

“三农”决策要参

2022 年第 5 期（总第 391 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 3 月 3 日

新生代农民工市民化问题、现状及对策*

内容摘要：新生代农民工是市民化的主力，然而工资水平偏低仍然是阻碍其市民化进程的原因。研究发现：新生代农工具具备与城镇职工同工同酬的潜力，具备市民化的潜能；老一代农民工与城镇职工的工资差距较大，因为职业和行业难以流动，难以实现代际流动和阶层攀升。基于此，有必要推动差异化落户政策，匹配劳动力技能。有序推进农民工市民化的顶层设计，统筹“政府—企业—农民工”三者的市民化进程中的成本分摊机制。

关键词：新生代农民工 市民化能力 工资决定

*本文为清华大学中国农村研究院 2020-2021 学年度“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：202008）的部分研究成果。感谢张锦华研究员的宝贵意见。

健全城乡融合发展体制机制是新型城镇化建设和乡村振兴战略的重点任务。“十四五规划”提出推进以人为核心的新型城镇化，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展。这为推动农业转移人口市民化带来了新的机遇和挑战：一方面，农民工被大城市的就业机会和工资水平吸引，人口呈现持续向大都市圈及中心城市集聚的趋势；另一方面，由于城乡户籍制度约束，农民工无法享受与城市居民同等的工资待遇、公共服务与社会福利。因此，剖析农民工在城市间、代际间、职业间和行业间的工资差异和福利级差，有助于农民工通过与市民工资趋同来实现城市融入。

一、新生代农民工市民化的问题由来

（一）中国人口城镇化远远落后于空间城镇化

“中国制造”跃升世界第一的奇迹，离不开农民工的血汗付出和背井离乡。2019年，中国常住人口城镇化率为60.60%，户籍人口城镇化率仅仅为44.38%，相差16.22%，即有2.8亿人口人户分离^①。农民工总量达到2.9亿人，大多数为“半城镇化”状态的农民工。人口城镇化远落后于空间城镇化，不利于经济发展和社会公平。推动土地城镇化与人口城镇化同步发展，有助于促进城乡融合发展。2000年到2019年，中国农业劳动力占比从43.8%下降到25.4%。中国农业剩余劳动力是美国的19倍，日本的7.4倍，以色列的27.6倍^②，与发达国家有一定差距，说明仍有转移空间。《国家新型城镇化规

①人户分离：即居住地和户口登记地不在同一个乡镇街道且离开户口登记地半年以上的人口。

②浙江省人民政府：《“十四五”时期农村劳动力转移就业的几大问题》，2020-12-04。
http://www.zj.gov.cn/art/2020/12/4/art_1229463129_59063430.html。

划（2014—2020年）》提出，2020年实现1亿左右农业转移人口在城镇落户，这对城市基础设施、公共服务的承载力都是极大的考验。

（二）新生代农民工是有序推进市民化的主力

新生代农民工（1980年以后出生）是市民化的主力。根据《中国流动人口发展报告》显示，2017年底，新生代流动人口占流动人口的65.1%，其中“80后”和“90后”分别占35.5%和24.3%。老一代农民工正逐步退出历史舞台，新生代农民工占总体农民工的60%以上。比起老一代农民工，新生代农民工大多数没从事过农业生产劳动，有着更为强烈的市民化倾向。相比老一代农民工，新生代农民工的市民化潜力更大。一方面，不同于老一代农民工落叶归根的思想，新生代农民工在城市中生活、择业或者创业的时间越久，其落户或定居在城镇的意愿越强；另一方面，新生代农民工在收入水平、接受能力和城市融入等方面更具有竞争力。农民工市民化的核心在于：收入水平足以支付市民化的成本，获得与城镇居民同等的公共服务和社会福利。

（三）工资水平偏低是阻碍市民化的主要原因

一般而言，中国农民工为了更好的就业机会和更高的工资而流动。根据《2020年农民工监测调查报告》^③，2012年到2020年，农民工月均收入从2290元逐年递增至4072元。2020年，农民工外出务工的月均收入为4549元，高于本地务工的3606元。工资收入是

^③统计局：《2020年农民工监测调查报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/30/content_5604232.htm。

新生代农民工最主要的收入来源，关乎新生代农民工的市民化能力、城市融入感和市民化路径。然而，工资偏低依然是阻碍新生代农民工扎根于城市的主要原因之一。随着新老两代农民工逐渐完成世代更替，新生代农民工受教育水平更高，对身份歧视感受更深刻，市民化倾向更强烈。新生代农民工渴望在工资收入、医疗保障、社会保险、子女教育、就业机会和职业培训等方面与城镇居民享有同等待遇。

二、新生代农民工市民化的现状

（一）农民工呈现向大城市集聚的趋势

农民工向少数大城市集聚，存在就业和工资的空间不均衡。自改革开放以来，农民工流动表现为“孔雀东南飞”的现象，即从农村到城镇，从农业到非农业，从中西部迁移到东部沿海地区。基于国家卫生健康委的流动人口监测调查数据（简称 CMDS），农民工到东部地区打工呈现“两涨两跌”趋势，迁移率从 2011 年的 57.23% 上升至 2012 年的 61.88%，从 2014 年的 58.03% 上升至 2015 年的 61.24%；两涨之后，则从 2012 年跌至 2013 年的 56.67%，2015 年到 2017 年呈现连续下降趋势。《农民工监测调查报告》显示，2019 年迁移到东部地区的农民工占 54%，在京津冀、长三角、珠三角地区的占比分别为 14.06%、34.34%、28.14%。规模庞大的农民工给输入地的就业、医疗、交通、住房、教育带来了严峻挑战。长期以来，由于户籍限制，农民工无法享受平等的就业机会和工资福利，存在超时劳动、拖欠工资、无劳动合同、非正规就业、参保率低等问题。

（二）农民工从个人迁移向举家迁移转变

在户籍管制和落户门槛下，农民工子女无法享受公平的教育机会。农民工处于“流而不稳”和子女“稳中求学”相矛盾的尴尬局面，难以达到随迁子女入学条件要求的“稳定就业、稳定住所、连续就读”的高门槛。根据教育部公布的《全国教育事业发展统计公报》，2009年到2019年，农村留守儿童从2224.24万人降低到1384.41万人，减少了37.7%；而随迁子女数量则从997.11万人上涨至1426.96万人。因此，妥善解决随迁子女入学问题和教育支出是现阶段推进农民工市民化的重要途径和关键问题，要全方位保障农民工“有活干、有学上、有房住、有保障”。

（三）农民工与城镇职工的工资差距拉大

现阶段乡村振兴战略和共同富裕正稳步推进，但农民工与城镇职工在职业间和行业间仍然存在“同工不同酬”的现象。根据CMDS数据，2011年到2017年，农民工小时工资的绝对水平不断提高，但仍然比城镇职工低30%。考虑个体特征、职业和行业的影响后，仍然存在10%的差异。农民工和城镇职工间的生活支出差距较大，住房支出和食物支出的差距最小。跨省流动的小时工资显然高于省内跨市的小时工资，而跨县流动的小时工资最低。根据农民工与城镇职工的工资分位数分布情况，低收入群体的工资差距并不大，存在“粘地板效应”。从收入的高分位来看，城镇职工工资是农民工的两倍，存在“天花板效应”。农民工往往从事生产服务等低收入岗位，难以晋升到管理岗和技术岗等高收入岗位。

（四）农民工难以支付大城市的生活成本

基于中国特有的城市体系，人口规模大和行政级别高的城市在资源配置、人才优势、基础设施、公共服务上更具优势。2008 年到 2019 年，中国流动人口向行政层级高的城市集聚的趋势不断加强，工资水平也随城市级别逐步提高。以城区常住人口为统计口径，按照规模大小分为特大和超大城市（500 万以上）、大城市 II（300 万～500 万）、大城市 I（100 万～300 万）、中等城市（50 万～100 万）、小城市（50 万以下）五组，得到月均工资分别为 4168 元、3934 元、3675 元、3565 元、3308 元。住房价格在不同规模城市的差异非常大，特大、超大城市的房价均值为 15925 元/m²，是小城市（3956 元/m²）的 4 倍。随着城市的扩张和发展，小城市平均仅 33 万人，而特大城市平均 1160 万人，多数人集聚在少数大城市。尽管大城市工资水平更高，但不足以支付农民工在大城市的住房成本和生活成本。

（五）新生代农民工的市民化意愿更强烈

农民工市民化由意愿和能力共同决定，是具有一定能力的有效需求。市民化意愿指农民工在城市定居和落户的意愿，市民化能力表示农民工拥有足够的工资支付城市的生活成本。根据 2017 年 CMDS 数据测算得到，新生代农民工在超大城市（1000 万人以上）、特大城市（500 万人以上）的落户意愿分别为 68%、59%，随着城市人口规模缩小而减少，小城市（50 万人以下）的落户意愿仅为 42%。受教育年限高于 9 年、工作经验长于 5 年、新生代（1980 年后出生）的农民工落户意愿更强烈，分别为 51.87%、51.10%、52.47%。初中

文化以下、工作经验短于 5 年、老一代农民工的落户意愿较弱，分别为 48.13%、48.90%、47.53%。

三、有序推进新生代农民工市民化的对策建议

（一）缩小城乡间的福利级差，推动均等化的公共服务

地区间社会保障、教育资源和医疗服务差异，均为农民工迁移的重要制约因素。为创造更为便捷的要素流动环境，需要基本公共服务均等化作为支撑，缩小城乡间和区域间的福利级差，打破阻碍市民化的户籍墙。加大对中小城市、小城镇和落后地区的财政转移支付力度，平衡大中小城市间、发达地区和落后地区间的财力差距。动态调整地级市、县级市的财政机制，妥善解决农民工工资待遇和公共服务的问题。推进省直管县改革，加强县级城市作为基本单位的管理职能。稳步推进强县扩权改革和特色小镇建设，解决经济社会发展与公共服务滞后之间的矛盾。

（二）户籍改革需要顶层设计，中央统筹成本分摊机制

改革户籍制度的顶层设计，中央统筹成本分摊机制。农民工进城的目标函数已从最初单一的增加收入，到提高福利待遇，最后上升为城市融入的市民化需求。根据马斯洛需求理论，首先要满足农民工的基本生存需要，根据生存工资标准来制定各地最低工资线。其次，从工资待遇上满足新生代农民工在保障性住房、医疗服务和教育资源等方面的需求。完善居住证的功能，逐步建立以身份证为标识、居住证为载体的基本公共服务体制，使居住证持有人平等享有城市义务教育、基本社会保险、计划生育服务、临时性救助的权

利。最后，构建“政府—企业—农民工”三位一体的成本分摊机制，解决基本公共服务水平在农民工群体的“最后一公里”问题。

（三）推动差异化的落户政策，匹配农民工劳动力技能

实施差异化的落户政策，提高城市的人口承载力，使流动人口享有配套的基础设施和公共服务。根据《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》，城区常住人口300万以下城市全面取消落户限制，推动城区常住人口300万以上城市基本取消重点人群落户限制，超大特大城市取消郊区新区落户限制。充分发挥大城市的集聚效应，让劳动力在共享、匹配、学习中获得工资溢价。应当在超大特大城市和中小城市实施差异化落户政策，为稳定就业5年以上的高技能劳动力和新生代农民工提供落户条件，发挥集聚经济和工资溢价效应。为具备条件的都市圈或城市群（除超大特大城市外）探索户籍准入年限同城化互认提供科学依据^④。

（四）推动城市行政制度改革，完善财权事权匹配机制

尽管农民工的工资差距在缩小，但不同行政级别的城市在基础设施和公共服务方面差距日益扩大。行政层级高的城市，如直辖市、副省级城市、省会城市的基础设施、教育资源、公共服务的财政投入更多，优于普通地级市。当然，行政层级高的城市住房成本、随迁子女入学要求也更高。推进城市行政区划改革，完善财权事权匹

^④中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《建设高标准市场体系行动方案》，提出：推动户籍准入年限同城化累计互认。除超大、特大城市外，在具备条件的都市圈或城市群探索实行户籍准入年限同城化累计互认，试行以经常居住地登记户口制度，有序引导人口落户。

配机制。针对中心城市对周边县市带动能力强的特点，为中心城市向大城市、特大城市发展预留空间。构建合理的“等级—规模”分布层级结构，最大化农民工收益、最小化迁移成本，强化异质性农民工分类分层的迁移政策，逐步实现农民工在城市间、区域间的合理均衡分布。

（五）提升农民工工资和福利，匹配市民化能力和意愿

提升农民工工资水平，满足农民工及其家庭在城市体面生存的需求，不仅有利于充分激发农民工的积极性，而且维护了农民工的正当权益。工资过低容易导致员工的频繁离职，不利于企业降低生产成本和保持稳定性，反而会大幅提高职工流动带来的成本。需要科学测算农民工在不同人口规模和行政级别的城市间的收支差异，让农民工的工资足以支付生活成本，市民化意愿匹配市民化能力。实现“想落尽落，应转尽转”，避免出现“能落不想落、想落不能落”的窘境。农民工要提升自身的职业技能、职业素养、生存能力，通过积累人力资本和城市融入来提升市民化能力。只有农民工市民化能力更强，才能承担市民化过程中需要分摊的个人成本，从而更好地享受户籍带来的福利和收益。

北京大学中国农业政策研究中心
北京大学新农村发展研究院

胡 雯



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）