

公共服务、家庭结构对 劳动力转移的影响及公共政策选择

杨刚强
孟霞 / 著

GONGGONG FUWU
JIATING JIEGOU DU
LAODONGLI ZHUANYI DE YINGXIANG JI
GONGGONG ZHENGCE XUANZE

 人民出版社

公共服务、家庭结构对 劳动力转移的影响及公共政策选择

GONGGONG FUWU JIATING JIEGOU DUI LAODONGLI ZHUANYI DE
YINGXIANG JI GONGGONG ZHENGCE XUANZE

杨刚强 孟 霞 / 著

责任编辑:余 平
封面设计:姚 菲
责任校对:胡 佳

图书在版编目(CIP)数据

公共服务、家庭结构对劳动力转移的影响及公共政策选择/杨刚强;

孟 霞 著. —北京:人民出版社,2017.3

ISBN 978-7-01-017334-4

I. ①公… II. ①杨…②孟… III. ①公共服务-资源配置-城乡差别-研究-
中国②公共政策-研究-中国 IV. ①D63-3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 026291 号

公共服务、家庭结构对劳动力转移的影响及公共政策选择

GONGGONG FUWU JIATING JIEGOU DUI LAODONGLI ZHUANYI DE
YINGXIANG JI GONGGONG ZHENGCE XUANZE

杨刚强 孟 霞 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.25

字数:196 千字

ISBN 978-7-01-017334-4 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

教育部人文社科青年基金项目：

公共服务、家庭结构对劳动力转移的影响及公共政策选择

项目编号：13YJC790176

教育部人文社科青年基金项目：

公共服务资源配置与移民空间选择协同优化的路径及策略研究

项目编号：16YJC790076

国家社科基金一般项目：

区域外溢性公共品有效供给的财政激励机制研究

项目编号：15BJY137

前 言

劳动力从农村向城市转移、从落后地区向发达地区转移是一国经济社会发展的必经阶段。随着我国地区间、行业间要素流动壁垒的逐渐消除,大量农村劳动力开始向城市转移,且规模日益增大,并成为我国城镇化的重要趋势和动力。合理有序促进劳动力转移,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,在城镇化进程中促进人的全面发展和社会公平正义,实现劳动力转移空间与公共服务资源配置协同优化,是我国推进以人为核心新型城镇化建设的重要内容,也是我国全面建成小康社会的必然要求。

迁移者个人或家庭利益(效用)最大化,是经济学研究劳动力转移决策的经典假设。而这种效用的最大化,既包含有迁移者所获得的直接经济收益,也包括迁移者所能享受到的公共服务、福利等非直接经济收益。劳动力作出转移的决策,除了理性地为获得更多的就业机会和更高的工资、预期收入而流动外,还会出现寻租的流动,也就是仅仅为了不同的生活方式、不同的福利待遇而流动和迁移,他们对政府与社会在子女入学、医疗卫生、社会保障等基本公共服务建设方面有着强烈的期待。但受我国长期城乡二元分割制度的影响,现阶段城乡公共服务资源配置差距明显,城乡劳动力转移的过程中,既缺乏相机抉择的基本公共服务供给机制和相应的配套设施建设,也缺乏均等化享有城市基本公共服务的保障。当城市人口密度超过一定界限时,人均所获得的公共服务水平会下降,导致公共服务的拥塞,城市基本公共服务受众的合理化需求难以得到满足,“供需失配”现象凸显。根据国家统计局监测数据,2015

年全国农民工总数超过 2.77 亿人,其中外出农民工 1.69 亿人。到 2020 年,我国城镇人口预计达到 8.5 亿人,农业转移人口近 3 亿人,加上其他常住人口,户籍不在常住地的人口近 4 亿人,解决好这些人落户和享受基本公共服务的问题,对顺利推进新型城镇化和全面建成小康社会都至关重要。

社会公共服务资源时空配置格局是影响劳动力转移的重要因素,特别是对劳动力转移模式和目标区域选择的影响日益突出。劳动力对不同地区公共服务等非经济特征的认识是异质的,且这种异质性可能会影响劳动力转移的性质和强度。家庭结构是分析公共服务与劳动力转移决策双向反馈的重要基础,也是研究公共服务影响劳动力转移一般机制的重要支撑。不同类型家庭特征的家庭会做出差异化的家庭决策,而这种转移决策的动机又源于家庭提升其整体或部分成员物质资本、人力资本和社会福利水平的内在需求。基本公共服务影响其转移决策的机制正是基于这种内在的需求而发生作用,其主要是通过家庭对基本公共服务的选择效应以及与城市制度环境的适配效应来实现。

我国区域发展不平衡,虽然各地区都加大了社会公共事业建设的投资力度,但各地区公共资源配置存在较大差距,这种差距不仅体现在数量和质量上,更体现在其与常住人口的匹配效率上。劳动力转移目标区域的选择与基本公共服务集聚存在密切的互动作用。一般而言,具有较好的公共服务资源配置区域,是转移劳动力主要流入的地区。而基本公共服务资源配置相对较低的地区,是劳动力的流出区域,二者相互作用彼此影响,形成“劳动力转移空间选择—基本公共服务集聚”的大系统。2010 年以来,全国“劳动力转移空间选择—基本公共服务集聚”的平均耦合度均大于 0.9,总体呈现出先升后降再升曲折发展的轨迹。我国劳动力转移空间选择与公共服务集聚整体上处于高水平耦合阶段,二者关联互动的作用明显增强,耦合度也呈现逐年增强的态势,但二者发展并未呈现出良好的协调性。就全国平均水平而言,2010—2014 年呈现出先升后降的发展轨迹,除 2013 年呈现出高度协调外,其他年份均为中度协调。其中,西藏处于低度协调阶段,河北、内蒙古、吉林、安徽、福建、广

西、海南、重庆、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏处于中度协调阶段,其他省市处于高度协调阶段。因此,构建合理引导移民空间选择的公共服务资源配置机制,是有效化解城市公共服务资源“拥塞”,满足城市常住居民基本公共服务合理化需求,实现区域公共服务资源配置与移民空间选择协同优化的重要途径。

劳动力转移不仅是农村劳动力简单地由农村向城市的空间转移,更多的是其背后涉及社会福利和公共资源的配置,是一场深刻的社会结构变迁,需要在社会关系的调整中逐步实现社会融合,并在一系列的制度框架下引导并实现社会平衡。因此,促进劳动力合理转移,实现区域公共服务资源配置与移民空间选择协同优化,一是要加快推进制度建设,积极深化户籍制度改革,完善公共服务均等化供给的投入制度,加快推进城乡基本公共服务制度的衔接。二是要加快体制机制创新,建立健全政府公共产品供给机制,健全区域公共服务协同供给的财政体制,建立与市民化挂钩的财政转移支付机制,激发政府能力、社会动力、市场活力,健全农业转移人口市民化的成本分摊机制。三是增强改革创新和实践探索能力,积极提高城镇公共服务的综合承载能力,加快推进城乡基本公共服务均等化,促进公共服务资源区域空间格局的合理配置。

本书在写作过程中,参阅了大量中外文献,吸收了大量的理论研究成果,以尽可能地把握劳动力转移与公共服务资源配置研究的理论前沿,但由于时间和能力有限,书中难免有不足和遗憾之处,恳请读者谅解,真诚地希望广大读者提出宝贵建议。

杨刚强 孟 霞

2016年10月于武汉大学

目 录

导 论	1
第一章 劳动力转移决策一般理论	34
第一节 劳动力转移决策经济行为选择理论	34
一、刘易斯二元经济结构理论	35
二、拉尼斯—费景汉模型	36
三、乔根森模型	37
四、托达罗模型	37
第二节 劳动力转移决策非直接经济行为选择理论	39
一、新迁移经济理论	39
二、推拉理论	40
第三节 劳动力转移决策机制分析模型	42
一、成本—收益模型	42
二、效用最大化模型	44
第二章 劳动力转移现状、趋势与障碍	47
第一节 我国农业劳动力转移现状	47
一、我国农业劳动力转移规模	47
二、我国农业转移劳动力空间格局	51

三、我国农业劳动力转移特点	56
第二节 我国农业劳动力转移特征与趋势	65
一、劳动力转移决策由个人决策向家庭决策转变	66
二、劳动力转移动因由单纯的经济收入驱动向经济收入和 公共服务需求因素驱动并重转变	66
三、劳动力转移路径与就业模式由比较单一的格局向多元 化、多层次趋势转变	67
第三节 我国农业劳动力转移面临的障碍	69
一、劳动力转移面临发展阶段性障碍	69
二、劳动力转移面临的制度性障碍	72
三、劳动力转移由“体制排斥”转向“市场排斥”	77
第三章 劳动力转移人口结构特征与公共服务资源配置	80
第一节 人口结构特征与公共服务需求	80
一、人口年龄结构与公共服务需求	80
二、人口家庭结构与公共服务需求	96
三、人口城乡结构与公共服务需求	99
第二节 人口结构变动与公共服务资源配置	107
一、人口结构变动与公共资源配置内在逻辑	107
二、人口结构变动与公共服务资源配置矛盾	110
三、城乡人口结构分层及其对公共服务需求	112
四、适应城乡人口结构变动的公共服务供给政策	116
第四章 公共服务对劳动力转移的影响及作用机制	120
第一节 公共服务对农村劳动力转移的影响	120
一、数据、变量说明与方法	120
二、实证结果分析	123

三、结论与建议·····	131
第二节 公共服务影响劳动力转移的作用机理·····	133
一、家庭对基本公共服务的选择效应·····	133
二、家庭与城市制度环境适配效应·····	135
第五章 公共服务资源配置与劳动力转移空间选择·····	137
第一节 公共服务资源的空间集聚与影响因素·····	137
一、基本公共服务空间集聚度量·····	138
二、区域基本公共服务空间集聚分析·····	140
三、区域公共服务空间集聚的人口因素分析·····	143
第二节 基本公共服务资源配置与劳动力转移空间协调·····	157
一、劳动力转移空间选择与公共服务集聚耦合互动模型·····	157
二、劳动力转移空间与公共服务集聚耦合互动实证分析·····	160
三、公共服务资源配置与劳动力转移空间协同策略·····	170
第六章 促进劳动力合理转移的公共服务资源协同配置政策·····	173
第一节 移民空间选择与公共服务资源协同配置的制度建设·····	173
一、积极深化户籍制度改革·····	173
二、完善公共服务均等化供给的投入制度·····	175
三、加快城乡基本公共服务制度的衔接·····	176
第二节 移民空间选择与公共服务资源协同配置的机制创新·····	177
一、建立健全政府公共产品供给机制·····	177
二、健全区域公共服务协同供给的财政体制·····	178
三、建立与市民化挂钩的财政转移支付机制·····	179
四、激发政府能力、社会动力、市场活力·····	179
五、健全农业转移人口市民化的成本分摊机制·····	181
第三节 移民空间选择与公共服务资源协同配置的实践探索·····	181

公共服务、家庭结构对劳动力转移的影响及公共政策选择

一、积极提高城镇公共服务的综合承载能力	182
二、加快推进城乡基本公共服务均等化	182
三、促进公共服务资源区域空间格局的公平配置	183
四、努力提高农民工融入城镇的素质和能力	183
参考文献	185

导 论

随着我国地区间、行业间要素流动壁垒的逐渐消除,大量农村劳动力开始向城市转移,且规模日益增大,并成为我国城镇化的重要趋势和动力。据统计,“十二五”时期,我国流动人口年均增长约 800 万人,2014 年末达到 2.53 亿人,占总人口的 18.42%。随着我国城市化进程的加快和家庭结构的变化,劳动力除了理性地为获得更多的就业机会和更高的工资、预期收入而流动外,还会出现寻租的流动,也就是仅仅为了不同的生活方式、不同的福利待遇而流动和迁移,他们对政府与社会在子女入学、医疗卫生、社会保障等基本公共服务建设方面有着强烈的期待。但受我国长期城乡二元分割制度的影响,现阶段城乡公共服务资源配置差距明显,城乡劳动力转移的过程中,既缺乏相机抉择的基本公共服务供给机制和相应的配套设施建设,也缺乏均等化享有城市基本公共服务的保障,一定程度上制约了农业转移人口市民化的进程,成为我国推进新型城镇化进程的重要难题之一。

社会公共服务资源时空配置格局是影响劳动力转移的重要因素,特别是对劳动力转移模式和目标区域选择的影响日益突出。劳动力对不同地区公共服务等非直接经济特征的认识是异质的,且这种异质性可能会影响劳动力转移的性质和强度。家庭结构是分析公共服务与劳动力转移决策双向反馈的重要基础,也是研究公共服务影响劳动力转移一般机制的重要支撑。因此,积极研究家庭结构视角下,公共服务影响劳动力转移的一般机制,建立有利于促进劳动力转移的公共服务供给机制,完善有利于推进城乡公共资源均衡配置的

政策体系,对于丰富相关理论研究和经验案例等具有重要的学术价值;对于促进基本公共服务均等化、推进以人为核心的城镇化等具有重要的应用价值。

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

20 世纪 50 年代以来,随着工业化和非农化进程的快速推进,我国对劳动力转移的政策呈现出阶段性特征,从严格控制农村劳动力流动,到允许流动、控制盲目流动,再到规范引导、加快农村劳动力有序转移的政策变迁,劳动力转移的路径经历了“就地转移”和“异地转移”的相互轮替;劳动力转移的模式先后呈现出了“梯度转移”和“跳跃转移”的态势;^①劳动力转移的规模也经历了快速扩张和趋于稳定的扩张趋势。20 世纪八九十年代劳动力转移处于缓慢增长阶段,2001 年至 2002 年处于补偿性反弹时期,2003 年以来进入快速增长期。^②据世界银行 1997 年的研究,农业劳动力向非农业转移对我国经济增长率的贡献在 1% 左右。到 2014 年,我国农民工总量已达到 27395 万人,比上年增加 501 万人,增长 1.9%。但自 2010 年以来,农民工总量增速持续回落,2011 年、2012 年、2013 年和 2014 年农民工总量增速分别比上年回落 1.0 个、0.5 个、1.5 个和 0.5 个百分点。^③

劳动力从农村向城市转移、从落后地区向发达地区转移是一国经济社会发展的必经阶段。随着我国地区间、行业间要素流动壁垒的逐渐消除,大量农村

① 梯度转移模式是指,按照“配第一克拉克定理”,随着经济的发展,人均国民收入水平不断提高,劳动力首先由第一次产业向第二次产业移动,当人均国民收入水平进一步提高时,劳动力便向第三次产业移动。跳跃转移模式主要表现为农业劳动力向非农业部门流动,在时间上并不像梯度转移模式那样表现出明显的阶段性,第三产业就业从工业化早期开始就呈现出与第二产业就业同步增长,或比第二产业就业优先增长的趋势。

② 魏后凯、苏红键:《中国农业转移人口市民化进程研究》,《中国人口科学》2013 年第 5 期。

③ 《2014 年全国农民工监测调查报告》,见 http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201504/30/t20150430_5249970.shtml。

劳动力开始向城市转移,且规模日益增大,并成为我国城镇化的重要趋势和动力。但受我国城乡二元分割的户籍制度及附着在其上的社会福利和公共服务制度的制约,导致城乡差异扩大,这种差异不仅反映在经济收入方面,也反映在医疗、教育、住房、文化娱乐等社会生活服务设施方面和就业、退休、失业保险、劳动保护、社会救济等社会保障方面,以及由于物质文化生活差异所导致的城乡居民在生活方式、价值观念、人文素质和社会心理的差异等方面。农村居民和转移到城镇的常住居民难以获得与城镇居民同等的基本公共服务,这与社会主义市场经济体制下劳动力合理有序流动的要求严重脱节。一方面以市场经济为导向的经济体制改革,不断削弱只能在计划经济体制下运行的旧的国家基本公共服务体系的作用,使得原有的社会公共服务政策和措施面临巨大挑战;另一方面农业转移人口的不断增加和回流,引发了城乡公共服务资源与人口结构变动的错配,形成了不同区域、城乡和群体享受基本公共服务不均等的格局。

近年来,我国在户籍制度和社会保障制度方面进行了多次改革探索。在户籍制度方面:2012年国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》,进一步分类明确了户口迁移的政策,并强调“今后出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施,不要与户口性质挂钩。继续探索建立城乡统一的户口登记制度”。2014年国务院印发了《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,要求进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。河北、重庆、山东、广西等省(区、市)取消城乡户籍划分,统称为居民户口;珠三角地区实行了“积分入户制”等政策。在社会保障制度方面:2004年我国启动新农合试点,2006年以农民工为重点扩大社会保险覆盖面,2007年实行农村低保制度,开展城镇居民医疗保险制度试点。2011年提出“有条件的地区可以合并实施”城乡居民两项养老保险制度等。这些重大制度和政策的战略性预置,为广大城乡居民共享发展成果和城市文明奠定了基础。但目前公共服务均等化的目标尚未完全实现,如流

动人口的子女入学难问题日益突出、社会保障不公平的现象依然存在等。近几年为了缓解交通拥堵和抑制房价而实行的各种限购政策中,大多数中心城市又将户籍的差别化功能进一步强化。^①正如《国家基本公共服务体系“十二五”规划》所指,“基本公共服务的规模和质量难以满足人民群众日益增长的需求;农村、贫困地区和针对社会弱势群体的基本公共服务尚未得到充分保障;体制机制有待于进一步完善,城乡区域间制度设计不衔接,管理条块分割,资源配置不合理,服务提供主体和提供方式比较单一,基层政府财力与事权不匹配,以及监督问责缺位等问题较为突出”。

农村劳动力转移不仅是农村劳动力简单地由农村向城市的空间转移,更多的是其背后涉及社会福利和公共资源的再配置,是一场深刻的社会结构变迁,需要在社会关系的调整中逐步实现社会融合,并在一系列的制度框架下引导并实现社会平衡。^②大量的研究表明,基本公共服务的不均等化已成为农业劳动力转移的重要动因,也是农业转移人口市民化的重要制度性障碍。当前,我国农业劳动力转移无论是转移动机还是转移目标区域选择,都将基本公共服务需求提高到了新的高度。因此,为实现与区域经济发展和人口结构变动相协调的社会公共资源配置,积极研究公共服务对劳动力转移的影响,既是我国加快劳动力转移,有序“推进以人为核心的城镇化”的迫切需要,也是我国制定合理的公共政策,优化社会公共服务资源配置的客观需要。可喜的是国家已经越来越意识到这些挑战,并提出和制定了一系列政策和措施为农业转移人口提供公共服务的保障。如党的十八大报告明确提出要“加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。^③2013年中央一号文件也强调要“改进农村公共服务机制”,“加快实现城乡基本公共服务均等

① 李长安:《评论:公共服务均等化是户籍制度改革的核心》,《深圳特区报》2014年7月31日。

② 张蔚蓝:《让城镇化的重心从“城”到“人”》,《经济日报》2013年6月26日。

③ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗:在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版,第24页。

化”，“有序推进农业转移人口市民化”。^① 党的十八届三中全会再次强调，要“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”；“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”。^② 《国家新型城镇化规划（2014—2020）》提出，要“逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇，不仅要放开小城镇落户限制，也要放宽大中城市落户条件。按照保障基本、循序渐进的原则，积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变，逐步解决在城镇就业居住但未落户的农业转移人口享有城镇基本公共服务问题”^③。2014 年国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，进一步提出了推进户籍制度改革三个方面具体政策措施：一是进一步调整户口迁移政策。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模，有效解决户口迁移中的重点问题。二是创新人口管理。建立城乡统一的户口登记制度，建立居住证制度，健全人口信息管理制度。三是切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益。完善农村产权制度，扩大义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面，加强基本公共服务财力保障。^④ 这标志着我国农业转移人口在享有土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权的基础上，可以获得与城市居民同等的教育、医疗、住房、养老等基本公共服务，结束了以“农业”和“非农业”区分户口性质的城乡二元户籍制度的历史，开启了实现城乡基本公共服务均等化的新征程。

劳动力转移决策行为的选择，已不仅仅是迁移者个人决策和为了个人更

① 中共中央国务院：《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》，人民出版社 2013 年版，第 5 页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版，第 28 页。

③ 《国家新型城镇化规划（2014—2020）》，人民出版社 2014 年版，第 23 页。

④ 《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，人民出版社 2014 年版，第 13 页。

好的发展,而是基于家庭全体成员福利最大化的理性决策的结果,^①家庭成员外出务工多是为了增加家庭收入、分散经营风险、获得更好的基本公共服务和发展机会。农村劳动力转移难以用单一的直接经济因素驱动来解释,需要深入剖析公共服务等区域非直接经济特征对劳动力转移的影响,厘清其内在作用机理,才能合理解决劳动力转移进程中的障碍。同时,基于迁移者个体收入最大化或效用最大化的研究视角,已不能有效解释上述问题。劳动力转移是家庭决策的结果,是家庭全体成员福利最大化的理性决策,这与我国当前农村劳动力转移新特征的实际相吻合。因此,有必要从家庭决策的视角,分析基本公共服务对劳动力转移的影响,为促进城乡公共资源均衡配置、提高城镇化质量提供新的解释路径。

二、研究意义

(一)理论意义

1. 有利于发展劳动力转移决策理论

国内外关于劳动力转移现象素有较深入的研究,既有人口学、社会学、经济学、地理学等的单学科研究,也有多学科交叉研究,形成了诸多理论成果。就经济学视角而言,从古典经济学的创始人到当代发展经济学家,都从不同视角对这一问题进行了研究,形成了比较成熟的理论与模型。关于劳动力转移决策的研究,主要基于个人转移决策和家庭转移决策的收益最大化或效用最大化视角展开,且后者逐渐被广泛用来研究劳动力转移的行为。关于劳动力转移的动因,基本在传统劳动力流动模型的基础上展开,如刘易斯二元经济模型、托达罗乡—城人口流动模型等,形成了制度因素与非制度因素、经济因素与非经济因素、个人因素与社会因素等多种研究的视角和结论。但是很多学者的研究表明,已有的理论和模型并不一定适用于我国,其理论前提、背景及基本假设与我国现阶段实际情况有较大差异,且鲜有关于公共服务影响劳动力转移决策的机

^① Stark, O., "Rural-to-urban Migration in Less Developed Countries: a Relative Deprivation Approach", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 32, No. 3, (1984), pp. 475-486.