

“十三五”时期湖北农业转移人口 市民化水平测度及分析

李支立 麻宝斌¹

【摘要】湖北是农业转移人口流动大省，“加快农业转移人口市民化”已成为当前新型城镇化建设的重点工作。基于“十三五”时期湖北农业转移人口市民化统计监测数据和湖北农业转移人口基本特征，通过包含制度、经济、文化、社会、政治、心理等6个维度的农业转移人口市民化水平测度指标体系，对“十三五”时期湖北农业转移人口市民化水平进行测度显示：“十三五”时期，湖北农业转移人口市民化水平稳步提升，但程度仍然有待提高，且各维度市民化程度发展不均衡。建议有关方面加大制度改革力度、强化职业技能培训、提高公共服务均等化水平、分群体分地区施策以进一步促进湖北农业转移人口市民化。

【关键词】“十三五”时期 湖北 农业转移人口 市民化水平 指标体系

【中图分类号】F127（263）**【文献标识码】**A**【文章编号】**1003-8477（2022）06-0058-11

作为历史进程的现代化所具有的工业化、城市化两个显著特点^{[1]〔65〕}都与农业转移人口密切相关：工业化需要大量从农业转移而来的廉价劳动力，城市化也主要表现为农民迁居城镇并变为市民的过程。因此，中国实现现代化绝不能忽略农业转移人口市民化问题。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，农业转移人口市民化已成为中国新型城镇化的核心内容。党的十九大报告和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》均提出要“加快农业转移人口市民化”，以“解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力”。^{〔2〕}为此，“十三五”时期，从中央到地方相继制定了推动农业转移人口市民化的相关政策，并在落户、就业、住房保障、随迁子女入学等方面加大了支持力度，顺利实现到2020年末“1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”^{〔3〕}和户籍人口城镇化率在“十三五”期间年均提高1个百分点以上的新型城镇化发展目标。

第七次全国人口普查数据显示，2020年，我国户籍人口城市化率为45.4%，虽然完成了预期目标，但仍低于常住人口城市化率18.5个百分点。也就是说，到“十三五”末期，我国仍约有2.6亿的农村户籍人口为了生活长期居住城镇却又难以在城镇落户。这可能导致在城镇内部形成新的“二元分割”，不利于城乡融合发展、促进以人为本的新型城镇化建设和实现社会的公平正义。结合发达国家城市化历史发展经验，未来10—20年，仍是我国城市化快速发展和城市人口大量增加的时期，农业转移人口市民化依然是当前和今后一段时期内工业化、城市化和现代化发展的主要表征。但是，当前用来衡量城市化发展水平的常住人口城镇化率指标只能从表象反映农业转移人口的流动趋势，并不能从根本上衡量该群体融入城市并成为市民的程度，这不利于检验农业转移人口市民化政策的成效，也无法保障党政领导决策者准确把握我国农业转移人口市民化的真实水平。因此，建立一套统一、科学、可操作的农业转移人口市民化水平测度指标体系，对于准确把握当前阶段农业转移人口市民化水平，检验政策执行效率，剖析存在问题，进一步完善农业转移人口市民化相关政策并深入推进市民化工作，意义重大。

湖北是农业转移人口流动大省，“加快农业转移人口市民化”已成为当前新型城镇化建设的重点工作。“十三五”时期，湖北省发布了《湖北省人民政府关于实施支持农业转移人口市民化若干政策的通知》，从教育、就业、住房、社会保障、财政等方

作者简介：李支立（1989—），男，吉林大学行政学院博士研究生（吉林长春，130012）；麻宝斌（1973—），男，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授，博士生导师，吉林大学匡亚明特聘教授（北京，100070）

面加大了对农业转移人口市民化的支持力度。农业转移人口数量整体呈上升趋势，城镇化水平也不断提高。作为中部发展程度较高省份，无论在经济发展水平、城镇化水平，还是农业转移人口规模方面，湖北发展阶段及发展特征都比较符合当前我国经济社会发展的总体趋势，具有很强的代表性。同时，在新时代推动中部崛起高质量发展新进程中，湖北又肩负着“建成支点、走在前列、谱写新篇”的重要使命，因此，其农业转移人口市民化经验对城市化水平相对较低的中西部地区具有较强的借鉴意义。

基于此，本研究对湖北“十三五”时期农业转移人口市民化现状及特征进行了分析，同时尝试构建农业转移人口市民化水平评价指标体系，利用湖北农业转移人口市民化水平统计调查监测数据，定量测度“十三五”时期湖北农业转移人口市民化水平并分析其发展趋势，深度挖掘农业转移人口市民化存在的问题与障碍，为决策部门制定更加有针对性的农业转移人口市民化政策措施提供理论依据，提出合理化建议。

一、“十三五”时期湖北农业转移人口发展现状

“十三五”时期，随着工业化水平的不断提升和新型城镇化建设的有效推进，加之各级政府对农业转移人口权益保障的重视程度提高，支持市民化的制度变革及政策优化力度加大，加速了湖北乡村人口从农村到城市、从农业到非农业的转移。

（一）数量总体稳定增长，在省内就业比例增加

根据国家统计局湖北调查总队农业转移人口¹统计监测数据，2020年湖北农业转移人口总量1428.0万人，虽然因受到新冠肺炎疫情影响总量较上年有所下降，但已是连续7年保持在1400万人以上的较大总量规模；2016—2019年农业转移人口数量分别是1460.3万人、1491.1万人、1504.5万人、1512.9万人，分别比上年增长0.5%、2.1%、0.9%和0.6%（见图1）。总体上，“十三五”时期，除受疫情影响严重的2020年外，湖北农业转移人口规模保持了稳定增长的态势。

从农业转移人口流动地区分析，“十三五”时期，在省内流动的农业转移人口占总量的比重逐年提高，由“十二五”末期2015年的52.1%上升至2020年的58.0%，增加了5.9个百分点。省内就业创业空间拓展、容量扩大，成为农业转移人口规模保持稳步增长的重要因素。离开本乡（镇）外出农业转移人口群体中，在本省就业的比例由“十二五”末期2015年的35.9%扩大到2020年的40.6%，增加4.7个百分点；其中乡外县内就业的农业转移人口数量在2020年达138.2万人，比2015年增长20.6%，占本省就业的比重为33.7%，比2015年提高4.3个百分点，就地就近农业转移人口数量及比重保持了稳步增长。

（二）新生代农业转移人口成主体，整体素质有所提高

中青年劳动力成为湖北农业转移人口的主体。“十三五”时期，湖北农业转移人口平均年龄由“十二五”末期2015年的39.7岁增加到2020年的40.3岁，提高0.6岁（见图2）。从其年龄结构来看，30—40岁的农业转移人口所占比重由2015年的26.0%上升为2020年的36.1%，提高10.1个百分点，表明以“80后”为主体的新生代农业转移人口已经成为主体部分。

大专及以上学历农业转移人口占比提高。2020年，湖北农业转移人口中未上过学的占0.7%，小学文化程度占13.9%，初中文化程度占53.3%，高中文化程度占20.1%，大专占7.5%，本科及以上占4.5%。大专及以上学历农业转移人口所占比重由“十二五”末期2015年的8.8%提高到2020年的12.0%，增加3.2个百分点。

（三）收入水平不断提高，不同群体收入分化

“十三五”时期，湖北农业转移人口收入年均增长速度快于同时段城乡居民收入增速。2020年，湖北农业转移人口外出务工月均收入4795元，比“十二五”末期2015年增加1335元，增长38.6%，年均增长6.7%，比“十三五”时期湖北城镇和农村居民收入年均增速分别高0.4和0.1个百分点。高收入阶段农业转移人口比例增长明显。月均收入在5000元以上的群体人数迅

速增加，由 2016 年的 17.1% 上升至 2020 年的 39.4%，扩大了 22.3 个百分点（见图 3）。



图 1 “十三五”时期湖北农业转移人口数量及增长率



图 2 “十三五”时期湖北农业转移人口年龄构成

农业转移人口内部不同群体收入水平存在一定程度的分化，不同类型的农业转移人口群体月收入差异明显。一是自营群体收入高于务工群体收入。2015 年，农业转移人口外出自营月收入比务工月收入多 1029 元，高 29.7%;2020 年，外出自营月收入比务工月收入多 3034 元，高 63.3%，收入差距比 2015 年拉大 33.6 个百分点。二是外出务工群体收入高于本地务工群体收入。2015 年，农业转移人口外出务工月收入比本地务工月收入多 759 元，高 28.1%;2020 年，外出务工月收入比本地务工月收入多 1398 元，高 41.2%，收入差距拉大了 13.1 个百分点。三是农业转移人口所在城市层级越高，收入水平越高。湖北外出农业转移人口月收入地区分布由高到低依次为直辖市、省会城市、地级市、县（市）城区，2020 年分别达 6020 元、4942 元、4629 元和 4292 元，年均分别比“十二五”末期的 2015 年增长 9.8%、6.9%、6.2%和 7.0%。

（四）社会保险覆盖面扩大，工作生活条件有改善

“十三五”时期，湖北政府部门对农业转移人口的基本生产生活条件和权益保障更加重视，农业转移人口基本权益保障水平不断提高。

一是“五险一金”缴纳覆盖面进一步扩大。“十三五”时期，湖北农业转移人口除享受工伤、医疗保险比例有所收窄外，其他险种投保率总体增长，其中养老保险、失业保险、生育保险、住房公积金 2020 年缴纳比例分别达到 20.6%、18.4%、16.9%、13.0%，分别比“十二五”末期 2015 年提高 2.5、6.9、7.9 和 7.9 个百分点。

二是基本食宿条件进一步改善。“十三五”时期，湖北农业转移人口能够享受单位或雇主提供伙食的比重由 2015 年的 71.4% 上升为 2020 年的 75.2%，增加 3.8 个百分点；享受单位或雇主提供住宿的比重由 2015 年的 55.4% 上升为 2020 年的 60.4%，提高 5 个百分点。

三是农业转移人口被拖欠工资问题得到有效治理。“十三五”期间，湖北省相继出台《关于全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见》《湖北省拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》《保障农民工工资支付条例》等政策文件，连年开展全省范围内的根治欠薪专项行动，落实欠薪企业“黑名单”制度，农业转移人口被拖欠工资情况基本实现“动态清零”，其合法取得劳动报酬权得到了保护。

二、湖北农业转移人口市民化水平实证分析

“十三五”时期，在经济持续稳定发展的大趋势下，政府支持、鼓励、引导农业转移人口流动的政策加速了农业转移人口流向城镇、转移到非农产业的进程，促进了湖北城镇化的发展。2020 年，湖北城镇化率为 62.9%，比“十二五”末期的 2015 年提高 5.7 个百分点，年均提高 1.9 个百分点。但是当前以常住人口居住地衡量城镇化水平的方法不能确切反映农业转移人口在城镇真实的市民化程度。农业转移人口市民化的实质不是其居住地或职业的简单改变，也不是其户籍由农业户口转变为非农户口，而是包含政治权利、收入水平、社会保障、文化素质等方面能够达到城镇居民相当程度。因此，需要建立一套能够测度农业转移人口市民化水平的指标体系，来衡量某一时段或某一地区农业转移人口市民化程度。关于农业转移人口市民化水平的测度，当前政府部门并未建立起具体的测量指标体系，学界虽然进行了理论探索，但是并未实现统一。从已有农业转移人口市民化测度指标体系文献分析，相关研究基于市民化的主要影响因素和主要表现方面构建测度模型，主要有二维度模型、^{[4] (p1-8) [5] (p27-36)} 三维度模型、^{[6] (p109-112) [7] (p98-103)} 四维度模型^{[8] (p17-29)} 和五维度模型^{[9] (p3-23) [10] (p27-37)} 以及多维度模型，^{[11] (p37-49)} 并基于专题调查数据，测度了农业转移人口市民化水平。



图 3 “十三五”时期湖北农业转移人口月均收入、增速及各收入层人员比例

本研究认为，已有农业转移人口市民化指标体系构建及测度仍存在两方面的不足：一是所用的实证分析数据主要以时点数据为主，使用时期数据开展研究的偏少；二是对农业转移人口市民化测度的指标建构多考虑农业转移人口权利、福利的实现程度，对制度变革情况及影响考虑较少。为克服已有研究的不足，本研究构建的农业转移人口市民化水平测评指标体系包含制度、经济、社会、政治、文化、心理等 6 个维度，所用数据为“十三五”时期湖北农业转移人口市民化统计监测时期数据，弥补了以往研究的部分缺陷。

（一）数据来源及样本描述

本研究数据来源于国家统计局湖北调查总队开展的“十三五”时期（2016—2020 年）湖北农业转移人口市民化状况统计调查监测数据。2015 年开始，国家统计局在全国 31 个省、自治区、直辖市开展农业转移人口市民化进程动态监测常规调查工作，使用统一抽样框，采用分层、多阶段随机抽样方法抽选样本，其中湖北监测样本共有 1410 个，调查内容包含了湖北农业转移人口就业、健康与医疗、居住条件、社会融合状况以及城镇定居意愿等方面（样本基本情况见表 1）。

（二）指标体系构建

借鉴已有研究成果，本文亦构建了由三级指标组成的湖北农业转移人口市民化水平测度体系。从马克思人性思想出发，可以发现农业转移人口市民化水平测度的切入口。农业转移人口市民化是农业转移人口的发展过程，是其需求不断满足以及自由逐渐发展的过程，结合农业转移人口的生存现状和马克思理论中人的发展相关的经济、社会、政治、文化等内容，可以界定出农业转移人口转变为市民的 4 个关键维度：一是经济维度的市民化，即农业转移人口从事非农产业，获得与市民同等的经济地位；二是文化维度的市民化，文化是人在实践活动中体现出来的人的主观力量和才能，学历水平和技能素质的提高，有利于农业转移人口的市民化；三是社会维度的市民化，主要指农业转移人口能够获得市民身份，享受市民的社会保障等权利；四是政治维度的市民化，指农业转移人口能够顺利参与城镇地区的公共治理，以填补因迁移流动而导致的政治权利失落空白。在以上 4 个维度市民化之外，本研究认为，制度维度与心理维度市民化也是农业转移人口市民化的关键指标。国家制度是农业转移人口市民化的公共管理因素，具有规划和配置功能，对社会生产以及社会条件起到调节作用。结构功能的观点认为，社会结构既被人类能动行为建构，也是这一建构的现实媒介，^{[12] (p279-298)} 基于功能重建结构角度，农业转移人口市民化的历史进程是由国家制度主导与具体规划的，^{[13] (p182)} 制度的变革将显著影响市民化的进程和结果；心理维度市民化指农业转移人口对自己市民身份的主观认同，农业转移人口只有改变其传统观念和人生态度，以积极的、理性的、进取的心态去看待和适应城镇的生存哲学和价值观念，才能在城镇新的环境中获得更好的发展条件和适应结果。

表 1 样本构成情况

变量	选项	2016 年		2017 年		2018 年		2019 年		2020 年	
		频数	频率 (%)	频数	频率 (%)	频数	频率 (%)	频数	频率 (%)	频数	频率 (%)
性别	男	839	59.5	820	58.2	826	58.6	847	60.1	815	57.8
	女	571	40.5	590	41.8	584	41.4	563	39.9	595	42.2
年龄	16-25 岁	105	7.4	92	6.5	89	6.3	95	6.7	98	7.0
	26-60 岁	1261	89.4	1266	89.8	1256	89.1	1222	86.7	1219	86.5
	61 岁及以上	44	3.2	52	3.7	65	4.6	93	6.6	93	6.5
文化 程度	小学及以下	202	14.3	195	13.8	194	13.8	196	13.9	173	12.3
	初中	710	50.4	668	47.4	688	48.8	615	43.6	609	43.2

	高中	272	19.3	292	20.7	285	20.2	292	20.7	319	22.6
	职业教育	119	8.4	131	9.3	119	8.4	132	9.4	142	10.1
	大专及以上	107	7.6	124	8.8	124	8.8	175	12.4	167	11.8
婚姻 状况	未婚	134	9.5	196	13.9	163	11.6	189	13.4	214	15.2
	有配偶	1216	86.2	1132	80.3	1181	83.7	1134	80.4	1112	78.9
	离婚	40	2.8	52	3.7	37	2.6	60	4.3	61	4.3
	丧偶	20	1.5	30	2.1	29	2.1	27	1.9	23	1.6
户口 性质	农业户口	1388	98.4	1361	96.5	1364	96.7	1320	93.6	1357	96.2
	非农业户口	14	1.0	41	2.9	33	2.3	40	2.8	41	2.9
	居民户口	8	0.6	8	0.6	13	1.0	50	3.6	12	0.9
政治 面貌	中共党员	37	2.6	47	3.3	41	2.9	42	3.0	41	2.9
	共青团员	142	10.1	92	6.5	105	7.4	108	7.7	79	5.6
	民主党派	1	0.1	1	0.1	1	0.1	0	0.0	11	0.8
	群众	1230	87.2	1270	90.1	1263	89.6	1260	89.3	1279	90.7

基于以上分析，如果将农业转移人口市民化水平（T）视作总指标，其一级测度指标包含 6 个维度，分别是制度维度（R）、经济维度（E）、文化维度（C）、社会维度（S）、政治维度（P）和心理维度（X）。依据数据的可获得性和可测度性，再将一级指标细化成 13 个二级指标，13 个二级指标分解为可以量化测度的 32 个三级指标。

1. 制度维度。

自 1958 年开始实施的户籍制度，长期以来成为影响统筹城乡一体化融合发展的制度屏障。随着“以人为核心”的新型城镇化迅速发展，为维护农业转移人口的合法平等权益，使之能够更深度地享受公共服务均等化的红利，近年来，打破城乡二元分割制度藩篱的改革力度不断加大。2014 年，国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，取消农业户口与非农业户口，统一为居民户口。为此，中央有关部委先后三次召开全国户籍制度改革推进电视电话会议，部署进一步深化户籍制度改革举措。2015 年，湖北省出台《关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，户籍制度改革迈出实质性步伐。2021 年，湖北省发改委印发《2021 年全省新型城镇化和城乡融合发展工作要点》，全面取消不合理落户限制，促进农业转移人口深度融入城镇。制度变革的主要功能是带来农业转移人口的身份转变以及身份转变后的影响，即身份层面的市民化，考虑到数据的可获得性和可测量性，制度维度的市民化水平测度指标主要选用户口性质、居住证（暂住证）持有情况、找工作过程中是否有户籍歧视等 3 个衡量指标。

2. 经济维度。

农业转移人口的经济状况是市民化的基础条件，只有其经济状况较好，具备一定的经济实力，才有可能接受城镇提供的更好医疗、教育、文娱等服务，才有更多机会摆脱农业转移人口的身份，成为真正的市民。经济维度市民化的测度指标主要包含就业状况、收入情况以及住房条件等 3 个二级指标，其中，就业状况包含就业状态和就业时长指标，收入情况包含收入水平和收入满意度指标，住房条件包含住房房屋类型和居住条件满意度指标。

3. 文化维度。

从已有研究来看，文化水平对农业转移人口市民化意愿和能力有比较显著的影响。文化程度越高，农业转移人口越容易认可并适应城市的消费习惯和生活方式，市民化意愿越强；同时，文化水平高，综合技能强，农业转移人口在首属劳动力市场实现就业的可能性增大，有利于提高在城市的生存能力，为融入城市打下坚实基础。考虑到农业转移人口市民化进程的代际传承，能够

在城市就读、平等接受教育的农业转移人口随迁子女更有利于今后的城市融入，因此，将随迁子女的受教育状况作为农业转移人口文化层面市民化的测量因素予以纳入。文化维度市民化主要包括农业转移人口的文化程度、技能水平、随迁子女公平平等享受教育权利及对随迁子女受教育状况的满意度等衡量指标。

4. 社会维度。

社会维度的城市融入主要反映农业转移人口社会交往方式的转变。农业转移人

口对城市文明的适应是其生活方式和行为方式的变化过程，由农业生产相对无序性转变为工业生产的条理性，以血缘、地缘为主的人际交往转变为以业缘为主的人际交往，面对面的直接交往为主转变为间接的通讯传媒信息沟通为主。考虑到社会保障能为农业转移人口城市融入提供基本的保障，解除其城镇融入的后顾之忧，因此将社会保障情况放在社会融入维度予以研究。综合以上分析，农业转移人口社会维度的城市融入测度包含社会保险、社会交往和社会求助等 3 个衡量指标，其中，社会保险指标主要选取基本养老保险和医疗保险交纳情况进行衡量，社会交往主要选取业余时间交往对象和交往人数予以衡量，社会求助主要选取遇到困难时第一求助对象和权益受损时第一解决途径进行测度。

5. 政治维度。

农民的政治参与程度，是衡量我国民主政治建设的重要依据。脱胎于农民的农业转移人口，在迁入地的政治参与权利实现状况，不仅是我国民主政治发展状况的一个重要监测指标，也折射出我国“以人核心”新型城镇化建设的实效。提高农业转移人口政治参与的能力和水平，有利于强化他们的主体意识和权利意识，实现政治维度的市民化。政治维度市民化主要选取农业转移人口政治能力和政治参与 2 个指标予以测度。政治能力主要包括政治身份和工会参与情况，政治参与主要选取人大代表选举、工会活动、社区活动等党团活动参与状况予以衡量。

6. 心理维度。

从本质意义上来讲，农业转移人口对城市文明理念、生活习惯、行为方式等的心理认同层面与城市居民趋于一致，才是真正实现市民化。心理认同是农业转移人口城市融入的高阶融合，也是其市民化的最重要过程，主要包括农业转移人口的认同感受、接纳感受以及迁居意愿。心理维度市民化通过农业转移人口的未来定居地打算、户口迁移意愿、城市适应度、自我身份认同、生活满意度等指标进行测量。

（三）确定指标权重

权重赋值法主要包含专家赋权法、AHP 层次分析法、信息量权数法、熵值法、等权重赋值法等。构建农业转移人口市民化水平测度指标体系的主要目的是为政府制定市民化政策提供理论参考和实践检验，本研究认为，测度指标体系的 6 个维度具有同等重要意义，共同反映市民化政策的效度及农业转移人口市民化水平，因此，对于农业转移人口市民化的指标赋权，本研究选取等权重赋值法，即将每个子系统赋予相同的权重，同领域各个指标也赋予相同的权数。将三级指标赋值后按照等权重法加权汇总后得到二级指标数值，同理，将二级指标合成一级指标，一级指标加权汇总后求得农业转移人口市民化水平值。

按照等权重赋值法，农业转移人口市民化水平的基本计算公式为：

$$T=(R+E+C+S+P+X)/6$$

一级指标、二级指标、三级指标的数据测算公式亦如此。

（四）测量结果分析

根据构建的农业转移人口市民化水平测度指标体系,运用湖北 2016—2020 年农业转移人口统计监测数据,测度了“十三五”时期湖北农业转移人口市民化的总体水平及 6 个构成维度的市民化水平。整体来看,“十三五”时期湖北农业转移人口市民化总体水平高于 50%,且呈现逐年提高的趋势,反映出“十三五”时期湖北以推动农业转移人口市民化为中心的新型城镇化发展政策成效明显。

分指标来看,经济、文化、社会、心理等 4 个维度市民化水平均高于 50%,制度维度和政治维度的市民化水平低于 50%,且政治维度的市民化水平显著偏低,“十三五”时期仅有 20%左右的水平。此外,经济维度和心理维度的市民化水平程度较高,均处于 60%以上的较高水平;文化维度和社会维度两者间市民化水平程度差异较小,且与市民化总体水平也比较接近。湖北农业转移人口 6 个维度市民化水平测度值从高到低依次是:经济维度、心理维度、社会维度、文化维度、制度维度、政治维度。

一是经济维度市民化水平最高,但是 2020 年水平较 2016—2019 年出现了一定程度的下降。究其原因,农业转移人口进城定居的最主要目的是获得更高的收入水平,相比于农村来说,城市有更好的就业环境、更多的就业机会,尤其是近些年来,各级政府把稳就业、保就业作为民生大事予以重视,加大对拖欠农民工工资等违法现象的整治力度,同时对农业转移人口的工作和生活条件改善给予了更多关怀,农业转移人口就业和收入等基本经济要素有了充分保障,其进城的首要目的已经实现,因此该维度的市民化程度最高。2020 年经济维度的市民化水平下降,主要是受新冠肺炎疫情影响,农业转移人口就业时间减少,收入水平也有一定程度下降,尤其是湖北农业转移人口外出就业受到的限制条件更多,这导致了 2020 年该维度市民化程度受到较大影响。

二是心理维度市民化水平测度值仅次于经济维度。可能的原因是,随着新生代农业转移人口群体的不断壮大,他们从小学就开始到城市求生存、谋发展,同时受教育程度又较高,对城市的生活方式和消费理念更加易于接受,也更加适应,因此也更加觉得自己是城市人,愿意在城市定居生活。但是在“是否愿意把农村户口迁到城市”的指标上,农业转移人口迁移户口意愿较低,2020 年比重仅有 19.72%,不仅低于 2019 年水平(22.91%),更是低于 2016 年水平(27.66%),呈现逐年降低的趋势。主要是因为近年来,随着农村地区发展形势不断向好,农业转移人口对其在农村的承包地、宅基地、集体收益分配权的预期收益期望值不断提升,担心迁移户口后会失去附着于农村户口上的各项权益,因此出现了只愿意在城市定居而不愿意迁移户口的情况。

三是社会维度市民化水平呈逐年提高的趋势。从二级指标来看,社会保障层面的市民化程度处于较高水平,同时参加医疗保险情况要好于养老保险情况。一方面是医疗保险已经实现了全覆盖,且异地报销便利程度不断提高,让农业转移人口参加医疗保险的积极性较高;另一方面,医疗保险解决的是当前事,而养老保险是为了解决未来问题,存在一定不确定性,加上农业转移人口流动性较强,参加养老保险的积极性相对较低。在社会交往和社会求助层面,农业转移人口融入本地生活的能力和水平总体不断提升,对自己的业余生活和社会交往整体较为满意。

四是文化维度市民化水平虽然整体水平高于 50%,但从二级指标来看,文化技能层面水平较低,拉低了文化维度市民化水平。主要表现为农业转移人口接受劳动技能培训等公共就业服务的比例偏低,农业转移人口拥有职业资格(技术等级证书)的数量偏少,文化技能素质偏低不利于农业转移人口的就业状况改善,进而影响农业转移人口市民化水平。值得关注的是,随着地方政府对教育公平理念的贯彻,进城务工人员随迁子女在城市受教育的权利得到了较充分的保障。80%以上的随迁子女能够在城市公办学校接受教育,农业转移人口对其随迁子女在城市受教育状况表示认可的比例稳定在 80%以上。从长远来看,随迁子女在城市接受更为优质的教育,有利于他们以后更好地融入城市。

五是制度维度和政治维度的市民化水平都低于总体市民化水平。从制度维度来看,虽然“十三五”时期从中央到地方加大了户籍制度改革力度以推动农业转移人口市民化,但是由于附着于户籍制度及其相关制度上的公共服务及权利并未完全实现均等化,地方政府对农业转移人口的户口“进入”具有选择性,叠加农业转移人口对农业户口的“留恋”,农业转移人口的身份转变进程相对较慢,影响了制度维度的市民化水平。从政治维度分析,农业转移人口参与城市政治活动的能力和水平都较低,缺

乏参与投票选举人大代表等政治活动的机会和热情；农业转移人口就业集中在次属劳动力市场，工作单位规模小、规范性差，党组织和工会组织不健全，使得农业转移人口参与有关政治活动的机会受限，不利于政治维度的市民化。

三、结论与政策建议

综上，本研究在对“十三五”时期湖北农业转移人口状况进行描述性分析的基础上，从马克思人性理论和结构功能理论视角出发，构建了包含制度、经济、文化、社会、政治、心理等 6 个维度的农业转移人口市民化水平测度指标体系，运用 2016—2020 年湖北农业转移人口市民化统计调查监测数据，对“十三五”时期湖北农业转移人口市民化水平进行了实证测量。主要得出以下结论：一是“十三五”时期湖北农业转移人口在城镇工作生活状况不断改善，其市民化水平整体呈现逐年提高的发展态势，这既是经济持续稳定发展的结果，更是有关市民化支持政策推动的必然。二是湖北农业转移人口市民化水平虽然超过了 50%，但是水平仍然较低，表明农业转移人口仍不能与城镇市民享有完全同等的权利、福利，这会影响新型城镇化“以人为核心”发展目标的实现程度。三是从农业转移人口 6 个维度市民化水平分析，纵向来看，除了经济维度市民化水平因 2020 年受新冠肺炎疫情影响导致有所下降外，其他 5 个维度水平表现为稳步提高的发展趋势；横向来看，制度维度和政治维度市民化程度偏低，可提升的空间较大，这也给进一步推进农业转移人口市民化水平明确了思路 and 方向。

基于研究结论，特提出如下政策建议：

（一）加大制度改革力度，增强政策的激励效应

从实证结果来看，当前湖北农业转移人口制度维度的市民化水平仍偏低，虽然当前阶段除武汉市外湖北其他城镇都全面放开了落户限制，但是农业转移人口进入城镇受制度因素影响仍然较大，表现为两个方面：一方面地方政府缺乏通过户籍制度改革推进农业转移人口市民化的动力，^{[14] (p57)}在农业转移人口落户城镇时部分地区仍存在选择性接纳的现象，这对于一些基础条件较差的群体仍存在进入困难；另外一方面是土地制度的拉力，农业转移人口对土地的眷恋及对土地未来收益的预期提高不利于农业转移人口的市民化。因此，要从继续降低落户门槛、改革土地制度以及引导参与城镇政治生活等方面支持农业转移人口市民化。一是在考虑城市财力以及保障能力等条件下，进一步降低农业转移人口进入门槛，建立一套长效的农业转移人口进阶入籍制度，同时放开附着于户籍制度上的权益和福利，应使大部分农业转移人口经过 3~5 年努力可达到落户标准，公平享有城镇居民的福利待遇，从而使户籍制度不再成为农业转移人口市民化进程的主要屏障。二是在推进农村土地制度改革上，要大胆赋予农民集体资产股份占有权、收益权、有偿退出权、继承权等权利，让农民真正成为拥有完整产权的市场主体，激活农村资源要素价值，增加农业转移人口财产性收益。同时对于退出土地承包权的农业转移人口，要对他们退出承包地所造成的经济损失和非经济损失进行货币化补偿，尽可能提高补偿标准，确保进城定居农业转移人口权益不受损并增强其在城市生活能力。三是大力引导支持农业转移人口参与城镇政治生活，当前农业转移人口党员比例偏低，参与工会的人数较少，导致他们政治维度市民化程度较低。建议对于表现优秀、觉悟较高的农业转移人口，要积极吸纳其入团入党，改变其政治身份，提高其参与意识，提供其参与机会；同时大力支持在农业转移人口务工较多的建筑、餐饮、运输等行业或单位成立工会组织，鼓励引导农业转移人口积极入会，确保其福利和权益有保障。

（二）强化职业技能培训，提升生存和发展资本

农业转移人口就业状况好坏和工资水平高低是影响他们定居城镇意愿的最直接因素。提高农业转移人口就业能力，是改善他们就业状况、提高收入水平的根本途径。增强农业转移人口就业能力，不仅需要其自身主观能动性的充分发挥，更迫切需要政府、企业两大相关主体提供更多的服务和帮助。建议有关部门继续完善职业资格证书考取和技能鉴定制度，建立公平、有效的证书发放制度，健全完善的职业技能鉴定体系，确保农业转移人口职业技能培训的实效性，获取职业资格证书的公平性和权威性。以政府投入为主，坚持多渠道筹措资金，积极利用资源整合、金融、税收等方式支持农业转移人口职业能力建设，推进职业教育改革与发展，加强实际操作能力培训，全面提升技能人才的培养能力和水平，从根本上改变他们在城乡之间如“候鸟”般就业的

不稳定，从而打牢经济维度和文化维度市民化的基础。

（三）以权利保护为重点，推进公共服务均等化

推动新型城市化的关键是确保农业转移人口能够公平地享受与城镇居民同等的公共服务。尤其是对还未落户的农业转移人口，需要确保他们能够享受本地城市户籍上附着的基本公共服务项目权利。重点落实农业转移人口子女公平接受学前教育、义务教育的权利；确保农业转移人口在医疗卫生服务方面与城镇居民同等的待遇；有效衔接好农业转移人口新型农村合作医疗与城镇职工医疗保险，实现城乡之间、跨地区之间的医疗保险和养老保险的顺利转移接续；将中低收入家庭的农业转移人口纳入经济适用房、公租房、安居工程的保障体系，建立和完善住房公积金异地转移接续制度。

（四）坚持区别施策原则，因时因地推进市民化

新生代农业转移人口已成为该群体的主体，这部分人与农村割裂度大，对城镇文明价值认同感强，融入城镇的愿望也较强烈，但是这一群体与初代农业转移人口相比，存在着吃苦耐劳精神差、工作稳定性低的不足。在重点支持新生代农业转移人口市民化的举措上，要持续加大对他们接受再教育和职业技能培训的力度，增强他们在首属劳动力市场就业能力，提升其工作稳定性；针对新生代农业转移人口人际交往意愿强的特点，要积极创造条件，扩大他们社会交往的圈子，使其与更高素质的城镇居民增加交往，积累丰富的社会资本；针对新生代农业转移人口积蓄少的情况，要大力兴建城市“廉租房”、经济适用房，向其提供廉租房，允其购买经济适用房，让他们在城镇“居者有其屋”。在不同类型不同层级的城镇，要因地制宜实施有差別的政策推动市民化，如超大城市武汉，本身农业转移人口数量较大，对农业转移人口的吸引力较强，要在承担龙头城市引领作用上发挥更大责任，通过转移落后产能富余产能的工业企业到周边城镇或者省内其他地区，带动全省均衡发展，其他城镇工业企业数量增多，才能增强发展活力并增加对农业转移人口的吸引力；省内其他地区城镇通过改善工作环境和提高工作待遇等政策吸引农业转移人口迁入，对市民化加大政策支持力度，以弥补因产业发展落后、地理位置不佳等导致的对农业转移人口吸引力低的短板。

参考文献：

- [1][美]西里尔·E. 布莱克. 比较现代化[M]. 杨豫, 陈祖洲, 译. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [2]人民网. 中央城镇化工作会议在北京举行习近平李克强作重要讲话[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/big5/n/2013/1215/c64094-23842466.html>.
- [3]中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2729568.htm.
- [4]李树茁, 任义科, 等. 中国农民工的社会融合及其影响因素研究——基于社会支持网络的分析[J]. 人口与经济, 2008, (02).
- [5]黄匡时, 嘎日达. “农民工城市融合度”评价指标体系研究——对欧盟社会融合指标和移民整合指数的借鉴[J]. 西部论坛, 2010, (05).
- [6]郇彦辉. 农民市民化程度测量指标体系及评估方法探析[J]. 学习与实践, 2009, (08).
- [7]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, (04).

-
- [8]杨菊华. 从隔离、选择融入到融合——流动人口社会融合问题的理论思考[J]. 人口研究, 2009, (01).
- [9]王桂新, 沈建法, 等. 中国城市农民工市民化研究——以上海为例[J]. 人口与发展, 2008, (01).
- [10]周皓. 流动人口社会融合的测量及理论思考[J]. 人口研究, 2012, (03).
- [11]张心洁, 周绿林, 等. 农业转移人口市民化水平的测量与评价[J]. 中国软科学, 2016, (10).
- [12][英]大卫·马什, 格里·斯托克. 政治科学的理论与方法[M]. 景跃进, 张小劲, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [13]刘小年. 农民工: 生存条件、公共政策与市民化——十年来农民工研究论文集[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018.
- [14]张芯悦, 王颂吉. 大城市的农民工为何难以“市民化”——兼论新时代地方政府治理模式转型[J]. 湖北社会科学, 2020, (01).

注释:

1 理论上讲, 农业转移人口的外延要大于农民工, 农民工是农业转移人口的主体, 也是推进市民化的重点对象。本研究认为, 很大程度上, 农业转移人口是对“农民工”概念的替代, 自中央提出农业转移人口市民化之后, 学术界的研究重点仍主要集中在进城外来农民工市民化方面, 考虑到研究需要和内在一致性以及数据可获得性, 本研究对两个概念并未作严格的区分, 也就是说, 本研究认为农业转移人口与农民工的内涵和外延是一致的。