

# 有序推进内蒙古农牧业转移人口市民化的对策探析

孙百灵

**摘要：**推动农牧业转移人口市民化是推进新型城镇化高质量发展的首要任务和核心环节。本文认为内蒙古农牧业转移人口市民化仍面临着城镇发展乏力、农牧业转移人口自我发展能力不足、农牧业转移人口成本分担机制尚不明晰、配套改革滞后等现实困境。需要从加强平台建设、加强配套改革、建立成本分担机制、推进农牧业转移人口自身素质提升和观念转变等方面采取措施，推进农牧业转移人口市民化进程，从而推进新型城镇化高质量发展。

**关键词：**农牧业转移人口 市民化 高质量

## 一、问题的提出

以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，是新时代中国特色社会主义发展的重要实践，是建设现代化国家的关键举措，也是实施乡村振兴战略和区域协调发展战略的有力支撑。推进农牧业转移人口市民化是当前推进新型城镇化战略的首要任务和核心环节。所谓农牧业转移人口市民化，是从事农牧业的人口逐步离开农村牧区和农牧业生产，实现在城镇定居、实现职业转变、获得城镇居民身份、平等地享受城镇居民的各项社会福利和基本权利保障，并在生产、生活、观念、行为等方面逐步融入城镇的过程。

近年来，内蒙古积极推动农牧业转移人口市民化工作，取得显著成效。但受户籍制度特

别是相关配套制度改革缓慢等因素影响，市民化进程缓慢。

2008年-2017年，内蒙古城镇化率从51.72%增加到62.02%，而市民化率仅从40.47%增加到44.26%，二者之间仍然存在近20个百分点的差距，2016年和2017年两年仅实现18.4万农牧民及其他乡村人口落户城镇，城镇化进程与农牧业转移人口市民化未能同步。同时，2017年，内蒙古第一产业就业人员占比为41.4%，高于全国平均水平20多个百分点，而第一产业对生产总值增长的贡献率仅为9.2%，大量农村牧区剩余劳动力依附在农牧业上，农牧业劳动力转移步伐缓慢，影响新型城镇化和乡村振兴战略的有效实施。当前，内蒙古经济正迈向高质量发展阶段，如何有序推进农牧业转移人口市民化，扎实推进新型城镇化高质

量发展是值得研究的课题。

## 二、内蒙古农牧业转移人口市民化面临的困境

### （一）城镇发展乏力，吸纳能力不足

虽然内蒙古城镇化率较高，但是从城镇发展的数量和质量、布局状况、现有基础设施质量来看整体不佳，各级城镇发展乏力，对农牧业转移人口的吸纳能力均显不足。首先表现为城市群及大城市吸引力有限，承载力不足。呼包鄂城市群内部分工协作不够、受行政区划等因素影响，三市在产业发展等方面存在同质化无序竞争等问题，总体上集群效率不高。与全国其他大城市相比，内蒙古大城市对农牧业转移人口的吸引力有限，后劲儿不足，城市的综合承载能力有待

**基金项目：**2018年内蒙古党校校内青年项目资助；2016年内蒙古社科规划办青年项目资助。

提升。特别是近几年，部分城市的规模膨胀，房价高企、交通拥堵、水资源短缺等“城市病”日益凸显，过高的购房支出是市民化需要支付的最大成本。其次表现为中小城市和小城镇缺乏产业支撑，经济总量小，基础设施质量低，对农牧业转移人口吸引力不足。小城市和小城镇公共服务配给水平较低，特别是大部分小城镇缺乏特色产业的支撑，加上受财力等因素制约，基本的垃圾及污水处理系统以及排水系统等基础设施都不完善，无法有效吸引农牧业转移人口在当地落户生活。最后表现为城乡融合推进缓慢，支撑作用不足。促进城乡融合发展，有利于农牧业转移人口就近或就地城镇化。内蒙古城乡产业融合发展层次较低，一二三产业融合链条较短，附加值偏低；农村牧区基础设施和公共服务发展滞后，对二三产业的配套支撑不足；城乡综合交通运输的叠加优势没充分发挥，城镇公交、农牧区客运等交通方式之间的衔接不够紧密，综合交通运输网络还未形成等问题削弱了对农牧业转移人口市民化的支撑作用。

（二）农牧业转移人口自我发展能力不足

农牧业转移人口文化素质和劳动技能整体不高、自我发展能力不足是阻碍内蒙古农牧业转移人口市民化的一大因素。农牧业转移人口大多数是小学和初中文化程度，整体文化水平不高；

绝大多数农牧业转移人口都未参加过职业技术培训，技能单一、技能水平不高，缺乏城镇社会的生存技能，就业领域比较单一、范围相对较窄、就业信息零散，往往都是通过亲戚、老乡、熟人等介绍寻找工作，大多从事体力劳动和技术要求比较低、短期性和流动性较大的行业，如从事建筑、运输、服务员等工作，工作稳定性较弱，失业风险较大。虽然近两年内蒙古鼓励发展劳动密集型产业、家庭服务业，扶持中小企业，支持和引导非公经济发展，增加就业岗位，吸纳农村牧区劳动力转移就业、积极引导农村牧区富余劳动力就地就近转移就业和外出转移就业，并通过多种途径加强农牧业转移人口职业技能培训，但是从2016—2017年的统计数据来看，与实现农牧民转移就业的508.68万人的总量相比，农牧民转移技能培训覆盖人群数量较低，为26.82万人，仅占转移就业农牧民总数的5.27%。另外，农牧业转移人口与城镇原居民在生活方式、人际交往、价值观念等方面存在较大的差别，城市社会融入性差。

（三）农牧业转移人口市民化成本分担机制尚不明晰

农牧业转移人口市民化成本需要政府、企业和个人三方共同承担。目前，内蒙古在各个相关行为主体之间的成本分担机制还不完善，细化不够，探索不足。当前，仅在试点地区初步建立市

民化成本分担机制，各级政府之间缺乏有效的成本分担机制，流入地和流出地之间没有形成合理、有效的市民化成本分担机制，基本公共服务可携带性不强，一些社会保障项目转移接续不顺畅等问题突出。农牧业转移人口市民化所需的公共成本支出主要以政府财政资金和举债投入为主，但部分地方政府债务率超过风险预警线，在因经济下行压力导致财政收入吃紧的形势下，政府对于承担市民化公共成本的压力较大，积极性普遍不高。从企业方面，企业出于降低成本的目的，压缩用工成本，缴纳职工养老保险等补贴的比例偏低。同时，农牧业转移人口个人维权意识不强，参加城镇职工养老保险和城镇居民基本养老保险的认识还不到位，参保积极性不高。

（四）配套改革滞后，市民化动力不足

农牧业转移人口市民化是一个系统工程，需要户籍、土地、财政税收、社会保障等各个方面的配套改革，形成政策合力。当前，内蒙古各部门、各方面的改革处于“单打独斗”阶段，未形成围绕农牧业转移人口市民化的政策联动。总体上来看，现有的政策体系，虽然改善了农牧民向城镇流动的环境，但是促使农牧业转移人口家庭整体迁入城镇的制度环境并未建立，特别是农村牧区土地制度、城镇住房、子女教育、医疗保险等制度改革的不



到位，影响农牧业转移人口在城镇定居。虽然自治区各部门陆续出台了一些配套政策，但这些改革政策出台时间都不长，落实还需时日，加上具体措施跟进不及时，政策效果还未显现。如依附于户籍制度背后的公共服务和福利制度剥离不完全，原有的城乡之间的最低生活保障、社会保障方面的待遇差别仍然存在，户籍制度改革未能覆盖跨区域的农牧业转移人口；户籍制度改革与土地制度改革不联动，“三权”资产改革不到位，“三权”尚未发挥其应有的资产性功能，农牧民普遍担心因户籍变化而丧失农村牧区集体经济组织成员资格，导致失去“三权”权益，不能享受支农惠农的政策，一些农牧民担心进城后“三权”得不到保障，享受不到城镇公共服务，存在大量“进城不落户”现象；由于社

会保障体系仍然不健全，还不能覆盖全部农牧业转移人口，失业保险、工伤保险和生育保险的覆盖人群少，特别是保障性住房覆盖率低，与高昂的商品房价格相比，工资收入较低的农牧业转移人口的住房问题日益突出。

### 三、推进内蒙古农牧业转移人口市民化的途径

（一）加强多层次平台建设，提高农牧业转移人口吸纳和承载能力

城镇是承载农牧业转移人口市民化的平台和载体。按照规模适度和功能互补原则，优化城镇布局和形态，形成分工明确、布局合理、功能互补、错位发展、特色突出的城镇发展格局，为农牧业转移人口的空间转移提供更大吸纳空间。综合资源环境

承载力、要素禀赋条件和比较优势，发展与城镇特点相适应的产业。培育和壮大呼包鄂城市群，以产业协作、基础设施互联互通、生态环境共建共保、公共服务共建共享为切入点，优化资源要素配置，优化营商环境，构建区域统一市场，提升区域竞争力和活力，增强农牧业转移人口的吸引力，加强城镇规划、管理和建设水平，有效预防和治理“城市病”，不断提升综合承载力。增强区域性中心城市的辐射带动能力，特别是做强盟市府驻地城市、重要节点城市，优化产业结构和城市空间布局，推动城市与周边区域交通、信息网络等设施的连接和产业的协作。小城市和小城镇发展要坚持与特色产业相结合，提高基础设施建设和公共服务设施建设水平，就近就地吸纳农牧业人口转移。促进城乡融合发展，引导一二三产业深度融合、促进大中小城市和乡村产业资源要素的双向流动、交换和融合。

（二）加强配套制度改革，推进农牧业转移人口公共服务均等化

推进农牧业转移人口市民化，要完善户籍、土地、财税、社保等一整套配套制度体系。一是要进一步深化农村牧区土地制度的改革。深化农村牧区“三权”制度改革，加强农村牧区产权交易市场建设，在尊重农牧民意愿的前提下推进土地承包经营

权、宅基地使用权等有序流转，通过市场化手段有效盘活土地资源，提高农牧业转移人口“带资进城”的能力。二是健全社会保障体系，扩大社会保障覆盖面。进一步完善城乡统一的居民基本养老保险制度和养老保险关系转移接续办法，加快整合城乡居民基本医疗保险制度。落实医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法，加快实现基本医疗保险参保人跨制度、跨地区转移接续。完善农牧业转移人口就业创业服务体系，坚持市场导向，依托高等院校、社会培训机构形成多层次、常态化的职业技能培训机构，为农牧业转移人口开展公益性的职业教育和技能培训。加大农牧业转移人口住房保障力度，将其纳入城镇住房保障体系。扩大租赁型保障房比例、鼓励社会资本参加保障房建设，增加保障房供给量。

### （三）加快建立农牧业转移人口市民化成本分担机制

围绕农业转移人口市民化，形成更加合理的自治区、盟市、旗县各级政府主要事权清单，进一步细化支出责任划分，合理确定政府、企业、个人需分担的市民化成本。建立各级政府公共成本共担机制。一是建立上下级政府成本分担机制。自治区政府分担一定比例农牧业人口跨省区、跨盟市转移的市民化成本，以及影响全区范围、在盟市之间有一定外部性的基础设施建设和公共

服务成本，增加对吸纳外来农业转移人口较多市县的财政转移支付，增强市县提供基本公共服务的财力保障。盟市政府和旗县市政府结合本辖区农牧业转移人口存量等基础指标，科学制定具体方案和实施细则，重点为就地转移到城镇的农村牧区人口提供基本公共服务，承担相应财政支出责任；二是建立自治区内流入地和流出地成本分担机制。重点建立财政转移支付和城镇建设用地指标数量与农牧业转移人口市民化规模相挂钩的制度。用工企业加大职工技能培训投入，依法为农牧业转移人口缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用；农牧业转移人口个人要积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，并按照规定承担相关费用，提升融入城市社会的能力。

### （四）推进农牧业转移人口自身素质提升和观念转变

各级政府发挥主导作用，鼓励农牧业转移人口参与多渠道的文化、职业教育，引导其自主转变思想观念。加强对培训机构的管理，健全培训管理体制，构建专业性强、针对性强的职业技能培训体系。用工企业应根据市场需要和农牧业转移人口的需求，组织开展种类丰富、形式多样的培训，并适度降低培训费用。农牧业转移人口自觉主动提高接受文化教育、职业培训的意识。发挥居委会、社区中心、文化团体

等社会组织作用，宣传与农牧业转移人口切身利益相关的法律和政策，提高农牧业转移人口的维权意识、自我保障意识；通过开展丰富多彩的活动，丰富农牧业转移人口精神文化生活，引导农牧业转移人口积极融入城镇生活。■

### 参考文献：

[1] 王关区，刘小燕，王天骄. 农牧业转移人口市民化的途径探讨[J]. 前沿，2015，(5).

[2] 黄露霜，郭凌. 中国农业转移人口市民化：历史演进、现实困境与路径选择[J]. 农业经济，2016，(12).

[3] 张俊明. 少数民族农牧业转移人口就业困境及对策研究[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版)，2017，(1).

[4] 张志勇. 西部农业转移人口市民化的问题及对策研究[J]. 中国农业资源与区划，2017，(2).

[5] 成秋英. 城乡融合背景下农业转移人口市民化问题研究[J]. 中国市场，2019，(7).

(作者单位：中共内蒙古自治区委员会党校经济学教研部)

责任编辑：代建明