

农业转移人口市民化路径优化探究

韩 晨

(山东管理学院)

摘要：农业转移人口是指离开农村入驻城市的群体，他们融入城市生活、享受城市发展成果的过程即市民化过程。市民化对促进我国新型城镇化建设、推进共同富裕都具有重要意义。但是，在农业转移人口市民化的过程中存在一些制约因素，包括市民化的成本较高导致各利益方负担较重，文化程度和落户质量较低降低了农业转移人口市民化意愿，城镇容纳能力不足等。在剖析相关原因的基础上，提出农业转移人口市民化的路径优化策略。

关键词：农业转移人口；市民化；成本分担机制

一、农业转移人口市民化的相关概念及意义

(一) 农业转移人口市民化的相关概念

所谓农业转移人口，是指从农村地区迁移到城镇地区生活以及从农业生产转移到非农产业的人口，还包括跟随他们转移至城镇地区生活的子女等非农业剩余劳动力。2009年12月召开的中央经济工作会议，首次提出“农业转移人口”一词。之后，党的十八大报告中正式采用“农业转移人口”一词，并提出农业转移人口应和城镇居民享受同等待遇，共同享受城市发展成果。

农业转移人口市民化，是农业人口进入城市并长期从事非农业劳动的一种现象，也是农业人口消除与城镇居民生活差距、享受同等的公共服务、逐步融入城镇的过程。在这个过程中，农业人口的居住地点、职业、生活方式以及思想意识等都会发生转变。农业转移人口市民化，要求在此过程中重视培养农业转移人口的职业技能和素养，提升个人转移能力。同时，政府应尽力创造良好的保障环境，使更多的农业转移人口有条件完成市民化。

(二) 农业转移人口市民化的意义

一是有利于促进我国新型城镇化建设。农业转移人口大量涌入城市，带动了对公共服务设施的需

求，从而也带动了为新市民提供公共服务设施建设的投资需求。同时，在这个过程中，农业转移人口的整体素质和技能都会有较大的提升，从而进一步推进城镇化建设进程。农业人口在城镇安家落户，还会促进他们消费水平和消费能力的提升，释放内需潜力，推动经济发展。

二是有利于推进共同富裕。城乡结构二元化的制度藩篱使得农业人口无法享受与城市居民同等的公共资源与服务。市民化通过深化户籍制度改革，逐步打破制度限制，让为城市建设作出巨大贡献的农村务工人员也能更多享受城市发展成果，享有城市公共服务，提升生活幸福指数。市民化是实现共同富裕的重要实践。

二、农业转移人口市民化存在的制约因素

(一) 市民化成本较高

农业转移人口在市民化过程中会产生基本的居住、教育、医疗等需求，这些需求相应的经济成本需要农业转移人口个人、相关企业和政府部门等利益相关者一同承担。

政府财政负担加重。政府负担的成本主要是人口流入地政府为解决人口城市化问题而产生的成本，主要包括基础设施建设成本、社会保障成本、保障性住房成本、教育成本等。随着农业转移人口的不断增加，政府承担的公共支出责任也逐年增加。对于规模庞大且没有被列入财政预算范围的农业转移人口，部分流入地政府缺乏足够的财政供给能力，财政负担逐年加重，从而导致对市民化的支持力度降低，一定程度上阻碍了市民化进程。

企业主体参与不足。企业负担的成本主要是住房成本和社会保障成本两部分。企业负担的住房成本不能直接进行衡量，可以用企业为职工缴纳的住房公积金替代。社会保障成本主要是企业为职工缴纳的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和

基金项目：山东管理学院工会理论研究院2021年度研究项目“山东省农业转移人口市民化的成本和收益测算及优化路径研究”(2021GH-Y04)

作者简介：韩晨(1989—)，女，山东菏泽人，讲师，硕士，研究方向：成本与管理会计、城市经济等。

生育保险等费用。近几年,由于经济形势较为严峻,部分企业经营遇到困难,利润下滑,为农民工缴纳各项社会保险费负担较重。另外,由于农业转移人口流动性较强,并且投入培训的费用收益回报期较长,一些企业会尽量避免承担这部分成本。

个人生活成本加大。农业转移人口进入城市生活后,住房成本、教育支出及其他各项基本生活成本都出现较大幅度增加。并且农业转移人口的文化水平和专业技能水平相对不高,自主创业有一定难度,就业渠道较少,就业层次也受限制,导致他们收入水平偏低并且各项社会保险费用没有保障,较大的生活压力会打消市民化的意愿。

(二) 农业转移人口市民化动力不足

文化程度较低降低了市民化意愿。一方面,从受教育程度看,农业转移人口的文化程度普遍偏低,缺乏竞争力,人力资本质量难以满足城市结构升级的从业需要,从而导致就业层次较低,收入水平不高,而市民化后各项生活成本的上升进一步增加了他们的生活负担。另一方面,他们对职业技能培训的重要性认识不够深刻,并且参加相关培训费用对他们来说又是一项大额支出。

农业转移人口落户质量有待提高。近年来,户籍制度改革具体实施过程中仍存在一些障碍,如户籍政策落实不到位、部分政策基层执行难等,这直接影响了农业转移人口落户的积极性。另外,虽然很多地方出台了与户籍制度相关的配套措施,如技能知识培训、随迁子女文化教育、医疗卫生及住房保障,但部分地区仍不能严格按照政策执行,农村人口转为城市户籍后所获得的城市公共服务、基本公共服务权益及社会福利和城镇居民仍有一定的差距,生活水平与城市居民的差距较大。

(三) 城镇容纳能力不足

部分转移城镇经济欠发达。农业转移人口数量较多的省份主要还是集中于农业大省,农业大省第一产业所占比重较大,第二、第三产业的发展和经济发达的省份相比较为薄弱。而农业转移人口主要倾向于就近转移,部分就近转移城镇经济欠发达,发展前景与预期不乐观,一定程度上影响了转移人口的意愿。

保障性住房供给能力不足。农业转移人口市民化使得越来越多的农村人口涌入城镇,城镇区域人口的数量随之大幅增长。另外,国家二胎、三胎政策开放,家庭类型由家族聚居形式逐渐转变为三口

之家、四口之家等核心形式,导致住房的刚性需求不断增长。虽然近年来新型城镇化建设在保障性住房方面有一定改善,但保障性住房的供给能力仍然明显不足,影响了市民化的进程。

公共服务配套不够完善。近年来,城镇公共服务设施建设取得一定成效,但仍不能满足市民化进程中的需求。文化设施主要集中于中心城区以及乡镇驻地,社区级文化设施仍较为匮乏。卫生医疗设施方面,异地医疗接续问题复杂,报销流程烦琐、耗时长,并且报销项目的认定条件较为苛刻,不能从根本上减轻农业转移人口的医疗负担。外来务工人员随迁子女由于划片招生等原因,很难进入具备优质教育资源的公立学校,教育资源的配置不均导致农业转移人口随迁子女享受的教育资源和城镇居民存在差异。整体来看,城镇公共服务设施仍不能满足农业转移人口的需求。

三、农业转移人口市民化的路径优化

(一) 健全多元农业转移人口市民化成本分担机制

农业转移人口市民化的成本高昂,农业转移人口个人、企业或政府单方面都无法完全承担。根据成本的构成内容,应建立一套多元化的成本分担机制,以政府为主导,相关企业和农业转移人口个人共同参与、共同分担。

政府在成本分担机制中应占主导地位。农业转移人口为城市建设作出了巨大贡献,政府应负担起农业转移人口市民化的主要公共成本。首先,国家层面可加大建设补贴力度,宏观调控资源流动。如随迁子女的教育成本,国家可出台相关政策协调不同省份的城乡义务教育经费,保障义务教育教育资源分配均衡。其次,人口流入的地方政府应承担部分市民化的住房成本和城市基础设施成本。一方面,在人口流入较多的地区积极建设保障性住房,并制定合理的申请制度和透明的申请流程,保证真正有需要的农业转移人口享受到优惠政策。另一方面,积极推进城市基础设施建设,加大资金投入,完善服务功能,吸纳更多的农业转移人口就业。

企业是农业转移人口在城市就业的主要场所,是农业转移人口市民化进程中的重要参与者,企业在市民化过程中也应分担相应的成本。一方面,企业应严格按照法律规定为农业转移人口职工缴纳社会保险,给予他们基本的社会保障。另一方面,企

业要确保农业转移人口在工资福利、工作环境等方面和城镇市民享有同等待遇，不能差别对待，更不能拖欠工资。另外，农业转移人口的知识水平和个人能力相对较低，企业应重视人力资本对企业的价值，对农业转移人口进行职业技能培训，提高他们的专业技能素质。

农业转移人口自身承担的成本主要包括基本城市生活成本、住房成本、社会保险费用以及教育培训相关费用。基本城市生活成本只能由农业转移人口自身承担，他们转移至城镇居住后，衣食住行等方面的基本生活成本相较于农村必然会增加；住房成本是较大的一项支出，城镇的居住条件相较于农村有一定改善，农业转移人口在享受良好居住环境的同时理应承担相应的住房成本；社会保险费用主要包括医疗保险和养老保险个人负担的部分，要坚持长期缴纳社会保险，以符合国家规定的享受保险待遇所必需的缴费年限。教育培训相关费用主要指农业转移人口根据自身工作需要和发展要求参加的职业教育和技能培训费用，参加教育培训是提升自身就业能力和增强市场竞争力的重要途径，有条件的地方政府会承担一部分该项费用，个人也理应承担相应的就业培训成本。

(二) 给予农业转移人口就业服务支持

加强就业服务与就业培训。人力资源和社会保障相关部门应整合培训优势资源，搭建培训平台，协调相关培训事项，增加培训补贴，加强培训基地建设，为提升农业转移人口就业技能提供支持。同时，建立数字化人力资源就业信息库，及时在网络上发布就业信息，为农业转移人口提供详细的就业指导和服务。

促进多渠道就业创业。农业转移人口的传统就业方向主要是劳动密集型企业，应继续支持这类企业的发展，发挥就业主渠道的吸纳作用。数字经济时代出现了各种新兴业态，也为农业转移人口提供了一定的就业机会，应培育新的就业形态，开拓农业转移人口的就业新空间。鼓励自主创业，简化创业审批步骤，为农业转移人口提供与城镇居民同等的财政贴息、风险分担等保障举措。

(三) 探索有效的户籍制度

农业转移人口市民化要求从制度方面减少对落户的限制，建立起城乡统一的户籍登记制度，打破农业户口和非农业户口的界限，从根本上消除农业转移人口和市民劳动力之间的权利、福利待遇差异

化。对于农业转移人口以省内和地级市内迁移为主的地区，要进一步放宽城镇落户条件；对于长期在城市有固定工作和稳定就业收入的农业转移人口，要适当放宽其户口迁入的要求，积极促进农业转移人口向市民劳动力的转变。对于计划落户城市的农村人口，要保证他们既能来得了也能留得下，设计合理的落户积分制度，并适当放宽落户标准；对于暂时没有计划在城市落户的人口，应探索出有效的规范管理方法，同时也应放开户籍限制，保证城乡居民享受同等的公共服务。

(四) 提升城镇综合承载能力

优质的城市配套功能与环境是吸引农业转移人口入驻城市的强大召唤力，特别是中小城镇的基础设施建设。要提高城镇综合承载能力，发挥其对农业转移人口的接纳和吸引作用。

完善城镇公共服务设施配套建设。农业转移人口入驻城镇后，对公共服务设施的需求有所增加，原有的医疗、养老、文娱等公共服务配套设施已不能满足新的需求，应加快相关建设，提高义务教育和基本医疗公共服务水平。公共服务设施建设不能仅集中于中心城区或乡镇驻地，应推动基本公共服务向农村社区延伸，为加快实现农业转移人口市民化提供有力支撑。

提升城镇生活环境质量。调整优化城市社区内部空间，提升居住品质，营造良好的生活环境，也是吸引农业人口转移的重要途径。可从加强环境污染治理、推动绿色建筑规模化发展、建设低碳绿色交通体系等方面入手，逐步建成人与自然和谐的生态城市。

参考文献：

- [1] 林梓元. 农业转移人口市民化的路径选择[J]. 乡村振兴, 2022(3): 66-67.
- [2] 曹煜玲, 范新喆. 农业转移人口市民化政策效应及优化路径[J]. 城市管理, 2021(4): 46-55.
- [3] 翁璐. 推进农业转移人口市民化的对策建议: 以河南省为例[J]. 社会保障, 2022(11): 45-47.
- [4] 凌珑, 孙友然. 高质量推进农业转移人口市民化[N]. 中国社会科学报, 2021-11-17(007).
- [5] 夏祥瑞. 新型城镇化背景下农业转移人口市民化障碍及对策研究: 以山东郓城县为例[D]. 南宁: 广西大学, 2019.

[责任编辑：李伟杰]