

分类市民化：破解农业转移人口市民化困境的关键

□齐红倩^{1,2} □席旭文²

(1. 吉林大学 数量经济研究中心, 吉林 长春 130012;

2. 吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012)

农业转移人口市民化发展滞后已成为提升我国新型城镇化质量的深层次障碍。本文依据农业转移人口的经济和社会特征,将现阶段农业转移人口分为四种类别,并分别对其所处的市民化阶段、市民化特征和存在的问题进行剖析和研判。对于处在“经济市民化”阶段的转移人口,适宜从提高其持久收入和降低市民化成本两个渠道夯实其市民化的经济基础;对于处在“人的市民化”阶段的第二代转移人口,应继续通过针对性的户籍和就业制度改革、提高城市化素养使其完全融入城市社会。因此,破解市民化“水平低、速度慢”困境的关键在于依“经济市民化”和“人的市民化”的逻辑分解市民化进程,并依不同次序分类渐次实现市民化。

关键词: 新型城镇化; 农业转移人口; 分类市民化; 经济市民化; 人的市民化

中图分类号: F323.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003—5656(2016)06—0066—10

引言

农业转移人口市民化是指转移人口在达到一定经济收入水平基础上,经历城乡迁移和职业转变的同时,获得城镇永久居住身份、平等享受城镇居民各项社会福利和政治权利,并完全融入城镇社会的过程。^①市民化内涵于城镇化过程当中,二者的最终意义和宗旨均在于转移人口真正成为城市居民,参与城市建设并共享城市的进步和文明。然而,现阶段我国农业转移人口市民化进程中仍存在着一系列的问题,突出表现为“水平低、速度慢”,其发展水平不仅滞后于常住人口城镇化率,更加滞后于土地城镇化率。截至2015年底,我国常住人口城镇化率达到了56.1%,而户籍人口城镇化率仍低于40%^②,截至2015年底未取得城市户口的农民工^③总量为2.77亿人,占年末总人口比重高达20%。大量农业转移人口在为城市建设和经济发展做出贡献、经历城乡迁移和职业转变的过程中无法平等共享城市发展带来的福利,即使少数转移人口获得了城镇永久居住身份,也缺乏主动参与享受城镇居民各项社会福利和政治权利的意识,被动融入城镇社会。粗放的城镇化过程决定了庞大转移人口群体无法平等地享有基本公共服务,游离于城市现代文明的边缘,对于经济基础、城市文明以及社会融入等问题的认知都存在相

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“基于生产要素集聚与农民福利动态均衡的新型城镇化发展质量研究”(14BJL063); 吉林省科技发展规划软科学项目“新型城镇化背景下吉林省农业转移人口市民化问题研究”(20160418088FG); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“调整型经济增长对我国居民可持续性消费影响的实证研究”(13JJD790011)

^①目前,尚没有统一指标衡量市民化程度,户籍人口城镇化率是常用指标之一。

^②长期以来,对于脱离农村进入城市务工但未取得城市户口的群体,社会和学者一般称之为农民工,而近年来政府官方文件称之为农业转移人口,二者口径基本一致(农业转移人口包含少数农村大学生和退伍军人),并无实质性的区别,本文将不加区分地使用。

当程度的缺失,难以成为真正意义上的市民,导致其或者被动适应城市,或者出现市民化的弱化或断层。而在推进市民化的对策上,政府部门也表现出对农业转移人口结构性问题的一刀切现象,缺少针对性的政策,不仅造成了盲目投资和资源错配问题,而且容易导致城市居民与转移人口的融合不足等问题。

市民化进程中出现的上述种种问题,不仅成为破解城乡二元结构的障碍,而且导致城市居民和转移人口之间的矛盾凸显,造成了一系列的社会问题,严重影响新型城镇化质量。^{[2][3]}在此背景下,中国出现了特有的“半城镇化”现象,形成了以“农民—市民—农业转移人口”为主体的三元社会结构。^[4]长此以往,如果不及时转变城镇化的发展模式并化解农业转移人口市民化过程中出现的一系列经济和社会问题,市民化将失去继续发展的动力而陷入长期停滞。遗憾的是,现阶段对于农业转移人口市民化问题的讨论,大多是从资源配置角度出发,围绕城市经济元素进行讨论,缺少针对不同类型农业转移人口特征的经济、文化和社会元素的理论和对策研究。

鉴于此,深入分析农业转移人口市民化的特殊性,制定针对性政策有序推进农业转移人口市民化,并由此提升市民化发展的可持续性、合理有效配置城市与农村资源,成为当前广受关注和亟待探索的重要课题。

一、市民化困境的原因与农业转移人口特征分类

农业转移人口市民化的内涵在于,市民化首先需要实现“经济市民化”,这是实现完整市民化的前提,在此基础上实现“人的市民化”,最终成为真正意义上的市民。具体而言,“经济市民化”是指转移人口在城市拥有稳定的工作和持久的收入,能够负担城市衣、食、住、行、医、学等方面支出^[5],即其经济收入应当达到一定水平并具有可持续性;“人的市民化”是指转移人口在经历城乡迁移和职业转变后,取得城市户口成为市民,平等享有城市基本公共服务、社会福利以及参与政治的权利,并且被城市社会广泛认可进而完全地融入城市。其中,“经历城乡迁移和职业转变”客观上要求转移人口经过系统的城市生存技能和人际关系的培训,在取得市民身份后,应当主动融入城镇社会,具有城市的主人翁意识。然而,我国广大农业转移人口收入的稳定性和可持续性较差,缺乏市民化所需的坚实经济基础,与此同时,受制于受教育程度和生活习惯等因素的影响,部分转移人口还保留着较多的传统农业社会特征,缺乏融入城市和处理城市人际关系的诉求和能力,公民权利和主人翁意识则更加欠缺,在融入城镇社会过程中较为被动。在此背景下,长期以来我国市民化进程并没有和城镇化进程同步,市民化程度总体偏低,发展速度慢,可持续

发展的动力不足,陷入了停滞不前的困境,我国学者在市民化程度估算方面的实证研究也证实了这一现状。^{[1][6][7][8][9]}

从表1可以看出,现有研究测算得出的市民化程度存在较大的差异,最低为31.30%(第一代农民工),而最高高达73%(第二代农民工),转移人口市民化意愿和行

表1 我国学者对农业转移人口市民化程度的测算

作者	调查年份	调查地区	样本数	市民化程度
刘传江、程建林(2008)	2005年	武汉市	第一代农民工:304 第二代农民工:132	第一代农民工:31.30% 第二代农民工:50.23%
王桂新等(2008)	2006年	上海市	1026	54%
周密等(2012)	不详	沈阳、余姚地区	沈阳:287 余姚:296	新生代农民工:73%
魏后凯、苏红键(2013)	2011年	全国	数据来源于中国统计年鉴	39.56%
上官卉彦等(2015)	不详	福州市	169	外部环境:56.1% 市民化意愿:47.8% 市民化能力:52.0%

资料来源:根据相关文献整理所得。

为在代际之间发生了明显转变。从不同时期学者的研究看,2005年之后市民化程度均高于户籍人口城镇化率,意味着部分未能取得城市户口的农业转移人口在经济收入、生活水平、个人素质、文化素养以及主观认知等一个或多个方面达到了市民的要求,具有了城市的主人翁意识。从全国范围来看,魏后凯和苏红键(2013)测算的2011年我国农业转移人口市民化综合程度仅为39.56%,远低于当年51.27%的常住人口城镇化率,表明我国“半城镇化”问题依旧突出。从基于地区数据的测算结果来看,部分研究表明市民化程度接近或者高于常住人口城镇化率^{[6][8]},考虑到其研究的样本区域,我们不难理解这一结论:上海和沈阳均是国内的大城市,经济发展和居民收入水平在国内均名列前茅,产业集聚和吸纳生产要素的能力较强,具备了坚实的市民化经济基础,因此转移人口表现出较高的市民化意愿。进一步来看,现有关于市民化程度测算的研究样本区域均是国内的一、二线城市(武汉、上海、沈阳、福州),如果考虑到广大的中西部欠发达地区,其市民化程度可能远低于已有的研究结果,甚至低于基于全国样本测算的市民化程度(39.56%)。

关于市民化困境形成原因的探讨,在市民化初期,学者和政策制定者多数认为我国城乡分割的二元户籍制度是转移人口市民化的最大障碍。^{[10][11]}2014年7月,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》发布,首次提出取消农业户口与非农户口,建立完善的积分落户和城乡统一的户口登记制度,以户籍制度改革为开端的农业转移人口市民化政策开始正式进入实施阶段。然而,尽管国内各城市尤其是中小城市相继放宽了城市落户政策,但多数农业转移人口并没有表现出急切申请城市户口的意愿,部分城市甚至在几个月之内无一人提出申请^①,似乎城市户口的吸引力大不如前,户籍制度放宽未能取得预期效果使得市民化推进再次陷入“个体困境和社会困境”。深入分析这种市民化进程中的困境我们不难发现,其一,多数地区户籍申请均与住房条件、工作稳定性以及缴纳社会保险等挂钩,即高度依赖转移人口的经济条件,这种忽视经济市民化的政策无法实现彻底的市民化;其二,单一户籍制度的转变仅从形式范畴实现了市民化,而市民化进程深层次蕴含的可持续性要素和农业转移人口市民化决策的关键因素,如农业转移人口收入水平、城市生活成本、市民化的心理预期、融入城市生活的难度、转移人口代际之间的差异等则缺少针对性和细化研究,导致市民化进程的再次困境。

因此,我国农业转移人口市民化困境表面上看是整体发展滞后和速度慢的问题,其本质更多地表现为农业转移人口的结构性问题及由此产生的差异性特征。我国人口众多,在城镇化过程中城乡人口流动性不断增强,在数量增长的同时转移人口群体的内部结构也发生了重要变化,不仅包括为了更好地生存而进城务工的农村人口,同时还包括被动进入城市的失地农民以及举家迁移中的老龄化群体等等。总体上看,农民都有进城改善现有生活质量的强烈愿望,绝大多数人愿意放弃农村落后的生活定居在城市。但转移人口内部结构的复杂性决定了在市民化过程中应分类考虑^[12],需要针对不同类型转移人口的特征和其本身面临的问题剖析市民化困境出现的原因,进而提出解决对策。

对此,本文根据农业转移人口的经济和社会特征,将现阶段农业转移人口分为四类:

(1)为了提高收入、生存质量和个人发展而进城务工的中青年劳动力。此类转移人口既包括第一代农民工群体,也包括年轻化的第二代农民工群体。其中,前者较早进城,经济和社会基础比较稳定,市民化意愿强烈;后者主要是追随父母进城打工的农民工后代,基本丧失了土地劳动能力,返回农村务农的意愿较弱,也有强烈的市民化倾向。综合来看,此类转移人口进入城市务工是为了获取更高的收入或谋求更好的发展,具备融入城市的精神层面的欲望和获得经济保证的能力,其市民化意愿强烈,在市民化过程中更加具有主动性。从经济市民化来看,由于这部分群体更为主动地接触城市,因此获取工作相对容易,但同时也面临着收入不稳定、收入持久性差和高市民化成本等压力,其中,市民化成本主要包括

①来源于:八个月无一农民工申请落户[N].齐鲁晚报,2013-9-13.诸如此类报道屡见不鲜。

日常生活支出成本、看病和子女入学择校等支出成本以及寻找工作的机会成本。不仅如此,这部分人还需担负代际支付,即在其自身成为真正城市居民的经济基础仍相对薄弱的背景下,同时还希望子女能够在城市立足并完全融入城市。从人的市民化来看,与城市居民相比,此类转移人口享有公共服务和社会福利较少,受教育程度偏低,难以有效融入城市。

(2)城镇化过程中失去土地而被动进入城市的转移人口。与第一类转移人口群体相比,此类转移人口本身主动市民化意愿较弱,在市民化过程中意识和行为较为被动,也缺乏第一类转移人口参与城市建设的过程和经历。这部分群体由于失去土地后获得了一定的经济补偿,造成该群体普遍缺乏寻找城市新工作岗位的动力,并且由于受教育程度的限制,失地农民大多缺少理财意识,多数资金并没有用在养老、投资等方面,一些人甚至用于博彩、赌博,这部分群体既贪图享受舒适的生活,又不愿意勤奋工作。因此在被动进入城市后没有了维持基本生存的土地收入,使得该群体面临着收入无法持久的严重问题,同时也要面临高市民化成本。因此,该类转移人口的经济问题成为其市民化最大的障碍。人的市民化方面,其面临的问题和第一类转移人口类似,融入城市的程度偏低。

(3)进城投靠亲友或举家迁移中的老龄化群体。此类转移人口本身并不具备工作和获取收入的能力,其经济基础依附于家庭中的其他人员,人的市民化方面其特征和前两类类似,由于老龄化、生活习惯、依赖性等原因,亦难以有效融入城市。由于支撑市民生活的社会福利契约的脆弱性,一旦失去了赡养和经济来源,这部分群体将陷入经济贫困,给家庭和社会造成负担。

(4)在城市出生的第二代农民工群体。此类转移人口较为特殊,其从小在城市长大,受周围城市居民示范效应的影响,在生活习惯和观念方面已经基本脱离农村,市民化意愿强烈。在经济方面,获取工作相对容易,具备社会适应性,因此具有持续获得收入的能力,加之父母给予的积蓄支持,这部分群体在经济市民化方面较为容易,但也同时面临高市民化成本问题。在人的市民化方面,其受教育程度高于前三类转移人口,生活环境、行为习惯更加接近城市,融入城市相对较为容易。

综合以上特征,本文进一步根据农业转移人口的年龄分布,对以上四类转移人口的占比进行分析。具体来看,根据本文的分类,第一类和第二类转移人口主要应当分布在21—59岁年龄段,虽无法对二者进行区分,但我们认为,在此年龄段中第一类转移人口占绝大多数;第三类转移人口主要分布在60岁以上的年龄段,而第四类转移人口主要分布于16—20岁年龄段,同时也有少部分分布于21—30岁年龄段之中。基于上述划分,参考国家统计局公布的2014年农民工监测报告的年龄分布占比(表2),本文对2014年四类转移人口的占比进行了如下估计:第一类转移人口包含21—50岁年龄段的绝大多数和50岁以上年龄段的部分,其占比大约在75—80%之间;第二类转移人口包含21—50岁年龄段以及50岁以上年龄段的较少部分,占比大约在5%左右;第三类转移人口包含50岁以上年龄段的部分,占比大约在10%左右;第四类转移人口包含16—20岁年龄段的全部和21—30岁年龄段的部分,其占比大约在5—10%之间。可见,第一类转移人口占有最高的比例,而其他三类转移人口占比相对较小。本文将四类农业转移人口的年龄分布和市民化特征总结为表3。

表2 2014年农业转移人口年龄构成(单位:%)

年龄段	16—20岁	21—30岁	31—40岁	41—50岁	50岁以上
占比	3.5	30.2	22.8	26.4	17.1

资料来源:国家统计局网站公布的《2014年农民工监测报告》。

表3 农业转移人口分类及其市民化特征

转移人口类型	(1)类转移人口	(2)类转移人口	(3)类转移人口	(4)类转移人口
占比	75—80%之间	5%左右	10%左右	5—10%之间
市民化类型	主动	被动	主动或被动	主动

	市民化意愿	强烈	较弱	适中	强烈
经济 市民化	获取工作难易度	容易	较难	困难	容易
	收入持久性	较弱	较弱	弱	较强
	市民化成本	偏高	偏高	偏高	偏高
人的 市民化	享有基本公共服务	较少	较少	较少	较少
	享有社会福利	较少	较少	较少	较少
	受教育(文化)程度	偏低	偏低	偏低	较高
	政治参与程度	偏低	偏低	偏低	偏低
	城市融入程度	一般	偏低	偏低	较好

二、农业转移人口市民化困境的破解逻辑和对策

从我国当前的现实状况来看,单一的户籍制度改革并非破解市民化困境的良药,“一刀切”的政策也并不适合我国国情,有序推进农业转移人口市民化需要分类处理并制定针对性的政策,同时统筹兼顾“经济市民化”和“人的市民化”。对此,本文提出农村人口由农民转变为市民的基本过程(图1)。从图1可以看出,破解我国目前农业转移人口市民化困境的逻辑在于:按次序分类解决“农业转移人口的经济市民化”和“从经济市民化到人的市民化”两个问题。其中,就当前我国经济和社会发展的实际情况而言,经济市民化仍是亟需解决的首要问题,大部分转移人口共同面临着缺乏收入的持久性和高市民化成本两大难题,即绝大多数转移人口仍处在经济市民化阶段。只有同时解决收入持久性和高市民化成本问题,才能夯实农业转移人口的经济基础,逐步向人的市民化阶段过渡。

对此,本文在深入剖析不同类型农业转移人口市民化过程中所面临问题的基础上,基于分类市民

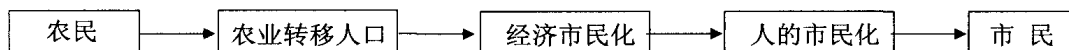


图1 农民市民化过程

化视角提出市民化困境的破解对策。

(一)为了生存和个人发展而进城务工的中青年劳动力

此类转移人口占全部转移人口的比重较高,其市民化所面临的最大问题是缺乏持久性收入和高市民化成本,这也是几乎所有转移人口面临的共性问题。与此同时,由于此类转移人口往往拥有工作岗位,是在城市就业农民工的主要组成部分,因此,从事不同行业的人群在市民化过程中将表现出差异性特征,应区别对待并提出针对性的对策建议。2014年农民工监测报告显示(表4),农业转移人口就业主要集中于第二和第三产业,其中制造业和建筑业就业占比最高。基于此,本文在提出总体对策的基础上,将进一步分类分析建筑业、制造业和第三产业从业转移人口的市民化对策。需要说明的是,这一行业分布比例是基于全部转移人口样本的划分,但鉴于第一类转移人口占总体比重较高,我们认为这一分布比例可以近似代表第一类转移人口的行业分布。

表4 2014年农业转移人口就业行业分布(单位:%)

所属行业	第一产业	制造业	建筑业	批发和零售业	交通运输、仓储和邮政业	住宿和餐饮业	居民服务、修理和其他服务业
占比	0.5	31.3	22.3	11.4	6.5	6.0	10.2

资料来源:国家统计局网站公布的《2014年农民工监测报告》。

1. 非持续性收入和高生活成本的总体表现

从收入方面来看,我国居民收入主要由工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入构成,而此类转移人口收入的主要来源是工资性收入和经营性收入,其中工资性收入比重偏高。但是,当前我国广大农业转移人口的工作性质决定了其工资收入低和工作缺乏稳定性,即难以形成有效的财富积累进而导致收入缺乏持久性,在此背景下,其市民化缺乏坚实的经济基础。2014年,我国农民工人均月收入为2864元,仅从数字来看,这一收入水平高于月均的城镇居民可支配收入。然而,广大农民工群体缺乏有效的子女教育、医疗以及住房保障,其收入水平仅能满足其日常消费支出,遇到子女上学择校、看病就医等突发事件时则无能为力;与此同时,农民工从事的工作往往具有劳动强度大和工作时间长的特征,建筑业农民工尤为明显,这样的工作模式极易损害身体健康,形成安全和健康隐患,与3000元/月左右的收入水平极不匹配。与此同时,目前农民工就业仍以非正规就业为主,缺乏稳定的劳动合同,工资收入没有保障,2014年,与雇主或单位签订劳动合同的农民工比重仅为38%,被拖欠工资的农民工人均被拖欠工资为9511元。

在收入水平低和持久性差的情况下,此类转移人口同时还面临着高额的城市生活成本。相比于农村,城市的高生活成本主要体现在衣、食、住、行、医和子女上学等方面。其中,农村地区食品基本可以自给自足,成本较低,在脱离耕地进入城市后,基本的食品支出迅速增加,生活成本加大,在衣和行两个方面,城市的衣物购买成本和交通成本也均高于农村地区。高额的城市生活成本最为突出地表现在住房成本方面,广大农民在农村地区均拥有自住房,在不考虑改善居住环境的前提下,几乎不存在居住成本,但是进入城市以后,绝大多数的转移人口往往负担不起高额的房价,尤其一线城市“畸形”的高房价更让人望而却步。与此同时,由于未能取得城市户籍和正式工作,此类转移人口无法平等享有基本公共服务和各项社会福利,医疗、失业以及子女上学等方面均缺乏保障,高额的就医费用和子女入学择校费占据了其大部分的收入,这也构成了其市民化的“隐性”成本。

2. 总体破解对策

总体来看,为了生存和个人发展而进城务工的中青年劳动力处于经济市民化阶段,因此,应以夯实其市民化经济基础为主要的着力点。

一方面,应普及就业培训,增加规范就业,提升其收入水平和预期。此类转移人口工作的非技能性和就业的非正规性决定了其收入水平的不稳定性和偏低的收入预期,导致市民化的微观经济基础薄弱。因此,应拓展并逐步普及对农业转移人口的职业技能培训,提升其技术水平和单位劳动时间所创造的价值,进而增加人力资本积累,提高其收入水平。应建立覆盖城乡的职业教育和培训体系,注重现代非农产业技能的培训,促进其适应市民化发展的需要,普遍提高转移人口就业水平。同时,应出台相关制度确保农业转移人口就业的稳定性,如保障农民工和就业单位签订正规的劳动合同,保证正式员工和非正式员工同工同酬,解决其工伤和失业后的收入及生活保障问题,最大限度消除工资拖欠问题等等,以此提升转移人口收入的稳定性和收入预期。其中,签订正式和长期劳动合同的规范就业是解决转移人口收入稳定性和预期偏低的重要途径,应当出台相关制度,建立促进规范就业的长效机制,从根本上解决转移人口的就业和收入问题。

另一方面,通过建立成本分担机制降低转移人口市民化成本。市民化的微观经济基础不仅涉及农业转移人口收入,还需考虑其支出的成本。市民化过程中,如果仅仅依靠个人承担全部的成本,在短期内收入水平没有大幅提高的前提下,市民化进程极易出现停滞。市民化作为一个复杂的社会过程,其成本需要政府、企业和个人共同承担^[13],应通过建立转移人口市民化的成本分担机制,降低市民化阻力,进一步夯实市民化的经济基础。首先,政府应承担农业转移人口在义务教育、就业服务、基本养老、基本

医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的成本支出；其次，企业要落实农业转移人口与城镇职工同工同酬制度，依法为农业转移人口缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用；最后，农业转移人口要按照规定承担相关费用，积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训，提升融入城市社会的能力。

3. 分行业问题分解和破解对策

对于从事不同行业的第一类转移人口，其市民化经济基础薄弱体现在不同的方面：从事制造业和建筑业的农业转移人口，其工作性质以体力劳动为主并具有一定稳定性，工资收入水平一般较高，但其工作对于身体的消耗和健康的影响较大，导致在生命周期内工作时间相对较短，使其收入的持久性更弱于其他行业的转移人口，与此同时，受制于其工作性质和城市高额的住房成本，此类人群居住环境往往以棚户区或临时性简陋住房为主，条件恶劣，一旦市民化对策不力，将导致这部分群体处于临界状态，成为徘徊于城市与乡村之间的不稳定群体；从事第三产业的转移人口的工作对体力、工作技能的要求以及进入门槛均相对较低，导致其收入水平也往往较低，其中存在大量的女性工人，此类人群从事工作最大的特点是稳定性差，工作转换十分频繁。

综合上述分析来看，对于从事制造业和建筑业的转移人口，一方面应当出台规范的工作细则，适当降低其工作强度，减小对身体的损耗，或者通过提高工资或为其购买工伤、养老保险的方式提高其收入的持久性；另一方面，应当切实落实棚户区改造和保障房建设的政策，使这一部分转移人口在城市真正拥有自己低成本的住房，降低其市民化成本。对于从事第三产业的转移人口，应重点对其进行工作技能的培训和继续教育的提供，使其获取具有竞争力的专业技能，进而从事技术含量相对较高并且稳定的工作，如此既可以提高其工资水平，又能增强工作的稳定性，在提升收入持久性的同时减少其搜寻和转换工作的成本。

(二) 城镇化过程中失去土地而被动进入城市的转移人口

此类转移人口面临的最大问题是就业问题。农民失去土地后既回不去农村，丧失了土地经营性收入，在城市又难以立足，缺乏再就业的能力，没有城市户口、工作和社会保障。尽管土地征用后，农民会获得一次性的补偿收入，或者得到城市住房，在形式上成为了市民，但是从永久收入来看，此类转移人口仍缺乏收入的持久性，同时不仅面临着城市较高的生活成本，还面临着工作搜寻成本。在缺乏工作技能的同时，此类转移人口往往具有消极的工作态度，甚至逃避工作，加之缺乏畅通的工作信息，严重影响到其市民化的经济基础。

1. 缺少就业技能和观念落后

其一，由于长期在农村生活，失地农民在自身就业技能、个人素质等主观因素方面，与城市中的大学生、熟练工人和新生代农民工群体竞争工作岗位毫无优势可言，加之目前还没有针对失地农民的专门而系统的职业教育和培训，因而此类转移人口或者失业，或者只能从事一些体力劳动和低收入职业。其二，由于现行的城乡二元就业制度限制，失地农民在城市再就业过程中，往往会受到种种不应有的限制和歧视，使其获取工作变得更加困难，再加上失地农民自给自足的“自然经济”特点，与专业化、市场经济无法对接，上述因素导致了失地农民成为转移人口中最为弱势的群体。其三，失地农民观念往往比较落后，具体表现在理财观念和就业观念两个方面，一方面，获得土地一次性补偿收入之后，其对财富保值和增值的观念不强，容易出现短期内大量消费的行为，进而无法达到在生命周期内的平稳消费；另一方面，消极的就业观念和封闭的信息导致其更加难以有效获取工作机会，进一步削弱了其收入的持久性。

2. 破解对策

从上述分析可知,此类转移人口仍处于经济市民化阶段,其经济基础十分薄弱,针对其市民化面临的问题,应当通过帮助其就业提高持久收入水平,降低其工作搜寻成本,通过教育培训提升其理财、就业观念和财产管理能力。

首先,应逐步改革现行的就业政策,打破为解决城市市民就业而设计制度的瓶颈,消除和城市户籍绑定的工作门槛,真正做到公平竞争;其次,应通过开设专门的培训课程和训练学校,系统培训失地农民在城市的生存、沟通技巧,提升其工作和专业技能,使其具有一技之长,在寻找工作的竞争中获得一席之地;第三,应当通过公共宣传、社会信息公开以及就业信息多渠道发布等途径,打破失地农民在搜寻工作中面临的信息不对称问题,既可以帮助其有效地寻找工作,又能在一定程度上减少其工作搜寻成本,进而降低市民化成本。最后,应通过讲座或者培训教育等方式,改变其落后的就业观念,提升其搜寻工作的主动性和积极性。此外,从收入的持久性方面来看,应当组织相关专业人员进行金融理财基础知识的讲解和普及,改变失地农民固有的落后理财观念,帮助其进行财富的保值和增值,并通过购买养老保险等途径增强未来的生活保障,夯实市民化的经济基础。

(三)进城投靠亲友或举家迁移中的老龄化群体

1. 依赖性较强和融入城市困难

此类转移人口所占比重相对较小,其面临的突出问题是养老和城市融入问题。其一,老龄化群体长期以来生活在农村地区,以务农为主,而进入城市后完全丧失了收入的来源,经济方面完全依靠家庭其他成员,给本来经济基础薄弱的青壮年劳动力造成了额外的压力。^[14]与此同时,农业转移人口的高龄化趋势也正在加快,根据统计局监测,2010年我国农民工平均年龄是35.5岁,2014年为38.3岁,平均每年提升0.6个百分点,并且50岁以上农民工数量和比重都在不断上升。高龄农民工尤其50岁以上工人同时面临“老人抚养”和“子女上学、结婚”的巨大支出压力,经济负担较重,因而进一步削弱了其市民化的经济基础,加之随着年龄渐长,高龄农民群体生命个体更倾向于观念保守,有一定的自我隔离惯性,社会参与度下降,也加剧了交易成本的支出。其二,农村的生活观念和习俗在老龄化转移人口群体中已经根深蒂固,导致其在适应城市生活方面困难重重。当前我国农村的生活环境仍处于脏、乱、差的状态,使得这部分转移人口养成了一些不良习惯,如杂物到处堆积、垃圾随意丢弃、随便吐痰等行为方式。这些传统农民的生活方式与对现代市民的要求和城市规范格格不入。在思想意识方面,老龄化群体的封建观念、法律意识等等与现代城市文明倡导的科学和法制等观念大相径庭。因此,无论生活方式还是思想意识均构成了老龄化转移人口群体市民化的障碍。

2. 破解对策

此类老龄化转移人口在经济市民化和人的市民化两个方面均需要做出转变。从经济市民化方面来看,应当鼓励其参与社会保险,或者政府通过转移支付的方式对符合一定条件的老龄化群体进行生活补助,为其承担部分医疗保险,减轻转移人口家庭的经济负担。与此同时,此类转移人口依附于其家人,使其具有了一定的人脉关系和信息渠道,因此,对于仍有劳动能力的老年人,应当根据实际情况鼓励其进行老年创业,做清洁工、家政等一些力所能及的工作,并使其与年轻人一起参与岗位和工作技能培训,在发挥余热、减轻负担的同时帮助增加家庭的财富积累。

从人的市民化方面来看,要重点解决此类老年人口的城市融入问题,应当通过政府宣传、社区教育和培训以及家人的帮助,在最大程度上使其改变原有的行为习惯和生活陋习,尽可能使其接受现代的观念,进而有效融入城市,避免和原有城市居民出现冲突或者发生违法乱纪的行为。同时,市民化也伴随着文化变迁,应通过不断地宣传和组织大型的社会活动,树立包容友爱的城市形象,在提高转移人口城市意识的同时,还应重点关注原有城市居民的观念意识,使其在思想观念上真正接受外来群体,消除

一直以来的“排斥”和歧视心理,实现城市居民与失地进城农民的良好互动和沟通。

(四)在城市出生的第二代农民工群体

1. 市民化意愿强烈和制度约束形成落差

此类转移人口受教育程度相对较高,获取工作相对容易,长期在城市生活使得其生活习惯和观念均和市民十分接近,市民化意愿也较为强烈。但是,大部分第二代农民工仍无法取得城市户口,导致其在获取稳定工作方面同样受到歧视,与此同时,最为关键的是其无法平等享有和户籍绑定的基本公共服务和社会福利。虽然第二代农民工在心理、生活习惯、文化习俗上更接近于市民,对城市的认同感较高,具有强烈的市民化意愿。但受到户籍、就业、社会保障等种种制度的约束,他们被排斥在了城市市民的体系之外。客观上,第二代农民工融入城市社会的主观愿望和过高期望与城市体系对他们客观排斥形成了巨大的反差^[15],这一反差使得他们成为了城市和农村之间真正的“两栖人”,使其市民化进程变得十分缓慢,甚至容易导致社会冲突和极端事件的发生,影响城市经济发展与社会和谐。^[7]

2. 破解对策

第二代农民工一定程度上具备了经济市民化的基础,因而本文认为其处于人的市民化阶段。在其人的市民化过程中,最大的障碍在于户籍制度、就业制度以及社会保障制度等等。

首先,应继续推进户籍制度和和社会保障制度改革,优先鼓励符合条件的第二代转移人口落户,或者一定程度放宽其落户条件,使其平等享有各项社会保障制度,为其创造市民化的良好环境,减小其在城市生活的心理落差;其次,应改革城乡分割的二元就业制度,使工作寻找尤其是正式工作的获得和户籍脱钩,使部分未取得城市户口的第二代农民工平等地接受竞争,更好地在城市中生存,真正完成职业和身份的转变;最后,就心理层面而言,虽然第二代农民工群体的城市认同感较强,但在某种程度上依旧被贴上了“外地人”的标签。因此,在制度改革的同时,应通过教育宣传和城市文化的建设进一步增强其社会认同感,应充分利用互联网等现代传媒和传播手段加强有关法律、政策、社会公德以及思想观念等的宣传,以此培养其自尊自强和公民平等意识,树立其城市主人翁意识,使其对城市和未来的生活的期望与城市体系对他们的接受程度接轨。

综合以上对四类转移人口的分析来看(见表5),为了生存和个人发展而进城务工的中青年劳动力和城镇化过程中失去土地而被动进入城市的转移人口处于经济市民化阶段,推进其市民化的关键在于提高其永久性收入,减小其市民化成本,夯实其市民化的经济基础,然后在此基础上通过制度改革和教育宣传等手段使其实现人的市民化;进城投靠亲友或举家迁移中的老龄化群体处于经济市民化和人的市民化的交叉阶段,其经济基础依赖家庭其他成员,而其生活习惯和思想观念则必须和城市靠拢,在依靠政府转移支付和老年创业减轻其经济负担的同时,还应改变原有的落后乡村观念和陋习,树立城市生活方式和思想观念;在城市出生的第二代农民工群体获取工作相对容易,处于人的市民化阶段,并且对城市的认同感和融入能力较强,应重点通过制度改革使其真正成为市民。

表5 不同类型农业转移人口所处阶段

转移人口类型	(1) 类转移人口	(2) 类转移人口	(3) 类转移人口	(4) 类转移人口
市民化阶段	经济市民化	经济市民化	交叉阶段	人的市民化

三、结 语

城镇化是中国经济增长的引擎,其重要性不仅表现在发展规模上(预计到2020年,我国城镇化率将达到60%以上),更为重要的是,当前我国城镇化发展已经达到一个节点,由规模扩张转向质量提升转变已迫在眉睫,其中持续推进农业转移人口市民化不仅是社会、制度、经济、环境的稳定器和持续动力,

也是健康、有序地提升新型城镇化质量的关键。如果延续以往粗放的城镇化发展模式,不及时解决市民化过程中出现的一系列经济和社会问题,我国市民化发展有可能出现停滞进而陷入低质量的城镇化“困境”。

本文认为,成熟的市民化内含经济和社会领域的均衡发展,如果在市民化进程中经济要素与社会要素出现失衡,不仅会造成经济发展低迷,同时也将导致社会生活和精神文化的整体蜕化。多元化和平民化的交织,才能使社会持续保持活力。因此,在推进市民化进程中,不应当仅仅着眼于经济领域,同时还应当兼顾社会领域。要树立城乡双向推进市民化理念,城市要寻求技术突破,打造适应农民的环境,同时农村也要进行“农民现代化”意识的培养。

本文将农业转移人口分为四类,分别对其市民化特征和存在的问题进行了剖析,并研判其所处的市民化阶段,据此提出了分类市民化的对策建议。研究表明,破解市民化困境的关键在于分类市民化,在逻辑上客观要求按次序分类实现“经济市民化”和“人的市民化”。无疑,市民化是一个长期而复杂的过程,需要政府、社会和个人共同的参与和努力。打破现有的制度障碍,有序解决好当中的各类经济和社会问题,既要防止过度市民化,也要防止市民化不足,市民化进程才能持续推进。

参考文献:

- [1]魏后凯,苏红键.中国农业转移人口市民化进程研究[J].中国人口科学,2013,(5):21-29.
- [2]黄祖辉,钱文荣,毛迎春.进城农民在城镇生活的稳定性及其意愿[J].中国人口科学,2004,(2):68-73.
- [3]傅晨,任辉.农业转移人口市民化背景下农村土地制度创新的机理:一个分析框架[J].经济学家,2014,(3):74-83.
- [4]吴琦,肖皓,赖明勇.农民工市民化的红利效应与中国经济增长的可持续性——基于动态CGE的模拟分析[J].财经研究,2015,(4):18-30.
- [5]王国刚.城镇化:中国经济发展方式转变的重心所在[J].经济研究,2010,(12).
- [6]王桂新,沈建法,刘建波.中国城市农民工市民化研究——以上海市为例[J].人口与发展,2008,(5):48-57.
- [7]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):48-57.
- [8]周密,张广胜,黄利.新生代农民工市民化程度的测度[J].农业技术经济,2012,(1):90-98.
- [9]上官卉彦等.新型城镇化背景下新生代农业转移人口市民化程度探讨——以福州市为例[J].福建师范大学学报(自然科学版),2015,(2):106-112.
- [10]王美艳,蔡昉.户籍制度改革的历程与展望[J].广东社会科学,2008,(6):19-26.
- [11]刘传江,程建林.双重“户籍墙”对农民工市民化的影响[J].经济学家,2009,(10):66-72.
- [12]隋欣,刘彤.城镇化进程中农民分类市民化的困境与出路[J].税务与经济,2015,(1):18-22.
- [13]张国胜.基于社会成本考虑的农民工市民化:一个转轨中发展大国的视角与政策选择[J].中国软科学,2009,(4):56-79.
- [14]齐红倩,李民强.发展慈善事业,破解老龄化困境[J].人口学刊,2010,(3):42-47.
- [15]任远,鄢民乐.城市流动人口的社会融合:文献述评[J].人口研究,2006,(3):87-93.

(收稿日期:2016—04—15 责任编辑:肖磊)