國立政治大學東亞研究所博士論文

指導教授：傅豐誠　　博士

中國大陸改革開放後農民工流動趨勢的變化
(1978 ~2018)—經濟發展、農民工移動與制度變遷之探討

研究生：劉衛邦

中華民國一〇九年元月

DOI:10.6814/NCCU202000261

目次

第一章 序論 7

第一節 研究動機與目的 7

第二節 研究途徑與方法 8

第三節 研究架構與章節內容 10

第二章 研究背景與理論基礎 13

第一節 中國大陸城鄉發展的二元經濟結構背景 13

第二節 理論文獻述評 18

第三章 大陸農民工流動的過程與經濟發展 31

第一節 農村剩餘勞動力向外移動的過程 31

第二節 農民工流動的結構變化時期（2008 迄今） 39

第三節 城市化對農村勞動力的影響 47

第四節 農民工流動產生的經濟影響 54

第四章 戶籍制度的變化對農民工移動的影響 64

第一節 大陸戶籍制度的建立、變通與固化 65

第二節 改革開放下戶籍制度漸進調整 69

第三節 農民工就業和相關社會保障均等化的改革 74

DOI:10.6814/NCCU202000261

第四節　戶籍制度變化對農民工遷移的影響 80

第五章 農民工移動與農村集體產權變遷 90

第一節 農村土地制度的產權演變過程 91

第二節　農村土地政策爭議下的誘致與強致性變遷..... 98

第三節 農村土地的流轉、確權與賦權 105

第四節 土地產權變化對農民工遷徙的影響 112

第六章 總結 117

第一節 研究結論與發現..... 117

第二節 引伸探討與政策意涵..... 119

參考書目 134

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

圖表目次與附錄

表 3-1：改革前後的農業增長(%)..... 32

表 3-2：農村及鄉鎮(社隊)企業就業統計（1978-1992） 34

表 3-3：中國大陸農村勞動力的規模及其結構變動（1993~2005）

..... 36

表 3-4：2000-2008 年全國按三次產業分就業人員數(年底數).. 37

表 3-5：城市勞動力市場工資變化..... 38

表 3-6：2006 年企業招工狀況 38

表 3-7:大陸農民工總體規模暨增減情形(2008~2018 年)..... 39

表 3-8:大陸農民工外出規模暨結構變動(2008~2018 年)..... 40

表 3-9：農民工分地區遷移類別比重..... 41

表 3-10:大陸勞工與農民工就業結構（按三級產業分） 42

表 3-11:大陸製造業與建築業農民工之工資與就業比重 43

表 3-12:大陸第三產業農民工之主要行業就業比重 44

表 3-13：大陸農民工年齡分布..... 45

表 3-14：大陸農民工的教育水準(2008~2018)..... 46

表 3-15：大陸不同類型勞動邊際生產力 46

DOI:10.6814/NCCU202000261

表 3-16：大陸不同類別農民工工資水準 47

表 3-17：大陸城鄉收入增長情況比較（1978-2004） 49

圖 3-1 各省流入人口比例的變化..... 52

表 3-18：農村居民淨收入的增長與結構變化 61

附錄一：中國大陸戶籍制度政策變遷大事記..... 122

附錄二：新舊《土地管理法》徵地補償及集體建設用地等條文增刪內容對照表..... 127

附錄三：2013 至 2019 年有關宅基地使用權流轉主要政策名稱及內容..... 130

附錄四：各大城市當前積分制計算規則 132

附錄五：改革開放以來國際環境與中央政策對農民工流動影響對照表..... 133

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

第一章 序論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

在世界各國工業化和城市化的過程中，農業勞動力向工業部門轉移，農村人口向城市遷移是一個普遍的規律。但各國勞動者實現這一發展所採取的方式是不同的：英國是流民、美國是移民、俄國是農奴、拉美呈現城市貧民，而在中國大陸就是在城鄉間流動遷徙的農民工。農民工是指擁有農業戶口但離開土地從事非農經濟活動的僱傭勞動者。從職業身份看，農民工已經是工人，但從戶籍身份上而言，農民工仍然是農民。

改革開放後，中共中央推動家庭聯產承包責任制開始，農民通過改變生產關係而引發農村經濟一系列的快速發展，農民脫貧的願望與鄉村工業化的啟動結合，使社隊(鄉鎮)企業快速發展。隨後，1990 年代中期啟動城市經濟體制改革，農民工便迅速突破城鄉二元結構制度上的限制，快速流入沿海城市及特區尋找改善生活的契機。這股龐大的民工潮直至 2010 年後才逐漸趨緩。這樣的轉變，有其內在的結構因素以及與土地、戶籍制度的影響。

二、問題意識

本研究將藉由農業、工業及服務業等經濟發展的不同階段，探討過去四十年來中國大陸農村勞動力向城市流動的過程，觀察歸納其在經濟發展理論的共通性與特殊性，並仔細疏理檢視剩餘勞動力在那些時間節點，得以擺脫制度約束，抑或藉由制度放寬限制條件的吸引，進入城市正式部門或非正式部門，或者遲遲無法融入城市？這個龐大農民工群體，是否難以入籍城市，但仍需持續忍受低薪以支撐經濟發展？抑或有機會取得城市戶籍，逐漸享有公平的市民化待遇？對農民工而言是否有這樣的選擇機會？農民工群體引發的誘致性變遷，將對正式制度產生何種影響？是否引發相同方向的強制性變遷？若然，則是否代表整體農民工有機會融入城市，農民工流動人群終將離開耕地進入工業部門，最後穩定地進入城

DOI:10.6814/NCCU202000261

市定居。若否，則農民工流動人群有能力耕種者，是否願意重返農村承包土地？抑或，終其一生仍在城鄉間徘徊、穿梭、等待，不斷尋找工作機會，難以停止流動？因此，檢視大陸當局如何改善農民工的承包土地產權保障，與逐步取消城市諸般歧視與工作限制，讓農民工未來有機會分享城市經濟發展的成果，進而縮短城鄉差距，達成振興農村的政策目標，這是本論文主要關切的問題意識。

多數西方發展經濟學家主張應當對經濟增長與經濟發展這兩個概念內涵加以區別。如赫立克(B. Herrick)和金德爾伯格(G. P. Kindle Berger)認為，經濟增長指更多的產出；經濟發展則不僅更多的產出，還應與以前相比產出的種類有所不同，以及產品生產和分配所依賴的技術和體制安排上的變革。帕金斯(D. H. Perkins)認為，經濟增長指國民收入、或國民生產總值的總量、或人均量的上升。經濟發展除意味著人均收入上升外，還意味著經濟結構的根本變化，結構變化中有兩種變化最為重要：1.是國民生產中農業的份額縮小和工業的份額擴大；2.是農村人口百分比的減少和城市人口百分比的增加。經濟增長是手段，經濟發展是目的。經濟增長是經濟發展的基礎，經濟發展是經濟增長的結果。

一般言，沒有經濟增長是不可能有經濟發展，但有經濟增長不一定有經濟發展。若出於制度上的原因，產出增長的結果造成兩極分化、貧富懸殊，這就是所謂無發展的增長。對中國大陸而言，經濟發展還意味著改革與開放，首先是意識形態束縛的解放，接著是制度的改革，讓各種生產要素能自由流通與組合。改革開放四十年來，中國大陸整體的經濟成長十分驚人，為數龐大的農民工在體制限制與利益追求的互動中的所作所為，不僅對大陸經濟增長多所貢獻，也影響經濟發展的內涵與特色，未來這些農民工及其家人能否繼續對增長做出貢獻，並融入永續發展的軌道中，共享經濟發展的成果，這將是本論文關切的重點。最後，針對中共「十九大」宣示加大「農村扶貧」及「農村振興」政策，就其資源投入能力，對現有之「戶籍制度」、「土地制度」，與其內部討論甚久之「土地流轉」政策等進行評估，並預判可能造成那些影響與變化。

第二節 研究途徑與方法

DOI:10.6814/NCCU202000261

研究問題確定之後，接下來要選定研究切入的途徑即使用的方法，選擇之前主要考慮研究的限制，然後再考量研究途徑及方法的特性（優缺點），作出「適當」的選擇。

一、研究途徑（approach）：經濟發展、制度變遷

農民工流動是開發中國家經濟發展的起點。這類國家都是以農業為主，農村存在過剩的勞動力，城市現代工業部門非常弱小，一旦累積（獲得）少數經濟剩餘開始發展，就會出現吸引農村低廉勞動力的移動，展開一系列的農民工的流動與遷移過程，成為經濟發展歷程中重要的篇章。因此，本研究的第一個切入點是發展中國家的經濟發展。從產業部門剩餘產生的原因及流通，農業勞動力因應產業結構變化而產生的流動，勞動力優化配置效率提升造成經濟增長，進而造成生產要素之間效率全面提升的全要素生產力的進步等，相關的發展經濟學理論是本研究最主要的 benchmark 之一。[1]

中國大陸是社會主義政權，經濟發展的問題除了就經濟發展論經濟發展外，也要考量不同的體制因素，就農民工遷移的問題而言，城鄉二元分隔的戶籍制度及農村集體所有的土地制度是關鍵的限制條件。在改革開放的過程中，戶籍及土地制度的變遷是影響農民工變遷的另一個重要的面向（dimension）。因此，制度變遷成為本研究的另一個重要的研究途經。

在戶籍制度變遷方面，它是一個農民工遷移管制的鬆綁過程，牽涉到的層面非常廣泛，本研究引進「新遷移經濟學」[2]將分析角度從農民工個體擴充到整個農戶（household），農民工決策考慮的重點不僅是個人的所得問題，全家的收益與風險將居於更重要的位置；農村集體所有土地制度變遷方向，我們引用產權經濟學理論，[3]探討土地所有權及使用權分離所衍生的交易成本問題。

二、研究方法（method）：

[1] 參閱姚洋，**發展經濟學**(北京：北京大學出版社)，2013 年 4 月，第 1-5 章。
[2] Stark, O. and D. E. Bloom, “ The New Economics of Labor Migration”, *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, (May, 1985), pp. 173-178.
[3] FFurubotn, E. G. and R. Richter, 顏愛靜主譯，**制度與經濟理論：新制度經濟學之貢獻**，台北：五南圖書公司，2001 年 9 月。

DOI:10.6814/NCCU202000261

在農民工研究過程中，我們要從宏觀層面分析農民工遷移的趨勢極其對經濟產生的影響，首先是從政策文獻分析其可能產生的強制性變遷；其次是運用統計數據分析方法，觀察總體影響數據的變化趨勢。對於許多有價值的二手文獻提供數值分析，我們也必須運用數量分析的知識分析其可靠性及加以推廣的界線。

由於宏觀資料不但少且取之不易，多數的實證性研究都是從微觀的角度著手。其中分為抽樣研究與個案研究兩種：抽樣研究大都屬於小樣本的調查，根據研究者的關係網路選定幾個不同發展程度的村莊調查，基本上談不上隨機及獨立，樣本和母體結構擬合度也成問題，可靠性要視相同的研究結果是否相同而定，這方面的研究主要是探明趨勢中的結構內涵變化；個案研究則以固定的村莊作深入的觀察，主要是推敲一些重大趨勢變化中的機理。[4]

由於時空的限制，本研究著重採用已有之研究成果作為推論之依據，從涵蓋不同時間、空間及變數規模的研究中，找出其間的關連性，嘗試解答一些與先驗知識或理論不甚符合之處。特別是經由計量經濟學中遺漏變數偏誤（omitted variable bias）觀點的啟發，對比一些早期模型較為簡單的實證研究與後期變數設定比較完整合理的實證研究，找出一些推展理論的線索及依據。[5]

第三節 研究架構與章節內容

根據發展經濟學勞動遷移因素的研究，可以將勞動力遷移的因素歸納為拉力因素（pull factor）及推力因素（push factor）兩類。自 Todaro 模型流行以來，預期的城鄉所得差距被認為是影響勞動力遷移的最重要的拉力因素；推力因素則較為複雜，包括事前的風險管理、事後的風險因應，以及土地約束與人口壓力所導致的農村過剩勞動力的反應等。[6]從拉力與推力的角度觀察，大陸經濟持續成長不但影響城鄉勞動工資的變化，戶籍及農村土地制度也在近 40 年的改革

[4] 參見朱玲，「經驗研究中的關鍵細節」，**經濟研究**（北京），2002 年第 12 期，頁 81-95。

[5] 見 Bao, S., O. B. Bodvarsson, J. W. Hou and Y. Zhao, “ The Regulation of migration in a Transition Economy: China’s Hukou System”, ***Contemporary Economic Policy***, Vol. 29, No. 4, October 2011, pp. 564–579.

[6] Barrett, C.B., T. Reardon , and P. Webb (2001), “ Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications”, ***Food Policy*** , Vol. 26 , No.4, pp. 315–331.

DOI:10.6814/NCCU202000261

過程中也出現不斷的改變與演化，我們以工（產）業化的進展對農村勞動力的吸引力的拉力角度，探討農民工的遷移變化；我們以城市化戶籍制度改革相對滯後對農民工移動的干擾、以及農村集體土地制度的演化與改革作為推力因素所產生的影響，從經濟及制度（戶籍及農村土地）兩個層面分析農民工轉型的變化與潛在制約，並探索農民工遷移在大陸經濟發展中的角色與影響。

針對前述問題意識，本文將在第二章解釋大陸農村經濟若干常用的基本特徵概念，以及以農支工的經濟發展策略等觀點，作為論文討論的基礎外，並藉由四個著名的人口流動模式：劉易斯模式、拉尼斯-費模式、喬根森模式和托達羅模式，檢視改革開放四十年來農民工的流動趨勢變化。第三章將藉由農民工流動的視角，思考這個群體如何利用經濟發展的機會，努力改善自己的生活，並對經濟做出貢獻。另外，在本文第四章、第五章藉由產權經濟學理論中的科斯（Ronald Coase)交易成本理論、阿爾欽(Armen Alchain)產權理論、巴澤爾(Yoram Barzel）公共領域租值理論，以及諾斯(Douglass North)制度變遷理論(Institution Change Theory)等討論戶籍制度、土地制度與農民行為變化等角度，對龐大流動的農民工從「離土不離鄉」到「離土又離鄉」，甚至部分農民工家庭已出現「離土不回鄉」的現象變化，對家庭聯產承包責任制的改革如何從「兩權分離」演變朝「三權分置」方向變革的路徑依賴與轉變，解析這些政策所透露出的政策意涵與趨勢。第六章為結論，除觀察近期中共回應國內外政經環境變化，所須佈實施的各項經濟政策與發展策略，並檢視政策所產生之效果。最後，說明本研究之貢獻與限制，以及指出未來值予繼續加以研究的若干問題。

DOI:10.6814/NCCU202000261

DOI:10.6814/NCCU202000261

第二章　研究背景與理論基礎

第一節 中國大陸城鄉發展的二元經濟結構背景

一 、大陸農村經濟基本特徵

(一)以小農為主的精細耕作

據哈佛學者珀金斯(Perkins D. H.，1969)及英國學者麥迪森(MaddiSon, A.，1998)的研究，[7]從秦漢、魏晉南北朝至唐代，近千年的歷史時期，人口較土地相對稀少，故出現各種強制性的勞動制度，目的在提高對農業的勞動投入。到宋朝建立起有效的行政官僚管理制度，再加上長江下游、華南地區納入大量從北方南遷的人口開墾土地，遂使中國農業轉向一個以擁有生產與經營自主權的自耕農和佃農為主的土地制度。自耕農可以自由買賣土地，在地方市場出售自種的農產品。當時中國農業已經形成一種制度架構，它能夠有效地分配資源，也有能力進行技術變革，以適應耕種土地受男性繼承制(partible male inheritance) 所帶來日益變小的家庭農業生產規模。

(二)存在隱藏性失業

從Perkins研究得知，中國在明朝開始至上個世紀60年代末的600年當中，人口與糧食總產量的增長速度的平均水平幾乎是完全一致。[8]中國作為一個不發達的農業國，人均糧食產量幾乎是實際收入的全部，換言之，中國的人均收入在這段歷史時期就是基本保持不變的。中國經濟增長方式在相當長的歷史時期都停留在前現代的水平，經濟增長伴隨著人口規模的擴大，技術變遷速度緩慢，人們收入水平狀況相對停滯。林毅夫檢視明朝到 1960 年代末的這一段歷史，得出重要結論認為：這主要原因就在於前現代社會的技術變遷大多發生在農業部門，而現代社會的技術變遷則大多在工業部門。儘管技術變遷在兩個部門都有發生，但工業部門的技術變遷速度顯然更快。從 1369 年到 1957 年，中國的農業生產率增

[7] 珀金斯(Dwight H. Perkins)著，宋海文譯，**中國農業的發展（1368-1968）**(上海：上海譯文出版社)，1984 年 9 月，頁 1-34；麥迪森(MaddiSon,A.)著，伍曉鷹、馬德斌譯，**中國經濟的長期表現（西元 960 年-2030 年）**(上海：上海人民出版社)，2008 年 3 月，頁 1-10、17-21。

[8] 據 Perkins 估算明朝人口在 1400 年左右最高曾到達 7200 萬人，種植面積約 24.7 百萬公頃；中國統計年鑑 1960 年代末，中國大陸人口已達 8 億 2000 萬人，播種面積 21 億 5200 萬公畝。

DOI:10.6814/NCCU202000261

長了一倍，耕地面積也增長了五倍，人口增加了十倍，人均糧食產量卻沒有發生變化，原因就在於技術變遷主要集中在以養人為主的農產品這種必須品上。這是前現代社會的普遍現象。[9]當然，這亦凸顯著農村存在著大量的隱藏性失業人口。

(三)自然條件及耕作內容差異與人口變化

為何中國歷史上一直是人口眾多的國家?有許多學者比較中國與歐洲，因為面積相當，亦有比較中國與印度，因為人口規模逐漸相近。但整體而言，中國人口總量是歐洲的兩倍，人口密度高，此不僅是中國的特徵，也是東亞地區的特色。林毅夫認為人口密度的差異主要與不同地區人的養育小孩的成本有關。養人成本越低的地方，人口密度通常就越高。中國地勢西高東低，這種地形受太平洋季風影響，使得降雨量主要集中在每年 5 至 10 月。農作物生長需要水分和溫度兩項條件，中國每年的 5 至 10 月正好是「雨熱同期」，特別適合糧食尤以高產水稻的種植。[10]不同作物單產有很大的不同，以中國 1952 年農作物單產為例，水稻每畝產 161 公斤，小麥 49 公斤，玉米 90 公斤，高粱 79 公斤，小米 78 公斤，甘薯 126 公斤。在中國這種適合種植水稻的地區，同樣面積糧食產量較多，以糧食作為計價單位來計算，養人成本較低，養人數量較多，人口密度就會較高。歐洲適合種小麥和發展畜牧業，單位面積糧食產量較低，養人成本較高，單位面積能供養的人數就較少。同理可以解釋中國的人口總量為何到明朝以後突然急劇膨脹，從幾千萬快速增長到三~四億。原因在於玉米和甘薯兩種新的農作物引入中國。雖然它們的單位產量都低於水稻，但甘薯幾乎在任何地區都能生長，原不能生產糧食的區域也能種出甘薯，這相當於一種技術變遷。糧食供給增加，導致糧食價格下跌，人的生存成本隨之下降，故人口不斷增長下去。此仍林毅夫總結中國人口密度高於歐美的最主要原因。[11]

(四)自給自足農產品商品化不高

[9] 林毅夫，**中國經濟專題**(北京：北京大學出版社)，2008 年 7 月，302-304 頁。
[10] 歐洲雨季主要集中在冬春兩季，溫度較低，因此歐洲較適合小麥與草原畜牧業發展；印度則是「雨熱不同源」，3、4、5 月份是熱季，到 6、7、8 月份就進入雨季。
[11] 林毅夫，**中國經濟專題**，頁 305-306。

DOI:10.6814/NCCU202000261

Perkins(1969)及 MaddiSon(1998)的研究都提到：中國過去長時期的歷史裡，其農業經濟占有非常大的比重。至 1890 年時，它仍然要占國內生產總值的 68%以上，使用整個勞動力的 4/5。在此之前的兩千多年期間，這些比例基本上沒有多大的變化。[12]甚至中共建立政權之初以 1952 年為例，當年總人口數為 5 億 7482 萬人，在非農業部門的勞動力只有 3412 萬人，但農業部門的勞動力卻高達 1 億 7317 萬人占比高達 84%，[13]與清朝末年的農業勞動人口比例相去不遠，人均糧食產量亦基本未有太大變化。龐大的農業勞動人口千百年來，基本上幾乎都在從事糧食生產的勞動工作。

Perkins 針對十八世紀和十九世紀中國 46 個十萬人口以上的城市之糧食運銷調查研究發現，有 24 個城市位於長江運輸線上或者是能夠從運輸線上取得供應，另外有 8 個城市處於東南沿海，唯一不在重要水路上的城市只有貴州(貴陽)、山西(太原)、和綏遠(歸綏，現名呼和浩特)，以及首都北京。在中國的糧食交易運輸路線研究，可得出中國經常缺糧的地區有三：第一、東南沿海一帶，主要是廣州，有時包括汕頭和若干福建的城市；第二、北京—天津一帶；第三、在長江口附近的蘇南與浙北。長江口附近是主要的桑(養蠶)棉生產區域。糧食的供應始終是中國歷朝歷代的重心，尤以首都地區的糧食供應最為重要。[14]龐大的農業勞動人口主要耕種係自給自足外，部分提供三大地區的糧食供應。

二、以農支工的經濟發展策略

探討中國大陸的農村、城市二元結構背景時，不能不提到中共建立政權之始就立即採取優先發展重工業策略。關於中國大陸應該如何實行工業化的問題時，1950 年初劉少奇曾主張：在和平環境中進行經濟建設有保障後，要先發展農業、輕工業，再以主要力量發展重工業。[15]劉少奇的這種觀點，其實與發展經濟學的劉易斯模式、拉尼斯・費模式相當接近。但由於中共建政之初，對這個問題還來不及討論，當年 6 月底就爆發韓戰。1952 年中共提出以重工業優先發展為目標

[12] 麥迪森(MaddiSon,A.)，**中國經濟的長期表現**，頁 20。
[13] **中國統計年鑑** 1984 年版。
[14] 珀金斯(Dwight H. Perkins)，**中國農業的發展（1368-1968）**，頁 190-198。
[15] 劉少奇，「國家的工業化和人民生活水平的提高(一九五〇年」，**劉少奇選集(下卷)**(北京：人民出版社)，2018 年 11 月版，頁 4-5。

DOI:10.6814/NCCU202000261

的戰略，目的就是要早日屹立於世界強國之林。彼時的蘇聯經驗為中共提供了一個參考基準。[16]可是對於一個發展中國家而言，若要推行重工業優先發展的戰略，就不能依靠市場的力量。重工業是資本高度密集的產業，具有三項特徵：第一、建設周期長；第二、關鍵技術、設備需要從國外進口，自己無法生產；第三、每項專案一次性投入資金非常大，動軋上百億甚至上千億。發展中國家大多數是以農業為主，剩餘資金非常少。這就意味著：資金積累少，資金的價格就會非常高；可出口的產品少，外匯少，外匯價格高；生產分散，要動員資金非常困難。[17]簡言之，建設要花錢，缺乏資金要發展重工業，就得從農業部門擠壓農業剩餘，其採取的措施如下：

(一)工農產品剪刀差、統購統銷榨取農業剩餘

農村地區的統購統銷政策從 1953 年才開始實施，城市裡已開始工業化，為創造城市裡的高額利潤，作為下一期投資來源，就必須壓低企業投入要素價格，所以中共執政當局必須從農村統購原料壓低收購價格。剛開始時統購只是棉花、糧食。但 1954 年以後很快所有的產品都要進行統購。[18]

(二)低工資及民生物資配給，工業剩餘投入資本財生產

農村施行統購，城市同時實行統銷制度。[19]前面提到資金動員的問題，理論上政府可以透過兩種方式提高企業利潤。首先，給予企業壟斷地位，讓企業為產品定壟斷價格，獲得較高的收益。其次，壓低各種投入要素的價格，包括資金、原物料價格，以及工人工資等。工人工資被壓低，為使其能生存下去，就必須壓低所有生活必須品的價格，包括糧食、服裝、住房、交通等一系列與生活有關的產品和服務。在這樣的重工業發展戰略下，微觀管理機制也必須與市場經濟機制不同。要把剩餘資金集中投資到重工業，就必須克服資金剩餘控制的難題。假如

[16] 蘇聯在 1929 年以前也是一個貧窮落後的農業國家，但在史達林領導下，工業化進程非常快，在很短的時間內就建立起自己的重工業體系和國防體系。這套模式在二戰之後對許多獨立的新興國家極具吸引力。

[17] 林毅夫，**中國經濟專題**，頁 79。

[18] 若只壓低糧食和棉花的價格，農民是理性人，就會減少生產糧食和棉花，多生產那些沒被壓低的產品，所以很快所有的產品價格被壓低即屬必然。

[19] 統銷指要賣給誰，由國家統一計畫，賣給那些企業，也由國家統一計畫，像糧食等生活必需品，也必須按照國家統一計畫，憑糧票、棉票和布票購買。

DOI:10.6814/NCCU202000261

企業非國有，剩餘資金掌控在資本家手中，他們就會把資金投入利潤更高的產業中去，這些產業往往往是輕工業。為保證剩餘資金能全部掌控在國家手裡投資重工業，就必須實行國有化，消除私有企業。[20]

(三)集體化農業生產（規模經濟）提高農業生產力

在統購統銷政策運行下，隨著城市工業化進行的發展，企業對生產要素的投入需求就會增加，城裡工人的數量也會增加，但農村產量難以滿足城市工業需求。因為在嚴格管控農產品收購和銷售價格之際，也有政府無法控制的事，那就是農民分配個人生產和休息時間的自由度。農產品收購價格降低後，農民生產積極性也同步降低，但同一時期城市需求不斷增加，這就造成供給與需求間的矛盾。有什麼辦法可以使政府不必增加投入，又能提高農村的生產力水準?經濟學裡卻有類似的理論可供作為解決方案，那就是規模經濟。於是 1952 年分給農民單戶的土地，到了 1953 年就開始推動合作化運動。[21]由於農業生產勞動力監督成本太高監管不易，再加上農業生產隊中的工作激勵很低，合作化的最終結果就是農業成長率低。

(四)戶籍管制防止農民進城，城市失業人口下放農村

城鄉隔絕的戶籍制度也是在 1953 年之後才逐漸演變出來。其原因在於 1953 年開始推行重工業優先的發展戰略，雖然重工業資本非常密集，投資非常多，但是創造的就業機會甚少，絕對不能滿足城市裡新增勞動力的就業需要。當時城市人口不是政府官員，就是國企員工，中共對這些人及其子女的就業是有承諾的。一方面為了防止城市人口失業，另方面為了不讓農民進城分享城市裡的各種補貼，只能對農業人口進城權利進行限制。城鄉隔絕的戶籍制度背後，其實是城裡的就業機會不足，就業機會不足與重工業優先發展戰略有密切的關聯性。甚至，城裡出現勞動力就業嚴重問題時，中共當局就發動青年下鄉運動。[22]

---

[20] 林毅夫，**中國經濟專題**，頁 80-83。
[21] 林毅夫，**中國經濟專題**，頁 85-86。
[22] 有關上山下鄉運動，請參閱：徐友漁，「幻滅和覺醒」，**形形色色的造反—紅衛兵精神素質的形成及演變**(香港：中文大學出版社)，1999 年版，頁 198-205；劉小萌，「上山下鄉的前奏(1954-1966 年)——一個就業的新方向」，**中國知青史—大潮(1966-1980 年)**(北京：當代中國出版社)，2009 年 6 月版，頁 1-61。

DOI:10.6814/NCCU202000261

第二節 理論文獻述評

一、經濟發展過程中的人口流動理論

20 世紀是城市人口急速增長的一個世紀，西方學者對人口的鄉村—城市遷移研究，也逐步走向深化並提出不同的遷移解釋理論。作為人口遷移理論中受到最廣泛認知和運用的「推力—拉力理論」可以追溯到雷文斯坦(E·G·Ravenstein)的「人口遷移率」。雷文斯坦認為「大多數人希望在物質方面得到改善的欲望」是引起遷移的最有力因素。這已涉及「推力—拉力理論模式」的一半:「拉力」。赫伯爾 (R· Herberle)最早完整提出「推力—拉力理論模式」，他在 1938 年發表的《鄉村—城市遷移的原因》一文指出，遷移是由一系列力量引起的，這些力量包括使人離開一個地方的「推力」和吸引他到另一個地方的「拉力」。具體而言，從鄉村遷移至城市，就是農村的耕地不足、缺乏基本生活設施、就業困難、社會經濟和政治關係緊張，甚至是嚴重的自然災害等等，構成鄉村地區的推力；另外，由於城市裡更好的就業機會、更好的發展前景、更高的工資收入、更完善的教育和醫療衛生設施等，建構了目的地的拉力。推力和拉力的共同作用遂使人們不斷地由鄉村向城市遷移。本文將在第三章中，藉由發展經濟學裡的劉易斯模式(W. A. Lewis model)、拉尼斯・費模式(Ranis-Fei model)、喬根森模式(D.W. Jorgenson Model)，以及托達羅模式(M. P. Todaro model) 等人口流動模型，探討四十年來中國大陸農民工的流動現象的變化。以下僅就發展經濟學的四個人口流動模型簡述說明。

（一）劉易斯模式(W. A. Lewis model)

劉易斯(W·A· Lewis，1954) 的雙元結構理論系統地將發展中國家產業結構和人口城市化的關係，[23]分為傳統農業部門和現代城市工業部門。該模式有幾個假設前提：

[23] Lewis, W. A., "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". ***The Manchester School***. 22 (2): 139~191, 1954.；陶文達認為 Lewis 模型的分析沒有把國際經濟貿易關係條件加進去，因此是一個封閉型的模式。陶文達，**發展經濟學**(北京：中國財政經濟出版社)，1988 年 9 月版，頁 98。

DOI:10.6814/NCCU202000261

1.無限的勞動供給——在發展中國家農村，由於人口多、土地資源有限，同時傳統農業部門又缺少資本投入，因此必然出現大量剩餘勞動力。根據邊際收益遞減規律，隨著人口的增加，農業部門勞動邊際生產率最終將趨近於零或成為負值。彼時，農業部門勞動力的減少不會影響農業總產量。

2.勞動力轉移的過程——因農業部門仍存在大量隱蔽性失業，故農業部門勞動力供給仍可視為無限的。在城市工業部門，由於勞動生率較農業部門高，各種生產要素必然向城市工業部門傾斜，城市工業部門的收入水準高於農業部門的平均收入。因此，擴大工業部門投資可以按照既定工資獲得所需增加的勞動力，農業部門的剩餘勞動力受高工資的吸引會不斷向城市工業部門轉移。這一過程將持續到現代工業部門把所有的農業剩餘勞動力吸收完畢為止。

3.**Lewis 轉折點 (Lewis turning point)**——Lewis 解釋當發展中國家的傳統部門從農業社會跨入工業社會時，發展階段會出現重大轉折，其核心關鍵是勞動力從過剩逐漸轉變為短缺，這樣的轉變就被稱為 Lewis 轉折點 (Lewis turning point)或拐點。Lewis 的表述有兩個轉折點。第一轉折點在傳統部門的增長停止，其平均收入提高，並使得工業部門的工資上升；第二個轉折點出現在工業部門和傳統部門的邊際產品相等之際，這樣便達到新古典學派的單一經濟的狀態。Lewis 描述這個過程涉及的基本範疇有兩個部門(傳統和工業部門)、兩種工資(傳統及工業部門的工資)，以及兩種經濟狀態(古典經濟狀態和新古典經濟狀態)，以及隱含在兩種經濟狀態下的兩種工資決定機制。

4. Lewis 模式的意義與缺點—該模式是第一個二元經濟發展模式，強調現代部門與傳統部門的結構差異，並把經濟增長過程與勞動力轉移(人口流動)過程有機地結合在一起，接近發展中國家的實際現況。它的相關特點與發達國家走過的經驗相一致，是建立在歷史經驗的基礎，因而勞動力從農業部門轉移到工業部門是經濟發展的必然趨勢。但它亦存在若干缺點而受批評。(1) Lewis 所稱之勞動力無限供給在現實中是不可能存在的。傳統農業部門生產率雖然低，但資源配置是有效率的，不可能存在零值生產率的剩餘勞動力或偽裝的失業。(2) Lewis 模式只強調現代工業部門的擴張，而忽視農業的發展，這是該模式最易遭受指責

DOI:10.6814/NCCU202000261

的部分。(3) Lewis 模式假定現代工業部門的勞動與資本比例始終不變，換言之即資本投資積累越多，就業機會就越多，但實際情況卻是資本家常傾向於採用資本密集型技術，造成現代工業部門擴大，但就業機會卻增加有限。(4) Lewis 模式假定農村存在著剩餘勞動力，而城市不存在失業。此假定與每一個發展中國家的實際情況不符。(5) Lewis 模式把不變工資水準作為分析的基礎。但實際上，城市亦存在著大量失業，而且有不斷上升的趨勢。在這種情況下，城市工資水準不但沒有下降反而增加。

（二）拉尼斯・費模式(Ranis-Fei model)

1. **針對 Lewis 模型作修正**—拉尼斯和費景漢二人重視農業勞動生率的提高和農業剩餘產品的增加，這兩項要件是農業勞動力轉入現代工業部門的重要前提，強調農業部門與工業部門兩者之間的平衡增長。拉尼斯—費模式將發展中國家經濟發展過程劃分為三個階段：[24]

(1)第一階段，傳統農業部門中存在大量顯性失業人口，農業部門的邊際勞動生產率為零，農村勞動力的供給彈性無限大。此時，勞動力從農業流向工業部門，不會使農業總產量減少，也不會引起工業部門工資水準的變化。相反，由於剩餘勞動力的流出，農業部門得以形成人口城市化所必需的農業剩餘。

(2)第二階段，農業部門的勞動邊際產量大於零，但小於勞動的平均產量。此時，農業部門中仍存在著隱性失業人口。城市現代工業吸收這部分人口進入城市，導致農業總產量下降。糧食的短缺會引起農產品價格的上漲，因此，工業部門不得不提高工資以吸引農業部門剩餘勞動力。由於工資水準的提高會阻礙勞動力的轉移，故而工業部門的進一步擴張，需仰賴農業勞動生產率的再次提高。

(3)第三階段：全部剩餘勞動力都被吸收到工業部門，勞動和資本一樣成為稀缺的生產要素，農民的收入和工業部門的工資都有其邊際生產率決定。傳統的農業就會變為現代商業化的農業。

[24] Gustav Ranis and John C. H. Fei，”A Theory of Economic Development”， ***The American Economic Review***, Published by: American Economic Association, Vol. 51, No. 4 (Sep., 1961), pp. 533-565.

DOI:10.6814/NCCU202000261

2.資本積累與技術進步——在拉尼斯・費模式中人口增長與生產率增長是勞動力轉移過程中的兩個關鍵變量。在人口眾多的發展中國家，控制人口增長速度無疑是一項基本國策。但這項政策只具有長期效果，因此在短期增加生產率是發展中國家更重要的發展戰略。生產率的增加主要有兩個途徑，資本積累與技術進步。此模式認為在發展中國家，提高生產率的途徑在工農業部門是有所側重的。在農業部門由於缺乏資金，生產率的提高主要依靠不明顯的技術和耕作習慣的改進，而不是通過採用現代化的農業設備；工業部門生產率的增加主要取決於資本積累。發展中國家在選擇、引進國外技術時必須考慮自身的要素條件。

3.拉尼斯・費模式的貢獻與缺陷——拉尼斯・費模式認為農業對經濟發展的貢獻不只為工業部門的擴張提供勞動力，而且還要為城市的工業部門提供農業剩餘。劉易斯模式看重資本積累是工業部門擴張和經濟發展的唯一要素，而忽視技術進步的作用。現實中有些技術改進只需要增加勞動而不需增加資本，或只需要很少的資本。例如，農業生產率提高可通過增加勞動力來獲得，如輪作、套種，深耕和良種等。此模式提醒發展中國家在選擇和引進外國先進技術時一定要考慮本國勞動豐富這一特點外，亦須注意人口增長對勞動力轉移的阻礙，並確定了臨界最小努力準則。這就為發展中國家控制人口增長提供了理論依據。拉尼斯・費模式也存在著缺點：(1)與 Lewis 模式一樣，假定農業部門存在剩餘勞動力，而工業部門不存在失業。實際上，發展中國家城市存在著大量的失業。(2) Lewis 模式和拉尼斯・費模式都把工業部門的工資水準看成是由農業部門的收入決定的。但實際上儘管農村還存在著剩餘勞動力，城市存在著失業，城市工資水準還是在上升。(3)拉尼斯・費模式假定農業勞動者的工資水準不會因農業生產率變化而變化。這一點不合理，實際上在發展中國家，在農業生產發展的地方，若土地是農民所有，且上繳稅收低於他們的收入增加額，農民的生活水準會提高；若土地由地主佔有，農業產量增加可在地主和佃農之間按一定比例分成。

（三）喬根森模式(D.W. Jorgenson Model)

DOI:10.6814/NCCU202000261

美國經濟學家喬根森(D.W. Jorgenson, 1961）創立了新的二元經濟發展模式，[25]該模式不同於前述兩項模型，它並非建立在剩餘勞動力與不變工資上，也不承認農業有邊際生產率等於零的剩餘勞動力存在，更不認為農業與工業的工資水準是不變的。

1.**基本假定與結構**——這個模式建立在農業剩餘基礎上，認為農業剩餘是勞動力從**農業**部門轉移到工業部門的充分和必要條件。農業剩餘規模越大，勞動力轉移規模也越大，兩者同比例地增長。農業剩餘是工業部門產生與擴張的必要與充分條件，也是勞動力從農業部門轉移到工業部門的充分與必要條件。

2.**農業發展與人口增長**——喬根森模式中人口增長由經濟增長決定，但人口增長有一生理最大量限度，一旦經濟發展使人口增長達到生理最大量，人口增長率就不會再**增長**。此時，經濟的持續增長就會超過人口增長，農業剩餘亦隨之產生和和擴大，而經濟之所以能持續增長，其關鍵在於農業與工業之技術總是不斷的進步。

3.**農業剩餘與工業擴張**——據喬根森模型的推算，勞動力從農業部門向工業部門轉移的規模必須與農業剩餘的規模相適應。其平衡關係是農業剩餘在總農業產出中的比例，等於工業部門的勞動力在總人口中的比例。在農業剩餘存在的條件下，總人口增長快於農業人口增長，從而工業人口的增長快於總人口的增長速度。這意味著農業人口流入城市工業部門的速度快於人口增長的速度。長期而言，當工業技術進步存在時，工人實際工資就是上升，技術進步越大，實際工資上升得越高，但勞動就業人口數卻反而遭到壓縮。工資增長率與勞動份額成反比，而與資本積累成正比。由於工業擴張總伴隨著技術進步和資本積累率的上升，故喬根森認為工業部門的工資水準不是固定的，而是隨著技術進步而不斷上升。

4.**喬根森模式的特點與缺陷**——(1)喬根森自稱其模式為新古典模式，而把Lewis模式、拉尼斯・費模式叫做古典模式。他強調農業剩餘是勞動力從農業部門轉移到工業部門的充分和必要條件。沒有農業剩餘，所有人口都必須從事農業，當農業剩餘出現時，農業部門就會有部分勞動力被釋放出來，參加工業生產。農

[25] Jorgenson, D. (1961). "The Development of a Dual Economy," ***Economic Journal*** 71, 309-334.

DOI:10.6814/NCCU202000261

業剩餘規模越大，勞動力轉移規模也越大，兩者同比例地增長。(2)農業部門與工業部門的工資水準，都取決於技術進步率和資本積累率。由於技術進步率和資本積累率長期而言總是提高的，因此工資水準是上升的。(3)喬根森認為人口增長係內生決定，經濟增長雖然會引起人口增長，但人口增長有一個生理最大限量限界。一但經濟發展使人口增長達到生理最大量，人口增長率就會停止，農業剩餘也就隨之產生和擴大。經濟之所以能持續增長，關鍵係技術不斷地進步。(4)勞動力轉移不在於生產率的增加，而在於消費結構的必然變化。喬根森不承認剩餘勞動力的存在，他認為，在經濟發展過程中，農業勞動力之所以持續轉移到工業部門，是因為消費需求結構必然發生變化。人們對糧食需求是有限的，而對工業產品的需求是無限的。[26] (5)喬根森模式與 Lewis・拉尼斯・費模式相比，更強調農業發展和技術進步，更著重市場機制在勞動力轉移過程中的作用，也否定固定工資的假設，更接近現實狀況。但此模式同樣忽視對農業物質投資的重要性，忽視城市的失業。另外，他提出人均糧食產出達到和超過臨界最低水準時，人們會把所有增加收入用於工業品的消費，而沒有增加糧食消費的慾望的觀點。學者連水佑次郎和拉坦批評稱，這些假定與人口統計或糧食消費行為不一致。

（四）托達羅模式(M. P. Todaro model)

20 世紀 60 年代以後，在發展中國家的城市失業率及隱形失業率越來越高的情況下，由農村向城市的人口遷移規模不但沒有減慢，反而持續的增長。此現象顯是 Lewis 等人的二元經濟結構模型所難以解釋的。美國經濟家托達羅(M. P. Todaro)正是從發展中國家農村人口流入城市和城市失業同步增長的矛盾現象出發，提出自己的人口流動模型。[27]

1.遷移決策與就業概率——托達羅認為，由於城市中失業的存在，農村勞動者來到城市並不一定能夠找到工作。因此，他們在決定遷往城市工業部門工作時， 就不能僅考慮城鄉收入差距，而必須也要考量城市的就業率和失業率，即他在城市找到工作的概率有多大。在托達羅模型中影響農村勞動力遷移決策的因

[26] 就現代經濟發展而言，對工業產品的需求也是有限的，反而是對服務業需求是無限的，從現代資訊業軟體發展帶動硬體發展的的經驗看來，許多工業產品的需求是由服務業產品拉動的。
[27] Harris, J., and M. Todaro(1970). "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis," ***American Economic Review*** 40, 126-142.

DOI:10.6814/NCCU202000261

素不是城鄉實際收入差距，而是城鄉預期的收入差距，以及考慮在一定期間內在城市工業部門中，預期找到高報酬工作的就業機會或就業機率(employment probability)的大小。

2.人口流動的行為模式——托達羅指出，若觀察的時間拉長到一個相當的時期，很容易發現大多數遷移者是由 15~24 歲之間的年輕人所組成，因為年輕的遷移者，必須以長期、甚至永久收入預期為基礎。若遷移者個人預期初始階段，在城市找到永久固定收入的可能性較小，但有希望在長的時間內，隨著個人在城市交際工作逐漸拓展，使得找到永久收入工作的可能性提高時，則即便初入城市的預期收入遠低於農村，但對年輕人而言進行遷移仍然是合理的。

3.城市失業動態均衡模式——發展中國家二元經濟結構決定較大的城鄉收入差異，而這又導致農村人口源源不斷地湧入城市地區，造成城市勞動力嚴重失衡，使失業問題越來越嚴重。[28]托達羅推論認為，城市勞動供給決定於城市勞動力自然增長率和城鄉人口流動規模。在工業化初期，現代工業部門所占比重很小，幾乎所有人口都生活在農村。此時，城市收入水準很高，工業部門迅速擴展使得城市就業機率大大地超過人口增長率。結果，較大的城鄉實際收入差異和較高的就業機率，誘使越來越多的農村勞動力流入城市。這樣城市勞動供給增長率就會逐漸地超過勞動需求增長率，在其他條件不變的情況下，一個農村遷移者在城裡找到工作的可能性就會不斷變小，就業機率的下降必然導致城鄉人口流動速度放緩，最終使得城市勞動供給增長率下降到等於城市勞動需求增長率。此時，城市的就業率和失業率就會穩定在一定的水準之上。

4.政策含義——Lewis 模式，拉尼斯・費模式和喬根森模式的政策含義是加速城市工業部門的發展，控制人口增長，加快鄉村往城市的人口流動，儘快地把一個落後的農業國變成一個先進的工業國。與前述三種模式不同，托達羅模式的政策含義是如何阻止鄉—城人口流動的規模和速度，以解決日益嚴重的城市失業問題。對於托達羅模式的政策含義可以更進一步描述：(1)依靠工業擴張不能解決發展中國家城市嚴重的失業問題，解決城市失業問題不能僅僅依靠工業部門

[28] 大陸此一問題不嚴重，可能是戶籍制度發揮咯調節作用。

DOI:10.6814/NCCU202000261

的擴張。(2)發展中國家城市工資水準不是市場因素決定的，而是由政府的最低工資法和工會壟斷等外在力量訂定的。由於這些因素限制，要減少城市工資水準十分困難，因此托達羅認為改善農村的生活條件，也許是縮小城鄉收入差異的可行措施。(3)托達羅建議，發展中國家政府應當改變重工業輕農業的發展策略，應把更多的資源用於改善農業生產條件和農村的生活環境，使農業勞動者實際收入水準提高，生活環境更加舒適。唯有如此人口從農村流入城市的激勵就會下降，從而城市就業壓力就會減輕。

5.托達羅模式的特點與缺陷——(1)托達羅模式著重研究如何放緩人口從農村流入城市的速度，以緩和城市的失業狀況，與其他人口流動模型強調勞動力轉移對經濟發展的積極意義。(2)托達羅假定城市的工資水準是由政治力介入所致，因而不是固定的而是上升的。這種不斷上升的工資水準導致城鄉實際收入差異拉大，引起人口流動速度快於城市工業部門就業創造的速度，從而造成城市失業率上升。(3)托達羅模式把城市失業作為分析前提和目的，就業機率被視為是人口流動的一項重要因素;其他三個人口流動模式把城市充分就業當作分析前提，因此視人口流動的關鍵因素是城鄉實際收入差別。(4)托達羅認為農業與工業，農村與城市在發展過程中具有同等重要意義。消除發展中國家二元經濟結構不是依靠農村人口不斷流入城市，而是如何提高農業生產力，改善農村生活條件，使工農差別和城鄉差別不斷縮小，最終使二元性完全消失。(5)托達羅模式當然也受到批評。第一，托達羅認為農村不存在剩餘勞動力，這當然與事實不符。第二，托達羅假定流入城市的勞動者找不到工作，會在城裡傳統部門做些臨時性工作或完全閑置；但實際上，有些在城市找不到工作的遷移者會再回到農村，更有遷移者賺錢後就回到農村，用於投資提高農業生產率。

二、產權配置與制度變遷理論

經濟問題總是與行為者的選擇聯繫在一起，由數個行為者彼此間的互動最後會形塑成制度。因此，制度並非一成不變的，它會受到行為者討價還價的互動而發生變遷。中國大陸在 1978 年以前的公有制體制下，生產和投資均須由政府指令控制，不可自由選擇，人力及其他生產要素也不能自主流動和重組。在那個時

DOI:10.6814/NCCU202000261

代，「選擇」在制度上沒有合法性。但深入觀察和體驗卻可發現，私人的選擇仍然頑強地存在。同一農民在「公地」與在自留地裡的勞動態度判若兩人。[29]在 1970 年代末開始，農村發生大規模的包產到戶，城市出現國有企業的鬆綁、承包和改制，私人企業開始以「個體戶」和其他名目重新出現，「外資」在沿海大城市、經濟特區大量湧現。農村裡的農民，就以「離土不離鄉」、「離土又離鄉」的流動方式進行「選擇」。近四十年來，中國大陸農民在各種公有制條件限制下，進行了流動的選擇。國有制和集體所有制，在中國大陸被視為公有制，生產隊、公社或企業擁有的土地、廠房等有形或無形的資產所有權(ownership of the assets of firm)屬於國家或集體，不屬於任何個人，也不屬於任何個人的所有權集合。但由於經濟資源在法律上的(de jure)所有權和事實上(de facto)的所有權並不一致。農民開始流動之後，原有家鄉承包的土地會對這些農民工產生何種影響?

本文將在第四章、第五章，藉由產權經濟學理論中的科斯（Ronald Coase）交易成本理論、阿爾欽（Armen Alchain）產權理論、巴澤爾（Yoram Barzel）公共領域租值理論，以及諾斯(Douglass North)制度變遷理論(Institution Change Theory)等，來探討制度是如何影響農民進行選擇，而農民工最終又如何與制度互動造成變遷。以下謹就四個理論進行說明。

(一)科斯（Ronald Coase）交易成本理論

羅納德·哈裡·科斯（R·H·Coase,，1937）在《論企業的性質》指出「由於預測的困難，關於商品或勞務供給的契約期限越長，對買方而言明確規定對方該做什麼就越不可能，也越不合適」。[30]其基本思路是：圍繞交易費用節約此一觀點，把交易作為分析單位元，找出區分不同交易的特徵因素，然後分析什麼樣的交易應該用什麼樣的體制組織來協調。

[29] 請參閱：蔡昉，「改革時期農業勞動力轉移與重新配置」，**中國農村經濟**(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2017 年第 10 期，頁 1-11；周其仁，「中國農村改革：國家與土地所有權關係的變化——個經濟制度變遷史的回顧」，**產權與制度變遷—中國改革的經驗研究**(北京：社社會科學文獻出版社)，2002 年 9 月版，頁 1-46；周其仁，**產權與中國變革**(北京：北京大學出版社)，2017 年 7 月版，頁 1-12；林毅夫，「我在經濟學研究道路上的上下求索」，**經濟學(季刊)**(北京：北京大學出版社)，第 17 卷第 2 期 2018 年 1 月，頁 730-731。

[30] Coase, R. H. 1937. “The Nature of the Firm” , ***Economica*** 4:386-405.

DOI:10.6814/NCCU202000261

科斯認為，交易成本是獲得準確市場資訊所需要的費用，以及談判和經常性契約的費用。交易由資訊搜尋成本、談判成本、締約成本、監督履約情況的成本、可能發生的處理違約行為的成本所構成。結論是，通過建立一種無限期的、半永久性的層級性關係，或者說通過將資源結合起來形成像企業那樣的組織，可減少在市場中轉包某些投入的成本。一種多少具有持久性的組織關係，這種「持久性的組織關係」就是制度，包括契約，也包括政策等。張五常將科斯的交易費用概念擴大為「制度費用」，接著將制度費用一分為二：維持經濟制度的費用和改變經濟制度的費用。張延伸解釋，為何計劃體制的制度費用——主要是信息費用和既得利益的反對——奇高無比才得以長期堅持。在鄧小平改革開放政策下，改變制度的費用明顯下降。高昂的制度費用，本身就會不斷刺激人們尋找節約它的可能性。

(二)阿爾欽（Armen Alchain）產權理論

阿爾欽對「產權」一詞定義為：「產權是由社會強制執行的對資源的多種用途進行選擇的權利」。產權即對財產的權利，財產的廣義的所有權，包括歸屬權、佔有權、支配權、使用權。是人們（主體）圍繞或通過財產（客體）而形成的經濟權利關系。直觀形式是人對物的關係，實質上是產權主體（公有主體及私有主體）之間的關係。據以產權為研究重點的新制度經濟學的產權理論，產權是對經濟品的權利，包括使用、獲得收益、處置的權利。[31]馬克思主義經濟學沒有明確提出「產權」一詞，但馬克思在《資本論》中分析財產所有權問題，重點考察的是資本主義私有制前提下的私人產權制度，他不認為私人產權是唯一合理或有效率的產權，提出要歷史地看待不同形態的產權。列寧指出財產權不僅是一個財產所有權的問題，它包括各種不同的權能。他提出要弄清所有權、佔有權、支配權、使用權等概念的區別。周其仁研究產權問題時就察覺，既然選擇即權利，那麼在公有制下可以觀察到的事實上存在的私人選擇，是否顯示即便在計劃公有制內，「私產」也從來沒有完全被消滅?[32]對「離土不離鄉」與「離土又離鄉」的離開

[31] A. Alchian. 1987. “Property Rights”, ***The New Palgrave: A Dictionary of Economics*** , Vol.2.

[32] 周其仁，「序言」，**產權與制度變遷—中國改革的經驗研究**(北京：社社會科學文獻出版社)，2002年 9 月版，頁 1-12；周其仁，「農村改革：一個經濟制度變遷史的回顧」，**產權與中國變革**(北京：北京大學出版社)，2017 年 7 月版，頁 23-69。

DOI:10.6814/NCCU202000261

土地耕作的農民工而言，未來會如何選擇已承包土地?繼續保有、轉租或「出售」?相關論述將在後面章節再詳予討論說明。

（三）巴澤爾（Yoram Barzel）公共領域租值理論

巴澤爾（Yoram Barzel，1989)對交易費用的定義——為獲取、保護和轉讓產權而支付的費用。[33]比科斯定義寬(「因市場交易而發生的費用」)，但比張五常的(「制度費用」)更窄。[34]巴澤爾在 1977 年發表關於奴隸制的經濟分析，[35]解釋為何在美國南部和西印度群島的奴隸社會中偶有奴隸，通過贖買而使自己變成自由民呢? 巴澤爾的研究回答是奴隸主行使其法律所有權的費用來自於一項重要事實——奴隸的生產價值由奴隸本人控制；為減輕這種管理負擔，奴隸主利用定額制刺激奴隸勞動並降低奴隸主的監督費用；在定額制下，能幹的奴隸就可為自己積累起最後足以贖身的錢財。該項研究解釋了：私產何以在具有強制性反對力量的壓制下和平地得到界定。

巴澤爾強調，由於界定產權非常不易，即使在法律上將全部資源都清楚地界定為私人所有，在實際經濟生活總還存在「公共領域」(public domain)。巴澤爾並未指出處於「公共領域」的資源，既沒有得到清楚法律界定，亦非「無主財產」。中國大陸改革近四十年來，許多公有制下的土地、廠房、企業就有此類特徵。除非資源沒有價值，私人斷然不會在「公共領域」邊界外自動卻步。巴澤爾把私人在實際擁有對「公共領域」資源的權利，稱為「福利攫取」(welfare capture)。「攫取」具有「擄掠」和「掠奪」的含義，不是正當的「索取權」(claim)。

簡言之，資源的受益是「有主」 的，資源的成本也是「有主」的。在得益和成本兩方面，雖實際成本收益主體與名義清楚合法主體並不相同。在此意義上，用理性人假設來推斷公共過道必定被攫取，並沒有實證意義。重點是要研究，法

[33] Barzel, Yoram. 1989. ***Economic Analysis of Property Rights***. The Press of University of Cambridge, New York.

[34] 張五常，「新勞力經濟學」，**賣橘者言**(四川：人民出版社)，1988 年版，頁 173；張五常，**經濟解釋**(三卷本)(香港：花千樹出版有限公司)，2002 年版。

[35] Barzel, Yoram. 1977. “An Economic Analysis of Slavery”, ***Journal of Law and Economics*** 17: 73-96.

DOI:10.6814/NCCU202000261

律上(或道義上的)清清楚楚的公有制為何消除不了事實上的私有產權，以及在事實上的私產存在的現實約束下，利用名義公有資源的行為之特徵和效率為何?

張五常對此提供解釋:「適者生存意味著某種制度安排必須被採用以降低租金耗散」。攫取會帶來「攫取損失(capture loss)」 或「租金耗散(rent dissipation) 」。[36]首先攫取所得部分成本由別人承擔，通常會導致攫取者並不善待公共領域裡的價值。其次，攫取者為掩蓋其攫取行為的非法性，會被迫採用某些非效率的方法。最後，攫取得益會激發更多的人參與攫取，從而增加壟斷或界定攫取權的費用，導致可攫取的「租金」被非生產性的用途耗散。此即私人可攫取公共資源的機會，一方面刺激攫取行為從而引起攫取損失。另方面攫取損失的現實又刺激租金既得利益者，採用某種制度安排來「保衛」租金不被耗散。恰恰是後者，提供理解制度和組織、包括形形色色「非典型的私產和價格機制」制度存在並「運行」的基礎。表明攫取權是在所有現實的和潛在的攫取者間、以及在攫取者和公共過道公共性質保衛者之間的博弈中被界定。藉由巴澤爾與張五常的觀點，原本屬於農民、農民工所共同擁有的集體土地、廠房或社隊企業等，在農民離開耕種工作甚至離鄉之後，他們的權益還在否？本文將在第四章及第五章中深入探討。

（四）諾斯(Douglass North)制度變遷理論(Institution Change Theory)

諾斯對制度(institutions)概念的基本理解:「制度是一個社會的博弈規則，或更規範地說，它們是一些人為設計的、型塑人們互動關係的約束。」；而制度變遷(institutional change)則決定了人類歷史中的社會演化方式，因而是理解歷史變遷的關鍵。諾斯也曾一再指出，按照他自己的理解，(institutions)基本上由三個基本部分構成：「正式的規則、非正式的約束(行為規範、慣例和自我限定的行事準則」，以及它們的實施特徵(enforcement characteristics)。[37]諾

[36] 張五常，**賣橘者言**，1988 年版。
[37] Douglass C. North, 1990. ***Institutions, Institutional Change and Economic Performance***, Cambridge: Cambridge University Press, p.62.

DOI:10.6814/NCCU202000261

斯討論制度分析方法論基礎中的三個基本問題，即人類合作、制度分析中的行為假定，以及人類交換中的交易費用(transaction costs)問題。

因諾斯長期對制度變遷的研究，國家才正式成為新的有效產權興起過程中之重要力量。據諾斯研究「一個有效率的經濟組織在西歐的發展正是西方興起的原因所在」，17 世紀的荷蘭和英國因為順利完成從土地公產制轉向私產制的轉化，民富國強從此而起；但同時期的西班牙被既得利益——圈地養羊——拖住土地制度改變的步伐，國家就在競爭中落後。諾斯認為西方國家對待新興產權組織的差異，解釋了這個重大的歷史分叉點。[38]由此觀察，制度因素是經濟增長的關鍵，是一種對個人能提供有效的激勵，保證經濟增長決定性因素的關鍵就是產權。什麼樣的因素讓國家這個唯一擁有合法暴力的組織，會嚴守保護產權的立場，而不是很容易地侵犯產權?本文將藉此觀察視角，透由制度變遷理論檢視改開革開放前後農民行為與土地承包制度、戶籍政策制度調整的交互影響。後面章節討論涉及農民、農民工權益的土地流轉政策、戶籍制度等細節，並從中剝離出相關制度變遷的路徑依賴線索。

國立政治大學 National Chengchi University

[38] 周其仁，**產權與中國變革**，2017 年 7 月版，頁 7。

DOI:10.6814/NCCU202000261

第三章 大陸農民工流動的過程與經濟發展

中國大陸改革開放前，農民在人民公社制度束縛下無法退出農村，不能自由遷徙，更難進入城市。1978 年農村經濟改革之初，安徽、四川等地農民摒棄集體勞動生產，自發進行包產到戶；隔年中共中央允許試行，成效顯著，1981 年開始推廣。1982 年中共中央發出關於三農問題的「一號文件」，對農村家庭聯產承包制全面肯定，至 1984 年全面施行，隨後人民公社正式廢除。

在新制度下，省掉農業集體生產過程中過高的監督成本；交足集體所需，剩餘歸承包農戶，有效改善農民生產的激勵機制：農業生產力提升後，農戶平均分配的狹小耕地中原隱藏性失業的勞動力就變成顯性的過剩，此時過剩勞動力便有從生產率低下的農業中退出的誘因。僅靠制度改革或強化農業技術投入等措施，無法全面實現農村發展，農村要發展就須解決農業勞動力過多的問題。1978 年後中國大陸農業剩餘勞動力開始向外轉移，40 年來已有兩億以上的農民轉往非農部門發展，對大陸經濟成長做出巨大貢獻，也改變了城市及鄉村發展的風貌。

本章首先回顧大陸農村勞動力的遷移過程，在 1949-2018 年的 70 年中，大陸農村勞動力的遷移可以分為兩個階段：第一個階段是 1978 年以前的計畫管制階段；第二階段是之後的改革開放的鬆綁階段。由於第一階段的情況特殊，本研究將其放置在第二章的研究背景中做簡要的介紹。本章聚焦於第二階段的說明與分析。鑑於大陸統計局於 2008 年把農民工列為專項調查後，有關資訊顯著增加。為了充分利用這些有用資訊，本章 1979～2018 年的時段以 2008 年為分界點，分別在第一節及第二節加以論述；[39]第三節就大陸城市化發展過程中對農民工遷移的影響加以說明，近十年來大陸農民工人數增長趨緩但結構出現變化和城市化的影響力密切相關；第四節農民工對大陸總體經濟及其他經濟層面所產生的影響加以說明。

第一節 農村剩餘勞動力向外移動的過程

大陸經濟改革過程的起點，基本上符合勞動力無限供給條件下的二元經濟發

[39] 此分期法，請參閱：李周，「農民流動：70 年歷史變遷與未來 30 年展望」，**中國農村觀察**(北京)，2019 年第 5 期，頁 2。

DOI:10.6814/NCCU202000261

展特徵，顯示了農業剩餘勞動力轉移的必要性，以及這個伴隨著資本積累擴大和工業擴張的勞動力轉移過程。就產業結構發展的過程觀察，由於勞動要素從生產率低的農業轉向生產率更高的非農產業，國民經濟的勞動生產率可以不斷得到提高，和庫茲涅茨過程（Kuznets Process）[40]充分吻合。因此，大陸農民工的流動在理論上就是一個工業化過程中影響勞動力變遷的現象。這部分的農民工流動主要是勞動力市場的建立與發揮作用的結果，但因大陸勞動力市場的發展受到國企改革及城市戶籍制度的制約，因而不能充分發揮城鄉薪資差距產生的勞動力移動拉力，並呈現出以下幾項特點：

一、制度改革促使農業生產力大幅提升

1978 年安徽、四川等地農民摒棄集體勞動生產，自發進行包產到戶；隔年允許試行，成效顯著，1981 年開始推廣。1982 年中共中央發出關於三農問題的「一號文件」，對農村家庭聯產承包制全面肯定，至 1984 年全面施行，隨後人民公社正式廢除。實施家庭承包制和廢除人民公社，完全省掉農業生產過程太高的監督成本，有效改善農民生產的激勵機制，更賦予勞動力從生產率低下的農業中退出的權利。[41]從此，固化的隱藏性失業勞動力便開始鬆動，進入嚐試性移動時期。

家庭聯產承包制給予農戶經營自主權和剩餘產品的索取權，此一制度的推廣取得了極佳效果(見表 3-1)。從 1978 年到 1984 年，農業增長速度由原來的 2.9%提高到 7.7%，糧食增長速度也較前高，農業人口增長由 2%下降到 1.3%。這些數據的背後顯現出多餘的勞動力及大量的農業剩餘。

表 3-1：改革前後的農業增長(%)

年份	1952-1978	1978-1984	1984-1987
農業	2.9	7.7	4.1
農作物	2.5	5.9	1.4
穀物	2.4	4.8	-0.2
人口	2.0	1.3	1.5

資料來源：林毅夫，**中國經濟專題**(北京：北京大學出版社，2008 年)，頁 148。

[40] Kuznets, S., 1957, "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations II: Industrial Distribution of National Product and Labor Force", ***Economic Development and Cultural Change***, Vol.5 , No.4, (Supplement), pp.3~110.

[41] 蔡昉，「改革時期農業勞動力轉移與重新配置」，**中國農村經濟**(北京)，2017 年 10 期，頁 2-12。

DOI:10.6814/NCCU202000261

二、鄉鎮企業興起，強力吸納農業剩餘勞動力（1980 年代）

劉易斯模式的一項重要前提，就是農業部門必須有農業剩餘作支撐。勞動力要從農業部門向外轉移，本身必須擁有農業剩餘提供工業部門發展之用，農業剩餘規模越大，勞動力轉移規模也越大。[42]改革初期，城市國營企業改革落後，又要安排原有城市失業人口及安置大批返回城市的知青，因此中共當局仍嚴格限制農民工進城工作。[43]此階段雖然出現農業剩餘，但實際情況並未如劉易斯模式理論所言：有農業剩餘後，勞動力便會開始離開農業和農村，進入生產率更高的城市非農就業領域或工業部門。[44]由於彼時戶籍制度的限制仍在，大中城市對待無外出證的農村外來人口均立即當作「盲流」管理對待，[45]加上農業剩餘保留在農村集體經濟手上，鄉鎮非農領域因此獲得發展機會，農業剩餘勞動力遂湧至鄰近的鄉鎮企業務工，形成農民「離土不離鄉」的特點。

非農業部門鄉鎮企業勞動力的回報高於務農所得，誘使農民加速離開農業部門。[46]表 3-1 資料顯示：1984-87 階段的各項農業生產增長指標均較前一階段下降（穀物生產甚至是負成長），顯示鄉鎮企業的發展更多的吸納了農村勞動力；但農村人口增長卻從 1.3%上升至 1.5%，因為鄉鎮企業勞動力還算在農村人口中。

從表 3-2 可明顯可看出幾項變化：[47](一)、1978-1983 年社隊企業階段，五年間共轉移農業剩餘勞動力 406 萬人，年均轉移 81.2 萬人；1984-1992 年鄉鎮企業時期，9 年共轉移 7345 萬人，年均轉移 816 萬人，年均轉移人數是前階段的 10 倍。(二)、1984 年鄉鎮企業開始湧現，當年轉移農業剩餘勞動力 1973 萬人，為歷史上年轉移量的峰值。(三)、鄉鎮企業轉移農業剩餘勞動力人數，與中

---

[42] Jorgenson, D. W. ，Griliches Z. (1967.), The explanation of productivity change, ***The Review of Economic Studies***，34(3)：249~283.

[43] 宋洪遠，**改革以來中國農業與農村經濟政策的演變**(北京：中國經濟出版社，2000 年)，頁 358。

[44] Lewis, W.A. (1979), "The Dual Economy Revisited," ***Manchester School***, Vol. 47, No.3, pp. 211-229.

[45] 朱翼，「略論農村流動人口」，**財經研究**(上海)，總第 164 期 1995 年第 7 期，頁 41-42。

[46] Cook, Sarah(1999), "Surplus labor and productivity in Chinese Agriculture: Evidence from Household Survey Data", ***Journal of Development Studies,*** Vol.35, No.3, PP.16-44.

[47] 王春雷，「鄉鎮企業對農業剩餘勞動力轉移的影響(1984~1992)」，**晉陽學刊**(太原)，2013 年第 3 期(2013 年 6 月)，頁 136-137。

DOI:10.6814/NCCU202000261

共中央的城鄉二元經濟管制政策密切相關。1985 年轉移 1771 萬人。隨後 1986 年、1987 年每年轉移人數都近千萬，1989 年、1990 年實行治理整頓，勞動力回流近百萬人。1991 年開始復甦，至 1992 年則又吸納近千萬人，鄉鎮企業勞動力人數總量達 1 億 626 萬人，比 1983 年增加 2.3 倍。

表 3-2：農村及鄉鎮(社隊)企業就業統計（1978-1992）　　單位：萬人

年份	農業部門就業人數	鄉鎮企業就業人數	每年轉移人數
1978	30638	2827	--
1979	31025	2909	82
1980	31836	2999	90
1981	32672	2969	-30
1982	33867	3112	143
1983	34690	3234	121
1984	35968	5208	1973
1985	37065	6979	1771
1986	37990	7937	958
1987	39000	8805	868
1988	40067	9545	740
1989	40940	9366	-178
1990	47710	9264	-102
1991	48030	6909	344
1992	48290	10626	971

資料來源：1、中華人民共和國農業部鄉鎮企業司編，**中國鄉鎮企業統計摘要**(北京：中國農業出版社，1992 年)，頁 6。2、中華人民共和國國家統計局，**中國統計年鑑(1992 版)**(北京：中國統計出版社，1992 年)，頁 97。

發展經濟學建構起城鄉二元經濟體系，經由農業剩餘的支持，城市工業部門逐漸長，進而吸引農村剩餘勞動力進入城市工業部門。根據 Ranis and Fei 的模型，農業勞動生率的提高和農業剩餘產品的增加，這兩項是農業勞動力轉入現代工業部門的重要前提。[48]大陸農村聯產承包制後的情形符合上述兩個條件，但城市國企還處於改革摸索階段，導致城市無法吸納農業剩餘勞動力。另由於管理體制的鬆綁，為非國有經濟的鄉鎮企業(包括城鎮集經濟、鄉村企業和城鄉私人企業)的發展創造條件。相關企業必須在市場競爭中維持生存，優勝劣汰的市場競爭和有效勞動進行分配的激勵機制，使非國有經濟迅速發展，大幅吸納農業剩

[48] Ranis G.and Fei J. (1965.), A Theory of Economic Development, ***American Economic Review***, Vol.51,No.4, pp.533-565.

DOI:10.6814/NCCU202000261

餘勞動力。[49]從 1984 年至 1992 年不到十年的時間，鄉鎮企業吸納農民工近 1.06 億人。

三、城市工業部門發展靠引進外資（1990 年代）

改革開放之後，為了激勵農民工作誘因，農業剩餘都留在農村，由於戶籍制度的限制，農業剩餘無法流向城市，因此促進了鄉鎮企業的發展。城市工業的資本需求，主要是靠引進外資。初期以深圳、珠海、汕頭、廈門等特區為試點引進外資，繼而擴及沿海地區，然後再往內陸省分延伸。所以大陸有據順口溜：八〇年代發展靠老鄉（鎮企業），九〇年代靠老外（資企業）。

外資的進來，不但加快大陸經濟增長的速度，由於外資進入中國大陸，主要是要利用大陸廉價的勞動力及地租，發展勞力密集的加工業，這特別有利於農村剩餘勞動力的吸收。雖然大陸城市國營企業因虧損日漸嚴重，[50]因裁員困難而無法吸納農村勞動力，但外資企業彌補了這個缺口，成為吸收農村勞動力的主力。

四、城市國企變革影響農民工的吸納

鄧南巡後，意識形態反轉的擔心被打破，民企因此快速發展，排擠了虧損日增且改革相對緩慢的國營企業。國企基於軟預算約束及維持充分就業的政策任務，導致國企存在大量的冗員，嚴重的虧損成為財政上的沈重負擔。中共不得不採取「抓大放小」的策略，啟動小型國企民營化、強化大型國企管理，大量裁汰冗員。1990 年代中後期，城市必須解決國企職工大量下崗的就業問題，因此能吸納的農民工非常有限。從表 3-5 農村總就業人數減少有限即可看出，此階段農村跨區域流動的勞動力不多。經過 1998~2000 年的國企三年脫困，國企虧損及冗員問題初步解決，加上 2001 年底加入世界貿易組織（WTO），對外開放使城市經濟發展再獲生機，吸納外來勞動力的能力逐漸復甦。同時期鄉鎮企業發展受阻，[51]農村勞動力移往城市的趨勢再度興起。從表 3-3 農村部門就業總人數明顯減少（每年

---

[49] 林毅夫、蔡昉、李周，**中國經濟改革與發展**(臺北：聯經出版社，2017 年 4 月)，頁 183-184。

[50] 九〇年代國企虧損情況見：鄭海航，**國有企業虧損研究**(北京：經濟管理出版社)，1998 年。

[51] 比較表 3-3 與表 3-2，1996 年至 2000 年間鄉鎮企業就業人數減少趨勢可看出，此時期能吸納就業人數之增量，已明顯不如 1984 年至 1988 年間鄉鎮企業大量吸納農村剩餘勞動力的數量。有關鄉鎮企業吸納勞動力就業能力呈現邊際遞減趨勢之原因，請參閱：鍾寧樺，「農村工業化還能走多遠?」，**經濟研究**(北京：中國社會科學院經濟研究所)，2011 年第 1 期，頁 22-23；嚴宇鳴，「鄉鎮企業改制的社會歷史學分析——以浙江省慈溪市為例」，**中共黨史研究**(北京：中共黨史研究室出版)，2019 年第 5 期，頁 86。

DOI:10.6814/NCCU202000261

均超過 500 萬人）看出，這些勞動力是移往離家較遠的城市。由於大陸仍存在戶籍管制，初離家鄉到城市找工作的農民工仍掛籍農村，故農村部門就業總人數減少數量恐有低估的嫌疑。

表 3-3：中國大陸農村勞動力的規模及其結構變動（1993~2005）

年份	農村部門總就業人數（萬人）	農業部門	鄉鎮企業	私營及個體
1993	48784	34242	12345	2197
1994	48786	33902	12017	2867
1995	48854	32467	12862	3525
1996	49035	31668	13508	3859
1997	49393	32191	13050	4152
1998	49021	31892	12537	4592
1999	48982	31472	12704	4796
2000	48934	32041	12820	4073
2001	48674	31772	13086	3816
2002	48121	30948	13288	3885
2003	47506	29919	13573	4014
2004	46971	29015	13866	4090
2005	46258	27497	14272	4489

資料來源：1、中華人民共和國農業部編，**新中國農業 60 年—統計資料**(北京：中國農業出版社，2009 年)。2、**中國統計年鑑**，1993-2005 年版(北京：中國統計出版社，1993-2005 年)，整理而得。

五、對外開放形成出口產業的勞動力需求

2001 年中國大陸加入 WTO 後經濟高速發展，東部沿海經濟特區需要大量廉價勞動力，成為農業勞動力非農轉移的新空間。同時，政府部門相繼出台一系列政策，對促進農民工流動和建立城鄉一體化的勞動市場作出具體指示與安排，先後提出要改革城鎮戶籍制度，引導農村人口向小城鎮有序轉移，取消對農村勞動力向城鎮就業的不合理限制等。農村勞動力非農化規模從 2001 年的 1 億 5778 萬人增加到 2007 年的 2 億 3662 萬人，非農化勞動力占農村勞動力的比重，從 32.7%上升至 2007 年的 44.32%，轉移速度明顯增加，平均每年增加 1314 萬人。[52]

城市工業化形成的人口集聚，引伸出對生產與生活服務業的需求。特別是一

[52] 童玉芬，「中國農村勞動力非農化轉移規模估算及其變化過程分析」，**人口研究**(北京)，第 34 卷第 5 期(2010 年 9 月)，頁 70-73。

DOI:10.6814/NCCU202000261

些低端的生活性服務業對農民工的需求量很大，造成農民工進城就業趨勢由製造業向服務業轉移。我們從表 3-4 的三次產業分就業人數觀察，2001 至 2008 年第一產業就業人口構成比，已從 50.0%降至 39.6%非農化勞動力轉移速度十分迅速，特別是第三產業所占的比重一直高於第二產業。

表 3-4：2000-2008 年全國按三次產業分就業人員數(年底數)

年份	經濟活動人口（萬人）	就業人員（萬人）				構成(合計=100)		
			第一產業	第二產業	第三產業	第一產業	第二產業	第三產業
2000	73992	72085	36043	16219	19823	50.0	22.5	27.5
2001	73884	72797	36399	16234	20165	50.0	22.3	27.7
2002	74492	73280	36640	15682	20958	50.0	21.4	28.6
2003	74911	73736	36204	15927	21605	49.1	21.6	29.3
2004	75290	74264	34830	16709	22725	46.9	22.5	30.6
2005	76120	74647	33442	17766	23439	44.8	23.8	31.4
2006	76315	74978	31941	18894	24143	42.6	25.2	32.2
2007	76531	75321	30731	20186	24404	40.8	26.8	32.4
2008	77046	75564	29923	20553	25087	39.6	27.2	33.2

資料來源：**中國統計年鑑**，2000-2008 年版（北京：中國國家統計局，2000-2008 年)，整理而得。

六、從民工潮到「民工荒」[53]

2001 年大陸加入 WTO 後，刺激出口產業快速發展，沿海地區卻在 2003 年前後傳出「民工荒」以及農民工工資的快速上漲現象，顯然農村剩餘勞動力已過了無限制供給的階段，出現所謂的「劉易轉折拐點」的進程。[54]從宏觀角度觀察，中國大陸人口撫養比不斷下降，農村若無任何提高勞動生產力的制度創新，農村

[53] 搜狐新聞中心，「城市化：出路還是陷阱？」(2011 年 10 月 17 日)，2019 年 1 月 20 日瀏覽，**《搜狐新聞》**，<http://news.sohu.com/20111017/n322465563.shtml>。

[54] 蔡昉，「中國經濟發展的劉易斯轉折點」，蔡昉主編，**中國人口與勞動問題報告 N0.8 劉易斯轉折點及其政策戰**，(北京：社會科學文獻出版社，2017 年)，頁 147-169。

DOI:10.6814/NCCU202000261

勞動力無限供給特徵逐漸消失後，最終將導致中國大陸人口紅利消失。

表 3-5 顯示 2001 至 2005 年間城市勞動力與外來勞動力工資的成長幅度，除大專以上的高級勞動力工資增長幅度相差不大外，在學歷較低的勞動力工資方面，外來勞動力的工資增長幅度均高於城市勞動力。表 3-6 顯示沿海地區招工難的證據，諸多沿海區域招工的困難程度高于中西部。此外，再以每年農民工的增量和城鎮就業增量之和，大於勞動年齡人口的增量作為證據，把農村勞動年齡人口增量作為勞動力供給(農村農業部門)，把農民工增量和城鎮就業增量作為勞動力需求(城市工業部門)，兩者相比得出供求不平衡的結論，顯示劉易斯轉折點已經來到。[55]

表 3-5：城市勞動力市場工資變化 **單位：元/小時，%**

受教育程度	外來勞動力			城市勞動力		
	2001 年	2005 年	增長率	2001 年	2005 年	增長率
初中及以下	2.8	3.4	22.9	4.2	4.6	10.5
高中或中專	4.2	5.6	33.3	5.0	6.0	19.6
大專及以上	8.7	10.7	23.4	8.0	10.0	25.3
合計	3.5	4.6	32.2	5.7	6.8	19.6

資料來源：蔡昉，「中國經濟發展的劉易斯轉折點」，在蔡昉、都陽編，**中國人口與勞動問題報告 No.8 劉易斯**轉折點**及其政策挑戰**(北京：社會科學文獻出版社，2007 年)，頁 159。

表 3-6：2006 年企業招工狀況 **單位：%，個**

地區	招滿	〉75%	50%-75%	25%-50%	〈25%	未招工	企業數
環渤海	47.5	23.7	13.1	6.6	8.6	0.5	649
長三角	28.4	37.2	21.1	7.9	4.7	0.6	972
閩東南	14.0	36.0	39.6	7.3	1.8	1.2	164
珠三角	23.9	31.4	29.0	10.3	4.5	1.0	507
中西部	31.1	33.6	14.9	7.4	7.2	5.8	363
全國平均	31.7	32.2	20.9	7.9	5.8	1.4	2655

資料來源：蔡昉，**中國人口與勞動問題報告 No.8 劉易斯轉折點及其政策挑戰**，頁 79。

面對在劉易斯轉折期間，農民工提前返鄉潮、勞動力短缺與就業難現象並存，農民工就業易與大學畢業生就業難現象並存，以及整體經濟就業形勢好轉與就業困難群體就業難度加大並存等矛盾現象，可藉由中國大陸勞動力市場呈現新的結

[55] 蔡昉，「成長的煩惱：中國在劉易斯轉折期間面臨的就業難題」，蔡昉主編，**中國人口與勞動問題報告 N0.11 後金融危機時期的勞動力市場挑戰**，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 168-169。

DOI:10.6814/NCCU202000261

構特徵來解釋。所謂新結構係從觀察政府行為模式出發，因在劉易斯第一轉折點之前，勞動者非公共政策制定時的關注重點，各級政府關注焦點主要在爭取稀缺的投資資金。但進入轉折點之後，勞動力的重要性提高，各級政府必須完善勞動市場和社會保障，並將照顧責任逐步延伸到農民工身上；僱主則必須提高工人工資，才能找到適才、適所、適量的農民工。隨著勞動力短缺逐漸構成對經濟發展形成制約，政府會越表現出對勞動者的關注與支持。[56]總體而言，1980～2007 年農業勞動力轉移的狀況是穩定、顯著地增強，年平均移轉 744.36 萬人，年平均複合成長率達 9.3%。這段時間裡，農業勞動力轉移量只有 1 年（1989 年）是負增長，有 4 年（1981、1990、1991 和 1999 年）的轉移人數低於 250 萬人；在 1982～1987 年的年均轉移人數為 1013.4 萬人，2000～2007 年的年均轉移量為 1101.3 萬人。農業勞動力轉移總量占農業勞動力總量的份額由 1980 年的 6.37% 提高到 2007 年的 44.30%，增加了 37.93 個百分點。[57]

第二節 農民工流動的結構變化時期（2008 迄今）

表 3-7:大陸農民工總體規模暨增減情形(2008~2018 年) 單位：萬人

年份	農民工總量	增長率（%）	外出農民工	外出比例（%）
2008	22542	-1.1	14041	62.3
2009	22798	1.9	14533	63.7
2010	24233	5.4	15353	63.4
2011	25278	4.4	15863	62.8
2012	26261	3.9	16336	63.2
2013	26894	2.4	16610	61.8
2014	27395	1.9	16821	61.4
2015	27747	1.3	16884	60.8
2016	28171	1.5	16934	60.1
2017	28652	1.7	17158	59.9
2018	28836	0.6	17266	59.9

資料來源：**農民工監測調查報告**，2009-2019 年版（北京：中國國家統計局，2009-2019 年），整理而得。

根據統計局的農民工監測報告資料，可以得到比較詳實的系統資料。從農民工總量數據看來，人數由 2008 年的 22542 萬人增加到 2018 年的 28836 萬人，增

[56] 蔡昉，**中國人口與勞動問題報告 N0.11 後金融危機時期的勞動力市場挑戰**，頁 177。
[57] 李周，「農民流動：70 年歷史變遷與未來 30 年展望」，**中國農村觀察**(北京)，2019 年第 5 期，頁 5。

DOI:10.6814/NCCU202000261

長 6294 萬人，平均每年增長 629.4 萬人，但年平均複合增長率為 2.5%，成長率遠低於上一時期的 9.3%。雖然農民工遷移的增長比率大幅下降，但農民工遷移結構變化較以往為大，對經濟與社會影響更為深遠，這些結構特點說明如下：

一、農民工流動趨勢因擴張性政策而擴大，增量隨即減緩，但農民工遷移結構趨向離土不離鄉的省內遷移[58]

表 3-8:大陸農民工外出規模暨結構變動(2008~2018 年) 單位：萬人

年份	成員外出	占比%	舉家外出	占比%	本地	占比%
2008	11182	49.6	2859	12.7	8501	37.7
2009	11567	50.3	2966	12.9	8445	36.6
2010	12264	50.6	3071	12.7	8888	36.7
2011	12584	49.8	3279	13.0	9415	37.2
2012	12961	49.4	3375	12.9	9525	37.8
2013	13085	48.7	3525	13.1	10284	38.2
2014	13243	48.3	3578	13.1	10574	38.6
2015	13421	48.4	3463	12.5	10863	39.2
2016	13585	48.2	3349	11.9	11237	39.9
2017	13710	47.9	3475	12.1	11464	40.0
2018	13504	46.9	3760	13.0	11570	40.1

資料來源：**農民工監測調查報告**，2009-2019 年版(北京：中國國家統計局，2009-2019 年)，整理而得。

由於 2008 年全球金融海嘯造成全面經濟的大衰退，大陸當局迅速推出擴張政策因應變局，大舉投入 4 兆人民幣的擴大內需方案，促使農村勞動力非農化規模不斷擴大。自 2010 年至 2012 年農民工總量迅速增長，成長率從 2009 年的 1.9%增長至次年的 5.4%，然後接下來為 4.4%、3.9%，農村勞動力迅速逐年下降；但看外出農民工所佔的比例並未明顯提升，據調查分項資料區分外出農民工、舉家外出農民工及本地農民工（離土不離鄉）等分項觀察，其中，部分成員外出人

[58] 改革開放初期，原先被束縛在土地上的農民，一開始不完全脫離農業生產，白天進入小城鎮打工，晚上則返回自己在鄉村的家居住和生活，下班之餘甚至還繼續耕種家中的承包土地。這種每天在小城鎮和鄉村鐘擺式移動的現象，費孝通稱之為「亦工亦農」離土不離鄉的鄉村工業化。部分學者藉此概念解釋受僱於鄉村二、三產業之鄉鎮企業中的農民工，因工作與生活並未離開農村故稱為「離土不離鄉」；請參閱：楊思遠，**中國農民工的政治經濟學考察**(北京：中國經濟出版社，2005 年 7 月)，頁 1。2000 年後中共開始推動西部大開發，加上 2008 年全球金融風暴後投入 4 兆人民幣經費，不斷加強鐵路、公路、機場等基礎建設，反而吸引外出至東部地區打工的農民工返鄉或至家鄉附近就業，部分學者稱此種省內遷移務工為「離土不離鄉」的新現象。相關訪查報導，請參閱：《南方都市報》特別報導組，「四川成都：登廣告喊鄉親回家」，**中國農民工 30 年遷徙史—洪流**(佛山市：花城出版社，2012 年 4 月)，頁 210-218。

DOI:10.6814/NCCU202000261

數雖有增長，但所佔農民工比重卻出現下降趨勢；舉家外出農民工人數 3760 萬人，呈先升後降趨勢；比較令人詫異的是離土不離鄉的農民工（或說是在省內工作者），在人數及及占比都出現明顯增加的趨勢，這和過去農民工外出人數增加、外出距離增加的印象不甚吻合(見表 3-8)。

在1980年代中期以後在鄉鎮企業快速發展期間，農民工是以本地打工為主。在鄉鎮工業發展高峰過了之後，農民工主要採取外出打工的方式。從表 3-8 可以看出，2008～2018 年，農民工仍然以外出打工為主，但所占份額有下降趨勢。其中，家庭成員外出打工人數由 2008 年的 11182 萬人提高到 2018 年的 13504 萬人，增加了 2322 萬人，但它占農民工總數的份額由 49.6%降至 46.9%，下降了 2.7 個百分點；舉家外出農民工由 2859 萬人提高到 3760 萬人，增加了 901 萬人，但它占農民工總數的份額由 12.7%升至 13.0%，上升了 0.3 個百分點。本地農民工由 8501 萬人提高到 11570 萬人，增加了 3069 萬人，它占農民工總數的份額由 37.7%提高到 40.1%，上升了 2.4 個百分點。如果把外出打工、本地打工同異地城鎮化、就地城鎮化兩種城鎮化方式相匹配，那麼就地城鎮化可能會成為農民工城鎮化的主要途徑。

表 3-9：農民工分地區遷移類別比重 單位：%

年份	跨省遷移			省內流動		
	東部	中部	西部	東部	中部	西部
2008	20.3	71.0	63.0	79.7	29.0	37.0
2009	20.4	69.4	59.1	79.6	30.6	40.9
2010	19.7	69.1	56.9	80.3	30.9	43.1
2011	16.6	67.2	57.0	83.4	32.8	43.0
2012	16.3	66.2	56.6	83.7	33.8	43.4
2013	17.9	62.5	54.1	82.1	37.5	45.9
2014	18.3	62.8	53.9	81.7	37.2	46.1
2015	17.3	61.1	53.5	82.7	38.9	46.5
2016	17.8	62.0	52.2	82.2	38.0	47.8
2017	17.5	61.3	51.0	82.5	38.7	49.0
2018	17.2	60.6	49.6	82.8	39.4	50.4

資料來源：**農民工監測調查報告**，2009-2019 年版（北京：中國國家統計局，2009-2019 年），**整理**而得。

就不同區域觀察，2008～2018年其間東部地區的農民工一直以省內打工為主，

DOI:10.6814/NCCU202000261

省內打工的農民工所占份額由79.7%提高到82.8%，上升了3.1個百分點；過去中部和西部地區的農民工則以跨省打工為主，但近十年來這兩區域省內打工的農民工所占份額分別由29.0%和37.0%提高到39.4%和50.4%，各自上升10.4個百分點和13.4個百分點。此點與過去經驗和理論指涉不符，相關原因值得進一步探討。[59]

二、農民工在第一產業及第二產業中製造業就業占比明顯下降

全大陸按三次產業之就業人員數觀察(表 3-10)：從 2008 年至 2018 年間第一產業（農業與礦業）就業人口占比，已從 39.6%降至 26.1%；第二產業（主要是製造業及建築業）就業人口占比，在 2010 年大陸實施況張政策之後，出現了短暫回升後，隨即又呈下降趨勢，從 2008 年的 27.2%回升到 2012 年的 30.3%，之後又下降至 2018 年的 27.6%；至於第三產業（服務業）就業人口占比，則從 2008 年的 33.2%一路上升到 2018 年的 46.3%，10 年之間上升 13.1 個百分點。

我們將農民工就業行業分佈的變化與大陸整體就業情況加以對照之後，發現農民工的就業分佈和大陸總體就業分布的變動十分配合。就第一產業而言，二者變動趨勢與幅度幾乎高度一致；在第二產業，二者變化趨勢一致，而農民工就業規模調整的幅度更大更靈活，顯示第二產業在大陸供給側改革中步履蹣跚的調整，農民工就業的調整更為靈活。

表 3-10:大陸勞工與農民工就業結構（按三級產業分）　　單位：%

年份	總就業人數結構			農民工就業人數結構		
	一產	二產	三產	一產	二產	三產
2008	39.6	27.2	33.2	n.a.	n.a.	n.a.
2009	38.1	27.8	34.1	n.a.	n.a.	n.a.
2010	36.7	28.7	34.6	n.a.	n.a.	n.a.
2011	34.8	29.5	35.7	n.a.	n.a.	n.a.
2012	33.6	30.3	36.1	n.a.	n.a.	n.a.
2013	31.4	30.1	38.5	0.6	56.8	42.6
2014	29.5	29.9	40.6	0.5	56.6	42.9
2015	28.3	29.3	42.4	0.4	55.1	44.5
2016	27.7	28.8	43.5	0.4	52.9	46.7
2017	27.0	28.1	44.9	0.5	51.5	48.0
2018	26.1	27.6	46.3	0.4	49.1	50.5

[59] 這方面的進一步探索，將在下節加以討論。

DOI:10.6814/NCCU202000261

資料來源：中國統計年鑑（2019)，北京：中國統計出版社，2019 年 9 月；**農民工監測調查報告**，2009-2018 年版（北京)，整理而得。

將第二產業細分為製造業及建築業加以觀察，農民工至建築行業就業比重較高，因為建築業薪資水準較高，但城市勞動力因勞動強度較高而不願意進入，因此農民工在大陸建築業占比較高。從表 3-11 資料看來，農民工製造業及建築業的工資有逐漸加高之勢，但就業比重近來則呈現下降趨勢，主要是相對工資水準不及第三產業，且就業機會因產業增長緩慢而減少所致。

深入觀察兩個次產業，我們發現建築業的就業情況較佳，除了薪資水準較高之外，和其就業機會較多所致。回顧 2008 年大陸四兆人民幣的擴張政策，雖然帶動了經濟的反彈，卻造成後來產能過剩及僵屍企業的困境。在大陸去產能、去庫存的過程中，製造業大量收縮，影響了製造業的發展及就業機會。但為了維持經濟增長不要下降太快，公共基礎建設及房地產還有部分擴張的機會，因此，建築業收縮的幅度較小、較慢，到最近強調金融去槓桿之後，才出現明顯的收縮，建築業就業比重至 2015 年後才出現下降趨勢。

表 3-11:大陸製造業與建築業農民工之工資與就業比重(單位：月/人民幣元，%)

年份	製造業工資	就業比重	建築業工資	就業比重
2008	n.a.	37.2	1534	13.8
2009	1331	36.1	1625	15.2
2010	1582	36.7	1946	16.1
2011	1920	36.0	2382	17.7
2012	2130	35.7	n.a.	18.4
2013	2537	31.4	2965	22.2
2014	2832	31.3	3292	22.3
2015	2970	31.3	3508	21.1
2016	3233	30.5	3687	19.7
2017	3444	29.9	3918	18.9
2018	3732	27.9	4209	18.9

資料來源：農民工監測調查報告，2009-2018 年版（北京：中國國家統計局，2010-2019 年)，整理而得。

大陸經濟已於 2010 至 2012 年間邁過了工業化模仿的高峰期，製造業要進一步發展面臨產業升級的挑戰。經濟活動也逐步由製造轉向服務，呈現補短板的需求。第三產業就業比例偏低；政府服務及社區、社會與私人服務占比過低；從所

DOI:10.6814/NCCU202000261

得支出角度看，呈現居民消費占比過低，投資比重過高。[60]反映在第三產業方面，整體就業與人民工就業都呈現增加的趨勢，在第三產業次部門的就業配置來看，農民工的流動在成長中相對平穩，批發零售業就業呈現比竟平穩的增長，居民服務業就業增長一度受限，近年來又恢復成長，未來將是農民工在城市就業的主要部門。根據學者的調查，農民工就業市場的靈活及彈性甚至超過大陸一般的勞動市場。[61]

表 3-12:大陸第三產業農民工之主要行業就業比重　　單位：%

年份	批發零售	運輸倉儲	住宿餐飲	居民服務及修理
2008	9.0	6.4	5.5	12.2
2009	10.0	6.8	6.0	12.7
2010	10.0	6.9	6.0	12.7
2011	10.1	6.6	5.3	12.2
2012	9.8	6.6	5.2	12.2
2013	11.3	6.3	5.9	10.6
2014	11.4	6.5	6.0	10.2
2015	11.9	6.4	5.8	10.6
2016	12.3	6.4	5.9	11.1
2017	12.3	6.6	6.2	11.3
2018	12.1	6.6	6.7	12.2

資料來源：農民工監測調查報告，2009-2018 年版（北京：中國國家統計局，2010-2019 年），整理而得。

三、新生代農民工已成留城發展主力，年長農民工進退徬徨

16-20歲年齡層的農民工所占份額持續下降，從2008年的10.7%減少到2018年的2.4%，這說明接受更高水準的教育越來越成為這個年齡層的農村勞動力的主要選擇。21-30歲年齡層的農民工的占比在2017年以前一直最高，在2018年略低於41-50歲年齡層的農民工占比，是農民工的主體，但他們的占比趨於下降，這很可能是計劃生育政策影響的結果。31-40歲年齡層的農民工的份額保持在22%-24.5%之間，較為穩定。41-50歲年齡層的農民工的份額從2008年的18.6%提高到2012年的25.6%後開始穩定下來。50歲以上年齡層的農民工所占份額從2008年的11.4%開始持續增長，2018 年達到22.4%，幾乎翻了一番。這說明打工不再

[60] 參閱張斌、鄒靜嫻，「中國經濟結構轉型的進展與差距」，**國際經濟評論**（北京），2018 年第 6 期 11 月，頁 9-24。

[61] 吳要武，「非正規就業者的未來」，**經濟研究**（北京），2009 年第 7 期，頁 91-106；Li, Q., J. Huang, R. Luo, and C. Liu, 2013, "China's Labor Transition and the Future of China's Rural Wages and Employment", ***China &World Economy***, Vol.21, No.3, pp. 4-24.

DOI:10.6814/NCCU202000261

是農民在特定年齡層的選擇，他們若能找到工作很可能會一直幹到退休年齡，而不再是如過去幹幾年就回家鄉的做法。

根據相關的實證研究：家庭成員的遷移機率隨著家庭規模及男性勞動力的增加而增加，隨著老年人口（65 歲以上）及幼年人口（16 歲以下）的增加而減少；人均土地規模與遷移機率呈負向關係。[62]上述結果都符合經驗意涵，因為家庭規模大顯示勞動遷移的成本低，老人幼年勞動的遷移風險高；[63]人均土地規模大代表土地被徵用的風險大，因為大陸為了維持土地擁有的公平性，會對土地較大的家庭實施行政性的再分配。

20-40 歲新生代農民工已成主力，2008 年此年齡區間農民工占比為 59.3%，但至 2018 年降至 47.9%；50 歲以上農民工在 2008 年僅占 11.4%，但 2018 年時已有 22.4%，凸顯農民工老年化結構傾向。

表3-13：大陸農民工年齡分布 **單位：%**

年份	16-25歲	26-30歲	31-40歲	41-50歲	50歲以上
2008	10.7	35.3	24.0	18.6	11.4
2009	8.5	35.8	23.6	19.9	12.2
2010	6.5	35.9	23.6	19.9	12.2
2011	6.3	32.7	22.7	24.0	14.3
2012	4.9	31.9	22.5	25.6	15.2
2013	4.7	30.8	22.9	26.4	15.2
2014	3.5	30.2	22.8	26.4	17.1
2015	3.7	29.2	22.3	26.4	17.9
2016	3.3	28.6	22.0	27.0	19.1
2017	2.6	27.3	22.5	26.3	21.3
2018	2.4	25.2	24.5	25.5	22.4

資料來源：農民工監測調查報告，2009-2018 年版（北京：中國國家統計局，2010-2019 年），整理而得。

另從文化構成觀察，農民工初中學歷者占最大宗，在 2014 年以前，始終維持在 60.0%以。大專及以上學歷者自 2013 年比例明顯上升，2018 年已占到 10.9%的比重，（見表 3-14）在 10.9%比重中，跨省打工者占 13.8%，在省內打工者占 8.1%，顯示高學歷者跨省工作者較多。從農民工在職訓練的有限統計資料看

[62] Mullan, K., P. Crosjean, and A. Kontoleon, (2011), " land Tenure arrangement and Rural-Urban Migration in China", ***World Development***, Vol.39, No.1, pp.123-133.

[63] 因為老年人跨省遷移缺少醫療保險，青少年跨省遷移在中小學義務教育的權益可能無法確保。

DOI:10.6814/NCCU202000261

來，在職訓練的比重有下降的趨勢，2008-2009 年間接近半數受過訓練，2016-2017 年受過訓練的比重低於 1/3，可能因為農民工離職較為普遍，企業從事培訓的意願降低所致。

表 3-14：大陸農民工的教育水準(2008~2018)　　單位：%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
文盲	n.a.	n.a.	n.a.	1.5	1.5	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	1.2
小學	n.a.	n.a.	n.a.	14.4	14.3	15.4	14.8	14.0	13.2	13.0	15.5
初中	n.a.	n.a.	n.a.	61.1	60.5	60.6	60.3	59.7	59.4	58.6	55.5
高中	n.a.	n.a.	n.a.	13.2	13.3	16.1	16.5	16.9	17.0	17.1	16.6
大專	n.a.	n.a.	n.a.	9.8	10.4	6.7	7.3	8.3	9.4	10.3	10.9
按技能程度劃分											
受過培訓	49.9	49.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	33.1	32.9	32.9	n.a
未受培訓	51.1	51.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	66.9	67.1	67.1	n.a

資料來源：**農民工監測調查報告**，2009-2019 年版（北京：中國國家統計局，2009 年-2019 年），整理而得。

四、農民工月均收入穩定增長，外出務工工資增長高於本地務工

農村轉移勞動力與城市勞動力在生產率方面仍然存在巨大差距。根據表3-15的資料顯示，城市工人的邊際勞動生產力是農村的6倍左右，地區間的差異不大。農民工進入非農部門就業，其勞動生產力較留在農村的勞動生產力約高50%上下。當然，這方面的差距不能單獨歸因於人力資本方面的差異，存在的制度因素例如農村勞動力在城市經濟部門就業面臨的許多制度性障礙，也是造成三類勞動力生產率差異的重要原因。要縮小農村轉移勞動力與城市勞動力在生產率方面的差異，不僅要改善農村勞動力的人力資本狀況，而且要消除城市對農村流動人口的政策性歧視。

表 3-15：大陸不同類型勞動邊際生產力

類別	農業勞動邊際生產力（元）	農民工勞動邊際生產力（元）	城鎮勞動邊際生產力（元）
全大陸平均	1433	2319	9927
東部地區	1966	2961	12677
中部地區	1341	1850	7921
西部地區	1053	1668	7142

註：以 1998-2002 資料計算。

資料來源：劉秀梅、田維明，「我國農村勞動力轉移對經濟增長的貢獻分析」，**管**

DOI:10.6814/NCCU202000261

理世界（北京），2005 年第 1 期，頁 94。

基本上，工資是由生產力決定，由大陸跨省農民工的工資高於本地農民工工資的情況看來，其生產力相對較高。依此原則類推，表3-16一些缺少資料的年份，其趨勢亦復如此。

表 3-16：大陸不同類別農民工工資水準　單位：人民幣元/月，%

年份	跨省農民工		本地農民工	
	工資	增長率	工資	增長率
2008	1340	---	n.a.	n.a.
2009	1417	5.7	n.a.	n.a.
2010	1690	19.3	n.a.	n.a.
2011	2049	21.2	n.a.	n.a.
2012	2290	11.8	n.a.	n.a.
2013	2609	13.9	n.a.	n.a.
2014	3208	22.9	2606	n.a.
2015	3359	8.1	2781	6.7
2016	3572	6.3	2985	7.3
2017	3805	6.5	3173	6.3
2018	4107	7.9	3340	5.3

資料來源：**農民工監測調查報告**，2009-2019 年版（北京：中國國家統計局，2009 年-2019 年），整理而得。

第三節 城市化對農村勞動力的影響

除了勞動力市場及城鄉工資差距出現的拉力因素外，農民工流動的推力因素較為複雜，包括相關的家庭風險管理，因為考慮的目標函數不是個別農民工所得的極大化，而是家庭風險的極小化。這涉及早期城鄉資訊的不對稱，只有少數具風險偏好及生活壓力大的家庭成員以盲流形式進城探索；後來則出現明顯的關係網絡依賴性，農民工會跟隨先進鄉親進城務工。[64]至於事後的風險因應，主要是土地約束與人口壓力所導致的農村過剩勞動力的反應。本節先論述農民工移動的幾項推力因素，然後再分析相關的拉力因素。

一、盲流農民工嘗試進入城市

1984 年放鬆農村人口進入中小城鎮，突破就業地域限制，同時允許農民自

[64] Demurger, S.,「中國農村勞動力遷移的映射模式」，載 Huw Mckay 及宋立剛主編，**中國經濟再平衡與可持續增長**(北京：社會科學文獻出版社)，2013 年，第 9 章，頁 186-202。

DOI:10.6814/NCCU202000261

帶口糧到鄰近城鎮就業，突破城鄉間的就業藩籬。1988 年，實施身份證制取代由遷出機構介紹信作為身份證明的舊制，使外來人口以暫住人口身份在城市登記。[65]到 1990 年代初期，隨著糧票等票證制度被取消，農村勞動力進入各級城鎮居住和就業就不再有實質性的障礙。[66]城鄉間的勞動力轉移始於 1980 年代末期，但其進行並不順利。這其中牽涉到城市的吸納能力外，城市工業改革也不像農村的聯產承包責任制那麼順利，由於工業資產相對於農業的土地資產較不具有可分性，且有明顯的折舊性質，[67]所有權與使用權難分離，必須要用比較迂迴的方式，在放寬企業經營權限後，逐步開始推動承包制、租賃制及股份制。企業轉型及改革進展緩慢，能夠吸收的外來勞動力很有限。此時期進城農民工並不受歡迎，甚至被稱為盲流，只能被擠到城中村或城鄉交界的邊緣地帶，外來農民工常常令城市居民感到不安，城市經常發生強行遣散外來人口的事件。[68]

1992 年鄧小平發動南巡，發表著名的「南巡講話」，堅決推動市場化改革，一度遲疑的經濟改革再度恢復生機與活力。經濟迅速恢復增長的同時，城市勞動力需求也隨之增加。地方政府意識到外來農民工對城市經濟發展的重要性，對農民工也開始比較包容，過去驅趕盲流的粗暴措施不再出現，反而試著推出管理外來勞動力就業的相關辦法。1995 年，中共當局開始要求外來人口出示四項證件：身份證、暫住證、遷入地勞動局頒發的就業證、遷出地勞動局頒發的就業登記卡。地方政府可透過就業證的數量控制管理外來勞動力的流動，並藉戶口工具吸收外來投資（包括房地產）。[69]

二、「三農政策」改變城鄉收入差距

1990 年代末至新世紀初，農村伴隨著工業化、城鎮化發展，鄉鎮企業因改制而萎縮，農民不斷離鄉前往城市尋找工作機會，留在農村務工的工作機會逐漸減少，留下來的農民只得回擠勞動力過剩的農業領域，導致農業綜合生產成本上

---

[65] De Brauw, Alan, Jikun Huang, Scott Rozelle, Linxiu Zhang,“ The Evolution of China’s Rural Labor Markets During the Reforms”, ***Journal of Comparative Economics***, Vol.30, (2002), pp. 329-353.
[66] 蔡昉，「改革時期農業勞動力轉移與重新配置」，**中國農村經濟**(北京)，2017 年第 10 期，頁 2-12。
[67] 張五常，**再論中國**(台北：遠流出版公司)，1989 年。
[68] Brabdt, Loren, and Thomas G. Rawski (2008), ***China’s Great Economic Transformation***, Cambridge University Press. pp.174~176.
[69] Brabdt, Loren, and Thomas G. Rawski (2008), ***China’s Great Economic Transformation,*** Cambridge University Press. pp.175~176。

DOI:10.6814/NCCU202000261

升。加上 2001 年後加入 WTO 面對來自國外農產品的競爭，使得農產品供求結構性矛盾更加突出，農民收入增長困難，尤以種糧食為主的農民狀況更糟，1998-2003 年種糧食農民收入不增反減，農民收入和城鎮居民差距擴大。[70]對比 1980 年代中期以前，農村因改革成功，農村年人均收入增長速度達到 13.9%，是城市人均收入增長的兩倍，但自 1984 年以後，農民收入雖有增長，但與城市相比就顯得較慢。(如表 3-17)

表 3-17：大陸城鄉收入增長情況比較（1978-2004） **單位：%**

年份	1978-1984	1984-1988	1988-1995	1995-2000	2000-2004
農村	13.9	2.1	3.8	2.9	4
城市	7.1	5.2	6.3	5.6	7.6

年份	1978	1985	1993	1995	2000	2004
城/鄉比值	2.4：1	1.7：1	2.5：1	2.5：1	2.8：1	3.2：1

資料來源：中華人民共和國國家統計局；林毅夫，**中國經濟專題**(北京：北京大學出版社，2008 年)，頁 157。

基於大陸農村固定調查點 2004—2010 年山西、山東、河南、江蘇和浙江的面板資料，農村男性、女性、老人和兒童的勞動生產效率之比約為 1.00:0.76:0.71:0.56，與計劃經濟時代對各勞動力的分配大致相同。[71]因此，男性勞動力和壯年女性（35—45 歲）勞動力的轉移不僅僅會使農戶退出農業的概率提高，耕地流出率增大，而且會降低農戶農業產出及其增長率，農戶耕地面積的減少是主要原因，顯示出勞動力轉移對農業生產的負面影響。同時顯示此時大陸農業剩餘勞動力的轉移已基本完畢，「路易斯轉折點」已經來到，往後要有農村剩餘勞動力向外轉移，必須提高農業勞動生產率。

不過大陸農村人均耕地面積較小，研究樣本省份農戶的耕種面積為 9.3 畝，勞動力投入為 186 日，約為一個整勞力一年勞動時間的一半。因此，男性勞動力轉移後，農業生產將主要由女性來承擔，而女性勞動力尤其是壯年女性勞動力（35-45 歲)轉移後，會提高老人及孩子的勞動時間，由此形成逐次替換的關係，

[70] 陳永生，「中國大陸農村經濟制度變遷的邏輯—中共歷年『一號文件』」的內容分析」，**展望與探索**(台北)，第 15 卷第 12 期 2017 年 12 月，頁 61-62。

[71] 蓋慶恩、朱喜、史清華，「勞動力轉移對中國農業生產的影響」，**經濟學（季刊）**（北京：北京大學出版社)，第 13 卷 3 期 2014 年 4 月，頁 1147-1170。

DOI:10.6814/NCCU202000261

所以農戶農業勞動力投入所面臨的約束可能並不嚴重。

三、經濟發展的城市群聚效應

新古典經濟學要素邊際報酬遞減規律，農村勞動力流動會降低流入地區（城市）的要素報酬，提高流出地區（農村）要素報酬，最終實現勞動力報酬均等化。因此勞動力流動是縮小地區差距的有效途徑。但大陸經濟發展的實際結果顯示，勞動力流動對經濟增長的影響並非如此，城鄉收入差距反有擴大的趨勢。可能原因在於，在完全競爭和規模收益不變的假定下，新古典增長理論無法對經濟活動的空間群聚（agglomeration）和經濟發展水準的地理不平衡提供合理的解釋。[72]

根據新經濟地理學，農村勞動力流動對城市收入差距的影響主要借助於「本地市場效應」和「人力資本效應」。[73]前者強調的是勞動力流動帶來的「向前關聯」和「向後關聯」效應。當勞動力從農村遷移到城市，增加城市的市場需求，在運輸成本和市場分割的前提下，大量廠商會傾向於在臨近市場需求的地方選址，降低產品的銷售成本，提高企業利潤，這是勞動力流動帶來的向前聯鎖效應；同時，大量企業集聚會進一步完善價值鏈，吸引上下游企業群聚，產生投入品共用的規模經濟效應，這是勞動力流動帶來的向後聯鎖效應。在大陸改革開放的深化，人口流動向市場發達地區的集聚，形成了「核心—邊緣」格局，逐漸形成市場化下都市地區的群聚現象。

而「人力資本效應」強調的是勞動力流動包含的人力資本水準對於城市經濟的影響。勞動力空間群聚形成的勞動力市場，提高了勞動力供求雙方的匹配機會，減少資產專有性產生的依賴，降低企業用工的搜尋和培訓成本。由於不完全資訊的作用，較大規模的勞動力市場會改善工人技能和崗位需求間的匹配程度。當農村勞動力進入城市勞動力市場，透通過與更多優秀人才的交流互動，獲得學習效應，並在「做中學」中提升自身能力，進而提高城市的勞動生產率。此種具有素質差異性的流動人口，將會擴大地區經濟增長的差距。因此，大陸農村勞動力會

[72] 章元，劉修巖，「集聚經濟與經濟增長：來自中國的經驗證據」，**世界經濟**（北京：中國社會科學院世界經濟與政治研究所），2008 年第 3 期，頁 60-70。
[73] 朱華友，「新經濟地理學經濟活動空間集聚的機制過程及其意義」，**經濟地理**（長沙：中國地理學會），第 25 卷第 6 期 2005 年 11 月，頁 753-756。

DOI:10.6814/NCCU202000261

通過本地市場效應和人力資本效應促進流入城市人均收入增長，而勞動力流動的空間集聚會擴大城市間的收入差距。[74]

快速城市化是大陸經濟快速增長的明顯特色，2018 年城市化率已經達到 59.58%。但城市化也是對優質資源爭奪和追逐的過程，規模越高的城市，農村勞動力的絕對規模和相對規模越具有優勢。根據 2010 年第六次人口普查統計：東部地區吸引了大陸農村勞動力流動總量的 79.73%，約 61%的農村勞動力以長三角、珠三角兩大經濟帶作為遷入地，[75]常住人口規模在 1000 萬以上的超大城市吸引了 35.62%的農村勞動力，約 19.93%的農村勞動力選擇常住人口規模在 500 萬以上、1000 萬以下的特大城市作為遷入地，省級城市和副省級城市集聚了約 49%的農村勞動力。因此，大陸城市化進程實質是東部沿海地區、特大城市、省級城市和副省級城市「強者恒強」的空間群聚過程。從圖 3-1 可印證從 2000 年至 2015 年間，離開農村的勞動力確實主要群聚在北京、天津、上海、江蘇、浙江、福建及廣東等沿海地區。

國立政治大學 National Chengchi University

[74] 寧光傑，「中國大城市的工資高嗎? 來自農村外出勞動力的收入證據」，**經濟學(季刊)**(北京：北京大學出版社)，第 13 卷第 3 期 2014 年 3 月，頁 1021-1046。
[75] 王永培、晏維龍，「中國勞動力跨省流動的實證研究」，**人口與經濟**（北京），2013 年第 2 期，頁 53-59。

DOI:10.6814/NCCU202000261

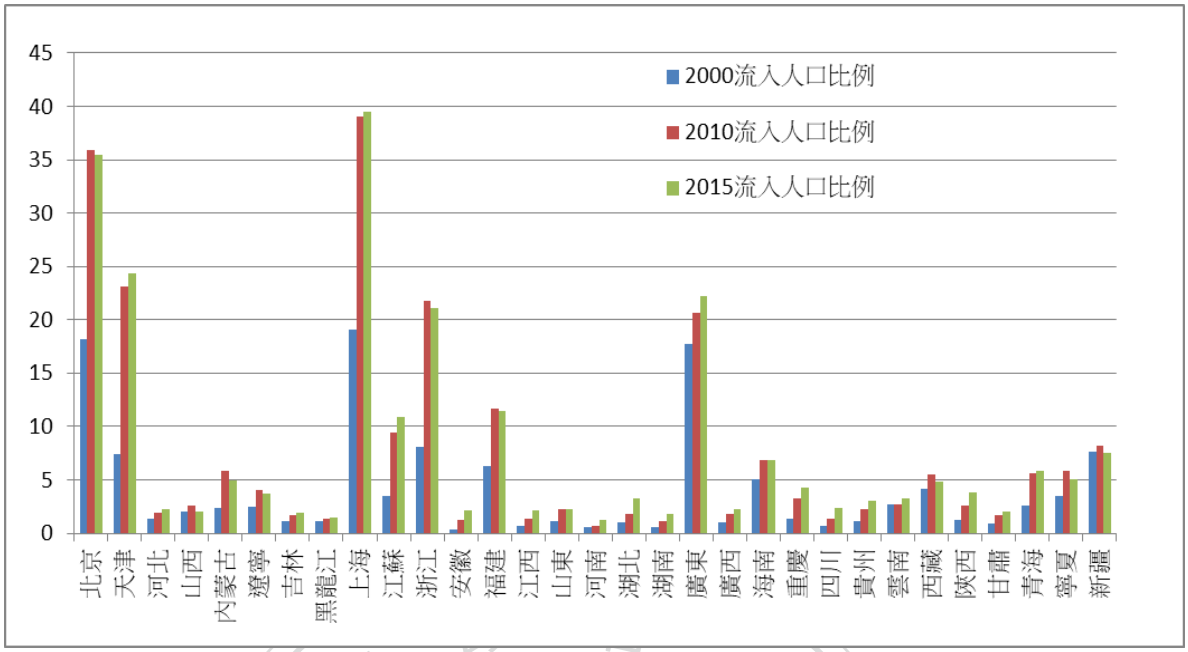

圖 3-1 各省流入人口比例的變化

資料來源：喬曉春，「戶籍制度、城鎮化與中國人口大流動」，**人口與經濟**(北京：首都經濟貿易大學)，2019 年第 5 期，頁 12、14。

現有的實證檢驗顯示：農村勞動力流動影響城市人均收入的群聚經濟因素（包括本地市場效應和人力資本效應），農村勞動力流動最終擴大了城市間收入差距，但是兩個因素存在差異。本地市場效應是擴大城市間人均收入差距的首要因素。然而人力資本效應縮小城市間收入差距，不過目前人力資本效應還未超過本地市場效應。[76]

改革開放以來，大陸勞動力的跨地域流動和跨行業轉移為經濟增長作出了重要貢獻。然而在戶籍制度的約束下，大陸勞動力市場上存在著與戶籍身份相關的勞動力市場分割。這種分割不僅僅是不同戶籍身份勞動者之間的工資差距，而且是就業權的全面不平等。

工資（收入）差距是勞動力市場呈現分割的標誌。大陸農民工或流動人口與城鎮職工的工資差距是人力資本差距和戶籍歧視共同作用的結果。多數研究顯示：戶籍歧視因素占工資或收入差距的 20%—70%；少數研究發現，戶籍歧視只占收入差距的 10%或更少。進一步的研究指出：戶籍歧視對收入差距的貢獻率隨收入

[76] 周光霞、林樂芬，「農村勞動力流動與城市收入差距—基於集聚經濟視角」，**南京農業大學學報**（社會科學版）(南京：南京農業大學)，28 卷第 1 期 2018 年 1 月，頁 137-148。

DOI:10.6814/NCCU202000261

水準變化而有所不同。除了工資或收入差距，勞動力市場分割還存在於：社會保障權益的戶籍歧視；職業獲得、行業進入和所有制部門進入的戶籍歧視；以及就業品質方面的制度性歧視等。[77]

四、農民工重新回歸省內就業的趨勢日趨明顯

新經濟地理學對農村勞動力跨區流動的是:市場潛能和工資水準是勞動力遷徙的基本動力，地理距離產生的遷徙成本是勞動力遷徙的基本阻礙。大陸勞動力遷徙的主流方向是由中西部地區向東部沿海地區的跨省流動，以東部沿海地區市場潛能和工資水準形成的優勢充分印證了新經濟地理學在大陸農民工問題的解釋能力。

尤其在當前大陸戶籍制度環境的限制下，區域公共政策和服務的供給差異構成了農村勞動力遷徙的另一重要因素。在教育、醫療衛生、撫恤和社會福利救濟、社會保障補貼、政策性補貼等公共支出比重較高的地區，能夠吸引更多的農村勞動力流入。顯而易見，北京、上海、廣州和深圳之所以能夠吸引大量的人口流入，主要原因是這些城市的公共產品供給上的優勢。因此，勞動力大量流入累積了充裕的消費能力，龐大的市場潛能又強化了吸引更多勞動力的能力。此種正向的反饋機制，更增加了新經濟地理學理論的解釋能力。

然而根據近年來大陸官方調查顯示，中西部地區農民工在省內就業的比重有增加的趨勢，這顯然違反了上述新經濟地理學的推論。之所以出現此一現象，本研究認為應從大陸外資企業向內陸轉移加工設備的線索中找答案。由於 2005 年之後大陸工資水準增加的百分比，每年以一至兩位數字的速度上升，加上之後《勞動合同法》的頒佈，使得東部沿海地區勞工密集加工產業勞動成本激增，許多無法從事高附加價值升級的企業，紛紛向內陸及東南亞轉移。如此一來，湧向內陸的資本設備迅速增加，較缺乏人力資本的大陸中西部農民工，也隨之轉移到家鄉

[77] 參閱王美豔，「城市勞動力市場上的就業機會與工資差異：外來勞動力就業與報酬研究」，**中國社會科學**（北京），2005 年第 5 期，頁 36-46；邢春冰，「農民工與城鎮職工的收入差距」，**管理世界**（北京），2008 年第 5 期，頁 55-64；Ma, X., “Determinants of the Wage Gap between Migrants and Local Urban Residents in China: 2002-2013”, M**odern Economy**, Vol.7, No.7, 2016, pp. 786-798. 及齊良書、劉嵐，「中國勞動力市場上的工作時間及其戶籍差距」，**經濟學家**（重慶），2019 年第 11 期，頁 45-54。

DOI:10.6814/NCCU202000261

附近次級城市打工，因而造成統計上省內打工農民工比重上升的情形。

根據上述推論，農民工省內打工的趨勢並沒有違反新經濟地理學的觀念，農民工還是遵循本地市場效應，只是這個本地發生移動，農民工也隨之移動；農民工缺少人力資本加值的能力，無法進入原地產業升級企業內就職，只好再找離家較近、距離成本低的相同層級的企業打工。部分探討外商直接投資（FDI）與農民工轉移的實證研究，也證實各省份 FDI 和農村剩餘勞動力轉移均存在顯著的空間相關性，基本上與本研究的推論大致相符。[78]

第四節　農民工流動產生的經濟影響

一、對總體經濟（GDP）增長的影響（宏觀面）

經濟增長的來源有二，一是生產要素（勞動力、資本）投入的增加；二是生產力（技術效率、資源配置效率）的提升。農民工的移動直接影響是由生產力低的農村農業部門向生產力較高的城市（或是農村附近）工業及服務業部門移動，所帶來資源（人力）配置效率的提升；由於城市工業化的升級，透過教育培訓及做中學（learning by doing）也會促成農民工人力資本的提升，提高技術效率。因此，農民工的移動對經濟增長的正向貢獻是毋庸置疑的。

但要估計大陸農民工對經濟增長產生多大的定量貢獻是一項複雜的工程，大陸學術界在這方面的研究相對較少，在資料豐富及方法嚴謹度都有所不足，也缺乏連續性的研究。[79]根據郝大明（2015）對 1978-2014 年大陸三及產業勞動力流對所產生資源配置效果的估計：[80]就 1978-2014 年期間而言，1978-1987 年、1992-1998 年、2003-2014 年等三個時期勞動力配置是大陸經濟增長最重要的力量，之後因人口紅利的消失，在 2025 年以前，勞動力配置對經濟成長的貢獻將會減弱，但仍為正值；2025 年之後勞動配置效應將逐漸衰減，並有可能成為拖

[78] 參閱趙德昭，「FDI 對農村剩餘勞動力轉移的影響:集聚抑或是擴散」，**財貿經濟**（北京），2018 年第 1 期，頁 118-131；趙德昭，「FDI、協力廠商效應與農村剩餘勞動力轉移的空間集聚：基於中國省際面板資料的空間計量檢驗」，**南開經濟研究**（天津），2014 年第 6 期，頁 105-124。

[79] 相關文獻使用的研究方法評述參見:郝大明,「1978-2014年中國勞動配置效應的分離與實證」，**經濟研究**（北京），2015 年第 7 期，頁 16-29。

[80] 這項實證研究是以大陸總體勞動力為對象，但計算一、二、三級產業間的勞動力移轉，大部分是農民工的移轉，故其結果可以參考。

DOI:10.6814/NCCU202000261

累經濟增長的因素。

根據程名望、賈曉佳、俞寧（2018）採用 1978-2015 年 31 省市（區）面板資料，運用空間計量和增長核算方法測算了農村勞動力省際轉移特徵及其對經濟增長的貢獻率。研究發現：農村勞動力轉移對非農業部門產出貢獻率和社會總產出貢獻率分別為 11.64%和 10.21%，勞動力轉移使自身生產率提高 4.49 倍，對經濟增長的貢獻為 7.93%，其中貢獻率主要來源於「胡煥庸線」[81]以東地區(11.74%)和農村勞動力轉入地（16.11%）。[82]農村勞動力轉移對中國大陸經濟增長貢獻的機理，一方面是產業效率差異帶來產出差額從而對經濟增長做出貢獻，即增長效應；另一方面是「群聚效應」和「做中學」等學習效應導致勞動力素質和技能提升，帶來勞動者生產效率提升，即技術效率。以大陸 1978-2015 年 GDP 平均 9.6%而言，其中 0.76 個百分點是由農村勞動力轉移所做出的貢獻，其重要性不言可喻。

從人口增長與勞動力移動的角度觀察，大陸經濟正面臨兩個經濟發展的轉捩點，第一個是劉易斯轉折點，這發生在 2002-2004 年間，大陸沿海地區以農民荒為特徵的勞動力短缺情況越演越烈，很快的蔓延到全大陸，同時，一般工人的工資不斷上漲，而熟練工人與非熟練工人的工資出現趨同之勢，就二元經濟理論而言，劉易斯轉折點已經出現，農村勞動力無限供給的情況消失。第二個是大陸大陸勞動年齡人口（15-64 歲）在 2012 年已不再成長且開始減少，撫養比將從低點逐漸攀升，這顯示大陸因人口紅利產生的經濟增長動力逐漸消失。這種負增長通過對勞動力供給、人力資本、資本回報率、資源重新配置等經濟增長因素的不利影響，導致經濟潛在增長率下降。[83]我們從大陸 GDP 年成長率從 2010 年的 10.4%的波段高峰，逐年下降，至 2019 年第三季降至 6.0%的水準，除了景氣週期波動之外，人口紅利消失及勞動資源配置效果不彰是趨勢下降的重要因素。

---

[81] 是一條貫穿中國版圖的假想直線段。該線從中國大陸東北邊境的黑龍江省黑河市（原名「瑷琿」)一直延伸到西南邊境的雲南省騰衝市，大致地劃分出了中國人口在區域上的分布。根據 1987 年的重新計算，東半部面積占目前大陸的 42.9%，人口占 94.4%；西半部面積占大陸的 57.1%，居住著 5.6%的人口。

[82] 程名望、賈曉佳、俞寧，「農村勞動力轉移對中國經濟增長的貢獻（1978-2015 年）：模型與實證」，**管理世界**（北京：中共國務院發展研究中心），2018 年第 10 期，頁 161-172。

[83] 蔡昉、趙文，「人口紅利何時消失：中國經濟的可持續性」，載青木昌彥、吳敬璉編，**中國經濟新轉型**(南京：譯林出版社，2014 年)，頁 69-85。

DOI:10.6814/NCCU202000261

二、對農業生產的影響

根據Lewis的兩部門理論，傳統農業部門的邊際勞動生產力為零或為負的假說，農村剩餘勞動力的移出不會降低農村的生產力，從大陸過去農民工移往城市而農業產出並未下降可以約略得到佐證，[84]但其中還要排除這其間農業資本及技術進步的影響，才能給出嚴謹的證明。

根據大陸學者利用四川和安徽兩省的調查資料顯示：有外出農民工農戶和無外出農民工農戶的生產力無明顯差異，從微觀層面印證Lewis的假說。但就個案觀察發現：由於土地轉包規模很小，有外出農民工家庭在面對農忙勞動力不足時，通常尋求家族親友的幫忙與合作，這裡就出現了資金對勞動力的替代，通過匯款資金還可以投資機器與化肥等，以減少人力需求並提高產量。另由大量外出農戶對從事畜牧業家庭會出現負面影響看來，畜牧行業比較無法以資金替代人力。[85]

上述研究告顯示農民工外出對農業生產的影響是雙重的：一方面農民工外出對農業生產有負面影響；另一方面，外出農民工的匯款增加農業生產的資金，兩者間是互相抵銷還是相輔相成，還需深入探討。根據 Rozelle 的研究，農民工每增加一元人民幣匯款會使每畝產出增加0.44斤，而家中每增加一位外出民工，會增加匯款819元；另每增加一位外出農民工，將使每畝耕地減產101斤（平均產出的14%）。[86]假設該農民工匯款全部投入農業生產，則每畝產出會增加約360斤，扣除101斤，每畝產出增加259斤，約佔每畝產量的35%。考量當時平均每五家農戶才有一位外出農民工，對全國農業產量增加約為7%左右。

前述實證研究的結果大致都是集中在2000年之前，2000年之後大陸加入WTO，農業生產要逐漸融入國際市場並產生按比較優勢的分工，國際農產品價格及成本的變動，就會影響到大陸農產品的生產配置。以大豆為例，以前大陸是全球生產

---

[84] 有學者從1992年起至2015年持續追蹤山東、貴州、重慶、四川、湖北、陝西、甘肅等地區農村耕地之拋荒現象，發現承包土地撂荒情況越來越嚴峻，但對比自1992年至2018年間相關省份糧食總產量卻不斷創新高，顯見農業糧食產出並未因農民大量外出務工、耕地大面積拋荒而有所減少。請參考：張明玖，「我國農村耕地撂荒問題的狀況及問題」，**農村耕地撂荒法律規制的經濟分析**(重慶市：西南政法大學，2017年9月30日)，頁57-58；王玉斌，**中國糧食產量波動與政策分析**(北京：中國農業大學出版社，2007年12月)，頁166-167；**中共國家統計局網站**。

[85] 杜鷹、白南生，**走出鄉村：中國農村勞動力實證研究**(北京：經濟科學出版社，1997年)。

[86] Rozelle, S. J., E. Taylor, and A. deBrau (1999), " Migration, Remittances, and Agricultural Productivity in China", ***American Economic Review***, Vol.89, No.2, pp. 287-291.

DOI:10.6814/NCCU202000261

大豆的大國及出口國，由於生產成本高於國際約四成，目前已成為世界最大的大豆進口國，85%以上的內需仰賴國外供給。[87]因此，主要糧食必須面對國際競爭，採取有規模效率的耕作，集體化下的小農制度必須加以整合；區域性的內需農產品也必須面對國內市場的競爭，整合性的生產亦不可或缺。

因此，進入新世紀的大陸農業、農村、農民（三農）是相互纏繞在一起的問題，隨著內外環境的變遷，農民工遷移不但要面對城市落戶生存壓力，留在原地的農民也面臨應對農村的變遷問題。目前超過一半的農村人口仍留在農業領域工作，顯然農業不需要這麼多的勞動力。大陸學者根據中國城鄉遷移家庭調查(2010)資料，2009 年在農業領域工作的大陸農民平均工作 154 天；又根據中國家庭動態調查資料，計算出 2012 年全職在農業領域工作者的工作時間是 6.5 個月，約 150 天。[88]如果以一年工作 300 天計算，理論上約有一半的農村勞動力可移往城市，農村單位勞動力將可大為提升。

這些潛在可移出的農村剩餘勞動力能移往城市嗎？戶籍制度告訴我們是否定的。根據北大中國家庭追蹤調查資料：2012 年大陸 15-64 歲勞動人口中，扣除在學及退休者後，城市戶口中沒有工作者占 29%，而農村戶口者占 27%。[89]儘管官方失業人數只占 4%-5%，但沒有工作者的消極失業者極多，姑且不論戶籍制度的限制，從實務上看農民工往城市遷移的阻力極大。

三、城鄉互動的變化

農民工是從農村移往城市，因此，大陸城市化是城市人口增加及農民工移入兩種力量造成的。而農民工會往城市移動，是由城市工業化的發展帶動的。基本上大陸的城市化水準相對落後於工業化，如果以人均 GDP 水準作標準，大陸城市化的水準都低於相同所得國家。[90]城市化滯後於工業化的發展，直接反映出農民

---

[87] 黃宗智、高原，「大豆生產和進口的經濟邏輯」，**開放時代**（廣州：廣州市社會科學院），2014 年第 1 期，頁 176-188。

[88] 孟昕，「中國勞動力市場緊張局勢和未來城鎮化挑戰」，載宋立剛、郜若素、蔡昉主編，**深化改革與中國經濟發展**(北京：社會科學文獻出版社，2015 年)，頁 335。

[89] 見「中國家庭追蹤調查（CFPS）」，**《北京大學中國社會科學調查中心》**。<http://isss.pku.edu.cn/sjsj/cfpsxm/index.htm>

[90] 陳釗，「改革開放中的戶籍制度：歷史、當下與未來」。載張軍、王永欽主編，**大轉型：中國經濟改革的過去、現在與未來**(上海：格致出版社，2019 年 1 月)，頁 53-56。

DOI:10.6814/NCCU202000261

工向城市的轉移並沒有與城市工業化的發展同步，這並不是大陸城市工業發展沒有採取勞力密集產業，主要的原因是大陸獨特的戶籍制度，阻礙農民工向城市流動速度與規模。

根據大陸「國家新型城鎮化規劃（2014-2020）」文件對戶籍制度的指示：特大城市（500 萬人以上）的戶籍准入是「嚴格限制」；大城市（300 萬至 500 萬人）採用「適當限制」的模糊用語；100 萬至 300 萬人口的城市的戶口可以「有序放寬」；50 萬至 100 萬人口的城市的戶口可以「有序開放」；而進入當地城鎮則沒有限制。此一文件顯示出的政策構想是想轉變當時農民工湧入中型城市的趨勢，使其向鄰近的小城市轉移。問題是那些已在特大城市及大城市務工的農民工，其家人可能無法進入（特）大城市與家人團聚，被迫向鄰近城市轉移。

因此，大陸當前強調振興鄉村的發展，它的作用不僅是提供給農民一種提高收入的方式，[91]更應該著重在勞動力市場是否能夠有效的將農村勞動力轉移成為城鎮勞動力。根據學者對城鄉勞動力分割及融合情況的研究，城市外來人口從事的都是工作環境較差且不穩定的工作，[92]工作選擇性更少而且搜尋以及失業的成本更高。[93]政策讓農民工進入小城市，但小城市能創造的就業機會少且附加價值低，被政策鼓勵到小城鎮居住的農村移民，很難找到工作。真正能創造大量就業機會的是（特）大城市，但大陸嚴格限制農民攻進入，此一政策無法達成農民工良性轉移的目標。

隱含這些關鍵問題的指標是城鄉勞動力之間的工資差異，從 1990 年代中期起的 10 年間，農民工大量向城市流動，一些經濟發展良好城市的農民工工資卻沒有出現太大的變化，[94]但同時間城市勞動力的工資卻顯著上升，使得外來農民工與城市本地勞工的工資差距急遽擴大。相關研究發現：勞動力市場上由於城鄉

[91] Todaro, M. (1976), ***Interior Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities***, Geneva: International Labor Office.
[92] Knight, J., and L. Yueh (2004), " Job Mobility of Residents and Migrants in Urban China", ***Journal of Comparative Economic***s, Vol.32, No.3, pp. 637-660.
[93] Zhang, H. (2010), " The Hukou System's Constraints on Migrant Workers' Job Mobility in Chinese Cities", ***China Economic Review***, Vol.21, No.1, pp.51-64.
[94] 張曉輝，「廉價勞動力並非無限供給：珠三角民工荒真相調查」（2004 年 12 月 21 日），2019 年 1 月 20 日瀏覽，**《中國勞工通訊》**，<https://clb.org.hk/content/廉价劳动力并非无限供给-珠三角民工荒真相调查>。

DOI:10.6814/NCCU202000261

身份差異所造成的就業歧視可以解釋城市農民工與本地勞工工資差異的 76%；[95]也有研究顯示二者工資差異的 43%是由歧視等不可解釋的因素造成的。[96]這些研究反映外來農民工進入的是收入相對較低的行業與職位。

由於許多農民工不論教育高低，大都被安排至基層低薪工作，人力資本的差異不能反映在工資水準的差異上，造成農民工不像城市勞工那麼重視學歷及技術訓練的提升，而城市勞工的人力資本較能反映工資差異，因此較重視學歷與技術訓練。Zhang 和 Meng 對比 1999 及 2002 兩年數據顯示：農民工與城市居民工資差距明顯擴大，主要是農民工的教育回報率相對下降所致。[97]諸多研究證據顯示：城市內部不同戶籍身份工資差異不是由於二者人力資本的差距所造成的，但城市勞工人力資本提升會加大二者差距，農民工人力資本提升則不會縮小二者差距。上述勞動力市場的特點大都呈現 2000 年左右及之前的研究中，隨著大陸加入 WTO 後的對外開放，企業中各種就業崗位競爭加劇，各種不同身份的勞工再進入職場之際的工作條件及工資差異仍然很大，但她們的職位及工資都會快速趨同，相對國外的勞動力市場，中國大陸的勞動力市場更為靈活。[98]其原因可能是：(1) 大陸經濟增長迅速，可以克服特定群體在機遇上的短期波動；(2) 大陸的職工流動率較高，在 2008 年金融海嘯前平均的職工離職率為 15%，有些部門甚至高達 30%，為人們創造更多的機會；(3) 大陸內部勞動市場發育較弱，企業聘用制度及工資訂定模式較不規範。

農民工遷移到城市之後，受到城市環境、文化及生活方式的影響，在生活方式及思想觀念都會發生改變，也會透過各種途徑對家鄉農民產生潛移默化的功能。相關研究顯示：外出及回流的農民工發揮載體功能，將城市生活方式傳播到農村；外出就業有助於提高勞動者的技術水準、經營能力及生活適應能力；城市生活經

[95] 蔡昉、都陽、王美艷，**勞動力流動的政治經濟學**(上海：三聯書店，2003 年)。
[96] 王美艷，「城市勞動力市場的就業機會與工資差異：外來勞動力就業與報酬研究」，**中國社會科學**(北京)，第 5 期(2005 年 10 月)，頁 36-46。
[97] Zhang, D., and X. Meng（2007）, Assimilation or Disassimilation ? The Labor Market Performance of Rural Migrants in Chinese Cities”, Paper presented at the 6th conference on Chinese Economy(CERDI-IDREC, Clermont-Ferrand, France, Oct. 18-19.).
[98] 遲巍、理查德·弗里曼、李宏彬，「適應真正的大變化：1989~2009 年中國的勞動力市場」，載青木昌彥、吳敬璉編，**中國經濟新轉型**(南京：譯林出版社，2014 年)，頁 86-110。

DOI:10.6814/NCCU202000261

驗會影響子女教育觀念、家庭互動關係及生育觀念等。[99]

四、對農民工家庭經濟的影響

1980 年代開啟的農民工流動，增加農民家庭總體收入，在外工作的農民工將所賺之收入扣除在城市的花費外，很大一部份匯回或帶回家鄉改善生活，或是當作資本投入，改善原有農業經營的規模或績效。這部分的情況非常零碎且個別差異很大，以下根據若干田野調查歸納說明如下：

(一)、大陸學者白南生、宋洪遠利用農業部 1999 年在四川及安徽的調查，外出三個月以上的農民工平均每月匯回家鄉 298 元人民幣，相對於農戶每年現金收入 8154 元(折算每月 680 元)的 43.8%，以平均家庭總收入(加計實物價值) 10523 元計，匯款收入則佔 34%。[100]其中男性、已婚、年齡大、家庭人口多、外出工作時間長等因素傾向較多匯錢回鄉。

(二)、美國學者 Rozelle 等利用 1995 及 1996 年在河北及遼寧 31 個村的調查資料，發現：家鄉承包土地調整的幅度愈大，外出農民工的匯款愈少；土地再調整的幅度愈大，農民工對土地分配的不確定性感就愈強，對土地投資的誘因降低，匯款也就隨之減少。[101]

(三)、由於大陸農村缺乏完善的金融體系，農村「貸款難、貸款貴」的問題普遍存在，農戶大都利用自己的儲蓄及親友間的信貸籌集資金。因此，農民工在外工作匯回的錢，應該是農戶在農村的重要來源。根據 deBraw 等人的研究，發現：1995-2000 年間，在外及回流農民工家庭的投資多於沒有外出農民工家庭；但在較貧困的地區，由於投資環境較差，農戶將外地匯回的資金用於生活水準改善的成效明顯，但未發現有外出農民工家庭農業生產力提高的具體證據。[102]另根據白南生及宋洪遠的研究：雖不乏農民工回鄉創業的生動案例，但他們並不支持

---

[99] 白南生、宋洪遠，**回鄉還是進城：中國農村外出勞動力回鄉研**究(北京：財政經濟出版社，2002 年)，頁 77-100。

[100] 白南生、宋洪遠，**回鄉還是進城：中國農村外出勞動力回鄉研究**(北京：財政經濟出版社，2002 年)，頁 22、74；百分比為作者計算。

[101] Rozelle, S. J., E. Taylor, and A. deBrau (1999), " Migration, Remittances, and Agricultural Productivity in China", ***American Economic Review***, Vol.89, No.2, PP.287-291.

[102] DeBrau, A., and S. J. Rozelle, 「遷移與中國農村的家庭投資」，**中國勞動經濟學**（北京），第二卷第二期，2005 年 4 月，頁 21-34。

DOI:10.6814/NCCU202000261

「創業神話」。返鄉創業只是個別現象，佔調查樣本的 4.3%，數據顯示：回流農戶的平均經濟水準低於外出農戶，與未外出農戶不相上下；[103]另賀雪峰研究認為：農民工返鄉創業，農村青年創業，很難有真正的創新，更多是低水平的重複，產能更加過剩。結果，政府政策支持加劇農村的市場競爭，產能效率更低。[104]

表 3-18：農村居民淨收入的增長與結構變化

項目	農村居民淨收入(元/人)			來源結構(%)		
	2006 年	2016 年	2018 年	2006 年	2016 年	2018 年
合計	3587	12363	14617			
工資性收入	1375	5022	5996	38.4	40.6	41.0
一產淨收入	1521	3270	3490	42.5	26.4	23.9
二三產淨收入	410	1472	1869	11.5	11.9	12.8
財產淨收入	101	272	342	2.8	2.2	2.3
轉移性淨收入	181	2328	2920	5.1	18.8	20.0

資料來源：柯炳生，「我國農民工工資變化及其深遠影響」，**農業經濟問題**(北京：中國農業科學院農業經濟研究所)，2019 年第 9 期，頁 6。

隨著農村的變化與政府農村建設的推出，[105]資本下鄉及農村合作組織的發展成為新農村建設的主流，農民工匯款回鄉已不再成為農村發展的重要資金來源，農民工親人進城務工經商變成發展的重要關鍵，從表 3-18 農戶淨收入中來自外出打工的工資性收入，近 10 年占比例不斷提高，已經達到 41%即可證明。因此，農村土地流轉問題成為促進農村發展的關鍵，在原有農民土地承包權的架構下，如何將土地的經營權分離出來，悠關農村發展及農民工留城或回鄉的重要因素。

五、農民工遷移對結構的可能影響

1978～2016 年，中國大陸的 GDP 年平均高達 9.6%，GDP 三級產業結構比重從 27.7%、47.7%、24.6%轉變為 8.6%、39.8%、51.6%；。相對三級產業的就業結構也從 1978 年的 70.5%、17.3%、12.2%轉變為 27.7%、28.8%、43.5%。很顯然，在經濟增長的過程中，三級產業 GDP 及就業人數都有所增長，但以農業為主的一級產業 GDP 增長緩慢，就業人口也呈現轉出的趨勢；二、三級產業

[103] 白南生、宋洪遠，**回鄉還是進城：中國農村外出勞動力回鄉研究**(北京：財政經濟出版社，2002 年)，頁 12。

[104] 賀雪峰，**誰是農民：三農政策重點與中國現代農業發展道路選擇**(北京：中信出版社，2016 年)，頁 15-16。

[105] 這方面的政策變化，參閱陳永生。「中國大陸農村經濟制度變遷的邏輯—中共歷年『一號文件』」的內容分析」，**展望與探索**(台北)，第 15 卷第 12 期(2017 年 12 月)，頁 56-75。

DOI:10.6814/NCCU202000261

增長迅速，也吸收了為數眾多的農村勞動力。在（工）產業化帶動經濟快速成長的過程中，同時大陸的城市化也同步快速發展，同期大陸城市化率從 17.9%提高到 56.8%，每年以 3.08%的速度提高，不僅遠快於於高所得國家的 0.33%平均水準和低所得國家 1.39%的平均水準，也明顯快於更具有可比意義的處於相同人口轉變階段的「晚期人口紅利國家」1.75%的平均水準，以及處於相同經濟發展階段的中等偏上所得國家的平均水準（1.65%）。[106]

在這個以工業化及城市化為主體的經濟發展過程中，農民工的流動是一個重要的視角。回顧整個農民工向城市移轉過程，大致可以分為兩個階段，在第一階段農民工從事遷移和流動的投資中，農民工獲得工資收入的直接收益，較高的投資收益率不斷吸引農村勞動力向城市轉移，成為大陸經濟發展的重要動力。在第二階段農民工向城市移轉並追求市民化過程中，由於戶籍制度諸多限制及勞動市場的歧視行為，造成農民工遷移成本投資過高，私人預期收益相對有限，農民工進行相應人力資本投資動力下降，使得其對人力資本投資不足，繼續遷移動力減弱，未來前景需視農民工市民化政策及農村集體土地承包權推展情況而定。

中國大陸是一個幅員廣大、區域差異大的地區，即便具中央集權的特色，經常出現「上有政策、下有對策」的局面。加上改革開放的試點及漸進性質，城鄉與區域之間呈現不同的風貌。在農民工流動的問題上，總體上因為農村聯產承包制激發農民工作誘因，提升了農業勞動生產力，使剩餘勞動生產力向外尋找更高工作收益的機會，此種勞動力的優化配置為大陸總體經濟做出重大貢獻。在大陸長期 GDP 年平均 9.6%的成長率中，有 0.76 個百分點是由農民工的移動作出的；對非農業部門產出貢獻率和社會總產出貢獻率均超過十分之一，分別為達到 11.64%和 10.21%的水準。

在總體經濟數據表徵下，我們常常忽略數據中結構的變化。特別是在2012年以後，大陸經濟發展過程中出現了人口轉變階段和經濟發展階段的根本性變化。正如劉易斯理論所預期的，一旦非農產業吸納轉移勞動力的速度超過勞動力供給增長的速度，一個經濟體終究會到達一個重要的轉捩點。此後，勞動力短缺成為

[106] 蔡昉，「歷史瞬間和特徵化事實：中國特色城市化道路及其新內涵」，**國際經濟評論**（北京），2018 年第 4 期，頁 9-24。

DOI:10.6814/NCCU202000261

一種常態，並且拉動普通勞動者工資的上漲。這個轉捩點以民工荒的形式最初顯現於2004年。2010年後，15~59歲勞動年齡人口轉變為負增長成為明顯的事實，這種負增長通過對勞動力供給、人力資本、資本回報率、資源重新配置等經濟增長因素的不利影響，導致經濟潛在增長率下降，因而，經濟實際增長速度自2012年以後出現常態下行。

近十年來中、西部農民工跨省流動務工人數雖明顯下降，和若干微觀經驗研究不甚一致：相對偏遠的地區容易產生卷離的遷移。跨省流動人數下降這與2004年後開始取消農業稅費、實施種糧農民直接補貼、良種補貼、農機具購置補貼、農資綜合補貼等政策影響，等同國家保障農民種糧收入可穩定增長，增加農民手中現金收入，大幅返還農民農業剩餘索取權有關。[107]其次，2008年後中共大舉投資中西部內陸地區之基礎建設，增加工作機會。農民工從自身「機會成本」角度考量，若遷移至東部城市務工經商，除預期收入差距已不明顯外，尚有戶籍政策限制不利農民進城落戶。

國立政治大學 National Chengchi University

[107] 張曉山，「中國農業農村改革與發展的幾個熱點問題」，蔡昉、李揚主編，**解圍「十三五」中國經濟改革與發展**(北京：社會科學出版社，2016年)，頁145-158。

DOI:10.6814/NCCU202000261

第四章 戶籍制度的變化對農民工移動的影響

大陸戶籍制度從建立之初就被賦予了許多本不應該由它承擔的政治、社會和經濟功能，而這些功能又在過去幾十年的發展過程中不斷地被強化和放大。戶籍制度上所負載的利益和權力已經遠遠超過戶籍制度本身，並成為戶籍制度改革難以推進的根本原因。[108]有關中國大陸戶籍制度政策法規、事件及內容重點，請參閱附錄一。

中共政府對戶籍制度改革所採取的目標，呈現兩種不一致的取向:一方面是工具性目標，透過戶籍制度產生的城鄉分割和限制流動人口權利方式，追求經濟的快速發展與資源的優化配置，以保證城市居民充分就業，進而達成經濟、社會的長期穩定；另一方面是價值性目標，希望透過保障流動人口的權利與福利，縮小城鄉差距，進而促進不同群體的公平發展。一般而言，在社會經濟發展難以提供充裕的就業機會和公共服務的情況下，政府必然要在流動人口權益保護與地方戶籍利益之間進行權衡取捨，但政府都會傾向工具性目標，優先考慮城市人口的既得利益並以經濟、社會的穩定為執政的首要目標。[109]

長期以來，戶籍制度成為大陸社會的一項基本制度安排，不僅是人口登記與戶籍管理的依據，也是社會資源配置和福利分配的重要基礎。戶籍制度對城鄉不平等和經濟社會差異產生的影響，尤其是勞動力市場分割、同工不同酬、社會保險不健全等一直是需要改革的重點。就農民工遷移的角度觀之，現在的問題不再是農民工無法離開農村的問題，而是如何取得市民化待遇，消除與戶籍相掛鉤的機會、待遇、福利等的不平等問題。

大陸戶籍制度改革路徑是以一種循序漸進的適應內外壓力的形式展現，呈現出對原制度的強烈依賴性，這種漸進主義具有成本低、衝擊小的特色。如果說原

---

[108] 有關戶籍制度方面的本質問題，請參閱：陸益龍，「戶籍：一種對中國城市化制度性的扭曲」，**探索與爭鳴**（上海），2012 年第 12 期，頁 60-64。

[109] 黃仁宗，「城鎮化抑或遷徙自由:反思我國戶籍制度改革的價值取向」，**求實**（南昌），2002 年第 5 期，頁 38-41。

DOI:10.6814/NCCU202000261

有戶籍壁壘剛性的下降，得益於市場化和工業化的推進，而現有城鎮戶籍利益的存在，卻是由轉軌時期的相關制度重新賦予的。[110]目前大陸教育、衛生、勞動就業、社會保障與社會福利等政策依然以城鄉分割和行政區分割為基本特徵，因此改革的關鍵取向要看教育、就業、社會保障等配套改革是否同步進展。戶籍制度改革的基本方向應當是逐步放鬆附加在戶籍之上的種種福利的連結，才能使戶籍管理和戶籍登記功能回歸本位。

第一節 大陸戶籍制度的建立、變通與固化

現代戶籍制度藉由資訊科技，轉化演變成為國家收集、確認、登記公民出生、死亡、親屬關係、法定地址等基本人口信息的法律制度，以保障公民在就業、教育、社會福利等方面權益，是個人為本位的管理方式。但中共建政之初是在「鞏固革命秩序」、「維護社會治安」的要求下，於 1951 年先城市、後農村的順序，逐步建立起對重點人口的管理工作，這是中國大陸戶籍制度開始的起點。[111]

一、權力關係與國家發展戰略

中共建政後立即在農村發動土地改革、在城市沒收官僚資本，實體地主階級與官僚資產階級基本被消除；同時推展三大改造運動，[112]社會與市場的力量完全被國家掌控;此外國家藉由農業改造運動全面滲透基層農村改變「皇權不下縣」的傳統治理模式，國家貫穿社會的權力前所未見。因此，在國家—社會—與經濟的權力結構中，國家取得排他性的主導地位，才能在小農經濟條件下，逐步建立起一種配套的戶籍管理制度。另一方面，由於工人階級領導的國家性質以及城鎮

---

[110] 李健英，「戶籍制度在轉軌時期的特點及其路徑依賴」，**華南師範大學學報**（社會科學版) (廣州)，2005 年第 6 期，頁 21-27。

[111] 王海光，「當代中國戶籍制度形成與沿革的宏觀分析」，**中共黨史研究**(北京：中共黨史研究室出版)，2003 年 4 月，頁 23。

[112] 指對農業、手工業和資本主義工商企業生產資料私有制的社會主義改造。農業的社會主義改造從 1951 年 12 月開始，中共中央頒發一系列的決議，規定農業社會主義改造的路線、方針和政策，到 1956 年底，在經歷互助組、初級社、高級社三階段後基本完成，全國加入合作社的農戶達 96.3%；手工業的社會主義改造從 1953 年 11 月開始至 1956 年底結束，全國 90%以上的手工業者加入合作社；資本主義工商業的社會主義改造，從 1954 年至 1956 年底全面進行，採取「和平贖買」政策及國家沒入資本方式，將其改造成社會主義公有制企業。

DOI:10.6814/NCCU202000261

帶來的諸多物質福利，農村人口必然希望在城市謀職。實行城鄉二元、限制遷徙自由的戶籍制度，除可維護城市生活秩序穩定外，更重要的是快速汲取農村資源，支撐優先發展重工業的戰略目標，達到工業化的初始階段。[113]但這套制度導致城鄉間原本應有的人口流動長期處於固化狀態，抑制了勞動力這個重要的生產動能，最終卻付出高昂的經濟與社會成本，造成城市發展遲緩、農業生產率低下、農村人口貧困化、城鄉差距拉大、戶籍制度崇拜等問題。

二、先穩定再改革的戶籍制度選擇

中共建政初期的權力結構為戶籍制度建立確定的總體方向，但必須根據現實狀況逐步推進。在 1950 年代初期的戶籍制度規定下，城鄉人口可以自由流動；1954 年憲法甚至承認公民的自由定居和遷徙權。因此，在一五計劃(1953 年)實施後農民大量湧入城市與工礦區尋找工作機會，對城市造成負擔。僅 1954 年到 1956 年的 3 年間，從農村遷移進入城市人數就達 7700 萬。[114]在城市方面，隨著城鄉社會主義改造的基本完成和高度集中的計劃經濟體制的建立，城鎮難以全部安排新成長勞動力就業。1956 年 8 月，全國省轄市以上城市就約有 160 萬失業人員。1957 年底，城鎮仍有 200 萬失業人員。加以企業 1956 年增用農村勞動力過多，勞動部門為此頗感為難。

當時在最高決策者的眼裡，農村無異是一個能夠充分容納大量勞動力的蓄水池。[115]為解決城市新的失業人口的出路，中共高層把目光投到農村。不久，中共

---

[113] 釋啟鵬，「制度變遷中的時間與結構：新中國戶籍制度的演化」，**經濟社會體制比較**(北京：中共中央編譯局當代馬克思主義研究所，2019 年第 1 期總第 201 期)，頁 184。

[114] 隨著 1956 年急速推動農業合作化與統購統銷政策，農民失去生產和收穫的支配權，各地普遍發生「退社」風潮，加上部分地區嚴重天災，導致農民大批外流，對城市造成衝擊。農業合作化提前完成，非但未讓農民安心農業生產，反而造成農村社會普遍恐慌，從 1956 年秋季，開始出現全國性的「盲流」問題。安徽、河南、河北、江蘇等省災區和非災區的農民、復員軍人和當地鄉、社幹部大量外流，一般流向各大城市和工業建設重點地區。王海光，《從政治控制到社會控制：中國二元戶籍制度的建立（下）》(2019 年 2 月 28 日)，2019 年 10 月 14 日瀏覽，**《合傳媒》** http://www.21join.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=24&id=637&more=1。

[115] 1955 年下半年農業合作化興起後，毛澤東就號召城市知識青年到農村去。劉少奇在 1957 年 4 月 8 日主持撰寫之《人民日報》社論《關於中小學畢業生參加農業生產問題》中指出：「就全國說來，最能容納人的地方是農村，容納人最多的方面是農業。所以，從事農業是今後安排中小學畢業生的主要方向，也是他們今後就業的主要途徑。」

DOI:10.6814/NCCU202000261

國務院便決定停止從農村招收職工。中共從 1953 年採取「勸止」農民進入城市；至 1956 年下發指示「防止」農民盲目外流；到 1957 年底國務院卻發指示「制止」農民盲目外流，針對流入城市的農村居民遣回農村。從「勸止」、「防止」到「制止」表明國家對農村人口遷徙至城市的負面態度不斷加深，最後便是正式法律文本的出台。

1958 年《戶口登記條例》正式頒布後，各地按照公安部要求開展清理外來人口的「肅殘」運動(肅清外流人員中殘餘反革命分子)，必須與戶口登記等社會面控制密切結合，[116]並明確規定農村人口流向城市的嚴格限制：「公民由農村遷往城市，必須持有勞動部門的錄用證明，學校的錄取證明，或者城市戶口登記機關的准予遷入證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷入手續」。法律文本的正式出台，意味著之前有關制度設計的諸多其他可能全部消失，制度發展軌跡被鎖入特定進程。[117]至此，這套制度逐漸以戶口遷移登記、審批為中心，隨後並與徵兵、就學、糧食收購與供應全面掛鉤，授予國家更大的權力控制人口的遷移。[118]

三、戶籍制度的退卻與強化

1958 年《戶口登記條例》生效實施後，隨之而來卻是「大躍進」與人民公社運動，大陸各地掀起「大躍進」高潮，首要任務立即轉移到加速工業增長，各地企業造成人手短缺的虛假需求，要招收大量農村勞動力。1958 年 6 月，中共決定各地勞動力招收工作由地方負責無需中央批准，新的戶籍制度規定立即被擱置。各地企業開始爭奪農村青壯勞力，農民進城轉為「吃商品糧」的工人，城市人口再度膨脹。到 1958 年底全民所有制企業就增加了 2081 萬職工，等於前八年淨增職工人數總和的 1.26 倍。[119]

---

[116] 李玉榮、王海光，「一九五八年《戶口登記條例》出台的制度背景探析」，**中共黨史研究**(北京：中共黨史研究室出版) ，2010 年第 9 期，頁 54。

[117] 釋啟鵬，「制度變遷中的時間與結構：新中國戶籍制度的演化」，**經濟社會體制比較**(北京市：中共中央編譯局當代馬克思主義研究所) ，2019 年第 1 期總第 201 期，頁 185。

[118] 陳金永著，蔡昉、白南生主編，「中國戶籍制度改革和城鄉人口遷移」，**中國轉軌時期勞動力流動**(北京：社會科學文獻出版社) ，2006 年 6 月，頁 39。

[119] 王海光，《從政治控制到社會控制：中國二元戶籍制度的建立（下）》(2019 年 2 月 28 日)，2019

DOI:10.6814/NCCU202000261

同時，透過人民公社介入農村基本生產資料的使用方式，嚴重衝擊農業生產。而城市增加的勞動人口需要大量的農業剩餘，超過農業部門的承擔能力，加上生產資料受干涉，農民降低生產意願。在農業剩餘需求大增而供給大減情形下，1958 年底相當多農村地區開始缺糧，而若干區域的天災與官僚體制的強制徵收，導致農業領域全面崩潰，形成災難性的大飢荒。[120]復因統購統銷的聯動作用，造成城市內部糧食日常供應日趨緊張。

為此，大陸在 1959 年先後出台多項停止招工的政策文件，要求對從農村、縣鎮遷往大、中城市的人口要嚴加控制。災難性的大躍進與大饑荒，促使政府立即調整政策，決定在 1960 年又再度恢復實施戶籍政策。[121]從 1961 年開始，政府先後在一系列與戶籍制度相配套的、在利益指向上向城市傾斜的成文與不成文的補助性制度，包括糧食供應等，戶籍制度因素向社會生活的各個領域全面滲透。戶籍制度作為一種資源控制的手段，與糧食供應、燃料供給、住宅、教育、就業、醫療、養老等各種社會福利的提供相結合，形成割裂農村和城市的制度體系。國家通過控制食衣住行多方面的結合限制農村人口向城市流動的可能性，農民被限制在農村裡，單純從事糧食種植業。城鄉分割的二元結構戶籍管理制度由從此得到固化。

在文革期間，農村入伍人員在退伍後仍要回到農村，「農轉非」的道路被徹底堵死。1975 年通過的憲法又取消公民居住和遷徙自由的條款，這對自由遷徙的實現造成巨大的法律阻礙。[122]

從 1949 年到 1978 年間，中共讓戶籍制度成為國家控制資源的手段。但它割裂了城市化與工業化的配套發展，使城鎮化一直滯後於工業化。這段時間工業總

年 10 月 14 日瀏覽，**《合傳媒》**
<http://www.21join.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=24&id=637&more=1>。

[120] 楊繼繩，「各省饑荒縱覽」，**墓碑—1958-1962 年中國大饑荒紀實(上篇)**(香港：天地圖書有限公司) ，2011 年第 9 版，頁 597-611。

[121] 陳金永著，蔡昉、白南生主編，「中國戶籍制度改革和城鄉人口遷移」，**中國轉軌時期勞動力流動**(北京：社會科學文獻出版社，2006 年 6 月)，頁 39。

[122] 釋啟鵬，「制度變遷中的時間與結構：新中國戶籍制度的演化」，**經濟社會體制比較**(北京市：中共中央編譯局當代馬克思主義研究所)，總第 201 期 2019 年 1 月，頁 186。

DOI:10.6814/NCCU202000261

產值增長近 30 倍，城鎮人口佔總人口的比例只由 10%增加到 12.9%，城市化率只提高 8%；城市人口增加 1 億，農村人口增加 3 億。全國 80%的人口分布在農村，成為工業化進程中受排斥的貧窮人口。加上如「大躍進」、「三線建設」、「文革」等時期，大量城市失業人口以及知識青年被動員上山下鄉，國家慣性地向農村、向土地轉移過多的人口壓力，使得農村的發展更感窘迫。

第二節 改革開放下戶籍制度漸進調整

一、戶籍制度與相關管理措施的鬆綁

在嚴格的戶籍管控之下，人口自由流動幾乎很難發生，改革開放政策出現了轉折作用，1984 年農村人民公社完成政社分離，使束縛農村勞動力流動的人民公社管理體制基本消失。家庭聯產承包制極大地調動農民的積極性後，家庭中多餘的勞動力開始到附近城鎮務工經商。但長期以來的戶籍管理制度與物資供應及公民福利權益緊密聯結，因此進入鄉鎮企業務工的農民起初基本生活都難有保障，需要解決遷入集鎮工作落戶的問題。

1984 年起，大陸頒布《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》，開始小城鎮戶籍制度改革。首先，允許農村勞動力流動，同意農民自理口糧到集鎮務工、經商、辦服務業，甚至落戶。該通知要求凡申請的農民和家屬，在集鎮有固定住所，有經營能力，或在鄉鎮企事業單位長期務工者，公安部門應准予辦理入戶手續。其次，要求到集鎮落戶者，要事先辦好承包土地的轉讓手續，不得撂荒；隔年在全國範圍內推行暫住人口的管理辦法。要求對年滿 16 歲以上、在非戶口登記地的城市逗留超過三個月者必須辦理暫住證。最後，在 1985 年公布《居民身份證條例》突破長期一戶一本的戶口簿，意味著個人開始脫離家庭和單位的依附。

1998 年，大陸當局廢除過去對農轉非的政策限制，做出「四項改革」。一、實行嬰兒落戶隨父隨母自願的政策；二、放寬解決夫妻分居問題，對已在投靠配偶所在城市居住一定年限的公民，根據自願原則准予在該城市落戶；三、對於男性超過 60 周歲、女性超過 55 周歲，身邊無子女，需到城市投靠子女的公民，可

DOI:10.6814/NCCU202000261

在子女所在城市落戶；四、在城市投資、興辦實業、購買商品房的公民及隨其共同居住的直系親屬，准予在該城市落戶。[123]

1992 年中共公安部發出《關於實行當地有效城鎮居民戶口制度的通知》，針對小城鎮、經濟特區、經濟開發區、高新技術產業開發區放寬戶口農轉非的限制。《通知》對象為外商親屬、投資設廠人員、被徵地的農民。2000 年，許多省級行政區，如廣東、浙江、廣西、上海、河北、江蘇等地宣布廢除城市戶口的農轉非指標限制，同時取消農業戶口和非農業戶口的區分。地方政府有權制定自己的戶口政策，吸納想進城定居的外來人口。農轉非指標重要意義已不再，對農民工而言彼時主要關鍵是各大中城市常住戶口獲得困難。

2000 年之前，各地方政府基本遵照中央的戶籍制度文件執行政策；而 21 世紀初，各地方政府在中央政策文件指導下開始因地制宜，自主制定本地戶籍政策；近年，中共中央則直接下發文件要求小城鎮對符合要件者要完全開放落戶入籍，對大城市及特大城市則要求放寬規定。

二、戶籍政策與城市內部的二元社會分割

中國大陸是藉由嚴格控制人口流動的戶籍制度來完成工業化，但城市化滯後於工業化直接反映出人口向城市移轉並沒有與城市工業發展同步，而戶籍制度及其背後的公共服務差異是導致城市化滯後的重要制度原因。[124]改革開放前的戶籍制度形塑中國大陸城鄉二元結構，改革後同樣的戶籍制度框架對進城農民的影響並對城市內部造成二元社會分割的現象。這種現象表現在城市內部的居住空間、勞動力市場上，甚至在心理層面都廣泛存在。

（二）、城市內部的二元社會分割

[123] 陳金永著，蔡昉、白南生主編，「中國戶籍制度改革和城鄉人口遷移」，**中國轉軌時期勞動力流動**(北京：社會科學文獻出版社，2006 年 6 月)，頁 47-48。

[124] 陳釗著，張軍、王永欽主編，「改革開放中的戶籍制度：歷史、當下與未來」，**大轉型—中國經濟改革的過去、現在與未來**(上海：格致出版社、上海人民出版社) ，2019 年 1 月，頁 53。

DOI:10.6814/NCCU202000261

1、城中村與城鄉結合處

改革初期，土地作為最基本的生產要素，受到高度嚴格的管制。1982 年憲法規定「任何組織或者個人不得侵占、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地。」同年，8 月全國人大通過《國家建設徵用土地條例》訂定徵地的適用範圍，申報、審批與執行程序，補償標準與安置辦法等，替後來城市大幅擴張徵地提供法律框架。1986 年的《土地管理法》規定農村集體土地僅限於農用或農民自用，不得轉讓給非農民主體用於非農建設。

隨著工業化、城市化的快速發展，大城市及特區都需要大量的土地以供建設之用，巨大的土地增值收益觸發各地的土地開發利益，從而形成地方政府不斷把更多農村集體土地轉為國有土地的動機，連帶激發出擴張城市邊界的無窮動力。中國大陸從此邁出土地城市化快於人口城市化的步伐。

儘管法律沒有給農民及農村集體土地進入市場的合法管道，但農民及其集體，特別在大城市周邊的農民與農村集體，都會逐漸認識土地流轉、開發會帶來巨幅的增值效應。當快速城市化藉由農地轉換地目產生大量城市用地，這些用地最後又包圍原來的農村土地時，這些原屬鄉村的土地價值在功能上就接近城市用地，而現實的農村則仍處於原先集體土地管理制度之下。於是，髒、亂的城中村、城鄉結合處遂開始在各大中城市逐漸出現。[125]

城中村密布著擁擠不堪的廉價住房，遂成為低收入外來打工者的居住地。因此，城市內部不同戶籍人口在居住空間上的分割就涇渭分明。即便沒有城中村，城裡不同戶籍人口的居住地分割依然存在。農民工屬於低收入群體，在居住地選擇集中於租金便宜的城鄉結合處，或者城區內環境差、建築密度高的低成本社區，久而久之城市內部的居住分割(residential segregation)現象就會加劇。[126]

---

[125] 劉守英、王一鴿，「從鄉土中國到城鄉中國—中國轉型的鄉村變遷視角」，**管理世界**(北京)，2018 年第 10 期，頁 136。

[126] 陳釗著，張軍、王永欽主編，「改革開放中的戶籍制度：歷史、當下與未來」，**大轉型—中國經濟改革的過去、現在與未來**(上海：格致出版社、上海人民出版社，2019 年 1 月)，頁 56。

DOI:10.6814/NCCU202000261

2、勞動力市場上的歧視

在 1990 年代末，城市國企下崗職工和城市失業人數增多，地方政府傾向對城鎮職工採取保護性的勞動政策，外來人口只能從事於髒、重、累、險的工作，甚至穩定性更差的職業類別。現實中許多城市恰巧都藉由要求辦理暫住證、就業證、健康證、職業資格證等，對農民工進行總量控制、職業和工種限制，使農民工進城的就業機會減少。例如，北京市每年都要公告不能僱用外來工的行業名單，這種公開歧視農民工的政策，公安部門更全面配合查察「收容遣送」違規的農民工。以上這些真實存在的歧視，讓農民工成為城市中不折不扣的「弱勢群體」、和「邊緣族群」。[127]

諸多地方政府為滿足本地居民的利益和訴求，會採用一系列以戶籍制度為基礎的非市場制度安排，製造外地勞動力進入正規部門、國有部門和壟斷行業就業的障礙，形成對外地勞動力的地域歧視。[128]勞動力市場上由於城鄉身份差異而導致的歧視，代表在現有制度下，提高農民工教育水平並不能完全消除農村移民與城市居民的工資差距。由於存在勞動力市場上的分割歧視，戶籍勞動力和非戶籍勞動力之間的差距反而可能持續擴大。[129]前述的調查研究都說明城市內部戶籍身份不同的勞動力之間的收入差距擴大，不僅是人力資本的差距造成，在更大的程度上與人力資本回報的差距擴大有關。

3、心理層面的差異

中國大陸城市勞動力市場還存在著職業、崗位和行業等方面的二元分割。據 2001 年至 2002 年針對上海、武漢、瀋陽、西安、福州等五個城市進行勞動力抽樣調查顯示，外來勞動力與本地勞動力的工資差異，59%是由就業職位之間的工資差異引起，41%是由就業崗位內的工資差異引起，而工資差異的 43%又是由歧

---

[127] 朱啟臻、宗成峰著，李小雲、左停、葉敬忠主編，「2008 年中國農民工報告」，**中國農村情況報告(2008)**(北京：社會科學文獻出版社) ，2009 年 7 月，頁 147-148。

[128] 蔡昉，「中國勞動力市場發育與就業變化」，**經濟研究**(北京：中國社會科學院經濟研究所，2007 年 7 月)，頁 4-14。

[129] 蔡昉、都陽、王美艷，**勞動力流動的政治經濟學**(上海：上海人民出版社，2003 年)。

DOI:10.6814/NCCU202000261

視等不可解釋的因素造成的。反映外來人口進入的工作場域，係收入相對較低的崗位，或屬於非正式就業部門。[130]由於行業壟斷利潤和勞動力市場上的行業進入障礙，是行業間收入不平等的兩個必要條件，社會關係網絡、父親的教育和黨員政治身份以及城鎮戶籍也有利於勞動者進入高收入行業。故與戶籍制度相關的勞動力市場的分割在行業層面同樣存在，這種分割在市場化程度較高的地區並未相應減弱。[131]農民工在城市裡的社會網絡，主要是原有農村社會血緣與地緣構成的同鄉關係，這種社會網絡主要協助農民工在城裡更快早到工作，但對於提高工資的效用則十分有限；[132]另諸多研究表明流動人口進入城市後依然依存在原來的血緣關係和地緣關係之中，在城市社會形成「城市版」差序格局。[133]由於進城農民工與城市本地人的社會關係網絡完全不同，城市內部的二元社會分割，伴隨的將是進城農民工群體難以在城市建立新的城鄉融合的社會關係網，甚至常導致城鄉居民彼此互不信任。

中國大陸的城市，特別是大城市正面臨勞動力短缺生產成本上升的巨大壓力。城市內部的二元分割更阻礙勞動力供給增加、加劇勞動成本上升。近年來農民工在城市就業特徵變化，顯示出就業形式日趨穩定、勞動力流動「家庭化」、在流入地居住趨於長期化等趨勢。流動人口在流入地穩定居住的持續時間逐年增加，返回原戶籍地老家的次數就會減少，融入現居住地趨勢將更明顯。戶籍制度目前只開放小城鎮落戶入籍未能順應前述現實迫切需要，大城市戶籍制度門檻仍然以「積分落戶政策」阻礙進城農民的市民化，[134]他們缺乏在城市進行長期人力資本

[130] 王美艷，城市勞動力市場上的就業機會與工資差異—外來勞動力就業與報酬研究，**中國社會科學**(北京：中國社會科學雜誌社)，2005 年第 5 期，頁 46。

[131] 陳釗、陸銘、佐藤宏，「誰進入了高收入行業？—關係、戶籍與生產率的作用」，**經濟研究**(北京：中國社會科學院經濟研究所)，2009 年第 10 期，頁 121-132。

[132] 章元、陸銘，「社會網絡是否有助於提高農民工的工資水平？」，**管理世界**(北京：中華人民共和國國務院發展研究中心)，2009 年第 3 期，頁 45-54。

[133] 蕭子華、徐水源、劉金偉，「中國城市流動人口社會融合評估——以 50 個主要人口流入地城市為物件」，**人口研究**(北京：中國人民大學)，第 43 卷第 5 期 2019 年 9 月，頁 108。

[134] 中共國務院 2014 年 7 月發佈《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，對於 500 萬以上的特大城市，要求改進落戶政策，建立完善積分落戶制度，建立公開透明的落戶通道。中共國家發改委於 2019 年 4 月發布《2019 年新型城鎮化建設重點任務》，提出超大特大城市要調整完善積分落戶政策，大幅增加落戶規模、精簡積分項目，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例；宣布城區常住人口 100 萬—300 萬、300 萬—500 萬的大城市也將全面放寬落戶條件。

DOI:10.6814/NCCU202000261

積累的激勵。

城市內部二元社會分割對進城農民工子女受教育權利的各種有形無形歧視，[135]將會令這群人即使居留在城市，也難獲得良好教育和技能培訓，未來恐難適應製造業和服務業產業升級對勞動力越來越高的要求，有可能成為失業和收入差距擴大的隱患。城市內部出現的二元社會分割之所以重要，因為它具有一定的自我強化的特性。外來的勞動力，以及他們在城市裡出生成長的下一代，若無法平等享受教育、醫療等公共服務，此種社會分化就很容易在代際間傳遞下去。

第三節 農民工就業和相關社會保障均等化的改革

戶籍制度是大陸社會的重要基本制度安排，不僅是人口登記與戶籍管理的依據，也是社會資源配置和福利分配的重要基礎。戶籍制度在農民工流動過程中具有關鍵性的影響力，但漸進性的戶籍改革進展有限的環境下，看似處於配套角色的農民工勞動就業和社會保障制度均等化改革是否有利於提升農民工的經濟社會地位？如果勞動就業和社會保障改革具有去戶籍身份、重新定義制度規則的性質，是否有可能改善不同勞動就業群體之間的不平等現象，也許可以看出一些戶籍改革的深層內涵。

一、市場化改革與社會保障制度改革由分到合的過程

大陸改革開放的路徑是一個漸進的市場經濟深化過程，農村剩餘勞動力的移動是市場改善勞動力配置所行的壓力，迫使固化農民的戶籍制度出現逐步放鬆的趨勢。這時候，農村勞動力處於集體經濟制度下，農村集體組織是農民社會保障的負責機構，提供程度非常低的保障措施；城市職工被覆蓋在國企體制下，由國企提供較佳的社保服務。

1990 年代，大陸確立了發展社會主義市場經濟的政策目標，資本市場、勞

[135] 崔世泉、王紅，「建立農民工子女義務教育經費保障機制的思考—以廣州市為例」，**教育發展研究**(上海市：上海市教育科學研究院、上海市高等教育學會)，2012 年第 4 期，頁 38-44。

DOI:10.6814/NCCU202000261

動力市場、房地產市場逐步孕育出來，新興的非國有經濟迅速壯大。但是到了 1995 年前後，勞動力市場依然是局部性的，主要原因是國企的勞動制度尚未受到根本性衝擊，就業相關的社會保障還處在空白狀態。其實當時國企虧損日趨嚴重，國企「關、停、併、轉」職工下崗甚至失業的現象不斷增多，勞動力市場機制實際上已經開始在國企中發揮作用。儘管如此，在 1997 年之前，大陸當局遲遲沒有拿出一個解決國企冗員問題的全國性實施方案，其中很重要的原因是當時沒有一個覆蓋範圍廣泛的社會保障體系。在這種背景下，如果強行推進改革，那些被推向勞動力市場的企業職工將失去過去長期享受的國家勞動保障，陷入無任何保障的困境。這是個人和社會難以承受的。因此，在面對市場化改革風險之前，需要建立社會保障制度加以協調與配套。國有部門做了一些勞動保險制度改革的嘗試，但這些試驗都是在體制內進行的，新興民營部門幾乎沒有建立任何社會保險，絕大部分從業人員無勞動保障。

1990 年代後期，市場化改革主要發生在屬於「體制外」的民營新興部門，國企改革攻堅剛要開始；這兩大部門的勞動者是兩個不同的就業群體，雙方身份和待遇差異很大。此時推動市場化會改革加劇社會矛盾，需要推動社會保障政策來消除可能的動蕩不安。按常規來說，新社會保障建立應該側重覆蓋新興民營部門勞動者，原因是他們完全暴露在勞動力市場風險之下。但實際情況恰恰相反：第一波社會保障的主要覆蓋對象是國有企業的正式職工，而不是其他部門的勞動就業人員，這也體現了大陸當局先試點再全面推廣的施政習慣。

1997 年大陸實行大規模「減員增效」的員工下崗改革，大陸當局同時開始推動覆蓋全社會的養老保險制度。1998 年及 1999 年相繼建立兩項就業相關社會保險制度：城鎮職工基本醫療保險和失業保險，同時還建立了城市居民最低生活保障，這是一項社會救助制度。這些新型社會保險和社會救助構成了社會保障建設的第一波，開啟大陸實施社會保障制度的先河。

二、社會保障制度均等化改革過程

DOI:10.6814/NCCU202000261

2002 年之後，在國企職工下崗改革完成的基礎上，大陸全面性勞動就業和相關社會保障的均等化改革持續向縱深發展。這一改革包含兩條主線：一是加快推進就業市場化，建構統一、平等的勞動就業機會；二是提高新建社會保險制度的包容性，讓就業關聯社會保障真正覆蓋全社會的各類勞動者。

我們首先將觀察焦點置於農民工政策上，自 2003 年起，中共逐步統一城鄉勞動力市場、形成城鄉勞動者平等就業的制度，開始醞釀農民工新政策，主要是取消農民進城就業的限制性規定；2003 年 1 月，國務院通知取消對企業使用農民工的行政審批，取消對農民進城務工就業的職業工種限制，各行業和工種對農民工和城鎮居民應一視同仁；2005 年，限制農民工就業的部門規章和地方法規相繼廢止，其中最重要的是勞動和社會保障部於 2005 年 2 月廢止《農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定》，使針對農民工的歧視性行政行為失去了法律和政策依據。[136]

在社會保險方面，把農民工納入統一的工傷保險是一個突破。2005 年 6 月，勞動和社會保障部發出通知：明確了農民工參加工傷保險是他們的基本權利，農民工應當享有與其他勞動者平等的社會保險待遇；2006 年 3 月，大陸國務院發出《關於解決農民工問題的若干意見》，將農民工新政策系統化，重點是：實現工資待遇平等和勞動關係平等，要求農民工和其他職工要實行同工同酬，在農民工勞動管理上要嚴格執行勞動合同制度。該意見提道：要解決農民工社會保障問題，首先要落實工傷保險和大病醫療保障，進而把農民工納入城市公共服務體系等。

2014 年 1 月，國務院發佈的《工傷保險條例》，適用對象依然是「城鎮職工」，按照習慣，城鎮職工並不包括外來農民工。雖然已廢除了歧視性規定，但應強調農民工屬於待遇均等的範圍，只有這樣，才有可能切實縮小農民工與城市職工之間的待遇差距。

[136] 李若建、閻至剛，**走向有序：地方性外來人口管理法規研究**(北京:社會科學文獻出版社)，2007 年 7 月。

DOI:10.6814/NCCU202000261

特別重要的是 2007 年新修訂的《勞動合同法》，體現在《勞動合同法》之中的勞動關係法律框架適用於所有工人，包括與企業簽訂合同的農民工。該法律的實施明顯提高了農民工的勞動合同簽訂率。根據珠江三角洲的一項抽樣調查顯示，2009 年，與雇主簽訂書面勞動合同的農民工比例達到 62.36%，比 2006 年提高了近 20 個百分點。[137]雖然依據《勞動合同法》，對農業和非本地戶口身份農民工的制度性歧視已經成為歷史，但由於就業的流動性等原因，與本地工人相比，農民工的勞動合同簽訂率還不夠高，法律的落實還有待努力。

在社會保險立法方面，關於是否為農民工單獨設立社會保險專案的問題一直存在爭議。向農民工開放社會保險體系的地方性試驗差異很大，有的地方直接把農民工納人現有的城鎮社會保險體系，有的地方嘗試為農民工設立專項保險。單獨設保考慮了地方因素和農民工的特殊性，但不利於社會養老保險的制度統一性。2010 年 10 月，大陸頒佈《社會保險法》，第一條規定立法目的是為了規範社會保險關係，維護公民參加社會保險和享受社會保險待遇的合法權益。該法律的主要內容定義了有關所有就業關聯社會保險專案的基本權益，包括基本養老保險、基本醫療保險、失業保險、工傷保險和生育保險。其中第 95 條是進城務工的農村居民依照本法規定參加社會保險。

這非常值得推敲。由於在過去，一種心照不宣的解讀是農民工不屬於城鎮職工，第 95 條關於農民工的特別表述是完全必要的。《社會保險法》確立了就業有關的社會保險的制度框架，是包容性社會保險改革的一個里程碑。這一改革是一個「去身份」的過程，每個勞動者，無論屬於何種戶籍身份，都應該參加、享受各類就業關聯社會保險。這使過去沒有任何社會保護的農民工受益，在社會保障均等化獲得了平等的機會。

三、社會保障制度均等化的前景預測

[137] 李小琪、Richard Freeman，「新〈勞動合同法〉如何影響農民工的勞動權益？」，勞動經濟研究（北京），第 2 卷第 3 期 2017 年 6 月，頁 17-41。

DOI:10.6814/NCCU202000261

在勞動就業和相關社會保險的均等化改革中，農民工的法律地位得到了顯著提升，但是法律的平等並非等於事實上的平等，關鍵在於法律的實現程度。若干經驗研究顯示，在參加就業關聯社會保險方面，城市本地工人、外來市民和外來農民工的參保機會由高到低排列的情況非常顯著。[138]很顯然的，這些相關法律的執行還不到位，但接下來的問題是要持續觀察存在的差異是擴大還是縮小？

從戶籍制度的角度思考，戶籍制度作為一套正式制度安排，主要功能是提供居民身份、維持公共秩序和控制城市人口，為政府有關部門提供居民資訊，戶籍制度本身並不包含對農民工就業身份和相關公共服務的特別限定。改革開放前，農村勞動力不能到城市就業，是因當時明文規定城市只招收非農業戶口的勞動者。改革開放後，農民可以離開農村到城市務工經商，並不是因為他們改變了戶籍身份，而是由於舊的城市勞動政策出現調整和改革。這時農民工還不能平等就業，根源是政府部門依然利用「農業／非農業戶口」來區分勞動者、限定農民工就業。和過去相比，這時的戶籍身份對勞動者的意義已經下降了。到了 2010 年前後，勞動就業和相關社會保險有了全新的遊戲規則，制度安排已經與勞動者的戶籍身份完全脫鉤，[139]未來要用戶籍制度來限制農民工就業條件就欠缺法律基礎了。

就相關社會保障險制度的參與來看，當前基本養老保險和基本醫療保險依然是地方統籌的，農民工等流動就業人員參保面臨跨地區轉移接續的困難。城市基於財政考慮，對新的社會保險制度施行刻意沒有包容農民工。雖然各級政府部門都宣稱貫徹落實有關增加社會保險便攜性的政策，但只要中央只統籌方向與原則、地方統籌財政的作法不變，政策就難以落實。從農民工流動的動向來看，近年來，農民工省內流動和向家鄉附近的中小城市回流的跡象都在增強，省內受到社會保險地方統籌負面影響的農民工比例將逐漸縮小。另一方面，大陸中央政府最近明確提出要實現基礎養老金的全國統籌，並由國企盈餘支援社保基金，應可促進省

[138] 張展新，「從城鄉分割到區域分割：城市外來人口研究新視角」，**人口研究**（北京），2007 年第 6 期，頁 16-24。秦立建、王震、葛玉好，「城鄉分割、區域分割與流動人口社會保障缺失」，**經濟理論與經濟管理**（北京），2015 年第 3 期，頁 103-112。

[139] 參閱張展新，「雙重轉型、均等化改革與農民工地位提升」，**勞動經濟研究**（北京），第 3 卷第 6 期，2015 年 11 月，頁 59-81。

DOI:10.6814/NCCU202000261

際之間的不平衡問題。

從農民工自身來看，農村教育品質不夠高、職業技能偏低、城市工作經驗和社會支援網路缺乏等，都可能影響他們在勞動力市場上的競爭性。但這些原因並不構成社會排斥，他們遭受到非制度性社會排斥，其根源在於一整套城鄉分割式、由政府部門實施的正式制度和政策。根據 2013 年全大陸國抽樣調查資料，考察流動人口的社會融入，發現相對於城與城流動人口，鄉與城流動人口的經濟整合和社會適應水平明顯偏低，但這兩大群體在心理認同水準上沒有顯著差異，而文化習得水準反而更高一些。[140]這個調查結果如果可靠，將是城鄉身份偏見弱化的一個新證據。

整體說來，和農民工就業相關的社會保障制度改革穩步進展，各種政策與法規未能落實的問題逐漸改善。但在非就業相關的社會保障和地方性基本公共服務方面，地區分割的問題依然比較嚴重。在制度設計上，非就業相關社會保障專案通常明確以本地戶口作為基本的條件。在基本公共服務領域，限制流動人口的方式有制度設置的，有政策導向的，也有相機決策式的。例如農民工子女在流入地接受義務教育，中央政府早就明確規定，流入地政府要負起責任。因此，地方政府不可能明文規定限制農民工子女入學。但在實際操作中，義務教育同等待遇面臨種種困難，在外來流動人口比重較高的大型城市尤其明顯。

上述現象的存在並非完全偶然，是與大陸分權式改革有很大的關係。基本上中國大陸的經濟改革是採取地方分權模式，是以財政聯邦主義為理論基礎。[141]分權式改革對大陸經濟的高速增長貢獻很大，但也付出了區域所得差距、地區市場分割、公共服務供給不足的代價。[142]由於分權式改革強調地方試點和地方政府的積極性，在強調地方利益的分權式改革驅動下，地方政府傾向於把農民工當作為

---

[140] 楊菊華，「中國流動人口的社會融入研究」，**中國社會科學**（北京），2015 年第 2 期，頁 61-79。

[141] Weingast , B ., “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development” , ***Journal of Law and Economic Organization*** , Vol.11, No.1, April, 1995, pp.1-31.

[142] 王永欽、張晏、章元、陳釗、陸銘，「中國的大國發展道路—論分權式改革的得失」，**經濟研究**（北京），2007 年第 1 期，頁 4-16。

DOI:10.6814/NCCU202000261

外勞，不願意給予他們平等的待遇。在這種長期形成的氣氛下，形成了地方偏向的分權改革文化，中央政府在規範社會保障制度時，傾向於把地方因素置於重要位置，過多的對地方政府妥協和讓步。

在流入的城市，外來流動人口不能享受與本地居民均等的待遇，依然存在身份分割的現象，甚至造成新的歧視與不平等。但與過去那種壁壘森嚴的城鄉分割不同，在勞動力供給從過剩轉向相對短缺、地方社會福利和公共物品的供給壓力減輕的背景下，地方政府對流動人口的態度已逐漸產生變化，開始制定更具適應性的政策措施來提供基本公共服務，以吸引經濟和城市發展所需要的流動人口（包括農民工）。

對於進城農民工和城市間流動人口來說，整體來看，重要的和可期盼的不是短期內的戶籍制度徹底改革，也不是通過積分制來獲得流人地戶口，而是漸進的均等化改革，包括以居住證制度為核心的人口管理改革和增進包容性的社會保障深化改革。改革的終極目標是完整的公共服務獲得和遷徙自由，此時戶籍制度將還原為初始意義上的居住管理。

戶籍制度目前仍然是大陸當局進行行政管理的最主要的載體，是政府用以調控城市人口規模、掌握城市運行和持續發展的主要治理工具。要使戶籍制度從工具性目標向權利價值目標優先考慮轉移的想法，很難為當局所接受。因此，解決戶籍制度問題應轉向意涵更寬泛的城鄉二元社會的解構，從長期發展的視野，旁敲側擊，積眾多微小量變轉為質變，讓戶籍制度改革被城鄉社會保障制度、勞動就業制度、教育制度、醫療衛生制度等一系列制度改革所包圍。而戶籍制度改革進程，也要取決於農村社會保障制度與城市社會保障制度的對接程度而定。

第四節　戶籍制度變化對農民工遷移的影響

一、戶籍制度改革下的市場回應

戶籍制度作為影響人口橫向空間流動和縱向社會流動的重要約束性制度，嚴

DOI:10.6814/NCCU202000261

重影響了勞動力要素的配置效率。改革開放初期，戶籍管理制度的鬆動促進了大量農村剩餘勞動力向城市的轉移就業，表現為巨大的低成本人口紅利，成為改革開放初期經濟快速發展的重要推動力。在 2004 年以後，以普通勞動者短缺、非熟練工人工資持續上漲、農業勞動力投入大幅減少為主要表現特徵的「劉易斯轉折點」出現，附帶有城鄉戶籍利益二元分化特徵的戶籍制度，愈發明顯地表現出破壞勞動力市場穩定性的不利影響。

從勞動力供給面觀之，由於進城農民工享受不到與城市居民同等的養老保險、失業保險、教育醫療等基本公共服務，使其缺乏對在城市就業生活的長期預期，往往抱著短期態度進入城市務工經商，同樣也缺乏接受教育和培訓提升人力資本的動力，等到了一定年齡或經濟不景氣的時候，他們就會選擇回到農村，造成勞動力供給的不穩定和不充分。

從企業勞動力需求看，由於農民工難以獲得基本公共服務，和缺乏長期生存就業預期，企業同樣缺乏對他們長期穩定就業的認知，也就不會提供他們培訓和教育的機會。作為勞動力供給方的農民工和作為勞動力需求方的企業，彼此均缺乏長期預期，必然會導致勞動力供給的不穩定和不充分。事實上，近些年城市中出現的「民工短缺」和「技工短缺」現象，也反映出具有戶籍福利二元化特徵的制度安排，限制了勞動力的穩定充分供給。[143]

戶籍制度改革的重點是要統籌居住地城鄉戶籍利益的差別，實現公共服務的均等化和普惠化，但這方面的改革還沒有突破性的進展。儘管大陸大部分城市已經建立了城鄉統一的戶口登記管理制度，取消了農業、非農業二元戶口性質劃分，但不同性質戶口上綁定的原有權益福利尚未剝離，居住地城鄉戶籍承載的社會福利二元化仍然明顯，城鄉戶籍一元化改革有名無實。實質上，戶籍制度改革滯後造成了城市內部戶籍人口和非戶籍常住人口兩類群體的顯著分化。尤其是在一些特大和超大城市，城市戶籍實際上構成了流動人口能否獲得經濟民事權利、社會

[143] 趙軍潔、范毅，「改革開放以來戶籍制度改革的歷史考察和現實觀照」，**經濟學家**（成都：西南財經大學），2019 年第 3 期，頁 71-80。

DOI:10.6814/NCCU202000261

福利權利和政治權利的重要門檻，沒有獲得城市戶籍的農民工個人和家庭將很難融入城市，並長期處於缺乏社會保障和穩定就業生存的低水準狀態。

二元分化的戶籍制度不僅讓農民工難以享受到同等的社會福利，而且還會限制非城市戶籍人口的發展。這種限制主要體現在兩個方面，一方面，大量進城務工的農民工在整個城市社會結構中往往處於底端，不能享受到同等的就業機會、教育培訓機會，甚至在創業和創新中，都因為沒有城市戶籍而產生公司註冊、銀行融資、信用擔保等方面的諸多困難。另一方面，戶籍制度很大程度上影響了隨遷子女的受教育機會。雖然多數城市已經允許隨遷子女進入城市公辦學校接受教育，但是名額較為有限，尤其是在一些大城市，不同年齡段隨遷兒童的適齡就讀率較低。由於戶籍排斥使得隨遷子女在城市接受教育的機會受限，造成了大量的留守兒童，也有不少隨遷子女在接受義務教育後便參加工作，很大程度上限制了他們繼續向上流動的發展潛力。

二、新生代農民工的崛起與新型城市（鎮）化

2010 年中共中央一號文件《關於加大統籌城鄉發展力度，進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》提出要「採取有針對性的措施，著力解決新生代農民工問題」。[144]此為中共官方首度使用「新生代農民工」一詞。其次，新生代農民工所以引起關注，是因與上一代農民工相比具有明顯不同的特徵，與第一代農民工相較，新生代農民工普遍受較育程度較高、精神物質享受要求高、職業期望高、工作抗壓性低。隨著新生代農民工登上「世界工廠」的舞臺，外界開始注意到勞動習慣和勞動紀律的「代際變化」。[145]

外界表面的認知是：新生代農民工已不具備吃苦耐勞、堅韌隱忍的勞動品質，

[144] 新生代農民工泛指 1980 年代出生者，研究者常以 80 後、90 後、00 後等方式統稱。2010 年新生代農民工占全部農民工的比例為 49.9%，人數達 1.18 億：中共國家衛生和計劃生育委員會流動人口司，**中國流動人口發展報告**(北京:中國人口出版) 2013 年，頁 3~4。

[145] 2010 年「富士康員工自殺」和「南海本田工人罷工」被認為是新生代農民工登上歷史舞臺的標誌事件，請參閱：郭于華、沈原、潘毅、盧暉臨，「當代農民工的抗爭與中國勞資關係轉型」，**二十一世紀**(香港：香港中文大學)，第 124 期 2011 年 4 月，頁 4-14。

DOI:10.6814/NCCU202000261

不再能忍受工廠中的單調勞動和嚴苛管理，而對勞動體制的強烈憤怒與不滿、頻繁地更換工作和以行動表達利益訴求等一系列「新特性」的關鍵。[146]但從另一方面思考，在產業自動化的趨勢下，新生代農民工的勞動強度下降；相當高比例的新生代農民工具有高中以上學歷，對城市生活工作方式的理解程度是高於其父輩，他們具有更強烈的平等就業權利意識、平等分享公共服務的權利要求，促進政府制定保障農民工各種權益的法律規範進程，並不斷要求各地城市對他們放寬在就業、租房、購房、子女入托、上學等方面的同等待遇。正是因為這些變遷，使新生代農民工把進城打工作為改變其生活發展的機會與途徑。[147]

農民工平均收入低於城鎮人口，農民工人力資本投資彈性低，導致農民工對孩子人力資本投資低於城鎮人口，促使新生農民工自幼在生活、生產、性格養成都不可避免地遇到瓶頸。農民工作為底層的社會群體，在沒有外部政策干預條件下，經濟分割會因代際傳遞而持續，農民工對子女的人力資本投資存在流動性約束時，農民工的經濟融合趨勢會進一步惡化。即便如此，農民工亦深知人力資本投資的重要性，在諸多市民化待遇爭取過程中，農民工子女教育問題遂不斷成為各界關注的焦點。[148]

新生代農民工以城市為中心來尋找自身的價值，渠等多從學校畢業即進入城市工作，務農經驗相對較少，甚至是對務農不感興趣，步入城市後卻發現只能從事底層的勞務輸出，這是他們面臨的雙重邊緣化困境。[149]其次，結婚生子是人生最終無法迴避的抉擇，而這些成本在農村僅靠糧食耕種根本難以支付。對新生代

---

[146] 陳峰，「罷工潮與工人集體權利的建構」，**二十一世紀**(香港：香港中文大學)，第 124 期 2011 年 4 月，頁 15-24；清華大學社會學系課題組，沈原主編，「短工化:農民工就業趨勢研究」，**清華社會學評論第 6 輯**(北京：社會科學文獻出版社)，2013 年；蔡禾，「從『底線型-利益到『增長型』利益—農民工利益訴求的轉變與勞資關係秩序」，**開放時代**(廣州：廣州市社會科學院)，2010 年第 9 期，頁 37-45。

[147] 李周，「農民流動：70 年歷史變遷與未來 30 年展望」，**中國農村觀察**(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2019 年 5 月，頁 2-16。

[148] 梁海艷，「新生代農民工的困境」，**中國流動人口的生存與發展狀況研究**(北京：經濟管理出版社，2018 年 3 月)，頁 36，38；杜鳳蓮，「蘋果為什麼落不遠？農民工經濟融合代際傳遞的理論分析」，**勞動經濟研究**(北京：中國社會科學院人口與勞動經濟研究所) ，2014 年第 2 卷第 5 期，頁 148-160。

[149] 王麗麗、梁丹妮，「兩代農業轉移人口市民身份認同影響因素的異同」，**城市問題**(北京：北京市社會科學院)，總第 259 期 2017 年第 2 期，頁 97-103。

DOI:10.6814/NCCU202000261

男性農民工而言，在擇偶問題上若家鄉的縣城沒有住房，往往難以結婚完成人生大事，因此必須達成買房、建房的任務，只能選擇外出務工。[150]最後，當事人若已婚有小孩，則小孩降生後必定導致家庭支出激增，加上外出務工與家庭分居兩地，孩子的教養問題、婚姻質量的下降、父母年老的贍養，都是新生代農民工必須面對的嚴峻現實。[151]

影響農民工永久遷移意願的因素非常複雜，[152]實證研究發現，特定的影響因素對永久性遷移意願和永久性遷移行為具有不同的結論。[153]從遷入地來看，戶籍制度、城市住房價格等多方面因素被認為是阻礙永久性遷移的因素。[154]不同水平的房價和城市規模對農民工遷移意願的影響有一定的差異，而這種差異的產生來源於住房支付能力。[155]從遷出地因素來看，農民工所在遷出地的資源稟賦、社區環境和經濟發展水平等處於比較良好的狀況會弱化農民工永久性遷移意願，反之則會強化永久性遷移意願。[156]

從家庭因素看，家庭生命周期對於預測遷移家庭決策有重要的作用，人口遷移不能簡單地從個人角度進行分析。[157]家庭人口或勞動力規模、非農勞動力規模及家庭收入等因素，均應被視為影響農村勞動力遷移的重要因素。重要的是家庭

---

[150] 張翼，「當前中國社會各階層的消費傾向——從生存性消費到發展性消費」，**社會學研究**(北京：中國社會科學院社會學研究所)，2016 年第 4 期，頁 88。

[151] 李瀟曉、徐水晶，「外出務工對農村人口婚姻滿意度的影響」，**華南農業大學學報**(社會科學版)(廣州市：華南農業大學)，第 17 卷 2018 年第 6 期，頁 114-125；劉彬彬、崔菲菲、史清華，「勞動力流動與村莊離婚率」，**中國農村經濟**(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2018 年第 10 期，頁 71-92；張建雷、曹錦清，「無正義的家庭政治：理解當前農村養老危機的一個框架——基於關中農村的調查」，**南京農業大學學報報**(社會科學版)(南京：南京農業大學)，第 16 卷第 1 期 2016 年 1 月，頁 132-143。

[152] Martin Bell, Gary Ward. Comparing Temporary mobility with permanent migration. ***Tourism Geographies***, 2000. 2(1): pp. 87-107.

[153] 劉程，「流動人口的永久性遞移意願及其決定機制」，**華南農業大學學報**(社會科學版)(廣州市：華南農業大學)，2018 年第 3 期，頁 62-72。

[154] 蔡昉，「農業勞動力轉移潛力耗盡了嗎?」，**中國農村經**濟(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2018 年第 9 期，頁 1-12。

[155] 董昕，「住房支付能力與農業轉行人口的持久性遷移意願」，**中國人口科學**，(北京市：中國社會科學院人口與勞動經濟研究所) ，2015 年第 9 期，頁 91-99。

[156] 傅晨、任輝，「農業轉移人口市民化背景下農村土地制度創新的機理：一個分析框架」，**經濟學家**(成都：西南財經大學；四川社會科學學術基金會)，2014 年第 3 期，頁 74-83。

[157] Cui, Can, PieterHooimeijer, Stan Geertman, and Yingxia Pu. Residential Distribution of the Emergent Class of Skilled Migrants in Nanjing. ***Housing Studies***, 2015, 30: pp.1235-1256.

DOI:10.6814/NCCU202000261

特徵對永久性遷移意願和行為的影響基本一致，[158]隨遷比例和家庭收入對久久性遷移意願和行為具有顯著正面效應，而受僱比例和家庭規模對永久性遷移意願和行為具有顯著負面效應。換言之，隨遷比例和家庭收入越高，農民工家庭永久性遷移的傾向越高；受僱比例和家庭規模越大，農民工家庭永久性遷移的傾向越小。此外處於子女撫養期或家庭成員教育程度較高的農民工家庭，更傾向於做出永久性遷移行為；另家庭成員健康狀況亦主要影響農民工家庭永久性遷移意願。

流動人口對於流入地的選擇，顯然是經過成本收益分析之後的理性選擇。[159]超大城市是農民工遷徙地的首要選擇，儘管北、上、廣、深等超大城市的流入成本較高，但與收入相比，成本的擠出效應被完全抵消；與第二產業的產值比對流動人口選擇北、上、廣、深的概率具有顯著的正向影響。當前北、上、廣、深的第三產業比重明顯高於其他地區，但是其中的現代服務業發展仍相對滯後，而對勞動力具有強大吸納力的傳統行業大量存在，這些行業對勞動力素質的要求相對較低。因此，正是流動人口青睞北、上、廣、深等地區的重要原因。

超大城市不同於中小城市的原因，在於戶籍相關的社會保障、教育、購房資格、求職培訓等都具有典型的地域優勢，非農戶籍或城市戶籍對農民工具有較大吸引力，農民工申請落戶的主要原因是為了享受城鎮戶口的權利待遇。積分落戶制作為超大城市戶籍改革的重要政策，[160]其目標在於大城市人口調控。流動人口事實性永久遷移的主要決定因素為社會經濟特徵，積分落戶制為流動人口落戶超大城市設定門檻，不但沒有起到控制人口規模的作用，反而提高流動人口的永久遷移意願。[161]

---

[158] 陳良敏、丁士軍，「進城農民工家庭永久性遷移意願和行為的影響因素」，**農業經濟問題**(北京：中國農業科學院農業經濟研究所，2019 年第 8 期)，頁 117-128。

[159] 童玉芬、王瑩瑩，「中國流動人口的選擇：為何北上廣如此受青睞？──基於個體成本收益分析」，**人口研究**(北京：中國人民大學)，第 39 卷第 4 期 2015 年 7 月，頁 49~56；喬曉春，「戶籍制度、城鎮化與中國人口大流動」，**人口與經濟**(北京：首都經濟貿易大學)，2019 年第 5 期，頁 1-17。

[160] 有關各大城市積分落戶制近年計算規則內容重點整理如附錄四。

[161] 李竟博、高瓊、原新，「積分落戶時代超大城市流動人口的永久遷移意願」，**人口與經濟**(北京：首都經濟貿易大學)，2018 年第 1 期，頁 17-27。

DOI:10.6814/NCCU202000261

三、政府對市場化及城市化在戶籍制度改革上的回應

（一）法規及政令的放鬆及修正

2000 年之後，地方政府開啟差別化的戶籍政策，首先是放開小城鎮戶口限制。2001 年 3 月公安部在《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》中，公布一系列政策文件放寬小城鎮的落戶條件，明確取消大陸所有的鎮和縣級市市區「農轉非」指標，並要求強調「凡在縣級市區、縣人民政府駐地鎮及縣以下小城鎮有合法固定住所、固定職業或生活來源的農民，均可根據本人意願轉為城鎮戶口，並在子女入學、參軍、就業等方面享受與城鎮居民同等待遇，不得實行歧視性政策」。至 2007 年，小城鎮戶籍改革基本完成，全大陸縣級市、縣人民政府駐地的鎮以及縣以下小城鎮的農民均可自願轉為城市戶口。

其次是對大城市及特大城市落戶逐步放寬規定，2011 年中共頒布《關於穩妥推進戶籍管理制度改革的通知》提出引導非農產業和農村人口有序向中小城市和建制鎮轉移，要保證已落戶城鎮的農村人口與當地城鎮居民同等的權益。2013 年在國務院《關於城鎮化建設工作情況的報告》中，提出對大城市的政策要求在於「逐步放寬大城市落戶條件，合理設定特大城市落戶條件」，針對現有人口規模的基礎上，以總量控制為基本原則，建立和完善積分落戶制成為主要舉措。

2014 年是大陸城市化及戶籍改革的定調年，當年 3 月發佈《國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）》，確立以人的城鎮化（不是擴大土地面積）為核心，合理引導人口流動，有序推進農業轉移人口市民化。明確 2020 年的發展目標為：城鎮化率達到 60%左右，戶籍人口城鎮化率達到 45%左右，二者差距縮小 2 個百分點左右；農民工隨遷子女接受義務教育的比重不低於 99%，城鎮常住人口基本養老保險覆蓋率不低於 90%，基本醫療保險覆蓋率達到 98%。這意味著農業轉移人口與城鎮居民將逐漸享有同等的權益與社會保障。

2013 年中共十八屆三中全會明確指出：要「創新人口管理，加快戶籍改革，至此全面開放建制鎮和小城市落戶限制，有序開放中等城市落戶條件，嚴格控制

DOI:10.6814/NCCU202000261

特大城市人口規模」，全國層面的戶籍改革提上日程。2014 年 7 月中共國務院頒布《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，要求針對農業轉移人口統一登記為居民戶口，並與其他常住人口享有基本公共服務均等化、大城市實行積分落戶、嚴控特大城市人口規模。其中尤引人矚目的是《意見》第 12 條強調不得以退出土地承包經營權、宅基地使用權、集體收益分配權作為農民進城落戶的條件，以避免農民在不願放棄現有權益情況下出現戶籍制度改革被農村產權制度鎖定的局面。[162]

2016 年大陸國務院頒布《推動 1 億非戶籍人口在城市落戶方案》推動以農村學生和參軍進入城鎮的人口、在城鎮就業居住 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口以及新生代農民工為重點，促進有能力在城鎮穩定就業和生活的農業轉移人口舉家進城落戶。進城落戶農民納入城鎮住房、基本醫療保險，保障子女平等享有受教育權利。再度強調不得強行要求進城落戶農民轉讓其在農村的土地承包權、宅基地使用權、集體收益分配權，或將其作為進城落戶條件。

2019 年中共國家發改委公布《2019 年新型城鎮化建設重點任務》，強調大幅度開放戶籍限制：城區常住人口 300 萬至 500 萬的大城市要全面放開放寬落戶條件，取消重點群體(指在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、在城鎮就業居住 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、農村學生升學和參軍進入城鎮人口）落戶限制；500 萬人口以上的特大超大城市要調整積分落戶政策，大幅增加落戶規模、精簡積分項目，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。要強化常住人口基本公共服務，維護進城落戶農民的土地承包權、宅基地使用權、集體收益分配權，加快農業轉移人口市民化，明確推動 1 億非戶籍人口取得城市戶籍，讓城鎮化再提高一個百分點。[163]

（二）政策變化的特點

[162] 相關影響分析見張安毅，「戶籍改革背景下農民集體所有權與收益分配權制度改造研究」，**中國農業大學學報**(社會科學版) (北京：中國農業大學)，第 32 卷第 2 期 2015 年 4 月，頁 28-34。

[163] 中共發改委關於印發《2019 年新型城鎮化建設重點任務》通知，**《發展改革委網站》**(2019 年 4 月 8 日)，2019 年 6 月 6 日瀏覽，http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/08/content_5380457.htm。

DOI:10.6814/NCCU202000261

1. 城市戶籍改革具有明顯的地方主義特徵

中國大陸大城市的戶籍制度試點改革直到 21 世紀初才正式開始。2001 年浙江省湖州市率先宣布實行城市落戶試點，2004 年成都取消「農業戶口」和「非農業戶口」的劃分，同年上海、瀋陽、深圳、武漢、杭州等主要城市先後實行居住證制度。這些特定城市的改革具有明顯的地方主義特徵，其目標在測試如何建立因地制宜的中央與地方治理關係。

全面開放建制鎮和小城市落戶限制，有序開放中等城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模是大陸已確立的城市（鎮）化發展原則，就是體現因地制宜的特點。這期間大城市要做到就業與社會保障服務均等化，其中的關鍵就是考慮財政制約問題。

解決城鎮化的資金來源將從兩方面來推進：一是加大地方政府債券支援城鎮化建設的力度，依法賦予地方政府適度舉債權限，完善現行的地方政府債券制度，探索一般債券與專項債券相結合的地方政府舉債融資辦法；二是推廣政府與社會資本合作的模式，政府通過特許經營權、合理定價、財政補貼等公開透明方式，吸引社會資本參與城鎮化基礎設施建設。上述都要對地方政府運作給予鬆綁和協助。

2. 尋求逐步鬆綁的治理邏輯

大陸當局雖然要在城鎮全面推動居住證制度，主要目的是完善人口資訊管理機制，但不是用來作為全面落實市民化權益的基礎。戶口制度還是會維持很長一段時間，大城市的戶口管制只會鬆綁，不會取消。未來大城市的戶籍鬆綁，必須有一套鬆綁的治理邏輯。

大陸居民目前所享有的社會福利和相關權利主要來自兩個管道:一是因身份而獲得的福利和權利;二是因貢獻和承擔義務而取得的福利和權利。戶籍所體現的城市人口與生俱來的福利特權屬於前者，而通過繳費參加各種社會保險者屬於

DOI:10.6814/NCCU202000261

後者。在城市化過程中，應減少與身份相關的福利，擴大通過貢獻和承擔義務所獲得福利的通道。[164]

如何設計可操作性的制度架構，思考的方向應該是:一個人在城市生活時間越長，履行義務越多，對城市經濟社會發展的貢獻越大，就越應當享受更多的城市福利和公共服務。在資源短缺約束的條件下，不可避免地應由政府承擔起宏觀調控人口規模和結構的責任，建立起具備一定篩選功能的體制和機制，然後由外來人口自主決定去留。

根據上述的思考邏輯，可以歸納出：權利(福利)、義務(貢獻)和時間門檻三個基本要素。每個面向可以訂出若干指標，給予分數，然後以積分高低作為給予戶籍身份與否的標準。此一作法已在大陸幾個特大及大型城市加以試點執行。在試點過程中，對各要素所涵蓋的具體內容可以深入地進行探討，並根據政策需求做調整。

嚴謹地講，積分制並沒有破除城市中的新二元結構，它是在承認城市原有人口的既得權益的基礎上，為外來人口融入當地社會提供了一個政策通道，並沒有給予外來農民工及其子女家屬公平的市民化待遇。或者說積分權益制試圖在維持現有戶籍居民的規模及福利水準基本不變的前提下，增加和改善對積分持有者的公共資源與福利的供給水準，從而在制度層面上打破以戶口為標準來分配城市公共產品和公共福利的慣例，為公共福利分配提供新的載體，並剝離附著在戶籍之上的就業、教育、社會保障等公共服務，降低了城市戶口的「含金量」，是一種繞過戶口的戶籍改革模式，也是一種類似雙軌制的改革模式。

[164] 彭希哲、萬芊、黃蘇萍，「積分權益制：兼顧戶籍改革多重目標的普惠型制度選擇」，**人口與經濟**（北京：首都經濟貿易大學），2014 年第 1 期，頁 28-36。

DOI:10.6814/NCCU202000261

第五章 農民工移動與農村集體產權變遷

改革開放前，農村土地屬於集體，農民集體工作，共同分配剩餘。除了大躍進之後的飢荒年代，短期實施「三自一包」（自留地、自由市場、自負盈虧和包產到戶）外，多數時間是採行人民公社集體經濟為主的農業生產制度。改革開放後，逐步推動家庭聯產承包制，讓農民恢復以家庭為主的生產制度，農民在上繳集體提留之後，自己享有所有的農業剩餘。此舉明顯的提高農民生產的誘因，促成農業生產力的提升，由此開啟帶動大陸長期快速的經濟成長之路。

為了強化農民生產誘因，降低管理及監督成本，並維護社會主義的體制特性，農民從農村集體分到土地、可以自由決定農業經營方式的同時，農民被告知只是擁有土地的承包使用權，土地所有權仍屬集體所有。因此，這種所有權與使用權的分離作法，維持社會主義資產公有制的門面，但在往後農村土地制度的運作實務發生了許多意想不到優點和困難，促使此一所有權與使用權分離的制度設想，面臨諸多誘致性變遷(induced change)與強制性變遷(imposed change)相互衝撞與適應的發展過程。[165]

農業經營制度及土地產權的變化造成了農村勞動力的向外流動，也促成了大陸工業化與城市化的快速發展。城市化的發展形成的拉力，又反饋式地衝擊著大陸的農業、農村與農民（三農），作為與三農最為密切的生產要素—土地，所產生的變化既廣泛與複雜，原有的土地產權關係無法適應大陸經濟發展，不但限制了生產力的發展，也讓農民工無法形成明確的預期，對未來進城定居或返鄉發展做出決策。

本章將由農地產權從兩權分離（所有權與使用權）到三權分置（集體所有權、農戶承包經營權與土地經營權）變遷的角度，分析理解中國大陸改革開放後農村集體土地制度變遷的邏輯，第一節分析土地兩權的權宜作法如何幫助了農業的發展；第二節農村勞動力往非農部門遷移如何影響到農村土地的使用；第三節論述農民工遷移後如何處理土地制度的改革問題；第四節討論農村土地三權分置改革的問題，並探討對農民工遷移可能產生的影響。

[165] 誘致性變遷是由於制度背後的決定因素的變動導致制度不均衡而自發產生的變遷，強制性變遷是由政府的主觀願望推動產生的變遷。Lin, J. Y., “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change”, ***Cato Journal***, Vol. 9, No. 1 (Spring/Summer 1989), pp.1-33.

DOI:10.6814/NCCU202000261

第一節 農村土地制度的產權演變過程

一、大陸二元化土地制度

在大陸這種所謂的「社會主義公有制」中，土地制度存在二元土地所有制特性：一是農村土地屬於集體所有，城市土地屬於國家所有，國有土地所有權屬於國務院，權力的行使在市縣政府；二是政府壟斷土地非農用地市場，農地轉為非農使用一律實行按土地原用途補償的徵收，任何單位和個人用地只能使用國有土地，非農用地的供應只有地方政府一個主體。[166]

隨著經濟的發展，首先面對著的是城市工業化發展及公共基礎建設需要大量徵用民地的問題。因為土地所有權屬於國家及集體（均屬公有），所以政府有權決定土地的使用，只要對農民承包使用權加以重新安排及補償即可。一般而言，農民土地使用權的拆遷補償是按當時農業產出價值作為補償的標準，而不是按新用途產生的價值作為補償的標準，由於兩種補償標準之間的價差很大，因此，城市化及工業化取得的土地所支付的地租非常低，造成大陸工業發展的低成本優勢，也是農業剩餘轉移到工業的獨特方式。[167]在政府徵地的過程中，許多重大的腐敗案例，大都和政府徵地有關；至於農民因徵地產生的抗爭，不僅與徵地補償價格過低有關，更常因政府、集體與農戶之間利益分配不公所導致。

中國大陸長期快速的經濟發展，得益於降低原先高居不下的體制成本，從而在全球化發展中得以發揮比較優勢。低成本優勢一方面得利於廉價的農民工勞力成本，另一方面就是中國大陸獨特的土地制度安排—中央主導、地方競推土地出讓的發展模式，透過「低價徵收、高價出讓」將農用土地轉為非農使用，在徵地與賣地間獲取鉅額的土地增值，再藉著提供良好的城市基礎設施與公共服務，降低資本流入成本以吸引外資，這正是中國大陸高速城市化、結構轉型的重要關鍵解釋。[168]但土地出讓制度已產生諸多問題及嚴重後遺症，例如在經濟增長過程

---

[166] 劉守英，「土地制度變革與經濟結構轉型—對中國 40 年發展經驗的一個經濟解釋」，**中國土地科學**(北京：中國土地學會)，第 32 卷第 1 期 2018 年 1 月，頁 2。

[167] 這方面的說明請參閱：曹錦清，「中國土地制度、農民工與城市化」，**農業經濟研究**(北京：中國農業大學)，第 33 卷第 1 期 2016 年 5 月，頁 24-39。

[168] 曹錦清，「中國土地制度、農民工與城市化」，**農業經濟研究**(北京市：中國農業大學)，第 33 卷第 1 期 2016 年 5 月，頁 24-39；劉守英，「土地制度變革與經濟結構轉型—對中國 40 年發展經驗的一個經濟解釋」，**中國土地科學**(北京：中國土地學會) ，第 32 卷第 1 期 2018 年 1 月，頁 1-10。

DOI:10.6814/NCCU202000261

除壓低農民失地所得，產生尋租、貪腐等弊病外，對土地不當使用造成的污染，也是嚴峻的環保問題。

針對政府徵地（把農村集體所有土地變為國有土地）所產生的缺失，大陸當局的因應作法是明確地方政府徵地的條件及補償標準。2004 年大陸國務院頒佈《關於深化改革嚴格土地管理的決定》，為阻止各地圈地浪潮、整頓土地市場，強調「必須正確處理保障經濟社會發展與保護土地資源的關係，嚴格控制建設用地增量，努力盤活土地存量，強化節約利用土地」。在耕地補償金及安置費用方面，仍按耕地年平居產值倍數計算補償及安置費用，對土地補償費和安置補助費尚不能使需要安置的農民保持原有生活水準的，應提高補償與安置標準，但仍以年產出 30 倍為上限。

徵地補償的最大問題是以土地原有用途的產出為標準，而不是以未來土地用途的潛在產出為標準。但政府出讓土地卻是用後一方式定價，鉅額的土地移轉利益進入政府及廠商手中。據調查，土地被徵用的利益分配，如果成本價（徵地價加上地方各級政府收取的各類費用）為 100%，擁有集體土地使用權的失地農民只得 5%，擁有集體土地所有權的農村集體經濟組織得 25%~30%，剩下 60%~70%為政府及各主管部門所得。[169]由此推論可知，大陸政府徵地的爭議不會因相關法令出臺而有所緩解。

據大陸國土資源部統計，該部 2003 年共收到群眾信訪 3394 件，接待群眾上訪 1015 批，共 1863 人次；其中，涉及徵地補償安置有關問題者，占信訪 12.2%，占上訪批數和人數的 29.9%及 36.6%；涉及非法占地占信訪的 51.7%，占上訪批數和人數的 32.2%及 31.1%。[170]另據中國社科院 2010 年的調查，73%的農民上訪和糾紛都和土地有關，其中 40%的上訪涉及徵地糾紛問題，徵地糾紛問題中的 87%則涉及徵地補償和安置。[171]由上述的數據顯示，民眾因徵地補償安置問題而上訪、

[169] 冀名峰，「關於解決農民失地失業問題的幾點思考」，**農業經濟問題**(北京：中國農業經濟學會)，2004 年第 5 期，頁 13-16；汪洪濤，**制度經濟學：制度及制度變遷性質解釋**(上海：復旦大學出版社)，2003 年；鮑海君、方妍、雷佩，「徵地利益衝突：地方政府與失地農民的行為選擇機制 及其實證證據」，**中國土地科學**(北京：中國土地學會)，第 30 卷第 8 期 2016 年 8 月，頁 21-37。

[170] 木佳，〈中國耕地靠什麼保護？現行徵地制度亟需改進〉，**《人民網》**，2004 年 3 月 3 日，<http：//www.people.com.cn/BIG5/jingji/1046/2370938. html>。

[171] 汝信、陸學藝、李培林，**2011 年中國社會形勢分析與預測**(北京：社會科學文獻出版社)，2010

DOI:10.6814/NCCU202000261

信訪者，似乎並未因 2004 年大陸國務院《關於深化改革嚴格土地管理的決定》要求改善農民對知情權等規定，而有減少之趨勢。

農村土地徵用之後，不論如何補償安置，原有的土地及農村居民都進入城鎮的領域，後續的問題已脫離農民工遷徙的範疇。因此本章以下的篇幅將聚焦於剩下來仍屬於農村領域的農村土地產權變動及農村勞動力遷移的問題。

二、農村土地集體所有權的邊界規範與使用權的變化

1982 年 12 月中共頒佈的憲法（第 10 條第二款）中規定：農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。1986 年頒佈的《土地管理辦法》（第 8 條）規定：集體所有的土地依照法律屬於村農民集體所有，由村農業生產合作社等農業集體經濟組織或者村民委員會經營管理。同時規定：村農民集體所有的土地已經分別屬於村內兩個以上村農業集體組織所有的，可以屬於各該農業集體經濟組織的農民集體所有。

1987 年大陸《民法通則》（第 74 條）規定：集體所有的土地依照法律屬於村農民集體所有的，由村農業生產合作社等農業集體經濟組織或村委會經營、管理；已經屬於鄉鎮民集體經濟組織所有的，可以屬於鄉鎮農民集體所有。在 1998 年修訂的《土地管理辦法》（第 10 條）中也補充規定：已經屬於鄉鎮農民集體所有的，由鄉鎮農村集體經濟組織經營、管理。

上述法令規範了多元化的農村集體土地所有制，明確規定由那個單位來發包土地，在多大的成員範圍內發包土地；明確界定因土地徵用等原因引起的土地調整的範圍，那種單位實施徵地補償和勞動力安置；明確指出農村未發包土地的管理與使用，有利於集體組織內部土地關係的協調。

出現的集體土地所有權主體已有：村農民集體、村內多個農民集體如村民小組及鄉鎮農民集體三種。使得農村集體出現不同的邊界，造成一些地區的土地最終權屬已從村民小組（自然村）過渡到生產大隊（行政村）。當土地只停留在

年。

DOI:10.6814/NCCU202000261

發包與承包關係時，不會產生實質影響；但在面臨土地被徵用時，此種所有制邊界變化導致的利益分配問題就會爆發出來。[172]

在農戶承包使用權方面，以家庭聯產承包為主的責任制使土地的所有權與使用權加以分離，原來由生產隊代表農民群眾集中佔有的土地，都以人頭或勞動力為依據給了承包的農戶，承包期限在 15 年之後又兩度延長 30 年。[173]因此，農戶只要按照承包契約，承擔法律規定的各項義務，就有權以市場為導向，以經濟效益為依據，自行安排作物的種植品種和種植面積。雖然農民行為以市場效益最大化為目標，但仍受政府指令及計畫的控制，因此農民僅部分地擁有了對於這一部分土地的經營決策權，其承包土地的使用權仍受到一定的約束。

集體組織與農戶簽署的契約，往往只是單方面的規定農戶的義務，只對農戶具有法定效力，農村集體的負責人及其上級部門並不承擔相關義務，也不受契約約束，侵犯農戶經營自主權的案例經常發生。因此，這種契約是一種不完善的契約。[174]

在開展第二輪土地承包之際，面對農村集體和村幹部隨意調整土地、變更土地契約、隨意收回承包地、土地流轉秩序混亂等問題，大陸當局開始運用法律手段界定和規範集體和農民之間的土地經濟關係，農民在農村改革後實際獲得的土地承包經營權得到了法律的直接界定和保護。1998 年《土地管理法》修訂後，又補充了新的條款，它承認：土地承包經營權受法律保護；對個別承包經營者之間承包的土地進行適當調整的、農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或者個人承包經營的，須經村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表的同意。

將過去隨意的土地調整限制在一個較嚴格的條件之下，是一種進步。但這法令仍然存在明顯的缺陷，因為只要 2/3 以上村民或村民代表同意，其他村民的

---

[172] 周其仁，「農地產權與征地制度─中國城市化面臨的重大選擇」，**經濟學（季刊）**（北京：北京大學出版社），第 4 卷第 1 期 2004 年 10 月，頁 193-210。
[173] 目前承包權可到 2057 年。
[174] 張曉山，「中國農村土地制度變革的回顧與展望」，**學習與探索**（哈爾濱：黑龍江省社會科學院），2006 年第 5 期，頁 173。

DOI:10.6814/NCCU202000261

受到法律保護的土地承包經營權就可以被剝奪，這顯然是一種「合法的剝奪」。沒有明確界定產權的土地制度和土地承包經營權的不穩定，導致鄉鎮政府和村社區組織，掌握了土地產權束中的出讓權和處置權，在調整土地資源和對外交易土地資源中出現巨大的尋租（rent-seeking）空間。

為了保護農民的利益不受侵犯，2001 年 12 月中共發佈《關於做好農戶承包地使用權流轉工作的通知》，該《通知》指出：中央的政策十分明確，不提倡工商企業長時間、大面積租賃和經營農戶承包地；不能用少數服從多數的辦法強迫農戶放棄承包權或改變承包合同。2002 年 11 月 5 日，《人民日報》在頭版刊登該《通知》，以中央文件的形式公開對現行法律進行修正。

三、農戶承包使用權的調整問題

對農村承包土地權衝擊的主要因素還是農村環境變化的衝擊，家庭聯產承包責任制使農地的「承包經營權」與「集體所有權」分開，農業生產力因而快速提升，農家內開始有效率的配置剩餘勞動力，朝鄉鎮附近的非農部門移動，形成日後「離土不離鄉」的就業格局；首先，農村因婚、喪所造成的成員變動，如何據此對承包的土地做出相應的調整。為了穩定土地承包關係，1984 年，中共中央《關於 1984 年農村工作的通知》中提到「大穩定，小調整」的原則，即在延長承包期之前，群眾有調整土地要求的，可以由集體統一調整。

1987 年，貴州省湄潭縣首創「增人不增地、減人不減地」的制度，該制度得到中央認可並逐步向全大陸推廣。1993 年中央一號文件中再次強調：為避免承包耕地的頻繁變動，防止耕地經營規模不斷被細分，提倡在承包期內實行「增人不增地、減人不減地」的辦法，且明確提出在原定的土地承包期到期後，再延長 30 年不變。1997 年，中共中央辦公廳、國務院辦公廳《關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知》強調，承包土地「大穩定、小調整」的前提是穩定，僅允許在有限的條件下進行「小調整」。

此後，2002 年頒布的《農村土地承包法》以及 2007 年頒布的《物權法》中再次強調，承包期內，發包方不得調整承包地，並進一步嚴格了「小調整」的條

DOI:10.6814/NCCU202000261

件。2008 年，中共十七屆三中全會通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，提出對農村土地承包經營權進行確權，此後的中央一號文件也多次強調確權頒證的重要性和緊迫性，土地承包關係進一步被固化。

由於農村勞動力發生大規模的遷移，而農村土地承包使用權只能小幅度的調整，土地租用及經營權流轉的問題必然出現。早在 1984 年中央一號文件提及：社員在承包期內，因無力耕種或轉營他業而要求不包或少包土地的，可以經集體同意後進行轉包；率先打破農地流轉禁區的規定。隨後在《中共中央國務院關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施》提出「經發包方同意，允許土地使用權依法有償轉讓」，惟此時的農地流轉並不涉及「出租」。7 月，中共中央書記處發出《中央書記處農村政策研究室解釋有關土地承包的幾個問題》，該文件未重申「土地不得出租」。從制度變遷角度看，數十年禁止土地流轉的體系，終於被打開缺口。[175]

1988 年 4 月《憲法》修正案將第十條第 4 款「任何組織或者個人不得侵佔、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地」修改為「任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依照法律的規定轉讓。」該法律明確土地交易的合法地位，為農民承包土地交易權奠定法律基礎，但又將農地交易權限定於農業用途。[176]

針對家庭聯產承包制經營權問題，歷經 20 年才獲得比較完整的法律表述。2002 年 8 月 29 日，中共全國人大常委會通過《農村土地承包法》，不但承認並宣佈保護農戶的土地使用權和收益權，而且確認宣佈保護農戶的土地轉讓權。至此，曾經在中國大陸長期實行的農地集體所有制，全面改革為土地的農戶私人承包經營制。[177]其要點為：「土地轉讓權屬於承包方(即農戶)，而不屬於發包方(即集體)」、「土地轉讓權的首要原則是平等協商、自願有償，不受任何組織和個人的強迫和阻礙」；「土地轉讓的形式可以包括轉包、出租、互換等多種形式」；「轉

[175] 周其仁，「『土地轉包』打開了第一個口子」，**城鄉中國**(北京：中信出版集團，2017 年 5 月)，頁 232-234。
[176] 冀縣卿、錢忠好，「改革 30 年中國農地產權結構變遷：產權視角的分析」，**南京社會科學**（南京：南京日報社），2010 年第 10 期，頁 73-79。
[177] 周其仁，**經濟學(季刊)**，2004 年 10 月，195-196。

DOI:10.6814/NCCU202000261

讓權的價格由當事人協商確定」、「轉讓權的收益歸承包方所有」。

四、農民土地產權在流轉環節未獲清晰規範

2003 年實施的《農村土地承包法》，對土地發包方和承包方的權利和義務、承包期限和承包契約、土地承包經營權流轉等做了嚴格規範:承包期內，發包方不得收回承包地（26 條）；承包期內，發包方不得調整承包地。承包期內，因自然災害嚴重毀損承包地等特殊情形對個別農戶之間承包的耕地和草地需要適當調整的，必須經本集體經濟組織成員的村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 村民代表的同意，並報鄉(鎮)人民政府和縣級人民政府農業等行政主管部門批准。承包合同中約定不得調整的，按照其約定（27 條）；土地承包經營權流轉應當遵循以下原則:(1)平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉;（2）不可改變土地所有權的性質，和土地的農業用途（33 條）。但是在土地流轉形式上，土地抵押仍然受到限制。此外，對農用土地被徵用、轉為非農用地的過程中，如何保護農民的經濟權益的問題，此法並未涉及。

在改革開放後，大陸國家對農地利用的指令性計畫控制的管制作法逐漸解除，取而代之的是土地用途管制及土地利用規劃管理。這本是一般國家城鄉土地管理的通用作法，但在大陸特有的農地統一徵收制度下，土地徵收逐漸成為政府控制農地轉用的政策手段。因為農村集體沒有改變土地所有權屬性的權力，當農地要改變用途時，得先按國家建設徵用土地的規定，對農地實行徵收，將其收歸國有，該集體組織的農民除按規定獲得補償外，不能分享農地轉為非農用地的增值收益。此種公共利益（租值）是屬公有財，成為利益集團尋租的對象；於是原屬稀缺性生產要素的土地，在轉換用途中變成廉價的公共財，成為合法剝奪農民利益的手段。

2004 年 10 月，大陸國務院出臺《關於深化改革嚴格土地管理的決定》，規定徵地管理實行必須照規劃執行、必須充分徵求農民意見、必須補償安置費足額到位才能動工用地、必須公開徵地程式和費用標準及使用情況的「四個必須」；要將部分土地出讓金用於農業土地開發的要求，各地普遍加大土地開發整理力度。雖然大陸從法律上界定和保護了農民在土地承包、內部流轉等方面的土地權益；也用行政命令規定依法行政，但在農地轉用和土地徵收環節，農民的土地產權仍

DOI:10.6814/NCCU202000261

然沒有獲得公正的待遇和嚴格的法律保護。

就外出農民工角度看，原有承包的土地實際利用的程度降低，農戶會將承包的土地轉租出去，甚至引進外來資本擴大農（企）業的經營，以此來增加全家的收入。因此，農民承包權及外來資本之間出現了土地流轉的問題。就轉租土地的農民而言，轉租的價格愈高愈好，契約期間愈短愈好；對承租土地經營權一方而言，租金愈低愈好，租約愈長愈好，便於其做長期經營規劃，保障資本投入的回收。在這種農業分工的發展趨勢下，清楚的法令規範是不可少的。

第二節　農村土地政策爭議下的誘致與強致性變遷

面對農村土地經營權的變化，相應的土地制度也出現不斷的變遷，由於各地土地要素供需情況不同，引發各種各樣的誘致性技術變遷（試點），這些自發的誘致性變遷常因新制度供給不足，政府在制度供給不足之處，必須提出強制性變遷作為平衡的基礎。家庭聯產承包制當初在不分地區私下流行，經中共採納後形成政策，即是誘致性和強制誘致性變遷互動的結果。[178]之後，農村土地承包經營權（包括農民宅基地使用權）流轉的推展與變遷，也是遵循「農民創新、地方試點、法律確認」的類似路徑。以下，本節就農戶承包使用權轉產生相關的問題，從民間誘致性變遷與與政府強致性法規的角度加以分析。

一、農村土地產權視角產生的政策爭議[179]

產權理論主要是從經濟效率的面向加以討論，基本原則是產權愈清晰，經濟互動雙方可以找到最適合的契約結構，使土地使用效率達到最高；[180]產權愈不明晰，達成最適合約的交易成本愈高。而私有產權是交易成本最低的產權制度，不會造成租值空間，形成租值消散。[181]現有農地產權中的所有權屬於集體經濟組

[178] 豐雷、任芷儀、張清勇，「家庭聯產承包責任制改革：誘致性變遷還是強制性變遷」，**農業經濟問題**(北京：中國農業經濟學會)，2019 年第 1 期，頁 32-45。

[179] 農村土地產權牽涉到的問題主要分為兩大類：一是農地轉為非農用地的問題，主要牽涉到國土規劃及農地徵用問題，和農村有關的是補償否合理與公平性的討論，它的影響大致是一次性的；另一個是農戶土地承包使用權的問題，由於外在環境及農民遷移的影響，不論是承包土地資格及面積的調整、承包土地經營權的出租或轉讓，對三農（農業、農村及農民）發展的影響都是深廣且長遠的。本節以下主要是討論後者有關的產權問題。

[180] Coase, R. H.（1960）, “The Problem of Social Cost” , ***Journal of Law and Economics***, Vol.3,No.1, pp.1-44.

[181] Cheung, Steven N. S.(1968), “Private property rights and sharecropping", ***Journal of Political Economy***, Vol. 76, Vol. 6, pp. 1107–1122.

DOI:10.6814/NCCU202000261

織，但集體組織的利益考量和政府、農戶的利益並不一致，很多時候常作出違反農戶利益之舉（如非農用地徵用補償），只有將所有權和承包經營權合一，歸屬給農戶，農戶才有法律依據保護自己的利益。[182]即便大陸基於意識形態堅守所謂的社會主義公有制底線，只要將農戶土地使用權包括排他的使用權、收入享受權及自由轉讓權，有無「名義上的所有權」基本上不重要。[183]因此，農村土地產權改革的最終結局不一定要將土地所有權回歸給農民，只要使用權包括上述之排他的使用權、收入享受權及自由轉讓權，農民就等於有了農地的完整產權。

由上述正統產權概念所形成大陸的「地權歸農」派。[184]此派學者認為：現有農地制度不能保護農民權益，不但面臨政府低價的徵用，也面臨地權調整壓力及土地經營權變更需求的問題；其次，也不能解決土地資源有效配置的問題，如沒有土地所有權難以用抵押貸款方式獲取經營所需的資金，也會扼殺售土地至其他地區發展的機會。也許短時間達不到農地私有化的目標，但也應不斷增強農民的土地權益，直至賦予農民完全地權為止。

與上一派學者針鋒相對的稱之「集體地權」學派，[185]主要觀點是：中國大陸的土地問題是 9 億農民作為一個整體只佔有 18 億畝耕地的問題，在這種嚴峻的土地與人口比例下，在城市化和工業化吸收勞動力有限且前途未卜之際，土地所有權的明確及其買賣所導致的往往是農民變流民，其結果會加劇社會嚴重的貧富分化，長期使國家陷入動盪之中。在整個社會沒有別的手段替代土地做農民的保障的時候，農村集體土地制度可以充當「蓄水池」及「保險箱」的緩衝作用。

此外，由於大陸農村土地屬集體所有的公有制，因而導致土地徵地費用較

---

[182] 產權（所有權）有效性的關鍵是保護這項權利的權力及努力，兩權合一才便於有效執行。參閱 Barzel, Yoram. *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, 1997, 2nd edition.

[183] Cheung, Steven Ng-Sheong (1974), "A Theory of Price Control", ***Journal of Law and Economics***, Vol. 17, No.1, pp. 53–71.

[184] 文貫中，「市場畸形發育、社會衝突與現行的土地制度」，**經濟社會體制比較**（北京）2008 年第 2 期，頁 45-51；周其仁，**經濟學**（季刊），2004 年 10 月，頁 193-210；黨國英，「關於深化農村土地改革的思考」，**國土資源**（瀋陽），2003 年第 6 期，頁 13-15；秦暉，「農民地權六論」，**社會科學論壇**（石家莊），2007 年第 5 期，頁 122-146；張曙光，「城市化背景下土地產權的實施和保障」，**管理世界**（北京），2007 年第 12 期，頁 31-47。

[185] 溫鐵軍，「我國為什麼不能實行農村土地私有化」，**紅旗文稿**（北京：求是雜誌社），2009 年第 2 期，頁 1-17；賀雪峰，「農村土地的政治學」，**學習與探索**（哈爾濱：黑龍江省社會科學院），2010 年第 2 期，頁 70-75；張路雄，**耕者有其田—中國耕地的現實與邏輯**(北京：中國政法大學出版社)，2012 年。

DOI:10.6814/NCCU202000261

為低廉，因而城市基礎建設、交通建設的成本比較低廉，這是大陸城市及公共建設能夠以較小的投資，而取得快速發展的主要原因。就鄉村而言，由於農業稅費已經取消，農村基層建設費用只有靠上級政府補助，現有集體土地制度保存和維護對集體的實際權力非常重要，這是農村公共品供給和鄉村治理的基礎，也是農民社會保障的底線。

第三派則是屬於社會學界的「社會關係鑲嵌」學派。[186]在集體經濟制度領域，經濟學和社會學著重點有相當的差異：經濟學的經濟學研究著重在揭示其產權界定上的模糊性；而社會學者認為當事人的權利在法律上是雖然模糊的，但在事實上卻有著相對清晰的界定。在鄉鎮企業的案例中，雖然其產權是模糊的，其實它是非正式的私有制，經營者通過人際關係網路的保護在事實上獲得產權。[187]

大陸所謂的「集體產權」，就社會學的角度其實是社區內一份隱性的、非正式的「社會性合約」，這類合約主要不是依據法律來達成，而是各方當事人依據廣泛認同的公平原則，在互動中自發建構出來的。這種「社會性合約」之達成，所依據的公平原則主要有生存原則、劃地為界原則、成員均等原則、誰投資誰受益原則。[188]此派學者的論述並不在於支持或否定特定的土地產權制度，而是在中共強力推動的土地制度變遷中所產生的各個階層之間呈現的利益博奕。[189]

由於大陸農村集體地權是高度嵌入在社會關係中的，產權主體在土地上的收益不是僅靠產權明晰就能實現，而與各主體的社會資本、社會關係密切相關。農村土地集體所有制本身絕不僅僅是一種經濟制度安排，更嵌入在農村社會和農村政治中，因而會關注土地度的社會保障、社會控制功能；[190]以及土地制度在農

---

[186] 曹正漢，「產權的社會建構邏輯：從博奕論的觀點平中國社會學家的產權研究」，**社會學研究**（北京：中國社會科學院社會學研究所），2008 年第 1 期，頁 200-216。

[187] Weitzman, M. L. and Xu, C. (1994), "Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," ***Journal of Comparative Economics***, Vol.18, No.2, pp.121-145; Nee,V. (1992), "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China", ***Administrative Science Quarterly***, ,Vol.37, No.1, pp.1-27.

[188] 申靜、王漢生，「集體產權在中國鄉村生活中的實踐邏輯」，**社會學研究**（北京：中國社會科學院社會學研究所），2005 年第 1 期，頁 113-148；折曉葉、陳嬰嬰，「產權怎樣界定?」，**社會學研究**（北京：中國社會科學院社會學研究所），2005 年第 4 期，頁 1-43。

[189] 吳毅、陳頎，「農地制度變革的路徑、空間與界線」，**社會學研究**（北京：中國社會科學院社會學研究所），2015 年第 5 期，頁 36-62。

[190] 朱冬亮，「土地調整：農村社會保障與農村社會控制」，**中國農村觀察**（北京：中國社會科學院農村發展研究所），2002 年第 3 期，頁 14-28；姚洋，「中國農地制度: 一個分析框架」，**中國社會科學**（北京：中國社會科學雜誌社），2000 年第 2 期，頁 54-65。

DOI:10.6814/NCCU202000261

村治理和農村公共服務、公共品供給中的作用。[191]

二、農村土地調整與政策法規的互動

改革開放以來，大陸農村土地制度的變化出現了「賦權」與「限權」兩種不同的路徑。就賦權方面，農戶土地權利不斷獲得強化，不僅農民擁有的承包經營權逐漸完備，土地作為農戶財產權力也日益受到重視；在限權方面，農村土地集體所有的前提一直未曾動搖，此一限制條件框住了農民土地經營權的流轉，影響更大的是農村土地兩權分治的格局限制了農民對土地非農收益的佔有。[192]

(一)、承包經營權的調整與流轉

家庭聯產承包責任制確立了農村集體的土地所有權及農戶的承包使用權的兩權分離政策，基於政策穩定的考量，確立了「增人不增地、減人不減地」的原則。但隨著農村勞動力大量流向城市，農村資源及農業發展模式隨著環境變化出現調整與升級，屬於農戶的土地使用權也隨之出現變動，相應的誘致性變遷也不斷發生。[193]

早在 1984 年，中央一號文件即鼓勵土地向種田能手集中，農村社員在承包期內，因無力耕種或轉營他業而要求不包或者少包土地的，可以自找物件協商轉包；1993 年中共十四屆三中全會允許土地使用權依法有償轉讓；1998 年十五屆三中全會確立農戶承包地使用權可以自願、有償流轉；2003 年《農村土地承包法》規定：土地承包經營權可以採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。此外，又於 2007 年頒布《物權法》，將土地承包經營權確定為用益物權，明確承包農戶對承包土地依法享有佔有、使用、流轉、收益等權利；2009 年修訂《農村土地承包法》，強化農民承包農村土地經營權屬法定財產性權利。這使原先農民擔憂外出務工承包土地撂荒，會遭責罰或被調整收回風險已經減小，農民承包土地的經營權轉包取得法律上的保障，因而加快了農村土地經營權的流轉速度。

就相關統數據趨勢看，1990 年，流轉耕地面積占承包面積比只有 0.44%，

---

[191] 毛丹、王萍，「村級組織的土地調控權」，**社會學研究**（北京：中國社會科學院社會學研究所），2004 年第 6 期，頁 41-51。

[192] 主要表現在農村土地徵用的補償標準是用農地產出作標準，而不是用將來非農用途的預期收益作標準。改善之法只是提高現有補償標準，無法使農地進入非農土地交易市場。

[193] 有關法律對農地轉讓權界定與徵地補償等若干細節，將再第三節再進一步說明。

DOI:10.6814/NCCU202000261

1992 年流轉耕地面積占比為 2.9%，1995 年農地流轉率僅為 3%，直到 2005 年，此一比率也只提升到 4.7%，[194]由於法令的鬆綁及鼓勵，此一數據增長加快，至 2011 年底，土地流轉面積占家庭承包面積已提升至 17.8%，2016 年底再度提高到 35.1%，2017 年中共農業農村部最新資料顯示，土地流轉比率已達到 37%。[195]顯然，中共當局以中央一號文件（作為強致性變遷的表述）來承認、鞏固農民間出現的誘致性變遷。

隨著工業化、城市化的持續發展，大批農業人口轉移到城市，農村土地流轉規模不斷擴大，各種新型農業經營組織蓬勃發展，外地人力及資本進入農村，土地承包權所有者和擁有實際經營權者分離的現象越來越普遍。由於大陸各地自然及社會條件迥異，農民透過轉包、轉讓、入股、合作、租賃、互換等不同方式出讓土地經營權，形成了經營大戶租賃模式、土地入股合作社模式、土地股份公司模式、村企合作模式、村企股份制模式等。[196]

由於「兩權分離」狀態下農地細碎化、農戶兼業化、土地流轉不規範的影響，原有農業生產關係與農業生產方式之間的矛盾日益突出，表現出與現代農業發展的不相適應，降低農業績效。[197]為了推動農地規模化經營，引進技術及資本，進而提升農業生產力，在農村土地誘發性變遷的基礎下，2016 年中共十八大五中全會通過《關於完善農村土地所有權承包權經營權分置辦法的意見》，正式把農村集體土地從所有權與承包經營權的「兩權分離」，發展為集體所有、承包權、經營權的「三權分置」。

(二)、農村土地集體所有制的限制

194 冀縣卿、錢忠好，**南京社會科學**(南京：中共南京市委黨校)，2010 年第 10 期，頁 75；匡遠配、楊佳利，「農地流轉的全要素生產率增長效應」，**經濟學家**（成都：西南財經大學），2019 年第 3 期，頁 102-112。

195 鄭陽陽、羅建利，「農民緣何不願流轉土地：行為背後的經濟解讀」，**經濟學家**（成都：西南財經大學），2019 年第 10 期，頁 104-112。

196 郭曉鳴主持，「農村土地流轉的基本態勢、主要問題與政策調整思路」研究計畫，2012 年 07 月 05 日，2019 年 12 年 05 日瀏覽，**《全國哲學社會科學工作辦公室》**，<http://www.npopss-cn.gov.cn/BIG5/n/2012/0705/c346149-18451127.html>。

197 廖洪樂，「農戶兼業及其對農地承包經營權流轉的影響」，**管理世界**(北京：中共國務院發展研究中心)，2012 年第 5 期，頁 62-87；陳朝兵，「農村土地『三權分置』：巧功能作用、權能劃分與制度構建」，**中國人口・資源與環境**(濟南：山東師範大學)，2016 年第 4 期，頁 135-141；李寧、何文劍、仇童偉、陳利根，「農地產權結構、生產要素效率與農業績效」，**管理世界**(北京：中共國務院發展研究中心)，2017 年第 3 期，頁 44-62。

DOI:10.6814/NCCU202000261

實施一段時期的家庭聯產承包責任制也存在一些問題，一是農地普遍細碎化，難獲得規模效益；[198]1984 年平均每農戶耕種 9.7 塊田地，每塊僅 0.86 畝；[199]二是土地隨著農村人口變化而調整，有半數受調查農村 2~3 年內曾調地，降低農戶對土地的中長期投資，阻礙潛在的土地流轉和農地市場發育；[200]三是集體土地所有權的制度表述模糊，農民所享有的土地產權殘缺等問題引發頻繁的農村地權衝突。[201]

由於中共當局相當堅持農村土地集體所有制的社會主義公有制底線，使得大陸農村的誘致性變遷只侷限於承包經營權的範圍內。根據部分的調查顯示：一般地區農地流轉主要是農村的種田能手，隨著流轉規模的增加，種田能手擴張成農業經營大戶。在城市近郊區域，農地流轉對象除經營大戶外，流向農業公司的比例逐漸增加，多屬外來資本帶著技術從事經濟作物的生產；近來經營標的出現非農化的趨勢，從事農產品加工、休閑農業、鄉村旅遊和鄉村酒店等。[202]

農地農用是農村土地產權的另一大限制。1986 年首次公佈《土地管理法》第二條「任何單位和個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依法轉讓。」為土地可以流轉留下法律依據的突破口；該法另規定「農村集體土地僅限於農用或農民自用，不得轉讓非農民主體用於非農建設」、「農村宅基地市場流轉，政策嚴格禁止」等。此法規範農地轉為非農建設用途時，唯一合法途徑為國家壟斷，即農民利用集體土地從事非農建設，被限制在自辦企業這一狹窄的通道。[203]面對當前土地經營權趨於非農化的趨勢，必須從宏觀方面加強土地資源規劃管理法令加以規範。

對在分離後承包權與經營權的權屬性質，首先是土地承包經營權、承包權與成員權之間的關係與權利界定。[204]而關於「三權分置」下的經營權究竟是用益

---

[198] 吳一恆、徐礫、馬賢磊，「農地『三權分置』制度實施潛在風險與完善措施─基於產權配置與產權公共域視角」，**中國農村經濟**(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2018 年 8 月，頁 46-47。

[199] 豐雷、鄭文博、張明輝，「中國農地制度變遷 70 年：中央—地方—個體的互動與共演」，**管理世界**(北京：國務院發展研究中心)，2019 年第 9 期，頁 40。

[200] 豐雷、蔣妍、葉劍平，「誘致性變遷還是強制性制度變遷？—中國農村土地制度調整的制度演進及地區差異研究」，**經濟研究**(北京：中國社會科學院經濟研究所)，2013 年第 6 期，頁 7。

[201] 黃鵬進，「農村土地產權認知的三重維度及其內在衝突—理解當前農村地權衝突的一個中層視角」，**中國農村觀察**(北京：中國社會科學院農村發展研究所)，2014 年第 6 期，頁 14-23。

[202] 黃鵬進，**中國農村觀察**，2014 年第 6 期，頁 14-23。

[203] 劉守英，**中國土地科學**，2018 年 1 月，頁 2-5。

[204] 高飛，「農村土地『三權分置』的法理闡釋與制度意蘊」，**法學研究**(北京：中國社會科學院法

DOI:10.6814/NCCU202000261

物權性質還是債權性質並不十分明確，因此構成立法的障礙。2019 年 1 月 1 日，大陸開始實施新修訂的《土地承包法》，新法將土地承包權定性為用益物權，轉作為土地承包經營權分置出經營權的法律事實，將土地經營權定性為債權和用益物權二元屬性。此一三權分置是：集體所有權、農戶承包經營權、土地經營權。農戶承包權作為（用益）物權，可允許抵押；但土地的經營權主要是一種債權，不宜設定抵押權，否則將為產權人帶來嚴重風險。雖然它也被視為物權，但是沒有提供何時為債權、何時為用益物權的判斷標準。

2014 年中共中央一號文件提出「允許承包土地的經營權向金融機構抵押」後，被視為允許「農地經營權」抵押。部分地方政府出臺相關規定在農地確權登記中，給承包農戶發土地承包權證，給經營方發土地經營權證，允許經營者以土地經營權作為抵押，向銀行申請貸款。按理說農民作為承包耕地的使用權人，抵押貸款是沒問題；但經營者用租來的土地去銀行抵押，其中風險很大，若經營不善到最後恐須要政府收拾善後。

農村集體土地長期以來都是作為單一的農業生產要素資料而存在，流動性和收益性較低，農民擁有的是有限的土地發展權。農村土地產權制度改革將土地使用權、收益權完全界定給農民，並且通過自發性及政府規範的產權交易平臺支援農民根據自身的實際需要，對土地使用權進行流轉，使農村土地具備了實現資本化的兩個最為重要的基本條件：即流動性和增值功能。

雖然，農地使用權的用益物權化與所有權類似，但在大陸體制下兩者仍是有區別的。農地使用權物權化無論具有多大的效用，仍然存在限制，在農地農用時限制可能不那麼明顯，特別是在以法律規定承包期內發包方（村集體）不得收回、調整承包地之後。但在農地轉非農用地時這種限制就會表現出來，這時農地集體所有制與城市土地國有制的交互對沖，就會讓農民對農地享有的用益物權立即失效。

因為即農地進入市場必先經政府徵收，然後轉為適用國有土地的相關規定，導致包括所有權和使用權在內的農村集體土地權利束的失效。此時，無論作為所

學研究所)，2016 年第 3 期，頁 3-19；管洪彥、孔祥智，「『三權分置』中的承包邊界與立法表達」，**改革**(重慶：重慶社會科學院)，2017 年第 12 期，頁 68-79；高聖平，「論農村土地權利結構的重構─以《農村土地承包法》的修改為中心」，**法學**(上海：華東政法大學)，2018 年第 2 期，頁 12-24。

DOI:10.6814/NCCU202000261

有者的農村社區集體，還是作為使用者的農民個體，均無法享有對土地出讓的定價權和收益的完全獲得權，無法有效參與到土地非農化升值收益的分配。正是在此時，所謂使用權無限豐富的物權效用便終止於所有權的消失。

第三節 農村土地的流轉、確權與賦權

一、農村土地經營權流轉的發展

農村土地流轉大致分為：農村土地使用權交易、土地調整及土地徵用三類。從直接影響農民工流動權益的角度，以下集中討論農地使用權交易的變化。農地經營權交易分為集體土地出租（包地或租地）及農戶土地流轉。1980 年代後期，農戶之間自發進行的土地流轉僅有 1%~3%，沿海發達地區比例稍高一些。1998 年土地流轉政策放鬆後，農地流轉速度有所提高。同年對全大陸八個省市的抽樣調查顯示，土地流轉僅占承包耕地總面積的 3%-4%；但 2000 年前後該比例快速升至 5%-6%，其中沿海發達地區甚至達到 8%-10%。[205]

根據 2008 年大陸 17 省的大規模調查：農村有集體出租土地者占 32.7%，平均占全村耕地的 18.4%；租地主要對象是本村村民（43%）、村外的開發商和公司（29.7%）、外村村民（10.8%）、村幹部及親友（9.6%）等；租地用途主要是多樣性經營（副業，40.6%）、規模經營（主要是糧食生產，29.6%）、工廠及商業（26.2%）等。[206]

在農戶土地流轉方面，大陸農地流轉市場雖已建立多年，但發展速度依然緩慢。有 15%的農戶轉讓過土地，16.5%的農戶轉入過土地，69.5%的農戶門有轉讓或轉入過農地；農戶土地流轉的主要原因是土地分配與勞動力分配之間的不平衡，55%的勞動力是因為家中勞動力不足而轉讓土地經營權，23.3%的家庭是因增加了人口才轉租農地；另一個重要的原因是考量成本與收益的變化才流轉土地，44.4%農戶因為重地成本太高或對方出價優惠才轉讓土地，51.5%的農戶因產品價格好或多種經營的原因租入土地。

農戶非正式流轉土地仍占多數，52.4%的農戶轉出土地為設定年限（或隨時

[205] 陳錫文、韓俊，「如何推進農民土地使用權合理流轉」，**中國改革**（農村版），2002 年第 9 期。
[206] 葉劍平、豐雷、蔣妍、羅伊·普羅斯特曼、朱可亮，「2008 年中國農村土地使用權調查研究—17 省份調查結果及政策建議」，**管理世界**（北京），2010 年第 1 期，頁 66-67。

DOI:10.6814/NCCU202000261

可以要回)，47.4%的農戶租入為設定年限；約八成的土地轉租給本村居民或其親戚，超過八成的流轉交易為簽定書面的契約，當然這些交易在熟人圈中流轉，也沒有向政府報備與登記。比較令人矚目的是 10 年以上的流轉交易大都訂有書面契約，流轉土地的價格也較 2005 年有所增加，2008 年土地流轉的中位數價格為 248 元人民幣/畝/年，較 2005 年的 133 元人民幣/畝/年漲幅明顯。[207]

近十年來，大陸當局面對農村集體土地產權界定模糊、土地使用權的激勵作用受限、外部性無法內部化，以及農業規模經營難等諸多難題，明顯地加快農地產權制度改革的速度。在 2012 至 2016 年的中央一號文件中，連續五年強調「堅持穩定農村土地承包關係並保持長久不變」，並提出「用五年左右時間基本完成土地承包經營權確權登記頒證工作」；[208]在 2013 年底中央農村工作會議公報提到：「落實農村土地集體所有權的基礎上，穩定農戶承包權、放活土地經營權」，正式開啟大陸農村土地「三權分置」改革的序幕；2013 年 18 屆三中全會經改文獻中指出：要建設城鄉統一的建設用地市場，建立兼顧國家、集體、個人的土地增值收益分配機制；賦予農民更多財產權利，保障農民公平分享土地增值收益。

農村對大陸當局特別關注農村土地確權登記頒證、土地承包經營權三權分置以及土地增值收益分配機制改革等政策的反應如何？我們根據前述研究團隊 2016 年的後續追蹤調查，[209]進一步察看其中的相關變化。

由於城市化的推進，農民工進城務工增加，無法耕種的承包地逐漸流轉到其他尚有餘力耕種的農戶手中，形成種植大戶；專業的農業公司也會從農戶手中租用土地，形成規模經營，發揮規模經濟效益。2016 年調查發現：37.3%的農戶表示有大戶或公司到村裡租用耕地，規模經營的土地流轉已粗具規模。在有大戶或公司租地的村中，大部分（71%）是將承包地租給了外村、外地或本村的農民種植大戶，租給公司的較少，僅占 28.9%。就農村大戶和農業公司租用承包地數量來看，大多數租地大戶租地規模在 100 畝以下（占 41.7%），約半數（50.3%）的

[207] 葉劍平、豐雷、蔣妍、羅伊·普羅斯特曼、朱可亮，**管理世界**（北京：中共國務院發展研究中心），頁 67-68。

[208] 陳永生，「中國大陸農村經濟制度變遷的邏輯－中共歷年《一號文件》的內容分析」，**展望與探索月刊**(新北市：展望與探索雜誌社)，第 15 卷第 12 期，2017 年 12 月，頁 56-75。

[209] 葉劍平、豐雷、蔣妍、郎昱、羅伊·普羅斯特曼，「2016 年中國農村土地使用權調查研究—17 省份調查結果及政策建議」，**管理世界**（北京：中共國務院發展研究中心），2018 年第 3 期，頁 98-108。

DOI:10.6814/NCCU202000261

公司租地數量在 200 畝以下，顯示大陸農村土地規模流轉的規模仍然不高。

就農戶租地意願而言，大部分農戶（67.1%）表示大戶是直接從每家每戶的農民手中租來土地，並且 57%的人表示大戶是直接找每戶農民商量、農民自願流轉，再加上村或鄉鎮幹部和大戶一起來找農民協商的比例達 91%；直接透過鄉鎮幹部協商，未與農民協商的僅占 6.1%；如果不願意租地而又可以保留自己土地的農戶比例也占大多數(58.9%)。通過村級組織租地的大戶所占比例較小(26.1%)，不願意的村民被強迫或不得已把地租出去的比例還有 15.2%。

就農民對土地流轉滿意度觀察，不管是流轉給大戶還是流轉給公司，農民的滿意度都高逾六成，將土地流轉給種植大戶的農民滿意度達 83.4%，高於流轉給公司的農民滿意度 64.2%；其次，不論是租給大戶還是公司，導致農戶不滿意的最大因素仍然是租金問題，具體包括租金或報酬太低（分別占 36.5%和 30.3%），租金支付不及時（分別為 14.4%和 9.7%），以及農民對租金沒有發言權（分別為 9.6%和 12.4%）。此外，租出後農民無田可種也是引起農民對流轉不滿的一個原因（分別是 13.5%和 16.2%）。

值得注意的是，雖然公司支付的租金（平均值為 847.12 元/畝/年）高於種植大戶（685.79 元/畝/年），由於農民將土地流轉給熟識的種植大戶比流轉給公司更有討價還價的話語權，不像公司租地多借力於鄉鎮及村幹部，缺少和農民直接溝通的機會，因而比較不容易建立親切感及信任感。

從中間間隔 8 年的追蹤調查看來，大陸農戶土地經營權流轉的深度與廣度都產生了相當大的變化。農戶流轉土地的比例有所增加，流轉交易的對象由村內的熟人往村外的種植大戶和公司延展，這當然和大陸當局在法治化的努力有關。2006 年大陸全面取消農業稅，2007 年出台《物權法》，將承包經營權明確為用益物權，2008 年十七屆三中全會決定明確提出「現有土地承包關係要保持穩定，並長久不變」等一系列法律、政策，使農民的農業生產具有更多自主權，也嘗試建立起對制度的信任感，進而擴張土地流轉的交易範圍。

就社區組織的信任而言，一般可分為人際信任、系統信任、團隊信任三類。[210]從大陸農民工土地經營權流轉的變化看來，農村社區主要的信任網還是建基於

[210] 楊思帆，「組織信任文化研究綜述」，**四川理工學院學報**（社會科學版）(成都)，2009 年第 4 期，頁 132-136。

DOI:10.6814/NCCU202000261

人際信任上，農民土地流轉從本身熟人開始，然後擴及村外的親朋與同行。由於大陸官方的法治化逐漸收效，顯示這方面的系統信任逐漸建立起來；由於鄉鎮及村幹部引入公司的情況看來，地方基層對信任關係還有待加強。

二、土地經營權流轉的趨勢與問題

隨著城鎮化、工業化的快速發展，農村勞動力向城市大規模流動，客觀上要求農村土地資源的重新配置，使其從農業生產率相對較低的農戶轉移到生產率相對較高的農戶，以提高農地資源的利用效率。[211]同時，大陸長期實行以家庭為生產單位的家庭聯產承包責任制，也造成農村土地的分割零碎，亟須通過土地流轉和集中，來緩解目前土地經營規模相對狹小的困境，實現農業專業化和適度規模經營。

因此，農地有效流轉的前提是土地的產權或使用權能夠清楚界定並受到有效保護。多年以來，大陸農村土地產權的殘缺和不穩定，導致土地流轉存在較高的交易成本。儘管大陸一直試圖加強農戶的土地承包經營權，但農戶的承包地並未完成普遍的、其空間屬性和物權屬性有明確法律表達的使用權界定。另一方面，大陸雖然一再延長土地承包期限至 75 年，但現實中農戶的土地承包關係並不穩定，許多地區的土地經常因為家庭人口變動、遷移和土地徵用而發生增減調整。這種產權邊界的不清楚和不穩定使得土地流轉有著不可預期的風險，從而限制了土地流轉的規模和範圍，降低了土地資源的配置效率。[212]隨著土地流轉的不斷增加，要求對農戶的土地使用權進行確權，也可避免在土地流轉過程中使農民的利益受到侵害。

1980 年代初家庭聯產承包責任制實施以來，政府希望盡可能的穩定土地承包關係，以促進農戶對土地的長期投資。因此，1984 年大陸提出「土地承包經營權 15 年不變」，以及「大穩定、小調整」政策 ；1993 年又在第一輪承包的基礎上，提出二輪承包「土地承包期限 30 年不變」，並提倡有條件的地方實行「增人不增地、減人不減地」。這些穩定地權的政策進一步成為法律規定，分別列入

[211] 黃楓、孫世龍，「讓市場配置農地資源:勞動力轉移與農地使用權市場發育」，**管理世界**（北京：中共國務院發展研究中心），2015 年第 7 期，頁 71-81。

[212] 程令國、張曄、劉志彪，「農地確權促進了中國農村土地的流轉嗎？」，**管理世界**（北京：中共國務院發展研究中心），2016 年第 6 期，頁 89-98。

DOI:10.6814/NCCU202000261

1998 年的《土地管理法》和 2002 年的《農村土地承包法》，後者還要求村集體向農民發放土地承包合同和承包經營權證書。當前大陸推動農村土地確權的政策，本質上是在實測基礎上，以使用權證書的形式界定農戶的土地承包經營權。

由於土地歸集體所有，每個集體成員在理論上都應平等擁有集體土地，因此當家庭人口變動或政府對集體土地徵用時，經常會發生承包地的重新調整。有調查表明，自分田到戶至 2008 年，有 63.7%的村在二包時進行過土地調整，34.6%的村在二包之後還進行了土地調整，主要是因為人口變化(64.5%)和徵地(10.6%)。[213]如果不對土地進行確權，不僅租出方擔心土地租出後難以收回，更重要的是租入方也擔心土地調整使其長期投資喪失，從而限制了土地流轉。

改革開放將市場化引入農村，農村勞動力出現了向城市非農產業的快速轉移。截至 2018 年全國農民工總量達到 2.62 億人，而大陸適齡勞動人口為 9.37 億人，這意味著農民工已占整體勞動人口的四分之一強。由於大陸改革的漸進特徵，對大陸勞動就業市場存在體制內外的分割，農民工是在體制外就業，一旦出現就業波動，農民工即失業返鄉，回歸家庭和農業。這就形成一種矛盾的機制，農民流動本應成為促進土地流轉的力量，但由於農民工就業的體制約束導致了二者的反向性。

此外，基於糧食安全的考慮，大陸至今還保留 18 億畝耕地的政策紅線。因此，在農村土地流轉的法規中，還是留有農地農用的限制。但在實際土地流轉過程中，出現了嚴重非糧，甚至非這些處於法規外或法規模糊地帶的流轉事實，考驗著大陸當局確權政策的推動。

農戶土地流轉的目的是追求家庭收益的極大化，或是風險的極小化，由於風險和收益的反向關係，農戶會根據其風險偏好程度，選則其最適的土地流轉方式與程度。一般而言，非農化的投資回報率較高，使農民在收益考量和農地農用政策之間出現矛盾；農民基於信任及風險的考量，寧願以較低的租金將土地租給熟識的農村種糧大戶，而不願租給更具現代技術及資金雄厚的企業，也不利於農業現代化的發展。

[213] 葉劍平、豐雷、蔣妍、羅伊. 普羅斯特曼、朱可亮，「2008 年中國農村土地使用權調查研究：17 省份調查結果及政策建議」，**管理世界**（北京：中共國務院發展研究中心），2010 年第 1 期，頁 64-73。

DOI:10.6814/NCCU202000261

三、官方農業土地產權的漸進式改革方向

2014 年以來，大陸積極推動農村土地徵收、集體經營性建設用地入市、宅基地制度改革試點工作，主要是關注地方政府向農村合理、合法徵地的問題，避免引起農民因補償不公所引發的政治動盪，以及隔絕地方基層政府的貪瀆腐化問題。基本上和本研究討論的農民工遷移無直接關係。倒是農村宅基地的問題和農民工遷移密切相關，[214]但本研究基本上不處理此一問題，一方面是農村宅基地問題牽涉到大陸房地產市場問題，不容易和城市房地市場完全切割，相關宏觀經濟問題牽涉廣泛，不容易說清楚；農村宅基地問題不是有償退出就是轉賣，不存在從兩權分離到三權分置的改革的問題。

2017 年 4 月底，習近平到大陸農村改革的發源地—安徽省鳳陽縣小崗村召開座談會，要求堅持農村土地集體所有，堅持以家庭經營為基礎，堅持穩定土地承包關系。同時把農地承包經營權分為承包權和經營權，實現承包權和經營權分置並行。

當前，大陸農業總產值占 GDP 的比重約為 8%，但農業勞動力卻占總勞動力的 28%左右，其中還有 2.7 億農民工從事製造業和服務業，主要生活在城市，但是其中大多數人很難在城市落戶，享受城市的教育、醫療和社會保障等。由於大陸農業部門並不需要那麼多勞動力。而隨著大型農業機械在農村的逐漸普及，農業勞動力的需求更趨於減少。在這種情況下，很多農民就希望把土地出租或轉租，在進城打工的同時，還能享有耕地的控制權和收益。

在此現況條件下，讓農民擁有長期、穩定的土地權利，對加快城市化進程、推進農業適度規模經營、提高農業生產效率，是非常重要的。就政策目的看，農地「三權分置」要是為要解決農地適度規模經營、農業社會化服務的問題。農地「三權分置」成為政策的解決方案，其要點有三：第一，農村土地依然歸集體所有；第二，農民家庭享有農地的承包權，其實就是使用權；第三，農民可把耕種或經營的權利轉給合作社、專業大戶和公司，從而獲取財產性收益。顯然，大陸期望能在堅持集體所有制下，讓農民擁有更多土地支配權，讓農民流轉土地時可以安心地提高規模經營的範圍和深度。這是一個不傷及公有制意識形態又嘉惠農

[214] 有關宅基地使用權流轉之重要政策及內容，請參閱附錄三。

DOI:10.6814/NCCU202000261

民工的方案。

問題是這一方案能在多大程度上改變大陸農業生產效率低下的問題？產權經濟學的基本嘗試是產權簡單明晰是降低交易成本、提高效率的基本原則，以此角度論之，農地產權由兩權變為三權的改革，帶來的問題可能比解決的問題還要多。

回顧 1970 年代後期大陸糧食長期短缺，安徽小崗村農民冒險把土地分給家庭耕種，一舉解決了糧食問題。此後，這種「集體所有、家庭承包」中共官方認可，並在全大陸國普遍推行。由此可見，農地集體所有制本來是 1980 年代農村改革不徹底的結果，對小崗村農民而言，他們期望得到的是土地的所有權，並不止於承包經營權。但是，囿於諸多歷史和現實的約束，不可能退回去公社集體耕種時期，只能保留集體所有權，把重點放在做實農民的承包經營權上。

大陸土地政策的改革方向是「虛置所有權、做實使用權」，就像城市國有土地一樣，城市政府代表國家，擁有名義上的土地所有權，而公司、企業和個人則通過公開交易獲取「城鎮土地使用權」，並可自由買賣和轉讓。農地的承包使用權看上去可以遵循城市土地的改革模式，主要問題是對農村集體組織的監管能力不夠，又擔心農民因訊息不足做出錯誤決策，才由中央政府立法代為管理，弄出一個土地經營權出來。

2019 年新版《土地管理法》規定：國家允許進城落戶的農村村民自願有償退出宅基地，鼓勵農村集體經濟組織及其成員盤活利用閒置宅基地和閒置住宅(第 62 條)。另外舊版「禁止任何單位和個人閒置、荒蕪耕地」(第 37 條)規定，內文有關「承包經營耕地的單位或者個人連續二年棄耕拋荒的，原發包單位應當終止承包合同，收回發包的耕地」等內容於新版條文(第 38 條)已刪去前述文字。代表地方政府不得違背農民意願強迫農民退出宅基地、任意沒收農戶承包耕地，有助於舉家遷移農戶日後是否選擇定居城市，將不再受到村鎮集體的制約。[215]

[215] 要求農民在小城鎮進城落戶辦理常住戶口，必須將承包地和自留地無償上交的規定，在 1984 年《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》、1997 年《小城鎮戶籍管理制度改革試點方案》均詳細載明：在 2003 年《農村土地承包法》也規定針對農戶全家遷入城市，轉為非農業戶口，應當交回承包地，甚至條文明訂不交回者，發包方可以收回。但前述規定內容，到 2018 年《農村土地承包法》第二十七條才修訂為「國家保護進城農戶的土地承包經營權。不得以退出土地承包經營權作為農戶進城落戶的條件。」

DOI:10.6814/NCCU202000261

在制約地方政府的農村宅基地的處分權外，耕地轉非農用地是另一個需要制約的領域。實行最嚴格的耕地保護制度，確保糧食安全是《土地管理法》的另一項重點。新版《土地管理法》將基本農田提升為永久基本農田，增加規定：永久基本農田經依法劃定後，任何單位和個人不得擅自佔用或者改變用途(第 35 條)。永久基本農田必須落實到地塊，納入資料庫嚴格管理。各省、自治區、直轄市劃定的永久基本農田一般應當占本行政區域內耕地的 80%以上，具體比例由國務院根據各省、自治區、直轄市耕地實際情況確定。

就農地經營權本質而論，基本上不是獨立的權利，它是基於土地流轉契約，從農戶的承包權中派生而來，農戶願意把自己的土地租給誰，誰就擁有這塊土地的經營權。但這個經營權只是用於生產、經營的權利，並不是財產權，不能比照農戶承包使用權設定抵押權。現在為了讓土地經營權者有設定抵押貸款，就如同房客拿房子去低壓貸款一樣，後續問題難以預料。

大陸農地流轉操作中存在困難，還源於土地流轉中的體制性缺陷和約束，農戶與農業經營企業的目標函數不一致，導致土地流轉不規範、流轉後非糧化甚至非農化。進行農村土地流轉的體制機制設計，需要在農戶和農業企業之間建立一個具有專業知識、熟悉農村社會、遵循市場規律、擁有強大資金實力的中間機構。它通過與農戶簽訂土地流轉契約來集中和整合土地，同時與農業企業合作將土地轉包給農業企業，促進農業企業化、規模化經營。

第四節 土地產權變化對農民工遷徙的影響

一、農民工對土地使用權改革的可能反應

回顧農村的轉變過程，現行土地制度仍然對農村人口流動有限制作用。因為現行土地制度的平均分配原則造成了農村土地的小規模與分散，加之土地的產權不夠清晰，流轉機制不夠完善，從而仍然將一定數量的農民束縛在土地之上。此外，土地承載的社會保障功能也令農民不能夠安心放棄土地，從而影響了農民從更長遠的角度規劃自身的發展。

城鎮缺乏推動對於農民工相關友善制度的配合措施。其中，以社會保障及

DOI:10.6814/NCCU202000261

基本公共服務的「排農性」最為明顯。當前大陸農民工還未被完全納入流入地的社會保障及基本公共服務體系，往往處於被隔離的狀態。這種城鄉分割、缺乏統籌發展的制度安排，令農民工難以真正地融入城市，阻礙了農民工的正常流動以及融入工業化、城鎮化的進程。

設身處地想，即便再推出一些小幅改善農民工的政策措施，農民工也不會放棄農村的土地承包權力，除非她們能得到城市的戶籍並能賣出農村的房子（宅基地）及承包地。以此種理性基礎來觀察相關的農民工意願調查，就不難做出適當的解讀。

最近五年來，隨著大陸農村土地確權工作的開展，土地產權被賦予了私有財產權的性質，造成農村集體所有制虛置，使農民更傾向成為「進城地主」，可能保障進城農民工有固定的土地收益，更不願意退出農村戶籍。調查顯示：城鎮農民工較留在農村的農民，更支持確權政策。[216]另一方面，三權分置確立並確權頒證，可以使農民工放心土地流轉，有利於推進市場化配置土地資源，進一步提高土地利用的效率。[217]

較大城市中農民工心態可能有所不同，只要能夠在退出農村土地承包權時給予較優惠的補償，他們傾向在城市中獲得戶口或居住權。根據調查研究在提供多種退出補償的條件下，確權滿意度與農民工退出農村意願，有顯著正相關關係；通過在農民工養老補償、住房補償或者教育單一補償方面給予較佳優惠，農民工願意考慮退出農村土地承包權，經濟或者就業補償反而沒有促進退出農村的效果。相對於其餘補償，教育補償已經成為當下吸引農民工退出農村的重要因素。[218]

此外，農民工個體、家庭特徵，以及城市務工環境、身份認同等各種因素都在不同程度上對農民工退出農村產生影響。一般而言，年輕農戶、分化程度較高並且對土地依賴程度較低的農戶有著較低的土地承包權退出意願，即最有條件

[216] 郭曉鳴、張克俊，「讓農民帶著土地財產權進城」，**農業經濟問題**（北京：中國農業科學院農業經濟研究所），2013 年第 7 期，頁 4-11；桂華，「集體所有制下的地權配置原則與制度設置」，**學術月刊**（上海：上海市社會科學界聯合會），2017 第 2 期，頁 80-95。
[217] 任常青，「進城落戶農民三權問題研究」，**河北學刊**（石家莊），2017 第 1 期，頁 109-114。
[218] 楊照東、任義科、杜海峰，「確權、多種補償與農民工退出農村意願」，**中國農村觀察**（北京：中國社會科學院農村發展研究所），2019 年第 2 期，頁 93-109。

DOI:10.6814/NCCU202000261

離農進城的農戶反而更傾向於繼續持有土地承包權。[219]究其原因，主要在於分化程度較高、對農業經營的依賴程度較低的農戶，一次性退出土地承包權的政策補償帶來的福利改進空間有限，且這部分農戶受城市土地增值狀況的影響，在當前試點地區探索性補償標準較高的情況下，對繼續持有土地承包權有著較高的增值預期，尤其在當前二輪承包到期後將繼續延長三十年的背景下，有條件流轉土地的分化程度較高的農戶，更傾向於持地觀望。

二、土地使用權改革的發展方向

大陸農村土地制度變遷的核心內涵是集體所有制下土地權利的不斷分割與契約的重新議訂。除了集體組織的土地所有權固定不變、以維持社會主義公有制的核心特徵外，農戶土地承包使用權並不是一個一成不變的體制。然而產權經濟學理論指出：產權明晰有利於最適契約的建立，產權不明晰將增加契約建立的交易成本，而私有產權是交易成本最低的產權制度。從這角度思考，當前將兩權分離往三權分置方向改革，將使得產權邊界的劃分更為複雜而非簡單清晰，顯然事情的發展與理論背離，然而民間自發的誘致性變遷也朝產權複雜化方向發展，顯然這是在環境侷限下的次佳（second-best）選擇。

將問題拉回解決三農問題、振興農村的高度，其終極目標就是提高農民收入、縮短貧富差距。以 2017 年的數據而論，[220]大陸的年 GDP 為 827121.7 萬億人民幣，而農林漁牧部門 GDP 為 68008.7 萬億人民幣，占總 GDP 的 8.2%；但當年鄉村就業人口占全社會就業人口的 45.3%。試想以 8.2%的餅分給 45.3%的人，所分的比例如何高過 91.8%的餅分給 54.7%的城市人多呢？再加上農業 GDP 增長率長年低於非農部門 GDP 增長率的現實，要縮短城鄉收入的差距，降低農村人口比例應該是最重要的途徑，之後才考慮農業生產率的提升問題。

因此，將農村就業人口大量移往城市非農部門就業是解決農村發展的關鍵問題。目前大陸城市化率日漸提高，城市人口從 2010 年的 49.95%上升至 2018

[219] 李榮耀、葉興慶，「農戶分化、土地流轉與承包權退出」，**改革**(重慶：重慶社會科學院)，2019 年第 2 期，頁 17-26。
[220] 以下資料引自 2018 年**中國統計年鑑**。

DOI:10.6814/NCCU202000261

年的 59.58%，但減去沒有城市戶籍的人口，此一比例約在 39%至 42%之間。[221]20%左右的在城市工作卻無城市戶籍（市民待遇）的農村人口，解決他們的戶籍問題還有一個漫長的過程，大陸當前的作法是將其遷移到就業機會很少的小城鎮，而不是讓其往就業機會多的大城市。然而現實狀況，卻是農民工流動方向的主流多群聚在長三角、珠三角及環渤海灣地區的北上廣深等大城市地區。

大陸當局將農業、農村及農民（三農）統整加以考量，從農業發展的角度看農地運用，主要是指農業產業化導致的土地經營規模擴大和農業技術的迅速提高，規模化和工業化的農場經營方式逐步成為普遍經營方式和農地運用方式。它的基礎是土地流轉和集中，因而需要土地產權制度的相應變革和土地交易市場化。

就農民角度看，工業化和城鎮化本身產生巨大的對勞動力的需求，使得眾多原來的農業勞動力主動離開土地和農業，從事工業和其他非農產業。儘管他們獲得的工資可能低於其勞動力價值，但是實際收入還是高於傳統農業。對照農業產業化導致技術水準提高、集約化經營，導致農業排擠農民，單位面積土地經營不再需要原有規模的農民，農民工離開農村往城鎮非農部門就業、定居是必然要走的路。

就農村發展而言，由於土地制度的僵固，大量農民工離開家鄉造成勞動力與土地配置之間的不平衡。由於承包土地具有生產要素和社會保障的雙重功能，農民與農民工處理土地資產無法完全按市場化原則調整。政府如何處理農民（不管是進城的還是沒有進城的）的社區組織和管理方式的轉變，並調整相對集中的城市化社區組織和管理體系的配套更為棘手。

回到產權理論視角，理想型產權是在合約規定的他人使用權或法律明確限定的權利之外，所有者擁有對其資產的使用和轉手的全部權利。因此產權可以概括為「權利產權」。著名的科斯定理指出:所有權的明晰界定可以促使人們通過市場機制來有效率地分配風險和激勵。此種產權理念及制度安排是立基於充分市場

[221] 作者根據**中國統計年鑑**（2019）戶籍與居住地不符為 2.86 億人及流動人口為 2.41 億人兩種口徑計算結果。

DOI:10.6814/NCCU202000261

化的私有制社會。但中國大陸基層社會不同，產權會受社會、政治(權力)、文化和象徵等因素的影響，不會完全受市場原則的決定而有清晰的邊界。這在經濟學看來變成一種「模糊產權」。

從大陸農村集體土地制度實踐經驗上看，農村的產權糾紛往往要借助於地方慣例、習俗和權威才得以解決。因此，大陸農村社會的產權觀念和經濟學中產權邊界清晰的理想類型存在明顯的差異，體現較多「地方性知識」的影響力，具體的產權制度是嵌入於特定的社會結構之中。所以，產權不是一種純粹法律或經濟的抽象理念，而是存在於歷史、社會環境中的現實產物。

由於產權是在具體社會情境下被建構起來的，產權認知體現了大陸農民對農地歸屬問題的理解，它是一種樸素的本土化認識，這種特定的產權認知使法定產權遭到扭曲，進而導致體制「產權殘缺」問題不易處理。在經典的產權理論關照下，清晰的產權界定有助於提高經濟效率；但在大陸現實的社會情境下，模糊產權卻是一種常態且具有自身的優勢。

由於這些生活在城市的農民工前途充滿不確定性，保留農村土地承包權作為退路，可降低未來的不確定性，將未充分使用的承包土地流轉出去作為部分收入來源，亦符合農戶收入極大化的目標。因此存在了土地經營權供給的空間，如何創造出相應的需求，政府充當市場秩序的角色不可或缺，這是大陸當局推動三權分置的背景因素。

經營權的轉包，初步看來是一種債權的形式，如此取得經營權者只有直接使用權，無法以土地作為抵押，取得發展所需的資金；而農戶取得的承包權是一種身份權，由於沒有所有權，其權利性質亦有諸多模糊之處。因此，承包經營權的長期固定化，使其用益物權的性質逐漸趨於完善，但農地經營權的性質還處於債權向物權過渡的階段，屬於擔保物權（抵押權）部分還有商榷、發展、完善的努力空間。

DOI:10.6814/NCCU202000261

第六章 總結

第一節 研究結論與發現

農村生產要素流動能提高要素配置效率，透過邊際效率的趨同和交易效應運作達成。改革開放使大陸農村生產要素配置發生變化，由於工業化、城市化的進展以及戶籍制度的放鬆，大陸農村勞動力大量向城市遷移，2018 年外出打工的農民工已達 1.73 億人，占整體農村勞動力的六成左右。

這 60%的農民工由原來勞動生產力較低的農村部門轉向勞動生產力較高的城市工商業部門，自然產生了勞動力資源配置提升效果。彙整相關研究後，我們得到農民工流動所產生的資源配置提升效果占 GDP 年平均增長率的貢獻度為 7.93%，也就是年平均 GDP 增長率的 9.6%中的 0.76 個百分點，是由農民工流動產生勞動力資源配置提升的結果。

從農民工移動過程中，開始是在鄰近鄉鎮企業從事非農性打工，屬於離土不離鄉的性質。隨著城市工業化及戶口管制的鬆綁，農民工外出打工的距離及人數都呈增加之勢，也造成大陸城市化率迅速提升，至 2018 年城市化率已接近 60%。但常住人口約有 15%，是屬於未能享受市民化待遇的外來農民工。

在整體農民工增長過程中，農民工就業結構呈現明顯的變化：原來以第二產業（製造業、建築業）就業為主的現象已被第三產業（服務業）超過，這也反映了大陸服務業快速擴張的趨勢。雖然農民工面對戶籍而來的諸多限制，但適應產業變化的能力甚至強過城市居民，農民工就業的調整，事先離開勞動市場，再利用其關係網路，重新投入另外的勞動市場，而不是如城市勞工在勞動市場中轉換工作。

另一個明顯的變化趨勢是：1980 年及以後出生的新生代農民工，從 2017 年開始已超過全體農民工的半數，這些新生代農民工女性比例快速增加，舉家遷移的比例也快速增加，農民工認同城市及定居城市的意願濃厚，將來告老還鄉的可能性降低。因此，年輕一代的農民工作出舉家遷移的決策後，渠等長期定居城

DOI:10.6814/NCCU202000261

市的趨勢已十分明顯。

考量大陸東部沿海地區市場潛能和工資水準形成的優勢，大陸勞動力遷徙的主流方向應是由中西部地區向東部沿海地區的跨省流動。但調查顯示，中西部地區農民工在省內就業的比重有增加的趨勢，顯然違反了新經濟地理學的推論。之所以出現此一現象，本研究認為應從大陸外資企業向內陸轉移加工設備的線索中找答案。由於 2005 年之後大陸工資水準每年以一至兩位元數字的速度上升，加上《勞動合同法》的頒佈，使得東部沿海地區勞工密集加工產業勞動成本激增，許多無法從事高附加價值升級的企業，紛紛向內陸及東南亞轉移。如此一來，湧向內陸的資本設備迅速增加，較缺乏人力資本的大陸中西部農民工，也隨之轉移到家鄉附近次級城市打工，因而造成統計上省內打工農民工比重上升的情形。

大陸城市化率在 2018 年達 59.58%，但以戶籍人口計算，城市化率只有 45%，這中間的差距就是在城市打工的農民工無法取得戶籍，享受市民化待遇。此外，現行土地制度仍然對農村人口流動有限制作用。因為現行土地制度的平均分配原則造成農村土地的小規模與分散，加之土地的產權不夠清晰，流轉機制不夠完善，從而仍然將一定數量的農民束縛在土地之上。加上土地承載的社會保障功能也令農民不能夠安心放棄土地，從而影響了農民從更長遠的角度規劃自身的發展。

農民越能獲取穩定的就業崗位、越能依靠工資性收入、越能獲取充裕的社會保障，其推進土地承包經營權流轉的意願就越強烈，這可以解釋經濟發達地區相對於發展中地區，土地承包經營權流轉的速度更快、規模更大。土地對農民具有生產要素和社會保障的雙重功能，因此，農民很可能會基於社會保障和風險應對而不願流出土地，已經流出的土地也可能因農民外出打工波動而出現中途毀約現象。

大陸初始土地制度的安排是平均分田承包，面對的農戶是各具比較優勢的異質性群體。隨著大陸城市化的發展，具有非農比較優勢的農戶務農機會成本高，傾向於離開土地，轉出農地。因此，透過農村土地流轉，將土地集中到種植大戶及農業企業上，理論上可以提升農業規模經營。2018 年，大陸家庭承包耕地流

DOI:10.6814/NCCU202000261

轉的總面積達 5.3 億畝，占家庭承包經營耕地總面積的三成。相對六成的農民工離開農村、進城務工，農村土地必然呈現低度利用，甚至荒廢的情況。如何將土地流轉給其他農戶或專業農業企業，追求規模經濟效益，是提升農業生產效率的必要之途。

然而，農業方式轉型並不是簡單的勞動力流動或者農地流轉，它需要與多重要素市場的發育及其匹配發展。勞動力轉移和土地流轉後能否得到資金要素的匹配，是大陸推進現代農業建設的關鍵因素。現有政策只是聚焦勞動力和土地市場的互動關係，是不完整的設計。

作為一個生產要素市場系統，勞動力、土地和資金的流轉必須密切配合，彼此相輔相成。三權分置的設想是為引進外來專業參與者，推動農業的規模化經營。由於土地經營權的分置，使其難以將其「物權化」，使運用抵押取得資金的關係斷裂，導致農村三大要素流動之間的運作邏輯難以互相配合。大陸特殊的產權制度設計及戶籍制度，造成農地流轉市場滯後於勞動力流轉市場，資金信貸市場發育更為滯後。

第二節 引伸探討與政策意涵

一、新型城鎮化與農民工就業

大陸當局城市發展指導方向是：以人的城市化取代過去的以地的城市化。人的城市化是指居民能找到合適的工作，養家活口、安居樂業。現代產業的發展已從製造業為主的模式向服務業主導的模式轉換，眾多人群聚才能構築龐大的分工體系，創造源源不絕的工作機會。中小城市相對是製造業時代的空間配置，將農民遷入小城鎮，缺少創造工作的能力，無法提供充足的就業機會。

二、社會保障與公共服務均等化

市場經濟的特色是競爭，以此則優汰劣，提升資源使用效率。在開放競爭過程中，不確定性風險增加，需要社會保障制度對沖風險。大陸由於地區稟賦及資源不均，地區所得差異，地區及城鄉提供社保及公共服務水準差異很大，地方

DOI:10.6814/NCCU202000261

無力提供均等之公共服務，就以戶籍制度加以管制。中央政府要負責統籌工作，必須控制壟斷性資源與企業，籌集所需資源，此舉不利於深化市場改革之推進。

三、農地產權明晰與三權分置

中國大陸政治體及基層社會不同於西方，土地產權會受社會、政治(權力)、文化和象徵等因素的影響，不會完全受市場原則的決定而有清晰的邊界，在特殊時期「模糊產權」反而會產生次佳選擇。

當前的三權分置，如果在承包地「三權」分置中強調成員權性承包權的獨立性和重要地位，這是取得家庭承包之土地承包經營權的前提和基礎，就已經流轉的承包地而言，將導致承包地「四權」分置的權利結構，即：所有權+成員權性承包權+土地承包經營權+土地經營權。企業取得的土地經營權是債權性質還是用益物權性質、承包方應否享有土地經營權及其經營權基於何種法律事實產生、第三方土地經營權應否包括轉讓和繼承等權能、其他方式承包之土地承包經營權與土地經營權合併處理等，未來這些方面產生的問題可能比解決的問題還要多。由此回想「做實農民承包權」的見解是否更為可行。

四、農民工的流動與中央政策及國際環境影響密切相關

用劉易斯雙元結構模型，檢視中國大陸改革開放迄今的發展現況，可以明顯看出該模型是屬於封閉式的模型。但大陸在過去四十年的發展過程中，每一階段中共內部的政策轉換，都是與國際政經情勢發展有密切的關聯性，因此而衍生出影響農民工遷移流動的中央政策(相關對照比較，請參閱附錄五)。例如，在1980 年代美中建交，確立以經濟建設中心的戰略方向後，中央全面推動家庭聯產承包責任制、允許農民攜帶口糧進城務工，相關土地與戶籍制度的改革調整，[222]並釋放大量農村剩餘勞動力進入鄉鎮企業發展；天安門事件後，1990 年代初鄧南巡加速對外開放，並同步推動國企改革，引發龐大的民工潮進入城市，同時農村開始出現三農問題；2000 年後加入 WTO，促進新一輪城市化、工業化之特區開發圈地運動，再次吸引農民工進入北上廣深等沿海經濟特區；2008 年全球金融

[222] 1984 年《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》要求對到集鎮落戶者，要事先辦好承包土地轉讓手續，不得撂荒。

DOI:10.6814/NCCU202000261

風暴後，中共投入 4 兆經費進行基礎建設，除穩定整體經濟形勢外，更逐漸開放大城市落戶限制，[223]並在諸多法規修訂內容時重申不得要求農戶「放棄農村承包土地及宅基地作為進城落戶先決條件」。因此近年來，美中貿易戰持續擴大，是否對出口產業造成衝擊，未來對農民工流動遷移將會產生何種影響，殊值觀注。

國立政治大學
National Chengchi University

[223] 2019 年中共國家發改委公布《2019 年新型城鎮化建設重點任務》，強調大幅度開放戶籍限制：城區常住人口 300 萬至 500 萬的大城市要全面放開放寬落戶條件，取消重點群體(指在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、在城鎮就業居住 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、農村學生升學和參軍進入城鎮人口) 落戶限制；500 萬人口以上的特大超大城市要調整積分落戶政策，大幅增加落戶規模、精簡積分項目，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。

DOI:10.6814/NCCU202000261

附錄一：中國大陸戶籍制度政策變遷大事記

法規、事件及年份	內容重點
《關於特種人口管理暫行辦法》(1950 年)	針對反革命份子的處理辦法；正式開始對重點人口的管理工作，此為中國大陸戶籍制度開始的起點
《關於戶口工作的幾個問題》(1950 年 11 月)	第一次全國治安行政工作會議，指出「戶口工作是國家管理城市不可缺少的一環，是治安工作的基礎，在人民的國家機器中起著重要的作用」，明確戶口管理的任務是「了解社會動態，階級關係，蒐集人口資料為施政之重要依據」
《城市戶口暫行條例》(1951 年 7 月)	該條例係中共建政後的第一部戶口管理條例，統一全國城市的戶口登記制度，規定對人口出生、死亡、遷入、遷出和社會變動(社會身份)等戶口登記事項；
《關於勸止農民盲目流入城市的指示》(1953 年)	第一個五年計劃開始實施，城市就業機會增加，大量農民湧入城市與礦區尋求工作機會；該指示強調禁止企業自行招工、不得為農民流動開具介紹證件
《為準備普選進行全國人口調查登記的指示》、《全國人口調查登記辦法》、《中共中央關於糧食統購統銷的決議》(1953 年 11 月)	為 1954 年人口普查制定方案，在農村建立簡單的農村戶口登記制度；1953 年中國出現糧食供應緊張的局面，6 月國庫糧食赤字高達 40 億斤，為解決城鎮人口糧食供應嚴重不足的難題，10 月 10 日陳雲在全國糧食會議上提出統購統銷政策方案；12 月初，全國城鄉開始實行糧食統購統銷
首部《憲法》(1954 年 9 月)	規定公民有「居住和遷徙的自由」
要求建立農村戶口登記制度(1954 年 12 月)	內務部、公安部、國家統計局發出聯合通知，要求建立農村戶口登記制度
《市鎮糧食定量供應辦法》、《關於建立經常戶口登記制度的指示》(1955 年 6 月)	城鎮居民購買糧食需憑糧票；統一全國城鄉戶口登記工作，規定全國城市、集鎮、鄉村都要建立戶口登記制度，戶口登記的統計時間為每年一次；全國戶籍管理工作和人口資料的統計匯總業務統一移交到公安機關
公安部全國《第一次戶口工作會議》(1956 年 3 月)、國務院《關於防止農村人口盲目外流的指示》（1956 年 12 月 30 日）	年初發文要求各部門在當年 4 月 1 日前須完成戶口登記工作；戶口工作會議要求在短時期內建立一套比較嚴密的戶口管理制度，以便「證明公民身份，便利公民行使權利和履行義務」、「統計人口數字，為國家經濟文化和國防建設提供人口資料」、「發現和防範反革命和各種犯罪分子活動，密切配合鬥爭」；1956 年部分地區嚴重天災，加上急速推動農業合作化與統購統銷政策，導致農民大批外流，對城市造成衝擊
《關於制止農村人口盲目外流的指示和通知》(1957 年 12 月)	中共中央、國務院發布通知指示，要求進一步加強戶口管理，控制人口流動，將盲目流入城市的農村居民遣回農村
《關於各單位從農村招用臨時工的暫行規定》(1957 年 12 月)	該規定指出單位用人必須由勞動部門統一調配
《中華人民共和國戶口登記條例》(1958 年 1 月)	首次以法規形式將城鄉居民區分為「農業戶口」和「非農業戶口」；各地按照公安部要求開展清理外來人口的「肅殘」運動(肅清外流人員中殘餘反革命分子)，必須與戶口登記等社會面控制密切結合；正式確立戶口遷移審批制度和憑證落戶制度，「公民由農村遷往城市，必須持有勞動部門的錄用證明，學校的錄取證明，或者城市戶口登記機關的准予遷入證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷入手續」；大躍進推動後，6 月中共中央決定勞動力招收工作由地方負責無需通過中央批准
公安部《關於人民公社怎樣管理農村戶口的幾點意見》(1958 年)	該意見中提到「戶口登記簿可以和社員基本情況登記簿合二為一」，戶籍制度進而與人民公社制度相互融合
《關於立即停止招收新職	要求城市各企業事業單位立即停止招收新的職工和繼續固定臨時

DOI:10.6814/NCCU202000261

工和固定臨時工的通知》(1959 年)	工人
《關於加強戶口管理工作的意見》(1962 年)	要求「對農村遷往城市的，必須嚴格控制；城市遷往農村的，應一律准予落戶，不要控制」；「城市之間必要的正常遷移，應當准許，但中、小城市遷往大城市的，特別是遷往北京、上海、天津、武漢、廣州的，要適當控制」
《公安部關於處理戶口遷移的規定(草案)》(1964 年)	從農村遷往城市和集鎮的要嚴加限制；對從集鎮遷往城市的要嚴加限制
《憲法》(1975 年 1 月)	第四屆全國人大第一次會議通過憲法修正案，刪除「居民有居住和遷徙的自由」的條款
《公安部關於處理戶口遷移的規定》(1977 年 11 月)	強調「從農村遷往市、鎮，由農業戶口轉為非農業戶口」須嚴格管理；從此「農轉非」一詞開始流行
國務院批轉《公安部、糧食部關於嚴格控制農業人口轉為非農業人口的報告》(1979 年)	要求幾年內把市鎮無戶口的人員基本動員回農村;各級公安機關切實加強對農業人口遷入城鎮的控制工作、糧食部門要堅決制止不按政策規定把集體所有制單位的農業人口就地轉為非農業人口
《關於逐步解決職工夫妻長期兩地分居問題的通知》(1980 年) 、《關於解決部分專業技術幹部的農村家屬遷往城鎮由國家供應糧食問題的規定》(1980 年 9 月)	要求各級黨委政府採取多種措施，有計劃有步驟地解決這個問題；允許高級專業技術幹部，有重大發明創造，在科研、技術以及專業工作上有特殊貢獻的專業技術幹部的家屬遷往城鎮落戶
《國務院關於嚴格控制農村勞動力進城做工和農村人口轉為非農村人口的通知》(1981 年)	要求加強戶口和糧食管理，責令糧食部門按照政策規定，嚴格控制農業人口轉為非農業人口，對不合規定的不供應商品糧
重新啟動城市發展戰略(1982 年)	制定「嚴格控制大城市，適當發展中等城市，積極發展小城鎮」的城鎮化方針
《關於一九八四年農村工作會議的通知》、《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》 (1984 年 10 月)	開始小城鎮戶籍制度改革，凡申請到集鎮務工、經商、辦服務業的農民和家屬，在集鎮有固定居所、有經營能力，或在集鎮企事業單位長期務工的，公安部門應准予落常住戶口，並辦理自理口糧入戶手續；為使在集鎮務工、經商、辦服務業的農民保持穩定，鄉鎮人民政府和村民委員會對其留居農村的家屬不得歧視；對到集鎮落戶，要事先辦好承包土地轉讓手續，不得撂荒；一旦因故返鄉應准予遷回落戶，不得拒絕；同時放寬戶口「農轉非」指標
《關於城鎮暫住人口的暫行規定》(1985 年 7 月)	公安部決定對流動人口實行《暫住證》、《寄住證》制度，允許暫住人口在城鎮居留；對《戶口登記》中關於超過三個月以上的暫住人口要辦理遷移手續或動員其返回常住地的條款予以變更
《中華人民共和國居民身份證條例》(1985 年 9 月)	建立居民身份證制度證明公民個人的身份，携帶方便，與證明一家人的身份及其關係的戶口簿不同，居民身份證制度是戶籍制度的重大變革之一；該條例規定，凡 16 歲以上的中華人民共和國公民，均須申領居民身份證；由以戶為主的管理模式開始向以人為主的管理模式轉化
《國務院辦公廳關於制止一些市縣公開出賣城鎮戶口的通知》(1988 年 10 月)	各地實施「農轉非」過程中以收取城市增容費等項目變相出賣戶口，乃至競相效仿，出現全國性的公開買賣戶口的現象應制止；此時，城鎮人口承受能力，還受制於國家財力所能提供的商品糧、醫療保健、就業、住房、退休保障等方面限制
《關於嚴格控制「農轉非」過快增長的通知》(1989 年)	要求各地區要把「農轉非」人數嚴格控制在計劃指標內，不得突破，突破的要在下年度計劃指標中相應扣減；各地遵照此一指示，加強對「農轉非」的控制，同時部分大城市對外來人口進行清理，大批農民工重新返鄉

DOI:10.6814/NCCU202000261

《關於實行當地有效城鎮居民戶口制度的通知》(1992 年 8 月)	《通知》針對在小城鎮、經濟特區、經濟開發區、高新技術產業開發區放寬戶口農轉非的限制，實行「當地有效城鎮戶口制度」，對象為外商親屬、投資開工廠人員、被徵地的農民；允許以「藍印戶口」形式在城鎮人戶， 享受與城鎮常住戶口同等待遇（由於戶口名簿印鑒為藍色，故也稱作「藍印戶口」）
中共中央、國務院頒布 11 號文件 (1993 年)	文件規定國家定購糧食全部實行「保量放價」，即保留定購數量，收購價格隨行就市；糧食變成為商品，隨行就市，糧票制度退出歷史；取消糧食生產統購統銷制度，徹底將戶籍制度與基本生活資料進一步分離
改革戶口登記制度(1994 年)	國家取消戶口按照商品糧為標準劃分農業戶口和非農業戶口的「二元結構」，以居住地和職業劃分農業和非農業人口，建立以常住戶口、暫住戶口、寄住戶口三種管理形式為基礎的登記制度
中共中央、國務院頒布《關於加強流動人口管理工作的意見》；公安部頒布《暫住證申領辦法》(1995 年)《關於指導全國小城鎮綜合改革試點的意見》(1995 年 4 月)	《意見》第一次提出農村剩餘勞動力應就近轉移；《辦法》開始建立流動人口暫住證管理措施；在試點小城鎮進行戶籍管理制度改革，農民只要在小城鎮具備合法固定的住所和穩定的就業條件，就可以申請在小城鎮辦理落戶手續，並建立和完善試點小城鎮的新型社會保障體制
新常住人口登記表和居民戶口簿正式啟用 (1996 年 7 月)	新的戶口簿將「戶別」重新規範為「家庭戶」和「集體戶」；取消「農業」和「非農業」兩個戶口類型，使戶口登記能如實反映公民的居住和身分狀況
《小城鎮戶籍管理制度改革試點方案》和《關於完善農村戶籍管理制度意見的通知》(1997 年)	允許已經在小城鎮就業居住並符合一定條件的鄉村人口在小城鎮辦理城鎮常住戶口；農民進入小城鎮必須購買商品房或有合法的自建房；進入小城鎮落戶必須將承包地和自留地無償上交；經批准在小城鎮落戶的農民，享有與當地原有居民同等的待遇
國務院批轉公安部《關於解決當前戶口管理工作中幾個突出問題的意見》(1998 年 7 月)	該意見允許投資者、購買住房者和有技術專長者到城市落戶，並做出「四項改革」。一、實行嬰兒落戶隨父隨母自願的政策；二、放寬解決夫妻分居問題的戶口政策，對已在投靠配偶所在城市居住一定年限的公民，根據自願的原則准予在該城市落戶；三、對於男性超過 60 周歲、女性超過 55 周歲，身邊無子女，需到城市投靠子女的公民，可以在其子女所在城市落戶；四、在城市投資、興辦實業、購買商品房的公民及隨其共同居住的直系親屬，准予在該城市落戶；北京、上海等全國特大城市、大城市將在制定具體政策時加以嚴格控制
國家教委和公安部發布《流動兒童少年就學暫行辦法》(1998 年)	要求城市結合各地實際，制定改善兒童民工子女就學的具體辦法；諸多地方仍存在對流動兒童的就學歧視
國務院下發《關於促進小城鎮健康發展的若干意見》(2000 年)	從 2000 年起，凡在縣級市區、縣人民政府駐地鎮及縣以下小城鎮「有合法固定住所、固定職業或生活來源」的農民，均可根據本人意願轉為城鎮戶口，並在子女入學、參軍、就業等方面享受與城鎮居民同等待遇，不得實行歧視性政策。
國務院批准轉公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》(2001 年 3 月)	取消「農轉非」指標，不再實行計劃指標管理；公安部規定全國小城鎮中有固定住所和合法收入的外來人口均可辦理小城鎮常住戶口；浙江省湖州市率先宣布實行城市落戶試點
取消糧油遷徙證制度(2001 年 5 月)	糧食供應關係和戶籍遷移脫離
《關於做好農民進城務工就業管 理和服務工作的通知》(2003 年 1 月)、《居民身份證法》(2003 年)	提出加強對農民進城務工就業的管理和服務、取消對農民進城務工就業的不合理限制、切實解決拖欠和克扣農民工工資問題、改善農民工的生產生活條件、做好農民工培訓工作、多管道安排農民 工子女就學等要求；第十屆全國人大常委會第三次會議通過《居民身份證法》戶籍管理開始向信息化管理、身份證管理邁進

DOI:10.6814/NCCU202000261

大城市取消「農業戶口」和「非農業戶口」的劃分(2004 年)	成都市率先取消「農業戶口」和「非農業戶口」的劃分；同年上海、沈陽、深圳、武漢、杭州等主要城市先後實行居住證制度
中共中央十六屆六中全會進一步強調要做好農民工合法權益的工作(2006 年)	要求各地取消外來人口管理費用，制定一系列給予農民工在子女教育、勞動就業、保險保障等方面之市民化待遇措施
中共中央提出統籌城鄉社會管理(2008 年 10 月)	主要目標在推進戶籍制度改革，放寬中小城市落戶條件，使在城鎮穩定就業和居住的農民有序轉變為城鎮居民
《國務院辦公廳關於積極穩妥推進戶籍管理制度改革的通知》(2011 年 9 月)	引導非農產業和農村人口有序向中小城市和建制鎮轉移，逐步滿足符合條件的農村人口的落戶需求，實現城鄉基本公共服務的均等化；保證已落戶城鎮的農村人口與當地城鎮居民同等的權益
《關於積極穩妥推進戶籍管理制度改革的通知》(2012 年 2 月)	除給予已落戶城鎮的農民與當地城鎮居民同等的權益外，還要解決暫不具備落戶條件的農民工在勞動報酬、子女上學、技能培訓、公共衛生、住房租購、社會保障、職業安全衛生等方面問題
《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》(2013 年)	創新人口管理，加快戶籍制度改革，全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模
《國務院關於調整城市規模劃分標準的通知》(2014 年)	明確以城區人口為口徑的「五類七檔」新的城市規模劃分標準；明確要求取消農業戶口和非農業戶口的區分(該項變革非 2014 年才開始，之前已有河北、江蘇、浙江、遼寧等地相繼取消農業與非農業戶口的二元性質劃分)
國務院頒布《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》(2014 年 7 月)	不得以退出土地承包經營權、宅基地使用權、集體收益分配權作為農民進城落戶的條件；保障農業轉移人口及其他常住人口隨遷子女平等享有受教育權利；將隨遷子女義務教育納入各級政府教育發展規劃和財政保障範疇；逐步完善並落實隨遷子女在流入地接受中等職業教育免學費和普惠性學前教育的政策以及接受義務教育後參加升學考試的實施辦法；促進有能力在城鎮穩定就業和生活的常住人口有序實現市民化，通過全面推廣居住證穩步推進城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋；取消農業與非農和衍生的藍印戶口，統一登記為居民戶口；大城市實行積分落戶；嚴控特大城市人口規模；建立《居住證》制度，完善公共服務
《關於 2015 年深化經濟體制改革重點工作意見》(2015 年)	提出要抓緊實施戶籍制度改革，落實放寬戶口遷移政策，完善配套措施，建立城鄉統一的戶口登記制度
公安部發佈《關於全面深化公安改革若干重大問題的框架意見》(2015 年 2 月)	推進戶籍制度改革，取消暫住證制度，全面實施居住證制度
國務院頒布《居住證暫行條例》(2015 年 10 月)	公民離開常住戶口所在地，到其他城市居住半年以上，凡符合有合法穩定就業、合法穩定住所或連續就讀條件之一者，可以依照本條例申領居住證；於 2016 年 1 月 1 實施
《國務院關於深入推進新型城鎮化建設的若干意見》(2016 年)	加快落實戶籍制度改革政策，全而實行居住證制度，推進城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋，加快建立農業轉移人口市民化激勵機制
國務院頒布《推動 1 億非戶籍人口在城市落戶方案》(2016 年 10 月)	除超大城市外，全面放寬農業轉移人口落戶條件；「十三五」期間，城鄉區域間戶籍遷移壁壘加速破除，配套政策體系進一步健全，戶籍人口城鎮化率年均提高 1 個百點以上，年均轉戶 1300 萬人以上；2020 年全國戶籍人口城鎮化率提高到 45%，各地區戶籍人口城鎮化率與常住人口城鎮化率差距比 2013 年縮小 2 個百分點
25 個省區市出台居住證貫徹實施辦法 (2017 年)	居住證正式取代暫住證
國家發改委公布《關於實施 2018 年推進新型城鎮化建	將全面放寬城市落戶條件，加快戶籍制度改革落實步伐，以及實現 2018 年進城落戶 1300 萬人的目標；多個省區市分階段推行落

DOI:10.6814/NCCU202000261

設重點任務的通知》	戶政策
國家發改委公布《2019 年新型城鎮化建設重點任務》(2019 年)	城區常住人口 100 萬至 300 萬大城市全面取消落戶限制；城區常住人口 300 萬至 500 萬的大城市全面放開放寬落戶條件，並取消重點群體落戶限制(重點群體指在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、在城鎮就業居住 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、農村學生升學和參軍進入城鎮人口)；城區常住人口 500 萬人以上的特大超大城市，調整完善積分落戶政策，大幅增加落戶規模、精簡積分項目;深化戶籍制度改革，強化常住人口基本公共服務，維護進城落戶農民的土地承包權、宅基地使用權、集體收益分配權，加快農業轉移人口市民化

資料來源：王海光，「當代中國戶籍制度形成與沿革的宏觀分析」，**中共黨史研究**(北京：中共黨史研究室出版)，2003 年第 4 期，頁 22-29；段成榮，「戶籍制度 50 年」，**人口研究**(北京)，第 32 卷第 1 期 2008 年 1 月，頁 43-50；李玉榮、王海光，「一九五八年《戶口登記條例》出台的制度背景探析」，**中共黨史研究**(北京：中共黨史研究室出版)，2010 年第 9 期，頁 45-54；孫文凱，「中國的戶籍制度現狀、改革阻力與對策」，**勞動經濟研究**(北京)，2017 年第 5 卷第 3 期，頁 51-53；侯亞杰，「戶口遷移與戶籍人口城鎮化」，**人口研究**(北京)，第 41 卷第 4 期，2017 年 7 月，頁 82-96；陳釗著，張軍、王永欽主編，「改革開放中的戶籍制度：歷史、當下與未來」，**大轉型—中國經濟改革的過去、現在與未來**(上海：格致出版社、上海人民出版社)，2019 年 1 月，頁 63-64；趙軍潔、范毅，「改革開放以來戶籍制度改革的歷史考察和現實觀照」，**經濟學家**（成都：西南財經大學），2019 年第 3 期，頁 71-80。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

附錄二：新舊《土地管理法》徵地補償及集體建設用地等條文增刪內容對照表

2004 年版條文	2019 年版修訂條文(2020 年 1 月 1 日施行)
第四十三條(全文刪除) 任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，必須依法申請使用國有土地；但是，興辦鄉鎮企業和村民建設住宅經依法批准使用本集體經濟組織農民集體所有的土地的，或者鄉(鎮)村公共設施和公益事業建設經依法批准使用農民集體所有的土地的除外。前款所稱依法申請使用的國有土地包括國家所有的土地和國家徵收的原屬於農民集體所有的土地。	**第四十四條** 建設佔用土地，涉及農用地轉為建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續。 永久基本農田轉為建設用地的，由國務院批准。 在土地利用總體規劃確定的城市和村莊、集鎮建設用地規模範圍內，為實施該規劃而將永久基本農田以外的農用地轉為建設用地的，按土地利用年度計畫分批次按照國務院規定由原批准土地利用總體規劃的機關或者其授權的機關批准。在已批准的農用地轉用範圍內，具體建設項目用地可以由市、縣人民政府批准。 在土地利用總體規劃確定的城市和村莊、集鎮建設用地規模範圍外，將永久基本農田以外的農用地轉為建設用地的，由國務院或者國務院授權的省、自治區、直轄市人民政府批准。
第四十四條 建設佔用土地，涉及農用地轉為建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續。 省、自治區、直轄市人民政府批准的道路、管線工程和大型基礎設施建設項目、國務院批准的建設項目佔用土地，涉及農用地轉為建設用地的，由國務院批准。 在土地利用總體規劃確定的城市和村莊、集鎮建設用地規模範圍內，為實施該規劃而將農用地轉為建設用地的，按土地利用年度計畫分批次由原批准土地利用總體規劃的機關批准。在已批准的農用地轉用範圍內，具體建設項目用地可以由市、縣人民政府批准。 本條第二款、第三款規定以外的建設項目佔用土地，涉及農用地轉為建設用地的，由省、自治區、直轄市人民政府批准。	**第四十五條(新增)** 為了公共利益的需要，有下列情形之一，確需徵收農民集體所有的土地的，可以依法實施徵收： （一）軍事和外交需要用地的； （二）由政府組織實施的能源、交通、水利、通信、郵政等基礎設施建設需要用地的； （三）由政府組織實施的科技、教育、文化、衛生、體育、生態環境和資源保護、防災減災、文物保護、社區綜合服務、社會福利、市政公用、優撫安置、英烈保護等公共事業需要用地的； （四）由政府組織實施的扶貧搬遷、保障性安居工程建設需要用地的； （五）在土地利用總體規劃確定的城鎮建設用地範圍內，經省級以上人民政府批准由縣級以上地方人民政府組織實施的成片開發建設需要用地的； （六）法律規定為公共利益需要可以徵收農民集體所有的土地的其他情形。 前款規定的建設活動，應當符合國民經濟和社會發展規劃、土地利用總體規劃、城鄉規劃和專項規劃；第（四）項、第（五）項規定的建設活動，還應當納入國民經濟和社會發展年度計畫；第（五）項規定的成片開發並應當符合國務院自然資源主管部門規定的標準。
第四十五條（改為新版第四十六條） 徵收下列土地的，由國務院批准： （一）基本農田； （二）基本農田以外的耕地超過三十五公頃的；	**第四十六條** 徵收下列土地的，由國務院批准： （一）永久基本農田； （二）永久基本農田以外的耕地超過三十五公頃的；

DOI:10.6814/NCCU202000261

（三）其他土地超過七十公頃的。 徵收前款規定以外的土地的，由省、自治區、直轄市人民政府批准，並報國務院備案。 徵收農用地的，應當依照本法第四十四條的規定先行辦理農用地轉用審批。其中，經國務院批准農用地轉用的，同時辦理徵地審批手續，不再另行辦理徵地審批；經省、自治區、直轄市人民政府在徵地批准權限內批准農用地轉用的，同時辦理徵地審批手續，不再另行辦理徵地審批，超過徵地批准權限的，應當依照本條第一款的規定另行辦理徵地審批。	（三）其他土地超過七十公頃的。 徵收前款規定以外的土地的，由省、自治區、直轄市人民政府批准。 徵收農用地的，應當依照本法第四十四條的規定先行辦理農用地轉用審批。其中，經國務院批准農用地轉用的，同時辦理徵地審批手續，不再另行辦理徵地審批；經省、自治區、直轄市人民政府在徵地批准權限內批准農用地轉用的，同時辦理徵地審批手續，不再另行辦理徵地審批，超過徵地批准權限的，應當依照本條第一款的規定另行辦理徵地審批。
第四十六條 國家徵收土地的，依照法定程式批准後，由縣級以上地方人民政府予以公告並組織實施。 被徵收土地的所有權人、使用權人應當在公告規定期限內，持土地權屬證書到當地人民政府土地行政主管部門辦理徵地補償登記。 **第四十八條** 徵地補償安置方案確定後，有關地方人民政府應當公告，並聽取被徵地的農村集體經濟組織和農民的意見。	**第四十七條(由原四十六條與四十八條合併並增加內容)** 國家徵收土地的，依照法定程式批准後，由縣級以上地方人民政府予以公告並組織實施。 縣級以上地方人民政府擬申請徵收土地的，應當開展擬徵收土地現狀調查和社會穩定風險評估，並將徵收範圍、土地現狀、徵收目的、補償標準、安置方式和社會保障等在擬徵收土地所在的鄉（鎮）和村、村民小組範圍內公告至少三十日，聽取被徵地的農村集體經濟組織及其成員、村民委員會和其他利害關係人的意見。 多數被徵地的農村集體經濟組織成員認為徵地補償安置方案不符合法律、法規規定的，縣級以上地方人民政府應當組織召開聽證會，並根據法律、法規的規定和聽證會情況修改方案。 擬徵收土地的所有權人、使用權人應當在公告規定期限內，持不動產權屬證明材料辦理補償登記。縣級以上地方人民政府應當組織有關部門測算並落實有關費用，保證足額到位，與擬徵收土地的所有權人、使用權人就補償、安置等簽訂協議；個別確實難以達成協議的，應當在申請徵收土地時如實說明。 相關前期工作完成後，縣級以上地方人民政府方可申請徵收土地。
第四十七條 徵收土地的，按照被徵收土地的原用途給予補償。 徵收耕地的補償費用包括土地補償費、安置補助費以及地上附著物和青苗的補償費。徵收耕地的土地補償費，為該耕地被徵收前三年平均年產值的六至十倍。徵收耕地的安置補助費，按照需要安置的農業人口數計算。需要安置的農業人口數，按照被徵收的耕地數量除以徵地前被徵收單位平均每人佔有耕地的數量計算。每一個需要安置的農業人口的安置補助費標準，為該耕地被徵收前三年平均年產值的四至六倍。但是，每公頃被徵收耕地的安置補助費，最高不得超過被徵收前三年平均年產值的十五倍。	**第四十八條(原第四十七條修改)** 徵收土地應當給予公平、合理的補償，保障被徵地農民原有生活水準不降低、長遠生計有保障。 徵收土地應當依法及時足額支付土地補償費、安置補助費以及農村村民住宅、其他地上附著物和青苗等的補償費用，並安排被徵地農民的社會保障費用。 徵收農用地的土地補償費、安置補助費標準由省、自治區、直轄市通過制定公佈區片綜合地價確定。制定區片綜合地價應當綜合考慮土地原用途、土地資源條件、土地產值、土地區位、土地供求關係、人口以及經濟社會發展水準等因素，並至少每三年調整或者重新公佈一次。

DOI:10.6814/NCCU202000261

徵收其他土地的土地補償費和安置補助費標準，由省、自治區、直轄市參照徵收耕地的土地補償費和安置補助費的標準規定。 被徵收土地上的附著物和青苗的補償標準，由省、自治區、直轄市規定。 徵收城市郊區的菜地，用地單位應當按照國家有關規定繳納新菜地開發建設基金。 依照本條第二款的規定支付土地補償費和安置補助費，尚不能使需要安置的農民保持原有生活水準的，經省、自治區、直轄市人民政府批准，可以增加安置補助費。但是，土地補償費和安置補助費的總和不得超過土地被徵收前三年平均年產值的三十倍。 國務院根據社會、經濟發展水準，在特殊情況下，可以提高徵收耕地的土地補償費和安置補助費的標準。國務院根據社會、經濟發展水準，在特殊情況下，可以提高徵收耕地的土地補償費和安置補助費的標準。	徵收農用地以外的其他土地、地上附著物和青苗等的補償標準，由省、自治區、直轄市制定。對其中的農村村民住宅，應當按照先補償後搬遷、居住條件有改善的原則，尊重農村村民意願，採取重新安排宅基地建房、提供安置房或者貨幣補償等方式給予公平、合理的補償，並對因徵收造成的搬遷、臨時安置等費用予以補償，保障農村村民居住的權利和合法的住房財產權益。 縣級以上地方人民政府應當將被徵地農民納入相應的養老等社會保障體系。被徵地農民的社會保障費用主要用於符合條件的被徵地農民的養老保險等社會保險繳費補貼。被徵地農民社會保障費用的籌集、管理和使用辦法，由省、自治區、直轄市制定。
第五十五條 以出讓等有償使用方式取得國有土地使用權的建設單位，按照國務院規定的標準和辦法，繳納土地使用權出讓金等土地有償使用費和其他費用後，方可使用土地。 自本法施行之日起，新增建設用地的土地有償使用費，百分之三十上繳中央財政，百分之七十留給有關地方人民政府，都專項用於耕地開發。	**第五十五條** 以出讓等有償使用方式取得國有土地使用權的建設單位，按照國務院規定的標準和辦法，繳納土地使用權出讓金等土地有償使用費和其他費用後，方可使用土地。 自本法施行之日起，新增建設用地的土地有償使用費，百分之三十上繳中央財政，百分之七十留給有關地方人民政府。具體使用管理辦法由國務院財政部門會同有關部門制定，並報國務院批准。
第六十三條 農民集體所有的土地的使用權不得出讓、轉讓或者出租用於非農業建設；但是，符合土地利用總體規劃並依法取得建設用地的企業，因破產、兼併等情形致使土地使用權依法發生轉移的除外。	**第六十三條** 土地利用總體規劃、城鄉規劃確定為工業、商業等經營性用途，並經依法登記的集體經營性建設用地，土地所有權人可以通過出讓、出租等方式交由單位元或者個人使用，並應當簽訂書面合同，載明土地界址、面積、動工期限、使用期限、土地用途、規劃條件和雙方其他權利義務。 前款規定的集體經營性建設用地出讓、出租等，應當經本集體經濟組織成員的村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意。 通過出讓等方式取得的集體經營性建設用地使用權可以轉讓、互換、出資、贈與或者抵押，但法律、行政法規另有規定或者土地所有權人、土地使用權人簽訂的書面合同另有約定的除外。 集體經營性建設用地的出租，集體建設用地使用權的出讓及其最高年限、轉讓、互換、出資、贈與、抵押等，參照同類用途的國有建設用地執行。具體辦法由國務院制定。

註：有關「國家建立國土空間規劃體系」內容，請參考第十八條；「永久基本農田保護制度」條文內容，請參考第三十三條。

DOI:10.6814/NCCU202000261

附錄三：2013 至 2019 年有關宅基地使用權流轉主要政策名稱及內容

時間	發布機關與文件名稱	主要內容
2013.1112	十八屆三中全會《關於全面深化改革若干重大問題的決定》	賦予農民更多財產權利，保障農戶宅基地用益物權，改革完善農村宅基地制度，慎重穩妥推進農民住房財產權抵押、擔保、轉讓。推進城鄉最低生活保障制度統籌發展
2014.0119	中共中央、國務院《關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》（2014 年中央一號文件）	「三權分置」作為國家政策正式提出，但僅限於土地承包經營權改革。
2014.1202	中共中央、國務院《關於農村土地徵收、集體經營性建設用地入市、宅基地制度改革試點工作的意見》	堅持土地公有制性質不改變、耕地紅線不突破、農民利益不受損三條底線，完善宅基地權益保障和取得方式，探索實行有償使用、自願有償退出或轉讓宅基地。
2015.0201	中共中央、國務院《關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見》（2015 年中央一號文件）	不得將農民進城落戶與退出宅基地使用權相掛鉤。依法保障農民宅基地權益，改革農民住宅用地取得方式，探索農民住房保障新機制。分類實施宅基地制度改革試點。
2015.0227	十二屆全國人大常委會第十三次會議《關於授權國務院在北京市大興區等 33 個試點縣（市、區）行政區域暫時調整實施有關法律規定的決定》	在全國確定義烏等 14 個試點，擬在試點期間對宅基地實行自願有償的退出、轉讓機制，但轉讓僅限於本集體經濟組織內部。（2015 年 4 月，義烏率先全國開展宅基地「三權分置」的制度探索。）
2015.0810	國務院《關於開展農村承包土地的經營權和農民住房財產權抵押貸款試點的指導意見》（國發〔2015〕45 號）	對農民住房財產權抵押貸款試點提出明確的要求，建立相應的信貸管理制度並制定實施細則，探索建立宅基地使用權有償轉讓機制。
2015.1102	中共中央、國務院《深化農村改革綜合性實施 方案》	在保障農戶依法取得的宅基地用益物權基礎上，改革完善農村宅基地制度
2015.1231	中共中央、國務院《關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見》（2016 年中央一號文件）	加快推進農村宅基地使用權確權登記頒證，完善宅基地權益保障和取得方式，探索農民住房保障新機制。
2016.0315	中國人民銀 行、中國銀監會、中國保監會、財政部、國土資源部、住房和城鄉建 設部《農民住房財產權抵押貸款 試點暫行辦法》	第 12 條規定：「變賣或拍賣抵押的農民住房，受讓人範圍原則上應限制在相關法律法規和國務院規定的範圍內。」
2016.0426	義烏市委、市政府《關於推進農村宅基地制度改革試點工作的若干意見》	明確在落實宅基地所有權和保障集體經濟組織成員權的前提下，允許宅基地使用權通過合法方式有條件轉讓。（在全國率先基本確立了宅基地「三權分置」的制度基礎。）
2016.1231	中共中央、國務院《關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見》（2017 年中央一號文件）	強調落實宅基地集體所有權、維護農戶宅基地佔用和使用權，增加農民財產性收入。
2018.0102	中共中央、國務院《關於實施鄉村振興戰略的意見》（2018 年中央一號文件）	從國家政策層面正式提出，探索宅基地所有權、資格權、使用權「三權分置」。
2019.02 20	中共中央、國務院《關於堅持農業農	力爭 2020 年基本完成宅基地使用權確權

DOI:10.6814/NCCU202000261

	村優先發展做好「三農」工作的若干意見》（2019 年中央一號文件）	登記頒證工作。穩慎推進農村宅基地制度改革，拓展改革試點，豐富試點內容，完善制度設計。抓緊制定管理指導意見，研究起草使用條例。開展閒置宅基地復墾試點。
2019.0826	十三屆全國人大常委會第十二次會議通過修改土地管理法、城市房地產管理法的決定，並訂於 2020 年 1 月 1 日施行	新《土地管理法》明確規定：「國家允許進城落戶的農村村民依法自願有償退出宅基地。」如果農民不願意退出宅基地，地方政府不能強迫其退出宅基地。解決以前立法「對進城落戶農民是否必須退出宅基地」規定不明確問題，有利於保護農民的利益。

資料來源：董新輝，「新中國 70 年宅基地使用權流轉：制度變遷、現實困境、改革方向」，**中國農村經濟**(北京)，2019 年 6 月，頁 16-17;鄭淋議、錢文榮、郭小琳，「農村土地制度改革的研究進展與經驗深化—來自改革先行地浙江的探索」，**當代經濟管理**(石家莊市：河北地質大學)，網路首發時間：2019 年 9 月 3 日。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

附錄四：各大城市當前積分制計算規則

城市	積分計算規則	備註
北京	年齡+教育背景+榮譽表彰+納稅+穩定就業+穩定住所+創新創業+守法紀錄	
天津	基本分(年齡、文化程度、技能水平、社會保障、穩定住所)+導向分(穩定就業、落戶地區)+附加分(納稅、婚姻、榮譽、工作年限、退役軍人)+負積分(守法誠信)	
瀋陽	學歷(職業資格)+年齡+連續辦理「居住證」年限+參加社保情況	學歷和職業技能不累加；最高 100 分
上海	基礎指標(年齡、文化程度、技術/技能、社保)+加分指標(緊缺專業、納稅、帶動就業、工作區域、應屆生、榮譽、婚姻)+減分指標(虛假材料、行政拘留、一般行事犯罪)+一票否決	學歷和職業技能不可累加，通過積分享受公共服務、非直接落戶
南京	基礎指標(連續居住年限、穩定住所、繳納社保)+加分指標(年齡、文化程度、技能、落戶地區、納稅、社會服務、榮譽、婚姻)+減分指標(不良信用、違法行為、刑事犯罪)	
寧波	文化程度+技能/職業+榮譽+社會服務+技能創新+擔任職務	
青島	基本分(年齡、文化程度、技能、參保情況、穩定住所)+導向分(急缺工種)+附加分(榮譽、納稅、社會服務)+負積分(違法失信)	
海口	基礎指標(年齡、穩定就業、穩定住所、社保年限)+加分項(榮譽)+減分項(虛假材料、守法誠信)+一票否決	
貴陽	基礎分(年齡、穩定住所、婚姻、文化程度、技能、社保、穩定工作)+獎勵分(榮譽、社會服務、急需人才、納稅)+扣減分(違法犯罪、違反計劃生育政策)	
廣州	文化程度+技能/職業+社會服務+納稅	針對任何想落戶廣州的人
廣州	基本分(年齡、文化/技能、社保、穩定住所)+導向分(落戶地區、緊缺工種)+附加分(榮譽、社會服務、納稅)	針對農民工及廣州非十個區域的人
深圳	基本要求(年齡、身體、居住證)+個人素質(文化程度、職業技能、榮譽)+穩定住所+社保情況+社會服務+減分指標(違反計劃生育政策、違法、不良誠信)	針對外來務工人員
深圳	個人素質(文化程度/技能、榮譽)+納稅+參保情況+穩定住所+年齡+獎勵加分(社會服務)+減分(不良誠信、違法行為、違反計劃生育政策)	人才引進

資料來源：張吉鵬整理，「戶籍改革現狀、未來政策去向及影響」，中國戶籍改革進程的量化分析(2017 年)，中國人民大學國家發展與戰略研究院勞動力市場研究中心學術會議；孫文凱，「中國的戶籍制度現狀、改革阻力與對策」，**勞動經濟研究**(北京：中國社會科學院人口與勞動經濟研究所，2017 年第 5 卷第 3 期)，頁 55-56。

DOI:10.6814/NCCU202000261

附錄五：改革開放以來國際環境與中央政策對農民工流動影響對照表

時期	國際環境	中央政策	農民工流動特徵
1980 年代	美中建交	以經濟建設為中心 推動家庭聯產承包責任制 允許農民進城務工經商	離土不離鄉 進入鄉鎮企業
1990 年代	前蘇聯集團瓦解	鄧南巡加大開放經濟特區 推動城市經濟改革 國企改革抓大放小	民工潮湧現 流入沿海經濟特區 出現跨省跨區域流動
2000 年後	加入世貿組織	推動沿海、沿江、沿邊經濟特區及西部大開發政策 全面取消農業稅費 推動小城鎮戶籍制度改革	農民工主要湧入長三角、珠三角及沿渤海灣地區等城市之經濟特區
2008 年後	國際金融風暴	推動 4 兆基金投入鐵路、公路及機場等基礎建設 逐漸放寬進城落戶條件 持續農村土地確權頒證	農民工群聚北上廣深等沿海城市趨勢為主流；中西部內陸省份省內遷移現象提升；農民工舉家遷移戶逐漸選擇定居城市
2019 年後	美中貿易戰	農村土地三權分置改革 放寬進城落戶條件限制	

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

參考書目

一、中文部分

(一)專書

中共農業部鄉鎮企業司。**中國鄉鎮企業統計摘要**。北京：中國農業出版社，1992年。

中共農業部。**新中國農業60年—統計資料**。北京：中國農業出版社，2009年。

中共國家統計局。**中國統計年鑑**(1992-2008 版)。北京：中國統計出版社，1992-2008年。

中共國家統計局。**農民工監測調查報告**(2009-2019年版)。北京：中國國家統計局，2009-2019年。

中共國家衛生和計劃生育委員會流動人口司。**中國流動人口發展報告**。北京:中國人口出版，2013年，頁3~4。

白南生、宋洪遠。**回鄉還是進城：中國農村外出勞動力回鄉研究**。北京：財政經濟出版社，2002年。

朱啟臻、宗成峰。「2008 年中國農民工報告」。李小雲、左停、葉敬忠主編。中國農村情況報告(2008)。北京：社會科學文獻出版社，2009年。

宋洪遠。**改革以來中國農業與農村經濟政策的演變**。北京：中國經濟出版社，2000年。

杜鷹、白南生。**走出鄉村：中國農村勞動力實證研究**。北京：經濟科學出版社，1997年。

李若建、閻至剛。**走向有序：地方性外來人口管理法規研究**。北京:社會科學文獻出版社，2007年7月。

汪洪濤。**制度經濟學：制度及制度變遷性質解釋**。上海：復旦大學出版社，2003年。

汝信、陸學藝、李培林。**2011 年中國社會形勢分析與預測**。北京：社會科學文獻出版社，2010年。

孟昕。「中國勞動力市場緊張局勢和未來城鎮化挑戰」。宋立剛、郜若素、蔡昉主編。**深化改革與中國經濟發展**。北京：社會科學文獻出版社，2015年。

林毅夫。**中國經濟專題**。北京：北京大學出版社，2008年7月。

林毅夫、蔡昉、李周。**中國經濟改革與發展**。臺北：聯經出版社，2017年4月。

周其仁。**產權與制度變遷—中國改革的經驗研究**。北京:社社會科學文獻出版社，2002年9月。

DOI:10.6814/NCCU202000261

周其仁。**城鄉中國**。北京：中信出版集團，2017 年 5 月。

周其仁。**產權與中國變革**。北京：北京大學出版社，2017 年 7 月。

珀金斯(Dwight H. Perkins)著，宋海文譯。**中國農業的發展（1368-1968)**。上海：上海譯文出版社，1984 年 9 月。

姚洋。**發展經濟學**。北京：北京大學出版社，2013 年 4 月。

《南方都市報》特別報導組。「四川成都：登廣告喊鄉親回家」。**中國農民工 30 年遷徙史—洪流**。佛山市：花城出版社，2012 年 4 月。

徐友漁。**形形色色的造反—紅衛兵精神素質的形成及演變**。香港：中文大學出版社，1999 年。

陳金永。「中國戶籍制度改革和城鄉人口遷移」。蔡昉、白南生主編。**中國轉軌時期勞動力流動**。北京：社會科學文獻出版社，2006 年 6 月。

陳釗。「改革開放中的戶籍制度：歷史、當下與未來」。張軍、王永欽主編。**大轉型：中國經濟改革的過去、現在與未來**。上海：格致出版社，2019 年 1 月。

麥迪森(MaddiSon,A.)，伍曉鷹、馬德斌譯。**中國經濟的長期表現（西元 960 年-2030 年)**。上海：上海人民出版社，2008 年 3 月。

清華大學社會學系課題組。「短工化:農民工就業趨勢研究」。沈原主編。**清華社會學評論第 6 輯**。北京：社會科學文獻出版社，2013 年

梁海艷。「新生代農民工的困境」。**中國流動人口的生存與發展狀況研究**。北京：經濟管理出版社，2018 年 3 月。

張五常。**賣橘者言**。四川：人民出版社，1988 年。

張五常。**再論中國**。台北：遠流出版公司，1989 年。

張五常。**經濟解釋(三卷本)**。香港：花千樹出版有限公司，2002 年。

張路雄。**耕者有其田—中國耕地的現實與邏輯**。北京：中國政法大學出版社，2012 年。

張曉山。「中國農業農村改革與發展的幾個熱點問題」。蔡昉、李揚主編。**解圍「十三五」中國經濟改革與發展**。北京：社會科學出版社，2016 年。

陶文達。**發展經濟學**。北京：中國財政經濟出版社，1988 年 9 月。

賀雪峰。**誰是農民：三農政策重點與中國現代農業發展道路選擇**。北京：中信出版社，2016 年。

楊思遠。**中國農民工的政治經濟學考察**。北京：中國經濟出版社，2005 年 7 月。

楊繼繩。「各省饑荒縱覽」。**墓碑—1958-1962 年中國大饑荒紀實(上篇)**。香港：天地圖書有限公司，2011 年第 9 版。

蔡昉、都陽、王美艷。**勞動力流動的政治經濟學**。上海：三聯書店，2003 年。

DOI:10.6814/NCCU202000261

蔡昉、都陽編。**中國人口與勞動問題報告 No.8 劉易斯轉折點及其政策挑戰**。北京：社會科學文獻出版社，2007 年。

蔡昉主編。**中國人口與勞動問題報告 N0.11 後金融危機時期的勞動力市場挑戰**。北京：社會科學文獻出版社，2010 年。

蔡昉、趙文。「人口紅利何時消失：中國經濟的可持續性」。遲巍、理查德・弗里曼、李宏彬。「適應真正的大變化：1989~2009 年中國的勞動力市場」。青木昌彥、吳敬璉編。**中國經濟新轉型**。南京：譯林出版社，2014 年。

鄭海航。**國有企業虧損研究**。北京：經濟管理出版社，1998 年。

劉小萌。**中國知青史—大潮(1966-1980 年)**。北京：當代中國出版社，2009 年 6 月版。

劉少奇。**劉少奇選集(下卷)**。北京：人民出版社，2018 年 11 月。

Demurger, S.。「中國農村勞動力遷移的映射模式」。Huw Mckay、宋立剛主編。**中國經濟再平衡與可持續增長**。北京：社會科學文獻出版社，2013 年。

FFurubotn, E. G. and R. Richter，顏愛靜主譯。**制度與經濟理論：新制度經濟學之貢獻**。台北：五南圖書公司，2001 年 9 月。

(二)期刊論文

毛丹、王萍。「村級組織的土地調控權」。**社會學研究**（北京），2004 年第 6 期，頁 41-51。

文貫中。「市場畸形發育、社會衝突與現行的土地制度」。**經濟社會體制比較**（北京），2008 年第 2 期，頁 45-51。

王永欽、張晏、章元、陳釗、陸銘。「中國的大國發展道路—論分權式改革的得失」。**經濟研究**（北京），2007 年第 1 期，頁 4-16。

王海光。「當代中國戶籍制度形成與沿革的宏觀分析」。中共黨史研究(北京)，2003 年第 4 期，頁 22-29。

王美豔。「城市勞動力市場上的就業機會與工資差異：外來勞動力就業與報酬研究」。**中國社會科學**（北京），2005 年第 5 期，頁 36-46。

王永培、晏維龍。「中國勞動力跨省流動的實證研究」。**人口與經濟**（北京），2013 年第 2 期，頁 53-59。

王春雷。「鄉鎮企業對農業剩餘勞動力轉移的影響(1984~1992)」。**晉陽學刊**(太原)，2013 年第 3 期 6 月，頁 136-137。

王麗麗、梁丹妮，「兩代農業轉移人口市民身份認同影響因素的異同」，**城市問題**(北京)，總第 259 期 2017 年第 2 期，頁 97-103。

申靜、王漢生。「集體產權在中國鄉村生活中的實踐邏輯」。**社會學研究**（北京），

DOI:10.6814/NCCU202000261

2005 年第 1 期，頁 113-148。

朱翼。「略論農村流動人口」。**財經研究**(上海)，總第 164 期 1995 年第 7 期，頁 41-42。

朱冬亮。「土地調整：農村社會保障與農村社會控制」。**中國農村觀察**（北京），2002 年第 3 期，頁 14-28。

朱玲。「經驗研究中的關鍵細節」。**經濟研究**（北京），2002 年第 12 期，頁 81-95。

朱華友。「新經濟地理學經濟活動空間集聚的機制過程及其意義」。**經濟地理**（長沙），第 25 卷第 6 期 2005 年 11 月，頁 753-756。

任常青。「進城落戶農民三權問題研究」。**河北學刊**（石家莊），2017 第 1 期，頁 109-114。

折曉葉、陳嬰嬰。「產權怎樣界定?」。**社會學研究**（北京），2005 年第 4 期，頁 1-43。

邢春冰。「農民工與城鎮職工的收入差距」。**管理世界**（北京），2008 年第 5 期，頁 55-64。

李小琪、Richard Freeman。「新〈勞動合同法〉如何影響農民工的勞動權益？」，**勞動經濟研究**（北京），第 2 卷第 3 期 2017 年 6 月，頁 17-41。

李玉榮、王海光。「一九五八年《戶口登記條例》出台的制度背景探析」。**中共黨史研究**(北京)，2010 年第 9 期，頁 45-54。

李寧、何文劍、仇童偉、陳利根。「農地產權結構、生產要素效率與農業績效」。**管理世界**(北京)，2017 年第 3 期，頁 44-62。

李周。「農民流動：70 年歷史變遷與未來 30 年展望」。**中國農村觀察**(北京)，2019 年第 5 期，頁 2、5。

李竟博、高瓊、原新。「積分落戶時代超大城市流動人口的永久遷移意願」。**人口與經濟**(北京)，2018 年第 1 期，頁 17-27。

李健英。「戶籍制度在轉軌時期的特點及其路徑依賴」。**華南師範大學學報**（社會科學版)(廣州)，2005 年第 6 期，頁 21-27。

李榮耀、葉興慶。「農戶分化、土地流轉與承包權退出」。**改革**，2019 年第 2 期，頁 17-26。

李瀟曉、徐水晶。「外出務工對農村人口婚姻滿意度的影響」。**華南農業大學學報(社會科學版)**(廣州市)， 2018 年第 17 卷第 6 期，頁 114-125。

杜鳳蓮。「蘋果為什麼落不遠？農民工經濟融合代際傳遞的理論分析」。**勞動經濟研究**(北京)，2014 年第 2 卷第 5 期，頁 148-160。

匡遠配、楊佳利。「農地流轉的全要素生產率增長效應」。**經濟學家**（成都），2019 年第 3 期，頁 102-112。

DOI:10.6814/NCCU202000261

周其仁。「農地產權與徵地制度—中國城市化面臨的重大選擇」。**經濟學（季刊）**（北京），第 4 卷第 1 期 2004 年 10 月，頁 193-210。

周光霞、林樂芬。「農村勞動力流動與城市收入差距—基於集聚經濟視角」。**南京農業大學學報（社會科學版）**，28 卷第 1 期，2018 年 1 月，頁 137-148。

林毅夫。「我在經濟學研究道路上的上下求索」。**經濟學(季刊)**(北京)，第 17 卷第 2 期 2018 年 1 月，頁 732、742、730-731。

吳一恆、徐礫、馬賢磊。「農地『三權分置』制度實施潛在風險與完善措施—基於產權配置與產權公共域視角」。**中國農村經濟**(北京)，2018 年 8 月，頁 46-47。

吳要武。「非正規就業者的未來」。**經濟研究**（北京），2009 年第 7 期，頁 91-106。

吳毅、陳頎。「農地制度變革的路徑、空間與界線—『賦權—限權』下行動互構的視角」。**社會學研究**（北京），2015 年第 5 期，頁 36-62。

柯炳生。「我國農民工工資變化及其深遠影響」。**農業經濟問題**(北京)，2019 年第 9 期，頁 6。

段成榮。「戶籍制度 50 年」。**人口研究**(北京)，第 32 卷第 1 期 2008 年 1 月，頁 43-50。

侯亞杰。「戶口遷移與戶籍人口城鎮化」。**人口研究**(北京)，第 41 卷第 4 期 2017 年 7 月，頁 82-96。

姚洋。「中國農地制度: 一個分析框架」。**中國社會科學**（北京），2000 年第 2 期，頁 54-65。

秦立建、王震、葛玉好。「城鄉分割、區域分割與流動人口社會保障缺失」。**經濟理論與經濟管理**（北京），2015 年第 3 期，頁 103-112。

秦暉。「農民地權六論」。**社會科學論壇**（石家莊），2007 年第 5 期，頁 122-146。

郝大明。「1978-2014 年中國勞動配置效應的分離與實證」。**經濟研究**（北京），2015 年第 7 期，頁 16-29。

高飛。「農村土地『三權分置』的法理闡釋與制度意蘊」。**法學研究**(北京)，2016 年第 3 期，頁 3-19。

高聖平。「論農村土地權利結構的重構—以《農村土地承包法》的修改為中心」。**法學**(上海)，2018 年第 2 期，頁 12-24。

孫文凱。「中國的戶籍制度現狀、改革阻力與對策」。**勞動經濟研究**(北京)，2017 年第 5 卷第 3 期，頁 51-53。

桂華。「集體所有制下的地權配置原則與制度設置」。**學術月刊**（上海），2017 第 2 期，頁 80-95。

陳永生。「中國大陸農村經濟制度變遷的邏輯—中共歷年『一號文件』」的內容分

DOI:10.6814/NCCU202000261

析」。**展望與探索**(台北)，第 15 卷第 12 期 2017 年 12 月，頁 56-75。
陳良敏、丁士軍。「進城農民工家庭永久性遷移意願和行為的影響因素」。**農業經濟問題**(北京)，2019 年第 8 期，頁 117-128。
陳釗、陸銘、佐藤宏。「誰進入了高收入行業？—關係、戶籍與生產率的作用」。**經濟研究**(北京)，2009 年第 10 期，頁 121-132。
陳峰，「罷工潮與工人集體權利的建構」。**二十一世紀**(香港)，第 124 期 2011 年 4 月，頁 15-24。
陳朝兵。「農村土地『三權分置』：巧功能作用、權能劃分與制度構建」。**中國人口・資源與環境**(濟南)，2016 年第 4 期，頁 135-141。
陳錫文、韓俊。「如何推進農民土地使用權合理流轉」。**中國改革**(農村版)，2002 年第 3 期 9 月。
章元、劉修岩。「集聚經濟與經濟增長：來自中國的經驗證據」。**世界經濟**(北京)，2008 年第 3 期，頁 60-70。
章元、陸銘。「社會網絡是否有助於提高農民工的工資水平？」。**管理世界**(北京)，2009 年第 3 期，頁 45-54。
曹正漢。「產權的社會建構邏輯：從博奕論的觀點平中國社會學家的產權研究」。**社會學研究**(北京)，2008 年第 1 期，頁 200-216。
曹錦清。「中國土地制度、農民工與城市化」。**中國農業大學學報(社會科學版)**(北京)，第 33 卷第 1 期 2016 年 2 月，頁 24-39。
陸益龍。「戶籍：一種對中國城市化制度性的扭曲」。**探索與爭鳴**(上海)，2012 年第 12 期，頁 60-64。
郭于華、沈原、潘毅、盧暉臨。「當代農民工的抗爭與中國勞資關係轉型」。**二十一世紀**(香港)，第 124 期 2011 年 4 月，頁 4-14。
郭曉鳴、張克俊。「讓農民帶著土地財產權進城」。**農業經濟問題**(北京)，2013 年第 7 期，頁 4-11。
童玉芬。「中國農村勞動力非農化轉移規模估算及其變化過程分析」。**人口研究**(北京)，第 34 卷第 5 期 2010 年 9 月，頁 70-73。
童玉芬、王瑩瑩。「中國流動人口的選擇：為何北上廣如此受青睞？——基於個體成本收益分析」。**人口研究**(北京)，第 39 卷第 4 期 2015 年 7 月，頁 49-56。
張安毅。「戶籍改革背景下農民集體所有權與收益分配權制度改造研究」。**中國農業大學學報**(社會科學版)，(北京)，第 32 卷第 2 期 2015 年 4 月，頁 28-34。
張展新。「從城鄉分割到區域分割：城市外來人口研究新視角」。**人口研究**(北京)，

DOI:10.6814/NCCU202000261

第 31 卷第 6 期 2007 年 11 月，頁 16-24。
張展新。「雙重轉型、均等化改革與農民工地位提升」。**勞動經濟研究**(北京)，第 3 卷第 6 期，2015 年 11 月，頁 59-81。
張曉山。「中國農村土地制度變革的回顧與展望」。**學習與探索**（哈爾濱)，2006 年第 5 期，頁 172-179。
張曙光。「城市化背景下土地產權的實施和保障」。**管理世界**（北京)，2007 年第 12 期，頁 31-47。
張翼。「當前中國社會各階層的消費傾向——從生存性消費到發展性消費」。**社會學研究**(北京)，2016 年第 4 期，頁 88。
張斌、鄒靜嫻。「中國經濟結構轉型的進展與差距」。**國際經濟評論**（北京)，2018 年第 6 期 11 月，頁 9-24。
張建雷、曹錦清。「無正義的家庭政治：理解當前農村養老危機的一個框架——基於關中農村的調查」。**南京農業大學學報(社會科學版)**(南京)，第 16 卷第 1 期 2016 年 1 月，頁 132-143。
賀雪峰。「農村土地的政治學」。**學習與探索**(哈爾濱)，2010 年第 2 期，頁 70-75。
黃仁宗。「城鎮化抑或遷徙自由:反思我國戶籍制度改革的價值取向」。**求實**（南昌)，2002 年第 5 期，頁 38-41。
黃宗智、高原。「大豆生產和進口的經濟邏輯」。**開放時代**（廣州)，2014 年第 1 期，頁 176-188。
黃楓、孫世龍。「讓市場配置農地資源:勞動力轉移與農地使用權市場發育」。**管理世界**（北京)，2015 年第 7 期，頁 71-81。
黃鵬進。「農村土地產權認知的三重維度及其內在衝突—理解當前農村地權衝突的一個中層視角」。**中國農村觀察**(北京)，2014 年第 6 期，頁 14-23。
程令國、張曄、劉志彪。「農地確權促進了中國農村土地的流轉嗎？」。**管理世界**（北京)，2016 年第 6 期，頁 89-98。
程名望、賈曉佳、俞寧。「農村勞動力轉移對中國經濟增長的貢獻（1978-2015 年)：模型與實證」。**管理世界**（北京)，2018 年第 10 期，頁 161-172。
崔世泉、王紅。「建立農民工子女義務教育經費保障機制的思考—以廣州市為例」。**教育發展研究**(上海市)，2012 年第 4 期，頁 38-44。
傅晨、任輝。「農業轉移人口市民化背景下農村土地制度創新的機理：一個分析框架」，**經濟學家**(成都)，2014 年第 3 期，頁 74-83。
喬曉春。「戶籍制度、城鎮化與中國人口大流動」。**人口與經濟**(北京)，總第 236 期 2019 年第 5 期，頁 1-17。
彭希哲、萬芊、黃蘇萍。「積分權益制：兼顧戶籍改革多重目標的普惠型制度選

DOI:10.6814/NCCU202000261

擇」。**人口與經濟**（北京），2014 年第 1 期，頁 28-36。

楊思帆。「組織信任文化研究綜述」。**四川理工學院學報**（社會科學版）（成都），2009 年第 4 期，頁 132-136。

楊菊華。「中國流動人口的社會融入研究」。**中國社會科學**（北京），2015 年第 2 期，頁 61-79。

楊照東、任義科、杜海峰。「確權、多種補償與農民工退出農村意願」。**中國農村觀察**（北京），2019 年第 2 期，頁 93-109。

溫鐵軍。「我國為什麼不能實行農村土地私有化」。**紅旗文稿**（北京），2009 年第 2 期，頁 1-17。

趙軍潔、范毅。「改革開放以來戶籍制度改革的歷史考察和現實觀照」。**經濟學家**（成都），2019 年第 3 期，頁 71-80。

趙德昭。「FDI、協力廠商效應與農村剩餘勞動力轉移的空間集聚：基於中國省際面板資料的空間計量檢驗」。**南開經濟研究**（天津），2014 年第 6 期，頁 105-124。

趙德昭。「FDI 對農村剩餘勞動力轉移的影響:集聚抑或是擴散」。**財貿經濟**（北京），2018 年第 1 期，頁 118-131。

管洪彥、孔祥智。「『三權分置』中的承包邊界與立法表達」。**改革**(重慶)，2017 年第 12 期，頁 68-79。

董昕。「住房支付能力與農業轉行人口的持久性遷移意願」。**中國人口科學**（北京），2015 年第 6 期，頁 91-99。

董新輝。「新中國 70 年宅基地使用權流轉：制度變遷、現實困境、改革方向」。**中國農村經濟**（北京），2019 年 6 月，頁 16-17。

廖洪樂。「農戶兼業及其對農地承包經營權流轉的影響」。**管理世界**（北京），2012 年第 5 期，頁 62-87。

齊良書、劉嵐。「中國勞動力市場上的工作時間及其戶籍差距」。**經濟學家**(重慶)，2019 年第 11 期，頁 45-54。

葉劍平、豐雷、蔣妍、羅伊·普羅斯特曼、朱可亮。「2008 年中國農村土地使用權調查研究—17 省份調查結果及政策建議」。**管理世界**（北京），2010 年第 1 期，頁 66-67。

葉劍平、豐雷、蔣妍、郎昱、羅伊·普羅斯特曼。「2016 年中國農村土地使用權調查研究—17 省份調查結果及政策建議」。**管理世界**（北京），2018 年第 3 期，頁 98-108。

鄭淋議、錢文榮、郭小琳。「農村土地制度改革的研究進展與經驗深化—來自改革先行地浙江的探索」。**當代經濟管理**(石家莊市)，網路首發時間：2019

DOI:10.6814/NCCU202000261

年 9 月 3 日。

鄭陽陽、羅建利。「農民緣何不願流轉土地：行為背後的經濟解讀」。**經濟學家**（成都），2019 年第 10 期，頁 104-112。

蔡禾。「從『底線型-利益到『增長型』利益—農民工利益訴求的轉變與勞資關係秩序」。**開放時代**(廣州：廣州市社會科學院)，2010 年第 9 期，頁 37-45。

蔡昉。「中國勞動力市場發育與就業變化」。**經濟研究**(北京)，2007 年 7 月，頁 4-14。

蔡昉。「改革時期農業勞動力轉移與重新配置」。**中國農村經濟**(北京)，2017 年第 10 期，頁 2-12。

蔡昉。「歷史瞬間和特徵化事實：中國特色城市化道路及其新內涵」。**國際經濟評論**（北京），2018 年第 4 期，頁 9-24。

蓋慶恩、朱喜、史清華。「勞動力轉移對中國農業生產的影響」。**經濟學（季刊）**（北京），13 卷 3 期，2014 年 4 月，頁 1147-1170。

寧光傑。「中國大城市的工資高嗎? 來自農村外出勞動力的收入證據」。**經濟學(季刊)**(北京)，2014 年第 3 期，頁 1021-1046。

鮑海君、方妍、雷佩。「徵地利益衝突：地方政府與失地農民的行為選擇機制 及其實證證據」。**中國土地科學**(北京)，第 30 卷第 8 期 2016 年 8 月，頁 21-37。

劉秀梅、田維明。「我國農村勞動力轉移對經濟增長的貢獻分析」。**管理世界**（北京），2005 年第 1 期，頁 91-95。

劉守英。「土地制度變革與經濟結構轉型—對中國 40 年發展經驗的一個經濟解釋」。**中國土地科學**，(北京)，第 32 卷第 1 期 2018 年 1 月，頁 1-10。

劉守英、王一鴿。「從鄉土中國到城鄉中國—中國轉型的鄉村變遷視角」。**管理世界**(北京)，2018 年第 10 期，頁 136。

劉彬彬、崔菲菲、史清華。「勞動力流動與村莊離婚率」。**中國農村經濟**(北京)，2018 年第 10 期，頁 71-92。

劉程。「流動人口的永久性遞移意願及其決定機制」。**華南農業大學學報**(社會科學版)(廣州市)，2018 年第 3 期，頁 62-72。

冀名峰。「關於解決農民失地失業問題的幾點思考」。**農業經濟問題**(北京：中國農業經濟學會），2004 年第 5 期，頁 13-16。

冀縣卿、錢忠好。「改革 30 年中國農地產權結構變遷：產權視角的分析」。**南京社會科學**（南京），2010 年第 10 期，頁 73-79。

鍾寧樺。「農村工業化還能走多遠?」。**經濟研究**(北京：中國社會科學院經濟研究所)，2011 年第 1 期，頁 18-27。

DOI:10.6814/NCCU202000261

豐雷、蔣妍、葉劍平。「誘致性變遷還是強制性制度變遷？—中國農村土地制度調整的制度演進及地區差異研究」。**經濟研究**(北京)，2013 年第 6 期，頁 7。

豐雷、任芷儀、張清勇。「家庭聯產承包責任制改革：誘致性變遷還是強制性變遷」。**農業經濟問題**(北京)，2019 年第 1 期，頁 32-45。

豐雷、鄭文博、張明輝。「中國農地制度變遷 70 年：中央—地方—個體的互動與共演」。**管理世界**(北京)，2019 年第 9 期，頁 40。

蕭子華、徐水源、劉金偉。「中國城市流動人口社會融合評估——以 50 個主要人口流入地城市為物件」。**人口研究**(北京)，第 43 卷第 5 期 2019 年 9 月，頁 108。

黨國英。「關於深化農村土地改革的思考」。**國土資源**（瀋陽)，2003 年第 6 期，頁 13-15。

釋啟鵬。「制度變遷中的時間與結構：新中國戶籍制度的演化」。**經濟社會體制比較**(北京)，2019 年第 1 期總第 201 期，頁 181-191。

嚴宇鳴。「鄉鎮企業改制的社會歷史學分析——以浙江省慈溪市為例」，**中共黨史研究**(北京)，2019 年第 5 期，頁 86-103。

DeBrau, A., and S. J. Rozelle。「遷移與中國農村的家庭投資」。**中國勞動經濟**（北京)，第二卷第二期 2005 年 4 月，頁 21-34。

(三)網路資料

木佳，〈中國耕地靠什麼保護？現行徵地制度亟需改進〉，**《人民網》**，2004 年 3 月 3 日，<http：//www.people.com.cn/BIG5/jingji/1046/2370938.html>。

王海光，<從政治控制到社會控制：中國二元戶籍制度的建立（下）>(2019 年 2 月 28 日)，2019 年 10 月 14 日瀏覽，**《合傳媒》** <http://www.21join.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=24&id=637&more=1>。

中國家庭追蹤調查（CFPS），**《北京大學中國社會科學調查中心》**，<http://isss.pku.edu.cn/sjsj/cfpsxm/index.htm>。

中共發改委關於印發《2019 年新型城鎮化建設重點任務》通知，**《發展改革委網站》**(2019 年 4 月 8 日)，2019 年 6 月 6 日瀏覽，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/08/content_5380457.htm>。

張曉輝，「廉價勞動力並非無限供給：珠三角民工荒真相調查」(2004 年 12 月 21 日)，2019 年 1 月 20 日瀏覽，**《中國勞工通訊》**，

DOI:10.6814/NCCU202000261

<https://clb.org.hk/content/廉价劳动力并非无限供给-珠三角民工荒真相调查>。

搜狐新聞中心， 2011/10/17)。「城市化：出路還是陷阱？」，**《搜狐新聞》**，<http://news.sohu.com/20111017/n322465563.shtml>。

郭曉鳴主持，2012/07/05。「農村土地流轉的基本態勢、主要問題與政策調整思路」研究計畫，**《全國哲學社會科學工作辦公室》**，<http://www.npopss-cn.gov.cn/BIG5/n/2012/0705/c346149-18451127.html>。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261

二、外文部分

書籍、期刊與研討會論文

A. Alchian.(1987), “Property Rights”, ***The New Palgrave: A Dictionary of Economics*** , Vol.2.

Barrett, C.B., T. Reardon , and P. Webb (2001), “ Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications”, ***Food Policy*** , Vol. 26 , No.4, pp. 315–331.

Barzel, Yoram. (1977), “An Economic Analysis of Slavery”, ***Journal of Law and Economics*** 17: 73-96.

Barzel, Yoram, (1989), ***Economic Analysis of Property Rights***. The Press of University of Cambridge, New York.

Barzel, Yoram, (1997), ***Economic Analysis of Property Rights***, The Press of University of Cambridge, New York., 2nd edition.

Bao, S., O. B. Bodvarsson, J. W. Hou and Y. Zhao, “ The Regulation of migration in a Transition Economy: China’s Hukou System”, ***Contemporary Economic Policy***, Vol. 29, No. 4, October 2011, pp.564–579.

Brabdt, Loren, and Thomas G. Rawski, (2008), China’s Great Economic Transformation, Cambridge University Press. pp.174~176.

Cheung, Steven N. S.(1968), “Private property rights and sharecropping", ***Journal of Political Economy***, Vol. 76, Vol. 6, pp. 1107–1122.

Cheung, Steven N. S.(1974), “A Theory of Price Control”, ***Journal of Law and Economic***s, Vol. 17, No.1, pp. 53–71.

Coase, R. H.(1937),“The Nature of the Firm”, ***Economica*** 4:386-405.

Coase, R. H.(1960), “The Problem of Social Cost” , ***Journal of Law and Economics***, Vol.3,No.1, pp.1-44.

Cook, Sarah, (1999), “Surplus labor and productivity in Chinese Agriculture: Evidence from Household Survey Data”, ***Journal of Development Studies***, Vol.35, No.3, pp.16-44.

De Brauw, Alan, Jikun Huang, Scott Rozelle, Linxiu Zhang,“ The Evolution of China’s Rural Labor Markets During the Reforms”, ***Journal of Comparative Economics***, Vol.30, (2002), pp. 329-353.

Douglass C. North, (1990), ***Institutions, Institutional Change and Economic Performance***, Cambridge: Cambridge University Press, pp.62.

DOI:10.6814/NCCU202000261

Cui, Can, PieterHooimeijer, Stan Geertman, and Yingxia Pu.,(2015), Residential Distribution of the Emergent Class of Skilled Migrants in Nanjing. ***Housing Studies***, 30: 1235-1256.

Gustav Ranis and John C. H. Fei，”A Theory of Economic Development”， ***The American Economic Review***, Published by: American Economic Association, Vol. 51, No. 4 (Sep., 1961), pp. 533-565.

Harris, J., and M. Todaro(1970). "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis," ***American Economic Review*** 40, pp. 126-142.

Jorgenson, D. (1961). "The Development of a Dual Economy," ***Economic Journal*** 71, pp. 309-334.

Jorgenson, D. W.，Griliches Z. (1967.), The explanation of productivity change, The Review of Economic Studies，34(3)：249-283.

Knight, J., and L. Yueh, (2004), “ Job Mobility of Residents and Migrants in Urban China”, ***Journal of Comparative Economics***, Vol.32, No.3, pp.637-660.

Kuznets, S., (1957), “Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations II: Industrial Distribution of National Product and Labor Force”, ***Economic Development and Cultural Change***, Vol.5 , No.4, (Supplement), pp.3-110.

Lewis, W. A. , (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". ***The Manchester School***. 22 (2): 139-191.

Lewis, W.A., (1979), “The Dual Economy Revisited,” ***Manchester School***, Vol. 47, No.3, pp. 211-229.

Li, Q., J. Huang, R. Luo, and C. Liu, (2013), “China's Labor Transition and the Future of China's Rural Wages and Employment”, ***China &World Economy***, Vol.21, No.3, pp. 4-24.

Lin, J. Y., (1989) “An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change”, Cato Journal, Vol. 9, No. 1 (Spring/Summer), pp.1-33.

Ma, X.,(2016), “Determinants of the Wage Gap between Migrants and Local Urban Residents in China: 2002-2013”, ***Modern Economy***, Vol.7, No.7, pp. 786-798.

Martin Bell, Gary Ward. Comparing Temporary mobility with permanent migration. Tourism Geographies, 2000. 2(1): pp.87-107.

Mullan, K., P. Crosjean, and A. Kontoleon, (2011), “ land Tenure arrangement and Rural-Urban Migration in China”, ***World Development***, Vol.39, No.1, pp.123-133.

DOI:10.6814/NCCU202000261

Nee, V. (1992), “Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China”, ***Administrative Science Quarterly***, Vol.37, No.1, pp.1-27.

Ranis G. and Fei J. (1965.), A Theory of Economic Development, ***American Economic Review***, Vol.51,No. 4, pp.533-565.

Rozelle, S. J., E. Taylor, and A. deBrau, (1999), “Migration, Remittances, and Agricultural Productivity in China”, ***American Economic Review***, Vol. 89, No. 2, pp. 287-291.

Stark, O. and D. E. Bloom, “ The New Economics of Labor Migration”, ***American Economic Review***, Vol. 75, No. 2, (May, 1985), pp.173-178.

Todaro, M., (1976), ***Interior Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities***, Geneva: International Labor Office.

Weingast , B .,(1995), “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development” , ***Journal of Law and Economic Organization*** , Vol.11, No.1, April, pp.1-31.

Weitzman, M. L. and Xu,C.,(1994), "Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," ***Journal of Comparative Economics***, Vol.18, No.2, pp.121-145.

Zhang, D., and X. Meng（2007）, Assimilation or Disassimilation ? The Labor Market Performance of Rural Migrants in Chinese Cities” , ***Paper presented at the 6th conference on Chinese Economy***(CERDI-IDREC, Clermont-Ferrand, France, Oct. 18-19.).

Zhang, H. , (2010), “ The Hukou System’s Constraints on Migrant Workers’ Job Mobility in Chinese Cities”, ***China Economic Review***, Vol.21, No.1, pp.51-64.

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000261