



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶

易小光等◎著

统筹城乡发展的就业、 户籍与土地利用制度联动研究

Research on Coordinated Reforms
of Employment, Household Registration
and Land Use Policy Promoting Urban
and Rural

统筹城乡发展的就业、户籍与土地 利用制度联动研究

易小光等 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡发展的就业、户籍与土地利用制度联动研究/易小光等著

北京: 中国经济出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1948 - 6

I. ①统… II. ①易… III. ①就业问题—研究—中国 ②户籍制度—研究—中国

③土地利用—研究—中国 IV. ①D669. 2 ②D631. 42 ③F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 229655 号

责任编辑 陈 骝

责任审读 霍宏涛

责任印制 张江虹

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 9.75

字 数 130 千字

版 次 2013 年 1 月第 1 版

印 次 2013 年 1 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1948 - 6/F · 9501

定 价 30.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

城乡一体化是一个历史的阶段和过程

就业制度改革是基础；户籍制度改革是关键；

土地利用制度改革是支撑

中央顶层设计，地方分类实施，找准突破关键，分步试验推进

制度改革的取向是增加流动性

制度改革必须相互联动、综合配套、循序渐进

重庆市综合经济研究院统筹城乡 发展研究课题组成员

组 长

易小光 重庆市综合经济研究院院长 研究员

副组长

丁 瑶 重庆市综合经济研究院总经济师 研究员

尹虹潘 重庆市综合经济研究院经济咨询研究中心副主任 副研究员

邓兰燕 重庆市综合经济研究院统筹城乡研究中心副主任 助理研究员

成 员

李 权 重庆市综合经济研究院产业经济研究所所长 助理研究员

刘 杰 重庆市综合经济研究院经济定量应用研究所所长 助理研究员

赵炜科 重庆市综合经济研究院农村经济研究所所长 助理研究员

王 利 重庆市综合经济研究院农村经济研究所 经济师

序 言

世界经济史表明,工业化、城市化是任何国家和地区必然要经历的过程,是世界经济发展的必然趋势。纵观世界各国由传统农业社会向现代工业社会转变的历程,都普遍存在一个共性,即通过现代大工业和服务业的发展,取得资本积累,增加了城市中更多的就业机会;充分吸引农村剩余劳动力转移,让更多的农村人口向城市集聚,诱发产业结构越来越向二、三产业转变,使城市化水平得以提高;同时,由于农村人口逐渐减少,农业规模经营和产业化得以快速发展,使农村现代化水平不断提高,让城市与农村差距在更高水平上缩小,使经济结构由二元变为更高层次的一元。可以说人类社会由古代社会演变到近代社会、现代社会最核心的问题,就是要将传统的以自然经济形态为基础的以农业社会为主体的一元结构,通过近代和现代的工业化、城市化发展,走向具有明显城乡差别的二元经济结构,再逐步由城乡分离的二元经济结构转变成建立在市场化和社会化大生产基础上的现代一元结构,这也是现代化的基本内涵。在推进工业化过程中,一些发展中国家由于没有处理好工业化、城市化与城乡一体化在发展阶段、发展方式、发展目标和发展速度上的关系,结果导致了实践中的工业化与城市化的相互脱节,使城市发展与农村发展差距越来越大。这方面主要表现在要么出现无工业化的城市,即过度城市化,要么出现无城市的工业化,即滞后城市化。这两种现象尤其值得像我国这样正处于经济转型关键时期的国家的关注。

就西方发达国家而言,甚至其他一些发展中国家,他们的工业化、城

市化进程是在市场经济条件下推进的,同时也是在以私有产权为主体的经济制度安排下推进的。尽管他们在发展过程中也曾经遭遇或者当前仍然面临着城乡二元结构问题,但其二元结构的表现在制度机制上与我国目前所面临的就业、户籍、土地制度的二元制度安排问题相去甚远,其本质是由于生产力发展水平的地区差异、城乡差异所导致的城和乡在生产方式与生活方式上的巨大差异,但并不存在土地、劳动力等要素流动过程中的制度约束。而在我国,工业化、城市化进程是在公有制基础上推进的,由于解放初期实行了计划经济体制和重工业优先的发展战略,形成了一套中国特有的以户籍制度为核心的城乡二元分割的制度安排和体制。改革开放以后,随着大量农村劳动力流向城市,逐渐形成了一种双重的二元结构,即:一个是城市和乡村的二元结构,一个是城市内部原住民和新的常住民(农民工)的二元结构。在这两种二元结构的转换过程中,必须重点考虑到以公有制为基础的社会制度以及对要素流动的制约,这些都与西方国家的理论背景和实践背景有很大不同,有其自身的特殊性。因此,西方国家的相关理论和实践可为我们提供借鉴的方面,将更多地体现在既定制度安排下的一些协调城乡关系的具体政策措施,而非制度变革经验。

转变二元经济结构是所有发展中国家普遍面临的问题。我国改革开放30多年来,特别是包括近年来所进行的城乡就业制度、户籍管理制度等单项改革取得了一定成效,但也日益显现出单项改革推进中固有的局限性,难以完全适应新时期生产力水平发展的需要。要实现2008年中共中央十七届三中全会提出的建立促进城乡经济社会发展一体化制度的战略构想,着力从根本上消除长期困扰我国城乡经济社会发展的二元结构,这显然不只是靠一些单项改革推动能够实现的。统筹城乡综合配套改革(即顶层设计下多种制度系统性联动改革)是新形势下促进城乡一体化发展的必然选择。

系统性的问题就应该用系统性的关联思维来解决,如果局限于针对一个个特定领域进行相对独立的制度设计,然后将各种制度简单堆砌在

一起组成所谓的制度体系,就难免会出现各种制度不配套、不协调的情况,因而无法达到我们期待的效果,甚至会出现一项制度的实施却导致了其他一系列机能扭曲的现象。因此要形成系统性合力,必须使系统的各个方面有机衔接,互相促进。在统筹城乡发展的制度体系建设中,形成各种制度的联动机制成为一个关键。就业制度、户籍制度与土地利用制度在统筹城乡发展制度体系中具有重要的基础性地位,直接关系到城乡经济社会发展的协调性,关系到人民的切身利益和福祉。

因此在研究过程中,我们以马克思关于“生产力与生产关系”、“经济基础与上层建筑”的理论作为研究的哲学基础,按照建立有中国特色社会主义市场经济体制机制的要求,把中国加快推进工业化、城市化、农业现代化进程这一社会主义生产力发展方向作为贯穿整个研究的基本主线,同时从该进程中城乡就业、户籍和土地利用三者的内在经济联系入手,用系统性和关联性的思维方式,对就业、户籍和土地利用这三种基础性制度的相互衔接和联动机制进行探讨。在这项研究中,我们广泛借鉴和吸收了发展经济学、城市经济学、农村经济学、制度经济学等基础理论,综合采用文献分析、比较研究、实地调研等研究方法,并按照“文献回顾→分析现行制度安排的不完善之处→实证分析和案例研究→城乡就业、户籍与土地利用的内在经济关联→相关制度的衔接及联动思路和机制设计→提出政策建议”的基本路线,试图从“衔接”、“联动”等新的视角、理念和研究方法来探寻促进城乡经济社会一体化发展的基础制度构建问题,希望达到创新理论、辅助决策、服务发展的目的。

由于目前国内对转型时期的制度联动改革的研究还不多,所能够获取的文献资料也很有限,加上我们理论研究水平的不足,因此研究的难度和挑战性较大。掩卷仔细思索,我们认为这项研究在两个方面体现了创新性:一是研究内容的创新。在公有制制度框架下来探索就业、户籍、土地利用制度的联动机制,有别于西方发达国家甚至其他一些发展中国家私有制条件下的理论研究基础,尤其是通过改革来打破一些在公有制条件下已经既定的对于各类要素流动的制约,不仅仅是解决就业城乡分割、

户籍城乡分割和土地利用城乡分割的问题,更重要的是在公有制的基础上来探索就业、户籍和土地利用的合理关系,加快推动城乡要素流动,进而推动工业化、城镇化和农业现代化进程,最终实现城乡二元社会向更高层次的一元社会转型的目标。二是研究思路与方法的创新。在这项研究工作中,我们选取了处于中国统筹城乡发展制度体系中最具基础地位的城乡就业制度、户籍制度和土地利用制度作为研究对象,重点对其相互衔接和联动机制进行研究,改变了以往普遍以特定制度内容设计为目标的研究方法。在公有制条件下来探索就业、户籍、土地利用联动机制的一个核心问题就是协调好三者之间的关系,并以之为依据,来设计不同制度间的联动机制,更要注重系统性与不同制度的互动性,这种研究思路和方法突破了先分项研究、后简单加总的传统研究方法和思维模式。

在研究过程中,我们力图解决以下两个方面的问题:

第一,解决就业、户籍和土地利用的内在经济关联性问题。我们研究的重点是工业化、城市化背景下农民市民化过程中的各种制度联动问题。农民转为市民可分两个阶段和过程:一是农民转变为农民工,二是农民工向市民的转变。在这个过程中,农民变为农民工的根本经济动因是劳动力要素需求(相对于土地)发生急剧变化,但农民工向市民的转变更需要以户籍、就业和土地利用经济联系为基础的顶层设计和联动改革。因此,要实现真正的转化必须使就业、户籍和土地利用制度联动起来。我们运用规范分析方法,在所设计的理论框架下,打破了制度上的断裂和扭曲,认为三者的经济关联为:工业化、城镇化、农业现代化推进→吸引农民转移到城市非农产业就业、农村劳动生产率提高→进城农民工转为市民(户籍制度转变),进而对社会保障权益和土地使用权益提出新的诉求→转户农民的农村建设用地指标部分转移到城市,而其余则被农村现代化(包括规模化经营)利用→工业化、城镇化和农业现代化加快推进,如此进行良性循环。

第二,解决就业、户籍与土地利用的联动思路问题。我们认为,统筹城乡发展具有显著的“阶段性”特征。改革开放初期,农村的大量富余劳

前 言

在我国几千年的历史长河中,自给自足的小农经济长期占据主导地位。直到1949年新民主主义革命取得胜利,中国经济社会才开始了逐步由农业社会向工业社会的转变。而这,距离西方发达国家的结构变革已经过去100多年。西方发达国家在经济结构转型过程中,针对不断涌现的城市就业问题、人口及劳动力流动问题、土地规划和利用问题、农业农村发展问题等进行了有益探索,使其城乡发展更加融合并最终趋于一体化。他们在既定制度安排下的一些协调城乡关系的具体政策措施,非常值得我们总结和借鉴。然而,如果仅限于以西方社会现有的市场制度和生产技术作为研究的给定条件,远远不符合我国的实际,也不能系统解决我国二元结构转型的问题。从某种意义上说,经济发展本身就是一种制度变迁的过程。回顾我国新中国成立以来发展历程,以改革开放为分水岭,我国城乡发展制度改革大体经历了城乡二元分治、城乡统筹发展,到推动城乡一体化发展的演变过程。

当前,我国发展正处于重要的战略机遇期,工业化、城镇化和农业现代化的快速推进是当前和未来一个时期推动我国经济和社会平稳快速发展的重要动力,同时,我国也正处于发展转型的关键时期,统筹城乡发展,构建一元化的城乡社会,已成为中国经济社会发展的必然要求。从根本上解决“三农”问题,不仅仅要解决好农业农村经济内部的问题,更重要的是要把城市与农村、非农产业与农业、城市居民与农村居民置于同一系统下加以认识和设计。基于此,我们不仅仅要设计出一个个特定领域的

独立制度,更重要的是要建立起多种制度有机衔接的完善制度体系。目前,我国统筹城乡发展制度仍存在不足,如城乡制度体系尚未完全建立,制度之间缺乏衔接协调机制;区际制度衔接机制不健全;户籍背后的福利、身份差异仍不同程度地存在,土地利用制度仍存在明显的二元取向等。作为我国城乡二元社会制度基础的长期二元分割的土地制度、就业制度和户籍制度及附着在其背后的各项社会福利、社会保障制度必须首先被打破,也只有如此,城乡、区域间土地、劳动力等要素的积累和流动才会顺畅,才能为城乡二元结构转型创造基础和条件。

重庆是我国唯一的省级架构的统筹城乡综合配套改革试验区,在户籍制度、土地利用制度、农村金融制度以及社会保障制度方面都进行了有益的改革探索。而我们作为重庆本土的研究机构,在农民工市民化与城乡一体化劳动力市场建设、农村土地流转、城乡户籍制度、城乡社会保障制度等领域都开展了积极的研究,相关成果成为各级政府制定政策的重要参考依据。随着各项改革攻坚逐渐进入“深水区”,不容置疑,单项改革的路子已难以为继,过去已经习惯地摸着石头过河的纯实践式改革方式也需要有所改变,而从地方创新上升到全国改革也面临国家顶层设计层面的制度突破问题。我们由衷地希望通过本书的研究,以达到从构建多种制度有机衔接的完善制度体系的角度阐释由城乡分割二元社会向更高水平一元社会转型的制度基础的目的,从根本上解决我国工业化、城镇化及农业现代化进程中面临的各种复杂问题。希冀通过对制度本身的变动和不同制度对经济发展的影响分析,为公有制条件下二元结构理论的内涵丰富和完善提供研究基础;希冀通过对国外主要经济体经济社会转型的过程及原因分析,为中国在实现经济社会转型过程中采取何种政策措施提供有益借鉴;希冀通过对三种基础制度的现有不足之处和实现联动的接口进行规范和实证分析,为我国推进全面系统的顶层设计改革探寻理论和实践价值。

前 言

第一章	国内外城乡发展理论探索	001
	第一节 国外研究综述 / 001	
	第二节 国内研究综述 / 007	
第二章	我国城乡发展制度变迁历史回顾和现实分析 ...	013
	第一节 改革开放前我国城乡发展制度呈现明显二元分治取向特征 / 013	
	第二节 改革开放后城乡统筹发展的取向逐渐形成共识 / 020	
	第三节 统筹城乡发展制度体系建设存在的不足 / 029	
第三章	国内外城乡发展进程分析	035
	第一节 国外推进城乡协调发展的实践分析 / 035	
	第二节 我国部分地区城乡统筹发展的实践分析 / 051	
	第三节 国内外解决城乡发展问题的实践启示 / 065	

第四章	城乡就业、户籍、土地利用之间的内在经济关联	071
	第一节 城乡就业、户籍、土地利用现实经济联系 / 071	
	第二节 就业、户籍、土地利用经济关联性理论框架 / 075	
	第三节 经济发展中的户籍、就业与土地利用关系分析 / 078	
第五章	城乡就业、户籍与土地利用制度联动的思路设计	085
	第一节 制度联动的方向选择 / 085	
	第二节 制度联动的主要原则 / 090	
	第三节 制度联动的思路及系统设计 / 095	
	第四节 制度联动的“接口”设计 / 101	
第六章	深化城乡就业、户籍与土地利用制度改革的重点领域	105
	第一节 逐步消除城乡就业的体制障碍 / 105	
	第二节 逐步消除户籍制度附着的福利成分及区域限制 / 108	
	第三节 逐步形成城乡一体化的土地市场 / 111	
	第四节 深化政府管理体制变革 / 115	
第七章	政策建议及延伸思考	119
	第一节 相关建议 / 119	
	第二节 延伸思考 / 125	
	参考文献 / 129	
	后 记 / 135	

国内外城乡发展理论探索

城市偏向的制度引致城乡差距是二元结构下发展中国家普遍存在的现象,我国也不例外。发展经济学等相关理论一直在试图回答其成因、政策机制与福利、发生制度变革的条件等相关问题。国外学者通常认为主要成因有两个:一是发展中国家实行工业化战略需要获取农业剩余以补贴工业化;二是城市阶层在政治上过大的影响力使农村处于不利地位,即城乡地位不平等使然。在我国,除了上述成因之外,还因为长期计划经济体制的影响,使这种制度安排上的倾向逐渐渗透到文化和意识观念,从而变得根深蒂固,时至今日还没有完全得到改变,并制约了新形势下城乡经济社会的进一步发展。因此统筹城乡发展制度建设任务变得异常迫切,这也引起了国内外学者的广泛关注,国内外很多研究成果从不同角度为解决相关问题作出了有益的探索。

第一节 国外研究综述

国外对城乡二元结构的研究和探索起步较早,有着相对成熟的理论和丰富的实践。古典经济学、发展经济学、城市经济学、农村经济学、制度经济学理论都为城乡二元结构的研究奠定了理论基础。马克思的《资本论》提出了“城乡融合”概念,刘易斯《劳动力无限供给条件下的经济发展》、乔根森《过剩农业劳动力和两重经济发展》、托达罗《发展中国家的劳动力迁移和城市发展模型》等著作都强调了经济结构转换中的人口城市化问题,其中诺斯《制度、制度绩效与经济增长》、德姆塞茨《产权理论探

讨》探讨了产权制度的重要影响。

目前,国外对城乡二元结构问题的研究主要集中在以下几个方面:

一、城乡二元结构的形成机理

“二元经济”的概念首先由荷兰经济学家伯克(Boeck, J. H.)于1933年提出。马克思虽然没有明确提出二元经济这个概念,但在其很多观点中都有所涉及。他指出城乡关系是社会生产力发展和社会大分工的产物,一切发达的以商品交换为媒介的分工的基础都是城乡的分离。刘易斯(Lewis, W. A.)将发展中国家的经济划分为两个部门,即传统部门(以农业部门为代表)和现代部门(以工业部门为代表),认为由于这两个部门存在着生产和组织的不对称性,从而形成了二元经济。传统部门使用土地和劳动要素而不使用资本,现代部门使用劳动和资本而不使用土地,生产要素不同存在不对称性。现代部门的组织原则追求的是利润最大化即工资等于劳动的边际产品(劳动的边际生产力),而传统部门则有大量的剩余劳动力即劳动无限供给,即使劳动要素可以完全流动使两个部门劳动的收益相等,但两个部门劳动的边际产品也不同。之后,新古典主义学者乔根森(Jorgenson, D. W.)提出了新二元经济模型,该理论认为当农业剩余大于零时,农村剩余劳动力转移才会形成,强调了农业剩余对工业部门的补贴。总体来看,两个部门不同的劳动生产率和工资率以及无限劳动供给使农村劳动力、农业剩余不断地补贴工业化从而产生了二元结构。国外还有一些学者从政治、文化、种族、宗教等研究中,提出了城市阶层在政治上过大的影响力使农村处于不利地位进而形成城乡差异的理论。在我国,除了上述成因之外,还因为长期计划经济体制的影响,包括优先发展重工业战略、统购统销制度、城乡二元户籍制度、人民公社制度等,都确定了我国依靠农业发展工业、依靠农村发展城市的格局,这种格局的长期化,使这种制度安排上的倾向逐渐渗透到文化和意识观念中而变得根深蒂固,制约了新形势下城乡经济社会的进一步发展。

二、城乡二元结构转换的内在机制

无论是马克思古典经济学理论,还是以“刘-拉-费”模型为代表的

发展经济学理论,都揭示了结构转换过程中农业人口转向工业部门的必然性,也肯定了由乡—城的人口流动对工业化、城市化的积极作用;都认为随着生产力的提高,城乡二元结构将最终趋向城乡融合或趋于一元结构。马克思和恩格斯认为当生产力发展到一定水平,私有制的弊端将阻碍生产力的发展,废除私有制,消灭剥削阶级,城乡对立的阶级基础也就随之消失;他们鼓励走工农结合、乡村城市化的道路,主张在工农业发展水平不高的阶段实行乡村农业人口分散和大城市工业人口集中布局,在经济水平较高的阶段使人口平均分布于全国,缩短城市与乡村之间的距离。刘易斯模型认为,在工业化进程中,由于传统农业部门存在大量的农业剩余劳动力,劳动力无限供给,而现代工业部门工资又高于传统农业部门,因而使农业剩余劳动力不断流向城市,进而促进了现代工业部门的扩大;劳动生产率的提高也使传统农业部门工资提高,这一过程将延续到农业剩余劳动力被城市完全吸收,农业部门工资和工业部门工资趋于一致,“二元经济”逐步向“一元经济”过渡。该模式假设了在农村有大量剩余劳动力(边际生产力为零甚至为负数),而城市又不存在失业的情况下,城乡收入差异、资本积累、无障碍转移等因素,推动了农业劳动力的转移。该模型只强调了工业化和城市化进程,忽略了农业发展,并强调了非均衡发展路径。1961年费景汉(Fei, J. C.)和拉尼斯(Ranis, G.)对刘易斯模型进行了补充和修正,形成了“刘易斯—拉尼斯—费景汉”模型。该模型认为,农业部门不仅为工业部门提供劳动力,还为其提供必需的劳动剩余,当边际生产力大于零或大于不变制度工资时,农业总产出会因为劳动力的流出而减少,并出现粮食危机,从而制约工业发展,因此必须提高农业生产率,强调平衡增长路径。但该模型依然认为城市不存在失业,只要工业部门工资水平高于农业部门就会发生人口转移。乔根森模型认为随着农业技术的不断发展,农业剩余的规模将不断扩大,更多的农业剩余劳动力将转移到工业部门,这也是人们需求结构与消费结构变化的必然结果,但是乔根森模型仍然忽视了对农业物质投资的重要性以及城市失业等问题。托达罗模型(Todaro, M. P.)考虑了城市工业部门存在大量

的失业,在城乡收入差异下人口加速流动,一方面人口大量流入城市使城市失业人口增加,进而工业部门收入下降;另一方面农业人口大量流出使农业劳动力减少,农业总产出下降,农产品价格上升从而使农业部门收入上升,最终导致城乡收入差距消失,人口流动停止。该模型强调应放慢人口流动速度来减轻城市的失业压力,也强调了发展农村经济,提高农民收入是解决城市失业和农村发展滞后的根本途径。此后,钱纳里、库兹涅茨等结构主义经济学家对二元经济的转换进行了更为深入的实证分析,认为在一国经济发展过程中,劳动力逐渐从传统农业部门中迁出,流入第二产业的制造部门,然后流入第三产业的服务部门,乡村人口和农业从业人员的比重随着经济的发展趋于下降,并在这一过程中完成由二元经济结构向现代经济结构的转换。Basu(2004)利用城市经济学的集聚理论进行开创性研究认为,就业提高了效率工资下的乡—城迁移效应。Henderson(2005)认为二元经济和“中心—外围”模型是区域模型,他提出城市分布的地理集中理论,构造了完整城市化模型,这其中融入了对人力资本市场、迁移、储蓄的分析。综上,二元结构转换的内在机制理论为发展中国家带来了重要启示:工业化是城市化进程的重要方面;二元性是发展中必然存在的现象;二元经济结构会随着生产的发展、差距的消失,实现传统与现代并存的二元社会向现代一元社会的转变。所以经济发展的关键是发展城市和工业,通过扩大城市工业来自动吸收农业剩余劳动力,同时为了减轻城市失业压力,应适度放慢人口流动速度,积极发展农业部门和农村经济,扩大农业就业容量和提升农业部门工资水平。

三、城乡二元结构转型的制度条件

无论是在西方发展经济学抑或是新古典经济学传统下,“制度”因素都一直被作为一个外生因素而未被纳入到经济分析中去。对于发展中国家而言,诸如明晰的产权、统一的市场体系、资源的市场配置等等这些假定并不可能完全被满足。正因为此,新制度经济学在吸纳发展经济学和新古典经济学分析方法的基础上发展起来,且越来越受到重视。根据西方新制度经济学的分析,不同的制度结构会产生不同的绩效,而城乡二元