

中国新生代农民工市民化： 模式与治理

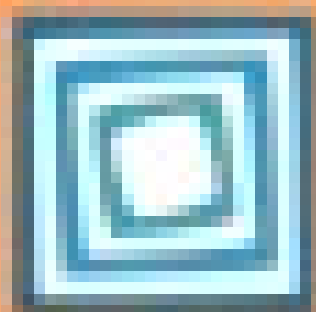
刘洪银 张洪霞 崔宁 著



南开大学出版社

中国新生代农民工市民化： 模式与治理

张其成 著



应用经济学论丛

教育部人文社会科学研究规划基金项目 (12YJA790085):

农地权益视阈的新生代农民工渐进性市民化可行性与路径选择

中国新生代农民工市民化:

模式与治理

**China's Citizenization of the New Generation
Migrant Workers: Mode and Governance**

刘洪银 张洪霞 崔宁 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

中国新生代农民工市民化：模式与治理 / 刘洪银，
张洪霞，崔宁著. —天津：南开大学出版社，2014.12
(应用经济学论丛)
ISBN 978 -7-310-04715-4

I. ①中… II. ①刘… ②张… ③崔… 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(2014)第 276988 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：孙克强

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022)23508339 23500755

营销部传真：(022)23508542 邮购部电话：(022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

230×155 毫米 16 开本 19.5 印张 2 插页 306 千字

定价：38.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

序

党的十八届三中全会决定中提出，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全城乡发展一体化体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

由于市场经济体制机制不完善，社会出现分配不公，进城打工的农民工与城市人同工不同酬，农民工还不能平等享受城市的公共服务和福利。农村社会保障制度不完善，城乡社会保障水平不统一，城乡二元结构松动而没有消除。农民仍是当今经济社会中最大的弱势群体。在这种情况下，国家制定实施城镇化发展战略，以新型工业化、农村城镇化、现代信息化和农业现代化新“四化”同步发展实现城乡经济社会一体化，实现城乡居民的共同发展。这种制度安排将有助于削弱和最终消除城乡二元结构，提高农村居民的生活水平。

新型城镇化目标是以产业升级转型改变生产方式，进而改变城乡居民生活方式，提高居民生活质量和福利水平。我国是身为发展中国家的国家，2013年，全国总人口13.6亿人，其中，城镇户籍人口仅4.8亿人，而农业户籍人口8.79亿人。而2013年中国人均GDP只有6767美元，相当于美国的12.73%，居世界第89位。这样一个经济基础相对薄弱，处于社会矛盾多发期的人口大国，城镇化工程没有现成模式可供遵循，只能摸着石头过河。

前期城镇化探索实践中出现了土地城镇化快于人口城镇化的造城运动，农民工没有实现市民化。同时，由于“产城分离”出现“卧城”、“空城”、“鬼城”，房地产业发展脱离了工业和现代服务业，造成有房屋没有产业，有产业没有城镇的“产城脱节”。产业发展、就业实现和城镇化需要同步发展，产业升级和稳定就业应该是城镇化的主要内容和有力支撑。

实践要求，城镇化需要探索一条适合中国特色的模式和治理对策。

中国东、中、西部发展差别较大，大、中、小城市人口承载力和承载潜力大相径庭。2013年，2.69亿农民工中进城打工的农民工占到1.66亿人。如何降低城镇化成本、由易到难地推进城镇化进程，本书从中国国情出发提出了区分轻重缓急和发展阶段渐进式推进城镇化的思路。作者认为，新型城镇化建设中应坚持以人为本，努力造就支撑产业转型升级的较高素质劳动新军，促进扩大消费的新群体，使之成为参与城市发展、共享发展成果的新市民。

一要促进农民工就业创业。实施职业技能提升计划，鼓励各地改扩建面向农村招生的职业、技工院校，努力让未升入普通高中、普通高校的农村应届初高中毕业生都能接受职业教育。发展服务业和中、小、微企业，开发适合农民工的就业岗位。

二要维护农民工劳动保障权益。在建设领域和其他容易发生欠薪的行业推行工资保证金制度，落实农民工与城镇职工同工同酬。畅通农民工劳动争议仲裁“绿色通道”。

三要深化基本公共服务供给制度改革，促进有条件、有意愿的农民工及家属在城镇有序落户并平等享受基本公共服务。推进长期在城市居住、有相对固定工作的农民工有序融入城市，使亿万农民工工作有着落、生活有保障、精神有家园。

新型城镇化是一项系统工程，正如中央全面深化改革决定中所提出的，推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。围绕以上问题，本书作者作了有益的探索和尝试：

1. 市民化机制 DLMS 模型构建。DLMS 即决策机制（Decision making）、学习机制（Learning making）、动力机制（Motivation making）和保障机制（Security providing）。作者认为，政府（中央和地方政府）与农民工同为市民化机制主体。对农民工而言，决策机制、学习机制和动力机制是内生机制，保障机制是外生机制。对政府而言，DLMS 皆为

内生机制。政府与农民工都是有限理性人，只有通过学习机制获取信息，提高决策能力，才能以此进行决策。除内在学习外，政府与农民工之间相互动态贝叶斯学习，即观察对方的行为做出决策。目标确定后，决策目标的实现还需要动力机制的支持。DLMS 之间相互作用，相互制约。对农民工而言，其目标实现还需要政府的条件与保障机制。

2. “渐进式”市民化概念和中国农民工市民化模式。鉴于市民化主体学习的过程性和社会成本约束，农民工群体的市民化不可能一蹴而就，而是一个循序渐进的过程。从中长期发展趋势看，新生代农民工市民化具有竞争性和普惠制特征：以稳定就业为主导，大城市农民工市民化应按照竞争性原则，且城市越大，竞争性原则越强，小城镇应按照普惠制原则。随着市民化进程的推进，竞争性原则削弱，普惠制原则增强。竞争性与普惠制呈互补关系。

3. 新生代农民工市民化治理结构估值的计量经济分析。建立 logistic 计量模型，被解释变量是市民化与否的属性变量，解释变量选取代表农民工个体特征、收入水平、人力资本、社会资本的变量以及市民化政策等。根据影响因子作用权重大小构建市民化治理结构，并通过制度变迁实现新生代农民工市民化转型。研究提出了内生性市民化政策建议，即新生代农民工市民化政策应从普惠制福利供给向激励农民工人力资本投资的差别化福利分配转变，也就是从外生性向内生性市民化政策转变。

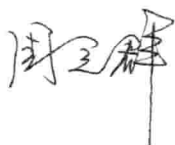
4. “带土进城”理论。土地财产权是农民一切权利基础。“带土进城”即农民工带着土地权利变身市民。借助土地产权交易市场，“带土进城”既保障了农民工土地财产权益又不影响农地规模经营，又稀释了市民化的社会成本。

5. 社会融合机制。新生代农民工的社会融合过程是一个复杂的经济、社会 and 文化的互动过程。实证分析表明，新生代农民工个体特征、心理资本、人力资本和社会资本对社会融合产生显性影响。

本书即是作者应对这一问题的一部系统研究成果。近几年来刘洪银博士笔耕不辍，先后主持并承担了国家社科基金、中国科协、天津市农委的研究课题多项。为了探索和破解我国农村劳动力转移和农民工市民化问题，他先后赴重庆、四川成都、山东、河北及天津近郊调研和访谈农户，本书中的大量数据和资料都是源于他第一手的调查。作者对研究

对象追踪研究作出的一些判断和分析发现是独到的，对于研究该问题的
各界同仁是有参考价值的。

期望本书的出版能够推动农村城镇化和农民市民化理论研究，能够
为政府相关部门和农村工作者提供科学的理论指导和政策支撑。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '周万军' (Zhou Wanjun). The signature is stylized with fluid, connected strokes. A vertical line extends downwards from the bottom of the signature.

2014年8月于南开园

目 录

1 引 言	1
1.1 研究的目的意义	1
1.2 核心概念界定	2
1.3 文献综述：农民工市民化理论与研究	8
1.4 研究方法	25
1.5 研究的框架结构	26
2 新生代农民工市民化历史变迁与现状	28
2.1 农民工市民化进程的历史变迁	28
2.2 新生代农民工现状分析	36
3 农民工市民化的实践探索	53
3.1 北京市农民工市民化的相关政策与实践	53
3.2 天津市农民工市民化的相关政策与实践	59
3.3 上海市农民工市民化的相关政策与实践	62
3.4 重庆市农民工市民化的相关政策与实践	68
3.5 湖南省农民工市民化相关政策与实践	74
3.6 广州市农民工市民化的相关政策与实践	79
3.7 四川省绵阳市农民工市民化的相关政策与实践	85
3.8 西安市农民工市民化的相关政策与实践	89
3.9 各地农民工市民化政策与实践的比较分析	93
4 农地权益：新生代农民工市民化基础	101
4.1 土地的产权理论	101

4.2	中国农村农用地制度改革	112
4.3	中国农村宅基地制度演变	115
4.4	中国农民土地权益状况变迁	119
4.5	新生代农民工农地权益特征	125
4.6	新生代农民工市民化的基础——农地权益的实现	126
4.7	新生代农民工农地权益的实现方式	128
5	“带土进城”下新生代农民工 渐进性市民化的必要性和可行性	135
5.1	农民市民化进程的国际比较	135
5.2	农民市民化的必要性	140
5.3	新生代农民工渐进性市民化的必要性	152
5.4	新生代农民工市民化的基础条件	155
5.5	新生代农民工内生性市民化公共成本估算	158
5.6	新生代农民工渐进性市民化的可行性	166
6	新生代农民工市民化的治理机制	169
6.1	新生代农民工市民化治理的理论基础	169
6.2	新生代农民工市民化影响因素	180
6.3	新生代农民工市民化治理机理	189
7	新生代农民工城市社会融合机制研究	198
7.1	研究背景	198
7.2	文献分析	200
7.3	新生代农民工社会融合概念界定与理论模型建构	208
7.4	新生代农民工社会融合现状的实证分析	222
7.5	影响因子对新生代农民工社会融合的作用效应	231
8	新生代农民工市民化路径选择	245
8.1	我国中长期城镇化发展目标设定	245
8.2	多措并举, 合理分担新生代农民工市民化成本	248
8.3	拓宽渠道, 提升新生代农民工人力资本水平	250

8.4 多元化融合, 构建新生代农民工社会融合机制	252
8.5 协同产业政策和社会政策, 促进新生代农民工市民化	259
研究期间给国家有关部门上报咨询报告	264
报告一: 城镇化过程中应允许农民“带土进城”	264
报告二: 以农民工市(镇)民化推进城镇化内敛式转型	268
报告三: 城镇化中“现代农业进城”建议	272
报告四: 市民化政策目标应从福利公平向资本积累转变	276
报告五: 转制社区适应性转型的路径选择	280
报告六: “民工荒”现象新特点及破解思路	284
主要参考文献	290
后 记	299

1 引 言

1.1 研究的目的意义

经济社会转型需要工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步发展，即新“四化”同步。新“四化”发展中，城镇化和农业现代化是薄弱环节，也是未来经济社会发展战略的重点。城镇化是推动农业现代化发展的重要因素，农民现代化的发展又是实现城镇化的前提，二者相互作用，相互影响。伴随着农业现代化的发展，农村剩余劳动力出现转移，这成为发展城镇化的重要前提。中国城乡差别的户籍制度成为转移劳动力变身城镇居民的主要障碍。“农民工”概念由此产生。已实现转移就业而没有落户城镇，也没有享受城镇居民待遇的农村劳动力被称为“农民工”。农民工是中国特有的现象。农民工问题是事关城镇化和农业现代化的共同问题。

进城农民工市民化是一个庞大的工程，涉及农地权益、城市户籍和城市居民待遇等一系列问题。由于城乡二元分割社会的长期存在，即使户籍制度破冰，进城就业的农村劳动力仍无法享受城市居民平等的公共服务和城市福利，农民工的城市权益得不到保障，而农民工原有的土地权益却屡遭侵害，农民工权益损害具有二重性特征。利益的分配成为现阶段农村劳动力转移就业和市民化的主要问题。利益分配的失衡不但制约农民就业转型和产业的演进，影响经济社会发展方式的转变，也不利于社会公平和社会稳定。如何在不减少原有居民福利前提下实现农民工城市福利和农地权益的兼容是一个亟需深入研究的课题。这个问题事关

中国城镇化进程、模式和路径。保障农民工的农地权益和市民待遇将大大减少城镇化阻力，提高城镇化质量，加快城镇化进程。

农民工群体已成为非农产业工人队伍的半壁江山。如果农民工没有从双向转移转向单向转移，没有在城市稳定就业和定居生活，农村劳动力转移始终不稳定，城市产业工人队伍也就不稳定，也会使“民工荒”加剧。转移劳动力的大量回流也会影响到农业现代化进程，农业与非农业都难以实现稳定和可持续发展。如果以农地权益换取城市户籍，而没有享受到城市居民待遇，农民工将不愿市民化，最终还会回流到农村。这样，农民数量没有真正减少，农民收入难以提高，农民的小康社会也就无从谈起。

本研究以新生代农民工这一特殊群体为研究对象，从农地权益视阈研究农民工市民化问题，从微观和宏观两个层面解答新生代农民工市民化模式和治理机制，试图寻找适合中国特色的新型城镇化路径。本课题研究试图回答以下几个问题：

1. 市民化与农地权益是替代关系还是互补关系？新生代农民工市民化过程中农地权益如何保障？农民是否必须以土地换社保、以宅基地换房？
2. 新生代农民工市民化战略如何确定？应该选择“渐进式”还是“跳跃式”？应遵循什么原则、什么路径？中国新生代农民工市民化应选择什么模式？
3. 农民工市民化的成本有多大？新生代农民工市民化是否具有经济可行性？
4. 农民工市民化的影响因子有哪些？这些影响因子的作用路径和作用权重如何？如何构建新生代农民工市民化治理机制？

1.2 核心概念界定

1.2.1 农民工

目前，对于农民工的概念，学术界从社会学、经济学、法学等不同角度分别进行了探究。在社会学的意义上，农民工是一个身份加契约的

称谓,他们身兼“农民和工人”的双重使命。1983年,社会学家张雨林教授首次提出了“农民工”一词,他认为此概念包括两层含义:“农民”是户籍身份,而“工人”则是职业身份。他们来自于农村,服务于城市,为城市经济发展发挥着极其重要的作用。“农民工”于1984年在《社会学通讯》上首次被提出,并且成为此后我国学者在此研究领域的通用称谓。在经济学意义上,农民工既可以理解为“一个阶层”,又可以被称为“特殊的群体”。张秋生认为农民工产生于我国经济由计划经济向市场经济转型的背景之下,该“特殊群体”虽然为农村户籍,但他们却居住在城市,从事非农产业,并且逐渐融入城市生活。陆学艺基于不同阶层的人群对农民工进行分析,他指出农民工包括两部分人群:其一是“离土不离乡”的农村剩余劳动力。即在户籍所在地的集体、国有企业从事劳动的农民。其二是“离土又离乡”的农村剩余劳动力。即离开户籍所在地,进城务工的农民。邓保国、傅晓从法律角度,从农民工的职业定位于其身份、职业及其担负的责任、义务进行界定。农民工就其身份而言,他们仍然是农民,但其职业却是工人。从责任和义务而言,一方面作为农民,农民工占有农村承包地,需要向国家缴税。另一方面,作为工人,农民工不占有生产资料。刘传江指出,农民工源自农民,他们与农民相同,都与土地具有密切的经济关系。但又与农民不同,他们依靠在非农产业领域从事经营活动或打工作为经济收入的来源。因此,农民工是既保持农民身份,又从事非农产业的特殊群体。陈素琼和张广胜指出,农民工的理解既有广义的概念又有狭义的内涵。广义的概念认为,农民工包括“离土不离乡”和“离土又离乡”的从事非农业生产的农民都属于广义的农民工概念。“离土不离乡”指在户籍所在地从事非农就业的农村劳动力;“离土又离乡”是指离开户籍所在地,进入城镇从事非农产业工作的农村劳动力,而狭义的概念仅指后者。

综合上述观点,我们认为所谓农民工就是指在非农产业就业的同时还保留着农民户籍和身份的职工。农民工既包括一部分进城务工(异地转移)的农民,也包括在乡镇企业打工(就地转移)的农村劳动力。

1.2.2 新生代农民工

伴随着我国经济建设的快速发展,农民工群体快速扩张,并且其群

体结构也随着发生巨大的改变。新生代农民工在上一代农民工返乡潮的推动下，成为了农民工的主体力量。由于农民工对于我国经济建设和城市发展起到了推波助澜的巨大作用，因此近年来我国对农民工问题尤为重视。为此，2010年颁布的中央一号文件《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》中，第一次采用了能够代表当代农民工主体的“新生代农民工”这一称谓。文件中明确提出“采取有针对性的措施，着力解决新生代农民工问题”，不能使其发展成为“无根的一代”，应采取有针对性的措施稳步实现新生代农民工市民化。

2001年，王春光通过调查温州、杭州和深圳三个城市的农民工状况，发现了农民工的代际分化所呈现的不同特点，新一代的农民工较上一代农民工而言，不论是在价值观、远期远景、社会认同等这些主观意识上，还是在就业状况、维权以及流动趋势等客观因素中都存在着巨大的差别。由此提出来区别于第一代农民工的“新生代农民工”的概念。并指出：20世纪80年代离开户籍所在地，外出到城镇打工的农村流动人口被称为是第一代农民工；而在20世纪90年代及以后离开户籍所在地，并且年龄在25周岁以下外出打工者则被称为“新生代农民工”。并且由于他们渴望融入城市，离开农村，于是在毕业后他们大多选择直接来到城镇务工，因此对于农业产业的相关情况他们并不熟识。由此形成了虽然户口在农村，但却工作、居住、生活在城市的现状。与第一代农民工相比，新生代农民工呈现出了学历普遍偏高、职业愿景高，其在物质和精神上的追求和享受也相对较多。但与此同时，由于生活条件较上一代农民工优越，加之大部分又没有从事过农业生产，其工作耐受力相对较差。刘传江、徐建玲也从年龄方面对新生代农民工和老一代农民工进行区分。他们认为，由于新生代农民工出生于改革开放之后，其生活环境、教育程度、外出打工目的、在外生存的敏感程度、务农经验和土地情节、自我认同以及留城意愿等多个方面都与上一代农民工存在较大差异。刘俊彦在《新一代农民工发展状况研究报告》中，对新生代农民工的概念做了如下界定：在20世纪80年代后出生，在90年代接受基础教育，并且在90年代中后期离开户籍所在地，进入城镇务工的，年龄在16—30岁之间的青年农民劳动力。

结合以上学者的观点，本研究认为新生代农民工是指20世纪80年

代以后出生，年龄在 16 岁以上，以非农就业为主的农业户籍人口。

1.2.3 市民

“市民”一词由来已久，其渊源可追溯到古希腊和古罗马时期。在中世纪之前，它被作为一种社会身份和特权意识的象征。发展到现在，“市民”的概念涵盖内容更为广泛，更为庞杂。现如今，市民又被称为城市居民，其概念可以分为狭义和广义两种。狭义的概念，即市民就是拥有城市户籍的居民。而在城市里长期（固定）工作，且从事非农产业的居民即为广义概念上的市民。这里所指的市民不再是以户籍进行划分，而认为居住在城里，并且是具有同等国民待遇、城乡共同体的正式成员。因此，正确地认识我国市民的概念，需要涵盖地域、户籍、职业、行为意识等多个方面。“市民”即长期或固定生活、工作在城里，以非农产业为劳动对象的居民。其特征有：（1）地域特征：生活工作在城市；（2）产业特征：从事非农产业，收入也以非农产业收入为主；（3）户口特征：通常具有城市户籍；（4）意识、行为方式和生活方式特征等与城市文化相关，包括自由、平等、互利等市民精神，身体心理、科学文化、思想道德和城市意识等市民素质，生态环境、管理、生活公德、社会参与、社会责任等市民意识。

1.2.4 市民化

近年来，我国学者对市民化问题进行了诸多研究，并且就其内涵做了不同观点的界定，可归纳为：（1）过程论。认为市民化是农民向城市转移并逐渐变为市民的一种过程和状态。在这一过程中，随着农民职业、地域、身份的转变，其思想意识、生活方式、道德观念也相应地发生变化。（2）阶段论。持此观点的学者，在肯定市民化是农民向城市转移并逐渐变为市民的一种过程的基础上，将农民市民划分为不同阶段。最具代表性的观点包括：二阶段论和三阶段论。二阶段论认为，市民化包含了由农民转化为工人，再由农民工转化为市民的过程（见图 1.1）。

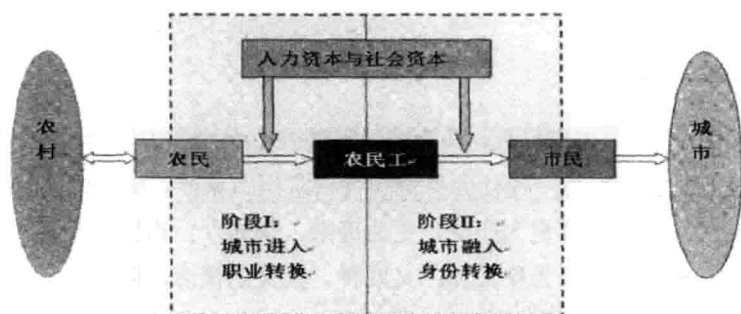


图 1.1 农民工市民化两阶段理论

这是城乡人口转移的“中国路径”。三阶段论认为，市民化的过程包括了三个连续阶段，农民先走出农村，离开农业，再进入城市并在城市就业和生活，最后完全融入城市。即市民化，要经历农村退出环节——城市进入环节——城市融入环节。无论在这一过程划分为几个阶段，其渐进性的特点决定了这一过程的复杂性。（3）层次论。支持该观点的学者着重从市民化的内容规定上对其含义进行界定，包括两层含义：一是内在素质的市民化，二是外在资格的市民化。还有学者认为市民化不仅仅是职业身份的转变（非农化）和居住空间的转移（城市化），更是农民社会文化属性与角色内涵的转型过程（市民化）和各种社会关系的重构过程（结构化）。（4）广义、狭义论。该观点认为，市民化被分为广义和狭义两个层次的概念。其中，狭义的“市民化”认为农民工（外来移民）取得与城市居民相同身份和权利的过程。有了市民的身份，就会获得相应的权利，如居留权、选举权、受教育权以及相应的社会福利和保障等。广义上的“市民化”表明在我国现代化建设的过程中，在城市化与工业化协同发展的助推下，使现有传统农民全面向城市市民转化，包括身份、地位、价值观、社会权利以及生产生活方式等各方面，从而推动城市文明得以发展的社会进程。这是从社会文化的宏观层面上体现了市民化与国家、政府相关政策的呼应。（5）社会学论。市民化其实主要是一种社会学上的术语，市民化的理论一方面强调农民必须接受现代城市文明的种种因子之后才能实现身份与职业转变；另一方面，市民化理论还强调在实现身份和职业的转变之后，农民能发展出自己的能力去享有市民的