

# 乡村振兴视角下的农业转移人口市民化政策优化研究

邓王燕

重庆电子工程职业学院, 重庆

收稿日期: 2022年12月24日; 录用日期: 2023年1月24日; 发布日期: 2023年1月31日

## 摘要

自上世纪50年代提出之日起, 国内的城镇化便一直采用城乡二元、工业优先的发展模式。在传统政策观中, 农业转移人口被视为促进城市与工业发展的调节性生产要素。由于城市对农业转移人口的接纳仅停留在经济层面, 导致农业转移人口长期处于“半市民化”的尴尬境地, 城镇化始终未能实现由“物”到“人”的本质转变。乡村振兴战略的提出为农业转移人口市民化政策的制定带来了新思路、提出了新要求。乡村振兴背景下的市民化政策必须正视已经显现出的政策偏差, 在坚持科学政策观、深入研究城市发展规律的同时兼顾各相关主体利益, 逐步建构起农业转移人口市民化政策定制、落实、监督、评价及完善的循环闭合回路。

## 关键词

乡村振兴, 农业转移人口市民化, 政策优化

## Research on Policy Optimization of Citizenization of Agricultural Transfer Population from the Perspective of Rural Revitalization

Wangyan Deng

Chongqing College of Electronic Engineering, Chongqing

Received: Dec. 24<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jan. 24<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 31<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

Since it was put forward in the 1950s, China's urbanization has been adopting the urban-rural dual development model and giving priority to industry. In the traditional policy view, the migrant agricultural population is regarded as a regulatory factor of production to promote urban and industrial development. Because the city's acceptance of the migrant agricultural population only stays at the economic level, the migrant agricultural population has been in the awkward situation of "semi-citizenization" for a long time, and urbanization has not realized the essential transformation from "things" to "people". The proposal of the rural vitalization strategy brings new ideas and demands for the citizenization policy of the migrant agricultural population. The citizenization policy under the background of rural revitalization must face up to the existing policy deviation, take into account the interests of all relevant subjects while adhering to the scientific policy view and in-depth study of the law of urban development, and gradually construct a circular closing loop of the customization, implementation, supervision, evaluation and improvement of citizenization policy for the migrant agricultural population.

## Keywords

Rural Revitalization, Citizenization of the Migrant Agricultural Population, Optimization of Policy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

## 1. 引言

上世纪 50 年代,我国以城市发展和工业优先为导向的城镇化拉开序幕,国家通过以区隔性的户籍制度为代表的政策手段干预调节国家建设和农业人口流动。改革开放后,经济发展带动用工需求,户籍制度改革同步步入新阶段。主导户籍制度改革的地方政府借户籍政策调控城市人口的规模与福利。区隔的城乡政策引发了农业剩余劳动力在城市的分化分层与边缘化,也导致了城市次级劳动力市场的内部高压,新的社会矛盾随之产生并逐渐积压。进入新世纪,随着“三农”问题和乡村振兴战略的提出,国家要求立足城乡统筹发展之视角解决农民工市民化问题,并于近年正式明确“农业转移人口”概念。以乡村振兴为契机、以相关政策的制定与落实为视角探讨农业转移人口市民化问题对新时期、新背景下的城镇化意义重大。

## 2. 农业转移人口市民化政策的运行现状

农业转移人口市民化政策指的是政府为引导农民工等进城务工、生活的农村人口朝着城镇市民化方向演化而出台的政策措施。这种措施旨在聚集各类社会资源为农业转移人口融入城镇环境、实现身份转换创造条件[1]。农村人口向城市迁移的现象自新中国成立便已经出现。农村人口迁移的规模也随着城镇化发展思路及相关策略的调整而呈现出不同势态。我国的城镇化历来具有工业与城市优先的色彩,受其影响,农业转移人口的市民化政策也具有明显的城市取向,这在很大程度上抑制了市民化政策运行成果的发展,也导致了城镇化实践的低效。具体来说,这种低效表现在两个方面:

首先是农业转移人口就地市民化意愿低迷。上世纪 80 年代初,为顺应经济发展需要,国家赋予了农

村劳动力就业自由权。同时，为稳定农业生产，国家又引导原有的“村办企业”向“乡镇企业”方向发展。很多农村人口通过进入乡镇企业从事农事相关工作的方式实现了“离土不离乡”的就地城镇化转移[2]。但随着国内经济的快速发展，乡镇企业越来越暴露出对外部环境的不适应，农业转移人口的就地市民化也随着乡镇企业的没落而式微。为稳定就地市民化成果、防止农业人口盲目流入大城市，国家于“六五”后提出小城镇发展战略。但由于产业发展跟不上，同时受传统户籍制度改革滞后的影响，农村人口对小城市生活的满意度并不高，不少农村人依然走向了去往大城市谋求发展的道路。

其次是农业转移人口异地市民化能力匮乏。与小乡镇就地市民化不同，决定农业转移人口能否顺利实现异地市民化的并不是意愿，而是能力。绝大多数农业转移人口来到大中型城市工作生活其实就已经表达出了对融入当地生活的意愿，但他们能否真的长久生活在流入城市则取决于他们的市民化能力，而这种能力主要或首先指的是他们的经济能力。对农业转移人口而言，市民化并不是简单的地理空间转移，它具有一定的经济成本。广州社科院的一项调查表明，即便是在2011年，外来农村人口要在广州实现市民化，其一生所需要承担的生活费用就高达130万，而这还不包括购房费用[3]。和广州一样，国内很多大中城市的市民化成本都是依靠工资性收入，相应的经济成本是农业转移人口难以承受的。

### 3. 农业转移人口市民化政策的问题归因

#### 3.1. 央地政策价值观不统一

中央是政策的主要制定者，地方政府是政策的主要执行者，央地间政策观是否一致直接决定了政策是否能够被有效执行不跑偏。公共管理学学者布坎南与当斯分别指出政府具有自利与晋升偏好。具体到本文，中央政府追求的是民众政治支持的最大化，因而在制定政策时具有天然的服务民众倾向；地方政府追求的是辖区社会治理任务的达成，发展地方经济自然会被其视为第一要务。央地间的差异导致地方政府在执行相关政策处理农业转移人口市民化问题会本能考虑“成本-收益”问题，而这引发了市民化政策执行时的两种常见现象：一是地方政府对政策的“创造性”执行，也就是只筛选有利于本届政府业绩的政策加以执行；二是选择性执行，也就是地方政府对政策执行的积极性只表现在有利于晋升时。不难想见，央地间立场与政策观之间的差距会对政策的制定与落实产生不可忽视的影响。

#### 3.2. 政策制定的科学性不足

以往的市民化问题解决思路将目光聚焦于户籍制度改革，将一切问题的破解希望寄托于这种单兵作战式的制度改革。实际上，单一的户籍制度改革并没有为市民化创造便利，它甚至在某种意义上加剧了城乡二元化。原因在于，以往户籍政策的改变并没有剥离出镶嵌于其中的福利，相关配套政策的缺失则导致户籍政策的改革缺乏整体性和系统性。市民化是一个综合概念，涉及到农业转移人口在素质、观念、职业等多方面的转变，又涉及到经济社会发展的大背景、大战略，因而必须加以整体把握。此外，当前市民化政策科学性欠缺还表现在设计主体单一和程序不够规范等方面。前者指的是作为政策重要相关主体的农业转移人口的利益长期不受重视，政策的制定也鲜少有他们参与的空间；后者指的是市民化政策的制定依然采用政府主导、计划经济思维引导的模式，缺少科学有效的政策工具与话语体系。

#### 3.3. 政策落实偏离实际

政策要生效离不开具体的执行，但实际的执行方式往往过于简单，也没有跳出选择性执行和固有行政管理思维的惯性。以当前在各大城市都非常常见的“积分制”为例，这一政策执行方式的好处是有利于“优先解决存量”，但它看似机会均等的外表下却潜藏着不公[4]。因为积分制中设计的计分项目，如文化、纳税、技能、投资等其实均可以视为对农业转移人口市民化不利的门槛，将很多对城镇发展有实

际贡献的农村人拒之门外。要想政策执行到位，就必须真诚地立足农业转移人口的现实情况，秉承以人为本的指导思想，平衡多数人的利益诉求，避免农业转移人口市民化流于口号。

#### 4. 乡村振兴视角下的农业转移人口市民化政策优化策略

乡村振兴与城镇化有着深厚、紧密的内在联系。城镇化在某种意义上也可以理解为城镇通过有效治理达到乡村振兴的过程，而作为乡村振兴政策体系的重要组成部分，市民化政策应当被纳入乡村振兴的广大视域中加以设计考量。这就决定了市民化政策的制定与落实都应当符合乡村振兴的内在要求，也就是看重环境、政治、经济等各方面的协调发展，走综合化、系统化的发展道路。

##### 4.1. 政策制定

首先，要建立起正确、统一的政策观。政策运行是一门复杂科学，它同时具备理论科学与行为科学的重要特征。在政策制定环节要突出其作为理论科学的科学性与规律性，强调政策的“求真”与“重知”；在执行环节则要突出其作为行为科学的实践性，强调政策的“可行”与“落地”[5]。

其次，在政策的设计与选择上要遵循民主、科学的基本原则。单一设计主体容易导致政策偏差的发生，也不利于维持政策本身的科学性。应坚持政策设计主体多元化，尤其要重视农业转移人口的参与和体验，群策群力激发各相关主体积极性。同时，要尊重城市发展的客观规律，深入思考城市发展与政策、人口、环境间的内在联系，立足长远考虑城镇化问题。此外，城镇化是一条长远道路、一项永续事业，在制定、落实市民化政策时还需要谨慎处理城镇化与信息化、工业化之间的辩证关系。

##### 4.2. 政策落实

主政策落实的关键是兼顾各方需求、平衡各方利益。政策能否有效实行受多方因素影响，任何政策在实行的过程中都会感受到各相关利益群体的角力与博弈。农业转移人口向城镇市民的转换实际上是该群体成员在空间、身份、职业上的多维转换，这种转换必然会受到政策环境、文化环境、时代特征等多方因素的影响，转换过程也不可避免地牵涉到农村转移人口、城市原住居民、公司企业和各级政府等各类主体。平衡各方利益是市民化政策在执行过程中绕不开的问题，对此：

一要提高央地政府间的权责利匹配度，减少地方政府在市民化政策执行中的经济负担。具体来说则是要深化财税体制改革，将财政转移支付、城市建设用地规划与农业转移人口市民化问题统筹考虑，以成熟、高效的公共服务分担机制推动农业转移人口市民化进程。二要进一步深化地方政府间的沟通合作。国内社会管理遵循属地原则，由此引发的地方保护主义破坏了地方政府间的“责任共担”意识，也为农业转移人口的市民化带来了诸多便利。要清楚地认识到人口转移意味着利益分化，而市民化政策的一项重要使命就是消弥相关主体间的冲突。三是要引导农业转移人口与城镇原住居民建立良好关系。农业转移人口与城镇原住居民间的冲突在前者的市民化进程中并不鲜见。冲突的缘起大多与城镇居民对公共服务被“冲淡”的担忧相关。对此，人口流入地政府要采用渐进化的方式开放对转移人口的公共服务，同时加强对公共服务供给模式的探索，并在必要时借鉴或引入市场机制。根本上，要在城镇居民和转移人口间建立健康、长久的关系最重要的是做大公共服务的“蛋糕”，也就是以产业发展带动公共服务增量，再以增量来满足农业转移人口对公共服务的现实需求，避免农业转移人口市民化给城镇原住居民的社会生活带来不利影响。

##### 4.3. 政策配套

首先，要结合户籍政策建立起相应的配套政策体系。虽然当前的市民化政策依然以户籍政策为主导，但必须认识到市民化政策并不等同于户籍政策，农业转移人口市民化策略的完善离不开协调运行的配套

政策。农业转移人口由乡村进入城镇，变化的不仅仅是户籍所在地，亟待解决的还有这一庞大群体切实的民生问题。只有工作、养老、住房、医疗等方面都发生有效转变，农业转移人口才算真正实现市民化的身份转变。

其次，要建立健全市民化政策设计、执行、监督、评价、完善的有效闭合回路和良性循环体系。以市民政策的监督和评价来说：监测方面，要持续跟踪监测户籍与相关配套政策的执行情况。面向农业转移人口、用人单位、地方政府等相关主体，以内外部监测与第三方监测并行的方式多角度、多途径、综合性地监测配套政策相关指标。其中，需要重点关注居住证与城镇公共服务相关度、城镇原住民与农业转移人口的公共服务差距以及城市建设用地增量与农业转移人口增量间的相关度。政策评价方面，要在充分尊重监测数据的前提下坚持以第三方评价为主导，在重点关注农业转移人口这一关键主体的政策满意度的同时审慎评价市民化政策的实施可行度和政策完备度。有效的政策循环体系不仅能够促进政策的科学制定与有效落实，还能避免地方政府在政策的实施、监督与评估中陷入无效的自循环。

## 5. 结语

乡村振兴战略的提出向包括农业转移人口安置政策在内的一系列农业农村政策提出了新的要求，也为农业转移人口的深度市民化带来了新的视角和新的思路。传统的市民化政策具有单一性、滞后性等显著不足，其运行过程中暴露出的政策的制定、落实与监督管理方面的问题反映出农业转移人口市民化形势的严峻性和改善这一问题的迫切性，也提示出市民化政策要取得成效就必须摆脱以往紧盯户籍制度改革单线思维，综合地从科学制定政策、强化政策落实、完善政策配套、提升政策监管力度等方面入手加快农业转移人口市民化进程。

## 基金项目

项目名称：重庆市农民工市民化融入研究。

## 参考文献

- [1] 张国胜, 许煜. 农业转移人口市民化与“三位一体”新型城镇化政策研究[J]. 云南社会科学, 2021(5): 147-153+187-188.
- [2] 姜彦坤, 赵继伦, 刘晓静. 政策工具视阈下农业转移人口市民化政策的三维分析[J]. 经济问题, 2021(8): 71-81.
- [3] 杜巍, 仝一晴, 车蕾. 农地政策回应如何影响农业转移人口市民化意愿——基于生计资本的中介效应分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(2): 82-92+127.
- [4] 朱健, 陈盼. 农业转移人口市民化水平评价指标体系构建及实证——基于2017年全国流动人口动态监测数据的分析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2020, 44(4): 98-103.
- [5] 何鑫, 邹瑜, 田丽慧, 李逸飞. 农业转移人口市民化决策的影响因素分析——基于湖南省6091名农村流动人口的调查[J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42(2): 158-166.