

# 中国新型城镇化如何成为 经济增长源泉

——一个供给侧视角

蔡 昉 郭震威 王美艳

## 一 引言

自 2012 年起，中国经济经历了一个显著的增长减速过程，综合考虑减速的节奏、深度以及持续时间，这种减速可以说是改革开放以来前所未有的。虽然在 2008 ~ 2009 年世界金融危机期间中国实施了大规模的刺激政策，产生了一定的非趋势性或扰动性的影响，中国 GDP 增长率仍然从 2007 年（14.2%）或“十一五”（平均 11.3%）的峰值，大幅度下降到 2015 年的 6.9% 或“十二五”的 7.8%。更重要的特点是，这个减速趋势迄今为止尚未到达人们预期的（止跌回升的）谷底。

因此，如同世界经济减速，中国经济减速已经成为一个引人关注的经济学课题。鉴于中国所处的经济发展阶段（中等偏上收入阶段），中国能否正确应对这个减速挑战，关乎其是否能够避免“中等收入陷阱”这个经济发展的大命题。实施正确的政策以成功应对挑战，必须以准确判断形势为前提。诸多研究者出于惯常的思维方式和分析框架，把这次中国经济减速解释为在整个改革开放时期，因需求侧冲击而不时出现的周期现象，并且开出了通过扩大投资进行刺激的药方。

例如，林毅夫（Lin, 2011）的分析就包含了两个方面。第一，通过把中国出口减少与金融危机以来世界经济和全球贸易低迷，以及其他发展中国

家出口下降的事实关联在一起，尝试论证中国经济减速是由（外部）需求侧因素所致。第二，通过把中国当前的发展阶段（以人均 GDP 相当于美国的百分比衡量）与其他东亚经济体的同等阶段，即与日本的 1951 年、新加坡的 1967 年、中国台湾地区的 1975 年和韩国的 1977 年相比较，用后发优势论证中国尚有很大的高速增长潜力。例如，数据表明，这些经济体在到达这一节点之后的 20 年里，分别实现了 9.2%、8.6%、8.3% 和 7.6% 的经济增长率。由此看来，中国似乎仍有 8% 的增长率潜力。

但是，这种比较经济发展阶段的方法，忽略了人口因素对经济增长的作用以及中国的未富先老特征。考虑或者忽略人口因素往往得出大相径庭的结论，即如果按照劳动年龄人口的增长变化趋势做判断，得出的结论会与按照人均 GDP 标准得出的结论不尽相同。

本章将 15~59 岁劳动年龄人口到达峰值（随后就进入负增长）的时间作为比较的基准<sup>①</sup>，2010 年中国的发展阶段，实际上相当于日本的 1990~1995 年、韩国的 2010~2015 年以及新加坡的 2015~2020 年。如果把人口抚养比（14 岁及以下和 60 岁及以上人口与 15~59 岁人口的比率）作为人口红利的一个代理指标，日本、韩国和新加坡的人口抚养比显著上升的时间点，也远远晚于按照人均收入水平定义的时间点。例如，日本的人口抚养比虽然于 1970 年左右降到最低点，但是，真正开始显著上升则是在 20 世纪 90 年代。而韩国和新加坡的人口抚养比上升的时间大体与中国相同。

也就是说，相对于人均 GDP 水平的增长来说，中国人口转变的速度尤其快，人口红利消失的转折点更是提早到来。考虑到过去 30 多年高速增长对人口红利的高度依赖性，以及人口红利早且快地消失这些因素，蔡昉和陆旸（Cai and Lu, 2013）根据人口转变趋势对生产要素供给和全要素生产率的影响，估计了 1979~2020 年中国 GDP 的潜在增长率。从各时期的平均数来看，1979~1994 年为 9.66%，1995~2010 年为 10.34%，2011~2015 年下降到 7.55%，预计 2016~2020 年将进一步下降到 6.20%。由此来看，中国经济减速是人口红利消失进而导致潜在增长率下降的表现，而不是需求侧的宏观经济周期。

---

① 比较所用数据来自 UN-Dept。

越来越多的经济学家开始从长期经济增长的角度来解释中国经济减速。例如，巴罗（Barro，2016）认为任何国家不可能长期偏离 2% 这个趋同“铁律”，因此，他预计中国经济增长率很快将下降到 3% ~ 4%，并断言中国不可能实现“十三五”时期 6% ~ 7% 的增长率目标。Pritchett 和 Summers（2014）也预测中国经济将迅速“回归到均值”，即 2013 ~ 2023 年将下降为 5.01%，2023 ~ 2033 年将下降为 3.28%。虽然在这类使用国家长期历史数据的研究中，有揭示“放之四海而皆准”减速规律的研究，也不乏探索减速的国别因素的研究（如 Eichengreen et al.，2013），但是，总体而言，这类研究忽略了为什么减速以及如何保持长期适度增长的中国特色因素，因而必然得出比实际情景更“悲观”的预言，无意中助长了“唱衰”中国的论调和“做空”中国的打算。

因此，中国经济的长期可持续增长，不应该按照周期性框架去寻求见底反弹（V 字形），而应该着眼于消除体制性障碍，挖掘生产要素（劳动力）供给和全要素生产率的潜力，保持中国经济在与发展阶段相符合的减速区间增长，即尽可能平滑而缓慢地减速（L 字形），直至完成从中等偏上收入阶段向高收入阶段的过渡。

通过户籍制度改革把新型城镇化转化为经济增长源泉，就是符合这一思路的结构性改革举措。新型城镇化具有从需求侧拉动经济增长的作用，固然是推动经济增长的一个重要角色，已经得到决策者和研究者的充分关注。例如，李克强总理在 2016 年的政府工作报告中，把推进新型城镇化作为“深挖国内需求潜力”的一项举措，称其是中国最大的内需潜力和发展动能所在。蔡昉和王美艳（Wang and Cai，2015）也具体测算了农民工市民化可能扩大消费内需的程度。为了把新型城镇化与供给侧结构性改革有机联系起来，本章着眼于城镇化对提高劳动力供给和全要素生产率，进而提高潜在增长率的重要作用。

## 二 中国增长奇迹及其城镇化引擎

自 20 世纪 70 年代末以来中国经济史无前例的高速增长，提供了一个典型的二元经济发展案例。从经济增长的构成源泉可以揭示出，正是二元经济发展过程中的重要特征即劳动力无限供给，保证了充足的人力资源和人力资

本、高储蓄率和高资本回报率，而且劳动力转移产生资源重新配置效率（构成全要素生产率的主要部分）。由于这些因素均源自有利的人口转变阶段，因此被称为人口红利（Cai and Zhao, 2012）。人口红利支撑的高速经济增长伴随着同样高速的城镇化进程。中国城镇化率从1978年的17.9%提高到2014年的54.8%，年平均增长率为3.2%，是世界经济史上另一个由中国创造的发展奇迹。

更具有奇迹般意义的是，中国的农业劳动力转移或乡—城迁移，不仅是人类和平历史上最大规模的人口流动，而且是高速城镇化的主要源泉。因此，研究中国的城镇化，不得不对这个人口群体给予格外的关注。本章将从驱动经济增长的动力方面，考察中国的城镇化以及其中劳动力转移的贡献。

首先，农民工主导的城镇化满足了城市经济对劳动力的需求。二元经济发展的独特之处在于劳动力无限供给，而这个特征具体体现在以农业劳动力转移为核心的高速城镇化方面。在城镇人口老龄化进程快于农村，以及城镇非农产业扩张快于农业和农村经济的条件下，农村劳动力向城镇产业转移不可避免。事实上，与15~59岁劳动年龄人口一样，城镇户籍人口就业总量已于2010年达到峰值，城镇就业继续增加的主要原因在于农民工的持续增长。依据一些统计信息，并在做出合理假设的情况下，本章把2001~2014年历年城镇就业总量的构成部分进行了分解（见表1）。

表1 城镇就业总量构成

单位：万人

年份	城镇统计就业				未计入城镇统计就业
	城市户籍 (1)	农民工 (2)	合计 (3)	新增量 (4)	农民工 (5)
2001	23233	707	23940	—	7692
2002	23904	876	24780	840	9594
2003	24553	1086	25639	859	10304
2004	25133	1343	26476	837	10480
2005	25671	1660	27331	855	10918
2006	27474	2156	29630	2299	11056
2007	28256	2697	30953	1323	11000
2008	28753	3350	32103	1150	10691

续表

年份	城镇统计就业				未计入城镇统计就业
	城市户籍 (1)	农民工 (2)	合计 (3)	新增量 (4)	农民工 (5)
2009	29157	4165	33322	1219	10368
2010	29494	5193	34687	1365	10107
2011	29474	6440	35914	1227	9423
2012	29134	7968	37102	1188	8368
2013	28404	9836	38240	1138	6774
2014	27199	12111	39310	1070	4710

资料来源：Cai, F. (2016), *China's economic growth prospects: From demographic dividend to reform dividend*, Cheltenham, UK; Edward Elgar。

观察表 1 各列数字，可以发现许多有意义的信息。第（1）列是按照城镇户籍人口进行的就业统计，总量自 2011 年开始出现负增长。第（2）列是被逐渐统计到城镇就业总量中的农民工数量，不仅总量在增长，而且被计入的比例也在增长，其对城镇就业总量在统计意义上的贡献 [占城镇统计就业的比重，即第（2）列占第（3）列的百分比]，从 2001 年的 3.0% 提高到 2014 年的 30.8%。正是农民工在这一统计意义上的贡献，使城镇就业总量在数字上仍然保持增长 [第（3）列]，每年增长甚至超过千万人 [第（4）列]。

这里有一个统计上的微妙变化。实际上，2014 年全国经济活动人口的增量仅为 380 万，如果不考虑转移劳动力的话，城镇就业不可能产生新增量。客观地说，这并不表明官方的城镇就业统计数据不实。实际上，随着农民工在城镇企业就业稳定性的提高，特别是越来越多的农民工签订了劳动合同，参加了各项基本社会保险项目，他们越来越多地被企业视为正式的职工，自然更可能被统计到官方就业数量里面。此外，正如第（5）列显示，虽然数值在递减，但仍有很大比重的农民工，尚未被统计到官方的城镇就业之中。如果把这些农民工统计到城镇就业中，其对城镇就业增加的贡献则更显著。

其次，城镇化帮助维持高储蓄率和高资本回报率，保证资本积累对经济增长的高贡献率。由于两个原因，相对于留在农村的劳动力和城镇本地劳动力而言，农村转移劳动力具有年龄明显较小的特点。第一，人口流动的一般经验显示，具有人力资本及其他人口学特征优势的群体更倾向于流动，农民

工群体在年龄上比留守劳动力占优势；第二，城镇人口转变领先于农村，因而城镇人口老龄化进程比农村快，因此，农民工在年龄上也明显比城镇劳动力占优势。这一情况意味着，农民工进城改变（降低）了城镇的人口抚养比，维持了“食之者寡、生之者众”的人口结构，进而产生了较高的储蓄率。

例如，本章利用2010年第六次人口普查数据，把城镇常住人口中有城镇户籍的人口与没有城镇户籍的人口进行比较（见图1），可以看到，前者的抚养比为0.43，后者为0.18，即在没有城镇户籍的外来人口成为常住居民的情况下，城镇常住人口的抚养比可以显著地降低0.35。

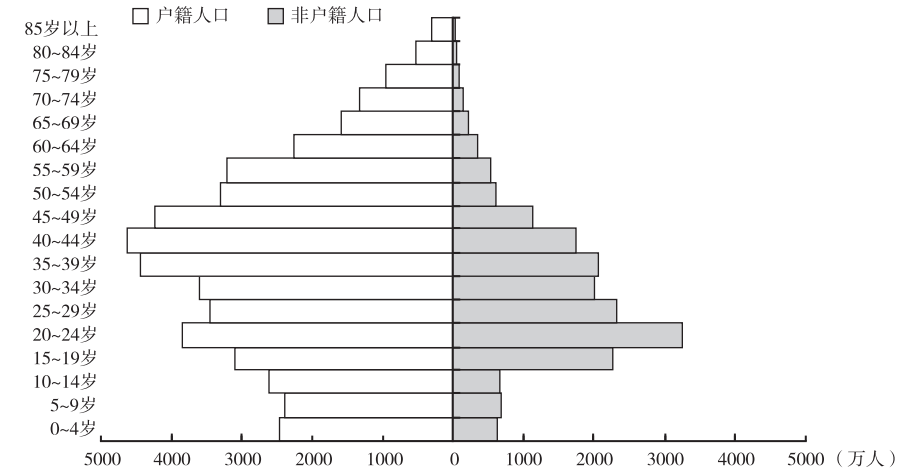


图1 城镇中户籍与非户籍常住人口的年龄构成

资料来源：United Nations (UN) (2011), *World population prospects: The 2010 revision*, CD-ROM edn, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York: United Nations。

不仅如此，二元经济发展过程中的劳动力无限供给的特征，可以使资本积累和投资获得相同比例的劳动力供给，从而资本报酬不会出现递减现象，而且资源在劳动力部门间转移可以提高资源重新配置效率，可以使投资回报率维持在较高的水平，正如许多学者的研究证明，中国经济在较长时期内的确保持了较高的资本报酬率（Bai et al., 2006）。正是因为上述两个条件，许多研究者得出了资本积累对经济增长具有最大份额的贡献的结果，如在蔡昉和赵文（Cai and Zhao, 2012）的模型中，1982~2009年中国GDP增长率中来自资本积累的贡献高达71%。

再次，农民工作为城镇就业增量主体，有助于改善劳动者整体的人力资本。一般认为农业转移劳动力的受教育程度较低，属于低技能或非熟练劳动力，因此，通常不会认为农民工可以对城镇劳动者群体的人力资本做出什么积极贡献。的确，平均来看，农民工的人均受教育程度低于城镇户籍劳动者。例如，根据 2010 年中国城镇劳动力调查（CULS）数据<sup>①</sup>，农民工平均受教育年限为 9.5 年，城镇本地劳动者为 12.1 年，两者之间有 2.6 年的差距。

然而，如果考虑两个劳动者群体的年龄分布特点，农民工对城镇劳动力的人力资本的贡献就是正面的了。例如，在本章的样本中，农民工和城镇本地劳动者的年龄中位数分别为 33 岁和 40 岁。图 2 展示了两个群体的年龄分布和受教育年限分布。以 0 为基点，图的上半部分反映农民工分年龄构成及受教育年限，图的下半部分反映城镇本地劳动者的分年龄构成及受教育年限。从图 2 可以看出，由于农民工年龄较小，而且特定的年龄组具有较高的受教育年限，他们对逐年退出劳动力市场的城镇职工形成替代，可以增加总体劳动力的人力资本。例如，21~25 岁组农民工的受教育年限为 13.3 年，这个群体对 55~59 岁组城镇本地劳动力（受教育年限为 10.1 年）形成替代，增加城镇劳动力整体受教育年限的效果是显著的。

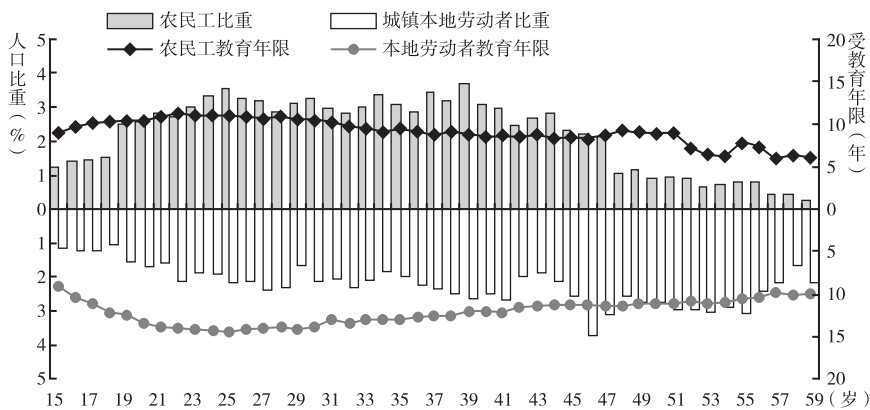


图2 农民工和城镇本地劳动者：年龄和受教育年限分布

资料来源：根据 2010 年 CULS 数据估算。

① 该调查系 2009 年年底到 2010 年年初，中国社会科学院人口与劳动经济研究所在上海、武汉、沈阳、福州、西安和广州 6 个城市进行的劳动力调查数据。该调查根据分阶段随机抽样原则，在每个城市分别抽取了 700 户城市居民家庭和 600 户外来人口（农民工）家庭。

最后，剩余劳动力从农业向非农产业的转移塑造了一个库兹涅茨过程，实现了资源重新配置。库兹涅茨指出产业结构变化的关键是，资源从生产率较低的部门向生产率更高的部门转移，从而使经济整体的资源配置效率得以提高。本章将此视作“库兹涅茨式”产业结构演进（Aoki, 2012）。研究表明，劳动力转移产生资源重新配置效率，是亚洲经济体产业结构变化的一个典型特征（McMillan and Rodrik, 2011），也构成了中国改革开放时期劳动生产率或全要素生产率提高的重要组成部分（Bosworth and Collins, 2008），并对这一时期的经济增长做出了显著贡献（Du, 2014）。

通过合理修正国家统计局关于农业劳动力的定义，Du 和 Wang（2010）重新估算了2009年的实际农业劳动力，结果表明，官方数字将农业劳动力高估了约13.4个百分点。本章利用这种方法，重新构造了1984~2014年的实际农业劳动力数据，得出的结论是，到2014年，实际务农劳动力的比重，至少比国家统计局的数字低了10个百分点（见图3）。这一估计数值，与Brandt 和 Zhu（2010）使用其他数据所做的估计高度一致。在估算中，本章把官方数据与重估数据之间的差额作为残差处理，在正常劳动力市场状况下，劳动力主要分布在第二产业和第三产业，非农产业在遭遇冲击时，也常常回到农业这个剩余劳动力蓄水池中。不过，随着农业机械化水平和劳动生产率的提高，农业越来越少地发挥剩余劳动力蓄水池的作用了。

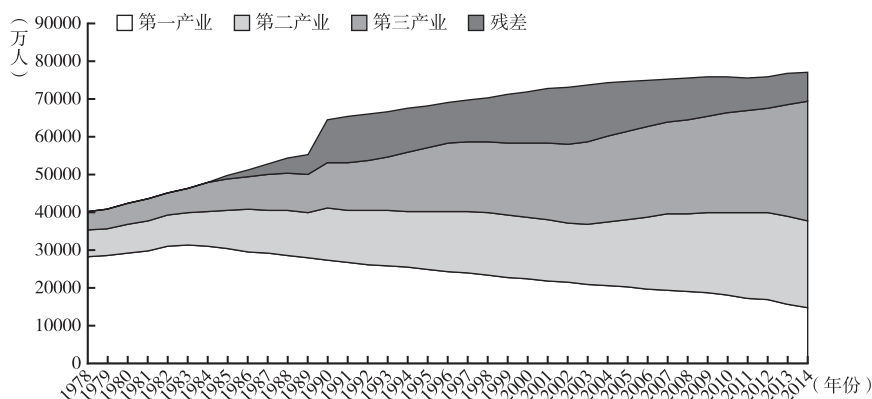


图3 重新估算的三次产业劳动力

资料来源：根据国家统计局（历年）和相关数据估算；估算方法参见 Cai, F. (2016), *China's economic growth prospects: From demographic dividend to reform dividend*, Cheltenham, UK: Edward Elgar。

### 三 现有城镇化模式的人口学分解

从人口学的角度，城镇化即城市人口增长及比重增加有两个来源，分别为城市人口的自然增长和机械增长（迁移）。在生育率下降特别是城市生育率率先下降的情况下，城镇化率的提高更倚重于人口迁移。而中国人口迁移的一个鲜明的特色是农村劳动力（称为外出农民工）向城镇的大规模转移。按照统计定义，城镇常住人口是指在城镇居住 6 个月及以上的人口，外出农民工是指离开本乡镇 6 个月及以上的农村劳动力。由于农民工中 96% 的人进入各级城镇，故这个人口群体实际上被统计为城镇常住人口。

因此，本章对国家统计局城镇化数据和农民工监测调查数据进行比较，从农民工数量增长情况粗略地观察其对常住人口城镇化的贡献。按照国家统计局定义的口径，2014 年城镇常住人口为 7.49 亿人，城镇化率为 54.8%。其中，城镇户籍人口有 5.81 亿人，对城镇化的贡献率为 42.5%；农民工有 1.68 亿人，对城镇化的贡献率为 12.3%。2004~2014 年，城镇常住人口年平均增长率为 3.3%，农民工年平均增长率为 3.6%，农民工对这期间城镇化率的提高做出了 24.2% 的贡献。

从人口学分析，可以得到更精确的关于农民工对常住人口城镇化贡献的估计。根据人户是否分离，可以将中国城镇人口的机械增长进一步区分为非户籍迁移（户口仍在农村，即农民工）和户籍迁移（户口随本人转移到城镇）两种情况，后者可进一步区分为就地转移（居住地不变，户籍性质由农业人口改变为非农业人口）和异地迁入两种情况。

从数据的可获得性考虑，本章仅对 2010 年城镇常住人口增长量进行分解。首先计算 2010 年城镇常住人口增长量。根据国家统计局公布的数据，这个增长量等于 2010 年城镇常住人口 66978 万人与 2009 年城镇常住人口 64512 万人之差，为 2466 万人。根据国家统计局公布的全国人口自然增长数据（在普查数据基础上做了调整），在城镇新增常住人口中，城镇常住人口自然增长量为出生人口（722 万人）减去死亡人口（332 万人），即 390 万人。城镇常住人口机械增长量为城镇常住人口增长量与自然增长量之差，即 2076 万人（2466 万人 - 390 万人）。因此，人口机械变动对 2010 年城镇

常住人口增长的贡献率为 84.2%（2076 万人/2466 万人  $\times$  100%）。也就是说，城镇常住人口增长主要是人口机械增长的结果。

接下来，我们把城镇常住人口的机械增长量分解为非户籍迁移与户籍迁移。据国家统计局数据，2010 年、2009 年全国非户籍迁移人口总量分别为 2.21 亿人和 2.11 亿人。根据非户籍迁移人口中乡—城迁移、城—城迁移、乡—乡迁移、城—乡迁移的分布（Ma et al., 2014）推算，2010 年乡—城非户籍迁移人口、城—乡非户籍迁移人口数量分别为 14016 万人和 631 万人，两者之差（1.34 亿人）即为乡—城净迁入人口。同样的道理，2009 年乡—城净迁入人口数量约为 1.28 亿人（13356 万人 - 601 万人）。因此，2010 年乡—城净迁入人口与 2009 年乡—城净迁入人口之差（630 万）即为 2010 年乡—城净迁入人口的增量。由此计算，乡—城非户籍迁移人口对 2010 年城镇常住人口增长的贡献率为 25.5%（630 万人/2466 万人  $\times$  100%）。这部分人口的主体就是进城务工农民工（及其随迁家属）。

下面，本章估算 2010 年乡—城户籍净迁入人口（城镇常住人口机械增量减去乡—城非户籍迁移人口增量）为 1446 万人（2076 万人 - 630 万人）。因此，户籍迁移人口对 2010 年城镇常住人口增长的贡献率为 58.6%（1446 万人/2466 万人  $\times$  100%）。乡—城户籍迁移人口又分为异地迁入（户籍迁出原乡镇）和就地转移（户籍所在地不变，但户籍性质实现了农转非）两种情况。根据 2014 年 1‰人口抽样数据推算，2010 年乡—城异地户籍迁入人口为 123 万人，相应地，乡—城就地转移人口为 1323 万人。这部分人口的主体是城镇化过程中，因城乡区划调整被整体划入城镇，从而改变户口性质的那部分人口。

除此之外，本章还以“异地迁移”特征进行分类，即乡—城异地净迁移人口（共为 753 万人）可以区分为两部分。第一，以人户分离为特征的乡—城异地非户籍净迁移人口，总数为 630 万人，约占 83.7%；第二，乡—城异地户籍迁入人口，总数为 123 万人，约占 16.3%。

把以上的估算结果列入表 2，并简洁地归纳出四个主要结论。第一，人口机械增长是城镇化的主要动因。第二，非户籍迁移对城镇化的贡献率约为 25.5%，主体是进城务工的农民工。第三，因行政区划变动实现的人口就地转移（户籍实现农转非），对城镇化具有十分显著的统计意义上的贡献，但这种变化只是一种统计口径调整，本身在内涵上并不具有实质性改变。第

四，户籍制度仍然制约着迁移行为和迁移过程，在乡—城迁移人口中，人口与户籍同迁的比例很低，且绝大多数不是通常意义上的农民工群体，这形成了中国如今的非典型城镇化特点。

表 2 2010 年城镇人口增量的分解

城镇新增人口 2466 万人	自然增长 390 万人(15.8%)			
	机械增长 2076 万人 (84.2%)	非户籍迁移 630 万人(25.5%)		全部异地迁移 753 万人(30.5%)
		户籍迁移 1446 万人 (58.6%)	异地迁移 123 万人(5.0%)	
			就地转移 1323 万人(53.6%)	

户籍制度是中国特有的制度安排，也是计划经济体制的遗产。从中国城镇化的特点看，户籍制度远非以往人们所理解的那样，仅仅是区分不同居住和就业所在地，甚至提供不同的基本公共服务的一种简单的制度形式，而是有着更为深刻的发展内涵的一种制度。如表 2 所示，在含义不一的城镇新增人口中，非户籍迁移人口或外出农民工是真正意义上的库兹涅茨过程的支撑者，对资源重新配置和经济增长做出了重要的贡献，决定着城镇化的前景甚至经济增长的前景。

#### 四 新型城镇化创造改革红利

根据中国的人口转变趋势以及独特的城镇化性质进行判断，现有的城镇化速度将显著减慢。根据中央政府的规划（CPC and the State Council, 2014），常住人口城镇化率预计在 2020 年达到 60%，按照这一规划，结合对今后中国总人口的预测，笔者在表 3 中列出了对截至 2030 年的城镇化的预测。其中有两个信息值得特别注意。第一，即使按照国家规划设定的目标进行预测，也可以发现城镇化速度是递减的，2015 年城镇化率提高 1.6 个百分点（已经大大慢于以往的速度），而 2030 年城镇化率仅提高 0.6 个百分点。第二，城镇化若按照这个速度发展，需要一定的乡—城迁移规模支撑，2015 年大约需要 1197 万人，2030 年大约需要 764 万人。显然，如果每年乡—城迁移人口达不到所要求的规模，按照这个口径统计的城镇化率，届时将无法达到目标要求。

表 3 对常住人口城镇化的预测

单位：万人，%

年份	总人口	城镇人口	城镇化率	乡—城迁移
2015	137462	76566	55.7	1197
2016	138241	78244	56.6	1125
2017	139162	79990	57.5	1086
2018	140013	81683	58.3	1078
2019	140705	83269	59.2	1060
2020	141255	84753	60.0	1029
2021	141724	86168	60.8	1011
2022	142113	87499	61.6	980
2023	142442	88784	62.3	993
2024	142709	89992	63.1	943
2025	142919	91139	63.8	923
2026	143071	92224	64.5	894
2027	143169	93246	65.1	885
2028	143212	94191	65.8	833
2029	143205	95088	66.4	803
2030	143149	95910	67.0	764

从目前外出农民工增长的趋势看，保持数百万至上千万乡—城迁移人口增量的假设过于脆弱，将其作为目标则很有可能无法实现。在中国官方文件中，虽然经常把农民工称为农业转移劳动力，但这部分人口并不是从农业中转移出来的。从许多研究揭示的外出农民工以及务农劳动力的人口学特征来看，正在务农的劳动者不便于外出，所以基本上不会成为迁移主体。事实上，每年新增的外出农民工群体主要由农村初中和高中毕业生构成，换句话说，主要是 16 ~ 19 岁的人群。

根据人口数据，无论按照常住人口的口径还是按照户籍人口的口径，这个人群都已经于 2014 年达到峰值，2015 年显著减少，并从此进入负增长（图 4 中画出的是农村常住人口中年龄为 16 ~ 19 岁的人数）。这种人口变化趋势必然降低农业劳动力转移速度。事实上，根据国家统计局的数据，2005 ~ 2010 年，外出农民工每年增长 4%，2014 年这个增长率下降为 1.3%，2015 年则进一步下降到 0.3%。由于户籍制度的制约，农村劳动力的转移并非一种由农村向城市的单向流动，而是一种在农村和城

市间有来有去的双向流动。一旦每年新增外出劳动力人数少于返乡人数，就会导致以下结果：①劳动力短缺进一步加剧，使中国制造业的单位劳动成本进一步向发达国家靠近；②降低人力资本改善的速度；③劳动力无限供给特征进一步弱化，加剧资本报酬递减现象；④产生“逆库兹涅茨现象”，全要素生产率的提高进一步受阻。而这些因素都会降低潜在增长率，增加中国经济保持中高速增长难度。

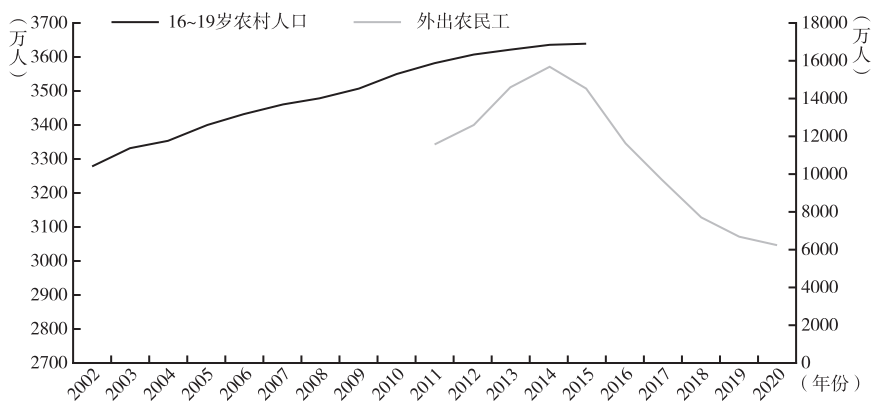


图4 16~19岁农村人口和外出农民工增长情况

注：左轴表示16~19岁农村人口数量，右轴表示农民工数量。

资料来源：根据国家统计局2015年相关数据和人口数据计算。

一旦以这种口径定义的城镇化真的减速了，其对中国经济增长的显著贡献也就难以持续。例如，Du（2014）估计，表现为城镇化和跨部门转移的劳动力重新配置，对中国经济增长的贡献率，已经从2001~2003年的平均27.2%下降到2010~2012年的平均9.1%，其间共降低了66.5%。那么，中国城镇化是否对经济保持适度增长目标的实现无能为力了呢？

为了回答这个问题，先来看看中国经济要实现中高速增长需要哪些条件，然后探讨如何满足这些条件。第一，既然中国经济减速的原因在于供给侧，人口红利消失后潜在增长率下降，保持适度增长的出路便在于通过供给侧结构性改革消除阻碍劳动力供给和全要素生产率的体制性因素。第二，由于劳动年龄人口已经处于负增长，并且经济活动人口即将（预计于2017年）进入负增长时代，因此，劳动力存量在区域之间和部门之间的重新配置，譬如提高农村劳动力的非农产业参与率，是增加劳动力供给的唯

一可行方式。第三，既然现行非典型的城镇化难以持续下去，制约农民工在城镇稳定居住和就业的体制性障碍是现行的户籍制度，那么，通过户籍制度改革促进农民工市民化，可以获得实实在在的改革红利。

对中国经济的模拟表明（Cai and Lu, 2013），如果在 2011 ~ 2020 年，每年把非农产业的劳动参与率提高 1 个百分点，这一期间的年平均 GDP 潜在增长率可以提高 0.88 个百分点。如果在同一期间，把全要素生产率的年平均增长率提高 1 个百分点，这一时期的年平均 GDP 潜在增长率可以提高 0.99 个百分点。可见，通过把农民工转化为城市市民而不仅仅将其看作过客般的劳动者，可以保持农民工作为劳动力供给和资源重新配置主要贡献者的地位，可以取得一箭双雕的效果，同时提高劳动参与率（延长人口红利）和资源重新配置效率（获得新的可持续增长动力）。

## 五 结论和政策建议

中国城镇化对经济增长做出了重要贡献，但仍没有解决乡—城迁移者（农民工）的户籍问题，户籍制度的约束导致无法向农民工提供均等的基本公共服务，使农民工群体处于脆弱的经济和社会地位。另外，农民工就业的不稳定性降低了劳动力供给。所以，户籍制度尚未彻底改革之前的常住人口城镇化，是个半截子的城镇化，不能发挥城镇化的全部应有功能。更值得担忧的是，随着人口转变阶段的变化，依靠常住人口推动的城镇化必然显著减速，甚至难以为继，影响中国经济增长的可持续性。因此，本章的结论是通过户籍制度改革推进农民工市民化，让新型城镇化成为经济增长新引擎。

户籍制度改革很久以前就是学术界的讨论话题，也一直被置于改革日程的重要位置，可以说是共识度最高的改革领域。但是，这项改革迄今为止未取得突破性的进展，因而改革红利也没有显示出来。为什么这项改革会推而不动？与几乎所有供给侧结构性改革十分相似，本章归纳以下几个方面原因。

首先，没有真切地看到该项改革可能产生的改革红利。对一个高度关注经济增长速度的政府来说，需求侧的刺激性政策通常在实施手段上是有形的，实施效果可以是迅速、及时的，并且具有与政策手段的对应性。相反，

对于供给侧结构性改革来说，政策手段似乎看不见摸不着，而且政策手段与效果之间没有清晰和确定的一一对应关系。由此，政府看待城镇化对经济增长的积极影响的次序分别为：①拉动投资的效果容易被看到，这几乎成为当前推动城镇化的最主要动力，这种努力容易走向过度强调需求侧的政策刺激；②培养新的中等收入群体，拉动消费需求的效果也可以看到。但是，这方面的努力容易受到既得利益的阻挠；③提高劳动参与率和全要素生产率的效果尚未得到评价。

其次，没有按照恰当的标准界定好不同级别政府间的改革责任，因而尚未形成合理的改革成本分担机制和改革红利分享机制。中央政府很早就提出成本分担的问题，但是，迄今为止，尚未根据农民工市民化的支出要求以及之后发生的支出责任变化，把改革成本和收益在中央政府、省级政府和市级政府之间做出分担和分享的安排。例如，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》中专设一章讲成本分担问题，但是，也仅仅规定“各级政府根据基本公共服务的事权划分，承担相应的财政支出责任，增强农业转移人口落户较多地区政府的公共服务保障能力”（CPC and the State Council, 2014），没有给出确切的预期，使作为城镇化主体的地方政府缺乏实际推进的积极性。

最后，上述两种情况产生了错误的激励，使新型城镇化的内涵和外延或多或少被改变。在中国，城市规模越大，基本公共服务水平越高，户籍制度改革的成本也就越高。在没有解决好成本分担和红利分享问题的情况下，大城市政府没有接纳新市民的动力。因此，地方政府往往利用中央政府的“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”、防止“大城市病”、“加快发展中小城市”等要求，在实施中避重就轻，悄无声息地改变了新型城镇化的方向，反而在农民工完全没有迁移和落户意向的小城镇大做文章。按照这个倾向，中央“户籍人口城镇化率加快提高”的要求，也很可能通过改变统计口径，或者主要依靠郊区人口改变户籍身份来满足。这与本章预期的新型城镇化及其作为中国经济增长引擎的期望大相径庭。

经济发展的一般规律表明，高城镇化水平是发展的必然结果，也是现代化的标志；在从中等收入向高收入过渡的发展阶段，城镇化还是保持经济持续增长的重要手段；而对中国来说，新型城镇化还具有通过结构性改革、矫

正体制性扭曲、延长传统增长动能和挖掘新增长源泉的特殊重要性,关系到中国经济能否保持中央政府要求的中高速增长。因此,只有明确认识上述三个方面的原因,才能真正推进新型城镇化。

## 参考文献

- Aoki, M. (2012), Five phases of economic development and institutional evolution in China, Japan and Korea, in M. Aoki, T. Kuran and G. R. Roland (eds), *Institutions and comparative economic development*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bai, C.-E., Hsieh, C.-T. and Qian, Y. (2006), *The return to capital in China*, NBER Working Paper No. 12755, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Barro, R. J. (2016), *Economic growth and convergence, applied especially to China*, NBER Working Paper No. 21872, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Bosworth, B. and Collins, S. M. (2008), Accounting for growth: Comparing China and India, *Journal of Economic Perspectives*, 22(1): 45–66.
- Brandt, L. and Zhu, X. (2010), *Accounting for China's growth*, Working Paper No. 395, Toronto: Department of Economics, University of Toronto.
- Cai, F. (2016), *China's economic growth prospects: From demographic dividend to reform dividend*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Cai, F. and Lu, Y. (2013), The end of China's demographic dividend: The perspective of potential GDP growth, in R. Garnaut, F. Cai and L. Song (eds), *China: A new model for growth and development*, 55–73, Canberra: ANU E Press.
- Cai, F. and Zhao, W. (2012), When demographic dividend disappears: Growth sustainability of China, in M. Aoki and J. Wu (eds), *The Chinese economy: A new transition*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Central Committee of the Communist Party of China (CPC) and the State Council (2014), *The national plan on new urbanisation (2014–2020)*, Beijing: The State Council. Available from: [gov.cn/gongbao/content/2014/content\\_2644805.htm](http://gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm).
- Du, Y. (2014), Labor market changes and the new economic growth, *China Opening Journal*, (3): 31–35.

- Du, Y. and Wang, M. (2010), New estimate of surplus rural labor force and its implications, *Journal of Guangzhou University (Social Science Edition)*, 9(4): 17–24.
- Eichengreen, B., Park, D. and Shin, K. (2013), *Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap*, NBER Working Paper No. 18673, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Guo, Z. (2016), From demographic transition to population equilibrium, *Population Research*, (1): 57–68.
- Kuznets, S. (1957), Quantitative aspects of the economic growth of nations II: Industrial distribution of national product and labor force, *Economic Development and Cultural Change*, 5(Supplement): 3–110.
- Li, K. (2016), *The government work report, 2016*, Beijing: People's Publishing House.
- Lin, J. Y. (2011), China and the global economy, *China Economic Journal*, 4(1): 1–14.
- Ma, X., Duan, C. and Guo, J. (2014), A comparative study on four types of floating population, *Chinese Journal of Population Science*, (5): 36–46.
- McMillan, M. S. and Rodrik, D. (2011), *Globalization, structural change and productivity growth*, NBER Working Paper No. 17143, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- National Bureau of Statistics (NBS) (2011), *Major figures on 2010 population census of China*, Beijing: China Statistics Press.
- National Bureau of Statistics (NBS) (various years [a]), *China Statistical Yearbook*, Beijing: China Statistics Press. Available from: [stats.gov.cn/](http://stats.gov.cn/).
- National Bureau of Statistics (NBS) (various years [b]), *Migrant worker monitoring survey report*, Beijing: China Statistics Press. Available from: [stats.gov.cn/](http://stats.gov.cn/).
- Pritchett, L. and Summers, L. H. (2014), *Asiaphoria meets regression to the mean*, NBER Working Paper No. 20573, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Roberts, K., Connelly, R., Xie, Z. and Zheng, Z. (2004), Patterns of temporary labor migration of rural women from Anhui and Sichuan, *The China Journal*, 52: 49–70.
- United Nations (UN) (2011), *World population prospects: The 2010 revision*, CD-ROM edn, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York: United Nations.
- Wang, M. and Cai, F. (2015), Destination consumption: Enabling migrants' propensity to consume, in L. Song, R. Garnaut, F. Cai and L. Johnston (eds), *China's domestic transformation in a global context*, Canberra: ANU Press.