

弹性城市化：中国转型期农民工 反贫困的现实路径

廖桂蓉

(西南民族大学 经济学院, 四川 成都 610041)

摘要：本文认为中国在相当长的时期内不可能用发达国家工业化和城市化的方式来解决农民工问题，比较现实的方式是：长期稳定和完善的农村劳动力在城乡之间可回复性的流动模式，亦即弹性城市化模式。这种模式在一定程度上有效地平衡了市场条件下的城市化限制与农村低收入之间的矛盾，降低了农民工成为新型城市贫困主要群体的风险。

关键词：弹性城市化；农民工；反贫困

中图分类号：F291.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1000- 4149 (2009) 02- 0065- 05

Elastic Urbanization: A Realistic Path for Migrant Workers to Get Rid of Poverty in Transforming Phase

LIAO Gui-rong

(School of Economics, Southwest University for Nationalities, Chengdu 610041, China)

Abstract: The paper claims that in a considerable span of time, it will be unpractical for China to solve the problem of migrant workers by copying the way of industrialization and urbanization taken by developed countries; instead, China should adopt a realistic way: to stabilize and improve the revertible flow mode of rural work force between urban and rural areas, in other words, to adopt the way of elastic urbanization. Which effectively balanced the disparity between the limit of urbanization and low income in rural areas under market conditions and lowered the risk of migrant workers becoming primary poor population in urban areas.

Keywords: elastic urbanization; migrant workers; poverty alleviation

目前，国内甚至国际基本观点都支持通过加速城市化进程的方式来解决农民工问题以及“三农”问题。然而如果在城市财政缺乏、城市基础设施缺乏和最低程度安全保障机制缺乏的条件下，不切实际地实施城市化发展的政策，盲目地实行农村劳动力向城市大规模的迁移，将会使农村进城人口成为新型城市贫困的

主要群体。那么，如何防止新的城市贫困以及如何让农民工在更大程度上既能分享现代经济增长的成果又免受市场波动可能带来的严重冲击？本文认为弹性城市化模式增大了农村劳动力在发展生计选择上的弹性空间和回旋余地，具有传统城市化模式不可替代的社会保障与生计安全意义。

收稿日期：2008- 07- 13

作者简介：廖桂蓉（1976- ），女，四川成都人，西南民族大学经济学院讲师，经济学博士，研究领域为人口经济与劳动经济。

一、研究背景

从城市农民工的现实情况出发, 农民工问题的本质是农村劳动力寻求非农经济收入或完全放弃农村生计向城市迁移过程中的困境问题, 其驱动因素既是经济的又是文化的。它既属于乡村问题, 同时也属于工业化和城市化问题。但是, 国内主流观点认为农民工问题连同“三农”问题的根本症结或出路不在农村而在城市, 认为应完全顺应经济与文化推动力, 通过传统工业化和城市化方式使中国绝大多数人口成为城市居民, 以此来解决农村的相对贫困与发展问题。这种观点的背景很清晰, 即参照西方工业化国家的历史经验。根据西方工业化国家的经验, 他们认为是中国城市化的滞后导致中国大量人口不能成为城市居民, 进而导致了农民工问题以及农村相对贫困问题。这种判断的基础是将三个产业产值在 GDP 中的比重作为中国城市化是否正常发展的坐标。由于中国农业产值在 GDP 中的份额不足 14%, 因此他们认为中国目前的城镇人口不应当只是总人口的 40% 左右, 而应该与二、三产业产值在 GDP 中的比例大体相当, 并根据国际经验认为中国的城镇人口占总人口的比例应该达到 70% ~ 80% 甚至更高。由于中国城镇人口在总人口中所占比例没有与二、三产业产值在 GDP 中的比例相匹配, 所以主流观点多把问题归咎于中国政府国内经济社会政策失误或不当, 认为是国内的社会经济政策导致中国城市化“严重滞后”, 并具体将其原因归结为中国政府没有取消对户口的管制、没有积极推动农村人口进入城镇永久性居住、没有最大限度地消灭据他们认为是落后的传统乡村经济与社会。

认为城市化是解决中国农民工问题以及农村相对贫困问题的另一个分析框架是生产效率问题, 源于只是在后来才逐步兴起并占主导地位的市场逻辑, 即以市场交换的逻辑替代原本在粮食短缺和近乎原始耕作条件下追求绝对剩余和分散劳动强度的小农经济的生存逻辑。其中, 比较具有典型性的分析是农业生产劳动力投入的边际效益递减问题, 即所谓“内卷”或“过密化”效应^[1]。这种观点认为, 正是由于有农村过密问题, 才必须通过工业化和城市化

来减少乡村人口、提高农业生产效益并同时向城市现代部门提供充足劳动力。这就是现代化发展理念。然而, 通过市场意义上的劳动生产率比较分析, 中国农村剩余劳动力有 2 亿多甚至远远不止于此, 目前有 1 亿左右农村劳动力外出到城镇务工经商, 尚属于城乡之间的流动人口, 另有 1 亿多农村劳动力在当地从事非农经济活动^[2]; 按照发达国家和地区的农村劳动力转移的发展模式, 即参照农业产值在 GDP 中所占比例, 在未来二三十年里需要使至少 4 亿农村人口在城市定居, 城市人口总规模届时可能达到 10 亿以上, 超过目前欧盟与北美城市人口的总和。但是, 在未来中国城市经济中容纳如此庞大的人口, 并为他们提供充分的就业和有效的社会保障, 从而避免出现大规模城市贫困现象, 将是一个对中国乃至对世界的重大挑战。

二、中国转型期农村劳动力永久性城市化面临的挑战

1. 国际经济体系对城市化的限制

从国际限制因素观察中国城市化和农民工问题的讨论相对缺乏, 并且从这个角度谈论中国城市化和农民工问题似乎很离奇。但是, 作为拥有 13 亿乃至 16 亿人口的大国要想在全球化背景下以工业化和城市化的方式解决农民工问题, 忽略国际限制因素的倾向则更加令人费解。从全球角度来看, 中国制造业总体上处在国际产业链条的中低端。一方面, 在中低端产业环节上劳动力密集且价格低, 从而中低端产业在低效益的条件下吸纳了大量农村廉价劳动力, 成为中国效益过低、劳动力过密型城市化发展的重要推动因素, 但同时也成为城市化持续发展的限制因素。目前中国城市人口绝对量(含弹性城市人口在内)与全部西方发达国家城市人口总和相差不大, 但其生产效益却相差 10 倍以上^[3]。所以, 中国城市化的发展基本上是以与西方工业化国家城市化劳动生产率相差悬殊为代价的。另一方面, 中国制造业在全球中低端产业中的产业能力已经过剩。过去 20 多年的中国工业化扩张, 不是因为中国在国际市场上创造了容纳中国庞大非农产业生产

能力和就业“增量”的空间，而是由于中国利用比较优势使工业化国家主动或被迫将传统产业和劳动密集型产业转移到了中国，同时也是挤占其他发展中国家市场份额的结果。未来一段时间，中国的工业化扩张主要还处在这一领域上。但从世界范围来讲，这一领域传统产业和劳动力密集型行业的生产已经饱和，继续扩张意味着竞争加剧，从而限制了对劳动力的吸收和劳动条件的改善，进而又限制了中国城市化的发展。如果按照发达国家和地区的农村劳动力转移发展模式，中国在未来 20~ 30 年里城市人口总规模可能达到 10 亿以上，意味着 10 亿左右人口需要依靠现代制造业和服务业为生，其总量超过西方发达国家 300 年所实现的城市化规模的 2 倍多^[4]，但是中国的快速城市化过程并不具备历史上西方发达国家曾经拥有的国际政治、经济条件。而且，让如此庞大的人口进入世界现代市场经济体系也绝不是中国一厢情愿的事情。到目前为止，发达国家所供养的城市人口和一小部分农业人口，依然是极其有赖于这些国家在国际政治、经济领域中的主导优势。即使中国能够夺取这种优势，也不可能再重复上演西方发达国家发展过程中的全球霸权的模式，因为那会造成新一轮的全球政治、经济问题甚至危机。

2. 国内城市经济对城市化的限制

为什么不能由政府制定政策来大力提升城市化水平使绝大多数农村剩余劳动力永久进入城市居住，反而要为在乡村保持庞大人口数量而进行花费巨大的乡村建设？因为以中国城市经济绝对量和相对量所负担的城镇人口来看，中国城市化水平不是不足而是过度了。做一个相当粗略的国际比较（见表 1），主要发达国家人均城市经济活动（二、三产业）产出是中国人均城市经济活动产出的 10~ 13 倍，中等收入国家一般也是中国的 2~ 5 倍。也就是说以同样的城市经济活动人口，发达国家的城市经济活动的效益远远高于中国城市经济活动的效益，但是中国目前“纯”城镇人口 3 亿多，早就超过几个英国或几个法国的人口，如果考虑弹性城市人口在内已经达到 5 亿多，超过了整个欧盟人口；中国“纯”城镇人口也要比整

个日本多 2 亿左右，比美国全国人口多出近 1 亿，而其城市经济产业价值量却只相当于一个意大利的水平。中国二、三产业产出相对量虽然占 GDP 的 85%，但二、三产业就业人口人均只有 3700 多美元，其价值总量约 1.2 万亿美元，按照发达国家或中等收入国家的生产效率，根本就用不了 3 亿多劳动力。以美国、日本、德国等发达国家的劳动生产率，目前中国这点城市经济产出最多需要 2000~ 3000 万劳动力，即使以拉美及加勒比海地区一些中等收入国家的平均劳动生产率计算，也最多需要 2 亿多劳动力。主要发达国家和地区的城市经济产出、对应劳动力人口、对应劳动人口的人均 GDP 三者关系图形均呈明显“U”型；拉美及加勒比海地区呈“N”型，而中国则呈更为明显“N”型，这也正说明中国以城市经济为基础的就业和城市化容量已经达到饱和与超饱和状态，亦即从城市经济效益的国际比较观点来看，中国已经处于过度城市化状态。只是由于劳动力价格低廉，以及劳动密集型产业对劳动力的大量吸纳，才不致使中国城市经济排斥出 1~ 2 亿的城市经济“剩余”劳动力。而且由于中国长期坚定奉行的农村土地政策与户籍管理政策，才不致使中国城市出现像孟买及一些拉美城市那样的大规模城市贫民窟现象。

表 1 2003 年不同国家和地区的城市经济
产出与对应劳动力投入估算

国家和地区	GDP (万亿美元)	对应劳动力 (亿人)	劳动力人均 GDP (万美元)
美国	10.35	1.6	6.47
欧盟	7.54	1.68	4.49
日本	4.09	0.69	5.93
拉美及加勒比海地区	1.53	3.20	0.48
中国	1.20	3.70	0.32

资料来源：黄平等，农民工反贫困：城市问题与政策导向，北京：社会科学文献出版社，2006。

3. 农民工自身素质对城市化的限制

中国农民工问题或城市化问题的经济根源在于中国工业化在全球经济中与高收入国家相比所处的不利市场地位以及低劳动生产率特征。据有关统计显示，目前在我国劳动年龄人口中，初中以下教育水平的占 79%。在农村，初中以下教育水平的比例高达 91%^[5]。对于农村进城劳动力来讲，其教育构成比农村劳动

力整体要高，但其教育构成依然明显偏低且教育结构改善缓慢。因此，中国农民工技能结构整体偏低的状况短时期将不会改变。由此看出，改善城乡关系以及解决剩余农村劳动力的主要政策措施首先不是推动农村劳动力进入城市，而是教育和培训。由于我国近年来低素质的劳动力供过于求，而高素质的劳动力供不应求，提高劳动力素质已成为我国向城乡劳动人口，尤其是农村劳动人口提供经济和社会发展安全保障的必要条件。因此，加快农村人口城市化的前提是保障农村劳动人口能够获得更多、更好、更廉价、更便利的基础教育与职业技术培训机会。

三、弹性城市化：中国转型期农民工反贫困的现实路径

在现实情况下，进入劳动密集型行业的农民工的工资和待遇通常是以农村劳动生产率为下限的，在农业部门“过密化”致使其边际效益极低甚至为负的情况下，农村劳动力向城市经济部门的供给甚至可以接近或突破农村收入水平底线。通常，农村劳动力进城务工收入减去外出成本略高于这个下限的工资总是对农村劳动力具有足够吸引力，因为至少缓解了所谓乡村经济“内卷”困境，从而给家庭带来第二次收入。但是，绝大多数农民工在城市就业取得的这种收入水平，却远不足以使他们及其家庭达到现有城市居民一般水平的城市化生活，即使可以勉强在城市立足，也只是在城市形成一个庞大的新型贫困阶层，或者说是形成城市一个真正突出的“二元”经济社会格局。面对这种现实，大部分农民工理性选择的结果是在中国形成了农村劳动力在城乡两地大规模往返流动的模式。本文在这里将其称为农村劳动力在城乡之间的可回复型流动，或称为弹性城市化模式。弹性城市化是与国际实践中占主导模式的刚性城市化^①不同的一种相对模式，它强调的是长期维持农村流动劳动力在家乡社区的经济与社会联系，保存乡村经济与社会对他们的最终社会保障作用，使农村流动劳动力

根据经济状况保持在城乡两地的流动状况，以最大限度地避免在城市遭遇赤贫化。以往国际上城市化的主要特点，都是进入城市部门的劳动者基本失去在乡村传统部门中的生存根基，要么几乎毫无选择地依赖城市经济部门和现代保障制度生存，要么沦为城市中的赤贫者。于是，广大发展中国家在加速城市化的过程中普遍出现了这样的现象：由于过去几十年低技能农村人口快速大规模流入城市并同时丧失农村土地，在城市遭遇低收入、低保障甚至长期失业；随之而来的是城市大规模贫困的发生，诸如贫民窟现象；医疗、教育等基础设施和公共服务严重缺乏；巨大的收入差距等城市病态与危机^⑥。

与单一的工业化和城市化发展模式不同的是，农村劳动力在城乡之间可回复性的流动模式增大了农村剩余劳动力在发展生计选择上的弹性空间和回旋余地，因此具有其他方式不可替代的社会保障与生计安全意义。实际上，这也正是中国过去 20 多年来有如此大规模的农村劳动力得以实现进城务工的基础。20 世纪末亚洲金融危机来临时，因受国际市场萧条和国内市场有效需求不足的双重影响，一夜之间千百万农民工失去了城市就业工作，但中国并没有受到像其他高度城市化或“一元经济”国家和地区那样强烈的冲击，其原因除资本市场未完全“接轨”的因素之外，最重要的因素就是因为有千百万农民工一夜之间又回到了他们的农村社区，回到了作为基本生存保障的土地上，传统的乡村生产和生活方式在很大程度上屏蔽了国际、国内的市场动荡。而当经济危机过后，他们又重新回到城市经济部门务工赚取非农收入，其中一部分收入又补养了乡村经济和社会；而且随着城市经济的发展，他们中间的一部分人可以逐步达到在城市定居的水平。这种依然存在的“二元”经济不仅增强了国民经济和社会保障抵御危机的弹性，同时也大大降低了城市化发展过程中农村劳动力流入城市经济部门所面临的风险。因为鸡蛋没有被都放进市场这一个篮子里。另一方面，就是因

^① “刚性城市化”区别于“弹性城市化”，是指对城市经济和城市劳动保障绝对依赖的城市定居类型。

为有农村社区和农村土地的依托，也就是说，就是因为我国还存在一定程度的“二元”社会格局，才使中国劳动生产力成本保持了全球竞争优势，而同时又使农村劳动力的市场价格相对可以接受。所以，试图在短期内消除这种“二元”社会格局的努力不但不利于广大农村人口的经济和社会安全，而且也会给中国制造业在全球的产业竞争和国内就业扩大两方面带来负面影响。因为没有了农村社区和农村土地依托的农村剩余劳动力，在进入城市经济部门时的经济风险必然上升，从而带动劳动力成本大大增加，因此必然严重削弱“中国制造”在国际市场上的相对优势。同样，劳动密集型产业作为我国扩大就业的战略性产业也会相对萎缩，城市经济受到损伤，从而导致就业矛盾加剧，农村剩余劳动力在城市经济部门就业机会减少这种恶性循环，其后果非但更加不利于农民工和“三农”问题的解决，而且也会给整个国民经济带来严重问题。

四、稳定完善弹性城市化模式的对策思考

中国的工业化和城市化必须考虑未来几亿人口仍然依赖乡村经济和相对传统的生产生活形态的现实，中国的城乡“二元”社会格局客观上必定长期存在，因而政府发展政策必须从积极意义上致力于维持这种格局，旨在同时促进有序城市化和发展乡村经济社会，使大量处在中间状态的城乡间流动人口在两地具有选择空间，让他们根据市场的变化在现代城市经济部门和传统乡村社会之间可回复性地流动。这不仅需要保存农村流动人口在家乡的生产、生活条件，而且需要减少在市场条件下城乡“二元”格局所产生的矛盾和不平等现象，尽量缩小城乡间公共产品与服务的差距。为此，需要进一步稳定和完善的弹性城市化模式，即需要在城市改善进城务工流动人口的经济、社会条件；在乡村实行长期大规模社会建设工程或新农村建设。以农村社区和现行农村土地所有制及其使用方式作为此种流动模式的基础，使农村社区及其土地制度作为农村流动人口的基本生计保障；使城市经济部门作为可供选择

的农村流动人口非农就业途径，以及成为其增加收入和逐步城市化的机会。

具体来讲，弹性城市化的基本内容包括：

- (1) 根据可以达到的社会保障程度，有限制、有序地实现农村人口向城市的永久性迁移；
- (2) 根据市场需求有组织地引导农村劳动力向城市经济部门的流动；
- (3) 根据市场变化完善农村劳动力在城乡之间的往复流动机制与政策；
- (4) 根据社会需求和劳动力市场强化农村基础教育与职业技能教育，大力提升农村劳动力的素质；
- (5) 根据农村流动人口在城市工作生活的实际问题提供配套服务与支持体系；
- (6) 根据农村人口的实际需要积极推进乡村建设，容留未能进入城市经济部门的农村人口；
- (7) 巩固和完善以乡村土地为基础的生计保障机制。稳定和完善的农村土地集体所有制，严格限制农村土地流失，禁止土地作为生产要素进入市场，有效保障农户耕地使用权；
- (8) 长期保障农村流动人口（农民工）的土地使用权益。长期保留外出务工农民的口粮田，享有与当地农民同样的权益，允许外出务工农民自愿安排耕地使用，但不得变更耕地使用性质；
- (9) 为农村流动人口建立城乡之间可对接的专门社会保障项目，以降低农村劳动力在流动过程中的风险，并保障其在城乡两地的权益；
- (10) 改善农村流动劳动者在城市的就业、生活与权益保障状况，重点加强对他们的就业服务、技能培训和困难救助。

参考文献：

- [1] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁 [M]. 北京：中华书局，1986.
- [2] 黄平，杜铭那克. 农民工反贫困：城市问题与政策导向 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2006.
- [3] 同 [2].
- [4] 黄平，崔之元. 中国与全球化：华盛顿共识还是北京共识 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2005.
- [5] 章铮. 民工供给量的统计分析——兼论“民工荒” [J]. 中国农村经济，2005，(1).
- [6] 景普秋，陈甬军. 中国工业化与城市化进程中农村劳动力转移机制研究 [J]. 东南学术，2004，(4).

[责任编辑 崔凤垣]