

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015  
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 扎根城市之路

农业转移人口就近市民化的路径与政策研究

金三林 著

THE POLICY RESEARCH ON THE PATH OF THE  
**CITIZENIZATION**  
OF PEASANT-WORKERS



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 扎根城市之路

农业转移人口就近市民化的路径与政策研究

金三林 著

THE POLICY RESEARCH ON THE PATH OF THE  
**CITIZENIZATION**  
OF PEASANT-WORKERS



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

扎根城市之路: 农业转移人口就近市民化的路径与政策研究/金三林著. —北京: 中国发展出版社, 2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0371 - 6

I. ①扎… II. ①金… III. ①农业人口—城市化—研究—中国 IV. ①C924. 24 ②F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169222 号

书 名: 扎根城市之路: 农业转移人口就近市民化的路径与政策研究

著作责任者: 金三林

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 2 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0371 - 6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 13.5

字 数: 126 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [forkids@sina.cn](mailto:forkids@sina.cn)

---

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

## 编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

# “农业转移人口就近市民化的路径与政策研究”

## 课题组

---

### 课题负责人

金三林 国务院发展研究中心农村经济研究部研究室主任

### 课题组成员

张江雪 北京师范大学经济与资源管理研究院副教授

陈志光 天津社会科学院社会学研究所助理研究员

朱贤强 国务院发展研究中心信息中心助理研究员

## 总 序

# 推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

内容摘要 / 1

第一章

导 言

- 一、研究背景及意义 / 5
- 二、文献综述 / 8
- 三、研究数据与方法 / 12
- 四、研究重点和主要创新点 / 15

第二章

农业转移人口就业及流动基本状况

- 一、农业转移人口基本信息 / 18
- 二、农业转移人口流向情况 / 22
- 三、小结 / 26

第三章

不同流向农业转移人口的群体特征及影响因素

- 一、不同流向农业转移人口的群体特征 / 27
- 二、影响农业转移人口流向的主要因素 / 41
- 三、小结 / 48

## 第四章

### 不同流向农业转移人口发展意愿分析

- 一、不同流向农业转移人口发展意愿 / 51
- 二、不同流向农业转移人口发展意愿的影响因素 / 56
- 三、小结 / 68

## 第五章

### 农业转移人口就近城镇化面临的主要问题

- 一、农业转移人口的分布现状及趋势 / 71
- 二、农业转移人口就近城镇化面临的主要问题 / 76
- 三、小结 / 82

## 第六章

### 推进农业转移人口就近市民化的基本路径和政策建议

- 一、基本路径 / 84
- 二、政策建议 / 86

## 专题一

### 不同层级城市农业转移人口市民化成本分析

- 一、湖南省各级城市农业转移人口市民化成本分析 / 96
- 二、湖北省各级城市农业转移人口市民化成本分析 / 100

## 专题二

### 不同流向农业转移人口发展意愿的影响因素

- 一、跨省农业转移人口发展意愿的影响因素分析 / 104
- 二、省内跨市人口发展意愿的影响因素分析 / 131
- 三、市内跨县人口发展意愿的影响因素分析 / 158

## 专题三

### 农业转移人口返乡时间及返乡后流向分析

- 一、返乡时间集中在 12 月和 1 月 / 184
- 二、返乡以探亲为主因 / 185

三、九成返乡农业转移人口将继续流动 / 185

附录一 流动人口卫生计生服务流出地监测调查家庭问卷(2014 年) / 189

附录二 流动人口卫生计生服务流出地监测调查个人问卷(2014 年) / 194

参考文献 / 200

推进农业转移人口市民化，是中国特色新型城镇化道路的首要任务。近年来，我国农业劳动力省内转移就业的趋势日益明显，以省内就近市民化为重点，有序推进人口城镇化的条件日益成熟。

根据国家统计局全国农民工监测调查数据，全国农民工省内（包括本乡镇内和乡外省内）转移就业的比重从2008年的66.8%增加到2013年的71.2%，年均增加约1个百分点。其中，东部地区农民工省内就业比重一直在90%以上；中部地区省内就业比重从2008年的47.9%上升到2013年的53%左右，年均上升约1个百分点；西部地区从50.3%上升到60%左右，年均上升约2个百分点。

根据对国家卫生和计划生育委员会2014年开展的6省流动人口流出地监测调查数据的分析，县内跨乡、市内跨县、省内跨市、跨省4种流向农业转移人口，在收入水平、文化程度、年龄、就业

单位性质、参加社会保障等方面，呈现出一定的差异性。收入是影响农业转移人口流向的主要因素，年龄、受教育水平、外出时间、流出地自身的经济发展水平等因素也对农业转移人口的流向有较大影响。总体来看，收入水平越高，年龄越小，受教育程度越高，外出时间越长，流出地自身经济发展水平越低，农业转移人口的流动距离就越大。近年来，随着产业的发展，中西部地区农民工收入水平增长加快，再加上用工环境的改善，公共服务水平的提升，存量出省农业转移人口回省内就业创业的趋势日益明显，农村新增转移劳动力选择省内就业的数量也稳中有升。

根据对流动人口动态监测调查数据的分析，跨省流动的农业转移人口中，约 50% 愿意在户籍省内长期居住和保留户籍，还有 60% 以上的跨省农业转移人口打算回户籍省内购房建房和养老。省内跨市和市内跨县的农业转移人口中，各有一半左右愿意回到户籍地长期居住，约有 40% 愿意回到户籍地县城或乡村购建房，约 50% 愿意回到户籍地县城或乡村养老。这表明，不仅大多数（全部农民工的 60% ~ 70%）农业转移人口愿意在省内长期居住、养老和购建房，而且县域也是农业转移人口未来定居的重要场所。因此，在推进省内就近市民化的同时，也要重视推进县内就地市民化。

从实地调研情况来看，农业转移人口省内就近市民化还面临一些突出的矛盾和问题。中西部部分地区，特别是小城市和城镇的城镇化持续健康发展内生动力不足；户籍制度改革进展不平衡、

不协调；基本公共服务既没有与原有制度断根，又在城镇化进程中产生一些新的问题；农业转移人口市民化成本较高，地方政府财力难以支撑；城镇化融资的可持续性面临严峻挑战。

为适应农业转移人口省内就业比重持续上升的客观趋势，以及大多数农业转移人口选择省内长期居住和养老的意愿，“十三五”及更长一个时期，应把就近转移就业和省内市民化提到更加重要的位置，作为今后我国就业促进政策和推进城镇化的战略重点。2020年前，使省内就业的农业转移人口比重每年提高1~2个百分点，在政策层面基本能实现省内自由落户。

要实现上述目标，应从三个基本路径来推进：一是迎接数千万出省农业转移人口返乡潮，鼓励其返乡就业创业和城镇落户定居，使存量农民工中的80%左右在省内实现市民化；二是引导新增农业转移人口就近就地转移就业，在省内就近市民化，使新增农业转移人口的大多数（60%以上）在省内转移就业，在省内实现市民化；三是把新型农村社区作为新的城镇单元，引导乡内农业转移人口就地市民化。

在政策层面，建议国家加大对中西部地区的支持力度，构建层级式城市体系，引导农业转移人口分层梯度转移就业和市民化；以产城融合为重点，提升中西部地区城镇化发展的内生动力。中西部地区要加快推进户籍制度改革，完善相关配套政策，逐步实现社会福利、公共服务与户籍脱钩；以子女教育、社会保障、社会救助、住房保障等为重点，有序推进省内公共服务均等化；加强

新型农村社区建设，引导农业转移人口就地市民化。各级政府要健全农业转移人口市民化成本分担机制，建立“钱随人走”的挂钩机制；构建多元化的城镇化投融资机制，增强城镇化发展的投资可持续性；健全包括农业转移人口在内的流动人口信息管理体系，能实时掌握“人从哪里来，人到哪里去”，夯实人口管理和公共服务均等化的基础。

## 一、研究背景及意义

推进农业转移人口市民化，是走中国特色新型城镇化道路的首要任务。农业转移人口市民化的过程，实质上是公共服务和社会权利均等化的过程，它包括以下四个基本阶段。

(1) 转移就业，由农民变成工人或其他非农就业人员，实现职业身份的转换。

(2) 均享服务，农业转移人口自身及其家庭逐步进入流入地城镇公共服务体系。

(3) 取得户籍资格，获取完整的市民权利，实现社会身份的转换。

(4) 心理和文化完全融入城镇，成为真正的市民。

四个阶段可以有跨越。从总体上来看，我国农业转移人口市民化已进入第二阶段，即均享公共服务的阶段，并在加快进入第三阶段。