

# 城镇化发展模式从“高速发展”向“高质量发展”的转变启示

邓晰隆 叶子荣 郝晓薇

**[提要]**城镇化是中国经济高速发展的重要推手,在当前中国经济正在经历由“高速发展”向“高质量发展”转变的背景下,城镇化的发展模式自身也有着从“高速发展”向“高质量发展”正确转变的内在需要。实践中,各地区城镇化的发展模式表现出多样性的特征,其后果的“合意性”也存在着较大差异。为了能够探索出一条正确有效的城镇化模式转变路径,文章尝试从城镇化过程中农民“转移的空间”、“转移的意愿”和“转移的动机”三个维度对城镇化模式进行类别划分,理清了新中国成立以来各种城镇化模式形成的逻辑,以及它们表现出来的基本特征,再根据城镇化后果“合意性”的评判标准,对不同城镇化模式得以实现其“合意性”结果的因素进行梳理和分析后,认为,农民原有的“自然禀赋素养”是形成“合意”城镇化模式的决定性因素,并以此为基础提出了五个方面的建议,供地方政府在推动城镇化由“高速发展”向“高质量发展”正确转变过程中的行政参考。

**[关键词]**城镇化模式;城镇化发展逻辑;高质量发展;二元结构;候鸟式务工

中图分类号: F124

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2020)12—0114—08

**基金项目:**国家社会科学基金项目“城镇化进程中对农民工‘候鸟式’务工模式的冲击与就业保障研究”(15XJL011)阶段性成果。

**作者简介:**邓晰隆,兰州理工大学经济管理学院副教授,博士,兰州理工大学“红柳杰青”,研究方向:宏观经济管理。甘肃 兰州 730050 叶子荣,西南交通大学经济管理学院教授,博士,博士生导师,研究方向:宏观经济管理。四川 成都 610031 郝晓薇,西南财经大学财政税务学院副教授,博士,研究方向:公共经济理论与实践。四川 成都 611130

## 引言

从2014年“新型城镇化战略规划”的全面实施到党的十九大“乡村振兴战略”的提出,这中间,我国经历了“互联网+”、“大众创业,万众创新”、“工业4.0”、“供给侧结构性改革”、“中国制造2025”等一系列的经济振兴战略。这一系列的经济战略改革也恰好证明了中国经济的发展模式已经形成了历史拐点,即经济发展的“高速增长模式”已经需要刻不容缓地朝着“高质量发展模式”的方向进行。然而,中国改革开放40年来的伟大成就在一定程度上主要归功于农村剩余劳动力在空间上的解放:大量的农村剩余劳动力涌向城市务工,他们虽然没有接受专业的技能培训,但由于他们脱离了土地的束缚,其工作内容发生了根本性的变化,使得他们的工作边际产出水平发生了大幅改善,从而奠定了中国经济高速发展的基础。所以,在一定程度上讲,农民工到城市的务工行为、城镇化建设的不断推进、以及农民工的市民化进程等因素共同构成了中国经济高速增长的主要动力。事实上,任何事物的发展也都不能脱离自然规律,边际产量递减规律就一直制约着中国经

济的发展,在中国经济出现高速增长之后,其边际产量递减规律就发生了作用,随着经济累积效应的增加,其经济的增长速度就会随之发生递减现象,最终,使得经济增长不得不面临其增长速度的瓶颈。国家的宏观经济发展规律尚且如此,城镇化作为改革开放40年来中国经济增长最为核心的贡献力量,以此类推,那么,城镇化的发展也应该要经历从之前的“高速发展”朝着“高质量发展”的方向转变。

城镇化从“高速发展”向“高质量发展”方向转变的问题实际上就是一个城镇化模式转变的问题。为了更好地实现本文的研究目标,有效厘清城镇化从“高速发展”向“高质量发展”转变的逻辑,并为如何有效落实这一转变工作提出有价值的建议,文章在对城镇化的发展理论进行回顾,以及对城镇化的发展趋向进行展望的基础上,就城镇化模式的划分逻辑与基本特征进行必要的讨论,对城镇化模式形成的决定性因素进行分析;最后,针对地方政府进行城镇化模式的选择,以及进一步落实城镇化实现“高质量发展”的相关工作提出建议,供相关决策部门参考。

## 一、我国城镇化的发展理论与发展趋向

关于中国“城镇化”主题的研究,在一定程度上是始于农村劳动力转移问题的研究,以及在此基础上进行的各种延伸性的研究。在这方面,国内外学者给予了充分关注,并形成了大量研究成果。在这些研究成果中,部分成果已经成为了被广泛认同的基础理论,如 Lewis(1954)<sup>[1]</sup>, Fei and Ranis(1961)<sup>[2]</sup>的研究成果就表明,二元经济结构在发展中国家广泛存在,传统的农业部门和现代非农部门之间存在着不同的边际劳动生产率,这种边际劳动生产率的差异决定着工资水平的差异,而实际的工资差别恰是导致二元经济结构中农村劳动力源源不断地涌向城市的原因。而实践中,我国的农村人口不断涌向城市也就开启了“城镇化”的雏形。然而,以农村人口转移为主要特征的“城镇化”发生的原因,也并非只有上述一类观点,例如, Todaro(1969)<sup>[3]</sup>就在对农村人口转移原因的分析中更加重视城市工作的“预期收入”感知对农村劳动力迁移的吸引作用。事实上,上述学者的观点都可以被概括为农村劳动力涌向城市的“收入性”原因。而 Jorgenson(1961)<sup>[4]</sup>则是从“消费结构”变化的角度来考虑劳动力迁移的经济因素,他认为农业产品的剩余和农民更为丰富的消费需求所带来的“消费结构”变化是农村劳动力向城市非农部门转移的根本原因。而专门针对中国城镇化过程中农村人口转移问题的具体研究,也形成了大量有价值的研究成果,如蔡昉等(2003)<sup>[5]</sup>、朱农(2005)<sup>[6]</sup>、唐茂华(2007)<sup>[7]</sup>、陈钊和陆铭(2008)<sup>[8]</sup>、杨云彦(2008)<sup>[9]</sup>、罗明忠(2008)<sup>[10]</sup>等人的研究成果都基本赞同农村剩余劳动力向城市转移的动力,主要是来自于城市较高工资收入的“吸引力”和由于农村高度紧张的人地关系以及农业产出单一化所引发的经济贫困“推力”的共同作用,于是,城市高收入的“吸引力”和农村贫困的“推力”共同构成那个时期研究农民工进城务工动因的主线。

然而,较低的城镇化程度起点,加之农民工进城务工的规模增长速度远远超过城市在住房、医疗、教育等社会福利方面供给的增长速度,其结果就是城市政府不得不被迫选择“经济吸纳”和“制度拒入”的策略,导致农民工的生存状态不断被边缘化,对于这一问题,刘传江(2004)<sup>[11]</sup>、史柏年(2005)<sup>[12]</sup>、王春光(2006)<sup>[13]</sup>、邓晰隆(2008)<sup>[14]</sup>等人都做过比较深入的研究。而关于探究“农民工被边缘化”原因的研究,大致体现在如下几个方面:首先,“农民工被边缘化”发生的原因体现在制

度和政策因素方面, Avner and Ayal(2002)<sup>[15]</sup>, 以及 John Knight and Ramani Gunatilaka(2010)<sup>[16]</sup> 等人的研究表明户籍与社会保障等制度因素对农民工的就业取向有着显著影响;其次,是城市歧视因素方面, Sumon(2004)<sup>[17]</sup>、Sylvie Demurger(2009)<sup>[18]</sup>、高书文和 Smyth(2010)<sup>[19]</sup>、Nielsen(2010)<sup>[20]</sup>的研究成果指出了城市对农民工歧视所引发的农民工不满意感是影响农民工城市就业的重要障碍;再次,就是子女的教育因素方面,钱文荣和张黎莉(2009)<sup>[21]</sup>、Charlotte(2009)<sup>[22]</sup>的研究成果表明,生活在城市的农民工子女面临较为明显的心理健康等不利因素,对农民工的城市就业行为产生了重要影响;最后是医疗与健康因素方面, Paul(2008)<sup>[23]</sup>的研究成果认为健康和被排斥在城镇医疗体系之外的社会现状是影响农民工城市就业行为的重要因素。这些影响因素不仅将农民工陷入到被“边缘化”的境地,还构成了“城镇化”进程的主要障碍。而在“城镇化”的实践过程中,地方政府在短时间内又难以解决上述所有的问题,只能依据实际情况及各自不同的行政能力酌情解决。因此,实践中,各地区的“城镇化”就表现出了不同的特征,这也是经济社会发展的必然规律。十八届三中全会之后,中央政府提出了“全面推进新型城镇化建设”的发展战略,考虑到各个地方的自然禀赋不同,经济发展水平不同,经济结构差异较大等客观因素,因此,并没有就城镇化模式做出统一的要求,仅仅是对城镇化建设的总体思路和内容做了界定,这就意味着未来城镇化建设并不停留在形式上,其模式也不是一成不变的,而是根据各地区自身的经济发展水平、经济结构模式、产业特征等进行合理的政策引导,去探索一套符合地方经济发展需要的模式。

## 二、城镇化模式的划分逻辑与基本特征

城镇化过程的实质可以理解为,农民的居住、生活、工作场所从农村转移到城镇的过程。那么不同模式城镇化之间的区别就主要体现在农民从农村向城镇转移方式之间的区别。因此,城镇化模式划分的逻辑依据就是农民从农村向城镇转移方式的分类标准。本文认为,农民转移的类型可以从农民“转移的空间”、“转移的意愿”和“转移的动机”三个维度进行区分:

### (一) 农民转移在空间上的分类

#### 1. 就近转移

“就近转移”模式是指农民选择距离农村居住地最近的城镇作为转移目的地的一种城镇化模式。这种模式更多地依靠经济社会的不断进步,

农民生活水平的不断提高。这种城镇化模式一般不是政府直接规划的结果,而且该城镇化模式的结果往往都具有较高的稳定性和持续性,农民转移前后生活状态的“对比性”并不十分强烈,这主要是因为该种转移模式是农民以循序渐进的方式来完成转移所致。事实上,他们在完全定居城市之前就已经开始涉足城市工作,他们无论是采用“候鸟式”的务工模式,还是采取部分家庭成员承受分居状态而进行务工,或者利用距离城镇较近的优势进行城乡之间的商业、加工贸易等活动完成脱贫致富,至少他们的“工作”和“收入”已经先于“居住空间”完成了城镇化。当这些农民有了较高的收入水平,即便在农村生活,其生活质量也会显著提高。因此,在他们最终完成城镇化之后,他们在城市的工作、收入、生活质量等与原来在农村时的状态相比,其对比度并不十分显著。而至于“就近转移”的城镇化模式发生的原因,本文认为主要体现在三个方面:第一,地区经济发展的轻工业和低端制造业初步满足了农民“就近转移”到城镇工作的硬件条件要求,毕竟这些行业对工人的工作技能要求并不太高;第二,趋近于完全开放的地方政府的行政政策为农民“就近转移”到城镇创造了更低交易成本的政策环境,这些政策主要包括户籍、土地征用、房地产政策以及社会保障方面的政策,这些政策在当前几乎是对农民完全开放的,不存在任何的行政管制;第三,城乡协调发展使得农民的经济收入有着大幅提高,而且收入提高的程度足以驱动农民自发调节自身的消费结构和收入结构,进而完成城镇化。至于“就近转移”的城镇化模式的特点与后果,可以概括为四个方面:第一,“就近转移”模式的城镇化行为多发生在小城镇;第二,“就近转移”模式的城镇化容易引发工业体系的低水平重复建设;第三,“就近转移”模式的城镇化的结果往往更为稳定和持续;第四,“就近转移”模式的城镇化由于缺乏明显的科技进步能力从而容易引起地方经济的“滞涨”现象。

## 2. 跨行政区转移

### (1) 集体性跨行政区转移

集体性跨行政区转移并不是一种常见的城镇化模式,该模式往往发生在特殊的历史时期,依赖于中央政府的行政规划或经济规划。例如,南水北调工程、三峡工程、青藏铁路工程等大规模工程,以及如像地震这样的重大自然灾害等所引发的集体性移民活动。在集体性跨行政区转移的过程中,由于被移民农民的利益诉求,地方政府的政绩考核要求,以及政府责任和政府形象等原因,政

府往往将这种大规模集体性跨行政区移民行动直接升级成城镇化活动,完成移民后的居民社区往往是由政府定向规划的,社区的住房布局、道路交通、商铺规划、公园景观等基础设施都是由政府主导而进行的统一规划。如果单从这些社区的使用功能上讲,具有超前性和整体性,十分有利于新闻媒体报道以及项目参观验收,在视觉上极具观赏性,移民前后的物质生活条件也具有显著的对比性。然而,这种类型的移民缺乏差异性和渐进性,农民移民后的工作发展往往也是缺乏可持续性的,因此,这种模式移民的后果一般不能令人满意。综上所述,该种城镇化模式表现出来的特征是比较明显的,主要集中在五个方面:第一,从该种移民模式发生的原因看,该类移民的“发生”不具有经常性,难以成为政府长期坚持的一项城镇化发展战略;第二,由于该种移民发生的原因是高层政府的行政规划和经济规划,那么就需要经济资源能够按照政府的意图进行定向流动,因此,农民在转移过程中难以进行差异化的流动,而且农民也难以根据自身条件进行循序渐进的移民活动,“一刀切”现象是必然出现的结果;第三,由于政府的统一规划和民生工作的需要,在这样的集体性移民过程中,政府往往会直接进行较大规模的资金注入,所以,农民在转移前后福利水平的对比性较为显著;第四,在这种无差异又缺乏渐进性的集体转移过程中,并不是所有农民自身的收入水平、技能水平都达到了完成城镇化的条件,也不是所有农民的技能结构都适合政府经济规划所提供供给农民的就业方式,这些都将导致农民在移民后的可持续性发展变得相当脆弱;第五,对于那些移民后缺乏可持续城镇生活的农民而言,为了能够在城镇继续生活下去,他们要么改变原有的技能结构,要么再次背井离乡到适合自己技能结构的其它城市开始务工谋生,因此,这种迎合政府行政规划或经济规划的集体性无差别的跨行政区转移的模式必将引起新的大规模差异性移民。

### (2) 差异性跨行政区转移

“差异性跨行政区转移”与“就近转移”模式相比较,两者之间的差异在表面上表现为两种转移模式下,农民转移的“目的地”存在着空间地域的差异,但两者之间深层次的差异却在于农民转移活动发生的“动因”不同,基于不同的转移动因,“差异性跨行政区转移”有着自身显著的特征,主要体现在如下三个方面:

第一,“转移”表现出显著分散性的特征。差异性跨行政区转移的分散性主要体现在,转移个

体对于转移的动机、时间以及目的地的选择都是基于自利决策机制而做出的,转移个体自身条件的差异性导致了他们转移行为的分散性。同时,转移个体之间也并不存在着某种内在联系,他们在转移时很少受到例如国家大政方针以及自然环境的影响而产生行为上的共振,他们在转移过程中的转移动因、时间选择、以及目的地选择等的决定因素只与其自身的生活状态和生活目标相关,因此,差异性跨行政区转移是一种完全自发形成的农民转移活动。至于该种模式转移的后果,也正因为其转移的“分散性”特征而不会朝着“不合意”的方向发展,更加不会引发相关的群体事件。然而,实践中,此种转移模式在“转出地”往往不会受到任何限制,但是在转移的“目的地”往往会受到“目的地准入”的限制,例如城市购房限制,再如农民工子女入学限制等,再加之农民由于自身技能水平较低的原因,在转移后往往会显得相对弱势。因此,差异性跨行政区的转移活动一般都能比较成功地实现其城镇化,但是,他们得到城市政府的支持程度往往却十分有限。

第二,以大城市为转移目的地的特征。正因为“差异性跨行政区转移”的模式中,农民的行为受自利决策机制决定,很少受到国家政策和自然条件的影响,那么,农民转移时的决策就会以转移行为收益最大化为目标而做出。在现实中,大城市相对于中小城市及小城镇而言,收入水平往往会更高,就业机会也会更多,发展前景也会更好,因此大城市对完全自由决策的移民而言更具吸引力。虽然,大城市的居住和生活成本相对于中小城市及小城镇高出很多,这个成本因素理应被纳入到农民移民的决策系统之中,但事实上,这个成本因素对农民移民决策系统的影响并不显著,因为农民的生活习惯并不随着生活空间的改变而立即改变,它会有一个较长的时间滞后。目前各个大城市都有一定数量的“城中村”,“城中村”农民工的生活水平与其收入水平并不是同比例提升的,农民工在农村生活时的节省习惯依然会在城市生活中得到延续,这一现象在邓晰隆(2008)<sup>[24]</sup>的研究中得到了相应的佐证。既然如此,农民在进行移民决策时,由于原有的生活习惯原因,他们决策的依据往往更加关注移民后的收益水平,那么,大城市相对于中小城市及小城镇就更加容易成为农民移民的目标转移地。

第三,“求学”和“个体经营”为主的移民形式特征。大城市对农民工的迁徙决策确实具有吸引力,但是农民要定居在大城市是具有一定难度的,

所以,移民的群体特征会表现出较大的差异性,最终能完成移民定居的人群往往是以“求学”和“个体经营”为目的的农村人口。这一特征其实不难理解,改革开放之后,在城市发展中,城市政府大多对农民工都采取了“经济吸纳,制度拒入”的策略,农民要在大城市定居下来不是一件容易的事情,城市越大难度也就越高,因此,最终成功定居在大城市的农民人口一定是原有农村居民中的优秀分子。很显然,能够考取知名大学的农家子弟,在农村人口中原本就属于素养较高的群体,<sup>①</sup>他们再通过上大学中的进一步学习,不断提升自身的谋生能力,使得最终在大城市定居下来的概率大大增强。另一方面,在农村中头脑灵活、思想解放、眼光敏锐的群体,他们在农民群体中也属于素养较高的优秀分子,当他们来到城市后,他们在人口众多且集聚的大城市中更加容易发现商机,再加上他们又具有农民吃苦耐劳的品质,在大城市中定居下来的概率自然也就相对较大。总体而言,对于农民这种“差异性跨行政区”转移模式得以成功实现的决定性因素主要是取决于农民自身的素养和能力。

## (二) 农民转移在转移意愿上的分类

在城镇化诱发的农民移民过程中,农民在转移意愿上至少可以分为“主动性”转移和“被动性”转移两种。其主动性转移主要表现为农民为了谋求更高的生活质量和更为持续性提升的收入水平,而采取的主动转移策略。而被动性转移,主要是指农民为了迫切摆脱当下生活窘迫或收入低下状态而被动做出的一种移民决策行为。虽然这两种类型的转移与前文所阐述的其它类型的转移有重叠和交叉的部分,但单独从转移意愿上进行讨论也是有必要的,因为我们通过考察农民在转移意愿上的差别,至少可以评估现阶段农民是否已经具备了完成城镇化的能力。如果将马斯洛的“需求层次理论”套用过来,我们至少可以谨慎地认为“主动性转移”的农民相对于“被动性转移”的农民处于更高的需求层次。同时,“主动性转移”的农民至少在收入水平上已经具备了完成城镇化的能力,他们决策的关注点在于提升更高的生活质量,以及通过完成城镇化来维持或提升当前的收入水平,他们转移的目标地,以及转移后的生活、工作模式都具有完全的自主性,由此,城镇化过程对人力资源的优化配置起到了催化作用,那么,政府在农民的转移过程中并不用花费太高的成本,甚至可以进行无为而治。而农民一旦要进行“被动性转移”,就说明农民实际上并不完全

具备完成城镇化的能力,他们转移决策的关注点主要在于解决生存问题或者可持续发展问题,那么,他们的转移就必须依靠外力来驱动,这种外力在实践中主要表现为“自然灾害”、“国家政策”以及“扶贫政策”等,这些“外力”促使了农民转移方式“被动性”的形成,由此,农民转移的动机以及转移的目标地自然也就被这些“外力”所锁定,这种“被动性”转移模式的基本特征在一定程度上讲与前文所以阐述的“集体性跨行政区转移”模式拥有相互重叠的内容,只是我们这里讨论的维度与前文有所不同。正由于“被动性转移”模式的上述特征,农民在转移过程中所暴露出来的“能力缺陷”也只能由政府去弥补,政府不仅需要物质基础上进行帮扶,而且还要对农民进行培训、引导,甚至直接参与农民转移后的工作、生活等方面的内容,但由于这种“被动性”转移活动几乎完全在政府的主导下进行,因此,转移过程缺乏“互动性”,转移结果缺乏“多样性”,“一刀切”的现象十分严重,其结果就是劳动力要素的配置效率相对低下。

### (三) 农民转移在动机上的分类

#### 1. 工作驱动型转移

在城镇化过程中,农民从农村向城市的移民活动必须依据相应的“动机”进行驱动,而“工作驱动”是所有驱动中最为重要和直接的驱动。改革开放以来,大量的农村劳动力以农民工的身份涌向城市,其原因是农村出现了大量的零值劳动力,二元经济发展的必然结果就是劳动力为了寻求更高的经济收入,选择从农业部门向非农部门进行转移。随着中国经济的高速发展,城市产业与传统农业对工资的贡献程度出现了巨大差异,单纯依靠传统农业的收入已经难以维系农村家庭正常的生活开支,因此,大量的农民开始进城务工,但并不是所有农民都具备完成城镇化进程的能力,于是,大多数不能完成城市化进程的农民工便开启了“候鸟式务工模式”,即农闲务工、农忙务农。但由于城市经济产业升级、市场竞争激烈,以及法律体系的不断完善,城市工业部门的工作岗位对员工的稳定性以及员工的技能储备都有了明显的要求,即产业升级之后的企业对员工的工作技能要求相对于过去粗放经济而言有了明显的提升,员工上岗之前必须要进行基本的技术培训,而培训成本的回收周期又相对较长,因此,企业对员工稳定性的要求相对于过去也提高了很多,这就使得农民工原有的“候鸟式务工模式”再无存在的基础,农民工必须要在传统农业和城市工业部门之间进行二选一的抉择。而随着城市产业与传统农

业对工资贡献程度的差异的不断扩大,对于农民而言,为了追求工作和收入的稳定性,加强自身在城镇化过程中的谋生能力似乎成了唯一的选择。

#### 2. 生活驱动型转移

无论是以工作为目的转移,还是在农村努力发展农业产业,最终的目的都是为了提升农民自身的收入水平和生活水平。因此,由生活驱动的城镇化模式是具有客观理由作为支撑的:第一,存在部分农民工在较为恶劣的务工环境下,或者在定居压力较大的城市环境下,通过务工完成了在普通城市定居下来的必备的经济积累,那么,他们在养老地的选择上可能会更加倾向与原来农村还保持相当社会联系的城市或城镇进行定居,例如,很多在西藏务工的川籍农民工,当他们具有足够的经济实力时,大多会选择在成都周边购房,以为养老做准备,而不是选择回到农村养老;第二,本身具备一定的经济实力,又能够在城市找到合适的稳定性较高的工作,或者能够在城市完成私人或个体经营的准备,他们为了子女能够获得更好的教育资源,而选择在工作地完成城镇化;第三,某些青壮年已经定居在城市,在城市已有房产和稳定的收入,而老人为了与子女团聚,为了维系家庭结构的稳定性,选择进入城市生活。但无论我们研究讨论的是上述三种类型中的哪一种,至少它们存在如下两个方面的共同特征:第一,以“生活驱动”的农村人口移民要完成城镇化进程的先决条件必须是这些农民已经完成了收入水平的城镇化,具有了在城市可持续生活的经济基础;第二,以“生活驱动”的城镇化,在移民目标地选择问题上的弹性较大,城市政府的公共设施以及公共管理水平是他们最终进行移民定居决策的主要依据。

#### 三、农村城镇化模式选择的决定性因素分析

前文对在城镇化过程中,农民从农村向城市转移的方式和原因进行了梳理和分类,每一种转移的类型就代表着一种城镇化模式。依据前文的梳理,虽然城镇化的模式大致可以分为上述三个大类,但并非每一种模式的结果都是合意的,因此,我们不仅要去讨论每种城镇化模式产生的原因,更需要从深层次探讨那些决定“合意结果”的城镇化模式的决定性因素。只有弄清了影响城镇化模式选择的决定性因素,才能增强政府对城镇化模式发展方向的把控能力,才能促使政府能够将城镇化引向“合意结果”的方向发展。基于此,我们有必要强调一下城镇化“合意结果”的判断标准,其实这个标准并不复杂,合意的城镇化模式必需满足两个条件:第一,城镇化后,农民的收入

入水平和生活质量都要比城镇化之前有所改善;第二,城镇化后,农民的生活和工作模式都要具有可持续性。

依据上述城镇化“合意结果”的判断标准,在前文的城镇化模式分类中,我们不难发现“就近转移”、“以求学和个体经营为特征的转移”、“主动性转移”和“生活驱动型转移”四种模式都是具有可持续性的转移方式,转移后的收入水平和生活质量都能较大概率地得到改善,这四种城镇化模式的结果都是有利于经济社会发展的“合意”结果;而其它几种模式的城镇化都因为缺乏农民转移后的可持续性发展,从而可能诱发新的农民收入问题和其它社会问题,本文认为这些模式的城镇化结果对于经济社会发展并不具有“合意性”。

从上述“合意”与“不合意”的两大类城镇化模式的农民转移行为来看,我们可以进行简单地梳理和总结,我们不难发现,在“合意”的城镇化模式中,农民的转移意愿一般都是农民自发形成的;从转移时间上看,农民转移的时间选择都由农民自发抉择的,没有出现集体、集中转移的情况;从转移后的农民工作、生活状态上看,农民转移后的状态差异性也相对较大,且工作、生活模式选择的自主性比较高,呈现出多样化的特点;从能够完成转移活动的农民收入和工作能力禀赋来看,都表现出明显高于农村平均水平的态势。因此,我们容易发现,在农民发生并完成城镇化的过程中,具有如下规律:第一,在“合意”结果的农民转移过程中,农民自发形成的转移意愿,更多的是依据自身经济收入水平、自身技能水平、自身的技能结构和城市(城镇)市场中收入机会的多寡等多方面因素综合产生的;第二,农民转移时间节点的决策,则主要是依据自身的经济收入结构或收入项目的特点、自身的谋生能力、以及自身经济收入的保障系统是否有效形成等因素综合进行决策的;第三,农民转移后工作、生活模式的选择依据则主要是依据农民原有的经济积累和工作能力。

综上所述,我们认为“合意”的城镇化模式所形成的农民转移结果与农民转移前的经济收入水平、工作生活模式、谋生能力等自然禀赋素养有着直接关系,本文甚至认为这两者之间存在着“因果关系”,而政府致力于城市经济发展的努力,创造更多城镇就业机会的努力,以及政府在其它相关领域的努力等,与农民进行城镇化的意愿之间虽然也会存在着较为显著的“相关性”,但这种“相关性”并不能构成农民移民行为的“因果关系”,政府的努力和贡献只能对农民的移民决策和行动结果

起到催化作用,而并不能对农民是否达到“合意”城镇化的自身能力产生实质性改变。因此,本文认为农民原有的自然禀赋素养,即原有的收入水平、收入结构、技能结构等因素是最终城镇化模式形成的决定性因素;而政府在城镇化过程中对农民的正确引导和帮扶只能对农民城镇化行为的形成起到促进作用而非决定性作用。

#### 四、城镇化由“高速发展”向“高质量发展”转变的启示与建议

本文通过从农民在居住、生活、工作场所转移过程中所表现出来的不同特征,来定义城镇化的模式,然而再从“转移的空间”、“转移的意愿”、“转移的动机”三个维度对农民转移模式进行分类,并对每种转移方式发生的原因,表现的基本特征,以及转移的后果都做了详尽的阐述。最后再通过归纳各种城镇化模式中农民转移活动出现“合意性”后果的基本特征,来分析农民在进行城镇化的行为过程中,最终影响其城镇化后果“合意性”的决定性因素。通过这些工作,本文认为,城镇化模式的差异性实质就是农民在移民过程中所表现出来的行为差异性,而如果农民转移的原因和过程不尽相同,则最终产生的结果也就会不尽相同,然而,在城镇化的实践中,我们往往期望农民的“收入”和“生活质量”都能得到持续性的改善,而真正能够决定农民在转移到城镇之后,其“收入”和“生活质量”都能得到持续性改善的决定性因素却是农民原有的收入水平、收入结构和技能结构等条件,而非政府过多的干预或直接帮扶。

基于此,本文认为,在进行城镇化建设的实践中,我们至少能从上述结论中获得5个方面的启示,以正确履行政府职能,选择正确的城镇化模式,将城镇化工作稳步推进,真正实现城镇化由“高速发展”向“高质量发展”的正确转变。

##### (一) 稳定推进城镇化的关键在于快速发展农村经济

依据本文结论,在城镇化过程中,农民完成从农村到城镇的转移,其结果“合意性”的决定性因素就是农民原有的收入水平、收入结构和技能结构等条件。这一结论也可以这样理解:我们可以将农民从农村向城市移民的过程比喻成汽车从低速档位向高速档位进档的过程。汽车要实现从低速档位成功进到高速档位,那么,就需要汽车在低速档位下的行驶速度能够达到高速档位所要求的最低速度。再进一步推演,我们还可以得出另一个简洁的结论,即如果汽车高低档位对速度要求的“转速差”越小,则进档成功的概率就越高,即汽

车从1档进到2档,换挡成功的概率就明显高于从1档直接进到5档。同理,农民从农村向城镇转移的过程中,其转移的条件就是农民在农村的收入水平和技能水平能够达到在城市生活的最低条件,与汽车进档比喻相对应的是,如果农村和城市经济发展水平之间的差异越小,那么农民从农村向城市转移的难度也就越小,城镇化的结果就越令人满意。基于此,本文建议:要得到可持续性“合意”的城镇化结果,其关键就在于缩小城乡之间的差距,而不是强化城乡差距来提升农民转移的意愿,更加不能将“城镇化”作为达到农民脱贫的重要手段。而在实践中,要缩小城乡差距的做法绝对不可能是让城市退化,而只能是让农村变得更加富裕。

(二) 应该提高“农村自然禀赋”指标在城镇产业结构布局依据中的权重

城镇产业结构布局必须依赖于生产要素的优化配置,而城镇周边农村的经济自然禀赋是城镇经济发展中重要的生产要素组成部分,离开了农村资源,城镇发展就会变成空中楼阁,甚至还会对城镇发展造成破坏性的后果,例如,农产品的有效供给问题,环境破坏问题,农村贫困引发的社会矛盾问题等。这也就是前文为何充分阐述“扩大的城乡差距完全不利于城镇经济长足发展”的原因,而扩大的城乡差距并不仅仅只体现在城乡的收入水平上,还体现在城乡发展的技术水平上、城乡经济增长的结构上、城乡生产内容的进化速度上、以及城乡生产方式改进的速度上等多个维度。基于此,本文建议:在城镇产业规划的过程中,需要将城市和农村视为一个系统,通过综合统筹使得系统内的城乡经济资源得到优化配置,这样既有利于城市经济的持续发展,同时也有利于农村经济实现快速增长。如果我们的城镇产业规划带有“城镇化”的使命,那么,实现城镇经济持续增长就不再是政府产业规划的唯一行政目标了,而如何创造更多能够承载大规模农村人口转移的就业岗位,自然也就成为了政府重要的行政目标之一。然而,农村人口发生转移前后的工作技能结构在短时间内是不可能完全改变的,恰好相反,城镇化之后的农村人口所拥有的工作技能还需要在转移之前的基础上进行技能延伸或强化,只有这样才能使得农民在短时间内提高收入水平,以达到城市生活对农民收入水平的最低要求。所以,为了既能实现城镇经济的快速发展,又能在城镇化过程中为更多农村转移人口提供充足的工作岗位,我们建议在进行城镇产业结构布局之前就应

该提高“农村自然禀赋”指标在城镇产业结构布局依据中的权重。

(三) 城镇社会保障系统要充分体现城镇化发展方向的引导功能

中国的户籍制度一直为学术界所诟病,而在改革开放取得伟大成就的今天来看,户籍制度割裂的不仅仅是城乡居民的工作内容和活动空间,更为实质的是,户籍制度割裂的是城乡之间的社会福利水平。而现实中,各地方政府在吸引高素质人才方面也都有自己独特的方式,例如,有的城市在居民购房政策方面对高学历层次人才就有着明显偏好;另外,不同城市对于外来务工人员子女教育方面的政策限定也不尽相同。这些政策的不同都是基于城市政府不同的发展战略和定位所决定的。而每一个城市政府所面临的经济资源禀赋结构是不一样的,那么,每个城市政府在进行产业结构布局时,都需要根据自身固有的经济资源禀赋选择合适的城镇化模式,于是,他们对于所需要吸纳的外来务工人员或者高级技工人才就有了不同要求,因此,城市政府就需要对所偏好的人才通过城镇社会保障系统进行定向吸引。

(四) 对农民技能培训教育管理系统进行制度设计

国家对农民的技能培训一直有比较明确的扶持政策,而且各地也在积极开展农民技能培训工作,但培训的效果并不明显,所投入的培训资源利用效率较低。关于这个问题,本文认为,对农民的技能培训不应该只关注农民是否参加了培训,而是应该关注农民在新的工作岗位上是否使用了培训所学到的技能;另一方面,对农民进行技能培训的目的应该是农民在城市找到工作后对新的工作岗位表现出更强的适应能力,让他们在新的工作岗位上具有与企业原有员工相同的胜任力。而且,企业还能够通过聘请经过培训的农民而获得更多的好处,这样既能促进企业创造更多的就业机会,还能增强企业经营发展的能力,所以,本文建议,对农民的技能培训工作应该以企业为载体,甚至与企业的岗前培训相结合,将相关培训费用直接补贴给企业,其补贴的力度与企业所创造的新的农民就业岗位数量相对应。

(五) 政府需建立高效的城乡信息平台做好服务工作

在农民的城镇化过程中,其核心内容就是农民要能够在城市获得新的工作技能和工作岗位,能够维持稳定的收入水平在城市中持续生存。然而,由于城乡差距不仅体现在收入水平上,更加体

现在工作内容的差别上,农民首先要获得城市工作岗位对用工数量的需求信息,以及在城市工作岗位上工作的技能要求。尽管目前市场上有很多中介机构参与该项工作,但是由于缺乏有效的监管,中介机构的服务质量良莠不齐,甚至部分中介机构欺诈经营,使得原本信息就不通畅的农民还需要花费大量的时间和精力去辨别信息的真伪,但他们辨别信息真伪的能力又相当有限。另一方面,从中介机构经营的角度看,中介行业获利的前提就是要利用信息不对称。所以,中介行业存在着人为地继续加深企业与农民之间信息不对称程度的动机,让农民更难分辨市场上各种信息的真伪性。然而,如果企业与农民之间的这种信息不对称程度较低,实际上既有利于企业降低人力资源运行成本而增强企业经营的竞争力,又利于农民能够更加容易、更加低成本地找到城市工作,并且还能够更加容易地适应新工作岗位的要求,从而快速地完成城镇化进程。然而,降低城乡之间信息不对称的工作又确切存在着较为明显的“正外部性”,基于该原因,这项工作最好能够由政府来完成,因此,本文建议由政府设置专门机构来构建一个高效的城乡信息平台,这既有助于城市企业的快速发展,又能加快农民城镇化的进程。

#### 注释:

①本文认为,农家子弟上大学而最终定居在大城市的过程也是城镇化广义理解的一种方式。

#### 参考文献:

- [1] Lewis W A. Economic Development with Unlimited Supply of Labor [J]. The Manchester School of Economic and Social Studies, 1954(3).
- [2] Fei C H and Ranis G A. Theory of Economic Development [J]. American Economic Review, 1961(9).
- [3] Todaro M. A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries [J]. American Economic Review, 1969(59).
- [4] Jorgenson D W. The Development of a Dual Economy [J]. Economic Journal, 1961(11).
- [5] 蔡昉,都阳,王美艳. 劳动力流动的政治经济学 [M]. 上海:上海三联书店;上海人民出版社,2003.
- [6] 朱农. 中国劳动力流动与“三农”问题 [M]. 武汉:武汉大学出版社,2005.
- [7] 唐茂华. 成本收益双重约束下的劳动力转移 [J]. 中国农村经济,2007(10).
- [8] 陈钊,陆铭. 从分割到融合:城乡经济增长与社会和谐的政治经济学 [J]. 经济研究,2008(1).
- [9] 杨彦彦,石智雷. 家庭禀赋对农民外出务工行为的影响 [J]. 中国人口科学,2008(5).
- [10] 罗明忠. 劳动力转移:决策、约束与突破 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2008.
- [11] 刘传江,周玲. 社会资本与农民工的城市融合 [J]. 人口研究,2004(5).
- [12] 史柏年. 城市边缘人——进城农民工家庭及其子女问题研究 [M]. 北京:中国社会科学文献出版社,2005.
- [13] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究 [J]. 社会学研究,2006(5).
- [14] 邓晰隆,陈娟,叶子荣. 感知差异视角下的农民工边缘化问题分析 [J]. 经济问题探索,2008(1).
- [15] Avner A and Ayal K. Off-farm Work and Capital Accumulation Decisions of Farmers over the Life-cycle: The Role of Heterogeneity and State dependence [J]. Journal of Development Economics, 2002(2).
- [16] John Knight and Ramani Gunatilaka. Great Expectations? The Subjective Well-being of Rural-urban Migrant in China [J]. World Development, 2010(1).
- [17] Sumon M, Anandi M and Sharun W M. Politics, Information and the Urban Bias [J]. Journal of Development Economics, 2004(3).
- [18] Sylvie Demurger, Marc Gurgand, Shi Li, Ximing Yue. Migrants as Second-class Workers in Urban China a Decomposition Analysis [J]. Journal of Comparative Economics, 2009(4).
- [19] 高文书, Russell Smyth. 未来收入预期与进城农民工生活满意度——对上海等12个城市调查数据的实证研究 [J]. 云南财经大学学报, 2010(6).
- [20] Nielsen I, Smyth R and Zhao Q. Subjective Well-being of China's off-farm migrants [J]. Journal of Happiness Studies, 2010(1).
- [21] 钱文荣,张黎莉. 农民工的工作——家庭关系及其对工作满意度的影响 [J]. 中国农村经济, 2009(5).
- [22] Charlotte G. Learning from migrant education: A case study of the schooling of rural migrants children in Beijing [J]. International Journal of Educational Development, 2009(5).
- [23] Paul C and Rhiannon T E, et al. Comparative assessment of migrant farm worker health in conventional and organic horticultural Systems in the United Kingdom [J]. Science of the Total Environment, 2008(1).
- [24] 邓晰隆,陈娟. 农村劳动力低市场化流动问题分析及对策思考 [J]. 求实, 2008(3).

收稿日期 2020-09-17 责任编辑 刘梅