

农民工与市民化

市场歧视与制度隔离

孙婧芳 著



海豚出版社
DOLPHIN BOOKS
中国国际出版集团

作者简介

孙婧芳 女，1983年11月生，中国社会科学院大学经济学院硕士生导师，中国社会科学院经济研究所副研究员。当前主要研究领域为发展经济学和劳动经济学。在《经济研究》《经济学动态》《劳动经济研究》等学术刊物上发表论文多篇。

农民工与市民化

市场歧视与制度隔离

孙婧芳 著

 海豚出版社
DOLPHIN BOOKS
CIPG | 中国国际出版集团

图书在版编目(CIP)数据

农民工与市民化：市场歧视与制度隔离 / 孙婧芳著.
— 北京：海豚出版社，2020.11
ISBN 978-7-5110-5452-4

I. ①农… II. ①孙… III. ①民工—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第250110号

农民工与市民化 市场歧视与制度隔离

孙婧芳 著

出版人：王磊
责任编辑：王水 张镛
装帧设计：吴光前
排版设计：九章文化
责任印制：于浩杰 蔡丽
法律顾问：中咨律师事务所 殷斌律师

出版：海豚出版社
地址：北京市西城区百万庄大街24号 邮编：100037
电话：010-68325006（销售） 010-68996147（总编室）
印刷：北京捷迅佳彩印刷有限公司
经销：新华书店及网络书店
开本：710mm×1000mm 1/16
印张：14.5
字数：188千
版次：2020年11月第1版 2020年11月第1次印刷
标准书号：ISBN 978-7-5110-5452-4
定价：58.00元
版权所有，翻印必究；未经许可，不得转载

目 录

导 言.....	1
第一篇 共享发展与市民化.....	11
第一章 不平等与共享发展.....	12
第二章 推动以人为本的共享发展.....	33
第二篇 农民工就业环境的变迁.....	55
第三章 劳动力市场转型与非农就业环境.....	56
第四章 城镇劳动力市场对农民工歧视的研究进展.....	82
第五章 城市劳动力市场中户籍歧视的变化.....	101
第六章 低学历劳动力面临的失业风险.....	128
第三篇 农民工市民化的制度障碍.....	147
第七章 农民工参加社保比例偏低的原因.....	148

第八章 农民工离市民化有多远?	171
第四篇 总结.....	199
参考文献.....	206
后 记.....	226

导 言

农民工市民化，是农业国向工业国转变、二元经济结构向一元经济结构转变过程中城镇化率提高的重要体现。改革开放以来，中国农村劳动力向城镇转移的限制逐渐减少，大量农村剩余劳动力去城镇参与非农就业，以获得较高的收入。2018年农民工总量达到了2.88亿人，其中外出农民工1.73亿人，农民工总量达到了全国就业人员的37%。然而，农民工的就业环境和获得的基本公共服务与城镇本地劳动力之间存在较大差距，同时中国的城镇化滞后于工业化，因此农民工市民化成为备受关注的重要问题。

一、研究背景

中国的农村劳动力向城镇流动与非农就业具有密切关系，是个人与企业之间的关系。然而，户籍制度使得农村劳动力向城镇流动的过程中出现了政府行为，使得这种流动关系变为了个人、企业与政府之间的关系。下面以户籍制度和政策的不断转变为线索，梳理农民工非农就业与公共服务获得的变化历程。

第一个阶段是户籍制度限制农村劳动力向城镇转移之前。从中华人民共和国成立初期直至20世纪50年代后期，农村劳动力向城镇流动是比较自由的。在此阶段，劳动力从农村向城镇转移，或者是从城镇转向农村基本上是由市场决定的，涉及的主体主要是劳动者个人和企业。中华人民共和国成立后，国民经济百废待兴，正处于恢复时期。经济复兴带动了农村劳动力向城镇的流动，而且流动速度较快。虽然总人口数不断上升，但是乡村人口占中国全部人口的比例却不断下降，从1949年的89.35%下降至1960年的80.25%，平均每年降低0.8个百分点（见图0-1）。虽然1953—1955年乡村人口占比几乎没有发生变化，但是并没有影响这一段的下降总趋势。1960年是一个最低点，直到1980年才再次达到该点。

第二个阶段从1960年开始直到1978年改革开放，农村劳动力的流动被严格限制。通过户籍制度将农民严格地限制在土地上，乡城流动基本停滞。1957年颁布的《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》中提出：“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。”“招用临时工必须尽量在当地城市中招用，不足的时候才可以从农村中招用。”在招工过程中“拥有本地户口”成为一项重要的指标，农村劳动力被一纸户口挡在了城镇劳动力市场之外。在这个阶段，随着1961—1963年自然灾害的出现，城镇人口被动员再次回到农村，乡村人口比重从1960年的80.25%上升到1963年83.16%。1964年乡村人口比例下降至81.63%，1965年再次上升至82.01%。“文化大革命”期间，大批知识分子、知识青年、干部到农村劳动甚至在农村安家落户，1966—1972年期间乡村劳动力占比以每年0.1个百分点的速度上升，1972年该比例达到82.87%。此后出现缓慢下降，1978年乡村人口占全部人口的比例为82.04%。虽然这个阶段中间也存在一些小的波动，但是总体来看，农村劳动力向城镇的流动被严格限制，基本处于停滞

状态。这一阶段的劳动力流动是由政府主导的。无论是对农村向城镇的限制，还是对城镇向农村的动员，都是政府通过行政手段实施的，并非出于劳动力市场对劳动力需求的变化。

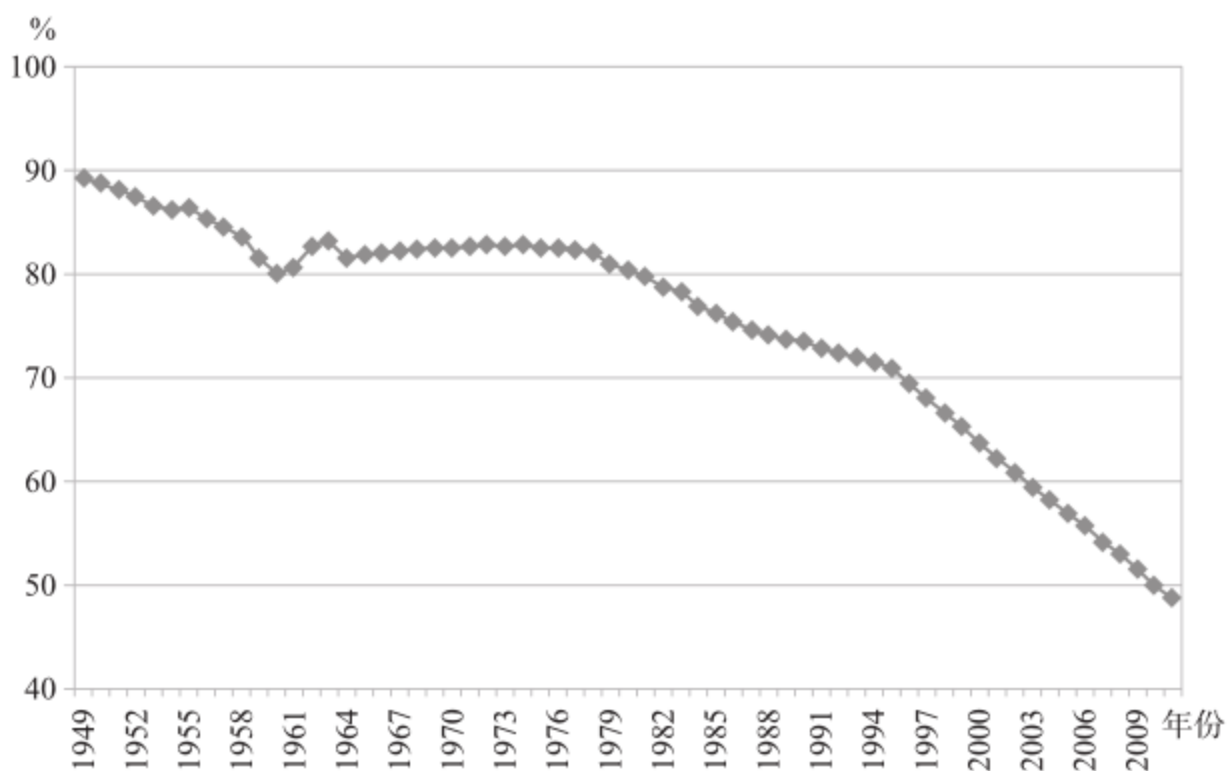


图 0-1 农村人口占全部人口的比例 (%)

资料来源：1949—2004 年来自《新中国五十五年资料汇编》，2004—2011 年来自《中国统计年鉴 2012》。

第三个阶段流动限制逐渐放开，农业人口占全部人口的比例不断下降。1978 年改革开放之后，随着农村家庭联产承包责任制的实施，农民的流动限制开始出现松动。1978 年之后，农业人口占全部人口的比例逐渐出现下降。虽然出现了松动限制流动的迹象，但是限制依然存在。这是一个逐步放开的过程。根据政策的不断变化，可以将 1978 年之后的农民流动分为以下几个阶段：

首先，初始阶段依然延续严格限制的惯性。农村家庭联产承包责任制的实施，极大地激发了农民的生产积极性，提高了劳动力投入，进而对农业生

产起到促进作用。在这种情况下，农民自身也更愿意投入到农业生产中。农民生产积极性的提高，促进农业生产的同时也提高了劳动效率，推动了农民向城镇流动。1978—1980年，不包括自然增长的情况下，非农业人口增加了1800万人，平均每年增加600万人，是中华人民共和国成立以来非农业人口增加最多的几年。为了限制农民继续如此快地向城镇流动，1981年12月30日国务院颁布了《国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》。^①该通知提出了“严格控制从农村招工”“认真清理企业、事业单位使用的农村劳动力”，同时“加强户口和粮食管理”。

其次，“离土不离乡”阶段。根据图0-1可知，1981年颁布的《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》并没有限制住农民向城镇的流动，尽管这一阶段的流动在一定程度上归因于“知青返城”。1983年全国范围的农村家庭联产承包责任制得以建立，农民的积极性被充分调动。与此同时，改革开放推动了城镇经济的发展。对农民向城镇流动难以像以前一样实施全面限制。因此，政府调整了对农民进城工作的政策。1984年出台《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》^②，提出延长土地承包年限，鼓励农民向土地增加投资，同时也指出随着农村分工分业的发展，将会有越来越多的人脱离耕地，将有大部分转入小工业和小集镇。鉴于此，该通知提出“农村工业适当集中于集镇……允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”，放宽了对农民向城镇流动的限制，但是依然只能在集镇、农村工业中从事非农就业。《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》推动了农村工业的发展，乡镇企业吸纳了大量农民。随着乡镇企业逐渐衰退，农

^① 资料来源：中国社会科学院法学研究所：《中华人民共和国经济法规选编》（下），第180—183页，中国财政经济出版社1983。

^② 资料来源：人民网，<http://data.people.com.cn/rmrb/19840612/1>。

民向乡镇企业转移也走入低谷，意味着“离土不离乡”阶段的结束，从1984年至1989年，这个阶段大约持续了五年的时间。

再次，“离土离乡”阶段。1989年之后乡镇企业的发展陷入瓶颈，外出打工成为农民脱离务农的主要方式。1989年成为结点是因为“民工潮”的出现。农村劳动力按照“春节”进行周期性流动，春节过后大规模地进入城镇打工，春节前夕又大规模地返回农村老家。这种迁徙也被称为“候鸟式迁徙”，在农村与城镇之间往返迁移的农民被称为农民工。随着中国经济的快速发展，农民工的数量不断扩大。2012年农民工总量已经达到26261万人，超过全国就业人员的三分之一。然而，他们的身份依然是农民工，介乎于“农民”与“市民”之间。但是值得注意的是，农民工的待遇已经发生了一些变化，一些政策已经将农民工纳入覆盖范围。

1989年出现的“民工潮”使农民工成为一个焦点。大量的农村剩余劳动力进入城镇务工，低廉的劳动力成本为中国劳动密集型产业提供了比较优势，在国际竞争中处于有利地位。农民工的无限供给阻碍了资本报酬递减，对这种比较优势的充分利用，推动了中国经济的发展，是中国经济增长奇迹的一个重要支撑。与农民工为经济增长做出的贡献相对照，农民工获得的福利却是有限的。在2003年温总理为农民工讨薪事件之后，农民工就业中的问题全面突显。政府出台政策推动农民工就业环境的改善。1986年之后，2004年的中央一号文件再次定位为“三农”问题——《关于促进农民增收收入若干政策的意见》。其中特别提出“改善农民工进城就业环境，增加外出务工收入”，包括消除就业歧视，把职业培训、子女教育、劳动保障纳入财政预算，推动大中城市户籍制度改革。2007年出台了《中华人民共和国劳动合同法》，把农民工纳入适用范围。2008年金融危机的爆发，使劳动力的失业风险提高，特别是从事劳动密集型产业生产的农民工。劳动密集型产业的产品主要向美国

和欧洲出口，这两个贸易对象都出现危机，对劳动密集型产业具有较大的影响。农民工提前返乡回家过年虽然不能充分说明难以就业，但是至少可以从侧面反映出就业困难的存在。在失业期间进行培训可以提高失业劳动力的人力资本，为他们再次就业提供基础。在2008年发布的《关于做好促进就业工作的通知》中，提出对参加职业培训的失业人员进行职业培训补贴，特别指出符合条件的进城务工农村劳动者也可以获得职业培训补贴。

除了来自劳动力市场中的歧视和失业之外，农民工面对的另一个问题是公共服务缺失。公共服务主要与户籍制度相关。中华人民共和国成立之初，为了能够快速且直接地实现国强、自立的目标，选择了优先发展重工业的发展战略。统购统销、人民公社、户籍制度成为重工业优先发展的三驾马车，限制了农村劳动力流动，形成城乡劳动力之间的分割。统购统销、人民公社逐渐退出了历史舞台，但是户籍制度至今依然存在。户籍并非仅仅是身份的说明，更重要的是，户籍象征着福利。虽然城镇户籍的含金量被削弱了，1997年对企业职工基本养老保险制度进行了改革，1998年建立了城镇职工基本医疗保险制度，1998年全面停止了住房实物分配，但是基本公共服务却是其中不可或缺的部分。农民工没有非农户口，因此无法享有非农户口所对应的基本公共服务。

然而，值得注意的是，中央政府出台的相应政策放松了户籍制度的限制，允许农民工落户城镇。1993年在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出要逐步改革小城镇的户籍管理制度。2001年提出了《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，指出“有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属，均可根据本人意愿办理城镇常住户口”。其适用范围是县级市市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇。在此之后，2004年提出了“推动大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件”。

通过上述梳理可以看出，政府对农民工就业环境以及权益的关注提高。一方面通过就业政策改善农民工的就业环境，包括就业歧视、最低工资、职业安全等方面。另一方面，从制度层面出发，逐渐打破户籍制度的限制，使农民工落户城市看到了希望。虽然制度层面的坚冰被逐渐打破，但是就实际情况来看，农民工落户城镇依然存在巨大困难，难以实现。根据图 0-2 可知，按照户籍人口计算的城市化水平与按照常住人口计算的城市化水平之间存在一个缺口，自 1979 年以来该缺口逐渐扩大，其主要来源就是“农民工”。这个缺口的存在说明依然有大量的农民工没有城镇户籍，进而他们也无法享有城镇户籍带来的基本公共服务。农民工与城镇居民生活在同一个城市，甚至在一起工作，两者享有的公共服务却存在巨大差别。

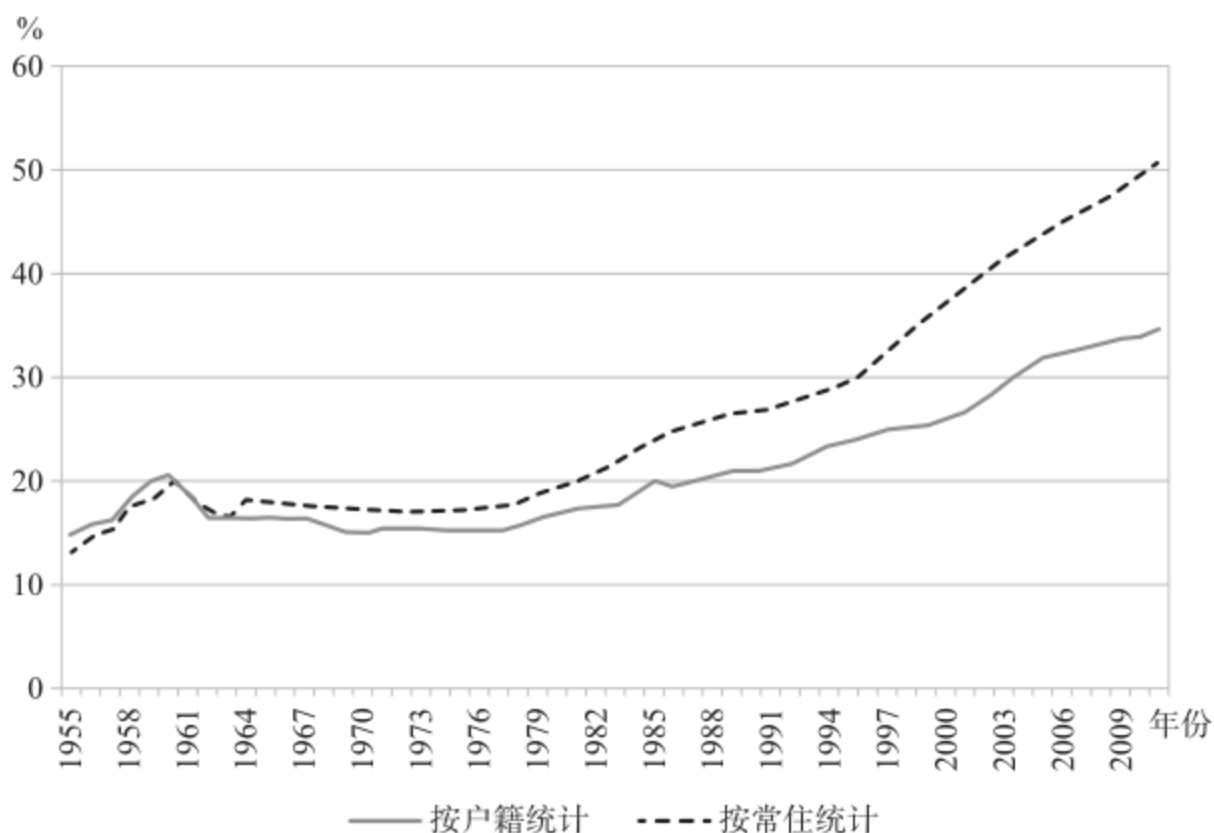


图 0-2 按不同口径统计的城市化率 (%)

资料来源：历年《中国人口和就业统计年鉴》。

二、农民工市民化的界定

蔡昉（2001）将劳动力迁移分为两个过程，第一个过程是劳动力从迁出地转移出去，第二个过程是这些迁移者在迁入地居住下来。大多数迁移都是同时完成这两个过程，然而中国的迁移者面临的是他们迁移出去并不预期能够在迁入地长期居住下去。迁移过程的分割使中国的迁移者成为一个特殊群体，“农民工”这个称谓也因此而出现。农民工以接受较低的工资和没有相应的保险为条件找到工作，特别是城市福利体制的存在，使农民工很难以合理的价格获得必要的住房、医疗、子女教育等公共服务。随着经济社会的发展，这种劳动力市场上的扭曲必然面临着改变。从经济发展的一般规律来看，随着经济的发展，农村劳动力逐渐向城市转移，成为在城市中生活和工作的入口，城市化水平不断提高，二元经济体向一元经济体逐渐转变。鉴于此，农民工只能是中国经济发展过程中出现的一个短期现象，不可能长期持续地存在下去，农民工市民化是一种必然的结果。

随着中国农民工数量的不断增长，农民工市民化也受到学术界的关注。现有文献主要从两个方面对农民工市民化进行界定。一是从概念上对农民工市民化进行界定。国务院发展研究中心课题组（2011）提出，农民工市民化的过程实质是公共服务均等化的过程。具体地将农民工市民化的内涵界定为：以农民工整体融入城市公共服务体系为核心，推动农民工个人融入企业，子女融入学校，家庭融入社会，也就是农民工在城市“有活干，有学上，有住房，有保障”。二是根据各种因素合成指标来定义农民工市民化。徐建玲（2008）从制度制约、市民化意愿和市民化能力出发采用 C-D 函数设定农民工市民化进程指标。王桂新等（2008）从居住条件、经济生活、社会关系、政治参与

及心理认同五个方面确定农民工市民化。刘传江等（2008）将个人特征引入农民工市民化指标，从个人素质、收入水平、城市中居住时间以及自我认同四个方面确定农民工市民化指标。张斐（2011）从经济因素、社会因素、心理因素三个方面确定了8个二级指标及9个三级指标来定义市民化。

综上所述，已有研究为农民工市民化的界定提供了基础，但是这些研究也存在可供进一步讨论的地方。上述关于农民工市民化的界定，无论是概念上的还是指标构建上的，都是多方面的综合界定，涉及制度因素、经济因素、社会因素、心理因素等方面。如果对各种因素的来源进行分析，可知这些因素来源于劳动力市场、政府、农民工及城市居民。劳动力市场对农民工存在歧视，在同等条件下，农民工的工资收入低于城镇本地居民的收入。制度障碍的存在，使农民工的市民身份不能得到认可，农民工无法享有城市居民的基本公共服务，进而农民工在迁入地居住下来难以实现。城镇居民对农民工的不认同给农民工融入城市带来了障碍。虽然综合式界定将各方面因素进行综合考虑，确定了农民工市民化的衡量指标，但是这种界定模糊了农民工市民化过程中各因素的来源。这一方面不利于对农民工市民化过程的理解；另一方面不利于推进农民工市民化政策的制定。

结合中国农民工就业、生活、居住等方面的特征，本部分将农民工市民化过程中面临的问题分为三个层面：一是迁移出去就业的问题，二是基本公共服务获得的问题，三是城镇本地居民与农民工之间相互认可的问题。第一个层面的农民工市民化体现为劳动力市场歧视弱化，在同等条件下，农民工可以和城镇居民获得相同的工资待遇，实现农民迁移的首要目的就业和增加收入。虽然户籍制度的松动使非户口迁移不再是非法行为，但是农民工在劳动力市场中受到的歧视依然使其处于不利地位。第二个层面的农民工市民化体现为身份弱化，农民工可以获得城镇居民的基本公共服务。政府对原有制度

进行改革，消除制度层面对农民工的歧视。第三个层面的农民工市民化体现为人与人之间的认可，实现社会融合。然而，社会融合不仅是农民工与城市居民之间需要融合，城市居民之间同样也存在融合与认可的问题，可见人与人之间的认可是一个长期的过程，涉及社会文化等众多因素。因此，本书具体讨论的农民工市民化主要是第一个层面和第二层面，即劳动力市场歧视减弱，以及基本公共服务的获得。围绕这两个层面，本书从共享发展理念出发，对农民工面临的劳动力市场环境以及基本公共服务的获得情况进行了深入分析，利于厘清农民工与市民化之间的障碍所在，从而为进一步推进农民工市民化提供具有针对性的政策建议。

第一篇 共享发展与市民化
