

被世界关注的中国农民工*

——论中国特色的深度城市化

蔡昉

【内容提要】近年来以及金融危机期间中国的劳动力市场表现,进一步验证了刘易斯转折点到来的判断。以这个转折点作为发展阶段的里程碑,从理论上认识中国二元经济的终结并揭示其相应的政策含义,有助于我们抓住未来经济增长潜力和保持社会和谐的关键领域,以应对一系列重大转变带来的挑战,挖掘人口红利的潜力,并未雨绸缪,实现经济增长方式的转变,保持增长可持续性。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性愈发确定。目前农民工“有来有去”的模式,从经济增长角度看已经没有合理性,从社会发展方面看更存在风险。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。

关键词: 农民工 市民化 深度城市化

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,由于以下几个原因,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,却不是认识得十分清楚。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;而托达罗则把农业劳动力转移看作可以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。最后,中国的变化十

作者系中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员。

*“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做出巨大贡献,而且对于世界经济具有重要意义。

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。虽然中国的人口转变因其受政策的影响及完成得较早，但是，其产生的人口结构改变后果，却恰好验证了刘易斯转折点的主要特征。^[1]刘易斯在对日本转折点作出判断时，就把生育率的下降作为一个重要观察点。^[2]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，通过充分的劳动力供给和高储蓄率为中国经济增长提供了人口红利。^[3]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年转为负增长。相应地，人口抚养比也开始大幅度提高，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持续高速增长保持对劳动力强烈需求之间产生矛盾的体现。

上述人口转变的趋势也表现为外出农民工的增量已经开始逐年减少。虽然一方面外出6个月以上的农民工人数从2000年的7849万迅速增加到2008年的1.4亿，但是增长速度却已经显著地降低。另一方面，不包括农民工在内的城镇就业总量却持续增长，保持稳定的增长速度（表1）。如果我们把城镇就业增长趋势作为经济增长对于劳动力需求的显示性指标的话，则意味着不断出现的劳动力短缺具有其劳动力供给与需求关系上的根源。对于二元经济发展来说，这种新趋势虽然并不意味着劳动力供给的枯竭或者劳动力供求关系的不平衡，但却预示着劳动力无限供给特征的消失，即刘易斯转折点的到来。^[4]

[1] 我们把劳动力需求增长超过供给增长速度、工资开始提高的情形称作刘易斯转折点。此时农业劳动力工资尚未由劳动边际生产力决定，农业与现代部门的劳动边际生产力仍然存在差异。而农业部门和现代经济部门的工资都已经由劳动的边际生产力决定，两部门劳动边际生产力相等阶段的到来，可以称作商业化点，这时才意味着二元经济的终结（参见 Lewis Arthur, “Reflections on Unlimited Labour” in Di Marco, L. (ed.) *International Economics and Development*, New York, Academic Press, 1972, 75-96.; Ranis, Gustav and Fei, John C. H., “Theory of Economic Development”, *The American Economic Review*, 1961, 51, No. 4, pp. 533-565）。

[2] Lewis Arthur, “Unlimited Labour: Further Notes, Manchester School Of Economics and Social Studies”, XXVI (Jan.), 1958, pp. 1-32.

[3] Cai Fang and Dewen Wang, “China’s Demographic Transition: Implications for Growth”, in Garnaut and Song (eds) *The China Boom and Its Discontents*, 2005, Canberra: Asia Pacific Press.

[4] 关于中国经济是否迎来其刘易斯转折点，国内外的学术界存在争论。笔者关于该转折点已经到了的证据，可参见蔡昉，《刘易斯转折点——中国经济发展新阶段》，社会科学文献出版社，2008年；Cai Fang, “Approaching a Triumphant Span: How Far Is China Towards its Lewisian Turning Point?” *UNU-WIDER Research Paper No. 2008/09*.

表1 农民工与城镇就业的数量与增长速度

	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：《中国统计年鉴》，中国统计出版社，2009；国家统计局农村社会经济调查司（历年），《中国农村住户调查年鉴》，中国统计出版社。

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。而农民工无疑就是这个理论认识和政策关注中的一个主题词。可以说，农民工的地位和身份如何变化，决定着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，并未雨绸缪，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：第一部分揭示作为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性愈发确定。第二部分讨论“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。第三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。

一、农民工进城的不可逆转性

虽然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，而更应该被看作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，^[1]但是，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，农业仍然是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做出了长期的调整。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做出反应，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消长也类似，大中型配套农具年平均增长率从前20年的0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%。按照农业技术诱致性变迁理论，^[2]这种农业机械化加快过程中的劳动节约倾向，反过来印证了农业剩余劳动力的实质性减少。

其次，城镇非农产业对农村转移劳动力依赖日益加深，或者说对农民工形成了刚性的需求。从劳动年龄人口变化趋势看，城镇这个年龄组的人口增长已经停止，所需劳动力净增量完全来自农村。据国家统计局的调查，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

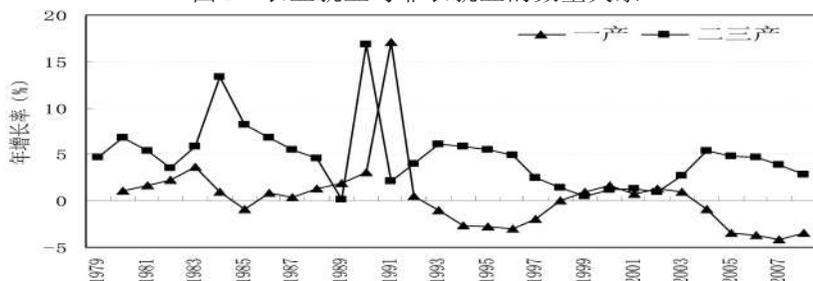
[1] Minami, Ryoshin, "The Turning Point in the Japanese Economy", *The Quarterly Journal of Economics*, 1968 Vol. 82, No. 3, pp. 380-402.

[2] Hayami, Yujiro and Vernon Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1980.

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49.6%；举家外出户农民工人数为2859万人，占农民工总数的12.7%。^[1]

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，农业不再是剩余劳动力的蓄水池。图1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波动都比较剧烈，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。在转折点之后，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年期间两者相关系数为-0.748，农业就业以负增长为主。也就是说，只有到了这个发展阶段，非农产业就业的增长和农业就业的减少才成为常态的和密切关联的。

图1 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。

中国遭遇金融危机后农民工就业的调整，也验证了前面揭示的这种劳动力市场性质的根本性变化。普遍的看法是，在遭到出口减少、部分外向型企业倒闭冲击的

[1] 盛来运：“金融危机中农民工就业面临的新挑战”，提交“城乡福利一体化学术研讨会”论文，四川成都2009年4月16日。

情况下，农民工大规模失业，因而被迫返乡。其实这是个牵强的说法，缘于就业冲击与春节在时间上的重合。由于农民工在城市没有户籍身份，因此，他们仍然以农村老家为根，回乡过春节是每年惯例，春运期间的交通紧张程度即为证据。不仅如此，农民工在有工作时休假并不规律，而就业不稳定的特点使得他们一旦失去工作，或者就业和收入不满意，也会常常以暂时回乡休息作为一个阶段性缓冲。诚然，2008年底的出口状况跌到谷底，造成部分农民工失业以及整体制造业就业形势不好，由于这时农民工通常也不愿再找工作，所以出现了提前返乡的现象。因此，人们广为引用的因金融危机而引发的大量农民工返乡潮，实际上很可能是正常回乡过年加部分提前返乡现象的误读。春节后绝大多数农民工回城并基本就业的事实（回城率为95%，就业率为97%），就是明显的证明。更不用说很快就在各地出现了民工荒，即劳动力短缺现象。

二、“托达罗教条”的终结

托达罗对迁移动因的研究理论广为流传。而他的理论中最具影响的莫过于所谓的“托达罗悖论”。在代表性文献中，^[1]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，会因扩大了城乡预期工资的差距，从而增强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”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”，从而只是把迁移者作为临时过客等一系列政策倾向。

“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。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

[1] Todaro, M. P., "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *American Economic Review*, 1969, March, pp. 138-148; Harris, J. and M. Todaro, "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis", *American Economic Review*, 1970 No. 40, pp. 126-142.

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，是客观的必然性。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，不啻为一道经济和社会泄洪渠。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。

历史上日本在经历20世纪60年代大规模劳动力从农村向城市转移之后，当代欧洲发达国家的外籍工人，在遭遇经济危机或经济低迷周期时，都没有出现劳动力大规模倒流的现象，而是通过从制造业到服务业，从正规部门到非正规部门的就业调整应对风险。金融危机时期农民工对劳动力市场的反应，已经显示出与国际经验的类似之处。如他们返乡过完春节随即回城后，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^[1]，以至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。

此外，农民工在城市长期居住和工作的意愿及倾向，^[2]与其缺乏稳定的市民身份的现实发生了抵牾。金融危机对中国实体经济造成负面影响，进而导致劳动力市场趋紧，也给农民工就业及工资带来冲击。虽然农民工中在城市居住6个月以上的，已经在统计意义上算作城市人口，构成了46%城市化率的组成部分，但是，他们并没有享受到均等的公共服务和社会保护，在企业面临困难时，农民工往往首当其冲，就业和收入都不稳定，加上社会保障覆盖率低，成为城市里的边缘人和脆弱群体。据调查，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。^[3]这一方面表明由就业和收入引发的社会风险的存在，另一方面显示需要改变传统管理观念，转向遵

[1] 例如，作为应对金融危机对就业潜在影响的一项措施，城市政府放松了对于走街串巷摊贩的管理，首先使农民工就业转向生活服务业。随即，中央政府投资带动的经济刺激方案，投资结构更加向基础设施建设和服务业倾斜，也为农民工进行就业转换创造了更多的机会（参见Cai Fang, Dewen Wang and Huachu Zhang, “Employment Effectiveness of China’s Economic Stimulus Package”, *China & World Economy*, 2010 No. 1.）。

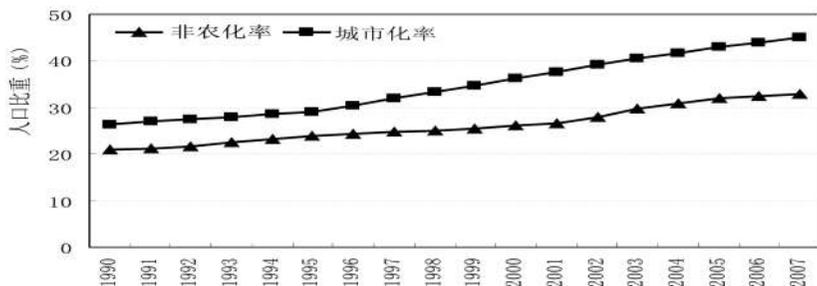
[2] 调查表明，在农民工中，有接近70%的人在城市居住已经超过3年，有39%超过8年（张秀兰、田明、刘凤芹、高颖、陈林、胡晓江：“农民工养老保险调研报告”，人力资源和社会保障部农民工养老保险研讨会，北京，2009年9月15日-16日）。

[3] 汝信、陆学艺、李培林主编，《2010年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2009年，第7~8页。

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，这个城市化速度与统计口径的变化有很大的关系。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，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，户籍身份就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，也被视作城市常住人口。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2）。

图2 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。

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%。^[1]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，部分人口从事农业倒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

[1] Chan Kam Wing, "Urbanization in China: What is the True Urban Population of China? Which is the Largest City in China?" unpublished memo, 2009.

含义，因此，我们仍然应该从户籍制度的角度来判断和认识真实城市化水平。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，应该看作是户籍制度改革的重要一步，由此形成的城市化水平提高，不应该简单地被说成是高估。^[1]

但是，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。因此，未来的城市化应该从单纯的人口比率提高，转向更加关注公共服务覆盖面扩大的内涵上来，通过消除46%的常住人口城市化率与33%的非农户籍人口比率之差，实现农民工的市民化。

三、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，^[2]而地方政府还可以看作是竞争型政府^[3]。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

[1] 相应地，从前述农民工就业、居住权利和实际规模的扩大看，我也不赞成陈金永教授关于户籍制度改革没有实质性的进展，甚至有所倒退的判断(Chan Wing Kam and Will Buckingham, “Is China Abolishing the Hukou System?” *The China Quarterly*, 2008 Vol. 195 (September), pp. 582-606.)。

[2] Oi, Jean C., “Local State Corporatism”, in Oi, Jean C. (eds.) *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999; Walder, Andrew, “Local Governments As Industrial Firms”, *American Journal of Sociology*, 101(2), 1995.

[3] Breton, Albert, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, New York: Cambridge University Press, 1996.

务供给与需求之间的市场解。^[1]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，即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。

例如，制定和调整本地最低工资，就是地方政府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》后，地方决定的最低工资制度开始实施。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。但是，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2）。与此同时，最低工资水平与市场工资水平同步提高。^[2]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。

[1] 曹荣湘主编：《蒂布特模型》，社会科学文献出版社，2004年。

[2] 关于农民工工资的增长情况，请参见Cai Fang, Yang Du and Meiyang Wang, "Migration and Labor Mobility in China", *Human Development Research Paper*, 2009 No. 9, New York: *United Nations Development Programme*, Human Development Report Office。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。

表2 城市最低工资调整情况 (个数, %)

	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。

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，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%。^[1]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，以及地方政府的相应制度安排。正如前面所分析的，刘易斯转折点到来对于地方政府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。

首先，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。所谓的历史欠账，核心是如何以现行的职工缴费支付在改革之前没有资金积累的退休人员养老金，难点在于抚养比。如果把主

[1] 盛来运：“金融危机中农民工就业面临的新挑战”，提交“城乡福利一体化学术研讨会”论文，四川成都2009年4月16日。

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。与此同时，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，出现了显著的结余。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。可见，农民工加入养老保险不仅不加重负担，而是一种积极的贡献力量。至于农民工加入社会养老保险的积极性，则需要该制度的不断完善，特别是提高可携带性和降低缴费率。

其次，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，除了关于农民工“有来有去”的托达罗教条的传统观念影响之外，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。其实，失业保险的性质是现收现付，农民工参保，作为受益者与作为贡献者的意义是同等的。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。根据一项调查，除去占全部调查对象11%的外出不足1年的农民工，1年之内岗位变动和城市变动次数较多外，农民工总体上1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3 农民工外出年限与就业流动性的关系（个数，%）

	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、田明、刘凤芹、高颖、陈林、胡晓江：“农民工养老保险调研报告”，人力资源和社会保障部农民工养老保险研讨会，北京，2009年9月15日-16日。

此外，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。而事实上，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年已经达到332亿

元，累积结余达到1288亿元，累积结余为当年支出额的5倍。这种过度结余，意味着参保人贡献与受益的不对等，降低了参保意愿。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，还可进一步完善劳动者的社会保护机制。

四、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，也对中国经济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、20年乃至30年的超常规城市化速度，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，相应的改革逻辑则应是放开户籍制度。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，户籍制度就不再具有原来的社会排他性功能。

既然以均等化公共服务为核心的农民工市民化是推进城市化、完成二元经济结构的转换的嚆矢，旨在实现制度变革的改革目标的确定和实施政策，都应该把重点

放在这些有利于把扩大农民工纳入社会保障制度，以及获得平等的公共服务的相关领域。党中央、国务院已经明确要求推进户籍制度改革，放宽中小城市落户条件，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。从激励相容的改革原则出发，城市政府推进城市化的一个可用手段则是，通过劳动力市场制度的建设，为农民工就业提供更加稳定的保障与保护。在此基础上逐步把制度建设推进到更大范围的公共服务领域，实现真正意义上的城市化以及城市化与非农化的同步，顺利通过刘易斯转折点，完成二元经济结构的转换。▲

Why Central Eastern European Countries Have Been Hit Hard by the Global Financial Crisis?

Zhuang Qishan, Wu Weili

29

Under the attack of global financial crisis, the Central Eastern European (CEE) countries witnessed a sharp degradation in expectations of their economic growth, large-scale capital outflows, drastic fluctuation of exchange rates and reeling financial institutions. After 20 years of transition, the CEE countries once again became the focus of global attention. This article analyses the causes of the fragility of their financial systems during the financial crisis: the accumulated unstable factors in the banking sector around the establishment of their market economy, the inherent weaknesses in their economic growth model, and shocks from external economic and financial fluctuations.

ECONOMIC FOCUS

China's Farmers-Turned Workers in Global Spotlight: On Deepening of Urbanization with Chinese Characteristics

Cai Fang

40

China's labor market in the past years, and most recently during the financial crisis, has further verified the judgment of forthcoming Lewis turning point in China. Taking this turning point as a milestone towards the end of China's dual economy and analyzing its policy implications, we can better understand the key issues of future economic growth potential and social harmony, cope with challenges posed by China's fundamental changes in various aspects, tap the potential of demographic dividend, and transform the country's growth pattern and maintain sustainable growth. Consistent with the Lewis turning point theory, this article unveils that agriculture is no longer a pool of surplus force and the trend of farmers-turned workers settling in the cities is irreversible, which implies that the long-standing migration pattern of "come and go" has no rational basis in terms of both economic growth sustainability and prevention of social risks. The article also advocates for deepening urbanization—that is, government policies should focus on transforming migrant workers into urban permanent residents and providing them with equal entitlements and access to public services.