

新型城镇化背景下农民工市民化的困境与路径

——代次视角下基于制度政策的分析

顾东东 张若晨 杜 巍 杜海峰

(公共政策与管理学院 西安交通大学 西安 陕西, 710049)

一、研究背景

城镇化是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。城镇化背景下,农民工进城市民化已不可逆转(蔡昉, 2010),而新型城镇化战略则期望通过有序农民工市民化,逐步实现公共服务均等化,达到社会公平与公正的目标。随着老一代农民工的老去,20世纪80、90年代出生的农民工渐渐成为农民工的主要组成人群,由于新生代农民工成长在与父辈们完全不同的社会环境,不同的社会认知以及对工作生活更高的期望带来了新的个人行为导向,故而我国农民工不再是一个同质性的群体,群体内部在结构上产生了较为明显的代次分化(刘传江, 2010)。

目前,大量农民工难以融入城市社会,市民化进程滞后成为城镇化进程中凸显的重要问题之一。农民工市民化的最终实现,需要户籍制度、就业制度、社会保障制度、土地制度等相关制度的改革和创新(简新华, 2007)。由于历史条件和具体发展道路的不同,有关农业转移人口市民化的研究在国内外呈现较大差异,可供借鉴的成熟理论与方法较少,而国内有关农民工市民化的研究尚处于起步阶段(杜海峰等, 2015)。我国2020年要解决城镇化过程中三个一亿人的问题,包括一亿进城常住农业转移人口落户城镇、引导一亿人在中西部就近城镇化。因此基于新型城镇化背景的农民工市民化政策制度创新研究是需要持续关注的重要研究内容之一。

二、研究回顾

农民工是农业转移人口的主要组成部分,由于中国早期户籍及其相关制度的限制,造成了其与西方移民市民化不同的城市化路径。故而,西方学者的相关研究起源于人口城市化,而中国则直接关注农民工市民化相关问题。

(一) 相关经典理论研究

西方学界对人口迁移以及劳动力人口流动的研究十分深入,形成了众多著名理论,其中最为代表性的、被国内广泛使用的是“刘易斯模型”与“刘易斯拐点”、“推拉理论”、“托罗达劳动力迁移模型”等。在此基础上,学者根据时代的变

作者简介: 顾东东,西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生;张若晨,西安交通大学公共政策与管理学院硕士研究生;杜巍,西安交通大学公共政策与管理学院讲师;杜海峰(通讯作者),西安交通大学公共政策与管理学院副院长、教授、博士生导师。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(15ZDA048);国家社会科学基金一般项目(15BSH028)

迁和问题的复杂化不断丰富修正着这些理论的内涵,部分学者还针对中国特殊国情进行了农民工劳动力迁移研究。如郭熙保(2010)等提出刘易斯模型中对劳动力从乡村向城市的转移是建立在流动人口同质性的基础上,而事实上外出打工的劳动力与留在农村的劳动力是存在显著的个人差异的。费喜敏(2014)等认为流出地、流入地、个人因素影响农民工选择在何处定居的意愿。许恒周(2013)等认为农民工是否愿意退出农村宅基地主要受农村与城市对农民工所产生的推力与拉力的影响。

(二) 农民工市民化研究

我国农民工市民化开始于 20 世纪 80 年代,经历了两个阶段。首先是农村剩余劳动力向农民工的转化,之后是农民工向城市市民的身份变化。新型城镇化背景下,相关研究逐步演化为对经济收入、公共服务保障、自身素质水平、社会网络、家庭关系、心理福利特征的关注。此后,黄锬(2011)发现农民工市民化进程中,绝大多数农民工受到了二元制度等户籍政策的影响使其无法转化为市民。辜胜阻(2015)认为,新型城镇化涉及“人、业、钱、地、房”五大要素,而“地”是推进新型城镇化的重要内容之一,是农民赖以生存的保障和发展致富的根基,而土地政策改革是农民工市民化的“制度红利”。郭庆松(2015)提出,政策体制是影响农民工市民化的关键因素,市民化的推进必须全面改革,顶层设计最为重要。

(3) 代际视角下的农民工市民化研究

学者就对农民工市民化代际差异的研究始于 21 世纪初期,主要包括如下方面。一是对农民工过程的研究,包括生存状况、城市就业等研究,如王东(2002)利用实证分析发现,年龄差异、初次流动时间的差异、婚姻状况的不同与文化差异是代际差异的主要特征。崔宁(2014)针对新生代农民工群体进行随机抽样调查发现,新生代农民工从事的职业种类开始多样,收入也有所提高,但并未对打工城市本身的市民造成威胁。二是对农民工留城意愿、对城市的心理认同感的研究,如刘荣(2011)发现年轻一代特别是受教育程度比较高的男性农民工留城意愿较高,认为应将市民化重点放到新生代农民工身上。三是农民工的社会关系与资本的研究,如罗锋(2011)通过对珠三角地区新生代农民工调查发现,拥有较高技能人力资本、经验人力资本对其非农收入影响很大,但其中经验资本在积累到一定程度后便停止影响。

(4) 小结

西方学者对劳动力迁移研究较早,从迁移动力、社会冲突等视角,构建了从宏观到微观详尽多样的劳动力流动模型,国内学者则从多个层面关注了制度政策、政府权力、社会因素对农民工市民化的影响,这些经典理论与模型对探寻“以人为本”的城镇化路径提供了很大借鉴价值。但由于西方理论的应用假设背景与“中国特色”的农民工现实背景不符,在解释中国问题时常出现失灵现象,而我国学者则鲜有从政策热点与制度缺位角度讨论农民工市民化问题。基于此,本文

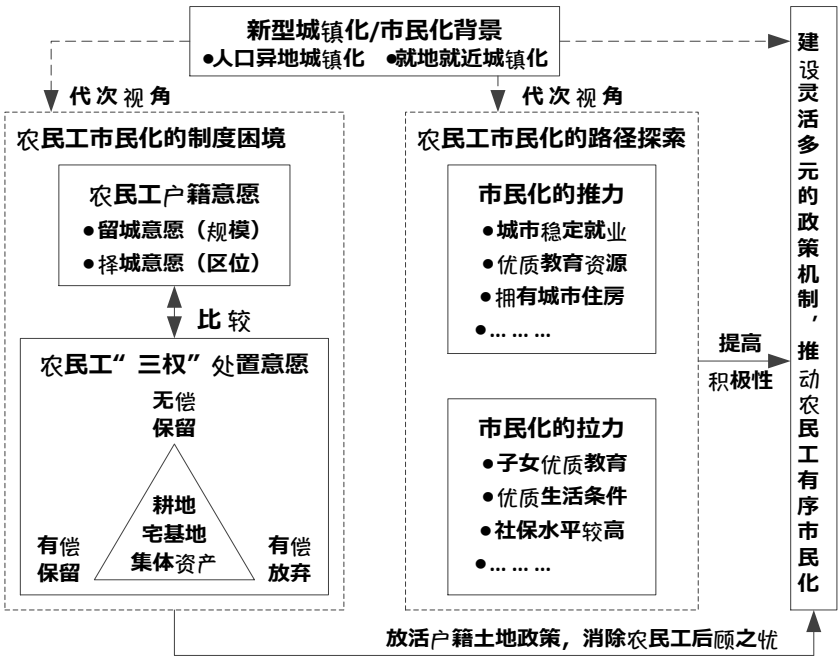
将从户籍制度和“土地三权”问题出发，借鉴“推拉理论”构建政策分析理论框架，在新型城镇化背景下讨论不同代次农民工的政策需求问题。

三、数据与框架

(1) 数据

本文所用数据来自西安交通大学“新型城镇化与可持续发展”课题组 2013 深圳 P 区调查和 2015 河南 Y 县调查。两者是相关学者针对农民工群体的专项调查，该数据代表了中国新型城镇化重点地区农民工的最新状况，，采取便利抽样与配额抽样相结合的方法，调查了深圳市 P 区 23 个社区的流动人口，共获得农民工样本 2071 份；河南 Y 县 11 个工厂、工地、餐厅等众多第二、三产业农民工集中的行业，获得农民工问卷 1640 分。经筛选，符合本文研究的农民工样本总数为 3370 份。其中，样本的户籍来源地覆盖了全国 29 个省、市、自治区，基本涵盖了农民工和市民所从事的所有典型行业与职业，性别、年龄、婚姻状况、教育程度分布合理。样本具有较强的代表性和科学性，适合进行深入系统地分析研究。

(2) 框架



四、农民工市民化的制度困境分析

(一) 户籍角度

落户地的选择是农民工市民化最直接的表现，如表 1 所示，不同群体打工者在留城意愿的选择上差异是显著的。其中广东省内的农民工超过 40%更愿意长期留在大城市，而来自省外的广东农民工则更倾向于留在县城，河南省内的农民工超过半数的选择留在县城居住。值得注意的是，河南省的农民工对选择在大城市居住的意愿十分低，与广东省内农民工的留城意愿形成了鲜明的对比，这可能

是因为地区经济发展水平的差距，以及农民工在打工地所受到的经济待遇、社会融入情况不同造成的。从省外来到广东的农民工可能也面临着城市认同与接纳的同样问题，所以导致选择居住在大城市的没有选择留在县城的比例高。而无论是哪个群体的打工者回到农村继续生活的意愿都比较低，不超过 20%。

而在针对打工者愿意选择户籍所在地的问题上，不同群体的差异也是显著的，其中广东省内的农民工和河南省内农民工接近 70%选择打工所在地作为户籍地，而广东省外的农民工则愿意户籍所在地是其他城市或是打工所在地，这可能是由于对于背井离乡异地打工的农民工来说对现在打工的城市归属感没有特别强烈。

表 1 农民工市民化的城镇落户意愿差异（%）

		广东省内打工者	广东省外打工者	河南省内打工者	显著性
留城意愿 （规模）	农 村	12.50	14.79	17.22	***
	县 城	21.62	38.75	56.78	
	大城市	42.74	20.74	2.20	
	未考虑	23.14	25.72	23.81	
择城意愿 （区位）	打工所在地	68.27	43.06	69.30	***
	打工省内他城	14.29	4.00	14.81	
	其他城市	17.44	52.93	15.89	

如表 2 所示，不同代次之间留城与择城意愿是具有显著差异的。其中河南省内农民工不同代次选择留在县城的比例都超过半数，其中第二代农民工意愿最为强烈，而第一代农民工次之的选择是居住在农村，这说明第一代农民工乡土情结较重，而第二代农民工的城市融入强于第一代。第三代农民工可能由于年龄较小，未考虑留城去向的比例显著高于第一代和第二代；广东省内第二代农民工选择居住在大城市的比例最高，但与第一代与第三代差别不是特别大。广东省外第二、三代农民工则倾向于留在县城居住，这可能是由于大城市现在对他们的斥力大于对其的吸引力。总的来说三代农民工对倾向于居住在县城或大城市居住，而第一代农民工还保留着比较深的乡土情结。

从区位角度来看，就近城镇化的三代农民工均更偏向于选择打工所在地，其中河南省内的第一代农民工的选择比例最高，广东省内是第二代农民工选择比例最高。河南省内第二、三代农民工由于更加年轻对其他城市的选择比例也有所上升；广东省内第三代农民工对打工省内其他城市的选择意愿也有所上升。值得关注的是，广东省外的农民工三代更倾向于选择其他城市落户，且第三代农民工的选择比例最高，这可能是因为广东省作为流入地的城市吸引力、承载力已经开始下降。

表 2 代次视角下农民工市民化的城镇落户意愿（%）

		留城意愿（规模）				择城意愿（区位）			
		农村	县城	大城市	未考虑	显著性	打工所在地	打工省内其他城市	其他城市 显著性

河南省内打工者	第一代	30.84	50.47	2.80	15.89	***	77.06	10.98	11.96	***
	第二代	15.19	65.82	3.80	15.19		62.65	17.47	19.88	
	新生代	1.18	56.47	0.00	42.35		59.78	20.65	19.57	
广东省内打工者	第一代	21.82	17.27	38.18	22.73		69.51	26.01	4.48	
	第二代	7.79	20.90	47.95	23.36	***	70.73	23.58	5.69	ns
	新生代	5.51	30.71	40.16	23.62		61.36	34.85	3.79	
广东省外打工者	第一代	25.97	28.94	17.44	27.64		44.49	3.31	52.21	
	第二代	9.09	41.65	25.79	23.47	***	46.77	5.32	47.90	***
	新生代	5.71	51.43	16.43	26.43		32.27	2.48	65.25	

（二）“三权”处置意愿

不同流动模式下的农民工处置承包地、宅基地、集体资产的意愿存在显著差异。如表 3 所示，无论是哪个群体的农民工，都不愿意放弃自己的承包地、宅基地、集体资产，保留的选择比例均高于 70%，有偿放弃对他们的吸引力也比较低。这一定程度上反映出了农民工对土地的重视以及对城市生活的安全感不高。在承包地的保留处置方面，广东省内与广东省外的农民工选择有偿流转的比例最高，而河南省内的农民工则更倾向于选择自家耕种；而在集体资产的处置意愿上广东省外的农民工选择有偿放弃以及随便处理的比例要稍高于其他两种流动模式的群体，这可能与省外打工者属于异地城镇化对集体资产的保留重视要少一些有关。

表 3 农民工市民化的“三权”处置意愿差异（%）

		广东省内打工者	广东省外打工者	河南省内打工者	显著性
承包地	自己耕种	23.84	30.55	47.92	
	有偿流转	38.08	36.90	29.62	
	入股分工	25.83	19.93	14.38	***
	有偿放弃	3.15	4.62	3.62	
	随便处理	9.11	8.00	5.05	
宅基地	保 留	77.19	76.96	78.41	
	有偿放弃	9.42	10.80	8.79	ns
	置换城市住房	8.60	7.82	8.69	
	随便处理	4.79	4.43	4.11	
集体资产	保 留	74.31	70.03	77.33	
	有偿放弃	16.67	17.77	15.27	+
	随便处理	9.03	12.20	7.40	

如表 4 所示，对于“三权”的处置意愿，不同代次之间的差异是显著的。在承包地的处置意愿上广东省内的农民工选择自家耕种的意愿随着代次的增加而下降，而有偿流转的意愿随着代次的增加而上涨；广东省外的第一代农民工选择自家耕种的比例高于后两代，而后两代选择有偿流转的比例高于第一代；而河南省内的打工者则具有更高的自家耕种意愿，其中第一代比例最高，而第一代选择

有偿流转的比例显著低于后两代农民工。这可能是新生代农民工对现今土地流转的认可度在提升，观念在发生着改变；其次异地城镇化模式下，似乎自家耕种的现实性变得越来越低。对于宅基地与集体资产的处置意愿，大部分农民工选择保留意愿，特别是河南省内的第二代农民工比例高达 80%。第二代广东省内与省外的农民工选择有偿放弃的比例高于其他两代，而河南省内的第三代农民工选择有偿放弃的比例高于其他两代。

表 4 代次视角下农民工市民化的“三权”处置意愿（%）

		承包地						宅基地					集体资产			
		自家 耕种	有偿 流转	入股 分红	有偿 放弃	随便 处理	显著 性	保留	有偿 放弃	置换 城市 住房	随便 处理	显著 性	保留	有偿 放弃	随便 处理	显著 性
广东省内 打工者	第一代	28.25	28.70	29.15	2.69	11.21	**	76.34	6.25	8.93	8.48	*	74.29	15.71	10.00	-
	第二代	22.58	38.31	27.02	3.63	8.47		78.23	12.10	8.06	1.61		74.51	17.65	7.84	
	新生代	18.18	53.79	18.18	3.03	6.82		76.52	9.85	9.09	4.55		73.91	17.39	8.70	
广东省外 打工者	第一代	33.58	29.54	21.28	6.24	9.36	***	72.74	10.50	11.05	5.71	**	68.55	16.13	15.32	-
	第二代	27.42	41.61	20.97	3.39	6.61		79.61	11.81	5.99	2.59		71.05	22.81	6.14	
	新生代	31.21	41.13	14.89	4.26	8.51		79.00	9.25	5.69	6.05		70.21	10.64	19.15	
河南省内 打工者	第一代	51.70	25.38	13.83	3.60	5.49	**	77.50	8.51	8.88	5.10	**	77.90	12.95	9.14	*
	第二代	42.90	34.32	16.27	2.37	4.14		85.07	5.97	6.87	2.09		82.04	14.07	3.89	
	新生代	43.09	33.15	12.15	6.08	5.52		68.33	15.00	11.67	5.00		67.60	24.58	7.82	

五、农民工市民化的路径讨论

（一）推动市民化的机制讨论

如表 5 所示，推动农民工群体选择市民化的条件在流动模式上是具有显著差异的，无论是就地就近模式还是异地城镇化模式，推动农民工市民化的条件都是来自于城市稳定的就业，三类群体均超过半数的居民将城市稳定就业放在其市民化的首要位置。其中广东省内与河南省内打工者对自己子女可以拥有城市教育这一条件也较为青睐，这可能是就近城镇化模式带来的结果，其子女比较容易与父母共同居住。而广东省内与广东省外的打工者也有较高的倾向拥有城市住房，这可能是由于广东省作为流入地城市经济发展状况较好。

表 5 农民工选择市民化的主要条件差异（%）

	广东省内打工者	广东省外打工者	河南省内打工者	显著性
城市稳定就业	54.27	58.94	59.20	
子女城市教育	16.92	13.50	18.70	
拥有城市住房	14.41	12.73	6.04	
享受基本公共服务	6.53	7.86	2.34	***
“三权”适当补偿	5.03	4.31	7.11	

有一定积蓄	0.84	0.70	0.88
不受歧视	1.17	1.32	4.38
无条件	0.84	0.63	1.36

对于不同模式的流动群体，农民工群体选择市民化的主要条件在代际上均存在显著差异。如表 6 所示，广东省内的农民工选择城市稳定就业以及拥有城市住房的比例随代次的增加而上升，而选择子女城市教育的比例随代次的增加而下降，第三代农民工也有较高比例选择享受基本公共服务；这一定程度上说明广东省内城市教育发展的水平上升，而住房与就业的保障依旧是农民工关系的核心问题；广东省外打工者中第一代农民工选择城市稳定就业的比例高于其他两代，第二代农民工选择子女城市教育的比例高于其他两代，第三代农民工选择拥有城市住房以及享受基本公共服务的比例高于其他两代；对于异地城镇化模式来说，教育问题对推动农民工市民化依旧关键。

河南省内农民工在城市稳定就业的选择上不存在显著的代际差异，第二代农民工在子女城市教育、享受基本公共服务以及“三权”适当补偿的选择上拥有更高的比例，第三代农民工则在拥有城市住房以及不受歧视的选择上拥有更高的比例。流出地就进城镇化的三权问题更为受到农民工关注。总的来看农民工对城市的公共服务的需求随着代次增加而上升。

表 6 代次视角下农民工选择市民化的主要条件（%）

		城市 稳定 就业	子女 城市 教育	拥有 城市 住房	享受基 本公共 服务	“三权” 适当补 偿	有一 定积 蓄	不受 歧视	无 条 件	显著性
广东省 内 打工者	第一代	52.94	20.36	10.86	5.88	6.79	0.90	0.45	1.81	*
	第二代	54.92	18.44	13.52	5.74	3.69	1.23	2.05	0.41	
	新生代	55.73	7.63	22.14	9.16	4.58	0.00	0.76	0.00	
广东省 外 打工者	第一代	65.36	13.86	7.49	7.49	3.93	0.56	0.37	0.94	***
	第二代	54.35	14.84	14.19	7.74	5.00	0.97	2.26	0.65	
	新生代	56.79	10.00	19.64	8.57	3.57	0.36	1.07	0.00	
河南省 内 打工者	第一代	59.38	18.55	6.64	1.95	6.64	1.37	3.32	2.15	+
	第二代	59.46	20.12	4.20	3.00	8.11	0.30	3.90	0.90	
	新生代	59.22	16.20	7.82	2.23	6.15	0.56	7.82	0.00	

（二）拉动市民化的机制建设

如表 7 所示，拉动农民工群体选择市民化的条件同样在流动模式上具有显著差异。广东省内打工者受到社保水平高这一条件的拉力要显著高于其他两类流动模式的人群，而广东省外的农民工则认为生活条件较好具有更高的吸引力，河南省内的农民工则认为子女的优质教育是农民工选择留在城市的最大拉力。

表 7 农民工选择市民化的主要条件差异（%）

	广东省内打工者	广东省外打工者	河南省内打工者	显著性
社保水平较高	27.56	22.25	19.78	

低保/下岗扶持	4.71	6.25	12.29	***
就 业 稳 定	16.47	20.35	21.18	
生活条件较好	23.36	24.49	15.38	
子女教育较好	22.35	22.60	28.97	
城市福利较高	5.55	4.07	2.40	

如表 8 所示，拉动农民工市民化的条件在不同代次之间存在显著差异，具体来讲，广东省内农民工受到城市优质社保水平、子女教育的拉动随代次的增加而下降，受到稳定就业以及优质生活条件的吸引随代次的增加而上涨；而对于广东省外农民工，第一代打工者受到城市优质社保水平与子女教育的吸引较高，第二代与第三代农民工受到稳定的就业与较好的生活条件的拉动高于第一代农民工；虽然河南省内农民工在的农民工市民化拉动原因不存在显著的代际差异，但可以看出第一代农民工对于城市社保水平有较高的渴望，而第二代与第三代农民工则更多地受到城市稳定就业的吸引。总的来说，随着代次的上升稳定的就业与较高的生活条件对农民工的吸引力上升，下岗扶持与城市福利对农民工的吸引较低。

表 8 代次视角下吸引农民工市民化的原因（%）

		社保水平较高	低保/下岗扶持	就业稳定	生活条件较好	子女教育较好	城市福利较高	显著性
广东省内打工者	第一代	32.42	4.11	12.33	18.26	25.57	7.31	**
	第二代	25.00	5.33	15.98	25.41	24.59	3.69	
	新生代	24.43	4.58	23.66	28.24	12.98	6.11	
广东省外打工者	第一代	28.89	8.26	16.89	18.57	23.45	3.94	***
	第二代	18.66	3.60	22.09	27.99	24.22	3.44	
	新生代	17.63	7.91	23.38	28.06	17.27	5.76	
河南省内打工者	第一代	21.98	12.45	19.07	16.15	28.40	1.95	NS
	第二代	18.30	11.99	21.77	14.83	30.28	2.84	
	新生代	16.17	11.98	25.75	14.37	28.74	2.99	

作者联系方式：

顾东东：

Tel: +86-15638658666; E-mail: gudong6666@qq.com

张若晨：

Tel: +86-15619363505; E-mail: ruovii@163.com

杜巍：

Tel: +86-13992851000; E-mail: duwei@mail.xjtu.edu.cn

杜海峰：

Tel: +86-18681878555; E-mail: haifengdu@mail.xjtu.edu.cn