

# 改革时期农业劳动力转移与重新配置

蔡 昉

**摘要：**通过在相关领域进行体制改革，拆除一系列制度性障碍，农业劳动力得以退出低生产率的农业就业，突破城乡边界进行跨地区、跨产业和跨越所有制的重新配置，是40年中国经济改革的重要成果；同时，以保障充足的人力资源供给、保持高储蓄率并延缓资本报酬递减，以及通过资源重新配置效率对劳动生产率和全要素生产率增长做出显著的贡献，成为支撑高经济增长的重要源泉。本文从农业劳动力获得退出权、流动权和进入权的视角，回顾了这一改革历程，揭示劳动力转移和重新配置的增长效应。本文指出，随着中国经济发展和人口转变进入新阶段，资源配置效应呈现减弱的趋势。保持这一增长源泉，从而顺利实现从中等偏上收入阶段到高收入阶段的转变，惟有深化改革一条途径。本文以推进改革的政策建议作为结语。

**关键词：**中国经济 农业劳动力转移 资源重新配置 户籍制度改革

**中图分类号：**F32 F061.3 **文献标识码：**A

## 一、引言

史无前例的中国经济改革，以1978年的两个事件为标志而起步。第一，1978年12月18日至22日，中共十一届三中全会召开，重新确立了解放思想、实事求是的党的思想路线，决定把全党的工作重点转移到经济建设上来，为改革开放奠定了理论基础。第二，几乎在同一时间，安徽省凤阳县小岗村的18家农户，决定摒弃生产队“大呼隆”的劳动方式，实行包产到户。这一形式被称作农村家庭承包制，随后在全国得到推行，并导致人民公社体制的废除。这是对传统计划经济体制的最初突破。而小岗村的颠覆性制度创新，也就理所当然地被认为是中国经济改革的先行实践。

孔子说：四十不惑。真正做到不惑，需要认真总结改革经验，并在此基础上评判当前，展望未来。本文着眼于回顾40年的改革开放和发展如何促进农业劳动力转移，实现资源重新配置，并对经济增长和产业结构变化做出显著的贡献；与此同时，对当今的劳动力产业结构做出判断，揭示未竟的改革和调整任务。成立之初的中华人民共和国，具有一个典型的农业经济为主的产业结构。1952年，农业劳动力比重高达83.5%，第二、第三产业劳动力比重分别仅为7.4%和9.1%<sup>①</sup>。为了改变这种落后的国民经济格局，中国领导人选择了实施大推进式的经济发展战略——以重工业为优先产业。

<sup>①</sup>除非特别注明之外，本文数据均来源于相应年份的《中国统计年鉴》（国家统计局编，中国统计出版社出版，历年）。

既然这种选择与当时的资源禀赋是相斥的，如林毅夫等（参见 Lin and Wang, 2010）将其定义为违背比较优势的发展战略，则不可避免地形成一个扭曲生产要素价格、采取集中计划分配资源和产品、阻止生产要素特别是劳动力流动、缺乏生产经营和劳动激励的经济体制模式（Lin et al., 2003）。

这种体制最终被证明是导致中华人民共和国历史上前 30 年经济发展不尽如人意的主要原因。传统体制模式对农业剩余劳动力转移的阻碍，主要是通过制度“三套车”——农产品统购统销制度、户籍制度和人民公社制度执行的，它不仅剥夺了农村人口选择就业和居住地的权利，而且严苛到为每一个生产队规定了种植品种（“以粮为纲”及单一的种植业）以及劳动力、机器和土地的配置方式，为人民公社社员规定了出工时间、活计的类型、记工和取酬方式（“大呼隆”和“大锅饭”）。

这一传统制度安排，在微观环节严重伤害了生产队的经营积极性和对成员的劳动激励，在宏观意义上扭曲了资源配置，严重阻碍了生产率的提高。虽然这一时期进行了大规模的生产要素投入，增长效果却乏善可陈。在改革的前夜 1978 年，中国农业产值比重为 28.2%，劳动力比重则高达 70.5%，计算得出的农业的比较劳动生产率（某一产业的产值比重与劳动力比重的比率）为 0.40，仅为第二产业（2.77）的 14.4%和第三产业（1.96）的 20.4%。这就是说，农业作为一个产业，以畸高比重的劳动力数量，只生产出相对低的增加值。进一步说，尽管有这个庞大的劳动力群体从事农业生产，当年的农产品产量被全国人口平均后，粮食仅为 316.6 公斤，棉花为 2.3 公斤，油料为 5.4 公斤，糖料为 24.7 公斤，肉类为 11.0 公斤。结果则是，城市居民所需的食品以粮票等各种票证限量供给。按每年收入 100 元的贫困线，农村未能实现温饱的人口高达 2.5 亿；而按世界银行每天收入不足 1.9 国际美元（2011 年不变价）的标准，1981 年，全国有 8.78 亿人口处于绝对贫困<sup>①</sup>。

大量研究观察到实行家庭承包制对激励机制的改善效果、提高农产品收购价格对农民收入的改善效果以及农产品增产对城市供给的改善效果。在家庭承包制推行的短短几年里（1978~1984 年），粮食单产提高了 42.8%，总产量增加了 33.6%，农业增加值实际增长了 52.6%。根据计量分析，这一期间农业产出增长的 46.9%来自于家庭承包制这一制度变革的贡献（Lin, 1992）。同期，农民人均收入名义增长了 166%，在贫困标准从每人每年 100 元提高到 200 元的情况下，农村绝对贫困人口从 2.5 亿减少到 1.28 亿（蔡昉，2014）。农业的变化也大幅度增加了城市农产品供给，为几年后取消粮票制度创造了条件。

农村改革对中国经济更为显著的贡献，是在产生了第一波效应之后，进一步把边际生产力极为低下的农业剩余劳动力加以释放，通过向非农产业和城镇转移进行重新配置，支撑了改革时期劳动生产率和全要素生产率的迅速提高，从而实现中国经济的高速增长。本文将回顾和叙述相关领域的改革如何推动农业劳动力外出、迁移和参与非农就业，展示这个过程和资源重新配置效应及其对中国经济增长的贡献；在此基础上，通过对中国劳动力配置格局的描述以及对中国经济发展阶段的判断，揭示中国面临的进一步改革任务，提出政策建议。

<sup>①</sup>数据来源：<http://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>。

## 二、改革中的剩余劳动力转移

在整个改革期间，通过体制改革和政策调整拆除一系列制度障碍，农业剩余劳动力（以及农村新成长劳动力）追寻着非农就业机会和相对收入的市场信号，首先，经历了一个得以离开原来所在低生产率的农业和农村就业，即获得“退出权”的过程；其次，持续地在城乡之间、地域上和产业间流动，即获得“流动权”；最后，进入生产率更高的非农及城市就业领域，即获得“进入权”。本文将按照经济理论预期与经济活动逻辑相统一的原则，力图同时反映宏观政策环境的变化和描述个体选择行为的结果，记录这一改革的历程，评价其效果。

实行农村家庭承包制和废除人民公社体制不仅根本改变了农业基本经营制度，有效改善了激励，更是赋予了劳动力从生产率低下的农业中退出的权利。党的十一届三中全会召开以后，在一些边远贫困农村悄悄试验的家庭承包制得到了默许、认可直至推广。到 1984 年底，全国农村的全部生产队和 98% 的农户都采取了家庭承包制的经营形式，随后人民公社体制也被正式废除。实行家庭承包制的直接目的，是改进对农业生产和劳动的激励机制，给予农户经营自主权和剩余产品索取权。

然而，按照改革的内在逻辑以及从随后实际发生的情形看，这一改革的核心更是赋予农户配置生产要素的自主权。在确保国家以农业税和统购的形式，集体以统一提留的形式，继续掌握部分农产品的控制权之外，农户可以自主选择种植和经营内容，自主支配劳动时间。相应地，劳动力和其他生产要素就积极退出农业这个生产率极为低下的产业，开始了重新配置的过程。

为推行重工业优先发展战略，传统体制“三套车”把农村劳动力严格限制在生产队集体劳动中，阻碍其进行产业转移和地域流动。改革后随着微观激励的改善，农业劳动力剩余显现出来。据研究，20 世纪 80 年代中期，中国农村大约有 30%~40% 的劳动力是剩余的，绝对人数高达 1 亿到 1.5 亿（Taylor, 1993）。正是这种剩余劳动力转移的压力，推动了一系列体制性障碍的逐步拆除，使劳动力流动和重新配置成为世人瞩目的现象。农业剩余劳动力转移，先后经历了从“以粮为纲”到多种经营，从单一的种植业到农林牧副渔全面发展，从农业到乡镇企业，从“离土不离乡”到进入小城镇直至大中城市从事非农就业的阶段。随着农产品产量大幅度增长，1983 年起，农民被允许从事农产品长途贩运和自销，第一次突破了就业的地域限制。进一步，1988 年开始，政府又允许农民自带口粮到邻近城镇就业，第一次突破了城乡之间的就业藩篱。到 20 世纪 90 年代初期，随着粮票等票证制度被取消，农村劳动力进入各级城镇居住和就业也就不再有实质性的障碍。

虽然迄今为止户籍制度仍然存在，按照户籍登记地将对城乡居民的公共服务供给予以割裂，农民工及其家属尚不能在打工地与城镇居民均等地享受子女义务教育、基本社会保险、最低生活保障和保障性住房等基本公共服务，但是，劳动力自由流动和人口迁移的制度障碍已经显著弱化。从这个意义上说，户籍制度改革也经历了深刻的改革，虽然还面临着最后的突破。

在劳动力市场城乡分割的条件下，农业转移劳动力只能在边际上实现非农产业就业。直到 20 世纪 80 年代，乡镇企业仍是农业转移劳动力的主要就业载体。1992 年以后，沿海地区劳动密集型制造业，特别是非公有经济的迅速发展，开始大规模吸纳跨地区迁移的劳动力，形成了最初的民工

潮。进一步，20 世纪 90 年代后期，国有企业在遭遇严峻经营困难的情况下，大刀阔斧地进行了用工制度改革，从此打破了存续几十年的就业“铁饭碗”。与此同时，劳动力市场发育进入新阶段，不仅下岗职工通过劳动力市场实现再就业，新成长劳动力也需自主择业，随着市场配置劳动力资源的机制逐渐形成，农民工日益获得均等的竞争就业机会。

计划经济条件下的二元经济结构，最突出地表现为城乡劳动力市场的分割。结果近 40 年的经济体制改革，随着劳动力的重新配置进入到存量领域，最终拆除了劳动力跨地域、跨产业、跨所有制重新配置的进入障碍。不仅农业剩余劳动力大规模退出第一产业，转移到城乡非农产业就业，而且新成长农村劳动力几乎全部流动到城市部门。城市就业群体构成的变化，可以使更加全面地观察到前述由退出、流动和进入共同构成的劳动力重新配置过程及其达到的结构调整效果。

在按年度进行的城镇就业统计中，基本口径是单位就业，不仅包括法人单位，还包括非法人的产业活动单位。根据《基本单位统计报表制度》的数据，2015 年，仅城镇单位就业总人数就达 17778 万。不仅如此，由于城镇单位就业人数不包括私营企业和个体工商户就业，所以，一旦把这两类就业加入统计中，城镇就业数就提高到 36758 万人。城镇单位大量使用临时雇用人员和劳务派遣工（其中一部分是农民工），却往往不将他们作为雇员记录在报表中，致使这些就业者在统计中被遗漏。所以，以城镇住户为基础，按照国际劳工组织推荐的口径进行调查，得出的实际城镇就业总数竟高达 40410 万，其与单位就业数以及个体私营就业数总和之间的差异，则可以看作非正规就业人数。

实际城镇就业总（人）数仍然遗漏了大量稳定在城市就业的农民工。根据各种来源的数据综合估算（详见 Cai et al., 2016），2014 年官方统计的城镇就业总数（39310 万）中已包括占比约 30.8% 的农民工，在此之外，仍有约 4710 万进城农民工未被纳入这一城镇就业统计范围。换句话说，如果把稳定在城镇就业的农民工全部包括在城镇就业统计中，2014 年，城镇实际就业人数可达 44020 万，其中 16821 万为进城农民工，占全部城镇就业人口的 38.2%。图 1 分别展示了在全部城镇就业人口中具有城市户籍的就业者、已被统计在城镇就业中的农民工以及未被统计在内的农民工的构成变化。

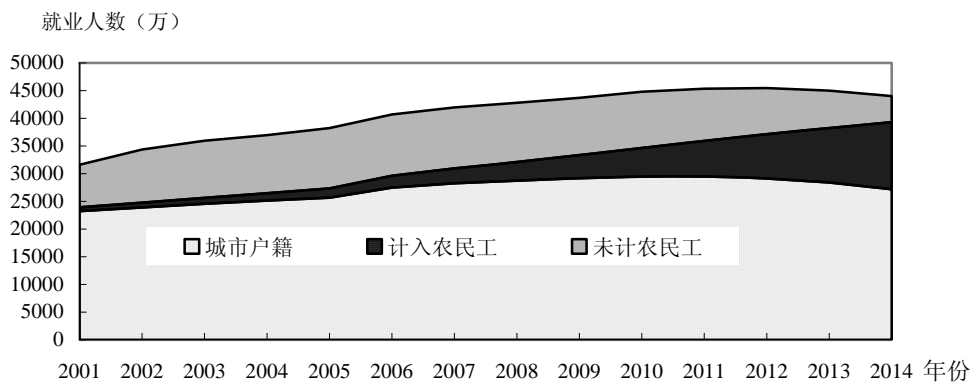


图 1 城镇就业总量构成

资料来源：Cai et al. (2016)。

### 三、农业劳动力转移效果和贡献

刘易斯定义的二元经济发展，强调的是由于农业中存在着大量边际劳动生产力极低的剩余劳动力，随着资本积累的进行，城市或工业的扩张可以获得源源不断的劳动力供给，直到剩余劳动力消失殆尽的刘易斯转折点到来之前，无需提高工资水平（Lewis, 1954）。之所以刘易斯本人称自己的模型是古典式的而非新古典式的，在于劳动力无限供给特征可以打破资本报酬递减这个新古典假设。进一步，库兹涅茨对于经济发展过程中产业结构变化的分析，揭示了刘易斯模型所暗含的假设，即由于劳动力等要素从生产率低的农业转向生产率更高的非农产业，从国民经济层面上看，劳动生产率可以得到不断提高（Kuznets, 1957）。这个由产业结构变化导致生产率提高的过程，可以被称为库兹涅茨过程（参见 Aoki, 2012）。中国在改革开放时期的经济增长，恰好对应着劳动年龄人口迅速增长的人口转变阶段，具有劳动力无限供给的特征，也经历了一个完整的二元经济发展过程。下面，本文将从农业剩余劳动力转移效果，以及这一结构变化对经济增长的贡献，特别是劳动生产率提高的贡献等角度，回顾和分析这个改革发展经验。

农村劳动力大规模向本地非农产业和城镇部门转移，显著减轻了农业劳动力剩余的程度。不过，如果从官方统计数据看，2015年，第一产业就业比重仍然高达28.3%，第二产业和第三产业就业比重分别为29.3%和42.4%。许多研究者引用被高估的数字，由此认为中国仍存在着规模庞大的农业剩余劳动力，否定劳动力短缺和工资上涨与人口变化的关系，否认农业中边际劳动生产力的提高，从而否认刘易斯转折点的到来（例如 Meng, 2014; Minami and Ma, 2009）。不过，在中国经济发展的逻辑和经验面前，无论是这个官方统计数字，还是以之为依据的学术观点，都存在一些不能自圆其说的缺陷。

其一，农业中仍然存在大量剩余劳动力的判断，与改革开放期间中国经历的大规模劳动力流动不相一致。国家统计局数据显示，2016年，全国农民工总人数为2.82亿，其中，离开本乡镇6个月以上的外出农民工为1.69亿（其中80%以上进入各级城市），在本乡镇从事非农产业的为1.12亿<sup>①</sup>。而且，2004年以后，劳动节约型农业机械化发展迅速，农业中实际投入的劳动力明显减少（Cai et al., 2013a）。这些都意味着留在农村且务农从而处于就业不足状态的劳动力数量大幅度减少。

其二，如果从这个官方数据看，中国在其经济高速增长和产业结构剧烈变化期间，农业劳动力比重每年下降的速度还不到日本和韩国在历史上相应时期的一半。例如，1978~2012年，统计数据显示的中国农业劳动力比重，每年仅仅下降2.2%；而日本在1953~1987年期间农业劳动力比重每年下降4.5%，韩国在1963~1997年期间为5.1%（Cai, 2016）。如果说在计划经济条件下农业劳动力转移遭到了延误，那么，在改革期间，不仅是资源重新配置过程得到了推进，而且对以往的延误进行了补课。

其三，以往的研究提供了诸多证据质疑官方数据，或者通过国际比较，发现中国农业劳动力比

<sup>①</sup>资料来源：《2016年农民工监测调查报告》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428\\_1489334.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html)。

重异常地高于理论预期 (IMF, 2006); 或者通过历史回顾, 认为统计数据中显示的农业劳动力比重, 从早年起就被明显高估了 (Rawski and Mead, 1998); 而一些学者重新估算的结果, 也显示出统计数据所记录的农业就业比重明显过高 (Brandt and Zhu, 2010)。

此前的一项研究通过合理修正国家统计局关于农业劳动力的定义, 重新估算了 2009 年的实际农业劳动力人数, 表明官方数字把该年农业劳动力比重高估了约 13.4 个百分点 (Cai et al., 2013b)。并非偶然的是, 这个结果与布兰德和朱晓东 (Brandt and Zhu, 2010) 的估计结果几乎完全相同。本文把这个结果进一步扩展, 即以 2009 年为基准, 把认为高出实际数的农业劳动力人数均等地分摊到 2009 年之前的各年份中, 同时按照认为高估的程度重新调整 2009 年之后各年份数据。虽然这种推算是粗略的, 依据了一些过强的假设, 但是, 本文着眼于更符合实际的趋势性判断, 而非拘泥于具体的数字。

由此得出, 2015 年实际务农劳动力比重为 18.3%, 至少比官方数字低 10 个百分点。至于所形成的统计数据与调整过的数据之间的差额, 本文按照对应的权重分别将其摊入第二产业和第三产业各年数据中。图 2 展示了农业劳动力的统计年鉴数和重新估计数的对比。无论如何, 经历了前所未有的体制改革、经济增长和结构变化, 特别是农业劳动生产率的持续提高, 农业劳动力总量和比重, 不再像统计数字显示的那样高大且在很长时间里保持稳定, 而是呈现出一个更小的量级且持续下行, 应该更加符合理论预期和客观现实。

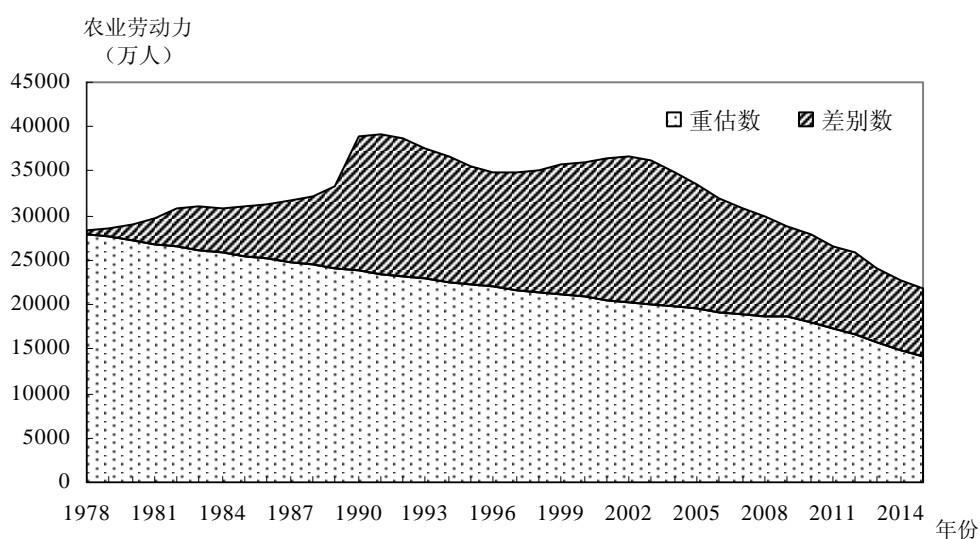


图 2 农业劳动力数量重估

数据来源:《中国统计年鉴》(国家统计局编, 中国统计出版社出版, 历年); 笔者的估计。

与 20 世纪 70 年代末、80 年代初开始的改革开放相伴随, 中国的人口转变也进入这样一个阶段, 人口结构表现出“生之者众、食之者寡”的特征, 有利于促进较快的经济增长。1980~2010 年期间, 15~59 岁劳动年龄人口以年均 1.8% 的速度增长, 人口抚养比 (依赖型人口与劳动年龄人口之比)

以年均 1.9% 的速度下降。正如可以从刘易斯理论所预期的，这种潜在的人口红利通过农业劳动力转移、流动和重新配置，形成了二元经济发展的典型特征——劳动力无限供给，并成为这一时期中国经济增长的源泉。

许多研究对改革开放时期中国经济增长的源泉进行了分解，得出了比较一致的结论（如 World Bank, 1997; Cai and Zhao, 2012; IMF, 2006; 蔡昉, 2017）。图 3 显示了这样一项分解结果，用以帮助我们观察 1979~2010 年期间支撑高速增长的主要因素。首先，得益于低抚养比形成的高储蓄率和劳动力充足供给打破资本报酬递减规律，资本积累对这个时期 9.9% 的 GDP 平均增长率的贡献为 61.1%。其次，新成长劳动力持续进入劳动力市场或获得就业岗位，保障了劳动力存量素质的较快改善，人力资本对经济增长的贡献率为 5.6%。第三，劳动年龄人口较快增长、农业劳动力大规模转移，保证劳动力的充分供给，劳动力数量对经济增长的贡献率为 9.5%。第四，劳动力从农业转向非农产业，提高了资源重新配置效率，对经济增长贡献了 8.2%。最后，反映技术进步和改革效应的全要素生产率（或称残差）贡献了 15.7%。综合这些贡献因素可见，劳动力转移和重新配置是这一时期中国经济增长最根本的源泉。

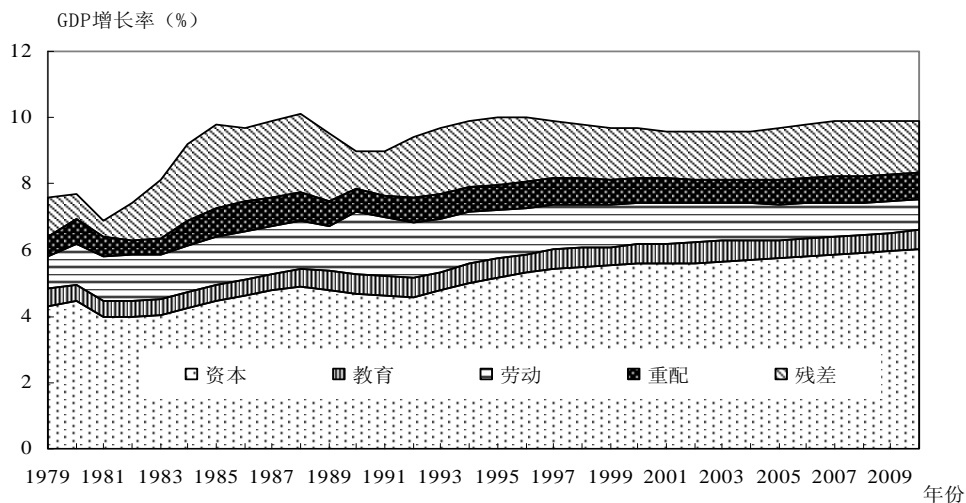


图 3 改革期间中国经济增长的主要源泉

数据来源：笔者与赵文所做估计。

#### 四、资源重新配置过程完成了吗？

在为高速增长提供了有利的人口结构之后，中国的人口转变进入了一个新阶段，表现为劳动年龄人口于 2010 年达到峰值，经济活动人口于 2017 年达到峰值，随后都进入负增长，与此同时，人口抚养比也迅速提高。相应地，随着农村可供转移的人口如 16~19 岁年龄人口（初高中毕业生）也在 2014 年达到峰值，随后每年绝对减少，每年外出劳动力的增长趋于停止，城市化速度也显著降低，劳动力重新配置的空间大幅度缩小（Cai et al., 2016）。需要回答的问题是：停留在目前的这个

劳动力结构格局以及城市化水平，是否可以保障中国经济持续增长直至进入高收入国家行列，实现现代化目标。答案是否定的。

首先，在跨越了刘易斯转折点，人口年龄结构不利于劳动力充分供给的条件下，更加要靠劳动力的产业转移来保障劳动力供给和劳动生产率（全要素生产率）的提高，从而保持合理的经济增长速度，达到国家现代化目标。一项关于中国经济未来潜在增长率情景的模拟显示，通过户籍制度改革保持农村劳动力继续转移，提高其非农就业参与率，可以改善劳动力供给和资源配置效率，显著提高潜在增长率，此即所谓的改革红利（Cai and Lu, 2016）。

其次，随着人均收入水平提高，农业劳动力比重下降和城市化水平提高是规律性、持续性现象，并不会因为中国进入人口转变的新阶段、跨越了刘易斯转折点而改变，而是在进入新古典增长阶段之前都将继续发生。可以把中国的农业劳动力比重和城市化率放到国际比较的框架中来认识，比较的对象包括世界平均水平、（中国所处的）中等偏上收入国家平均水平以及一组参照国家的水平（见图4）。其中，参照国家是指2016年经济发展水平（即人均GDP）处于中国（8123美元）与匈牙利（12665美元，大约为世界银行定义的高收入组的起点水平）之间的国家。

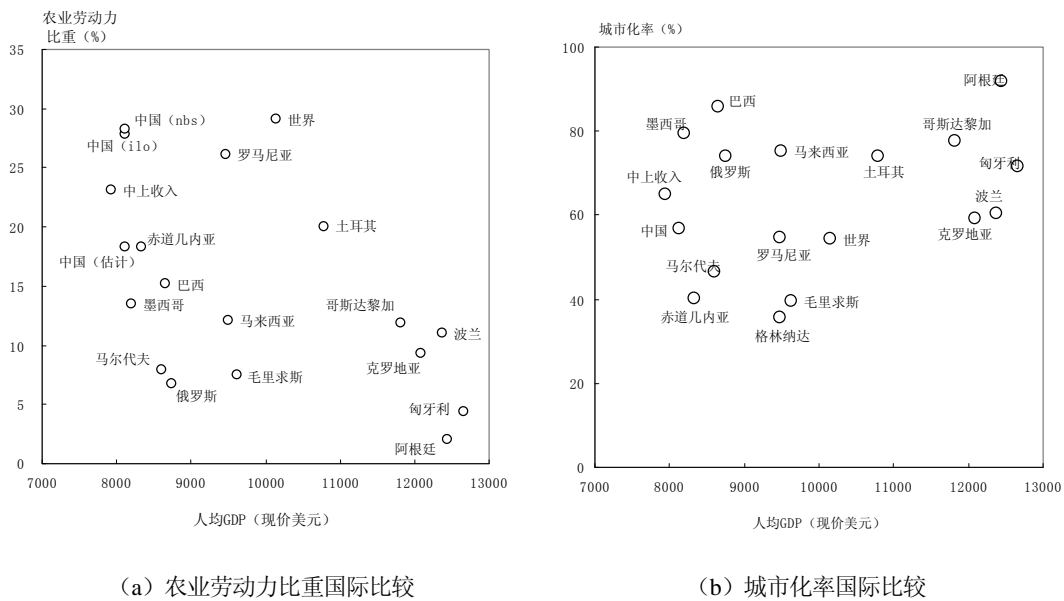


图4 劳动力比重和城市化的国际比较（2016年）

注：在图2（a）中，“中国（nbs）”系国家统计局发布的数值，“中国（ilo）”为国际劳工组织通过模型估算的数值，“中国（估计）”系笔者重新估计的数值。

数据来源：International Labour Organization (ILO), 2017, *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, ILO official website: <http://laborsta.ilo.org/>; 世界银行数据库 (<https://data.worldbank.org.cn/>); 国家统计局 (历年); 笔者估计。

高收入国家的人口和劳动力结构以高度非农化和城市化为特征。2016年，世界银行定义的高收入国家人均GDP为40678美元，农业劳动力比重仅为3.1%，城市化率高达81.4%。中国与之差距



无疑是巨大的，距离一个高收入现代化国家应有的结构特征尚远。按照可以预期的经济增长速度，大约在 2022 年前后，中国按不变价计算的人均 GDP 可达到 12600 美元，即初步从中等偏上收入国家跨入高收入国家的门槛。因此，把中国与具有可比意义的前述参照组国家进行比较更有启发性。

正如图 4 所示，就农业劳动力比重而言，无论按照官方统计数据口径，还是按照国际劳工组织的模拟数据口径，甚至从重新估计的较低水平数据来看，中国在跻身高收入国家行列之前，仍需大幅度减少农业劳动力。同样，就城市化率而言，中国与高收入国家以及参照国家水平的差距仍然较大，何况中国是常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间尚有差距。因此，在向高收入国家行列迈进的过程中，中国仍需大幅度提高城市人口比重，特别是城市户籍人口比重。就此而言，继续推动劳动力转移和人口城市化仍是中国走向现代化的必由之路。

## 五、结语和政策启示

中国经济改革所促进的经济发展，并不像一些学者坚称的那样仅仅是生产要素投入驱动的粗放型增长，而没有生产率的提高（如 Young, 2003）。事实上，经济高速增长和居民收入增长都是建立在劳动生产率提高的基础之上。而农业剩余劳动力转移和在更高生产率部门的重新配置，对生产率提高做出了显著的贡献。然而，随着中国进入新的人口转变阶段和经济发展阶段，这种资源重新配置效应已经式微，需要通过深化改革予以应对，藉以保持中国经济以合理速度继续增长。

一个广泛的共识是，阻碍劳动力流动和配置的体制性障碍越来越集中于户籍制度。由于户籍制度不仅仅是一项人口登记制度，而是与其他一系列制度安排配套发挥作用、旨在阻碍人口迁移和劳动力流动的政策体系，因此，虽然户籍制度本身尚存，但其历史形成的传统功能已经大大弱化。例如，随着人民公社制度和农产品统购统销政策被废除，户籍制度已经不能阻碍人口和劳动力的异地居住和就业；随着城乡基本公共服务均等化程度的提高，户籍制度也不再能够完全排斥农民工享受城市居民的公共福利待遇。从这个意义上讲，户籍制度本身也经历了重大改革。然而，如果说以往的户籍制度改革主要是从外围上进行的，那么，如今亟待进入其核心部分，聚焦于大幅度推进农民工市民化，提高户籍人口城镇化率，具有了越来越突出的必要性和紧迫性。

首先，游离在核心问题之外进行的配套制度改革，因现存的激励不相容问题，不能使核心改革得以突破。城市基本公共服务的供给，如最低生活保障制度、基本社会保险、义务教育和保障性住房等，主要是地方政府的责任。在存在着地方政府财政能力和支出责任之间矛盾的情况下，只要城市人口仍然有户籍人口和非户籍人口之分，农民工就终究无法充分均等地获得城市的基本公共服务。虽然目前许多城市已经采取居住证积分制的办法来渐进地推进农民工市民化，但是，积分制中的标准终究是地方政府设置的。只要存在着不同层级政府支出责任不对称导致的激励不相容问题，均等的基本公共服务供给就难以落实。

其次，聚焦于户籍制度的核心改革，有利于提出更明确的改革目标和措施。既然在农民工市民化问题上存在着改革成本与收益不对称，从而中央政府与地方政府改革激励不相容的问题，那么，推动户籍制度改革就需要顶层设计。因此，在新一轮改革中，由中央提出农民工市民化的改革目标，

只有直接聚焦于户籍制度改革，才可能是可操作、可督促和可评估的。此外，直接提出农民工落户城市目标，可以使改革成本与改革收益之间的对应性更强，从而在中央政府和地方政府之间分担改革成本的制度安排，就不再由于过于模糊而停留在口头上。

#### 参考文献

1. 蔡昉, 2014: 《破解中国经济发展之谜》, 北京: 中国社会科学出版社。
2. 蔡昉, 2017: 《中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角》, 《经济研究》第7期。
3. Aoki, Masahiko, 2012, “The Five Phases of Economic Development and Institutional Evolution in China, Japan, and Korea”, in Aoki, Masahiko, Timur Kuran, and Gérard Roland (eds.): *Institutions and Comparative Economic Development*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.13-17.
4. Brandt, Loren and Xiaodong Zhu, 2010, “Accounting for China’s Growth”, Working Paper No. 395, Department of Economics of University of Toronto.
5. Cai, Fang, 2016, *China’s Economic Growth Prospects: From Demographic Dividend to Reform Dividend*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
6. Cai, Fang, and Wen Zhao, 2012, “When Demographic Dividend Disappears: Growth Sustainability of China”, in Aoki, Masahiko, and Jinglian Wu (eds.): *The Chinese Economy: A New Transition*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 75-90.
7. Cai, Fang, and Yang Lu, 2016, “Take-off, Persistence, and Sustainability: Demographic Factor of the Chinese Growth”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, 3(2): 203-225.
8. Cai, Fang, Zhenwei Guo, and Meiyang Wang, 2016, “New Urbanisation as a Driver of China’s Growth”, in Song, Ligang, Ross Garnaut, Cai Fang, and Lauren Johnston (eds.): *China’s New Sources of Economic Growth, Vol. 1: Reform, Resources, and Climate Changes*, Canberra and Beijing: Australian National University Press and Social Sciences Academic Press (China), pp. 43-64.
9. Cai, Fang, Meiyang Wang, and Yang Du, 2013a, “Understanding Changing Trends in Chinese Wages”, in Huang, Yiping, and Miaojie Yu (eds.): *China’s New Role in the World Economy*, London: Routledge, pp. 69-88.
10. Cai, Fang, Yang Du, and Meiyang Wang, 2013b, “Demystify the Labor Statistics in China”, *China Economic Journal*, 6(2-3): 123-133.
11. International Monetary Fund (IMF), 2006, “Asia Rising: Patterns of Economic Development and Growth”, in: *World Economic Outlook (September)*, Washington, DC, USA: IMF, pp. 1-30.
12. Kuznets, Simon, 1957, “Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations II: Industrial Distribution of National Product and Labor Force”, *Economic Development and Cultural Change*, 5 (Supplement): 3-110.
13. Lewis, Arthur, 1954, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *The Manchester School*, 22(2): 139-191.
14. Lin, Justin Yifu, 1992, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”, *American Economic Review*, 82(1): 34-51.
15. Lin, Justin Yifu, and Yang Wang, 2010, “China’s Integration with the World: Development as a Process of Learning

and Industrial Upgrading”, in Cai, Fang (ed.): *Transforming the Chinese Economy, 1978-2008*, Leiden, Netherlands: Brill, pp. 201-240.

16. Lin, Justin Yifu, Fang Cai, and Zhou Li, 2003, *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform (Revised Edition)*, Hong Kong: The Chinese University Press.

17. Meng, Xin, 2014, “China’s Labour Market Tensions and Future Urbanisation Challenges”, in Song, Ligang, Ross Garnaut, and Cai Fang (eds.): *Deepening Reform for China’s Long-term Growth and Development*, Canberra: Australian National University Press, pp. 379-405..

18. Minami, Ryoshi, and Xinxin Ma, 2009, “The Turning Point of Chinese Economy: Compared with Japanese Experience”, *Asian Economics*, 50 (12): 2-20.

19. Rawski, Thomas, and Robert Mead, 1998, “On the Trail of China’s Phantom Farmers”, *World Development*, 26(5): 767-781.

20. Taylor, J. R., 1993, “Rural Employment Trends and the Legacy of Surplus Labor, 1978-1989”, in Kueh, Y. Y., and R. F. Ash (eds.): *Economic Trends in Chinese Agriculture: The Impact of Post-Mao Reforms*, New York: Oxford University Press, pp. 273-310.

21. World Bank, 1997, *China 2020: Development Challenges in the New Century*, Washington, DC, USA: World Bank.

22. Young, Alwyn, 2003, “Gold into the Base Metals: Productivity Growth in the People’s Republic of China during the Reform Period”, *Journal of Political Economy*, 111(6): 1220-1261.

(作者单位: 中国社会科学院)

(责任编辑: 何欢)

## How Agricultural Surplus Laborers Have Been Transferred and Reallocated in China’s Reform Period?

Cai Fang

**Abstract:** In the past 40 years, reforms in relevant areas have eliminated institutional barriers deterring labor mobility and allowed agricultural laborers to exit from low-productivity farming employment, migrate across the rural-urban boundary among regions, sectors, and types of ownership, and enter into higher productivity employment in non-agricultural sectors. As a result, resources allocation efficiency has been substantially improved, contributing a significant part to labor productivity growth and thus economic growth of the Chinese economy as a whole. This article reviews the process of rural labor reallocation and unfolds its growth effect through sufficiently supplying human resources, preventing diminishing return to capital, and increasing labor productivity. The study puts forward that as both economic development and demographic transition in China have entered into a new stage, resources reallocation effect tends to diminish. It indicates the need for deepening reforms as the only way to sustain the source of economic growth and ensure the realization of China’s transition from upper-middle income to high income economy status. It concludes with policy suggestions for further reform.

**Key Words:** Chinese Economy; Rural Labor Transfer; Resources Reallocation; *Hukou* System Reform