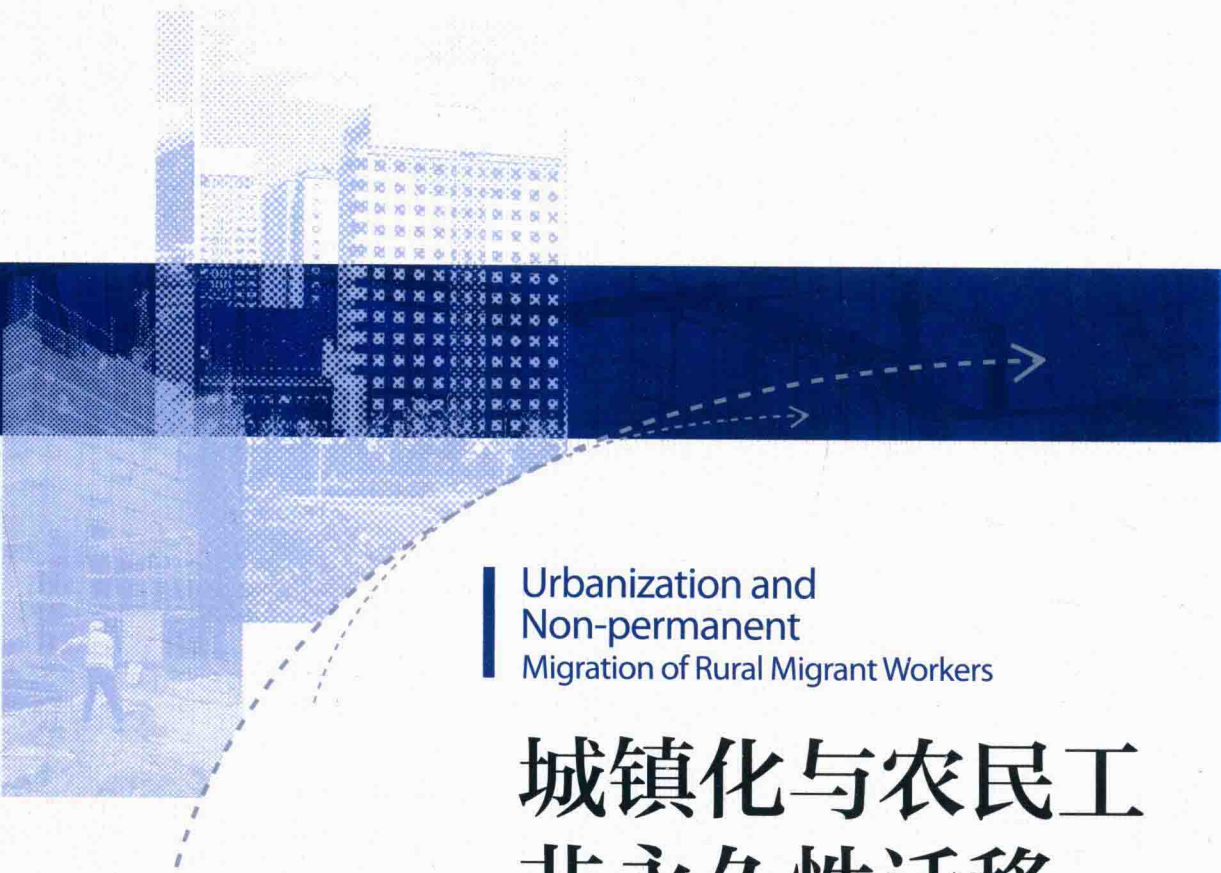




Urbanization and
Non-permanent
Migration of Rural Migrant Workers

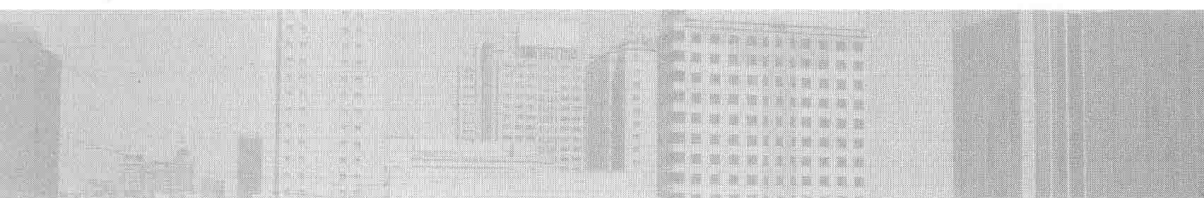
城镇化与农民工 非永久性迁移

邹一南 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



Urbanization and
Non-permanent
Migration of Rural Migrant Workers

城镇化与农民工 非永久性迁移

邹一南 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化与农民工非永久性迁移 / 邹一南著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7270 - 6

I. ①城… II. ①邹… III. ①民工 - 城市化 - 研究 -
中国 IV. ①D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 224404 号

责任编辑: 周国强 程辛宁

责任校对: 王苗苗

责任印制: 邱 天

城镇化与农民工非永久性迁移

邹一南 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

编辑部电话: 010 - 88191350 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710 × 1000 16 开 21.5 印张 380000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7270 - 6 定价: 78.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

序

杨瑞龙*

改革开放三十多年以来，我国取得了巨大的经济成就，“中国奇迹”的出现在很大程度上得益于市场化改革，即由计划体制向市场体制的转变。在市场化进程中，伴随着工业化与城市化，城乡之间分割封闭的大门逐渐打开，大量的农村剩余劳动力在市场力量的作用下，从边际产出为零的传统部门逐渐转移到高边际产出的现代部门，极大地促进了资源的优化配置，成为中国经济持续三十多年高速增长的重要原因之一。

虽然市场化改革的成绩是巨大的，但在改革过程中也出现了许多问题，其中之一就是农村劳动力转移中并未实现市民化。在城镇化进程中，市场化只是通过相对更高的收入将农民工吸引到城市来，却未能提供使其融入城市的机制。传统计划体制的残存使城乡之间面临着发展起点的不公平，而市场化更是将这种隐性的不公平以显性的形式表现出来，形成城市内部新的二元分割结构，农民依然难以逾越。农民工可以向城市迁移，但难以实现永久性迁移，其在城市停留的岁月只能是生命周期中有市场利用价值的一个片段。随着年龄的增长，公共服务的缺失转化为高昂的生活成本，逐渐突破农民工的心理和生理承受能力，使他们不得不结束打工生涯返回家乡。一代代农民工把人口红利留在城市，人口负债带回农村，使城乡发展水平的差距随着市

* 中国人民大学经济学院教授、教育部“长江学者奖励计划”特聘教授。

场化改革不减反增。

我们不能否认改革中出现的问题，也不能用改革中出现的问题来否定改革，而最关键的是要正视并解决这些问题。事实上，改革中出现的相当一部分问题，并非是市场化改革本身造成的，而是在相当程度上与改革不彻底、不到位有关。城镇化绝不仅仅是让农民搬到城市里面来，而是要依赖于一系列的配套改革，如户籍制度改革、社会保障制度改革、土地制度改革、住房制度改革、融资体制改革等。如果没有配套改革，农民工就无法实现市民化，他们要么滞留在城市贫民窟里，成为社会不稳定的导火线；要么就只能游离于城市文明之外，最终返回农村。因此，研究城镇化的配套制度改革问题就具有十分重要的理论和现实意义。邹一南的《城镇化与农民工非永久性迁移》一书正是抓住了这一要点，试图探讨如何用改革的方式来推动农民工的市民化。

本书是邹一南在他的博士论文基础上充实改写而成的，他通过考察农民工的城乡迁移的过程，提炼出了其最重要的特征——非永久性迁移，并探讨了农民工市民化的逻辑与路径。这一研究的创新之处有三：其一，将农民工的非永久性迁移从对农村劳动力转移的一般性研究中剥离出来，凸显了非永久性迁移区别于永久性迁移的不同特点。同时进一步将农民工非永久性迁移分为群体非永久性迁移和个体非永久性迁移，前者是一定数量规模的农民工在特定时期受到经济波动的影响而发生“脉冲式”的进城—返乡过程，后者是单个农民工因自身在其生命周期中不同年龄阶段对外部环境的不同反应，而发生的“候鸟式”进城—返乡行为。通过这样的区分，建立了较为完整的农民工非永久性迁移分析框架。其二，对农民工市民化问题的分析突破了以户籍制度改革为中心的局限，将其进一步拓展到了包括户籍分割、居住分割和劳动力市场分割在内的多重城市内部二元结构的层面，指出了每一个城市内部的二元分割都与农民工的非永久性迁移模式形成了一个局部的循环累积因果机制，使农民工深陷其中，无法依靠市场的力量自发退出这些劣等均衡。其三，基于实证分析的结论，提出旨在促进农民工市民化的改革应从战略上扭转以大城市为主的城镇化发展模式，引导农民工向中小城市和小城镇

转移实现市民化，同时应通过新农村建设的有效推进，筑牢农村劳动力蓄水池，接纳返乡农民工创业，并就地实现城镇化。

城镇化进程中的农民工非永久性迁移是一个非常具有挑战性的主题，这是中国在现代化过程中最具特色的经验，对这一经验的探讨，也就是对中国现代化道路的探讨。迄今为止，这一中国经验尚未得到很好的梳理和阐释。作为一位年轻的学者，邹一南的研究或许还有待深入，但他对这一主题的新视角的开拓，是对农民工市民化问题研究的推进，具有重要的理论和政策价值。

邹一南 2009 年进入中国人民大学经济学院读研究生，在这里度过了五年硕士和博士的学习生涯。中国人民大学经济学院作为新中国经济学科的重要奠基者和开拓者之一，始终走在中国经济学教育研究的前列，培养出了众多著名的经济学家、政府官员和企业家。在这个经济学的大熔炉里，邹一南经过五年的严格训练，打下了扎实的理论基础，显著提升了科研能力，更激发了他对经济学研究的强烈热情。我作为时任的经济学院院长，不仅目睹了他一步一个脚印的成长过程，而且在他选修我的课堂上及多次与其讨论学术问题的过程中感知到他对经济学研究的热情与执着。毕业之后，邹一南进入中央党校经济学教研部工作，继续从事经济学的教学和科研，新的工作单位无疑可以给他提供一个将学术研究和实践经验结合起来的极好平台。希望他以此书的出版为起点，更加深入地钻研理论，更加透彻地了解实际，继续推进城镇化和农民工市民化相关问题的研究，以“经世济民”的情怀为己任，为中国特色、中国风格、中国气派经济学的创立与发展添砖加瓦！

在本书即将出版之际，作为老师，我首先要向邹一南同学表示祝贺；其次当极力向读者推荐此书，并欢迎广大读者对本书提出中肯的意见和建议；同时也非常期待邹一南继续努力，在不久的将来看到他在城镇化研究领域新的力作。

2016 年 7 月 31 日于中国人民大学明德楼

目 录

第一章 导论	1
一、问题的提出	2
二、概念辨析	8
三、研究思路和方法	15
四、创新之处	21
第二章 国内外研究综述	24
一、国外研究综述	24
二、国内研究综述	32
三、文献评论	44
第三章 城镇化进程中的农民工非永久性迁移：形式、特征与影响	47
一、两种形式的农民工非永久性迁移	47
二、农民工群体的非永久性迁移	50
三、农民工个体的非永久性迁移	71
第四章 工业化、土地制度与农民工非永久性迁移	93
一、工业化与农民工进城	93
二、土地制度与农民工返乡	117
三、农民工群体乡城迁移模式的国际比较	133
四、农民工群体的历史走向	145

第五章 户籍分割与农民工非永久性迁移	152
一、户籍制度发展演变的内生逻辑	152
二、户籍管制与农民工非永久性迁移的循环强化	159
三、城市福利双重差异条件下户籍管制政策效果的实证分析	178
四、户籍制度改革的政策取向	186
第六章 居住分割与农民工非永久性迁移	197
一、城镇住房市场的发展历程与居住分割的形成	198
二、居住分割与农民工非永久性迁移的循环强化	206
三、农民工的住房支付能力	210
四、城市内就地居住融合：农民工住房保障政策取向	217
五、城市间转移居住融合：城镇化投资政策取向	228
第七章 劳动力市场分割与农民工非永久性迁移	242
一、劳动力市场分割的特征与形成过程	243
二、非正规就业对农民工迁移模式的影响	250
三、农民工非正规就业的循环强化	259
四、产业结构升级的就业效应	267
五、促进劳动力市场融合的政策取向	278
第八章 主要结论、政策建议和研究展望	289
一、主要结论	289
二、政策建议	293
三、研究展望	306
参考文献	308
附录一 破户籍改革难题：重在非户籍福利均等化	325
附录二 户籍改革须警惕三大“陷阱”	329
附录三 房地产去库存，农民工能“接盘”吗？	332
后记	336

| 第一章 |

导 论

农村劳动力向城镇的转移是发展经济学长期关注的问题，早在威廉·配第的《政治算术》和亚当·斯密的《国富论》中就有对劳动力流动的表述。工业革命以来，劳动力乡城转移成了世界各国都曾经发生或正在经历的过程，被认为是实现现代经济增长的必由之路（Lewis, 1954）。通过推进城镇化，将农村剩余劳动力配置到边际产出更高的城市工业部门来解决“三农”问题，并实现工业化和现代化，业已成为中国经济学理论界的普遍共识。

长期以来，对农村劳动力转移的研究一直是基于单向的乡城转移视角，研究所依据的理论基础和采用的方法大多直接从发达国家对永久性迁移的研究中移植。农民工进城务工被看作一种一次性的或永久性的迁移行为，而农民工的回流、城乡之间和城市之间的双向流动得到的关注不足。事实上，对于中国的农民工，非永久性的乡城迁移是普遍现象：自近代以来，中国共发生过六次较大规模的农民工群体性返乡，每一次进城—返乡过程都伴随着工业化进程中的经济周期性波动，进城和返乡的农民工数量动辄超过数千万，规模之大世所罕见；作为一个个体的农民工，在生命周期内青年进城、中年返乡亦是普遍现象，改革以来实现迁移定居的农民工，只占外出农民工总数的1.7%（国务院发展研究中心课题组，2007），近年来新增的在本乡镇内就业的农民工数量持续超过外出进城农民工也表明了返乡的大量存在。农民工返乡相对于农民工进城，有着更为深刻的时代背景和复杂的制度根源，对中国的城镇化进程有着不容忽视的影响。显然，农民工非永久性迁移在学术研究中所受到的重视程度显然与其重要性不相匹配。

一、问题的提出

农民工非永久性迁移之所以重要，在于它所引发的对一系列问题的思考。首先，既然人口城镇化是现代化的重要标志，农民工非永久性迁移是否偏离了现代化的道路，农民工群体和每一个农民工个体的历史走向和最终出路是什么？其次，改革开放催生了爆发性的农民工乡城迁移，但市场化改革并未真正消除城乡二元结构，反而使城乡二元结构衍生出了很多新的形式，那么市场化取向的改革是否改善了农民工的处境，能否使农民工最终实现市民化？最后，发展主义政府在追求现代化的过程中，如何妥善对待乡土社会，使传统部门中的一些制度安排（如土地制度）能够继续发挥缓冲现代化危机的职能？在进行城镇化战略选择和政策设计的时候，如何能够兼顾城市经济发展和农民工的市民化融入？对这些问题的回答正是本书的核心任务。

（一）农民工的历史走向

在走向现代化的过程中，城镇化的实现是一个必不可少的目标。从世界各国的历史看，农村劳动力向城镇的转移大都是一次性的、永久性的迁移。但是，不同国家永久性迁移的实现模式也有所不同，总结起来大约有两种，一种是以欧美老牌发达国家和东亚后起发达国家为代表的“市民化式城镇化模式”，即农村人口转变为城市人口后，享受到与城市常住人口相同的工作、居住和公共服务条件，这种永久性迁移所形成的城镇化是高质量的，现代化的成果是普惠的。另一种是以拉美、南亚等一些国家为代表的“贫民窟式城镇化模式”，它表现为农村土地大规模地集中在农业资本手中，大量丧失土地的农民被迫涌入城市，而城市中又无法提供足够的就业机会和体面居住条件，农业转移人口只能停留在一望无际的贫民窟中，无法真正融入现代化的城市文明。

毫无疑问，前一种城镇化模式是发展中国家追求的理想模式。然而，作为一个二元经济结构特征明显的转轨大国，中国在走向市民化城镇化的道路上并不会是一帆风顺的，必然要经历一个漫长而曲折的过程。要为数以亿计

的农业转移人口在现代部门中提供正规的就业、体面的居住和均等化的公共服务，是前所未有的巨大挑战。在这方面，我们没有现成的经验可供借鉴：一方面，中国不能向欧美发达国家历史上那样，通过建立世界范围内的殖民体系，以掠夺资源和转嫁危机成本的方式为本国的现代化积累资本。另一方面，中国也不能像东亚国家那样，依托自身体量小的优势，抓住战后发达国家雁阵式产业转移的契机，一举跨越中等收入陷阱，实现全国范围内的城镇化和现代化。

中国农民工的乡城迁移就是在诸多城乡二元分割的制度性因素存在的条件下开始的，农民工转移到城市之后，因没有城镇户口而不能享受均等化的公共服务，在就业和社会保障方面遭受歧视性对待，居住在城乡接合部和城中村中，与城市原住民分处二元分割的生活空间。对于农民工个体来说，市民化待遇的缺失，在年轻的时候尚能接受，甚至务工所得到的非农收入还有助于其改善其生活水平，提高其家庭在农村的社会地位。但是当其生命周期进入到中年之后，缺乏市民化待遇的困扰就越发明显，高强度的体力劳动、缺乏医疗卫生保障、子女入学受限、非正规居住条件下家庭生活的缺失，都将导致其难以继续在城市生活下去，不得不提前返回家乡，形成不同于世界其他国家的农民工非永久性乡城迁移。

对于现代部门来说，将农民工排除在各项市民化权益享受范围之外，恰恰为其创造了劳动力要素低成本的比较优势，使中国能够借以融入发达国家主导的国际分工，享受了三十多年的全球化红利，获得了持续的高速经济增长。而伴随着这一增长并为之做出巨大贡献的，是一代代在城乡之间候鸟式迁徙的农民工。他们年轻时进城务工，到年纪大了后返回农村，将人口红利留在城市，将人口负债带回农村，周而复始，使得城乡差距不断拉大。巨大的城乡差距又促使更多的年轻农民工进入城市，填补了老一代农民工返乡后留下的空缺。因此，在农村劳动力向城镇非永久性迁移的动态演进过程中，人们看到的是农民工总量的增大和城镇人口占比的提升，而并没有关注到大量返乡者的存在。

显然，这种非永久性迁移条件下的城镇化水平提升是难以持续的。近年来，随着人口年龄结构的老化，年轻农民进入打工者队伍的数量减少，越来越多的老一代农民工开始返乡，新增进城农民工总量开始锐减。2015 年新增外出农民工数量已经下降到 63 万，较 2010 年的 802 万大为减少。民工荒的

出现，很大程度上就源于农民工权益的缺失，作为劳动年龄人口最多的发展中大国，却出现劳动力供给不足，显然是社会经济出现了系统性偏差。同时，深度地依附于资本主义的世界体系，也使中国经济深受世界经济周期性波动的影响。每当遇到输入性危机所带来的宏观经济波动，就必然会造成大批农民工失去在城市的工作，形成返乡潮，例如，2008～2009年间，共有953万30岁以上的农民工退出城镇就业市场（国务院发展研究中心课题组，2011），特别是在金融危机期间，约有2500万农民工因经济不景气暂时返乡（盛来运等，2009）。发生在农民工群体和每一个农民工个体身上的非永久性乡城迁移，使占人口多数的农民表面上参与了城镇化进程，但实际上却是游离于其外，为中国城镇化和现代化的前途蒙上了阴影。

近年来，通过加快推进户籍制度等一系列相关制度的改革，将现代化的成果普惠，实现共享式发展已成为社会共识。然而，赋予农民工市民权益的政策实践的效果却并不能令人满意：虽然在中央层面不断出台新的户籍制度改革指导意见，但地方政府出于自利自保使得实际的户籍制度改革止步不前；农民工住房政策早在2007年就已出台，但真正享受到住房保障的农民工寥寥无几，鼓励农民工购房的“去库存”政策也因房地产库存地与农民工聚集地的错配而无法实施；促进农民工稳定就业和全面社会保障的政策因农民工非正规就业的性质而没有实质性进展，产业结构的升级甚至还在排斥非熟练劳动力的就业。

与此同时，随着农业现代化进程的提速，大量工商资本下乡拿地，很多流转出土地的农民实际上失去了其赖以生存的土地保障。对于进城务工的农民工来说，这实际上是动摇了其在城市失业后返乡的基础。事实上，按人口均分土地的制度安排，这一由彻底的土地革命所留下来的制度遗产，正是确保中国没有陷入拉美城市化陷阱的重要制度保证，它使得中国成为世界上唯一人口过亿却没有大面积城市贫民窟的发展中大国。以农业现代化为名，以兼并土地为实的做法实际上是将作为小有产者阶级的农民，转变为无产阶级的农民工，从而断绝了非永久性迁移的退路，使进城农民工在各项市民化权益缺失的情况下，难以跻身城市中产阶级，而是永久性地沦落到贫民窟之中。

农民工究竟会向何处去，是依旧保持钟摆式的非永久性迁移，游离于现代化进程之外，但却能够在遭遇现代化危机时全身而退，保持小有产者的地

位？还是能够突破多重二元分割的障碍，成功实现市民化，实现永久性迁移？抑或是在激进的城镇化进程中失去土地，以无产者身份进入城市，城市化失败后沦落到贫民窟中，实现另一种形式的永久性迁移？农民工将最终走向哪里，决定了中国现代化的性质和质量。

（二）市场化的影响

在传统计划经济体制下，国家通过一套城乡分割的二元制度体系，从农村提取了大量的农业剩余，用于支持国家工业化建设。有研究表明，在传统体制下，通过工农业“剪刀差”等方式转移的农业剩余达 17.9 万亿元（孔祥智、何安华，2009），在改革开放前，城市工业的发展基本上是以农业和农村的牺牲为代价的。改革开放之后，尤其是在 20 世纪 90 年代建立社会主义市场经济体制之后，城乡二元对立的制度体系不复存在。农村过剩的劳动力在市场力量的作用下，从边际产出几乎为零的农村转移到边际产出更高的城市，城市则依托大量从外地转移而来的廉价劳动力，发展本地的劳动密集型工业，实现高速的经济增长。

从理论上讲，农村过剩劳动力的乡城迁移是劳动力要素的优化配置，其结果必定是城乡双方分享市场化红利，将会带来所有人的状况都得到改善的帕累托改进。然而从数据上看，市场化并未带来预想的结果。虽然城乡收入水平在改革开放后都在逐步提高，但城乡收入差距却在拉大，2015 年城乡居民人均收入比为 2.7，甚至还略高于 1978 年的水平。近年来，农村居民人均可支配收入的增速确实要快于城镇居民，但两者的绝对收入差距水平仍然在持续扩大。在城市中，农民工只是比留在农村的人收入更高，其自身社会地位和处境却更加恶劣。市场化并没有使农民工融入城市，反而在市场的主导下形成了一种城市内部的新二元分割，这种市场主导的新二元分割与行政主导的传统城乡二元结构相互叠加，造成了更为严重的城乡关系断裂。

市场化促进城乡均衡化发展的前提条件是市场主体必须具备平等的竞争基础，而农民工本身的弱势特性，使他们在市场化环境中不仅未能融入城市，反而被货币化的障碍进一步阻隔在城市文明之外，与具有先天优势的市民阶层形成城市内部的新二元分割，甚至农民工自身就在不断再生产着这种货币化的新二元分割。农民工因先天的弱势而在市场化环境中处于不利位

置，而这种不利的位置又使其在市场竞争中处于弱势，这形成了一种循环累积因果现象（Myrdal，1957）：首先，在追求更高收入水平的市场力量的作用下，农民工倾向于向最大城市流动，这反过来又促进了大城市经济的繁荣，进而提高了城市户籍的含金量，也就必然会使落户门槛抬高，最终使得禀赋条件较低的农民工自身被排除在城市的公共服务范围之外。其次，农民工因农村收入低而向城市聚集，为城市集聚了人气，无形之中推高了城市的商品房价格，使得本身就收入不高的农民工只能望楼兴叹，在户籍之外又平添了一道定居的障碍。再次，作为非熟练劳动力的农民工在城市大量聚集，反过来催生了劳动密集型产业的比较优势，使城市工业部门形成了对使用廉价劳动力发展劳动密集型产业的路径依赖，从而将农民工锁定在低端就业岗位，无法获得稳定的生计保障。

市场化只是通过相对高的收入将农民工吸引到城市来，但并未提供使其融入城市的机制，传统体制下的起点不公平伴随着市场化所催生出的货币化障碍使得城乡分割的高墙更难以逾越。农民工可以向城市迁移，但难以实现永久性迁移，其在城市停留的岁月只是农民工生命周期中有市场利用价值的一个片段。从这个角度讲，市场化似乎是农民工非永久性迁移的伴生物。但作为一个大的历史潮流，市场化的改革取向又是不可逆转的，如何在市场化的条件下保障农民工这一弱势群体的权益，使其在高成本高门槛的城市中找到安居乐业的一席之地，真正融入城市，实现市民化式的永久性迁移，是一个重要的历史课题。

（三）城镇化战略

根据我国的农村基本经营制度，每一个农村集体成员都拥有土地承包权、宅基地使用权和集体经营收益分配权。从市场化和全球化条件下的经济风险角度来看，这是一项保护性的制度安排。在历次宏观经济波动所导致的城市失业危机下，农村都成为劳动力的蓄水池，土地为返乡农民工提供了广阔的发展空间。从中国的宏观经济社会结构来看，恰恰是备受诟病的中国式城乡二元结构，使农民可以“自由进城、自由返乡”，为农民工返乡潮提供了缓冲，避免了很多发展中国家普遍存在的大规模城市贫民窟现象和农村凋敝。农村的土地制度及其一系列制度安排为市场风险可能引发的政治社会危

机充当了减压阀（贺雪峰，2009）。

然而，这一保护性体制却正在发生动摇。一方面，20世纪90年代国家在推进二轮土地承包过程中，出于稳定土地承包权等问题的考虑，制定了“增人不增地、减人不减地”的政策，并规定了土地承包关系“30年不变”以及“长久不变”。这一政策无形之中使从二轮承包期开始也就是1998年之后出生的农村人口成了无地农民，他们无法像父辈那样依自身的集体成员权自动获得土地，因此当这一批年轻的农民进入劳动力队伍之后，如果在城市遇到大的经济波动从而失去非农工作，是无法回到自己名下的土地上种地的。另一方面，对于新生代农民工来说，在城镇化和现代化大潮的影响下，大部分人已经不愿也不会从事农业劳动，这决定了他们很难再像老一代农民工那样，进城失败后返乡务农。因此，当新生代农民工再遭遇城市失业危机时，在主观和客观条件上，都不会再像过去那样，通过返乡种地将危机向农村转嫁，而是只能滞留在城市，使危机“硬着陆”（温铁军，2013）。

如果新生代农民工无法回到农村务农，则城镇化将成为他们必然的出路。当前，新生代农民工普遍还处于务工黄金年龄期，虽然在城市遭受很多歧视性的待遇，无法融入城市，但还没有到必须离开的地步，这实际上为我们提供了一个推进农民工市民化进程的窗口期。假设农民工因歧视性制度不得不返乡的年龄在40~50岁，那么新生代农民工离达到这个岁数还有10~20年，如果在这个窗口期内不能有效解决大多数农民工的市民化融入问题，则极有可能会严重导致社会不稳定。

从短期来看，农民工迅速实现市民化的难度较大，尤其是当前农民工的区域分布主要集中在市民化成本比较高的大城市和特大城市，要在这些大城市解决户籍、居住、劳动力市场的二元分割问题任重道远；从长期来看，农民工非永久性迁移极有可能一直持续下去，但返乡并不一定是返回农村务农，还有可能是从大城市转移到中小城市和小城镇，而这些城市则是农民工实现市民化融入较为容易的地区。从农民工的视角看，离开农村向城市迁移，必然要选择迁往大城市还是小城市，其决策的依据是向不同城市迁移的比较利益大小（王桂新，2011）。城镇化战略的选择，对不同城市所能带来的比较利益大小有着重要的影响，进而也就在很大程度上决定着农民工的迁移决策。城镇化战略的选择，主要是选择走大城市化道路还是小城镇化，而

这一直是有争议的问题。

主张实施大城市化战略的人认为，大城市投资和人口的集中是因为其具有很强的集聚经济效益，能带来更高的规模收益、更多的就业机会，而小城市由于缺乏集聚效应，经济效益低，如果政府用行政手段将资源过度配置在小城市，会导致资源浪费，因此中国的城市化应走大城市扩容为主要的道路（王小鲁、夏小林，1999）；政府应通过加大对城市基础设施的投资，建设新城或副中心来提高大城市人口容量（田新民等，2009）；大城市和特大城市已经、未来还将继续吸纳来自农村和其他城市的流动人口就业（陶然等，2011）。

主张实施小城镇化战略的人认为，发展小城镇符合中国建设资金短缺的国情（朱选功，2000）；发展小城镇可以使大量的农民迅速非农化，较快地进入高水平的城市化阶段（肖金成，2009）；农民进入小城镇比进入大城市付出的心理成本要低一些，小城镇的发展可以把城乡两个市场较好、较快地连接起来，迅速促进农村第二、第三产业的发展，由此大量吸纳农村剩余劳动力，同时又可以缓解大城市人口膨胀的压力（秦待见，2008）；相反，以大城市为重点的发展战略，将促使大城市生产和人口进一步集中，交通成本和住房价格进一步上升，而厂商和工人的福利并没有改善（范红忠，2008）。

城镇化发展战略的讨论围绕集聚经济效应、人口承载力、城镇化建设现实条件等方面展开，提供了丰富的视角。但是，研究者普遍未能将城镇化战略的选择与建设新型城镇化的战略目标——农民工实现市民化式的永久性迁移联系起来。而事实上，从我国城镇化的发展历程，以及国际经验比较上看，不同的城镇化战略对农业转移人口的城市融入程度和乡城迁移模式都有着重要的影响。因此，选择合适的城镇化战略应是政策制定者的一项重要工作。

二、概念辨析

（一）城镇化与城市化

城镇化或城市化，在英文里都称作“Urbanization”，是不加区分的。城

城市化这个概念是一个舶来品，在学术研究领域，更多使用的是城市化的概念而非城镇化。综合国内外学者的研究，可以从三个方面给城市化进行界定：第一，农村人口向城市地区的转移，农业人口转化为非农业人口，城市人口绝对数量的增加，城市人口占总人口的比重提高。第二，城市数目逐渐增加，城市用地规模不断扩大，城市建设的质量不断提高。第三，城市生活方式、城市整体文化和价值观念在农村地域的扩散。

城镇化一词的出现要晚于城市化，它是中国学者创造的一个词汇。辜胜阻（1991）在《非农化与城镇化研究》一书中首次使用了城镇化的概念，在后来的研究中，他力推中国的城镇化概念，并获得一批颇有见解、影响较广的研究成果。1999年中共十五届四中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》正式采用了城镇化一词，这是城镇化最早在我国的官方文件中出现的记录。

对于究竟应该使用“城市化”还是“城镇化”，理论界有过争论。主张使用“城镇化”的观点认为，城市化或城镇化是从乡村转变成城市和城镇，作为一种人类聚落类型的城镇居民点，应该包括不同规模尺度的“城市”和“城镇”，所以使用城镇化的概念更全面。在中国，广大农村主要是化成小城镇，因此城市化不包括小城镇在内是不全面的，“城镇化”相对于“城市化”更能够突出小城镇的发展。特别是在20世纪80年代至20世纪末，国家推行“严格控制大城市规模、合理发展中小城市、积极发展小城镇”的发展战略，提城镇化比城市化更符合时代背景。主张使用“城市化”的理由是，城市化一词根据其在拉丁语中的原意，本身就包括城市和城镇。城市化中的城市并不是单指建制市，而是泛指乡村以外的一切城市型聚落。城市化的含义是由乡村转变为城市的过程，是一个连续性的过程，包括了由乡村化成小、中、大城市的过程，小城市包括小城镇在内。同时，《中华人民共和国城市规划法》第1章第3条规定：本法所称的城市，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇，因而从法律上可以明确，城市的概念包括小城镇。

可见，理论界的争论主要是围绕“城市化”和“城镇化”两个概念的口径是否包括小城镇展开。主张使用“城市化”的观点认为“城市化”的城市已经包括了小城镇，而主张“城镇化”的观点认为“城市化”并没有包含小城镇，应通过使用“城镇化”的概念对发展小城镇进行强调。争论双