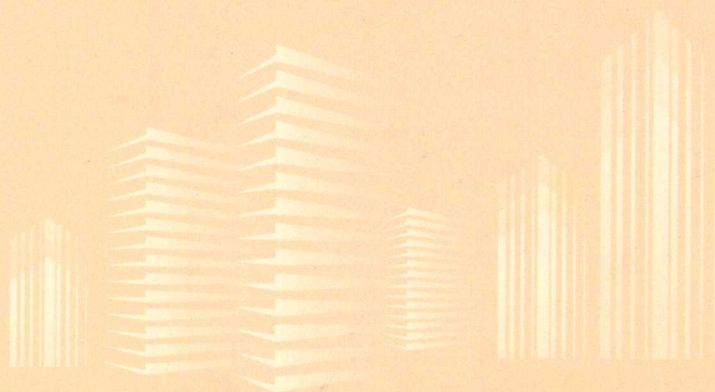


农业转移人口市民化 理论及政策研究

祁晓玲 罗元青 宋周 徐莉 胡民 等 著



Research on the Theory and Policy of Urbanization of
Rural Transfer Population



人 民 出 版 社

农业转移人口市民化 理论及政策研究

祁晓玲 罗元青 宋周 徐莉 胡民 等 著



人 民 出 版 社

责任编辑:高晓璐

图书在版编目(CIP)数据

农业转移人口市民化理论及政策研究/祁晓玲等著. —北京:人民出版社,
2019.5

ISBN 978-7-01-020712-4

I. ①农… II. ①祁… 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(2019)第076594号

农业转移人口市民化理论及政策研究

NONGYE ZHUANYI RENKOU SHIMINHUA LILUN JI ZHENGCE YANJIU

祁晓玲 罗元青 宋周 徐莉 胡民 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019年5月第1版 2019年5月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:23.75

字数:365千字

ISBN 978-7-01-020712-4 定价:69.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社会科学基金2014年度西部项目（14XJY013）

序

中国改革开放的四十年，不仅是制度变迁的经济发展史，也是工业化与城市化逐步推进、二元经济转换的结构变迁史。其间，农业人口不断向非农产业转移、农村人口向城镇聚集，成为贯穿这一历史转换进程的重要图景。农业剩余劳动力的转移，不仅为中国制造业贡献了丰富、廉价劳动力的比较优势，成为中国经济增长的重要动力因素，与此同时，也带来了原有社会结构的改变，并产生了新的社会群体——以“农民工”为代表的、庞大的农业转移人口。

目前我国农业剩余劳动力已大部分转移到非农产业，“城乡二元结构”转换已进入刘易斯模型的拐点区间，但是城镇化的质量却不高，例如土地城镇化速度快于人口城镇化速度，而户籍人口城镇化速度慢于常住人口城镇化速度。这些问题的实质是农业转移人口市民化进程的滞后，由此形成的城市“新二元结构”，产生新社会矛盾，并影响到经济社会的可持续发展。在2013年中央城镇工作会议上，将城镇化的首要任务明确为：“推进农业转移人口市民化，主要解决已转移到城镇就业的农业转移人口的落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力。”课题“加快农业转移人口市民化的理论及相关政策研究”，正是基于对这一热点和难点问题的关注而提出，并获得国家社会科学基金2014年度西部项目的立项，本书正是这一课题的研究成果。

我国农业转移人口市民化问题一直是学术界极为关注的课题。自20世纪90年代，国务院发展研究中心农民工市民化课题组、陈锡文、林毅夫、蔡昉等众多专家学者对以“农民工”为主体的农业人口转移问题给予了充分关注，研究视角广，成果丰富：一是基于经济理性对农业人口转移城市经济动因方面的研究。对于农业人口大规模向城市转移这一社会经济现象，刘易斯（Lewis）、托达罗（Todaro）等提出的二元经济模型，斯

克塔(Stark)等人的新劳动力迁移理论,赫伯拉(Herberla)、李(E.S.Lee)等提出的“推拉理论”,以及庇奥尔(M.J.Piore)等的二元劳动市场分割理论,对此现象提出了不同的解释框架。我国学者在这些理论框架基础上进行了相应的实证检验。二是基于社会理性对农业转移人口市民化意愿进行的分析。认为目前农业转移人口市民化意愿存在社会结构方面的障碍,主要表现在城市融入障碍与社会权益障碍方面。一方面,在取得城市社会认同的过程中,由于与城市居民在文化、行为、心理方面的社会差异,存在着来自城市的社会歧视与排斥,使其与城市社会存在距离,难以融入。另一方面,社会权利作为融入城市的首要社会条件,其中养老和住房是其融入城市的核心社会权利。社会权益的缺失阻碍了市民化进程。三是基于能力约束对农业转移人口主体条件的关注。作为市民化的利益主体,个人人力资本与社会资本的不足,成为农业转移人口市民化的能力约束。四是提出了相关政策,例如:在农业转移人口输入地,应重点建立健全户籍制度、就业、社会保障、子女义务教育、住房保障及农业转移人口服务管理等相关政策;在农业转移人口输出地,应针对农村土地承包、农村宅基地使用、农村集体资产收益分配等制度和政策进行调整。以上成果不乏真知灼见,具有重要启示和借鉴意义。在此基础上,本书进一步深入研究,探索构建农业转移人口市民化的制度动力系统,完善政策体系。

本书围绕“动力因素——制度政策障碍——制度设计——政策实施”的基本逻辑思路展开研究和阐述,旨在对农业转移人口市民化的经济、社会、主体方面的影响因素进行更为全面与系统的剖析,目的是破解制度难题,设计合理路径,促使政策落地,有序推进农业转移人口市民化的进程。主要内容结构如下:

第一篇:农业转移人口市民化的理论基础与经济动因研究(1—5章)。本部分的研究内容,一是构建理论分析及课题研究的系统框架,二是基于经济理性视角研究市民化动因。界定研究对象,阐明农业转移人口市民化的内涵;从历史逻辑的视角,分析我国农业转移人口市民化问题的产生及制度原因;从理论逻辑的视角,分析、解读不同的经济发展模型、人口迁移等理论中的动力因素,从宏观整体、中观结构、微观主体等多层次探讨农业转移人口市民化的经济动因;从理论与历史、与现实统一的视角,明

确目前我国经济发展处于刘易斯拐点的结构转换区间，了解现阶段农村剩余劳动力转移及农业转移人口市民化的现实状况，从系统整体上构建加快农业转移人口市民化的制度动力结构。

第二篇：农业转移人口市民化的社会障碍及政策困境考察（6—8章）。本部分的研究定位于社会结构与制度研究，并基于社会理性考察市民化障碍。重点运用社会学理论，解析城市新二元社会结构、城市融入困境等市民化问题产生的深层次原因；从制度变迁与社会结构演进的相互关联中，探析市民化所面临的社会权益困境；梳理现有制度体系，重点考察具有重要影响的户籍制度、社会保障制度、农村土地制度和就业政策的现状；针对社会制度政策的实施，从全国整体性，到成渝地区的探索改革，再到基层社会组织、城市居民等微观主体，多层面考察分析政策实施的困境，探讨破解农业转移人口市民化社会障碍的突破点。

第三篇：农业转移人口市民化的主体特征及能力约束分析（9—11章）。本部份的研究重点是微观主体的意愿和能力约束，基于实证分析准确把握市民化的主体需求。通过调研市民化进程的基本情况、农业转移人口的主观意愿，分析农业转移人口的主客观特征及其对市民化的结果的影响情况，进一步了解相关制度及政策是否真正符合了“实事求是、以人为本”的基本原则。研究表明：政策制定应尊重农业转移人口主体的意愿，充分考虑其需求，既要着重解决其面临的住房、户籍以及就业等问题，更要帮助转变其生活方式和思想观念，培育能力，积极推动农村与城市融合发展。

第四篇：农业转移人口市民化的相关对策建议（12—16章）。本部分的研究任务是健全推进农业转移人口市民化的政策体系。基于上述三部分的研究结论，农业转移人口市民化问题主要来自于：动力不足、制度结构障碍、主体能力缺失等三个方面。因此，解决问题就不单纯是政府、企业或个体某一方面的事情，而是一项系统工程，需要各方协同参与。需要进一步完善支持、鼓励农业转移人口市民化的政策、法律法规，也需要提升转移人口主体素质，还需要动员社会组织扶持，多角度、全方位展开推进。通过梳理已出台政策，进一步从提升动力，破解制度障碍，提升能力，维护权益等四个方面，提出了加快农业转移人口市民化的具体对策建议。

本书的研究力求在以下方面有所创新和突破:

第一,研究视角与理论构建。针对已有研究成果视角多但相对分散、理论运用缺乏整合、制度与对策相对缺乏系统逻辑联系等存在的不足,本书基于制度整体设计的综合视角,对市民化的动因进行了全方位、多层次、多视角的关注,注重从整体上构建农业转移人口市民化制度动力结构及战略研究的理论框架。首先,通过系统的理论梳理,找到农业转移人口市民化问题的内生逻辑,从构筑理论基础与发展战略两个层面完善了已有成果的不足。其次,经济学、社会学等多学科交叉,经济理性与社会理性分析相结合,对农业转移人口市民化的经济动因(生存、发展)与社会动因(价值、心理等方面),以及两方面的相辅相成、相互制约进行分析。再次,从宏观、中观与微观层面进行综合研究。宏观层面,将农业转移人口置于经济发展、结构变迁的大背景,与新型城镇化、工业化进程相结合,揭示市民化的整体发展动力;中观层面,与城市的社会阶层结构、经济环境能力及社会舆论等因素相结合,摸清市民化的障碍阻力;微观层面,将不同地域、类别的农业转移人口的生存状态、利益诉求进行对比分析、差异研究,掌握市民化意愿。由此,本书形成了较为完整的逻辑研究思路,理清了制度系统的关联性,阐明了宏观、中观、微观层面制度政策的相互联系及影响机理。

第二,研究重点与制度难点。针对目前农业转移人口市民化问题多、环节多、原因复杂、政策庞杂等现状,本书着力探讨如何优化已有的制度政策体系,力求能够找准制度和政策改进的着力点。选择从制度及政策“受体”的角度进行深入研究,体现“以人为本”的思想,重点对农业转移人口的主体特征及能力约束进行了微观实证分析。通过一定规模的问卷调查、实地走访、深度访谈等调查研究,准确地把握农业转移人口在城市的生存状态,掌握其市民化的真实意愿,找准其面临的现实困境;研究现行制度政策绩效,对是否存在制度缺失、各级政策的有效性及实施困境进行深度分析,剖析制度体系变迁的特征、制度成本、制度关联、制度绩效和实施难点;从面到点,从整体推进到重点突破,进行系统的制度整体设计同时,突出户籍、社会保障、就业、住房及农村土地权益等制度重点及政策难点,把握关键,力争对政策困境有所突破。

第三，研究结论的应用价值。本书主要从动力结构视角，分析农业转移人口市民化各动力层次的问题及影响因素；从调整市民化动力系统的角度，得出加快农业转移人口市民化的主要观点；观点之间形成了紧密的逻辑关联，对后续进行制度的系统设计具有明确而有价值的指导意义。主要研究结论及观点如下：

整体发展动力方面：二元经济转换的发展过程也是农业转移人口市民化的社会变迁进程，工业化与城市化互为动力驱动市民化的整体进程，构成市民化的宏观动力；收入差异与就业机会等比较利益的改变构成转移主体的直接经济动因；生产要素在产业与空间的自由流动提供市民化的制度前提，社会经济条件不平衡，制度、结构、素质及社会方面困境形成市民化的系统阻力，也影响转移主体的社会动因。因此，市民化的有序推进需要发挥市场与政府的协同作用，提供机会均等、要素自由流动的制度动力。面对目前的困境，深化改革，转变发展方式，创新驱动，形成市民化的产业发展动力、区域聚集能力及政策合力。

中观动力结构方面：城乡结构及制度条件的差异共同影响农业转移人口市民化的推拉力量。城市制度方面，分割的劳动力市场中存在对农业转移人口在就业、医疗、教育、住房、养老等社会权益的系统性制度歧视，形成农业转移人口市民化的障碍；农村制度方面，现行土地制度增加了农民进城的机会成本，对市民化会产生回拉阻力。因此，必须改革制度的系统性缺陷，形成市民化的结构耦合力。调整农村土地等相关权益制度，减弱市民化的农村拉力；增强市民化的城市拉力，重点是关注平等就业机会，完善就业制度，保护农业转移人口的社会权益，以及关注其与城市社会融合的问题。

微观主体动因方面：农业转移人口是市民化的直接利益主体，应从经济理性与社会理性方面关注其主体意愿，了解其主体能力。收入与相对经济地位是支配转移的动因，“相对贫困”影响市民化意愿；人力资本积累是市民化的内生动力，社会资本不足是制约条件。因此，必须改革城乡隔离的制度体系，消除经济社会权益差异，消除制度体系中发展基础与发展机会的不公平，形成有利于农业转移人口稳定就业与定居的环境；化解资本困境，建立教育、信息资源共享的制度利益格局，保障劳动形成过程的

起点公平，从而培育市民化的主体内生能力，提升城市融入能力。

第四，对策建议的系统针对性。系统性的研究结论使相关政策的提出具有了针对性：

增强农业转移人口市民化动力方面：建立城乡就业服务机制、完善劳动力市场服务体系，促进农业转移人口在城市就业，提升内在驱动力；城市社会组织发挥积极作用、培养农业转移人口城市认同，营造农业转移人口融入城市的浓厚社会氛围；加快新型城镇化进程，拓宽农业转移人口市民化的空间；缩小城乡差距，为维护公民权利平等奠定物质基础。主要手段包括调整经济结构，提供转移人口更多的就业机会；按照比较优势来选择产业和技术，给农业转移人口提供最大可能的就业机会；落实“乡村振兴战略”，坚持城乡融合发展等。

破解农业转移人口市民化制度障碍方面：主要着手于户籍制度改革、土地制度、农业转移人口合理迁移政策保障、强化企业监管以及建立服务型政府五个方面。通过加快户籍制度改革，打破“隐性户籍墙”，建立推进农业转移人口市民化的平台，实现权益的均等化；依法维护进城落户农民在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，加快深化土地制度改革，提高户籍人口城镇化；政策取向应从过去的“约束”“控制”为主，转向“激励”为主，保障农业转移人口利益使他们获得动力，增强活力；强化监管企业职能，允许农业转移人口权利的自我救济；建立服务型政府，维护农业转移人口发展权和安全保障权。

在提升农业转移人口市民化的能力方面：建立农业转移人口成长机制，提升就业能力与就业质量；加大农村教育投入，提高农村转移人口的人力资本“先天积累”；加强职业教育与技能培训，提高其人力资本的“后天积累”。

尽管课题的研究设计力求能够全面分析影响农业转移人口市民化的相关因素，从而构建系统的制度体系，但由于主客观条件和能力的限制，还是有所欠缺：一是对于农业转移人口市民化制度及相关政策的分析研究，虽然整体清晰，但不够完整，个别地方存在数据缺失与典型案例不足的现象；二是对相关制度政策在制定及实施中存在的不均衡、不配套、缺保障等执行困境，虽有所涉及，但未能深入；三是针对农业转移人口市民化的

其他相关主体，例如城市居民的认知、企业及社会组织的态度等未能深入调研考察，这不得不说是一项缺憾，影响了对农业转移人口城市融入困境的准确全面把握；四是各部分论述的视角尽管有所不同，但在一些问题和材料的运用上有些重复；五是研究方法上，尽管努力实践定性分析与定量分析相结合，但是在运用现代计量经济学分析手段方面仍相对薄弱。

课题的研究历时四年多，期间我国经济发展与农业转移人口市民化的状况也在发生改变，相关制度改革也不断出台，新政策也在实践中。本书的研究成果期望能够为我国农业转移人口市民化的制度建设提供有益的帮助。我们也将持续关注这一大课题在实践中的新进展，关注政策措施的有效性，更深入地展开研究。

课题组

二〇一九年三月

第一篇 农业转移人口市民化的理论基础与 经济动因研究

第一章 农业转移人口市民化问题的提出	003
第一节 农业转移人口市民化的内涵	004
第二节 我国农业转移人口市民化的历史考察和问题现状	016
第三节 研究启示	028
第二章 农业转移人口市民化动因的整体视角分析	
——工业化与经济发展提供转移动力	030
第一节 马克思主义经济理论蕴含的“劳动力转移”思想	030
第二节 二元经济转换视角下的人口流动模型	040
第三节 托达罗的城乡人口迁移模式	044
第四节 研究启示	049
第三章 农业转移人口市民化动因的结构视角分析	
——城乡结构及条件差异形成迁移动因	056
第一节 “推拉”理论的系统分析	056
第二节 二元劳动力市场理论的研究视角	060
第三节 研究启示	066

第四章 农业转移人口市民化动因的主体视角分析	
——主体意愿和能力约束支配市民化动因	068
第一节 从决策主体特征考察动因——新劳动力迁移理论视角	068
第二节 从决策主体能力特征探寻动因——人力资本与社会 资本理论视角	072
第三节 研究启示	076

第五章 构建农业转移人口市民化的制度动力系统	081
第一节 “刘易斯拐点”临近与农业转移人口市民化动因的 改变	082
第二节 研究启示	090

第二篇 农业转移人口市民化的社会障碍及 政策困境考察

第六章 农业转移人口市民化社会制度的总体分析	113
第一节 农业转移人口市民化的社会学理论基础	114
第二节 农业转移人口市民化的社会制度及政策现状	120
第三节 农业转移人口市民化的制度实施困境及成本障碍	126
第四节 农业转移人口市民化的社会环境障碍	134
第五节 研究启示	137

第七章 农业转移人口市民化现实权益困境分析	139
第一节 农业转移人口市民化视野下的社会结构演进	139
第二节 农业转移人口市民化的就业权益困境分析	145
第三节 农业转移人口市民化的社会权益困境分析	151
第四节 农业转移人口市民化的文化权益困境分析	158
第五节 研究启示	162

第八章 农业转移人口市民化的社会制度政策实施难点分析	164
-----------------------------------	-----

第一节	市民化的社会制度政策实施难点	164
第二节	现有政策的覆盖范围及实施难点——以成都市和重庆市 为例	169
第三节	市民化社会制度政策实施的组织难点分析	176
第四节	研究启示	182

第三篇 农业转移人口市民化的主体特征及能力约束分析

第九章 农业转移人口主体特征、能力约束及其市民化的

理论分析	189
第一节 相关文献回顾	189
第二节 农业转移人口市民化的微观分析框架	192
第三节 农业转移人口的主体特征及其市民化	195
第四节 农业转移人口的能力约束及其市民化	201
第五节 研究启示	208

第十章 当前农业转移人口主体及市民化情况的调研

分析	209
第一节 当前农业转移人口主体及其市民化的总体情况	209
第二节 农业转移人口市民化主体及其市民化实地调研情况及 分析	219
第三节 研究启示	243

第十一章 农业转移人口主体特征、能力约束及市民化的

实证研究	245
第一节 研究设计	245
第二节 列联表分析	248
第三节 Logit 回归模型结果与分析	270
第四节 研究启示	277

第四篇 农业转移人口市民化相关对策建议

第十二章 “十五”规划以来已形成较完善的促进农业

转移人口市民化的政策体系	284
第一节 “十五”规划期间以强调农民工就业为重点	284
第二节 “十一五”规划期间以农民工权益保护为核心	285
第三节 “十二五”规划期间突出推进农业转移人口市民化	286
第四节 “十三五”规划期间形成了较为完备的政策支持体系	286

第十三章 强化市民化“推拉”动力，提升农业转移人口

市民化意愿	288
第一节 采取措施促进农业转移人口在城市就业，提升内在 驱动力	288
第二节 营造农业转移人口融入城市的浓厚社会氛围	293
第三节 加快新型城镇化进程，拓宽农业转移人口市民化的空间	295
第四节 缩小城乡差距，奠定公民权利平等的物质基础	297

第十四章 破解农业转移人口的制度障碍，推进市民化

进程	299
第一节 加快户籍制度改革，突破身份限制	299
第二节 深化土地制度改革加快提高户籍人口城镇化	303
第三节 促进农业转移人口合理迁移，提供政策保障	304
第四节 强化监管企业职能，保证农业转移人口实现自我救济 权利	312
第五节 建立服务型政府，维护农业转移人口发展权和安全 保障权	313

第十五章 提升农业转移人口市民化的能力

第一节 建立农业转移人口成长机制，提升就业能力与就业质量	316
------------------------------------	-----

第二节	加大农村教育投入，增加农村转移人口的人力资本 “先天积累”	317
第三节	加强对农业转移人口的职业教育和技能培训，提高人力资本的 “后天积累”	318
第十六章	社会全力并举，主动维护农民工权益.....	321
第一节	企业履行社会责任，主动维护农民工权益	321
第二节	发挥公民社会保护农业转移人口权益的作用	323
第三节	研究启示	324
参考文献		326

