

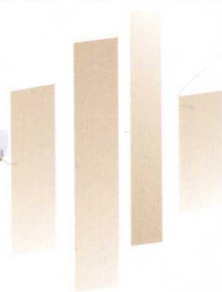
张秀中 著

转型之路

——转型时期构建农民工基本公共服务体系研究



ZHUANXING SHIQI GOUJIAN NONGMINGONG
JIBEN GONGGONGFUWU TAXI YANJIU



广东省出版集团
广东人民出版社

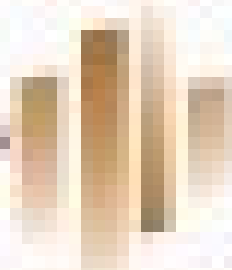
中国好书

转型之路

——从计划经济到市场经济的转型之路

（中国好书）

（中国好书）



中国好书

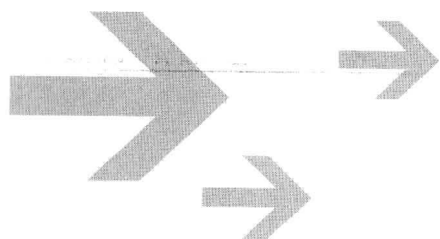
转型之路

张秀中 著

——转型时期构建农民工基本公共服务体系研究



ZHUANXING SHIJI GOUJIAN NONGMINGONG
JIBEN GONGGONGFUWU TIXI YANJIU



广东省出版集团
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

转型之路：转型时期构建农民工基本公共服务体系研究
/张秀中著. —广州：广东人民出版社，2012. 2

ISBN 978 - 7 - 218 - 07591 - 4

I. ①转… II. ①张… III. ①民工-公共管理-社会服务-研究-中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 036898 号

Zhuanxingzhilu

转型之路

——转型时期构建农民工基本公共服务体系研究

张秀中 著

版权所有 翻印必究

出版人：金炳亮

责任编辑：卢雪华

封面设计：李桢涛

责任技编：周杰

出版发行：广东人民出版社

地址：广州市大沙头四马路 10 号（邮政编码：510102）

电话：(020) 83798714（总编室）

传真：(020) 83780199

网址：<http://www.gdpph.com>

印刷：佛山市浩文彩色印刷有限公司

书号：ISBN 978 - 7 - 218 - 07591 - 4

开本：787mm × 1092mm 1/16

印张：16 插页：1 字数：200 千

版次：2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

定价：32.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社(020 - 83795749)联系调换。

售书热线：(020) 83790604 83791487 邮购：(020) 83781421

序

经过改革开放 30 多年的发展，我国取得了举世瞩目的成就。至 2010 年底，我国生产总值跃居世界第二位；外贸出口总额居世界第一位；外汇储备总额连续 5 年稳居世界第一位；人均 GDP 达 4000 美元，进入工业化、城镇化快速推进的新时期。我国发展站在了一个新的历史起点上，进入了一个从以解决温饱问题为主要任务的生存型社会，向以提高人的综合素质、促进人的全面发展为主要目标的发展型社会全面转变的新时期。在这一时期，我国社会的生存性压力在逐步减弱，发展性压力却日益凸显，因为这一时期的发展主要取决于人的全面发展程度，而人的全面发展，又离不开基本公共服务保障水平的提高。现实决定了这将是一条漫长的转型发展之路。

长期以来，我国走的是一条以投资和出口为导向的粗放型经济发展道路，加上基本公共服务保障水平不高，导致投资率偏高、外贸依存度偏高、居民消费率偏低、经济内生动力不足。在新的发展时期，面对国际金融危机冲击和世界经济的发展减缓所带来的挑战，我国要保持经济又好又快发展，核心是要有效刺激和扩大国内需求，促进经济增长由投资、出口拉动为主向消费、投资、出口协调拉动转变。这就需要

政府加快健全完善城乡居民基本公共服务体系，增加教育培训、就业服务、医疗卫生、社会保障、住房保障等基本公共产品供给，不断提高人民群众的科学文化素质，不断扩大城乡居民的消费需求，切实增强经济的内生动力。正如联合国开发计划署在《中国人类发展报告 2007/08》一文中所指出的，加快建立惠及 13 亿人口的基本公共服务体系，从根本上提高人民群众的生活水平，使城乡居民共享健康、教育、基本社会保障、公共就业和住房保障服务，对于缓解国际金融危机冲击和经济发展减缓所带来的挑战，保持中国实现经济持续快速增长以及全面的机制和体制创新具有重大意义。

中国是一个农民工大国。农民工是我国改革开放以来涌现的一支新型劳动大军，但又是一个游离于城市与农村之间的特殊社会群体。虽然 2010 年我国城镇化率达 49.68%，但其中包含了 2.42 亿被市民化了的农民工。由于享受不到城市的基本公共服务，在城乡二元差别仍未消除的同时，却出现了“二元市民”群体，导致农民工工作艰辛、生活窘迫。如何才能建立起符合城乡居民，尤其是广大农民工基本生存和发展要求的基本公共服务体系，以提高人民群众的综合素质，促进人的全面发展，推动企业转型升级和调整优化产业结构；以破解城乡二元经济社会结构，统筹城乡区域协调发展；以推动农民工市民化和破解“二元市民”结构，加快城市化进程和有效扩大国内需求；以加快转变经济发展方式，推动经济社会发展顺利转型等，已经成为推动转型时期我国经济社会又好又快发展的重大现实问题，也是当前理论界一直高度关注和深入研究探讨的重大课题。

张秀中同志长期从事政策理论研究。近年来，他利用在清华大学公共管理学院攻读高级公共管理专业时所学到的理论知识，结合当前中国尤其是广东的实践，就转型时期构建农民工基本公共服务体系问题进行了深入的研究思考，形成

了《转型之路——转型时期构建农民工基本公共服务体系研究》一书。该书主要从探索建立符合广大农民工基本生存和发展要求的基本公共服务体系这一角度，对如何更加有效地推进城乡居民基本公共服务均等化，破解城乡二元经济社会结构，促进农民工及其家属科学有序融入城市，推动城乡区域协调发展，提高城市化的质量和水平，有效刺激和扩大内需，切实加快转变经济发展方式，推动经济社会成功转型等问题，进行了认真的研究思考。该书问题界定准确，分析逻辑缜密，资料数据翔实，政策建议系统，理论性和实践性都较强，对如何推动转型时期经济社会发展具有现实的参考借鉴价值。

相信该书的出版会给广大读者和管理者带来实实在在的参考价值。真诚期待理论界加强该领域的系统研究，结出更多、更好、更大的硕果，为推动我国经济社会发展迎来更加广阔的空间、更加美好的前景献计谋策。

梁桂全

2011年12月30日

前 言

农民工是伴随我国改革开放和工业化、城镇化进程中，涌现的一支新型劳动大军，是就业在城市、户籍在农村，生活在城市、根基在农村的“农村身份的工人”。之所以出现这样的问题，其中很重要的一个原因，是因为惠及广大农民工的基本公共服务体系建设相对滞后，导致农民工享受不到与城镇居民同等待遇，或者水平大致相当的基本公共服务，导致农民工及其家属融入城市困难。这在很大程度上抑制了广大农村居民的消费欲望，使得国内需求不能有效扩大，并在一定程度上阻碍了我国经济发展方式的转变。

在当前经济社会转型时期，如何才能建立起符合广大农民工基本生存和发展要求的基本公共服务体系，破解城乡二元经济社会结构，以提高城乡居民尤其是农村居民的消费能力和水平，刺激和扩大内需，加快转变经济发展方式，推动经济社会发展顺利转型，已经成为事关当前我国经济社会又好又快发展的重大现实问题，也是当前理论界需要高度关注和深入研究探讨的重大课题。

本文主要以系统理论为指导，采用文献研究、实证研究、相关领域研究、比较分析研究和定量分析与定性分析相结合等综合研究方法，遵循符合国情的原则，在大量文献资

料、实证事例和统计数据的基础上，对我国农民工基本公共服务体系建设存在的问题及其成因，对构建这一体系的可行性和重大意义等进行分析研究，并在总结借鉴国内外部分国家和地区推进农民工基本公共服务体系建设先进经验的基础上，提出加强转型时期农民工基本公共服务体系建设相应的政策建议。

本文共分为八章。第1章，简要介绍了选题的背景、研究目的与意义、研究的内容及方法；第2章，就本文所涉及的概念与基本理论问题作了阐述，以便为接下来的研究提供理论指导；第3章，全面分析了当前我国农民工基本公共服务体系建设存在的问题及成因，以指明解决问题的方向；第4章，从当前我国经济社会发展的阶段性特征出发，对构建该体系的可行性和重大现实意义进行了研究；第5章，综合分析比较了国内外推进基本公共服务体系建设的先进经验，以便为构建适合我国国情的农民工基本公共服务体系提供有益的借鉴；第6章，根据前面的分析，研究提出了构建转型时期农民工基本公共服务体系的基本原则、总体目标、路径设计和政策举措；第7章，以广东省中山市为实例，就该市推进农民工基本公共服务体系建设的实践进行研究分析，以便为实践提供有益的借鉴；第8章，是本书的主要研究探索成果，同时也提出了今后工作的努力方向。

目 录

前言	1
第1章 绪论	1
1.1 选题的背景	1
1.2 研究的目的与意义	4
1.3 农民工基本公共服务体系的内涵	6
1.4 本书研究的核心问题	7
1.5 本书的研究框架	8
1.6 本书的研究方法	10
1.7 相关文献综述	11
第2章 概念与基本理论分析	17
2.1 概念界定	17
2.2 理论分析	30
第3章 当前我国农民工基本公共服务体系建设存在的 问题与成因	34
3.1 我国农民工的发展壮大历程	36
3.2 我国农民工基本公共服务体系建设存在的问题	46

3.3 产生农民工基本公共服务体系建设存在问题的原因	57
第4章 构建转型时期农民工基本公共服务体系的可行性研究	73
4.1 当前中国经济社会发展的阶段性特征	74
4.2 构建转型时期农民工基本公共服务体系的可行性	81
4.3 构建转型时期农民工基本公共服务体系的重大意义	105
第5章 国内外推进城乡居民基本公共服务体系建设的经验借鉴	119
5.1 部分国家推进城乡居民基本公共服务体系建设的先进经验	120
5.2 国内部分地区推进农民工基本公共服务体系建设的先进经验	126
第6章 加快推进转型时期农民工基本公共服务体系建设的政策建议	148
6.1 构建转型时期农民工基本公共服务体系的基本原则	149
6.2 构建转型时期农民工基本公共服务体系的总体目标	151
6.3 构建转型时期农民工基本公共服务体系的路径设计	153
6.4 构建转型时期农民工基本公共服务体系的政策举措	156
第7章 实证研究——中山市推进农民工基本公共服务体系建设成功实践	197
7.1 中山市基本情况	197

7.2 中山市推进农民工基本公共服务体系建设的思路举措	199
7.3 中山市推进农民工基本公共服务体系建设的路径设计	204
7.4 中山市推进基本公共服务体系建设的积极成效	212
第8章 结论与展望	216
参考文献	219
致谢	224
附录 A: 关于农民工基本公共服务体系建设问题的调查问卷	226
附录 B: 关于农民工基本公共服务体系建设问题的调查问卷的数据汇编	232

第 1 章

绪 论

1.1 选题的背景

农民工，是指在城市从事二、三产业工作或经商活动，而非在农村从事农业生产，就业在城市、户籍在农村，生活在城市、根基在农村的“农村身份的工人”，也就是农村剩余劳动力中的“进城务工人员”。

农民工是伴随我国改革开放和工业化、城镇化进程开始涌现，并不断发展壮大的一支新型劳动大军。据国家人力资源和社会保障部 2011 年 5 月 23 日发布的 2010 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报显示，截至 2010 年底，全国农民工总数达 2.42 亿人，分别占全国第二、三次产业从业人员比重的 58% 和 52%；其中外出就业 1.53 亿人，本地非农就业 0.89 亿人。农民外出务工，为城市创造了财富，为农村增加了收入，为城乡发展注入了新的活力，成为工业带动农业、城市带动农村、发达地区带动落后地区的有效形式。同时，还促进了市场导向、自主择业、竞争就业机制的形成，为改变城乡二元结构、解决“三农”问题闯出了一条新路。返乡创业的农民工，带回资金、技术和市场经济观念，直接促进

社会主义新农村建设^①。农民工为我国改革发展稳定的全局和顺利推进工业化、城镇化、现代化，作出了重大贡献。

但农民工又是一个游离于城市与农村之间的特殊社会群体。韩长赋将农民工称之为除却城镇居民和农村居民这个二元群体之外的，新的第三元社会群体。由于城乡二元户籍制度及其由此衍生的城乡分割的其他制度安排，农民工在总体上具有“就业在城市、户籍在农村；劳力在城市、家属在农村；收入在城市、消费在农村；生活在城市、根基在农村”的特征^②。农民工虽然为我国工业化、城市化建设与发展作出了重大贡献，却无法与城市在岗职工和城市居民一样享受到同等待遇的教育培训、就业服务、医疗卫生、社会保障和住房保障等基本公共服务。农民工的发展权利与发展机会得不到满足，发展权益得不到保护，不仅影响到经济发展和社会稳定，并且使城市化率大打折扣。数据表明，改革开放30多年来，我国农村居民的消费率从最高点1983年的32.3%，下降到最低点2009年的8.36%，26年间下降了约24个百分点；农村居民消费占居民消费总额的比重也从1978年的62.1%下降到2009年的23.8%，31年间下降了38.3个百分点，均创改革开放以来新低^③。当然，我们也要看到，在这一期间，我国的城镇化率已由1983年的21.62%上升到2010年的49.68%^④，27年间提高了28个多百分点；

① 《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。

② 迟福林：《以基本公共服务均等化为导向构建“十二五”社会政策体系》，《新世纪周刊》，2010年第48期。

③ 何定明：《让农民收入增速高于城镇居民成为常态》，《农民日报》，2011年3月4日。

④ 需要说明的是，我国1983年的城镇化率是根据当时的城镇居民人口统计，而2009年的城镇化率则是根据居住在城镇半年以上的常住人口统计，两者的内涵并不一样。若扣除其中被计算为城镇人口的2.4亿多农民工，我国2010年的城镇化率并没有这样高。

城乡居民收入差距也从1983年的1.82:1上升至2010年的3.23:1。城镇化率的逐年提高和城乡居民收入差距的不断拉大,必然会导致农村居民消费占居民消费总额的比重呈逐年下降之势。

但是为什么改革开放30多年来,我国农村居民消费总额占城乡居民消费总额比重的下降幅度却远远大于城镇化率的实际上升幅度?除了农业效益相对较低导致农民增收能力不强外,其中还有一个重要原因,就是因为农村居民普遍缺乏基本公共服务保障,他们只能把自己辛辛苦苦赚来的钱用于看病防病、子女读书和防老养老等上面,而不敢轻易地进行其他消费,从而严重抑制了农村居民的消费欲望。至2010年底,虽然我国农村人口占全国人口的半数以上,但其消费总额还不到全国城乡居民消费总额的1/4。由于惠及农民工的基本公共服务体系建设相对滞后,导致农民工及其家属融入城市困难,抑制了广大农民工以及农村居民的消费欲望,使得国内需求不能有效扩大,成为我国加快转变经济发展方式的一个重要阻碍。

在当前经济社会转型时期,我国要实现经济发展方式的根本转变,其中的一个重要途径就是,必须在提高城乡居民的消费能力和水平、刺激和扩大内需上下工夫。这就需把构建农民工基本公共服务体系摆上新时期各级党委、政府的重要议事日程,努力缩小农民工与城镇居民在收入上的差距,尤其是在基本公共服务产品供给上的差距,为广大农民工及其家庭成员融入城市奠定坚实的物质基础,在提高工业化、城镇化质量和水平的同时,有效刺激和扩大居民消费需求,不断拓展内需空间,促进经济发展方式实现根本性转变。

1.2 研究的目的是与意义

经过改革开放 30 多年的发展,我国正处于由以解决温饱问题为主要任务的生存型社会,向以提高人的综合素质、促进人的全面发展为主要目标的发展型社会转变的新时期。在这一时期,我国的社会生存性压力在逐步减弱,发展性压力却日益凸显,因为这一时期的发展主要取决于人的全面发展程度,而人的全面发展,又离不开基本公共服务保障水平的提高。在这一时期,我国的发展不能再单单依靠投资和出口拉动,必须实现消费、投资和出口与经济增长的良性互动,促进经济发展方式的根本性转变。这就需要政府在调整收入分配比例、提高居民收入占 GDP 比重的同时,加快健全完善基本公共服务体系,增加基本公共产品供给,保障城乡居民都能获得符合法定标准的、质量得到保证的教育培训、就业服务、医疗卫生、社会保障、住房保障等基本公共服务,不断扩大城乡居民消费需求,刺激经济增长。

联合国开发计划署在《中国人类发展报告 2007/08》一文中指出,加快建立惠及 13 亿人口的基本公共服务体系,从根本上提高人民群众的生活水平,使城乡居民共享健康、教育、基本社会保障、公共就业和住房保障服务,对于缓解国际金融危机冲击和经济发展减缓所带来的挑战,保持中国实现经济持续快速增长以及全面的机制和体制创新具有重大意义。中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》更是明确指出,要坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,完善保障和改善民生的制度安排,把促进就业放在经济社会发展优先位置,加快发展各项社会事业,推进基本公共服务均等化,加大收入分配调节力度,坚定不移走共同富裕道路,使发展

成果惠及全体人民。十一届全国人大四次会议审议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》也明确指出，坚持民生优先，完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房保障和改善民生的制度安排，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体人民。所有这一切都表明，构建基本公共服务体系，推动基本公共服务均等化，是经济社会转型的内在要求，也是政府的重要任务。

农民工一头连着城市，一头连着农村，是联系城市和农村的桥梁和纽带。目前，我国外出务工的农民工数量约占农村人口总数的1/3。中国社科院社会学研究所2008年的调查报告显示，我国64%以上的农村家庭都有家庭成员外出务工。能否建立完善农民工基本公共服务体系，使农民工享有与城市居民同等待遇的基本公共服务，实现农民工的身份、地位、社会保障、公民权利以及生产生活方式向城市居民的全面转化，关系着城乡基本公共服务均等化的顺利推进，关系着城乡和地区的统筹发展，关系着工业化和城市化进程的顺利推进，关系着经济发展方式转变的成效，关系着新时期我国经济社会的成功转型。因此，建立健全覆盖城乡居民尤其是惠及广大农民工的基本公共服务体系，对于提高人民群众的综合素质，促进人的全面发展，调整优化产业结构和推动企业转型升级；对于统筹城乡区域协调发展，缩小贫富差距，促进社会和谐稳定；对于提高城乡居民尤其是农村居民的消费能力，有效刺激和扩大内需，加快推进工业化和城市化进程；对于加快转变经济发展方式，促进经济社会又好又快发展等，具有重大的现实意义和深远的历史意义。