聚焦『三亿人口的牵挂』系列报道①

一亿进城农民工如何变身市民？

本报记者　刘少华

三亿人口的牵挂

编者按：

“如果有一天，我老无所依。”

旭日阳刚翻唱着《春天里》，令人仿佛看到新一代农民工群体在呐喊，沙哑中衬托着他们的苍凉感——融不进城市，回不去乡村。

这是历史的，也是现实的，但必将不会是未来的。

到2020年，要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化……“三个1亿人”既是中央农村工作会议的要求，也是农民工心中的“春天”向往；既是新型城镇化的着力点，也是推动农业现代化的支撑点。

走向春天的路，还得一步一步走。1亿进城农民工如何变身市民？1亿城镇棚户区和城中村居民如何走出“龙须沟”？1亿中西部新市民如何过上新生活？本报今起陆续推出焦点关注“三亿人口的牵挂”系列报道，与广大读者一起，同追问，共求解。

1亿人口是什么概念？如果是一个国家的人口，从数量上来看，它将是当今世界第12大国，约占辽阔的南美洲总人口的1/4，更是大洋洲人口的3倍。

1亿人口，同时还是中央农村工作会议所决定的，到2020年我国将解决的落户城镇的农业转移人口数。

仅从这个数字就可以想见，这么大规模的人口落户，势必是一个复杂而艰辛的过程。在此过程中，如何具体界定这1亿人，如何实现公共服务的均等化，尚有待中央及各地具体政策的出台。

但这一波正在进行中的大规模转化，在有关专家看来，如果推行顺利，将对我国经济、社会、文化乃至政治产生正面影响。而这1亿农业转移人口，无疑将成为我国城镇化过程中的生力军。

❶ 让“有意愿、有能力”的农民工迁入城市

“你想落户城镇吗？”面对本报记者的这个问题，受访的数位在外打工的农村户籍人士表示出了不同的态度，有迫不及待者，也有表示观望者。

事实上，农业转移人口的意愿在此次解决落户城镇的过程中是重要因素。国务院发展研究中心农村经济研究部副部长何宇鹏对本报记者表示，这1亿人的界定，首先看是否有意愿，其次看是否符合落户条件。

据了解，在目前2亿多农业转移人口中，70%左右有在城镇落户的意愿。其中，在何宇鹏看来，新生代的“80后”、“90后”，以及举家迁移者的落户意愿更为强烈。

国家卫计委发布的《中国流动人口发展报告2013》也佐证了这一观点。数据显示，当前流动人口的主体为新生代流动人口，到2012年，流动人口平均年龄约为28岁。报告认为，他们进入城市不仅为了挣钱生存，而且对未来发展有更多的新期待。而从迁移模式上看，家庭化迁移成为主体模式，这一特征在新生代流动人口中更为突出。

落户条件同样重要。在国家行政学院经济学教研部主任张占斌教授看来，“有意愿、有能力”是这1亿人的核心特点，而“能力”则是相对的，主要取决于其自身能力和其想落户的城市的门槛。

此前，中央城镇化工作会议上明确了各类城市的落户标准，即“全面放开建制镇和小城市落户限制，有序开放中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。

多位受访专家对本报记者表示，这个落户条件具有极高的参考价值。“下一步，县级市、地级市甚至部分省会城市都可能放开，欢迎农业转移人口进来”，张占斌告诉记者，但进入北京、上海等特大城市则会比较困难。何宇鹏则认为，中西部地区在条件上可能会较东部地区更为宽松，不同级别的城市之间也会存在差异。

事实上，此前各地已进行了相关探索。以广东省为例，2010年就出台了关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见，将条件细化为学历、技能、参保情况等多项指标，积满60分即可落户。

“在中央统一的精神之下，下一步要看各地出台的细则，这些将是具体界定这1亿人的条件”，何宇鹏认为，“在稳定就业和稳定居住的前提之下，不同的城市可以有不同的附加条件，例如参加社保的年限等。”

❷ 公共服务均等化是关键

尽管统计表明，到2012年底，我国城镇化率已达52.57%，但清华大学中国经济数据中心发布的调查报告却显示，从户籍来看，非农户籍人口仅占全国总人口的27.6%。清华大学社会学院院长李强认为，这表明我们目前的户籍管理改革大大滞后于人口事实上的城市化。

从这一报告中不难看出，农业转移人口的市民化速度，远落后于城镇化速度。此前，农民工因为一纸户籍而“留不了城，回不了乡”的困境屡屡见诸报端，在新生代农民工中，这一现象尤为突出。清华大学“新生代农民工研究”课题组的研究发现，在新生代农民工中，44.0%的人完全没有务农经历，44.1%的人偶尔务农，经常务农的比例只有11.9%。

尽管许多农民工将自己视为城里人，但城市户籍本身附带的公共服务，让许多进城务工者即使付出更多的金钱与时间，依然享受不到同等的市民待遇。

山东安丘大胜镇村民孙伟，已从家乡到青岛工作了8年，现在年收入约20万元，在这座城市里已属于中上等水平。“原来没意识到，直到结婚生小孩后，才体会到户口的重要性。”他在接受记者采访时直言，“现在孩子没法上公立学校，只能去更贵的私立幼儿园，而且办什么手续都要回老家，带来了很多困扰。”

在何宇鹏看来，实现基本公共服务的均等化，是解决这1亿人落户城镇的最大目的。而落户，则是使相关农业转移人口较快地享有市民待遇的有效途径。

当然，这一过程的实现，并不是单靠出台政策就能解决的，还需要各方面系统配套的投入。农民工落户的成本几何？广东省总工会常务副主席陈宗文介绍说，据他们的测算，每落户一名农民工，城市需要支付100万元的成本。公共交通、医院、学校等公共服务设施都需要相应增加。可以说，在解决户籍的同时，公共服务和社会保障如果跟不上，这1亿人的市民待遇仍无从谈起。

而解决这一问题，需要政府、企业和个人的多方合力。“中央的转移支付与市民化挂钩，可以实现对地方的正向激励。当地政府和农民工所在的企业也要出钱，再加上农民工自身的努力，这个问题才会圆满解决。”张占斌表示。

尽管在这一过程中，地方政府短期内需要付出一定成本，但张占斌认为，如果这一进程顺利，对于经济社会发展将是一个巨大的推动。这1亿人产生的需求，将成为经济增长的动力。

此外，还必须打破城乡分割的思维定式。李周告诉记者，在将1亿人落户城镇的同时，需要克服3个体制弊端，一是农民工和市民工同工不同酬；二是农民和市民同城不同权；三是城乡建设用地同地不同价。

❸ 成为真正市民还有较长的路

“1亿人进城，不能只是改了户口本上的几个字，也不能让他们依然只是城市里的劳动者，而应该成为真正的市民。”对于1亿人落户城镇后的预期，张占斌如是表示。

实现公共服务的均等化只是在客观上实现了市民化，而这1亿人真正地融入城市生活，同样重要。李克强总理在此前阐述其新型城镇化战略时表示，让大约2.6亿农民工中有愿望的人逐步融入城市，是一个长期复杂的过程，要有就业支撑，有服务保障。

“如何将数量上的人口转移转换为质量上的人力资本提升，也是需要尽快列入政府议事日程的工作。”李周表示。

对于这些“新市民”来说，融入城市的过程也是不断提高自己的过程。“他们发现周围的城里人稳定下来后买车，用电脑工作，自然也会想参与进来。”张占斌认为，等农业转移人口融入城市后，如果过程进展得好，会吸引越来越多的人产生进城发展的意愿。

专家认为，这一进程将给我国的发展带来深远影响。在李周看来，在未来，1亿人落户城镇会给国家带来巨大的变化，主要表现在现代农业的发展条件会显著改善，城镇人口老龄化趋势将得到有效抑制，以及城乡差距进一步缩小。不过，相关专家也提醒说，推进公共服务的均等化，并不只是这1亿人需要解决的问题，其余1亿多农业转移人口的基本公共服务同样值得重视。

“深化户籍制度改革的主要任务，是不断剥离附着在城市户籍上的福利。”李周表示，下一步应弱化城市户籍的重要性，逐步消除城乡户籍的制度性差异。

值得注意的是，在记者采访过程中，不少东部省份如山东、江苏等地的农业转移人口都表示，他们更愿意保有农村户口，因为可以在城市中工作的同时，仍然拥有土地，而且新农保、新农合等正在日趋完善。

“我家里还有地，把户口迁到城里并不划算”，虽然也已在潍坊市区买了房子、有了稳定的工作，也打算在“生活条件更好的”城里生活下去，山东安丘大胜镇的村民刘哲还是打定主意要“保留农村户口”。

无论是将户口迁到城里还是留在农村，数量庞大的农业转移人口无疑将深远地改变中国的城市。

“中国改革的成就表明，中国的经验源自亿万中国人民的伟大创造。”李周表示，过去在获得土地承包经营权、从事非农产业的权利及进城务工权利后，农民都很快创造了奇迹，“政府倘若再赋予农民经营城市的权利，农民很可能成为城镇化的生力军”。

从农民到市民，要改变的不仅是一纸户口，更有附着在户口上的不同的公共服务。实现公共服务的均等化，让走进城镇的农民工不仅能进得来，还能留得下，更能过得好。唯有如此，才能最终实现城乡一体化发展。

从农民到市民，要改变的不仅是户口

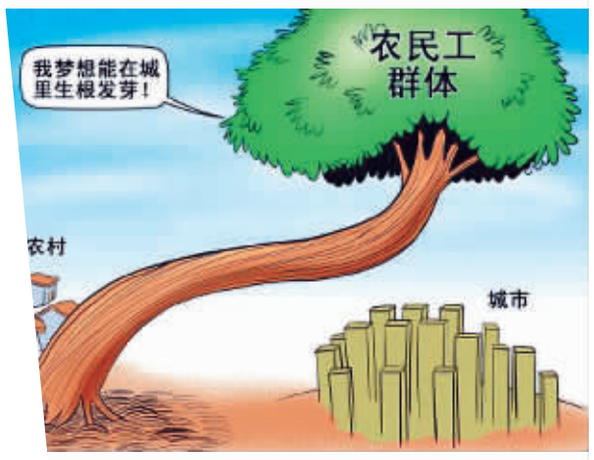
张意轩

又到一年春运时，浩浩荡荡的迁移大军，又将农民工话题带入人们的视野。

在城镇化快速发展的浪潮中，超过2.6亿的农民工群体，他们的生活与工作、发展与保障，已日益成为政府和公众关注的焦点。

“解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇。”日前在京举行的中央农村工作会议上对农业转移人口的落户问题做出明确规划。

这一政策的出台，是城镇化浪潮下的必然选择，也是弥补欠账的需要。国家统计局数据表明，2012年我国人口城镇化率为52.6%，而户籍城镇化率远低于此。截至2012年年底，我国有2亿多人常住城镇，但由于没有非农人口户籍，与城市市民在教育、医疗、社会保障等社会公共服务方面存在差距。解决这一由户籍制度造成的“半城市化”现象，实现进城务工人员的市民化转型，直接受益者是农民工及其家属，同时也会从多方面惠及“三农”。从长期看，还可以激发内需潜力，缓解城乡二元结构矛盾，促进经济社会持续健康发展。



当然，从农民到市民的转变，不仅是一纸户口的变化，更重要的是户籍上所附加的相关公共服务的供给的调整。将符合条件的进城务工人员完全纳入城镇和社会保障体系，赋予他们和城镇居民同等的公共服务和发展机会，让走进城镇的农民工不仅能进得来，还能留得下，更能过得好，能融入，有归属感和尊严感，才是实现从农民到市民转变的根本。

而这些，都需要相应的福利、基础设施等方面的投入，需要在教育、医疗、住房、养老等方面下工夫，需要统筹安排管理，建立起落户成本的合理分摊机制，需要政府、企业、个人共同努力。

同时，也要看到，城镇化浪潮下的农民和农民工是一个复杂的群体，并不是所有的进城务工人员都希望获得城镇户籍，他们中有些人希望生活和工作在城镇，但却保留农村户籍。此外，随着农村经济的发展、农村社会环境的改善，以及国家相关政策的扶持，还有部分人群会选择返乡或是留守农村。

对待这些不同的人群，如何通过政策调整实现基本公共服务的均等覆盖，同样需要考量和慎重对待。从这一点上讲，剥离附着在户口上的福利，实现城乡一体化发展，才是根本之道。

当然，除了物质上的保障，精神层面的尊重同样重要。歧视观念的消除，平等理念的树立，都还有不短的路要走，而这，需要全社会和媒体的共同努力。

或许，只有当“城乡结合部”、“乡下人”不再被赋予其他的含义时，我们才可以说，城乡一体化已真正实现。

十年间中央一号文件里的农民工

刘少华整理

自2004年至今，中央一号文件一直都是“农业”主题。而在其中，关于农民工的部分经常引起人们关注。梳理过去十年的中央一号文件，其中关于农民工的主要条文如下。

2004年
进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分；推进大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件。

2005年
尊重和保障外出务工农民的土地承包权和经营自主权。

2006年
进一步清理和取消各种针对务工农民流动和进城就业的歧视性规定和不合理限制；严格执行最低工资制度，完善劳动合同制度。

2007年
建立农民工工资正常增长和支付保障机制；坚持以公办学校为主接收农民工子女就学，收费与当地学生平等对待。

2008年
进一步完善农民外出就业的制度保障；切实提高农民工的生活质量和社会地位。

2009年
积极扩大农村劳动力就业；城乡基础设施建设和新增公益性就业岗位尽量多使用农民工；落实农民工返乡创业扶持政策。

2010年
建立覆盖城乡的公共就业服务体系，将农民工返乡创业和农民就地就近创业纳入政策扶持范围。

2012年
大力培训农村实用人才，对符合条件的农村青年务农创业和农民工返乡创业项目给予补助和贷款支持。

2013年
把推进人口城镇化特别是农民工在城镇落户作为城镇化的重要任务；加快改革户籍制度，落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策。

本版制图：潘旭涛

链接：