

人口发展新常态的“三农”影响及其应对^{*}

蔡 昉

(中国社会科学院,北京,100732)

摘 要:中国人口出现的趋势性特征及其对经济社会发展的影响,也体现在“三农”领域。本文着眼于分析由此产生的挑战,阐释相关的政策涵义,对政策举措提出建议。首先,分析人口转变同“三农”改革发展的关系,说明人口红利是在城乡关系演变以及产业结构变化过程中兑现的。其次,阐释“未富先老”特征及其在城乡人口转变差异上的表现,说明农村人口格局和趋势同时受到人口转变、结构变革和城乡关系演变的影响。这也塑造了“三农”工作面临人口挑战的格外严峻性。最后,揭示人口趋势性特征对“三农”的政策涵义,重点从两个方面提出政策建议:一方面,着力培养农业农村新质生产力,促进农业人力资源开发从数量供给型转向质量提升型,打破农业农村发展中的报酬递减现象;另一方面,遵循政府在经济社会发展中作用的变化规律,把“三农”工作重点从资源反哺为主的模式,转向提供更多更好基本公共服务为主的模式。

关键词:人口转变;“三农”;未富先老;人力资本;基本公共服务

一、引言

中国正处在全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的关键时期。农业农村现代化的一般规律、中国特有的“三农”国情,以及中国经济社会发展的整体态势,既为推进这一过程提供目标引领,也是各项政策举措的选择和实施背景。经验表明,这种背景始终受到人口转变特征和趋势的影响。继21世纪第二个十年以来中国经济发展进入新常态,人口发展也呈现老龄化、少子化、减量增长和区域分化的趋势性特征。相比于中国人口长期表现出的基数大、增长快、抚养比低等特征而言,新近呈现出的趋势性特征也意味着人口发展进入新常态。国内外经验都表明,以生育率下降为驱动力,以少子化和老龄化为结构性特征,以人口自然增长率下行乃至转负为结果的人口转变,对经济增长具有显著的影响。一般来说,这种影响在较早期是正面

的,具体表现为人口红利,而在较晚期是负面的,表现为人口负债。很多研究者基于中国人口转变和经济发展,发展并检验了这种人口红利假说(Wang等,2008;Cai,2016)。回顾改革开放以来的“三农”发展历程以及所呈现的阶段性特征,有助于理解人口新常态的“三农”影响,从而通过深入分析得出有针对性的政策建议。

中国经济改革起步于农村,以20世纪70年代末到80年代前期推广实施家庭联产承包制为主要内容,以解决农业劳动和生产激励问题为取向,直接结果是农业生产效率回归到生产可能性边界上。在1978—1984年承包制推广期间,在生产力尚未有实质性改变的条件下,粮食单产、总产和第一产业增加值分别提高了42.8%、33.6%和49.5%。此后,随着农副产品流通体制和价格改革的推进,农

^{*} 项目来源:国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”(编号:72141310),国家社会科学基金重大项目“人口高质量发展的内涵与实现路径研究”(编号:23&ZD182)

业生产的宏观激励逐渐增强,劳动生产率得到进一步明显提高。这为 20 世纪 90 年代初开始的二元经济发展创造了必要条件。以农业劳动力剩余为推力,以城镇和沿海地区产业劳动力需求为拉力,劳动力大规模流动和重新配置,对这个时期生产率提高进而经济高速增长做出重要的贡献,成为人口红利的主要作用形式(Cai,2016)。2004 年之后,随着中国经济跨过刘易斯转折点,农业中也出现劳动力短缺现象,对劳动节约型技术产生巨大需求,加上工业反哺农业、城市支持农村的“三农”政策作用,以机械和设备为载体的农业物质资本投入显著增加,农业劳动生产率提高速度跃上一个新台阶。

从上述历程和经验可见,农业农村发展与人口转变密切相关,人口红利不仅是一段时期中国经济

的主要增长动能,也不仅是劳动密集型制造业的主要引擎,也是在城乡关系互动中,以及在产业结构变化中得到兑现的(Cai,2018)。相应地,人口发展新常态,同时给农业农村发展带来新的挑战 and 新的机遇。着眼于揭示人口趋势性特征带来的挑战和蕴含的机遇,本文将讨论中国人口转变的未富先老特征,以及在这一新的国情特征下,城乡人口转变的差异性或农村人口转变的特殊性。在此基础上,本文将重点分析两个关键的转变及其政策涵义。其一,为了打破农业农村发展中的报酬递减现象,如何在着力培养农业农村新质生产力的过程中,促进农业人力资源开发从数量供给型转向质量提升型。其二,为了更好发挥政府作用,如何把“三农”工作重点从资源反哺为主的模式,转向提供更多更好基本公共服务为主的模式。

二、“未富先老”条件下的农村人口转变

作为经济社会发展的一个重要组成部分,人口转变与经济增长相伴而行、互相影响、互为因果。改革开放以来,中国经历了世界经济史无前例的高速经济增长,也实践了人类历史上最大规模的人口转变。由于严格人口政策和更快发展速度的双重作用,以生育率下降、少子化、老龄化和人口数量负增长为表现特征的中国人口转变阶段性变化,明显快于其他国家和地区,因而形成了“未富先老”的国情特征。根据世界银行数据(World Bank, 2025),2023 年中国人均国内生产总值(GDP)为 12614 美元,与世界平均水平 13670 美元十分接近。然而,中国的人口转变明显超前于世界平均水平:从总和生育率来看,2022 年中国低至 1.2,世界平均为 2.3;从 65 岁及以上人口比重(老龄化率)来看,中国高达 14.3%(国家统计局数字为 15.3%),世界平均为 10.0%。

中国人口转变的这种未富先老特征,除了表现在与相同发展水平的国家和地区相比,老龄化和少子化的表现更为突出、乃至更早进入人口负增长时期之外,这个概括也可借助来认识中国人口转变的城乡差异,也就是说,虽然农村的社会经济发展相对滞后于城镇,但农村人口的老龄化和少子化程度更深,人口数量绝对减少的现象更严重。所以,如果说人口趋势性特征给长期和整体的经济社会发

展带来挑战的话,农村人口格局的特殊表现为“三农”发展带来的挑战更为严峻。这可以从以下三个方面来进一步观察。

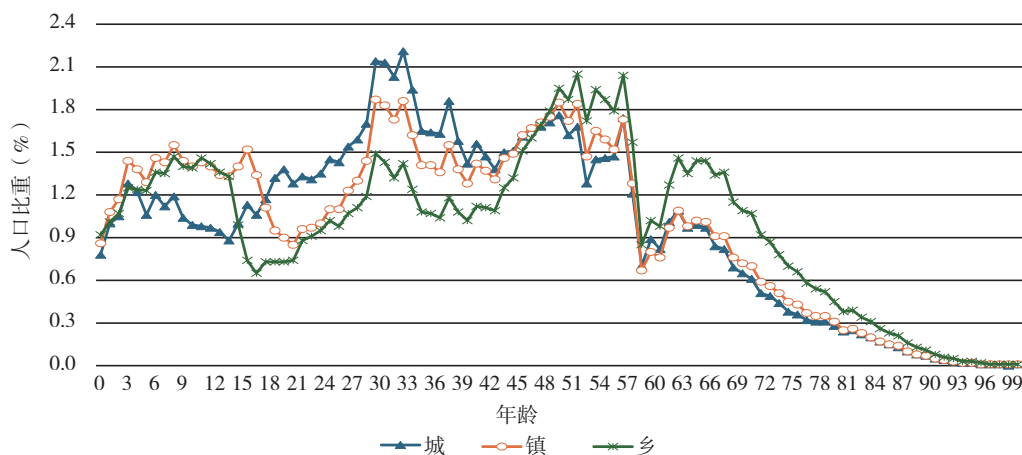
首先,农村人口结构变化是长期处于低生育水平的结果。如果以生育率下降到更替水平的时点作为基准的话,农村的人口转变曾经滞后于城镇大约 20 年。例如,以总和生育率降到 2.1 这个更替水平这个转折点,在城镇是在 1974 年达到的,全国作为整体是在 1992 年达到的,而在农村则是在 1996 年达到的(蔡昉,2000)。第五次、第六次和第七次全国人口普查数据显示,农村的总和生育率在 2000 年和 2010 年皆为 1.4,在 2020 年为 1.5,虽然高于城镇和全国整体水平(全国 2020 年为 1.3),按照国际上的一般定义,也已经属于很低的生育率水平。例如,很多学者认为 1.5 及以下的总和生育率,属于一个“低生育率陷阱”水平,意味着生育率会陷入螺旋式下降趋势而难以自拔(Lutz 等, 2006)。

其次,农村人口总量的减少和结构的非生产化,同时受到人口转变、经济增长和结构变迁的影响。中国人口转变过程中收获人口红利的主要阶段,即劳动年龄人口处于增长快、占比高的阶段,同时也处在二元经济发展过程的关键时期。例如,在 1980—2010 年,15~59 岁劳动年龄人口以年均

1.8%的速度增长,而非劳动年龄(14岁以下及60岁以上)人口的增长则处于停滞状态,年均增长率为-0.2%。这个人口变化模式帮助创造了刘易斯式二元经济发展的条件,塑造了发展经济学中著名的劳动力无限供给特征(Lewis, 1954)。对中国来说,这个模式不仅推动该期间10.1%的高速经济增长,还促使人口城镇化率和就业非农化率(第二产业和第三产业占全部就业人员比重)分别提高了30.6%和32.0%。

这意味着,伴随着劳动力向非农产业转移而发生的农村人口向城镇迁移,构成一种人口的机械变化,成为出生率与死亡率相对变化所决定的人口自然变化之外的额外力量,共同塑造了农村人口结构特征。在一定时期内,这通常突出地表现为农村人

口的生产性显著低于城镇地区。从人口变化趋势来看,在两次全国人口普查之间,即2010—2020年期间,农村劳动年龄人口比重的下降趋势,以及老龄人口比重的提高趋势都十分明显。例如,其间60岁及以上老年人占比从15.0%提高到23.8%,而城市该比重仅从11.5%提高到15.6%,镇区从12.0%提高到16.4%。从现行人口结构来看,2020年农村人口的年龄分布特点为:0~14岁人口比重高于城市,劳动年龄人口比重大幅度低于城和镇,老年人口比重则畸高(见图1)。换句话说,随着青壮年劳动力的流出,农村中占比最大的人口,已经是留守儿童、大龄劳动者和留守老人。一个新趋势是,这“一老一小”人群中日益增长的部分,以儿童入学和老人陪读的方式到镇区居住。



资料来源:国家统计局“普查数据”, <https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>

图1 中国城、镇、乡人口年龄分布

最后,农村人口的现行格局也会作为一种设定因素,通过因果关系链进一步减弱农村人口发展的可持续性。劳动年龄人口数量减少、比重降低,以及性别比(即男性与女性人口的比率)畸高等一系列特殊人口发展表现,都倾向于产生不利的循环,使农村人口增长的未来更不乐观。特别表现在农村15~49岁育龄妇女在人口中的比重,以及20~34岁生育旺盛期妇女在人口中的比重,均大幅度低于城和镇,并且仍具有大幅度降低的势头(见表1)。以人口自然增长率的城、镇、乡之间差异为例。一方面,全国的人口自然增长率2019年为3.32‰,2020年为1.45‰。另一方面,第七次人口普查数据显示,在2019年11月1日到2020年10月31日

期间,人口自然增长率在城市为4.21‰,在镇区为3.61‰,在农村则仅为0.87‰。这也昭示出,农村人口的少子化、老龄化以及减量增长特征,长期看均将比城镇更加严峻。

人口转变与经济社会发展之间的相互依存关系,通常是在两个方向上得到体现的。一方面,在一种良性循环或相互促进的关系中,人口红利支撑了高速经济增长,也为分享经济发展成果,同步推动社会发展创造了物质条件。另一方面,在一种不利循环或相互制约的关系中,老龄化在趋于降低潜在增长率的同时,对养老保障和养老服务的更高要求,满足起来也有更大的难度。值得指出的是,传统意义上的人口红利并非由人口转变自动带来,而

是通过改革创造良好政策和体制环境,进而把有利的人口年龄结构转化为丰富的劳动力供给和不断改善的人力资本。同样地,应对老龄化挑战,打破人口趋势性特征对经济社会发展的制约,也要求通过改革,形成有利于开启新人口红利的体制环境和

公共政策。一方面,挖掘各年龄人口潜力,培育新人力资本,加快形成新质生产力;另一方面,扩大基本公共服务供给,既直接提高人民生活品质,又以扩大居民消费支撑国内需求,进而从供需两侧支撑合理经济增长速度。

表 1 分城、镇、乡育龄和生育旺盛期妇女人口比例变化 (%)

地区	育龄妇女占全部人口比重			生育旺盛期女性占全部人口比重		
	2010 年	2020 年	下降幅度	2010 年	2020 年	下降幅度
城	31.6	26.5	16.1	14.8	12.1	18.2
镇	29.4	23.7	19.4	11.9	9.7	18.5
乡	26.3	18.2	30.8	10.5	7.5	28.6

资料来源:国家统计局“普查数据”,<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>

三、从劳动力供给到人力资本提升

在中国所经历的典型二元经济发展过程中,农村劳动力大规模向外流动,不仅满足了城镇非农产业的劳动力需求,也对农业、农村非农产业、城镇非农产业和国民经济整体的生产率改善做出贡献。对于生产率低于其他产业的农业和农村产业来说,剩余劳动力转移本身就意味着劳动要素和物质资本要素之间匹配的优化;同时,劳动力在存在着巨大生产率差别的城乡之间、地区之间和产业行业之间进行重新配置,也显著提高了整体生产率(Bosworth 等,2007;蔡昉,2017)。然而,随着 20 世纪 90 年代以来大规模人口迁移和劳动力流动的高潮渐退,预计这种以结构变迁和资源重新配置为内涵的生产率增长过程,也将发生明显的减速。围绕颇具中国特色的“农民工”群体所发生的戏剧性变化,即从举世瞩目的“民工潮”转变为前所未有的“民工荒”,恰好刻画出这个重要的转折点。例如,离开户籍所在乡镇 6 个月及以上外出农民工的年均增长率,在 2000—2008 年高达 7.5%,在 2002—2012 年降低为 4.5%,在 2013—2023 年仅为微不足道的 0.1%^①。值此转折点,让我们看一看以往的劳动力流动形成了怎样的格局,以便更好理解和判断农村劳动力配置和人力资本积累的新要求。

教育发展显著改善了农村人口的人力资本禀赋,农村极低的人口自然增长率,以及负机械增长

率这种特殊属性,极大地改变了农村人口结构,在很大程度上抵消了教育的效果,从而以更为显著的影响因子,塑造出农村劳动力和人力资本的现行格局。根据第五次和第七次全国人口普查数据,从 2000—2020 年,农村常住人口中受过初中及以上教育的比重*,从 42.1%提高到 54.1%,提高幅度为 28.4%;受到大专及以上学历教育的比重,从 0.52%提高到 4.76%,虽然提高幅度高达 8.1 倍,毕竟只涉及一个很小的人口比例,所以效果并不显著。农业劳动力大龄化和老年化的趋势则表明,农村教育发展所提升的人力资本,随着人口迁移和劳动力流动被外溢到非农产业和城镇。第七次全国人口普查数据显示,2020 年农业中高达 72.2%的劳动者年龄在 45 岁及以上,而在非农产业中这个年龄占比只有 44.0%(见图 2)。

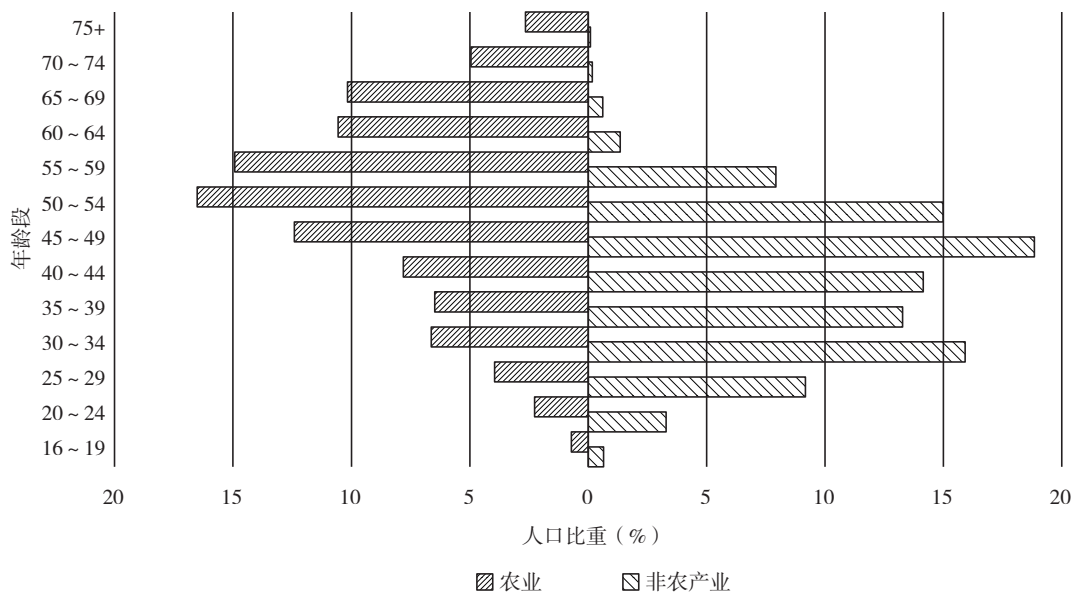
中国经济中劳动力无限供给特征的消失,在学术讨论和政策研究中获得极大的关注,特别是以劳动力短缺和工资上涨为特征的刘易斯转折点这个命题,获得了广泛的讨论(Garnaut, 2014)。总体来说,这类讨论及其政策含义的焦点,一是如何推动农村剩余劳动力继续转移,以挖掘劳动力供给潜力;二是如何提高城镇劳动者受教育年限,以劳动力质量的提升弥补数量的不足。相对而言,相关的

① 关于外出农民工数量的时间序列变化,数据分别来自 Cai (2016),国家统计局·农民工监测调查报告(历年)

* 2000 年第五次全国人口普查数据中系指 6 岁及以上人口,2020 年第七次全国人口普查数据中系指 3 岁及以上人口

讨论对于农村目前和未来劳动者的教育即人力资本培养的问题,重视度尚嫌不够。随着实现乡村振兴和农业农村现代化的目标要求越来越紧迫,农村

人力资本培育和保持,已经具有了不容降低的政策优先序。



资料来源:国家统计局“普查数据”,<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>

图2 农业和非农产业的劳动者年龄分布

本文有针对性地回顾研究文献,一方面,理解人力资本对经济增长和产业发展的重要意义;另一方面,认识诸如在农业中所发生的那样,当传统要素遭遇报酬递减现象时,人力资本作为一种可持续源泉,具有促进经济增长的作用。首先,无论以受教育年限还是其他指标来表达,人力资本对于经济增长以及不同产业的发展,均为显著且可持续的驱动因素。在以劳动力丰富为特征的人口红利消失之后,人力资本尤其表现出其作为增长源泉的报酬递增性质。其次,国内外的经验研究,从宏观层面揭示,人力资本(教育)回报率通常大幅度高于物质资本的回报率(吴舒钰等,2024);从微观层面揭

示,人力资本的社会收益率通常比私人收益率更为显著(Heckman等,2003)。再次,人力资本的贡献还体现在其促进生产率提高的作用之中。一项关于改革时期中国经济增长源泉的分析表明,如果把受教育年限对提高全要素生产率的显著效应分解出来,人力资本对经济增长的贡献份额,可以从11.7%的直接效应大幅度提高到38.0%的全面效应(Whalley等,2010)。最后,人力资本对于农业发展也具有显著的贡献。一项用中国省际时间序列数据进行的分析表明,农业劳动者的人均受教育年限每提高1个百分点,可以使农业总产值增长0.55个百分点(楼俊超等,2020)。

四、从资源“反哺”到公共品供给

以劳动力流动为主体现象的要素转移,固然可以产生提高资源重新配置效率的期望结果,然而,如果这个过程形成从农业到非农产业、从农村到城市、从中西部到沿海地区的单向流动特征,便会产生过犹不及的结果,即农业产业地位的降低和农村发展能力的弱化。因此,在经济发展的一定阶段上

开始实施工业反哺农业、城市支持农村的政策,在理论上和实践中都有充分的依据。也就是说,这种“反哺”是针对既往发展的历史遗产以及发展新起点上的既有差异,通过国家政策进行的资源流向调节,旨在使农业和非农产业进入平等竞争的轨道,最终实现产业的自立发展。正是因其必要性和预

期目标均具有阶段特征,这种产业“补偿”不可能永久化。与此同时,城市对农村的支持政策,本质上产生于农业农村发展与整体经济发展之间关系的一般特征,因此,完全可以按照符合公共政策原则的方式进行设计,并一以贯之地实施。

农业劳动力和农村人口的比重下降,是一个符合经济规律的现象。然而,具有更优越人力资本禀赋的劳动力,以及迁移意愿和迁移能力更强的年轻人口,率先流出农业和农村,虽然符合经济理性和激励原理,却产生事与愿违的结果,即在或长或短的时期内、或大或小的程度上损害农业农村的可持续发展能力。在经济学来看,这是一种负外部效应。例如,在农村培养的人力资本,却在城镇部门产生回报;农村具有的更高程度老龄化,却是由于人口和劳动力流向城镇所造成。这种外部效应的存在,或者说局部回报率与整体回报率之间产生不对称的情形,在城乡一体化均衡发展的条件下,恰是政府职能或者更确切地说公共财政发挥积极作用的正当理由。

换句话说,现实中存在的资源要素单向流动特点,同农村人口年龄结构动态和现状一样,既揭示出农村社会保障需求的紧迫性,也暴露出农村基本公共服务体系的短板特征。因此,公共政策理念和实践从资源“反哺”到基本公共服务均等化的转变,是因应人口趋势性特征及其农村特殊性,推进乡村振兴和农业农村现代化的重要途径。约翰·罗尔斯的“社会正义”理论,被视为现代收入分配和社会福利政策的哲学基础(Stanton, 2007)。该理论中的一个重要思想,有必要借鉴来作为公共品供给的指导原则,即普惠性基本公共服务水平的设置,须以社会中处于最不利地位成员的需要来确定。从宏观层面看基本公共服务体系,无论作为先天因素还是后天因素的结果,农村确实处于这种相对不利的地位。因此,就构建覆盖全民的基本公共服务体系来说,城乡统筹既是当务之急,也应成为这一体系本身的核心支柱。就最必要和最基本的社会保障内容来说,势在必行和时不我待的任务,便是补足在农村中存在的短板。按照均等化、普惠性、基础性和兜底性等要求来评估的话,农村基本养老保险制度和基本医疗保险制度,是基本公共服务中相对薄弱,因而也迫切需要加强的领域。

城乡居民养老保险和城乡居民医疗保险,是农村居民参加的两项社会保险制度,迄今已经实现了较为广泛的参与率,并且是社会保障覆盖率大幅度提高的主要贡献因素。然而,与城镇职工的基本保险制度相比,这两项制度的保障水平和支付水平明显偏低。2023年,在全国社会养老保险领取者中,城乡居民养老保险领取者占比为54.9%,仅获得了全部社会养老基金支出的6.7%,人均给付标准只是城镇职工养老保险的5.9%。2021年,在全国基本医疗保险参加者中,城乡居民养老保险受益者占74.0%,人均仅仅对应着38.7%的基金支出,为城镇职工医疗保险人均对应基金水平的22.1%。鉴于农村居民参与的这两项城乡居民基本保险制度,给付水平仍然十分低下,并且尚未实现全人群充分覆盖,农村老年人在老有所养、病有所医方面获得的基本公共服务仍有不足。

例如,根据第七次全国人口普查(国务院第七次全国人口普查领导小组办公室, 2022), 60岁及以上人口以离退休金或养老金为主要生活来源的比例,城镇为55.6%,农村仅为10.4%。社会保障不充分,使得农村老年人只能靠自己劳动作为主要生活来源(34%),或者靠家庭其他成员(子女)赡养(42%)。由于农村人口的老齡化程度更高,所以农村对医疗的需求高于城镇。与此同时,农村居民的医疗保障水平和满足程度,却明显低于城镇居民。目前,县域内就诊率已经达到94%,基本可以满足“小病不出村、大病不出县”的要求(马建堂, 2022)。但是,在这项可圈可点的成就下,也存在着某种程度的隐忧。由于城乡医疗水平有明显的差异,农村居民的这种就近就医模式,也可能造成一些疑难危重疾病,在县域内常常不能得到有效诊断和治疗。此外,农村老年人获得良好照料和护理的机会也较少。这些都导致农村老年人的健康状况,明显不如城镇。第七次全国人口普查数据显示,在农村60岁及以上老年人中,处于不健康状态的人口比例为16.1%,显著地高于城镇9.9%的比例。这些对农村老年人不利的因素,最终体现在一个更综合的健康指标上,即60岁及以上人口的死亡率,农村为34.6‰,显著高于城镇26.4‰的水平。

中国人口发展进入的新阶段,决定了农村的现

行养老模式难以为继。以家庭为主的养老方式,是照料老年人和弥补老年人收入不足的传统做法。但是,随着农村年轻人绝大多数迁移到城镇,村庄空心化和家庭空巢化成为普遍现象,老年人的子女无法履行在经济上赡养、生活上照料和精神上慰藉的养老责任,家庭养老事实上已经落空。第七次全国人口普查数据显示,农村60岁及以上老年人同子女共同居住的比例仅为36.1%,甚至大大低于城镇42.8%的水平。在当前的农村,依托养老院和护

理中心等机构养老的条件远未成熟。既然农村的最大问题是缺少年轻人,也就意味着机构养老遇到照料和护理人员不足的难题。从医养结合的角度,物质条件不足的问题丝毫不小于农村医疗资源匮乏的程度。从第七次全国人口普查数据可知,在农村60岁及以上老年人中,进入养老机构的比例仅为0.55%,处于“不健康”状态的老人只有1.72%住在养老机构,处于“不健康”并且“生活不能自理”的老年人,也只有3.79%住在养老机构。

五、结语和政策含义

按照人均GDP基准,中国即将进入世界银行定义的高收入国家行列,并预计在2035年成为中等发达国家。在实现这些目标的整个期间,推进人口城镇化和劳动力非农化,仍是中国“三农”工作面临的艰巨任务。根据世界银行数据库,2022年农业劳动力比重,高收入国家平均为3.2%,中等偏上收入国家平均为21.0%,而中国仍然高达22.6%;2023年城市人口比重即城市化率,高收入国家平均为81.2%,中等偏上收入国家平均为68.7%,而中国为64.5%。如果按照户籍人口算,2023年中国城镇化率仅为48.3%。从政策取向和实际执行来看,这里存在着一个“两难”抉择,即在继续推进人口城镇化和劳动力非农化的取向与防止农村人口空心化和农业劳动力老化的要求之间,似乎存在着矛盾。破解这个矛盾,要求在理论上和政策上进行关键的范式转换。

城乡人口格局及其相互关系,通常是受到三个过程的影响而形成的。第一是人口转变过程。城镇和农村不尽相同的人口自然变化,譬如生育水平从而影响人口自然增长率,终究会造成城乡之间差异性的人口格局。第二是“刘易斯过程”。这个概括来自于刘易斯二元经济理论(Lewis, 1954),即遵循资源重新配置规律,人口和劳动力遵循劳动生产率从低到高的方向,形成从农村到城镇的单向流动,从而改变了人口分布格局。第三是“蒂布特过程”。这个概括来自于著名的蒂布特模型(Tiebout, 1956),即城乡或不同地区的差异性公共品供给引致人口迁移,从而那些公共服务更慷慨的地区得以吸引到更多的人口和劳动力。由于人口转变过程的影响是长期的,具有一定的外生性,并

且其效应部分体现在“蒂布特过程”之中,因此,本文主要考虑后两个过程的作用及其关系。

传统的城乡二元结构塑造了这样的格局,即在人口和劳动力流动方面处于不利地位的农村,基本公共服务也不能得到均等的供给,因而在老龄化与“三农”发展之间形成一种非良性循环。需要做出的范式转换是,体制改革和政策调整应该着眼于把“刘易斯过程”同“蒂布特过程”进行“脱钩”,即让两者按照各自应该遵循的原则推进,而不再遵循传统的相互影响逻辑,打破既有的利益格局。也就是说,一方面,继续促进新型城镇化和劳动力转移,以便完成现代化所需经历的结构变革;另一方面,以普惠性、基础性和兜底性为共同原则,推动城乡公共品供给的均等化。由此提出体制改革和政策调整,要求在三个方面着眼和着力。

首先,体制改革和政策调整既有巨大的空间,也能够创造真实的改革收益,关键是采取适当的推进方式,使潜在的改革红利得以成为改革实施的激励。推动人口分布、区域格局和经济地位同基本公共服务供给脱钩的改革,最集中地体现在户籍制度改革这一任务中。经过40多年的改革,户籍制度已经不再履行阻碍人口迁移和劳动力流动的功能,当前亟待突破的改革关口,是消除其按照户籍身份提供基本公共服务的功能。因此,这项改革应该在两个方面同步推进。第一条改革路径是按照必要、合理、适度确立的条件,选择性地扩大城镇落户规模。由于现行财税体制和基本公共服务供给体系的问题,中央和地方政府在户籍制度改革中存在激励不相容,因此,还需要第二条改革路径,即推进城乡基本公共服务均等化,消除户籍制度作为公共品

供给对象的识别功能,使城乡户籍含金量不再有实质性差异。两条改革路径缺一不可,具有相互促进、彼此激励、自我强化的关系,需要双管齐下予以推进。

其次,畅通城乡之间的要素双向流动通道,拓展资源重新配置空间,同时防止因劳动力从城镇到农村回流造成内卷式配置。中国各产业的劳动生产率变化具有两个明显的特性。第一,由于剩余劳动力转移和物质资本投入,农业劳动生产率在绝对水平上得到大幅度提高。并且,随着农业中资本—劳动比的快速提高,已经出现明显的资本报酬递减即回报率下降趋势(蔡昉等,2016),农业不再是剩余劳动力的蓄水池。第二,迄今为止农业劳动生产率仍然显著低于非农产业,农村非农产业也具有生产率偏低的特点,因此,如果发生劳动力向农业和农村的大规模回流,不可避免出现资源配置与生产率提高方向相背而行的情形。通过拓宽资源配置空间以稳定制造业比重、通过户籍制度改革以稳定农民工就业、通过乡村振兴创造农村高生产率岗位等举措,都是顺应农业农村现代化要求,完成人口

城镇化和劳动力非农化的必经之路。

最后,以普惠性、基础性、兜底性民生建设要求,促进公共财政资源更加均衡配置和统筹使用,中央政府承担更多基本公共服务供给职能和支出责任。农业与非农产业是否均衡、农村与城镇经济是否一体化、农民与市民生活水平是否趋同,衡量的标准和推动的手段都是基本公共服务的均等化。在供给短缺和资源约束的高速增长时期,由于存在着城乡之间、区域之间和产业行业之间的发展差距,以均衡化的思路进行物质资本投资,可以通过资源重新配置取得更高的效率。在高质量发展阶段,劳动力和人力资本越来越成为供给侧的制约性资源,城乡居民消费能力也日益成为需求制约。因此,以提供更多更好基本公共服务为中心的民生建设,具有一石三鸟的改革效果,可以实现公平和效率的统一:其一,改善民生可以产生更高的社会效益;其二,新人口红利促进新质生产力的形成,增强国民经济的潜在增长能力;其三,解除居民消费后顾之忧,平衡社会总需求“三驾马车”,提高内需对经济增长的支撑能力。

参 考 文 献

1. Bosworth, B., Collins, S. Accounting for Growth: Comparing China and India. NBER Working Paper, 2007: 12943
2. Cai, F. China's Economic Growth Prospects: From Demographic Dividend to Reform Dividend. Edward Elgar, 2016
3. Cai, F. The Great Exodus: How Agricultural Surplus Laborers Have Been Transferred and Reallocated in China's Reform Period. China Agricultural Economic Review, 2018(1): 3~15
4. Garnaut, R. Macro-economic Implications of the Turning Point, in Huang, Yiping and Cai Fang(eds), Debating the Lewis Turning Point in China. Routledge, 2014: 88~97
5. Heckman, J., Carneiro, P. Human Capital Policy. NBER Working Paper, 2003: 9495
6. Lewis, A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. The Manchester School, 1954(2): 139~191
7. Lutz, W., Skirbekk, V., Testa, M. R. The Low-Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe. Vienna Yearbook of Population Research 2006, 2006: 167~192
8. Stanton, E. A. The Human Development Index: A History. PERI Working Paper Series, 2007: 127, p. 9, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts-Amherst
9. Tiebout, C. A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 1956(5): 416~424
10. Wang, F., Mason, A. The Demographic Factor in China's Transition, in Brandt, Loren and Thomas G. Rawski(ed), China's Great Economic Transformation. Cambridge University Press, 2008
11. Whalley, J., Zhao, X. L. The Contribution of Human Capital to China's Economic Growth. NBER Working Paper, 2010: 16592
12. World Bank Group. World Bank Open Data, 2025, <https://data.worldbank.org/>
13. 蔡 昉. 中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角. 经济研究, 2017(7): 4~17
14. 蔡 昉, 王美艳. 从穷人经济到规模经济——发展阶段变化对中国农业提出的挑战. 经济研究, 2016(5): 14~26
15. 蔡 昉主编. 2000年中国人口问题报告——农村人口问题及其治理. 社会科学文献出版社, 2000
16. 楼俊超, 刘 钊. 人力资本对农业经济影响的实证分析. 统计与决策, 2020(6): 67~70
17. 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编. 中国人口普查年鉴(2020). 中国统计出版社, 2022
18. 马建堂主编. 十年伟大飞跃. 人民出版社, 2022

19. 吴舒钰,李稻葵,厉克奥博. 教育回报率显著高于资本回报率的实证分析——基于1978年以来我国宏观教育回报率的测算. 教育研究,2024(3):111~124

How Population New Normal Impacts Works Related to Agriculture, Rural Areas, and Farmers?

CAI Fang

Abstract: The new normal of Chinese population and its impacts on economic and social development is also reflected in the works related to agriculture, rural areas, and farmers. This paper intends to reveal the resulting challenges, explain the relevant policy implications, and propose practical countermeasures. First, by analyzing the relationship between demographic transition and rural-related reforms and development, it shows that demographic dividend has been cashed on in the evolution of rural-urban relationship and the change in industrial structure. Second, by revealing the Chinese characteristics of demographic transition, notably growing old before getting rich in general, and the difference of the transition between rural and urban areas in particular, it shows that the pattern and trend of rural population are formed simultaneously by demographic transition, structural changes, and evolution of rural-urban relationship. Lastly, by unfolding the policy implications of population characteristics to rural-related works, it proposes two suggestions. Firstly, it suggests transforming human resource development pattern from focusing quantity to focusing quality in order to build new quality productive forces and prevent diminishing return to investment. Secondly, it suggests transforming rural-related works pattern from inputting resources to building equal access to basic public services.

Keywords: Demographic transition; Rural-related works; Growing old before getting rich; Human capital; Basic public services

责任编辑:吕新业