

农民就业

——
考问中国城市化

Farmers Employment
Reflecting
China's Urbanization



楼培敏◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 本书由福特基金会资助出版 •

农民就业

——
考问中国城市化

Farmers Employment
Reflecting
China's Urbanization



楼培敏◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农民就业：考问中国城市化/楼培敏著.

北京：中国经济出版社，2011.6

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0653 - 0

I. ①农… II. ①楼… III. ①农民—劳动就业—研究—中国 IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 048910 号

责任编辑 师少林
责任审读 贺 静
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 三河市佳星印装有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 21.25
字 数 410 千字
版 次 2011 年 6 月第 1 版
印 次 2011 年 6 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0653 - 0/F · 8801
定 价 58.00 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

鸣 谢

美国福特基金会

上海市人民政府对外协作办公室

云南省红河州人民政府

云南省红河州蒙自县人民政府

湖南省国家级长沙高新技术产业开发区

湖南省国家级长沙经济技术开发区

河南省驻马店市国土资源局

浙江省绍兴袍江经济技术开发区

以及

支持我们调查与访问的所有被访者

前 言

国际经验与理论研究都已经证明，城市化是推动一个国家或地区经济社会快速发展的动力。自上个世纪末以来，中国已经从由以工业化单引擎推动经济增长发展为由工业化与城市化双引擎推动经济增长。1999年到2009年，中国的人均GDP从788美元增加到3380美元，而城市化率从30.9%增长到46.6%。就是说，1999年中国有3.89亿左右的人口生活在城市，2009年，中国已经有6.22亿左右的人口生活在城市。10年间中国城市化率提高了15.7个百分点，城市人口增加了60%，人均GDP则翻了两番多。

根据国际经验，城市化率在30%~70%是一个国家城市化发展最快的时期。我们有理由相信，今后几十年仍将是中国城市化快速发展的时期。中国要达到次发达国家的城市化水平，就将产生近亿“失地农民”。“失地农民”问题不可轻视。

中国的城市化采用了以建立开发区为主要特征的发展路径。这种以吸引外部生产要素，促进自身经济的发展而实施特殊政策和管理手段，以经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区、保税区、边境经济合作区和旅游度假区等各种形式发展起来的开发区，是一种外力推动的、急剧变化的城市化发展模式。城市化过程中因土地被征用而失去土地的农民，他们成为市民是被动的和突发的。他们面临劳动对象、劳动手段、生活方式和社会结构的被动性和突发性转变。

2003年，我们在福特基金会的资助下对中国以开发区形式推进的城市化进程中被征地农民的生活状况做了调查。在这项研究中我们发现，土地征用后，被征地农民的就业直接影响到他们的收入来源和生活状况，有近1/3的被征地农民没有任何职业，有近1/5的被征地农民靠打临工维持生计。年收入低于500元的被征地家庭，18%依然务农，72%没有任何职业。就业成为被征地农民面临的最大困难和直接影响他们生活的主要因素。化解就业矛盾是被征地农民对安置政策的最大期望。

2007年我们在福特基金会的再次资助下对失地农民的就业做了跨省调查。调查显示，依然有近1/3的被征地农民没有任何职业，在有工作的人群中近1/5是临时工。失地农民就业在总体上没有得到明显改观。

从2007年的跨省问卷调查至今4年过去了，时间的流逝不但没有抹去调查中经历的片片点点，相反，那一幕幕、一幅幅画面常常浮现于眼前，不断促使我思考城市化过程中失去土地的农民，他们的就业、收入与生活。驻马店大山里深秋夜空中

飞舞的萤火虫，闪烁着大山里的农民对城市化的渴望；而长沙高新技术开发区旁耸立的一排排虽然整齐却空空荡荡的楼房，又叙述着失地农民对土地的留恋和对就业的渴望。城市化对失地农民来说就像围城，在外面的人想进去，在里面的人又想出来。对想进去的人来说，城市化毕竟是历史的必然和时代的进步；对想出来的人来说，失去土地后找不到工作他们又不知怎么生活。

就本质而言，城市化是城市空间的扩展与城市人口增长的科学的统一，而城市人口的增长又是城市人口增长与城市劳动力需求的合理统一。而在我国，以占用土地为特征的城市空间扩展已经大大超越了城市人口的增长。有数据显示，21世纪以来，国内城市建成区面积扩展了50%，而城市人口只增加了26%，这还是算上1.2亿流动人口的数据。这种对土地资源大规模的浪费，在改变土地利用形式的同时也滋生着潜在的社会不和谐。

在城市空间扩张大大超越城市人口增长的同时，值得令人深思的是，我国工业化落后于城市化的发展。毫无疑问，城市化是推动经济社会发展的动力，但是在城市化进程中也出现了背离城市化常态的过度城市化和滞后城市化的形态。这种城市化速度明显超过工业化速度，城市化率与工业化率形成剪刀差，城市人口过度增长，城市却不能为其提供必要的就业机会和生活条件的“过度城市化”、“超前城市化”，将导致一系列严重的“城市病”，并最终危害经济和社会的和谐发展。工业化乃至第三产业落后于城市化是不是可以看作劳动力需求失衡的一个束缚因素？

在过去十几年，中国采用了城市化与现代化同步推进的发展战略。与中国工业化发展以“三农”为代价相似，中国以外力推动的城市化也以“三农”为代价。本书是对2007年跨省问卷调查的研究成果。本书的基本观点是：①失地农民的就业难本质上是中国城乡二元结构、征地安置政策等制度设计与制度安排的缺陷；是外力推动下超速发展的中国城市化、地区产业结构及经济发展战略与其提供的失地农民就业岗位没有协调发展的结果。②快速城市化进程中失地农民的无业，在一定程度上处于结构性失业、非自愿性失业和自愿性失业相混合的错综复杂状态。③产业结构调整、国际产业转移以及国内产业的梯度转移、信息时代城市人力资源向信息技术集聚从而产生第二产业人力资源需求的巨大空间，等等，使化解失地农民就业难题充满机遇。④在现有的城乡二元结构的制度框架下，化解失地农民就业难题的根本出路在于：把失地农民就业纳入城镇就业体系和城镇劳动用工制度轨道；创造鼓励失地农民自主创业的政策环境；推进中小企业与私营经济的发展，扩大和挖掘失地农民就业空间；产业发展战略与就业岗位最优化；以及推进学以致用用的失地农民培训与再学习。⑤“制度创新、政策扶持、政府指导、农民自救”四者互动是化解城市化快速推进中失地农民就业难题的重要策略。

全书分三编：第一编是调查结论和建立在调查基础上的对城市化进程中失地农

民就业的研究和思考；第二编是对调查数据的统计分析，除了基本的统计数据外，还做了相关关系分析和回归分析，以此为不同需求的读者提供相应的研究数据；第三编是案例分析，本书把收集到的样本地的统计数据和调查分析呈现给读者，以便读者对本项研究有更全面的了解。

目 录

Contents

第一编 城市化过程中失地农民就业： 现状、问题、挑战及对策

第一章 研究背景

- 一、城市化的本质及其内涵 / 3
- 二、城市化指标度量 / 4
- 三、城市化与经济发展：国际比较 / 9
- 四、城市化与经济发展：中国现状 / 14
- 五、指标优化：中国城市化的任务 / 21
- 六、实现农民、农业与农地的转变和转型是中国城市化的必由之路 / 23
- 七、失地农民就业是城市化推进中必须化解的难题 / 24

第二章 文献回顾

- 一、中国城市化过程中失地农民问题研究概况 / 26
- 二、失地农民就业问题研究的主要议题 / 27
- 三、国外解决失地农民问题的经验与教训 / 34
- 四、解决失地农民就业问题的对策建议 / 36

第三章 调查方法

- 一、调查方法 / 41
- 二、数据来源 / 41
- 三、样本地选择 / 42
- 四、中国开发区的发展及其特征 / 43
- 五、样本分布与构成 / 48

第四章 就业现状与困境

- 一、失地农民就业状况有所改善，但仍令人担忧 / 51
- 二、失地农民就业遭遇类周期性失业和结构性失业的多重压力 / 51
- 三、失地农民就业与地区发展呈正相关 / 57
- 四、土地利用形式对就业有一定的影响 / 60
- 五、培训对就业有积极的促进作用 / 61
- 六、失地农民求职艰难 / 63
- 七、失地农民收入分化趋大 / 65
- 八、失地农民消费模式趋于城市化 / 69
- 九、绝大多数被访者期盼城市化 / 74

第五章 审视中国城市化：结论与建言

- 一、“失地农民”范畴的界定 / 76
- 二、失地农民的就业受制度因素和非制度因素的制约 / 79
- 三、第二产业对吸纳就业具有不可小视与低估的作用 / 79
- 四、国家级开发区对失地农民就业的吸纳低于其他土地利用形式 / 80
- 五、私营经济是化解失地农民就业难的重要渠道，
非正规就业成为失地农民就业的重要补充 / 80
- 六、在城市化过程中保留农村集体经济经营权是保护失地农民
最低生活来源的保障之一 / 80
- 七、失地农民看重财产和财富权利与权益，而相对不在乎
户籍身份 / 80
- 八、对城市化的期盼与就业及收入无显著的强相关关系，就业
依然是维护失地农民稳定生活的主要手段 / 80
- 九、对策建言 / 81

第二编 调查报告

第六章 城市化过程中失地农民就业调查总报告

- 一、样本简介 / 87
- 二、失地农民就业调查 / 92
- 三、失地农民培训状况 / 105
- 四、社会保障 / 109

- 五、 家庭收入与消费 / 110
- 六、 对城市化的评价与愿望 / 118

第七章 就业的交互分析

- 一、 就业的双变量交互分析 / 124
- 二、 就业的交互分析 / 131
- 三、 就业与主观评价及满意度的分析 / 138

第八章 就业与收入的交互分析

- 一、 收入分析 / 144
- 二、 就业与收入的关系 / 152
- 三、 就业与收入关系的地区比较 / 153
- 四、 结论 / 158

第九章 就业、收入、对城市化期望的回归分析

- 一、 就业影响差异分析 / 160
- 二、 收入影响差异分析 / 168
- 三、 城市化期望影响差异分析 / 170

第三编 案例分析

第十章 绍兴样本地调查分析

- 一、 袍江开发区：绍兴经济发展的明珠 / 177
- 二、 绍兴样本地失地农民就业调查样本概述 / 188
- 三、 绍兴样本失地农民就业 / 190
- 四、 绍兴样本家庭收入与消费 / 200
- 五、 绍兴样本被访者对城市化的评价与愿望 / 207
- 六、 调查结论 / 210

第十一章 长沙样本地调查分析

- 一、 长沙国家级开发区：湘江两岸经济发展的航标 / 211
- 二、 长沙样本地失地农民就业调查样本概述 / 221
- 三、 长沙样本失地农民就业 / 223
- 四、 长沙样本家庭收入与消费 / 235
- 五、 长沙样本被访者对城市化的评价与愿望 / 243

六、 调查结论 / 246

第十二章 驻马店样本地调查分析

- 一、 驻马店：挺进于“天下粮仓”的城市 / 248
- 二、 驻马店样本失地农民就业调查样本概述 / 256
- 三、 驻马店样本失地农民就业 / 258
- 四、 驻马店样本家庭收入与消费 / 269
- 五、 驻马店样本被访者对城市化的评价与愿望 / 277
- 六、 调查结论 / 280

第十三章 蒙自样本地调查分析

- 一、 蒙自：北回归线上腾飞的龙 / 281
- 二、 蒙自样本失地农民就业调查样本概述 / 293
- 三、 蒙自样本失地农民就业 / 294
- 四、 蒙自样本家庭收入与消费 / 306
- 五、 蒙自样本被访者对城市化的评价与愿望 / 313
- 六、 调查结论 / 316

参考文献 / 318

后 记 / 326

第一编

城市化过程中失地农民就业：
现状、问题、挑战及对策

第一章 研究背景

一、城市化的本质及其内涵

城市化和城市是两个不同的概念，前者是对一种过程的描述，后者则是对一种状态的定义。城市，尤其是现代城市，是一个自然—经济—社会的复合系统，城市各组成部分在城市空间内形成一个互相联系和制约的有机体。城市具有集聚性、异质性和多样性，以及土地的非农业性利用的特点。城市化则是一个动态的过程，是一个农业向非农业、农村用地向非农用地、农村社会向城市社会转变的过程，它在物理形态上常常表现为介于城市建成区和城市郊区之间的城市在建区形态，是形成和扩张城市的过程，是一个向城市的本质、内涵和形态的演化和迈进，最终形成城市实体，实现城市本质、内涵和形态的过程。

相对于以农业为基础的孤立、分散的乡村，城市无疑首先是集聚，包括人口、产业、资金、技术、文化、建筑物乃至娱乐的集聚，其中又以人的集聚为基础。因货物交换而集聚、定居所形成的城市古已有之，但是这种城市的出现及其空间扩展进程极其缓慢。城市化是工业革命和商业革命共同作用下的历史进程。机器生产，尤其是机器制造的工业革命，造就了人口集聚的城市化的快速发展。英国城市化率自20%起，就是伴随着工业化起飞的。因此，与工业化同步发展的现代城市化，无疑带着工业化的烙印，其主要表现是：①人口规模剧增，人口密度增大，人口集聚加强；②生产力水平提高，商品经济发达；③政治、经济活动集中，金融、信贷、商业、贸易、科学技术、文化、信息、服务等系统综合功能增强；④人际关系由血缘关系和地缘关系转向业缘化；⑤社会结构复杂，社会群体活跃；⑥社会化程度提高，社会流动性增大；⑦个人地位和角色易变，个性发展多层次，人群呈现异质性和个体隐匿性；⑧公共设施和公共服务需求增强；⑨社会控制主要靠正式机构和法律。

城市人口或非农业人口占总人口的比重是衡量一个国家城市化水平的基本指标，也是衡量一个国家经济社会发展水平的基本指标。但是，城市化既是农村人口向城市人口、农村用地向城市用地、农业向非农业转变的过程，也是实现城市本质、内涵和形态，建成城市实体的过程。因此，衡量一个国家的城市化进程，就不只是“城市化率（城市化水平）”一个指标，与此相应还包括经济社会和人民生活的相关指标。由人口、产业以及社会活动的集聚构筑的城市社会，其发展速度越快，扩张规模越大，产生的经济社会效应越按几何级数增长。

二、城市化指标度量

(一) 城市化水平

1. 城市化率

根据发达国家城市化经验，城市化进程呈 S 形态，即非农业人口占总人口的比重在 20% ~ 70%，即城市化水平，又称城市化率在 20% ~ 70% 阶段，是城市化推进最为快速的时期。城市化水平在 20% 以前和达到 70% 以后，人口集聚则相对缓慢。英国在 1700 年城市人口比重不到全国总人口的 2%，1800 年达到 20%，增长 18 个百分点用去 100 年时间。在此后 90 年，城市人口比重却增长了 52 个百分点，于 1890 年达到 72%。在 1890—1990 年的 100 年间，城市人口增长又开始趋缓，仅增长了 18 个百分点，城市人口达 90%。美国于 1960 年、日本于 1970 年、苏联于 1990 年城市化水平达到 70% 左右。此外，相关的参考指标还有人口密度、人口就业结构和人口通勤率。表 1.2.1 是中国及部分发达国家城市化增长起飞速度。

表 1.2.1 中国及部分发达国家城市化增长起飞速度

国 名		英 国	德 国	法 国	美 国	日 本	中 国
达到 20% 左右的年份		1720 年	1785 年	1800 年	1860 年	1925 年	1980 年
达到 40% 左右	年 份	1840 年	1865 年	1900 年	1900 年	1955 年	2002 年
	历经年限	120	80	100	40	30	22
	相近年份的 世界城市化率	1850 年	1875 年	1900 年	1900 年	1950 年	2000 年
		6.3%	8.8%	13.3%	13.3%	28.9%	51%

从表 1.2.1 中看出，世界城市化水平越低，一个国家的城市化率从 20% 上升到 40% 所用的时间越长；但是国际差距随着世界城市化水平的翻番而缩小。英国城市化水平从 1720 年的 20% 上升到 1840 年的 40% 用了 120 年时间，当时世界城市化率不到 6.3%。世界城市化水平翻番达到 13.3% 的时候，美国城市化率从 20% 上升到 40% 用了 40 年时间，比英国少用了 80 年。而世界城市化水平再次翻番达到 28.9% 的时候，日本从 20% 提高到 40% 用了 30 年，比美国少用 10 年，即比第一次翻番少用 10 年。世界城市化水平第三次翻番，中国从 20% 提高到 40% 用了 22 年，比日本少用 8 年，即比前一次翻番少用 8 年。中国城市化水平从 20% 上升至 40% 用了 22 年。

表 1.2.2 中国城市化水平从 20% 上升至 40% 经历的年份

年 份	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
城市化率 (%)	17	19.4	23.2	26.4	29.0	36.2	43.0
增长百分点	0	2.4	3.8	3.2	2.6	7.2	6.8

从表 1.2.2 中看出,自国民经济发展第五个五年计划至第八个五年计划的 15 年间,城市化率的增长速度维持在每 5 年增长 3 个百分点左右,1995 年后发展增速,至 2005 年的 10 年间城市化率增长了 14 个百分点,增长速度提高到每 5 年 7 个百分点,但是从“十一五”起,城市化的增长速度有趋缓的趋势,从之前的年增长 1 个百分点以上下降到年增长 1 个百分点以下。见表 1.2.3:

表 1.2.3 最近 10 年中国城市化水平增长速度

年 份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城市化率 (%)	34.8	36.2	37.7	39.1	40.5	41.8	43.0	43.9	44.9	45.6
增长百分点	0.0	1.4	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	0.9	1.0	0.7

2. 城市空间扩张速度

城市内涵的集聚还表现在城镇数量的增多、城镇密度的加大以及城市规模的扩展。与城市人口增加相适应,1801—1891 年是英国城市化水平提高最迅速的年份,在这 90 年间,5000 居民以上人口的城镇从 106 个增至 622 个,增加了 5.9 倍。我国自 1994 年县改市后,城市数量从 1978 年的 193 个增加到 1999 年的 667 个。与此同时,城市规模的扩展更是惊人。从表 1.2.4 的数据看出,1996 年至 1999 年 3 年中,中国城市规模维持比较平稳的扩展,变化速度缓慢,在这 3 年中,200 万以上人口的城市只增加了两个,20 万以下、20~50 万以及 50~100 万人口的城市数量只分别增加或减少了 10%,只有 100~200 万人口的城市增长了 24 个。2002 年至 2003 年城市规模的扩展变化速度更慢,其增加或减少的幅度甚至没有超过 2.5%。然而,在 1999 年至 2002 年的 3 年中,城市规模有了突飞猛进的扩展。20 万人以下人口的城市 90% 扩展为 20~50 万人口,在此基础上,20~50 万人口的城市依然减少了近 20.8%,50~100 万人口和 100~200 万人口的城市则分别增长了 5.7 倍左右。在中国城市化率从 30.4% 提高到 40.5% 的 1996 年至 2003 年的 7 年中,50~100 万人口的城市扩张速度最快,100~200 万人口的城市其次,200~400 万人口的城市扩张速度也在 3.14 个/年,扩张率分别为 62.85%、31.27% 和 5.88%。其中尤以 1999 年至 2002 年为最快,虽然 50~100 万和 100~200 万人口的城市空间扩张率有所下降,但是 200~400 万人口的城市有所增加,而 400 万人口以上的城市空间扩张率则增长了 2.63 个百分点,见表 1.2.4:

表 1.2.4 城市化率在 30% ~ 40% 阶段中国城市数量变化及城市空间扩张速度

年 份	城市总数 (个)	按城市市辖区总人口 (万人) 分组的城市数 (个)					
		400 <	200 ~ 400	100 ~ 200	50 ~ 100	20 ~ 50	< 20
1996	666	11	—	—	44	195	393
1999	667	13		24	49	216	365
2002	660	10	23	138	279	171	39
2003	660	11	22	141	274	172	40
1996—2003 7 年间 / 1999—2002 3 年间	扩张 速度 (%)	0 / + 3.3	+ 3.14 / + 7.67	+ 16.7 / + 38	+ 33.57 / + 76.67	- 3.29 / - 15	- 50.42 / - 108.67
	扩张 率① (%)	100 / 2.63	5.88 / 6.1	31.27 / 30.25	62.85 / 61.02	—	—

(二) 城市化经济指标

1. 城市化率与人均 GDP

城市内涵的又一个表现是社会经济结构的变化。城市化是现代工业的产物,生产和人口的集聚引起产业结构和社会组织结构的变化。在世界城市化进程中,城市化水平与经济发展呈正相关,城市化水平往往表示这个国家和地区的发展水平。

表 1.2.5 是 1970 年代末对部分国家统计资料研究表明的城市化水平与国民生产总值的关系,以及中国在进入 21 世纪后的相关情况。数据显示,中国在最近 10 年城市化率与经济发展水平连上 3 个台阶。20% ~ 40% 城市化率对应的经济发展水平与全球水平相比虽然滞后了 20 年,但基本相近。然而,在城市化率 40% ~ 59% 时期,中国的经济发展水平虽然比全球滞后 30 年,但却高于全球对应的水平。1970 年代末,城市化率在 40% ~ 59% 的 43 个国家,其对应的人均 GNP^② 是 2155 美元,而中国 2007 年城市化率为 44.9%,其人均 GNP 达到 2555 美元,高出比对数据 400 美元。2008 年,中国城市化率 45.7%,对应于 1970 年代全球城市化水平,则已经接近城市化率 60% 对应的经济发展水平。

① 扩张率等于该组城市扩张数占总扩张数的比重。

② GNP 为国民生产总值,人均 GNP 即人均国民生产总值。