

ZHONGGUO NONGMINGONG
SHIMINHUA: SHEHUI
CHENGBEN SHIJIAO DE YANJIU

中国农民工市民化： 社会成本视角的研究

张国胜◎著



人民教育出版社

ZHONGGUO NONGMINGONG
SHIMINHUA: SHEHUI
CHENGBEN SHIJIAO DE YANJIU

中国农民工市民化： 社会成本视角的研究



人民出版社

责任编辑:陈光耀

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工市民化:社会成本视角的研究/张国胜著. -北京:人民出版社,2008.8

ISBN 978-7-01-007383-5

I. 中… II. 张… III. 农民-城市化-研究-中国 IV. D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 155492 号

中国农民工市民化:社会成本视角的研究

ZHONGGUO NONGMINGONG SHIMINHUA SHEHUI CHENG BEN SHIJIAO DE YANJIU

张国胜 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9

字数:208 千字

ISBN 978-7-01-007383-5 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 导论	(1)
一、选题的背景与研究的现状	(1)
(一)选题的背景	(1)
(二)研究的现状	(4)
二、问题的提出	(7)
三、研究的思路与结构	(11)
第二章 农民工的产生:农村劳动力向非农产业的转移	(17)
一、国外关于农村劳动力转移的相关理论	(17)
(一)早期关于农村劳动力转移的理论	(17)
(二)“二元经济结构”中的农村劳动力转移 模型	(19)
(三)其他模型	(27)
二、中国农村劳动力转移的过程与趋势	(31)
(一)从短暂的自由流动到城乡禁锢	(31)
(二)从城乡禁锢到“民工潮”的产生	(32)
(三)从“民工潮”到“民工荒”	(41)
(四)“民工荒”背景下的中国农村劳动力的 转移趋势	(45)
三、中国农村剩余劳动力转移的特殊性与农民工的 产生	(46)

(一) 中国农村剩余劳动力转移过程的特殊性	(47)
(二) 农民工的产生	(49)
(三) 农民工的内涵与类型	(50)
第三章 农民工的发展:一个特殊的社会群体	(53)
一、农民工的特征	(53)
(一) 农民工的人口学特征	(53)
(二) 农民工的从业特征	(58)
(三) 农民工的输出特征	(61)
(四) 农民工的合法权益得不到保障	(67)
(五) 农民工群体与城市居民隔离严重	(69)
二、农民工的分化	(70)
(一) 第一代农民工	(70)
(二) 第二代农民工	(71)
三、双向流动过程中的逐步沉淀:农民工市民化	(77)
第四章 农村劳动力转移过程中的农民工市民化	(80)
一、农民工市民化的内涵	(80)
(一) 市民的内涵	(80)
(二) 农民工市民化的内涵	(82)
二、农民工市民化的必要性	(84)
(一) 进城农民工市民化的意愿	(85)
(二) 中国目前具备农民工市民化的有利条件	(86)
(三) 农民工市民化的意义	(88)
三、农民工市民化的途径	(97)
(一) 制度层面的保障	(97)
(二) 文化层面的吸纳	(98)

(三) 社会层面的认同: 大众媒体要关注农民工 ...	(99)
四、农民工市民化的核心难题	(99)
(一) 农民工市民化的障碍	(100)
(二) 农民工市民化的核心难题	(105)
第五章 农民工市民化的社会成本模型	(111)
一、人口城市化的社会成本	(111)
(一) 成本的内涵	(112)
(二) 人口城市化	(113)
(三) 人口城市化的经济成本	(115)
(四) 影响人口城市化成本的基本因素	(120)
二、人口城市化与中国农民工市民化	(122)
(一) 中国农民工市民化本质上属于人口城市化 ...	(122)
(二) 中国经济转型过程中的农民工市民化与 世界人口城市化的区别	(125)
三、农民工市民化的社会成本内涵	(127)
四、农民工市民化的社会成本模型	(129)
(一) 私人生活成本(C_1)	(131)
(二) 智力成本(C_2)	(133)
(三) 城市住房成本(C_3)	(134)
(四) 社会保障成本(C_4)	(138)
(五) 城市基础设施成本(C_5)	(140)
第六章 分地区、分类型的农民工市民化的社会成本	(143)
一、东部沿海地区农民工市民化的社会成本	(144)
(一) 东部沿海地区第一代农民工市民化的 社会成本	(144)

(二) 东部沿海地区第二代农民工市民化的社会成本	(152)
二、内陆地区农民工市民化的社会成本	(154)
(一) 内陆地区第一代农民工市民化的社会成本	(154)
(二) 内陆地区第二代农民工市民化的社会成本	(162)
第七章 社会成本视角下的政府政策反应	(164)
一、社会成本与农民工市民化:政府政策反应	(164)
(一) 户籍制度改革的进展	(165)
(二) 就业制度改革的进展	(169)
(三) 社会保障制度改革的进展	(173)
(四) 城乡土地制度改革的进展	(176)
二、农民工市民化与社会成本:政策关联	(181)
(一) 政策关联与农民工市民化	(181)
(二) 关联制度的改革与农民工市民化的所需资金	(183)
第八章 农民工市民化的社会成本分担	(189)
一、农民工市民化的社会成本的分担原则:效率与公平	(189)
(一) 以政府为主分担农民工市民化的社会成本	(192)
(二) 兼顾地方经济发展的积极性	(193)
(三) 兼顾农民工所在企业的发展需要	(193)
二、农民工市民化的社会成本的分担机制	(194)

(一) 中央政府·····	(195)
(二) 农民工所在地政府·····	(199)
(三) 农民工所在企业·····	(202)
(四) 农民工·····	(205)
(五) 城市社会福利结构·····	(206)
第九章 农民工市民化所需资金的筹措 ·····	(208)
一、土地的转让收益·····	(208)
(一) 农村土地的转让收益·····	(209)
(二) 城市土地的转让收益·····	(214)
二、企业对农民工各项提高支出·····	(223)
(一) 农民工劳动力市场的现状·····	(224)
(二) 劳动力市场分割下的农民工利益的损失·····	(226)
(三) 整合劳动力市场, 提高企业对农民工的 各项支出·····	(231)
三、政府的财政支出·····	(232)
(一) 中央与地方政府的财政投入·····	(232)
(二) 发行政府债券(国债)·····	(238)
四、农民工自身的工资收入·····	(240)
五、社会福利机构的资助·····	(242)
第十章 基于社会成本考虑的农民工市民化 ·····	(243)
一、基于社会成本考虑的农民工市民化的原则·····	(243)
(一) 先易后难·····	(244)
(二) 因地制宜、分类指导·····	(245)
(三) 统筹规划、合理引导·····	(245)
(四) 立足当前、着眼长远·····	(246)

二、基于社会成本考虑的农民工市民化的政策组合	(247)
(一)政策组合	(247)
(二)政策组合的含义与操作	(248)
三、基于社会成本考虑的农民工市民化的财政预算	(250)
(一)城镇第二代农民工的市民化	(251)
(二)城镇第一代农民工的市民化	(253)
(三)乡镇企业的农民工的市民化	(255)
第十一章 总结与展望	(256)
一、总结	(256)
二、研究展望	(259)
参考文献	(260)
后记	(279)

第一章 导论

一、选题的背景与研究的现状

农民工作为世界工业化历史上出现的一个新概念,是中国工业化、城镇化进程中一个跨越城乡的特殊的社会群体。所谓农民工是指在非农产业就业的同时还保留着农民身份的职工。农民工群体有广义与狭义之分,狭义的农民工一般是指跨地域流向城市的农民,而广义的农民工既包括了这一部分进城务工的农民,也包括了在乡镇企业就业的农村劳动力。本书研究的范围是以进城务工的农村劳动力为主体,但也包括在乡镇企业从业的农村劳动力。

(一) 选题的背景

西方发达国家经济发展的历史表明,在工业化与城镇化的发展过程中,农村剩余劳动力必然会向城市转移,从而在职业上实现由农业向非农产业的转变,在身份上实现由农民向城市市民的转换,最后在生活和思想理念上实现与城市的一体化。西方国家农村剩余劳动力的转移过程,就是他们城市化与市民化的过程。在这个过程中,西方各国也曾出现过漠视城市外来人口与城乡对立严重等现象。但是由于这些国家工业化与城镇化的同步协调发展,伴随工业源源不断地对农村剩余劳动力的吸引,城市的快速扩张也源源不断地将这些转移的人口逐步转化为城市市民;再加上

这些国家没有城乡分割的二元户籍制度,农村劳动力转移到城市后一般能较快地融入城市主流生活,从而比较顺利地实现市民化。

中国农民工是在我国工业化、城镇化与改革开放的不断推进中逐步产生并快速发展的。新中国建立初期,采取了重工业优先发展的战略,为适应工业化快速发展的需要,国家允许农村剩余劳动力自由迁往城市,大量的农村剩余劳动力因而进入城市并转换成了城市的工人。但由于重工业的就业容量有限,城市随后出现了就业机会不足与粮食供应短缺的局面,为保障重工业化的继续推进,国家采取了严格限制农村人口向城市流动的政策。1957年4月17日,国务院发出《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》,1957年12月18日,中共中央、国务院发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》,采取强有力的措施,禁止农民进城。1958年1月9日,中央政府又以主席令颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,以户籍管理制度的形式严格控制农村人口向城镇的迁移,从而形成了中国城乡分割的二元体制。所以在1978年前,中国并不存在农民工问题。

改革开放以后,随着农村家庭联产承包责任制的推行,农村经济得到了快速的发展,农产品与农村劳动力出现了剩余。在这样的背景下,中国乡镇企业异军突起,大量的农村剩余劳动力开始脱离农地并进入乡镇企业就业,开创了“离土不离乡”的农村剩余劳动力的转移模式。在这种情况下,国家也相应地微调了原先的限制政策,逐步放松了户籍制度、就业制度等对城乡人口流动的限制,农村剩余劳动力逐步开始了朝外转移。

20世纪90年代以后,尤其是1992年邓小平南方谈话以后,中国经济又进入了新一轮增长期,政府对劳动力的政策也再一次松动,农村剩余劳动力开始加速朝外转移,而且规模与年俱增,从

而形成了浩浩荡荡的“民工潮”。不过 90 年代中期以后,由于乡镇企业发展速度减慢,对农村剩余劳动力的吸纳逐年减少,中国农村剩余劳动力的转移就主要是以“离土又离乡”的模式异地转移。

进入新世纪后,为了统筹城乡发展以及增加农民收入,国家开始积极引导农村剩余劳动力向城市的转移。在这样的背景下,农民外出务工又进入了一个新的时期。但与西方国家不同的是,中国城镇化速度长期滞后于工业化的发展,使得快速发展的工业所吸纳的农村劳动力不能在城市沉淀下来,变成城市的市民;与此同时,又由于城乡分割的二元体制,尤其是城乡分割的户籍制度的存在,使得农村剩余劳动力转移到城市后并不能顺利地融入城市。两个因素的共同作用,就形成了今天的农民工群体。

根据劳动和社会保障部的调研数据,截至 2005 年,中国外出农民工总数约为 1.2 亿人,其中进城农民工约为 1 亿,跨省流动就业的农民工约为 6000 万^①,如果再加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力,农民工总数大约为 2 亿人^②,成为仅次于农民、大于城市工人的第二大劳动力群体。随着中国工业化、城市化的加速发展,方兴未艾的工业化、城市化将对农民工产生巨大的需求,拉动农村剩余劳动力向工业和城市转移,这意味着进城农民工的规模将继续扩大。

约占中国人口总数 1/6 的农民工给中国经济带来了空前的活力,也产生了很多的经济与社会问题:在农村,农地抛荒与农地经营碎化严重;在城市,农民工的生活边缘化、经济活动受到限制、人

① 国务院研究室课题组编:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社 2006 年版,第 70 页。

② 国务院研究室课题组编:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社 2006 年版,第 4 页。

身权利得不到保障、公共服务无法享受等问题十分突出。与此同时,一方面是春节前后浩浩荡荡的“民工潮”,另一方面却是在东南沿海等地从2004年延续到今天的“民工荒”等种种不合理的现象。显然要解决这一切问题,从根本上讲,只能实现农民工市民化。因为只有这样,一方面才可以源源不断地将农村剩余劳动力转向城市,减少人口对农地资源的压力,缓解农地碎化的矛盾,推动农业产业化与规模化经营,从而有利于中国“三农”问题的最终解决;另一方面可以帮助农民工顺利地转变为产业工人,推动中国产业结构的升级换代;最后也有利于城市社会的融合和一体化,从而实现整个社会的稳定与和谐发展。所以,农民工市民化的研究显然具有十分重要的意义。

(二)研究的现状

国内对农民工的研究最早开始于20世纪80年代,进入90年代后,随着跨区域流动的农民工迅速增长,农民工问题迅速成为国内研究的焦点,不同的学者分别从经济学、社会学与人口学等不同角度展开研究,取得不少成果。

1. 国内的研究现状以及主要观点综述

在对农民工问题的早期研究中,焦点主要集中在城乡人口流动与“民工潮”等上面,主要的研究成果有:孟昕等的《结构变动:中国农村劳动力转移》(1988),蔡昉的《中国的二元经济与劳动力转移》(1990)等。进入20世纪90年代后,研究的角度开始多元化,主要的研究成果有:陈吉元等的《中国的三元经济结构与农村剩余劳动力转移》(1994),辜胜阻、简新华的《当代中国人口流动与城镇化》(1994),王春光的《社会流动和社会重构——京城“浙江村”研究》(1995),李培林的《流动民工的社会网络与社会地

位》(1996),黄平的《寻求生存——当代中国农村外出人口的社会研究》(1997),杜鹰、白南生的《走出乡村》(1997),李强的《中国大陆城市农民工的职业流动》(1999)等。

进入新世纪后,比较有影响的研究成果主要有:辜胜阻与刘传江的《人口流动与农村城镇化战略管理》(2000),杨云彦等的《转型劳动力市场的分层与竞争》(2000),蔡昉的《劳动力迁移的两个过程及其制度障碍》(2001),蔡昉等的《中国人口流动方式与途径》(2001),李培林主编的论文集《农民工:中国进城农民工的经济社会分析》(2003),刘传江等的《社会资本与农民工的城市融合》(2004),简新华等的《从民工潮到民工荒——农村剩余劳动力有效转移的制度分析》(2005),朱农的《中国劳动力流动与“三农”问题》(2005),国务院研究室课题组的《中国农民工调研报告》(2006),刘传江的《中国农民工市民化研究》(2006)等。

20世纪80年代以来,一方面,对农民工本身的研究,如农民工产生的原因、流出的方式、流动的规模、具体分布、群体特征、就业状态以及农民工出现对农村与农民的影响等已经较为充分,对农民工在城市生活中的公共服务(产品)享受、基本权利保护、社会经济适应、城市生活融入等问题,也逐渐成为学界和实践部门关注的焦点;另一方面,对农村人口城市化的研究也相当深入,尽管在农村人口城市化的战略方向和具体路径选择上还存在不同意见,但在城市化作为解决中国“三农”问题的必由之路这一点上,基本达成共识。

近年来国内的研究主要集中在两个方面:一是经济体制转轨和城乡结构转型过程中中国城乡人口流动的动因、规模、流向、特征及存在的主要问题,以及这些问题对农民工市民化的影响;二是围绕二元户籍制度的障碍,以及在此基础上形成的城乡区别的劳

动就业制度、社会保障制度、公共服务体制、城乡土地制度等展开探讨,试图通过研究整合这些政策的可能性以及具体的措施来推动农民工进入城市并融入城市生活等。

2. 国外的研究现状

在经济发展过程中,随着工业化与城镇化的发展,农村人口向城市的流动是经济发展中普遍存在的规律,也是发展中国家从二元社会走向一元社会的必由之路。发展经济学中有不少的经典文献,系统描述了发展中国家农村劳动力向城市流动的动机、行为、阶段、特征、影响等。其中比较有影响的代表文献有:刘易斯(A. Lewis)在1954年发表的《无限劳动供给下的经济发展》,在本文中,他提出了无限过剩劳动条件下农村剩余劳动力向城市转移的“二元结构”模型;1961年费景汉(Fei, j. h.)和拉尼斯(Ranis, Gustav)发表了《一个经济发展理论》,从假说前提到转移过程对刘易斯模型作了修正,根据农业和工业两部门发展的对应关系研究了这两部门间劳动力转移的三个阶段及其特点;1961年乔(Jorgenson, D. W.)在其论文《二元经济的发展》中提出了具有新古典色彩的二元经济发展模式,在这个模式中,他认为乡城人口流动的根本原因在于消费结构变化和消费需求拉动;20世纪60年代后期与70年代早期,托达罗(M. Todaro)发表了一系列的论文阐述他的人口流动模式——在就业概率的基础上,讨论城市就业的问题;后来舒尔茨(T. Schultz)引进了迁移(流动)成本的概念,提出了劳动力乡城流动的预期收益理论和成本—收益理论,从个人预期的角度探讨了劳动力转移的微观行为。

近年来,随着中国经济的快速发展,国外学者也越来越关注中国的农民工问题。其中,日本学者南亮进、牧野文夫在1999年发表的《流动的大河:中国的农村劳动力流动》一文中,初步探讨了

中国农村人口的流动;后来宝剑久俊、武丸知雄、牧野文夫等分别在其论文《中国农村非农就业选择及其劳动供给的分析——河北省获鹿县大河乡的实例研究》、《中国失业问题的现状、对策与展望》与《城市就业结构与农民工》等论文中,从不同的角度分析中国的农民工现象以及问题等。2002年,Brauw, Alan de发表了《在改革中的中国农村劳动力市场的演变》,探讨了中国农村剩余劳动力与城镇劳动力之间的竞争; Kennan, John and Walker, James R. 于2003年发表了《预期的收入效用在私人迁移决策中的作用》,初步分析了新时期中国农村劳动力向城镇迁移的原因; Knight, John and Yueh, Linda 2004年在其论文《本地居民与迁移者之间工作的变动》中阐述了农民工与城镇居民在劳动力市场中的竞争; Hunt, Jennifer 2004年在其论文《迁移者是否比非迁移者更有劳动技能》中研究了农村劳动力的流动与劳动技能积累之间的关系。

考虑到中国经济体制转轨和乡城结构转型的特殊性,尤其是中国独特的二元分割的户籍制度等影响,发展经济学中的经典文献,虽然能描述发展中国家人口流动的一般特征,但是不能涵盖中国农村剩余劳动力转移过程中的从农民到农民工、再从农民工到城市市民的特殊过程;日本等国的学者虽然从实证与理论等不同角度分析了中国的乡城人口流动与农民工,但更多的是集中在农民工流动对农民工自身以及社会经济发展的营销上,并未对农民工市民化展开深入的研究。

二、问题的提出

在发展经济学经典理论提出的“人口城市化”模型中,农村农

业人口职业的非农化和身份的非农化基本上是同步进行的。但在中国,这一个过程被分为两个步骤,第一个步骤从农民到农民工的职业转换已无障碍,但相关制度改革的滞后使得从农民工到城市市民的身份转换这一步骤步履维艰。因此,农民工问题的实质是中国农民的非农化和现代化;症结所在就是农民工与城市化之间没有形成良性互动,在传统的城市治理模式下,农民工不仅很难享受城市提供的公共服务,而且一些基本权利也无法得到保障;解决的途径是逐步使大部分农民工市民化,成为城市市民,因为只有城市化水平大幅度提高,农民工才能“进厂又进城、离土又离乡”,落后的二元经济才能真正转变成一元现代化经济,“候鸟”式的农民工才能永久性地成为城市市民。

所谓农民工市民化是指借助于工业化和城市化的推动,使农民工在身份、地位、价值观、社会权利以及生产、生活方式等方面全面向城市市民转化并顺利融入城市社会的过程。这涉及进城农民工的公共服务(产品)享受、基本权利保护、社会经济适应、城市生活融入等问题,因此农民工市民化的最终实现,除了需要进行相关制度创新,逐步消除农民工市民化的制度障碍外,还需要加大相关投入,解决农民工市民化过程中的基本权利保障和城市公共服务享受的资金需要,即需要承担农民工市民化的社会成本。

现阶段,有一些学者认为,中国作为一个特大的发展中国家和一个转轨时期的国家,基于生产力发展水平和对效率的需求,政府还没有能力承担农民工市民化的社会成本,也不能将农民工市民化作为现实目标,同时担心农民工市民化会导致农村人口大规模向城市积聚,从而压垮地方政府,阻碍经济发展。但在快速城市化的推动下,农民工市民化将是一个不可逆转的趋势。我国提出2020年将要基本实现工业化和城市化,根据《中国统计年鉴》提供