

“三农”决策要参

2018 年第 21 期（总第 239 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 7 月 5 日

新时期推进农民工市民化的政策建议*

内容摘要：当前，我国经济结构、经济布局出现深刻调整，城乡关系出现深刻变化，农民工就业流向、市民化意愿也呈现新的特征和趋势。十八大以来，农民工市民化取得重大进展，但仍然存在一些问题。本文分析了农民工就业流向的新趋势，农民工市民化意愿及影响因素，户籍制度改革、居住证制度、基本公共服务均等化等政策实施过程中取得的成绩和存在的问题，并提出新时代推进农民工市民化的思路及建议。

关键词：农民工 转移就业流向 市民化

*本文为清华大学中国农村研究院 2017 年重大课题“农民工流动新趋势与市民化问题研究”（CIRS2017-2）的研究成果。

党的十八大以来，农民工市民化的总体目标和实施路径进一步明确，顶层制度设计基本完成，配套政策体系不断完善，常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率均持续提高。但农民工市民化进展总体不如预期，不彻底的转移、半拉子城镇化的特征依然明显，直接影响我国经济结构转型升级和“四化同步”发展，制约国家现代化进程。必须从实现“两个一百年”奋斗目标战略高度的战略高度，以省内就近就地转移为主要方向，以新生代农民工家庭为重点，更加有力有序地推进农民工市民化。

一、农民工主要流向及变化趋势

农民工是我国改革开放进程中成长起来的一支新型劳动大军，是当代产业工人的主体，是我国现代化建设的重要力量。随着我国经济发展方式转变和新型城镇化加快推进，产业结构、需求结构、人口结构不断变化，经济布局不断调整，农民工流动呈现新的特点和趋势。

（一）农民工数量增长持续放缓

根据国家统计局历年公布的《农民工监测调查报告》，2016年农民工总量为28171万人，年增速比2015年提高了0.2个百分点。但整体来看，农民工总量增速在2010年达到5.4%的顶峰之后，持续放缓，2014—2016连续3年在2%以下。

外出农民工^①总量增速下滑更为明显。2016年外出农民工总量

^①本地农民工：指在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工。外出农民工：指在户籍所在乡镇地域外从业的农民工。

为 16934 万人，增速比 2015 年回落 0.1 个百分点。外出农民工增速自 2010 年以来，连续 6 年下滑，特别是近两年来增速下滑至 0.5% 以下。

本地农民工总量增速相对平稳。2016 年外出农民工总量为 11237 万人，增速比 2015 年高出 0.7 个百分点。2010 年以来，本地农民工总量增速明显快于全部农民工和外出农民工的总量增速。2013—2016 年，本地农民工年均增长 318 万人，是外出农民工年均增长人数的 3 倍左右。本地农民工数量增长，对全部农民工数量增长的贡献率达到 75%，是农民工数量增长的主导力量。

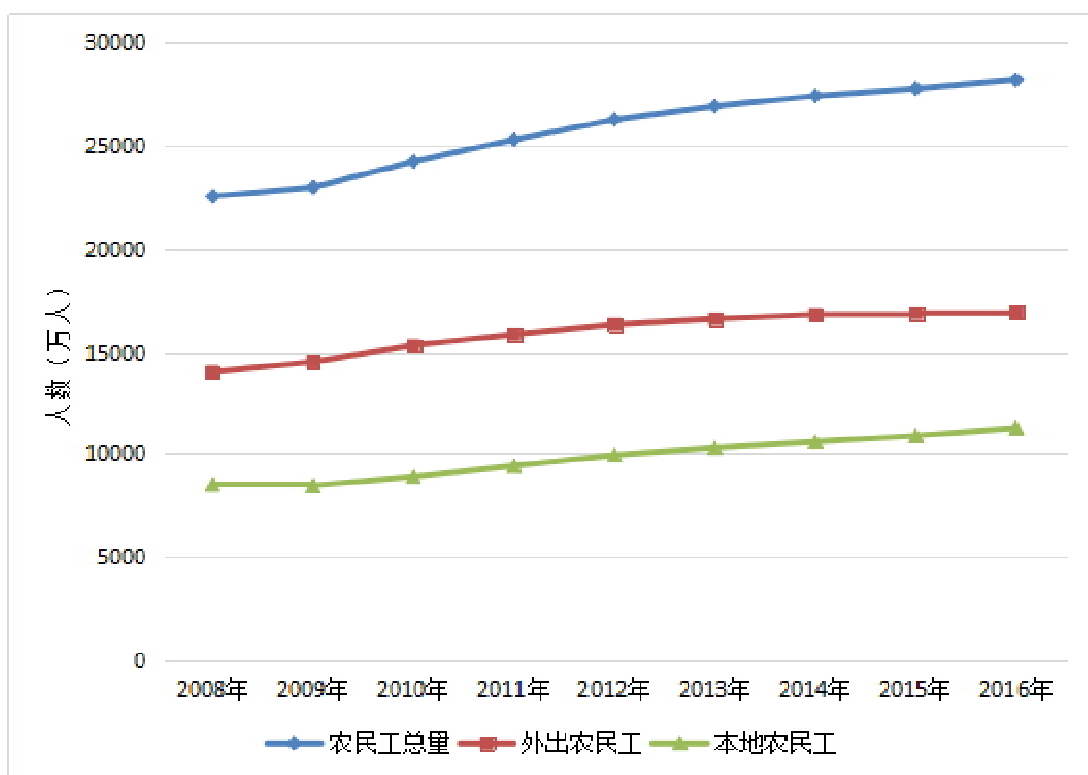


图 1 2008—2016 年全部农民工及两类农民工总量

数据来源：国家统计局年度农民工监测报告。

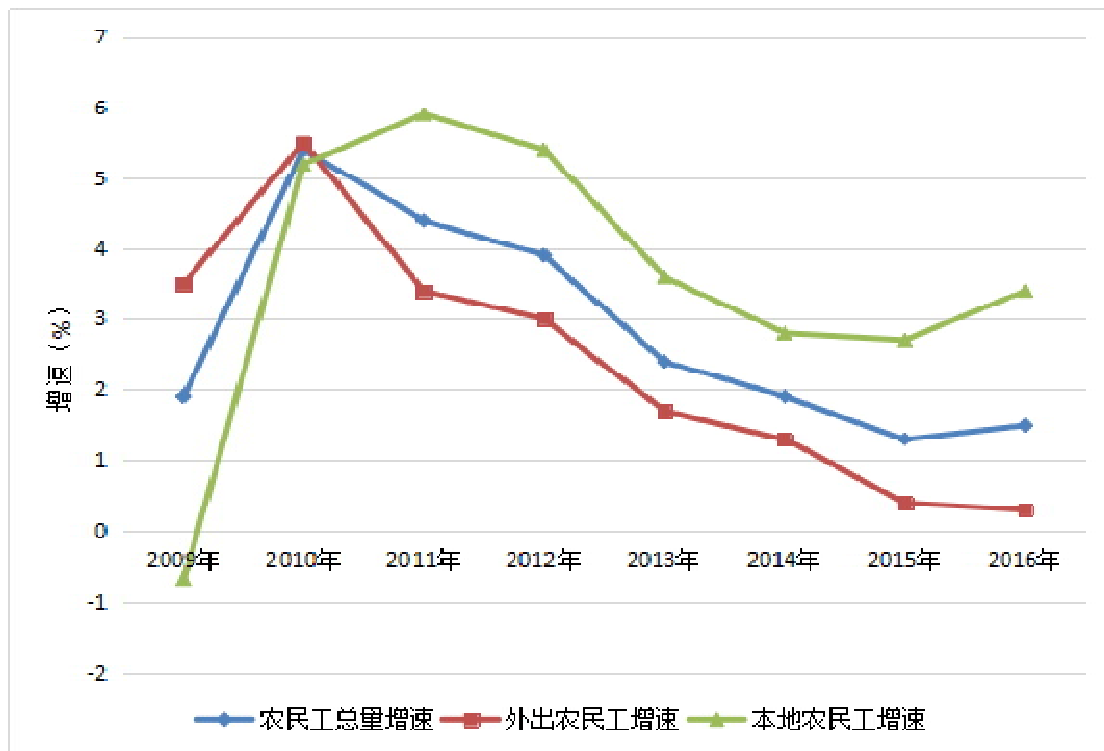


图 2 2009—2016 年全部农民工总量及两类农民工增速

数据来源：国家统计局年度农民工监测报告。

农民工总量增速持续放缓，有多方面的原因，主要包括：

首先是人口增长放缓。受计划生育政策、居民生育观念转变等多种因素的共同作用，我国人口已经进入低速增长阶段。相应的，劳动年龄人口的增长率从 20 世纪 80 年代开始下降，本世纪以来下降速度明显加快。劳动年龄人口逐年下降，农民工跨地区大规模流动的势头必然会减缓。

其次是我国已经进入“刘易斯转折”阶段，即农村剩余劳动力从无限供给到有限剩余的转折，具体表现为农村剩余劳动力出现绝对下降，劳动力供求的结构性矛盾开始突出，转移劳动力工资开始上涨。

第三是高校扩招导致农民工的来源减少。初、高中阶段毕业直接参加工作的劳动力是非熟练劳动力的主要来源。从上世纪末开始，各阶段教育事业的发展，特别是高等教育扩招，使得大批高中毕业生有机会继续升学，导致非熟练劳动力供给总量从2005年开始逐步减少。

（二）农民工在省内转移就业比重持续上升

从全国来看，省内转移就业的农民工增速远高于出省就业的农民工增速。2008—2016年，全国农民工总量由22542万人增加到28171万人，增加了5629万人。其中，在省内转移就业的农民工数量从2008年的15058万人，增加到2016年的20505万人，8年增加了近5447万人，年均增长率约为4.5%。同期出省就业的农民工数量从7484万人增长到7666万人，年均增长率仅为0.3%。

表1 全国农民工省内外分布情况

指标	规模（万人）		占全部农民工的比重（%）	
	2008年	2016年	2008年	2016年
农民工总量	22542	28171		
1. 外出农民工	14041	16934	62.3	60.1
（1）出省	7484	7666	33.2	27.2
（2）省内乡外	6557	9268	29.1	32.9
2. 本地农民工	8501	11237	37.7	39.9
省内合计	15058	20505	66.8	72.8

数据来源：国家统计局年度农民工监测报告。

从省内外分布看，超过7成的农民工选择在省内转移就业。2008—2016年，出省就业的农民工占农民工总量的比例由33.2%降为27.2%。同期，在省内就业的农民工比例由66.8%上升至72.8%。

其中，在省内乡外就业的农民工比例由 29.1% 上升至 32.9%，在本乡镇内就业的农民工比例由 37.7% 上升为 39.9%。

表 2 2013 年及 2016 年按输出地分的外出农民工人数及构成

单位：万人、%

时间	2013 年				2016 年			
	跨省流动数量	占比	省内流动数量	占比	跨省流动数量	占比	省内流动数量	占比
合计	7739	46.6	8871	53.4	7666	45.3	9268	54.7
东部地区	882	17.9	4054	82.1	837	17.8	3854	82.2
中部地区	4017	62.5	2407	37.5	3897	62	2393	38
西部地区	2840	54.1	2410	45.9	2794	52.2	2556	47.8
东北地区	—	—	—	—	138	22.9	465	77.1

数据来源：国家统计局年度农民工监测报告。

分区域看，东部地区农民工主要在省内就业，跨省转移就业的比例较低，2016 年与 2013 年基本持平，均只有不到 18% 的农民工选择跨省就业。中西部地区农民工在省内转移就业的比重呈增长态势。2016 年，中、西部地区跨省流动的农民工总量为 3897 万人、2794 万人，分别比 2013 年减少 120 万人、46 万人。2016 年西部地区在省内转移就业的农民工人数为 2556 万人，比 2013 年增长 146 万人。

（三）农民工流入城市的类别以省会城市和地级市为主

从国务院发展研究中心课题组调查结果看^②，地级市是农业转移人口的主要流入地，占全部流入地的 38%。省会城市和计划单列市也是重要的流入地，占 31%。农业转移人口流向的集中性，不仅反映出流入地区的经济发展程度，还涉及到流入地区对农业转移人口相关社会福利的保障水平，以及户籍制度的改革落实情况。

^②金三林等：《农业转移人口就近市民化的路径与政策研究》，2015 年。

（四）农民工返乡创业人数逐年增加，农村劳动力呈现双向流动局面

近年来，农民工返乡创业人数呈逐年递增趋势，呈现从原来“孔雀东南飞”到现在“春暖燕回巢”的新变化。根据农业农村部相关数据显示，截至2017年9月，我国各类返乡下乡创业人员已达700万人，其中返乡农民工比例为68.5%。以劳务输出大省四川为例，从2011年开始，农民工返乡创业人数逐年增加，且创办企业的成功率，也从2011年的平均每12人成功创办一个企业上升到2014年的平均每7人成功创办一个企业。

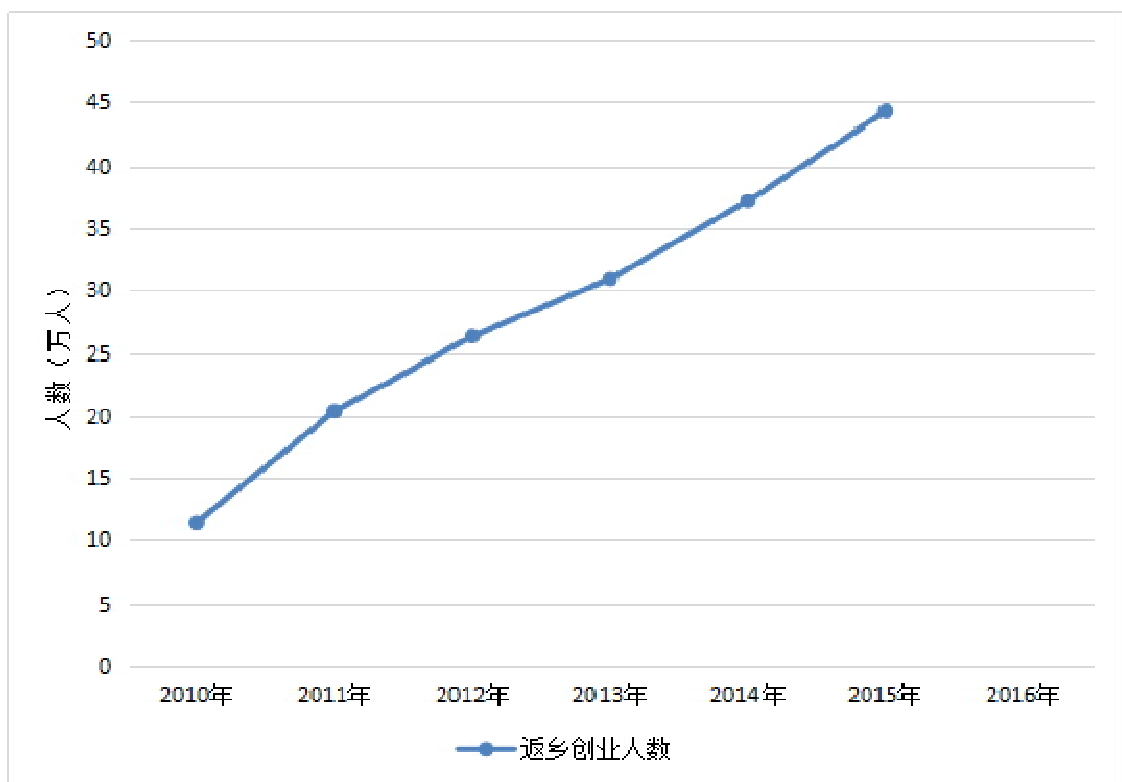


图3 四川省农民工返乡创业人数

数据来源：四川省人力资源和社会保障厅农民工处、四川省统计局网站。

二、农民工市民化意愿及影响因素

随着农民工群体的不断分化，其落户意愿、居住意愿、购房意愿等也呈现较大的差异性。

（一）从流向看，省内转移就业的农民工在流入地市民化意愿较高

从居住意愿来看，市内跨县转移就业的农民工中有 67.2%的人愿意在流入地长期居住，省内跨市转移就业的农民工中有 65%的人有此意愿，但在跨省转移就业的农民工中，仅有 49.9%的人愿意长期居住。

从购房意愿来看，市内跨县转移就业的农民工中有 25.1%的人愿意在流入地购房，省内跨市转移就业的农民工中有 25.2%的人有此意愿，但在跨省转移就业的农民工中，仅有 13.6%的人有此意愿。

从迁户意愿来看，市内跨县转移就业的农民工中有 23.6%的人愿意将户口迁入流入地，省内跨市转移就业的农民工中有 40.2%的人有迁户意愿，跨省转移就业的农民工中有 39.4%的人愿意迁户。

表 3 不同流向农民工市民化意愿 单位：%

流动范围	打算在流入地居住	迁户意愿	打算在流入地购房
市内跨县	67.2	23.6	25.1
省内跨市	65	40.2	25.2
跨省	49.9	39.4	13.6

数据来源：2016 年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据。

（二）从年龄看，80 后农民工融入城市的意愿更为强烈

新生代农民工已成为农民工的主体，他们对土地的情结弱化，

思想观念、生活习惯、行为方式已日趋城市化，渴望市民身份认同、待遇平等及融入城市。2016年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据^③表明，80后农民工有近60%打算在流入地长期居住，高于第一代农民工和90后农民工。由于收入水平较低，90后农民工打算在流入地长期居住的比例较低，但仍达到45%左右。此外，80后农民工的迁户意愿和购房意愿也高于第一代农民工和90后农民工。

表4 不同年龄段农民工的市民化意愿 单位：%

	第一代农民工	80后农民工	90后农民工
是否打算在流入地长期居住			
打算	56.3	59.9	44.1
其他	43.7	40.1	55.9
是否愿意把户口迁入流入地			
愿意	36.7	42.1	33.8
其他	63.3	57.9	66.2
是否打算在流入地购买住房			
是	15.0	21.9	15.4
否	85.0	78.1	84.6

数据来源：2016年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据。

（三）年龄、收入水平、教育程度是影响农民工市民化意愿的主要因素

从2016年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据分析结果看，影响农民工市民化意愿的因素主要包括：①年龄特征。第一代农民工返回户籍地发展的意愿更强，而80后、90后农民工在流入地

^③国家卫生和计划生育委员会2016年在全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团开展流动人口卫生计生动态监测调查。调查对象为“在流入地居住一个月及以上，非本区（县、市）户口的15周岁及以上流入人口”，样本量共计16.9万人。本课题筛选出农业户籍人口的139799人作为农民工市民化意愿分析的研究样本。

发展的意愿更强。②收入水平。农民工家庭收入水平越高，在流入地的居住、教育、医疗、消费等越能得到满足，市民化意愿越强；而收入水平较低的农民工更倾向于回到户籍地生活和发展。③教育程度。教育程度越高的农民工越倾向于在流入地发展，而教育程度较低的农民工更愿意回户籍地发展。④流入时间。在流入地的居留时间越长，农民工对当地的社会形态、生活方式等越适应，他们越愿意留下来发展。⑤社会保障。有无医疗、养老、失业、工伤等保险也是农民工选择定居区域的重要因素。

三、农民工市民化存在的主要问题

十八大以来，国家更加重视推进新型城镇化，农民工市民化的制度体系进一步完善，农民工在城镇落户人数稳定增长，户籍人口城镇化率加快上升，但制约农民工市民化的深层次问题仍很突出。

（一）户籍制度改革实质性进展不如预期

户籍制度改革总体呈现这样一种格局：在农民工总量有限、经济欠发达的中西部地区，城市户籍改革力度比较大；而在农民工大量流入、经济发达的东部沿海城市，户籍改革力度较弱。已放开落户的城市仍存在“玻璃门”等障碍，如一些城市要求“参加城镇社会保险达到2年”，这个要求看似不高，但考虑到我国农民工参加城镇职工养老保险的比例不到20%，连续两年参加的比例则更低，这一要求等于是直接将80%以上的农民工排除在外。一些地方虽然实行了城乡一元化户籍制度，但《最低生活保障条例》等法规还未及时修改，城乡居民的低保、优抚、退伍安置等政策待遇仍然存在

差别。

（二）居住证的覆盖率和含金量还不高

各地落实居住证制度进展不平衡，超大、特大城市发放量较高，西部一些人口流出地发放量小。一些外来人口集中的城市，发放的绝对量大，但实际覆盖率并不高。一些地方居住证实施细则没有完全落实《居住证暂行条例》规定的6项基本公共服务和7项办事便利，如北京未明确居住证享有随迁子女受教育权利的充分性，入学原有的“五证俱全”要求并未明确取消。一些城市从居住证到落户的衔接机制存在局限性，虽然实施了积分入户制度，但重点瞄准高学历和高技能人才，广大农民工通过积分落户很难。

（三）农民工在城镇享有的基本公共服务水平低

随着农民工代际结构的变化，三个方面的问题日益突出。一是农民工子女（农三代）的教育问题。随着“两为主”政策的实施，农民工随迁子女义务教育有学上的问题基本解决，但由于学前教育、高中阶段教育不属于义务教育，农民工子女在流入地接受学前教育和跨省参加高中教育的问题日益突出，特别是在北京等超大城市。二是新生代农民工（农二代）的住房问题。新生代农民工很多是举家外出，对居住的需求大大高于第一代农民工。但在大部分地区，公租房、经济适用房等保障性住房实际上不对外来农民工开放，目前购买保障性住房和租赁公租房的农民工不足3%。农民工在城市基本上陷入“商品房买不起，保障房住不上”的状态。三是第一代农民工的社保转移接续问题。随着越来越多的第一代农民工返乡，养

老保险关系转移接续的需求也日益增加。虽然国家出台了相关转移接续的政策，但各省份和地区转移接续平台千差万别，再加上农民工自身大都缺乏相关知识，养老保险实际转移接续还很难。

（四）市民化公共成本分担机制不健全

目前，省会城市的农民工市民化成本在 15 万元/人左右，地级市在 6 万~10 万元，县级市和小城镇在 3 万~6 万元(均为 2014 年价格)^④。层级越低的城市，市民化成本越低。但由于层级越低的城市，财政收入、经济发展水平也越低，其实际支付压力反而越大。中央已出台人钱挂钩、人地挂钩等配套政策，但具体操作细则和量化奖励支持办法还未明确，在实际运行中仍存在一些问题。如按照西部地区的补贴标准很难满足东部地区的支出需要，珠三角等地区可转化为建设用地的土地资源非常有限，导致人钱挂钩、人地挂钩政策的激励作用有限。而且省级配套政策多未出台，中央对省级政府、省级政府对地方政府的激励机制还未有效发挥作用，这导致越到基层地方政府积极性越低。

（五）农民工长期居留意愿较高，但迁户意愿较低

从典型调研和抽样调查数据来看，不同群体农民工在流入地长期居留意愿较高，但迁户意愿较低，特别是在中小城市的落户意愿更低。究其原因，包括城市生活成本特别是房价过高，农村“三权”维护和自愿退出机制还不完善，城乡之间、群体之间公共服务水平差距不断缩小，这些都在客观上影响农民工进城落户的积极性。但

^④数据来源：国务院发展研究中心课题组测算。

同时也要看到，仍有相当比重的农民工对是否迁户持犹豫态度，如果相关政策改革进一步深入，一部分农民工的心理预期和落户意愿仍有可能增强。

四、新时期推进农民工市民化的政策建议

新时期推进农民工市民化，要把就近转移就业和省内市民化作为主渠道，使目前存量农民工的绝大多数（80%以上）、未来新增农民工的大多数（60%以上）在省内就近就地市民化。根据党的十九大对国家现代化进程的战略部署，分三个阶段推进：到2020年基本建立起完善的农民工市民化制度体系，到2035年基本实现农民工的自由迁徙，到2050年实现农民工家庭在文化、心理上真正融入城市，最终完成农民工市民化的历史任务。

（一）以提升就业技能为重点，多渠道促进农民工进城就业，继续提高常住人口城镇化水平

在供给侧，要加大对农村富余劳动力和在岗农民工技能培训的投入力度，落实好农村职业教育免学费制度，大力推行“培训券”制度，积极实施“订单式”培训，推进培训就业一体化。适应乡村振兴战略实施的需要，强化面向乡村新产业新业态和专业性人才的技能培训。通过技能提升，使各层次农民工能适应产业结构升级的需要。在需求侧，要坚持实施就业优先战略，把保就业作为经济合理运行区间的下限。把城市生活服务业、乡村二三产业作为建设现代化经济体系的重要内容，不断培育新的就业增长点，提高经济增长的就业弹性。

（二）以创业载体建设为重点，鼓励农民工返乡创业和就近就地市民化，加快提升户籍人口城镇化率

以特色小镇、工业园区、各类创业孵化基地、示范基地等服务平台为载体，助推农民工返乡创业。在这些园区内建立创业服务体系，提供创业培训、风险评估、注册登记、信息咨询、融资担保等创业全程服务，帮扶创业者起航。鼓励各地在严守红线的前提下，因地制宜盘活乡村闲置厂房、公共建筑、农村闲置宅基地用于返乡创业。建立以市场需求为导向的创业培训体系，通过政府购买服务等形式，加大返乡创业的培训支持力度。以返乡创业带动小城镇和县域经济发展，带动农民工就近就地市民化。

（三）以农民工群体为重点，进一步深化户籍制度改革，完善从居住证到落户的制度通道

进一步降低农民工在城市落户的门槛。实行积分落户的城市要大幅提高社保和居住年限的权重，鼓励取消年度落户数量限制。超大城市和特大城市要区分城区、新区和所辖市县，制定差别化落户条件，探索搭建区域间转积分和转户籍通道。进一步明确以居住证作为农民工享受基本公共服务的载体，落实居住证包含的农民工随迁子女受教育等重要权利，保障居住证的含金量。明确要求各类城市都必须为持有居住证一定时间的农民工提供合法落户途径。

（四）以新生代农民工为重点，加快推进公共服务均等化

落实以“流入地政府为主、普惠性幼儿园为主”的政策，解决农民工随迁子女接受学前教育问题。依托全国统一的学籍管理信息

系统，探索通过“招生指标划转到流入地，在流入地参加高考，不影响流入地户籍考生录取率”的高考政策，解决北京等特大城市农民工随迁子女的异地高考问题。以发展多层次住房租赁市场为重点，解决农民工家庭城镇住房问题。应明确要求各地有步骤地放宽公租房申请条件，切实将农民工家庭纳入保障范围；鼓励在城市郊区利用农村集体建设用地建设中低端租赁房；鼓励有条件的企业利用建设用地盖职工宿舍。健全职工基本养老保险与城乡居民养老保险转移接续机制，整合相关信息平台和经办机构，使农民工能够自由携带、转换养老保险，并实现权益累计。

（五）健全农民工市民化的相关配套政策和激励机制

在人钱挂钩方面，要健全中央和省两级专项资金转移支付制度，对吸纳农业转移人口较多的城市给予资金补助。在人地挂钩方面，对已经在城镇长期居住但未落户的农民工及其家属，应按照一定的系数增加建设用地供给。加强农村“三权”保护和退出机制，让农民带着权益进城落户，或将权益转化为进城资本。

北京师范大学经济与资源管理研究院 张江雪

国务院发展研究中心信息中心 朱贤强

北京师范大学经济与资源管理研究院 刘旭



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）