

WENBU CHENZHENHUA YU
XINSHÉNGDAI NONGMIN
JIUYE ZHUANXING
XIETONG JIZHI YANJIU

稳步城镇化与 新生代农民就业转型 协同机制研究

刘洪银 田翠杰 / 著

国家社会科学基金重点项目 (13AJY008)

稳步城镇化与 新生代农民就业转型 协同机制研究

刘洪银 田翠杰 / 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

稳步城镇化与新生代农民就业转型协同机制研究/刘洪银, 田翠杰著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8319 - 1

I. ①稳… II. ①刘…②田… III. ①城市化 - 关系 - 农民 - 劳动就业 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 21②F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 190858 号

责任编辑: 周国强

责任校对: 隗立娜

责任印制: 邱 天

稳步城镇化与新生代农民就业转型协同机制研究

刘洪银 田翠杰 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

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮箱: [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)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 23 印张 390000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8319 - 1 定价: 78.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(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

产业功能或城市功能的缺失降低了城镇化质量，产城分离导致人口难以城镇化，构建宜业、宜居、宜人的城镇生存环境是稳步城镇化的内在要求。目前农民工数量已占城市产业工人的2/3，1980年以后出生的新生代农民工已成为城镇就业主体。新生代农具有与第一代农民工不同的特点：新生代农民工受教育程度较高，向往城市生活并期望融入城市社会。新生代农民工进城打工目的主要不是生存所迫而是实现自身发展，追求体面就业，对劳动条件、劳动保护和职业声誉提出更高的要求，也就是努力实现体面就业。新生代农民工就业转型是积极稳妥推进城镇化的题中之义。著作以进入城镇打工的新生代农民（简称城镇新生代农民，包括新生代农民工）为研究对象，从产城融合、业居融合视角将宏观领域的城镇化问题与微观领域的农民就业质量问题纳入一个统一的分析框架，以两者协同发展促进城镇化质量和农民就业质量提升，为宏观问题的破解奠定微观基础。本著作试图回答以下问题：

（1）如何确定稳步城镇化的内涵和实现路径？如何构建稳步城镇化评价指标体系并代表性省市进行评价？如何通过产城融合构建宜业宜居宜人的城市环境？

（2）如何界定就业转型的内涵和标准？如何构建城镇农民就业转型评价指标体系并对其就业质量进行评价？影响进城农民打工收入增长、稳定就业和市民化的因素和影响效果如何？如何实现进城打工农民就业转型？

（3）现代农业是否可以进城？三次产业是否可以实现城镇空间融合？农民是否可以“进城不离农”？如何实现城镇化与农业现代化协调发展？

（4）如何构建稳步城镇化与新生代农民就业转型协同评价指标体系并对

其进行评价？城镇化与新生代农民就业转型存在怎样的关联机理？如何构建稳步城镇化与农民就业转型协同治理机制？

围绕以上问题，本书作者采用理论模型、问卷调查和深度访谈等方法，对研究主题进行了有益的探索。

第一，构建人力资本动能和势能理论体系。人力资本既具有势能也具有动能，动能和势能是人力资本的两种状态。进入市场前，人力资本处于势能状态，进入市场后，人力资本势能转化为动能。人力资本动能是人力资本使用过程中所形成的劳动生产力，人力资本势能是人力资本预期能够创造的社会价值。人口城镇化和就业转型是进城农民人力资本势能和动能共同作用的结果。根据人力资本势能特征，本书提出了禀赋性激励理论，即用人单位根据农民工人力资本禀赋性价值给予经济补偿和组织声誉。根据人力资本动能特征，构建了人力资本投资动能和使用动能的生成和释放机制。

第二，构建了 DLM 协同机制。协同机制是通过政策安排实现新生代农民人力资本动能生成和释放，以此协同推进稳步城镇化与就业转型。研究从决策机制、学习机制、动力机制三个方面剖析稳步城镇化与新生代农民就业转型协同机制。学习机制是决策机制信息获取，实现科学决策的手段；决策机制通过信息搜集、信息比较和选择确定目标任务；动力机制为任务实施和目标达成提供驱动力。行为主体分散决策但目标具有一致性，政策作用下行为主体产生协同动力，主体之间学习具有互动性和同步性。

第三，提出“现代农业进城”和农民二重分化理论。现代农业进城将农业纳入城镇产业体系，成为与城镇非农产业共生共存的新兴产业。进城打工的农民既可以从事非农产业，也可以从事现代农业。城镇农民层级流动过程中，农民职业和身份实现从二次分流向二次分化转变，蜕变成成为现代产业工人和城镇居民，城镇化从产城分离的不稳定状态向产城融合的稳定状态转变。

近几年来刘洪银教授带领的研究团队先后主持并完成了多项国家社科基金、教育部、中国科协等研究课题。为了探索和把握新型城镇化规律和进城农民就业路径，他先后带领团队赴长三角、珠三角和京津冀地区进行调研和访谈，本书中的大量数据和资料都是源于他第一手的调查。作者对研究对象

追踪研究作出的一些判断和分析发现是独到的，对于研究该问题的各界同仁是有参考价值的。

期望本书的出版能够推动新型城镇化理论研究，并为政府相关部门和公共管理者提供政策支撑和理论指导。

周立群

2017年9月于南开园

1	引言 / 1
	1.1 研究背景意义 / 1
	1.2 文献综述 / 3
	1.3 主要研究方法 / 22
	1.4 研究的逻辑框架 / 24
	1.5 主要研究内容 / 25
2	城镇化与农民进城就业的历史变迁与现状 / 28
	2.1 城镇化的制度演进 / 28
	2.2 城镇化的历史进程 / 38
	2.3 城镇化的现状 / 47
	2.4 农民进城就业的政策演进 / 51
	2.5 农民进城就业的历史进程 / 64
	2.6 农民进城就业的现状 / 76
3	概念内涵：产城融合、稳步城镇化与 新生代农民就业转型 / 87
	3.1 产城融合理论 / 87

3.2 稳步城镇化内涵 / 97

3.3 新生代农民就业转型内涵 / 100

4 | 协同机理：产城融合发展下稳步城镇化与
新生代农民就业转型 / 110

4.1 产城融合发展与进城农民就业的互动关联 / 110

4.2 产城融合发展与新生代农民市民化的互动关联 / 115

4.3 稳步城镇化与农民就业转型的互动关联 / 117

4.4 产业演进推动进城农民就业转型和
稳步城镇化机理 / 120

4.5 稳步城镇化推进产业升级与农民工
就业转型机理 / 124

5 | 协同机制：产城融合发展下稳步城镇化与
新生代农民就业转型 / 128

5.1 协同机制构建 / 128

5.2 新生代农民人力资本动能理论 / 131

5.3 决策机制 / 138

5.4 学习机制 / 157

5.5 动力机制 / 165

5.6 保障条件 / 172

5.7 产城融合发展下不同类型城镇稳步城镇化与
新生代农民就业转型协同机制 / 175

5.8 产城融合发展下不同地区稳步城镇化与新生代
农民就业转型协同机制 / 181

6	产城融合视阈下稳步城镇化与新生代农民 就业转型协同状况评价 / 187
6.1	产城融合视阈下稳步城镇化质量现状评价 / 188
6.2	城镇新生代农民就业转型状况评价 / 201
6.3	产城融合视阈下稳步城镇化与新生代农民 就业转型协同发展状况评价 / 206
6.4	稳步城镇化与新生代农民就业转型协同 发展约束问题 / 214
6.5	结论与讨论 / 220
7	案例分析：天津市推进就地城镇化与 农民就业转型实践 / 222
7.1	天津市就地城镇化与农民就业实践探索 / 222
7.2	实施效果 / 231
7.3	案例启示 / 234
8	对策建议 / 240
8.1	稳步城镇化的“三步走”战略 / 240
8.2	协同推进城镇化与进城农民工就业质量 提升的国际经验 / 243
8.3	产城融合促进进城农民就业质量提高的 国内实践探索 / 250
8.4	对策建议 / 262

附录 研究期间的咨询报告 / 280

附表 / 305

参考文献 / 336

后记 / 357

| 1 |

引 言

1.1 研究背景意义

农民工是中国经济社会发展特殊阶段的产物。与国外城镇化不同，中国城镇化过程中农民出现了二重分化。农民的职业从农业转移到非农产业，身份从农民变成农民工。农民没有实现身份的彻底蜕变，没有实现职业的稳定转移。城市产业发展亟须大量技能型劳动力，农民工数量已占城市产业工人的2/3。农民工而非城市工人的特性不可避免地影响城市产业发展和产业转型。十几年来持续的民工荒可见一斑，尤其春节过后，外出农民工多数会重新选择打工目的地，企业春节后大量招聘成为一大奇观。农民工不稳定就业和频繁流动既不利于自身职业发展，也降低了职业培训和职业管理的积极性。更为重要的是，不稳定就业的农民工难以在城市长期居留，以户籍为依据的城市福利分配制度将农民工排除在外，农民工既不具有在城市长期生活的能力，也缺乏城市市民化政策支持，进城打工的农民工被挡在城市大门之外。没有农民参与的城市化成为镜中花，水中月。快速城镇化就是脱离农民市民化而进行的土地空间的城镇化。以土地城镇化和房地产业扩张为特征的造城运动导致“空城”“睡城”“鬼城”的大量出现。缺乏产业支撑的城镇化不具有可持续性和稳定性，产城分离的结果必然导致有产无城的产业园区扩张和有城无产的偏离城镇化现象。前者缺乏城市功能，就业、居住与生活出现分

离，园区就业、分散居住和农村生活将人的城市生存发展需求割裂开来，既不利于生产方式的转变，也没有实现生活方式转型，没有达到城镇化目标。后者难以集聚人气，城镇化有外形而没有内容，与城镇化内涵背道而驰。这两种类型城镇化的共同特征是农民没有从城镇化中获得收益，农民城镇化参与的积极性也没有被激发。

从农民到农民工，再从农民工到城市人关联经济社会发展的两个阶段。第一阶段可以称之为经济社会的转变期。这个时期劳动力市场制度建立，企业可以自主用工，劳动者可以自主择业。但户籍制度仍未解冻，城乡差别的户籍制度仍然约束农村劳动力转移，农村劳动力没有在非农产业实现稳定就业，劳动就业权益没有得到充分保障，没有在城市落地生根，转移就业成为权宜之计，农民没有从根本上脱离农业和农村。第二阶段可以称为经济社会的转型期。这个时期经济社会发展从量变到质变，实现经济社会从制度变迁到政策完善，从不均衡到协同发展，从数量扩张到质量提升的转型。这个时期要求“新四化”协同发展，城镇化产城融合，农民就业转型。城镇化需要摆脱过去重产轻城疏就业的倾向，从物的城镇化向人的城镇化转变，实现农民工稳定就业和市民化，实现农民工职业和身份的彻底转型，也就是要提高城镇化质量和农民就业质量。只有这样，城镇化才具有可持续性，农民才能共享工业化和城镇化发展成果，实现民生权利。中长期我国经济社会发展进入第二阶段，经济的中高速增长为“新四化”同步发展创造了物质基础，新型城镇化中户籍制度的彻底改革，职业教育培训制度的完善等为农民市民化和就业转型准备了制度条件，随着进城农民就业质量的提高和市民权益的获得，城镇化将从不稳定状态进入产业、就业、居住和生活一体化的稳定城镇化发展阶段。

本研究具有一定的理论价值。第一，研究提出了一些新的概念和内涵解释。如稳步城镇化概念和内涵，就业转型内涵，就业转型城镇化概念。当前城镇化研究没有完整的理论体系，宏观分析缺乏微观基础。本研究从人口城镇化视阈界定概念和内涵，丰富了城镇化和农民就业转型的内涵，一定程度上发展城镇化理论和农民就业理论。第二，研究构建了一系列评价指标体系，如构建了稳步城镇化和就业转型评价指标体系，在此基础上构建了就业转型城镇化评价指标体系，用一个指标体系评价稳步城镇化与农民就业转型协同发展状况，探索了一种新的指标体系构建思路。第三，在农民二重分化研究

基础上用系统动力学方法诠释稳步城镇化与农民就业转型协同机理，在博弈论分析基础上构建了基于微观主体动态贝叶斯学习的DLM协同治理机制，将宏观问题与微观问题纳入一个统一的分析框架，为宏观分析奠定微观基础。第四，研究提出了一些新的观点，如现代农业进城观点，将都市农业理论拓展到城镇农业；农民二重分化是稳步城镇化的表征，稳步城镇化也就是通过产城融合实现农民从二重分流到二重分化的转变；通过实证分析验证理论假设：高知识技能农民工因其异质性适合在较大范围内流动，而低知识技能农民工因其同质性应适当控制流动距离，更多进入地级及以下城镇打工。这些观点有助于新型城镇化理论发展和完善。本研究通过逻辑推演和实证分析相结合方法，基于推论提出假设，采用实证分析验证假设，为理论探索奠定学术基础和经验基础，研究提出的理论观点具有一定的学术价值。

本研究具有一定的现实意义。新型城镇化正在如火如荼地试点，城镇化实践迫切需要理论支持。当前城镇化出现偏离现象，农民没有真正参与到城镇化之中。本应是农民的城镇化变成城市人的城镇化。本研究从农民就业和市民化入手探索城镇化病的解决对策，研究在案例分析和国内外实践经验借鉴基础上提出提高城镇化质量和转移农民就业质量的对策建议，并以咨询报告形式向政府部门提出决策参考，研究具有一定的实际应用价值。就业是民生之本，农民经济社会发展成果的共享体现在就业质量提高方面。本研究在实地调研中发现制约农民就业质量提升的问题，利用调查数据对农民就业质量状况进行客观评价，在此基础上提出的咨询建议具有较强的针对性和现实指导意义。

1.2 文献综述

1.2.1 产城融合研究

1. 产城融合存在的问题

城镇化与产业发展存在互动关系，这就要求城镇化水平和要素禀赋（包

括人力资本结构、自然资源、交通基础设施、离港口或河流的距离等)应有最优的产业与之匹配,即产—城融合。然而,由于市场失灵或政府失灵,城镇化与产业发展不匹配的现象总是存在,这在当下中国比较突出。

在城市空间内部存在的问题主要体现在城市新区和开发区建设,以及城市老区的更新改造上。城市新城建设主要存在的问题是:人口城市化压力大,社会服务设施与城市基本功能薄弱,难易满足产城融合需要;新区住房入住率偏低,职住分离严重;缺乏产业带动支撑而住房空置率高;入驻产业难达预期,产城互动不足(刘增荣、王淑华,2013;钟顺昌等,2014)。正式近些年大量的新城建设违背了城镇化的本质,才是产城融合成为研究的焦点。

产业园开发存在的问题是:有产业没有城市功能,外来打工者难易市民化;职居分离、通勤成本高,开发区与内城之间互动不足;产业园区数量偏多、规模偏小,或者所在企业受政府政策引入,联系不够紧密,导致产业集聚程度低(孔翔等,2013;王雄昌,2011;钟顺昌等,2014)。此外,也存在工业园区与邻近新城分离的现象,也不利于产城融合(潘斌,2013)。

城市老城区更新改造存在的问题是:产业层次不高,产业发展偏离城市需求,城市功能置换滞后;城市发展规划、土地利用规划和产业建设规划之间存在脱节现象(刘增荣、王淑华,2013;钟顺昌等,2014)。

此外,从工业化与城市化的角度,潘锦云等(2014)认为,产城融合发展是社会经济发展到现阶段的必然产物,但产城分离的负面作用在中国更为突出。具体体现在就业结构与产值结构不匹配,城市农民工产业工人化与农民工市民化的不匹配(刘璟,2013)。

在单个城市之外,城市群和城市体系层面上也要求产业与城镇化的融合。陈绍友、田洪(2014)从小、中、大三个尺度上认识产城融合:“小”指的是城市新区与新区产业融合发展,即上文所述城市内部空间的产业融合;“中”指的是城市整体与城市产业体系融合发展研究,是中观层面的产业融合,要求统筹整个城市的功能与产业分工;“大”指的是城市与区域产业融合发展研究,即把单个城市放在区域范围考虑城市发展与区域发展的融合,包括与邻近城市的融合发展、与所在城市群的融合发展、城乡融

合发展等^①。罗守贵(2014)也认为应从三个层面考察城市大规模扩张导致的产城融合问题:一是从全国层面的产城融合;二是都市圈或城市体系上的产城融合;三是单体城市尺度的产城融合。归纳起来即全国、区域和城市三个维度的产城融合,主要是单个城市与城市体系(全国城市体系和城市群)的产城融合。

2. 促进产城融合的途径

实证研究发现,中国大部分城市高新区存在城市功能缺位、城镇化滞后问题(王霞等,2014)。对于解决产城分离的途径,有关学者进行了多方面探讨。张道刚(2011)认为产城融合的关键是要把产业园区打造成城镇社区,通过城市功能建设促进产业区发展,实现产业园区的“工业园区—产业集中区—产业社区—城市特色功能区”的嬗变。陈云(2011)从功能的角度给出了产城融合的实现路径,即从只具居住功能的“卧城”到具有半独立功能的卫星城,再到集居住区、工业区和商贸区三者为一身的产城融合新城。裴汉杰(2011)认为产城融合的突破口是激发城镇社区这一结构单元的活力,把产业园区精心打造为城镇社区,把城镇社区努力提升为“产业发展服务区”^②。

对于城市内部空间产城融合的具体建议,潘斌(2013)通过总结上海郊区新城的发展问题,建议产业园区的功能、布局与郊区新城的功能、布局统筹考虑,产业园区用地扩展应与郊区新城扩展方向一致,统一使用基础设施,将产业园区纳入郊区新城现有的行政管理体系。林善浪(2014)给出了产城融合的4个基本途径:对“城中区”,撤区为街;对郊区独立工业区,配置保障性或廉价居住区;对城区边缘工业区,改造城中村;对郊区独立新城,配置工业区。钟顺昌等(2014)还提出,要提升老城区的功能等级和产业层级,使产业发展契合城市需要。对于城市新区的产城融合,刘增荣、王淑华(2013)给出的对策是:制定符合城市实际的产业引进和升级战略,加强新区社会化战略的规划与实施,强化新区有机成长和功能用地的适度混合使用,以及构建体系化的新区城市公共等级服务网络。

① 陈绍友,田洪.城市社会背景下的“产城融合”发展问题研究[J].重庆师范大学学报(自然科学版),2014,31(5).

② 殷悦.基于社会空间的视角对产城融合的思考[J].运城学院学报,2014(4).

对于城市体系层面的产城融合,罗守贵(2014)建议在新一轮城市规划中由国家统筹,从长远考虑产业布局与城市发展,城市产业规划先行,空间规划跟进。严格规范新城新区规划的审批,限制缺乏产业支撑的新城新区。当然,这些建议和措施的实施都离不开的财政政策创新、户籍制度改革、土地管理制度改革、住房政策优化等的支持(左学金,2014;林善浪,2014;钟顺昌等,2014)。

产城融合问题是中国新型城镇化发展中出现的新问题。近几年部分学者将其纳入研究对象,取得了初步的研究成果。但中国各地区千差万别,产城融合发展不是固定模式,而应与当地产业与城镇化发展状况相结合,寻找差异化的产城融合路径。在户籍人口城镇化推进缓慢的情况下,产城融合研究应从产业和城镇层次向宜业宜居宜人的生态绿色环境延伸,也就是向人的城镇化研究转变。这正是本研究的重点所在。

1.2.2 城镇化与产业结构升级研究

国内外学者关于城镇化与产业结构关系的研究成果较丰富,从研究内容和结论来看,大部分研究认为,城镇化与产业升级之间存在单向作用关系或互动作用关系。

1. 城镇化促进产业结构升级

大部分学者认为城镇化促进产业结构升级,分别从二者关系的实证检验或归纳分析和产业分工与重组、要素支持与集聚效应、需求导向、增长极效应等方面进行理论论述。比如,Jayasuriya(2005)选用了71个国家1980~1988年数据验证了城镇化会影响经济的发展,经济的发展会要求增加和提升第二和第三产业的服务;蓝庆新和陈超凡(2013)实证检验了新型城镇化存在区域差距,并与产业结构层次成正比;夏泽义、赵曦(2013)实证检验的结果表明城镇化的推进会带动产业结构升级;李南、刘嘉(2012)归纳了日本、韩国、美国及我国东南沿海的发展经验,得出新型城镇化促进了现代产业体系形成的结论;Michael等(2012)认为世界城市化进程促进了全球产业的分工与重组,从而加速了产业集聚特别是现代新兴产业的协同集聚,专业

分工和集聚经济使生产中技术复杂水平和创新能力提高,进而形成产业升级的强大动力;Kolko (2010)、朱烨和卫玲 (2010)、Romer (1990)、洪银兴 (2003)、张建民和陈梅 (2014)、李程骅 (2013)、吴福象和沈浩平 (2013)从要素和产业集聚的角度论述了城镇化会促进产业升级;其中,涉及新型城镇化促进产业升级的论述有蓝庆新和陈超凡 (2013)、朱烨和卫玲 (2010)、张建民和陈梅 (2014)、徐永利 (2014)。徐永利的研究较全面,通过构建新型城镇化综合指标体系,将新型城镇化划分为人口城镇化、社会城镇化、经济城镇化以及环境城镇化四个方面;然后利用产业结构高级化水平来衡量产业结构升级,并引入控制变量建立动态面板模型;最后通过 GMM 估计分析东部、中部、西部地区各城镇化对产业结构升级的影响,结果表明,新型城镇化建设整体上对各地区产业结构升级具有显著的正向作用,但仍然存在区域差异^①。这些学者实证研究采用的方法主要有空间滞后模型 (SLM) 和空间误差模型 (SEM)、向量自回归模型 (VAR)、协整检验与格兰杰因果关系检验。

2. 产业结构升级能够加速城镇化

有较多学者分别从理论和实证检验两个角度分析,认为产业结构升级能够加速城镇化。如李健英 (2002)、尹继东和张文 (2007) 对第二、第三产业发展促进城镇化发展进行了理论阐释;郭振、陈柳钦 (2004) 认为生产结构影响就业结构,进而影响城镇化速度;陈晨子、成长春 (2011) 利用误差修正模型 (ECM) 验证了我国产业化带动了城镇化的发展;肖功为和贺羽中 (2013) 利用面板分位数计量模型进行实证分析,得出结论:产业结构能够带来城镇化效应,且存在区域差异,各省的第三产业份额与城镇化效应呈到“U”型关系。

3. 城镇化与产业升级相互促进

有相当一部分学者通过理论论述和实证分析阐明了这一观点。理论分析的学者主要有: Henderson (2002)、Davis 等 (2003)、Bertinell (2007)、干春晖 (2003)、何静 (2004)、蒋满元 (2005)、沈坤荣 (2007)、周建华和

^① 徐永利, 农业大省城镇化发展的产业制约与路径选择 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2014 (11): 41-46.