

福特基金会资助项目

# 中国城镇化进程中的 非农就业问题和政府治理结构研究

主持人：李铁

中国小城镇改革发展中心

二零零六年十月

全面繁荣农村经济，加快城镇化进程，转移农村富余劳动力，拓宽农民增收渠道，促进城乡经济协调发展，已成为二十一世纪以来中国政府的重要经济和社会发展战略之一，并列为中国第十届全国人民代表大会审议通过的“十五计划”的重要目标。推进城镇化发展，是中国经济和社会发展战略的一个重大转折。它表明中国政府摈弃了以往的城乡分割的行政和经济政策，开始促进城乡协调发展的战略转变。

自课题实施以来，研究的部分成果已经转化为中国政府进一步推进城镇化的政策措施：如提出了解决进城务工的农民工问题的16字方针“公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务”，随后在农民工的子女上学、工资发放、工伤保险和计划生育等方面出台了一系列的措施；制定了扩大就业放在经济社会发展更突出的位置，通过培训农民提高就业技能，促进农民外出，统筹城乡就业的政策；确立了分类引导城镇化的原则，特别强调对对在城市已有稳定职业和住所的进城务工人员，要创造条件使之逐步转为城市居民，依法享有当地居民应有的权利，承担应尽的义务；提出了城市群作为推动城镇化的主体形态，通过产业结构调整，鼓励农民向中小城市和小城镇定居；强调以经济社会发展规划为统领，建立各种专业规划相协调的规划体系。上述这些政策的出台为本研究最终提出的政策建议的实施提供了更加广阔的制度空间。

实现城镇化的重要前提之一，在于农民是否有稳定的非农就业机会，收入能力是否支撑在城镇的定居和消费。从二十世纪八十年代以来，中国乡镇企业的迅速发展，吸引了大量的农民从事非农产业，农民在乡镇企业就业的最高人数曾达到1993年-1994年的1.4亿人。正是由于乡镇企业的发展，促进了农村小城镇的发展，从1978年小城镇的数量由2880个发展到现在的2万个左右。二十世纪九十年代中期以后，农民流动就业已成为中国经济中的一个特定现象。据估计，常年流动就业的农民规模在8000—9000万之间，到2005年已经达到1.2亿人左右，创造的收入占农民人均纯收入的46%左右。但是，如此庞大的从事非农产业的农民群体，并没有完成从非农就业向城镇居民转换的过程。虽然在统计上，2000年的第五次人口普查已经把在城镇从事非农就业的农民作为城镇人口，使中国的城镇化率在2000-2005六年间增长了近7个百分点。实际上在户籍制度上，农民

的非农就业和城镇化之间还没有建立起事实上的联系。据统计，截止目前，中国向城镇转移的农村劳动力中携家眷的仅占 20%-25%，但并不意味着这些人已经有着在城镇定居的可能。世界发达国家劳动力转移的同时，实现了人口的彻底转移。而在中国目前的城镇化进程中，大量的农业人口转往非农行业，但是由于户籍制度的限制，使得大量人口不能享受城镇政府提供相应的公共服务，因此，这种城镇化势必会隐藏着巨大的经济和社会风险。

中国政府在推进城镇化进程中，面临着多重困难的政策选择。从长远利益上看，推进城镇化政策是经济社会发展的必然趋势。在现实决策中却无法回避以下几个问题。一是创造有利于庞大的低素质的农民群体的就业条件和实施宏观经济调控政策的矛盾；二是中央政府的目標和地方特别是城镇政府的目標是否吻合；三是在推进城镇化进程中，把由此引发的社会矛盾分散化解在农村还是集中在城镇解决；四是未来的经济增长有多大的潜力容纳如此庞大的农村人口进入城镇定居和就业。中央政府和地方政府共同关心的问题是，在城镇化发展进程中，如此大规模的人口向城市的集中可能会带来的潜在的风险评估，又使决策在发展和稳定之间做出重要的选择。从中央政府明确开始制定城镇化发展的战略方针以来，虽然已经提出了制定有利于扩大就业的经济政策和社会政策，颁布了改革城镇政府管理体制与市场经济不适应的经济和社会职能。但是，实施效果尚不明显。经济虽然保持一定的高速度增长，但却出现了就业增长的速度缓慢的矛盾。

90 年代中期以来，在福特基金会的资助下，国内的研究机构在农民流动的现状、特征、影响和趋势等方面作了大量开创性的研究。这些研究为从政策上消除歧视、放宽限制、促进农村剩余劳动力流动提供了重要的依据。但是，研究并没有从城镇化的高度讨论未来这些流动就业人口在城镇定居的可能。到目前为止，虽然一些研究已经提出了解决城镇政府管理体制问题在城镇化发展中的重要性。但是研究目标只是在微观层次上提出了矫正方案，也只是停留在县镇两级政府的权力分配方面。而面对更深一层次的宏观政府管理体制改革背景下所影响到基层政府的行为问题，基本上无法深入涉及。我们认为，有关城镇化问题的研究，由于所涉及的宏观政府管理体制的背景，超出了本文表述的范畴，可以在后续研究中逐步深入。但是相关经济层面和微观方面的问题，可以通过政策调整逐步解决。特别是对于城镇政府治理结构中如何把解决非农就业问题作为重点，并使城

镇政府在管理制度上更加适应未来的就业优先的发展战略，进而通过稳定就业支撑农民的进城定居，最终实现城镇化的发展目标，应该是课题表述的重点。因此，本课题在已有的大量关于农村非农就业和劳动力流动研究的基础上，也进一步尝试研究政府的治理结构问题。其中涉及到宏观政策和微观政府的管理体制改革，通过政府治理结构的改革和调整，将扩大就业总量作为城镇化的发展动机，在稳定农民就业和推进城镇化进程之间建立起利益的纽带。现将课题的主要研究内容介绍如下：

## 一、 中国城镇化的基本概况

中国城镇化水平的测度是以城镇人口占总人口的比重为依据的。但是在 2000 年以前，城镇人口是以户籍人口为准。而 2000 年以后，以城镇常住人口为准，其中包括了在城镇居住半年以上的流动人口。所以，在 2000 年中国第五次人口普查之后，中国的城镇化率由原来的 30% 增到 36%，当年提高了 6 个百分点。然而，这仅仅是统计方式的变化，关键在于流动就业人口的界定。事实上流动人口的主要生活和居住地应该是作为判断人口特点的分类依据，但是中国的特殊性在于，这批流动就业人口总量虽然是持续增长，但随着年龄的变化和增长，其中一部分因为没有城镇定居的权力和不能享受到城镇的公共服务，注定最终要返回农村。据统计，80% 的流动就业人口没有携带家眷，也就意味着他们定居前景的不确定性。而在地方城镇政府，对于城镇人口的界定还有很大不同，虽然在统计指标上，把流动就业人口列入了城镇人口范畴，但涉及到公共服务领域，统计中则把流动就业人口排除在外。因此，在城镇流动就业的农村人口因身份界定原因，无法享受到城镇政府的完善的公共服务，因此也影响到了中国城镇化率的准确性。

从中国建国以来的城镇化发展历程看，中国政府基本上采取的是限制城镇化发展政策。如 1958-1978 年 20 年间城镇化水平由 16.3% 增长到 17.9%，每年仅增 0.08 个百分点。改革开放后，城镇人口增长速度虽然加快，但是仍然严重滞后于工业的增长，从 1979 年到 2000 年，中国的城镇化速度平均每年为 0.82 个百分点。到 2000 年，随着中国城镇化发展战略的提出，在第五次人口普查中，第一次将在城镇居住半年以上的流动就业人口纳入城镇人口的统计口径。为确保统计口径的连续性，并将人口增长的百分数从 2000 年向前倒推了 5 年，使得从

1996-2004 年期间以年均 1 百分点的高速度增长,并在 2004 年达到 41.8%的水平。统计上的城镇人口已经达到 5.4 亿人。值得注意的是,按照户籍上的统计,中国的城镇户籍人口为 3.9 亿人,按照户籍人口计算的中国城镇化率为 30%左右。

中国城镇化的分布特点是,在上个世纪九十年代以前,中国的城市的中心基本分布在内陆。到了九十年代以后,随着经济中心向沿海地带的倾斜,城市的地理分布也发生了明显的变化。在经济比较发达的长江三角洲、珠江三角洲和环渤海经济圈,已经形成了城市发展的密集区。从统计上看,在东部地区集中分布了 56.3%的特大城市、47.7%的大城市、49.5%的中等城市以及 37.6%的建制镇。从经济综合实力上看,全国排位在前 1000 名之内的小城镇,主要分布在东部地区,占 78.8%。

当中国政府宣布实施城镇化发展战略时,而区别于国际的城市化的提法,最重要的就是由于小城镇的存在。这里特别指出的就是,在国外城市化进程中,人口的集中经历了从农村——城市——特大城市——小城镇(逆城市化)的过程,而在中国八十年代开始的城镇化则是农村——小城镇——城市——特大城市的过程。到九十年代中期以后,农民工大量的向城市涌入,逐渐改变了中国城镇人口分布的特殊格局。

中国的城镇化的发展是在计划经济体制下向市场经济过渡的产物。其特殊性在于,经济的严格计划和人口的行政规划有着千丝万缕的联系。特别要指出的是,在两种经济体制平稳过渡期间,没有好的经验规律可遵循,因此在推进城镇化政策制定的同时,就已经面临着传统的行政区划和人口群体的切割,被改革开放以后形成的巨大公共利益所固化。也就意味着,推进城镇化发展进程将面临着更大的制度上的限制和利益上的阻力。如果回过头看一下改革开放以来城镇化发展的历程,有一个十分重要的现象会引起特别的注意,就是推动城镇化发展的动力来源于市场,来源于农民自身的内在动力,这种动力不是取决于农民是否想进入城市和小城镇,而是农民对于收入增长的渴望,当农业在人均占有资源相对稀缺的条件下,无法满足农民收入增长的需求时,中国农民在从事非农产业的过程中,发现了改变生存条件的巨大空间。农民从离土不离乡到小城镇发展乡镇企业,创建了成千上万个小城镇。随着就业需求的空间变化,开始向大城市进军,寻找自己非农就业的饭碗。由于人口随着就业需求出现的空间流向的变化,为中国城镇

化的发展提供了重要的现实依据。

## 二、 中国城镇化进程中的非农就业

中国城镇化的进程和非农就业的关系是密不可分的。从小城镇的发展离不开乡镇企业发展开始，意味着农村非农就业是改变定居方式的重要前提。特别是在城镇化的发展有着明显的制度性障碍的前提下，促进非农就业，一定有利于农民通过收入的增长和就业方式的变化，逐步地从农业和农村中脱离出来，稳步地进入城镇化的进程。从研究中得出的重要结论是：

1) **改革开放以来，非农就业总量增长迅速。**其中，第三产业就业总量的增长幅度和速度要明显地快于第二产业：a) 1978 年到 2004 年期间，非农就业总量达到 3.99 亿，增幅达到 2.81 亿，增长 2.37 倍，年均增长 4.89%，非农就业率由 29.47% 提高到 53.1%，提高了 23.62 个百分点，b) 第二三产业就业总量增长分别是 9975 万和 1.8 亿人，年均增长分别是 1.4% 和 5.2%，对非农就业增长的贡献率分别为 35.5% 和 64.5%；2) **农村非农就业实现了农民收入水平的提高。**与 1995 年相比，2004 年非农产业收入由 523 元增加到 1346.2 元，占农民人均纯收入的比重由 32% 上升到 46%；非农业收入的增长 823 元，占到农民收入增长的 61%；3) **东部沿海地区非农就业增长迅速。**相对 1978 年，2004 年东部地区的第二产业就业总量增长 2.5 倍，东部沿海地区的二产就业占全国二产就业的比重为 46.15%，上升 14 个百分点。从以上数字看，随着非农就业的增长，改变了传统上以“农业人口和非农业人口”来划分城乡人口的统计依据，而居住地划分成为现行城镇化统计方式的重要参照。

值得注意的是，在城镇化发展进程中，如何判定在城镇就业的非农人口数量的增长，对于界定城镇化发展趋势有重要的作用。因此，本文采用定量方法分析了外贸、经济增长、资本深化和技术进步、城市规模等因素对中国非农就业的影响。以此来判断未来城镇化进程的基本趋势。

1) **GDP 就业弹性近年呈现下降趋势。**由 2002 年的 0.118 下降为 2004 年的 0.108，出现了高经济增长和低就业并存的局面。一次产业就业弹性虽然快速下降，但波动较大，反映出仍可作为未来农村就业的重要蓄水池。二三产业的就业弹性则呈现上升趋势，二产的就业弹性由 -0.316 上升为 0.473，三产的就业弹性则由 0.490 上升为 0.664，说明三产将成为未来非农就业增长的主导力量；2) **贸**

易的就业效应下降。这是因为中国出口贸易的快速增长主要依靠资金和技术密集型而非劳动密集型产品的出口带动，1999-2001年，加工贸易出口增幅分别为6.1%、28.5%和7.1%，而同期机电产品出口增幅为14.7%、36.9%和12.8%，机电产品在出口商品中的比重由1998年的36.5%提高到2001年的44.6%；3)“资本深化”和“技术深化”过程的加速趋势使得中国的就业弹性下降。2003年和2004年重工业部门的增长速度分别比轻工业部门高出19.6和11.6个百分点，但是重工业部门每亿元投资提供0.5万个就业机会，只及轻工业的1/3；4)中小企业已经成为吸纳非农就业的主要渠道。中小企业单位固定资产投资吸收的就业容量为大型国有企业的14倍，截止到2004年底，中小企业吸纳了占全国工业部门就业人口的75%以上的城镇就业人员；5)中国的小城市的就业弹性更高。2000年就业规模100万人以上的特大城市、50万到100万以及10万到50万的城市就业结构比率分别为0.95、1.3和1.48。充分说明，小城市在和大中城市相比，吸引就业的潜在优势。

### 三、流动性的农村非农就业分析

研究中国城镇化和非农就业的关系，不能不注意到一个重要的现实，就是在各类城市和小城镇存在的大量农村外来务工就业人员，他们已经构成了中国非农就业群体中的庞大的新生力量。据统计。到2005年为止，全国在城乡流动就业的外来农村人口已经达到1.2亿人，占全国非农就业总人数的三分之一以上。从2003年中国国务院办公厅颁布了有关完善外来务工农民在城镇的管理和服务的文件之后，他们已经成为中国政府制定城镇化政策中的一个不可忽视的重要因素。

1) 2000-2004年以来农村非农就业总量增加，但是增速趋于放缓。2000年-2004年农村转移劳动力总量分别为7463万、8961万、11390万、11823万，同期分别增长1498万、1589万、840万、433万人。虽然外出非农就业人口的绝对量在增长，但增速在明显减缓；2) 农村劳动力外出流动就业的机会下降，但是对农村外出劳动力的需求仍有局部增长的空间。调查显示，2004年，农村仍有将近6000多万的农村剩余劳动力没有转移出去。而在已经外出的农村外出务工劳动力中，40岁以下的比例占89%，41~50岁劳动力占8.2%，50岁以上占2.8%，此年龄结构显示40岁以上的农村劳动力可能是6000万剩余劳动力的主

体，而这些正是难以外出的，珠三角、闽东南、浙东南等加工制造业聚集地区，重点地区估计缺工 10%左右；3) **流动的空间分布特征是，流出以中西部为主，流入开始呈现多元化的趋势。**流动的城镇类型偏向于中心城市。中部地区的农村外出务工劳动力数量高于东部和西部，三者比重分别为 27.2%、19.8%和 25.4%。；东部 6 个主要流入地的比重下降，流向其他地区则增加 14.3 个百分点；从流入地看，到东部务工的占 70%，跨省务工的占 50%，在地级及以上城市务工的占 60%。流动人口在就业中流动性加大，跨省流动呈上升趋势。如暂住人口跨省流动比重 2004 已达到 65%；4) **农村非农就业流动政策的演变。**自上个世纪九十年代以来，从中央政府到地方政府，从解决工资拖欠，取消不合理收费和就业限制，建立必要的社会保障，公平对待子女入学等方面，制定了一系列完善对农民工管理和服务的政策。使得进城就业的农民工的待遇得到很大改善。但是，涉及到户籍管理，以及相应的与城镇居民平等的各项公共服务政策，还有着很大的距离。

#### **四、 政府宏观经济政策与非农就业**

本部分主要从近些年宏观经济政策所涉及到的环境、产业技术、中小企业以及建设用地等政策的演变，来研究政府的各种宏观政策实施目标与非农就业之间的关系。

1) **环境政策和企业安全政策的影响。**近些年由于生态环境的压力以及企业安全重大事故的频繁发生，中央政府采取了限制、取缔“十五小”企业的一系列政策措施，环境敏感性行业的就业人数发生了快速的下降，在采掘业和造纸业尤为明显；2) **产业技术政策对非农就业的影响。**现行的很多产业政策是鼓励资本和技术密集型的产业，这样不利于就业的扩大和经济的长期稳定发展。比如政府制定的福利保障制度对从事于城市工业和农村工业的差别，不利于就业弹性大的农村工业的发展；再者对吸纳就业能力低的高新技术产业和重化工业给予过高的优惠，而在事实上给予中小企业和农村工业以过低的投资、贷款等方面的限制。以 2004 年贷款比重为例，化学原料高达 7.5%，而服装仅为 0.3%；3) **中小企业缺乏有效的宏观政策支持。**中国有中小企业 3980 万家（其中 8 人以上的大约有 1000 万家，大约占全国企业总数的 99%。在全国工业部门，中小企业占就业人口的 75%，产值的 60%，利税的 40%，销售收入的 60%。在全国外贸出口中占 60%。目前存在的问题是缺少社会化服务体系的支撑，融资难的问题一直没有得到解

决，而且中小企业中民营企业很难得到公平的“国民待遇”和明确的法律保障；  
**4) 控制建设用地政策对农村中小企业发展不利。**近年出于耕地保护的壓力对建设用地采取了紧缩政策。全国清理开发区主要是清理县以下开发区，从 2003 年以来共清理 6000 多个乡镇各类工业小区。虽然确保了防止大面积浪费耕地现象发生，但县以下政府获得用地指标的难度越来越大，

## 五、 小城镇政府管理体制研究

中国东部地区的小城镇和中西部大部分小城镇，由于经济发展水平的差异，政府管理面临的问题也不同。前者需要根据自己管理的人口规模和经济规模，提供更完善的社会服务，因此要强化职能管理的权限，增加机构设置。而对于发展水平相对落后，没有一定的城镇规模，基本上依赖于农业发展来支撑财政增长的政府，可能面临的问题是如何进一步精简机构，削减不必要的职能，确保政府工作的正常运转，以及完成必要的公共服务。

小城镇的财政体制是非独立的，上级政府以统收统支方式直接管理小城镇的财政体制。小城镇创造的财政收入大部分在上缴给上级政府之后，由上级政府根据小城镇公共管理开支的需要适度返还，基本上保证行政事业人员开支的需要（人头办公费）。剩余部分则由上级政府负责完成转移支付、弥补自己的开支不足或者是继续上缴等。

小城镇财权和事权的不对称。税费改革前，中西部的农村小城镇主要财政来源于农业税费和摊派，而税费改革后，取消了农业税费和各种摊派，小城镇的财政来源严重不足，影响到对管辖地区的公共服务能力。对于经济发展水平较高的小城镇政府，政府职能转变严重滞后于市场发育程度，政府没有足够的公共预算提供与经济发展相适应的配套公共服务。无力解决吸引投资造成的工业污染和外来人口的管理和服务以及社会治安等问题。

由于小城镇的公共财政能力严重不足，使得一部分政府不得不依赖于以土地出让金为主要收入来源的预算外收入，来支持政府的公共支出。一方面导致了对耕地的大量占用，并严重地侵犯了失地农民的利益。另一方面，由于预算外资金获取的短期性，加大了政府的短期性行为，出现了严重的资源浪费和形象工程。

小城镇的规划方法也面临变革。规划是政府治理结构中十分重要的内容。在

小城镇，规划面临的挑战是落后于经济和社会发展的实际，受制于政府短期行为的影响，服务于政绩和视觉工程。规划的方法带有传统的计划经济的痕迹，忽视了市场配置资源的有效方式。规划很少考虑到可以通过人口的聚集对就业结构调整的作用。

## 六、 基本判断和政策建议

### 1、关于城镇化进程和就业形势的基本判断

1) 本研究认为在统计上可以保证城镇化率每年以 1% 的速度增长。必须指出的是，农民工的数量变化决定着中国未来城镇化的水平。如果在政策上对农民工地位重新认定，如户籍制度变革，城镇公共支出加大了对农民工的服务力度，或者是城镇对农民进城落户和举家迁入采取了较大的支持政策，也可能意味着城镇人口数量的大大增加；2) 未来农村非农就业增长具有很大的潜力。未来中国就业增长空间来自于服务业。2004 年我国农村非农就业中，工业的比重为 28.48%，服务业（包括交通通讯、商业餐饮等）比重为 21.88%。促进第三产业的发展，需要通过规划促进城镇人口密集区的形成，进而创造出更多的服务业需求；3) 中国的城镇化是一个漫长的进程。虽然从稳定的角度出发，可以维持现有的增长速度，但是也同时会固化城乡利益格局。因此只有加大变革的力度，才能实现城镇化的发展目标。

### 2、政策建议

1) 加快促进农村非农就业。制定支持农村非农就业人员数量增长的政策。促进中小企业的发展；鼓励劳动密集型产业的发展；加强生态环境政策和企业安全政策的分类指导；建设用地政策的调整和改革；加快服务业的发展等；2) 从调整统计指标体系开始，把农民工纳入城镇公共服务的范畴。城镇的公共支出应包括对要求各级政府延伸对农民工的服务领域，逐步实现使农民工得到的公共服务水平与城镇居民相一致，从根本上消除农民进城落户的制度性障碍；3) 分类指导小城镇政府管理体制变革。理顺县镇两级政府关系，合理划分权限和责任；应允许发展规模较快的小城镇进一步完善政府管理职能，有条件的实行省管或地级市管，或者直接设市管理；改革小城镇的规划方法；要加快中西部小城镇政府管理体制变革，并加强基础设施建设，增加公共服务能力。