

# 中国农民工 市民化制度研究

ZHONGGUO NONGMINGONG  
SHIMINHUA ZHIDU YANJIU

马桂萍/著

# 中国农民工 市民化制度研究

ZHONGGUO NONGMINGONG  
SHIMINHUA ZHIDU YANJIU

马桂萍/著

©马桂萍 2009

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工市民化制度研究/马桂萍著. —大连:辽宁师范大学出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-5652-0091-5

I. ①中… II. ①马… III. ①农民-城市化-研究-中国  
②农业经济-研究-中国 ③农村经济-研究-中国 ④农民-问题-研究-中国 IV. ①D422.64②F32③D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 239293 号

---

出 版 人:程培杰

责任编辑:刘月娜

责任校对:吕英辉

封面设计:李小曼

版式设计:李小曼

---

出 版 者:辽宁师范大学出版社

地 址:大连市黄河路 850 号

邮 编:116029

营销电话:(0411)84206854 84215261 84259913(教材)

印 刷 者:大连图腾彩色印刷有限公司

发 行 者:辽宁师范大学出版社

---

幅面尺寸:145mm×210mm

印 张:6.75

字 数:200 千字

---

出版时间:2010 年 2 月第 1 版

印刷时间:2010 年 2 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5652-0091-5

---

定 价:18.00 元

## 前 言

本书尝试从制度的视角研究和分析中国农民工问题。中国农民工数量之大,已经超过 2 亿,他们是中国改革的伴生物,是一个新的社会群体。农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现出的一支新型劳动大军。农民工虽然工作和生活在城市,但其社会地位、经济收入和生活质量都与市民存在很大差距,他们没有完全融入城市。

本书认为,农民工市民化是中国走向现代化的必然趋势,而制度对农民工市民化的影响十分重要。本书以农民工市民化为核心和主线,从分析制度与农民工市民化的关联入手,探究与中国农民工市民化密切相关的制度及制度演进脉络,反思中国农民工市民化制度,提出农民工市民化制度调整和创新思路。

本书在论述中主要对影响农民工市民化身份转变的户籍制度、影响农民工职业稳定的就业制度以及相关制度进行分析,并在此基础上提出一个重要理论观点:制度是影响我国农民工市民化的主要症结所在。

本书以马克思主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导,以人口学、经济学、政治学、社会学等学科的有关理论为研究基础,以中国政治经济体制改革、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会为分析背景,通过搜集、分析大量的资料和文献,并在一定个案调查研究的基础上,探讨我国农民工市民化制度及其演进与创新问题。本书的立足点在于:通过阐释农民工市民化制度及其演进与创新问题,提出解构农民工群体,实现农民工市民化,是农民工问题得以解决的治本之策。

本书在研究方法的运用上注意把握如下几点:唯物辩

证的方法和系统分析方法。唯物辩证的方法是本书的基本研究方法,也是贯穿本书始终的研究方法。农民工市民化是一项复杂的系统工程,它受到多项制度的制约,同时也反作用于制度。因此,把农民工市民化置于制度及其演进发展的大系统的同时,还要把其看做制度及其制度演进大系统下的一个相对独立的小系统。运用唯物辩证的方法,由浅入深,由现象到本质,由抽象到具体,以发展、动态的观点对中国农民工市民化制度进行研究,这是唯物辩证法在本书研究中的基本体现。

与农民工群体相联系的各种社会问题,属于农民工问题。农民工问题是中国社会改革和发展中的问题,是与中国独特的城市化道路、工业化道路、中国“三农”问题紧密联系的问题。如果说20世纪80年代的“民工潮”主要体现的是人口流动问题,20世纪90年代大量农民工群体的出现所凸显的是种种社会问题,那么,21世纪农民工问题则是有关全面建设小康社会奋斗目标的实现、社会和谐稳定的重要政治问题。研究和分析中国农民工问题的视角有多个,制度是其中之一。

解决中国农民工问题要遵循马克思主义农民非农化思想、马克思主义制度观,借鉴世界其他国家农民非农化、市民化的经验,并汲取发展经济学和人口学等关于人口流动研究有价值的理论成果。

解决农民工问题既要着眼于当前,又要关注未来。急于解决农民工问题,以为可以在很短的时间内实现农民工的市民化,是不现实的,而农民工群体的长期增量,农民工问题长期有增不减,同样是社会发展所不允许的。当前,农民工问题的核心是农民工权益的缺失,维权是当前解决农民工问题的重中之重。而就长远来看,从根本上解决农民工问题在于实现农民工的市民化。

简单地说,农民工市民化就是农民工社会身份、社会角色向市民转化的过程。与其他已经实现现代化的国家不同,我国不是简单的农民市民化,而是农民工的市民化,在我国,绝大多数农民转为市民都经历了农民——农民工——市民这样的过程。从总体上,我国农民工市民化水平低、速度慢、环境复杂。

农民工能否顺利融入城市,实现市民化,是一个与经济、社会管理、文化、社会心理、制度相联系的综合性问题。就目前农民工现状而言,农民工能否顺利实现市民化,关键在制度。

影响农民工市民化的制度是一簇制度,这些制度不是孤立存在的,各项制度之间具有关联性。我国农民工市民化各项制度之间既有互斥性关联,又有耦合性(相互依存、共生互补性)关联。在促进农民工市民化的制度供给不足状况得到改善后,大量农民工将完成向市民的转化,之后,农民工市民化制度将在演进中完成其功能作用并逐步解构。

在农民工市民化制度体系中,有的制度不对农民工市民化起直接、明显的促进或阻碍作用;有的制度对农民工市民化作用显著;有的制度对农民工市民化作用不大。从制度的视阈,农民工市民化与多角度、多层面的制度关联,凡是与农民工市民化相联系的制度都属于农民工市民化制度范畴。

农民工市民化与中国特色社会主义的发展分不开,与中国特色社会主义初级阶段分不开,从这个意义上说,农民工市民化制度与社会形态意义上的制度——社会主义制度相联系,但其不对农民工市民化起直接、明显的促进或阻碍作用。既然中国农民工市民化与社会主义制度相联系,那么它一定与现阶段中国特色社会主义基本经济制度和

政治制度相联系。农民工问题本身是一个经济发展问题,也是一个政治问题(如果农民工问题影响社会稳定,那农民工问题便是一个社会政治问题),基本经济制度和基本政治制度虽然与农民工市民化相联系,但是它对农民工能否市民化的影响不大。与农民工市民化密切联系的制度是在基本经济政治制度基础之上的具体制度及制度安排。在一系列与农民工市民化相联系的具体制度中,最为重要的是城乡二元经济社会结构及政策制度,尤其是与其联系的户籍制度。城乡二元经济社会结构及政策制度渗透在各个与农民工市民化密切联系的具體制度及制度安排中。土地制度、社会保障制度等是影响农民工市民化的重要制度。

制度是静态的,也是动态的,而且主要是动态的,即制度是演进的。农民工市民化的制度瓶颈,又反映出农民工市民化的制度惯性。从整体上看,我国农民工市民化制度是由促进农民工市民化和阻碍农民工市民化两种制度构成的,从具体的微观角度看,阻碍或促进农民工市民化制度可以是一项制度中的不同制度安排,也可以是多项的不同制度,或者是不同制度中的不同制度安排。

改革开放后,影响农民工职业稳定的农村剩余劳动力转移制度及制度安排的演进,以党的十六大为界分为二元经济社会架构内的制度及制度安排和城乡统筹思路上的制度及制度安排前后两个时期。与农民工市民化密切相关的二元户籍制度改革经历了城乡二元户籍制度的解冻、对二元户籍制度的有限突破、城乡一体化户籍制度构建的演进脉络。改革开放后,我国土地制度经历了以土地经营权为核心的演进过程。

从实际出发,以新的思路创新农民工市民化制度。首先,不固化现有的仅针对农民工市民化的制度及制度安

排,这是当前农民工市民化制度及制度安排问题所必须关注的。不固化现有的仅针对农民工市民化的制度及制度安排的一个切入点,是使那些对农民工市民化具有负面作用的制度及制度安排解构。不固化现有的仅针对农民工市民化的制度旨在实现制度的“一元性”,使促进农民工市民化的制度及制度安排逐步与富有“城市偏好”的制度及制安排对接,或者说最终促使“城市偏好”制度及制度安排祛除其“城市偏好”的特征,使其作用于全体社会成员,而不仅仅是市民。

一以言之,如果存在恒久性的农民工市民化制度,那么农民工概念、农民工群体、农民工问题则恒久。积极的、富有社会效应的、有利于农民工市民化的制度及制度安排,其功能在于解构农民工这一群体,实现绝大多数农民工的市民化。而当大量农民工实现了市民化时,农民工市民化制度也就发挥了其应有的功能作用而自然地解构。从这个意义上说,不固化农民工市民化制度体现了制度演进的应然性。

其次,阻碍农民工市民化的制度只能逐步取消。在当前我国农民工群体不断增量,农民工问题凸显的情况下,农民工市民化制度创新的根本思路在于:逐步突破、取消对农民工市民化具有限制或阻碍作用的制度及制度安排,要以解构二元经济社会结构及制度,尤其是与此相联系的户籍制度为重点,形成有利于农民工市民化的自治制度体系。而目前有利于农民工市民化的自治制度体系的形成,更重要的是强制性(正式)制度的大量供给问题。党和政府要致力于有利于农民工市民化制度及制度安排的设计,尤其是重视农民工市民化制度与市场经济的对接问题。

再次,关注农民工退出农业(主要是退出土地)、进入城市(主要是指职业、定居方面)、融入城市(主要指社会身



份转变、生活方式、思想等)各个环节相联系的总体制度设计。当前还要确立起促进农民工市民化的过渡性制度安排。同时,促进农民工市民化具体制度及制度安排的思路与促进农民工市民化的总体制度及制度安排的思路一致。

最后,创新农民工市民化制度,重点在于改革户籍制度。我国户籍制度改革的方向是逐步弱化社会待遇与户籍相联系的制度安排,恢复户籍制度的本有功能。逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的新型人口管理制度,并使新型的人口管理制度嵌入到社会主义市场经济体制中去。此外,还要创新有利于农民工市民化的就业制度、社会保障制度、土地制度、教育培训制度、住房制度、社会救助制度等。

马桂萍

2009年10月

# 目 录

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| <b>第一章 农民工问题述要</b> .....          | 1   |
| 一、研究背景、目的和意义 .....                | 1   |
| 二、农民工概念诠释 .....                   | 5   |
| 三、农民工问题溯源 .....                   | 12  |
| 四、解决农民工问题的多维角度 .....              | 18  |
| <b>第二章 农民非农化、市民化理论概览</b> .....    | 21  |
| 一、马克思主义农民非农化思想述要 .....            | 21  |
| 二、发展经济学和人口学关于人口流动的理论观点<br>.....   | 35  |
| 三、农民市民化国际经验及对中国农民工市民化的启示<br>..... | 43  |
| <b>第三章 解析农民工市民化</b> .....         | 50  |
| 一、农民工市民化内涵 .....                  | 50  |
| 二、农民工市民化水平、速度和环境 .....            | 53  |
| 三、农民工市民化必然趋势 .....                | 68  |
| <b>第四章 农民工市民化制度关联</b> .....       | 76  |
| 一、制度的多重释义 .....                   | 76  |
| 二、农民工市民化关键在制度 .....               | 85  |
| 三、农民工市民化制度分类及特征 .....             | 96  |
| 四、农民工市民化的制度瓶颈 .....               | 102 |
| <b>第五章 农民工市民化制度演进</b> .....       | 117 |
| 一、农村剩余劳动力转移制度的演进 .....            | 117 |
| 二、户籍制度的演进 .....                   | 126 |
| 三、农村土地管理制度的演进 .....               | 135 |
| 四、农民工市民化制度演进的理性思考 .....           | 141 |

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 第六章 农民工市民化制度创新 .....                            | 147 |
| 一、农民工市民化制度创新的基本理路 .....                         | 148 |
| 二、户籍制度的创新 .....                                 | 156 |
| 三、其他相关制度的创新 .....                               | 159 |
| 结束语 .....                                       | 167 |
| 参考文献 .....                                      | 169 |
| 附录 1                                            |     |
| 国务院关于解决农民工问题的若干意见 .....                         | 180 |
| 附录 2                                            |     |
| 《人民日报》2006 年 3 月 28 日社论：全社会都要关心和<br>保护农民工 ..... | 195 |
| 后记 .....                                        | 198 |

## 第一章 农民工问题述要

### 一、研究背景、目的和意义

现代化源于工业化,工业化伴随城市化,城市化导致大量农村人口非农化、市民化,这是人类社会的发展趋势,是世界各国现代化的基本特点和一般规律。由于中国现代化进程与其独特的工业化路径相联系,致使中国城市化在长期滞后于工业化的态势下发展,受其影响而产生的一个重要结果是农民工群体的涌现及与其相关的种种社会问题的显现。20 世纪 80 年代以来,随着中国“民工潮”的涌现,交通、城市人口管理、义务教育普及、新的劳资矛盾、社会治安等一系列社会问题随之出现,其中最为严重的莫过于农民工群体背后隐含的社会公平、社会稳定以及社会和谐等问题,而这又是事关全面建设小康社会的重要问题。在全面建设小康社会新时期,社会各界都非常关注农民工权益维护问题,而从更进一步的意义上,超越农民工权益的视线,从农民工市民化尤其是农民工市民化制度的视角,探析中国农民工问题得以解决的基本思路,这不仅具有重要的理论意义,亦具有重大的现实意义。

第一,研究背景。农民工是 1978 年中国改革开放后社会转型、制度变迁的产物。20 世纪 80 年代开始的家庭联产承包责任制以及粮食流通体制等改革,使 1958 年开始锁定农村人口进入城市的户籍制度的效力走低(单项制度不足以限制人口流动,人口流动是多向制度合力的结果),至此农民进城就业成为可能。1984 年,全国有流动人口 2000 万人,此后城市流动人口增势迅猛。“1993 年,全

国约有 6000 多万农村劳动力在外流动,占全国农村劳动力总数的 15%。1995 年,全国流动人口进一步增加到 8000 万人。”<sup>①</sup>“到 2004 年,全国农民工当在 1.2 亿人左右。”<sup>②</sup>据不完全统计,目前中国有 2 亿多农民工。

农民工为中国城市建设、工业化、现代化建设作出巨大贡献,但是农民工经济收入普遍较低、生活质量较差,他们处于城市社会底层。从 20 世纪 90 年代中期开始,一些大中城市先后出台对农民工就业行业、工种限制的政策规定。尽管进入新世纪,尤其是中共十六大以来农民工进城务工政策基本放开,但农民工大多在脏、累、苦、险且工资较低行业就业的现状并未从根本上改变。许多农民工不能按时、足额领到工资,恶意克扣、拖欠农民工工资的现象较为普遍。农民工没有融入城市,未能获得与市民及城镇职工的同等待遇,农民工在生活方式、居住环境等方面与市民有很大的差异,农民工作为劳动者还没有实现“体面劳动”(2008 年 1 月 7 日胡锦涛在 2008 经济全球化与工会国际论坛上提出让各国广大劳动者实现体面劳动问题),这是理论和现实不可回避的问题。

目前,农民工问题日益严重,这里的严重不仅是指农民工工作环境、生存环境、收入状况问题,而且是指农民工群体引发的城市管理、城市治安、交通以及农村留守老人、留守儿童等问题。由此,党和政府高度重视农民工问题,就中央政府方面,2004 年至 2005 年组织大规模的农民工问题调研工作,2006 年完成了《中国农民工调研报告》,同

① 国务院研究室课题组.中国农民工调研报告.北京:中国言实出版社 2006 年版,第 524 页.

② 国务院研究室课题组.中国农民工调研报告.北京:中国言实出版社 2006 年版,第 525 页.

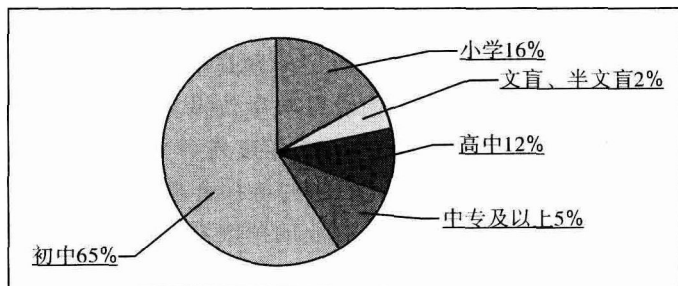
年,国务院出台《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。此后,全国出现了“农民工热”,农民工问题不再是单纯的流动人口问题,而是全面建设小康社会新时期一个重要的政治问题、经济问题、社会问题,农民工问题开始得到各级党组织和政府的重视,得到理论界的关注。由此,各地解决农民工问题的新举措不断出台并实施,理论界研究农民工问题的成果层出不穷,应该说目前农民工问题得到部分解决。但是,对于农民工来说,他们期待的“春天”并没有到来;对于党和政府以及社会来说,他们在解决农民工问题上仅仅是迈出了一大步,前面还有很长的路要走。

表 1.1 农民工在不同地区务工月均收入(单位:元)

|      | 2004 年 | 2003 年 | 2002 年 |
|------|--------|--------|--------|
| 全国   | 780    | 702    | 659    |
| 东部地区 | 798    | 709    | 669    |
| 中部地区 | 724    | 643    | 623    |
| 西部地区 | 701    | 644    | 589    |

国务院研究室课题组.中国农民工调研报告.北京:中国言实出版社 2006 年版,第 105 页。

表 1.2 2004 年农民工流动就业的受教育情况



国务院研究室课题组.中国农民工调研报告.北京:中国言实出版社 2006 年版,第 72 页。

基于以上背景,如何立足于现实并在已有的研究基础上,站在一个新的层面和角度,运用马克思主义世界观和方法论,对中国农民工问题作深入的研究,则显得尤为重要。中国农民工市民化制度研究,致力于对我国农民工问题做出较为系统的、富有阐释力的解释。探寻中国农民工未来的应然走向,构成本书研究的出发点。

第二,研究目的。通过对农民工市民化制度问题研究,旨在达到以下目的:

一是,界定农民、农民工、农民工市民化及制度等概念的内涵和外延。二是,回顾和梳理国内外关于农民非农化、市民化的相关理论及基本观点,追问中国农民工问题的溯源、分析农民工市民化的必然趋势,描述中国农民工市民化现状,探究中国农民工问题得以解决的根本思路。三是,分析农民工市民化制度关联问题,反映农民工的市民化诉求,以及当前农民工市民化制度供给不足问题,论证农民工市民化关键在于制度的逻辑判断。四是,考察农民工市民化制度演进,并对农民工市民化制度演进作出理性分析。五是,提出农民工市民化制度创新的基本思路和基本观点。

第三,研究意义。农民工市民化制度研究具有深刻的理论意义和较强的现实意义。

首先,就理论意义而言,农民问题是中国革命、建设和改革的一个重要问题。中国农民数量位世界之首,占中国人口 56%(根据国家统计局 2006 年度统计数据显示),农民工又是中国 13 亿多人口中的独特社会群体(从户籍的角度看,农民工属于农民;从职业的角度看,农民工属于非农业人口)。本研究遵循马克思主义制度思想以及马克思主义农民非农化思想(马克思主义人口城市化思想)的基本观点,吸收和运用制度经济学中有价值的理论观点,结

合中国农民工及农民工市民化现状,分析中国农民工市民化制度关联问题,考察与中国农民工密切相关的制度及其演进,对中国农民工市民化制度及其演进与创新问题给出一个比较系统的、富有阐释力的理论解说。这对深化马克思主义制度理论以及马克思主义农民非农化思想(马克思主义人口城市化思想)的研究具有一定的理论意义。

此外,农民工市民化制度研究,从农民工市民化制度及其演进的视角研究中国农民工问题,它有助于经济学、政治学、社会学等社会科学分支学科在农民工研究领域的应用和发展。

其次,就现实意义而言,农民工市民化是中国实现工业化,走向现代化,达到全面小康社会的必经之路,是社会和谐所必需的,是中国当前及未来较长时期内的一个重大现实问题。对中国农民工市民化制度及其演进与创新的研究,正是基于中国 2 亿多农民工的现实;基于农民工作为边缘化的城市劳动者,作为城乡间两栖流动人口,作为挑战现存制度和引发多种社会问题的独特社会群体的现实;基于农民工问题是中国现代化、工业化、城市化以及构建和谐的小康社会不能绕过的现实问题而提出的。所以,它具有很强的现实意义:一是为党和政府制定有关农民工问题的方针、政策提供理论参考;二是对于党和政府总结有关城市化进程中农民工问题的经验教训,增强对中国城市化、农民工市民化及二者相互联系的认识,进一步把握农民工现象背后的本质和规律,推进中国特色社会主义现代化建设具有重要的现实意义;三是有助于中国农民工问题在良性轨道上得到解决。

## 二、农民工概念诠释

对于一个问题的研究,总是要从概念的分析开始,因此,对相关概念的精确界定,是问题研究的一个关键步骤。



把握农民工概念,离不开对农民这一概念的把握。

第一,农民。农民——一个久远并至今依存的概念,一个历史性概念,一个现实的概念,一个普通的常见常闻的概念,一个困扰中国特色社会主义现代化发展的概念。认识、理解和把握这个概念,是完成本研究的基础性工作。

首先,典籍中对农民的释义。《礼记·月令》和《吕氏春秋》是较早出现“农民”一词的中国典籍,《礼记·月令》有“农民毋有所使”的语句;《吕氏春秋》有“古圣之重农民”的表述。老子的《道德经》有“是以圣人处上而民不重”之句;《康熙字典》说“耕也种也”为农,“其庶人力于农穡”,“种曰农敛曰穡”。

在中国历史文化典籍中“农”主要是个职业概念,从古汉语的角度,“农”字蕴涵着该职业身份低下的意思。“民”是与“圣人”(统治者)相对的概念,“民”是表达人身份的概念,与“圣人”相比,“民”的身份低下。在中国较长的历史时期内,有时“民”被泛用为农民,这与“民”中“农民”众多有关。

进入现代以来,人们从不同的角度定义农民。据我国《辞海》条目,农民是“直接从事农业生产的劳动者”。据《经济学大辞典(农业经济卷)》,农民是个人或集体占有或部分占有生产资料,从事以农业劳动为主的人。根据《现代汉语词典》的解释,农民是“在农村从事农业生产的劳动者”。农民一词的英文表达是“peasant”(总称“peasantry”)或“farmer”,“peasant”侧重于表达身份等级的含义,“farmer”倾向于表达职业含义。《不列颠百科全书》(1985年第15版,第9卷)对“peasantry”的解释是:“小规模农业生产者的一种亚文化群,‘peasant’与其他农业生产者不同之点就在于要受外部权势的支配。这种使其整合于更大社会的方式通常被认为是定义‘peasantry’的标准,虽然有