



中南财经政法大学
青年学术文库

中国农民工的社会保护 与市民化研究

Research on social protection and citizenization
of migrant workers in China

石智雷 ○ 著



中国社会科学出版社



中南财经政法大学
青年学术文库

中国农民工的社会保护 与市民化研究

Research on social protection and citizenization
of migrant workers in China

石智雷 ○ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民工的社会保护与市民化研究 / 石智雷著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 9
(中南财经政法大学青年学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5203 - 2626 - 1

I. ①中… II. ①石… III. ①民工—城市化—研究—中国
IV. ①D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 118052 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 徐沐熙
特约编辑 孔东东
责任校对 李孝利
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 9 月第 1 版
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 25.5
插 页 2
字 数 320 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

《中南财经政法大学青年学术文库》

编辑委员会

主 任：杨灿明

副主任：吴汉东 姚 莉

委 员：（按姓氏笔画排序）

朱延福 朱新蓉 向书坚 刘可风 刘后振

张志宏 张新国 陈立华 陈景良 庞凤喜

姜 威 赵 曼 胡开忠 胡贤鑫 徐双敏

阎 伟 葛翔宇 董邦俊

主 编：姚 莉

前言

农业转移人口市民化是我国新型城镇化建设的核心命题。2016年，我国农民工总数达到28171万人。农民工有很强的城市融入意愿，他们渴望成为城市的一员，融入城市生活。但是改革开放40年后的今天，农村劳动力大规模迁入城市务工、经商，并未像世界上其他国家的人口城市化过程那样，实现市民化的真正转变。一小部分条件较好的农民工，通过积分制或购买住房等方式，获得了城市户籍，实现了市民身份的转变。但是大部分农民工还存在收入水平低、就业不稳定、发展机会少、生活压力大等诸多问题。他们依然处在城市的边缘，社会认同趋于模糊化、不确定和不稳定化，无法融入城市社会，只能在城乡之间候鸟式迁移。这种不彻底的转移方式，一方面起不到农民转移就业、使土地向务农劳动力稳定流转和集中的作用，不利于农村和农业发展；另一方面农民工不能在城市定居和融合，不利于中国人口城市化的进程。党的十八大提出有序推进农业转移人口市民化，党的十八届五中全会进一步提出了加快提高户籍人口城镇化率的目标。足见中央政府对农民工市民化问题的重视，但是，就如何实现农民工市民化并没有形成一致的观点。

很多人关注人力资本、社会资本和户籍制度等因素对农民工市民化的影响，但是农民工文化程度低和社会关系的缺乏短时期内难

以改善；农民工在城市中社会网络规模小、结构单一、同质性高，反而阻碍农民工的城市融入；从部分地区户籍制度改革试点来看，即使政策放开给予农民工市民身份和福利，很多农民工也难以在城市生存下来。在城市化快速推进的过程中，由于在城市中保障性资源的缺乏，实现市民身份转变的农民工面临更严重的脆弱性和陷入贫困的风险。但是由于市民化成本的巨大压力，户籍制度改革不可能满足农民工市民化的所有需求，社会保护才是亟须解决的问题的核心。

农民工难以走出“年轻时外出务工，年老时回流农村”的怪圈，表面上看是由于户籍制度的限制，未能实现市民身份转变，而实质上其根本症结在于随着年龄的增长农民工在城市的生计风险逐渐增加，而在城市中保障因素逐渐缺乏，使他们不得不返回农村。社会保护是居民用以维持生计的资源或者权利，具体而言就是在具备劳动能力时有一份稳定的工作，失去劳动能力后有维持生计的保障。政府、企业和家庭分别从不同的层面提供社会保护，政府主要可以提供制度性社会保障，包括劳动合同制度和医疗、养老等社会保险制度；企业可以提供就业保障，确保农民工有稳定的收入来源；家庭主要可以提供基本生活保障，包括照料和物资保障等。农民工市民化进展缓慢的重要症结在于农民工城市社会保护的缺失，而农村社会保护因素的不可替代性和强大吸引力又进一步增强了农民工的回流意愿。

农村保障效应主要体现为家庭禀赋对农民工回流的拉力。与城市户籍流动人口相比，农村的耕地、山林等自然资源是农民先天性的自然资本，可以为返乡后的农民工提供基础性和资源性的生活保障；农村家庭成员、亲友和近邻作为农民工社会网络的最主要构成部分，能够为其提供物质帮助和照料。新型农村合作医疗为农民工的大病风险提供了很好的应对策略，农村养老保险则为农民工的养

老安排提供了制度性保障。为实现对农村社会保护的维持，农民工会通过往家乡汇款、为亲朋邻里介绍工作或者在节假日返乡等形式对农村家庭禀赋进行投资，这也是导致农村劳动力在城乡间往复式循环流动的一个重要原因。城市保障效应通过政府、企业和家庭三方面共同作用增强农民工的市民化意愿。第一，政府提供社会保障降低农民工在城市生活的风险预期；第二，企业提供就业保障提高农民工的就业稳定性，增加城市经济保障；第三，通过家庭共同努力增加收入，购买住房，获得居住保障，增强农民工在城市生活的稳定性。城市社会保护的缺失会弱化城市保障效应，降低农民工在城市就业和生活的稳定性，从而使农民工倾向于回流。

劳动力迁移是一种理性经济人行为，他们不仅考虑当前的生活状况，更会从整个生命周期的角度去考虑城市生活的收益及成本。对于农民工群体而言，社会保护是他们在城市“落地生根”的首要考虑因素。就短期而言，一方面城市社会保护的缺失会阻碍农民工融入城市，减少参与城市的各项活动，从而降低在城市的消费支出；另一方面为了维持农村社会保护，农民工还需要对农村家庭进行持续的投资，于是农民工往返于城乡之间，他们在城市获取收入，然后回流农村进行消费。从长期来看，城市社会保护的缺失使农民工在失去劳动能力或年老后没有生活保障，只能回流农村；而农村社会保护又为回流者提供了基本生活来源，从而使年老的农民工最终选择返乡。即使农民工的工资持续增加，如果不能获得城市社会保护，农民工还是会倾向于回流。

新型城镇化的本质是人的城镇化，其关键是农民工的市民化。但是市民化不只是给予农民工市民身份，同时要建立起相应的社会保护体系，让农民工真正在城市“落地生根”，防止城市病，防止出现新移民的贫困和边缘化现象。基于农民工落地生根的目标，我们必须重新审视农民工城乡迁移和市民化过程中面临的核心

需求，以及外部政策如何调整来帮助农民工。农民工在城市找到一份工作不难，随着时间的推移，逐渐适应城市生产和生活方式也比较容易达到。但是，对农民工来说，能够在城市站稳脚跟，让自己不必为未来失去劳动能力后或者退休后的生活担忧，则是非常困难的，或者对于部分人来说单凭一己之力根本无法实现。本书研究的基本结论是，在农民工个人能力之外建立维持生计的社会保护体系，才是推动农民工市民化的关键。也就是说，农民工无法落地生根的根本原因并不是当下生活艰难，而是在可预见的时期内，社会保护状况仍然很难发生改善。获得户籍身份、加薪只是权宜之计，更为重要的是帮助农民工扎根于城市，排除后顾之忧，让他们利用本不宽裕的资源去和其他城市居民在平等的起点开始竞争。这就需要政府，在保障性制度层面推进农民工城镇社会保障体系的全覆盖，在家庭发展层面完善发展型家庭政策，实现农民工家庭功能的再造。

实现农民工在城市“落地生根”的目标，关键在于提升农民工社会保护的能力。对农民工提供社会保护支持是一项庞大的工程，除了政府支持外，还应有企业支持、志愿者团体支持、社区服务支持、家庭支持等多层面的参与。鼓励企业提高农民工就业稳定性和福利待遇，逐步建立起兼顾农民工的养老保险和待遇正常的调整机制，保障农民工退休后的基本生活。以政府购买服务的方式，扶助面向服务农民工生产和生活的非政府组织，扩大其服务的覆盖空间和加大其力度。完善发展型家庭政策，重建农民工家庭功能，为农民工家庭特别是那些承担养老和育幼责任的家庭提供社会扶持或经济帮助。

目 录

第一章 农民工市民化路径的反思	(1)
第一节 农民工市民化的困境	(1)
一 第一代农民工:年轻外出、年老返乡	(1)
二 第二代农民工:回不去的农村、融不进的城市	(3)
第二节 三种有影响的市民化思路	(6)
一 农民工人力资本投资	(6)
二 农民工社会资本培育	(9)
三 户籍制度改革与基本公共服务提供	(13)
第三节 当前的政策方案	(17)
一 户籍制度改革	(17)
二 市民化的成本	(20)
三 财政转移支付忽视了农民工基本公共服务	(21)
四 现有财政转移支付阻碍了农民工市民化	(23)
第四节 挑战与解决方案	(24)
第二章 基于可持续生计的农民工社会保护:	
一个分析框架	(32)
第一节 可持续生计理论	(32)
第二节 基于可持续生计的农民工社会保护分析框架	(35)

一	农民工的社会保护及对其市民化的影响	(35)
二	农民工社会保护的内在维度	(43)
三	从社会保障、社会福利到社会保护	(46)
第三节	样本选择与数据说明	(49)
一	研究对象及调查内容	(49)
二	抽样方法	(50)
三	样本量及其分配	(51)
第三章	市民化进程中农民工生计状况与生计风险	(53)
第一节	农民工在城市生计行为的阶段性特征	(53)
第二节	农民工在城市中的生计风险	(58)
第三节	农民工在城市中的生计资本	(63)
一	农民工在城市中的住房状况	(63)
二	影响农民工住房选择因素的实证分析	(64)
第四节	农民工在城市中的生计支持:就业与社会保障	(73)
一	农民工在城市的就业现状	(74)
二	农民工参加社会保险的现状	(79)
三	农民工参加社会保险比例较低的原因分析	(83)
第四章	应对生计风险的农民工社会保护状况	(85)
第一节	农民工社会保护的衡量方法	(86)
一	中国农民工的保障因素	(86)
二	农民工社会保护的衡量	(88)
第二节	农民工社会保护的理论体系构建及指标选取	(91)
第三节	农民工社会保护水平的评价	(96)
一	评价方法	(97)
二	样本数据的处理	(100)

三 农民工在城市和农村的社会保护水平·····	(101)
第四节 农民工社会保护总体特征·····	(115)
第五章 相关保障性因素对农民工市民化的影响·····	(118)
第一节 职业发展与农民工市民化·····	(118)
一 职业发展的视角·····	(118)
二 农民工职业发展的理论分析与研究假说·····	(121)
三 农民工的职业流动与市民化:描述性分析·····	(123)
四 职业发展对农民工市民化的影响·····	(128)
五 职业发展的影响效应·····	(137)
第二节 就业稳定性与农民工市民化·····	(138)
一 就业稳定性的视角·····	(138)
二 就业稳定性与农民工市民化:理论分析与 假说提出·····	(140)
三 变量设置与模型构建·····	(144)
四 农民工的就业稳定性与市民化:描述性分析·····	(148)
五 就业稳定性对农民工市民化的影响·····	(150)
六 就业稳定性的影响效应·····	(158)
第三节 社会保障与农民工市民化·····	(160)
一 社会保障的视角·····	(160)
二 研究对象与研究策略·····	(163)
三 社会保障对农民工市民化的影响·····	(165)
四 社会保障的影响效应·····	(177)
第四节 基本公共服务与农民工市民化·····	(178)
一 农民工在城市基本公共服务现状·····	(178)
二 城市基本公共服务对农民工市民化的影响·····	(185)
三 基本公共服务对不同区域农民工市民化的影响·····	(189)

四 基本公共服务的市民化效应	(192)
第五节 业余生活与农民工市民化	(194)
一 关注农民工业余生活	(194)
二 梅奥的“社会人”假说与农民工市民化	(197)
三 研究数据与模型构建	(200)
四 工作时间和业余生活对农民工市民化的影响	(205)
五 业余生活的影响效应	(214)
第六章 农村社会保护与农民工返乡	(216)
第一节 为什么返乡	(217)
一 关于迁移者返乡的理论回顾与研究假说	(218)
二 研究设计与模型构建	(226)
三 家庭禀赋、家庭决策与农民工返乡:计量分析	(235)
四 家庭禀赋对于返乡农民工的保障作用	(243)
第二节 返乡后的发展	(245)
一 农民工返乡与农村发展	(246)
二 外出务工经历对农村发展和农民能力的影响	(249)
三 研究设计与样本选择	(256)
四 返乡农民工能力发展的统计描述	(258)
五 外出务工经历对返乡农民工能力发展的影响	(265)
六 外出务工经历与返乡后的发展	(282)
第三节 农村保障对农民工返乡的拉力	(284)
一 劳动力流动的社会保护理论与研究假设	(286)
二 计量方法与模型构建	(289)
三 城乡社会保护是否决定农民工的去留	(296)

第七章 城市社会保护与农民工市民化	(306)
第一节 农民工的社会保护状况:描述分析	(306)
第二节 农民工社会保护与市民化的衡量方法	(310)
一 农民工市民化的衡量	(310)
二 农民工社会保护的衡量	(311)
第三节 城市社会保护对农民工市民化的影响	(314)
一 农村社会保护对农民工市民化的影响	(314)
二 城市社会保护对农民工市民化的影响	(317)
三 稳健性检验	(321)
第四节 社会保护的市民化效应	(322)
第八章 社会保护对农民工市民化的影响机制分析	(325)
第一节 数据与描述性分析	(326)
一 研究对象特征	(326)
二 农民工市民化程度的衡量方法	(328)
三 农民工社会保护的测度与描述	(330)
第二节 社会保护对农民工市民化的影响:计量分析	(335)
一 对异方差、多重共线性的处理和稳健性检验	(335)
二 内生性检验和处理	(338)
三 计量结果分析	(342)
第三节 社会保护对农民工市民化有多重要?	(346)
一 社会保护对农民工市民化程度的贡献	(346)
二 农民工与城城流动人口市民化差异	(349)
第四节 社会保护的市民化效应对弱势群体更明显	(350)
第五节 社会保护是农民工市民化的关键	(353)

第九章 促进农民工市民化的社会保护体系	(358)
第一节 户籍制度改革应重视农民工的社会保护	(358)
一 我国人口城市化面临制度性障碍	(358)
二 户籍制度改革有利于有人口城市化发展	(360)
三 社会保护视角下户籍制度改革分阶段推进策略	(361)
第二节 财政转移支付、基本公共服务与农民工 社会保护体系	(363)
一 财政转移支付、基本公共服务均等化与 农民工市民化	(363)
二 财政转移支付与农民工社会保护体系建立	(366)
第三节 构建促进农民工市民化的社会保护体系	(368)
一 构建农民工社会保护型外部支持	(369)
二 强化企业的责任,构建长期雇佣关系	(370)
三 完善发展型家庭政策,重建农民工家庭功能	(372)
参考文献	(375)
后记	(393)

第一章

农民工市民化路径的反思

第一节 农民工市民化的困境

城市化是中国现代化发展的重要路径。农民工市民化，不仅是中国新型城镇化发展的关键，也是解决“三农”问题的最终出路。农民工为了弥补收入差距，实现和提高人力资本的回报率，从农村流向城市务工、经商，并逐步融入城市社会，谋求市民身份和生活方式的真正转变。但是在中国，市民化是有门槛的，并非每个农民工都可以任意选择城市以实现其市民化。部分农民工通过积分制、存钱购买住房等途径获得了市民身份，但是大部分农民工仍然游离于城市社会之外，或者仍似候鸟般迁徙于城乡之间，或者年轻时外出务工年老体弱时返回农村，或者苟延于城乡接合部、城中村等边缘地带。

一 第一代农民工：年轻外出、年老返乡

20 世纪 80 年代以来，中国的市场经济改革改变了计划经济时期高度僵化的城乡隔离制度和人口流动限制政策，大量农村剩余劳动力流入现代城市在当前及未来几十年都将是中國最显著的社会现象。但是，20 多年来的农村劳动力城市迁移并没像西方国家那样，

大量外来人口融入城市社会，成为新的市民。在特殊的制度遗产和渐进性的改革模式下，农村劳动力进入城市后并未实现职业转换和地域转移的同步、合一和彻底改变，而是农村人口的城市化过程被分割成三个阶段：城市迁入、城市适应和城市融入。第一阶段城市迁入，这是一个人口空间转移的过程，即人口城市化的初期阶段，现基本上已经完成。第二阶段城市适应，这是流动人口在城市建立经济及社会基础与实现城市认同的阶段，即外来人口经过一段时间的城市生活，愿意并且能够在城市居留。第三阶段城市融入，流动人口真正的市民化，即外来人口彻底地融入城市社会，他们在生活中受到城市政策的平等对待，得到周围城市居民的认可和接受。当前绝大多数农民工处在城市适应阶段，没有实现外来人口真正的市民化，而从城市适应向城市融入阶段的过渡，是人口城市化的一个重要的环节，它直接并本质上决定了城市化的进程。在以人为本、构建和谐社会的背景下，农民工的城市融入已经成为各级政府和社会高度重视的问题。从城市农民工到市民的职业和身份转变，依然步履维艰。农民工进入城市后，至少需要两代人以上的时间才能实现真正的市民化，融入城市社会。

农村外出务工的劳动力往往是年纪较轻、身体较强壮、经济活动能力较高的人，他们离开自己的家庭，独自到城市务工挣钱。受限于城乡分治的户籍制度，他们的职业与身份相分离，从事着“亦工亦农、亦城亦乡”的就业和生活方式。由于家中还有亲人和孩子，他们不得不过着候鸟式的迁移生活，这种迁移方式表现为两种主要特征：一是“钟摆式”，即以年为周期在城乡和地区之间流动；二是“兼业式”，即以农业生产季节为周期，“农闲时务工，农忙时务农”。

户籍制度、与户籍相关的政策“壁垒”以及农民自身素质的限制，致使城乡流动者很难进入城市的正规劳动力市场。农民工融入

城市社会的障碍不仅在户籍制度上，较低的个人综合素质也使农民工在城市激烈的市场竞争中处于劣势，即使是将农民进入城市的制度性障碍完全破除，他们要真正进入城市也是相当困难的。

长期以来中国的农民工处于一种“半城市化”状态，并没有在三个层面（系统层面、社会层面、心理层面）上实现完全的“嵌入”。虽然进入城市，也找到了工作，但是没有融入城市的社会、制度和文化系统，在城市的生活、行动得不到有效的支持，在心理上产生一种疏远乃至不认同的感受，这是没有彻底融入城市社会的状态，或者说是城市化的不彻底状态^①。这一概念大致描述了目前农村迁移劳动力存在的基本情况。以“年轻力壮时进城打工，年老体弱又回到农村”为表征的农村劳动力进城不是真正意义上的人口迁移概念^②。它表明，迁移劳动力群体在经过三十多年发展后，其基本情况仍然没有改变，他们的迁移预期仍然是暂时性的或流动性的，进城谋生依然是他们的主要目标，至于他们能否融入城市社会或“嵌入”城市社会系统之中，在实践进程中我们仍然没有找到清晰可循的路径。

二 第二代农民工：回不去的农村、融不进的城市

进入 21 世纪，特别是 2005 年以来，20 世纪 80 年代和 90 年代出生的农民工开始登上社会舞台，数量逐年增加。中国青少年研究中心发布的研究报告显示，1980 年以后出生的新生代农民工逐渐成为农民工群体的主体，数量超过 1 亿人。新生代农民工问题已经得到学术界和政府的高度重视，2010 年中央一号文件《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》明确要

① 王春光：《对中国农村流动人口“半城市化”的实证分析》，《学习与探索》2009 年第 5 期。

② 程名望、史清华、徐剑侠：《中国农村劳动力转移动因与障碍的一种解释》，《经济研究》2006 年第 4 期。