

## [第一章]

# 农业转移人口市民化：背景、基础与约束

本章对农业转移人口市民化的内涵特征、演变进程、问题及约束等进行深入剖析。农业转移人口市民化是农民身份到市民角色的复杂转变，是兼具空间流动和时间跨度的动态渐进过程。推进农业转移人口市民化是历史演变所使然，当前已进入关键关口，必须打破财政和体制约束，加快推进农业转移人口市民化。

## 一、研究缘起：一场事关人口、经济、社会的多维结构变迁进程

农业转移人口市民化已成为现阶段中国经济社会发展亟须解决的首要问题，受到社会各界的广泛关注和重视。2012年11月，十八大报告第一次明确提出农业转移人口市民化的概念，强调要“加快户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化”。2013年11月，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下文简称《决定》）进一步提出“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》更进一步明确指出到2020年要实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口城镇落户。解决农业转移人口市民化问题，对于中国当前推进民生发展与结构调整异常重要和紧迫，未来一段时期如何切实推进农业转移人口市民化将成为政府工作的核心。

### 1. 推进农业转移人口市民化是历史演变所使然

从世界范围来看,任何一个国家的城镇化进程都体现出相似的特征,即农民以低成本进入城市,利用城市的集聚效应,分享城市提供的就业机会,在提高自身收入的同时与城市建设形成良性的互动。单从这一轨迹来看,我国也不例外,从20世纪八九十年代开始,大量的农村剩余劳动力进入城市,这既增加了农民的收入,也为城市发展提供了充足的人力资本。但与其他国家不同的是,户籍制度的存在又使我国城镇化进程产生了一定的特殊性,使城镇化呈现出两阶段的特征。其中,第一阶段是指农村人口在居住区和职业上的转变,即实现非农化;第二阶段则是指已进入城市的农民逐步被城市消化和吸收,在身份上成为真正的城市居民,即实现市民化<sup>①</sup>。受户籍制度的阻滞,在实践中,城镇化的上述两个阶段并未保持一定的连续性,反而出现了割裂,这也使得目前进入城市的大量农业转移人口仍然无法真正融入城市。尽管在生活形式上与城市居民无异,甚至在统计上已被计入城镇人口<sup>②</sup>,但这部分人口在享受公共福利方面与城市居民存在着巨大差别。可以说,被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,远未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等基本公共服务方面享受与城市居民同等的待遇<sup>③</sup>。事实上,上述差距不仅使得城镇内部出现了新的二元结构矛盾<sup>④</sup>,更是诱发了失业农民工安置、农村留守儿童和留守老人等诸多社会问题,为经济社会和谐可持续发展埋下了隐患。在经济结构调整、产业转型的大背景下,大量的农业转移人口流入城镇并形成稳定的就业,举家迁移的特征越发明显。农村转移人口市民化,不仅是

---

① 本研究对农业转移人口市民化的关注焦点主要集中在政治和经济层面,因而所界定的“农业转移人口市民化”,主要是指使已进入城市的农民成为城市户籍人口或与户籍人口享有同等待遇,并不包含对农民工获得社会认知、归属感等心理层面的探讨。

② 按照常住人口计算,截至2012年,我国城镇化水平已经达到52.57%,但若按户籍人口计算,这个数字只有35.29%,两者之间有约17%的差额。

③ 根据全国人大教科文卫专委会的测算,我国农村和城市福利待遇人均相差33万元,和一般大城市福利待遇相差50万元以上,和中小城市福利待遇相差10万元以上。

④ 城市户籍居民与大量农民工共存于城市中,因收入、地位、待遇的不平等而形成的新的二元结构,我们称其为城市内部二元结构。

我国长期关注的重大理论和现实问题，而且是发展中国家目前正在发生的人口城市化规律。

(1) 城镇化与农业转移人口市民化。城镇化是一个国家经济、社会发展必须经历的重要阶段，是农业化向现代化过渡的关键。美国城市经济学家诺瑟姆提出的S曲线城镇化理论为学界所广泛认同。这一理论认为城镇化主要可分为三个阶段：第一阶段是城镇化起步阶段，城镇化水平较低，农业占主导地位；第二阶段是城镇化加速阶段，城镇化推进很快，人口向城市迅速聚集；第三阶段是城镇化成熟阶段，城镇化水平较高，城市人口比重增长缓慢或停滞。根据国际经验，城镇化水平在30%~70%是城镇化加速阶段。20世纪80年代初，发达国家的城镇化水平大多已达到70%~80%，属于城镇化成熟阶段。而我国常住人口城镇化率只有52.6%，处于后城镇化时期，且还有相当长的城镇化过程没有完成。目前，我国已面临着加速阶段出现的交通拥挤、住房紧张、环境恶化等问题，同时由于我国国情的特殊性，农业转移人口与原城镇人口在公共服务待遇和社会待遇方面相差甚远，生活方式和社会认知也不尽相同，农业转移人口并没有真正地融入城市，这种情况的持续将严重影响我国城镇化的质量和水平，需要及时改进。

(2) 二元结构理论与农业转移人口市民化。在发展中国家，以现代化工业为主的城市经济和以传统农业为主的农村经济并存的城乡二元结构普遍存在。农民工市民化进程，其实质就是实现城乡二元结构向一元化的现代经济结构转化。由于现行的城乡二元结构的阻滞，我国的农村剩余劳动力转移到城市，不能直接转化为市民，而是采取农民—农民工—市民的阶段性转化的形式，阻碍了城乡一体化的进程。如果大量的农民工长期停滞在农民工状态而未能市民化，不仅影响到“三农问题”的解决和城乡统筹发展的进行，更是关系到城镇化、工业化乃至整个现代化能否健康发展。

(3) 公共服务均等化理论与农业转移人口市民化。基本公共服务概念的提出是在我国特殊的国情条件下，尤其是在城市化的快速发展过程中，由于不能同时满足所有公共服务的均衡提供，而对公共服务按照重要性、基础性的原则进行的范围限定。从十六届六中全会通过的《中共中央关于

构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的有关论述来看，基本公共服务应该包括公共卫生、教育文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面。对于基本公共服务的内涵应当把握以下几点：①基础性，就是要保障社会成员最基本的、最为迫切需要的公共服务；②可行性，就是要与当前的经济社会发展水平和政府财力相适应；③公共性，是市场经济条件下难以有效提供的、具有很强外部性的公共产品和服务；④普惠性，政府所提供的公共产品或服务要惠及每一位社会成员，共享社会发展成果。农民工市民化的过程，其实质就是社会福利和公共服务均等化的过程。从本质上看，我国基本公共服务提供的非均等性以及所导致的市民化问题，是公共财政职能缺位在经济社会发展中的一种表现，这种职能缺位的内在体制原因集中体现在依附于户籍制度的社会福利体制和公共服务制度的先天性制度缺陷。

## 2. 推进农业转移人口市民化已进入关键关口

据2016年10月国家卫生和计划生育委员会发布的《中国流动人口发展报告（2016）》，2015年年末我国离开户籍地到非户籍所在地居住生活的流动人口总量达2.47亿人，占总人数的18%，每6人中就有1人。其中，新生代占比过半、超七成流动人口集中在东部，这批新生代农业转移人口大多数出生、成长在城镇，虽然保留着农村户籍，但是并不具备基本的农业生产技能，除特殊情况外不会再回到农村。新生代农业转移人口从思维习惯、生活方式、消费观念等方面逐步与城镇居民趋同，心理上也有一定的“城镇主人”情怀。作为农业转移人口的主流群体，新生代农业转移人口的受教育程度较高、思想观念更具创新性，其市民化的意愿和能力都很强烈。

（1）从历史的角度来看，农业转移人口问题是中国改革进程和社会发展中必不可少的问题，是与中国城市化、工业化道路相联系的问题，也是与“三农”问题紧密联系的问题，是改革开放后中国经济体制转轨和社会转型共同作用的结果。

（2）从城镇化角度来看，农业转移人口市民化是推进我国城镇化的重要命题。农业转移人口市民化是提高农民工融入城镇的能力、劳动生产率

与职工经济竞争力的必然选择，有利于破解城乡二元结构，进一步释放社会生产力和内需潜力，促进农业与工业、乡村与城镇的和谐共进，是中国实现现代化的重要支撑。

(3) 我国现阶段经济社会的发展水平为加快推进农业转移人口市民化实践创造了可能。改革开放30多年来，我国经济快速发展，财政能力不断增强，为城镇化转型、市民化推进奠定了物质基础。从理论方面来看，学者们对于公共服务均等化和市民化推进方面的研究越来越详细，一套可行有效的理论体系正逐步形成；从实践方面来看，各地在市民化方面的改革探索，为创新体制机制积累了经验，推进市民化的条件日趋成熟，推进市民化的进程日趋紧迫。

(4) 农业转移人口市民化将成为扩大和拉动内需的强劲动力。工业化是创造供给，而城镇化则主要是创造需求，这是扩大内需、拉动增长的持久动力。据《2015年我国农民工监测调查报告》，2015年全国农民工总量达到27747万人。其中，大多数人只实现了地域空间的转移和职业的转变，并没有获得同等的市民待遇，未能实现户籍身份的转换、就业状态的稳定以及生活方式与行为习惯的转型。农业转移人口市民化进程，将带来消费需求的大幅增加，同时还将产生庞大的基础设施、公共服务设施以及住房建设等投资需求。农民工市民化，有利于解决城乡和城市二元结构难题，唤醒农村沉睡资产，成为扩大和拉动内需的强劲动力。如果培育得当，农民工市民化将成为未来经济增长的重要引擎。

面临着未来经济发展以及推进城镇化的现实要求，如何顺利实现农业转移人口的市民化已成为缩小收入差距、保障社会公平、维持社会稳定所需要解决的重点问题。然而，市民化是一个历史过程，从操作层面看，要实现这一过程，还有许多关键点需要突破和化解。就政府而言，推动农业转移人口市民化的实质是什么，政府有无财力在2020年实现1亿人口的市民化待遇问题，在推进农业转移人口市民化过程中如何对地方政府的行为进行激励，针对不同城市、不同人群有无最优的市民化推进策略等基础性问题能否得到合理解决，这些都将直接决定政府能否如期完成市民化推进任务。

基于此，本书立足经济社会发展实践，从政府推进农业转移人口市民

化的可操作性政策出发探讨推进农业转移人口市民化的财力保障问题，从财政保障视角出发深刻剖析推进农业转移人口市民化的财政应对策略，进而给出有序推进农业转移人口市民化的路径选择。

## 二、研究视域：农业转移人口市民化的内涵及特征

在一般意义上，市民化的概念界定可分为两种：一是以人口转移和职业转换为切入点来界定，认为农业转移人口市民化是指农民离开土地和农业生产，向城市转移并在城市非农产业就业，在身份、地位、价值观念、社会心理、工作方式、生活方式、行为方式和交际方式以及就业、住房、社会保障等方面向城市居民转换的经济社会过程；二是以素质和能力的发展为落脚点来界定，认为市民化是作为职业的“农民”和作为社会身份的“农民”在向“市民”转变的进程中发展出相应的能力，学习并获得市民的基本资格、适应城市并且具备城市市民基本素质的过程。当前，根据我国对于农业转移人口市民化的政策目标，一般认为，它主要是指从与政府相关联的技术层面上推进农民、城市农民工等获得与城市居民相同的合法身份和社会权利的过程，如居留权、受教育权、劳动与社会保障权等。

市民化在公共服务均等化和城乡一体化的基础上被提出，是对基本公共服务体系的进一步充实和完善，以实现城市常住人口均等地享受市民化待遇为目标。市民化表现为农业转移人口从农村到城市的动态迁移，结果是提高了城镇化率，宗旨是扩大基本公共服务的覆盖面。市民化的内涵丰富，只有深入挖掘和透彻分析，才能确保对市民化路径的审慎制定和稳步施行。

### （1）市民化是农民身份到市民角色的复杂转变

目前，学术界一般以两种方式界定市民化：其一，以人口空间转移和工作产业转换的显性改变为落脚点。农业转移人口市民化是指农民离开农村和土地，脱离农业生产，转移到城市并从事加工制造业、服务业等非农产业，实现了地理空间上由农村到城市、所处产业上由农业生产到非农生产、地位身份上由农民到市民的彻底改变。其二，以个人素质和能力水平

的隐性变化为界定标准。市民化是指农民转变为市民后实现个人素质的提升、学习能力的增强、适应并融入城镇生活的社会化过程。这一过程将伴随着生活方式、行为观念、社交形式、心理状态的转变，并享受到与城镇居民无差别的公共服务待遇。

市民化的复杂性源于其显性指标和隐性内涵的双重作用。市民化是复杂的系统工程，农业转移人口从农村到城市、贴上市民的标签并不意味着市民化的顺利完成，只是市民化的开始。进行统计工作时，只能用已转移的农业转移人口数量、城镇化率等显性的外化指标来考察市民化的推进程度，对新“市民”能否顺利适应并融入城镇生活、自然坦诚地正视自己的市民身份、享受均等无差别的公共服务等内化的隐性标准则无法进行精确的衡量，而这恰恰是市民化的重要方面。

市民化的复杂性是农业转移人口和城市双向选择的结果。虽然国家政策导向是重点推进小城镇的发展，但高效的劳动生产率、高水平的公共服务以及现代化的产业和技能水平吸引了大量的农业转移人口向大城市聚集，东部沿海城市成为农业转移人口的首选；而特大城市在针对农业转移人口落户的条件上则普遍采用了较为严苛的政策。农业转移人口对城市的选择和城市的落户标准共同决定了市民化的进程，但二者之间存在严重的不对等关系，这也是造成市民化复杂的重要原因。

## （2）市民化是兼具空间流动和时间跨度的动态渐进过程

市民化反映了整个城乡发展的结构变迁和农村劳动力的地域空间流动状况。其涉及人口多、覆盖区域广、时间跨度长、发展难度大，要经历较长时间的社会经济转变来稳步协调发展，这一过程并非一蹴而就。

市民化伴随着人口的空间流动。在人口自由流动的前提下，大量的农业转移人口从农村转移到城镇，既有省内流动也有省际流动，其中省际流动是推动经济发展的重要因素，对东部地区 GDP 增长的贡献率达到了 15%。从流动的空间分布来看，2000—2010 年这十年间的人口普查数据显示，东南沿海依旧是吸引外来人口最多的地区，流动到广东省和长江三角洲的人口分别占有所有流动人口的 22.4%、20.6%。个体理性选择的结果表明，广东、浙江、江苏、上海依旧扮演着承接农业转移人口集聚区的重要

角色，人口跨区流动显著，空间跨度明显。

市民化是跨期的动态过程。市民化的进程可从时间上划分为两个阶段：首先，农业转移人口在城市获得稳定的工作和居住场所（包含租赁住房），工资收入能满足其顺利融入城镇生活，即具备了市民化的能力，实现了职业和居住地的非农转变。其次，城镇根据自身发展需要接纳那些市民化意愿和能力都强的农业转移人口，该部分群体获得市民身份、享受与其他市民均等的公共服务待遇，实现市民化。兼顾农业转移人口的市民化能力和城镇的接纳水平，决定了从具备市民化能力到最终实现市民化会有时间差，这说明市民化是跨期的动态过程。

市民化是渐进的稳步转变。我国人口基数庞大、农民工人数众多，每年有大量的农业转移人口流入城市。未来20年，我国还将有数亿农业人口转移到非农产业和城镇就业，这就决定了我国不可能将这数亿农业转移人口同时实现市民化转换。农业转移人口内部的分化和差异决定了在市民化进程中要依据循序渐进、先易后难、先存量后增量的原则，分批次、分类型、分地区稳步有序推进农业转移人口市民化。

### （3）市民化与均等化、一体化既有差别又有联系

市民化与均等化、一体化的目标侧重点略有差异。从公共服务的宗旨看，农业转移人口市民化的实质是使长期在城市居住的群体都能享受到均等无差别的市民化待遇，这里的均等既包括享受到的公共服务质量和总量基本无差别，也暗含着享受公共服务的机会是均等的。公共服务均等化、城乡一体化通过给予欠发达地区“新农合”、“新农保”和“两免一补”等优惠政策来缩小城乡间基本公共服务差距。市民化强调各个城市（既包含建制镇、中小城市，也包含特大城市）系统内的均衡，而均等化和一体化则侧重于区域间公共服务的均衡。

市民化、均等化和一体化是完善基本公共服务体系的三大原动力，三者之间是相辅相成、不可分割的统一体。公共服务均等化、城乡一体化的目标在十七大报告中就已经被提及，农业转移人口市民化是在此基础上对公共服务的进一步补充完善。推进农业转移人口市民化进程是基本公共服务均等化与城乡一体化的重要推动因素，而市民化改革的顺利实施也需要

基本公共服务均等化与城乡一体化作为基本前提和重要保障。

通常来说，对农业转移人口转变为城市居民的判断是以是否拥有相应城市的户籍为依据的。此时，户籍制度的存在，不仅具有必要的人口登记和管理功能，更是形成了城乡居民在公民权利和社会福利水平上的人为分割。其中，前者的存在是由于农业转移人口流动加大了属地人口管理的难度；而后者主要是由于城乡发展不平衡、城市间发展不平衡以及地区间发展不平衡等原因，造成很多地区的公共资源要凭户籍来获得，也就使学前教育、医疗保障、保障性住房等公共服务成为户籍的附加属性。并且，受各地区发展水平的影响，很多地区还出台了不同的落户规定和资格限制，更是人为地形成了城市居民和农民工所享受的公共服务和社会福利的鸿沟。

虽然从表面上看城乡内部二元结构是受户籍制度制约而产生的，但不难发现的是，户籍除了必要的人口管理功能外，最大的作用就是使公共服务和社会福利在不同的群体间进行配置。事实上，如果能够实现全社会的公共服务与福利均等化，那么，即使仍存在着户籍以便对人口流动进行登记和管理，也能够避免因城乡内部二元结构而产生的社会矛盾。这条逻辑线索同样表明，市民化受阻所引发的诸多社会问题和经济问题的根源并不是户籍制度本身，而是户籍背后所隐藏的公共服务供给不足、福利不均等的经济问题。进一步地，推进农业转移人口市民化也并不是户籍的转变本身，而是政府重新配置公共资源、促进基本公共服务和社会福利均等化的问题，这实质上是一个财政问题（见图1-1）。

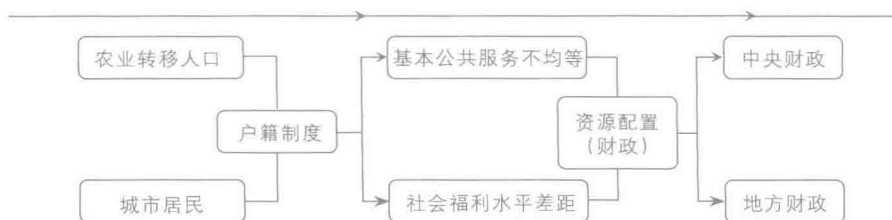


图 1-1 城乡内部二元结构问题的逻辑线索

### 三、现实基础：农业转移人口市民化现状与问题

#### 1. 农业转移人口市民化总体现状分析

城镇化进程是我国经济发展、二元经济结构转型和城乡一体化的重要推动力。改革开放初期，我国农业转移人口具有“无限供给”特征，且受户籍制度等制度安排影响，我国城市地区的农业转移人口在政治、经济和社会方面难以获得与本地市民相同的待遇，城镇化与农业转移人口市民化并不同步，市民化程度滞后于城镇化。当前“用工难”愈演愈烈，同时劳动人口从2012年以来连续3年下降，通过市民化推进城镇化进程、释放经济增长潜力已经成为社会各界的共识。诚然，推进农业转移人口市民化的各项措施制定及其在实践中的优化有赖于对当前农业转移人口市民化程度进行客观的评估。另外，农业转移人口在城市中受到不公平待遇的原因在于城市劳动力市场的二元分割，因此以下将从农业转移人口就业状况方面来分析我国的市民化进程。

(1) 收入不断增长，但仍低于城镇就业人员平均工资水平。收入水平是农业转移人口城市供给状况的反映，也是其承担市民化个人成本和融入城市生活的能力的重要体现。2008年世界金融危机以来，随着我国经济的不断发展，农业转移人口以及城镇就业人员的工资都出现了较快增长。其中，农业转移人口的月平均工资由1 340元增长到2014年的2 864元，年平均增长率高达13%。受“用工荒”影响，除2009年和2012年之外，农业转移人口工资增速高于城镇就业人员工资增速。这说明，城市中农业转移人口过度供给的状况已经改善，农业转移人口的工资进入平稳增长阶段。需要注意的是，虽然总体上农业转移人口的工资增速较高，但是由于农业转移人口的工资水平偏低，城镇就业人员工资与农业转移人口工资的绝对差距在不断上升。因此，从工资角度看，农业转移人口的工资水平低于城镇就业人员的平均工资，2014年农业转移人口的工资约为城镇就业人员工资的60%。由于工资可以用于度量城市生活能力，那么平均看来，农业转移人口工资水平偏低，难以支撑其在城市生活的日常开销，说明当

前农业转移人口的工资水平承担城市生活成本难度较大，市民化程度偏低。农业转移人口的收入偏低，而且在城市面临的工作和生活的不确定性也比较大，这些因素加剧了农业转移人口转变生活方式、融入城市生活的难度。

(2) 工作时间偏长，超时工作较普遍。农业转移人口与城镇就业人员的工作条件相同，不仅是推进农业转移人口市民化的重要内容，同时也是社会公平的内在要求，以下将从工作时长角度分析农业转移人口与城镇就业人员在工作条件上的差异。从工作时长看，根据2010年人口普查数据，持有农业户口的城镇就业人员中周工作时长在48小时以上的比率约为47%，周工作时长超过40小时的比率约为63%；而持有非农业户口的城镇就业人员中工作时长在40小时左右的超过半数。如果按照一周工作5天、每天8小时的标准计算，农业户口的城镇就业人员多数处于加班加点的工作状态，享受完整周末假期的机会非常少。这从侧面反映了农业转移人口长期以来工作环境差、工作强度大的情况并未完全改善，农业转移人口在工作条件上与完全市民化还有一定的差距。

(3) 农业转移人口参与社会保障水平较低。推进农业转移人口市民化的重要内容是逐步剥离与户籍制度的相关福利待遇，全面保障农业转移人口享受城市基本公共服务的权利。根据潘家华、魏后凯主编的《中国城市发展报告》，在社会保险项目中，受《工伤保险条例》影响，农业转移人口和城镇就业人员的参保率基本相同，分别为23.6%和25.6%。除此之外，城镇就业人员参与其他项目的比率明显高于农业转移人口。特别地，在医疗保险方面，城镇就业人员与农业转移人口的参保率差距最大，这一方面是由于新农合参保率较高，据报道，2013年新农合参保率超九成，另一方面是由于农业转移人口的流动性较大，医疗保险异地结算等问题的存在也在一定程度上降低了农业转移人口参与城镇医疗保险的积极性。

总之，从就业状况看，虽然近年来农业转移人口的工资出现上涨趋势，但是与城镇就业人员相比，农业转移人口的工资依然处于较低水平。除此之外，农业转移人口的工作环境差且参与社会保障水平较

低。这说明在市民化最核心的就业层面，农业转移人口的市民化程度较低。

## 2. 农业转移人口构成与市民化特征分析

自2004年出现“用工荒”以来，我国农业转移人口在特征、流向以及结构等方面发生着深刻的变化。另外，市民化是一项长期、系统的历史工程，需要遵循劳动力流动的客观规律。在二元经济结构转型背景下，农业转移人口流动趋势的变动必将影响市民化政策的制定和实施，因此有必要分析我国农业转移人口流动趋势及其对市民化的影响。

(1) 农业转移人口多集中在大中城市，市民化的公共成本压力较大。农业转移人口市民化涉及个人、企业和政府三个方面的成本，其中政府负担的公共成本主要来源于为农业转移人口市民化提供各种福利待遇和均等化公共服务所产生的成本。2014年全国农民工监测调查报告显示，我国农业转移人口在直辖市、省会城市和地级市分布的比例分别为14.1%、22.7%和40.2%。其中约14.1%的跨省流动农业转移人口流向了直辖市。这说明，人口流入压力较大的地区，例如京津冀、长三角和珠三角，不仅面临着将大量本地农业转移人口市民化的成本压力，还同时面临着将不具有本省（市）户籍的农业转移人口就地落户的问题。

大中城市聚集了大量的社会资源，不仅具有更高的福利待遇，同时也意味着更多的机遇，因此吸引了大批农业转移人口。市民化进程中，政府不仅需要承担为农业转移人口提供基本公共服务的成本，每年还要承担大量的持续性成本（例如管理成本），除此之外，政府还需要兼顾资源、环境和产业结构等多重因素，因此大城市市民化政策的制定需要达到更高要求。

(2) 青壮年比率逐年下降，农业转移人口平均年龄上升，城市生活融入困难。市民化的最终目的是使农业转移人口融入城市生活，接受城市文化。然而，2014年全国农民工监测调查报告显示，我国40岁以上农业转移人口的比例由2010年的34.1%上升到2014年的43.5%，平均年龄也由35.5岁上升到38.3岁。研究表明，第一代农民工的市民化意愿仅为

18.09%，而第二代农民工市民化意愿为46.21%。<sup>①</sup>随着年龄的增加，农业转移人口对农村的归属感越来越强，同时其接受城市新鲜事物的能力和意愿逐渐下降，在观念和生活习惯上的市民化程度较低，因此青壮年农业转移人口比例下降会降低农业转移人口市民化意愿及主动参与市民化的积极性。

(3) 教育程度总体水平仍偏低，难以满足大城市产业结构升级要求。人力资本是农业转移人口进行市民化的关键因素，因为人力资本是农业转移人口适应城市现代化生产、提高城市生活能力的主要因素。受九年义务教育制度影响，农业转移人口受教育程度不断提高，但是总体上农业转移人口受教育程度依然偏低。平均看来，城镇就业人员受教育程度比农业转移人口高，其中农业转移人口中接受初中教育的比例最高。另外，接受技能培训的农业转移人口比例较低，同时人力资本投资成本弱化了农业转移人口参加技能培训的意愿。较低的教育程度和参与职业技术培训意愿会降低农业转移人口的人力资本质量，进而造成农业转移人口难以满足城市经济结构升级的要求，降低农业转移人口市民化能力，阻碍市民化进程。

#### 四、制度约束：财政视角下的双重约束

政府推进农业转移人口市民化的本质是政府对公共资源和服务的重新配置，因而，财政视角可以被用来分析和解决政府推进市民化过程中的诸多难题。具体地，从财政视角出发，实施市民化的主体——地方政府面临着财政能力层面以及体制层面的双重约束，形成了推进市民化进程受阻的深层原因。

##### 1. 财政能力约束

在目前城乡二元户籍制度还没有被破除的情况下，一个地区或城市往

---

① 刘传江，程建林，第二代农民工市民化：现状分析与进程测度[J]，人口研究，2008(5)。

往以非农业户籍作为享受市民待遇的依据。根据我国城镇化率的统计口径<sup>①</sup>，城镇人口既包括镇域行政区内的农业人口，又包括在城镇居住半年以上的农民工等外来人口，正是这两部分人无法享有所在地城镇的市民身份和待遇，并未实现市民化。据此，一个简便的计算市民化率的公式是：市民化率=非农业人口÷常住人口×100%，即一个地区或城市中享受市民待遇的人口占全部常住人口的比重。

与提高市民化率相伴随的是巨额的公共服务和社会福利提供成本。统计数据表明，约2.34亿农民工及其随迁家属在城市居住却未能与城市居民实现同等的待遇。此外，根据中国社会科学院城市发展与环境研究所发布的蓝皮书《中国城市发展报告（2012）》，今后20年内，中国还将有2亿多农民需要陆续转移到城镇就业和居住。如果按照既定的市民化方针将上述4亿~5亿农业转移人口登记为城市户口并纳入城镇社会保障体系，使其与城市居民公平地享有住房、医疗、社保、子女入学等保障，显然，城市需要支付巨额的成本。据初步测算，仅解决社会保障和公共服务问题，农民实现市民化至少需要人均10万元。也就是说，在未来20年内，政府至少需要支付40万亿~50万亿元用于市民化方面的财政支出。

然而，尽管近年来政府财政收入在持续增长，但仍无法负担起市民化所需的财政成本。尤其是作为公共服务提供主体的地方政府，其财政收入与实现市民化存在着巨大的财政缺口，如果按照2012年地方财政约6万亿元的收入水平，那么，市民化的财政成本直接相当于7~10年的财政收

---

① 城镇化率与统计口径的变化有很大的关系。在严格实行户籍制度的计划经济时期，如1964年的第二次人口普查和1982年的第三次人口普查，都是把非农业户口统计为城市人口，把农业户口统计为农村人口。随着农村劳动力向城市流动规模越来越大，由于户籍制度调整的进程未能与人口流动保持同步，户籍身份就不再能够准确地反映城乡的实际居住状态。针对这种新情况，1990年进行的第四次人口普查采用了常住人口的概念，即那些离开家乡进城超过一年的流动人口，也被算作城市常住人口。这次人口普查的结果随后被国家统计局用来作为基础，对1982年到1990年的所有数据进行了调整。到了2000年的第五次人口普查，离开家乡进入城市的时间只要达到半年，即使没有改变户籍，也被视作城市常住人口。国家统计局也据此对1990—2000年期间的城市化数据进行了调整。从此以后，城镇人口被定义为：在城镇居住6个月或以上的居民，而无论其户口登记地在哪儿。其结果是城镇化率与非农化率产生了较大的差距，2007年城镇化率比非农化率高出12个百分点。据2013年最新统计，2012年的城镇化率为52.27%，比非农化率高出了17个百分点。

入。事实上，实践情况也表明，地方户籍制度改革夭折的一个重要原因正是地方公共财政难以负担为更多的农民工及其家庭提供公共支出。并且，在现阶段地方债问题仍未解决的前提下，很多地方政府已预见到给予农民工平等的市民待遇可能引起的财政困难，因此，不少政策制定者和地方实践者均认为政府现有财力不足以实现市民化。

## 2. 体制约束

从现实情况看，除受财政能力因素制约外，地方推进市民化意愿不足也是市民化进程受阻的一个深层原因。毫无疑问，承担农民工市民化的主体应该是各级地方政府。但自公共选择理论将“经济人”假设引入政府行为研究（Downs，1957；Niskanen，1975）以来，地方政府追求自身利益最大化的前提逐渐成为经济政策分析的重要假设。一些地方政府在计算其成本收益后会做出如下选择：如果中央政府的政策使得地方政府执行该政策能够获得晋升，地方政府会积极执行中央政府的政策；而当执行中央政府的某些政策，地方政府自身利益会受到损失时，地方政府会利用中央政府监督成本高、信息不对称，采取消极的态度予以执行。相应地，结合各地地方政府在推进农民工市民化时的消极应付和犹豫观望态度可以看出，现有的体制安排已经导致部分地方政府市民化行为出现动机偏差。这主要体现在以下几个方面：

首先，当前的政绩考核体系使得有些地方更加偏好短期的经济行为，而农民工市民化的正面作用却只能在长期产生影响。目前，部分地方官员受到资历、年龄的限制，为满足晋升偏好，希望在尽可能短的时间内做出尽可能大的政绩。这必然会导致有些地方官员注重短期行为和显性项目，而市民化政策在长期带来的区域经济增长和社会公平的提升显然属于典型的隐性项目。

其次，在政绩考核体系的作用下，一些地方政府将精力放在相关考评指标的 growth 上，如 GDP 总量、财政收入、吸引外商直接投资额以及上缴税收额等，却对那些不属于考评范围内的指标漠不关心。从现行体制看，市民化水平还没有被纳入地方考核体系，或者说在体系内的权重较小，因而地方政府在以发展为核心的环境下，必然更加重视经济发展水平等指标

的提升。受上述逻辑影响,不少地方政府对推进市民化的热情不高。尽管中央政府一再要求地方政府配合其推进市民化,地方政府仍然很少以积极的态度来推行,农民工的市民化问题仍然无法受到应有的重视。

再次,我国现行的财政体制,无论是收入和支出责任的划分,还是转移支付制度的设计,都是以假定人口不流动为前提、以辖区的户籍人口为基础的。在这种体制框架下,各地政府按户籍人口来提供公共服务。然而,推进农民工市民化的政策目标改变了这一前提。因此,无论是纵向的还是横向的财政关系都需要进行调整,尤其是处于流动状态的庞大人口的公共服务的提供给各地公共服务供给带来了难题,形成了公共服务供给上的真空。所以,城市政府不愿意放开户籍、推进市民化还受到财政体制因素的限制,主要是城市政府财权与公共服务支出责任不对称,缺乏稳定的能随人口增加而增长的财政资金筹集渠道。

最后,现行财政分权体制下,地方财政收入直接与经济发展挂钩,与地方GDP高度相关。为了追求财政收入的快速增长,地方政府具有较高的意愿推动地方GDP的提升。在这种导向下,一些地方政府把大量资金投入与经济发展密切相关的且能产生直接效应的交通、道路、通信、能源等生产性基础设施项目,并不愿将财政资金投向无法产生直接效应的与社会公平和市民化水平密切相关的社会保障方面。

正是由于地方政府面临着财政能力层面以及体制层面的双重约束,导致我国的户籍制度与政府主导的城镇化进程出现了诸多偏差,使我国城镇化表现为严重限制福利公平供给的经济效率导向,市民化政策也异化为一些地方政府实现经济高速增长的手段。因此,过去多年的城镇化基本上是要素的城镇化。在这样的城镇化过程中,人口在作为要素的时候可以自由流动,但与人相伴随的权利和福利却不能同步流动。总的来说,上述双重约束不仅造成了城乡内部二元结构矛盾的加大,也构成了未来政府进一步推进市民化的实质障碍。

## [第二章]

# 农业转移人口市民化：理论思辨与重新认知

本章从更为宏大的视角，将农业转移人口市民化放在改革全局与转轨过程中进行理论思辨与重新认知。首先，从民生、经济与改革视角对农业转移人口市民化政策进行再审视。其次，在改革全局中定位市民化改革，从过程视角认知市民化的本质，基于渐进路径认知市民化成本。最后，基于中国式转轨逻辑，提出应基于制度特性、区域特点、公共服务类型等进行农业转移人口市民化路径选择。

### 一、政策逻辑：基于民生、经济与改革视角的审视

《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》的出台，标志着中国户籍制度改革正式在国家层面全面铺开。其核心内容有两个方面：一是取消农业户口与非农业户口性质区分，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能；二是计划到2020年实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。第一个目标意在逐步消除附着在户籍制度上的公共服务及福利差异，为让所有居民都逐步享有均等化的公共服务创造制度基础；第二个目标明确指向了已经在城镇工作生活的农民工群体，让其能够在城市落户，并享有公平的公共服务保障，这在《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》中已经提出，表明了户籍制度改革与城镇化发展战略的一致性。总体来看，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》的