

# 农民工的发展与转型：回顾、评述与前瞻

## ——“中国改革开放四十年：农民工的贡献与发展学术研讨会”

### 综述

钱文荣 朱嘉晔

今年，正值改革开放四十周年。四十年来，农民工的流动与市民化已成为推动中国经济发展和  
社会变革的重要力量。当前，农民工的总量仍在不断增加，其发展问题也成为了社会各界关注的焦  
点。为了检视改革开放四十年来农民工问题的研究成果与进展，思考和交流改革开放四十年来农民  
工的贡献及其在新时代的发展走向和政策思路，2018年6月29日至30日，由浙江大学中国农村发  
展研究院、杭州国际城市学研究中心、《中国农村经济》杂志社联合主办的“中国改革开放四十年：  
农民工的贡献与发展”学术研讨会在杭州举行。会上，来自中国社会科学院农村发展研究所、浙江  
大学中国农村发展研究院、杭州国际城市学研究中心、国际食物政策研究所、武汉大学、广东省农  
业科学院、南京农业大学、南京财经大学、华中农业大学、福建农林大学等二十多个科研机构和高  
校的专家学者围绕农民工问题的历史演变与研究视角、农民工的流动与城市融入、农民工的转型与  
未来发展展开了深入讨论。他们所阐述的研究结论与观点，既是对中国农民工问题的一次理性审视，  
也是对未来农民工发展方向和对策的科学探索。

### 一、农民工问题的历史演变与研究视角

改革开放四十年来，改革从农村到城市，国家从封闭到开放，体制从计划迈向市场化，供求  
关系从短缺到过剩，农业增加值占GDP的比重从1/3降到1/10，农业劳动力占全社会劳动力的比重  
从2/3降到1/4，城镇化率从20%提高到58%，城乡关系从城乡分割到城乡统筹并正向城乡一体化迈  
进。以这一变迁为背景，黄祖辉从总体上概括了农民工的形成和轨迹：一是农民的职业转变，从农  
民到农民工，但身份并没有转变；二是从改革以前乡村单栖人口到城乡两栖人口，形成了农村“三  
类留守人口”现象；三是农民从80年代的就地转移到后来的异地转移，即由“离土不离乡”到“离  
土又离乡”，再到现在的鼓励农民就地就近城市化与市民化；四是农民工的代际变化，从第一代农民  
工到新生代农民工，2017年“80后”农民工占比已超过一半；五是农民工从外流到回流，从外出  
创业到返乡创业。而关于农民工的回流，黄祖辉指出要注意将其与高收入阶层的回流行为区分开来。

目前中国农民工的回流并不是城市化得到充分发展的结果，而是城乡二元体制及城市生存环境恶化所引发的回流行为，不能简单地认为农民不再需要进城。

针对农民工流动的路径演变规律，张藕香将改革开放四十年以来的农民工流动进程划分为六个阶段，并对不同阶段农民工流动的现实境遇与政策逻辑作了梳理。第一阶段（1978~1984），受到家庭承包制等制度创新的激励，农民不断地流向非农部门，满足了工业化发展对劳动力的需求；第二阶段（1985~1988），改革的重心由农村转向了城市，农民工外出就业渠道得到了拓宽，推动了劳动力市场和用工制度的改革；第三阶段（1989~1991），改革由于缺乏系统的制度设计暴露出很多问题，乡镇企业遭到重创，政策开始控制农民工盲目外出；第四阶段（1992~2000），受市场经济改革影响，城乡二元结构有了突破，但整个90年代农民工流动有着与80年代相似的波动周期，即呈现出前半期“涨潮”后半期“退潮”的“民工潮”；第五阶段（2001~2007），农民工流动出现重大转折，供求关系从“供过于求”转向“总量过剩、结构短缺”，政策鼓励转移，也更加关注农民工的权益保障，城乡统筹和以人为本的公共政策得到实质发展；第六阶段（2008年至今），城乡二元结构下的农民工制度设计受到了金融危机的冲击，户籍制度和新型城镇化政策得以有了实质性突破，“三农”政策和“脱贫攻坚”陆续出台和持续发力，农民工开始返乡创业，农民工市民化的政策体系全面形成。通过梳理发现，不同年代的农民工流动有着相同的逻辑，即年代初期流动持续向好，年代末期流动面临危机，这种现实境遇很大程度上是政策主导的结果，也是政策逻辑的体现。

改革开放至今，对农民工问题的思考和研究已经形成了不同的视角。刘传江对目前农民工问题的研究总结了四种视角：一是状态视角。农民工当前呈现出边缘化状态，这种边缘化状态不仅体现在经济地位、社会地位、工作性质上的边缘化，还体现在继承性、社会心态以及居住分布上的边缘化。二是进程视角。从宏观进程上看，改革开放以来中国城镇化升级、乡村变迁和农业转移人口市民化的进程升级是三条密切相关、平行发展的动态发展主线；而微观进程上则形成了中国特有的中国路径——穿越“双重户籍墙”。三是分化视角。刘传江指出，改革开放以来农民工的研究已分化为不同特征行为的亚群体，具体表现为按年龄划分的农民工的代际分化、按照转移特征划分的农民工的转移类型分化。四是道路视角。中国特色的三条市民化道路：一是计划经济时代政府行为主导的政策规制型市民化；二是市场导向型改革时期的市场吸纳型半市民化；三是企业战略推动的统筹发展型就近市民化。

## 二、农民工的流动与城市融入

### （一）农民工的收入、支出与就业

与会者对迁移能够提高农民收入基本没有争议，从总体上看，农民进城务工往往意味着能够获得更高的收入，这也是农民产生迁移动机的重要因素之一。钱文荣通过对“浙江大学中国农村家庭调查数据库”（简称CRHPS）数据的梳理，发现农民工家庭人均收入几乎是农村家庭人均收入的两倍。方师乐基于方言差异的视角，发现农村劳动力外流提升了农村家庭的整体收入水平，而这种作用在官话区最为显著，在吴粤区影响最为微弱；政府应该意识到低收入农户的流出对于减少农村贫

困和缩小农村地区收入差距的重要性，并关注来自于不同方言区域的农民工的异质性。

在农民工的支出方面，钱文荣研究发现，支出结构中农民工家庭食品支出占比逐年下降，医疗保健支出占比却明显增长，文化娱乐支出呈现大幅增长的趋势，农民工正逐渐了解并适应一些城市的文化观念和娱乐习惯。另外，在劳动时间上，从老一代农民工到80后、90后，每周平均工作时间和每个工作日平均工作时间都呈递减趋势，与老一代农民工相比，新生代农民工不再单纯地以赚钱谋生为主要目标，而是更关注个人价值与公正待遇的实现。

就业是农民工进入城市的前提，职业发展是农民工在城市社会发展的基础，职业表现则是职业发展状况的重要表征，必然受到诸多因素的影响。叶俊焘关注了居住隔离对农民工职业表现的影响。从回归结果来看，居住隔离导致的空间误配效应超过了空间溢出效应，因此居住隔离对农民工的职业稳定和工资产生了显著的负向影响；进一步的研究发现，居住隔离对职业稳定负向影响的缓解需要公共资源配置公平性的发挥，而对工资负向影响的缓解则需要依靠个体有效社会网络的形成。从这个角度而言，叶俊焘认为，城中村对于农民工市民化和城市化发展有一定积极的贡献，盲目排斥城中村的政策导向需要被重新审视。

与此同时，随着中国经济进入新常态，在产业结构的调整和升级下，农民工出现结构性失业现象，专业技术培训对提高农民工的职业表现显得至关重要。沈苏燕基于“中国劳动力动态调查”（简称CLDS）追踪数据，尝试识别了专业技术培训对农民工收入影响的净效应，结果表明，专业技术培训显著提高了农民工选择受雇于他人或单位的概率，而降低了农民工选择自雇和务农的概率；不仅显著提高了选择受雇于他人或单位的农民工的收入，而且也显著提高了农民工样本的整体收入。因此，对农民工的专业技术培训，不论在政策制定还是在企业需求上，都要引起足够的重视。

## （二）农民工的社会保障

总的来说，有养老保险的农民工数量逐年提高，但总体覆盖比例还比较低；社会医疗保险覆盖情况有所改善，相比于老一代，新生代农民工也更加愿意加入城镇职工基本医疗保险。医疗保健支出占农民工支出结构的比例提高，一定程度上说明了农民工的医疗保健意识正在增强，但不能忽视的是，钱文荣指出绝大多数农民工参与的社会保障还是农村地区的，这就导致一方面“浪费”着已有农村社会保障资源，另一方面负担着城市医疗保健等方面的开销，提高了城市生活成本，严重影响其在城市的融入。温兴祥的研究表明，农民工在使用新农保时会产生较大的制度成本，城市医疗保险的保障作用更大，农民工更能从城市医疗保险中受益，并且城市医疗保险会在更大程度上促进农民工的家庭消费，尤其是增加农民工的食物支出和交通通讯的支出。因此，构建城乡一体化的社会保障体制，加快公共服务均等化，有利于推动农民工群体的消费，而农民工群体消费的增加，可以起到扩大内需的重要作用，有利于推动内需驱动的经济发展模式转型。

## （三）农民工市民化意愿

钱文荣的研究表明，年龄、婚姻、代际和兄弟姐妹数量均显著影响农民工的城市融入意愿。从代际上来看，新生代农民工有着更强烈的城市融入意愿，而受教育程度是影响两代农民工城市融入的关键因素。值得一提的是，心理资本对农民工融入意愿也产生了显著的影响。公平感知度的提高

显著增强农民工的城市融入意愿，而农民工对陌生人的信任度越差，其城市融入意愿也就越低。另外，幸福感越低的农民工越倾向于融入城市，处于幸福感低位的农民工，在心理上会想要通过融入城市来获得更多的收入和保障以提高自己的幸福感。

公共服务的水平和农民工对公共服务的主观感受，同样影响农民工市民化的意愿。付明辉从公共服务供给水平和可及性两个方面构建了公共服务获得感指标，实证结果显示，随着公共服务获得感的提高，农民工城镇落户的意愿显著增强。李东平的研究也表明，公共服务满意度对农民工城市定居意愿具有显著的正向影响，在引入中介效应模型后发现存在着“公共服务满意度→城市归属感→城市定居意愿”的逻辑链条。

#### （四）农民工的回流与创业

近年来，农民工返乡创业得到了越来越多的政策支持，也成为了学术界的研究热点之一。张贵友通过对安徽省六安市返乡创业农民工的调查，总结了当地的农民工返乡创业模式包括基本生存型、政策引导下的产业带动型以及打工转型回流型。农民工的回流创业，不仅提升了当地农村消费水平，改变了农村生活方式，也带动了家乡旅游业的发展，促进了要素整合和农村劳动力就地转移，推动了招商引资和产业结构的调整，有效推进了当地乡风文明的建设。

在良好的政策支持下，部分回流农民也完全有条件成为新型职业农民从事农业生产经营。但田北海认为，有条件成为新型职业农民并不意味着回流农民一定愿意并实际成为新型职业农民，因为这会受到个人禀赋、农业信息感知和乡土情结的影响：有培训经历和资金来源渠道广的回流农民更有可能成为新型职业农民；对惠农政策、举措感知越充分，回流农民越有可能成为新型职业农民；喜爱农民程度越深、土地流出意愿越弱，回流农民成为新型职业农民的可能性越大。另外，较之留守农民，回流农民成为新型职业农民的潜力更高。

在研究农民工回流及返乡创业问题的同时，也应该关注他们在城市的创业问题。吴磊针对文印业的“新化群体<sup>①</sup>扎堆创业现象”，考察了北京、郑州、西安三所高校打印店，认为创业潮涌效应在新化文印群体中对创业意向以及创业活动的影响要显著大于非新化群体。创业潮涌效应作为具有中国乡土特色的独特作用机制，成为以新化文印现象为代表的农民工同乡同行扎堆创业发展壮大的一重要因素。

另外，城市的农民工创业者作为最活跃的因素，正推动着政府职能的转变。操家齐基于快递业“三通一达”<sup>②</sup>案例的考察，认为城市农民工创业者为了扩大生存空间，以低成本而理性的方式针对不合理制度框架的束缚进行反复冲撞，而政府基于使命驱动包容着创业者的冲撞行为。正是这种上下合力推动既有格局的调整，逐步实现相关职能的转变。

<sup>①</sup>新化群体，指国内从事文印业的湖南新化人群体。

<sup>②</sup>“三通一达”包括“申通、圆通、中通、韵达”。

### 三、农民工的转型及对策建议

党的十九大提出的“乡村振兴”“区域协调发展”“加快农业转移人口市民化”等基本方略和战略举措，都与农民工群体息息相关。在历史变革的关键节点上，农民工该何去何从，农民工的诸多问题究竟如何解决，与会专家给出了一些对策建议。

陈志钢指出，中国目前已拥有较为完善的农村扶贫治理体系，也有较为健全的城镇社会保障体系，但农民工的贫困问题尚未得到体制和政策层面的关注，面临着社会保障制度的排斥。比如农民工既难以被列入农村扶贫对象，又不能享受城镇低保的保障，随迁子女教育难以进入城镇正规教育体系内等。所以，继续探索社会保障均等化与城乡一体化，建立城乡统筹的扶贫战略，需特别关注解决农民工贫困问题。基于此，陈志钢建议建立城乡统一的贫困测量、识别、瞄准和干预体系；确立城乡基本公共服务均等化的减贫战略方向，统筹城乡社会保障体系；改善贫困农村教育、营养状况，阻断贫困代际传递；改革扶贫财政体系和创新金融机制。

基于城乡人口布局的角度，党国英认为，如果中国对城乡区划制度作出适当改革，降低城市门槛，城市人口总量就会显著增加。通过改革，一批村庄特别是建制镇所在地的居民点，应该被划为“县辖市”。将“市管县”制度撤销，再将农业比重较大的县做大幅度的合并，例如陕西秦岭以南的25个县（区）可以合并至7、8个，全国合并到800个以下就可以全面推行“省直管县”，并在每个县里发展几个“县辖市”。全国各类城市发展发展到3500个左右，这样也不需要每一个建制镇当做“城市”，就是踏踏实实的农村镇，全国这种镇可以有3~5万座。三产融合、乡村旅游、农业服务以及“逆城市化”人口，都适合落在这样的镇上。

随着贸易保护主义盛行，中美国际贸易战升级，国内结构性矛盾凸显，不平衡战略的高速发展已不可持续，一线城市改造中的拆迁与整治，发展新产业、新经济，形成倒逼机制，农民工乃至广大农民的收入增长与就业正面临空前挑战。乡村振兴究竟应该助推农业转移人口市民化，还是让农民回流乡村？对此，黄祖辉主张未来农民工的走向应有三种。一是市民化农民工：坚定破解农民工市民化制度障碍，实现农民工市民化能力提升与城乡社保一体化的相互协同；拓宽农民工市民化途径，实现农民工就地与异地市民化协同；完善城市治理水平。二是创业型农民工：拓展农民工就业空间与就业业态；鼓励自主创业与合作创业；实现农民工进城就业与返乡创业协同；把握劳动力替代与劳动力就业的关系。三是高素质农民工：加快多种类型职业教育发展，提高转型期农民工就业适应性和就业能力；提高教育公共资源的城乡均衡配置和优质教育资源的共享水平。

钱文荣认为，人的融合是实现城乡融合、推进乡村振兴的核心。而对于农民工的城市融入问题，一方面应该意识到贫困依然是影响其融入的首要障碍，农民工家庭经济条件虽然逐年改善，但与城镇居民相比收入差距依然较大。另一方面，加大对农民工在城市创业的支持力度，将成为推动农民工城市融入的重要手段，建议相关政策部门采取相应措施全面支持农民工在城市的创业。此外，努力把农民工的社会保障从农村“转移”到城市，加快推动农民工全面融入城市的社会保障体系，已成为城市化进程中的当务之急。

(作者单位：浙江大学中国农村发展研究院)

(责任编辑：午 言)