

历史瞬间和特征化事实

——中国特色城市化道路及其新内涵

蔡 昉

文章选取最具有代表性的三个历史瞬间（事件），分别从劳动力从低生产率农业及农村产业中“退出”（exit），在农业和非农产业之间、城乡之间、地域之间的“流动”（mobility），以及在居住、就业、社会身份等方面“进入”（entry）城市及其部门和社会三个角度，叙述了同时作为改革过程和发展过程的中国特色城市化。文章指出，中国以城市化为代表的改革和发展经验，可以回答下列问题并且解决一般的发展问题：第一，通过改革解决生产要素积累的激励问题和生产要素重新配置机制问题，把必要条件转化为实际经济增长；第二，立足于劳动力重新配置从而促进更加充分就业，把改革、开放、发展和分享融为一体，由此获得全社会对改革的共识，使之得以持续推进；第三，随着发展阶段变化，不断调整改革的重点，以保持和挖掘经济增长的必要条件。

关键词：中国特色城市化 生产要素积累 生产要素重新配置 经济增长

中国的改革开放带来史无前例的高速经济增长。在1978—2016年期间，中国的实际国民总收入（GNI）年平均增长9.6%，是这一时期世界上最快、持续时间最长的增长速度。不容忽略的是，同一时期中国的城市化速度也是世界上最快的。这一期间，中国城市化率从17.9%提高到56.8%，每年以3.08%的速度提高，不仅远快于高收入国家平均水平（0.33%）和低收入国家平均水平（1.39%），也明显快于更具有可比意义的处于相同人口转变阶段的“晚期人口红利国家”平均水平（1.75%），以及处于相同经济发展阶段的中等偏上收入国家平均水平（1.65%）。这个时期世界城市人口的增量，25.6%的贡献来自于中国。而中国这

蔡昉系中国社会科学院副院长、学部委员。

个时期的城市化与经济增长是紧密相关的，在相当大的程度上，前者是后者的实现方式，两个“奇迹”是同一个事物。

一些关于中国高速增长的研究，或者无视这一增长的必要条件^[1]，降低了自身对于中国经济长达40年高速增长的解释力，或者干脆否认存在这样的必要条件^[2]，致使尽管一次次判断失误，却还乐此不疲继续唱衰中国经济^[3]。不仅如此，不能恰当地找出中国经济增长的必要条件，还导致过度强调经济增长的需求视角，而忽略供给视角，至少从两个方面造成对中国经济的误读和错判。

第一，不能准确认识中国在二元经济发展阶段所具有的劳动力无限供给特征，以及这种禀赋被转化为比较优势的中国特色方式，在面对中国劳动密集型制造业获得的国际竞争力时，国际上一些经济学家不惜质疑甚至尝试修正信仰了200年的比较优势原理^[4]，或者干脆放弃自己不言自明“坚信自由贸易”的誓言。如此，把世界经济不平衡或者西方国家特别是美国社会的两极化归咎于中国的发展模式，在民粹主义政治和保护主义政策倾向日趋增强的情况下，形成针对中国的经济贸易摩擦。

第二，不能准确认识中国高速增长的供给侧驱动力及其伴随发展阶段发生的变化，在面对中国经济增长减速的情况下，一些中外经济学家倾向于从需求侧寻找答案，或者提出需要把经济增长拉动力从出口转向消费这种道理不偏，却不直接对症的建议，或者得出需要政府加大对投资的刺激力度这样的结论，冀图靠需求回归以前的增长速度。基于这类有意无意忽略经济增长供给侧因素，无视发展条件及其变化的认识，所提出的政策建议无异于缘木求鱼。

了解改革开放时期与人口转变一个特殊阶段的高度重合，可以更好地认识中国经济增长的必要条件。在1980—2010年期间，中国的15—59岁劳动年龄人口以年平均1.8%的速度增长，而该年龄之外的依赖型人口则基本处于零增长状态（-0.2%）。两类人口增长形成的这种剪刀差态势，同时也表现为人口抚养比的持续下降，创造了这个时期独有的人口机会窗口。

[1] Brandt, Loren and Thomas G. Rawski, “China’s Great Economic Transformation”, in Brandt, Loren and Thomas G. Rawski (eds), *China’s Great Economic Transformation*, Cambridge · New York: Cambridge University Press, 2008.

[2] Young, Alwyn, “Gold into the Base Metals: Productivity Growth in the People’s Republic of China During the Reform Period”, *Journal of Political Economy*, Vol. 111, No. 6, pp. 1220–1261, 2003.

[3] Krugman Paul, “Hitting China’s Wall”, *New York Times*, July 18, 2013.

[4] Samuelson, Paul, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization”, *Journal of Economic Perspectives*, 18 (3), 135–146, 2004.

中国这一得天独厚且机不可失的人口红利，并不只是表现为劳动力的充足供给，而且体现在描述经济增长的总体生产函数等式右边的几乎所有解释变量中。首先，较低且持续下降的抚养比有利于实现高储蓄率，而劳动力无限供给特征则延缓资本报酬递减现象的发生，从而使资本积累成为经济增长的主要引擎。其次，有利的人口因素确保了劳动力数量充足和质量改善对经济增长做出显著的贡献。最后，剩余劳动力和冗员按照生产率从低到高的顺序，在产业、行业和地区之间流动，带来资源重新配置效率，成为全要素生产率的主要组成部分。经济学家在分解中国经济增长的因素时，分别实际检验了上述假说，从而证明人口红利是中国高速增长的必要条件。^[1]

然而，无论是改革开放之前的中国，还是其他具有类似人口转变特征却未取得不凡增长绩效的国家，都提供了现实的证据，表明仅仅具有发展的必要条件，对于高速增长还是不够的，还需要有效的生产要素积累的激励机制和生产要素配置的经济体制，以便把有利的人口结构特征转化为相应的经济增长。换句话说，经济改革是中国高速发展的充分条件。同时认识到必要条件和充分条件，以此对中国经济增长的解说才是符合科学的，使我们能够正确判断当前经济形势，对未来做出准确展望，并揭示出相关的政策含义。

过去40年中国快速城市化所体现的人口从农村向城市迁移，以及劳动力从农业到非农产业的重新配置，全面刻画了相关改革如何消除阻碍生产要素流动和重新配置的体制障碍，把有利的人口特征转化为高速增长、显著结构调整和深刻社会变迁。因此，城市化推进的过程及其揭示的体制变革、结构转变、增长贡献和分享效应，可以成为改革开放发展全过程的一个全方位缩影。

本文从劳动力从低生产率农业及农村产业中“退出”（exit），在农业和非农产业之间、城乡之间、地域之间的“流动”（mobility），以及在居住、就业、社会身份等方面“进入”（entry）城市及其部门和社会三个角度，叙述同时作为改革过程和发展过程的中国特色城市化。本文选取最具有代表性的三个历史瞬间（事件）来折射恢弘的改革开放发展历史画面，并尝试从经济学角度概括相关的特征化事实，作为把中国经验提升为中国智慧的阶段性努力。

在任何存在过人口红利的经济体中，这一发展条件都终将随时间变化而式微

[1] Cai Fang, “How Has the Chinese Economy Capitalised on the Demographic Dividend During the Reform Period?”, in Ross Garnaut, Ligang Song, and Cai Fang (eds), *China's Forty Years of Reform and Development: 1978-2018*, Canberra: Australian National University E Press, 2018.

乃至消失。中国也正处于这样的发展阶段上。相应地，经济增长各种因素的作用也必然发生变化——不仅是相对程度的变化，甚至是方向性的逆转。例如，在劳动年龄人口负增长条件下，劳动力数量对经济增长的贡献可能变为负面，就是最为显而易见的情形，而其他增长因素如物质资本、人力资本、全要素生产率的贡献变化则更为复杂。无论怎样，传统增长源泉终究要转向新的、更可持续的增长源泉。本文也对概括的特征化事实进行拓展，由此入手提出通过改革获得新增长动力的政策建议。

关于改革的三个历史瞬间

历史进程固然是按照内在的发展逻辑连续发生的，然而，其中的一些重要历史事件常常会独立地显现出来，形成承前启后的标志性节点，在整个历史进程中具有里程碑的意义。在中国改革开放过程中，具有这样标志性意义的时间节点不胜枚举。本文着眼于选择那些既具有重要转折意义，又具有较强叙事特点，并且易于以经济学概念表达的历史事件，以便按照整个改革的内在逻辑，以这些经典瞬间把各个时期、不同领域和独立板块串连起来，在叙述改革过程时体现历史逻辑与理论逻辑的统一。

（一）改革历史瞬间之一：安徽凤阳小岗村包产到户

安徽省凤阳县位于中国南北方自然分界的淮河之畔。凤阳是明太祖朱元璋的家乡，凤阳花鼓更是远近闻名。自明清时起，凤阳即以“三年恶水三年旱、三年蝗虫灾不断”的常年灾害和极度贫困著称。由于成群结队的灾民身背花鼓逃荒要饭，凤阳花鼓也成为贫困的凤阳县的一个文化符号。不过，到了1970年代末，凤阳只是人民公社体制造成的贫困恶果的一个缩影。1978年，中国农村全年人均收入不足100元的绝对贫困人口，足有2.5亿。

1978年12月的一天，小岗村的农民按照多年的习惯，准备外出讨饭自救。然而，1978年注定了是一个不同寻常的年份。12月18日至22日，1000余公里之外，中共中央十一届三中全会在北京召开，重新确立了党的解放思想、实事求是的思想路线，决定把全党的工作重点转移到经济建设上来，为改革开放奠定了理论基础。

小岗村的村民未必知道这个会议的召开以及会上讨论了哪些问题，并且，事实上当时会上通过的文件也没有明确肯定任何一种改革做法。但是，政治气氛毕

竟已经不同。这一次，村民们觉得可以有与逃荒要饭不同的选择了，开始酝酿摒弃生产队大呼隆式的劳动方式。在那个时代，这仍然是一个冒天下之大不韪的举动。于是就有了18家农户写下字据，各家的户主纸上有名，并以红印泥摁下手印，一致决定实行包产到户并承担可能的政治后果。

包产到户或其更彻底的形式包干到户，被统称为农村家庭联产承包制。其实，在小岗村18户农民分田到户的同时，全国各地特别是四川、安徽和内蒙古的很多地方也都悄无声息地开始了这类试验。随后几年在全国得到推行，并导致人民公社体制的废除。1980年初，中国实行家庭承包制的生产队仅占1.1%，同年年底即增加到20%，而到1984年底，这一经营形式便覆盖了100%的生产队和97.9%的农户。农村这项改革是对传统计划经济体制的最初突破。而小岗村的颠覆性制度创新，也就理所当然地被认为是中国经济改革的先行实践。

实行家庭承包制的直接目的，是改进对农业生产和劳动的激励机制，给予农户经营自主权和对剩余产品的索取权。进而，这一激励机制的改善及其刺激农业增长的显著效果显现出来之后，按照改革的内在逻辑以及从随后实际发生的情形看，这一改革的核心更是赋予了农户配置生产要素的自主权。也就是说，随着农业中劳动力剩余状况的显性化，劳动力开始退出低生产率的农业，转向非农产业和农村之外，转移规模则一步步从小到大。

（二）改革历史瞬间之二：邓小平南方之行系列讲话

早在改革之初的1979年，在邓小平提议下，中国的决策层就决定在广东省的深圳、珠海和汕头以及福建省的厦门建立出口特区（后来称作经济特区）；随后于1984年开始又陆续确立了一批沿海开放城市；1988年成立海南省并设为经济特区。若干年后，这些经济特区和沿海开放城市发展效果如何，产生了哪些值得总结和推广的经验，对整个中国的改革开放有什么样的启示呢？

1992年1月17日，年届88岁、已经退出领导岗位的邓小平登上南行的列车，开始了他为期逾一个月的南方之行。从1月18日到2月21日，邓小平先后视察了武昌、深圳、珠海、上海等地，其中深圳和珠海就属于最早建立的经济特区，上海则是最大的沿海开放城市。载入中国改革开放史册的，是邓小平在视察途中发表的一系列重要谈话。

概括系列讲话中最振聋发聩、对当时的中国最具有针对性、后来也成为改革指导思想的内容，可以说是对几个关键问题的回答^[1]。第一，改革是什么，为了

[1] 邓小平：“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点”，《邓小平文选（第三卷）》，人民出版社，1993年，第370-383页。

什么。改革就是建立起充满生机和活力的社会主义经济体制，发展和解放生产力。第二，如何评判改革成败得失。就是看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。第三，如何加快改革步伐。不争论姓“资”还是姓“社”，市场是一种经济手段，社会主义也有市场。这些讲话传递了一个重要信息，也是邓小平的一贯要求：改革开放的步子要加快，发展是硬道理。

邓小平讲话产生的震动效果是惊人的，经过一番周折后在最高领导层得到了积极的回应，改革开放发展的步伐从此大幅度加快。无论是观察经济增长速度指标，还是观察外商直接投资增长、出口增长等反映经济外向型水平的指标，都可以看到邓小平南方讲话的显著发动作用。沿海地区外向型劳动密集型制造业的快速发展，创造了大量就业岗位，对农村劳动力产生了巨大的需求。正是从这时开始，农业劳动力转移不再仅仅是剩余推动型，而是加上了新的需求拉力。在同一时间，阻碍农业劳动力转移的体制障碍得到大幅度清除，如粮票等票证制度被取消，劳动力流动的范围和规模都明显加大，尤其表现在进入各级城镇居住和就业不再存在有形的障碍。

（三）改革历史瞬间之三：废除《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》

1958年开始实施的户籍制度，旨在把人口的居住和就业纳入国家计划之中，限制人口和劳动力在地区之间特别是城乡之间的自由迁移和流动。研究者和观察家对于这个制度的理解，一度（如果不是迄今仍然如此的话）存在着简单化的倾向，主要是以为这个单一的人口登记制度即可包打天下，足以把人口迁移和流动限制在政府意欲达到的程度。这导致两个误区。一是看不到诸多与户籍制度配套的政策和制度形式，都在外围上发挥着同样的限制流动的作用；二是看不到相关政策改革逐渐地掏空户籍制度的内涵，弱化其功能，因而本身也是户籍制度改革的过程。

2003年3月17日，大学毕业后在广州担任平面设计师、年仅27岁的孙志刚，在街头受到警察盘问，因没有办理暂住证被收容，羁押在广州收容人员救治站，其间遭到护工和部分被收容人员的殴打，三天后非正常死亡。这一事件被曝光后震惊全国上下，事后有12名当事人被判刑（包括一项死刑），20名公务人员受到行政处罚和处分。中央政府高度重视这个案件，深刻认识到问题产生的制度弊端，于三个月后废除了收容孙志刚所依据的、实行了20年的国务院《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》，代之以《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办

法》。

政府法规的实施目标和内涵从“收容遣送”到“救助”的变化，标志着劳动力从退出和流动到进入的制度环境的重大突破。户籍制度在地域上把农村人口限制在乡村，在就业类型上把农村劳动力限制在务农，在劳动场所上把农民限制在土地，是通过诸如人民公社体制和票证制度等一系列配套体制实现的。人民公社的废除首先赋予了农民转向其他产业就业的权利，票证制度的取消则扩大了农村劳动力转移的地域范围。因此，以孙志刚事件为代表的这一轮制度变革，实际上包括一系列诸如此类的突破，是城市化的一个重要转折点。

在发生孙志刚事件同年发表的一篇文章中，蔡昉以1978年农村改革起始时的城乡收入差距作为基准，预测下一步关乎城乡关系的根本性制度变革，将发生于城乡收入差距回归到该基点水平，即该文发表后一两年的时候。^[1]事后，蔡昉把2004年判定为中国经济到达刘易斯转折点的年份，并指出这个转折点不仅仅以劳动力短缺和普通劳动者工资上涨为标志，还伴随着一系列制度变革和政策调整。^[2]毋庸置疑，城市化进入壁垒的拆除，是这些变化中最具有历史意义的一系列举措。

中国特色城市化的特征化事实

从过去40年改革开放历程中选取的上述三个历史事件，分别代表着改革如何解除劳动力退出、流动和进入的体制障碍。讲述和回顾这三个事件，虽然只是观察和认识改革过程诸多视角中的一种，却不会导致对改革做出“以偏概全”的误读。经济发展是由总量增长和结构变化构成的，增长的一个重要源泉是生产率，而生产率的核心是配置效率，结构变化更是直接以库兹涅茨过程为内涵。所以，促进生产要素特别是劳动力的流动，是发展的关键，也是城市化的核心。改革是为了改变抑制发展的激励机制，以及消除阻碍资源合理配置的体制障碍，而这些制度性障碍则集中表现在对退出、流动和进入的阻碍上。接下来，我们围绕这些方面概括中国特色城市化（在很大程度上也是中国改革过程）的三个特征化事实。

[1] 蔡昉：“城乡收入差距与制度变革的临界点”，《中国社会科学》，2003年第5期，第16~25页。

[2] Cai Fang, “China’s Economic Growth Prospects: From Demographic Dividend to Reform Dividend”, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

(一) 事实一：农业中激励制度和生产率的改善是劳动力能够退出的前提

可以说，人民公社体制汇集了计划经济下所有体制弊端。首先，在国民经济层面上，不顾国情以重工业为优先发展方向^[1]，在农业政策层面上，推行“以粮为纲、全面扫光”的方针，都造成宏观的资源错配。其次，农业生产中的瞎指挥造成微观低效率，无疑降低了总产出。最后，在不具有退出（公社）权的情况下，部分成员必然滥用农业劳动难以监督的特点，在集体劳动中偷懒。这都导致生产队的实际生产结果严重偏离生产可能性边界。因而，最终造成一种搭便车悖论：那些原本在生产队出工又出力的社员，会因得不到必要的补偿，热量的支出与摄入不平衡，而无法维持劳动力的再生产；最终，搭便车必然成为普遍现象，低下的激励必然导致极低的生产率。

家庭联产承包制的迅速普及，不仅是政府允许和政策推动的结果，更是广大农民见到实实在在的产量和劳动生产率提高效果而主动选择的结果。最彻底的家庭承包制是包干到户，即按照每户人口和劳动力数量把集体土地分到户，承包合同规定必须完成的农业税、统购数量和集体提留，这之外增加的产量完全归农户所有并自由支配。这种激励机制的变化打破了集体劳动的搭便车悖论，极大提高了农业的劳动生产率，与长期以来生产率停滞甚至倒退的情况形成鲜明对比。例如，农业增加值和粮食单位面积产量的年平均增长率，分别从1975—1980年期间的0.9%和3.1%，提高到1980—1984年期间的9.9%和7.2%。相应地，农村贫困发生率大幅度降低。

早期的研究多数侧重于从激励改善的角度，观察家庭承包制对农业增产的显著效果。如果从这一步改革与后来发展过程之间的联系来看，可以得出更重要的事实：激励改善导致农业劳动生产率提高，创造了劳动力向非农产业和农村以外地区转移的必要条件；而实行家庭承包制所必然引致的人民公社的彻底废除，是劳动力转移的第一个体制突破。由于中国的改革与发展是互相促进的，市场导向的经济体制转型与刘易斯式的二元经济发展交织在一起，这个劳动力转移不仅是突破体制束缚的表现，还是消化农业剩余劳动力的现象，从而是库兹涅茨过程的开端，农业劳动生产率低于非农产业则是其托达罗式的“推力”。

赫希曼所讲的“退出”，重点在于强调当事人对于组织不满所采取的一种行

[1] 林毅夫等揭示，人民公社体制是推行重工业优先发展战略的一项必然选择的制度安排。Lin, Justin Yifu, Fang Cai and Zhou Li, *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform* (Revised Edition), Hong Kong: The Chinese University Press, Chapter 2.

动选择。^[1]本文仅在一半的意义上使用这个概念，即确乎需要在体制上实现突破，农业劳动力才能获得退出的权利。以此为前提，在另外一半意义上，本文重点在于描述这样的事实，即农业劳动和生产激励的改善，使劳动力剩余显性化，从而开始实际上对低生产率的农业的退出。在后一个意义上，“退出”过程具有更一般的发展经济学涵义，两个意义都考虑到，便有了一个改革与发展相统一、具有中国特色的退出过程。

（二）事实二：经济增长和非农就业扩大促进劳动力流动

中国经济在改革时期的高速增长，并不仅仅是对一个旧的增长常态（或生产可能性边界）的回归。事实上，这个时期形成的人口机会窗口，从要素积累和配置以及生产率提高等方面帮助中国经济形成了更高的潜在增长率。^[2]在体制改革释放出这个潜在增长能力，并且在需求因素（城乡就业扩大和收入提高保持不断增长的消费需求、经济增长引致的巨大投资需求，以及对外开放获得的外部需求）的配合下，潜在增长率得以实现为实际高速增长。因此，把劳动力重新配置到生产率更高的就业领域，或促进劳动力流动，是兑现人口红利的关键。

在计划经济条件下，人民公社体制、户籍制度和票证制度“三驾马车”，把农村劳动力严格限制在生产队集体劳动中，不允许进行产业转移和地域流动。随着微观激励的改善，劳动力剩余迅速显性化。1980年代中期，中国农村大约有30%~40%的劳动力是剩余的，绝对人数高达1亿~1.5亿^[3]。剩余劳动力转移的压力促进了一系列体制性障碍的逐步拆除，并最终使劳动力得以重新配置。

以托达罗为代表的许多研究都指出，农村推力和城市拉力形成合力，塑造了劳动力流动过程及其特点。特定时期农业劳动力的剩余状况和非农产业创造的对劳动力的需求，决定了中国劳动力流动的动力和方向。农业剩余劳动力的转移，先后经历了从“以粮为纲”到多种经营，从单一的种植业到农林牧副渔全面发展，从农业到乡镇企业，从“离土不离乡”到进入小城镇直至大中城市非农产业的重新配置。

[1] Hirschman, Albert, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

[2] Cai Fang, and Lu Yang, “The End of China’s Demographic Dividend: The Perspective of Potential GDP Growth”, in Garnaut, Ross, Cai Fang, and Ligang Song (eds), *China: A New Model for Growth and Development*, Australian National University E Press, pp. 55–73, 2013.

[3] Taylor, J. R., “Rural Employment Trends and the Legacy of Surplus Labor, 1978–1989”, in Kueh, Y. Y. and R. F. Ash (eds.), *Economic Trends in Chinese Agriculture: The Impact of Post-Mao Reforms*, New York: Oxford University Press, 1993.

然而，中国特殊的任务是在经历劳动力重新配置过程的同时，还进行着从计划向市场的体制转型。虽然以往的研究也注意到了劳动力迁移过程中的各种制度因素，但是，作为一个经济体制全面转型的案例，中国面临的改革任务更加艰巨，改革过程更为复杂，因而从事后的眼光来看，中国经验也更具启发性。

以下几项关键改革对于促进劳动力流动具有突破性意义：首先，由于农产品产量大幅度增长，农民于1983年被允许从事农产品的长途贩运和自销，第一次突破了就业的地域限制；其次，1988年开始政府又允许农民自带口粮到邻近城镇就业，第一次突破了城乡就业藩篱；最后，随着1990年代初粮票等票证制度被取消，农村劳动力进入各级城镇居住、就业也就不再遭遇有形的障碍。

根据国家统计局数据，离开本乡镇6个月及以上的农村劳动力2017年已达1.72亿人，其中80%进入城镇居住和就业。^[1]把这个数据与城乡就业结构变化结合起来，可以看到库兹涅茨过程的效果。根据不同于官方数据的估算，农业劳动力比重从1978年的70.5%下降到2015年的18.3%。^[2]这个人类和平历史上最大规模的劳动力流动，及与之相伴的资源重新配置，对中国经济高速增长，以及劳动生产率的大幅度提高，都做出了显著的贡献。^[3]

（三）事实三：拆除制度障碍推动劳动力进入城市部门

在计划经济时期，城乡之间不存在劳动力的自由流动，主要表现为农村人口和劳动力不能自由迁移到城市。因此，以农业劳动力比重居高不下为标志，产业结构长期僵固不变。与此同时，城镇居民就业得到全面保障，几乎全部为国有经济和集体经济所吸纳。例如，1978年国有经济雇员占全部城镇就业人员的78.3%，如果加上集体经济雇员，两种公有制经济的就业比重高达99.8%。当农村劳动力转移到城镇就业时，很长时间里只是进入新兴的非公有经济企业。只有城市劳动力市场发育和国有企业用工制度改革，才拆除了城市部门的进入障碍，劳动力得以跨越城乡和地域界限，在不同产业和企业之间进行重新配置。

如果说传统体制为农业劳动力设置退出障碍的初始意图，在于确保农业在不平等交换条件下对工业化积累做出产品贡献和资本贡献的话，该体制在城市及其

[1] 国家统计局：《2017年农民工监测调查报告》，国家统计局官方网站：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html [2018-05-28]。

[2] Cai Fang, “The Great Exodus: How Agricultural Surplus Laborers Have Been Transferred and Reallocated in China’s Reform Period?”, *China Agricultural Economic Review*, Vol. 10 Issue: 1, pp. 3–15, 2018.

[3] 蔡昉：“中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角”，《经济研究》，2017年第7期，第4~17页。

部门为农民工设置的进入障碍，则是为了实施城市基本公共服务的排他性供给和就业的全面保障。相应地，两种障碍得到逐渐破除的顺序，也要由各项改革之间的互相促动关系以及经济发展阶段要求所决定。

在1980年代，乡镇企业仍是农业转移劳动力的主要吸纳部门。1992年以后沿海地区劳动密集型制造业，特别是非公有经济得到迅速发展，开始吸纳大规模的跨地区迁移劳动力，形成了最初的民工潮。直到1990年代后期，国有企业在严峻经营困难的推动下，大刀阔斧地进行了用工制度改革，从此打破了存续几十年的就业“铁饭碗”。随着下岗职工在获得一定社会保障的条件下，需要通过劳动力市场实现再就业，同时新成长劳动力也需通过自主择业，市场配置劳动力资源的机制逐渐形成。这产生了一个未曾预料的结果，即农民工也相应获得了日益均等的竞争就业的机会。不过，劳动力市场发育至此，也造成城市内部的劳动力市场准入与基本公共服务权益之间的分离。

2017年，全部实现就业转移的2.87亿农民工（其中40%在本乡镇，60%离开本乡镇）中，29.9%在制造业就业，18.9%在建筑业就业，48.0%在第三产业就业。^[1]近年来，从农村转移的劳动力占城镇全部就业的比重已经超过1/3。农民工以其规模和年龄优势（超过半数在40岁以下）保证了城市经济的劳动力供给。因此，改革时期中国特色的城市化，既是高速经济增长的实现方式，也足以享有与这个增长奇迹同样的声誉，在经济史上留下应有的笔墨。

顺应发展阶段变化的城市化内涵

在中国经济总量超过日本、成为世界第二大经济体的2010年，中国的人口转变也跨过一个转折点：劳动年龄人口的增长到达峰值，随后进入负增量阶段；人口抚养比的下降触到谷底，此后转向加速提高。这个人口结构的变化趋势，不仅从劳动力供给、人力资本改善、资本回报率，以及资源重新配置等方面产生对潜在增长率继而实际增长率的不利影响，^[2]还倾向于导致城市化速度减慢。2010—2017年期间，城市化率虽然仍在提高，但提高速度则以每年6.7%的速度

[1] 国家统计局：《2017年农民工监测调查报告》，国家统计局官方网站：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html[2018-05-28]。

[2] Cai Fang, and Lu Yang, “The End of China’s Demographic Dividend: The Perspective of Potential GDP Growth”, in Garnaut, Ross, Cai Fang, and Ligang Song (eds), *China: A New Model for Growth and Development*, Australian National University E Press, pp. 55-73, 2013.

递减，城市化率年增长率从3.33%下降到2.04%。

从人口趋势看，农村16-19岁人口在2014年达到峰值后，迄今已经处于负增长。由于这个年龄段的人口相当于农村初中和高中毕业生，是每年进城农民工增量的主要源泉，因此，这部分人口总规模减少必然相应地缩小每年农民工的增量。可见，城市化放缓纯粹是人口因素导致的。根据一般发展规律，中国城市化的任务还远未完成。从城市化率指标来看，中国要达到自己所处收入组别——世界银行划分的中等偏上收入国家65%的平均水平，尚有8个百分点的差距。

过去40年中，以拆除制度性障碍促进劳动力从低生产率部门退出，在城乡之间、地区之间和产业之间流动，进入以高生产率部门为特征的中国特色城市化道路，是二元经济发展阶段有效的经验。随着人口转变和经济发展阶段的变化，这些经验应该按照其内在的逻辑予以更新，以推动城市化从高速扩张到高质量提升的转变。接下来，本文将从三个方面概述中国特色城市化道路应有的新内涵。

（一）退出的动力：从与激励相关的生产率到与生产方式相关的生产率

由于农村率先开始以激励机制为核心的改革，农业劳动生产率的大幅提高及与非农产业的趋同发生在1980年代，而自1990年代以来，虽然农业劳动力始终进行着大规模的转移，却没有显著缩小与非农产业之间的生产率差距。事实上，随着农业剩余劳动力逐渐转移出去，特别是在城乡普遍呈现劳动力短缺的情况下，农业机械的使用越来越具有节约劳动的性质，农业生产中资本替代劳动的过程已经加速。

然而，中国农业的制约在于经营规模过于狭小，户均土地面积只有0.6~0.7公顷，仅相当于世界银行定义的“小土地所有者”规模（2公顷）的1/3。由于这一制约，在农业生产中物质费用大幅度增加的情况下，出现资本报酬递减现象，导致劳动生产率未能伴随资本投入的增加而提高。把改革初期的1978-1984年情形与2007-2013年相比，以粮食生产为例，农业劳动的边际生产力提高了数十倍，而资本的边际生产力则显著降低。也就是说，若要进一步从农业生产中释放劳动力，必须根据变化了的新情况，打破制约农业生产方式现代化的瓶颈制约，突破口便是通过农村土地制度改革，鼓励土地流转，扩大经营规模。

进入21世纪以来，中国政府实施了一系列惠农政策，对农业的财政投入和对生产者的直接补贴显著增加，土地所有权、承包权和经营权的分置改革也为土地流转创造了体制条件。然而，很长时间以来，三农政策导向主要还是着眼于从多取少予向多予少取的转变，而对改造农业生产方式、实现其现代化聚焦不够。

农业生产方式的现代化，一方面有赖于这个产业的自身发展能力以及竞争力的提升，另一方面也是劳动力流动从而资源重新配置效率提高的基础，因此，三农政策应该更加聚焦于生产方式本身，政府的各项投入应以扩大土地规模为导向。

（二）流动的目标：从横向为主的流动到横向流动引致的纵向流动

在城乡劳动力市场日益发育成熟的条件下，农民工已经在更大的地域范围内流动，总体方向是从中西部地区流向沿海地区，从农村进入各级城市。例如，在2017年离开本乡镇6个月及以上的1.72亿农民工中，44.7%流动范围是跨越省界的，而其中中西部地区外出农民工的跨省流动比例高达56.5%。实际上这一比例在前些年更高，随着制造业从沿海地区向中西部地区的转移，中西部地区有了更多的就业机会，加上劳动力短缺导致农民工年龄老化，远离家乡的机会成本和心理成本均提高，省内劳动力流动比例有所提高。

劳动力转移和流动越来越充分，以及流动范围的扩大，不仅开始缩小城乡收入差距，也显著地缩小了地区之间的工资差距。城镇居民收入与农村居民收入之比，从2009年最高水平2.67下降到2017年的2.35。2017年中部地区和西部地区农民工平均工资，分别相当于东部地区平均工资水平的90.6%和91.1%，工资趋同的趋势进一步增强。然而，这只能说明劳动力横向流动的效果。社会流动的完整过程应该是通过横向流动的扩大，使处于社会分层不同位置的个人和家庭，有更多的机会沿着分层结构中的阶梯上升，即实现社会身份变化所表征的纵向流动。

大规模进城农民工未能实现纵向流动表现在几个方面。第一，虽然2017年农民工月平均工资为3485元（其中离开本乡镇的农民工平均工资为3805元），已经达到通常的中等收入群体标准，但是，他们在城市没有本地户口，不能均等地享受城市基本公共服务，消费倾向较低，尚不能算是真正意义上的中等收入群体。第二，外出农民工的子女要么留在老家成为留守儿童，要么随迁成为流动儿童，获得义务教育的机会和质量都不足，容易导致代际职业固化从而社会分层固化。第三，外出农民工居住和就业预期不稳定，接受培训的机会既少意愿也低，因而职业发展的空间被大大压缩。

为了更充分发挥城市化增强社会流动的功能，需要在劳动力横向流动的基础上，推进人口和家庭的纵向流动。作为反映社会公平程度的社会（纵向）流动性，是一整套社会政策的综合结果，也是政策调整的重要依据。为实现明显改善收入分配状况，以及缩小乃至消除基本公共服务差别的社会政策目标，最关键的

环节和预期效果最明显的着力点，就是从满足基本公共服务需求、消除人口流动的体制机制弊端入手，把农民工及其家庭培育为真正意义上的中等收入群体。

（三）进入的身份：从作为劳动者的进入到作为居民的进入

在当下的中国，增强劳动力纵向流动的关键，是在更高层次上和更深程度上为农民工群体开启进入城市部门和社会的大门。破除阻碍这种流动的体制机制障碍，核心是户籍制度改革。因为这个制度的存在本身就意味着进入还不是充分的，而且是一系列其他导致基本公共服务不均等的制度依据。

户籍制度改革并不是铁板一块，也非自始至终没有可圈可点的重大突破。如果把户籍制度看作由“内核”与“外围”两个部分组成的话，事实上，这项改革一直在外围上得到积极推进。例如，正是由于人民公社体制、票证制度、城镇就业制度等改革，实现了农民工在城市的长期就业和居住。然而，农民工不能成为完全意义上的城市居民这一事实，说明这一制度的核心迄今为止尚未根本触及。因此，农民工进入城市只是以就业者的身份，以户籍居民进入的途径终究没有开启。在统计上的表现，就是在常住人口城市化率与户籍人口城市化率之间一直存在一个缺口，2017年前者为58.5%，后者为42.4%。

如果说，过去40年促进了城市化的户籍制度改革是遵循了一个从“外围”到“内核”的路径，现在则需要集中攻关，实现这个“内核”部分的突破。户籍制度最关键一步改革即农民工的市民化之所以举步维艰，在于改革收益与改革成本之间的关系不对称。研究表明，户籍制度改革可以通过提高非农产业劳动参与率和资源重新配置效率，显著提高中国经济潜在增长率。^[1]但是，这个实实在在的改革红利，却不能为负有改革成本直接支付责任的地方政府排他地获得，导致中央政府与地方政府在推进改革问题上的激励不相容。

因此，推进户籍制度改革，实现农民工及其家庭以市民身份进入城市的关键，在于中央政府对改革进行顶层设计，创新性地安排改革成本的分担和改革收益的分享，形成激励相容。鉴于由户籍制度改革获得的潜在收益，对中国经济可持续增长和中国社会公平正义提高有着巨大的正外部效应，这项改革具有全国层面公共品的性质。因此，中央政府承担更大的支出责任为必要的改革成本埋单，可以成为真正推动改革并取得成效的引爆点。

[1] Cai Fang, and Lu Yang, “The End of China’s Demographic Dividend: The Perspective of Potential GDP Growth”, in Garnaut, Ross, Cai Fang, and Ligang Song (eds), *China: A New Model for Growth and Development*, Australian National University E Press, pp. 55–73, 2013.

结 语

起步于1970年代末的中国经济改革，逐步破除生产要素积累和配置的体制障碍，创造出中国经济高速增长的充分条件；特定的人口转变阶段与改革时期高度重合，为高速增长提供了必要条件；中国特色城市化则是把改革、发展和分享融为同一过程，把潜在增长率转化为经济发展奇迹的实践载体。农业剩余劳动力从低生产率农业中退出，在城乡之间、地区之间、产业之间流动，进而进入高生产率的城市部门，构成了中国特色城市化的过程和内涵，也是讲解中国经济发展成功故事，提升其发展经济学一般意义，以及揭示进一步改革和发展逻辑的一个有益角度。

首先来看这些经验对中国自身持续发展的涵义。中国特色城市化的经验表明，中国的经济发展是在对传统体制的改革中实现的，既创造出微观激励又获得了宏观效率，符合几乎所有的经济增长、结构调整和社会变迁规律，却又密切结合了中国国情，与中国特定时期所处的经济发展阶段、人口转变阶段，以及面临的体制遗产相对应。遵循相同的逻辑，已经获得成功的经验可以得到发扬光大，同时又能顺应变化了的情形，更新已有经验的内涵，完成未竟的改革、城市化从而经济发展任务。

其次来看这些经验具有哪些更为一般化的涵义。各国都存在自身发展的必要条件，并且常常是独特的。本文强调经济增长的必要条件而不是比较优势，是因为与比较优势这个概念相比，必要条件从概念上讲内涵上更丰富，外延上更周延；而从实践上讲，必要条件只需从供给侧因素考虑即可，无需考虑贸易的因素，因而是具体可把握的。

由此出发，中国以城市化为代表的改革和发展经验，可以回答下列问题从而解决一般的发展问题：第一，通过改革解决生产要素积累的激励问题和生产要素重新配置机制问题，把必要条件转化为实际经济增长；第二，立足于劳动力重新配置从而促进更加充分就业，把改革、开放、发展和分享融为一体，由此获得全社会对改革的共识，使之得以持续推进；第三，随着发展阶段变化而不断调整改革的重点，以保持和挖掘经济增长的必要条件。■