

新时代推进农民工市民化的路径探索

曹红

(首都医科大学马克思主义学院,北京 丰台 100069)

摘要: 农民工市民化对于推进新型城镇化进程、实施乡村振兴战略和推动实现中国式现代化具有重要意义。当前,农民工市民化面临着外出农民工增速低、进城农民工增速低、持有人力资本低、从事行业收入低、就业保障水平低、生活居住水平低等“六低”现状。同时,农民工市民化还受到低收入下“候鸟单飞”状态、有限进城资金面临城市高房价、自我封闭的城市中心主义三重困境的深刻影响。在新时代,需要从支持中小微企业发展与提高人力资本、构建城市引力机制与农村推力机制、以平等配置公共服务为核心改革户籍制度三个方面进一步深化改革,实现农民工职业结构、居住结构、身份结构的重大转变,确保国家经济社会发展的就业结构、地域结构、人口结构与产业结构协调发展,从而助推农民工市民化的顺利实现。

关键词: 农民工市民化;人力资本;城市中心主义;城乡融合发展;乡村振兴

中图分类号: F299.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5094(2025)06-0065-13

“城乡融合”由恩格斯首次提出^①,是指一种圆融和谐的城乡关系状态。2024年7月,党的二十届三中全会提出“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”^[1],指出完善城乡融合发展体制机制需要“加快农业转移人口市民化”^[1]步伐;2025年10月,党的二十届四中全会要求在推进新型城镇化中“科学有序推进农业转移人口市民化”^[2]。以此为标志,农民工市民化成为新时代城乡融合发展的关键环节。

农民工市民化是一个伴随工业化、城镇化和农业现代化而出现的现实问题。城市“实际的存在是为了‘优良的生活’”^{[3]5},农民离开农村进入城市,既是工业化城镇化的需要,也是出于对更美好生活的追求。1984年1月,中央“一号文件”提出在试点集镇允许“农民自理口粮到集镇落户”^{[4]435},标志我国农民工市民化进程的正式开启。然而,从人口迁移的角度来看,二十世纪八十年代中期至二十一世纪初的农民工市民化,更多的只是城乡劳动力流动问题^[5]。进入新时代,农民工市民化已深化为涉及城乡协调发展、社会稳定和谐、国家治理现代化的复杂而深刻的重大现实问题,呈现出了新的特点。因此,必须全面审视新时代背景下农民工市民化面临的现状和困境,积极完善新时代农民工市民化的推进路径,以有力助推中国特色社会主义建设事业。

基金项目: 北京市社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下宅基地‘三权分置’改革研究”(24KDC022)。

作者简介: 曹红,首都医科大学马克思主义学院讲师,博士,研究方向:马克思主义基本理论、“三农”问题。

引文格式: 曹红. 新时代推进农民工市民化的路径探索[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2025, 27(06): 65-77.

①1847年10月底至11月,恩格斯在为共产主义者同盟第二次代表大会写的新的纲领草案《共产主义原理》中首次提出“城乡融合”的概念。

一、新时代加快推进农民工市民化的重要意义

进入新时代以来,我国城乡融合发展有效推进且成效显著。在此背景下,农民工市民化不再单一指向农民工个人进城择业成为城市的劳动者,而是指农民工的工作、生活、家庭、心态全面融入城市,成为与市民无异的城市“新移民”。因此,在新时代加快推进农民工市民化意义十分重大。

(一) 农民工市民化是实施新型城镇化战略的核心要义

人是城镇化的真正主体,新型城镇化的“根本目的是为了人”^[6]⁶⁰⁹。推进以人为核心的新型城镇化战略,首要任务是“促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化”^[7]⁵⁹²,即“推进农业转移人口市民化”^[8]。从城乡人口变动的角度来看,波澜壮阔的改革开放进程也是我国城镇化进程不断推进、农村人口不断涌向城市的伟大进程。从1978年至2024年,我国的常住人口城镇化率从17.92%提升至67.00%,平均每年提高1.07个百分点^①,意味着平均每年有百分之一的庞大人口从农村转移到城市。但是,我国常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率存在较大差距。以2020年为例,我国常住人口和户籍人口城镇化率分别为63.89%和45.40%,二者相差18.49个百分点,即2020年有2.67亿农村户籍人口在城镇就业和生活,却并未取得常住地城市的户籍^②。一般而言,城市户籍比农村户籍包含更全面、更高水平的社会保障、公共服务和福利待遇。因此,从就业状态、社会融入等角度来看,我国当前的农民工市民化依然处于一种“半城市化”状态^[9]。要推进社会公平,就应加快推进农民工市民化进程,实现农民工与城镇居民同地、同工、同待遇。因此,新型城镇化战略必须摒弃过去圈地不化人的土地城镇化、城市自我现代化的弊端^[10]²²⁻³⁷,以农民工在城镇安家落户为主要任务和根本目的。换言之,以人为核心的新型城镇化本质是人的市民化,加快推进农民工市民化才是实施新型城镇化战略的核心要义。

(二) 农民工市民化是推进乡村振兴战略的必要前提

农民工市民化是连结新型城镇化战略和乡村振兴战略的重要枢纽。乡村振兴,生活富裕是根本^[11]¹⁶⁹。乡村振兴战略的根本任务就是提高农民收入,提升农民生活水平。产业结构伴随经济发展实现优化升级是一国经济发展的普遍规律,也是顺利实施乡村振兴战略的基础性工程。当前,从第一产业对国民经济的贡献率来看,我国第一产业增加值占GDP的比重已从1978年的27.69%下降至2024年的6.78%;从第一产业从业者数量来看,我国已经从1978年的2.83亿人减少到2023年的1.69亿人,其占就业总人口的比重从70.53%降低至22.80%。由此可见,改革开放以来,我国就业结构转变明显滞后于产业结构变化。同时,我国人多地少的土地资源约束使得农地经营规模普遍狭小,提升农业劳动生产率困难极大。2023年,我国农村人口约为4.77亿人,农村承包地约为18.21亿亩^③,意味着每家农户平均仅拥有约11亩承包地。

①根据国家统计局网站的数据计算得出。参见国家统计局网站.年度数据[DB/OL].[2025-05-13].<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm>。下文若无特别说明,除了关于农民工的数据外,其余数据均来源于国家统计局网站的年度数据库。

②数据来源于国家统计局发布的《第七次全国人口普查公报(第七号)》。参见国家统计局网站.第七次全国人口普查公报(第七号)[EB/OL].(2021-05-11)[2025-05-13].www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902007.html。

③2023年,我国有耕地19.29亿亩,除去1.08亿亩国有农场外,农村承包地约为18.21亿亩。数据来源于2023年度全国国土变更调查结果。参见自然资源部网站.我国北方5省区拥有全国近四成耕地[EB/OL].(2024-12-23)[2025-05-13].https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202412/t20241223_2878845.html。

在农业以种植业为主、经营利润非常有限的情况下^①,农民要通过经营面积狭小的承包地获得可观收入十分困难。邓小平在二十世纪八十年代就指出:“大量农业劳动力转到新兴的城镇和新兴的中小企业,这恐怕是必由之路。总不能老把农民束缚在小块土地上,那样有什么希望?”^{[12]213-214}新时代推进乡村振兴战略,首要要求就是产业兴旺,而“生活富裕作为实施乡村振兴战略的中心任务”^[13]也要求农民收入实现较快增长。因此,只有加快转移农业人口、减少农业人口数量,才能从根本上提高农业劳动生产率,乡村振兴才有希望真正实现。总之,推动农业人口转移到城市就业和生活,实现农民工市民化,已经成为推进乡村振兴战略的必要前提。

(三) 农民工市民化是中国式现代化进程的显著标志

现代化的本质是人的现代化^{[6]594}。中国式现代化首先是“人口规模巨大的现代化”,同时也是“全体人民共同富裕的现代化”^{[14]16}。从人口流动角度来看,中国式现代化既意味着更多农业人口与土地松绑,也意味着更加重视人的自由与尊严。在计划经济时期,我国形成了城乡分治的城乡二元体制^[15],农民被土地所束缚。改革开放后,从1984年1月中央“一号文件”允许“农民自理口粮到集镇落户”^{[4]435}开始,农民逐渐有了流动和落户的权利。二十一世纪以来,国家不仅提倡建设小城镇吸收农业转移人口^②,而且通过积极营造公平就业环境、狠抓农民工技能教育培训、完善农民工随迁子女义务教育、提高农民工生活条件等措施,努力推动农民工融入城市。从城乡关系变迁的角度来看,中国式现代化进程就是城乡壁垒不断破除、城乡交流日趋紧密的过程。今天,尊重农民自由迁徙权利、保障农民平等就业权益、全面改善进城农民生活现状并助其在城镇安家落户是“城乡中国”走向“现代中国”的必要条件,农民工市民化成为中国式现代化进程的显著标志之一。

二、新时代农民工市民化的现状

自二十世纪八十年代中期以来,农民工积极参与到我国工业化、城镇化的伟大进程中,在一定程度上分享了现代文明的发展成果。进入新时代后,我国农民工市民化更是取得了不小的成绩,当然也面临着一些问题,主要体现为外出农民工增速与进城农民工增速双低、以低人力资本从事低收入行业、就业保障水平和生活居住水平低的“六低”现状。

(一) 外出农民工增速与进城农民工增速双低

农民工市民化的主体是外出农民工(尤其是进城农民工)^③,该指标的增长最能代表城镇化率的提高和国家由传统向现代的转变^④。当前,相对于农民工总量和本地农民工数量的增

①在多数年份中,农民经营农业尤其是种植业获得的经营净利润很少,甚至是负利润。以2023年为例,种植稻谷、小麦、玉米、大豆、花生、油菜籽、棉花平均每亩净利润分别为58.2元、12.9元、154.4元、-182.4元、426.2元、-100.2元、196.4元。数据来源于《中国农村统计年鉴-2024》中“10-1 全国种植业农产品成本与收益”的相关数据。参见国家统计局农村社会经济调查司. 中国农村统计年鉴-2024[M]. 北京:中国统计出版社,2024:249-253.

②2000年6月,《中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》提出了加强小城镇建设以吸收农业人口缓解大中城市的人口和就业压力的指导意见;2011年5月国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,提出引导农村人口向小城镇有序转移;2002年1月《中共中央 国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见》提出要促进小城镇健康发展,充分发挥其增加农村就业、带动经济发展的功能。

③进城农民工指年末居住在城镇区域内的农民工。

④本地农民工专指在户籍所在地的乡镇区域内从事非农产业的农民。因此,本地农民工数量的增长对提高城镇化率不起作用,其市民化也无从谈起。

长情况,外出农民工和进城农民工数量的增速都较低。从2012—2024年,农民工总量、本地农民工数量的年均增速分别是1.33%和1.97%,而外出农民工数量的年均增速明显低于前两者,只有0.93%(见表1)。尤其值得注意的是,作为潜在进城落户的主力军,进城农民工数量从2018年起基本上是负增长;相应地,其在农民工总量中的比重也基本上呈逐年下降的趋势,从2015年的48.39%下降到了2024年的44.06%^①。因此,无论是从外出农民工和进城农民工数量的增长速度,还是从进城农民工的占比来看,农民进城的趋势都在明显减弱,新时代推进农民工市民化面临着农业转移人口不断减少的不利局面。

表1 农民工外出的基本情况(2012—2024年)

年份	农民工		本地农民工		外出农民工		进城农民工		
	数量 (万人)	增速 (%)	数量 (万人)	增速 (%)	数量 (万人)	增速 (%)	数量 (万人)	占农民工 总量的比例(%)	增速 (%)
2012	26261	3.89	9925	5.42	16336	2.98			
2013	26894	2.41	10284	3.62	16610	1.68			
2014	27395	1.86	10574	2.82	16821	1.27			
2015	27747	1.28	10863	2.73	16884	0.37	13428	48.39	
2016	28171	1.53	11237	3.44	16934	0.30	13585	48.22	1.17
2017	28652	1.71	11467	2.05	17185	1.48	13710	47.85	0.92
2018	28836	0.64	11570	0.90	17266	0.47	13506	46.84	-1.49
2019	29077	0.84	11652	0.71	17425	0.92	13500	46.43	-0.04
2020	28560	-1.78	11601	-0.44	16959	-2.67	13101	45.87	-2.96
2021	29251	2.42	12079	4.12	17172	1.26	13309	45.50	1.59
2022	29562	1.06	12372	2.43	17190	0.10	13256	44.84	-0.40
2023	29753	0.65	12095	-2.24	17658	2.72	12816	43.07	-3.32
2024	29973	0.74	12102	0.06	17871	1.21	13207	44.06	3.05

(二) 以低人力资本从事低收入行业

财富由物质、人力、社会资本三者有机结合而创造。相对于市民而言,农民在这三种资本中均居于劣势^[16]。人力资本投资包括教育、专业技术、身体健康等方面的投入^[17]¹⁴。具体到农民工群体来看,其人力资本高低主要体现为其学历教育和职业技能培训情况。从2012年至2024年,农民工学历的中位数一直是“初中”,比例基本维持在55%到65%,可见多数农民工只完成了义务教育;文盲和小学学历分别在1%、14%左右徘徊,反映出部分农民并未完成最基础的教育;高中学历比例从13.1%提升到最高的17.5%,大专及以上学历更是从5.7%提高到16.0%,但都不到二成的比重(见表2)。由此可见,农民工群体接受学历教育时长短、程度低是一个普遍现象。表3的数据进一步反映出一个事实:无论是接受农业职业技能培训还是非农业职业技能培训,农民工所占比例均未超过三成。换言之,大多数进城农民工没有接受过任何行业或岗位的职业技能培训,很少通过培训积累到人力资本(见表3)。

表2 农民工学历分布情况(2012—2024年)

年份	文盲(%)	小学(%)	初中(%)	高中(%)	中专(%)	大专及以上学历(%)
2012	1.5	14.3	60.5	13.3	4.7	5.7
2013	1.2	15.4	60.6	16.1		6.7
2014	1.1	14.8	60.3	16.5		7.3

^①2024年,进城农民工占农民工总量的比例虽然已经回升至44.06%,但从整体趋势看,进城农民工比重依然呈下降趋势。

续表 2 农民工学历分布情况(2012—2024年)

年份	文盲(%)	小学(%)	初中(%)	高中(%)	中专(%)	大专及以上(%)
2015	1.1	14.0	59.7	16.9		8.3
2016	1.0	13.2	59.4	17.0		9.4
2017	1.0	13.0	58.6	17.1		10.3
2018	1.2	15.5	55.8	16.6		10.9
2019	1.0	15.3	56.0	16.6		11.1
2020	1.0	14.7	55.4	16.7		12.1
2021	0.8	13.7	56.0	17.0		12.6
2022	0.7	13.4	55.2	17.0		13.7
2023	0.8	13.8	52.1	17.5		15.8
2024	0.8	13.8	52.1	17.3		16.0

表 3 农民工接受职业技能培训情况(2011—2014年、2016—2017年)

年份	接受农业技能培训(%)	接受非农职业技能培训(%)	接受农业或非农职业技能培训(%)	未接受技能培训(%)
2011	10.5	26.2	31.2	68.8
2012	10.7	25.6	30.8	69.2
2013	9.2	29.9	32.7	67.3
2014	9.5	32.0	34.8	65.2
2016	8.7	30.7	32.9	67.1
2017	9.5	30.6	32.9	67.1

由于学历教育普遍较低,加之缺乏职业技能培训,导致农民工获得的人力资本量小质劣,其进入城市从事的多是不需要较高学历和较多技术含量的收入较低的职业。相关数据表明,从2012—2024年,从事第二产业的农民工比重总体上呈下降趋势,但是直到2024年仍有四成多农民工在从事第二产业,而进入第三产业的农民工大多从事的是批发零售、居民服务、交通运输、住宿餐饮等低端服务业(见表4)。从2012—2023年,在城镇私营单位中,制造业、建筑业、交通运输仓储业、邮政业的就业人员平均工资在城镇私营单位就业人员平均工资线上下浮动,但是吸纳三分之一外出农民工的批发零售、住宿餐饮、居民服务业就业人员平均工资明显低于城镇私营单位就业人员平均工资(见表5)。而相同行业的城镇非私营单位就业人员平均工资明显高于城镇私营单位,但农民工进入该类单位的机率较低。

表 4 农民工行业分布情况(2012—2024年)

年份	第二产业(%)	制造业(%)	建筑业(%)	第三产业(%)	交通运输仓储和邮政业(%)	批发零售业(%)	住宿餐饮业(%)	居民服务修理和其他服务业(%)	其他(%)
2012	54.1	35.7	18.4		6.6	9.8	5.2	12.2	
2013	53.6	31.4	22.2	42.6	6.3	11.3	5.9	10.6	8.5
2014	53.6	31.3	22.3	42.9	6.5	11.4	6.0	10.2	8.8
2015	52.2	31.1	21.1	44.5	6.4	11.9	5.8	10.6	9.8
2016	50.2	30.5	19.7	46.7	6.4	12.3	5.9	11.1	11.0
2017	48.8	29.9	18.9	48.0	6.6	12.3	6.2	11.3	11.6
2018	46.5	27.9	18.6	50.5	6.6	12.1	6.7	12.2	12.9
2019	46.1	27.4	18.7	51.0	6.9	12	6.9	12.3	12.9
2020	48.1	27.4	18.3	51.5	6.9	12.2	6.5	12.4	13.5
2021	48.6	27.3	19.0	50.9	6.9	13.1	6.4	11.8	13.7
2022	47.8	27.4	17.7	51.7	6.8	12.5	6.1	11.9	14.4

续表4 农民工行业分布情况(2012—2024年)

年份	第二产业 (%)	制造业 (%)	建筑业 (%)	第三产业 (%)	交通运输仓储和邮政业 (%)	批发零售业 (%)	住宿餐饮业 (%)	居民服务修理和其他服务业 (%)	其他 (%)
2023	45.5	27.5	15.4	53.8	7.1	13.2	6.7	12.7	14.1
2024	44.7	27.9	14.3	54.6	7.2	13.6	7.1	12.3	14.4

表5 各行业城镇私营单位平均工资情况(2012—2023年)

年份	平均工资(元)	制造业(元)	建筑业(元)	交通运输仓储和邮政业(元)	批发和零售业(元)	住宿和餐饮业(元)	居民服务和 其他服务业(元)
2012	28752	28215	30911	28159	27233	23933	24068
2013	32706	32035	34882	33141	30604	27352	27483
2014	36390	35653	38838	38891	33894	29483	30580
2015	39589	38948	41710	40495	36635	31889	33203
2016	42833	42115	44803	42705	39589	34712	35824
2017	45761	44991	46944	45852	42359	36886	38417
2018	49575	49275	50879	50547	45177	39632	41058
2019	53604	52858	54167	54006	48722	42424	43926
2020	57727	57910	57309	57313	53018	42258	44536
2021	62884	63946	60430	62411	58071	46817	47193
2022	65237	67352	60918	66059	60630	47547	47760
2023	68340	71762	63857	68051	63701	51583	49907

(三) 就业保障水平和生活居住水平低

当前,农民工进城寻求稳定就业和体面居所绝非易事。总体来看,外出农民工的就业保障水平和生活居住水平都呈现出偏低的情况。

一方面,外出农民工就业保障水平较低。一是外出农民工较少签订劳动合同,就业不稳定的情况较突出。在2012—2016年期间,外出农民工劳务合同签订率明显下降,从43.9%下降到了38.2%。在2012年外出农民工从事的行业类型中,除制造业劳动合同签订率超过一半外,吸纳农民最多的建筑业、住宿餐饮业、批发零售业的劳动合同签订比例均在三成左右;而建筑业劳动合同的签订率最低,只有约四分之一(见表6)。由于较少签订劳动合同,农民工面临着更高的工资被拖欠、权益难保障的风险。此外,有近一半外出农民工签订的是无固定期限和一年以下的劳动合同,增加了其因就业不稳定而返乡的逆市民化可能。二是外出农民工“五险”参保率较低,导致其享受到的社会保障水平较低。在2012—2014年期间,外出农民工“五险”参保率虽然呈现出一定的增长趋势(养老、工伤、医疗、失业和生育保险参保率平均每年提高1.90、2.74、0.97、2.34、2.74个百分点),但这是在很低的参保率基数上提升起来的(见表7)。可以看到,即使到2014年,外出农民工“五险”参保率仍未超过30%,即多数外出农民工没有享受到基本的社会保障。

表6 外出农民工劳动合同签订情况(2012—2016年)

年份	签订比例					签订类型		
	外出农民工 (%)	建筑业 (%)	制造业 (%)	住宿餐饮业 (%)	批发零售业 (%)	无固定期限合同 (%)	一年以下合同 (%)	一年以上合同 (%)
2012	43.9	24.9	51.2	37.6	40.1	17.8	3.9	22.2
2013	41.3					14.3	3.9	23.2
2014	41.4					14.6	3.7	23.1
2015	39.7					13.6	4.0	22.1
2016	38.2					12.4	4.2	21.6

表 7 外出农民工参加社会保障情况(2012—2014年)

年份	养老保险(%)	工伤保险(%)	医疗保险(%)	失业保险(%)	生育保险(%)
2012	14.3	24.0	16.9	8.4	6.1
2013	15.7	28.5	17.6	9.1	6.6
2014	16.4	29.7	18.2	9.8	7.1

另一方面,外出农民工的生活居住水平较低。一是外出农民工居住条件较差。在2012—2015年期间,外出农民工约一半蜗居在单位宿舍、工地工棚、生产经营场所这三类较差的居住环境中,三成多选择租房居住,在务工地购房的到2015年也才1.3%,反映出外出农民工的居住条件普遍较差。如果以租房作为农民工市民化的最低居住标准,那么当前一半数量的外出农民工还只是进城打工者、城市建设者,而非共建共享城市文明的城市居民。二是进城农民工人均居住面积较小。据相关部门统计,从2016—2024年,进城农民工人均居住面积虽然由19.4平方米增长到24.7平方米,但是依然明显低于城镇人均住房面积^①。

表 8 外出农民工住宿的类型和比例(2012—2015年)

年份	单位宿舍(%)	工地工棚(%)	生产经营场所(%)	与他人合租住房(%)	独立租赁住房(%)	务工地自购房(%)	乡外从业回家居住(%)	其他(%)
2012	32.3	10.4	6.1	19.7	13.5	0.6	13.8	3.6
2013	28.6	11.9	5.8	18.5	18.2	0.9	13.0	3.1
2014	28.3	11.7	5.5	18.4	18.5	1.0	13.3	
2015	28.7	11.1	4.8	18.1	18.9	1.3	14.0	

三、新时代农民工市民化的困境

以1984年允许农民自理口粮到试点集镇落户作为农民工市民化的开端,我国农民工市民化已有40多年的历程。在这一过程中,我国农民工市民化虽然取得了长足的进步和不菲的成绩,但由于先天的准备不足以及一些制度性短板的存在,新时代农民工市民化依然面临着不少问题和困难。

(一) 较低收入下的“候鸟单飞”

当前,农民到城市务工,普遍呈现出一种“候鸟单飞”的状态:一方面,农民工一年要往返城乡一次或二次,约有10个月在城市工作;另一方面,进城农民工以青壮年男性为主,男性农民工约占65%左右。在2012—2014年期间,外出农民工占农民工总量的比重每年都超过了60%,意味着多数农民工的工作和生活维持着一种候鸟式的两栖状态(见表9)。此外,举家外出农民工数量的年均增速也达到了2.96%,高于同期农民工总量和外出农民工数量年均增速,但其在外出农民工数量中的比重始终不足三成,可见多数外出农民工是孤身进城的。

表 9 外出农民工与本地农民工的数量对比(2012—2014年)

年份	农民工总量(万人)	外出农民工(万人)	住户中的外出农民工(万人)	举家外出的农民工(万人)	本地农民工(万人)
2012	26261	16336	12961	3375	9925
2013	26894	16610	13085	3525	10284
2014	27395	16821	13243	3578	10574

^①2023年城镇人均住房面积超过40平方米,超过进城农民工的人均居住面积。参见中国政府网.各类保障性住房和棚改安置住房累计建设6400多万套[EB/OL].(2024-08-23)[2025-05-13].https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202408/content_6970228.htm.

农民工进城后,面临的另一困境就是多数从事的是工资收入较低的私营中小微企业的工作。从表10可以看到,外出农民工的年收入与城镇国有单位就业人员的平均工资存在差距:在绝对数额上,城镇国有单位就业人员平均工资与外出农民工收入相比差距较大;在增长速度上,从2012—2023年,外出农民工年收入平均增速只有8.76%,低于城镇国有单位就业人员平均工资9.42%的年均增速(见表10)。在这种情况下,新时代多数农民工进城就呈现出一种低收入状态下的候鸟单飞状态,农民工想在城市立足扎根完成市民化格外困难。

表10 外出农民工收入与城镇国有单位就业人员平均工资比较(2012—2024年)

年份	外出农民工				城镇国有单位就业人员	
	月收入(元)	从业时间(年)	年收入(元)	年收入增长率(%)	年均工资(元)	年均工资增长率(%)
2012	2290	9.9	22671	12.90	48357	11.21
2013	2609	9.9	25829	13.93	52657	8.89
2014	3108	10.0	31080	20.33	57296	8.81
2015	3359	10.1	33926	9.16	65296	14.00
2016	3572	10.0	35720	5.29	72538	11.09
2017	3805	10.0	38050	6.52	81114	11.82
2018	4107	10.0	41070	7.94	89474	10.31
2019	4427	10.0	44270	7.79	98899	10.53
2020	4549	10.0	45490	2.76	108132	9.34
2021	5013	10.0	50130	10.20	115583	6.89
2022	5240	10.0	52400	4.53	123623	6.96
2023	5441	10.0	54410	3.84	127672	3.28
2024	5634	10.0	56340	3.55	-	-

(二) 有限的进城资金与城市的高房价桎梏

新时代农民工市民化面临的另一困境是农民工进城通常只携带交通费和生活费进城。面对城市房价,进城农民工的收入难以支持其在城市获得体面的居所。

一般而言,农民工进城可携带的资金较为有限,主要表现为三种情况。第一,家庭农业经营收入少且不稳定。农民进城最直接的原因是在城市工作比在农村种地收入高。以全国种植稻谷、小麦、玉米三种主粮的平均利润来看,从2012—2023年,这三种主粮的平均净利润只有29.76元/亩,其中2016—2019年则连续4年都是负利润^①。此种情况导致农民通过种地积累进城定居资金不现实。第二,外出农民工收入增幅较大但起点较低。据统计,在2012年至2024年期间,外出农民工月收入从2290元涨到了5634元,但是与多数城镇居民相比,其工资起点

^①数据来源于2014、2016、2018、2020、2022、2024年《中国农村统计年鉴》中“10-1 全国种植业农产品成本与收益”中的数据整理计算得出。参见国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2014[M].北京:中国统计出版社,2014:243;国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2016[M].北京:中国统计出版社,2016:275;国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2018[M].北京:中国统计出版社,2018:275;国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2020[M].北京:中国统计出版社,2020:249;国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2022[M].北京:中国统计出版社,2022:239;国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2024[M].北京:中国统计出版社,2024:249.

低且涨幅不突出,收入总体上处于较低水平。加之绝大多数外出农民工不享有住房补贴、公积金等政策性资助,要凭其工资收入在城镇实现体面的户有所居较为困难。第三,农民财产净收入涨幅较快但绝对数额不高。据统计,从2012—2024年,农民人均可支配财产净收入年均增长率为10.63%,但是即便到2024年,农民的财产净收入也只有580元,占其可支配收入的2.51%,不能完全支持其全家进城定居。

在此情况下,城市房价高企进一步加剧了农民工市民化的难度。在2012—2023年期间,在超大城市北京和上海、特大城市西安和杭州、I型大城市太原和兰州中^①,其商品房平均销售价格年均增长率分别是9.94%、11.09%、9.76%、8.56%、4.05%、6.27%。但是,同期的外出农民工平均月收入年均增长率仅为8.57%,仅高于太原和兰州的商品房平均销售价格的年均增幅(见表11)。加之大城市的房价基数大,农民进城后仅靠打工或经商获得的收入难以支持其在流入地买房定居。

表 11 部分城市商品房平均售价与农民工月收入比较(2012—2023年)

年份	北京市 (元/平方米)	上海市 (元/平方米)	西安市 (元/平方米)	杭州市 (元/平方米)	太原市 (元/平方米)	兰州市 (元/平方米)	外出农民工月收入 (元)
2012	16553	13870	6634	13292	6405	5421	2290
2013	17854	16192	6716	14679	6668	5520	2609
2014	18499	16415	6465	14035	7155	5860	3108
2015	22300	21501	6501	14748	7303	6089	3359
2016	28489	25910	6602	16211	7348	6162	3572
2017	34117	24866	8513	21225	8827	7137	3805
2018	37420	28981	10171	24360	10840	7232	4107
2019	38433	32926	11480	26522	11136	7332	4427
2020	42684	36741	13743	27448	10815	8281	4549
2021	46941	40974	15221	29781	10395	7795	5013
2022	47784	44430	15909	32522	9848	7830	5240
2023	46783	45997	17084	33047	10105	8453	5441

(三) 城市中心主义的自我封闭

二十世纪五十年代,我国优先发展重工业,由此也诱发了城市中心主义倾向^{[18]22-28}。改革开放以来,这种城市中心主义的自我封闭并未随着经济社会转型而完全消除。例如,在二十世纪八九十年代,农民进城的政策性区别较为普遍:在户籍政策上,严格的城镇户籍指标管控导致农民只可自理口粮落户集镇^②;在就业政策上,国有企业须经审批才可招用农村临时工^③。二十世纪九十年代末至二十一世纪初,国家积极发展小城镇以吸收农业转移人口^④,但事实证

①根据2014年10月29日《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》(国发〔2014〕51号)的城市规模划分标准和2023年各城市城区常住人口数量,北京和上海为特大城市,西安和杭州为超大城市,太原和兰州为I型大城市。

②参见1989年11月《国务院关于严格控制“农转非”过快增长的通知》(国发〔1989〕176号)。

③参见1989年10月国务院颁布的《全民所有制企业临时工管理暂行规定》(国令〔1989〕41号)。

④参见1997年6月《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》(国发〔1997〕20号)、2000年6月《中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》(中发〔2000〕11号)、2000年8月建设部发布的《关于贯彻〈中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见〉的通知》(建村〔2000〕191号)、2000年11月国土资源部发布的《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》(国土资发〔2000〕337号)、2001年3月《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》(国发〔2001〕6号)、2006年1月《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发〔2006〕5号)。

明只有地级市以上的大城市才对农民工具有较强吸引力。在2012—2015年期间,进入地级市以上城市(包括地级市)的外出农民工比重在63.74%至77.15%之间,其中地级市吸纳了三成左右的外出农民工,省会城市吸纳了两成多的外出农民工,直辖市吸纳了一成左右的农民工(见表12)。

表12 外出农民工流向的城市类型(2012—2015年)

年份	合计(万人)	直辖市(万人)	省会城市(万人)	地级市(万人)	小城镇(万人)	其他(万人)
2012	16336	1634	5269	5701		3855
2013	16610	1410	3657	5553	5921	69
2014	16821	1359	3774	5752	5864	72
2015	16884	1460	3811	5919	5621	73

然而,现实情况是城市规模越大对农民工的容纳度越低。进入新时代以来,中小城市、I型和II型大城市虽然已经基本取消落户限制,但是特大和超大城市吸收外出农民工依然存在诸多障碍。尤其是积分落户政策以学历、稳定就业和稳定居所为主要指标^①,导致那些学历低、流动性强的农民工无能为力。由此可见,如果城市中心主义观念不更新、大城市利益堡垒不破除,农民工就难以实现完全的市民化。

四、新时代农民工市民化的完善路径

新时代加快推进农民工市民化,能够有力促进我国就业结构、居住结构、人口结构变化,推进我国产业结构协调发展。但是,农民工市民化是一个长期的过程。基于当前我国农民工市民化中存在的问题,当前需要重点从三个方面入手推进相应的改革和完善。

(一) 支持中小微企业发展与提高农民工人力资本,促进就业结构转变

一般来说,支持劳动密集型中小微企业为进城农民工提供更多的就业岗位是农民工市民化的基础,提升农民工人力资本助力其进入更高层次就业岗位是实现高水平市民化的关键一环。随着农民工完成从农民到工人或服务人员的职业转换,就业结构会随着产业结构的变化而优化升级。

一方面,大力支持劳动密集型中小微企业发展,夯实农民工市民化的基础。就业是农民工立足城市之基。加快推动农民工市民化的首要问题是城市是否有充足的、适合农民工的就业岗位。中小微企业是吸收低学历、低技能农业转移人员的主要力量,必须大力支持劳动密集型中小微企业发展,扩大农民工就业的机会和岗位,吸引农民从农村农业转移到城市二三产业。在支持劳动密集型中小微企业发展问题上,政府和社会需要主动作为、充分有为:在创业政策上,给予企业更宽松的创业环境和更具鼓励性的优惠政策;在税收政策上,制定税收优惠与吸纳农民工数量挂钩机制;在金融政策上,国有金融机构制定对企业更友好的金融支持政策,鼓励中小银行提供更为灵活有效的间接融资。

另一方面,着力提升农民工人力资本,助力实现高水平市民化。提高农村基础教育水平、普及职业技术培训,增加农民工进城就业的人力资本,是提高农民工就业质量的关键之举。当前,政府和社会可以从农村基础教育和职业技术培训两大途径着力提升农民工人力资本。首

^①参见北京市人民政府办公厅2020年7月14日公布的《北京市积分落户管理办法》。

先是在保证基础教育入学率的前提下,增加农村基础教育财政投入,实现县域城乡基础教育的硬件一致化;着力提升农村中小学建设的信息化、数字化水平,使农村少年儿童享受到更多优质教育资源;通过多种方式增强农村教师岗位的吸引力,不断提升农村基础教育的师资力量。同时,在主要的劳务输出地,政府相关部门组织有进城意向的农民参加实践性强的职业技能培训;在农民工的就业地,就业单位对农民工进行专业性岗前培训,着力提升农民工的职业技术能力。

(二) 构建城市引力机制与农村推动机制,实现居住结构转变

在新时代,推动农民工居住结构转变是加快推进农民工市民化的重要内容。要实现这一目标,需要构建吸引农民工在城镇扎根的城镇住房保障机制与农村宅基地和农房流转机制,实现农民工向就业城市定居的居住结构转变。

一方面,构建吸引农民工进城安居的城市住房保障机制。当前,“农业转移人口的居住条件是市民化进程的最大‘短板’”^[19]。新时代加快推进农民工市民化,就要在保障农民工的城市“户有所居”上做文章。目前,农民工市民化的公共成本占比较高,达到了55%^[20]。但是,市民化是大势所趋,政府应在提高农民工居住水平、实现其在就业地城市安家定居上发挥主导作用。就目前情况而言,保障农民工在城市“户有所居”的合适形式是对一定条件下的农民工家庭提供保障性住房或发放保障性住房补贴。对于城市政府来说,如果力有所及,可以专门开辟出针对农民工的住房保障形式,大力支持农民工家庭进城定居;如果力有不逮,也应与农民工就业单位联合设置专门的农民工住房保障基金,为农民工家庭在城市租房或购房提供一定的资金补贴。

另一方面,构建有利于农民进城的宅基地和农房流转机制。农民工往往与土地有着经济、情感上的联系。在农村,承包地的流转收入很低^①,支持农民工家庭进城定居的力量微弱,但是只可在本村流转的宅基地和农房则是一支重要的推动力量。地方政府应放弃鼓励甚至强迫农民放弃宅基地和农房进城上楼的做法,保留没有能力在城镇谋生的农民的宅基地和农房,让其成为“必要的资源冗余”^{[21]179-193}。换言之,宅基地制度改革可以逐步扩大宅基地和农房的流转范围,实现宅基地和农房流转的有限自由化,让农民带着“土地财产权”进城^[22]。这需要从根本上改革现行宅基地制度,使宅基地和农房成为农民流动的资产,强化农民的宅基地财产权益,增加进城农民的资金,有力推进农民工市民化。

(三) 改革和完善户籍制度,促进身份结构转变

党的十八届三中全会以来,户籍制度改革已经成为我国经济社会改革的重要内容。新时代加快推进农民工市民化,需要进一步深化户籍制度改革,使农民工身份结构转变与就业转换、地域转移同步进行,进一步促进国家经济社会结构优化与协调。

一方面,改革大城市户籍制度,给予农民工平等的市民待遇。大城市户籍制度改革的实质是把作为城市劳动者的农民工转变为完全意义上的市民,变城里人和农民工二元人口结构为一元的市民关系结构。当前,农民工进入城市只能拿到含金量较低的居住证,不能平等享受公共服务,尤其是大城市积分制落户政策对低学历、低技能的农民工群体事实上是关闭的。要改

^①以2023年为例,全国范围内流转承包地种植三种主粮的每亩租金收入平均只有66元。数据来自《中国农村统计年鉴-2024》中“10-1 全国种植业产品成本与收益”的数据。参见国家统计局农村社会经济调查司.中国农村统计年鉴-2024[M].北京:中国统计出版社,2024:249.

革大城市户籍制度,首先应将积分落户的条件调整为以居住年限和社保缴纳年限为主,以此降低学历教育在积分落户中的权重,体现出包容低学历和低技能劳动者的倾向。同时,变城市新增户籍指标配额制为入围制,鼓励攒够一定分数就可获得城市户籍。

另一方面,改革中小城市户籍制度,给予农民工平等的公共服务资源。中小城市户籍制度改革的实质,是让以农民工为代表的“新户口”和以原市民为代表的“老户口”之间实现平等的公共服务和福利资源配置。现实中,以农民工为代表的“新市民”由于落户时间较短,在享受城市提供的公共服务和福利性资源配置上可能处于劣势。因此,要进一步革除中小城市户籍制度中对农民工“新市民”的政策歧视,消除户籍制度中原有的保护主义倾向,公平公正地配置公共服务与福利资源。

五、结语

加快实现新时代农民工市民化,对于持续推进新型城镇化进程、实施乡村振兴战略、推动实现中国式现代化意义重大。当前,我国农民工市民化呈现出外出农民工与进城农民工增速双低、低人力资本从事低收入行业、就业保障水平和生活居住水平均低的“六低”现状。同时,我国农民工市民化还面临着低收入下“候鸟单飞”状态、有限物质资本面临城市高房价、自我封闭的城市中心主义的三重困境。因此,应通过支持中小微企业发展与提高农民工人力资本、构建城市引力机制与农村推力机制、改革和完善户籍制度等措施,实现农民工职业结构、居住结构、身份结构的转变,促进就业结构、地域结构、人口结构与国家产业结构协调发展。当然,更长远做法是破除城市中心主义和农村保守主义,政府提供一致的城乡公共服务,让人民自行选择进城或入村,共同享受美好的生活。

参考文献

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(01).
- [2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N].人民日报,2025-10-29(01).
- [3] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965.
- [4] 中共中央关于一九八四年农村工作的通知[G]//十二大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,1986.
- [5] Lewis W. A. Economic Development with Unlimited Supply of Labor[J]. The Manchester School of Economic and Social Studies,1954(05):139-191.
- [6] 李克强.凝聚共识、形成合力,推动城镇化更稳更好发展[G]//十八大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2014.
- [7] 习近平.在中央城镇化工作会议上的讲话[G]//十八大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2014.
- [8] 国务院关于印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2024(23):15-21.
- [9] 王春光.农村流动人口的“半城市化”问题研究[J].社会学研究,2006(05):107-122,244.
- [10] 文贯中.吾民无地:城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M].北京:东方出版社,2014.
- [11] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[G]//十九大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2019.
- [12] 邓小平.邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.

- [13] 祝福全国各族人民新春吉祥 祝愿伟大祖国更加繁荣昌盛[N].人民日报,2018-02-14(01).
- [14] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[G]//二十大以来重要文献选编:上.北京:中央文献出版社,2024.
- [15] 陆学艺.走出“城乡分治 一国两策”的困境[J].读书,2000(05):3-9.
- [16] 厉以宁.缩小城乡收入差距 促进社会安定和谐[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013(01):7-10.
- [17] 西奥多·舒尔茨.对人进行投资:人口质量经济学[M].吴珠华,译.北京:商务印书馆,2018.
- [18] 林毅夫,蔡昉,李周.中国的奇迹:发展战略与经济改革[M].上海:格致出版社,上海人民出版社,2016.
- [19] 魏后凯,苏红键.中国农业转移人口市民化进程研究[J].中国人口科学,2013(05):21-29,126.
- [20] 陈怡男.农民工市民化成本测算研究——以四川省为例[J].西南石油大学学报(社会科学版),2018(01):36-42.
- [21] 贺雪峰.大国之基:中国乡村振兴诸问题[M].北京:东方出版社,2019.
- [22] 郭晓鸣,张克俊.让农民带着“土地财产权”进城[J].农业经济问题,2013(07):4-11,110.

责任编辑:李桂东

编辑部网址:<http://sk.swpuxb.com>

Exploration of the Path for Promoting the Urbanization of Migrant Workers in the New Era

CAO Hong

(School of Marxism, Capital Medical University, Beijing, 100069, China)

Abstract: The urbanization of migrant workers is of great significance for promoting the new urbanization process, the implementation of the rural revitalization strategy and the realization of Chinese-style modernization. At present, the urbanization of migrant workers is confronted with the following situations: the growth of migrant workers leaving their hometowns and of those entering cities are at low rate; migrant workers hold low human capital and earn low income; migrant workers enjoy low employment security and low living and housing standards. Meanwhile, the urbanization of migrant workers is also profoundly influenced by three predicaments: the state of "migratory birds flying alone" under low income, limited funds for moving to cities in the face of high housing prices, and the conservative concept of self-isolated urban centrism. In the new era, it is necessary to further deepen the reform in three aspects: supporting the development of micro, small and medium enterprises and enhancing human capital, building the urban attraction mechanism and the rural encouragement mechanism, and reforming the household registration system centering on the equal allocation of public services, so as to achieve major changes in the occupational structure, residence structure and identity structure of migrant workers, and ensure the coordinated development of the employment structure, regional structure, population structure and industrial structure of national economic and social development, thereby facilitating the smooth realization of the urbanization of migrant workers.

Keywords: urbanization of migrant workers; human capital; urban centralism; integrated urban-rural development; rural revitalization