非农转移”以及与之相关的生活、就业、收入、社会保障的“非农转移”相脱节。国务院发展研究中心（2007）的研究表明，改革以来累计迁移落户的外出就业农民只相当于目前外出就业农民工的1.7%。研究表明从农村永久迁移到城市中定居的渠道主要有四种：教育、参军、土地征用以及购房入户（邓曲恒、古斯塔夫森，2007），而通过在城镇劳动力市场就业来实现永久性迁移（获得户口、配套福利保障等）的比例微乎其微（杨云彦、蔡防、陈金永、王德文，2004）。农村劳动力的永久性转移——实现身份转换成为城市市民是当前中国农村劳动力转移面临的核心问题。

中国农村劳动力转移过程中，多数农业转移人口难以在城市特别是大中城市获得就业、社保、子女教育、住房保障、医疗卫生等方面的平等权利，不能在城市实现稳定定居，形成中国特有的“半城市化”现象（王春光，2006；白南生等，2008），或者说“非典型性的城市化”（蔡防，2010）⁹³。表现为：农民已经离开农村到城市就业与生活，但他们在劳动报酬、子女教育、社会保障、住房等许多方面并不能与城市居民享有同等待遇，在城市没有选举权和被选举权等政治权利，不能真正融入城市社会⁹⁴。王春光（2006）⁹⁵将其特征归结为三点：非正规就业和发展能力的弱化、居住边缘化和生活“孤岛化”以及社会认同的“内卷化”。左学金（2010，2011）则将这种情况称为“浅度城市化”或“浅城市化”，指出目前有两类非常态和不稳定的“准城市人口”大量存在：一是国内大多数城市普遍采取“外劳模式”（类似欧洲对待外籍劳工的做法）对待的农民工群体。二是数量日渐庞大的失地农民群体。中国的城乡人口迁移模式不同于其他很多经济体城市化过程中那种以永久性、家庭迁移为主导的模式，多为临时性、单身、钟摆式迁移（陶然等，2011）。蔡之兵、周俭初⁹⁶认为，大城市日益提高的落户难度和生活成本正逐步将农业转移人口推出城外，而发展日益良好的小城镇和新农村则将越来越多的外出人口拉回。如果不采取有力措施，这两种力的合力最终导致逆城镇化危机的出现。“半市民化”使农民不能真正

93 蔡防，《关于中国人口及相关问题的若干认识误区》，[J]，《国际经济评论》，2010（06）。

94 中国发展研究基金会，《中国发展报告 2010：促进人的发展的中国新型城市化战略》，[M]，北京：人民出版社，2010 年。

95 王春光，《农村流动人口“半城市化”问题》，[J]，《社会学问题》，2006（05）。

96 蔡之兵、周俭初，《中国逆城镇化危机研究》，[J]，《天府新论》，2014（04）。

融入城市，这些社会不公引发诸多经济社会问题，其危害性越来越明显⁹⁷。

中国农业转移人口的“半市民化”，特指中国城镇化过程中以农村劳动力及其家庭人口的非永久性迁移为主导的转移模式，是一种临时性、钟摆式转移，主要表现转移劳动力的土地依赖性、乡城流动性、城市就业与农村置业、消费等特征。绝大多数转移劳动力在城市只是实现了就业转移，这种就业一般与企业没有稳定的契约关系，能实现身份转移的极少，其突出表现是就业流动性很大。转移劳动力依然享有农村的土地权益是中国农村劳动力转移的基本特点。而且，这种“半市民化”状态，已经呈现出结构化、长期甚至是永久化的特征，如不及时纠正，会使得不少转移劳动力失去完全融入城市的能力（王春光，2006）。

按照 2014 年中国统计年鉴公布的数据，按常住人口统计的城镇人口总数为 7.3 亿人，即 2013 年中国的城市化水平（城镇人口占总人口的比重）已经达到 53.73%。而根据《中国卫生和计划生育统计年鉴 2014》公布的数据，截止 2013 年底，按户籍统计的中国非农业人口数量仅为 4.9 亿人，占总人口比例为 36.10%。用 7.3 亿减去 4.9 亿便得出至少有 2.4 亿人是生活在城市却没有城市户籍，无法享受城市（镇）居民享有的福利和待遇，即 2013 年末中国的半市民化人口规模达 2.4 亿人。

纵观世界发展历史，大多数工业化国家的人口迁移进程都经历过“半市民化”阶段，但这种状态很少会在第二代身上延续。而发生在中国第一代农村转移劳动力身上的“半市民化”状态已经在第二代身上延续。中国当前面临的艰巨任务，就是要最大限度地防止“半市民化”永久化。

4.2 农业转移人口半市民化产生的经济社会问题

农业转移人口的“半市民化”既是当前中国人口城市化进程中普遍存在的一种社会现象，也是现阶段实现人口城镇化所亟需面对和解决的重要社会问题。一方面，农业转移人口多生活居住在城市中的“条件最简陋、环境最恶劣、区位最边缘”地带或“亦城亦乡”的城乡结合部“灰色区域”，与城市居民的居住空间相对隔离、反差鲜明。另一方面，农业转移人口的就业领域主要局限于次级劳动力市场，主要从事技术含量低、收入低、缺乏完备权益保护和社会保

97 王春光，《对中国农村流动人口“半城市化”的实证分析》，[J]，《学习与探索》，2009(05)。

障的工作。在自身与外部力量的共同作用下，市民化的能力和意愿不断弱化，城乡两栖生存模式成为大多数农业转移人口的理性选择。

这种转移模式让中国成功避免了城市化进程中大规模贫民窟的出现，但也引发了一系列的经济社会问题：

首先，难以为中国工业化发展提供稳定、高素质的劳动力支撑。蔡防等(2002)指出，城市现有制度安排下，农村流动人口面对的是一系列有别于城市居民的制度，如就业制度、社会保障制度、医疗制度、教育制度等，使得绝大多数农村劳动力及其家属不能得到城市永久居住的法律认可，他们的迁移预期只能是暂时的和流动的，难以在城市定居下来。“半市民化”状态下的农业转移人口多数只能把自己的城市非农就业作为收入增加的一种临时性手段。即使已经完全放弃农业生产的转移劳动力，也不敢或不愿放弃农村的土地权益，选择“两栖”生活并将农村的土地权益作为自己和家庭生计的最后保障。由于缺乏对城市非农就业的归属感，也就难以为工业化发展提供稳定的劳动力供给。2003年以来，始于珠三角并在沿海经济发达地区多次出现的“民工荒”现象充分说明了这一点。2012年春节前后国内最大的务工在线职业介绍服务平台——新华社联合工众网的一项调查表明，“民工荒”现象正向中西部等内陆城市扩展，招工难问题在局部地区已经常态化。另外，转移劳动力总体文化素质较低，专业技能较差，主观上也没有自学成才、改变命运意识和动力——转移劳动力主要就职于劳动密集型的低端制造业，企业有限的利润空间限制了他们工资收入的提升空间和渠道，这样的职业平台和收入根本无法为其自我提升提供支撑，难以为工业化发展提供高素质的农业劳动力。

其次，严重妨碍土地资源利用效率的提高，加剧城镇化过程中尖锐的用地矛盾。一方面，中国人多地少的矛盾造就了两万多农户以“家庭农场”的方式经营农业，生产效率低，农产品同质性高，农业生产的利润远远低于非农产业利润。在生产资料报酬上，劳动力是重要的生产资源，但农业生产劳动力并不贵重，资本是稀缺资源，由此导致劳动力报酬低于资本报酬，农民从事农业的收入远远低于非农产业从业人员的收入。作为经济人的理性选择，相当一部分农民选择放弃农业生产，把劳动力和资金转移到非农产业中去，“半市民化”状态下，农业转移人口仍保留土地承包经营权和使用权。由于缺乏通畅的土地流转机制，农村劳动力的减少并没有产生土地集中的结果，导致大量土地被撂荒的同时，土地碎片化、小规模经营的问题并没有得到彻底解决。更为甚者，

农村宅基地不仅没有随着人口的城镇转移而减少，而且还有继续增加的趋势。另一方面，伴随城镇化进程的加快，土地变得炙手可热并驱动各利益主体的奋力争夺，农民被动地失去与土地这种获取生计的资源联系，也产生了大量的土地冲突。相关搜索结果可以证明问题的严峻性：以“土地上访”为关键词，百度搜索可以搜寻到相关结果约 7,890,000 个⁹⁸。

第三，或增加中国“中等收入陷阱”风险⁹⁹。这种转移模式不能从根本上改变城乡总产出的分配格局并缩小城乡收入差距，通过直接或间接影响经济增长的动力机制，如投资、消费、经济结构的调整、技术进步等起作用，投资、消费和出口作为拉动经济增长的三架马车，其合理结构对经济增长的良性发展态势至关重要。中国经济增长已经由供给约束转向需求约束，投资与净出口对经

98 搜索日期：2011.2.27 日。

99 所谓“中等收入陷阱”，是指当一个经济体从低收入状态进入中等收入状态后，经济发展初期推动经济快速增长的动力机制边际效应递减，新的动力机制尚未形成或发展尚不完善，而经济发展初期积累的经济社会矛盾集中爆发，导致经济发展推动力与阻碍因素的力量对比格局发生变化，经济长期低水平徘徊的状态。对“中等收入陷阱”概念的理解可以从如下几个方面把握：（1）“中等收入陷阱”实质上仍是经济增长问题。根据不同学者的“中等收入陷阱”定义，“中等收入陷阱”主要表现为经济增长长期停滞，或徘徊于某一水平（拉丁美洲的巴西、阿根廷、墨西哥等是典型代表）。尽管表述不一，但人均国民收入或人均 GDP 水平长期徘徊在某一范围难以突破是这一概念的基本落脚点。（2）“中等收入陷阱”是经济发展特定阶段的一种可能状态。不同经济发展阶段的经济体面临不同的问题，处于低收入阶段的经济体面临陷入低收入陷阱的风险、高收入阶段的经济体面临陷入高收入陷阱的风险，处于中等收入阶段的经济体需要面对这个阶段特有的问题，处理得好，顺利跨越“中等收入陷阱”，进入高收入阶段，处理不好就会落入中等收入陷阱。（3）“中等收入陷阱”是一种动态“均衡”状态或“胶着”状态。经济发展是其推动力量与阻碍力量对比的结果，当动力大于阻力，二者的合力表现为对经济发展的牵引力；当动力小于或等于阻力，经济长期徘徊停滞不前。随着经济体从低收入状态进入中等收入状态，要素与投资的驱动效应不断弱化，新的驱动尚未形成或尚不完善。与此同时，快速发展中积聚的经济社会矛盾集中爆发，由矛盾累计引发的阻力逐渐提高，当两种力量相当或当阻力大于动力时，经济发展停滞或倒退，陷入中等收入陷阱。（4）“中等收入陷阱”具有相对性。一方面，经济发展阶段的划分本身具有相对性，不同历史时期，中等收入阶段的标准不同。另一方面，以人均 GDP 或 GNP 保持在特定范围的时间长短作为判定一个经济体是否落入“中等收入陷阱”的标准，应该考虑人口规模的影响，即不同人口规模的经济体应该采用不同的时间标准。从当前的情况看，顺利跨越“中等收入陷阱”的都是人口很少的国家或地区，这些国家和地区提高人均经济发展水平的难度远远小于人口大国，用同样的标准判断一个人口大国是否陷入“中等收入陷阱”的合理性值得商榷。（5）理论上讲，经济体跨越“中等收入陷阱”可从增加经济发展动力和减小经济发展阻力两个方面入手，通过突破“中等收入均衡”，跨入更高级别的“高等收入均衡”。

经济增长的贡献率日益下降。但中国目前面临的问题是，消费率过低已经成为下一步经济增长的重要制约因素。根据“短板”理论，过低的消费率不仅会削弱消费需求本身对经济增长的作用，还会降低投资需求和出口需求对经济增长作用的发挥。消费作为拉动经济增长的第三驾马车，在中国经济增长中的作用没有得到充分发挥，包括农业转移人口在内的农业人口消费不足是重要原因之一。发达国家经验表明，人口城市化是促进内需的有效途径，农村人口大规模的进城就业定居，其提升生活质量的内在需求将极大促进城市房地产、家装、家电、文化娱乐等行业的发展，为城市经济的可持续发展提供长期、稳定的内需市场。而在“半市民化”模式下，转移劳动力的劳动收入有限，也无法享受城镇居民等同的社会保障和社会福利，这些都会影响他们的消费倾向和储蓄倾向，进而影响国内总需求的扩张。

第四，容易引发政治风险。大量农村转移劳动力进城后，因无法真正融入城市社会而缺乏对城市的归属感，这个庞大的缺乏归属感的群体会成为城市发展、社会和谐稳定的隐患。对城市而言，转移劳动力“半市民化”现象若不能有效解决，将有可能如巴西、印度等国一样，演变成一个结构性问题，即“城市贫民窟”¹⁰⁰。当他们无业或失业又想留居城市，却无法获得相应的救济和保障，就容易出现“自我救济式犯罪”，有可能演化社会的不稳定因素（赵光伟，2010）。如相对剥夺感上升（Merton, 1957¹⁰¹）、群体异质性提高（Shaw and McKay, 1942¹⁰²）以及亚文化冲突引发的社会失序（Blau and Peter, 1982¹⁰³）等。以 Becker（1968¹⁰⁴、1991¹⁰⁵）为代表的犯罪经济学则认为收入差距与犯罪率之间的关系是不确定条件下的个体理性选择的结果，即微观行为主体按照期望效用最大化标准确定非法劳动市场的最优供给规模，收入差距扩大使得社会低收入群体就业（生存）条件恶化，进而导致更多人“理性”地选择了犯罪。而且，大量转移劳

100 王春光，《对新生代农民工城市融合问题的认识》，[J]，《人口研究》，2010（02）。

101 Merton, Robert K, *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press, 1957.

102 Shaw C., and McKay, H., *Juvenile Delinquency and Urban Areas*, University of Chicago Press, 1942.

103 Blau, Judith R. and Peter, M. Blau., *The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime*, *American Sociological Review*, 1982, 47, pp. 114-129.

104 Becker, G. S. “Crime and Punishment: an Economic Approach.” *Journal of Political Economy*, 1968, 76, 169-217.

105 Becker, G. S., *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, 1991.

动力进城必然造成城市资源的重新分配，“新移民”与原本独享城市发展红利的城市市民之间的矛盾与冲突成为必然。逐渐拉大的收入差距会逐渐推动社会的两极化发展，贫困率增加、失业率居高不下以及社会分层的板结化水平不断提升。相对于强势群体而言，在分配中处于弱势的群体缺乏充分表达自己意愿的渠道和手段，而强势群体作为即得利益集团，不仅获得了较高收入，还会不断通过各种渠道巩固和扩大既有的收入分配成果。收入差距一旦超出社会公众的心理承受能力，低收入阶层不满情绪会加剧不同阶层间的矛盾，可能引发社会动荡。在经济高速增长时期，各阶层的绝对生活水平都能得到改善，人们对城乡居民收入差距的扩大不会特别敏感，一旦经济增长速度下降，首先受到冲击的必然是弱势群体，而农民是最大的弱势群体，城乡居民收入差距进一步拉大如果引起弱势群体的生活水平的下降可能导致其心理失衡，原有的平衡状态一旦被打破可能引发严重的社会危机。当强势群体与弱势群体的矛盾集结到一定程度，而政府的经济、法律等手段无法解决问题时，最终只能通过暴力手段来对社会财富进行重新分配，国内外历史已经充分证明了这种暴力分配形式的巨大破坏性。

4.3 农村劳动力永久性转移面临的主要制度障碍

研究中国农村劳动力转移不能脱离特定的制度和社会背景，转移劳动力面临的制度环境不仅体现为激励-约束关系，更为重要的是，制度环境会通过认知过程影响农民内在信念而改变其选择参照系，影响其市场选择，从而对其决策及行为发挥重要作用。

长期的城乡二元制度及一系列城市偏向的公共政策形成了中国特有的城乡二元经济社会结构，成为影响劳动力的转移决策与转移行为的重要因素。首先，农村劳动力所处的具体生存环境对其转移决策有着重要影响。农村人多地少、农业投入不足，长期的收入低下还会影响农民的自我认知，使其形成较低的生活目标和行动目标，并逐步形成行为参照依赖。城乡二元制度推动转移劳动力从农村转移到城市，转入地城市的社会歧视和排斥也对转移劳动力进入劳动力市场形成巨大的排斥力。转移劳动力将这些外部约束内化为自身意识，将其境遇归因为自身素质与能力低下，并形成极低的权利和自我价值认知，导致其将农村作为行为参照系。2003 年以来，中共中央出台了一系列惠农政策，稳定农

村承包制，取消农业税，对种粮农民实行直补等，农村对农民的吸引力不断提升，转移劳动力农村与土地退出的机会成本也在不断攀升。

国内学者普遍将城乡二元制度看做制约市民化进程的主要障碍，其中影响最大的是二元户籍制度，如根据杨云彦（1996）的研究，非正式转移人口的存在完全是政策选择的结果，户口则是这种选择的手段。蔡昉（2001）等认为传统发展战略及户籍制度限制了劳动力转移行为，形成了城乡人口身份的刚性和世袭制（余红等，2004）。王春光（2006）曾指出，长期的制度冲突会使“半城市化”成为一种坚固的结构性现象，而且不断“复制”。俞可平（2010）认为，许多农业转移人口之所以没有成为城镇的户籍居民，并不是他们自己的意愿，而是社会制度环境的阻碍。户籍、土地、就业、社会保障等制度共同构成了中国农业转移人口市民化的障碍，而现有的社会政策还不足以破除城市二元体制和“各自为政”的地方行政管理体制。熊易寒（2012）¹⁰⁶指出城市把乡-城迁移者当作劳动主体、消费主体而非政治主体、权利主体，即用“流动人口”而不是“城市新移民”来指代这一群体，并形成了乡-城迁移者的“半城市化”（semi-urbanization）模式，即对于乡城迁移者（rural-to-urban migrants）在经济上加以吸纳，在政治上加以排斥，使之不能享有城市公民或当地村民的各项权利。

总体来看，户籍制度、农村土地制度以及公共服务制度的城乡差异是中国转移劳动力个人职业身份转换与户籍身份市民化脱节的制度背景，也是农业转移人口选择两栖迁移的根本原因。

4.3.1 转移劳动力农村退出阶段的土地制度障碍

工业化与城镇化进程中，农村土地产权制度直接决定了土地权益收益人可以分享的土地收益水平。中国现行土地制度下，农村土地产权归村集体所有，农民仅享有宅基地的使用权以及耕地、林地的承包经营权。地方政府过度依赖土地出让收入及与土地相关的融资，法律赋予农民的土地物权基本上形同虚设，严重制约了农民通过土地物权分享城镇化和工业化成果的权利。一方面，农业转移人口的市民化一般以农村土地退出为前提，在获得城镇户籍及附着在该户

106 熊易寒，《“半城市化”对中国乡村民主的挑战》，[J]，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2012（01）。

籍上的一系列市民待遇的同时，需要注销其在农村的户籍及附着在该户籍上的土地权益。另一方面，城镇化进程中农用地和农村居民点用地转换用途成为非农业用地后，其市值可以上涨数倍甚至数百倍。在这个过程中，土地的价值不再取决于其肥沃程度，而主要取决于其所在的位置。在中国农村，土地产权属村社集体所有，农民仅有宅基地使用权和其它类型土地的承包经营权。这种土地制度决定了农民仅拥有土地的使用权、部分收益权和极小的处分权，只能为农业转移人口带来较低水平的财产性收入。城镇化进程中，这种土地制度使得农户土地权益极易受到侵害。在大多数城市，农业转移人口落户城市必须以放弃农村成员权为代价。相应地，也要放弃以成员权为基础的，长久以来为其提供生活保障、就业保障等功能的土地使用权和承包权。选择了市民化也就意味着要放弃其在农村的土地权益，这种放弃是农村劳动力永久性转移的“机会成本”。土地权益带来的当前与未来收益越大，永久性转移的机会成本就越大。

在农村劳动力的转移方式（永久性转移或者两栖转移）可以自由选择的情况下，让转移劳动力以当前相对较低的农村土地价值补偿，换取土地相关的当前收益（如农业产出、三农补贴等）+远期收益（如土地增值收益等），选择永久性转移到城市（镇）做市民缺乏经济理性支撑。换句话讲，当前的土地制度，尤其是土地产权制度使得农村劳动力缺乏永久性转移的理性选择基础。缺乏退地补偿的激励机制是农民不愿意退出土地的主要原因。土地退出补偿激励的缺失主要体现在退地补偿过低，补偿方式不明确等方面。现有制度框架下，由于农村土地用途的转换以及转换价格不是由作为土地所有者的村集体以及土地使用者的农民来决定，而是由政府通过规划、审批和征地过程实现，农地用途转换一般要先由村集体所有转变为国家所有，农民和村集体的影响微乎其微。这种土地制度混合了“土地不得买卖和涨价归公”（强制征地）、“国家工业化”（超低价补偿），人民公社集体所有权（唯有“集体”成为农民合法代表）和“香港经验”（土地批租制）（周其仁，2004）。

而且，多重因素共同作用下的中国农民有浓厚的土地情结。首先，农村承包地是农民家庭获取经营性收入的重要生产要素，土地承包权成为其获取经营性收入的主要依托。尽管近年来经营性收入在农民纯收入中的比重在不断降低，通过非农就业获得的工资性收入水平在不断提高，但经营性收入在农民总收入中仍充当非常重要的角色。其次，宅基地为农民提供住房保障，使其可以以较低的代价获取稳定的居住条件。转移劳动力如果想要在城市（镇）尤其大城市

获取同等功能的土地和房屋，其要付出的努力或代价要远高于农村。第三，土地帮助农村劳动力规避失业风险。做为村集体的一员，农村劳动力在村集体中享有成员权，该权利是其获得土地使用权的主要依据，只要该成员权不丧失其农业就业权就不会丧失。到了城市的农村劳动力，受自身人力资本与二元劳动力市场的共同制约不得不面临严峻的失业风险。在城乡劳动力市场分割以及非农就业机会有限的情况下，农村土地从一定程度上为城镇失业的转移劳动力提供了再次就业的一个备选方案，为农村劳动力提供了就业保障。在丧失非农就业机会的情况下，土地更作为一种保险(Giles, 1998)。当农民到城镇就业和居住时，土地就转化成转移劳动力抵御失业风险的工具(龚启圣, 1994)。Kenneth Roberts 1997年也指出，如果两栖人口选择改变户籍性质进行永久性迁移，按照当时的农村土地制度必然会失去在农村的土地使用权，同时也就失去了土地所提供的稳定的保障。

此外，现有制度框架下，农民无法自由实现永久转让或抵押。长期的社会保障发展不足不断强化着土地对农民生计的底线保障功能，导致农村劳动力离开农村时无法也不愿割断与土地的联系。如果转移劳动力可以把土地的隐性价值（保障价值）带到就业和居住的城市（镇）中去，则会对其永久转移决策产生积极影响。该价值的实现受到当前土地产权制度的限制，在当前的制度环境中，转移劳动力在城镇能够获取的社会保障水平很有限。而且，土地隐性价值的实现受制于村集体对土地的所有权以及国家的控制权。农村土地的集体产权是属于全体成员共有的产权，该产权以及农民土地使用权转让¹⁰⁷都要受农民在村集体中的“成员权”制约。如果转移劳动力选择到城市（镇）定居并转为市民，他就会因为丧失作为村集体成员而享有的成员权以及以此为基础的土地使用权，以及附着在农村土地上的稳定的隐性保障功能。对于仍然处于达到或基本超过温饱水平阶段的转移劳动力而言，生存仍是该群体的第一需要，他们拒绝任何可能危及其生存的变化，而土地是其规避生存风险的“避风港”。在土地为其带来的稳定的隐性保障功能等现实收益、因城镇化发展可能带来较高的土地预期收益与当前有限的土地补偿价值¹⁰⁸之间权衡，选择栖息于城市（镇）

107 农民对土地的转让权“必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意”（《土地管理法》第15条）。另外，农村土地，包括农用地和宅基地转为建设用地都要受到严格控制，其中宅基地等农村集体建设用地转为城市建设用地必须先征为国有。

108 农村土地如果被征收，一次性地支付补偿金是普遍做法，被征地农民则要自谋职业。1998年修订的

与农村之间的半市民化状态成为必然。

总体上，在农村退出阶段，有利于农村劳动力转移的土地流转制度虽已建立，但尚缺乏具体的、完善的、规范的可行性措施，仍处于摸索阶段。有学者提出，目前的各种土地退出政策是地方政府为了获得城镇化政绩，以城市福利诱使农民放弃其土地权益的手段，是对农民土地权益的极大侵害。建国以来，通过牺牲农业和农民利益实现了资本原始积累，二三产业的比重不断提高，继续剥夺农业和农民对工业的帮助有限，不应将放弃农村土地权益作为农民进城落户并享有同等福利保障的前提条件，应通过制度变革让农民享有自由处置土地使用权、经营权、享有自由选择居住地的权利。

4.3.2 转移劳动力城市进入阶段的户籍制度障碍

蔡防等（2003）¹⁰⁹指出，尚未根本改革的户籍制度是所有阻碍劳动力流动因素中，最为基本的制度约束，是妨碍城乡劳动力市场发育的制度根源。传统的户籍管理制度是管理住户和人口的制度，通过严格的户籍制度来干预劳动力的迁移和流动是中国上个世纪 50 年代以来实行的一项政策。建国以来，中国户籍管理制度的变化大致可划分为三个阶段：

第一阶段，1958 年以前，属自由迁徙期，这一阶段，中国没有严格的户籍管理制度，人们可以自由迁徙。

《土地管理法》规定，征收耕地的补偿费用包括土地补偿费（为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 6 至 10 倍）、安置补助费（每人的补助标准为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 4 至 6 倍）以及地上附着物和青苗的补偿费。世界上许多国家都对土地征收补偿的原则给予了明确规定，如美国宪法第 5 修正案就明确规定：“未经公正补偿，私有财产不得充作公用。”2004 年中国宪法修正案也明确规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。”但是该条并没有就补偿的原则、标准等问题做出明确的规定。2004 年 11 月 3 日，国土资源部印发《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》规定：如果土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。如果农地每亩年产值为 1000 元，则最高补偿不超过 3 万元。实际操作中每征一亩地，铁路、高速公路等交通线性工程补偿一般是每亩 5000~8000 元；工商业用地对农民的补偿一般是每亩 2~3 万元，发达地区和城市郊区相对高一点，最多达到每亩 3~5 万元。但征地后土地出让的市场价值往往达到补偿的几倍乃至 10 倍以上。

109 蔡防、都阳，《转型中的中国城市发展》，[J]，《经济研究》，2003（06）。

第二阶段，1958~1978 年的严格控制与逆向流动期。由于优先发展重工业的发展战略与中国丰富的劳动力禀赋矛盾，发展中的城市无法创造足够的就业机会，只能通过户口制度等政策措施限制城乡人口流动来保证城市的低失业率和有限城市人口的食物配给、住房、医疗、养老保险等福利需求(林毅夫等，1999)。1958 年 1 月，经全国人大常委会讨论通过，毛泽东签署一号主席令，颁布了新中国第一部户籍制度《中华人民共和国户口登记条例》，确立了一套较完善的户口管理制度，它包括常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更等七项人口登记制度。这个条例以法律形式严格限制农民进入城市，限制城市间人口流动，在城市与农村之间构筑了一道高墙，城乡分离的“二元经济模式”因此而生成。其核心已不再是人口信息登记与管理，已经与粮油等生活必需品供应、社会保障与福利等利益分配制度捆绑在一起，实质上成为一道无形的制度“门滥”，将转移劳动力屏蔽在城市社会资源与利益分配之外。1961 年由中共中央发布的《关于减少城镇人口和压缩城镇粮油销量的九条办法》从根本上抑制农村人口向城市的迁移，要求三年内减少 2000 万城市人口，当年必须减少 1000 万。1962 年公安部发出《关于加强户口管理工作的意见》中规定，严格控制农村人口的城市迁移，尤其向大城市的人口迁移，由城市迁往农村的则一律准予自由落户。1977 年《公安部关于处理户口迁移的规定》又进一步加强了对户口迁移工作的严格管理。1981 年国务院发布《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》，户籍制度壁垒再次得到强化。

第三阶段，20 世纪 80 年代中后期以及 90 年代前期的半开放期。这一时期，对户籍的限制有所减弱，尤其是近年来，各个地区都在进行户籍制度改革，逐渐放松了劳动力流动的限制。乡镇企业的发展吸引了大量农村劳动力实现“离土不离乡”式的劳动力转移。90 年代中期后乡镇企业的就业吸纳增速放缓，农村劳动力开始大规模向城市第二产业、第三产业转移，城市政府也逐步意识到农村廉价劳动力对城市经济发展的重要性，开始清除农业转移人口进城就业的各种政策限制。针对传统的户籍制度对农村劳动力转移产生巨大的压力，国家相继出台了有关户籍制度改革的文件。1997 年 6 月《关于小城镇户籍管理制度改革试点方案》中指出，“应当适时进行户籍管理制度改革，允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口，以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移。经批准在小城镇落户的人员，与当地原有居民享有同等待遇。当地人民政府及有关部门、单位应当同对待当地

原有居民一样，对他们的入学、就业、粮油供应、社会保障等一视同仁。对在小城镇落户的人员，各地方、各部门均不得收取城镇增容费或者类似增容费的费用。”2000年6月《关于促进小城镇健康发展的若干意见》中指出，“凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇，不得实行歧视性政策。对在小城镇落户的农民，各地区、各部门不得收取城镇增容费或其它类似费用。”2001年3月《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》中指出，“在县级市市区、县人民政府驻地镇及其建制镇，只要有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属，均可根据本人意愿办理城镇常住户口。对经批准在小城镇落户的人中，据本人意愿，可保留其承包土地的经营权，也允许依法有偿转让。要切实保障在小城镇落户人员在入学、参军、就业等方面与当地原有城镇居民享有同等权利，履行同等义务，不得对其实行歧视性政策。不得借户籍管理制度改革之机收取城镇增容费或其它类似费用。”这些有关户籍制度改革文件的出台，有力地推动了农村劳动力快速、有序地转移，减轻了由于农村人口增长对耕地带来的巨大压力，有效地促进了农村劳动力转移。尽管如此，农民进入小城镇的愿望并不强烈。2014年国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，标志着中国开始建立城乡统一的户口登记制度。

截止目前，转移劳动力在大城市落户难的问题依然突出，根本原因在于大中城市的户籍制度变革尝试并未取得根本性突破——虽然大中城逐渐松动了对转移劳动力的户籍限制，实行了与外来人口有关的蓝印户口政策，但发放标准却仅限于在当地城市进行投资、购买商品或具有专长技能的外来人口。城市转移劳动力的急速增加导致了城市尤其是大城市的土地、水资源、基础设施、公共服务等资源紧张，不断拷问城市的承载能力。尽管改革开放以来，中国城市面貌日新月异，基础设施状况已得到很大的改善，但是由于历史欠账太多，基础薄弱，与城市经济与社会发展的需要相比，城市基础设施的发展水平仍严重滞后，严重影响城市政府的市民化供给能力和意愿。这也使得大部分农业转移人口占比比较高的大城市户籍制度改革并不明显，获取城市户籍的门槛依然很高，城市户籍人口仍在享受着特殊的福利待遇，主要包括雇主和城市政府提供的医疗保险、社会保障以及住房补贴等。义务教育阶段的城市户籍人口子女可以免费进入城市公立学校，而农业转移人口子女进入却需要支付额外费用或

只能进入民办的打工者子弟学校。就目前来看，大部分农业转移人口无法享受的养老、失业和医疗保险等福利主要由雇主(或工作单位)而非城市政府提供，与城市户籍并不直接相关，但有些大城市的某些就业岗位与户籍挂钩。随着中国城镇化进程的加快，进城就业的转移劳动力数量持续增加，当前的财政体制安排使得城市政府缺乏为转移劳动力及其家属提供上述福利的能力、动力和意愿，只负责为有当地户籍的城市人口提供基本社会保障、补贴住房和子女就学等一系列安排，没有城市户籍意味着转移劳动力无法获取这些与城市户籍挂钩的社会救助(如最低生活保障)、政府补贴住房(如经济适用房和廉租房)以及子女在城市公立学校就学的机会。而且，跨省区的户籍改革面临的困难更多。尽管在处于户籍改革前沿的一些中小城市(镇)获取户籍的门槛较低，但该户籍能够为转移劳动力带来的潜在收益非常有限，却必须以放弃农村土地权益、二胎指标等现实或潜在收益，这使得这些中小城镇的户改反响平平。

由于中国特有的户籍制度及其一系列附加制度的存在，城市的规划和发展政策多基于城市户籍人口而设计，大多数转移劳动力及其家庭在城市的就业和迁移仍是游离于政府机制之外的“自发”行为，很少受惠于现行的城市教育、医疗、保险等福利制度，自身合法权益常常在城市受到极大限制和侵害，因其高度流动性而无法稳定成为产业工人，对城市产业转型贡献极为有限，达不到城市居民的平均消费水平，亦难以构成真正的城市化力量，不得以而成为徘徊于城乡边缘的庞大“候鸟”群体。

虽然户籍制度的改革早已进行，但现阶段城乡统一的户籍制度仍未建立，附着在其上的就业权、居住权、教育权、社会参与权、社会保障权、医疗服务和公共设施与福利等相关权力上的巨大差异在城乡之间仍然存在，转移劳动力与城市市民之间的这种同城不同权的现象也依旧存在。这些都严重阻碍了转移劳动力的市民化进程。

户籍制度对农村劳动力转移的阻碍效应主要体现在两个方面，一是直接阻碍，直接形成农业户口与非农业户口的转换屏障。二是间接阻碍，主要通过附着在户籍制度上的就业、医疗、住房、养老、公共服务等制度的排它性限制农村劳动力的城市转移。随着户籍制度改革的推进，直接阻碍的影响正在不断弱化，但间接阻碍效应依然很严重。

4.3.3 转移劳动力城市融入阶段的就业制度障碍

就业制度是国家关于劳动者就业的各项政策和法律法规的总称，直接影响劳动者的就业行为及就业成果。中国的就业制度服务于其总体发展战略，带有明显的城市倾向。就业制度变革的方向和速度直接影响农村劳动力转移的快慢，因此将直接影响到农村劳动力转移与土地的非农转移。中国的就业制度是适应户籍制度的需要而产生的，并随经济社会发展和户籍制度的变革而发生相应的变化。由于户籍制度的二元性和城市偏向，就业制度的变革也必然是二元的并且具有保护城市就业的功能。不过，中国不同时期的就业制度具有不同的特点，对农村劳动力与土地“非农转移”的影响程度也有所不同。

1、“统包统配”的计划就业(1949~1979年)

从新中国成立初期到十一届三中全会，中国实行计划经济体制，因而在劳动力资源的配置与就业上采取计划就业方式。城市居民是计划就业的最大受益者。虽然，在计划经济体制下，城市职工工资几乎没有提高。但是，就业的统包统配以及与之相应的住房、医疗等福利却是把农村居民排除在外的，因而城市居民享有一种就业优先的特权。这种城市居民优越于农村居民的既得利益，反映了一直保持至今的城乡实际收入差距，很大程度上限制了农村劳动力转移。

2、“双轨制”就业(1980~1992年)

消除各种制度障碍是劳动力能够顺利跨地区流动的关键。20世纪80年代以来，政府逐步解除限制农村劳动力流动的政策。随着农村劳动力就地转移渠道日益狭窄，1983年政府开始允许农民从事农产品的长途贩运和自销，第一次给予农民异地经营以合法性。1984年进一步放松对劳动力流动的控制，甚至鼓励劳动力到临近小城镇打工。而到1988年中央政府则开了先例，在粮票制度尚未取消的情况下，允许农民自带口粮进入城市务工经商。

3、市场取向就业(1992年至今)

到20世纪90年代后期，中央政府和地方政府分别采取措施适当放宽了对农村劳动力非农就业的政策限制。

城市劳动就业制度的改革是从增量上开始的：1980年政府推行的“三结合”就业模式（即在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍的就业、自愿组织就业以及自谋职业三者的结合），第一次突破了城市劳动力配置的完全计划化，形成了一个边际意义上的政策调整。劳动就业制度的存量改革始于1987年开始的

“搞活固定工制度”改革，在要求企业招收新工人一律实行劳动合同制，企业与职工自愿签订劳动合同的同时，改革也涉及企业原有职工，标志着城市以国有企业为重点的劳动就业政策改革的全面开展。同时，20世纪80年代初开始的国有企业放权让利式改革的每一步深入，其实都意味着企业在使用劳动力方面自主权的扩大，企业雇佣行为倾向于市场化，“铁饭碗”逐渐被打破。

20世纪90年代末以来，在职工大批下岗，城市失业率上升的情况下，政府实施了一系列政策措施缓解劳动力市场压力。虽然政府对于特殊困难群体的就业扶持起到了重要的作用，但是，就业岗位归根结底不能依靠政府来创造，应该通过拆除城乡之间、地域之间、部门之间和所有制之间的制度分割，矫正生产要素价格信号，从而利用劳动力市场促进就业，这远比政府扶持本身可能产生的效果要大得多。因此，政府积极就业政策的各种措施中，效果最明显的莫过于劳动力市场机制作用的发挥。事实证明政府在20世纪90年代通过包括下岗再就业政策、失业保险制度、基本养老保险制度和最低生活保障制度的重建，保证了国企改革的平稳过渡。同时通过劳动力市场的发育和持续的经济增长，保证了就业的扩大，最终实现了劳动力资源由市场配置的改革目标。

从2000年开始，中央政府的有关文件表现出对农村劳动力流动的积极支持和鼓励，明确提出改革城乡分割体制，取消对农民进城就业的不合理限制的指导性思路，被称作城乡统筹就业的政策。2003年国务院《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》中，要求取消对城务工就业的不合理限制并切实解决拖欠和克扣农民工工资问题、做好农民工培训工作、多渠道安排农民工子女就学。该文件标志着转移劳动力流动就业政策的重大转折，从根本上明确了其在城市劳动市场的基本权利。这种政策倾向明确写进2006年公布的“第十一个五年规划纲要”中。并且，这种对待劳动力流动的鼓励政策，通过改善流动人口的就业、居住、子女教育、社会保障条件，逐渐成为可执行的措施。

尽管如此，相对于城市居民，转移劳动力无论在就业机会还是待遇上都仍然处于弱势地位。农村劳动力的城市流转以及区间流动缺乏相应的中介服务和信息来源，许多农村劳动力进城寻求就业机会的信息获取几乎都来自亲戚、朋友和同乡等社会网络的帮助，这在一定程度上弱化了劳动力“非农转移”。即使这样，大多进城农民仍然只能进入脏、累、苦、险等非正规部门。并要承受“同工不同酬”、“同工不同时”、“同工不同权”等不公正待遇。

总体上看，农业转移人口的市民化，必须以有一份稳定的收入支撑其在城

市生活支出为前提。稳定的就业是保证其获得稳定收入的基础，如果城市就业机会无法满足不断增加的转移劳动力就业需求，或者转移劳动力自身的素质和工作技能无法满足相应的职业需求，转移劳动力不仅要面临更高的失业风险，还要面临非充分就业和就业质量差等问题。这些都会影响其在城市的生存和发展，会加大其成为城市新贫民阶层的风险。只有建立城乡统一的劳动力市场，促进城乡统一公平就业，才能真正从整体上提高劳动力竞争能力，促进城乡协调共进¹¹⁰。

4.3.4 转移劳动力城市融入阶段的社会保障制度障碍

目前，中国农村社会保障体系主要包括农村社会救济、社会优抚、社会福利、社会互助和社会保险五个方面的内容，其中社会保险包括养老保险和医疗保险，20世纪90年代又由政府创立了另外一个重要的制度，即农村居民最低生活保障制度。从目前的情况看，在农村社会保障的各项制度建设中，最低生活保障制度、养老保险制度和医疗保险制度成为发展农村社会保障事业的重点，然而目前中国的农村社会保障体系还十分的不健全，特别是在农村劳动力的转移过程中无法解决农民的后顾之忧。

农民进城后的社会保障体系，包括社会保险、社会救助和社会福利等几个主要组成部分。但如果仅仅从目前转移劳动力的现状来看，有些转移劳动力连基本工资都难拿到，更谈不上什么参加社会保险、享受社会福利等一系列社会保障制度。由此可见，转移劳动力社会保障制度缺失现象严重。就目前来看，转移劳动力社会保障制度缺失主要表现在以下几个方面：多数转移劳动力被排除在福利体系之外；转移劳动力对现行社会保险制度缺乏信任，对自己以后能否享受养老待遇心存疑虑和担心；转移劳动力所在单位主观上也不愿为其缴纳社会保险；地方政府也担心参保会影响本地的投资环境，从而影响本地的经济发展和为官一任的政绩；社保制度门槛高、转移难¹¹¹等问题仍有待解决。

110 李萌、彭启明，《建立城乡统一的公平就业制度》//潘家华，魏后凯：《中国城市发展报告》，[M]，北京：社会科学文献出版社，2013年。

111 热点新闻：关于农民工社会保障问题研究报告，<http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw>。

4.3.5 非农化阶段相关制度变革的路径依赖及其锁定效应

一、锁定效应及其形成机理

阿瑟 (William Brian Arthur, 1983)¹¹²认为“锁定指系统一旦达到某个解就很难退出”，并将“锁定-路径依赖”理论系统化，指出回报递增是导致“锁定”的核心动力，而导致回报递增主要有四种自我强化机制：规模经济 (scale economics)、学习效应 (Learning effects)、网络或协作效应 (Network co-ordination effects)、适应性预期 (Adaptive expectations)。

制度的自强化主要表现为以下四种情况：(1)一方面，随着原有制度的推行，其运行成本和追加成本都会下降。另一方面，设计新的制度需大量初始设置成本，两种成本的对比影响政府的选择。(2)学习效应。如果通过学习和掌握制度规则有助于降低成本或提高预期收益，制度将更容易被人们所接受。(3)协调效应。通过适应制度而产生的组织与其他组织缔约会进一步增强制度及其运行的自我强化功能。(4)适应性预期。制度运行带来的收益促使人们产生认同心理，进一步巩固新制度的地位。

二、农村劳动力转移过程中的制度约束及其锁定效应

1、初始条件与正反馈机制的启动：新中国城乡要素分配制度初始条件的特殊性

学者 Sewell 指出早先发生的事情会对随后发生的事件的可能结果产生不可预测的历史作用¹¹³。

按照路径依赖理论，初始条件和历史至关重要。一种制度或政策一旦启动，政府在重新进行政策选择的过程中存在惰性。随着某种政策或制度沿着某个既定的方向不断发展，其影响力在外延和纵深方向不断扩大，要改变其发展轨迹代价必然十分高昂，即使寻找到一种更好的政策或制度选择，但虑及改变初始制度的各种成本，新制度也可能会遭到扼杀。新中国成立之初，面临当时饱经战乱的以传统农业经济为主体的贫穷落后的经济局面，以及西方国家的政治孤立和经济封锁，中国选择了优先发展重工业的发展战略。基于此，中国采取了一系列城乡分割的行政管理体制及其手段：以户籍制度为中心，制定了一系列倾向于城市居民的财政、税收、教育、医疗、社会保障等政策，以牺牲农民、

112 W. Brian Arthur: Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events [J], *Economic Journal*, 99, 116-131, 1989, (IIASA Paper WP-83-90, September 1983).

113 Sewell, Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology [M], University of Michigan Press, 1996:35.

农村的利益为代价从国家政策上保证了国民收入再分配向城市居民的倾斜。这些政策的实施势必会影响社会分配关系。

1958 年国家颁布《中华人民共和国户口登记条例》，开始实行城乡二元户籍管理制度，与居民就业、粮油供应、社会福利保障等政策一起，成为农民获得工资性收入的制度障碍。户籍制度从根本上形成一种社会屏蔽，将农民直接屏蔽在城市社会资源之外。城乡二元用工制度，更是直接成为转移劳动力工资性收入提升的制度壁垒。1958 年开始实行的人民公社体制，限制了农村劳动力在农村内部以及城乡之间的自由流动，进一步强化了政府对农村劳动力等生产要素的配置管理，城乡之间的劳动力的自由流动被完全禁止。农村内部、农业内部，甚至农民家庭经营内部的生产要素配置也受到国家行政手段和政策的严格控制¹¹⁴。正是借助于城乡分割的身份制度安排，把农民的工资性收入及其相关福利待遇压到比市民低得多的水平。统计数字显示，凡是农民工输入省，农民收入水平特别高；凡是农民工输出省，农民收入特别低。原因是农民工所创造的价值，大部分留在输入省，其劳动所得仅仅是其创造的价值的一小部分¹¹⁵。

2、正反馈机制的加强

随着给定条件的成立并产生收益递增，制度变革的巨大初始成本或者原有政策和制度长期的时间成本投入逐步形成具有复杂制度的体系，这一体系中的组织在制度框架内抓住机会获得学习效应，通过组织间的关系网络，实现协调效应；随着收益的递增，适应性预期产生，而破坏制度的不确定性因素的干扰就影响越来越小。从这个角度讲，路径依赖绝不仅仅是指初始格局决定最终命运，而是在演化过程中在正反馈机制的不断自我强化下逐渐形成制度惯性，存在某种锁入的可能性。路径依赖的累积性效应强调系统行为的渐进式变化带来的巨大后果。

既得利益集团为了能够持续地获得制度设计带来的各方面利益，会通过各种途径加强该制度安排并逐渐形成强大的制度网络，在错综复杂的制度网络中，任何一项制度的改革、创新成本都会很高，所以即使最初的政治制度设计是好的，随着经济社会的发展，原制度设计总会有和经济社会发展不相适应的地方。

(1) 政府政策选择的路径依赖——国家城市偏向性政策的延续。按照路径依赖理论，初始制度的选择、制度变革的时间安排和顺序变化都会导致不同的结果。改革开放以来，伴随户籍制度的松动，农民进城就业的限制逐步减少，

114 郑有贵，《中国城乡经济的分割与一体化改革》，[J]，《中国经济史研究》，2008（04）。

115 许经勇，《重城轻乡路径依赖——持续性资本原始积累》，[J]，《厦门特区党校学报》，2012（06）。

大量农村劳动力涌入城市获得工资性收入。但户籍制度是目前农民市民化的制度屏障，并与就业制度、教育制度、社会保障制度等其他制度一起造成了城乡人口权利的严重不平等。尽管国家采取了一些具体措施来改变这种状况，但城市偏向的政策格局依然没有根本改变。而且，城市利益集团作为强势集团和各种利益既得者，对国家政策的执行及变革有较强的影响力，农民作为最大的弱势群体其政治影响力很弱，在推动制度变革的过程中也处于弱势。因此，工业化初期特定条件下损害农民权益的政策也得以继续“巩固”，有些方面还有所“发展”¹¹⁶。其中，教育制度对就业和工资性收入的影响最为深远：首先，在以技术为主要推动力的现代经济中，教育投入直接决定了不同群体技术创新资源的丰裕度，更是其收入增长的关键。其次，教育投入对劳动者的生产技能和就业选择机会、选择能力的提升方面影响深远。第三，教育投入的增加可以提高物质资本的产出弹性，使物质资本边际收益下降的临界点推后。而且，知识存量能够直接参与新知识的生产，通过人力资本特有的扩散性和累积性，又使其呈现为一种自我强化的持续发展过程。

(2) 政府行为的路径依赖。无论哪一种制度框架，最终都要转化为决策者和执行者的具体行动。政府权力部门作为国家的化身行使资源调配权，它拥有依据社会需要和市场需要做出决策，且在做出决策之后仍有根据实际情况决定取舍的权力。虽然执行的过程中要遵循一定的规则 and 规定，但这些规则 and 规定都是由人来执行的，在制度框架内具体如何执行，完全取决于责任人的意志。在规则 and 责任人之间，责任人比规则更具主导性，能够把规则做出有利于责任人倾向的调整，或者对违反规则的行为予以默认。而且，制度具体实施的过程中具有超强自主性和自我实施性，原来在制度架构中的主要受益者发展成为既得利益者。当制度变革发生时（无论是渐进式的还是颠覆式的），既得利益者便从原有制度思想上的拥护者转变成行动上的自觉维护者。而后进来者则不断被同化，成为同盟并结成更大的既得利益集团，这股力量成为阻止制度变革的重要力量。

(3) 农民意识与行为的路径依赖。西方发达国家农民人数占比较低，农业产值占国民生产总值比重也很小，但农民组织在国家政治生活和农业政策制定方面一直发挥巨大作用，农民组织给政府决策带来了巨大政治压力¹¹⁷。而中国目前仍是毫无疑问的农民大国，但中国农民也是最大的弱势群体。经过两千多

116 李琦，《发展农民利益组织的必要性—基于利益集团角度的分析》，<http://www.xslx.com>。

117 李成贵，《国家、利益集团与“三农”困境》，[J]，《经济社会体制比较》，2004（05）。

年的封建社会的洗礼，他们对于自身基本权利被剥夺、被蹂躏的事实，很少从法的角度去考虑其是非，至多只在伦理的范围内去分辨善恶¹¹⁸。在这个过程中，对政治压迫和经济剥削形成了极坚强的忍耐性，直到忍无可忍才会爆发为不可抑制的反抗。同时，受小农意识影响和自身文化素质的制约，他们缺乏有组织地进行合法利益表达的意识 and 行为。这也是为什么中国城乡差距如此大，却很少听到农民自己声音的根本原因。要素分配的实质是不同利益主体之间的利益博弈。不同利益主体的力量强弱不一，在要素收益分配的博弈中，必然有一部分群体由于自身的力量较弱而成为弱势群体，而力量较强的群体则处于优势地位，成为强势群体。强势群体凭借着其自身的优势地位影响要素收益分配政策的制定和调整，并进一步向优势群体倾斜，导致收入分配差距被不断拉大。差别化的城乡管理制度实施过程中产生扩散效应、渗透效应与马太效应，最终形成强者愈强、弱者愈弱的发展态势。

(4) 市场机制的马太效应。市场经济条件下，由于不同劳动者体能和智力上的差别决定了其所提供的劳动数量和质量的差别，并进而决定了劳动报酬的差别，这必然导致城乡贫富差别。首先，农民的文化素质、职业素养普遍较低，能够提供的劳动数量和质量较低，同等劳动时间内获得的报酬受到限制。其次农民在劳动力市场的信息捕获能力及其在非农领域的社会网络资源占有量等，都会影响到其平等劳动权力的实现。而劳动力市场的价格机制会对劳动力的供给和需求产生一种正反馈性的激励功能。高收入群体及其后代通常能享受到更好的教育和发展机会，而低收入群体则可能由于种种原因缺乏好的教育和发展机遇，这也会导致高收入群体逐渐进入收入-教育-发展机遇-收入的良性循环，而低收入群体则陷入恶性循环的“马太效应”。农民的文化素质与劳动技能普遍偏低很难在城市找到稳定的较高收入的工作。城市政府因虑及自身降低区域失业率的本能又对城市户籍以外的人员作出了种种限制。城市就业政策几乎完全将农民排除在城市正式就业体系之外，他们不得不从事那些几乎不受任何保护的体制外职业，一些针对性的带有明显歧视性的用工规定，又加大了其失业风险。

2、农村劳动力转移的锁定效应检验

本研究中农村劳动力非农就业特指农民将家庭劳动能力转移到非家庭劳动领域，就业形态全部或部分由家庭自我雇佣向雇佣工人的转移。在这个过程中，农村劳动力由家庭生产经营者转变为专业或兼业产业工人以分享分工和专业化

118 王亚南，《中国官僚政治研究》，[M]，中国社会科学出版社 1981 年版，第 45 页。

生产经营的好处。主要标志是以获得收入为目的的非家庭劳动的出现，最终结果是获得工资性收入。

选择这一指标来衡量农村劳动力非农就业情况的原因有两个：（1）大多数农村劳动力非农就业具有不稳定、临时性强的特征^[5]，进行传统的就业率分析缺乏相应的数据支撑。（2）建立在通常意义就业或失业概念基础上的相关研究可能更侧重于对就业“量”的研究，而忽视了对就业“质”——就业是否可持续、是否给劳动者带来切实经济效益的研究。考虑到农村劳动力非农就业不同于一般城镇居民就业的特殊性¹¹⁹，笔者认为，选择就业结果作为衡量其非农就业情况的标准可以兼顾“量”和“质”。

从农村劳动力非农就业成果的绝对水平看，1985年中国农村居民人均工资性收入为72.2元，1990年为138.8元，2000年为702.3元，2014年达4746.3元（由2014年国家统计局统计公报的人均纯收入及2013年的工资性收入占比推算），30年间增长了65.74倍，年均增长15.53%。尽管这样的增速高于城镇居民3.07%（城镇居民人均可支配收入中工资性收入年均增长12.46%），但由于农村居民工资性收入基数太小，城乡居民工资性收入的绝对差距一直呈扩大态势，2014年达到13733元。从非农就业成果的相对水平看——这里用城乡居民工资性收入差异系数（等于城镇居民人均工资性收入与农村居民人均工资性收入之比）来表示，据统计年鉴相关数据计算，发现城乡居民工资性收入差异系数的变动大体可以分为五个阶段：第一阶段，1985-1989年间呈下降态势，该差异系数由8.49降至1989年的7.56，主要得益于农村经济体制改革，国家允许农民从事农业之外的其他行业；第二阶段，1990-1994年该差异系数由8.19扩大至10.20，主要原因在于城市经济体制改革和农村乡镇企业发展投资力度的下降；第三阶段（1995-2001年）该差异系数从9.24降至6.21，主要原因在于乡镇企业的快速发展和同期城镇国企改革造成的职工分流下岗，这一阶段农村居民工资性收入年均增长13.89%，城镇居民年均增长6.61%；第四阶段（2002-2004年），该差异系数小幅扩张（由6.44扩大至6.66），农村居民工资性收入平均增速低于城镇居民；第五阶段（2005-2014年），该差异系数平稳下降（由6.15下降至3.89），主要得益于国家的农村人力资本投资和城镇化进程的加快。

考察农村劳动力非农就业中的制度变革是否存在路径依赖与锁定效应，该

119 农民工就业全过程面临以“农民”身份为依据进行的差别待遇。

依赖性与制度变革的关系如何？主要看其就业成果（人均工资性收入）相对于城镇居民就业成果（用城镇居民人均工资性收入表示）差距及其变动趋势与制度变动之间的关系。因此，本研究主要用农村劳动力非农就业相对水平，即城乡居民工资性收入差异系数及其变动轨迹，判断农村劳动力非农就业水平提升中的制度变革是否存在路径依赖-锁定效应。

在此，我们用自回归模型来检验城乡就业成果差异是否对其历史值存在依赖性。利用 EViews 6.0 统计软件按如下顺序进行计量模型的分析：首先对数据进行平稳性检验，然后针对回归数据进行协整检验，最后是回归模型的拟合。只有产生时间序列的随机过程是平稳的，用自回归模型进行分析才有意义。因此，首先要研究自回归过程的平稳条件。序列的平稳性可以用自相关分析图判断，如果序列的自相关系数很快地（滞后阶数 K 大于 2 或 3 时）趋于零，表明时序是平稳的，反之非平稳。

从自相关图可以看出，城乡居民工资性收入差异一阶差分序列中当 K 大于 2 时自相关系数趋于零，说明该时间序列是平稳的，选定 AR(2) 作为样本生成自回归模型。鉴于本研究主要探讨就业制度变迁对农村劳动力非农就业的影响，因此，将涉及劳动力转移的户籍制度作为虚拟变量加入模型中。1958 年全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》是中国第一个限制城乡人口自由流动的法令，它对于农村人口所具有的制度性壁垒作用影响深远。1992 年开始社会各界关于户籍制度改革的呼声日益强烈，户籍制度的逐步松动促进了农民的自由流动，农民大规模进城务工时代来临。为分析制度变革对非农就业相对水平的影响，引入虚拟变量 D_1 ，并以 1992 年的转折点作为依据，设定了加法模型引入虚拟变量，其中制度发生变革时 D_1 为零，制度未发生变革存在制度障碍时 D_1 为 1，回归结果如图 1 和式 (1) 所示。

Dependent Variable: GZCY				
Method: Least Squares				
Date: 05/11/15 Time: 14:55				
Sample (adjusted): 1987 2014				
Included observations: 28 after adjustments				
Convergence achieved after 7 iterations				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.

D1	-1.413902	0.318531	-4.438821	0.0002
AR(1)	1.501444	0.166097	9.039560	0.0000
AR(2)	-0.518539	0.162061	-3.199644	0.0037
R-squared	0.960125	Mean dependent var	6.829643	
Adjusted R-squared	0.956935	S.D. dependent var	1.683157	
S.E. of regression	0.349292	Akaike info criterion	0.835142	
Sum squared resid	3.050128	Schwarz criterion	0.977878	
Log likelihood	-8.691987	Hannan-Quinn criter.	0.878778	
Durbin-Watson stat	1.653324			
Inverted AR Roots	.96		.54	

图 1 加入政策变量的农村劳动力非农就业相对水平自回归结果图

$$GZCY = -1.41 * D_1 + [AR(1)=1.50, AR(2)=-0.52] \quad (1)$$

通过对该模型的稳定性检验（在 AR 根图中，落入单位圆内的点越多，表示模型越稳定，否则表示模型稳定将对脉冲响应函数的误差精确度产生影响），AR 根图所有点均落在圆内，因此，本文所建立的自回归模型比较稳定。自回归结果表明，滞后 1 期到滞后 2 期的城乡就业成果差异对后期城乡就业水平差异的影响显著（在 1% 置信度下），可以解释城乡居民就业成果差异系数的 90% 以上，即该系数存在很强的自强化效应。同时政策变量对农村劳动力非农就业相对水平影响显著，二者呈反向变动关系，即随着制度变革的深入城乡居民就业成果的差异呈缩小态势。如果想要提高农村劳动力非农就业的数量和质量水平，必须改变当前城乡劳动力资源的差异化配置方式及其要素收益分配模式，通过足够的外部力量消除阻碍非农就业的惯性力量。

4.3.6 制度变革的市民化效应

制度与行为之间的相互作用机制一直是发展经济学的核心问题，分析制度影响的正统方法是将制度作为外生变量，在偏好一定的条件下讨论特定制度下当事人行动选择的激励-约束条件，从而达到改变资源配置结果的效果。生活在具体的制度条件下的个人行为往往根植于具体的制度和社会现实，个人的偏好和预期无疑也会受到制度环境的影响。

选择历年市民化户籍人口占比作为因变量，制度因素作为自变量，采用虚拟变量模型测度制度变革的市民化效应。诸多研究表明，户籍制度、农村土地制度等制度变革对中国农村劳动力转移有显著影响，本文中，笔者选择影响最大的户籍制度和农村土地制度展开分析，即将户籍制度 D_1 ，农村土地制度 D_3 作为虚拟变量。

关于 D_2 的取值，基于前节内容相同的理由， D_2 在 1990 年以前的政策影响取值为零，1990-2012 年的政策影响取值为 1。

关于 D_3 的取值，1985 年及 1992-1993 年间，中国曾两度出现耕地面积大幅减少，农村土地矛盾引发一系列经济社会问题，中国 1998 年政府出台沿用至今的《土地管理法》。这部法律对中国农业转移人口的市民化决策有重大影响，因此农村土地制度这一虚拟变量取值以 1998 年为界，即 D_3 在 1998 年以前的政策影响取值为零，1998-2012 年的政策影响取值为 1。

通过 Eviews6.0 软件的计算，得到多元线性回归模型如下：

$$Y = 18.6 + 4.1 * D_2 + 7.7 * D_3$$

其中， $R^2 = 0.799$ ，调整后的 $R^2 = 0.787$ ，F 统计量对应的 P 值等于 0，表明模型整体上拟合度很好，回归系数的 P 值都小于 0.005，说明虚拟模型有效。从回归结果可知，户籍制度改革的启动和土地管理法的颁布对农村劳动力市民化水平影响显著，并呈正向变动关系，即随着制度变革的深入农业转移人口的市民化水平呈上升态势。换个角度，随着改革进程的推进，原有户籍制度和土地制度对农业转移人口市民化的约束制约效应在不断弱化，但相关改革对市民化的促进效应依然非常明显，如果想要提高农业转移人口市民化的成果与贡献水平，必须通过进一步深化户籍制度和农村土地制度改革。

4.4 半市民化的制度约束机制——市民化需求抑制

市民化有效需求由意愿和能力共同构成，各主体在市民化问题上的不同利益诉求决定了当前环境下的市民化意愿与行为。制度是影响各主体市民化意愿的主要因素。从制度功能看，制度规定了人们的行为框架，具有降低交易成本、激励、收入分配（徐英吉，2008）和减少行为不确定性（李文祥，2008）等功能，但制度缺陷或缺位、制度变迁导致行为的不确定性损失（林梅湘，2008）。前文分析表明，转移劳动力“市民化”进程的推进面临诸多制度约束，对各主体

的“市民化”有效需求制约是根本——地方政府的市民化意愿与能力直接决定了市民待遇有效供给的数量、节奏和水平；进城农民的“市民化”意愿和能力则决定其市民待遇的有效需求水平。现有制度框架下，转移劳动力“市民化”的意愿与能力均不足。发达国家经验表明，农民是风险回避者，农业生产资料得到保障的情况下他们不愿意进城市做市民接受竞争。制度性障碍及其市民化抑制效应是关键。如何将市民化进程中的制度约束效应转换为激励效应关系到国家城镇化战略大局。借鉴金融抑制相关提法，笔者提出“市民化需求抑制”概念。

郑峰、陈学云(2014)提出，市民化有效需求由意愿和能力共同构成，各主体在市民化问题上的利益诉求不同，它们共同决定市民化政策取向，并提出市民化均衡点是存在的，且中央政府的政策偏向会使该均衡点移动。黄崧（2011）、周蕾等（2012）提出意愿和能力不匹配是人口城镇化（市民化）的最大阻力。本研究认为，制度约束制约了各主体的市民化需求，最终都归结为对农业转移人口市民化意愿和能力的抑制两个方面。

4.4.1 市民化意愿抑制——收益最大化目标与风险厌恶冲突

以职业转换为核心的劳动力非农转移阶段，转移劳动力的选择以获取比较收益为出发点，以尽可能实现其即时性的收入为行动目标。该阶段劳动力转移的直接动因是可以迁移改善生活条件。城乡差距是促使农村劳动力向城市（镇）转移的直接原因。按照推拉理论，转入地能够使得转移劳动力生活改善的因素成为转移劳动力进入城市（镇）的拉力。诸多研究表明，“向往城市生活”、“提高自身的社会地位”、“为今后子女成长发展打基础”等因素，是吸引农村劳动力城市（镇）转移的重要因素(吴兴陆，2005)。另一方面，转移劳动力分享城市经济社会、城市文明发展成果的同时，也会受到城市制度、社会文化等方面的冲击和排斥。高生活成本、失业风险、社会地位低下又会成为将转移劳动力推出城市的重要力量。相应的，转出地不利于生活条件改善的经济社会因素，如农业比较收益低、非农就业机会少、教育水平低等成为其进城的推动力量。农村生活的闲适、长期农村生活形成的社会网络等则形成进城农村劳动力回流的重要力量。来自转出地与转入地的推力和拉力的合力直接促成了该阶段劳动力的流动方向。

以户籍身份转换为核心的市民化阶段，农业转移人口的选择将从更长远的角度判断其转移价值，从更长的时间框架来计算自身的收益，以追求自我价值的长期最大化为目标做出更为理性的选择。对于追求效用或收益最大化的农村劳动力来说，是否转移、向哪里转移以及以何种方式转移等决策要受到劳动力转移所获得的收益、因劳动力转移必须支付的成本、不同转移方式需要面临的风险等因素的影响，最终通过成本-收益-风险的比较来确定行为选择。正如舒尔茨所指出的：“全世界的农民在处理成本、报酬和风险时是进行计算的经济人。在他们小的、个人的、分配资源的领域中，他们是微型企业家，调谐做得如此微妙以致许多专家未能看出他们如何有效率”（王洪昌、林少宫，1998）。

分别来自城市（镇）、农村的推动、拉力所形成的合力最终决定了农村劳动力的转移方式选择。对城镇生活向往与其转移到城镇后生计水平提升的信心不足成为农业转移人口市民化决策中面临的主要矛盾，这就使得流动性成为中国农村劳动力转移过程中的主要特征之一。一方面，农业生产的季节性特征，农业比较效益低下为农村劳动力的非农转移提供了条件和动力，大量农村劳动力从报酬较低在农村农业向报酬较高的城镇非农产业转移，农民家庭总收入中非农就业收入的比重不断提升。尤其是近年来，非农收入水平直接决定了农民家庭的总体收入水平，农民收入对土地的依赖性不断降低。另一方面，目前中国绝大多数城市的市民化以农村退出为前提，风险与增量净收益变化成为市民化的核心决策因子——处于半市民化状态的农村劳动力因为有土地保障做后盾，其决策行为忽略了风险因素的影响，相对于目前两栖状态的增量收益与增量成本对比，预期、风险回避、竞争回避等成为农民市民化选择的重要影响因素。农业转移人口退出农村退出土地后是否能够获得稳定的高水平就业，市民化以后的绝对、相对生计水平、土地退出过程中是否能够获得足额补偿等都存在不确定性。事实上，当前农业转移人口面临较高的失业风险：城市就业本就存在不确定性，当前国际国内经济环境、转移劳动力自身教育、技能水平都加剧了转移劳动力在城市的就业风险。其次，转移劳动力城市就业期间普遍缺乏劳动合同保护和失业保障，不仅提高了他们市民化的经济成本、心理成本，也降低了市民化的收益预期。同时，相对于城市（镇）原住民，转移劳动力市民化面临更多的风险以及更弱的风险承受和风险规避能力，这些都会通过影响转

移劳动力的预期收益而影响其转移决策。

而且，随着经济快速发展、城乡建设步伐不断加快以及城乡利益格局的持续调整，农村户口以及附着在其上的土地权益背后的利益链越来越长，土地退出后转移劳动力进城落户意愿不断弱化。农民收入对土地依赖性的降低更多的只是激发了农民的土地流转需求，而不是退出土地转移到城市或城镇成为市民的需求。在农村土地退出补偿机制尚不健全的情况下，转移劳动力不会轻易放弃农村的土地权益。在保留农村土地权益的基础上谋求更多的非农收入，成为现行制度约束下农业转移人口的理性选择，是其在预期净收益和未来风险之间充分权衡后的理性决策。赵耀辉（1999b）提出，现有土地使用权安排方式限制了农民的迁移——因为一旦他们迁移到城市，土地就会被村集体收回，而城市的制度性歧视使农民不愿意放弃土地进入城市。城市工作的不稳定性、临时性和收入低等特点使得农民难以割断与承包土地的“脐带”关系（Chan & Zhang, 1999）。建立畅通的农村退出机制及合理的土地承包权退出补偿机制和土地使用权流转的利益补偿机制，降低其土地退出环节的增值收益损失风险，将有助于提高土地退出的意愿，促进其割断与土地之间的“脐带”关系。

林海（2003）指出，利益是农民经济活动的动力，风险则是农民经济活动行为的阻力，农民经济行为的决策机制是在资金制约下的利益-风险机制。随着户籍及相关制度改革的推进以及劳动力市场供求格局的改变，农村劳动力转移成本不断下降，农业转移人口的城市生活能力在不断提升。但农业转移人口市民化仍面临诸多风险：城市就业风险及其本身就业能力形成的就业机会、就业质量的不确定性；土地社保功能丧失风险与城市社保供给数量和质量的不确定性；土地增值收益预期与土地退出机会成本提升风险；城市居住高生活成本风险等。这些风险让他们对市民化以后的城市就业与生活充满了担忧。这种担忧一是源于对自身知识经验、经济条件、就业的实力与能力的信心不足。二是对国家相关政策及其持续性的担忧提高了其市民化以后生计水平变化以及生活把控能力的不确定感。选择的不可逆性与收益的不确定性加剧了农业转移人口市民化选择的风险，避险需求下的农业转移人口会更倾向于当前的“两牺”转移形式。

此外，市民待遇的有效供给不足也市民化有效需求。相对于农民的市民化

需求，迁入地政府仅作为市民权利与待遇的供给方以及市民化社会成本的主要承担者出现，其市民化需求被视为当然，市民化意愿和能力并未真正纳入现有研究视野。事实上，政府市民待遇供给决策也同样面临诸多的不确定性。相对于保持现在转移劳动力状态，增加市民待遇供给会造成地方政府施政成本的提升，而成本增长带来的收益增长具有很强的不确定性。而且，如果没有中央政府的财力和政策支持，现行分税制下的地方政府缺乏市民待遇供给的财力支撑和意愿，资源的有限性导致迁入地政府市民待遇供给的有限性。激励机制的缺失可能引发其趋利避害行为。陈义国、孙飞（2014）指出，政府一方面以土地市场垄断经营者身份获取微观个体参与城市化生产的地租和税收；另一方面通过降低征地成本和公共品提供成本压低城市化支出，这种“趋利避害”行为降低了城市化质量的同时也损害了农民利益。市民待遇供给不足又会进一步加剧农业转移人口的市民化成本与收益风险，影响农业转移人口的前景预期，使其在行为上往往表现出异乎寻常的风险规避。

4.4.2 市民化能力抑制——收入视角

数据显示，1995-2010 年政府财政收入在国民收入中占比由 24.25% 增至 30.48%，企业占比由 9.88% 上升至 15.82%，而居民收入占比则从 65.87% 降至 53.35%。在发达国家，居民收入一般在 GDP 中占比 50%~60%，美国居民收入占比 65%，日本为 60%，英国则高达 71%。原因在于劳动报酬在初次分配中的比重过低：调查显示，我国劳动者报酬在国民收入分配格局中地位不断下降，（1997--2007 年劳动者报酬占 GDP 的比重从 53.4% 下降到 39.74%），资本所有者和政府占 GDP 中占比却大幅提高。而发达国家的劳动者报酬在 GDP 中占比多在 50% 以上¹²⁰。

由中国信息报、国家统计局新闻中心和新华网共同做的《2010 年最受关注的统计数据问卷调查》结果表明，对城镇居民人均可支配收入及其增长速度和城镇居民人均消费性支出及其增长速度的排在最受关注问题的第四位和第七位，而农民人均纯收入及其增长速度和农村居民人均生活消费现金支出及其增

120 新华社世界问题研究中心研究员丛亚平、李长久：《新华社研究员：中国基尼系数实已超 0.5 财富两极分化》，《经济参考报》，2010 年 05 月 21 日。

长速度分别位于第七位和第八位，表明城乡居民收入成为居民最关注的的数据之一，且城镇居民收入和消费高于农村居民相关数据的关注度。认为城乡居民收入的实际增长速度与 GDP 增速同步的被调查者占到总调查人数的 54.56%，表明多数被调查者认为我国居民收入相对与 GDP 增速偏低。认为国家财政收入增长幅度应该与 GDP 增速同步的为 34.37%，不高于 GDP 年度增幅的占 16.06%，认为财政收入的增长幅度不应高于城乡居民可支配收入年度增幅的占 12.13%，与城乡居民可支配收入年度增幅均值同步的达 8.14。实际中，改革开放以来的多数年份，城乡居民人均收入增速尤其是乡村居民纯收入增速低于 GDP 增速，更是远远低于财政收入的增长幅度。

另一方面，林毅夫等（1994）用中国经验论证了发展中国家城市偏向政策的内生性。蔡昉（2003）¹²¹认为城市偏向政策通常通过政府扭曲产品和生产要素价格，通过剥夺农业剩余补贴工业化。城市居民则会运用其强大的政治影响力继续维系城市偏向性政策，这种城市偏性政策及其执行惯性是中国城乡居民收入差距形成并不断扩大的最重要推动力量。这些研究表明中国城乡分割的二元制度体系早已异化成为利益分配机制，制度和政策性歧视把进城农民推向贫困与弱势边缘，就业与城市生活能力不足是农业转移人口市民化的内在关键性障碍。收入水平决定的经济支付能力直接决定了农业转移人口的城市（镇）生计水平，是市民化决策的主要因素。绝对、相对收入过低是其无法跨越经济门槛顺利实现市民化的主要原因之一。借鉴城乡收入差距的扩大及城市就业压力阻碍了农村人口的市民化进程（卢向虎等，2006）¹²²、城乡差异提高了市民化的成本（吴业苗，2010）¹²³等观点，本文主要从城乡居民收入差距角度谈中国二元经济社会制度的市民化能力抑制。

4.4.2.1 城乡工资性收入绝对差距不断扩大

本文搜集整理了 1985 年以来中国城乡居民工资性收入及其差距的相关统

121 蔡昉：《城乡收入差距与制度变革的临界点》，[J]，《中国社会科学》，2003（05）。

122 卢向虎，《中国农村人口城乡迁移规模的实证分析》，[J]，《中国农村经济》，2006（01）。

123 吴业苗，《居村农民市民化:何以可能?》，[J]，《社会科学》，2010（07）。

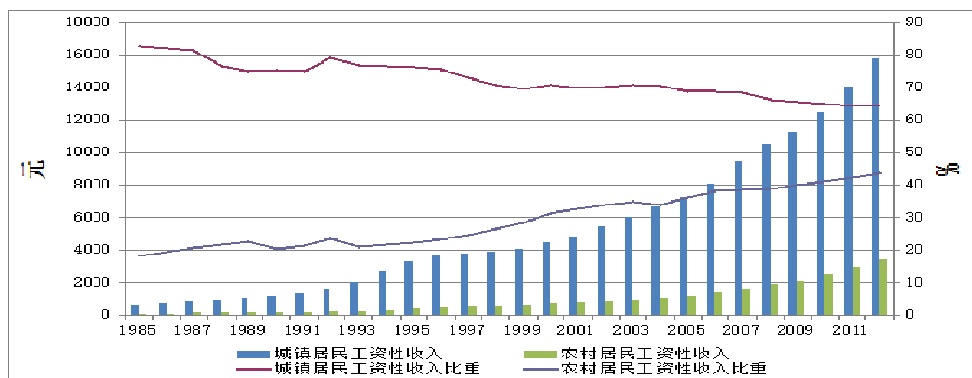
计数据，从纵向历史数据的变动轨迹看，工资性收入在城乡居民收入中的影响力及其变动趋势有较大差异：一方面，其在城镇居民可支配收入中的比重和影响力呈逐年下降趋势，但截止 2012 年其比重仍超过 64%，是城镇居民最重要也是影响最大的收入来源；另一方面，工资性收入在农村居民纯收入中是第二大收入来源，对农村居民纯收入的贡献在逐年提高，截止 2012 年其比重达到了 43.5%。城乡居民工资性收入的绝对差距一直呈扩大态势：1985 年城镇居民人均工资性收入为 612.7 元，农村居民为 72.2 元，前者是后者的 8.49 倍，远高于当年的城乡居民收入差异系数，之后绝对差距一直呈快速增长态势，2012 年达到 12348.55 元。而城乡居民工资性收入的相对差距呈现出降-升-降的变化趋势，依据这一变化态势，可将 1985 年以来城乡居民工资性收入差距的演变大致划分为五个阶段。

第一阶段(1985-1989 年)，城乡居民工资性收入相对差距持续缩小。

这一阶段，虽然 1986 年的城乡居民工资性收入相对差距有所增长，但基本呈缩小趋势。从 1985 年相对收入差距的 8.49 减少至 1989 年的 7.56。这一时期城乡居民工资性收入相对差距的缩小，主要得益于农村经济体制改革的推进，如国家允许农民从事农业之外的其他行业，将长期束缚于土地之上的农民解放出来，农民工资性收入大幅度提高。1989 年，农村居民工资性收入达到 136.5 元，是 1985 年的 1.89 倍。而同期城镇居民工资性收入增幅较小。

第二阶段(1990-1994 年)，城乡居民工资性收入相对差距逐渐扩大。

这一阶段，城乡居民工资性收入的相对差距由 8.19 扩大至 10.20。因为这一时期城市经济体制改革在有条不紊地进行，进而推动了城市经济的迅速发展，城镇居民的工资性收入提高较快。数据显示，1994 年中国城镇居民工资性收入



达到 2683.1 元，是 1990 年的 2.36 倍之多，而同期农村经济体制改革尽管仍在进行，但由于城市改革需要巨额费用支持，导致这一时期对农村乡镇企业发

展的投资力度降低，农民工资性收入增加缓慢。1990-1994 年的四年间，农村居民工资性收入增速明显低于城市居民，两者相差超过 6.61 个百分点。

第三阶段(1995-2001 年)，城乡居民工资性收入相对差距快速下降。

这一阶段，城乡居民工资性收入的相对差距从 9.24 减少至 6.21。这一阶段是由于 1993 年以后中国政府实施了大规模的宏观调控政策，乡镇企业从治理整顿中发展迅速，农村劳动力流动就业快速发展，从而提高了农民的工资性收入，经过计算可知，这一阶段农村居民工资性收入的年均增长率为 13.89%；而同期国有企业改革、改制、改组也造成大量职工分流、下岗，直接造成了城镇居民工资性收入水平的下降，经过计算可知，城镇居民工资性收入年均增长率为 6.61%。可见，这一阶段城镇居民工资性收入增速放缓，农村居民工资性收入提高显著，二者差距呈下降趋势。

第四阶段(2002-2004 年)，城乡居民工资性收入相对差距小幅上升。

这一阶段，城乡居民工资性收入的相对差距由 6.44 扩大至 6.66。城乡居民相对收入差距再度扩大，主要原因在于农民工资性收入增速下降。而国家农业税费减免、种粮补贴等措施，也提高了农民外出务工的机会成本，因此农民工外出就业的人员相对来说不多，且工资水平较低。2002-2004 年间，农村居民工资性收入平均增速小于城镇居民。

第五阶段(2005-2012 年)，城乡居民工资性收入相对差距平稳缩小。

这一阶段，城乡居民工资性收入的相对差距由 6.15 下降至 5.12，虽然 2007 年的城乡居民工资性收入绝对差距有很小幅度的上升，但总体来看这一时期呈平稳缩小的走势，主要得益于国家的人力资本投资和城镇化进程的加快。

从总量上看，中国已经成为经济大国，继续剥夺农业和农民对中国经济发展的作用甚微，中央“两个趋向”论断的提出揭示出中国工业反哺农业、城市支持乡村时代的来临。然而目前的户籍管理制度、就业制度、教育制度等所构成的城乡二元社会经济体制仍在不同程度地限制乡村居民收入的提高，这一点在工资性收入方面尤其明显。城乡二元经济、社会制度所导致的城乡劳动力就业政策、就业服务、劳动力市场、劳动用工管理和失业登记等多方面存在的明显区别，使得乡村居民在工作机会和工作能力上天然处于劣势，从这个角度看，乡村居民工资性收入输在起点。另外，自身组织化程度低造成了乡村居民收入谈判力量的低下，收入的稳定性和公平性很难保证，从这个角度看，乡村居民工资性收入输在过程。既然起点与过程都无法与城镇居民抗衡，乡村居民工

资性收入相对城镇居民绝对、相对劣势的扩大似乎是必然的结果。

4.4.2.2 农民经营性收入优势地位正逐步丧失

国家统计局发布的历年统计年鉴中，经营性收入在农村居民人均纯收入中占主导地位：从绝对量看，从1985年的296元逐年递增至2012年的3533元，27年间涨了10.94倍，年均增长9.6%；从相对量看，尽管其比重从总体上呈逐年下降趋势（从1985年的74.4%下降到2012年的44.6%），但在1998年以前，它一直占农村居民纯收入的三分之二以上，截止2012年，它农村居民人均纯收入中的比重仍居首位，是农村居民最大的收入来源。

计算结果表明，1985年城镇居民可支配收入中的经营性收入仅相当于农村居民经营性收入的3.4%，随后呈绝对优势的快速增长（年均增长率是农村居民经营性收入增长率的2倍有余，较之高12.7%），到2012年已达农村居民经营性收入的65.7%，表明在城乡居民收入对比格局中，农民经营性收入的优势地位正在逐步丧失。原因主要体现在如下三个方面：

1、自然风险。作为一个自然再生产过程，农业生产对自然条件与自然环境有天然的依赖性。作为世界上自然灾害最严重的国家之一，中国建国以来的经济发展战略使得农业基础设施欠账严重，农业抗御自然灾害的能力低下，各种突发性自然灾害(如2008年以来的雪灾、雹灾、洪水灾害等)往往会严重影响农业生产，并进而影响乡村居民的经营性收入。从中国历年单位受灾面积所获得的补偿（包括国家的救灾支出和农业保险赔款）来看，仅靠国家有限的灾难救助金和目前的农业保险赔款，很难以弥补自然灾害带来的经济损失。从农民所获补偿的来源看，多数年份由政府财政支付的灾害补偿占90%以上，一定程度上可以反映出中国农业保险业发展的落后程度，而这无疑会影响到乡村居民经营性收入的多少及其稳定性。

2、市场风险。首先，在国内、国际市场中分散的乡村居民经济实力脆弱、竞争能力差，无法适应剧烈的市场竞争和需求的变化；其次，市场对农产品的调节本身具有滞后性，分散的乡村居民难以完全掌握市场信息、预测市场变化，加之其在农产品结构、品种调整上往往不够理性，生产上彼此模仿，导致销售中价格大起大落，往往“丰产不丰收”。而且，小规模家庭经营使乡村居民在市场中的谈判力量低下，使得生产经营成本居高不下。

3、土地资源的刚性约束。土地对乡村居民经营性收入增收的制约作用主要

表现在以下三个方面：首先，人均土地资源占有数量极为有限，截至 2005 年底，中国耕地面积为 18.31 亿亩（2008 年下降至 18.27 亿亩），人均 1.4 亩，仅相当于世界平均水平的 40%弱，与土地资源大国的差距更大，人均水平只是美国的 1/8¹²⁴。其次，可以利用的耕地质量总体较差。根据第二次土壤普查结果，全国可利用耕地中高产田仅占 21.5%，中产田 37.23%，低产田为 41.2%。最后，人口绝对增长与土地面积减少的冲突形成中国现代化进程中所特有的人增地减的尴尬格局，使本来已经紧张的人地矛盾更加突出。一方面，人均土地面积决定了经营这种“超小型”生产规模的乡村居民通常缺乏吸纳现代科学技术的内在动力，也不具备采用现代技术的能力和条件（许多地区的生产技术和生产设备还停留在落后和原始阶段），更无法应用先进的管理方法，现代管理效应和规模效益难以实现，制约了生产力的发展。

4.4.2.3 财政转移性支出成为城乡收入差距扩大的助推器

按照新剑桥学派经济学家 N. 卡尔多（N. Kaldor）的研究，随着经济发展和投资的不断增加，国民收入分配将会越来越有利于资本要素而不利于劳动力要素，进而导致收入差距的不断扩大。中国的经济发展轨迹也表明劳动力在国民收入分配中占比越来越低，农民纯收入占国民总收入的比重也在不断下降。通过转移支付来改变这种状况是解决城乡收入差距问题的关键。

经济增长本身的不均衡不可避免，转移支付制度具有根本性的重要作用。没有转移支付，不平衡的经济增长和由此产生的收入分配差距将被完全转换成在获取教育、卫生等关键社会服务方面的差距，导致机会不平等，而机会的不平等又会进一步加剧收入的不平等。发达国家的历史证明，必须靠完善的再分配制度来矫正“市场失败”。现有转移支付制度不仅缺乏对收入分配的调节作用，甚至还具有某种程度的逆向调节倾向。

从理论上讲，从居民转移性收入的资金来源出发，所有城乡居民应该享有平等的转移性收入权利。另外，如果从居民转移性收入的支付方——政府的支出初衷（实现社会收入分配公平目标）出发，农村居民相对于城镇居民更有权利获得较高的转移性收入。然而，中国的现实却正好相反，国家财政的转移性支出不仅没有缩小城乡居民之间的收入差距，反而成为中国城乡居民收入差距

124 国土资源部报告：中国 10 年耕地减少了 1.2 亿亩，数据来源：新京报，2006 年 03 月 16 日。

日渐扩大的助推器。

城乡居民转移性收入相对差距呈先增后降态势，2003 年达到峰值，城乡居民转移性收入差异系数达 20.4，随后呈快速下降态势，2012 年降至 8.45，仍远远高于城乡居民整体收入差距。此外，城乡居民转移性收入绝对差距呈持续扩大态势：1985 年城镇居民人均转移性收入为 65 元，农村居民为 29.5 元，前者是后者的 2.2 倍，略低于当年的城乡居民收入差异系数（2.57），之后绝对差距一直呈快速增长态势，2012 年达到峰值，5115.9 元，相当于当年农村居民纯收入总额的 64.6%。

长期以来城乡隔离发展的政策取向导致了城乡二元经济结构的出现，并且使得农村居民在经济建设、收入分配和社会福利分享等各个方面总是处于弱势一方。这种城乡二元结构导致了歧视性城乡转移支付制度的形成，即城镇居民与农村居民在可享受的政府福利待遇方面相差甚大，城镇居民可获得政府的各种福利补助，包括就业、教育、住房、医疗等方面，农村居民往往都无缘分享。因此，歧视性城乡转移支付制度直接导致了转移性收入的城乡失衡。相关统计表明，城镇居民能获得更多的政府转移性支付，转移性收入在其可支配收入中居第二位，而广大农民获得的转移性收入无论从绝对量还是相对量都无法与城镇居民相比。这种情况在经济发展较为迅速的华北、华东以及东北部分沿海城市体现的更为明显。

中国各地区之间其居民转移性收入无论是绝对值还是其年增长速率都存在着较大的差异，在转移性收入超出全国平均水平的省市中，我们可以发现基本上都是经济较发达的地区，其中北京、天津以及上海是比较突出的 3 个典型直辖市，而居民转移性收入低于全国平均水平的省市，则基本都是经济比较落后的偏远地区，其中西藏以及新疆是 2 个典型省市。而根据上文介绍的中国转移性支出政策的制定以及执行的路径我们可以知道，政府转移性支出与经济发展水平以及当地政府的财政收入关系密切。计算结果表明，人均转移性收入与人均 GDP 之间的相关系数为 0.991，说明两者之间存在着强相关性，即中国居民人均转移性收入是随着人均国内生产总值的增加而增加的。

探求居民转移性收入与当地政府财政收入的关系时，我们选取了两个典型省份来验证，即北京以及西藏。北京市居民转移性收入绝对数值以及增长速度、城乡居民转移性差距占城乡总收入差距的比重均超出全国平均水平。因此选取北京作为全国居民转移性收入较高的省市代表具有一定的合理性。分析结果表

明，北京市居民人均财政收入与城镇居民人均转移性收入的相关系数为 0.987，与农村居民人均转移性收入的相关系数为 0.995，均存在很强的相关关系，即北京市居民转移性收入与其地方的财政收入是有很大的关系的，而且是随着财政收入的增加，居民转移性收入随之增加。

西藏自治区位于中国边境地区，是中国人口最少、密度最小的省区。西藏现代工业发展较晚，因而经济比较落后，在上文的分析中可以看出其居民转移性收入绝对数值以及相对增长率等均处于较为落后的水平，因此选西藏作为转移性收入较低的地区代表较为合理。从城镇以及农村居民人均转移性收入与人均地方财政收入的散点图，可直观看出西藏城镇居民人均转移性收入与其人均财政收入之间存在着较强的正相关关系，而农村居民人均转移性收入与人均财政收入不存在线性相关关系。从相关系数看，西藏地区城镇居民的人均转移性收入与人均地方财政收入之间的相关系数为 0.777，概率 P 值小于 0.01，因此说明二者之间存在着较强的相关关系，即西藏财政收入的增加会引起其城镇居民转移性收入的增加，但其相关程度弱于北京。但农村居民人均转移性收入与人均地方财政收入之间的相关系数为 0.11，概率 P 值大于 0.05，没有通过检验。因此表明西藏地区农村居民人均转移性收入与人均地方财政收入之间不存在线性相关关系，西藏地区农村居民的转移性收入没有随着地方财政收入的增加而增加，在 2000-2012 年间，农村居民转移性收入数值没有呈现出明显上升趋势。

分析结果表明，居民的转移性收入与国内生产总值以及地区财政收入之间均存在着较强的相关关系。这在经济发达的地区表现的尤为明显，政府财力的增加提高了其转移支付的能力，大部分居民享受到了经济高速发展带来的好处。但由西藏地区的分析可知，在一些偏远和经济相对较为落后的地区，由于当地财政收入不能满足其地方发展的需要，因而其转移支付的能力没能随之匹配地增加，另由于体制以及监管法制的完善，居民转移性收入没能随着经济的发展、财政收入的提高而明显增加，居民并没有完全享受到经济发展带来的好处。

4.4.2.4 制度制约下农民财产性收入绝对与相对水平都很低

中国农村居民人均财产性收入低且增长缓慢，2002 年仅有 50.7 元，占纯收入的 2%。到 2012 年，中国农村居民人均财产性收入 249.05 元，占纯收入的 3.1%。从数据来看，十年间财产性收入总量翻了四番，占比也增加了，这一进步是可喜的。但我们应该注意到，大多数农村居民财产性收入较低或几乎没有。

首先，中国农村居民财产性收入基数小，增长缓慢。财产性收入所占可支配收入的比重已经成为衡量一个国家居民富裕程度的重要尺度¹²⁵。相对于发达国家，中国城镇居民财产性收入很少，大多数农村居民的财产性收入则几乎可以忽略不计。因为1992年以前农民的财产性收入太少，统计中将其归入转移性收入，1992年后才单独统计。其绝对量呈快速上升状态，由1992年的7元逐年上升到2012年的249.05元，19年间上涨了34.6倍，年均增长20.68%，但它在农村居民纯收入中比重变化不大，自1993~2006年间的大部分时间稳定在2~3%之间。2007年开始突破3%，2010年最高（达3.4%），2011年以来有下降态势，2012年为3.1%。发达国家的发展经验表明，当人均GDP突破2000美元、居民积累一定财富后，财产性收入就会逐渐成为居民新的重要收入来源之一。中国农村人口众多，经济发展落后，财产性收入还未成为农村居民新的重要收入来源。

其次，农村居民财产收入结构不合理，获得财产性收入的渠道狭窄。改革开放以来，农村居民财产性收入从无到有，日益多元化，从最初仅依靠利息到现在的靠租金收入、土地征用补偿收入等。目前能够带给转移劳动力财产性收入的只有承包地、宅基地和房屋，但承包地、宅基地和房屋的所有权、收益权和处置权存在很多制度性缺陷，最核心的缺陷是产权模糊，权属关系不清，转移劳动力的财产性收入难以得到充分实现。与城镇相比，财产性收入来源过于单一，利息仍是农村居民财产性收入的首要来源。

农村房地产市场不健全、房屋价格低是重要原因。首先，农村的房产制度不健全限制了农民财产性收入的获得。目前，农村地区有很多空闲的住房，但由于宅基地所有权虚置、有关法律存在空白等原因，导致农村房屋租赁和交易市场落后，闲置的房屋无法给农民带来财产性收入¹²⁶。目前城镇居民房产流转和出租占据城镇居民财产性收入的40%左右，是其财产性收入的第一来源。而农村居民的房产近年来才刚刚开始可以流转，制度等各方面还不完善，为农民带来的财产性收入也非常有限，农村居民从中获得财产性收入也比城市居民低很多。同时，农村房屋租赁市场不完善，主要表现在：一是租赁市场房屋交易信息不对称，限制了住房租赁市场；二是房地产开发企业经营方式单一，抑制了租赁市场的整体发展；三是中介服务、交易流程不规范，扰乱了市场秩序。农村房屋租赁市场的不健全，也使得农民从房产中获得的财产性收入较少。此外，农

125 刘凤根，《财产性收入及其经济效应研究》，[J]，《湘潭大学学报：哲学社会科学版》，2008（05）。

126 王巧玲，《基于扩大内需的河南省增加农民财产性收入研究》，[D]，信阳师范学院，2011年。

村的房屋由于地理位置不好，流转价格偏低。《中国住户调查年鉴》的数据显示，2011年年底，农村住房价值为654.4元/平方米，这一数值与同年全国商品房销售价格5357.1元/平方米相比相差甚远。农村房屋租房市场不完善、租赁价格低，为农民带来的财产性收入较少。因此，农村房产制度不健全和房屋租赁市场不完善大大拉开了城乡居民财产性收入差距。

农村土地制度不健全是根本原因。农村的土地制度不健全使得农民从土地中获得财产性收入的能力较低。（1）农民土地权益难以保障。宪法规定中国农村的土地归集体所有，农民只拥有土地的使用权、收益权。因此，当出现政府征地或者开发商占用土地的情形，农民的掌控能力和议价能力很弱，这种情形下如果开发商许以好处，村干部就会侵害农民的利益低价卖地。产权不清晰，农村土地权益难以得到保障，农民无法从土地中获得财产性收入或只得到较低的财产性收入。（2）农村征地补偿标准不合理。征地过程中，农民土地权益得不到保障。实际上土地的征用由政府权力部门决定，价格也由政府掌控，农民只能被动地接受，制度缺陷导致农民出卖土地获得的财产性收入少于他本应该得到的收益。一方面，补偿费用较低，补偿办法缺乏科学性。当农民的土地被征用时，由于一级级的财政消耗，村里拿到补偿的一大部分，留给农民一小部分，最终落到农民手里的钱远远不能弥补农民失地的损失。有关数据显示，土地用途转变权益时，落实到农民手里的钱不到10%。另一方面，对农民的安置过于简单，只考虑农民经济的损失，没有考虑到失地农民后续生活问题。（3）土地流转才刚刚兴起，市场和制度还不完善，没有统一的规范的模式和相关规定，为农民带来的财产性收入还比较少。综合上面三点，农村居民从土地中获得财产性收入的能力还很弱，土地为农民带来的财产性收入比较少，使得农村居民难以赶上城镇居民的财产性收入。

第三，融资问题突出。在长期资源配置上的城镇倾斜政策环节下，农村投资总量严重不足，农业基础设施远不能满足农业现代化发展需求，金融供给不足时重要原因之一。

中国乡村金融的供给主体可以分为两大类，一是以国有商业银行分支机构、中国农业发展银行等为主的正规金融机构，二是以民间借贷、私人钱庄为主的非正规金融。从目前来看，正规金融对中国乡村经济发展、乡村居民收入增长的作用非常有限。首先，始于1993年的中国金融体制改革明确提出四大国有银行的改革以盈利最大化为经营目标，农业经营的天然弱智性注定难以从中获取资金支持；其次，虽然成立农业发展银行的初衷是接管农业银行的政策性业

务，但从其成立至今成为实质上的“粮食银行”，基本不涉及一般的农业经营类资本需求；第三，农村信用社的商业化改革也使得农村信用社的贷款选择性特征日益明显，为乡村居民提供金融服务的作用十分有限；第四，邮政储蓄的业务更多体现在对农村存款的吸收上，通过邮政储蓄大量农村资金流向城市。

另一方面，民间借贷等非正规金融虽然在乡村资金融通中发挥了一定的作用，但是，在缺乏有效法律法规规范、支持的情况下，中国农村非正轨金融发展的发展受制¹²⁷。

4.4.3 市民化能力抑制——成本视角

《经济参考报》记者的追踪采访表明，高昂的落户成本是许多户籍制度改革参与者的最大顾虑。周小刚（2010）将转移劳动力城市化成本分为两类：社会公共成本和个人成本¹²⁸，中国科学院的《中国可持续发展战略报告》中也将转移劳动力市民化成本划分为个人发展成本和公共发展成本两个部分¹²⁹。总体看，目前对中国农民市民化成本的估计很多，但由于不同研究者采用的测算方法和依据各不相同，测算结果差异也很大。《2009年中国城市发展报告》给出了市民化的总成本为9.8万元/人，包括公共成本7.35万元和个人成本2.47万元¹³⁰。潘家华、魏后凯（2013）的研究中，市民化成本主要包括公共成本和个人成本两部分，人均公共成本约为每年13万元，其中东、中、西部地区分别为17.6万元、10.4万元和10.6万元，个人成本约为人均每年1.8万元，另外还需集中支付一笔购房成本，约为人均10.1万元¹³¹。

127 国务院于1998年7月13日发布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》明确规定，除了部分小额信贷，不计息的亲友借款和企业团体间借款之外，其他非正规金融组织或活动均属于非法；中国人民银行于2002年1月31日发出了《关于取缔地下钱庄及打击高利贷行为的通知》。

128 周小刚，《中部城镇化进程中转移劳动力市民化问题研究——以江西为例》，[D]，南昌大学，2010年。

129 牛文元、刘怡君，《中国新型城市化报告2009》，[M]，科学出版社，2009年。

130 IUD领导决策数据分析中心，《未来50年转移劳动力市民化成本43万亿元》，[J]，《领导决策信息》，2011（43）。

131 潘家华、魏后凯，《农业转移人口的市民化》，[M]，北京：社会科学文献出版社，2013年。

4.4.3.1 市民化的社会成本

二元经济体制下，中国政府在城乡居民的住房、就业、教育及医疗方面的投入差异很大，移入地政府遇到的核心问题是让市民化后的农业转移人口获得相应的市民权利和福利权益。在这个过程中，要求政府财政在保证新市民福利待遇的同时又不能降低原城市居民的福利水平。实现农业转移人口市民化的财政投入缺口很大，即让农业转移人口享有与市民同等的公共服务要付出巨大的成本和资金投入。本研究中市民化的社会成本主要是指每增加一个新市民所需要政府的经济投入数量。对于市民化社会成本的估计更多只能依靠有限的公开资料，难以准确把握政府的实际支出，不同研究者的估算结果差异较大，如国务院发展研究中心（2011）对重庆、武汉、郑州和嘉兴四市的农民工市民化成本进行的实地调研显示，一个典型农民工市民化（包括相应的抚养人口）所需的公共支出成本为8万元左右¹³²。张国胜、杨先明测算出沿海地区转移劳动力市民化的社会成本分别为10万元和9万元，内陆地区市民化的社会成本分别为6万元和5万元¹³³。

新增投资建设成本和社保成本是市民化社会成本的主要构成部分。城市（镇）新增基础设施建设成本指的是为满足新市民在城市（镇）的物质生产和正常生活需要，造成的城市各项基础设施建设投资成本以及为解决这些城市新增人口就业问题所产生的投资成本。考虑到数据的可得性，本研究将年固定资产投资扣除房地产投资后的余额视为城市基础设施建设成本。根据《中国统计年鉴2014》相关统计数据，2012-2013年城市（镇）固定资产投资扣除房地产投资后的余额分别为30.7万亿元和36.8万亿元，《中国卫生和计划生育统计年鉴2014》中2012-2013年城市（镇）户籍人口（这里用非农业人口数量代）分别为47922万人和49125万人，则2012~2013年人均城市（镇）投资建设分别为6.4万元和7.5万元，取平均值（6.95万元）作为人均基础设施建设成本。

社会保障成本指政府为农业转移人口市民化转型后享有的基本养老、医疗、失业等保障所必须投入的最低成本。现行的城市（镇）社保体系仅涉及城市（镇）

132 国务院发展研究中心“促进城乡统筹发展，加快农民工市民化进程的研究”课题组，《农民工市民化的成本测算——对重庆、武汉、郑州和嘉兴四市的调查分析》，[N/OL]，国务院发展研究中心信息网，2011-03-02。

133 张国胜、杨先明，《中国转移劳动力市民化的社会成本研究》，[J]，《经济界》，2008（05）。

户籍人口，城乡社保水平差异决定了农业转移人口实现市民化转型的社保成本水平。《中国城市发展报告（2012）》指出，今后 20 年内中国将有 4-5 亿农民需要实现市民化，仅解决社会保障和公共服务的成本至少人均 10 万元¹³⁴；

市民化进程中的社会成本根源于长期以来转移劳动力劳动的制度性贬值与基本权利尤其是发展权的缺失，具有动态累积特征（张国胜、陈瑛，2013）。长期积累中不断被推高的社会成本使得迁入地政府面临巨大挑战：一方面，他们希望获得推动城市（镇）发展的稳定的高水平劳动力支撑；另一方面，在激励不足情况下，又不愿意或者无力承担人口增加导致的城市运营成本的增加。王美艳、蔡昉（2008）¹³⁵研究表明，当前地方政府的财政能力和公共福利体系，无法承担户籍制度改革中改变户籍内生福利差别的成本。《财经国家周刊》在 2012 年对 8 个代表性省份的调研结果表明，户籍制度改革几乎遭到所有市长的反对¹³⁶。迁入地政府的市民化需求动力不足影响了其在市民化相关制度变革中的主动性，相应的政策措施也缺乏必要的整体性和前瞻性，直接的表现是基础设施、城乡社会保障对接的投入等市民待遇供给不足。

4.4.3.2 市民化的私人成本

农业转移人口的城市生活开支等私人成本与其经济承受能力差距巨大。相对收入与相对生活水平的改变是影响农业转移人口市民化的重要影响因素，如果以城乡消费差距的 10 年（诸多研究表明，中国农村消费之后城镇消费 10 年左右）累计值作为市民化私人成本，2005-2014 的 10 年间城乡消费差距的累计值为 16.3 万元，不是当前的农业转移人口能够支撑的。即使以不完全统计的分项成本看，市民化的私人成本依然很高。

首先，市民化的住房成本（为保障市民化后的城市安居所必须的最低资金投入）是影响农业转移人口市民化决策的主要私人成本之一。在城市（镇）拥有稳定居所是农业转移人口市民化的基础性条件，而要获得城市（镇）稳定住房需要支付远高于农村的成本，也是农业转移人口市民化的主要障碍之一。关

134 中国社科院城市蓝皮书，《中国城市发展报告（2012）》，[M]，社会科学文献出版社，2012 年。

135 王美艳、蔡昉，《户籍制度改革的历程与展望》[J]，《广东社会科学》，2008（06）。

136 胡平、杨羽宇，《农民工市民化：制约因素与政策建议》，[J]，《四川师范大学学报（社会科学版）》，2014（9）。

于市民化的住房成本不同学者的看法也不同：有学者认为市民化住房成本指农业转移人口为获得城市平均住房面积所必须支付的房租，而非相应面积的购房价格，有些学者的看法则正好相反。还有学者认为市民化住房成本应该是城市人均住房成本。本研究认为，让所有农业转移人口在短期内都拥有与城市（镇）原住民相同标准的自有住房缺乏经济支撑，徐爱东与吴国锋以重庆市为例展开的研究表明，农业转移人口市民化购买城市住房的成本远高于其在农村的建房成本，需要其至少在城市奋斗 15 年以上¹³⁷。刘俊博和李晓阳的研究表明，按重庆农村土地交易所的地票交易市场价计算，转户农民若整户放弃宅基地将获得 12 万左右的补偿，尚不足以买下市区一套 50 平方米的房子。因而，笔者认为中国市民化的人均居住成本要分情况讨论。如果允许市民化的实现可以不必以土地使用权、土地承包权的退出为代价，短期内市民化的人均居住成本可以仅考虑人均房租；如果市民权力的获得必须以农村土地权利退出为代价，在城市（镇）购置自有住房所需成本就会成为市民化的必须成本。建设部的调查表明，76.2%的转移劳动力可以承受的月租金在 100~300 元间¹³⁸，这样的住房成本承受力或许更支持“带土进城”的改革模式。

现实是，绝大多数工作生活在城市（镇）的农业转移人口短期内无法享受政府为城市低收入群体提供的廉租房等保障性住房，以市民化相关体制改革走在前列的重庆为例，截止 2012 年 9 月，仅有 5%左右新市民申请到公租房，让更多农业转移人口可以享受价格相对较低的廉租房或许是更为现实的选择。

其次，城市生活成本。本研究用城乡居民人均消费支出差额来表示市民化后农业转移人口的新增城市生活成本。2013 年，郑州市城、乡居民人均消费支出分别为 18023 元和 6626 元，所以农业转移人口市民化将导致当年生活成本增加 11397 元。1990-2013 年的 23 年间，城乡居民人均消费支出年间增长率分别为 12.19%和 11.13%，如果考虑年均增长率，市民化的私人生活成本增量更高。

第三，决定农业转移人口市民化选择的另一成本因素是机会成本。即其市民化选择是否要以丧失农村土地使用权、承包权经营权为代价。现有农村土地使用权和承包经营权是农村转移劳动力及其家庭成员基于村集体成员权而享有的权力，是绝大多数农民仅有的最大资产，是他们抵御生计风险的最后屏障。

137 徐爱东、吴国锋，《农业转移人口转户意愿的影响因素与现实诉求研究——来自重庆的调查与分析》，《重庆工商大学学报（社会科学版）》，2015（06）。

138 韩长赋，《谈解决转移劳动力问题的基本思路》，[J]，《农民科技培训》，2010（11）。

现有制度环境制约了该权利在市场上的自由转让或流转，无法或很难快速有效地变现。即使是在农村土地市场机制不完善的情况下，有学者保守估计农地影子价格也能维持在 3300-5000 元/亩¹³⁹。经济发展与城镇化进程的推进、城乡土地制度不断完善、财政支农力度的加大等诸多原因不断推升农村土地增值预期。这种预期越高，以放弃农村土地使用权和承包经营权为代价的市民化机会成本就会越高。

综合来看，户籍制度为核心的城市偏向型城乡二元制度体系及其社会屏蔽功能、屏蔽性制度的执行惯性、制度变迁与转换的路径依赖及其屏蔽惯性造成的城乡居民收入与福利差距不断推升市民化成本。制度与成本约束下的迁入地政府的市民化行为响应能力有限，市民化支持性制度供给不足，表现为附条件与不完全的市民待遇供给，无形中又抬高了市民化门槛，成为市民化有效需求的抑制因素。

5 中国劳动力转移典型模式解析

5.1 被动型转移的典型模式

这里的被动型转移主要指各种原因的失地造成的被动型劳动力转移。改革开放前，全国普遍通过“谁征地、谁招工”来实现失地农民的“非农转移”。但这种转移模式与市场经济体制明显不合拍：20 世纪 90 年代以来，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，城镇劳动用工由计划走向市场，“招工”补偿安置由货币补偿安置取代。在这个过程中，为了减少土地“非农转移”与农民可持续生计之间的矛盾，各地进行了多种形式的探索。

139 姚洋，《农地制度与农村社会保障》，[EB]，世纪中国网站，2002-04-22。

5.1.1 浙江模式¹⁴⁰

浙江省的人地矛盾十分突出。根据国土勘探详查，浙江陆域面积仅为 10.18 万平方公里，是全国大陆上陆域面积最小的一个省份。1999 年至 2008 年间，浙江省通过征收土地实现土地“非农转移”421.07 万亩，涉及被征地农民 370.32 万人¹⁴¹。为解决失地农民的后顾之忧，浙江变一次性补偿为终生补偿，推出富有自身特色的失地农民“非农转移”模式：

1、土地换社保，间接促进劳动力“非农化”。不再向被征地村集体及农民直接支付安置补助费，而是由政府按照统一进入社会保障的办法，将费用划入劳动部门“社保”专户，统一用于失地农民的社会保险统筹和生活补助。该做法通过引导失地农民投资与养老保障为其长远发展拓展空间，进而形成“以土地换保障，以保障促就业，以就业促发展”的良性循环。

2、转农为工，直接推动劳动力转移。被动失地的农民首先面临的就是生计问题。浙江各级政府采取多种措施促进其就业¹⁴²。首先，提高农村劳动力“非农转移”就业的能力（如宁波余姚市为促进失地农民就业开展“企业下单、政府埋单、被征地农民接单”的订单式培训）；其次，通过成立社区股份合作社创造劳动力“非农转移”机会。浙江不少村组织建立为社区股份经济合作社，用征地得来的补偿费建村居、办市场、造饭店、兴企业，使农民有机会按股份获得收益的同时，获得更多非农就业的机会。

5.1.2 湖南咸嘉模式¹⁴³⁻¹⁴⁴

湖南省长沙市岳麓区咸嘉湖街道咸嘉新村社区，在大面积土地“非农转移”

140 傅白水，《解决农民问题的浙江模式》，[J]，《中国改革》，2004(7)。

141 陈施施，《被征地农民的社会保障制度创新——基于浙江省温州市的实例分析》，[J]，《中国商界》，2010（6）。

142 2003 年 5 月，浙江省下发的《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》规定：从各地征地调节资金中切出专项经费，对被征地农民进行职业技能培训，大力推进城乡统筹就业，开发社区就业岗位，多渠道、多形式安排被征地农民就业。

143 陈良钦，《长沙咸嘉湖模式：失地农民安置模式的创新》，[J]，《宏观管理》，2006（9）。

144 陆福兴，《解读“咸嘉模式”》，[J]，《决策咨询》，2004（11）。

进程中，针对过去劳动力“非农转移”严重滞后于土地“非农转移”、城市开发与农民就业安置脱节等现象，该村与开发管理部门大胆尝试“留地集中安置，综合开发建设”的办法，妥善安置失地农民，成为失地农民“非农转移”的典范。

具体表现于“三集中，三统一”上：集中管理全村土地，统一进行拆迁补偿；集中安置农民住宅，统一进行综合开发；集中使用土地补偿安置费，统一安排农民生产生活。小区管委会对征用地的土地补偿费和劳动力安置费进行集体统筹管理使用，一部分以“咸嘉村安置退养基金”的形式存入银行，一部分则用来投入小区综合开发建设。开发所得利润和物业收入以及所得银行利息都以红利的形式发给农民。同时，通过成立房地产开发公司、物业管理公司、建筑公司和开发商业门面和配套性经营场所等形式，广辟就业渠道，安置村民就业，使小区有就业能力和就业欲望的失地农民都能找到工作。

咸嘉模式成功的核心在于土地“非农转移”进程充分考虑农民利益，把地留在交通十分便利、位置重要的地方，使得咸嘉的房地价格以每年 500 元/ m² 增值。另一方面，咸嘉的劳动力“非农转移”通过创造就业岗位、培养农民的就业能力等方式，尽力使得失地农民失地不失岗、失地不失业，失地不失利。当然，优越的地理条件和区位优势是留地集中开发成功的前提。

5.1.3 广东南海模式¹⁴⁵⁻¹⁴⁶⁻¹⁴⁷

南海市是广东省最早推行农村股份合作制的地区。其主要做法是把已经分包到户的土地和集体组织的其他财产统一集中到行政村的农业发展股份有限公司。然后按年满 16 周岁以上的农业人口分配一个土地股份，16 周岁以下的分配半股的标准折股到人。公司保证按国家当年粮食收购价格的 80% 每人每月供应 25 公斤稻谷，每年给予每股 400 元以上的现金分红。全部土地集中后，行政

145 刘丽，《有效制度供给：失地农民在就业安置中的政府负责问题研究》，[D]，吉林大学硕士毕业论文，2005 年。

146 马健，《创新与困局南海模式——对南海土地股份合作制发展状况的调查》，[J]，《农村工作通讯》，2008（17）。

147 蒋省三、刘守英，《让农民以土地权利参与工业化——解读南海模式》，[J]，《改革》，2003（07）。

村把土地划分为基本农田保护区、工业开发区和商贸住宅区，统一规划，统一开发。农业基本保护区按照特定的经营项目给专业队进行定额承包。这种模式的成功之处主要体现在如下几个方面：首先，通过集体土地“非农化”启动工业化。在南海，企业可以通过国家征用地方土地或租用集体土地来获得土地的使用权。灵活的土地使用方式，促使大量企业在南海落户、生根，形成了我国珠江三角洲地区著名的工业带；其次，将土地“非农化”的级差收益保留在了集体内部。在土地的处置上，由于它与国家工业化不同，它只是将土地作“非农化”使用，并没有转变土地集体所有权的性质，这样，在土地“非农化”的过程中以及在土地的长期“非农化”使用中，土地级差收益以及它的增值收益也就保留在了集体内部；第三，在自愿、合法、有偿的原则下将农民的土地承包权变成可以永久享受的股票分红权，从而有利于农民土地使用权和收益权的分离：既保障了农民对土地的收益权，又加速了农民向二三产业转移。这种模式的实质是将原来的土地均分权变为了土地增值收益的分红权，成员权的保留使农民愿意将土地交由集体统一开发、出租，农民也可以无后顾之忧地去到农外就业，从而加速了农民的“非农化”进程（1992年到2002年的十年间，农民“非农化”的程度已达到92%），最终实现地方政府、社区与农民的“共赢”。

5.1.4 厦门“金包银”模式¹⁴⁸⁻¹⁴⁹

厦门市地处福建省东南沿海，陆地总面积为1565.09平方公里，其中主体——厦门岛仅132.5平方公里。随着经济社会的发展，人多地少、人增地减问题日渐突出，2004年人均耕地仅为0.31亩，远低于福建省人均0.6亩的水平。

所谓“金包银”就是在工业集中区、开发区被征地村的外围按人均15m²预留发展用地，进行统一规划，建设“底层店面上部公寓”的商业用房，引导被征地农民利用征地款集资入股建设外口公寓、商贸小区等环村商业带设施，打造“金边”，为工业区提供生活配套服务，逐步实现被征地农户达到“三个一”标准，即一套自住房、一套出租公寓和一份经营性项目股份收入，从而获得稳

148 许勇铁等，《农村被动城市化模式的创新性探索——厦门乌涂村“金包银”工程规划设计》，[J]，《厦门理工学院学报》，2008（9）。

149 陈敏，《失地农民安置的有效途径探索——“金包银”模式》，《农业经济》，2006（09）。

定的收入来源。同时，对村庄内部实施“银里”改造，通过道路硬化，通自来水、有线电视，建设环卫设施、污水处理系统等，使村庄生活环境现代化，实现农民就地城市化，由此形成“金包银”的格局¹⁵⁰。这一模式于2005年5月在厦门市翔安、同安、软件园二期、集美等成片工业集中区、开发区试点实施，并逐步推广。

通过“金边”和“银里”工程，实现农民就业、生活等由表及里的“非农转移”。但是，厦门市“金包银”模式的推广有严格的前提条件：该模式对于经济较发达地区和城乡结合部较为适合，对于经济落后地区和远离城市的地区不适合，特别是由铁路、高速公路、水利设施等公共设施建设造成的土地“非农转移”不能采取该模式。

总体看来，四个模式各有特色，但成功模式中有一点是共同的，即都把农民的“可持续生计”¹⁵¹作为失地农民“非农转移”的推动力量，并在这种作用下形成良性循环。在这个过程中，农村劳动力不仅仅从形式（户籍）上实现“非农转移”，更从就业、基本生活保障、养老、医疗、工伤、生育等实质内容上实现了“非农转移”。

5.1.5 另类尝试——山东三联模式¹⁵²

山东省三联集团（上市公司）在济南市历城区委、区政府支持下，兼并了历城区岗沟镇4个村庄，共11.75平方公里，在此建设济南的卫星城——“泉港新城”同时，历城区整建制撤销了4个村的编制，村民并入三联集团。

（1）开发主体：城市运营商。城市运营商不同于一般地产开发商：前者承担了开发区域内农民安置、基础设施建设、环境保护和社区服务等多种社会职能，而后者不承担也无力承担这些社会职能。城市运营商的开发也不同于政府的征地开发：前者与农民有平等谈判，并且让农民分享土地市场化的收益，而

150 洪士英等，《“金包银”工程给失地农民出路》，[J]，《农村工作通讯》，2006(2)。

151 “可持续生计”指个人或家庭为改善长远的生活状况所拥有的和获得的谋生的能力、资产和有收入的活动。这个概念最早见于20世纪80年代末世界环境和发展委员会的报告。1992年，联合国环境和发展大会将此概念引入行动议程，主张把稳定的生计作为消除贫困的主要目标；1995年，哥本哈根社会发展世界峰会和北京第四届世界妇女大会进一步强调了“可持续生计”对减贫政策和发展计划的重要意义。

152 王卫国，《探索造福农民的城市化 三联集团开发案例调研》，搜狐财经，

<http://business.sohu.com/20041214/n223493493.shtml>。

后者与农民没有平等谈判，也不让农民分享土地市场化收益。

(2) 开发方式：规模化的成片综合开发。由城市运营商在一个较大面积的区域内，进行统一规划、统一安置、统一建设、统一招商和统一管理，可以最大限度地合理利用资源、避免重复建设、保护生态环境、协调利益关系、降低开发成本和加快建设速度。

(3) 农民待遇：①身份“非农转移”。②补偿：补偿费标准在充分协商的基础上，经村民大会讨论通过并经村民逐户签字认可，补偿费直接存入村民的个人银行账户。此外，在住房拆迁时，还按济南市的规定对被拆面积支付补偿。村民在成为市民时，人人都有一笔存款。③住房。在凤凰城和阳光舜城，三联给村民无偿提供人均建筑面积为 40 平方米的高标准住宅，高度不超过 5 层或 6 层。村民要求的住房面积超过标准面积 30% 以内的部分，还可以按成本价购买。房屋产权归村民个人。④就业：按照协议，符合招工条件的村民，经本人申请，由三联分期分批安排就业。就业岗位主要是保安、保洁、环保等社区服务工作。有劳动能力而不愿就业的，根据协议，在阳光舜城按济南市规定的下岗职工标准，发给生活保障金；在凤凰城，对符合招工条件但本人不服从安排的，或已招工但因违反劳动合同而解除劳动合同的，三联不再承担安置责任，也不再支付最低生活保障金。⑤保障。首先是养老保障。在被安置的村民中，老人是最大的受益者。男 45 岁以上、女 40 岁以上者享受退休待遇，每人每月发放生活费，并按国家公布的物价上涨指数进行调整。其次是失业保障。未能在三联安排就业的村民，三联每月发放最低生活保障金。实践中，很多村民宁愿不在三联就业，而领着生活保障金自谋营生（如跑运输、做买卖或打工）。因此，村民的失业问题已基本不存在。第三是医疗保障。三联集团给男 45 岁以上、女 40 岁以上的退休人员每人每年发放 80 元的医疗费。原拟采取医疗保险的方式，由于保险公司不愿意接受统一的集体保险，且村民因各自情况也愿意自投保险，在反复协商的基础上，最后决定发放现金，由村民自主投保。三联表示，在项目资金回收后，将以一次投保的方式，将上述保障职责转归保险机构长期执行。⑥福利。凤凰城村民子女在校上学期间，每人每年可获得 200 元教育补助费，直至大学毕业为止。三联还为各村儿童提供了接送上学的专车，还给独生子女发放每年 120 元的奖励。

该模式通过城市运营商进行成片“综合开发”方式，不仅使土地“非农转移”过程中的失地农民待遇及保障得到保护，成功实现了农民“非农转移”，更重

要的是通过城市运营商转嫁了政府的财政负担与社会风险，实现了社会、政府、农民、企业的多赢。

各种被动型转移模式的经验教训表明，由于土地“非农化”而不得不进行的劳动力非农化转移，必须要以农村劳动力职业与教育、医疗、社保等一条龙的“非农化”以及农业转移人口生计水平的提高为前提。

5.2 制度创新拉动型转移的典型模式

为充分发挥人口城镇化对经济社会发展的带动作用，多地政府不断尝试通过制度创新推动转移劳动力从农村退出、土地退出并实现永久性转移。比较典型的主要有重庆模式、浙江的嘉兴模式以及成都模式。

5.2.1 成都模式

作为成渝经济区的重要中心城市，成都 2003 年提出并实施经济社会发展一体化的城乡统筹规划，促进农村土地的适度规模经营。当时成都农业人口占人口总量的 63%，第一产业从业人员占总就业人口比重的 38.7%。当年出台的《关于调整现行户口政策的意见》通过取消进城户口指标限制降低了城市入户门槛。2004 年出台的《关于推行一元化户籍管理制度的实施意见》，人口登记取消农业人口与非农业人口之分。2006 年打破长久以来只能“买房落户”的限制，再次放宽城市户口准入条件，农民租住房屋等都可随迁入户。当年温江区制定《关于鼓励农民向城镇和规划聚居区集中的意见（试行）》和《关于放弃宅基地使用权和土地承包经营权农民参加社会保险实施细则（试行）》，鼓励农民放弃土地承包经营权和宅基地使用权，在城区集中居住并享有与城镇职工同等的社保待遇。至 2006 年底有近 27 万农民住进城镇和农村新型社区，并通过“五化”¹⁵³措施推动农民市民化。2007 年被批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区。2008 年，成都建立一房一户，按产权登记的户籍登记制度，放宽全域内的户口迁移条件。2009 年末时农业人口占比降为 44.8%，第一产业从业人员占比降为 22.1%。2010 年城乡综合配套改革实现新突破，《关于全域成都城乡统一户籍

153 “五化”措施即“三新”活动经常化、公共服务社区化、信息管理现代化、创业救助长效化、产业发展多样化。

实现居民自由迁徙的意见》提出，2012 年底前成都全域实现统一户籍、实现户随人走。自愿进城的农民可以获得与城镇居民平等的就业、社保、住房等待遇，城乡居民自由迁徙，并享有平等的基本公共服务和社会福利。这些旨在破除城乡二元结构，彻底消除户籍及其背后的身份和权力差异的改革降低了农业人口和第一产业就业人口占比且缩小了城乡差距。

推动农民进城成为市民的过程中尊重农民意愿、保障农民权益是成都模式的突出特点：首先是建立权属清晰的现代农村产权制度，通过对农村产权确权、登记、颁证保证农民土地权益。其次是降低进城门槛，在不剥夺其土地等权益的前提下为其提供与市民共享的就业、基本公共服务、社会保障和社会福利等权力，吸引农民自愿成为市民。《意见》明确指出，农民进城不以放弃农村宅基地使用权、土地承包经营权、林地承包经营权等已有利益为代价，其权益不会因为居住地、职业的改变而受到侵害¹⁵⁴。

宋周等人的研究表明，成都市农业转移人口的市民化愿望较为明显——愿意入户城市的占总调查人数的 50.3%，没考虑过该问题的占 33.1%，明确表示不愿意市民化的仅占 16.6%。70%以上的农业转移人口认为经济负担能力是其市民化决策的主要障碍¹⁵⁵。

5.2.2 重庆模式

2008 年重庆开始实施土地换保障的市民化模式，农民退出土地可获得政府的一次性补偿资金，一定程度上减轻了政府压力。退出土地可在市区两级土地流转市场参与土地流转交易，并通过鼓励社会资本参与的方式降低农民土地退出造成的资金压力。但实际操作中，有相当一部分农民既期望获得与城市居民等同的福利又不愿放弃农村的土地权益。2010 年、2011 年相继出台《重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见》和《重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法》。后者规定，当农村户籍转为城市户籍时其原有的土地必须退出。重庆户籍制度改革因之又被称为“以土地换户籍”¹⁵⁶。为充分保障农民

154 《成都：农民可带着土地承包权进城》，[N]，人民日报，2010-11-17。

155 宋周等，《农业转移人口市民化意愿及影响因素——以成都市为例的分析》，《四川师范大学学报（社会科学版）》，2014（09）。

156 傅蔚冈：从重庆户改看中国的城市化，[EB/OL]，（2010-8-11）

利益和城镇的承受能力，重庆市专门为当地农民转户进城制定了一系列政策，具体有：（1）农村居民转为城镇户口后，可继续保留宅基地和承包地的使用权和收益权，但最长不超过3年。（2）已经确权到户的农村集体林权不强制退出；新市民在享受城镇居民社会保障和福利后的5年内，仍享有原户籍地生育政策、农村计生奖励扶助政策；自愿退出承包地经营权之前，可继续享有农村种粮直补、农机具补贴等土地相关惠农政策。（3）成为新市民即可将就业、社保、住房、教育、医疗纳入城镇保障体系。（4）为解决新市民的住房问题，自2010年起，三年时间建成4000万平方米的公租房，尽量实现新市民的集中居住。尽管有以上政策，但因为并没有对过渡期后的权益归属以及是否可以继续享有农村计划生育政策和土地相关补贴的权利作出明确规定，农民通过转户实现市民化的积极性并不高。

随后，市政府对相关政策做出调整，允许农民“带着土地进城”，即农民可以不以土地权益的丧失为代价实现市民化。对于整户转为市民的，三年内继续保留其在农村的土地权益，并通关组建市区两级土地流转机构为保留土地权益的专户农民提供条件，完全退出宅基地使用权和土地承包权的一次性给予补偿，着力将满足条件的农民市民化。但是，由于补偿标准不明确，农民很难选择放弃土地进城落户。徐爱东与吴国锋的调研结果表明¹⁵⁷，现有条件下仅有17.65%的农民愿意市民化，子女教育不再是影响市民化的因素，年龄、职业类型、城市房价、农村建房价格成为关键影响因素；获得更高的收入、提高土地补偿、接受技能培训、降低生活成本是农民主要的现实诉求。

5.2.3 浙江的嘉兴模式

嘉兴属于经济较为发达的浙江省，位于该省东北部。外来人口占据人口半数的嘉兴市2002年就开始通过户籍制度改革降低入户门槛。按照2002年《嘉兴市人民政府办公室关于深化户籍管理制度改革的实施意见》，嘉兴市将满足合法固定住所、稳定职业或生活来源等作为准入条件开始按居住地登记户口，率先打破了嘉兴市域内的城乡界限。2006年对嘉兴新居民全面实施居住证制

<http://news.ifeng.com/opinion/society/detail>。

157 徐爱东，吴国锋：《农业转移人口转户意愿的影响因素与现实诉求研究——来自重庆的调查与分析》，[J]，《重庆工商大学学报（社会科学版）》，2015(06)。

度，依据不同情况为外来务工人口发放临时居住证、居住证和技术员工居住证。2008年实现城乡统一的户口登记制度，并改革户籍制度及相关社会公共政策。剥离户籍制度上附加的不合理政策与制度，实现城乡公共服务一体化。

另一方面，嘉兴市通过土地使用制度及农村集体资产产权制度改革，确保农业转移人口经济利益，提高该市内部农业转移人口市民化的经济支付能力。2008年，嘉兴市被列为浙江省三大省级综合配套改革试点之一，开始推行“两分两换”——将农民的宅基地与承包地分开、搬迁与土地流转分开，以宅基地置换城镇房产、以土地承包经营权置换社会保障，流转出来的土地承包经营权可以通过多种方式流转。通过宅基地使用权、房屋所有权确权、登记和颁证工作，尝试建立宅基地使用权和房屋所有权退出机制。在全省率先开展土地经营权抵押贷款、农民建房配套贷款，创新开展农村住房置换担保贷款等。同时，通过清产核资等程序，将集体资产中的非土地资产按一定标准折股量化，明晰和保障作为村集体成员的农民的利益，提高农业转移人口市民化的经济支付能力。其中宅基地置换是“两分两换”的核心，其目的是引导农民逐步向城市和新市镇聚集。对自愿放弃宅基地和住宅到城镇购置商品房落户的，由政府直接对原住房给予货币补贴，不再安排搬迁安置房用地；选择置换盘前安置房的农户，依照相应政策对原住房建筑面积给予房屋补贴，同意建设后置换给农户并办理土地使用权证和房屋所有权证，可以申请由政府贴息或建立专项担保基金的按揭贷款，不再享有申请、使用农村宅基地的权力。农民入住城镇后，将户籍转入社区管理，享有城镇居民同等的教育、培训、就业服务等权力，并继续享有原居住地村集体组织宅基地以外的其它权力。具体到土地承包经营权，以租赁或入股形式全部流转土地承包经营权的，土地流转收益归农户所有，可选择按城镇居民缴费基数缴费，政府给予相应财政补贴；自愿全部放弃土地承包经营权的，可按农户申请-村集体同意-镇、县级政府审核审批后，依据政策规定办理相关社保手续。

这种做法提高了农村土地的使用效率，推动农业的规模化生产经营，也提高了农民收入（尤其是财产性收入）及其进城生活的经济支付能力。但也面临一系列的问题：(1)“两分两换”政策与之前的拆迁政策、宅基地置换政策有很大差异，多数农民认为政府的置换标准偏低，特别是和建设拆迁标准相比差距比较大。(2)“两分两换”政策鼓励农民放弃土地经营权、以土地承包经营权置

换社会保障，但目前低水平的社会保障很难保证其日常生活需要¹⁵⁸。(3) 相关法律冲突：农民基于成员权而享有土地承包权，如果农民选择流转土地承包经营权，却又落户城镇了，丧失成员权之后的土地承包权属问题以及相应的法律依据问题尚有待解决。而且，依据《农村土地承包法》，耕地承包期为30年，到期后流转部分的土地承包经营权如何分配也没有明确的答案。这些问题都会影响到农户的满意度以及对未来政策稳定性的担心。

5.2.4 典型模式带来的启示

5.2.4.1 农业转移人口市民化是一个渐进的过程

成功的市民化需要以完善的福利增进机制为前提。农业转移人口的绝对与相对数量、市民化私人成本与公共成本以及各主体的成本担负能力，都决定了中国农村劳动力永久性转移将是一个长期的过程。在这个过程的不同阶段，需要采用不同的推动策略。这个过程中仍会面临这样那样的现实问题，例如，通过改革实现农业转移人口市民化后，身份的变更并未改变其就业能力及相应收入能力不足问题。他们依然在原有的行业就职，职业发展的惯性会促成城市底层就业群体的板结化，看不见摸不着的隐性限制依然存在。人力资本不足的现实将进一步影响其市民化后的就业选择，或许仍将从事简单的无法获得人力资本积累的工作，这些先天不足仍将在很长的时间内影响其就业水平和就业的稳定性，城市生存能力的不足的问题并没有从根本上得到解决。但就当前而言，选择具有稳定劳动关系并有一定年限城镇居住经历的转移劳动力率先实现市民化是必然。这些典型模式的改革均未能突破跨区域流动的农业转移人口市民化瓶颈，改革范围仅限于所在市辖区范围内，并未把转移至区域之外的劳动力以及外来劳动力纳入其改革范围。以重庆为例，目前主要推动在城镇稳定就业的转移劳动力市民化，入户主城的要求必须务工经商5年以上，入户区县城必须务工经商3年以上。这种选择性的市民化推进方式，不仅能够满足那些已经或希望迁移到大中城市的、具有一定人力资本、并对自己在城市生活的未来具有相当信心的转移劳动力的市民化需求，又不会因为太多农业转移人口的涌入而

158 方芳、周国胜，《农村土地使用制度创新实践的思考——以浙江省嘉兴市“两分两换”为例》，[J]，《农业经济问题》，2011（04）。

使得迁入地的城市基础设施和政府财政不堪重负。在当前市民化成本高企，而各主体成本担负能力有限的情况下，这种择优推进的方式无疑更适合中国当前的现实，可以有效避免城市贫民窟现象，保证市民化质量及市民化进程的可持续性。设定科学合理的落户门槛，完善跨区域城乡权益的转移衔接是重点。

5.2.4.2 生计水平的变化是农业转移人口市民化决策的重要因素

城乡经济、文化、发展机遇等方面的巨大差异吸引农村劳动力及其家庭成员不断向城市集聚，但制度变革中的利益格局调整使得农业转移人口市民化决策日渐成为一个艰难地决策过程：城乡差距一方面会成为吸引农村劳动力向城镇转移的巨大动力，另一方面又会因为相对收入过低而影响其在城镇就业生活的信心，对退出农村成为市民后的生计水平提升信心不足。而且，随着经济社会的发展，城乡利益格局不断发生变化。城市偏向型制度政策带给城市（镇）户籍人口的“红利”日减，城镇失业率不断攀升，物价水平和生活成本不断提升，导致城市（镇）生存压力不断增大。但是，保持农村户口可享受到许多优惠政策：不用再缴纳农业税等税赋且能享受许多补贴；缴纳少许保费就可以享受基本养老保险和新型农村医疗合作保险；如果第一胎是女儿五年后经批准可生二胎等等。城镇就业生活的能力与信心、对农村现有既得利益和未来预期收益难以割舍，都成为农村劳动力愿意选择在城镇就业生活，但落户城镇成为市民的积极性并不高的主要原因。利益格局的不断调整使得城镇户口的吸引力不断下降，除非户籍身份的变动能够为其带来生计水平的提高，否则他们会更倾向于保持目前的城乡两栖流动状态。

5.2.4.3 农业转移人口的土地权益问题是关键

截止目前，农村退出、土地退出环节的农民利益保护仍是农业转移人口市民化进程中的关键问题。诸多研究表明，绝大多数转移劳动力不愿意退出农村成为市民，想保留承包地是主要原因（如张翼，2011）。不愿意退出农村退出承包地和宅基地则从一定程度上反映了农村转移劳动力转移决策中的经济与行为理性。在进行市民化决策时，不仅会考虑自己和家庭的主观愿望，更会全面

考虑自身客观条件；不仅会考虑转移的净收益¹⁵⁹，也会考虑转移后可以预见、不可预见的风险。这个环节不仅涉及土地退出的激励问题，还涉及土地退出过程中的利益分配以及退地后的生活出路问题。因此，退出农村、退出土地必须以其在城镇可以获得稳定的非农收入和住所，保证其可以立足并在城镇发展为前提，否则，这种永久性迁移将是灾难性的。

农村土地问题是个复杂且敏感的问题，不仅是每个农民家庭的生计收入的重要影响因素，更关乎农村经济、社会、政治稳定的大局。2011年的政府工作报告就明确提出，要充分尊重农民的自主选择权，在农民进城和留乡问题上不能一厢情愿。在这个过程中应充分尊重农民的退地意愿，对于进城后不愿退出土地的不能强迫。可以通过合理可行的土地退地激励机制，激励农民做出理性决策，最大限度地降低改革成本。

5.2.4.4 科学合理的成本分担机制是保障

无论是农村退出、土地退出环节的土地制度改革，还是进城环节的就业制度、户籍制度及其相关制度改革都需要支付大量的成本，在这个过程中，构建合理可行的成本分担机制是有效推进市民化进程并保证其可持续性的前提。目前来看，由农业转移人口自身、企业和政府共同承担已经达成共识，但具体分担的数额与比例及其合理性、可行性仍有待探索。

5.3 案例分析——河南许昌市大墙王村之实况调查分析

对于农业人口比重较大的河南省来说，加快农村劳动力转移是一个非常现实而迫切的问题。为了进一步了解河南劳动力转移情况、影响因素并有针对性地解决问题，笔者展开了为期一个月的调查。

1、调查时间：2009年6月12日—7月9日

2、调查方式：主要调查采用三种方式：①走访村委会成员：主要走访了村长和几个小队队长；②走访部分农户；③问卷调查：考虑到时间、精力的有限性，对该村大部分村民采用的是问卷调查。问卷以户为单位发放，主要了解发生了劳动力转移的家庭成员情况。

159 理论上，当转移劳动力永久性转移后的净收益大于零时，他们才会愿意市民化；当其永久性转移的净收益等于零时存在观望情绪；当永久性转移的净收益小于零时不愿意市民化。

5.3.1 调查结果描述

大墙王村总人口 1470 人，劳动力 672 人，调查人口 1213 人，人均收入 2970 元左右，与村委会成员介绍情况（三千元左右）大体一致，本次共发放问卷 398 份，其中有效问卷 352 份，有效问卷中发生了劳动力转移的劳动者 441 人，年平均工资水平 5646 元。

1、劳动力转移人数及其性别。352 份有效问卷中共有 441 人发生了劳动力转移，占全村劳动力总量的 65.63%。发生了劳动力转移的人口中有男性 338 人，占转移总数的 76.64%；女性 103 人，占总转移总数的 23.36%。该项调查表明，大墙王村的劳动者中有三分之二强发生了劳动力转移，且劳动力转移者以男性为主。

2、关于转移劳动力的文化程度。发生了劳动力转移的 441 人中有 432 人填写了文化程度一栏，九人该项缺失。其中小学文化程度的劳动者有 75 人，占该村劳动力转移人数的 17.00%；初中文化程度的劳动者有 308 人，占该村劳动力转移人数的 69.84%；高中文化程度的劳动者 49 人，占该村劳动力转移人数的 11.11%。该项调查表明，该村的劳动者的文化程度以初中及以下为主，占劳动力转移人数的近 77%。

3、转移劳动力的技术水平。发生了劳动力转移的 441 人中有 425 人填写了技术特长一栏，16 人该项缺失。其中有技术特长的劳动者有 111 人，占该村劳动力转移人数的 25.17%，没有技术特长的劳动者有 314 人，占该村劳动力转移人数的 71.20%。该项调查表明，无技术特长者占该村发生了劳动力转移的劳动者的四分之三弱。

4、转移劳动力的计划打工地。发生了劳动力转移的 441 人中有 416 人填写了计划打工地一栏，25 人该项缺失。其中选择本地作为计划打工地的劳动者有 285 人，占该村劳动力转移人数的 64.63%，选择省内经济发达城市的劳动者有 69 人，占该村劳动力转移人数的 15.65%；选择省外的劳动者有 62 人，占该村劳动力转移人数的 14.06%。该项调查表明，该村劳动者的本土观念较强，计划在省内打工的劳动者占转移劳动者的近 80%。

5、劳动力转移者的实际打工地

发生了劳动力转移的 441 人中有 420 人填写了实际打工地一栏，21 人该项缺失。其中在本地打工的劳动者有 324 人，占该村劳动力转移人数的 73.47%，

在省内经济发达城市打工的劳动者有 43 人，占该村劳动力转移人数的 9.75%；选择省外的劳动者有 52 人，占该村劳动力转移人数的 12.02%。该项调查表明，该村劳动者中近二分之一可以在本地找到工作，本地工作机会相对较多，省内打工的劳动者占转移劳动者的近 90%。

6、转移劳动力所在的行业。发生了劳动力转移的 441 人中有 325 人填写了打工所在行业一栏，116 人该项缺失。其中劳动力由家庭劳动转移到家庭外农业劳动的劳动者有 17 人，占该村劳动力转移人数的 3.85%，劳动力由农业转移至工业的劳动者有 91 人，占该村劳动力转移人数的 20.63%；由农业转移至建筑的劳动者有 149 人，占该村劳动力转移人数的 33.79%；由农业转移至服务业的劳动者有 68 人，占该村劳动力转移人数的 15.42%。

7、转移劳动力的年打工时间。发生了劳动力转移的 441 人中有 336 人填写了打工时间一栏，105 人该项缺失。其中年打工时间在 1-3 个月的劳动者有 40 人，占该村劳动力转移人数的 9.07%；年打工时间在 4-6 个月的劳动者有 78 人，占该村劳动力转移人数的 17.69%；年打工时间在 7-9 个月的劳动者有 127 人，占该村劳动力转移人数的 28.80%；常年打工（年打工时间超过 10 个月）的劳动者有 131 人，占该村劳动力转移人数的 29.70%。

8、转移劳动力的年打工收入。发生了劳动力转移的 441 人中有 423 人填写了打工收入一栏，18 人该项缺失。该村发生了劳动力转移的劳动者收入多在 10000 以下（含 10000 元），只有 24 人的年打工收入超过 1 万元。其中年打工收入在 5000 元以下（含 5000 元）的劳动者有 277 人，占该村劳动力转移人数的 62.81%；年打工收入在 5000-10000 元（含 10000 元）的劳动者有 140 人，占该村劳动力转移人数的 31.75%；年打工收入超过 10000 元的劳动者有 24 人，占该村劳动力转移人数的 5.44%。

9、家庭收入主要来源。352 份有效问卷中的农户均回答了该问题，农户的家庭收入主要来自于农业的有 46 户，占回答了该问题农户的 13.07%；来自于打工收入的有 262 户，占回答了该问题农户的 74.43%；来自于经商收入的有 32 户，占回答了该问题农户的 9.09%；家庭收入主要来自于其它的农户有 12 户，占回答了该问题农户的 3.41%。

10、年度家庭收入情况及劳动力转移收入的占比。352 份有效问卷中的农户回答了该问题，其中家庭年度总收入在 5000 元以下（含 5000 元）的农户有 78 户，占回答了该问题农户的 22.16%；家庭年度总收入在 5000-10000 元（含

10000 元) 的农户有 173 户, 占回答了该问题农户的 49.15%; 家庭年度总收入在 10000-20000 (含 20000 元) 的农户有 90 户, 占回答了该问题农户的 25.57%; 家庭年度总收入超过 20000 元的农户有 24 户, 占回答了该问题农户的 3.13%。

工资性收入占家庭总收入比重低于 50% (含 50%) 的有 89 户, 占回答了该问题农户的 25.28%; 工资性收入占家庭总收入比重在 50%-80% (含 80%) 的有 164 户, 占回答了该问题农户的 46.59%; 工资性收入占家庭总收入比重高于 80% 的有 99 户, 占回答了该问题农户的 28.13%。

11、农村居民的工作机会。352 份有效问卷中的 348 个农户回答了该问题, 具体情况如表 5-1。从表 1 可以看出, 该村有一半以上的农户认为工作机会不多, 还有近一半的农户认为工作机会一般。关于农户可以获得工作机会的地域, 具体如表 5-2: 认为工作机会更多在本地农村和附近城市的农户占到回答该问题所有户数的 71.55%; 认为在省城和省外发达城市有工作机会的农户仅占 28.45%。

表 5-1 农村居民获得工作的机会频数表

	Frequency	Valid Percent	Cumulative Percent
非常多	1	0.29	0.29
很多	10	2.87	3.16
一般	154	44.25	47.41
很少	111	31.90	79.31
非常少	60	17.24	96.55
没有	12	3.45	100.00
Total	348	100.00	

表 5-2: 农村居民工作机会所在区域频数表:

	Frequency	Valid Percent	Cumulative Percent
本地农村	141	40.52	40.52
附近城市	108	31.03	71.55
省城	35	10.06	81.61
省外发达城市	64	18.39	100.00
Total	348	100.00	

12、农村居民找工作的主要途径。352 份有效问卷中的 349 个农户回答了该问题，具体情况如表 5-3。349 户农户中近 40%的农户靠自己找到工作，近 40%的农户依靠村里亲朋介绍找到工作，通过人才市场和单位招工找到工作的农户仅占 2%，说明该村农户的就业渠道仍不畅通。

表 5-3：农村居民找工作的主要途径频数表

	Frequency	Valid Percent	Cumulative Percent
自己外出寻找	139	39.83	39.83
村亲朋介绍	137	39.26	79.08
通过人才市场	2	0.57	79.66
单位招工	4	1.15	80.80
就业所在地亲朋介绍	38	10.89	91.69
其他	29	8.31	100.00
Total	349	100.00	

13、影响农村居民获得工作机会的主要因素。352 份有效问卷中的全部农户均回答了该问题，具体情况如表 5-4。从表 5-4 可以看出，352 户农户中 50%的农户认为受教育状况是影响农村居民获得工作机会的主要因素，26.14%的农户认为有无市场需要的技术是主要因素，近 12%的农户认为有无工作经验是主要因素，认为身体状况、有无人际关系、居住位置等是影响农村居民获得工作机会主要因素的合计 11.36%。

表 5-4：影响农村居民获得工作机会的主要因素频数表

	Frequency	Valid Percent	Cumulative Percent
受教育状况	178	50.57	50.57
技术水平	92	26.14	76.70
工作经验	42	11.93	88.64
身体状况	17	4.83	93.47
人际关系	12	3.41	96.88
居住位置	3	0.85	97.73
其他	8	2.27	100.00
Total	352	100.00	

14、影响农村居民工资性收入水平的因素。352 份有效问卷中的 347 户农户回答了该问题，具体情况如表 5-5。从表 5-5 可以看出，347 户农户中 27.09% 的农户认为受教育状况是影响农村居民工资性收入的主要因素，50.14% 的农户认为有无市场需要的技术是主要因素，11.53% 的农户认为有无工作经验是主要因素，认为身体状况、有无人际关系、居住位置等是影响农村居民获得工作机会主要因素的合计为 11.24%。在调查中为区分城镇和农村工资发放的主要标准，笔者专门进行了调查，结果表明城乡农民工工资水平的影响因素几乎无差别。

表 5-5：影响农村居民获得工作机会的主要因素频数表

	Frequency	Valid Percent	Cumulative Percent
受教育状况	94	27.09	27.09
有无市场需要的技术	174	50.14	77.23
工作经验	40	11.53	88.76
身体状况	18	5.19	93.95
有无人际关系	8	2.31	96.25
居住位置	6	1.73	97.98
其他	7	2.02	100.00
Total	347	100.00	

5.3.2 主要结论及相关建议

通过走访村委会成员，与农户进行面对面的交谈，及对调查问卷的分析，得出如下主要结论：

1、劳动力转移性别以男性为主。调查结果显示，发生劳动力转移（以获得工资性收入为标准衡量）的劳动者以男性居多（近 77%），表明该村劳动力转移过程中男性就业的性别优势是比较明显的。按照国家统计局的统计标准，16 岁-60 岁期间的男子、16 岁-55 岁期间的女子为适龄劳动者，笔者在调查中发现，该村有相当部分 16 岁以下（计件工资，每天约 20 多元）、60 岁以上（年收入约 3000-4000 元，有技术特长的与壮劳力收入基本相当）的“非劳动力”实现了劳动力转移。

2、劳动力综合素质较低，相关培训效果不明显。据调查，该村劳动力转移

人员的受教育水平大多不过初中毕业(回答了该问题的被调查者中, 87%的劳动者初中及以下文化程度, 其中小学层次的劳动者约 17%; 高中毕业的劳动者仅占 11.11%; 有技术特长的人也只是少数, 占该村发生了劳动力转移劳动者的 25.17%; 没有任何技术特长的人达 71.20%。据村民反映, 虽然国家和地方政府有专门政策支持农民进行各种技能培训, 但由于种种原因, 效果并不明显。有被调查者称, 一般项目要收费且费用不低, 培训后对其增收的作用如何并不确定, 很多人不愿花费时间和金钱去参加这种培训; 完全免费的培训基本流于形式, 并不能真正给农民带来实惠, 很多农民反映不如用这些时间去打工挣钱更实惠些。(题外: 国家与地方政府出台相关政策的出发点是好的, 在笔者看来, 供给与需求错位、出力不讨好的结果背后是政府角色的错位——“施予者”而非“服务者”, 在提供培训机会的时候, 只考虑到“给”什么, 较少考虑到农民“要”什么)。

3、就业意向和实际打工地均以本地为主。相对周围有产业优势的村而言, 大墙王村基本上属于农业村——全村共有六个私营企业(加工和销售钢材), 吸收本村劳动力 79 人, 24 户个体经营户, 但因为所处地理优势(紧临长葛市旧钢材市场), 经济在董村镇处中等水平, 农民收入以农业收入和打工收入为主。借助这个优势, 很多农民选择(64.63%)就地打工的方式增加收入。选择就近打工的主要原因有两个: 一是就业机会少——劳动力市场竞争激烈, 加之绝大部分村民既无学历文凭, 也没有相关技术及执业资格证书; 二是家里的耕地、老人和孩子需要照顾。调查结果显示, 该村 64.63%的劳动者愿意在本地就业, 15.65%的劳动者愿意在省内经济发达城市就业, 14.06%的劳动者愿意到省外就业。事实上, 73.47%的劳动者实现了就地转移, 9.75%的劳动者发生了省内经济发达城市的劳动力转移, 还有 12.02%的劳动者发生了省外转移。2008 年的金融危机对外出打工者收入(有一定的技术特长)的影响相对较小, 但当地有相当一部分小企业受其影响关闭或业务量下降, 减少了劳动力需求, 虽然单位工资水平并没有下降, 但因为劳动力总体需求下降, 因而对劳动力本地转移劳动者的收入影响较大。

4、相当部分劳动者处隐性失业状态。全村人均占有耕地 0.7-0.9 亩(有部分集体用地)。据了解, 随着机械化水平的不断提高, 每户投入田间作物中的劳动时间全年约 10-20 天左右。调查结果表明, 该村发生了劳动力转移的劳动者打工时间不足半年(低于国家统计局劳动力转移标准)的 30%, 打工 7-9 个

月的劳动者占 28.8%，常年打工的占 30%，相当部分的劳动力处隐性失业状态。

5、劳动力转移收入差异较大，收入水平相对较低。调查结果显示，该村打工收入差异较大，收入水平相对较低：最高者达 20000 元每年，最少者只有数百元，平均水平为 5736 元。

6、本地农村和附近城市提供更多的劳动力转移机会。访谈和问卷结果均显示，村民认为就近就业的机会较多，认为工作机会更多在本地农村和附近城市的农户占到回答该问题所有户数的 71.55%，认为在省城和省外发达城市有工作机会的农户仅占 28.45%。

7、转移途径以自发转移为主。调查结果表明，该村发生了劳动力转移的劳动者中，近 40%的农户靠自己找到工作，近 40%的农户依靠村里亲朋介绍找到工作，通过人才市场和单位招工找到工作的农户不足 2%，这种靠自己外出寻找和亲友介绍方式进行的劳动力转移缺乏稳定性和可持续性，表明该村还没有形成良好的农民就业体系，农户的就业渠道仍不畅通。

8、受教育状况、技术特长和工作经验成为影响农民就业机会和收入水平的主要因素。调查结果显示，受教育状况、技术特长和工作经验是影响农民非农就业机会的主要因素，近 50%的劳动者认为受教育状况是影响其能否获得就业机会的主要因素，26.14%的劳动者认为有无技术特长是主要影响因素，近 12%的劳动者认为工作经验是主要影响因素，认为身体状况、有无人际关系、居住位置等是影响农村居民获得工作机会主要因素的合计为 11.36%。访谈过程中，村民多次提到，即使有熟人推荐，受教育状况、技术特长和工作经验仍是影响就业机会的主要因素。这个结果表明，市场在劳动力资源配置过程中已经起到重要作用。影响工资水平的主要因素仍然是这三个因素，但重要性次序有了较大改变，50.14%左右的劳动者认为有无技术特长是影响村民工资性收入水平的主要因素。一般有技术特长的农民的工资收入都远高于没有技术特长的村民，工作经验和受教育水平的影响略弱。

通过上面的分析，笔者认为提高河南农村劳动力转移水平可以从两方面入手：一是通过提高农村居民的工资性收入机会——通过劳动力转移让更多的农村居民获得工资性收入，即提高农村居民非农就业率。非农就业率的高低直接决定获得工资性收入的农村居民数量的多少，进而决定农村居民人均工资性收入的整体水平。二是提高农村务工人员的工资水平。在就业水平一定的情况下，务工人员的工资水平越高，农村居民人均工资性收入水平就越高。考虑到市场

经济条件下企业用工的收益最大化原则和目前农村务工人员的教育水平、职业技术水平等限制性因素，就近期来看，农村务工人员工资水平提高的空间有限。笔者认为，要提高农村居民工资性收入水平，近期应以提高农村居民的非农就业率为主要方向。而从长远来看，则要通过提高其教育水平和职业技术水平来逐步缩小与城镇居民工资性收入的差距。

6 它山之石——国外经验与教训借鉴

6.1 美国农村劳动力转移

美国是典型的地广人稀的发达国家，土地资源十分丰富，人均耕地面积在 1.6 平方公里左右，是世界上的粮食生产大国。作为当今世界经济最发达的国家，美国的城市化水平达到 85%左右，如此高的城市化率与其顺利推劳动力转移是分不开的。

美国是典型的“自发型”劳动力转移的国家。美国完成农村劳动力的转移经历了大概一个半世纪的时间，美国地多人少，在工业化初期并未集聚大量农村剩余劳动力，相反，城镇化和工业化却面临劳动力不足的问题，从 19 世纪 20 年代开始，美国的劳动力“非农转移”逐渐加速，到 19 世纪末 20 世纪初，随着工业化的发展，城市的工业部门和第三产业部门的兴起吸引了大量的农村剩余劳动力，于是出现了农村劳动力转移的第一次高峰，最终使城市人口占全国人口的比例突破了 50%。从 1950 到 1970 年间，美国的农村劳动力转移出现第二次高峰，城市人口占全国人口的比例出现较大上升，从 1950 年的 59%上升到 1970 年的 73.5%¹⁶⁰。促进美国劳动力“非农转移”的因素有以下几个方面：

1、美国的工业化带动了农业的现代化。美国的工业化不仅仅加速了城市非农经济的发展，同时也提高了农业的机械化水平。美国工业化和城镇化所需粮食完全建立在本国农业的基础上，这为劳动力“非农转移”提供坚强后盾；另一方面，农业的现代化水平越高，需要的人力就越少，因此使大量的劳动力脱离了土地的束缚，为劳动力“非农转移”创造了条件。由此可以看出，美国的农村剩余劳动力是自发自愿的转移到城市中，参加工业化、城市化建设。美国

160 西蒙·库兹涅茨，《各国的经济增长》，[M]，商务印刷馆，1985 年。

的工业化、城市化和劳动力“非农转移”是基本同步的。

2、工业革命为劳动力的“非农转移”提供出路。工业革命直接后果就是新兴工业部门的崛起，随着工厂制的盛行，工业部门的发展越来越迅速，此时各部门为了实现规模经济都不断地扩张生产规模，农村剩余劳动力转移到城市中成为工业劳动力的速度加快，城市人口迅速增加。这些劳动力多数转移到新兴工业部门，而吸引劳动力最多的就是第三产业部门，其中以服务业尤为突出。1910-1950年间，服务产业劳动力增加了12990人，占非农业部门劳动力增加量的66.3%，平均每年增长0.8%。

3、交通革命为劳动力转移提供了便利。交通革命先行是19世纪美国迅速崛起并成为全球第一经济大国的关键因素，公路的延伸、运河的开凿、铁路的修筑本身吸纳了大量的劳动力，为劳动力“非农转移”拓宽了出路。1860-1910年，美国10万人以上的城市由9个增至50个，一批沿铁路线建立的中小城市如雨后春笋，茁壮成长。1880年芝加哥市人口达50万，1890年达100万，1900年增至200万，一跃成为美国第二大城市¹⁶¹。另一方面，交通的发达适应了国内运输的需要，也大大降低了劳动力转移的成本，为农村剩余劳动力的顺利转移提供了便利。

自工业革命后，美国的农业迅速实现了现代化，机械化大生产以及政府对农业和农民的支持保障了全国的粮食生产能力。政府对农民收入的保护和支持始于20世纪30年代，支持总量和相对规模都非常可观且稳定：由于美国农业人口占全部人口的比例不足2%，农民收入的三分之一来自于政府的农业补贴。总体来看，美国政府对其农民收入保护经历了从支持农业基础设施建设到控制产量和提供高价格支持政策，再到主要依靠政府直接支付的补贴的转变，主要涉及三个方面做法¹⁶²：一是收入支持，即保证所有的农户都有一个最低的净收入标准；二是专门针对农户的收入转移，政府设法用收入转移的方式从消费者和纳税人中将收入转移到农户部门；三是扩大的收入转移，如为维持相当低效率和规模很小的农户运转支付费用等。值得一提的是，美国相对完善的法律法规保证了支农资金的利用效率，对农民收入提升功不可没。

161 辜胜阻等，《美国西部开发中的人口迁移与城镇化及其借鉴》，[J]，《中国人口科学》，2002（01）。

162 Brent Hueth, The Goals of U.S Agricultural Policy: A Mechanism Design Approach, American Journal of Agriculture Economics, February, 2000.

可以看出，美国的农村劳动力的转移是以农业的现代化为后盾的，机械化生产在解放劳动力的同时提高了生产效率，充分利用了土地的农业价值，在解决了粮食问题这个后顾之忧后，劳动力的转移不再受到限制。

6.2 日本劳动力转移

日本是一个人多地少的岛国，是世界上填海造陆最多的国家，用近一个世纪的时间成功完成了农村劳动力的转移¹⁶³，与美国不同，日本政府在劳动力转移过程中起到了强有力的干预作用，走出了一条由政府主导的“跳跃式转移”和农村“非农转移”相结合的道路。

通常将日本劳动力“非农转移”分为三个阶段：

第一个阶段是从明治维新到二战结束，这一时期日本的城市化水平较低，城市人口比例也很低，战争对国内经济的影响很大，农地抛荒，粮食供应不足，政府主要致力于农业生产以解决温饱问题，工业化处于初始阶段，农村劳动力转移速度相对较慢。

第二个阶段是战后到 70 年代初。1961 年的《农业基本法》、《农业现代化资金筹措法》促进了农业现代化的进程，日本逐渐实现现代化经营。机械化生产提高了农业的生产效率，农业实现规模经营的同时极大地降低了农业的劳动力需求，为劳动力“非农转移”提供可能，并转为就地通勤的工资收入者和兼业农民。虽然日本农村劳动力转移中兼业农户占大多数，但仍然为工业经济发展提供了“劳动力蓄水池”作用。所谓农户兼业，是指农户家庭在不完全脱离农业的条件下，通过向市场提供非农产品或劳务以增加货币收入的活动¹⁶⁴。兼业行为在保障农业生产的同时也解决了经济高涨时期非农部门劳动力短缺的问题。同时，工业化推动二三产业迅速发展，尤其是战后日本中小企业的迅猛发展，成为吸收农村转移劳动力的重要渠道。

第三个阶段是石油危机后，日本城市化步入稳定，农村剩余劳动力转移速度逐渐减缓，城市人口比例保持在 75%以上，但是由于产业的萧条和现代农业高技术化对人才的吸引，以及日本地价的攀升，农村劳动力出现“回流”现象。

163 农村人口比重从 1955 年的 43.7%下降为 1997 年的 9.2%。数据来源：黄维民，朱盛艳：《借鉴日本经验探索中国农村剩余劳动力转移途径》，[J]，《农业经济》，2003（12）。

164 张雅丽，《中国工业化进程中农村劳动力转移研究》，[D]，西北农林科技大学，2008 年。

人口的双向流动使得日本城市与农村的界线变得愈加模糊。与此同时，农业合作事业的空前发展为劳动力的外出转移和就地转移提供了较大的帮助，农村工业和都市农业的发展也淡化了城乡边界，促进了日本的城乡一体化，使广大的农村人口就地“非农转移”为城市人口。

此外，日本政府很早就意识到教育的重要性，整个国民的教育水平与经济的发展联系十分紧密，政府在 20 世纪 80 年代就普及了高中教育，其后在教育上的投入也在逐年增加。同时，日本政府十分重视职业技能的培训，开办了许多职业高中，并且创办了农业大学和农业技术学校，并鼓励企业为员工提供岗位培训和职业技能的培训，为城市化建设培养了一大批优秀的专业性人才¹⁶⁵。教育的普及、职业技能的培训使得日本的农业劳动力对非农部门的就业环境具有很强的适应能力，提高了日本整体的劳动力素质，促进了日本劳动力的“非农转移”，为日本的经济快速发展打下基础。

总体来看，日本的《农业基本法》、《农业现代化资金筹措法》促进了农业现代化进程。政府对教育及教育培训的重视提高了农村劳动力的素质；而全民皆保的社会保障体系免除了农民的后顾之忧；各级农协的成立以及农业生产形式(农协+基地、龙头企业+基地等)的改变，提升了农产品的附加值，进一步增加了农民的收入。

中国也是典型的人均土地资源少的发展中国家，与日本有诸多相似之处，日本在工业化、城市化进程中的劳动力“非农转移”措施，对中国有很好借鉴作用。

第一，通过发展小城镇吸纳农村剩余劳动力。在吸引农村转移劳动力进入大城市就业的同时，合并村镇、建设农村新城市也为农村劳动力的就地转移起到了催化作用。日本通过农民兼业的方式，即保障了农业生产所需要的劳动力，也满足了城市发展过程中工业部门对劳动力的需求。中国与日本的不同之处在于：日本的劳动力可以就地兼顾农业与工业，中国的工业部门和农业相距较远，不能生搬硬套也强调劳动力的就地转移，可以优先发展小城镇，发展乡镇企业。大中城市在企业改革以及经济结构转型过程中面临严峻的就业压力，农村发展过程中还将产生大量的剩余劳动力，在城市失业与农村大量剩余劳动力的双重压力下，不可能主要依靠大中城市吸纳庞大的农业剩余劳动力，还是应该在多向分流的前提下，大力发展小城镇，减少劳动力与土地的联系，将农村剩余劳

165 马克继，《日本经验与中国农村劳动力的转移途径》，[J]，《农村经济》，2004（11）。

动力逐渐纳入到城镇体系中来，让他们逐步享受到城镇的各种保障制度，真正实现劳动力的“非农转移”。

第二、加大农村教育和劳动力技能培训的投入。中国许多大中型城市已经创办了职业技能培训机构，很多企业也推出了岗前培训制度，转移劳动力职业技能较以前得到了明显提高，就业能力不断增强。但是据人力资源和社会保障部门统计，仍然有半数以上的转移劳动力未接受职业技能培训，这也充分地反应了中国目前转移劳动力技能培训方面的投入仍有所欠缺。

第三、收入支持政策为农民城镇迁移提供了经济支持。日本是单一制国家，财政制度由中央与地方两级预算构成，实行适度分税制。其转移支付通过财政调整制度实现，即中央政府给予地方政府巨额的财政补助以弥补其财源的不足。作为典型的人多地少型发达国家，日本也是世界上农产品最大进口国。其农民收入支持政策以保证粮食安全和缩小城乡收入差距为目的，主要手段是严格的农产品进口制度和高度的国内农业支持。

无论从绝对量还是相对量水平，日本的农业补贴均居于世界前列：相对量，如按照生产者补贴占 GDP 比重计，日本为 1%，略低于欧盟 1.2% 的水平，远高于美国 0.4% 的水平；如按生产者补贴占农业产值的比重计，日本为 58%，远高于美国的 18% 和欧盟的 37%¹⁶⁶。

加入 WTO 之后，日本政府选择用高关税壁垒代替非关税壁垒，采用“黄箱”政策达到保护本国农民利益的目的。2000 年，日本国内大米售价比进口平均价高 4.9 倍¹⁶⁷。此外，日本政府还利用“卫生检疫”条款设立苛刻的卫生标准，达到限制进口、提高农民收入的目的。

为缩小城乡收入差距，日本政府还通过对具大户经营资格的农户提供优惠、补贴政策，以及产业的农村转移、土地出让与流转、农村劳动力转移和农民养老金制度提高生产效率和农民收入。近年来，由于其巨额农业补贴不断受到世贸组织和相关国家指责，日本不断改变其农业补贴方式，转向通过人才培养、基础设施更新等提升农业竞争力的方式来提高农民收入。

此外，充分发挥农协组织的作用是日本农民收入支持的特色之一。日本政府通过政策和法律对其发展实施了财政、税收、信贷、保险等多方面的支持。

166 高玉强，《农业补贴制度优化研究》，[D]，东北财经大学博士学位论文，2011 年。

167 侯军利、张强，《日本、韩国政府在农业发展中的作用及其对中国的启示》，[J]，《农业经济》，2011（06）。

6.3 英国农村劳动力转移

英国是大不列颠岛和爱尔兰岛东北部及附近许多岛屿组成的岛国，英国是最先爆发工业革命的发达国家，是世界经济强国之一，也是世界上农村劳动力转移最早、规模最大的国家。工业革命促使大量劳动力从农业解放出来从事工业生产，农村劳动力开始向城市聚居。第一产业劳动力占比从 1801 年的 35% 下降为 1971 年的 2.9%¹⁶⁸，大量的农村剩余劳动力进入了制造业、采矿业、运输业、商业和家庭服务行业中去，城乡差距基本得以消除。英国暴力参与的“圈地运动”对城市化进程中劳动力“非农转移”起到了很强的促进作用，这也是英国特有的现象之一。从英国的城市化进程中，我们可以总结出一些普遍适用的经验，给中国城市化建设中的劳动力政策的制定提供借鉴。

英国是世界上劳动力“非农转移”最早、规模最大的国家。借助于 18 世纪 60 年代的工业革命开启了农村劳动力的大规模转移，经历了 19 世纪的高速转移，20 世纪转移速度趋于平稳，实现了乡城二元结构向一元结构的转变。

在工业革命之前，英国的“圈地运动”对劳动力转移的影响较大。在“圈地运动”中，大量的公用土地变为私有，英国的新兴资产阶级强行剥夺农民的土地使用权和所有权，将农地通过暴力手段转化为私有土地，从而迫使大量的劳动力脱离了赖以生存的土地，农业生产者与生产资料相分离，进一步推动了劳动力的“非农转移”。圈地运动引发的农村经济变革促使了农业劳动生产率的提高、农业生产规模化经营和农业机械化，释放了大量的农村剩余劳动力，对农村劳动力转移产生较大的“推力”。运输业以及城市二三产业的发展创造了大量就业岗位，政府相关立法与优惠政策的引导对农村劳动力转移也产生了极大“拉力”。但政府对圈地所产生的流民实施残酷镇压政策，加大了社会矛盾。到 18 世纪二三十年代，政府转而对失地进城农民采取救济安抚政策，如 1846 年的《贫民迁移法(修正案)》消除了对农民自由流动的限制；1865 年的《联盟负担法》解除了转移劳动力定居地的限制，并大量向海外殖民地移民。

工业革命爆发以后，英国的产业结构发生了重大变化，并引起了就业结构的改变，城市中迅速发展的第二、第三产业对农村剩余劳动力产生了巨大的就业“拉力”，使农村劳动力出现了大规模的转移。英国的非农业部门就业人数迅速上升，农业人口急剧下降，一直到 1901 年，农业劳动力占总劳动力的比重

168 张雅丽，《中国工业化进程中农村劳动力转移研究》，[M]，北京：中国农业出版社，2009 年。

仅为 9.1%，完成了农业剩余劳动力的初步转移。20 世纪后，英国的劳动力“非农转移”速度逐渐放缓，1901-1975 年，英国农业劳动人口在全部就业人口中的比重由 8.9% 下降到 2.7%。减少的劳动力在 20 世纪 50 年代前主要转入工矿业和建筑业，50 年代后主要转入第三产业¹⁶⁹，至此英国完成了劳动力的“非农转移”¹⁷⁰。

英国与美国都是工业化开始较早的国家，不同的是，美国的劳动力“非农转移”是自发的，而英国最早期的劳动力“非农转移”带有很强的暴力强制因素，由政府通过对流民实施残酷的镇压政策实现。这种转移方式最大的问题是加剧了社会矛盾。工业革命以后，英国的城市化发展迅速，耕地资源十分紧张，土地“非农转移”与劳动力“非农转移”规模不适度、速度不协调的问题愈加突出，英国政府为了弥补市场缺陷，通过立法消除劳动力“非农转移”的制度障碍。

与美国相似，在工业革命以后，英国的城市化需要加快劳动力与土地“非农转移”，英国政府此时为了促进劳动力“非农转移”规模，大力发展交通事业为工业运输提供便利，同时也降低了农村剩余劳动力转移的成本，为劳动力“非农转移”创造了良好的物质条件。此外，英国政府颁布和修订了一些法律，来消除人口流动时的障碍，以满足城市化进程加速后城市工业对劳动力的需求。从 1795 年到 1846 年，英国的《定居法》经历了多次重大修改，最终扩大了农民流动和居住的范围，放宽了对农民迁移的限制。1865 年的《联盟负担法》更加扩大了救济贫民的区域范围和贫民居住地范围，消除了一系列的约束性制度因素，大大地促进了劳动力“非农转移”和本国城市化进程¹⁷¹。19 世纪末到一战结束，教育培训政策的实施使转移劳动力的就业相对容易；而 1905 年的《失业工人法》将转移农村劳动力纳入社会福利体系，随着福利国家建设，城乡一体化的格局渐渐形成。

6.4 巴西农村劳动力转移

与中国相似，巴西的土地与人力资源存在总量优势，城市化过程中二元经

169 李仙娥、王春艳，《国外农村剩余劳动力转移模式的比较》，[J]，《中国农村经济》，2004（05）。

170 杜恒波，《英国农村劳动力转移的启示》，[J]，《农村经济》，2004（03）。

171 高雅，《中国城市化进程中的土地非农转移问题研究》，[D]，郑州大学，2005 年。

济结构特征也十分明显。与中国不同的是，土地的高度集中与农民基本生产资料欠缺推动农民大举向城市迁移。二次世界大战后巴西工业品需求的大幅增加引起工资上涨，进一步加速了农村劳动力的城市转移与城市人口膨胀。从 1950 年到 1970 年巴西城市人口年均以 5% 的速度增长，形成了城市规模体系，这期间劳动力流动规模大，劳动力向城市迅速集中，政府的干预降低了劳动力“非农转移”速度，城市人口增长有所下降，但是农村人口却呈现负增长趋势。

城乡二元经济结构造成城乡差距拉大，城市居民拥有较好的基础设施、医疗、教育等社会保障，而农村无地、少地农民生活极其贫困，降低了可转移劳动力实现永久性转移的能力支撑。劳动力转移到城市以后又缺乏相应的工作岗位来为他们提供生活、生产必需的基本物质条件，人民的收入差距不仅没有缩小，反而进一步扩大，城市两极分化十分严重，经济发展停滞不前，巴西农村劳动力转移进程中产生了严重的“城市病”和“拉美陷阱”（“转型陷阱”）问题。巴西政府通过两个方面的努力解决了这两大问题：一方面，通过土地改革赋予农民土地所有权的方法留住农村劳动力，降低劳动力“非农转移”的速度：一是多途径吸引劳动力继续从事农业生产——通过没收非法土地、收购土地、开垦新地等方式向农民提供土地或者鼓励农民自行开垦荒地的方式让农民获得土地；二是通过降低土地的集中度提高农村对劳动力的吸引力等。另一方面，支持农业发展给予农民从事农业生产的信心。1950 年前后巴西开始推进农业现代化，政府通过给农户提供贷款，解决生产者的资金问题，免费对农民进行技术培训、提供各类资料，支持农业的基础设施建设，为农业的发展提供便利；鼓励和扶持出口农业，重视创汇农业的发展，来提高本国农业的生产力，增强国际竞争力；充分发挥自己的比较优势，提高农民收入，吸引更多农民继续从事农业，缩小劳动力“非农转移”的规模。

巴西农村劳动力转移过程中的经验和教训充分表明农村劳动力的永久性转移是一个渐进过程，转移劳动力就业、医疗卫生、教育等问题的解决决定了该过程中经济社会发展的动力源地位。在这个过程中，第一产业的发展为劳动力转移提供必要的物质保障和劳动力供给，二三产业的发展为转移劳动力城市吸纳提供条件。当二三产业的发展还不足以为转移劳动力提供充足而稳定的就业机会和就业岗位之前，大规模的永久性转移会使得沦为城市贫民的转移劳动力成为随时会出问题的城市不稳定因素，成为引发系列社会矛盾的隐患。所以，

通过产业发展和结构升级实现劳动力“非农转移”的适度、适时推进，是作为农民大国的中国完成劳动力永久性转移的可行选择。

6.5 韩国农村劳动力转移

地处东亚的韩国，与中国有着相似的国情。受殖民统治和朝鲜战争的影响，20世纪50年代的韩国曾是最贫穷的国家之一。20世纪60年代以后经济的飞速发展，通过政府主导下的新村运动、统筹城乡发展、缩小贫富差距等方面的努力，韩国成功地实现了农村劳动力的“非农转移”。

韩国成功实现农村劳动力的“非农转移”与政府干预是分不开的：一是通过经济政治体制改革鼓励中小企业发展，为大量农村劳动力转移提供了必要条件。二是通过产业结构转变促进农村劳动力“非农转移”。在这个过程中，韩国历经“进口战略、出口战略、重化工业战略和技术经济稳定增长”四次产业结构调整，形成劳动密集型产业，尤其是第三产业为主的产业结构来吸纳农村劳动力¹⁷²。不仅有力地促进了当时第一、二产业的现代化，提高了劳动生产率，以较低的代价和较高的社会效益实现了劳动力转移¹⁷³。三是通过教育改革推动劳动力的“非农转移”。教育改革有效地提高了转移劳动力的技术水平和文化素质，为其较快适应城市高层次产业提供了决定性作用。

6.6 台湾地区农村劳动力转移

被誉为“亚洲四小龙”之一的台湾，是全球经济发展较快的地区之一。农业在台湾经济的发展过程中作用重大，其中土地“非农转移”和劳动力转移进程有效推动了台湾经济的飞速发展。分析台湾的成功经验，可以为中国农村土地与劳动力“非农转移”的协同推进起到一定的启示作用。

台湾的劳动力转移是与其经济转型密不可分的。台湾两次转型分别发生在20世纪60年代中期和20世纪70年代末、80年代初。第一次经济转型使台湾从以农业经济为主体的传统经济转变成以工业经济为主体的现代经济，并且实

172 吴春阳，《日、韩、中农村剩余劳动力转移比较研究》，[D]，吉林大学硕士毕业论文，2004年。

173 李辉、刘春艳，《日本与韩国城市化及发展模式分析》，[J]，《现代日本经济》，2008（04）。

现了由内向型经济向外向型经济的转变。第二次经济转型，台湾实现了劳动密集型向资本和技术密集型的转变，实现了劳动力从落后地区向新兴工业化地区，从旧产业向快速发展的新产业的转移。分散化的多元转移是台湾农村剩余劳动力转移的特色之一。在台湾的劳动力转移过程中，城市空间结构的多元化，农业产业化和非农产业布局的推进，以及城乡劳动市场的一体化都发挥了重要的作用。

第一、以轻工业发展带动劳动力的“非农转移”。

台湾采取的发展模式以轻工业为先导。优先发展劳动密集型加工制造业，它最大的特点是投资少、技术含量低、劳动密集度高，对劳动力需求量大。这一模式投资少，劳动密集程度高，充分利用了人力资源的优势，以劳动代替资本，避免了建设资金与外汇不足的劣势。但是，随着加工工业的发展，内需市场狭小问题越来越明显，拉动经济增长必须依赖出口。20世纪60年代后半期，台湾从内向型经济转变成为了外向型经济，劳动密集型出口加工工业吸纳了大批农业劳动力，推动了农村劳动力转移。

第二、充分发挥农业部门资本积累的功能，实现自我积累资本。

台湾农业为工业化提供资本积累，或者说是台湾工业化资本积累对农业剩余的汲取方式有两个显著特点：第一，通过改良型的土地改革，把地主的土地资本直接转化成了工业资本。第二，通过土地改革、政府控制下的价格关系及加大农业扶植力度三个方面的努力，为工业化资本积累的同时，保持了农业自身的稳定增长，实现农业和农民的资本积累，为劳动力顺利转移提供了条件。

6.7 经验教训及对中国的启示

1、成功的劳动力转移需要政府干预

韩国、日本等国的经验表明，政府通过经济政治体制改革发展中小企业，通过产业结构调整形成劳动密集型产业，通过教育改革提高转移劳动力的职业素养等是推动农村劳动力转移的有效途径。

2、通过产业发展提高非农就业数量和质量是根本

高质量的非农业就业是转移劳动力获得稳定收入、确保其有“尊严”的生活并选择留在城市（镇）的根本力量。其中农业现代化是农村劳动力转移的坚

实后盾，为农村劳动力脱离第一产业进入二三产业提供条件。非农产业尤其是劳动密集型非农产业的发展是根本，通过多种方式促进转移劳动力的流动与就业，是推动农村劳动力永久性转移的根本途径。日本通过发展农村二三产业实现就地转移的经验可以借鉴。巴西的教训则表明，缺乏产业支撑的永久性转移结果可能是灾难性的。

3、农民收入影响显著

美国、日本等国的经验表明，通过多种方式提高农民收入可以提高劳动力转移的经济支付能力，政府补贴与职业技能培训是关键。台湾经验则表明，充分发挥农业部门资本积累的功能，甚至将土地资本直接转化成工业资本对劳动力顺利转移至关重要。

7 需求导向的制度变革与具体策略体系构建

中国是人口大国和农民大国，尽管随着经济的发展、城市化进程的加快，农民所占的比重一直呈下降状态。但是，无论从农民的绝对数量看，还是从其相对数量看，中国在短期内仍然无法摆脱农民大国的身份，这是中国最基本的国情。在这种背景下，科学有序的农村劳动力转移不仅能够推进土地的规模经营、保障粮食安全和农民利益，也能防止城乡差异日益扩大，还可以为全面建设小康社会、实现科学发展、加快社会主义现代化进程创造条件。然而，城乡分割的“二元化”结构造成了农民生活的边缘化——越来越脱离城市和整个国家的经济发展走势，使得农民群体成为中国社会最庞大的贫困群体。

长期以来的二元经济结构和城市倾向政策根深蒂固，伴随政策执行者的行为习惯、既得利益集团政治影响力的不断巩固与强化，政府执政理念与执政行为短期内也很难改变。而且，政府在城乡就业、教育、卫生、文化、公共设施等方面的投入的二元理念与行为进一步强化了城乡居民收入机会与能力差异，导致城乡居民收入差距长期居高不下。另一方面，制度的自我强化导致制度惯性甚至制度僵化。城市倾向的财政支付制度在初始设计时就有利于城市居民，城乡分割的人民代表选举制度则进一步限制了农村居民伸张自身权利的机会，在这种制度安排下，城镇居民为了能够持续地获得制度设计带来的各方面的利益，又会采取各种措施加强这一制度安排，形成制度惯性，阻碍改变这一格局为目的的制度变迁。

制度约束不仅弱化了农业转移人口的市民化意愿，而且通过市民化相对门

槛变化降低了其市民化能力，阻碍并延缓了市民化进程。转移劳动力进入城市原本属于推进农村人口“非农转移”和城镇化进程的正面措施，但却由于二元社会保障结构的阻碍，诱发了转移劳动力在城市中的边缘化新问题，它不仅使得社会问题的解决出现此消彼长的状况，导致问题解决往往处于两难境地，而且与城乡一体化的总目标相互抵触¹⁷⁴。

市场经济中农民的迁移行为选择是理性的，预期收益的最大化是农民迁移的根本出发点。农村劳动力的产业间和区域间转移是为实现效用或收益最大化的理性决策。市民化是城乡权益资源重组的过程，涉及农业转移人口基本权利和核心权利的转换。理论上，转移劳动力选择“半市民化”还是市民化主要取决于该选择的成本收益对比。当该选择的净收益大于零即收益大于成本时市民化成为理性选择，反之，选择钟摆式的“半市民化”状态则成为必然。如何提高农业转移人口市民化选择的收益，降低选择的私人成本和风险是提高其市民化意愿与能力，进而将市民化需要转化成现实需求的核心。因此，需要通过制度设计，通过户籍制度、土地制度、社会保障制度和就业制度的全方位改革来激发农业转移人口市民化的内在动力。

7.1 降低选择风险，提高农业转移人口的市民化意愿是基础

中国农村劳动力的转移一开始就受到了从户籍管理制度到社会歧视等诸多制度性或非制度性的限制，特别是户籍管理制度以及依附于其上的社会保障与社会福利制度，将农村人口与城市人口彻底隔离开来。从某种程度上讲，造成中国现阶段乡城流动人口成为城市弱势贫困群体的根本原因，就是其“一国两策、城乡分治”的体制设计与相关制度安排¹⁷⁵。这种制度安排有形无形中提高了农业转移人口的市民化风险，成为影响其市民化选择的负面因素。

174 杨团，《二元社会保障结构的问题与整合趋势》，中国社会学网

http://www.sociology.cass.cn/shxw/shzc/t20040206_1921.htm

175 “一国两策、城乡分治”的体制设计与制度安排，即国家在对城市居民与农村居民、城市发展和农村发展上采取两种不同的制度和政策，这就是中国最大的社会现实。“对城市、对居民是一套政策，对农村、对农民是另一套政策”。这两种政策就是通过户籍制、身份制等制度得到进一步固化的（陆学艺，2000）。

7.1.1 改革户籍制度降低市民化选择风险

中国户籍制度严格地把城乡居民划分为“农业和非农业”两种截然不同的户籍，也同时形成了两种不同的身份等级制度¹⁷⁶。尽管国家已经开始改革，但远未触及根本。转移劳动力被严格屏蔽于城市户籍制度体制之外，一步步被迫沦为城市社会的弱势贫困群体。因此，改革不合理的户籍制度仅是表，而剔除、剥离衍生于户籍上的一系列特权保障制度，还户籍的本来面目，最终做到保障制度的城乡一体化才是根本。户籍制度改革的核心就是要剥离依附在户籍制度之上的一系列社会资源与利益分配机制，回归其基本人口数据信息登记与管理制度工具功能¹⁷⁷。

1、完善户籍制度立法。1998年10月，中国签署了《公民权利和政治权利公约》并承诺尽快施行该公约。依据该公约，公民有自由迁徙的权利。而目前中国户籍管理主要还是沿用的1958年出台的《中华人民共和国户口登记条例》（以下简称《户口条例》）¹⁷⁸。而《户口条例》中的相关规定实质上剥夺了公民自由迁徙的权利，并造成了城乡居民身份和社会地位的不平等和就业歧视。虽然改革开放以来，地方政府出台的户口迁移政策和《暂住证申领办法》等早已突破了《户口条例》中的相关内容，而且国家也出台了多项户籍政策促进了中国户籍制度的变革，但事实上依然存在着朝令夕改、缺乏稳定性和连贯性的问题。而纵观其他国家的做法，很多国家早已建立了完善的户籍法，如新加坡的《国民注册法》、挪威的《人口登记法》、荷兰的《人口登记皇家法案》等。所以中国当务之急就是完善户籍制度立法，建立一部具有中国特色的《户籍法》，重新确定公民迁徙自由的权利，切实将户籍管理纳入国家法制规范，这样一来也可以为各地地方政府进行本地户籍管理提供参考规范。

2、剥离户籍制度上非农业户口的特殊权利。2014年6月国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，标志着中国开始建立城乡统一的户口登记制度。但是，仅消除户籍制度藩篱远远不够，制约农业转移人口市民化的根本力量在于附着在户籍制度之上的特殊权利。在国际上，发达国家的户籍制度

176 王海光，《2000年以来户籍制度改革的基本评估与政策分析——21世纪以来中国城镇化进程中的户籍制度改革问题研究之一》，[J]，《理论学刊》，2009（05）。

177 刘海军、谢飞燕，《推进中国农业转移人口市民化对策探析》，[J]，《农业经济》，2013（06）。

178 王杰力，《中国农民工就业歧视问题研究》，[D]，辽宁大学博士学位论文，2013年。

的职能集中体现在人口的统计和管理上，其存在只是用来证明公民身份以及为政府制定各项制度政策提供数据和相关基础性信息，而不涉及任何社会评价内容以及公民社会身份地位的差别。而在中国现行的二元户籍制度，不仅把中国公民划分为“农业户口”和“非农业户口”，而且“非农业户口”享有一系列特殊的权利，导致农村居民无法与城市居民平等地获得就业、教育、医疗、住房、社会保障等基本公民权利。但是，就目前中国的情况，立刻变二元户籍制度为一元户籍制度很不现实，当务之急是剥离现存户籍制度上非农业户口的特殊权利，循序渐进的进行改革，最终使“农业户口”与“非农业户口”待遇相同。所以，关键就是实行城乡居民统一的福利待遇，破除附着在二元户籍制度上的各种福利功能，在就业、社会保障、教育、住房等领域向全体公民提供平等的待遇，从而使城乡劳动者在参与劳动力市场方面获得政策的公平对待，真正实现城乡居民在发展机会面前一律平等。

7.1.2 改革社会保障制度降低市民化选择风险

受中国城乡分割的二元结构体制的制约，尽管转移劳动力进入城市从事非农产业，实现了职业转换，但由于户籍还在农村，身份依然是农民，依然被排斥在以户籍制度为基础的社会保障体系之外。由于在城市得不到应有的保障，其市民化的机会成本和风险成本都很高，转移劳动力及其家人很难在城市（镇）安定下来。这不仅会影响转移劳动力的永久性转移意愿，还会形成新的社会纠纷及诸多不和谐因素，不利于城市稳定。因此，从中国国情出发，政府应该建立包括工伤、医疗、养老以及失业保险在内的转移劳动力社会保障体系。

1、落实转移劳动力的工伤保险。目前关于城镇职工工伤保险的实施已经很完善，很多政策性的规定也都在实施，如中国2011年1月1日起实施的《工伤保险条例》第三十九条第一款第(三)项的规定，职工因工死亡的，其一次性工亡补助金标准为上一年度全国城镇居民人均可支配收入的20倍¹⁷⁹。但是，由于转移劳动力的受教育程度普遍低，大多数从事的是高风险、低技术含量的加工制造、建筑、采矿等劳动强度大，危险系数高，易发生工伤事故的行业，这使得解决转移劳动力的工伤保险问题显得更为迫切。近几年来中国虽然也一直在对工伤保险做出规定，如：2006年出台的《关于解决农民工问题的若干意见》

179 2013年工伤死亡赔偿标准（2012年度全国城镇居民人均可支配收入），2013年5月16日。

以及 2011 年 1 月 1 日起施行的《工伤保险条例》都对农民工工伤保险做出了规定，但是目前执行力度依然不够¹⁸⁰。为此，政府首先要依法强制推行工伤保险政策，将转移劳动力纳入到工伤保险范围内。其次，用人单位除了要强化工伤预防工作，也要及时缴纳转移劳动力工伤保险费。第三，转移劳动力遭遇工伤事故后，要依法及时治疗，并按相关规定依法享受工伤保险待遇。

2、加大转移劳动力的医疗保障。同工伤保险一样，城镇居民医疗保险政策已经基本上完善，而且补助的优惠也很大。相对于城镇居民而言，外出就业的转移劳动力由于其所从事的就业环境差，工作强度大等情况，极易遭遇疾病或者大病，医疗支出是一项巨大的支出，一旦遭遇疾病对其整个家庭来说就是灾难。2006 年国务院《关于解决农民工问题的若干意见》强调要抓紧解决农民工大病医疗保障问题，重点解决其进城务工期间的住院医疗保障问题。¹⁸¹但是目前关于转移劳动力的医疗保障，国家还没有制定明确的法律条文。本文认为，由于不同地区的经济条件不同，他们所从事的行业、参加工作的时间等不同，因此，目前暂时不适宜对全体转移劳动力采取统一的医疗保险模式，而应该循序渐进的探索适合中国国情的转移劳动力医疗保障制度。如根据中东西三个区域的特殊情况，采取不同的医疗保障制度，在进行医疗保险时，确保东中西的用工单位承担不一样的费用，这样可以减轻西部不发达地区企业的负担，便于中西部的统一发展。对于那些来自于农村，已经在城市拥有固定的工作的转移劳动力，可以考虑将他们纳入城市的医疗保险体系，与城市职工享受同等的医疗保险待遇。对于那些没有住所也没有安定工作的转移劳动力，确保其参加大病统筹医疗保险，确保其遭遇大病风险时能够得到保障。

3、逐步解决转移劳动力的养老保障问题。根据前文的实证分析，我们不难发现农村家庭的人口负担系数对农村居民的工资性收入有很大的影响。因此必须解决这部分群体的生活保障问题，尤其是养老保障问题，进而给年轻一代减少负担。所以，针对农村地区，对走出去工作的这部分群体，要逐步解决其养老保险问题。

目前，考虑到转移劳动力的工作易变动、收入水平低、参保意愿不强等实际情况，应建立起一个低费率、广覆盖、可转移的针对性养老保险体系。对于那些在城市有稳定工作和固定住所的，且已经在城市生活很长时间的转移劳动

180 2013 年工伤死亡赔偿标准（2012 年度全国城镇居民人均可支配收入），2013 年 5 月 16 日。

181 国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》，2006 年 3 月 27 日，中国新闻网。

力，应将其纳入到城镇职工基本养老保险体系，其缴费办法与城镇职工相同；对于没有稳定就业和住所的转移劳动力，养老保险方面实施的时候可以建立转移劳动力个人帐户，便于其流动以后养老保险的衔接，而且在实施的过程中用人单位和个人共同承担其养老保险费。

4、完善转移劳动力的失业保险制度。相对于其它国家，中国的失业保险尤其是转移劳动力失业保险覆盖面偏低。依据国际劳工组织《社会保障最低标准公约》，失业保险覆盖范围不低于全体雇员的50%，而中国2009年底参保农民工人数仅占总数的7%¹⁸²。政府应该尽快完善农民工失业保险制度，如：增加再就业培训内容，实行弹性给付制度等。还可以借鉴日本、韩国、加拿大等国经验，重点提高中国失业保险的就业促进功能，例如可以利用失业保险开展转业转岗培训、求职补贴等活动。

当然，具体政策制定中需要配套措施防止制度变革中可能出现的偏差。例如，建立针对转移劳动力的社会保障体系应防止保障过高引起的反向激励以及覆盖面过宽导致的财政支撑不足问题。因此，需要通过一定的配套制度设计，如设定获得城市（镇）户籍以及相应社会保障的准入门槛，适当增加申请低保的成本等措施来完成（陶然、徐志刚，2005）。

7.1.3 明确政府的市民化成本担负责任，降低市民化私人成本

成本分担机制是农业转移人口市民化政策创新的核心，不同研究者提出了诸多不同的观点。訾凤鸣等提出，市民化成本应由农民工自身来承担¹⁸³。张永良、刘科伟（2006）则认为“半市民化”的两栖转移状态是农业转移人口对其成本效益权衡的结果，降低人口迁移成本才能实现人口的彻底转移。而且，二元经济结构下，转移劳动力劳动创造的主要社会财富被所在企业以利润形式，被所在地政府、中央政府以管理费用与税收形式抽走了，自身工资已接近“生存工资”¹⁸⁴。按照前文预计，目前中国半市民化人口已达到2.4亿的规模，即使有部分人选择回流到农村，其余有待市民化的农业转移人口数量仍很庞大，

182 中国应该构建积极的失业保险制度，2011-05-17，向日葵保险网。

183 訾凤鸣，《中国农民工市民化问题研究》，[D]，郑州：河南农业大学，2010年。

184 张国胜，《基于社会成本考虑的农民工市民化：一个转轨中发展大国的视角与政策选择》，《中国软科学》，2009（04）

其市民化所需的巨额成本仍是农业转移人口那点“生存型工资”无法承担的。因而，让农业转移人口单独承担市民化成本既不合理也缺乏可行性。目前，构建以政府为主的成本分担机制已经成为共识：张国胜、杨先明（2008）指出市民化是一系列权力保障和公共服务分享的实现过程，需要构建以迁入地政府公共财政支出为主、以中央政府转移支付为辅、企业和进城农民共同参与的成本分担机制；中国社会科学院魏后凯（2012）提出，只有建立由中央、地方、农民、社会等多方参与的多元化成本分担机制才是市民化的可行之道；魏澄荣、陈宇海（2013）认为，推进转移劳动力市民化要落实政府为主的成本分担机制等。郭庆松等学者则认为，中央财政应该承担起“调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出”，而市民化属于“国民经济结构、地区协调发展”等国家层面的重大问题，应该由中央财政承担¹⁸⁵。国家发改委秘书长杨伟民则在2011年撰文指出，市民化成本需要由中央政府、地方政府和市场共同分担¹⁸⁶。

而且，为辖区居民提供公共服务(产品)、基本权力保护等投入，本来就应由以提供公共产品和服务满足公共需要为目的的公共财政支出，因此只能依靠各级政府。本研究提出通过构建以政府为主、企业和农业转移人口为辅的市民化成本分担机制，降低市民化的私人成本，提高农业转移人口的市民化意愿和能力。

7.1.3.1 政府的市民化成本担负义务

1、农业、农民、农村发展中的长期财政欠账

改革开放前的财政欠账主要体现在两个方面：一是加大农业剩余抽取力度为工业发展提供资本积累。为尽快摆脱贫穷落后的局面，中国选择了优先发展重工业的发展道路。作为一个落后的农业大国，当时的工业不可能通过自身的资本积累实现需要大规模投入的重工业化。而当时国家财力薄弱，通过外部支持实现这一目标的可能也微乎其微，农业作为当时国民经济的主要部门承担起了为工业化提供资本积累的重任。农业税和工农产品剪刀差是当时工业化资本积累的主要途径。1953年第一个五年计划开始，中国正式进入农业支持工业时

185 郭庆松，《农民工市民化：破局体制的“顶层设计”》，[J]，《学术月刊》，2011（07）。

186 杨伟民，《农民工市民化成本要由政府和市场共同分担》，[J]，《农村工作通讯》，2011（09）。

代。1958年开始的人民公社化运动为国家从农业获取工业化资本积累提供了组织保障。冯海¹⁸⁷等人的研究表明，1952-1977年国家通过剪刀差从农业部门获取农业剩余3066亿元。另一方面，国家财政对农业和农村的支持增长缓慢且缺乏稳定性。1950~1960年间，财政支农资金呈波动上行态势，尤其是三年自然灾害期间，财政支农资金快速增加，1960年增至90.52亿元。随后的1961-1968年呈波动下行态势，1968年财政支农资金仅为33.24亿元。1969-1977年开始快速增加，1978年达150.7亿元。从相对量看，1950-1978年财政支农支出占财政支农资金比例10-12%之间，其中“二五”期间为12.5%，三年调整期达15%，“五五”时期为13.2%。总体上，这一阶段国家通过各种手段抽取的农业剩余远远大于财政支农资金，对农业和农民收入呈负支持状态。

1978-1993年间，尽管国家缩小了工农产品价格剪刀差，同时也增加了财政支农力度，但国家与农业、农民间“取多予少”的大格局并未发生根本性改变：从绝对量看，这段时间国家财政支农资金累计达3465亿元，年均200余亿，远高于改革开放前的水平；相对量则呈波动下行态势，“六五”期间财政支农资金在财政总支出中占比9.5%，“七五”期间降为8.4%。按照冯海发等人的研究¹⁸⁸，1978-1990年间国家通过剪刀差从农业部分获取资金高达5000余亿元，国家对农业和农民仍处于负支持阶段。国家给农民补贴的钱有限，而且由于各地的粮食直补和农资综合补贴是补给原有承包者，有些真正的种粮的人并没有获得这部分补助。

虽然1994-2003年分税制改革后政府采取了多种措施，但与城镇居民相比，农民收入增长仍然缓慢，城乡居民收入差距逐渐拉大，原因主要集中于如下几个方面：（1）我国农业支持数量严重不足。不同国家经济发展水平不同，相对数量的比较更为客观。我国农业支持占农业产值的比重不超过10%，发达国家支持水平约为30%~50%，印度、巴西等发展中国家约为10%-20%。（2）国家投资的工业和城镇偏好并没有根本性的转变。（3）地方政府对土地财政的依赖导致耕地不断减少，但农民获得的补偿有限。（4）大多数农民缺乏基本的社会保障，由于缺乏投入，农村失业救助、养老、医疗（农村卫生费占全国卫生费总额的比重从1998年的48.16%下降至2003年的36.96%）等社会保障无法顺利实施。农业税负担及1997年后农产品价格的不断下降严重影响了农民收入水平的

187 冯海发等，《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，[J]，《经济研究》，1993（03）。

188 冯海发等，《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，[J]，《经济研究》，1993（03）。

提高，城乡居民收入差距有明显扩大趋势。

2004 年以来我国出台大量文件和条例，如连续出台的中央“一号文件”，但农业发展和农民收入支持仍缺乏有效的立法保护，很难保证政策的连续性、稳定性和公开性。以农业机械化补贴为例，在劳动力非农转移的大背景下，为了提高农村劳动生产率、保障未来的粮食供应和农民收入水平，各国都增强了政府对提高农业机械化水平的政策支持力度。注重补贴效率是国外农机购置补贴的特点之一，通过明确补贴对象（如印度以小农和边际农为主）、灵活制定补贴标准等办法尽可能利用有限的财政资源扩大补贴范围。在中国由于各种适用农机具差别较大，对农机补贴重点未作统一规定，可根据农业装备需求变化规律和各地农业产业发展需要明确补贴对象和补贴机具，提高补贴资金的针对性。此外，国外的补贴政策往往与金融支持相配合，如印度 90%以上的农民通过银行贷款购买农机具（目前印度国家银行年均贷款利率为 11%，农民贷款利率为 9%¹⁸⁹）。我国农机购置补贴主要起到引导作用，大量的购置和使用资金仍需农户自行承担¹⁹⁰。总体来看，虽然近年来各级政府的农业投入增长较快，但与农业发展要求仍有很大差距。

2、农村劳动力转移的经济社会效应

长期以来，转移劳动力为中国经济社会发展做出了巨大贡献，却不能与城市（镇）户籍人口共同分享经济社会发展的成果：据世界银行专家分析，在过去 20 多年里 9%以上的经济增长率中，有 1.5%来自劳动力流动的贡献¹⁹¹，其中有相当部分通过税收、管理费等形式转化为政府收入）。此外，农业转移人口市民化属于国家城镇化发展战略的一部分，其成本应该主要由政府财政承担。由于政府的成本投入不足，市民化成本最终转嫁给农业转移人口自身，影响了其市民化需求。增加政府投入、降低私人成本是推动市民化进程的根本。这个过程中要充分考虑区域经济发展水平、地方财政的成本担负能力以及地方政府的市民待遇供给能力，推动地方政府在自身财政支付能力许可范围内承担市民化成本，这需要通过制度设计及区域间的利益协调逐步实现。

189 李西林，《印度农业支持政策改革的经验及对中国的启示》，[J]，《世界农业》，2007（10）。

190 王晓燕，《农业机械购机补贴政策的实践与思考》，[J]，《中国农机化》，2009（03）。

191 李放、张兰，《公共产品、政府职责与维护农民工权益》，[J]，《公共管理学报》，2004（11）。

7.1.3.2 政府的市民化成本担负能力

中央财政与地方财政收入在 2001 年还只有 8582.74 亿元与 7803.3 亿元，2012 年分别达到 56175.23 亿元与 61078.29 亿元，十一年间中央财政收入增长了近 5.5 倍，地方财政收入增长了 6.8 倍。快速增长的财政收入使得各级政府承担农业转移人口市民化成本的能力不断提升。此外，土地出让收入也可以成为农业转移人口市民化成本的重要支撑。1992-2003 年间全国土地出让金收入累计达到了 1 万多亿元¹⁹²，随后几年不断增加，2007 年国家出让土地收入就高达 9000 亿元¹⁹³。城市土地使用权的有偿转让已经初具规模，土地转让收益一般占到了地方财政收入的 25%-50%，少数城市甚至高达 80%¹⁹⁴。土地出让金规模不断扩大，可以考虑将这部分土地增值收益用于农业转移人口市民化的政府支出。政府只需要在 2009-2013 年间每年支出 1250 亿元的财政补贴，在 2014-2023 年间每年支出 2355 亿元财政补贴就可以顺利地推动农民工市民化¹⁹⁵。这在政府财政收入不断上涨，并且越来越显示出更加强劲姿态的背景下，每年需要政府负担的农民工市民化的社会成本显然不会超出其财政能力范围。

7.1.3.3 政府的市民化成本责任分担

市民化社会成本负担是中央与地方政府的共同责任，主要体现在公共产品和服务的供给上。地方政府的市民化成本责任主要体现在邮电通讯、交通运输、给排水等基础设施的供给，以及部分市民化人口的养老、医疗、失业等社会保障支出。中央政府市民化成本责任主要体现在两个方面：一是要加大对地方尤其是农业转移人口集聚区域的市民化专项转移支付，提高地方政府市民待遇的供给意愿和供给能力。地方政府是市民待遇的主要供给者，其意愿和能力直接影响甚至决定了农业转移人口的市民化进程。因而，专项转移支付必须充分考

192 刘勇，《中国城镇化战略研究》，[M]，北京：经济科学出版社，2004 年。

193 王立彬，《2007 年全国招标拍卖挂牌出让土地收入超过 9000 亿元》，[EB]，

http://www.gov.cn/jrzs/2008-01-31/content_876404.htm。

194 傅崇兰、陈光庭等，《中国城市发展问题报告》，[M]，北京：中国社会科学出版社，2003 年。

195 张国胜，《基于社会成本考虑的农民工市民化：一个转轨中发展大国的视角与政策选择》，[J]，《中国软科学》，2009（04）。

考虑不同区域的发展水平、市民化成本负担的压力与能力，通过差异化市民化成本支撑协调区域经济发展、增强地方政府分担成本的能力。推动地方政府积极承担自身实力许可范围内的市民化社会成本，推动劳动力的区域间合理分布。二是要承担农业转移人口市民化引起的原本就由中央政府承担成本的增加部分。这部分成本实质上是历史积累成本，是消除城乡差别化发展战略造成的基本养老、医疗、工伤、失业等社会保障以及公共物品与服务等方面的城乡差异所必须支付的成本。

7.2 提高农业转移人口的市民化经济支付能力是核心

7.2.1 促进非农就业提高工资性收入

选择市民化或者“半市民化”主要取决于农业转移人口自身的市民化能力，收入能力是核心。工资性收入在农民纯收入中的比重日益上升，已经成为其第二大收入来源，其重要性呈递增态势。考虑到中国人均土地的有限性、人口的上升态势、农业生产及其生产率提高的长周期性，笔者认为，工资性收入应该也可以逐渐成为农民纯收入提高的主力军，这将成为其未来收入结构变动的长期趋势。人社部劳动工资研究所发布的2011年《中国薪酬发展报告》指出，企业高管与农民工工资收入差距最大达4553倍，表明乡村居民工资性收入的提升任重而道远。

诸多研究也表明，就业创业收入水平是影响农村劳动力转移最活跃、最敏感、最关键的因素，城市稳定就业及工资性收入水平是市民化能否顺利完成和成功的关键。市民化能力较强的农业转移人口更容易在城市（镇）获得就业机会、相对稳定的职业和收入，也更容易获得在城市（镇）生存发展的经济支撑。但就目前来看，很多农业转移人口的市民化能力并不强，存在就业稳定差、收入水平低与在城镇永久定居高生活费用的矛盾¹⁹⁶，多数转移劳动力仍达不到市民化所需要的收入水平¹⁹⁷。笔者认为，解决问题的关键，近期主要以提升非农收入机会为核心，长期则以提高非农收入能力为核心。

196 张桂文，《农业转移人口市民化的困境与出路》，[N]，光明日报，2013年2月22日。

197 宋伟，《从就业基础看河南新型城镇化的政策选择》，[J]，《河南科学》，2014（06）。

7.2.1.1 近短期：多途径提升农村劳动力非农就业机会和就业水平

1、解决城乡劳动力的就业机会不平等问题

转移劳动力的就业和城市生活能力是其立足城市的经济基础，就业是其在城市中生存的根本前提。二元体制下不公正的劳动就业制度与政策，是造成转移劳动力在城市中的弱势就业地位的主要原因之一，“同工不能同酬、同工不能同时、同工不能同权”¹⁹⁸，不能在经济层面上立足于城市，也就很难在思维模式与行为方式上融入城市，实现更高层次的需求就失去了前提条件。转移劳动力已经认同和习惯了城里挣钱、农村消费的生存模式。只有具备了立足城市的经济基础，才能够实现参与各种社会、政治和文化活动方面的高层次需求，才能够尽快适应和融入城市社会。各国农村劳动力转移的历史表明，在经济发展过程中，一方面可以依靠城市工业所产生的巨大吸引力拉动农村劳动力进入城市，必须要从根本上提高乡城流动人口的就业与城市生活能力。笔者认为，现实的战略选择是改革与创新有关劳动力就业的相关制度与政策，完善劳动力市场功能机制，构建促进乡城流动人口合理公平就业的制度与政策平台。另一方面，国家可以采取种种措施、政策以刺激加快农民进入城市的步伐，并将农民直接转化为市民。如今农村劳动力永久性转移的障碍在慢慢消除，城市化进程在加快，积蓄已久的劳动力涌入城市。然而，受传统体制的影响，劳动力市场分割非常严重。分割的城乡劳动力市场不但极大地提高了农村劳动力转移的成本，而且严重阻碍了劳动力“非农转移”的加快推进¹⁹⁹。

解决中国的劳动力市场分割问题，一是要恢复劳动力市场中市场机制的调节功能，改革歧视性的户籍及其相关制度，缩小城乡劳动力的社保、工资福利等差异，打通城乡劳动力的流动渠道。二是在市场失灵时，政府应该发挥积极作用，在充分尊重市场客观规律的基础上，保护劳动力资源，完善法律制度，保障转移劳动力利益。三是不能忽视农民本身素质的提升，政府应加强投资、有计划、有步骤、针对性地提高农民文化素质与就业技能，从根本上解决问题。

目前的《劳动法》、《社会保险费征缴暂行条例》等法律，以及各地劳动部门相关规定，如北京市《关于用人单位招用外地务工人员有关问题的通知》等对“非农转移”劳动力这一特殊群体的合法权益有一定保护作用。农村劳动

198 陆学艺，《农民工问题要从根本上治理》，[J]，《新华文摘》，2003（12）。

199 张楠，《中国农村剩余劳动力转移阻碍因素与二元劳动力市场分割》，[D]，西安财经大学，2006年。

力已经可以自由流动，但在进城就业方面仍面临“市民保护”性质的法律条款，例如：法律规定非本市户口不得在本市购买住房，子女不得进入城市较好的学校接受教育，不纳入城市的社会保障体系等等。这些法令、条例都明显的带有歧视性，将“非农转移”的劳动力拒之于城市体系之外，严重的破坏了社会的公平正义，不利于经济社会的稳定发展。因此，政府和管理者应当转变观念，既要承认转移劳动力对城市建设做出的巨大贡献，也要对转移劳动力劳动权益的保护给予极大的关注，实行积极的管理政策，取消一系列歧视性条例，促进城乡一体化建设。通过市场机制引导农村劳动力向城镇非农产业转移，调节城镇劳动力的供求数量和质量，才能以最经济的方式实现人力资源的合理配置，让转移劳动力在成为工业化、城市化的主体力量的同时享受到工业化、城市化的成果。要做到这一点，必须深化就业制度改革，实行城乡统一的就业政策，破除限制、歧视农村劳动力的重重障碍，取消对农村居民进城就业的不合理限制：如取消农村居民进城就业的工种限制、就业证卡制度、取消外来人口暂住证制度；取消专为农村务工人员设置的各种乱收费；将外来人口的管理费用纳入人口输入地政府的财政预算，对城镇居民和农村务工人员一视同仁，实行城乡统一就业管理等。

可以借鉴美国政府的做法，通过立法²⁰⁰和实施各种有效的经济政策，为城市居民和农村居民创造同等的就业机会，使求职者、用人单位和中介组织有章可循、有法可依，切实保护劳动者和企业双方的合法权益。改变政府对劳动力市场的行政垄断经营，积极培育中介组织，开展相关的职业技能培训，或劳动力转移的引导性培训，发挥其对农村务工人员和服务作用。要采取措施完善职介机构、人才交流中心、劳务市场等机构的硬软件建设，加强就业和失业信息统计与监测，建立全国性的劳动力市场信息网络，为劳动者提供快捷、方便的就业信息服务。此外，还应建立相关的法律援助机制，为“非农转移”劳动力的权益保护提供法律支持。例如：建设能够迅速取得法律援助的通道，减少转移劳动力从求助到得到援助的时间；向社会征用公益性法律专业人员为转移劳动力提供援助，降低使用法律援助的费用；加大执法力度，保障执法速度，对于侵犯转移劳动力劳动权益的单位和个人加以严惩，使转移劳动力在权益受到侵害后能够迅速、有效的得到赔偿，并且减少对他们利益的“二次侵害”。

此外，制定就业政策的同时，政府应鼓励企业招聘新市民以换取政策福利，

200 比如政府通过制定《劳动法》、《就业法》等各种法令，消除各种各样的歧视，减少职业差别。

从制度层面逐步克服新市民城市生存发展能力不足的问题，消除新市民与原住民间的制度屏蔽效应。

2、发展农村非农产业扩充非农就业容量

目前中国农业户籍人口仍占其人口总量半数以上，按照发达国家的劳动力转移模式，通过城市化来实现中国数目巨大的农村劳动力的城镇转移，将是个非常大的挑战。在笔者看来，至少在短期内这一目标难以实现。但从另一个角度看，巨大的农村市场将成为农村二、三产业发展的生命之源，其中也孕育着巨大的劳动力就地转移潜力——农村劳动力的非农转移应该不仅仅包括区域间的转移，还应该包括区域内不同产业间转移，即就地转移。这种转移方式一方面可以为土地经营的规模化创造条件，另一方面也避免了大量转移所引发的城市问题。目前，中国农村的二、三产业还非常薄弱，对劳动力的吸纳能力非常有限，具体可以借鉴日本²⁰¹一些做法：一是通过各种相关政策促进农村二三产业的发展；二是通过优惠政策吸引部分劳动密集型产业向农村发展，为农村劳动力的非农就业提供条件。

第三，加快发展第三产业。第三产业对资源和能源的要求较低，除交通运输等少数行业外，许多行业如中介、咨询、便民服务等主要靠人力劳动，土地利用、能源消耗只是生产或服务活动的辅助条件，可有效解决中国“人多地少”的人均资源紧缺问题，保证农业用地和其它产业土地资源的充足供应。第三产业的资本投入较低，在同等投资下，可以提供更多就业机会。而且，由于第三产业本身涉及的门类较多、侧重劳动密集型、对文化素质及技术水平要求不高，第三产业的发展，有利于吸纳更多的农村劳动力。发达国家的发展历程证明，工业化速度与规模决定了农业劳动力转移的速度和规模。经济发展早期主要通过工业尤其是轻工业的高速发展来解决农村劳动力转移问题，伴随产业结构的调整，中国就业结构也发生了相应变化，第一产业和第二产业劳动力吸纳能力在下降，第三产业则表现出良好的发展势头。中国第三产业具有很大的经济增

201 为了促使工业由大都市向地方城市和农村转移，日本 20 世纪 60 年代以来制定的《新全国综合开发计划》、《农村地区引进工业促进法》、《工业重新配制促进法》等法律，并将工业过度密集的地区确定为“促进转出地区”，将工业集聚程度较低的地区确定为“诱导地区”，通过政府补贴和政策性融资手段推动工业企业向农村地区转移。随着农村地区工厂不断增加，农民有条件农忙时耕作，农闲时做工，逐步形成大规模的兼业队伍，20 世纪 60 年代日本的兼业农户占总户数的比重已经超过六成，兼业收入明显超过种植业收入，成为农户最大收入来源。

长空间和就业增长空间，发展第三产业是拓宽劳动力就业渠道、改善农村环境的良好途径。

第四，发展农村劳动力转移的社会服务体系。中国目前的流动人口管理体制，主要是局限于社会治安方面的限制和管制，不能为农村劳动力进城就业提供服务。促进劳动力转移的关键在于转变过去自发、松散的劳务输出形式，通过规范的劳务服务，有组织地开展劳务输出。当前农村劳动力获取信息的途径主要有广播、电视等媒介，但大多数就业信息的获取是通过亲戚或者已经外出打工者的介绍。针对这种情况，应该加强劳动力市场的信息管理和统计工作，建立健全劳动力信息网络系统，为农村劳动力转移提供全方位的就业需求信息。通过加强劳动力市场的信息管理和统计工作，建立健全纵向到乡镇、社区，横向到国内主要大中城市的劳动力信息网络系统，为劳动力转移提供全方位的就业需求信息。此外，通过全面掌握流动人口进城就业的情况，及时提出解决问题的政策措施和立法建议，建立协调机制综合协调管理农村居民进城就业的各项工作。此外，还要积极发展职业介绍、培训等服务组织，创建政府公共服务、民间中介组织、社会非赢利机构分工协作的服务机制，通过相关优惠政策积极扶持、规范民办职业介绍组织，更大程度地为农村劳动力的转移服务。

7.2.1.2 长期重在“授之以渔”提高农业转移人口非农就业能力

转移劳动力自身的市民化条件和能力水平直接影响到其市民化行为。对自己所具备的条件和能力越有信心则越倾向于市民化，越悲观则越倾向于保留当前的两栖转移状态。合理的体制设计与制度安排是农村劳动力永久性转移的基础平台与前提条件，鉴于“制度惯性”和“路径依赖”的长期性、各利益主体的利益异质性以及其追逐自身利益的本能，制度变革需要顶层设计。

农业转移人口的市民化能力由物质资本、人力资本、社会资本构成，其中人力资本是关键。长期以来，农村教育欠账导致的劳动力素质参差不齐是中国转移劳动力就业和收入能力不足的重要原因之一。有研究表明，外来劳动力与城市劳动力同一就业岗位内工资差异的61%是由人力资本差异引起的²⁰²。而且，教育投入差异和城乡教育差异还存在代际传递效应。市场经济中优胜劣汰是自

202 蔡昉，《劳动力市场变化趋势与农民工培训的迫切性——农民工素质及其对迁移的意义》，[J]，《职业技术教育》，2005（27）。

然法则，机会不平等与自身人力资本的约束是其贫困的初始原因，现实的贫困反过来又让其缺少提高自身素质和能力和机会，并逐步陷入纳克斯的“贫困的恶性循环”。但这种贫困循环很容易被误认为是市场竞争引致了贫困。实际情况是，中国转移劳动力生来并不具有平等的权利，平等的权利也难以通过市场竞争取得。这种贫困不是市场的产物，而是制度化剥夺的后果。加强对农业转移人口的职业技能教育与培训，是缩小由人力资本引起的收入差异进而提升其市民化能力的有效途径。

长期来看，为了避免底层上升通道受阻、社会阶层固化趋势加剧和贫困的代际传递，必须通过教育制度变革提升农村劳动力的非农就业以及收入能力。改革和发展农村教育，建立完善的农村教育体系是提高农村居民非农就业能力的根本途径。

1、调整教育投入数量和结构，提高整体就业能力

在我国就业市场上，低素质劳动力的大量存在和高素质劳动力的整体缺乏是导致不同劳动力间收入差距扩大的主要原因。同时，由于高收入者有更多的资源可以使其后代享受更好的教育，从而获得更多的收入，教育不公平所导致的收入差距还具有代际传递效应。教育资源分配的不公平严重影响了农村劳动力的人力资本积累，抑制了劳动技能的快速提高。近年来中国东南沿海地区所出现的用工荒问题，在很大程度上反映出中国教育资源配置的不合理，无法形成公平与增长同步发展的良性循环机制。

因而，必须调整教育投入数量和结构：一是要增加教育投入的数量。我国长期存在教育投入不足问题。国家财政性教育经费占国内生产总值 4% 的投入指标是世界衡量教育水平的基础线，早在 1993 年，中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》就提出，国家财政性教育经费支出占 GDP 比例要达到 4%。但是由于种种原因，这一目标一直未能实现，2011 年，国家财政性教育经费支出占 GDP 的比例只达到 3.83%，2012 年的政府工作中提出当年要将国家财政性教育经费支出占 GDP 的比例提高到 4%，仍然低于 4.5% 的世界平均水平。如果按人均就更低了，中国的人均公共教育支出为 42 美元，美国为 2684 美元，是中国的 63.9 倍。如果考虑到人口的因素，我们以人均 GDP 来比较，中国人均公共教育支出仅为人均 GDP 收入的 0.82%，美国为 6.10%，是中国的 7.44 倍。日本为 4.28%，韩国为 3.01%。俄罗斯为 1.87%，是中国的 2.28 倍，巴西为 2.29%，是中国的 2.79 倍。所以中国不仅与发达国家有很大差距，即使在金砖四国中，

中国的教育投入也排在末位²⁰³。二是要调整国家教育投入的结构。中国的教育供给存在明显的结构问题：如职业技术人才的教育供给严重不足。据联合国工业发展组织提供的数字表明，我国的劳动技能指数仅居世界第 59 位。在技术人才缺乏的背后，是我国职业技术教育供给的严重不足。因此，当前应在实际调研的基础上，根据我国经济增长和发展的现实需求，在增加教育投入的同时调整教育供给结构，使之与劳动力市场的需求相匹配，促进不同行业间教育收益率的均衡，更为经济发展提供长远发展动力。

2、确保农村义务教育基础性作用的发挥。就目前的研究成果来看，中国农村义务教育主要存在两个方面的问题，一是教师队伍数量不足、质量不高，主要表现在专任教师数量不足、学历达标率低、教师在职进修少、低工资造成的教学积极性不高等方面；二是办学经费不足、办学条件差，主要表现在实验教学设备不足、实验条件落后等方面。在笔者看来，问题的根本在于农村教育财政投入不足，农村税费改革后，这一问题日益突出²⁰⁴⁻²⁰⁵。

中国当前的教育财政体制下，县级政府是农村义务教育的主要投资者。财政责任与其财政能力的不对称使得县级政府很难将农村义务教育的各项经费真正落实。应该通过立法重新确立不同财政主体对义务教育尤其是农村义务教育的责任范围，建立以中央和省级政府投资为主²⁰⁶，县级政府投资为辅的农村教育投资体系，实现农村义务教育产品的分层次供给，确保其在农村居民非农就业中基础性作用的充分发挥。县级政府是农村义务教育经费的主要管理者，同时负责公用经费及校舍日常维修与更新等方面的资金投入。为保证农村教育投资体系的正常运行，可以建立义务教育专项转移支付，给予义务教育较大的优先权。

203 《中国教育竞争力 10 年提升 17 位 教育投入居末位》，凤凰网摘自中国教育报，2009-11-30。

204 农村税费改革取消了农村教育费附加和农村教育集资，义务教育经费主要由各级政府投入，但各级政府却没有及时对支出结构进行调整，出现了义务教育财力保障的“空隙”。

205 王振东，《关于建立新时期义务教育财政保障体系的构想》，《经济研究参考》，[J]，2005（34）。

206 以中央和省级政府作为农村教育政府投资的主体是世界许多国家的通行做法—根据经济合作与发展组织 1994 年对其有相关数据的 20 个成员国的统计，由中央政府作为投资主体的国家有 10 个，由高层次地方政府作为投资主体的国家有 7 个，由基层地方政府作为投资主体的国家只有 3 个（资料来源：高如峰：《重构中国农村义务教育财政体制的政策建议》，<http://www.clfr.org.cn/Get/ncjy/204853327.htm>）；另外，中国经济实力的提高、实行分税制后中央财政收入在全国总财政收入中份额的提高决定了中央政府经济调控能力的增强，应该也可以成为农村义务教育的投资主体。

此外，加强对义务教育经费的监督管理也是非常重要的环节，具体来看，可以从如下几个方面入手：首先，可以将财政预算中义务教育经费监督作为各级地方人大重要的工作内容，并将其执行情况作为评价政府工作业绩的重要方面；其次，要完善义务教育经费的审计制度，建立学校内部审计与国家审计、社会审计相结合、国家审计为主导的审计体系，违法违纪者要追究其经济和行政乃至法律责任。

3、构建多层次农村职业教育体系，提高农村居民非农就业能力。市场经济条件下，影响转移劳动力非农就业的因素很多，但农村居民本身就业和收入能力的欠缺是根本。相关研究已经表明，职业教育水平是影响农村居民非农就业难易程度、就业结构、就业稳定性和工资报酬的重要因素。目前中国农村居民职业教育整体水平还非常低，接受过短期职业培训的仅占农村劳动力总量的20%，仅有3.4%的受访者接受过初级职业技术培训，而没有接受过技术培训的竟高达76.4%²⁰⁷。实践证明，培训不仅可以直接提高转移劳动力的就业水平和收入，还可以通过减少失业提高就业质量并获得稳定的收入。必须建立以市场需求为导向的培训机制，对不同行业、不同工种、不同岗位进行针对性的职业技能培训，使培训与就业紧密衔接。通过提高他们的技术技能水平，来降低他们岗位转换率高的问题，达到稳定就业提高收入的目的。

首先，加大政府的农村教育投入力度。长期以来，我国的教育资源投入严重偏向城市地区，导致农村地区的教育更加落后于城市地区，因而影响到农村居民的受教育权利、及其职业发展空间和工资待遇。因此，政府必须进一步加大对农村地区的教育投资。按照国际经验，各国政府都是教育投资的主体。作为对历史欠账的补偿，中央财政应加大向农村地区，尤其是西部地区基础教育的转移支付力度。具体措施上可以考虑直接从省级财政拨款对农村的教育资金进行支持。同时，政府可以鼓励社会人士和企业投资于农村教育，多方面筹措资金。另外，要注重提高农村的教育质量，培养高素质的师资队伍。

其次，深入了解农村劳动力职业培训需求，针对性地提高职业培训力度。我们曾就河南某地农村劳动力做过专项调查，结果表明，虽然国家和地方政府有专门政策支持农民进行各种技能培训，但由于种种原因，效果并不明显。完全免费的培训基本流于形式，并不能真正给农民带来实惠，他们更需要依据自身职业发展需要给予针对性的职业技能培训。

207 新时期农村教育改革之路如何走，http://www.sdny.gov.cn/art/2007/9/13/art_623_33741.html。

7.2.2 加大农民收入支持力度，提高经营性、转移性收入支持水平

财政支农在农业发展和农民增收中的作用已在发达国家获得充分验证，美国发达国家政府的财政支农水平相当于农业增加值的 25%以上，日本、以色列等国则高达 45%-95%，印度作为发展中国家，该支持水平也达到 10%²⁰⁸。而中国财政支农主要存在两大问题：

一、农民收入支持总量不足，相当长时期内呈负支持状态。

1、改革开放前对农民收入的负支持主要体现在两个方面：一是加大农业剩余抽取力度为工业发展提供资本积累。为尽快摆脱贫穷落后的局面，中国选择了优先发展重工业的发展道路。作为一个落后的农业大国，当时的工业不可能通过自身的资本积累实现需要大规模投入的重工业化。而当时国家财力薄弱，通过外部支持实现这一目标的可能也微乎其微，农业作为当时国民经济的主要部门承担起了为工业化提供资本积累的重任。农业税和工农产品剪刀差是当时工业化资本积累的主要途径。1953 年第一个五年计划开始，中国正式进入农业支持工业时代。1958 年开始的人民公社化运动为国家从农业获取工业化资本积累提供了组织保障。冯海²⁰⁹等人的研究表明，1952-1977 年国家通过剪刀差从农业部门获取农业剩余 3066 亿元。另一方面，国家财政对农业和农村的支持增长缓慢且缺乏稳定性。1950-1960 年间，财政支农资金波动上行态势，尤其是三年自然灾害期间，财政支农资金快速增加，1960 年增至 90.52 亿元。随后的 1961-1968 年呈波动下行态势，1968 年财政支农资金仅为 33.24 亿元。1969-1977 年开始快速增加，1978 年达 150.7 亿元。从相对量看，1950-1978 年财政支农支出占财政支农资金比例 10-12%之间，其中“二五”期间为 12.5%，三年调整期达 15%，“五五”时期为 13.2%。总体上，这一阶段国家通过各种手段抽取的农业剩余远远大于财政支农资金，对农业和农民收入呈负支持状态。

2、1978-1993 年间，尽管国家缩小了工农产品价格剪刀差也增加了财政支农力度，但国家与农业、农民间“取多予少”的大格局并未发生根本性改变：从绝对量看，这段时间国家财政支农资金累计达 3465 亿元，年均 200 余亿，远高于改革开放前的水平；相对量则呈波动下行态势，“六五”期间财政支农资

208 李焕彰、钱钟好，《财政支农政策与中国农业增长：因果与结构分析》，[J]，《中国农村经济》，2004(08)。

209 冯海发等，《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，[J]，《经济研究》，1993（03）。

金在财政总支出中占比 9.5%，“七五”期间降为 8.4%。按照冯海发等人的研究²¹⁰，1978-1990 年间国家通过剪刀差从农业部分获取资金高达 5000 余亿元，国家对农业和农民仍处于负支持阶段。国家给农民补贴的钱有限，而且由于各地的粮食支农和农资综合补贴是补给原有承包者，有些真正的种粮的人并没有获得这部分补助。

3、虽然 1994-2003 年分税制改革后政府采取了多种措施，但与城镇居民相比，农民收入增长缓慢，城乡居民收入差距逐渐拉大，原因主要集中于如下几个方面：（1）我国农业支持数量严重不足。不同国家经济发展水平不同，从相对数量的比较更为客观。我国农业支持占农业产值的比重不超过 10%，发达国家支持水平约为 30%-50%，印度、巴西等发展中国家约为 10%-20%。我国仅适用了 WTO 农业协定中 12 种“绿箱”政策中的 6 种——粮食安全储备、国内食物援助、政府一般服务支出、自然灾害援助、生态环境保护和地区发展援助；“黄箱”支持在 1996-1998 年年均 297 亿元，占农业总产值 1.23%，与 WTO 农业协定允许的 8.5%还有很大差距²¹¹。农业补贴资金利用结构有待优化，且补贴资金用于流通环节的间接补贴远远超过生产环节的直接补贴，增强了国有粮食企业的政策依赖性，没有达到支持农业生产和农民收入的目的。据报道，安徽省财政每年拿出 40 亿元补贴粮食，但农民只能拿到其中的 4 亿，即农民只能拿到相关补贴的 10%²¹²。此外，由于财政支农实行分块管理，支农资金监督以事后监督和集中检查为主，资金日常管控及其使用过程的监督机制还不健全，无法有效防范对农业补贴的挤占、挪用和滥用。借鉴国外经验，必须逐步实现农业补贴的契约化和法律化，明确政府和农民的责权利，明确农民接受补贴后要承担的产业发展任务并规范地方政府行为，提高补贴资金的利用效率。（2）国家投资的工业和城镇偏好并没有根本性的转变；（3）国家财政体制改革后，县、乡两级政府财政负担加重并将其转嫁到农民身上，由于缺乏有效的监督机制，减轻农民税费负担的一些政策和措施不能很好得到执行（1998 年农业税总额为 300 余亿元，但农民直接缴纳的“三提五统”和其它各种费用高达 900 多亿），很

210 冯海发等，《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》，[J]，《经济研究》，1993（03）。

211 刘倩，《农业补贴政策调查及农户的满意度研究——基于山东生济阳县垛石镇得实地调研》，[D]，北京林业大学博士论文，2010 年。

212 刘倩，《农业补贴政策调查及农户的满意度研究——基于山东生济阳县垛石镇得实地调研》，[D]，北京林业大学博士论文，2010 年。

多维护农民权益的好的政策在实际操作中难以贯彻落实（2003 年底全国建筑领域仍拖欠农民工工资 1100 亿元）；（4）地方政府对土地财政的依赖导致耕地不断减少，但农民获得的补偿有限；（5）大多数农民缺乏基本的社会保障，由于缺乏投入，农村失业救助、养老、医疗（农村卫生费占全国卫生费总额的比重从 1998 年的 48.16% 下降至 2003 年的 36.96%）等社会保障无法顺利实施。农业税负担及 1997 年后农产品价格的不断下降严重影响了农民收入水平的提高，城乡居民收入差距有明显扩大趋势。

二、财政支农资金结构不合理

财政支农资金的绝对和相对量不足只是问题的一个方面，其资金使用结构的调整也刻不容缓。按照国外经验，财政支农资金主要用于农业基础设施建设、技术进步、教育等方面，而我国在这些方面的投入严重不足，其结构问题主要体现在如下几个方面：

1、农业基础设施投入严重不足。农业自然风险对乡村居民经营性收入的影响程度，一方面取决于自然灾害发生的频度和强度，另一方面取决于抵抗自然灾害的设施完备程度。对历年成灾面积的数据分析显示，中国农业的自然灾害抵抗能力是相当弱的，根本原因在于其农业基础设施质与量的不足，即农业基础设施条件的存量和增量不足、布局不合理、技术含量低等问题，已经成为长期以来中国农业生产面临高自然风险的重要原因之一。农业基本建设资金²¹³欠账严重是中国财政支农资金使用中最严重的结构问题，现有基础设施建设与农业发展需求差距仍很大。在短期内无法有效解决这一问题的现实，决定了它在未来一定时期内仍将是乡村居民经营性收入稳定增长的重要隐患——影响农业生产经营中自然风险的抵抗力及未来生产能力的扩大。长期以来，中国城乡基础设施供给采用完全不同的建设方式：城镇基础设施如道路、桥梁、排水、等基础设施所需资金几乎全部由财政提供，居民免费或支付较低费用就可以使用，而农业基础设施建设则被作为财政援助对象，随意性很大——中国农村统计年鉴相关统计表明，1978 年农业基本建设支出占国家财政支出的 4.55%，2006 年降到历史最低点（1.2%），2007 年有所回升（2.3%），期间除 1998 年为应对亚洲金融危机而采用积极的财政政策，对农业基本建设的支出达到 4.27% 外，其它绝大部分年份在 2.0% 左右。

213 农业基本建设资金主要用于道路、大江大河、生态环境的治理等公共物品的供给与维护。该类投资可以有效降低农业经营的自然风险和成本风险，增加农民的经营性收入。

2、财政支农资金中农业生产性援助的增速远远低于农村行政事业等部门管理费用的增速。财政支农资金用于人员供养与行政开支部分约占 60%左右，建设性支出比重不高，其中农民可以直接获益的中小型基础设施建设的比重更低。

3、农村研发支出严重不足。科技是第一生产力。我国农业增长中科技含量大幅度提升（42%），但与发达国家的 70%相比还有很大差距。财政支农支出中科技三项支出总量由 1.1 亿元增至 2004 年的 13.2 亿元，科技三项支出占支农支出的比重从 1978 年的 0.78% 上升至 1988 年的 1.12%，滞后下降到 1995 年的 0.52%，后又不断上升，2004 年增至 0.56%。农业科研投入额的绝对量比不上美国一个大工司在农业高新技术科研开发上的投入、相对量只有 0.2-0.5%（发达国家该经费占农业总产值的 2-4%，发展中国家平均也有 1%）均不足且经费来源单一（主要来自于政府，而发达国家具有多元化的研究经费来源）。总体来看，我国研发投入比重低，科技进步对 GDP 的贡献率低。国外农业发展经营表明，农业研发支出形成的科研成果可有效降低农业生产成本，增加农业产出。我国财政支出中用于研发的比例严重不足，且增长幅度较小。与世界各国的农业科研投入比较，我国只有发达国家的 1/8，发展中国家的 1/2，世界平均水平的 1/3-1/4。

4、财政支农资金中直接补贴比例过低。伴随农业生产成本的不断上升，农产品生产环节收益对农民增收的影响日益下降，财政支农的间接支持对农民增收的拉动作用受到影响。因此，需要继续优化财政支农方式，进一步提高财政支农直接补贴的比重，如转移性收入对城镇居民一般，让直接补贴成为农民增收的一重要来源。

7.2.2.1 提高财政支农总体水平

总体来看，中国政府的三农支出相对量一直低于财政总支出的 10%，远低于发达国家 20% 的支出水平。发达国家经验表明，直接支付是增加农民收入平抑城乡收入差距最现实的选择，而中国的转移支付制度不仅没有成为解决城乡收入差距问题的有力工具，反而成为城乡居民收入差距扩大的重要推手——城乡分割的转移支付制度，也可称之为歧视性的收入再分配制度，与经济发展不协调造成的区域间转移性支付差距，共同造成了当前城乡居民收入差距居高不下的现实。由此，调整政府转移支付的制度成为了解决我国城乡居民收入差距问题的重要方面。

考虑到收入差距本身的强自回归特征，在积累因果效应的作用下会进一步对农民收入提高产生较大的负面影响，可以考虑采用倾向性的政策削弱这种积累因果效应的负面影响：一是要提高财政转移支付中中央财政所占的比重，直接由中央控制的比重越高效果就会越明显。二是要调整财政支付中中央支出部分的结构，加大对农村、农民的转移支付力度。中国农业发展已经进入高成本期，农业经营不仅要面临气候变化造成的自然风险，更要面临全球一体化进程中进一步加剧的市场风险，农产品生产环节收益空间被进一步压缩。无论从人口大国粮食安全保障角度还是从农民平等收益权保护角度出发，都需要政府加大投入和补贴。

1、加强对财政支农立法建设，建立长期稳定的财政支农机制。中国农业基础相对薄弱、人均耕地资源偏少、农业技术相对落后、自然灾害频发，高成本时代的来临又进一步压缩了农业的利润空间，这些决定了其发展的弱质性。发达国家农业发展经验表明，法制化是保证财政支农持续性、稳定性的重要保证。

2、建立财政支农支出的长期稳定增长机制。我国财政收入增长快速，占国民收入比重也不断增加，而财政对农业的投入始终徘徊在 10%以下，影响农业发展和农民收入的提升。借鉴国际经验，无论从促进农业发展角度还是农民增收角度，都需要加大财政支农力度，建立长期稳定的财政支农资金增长机制。严格按照《农业法》的要求，确保“中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度”。

3、完善分税制，明确各级政府的事权与财权。事权是政府转移支付的依据，划分好各级政府的事权是衡量中央政府对地方政府转移支付数额的依据。目前中国的分税制财政管理体制在中央与地方政府事权划分上界限不清，存在交叉、重提、模糊现象：一些应该由中央政府承担的日常项目地方政府执行，一些由地方政府承担的日常项目由中央政府代替，造成政府间责任不清，财权和事权相脱节，制约了中国转移支付制度的规范化。必须按照事权适度下放、财权适度集中的原则，进一步规范中央与地方的事权与财权。结合政府间支出责任划分调整以及逐步将预算外收入纳入预算管理等措施，合理调整中央与地方政府间收入划分，明确和细分政府间的事权和支出范围。此外，要把财权和事权的划分法制化，依法制定事权和财权，依法行使事权和财权。

4、提高转移支付的法制化。提高转移支付的法制化是促进中国转移支付制度更加规范、公平和透明的有效措施，也是我国完善转移支付制度的首要步骤

和改革关键。由于经济的、历史的原因，在核定地方支出确定补助数额时大多采用的是“基数法”。“基数法”虽然具有计算简单、容易操作等优点。但是，它的不规范、不科学性程度较大，容易造成中央政府与地方政府的讨价还价。而现行的分税制改革方案中为了避免较大震动，仍然采用的是“基数法”。可以借鉴其它国家的做法，采用了因素分析法确定具体的转移支付数额。

7.2.2.2 调整财政转移支付结构，提高资金利用效率

调整财政转移支付结构的核心在于调整财政支农资金的使用方向、调整补贴领域和补贴重点。提高农业竞争力和保障农民利益是农业补贴的主要目的，因而，财政支农资金的使用效率必须围绕这一目的，突出补贴重点。

1、通过精简涉农机构和人员，减少“吃饭”型财政支农，大幅度提高“生产”型财政支农比重。通过整合涉农机构，在提升工作效率的同时压缩涉农行政、事业人员，降低农口行政事业费支出。发达国家成功经验表明，科技在农业生产率和资源利用效率提升中起着举足轻重的作用。我国农业科研费用投入并未起到应有的作用，关键在于投入不足。因此，中央和地方政府需要高度重视农业科技投入，加大对农村科技人员和农民进行教育培训，提高农村劳动力素质。

2、增加对农民的直接补贴幅度，强化中央政府在直补资金投入中的作用。加入 WTO 后，农业补贴资金的投入不仅要受到本国经济能力的限制，还必须遵守农业协议。我国在经济实力上已具备了工业反哺农业、城市支持农村的经济实力，我们可以把“扩大内需、保持经济持续稳定增长与“加大农业和农民补贴力度”结合起来，在不违反 WTO 规则的情况下实现双赢目标。结合我国的实际，借鉴欧盟等 WTO 主要成员的农业补贴的经验，可以通过价格支持与直接补贴并用策略提高农业补贴标准。按照韩国的做法，涉及全国性的直补项目完全由中央财政负担，仅涉及地方的项目由中央和地方共同承担。目前中国农业直补资金主要由部分粮食风险基金转化而来，其中的 70%由中央负担，剩余 30%由地方筹措。我国农民数量庞大，受制于目前的国情和财力我们不可能采取发达国家农业补贴政策，但按照入世承诺，我们的绿箱政策和黄箱政策都还有很大施政空间，可以结合中央和地方财政的支付能力、粮食价格、生产成本等多种因素提高对农民的补贴标准。如果实施大范围、大额度直接补贴的条件还不成熟，可以区分不同区域的实际情况，分阶段分区域逐步增加对农民直接补贴

的额度。此外，为保证其稳定性需要建立农业直补的长效机制。

3、增加农业科技3项费用的投入比重，积极支持农业自主创新、农业标准化和农村信息化工程。加大农业科技推广和科技培训的投入，进一步完善农业科技推广体系，提高农民素质，从而加速科研成果的转化速度，提高农业科技对农业发展的贡献率，进而增加农民收入。最后，农业补贴应适当考虑耕地较少的小农户的利益，促进补贴公平。

7.2.2.3 提高财政支农资金导向功能，突破经营性收入提升瓶颈

前文分析表明，中国农村经济体制改革先于城镇体制改革，使得农村居民经营性收入获得压倒性的优势地位。当这种改革对生产力的作用潜力发挥到极限后，农村居民经营性收入的进一步提高就会面临各种限制。要保持这一优势，就必须借鉴国外先进经验，有针对性地消除各种制约因素的影响。充分发挥财政支农资金的风向标作用，运用税收、利率、贴息、补助、保险等方式，降低对农业投资的风险，引导社会资金投入农业。

1、借助非政府力量解决农业基础设施的历史欠账问题。我们认为，就目前中国的国情，单纯依靠政府力量弥补财政支农资金历史欠帐的难度较大。要从根本上扭转财政与金融分散的低效支农局面，发挥它们各自在支农上的比较优势，通过有效激励非政府力量的支农积极性来提升财政支农杠杆效率。以农业综合开发项目为平台，充分发挥财政支农资金的引领和杠杆效应。可以借鉴发达国家的经验，根据农业基础设施的不同类型和特点采用不同的融资渠道和融资方式：对于非经营性农业基础设施²¹⁴、准经营性农业基础设施²¹⁵、经营性农业基础设施²¹⁶等可以由市场来提供。

2、建立健全农业保险制度，降低农民因灾、因病损失。农业生产的脆弱性决定了建立农业保险制度的必要性。建立和完善符合中国国情的农业保险体系，增强农业抵抗风险能力，为农民经营性收入的稳定快速增长提供基础性保障已经刻不容缓。国外的主要做法是，由政府牵头支持商业保险机构来承保农业风险，风险实际发生时，农户从保险公司获取补偿，而保险公司则从政府获

214 这种类型的农业基础设施投资额巨大，且不能保证供给者实现利益性的交换—无法避免“免费搭车”或控制“免费搭车”的成本很高。

215 这类设施具有一定的效益外溢性，市场运行的结果将不可避免地出现供给不足情况。

216 这类设施可以有效避免“免费搭车”问题，提供者可以通过价格形式获得足够的补偿。

取设定项目的补贴。前面的分析表明，仅通过商业保险公司自身的力量很难满足中国农业保险需求。笔者认为可以从如下几个方面努力：首先，提高各级政府的参与度，尽早实现立法。其次，区分强制保险和自愿保险。将涉及国家食品供给安全的农产品列入强制保险，其它的列入自愿保险，并对强制保险和自愿保险执行不同的保费费率补贴，直接给予农民保费补贴，从供需两方面推动农业保险的发展。条件允许的话，还可以借鉴日本农业保险的发展经验，通过建立自下而上的农业保险合作组织体系加强农业保险力度²¹⁷。再次，加强农业保险与其它农民收入支持政策的协作性。

7.2.3 改革农村产权制度，增加农民财产性收入

7.2.3.1 明晰房屋产权，完善农村房产市场建设

1、明晰农村房屋产权，健全农村房产市场。厉以宁(2011)²¹⁸提出，应明确农民自建房屋的产权和宅基地使用权，给农民发房产证和宅基地使用权证，使农民能够独立行使自建房屋和宅基地的使用权、出租权、转让权和处置权等。房产权利的明晰有助于房产价格和农民财产性收入的提升。

2、促进房产流转。在房产产权明晰的同时，鼓励成立房产交易机构，促进房产流转。江苏省苏州市规定：农民私宅即使在没有房产证的情况下也可转让和出售²¹⁹。各地可根据自身情况向苏州学习，根据农民宅基地转让相关条例在经济相对发达的地区建立农村住宅置换交易中心，促使农民住宅在没有土地权证和房产权证的情况下能够交易。也可以学习成都，把房屋所有权证发放给农民，便于其以向银行申请抵押贷款方式促进农村资本市场的发育。

3、积极培育并规范农村房产租赁市场。在完善房屋租赁方面的法律法规的同时，加强对农村房屋租赁市场的监管，明确各类房屋租赁业务的管理程序和税费标准，通过多种措施培育并规范农村房地产租赁市场。

217 以县级农业保险合作社为基础，省级农业保险合作联社为中心（联合保险组织，承担农业合作保险的再保险业务），全国联社承担省级农业保险的再保险业务。

218 厉以宁，《必须要让农民拥有房屋产权》，[N]，广州日报，2011-09-29。

219 肖红华、刘吉良，《提高农民财产性收入的途径》，[J]，《湖南农业大学学报(社会科学版)》，2008（04）。

4、引导农村居民宅基地向城镇社区集中，提高农村居民的住房财产价值。农民房产带来的财产性收入较低的一个重要原因是房产价值低，可以在政府的引导下，按照个人自愿的原则，将农村居民的宅基地向城镇或社区集中。一方面增加了房产的价值，提高了农村从房产中获得财产性收入的能力；另一方面集中居住可以方便政府加强基础设施建设，同时也契合中国城镇化发展的要求。此外，集中居住节约的土地可以流转获得财产性收入。

7.2.3.2 改革土地产权制度，保障农民土地权益

20世纪60年代以后，中国台湾地区的土地制度改革扩大了农地的规模经营促进人口向城镇流动。前文实证分析的结果也显示，农民拥有过多的土地会产生依赖心理，进而不愿探索新的增加收入的方法。可以通过土地改革和土地流转把部分不愿从事农业生产的农民从土地上解放出来，让他们可以选择更好的方式提高自身收入。

1、赋予农民具有物权性质的土地产权。土地产权明晰是农民获得土地财产性收入的基础。中改院2007的调查数据显示，72.39%的专家认为土地产权的明晰是增加农民收入的重要条件之一。不愿耕种土地的农民作为土地所有者和独立的产权主体，依法享有土地的使用权、继承权、收益权、流转权。可以考虑把土地产权存入土地银行等形式保障农业转移人口的土地权益。

2、完善征地补偿机制。首先要明确公益性用地的范围，限制政府随意征地侵害农民利益。其次，各地政府制定合理的土地价格和土地征用补偿标准。现有的补偿标准对农民只有经济方面的补偿，忽视了农民土地被征后的生计问题。应该完善政府征地程序，确立征地按市价向承包农户补偿的原则。同时改善土地征用补偿方式，变单一补偿方式为资产互换、实物补偿、入股分红安置和就业安置等多种补偿方式，切实解决征地后农民的生活问题。第三，规范土地征用补偿费用的分配，保护农民合法权益。在征地补偿的分配上，农民相对于政府和村集体处于劣势地位，最终只获得很少一部分征地补偿费用。因此要加强对土地证管补偿分配的监管，保证补偿费用最终落实到农民手中，可选村民代表成立专门的监督管理小组来保障农民权益。

3、搭建平台加快土地流转。中国农村土地流转市场发展缓慢、土地流转不规范、中间组织等配套服务跟不上，严重的影响土地流转效率，制约农民财产

性收入的提升，进而影响农业转移人口市民化的成本担负能力。有必要建立健全土地流转管理制度和土地流转纠纷调解制度，促进土地流转市场的健康可持续发展：首先，建立、健全地籍调查制度，全面搜集流转土地信息。其次，建立村级土地流转平台，从流转土地的登记、审批、跟踪、处置各环节对农村土地流转进行规范化管理；明确不同形式的土地权利流转（如转包、转让、租赁、入股等）原则；建立土地价格形成机制、土地等级评定等标准，保障农民土地利益。第三，建立多样化的土地流转中介组织，如土地流转委托中心、土地流转委托管理所、土地信托银行等。第四，建立土地流转仲裁机构，协调土地流转矛盾、监督土地流转过程中的违规行为。推动以市场价值为基础的土地流转，让土地资产成为农民稳定的财产性收入来源。

7.2.3.3 优化农村土地退出模式，提高财产性收入

农村土地权力是中国农民的最大资产，对农业人口具有收入、就业和社会保障功能。农村劳动力的永久性转移无法回避农民和土地的关系问题，土地是农业户籍人口市民化绕不开的“坎”。黄忠华、杜雪君（2014）的研究表明，农村土地制度安排影响转移劳动力市民化意愿，进而影响转移劳动力市民化进程和土地集约利用²²⁰。中国城镇化进程中，不断有农民土地权益受到侵害的现实，弱化了市民化进程中农业转移人口的土地退出意愿，延缓了市民化进程。据国务院发展研究中心课题组的调查，73%的农民工希望进城定居后能保留承包地，67%的农民工希望能保留宅基地²²¹。

农民的土地承包经营权、宅基地使用权以及集体收益分配权是法律赋予他们的合法财产权利，市民化后这些权利要如何处置直接影响农业转移人口的城市化意愿。鉴于农村土地承担着生产与保障双重功能，政府基于农村社会稳定大局的考量，在处理农村土地问题时非常谨慎。为了给予农民长期稳定的预期，对农村土地的基本原则是稳定现有土地承包关系，并承诺“长久不变”。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，“允许农民以转包、

220 黄忠华、杜雪君，《农村土地制度安排是否阻碍农民工市民化：托达罗模型拓展和义乌市实证分析》，[J]，《中国土地科学》，2014（07）。

221 国务院发展研究中心课题组，《农民工市民化：制度创新与顶层设计》，[M]，北京：中国发展出版社，2011年。

出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”。这种做法可以让想要脱离土地进城的农村劳动力安心进城，而且可以通过转让土地承包权获得一定数量的资金，为其城市发展提供经济支撑。但政策执行的细则、程序、方法和措施尚不明确，需要相关的规章和制度作保障。这些工作都需要一个较长的过程。2002年发布的《中华人民共和国土地承包法》禁止农村土地抵押、质押，指出“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。”“承包期内，承包方全家迁入小城镇落户的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。”按照土地承包法的规定，农村户籍人口转为城镇户口并进入县以上城镇的，必须退出土地承包经营权。但2010年中央1号文又提出积极推进农民进城落户，并没有提及农民进城落户必须与土地退出挂钩。中共中央对土地承包经营制度的“长久不变”承诺以及“任何人无权剥夺农民的土地承包权”等表述，一定程度上控制了基层政府对农民的土地剥夺。2014年国务院户籍制度改革意见中，强调现阶段不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。

这就意味着，农民“带土进城”有其理论上的合理性与实践上的可行性，不仅可以为转移劳动力市民化提供一定的缓冲期，也在一定程度上稀释了城镇化的社会成本²²²。成都、重庆等地的带地进城尝试，实质上是在保留农村劳动力及其家庭人口原有农村权益的基础上让其享有无差别的市民待遇，通过降低农业转移人口的市民化选择风险来提高其市民化意愿。这种“城乡双重权益保障”为破解农业转移人口市民化动力不足、农业分散经营生产效益低下、城乡生产要素分割等系列难题提供了路径选择²²³。但是，中国《宪法》规定农村土地集体所有，农民基于集体的成员权获得土地使用权和承包权，一旦由农业人口转为城市（镇）户籍人口，基于成员权的土地权益保留缺乏相应的法律支撑。诸多研究表明，是否需要以丧失或可能丧失农村土地权力为代价，是影响农业转移人口市民化意愿的主要因素之一。因而，除非宪法修编，否则“带土进城”

222 刘洪银，《城镇化过程中农民“带土进城”与农地权益保护》，[J]，《西北人口》，2012（01）。

223 张军，《“带土进城”有望成为打通城乡二元结构的突破口——新型城镇化背景下农村人口转移与土地权益保障实现路径探讨》，[J]，《决策探索(下半月)》，2014（04）。

只能是一种过渡期的临时性策略²²⁴，如何确定合理的过渡期推进农业转移人口带土进城是当前的重点。

从长远角度，农村土地退出仍将是农业转移人口市民化的必然结果。但是，土地退出后的社会保障以及其土地退出的净现值收益问题不解决，农业转移人口的土地退出意愿和能力都会受到影响。首先，对于通过农村土地退出实现市民化转移的农业转移人口而言，获得与市民等同的就业、教育、养老、卫生及住房等城市（镇）社会保障只是降低了其市民化风险，而没有从根本上提高其进城后的生计能力。因而，只有建立和完善农村土地退出的补偿机制，才能提高其市民化选择的财力支撑，才能使他们逐渐拥有在城市（镇）生存和发展的能力，不至于成为市民的同时即沦落为城市贫民。土地退出模式的优化包括土地承包经营权退出模式的优化和宅基地使用权退出模式的优化，前者需要建立能够充分体现承包土地的经济与社会功能价值以及期权价值的弹性退出补偿机制。通过建立由政府出资的农村土地出让基金是可行办法之一，将基金以贷款的方式提供给有需求的农村村级组织，由村级组织一次性出资收回进城农民的土地承包权。进城农民将所得的土地承包权出让金用于支付享受市民待遇所需的各种支出，寻找相对稳定的职业成为真正市民²²⁵。后者则需要建立体现宅基地功能价值的实物补偿、货币补偿及建设补偿退出组合补偿机制。

农村土地产权的模糊特性使其难以给农业转移人口带来合理收益。因而，在土地退出过程中，如何将农村土地的使用权和经营权转化为财产权，将农业转移人口在村集体的土地权利与市民化成本进行对接转换是关键。在明确农民土地承包权、宅基地使用权及房屋所有权的基础上全面开展农村土地的确权颁证，通过量化土地权利切实保障农业转移人口的土地权益，使其可以通过土地权益的银行质押、抵押贷款、有偿退出等方式加速土地流转和土地退出，提高其就业生活的选择空间及相应的经济支付能力。

此外，随着经济发展和城乡土地制度的改革与完善，农村土地因使用效率不断提高而增值，惠农政策的不断增加推升农民的土地预期收益²²⁶。因此，还

224 田园，《中国城镇化进程中农民“带土进城”问题研究》，[J]，《山东农业科学》，2013（07）。

225 崔桓、金喜在，《中国转移劳动力市民化进程中土地出让基金制度研究》，[J]，《经济视角(上旬刊)》，2014（08）。

226 张国胜，《基于社会成本考虑的转移劳动力市民化：一个转轨中发展大国的视角与政策选择》，[J]，

需要建立和完善农业转移人口土地退出的配套机制，建立和完善土地退出人口权益保护的常态机制及政策落实与兑现机制，通过降低退出机会成本提高退出人口的可持续发展能力。

小结

二元结构体制规制下的城市户籍制度和由此衍生的一系列法规及政策性歧视，无疑是引起农业转移人口半市民化选择的体制与制度根源。以城市户籍制度为核心的城乡二元结构体制是农业转移人口市民化面临的制度“瓶颈”。另外，即便中国完全取消了现行的二元户籍制度，受相关制度“惰性”和“路径依赖”效应的深刻影响，中国农业转移人口市民化进城仍面临严峻挑战。而且，改革必然带来既有利益格局的调整，这种利益调整可能会损害地方政府的即期利益，可以考虑采取一些措施，如把转移支付与新迁入人口数量适当挂钩，激励地方政府的市民待遇供给。

参考文献：

1. Lewis, W. A. Economic Development with Unlimited supply of Labor , Manchester School of Economics and Social Studies, 1954, 22(May):139-191.
2. Dale W•Jorgenson, The Development of a Dual Economy, Economic Journal, 1961, 71(June):309-334.
3. Todaro, M. P. , 1969, A Model of Labor Migration and Unemployment in Development Countries, The American Economic Review, Vol. 59(1):138-148.
4. J. R. Harris and M. P. Todaro, .Migration , Unemployment , and Development:A Two-Sector Analysis, American Economic Review, 1970, 126-142..
5. Leel. Changes in Land Use and Land Cover: A Global Perspective , [M], New York and London: Cambridge University Press, 1998.
6. Yang x. and R. Rice, An Equilibrium Model Endogenizing the Emergence of a Dual Structure between the Urban and Rural Sectors, Journal of Urban conomics, Vol. 25, 1994.
7. Ooded. Stark and J. E. Taylor, Migration Incentives, Migration Types:The Role of

-
- Relative Deprivation, *The Economic Journal*, 1991, VOL. 101:1163-1178.
8. Sjaastad, L. A. The Costs and Returns of Human Migration. *The Journal of Political Economy*, Supplement, 1962, 70 (2), 80-93.
 9. Titman S. , urban land Price under uncertainty, *American Economic Review*, vol. 75, No. 3, 1985.
 10. W. Brian Arthur: Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events , *Economic Journal*, 99, 116-131, 1989, (IIASA Paper WP-83-90, September 1983).
 11. Li, H. Z. , S. Zahniser. The determinants of temporary rural-to-urban migration in China, *Urban Studies*, 2002, 39(12).
 12. Zhao, Y.H. Leaving the countryside: Rural-to-urban migration decisions in China, *American Economic Review*, 1999b, 89(2).
 13. Zhao, Y.H. Labor migration and earnings differences: The case of rural China, *Economic Development and Cultural Change*, 1999a, 47(4).
 14. Tang w. and H. chung, Rural-urban transition in China: illegal land use and Construction, *Asia Pacific Viewpoint*, 2002, No. 1.
 15. Gustav Ranis and John C.H. Fei, A Theory of Economic Development, *American Economic Review*, 1961, Vol. 51, no. 4.
 17. Root, B.D. , G.F. De Jong. , Family migration in a developing country, [J], *Population Studies*, 1992, 45(2).
 18. Kuhn, R. The logic of letting go: Family and individual migration from rural Bangladesh, *Population Aging Center Working Paper PAC2002-2004*. Boulder, CO., 2002.
 19. Stark, O. & Levhari, On Migration and risk in LDCs, *Economic Development and Cultural Change*, D. (1982), 31(1).
 20. Dixon, G. I. J. Land and human migrations, *American Journal of Economics and Sociology*, 1950, 9(2).
 21. Van Wey, L. K. , Land ownership as a determinant of international and internal migration in Mexico and internal migration in Thai-land, *The International Migration Review*, 2005, 39(1).
 22. Gray, C.L. Environment, land, and rural out-migration in the Southern

-
- Ecuadorian Andes, *World Development*, 2009, 37.
23. Barbieri, A. *People, Land and Context: Multi-scale Dimensions of Population Mobility in the Ecuadorian Amazon*, Doctor-al Dissertation of The University of North Carolina. Chapel Hill 2005.
24. Taylor, J.E., A. Yunez-Naude, G.Dyer. *Agricultural price policy, employment and migration in a diversified rural economy: A village-town CGE analysis from Mexico*, *American Journal of Agricultural Economics*, 1999, 81(3).
25. Potts, D. *Rural mobility as a response to land shortages: The case of Malawi*, *Population, Space and Place*, 2006, 12(4).
26. 威廉·阿瑟·刘易斯, 《二元经济论》, [M], 施炜等译, 北京经济学院出版社, 1989。
27. 柯林·克拉克, 《经济进步的条件》, [M], 商务印书馆, 1940年。
28. 西蒙·库兹涅茨, 《各国的经济增长》, [M], 商务印刷馆, 1985年。
29. 费景汉, 拉尼斯, 《劳力剩余经济的发展》, [M], 华夏出版社, 1989年。
30. 牛文元、刘怡君, 《中国新型城市化报告》, [M], 科学出版社, 2009年。
31. 朱农, 《中国劳动力流动与三农问题》, [M], 武汉大学出版社, 2005年。
32. 潘家华, 魏后凯, 《农业转移人口的市民化》, [M], 社会科学文献出版社, 2013年。
33. 中国社科院城市蓝皮书, 《中国城市发展报告(2012)》, [M], 社会科学文献出版社, 2012年。
34. 张雅丽, 《中国工业化进程中劳动力转移研究》, [M], 中国农业出版社, 2009年。
35. 傅崇兰等, 《中国城市发展问题报告》, [M], 中国社会科学出版社, 2003年。
36. 蔡昉, 《中国人口流动方式与途径》, [M], 社会科学文献出版社, 2001年。
37. 林毅夫、蔡昉等, 《中国的奇迹: 发展战略与经济改革》, [M], 上海三联书店: 上海人民出版社, 1994年。
38. 蔡昉、白南生, 《中国转轨时期劳动力流动》, [M], 社会科学文献出版社, 2006年。
39. 蔡昉、林毅夫, 《中国经济》, 中国财政经济出版社, [M], 2004年。
40. 蔡昉、都阳、王美艳: 《劳动力流动的政治经济学》, [M], 上海: 《上海三联书店》, 2003年。
41. 威廉 配第, 《赋税论—献给英明人士货币略论》, [M], 商务印书馆, 1997年。
42. 白南生、宋洪远, 《回乡, 还是进城? 中国农村外出劳动力回流研究》, [M], 中国财政经济出版社, 2002年。
43. 朱奉奎著, 权光男译, 《土地经济学》, [M], 北京: 法律出版社, 1991年。

-
44. 野日悠纪雄,《土地经济学》,[M],商务印书馆,1997年。
 45. 郑风田,《制度变迁与中国农民行为》,[M],中国农业出版社,2000年。
 46. R. T. 伊利莫尔豪斯,《土地经济学原理》,[M],商务印书馆,1982年。
 47. 李竞能,《现代西方人口理论》,[M],上海:复旦大学出版社,2004年。
 48. 道格拉斯·C·诺斯著,杭行译,《制度、制度变迁与经济绩效》,[M],格致出版社,2008年。
 49. 赖涪林,《长三角农民工的非稳态转移——理论探讨、实证研究与现状调查》,[M],上海财经大学出版社,2009年。
 50. 世界银行,《世界银行资助项目中的非自愿移民所产生的社会问题(运作手册说明2.33)》,1980年。
 51. 国务院发展研究中心课题组,《农民工市民化制度创新与顶层政策设计》,[M],中国发展出版社,2011年。
 52. 张国胜,《中国农民工市民化:社会成本视角的研究》,[M],人民出版社,2008年。
 53. 张平,《中国农村居民区域间收入不平等与非农就业》,[J],《经济研究》,1998(08)。
 54. 李强、唐壮,《城市农民工与城市中的非正规就业》,[J],《社会学研究》,2002(06)。
 55. 朱明芬、李一平,《失地农民利益保障问题已到了非解决不可的地步》,[J],《调研世界》,2002(12)。
 56. 赵锡斌等,《城市化中失地农民利益保障问题研究》,[J],《中国软科学》,2003(08)。
 57. 王春光,《农村流动人口“半城市化”问题》,[J],《社会学问题》,2006(05)。
 58. 蔡传斌等,《失地农民安置方式及其影响因素分析》,[J],《乡镇经济》,2006(12)。
 59. 孙乃会、李亚新,《构建失地农民权益保障长效机制》,[J],农民日报,2008-03-13。
 60. 周中林,《主要发达国家关于失地农民安置的做法及对我国的启示》,[J],《长江大学学报:社会科学版》,2007(06)。
 61. 程名望等:《中国农村劳动力转移:从推到拉的嬗变》,[J],《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2005(06)。
 62. 王亚红,《中国城乡居民收入差距预警研究》,[D],中国人民大学博士论文,2009年。
 63. 张浩然、衣保中,《产业结构调整就业效应:来自中国城市面板数据的证据》,[J],《产业经济研究》,2011(03)。

-
64. 陈晨等,《关注城市化进程中的弱势群体——对被征地农民经济补偿、社会保障与就业情况的考察》, [J],《经济体制改革》, 2004 (01)。
65. 蔡之兵、周俭初,《中国逆城镇化危机研究》, [J],《天府新论》, 2014 (04)。
66. 王春光,《对中国农村流动人口“半城市化”的实证分析》, [J],《学习与探索》, 2009 (05)。
67. 熊易寒,《“半城市化”对中国乡村民主的挑战》, [J],《华中师范大学学报(人文社会科学版)》, 2012 (01)。
68. 胡平、杨羽宇,《农民工市民化: 制约因素与政策建议》, [J],《四川师范大学学报(社会科学版)》, 2014 (09)。
69. 陈绍友,《征地农转非人员非农就业促进及其管理研究》, [D], 西南大学博士学位论文, 2009 年。
70. 张桂梅、李中东,《拉美失地农民问题对中国的启示》, [J],《中国国土资源经济》, 2007 (8)。
71. 陆飞杰,《对城郊失地农民再就业问题的思考》, [J],《城市问题》, 2006 (03)。
72. 聂洪辉,《失地农民经济贫困与社区建设——以经济社会学理论为分析视角》, [J],《河南社会科学》, 2008 (4)。
73. 温铁军、朱守银,《土地资本的增殖收益及其分配——县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中的土地问题》, [J],《中国土地》, 1996(4)。
74. 童建军,《我国土地收益分配机制研究——以农地非农化为例》, [D], 南京农业大学硕士学位论文, 2003 年。
75. 林治波,《就业是民生之本》, (N), 人民日报, 2007-04-16。
76. 刘先莉、蒋志强,《失地农民就业面临的挑战与出路》, [J],《安徽农业科学》, 2007 (30)。
77. 李成贵,《国家、利益集团与“三农”困境》, [J],《经济社会体制比较》, 2004 (05)。
78. 温铁军、朱守银,《土地资本的增殖收益及其分配——县以下地方政府资本原始积累与农村小城镇建设中的土地问题》, [J],《中国土地》, 1996 (4)。
79. 罗丹等,《不同农村土地非农化模式的利益分配机制比较研究》, [J],《管理世界》, 2004 (09)。
80. 朱明芬、李一平,《失地农民利益保障问题已到了非解决不可的地步》, [J],《调研世界》, 2002 (12)。
81. 赵锡斌等,《城市化中失地农民利益保障问题研究》, [J],《中国软科学》, 2003 (08)。

-
82. 孙乃会, 李亚新, 《构建失地农民权益保障长效机制》, [J], 农民日报, 2008-03-13。
83. 周中林, 《主要发达国家关于失地农民安置的做法及对中国的启示》, [J], 《长江大学学报: 社会科学版》, 2007 年 30 卷 6 期。
84. 赖德胜, 《分割的劳动力市场理论评述》, [J], 《经济学动态》, 1996 (11)。
85. 朱镜德, 《中国三元劳动力市场格局下的两阶段乡一城迁移理论》, [J], 《中国人口科学》, 1999 (01)。
86. 蔡昉, 《劳动力迁移的两个过程及其制度障碍》, [J], 《社会学研究》, 2001 (04)。
87. 孙圣民, 《收支扭曲、人力资本结构性贫困与社会资本依赖——农民制度性贫困与统筹城乡发展的路径》[J], 制度经济学研究, 2014 (02)。
88. 杜朝晖, 《我国农村土地流转制度改革——模式、问题与对策》, [J], 《当代经济研究》, 2010 (02)。
89. 黎翠梅, 《土地资本化与农村土地保障制度的创新》, [J], 《财经论丛》, 2007 (01)。
90. 张笑寒, 《论农地制度创新与农业劳动力转移》, [J], 《中国人口、资源与环境》, 2003 (13)。
91. 黎翠梅, 《土地资本化与农村土地保障制度的创新》, [J], 《中国人口、资源与环境》, 2003 (13)。
92. 张楠, 《我国农村剩余劳动力转移阻碍因素与二元劳动力市场分割》, [D], 西安财经大学, 2006 年。
93. 傅介平, 《农地非农化和城市化协同推进研究》, [D], 南京农业大学, 2006 年。
94. 张立功, 《不确定条件下土地非农化问题理论与实证研究——基于城市快速发展时期》, [D], 重庆大学硕士学位论文, 2007 年。
95. 李实, 《中国经济转轨中劳动力流动模型》, [J], 《经济研究》, 1997 (1)。
96. 黄宗智, 《制度化了的“半工半耕”过密型农业》, [J], 《读书》, 2006 (2)。
97. 林毅夫等, 《中国的地区不平等与劳动力转移》, [M], 社会科学文献出版社, 2006。
98. 蔡思复、张燕生, 《发展经济学概论》, [M], 北京: 经济学院出版社, 1991 年。
99. 战冬梅, 《农地制度创新与农村劳动力转移》, [J], 《理论研究》, 2008 (15)。
100. 王万茂, 《市场经济条件下土地资源的目标、原则和评价标准》, [J], 《资源科学》, 1996 (01)。
101. 林燕, 《二元结构下的劳动力非家庭化转移研究》, [D], 浙江大学博士学位论文, 2009。
102. 中国农村劳动力流动课题组, 《农村劳动力外出就业决策的多因素分析模型》, [J],

-
- 《社会学研究》,1997(01).
103. 蔡昉、都阳,《迁移的双重动因及其政策含义——检验相对贫困假说》,[J],《中国人口科学》,2002(04)。
104. 盛来运,《中国农村劳动力外出的影响因素分析》,[J],《中国农村观察》,2007(3)。
105. 张世伟、赵亮,《农村劳动力流动的影响因素分析——基于生存分析的视角》,[J],《中国人口·资源与环境》,2009(04)。
106. 龙志和、陈芳妹,《土地禀赋与农村劳动力迁移决策研究》,[J],《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2007(03)。
107. 蔡昉,《劳动力迁移和流动的经济学分析》,[J],《中国社会科学季刊》,1996(春)。
108. 郭庆松,《农民工市民化:破局体制的顶层设计》,[J],《学术月刊》,2011(07)。
109. 陶然、徐志刚,《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,[J],《经济研究》,2005(12)。
110. 张良悦、刘东,《农村劳动力转移与土地保障权转让及土地的有效利用》,[J],《中国人口科学》,2008(2)。
111. 邱长生等,《中国农村劳动力转移与土地规模经营——“推-拉”与反“推-拉”模型分析》,[J],《安徽农业科学》,2008(36)。
112. 贺雪峰,《回到土地是农民最基础的人权》,[J],《华中科技大学学报(社会科学版)》,2009(01)。
113. 刘晓宇、张林秀,《农村土地产权稳定性与劳动力转移关系分析》,[J],《中国农村经济》,2008(2)。
114. 刘怀廉,《农村剩余劳动力转移新论》,[M],北京:中国经济出版社,2004
115. 赵学涛,《城市边缘区农地流转与农地保护》,[J],《国土资源情报》,2003(01)。
116. 农业部农村经济研究中心课题组,《中国农村劳动力流动研究:外出者与输出地》,[C],中国农村劳动力流动国际研讨会论文,1996。
117. 林坚、史清华,《中国农民进镇意愿、动因及期望调查分析》,[J],《体制改革》,2002(07)。
118. 朱启臻,《进城农民对土地态度的调查与思考》,[J],《中国农村经济》,1996(03)。
119. 傅超,《城镇化过程中两栖占地现状、机理分析及政策选择》,[J],浙江大学硕士论文,2007。
120. 简新华、张国胜,《日本工业化、城市化进程中的“农地非农化”》,[J],《中国人口、资源与环境》,2006(6)。

-
121. 马克继,《日本经验与我国农村劳动力的转移途径》,[J],《农村经济》,2004(11)。
122. 谭丹、黄贤金,《农村非农就业与农村土地流转的关系研究——以江苏省宝应县农户调研为例》,[C],《2007年中国土地学会年会论文集》,2007年。
123. 贺振华,农户兼业及其对农村土地流转的影响——一个分析框架[J].农业经济导刊,2006(8)。
124. 杜鹰等,《中国农村人口变动对土地制度改革的影响》,[M],中国财政经济出版社,2002年。
125. 詹和平,《农村土地流转问题实证研究综述》,[J],《安徽农业科学》,2007,35(24)。
126. 黄祖辉、王朋,《农村土地流转:现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响》,[J],《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2008(02)。
127. 张照新,《中国农村土地流转市场发展及方式》,[J],《中国农村经济》,2002(02)。
128. 张光宏、张明杏,《中国农村土地制度的创新》,[J],《管理世界》,2001(4)。
129. 温铁军,《农民社会保障与土地制度改革》,[J],《学习月刊》,2006,(10)。
130. 邓大才,《承包土地流转的理论障碍与基础构建》,[J],《甘肃理论学刊》,2001(4)。
131. 何静,《农地使用权流转与相关的法律问题探讨》,[J],《经济问题》,2001(7)。
132. 邢姝媛等,《当前农地流转中的制约因素分析——基于成都市温江、新都等6县(市、区)的调查》,[J],《农村经济》,2004,(12)。
133. 赵义怀,《关于农村土地市场化的思考》,[J],《上海农村经济》,1994(01)。
134. 米兰,《我国农村剩余劳动力转移研究》,[D],山西大学硕士毕业论文,2010。
135. 孙瑞玲,《农村土地流转机制的创新研究——在农村土地流转现状调查基础上的思考》,[J],《农业经济》,2008(2)。
136. 洪波,《我国省级土地非农化适度性评判研究》,[J],《地域研究与开发》,2008(04)。
137. 汤志林、陈芳,《国外土地政策研究:价值导向、特征和热点》,[J],《中国地质大学学报(社会科学版)》,2007(1)。
138. 聂燕玲,《农村劳动力转移程度的测度与评价》,[D],西南大学硕士论文,2007年。
139. 罗蓉,《中国城市化进程中失地农民可持续生计问题研究》,西南财经大学博士论文,2008年。
140. 辜胜阻等,《美国西部开发中的人口迁移与城镇化及其借鉴》,[J],《中国人口科学》,2002(01)。
141. 郝国彩,《对我国农业剩余劳动力转移问题的思考》,[J],《技术经济与管理研究》2004(01)。

-
142. 何如海,《农村劳动力转移与农地非农化协调研究》,[D],南京农业大学博士学位论文,2006年。
143. 刘丽英,《GDP诱惑与失地农民》,[J],《中国新闻周刊》2003(12)。
144. 张冉燃,《利益博弈》,[J],《瞭望新闻周刊》,2004(19)。
145. 陈晨等,《关注城市化进程中的弱势群体——对被征地农民经济补偿、社会保障与就业情况的考察》,[J],《经济体制改革》,2004(01)。
146. 林红,《当前我国就业问题现状分析》,[J],《现代经济信息》,2008(05)。
147. 陈绍友,《征地农转非人员非农就业促进及其管理研究》,[D],西南大学博士学位论文,2009年。
148. 张桂梅、李中东,《拉美失地农民问题对我国的启示》,[J],《中国国土资源经济》,2007(08)。
149. 陆飞杰,《对城郊失地农民再就业问题的思考》,[J],《城市问题》,2006(03)。
150. 聂洪辉,《失地农民经济贫困与社区建设——以经济社会学理论为分析视角》,[J],《河南社会科学》,2008(04)。
151. 林治波,《就业是民生之本》,(N),人民日报,2007-04-16。
152. 刘先莉、蒋志强,《失地农民就业面临的挑战与出路》,[J],《安徽农业科学》,2007(30)。
153. 陆福兴、杨盛海,《用科学发展观化解失地农民问题》,中国农村研究网,2004-12-21。
154. 傅白水,《解决农民问题的浙江模式》,[J],《中国改革》,2004(07)。
155. 陈施施,《被征地农民的社会保障制度创新——基于浙江省温州市的实例分析》,[J],《中国商界》,2010(06)。
156. 陈良钦,《长沙咸嘉湖模式:失地农民安置模式的创新》,[J],《宏观管理》,2006(9)。
157. 陆福兴,《解读“咸嘉模式”》,[J],《决策咨询》,2004(11)。
158. 刘丽,《有效制度供给:失地农民在就业安置中的政府负责问题研究》,[D],吉林大学硕士学位论文,2005年。
159. 马健,《创新与困局南海模式:——对南海土地股份合作制发展状况的调查》,[J],《农村工作通讯》,2008(17)。
160. 许勇铁等,《农村被动城市化模式的创新性探索——厦门乌涂村“金包银”工程规划设计》,[J],《厦门理工学院学报》,2008(09)。
161. 陈敏,《失地农民安置的有效途径探索-金包银模式》,[J],《农业经济》,2006

-
- (09)。
162. 洪士英等,《“金包银”工程给失地农民出路明》,[J],《农村工作通讯》,2006(02)。
163. 河如海,《农村劳动力转移与农地非农化协调研究》,[D],南京农业大学博士学位论文,2006年。
164. 俞勇军、陆玉麒,《江阴市耕地变化驱动因素及耕地利用效率定量研究》,[J],《经济地理》,2002(04)。
165. 曲福田等,《农地非农化经济驱动机制的理论分析与实证研究》,[J],《自然资源学报》,2005(02)。
166. 刘以安、宁宣熙,《中心城市扩张的梯度效应对县域经济发展的影响研究》,[J],《经济研究》,2005(11)。
167. 高雅,《城市化进程中的土地非农化问题研究》,[D],郑州大学硕士论文,2005年。
168. 童玉芬,《中国农村劳动力非农化转移规模估算及其变动过程分析》,[J],《人口研究》,2010(09)。
169. 黄锜,《城乡二元制度对农民工市民化影响的实证分析》,[J],《中国人口·资源与环境》,2011(03)。
170. 张永丽等,《剩余劳动力转移与农业技术进步》,[J],《产业经济研究》,2010(1)。
171. 王明杰等,《人力资本投资与回流农村剩余劳动力转移》,[J],《理论前沿》,2009(11)。
172. 罗伟,《农民工子女受教育难问题探析》,[J],《安徽农学通报》,2008(02)。
173. 申兵,《十二五时期农民工市民化成本测算及其分担机制构建》,[J],《城市发展研究》,2012(01)。
174. 程名望、史清华等,《流动性转移与永久性迁移:影响因素及比较——基于上海市1446份农民工样本的实证分析》,[J],《外国经济与管理》,2014(07)。
175. 郭庸保,《发展中国家人口流动理论比较分析》,[J],《世界经济》,1989(12)。
176. 程名望、史清华,《中国农村劳动力转移动因与障碍的一种解释》,[J],《经济研究》,2006(04)。
177. 胡永泰,《中国全要素生产率,来自农业部门劳动力再配置的首要作用》,[J],《经济研究》1998(8)。
178. 李实,《中国经济转型中劳动力流动模型》,[J],《经济研究》,1997(01)。

