

中国农业转移人口市民化 及其成本分担机制研究

ZHONGGUO NONGYE ZHUANYI RENKOU SHIMINHUA
JIQI CHENGBEN FENDAN JIZHI YANJIU

姚明明 © 著

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农业转移人口市民化 及其成本分担机制研究

ZHONGGUO NONGYE ZHUANYI RENKOU SHIMINHUA
JIQI CHENGBEN FENDAN JIZHI YANJIU

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

姚明明 ◎ 著

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究

中国农村人口市民化研究



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国农业转移人口市民化及其成本分担机制研究/姚明明
著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2019.1
ISBN 978-7-5638-2835-7

I. ①中… II. ①姚… III. ①农村劳动力—劳动力转移—
研究—中国 ②民工—城市化—研究—中国 IV. ①F323.6
②D4226.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第141650号

中国农业转移人口市民化及其成本分担机制研究
姚明明 著

责任编辑 王 猛

封面设计  砚祥志远·激光照排
TEL: 010-66976003

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 北京砚祥志远激光照排技术有限公司

印 刷 人民日报印刷厂

开 本 710毫米×1000毫米 1/16

字 数 238千字

印 张 13.5

版 次 2019年1月第1版 2019年1月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-2835-7/F·1554

定 价 45.00元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

序 言

城市是人类政治、经济、文化发展的中心。城市的诞生是文明形成的重要标志,城市发展史也是一部人类文明史。正如美国著名城市学家乔尔·科特金在其《全球城市史》的前言中所写到的:“人类最伟大的成就始终是她所缔造的城市。城市代表了我們作为一个物种具有想象力的恢宏巨作,证实我們具有能够以最深远而持久的方式重塑自然的能力。”城市化或城镇化是乡村转变为城市的一种复杂过程,而且城镇化是伴随工业化发展而逐步完成的,是非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,也是国家现代化的重要标志。因此,城镇化在内容上至少包含了四种转型,即人口结构的转型、经济结构的转型、地域空间的转型和生活方式的转型,而人口结构转型,是四种转型中最为关键,也是最能体现城镇化是否成功、是否健康的标志。

从城镇化的一般规律来看,一个国家城镇化率在30%~70%之间是城镇化速度比较快的一个时期,中国现在城镇化率是58.5%,还处在较快发展区间。预计到2020年,中国城镇化率会达到60%左右,到2030年会达到70%左右。

中国的城镇化,已取得了非凡的成就。2018年是改革开放40周年,40年里中国发生了巨变,其中最大变化就是中国的城市化进程。中国城镇化率从1978年的17.9%提高到了2017年的58.5%;城镇常住人口由1978年1.72亿人提高到2017年的8.13亿人。在过去40年,中国走完了发达国家上百年才完成的城镇化进程。但是,正如作者在文中阐述的,在城镇化快速发展过程中,也存在一些必须高度重视并着力解决的突出矛盾和问题。例如,大量农业转移人口难以融入城市社会,市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本



公共服务,产城融合不紧密,产业集聚与人口集聚不同步,城镇化滞后于工业化。城镇内部出现新的二元矛盾,农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显,给经济社会发展带来诸多风险隐患。再如,土地城镇化快于人口城镇化,建设用地粗放低效。一些城市过度扩张,过分追求宽马路、大广场,新城新区、开发区和工业园区占地过大,建成区人口密度偏低。一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设,加剧了土地粗放利用,浪费了大量耕地资源,威胁到国家粮食安全和生态安全,也加大了地方政府性债务等财政金融风险。

正是基于以上存在的矛盾和突出问题,有序推进城镇化,特别是有序促进农业转移人口的市民化,已经成为新型城镇化的重要议题和重大任务。党的十八大报告,明确提出以人为核心的新型城镇化道路,并将有序推进农业转移人口市民化作为近中期我国新型城镇化工作的重点。党的十九大报告指出,以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化。2018年政府工作报告提出,本年度再实现进城落户1300万人,加快农业转移人口市民化。中央政府层面,已经将农业转移人口作为中国新型城镇化的重要动力,而近年来大中小城市房价高企、随迁子女上学难、进城务工人员就医贵等高成本现象,在很大程度上影响了农业转移人口市民化的资本支付能力。

面对着农业转移人口市民化的巨大成本带来的压力,亟须构建适合新型城镇化发展要求的市民化成本分担机制,有序推动农业转移人口跨越成本障碍,顺利实现市民化。正如姚明明博士在书中阐述的:①构建有效可行的农业转移人口市民化成本分担机制,是化解长期城乡二元结构造成“成本积淀”的核心任务。长期以来,我国城乡人口分治,户籍制度不但限制了农业人口向城镇转移的自由和动力,而且积淀了太多城乡公共服务不均等的“差异成本”。通过构建有效的市民化成本分担机制,可以缓解市民化过程中存在的成本压力,促进城乡一体化发展。②构建有效可行的农业转移人口市民化成本分担机制,是解决当前市民化过程中面临巨额成本问题的重要途径。农业转移人口市民化成本分担机制对促进农业转移人口有序市民化、缓解地方政府财政支出压力和解决“空城”“鬼城”等土地城镇化超前等城镇发展问题具有重要的意义。③构建有效可行的农业转移人口市民化成本分担机制,是构建社会主义和谐社会的客观而紧迫的要求。坚持在公平和效率的原则上建立农业转移人口市民化成本分担机制,既可逐步化解市民化过程中农民工等农业转移群体受到的同城不同



权、同工不同酬等不平等待遇,也可缓解城乡公共服务不均等现实困境。有效分担市民化过程的成本,能够促进有意愿进城的农业转移人口成为市民,有助于谋划农业转移人口市民化的公共政策体系,对实现农业转移人口彻底的市民化、推进新型城镇化建设、巩固工农城乡关系、促进经济社会发展稳定具有重要的现实意义。在农业转移人口市民化成本分担机制方面,姚明明博士从人本价值观出发,将农业转移人口市民化成本区分为私人发展成本与公共发展成本,并在此基础上以浙江省为例,应用边际增量法测算了私人发展成本与公共发展成本,最后前瞻性地提出了深化农村土地产权制度改革、建立城乡一体的户籍制度和城乡一体的社会保障制度等,并创造性地从短期和中长期视角具体提出了社会发展成本分担机制。这为探索建立健全农业转移人口市民化成本分担机制,提供了重要的政策参考、理论认知与学术启示。

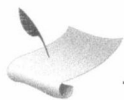
可以预见,按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局,顺应城镇化发展规律和人口结构转型一般规律,建立健全农业转移人口市民化成本分担机制,因势利导、趋利避害、积极稳妥、扎实有序推进人口的城镇化,对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大现实意义和深远历史意义。

前 言

随着我国城镇化进程的持续推进和农村剩余劳动力从无限供给转为有限供给,农业转移人口市民化已经成为一个不可避免的问题。但是中国的乡城人口转移模式独具特色,体现为从农民到市民的职业转换和地域转移的非同步化、非合一性和非彻底性,人口的城镇化进程落后于土地的城镇化进程,出现城中村、人的半城市化、空心村等特殊现象。党的十八大针对上述粗放型的城镇化模式,提出了“以人为核心”的新型城镇化道路,但是农业转移人口的市民化却面临着巨大的成本问题,即农业人口由农民转变为市民不仅是户籍身份的转变,而且是城市公共服务对象规模的增加,需要大量的资金投入。

2014年政府工作报告中,中央政府首次提出“探索建立农业转移人口市民化成本分担、多元化城镇建设投融资等机制”,体现了政府促进农业转移人口市民化的决心,也揭示了所面临的困境。2017年中国共产党第十九次全国代表大会指出,过去的五年,“城镇化率年均提高1.2个百分点,8 000多万农业转移人口成为城镇居民”,并再次强调“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,加快农业转移人口市民化”。农业转移人口市民化既是解决“三个1亿人”问题、破解城乡二元结构的重点难点,也是实施供给侧结构性改革、促进城乡协调发展的重要内容,更是支撑我国经济保持中高速增长、顺利对接“两个一百年”奋斗目标的内生动力,对优化城乡收入分配格局、促进社会和谐稳定、培育经济发展新动能具有重要意义和深远影响。因此,本书研究的目的在于面对农业转移人口市民化进程特殊性及其市民化成本巨大的双重挑战,在分析我国城镇化过程、农业转移人口市民化现状及市民化成本的基础上,尝试建立一个系统可行的、多元主体参与的成本分担机制,最终促进我国农业转移人口向城镇的有序转移,推动我国新型城镇化的顺利进行。

本书从上述研究背景和目的出发,围绕研究主题,按照层进式研究思路,在



内容上分为七个部分:第一部分是本书研究背景和理论基础部分,包含绪论、国内外文献综述、基本概念界定及理论基础三章;第二部分是农业转移人口市民化历史回顾及现状分析;第三部分是农业转移人口市民化成本分析,并探讨了农业转移人口市民化成本产生的原因、特征及测算规模等;第四部分是农业转移人口市民化成本影响的分析,从成本与收益的角度,利用扩展的家庭联合迁移模型,分析了农业转移人口家庭市民化行为的影响因素;第五部分是农业转移人口市民化成本分担的原因分析,主要解决成本分担的原因及成本分担机制是如何演化的问题;第六部分是如何构建农业转移人口市民化成本分担机制的研究;最后是对本书主要研究结论的总结,并在此基础上提出政策建议,旨在有效分担市民化成本,促进农业人口或家庭向城镇有序转移,推动新型城镇化顺利实施。

本书的研究发现:①我国农业转移人口市民化的过程不同于世界其他国家乡城人口转移的现象,具有特殊的“两步转移”模式,即经历了“农民→农民工→市民”和“农民→征地农民→市民”的转移过程。②我国农业转移人口市民化的总成本构成中,私人发展成本占比约 14%,社会发展成本占比为 86%,且市民化成本规模巨大,单一主体不可能完全负担。③当土地收益(包括转租、宅基地收益)能够弥补城镇租房支出时,可以极大促进农村人口向城镇转移。④农业转移人口市民化成本产生的原因来自中国特殊的制度环境和经济环境,长期存在的二元户籍制度、改革缓慢的土地制度、不健全的城镇就业制度等是引起市民化成本长期存在的重要制度因素,而经济发展权和政治发展权的缺失,是引起市民化成本产生的间接非制度因素。社会发展成本具有外部性和收益伴生性,而私人发展成本可以在市民化过程中通过内部化解决。⑤主动市民化过程给农业人口迁入地和迁出地的各级地方政府带来的正外部性大于负外部性;被动市民化过程中,地方政府在“土地财政”驱动下,征地政策的非理性增加了农业转移人口失去土地使用权的机会成本。⑥通过演化式博弈分析发现,在目前我国农业转移人口市民化过程中,政府和农业转移人口在市民化成本分担方面的博弈具有双重均衡点(市民化,分担)和(维持现状,不分担)。通过完全信息下多元博弈分析发现,地方政府和中央政府增加社会发展成本分担的比例,将有利于多元博弈实现(主动,合作,配合)的策略均衡。⑦在市民化成本分担机制构建方面,我们分析发现,私人发展成本沿着确权、颁证、赋权到分利的路径,增加了农业转移人口或家庭土地财产的收益,提高了自身市民化私人发展成本



承担的能力。社会发展成本分担,从中长期看,需要中央政府和地方政府分“三步改革”创新土地、户籍、社会保障等制度,降低市民化过程中的制度性成本;在短期,通过税收收入、土地出让收益、财政专项转移支付及地方政府债券等方式满足公共物品支出和社会服务支出。

本书可能的主要创新点在于:①无论是农业转移人口主动市民化还是被动市民化,必须考虑土地城镇化过程中政府可能的土地收益问题,这有助于准确核算农业转移人口市民的真实成本(避免高估或低估)和各级成本分担主体的责任范围。②基于农业转移人口家庭,以宏观因素为重点研究层面的同时,兼顾了农业转移人口的家庭层面,从家庭市民化成本与收益角度出发,尝试建立了以“农业转移人口家庭市民化”为对象的乡城人口流动模型。③进一步验证了经济理性因素和政策非理性因素共同作用下,农业转移人口市民化分为主动市民化和被动市民化现象。④在农业转移人口市民化成本测算方面,本书在重新审视成本构成的基础上,基于“边际”和“增量”的测算方法,对农业转移人口市民化的私人发展成本和社会发展成本进行测算,得出了更为严谨的农业转移人口市民化成本额度。⑤在政策建议方面,基于研究结论和机制设计理论,批判性地扬弃了学者针对农民工个人的城镇化政策建议,进而提出了推动农业转移人口家庭城镇化的政策建议,旨在彻底解决农村劳动力外出务工过程中引起的留守儿童、空巢老人等社会问题。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	3
1.2 研究的目的和意义	4
1.3 研究的方法	7
1.4 基本结构与主要内容	8
第 2 章 国内外文献综述	13
2.1 国外文献综述	15
2.2 国内文献综述	20
2.3 国内外文献述评	31
2.4 本章小结	33
第 3 章 基本概念界定及理论基础	35
3.1 基本概念界定	37
3.2 理论基础	42
3.3 本书研究的前提假定	49
3.4 本章小结	50
第 4 章 农业转移人口市民化历史回顾及现状分析	51
4.1 农业人口转移的历史回顾	53



4.2	农业转移人口市民化的阶段性特征	62
4.3	农业转移人口市民化的现状分析	69
4.4	本章小结	88
第5章	农业转移人口市民化成本分析	91
5.1	农业转移人口市民化成本产生的影响因素	93
5.2	农业转移人口市民化成本的构成	97
5.3	农业转移人口市民化成本的基本特征	100
5.4	农业转移人口市民化成本定量分析:以浙江省为例	103
5.5	本章小结	114
第6章	成本-收益视角下农业转移人口家庭市民化 行为分析	115
6.1	农业转移人口非家庭市民化存在的问题	117
6.2	农业转移人口家庭市民化行为分析:基于成本-收益视角	119
6.3	本章小结	128
第7章	农业转移人口市民化成本分担的原因分析及 分担机制演化过程	129
7.1	农业转移人口市民化成本分担的原因分析	131
7.2	农业转移人口市民化成本分担机制的演化博弈分析	141
7.3	包含土地增值收益的成本分担机制多元博弈分析	146
7.4	本章小结	153
第8章	农业转移人口市民化成本分担机制的构建	157
8.1	农业转移人口市民化成本分担机制的构建原则	160



8.2 农业转移人口市民化成本分担机制的制度保障	163
8.3 农业转移人口市民化私人发展成本破解途径	167
8.4 农业转移人口市民化社会发展成本分担机制的构建	169
8.5 本章小结	175
 第9章 研究结论与政策建议	177
9.1 主要研究结论	179
9.2 政策建议	181
 参考文献	186

图表目录

图 1-1	本书研究的基本结构与主要内容	9
图 2-1	农民工市民化成本构成	27
图 3-1	家庭和外出劳动力各自面临的风险	44
图 4-1	中国城镇化率(1949—2013 年)	55
图 4-2	1975—1996 年全国粮食总产量	57
图 4-3	外资企业吸纳城镇人口就业的比例变化趋势	59
图 4-4	2000—2013 年按经济类型分城镇就业规模	61
图 4-5	农民工总量增速变化	72
图 4-6	农业总产值占 GDP 比重下降速度与农村人口占总人口 比重下降速度对比	74
图 4-7	城乡居民家庭人均消费现金支出占总收入比重	79
图 4-8	城乡居民人均可支配收入、人均消费现金支出对比	80
图 4-9	人口城镇化的二维过程	87
图 5-1	2013 年流动人口集中流入地前十个地区	105
图 7-1	农业各生产要素投入的增长率	133
图 7-2	我国农民工非农产业贡献率及其工资收入占 GDP 比重趋势	134
图 7-3	农业转移人口市民化收益的外部性	139
图 7-4	农业转移人口市民化成本的外部性	140
图 7-5	政府和农业转移人口市民化成本分担支付矩阵	142
图 7-6	政府和农业转移人口演化稳定策略动态过程	144

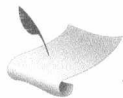


图 8-1	农业转移人口市民化成本分担机制的构建框架	160
图 8-2	2002—2014 年我国土地出让金与财政收入规模	166
图 8-3	2002—2014 年我国土地出让金占财政收入比重	166
图 8-4	我国农民家庭各项人均纯收入的比重	168
图 8-5	增加农业转移人口财产性收益的思路	169
图 8-6	农业转移人口市民化社会发展成本分担机制中长期构建思路	171
图 9-1	基于机制设计理论的市民化成本分担机制政策建议	182
表 2-1	农民工市民化社会成本测算结果	23
表 2-2	农民工市民化成本构成	26
表 3-1	部分学者对市民化内涵和标准的界定	38
表 3-2	国外农业转移人口市民化的理论框架	43
表 4-1	1978—1994 年我国农村从业人员规模及构成	58
表 4-2	城市规模与差别化落户政策	67
表 4-3	2013—2014 年农民工就业行业分布	68
表 4-4	中国各地区城镇化率基本情况	70
表 4-5	我国农民工规模变化	72
表 4-6	农民工工作强度和部分行业拖欠工资比例	77
表 4-7	农业转移人口消费倾向提高后带动消费增长情况	80
表 5-1	2014 年农民工参与五险一金的比例	96
表 5-2	农业转移人口市民化成本各种测算举例	103
表 5-3	农业转移人口市民化成本指标体系	106
表 5-4	浙江省城镇居民家庭 and 全国农村家庭人均消费支出对比	107
表 5-5	2013 年浙江省基础社会建设成本(不包括教育设施投资)	109
表 5-6	部分省市城乡义务教育经费支出差距	110
表 5-7	浙江省城镇在岗职工社会保险缴费比例	111
表 5-8	农业转移人口市民化产生的社会保险人均成本	111



表 5-9	2011—2013 年浙江省住宅类商品房销售概况	112
表 5-10	浙江省农业转移人口市民化测算人均总成本	113
表 6-1	农业转移人口家庭迁移决策的最优组合	126
表 7-1	土地出让收益与公共成本支出的比较	135
表 7-2	土地出让收益的分配案例	136
表 7-3	多元博弈模型的各变量及含义说明	148
表 7-4	主动市民化情形下三方博弈支付矩阵	149
表 7-5	被动市民化情形下三方博弈支付矩阵	150
表 7-6	中央政府配合情形下的三方博弈均衡	152
表 7-7	中央政府不配合情形下的三方博弈均衡	152
表 8-1	农业转移人口市民化成本构成、分担主体及资金来源	174

第 1 章

绪 论

