



ZOUJIN CHENGSHI:
NONGMINGONG DE
SHEHUI BAOZHANG

走进城市： 农民工的社会保障

卢海元 / 著

你可曾有过“城市梦”？

你是否觉得这个梦想遥遥不可及？

《走进城市：农民工的社会保障》将告诉你，这绝非一个可望不可及的梦想，只要你拥有了社会保障！

因为社会保障是你打开城门的金钥匙，是你走进城市的制度保障！

你可曾关注过中国的“三农问题”？

你是否觉得破解“三农问题”难于上青天？

《走进城市：农民工的社会保障》将告诉你，破解“三农问题”并不难，只要你拥有了社会保障！

《走进城市：农民工的社会保障》

只

经济管理出版社
ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

走进城市：农民工的社会保障

卢海元 著

经济 管 理 出 版 社

责任编辑 卢小生
技术编辑 杨 玲
责任校对 平 实

图书在版编目 (CIP) 数据

走进城市：农民工的社会保障/卢海元著. —北京：
经济管理出版社，2004

ISBN 7-80162-776-8

I. 走… II. 卢… III. ①农民—劳动力流动—现状—研究—中国②农民—劳动力流动—社会保障—研究—中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 099120 号

走进城市：农民工的社会保障

卢海元 著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京国马印刷厂

880mm×1230mm/32 10 印张 246 千字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

印数：1—6000 册

ISBN 7-80162-776-8/F·695

定价：22.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

序

傅崇兰

改革开放把中国推向了蓬勃发展的道路，经济迅速发展，现代科学技术广泛运用，城镇面貌日新月异。在城镇化进程中，城镇结构变化很大，新型工业快速发展，特大城市、大城市第三产业就业人口比重和产值比重显著提高；随着科技发展，中小城市的地位和作用增强；随着乡镇企业的发展，小城镇成为转移乡村富余劳动力的“蓄水池”。目前，中国大中小城市和小城镇的发展的动态特征是：城镇职能呈现新的变化趋势，城镇化的地域空间联系范围不断扩大，城市化的区域逐步形成，城市群带的发展，推动了地区组织形式的改变；科技发展对城镇发展的影响力增强，城乡人口流动有增无减，1993年之后，城乡之间的流动人口常年保持在6000万~7000万之间。进入21世纪以来，进城打工的农民工更增长到9400万之众，成为一个庞大的特殊社会群体。城市居民和进城的农民工的社会心理、价值观念和生活情况都发生着实质性改变。这一切推动着城市理论和实践的新的探索。卢海元同志著的《走进城市：农民工的社会保障》一书，就是在我国城镇化进入新的发展阶段，进行新的理论和实践探索的力作。

改革开放二十多年来，由乡村流向城市的民工从未间断过。据2001年，全国对建筑行业用工的统计，从事建筑业的民工已达3800万人之多，其中75%来自乡村，是农民工。同时，全国乡镇企业中的从业人员，早在1993年时就已增加到12345万人之多。深圳市从一个小镇发展到数百万人口的特大城市，多数是移民，

浙江龙港是举世闻名的农民城；从全国来说，如果没有进城的农民工，全国城镇化和城镇工业化、现代化便不会有如此迅速的发展。而进城打工的农民工成为城镇居民的却只有极少数（乡镇企业职工除外）。这在世界城镇化历史上是绝无仅有的现象，也是一个奇迹。这一现象引起整个社会的关注，有关社会调查研究，已经发表的专著和文章也很多。但是，把农民工的社会保障问题和城镇化联系在一起，把农民工的社会保障问题和“三农问题”联系在一起，把解决“农民工问题”与提高城镇化质量联系在一起，作为破解“三农问题”的金钥匙，并明确提出应该制定“准入制度”、实施“积极的城镇化政策”、建立农民工合理分享工业化、城镇化和现代化成果机制者，写专著予以系统论述，又设计了一整套制度方案，再从实施路径和方法上，予以深入研究和论证者，是卢海元同志的这部著作。

农民工的出现不能只看做是农民进城打工挣钱的现象。中国改革开放以来，进城打工的农民工，其持续二十多年有增无减，现在甚至达到9400万人之众，比整个法国全国6000万人口还要多。卢海元同志将农民工这种独特的城镇化现象称为“半城镇化模式”。

农民工的“半城镇化模式”有丰富而深刻的内涵。卢海元同志的著作之深刻，正在于他深入阐述了“农民工”的丰富而深刻的社会内涵。“农民工是中国城镇化进程中正在形成和发展的一个特殊的社会群体，他们处在城镇化前沿。要保证城镇化的健康发展，必须妥善解决好农民工问题”。我认为，这是“农民工”的社会内涵。

“农民工”在中国城镇化进程中是一种独特的经济社会现象，甚至已经构成了中国城镇社会形态的一个独特内容。“在中国人地矛盾、城乡矛盾共同作用下，农民工的形成既缓解了人地矛盾，又缓解了城乡矛盾，是同时破解人地矛盾和城乡矛盾的突破

走进城市：农民工的社会保障

口，也是破解‘三农问题’，实现经济社会良性循环的希望所在”。把解决农民工问题与解决“三农问题”联系在一起是有道理的。怎么能够设想，在我们“积极稳妥推进城镇化”，“加快城镇化进程”的努力中，却无视常年在城镇打工的农民工，并且把他们只视为进城打工挣钱，而后回农村呢？当然，这样说绝对不是要把所有的农民工都留在城市。但是，如果农民工想留在城市，在制度和社会承认上，又有些什么政策和措施予以保证呢？这正是卢海元同志的著作所探索的一个重要理论和实际问题。

“实施积极的城镇化政策，为农民工提供就业和社会保障，是使农民工转化为城镇居民的核心制度保障”。现在的农民工进城找工作没有保证，进城后有了打工的职业，也没有社会保障（比较先进地区的先进城市已逐步建立了部分性质的社会保障），即使某些城市有一些由用工单位实施的保障办法，也缺少有效的制度保障和配套政策。

卢海元同志这部著作的精华在于他阐述了建立和健全农民工社会保障的理论框架，又设想了具有可操作性的改革方案。

他根据生产关系要适应生产力的发展，上层建筑要适应经济基础的基本原理，论述了应该建立城乡有别、相互衔接、覆盖全社会的社会保险体系，应该建立三类不同的社会养老保险制度，即分别适合于国有企业职工及其相关从业人员、农民工及其非农化从业人员和农村居民特点的社会养老保险制度。指出对不同的社会群体应该提供不同的社会保险制度，应该用不同的制度安排来满足不同社会群体对社会保险的需求，而不应该简单地追求制度的统一，更不应该用限制一部分社会群体的社会保险需求，来满足另外一部分社会群体的社会保险需求。

他提出的设想方案包括以下内容：

1. 建立适合农民工特点的社会养老保险制度。按照发展是

第一要务的要求，适当降低缴费率，延长缴费期限，扶持农民工就业和参保，提高服务管理社会化程度，推进基金投资运营市场化，确保基金增值幅度，建立基金分享经济发展成果的增长机制。

2. 实物换保障是适合农民工特点的社会养老保险制度创新路径。根据农民工建立社会养老保险制度历史起点的差异和存在“双重经济保障”的现实，农民工应该实施以土地换保障为主的多种形式的“实物换保障”，建立多元化的筹资机制，并从城乡两个方向同步推进农民工城镇化进程中的社会养老保险制度建设。

3. 股权换保障是乡镇企业职工社会养老保险制度的创新路径。作者探索了乡镇企业职工实施股权换保障的历史背景，以及实施股权换保障的必要性和可行性，并设计了具体实施方案和配套政策。

4. 建立失地农民社会保险制度的基本思路和方法。作者提出了应以被征地所承载农民的实际安置成本为客观依据，建立多元化保险费用筹集机制，完善以社会保险为核心的补偿安置制度，探索以实物安置为主的多元化安置方式，在妥善解决失地农民就业和社会保障等长远生计问题的基础上，走出一条“以人为本”的城镇化道路，为城镇化的顺利推进创造良好环境。

5. 建立健全农民工农业退出机制。作者提出应该建立适应城镇化要求的土地制度，应该进一步探索农村土地制度的多种实现形式，重点通过设立土地银行，建立农村土地经营管理制度，确立土地资产化经营的新机制。同时指出农村土地制度和城乡社会保障制度的改革与建设应该同步协调推进。

6. 建立健全农民工农村返回机制。作者认为，目前我国建立农村社会养老保险制度的经济条件基本成熟，战略条件已经具备，建立农村社会养老保险制度的资源又十分丰富，通过政策微

调就可能同时实现包括建立农村社会养老保险制度在内的多重政策目标。

7. 实施积极的城镇化政策，建立农民工合理分享工业化、城镇化和现代化成果机制，完善我国积极发展的政策体系。作者根据中国经济和城镇化已经进入一个新的发展阶段的现实，提出应注重提高城镇化质量，而建立适合农民工特点的社会保障制度，实施积极的社会保险政策，是经济发展的内在要求，也是为建设小康社会提供强有力的制度保障的战略需要。

卢海元同志提出的设想方案是可以继续探索的，有许多城市，特别是沿海发达地区的一些城市有一些在实践中已经进行了新的探索，更有一些乡镇企业比较发达的地区对农民工的社会保障是由用人单位按国家和地方的有关规定解决的，所有这些都在探索。但是，毫无疑问，卢海元同志的探索和研究是具有改革和创新意义的。在世界城市化历史上和中国城镇化进程中，城市科学的先驱者和群星灿烂的志士仁人，都是赤诚为国为民，视科学探索为生命，数十年如一日，辛勤耕耘，立志改革，不惧艰险，立言立德。卢海元同志还是继承了这样的优秀传统，又是在新时代成长起来，知识结构合理，思想活跃，不惧怕吃苦，不仅刻苦读书，又脚踏实地深入社会进行调研，置身于时代潮流和现实生活之中。他的著作处处透露出时代的气息和追求科学真理的执著精神。我祝贺他的著作的出版，相信他会继续努力取得更大的成绩。

2002年12月28日

序

陈光庭

这几天北京地区一直下着雪，这是2002年第二场雪，真正的雪，连续五六天，据说是百年不遇。长期以来，我对北方的雨雪总是情有独钟。每场雨雪都会给我带来心中的喜悦，长久的缺雨少雪又会引起心中的焦虑。不是瑞雪兆丰年吗！我的这种对农业、农村牵肠挂肚的情感，恐怕是与我同农民有着千丝万缕的联系有很大的关系。

在一个瑞雪纷飞的下午，卢海元博士给我专门送来了他的新书书稿——《走进城市：农民工的社会保障》。他说这本书是应经济管理出版社之约而刚刚完成的，让我在出版之前提点意见。这着实让我万分惊喜。所惊者是卢博士的勤奋和多产。仅在6个月之前，也就是2002年7月，他曾出版了一本34万字的著作，影响很好。在不到半年的时间内又一部新作杀青了，他的效率和速度让我惊讶。所喜者，这本书又是一本探索中国城镇化中的关键的“三农问题”的力作，而且是剖析“三农问题”中的关键之关键——农民工问题。卢海元博士在2002年出版的第一本书称之为《实物换保障：完善城镇化机制的政策选择》（经济管理出版社出版），它是探索我国城镇化的前沿理论问题的。该书提出的实物换保障的政策建议是通过农村社会养老保险制度建设，从调整稳定农民的就业和消费预期入手，加快城镇化进程，解决我国的“三农问题”和二元结构转型问题，促进经济的良性循环。全书的中心思想是提高我国农民的城镇化能力，完善城镇化机制。我个人认为，在这本书中卢博士的着眼点是目前还仍然生活

在农村的广大农民，为他们的社会养老保险出谋划策，他对农民的深厚感情溢于书中的优美文字中。而卢博士在即将出版的《走进城市：农民工的社会保障》一书中又把探索的焦点集中在离开农村寻求发展的进城打工的农民身上。卢海元博士的这种关心农民，研究农民，探索农民发展科学途径的精神是令人赞佩的，他所研究的农民工社会保障问题正是当前急需解决的迫切问题，也是促进城镇化健康发展的核心问题。

农民工，坦率地说，我不喜欢这个命名，它的贬义味道太浓。然而又找不到更合适的表述，只好无可奈何地使用。实际上，农民工是农民中先进的群体，是改革开放后农业生产力发展的产物，是农村城镇化的排头兵，是农村劳动力中最活跃、最勇敢、风华正茂甚至文化水平也相对较高的群体。他们离土又离乡，经过千辛万苦，涌进城市，大多数从事体力劳动强度大、操作简单、危险性较大、收入偏低的行业或城市急需的服务行业。他们为城市建设所做的贡献，为家乡经济社会发展所做的贡献是有目共睹的，是不可忽视的。然而，由于种种原因，他们在城里的处境非常艰难，受到的待遇也不够公正。据有关资料，目前在中国进城打工的农民工约有9400万人，乡镇企业职工约12800万人，失地农民约2400万人，如果将他们统称为农民工的话，总数超过2亿人。随着经济社会的发展，随着城镇化进程的加快，这个数字将不断扩大，这是一个庞大的社会群体，是对我国农村城镇化，农业现代化及城市现代化建设都产生了并将继续产生巨大影响的群体。因此，研究中国农民工问题，为解决农民工问题提出良策，无论在理论上、实践上，在当今、在将来，都是具有深远意义的。正像卢博士所说，它是破解“三农问题”的金钥匙。

当然，应该承认，近年来，学术界对农民工问题普遍较为重视，社会学、经济学、人口学、法学等多种学科，从不同的理论视角、不同层面来广泛探讨农民工问题。所取得的许多研究成

果，不仅具有理论价值，而在解决实际问题方面也具有一定的可操作性。然而，我个人的感觉是在这些众多的科研成果中至少有两点不足：一是研究的综合性；二是政策建议的应用操作性。关于农民工问题的综合研究，我认为是非常重要的，而农民工问题的城市学研究，其优势就在于综合性，然而遗憾的是恰恰到目前为止，农民工问题的城市学研究成果确实是太少、太少。其次，关于政策建议的应用操作性不足问题，好像是这类研究成果的通病。每当读到一份研究报告结尾的政策建议时，总感觉苍白无力，往往是原则的、抽象的概念多，具体的政策、措施、办法偏少。但是，当我阅读摆在案前的《走进城市：农民工的社会保障》这部书稿时，我的眼睛为之一亮，该书作者很好地解决了理论综合研究和政策建议等实际操作问题。他在书中提出的“实施积极的城镇化政策”等很多理论创新和政策创新令人赞叹不止。我不想在此处用更多的笔墨叙述书中的创新之处以及卢博士对中国城镇化的深层次思考。读者可以自行阅读和评论。

但是，在书中一个四级小标题下提出的“建立农民工社会保障制度的时间表”却引起了我的兴趣。我认为它不仅是实现农民工社会保障制度的时间表，更是我国建立健全完善的城镇化机制的时间预测表。该书提出在中国共产党建党100周年之前会建立健全农民工的社会保障制度，在“十五”和“十一五”期间会有重大进展。这种预测，是在分析多种因素的基础上做出来的，无疑具有比较强的科学性。尤其是把以下三个方面作为加快农民工社会保障制度建设和完善城镇化机制进程最重要的因素，这在理论研究上给人以耳目一新的感觉：第一，中国加入世界贸易组织造成的冲击势必会促使人们采取措施加大解决城乡社会差别和工农社会差别问题的力度。第二，全党全国认真贯彻“三个代表”重要思想，也势必加快解决“三农问题”的速度。而“三个代表”的核心是代表最广大人民群众的根本利益。中国的最广大的人民

走进城市：农民工的社会保障

群众是农民。解决最广大的农民的根本利益问题，包括农民工在内的农民社会保障问题，则是重中之重。第三，党的十六大明确提出要在21世纪头二十年全面建设小康社会，作为贯彻党的十六大精神的战略举措，建立健全农村社会保障制度将会列为当前和今后一个时期的重点，将会受到全国上下的重视，必将促进问题的加速解决。

据新华社报道，2002年12月26日中共中央政治局召开会议专门研究农业和农村工作。会议强调全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，必须统筹城乡经济社会发展，更多地关注农村，关心农民，支持农业，把农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置，努力开创农业和农村工作的新局面。这无疑是一个振奋人心的好消息。政治动员的力量是无穷的，卢博士设计的“建立农民工社会保障制度的时间表”，我称之为“建立健全完善的城镇化机制的时间表”，将会得到保证，甚至提前实现。人们普遍认同，城镇化的实质问题是人的问题，是农民转化为城镇居民的问题，城镇化的程度也是用城镇人口占总人口的比率来表示的。但是，不能做城镇化数字的表面文章，不能简单地给“农民”一个“城镇居民”的身份来追求城镇化水平数量的增加。更不应该搞冒进的“大跃进”式的城镇化，大搞豪华城镇形象工程，而是应该注意城镇化的质量问题。这就是提高农民的城镇化能力，提高他们的经济收入，提高农民的政治文化素质，提高他们享受的社会保障水平，并从宏观上加强城镇化的调控和管理水平。我认为，已经到了大声疾呼注重“城镇化质量”的时候了，不要仅仅从“人口、住地和身份”来统计城镇化水平。

令人欣喜的是，近年来，在学术界出现了不少对中国城镇化机制进行深层思考的优秀科研成果。从学术理论和切合实际的实施政策上来破解我国的城镇化难题，其学术价值和实践意义是不

可估量的。卢海元博士的《走进城市：农民工的社会保障》就是这一类优秀作品之一。

最后，我应该感谢卢海元博士对我的信任，给了我发表意见的机会。我想，我们中国人大多数直接是或者间接是农民的后代。我也是其中的一员，关心中国的“三农问题”，为解决“三农问题”做贡献是理所当然的。我完全同意这样的说法：“每个关注中国社会的人，不能不关注农民、农业和农村问题，每一个有责任感和使命感的中国人不能不思索破解‘三农问题’的良策”。我坚信，中国的“三农问题”在不久的将来就会得到解决，新一代“中国农民”的光辉形象将出现在世界大家庭中。

2002年12月30日晨

于双峰老农书屋

前言

一、“三农问题”

改革开放以来，我国农村发生了巨大而深刻的变化，这种变化催动着整个社会结构的改变，特别是城乡结构的改变。

在全面建设小康社会的现代化进程中，在新世纪已经到来的今天，中华民族，泱泱大邦，近十三亿芸芸众生，依然有八亿多农民生活在传统的农村社会，依然有八亿多农民在从事着日出而作、日落而息的农业，依然有八亿多农民保持着传统的农民身份。

八亿多农民徘徊在小康社会和现代化的大门之外，农业长期增产不增收，农村难以摆脱贫穷落后的状态……

在全面建设小康社会的现代化进程中，在新世纪已经到来的今天，城市的大量就业机会、众多的商业信息，电视、新闻中所展现的城市魅力、都市繁华所构成的精彩的外面世界，都深深吸引着依然徘徊在城市大门之外的农民。于是农民纷纷离开生于斯、养于斯的土地，离乡又离土，进厂又进城，下广东、闯深圳、进省城、跑京都……他们挣脱封闭的生存枷锁，蜂拥蚁聚地加入打工族之列，尝试性地在繁闹的都市中寻找生存、立足之地，开辟新的生活空间。

他们走出大山，走下高原，走出封闭，涌进城市……他们是户口簿上的农民，城市的过客，是迁徙的候鸟。无论是打工仔，还是打工妹，他们都有一个共同的身份——漂泊者，他们都有一个共同的名字——农民工！

农民工已经成为中国社会分层中正在形成和发展的一个特殊的社会群体。

从理论上讲,农民工是从农民中率先分化出来、与农村土地保持着一定经济联系、从事非农业生产和经营、以工资收入为主要生活来源,并具有非城镇居民身份的非农化从业人员。

从人员构成看,我国目前的农民工主要包括进城农民工、乡镇企业职工和失地农民。据不完全统计,目前进城农民工约有9400万人,乡镇企业职工约有13300万人^①,失地农民约2400万人。他们大多分布在建筑、保安、环卫、纺织、加工等体力劳动强度高、操作简单、危险性较大、收入偏低的劳动密集型行业或第三产业。

无论是风华正茂的打工仔,还是青春年少的打工妹,不管他们今后做出什么样的选择,但他们今天都处在城镇化的最前沿!都有可能成为明天的城里人!

但是,作为明天的城里人,农民工还有很长的路要走,还面临着人生的抉择。

2

当他们离别家乡,并将脱贫致富、丰衣足食的愿望寄托于城市的那一天起,是将自己的一部分人生伴着青春、汗水、情感,抛洒在别人的城市?还是忍受艰辛,实现自己成为城里人的梦想?

城市赐给外来农民工的饭碗其实很难端,不是每个人都能找到乐土,每个人都能忍受艰辛,每个人都能忍受心灵的煎熬,最终可以实现成为城里人的梦想。

不论如何艰难,一个事实是,农民工已和城市息息相关,与城市每一个人、每一天的生活息息相关。

另一个事实是,在现有体制下,城镇本身也已经出现负担过

① 农业部的最新调查结果表明,2002年全国外出就业的农村劳动力超过9400万人,比上年的8961万人增加约470万人。全年农村劳动力到乡以外就业的人数比上年增长5.24%。乡镇企业职工达到13300万人(《人民日报》,2003年1月15~16日)。

重的“超载”现象，不论哪一个行业，就业竞争都很激烈。截至2002年6月底，全国下岗失业职工超过1500万人，城镇的贫困人口已达到1900万人。城里人为了自己的生存和就业，为了保住自己那点既得利益，从心理上排挤、制度上限制农民进城谋生，设置重重障碍，抵御乡下人进城，这令农民工在城里感受挫折，有可能流尽汗水，却失去尊严；创造舒适，却得到冷漠和歧视……

一言以蔽之，我国的现实是，农民太穷、农业太落后、农村的问题太多，特别是潜在的不稳定因素太多，解决起来太复杂。可以说是“剪不断，理还乱”。

无论是农民问题，还是农民工问题，与其相联系的“三农问题”，已经成为公认的中国现代化面临的重大社会难题。

这一现实，让每一个关注中国社会的人，不能不关注农民、农业和农村问题。

这一现实，不能不让每一个有责任感的中国人心情沉重！

这一现实，不能不让每一个有使命感的中国人思索破解“三农问题”的良策。

二、“三农问题”的症结

的确，目前困扰我国国民经济深层次发展的主要矛盾还是农业、农村和农民问题，全面建设小康社会，实现共同富裕，必须从根本上关注解决“三农问题”。可以说，如何保证农民的根本利益，破解“三农问题”，是全面建设小康社会所面临的重大难题。那么，破解“三农问题”真的那么难吗？

其实，“三农问题”的症结主要有二：

一是人地矛盾。我国农村人多地少，大量农民只能在人均有限的土地上刨食，大量的农村劳力是富余和剩余的。目前，中国是用全球7%的土地养活了全球22%的人口。有专家估计，按照发达国家的农业发展水平和中国农村实际，中国的农业，将来有

1亿人就足够了。事实上,目前我国农村每个劳动力平均不到3亩地。按照城镇的收入倒算它的价格,小麦、玉米这些大宗农产品,要两口劳动力一家种60~120亩才能赚到城镇的中低收入。按此推算,全国只需要3000万农业劳动力就够了。这就是说,将来中国还有4亿多农民要转移到第二、三产业,要完成非农化和城镇化进程。而这4亿多人的非农化、城镇化问题,就是他们的就业和社会保障问题。

二是城乡矛盾。我国近几十年的政策和策略,是将城市与乡村分开,中国人生活在两个世界:都市中国,乡土中国,每一个普通的市民和农民都能全方位感受到城乡的不同和差异。这种不同和差异的实质是城乡矛盾、城乡差别。只不过我们采取户籍制度等特殊方式缓解这一矛盾,避免了这一矛盾的激化,并最大限度地实现了经济社会的发展,改善和提高了城乡人民的生活水平。但是,随着市场经济的发展,再利用户籍制度等传统手段来缓解城乡矛盾,避免城乡矛盾的激化,其政策效果不仅会逐步递减,而且可能引发贫富差距、城乡差距、地区差距扩大等经济社会问题,并可能随着这些问题的积累,而产生更严重的经济社会问题。

这是因为,我国经济已经发展到了一个有效需求不足的新阶段。在总人口中占近70%的农民购买力不足、农村市场萎缩的情况下,在拉动经济增长的“三驾马车”——消费、投资和外贸中,最重要的消费必然难以启动,扩大内需必然力度不够,城市和工业的发展就会失去基础。这样,“刺激消费—扩大内需—带动投资”的良性循环必然难以完成。因此,要实现扩大内需的战略,仅靠刺激城镇居民的消费,仅靠扩大投资、增加出口是不够的,必须从根本上改变传统的工作思路,必须将工作重点放在刺激消费上,而刺激消费的重点又应该是农民的消费。而农民的收入水平和消费能力,从根本上又取决于其就业和社会保障状况,

走进城市:农民工的社会保障