

农业转移人口市民化重在化解城乡固化

何玉长, 曾露

(上海财经大学经济学院, 上海 200433)

摘要: 农业转移人口是我国社会城乡二元结构的产物。在我国市场经济和城市化进程中遭遇到了城乡固化的障碍, 这种固化突出表现为城乡居民收入差距固化、城乡居民身份差别固化和城乡社会发展差距固化。化解城乡固化, 关键在于农业转移人口市民化, 重在化解农民收入固化、农民身份固化, 以及农村社会发展固化。而维护农民工权益, 完善劳动力市场, 改革收入分配体制, 提高农民工和农村居民收入, 缩小城乡居民收入差距等是化解农民收入固化的重要措施; 促进农业转移人口户籍市民化、社会保障市民化、基本公共服务市民化则是化解农民身份固化的必要前提; 以外出农民工率先市民化来缩小城乡发展差距, 以小城镇居民直接市民化来促进城乡协调发展, 以新农村建设和职业农民制度促进乡村发展等, 应该是消除城乡差别的关键环节。

关键词: 城乡二元结构; 城乡分治; 农业转移人口; 城乡固化; 市民化

中图分类号: F 320.2

文献标识码: A

文章编号: 1000-260X(2017)05-0079-07

我国逐年增多的农业转移人口, 是城乡二元结构的产物。而农业转移人口不能顺利转变为市民, 却成为制约我国城市化和现代化的“瓶颈”。我国城乡二元结构, 是指社会化大生产为特征的城市经济和传统农业为特征的农村经济并存的社会经济结构。当社会流动性减弱、城乡结构处于超稳定状态便是固化。我国二元社会结构突出表现为城乡居民收入差距、城乡居民身份差别、城乡社会发展差距的固化状态。农业转移人口市民化正是化解我国城乡二元结构固化的关键环节。

一、我国农业转移人口与城乡二元结构固化

农业社会向工业社会转变, 是社会现代化和城市化的过程, 在这一转变过程会出现农业社会和工业社会并存的二元结构。二元结构时期, 随着市场经

济的发展、农业生产效率的提高, 会出现农业劳动力剩余并流向城市和工商业, 最终促使农业社会向工业社会的转变。

我国农业人口是指居住在农村, 从事农业生产的劳动力及其家庭人口, 即农村居民。当前大量的农业转移人口是由农村向城市、由农业向非农产业转移的劳动力及其家庭人口。农业转移人口的出现, 意味着农业人口的减少和城市人口的增加。我国农业转移人口有三类: 第一类是城市扩张而失去土地的城郊农民, 这部分农民一般得到就业安置, 较顺利转变为新市民; 第二类是离土离乡进城务工经商的农民工, 这是农业转移人口的主体; 第三类是农村城镇化过程中, 向小城镇集中从事务工经商的农业转移人口, 一般也称本地农民工。其中, 第二类和第三类农业转移人口, 虽然脱离了农业, 但农民身份却未转变, 土地承包权也没放弃, 当他们在城里失业或农忙时会返乡经营农业。

收稿日期: 2017-05-10

作者简介: 何玉长, 上海财经大学经济学院教授, 博士生导师, 主要从事政治经济学研究; 曾露, 上海财经大学经济学院研究生, 主要从事政治经济学专业研究。

新中国初期,我国是典型的农业社会,农业人口将近90%,城镇人口仅一成。新中国前30年的工业化进程不慢,但城市化进程却非常缓慢,一直到1980年,我国当时近十亿人口,农业人口占80%,城乡人口结构固化非常明显。改革开放以后,随着市场经济的发展,我国城市化进程加快。按常住人口论,如今城市人口已经过半(见图1)。然而,在城市长期居住和工作的农业转移人口,并未获得城市户口,户籍身份的障碍使得我国农业转移人口难以转变为新市民。城乡居民收入差距的固化、城乡居民社会管理的身份固化并存。

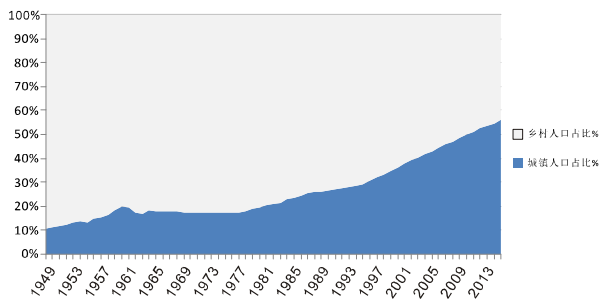


图1 1949—2015年中国城乡人口变化状况
数据来源:中经网中国经济统计数据库

1981年以前,我国城乡人口统计以户籍人口数为准,1982年及以后根据调查统计数据,城镇人口为常住人口,将一部分在城镇居住半年以上无城镇户籍的农民工也统计为城镇人口。这反映1981年以前人口流动少,农民工现象不明显,常住人口与户籍人口高度一致。此后进城打工和就近从事非农产业的农民工日益增加,这批农业转移人口拉大了城镇人口的比重。依据国家统计局《农民工监测调查报告》的界定,“农民工,指户籍仍在农村,在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者。本地农民工:指在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工。外出农民工:指在户籍所在乡镇地域外从业的农民工。”^[1]2015年我国总人口为13.7亿,城镇常住人口7.7亿,常住人口城市化率达56.1%。2016年户籍人口城镇化率为41.2%^[2]。城镇常住人口与户籍人口相差15个百分点,约2.05亿人口,这应为未入城镇户籍的农民工人口。根据《农民工监测调查报告》数据,2015年农民工为2.77亿人(见表1),该数据大于2.05亿,应为部分本地农民工未统计到城镇人口。

表1 2008—2015年农业转移人口(农民工)规模(单位:万人)

指标	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
农民工总量	22542	22978	24223	25278	26261	26894	27395	27747
外出农民工	14041	14533	15335	15863	16336	16610	16821	16884
本地农民工	8501	8445	8888	9415	9925	10284	10574	10863

数据来源:国家统计局;农民工监测调查报告,国家统计局网站:http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html。

农业转移人口是市场经济发展的产物。一方面,由于市场经济向农村和农业渗透,推动了农村经济发展和农业生产效率提高,促使农业劳动力向非农产业转移。1980年代初,我国农村经济改革解放了农村生产力,农业科学技术的应用带来农业劳动力的节约和农业生产效率的提高,有限的土地却将劳动力排挤出来,大量农业劳动力成为过剩,农村过剩劳动力逐渐向城市转移。农村、农业、农民围绕市场经济布局,为非农产业带来广阔的发展空间。另一方面,市场经济在城市和小城镇的发展创造了大量就业机会,吸引了大量农村劳动力流向城市,尤其是1990年代以后,城市市场经济和外向型经济的发展,为农民工提供了大量的工作岗位,进城务工经商成为农民家庭脱贫的重要途径。

我国市场经济和城市化进程中遭遇到了城乡固化的障碍。乔耀章、巩建青(2014)认为城乡固化形成于计划经济时期。“所谓我国城乡二元结构固化,一般是指1956年基本完成生产资料社会主义改造到1978年改革开放这一时期实际存在的城乡关系现状”。其原因在于:“一方面,受国内外特殊环境的影响以及受路径依赖或‘马太效应’规则的支配,我国只能‘关起门来搞建设’……;另一方面,1956年以后受逐渐形成和发展起来的单一所有制结构与计划经济体制影响和支配。”随着改革开放和市场经济体制的建立,“我国城乡二元结构逐步得到缓解”^[3]。笔者则认为,我国城乡固化是城市与农村二元结构的超稳定状态,且从计划经济时期延续到现在。当前我国城乡固化表现为三个方面:一是城乡居民收入差距的固化。计划经济时期,农业生产效率低和工农产品价格“剪刀差”是城乡居民收入差距的基础。改革开放以后,家庭联产承包制和农业技术的应用,提高了农业生产效率,市场经济也告别了“剪刀差”现象,但农业经济的市场弱势,农业经营的高成本低收益,使得农村居民收入低于城市居民收入,且这种差距呈拉大趋势。2015年城镇居民人均可支配收入

31195 元,农村居民人均纯收入 10772 元,城镇居民收入是农村居民收入的 2.9 倍。新世纪以来,城乡居民收入差距呈拉大趋势。二是城乡居民身份差别的固化。计划经济初期,短缺经济条件下,我国实行粮食统购统销,与之配套的城市居民供应商品粮,农村居民自产自供农业粮的制度,户籍管理分类为城镇非农业人口与农村农业人口。与户籍制度紧密相关的是,就业、医疗、养老制度也是城乡分治,城乡居民身份固化下来。农村居民唯有经过高考升学、入伍提干等难得的“农转非”途径才能跳出“农门”,转变身份。随着改革开放的进程,我国城市居民商品粮供应制度已经废除,进城务工经商的农民工持续 30 多年,每年达 2 个多亿人口,却难以转化为新市民,这是因为附加在户籍上的社会保障和基本公共服务的城乡差别依然故我。市场经济要求的劳动力自由流动与农民身份固化并存。三是城乡社会发展差距的固化。我国长期实行社会保障的城乡分治,农村社会保障水平和保障面明显落后于城市社会保障;基本公共服务的城乡差别管理,教育、科技、医疗等优势资源集中在城市,在公共财政对公共交通、社区基础设施和文化休闲设备建设上,也是城市大大优于乡村,在经济文化社会发展上,农村长期滞后于城市。

二、农业转移人口市民化重在化解农民收入固化

随着市场经济向农村拓展,农业过剩人口离土离乡进城谋生,成为产业大军的一部分,由农民转变为新市民,这是工业化和城市化的一般现象。市场经济进程中,农业人口向非农转移是劳动者职业的转变,是劳动力市场配置的客观要求,需以居民自由迁徙权为制度保障。农业转移人口市民化是农业领域过剩劳动力转入非农产业和转化为市民的过程。然而,我国市场经济的一个奇怪现象是:一方面,我国市场经济已 30 多年,劳动力作为生产要素也是市场配置;另一方面,庞大的农民工作为劳动力却不能与市民劳动力同等待遇,劳动力要素自由配置遭遇城乡居民身份的障碍,居民自由迁徙权遭遇户籍身份差别的“陷阱”。由此,农民收入长期落后于市民并固化下来。

计划经济时期,城乡收入差别的主要原因是工农业产品价格的“剪刀差”。在计划定价机制下,工业品按高于价值的价格出售,农产品按低于价值的价格出售,工农业产品交换呈现不公平状态,在坐标图

上交易曲线呈现“剪刀”状。这种工农业产品交换的“剪刀差”,是以牺牲农业利益为代价来为工业提供大量的积累资金,这也是农民收入大大低于市民收入的主要原因。市场经济改革以来,工业品与农产品均由市场定价,这决定了工农业产品价格“剪刀差”失去了其生存的土壤。家庭联产承包虽然解放了农村生产力,但分散经营的农业劳动者却是市场经济的天然弱者。我国农村居民由于不适应市场经济的节奏,农业经营往往遭遇“蛛网定理”的作用。也就是说,由于农产品的市场规模依据当前农产品价格来确定,而未来农产品的价格取決未来市场供求,当前市场规模实际决定着未来市场供求。当前市场规模大了,未来价格会下降;当前市场规模做小了,未来农产品会涨价。这样,价格和规模曲线在坐标图上就表现为“蛛网”状态,农业增产而农民却不能不增收。在生产环节,农业经营成本高而利润低;在流通环节,农民听任中间商压价收购农产品,农业利润流入中间商腰包。

我国城乡固化最突出表现为城乡居民收入差距的固化,农村居民收入明显落后于城市居民收入。从 1950—1970 年代,我国农村居民收入虽然低于城镇居民收入,但差距尚不很大,差距比未超过 2 倍,1985 年为 1.88,1980 年代末突破 2.0;而在 1990 年以后,农村居民与城市居民的收入差距比持续扩大,1990 年为 2.21:1;1995 年为 2.71:1;2000 年为 2.79:1;2005 年为 3.48:1;2010 年 3.23:1;2015 年为 2.90:1。30 多年来,城乡居民收入差距不见缩小而在拉大,由 1.88 倍拉大到 3 倍多^[4](见表 2)。

表 2 城乡居民收入增长与城乡差距情况

	城镇居民人均可支配收入增长数 (1978 年=100)	农村居民人均纯收入增长指数 (1978 年=100)	城镇居民人均可支配收入(元)	农村居民人均纯收入(元)	城乡比
1978	100	100	343.4	133.57	2.56
1980	127.02	138.99	477.6	191.33	2.50
1985	160.39	268.94	739.08	397.6	1.88
1990	198.1	311.2	1510.16	686.31	2.21
1995	290.34	383.6	4282.95	1577.74	2.71
2000	383.69	483.4	6279.98	2253.42	2.79
2005	607.4	624.5	10493.03	3254.93	3.48
2010	965.2	954.37	19109.44	5919.01	3.23
2015	1396.94	1510.09	31194.83	10772	2.90

中经网中国经济统计数据库 <http://202.121.135.32:91>.

从下图 2 和图 3 的数据来看,我国居民城市化率与居民收入呈正相关。但城镇居民收入和农村居民收入差距并无明显相关性,似乎更是收入分配政策所致。

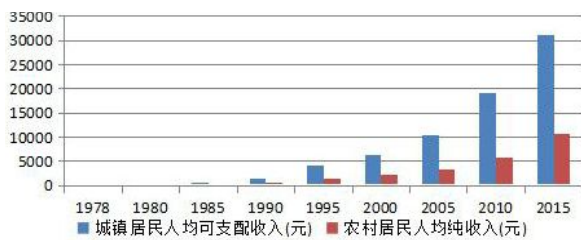


图2 城乡居民收入差距情况

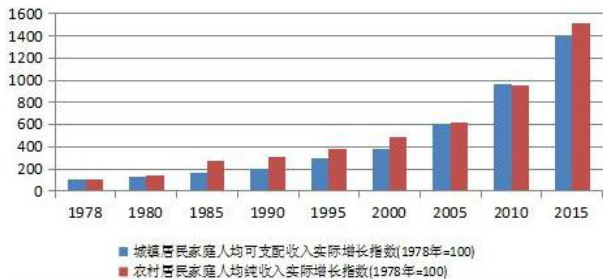


图3 城乡居民收入增长指数

而化解城乡居民收入差距固化,关键要逐步实现农业转移人口的市民化。为此,需要从强化劳动法规、完善劳动力市场,改革收入分配体制上入手来提高农民工和农村居民收入,缩小城乡居民收入的差距。

首先,必须保障农民工的合法权益。按劳动合同法,农民工与城市职工应享有同等的劳动权益,当前的重点是要保障农民工劳动合同的签订与履行。2015 年我国农民工只有 12.9% 的签订了无固定期限,签订各类劳动合同的仅占 36.2%,未签订劳动合同的高达 63.8%,未签订劳动合同的状况还有上升趋势(见表 3),这种状况必须改变。要依法督查企业劳动合同签订和履行情况;要对招聘农民工签订劳动合同全覆盖,签长期固定合同的农民工应依法签订长期劳动合同,对合法辞退的农民工也要依法补偿。

表3 农民工签订劳动合同情况(单位:%)

	无固定期限劳动合同	一年以下劳动合同	一年及以上劳动合同	没有劳动合同
2013 年农民工合计	13.7	3.2	21.2	61.9
外出农民工	14.2	3.9	23.2	58.6
本地农民工	12.9	2.1	18.2	66.8
2014 年农民工合计	13.7	3.1	21.2	62.0
外出农民工	14.6	3.7	23.1	58.6
本地农民工	12.5	2.3	18.5	66.7
2015 年农民工合计	12.9	3.4	19.9	63.8
外出农民工	13.6	4.0	22.1	60.3
本地农民工	12.0	2.5	17.1	68.3

来源: 农民工监测调查报告, 国家统计局; http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html。

其次,消除劳动力市场的农民工歧视,禁止企业招聘时的身份歧视,职工薪酬按岗位标准确定。目前农民工工资普遍低于同行业职工工资收入,2015 年各行业职工工资是农民工工资的 1.68 倍(见表 4)。要使农业转移人口成为新市民,必须使农民工与城市职工同工同酬,使农民工与市民收入差距明显缩小;禁止拖欠农民工工资,禁止突破最低制定工资标准底线;要加强生产安全保障,督查企业安全生产设施;在特殊行业和岗位就业的农民工应该得到相应的津贴;对失业农民工应按居住地发放失业救济,健全农民工职业培训和职业介绍机制。

表4 各行业职工平均工资与农民工平均工资

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
各行业职工平均工资(元)	2436	2728	3045	3483	3897	4290	4697	5169
农民工平均工资(元)	1340	1417	1690	2049	2290	2609	2864	3072
倍差	1.82	1.93	1.80	1.70	1.70	1.64	1.64	1.68

各行业职工平均工资以年工资除 12 个月得出。源于中经网中国经济统计数据库 <http://202.121.135.11:90>; 农民工工资源于: 农民工监测调查报告, 国家统计局; http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html。

再次,形成工资稳定增长机制。我国要使农民工收入逐步提高,并缩小与城市职工的收入差距,必须监督企业在提高经营绩效的前提下,逐步提高包括农民工在内的职工工资水平,形成正常的工资增长机制,使农民工收入增长与经济增长同步。同时应根据通胀情况适时调节收入,确保农民工实际工资提升。

最后,带动农村居民家庭收入增长。一般来说,农民工家庭收入比农村务农居民家庭收入高。如果我国高达 2.77 亿农民工与市民同工同酬,农民工本人收入的提高必定会带来农民家庭收入的大大提高,乃至提升农村居民整体收入水平。这样,通过农民工带动农村家庭收入增长,就有利于逐步缩小城乡居民收入差距,化解城乡居民收入的固化状态。

三、农业转移人口市民化重在化解农民身份固化

我国户籍制度的沿革与新中国的发展同步,在社会管理中曾发挥了重要作用。然而,作为计划经济体制的产物,与改革开放以来的市场经济体制不相适应,现行户籍制度已成为制约社会流动、固化城乡结构的制度因素。我国户籍制度决定居民身份差别,现行户籍制度根据居民居住在城市或乡村,从事农

业生产经营与否来确定农业人口与非农业人口。户籍管理严格区分农村人口户籍和城镇人口户籍(非农),如果没能进入狭窄的“农转非”通道,户籍身份决定农村居民终身为农。与这种户籍管理相关的是社会保障和基本公共服务的城乡分治。改革开放前,对城市居民除粮食与副食品供应外,还有教育、医疗、就业、养老、住房等基本保障。而农村居民享有较低的教育和医疗条件,就业和劳动保障也相对缺乏。此外,婚姻、征兵等制度与户籍也紧密相关。改革开放以后,我国粮食和副食品供应功能已经自然消亡,但与户籍相关的其他社会保障功能依然存在,现行城乡分治的户籍制度造成延续 60 多年的城乡鸿沟。改革开放以来,我国城市社会保障制度进展较快,但农村社会保障相对滞后,尤其是农民工的社会保障更为落后。近年来,我国大量农业转移人口进城务工,但现有社会保障的比例却非常低,2014 年外出农民工参加养老保险的仅占 16.4%;工伤保险的占 29.7%,参加医疗保险的占 18.2%,参加失业保险的 9.8%,参加生育保险的占 7.1%(见表 5)。农民工社会保障成为重大的制度缺失,农业转移人口遭遇户籍和社会保障体制的“瓶颈”,亟需破解。

表 5 外出农民工参加社会保障的比例(单位:%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
养老保险	9.8	7.6	9.5	13.9	14.3	15.7	16.4
工伤保险	24.1	21.8	24.1	23.6	24.0	28.5	29.7
医疗保险	13.1	12.2	14.3	16.7	16.9	17.6	18.2
失业保险	3.7	3.9	4.9	8.0	8.4	9.1	9.8
生育保险	2.0	2.4	2.9	5.6	6.1	6.6	7.1

来源:农民工监测调查报告,国家统计局;http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html。

近年来随着我国城市化进程的加快,大量的农业转移人口将市民化,城市人口的增加和农村人口的减少,城乡居民财富差距有望逐步缩小并带动整体居民财富差距的缩小。农业转移人口市民化,是缩小城乡居民财富差距的重要环节。近年,我国政府强力推出了农业转移人口市民化的激励政策,包括国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见(国发[2014]25 号);国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知(国发 2016[44 号]);国务院办公厅《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》(国办发[2016]72 号),等等。应该说,要在“十三五”期末实现我国农业转移人口市民化的目标,还需要一系列的制度创新。

首先,农业转移人口市民化重在户籍市民化。为

此,要消除城乡居民户籍制度壁垒,以居民居住和生活为户籍依据,户籍登记只反映居民居住和流动状况。今后,应根据我国各类城市发展规划,分类管理城市人口户籍,除大城市适量控制人口导入外,放开中小城市对农业转移人口的户籍控制。农业转移人口市民化重在户籍制度上消除身份差别,废除户籍管理上对居民作农业和非农业人口的区别,以及附加在户籍上的福利待遇;外出进城农民工及其家属全面由居住证过渡到户籍制度,就近进入小城镇的农业转移人口可直接纳入城镇户籍管理。

其次,农业转移人口市民化重在社会保障市民化。我国大量农民工长期在服务城市经济建设,却未享有应有的社会保障。进入城市和小城镇的农业转移人口,只要在城镇就业和居住,就享有城市居民同等的医疗、就业、养老等社会保障,并逐渐形成城乡一体的社会保障体系和保障标准。当前重要的是为进城农民工家庭提供必要的居住条件,要从国家和地方财政、企业和个人缴纳公积金等方面筹措经费,推出面向农民工的廉租房、经济适用房和新市民公寓等;要使失业农民工享有市民同等的最低生活保障或失业救济。在城乡户籍差别消除后,以居住地纳税状况为居民福利的享有依据。要完善企业和农民工缴纳社保资金制度,确保流动农民工社保基金的续交和衔接。此外,要为农业转移人口在农村缴纳的社保基金与城市社保基金实现有效转接。

再次,农业转移人口市民化重在基本公共服务市民化。为此,要尽快实现国务院“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”的目标^[7]。农村居民享有与城市居民同等的基本公共服务,如公共医疗保健服务、基本公共教育服务,以及共同享用基本公共设施。城乡居民一视同仁享受基本公共服务均等化,进入城镇就业居住就享有城市居民同等就业和劳动保障待遇,以及农民工子女接受教育和医疗服务等权益。此外,进入城市的农民工经过一定时间的过渡,实现完全市民化以后,将放弃农村承包土地。随着农业转移人口市民化的加速,留守在农业领域的农业人口会大幅减少,规模化经营和专业化协作,以及农业生产效率提升和新农村建设的推进,城乡差距将加速缩小乃至消除。

总之,农业转移人口户籍身份的市民化,不仅使农业转移人口户籍进城,而且城乡户籍的身份差别也将随之取消,附加在户籍上的福利待遇自然消除,这样,农业转移人口作为新市民自然就能享受到城市的社会保障和基本公共服务。

四、农业转移人口市民化重在 化解农村社会发展固化

长期以来,我国城乡二元结构固化集中体现为城乡社会发展的差距上,农村社会发展明显落后于城市社会发展。

一是农村教育落后于城市。教育差别是城乡固化的主要因素,基础教育资源的城乡分布严重不均衡。乡村学校师资数量短缺,校舍、设备简陋、教学质量差是普遍现象;农业职业教育和培训也跟不上农村经济发展要求;高等教育基本分布在大城市,城乡学生进入高校录取比例严重失衡。尤其是在自主招生环节,录取结构的城乡不公严重。教育服务农民、农村、农业的供给严重不足。

二是农村医疗条件落后于城市。从医疗卫生机构床位数来看,2010—2015年,城乡比例看似大体平衡(这里将县级医疗机构纳入农村),但实际按人口规模看城市明显优于农村;从每千人口医疗卫生机构床位数看,城市是农村的2倍多;如果剔除县级医疗机构看乡镇医院床位数,2015年每千人仅1.24个床位,而城市医疗机构为8.27个床位(见表6)。从每千人口卫生技术人员数看,2015年城市为10.2人,农村为3.9人;执业医师城市为3.7人,农村为1.6人;注册护士城市为4.6人,农村为1.4人(见表7)。

表6 分城乡医疗卫生机构床位数

年份	医疗卫生机构床位数			每千人口医疗卫生机构床位			每千人口 乡镇卫生 院床位数
	合计	城市	农村	合计	城市	农村	
2010	4786831	2302297	2484534	3.58	5.94	2.60	1.04
2011	5159889	2475222	2684667	3.84	6.24	2.80	1.10
2012	5724776	2733403	2991372	4.24	6.88	3.11	1.14
2013	6181891	2948465	3233426	4.55	7.36	3.35	1.18
2014	6601214	3169880	3431334	4.85	7.84	3.54	1.20
2015	7015214	3418194	3597020	5.11	8.27	3.71	1.24

来源:22-7 分城乡医疗卫生机构床位数,中国统计年鉴2016,中国统计出版社2016网络版。

表7 每千人口卫生技术人员

年份	卫生技术人员			执业(助理)医师			注册护士		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村	合计	城市	农村
2010	4.39	7.62	3.04	1.80	2.97	1.32	1.53	3.09	0.89
2011	4.61	6.68	2.66	1.83	2.62	1.10	1.67	2.62	0.79
2012	4.94	8.54	3.41	1.94	3.19	1.40	1.85	3.65	1.09
2013	5.27	9.18	3.64	2.06	3.39	1.48	2.05	4.00	1.22
2014	5.56	9.70	3.77	2.12	3.54	1.51	2.20	4.30	1.31
2015	5.80	10.20	3.90	2.20	3.70	1.60	2.40	4.60	1.40

来源:22-3 每千人口卫生技术人员,中国统计年鉴2016,中国统计出版社2016网络版。

三是农村公共服务设施建设落后于城市。农村地区公共基础设施建设滞后,乡村文化、体育设施和社区管理机制落后;乡村幼儿教育、养老事业跟不上新农村建设要求;不少地区农村供水、供电、公路交通、互联网设施等还亟待改善。

总之,随着农业转移人口市民化的加速,农业生产效率的提升,新农村建设的推进,农业人口将大幅减少,工业反哺农业、城市反哺农村的负担将大大减轻。农业转移人口市民化成为促进城乡协调发展,化解城乡社会发展固化,消除城乡差别的关键之途。

首先,应以外出农民工率先市民化缩小城乡发展差距。我国外出农民工占农民工总数的60%多,规模达1.68亿。外出农民工市民化涉及面最广,实际已经是城市常住人口人口。当前要重点为大量进城农民工提供市民同等的社会保障和基本公共服务。国家和地方政府要加大财政投入,创造条件为进城农民工提供廉价公寓房、公租房;在就业、就医和子女入学等方面,实行进城农民工与市民同等国民待遇;在居民身份管理上,进城农民工从居住证管理过渡到户籍管理,尽快完成外出农民工市民化。通过外出农民工庞大规模的率先市民化,加快城乡流动,加速城市化进程,促进城市反哺农村,缩小城乡发展差距。

其次,以小城镇居民直接市民化促进城乡协调发展。应大力发展小城镇经济,鼓励乡村农业过剩人口就近转入小城镇务工经商,并使之逐渐市民化。脱离土地的农民向小城镇集中,从事非农产业经营,是城市化和市民化的重要途径,也是低成本的农业转移人口市民化的形式。小城镇建设以城乡结合为特点,以农产品加工为特长,以工农商协作为特色,是城乡经济和社会发展的最有效载体。我国每年有超过1/3的农民工,2015年有39%的农民工就近进入小城镇务工经商。农业人口向小城镇及非农转移并直接市民化,将促进小城镇市场经济的发展、基础设施建设、公共服务和社区管理功能的完善。

再次,还应以新农村建设和职业农民制度促进乡村发展。要对从事农业生产经营的留守农民实行公共服务均等化,实现社会保障和基本公共服务的城乡一体。对农村养老事业、基础教育、医疗保健、文化休闲等基本公共服务功能全覆盖,逐步达到城市同等水平。在农业经营上,探索现代职业农民制度,形成职业农民、家庭农场经营与农业专业合作经营“三位一体”的农业经营模式,鼓励城乡投资者投资和经营发现现代农业、推行农业规模经营。积极发展生态农业、科技农业、绿色农业,以及开发乡村旅游

事业,使社会主义新农村现代文明和田园风光不输城市的发达与繁荣。

随着我国农业转移人口市民化的进程,城乡居民收入差别缩小、户籍管理的城乡统一、社会保障体系的城乡统一、基本公共服务均等化、小城镇建设和新农村城乡建设的发展,城乡协调发展和城乡差别缩小将为时不远。我国政府明确提出2017年“扎实推进新型城镇化。深化户籍制度改革,今年进城落户1300万人以上,加快居住证制度全覆盖。”^[6]我国长期所形成的城乡差别,包括城乡社会发展差别和城乡居民收入及财富差距都将有望大大缩小,城乡居民将共享改革开放和社会发展的成果。

参考文献:

[1] 国家统计局.农民工监测调查报告[DB/OL].国家统计局网站:

http://stats.gov.cn/tjsj/zxlb/201604/t20160428_1349713.html.

[2] 何源.2016年中国户籍人口城镇化率已达到41.2%[DB/OL].央广网:<http://www.cnr.cn/2017-02-12>.

[3] 乔耀章,巩建青.我国城乡二元结构的生成、固化与缓解[J].上海行政学院学报,2014,(4).

[4] 何玉长,史玉.论新常态经济下的收入分配制度改革[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2015,(3).

[5] 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见(国发[2014]25号)[DB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm.

[6] 政府工作报告(中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第五次会议,2017年3月5日)[N].人民日报,2017-03-17.

【责任编辑:林莎】

Citizenization of Rural Migrants, the Key to Narrow the Gap between Urban and Rural Areas

HE Yu-chang, ZENG Lu

(College of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, 200433)

Abstract: Rural migrants are the product of China's urban-rural binary structure. China's urbanization process has been hampered by the huge gap between urban and rural areas, which is characterized by widening income gap, identity gap, and the development gap between urban and rural residents. The key to narrowing the gap between urban and rural areas lies in the citizenization of rural migrants. Efforts should be focused on increasing farmers' income, changing their identities, and narrowing the development gap between urban and rural areas. Safeguarding migrant workers' rights and interests, improving labor market, reforming income distribution system, increasing income of migrant workers and rural residents, and narrowing income gap between urban and rural residents are important measures to ensure the increase of farmers' income. The current hukou (residence permit registration) system should be reformed so as to gradually push forward citizenization. Rural immigrants should be granted the same rights, benefits, and public services as registered urban residents. All these are necessary measures to improve farmers' status. To bridge the gap between urban and rural areas, it is crucial to take measures as follows: migrant workers should be first citizenized to narrow the gap between urban and rural areas; residents in small towns should be directly citizenized to promote coordinated development of urban and rural areas; we should promote development of rural areas with the construction of new countryside and occupational farmer system.

Key words: The urban-rural dual structure; administrating of city-countryside separately; rural migrants; the solidification between urban and rural areas; citizenization