

经济发展、劳动力市场转型与农民工分化*

何伟

摘要：我国经济已经进入新发展阶段，农民工是提升城市化水平的主力，需要及时把握劳动力市场转型和农民工的情况变化。基于全国农村固定观察点数据和国家统计局农民工监测调查数据，并结合笔者 2008 年以来的实地调研资料，本文的主要发现是：农村剩余劳动力已不是“无限供给”，农民工总量的增速开始显著放缓甚至将出现停滞；新冠肺炎疫情对农民工数量有影响但属于可控范围；农民工群体年龄结构老化，新生代农民工占比明显提高；由于就业机会和工资水平在区域间趋于均衡，农民工省内就业成为主体；随着城乡统一劳动力市场和公平竞争就业制度逐步建立，2015 年以来，我国外出农民工工资和城镇非私营单位职工工资增长率的波动趋势开始大体一致；2014 年以来，农民工实际落户规模未达预期，户籍制度改革已然滞后。本文认为，我国的农民工现象不会一直存在。未来的研究重点，应包含如何有效推行户籍制度改革、退休农民工养老、继续开发人口红利等问题。本文的政策建议是：在农民工分化的前提下，进一步消除显性的和隐性的城乡劳动力流动制度障碍，促进农民工有效融入城市，保护农民工在农村的合法利益。

关键词：经济发展 劳动力市场 农民工 城市化 城乡融合

一、引言

2021 年 2 月，在全国脱贫攻坚总结表彰大会上，习近平总书记宣布：“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫，832 个贫困县全部摘帽，12.8 万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务”^①。改革开放后，政府较早就实施了长期扶贫行动。农民工现象的出现，尤其贫困地区的劳动力迁移，是一种积极的反贫困行为，成为缓解和消除贫困的重要因素（都阳、朴之水，2003；王德文、蔡昉，2006）。

这里首先对农民工概念进行界定和解释。本文所指农民工，与国家统计局现有定义一致。农民工概念的变化，影响了统计口径的改变。2006 年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5 号）指出，农民工是“户籍仍在农村，主要从事非农产业，有的在农闲季节外出务工、亦工亦农，流动性强，有的长期在城市就业”的劳动力。这一标准涉及两个维度：户籍及产业。政策的制定依赖现实情况特别是调查数据的支撑。统计部门在户籍和产业两个特征的基础上，从就业的地域范围和时间范围两方面对农民工进行了更准确界定。但统计部门的统计口径也是在先期摸索、不断调整中才最终确定的。2006 年 8 月，国家统计局首次开展了全国范围的城市农民工生活质量专项调查。调查范围为在城市（不含县和镇）工作的农村跨地区外出进城务工经商人员，年龄限制在 16~65 岁。这次调查没有涵盖在县城及镇层面就业的农村迁移工人，也未包括在本地（乡以内）从事非农活动的农村劳动力。2008 年全球金融危机爆发及其引起的农民工返乡潮，更进一步推动了我国针对农民工调查统计工作的开展。2009 年 2 月，国家统计局向国务院农民工工作联席会议提供了调查材料，将农民工区分为本地农民工和外出农民工，其中，外出农民工被规范定义为外出从业^②6 个月及以上的农村劳动力，本地农民工是在本乡镇内从事非农活动的农村劳动力。这一统计口径随后被延用至今，为不同年份的比较提供了便利，也被学术研究广泛采用。但应当注意，农民

*何伟，中国社会科学院经济研究所，邮政编码：100836，电子邮箱：heweicass@163.com。本文是中国社会科学院学部委员资助项目“城乡融合视角下的乡村振兴研究”的阶段性成果之一。本文在写作过程中得益于与朱玲、蒋中一、韩朝华、杨新铭、金成武等老师交流讨论，所获案例受到调研地政府、企业、个人的支持，在此一并致谢。本文使用了全国农村固定观察点调查体系数据。感谢审稿人的建议，文责自负。

^① 习近平，2021：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，《人民日报》2 月 26 日第 2 版。

^② 外出农民工的就业行业没有限定在非农领域，因为存在农业生产单位雇用工人的情况。

工的构成随着城市化和工业化的推进已经发生了明显改变,下文也会详细论证。学者们较早就指出农民工称谓难以涵盖乡城迁移人员内部越来越复杂的社会结构^①,应当逐渐被淡化^②。在笔者的多次访谈中,也发现农民工称谓普遍被企业、政府部门及农村迁移劳动者认为不准确、不恰当。一些城市政府在制定相应政策时较早使用“城市外来从业人员”“异地务工人员”“新市民”等指代农民工群体^③,这体现了农民工融入城市程度的提升和城市对农民工的接纳和肯定。但为了简洁和与统计口径一致,本文在表述时仍主要使用农民工称谓。本文中的农民工现象,指多年来农村劳动力大规模向城市和非农领域迁移和就业的情况,其与经济、社会、人口和政策等有密切的联系。农民工分化,主要指与以往相比,其年龄结构、流动范围、融入城市等情况出现了明显异质性。

截至2020年底,我国的农民工总量约为2.85亿,其中,本地农民工约为1.16亿人,外出农民工约为1.69亿人^④。农村劳动力大规模向城市和非农领域迁移和就业,构成了我国经济增长的重要动力和支撑。虽然农民工的规模已经占全国总人口约五分之一,但在较长时期内,相关政策在应对农民工现象上有所滞后^⑤,甚至即使顶层设计上已经有了“一视同仁”的要求,但在实际执行当中,仍然存在一些显性或隐性的不利于城乡劳动力自由流动的体制障碍。因此,研究农民工问题,具有明显的政策意义。我国已进入新发展阶段,全面建成小康社会目标已基本实现,并将在“十四五”时期跨越中等收入陷阱,步入高收入国家行列(黄群慧、刘学良,2021)。在梳理农民工发展历程的基础上,及时把握农民工这一经济社会现象的变化动向和未来趋势,有助于我们提早在区域和产业布局、人口规划、城乡公共设施规划、财政转移支付、人力资源开发等方面做出前瞻性合理安排,更有利于改善收入分配格局,实现乡村振兴,促进经济高质量发展。

本文可能的边际贡献在于:

第一,专门围绕农民工现象的变迁进行分析,具有一定的全局性。现有的多数文献倾向于将农民工现象作为静态的背景或前提。如政府发布的文件倾向于将农民工现象或变化作为推行某项政策的前提,甚至存在“头痛医头、脚痛医脚”的情况。而具体的学术研究文献则多数是在农民工现象这一总体框架内,选择一个点去挖掘,或者剖面式地静态分析,未将其作为主要分析对象,欠缺了全局感。如朱玲和何伟(2018)更多关注了农村劳动力自发向城市迁移带来的减贫效应。

第二,预测性地分析了农民工现象的最终情景和应面对的问题,具有一定的前瞻性。1978年开始的改革开放是彪炳建设有中国特色社会主义事业的历史性事件。此后每逢10周年纪念时期,理论界都会围绕改革开放进行总结和展望,形成了较多研究成果,颇具代表性。国内学者的理论研究和创新,在改革开放历程中,起到了相应的贡献。农民工现象作为改革开放中出现的农村发展、工业化和城市化的重要现象,也一直是学术界研究的重点。近期的一些回顾性和总结性研究中,吴要武(2020)对新中国成立以来劳动力市场进行了总结和综述,但只是将农民工现象作为劳动力市场研究的一个片段,没有系统回顾和分析。而李实和吴彬彬(2020)主要对外出农民工的就业、收入、社保情况进行了总体分析,缺少从宏观视角对未来趋势的判断和展望。李卓和左停(2018)主要基于文献从社会保障、城市融入、新生代农民工、农民工城镇化等方面对农民工现象进行了概括,但欠缺阶段划分和演进的视

^① 朱玲,2007:《“农民工”称谓更替的社会经济含义》,未发表的研究报告。

^② 吴忠民,2003:《应当逐渐淡化“农民工”的称谓》,中国经济时报网,http://jjsb.cet.com.cn/show_87249.html。

^③ 如广东省人力资源和社会保障厅2012年开始在文件中将农民工改称为“异地务工人员”。

^④ 引自《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站,

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html。

^⑤ 例如,在失业率统计上,长期以来,国家统计局只公布登记失业率指标。随着农民工成为我国产业工人的重要组成部分,这一指标对我国劳动力市场的反映越来越不全面。登记失业率来自于政府部门行政记录,仅针对本地非农户籍人员,而调查失业率按照城镇常住人口统计,大量农民工自然也应当在统计范围之内。2018年4月开始,调查失业率才开始被纳入经济发展的预期指标,体现了劳动力市场制度建设进一步完善。

角,也并未对其发展趋势进行深入判断。随着我国城市化水平的不断加快,笔者认为农民工现象不会一直存在下去。

第三,总结了农民工现象中出现的新情况、新形势。以往的一些学术研究多使用某一时点或时段的微观数据,而对数据之外的时段难以有充足和客观的掌控,容易忽视新的情况和以往的背景,导致结论千差万别,甚至得出了与现实不一致的结论。随着劳动力市场转型,农民工在分化。特别是2010年以来,我国农民工增速趋于放缓甚至在近几年停滞;2017年,农民工群体中,新生代农民工占比首次超过50%;2011年以来,外出农民工中,省内就业农民工数量占比开始超过跨省就业农民工;2018年,在第三产业就业的农民工开始超过第二产业,占50.5%;2014年以来农民工实际落户规模未达预期;等等。另外,从增量上看,本地农民工(乡内非农就业)数量的增速在2011-2018年均高于外出农民工数量的增速,但现有的实证研究所使用的数据多为城市调查数据,覆盖的主要是进城农民工群体,对农村本地非农就业群体关注不够。面对新变化,学术界还缺少系统性地梳理、及时分析和解释。

第四,使用的数据较有代表性,且结合长期的实地调研资料,增加了结果的说服力。本文结合国家统计局较长跨度的农民工监测调查数据和1986-2017年全国农村固定观察点农户和村庄层面数据,并借助2008年以来笔者对农民工、企业管理者、农户、乡村干部和政府部门等机构或个人的访谈和案例调查,能够较为客观地认识和理解农民工现象,使结论更具有说服力。

二、研究背景

改革开放以来,计划经济时期被束缚的要素禀赋配置决策、生产经营决策得到释放,农村劳动力开始向非农领域和城市地区转移,寻找经济机会。我国劳动力迁移的规模在世界历史上都是罕见的。农民工现象是我国人口红利得到有效发挥的重要表现。根据蔡昉(2018)的测算,在1978-2015年我国总体劳动生产率提高的结构变化贡献中,由劳动力向生产率提高速度较快产业转移的贡献成为主要的贡献因素。非农就业和转移就业已经深刻嵌入农村居民生活之中。根据全国农村固定观察点家庭层面数据测算,2003年以来,有家庭成员从事本地非农就业的农村家庭占比均在73%以上,而有家庭成员外出就业的农村家庭占比总体呈现逐年递增趋势,2017年达到了58.85%,这说明农民工现象与我国大部分农村家庭都有直接关联。

农民工现象及其对工业化城市化的影响较早就成为学术界关注的重点^①。农民工作为一种经济社会现象,关乎未来我国农业现代化、城市化、工业化进程。我国的人口流动主要是劳动年龄人口的流动。农民工是沟通城乡的桥梁,也是城乡间要素流动的组成部分。农民工的流入,在近几十年来城市人口自然增长率相对不高的情况下,成为城市新增劳动力的主要来源。“十四五”乃至更长时期我国城市化水平的提升,在很大程度上是农民工群体的城市化。根据《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》(国办发〔2016〕72号),推动进城落户的重点人口包括三类:第一,农村学生升学进入城镇^②人口;第二,在城镇就业居住5年以上和举家迁移的农业转移人口;第三,新生代农民工。这些重点人口有能力在城镇地区稳定就业和生活。新型城镇化战略是乡村振兴和区域协调发展的有力支撑,其核心是促进人的城镇化。农民工作为户籍在农村,而在城镇或非农领域就业的群体,是“人的城镇化”中相对容易达成和自身动力较强的群体。罗楚亮和董永良(2020)研究发现,流动人口的社会经济特征与城镇社区非农人口较为相似,不仅容易实现户籍由乡到城的转变,

^① 如中国社会科学院经济研究所发展经济学课题组早期的研究重点是农村发展。以工代赈、农村医疗卫生等都曾是课题组一段时期时期的关注点。而在实地调研中,课题组了解到农村有越来越多的劳动力外出务工,因此,课题组2005年开始将研究重点转向农村迁移工人。2006年6月课题组在5个城市展开了“农民工健康及社会经济状况调查”,共收集有效农民工样本观测值2300多个,以此形成了多篇有影响力的成果。

^② 政府文件常称为“城镇化”,即包含了城市和小城镇。本文中倾向于使用“城市化”“城市”,但也包含小城镇。

即名义上的城市化，而且其各类主客观特征等接近城市本地居民，也容易实现实质上的城市化。而长期以来农民工在城市消费的不确定性，其实是就业和返乡的不确定性所造成的。因此，促进农民工城市化，会进一步推动城市经济发展，有效扩大内需，是顺利实现“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的重要支撑。

农民工现象给我国的就业结构和农村发展带来深刻变革，影响着中国经济，改变着农业发展模式，重塑着农村居民的生活方式。乡村就业人员占全部就业人员的比重在 1978 年以来逐年下降，1995 年之后下降尤其明显，由 1978 年的 76.3% 下降到 2019 年的 42.9%（见图 1）。另外，第一产业就业人员占比也从 1978 年的约 70%，逐年下降到 2019 年的 25.1%。乡村就业者向城市地区和二三产业集中成为总体趋势。第一产业就业人员与乡村就业人员的差异，即构成了在广大乡村地区就业的非农业劳动力，其与本地农民工基本上是交叉的。第一产业和乡村就业人员的减少，也对农业和农村发展带来直接影响。

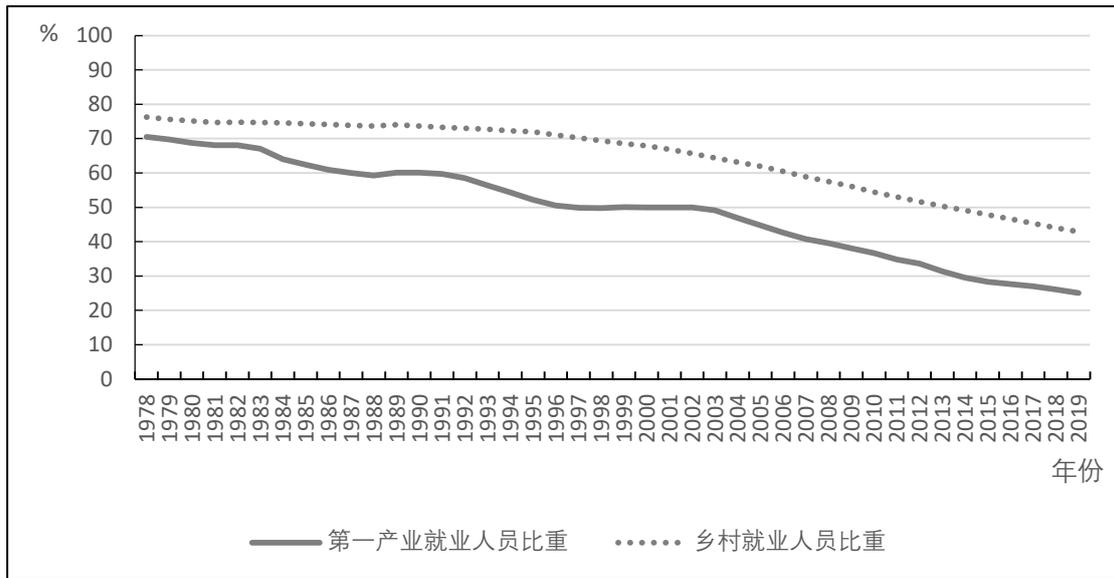


图 1 1978—2019 年我国第一产业和乡村就业人员占比

数据来源：相应年份《中国人口和就业统计年鉴》。

农民工现象也给农村居民家庭收入结构带来巨大影响。改革开放以来，农村居民收入构成的总体特征是：家庭经营性收入（主要是农林牧渔业经营收入）占比呈现明显下降趋势，由 1984 年的 73.8% 下降到 2019 年的 35.97%；工资性收入占比逐年上升，由 1984 年的 18.59% 上升到 2019 年的 41.09%（见图 2）。这几十年间大体可以分为两个阶段：第一个阶段，1995 年之前，农村家庭工资性收入占比有所提升，但不明显，且多个年份存在波动和停滞，可能的原因在于当时非农就业并不稳定和普遍，以乡镇企业、“候鸟式”和短期性就业为主，受政策、宏观经济形势影响较大；第二个阶段，1995 年及之后，受农民工数量连续攀升和农民工工资水平上升的影响，农村家庭工资性收入几乎连年都在提升，成为农村居民稳定的且贡献较大的收入来源。进一步从农村居民收入增长的贡献来看，农村居民人均收入的提高主要来自工资性收入的增加，这也说明农村地区从事非农就业和外出就业的人越来越多。农村居民的收入结构中，来自于土地、农业的收入构成比例下降，表明土地在进行劳动力配置决策中的相对地位发生了改变。

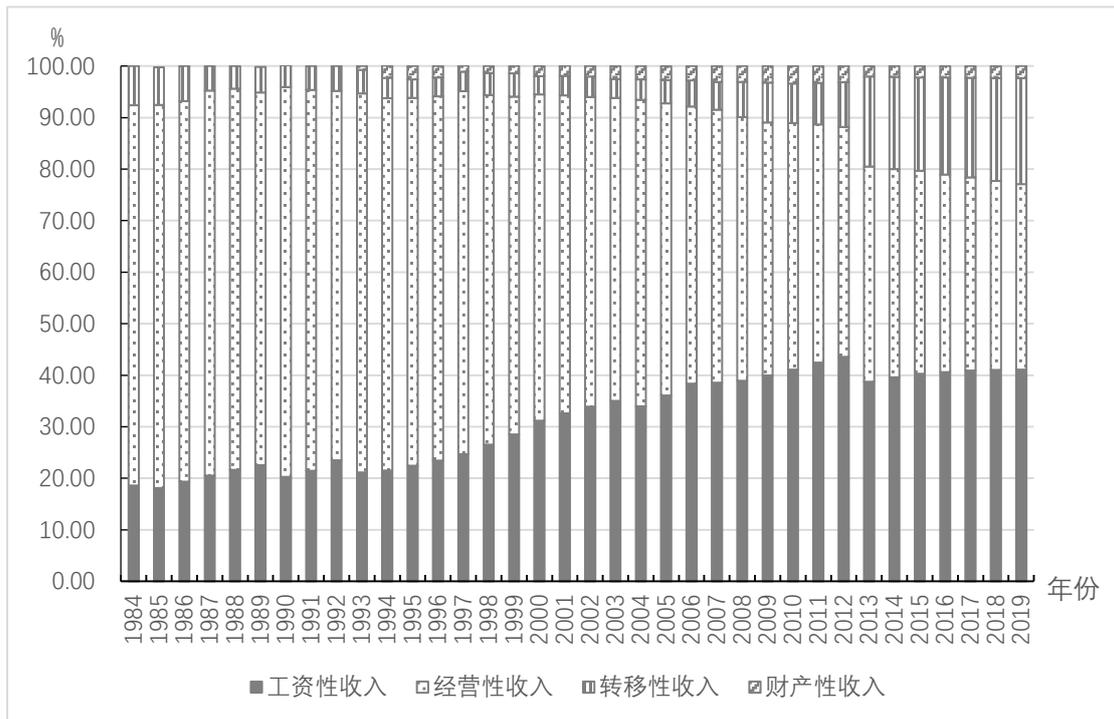


图 2 1984-2019 年我国农村居民家庭人均收入构成

注：2012 年及之前，统计口径是“人均纯收入”，之后是“人均可支配收入”；1992 年及之前无分项统计的“财产性收入”和“转移性收入”数据，均计入“转移性收入”。

资料来源：相应年份《中国统计年鉴》。

需要特别说明的是，2013 年，农村家庭人均工资性收入占比与之前年份出现断层式下降，其原因是统计口径改变所致，更具体是因为规模庞大的农民工群体的从业收入统计口径有调整。国家统计局在 2013 年正式实施了城乡住户一体化调查，实施全国统一抽样。在 2012 年及之前^①，城镇居民与农村居民的收支调查是分开进行和统计的，不具有直接可比性。过去，根据农村住户调查具体实施方案的具体解释，农村外出从业人员在外居住时间虽然在 6 个月以上（即非常住成员），但收入主要带回家中，经济与本户连为一体，仍被视为农村家庭常住人口，其外出从业收入成为农村家庭工资性收入的一部分。2013 年开始，农村家庭中非常住成员的外出从业收入不作为该家庭的工资性收入，其寄回带回的收入，成为该家庭转移性收入的一部分。农民工群体并没有被简单归为城镇居民或者农村居民。如果农民工是城镇地区的常住^②成员，就属于城镇居民，其收入纳入城镇居民收入；若农民工是农村地区的常住成员，就属于农村居民，其收入纳入农村居民收入。也就是说，2013 年以来，农村居民收入中，常住城镇地区的农民工的收入出现了漏出。2013 年及之后的农村家庭工资性收入，只包括了本地农民工的工资性收入，以及家庭非农兼业收入^③。这在图 2 中也表现为 2012 年以后，农村家庭转移性收入占比与之前出现不规律地提升（2012 年为 8.68%，之前年份每年变动幅度基本在 1% 以内，而 2013 年提升为 17.48%），提升的大部分本质上也是农村家庭成员外出从业收入^④，只不过被统计为转移性收入。尽管 2013 年开始，农村家庭工

^① 2012 年开始，国家统计局已经在一些地区进行城乡住户一体化调查试点，但当年公布的全国城乡居民收入数据仍沿用原有口径。

^② 家庭常住成员的判断标准是：（1）过去三个月或未来三个月居住时间超过一个半月的人；（2）在外居住在工棚、集体宿舍、工作场所、帐篷船屋等且每月都回本住宅居住的人；（3）本住户供养的在校学生。

^③ 例如，外出就业不满 6 个月的家庭成员的工资性收入。

^④ 根据笔者所在的中国社会科学院经济研究所城乡融合发展课题组 2021 年对国家统计局重庆市丰都县调查队的访谈，该县 2020 年农户收入中，转移性收入占 10% 左右，其中，由家庭成员外出务工带回的收入占

资性收入只包含了农村常住人口的工资性收入，但仍有超过 38%的收入来自非农就业，且在 2015 年开始超过家庭经营收入，成为农村常住人口收入的主要来源，农村居民对农业的依赖程度下降。如果 2013 年及以后转移性收入按照原口径设定为 9%，则可以判断从 2013 年开始，我国农村居民收入的主要来源，就已经是工资性收入了。因此，即使统计口径出现了改变，但这并不影响农民工现象给农村和农民生活带来巨大变革这一现实。

三、不同经济发展阶段的农民工政策及研究特点

（一）农民工有关政策发展历程

改革中形成的农村土地家庭承包经营制，不仅赋予了农民部分财产权，而且还使他们获得了支配自己劳动力的自由。改革开放之初，户籍制度对农村人口自发流动采取的措施是限制。随着计划经济向有中国特色社会主义市场经济转变，农村劳动力这一要素的配置和使用，经历了从限制到管理，再到服务、放开和融入城市化的过程。农民工现象与我国户籍制度的改变有密切关系，同时也推动着我国户籍制度的调整。每年政府工作报告的作用是回顾并总结前一年的政府工作情况、归纳下一年政府的工作计划和目标，是对当时经济社会发展情况和政府理念的客观反映。因此，本部分主要根据以往政府工作报告，以及不同时期政府发布的有关农民工的政策文件，来描绘和分析农民工现象的政策变迁。需要指出，我国的农民工政策也遵循了渐进式改革的路线和特征，评价一个时期的政策时需要考虑当时的经济、人口、就业等约束条件。另外，各个时期并非存在截然不同的政策特点，而是有过渡与交叉。总体看来，我国的农民工现象可以分为四个阶段。

1. 限制流动（1978 年—20 世纪 90 年代早期）。1978 年到 20 世纪 90 年代早期，农民工的流动总体受到限制。特别是改革开放初期的就业工作，主要面向城镇人口（冯兰瑞、赵履宽，1981）。从 1984 年开始，几乎每年的政府工作报告对农民工都有相应的表述文字。从这些文字内容中可以体会到农民工所面临的政策环境及其变化。1984 年政府工作报告指出，“目前国营建筑企业……生产第一线人员很少，包袱重，拉不动……要允许农村民工建筑队伍到城市参加投标，承包施工”^①。当时由于建筑、纺织、矿产等劳动密集型企业缺少劳动力，但城市劳动力不愿意在这些企业的生产一线工作，农民工被作为对计划经济用工的一种补充，以临时性和季节性使用为主。1991 政府工作报告指出，“为了更多地安置城镇劳动就业……要继续控制计划外使用农民工，严格控制‘农转非’人员”。这一时期，农民工的流动和所从事的行业，受到严格限制。为了保护城市居民的就业不受农民工的竞争，一些地方政府发布了歧视性就业规定。

从户籍制度看，1981 年国务院发布了《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》。该文件出台的背景是外出农民工的规模逐渐变大，但是由于城市有限的负担能力，特别是粮食等物资供应无法满足突然增加的迁移人口，需要实行严格控制的措施，主要手段是户口和粮食管理。该文件一方面要求城镇单位有用工需求时要优先面向城镇劳动力，大型基础设施建设等需要民工的，项目完成后要辞退，另一方面，清理整顿已经存在的计划外用工。可见，当时的户籍和人口管理还有着明确的计划经济色彩和政府指导内容。

因此，在外出流动受到严格限制的情况下，这一时期农民工以就地流动和转移为主，处于“离土不离乡、进厂不进城”的阶段。首先，我国的改革率先在农村启动，20 世纪 80 年代中后期和 90 年代早期，乡镇企业在农村经济中起到了重要的作用，并已成为整个国民经济的重要组成部分，就地转移方式也获得了政府的大力提倡和支持，一度出现农村转移劳动力中只有 12%转移到了城镇部门就业，88%的转移劳动力是在农村地区的非农部门实现的（韩

转移性收入的 70%。

^① 引自中国政府网。下文所引其他年份政府工作报告内容和其他文件内容，来源与此相同。简洁起见，不再重复标注来源。

宝江，1995)。这一阶段的转移存在地区差异，东部地区高于中西部地区。其次，当时农民工的流动有极大盲目性，管理、保障和服务机制还没有发育，外出农民工的流向主要是珠三角等东部发达地区（“外来农民工”课题组，1995)。这一阶段到了后期，农村劳动力的经济空间和就业机会相较以前有明显扩大，其流动的制度障碍已经出现较大松动。

2. 管理和引导流动（20世纪90年代中期-2005年）。20世纪90年代中期到2005年之前，属于管理和引导流动阶段。1994年政府工作报告认识到“农村剩余劳动力向非农产业转移和在地区间的合理流动，是经济发展的客观要求和必然趋势，要积极引导，加强管理，有组织有步骤地进行”。肯定了农民工流动的作用，认识到农民工现象是一种趋势。1997年政府工作报告相关内容是“农村剩余劳动力首先要向农村经济的深度和广度进军。一部分人转向城市和经济发达地区，是经济发展的需要，但人口大量流动也带来一些社会问题，要加强疏导和管理，促进有序流动。鼓励学到技术和管理经验的农民回到家乡创业，促进当地脱贫致富”。2003年政府工作报告指出，“引导农村劳动力合理有序流动。农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势……支持农民进城务工就业，清理和纠正对农民工的歧视性政策和乱收费，保护他们的合法权益，同时加强引导和管理”。虽然当时城市对农民工存在一些歧视性政策，但这一时期政策的基调是肯定农民工向非农产业和地区间的流动，是必然趋势，但不能完全放开，要进行引导和管理。但是，一度还出现反复，认为农村剩余劳动力的流向还应当主要是农村经济，大量农民进城会带来社会问题。

20世纪90年代中期以后，农民工跨地区流动成为主要现象，原因在于乡镇企业的发展进入了瓶颈，粗放型经营和布局分散造成了对劳动力的吸纳递减（韩宝江，1995)，有研究表明，1997-1998年间乡镇企业从业人员出现了4%左右的负增长（苑鹏、张晓山，2001)。同时，发达地区通过招商引资，对劳动力的需求急剧增加。有统计表明规模最大的10个城市所吸纳的流动人口占全国流动人口比重在1982年只是11.86%，到了1990年就增加为17.04%（韩宝江，1995)。

到2002年，原农业部印发的《农业部关于做好农村富余劳动力转移就业服务工作的意见》指出，“农民工已成为我国新一代产业工人的重要组成部分”。该文件强调，农民工跨区域就业，既增加了城镇经济发展的生机活力，又有利于农民增收，政府部门应给农民工群体开展职业技能培训。该文件对农民工转移特征的判断是“农村富余劳动力外出就业多是兼业性转移”。

这一时期，城市的公共服务开始向农民工群体延伸，起始于流动人口中的计划生育及保健服务。1998年原国家计划生育委员会发布《流动人口计划生育工作管理办法》。2009年国务院公布的《流动人口计划生育工作条例》明确指出“流动人口计划生育工作由流动人口户籍所在地和现居住地的人民政府共同负责，以现居住地人民政府为主，户籍所在地人民政府予以配合”。

3. 保障流动（2006-2013年）。2006-2013年，属于保障流动阶段，即农民工的各项公共服务及保障逐步健全。2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（简称《意见》），是第一次在中央层面单独出台针对农民工的文件。《意见》高度肯定了农民工的重要贡献，指出他们创造了城市的财富，增加了农村的收入，并促进了市场导向、竞争就业机制的形成，但农民工仍面临十分突出的问题，包括工资较低、工作时间较长、社会保障缺乏^①、生活居住方面存在困难等。《意见》指出，农民工“在加工制造业、建筑业、采掘业及环卫、家政、

^① 即使有社会保障，但与城镇职工也存在差别。当时各地实施的覆盖农民工的养老保险项目可分为两大类：一是单设项目，二是将这一群体纳入城镇职工基本养老保险体系。且不同城市的养老保险缴费比例和待遇也不相同。根据笔者2009年对广州某国有企业的调查，在养老保险缴费上，本地职工是个人缴费8%+单位缴费20%，农民工（以劳务派遣形式）是个人缴费8%+单位缴费12%。由于养老基金归属于项目所在城市，当缴费者跨地区流动时，其养老权益不可携带。这既有害于养老计划的可持续性，又不利于劳动力流动。

餐饮等服务业中已占从业人员半数以上，是推动我国经济社会发展的重要力量”。但该文件的主要目的是解决当时农民工面临的突出性问题，以指导性意见为主，对农民工最终的走向并没有给出明确的政策指引和前瞻，如没有涉及农民工定居城市等内容。这一时期政府工作报告中比较有代表性的内容为：2010 年政府工作报告指出，“我们要让符合条件的农业转移人口逐步变为城镇居民”；2013 年政府工作报告指出，“加快推进户籍制度、社会管理体制和相关制度改革，有序推进农业转移人口市民化，逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境”。2006 年，为做好农民工工作，国务院农民工工作联席会议制度建立。2008 年，人力资源和社会保障部成立农民工工作司，原国家人口计生委同年也成立了流动人口服务管理司。

这一时期户籍制度的一个特点是开始实施居住证制度，将基本公共服务覆盖全体常住人口，包括农民工群体。这一制度的背景和约束条件是，当时的财政体制（包括中央转移支付），大多是以户籍人口为计发标准，如义务教育经费。扩大公共服务提供的规模，势必造成财政分蛋糕的影响。公共服务属于公共品或准公共品，由政府提供，具有一定的拥挤性。以农民工的教育需求来看，一部分农民工的就业并不稳定，受产业调整和经济景气环境的影响较大，如 2008 年金融危机发生后就有大量在劳动密集型企业中就业的农民工返乡。相应地，这部分群体的教育需求也就不稳定。如果满足所有农民工的需求，势必增加政府公共服务投资的风险，这也是政府的担忧所在。在农民工中先选出相对稳定的群体，赋予他们与本地户籍居民相同的社会保障、子女教育等公共服务待遇，有助于让农民工在城市稳定下来，同时这也具有正的外部性，企业也需要保持一个稳定的用工群体。

这一时期出现了民工荒现象。根据原劳动和社会保障部发布的调查报告（劳动保障部课题组，2004），2004 年的民工荒，在区域上主要发生在珠三角、福建和浙江两省东南部的加工制造业聚集区域，以 25 岁以下的女性农民工和熟练型农民工为主，存在用工短缺的企业主要是工资水平低、工作环境较恶劣的劳动密集型企业。民工荒本质上是一种结构性短缺，也客观推动了政府、企业对农民工工资的提高和工作环境的改善，城市公共服务逐步向农民工延伸。

4. 农民工城市化（2014 年以来）。随着“以人为核心的新型城镇化”目标的确立，2014 年以来，政策特点主要是推动有能力和有意愿的农民工落户城市。2014 年政府工作报告指出，“有序推进农业转移人口市民化。推动户籍制度改革，实行不同规模城市差别化落户政策。把有能力、有意愿并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民……稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，使农业转移人口和城镇居民共建共享城市现代文明”。2016 年政府工作报告指出，“加快农业转移人口市民化。深化户籍制度改革，放宽城镇落户条件，建立健全‘人地钱’挂钩政策”。2019 年，政府工作报告指出，“抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口”。

这一时期户籍制度的特点是，农民工落户城市政策逐渐放宽。2014《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》从稳定和扩大农民工就业创业、维护农民工的劳动保障权益、推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务化和在城镇落户、促进农民工社会融合等方面提出了具体意见。该文件肯定了农民工既是用人单位职工，也是城镇常住人口。该文件强调到 2020 年实现“引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化，努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”。这是 2014 年政府工作报告中有关“3 个 1 亿人”中面向农民工的进一步精准化。该文件提出了差别化落户政策，规定以就业年限、居住年限、城镇社保参保年限等为落户条件。随后，城市落户政策史无前例地放宽。甚至一些城市出现了“抢人大战”。一些城市相应降低了包括农民工在内的外来劳动力的落户门槛，这实际上是对劳动力的竞争。

鉴于农民工城市化需要一定的成本（如社保、教育等基础设施和公共服务的提供），《国

家新型城镇化规划（2014—2020 年）》指出，“建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，中央和省级财政安排转移支付要考虑常住人口因素”。这一规定意味着作为地方财政重要来源的中央转移支付分配的标准，由以往长期以户籍人口认定，开始转变为更多考虑常住人口，有助于减轻人口流入地政府的公共支出压力。

进一步以点带面来看，深圳是改革开放的前沿地区，先行先试，短短几十年间从滨海渔村发展成为国际化大都市，其对外来劳动力特别是农村迁移劳动力的态度，就存在着由严格限制到逐步放开的过程，具有极强代表性。朱玲和何伟（2018）通过分析深圳市政府宣布失效的 1979 年以来的一些典型性规范文件，展示了农民工在城市经历了“清理”、收费管理、增强社会包容、制度性接纳等过程，论证了随着经济市场化进程的加深，城市对农民工管理制度的社会包容度也在扩大。根据 2009 年笔者对深圳市社保部门的访谈，1987 年，深圳就首次允许农民工参加养老保险，但不允许其在深圳按月领取养老金，只能转回原籍社保机构或发给本人。2001 年，社保政策允许非深圳户籍职工在达到条件后可以在深圳享受养老保险待遇。2002 年，规定达到退休年龄前 5 年需要在深圳连续缴费^①。

改革开放以来，城市政府对农民工态度由限制到包容转变，主要原因在于：第一，我国的劳动力市场逐渐转型，城乡统一的劳动力市场逐步确立。农民工已经在多个行业成为主要的劳动力组成部分，为所在城市创造了大量的财富。第二，我国正由生产型社会向消费型社会转变，农民工是维持地方经济发展的动力，也是潜在的消费群体。城市逐渐开放，也是基于发展的考量。目前，中等规模以下城市在政策上已经放开了落户。即使是北京、上海等特大城市，也开始实行积分落户政策。其中，北京市每年通过积分落户的人口在 6000 名左右，虽然只占常住人口很小一部分，但是，相比以往，已经为农民工群体带来了定居城市的良好预期。

（二）以往农民工研究的主要特点

学术界较早就开始关注农民工现象，从多个方面对其进行了分析，其发现有助于理解现实，对决策起到了参考作用。学术界、政府部门、企业和社会组织等方面的互动，事实上也推动了对农民工群体福利状况的改善。不同时期对农民工的研究也体现了鲜明的时代特色。第一，从研究方法看，早期的文献以小范围的调查和分析为主，后期随着微观调查数据的增多和实证方法的引入，越来越多文献在实证模型基础上围绕农民工现象的某个切入点进行分析，如工资分解、歧视等。第二，从研究主题看，早期文献利用刘易斯模型、推力拉力模型等分析影响农民工流动和迁移的因素，随后，农民工对流入地和流出地的影响、农民工的工资福利、农民工与城市职工待遇的比较、农民工的城市融入等都先后成为一段时期学术界关注的重点，体现了学术研究与现实密切结合的特点。总体看来，与政策对农民工现象由“限制-管理和引导-保障-城市化”这一演变脉络相吻合，学术研究关注点的变动线条基本是：就业机会-同工同酬（拖欠工资）-完善社会保障-公共服务均等化-城市定居（市民化）-城市化，研究内容越来越多元化。

改革开放初期，由于计划经济色彩仍然较浓厚，对外出农民工的研究主要围绕农民工带来的对城市秩序的影响和对城市就业机会的挤占等方面，负面评价高于正面评价，认为“大批农村劳动力进入城镇企业和单位，不仅冲击了国家的劳动计划，加剧了当前许多企业人浮于事的状况，而且也损害了党群关系”（丁亚成、沈智侠，1982）。到 1984 年以后，当时政府和社会对农民工的态度已经是肯定的了，甚至有研究提出了农民工与固定工同工同酬的说法（蔡才德，1985）。20 世纪 80 年代末期已经开始有文献研究农民工的流动，如马戎（1988）较早分析了中国劳动力的转移及其过渡形式，即农民-农民工（钟摆式、候鸟式）-农民工（长期居住在城镇）-新型市民-城镇居民。

进入 20 世纪 90 年代，政策和学术界已经认识到农民工对工农业生产的促进作用，以及

^① 2001-2009 年，在深圳按月享受养老保险待遇的非深圳职工为 292 名，其中，真正的农民工很少。

对农业发展的意义（冯宪，1990）。对农民工的研究开始多角度和深化。如崔传义（1995）经过调查研究发现大量外出农民工还存在兼业性，流动存在两栖性和短期性。但是，城市政府依然将农民工作为外来的群体，在公共服务等方面不能一视同仁对待，甚至优先考虑本地居民。如薛昭（1998）认为由于1998年亚洲金融危机以及国有企业下岗职工增多，一些政府权衡了农民工进城的利弊，采取措施控制对农民工的使用，加强了进城农民综合管理。

2000年以后，对农民工的研究进入新的阶段。农民工的重要性凸显，再加上国外相关计量研究方法的引入，有关农民工的文献数量越来越多。研究的主题多样，包括流入和流入的影响因素、农民工的工作状态和福利水平、城市劳动力市场分割、农民工的歧视与反歧视、农民工家庭、农民工市民化与城市融入等。如吴珊珊和孟凡强（2019）将农民工面临的歧视归类为工资歧视、福利歧视、就业机会歧视和前劳动力市场歧视，并认为2004年民工荒发生后，政府对农民工的政策发生了明显改变。屈小博和余文智（2020）基于城市规模分析了农民工教育和职业匹配对工资的影响，认为大城市更需要教育与职业的适配。刘金凤和魏后凯（2021）发现城市高房价降低了农民工的定居意愿，且对新生代农民工、低受教育水平农民工的负面影响更大。

四、劳动力市场转型中的农民工分化

本部分主要根据农民工监测调查数据和全国农村固定观察点数据，对我国农民工的规模、流向、构成、工资水平等进行分析。全国性的农民工调查监测制度，于2008年底建立。这是根据2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》的规定开始实施的。这一调查是输出地调查，从农村的角度反映农民工的规模、流向和分布，与输入地调查在衔接配合上还比较薄弱。同时，对于常年举家外出的样本容纳较少。2015年，对农民工的统计监测增加了市民化的调查，主要是在城镇地域调查进城农民工样本，反映新型城镇化进程中农民工现状以及基本公共服务均等化情况。国家统计局每年连续发布《农民工监测调查报告》，最早是2009年的报告^①。报告中的数据是目前最具有代表性和最权威的反映农民工总体情况的数据，且统计口径统一，各年具有完全可比性。总体看来，我国农民工现象已经产生了值得关注的新情况，农民工出现了分化：第一，农民工的增量开始放缓甚至可能出现停滞，新冠肺炎疫情对农民工数量有一定影响；第二，农民工平均年龄提高，新生代农民工成为主体，农民工受教育水平提升；第三，本地农民工和省内就业农民工数量逐渐增多，2019年省内农民工占比已达约57%；第四，农民工与城镇职工工资变动存在趋同情况。

（一）农民工的规模变化

农民工数量，是一个时点上存量的概念。每年都有农民工在城市定居，发生了户籍和身份的转变，成为市民，每年也有新的农村劳动力进入非农领域或外出就业。由于国家统计局2008年底才建立农民工监测调查制度，2008年前的数据，较有权威性的为盛来运（2008）^②。这里使用该数据来展示改革开放以来到21世纪初期我国农民数量变化的总体趋势（见图3）。改革开放早期，在乡镇企业繁荣和外出流动存在一些制度阻碍时，我国本地农民工数量远远超过外出农民工，外出农民工数量在1985年仅为800万人左右。进入2000年以来，外出农民工数量才开始突飞猛进，并在2002年开始超过1亿人。

^① 《2009年农民工监测调查报告》是最早公开发布的报告，但对2008年的一些数据进行了回溯。因此，本文有关统计分析也包含了一些2008年的数据。

^② 该作者曾长期在国家统计局负责农村社会经济调查工作。该数据也被国务院发展研究中心的研究报告《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》所引用。

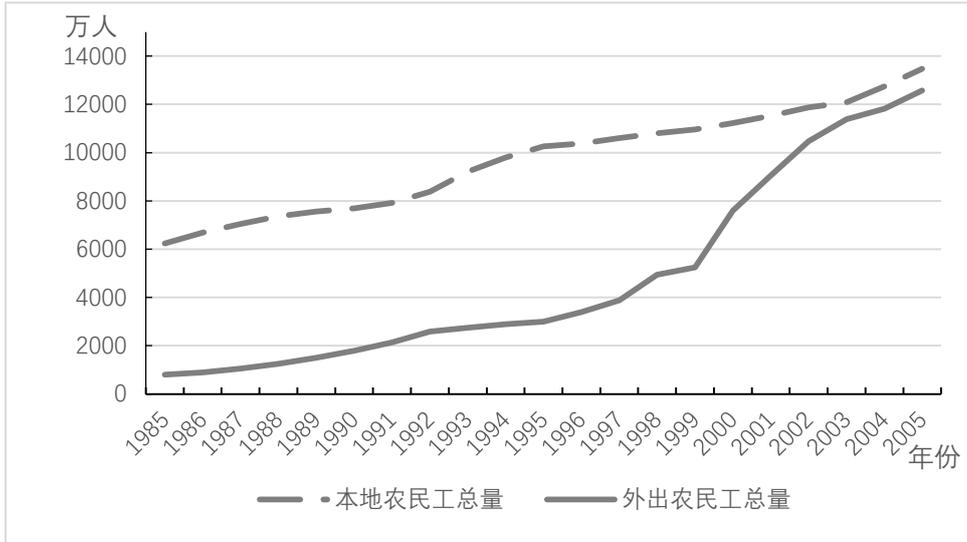


图 3 1985-2005 年我国农民工数量变动情况

数据来源：盛来运（2008）。

接下来，本文主要分析 2008 年以来我国农民工的数量变动情况（见表 1）。从总量看，2008-2019 年我国农民工数量不断增加，2019 年更是达到约 2.9 亿人。但是，从增速看，我国农民工增速逐渐放缓，2010 年增长率达到 5.42%，而 2018 年和 2019 年分别仅为 0.64% 和 0.84%。可以看出，我国农村剩余劳动力已经不再是无限供给，面临枯竭。笔者在实际调研中掌握的情况也能印证这一判断。根据笔者所在课题组 2020 年 12 月和 2021 年初分别对江苏、湖北等地企业农民工进行的小规模问卷调查资料，来自中西部相对欠发达的农民工，均普遍报告其家乡农村年轻劳动力大部分已经外出务工，留在农村的多为老人和儿童。而根据对湖北省荆州市农业部门的访谈，留在当地从事种植业的农村劳动力绝大部分年龄在 50~70 岁，且以女性居多。

从表 1 中也可以看出，我国本地农民工和外出农民工近十几年的数量在增速上均呈现下降趋势，这进一步说明了我国农村剩余劳动力资源的枯竭。另外，2010 年以来，农民工增量中，更多是本地农民工的增量。

需要注意，2020 年我国农民工总量相比 2019 年有所减少。减少主要是受新冠肺炎疫情这一突发事件的影响，但也包含农村剩余劳动力资源逐步枯竭的已有趋势。由于疫情较早得到了有效控制，且农民工的就业逐渐趋于长期化、稳定化，我国农民工就业并未受到严重影响，农民工数量下降幅度并不大。笔者在调研中也了解到，很多农民工流入地政府和企业通过发放临时生活补贴、减免住房租金等方式来帮扶未返乡农民工家庭，维持其基本生活；疫情进入常态化防控下，一些输出地政府则通过组织免费专车等方式帮助农民工尽快顺利返岗。另外，疫情对本地农民工数量的影响较小，2020 年比 2019 年下降 0.44%；对外出农民工影响相对大一些，2020 年外出农民工数量的降幅为 2.67%。

表 1 2008-2020 年我国农民工的规模

年份	总体			本地农民工				外出农民工			
	总量(万人)	增量(万人)	增速(%)	总量(万人)	增量(万人)	增速(%)	占比(%)	总量(万人)	增量(万人)	增速(%)	占比(%)
2008	22542			8501			37.71	14041			62.29
2009	22978	436	1.93	8445	-56	-0.66	36.75	14533	492	3.50	63.25
2010	24223	1245	5.42	8888	443	5.25	36.69	15335	802	5.52	63.31

2011	25278	1055	4.36	9415	527	5.93	37.25	15863	528	3.44	62.75
2012	26261	983	3.89	9925	510	5.42	37.79	16336	473	2.98	62.21
2013	26894	633	2.41	10284	359	3.62	38.24	16610	274	1.68	61.76
2014	27395	501	1.86	10574	290	2.82	38.60	16821	211	1.27	61.40
2015	27747	352	1.28	10863	289	2.73	39.15	16884	63	0.37	60.85
2016	28171	424	1.53	11237	374	3.44	39.89	16934	50	0.30	60.11
2017	28652	481	1.71	11467	230	2.05	40.02	17185	251	1.48	59.98
2018	28836	184	0.64	11570	103	0.90	40.12	17266	81	0.47	59.88
2019	29077	241	0.84	11652	82	0.71	40.07	17425	159	0.92	59.93
2020	28560	-517	-1.78	11601	-51	-0.44	40.62	16959	-466	-2.67	59.38

注：增量指本年数值减去上年数值，增速即为增长率。

数据来源：2008-2019年数据来自国家统计局发布的相应年份《农民工监测调查报告》，2020年数据来自《2020年国民经济和社会发展统计公报》。

（二）农民工的年龄和受教育情况变化

年龄和受教育水平是人力资本的重要表现。根据表2，2008-2019年，我国农民工群体的年龄结构发生了较大改变。2010年前，农民工群体中，21~30岁的占比明显最多，50岁以上农民工占比不高。具体来说，2008年，21~30岁农民工占35.3%（占三分之一强），而50岁以上农民工只占11.4%。2010年之后，21~30岁年龄组占比逐渐下降，而41~50岁和50岁以上年龄组占比明显上升。从平均年龄看，我国农民工群体的平均年龄从2008年的34岁上升为2019年的40.8岁。另外，本地农民工平均年龄上升最为明显，从2010年的36岁上升为2019年的45.5岁。2019年本地农民工和外出农民工的平均年龄相差了约10岁。农民工群体的平均年龄及其结构的变化，既与我国人口老龄化趋势有关，也体现了有越来越多的高年龄段农村剩余劳动力开始进入非农和外出就业。这也说明农村剩余劳动力已经不再是“无限供给”。

表2 农民工的年龄构成

年份	16~20岁 (%)	21~30岁 (%)	31~40岁 (%)	41~50岁 (%)	50岁以上 (%)	平均年龄	本地农民工平均年龄	外出农民工平均年龄
2008	10.7	35.3	24	18.6	11.4	34		
2009	8.5	35.8	23.6	19.9	12.2			
2010	6.5	35.9	23.5	21.2	12.9		36	31
2011	6.3	32.7	22.7	24	14.3	36		
2012	4.9	31.9	22.5	25.6	15.1	37.3		
2013	4.7	30.8	22.9	26.4	15.2	35.5		
2014	3.5	30.2	22.8	26.4	17.1	38.3		
2015	3.7	29.2	22.3	26.9	17.9	38.6		
2016	3.3	28.6	22	27	19.1	39		
2017	2.6	27.3	22.5	26.3	21.3	39.7	44.8	34.3
2018	2.4	25.2	24.5	25.5	22.4	40.2	44.9	35.2
2019	2.0	23.1	25.5	24.8	24.6	40.8	45.5	36

注：个别年份有关数据未公布。

数据来源：相应年份《农民工监测调查报告》。

另外，统计部门和学术界通常将1980年以后出生的农民工称为新生代农民工。他们的

消费水平、消费结构、与农业生产的联系、对自身权益的关注等相比老一代农民工均有明显的差异（王美艳，2017）。2013-2018年，新生代农民工的占比分别为46.6%、47%、48.5%、49.7%、50.5%和51.5%。2017年，新生代农民工占比已经超过50%，成为农民工群体的主要构成部分。

农民工群体受教育水平的构成也发生了明显变化（见表3）。农民工的主体部分仍然以初中文化程度为主，但其占比逐年下降，从2011年的61.1%下降为2019年的56%。而大专及以上学历的农民工占比逐年提高，从2011年的5.3%逐步上升为2019年的11.1%。特别是2019年，外出农民工中大专及以上学历的占比为14.8%。这说明新增农民工中，有较多是具有农村户口的大学毕业生。另外，根据在笔者调研中发现的情况，一些农民工在工作之余，通过在职教育等方式提升学历水平，有的还得到所在企业的支持。因此，已经很难用传统概念上的农民工来指代这一受过高等教育的农民工群体。农民工群体受教育水平提升，一方面与劳动力总体的教育水平提升有关。另一方面，体现出农村就业非农化越来越普遍。

表3 农民工受教育水平的构成（%）

年份	未上过学	小学	初中	高中	大专及以上学历	本地农民工大专及以上学历	外出农民工大专及以上学历
2011	1.5	14.4	61.1	17.7	5.3	3.4	7
2012	1.5	14.3	60.5	18	5.7	3.6	7.8
2013	1.2	15.4	60.6	16.1	6.7	5.1	8.2
2014	1.1	14.8	60.3	16.5	7.3	5.2	9.3
2015	1.1	14	59.7	16.9	8.3	6	10.7
2016	1	13.2	59.4	17	9.4	7.1	10.7
2017	1	13	58.6	17.1	10.3	7.4	13.5
2018	1.2	15.5	55.8	16.6	10.9	8.1	13.8
2019	1	15.3	56	16.6	11.1	7.6	14.8

数据来源：相应年份《农民工监测调查报告》。

（三）农民工流向变化

1986年以来，我国农村劳动力中外出的规模逐年增加（以外出劳动力占全部劳动力的比重代替），从1986年的10%逐年提高到2017年的约36%（见图4）。分区域看，1995年之前，东中西部农村地区外出农民工规模均不大，占比长期低于10%，但东部地区外出农民工的比重明显高于中西部地区，西部地区一些年份外出劳动力占总劳动力的比重仅有5%。1995年以后，东中西部农村劳动力中外出的比重均不断上升，而且，中西部地区农村劳动力外出的比重开始明显高于东部地区。这一方面说明，有越来越多的农村劳动力选择外出就业，另一方面，东部地区经济发达，较多农村劳动力从最早的外出就业，转向了本地就业。

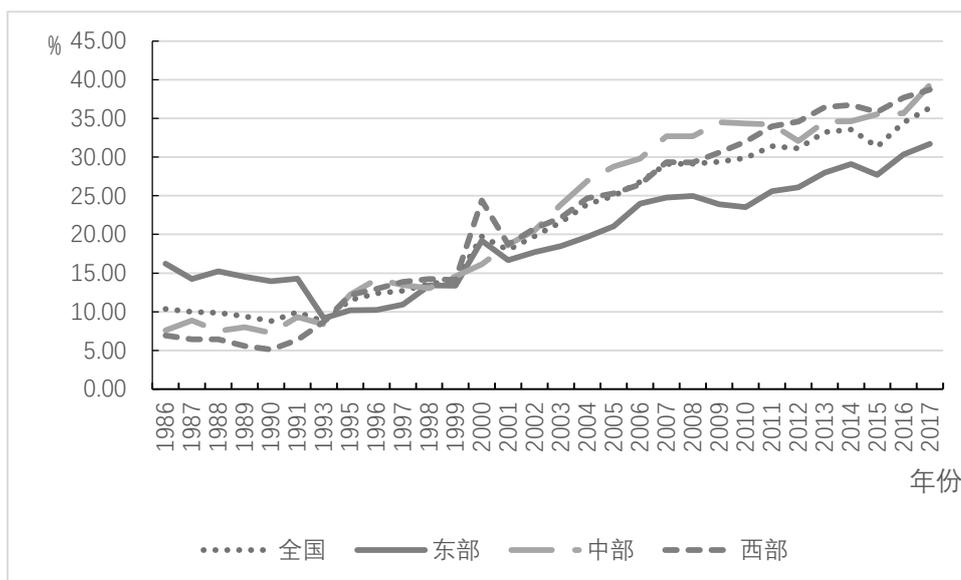


图 4 1986-2017 年我国农村外出劳动力占比

注：1992 年、1994 年数据缺失。

数据来源：1986-2017 年全国农村固定观察点村庄层面数据。

从外出农民工的省内与跨省构成看，2008 年以来，农民工在省内就业的比重明显上升，并在 2011 年开始超过 50%，选择跨省就业的农民工占比呈现逐年下降趋势（见表 4）。为什么跨省就业占比下降？原因可能有以下几点：第一，各地工资水平开始均衡。即使存在省内和省外工资的差异，这一差异完全可以用省内农民工和省外农民工的年龄等人力资本差异来解释。第二，中西部地区由于工业化、城市化发展，也产生了用工需求。而且，东部地区的产业逐步向中西部转移，使传统的劳务输出地也有较多的就业机会。根据笔者 2019 年在传统农业大省安徽省金寨县（传统的劳务输出大县）的调研，当地本地劳动力就业已经饱和，工业园区的企业已经很难招聘到本地劳动力，该县人社部门甚至计划组织相关企业到西部省份（云贵川）招工，以满足当地企业的劳动力需求。

表 4 外出农民工省内与跨省的构成

年份	省内农民工			跨省农民工		
	总量(万人)	增速 (%)	占比 (%)	总量(万人)	增速 (%)	占比 (%)
2008	6557		46.7	7485		53.3
2009	7092	8.2	48.8	7441	-0.6	51.2
2010	7618	7.4	49.7	7717	3.7	50.3
2011	8390	10.1	52.9	7473	-3.2	47.1
2012	8689	3.6	53.2	7647	2.3	46.8
2013	8871	2.1	53.4	7739	1.2	46.6
2014	8954	0.9	53.2	7867	1.7	46.8
2015	9139	2.1	54.1	7745	-1.6	45.9
2016	9268	1.4	54.7	7666	-1.0	45.3
2017	9510	2.6	55.3	7675	0.1	44.7
2018	9672	1.7	56	7594	-1.1	44
2019	9917	2.5	56.9	7508	-1.1	43.1

数据来源：相应年份《农民工监测调查报告》。

进一步分年龄和区域来观察农民工的流动范围。由于产业结构的多元化，使得不同年龄

阶段的农村劳动力，都能够找到适合的工作机会。40岁之前外出农民工的就业范围主要是省外，41岁以后外出农民工的就业范围转变为以乡外县内为主（见表5）。劳动力市场存在选择性。高年龄组倾向于省内或本地就业的原因是：第一，农民工一般是劳动力市场中人力资本水平较高的劳动者，年轻组向外迁移的比例最高，而随着年龄增加，留在本地（本县、本省）的劳动力也相应增加。40岁以上劳动力通过劳动力市场向外转移的难度相应就高了。这部分劳动力的技能相对低，但与城市高技能劳动力存在互补关系，且需要较低技能的岗位在就业结构调整中也在增加，高年龄段农村剩余劳动力向非农和城市转移仍然有潜在的空间（都阳等，2014）。第二，跨省和省内、外出和本地的转换。朱玲等（2020）发现大规模的农民工迁移使传统的家庭养老和照料方式发生了改变，农村地区纯老人住户占比显著提高，外出农民工会在父母需要照料时立即返乡，年轻夫妇中的收入较低者常会留守家乡，为高龄父母提供照料服务，并转变为本地或省内就业。

表5 分年龄组的外出农民工流向

年龄组	样本数	乡外县内	县外省内	省外	境外
2003年					
16~20岁	1612	19.42	27.67	52.54	0.37
21~30岁	4530	23.29	30.73	45.08	0.91
31~40岁	2019	29.72	27.49	41.36	1.44
41~50岁	1042	39.83	24.47	33.49	2.21
51~60岁	425	48.94	26.59	22.82	1.65
61~64岁	49	57.14	32.65	10.20	0
总计	9677	27.06	28.70	43.14	1.10
2008年					
16~20岁	1153	15.96	27.75	55.51	0.78
21~30岁	4857	19.68	31.95	47.05	1.32
31~40岁	2753	27.46	28.80	42.06	1.67
41~50岁	1500	33.67	28.00	36.13	2.20
51~60岁	818	35.94	33.01	29.34	1.71
61~64岁	97	49.48	30.93	15.46	4.12
总计	11178	24.54	30.26	43.66	1.52
2017年					
16~20岁	287	24.74	25.09	49.83	0.35
21~30岁	4244	22.43	36.03	41.00	0.54
31~40岁	4040	28.79	32.50	37.55	1.16
41~50岁	2919	36.52	28.33	34.29	0.86
51~60岁	1565	41.48	28.95	28.28	1.41
61~64岁	364	47.25	30.49	20.88	1.37
总计	13419	30.35	32.08	36.65	0.92

数据来源：相应年份全国农村固定观察点农户数据。

（四）外出农民工的工资变动

我国的劳动力市场在向着城乡统一、平等竞争的方向演进，外出农民工工资增长率的波动与城镇非私营单位职工工资增长率波动开始同步。从绝对值上看，2008年以来外出农民工工资呈现逐年上升趋势，2008年外出农民工月均工资为1340元，2019年月均工资为4427元。从增速看，2009-2019年，农民工年均增长率为11.4%，而同一时期城镇非私营单位职

工工资年均增长率为 10.93%，农民工工资增速高于城镇职工（见图 5）。特别是在 2010-2014 年，外出农民工工资增长表现尤为明显，个别年份增长率超过 20%。农民工工资的较快增长，一方面与劳动生产率提高有关，另一方面，这是对长期以来劳动力市场扭曲导致的农民工工资低的一种回应和矫正。其中，也体现了农民工供求关系的调整和政策上对提高农民工工资水平的支持。特别需要指出，从图 5 可以看出，2015 年以来，我国外出农民工工资和城镇非私营单位职工工资增长率的波动趋势开始大体相同，说明两个群体的工资开始受到共同的宏观经济、供求关系等因素的影响，面临的不再是完全分割的城市劳动力市场和完全不同的制度约束。2019 年，农民工月工资的增长率为 7.8%，城镇非私营单位职工月工资增长率为 9.7%，两个群体间的工资增速进一步趋同。但是，图 5 只是单纯对工资水平进行比较，没有控制两个群体的受教育年限、年龄等人力资本特征和行业特征。

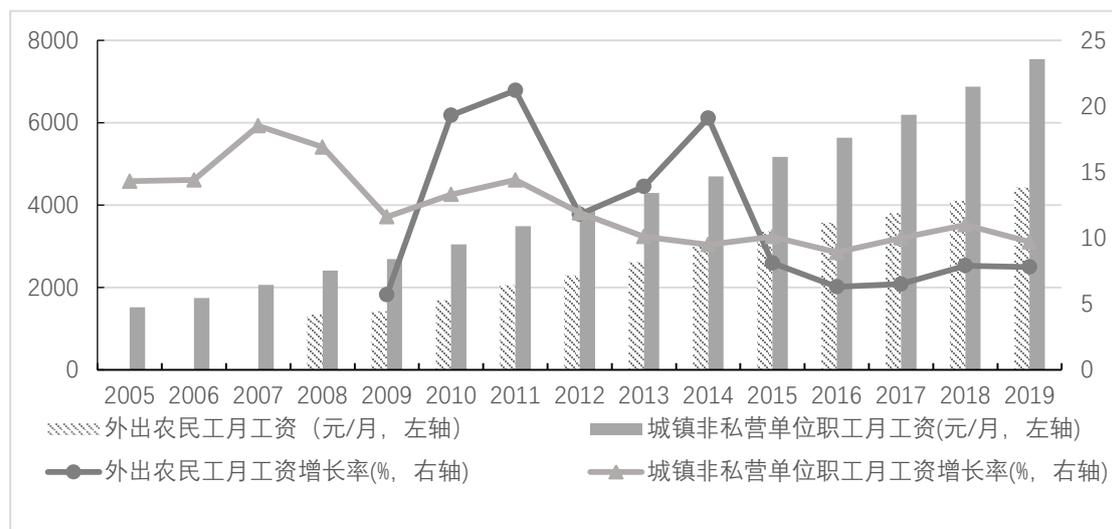


图 5 外出农民工及城镇职工工资变化

数据来源：农民工和城镇职工工资数据分别来自相应年份《农民工监测调查报告》和《中国统计年鉴》。

五、对农民工现象的展望

（一）农民工现象是否会终结

刘易斯转折点是否来临的判断对中国经济发展具有重大的意义，但是，以往学术界对此意见并不一致。余宇新和张平（2011）认为现阶段中国经济的刘易斯拐点特征还并不明显，一些经济现象只是来源于制度性约束，中国还没有到达真正刘易斯框架下的刘易斯拐点。奈特等（2011）认为中国的现实情况是农村地区存在着剩余劳动力，而同时城镇地区的农民工工资正在上涨，刘易斯拐点不一定明确存在，作者还用了劳动力市场分割和流动的制度性约束来解释这一现象。而目前，刘易斯转折点的到来已经成为学术界所接受的共识，并认为 2010 年前后我国总体到达刘易斯转折点（刘守英、章元，2014）。这意味着，农村剩余劳动力已经基本转出。

农民工城市化是不可逆转的潮流。农村耕地逐渐采用集约化方式种植。新生代农民工成为农民工的主体，而 they 与农业和农村的联系越来越薄弱。在调研中，笔者发现，由于经常在外且不参与农村事务，他们大多数人无法回答出家乡村庄的具体人口数，只能大体判断有多大比例的人口外出务工了。对农民工的访谈也进一步印证了在我国广大农村地区有较多人口都外出就业了。较多新生代农民工甚至无法回答家里还有多少亩地，即使出租了，也不清楚和关心租金是多少。几十年来，农民工群体经历了从“候鸟式”迁移状态，到就业地常住状态，再到定居或者说永久迁移（permanent migration）这几个阶段，开始转化与分化。

每年有新的剩余劳动力转移（增量），也有大量的农民工在城市定居，获得了城市户口（减量）。特别是国办发〔2016〕72号文件提出推动1亿农业户籍人口落户城市，主要针对的是农民工，该文件也确立了“十三五”期间年均转户1300万人以上的目标。同时，根据上文的分析，我国农民工数量的增速已经开始达到拐点。因此，农民工的数量在不断动态调整中，既有增量、也有减量，但减量大于增量，这将导致农民工数量将逐步减少。

一些发达国家目前的城市化率已达70%~80%，而2019年我国常住人口城市化率只是60.6%。根据预测，到2035年，我国的城市化率将超过70%，达到发达国家的城市化水平（魏后凯等，2020）。而且，随着乡村振兴战略的深入开展，我国城乡、区域之间的差距将会逐渐消减，阻碍劳动力流动的各种体制机制障碍也会消除，农村劳动力素质提升且可以在城乡之间顺畅双向流动。一方面，农民工数量将逐渐减少，另一方面，城乡发展差距将逐步得到弥合，因此，本文判断，到2035年前后，农民工现象将会终结，城乡之间劳动力大规模迁移必然随着农民工城市化而逐渐消失。但在农民工现象终结之前的较长一段时期，以下一些问题应当是我们重点关注的。

（二）未来应关注的问题

1. 2014年以来农民工落户城市数量不足预期，户籍制度改革已然滞后，如何有效缩小户籍人口城市化与常住人口城市化的差距。农民工作为户籍在农村而主要在城市就业和居住的群体，是户籍制度改革的重点人口。在改革开放以前，我国非农户籍人口比重与城市常住人口比重基本相符，差距不大。直到1978年，我国常住人口城市化率为17.92%，户籍人口城市化率为15.8%，均处于较低的水平，且仅相差2.12%，仅相差约0.2亿人（见图6）。这说明我国改革开放的起点是一个农业社会，84%的人口为居住在乡村的农业户籍人口。改革开放后，伴随着农村剩余劳动力向城市和非农领域转移，我国常住人口城市化率不断增长，到2019年，以常住人口测算的城市化率达60.6%。常住人口城市化率的拐点出现在1995年，此后常住人口城市化水平增速加快。与上文相对照，在同一年农民工数量开始大量增加。

我国的户籍人口城市化水平也在不断提高，从1978年的15.8%逐步提高到2019年的44.38%。因为，即使是在户籍管控严格的时期，也存在因升学、参军、招工等产生的农业户籍转换为非农业户籍情况（邓曲恒、古斯塔夫森，2007）。期间也曾实施过允许农民到集镇落户的政策^①。一些城市也曾实施过蓝印户口政策，即农村户籍居民通过购房或投资落户，一定年限后可以转为正式的城市户口^②。但是，我国户籍人口的城市化率一直低于常住人口的城市化率，且两者的差距越来越大，1978年两者差距为2.12%，2019年两者差距扩大为16.22%。户籍人口城市化率与常住人口城市化率之间的缺口，即为在城市常住但没有城市户籍的群体，这与农民工群体中相当大一部分存在交叉。2019年，城市常住人口与户籍人口相差2.27亿人，而当年农民工总量约为2.9亿人，外出农民工约为1.7亿人，进城农民工约1.37亿人。户籍城市化水平滞后于常住城市化水平的情况，被学者称为“半城市化”。城市常住人口，基本上都在从事二三产业生产，但是其中有相当大比例无法顺利获得非农业户籍，无法享受城市户籍所关联的各项基本公共服务，说明户籍制度改革进程较为滞后。在长期的城乡二元分割中，户籍制度起到了重要的作用，一方面，户籍制度限制了农民工向城市迁移，另一方面，户籍制度引发了农民工市民化的种种障碍，造成了与城市户籍居民的差别。

随着“以人为核心的城镇化”战略的确立，城市落户政策逐渐放宽，且力度越来越大，如2021年初山东、江西等省宣布全面放开城镇户口落户，广州、南京等多个超大型城市放宽了远郊城区的落户限制。从图6也可以看出，2014年开始，我国户籍人口城市化率出现

^① 1984年国务院下发了《关于农民进入集镇落户问题的通知》，要求公安部门准予到集镇务工经商并有固定住所的农民及家人落户，但是，实际上提出申请的并不多，主要障碍在于农民工无法割舍农业，对于购买食品而不是使用自己生产的粮食的抵触，而且很难在集镇拥有固定的住所（马戎，1988）。

^② 通过蓝印户口落户的政策，也只是针对农民工中有足够经济实力的群体，很多人难以符合条件（陈金永，2006）。

明显提升，且城市常住人口与户籍人口数量的差距开始缩减，说明近年来城市放宽落户政策起到了一定效果，有一定数量的农民工转为了城市户籍。但是，2014 年以来的城市放宽落户政策所带来的效果可能还没有达到预期。如 2015 年城市常住人口与户籍人口的缺口约为 2.22 亿，相比 2014 年减少约 0.22 亿人，相当于只有约 0.22 亿农民工转为城市户籍。2016-2019 年相比 2015 年常住人口与户籍人口的缺口还在逐渐缓慢增加，与“3 个 1 亿人”的目标还有一定差距，说明户籍制度改革的推行已然滞后，最有利的时机已经错过。而且，农村居民中将农业户籍转为非农业户籍的情况也不普遍，根据全国农村固定观察点村庄层面数据，2002 年样本村人口转为非农业户口比重为 0.22%，2017 年这一比重为 0.26%。

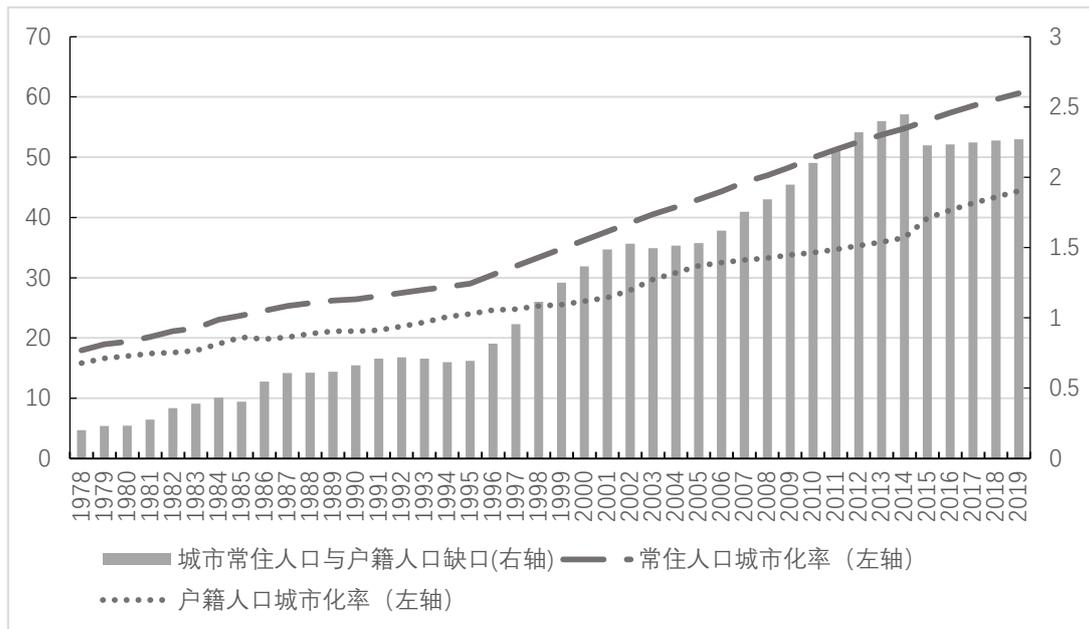


图 6 1978-2019 年我国的城市化率

注：户籍人口城市化率为城市户籍人口除以全国总人口，常住人口城市化率为城市常住人口除以全国总人口。

数据来源：城市常住人口及常住人口城市化率来自相应年份《中国统计年鉴》；1978-2013 年城市户籍人口采用非农户籍人口代替，数据来自相应年份《中国人口统计年鉴》；2014-2019 年户籍人口城市化率数据来自相应年份《国民经济和社会发展统计公报》。

目前的农民工群体异质性越来越大，从迁移类型看，就有本地非农迁移、单人迁移、举家迁移、带子女迁移等；从年龄构成看，有新生代农民工和老一代农民工。根据《2018 年农民工监测调查报告》，进城农民工家庭中，购买住房的比例为 19%，这部分人群基本上可以判断为会长期在城市定居。在城市化的潮流中，也包含了农村人口的自主城市化。为了子女接受更好的教育，一些农户主动选择在县城及以上城市购买房屋和在城市生活^①。但是，定居与落户并不等同。根据 2021 年对湖北省户籍管理部门的访谈，在放宽落户条件情况下，现实中存在“重待遇轻户籍”的矛盾，一些进城农民工更倾向于要求城市解决子女教育等迫切的公共服务问题，而对落户的热情不高。一些城市放开落户所面向的群体也主要针对有稳定就业或稳定住所的劳动年龄人口。客观事实是，并不是所有非本地城市常住人口都必须要在城市落户。随着地区和城市的竞争越来越表现为对人才和劳动力的竞争，如何在新型城镇化发展时期，分类施策，有效提高户籍人口比重，成为重要的问题。

2. 由于农民工群体社保水平低、一部分农民工最终会返乡，如何应对农民工退休后的养

^① 朱玲，2021：《县域农村人口与公共服务的集聚—晋陕蒙交界区观察之二》，http://ie.cass.cn/scholars/opinions_essays_interviews/202102/t20210222_5313042.html。

老问题。农民工数量一直在动态调整。每年都有相当数量的农民工通过落户等方式，成为城市居民，从而不再被统计为农民工。这里只根据最新的《2019年农民工监测调查报告》来大体估计未来退休农民工的总体规模。2019年，全部农民工的平均年龄为40.8岁，其中，41~50岁的农民工占24.8%，50岁以上的占24.6%（一些农民工在60岁以后继续参与工作，也被统计在内）。40岁以上的农民工约占50%；本地农民工40岁以上约占66%，数量约为0.77亿人；外出农民工40岁以上约占32%，数量约为0.56亿人。根据现行退休制度，本地农民工在未来20年内陆续达到退休年龄的人数约为0.77亿人，而外出农民工在未来20年内陆续达到退休年龄的人数约为0.56亿人。农民工虽然是农村劳动力中相对年轻的群体，但也会在老龄化加速推进的情况下陆续达到退休年龄。再考虑到我国城市化进程不断推进，预期到2035年前后，外出农民工这一群体将会在逐渐沉淀和分化的基础上，一部分会留在城市转变为城市人口，一部分会返回农村。因此，未来留在农村地区的农民工群体，包括本地就业退休农民工，也包括返乡农民工。

首先，要研究退休农民工养老待遇问题，避免出现退休后的贫困现象。康蕊等（2020）将养老收入引入退休农民工养老决策模型，发现养老地点（城市还是农村）以及主要照料人受现实经济约束。现实情况是较多农民工未参加养老保险，即使有，一部分参加的还是城乡居民养老保险（新农保），参加城镇职工基本养老保险的比例较低^①。在缴费基数低的情况下，仅仅依靠新农保的养老金，很难维持正常的生活水平^②。其次，需要研究退休农民工的养老服务问题。返乡农民工继续从事农业生产的概率可能不会太高，属于已经部分“城市化”的人口。即使返回家乡，他们的生活习惯也会与在务工地时的相差不大。根据《2013年全国农民工监测调查报告》，省内农民工主要流入小城镇。可见，无论是本地农民工，还是返乡农民工，有较大的可能，退休后会在县城、镇区和集镇定居。而当前，县城及中心乡镇的养老设施存在供给上的短板。

3. 由于农村剩余劳动力受教育水平低，如何开发二次人口红利和提高劳动者素质。正如上文所分析的，我国的城市化进程与老龄化进程相叠加。2019年我国农民工群体的平均年龄为40.8岁，其中，本地农民工平均年龄为45.5岁。而且，中西部地区农村剩余劳动力资源也面临将要枯竭的情况。过去长期依靠劳动和资本投入的增长方式，需要转变为依靠全要素生产率的增长方式。使用技术手段、机器人来代替重复性的和密集型的劳动，成为企业，特别是制造业企业越来越多采用的措施。首先，农民工群体的新增力量，一方面是新进入劳动力市场的年轻群体，他们的受教育水平较高，但还有一部分是因为农业生产效率的提高而进入非农和城市劳动力市场的，这一群体年龄较高，但受教育水平较低。其次，我国的农民工迁移特征主要是由欠发达地区向发达地区转移。提高城市化水平的措施之一是提高欠发达地区城市化水平，包括其农村人口向外和非农产业迁移。但是，有待转移的欠发达地区劳动力受教育水平比发达地区低。以我国城市化水平最高的上海市与城市化水平最低的贵州省的人口受教育结构来看，2019年，6岁以上人口中受教育水平为未上过学、小学、初中、高中和大专及以上学历的比重，上海市分别为3%、13.4%、30.75%、22.12%和30.73%，贵州省分别为10.22%、35.22%、34.93%、11.31%和8.32%（见表6）。2019年上海市6岁以上人口受教育水平以大专及以上学历为主，占30.73%，而贵州省以小学为主，占35.22%，两地差异悬殊。因此，在城乡统一的劳动市场情况下，需要采取有效措施，开发二次人口红利和进一步提高劳动者素质。

表6 上海市与贵州省6岁以上人口受教育水平分布（%）

^① 2006-2016年，人力资源和社会保障部每年发布的《人力资源和社会保障事业统计公报》（《劳动和社会保障事业统计公报》）均公布了年末参加城镇职工基本养老保险的农民工人数，据此可以计算参加农民工参加城镇职工基本养老保险的比例。2012-2016年，这一比例分别为27.81%、29.47%、32.53%、33.08%和35.08%。

^② 根据笔者在调查中了解的情况，如果选择最低缴费档次，2020年湖北省武汉市新农保每月待遇为225元，重庆市每月待遇为115元。

年份	未上过学	小学	初中	高中	大专及以上
上海市					
2002	7.64	17.50	34.70	25.10	15.07
2019	3.00	13.40	30.75	22.12	30.73
贵州省					
2002	16.21	42.71	30.03	7.54	3.52
2019	10.22	35.22	34.93	11.31	8.32

数据来源：国家统计局网站。

六、结束语

根据经济学理论，一旦放松了限制，要素就向着相对收益更高的领域流动。改革开放初期，家庭联产承包经营责任制的实行，带来居民收入的提高；乡镇企业的蓬勃兴起，使农村非农就业开始壮大；城市就业机会的增多，越来越多的农村劳动力向城市迁移。农民工群体在我国劳动力中占相当大比重，早已成为我国产业工人的重要组成部分，对中国的经济社会发展带来了深远的影响，也是进一步提高我国城市化水平的主力。伴随着劳动力市场转型，我国农民工分化越来越明显。如何在维护社会稳定和保持城市地区经济继续平稳较快发展的同时，增强社会创造活力，确保居民安居乐业，是政策制定机构和各级政府部门着重考虑的议题。准确把握我国农民工现象的特征和变化，有助于针对性地制定有关我国未来经济增长与发展的政策，并使农民工无论是留在城市还是农村，都能享受更加美好的生活。

本文的政策建议是：

第一，避免使用农民工的称谓。虽然企业管理者、一些城市政府和劳动者自身早已经认为不能再用农民工这一不恰当的称谓了，但2019年国务院发布的《保障农民工工资支付条例》仍明确指出“本条例所称农民工，是指为用人单位提供劳动的农村居民”，许多统计部门、人力资源和社会保障部门也一直沿用这一称谓。鉴于农民工的称谓已经不能准确、合理地表示农村迁移劳动者的经济社会特征，甚至被认为带有一定的歧视色彩，建议在政府文件、机构名称中，使用农村迁移劳动力、农村迁移人口或农村就业者等称谓来代替农民工称谓。

第二，消除显性的和隐性的城乡劳动力流动制度障碍。虽然中央层面已经明确了农民工在城市可以享受到基本公共服务，但在一些地方的具体实行中，仍然存在显性的和隐性的城乡劳动力流动制度障碍。例如，在农民工子女义务教育方面，虽然文件规定全国各地均实行就近划片入学，但在实际操作中，农民工子女在中心城区入学还存在障碍。原因在于，中心城区学位有限，供求矛盾更突出存在于“名校”所在学区。有的学校学位甚至连本地户籍适龄儿童也难以满足，在此情况下，地方政府也就只能采取优先本地户籍儿童的政策，或者“积分入学”，即按照居住年限等条件设置入学的一些限制。农民工子女由于住房、居住年限等条件，显然处于劣势。一些地方甚至出现了以整顿城市环境和提高教育质量为名，实质上排斥农民工、特别是低端行业就业农民工的情况。

第三，促进农民工城市融入。有意愿定居以及想获得就业地城市户口的农民工，具有以下特征：首先，这类群体是人口流动中的稳定部分。他们有意愿在城市长期居住，沉淀下来，繁衍生息。他们的劳动力，会成为城市的稳定劳动力资源。其次，他们对城市公共服务的需求和期望比较多，并关注自身的权利。他们确定性的定居目标，使得他们更渴望获得与本地户籍人口同等的公共服务待遇，特别是子女教育和社会保障。再次，他们与城市本地居民的融合程度较高。他们比一般的流动人口更加主动地去适应城市的生活环境，接受当地的生活习惯，甚至是语言。城市化既包括经济发展方式的转变，也包括人口身份角色的转变、生产方式、消费方式的改变。农民工群体属于流动人口中的中坚力量，是有可能实现城市化的群体，促进农民工城市融合，有助于促进社会公平正义和包容性发展。另外，根据邓曲恒、古斯塔夫森（2007）的研究结论，即使一些农民工已经获得了城市户口，在城市居住了较长时

间，他们的经济状况仍然比原住民要差。获得城市户口只是第一步，安居乐业、有效融入城市才是第二步。

第四，保障农民工群体在农村的合法权益。如同耕地承包权“三十年不变”一样，农民工群体，特别是进城农民工在农村的合法权益应得以保护，避免出现政策的剧烈变动，为进城落户农民工解决后顾之忧。

参考文献：

蔡才德，1985：《浙建总公司改革用工制度 农民工和固定工实行“四同”》，《建筑经济》第9期。

蔡昉，2018：《中国如何通过经济改革兑现人口红利》，《经济学动态》第6期。

陈金永，2006：《中国户籍制度改革和城乡人口迁移》，载蔡昉、白南生主编《中国转轨时期劳动力流动》，社会科学文献出版社。

崔传义，1995：《28个县(市)农村劳动力跨区域流动的调查研究》，《中国农村经济》第4期。

邓曲恒 古斯塔夫森，2007：《中国的永久移民》，《经济研究》第4期。

丁亚成 沈智侠，1982：《清退计划外用工，是整顿劳动组织的重要一步》，《经济管理》第10期

都阳 朴之水，2003：《迁移与减贫——来自农户调查的经验证据》，《中国人口科学》第4期。

都阳 等，2014：《延续中国奇迹：从户籍制度改革中收获红利》，《经济研究》第8期。

冯兰瑞 赵履宽，1981：《当前我国城镇劳动者的就业问题》，《中国社会科学》第6期。

冯宪，1990：《农民进城问题：认识和对策》，《改革》第5期。

韩宝江，1995：《乡镇企业吸纳劳动力边际递减与剩余劳动力反梯度转移》，《经济研究》第7期。

黄群慧 刘学良，2021：《新发展阶段下中国经济发展几个关键节点的判断和认识》，《经济学动态》第2期。

康蕊 王震 潘健平，2020：《“落叶归根”还是“量力而行”？——退休农民工养老模式的影响因素研究》，《劳动经济研究》第2期。

劳动保障部课题组，2004：《关于民工短缺的调查报告》，《劳动保障通讯》第11期。

李实 吴彬彬，2020：《中国外出农民工经济状况研究》，《社会科学战线》第5期。

李卓 左停，2018：《改革开放40年来中国农民工问题研究：回顾、反思与展望》，《云南社会科学》第6期。

刘金凤 魏后凯，2021：《城市高房价如何影响农民工的定居意愿》，《财贸经济》第2期。

刘守英 章元，2014：《“刘易斯转折点”的区域测度与战略选择：国家统计局7万户抽样农户证据》，《改革》第5期。

罗楚亮 董永良，2020：《城乡融合与城市化的水平与结构》，《经济学动态》第11期。

马戎，1988：《“摆动人口”与我国农村劳动力的转移》，《农村经济与社会》第4期。

屈小博 余文智，2020：《农民工教育与职业的匹配及其工资效应——基于城市规模视角》，《中国农村经济》第1期。

盛来运，2008：《流动还是迁移——中国农村劳动力流动过程的经济分析》，上海远东出版社。

“外来农民工”课题组，1995：《珠江三角洲外来农民工状况》，《中国社会科学》第4期。

王德文 蔡昉，2006：《中国农村劳动力流动与消除贫困》，《中国劳动经济学》第3期。

王美艳，2017：《新生代农民工的消费水平与消费结构：与上一代农民工的比较》，《劳动经济研究》第6期。

魏后凯 李功 年猛，2020：《“十四五”时期中国城镇化战略与政策》，《中共中央党校（国家

行政学院)学报》第4期。

吴珊珊 孟凡强, 2019:《农民工歧视与反歧视问题研究进展》,《经济学动态》第4期。

吴要武, 2020:《70年来中国的劳动力市场》,《中国经济史研究》第4期。

薛昭, 1998:《是疏导还是堵塞农民进城务工》,《中国劳动》第11期。

余宇新 张平, 2011:《刘易斯模型框架下中国刘易斯拐点问题探讨——来自企业微观数据的实证研究》,《世界经济文汇》第6期。

苑鹏 张晓山, 2001:《乡镇企业发展面临的问题与挑战》,《经济研究参考》第31期。

约翰·奈特 邓曲恒 李实, 2011:《中国的民工荒与农村剩余劳动力》,《管理世界》第11期。

朱玲 何伟, 2018:《工业化城市化进程中的乡村减贫40年》,《劳动经济研究》第6期。

朱玲 何伟 金成武, 2020:《农村劳动力转移与养老照护变迁》,《经济学动态》第8期。

Economic Development, Labor Market Transformation and Differentiation of Migrant Workers

HE Wei

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract: China's economy has entered the new development stage, migrant workers are the main force to improve the level of urbanization, we need to grasp the adjustment of the labor market and changes in the situation of migrant workers. Based on the national rural fixed observation point data and the National Bureau of Statistics migrant workers monitoring survey data, combined with the author's field survey data since 2008, the main findings of this paper are: the rural surplus labor force is not "unlimited supply", the growth of the total number of migrant workers began to slow down significantly or even stagnate; The COVID-19 affects the number of migrant workers but is controllable; the structure of migrant workers is aging, and the proportion of the new generation of migrant workers increased significantly; as the employment opportunities and wage levels tend to be balanced among regions, the employment of migrant workers in the province has become the main body; with the gradual establishment of a unified urban-rural labor market and fair competition employment system, since 2015, the fluctuation trend of migrant workers' wages and the growth rate of urban non-private sector workers' wages in China has been basically the same; since 2014, the scale of the actual settlement of migrant workers has not reached the expected level, and the registered residence system reform has lagged behind. This paper argues that the phenomenon of migrant workers in China will not always exist. Future research should include the effective implementation of registered residence system reform, retirement migrant workers' pension, and continuing development of demographic dividend. The policy recommendations of this paper are: under the premise of the differentiation of migrant workers, further eliminate the explicit and implicit institutional barriers of urban and rural labor flow, promote the integration of migrant workers into the city, and protect the legitimate interests of migrant workers in rural areas.

Keywords: Economic Development; Labor Market; Migrant Workers; Urbanization; Urban Rural Integration