

我国农业转移人口深度市民化研究

李爱民¹, 年 猛², 戴明锋³

- (1. 国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所, 北京 100038;
2. 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732;
3. 商务部国际贸易经济合作研究院, 北京 100710)

摘 要:近年来我国农业转移人口市民化取得积极进展,户籍制度改革向前推进,户口迁移政策、居住证制度、“三挂钩一维护”配套政策、基本公共服务均等化等都取得较好成效,特别是“十三五”以推进1亿人落户为标志的市民化举措扎实推进,更多的人口落户城镇。与此同时,农业转移人口市民化向纵深发展还有较大的空间,特别是面临新形势和新要求,要推动向农业转移人口深度市民化推进,切实实现经济上同工同酬、社会上同人同待遇、政治上同人同权、文化上互融互认,在制度设计中要分阶段设计、分步骤实施,力争到2035年以户籍并入居住证的形式全面取消户籍制度,实现人口自由流动。

关键词:农业转移人口;深度市民化;户籍制度改革

中图分类号:F323.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2022)08-0067-12

Research on the deep citizenization of agricultural transfer population in China

LI Aimin¹, NIAN Meng², DAI Mingfeng³

- (1. Institute of Spatial Planning & Regional Economy, National Development and Reform Commission of the People's Republic of China, Beijing 100038, China; 2. Rural Development Institute, CASS, Beijing 100732, China;
3. Chinese Academy of International Trade and Economic Co-operation, Beijing 100710, China)

Abstract: In recent years, positive progress has been made in the citizenization of China's agricultural transfer population. The reform of the household registration system have been pushed forward. The household registration policy, residence permit system, supporting policy of “three links and one maintenance”, and equalization of basic public services have achieved good results. In particular, the citizenization measures marked by promoting the settlement of 100 million people during the 13th Five Year Plan period have been steadily promoted, and more people have settled in cities and towns. At the same time, there is still a large space for the further development of the citizenization of the agricultural transfer population, especially in the face of the new situation and new requirements. It is necessary to promote the deep citizenization of the agricultural transfer population, and effectively realize the equal pay for equal work in the economy, the same treatment for the same person in the society, the same rights for the same person in politics, and the cultural integration and mutual recognition. In the system design, we should design in stages and implement step

收稿日期:2021-10-20 修回日期:2022-02-24

基金项目:国家社会科学基金重大项目“系统观视角下推进以人为核心的新型城镇化战略突破研究”(22ZDA056);国家社会科学基金青年项目“户籍制度改革与城市规模体系优化研究”(17CJL023);国家社会科学基金青年项目“‘一带一路’高质量建设中我国内陆节点城市功能响应与提升研究”(19CJL044)。

作者简介:李爱民(1986—),男,四川巴中人,国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所副研究员,博士,研究方向为区域经济与城镇化。

by step. By 2035, the household registration system will be completely abolished in the form of residence permit to realize the free flow of population.

Key words: agricultural transfer population; deep citizenization; reform of household registration system

一、我国农业转移人口市民化进展及问题

(一) 进展情况

1. 户口迁移政策进一步放开放宽

继 2014 年国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》以来,31 个省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团全部出台户籍制度改革实施意见,普遍放开放宽了农业转移人口和其他常住人口落户城镇的政策措施。综合来看,目前的户口迁移政策是 1958 年以来我国最宽松、最便利的户籍政策。主要体现在以下几个方面:一是中西部地区和东北地区除省会城市外,基本取消城市落户限制,在重庆市的外来人口就业居住均满 3 年就可直接落户。二是东部地区普遍降低了落户条件,东莞市取消积分落户制、改为最低年限准入制,南京市取消积分落户年度指标限制,部分大城市取消或降低了参加城镇社会保险年限的要求。三是重点人群落户门槛普遍降低,南京、武汉、成都、郑州、西安等特大城市全面放开了高校和职业院校毕业、技术工人、留学归国人员等群体落户政策,长期制约人才流动的户籍障碍基本打破。四是北京、上海、广州、深圳等超大城市建立了公开透明的积分落户制度。广州市还专门为从事消防、环卫、公共交通等特殊艰苦行业人员下达积分入户指标。五是大城市落户条件进一步放开放宽。2022 年 6 月,国家发改委发布《“十四五”新型城镇化实施方案》,明确“放开放宽除个别超大城市外的落户限制;全面取消城区常住人口 300 万人以下的城市落户限制;全面放宽城区常住人口 300 万~500 万人的 I 型大城市落户条件;完善城区常住人口 500 万人以上的超大特大城市积分落户政策”。

2. 居住证制度实现全覆盖

2015 年 11 月 26 日,国务院发布《居住证暂行条例》,并于 2016 年 1 月 1 日全面实施。以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的城镇常住人口基本公共服务提供机制基本建立。目前,31 个

省(自治区、直辖市)全部出台居住证实施办法,全国所有城市和县均已发放居住证,中央确定的居住证制度全面覆盖的目标已经实现。截至 2019 年年底,全国已发放居住证超过 1 亿张。同时,居住证附着的公共服务和办事便利项目进一步增加,武汉市达 106 项、深圳市达 61 项。居住证办理流程大幅简化,人口管理信息化水平不断提高,杭州市发行 IC 卡式居住证、推广使用电子居住证。

3. “十三五”以推进 1 亿人落户为标志的市民化举措扎实推进

“十三五”以来,推进 1 亿人落户成为推动农业转移人口市民化的重要抓手,2014 年的政府工作报告明确提出,今后一个时期,着重解决好现有“三个 1 亿人”问题,其中一个“1 亿人”就是促进约 1 亿农业转移人口落户城镇,2016 年,国务院办公厅发布了《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》,提出到 2020 年,全国户籍人口城镇化率要提高到 45%。2018 年,国家发展改革委还对《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》落实情况进行了督察。2019 年,国家发展改革委公布《2019 年新型城镇化建设重点任务》,提出城区常住人口 100 万~300 万人的 II 型大城市要全面取消落户限制。经过几年努力,推动 1 亿非户籍人口在城市落户目标取得决定性进展,户籍人口城镇化率稳步提升,从 2013 年的 35.93% 提高到 2019 年的 44.38%,据公安部预测,到 2020 年年底,1 亿非户籍人口在城市落户目标可以顺利实现。

4. “三挂钩一维护”配套政策初显成效

户籍制度相关领域配套改革取得突破性进展,突出表现在“三挂钩一维护”配套政策落地生产,极大调动了地方政府和农业转移人口“两个积极性”^[1]。一是“人钱”挂钩政策落地实施。出台《关于支持农业转移人口市民化若干财政政策的意见》,部分地区出台相关实施细则和配套方案。建立农业转移人口市民化奖励机制,2016 年、2017

年、2018年、2019年,财政部先后向地方下拨农业转移人口市民化奖励资金100亿元、200亿元、300亿元、300亿元。二是“人地”挂钩机制基本建立。出台《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》,充分保障农业转移人口落户用地。三是农村“三权”制度改革稳步推进。先后出台《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》,修订《农村土地承包法》,明确规定不得以退出农村“三权”作为农户进城落户的条件,农业转移人口农村“三权”得到有效保障,极大增强农民进城积极性。

5. 基本公共服务均等化取得积极进展

我国大力推进基本公共服务均等化,确保暂未落户人口均等享有城镇基本公共服务。一是在教育方面,不断完善进城务工人员随迁子女入学政策,坚持“两为主”“两纳入”解决进城务工人员随迁子女入学政策。近年来,进城务工人员随迁子女进入公办学校就读比例始终保持在80%以上,另有一部分随迁子女享受政府购买民办学校学位服务。随迁子女在流入地参加升学考试的政策稳步落地,除西藏以及港澳台外30个省份出台了随迁子女在流入地参加中、高考的实施方案。2019年,全国共有22.4万名符合条件的随迁子女在流入地报名参加高考。随迁子女义务教育经费保障政策不断完善约1400万名进城务工人员随迁子女实现“两免一补”生均公用经费基准定额资金可携带。二是在就业方面,持续深化就业领域改革,为农村转移劳动力免费提供政策咨询、岗位信息、职业指导、职业介绍等服务,促进农民工就业规模不断扩大。大力开展农民工职业技能培训,2014年以来累计培训超过1亿人次。三是在社会保障方面,将新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。城乡养老保险制度衔接和城镇企业职工基本养老保险关系转移接续政策落地,有效解决包括农民工

在内的参保人员跨地区流动养老保险权益问题。全民参保计划深入实施,截至2019年年底,农民工参加职工基本养老保险6301万人、工伤保险8616万人、失业保险4958万人。四是在住房方面,各地加大对环卫、公交等农业转移人口较多的基本公共服务行业外来务工人员的保障力度,满足其基本居住需求,取得明显成效。

(二) 存在问题

1. 农业转移人口落户隐形门槛增多

超大特大城市和东部发达地区大中城市基本放开高校毕业生、中高级技能人才和留学归国人员落户,但对稳定就业、稳定居住的普通劳动者落户限制依然较多。采取积分落户城市设置较高的要求,分配较少的名额,很多城市设置“指标分值+落户指标+住房面积”的积分落户政策给农业转移人口落户设置了较高门槛,增加积分落户难度。对租赁住房人群或公共户口人群落户设置隐形门槛,不少地区规定仅在房产管理部门办理租赁登记备案的租赁住宅才符合落户条件,从而导致租房落户面临重重隐形门槛^[2]。这些在无形中增加了农业转移人口落户难度,让一些在城市工作十余年的农业转移人口无法落户。

2. 1亿人落户质量不高

据公安部人口统计年报,在近年来转为城镇户籍的农业转移人口中,城中村改造占17.6%、城乡属性调整占39.8%，“被城镇化”现象大量存在。有些地方出现不少与农村差别不大的居委会和街道办事处,加上有些地方在推行乡镇撤并、村庄合并过程中,人为扩大居(村)委会范围导致每一编码对应的空间范围偏大,依然生活在农村地区^[3]。总体上,这客观反映了各地区城镇发展的趋势,但也存在为完成户籍人口城镇化率任务主观采取的“策略性”举措,对于就地转户的人口而言,可以享有到的公共服务和办事便利与当地平均水平差距较大,也极大地降低了农业转移人口市民化的质量。

3. 社保接续转移还存在较大障碍

社保接续转移渠道不畅,极大地降低了农业转移人口参保积极性,也给市民化增加了难度。

社保接续转移存在障碍表现在:一是社会统筹层次不高。目前养老保险、工伤保险和失业保险实行省级统筹,医疗保险统筹层次在省级以下,职工社会保险在建立之后很长一段时期内都实行县(区)统筹,造成农业转移人口跨统筹地区流动时需要接续缴纳社保费用,累积参保年限。二是职工保险内部接续不畅。城镇企业职工基本养老保险关系转移接续在经办时统筹地区之间协调难度大,部分地区不按统一经办规程办理,对转入设置限制条件,信息系统建设滞后等原因,不能适应农业转移人口高流动性特点。三是城乡之间转移接续不畅。目前的城乡养老保险关系接续在累积计算缴费年限时,只计算从职保转入城乡居保时职工的缴费年限,农业转移人口在户籍所在地参加城乡居保又返城后,难以将城乡居保权益转移接入职保。四是异地结算范围有限。医保目前基本做到跨省住院就医直接结算,全门诊异地就医直接结算还在试点阶段,还没有得到大面积推广。

4. 农业转移人口市民化奖励资金较少,激励落户作用有限

为鼓励地方政府推进农业转移人口市民化,近年来,中央财政每年向地方下拨农业转移人口市民化奖励资金,2018 年和 2019 年每年为 300 亿元。省级政府也参照中央做法,建立支持农业转移人口市民化奖励机制,统筹安排中央和本级奖励资金,引导市县农业转移人口就近市民化。但总体来看,农业转移人口市民化奖励资金总体偏少,2019 年落户人数最多的省份获得中央财政市民化奖励资金 25.82 亿元,新落户农业转移人口人均仅为 1 100 多元^[4]。这对于地方政府推进农业转移人口市民化,要统筹解决教育、医疗、住房、社会保障等问题来说,无异于杯水车薪,起不到调动城市吸纳农业转移人口落户的积极性。许多学者都对农业转移人口市民化的成本进行测算。申兵^[5]测算的人均市民化成本约 1.35~2.55 万元,国务院发展研究中心^[6]测算的市民化成本约 8 万元,傅帅雄等^[7]测算的每个农业转移人口市民化成本约 4.65 万元,都远远高于人均市民化奖励 1

100 元。

表 1 实现 1 亿农业转移人口市民化的总成本

年份	义务教育 /亿元	社会保险 /亿元	住房保障 /亿元	技能培训 /亿元	总成本 /亿元	占财政收入比 /%
2014	2043	1 476	1 314	148	4 981	3.51
2015	2 381	1 537	1 314	148	5 380	3.45
2016	2 797	1 598	1 314	148	5 857	3.41
2017	3 304	1 660	1 314	148	6 426	3.40
2018	3 917	1 722	1 314	148	7 101	3.42
2019	4 656	1 783	1 314	148	7 901	3.46
2020	5 541	1 844	1 314	148	8 847	3.52
合计	24 640	11 620	9 200	1 041	46 501	3.46
年均值	3 520	1 660	1 314	148	6 642	3.46

资料来源:见参考文献[7]。

二、我国农业转移人口市民化面临的新形势和新要求

(一)后疫情时代城镇化是国内大循环的重要组成部分,农业转移人口市民化依然是核心

受新冠肺炎疫情影响,全球经济呈明显下行趋势,据国际货币基金组织预测,2020 年全球经济有可能萎缩 3%^[8]。面对这一复杂局面,习近平总书记强调,要坚持用全面、辩证、长远的眼光分析当前经济形势,努力在危机中育新机、于变局中开新局,并提出把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,加快构建完整的内需体系,逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势。城镇化是我国最大的内需和最大的潜力所在,2019 年我国城镇化率为 60.6%,离诺瑟姆曲线中 70% 的城镇化拐点还有 10 个百分点,离主要发达国家平均 80% 的城镇化率还有 20 个百分点。除此之外,我国户籍人口城镇化率仅有 45% 左右,大力推动城镇化发展,实现农业转移人口市民化,是扩大内需的关键,是国内大循环的重要组成部分。

(二)新生代农业转移人口成为市民化的主体,融入城市社会成为新目标

经过几十年的发展,农业转移人口结构发生了较大变化,新生代农业转移人口成为市民化的主体。据国家统计局 2018 年监测统计数据显示,1980 年以来出生的新生代农民工的比重达到了 51.5%,其中“80 后”占 50.4%，“90 后”占

43.2%，“00后”占6.4%。新生代农业转移人口在留城、务工、离土、离农等方面都具有颠覆性的变化。一是留城不返乡倾向明显。新生代农业转移人口跨省流动偏好更高，“夫妻迁移”“举家迁移”概率更高，进城买房意愿更强烈。二是务工不务农倾向明显。新生代农业转移人口整体素质高于农一代，务农时间更短、农业生产经验匮乏，更多从事制造业、党政机关及科教文卫等知识技能型职业而较少选择从事劳动密集型产业。三是融入城市倾向明显。新生代农业转移人口生活方式、价值观念更加趋城化，休闲娱乐方式更加多元、消费观念更加现代，在城镇被排斥、疏离感也更为强烈，他们对于市民化提出更高要求，从“进得来”“留得住”转向“融得了”。

（三）以家庭为单位解决定居问题，是农业转移人口市民化的关键

随着新生代农业转移人口成为市民化的主体，农业转移人口对城市美好生活的向往日益迫切，他们对城市人口身份转变的需求更加旺盛，“回不去的农村”也迫使新时代农业转移人口的关注从“能够进入城市”转移到“更好在城市生活”。家庭因素对劳动人口流动具有很大的影响，农业转移人口非家庭单位的市民化存在诸多消极影响：一是家庭成员离散造成人口市民化成本增加。家庭成员分散在农村和城市两地生活，将分别为维持城市、农村的生活和社会关系支付成本，同时“候鸟式”的频繁迁移也造成更高的经济支出。二是家庭结构分化造成转移人口市民化基础损坏。稳定、完整的家庭是融合了血缘、地缘和业缘为一体的多重价值栖息之地，它对亲情延续、人际关系拓展及城市融入等具有重要作用。三是家庭功能失衡削弱转移人口市民化潜在能力。分散式的家庭结构，使得农业转移人口不能有充分的时间履行家庭责任，造成家庭保障功能失衡；使长期留守在农村的儿童及未成年人，无法得到完整的亲情和教化，可能造成其在未来城镇化过程中的能力不足，形成家庭发展功能失衡；两地分居也造成家庭享乐功能失衡，在很大程度上会弱化市民化意愿^[9]。因此，推动农业转移人口市

民化，最关键就是要实现以家庭为单位解决定居问题，杜绝出现农业转移人口市民成为市民，其子女或需要赡养的老人滞留在农村而产生的各类社会问题。

（四）人口跨省迁徙比重有所下降，本地回流比例大幅增加

近10年来，农业转移人口总数有所增加，人口流动的数量和构成发生了较大变化。具体表现为本地农业转移人口和省内流动的农业转移人口增加较多，分别由36.8%、30.8%增加到40.1%、34.2%，而跨省流动的农业转移人口由32.4%下降为25.8%，农业转移人口向本地、本省回流的现象较为明显。而且根据《农民工监测报告显示》近年来东部、东北地区吸纳就业的农业转移人口减少，中西部地区吸纳就业的农业转移人口继续增加，显示了农业转移人口流动地域的变化。本次新冠肺炎疫情的发生以后，农业转移人口本地回流的趋势将更加明显。这其中，特别是新生代农业转移人口的“回流现象”尤其突出，由于面临着“融不了城、回不了村”的现实窘境，新生代农业转移人口在“农村—大城市—流出地—中小城市—农村”这一流动链条上折返途径变短，在大城市积累一定货币资本、技术资本、人脉资本之后，退回“流出地—中小城市”是最后的底线^[10]。

表2 2009—2019年农业转移人口数量及构成

年份	农民工 总数 /万人	本地农民工		跨省流动		省内流动	
		数量 /万人	比例 /%	数量 /万人	比例 /%	数量 /万人	比例 /%
2009	22 978	8 445	36.8	7 441	32.4	7 092	30.8
2010	23 735	8 888	36.7	7 229	30.5	7 618	32.8
2011	25 278	9 415	37.2	7 473	29.6	8 390	33.2
2012	26 261	9 925	37.8	7 647	29.1	8 689	33.1
2013	26 894	10 284	38.2	7 739	28.8	8 871	33.0
2014	27 395	10 574	38.6	7 867	28.7	8 954	32.7
2015	27 747	10 863	39.2	7 745	27.9	9 139	32.9
2016	28 171	11 237	39.9	7 666	27.2	9 268	32.9
2017	28 652	11 467	40.0	7 675	26.8	9 510	33.2
2018	28 836	11 570	40.1	7 594	26.3	9 672	33.5
2019	29 077	11 652	40.1	7 508	25.8	9 917	34.1

资料来源：根据历年《农民工监测调查报告》整理。

（五）不平衡不充分发展要求市民化方案突出系统性、整体性、阶段性、差异性

党的十九大报告指出当前我国社会主要矛盾是人民对于美好生活需要和不平衡不充分的发展

之间的矛盾。不平衡不充分的发展在农业转移人口市民化过程中首先表现为市民化相关的配套改革进度不一致。农业转移人口市民化涉及领域较多,包括户籍、土地、教育、住房、医疗、就业、社会保障等方方面面,而这些领域的改革都已经进入到深水期、攻坚期,政策推进难易不一、政策突破进展各别,任何一个领域都能成为农业转移人口市民化的短板和瓶颈,这就需要加强市民化方案设计的系统性和整体性。同时,不平衡不充分的发展还表现在各区域、各类城市市民化需求和市民化进程存在较大差异。东部地区跨省农业转移人口数量比较例大,市民化任务重,特大超大城市是市民化的重点和难点区域。要稳步推进农业转移人口市民化不能一刀切、齐步走,必须因地制宜,制定分阶段、差异化且符合各地实际的市民化策略。

三、推进农业转移人口深度市民化的路径

(一)基本内涵

农业转移人口深度市民化是在原有农业转移人口市民化实践的基础上对市民化政策的深化和发展,政策对象既包括存量农业转移人口,也包括新增农业转移人口,以农业转移人口家庭为政策单元着重解决定居问题,以推动落户城市和基本公共服务均等化为抓手实现同城同权同人同待遇,逐步实现在城市安居乐业,最终达到取消户籍的目标。农业转移人口深度市民化更加强调从农民向市民身份的完全转变,更加强调对城市社会的完全融入。具体内涵包括经济的、社会的、政治的、文化的 4 个方面。

1. 经济上同工同酬,享有平等的就业机会和职业待遇

就业是立身之本,是收入的主要来源和其他各项权利的基础。农业转移人口深度市民化不仅要实现农业转移人口从农业向非农业的职业转变、从农民向市民的身份转变,更要实现流向城市的新市民和原市民拥有平等的就业机会和职业待遇,实现同工同酬,并且享有平等的就业培训和提升劳动技能的机会,获得平等的职业上升空间和通道。

2. 社会上同人同待遇,享有统一的社会保障和公共服务

习近平总书记在党的十九大报告指出,要在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感。农业转移人口深度市民化不仅要保证农业转移人口公平享有社会保障和公共服务,而且要构建新老市民统一的社会保障体系,提高享受社会保障和公共服务的层次和水平,实现同人同待遇和共建共享的目标。

3. 政治上同城同权,享有同等的政治权利和公民权利

政治参与是公民表达政治意愿、实现政治权利的重要手段,是现代政治体系的重要构成^[11]。农业转移人口深度市民化的本质进步在于通过制度构建、教育培训和社会管理,提高农业转移人口政治参与的意愿和能力,而且为农业转移人口提供同等的参与公共事务的权利,保障享有同等的政治权利,实现从市民到公民的转变。

4. 文化上互融互认,形成和谐的生活方式和思维观念

融入本地文化、外来文化与本地文化相互认可,是农业转移人口深度市民化的最高阶段和必然方向,也是农业转移人口享受现代文明的必然路径。通过经济的、社会的、政治的、文化的实现,农业转移人口自身的文化习俗还要实现与城市原居民在文化习俗进行融合和相互认可,形成相互包容、多元化的生活方式和思想观念,实现文化多样化,从而具有身份认同感和归属感,从生活方式思维观念上完全认可城市社会。

(二)总体思路

按照“系统推进、重点突破、城乡联动、全面融入”的思路,推进农业转移人口深度市民化。

1. 系统推进

农业转移人口深度市民化,需要继续系统推进与市民化相关的诸多领域持续深入改革,落户条件放开放宽需要从 500 万人以下的城市转向特大超大城市,农业转移人口子女入学得到根本性

解决,异地高考制度改革取得较大突破,以家庭为单位解决农业转移人口的定居问题,社会保障缴纳标准、接续转移不再困难,政治权利、政治参与度大幅提升,还有土地制度、财税体系都更加适应农业转移人口深度市民化的基本要求。同时,在全社会形成政府主导、企业主体、社区参与、学校配合等多方发力的农业转移人口深度市民化体系。

2. 重点突破

长期以来,农业转移人口市民化的重点和难点在于教育、住房问题得不到很好解决,这也是许多农业转移人口无法融入城市社会的根本影响因素。下一步农业转移人口深度市民化必须在这两个领域率先取得重大突破。在“两为主”“两纳入”的基础上进一步突出受教育的平等性,特别是在异地高考方面拿出切实可行的办法。同时,在将农业转移人口纳入城市住房保障体系的基础上进一步探索为农业转移人口提供清洁、稳定、可支付住房的解决办法。鉴于各地发展的不平衡性,可以采取先存量后增量的办法,优先解决重点人群市民化,紧抓已经在城镇就业、进城时间长等存量农业转移人口深度市民化。

3. 城乡联动

农业转移人口一边连着城市,一边连着农村,市民化之所以困难,主观原因在于农业转移人口市民化能力不足,而这根源于农村价值被严重低估、农村潜力没充分发挥。所以要推动农业转移人口深度市民化,需要走一条城乡联动发展的道路,通过乡村振兴、城乡融合发展缩小城乡发展差距的鸿沟,通过基础设施、公共服务设施的完善增强农村的吸引力,特别是通过土地制度改革激活农村发展潜力,通过带资产进城增强农业转移人口市民化能力。

4. 全面融入

建设包容性社会,推动农业转移人口全面融入企业、学校、社区以及城市社会。推动和谐企业建设,营造包容和谐的企业文化,加强农业转移人口自我管理、自我服务。以公办学校为主解决农业转移人口子女入学,实现义务教育“零门槛”和“无差别”。推动农业转移人口与城市户籍人口子

女实行“混合编班”,加强统一管理,保障平等受教育权利。通过互联网、大数据等现代化手段,搭建线上线下服务平台,拓展多元化特色社区服务体系,丰富农业转移人口融入社区形式。在农业转移人口集聚地区,吸纳适量农业转移人口加入社区议事会、居民代表会议,积极推进农业转移人口共同参与社区治理,拓宽诉求上达通道。以社区融入促进农业转移人口增强归属感、认同感。

(三) 实施路径

鉴于农业转移人口深度市民化的复杂性和艰巨性,深度市民化任务不可能一蹴而就,要在制度设计中分阶段设计、分步骤实施,具体而言拟分3个阶段制定实施路径。

1. 到2025年,以平等就业、教育、住房为突破,解决农业转移人口定居目标

在现有全面取消300万人以下城市落户限制、放开放宽500万人以下落户条件的基础上,利用5年的时间,全面放开特大城市落户限制。扩大使用居住证的数量和权能,推动农业转移人口与原市民平等就业、解决随迁子女进城入学和家庭成员定居为突破口,推动农业转移人口深度市民化。

2. 到2035年,推动实现同城同权,保障农业转移人口政治权利和公民权利,实现文化融入

继续推动农业转移人口落户城镇,逐步放开放宽全国各类城市落户限制,同步推进居住证扩权赋能,逐步实现居住证和户籍功能同等化、一样化,推动居住证数字化管理,以居住证(或户籍)为依据保障农业转移人口政治权利和公民权利,确保农业转移人口平等参与社区治理、企业管理等,实现同城同权,让城市新市民积极融入城市生活,增强归属感和认同感。

3. 到2050年,以户籍并入居住证的形式全面取消户籍制度

再经过15年的努力,到我国进入到社会主义现代化历史阶段,彻底取消户籍制度,通过数字化、网络化等手段建立居住证动态化加注、调整机制,切实反映人口动态变化,不断完善全国统一的居住证管理平台,并与各部门的电子平台实现联网。居住证成为地方政府常态化、属地化管理的

唯一依据,也是中央政府推动政策制定和实施的唯一遵循。

四、推进农业转移人口深度市民化的重点任务

(一) 推动农业转移人口平等接受当地教育

1. 提升受教育质量和水平

严格执行现有“两为主”“两纳入”的保障农业转移人口随迁子女受教育相关政策,取消对农业转移人口随迁子女入学的任何前置条件,实现义务教育“零门槛”和“无差别”。在确保农业转移人口随迁子女“有学上”“能上学”的基础上,推行农业转移人口随迁子女“上好学”行动计划。消除农业转移人口随迁子女上学的各类隐性歧视,对农业转移人口随迁子女与城市户籍学生统一编班、统一教学、统一管理、统一安排活动,在评优奖励、入队入团、课外活动、升学考试、享受“两免一补”、国家助学金等方面,与城市学生同等对待。大力推动农业转移人口子女融入学校,在农业转移人口子女就学相对集中的学校建立心理咨询室,开展学生多层次、多系列、立体化的情感交流活动,加强对农业转移人口子女关心关爱,培养外来人员子女与城市学生之间良好和谐的人际关系,形成团结友爱的班风、校风。鼓励有条件的城市探索将学前教育纳入义务教育阶段。

2. 保障异地入学升学

针对农业转移人口流动性强的特点,针对性地提出保障农业转移人口随迁子女异地入学、参加中考高考等各类考试办法,为农业转移人口随迁子女异地入学升学提供便利。各个地方以居住证为依据,为异地入学提供便利,原则上拥有 3 年及以上高中阶段完整学籍,且父母监护人一方在本地有稳定工作并持有居住证 3 年的高中应届生,可在流入地异地参加高考,并和本地户口的子女一样实现本专科的报考和录取。对于少数民族地区等高考特殊照顾地区,可适当把完整学籍门槛提升到 6 年,附上父母一方缴纳职工养老保险、医疗保险和社保满 6 年的条件,杜绝“高考移民”发生。推动高考制度改革,探索分大区实行统一教学、统一考试、统一录取制度,抹平各地高考

制度性鸿沟。中央和地方政府安排教育专项资金,流入地政府可依据安排农业转移人口随迁子女入学数量向各流出地政府协商教育专项资金横向补偿,并向中央政府申请教育专项资金奖补。

3. 支持开展学历提升教育

推广实施农业转移人口“求学圆梦行动”,启动农业转移人口学历提升计划,利用普通高校成人高考及电大开放教育等形式,鼓励开展农业转移人口本、专科学历提升教育,提升农业转移人口学历层次,为有学历提升需求且符合入学条件的农业转移人口提供帮助,进一步提升农业转移人口的专业技能和胜任岗位能力。在成人高校招生报名系统中专门增加“农业转移人口考生”报名入口,以“农业转移人口考生”身份报名的考生按有关规定享受单独划线、单独录取,并可享受加分政策。各级工会组织要加强组织协调,为农业转移人口报名、学习提供必要条件,同时加强对优秀农业转移人口参加学历教育的经费支持,推动企业建立农业转移人口参加继续教育与个人薪酬、岗位晋升相结合的激励机制,提高农业转移人口参加学历提升教育的积极性。

(二) 加快解决农业转移人口定居问题

1. 增加清洁安全可负担住房供给

强化流入地政府解决农业转移人口的主体责任,将农业转移人口住房问题纳入城市住房建设规划,多措并举增加清洁安全可负担住房供给。允许农业转移人口数量较多的企业在符合规划和规定标准的用地规模范围内,利用企业办公及生活服务设施用地建设农民工集体宿舍。在开发区和工业园区、大型居住区建设以及城中村改造时,适度安排建设用地,比照廉租房政策集中建设公租房。对人员相对不集中的城市区域,可由政府出面长期租赁或购买住房作为解决农业转移人口的公租房。根据农业转移人口数量拿出一定比例的廉租房,通过廉租房和公租房的并轨运行,扩大农业转移人口租住住房的房源。合理设定农业转移人口居住环境的规划指标和标准,改善居住条件,保障清洁安全需要。

2. 扩大对农业转移人口住房支持力度

流入地政府将农业转移人口纳入城市住房保

障体系统筹考虑,建立“农业转移人口经济适用房、廉租房、经济适用房、限价商品房”四位一体的住房保障体系^[12],对于在城市稳定工作一定年限以上且有一定经济来源的农业转移人口家庭,城市政府提供廉租房、经济适用房或限价商品房,其相关政策比照当地城镇居民制定,并建立合理的进入、退出机制。将农业转移人口纳入城市居民住房公积金体系,按照“低水平,动态性,多梯度”的原则强制要求企业对签订劳动合同的农业转移人口缴纳住房公积金,加强监督和指导,允许农业转移人口因工作变动等原因一次性提取公积金,并可提取用于支付房租。探索以省一级政府为主体组建成立“房屋银行”,中央财政和地方财政共同出资,吸纳一定比例的社会资金,对农业转移人口农村房产进行合理评估发放相应价值的“房屋券”,形成农村宅基地与在城镇购房联动机制,盘活农业转移人口农村房产。对于企业参与经济适用房或廉租房等建设,政府要在用地、政策、资金等方面予以倾斜,广泛发动社会力量,解决农业转移人口住房问题。

3. 规范完善住房租赁市场

贯彻落实党的十九大提出的租售并举制度。农业转移人口更倾向通过租赁市场来解决住房问题,需要进一步规范农业转移人口住房租赁市场,扭转农业转移人口在住房租赁市场的弱势地位,维护农业转移人口的合法权益。成立专门农业转移人口住房管理局,为进城农业转移人口住房租赁提供专项服务,推广房屋托管模式,鼓励住房拥有者将住房委托给农业转移人口住房管理局,政府提供租房补贴,以便能低价租给进城农业转移人口。鼓励提供适合农业转移人口租赁的社会化公寓,培育小户型房屋租赁市场。建立住房租赁信息政府服务平台,为租赁市场供需方提供高效、便捷的租房信息服务,降低农业转移人口获取租房信息的成本。加强对住房租赁市场的监管,增加现有住房流转速度和利用效率,稳定住房租赁价格^[13]。

(三) 提升农业转移人口就业服务和职业技能水平

1. 完善平等就业创业体系

继续深化户籍制度改革,消除城乡劳动力分

割的制度根源,实现城乡居民平等就业。坚持同工同酬,彻底消除农业转移人口与城镇居民从事相同职业却获得较低报酬的现象,提升农业转移人口在城市生活、居住能力。将农业转移人口纳入城镇公共就业服务范围,确保农业转移人口依法平等享有城镇公共就业服务,建立针对农业转移人口就业特点的就业需求信息化服务网络,及时发布就业供求信息。以提高农业转移人口素质和就业竞争力为导向,加大公共财政对劳动就业、职业技能培训等与农业转移人口紧密相关的公共就业服务投入,将城镇常住人口和城镇新增就业人数作为就业补助资金测算分配的重要依据。实施更加积极的就业政策,拓宽就业创业途径,鼓励农业转移人口返乡创业,对有创业要求、具备一定创业条件但缺乏创业资金的城乡劳动者从事个体经营,同等给予一定的创业担保贷款扶持。

2. 建立高效的职业技能培训制度体系

以市场为导向、以适应农业转移人口特点为原则,以切实提升农业转移人口职业发展能力为目标,建立更加高效的农业转移人口职业技能培训制度体系,帮助农业转移人口更好地融入产业。健全以企业为主体、职业院校为基础,学校教育与企业培养紧密联系、政府推动与社会支持相互结合的农业转移人口职业技能培训体系,建立政府、企业、社会多元投入机制,增加培训供给。坚持需求导向、分类指导,大力推广校企合作,建立“校中厂”的职业技能培训模式,推广“订单式培训”“委托式培养”,推动产教融合向纵深推进,提升培训质量。加大政府对职业技能培训统筹力度,将分散于教育、科技、扶贫、工会、共青团、妇联等不同部门团体管理的农业转移人口培训资金实现由人社部门归口管理,提升资金使用效率。建立职业资格评价、职业技能等级认定、专项职业能力考核等多元化评价体系,拓展农业转移人口职业技能发展的纵向通道,提升职业技能人才社会待遇,提升农业转移人口参加职业技能培训的积极性和主动性。

(四) 推动社会保障扩面提质

1. 推动实施全民参保计划

以农业转移人口为重点推动实施全民参保计

划,力争“十四五”末实现养老、医疗、工伤、失业保险对农业转移人口全覆盖。建立健全社会保险参保数据库,加强参保数据比对和动态维护,提升参保信息质量,减少“漏保”“断保”,保持参保率总体稳定,特别对未参保和中断缴费的农业转移人口精准指导。分类推进农业转移人口参加社会保险,将常年外出稳定就业的农业转移人口直接纳入就业地城镇职工基本养老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险覆盖范围,加大对自雇式或灵活就业的农业转移人口参保补贴,鼓励其参加城镇职工社会保险,积极引导新生代农业转移人口参加城镇职工社会保险。将举家外出的农业转移人口家属子女纳入城乡居民基本医疗保险覆盖范围,将季节性外出就业的农业转移人口纳入城乡居民基本养老保险和医疗保险覆盖范围,扩大以建筑业为重点的高风险行业参加工伤保险覆盖面,将生活困难的低收入农业转移人口及其家庭成员纳入社会保险补贴范围。

2. 完善社保关系转移接续政策

按照制度政策统一、基金统收统支、管理服务一体的标准,完善社保关系转移接续政策,提高社保基金使用效率,最大限度惠及农业转移人口。提高基金统筹层次和管理层级,推动实现城镇职工基本养老保险、失业保险、工伤保险基金全国统筹,鼓励有条件的省(自治区、直辖市)推进城镇职工基本医疗保险基金省级统筹,对城乡居民基本养老保险基金和基本医疗保险基金实行省级统一管理。优化社保异地转移接续经办服务,建立健全国家统一社会保险公共服务平台,优化城镇职工基本养老保险和医疗保险关系转移接续业务流程,将城乡居保参保记录纳入国家统一社会保险公共服务平台。改革完善跨城乡社保转移接续政策,针对参保城乡居民基本养老保险后又转入城镇职工基本养老保险的农业转移人口,以不超过在城乡居保已参保缴费年限为限,允许以灵活就业人员身份补缴或趸交职工养老保险缴费。根据现有城乡居民社会保险缴费标准和统筹管理方式,成立中央社会保险调剂基金,用于弥补农业转移人口因社会保险转移、接续而使两地财政社保

支出遭受的利益损失^[9]。

(五) 促进农业转移人口融入城市社会

1. 形成包容和谐的企业文化

以创建“和谐企业”为载体,发动非公企业党组织配合党政部门加强企业文化建设、流动人口管理、社保办理、慈善救助、矛盾化解和员工权益保障,加强对农业转移人口的关心关爱,让农业转移人口从内心真正融入企业。以党建带工建,以农业转移人口集中的区域、行业为重点,积极吸纳农业转移人口加入工会,支持依托工会成立集培训、劳动转移、维权等功能为一体的农业转移人口分会,公司工会划拨专项资金,建立农业转移人口自服务机制,开展农业转移人口订单式服务,让广大农业转移人口能够体面劳动、安全工作、幸福生活,感受到企业大家庭的温暖。

2. 以社区融入增强农业转移人口归属感、认同感

社区融入是农业转移人口融入城市的关键,是农业转移人口归属感、认同感的重要来源。各城市要把社区作为农业转移人口服务管理网络的重要一环,成立市级流动人口服务管理专门机构,在镇、村建设流动人口服务管理所(站),在规模以上企业设立流动人口综合服务中心,形成市、镇、村、企业“四位一体”的外来人口服务管理网络,为外来人口提供就业、子女就学、咨询办事等“一条龙”服务。通过互联网、大数据等现代化手段,搭建线上线下服务平台,拓展多元化特色社区服务体系,丰富农业转移人口融入社区形式,探索打造“共享社区”打破居民“心墙”。在农业转移人口集聚地区,吸纳适量农业转移人口加入社区议事会、居民代表会议,建立“流动党支部”“流动居委会”和民间互助组织,积极推进农业转移人口共同参与社区治理,构建农业转移人口利益诉求制度化表达渠道,搭建农业转移人口融入城市社会平台。

3. 保障平等享有政治权利和公民权利

加强农业转移人口的党组织建设,在优秀农业转移人口中发展党员,提高农业转移人口党员比例,充分发挥党员先锋模范作用。支持农业转

移人口在评选劳动模范、先进工作者和报考公务员等方面与城镇职工享有同等待遇。适当扩大农业转移人口当选各级党代会、人代会、政协的代表、委员比例,支持行使参政议政权利。支持农业转移人口在职工代表大会和社区居民委员会、村民委员会等组织中依法行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

4. 把农业转移人口全部纳入城市公共文化服务体系

将农业转移人口纳入城市公共文化服务体系,推动各类公共文化服务设施免费开放。鼓励在农业转移人口集中居住地组建“农业转移人口之家”等,规划建设文化体育设施。鼓励开展面向农业转移人口的公益性文化活动,动员更多农业转移人口青年农民工、女性农民工积极参加青年文化节、妇女之家等文化活动。

五、相关政策建议

(一) 深入推进户籍制度改革

深入推进户籍制度改革,分阶段、分步骤探索户籍政策统一和人口自由迁移。第一步,除落户超大城市和跨省迁移户口实行审批制外,基本实现省级行政区范围内城市户口通迁,实现省内户口迁移“一站式”办理全覆盖;第二步,除落户超大城市外,推动实现都市圈、城市群、大经济区地区户口通迁,打破劳动力自由流动的区域间壁垒;第三步,全面放开除个别超大城市外的城市落户限制,建立以经常居住地登记户口制度,推动人口在全国范围内有序流动、合理分布。继续完善超大城市积分落户政策,优化积分结构,确保就业、居住、社保缴纳年限分数占主要比例,取消积分落户年度限额,探索取消郊区和新区的落户政策,搭建不同城区间转积分和转户籍通道。加快户籍管理信息化、智能化建设,推动实现部门间人口信息资源整合和开放共享,并优化落户办理流程,推进“一站式”服务。

(二) 以居住证为载体加快推进基本公共服务均等化

建立全国统一的居住证制度,形成以居住证为载体的基本公共服务提供机制。加强督促指

导,提高农业转移人口办证积极性,进一步加快居住证发放进度,实现居住证覆盖全部未落户城镇常住人口。不断提高居住证含金量,切实保障居住证持有人享有国家规定的各项基本公共服务和办事便利的基础上,不断扩大公共服务范围并提高服务标准,逐步缩小居住证持有人与户籍人口享有的基本公共服务的差距。做细做实居住证载体功能,逐渐加注家庭住址、家庭成员、户籍状况、社保信息、征信记录等相关信息,逐步建立以身份证号为唯一标识、全国统一的居住证制度。以居住证为依托,突出保基本、保重点推进基本公共服务均等化,加强普适性、基础性、兜底性民生建设,切实保障居住证持有人无条件平等享有教育、医疗、就业、住房、社会保障等领域的基本公共服务。

(三) 完善“三挂钩一维护”政策配套

进一步完善“人地钱”挂钩机制,做好农村“三权”维护机制。加快落实“人钱”挂钩配套政策措施,加大农业转移人口市民化奖励资金规模,奖励资金向吸纳跨省(自治区、直辖市)转移农业人口的地区倾斜,并建立动态调整机制;进一步完善转移支付制度,加大转移支付同农业转移人口市民化挂钩力度;推动中央预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的、办理居住证数量较多的城镇适当倾斜。落实“人地挂钩”政策,完善城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口数量挂钩机制,以实际进城落户和居住证持有数量为依据作为土地指标下达的主要依据。积极维护进城落户农民的农村权益,推动各地深入贯彻落实《农村土地承包法》和《中共中央国务院关于保护土地承包关系稳定并长久不变的意见》等文件精神,切实维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,让农业转移人口安心进城落户;建立健全进城落户农民自愿有偿退出农村“三权”机制。

(四) 健全深度市民化成本分担机制

以“可持续”为原则,健全深度市民化成本分担机制,形成农业转移人口深度市民化成本动态测算机制,明晰中央政府、地方政府、企业、个人分担比例,制定合理的成本分担机制。明确中央政

府在基础教育、社会保障等方面的支出责任,加强对财力薄弱而吸纳农业转移人口较多的地方政府的专项转移支付,推进中央转移支付优先覆盖农业转移人口教育、医疗、住房、社会保障等基本公共服务需求。增强地方政府责任意识,明确地方政府在加快户籍制度改革、推进农业转移人口市民化方面的主体责任。统筹农业转移人口输入地与输出地政府之间的利益补偿机制,探索输入地对输出地的动态补偿机制。

参考文献:

- [1]张金萍.提高农业转移人口市民化质量[J].宏观经济管理,2020(9):15-17.
- [2]欧阳慧,李智,李爱民.进一步推动1亿非户籍人口在城市落户的政策建议[J].中国发展观察,2019(23):66-67.
- [3]史育龙,申兵,刘保奎,等.对我国城镇化速度及趋势的再认识[J].宏观经济研究,2017(8):103-108.
- [4]国家发展和改革委员会.国家新型城镇化报告2019[M].北京:人民出版社,2020:34-37.
- [5]申兵.“十二五”时期农民工市民化成本测算及其分担机制构建——以跨省农民工集中流入地区宁波市为案例[J].城市发展研究,2012,19(1):86-92.
- [6]国务院发展研究中心.农民工市民化:制度创新与顶层政策设计[M].北京:中国发展出版社,2011:56-58.
- [7]傅帅雄,胡拥军.农业转移人口市民化过程中政府新增成本支出研究[J].经济体制改革,2018(4):76-81.
- [8]李燕.推动形成国内国际双循环发展新格局[EB/OL].(2020-06-22)[2020-10-20].<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0622/c40531-31755350.html>.
- [9]姚明明.基于家庭视角的农业转移人口市民化研究[J].中国国情国力,2017(9):46-49.
- [10]奚海燕.怎样看待新生代农民工“回流式”市民化[J].人民论坛,2017(5):74-75.
- [11]左珂,何绍辉.论新生代农民工政治参与:现实困境与路径选择[J].中国青年研究,2011(10):29-33.
- [12]金三林.解决农民工住房问题的总体思路和政策框架[J].开放导报,2010(3):40-44.
- [13]李爱民,刘保奎.进城农民工住房问题的困境与出路[J].开发研究,2018(3):26-32.

(本文责编:王延芳)