

华南农业大学国家重点学科“农业经济管理”系列丛书
经济组织与制度经济学系列 罗必良 / 主编

NONGMINGONG SHIMINHUA DE
ZHIDU CHUANGXIN

Jiyu Guangdongsheng De Shizheng Yanjiu

农民工市民化的 制度创新

——基于广东省的实证研究

傅 晨 ■ 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

华南农业大学国家重点学科“农业经济管理”系列丛书
经济组织与制度经济学系列 罗必良主编

农民工市民化的制度创新

——基于广东省的实证研究

傅 晨 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工市民化的制度创新——基于广东省的实证研究/傅晨著.

北京: 中国经济出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2050 - 5

I. ①农… II. ①傅… III. ①民工—城市化—研究—广东省 IV. ①D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 265190 号

责任编辑 张淑玲
责任审读 霍宏涛
责任印制 张江虹
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 13.5
字 数 148 千字
版 次 2013 年 1 月第 1 版
印 次 2013 年 1 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2050 - 5/F · 9544
定 价 33.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

作者简介

傅晨，男，1954年生，江西省九江市人，农业经济管理博士，华南农业大学经济管理学院教授，博士生导师，华南农业大学经济管理学院学术委员会主任。兼任华南农业大学学术委员会常委，社会科学部主任；广东省人民政府决策咨询委员会专家委员会专家；广东省人大常委会立法顾问；广东省合作经济学会副会长。主要学术领域：农业经济和农村发展，农村合作经济，城乡关系。主持过30多项科学研究课题，出版专著6部，在《中国农村经济》、《中国农村观察》、《农业经济问题》、《经济学家》、《改革》及其他学术期刊发表论文120多篇。主要学术奖励：2004年中国农村发展研究奖（论文奖）；2007年中国合作经济年度人物—理论贡献奖。

序

华南农业大学经济管理学院是一所融农业经济、产业经济、工商管理、金融、贸易、财会诸学科为一体，具有博士后、博士、硕士、本科等多层次，多规格人才培养能力，实行人才培养、科学研究和社会服务相结合，在国内外具有一定影响的学院。

经过多年的建设，学院已经形成了以农业经济管理为核心的复合型学科群，其主要研究方向包括：农村经济发展与政策、农村经济组织与制度经济、农村产业集群与中小企业管理、农产品市场与国际贸易、农村金融与公共投资等。本学科的总体水平在国内同类学科及广东省经济管理类学科中排名均处于前列。1997 年被列为华南农业大学“211 工程”建设重点学科之一，1999 年被遴选为广东省重点学科，并评为广东省经济管理类三个 A 类重点学科之一，2001 年评为国家重点学科，2006 年 5 月再次被评为国家重点学科。

为了有效地实施重点学科的建设计划，经济管理学院于 2002 年决定出版“国家重点学科农业经济管理系列丛书”，集中出版以反映我院学科特色、具有较高质量的标志性成果。该系列丛书由教材、研究专著及部分优秀博士论文组成。分为四个子系列：经济发展与政策系列、经济组织与制度经济学系列、外向型经济与企业管理系列、国际贸易与金融系列。

制度经济学的研究，已经成为华南农业大学经济管理学院学科发展的重要方向之一。在近些年中，学院的部分老师和研究生为深

化有关方面的研究做出不懈的努力，并为这一研究方向的成长做出了他们的贡献。先后在《经济研究》、《经济学家》、《经济科学》、《中国社会科学季刊》等重要刊物发表论文与研究报告 400 余篇，出版了《市场化进程中的组织制度创新》、《经济组织的制度逻辑》、《经济发展中的制度变迁》、《目标、效率与治理结构选择》、《技术创新、制度创新与中国农村经济发展》、《技术、制度与发展》、《新制度经济学》等多部专著和教材。

作为华南农业大学经济管理学院主持的国家重点学科“农业经济管理”系列丛书的一部分，“经济组织与制度经济学”子系列除了出版有关的教材外，还致力于经济组织效率的制度经济学研究。主要内容涉及经济组织的契约性质、经济组织的效率生成、经济组织与环境的相容性、不同经济组织的比较优势与作用范围、制度变迁的逻辑与演化路径、经济组织的激励机制设计、产权制度与政府行为等。

本系列已经出版的著作有：

1. 罗必良等：《农业产业组织：演进、比较与创新——基于分工维度的制度经济学研究》，2002；
2. 曹正汉：《信念、效率与制度变迁——广东省中山市崖口村公社制度研究（1980～1999）》，2002；
3. 郭守前：《资源特性与制度安排》，2004；
4. 吴剑辉：《经济组织的治理逻辑》，2005；
5. 马乐新：《中国药品管制的制度经济学研究》，2005；
6. 傅晨：《中国农业合作经济：组织形式与制度变迁》，2006；
7. 万俊毅：《机构投资股东：理论、实践与政策》，2006；
8. 王京安：《企业规模决定论——基于信息和知识的解

释》，2006；

9. 易法敏：《核心能力导向的企业知识转移与创新研究》，2006；

10. 张日新：《人力资本与中国高等教育体制改革研究》，2006；

11. 林关征：《水资源的管制放松与水权制度》，2007；

12. 李明月：《我国城市土地资源配置的市场化研究》，2007；

13. 文晓巍：《易变质商品供应链库存研究》，2007；

14. 秦勉：《资产减值会计制度——历史、机理与效率》，2008；

15. 马亚男：《知识联盟组织间技术知识共享的风险控制》，2008；

16. 王雄志：《配送中心配货作业方法研究》，2008；

17. 何一鸣：《产权管制放松理论——验证于中国的农地制度变迁（1958—2009年）》，2010；

18. 罗必良主编：《产权制度与经济组织》，2003；

19. 罗必良主编：《政府、市场及意识形态——新制度经济学的解析》，2003；

20. 罗必良主编：《农村经济组织的创新与绩效——新制度经济学的解析》，2003。

（后三本由中国数字化出版社出版）

本书亦是该系列中的一种。

作为国内首例制度经济学本土化研究的系列丛书，存在不足是难免的。因此，我们期待着社会和学界的关注、批评与呵护，同时希望此系列成为华南农业大学经济管理学院学科成长的台阶与标志。

罗必良

2012年10月于广州

摘 要

本书基于广东省的实践，研究农民工市民化的制度创新。全书分为八章：第一章，理论研究，阐述农民工市民化的意义、经济社会内涵和进程，明确研究的任务；第二至第七章，实证研究广东省促进农民工市民化的制度创新，分别研究了户籍制度、就业制度、社会养老保险制度、农民工随迁子女义务教育制度、住房制度和农村土地制度，重点分析制度创新的主要内容、实施效果、存在问题和原因，并提出深化改革的政策建议；第八章，量化分析农民工市民化的制度成本。

课题研究的主要结论如下：

1. 农民工市民化的意义和经济社会内涵

（1）农民工市民化的意义。农民工是一个数量庞大的特殊人口群体。农民工问题是改革开放以后我国经济和社会发展新出现的一个重大问题。长期以来，农民工问题研究关注的是促进就业、保护权益、改善民生。近年来，研究和解决农民工问题的思路发生了深刻变化，即要让农民工融入城市，成为真正的城市市民。农民工市民化是从根本上解决农民工问题的重要途径，是从根本上解决“三农问题”的重要途径，是统筹城乡发展的重要途径。

（2）市民化具有丰富的经济和社会内涵。一般而言，市民化是指农村居民（农民）转化为城市居民（市民）的过程。市民化的经

济和社会内涵主要包括：第一，职业变化，进城农民由过去从事农业，转变为从事非农产业；第二，生活方式变化，进城农民由过去的农村生活方式，转变为城市的生活方式；第三，社会身份变化，进城农民成为城市居民，具有城市居民的经济和社会权利；第四，思想观念行为方式变化，从农村传统方式转变为城市现代方式。一般来说，进城农民在职业、生活空间和社会身份的转变方面是一个相对容易和短暂的过程，而在思想观念和行为方式的转型则是一个相对困难和漫长的过程。

（3）农民工市民化的中国特色。农民工市民化是在城镇从事非农产业的农村户籍劳动力转化为城市市民的过程，具体而言，就是在职业、生活方式、社会身份和思想观念行为方式等方面向城市市民转型。

农民工市民化具有中国特色。第一，我国农民工问题和市民化特色的制度根源在于城乡二元制度及其改革滞后。第二，我国农民工市民化的对象具有中国特色，即农村剩余劳动力先转变为农民工，实现非农化，再转化成为城市市民。第三，我国农民工市民化的进程分为三个阶段：第一个阶段是完成职业和生活方式的转型；第二个阶段是完成社会身份的转型；第三个阶段是完成思想观念和行为习惯的转型。当前，我国农民工市民化的第一阶段已经基本完成，第二阶段正在攻坚，第三阶段是一个长远漫长的过程。

2. 广东省促进农民工市民化的制度创新

（1）户籍制度改革。户籍制度是农民工及其问题产生最重要的制度原因。本书首先分析城乡二元户籍制度的内容、改革历程以及对农民工市民化的影响，然后分析广东省针对农民工的户籍制度改革

革实践和政策。改革以来，广东省对农民工的户籍制度改革主要包括：允许务工经商农民自理口粮到小城镇落户，实行当地有效城镇居民户口制度，城乡户口登记管理一体化，流动人口居住证制度，近年实行“农民工积分入户”。广东省户籍制度改革取得了一定成效，但是，改革力度不大，步伐不快，存在不少问题，具有“路径依赖”性质。户籍制度改革严重受制于社会福利保障制度改革滞后；户籍制度改革严重受制于小城镇为重点的指导思想；户籍制度改革严重受制于效率优先的城市户籍准入标准。本书提出的政策建议是：积极调整以小城镇为重点的户籍制度改革思路；积极调整效率优先的城市户籍准入原则；积极开展社会福利保障制度改革；积极完善农民工积分入户政策。

(2) 就业制度改革。职业转型是农民工市民化的最本原的变化。本书首先分析城乡二元就业制度的内容、改革历程、农民工就业问题及其对农民工市民化的影响，然后分析广东省农民工就业制度改革。本书将广东省农民工就业制度改革概括为三个主要方面：提供就业服务、提供技能培训、加强权益保障。广东省农民工就业制度改革取得了一定成效，但是，农民工就业问题没有完全解决，农民工就业服务依然薄弱，农民工就业歧视依然存在，农民工工资水平依然偏低，农民工职业技能培训依然薄弱，农民工权益保障问题依然存在。本书提出的政策建议是：建立城乡统一劳动力市场；健全农民工就业服务体系；加强农民工职业技能培训；切实保障农民工劳动权益。

(3) 养老保险制度改革。享有平等的社会保障权利，是农民工市民化的重要经济社会内容。本书重点研究农民工养老保险，首先分析城乡二元养老制度的内容、改革历程、农民工养老保险问题及

其对农民工市民化的影响,进而实证研究广东省农民工社会养老保险的制度建设、成效和问题。广东省农民工社会养老保险制度建设走在全国前列,农民工参加社会养老保险的数量多年居于全国前列。但是,目前只有约30%的农民工参加社会养老保险,而且退保率很高。分析问题的原因,在农民工方面,一是农民工参加养老保险的缴费能力不高,二是农民工参加城镇职工养老保险的异地转移困难,三是农村基本养老保险不能与城镇职工基本养老保险衔接,四是农民工参加养老保险的意识淡薄;在企业方面,一是企业社会保险负担沉重,二是企业社会保险责任缺乏;在政府方面,一是财政支持缺位,二是政府监管不力。本书提出的政策建议是:第一,完善现行养老保险制度。一是分层分类解决不同类型农民工的养老保险问题,二是降低农民工养老保费标准,三是完善农民工参加城镇职工养老保险的异地转移衔接机制,四是积极探索农民工参加农村基本养老保险与城镇职工基本养老保险的衔接制度,五是建立农民工养老保险财政补贴。第二,强化企业社会保险责任。一是大力宣传企业社会保险责任,二是加强企业社会保险的劳动合同管理,三是健全企业社会保险责任追究机制。第三,提高农民工参保意愿。一是增强农民工的社会养老保险意识,二是提高农民工的社会养老保险缴费能力。

(4) 义务教育制度改革。农民工随迁子女义务教育问题对农民工市民化具有重要影响。本书首先分析国家相关政策的改革演变,然后分析广东省农民工随迁子女义务教育改革政策、成效和问题。本书概括了广东省农民工随迁子女义务教育制度改革政策,主要包括增加教育财政投入,公办学校挖潜扩容,大力发展民办学校,以及近年部分地方实施农民工随迁子女积分入读公办学校。目前广东

省已经实现了“农民工子女人人有书读”，但是，农民工随迁子女入读民办学校的比例较高，入读公办学校仍然面临收费歧视，入读民办学校仍然遭遇教育质量问题。本书分析了农民工随迁子女义务教育问题不能彻底消除的根本原因是城乡二元教育制度改革滞后，核心是没有建立起农民工随迁子女义务教育经费的投入保障机制，农民工随迁子女在流入地接受义务教育缺乏财政和教育资源保障。本书提出的政策建议是：第一，提高认识；第二，建立农民工随迁子女义务教育经费投入的分担保障机制；第三，完善农民工子女义务教育积分入读制；第四，鼓励和支持社会力量举办农民工子弟学校。

（5）住房制度改革。住房需求是基本生存需求，对农民工市民化具有重要影响。本书首先梳理我国农民工住房政策的发展，目前我国农民工住房政策的基本框架初步形成，主要包括：多渠道改善农民工居住条件，逐渐将农民工纳入城市住房保障体系，逐渐将农民工纳入住房公积金制度。本书分析了广东省贯彻落实国家相关政策的基本情况，迄今，广东省解决农民工住房问题的重点是多渠道改善农民工居住条件，而将农民工纳入城市住房保障体系和住房公积金制度受到多方面因素制约，从而发展缓慢。本书提出的政策建议是：第一，提高认识；第二，坚持多渠道改善农民工居住条件，一是强化政府的主导作用，二是落实企业的社会责任，三是发挥市场的调节功能，四是完善农民工住房保障体系，五是完善农民工住房公积金制度；第三，积极探索农村宅基地换取城市住房保障的改革。

（6）农村土地制度改革。土地是农民最重要的财富，农村土地制度对农民工市民化具有重要的影响。本书首先分析我国现行农村土地制度的产权安排和缺陷，指出农村土地制度的问题主要在于，

农民发生了分化，农村土地制度运行的宏观背景发生了深刻变化，但是，农村土地制度改革滞后，很大程度还停留于改革初期的制度设计，不符合农民分化的实际情况，不适应分化农民市民化的土地产权要求。农民工土地问题的核心是产权残缺，农民缺失“退出权”，农民对集体土地的所有权模糊。进城农民“退出”集体将白白放弃土地，得不到补偿，这使他们难以舍弃土地，而城乡二元公共管理和公共服务制度改革滞后加重了进城农民的“恋土情结”。本书研究了广东省农村土地制度改革最有代表性的创新农村土地股份合作制和农村集体建设用地使用权流转，分析改革的起源、制度安排、创新成效和存在的问题。本书提出的政策建议是：第一，保护农民的土地权益；第二，推进土地承包经营权流转；第三，完善农民的土地产权结构；第四，发展完善农村土地股份合作制；第五，发展完善农村集体建设用地使用权流转。

(7) 农民工市民化的成本课题研究以广州市为例，测算农民工市民化的成本。“十一五”期间，广州市农民工市民化的总成本为7.41万元/人·年。从农民工市民化成本的构成来看，农民工的私人成本为3.32万元/人·年，占44.81%；企业成本为2.39万元/人·年，占32.25%；政府的公共成本为1.70万元/人·年，占22.94%。相对于主体的责任和实际支付能力，政府、农民工、企业的成本分担不尽合理。政策启示是，适当减轻农民工和企业的市民化成本负担，有利于推进农民工市民化进程。

关键词：农民工；市民化；制度创新

Abstract

Rural population's urbanization is one of the important achievements for economic and social development. The urbanization of the migrant – workers in China, who work and live in city but are not granted urban citizenship, is currently one of the most important issues in China's economic and social development. Based on the practice of Guangdong province, this book provides a comprehensive study on the migrant – workers' urbanization in China, focusing mainly on reforms of institution and systems which preventing the migrant – workers from urbanization. The book involves 8 chapters. Chapter 1 discusses the significances, connotation and process, as well as the Chinese characteristics of the migrant – workers' urbanization. Chapter 2 to Chapter 7 make an in – depth study on the major institutional reforms enhancing the migrant – workers' urbanization, such as the household registration, employment, social insurances, compulsory education for the children living with the migrant workers, house system, as well as rural land system. Chapter 8 provides an econometrician study on the costs of reforms for the migrant – workers' urbanization.

Key words: urbanization, the Migrant – workers'urbanization, institutional reforms

摘 要 / 1

Abstract / 1

第一章 导 论 1

一、农民工市民化的意义 / 2

1. 农民工的规模和结构 / 2

2. 农民工市民化的意义 / 4

二、农民工市民化的经济社会含义 / 6

1. 市民化一般分析 / 6

2. 农民工市民化的含义和中国特色 / 10

三、研究任务 / 13

1. 研究任务 / 13

2. 本书结构 / 15

第二章 户籍制度改革与农民工市民化 17

一、城乡二元户籍制度及其对农民工市民化的影响 / 17

1. 城乡二元户籍制度的基本内容 / 17
2. 城乡二元户籍制度的改革 / 19
3. 农民工户籍问题 / 21
4. 城乡二元户籍制度对农民工市民化的影响 / 23

二、广东省户籍制度改革实证研究 / 24

1. 广东省户籍制度改革政策 / 24
2. 广东省户籍制度改革对农民工市民化的促进作用 / 32
3. 广东省户籍制度改革的主要问题和原因分析 / 34

三、政策建议 / 40

1. 调整以小城镇为重点的户籍制度改革思路 / 40
2. 调整效率优先的城市户籍准入原则 / 41
3. 积极开展社会福利保障制度改革 / 42
4. 积极完善农民工积分入户政策 / 43

第三章 就业制度改革与农民工市民化 48

一、城乡二元就业制度及其对农民工市民化的影响 / 48

1. 城乡二元就业制度的基本内容 / 48
2. 城乡二元就业制度的改革 / 49
3. 农民工就业问题 / 51
4. 城乡二元就业制度对农民工市民化的影响 / 54

二、广东省农民工就业制度改革实证研究 / 56

1. 广东省农民工就业制度改革政策 / 56

2. 目前广东省农民工的主要就业问题 / 63

三、政策建议 / 66

1. 建设城乡统一劳动力市场 / 66
2. 健全农民工就业服务体系 / 66
3. 加强农民工职业技能培训 / 67
4. 切实保障农民工劳动权益 / 68

第四章 社会养老保险制度改革与农民工市民化 71

一、农民工养老保障问题及其对农民工市民化的影响 / 71

1. 城乡二元养老保障制度的基本内容 / 71
2. 农民工社会养老保险制度建设 / 72
3. 农民工养老保障问题 / 74
4. 养老保障问题对农民工市民化的影响 / 75

二、广东省农民工社会养老保险制度建设实证研究 / 76

1. 广东省农民工社会养老保险制度建设 / 76
2. 广东省农民工参加社会养老保险基本情况 / 79
3. 广东省农民工参加社会养老保险问题的原因分析 / 82

三、政策建议 / 86

1. 完善现行养老保险制度 / 86
2. 强化企业社会保险责任 / 89
3. 提高农民工参保意愿 / 90

第五章 农民工随迁子女义务教育制度改革与农民工市民化 92

一、城乡二元教育制度及其对农民工市民化的影响 / 92

1. 城乡二元教育制度与农民工子女义务教育问题 / 92