

宏观深度报告

详解农民工就业：特征、趋势与政策建议

证券分析师

钟正生	投资咨询资格编号 S1060520090001 ZHONGZHENGSHENG934@pingan.com.cn
张璐	投资咨询资格编号 S1060522100001 ZHANGLU150@pingan.com.cn
常艺馨	投资咨询资格编号 S1060522080003 CHANGYIXIN050@pingan.com.cn



平安观点：

- **2023 年以来，农民工就业形势显著改善。**本文重点关注农民工群体的特征，就业复苏的持续性，以及政策如何着手释放农民工消费潜力。
- **我国农民工人数接近三亿，在全国就业人员中占比超四成，在非农从业人员中占据半壁江山。**尽管农民工没有城镇户籍、受教育程度偏低，但普遍吃苦耐劳，这些特殊之处使农民工就业的行业结构与城镇整体存在差异：农民工更多从事制造业和建筑业，更多从事接触性，而非高技术服务业。
- **2020 至 2022 年间，农民工就业压力偏大。**一方面，国内经济下行压力较大，城镇新增就业岗位减少，农民工找工作难度提升，也影响其就业意愿。另一方面，疫情对线下经济活动产生影响，农民工的活动半径明显减小。2020 至 2022 年农民工显性就业压力偏大，外出农民工流动情况所反映的**隐性就业压力更甚**。我们测算，如果将返乡隐性失业的 260 万人考虑在内，2022 年外来农业户籍人口的潜在失业率可能更高。**农民工就业形势低迷，同时抑制着农村居民的消费。**外出务工工资是农村居民重要收入来源，但过去三年农民工就业景气度低迷，拖累农村居民收入增速，并在一定程度上抑制其边际消费倾向，延缓农村消费结构升级的趋势。
- **2023 年农民工就业的恢复具备持续性。**在经济恢复过程中，更多农民工进城务工，弥补城镇劳动力的供需缺口。2023 年二季度，外来农业户籍人口调查失业率的均值同比下行 1 个百分点至 5.0%，若将“超额”进城务工的 55 万农民工考虑进内，失业率将进一步下行 0.3 个百分点。**农民工就业形势由弱转强，主要得益于三个方面：1)**第三产业对经济带动突出，这是吸纳农民工就业的主力；**2)**建筑施工需求回升，对农民工就业逐步由拖累转为支撑；**3)**“保持制造业占比稳定”诉求下，制造业劳动力需求有企稳苗头。我们认为，年内经济复苏的势头还将持续，服务业依然是其中最重要的带动力量，因而农民工就业的恢复具备一定持续性。
- **农民工群体有望成为扩大国内消费需求的重要支点。**然而，从就业恢复到收入增长，从收入增长到消费增加之间，仍然存在“转换”的困难与时滞。2023 年上半年，农民工就业景气度回温，已对消费产生一定推动。但农村居民消费结构有待进一步优化，消费潜力还未充分释放。宏观政策可以为农民工群体消费需求的释放提供“加速度”。**短期内**，需促进经济环比增长动能修复，推行“以工代赈”，破除就业歧视，巩固农民工就业恢复势头，促其增收；同时，出台针对性农民工的消费补贴刺激政策，设立覆盖农民工群体的住房专项保障基金，提振消费意愿。**更深层次的问题在于，农民工兼具“二元”身份，天然抑制其自身的消费水平。**中长期看，宏观政策需解决农民工消费“两头不沾”的问题，可着眼于增强农民工就业的稳定性、提升农民工社保覆盖质量，完善农民工市民化的成本分摊机制几方面。

正文目录

一、 作为重要群体的农民工有何特征?	4
二、 过去三年农民工就业与消费同步走弱	7
1. 过去三年农民工就业难度有所加大	7
2. 外出农民工流动数据折射隐性就业压力	7
3. 农民工就业景气度影响农村消费	7
三、 今年以来农民工就业显著好转	8
四、 如何助力农民工消费需求释放	10
1. 增强农民工就业的稳定性	11
2. 提升农民工社保的覆盖质量	11
3. 促进农民工向“新市民”转化	12
附录：外出农民工潜在水平估算	14

图表目录

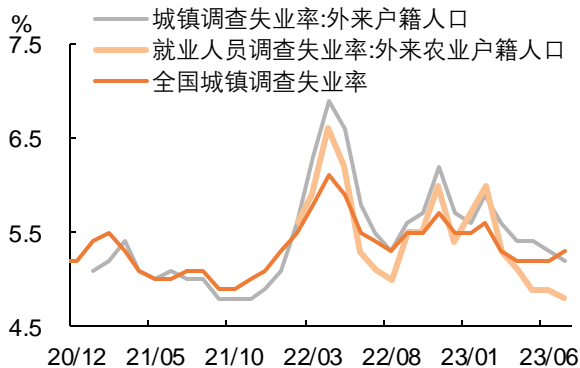
图表 1	2023 年春节后外来农业户籍人口失业率较快下行	4
图表 2	2023 年上半年外出务工农民工同比增加 581 万人	4
图表 3	制造业是农民工就业的第一大行业	5
图表 4	相比于城镇整体，农民工更多从事第二产业	5
图表 5	相比于城镇整体，农民工所从事的服务业类型较为集中，且大多属于接触性服务业	5
图表 6	初中及以下学历农民工占比约七成	6
图表 7	建筑业从业人员中，六成以上为初中及以下学历	6
图表 8	农民工平均年龄较快提升	6
图表 9	建筑业从业人员呈现“高龄化”特征	6
图表 10	2022 年农村居民工资性收入增速放缓	8
图表 11	农村居民工资性收入与农民工收入增速走势接近	8
图表 12	农村居民平均消费倾向与其工资性收入正相关	8
图表 13	相对于 2019 年，2022 年农村居民消费结构变化	8
图表 14	不同行业对农民工就业的吸纳情况	9
图表 15	第二产业 GDP 增速与农民工就业增速同向波动	10
图表 16	2023 年上半年接触性服务业较快反弹	10
图表 17	2023 年上半年农村支出增速提升	10
图表 18	农村居民消费潜力还未充分释放	10
图表 19	农民工参与城镇职工医疗及养老保险比例偏低	12
图表 20	农民工工伤及失业保险覆盖率低于城镇就业人员	12
图表 21	农民工市民化成本分摊机制设计思路	13
图表 22	外出就业农民工人数波动较大	14
图表 23	对农民工而言，外出就业收入的吸引力更高	14
图表 24	农民工占乡村人口的比例稳定提升	15
图表 25	外出农民工实际数量与潜在数量的对比	15

农民工数量庞大，是我国重要的就业主体，也是稳就业政策的重点关注对象。2023年上半年中国就业形势整体向好，其中农民工就业形势的改善最为显著。从数量看，2023年上半年外出务工农民工人数同比增3.2%，是2013年以来的次高点（仅低于2021年一季度）。从失业率看，2023年7月外来农业户籍人口城镇调查失业率降至4.8%的低位，较2月高点下降1.2个百分点，较城镇总体的调查失业率低0.5个百分点；初中及以下学历失业率从2月的5.7%降至6月的4.4%，而农民工人群中低学历的占比更高。

本文立足于农民工群体的特殊之处，回顾2020-2022年间农民工就业形势及其对消费的影响，探讨当前农民工就业复苏的可持续性，并提出助力农民工消费需求释放的相关政策建议。

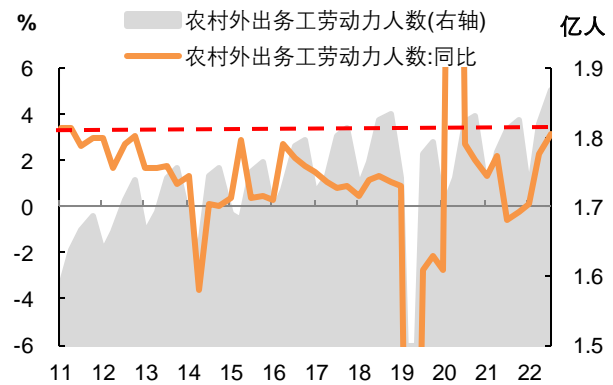
- 1) 作为重要就业群体的农民工有何特征？尽管农民工没有城镇户籍、受教育程度偏低，但普遍吃苦耐劳，这些特殊之处使农民工就业的行业结构与城镇整体存在差异：农民工更多从事制造业和建筑业，更多从事接触性，而非高技术服务业。
- 2) 过去三年农民工就业与消费同步走弱。2020-2022年，多数稳就业政策对农民工群体覆盖不足，农民工显性就业压力偏大，外出农民工流动情况所反映的隐性就业压力更甚。外出务工工资是农村居民重要收入来源，但2020-2022年就业景气度低迷，拖累农村居民收入增速，并在一定程度上抑制其边际消费倾向，延缓农村消费结构升级的趋势。
- 3) 今年以来农民工就业的恢复能否持续？中国经济走向复苏，就业回暖的大方向相对确定，且较多吸纳农民工就业的第三产业恢复势头较好，建筑业施工需求回升，制造业劳动力需求已有企稳苗头，农民工就业的恢复具备持续性。
- 4) 政策如何助力农民工群体消费需求释放？农民工群体可成为扩大国内消费需求的重要支点，宏观政策可以为农民工群体消费需求的释放提供“加速度”。短期内，需促进经济环比增长动能修复，稳定农民工就业、增加农民工收入，提振其消费意愿。更深层次的问题在于，农民工兼具“二元”身份，天然抑制其自身的消费水平，宏观政策在中长期需解决农民工消费“两头不沾”的问题，可着眼于增强农民工就业的稳定性、提升农民工社保覆盖质量，完善农民工市民化的成本分摊机制。

图表1 2023年春节后外来农业户籍人口失业率较快下行



资料来源：Wind, 平安证券研究所

图表2 2023年上半年外出务工农民工同比增加581万人



资料来源：Wind, 平安证券研究所

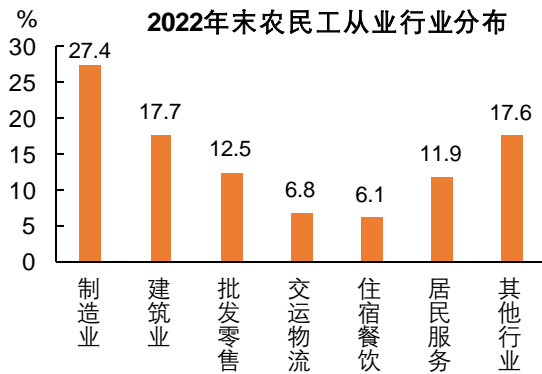
一、作为重要群体的农民工有何特征？

农民工是重要的就业主体，在我国经济发展中扮演重要角色。据《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2022年末，全国农民工总量共2.96亿人，在7.3亿全国就业人员中的占比为40.3%，在从事非农行业（第二产业和第三产业）就业人员中的占比约为53.1%。从刘易斯的二元模型看，农村劳动力向城镇转移之初，剩余劳动力近乎无限供给，他们所接受的工资水平远低于其边际产出，这是农民工为中国经济在较长时间内维持中高速增长的贡献所在，也助力了城乡收入差距的缩窄。农民更多从事非农工作，使其收入增速更快提升。2013年起，国家统计局整合城乡住户调查制度，开展了城乡一体化住户收支与生活状况调查，此后城乡居民收入及消费的统计数据更具可比性。2022年，城镇居民与农村居民的收入比值为2.6:1，较2013年的2.93:1有明显的下行。

农民工的就业结构与城镇整体有所差异。据国家统计局《全国农民工监测调查报告》，我国农民工主要从事六大行业，包括制造业、建筑业、批发和零售业、居民服务业、交通运输仓储、邮政业和住宿和餐饮业等，从事其他行业的农民工合计占比仅有 17.6%。相比于城镇总体，农民工就业的行业结构有两个特征：

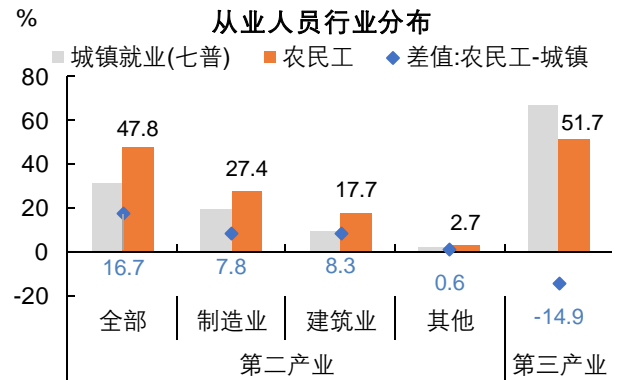
一方面，农民工更多从事制造业和建筑业。我们可用 2020 年第七次人口普查数据为基准，观察城镇整体的就业结构。全部农民工中，从事制造业的人数占比为 27.4%，较城镇总体制造业就业占比高出 7.8 个百分点；从事建筑业的人数占比为 17.7%，较城镇总体的建筑业就业占比高 8.3 个百分点。

图表3 制造业是农民工就业的第一大行业



资料来源：Wind, 平安证券研究所

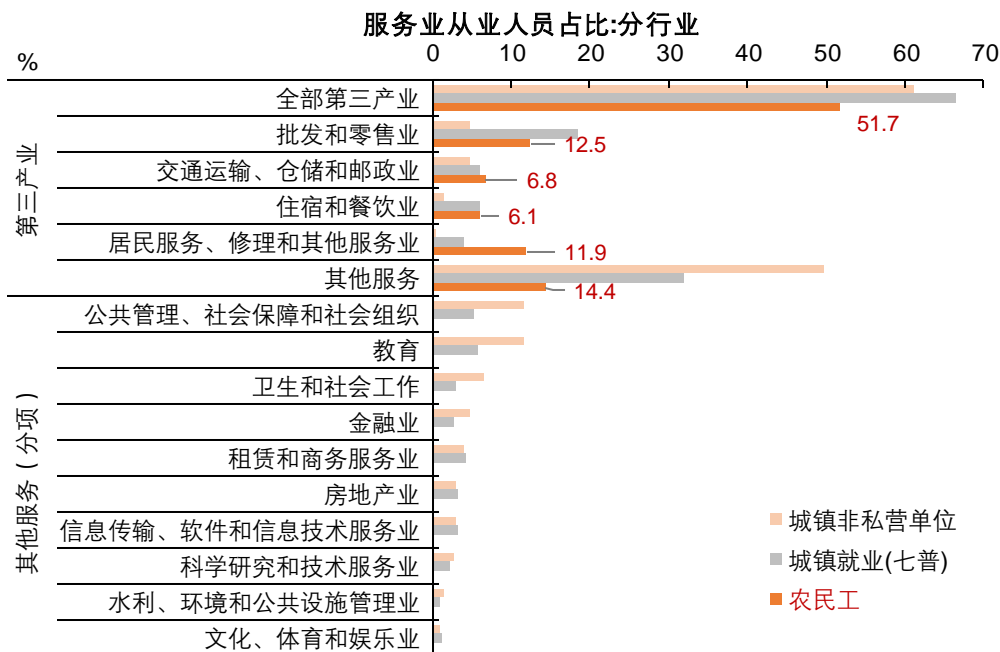
图表4 相比于城镇整体，农民工更多从事第二产业



资料来源：Wind, 平安证券研究所

另一方面，农民工所从事的服务业行业较为集中，且多属于接触性服务业。从事第三产业的农民工占农民工总数的 51.7%，而城镇总体就业中，从事第三产业的人数占比高达 66.6%。农民工在第三产业中的就业集中于批发零售、交通物流、住宿餐饮、居民服务这四大行业。

图表5 相比于城镇整体，农民工所从事的服务业类型较为集中，且大多属于接触性服务业



资料来源：Wind, 《2022 年人口和就业统计年鉴》，平安证券研究所

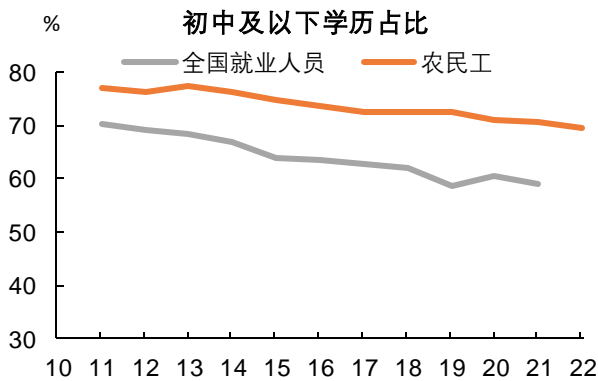
农民工群体有其特殊之处，影响了他们所从事的行业和岗位。

首先，农民工并不具备城镇户籍，部分岗位对此有“准入”限制。城镇非私营单位涵盖了国有企业、股份制企业、集体单位、政府及事业单位等类型，其就业质量和工资水平相对于私营单位（私营企业和个体工商户）更高。根据《2022年人口和就业统计年鉴》，城镇非私营单位从业人员中，从事公共管理和社会保障行业、教育行业、卫生和社会工作行业的占比分别为11.7%、11.6%、6.4%。这三个行业中，大量存在国企、事业单位，招聘过程中对应聘者的户籍范围有更多限制，对外来农业户籍人口形成“歧视”。

其次，农民工受教育程度偏低。农民工群体学历低于社会平均水平，2022年近七成农民工为初中及以下学历，而在全部就业人员中，初中及以下学历的人群占比不到六成。从《2022年人口和就业统计年鉴》看各行业城镇就业人员的学历分布，受教育程度较低的群体往往从事建筑业（62.6%为初中及以下学历）、住宿和餐饮业（60%为初中及以下学历）、居民服务业（56.4%为初中及以下学历）、制造业（52.3%为初中及以下学历）等行业，这与农民工就业较为集中的行业相重叠。

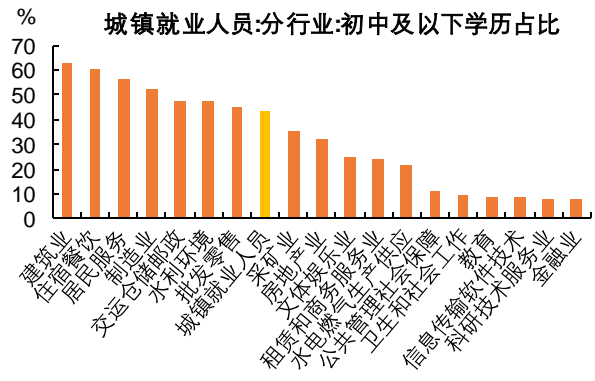
最后，农民工普遍吃苦耐劳。即便年龄已经偏大，农民工也愿意承担更辛苦、更危险的工作，建筑业便是其中的典型代表。结合第七次人口普查和农民工监测调查数据估算，2020年末从事建筑业的农民工数量为5226万人，而非农就业人员中，只有5732.6万人从事建筑业。换言之，农民工在建筑工人中的占比高达九成。

图表6 初中及以下学历农民工占比约七成



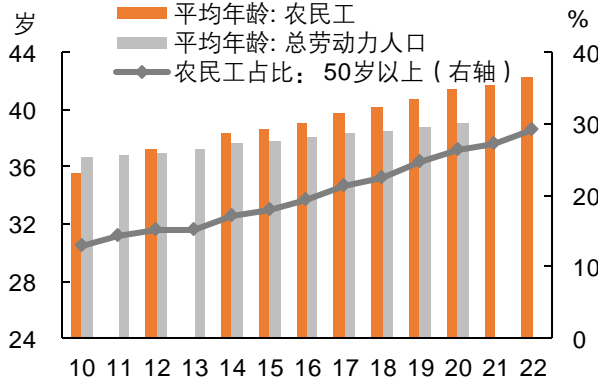
资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表7 建筑业从业人员中，六成以上为初中及以下学历



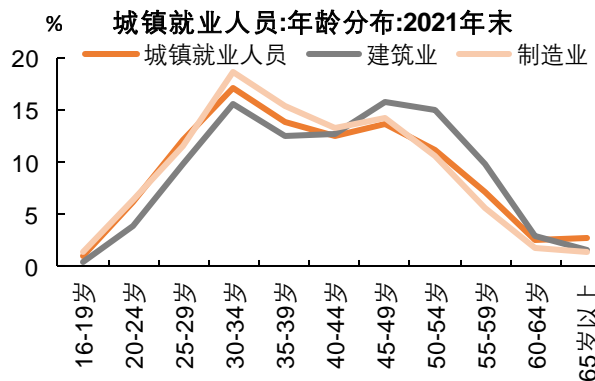
资料来源: 《2022年人口和就业统计年鉴》, 平安证券研究所

图表8 农民工平均年龄较快提升



资料来源: Wind, 中国人力资本报告(2022), 平安证券研究所

图表9 建筑业从业人员呈现“高龄化”特征



资料来源: 《2022年人口和就业统计年鉴》, 平安证券研究所

二、过去三年农民工就业与消费同步走弱

1. 过去三年农民工就业难度有所加大

过去三年间，农民工就业难度有所加大。一方面，国内经济低位运行，城镇新增就业岗位减少，农民工找工作难度提升，也影响其就业意愿。2020年，我国农民工人数减少517万人，出现有统计以来的首次环比减少。2020年至2022年，农民工占乡村人口的比例环比分别提升0.7个百分点、2.7个百分点和1.5个百分点，而2012-2019年间年均提升2.1个百分点。另一方面，疫情一度对线下经济活动产生影响，农民工的活动半径减小。2022年，外出就业的农民工在全部农民工中的占比较2019年下滑1.8个百分点。外出就业的农民工更倾向于省内务工，2022年跨省就业农民工在外出就业农民工中的占比较2019年下滑了2个百分点。

此外，稳就业政策对农民工群体覆盖偏弱，城镇社会保障体系难以“兜底”农民工就业，使农民工就业相较于城镇户籍人口“难上加难”。过去三年间，失业保险金“稳岗返还”、规范企业裁员、增加社会救助等稳就业相关政策，所“锚定”的对象往往是拥有明确雇佣关系、参加当地社保和失业保险的群体。然而，大量农民工没有签订过正式的劳务合同、较少缴纳职工社保和失业保险，又不具备当地的户籍，在打工地无法被纳入到救助对象中，成为稳就业政策的“漏出群体”。

2. 外出农民工流动数据折射隐性就业压力

相比于本地就业，外出就业在收入方面吸引力更高。根据《全国农民工监测调查报告》，2020年-2022年间，外出就业的农民工数量分别减少466万人、增长213万人、增长18万人，这远低于2016-2019年121万人的年均增量；外出农民工占乡村人口的比例在2020年-2022年环比分别提升0.1个百分点、1.2个百分点和0.5个百分点，而2012-2019年间年均提升1.09个百分点。我们估算（详见附录），相比于此前趋势，外出农民工的转移量在2020-2022年累计少增690万人，其中2022年少增260万人。

外出农民工人口流动，往往会对城镇失业率数据形成“干扰”。农村是剩余劳动力的“蓄水池”，经济景气度偏弱时，大量农民工返乡，城镇的劳动力供给下行，使就业调查指标在一定程度上“失真”。假设外来户籍农业人口与外出就业农民工群体基本重合，若将返乡隐性失业的260万人考虑在内，外来农业户籍人口的潜在失业率可能更高。

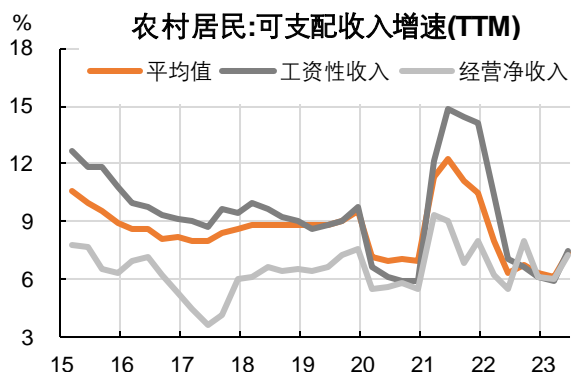
3. 农民工就业景气度影响农村消费

2020-2022年间，经济疲弱叠加疫情影响，农民工就业景气度低迷，拖累农村居民收入增速，并在一定程度上抑制其边际消费倾向，延缓农村消费结构升级的趋势。

首先，外出务工工资是农村居民的重要收入来源。据统计局住户调查，农民收入主要包括两个方面：一是经营性收入，其中六成多是农业经营收入，多源于粮食、蔬菜、水果等作物种植，增长相对稳定。2022年，经营性收入在农村居民人均可支配收入中占比为34.6%，较2013年降低7.1个百分点。二是工资性收入，是农民增收贡献的大头，与农民工就业息息相关。2022年，工资性收入在农村居民人均可支配收入中的占比为42%，较2013年提升了3.3个百分点。农民工进城务工，将一部分收入寄回农村老家，有助于缩小城乡收入差距。2020至2022年，农村居民人均可支配收入的年均增速较2017-2019年低1.1个百分点；其中，经营性收入年均复合增速仅较2017-2019年低0.1个百分点，而外出农民工工资收入年均复合增速较2017-2019年复合增速低1.6个百分点。过去三年间，农民外出务工收入增速走低，是其总收入增速放缓的主要拖累。

其次，农村居民的边际消费倾向与其工资性收入正相关。2014年-2019年，农村居民工资性收入较快增长，在可支配收入中的占比提升2.4个百分点，同期农村居民消费支出在可支配收入中的占比也提升了3.8个百分点。2020年，农村居民可支配收入中工资收入的比例较2019年下滑1.4个百分点，同期消费支出占可支配收入的比例也较2019年下滑3.2个百分点。过去三年间，农民工工资性收入增速放缓，一定程度上抑制其消费倾向。

图表10 2022年农村居民工资性收入增速放缓



资料来源: Wind, 平安证券研究所

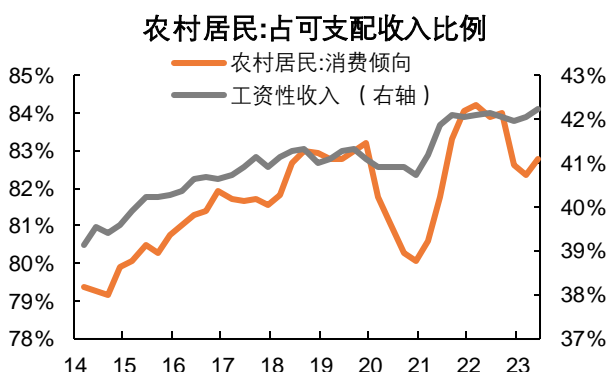
图表11 农村居民工资性收入与农民工收入增速走势接近



资料来源: Wind, 平安证券研究所

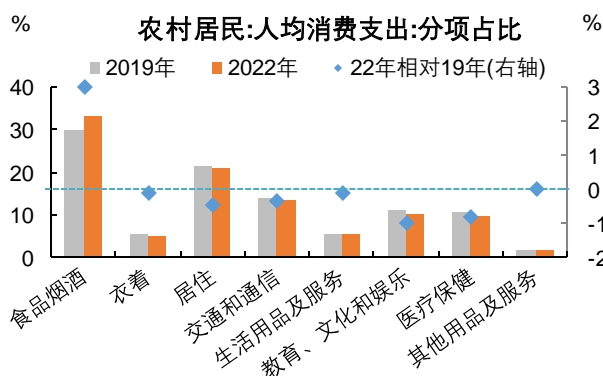
最后，农民收入增速放缓、消费场景受限，对农村居民消费结构的升级产生一定阻碍。据国家统计局数据，2022年农村居民的恩格尔系数为33%，较2019年上行了3个百分点。分品类看，农村居民消费支出中，教育文化和娱乐、医疗保健两类支出的占比分别下行1个百分点和0.85个百分点，对总体消费的拖累较大。

图表12 农村居民平均消费倾向与其工资性收入正相关



资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表13 相对于2019年，2022年农村居民消费结构变化



资料来源: Wind, 平安证券研究所

三、今年以来农民工就业显著好转

2023年以来，中国经济复苏以接触性、聚集性服务业恢复增长为主，从事这些行业的多为农民工人群。在经济恢复过程中，更多农民工进城务工，弥补了城镇劳动力的供需缺口。2023年二季度，外出农民工转移的同比增量为581万人，较我们测算的潜在趋势值大概高出55万人¹；2023年二季度，外来农业户籍人口调查失业率较去年同期下行1个百分点至5.0%，如果将超额转移的55万外出农民工也考虑在内，经调整的失业率将进一步降低0.3个百分点²。

¹ 假设2023年乡村人口较2022年减少944万人（2020-2022年年均下滑944万人）至48160万人，而2012年以来外出农民工的潜在转移比例为1.09%，则2023年外出农民工潜在转移量应为48160*1.09%=526万人，较581万的实际值少55万人。

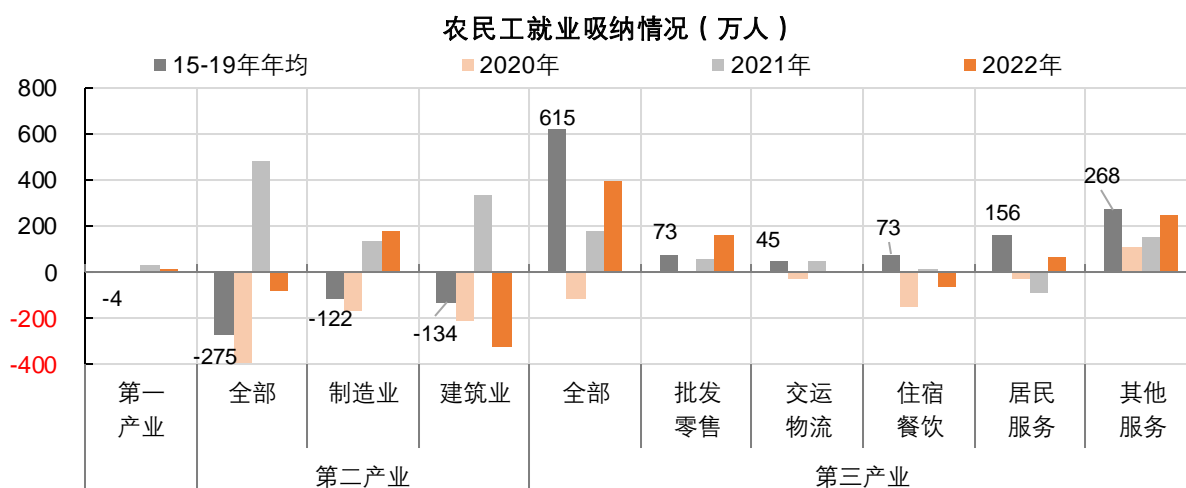
² 考虑潜在转移量的外出农民工失业率=(外出农民工失业人数+外出农民工潜在少增人数)/(外出农民工总人数+外出农民工潜在少增人数)。以2023年二季度末外出农民工人数及失业率均值为例估算，应为(18705万人*5%-55万人)/(18705万人-55万人)=4.7%。

我们认为，年内我国经济复苏的势头还将持续，服务业依然是其中最重要的带动力量，因而农民工就业的恢复具备一定持续性。农民工就业形势由弱转强，主要得益于三个方面：

首先，第三产业对我国经济带动突出，还将成为吸纳农民工就业的主力。

- **2020年-2022年间，服务业受疫情影响较大，对农民工新增就业贡献明显减弱。**2020年，第三产业农民工就业减少121万人，系2008年有统计以来的首次净流出。即便后续有所恢复，2021年及2022年从事第三产业的农民工就业增量也仅有180万人、395万人，弱于2015-2019年间615万人的均值。其中，居民服务、住宿餐饮和其他服务三大子行业2020-2021年农民工年均增量分别较2015-2019年间均值低174万人、140万人和99万人。
- **2023年上半年，农民工就业占比较高的接触性服务业复苏势头较好。**防疫政策放开后，居民外出就餐、旅游出行明显增多，人流物流恢复，接触性、聚集型服务业补偿性增长。从上半年数据看：**1）**批发和零售业（从事该行业的农民工占比约12.5%）实际GDP同比增长6.6%，比去年快5.7个百分点；**2）**住宿和餐饮业（从事该行业的农民工占比约6.1%）实际GDP同比增长15.5%，而去年下降了2.3%；**3）**交通运输、仓储和邮政业（从事该行业的农民工占比约6.8%）实际GDP同比增长6.9%，较去年的-0.9%也有明显恢复。**今年上半年，第三产业对中国实际GDP累计同比的贡献率达到64.3%，已基本回到了疫情前水平。**

图表14 不同行业对农民工就业的吸纳情况



资料来源：Wind,《全国农民工监测调查报告》，平安证券研究所

其次，建筑施工需求回升，对农民工新增就业由拖累转为支撑。

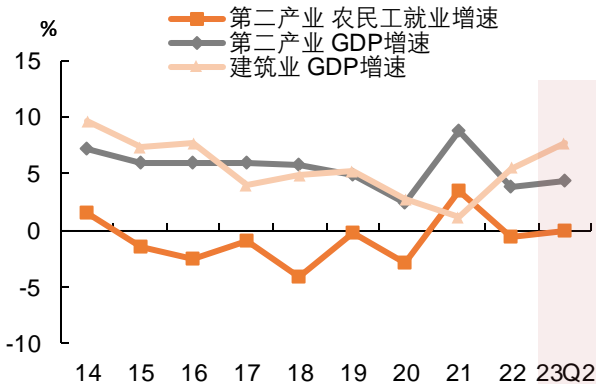
- **2020年至2022年间，从事建筑业的农民工大幅减少。**2020年-2022年间，从事建筑业的农民工合计减少了205万人。建筑业农民工“退潮”，受短期与长期因素叠加的影响：**首先**，疫情对线下经济活动产生抑制，2020年与2022年从事建筑业的农民工分别减少211万人、减少325万人。**其次**，2022年，部分地方出台“超龄农民工”清退政策，加快了大龄农民工退出劳动力市场的节奏。**最后**，2022年房地产行业调整压力犹存，房屋建筑施工活动放缓，对从业人员需求的影响尤为突出。
- **2023年上半年，房地产“保交楼”推进，基建投资保持较强的支持力度，使得建筑业施工需求回暖。**今年上半年建筑业实际GDP累计同比增速达7.7%，为2017年以来的次高点（仅低于2021年一季度）。

最后，十四五规划提出“保持制造业占比稳定”的要求，制造业劳动力需求已有企稳苗头。

- **2016至2020年，农民工连续六年净流出制造业。**在中国经济结构调整过程中，制造业对国民经济的拉动作用有所减弱，且制造业正走向绿色化、高端化、智能化，“机器换人”屡见不鲜，一定程度上“挤出”农民工就业。

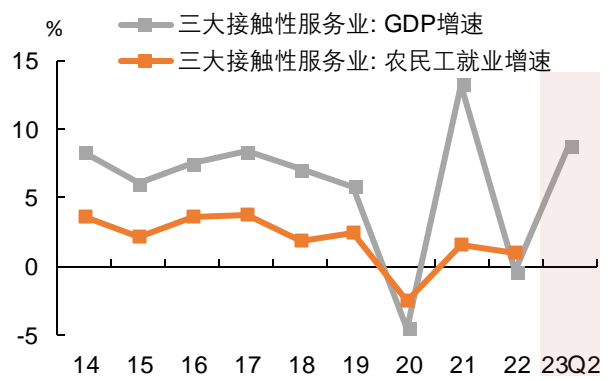
疫情后农民工再向制造业“回流”。疫情期间我国出口竞争优势显现，出口的持续较快增长对制造业需求产生支撑。2022年工业在GDP中的占比回升至47.7%，较2019年全年高15.1个百分点。2021年至2022年，农民工流向制造业的人数分别为130万人、173万人，连创2013年以来新高。不过，我国制造业转型升级的大方向相对明确，中长期看，制造业对技能水平较低的农民工就业吸纳情况仍将趋弱。

图表15 第二产业GDP增速与农民工就业增速同向波动



资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表16 2023年上半年接触性服务业较快反弹



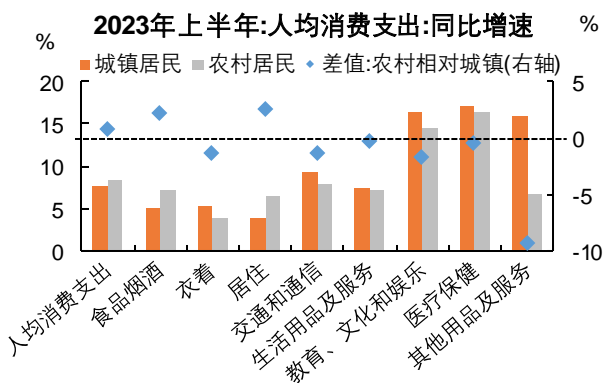
资料来源: Wind, 平安证券研究所; 注: 三大接触性服务业包括批发零售、住宿餐饮、交运仓储邮政业

四、如何助力农民工消费需求释放

我们认为，当前农民工就业的恢复具备一定持续性，农民工群体可成为2023年扩大国内消费需求的重要“支点”。然而，从就业恢复到收入增长，从收入增长到消费增加之间，仍然可能存在“转换”的困难与时滞。

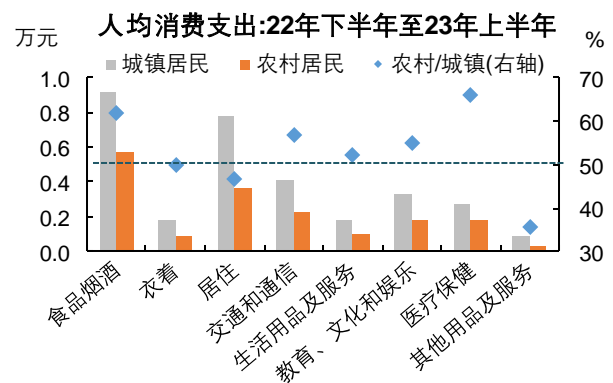
2023年上半年，农民工就业景气度回温，已对消费产生一定推动。今年上半年，工资性收入在农村居民可支配收入中的占比较去年末提升了0.2个百分点，农村居民消费支出占可支配收入的比例也提升了0.4个百分点。但农村居民消费结构有待进一步优化。以恩格尔系数观察，近一年农村居民食品消费的占比为32.8%，较城镇居民高3.7个百分点。从近一年消费分项数据看，农村居民在衣着、其他用品及服务、以及居住三个类别上的消费金额尚不及城镇居民的半数，对于非必需品的消费仍显不足；不过，农村居民在医疗保健方面的支出与城镇居民的差距是各分项中最小的。2023年上半年，农村居民消费支出的同比增速较城镇居民更快上行，主要受食品烟酒和居住分项的拉动，而其他用品及服务、交通通信、教育文化娱乐等分项反弹力度偏弱。这从侧面体现出，农村居民的消费潜力还未充分释放，尤其在非必需品消费方面还有较大提升空间。

图表17 2023年上半年农村支出增速提升



资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表18 农村居民消费潜力还未充分释放



资料来源: Wind, 平安证券研究所

基于此，宏观政策有必要在提升农民工就业质量、增加农民工收入、增强农民工消费意愿三个方面发挥作用，为农民工群体消费需求的释放提供“加速度”。短期内可从以下三个方面入手：

- 一则，巩固农民工就业恢复势头，促进农民工增收。**1)** 增强经济增长动能，才能为农民工创造更多就业岗位。劳动力市场供需格局边际改善后，在就业稳固的同时，农民工工资收入也能够更快增长。**2)** 更多推行“以工代赈”，鼓励农民工参与政府投资的项目建设，促进农民工就业和增收。**3)** 即便在当下，农民工也依然面临一定的就业机会上的歧视（比如部分招聘中，为当地户籍人口保留一定比例的名额，限制外来劳动力进入部分工种、岗位等），有必要对国有企业及事业单位的招聘做进一步规范，集中清理其中的歧视性规定，确保农民工与当地居民享受同等的权利与义务。
- 二则，出台针对性的消费刺激政策，为农民工消费提供补贴。近几年多地政府发放消费券，但投放方式往往以线上为主、派券过程相对复杂，“政策红包”往往难以覆盖农民工群体。事实上，农民工是城镇中收入相对较低、消费潜力更足的群体，理应是消费补贴政策的重要目标人群。有鉴于此，可以为农民工群体设计定向的消费补贴政策，投放一定比例的纸质消费券，更多考虑农民工的消费场景和消费习惯。
- 三则，中央政府可以考虑牵头设立住房专项保障基金，让农民工“有恒产者有恒心”。地方政府在有条件的情况下，加大对问题楼盘项目的购买，再卖或租给农民工及新市民。这有利于提升农民工的消费倾向，有助于推动“保交楼”工作，还能够迅速提供房地产市场的增量需求，可谓“一箭三雕”。

但更深层次的问题在于，农民工兼具“二元”身份，天然抑制其自身的消费水平。以人均消费支出占可支配收入的比例衡量，2015年城镇居民边际消费倾向约68.8%。然而，《全国农民工监测调查报告》显示，2015年外出农民工月均收入3359元，月均生活消费支出1012元（2015年之后未公布生活支出数据），月均生活消费仅占其收入的30.1%。除却数据口径的差异（前者为可支配收入，后者为收入），农民工在城市的“低消费”还有两点原因：一方面，农民工需要将部分收入留给生活在农村的家人，从而在城市的生活往往“节衣缩食”；另一方面，农民工较难定居城市，面临就业的不稳定性、收入的不确定性、社会保障的匮乏，预防性储蓄的意愿可能更强。因此，宏观政策更需着眼于中长期，解决农民工消费“两头不沾”的问题，释放其消费潜力，使其在扩大内需中发挥积极作用。

1. 增强农民工就业的稳定性

就业稳定性的主要表现为签订劳动合同，尤其是长期合同工、固定工等类型。现实生活中，农民工就业多是短期、非正规的，劳动合同的签订率较低。农民工监测报告显示，2016年与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为35.1%，比2012年的高点下降了8.8个百分点。据中国家庭追踪调查数据（CFPS）³，2018年农业户籍的跨区县城镇流动人口的劳动合同签订率为36.9%，低于城镇本地劳动者的70.3%和城城流动劳动者的58.2%。

农民正式劳动合同签订率偏低的后果是，在面临经济下行等外生冲击时，农民工被迫离职的概率较高；在产生工伤、工资等纠纷时，因农民工与企业的“劳动关系”界定模糊，其权益更易受到损害。刘丽丽（2021）的研究表明，相比于就业不稳定的农民工，就业稳定者的实际消费水平最多可提升19%。原因在于，就业稳定的农民工收入风险更低、长期定居城市的意愿更强、劳动供给时间短从而闲暇时间长，都有利于消费水平的提升。

因此，破解农民工低消费的途径之一是增强农民工就业的稳定性。政策的发力点在于落实《劳动合同法》，提升农民工劳动合同的签订率；增强农民工就业信息的获得渠道，降低农民工收入中断的风险，稳定其收入预期。

2. 提升农民工社保的覆盖质量

近年来我国基本养老保险参保率水平持续提升，覆盖面人群较广。截至2022年底，我国基本养老保险、医疗保险参保人数分别为10.5亿人、13.45亿人，分别占制度内应参保人数90%、95%；城镇职工和城乡居民养老保险参保人数分别为5

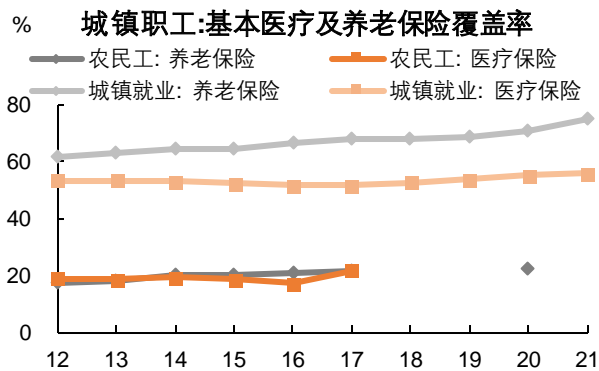
³ 杨超，张征宇. 流动人口与本地人口就业质量差异研究：现状、来源与成因[J]. 财经研究, 2022, 48(4): 19-33.

亿人、5.5 亿人。2016 年，国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，要求“城乡居民医保制度覆盖除职工基本医疗保险应参保人员以外的其他所有城乡居民”。

但对农民工这一特殊群体而言，医疗及养老保险的覆盖质量不高。据《人力资源与社会保障事业发展统计公报》数据，截至 2017 年年末，农民工参与城镇职工医疗保险、养老保险的比例分别为 21.7%和 21.6%，分别较城镇就业人员参保率低 46.1 和 29.9 个百分点；2017 年农民工参与失业保险、工伤保险的比例分别为 17.1%和 27.2%，分别较城镇就业人员参保率低 26.4 和 25.3 个百分点。农民工往往只在其户籍地参与低水平的城乡居民保险，而非高水平的城镇职工保险。低水平医疗保险缴费较低，但在报销待遇方面相对较弱。同时，由于绝大多数农民工的参保地为其户籍所在地，实践中就医地与参保地不一致，异地报销的困难可能进一步降低其报销水平。由此看，农民工参与低水平的城乡居民社会保障，难以有效缓解他们外出务工期间的医疗支出风险。

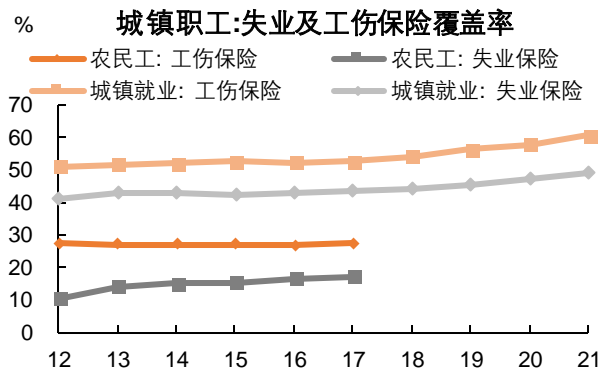
相比于低水平的社会保障，若被高水平城镇职工社保所覆盖可以显著促进农民工消费。城镇职工保障与就业相挂钩，医疗费用报销比例更高，能够有效降低农民工医疗支出的不确定性，挤出其用于应对疾病等意外情况的超额储蓄，长远看能够提升其消费水平。周佳璇和赵少锋（2022）的研究结果表明，将农民工个体特征、家庭特征和流动特征作为控制变量后，在流入地参加职工医保的农民工的边际消费倾向为 0.166，远高于地参保群体的 0.082⁴；总体看，参加城镇职工医保等高水平医疗保险可以使农民工消费显著提升近两成。

图表 19 农民工参与城镇职工医疗及养老保险比例偏低



资料来源: Wind, 人力资源与社会保障部, 平安证券研究所

图表 20 农民工工伤及失业保险覆盖率低于城镇就业人员



资料来源: Wind, 人力资源与社会保障部, 平安证券研究所

现实中，高质量的社会保障需企业和农民工共同缴纳费用。然而，企业缴纳社保负担较重，囿于生产经营压力，往往希望降低用工成本；农民工希望获取更多即期收益，且其流动性较强、社保异地转移接续程序相对复杂，求职过程中对于用工方是否能够缴纳社保，并无迫切性诉求。

有鉴于此，宏观政策有必要缓解企业和农民工社保缴费的负担，以此提升城镇职工社会保障体系对于农民工群体的覆盖率，一方面可根据农民工参保的人数和占比，为企业提供针对性的税收优惠及社保补贴政策；另一方面，流入地相关部门可以考虑为农民工统一购买补充医疗保险，或向农民工开放当地的特色医疗保障（比如“沪惠保”、“北京普惠健康保”等），促进其消费潜力的释放。

3. 促进农民工向“新市民”转化

农民工向新市民转化固然可以提升其消费，但仍面临多重阻碍。对于农民工而言，进城面临的不仅仅是户籍的阻碍，主观上的进城意愿也需要再三考量。进城面临社会关系和融入程度的问题，还需要付出大量的成本；而土地是其进城失败的退路，也是难以割舍的家。从调查数据看，近年来进城农民工对所在城市的归属感有所增强，但仍有较大的提升空间。农民工监测

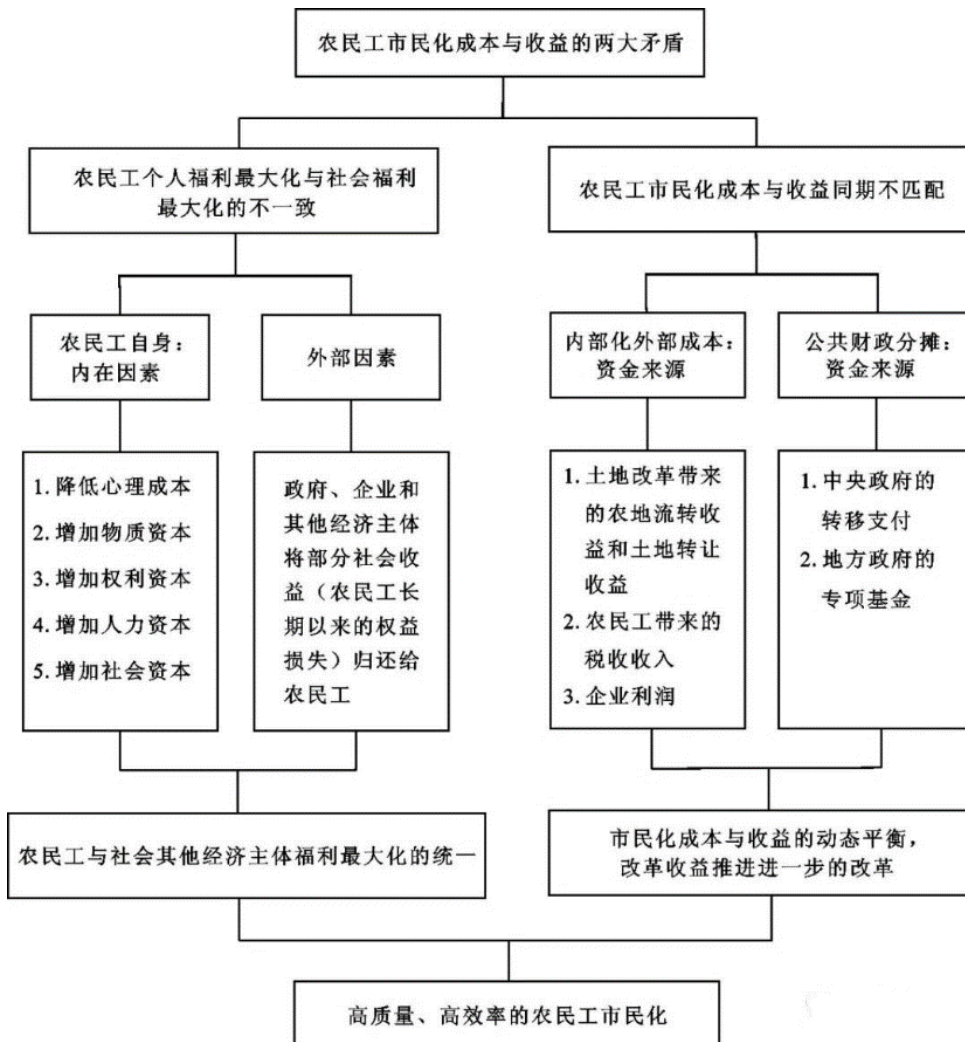
⁴ 周佳璇,赵少锋.医疗保险可以提升农民工消费水平吗?——基于市民化意愿视角[J].消费经济,2022,38(02):74-85.

调查报告显示，2022年进城农民工中，认为自己是所居住城市的“本地人”的比例为45.7%，比2016年提高10.1个百分点。总体上，对于农民工而言，进城存在融入社会、生活住房、缴纳社保、子女教育以及放弃土地的机会成本。

对当地政府而言，户籍人口增加的背后是城市运营成本的提升。会增加地方政府在基础设施建设、社会保障、公共管理、公共教育、卫生、住房等方面的成本，却难以带来短期可见的经济效益。也正因此，地方政府发力基建而非消费“稳增长”的动力更强。即便有改革户籍制度、吸引人口流入的诉求，地方政府也更倾向于给能创造更多价值的高学历毕业生，而非农民工以当地户籍。学术研究中，对农民工市民化过程中政府成本的测算结果集中在人均3~8万元之间⁵，社会总成本的测算结果集中在人均5~15万元之间。其中，一二线城市农民工市民化的成本高于三四线城市，沿海地区高于内陆地区。

站在经济效益和社会公平的中长期角度，中央政府有必要也正在推动农民工向新市民的转化。但其中的难点在于，农民工市民化的成本分摊机制有待进一步完善，需明确“中央财政-流入地财政-流出地财政-农民工个人”的权责。其中，中央财政可以根据接纳农民工落户的人数给予地方政府专项补助支持，流入地政府可按照农民工工作年限及技能给予补贴，流出地政府亦需支持农民工自愿有偿退出土地承包。

图表21 农民工市民化成本分摊机制设计思路



资料来源：卫龙宝、王文亭（2018），平安证券研究所

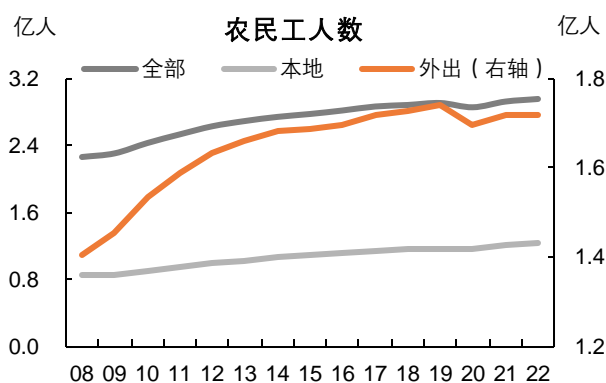
⁵ 卫龙宝,王文亭. 农民工市民化的成本与收益:研究评述与理论框架构建[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版,2018(3):37-44.

附录：外出农民工潜在水平估算

现行统计制度下，农民工的定义是“户籍仍在农村，年内在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者”。按照是否在户籍所在乡镇地域以内从业，可将农民工分为本地和外出两大类，本地就业的农民工活动半径较窄。2022年末，本地就业的农民工在全部农民工的占比为41.9%。

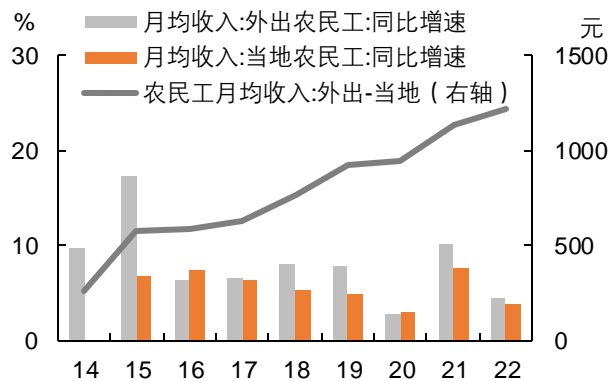
据统计局《农民工监测调查报告》，**外出就业农民工的收入水平更高**，2022年末本地就业的农民工月收入为4026元，较外出就业农民工的5240元低1214元；**外出就业农民工的收入增速更快**，2017-2022年本地就业的农民工收入年均增速为5.1%，而外出就业的农民工收入年均增速达6.6%。**相比于本地就业，外出就业在收入方面吸引力更高，外出农民工数量的变化或更能反映城镇就业形势及景气度变化。**

图表22 外出就业农民工人数波动较大



资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表23 对农民工而言，外出就业收入的吸引力更高



资料来源: Wind, 平安证券研究所

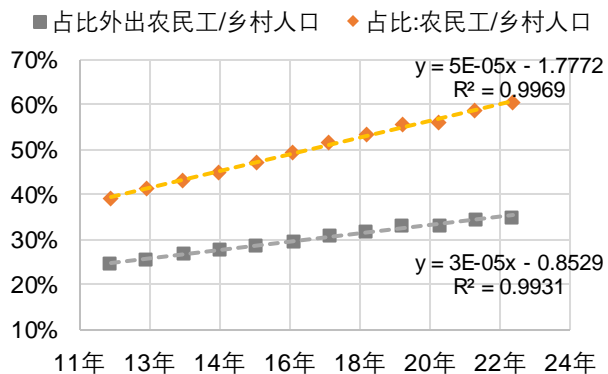
近年来，我国城镇化进程深化，农村劳动力持续向城镇转移。农民工数量增加，2022年我国农民工共2.96亿人，较2012年增长了11.2%。农民工占乡村人口的比例明显提升，2012年为40%，2022年达到60.2%。

我们发现，外出农民工占乡村人口的比例在2012年至2019年年均增加1.09个百分点，趋势性强、拟合优度较高(R平方达99.3%)。这一规律同时考虑了乡村人口数量的变化、农民工外出的潜在趋势，我们将其作为一个基准假设。背后暗含的假设是，2011年和2019年是外出农民工的潜在增量与实际数量一致的基准年份。基于乡村人口的总量数据，我们即可估算出历年外出农民工的潜在数量及增量：

$$\text{当年外出农民工增量} = 1.09\% * (\text{当年乡村人口数量} - \text{上年乡村人口数量})$$

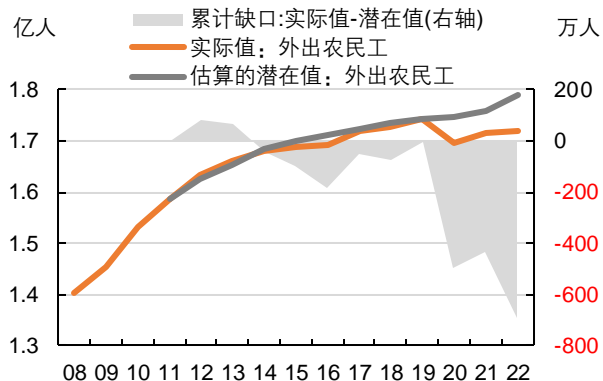
结合外出农民工的实际数量，我们以2011年为基准，构造出外出农民工的累计缺口值。据此计算的结果与我们暗含的假设相一致，2019年外出农民工的累计缺口为0。

图表24 农民工占乡村人口的比例稳定提升



资料来源: Wind, 平安证券研究所

图表25 外出农民工实际数量与潜在数量的对比



资料来源: Wind, 平安证券研究所

风险提示: 稳增长政策落地效果不及预期, 海外经济衰退程度超预期, 农民进城意愿系统性变化放大数据估算误差等。

平安证券研究所投资评级：

股票投资评级：

- 强烈推荐（预计6个月内，股价表现强于市场表现20%以上）
- 推 荐（预计6个月内，股价表现强于市场表现10%至20%之间）
- 中 性（预计6个月内，股价表现相对市场表现在 $\pm 10\%$ 之间）
- 回 避（预计6个月内，股价表现弱于市场表现10%以上）

行业投资评级：

- 强于大市（预计6个月内，行业指数表现强于市场表现5%以上）
- 中 性（预计6个月内，行业指数表现相对市场表现在 $\pm 5\%$ 之间）
- 弱于大市（预计6个月内，行业指数表现弱于市场表现5%以上）

公司声明及风险提示：

负责撰写此报告的分析师(一人或多人)就本研究报告确认：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格。

平安证券股份有限公司具备证券投资咨询业务资格。本公司研究报告是针对与公司签署服务协议的签约客户的专属研究产品，为该类客户进行投资决策时提供辅助和参考，双方对权利与义务均有严格约定。本公司研究报告仅提供给上述特定客户，并不面向公众发布。未经书面授权刊载或者转发的，本公司将采取维权措施追究其侵权责任。

证券市场是一个风险无时不在的市场。您在进行证券交易时存在赢利的可能，也存在亏损的风险。请您务必对此有清醒的认识，认真考虑是否进行证券交易。

市场有风险，投资需谨慎。

免责条款：

此报告旨在发给平安证券股份有限公司（以下简称“平安证券”）的特定客户及其他专业人士。未经平安证券事先书面明文批准，不得更改或以任何方式传送、复印或派发此报告的材料、内容及其复印本予任何其他人。

此报告所载资料的来源及观点的出处皆被平安证券认为可靠，但平安证券不能担保其准确性或完整性，报告中的信息或所表达观点不构成所述证券买卖的出价或询价，报告内容仅供参考。平安证券不对因使用此报告的材料而引致的损失而负上任何责任，除非法律法规有明确规定。客户并不能仅依靠此报告而取代行使独立判断。

平安证券可发出其它与本报告所载资料不一致及有不同结论的报告。本报告及该等报告反映编写分析员的不同设想、见解及分析方法。报告所载资料、意见及推测仅反映分析员于发出此报告日期当日的判断，可随时更改。此报告所指的证券价格、价值及收入可跌可升。为免生疑问，此报告所载观点并不代表平安证券的立场。

平安证券在法律许可的情况下可能参与此报告所提及的发行商的投资银行业务或投资其发行的证券。

平安证券股份有限公司2023版权所有。保留一切权利。

平安证券

平安证券研究所

电话：4008866338

深圳

深圳市福田区福田街道益田路 5023 号平安金融中心 B 座 25 层

上海

上海市陆家嘴环路 1333 号平安金融大厦 26 楼

北京

北京市丰台区金泽西路 4 号院 1 号楼丽泽平安金融中心 B 楼 25 层