中国农民工的演变轨迹与发展前瞻

黄祖辉 胡伟斌

摘要 农民工是伴随着中国改革开放后经济体制转轨和社会结构变化而逐渐形成的一个特殊阶层，是推动中国工业化和城市化快速发展的重要力量。农民工为中国经济高速增长作出重要贡献的同时，其自身发展问题也成为新时代“三农”发展和乡村振兴战略实施中必须应对的重大挑战。农民工在中国改革开放四十年来的形成与演变，呈现出多种特征的轨迹。农民工对工业化和城市化做出重要的贡献，在经济转型、城市化扭曲发展下也面临新的挑战。因此面对机遇和挑战，中国农民工应着力于向市民化、创业型、职业型农民工转型。

关键词 农民工 市民化 轨迹 转型

作者黄祖辉，浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院教授（浙江杭州 310058）；胡伟斌，浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院博士研究生（浙江杭州 310058）。

中图分类号 F32

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)03-0048-08

一、引言

中国改革开放是从农村到城市，从封闭到开放，从计划到市场的一次全方位的历史变革。在这伟大变革以及取得举世成就的过程中，有一个庞大群体的形成及其所做的贡献不容忽视，那就是农民工。四十年来，伴随中国工业化和城镇化的快速发展，亿万农民离开乡土涌入到城市务工经商，为中国经济的持续高速增长源源不断地注入活力并做出了巨大贡献。农民工是农村剩余劳动力转移的主要形式，有效弥补了中国快速工业化和城市化进程中巨大的劳动力缺口。据国家统计局（2018）公布，2017年全国农民工总量已达28652万人，其中在本乡镇内从事非农产业6个月及以上的就地农民工有11467万人，其余17185万人离土离乡异地务工。^①农业劳动力从农村向城市转移的背后是农业相对收入的不断下降，这也是城乡之间、东西部区域之间不平衡发展的体现。然而，在改革开放和市场化、全球化环境中，正是借助这种不平衡发展，中国获得了巨大的开放红利，同时实现了粗放型的经济持续高速增长。但是，随着全球经济格局的变化和近些年来国际贸易摩擦和争端的加剧，中国利用全球化环境的不平衡发展模式已面临严峻挑战。中国长期倚重的外向型贸易格局和出口导向的产业布局已发生重大变化，粗放型和劳动密集型的产业亟需转型升级，作为产业主要就业群体的农民工不仅面临市民化需求，而且面临就业压力，不平衡和不充分发展已成为当前中国社会的主要矛盾。与此同时，国家启动乡村振兴战略和新型城镇化战略，着力解决发展不平衡和不充分问题，充分重视庞大农民工群体的就业及其市民化问题，力求促进新时代中国农民工的转型与发展。基于这样的发展背景，有必要对改革开放四十年来中国农民工的形成与轨迹进行系统梳理，对农民工

^① 中华人民共和国国家统计局：《2017年农民工监测调查报告》，《中国信息报》2018年4月28日。

的贡献和发展挑战作进一步的分析,并在此基础上,对新时期中国农民工的转型发展和市民化发展等给出前瞻。

二、农民工的形成与演变轨迹

农民工群体是中国改革开放以后形成的,农民工是指从农村到城镇去从事非农工作的农村户籍人员,是中国城乡二元体制下所形成的一个特殊的社会群体。这一群体在改革开放四十年来的形成与演变,呈现出多种特征的轨迹,概括起来,表现为以下五个要点。

(一) 从农民到农民工

中国农民工与农民的最大区别是农民工的农民身份没有转变,但他的职业却转变了。应该说,农村劳动力向城市流动在新中国建国初期就有发生,考虑到人口流动不利于计划经济和社会发展,1952年中央劳动就业委员会提出要“克服农民盲目地流向城市”,由此引出了“盲流”这个具有歧视性的概念。^①1958年颁布了《中华人民共和国户口管理登记条例》,意味着中国城乡二元体制的真正建立,这一制度成为阻挡农村劳动力向城市和工商业流动的一道藩篱。20世纪70年代,由于矿业、建筑等行业生产发展中用工不足但又没有招工指标,出现了一种“包工队”的农村劳动力务工形式,“包工队”是农村集体组织建制的一种务工形式,一般来源于人多地少、经济比较落后的地区,^②由于私招、私雇等现象的存在,也有来自多个地区的个体农村劳动力混入了“包工队”。1978年农村实行家庭联产承包责任制以后,农业劳动力的剩余现象开始显现,与此同时,乡镇企业的出现为农民在乡村“离土不离乡”的就地就业开辟了路子,尤其是沿海经济发达地区的乡镇企业发展极为快速,不但吸收了大量的本地劳动力,而且还吸纳了大量周边欠发达地区的农村剩余农动力。1984年,国务院专门出台《关于农民进入集镇落户问题的通知》,准许有经营能力和技术专长的农民自带口粮落户集镇。同年为方便人口流动和自由择业,开始实行居民身份证制度,这一身份管理制度重要变革,有力地促成了内地大量农村劳动力涌向沿海发达城市,形成大规模跨区域流动的“民工潮”。毫无疑问,农民选择进城务工是为了争取更多劳动收益和生存权益的一种理性行为,也有效缓减了发达地区第二、三产业快速发展中的用工短缺难题。另一方面,潮水般涌入城市的农民工也对城市的人口承载能力、就业竞争和管理等问题提出了挑战,尤其是20世纪90年代国有企业改革所形成的城市职工下岗潮,使城市面临着空前的城镇居民再就业压力,而作为外来的农民工就自然被看成是城市就业与公共资源的争夺者。即使如此,低成本且肯干的农民工还是源源不断地进入城市,成为城市二三产业的生力军。

(二) 从“单栖人口”到“两栖人口”

从“单栖人口”到“两栖人口”的演变是中国农民工群体的独特现象。改革开放前,中国广大农民几乎不流动,被束缚在农村从事农业,是典型的“单栖”型人口,到了改革开放初期,尽管农业剩余劳动力可以成为从事非农产业的农民工,但他们中的大多数是属于“离土不离乡”“进厂不进城”的就地转移农民工,因而基本上仍可以被视作在农村生活与就业的“单栖”型人口。然而到了20世纪80年代的中后期,特别是小平同志南巡讲话以后,改革开始从农村扩大到城市,国有企业的市场化改革和城市大门的打开,使大量的农业转移人口从“离土不离乡”变为“离土离乡”,从“就地转移”变为“异地转移”,进入城市成为城市中的农民工。与此同时,由于城乡二元体制的存在,大多数进城的农民工没能携带家庭一起进入城市,成了“两栖”型人口,也就是这些农民工在农村和城市都有家,平时在城市打工地居住,过年过节则回农村老家居住。农民工的“两栖”型现象,带来了农村的“三留人口”现象,即由于农村年轻人大多在外务工经商,而家庭成员却因城乡二元体制等方面因素的制约,不能随同,只能滞留农村,成为“留守老人”“留守儿童”和“留守妇女”。据历次人口普查的数据分析,中国农村年轻人口的比重在不断下降。20—39岁年龄人口从2000年到2010年下降了4.5个百分点,0—19岁下降了7个百分点,

① 汪勇:《“农民工”称谓的历史演变及其启示》,《南京社会科学》2007年第11期。

② 左小玲、张运章:《一种可取的用工形式——平顶山矿务局农民包工队情况的调查》,《煤炭经济研究》1984年第7期。

40—49 岁人口以及 50 岁以上人口的比重则在上升。“六普”数据进一步显示，中国农村地区没有成年男性在家的家庭户达到了 26.48%，而只有老人、儿童在家的情况，也达到 14.37%。家庭是社会的单元和细胞，农民工的“两栖”型现象所带来的农村“三留人口”现象，不仅不利于农村居民家庭的和睦，而且对于农村的儿童教育、老人赡养和妇女权益保护也会带来不利的影响，是一个需要引起高度关注和着力解决的问题。

（三）从异地转移到就近转移

改革开放四十年来，中国农民工或者说农业转移劳动力的流动性转移还呈现出的一条轨迹，就是从改革初期的就地转移为主，到而后的异地转移为主，再到近些年所呈现的就近转移态势。农民工的异地转移势头主要体现在 20 世纪 80 年代中后期到 2010 年这段时间，段成荣和杨舸利用全国人口普查数据分析表明，东部地区所吸引的流动人口在全国流动人口中的比例大幅度上升，1987 年达 43.8%，1990 年接近全国的一半，2000 年达 57%，2005 年则进一步提高到三分之二左右。如果以省作为单位分析可以看到，2000 年跨省流动人口达到了 4242 万人，而 2010 年迅速增长到 8588 万人，在十年里增长了一倍。^①至于农民工的就地就近转移态势，主要体现为近年来本地农民工的比例在不断上升，并且增速快于外出农民工。从 2009—2012 年农民工流向变化的比例变化可以看到，省内流动农民工从 29% 上升到 33%，而本地（乡镇内）流动农民工一直保持在 37% 上下，此外，跨省流动农民工比例从 33% 下降到 29%。^②这些变化表明，农民工的“回流”与就地就近流动的趋势正在显现。另据 2017 年全国农民工监测调查报告，2017 年中国农民工总量中，外出农民工 17185 万人，比上年增加 251 万人，增长 1.5%；本地农民工 11467 万人，比上年增加 230 万人，增长 2.0%，增速仍然快于外出农民工的增速。如果说，中国农业劳动力或者农民工从就地转移向异地转移的演变动因，主要是缘于城乡要素市场化改革的驱动和区域发展差距与城市化加快的引力，那么他们从异地转移向就近转移的演变态势，则与党的十八大以来中央对城市化战略方针的调整与导向密切相关。如限制大城市发展，加快中小城市发展，鼓励就地就近城镇化与市民化；此外，到 2020 年解决“三个 1 亿人”问题，即促进 1 亿农业转移人口落户城镇，改造 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导 1 亿人在中西部地区就近城镇化^③。这些调整不仅体现了以城市群为核心的大中小城市协调发展的理念，而且更是体现了以人为本新型城镇化和加快解决农业转移人口市民化的方针。

（四）从单向流动到双向流动

所谓单向流动，是指农民工是从农村向城市的流动，而双向流动则是指现实中既存在农民工从农村向城市的流动，又存在进城农民工从城市返乡创业的流动。农民工从单向流动到双向流动的变化，既与政府对就地就近城镇化和市民化的鼓励性政策引导有关，又与这些年来中国经济大环境的变化有关。从 2008 年世界爆发金融危机以来，中国经济开始步入增速放缓的阶段，那些吸纳大量农民工就业、出口导向型的劳动密集型加工制造业面临巨大冲击，“腾笼换鸟”“机器换人”式的转型升级成为发达地区转型升级的唯一选择，这对许多单向流动的农民工带来了就业再选择的压力。与此同时，经过四十年发展，中西部地区的经济状况、基础设施和生活环境已有所改变，农民工跨区域就业与生活的机会成本随之上升。在这样的情况下，以“返乡创业”为特点的农民工逆向流动悄然兴起，这种流动打破了农村劳动力向发达地区城市的单向流动态势，使得农村劳动力的流动呈现了双向流动的新格局。尤其是 2015 年，国务院先后出台了《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》和《关于支持返乡下乡人员创业创新，促进农村一二三产业融合发展的意见》等一系列指导性文件，加快了一大批有技术、有资金、有情怀的农民工返乡创业。2017 年，中国返乡创业的农民工已经超过了 700 万^④，比 2015 年增加了 250 万，增幅达到了两位数。需要指出的是，中国现阶段所出现的城市农民工回流现象不宜看成是中国城市化已到了城市人口已开始向农

① 段成荣、杨舸：《我国流动人口流入地分布变动趋势研究》，《人口研究》2009 年第 6 期。

② 李强、陈振华、张莹：《就近城镇化与就地城镇化》，《广东社会科学》2015 年第 1 期。

③ 引自 2014 年 3 月 5 日国务院总理李克强所作的《政府工作报告》。

④ 数据来源：新华网，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-11/10/c_1121938282.htm。

村流动的阶段，城市人口偏好于向农村的流动是城市化高级阶段的现象。中国目前的城市化水平仅 58.5%，远没有达到城市化的高级阶段。中国当前所出现的进城农民工的逆向流动现象，本质上是中国不平衡的城乡经济社会与区域产业结构面对外部环境变化与压迫的一种回应和劳动力在区域空间的阶段性盘整。

（五）从第一代农民工到新生代农民工

改革开放四十年来，中国农业转移劳动力的流转经历了代际的转换，20 世纪 80 年代就转移到城市务工经商的农民工大多年龄已经 60 岁左右，不少已退出农民工的行列，他们中的绝大多数并没有在流入地城市定居养老，而是返回农村老家，有的继续从事家庭农业，有的则在家照看自家的第三代，取而代之外出打工的是他们的第二代，被称之为新生代农民工。据国家统计局（2018）公布的数据显示，2017 年，1980 年及以后出生的新生代农民工占比首次过半，已经占全国农民工总量的 50.5%，这说明新生代农民工已经成为农民工的主体。^①从从业结构看，农民工从事制造业和建筑业的比重在持续下降，从事娱乐等服务类的第三产业比重在增加，这从一个侧面表明新生代农民工随着社会发展、消费结构和层次的变化，其就业需求也出现相应的改变。此外，有别于低技能、低收入、低诉求为主要特征的老一代农民工，新生代农民工成长的家庭环境、学习背景、就业环境以及外部制度环境等都存在较大的差异，两者在劳动技能水平、价值取向和行为规范上也存在明显不同。^②总体而言，新生代农民工对制度性约束的抵触更为强烈，对乡土依恋程度不高，对城市工作和生活方式适应性强，在追求经济报酬的同时还注重个人的职业发展空间，从谋求生存转向追求公平，其对于职业声望和社会地位的需求和重视比老一代有所提高。^③农民工的代际转换及其特征差异将对农民工的城市融入、权益保障、就业结构和市民化进程提出许多新的课题，相应的研究应及时跟进。

三、农民工的贡献与发展挑战

过去四十多年，尤其是改革开放后的前三十年，中国经济的持续高速增长离不开庞大的农民工群体所做出的巨大贡献，这种贡献主要体现在，为中国经济的持续高速增长，为中国工业化和城市化的快速发展，提供了低成本和充裕的廉价劳动力。尽管这种低成本高增长的背后是不平衡发展和粗放式发展，但在改革与开放的环境中，这种不平衡的发展在较长的一段时期内并没有形成羁绊，相反是产生了极致的效率，不仅为出口导向的劳动密集型产业提供了充裕的廉价劳动力供给，而且还使得中国内需不足的结构性矛盾在这种发展环境中得到了缓解。

（一）农民工对工业化和城市化的贡献

改革开放以来的 1978—2008 这三十年期间，中国的年均 GDP 增长速度达到 9.8%，这种高增长主要是依靠工业化的贡献，尤其是依靠了以劳动密集型的加工制造业为特点的农村工业化的支撑。宋洪远通过测算发现，从 1978—2006 年间，乡村企业增加值占国内生产总值的比重由 5.7% 提高到 27.5%。其中，乡村企业的工业增加值占全社会工业增加值的比重由 10% 提高到 44.8%。^④到 2007 年底，全国乡村企业的增加值突破 68000 亿元，从业人员总数突破 1.5 亿，国内生产总值的近 30%、工业增加值的 45%、出口贸易额的 40% 均来自乡村企业的贡献。^⑤由于农村工业吸纳了大量的低成本农业转移劳动力，并且许多农村工业又具有明显的出口导向性，在国际市场上具有很强的竞争性和很大的市场份额。以浙江为例，在 20 世纪八九十年代，有 2000 多万的外来人口到浙江务工经商，绝大部分是农民工，他们不仅实现了就业脱贫和增收，而且推动了浙江农村产业集群和块状经济的快速发展。比如，浙江嵊州的领带产业集群，2004 年

① 中华人民共和国国家统计局：《2017 年农民工监测调查报告》，《中国信息报》2018 年 4 月 28 日。

② 新生代农民工价值取向研究课题组、张鸣鸣、赵丽梅：《新生代农民工价值取向：现实评价与政策导向——基于 2571 份问卷的实证研究》，《经济体制改革》2011 年第 2 期。

③ 黄祖辉、刘雅萍：《农民工就业代际差异研究——基于杭州市浙江籍农民工就业状况调查》，《农业经济问题》2008 年第 10 期。

④ 宋洪远：《中国农村改革三十年》，北京：中国农业出版社，2008 年。

⑤ 于秋华：《改革开放三十年中国乡村工业发展的经验与启示》，《经济纵横》2009 年第 4 期。

10 万从业人员中有 24% 是外来农民工, 领带出口占国际市场 40%^①; 诸暨大唐镇的袜业产业集群, 10 万从业人员中有 70% 是外来农民工, 袜业出口占国际市场 33%^②。

农村劳动力的非农化转移和人口的城市化是人类文明进程的一个重要表征。新中国建立后的很长一段时期, 中国的城市化基本处于缓慢发展和停滞的状态。直到改革开放后, 中国的城市化才步入较快的发展轨道, 城镇化率从 1978 年的 17.9% 提高到了 2017 年 58.5%; 城镇常住人口由 1978 年 1.72 亿人提高到了 8.13 亿人^③。中国农民工对城市化的贡献不单纯是体现在对城市化率提高方面, 主要是体现在对城市二三产业发展方面的贡献。就中国劳动力的城镇市场看, 在 4.2 亿城镇就业人员中, 农民工占了 2.8 亿, 农民工占到了整个城镇就业的比例的 67.5%^④。也就是说, 在城镇二三产业的从业人员中, 三分之二是来自农村的农民工, 表明中国城市的运行基本上是靠农民工支撑的, 尤其是城市的生活性服务业, 如环卫、家政、餐饮、宾馆以及社区物业等领域。在这样的情境下, 毫无疑问, 一旦大量的农民工撤离城市, 我们的城市运转就会陷入瘫痪状态, 说明中国城市发展已经离不开农民工, 这实质上就是农民工对城市建设和发展的巨大贡献。

(二) 转型发展和城市化对农民工的挑战

中国农民工在为国家经济快速发展做出巨大贡献的同时, 也面临着严峻的挑战, 这种挑战主要是来自中国经济社会的转型发展和城市化的扭曲发展。中国经济社会的转型发展是解决中国难以持续的粗放型增长方式的必然转向, 是应对中国低成本劳动密集型出口导向经济面临国际贸易冲突的必然选择, 也是解决当前中国不平衡发展和不充分发展矛盾的必然要求。这种挑战从本质上看, 实际上是广大农民工对中国经济高速增长做出贡献过程中所付出的代价使然, 并且也是中国改革开放以来经济粗放型高速增长以及不平衡发展和不充分发展的代价使然。中国城市化的扭曲发展则缘于中国双重性的城乡二元体制, 即一方面存在城乡二元的居民公共保障体制, 另一方面还存在城乡二元的居民财产权利制度。因此, 如何应对这些挑战, 不仅广大农民工要直面, 而且更需要政府直面和应对之。总体而言, 中国经济社会的转型发展和农民工非市民化的城市化发展对农民工的挑战主要表现为三个方面的问题。

1. 经济转型对农民工就业的挑战。

党的十九大报告提出了当前中国经济社会“三个优先发展战略”, 其中包含了就业优先发展战略, 这表明中国当前就业形势比较严峻。改革开放四十年来, 中国就业形势总体是好的, 尤其是 1978—2008 年期间, 中国年均 GDP 增长到达 9.8%, 大量的农村劳动力外出务工经商, 不仅实现了充分就业, 而且实现了脱贫增收。2008 年爆发全球金融危机后, 全球经济出现萧条, 中国传统劳动密集型的外向型企业发展受到影响, 出口市场和国内市场趋于萎缩, 经济增速开始下行, 企业投资减少, 沿海发达地区呈现“腾笼换鸟”“机器换人”“电商换市”的转型发展态势。发达地区在应对招工难、用工成本上升和拓展市场空间的同时, 也对劳动力市场造成了较大冲击, 导致大量农民工开始不得不逆向流动和寻求就业转换。就业形势, 尤其是在低端化、粗放型和劳动密集型加工制造业就业的农民工的就业形势, 骤然变得很严峻。当前, 中国从事第二产业的农民工比重为 51.5%, 其中从事制造业的农民工比重为 29.9%, 从事建筑业的农民工比重为 18.9%, 从事第三产业的农民工比重为 48%^⑤。可见, 农民工已经成为城镇二三产业发展的重要力量, 但他们绝大多数从事的是低技能的行业或低要求的岗位, 就业竞争能力非常弱, 一旦经济出现萧条、就业门槛提高, 他们就有可能面临大面积失业。很显然, 在中国城乡社保体系仍然不成形、不完善的情况下, 如果出现过高比例的失业现象, 不仅会导致社会的不稳定和剧烈震荡, 而且还有可能导致大量农

① 数据来源: 新浪网, <http://news.sina.com.cn/c/2004-11-06/09324157663s.shtml>。

② 数据来源: 浙江在线, <http://biz.zjol.com.cn/system/2013/05/16/019343576.shtml>。

③ 数据来源: 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任徐林在 2018 年“第十五届中国蓝筹地产年会”上的发言。

④ 数据来源: 中国经济体制改革研究会会长宋晓梧于 2018 年 9 月 16 日在“纪念中国经济改革开放四十年暨 50 人论坛成立二十周年学术研讨会”上的发言。

⑤ 中华人民共和国国家统计局:《2017 年农民工监测调查报告》,《中国信息报》2018 年 4 月 28 日。

业转移劳动力的返贫，进而直接影响 2020 年精准脱贫目标的实现。

2. 经济转型对农民工教育的挑战。

在党的十九大报告中提出的第三个优先发展战略是教育优先发展战略。之所以把教育作为优先发展的战略，在于一个国家的教育状况与人力资本的状况密切相关，而人力资本的状况又关系到经济社会发展的能力和后劲。中国强调把教育作为优先发展的战略，表明当前中国人力资本的总体状况并不是很理想，以占二三产业从业人员 50% 左右的农民工的文化状况为例，初中及以下文化程度仍占到 72.6%，高中文化程度占 17.1%，大专及以上仅占 10.3%。^①很显然，对于广大农民工而言，这样的受教育水平和人力资本结构状况是难以适应中国经济转型发展和现代化发展需要的。这也从一个侧面反映，改革开放以来中国经济的粗放型增长不仅仅对资源环境是粗放利用的，而且对人力资源也是粗放利用的，主要表现为重视对农民工的利用，忽视对农民工人力资本的提升，以至于广大农民工锁定在相对低端型的产业领域就业，只能适应经济的粗放型增长，难以在经济转型升级过程中顺利实现就业转型。由于人力资本的改善与提升是个长期的过程，因此，面对这一挑战，不仅农民工自身应积极应对，而且政府应采取相应的措施，使中国农民工能尽快适应经济的转型发展，为中国经济的现代化发展继续做出贡献。

3. 城市化扭曲发展对农民工市民化的挑战。

自从 20 世纪 80 年代中期中国有学者针对农村工业化和城市化发展提出农民市民化概念以来，^② 农业转移劳动力的市民化问题逐渐引起政府关注。当前，中国已经进入从工业化引领增长向城市化引领发展的阶段，中国的城市化仍有相当的发展潜力，但也存在相当的扭曲性。目前中国的城镇化率是 58.5%，相对于工业化的发展，城镇化进程仍然是滞后的，这种滞后性不仅是相对于工业化进程而言，而且还在于中国城镇化率的计算还包含了没有完全市民化的 2.86 亿农民工。问题在于，尽管农民工已经是城市产业发展和城市居住人群的重要组成部分，但由于城乡双重二元体制的制约，广大进城农民工，尤其是来自非本地的农民工，往往难以平等享受城市居民的公共性保障和服务，他们实质上并不是市民化的城市人口。换言之，如果进城农民工的身份转变长期滞后于其职业的转变，那么这样的城市化就不仅是滞后的，而且也是扭曲的。此外，中国农民工难以市民化和融入城市，还与农村产权制度改革的滞后有关，也就是与城乡二元的居民财产权益制度有关。当前，农民工在农村的财产权益总体上仍处于可保留和有限度交易的状态，在这样的状态下，广大农民工既不会轻易放弃其在农村的权益，但又难以在城市稳定地定居，这就导致广大农民工始终处在城乡两栖化的不稳定流动以及与家人经常性分离、家庭定居地极不确定的状态，很难真正融入城市和成为市民化的城市居民。面对这样的境况和挑战，尽快破解城乡二元结构，同时切实贯彻党的十九大精神，“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化”，^③ 就显得极为急迫。

四、农民工的转型与发展前瞻

回顾改革开放四十年，中国农民工的变迁轨迹随着改革开放的进程和经济形势的变化而跌宕起伏。20 世纪 80 年代初期，农村工业迅猛发展，乡镇企业异军突起，大量农村劳动力开始就地就近非农化就业。到了 90 年代，城市大门进一步打开，国有企业改革步伐加快，大量农民进入城市就业，形成规模庞大的民工潮。进入 21 世纪，2008 年爆发国际金融危机，经济增速开始逐步下行，经济增长方式开始转变，产业转型升级提到重要议事日程，外出农民工数量增幅趋于降低，从 2010 年 5.5% 的增幅降低到 2017 年 1.7% 的增幅，同时还呈现了农民工逆向流动的状况。随着国际环境的急剧变化，国内经济的转型发展以及城市化进程的加快，农民工面临转型发展和城市融入的多重挑战，但与此同时，中央最近提出农业农村、

① 中华人民共和国国家统计局：《2017 年农民工监测调查报告》，《中国信息报》2018 年 4 月 28 日。

② 黄祖辉、顾益康、徐加：《农村工业化、城市化与农民市民化》，《经济研究》1989 年第 3 期。

③ 习近平：党的十九大报告《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，2017 年 10 月 18 日，中国政府网，<http://www.gov.cn>。

就业、教育优先发展,加快农业转移人口市民化,实施乡村振兴战略等重大举措,对农民工的转型发展也提供了重要机遇。比如,就乡村振兴战略而言,尽管主要是着眼于农业农村的加快发展,但从人口流动和空间集聚视角来看,乡村振兴一定也是城市化充分发展的过程,是人口与产业在城乡之间优化配置、城乡互动和融合发展的过程。^①乡村振兴战略不是要让农业转移人口回流农村或者抑制农民进城,而是要城乡互动、城乡一体协同推进乡村振兴战略,通过建立城乡一体社会保障体系和深化农村集体产权制度改革,协同加快农业转移人口市民化和实现城乡人口与产业的优化配置。因此,面对挑战和机遇,中国农民工应着力于以下三个方面的转型。

第一,向市民化农民工转型。市民化的农民工就是要彻底解决好农业转移人口的市民化问题,使农民工成为真正意义上的市民。目前中国农业转移人口市民化的最大难点是两个方面的,一是城市的社会保障和基本公共服务能否覆盖这些人口的问题。这涉及中国城乡社保体制的改革和并轨,因而需要大量增加政府的公共开支,这对流入地政府将是很大的压力。此外,由于中国社保体制不仅存在城乡二元性,而且存在社会保障地方化的特点,因此,对于流入地政府来说,中国农业转移人口市民化的最大难点是非本地农业转移人口的市民化,尤其是举家迁移进城农民的市民化,这一问题不能妥善解决,中国目前农村的“三留人口”(留守老人、留守儿童、留守妇女)现象仍将普遍存在。二是农业转移人口在农村的财产权益能否真正实现的问题。这不仅涉及农民在农村的权益保障问题,而且涉及农业转移人口市民化的能力和代价问题。对一些流入地外来农民工的典型调查表明,有接近三分之二的进城农民认为,即使流入地政府能一视同仁解决农民工市民化问题,仍不打算在城市定居,而是今后仍要回老家,其主要原因是与自身在农村的权益能否真正实现有关。在现行农村土地“三权分置”、宅基地与农民住房“三权分置”、村集体经济股份合作的产权制度的框架下,尽管产权关系已经比较清晰,但是产权的权能和市场化程度依然不很完善,在这样的产权制度安排下,农民一方面难以充分交易自己的产权,另一方面也不会愿意放弃自己在农村的权益而彻底离开农村。因此,要真正实现市民化农民工的转型,还需要推进三维协同的改革与发展?(1)推进城乡联动改革。主要是城市通过户籍制度改革,解决农业转移人口公共保障平等分享问题,农村通过产权制度改革,解决农民财产权利充分实现问题,实现城市引力和农村推力在农业转移人口市民化过程中的协同;(2)优化城乡发展空间。主要是通过城市群基础上大中小城市和小城镇的协调发展,拓宽农业转移人口市民化的选择空间,实现农民工就地市民化和异地市民化在区域空间上的协同;(3)提升城市治理水平。主要是通过城市治理体系的不断完善,提高城市空间和社会管理的承载能力和包容度,实现农民工在城市安居乐业和融入城市社会的协同。

第二,向创业型农民工转型。改革开放以来,广大农民工在城市工作和生活的经历,对于开阔其人生视野和改变其生活方式都具有非常大的帮助。他们当中不少人在积累了一定的资本和从业经验以后,可以把握机遇进行创业。尤其是近年来在“大众创业、万众创新”的政策号召和创业环境改善下,农民工创业数量和成功案例不断增多。农民工在城市创业还是返乡创业,对农民工的转型发展具有同样重要的意义。农民工创业要同国家提出的坚持就业优先发展相对接,争取更多的政策支持。要拓展农民工的就业空间和创业形式,既要鼓励农民工自主创业,又要鼓励农民工合作创业,实现农民工进城创业就业与返乡创业就业的协同。此外,政府在推进经济转型发展过程中,要从全局出发,科学把握“机器换人”“腾笼换鸟”“电商换市”的节奏与统筹劳动力替代和劳动力就业的关系,不宜单纯追求资本效率和局部效率,而是要充分考虑和兼顾被替代劳动力的再就业问题。特别要注重互联网等新技术对就业的带动作用,而不是单纯地替代劳动力,对于劳动力供给明显不足的产业领域与环节,可以加快替代进程,但对于劳动力充裕并且存在替代后再就业难度的产业领域与环节,则要在权衡综合性效应基础上审慎替代。尤其是在中国城乡社保体制还不完善的情况下,要谨防劳动者就业压力过大所带来的社会风险,至少要有有一个缓冲机制慢慢过渡和适应,因为工资性收入对于广大农民工来说是其收入的主要来源,很多农村家庭往往是一个劳动力外

^① 黄祖辉:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018年第4期。

出就业，其负担的是整个家庭的生存。

第三，向职业型农民工转型。当前中国农民工群体的职业能力仍处于较低的水平。据国家统计局（2018）公布数据显示，接受过农业或非农职业技能培训的农民工仅占 32.9%，其中接受非农职业技能培训的占 30.6%，而且农民工中具备技能的劳动者还存在比较严重的数量短缺和结构性失衡问题。过去农民工大多从事的都是低技能要求、高劳动强度的简单工种或低端岗位。随着中国产业结构的调整和经济转型发展的加快，就业市场对劳动力素质与技能的要求日益提高，尤其是对高素质、高技能农民工的需求缺口很大，但农民工群体中素质技能中低水平的供给又很富余，供求不平衡矛盾很突出。要解决中国劳动力供给的结构性矛盾，需要多形式、多层次地加快农村职业教育和农民工职业培训，提高农民就业适应能力和职业技能。因此，有必要将相关财政扶持资金和社会资金相结合，以企业或行业订单式、委托式的形式，加大对农民工进行定向、定岗的职业技能培训力度。长期来看，既要重视农业转移人口在城市的就业创业培训，还要在乡村振兴战略实施过程中，加大公共教育资源在乡村的投入，在乡村人口空间优化的同时，优化乡村义务教育和职业教育的结构，实现城乡教育资源的均等化配置，提高优质教育资源在城乡的共享水平，使教育优先发展战略在改善中国人力资本结构，提升农民工文化与技能水平中发挥关键性作用。

（本文为国家自然科学基金国际（地区）与交流项目“异地扶贫搬迁的社会经济与环境的影响评估”（71861147002）的阶段性成果）

（责任编辑：沈敏）

The Evolutionary Tract and Prospect of Chinese Migrant Workers

HUANG Zuhui, HU Weibin

Abstract: Migrant workers are a special class gradually formed with the transformation of economic system and social structure after China's reform and opening-up, and as an important force to promote the rapid development of industrialization and urbanization in China. Migrant workers have made significant contributions to China's rapid economic growth, while their own development issues have become a major challenge in the development of agriculture, rural areas and farmers, and implementation of rural vitalization strategy in the new era. This paper systematically expounds the formation and the evolution track under five characteristics of Chinese migrant workers in the past 40 years since reform and opening-up, and analyzes objectively migrant workers' contributions to industrialization and urbanization, as well as the new challenges under the economic transformation and the distorted development of urbanization. On this basis, the paper shares the prospects for the transformation and citizenization of migrant workers in the new era.

Key words: migrant workers, citizenization, evolutionary tract, transformation