

2011

国务院发展研究中心研究丛书

农民工市民化 制度创新与顶层政策设计

Civilianizing the **Rural Migrants**

国务院发展研究中心课题组 著

决 策 咨 询 之 路

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL
DRC
国务院发展研究中心
研究丛书

健全农民工社会保障体系和住房保障体系
解决农民工卫生、医疗、子女、教育等问题
保障农民工工资合理增长
.....

全方位解读“农民工市民化”的**权威之作**！



中国发展出版社

2011

国务院发展研究中心研究丛书

农民工市民化

制度创新与顶层政策设计

Civilianizing the **Rural Migrants**

国务院发展研究中心课题组 著

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL
DRC
国务院发展研究中心
研究丛书



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工市民化：制度创新与顶层政策设计/国务院发展研究中心课题组著. —北京：中国发展出版社，2011. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2011)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 699 - 4

I. 农… II. 国… III. 民工—城市化—研究—中国
IV. D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 136621 号

书 名：农民工市民化：制度创新与顶层政策设计

著作责任者：国务院发展研究中心课题组

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 699 - 4

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：30. 25

字 数：400 千字

版 次：2011 年 8 月第 1 版

印 次：2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价：62. 00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhan@drc.gov.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

2011

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：李 伟

副 主 编：刘 鹤 刘世锦 侯云春

卢中原 韩 俊

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳

冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国

刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济

张军扩 陈小洪 陆文强 侯云春

侯永志 夏 斌 郭励弘 徐小青

隆国强 韩 俊 程秀生 葛延风

为加快实现经济发展方式转变献计献策

当前，我国社会主义现代化事业又到了一个历史关键时期。一方面，经过建国以来 60 余年特别是改革开放 30 余年的发展，我国已经成功实现了从低收入国家向中等收入国家的历史性跨越，现代化建设站在了新的历史起点上。下一个奋斗目标，就是要实现从中等收入国家向高收入国家的转变，为在本世纪中叶基本实现现代化的宏伟目标打下坚实基础。而另一方面，也必须清醒看到，经过几十年的发展，我国粗放发展模式所积累的矛盾越来越大，发展不全面、不协调和不可持续的问题也越来越突出。这些问题不仅使我们的发展质量大打折扣，与我们的发展宗旨不相适应，也大大制约了发展的可持续性。因此，加快实现经济发展方式转变，为经济社会的长期平稳较快发展奠定基础，不仅是当前及今后一个时期我国经济社会发展的关键举措，也是决定我国现代化事业命运而必须完成的重大历史任务。

从国际视野来看，转变发展方式并不是中国所特有的事情，而是一个国家工业化、现代化过程中都要经历的事情，特别是对于落

后国家的赶超式现代化而言更是如此。大量的国际经验说明，在后发国家的现代化过程中，与从低收入向中等收入的发展过程相比，从中等收入向高收入的发展过程风险更大，困难也更多，搞得不好，很容易掉入所谓的“中等收入陷阱”。正因为如此，从当今世界范围来看，曾经成功启动工业化、现代化，并成功实现从低收入向中等收入转变的国家并不少，但真正能够推动现代化进程持续不断进行下去并最终进入高收入国家行列的并不多。不少后发国家在启动现代化进程后，最初的发展势头相当不错，但后来却出现停滞，甚至发生逆转。保障发展持续性的关键，就是要适应发展阶段的变化，及时转变经济发展方式，化解结构矛盾，创新竞争优势，平衡利益关系，维护社会稳定。

十多年来的实践证明，转变经济发展方式是一件知不易行甚难的事情。这是因为，其一：发展方式并不是独立存在和运行的，而是由体制模式和社会环境所内生决定的，有什么样的体制模式和社会环境，就会有什么样的发展方式。换句话说，要转变发展方式，就必须改变在其背后起决定作用的体制模式和社会环境，而这势必涉及到十分复杂的利益关系调整和重构。其二：转变发展方式还必须在短期发展与长期发展、短期利益与长期利益、短期风险与长期风险等等之间做出艰难的选择。所有这些，都决定了转变发展方式任务的艰巨性和复杂性。因此，这一艰难转变的过程中，尤其需要进一步加强相关经验、理论及政策等研究，为决策部门提供高质量决策咨询建议。

作为国务院直属的政策研究和咨询机构，国务院发展研究中心的主要职责就是研究国民经济、社会发展和改革开放中的全局性、

综合性、战略性、长期性、前瞻性以及热点、难点问题，为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。近几年来，适应我国发展阶段及主要矛盾、主要任务的变化，国务院发展研究中心把贯彻落实科学发展观、推动转变发展方式作为政策咨询研究工作的重中之重，紧紧围绕调整经济结构、促进科技创新、协调经济发展与自然环境、社会发展及改善民生的关系等重大重点问题开展咨询研究工作。在为党中央国务院提交政策咨询建议的同时，每年也形成一批内容丰富、有深度、有见解的研究报告。这些研究报告的研究领域虽有不同，有的宏观一些，有的中观甚至微观一些，有的偏重理论分析或国内外经验的总结，有的则针对我国经济运行中的某个具体问题开展调查研究，但它们都有一个共同点，那就是紧紧围绕并服务于促进科学发展和推动转变发展方式这一时代的主题。

现在，我们将这些研究报告择优出版，其目的就在于使这些研究成果在为党中央国务院决策服务的同时，也能够为地方政府、相关部门、相关企业、研究机构以及社会各界提供服务，并能够在推动与贯彻落实科学发展观、促进发展方式实质性转变相关的重大问题研究中发挥积极作用。我们诚心期望各级领导同志和广大读者，和我们一起共同对《丛书》这一刚刚出土的新竹关心、培育，提出改进和提高的宝贵意见，以期年复一年，越办越好。

国务院发展研究中心主任

2011年7月



前言

Foreword

农民变市民，是城镇化过程中的必然现象。我国目前仍处在城镇化快速发展阶段，吸纳农村转移人口在城镇落户定居，实现永久性转移，是统筹城乡发展的重大任务。2010年初，国务院发展研究中心设立“促进城乡统筹发展，加快农民工市民化进程研究”重大课题，成立了以侯云春（国务院发展研究中心副主任）、韩俊（国务院发展研究中心副主任，时任国务院发展研究中心党组成员、农村经济研究部部长）、蒋省三（中华全国供销合作总社监事会主任，时任国务院发展研究中心党组成员、办公厅主任）为总负责人的课题组，对农民工市民化相关理论和政策问题进行全面系统研究。课题组集中了国务院发展研究中心这一领域的骨干研究人员，成员包括：农村经济研究部徐小青、谢扬、肖俊彦、何宇鹏、刘守英、郭建军、秦中春、张云华、樊雪志、崔传义，办公厅张军扩、王辉、王宾，发展战略和区域经济研究部侯永志、刘锋、刘云中，宏观经济研究部孟春、陈昌盛、张俊伟，社会发展研究部贡森，市场经济研究所任兴洲、廖英敏、刘卫民，企业研究所许召元、李志能，信息中心金三林。农村经济研究部徐小青、谢扬任课题协调人，何宇鹏、樊雪志任联络员。

该课题研究突出对农民工市民化新情况、新问题、新经验的调查总结，突出对以就业为引导和支撑的市民化的研究，突出对农民工市民化

制度创新这一主线的探讨，突出及时和直接为中央决策服务。课题研究旨在通过开展大量实地调查，从统筹城乡发展这一大背景出发，对农民工市民化中长期重大政策问题进行前瞻性研究，提出可行的政策思路和建议。

为准确把握农民工市民化的实际进程和趋势，课题组进行了大量实地调研。选择江苏、浙江、山东、安徽、湖北、河南、山西、重庆八省市 20 多个城镇的农民工进行了问卷调查，共发放问卷 7000 份，收回有效问卷 6232 份，在此基础上进行了农民工市民化的实证分析。同时，课题组还对武汉、重庆、合肥、郑州、嘉兴、福州、东莞等城市进行了调研，举行省、市、县（区）三级政府座谈会 20 多次，走访了大量企业、学校、社区和农民工，对事关农民工市民化的转移就业和培训、社会保障和福利、公共服务、人口社会管理、户籍制度、土地权益保护、进城定居成本等进行了深入分析，对地方政府推进农民工市民化的创新性实践经验进行了总结。在大量实地调研的基础上，课题研究较好地、科学地把握了政策需求，并形成了一些重要判断。

为全面分析农民工市民化的制度安排，课题组对 14 个专题开展了深入研究。专题研究内容包括新时期农民工总体状况和发展趋势、农民工市民化与统筹城乡发展的关系、农民工市民化与合理人口布局的关系、农民工社会融入、健全城乡平等的就业制度以及农民工市民化涉及的公共服务制度、社会保障制度、住房制度、财税制度、土地制度及户籍制度等。在对实地调研和各专题研究成果进行综合、概括、提炼的基础上，形成了综合性研究报告，系统阐述了农民工市民化的内涵、重大意义、现状和问题、有利条件、制约因素和发展趋势，提出了加快农民工市民化进程的整体性政策框架和主要政策建议。

该课题研究的特点在于：注重大规模的实地调查，对不同类型城市和小城镇进行实地调研，对不同地区的农民工进行抽样调查，使研究结

论更可靠；注重从宏观层面进行研究，在城乡统筹和中国特色城镇化道路的大背景下，系统研究农民工市民化的重大理论和政策问题；以新生代农民工市民化为核心，突出对重点群体的研究；以制度创新为主线，突出构建农民工市民化整体性政策框架。

在研究过程中，课题成果陆续以国务院发展研究中心《调查报告》形式送交有关决策部门参考，其中一些成果得到国务院领导同志的重要批示。本书收录了课题研究的综合研究报告和各专题研究报告。为了让广大读者全面了解研究成果，我们在附录中还收录了调查问卷和统计分析报告。全书由侯云春、韩俊最终审定，各章的作者名单附于章节之后。

在调研过程中，湖北省政府研究室、安徽省政府办公厅、河南省政府发展研究中心、重庆市委研究室和福建省政府发展研究中心等单位做了大量协调工作，武汉市、合肥市、郑州市、嘉兴市、东莞市、泰州市、宿州市、莱芜市、常熟市、如皋市、嘉善县、平湖市、诸城市、胶南市、平度市、肥东县、荣阳县、开县和太谷县政府有关部门等给予了大力支持，在此致以谢意。

农民工市民化将伴随着我国工业化、城镇化与解决三农问题的全过程，贯穿到2020年建成全面小康社会的整个阶段。本课题的研究不足之处在所难免，希望广大读者不吝赐教，以便我们不断深化对这一重大政策问题的研究。

国务院发展研究中心课题组

2011年6月

目 录

Contents

第一篇 总体研究

第一章 推进城乡统筹发展，加快农民工市民化进程	2
一、推进农民工市民化的现实基础与重大意义	3
二、推进农民工市民化的政策进展与存在的主要问题	11
三、农民工市民化的意愿分析	30
四、农民工市民化公共成本的测算	38
五、我国未来农民工的变化趋势	44
六、推进农民工市民化的整体性政策框架与思路	46

第二篇 专题研究

第二章 新时期农民工总体特征及发展趋势	62
一、农民工流动和就业的发展阶段	62
二、新时期农民工流动和就业的主要特点	65
三、新生代农民工的主要特点	81
四、“十二五”及中长期农民工发展趋势	90

第三章 农民工市民化的现状和意愿	98
一、调查对象基本情况	99
二、就业情况	101
三、收入和支出情况	106
四、居住情况及居住意愿	111
五、享受公共服务及业余文化生活情况	118
六、土地情况及处置意愿	121
七、市民化意愿	127
八、社会参与	133
九、政策建议	139
第四章 农民工市民化与统筹城乡发展的关系	143
一、农民工市民化的背景和阶段特征	143
二、统筹城乡发展背景下农民工市民化的主要内容	146
三、农民工市民化的基础和条件	150
四、推进农民工市民化对统筹城乡发展具有重要作用和意义	153
五、结论和判断	158
第五章 农民工市民化与城镇人口空间合理布局	161
一、进城农民工规模与空间流向分析	161
二、农民工市民化规模与城镇合理空间格局构想	163
三、基于人口合理分布的政策建议	169
第六章 农民工市民化与建立平等的就业制度	172
一、进城农民工首先关心的是就业收入问题	172
二、影响农民工转移就业、平等就业及收入增长的问题与原因	174
三、完善促进就业政策、构建平等就业制度的建议	179

第七章 建立覆盖农民工的普惠公共服务制度	183
一、基本公共服务的内涵及其范围界定	183
二、现行基本公共服务制度存在的问题阻碍了 农民工的市民化	185
三、按照城乡和区域统筹的原则建立覆盖包括农民工在内的 城市外来人口的普惠公共服务制度	190
四、保障农民工享受普惠的基本公共服务 若干重要领域的思路	192
第八章 完善农民工的社会保障制度	197
一、农民工有多条途径享有城镇职工社会保险， 但实际参保比例偏低	197
二、为农民工获得与输入地居民同等的社会福利和 救助开辟通道	199
三、农民工参保低的主要原因	201
四、完善农民工交费制度和政策	203
五、以参加城镇职工社会保险年限为条件赋予农民工 平等居民权利	206
六、完善中央投入和考评机制，增强地方公共服务 覆盖农民工的能力和愿望	209
第九章 建立适合农民工特点的住房供应和政策体系	211
一、现阶段我国城市农民工住房现状	211
二、各地方解决农民工住房的探索与实践	218
三、部分国家在城市化过程中住房保障政策经验借鉴	227
四、当前我国农民工定居城镇的条件已初步形成	231
五、新时期建立适合农民工特点的住房供应体系的思路	237
六、建立和完善多层次农民工住房供应体系的政策支持体系 ...	241

第十章 农民工市民化的成本测算	244
一、农民工市民化成本的相关概念	244
二、农民工市民化成本的主要内容和测算方法	246
三、调研城市农民工市民化成本的测算结果	249
四、主要结论	252
 第十一章 推进农民工市民化的财政政策	254
一、基本政策原则	254
二、主要的财政政策	256
三、优化收入分配结构，提高城镇接纳农民工的能力	258
四、细化政策设计，有效降低财政负担	259
 第十二章 改革户籍和福利合一的社会管理制度	262
一、突破以户籍与服务挂钩的人口社会管理制度	262
二、以完善公共服务将农民工福利与城镇户籍脱钩	264
三、以居住证制度分期分批解决农民工的公共服务问题	266
四、农民工获得平等服务不应设交换条件	268
 第十三章 推进农民工的社会融入	271
一、当前农民工社会融入的意愿分析	271
二、制约农民工社会融入的主要障碍	274
三、当前制约农民工社会融入的制度根源分析	277
四、农民工社会融入的政策内涵	281
五、农民工社会融入的衡量标准	283
六、当前推动农民工社会融入的政策方向	285
 第十四章 农民工的政治参与倾向	292
一、当前农民工政治参与的群体特征	292

二、 农民工政治参与的发展趋势与挑战	296
三、 妥善应对农民工政治参与的政策思路	298
第十五章 土地非农化与农民市民化	301
一、 土地制度与中国特色城市化	302
二、 政府主导、农民被动的城市化	304
三、 农民自主、政府退出的城市化	310
四、 政府主导、农民主体的城市化	319
五、 农民市民化与土地权利保障机制设计	324
第三篇 附 件	
第十六章 调查问卷统计分析	332
A 调查对象基本情况	332
B 就业情况	341
C 收入情况	353
D 支出情况	362
E 居住情况	372
F 居住意愿	391
G 享受公共服务、参与社会保险、业余文化生活情况	409
H 土地情况	415
I 意愿调查	426
J 社会参与	435
附 录 农民工调查问卷	453

第一篇

总体研究

推进城乡统筹发展，加快 农民工市民化进程



农民工是改革开放进程中成长起来的一支新型劳动大军，是现代产业工人的组成部分，是我国现代化建设的重要力量。农民工这一概念与我国特有的户籍管理制度相联系，主要是指户籍在农村，但主要在城镇从事非农产业的劳动人口。广义的农民工还包括在农村内部从事二三产业的人员。2009年，我国共有22978万农民工，其中前者即外出打工的农民工14533万人，占63.2%，后者即在本乡镇务工的农民工8445万人，占36.8%。

在我国，“市民”特指那些在城镇居住、拥有非农业户口的城镇居民。农民工尽管在城镇就业和居住，有的已经实现了举家迁移，但他们的户口还是农业户口，还不能和城镇居民享有同等的就业和福利待遇。从制度安排上说，户口是造成城乡居民待遇差别的最大障碍。长期以来，在消除城乡差别的改革思路，多以户籍改革为手段，试图通过户籍改革来一次性解决农民工的差别待遇。但是，一次户改的牵涉面广，成本高，障碍多。实际上这也成为了户籍制度改革难以深入推进并饱受社会诟病的原因。这样，在城镇化进程加快的背景下，原有的城乡二元结构非但没有打破，反而正在向新的城镇居民、农村居民和城镇农民工三元结构转变。因此加快实现农民工市民化，不仅是破除城乡分割体制