

# 第十五章

## 从农民工到市民： 中国特色的深度城市化

蔡 昉 王美艳

### 一 引言

人们通常在一般规律上了解在经济发展过程中，农业份额下降和劳动力部门转换的现象及其必然性。但是，人们对于这样的转变实际上是怎样表现的，每个阶段会呈现出什么样的特征，哪些变化是具有根本性意义的，哪些标识可以用来判断根本性的变化，认识得却不是十分清楚。由于以下几个原因，在中国，无论从理论视角，抑或实证视角，学者们对这种变化产生的看法都不尽一致。

首先，发展经济学理论的解说和预测不尽相同，观点莫衷一是。例如，刘易斯从其作出转折点描述和判断的意义上，说明他认为农业劳动力转移是一个持续并且单向的过程；而托达罗（1969）以及哈里斯和托达罗（1970）则把农业劳动力转移看做是一个有来有去的双向流动过程。

其次，先行国家和地区中不同的时期实际表现各异，似乎看不到完全相同的变化轨迹。

几十年前，当日本、韩国及其他国家通过大规模的农村人口城市化完成其现代化转型之时，许多发展中国家——尤其是拉美国家和东亚国家——却深陷于城市赤贫和贫民窟的“城市病”中。

再次，中国的变化十分迅速，如果发生一个根本性的变化，往往使人在认识上应接不暇。此外，诸如中国劳动力供给长期大于需求、农业剩余劳动

力数量庞大等传统观念，也常常干扰人们从新的角度去认识新的情况。

不过，中国长期以来的劳动力转移路径及其正在发生的新变化，与刘易斯的二元经济发展过程及其转折点的描述十分吻合，启发我们可以把相应的理论概念借鉴来比照中国的实践。过去 30 年，由于人口政策和经济社会发展，中国在整个改革开放时期，都处在劳动年龄人口总量迅速增加且比重不断上升的过程中。计量经济学分析显示，1982 ~ 2000 年间，人口抚养比占单位 GDP 的比率降至 26.8%（Cai 和 Wang，2005）。

然而，目前城镇劳动年龄人口的净增量全部来自农村劳动力的转移，呈现逐年减少的趋势，预计到 2015 年，农村转移出来的劳动年龄人口无法满足城市的需求。此时，整个国家总的劳动年龄人口也停止增长，此后将开始萎缩。相应的，人口抚养比开始大幅度提高，传统意义上的人口红利消失。目前出现的普通劳动者工资上涨和经常性的民工荒现象，就是这种人口结构变化与高速增长保持对劳动力强烈需求之间产生矛盾的体现。

以刘易斯转折点的到来作为一个经济发展阶段的里程碑，从理论和实证的角度认识中国二元经济终结并揭示其相应的政策含义，有助于我们认识未来经济增长的潜力，以及保持社会和谐的关键领域。而农民工无疑是这个理论认识和政策关注中的一个主题词。<sup>①</sup>可以说，农民工的地位和身份如何变化，决定着中国经济增长和社会稳定的前景。在 2030 年之前的 20 年中，中国人口转变的后果将进一步显现：2015 年前后劳动年龄人口将停止增长，2030 年前总人口将达到峰值。对于一个长期以来依靠丰富而便宜的劳动力实现了高速增长的国家来说，应对这些重大转变带来的挑战，挖掘人口红利的潜力，未雨绸缪，实现经济增长方式的转变，是保持增长可持续性的关键。

本文的以下部分是这样组织的：第二部分揭示刘易斯转折点到来的题中应有之义，在劳动力流动和劳动力市场变化趋势中，已经日益显示出农业不再是剩余劳动力的蓄水池，因而农民工进城的不可逆转性愈发确定。第三部分讨论“托达罗悖论”的政策含义，指出继续目前农民工“有来有去”的模式，从经济增长的角度已经没有合理性，而从社会发展方面更可能存在一定的风险。因此，恰当的政策选择应该是按照农民工市民化的思路推进城市化进程。第四部分讨论把农民工纳入城市社会保障制度中，或者更一般地

---

① “中国工人” 被选为美国《时代》周刊 2009 年年度人物，并被排在第三名位置上，表明中国农民工不仅对于中国经济社会作出巨大贡献，而且对于世界经济具有重要意义。

说，把他们纳入城市公共服务对象的迫切性和可行性。最后部分对主要结论及其政策涵义做简单总结。

## 二 农民工进城的不可逆转性

关于中国是否（或何时）已经（或将要）到达刘易斯转折点，学界存在诸多分歧（Garnaut 和 Huang, 2006; Cai, 2008a, 2008b; Garnaut, 2010）。按照刘易斯（1972）和其他学者（如 Ranis 和 Fei, 1961）的分析，对于一个二元经济社会来说，事实上存在两个转折点。当劳动力需求增长超过供给增长时——此时劳动者的工资水平开始提高——是第一个刘易斯转折点。在这个转折点，农业部门的工资并非由边际劳动生产率决定，也就是说，农业部门和现代部门的劳动生产率差异仍然存在。渐渐的，农业部门和现代部门的收入开始由各自的边际劳动生产率决定，且两个部门的边际劳动生产率最终相等，这时候便达到了第二个刘易斯转折点，亦即商业点。当达到后一个转折点，这个经济体就摆脱了二元经济。本章主要讨论第一个刘易斯转折点。

刘易斯转折点并不是也不应该是一个黑白分明的、把前后发展阶段截然切断的分界线，而更应该被看做是一个连接两个发展阶段的转折区间，或者是经济发展过程中的一个长期历史趋势的起点（Minami, 1968）。就这点来说，虽然 2004 年算是具有转折点标识的年份，我们仍然借助这个转折点的分界，对其到来前后劳动力市场及其相关表现进行分析。在距离刘易斯转折点较远的情况下，农业中劳动力剩余程度高，劳动边际生产力趋近于零，劳动力转移出来并不影响农业生产，因而农民外出打工并不会引起农业生产方式的变化。此外，由于这个时期非农产业只是在边际上，并且不稳定地吸纳农业剩余劳动力，城市管理者为应对就业压力还经常排斥农民工（Cai 等，2001），此时，农业仍然作为一个剩余劳动力的蓄水池。而在进入刘易斯转折点之后，或者这个起点开始之后，情况发生了本质性的变化。

首先，农业生产方式对于劳动力大规模稳定外出作出了长期的调整。由于农业剩余劳动力的向外转移是持续大规模进行的，数量每年有稳定的增长，推动农业机械化和现代化对此作出反应，即农业技术变化逐渐从早年的不重视劳动生产率，转向以节约劳动力为导向。从农业机械总动力来看，改革开放 30 年期间始终是以比较稳定的速度在增长，在基数增大的情况下，近年来并没有减慢的迹象。而更为显著的变化是农用拖拉机及其配套农具的

增长趋势和结构的变化。在 1978 ~ 1998 年的 20 年中，农用大中型拖拉机总动力数年平均增长 2.0%，小型拖拉机总动力年平均增长 11.3%，而在 1998 ~ 2008 年的 10 年中，大中型拖拉机总动力年平均增长率提高到 12.2%，小型拖拉机动力增长率则降到 5.2%。拖拉机配套农具的增长也类似，大中型配套农具年平均增长率从前 20 年的零提高到后 10 年的 13.7%，小型配套农具增长率从 12.1% 降低到 6.9%。

结果，随着生产中劳动投入降低、实物资本投入提高，中国农业的资本—劳动比——即实物投入与劳动投入之比——自 2004 年开始迅速提高（见图 15-1）。根据诱致性技术变迁理论（Hayami 和 Ruttan, 1980），伴随农业机械化过程，农业中的剩余劳动力不断减少将是一个必然结果。1995 ~ 2005 年间，农业部门的总要素生产率（TFP）提高了 38%，而最迅猛的增长恰恰发生在 2004 年之后（Zhao, 2010）。

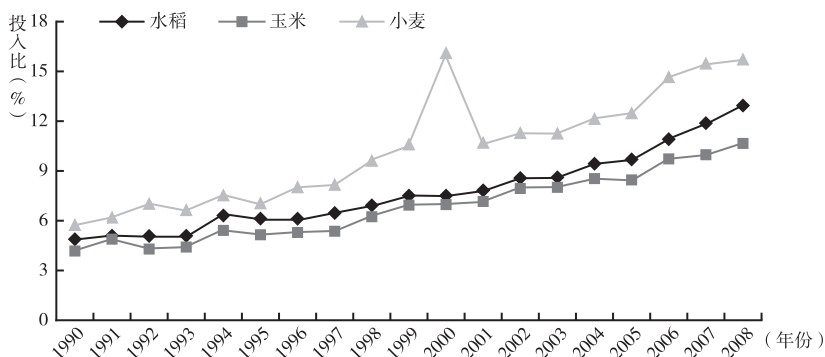


图 15-1 中国农业实物投入与劳动力投入之比的变化

资料来源：国家发改委，历年《全国农产品成本收益资料汇编》，中国统计出版社。

其次，城镇非农产业对农村转移劳动力的需求迅速增长。从劳动年龄人口变化趋势看，城镇人口的年龄结构变化快于农村，城市经济增长极度依赖农村转移的劳动力。如表 15-1 所示，据国家统计局的调查，从 2000 年至 2009 年，虽然全国打工时间在 6 个月以上的农民工由 7850 万增至 1.45 亿，增长率却在不断降低。这期间，城市地区的劳动雇用量在持续增长，且增长率保持稳定。2009 年，近 1/3 的城市雇工为农村移民，在建筑等行业农民工占垄断性数量。与此同时，农民工逐渐开始在城市真正定居和工作（Zhang 等，2009）。但是，城市很难为数量如此庞大的劳动力提供居所。

表 15 - 1 农民工与城镇就业的数量与增长速度

年份	农民工		城镇就业	
	人数( 万 )	年增长率( % )	人数( 万 )	年增长率( % )
2001	8399	7. 0	23940	3. 4
2002	10470	24. 7	24780	3. 5
2003	11390	8. 8	25639	3. 5
2004	11823	3. 8	26476	3. 3
2005	12578	6. 4	27331	3. 2
2006	13212	5. 0	28310	3. 6
2007	13697	3. 7	29350	3. 7
2008	14041	2. 5	30210	2. 9

资料来源：国家统计局（2009）；国家统计局农村社会经济调查司（历年）。

根据国家统计局 2009 年初的调查，截至 2008 年底，全国打工时间在 6 个月以上的农民工总量为 2.25 亿人。其中，跨乡镇以外外出流动就业的农民工人数为 1.4 亿，占农民工总数的 62.3%；在本乡镇范围之内从事非农就业的农民工人数是 8500 万人，占农民工总数的 37.7%。在外出就业的农民工中，常住户外出就业的农民工人数为 1.1 亿人，占农民工总数的 79.6%；举家外出户农民工人数为 2859 万人，占农民工总数的 20.4% (sheng, 2009)。

从这两个变化趋势，可以观察刘易斯转折点前后劳动力转移的不同特征。在转折点之前，城镇或非农产业对劳动力需求的周期性变化，通常导致农业劳动力数量的反向增减，即农业就业规模不是由自身需求决定的，在统计意义上是一个余项，农业仍然是剩余劳动力的蓄水池。而在转折点到来的情况下，城镇和非农产业的劳动力需求波动，则较少引起农业劳动力的反向变化。即一方面农业不再具有消化剩余劳动力的功能，另一方面城镇和非农产业调节劳动力市场短期供求变化的能力也增强了。其结果是，农业不再作为剩余劳动力的蓄水池。

图 15 - 2 表明，大约以 20 世纪 90 年代中后期为转折，此前非农产业就业增长率与滞后一年的农业就业增长率都波动比较剧烈，统计上有较大的变异程度。由于劳动力总量在继续增长，两者多数年份都是正增长，并且由于农村劳动力转移要求与受非农产业就业的约束都很强烈，两个增长率之间的关系并不稳定。在 90 年代中期之后，两个就业增长率变异程度明显降低的同时，两者之间呈现显著的负相关关系。在 1998 ~ 2008 年间，两者相关系

数为  $-0.748$ ，农业就业以负增长为主。最显著的改变发生在 2004 年，这一年，非农产业就业高速增长和农业就业负增长关联密切。概括说来，我们应该把刘易斯转折点理解为一个转变时期，2004 年就标志着这个时期的到来。

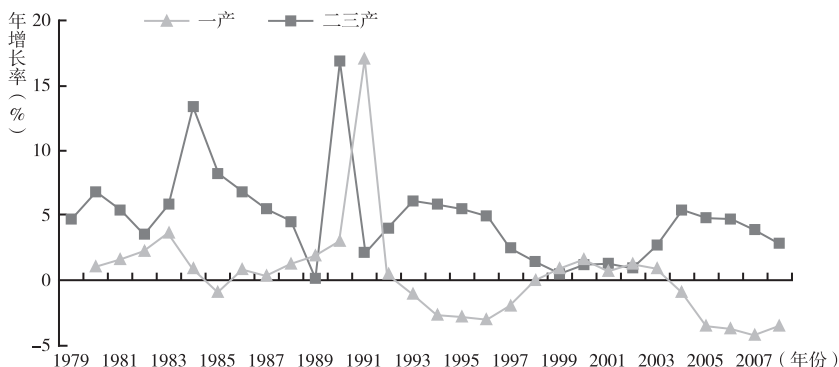


图 15-2 农业就业与非农就业的数量关系

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》（历年），中国统计出版社。

### 三 “托达罗教条”的终结

托达罗因其对于迁移动因的研究而广为流传。而他的理论中最具影响的莫过于所谓的“托达罗悖论”。在其代表性文献中（Todaro, 1969; Harris 和 Todaro, 1970），他提出吸引农村迁移者的是城乡预期工资之差，即把城乡实际工资差由城市失业率进行修正。这样，就形成了一个悖论，即所有改善城市就业状况从而降低失业率的努力，则因扩大了城乡预期工资的差距，而加大农村劳动力的迁移动机。或者进一步，所有改善迁移者状况的努力，都会进一步引起迁移者的涌入，反而恶化迁移者在城市的就业和居住环境。与此相应，“托达罗悖论”则因而转化为“托达罗教条”，包括对农村向城市的迁移要加以控制，劳动力流动模式应该是“有来有去”，从而采取只是把迁移者作为临时过客等一系列政策倾向。<sup>①</sup>

“托达罗悖论”的一个假设是农业中不存在失业现象，背后的含义是，农业仍然是剩余劳动力的蓄水池。与此相对应，“托达罗教条”寄希望于通

<sup>①</sup> 关于“托达罗教条”的解释以及“托达罗悖论”的政策含义可以参见 Todaro（1985：第九章）。

过保持城乡劳动力迁移的两极在推力和拉力上面的平衡，发挥农村作为化解社会风险的功能。这样一来，更强化了农村地区充当剩余劳动力蓄水池的定位。从经济发展的层面，这个假设是缺乏动态的，没有把农业份额下降规律乃至二元经济发展的内涵充分考虑在内。

如前所述，中国经济已经到达刘易斯转折这个新的发展阶段，打破“托达罗悖论”乃至改变“托达罗教条”所隐含的政策倾向，是客观的必然结果。如果说在我们今天观察到的这个转折点之前，随着城市经济周期性波动农民工经常性返乡，把承包地作为一种后备就业机制，可以起到防止流动劳动力在城市遭遇失业风险从而陷入绝对贫困的作用，在缺乏对农民工的社会保护机制的条件下，不啻为一种经济和社会泄洪渠。但是，一旦农业不再是剩余劳动力的蓄水池，劳动力流动不再是“有来有去”式的，从终极方向上看，推力和拉力的均衡终将要打破，因此，这种以迁移劳动力的间或返乡为表现的风险防范机制，已经失去了存在的基础。

金融危机时期中国农民工对劳动力市场的反应，已经显示出其与国际经验的类似之处。如 2009 年他们返乡过春节，随即很快回城，经历了从制造业到服务业以及建筑业的就业调整，实现了相对充分的就业，以至于不久后出现了劳动力短缺现象。这充分意味着，用“托达罗教条”和“有来有去”的传统观念进行劳动力流动的管理，已经不符合时代的要求。

刘易斯转折点到来之前的阶段，每当遇到就业压力的时候，城市管理者就会将农民工赶走（Cai 等，2001），2008 ~ 2009 年间，为了应对金融危机对就业造成的负面影响，城市管理者放松了限制，日常服务业部门中的农民工就业人数占到了各行业首位。随着政府经济刺激计划的实施，由于投资结构向基础设施建设和服务业倾斜，更多不同的就业机会也随之而来（Cai 等，2010）。

这与日本的经历非常相似。1960 年代，在日本达到刘易斯转折点后，大批农民工在城市定居和工作，即便自那时日本的城市经济开始出现衰退，他们也没有再回到农村。相反，为应对经济危机，劳动力会由制造业调整到服务业及其他各种行业，结果，这些农民工定居下来，成为城市居民。

另一方面，农民工在城市长期居住和工作的意愿及倾向，与其缺乏稳定的市民身份的现实发生了抵牾。在企业面临困难时，农民工往往首当其冲，由于就业和收入都不稳定，加上社会保障覆盖率低，他们容易成为城市里的边缘人和脆弱群体。据调查（汝信等，2009），2009 年全国法院系统受理的劳动争议案件比上年同期增长 30%，在沿海地区增加幅度更高达 40% ~

150%。其中，农民工是提起劳动争议最多的群体，而且他们的维权重点已经开始从讨回欠薪转向社会保障等问题。这一方面表明由就业和收入引发的社会风险的存在，另一方面也表明亟须改变管理劳动力市场的传统模式。此外，达到刘易斯转折点后的新发展阶段，应遵循经济发展规律的要求，把农民工的市民化作为新的战略思维，推进城市化进程。

“托达罗教条”终结的一个表现，是以农民工为主要构成部分的城市常住人口的加速扩大，从而加速了城市化进程。但是，在中国特有的户口（户籍注册）制度条件下，城市化速度更具统计学的意义。城市化统计和事实情况在于：当农民转变成为农民工时，统计学上就将其作为城市居民，但他们并非真正的城市居民。

在严格实行户籍制度，没有自发性人口迁移和流动的计划经济时期，农村户口和城市户口的划分，人为地将居民划分为城市居民和农村居民。如1964年的第二次人口普查和1982年的第三次人口普查，都是把非农业户口统计为城市人口，把农业户口统计为农村人口。

随着农村劳动力向城市流动规模越来越大，既然户籍制度调整的进程未能与这个人口流动保持同步，户籍身份不再能够准确地反映城乡的实际居住状态。针对这种新情况，1990年进行的第四次人口普查采用了“常住人口”的概念，即那些离开家乡进城超过一年的流动人口，也被算作城市常住人口。这次人口普查的结果，随后被国家统计局用来作为基础，对1982年到1990年的所有数据进行了调整。到了2000年的第五次人口普查，离开家乡进入城市的时间只要达到半年，即使没有改变户籍，也被作为城市常住人口。国家统计局也据此对1990~2000年期间的城市化数据进行了调整。从此以后，城市人口被定义为：在城市居住6个月或以上的居民，而无论其户口登记地在哪里。其结果是，城市化率与非农化率产生了较大的差距，2007年城市化率比非农化率高出12个百分点（图15-3）。

有人认为，由于现行统计中的城市人口，有很大一部分是务农者，因而城市化率略有高估，即被高估了10%（Chan，2009）。其实，城市化固然与产业特点有关，但更主要是按照人口的集聚程度来定义的，因此，部分人口从事农业并不应该成为判断城市化是否被高估的依据。由于户籍制度是中国特有的制度现象，背后具有丰富的福利含义，因此，我们仍然应该从户籍制度的角度和公共服务的内涵来认识中国式的城市化。

与计划经济时期严格执行人口迁移和流动控制的情形相比，农民工现在可以进入城市，不限期地自由择业和居住，这应该看做是户籍制度改革的重



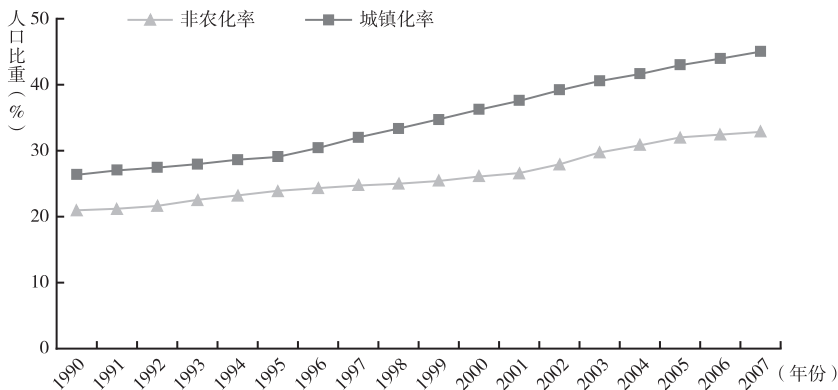


图 15-3 人口的城市化率与非农化率

资料来源：国家统计局，《中国人口和就业统计年鉴》（历年），中国统计出版社。

要一步，由此形成的城市化水平提高，不应该简单地被说成是高估。从这个角度来说，我不能认同 Chan 和 Buckingham（2008）的观点。他们认为，新一轮的户籍改革取得的成效对废除户口没有什么作用，农民工的境遇更加糟糕，也不能因为农民工在城市企业中广泛就业、在城市中自由居住，就得出中国的城市移民已经有了实质性扩张。

近年来非农业户口所占比例的显著提高，印证了户籍改革是颇有成效的。1990~1999 年，非农业户口的年均增长率为 2.3%，同期，城市“常住户口”的年均增长率为 3.1%；1999~2007 年间，非农业户口的年均增长率为 3.2%，同期，城市“常住户口”的年均增长率为 3.2%，这些增长率均快于世界平均水平（Cai, 2010）。但是，这两者之间的差异还是非常明显的——农民变为工人和移民变为市民之间存在公共服务方面的鸿沟，未来需要缩小城市“常住”居民和真正城市居民之间的差异，进一步推进城市化进程。

从公共服务的均等性来讲，这种城市化模式的确具有非典型化的特点，即被统计为城市常住人口的农民工及其家属，没有享受到与城市户籍人口相同的社会保障和社会保护的覆盖，在诸如义务教育、保障性住房等其他公共服务方面，他们也没有获得均等的权利。这种非典型性的城市化，妨碍了城市功能的发挥，抑制了城市化对经济增长和社会发展的促进作用。具体来说，这种城市化模式首先导致城市化进程的不稳定性。无论是因经济周期因素还是最终预期，没有获得正式市民身份的农民工及其家属，仍然把农村老家作为自己的归宿。由于城乡消费模式的差异，没有归属感的农民工和家

属，仍然按照农村的模式进行消费和储蓄，不能发挥城市化促进服务业发展和消费需求扩大的功能。

#### 四 公共服务均等化的条件

刘易斯转折点还隐含着另外一层涵义，即地方政府对于外来劳动力的态度的转变。中国政府是一个发展型政府（Oi, 1999; Walder, 1995），而地方政府还可以看做是竞争型政府（Herrmann-Pillath 和 Feng, 2004）。更准确地说，地方政府在财政分权的条件下，有着强烈的发展本地经济的动机，因而尝试以有效率的方式最大化发挥政府职能。

这种关注经济发展的政府类型，对于政府所履行的职能，包括直接介入经济活动和提供公共物品，其最为关心的部分是有利于本地经济发展的领域。蒂布特（Tiebout）通过构造一个迁移者“用脚投票”（vote with their feet）的模型，解释地方政府提供公共服务的行为，尝试找到公共服务供给与需求之间的市场解。这个假说的含义是，由于迁移者对于由地方政府支出提供的公共服务有特定需求和偏好，他们会根据一个地区或社区的公共服务提供水平，选择自己的迁移目的地。反过来，地方政府如果对本地居民的数量具有特定的需求和偏好，则会通过调整自己的公共服务供给行为，尝试吸引或排斥迁移者。

虽然对于蒂布特模型有不同的看法，本文也并不需要承认地方政府的公共服务能够获得市场均衡解。但是，该假说为地方政府看到农民工对地方经济增长重要性的情况下，提供更好的公共服务具有了内在的激励相容因素。在刘易斯转折点之前，二元经济所具有的劳动力无限供给特征，决定了非农产业发展可以在不提高工资等就业待遇的条件下，劳动力需求得以充分满足，劳动力不会成为经济增长的瓶颈要素，因而，地方政府的主要干预领域不在劳动力市场，而是集中于招商引资。

而经济发展一旦到达刘易斯转折点，劳动力短缺经常性地发生，一方面，企业通过提高工资、改善待遇和工作条件等方式逐渐展开对劳动者的竞争，另一方面，从地方政府的行为上，我们也可以看到一种倾向，通过某种形式的劳动力市场干预，或者提高对农民工的公共服务覆盖水平，帮助本地区获得更好的劳动力供给环境。其中最引人注目的举措就是将农民工纳入城市劳动管理和社会保障体系，具体包括：制定和调整本地最低工资，加大社会保障和其他公共服务覆盖面。

例如，制定和调整本地最低工资，就是近年来地方政府经常用来干预工资水平的一种机制。自 1993 年当时的劳动部发布《最低工资条例》和 1994 年通过《劳动法》，地方政府可以根据地方生活水平差异，制定实施本地区的最低工资。在早期时间里，该法规实施的特点是标准较低、调整较少、较少应用于农民工。到了 1990 年代末期，最低工资水平和调整频率开始逐渐提高，进入 21 世纪后，改变愈发显著。随着 2004 年以后民工荒在各地普遍出现，意味着劳动力短缺成为经常现象，一方面，中央政府要求各地至少每两年进行一次调整，另一方面，各城市政府感受到劳动力短缺的压力，竞相提高最低工资水平（表 15 - 2）。这项举措也适用于农民工。与此同时，最低工资水平与市场工资水平同步提高。<sup>①</sup>

表 15 - 2 城市最低工资调整情况

单位：个数，%

年份	样本城市数	调整的城市数	样本城市平均增长率	调整城市平均增长率
1996	129	32	3.6(7.2)	14.4(7.2)
1997	142	80	7.6(8.0)	13.5(5.9)
1998	209	31	2.4(6.4)	15.9(7.7)
1999	227	152	16.9(14.2)	25.3(9.4)
2000	255	79	8.8(15.9)	28.7(15.8)
2001	274	122	9.2(16.8)	20.7(20.0)
2002	286	167	9.8(11.4)	16.8(10.3)
2003	286	77	4.4(8.3)	16.3(7.7)
2004	286	186	15.6(16.6)	24.0(14.9)
2005	286	132	10.9(15.5)	23.6(14.9)
2006	286	253	18.4(14.4)	20.7(13.6)
2007	286	154	10.8(14.3)	20.0(13.9)
2008	286	200	13.6(11.9)	19.4(9.4)

注：括号中的数字为标准差。  
资料来源：根据城市最低工资数据库（由中国社会科学院人口与劳动经济研究所收集）计算得到。

此外，许多地方政府还通过与劳动力输出省份的协作，帮助企业联系劳动力的稳定和定点供给；许多城市逐步放松关于农民工落户的条件，如规定

① 关于农民工工资的增长情况，请参见 Cai 等（2009）。农民工的工资可以作为非熟练劳动者和市场决定工资的代理指标。

了购房面积标准、劳动合同年限，以及社会保险累计缴纳年限等落户标准，并且这些类似的标准逐步得以降低；地方劳动和社会保障部门灵活地掌握社会保险缴费水平，以扩大对农民工的覆盖率。所有这些政府努力，表现出地方政府对于以人为核心的城市化的激励相容。

然而，对农民工来说，最必需且最为欠缺的公共服务是养老保险和失业保险。从有关劳动和社会保障的法律法规上讲，享受基本社会保障制度的覆盖，是城市农民工的权利。然而，实际中他们参加社会保险的比例，迄今为止仍然很小。据 2009 年的调查，在城市打工 6 个月以上农民工的养老保险覆盖率为 9.8%，失业保险覆盖率仅为 3.7%（sheng, 2009）。既然农民工加入各种社会保险没有法律障碍，现实中覆盖率低的问题在于农民工个人和企业的缴费意愿。在他们的缴费观念发生根本改变前，为了吸引更多的劳动力，地方政府可以采取各种举措扩大公共服务的覆盖面，这也会促成中央政府第四次社会保障改革。刘易斯转折点到来对于中央和地方政府的公共服务意愿具有重要影响，农民工在社会保障领域享受充分而均等权利的条件也已经成熟。

总的来看，将农民工纳入城市保障体系涉及三方面问题。第一，长久以来，政府一直对社会保障基金能否负担农民工这个庞大的群体心存顾虑；第二，即便农民工和其雇主有参加社会保障的想法，但社保基金无法转移或转让的问题也制约了他们的意愿，毕竟，农民工的工作并不稳定；第三，社保基金的高缴费率加重了雇主的负担，因而也影响了他们参与的积极性。

从养老保险制度覆盖农民工的条件看，目前的职工基本养老保险制度主要由两个部分组成，即统筹的部分和个人账户部分。社会养老保险资金是按照现收现付的原则征缴和支出的。在 1997 年开始实行现行制度后的很长一段时间里，由于历史欠账的原因该资金账户严重亏缺，只好与个人账户混账管理，以后者弥补前者的不足，形成个人账户的空账运行。统筹账户亏空的原因有两方面。第一，改革之前没有养老金积累，但政府承诺所有国有企业职工的退休保障，而这些退休人员在城市职工中占据了极大比例，也就是说，改革之前便累积了巨额的历史债务。第二，根据联合国（UN, 2009）的统计预测，自改革伊始，中国的抚养比便开始上升，并将不断提高。

不过，近年来社保体系的状况已经发生了显著改变。首先，和许多 1997 年前退休的“老人”一样，1997 年后退休的人获得了社保养老金的充分保障。其次，随着辽宁省社会养老保障制度试点的完成，以及试点地区扩

大到了 11 个省份，个人账户已经有了一定的积累，反映在每年的社会养老保险资金收支中，盈余超过 7000 亿元人民币。再次，现有在城市就业的农民工年龄多介于 20 ~ 30 岁，如果把主要由年轻人构成的农民工纳入社会养老保险制度，则意味着大幅度降低抚养比。也就是说，农民工的加入不仅可以增强社会统筹能力，也能通过个人账户的积累为自己未来储蓄。这一切说明基本城市保障体系正在发生积极的改善，如果该体系能将农民工完全纳入其中，不仅不会出现财政困难，反而会缓解财政压力（Cai 和 Meng, 2003）。

缺乏可转移性也是制约农民工加入基本养老保险的最关键的制约因素。截至 2007 年，还有 19 个省以及部分地区市级没有建立基本养老基金。低水平的社会统筹制约了基本养老金的流动，也阻碍了高流动性的农民工加入其中，一旦劳动力市场发生波动，大批农民工就会退出该体系。考虑到只有个人账户部分可以返还，而社会统筹部分则不能返还，造成不论是农民工还是雇主都没有参加的意愿。

为了解决这个问题，中央政府最近出台了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，此办法规定，参加基本养老保险的工人发生跨省劳动力转移时，保证将其基本养老保险个人账户和统筹账户资金一并转入新的工作所在地。这项新规定为农民工养老金转移提供了制度性的保障。

从失业保险制度覆盖农民工的条件看。迄今为止，农民工加入失业保险的比例微乎其微。2008 年《劳动合同法》颁布实施，要求企业主与农民工签订合同，以便于将农民工纳入各种各样的社会保障项目中。这种做法，除了受农民工“有来有去”的托达罗教条的传统观念影响之外，另一个担心是，农民工就业不稳定、流动性大，可能形成贡献不充分而受益的现象。正如前面所分析的，托达罗教条使我们无法正确理解农民工在劳动力市场中的地位。

目前，失业保险的最低缴费期规定是 1 年，受益期为 12 个月到 24 个月。农民工的就业状况丝毫没有超越这个制度框架的特殊之处。根据最近的一项调查（Zhang 等，2009），除去占全部调查对象 11% 的外出不足 1 年的农民工，一年之内岗位变动和城市变动次数较多外，农民工总体上一年的岗位和城市变动次数都少于 1 次，而且外出时间越长，变动频率越小（表 15 - 3）。此外，农民工通常具有较低的保留工资和岗位预期，一旦失业找到新工作的时间周期较短。也就是说，农民工的就业状况完全可以满足最低缴费期和规定受益期的要求。

表 15-3 农民工外出年限与就业流动性的关系

单位：个数，%

年 限	有效调查人数	占全部百分比	年均变动工作次数	年均变动城市数
1 年以下	362	11	4.00	3.89
1 ~ 3 年	658	20	0.87	0.76
3 ~ 5 年	454	14	0.50	0.42
5 ~ 8 年	475	15	0.34	0.27
8 年以上	1268	39	0.18	0.14
全 部	3217	100	0.82	0.75

资料来源：张秀兰等（2009）。

自 2003 年以来，失业保险基金收入显著大于支出，每年结余规模巨大，2008 年累积结余达到 1288 亿元，累积结余为 2008 年支出额的 5 倍。失业保险作为一种现收现付制度，意味着当年的基金收入不应该显著大于当年基金支出，更不应该形成一个大规模的累积结余。这种过度结余，意味着参保人贡献与受益的不对等，从而会降低民众的参保意愿。通过调整这个制度安排，提高包括农民工在内的职工参保激励，不仅可以扩大农民工的失业保险覆盖面，还可以进一步完善劳动者的社会保障机制。

事实上，地方政府已经越来越意识到，需要提高社会保障来应对劳动力短缺问题，地方劳动和社会保障部门也在不断调整各种中央政府允许调整的社会保险项目的缴费率。为了应对全球金融危机，中央政府采取了一系列支持就业的政策，允许符合条件的企业延迟缴纳社会保险金，减少个人缴纳部分。利用临时政策的灵活性，一些地方政府——尤其是那些在金融危机前就感受到劳动力短缺的地区——通过降低缴费率，提高了社会保险覆盖面。

此外，在全国范围的普遍的劳动力短缺状况发生后，一些现象也开始出现了。首先，一些劳动移民目的地的政府开始与劳动力输出地建立正式的合作机制，以确保本地企业有稳定的劳动力供给。其次，某些市级政府通过放松一些标准让农民工获得城市户口，例如，购买一定面积的住房；签订用工合同和缴纳社会保险的年限。所有这些主要由地方政府在推动，也体现了在以人为本的城市化进程中激励相容的特点。

五 结语

引起世人瞩目的中国奇迹，不仅表现为前所未有的高速经济增长率，

还表现为中国在较短的时间内，较为完整地走完了西方国家在更长期的时间里才完成的各种转变，包括人口转变和经济发展阶段跨越。这样一个浓缩的经济发展和转型过程，为发展经济学观察二元经济向一体化经济转变中的阶段现象，以及转轨经济学检讨从计划经济向市场经济转变所需要的条件，印证相应经济学假说，提供了良好的案例。特别是，中国刘易斯式的二元经济发展跨越了刘易斯本人在理论上预见的第一个转折点，为该理论模型注入了新鲜养分。反过来，借鉴相应的分析范式和概念，判断中国经济社会面临的新挑战和新机遇，也对中国进一步发展提供了有益的理论工具。

伴随着刘易斯转折点的到来，农民工成为城市经济发展不可或缺的劳动力供给来源，非农产业对农民工的需求成为常态，农业不再是剩余劳动力的蓄水池，因此，农村劳动力转移不再是“有来有去”式的。按照经济发展规律，城市化应该与非农化更加紧密地结合在一起同步进行。然而，过去10年中国超常规的城市化速度，是在没有提供均等的公共服务的条件下，仅仅把居住超过6个月的农民工统计为常住人口的结果。

既然现存的城市公共服务的排他性来自于户籍制度，相应的改革逻辑顺序则是放开户籍制度。但是，由于城市政府在面临为农民工及其家属提供公共服务，特别是创造社会保障覆盖、子女义务教育和升学、保障性住房等方面的均等机会时捉襟见肘，虽然一些地区进行了改革户籍制度的种种尝试，但总体而言，户籍制度改革迄今为止没有取得根本性突破。不过，一旦我们认识到户籍制度的核心是公共服务的供给，而中国特色的地方政府在劳动力短缺逐渐成为普遍现象的情况下，会利用公共服务供给覆盖水平的扩大，加速农民工实际上市民化的进程，以此保持城市劳动力供给的可持续性。当户籍人口与非户籍人口享受相同的公共服务时，户口就失去了原来的意义。如此一来，户籍制度改革也被囊括在农民变为工人、移民变为市民的转变过程中了。

与其他发展中或转型国家相比，中国的户籍制是独一无二的一种制度。中国二元经济的发展，其特点在于，农民转变为城市工人，但无法享有城市公共服务，也没有渠道将其纳入社会保障。在这种特征下，中国实现了快速城市化，直至达到刘易斯转折点，出现劳动力短缺。具有中国特色的新一轮的城市化，将是推进农民工向市民转变。正如中国的发展造就了人类历史上最大规模的农民工群体一样，未来20年，中国也将推动世界上规模最大的移民群体转变为城市居民。

## 参考文献

1. Cai, F. 2008a, *Approaching a triumphal span: how far is China towards its Lewis turning point?*, UNU-WIDER Research Paper, No. 2008/09, United Nations.
2. University World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
3. Cai, F. 2008b, *Lewis Turning Point: A coming new stage of China's economic development*, Social Sciences Academic Press, Beijing.
4. Cai, F. 2010, 'How migrant workers can contribute to urbanization: potentials of China's growth in post-crisis era', *Chinese Journal of Population Science*, no. 1, pp. 2 – 10.
5. Cai, F. and Meng, X. 2003, 'Demographic transition, system reform, and sustainability of pension system in China', *Comparative Studies*, vol. 10.
6. Cai, F. and Wang, D. 2005, 'China's demographic transition: implications for growth', in R. Garnaut and L. Song (eds), *The China Boom and Its Discontents*, Asia Pacific Press, Canberra.
7. Cai, F., Du, Y. and Wang, M. 2001, 'What determines hukou system reform? A case of Beijing', *Economic Research Journal*, vol. 12.
8. Cai, F., Du, Y. and Wang, M. 2009, *Migration and labour mobility in China*, Human Development Research Paper, no. 9, United Nations Development Programme, Human Development Report Office, New York.
9. Cai, F., Wang, D. and Zhang, H. 2010, 'Employment effectiveness of China's economic stimulus package', *China & World Economy*, vol. 18, no. 1, pp. 33 – 46.
10. Chan, K. W. 2009, *Urbanization in China: what is the true urban population of China? Which is the largest city in China?*, Unpublished memo.
11. Chan, K. W. and Buckingham, W. 2008, 'Is China abolishing the Hukou system?', *The China Quarterly*, vol. 195, pp. 582 – 606.
12. Department of Rural Surveys various years, *China Yearbook of Rural Household Survey*, National Bureau of Statistics, China Statistics Press, Beijing.
13. Garnaut, R. 2010, Chapter 2 in this volume. Garnaut, R. and Huang, Y. 2006, 'Continued rapid growth and the turning point in China's development', in R. Garnaut and L. Song (eds), *The Turning Point in China's Economic Development*, Asia Pacific Press, Canberra.
14. Harris, J. and Todaro, M. 1970, 'Migration, unemployment and development: a two sector analysis', *American Economic Review*, no. 40, pp. 126 – 42.
15. Hayami, Y. and Ruttan, V. 1980, *Agricultural Development: An international perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
16. Herrmann-Pillath, C. and Feng, X. 2004, 'Competitive governments, fiscal arrangements, and the provision of local public infrastructure in China: a theory-driven



- study of Gujiao municipality', *China Information*, vol. 18, no. 3, pp. 373 – 428.
17. Institute of Population and Labour Economics n. d. , *Urban Minimum Wages Database*, Institute of Population and Labour Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing.
  18. Lewis, A. 1954, 'Economic development with unlimited supplies of labour', *The Manchester School*, vol. 22, no. 2, pp. 139 – 91.
  19. Lewis, A. 1958, 'Unlimited labour: further notes', *The Manchester School*, vol. 26, no. 1, pp. 1 – 32.
  20. Lewis, A. 1972, 'Reflections on unlimited labour', in L. Di Marco ( ed. ), *International Economics and Development*, Academic Press, New York, pp. 75 – 96.
  21. Minami, R. 1968, 'The turning point in the Japanese economy', *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, no. 3, pp. 380 – 402.
  22. National Bureau of Statistics ( NBS ) various years, *China Population and Employment Statistical Yearbook*, China Statistics Press, Beijing.
  23. National Bureau of Statistics ( NBS ) various years, *China Statistical Yearbook*, China Statistics Press, Beijing.
  24. National Development and Reform Commission 2010, *The Report on the Implementation of the 2009 Plan for National Economic and Social Development and on the 2010 Draft Plan for National Economic and Social Development*, The Third Session of the Eleventh National People's Congress, Beijing.
  25. National Development and Reform Commission various years, *Compilation of Farm Product Cost-Income Data of China*, China Statistics Press, Beijing.
  26. Oi, J. C. 1999, 'Local state corporatism', in J. C. Oi ( ed. ), *Rural China Takes Off: Institutional foundations of economic reform*, University of California Press, Berkeley.
  27. Ranis, G. and Fei, J. C. H. 1961, 'A theory of economic development', *The American Economic Review*, vol. 51, no. 4, pp. 533 – 65.
  28. Ru, X. , Lu, X. and Li, P. 2009, *Analysis and Prospects of China's Social Situation*, 2009, China Social Sciences Academic Press, Beijing.
  29. Sheng, L. 2009, New challenges migrants are faced with on employment during the financial crisis, Paper presented to Urban-Rural Social Welfare Integration Conference, Chengdu, Sichuan Province, 16 April.
  30. Tiebout, C. M. 1956, 'A pure theory of local expenditures', *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, pp. 416 – 24.
  31. Todaro, M. P. 1969, 'A model of labour migration and urban unemployment in less developed countries', *American Economic Review*, vol. 59, no. 1, pp. 138 – 48.
  32. Todaro, M. P. 1985, *Economic Development in the Third World*, Longman, New.
  33. York and London. United Nations ( UN ) 2009, *The World Population Prospects: The 2008 revision*, United Nations, New York. < <http://esa.un.org/unpp/> > .
  34. Walder, A. 1995, 'Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy', *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 2, pp. 263 –

301.

35. Zhang, X. , Tian, M. , Liu, F. , Gao, Y. , Chen, L. and Hu, X. 2009, Survey report of migrant workers' pension system, International Conference on Migrant Workers' Pension System, Ministry of Human Resources and Social Security, Beijing, 15 – 16 September. Zhao, W. 2010, Analysis on potentials of China's agricultural growth after Lewis turning point, Unpublished working paper.