

Review on Citizenship of Agricultural-Transferring-Population in China

Xianhong Qin¹, Zhongqiao Huang²

¹School of Public Administration, Hohai University, Nanjing Jiangsu

²Population Institute of Hohai University, Nanjing Jiangsu

Email: qinxh-1982@163.com

Received: Aug. 16th, 2018; accepted: Aug. 30th, 2018; published: Sep. 10th, 2018

Abstract

Citizenship of agricultural-transferring-population is a special phenomenon under the special national conditions of our country, and it is also a new field in the study of population urbanization in the world, attracting wide attention from scholars both at home and abroad. This paper firstly introduces the background and the research necessity on citizenship of agricultural-transferring population in our country; and then summarizes the domestic and foreign research progress on the concept and standard of citizenship, the current situation and the pressure distribution of citizenship, and the influence factors and the countermeasures of citizenship; finally, points out the shortcomings in the current research and puts forward the direction of further research.

Keywords

Agricultural-Transfer-Population, Citizenship, Concept, Pressure, Influence Factor

农业转移人口市民化问题研究综述

秦贤宏¹, 黄仲桥²

¹河海大学公共管理学院, 江苏 南京

²河海大学人口研究所, 江苏 南京

Email: qinxh-1982@163.com

收稿日期: 2018年8月16日; 录用日期: 2018年8月30日; 发布日期: 2018年9月10日

摘要

农业转移人口市民化是中国特殊国情下的一种特有现象,也是世界人口城市化理论研究中的一个新领域,正在引起国内外学者的广泛关注。文章首先介绍了中国农业转移人口市民化问题的发生背景和研究必要

性,接着从市民化的概念和标准、市民化现状与压力分布、市民化问题影响因素与解决对策等三个方面总结了国内外研究进展,最后对目前研究中尚存在的不足及需要进一步突破的方向进行了评述。

关键词

农业转移人口, 市民化问题, 内涵, 压力, 影响因素

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 市民化问题的发生背景

城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,也是世界各国社会发展的共同规律[1]。由于户籍制度和城乡二元体制的存在,我国人口城市化过程不像西方那样是一次性完成的,而是分两步进行:第一步是由农民转变为农民工,即保留在农村的土地,进城务工,进入城市劳动力市场,并在城市长期居住。尽管按照新的人口普查办法,这部分人口已属于城市人口,但由于未取得城市户籍,并仍然保留土地,他们仍然不是市民,我们称其为准市民;第二步是放弃其在农村的土地,取得城市户籍,在城市定居,由准市民转变为市民[2]。当前我国进入城市的大多数农村人口仅仅只是完成了从农民向农民工的职业转换,并不具备真正的市民身份,只能称之为准市民,也没有实现完全的市民化[3]。可以说,农业转移人口市民化是我国特殊国情下的一种特有现象,也是世界人口城市化理论研究中的一个新领域,正在引起国内外学者的广泛关注。

改革开放以来,我国人口城市化进程不断加快,全国常住人口城镇化率从1978年的17.92%提高到2013年的53.7%,但截至2013年底,全国户籍人口城镇化仅为35.7%,这意味着全国仍有超过2亿多在城市打工、经商的农民工处在不完全市民化状态。王桂新等人(2008)的研究显示,2006年上海市的农民工市民化程度仅为54%,尚有近四成的农民处于“半”市民化状态[4]。国家《新型城镇化研究》课题组(2013)以湖南省为例的调查报告则显示,2012年中国农民工市民化程度总体水平偏低,仅为43%左右[5]。可以看出,我国很多地区均存在半城镇化人口过多、农民工市民化进程滞后的问题,也给各级政府带来了巨大的人口调控压力。

市民化是城市化的最终目的和结果,即通过一定的途径,使那些在城市工作、居住、生活的农民工及其家属由农民身份逐步向市民身份转换,依法公平地享受市民权利和各种相关待遇,融入城市社会生活,成为真正的市民[6]。加快推进以农民工为主体的农业转移人口市民化不仅有利于扩大消费、拉动投资,还有助于缩小城乡差距、倒逼产业转型升级。2012年11月,党的十八大报告明确指出,加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化;2013年,中央城镇化工作会议提出把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。2014年3月,国务院正式发布《国家新型城镇化规划》提出,加快实施以人为本的新型城镇化,以农业转移人口为重点,兼顾高校和职业院校毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口,健全农业转移人口落户制度,统筹推进户籍制度改革和公共服务均等化。李克强总理在十二届人大二次会议上的政府工作报告中强调,要着重解决好现有“三个1亿人”问题,并把加快农业转移人口市民化作为今后一段时期深入推进新型城市化的重点工作之一。可以看出,加快推进农业转移人口市民化已成为我国政府的一项重要工作任务。

实现农业转移人口市民化不仅是现代社会结构变迁的必然趋势,而且对整个国家经济社会的发展将产生不可估量的深远影响[7]。在农业转移人口市民化问题越来越紧迫的背景下,很多社会学、经济学、管理学等领域的专家学者,开始从宏观视角分析研究我国农业转移人口(农民工)市民化的问题现状、产生原因和解决对策。实际上,我国作为一个农业人口众多、地域非常广阔的大国,全国不同区域、不同规模、不同等级城市的农业转移人口市民化往往具有其特别的问题和特殊的困难。这要求我们对理论研究更加全面,寻求最优的市民化实现途径,使实践有理论的指导。因此,回顾总结国内外关于农业转移人口市民化研究的最新进展,对于解决我国市民化问题具有十分重要的意义。

2. 国内外相关研究进展

我国学术界关于市民化问题的研究是伴随着在城市打工的农民工和城郊被征地农民数量的增多而逐渐兴起的,大致开始于2002年前后,早期是以农民(工)市民化为对象,而2012年以后扩大至涵盖被征地农民等群体的农业转移人口市民化,研究内容则主要包括市民化概念、现状、障碍与制约因素、能力意愿、对策,第二代农民工市民化和城郊被征地农民市民化,以及市民化成本测算和分担机制等方面[8]-[14]。下面,将结合本课题研究需要,重点从如下三个方面介绍相关研究进展,具体如下:

2.1. 农业转移人口市民化的概念和标准研究

近年来,国内外不少学者从不同角度探讨了农业转移人口(农民工或农民)的市民化问题[15][16],大部分学者都认为农民市民化是一项复杂的社会系统工程,它不仅仅是农民社会身份和职业的一种转变(非农化),也不仅仅是农民居住空间的地域转移(城市化),而是一系列角色意识、思想观念、社会权利、行为模式和生产生活方式的变迁,是农民角色群体向市民角色群体的整体转型过程(市民化)[3][17]。由于市民化的内涵实在过于复杂,有学者主张将市民化的概念和标准划分成广义和狭义两个层面,其中狭义的“市民化”是指农民、外来移民等获得作为城市居民的身份和权利,即取得市民权(citizenship)的过程,包括居留权、选举权、受教育权、社会福利保障权等,在中国首先涉及城市户籍;而广义的“市民化”还应包含市民意识的普及以及市民化意愿不断增强的过程[4][8][18][19](见表1)。

还有人认为农业转移人口市民化实际上既体现了过程——农业转移人口如何转变为城镇居民,又反映了结果——农业转移人口真正转变为城镇居民。邱鹏旭认为农业转移人口与城镇居民在很多方面存在差异,判断一个人是否实现完全的市民化应从以下六个方面来加以理解[20]:一是户籍所在地变动,即由农村迁至城镇;二是综合素质提升,即受教育程度、道德修养、适应能力、社交能力等均得到较大的提高;三是价值观念转变,即逐渐形成市民的人生观、世界观、价值观等;四是就业状态趋于稳定,即非正规就业、临时性就业的人口比例大大减少,就业逐步正规化和固定化;五是生活方式和行为习惯转变,即逐渐形成现代市民的生活方式和行为习惯;六是社会地位不再边缘化,即逐步被城镇居民和城镇社会认同和接受。

总之,学者们逐渐认识到:农业转移人口(农民工)市民化不单纯是指将农业户口改为城镇户口,而应该是从农村转移到城镇的人口,在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,成为城镇居民并完全融入城镇社会的全部过程。

2.2. 农业转移人口市民化现状及压力分布研究

随着社会各界对农业转移人口(农民工)市民化的高度关注,不少人口和农村问题专家开始从不同角度、采用不同方法对农业转移人口(农民工)市民化现状及总体趋势进行评价,但大都是以农民工为研究主体,侧重于通过相关理论及调查数据来分析评估全国或少数典型城市的市民化程度。如王桂新等利用2006年上海市的调查问卷,从居住条件、经济生活、社会关系、政治参与、心理认同5个方面考察了农民工市

民化的特征, 并采用等值赋权法对农民工市民化程度进行了测算[4]。魏后凯等人则在上述研究的基础上, 从政治权利、公共服务、经济生活条件、综合文化素质 4 个方面构建农业转移人口市民化程度综合指数, 用以评价农业转移人口在市民化各个方面与城镇居民(市民)的差距[19]。国家《新型城镇化研究》课题组构建了一个由市民化经济支撑、公共服务与政治参与、社会认同和自我认知 4 个一级指标、16 个二级指标、23 个三级指标组成的综合指标体系, 并采用专家赋权法测算了湖南省农民工的总体市民化程度和四个分维度市民化程度[5]。上述研究的结果基本表明, 目前我国进城农民工中的绝大多数仍然处于一种“半城市化”或“不完全城市化”状态, 农业转移人口(农民工)市民化程度总体较低, 特别是在居住条件、经济生活、公共服务等方面还与城镇居民有很大差距。见表 2。

近年来, 少数学者也开始尝试从空间视角研究我国农业转移人口市民化压力分布差异。如魏后凯等人利用户籍人口统计数据, 把城镇常住人口比重与城镇非农业户口人口比重的差值称之为不完全城镇化率, 从未完全实现市民化的城镇常住人口占总人口比重的角度分析研究了全国和分省的市民化情况[19]。刘锐等人把人口普查口径的常住人口与公安部门口径的户籍人口的差值理解为待市民化人口, 通过估算不同省份的待市民化人口规模, 证明全国不同类型地区农业转移人口在城市定居实现市民化的任务和特征存在明显的区域差异[21]。闫东升、陈雯、李平星等人基于第六次人口普查数据, 采用常住人口和户籍人口的比值分析了全国市民化压力分布特征[22]。戚伟等人则构建了中国 656 个城市流动人口空间数据库, 并从行政等级、规模等级、胡焕庸线、四大地域、城市群等多维视角分析中国城市流动人口绝对规模和相对规模的分布格局, 据此将中国城市流动人口市民化压力类型划分为五个等级、七种类型[23]。

2.3. 农业转移人口市民化问题影响因素和解决对策研究

关于农业转移人口(农民工)市民化问题不断累积的原因, 研究成果丰富而全面。大量研究认为户籍制度以及粘贴在户籍制度上的其他相关制度安排, 是导致大量农民工工人职业身份、农民身份以及流而不

Table 1. Some scholars define the connotation and standards of citizenization

表 1. 部分学者对市民化内涵和标准的界定

研究者	内涵和标准
文军(2004)	人口素质、思想观念、行为方式、社会权利、生活质量、社会参与
赵立新(2006)	户口、地域、就业、文化
王桂新等(2008)	居住条件、经济生活、社会关系、政治参与、心理认同
刘传江等(2009)	生存职业、社会身份、自身素质、意识行为
申兵(2011)	实现职业和社会身份的双转变、获得城市居民的公共服务
魏后凯等(2013)	社会身份的转变、政治权利的平等、公共服务全覆盖、经济生活条件改善、综合文化素质提高、广泛的社会认同
邱鹏旭(2013)	户籍、素质、价值观念、就业状态、生活方式和行为习惯、社会地位

Table 2. Estimation of the degree of citizenization of agricultural transfer population by domestic scholars

表 2. 国内学者对农业转移人口市民化程度的估算

研究者	案例区	研究方法
王桂新等(2008)	上海	居住条件、经济生活、社会关系、政治参与、心理认同等 5 个一级指标、10 个二级指标、20 个基础调查指标, 并采用等值赋权法
魏后凯等(2013)	中国	政治权利、公共服务、经济生活条件、综合文化素质 4 个方面
国家《新型城镇化研究》课题组(2013)	中国(湖南省)	经济支撑、公共服务及政治参与、社会认同、自我认同等 4 个一级指标、16 个二级指标、23 个三级指标组成的综合指标体系, 并采用专家赋权法

迁的主要原因。张国胜等人则认为我国农民工市民化进程缓慢的根本原因是改革这些制度需要付出高额的社会成本[24]。汪阳红等人认为我国农村土地制度具有典型的二元特征, 土地产权的缺陷导致了土地物权的虚置和缺失, 同时产权的模糊、价值的低估和补偿标准过低等问题, 都制约了农民工土地权益, 严重阻碍了农民工市民化[25]。蔡昉认为中国社保制度门槛高、衔接难, 且尚未实现全国统筹等因素导致农民工社保权益难以保障, 进而影响了市民化进程[26]。此外, 钱文荣等从微观角度对农民工市民化问题进行了分析, 认为农民工本身的市民化能力和市民化意愿同样影响市民化进程, 而市民化能力是制约这一进程的“瓶颈”因素, 内在的个人人力资本和社会资本等不足则严重限制了他们的市民化能力[27]。

现有关于农业转移人口市民化问题解决对策的研究, 基本围绕上文中的市民化制约因素而展开, 但越来越多的学者主张摆脱“唯户籍论”的束缚。如辜胜阻等人认为农业转移人口市民化不只是简单地改变转移人口的户籍, 户籍不是市民化的唯一标志, 能否享用公共服务才是市民化的关键, 农业转移人口市民化应选取“二维路径”: 一是通过户籍制度改革, 实施差别化落户和积分制政策, 让符合条件的农业转移人口落户城镇; 二是推进人口管理创新, 通过居住证制度, 有序实现不能或不想落户的农业转移人口市民化[28]。实际上, 我国各地自2000年以后就逐步叫停了“蓝印户口”, 淡化了户籍管理观念, 推广使用居住证制度, 而对于中小城市和小城镇, 目前国家已经明确放开户籍限制。吴文恒等认为国家户籍制度改革和居住证制度的全面实施为加快市民化提供了保证, 地方或群众的实践情况是决定人口市民化成效的关键所在, 主要受生活成本、工作机会、居住成本、生活习惯、教育素养等方面综合作用, 倡议构建城市—乡村统一体系, 建立有效的城乡推拉机制, 发挥城市环境的同化作用, 循序渐进促进人口市民化[29]。

还有一些学者主张跳出“就市民化论市民化”的圈子, 从更高的视野、更多的视角来研究如何解决市民化问题。如罗文英认为农民身份市民化转变受阻的主要原因是国家经济实力有限和现有城市接纳能力的狭小, 根本出路是增加我国城市供给量, 在中西部建设城市, 有效吸纳农村剩余劳动力, 同时减轻现有城市的房价压力和改善城市的生态环境[30]。李代信等倡导科学把握农民市民化进程的节奏和幅度, 按照有区别、有步骤的原则, 把符合条件的农业人口逐步转变为城市居民, 同时积极稳妥地统筹安排并不断提高城市综合承载能力, 努力走出一条具有中国特色的农民市民化道路[31]。此外, 毛新雅、王红霞等人指出, 农业转移人口在东、中、西部地区之间以及大、中、小城市之间的空间选择严重失衡, 不利于市民化的空间有序推进[32]。徐姗等人则基于流动人口的省际迁移模式与集疏格局, 提出各地区应该结合其社会经济发展水平和资源环境承载能力, 制定不同的落户政策和财力支持政策, 因地制宜地推进市民化进程[33]。

3. 研究评述及拟进一步突破的方向

如何加快推进农业转移人口市民化已成为学术界当前的一大研究热点, 来自地理学的研究成果也越来越多, 为开展学科交叉研究打下了良好基础, 但仍存在如下几点需要进一步完善:

一是市民化压力是一个内涵有待进一步丰富的好概念, 从空间角度深入研究我国各地市民化压力差异分布非常有必要也很有意义, 但现有学者关于全国农业转移人口市民化压力分布的研究中, 对市民化压力的理解多数仍然局限于无户籍的农业转移人口或流动人口数量, 本质上还停留在传统的落户问题层面, 并没有完全揭示我国各地市民化差异分布的真实情景, 实际上我国不同区域、不同规模、不同等级城市间的农业转移人口市民化程度差异也很大, 非常有必要对这一领域开展进一步地补充研究, 这样才能全面掌握我国各地农业转移人口市民化压力分布现状。

二是关于我国市民化问题不断累积的原因, 现有研究主要从宏观层面在理论上进行了一般性分析, 而实际上, 对于市民化问题特别严重的地区来说, 除了国家层面的户籍、土地、社保等政策制度因素外,

其地理区位、城市规模、城市等级及这些地理因子背后所蕴含的地方经济水平和政府财力、人口承载力、市民化成本、转移人口的意愿和能力等地方性因素也非常重要, 这些地方性因素往往是各地市民化压力差异形成的深层次原因, 只有全面搞清楚这中间的影响机制, 才能真正实现“对症下药”。

三是我国农业转移人口市民化问题的解决毫无疑问也要遵循区域统筹、因地制宜的原则, 引入空间分区或分级、区分不同压力类型和差异化分类推进的思想, 虽然有少数学者已意识到这个问题并发出倡议, 但关于这方面的完整研究方案仍然尚未出现, 迫切需要研究如何制定一套遵循区域统筹原则、符合最新市民化压力内涵理解、体现分区分类推进思想的对策方案, 从而为我国有序推进人口城镇化战略提供科学依据。

基金项目

教育部人文社科基金项目(17YJC630115); 江苏省自然科学基金项目(BK20170876); 中央高校基本科研业务基金项目(2016B12214)。

参考文献

- [1] Hauser, P.M. and Schnore, L. (1965) *The Study of Urbanization*. John Wiley and Sons, New York.
- [2] “我国农村劳动力转移与农民市民化研究”课题组. 农民市民化的趋势与国内相关理论学派的主张[J]. *经济研究参考*, 2003(5): 2-8.
- [3] 赵立新. 城市农民工市民化问题研究[J]. *人口学刊*, 2006(4): 40-45.
- [4] 王桂新, 沈建法, 刘建波. 中国城市农民工市民化研究——以上海为例[J]. *人口与发展*, 2008, 19(14): 3-15.
- [5] 国家《新型城镇化》课题组. 农民工市民化程度测算及分析[J]. *研究参考资料*, 2013(46): 1-16.
- [6] 王竹林. 基于农民工市民化特征的城市化战略研究[J]. *大连理工大学学报(社会科学版)*, 2007, 28(3): 64-69.
- [7] 杨风. 排斥与融入: 人口城市化进程中农民市民化研究[M]. 济南: 山东大学出版社, 2014.
- [8] 刘传江, 程建林, 董延芳. 中国第二代农民工研究[M]. 太原: 山东人民出版社, 2009.
- [9] Liu, C. and Xu, J.L. (2007) Second Generation Peasant Workers and Their Citizenization. *China Population Resources & Environment*, 17, 6-12. [https://doi.org/10.1016/S1872-583X\(07\)60002-3](https://doi.org/10.1016/S1872-583X(07)60002-3)
- [10] Huang, K. (2010) Theoretical Analysis of the Impact on the Citizenization of Rural Migrant Workers from Urban-Rural Dual Institution. *China Population Today*, No. 5, 42.
- [11] Cui, N. (2014) Research on Process and Influencing Factors of Citizenization of New Generation of Migrant Workers. *Guangdong Agricultural Sciences*, 41, 223-227.
- [12] Lv, W. (2014) Research about Dilemma and Policy Guarantee of New Urbanization, Labor Transfer and Migrant Workers' Citizenization. *Research of Agricultural Modernization*, No. 1, 57-61.
- [13] Huang, L.H. and Zeng, W.X. (2015) Research on City Integration Situation of New Generation Rural Migrant Workers and Their Citizenization Management. *11th International Conference on Public Administration*, Indonesia Bandung, 9 December 2015, 119-115.
- [14] Wang, X.H. and Wang, J.H. (2015) Analysis on Cost Predicament of Citizenization of Rural Migrant Labors and Its Countermeasures. *Research of Agricultural Modernization*, No. 5, 767-772.
- [15] Elise, A. (2009) Supranational Citizenship Building and the United Nations: Is the UN Engaged in a 'Citizenization' Process? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, No. 1, 24.
- [16] Cohen, E.F. (2011) Reconsidering US Immigration Reform: The Temporal Principle of Citizenship. *Perspectives on Politics*, No. 10, 575-583. <https://doi.org/10.1017/S1537592711002787>
- [17] 文军. 农民市民化: 从农民到市民的角色转型[J]. *华东师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2004, 36(3): 55-61
- [18] 申兵. 我国农民工市民化的内涵、难点及对策[J]. *中国软科学*, 2011(2): 1-7.
- [19] 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.
- [20] 邱鹏旭. 对“农业转移人口市民化”的认识和理解[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n/2013/0313/c40537-20778267.html>, 2013-03-13.

- [21] Liu, R. and Cao, G.Z. (2014) Population Size, Distribution and Factors Impacting on Citizenization of Chinese Migrant Workers. *Progress in Geography*, **33**, 748-755.
- [22] 闫东升, 陈雯, 李平星. 基于人口分布空间特征的市民化压力研究[J]. 地理研究, 2015, 34(9): 1733-1743.
- [23] 戚伟, 刘盛和, 赵美凤. 中国城市流动人口及市民化压力分布格局研究[J]. 经济地理, 2016, 36(5): 55-62.
- [24] Zhang, G.S. (2009) A Study on Transformation of Peasant Workers into Urban Residents in the Perspective of Social Cost. *China Soft Science*, No. 4, 56-69.
- [25] 汪阳红. 农民工市民化过程中的土地问题研究[J]. 宏观经济管理, 2011(5): 34-36.
- [26] 蔡昉. 如何进一步转移农村剩余劳动力[J]. 中共中央党校学报, 2012(2): 85-88.
- [27] 钱文荣. 家庭式迁移背景下农民工的工作 - 家庭关系——对浙江省 17 位农民工的访谈研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2008(4): 61-69.
- [28] 辜胜阻, 李睿, 曹誉波. 中国农民工市民化的二维路径选择——以户籍改革为视角[J]. 中国人口科学, 2014(5): 1-10.
- [29] 吴文恒, 李同升, 朱虹颖, 等. 中国渐进式人口市民化的政策实践与启示[J]. 人口研究, 2015, 39(3): 61-72.
- [30] 罗文英. 农民工身份转变的障碍及其出路[J]. 农村经济, 2011(3): 116-119.
- [31] 李代信, 黄力明, 覃合. 我国城乡一体化进程中的农民市民化问题研究[J]. 经济研究参考, 2013(41): 30-37.
- [32] 毛新雅, 王红霞. 有序推进中国农业转移人口市民化的空间思考[J]. 西北人口, 2015(6): 1-5.
- [33] 徐姗, 邓羽, 王开泳. 中国流动人口的省际迁移模式、集聚格局与市民化路径[J]. 地理科学, 2016, 36(11): 1637-1642.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: ass@hanspub.org