

中国农业转移人口市民化的空间特征与影响因素

刘 锐,曹广忠

(北京大学城市与环境学院,北京 100871)

摘 要:本文利用第6次人口普查数据和公安部门登记数据,分析了全国各省(市、区)需要市民化的农业转移人口的规模、结构以及市民化推进程度的空间特征。研究发现,全国待市民化人口每年新增1510万,东部沿海以跨省市迁移为主,中部地区以省内迁移为主。采用迁移人口中的落户人口与总迁移人口的比值考察不同地区迁入人口落户难度,发现中部地区落户最易,西北地区其次,东部沿海最难。影响市民化进程的因素,一是高昂的市民化成本,特别是需要政府承担的公共成本部分抑制了市民化进程;二是现行的财政体制下转移人口市民化的成本主要由迁入地政府负担,降低了地方政府的积极性;三是现有产业人口与落户要求不匹配,使得粗放型产业所吸引的就业人群难以达到落户门槛。本文进一步结合户籍制度改革的动力机制分析,从政府投资体制和空间资源配置两方面就不同地区转移人口市民化对策问题进行了初步讨论。

关 键 词:农业转移人口;市民化;城镇化;空间差异;第6次人口普查

doi: 10.11820/dlkxjz.2014.06.003

中图分类号:K901.3

文献标识码:A

1 引言

改革开放30多年来中国城镇化进程快速推进,人口城镇化率从1978年的17.92%提高到2012年的52.57%。但2012年底全国城镇户籍人口仅占35.29%,这意味着仍有超过2亿农业转移人口处在离开农村,却未完全融入城市的不完全城镇化状态,无法享受与城市居民同等的医疗、社保、教育等基本公共服务。有序推进农业转移人口市民化进程已成为中国现阶段全面提高城镇化质量的重要任务。中共十八届三中全会也特别强调,“推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”。

在提出推进市民化的总体思路之前,有必要对需要市民化的农业转移人口数量做出估计。鉴于中国地域差异巨大,流动人口迁入规模呈东多西少的空间特征,并且由于不同省(市、区)的市民化成本和需要市民化的人口规模不同,也导致了不同地域在推动市民化进程中所面临的压力程度各异。因此对需要市民化的农业转移人口的推算不能仅限于总体规模,需要对省际差异进行分析。

先来回顾一下已有研究。2012年12月中共十八大报告明确提出了“农业转移人口市民化”的概念,是指从农村转移到城镇的人口在经历了城乡迁移和职业转变的同时,取得与城镇户籍居民均等的社会身份和权力。农业转移人口市民化不仅意味着将农业户口转变为非农业户口,而且还包含着在政治权利、劳动就业、社会保障、公共服务等方面享受和城镇居民同等待遇,并且在生存职业、社会身份、自身素质以及意识行为等方面逐步融入城市(魏后凯等,2013)。户籍的转变不等同于市民化,但获得与迁入地居民身份关联在一起的城市居民社会保障、公共服务、政治权利是推动农业转移人口市民化的第一步。

从规模上看,2012年中国外出农民工1.63亿人,其中88.6%(即约1.45亿)农民工在县级以上城市就业(国家统计局住户调查办公室,2013),成为城市流动人口和外来务工人员的主要组成部分。从生存状况上看,由于没有获得城市户籍,因此即便生活在城市中,这部分农业转移人口也无法享受和城市居民同等权利,表现在城市中未能获得正规就

收稿日期:2014-04;修订日期:2014-06。

基金项目:国家“十二五”科技支撑计划项目(2013BAJ10B01)。

作者简介:刘锐(1988-),云南蒙自人,硕士研究生,主要研究方向为城镇化和流动人口,E-mail: 12liurui@163.com。

通讯作者:曹广忠(1969-),男,山东莘县人,博士,副教授,主要从事城镇化与人口迁移研究,E-mail: caogzh@urban.pku.edu.cn。

业、有限且不平等的社会保障、政治参与和利益代表不足、家庭分离的居住形式和平等教育权利的缺失等(刘爱玉, 2012)。

影响市民化的因素主要包括三方面:一是制度壁垒,包括就业制度、教育制度、社会保障制度等方面的城乡二元体制影响了农民工融入城市(黄崑, 2011),特别是在土地制度方面,缺少将农村土地“市场化”的退出机制,使得农民工不愿意无偿放弃农村土地,也无法将农村土地置换成进城资本(陈广桂, 2004)。二是城市代价高,即城市政府需要为农民工市民化支付巨额成本,抑制了其推动市民化的积极性(申兵, 2012; 张国胜, 2009)。三是技能素质欠缺,农民工总体文化程度不高、职业技能缺乏,多数只能在劳动密集型企业中从事技能要求不高的生产性劳动,尤其是制造业、建筑业和服务业。这类工作收入低,难以承受在城市居住生活的成本。另外,生活方式上的城乡差距、城市居民的社会排斥(王桂新等, 2011)等因素也进一步阻碍了农业转移人口市民化进程。

对农业转移人口市民化规模的现有研究主要集中在总体规模上(魏后凯等, 2013),尚缺乏关于地域分布和空间差异的探讨。而对市民化的推进影响因素的分析中,也多从定性研究得出,在定量研究和空间特征分析上有待进一步深入。

本文探讨的主要问题包括各省(市、区)需要市民化的农业转移人口规模和结构特征、不同省(市、区)农业转移人口市民化推进程度的差异、影响市民化推进程度的主要因素,并对农业转移人口市民化的对策进行了讨论,以期对分类指导市民化政策的制定提供依据和参考。

2 数据与方法

“流动人口”(floating people)是在中国独特的户籍制度下形成的。中国将人口的空间移动区分为“人口迁移”和“人口流动”,两者间的区别在于是否有户口的变更,前者伴随有户口的相应变动,后者则没有。伴随户口转移的迁移行为相对于人口的流动,是一种在制度层面更为彻底和稳固的永久性迁移行为。

中国公安部门口径的人口数据是按户籍来统计的,因此该口径的城镇人口数可以认为是获得城市户籍,已经市民化和完全城镇化的人口。而人口普查数据则是按照实际居住地和居住时间来界定的,所统计的城镇人口数既包括完全市民化人口,也包括未完全市民化的人口。两种口径的差值,可以理解为已统计为城镇人口但尚待市民化的人口(后文简称“待市民化人口”),不同省份之间的差异,意味着各省份外来人口市民化任务的差别。

后文分析中用到的指标公式及含义:

$$P = (M \times k - M_{\text{hukou}}) \times d \quad (1)$$

$$MR = M / TP \quad (2)$$

$$M_h R = M_{\text{hukou}} / TP_{\text{hukou}} \quad (3)$$

$$M_h M = M_{\text{hukou}} / M \quad (4)$$

式中: P 是待市民化的农业转移人口; M 是某地区一年内迁入人口,本文采用第6次人口普查中各地区“迁入半年到一年”的人口数; k 是农业户口在迁入人口中所占比例; M_{hukou} 是获得迁入地非农户口的迁入人口; d 是流动人口落户意愿。 TP 是各地区常住人口总数, TP_{hukou} 是各地区户籍人口总数。 MR 是迁入率; $M_h R$ 是落户率; $M_h M$ 是迁入人口落户率,即获得迁入地非农户口的迁入人口占总迁入人口的比重。

上述公式所用的迁入人口数和落户人口数均为一年内某地区的增量。虽然一年内落户的人口并不都是在这一年之内迁入的,但两者之差可以反映地区每年新增的待市民化人口规模。

2.1 迁入人口

第6次人口普查的迁入人口数中“迁入半年到一年”和“迁入一年到两年”的占总迁入人口的21%,迁入6年以上的占26%,其他时间间隔的比例均低于15%^①,因此“迁入半年到一年”的人口数可以较为稳定地衡量某地区一年之内人口迁入量。根据2011年流动人口动态监测调查,流动人口中农户户口比重为85.9%(国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司, 2012)。因此,本文公式(1)中统一取 $k=85\%$,即采用各地区“迁入半年到一年”的流动人口数乘以85%来估算城市迁入中农业转移人口规模。

①在地区上,“迁入半年到一年”的人口数占总迁入人口的比重除北京(16%)、上海(13%)、海南(17%)、西藏(18%)、江苏(19%)、新疆(19%)外,其他省份基本在20%左右。

2.2 落户人口

迁入人口的落户数据源于《全国分县市人口统计资料》,以2006-2010年共5年的迁入人口平均数衡量各省(市、区)的迁入人口落户情况。该数据并没有细分落户人口是落为农业户口还是非农业户口,但由于城乡在社会保障等方面的巨大差异,全国绝大多数地区农业户口人数增加仍以自然增长为主,因此该落户数据大致等于一年内迁入的非农户口人口数。

2.3 落户意愿

在无预设情景下,流动人口的平均定居意愿大致在55%左右(国家统计局课题组,2007)。但定居意愿受到迁入地区、迁移距离、流动人口属性等多种因素的影响,本文仅区分迁入地的东中西地区差异以及跨省迁移和省内迁移的差异。东中西地区平均定居意愿分别为60%、55%和50%。通过对全国主要城市化地区流动人口的大样本调查,跨省(市、区)流动人口的定居意愿为50%,省内流动人口的定居意愿为62.85%,后者比前者高约10个百分点(肖艳平,2012)。因此,本文假设东中西地区省内迁移定居意愿和跨省迁移定居意愿分别为65%和55%、60%和50%、55%和45%。

3 待市民化人口的省际差异

3.1 待市民化人口规模

按照上述估计,中国待市民化人口每年新增1576万,与魏后凯等(2013)估算的1300多万比较相近。其中,广东省每年新增人口规模最大,达到342万人,其次为浙江(173万)、江苏(117万)、山东(83万)、四川(68万)、福建(79万)、上海(72万)、内蒙古(52万)和北京(50万)。待市民化人口规模最小的为西藏(1万)、贵州(4万)和青海(4万)。

从来源看,中国省内迁入的待市民化人口规模为897万,大于跨省迁入规模(679万)。省内迁入待市民化人口除西北地区外全国其他省份规模都很大,四川、湖北、湖南等中部地区规模最大,沿海地区规模也不小(图1b)。

跨省(市、区)迁移中待市民化人口规模最大的为沿海地区,包括环渤海、长三角、珠三角,其次是华北地区,最后是新疆、云南、内蒙古等边境地区(图1a)。东部沿海地区快速经济发展带来更多就业机会,吸引了大量农业转移人口,待市民化人口规

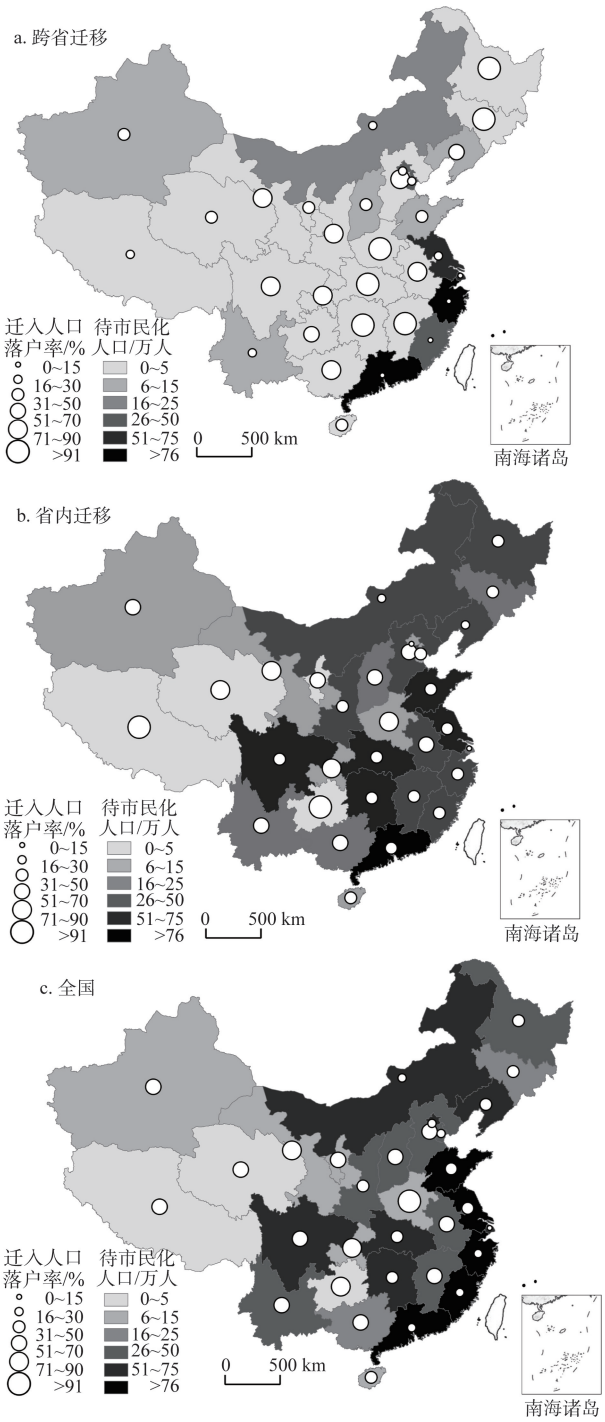


图1 迁入人口落户率与待市民化人口规模

Fig.1 Percentage of rural-urban migrants received urban population registration (M_r/M) and the population size of rural-urban migrants who need to be citizenized

模庞大。而新疆等边疆省区迁入但未落户的人口绝大多数是援疆建设的企业员工和政府官员,或者是来自人口稠密地区以从事矿产开采及农业耕作为主的人口。

3.2 待市民化人口的来源组成

从待市民化人口中省(市、区)内迁移部分所占比例来看,中部省份最高。待市民化人口规模较大的几个省份中,广东、北京、上海、浙江的待市民化人口主要来源于跨省迁移的农业转移人口,占70%以上。而中部地区如河南、湖北、湖南等地的待市民化人口则来自于省内转移人口,占90%以上。福建、江苏、新疆的待市民化人口来源则省内迁移和省外迁移各占50%左右(图2)。

由于省内经济水平和保障政策相近,很多社会保障在省内比较容易实现随迁转移,因此省内迁移要比跨省迁移更容易落户,各省(市、区)对于推动省内农业转移人口市民化也更有积极性。因此,待市民化人口规模大且跨省迁移比例高的地区,面临的市民化任务更为艰巨。

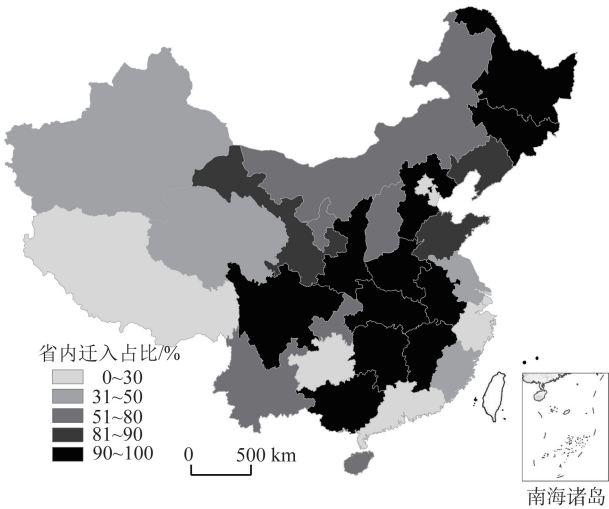


图2 各省(市、区)省内迁入待市民化人口占全国总量比重
Fig.2 Proportion of intra-provincial rural-urban migrants who need to be citizenized in the national total

4 转移人口市民化程度的空间差异

4.1 省际差异

按上述计算得到的全国迁入人口落户率为40.85%,与“城镇化进程中农村劳动力转移问题研究”课题组(2011)的研究结果(落户率为43.59%)接近。其中河南、贵州、重庆和甘肃的迁入人口落户率最高,高于70%。上海、浙江、广东、北京、内蒙、天津和福建七省份的落户率低于30%(图1c)。农业转移人口市民化任务基本上也呈现出东部沿海地区较难,中西部易的格局。

中国省内迁入人口落户率高于跨省迁入人口落户率2个百分点,跨省迁移人口的落户难度更大。浙江和广东两省的跨省迁入人口落户率不到10%,北京、上海、天津、福建等地跨省迁入人口落户率也不超过25%(图1a)。

4.2 地区类型

利用省外迁入率、省内迁入率、省外落户率、省内落户率4个变量对31个省(市、区)进行聚类分析^②,可划分为4种类型(表1)。Ⅰ型地区具有较高省外迁入率(均大于5%),但跨省落户率却各不相同,北京最高(2.1%),天津和上海次之(1.6%和1.5%),浙江和广东略低(0.6%),但仍高于其他省份。Ⅱ型地区主要位于中西部地区,跨省人口迁入和落户并不活跃(跨省迁入率为0.7%,落户率为0.4%),但省内迁入和落户较活跃(省内迁入率为2.6%,落户率为1.3%)。Ⅲ型地区省内外人口迁入率和落户率都较Ⅱ型省份高,省内和跨省迁入率分别约为3.7%和1.8%,落户率分别约为2.3%和0.6%。Ⅳ型为西藏,迁入率(0.6%)较低。

表1 根据迁入率和落户率的聚类分类结果

Tab. 1 Provincial clustering based on migration rate and urban population registration (migration with hukou) rate		
类型	省(市、区)	特 点
Ⅰ型	京、津、沪、浙、粤	高省外迁入率(>5%)
Ⅱ型	冀、晋、辽、吉、黑、苏、皖、赣、鲁、豫、鄂、湘、桂、琼、川、贵、云、陕、甘、新	中省内迁入率(2.6%)、中省内落户率(1.3%)、低跨省迁入率(0.7%)、低跨省落户率(0.4%)
Ⅲ型	蒙、闽、渝、青、宁	高省内迁入率(3.7%)、高省内落户率(2.3%)、中跨省迁入率(1.8%)、中跨省落户率(0.6%)
Ⅳ型	藏	低省内迁入率(0.6%)

②聚类方法采用 between groups linkage, 距离用 Squared Euclidean distance

5 市民化进程的影响因素

本文从迁入城市政府主体角度,通过迁入人口落户率与地区经济社会指标的相关系数,剖析影响市民化的宏观因素。对城市政府来说,市民化的高成本特别是其中公共成本部分对市民化进程起抑制作用。现行财政分担体制下市民化的成本由迁入地政府负担,降低了地方政府推动市民化的积极性;此外,现阶段劳动密集型产业所吸引的劳动力与城市预期的人才需求不一致、与城市期望的落户门槛不匹配,也加剧了迁入人口落户的难度。

5.1 市民化的社会成本

待市民化农业转移人口规模庞大,而且市民化成本较高。市民化成本可分为两类:一是公共成本,主要包括实施市民化时由公共部门(政府)为保障城市健康、协调发展所必须支付的基础设施、生态环境和公共管理等成本(申兵, 2012)。二是私人成本,包括由个人支付的在城市生活、自我保障和住房成本等(陈广桂, 2004)。中国当前农民工市民化的平均公共成本在10万元左右(中国发展研究基金会, 2010),东部沿海地区高于内陆地区约4万元(张国胜, 2009)。也有学者估算东、中、西部的人均公共成本分别为17.6万、10.4万和10.6万元(单菁菁, 2013),本文参照这一数值计算各省份解决每年新增待市民化人口需要的公共成本^③。

计算结果显示,全国每年新增农业转移人口市民化的公共成本为2.27万亿元。东部沿海地区所需公共成本最高,广东省为5492亿,其次是浙江省(2781亿)。中西部省区中,四川省需要的成本较高,主要由于省内待市民化人口规模大(图3)。较高的市民化成本给政府带来了巨大财政压力,也制约了城市政府推动转移人口市民化的积极性。

5.2 现行的财政分担体制

除农业转移人口市民化社会成本高之外,现行财政分担体制使得这部分成本主要由地方政府来承担。事权层层下移,也在一定程度上影响了市民化进程度。中国福利筹资高度分权化,使得省级及

以下政府承担了大部分的福利成本,而地方政府更是占了大头。而且城市越发达,城市分担比例越高,有时甚至完全自筹(黄勇, 2013)。在这种筹资体系下,城市政府放宽落户条件的积极性显然不高。户籍人均财政支出与迁入人口落户率呈现明显负相关性(表2),其中与省外迁入人口落户率的相关性比与省内迁入人口落户率的相关性更强。这也解释了越是社会福利好的地区,对省外迁移人口的落户限制越严的现象。

中央财政下拨的各项保障资金都与户籍挂钩,因此对流动人口的财政补贴落实在迁出省份,但流动人口对社保、教育、医疗的需求却由迁入省份承担^④。虽然流动人口对迁入地的经济发展有贡献,但在东部地区已将一部分经济发展所得通过转移支付扶持西部地区发展的背景下,还需要再次为社会公共服务提供支付,显然降低了他们的积极性。

5.3 产业结构与落户条件

农民工自身文化知识和整体素质是取得市民资格的重要条件,对市民化有直接影响。跨省迁入人口落户率和省外高素质人才比率的相关系数为0.754,且在99%水平显著,但在省内这两值的相关

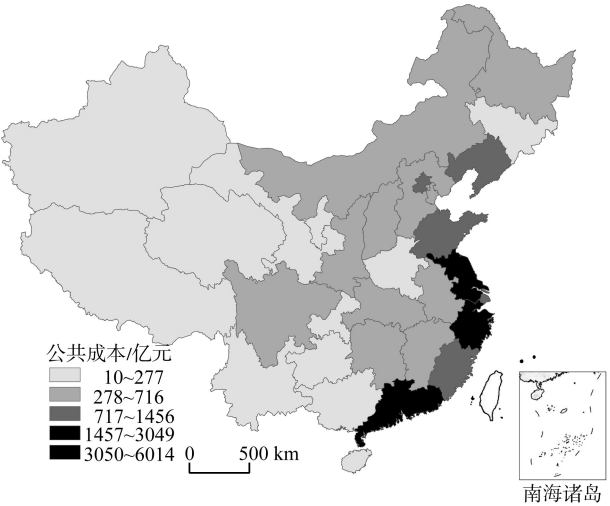


图3 全国各省份待市民化人口市民化所需的公共成本
Fig.3 Public spending required for rural-urban migrants to receive urban hukou

③东部地区包括京、津、冀、辽、沪、苏、浙、闽、鲁、粤、琼;中部地区包括黑、吉、晋、皖、赣、豫、鄂、湘;西部包括川、渝、贵、滇、藏、陕、甘、青、宁、新、桂、蒙。
④以教育支出为例,中国义务教育阶段实行的是“分级办学、分级管理”,中央对义务教育的财政补贴根据户口落实到具体地区。虽然2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出要“保障农民工子女平等接受义务教育”,并明确提了“两为主”的原则(即以流入地政府为主,负责农民工子女义务教育;以全日制中小学为主,接受农民工子女入学),但相应的财政政策并没有跟上,因此流入地政府改变流动人口子女就学状况的积极性不高。

表2 各因素与迁入人口落户率的相关系数
Tab.2 Correlation coefficients of influencing factors and M_hM

类 别	指 标	省外迁入人口落户率	省内迁入人口落户率
推动市民化的成本	市民化的公共成本	-0.415*	-0.408*
产业吸引	二产 GDP 增长率	0.280	0.243
	三产 GDP 增长率	-0.197	-0.114
生活吸引	城镇化率	-0.633**	0.451*
社会福利	一般人均预算支出 ¹⁾	-0.510**	-0.269
	其中:一般公共服务	-0.497**	-0.101
	公共安全	-0.548**	-0.237
	教育	-0.562**	-0.371*
	医疗卫生	-0.464**	-0.242
迁入人口结构	高素质人才比 ²⁾	0.754**	-0.583**

注:文中计算采用2010年各省数据。*代表显著性在0.05水平,**代表显著性在0.01水平(2-tailed)。
1) 城市财政支出主要是针对户籍人口的支出,用户籍人均比较更有说服力,文中所用数据为户籍人均值。
2) 高素质人才比=(迁入人口中的大学本科+研究生)/该地区总迁入人口,数据来源于第6次人口普查。北京、上海等地由于高校和科研机构集中,迁入人口中高素质人才比例要明显高于其他地区。

系数较低。意味着随着流动人口教育水平的提高,获得迁入地户口也更容易。而这一特征在跨省迁移人口上更为显著,因为跨省迁移主要以务工经商为目的(第6次人口普查显示以务工经商为目的的跨省迁移人口占跨省总迁移人口的74.7%,而省内迁移只占30.6%)。劳动力的素质水平和地区产业发展模式是密切相关的,如浙江、广东两省企业以劳动密集型为主,产业发展需要的是熟练工人,对学历与技能要求并不高。以浙江省为例,2008-2010年对求职者学历无要求的用工需求比重分别达18.2%、19.8%和22.0%,无技能要求的岗位比重更是在65%以上^⑤。但随着沿海地区产业升级和技术创新,对工人的技能要求迅速提升,落户政策也更倾向于对有技能有能力的农民工开放。而服务于现有产业的农业转移人口技能状况与地区产业转型目标不相符,特别是跨省迁移人口,因而不利于满足优先落户条件。

6 结论与讨论

本文利用第6次人口普查数据和公安部门统计数据,分析各省份待市民化人口的规模、结构及市民化程度发现:①中国待市民化人口每年新增1510万,广东、浙江、江苏、山东等地待市民化人口

规模最大,其中省内迁入部分为897万,跨省迁入部分为679万。东部沿海以跨省迁移的待市民化人口为主,中部地区以省内迁移为主。②迁入人口落户率的空间差异表明,中部地区落户最易,西北地区其次,东部沿海任务最难。③相关性分析进一步证实,影响市民化进程的因素主要有较高的市民化公共成本、财政分担机制以及农业转移人口的技能状况与迁入地人才需求之间的差异。

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。不同类型的地区市民化面临的主要障碍、市民化意愿、市民化成本不同,宜多措并举、分类实施,有序推动市民化工作。

经济方面,要建立多元的城镇化成本分担机制,合理消化推动市民化的改革成本。例如要明确各级政府的职责,设立专项资金,加大对农业转移人口集中流入地区的成本补贴;改革社会保障福利跟随户籍走的政策,让国家补贴的这部分社会福利能够落实到迁入地;鼓励企业和社会广泛参与,在廉租房建设、农民工宿舍、就业培训等方面引入市场机制,降低政府对市民化成本的负担。

空间方面,要针对不同省份的市民化推进程度与人口迁移特点,制定差别化的市民化推动政策。对于流动人口规模大的省份(表1中I型),尤其是北京、上海等特大城市,农业转移人口多,受城市承载

⑤浙江省统计局. 2013. 浙江农业转移人口的总体素质偏低,并与粗放型发展方式形成了相互交织的影响. http://www.zj.stats.gov.cn/art/2013/6/18/art_541_56085.html

力的约束大,可结合城市产业转型方向,以控制人口,但不限制人才的原则,吸纳与城市产业转型升级相匹配的转移人口。对于省内迁移活跃且落户压力不大省份(表1中的Ⅱ型、Ⅲ型),可以考虑在农民自愿的基础上,分类逐步推进市民化工作。由于省内迁移活跃、落户阻力小,可以优先启动本地市民化工作。

参考文献(References)

- 陈广桂. 2004. 房价、农民市民化成本和我国的城市化. 中国农村经济, (3): 43-47. [Chen G G. 2004. Fang jia, nong min shi min hua he wo guo de cheng shi hua. Chinese Rural Economy, (3): 43-47.]
- "城镇化进程中农村劳动力转移问题研究"课题组. 2011. 城镇化进程中农村劳动力转移: 战略抉择和政策思路. 中国农村经济, (6): 4-14. [The Research Group on Urbanization and Rural Migrant Workers in China. 2011. Cheng zhen hua jin cheng zhong nong cun lao dong li zhuan yi: zhan lue jue ze yu zheng ce si lu. Chinese Rural Economy, (6): 4-14.]
- 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 2012. 中国流动人口发展报告 2012. 北京: 中国人口出版社. [Department of Floating Population Service and Management of National Population and Family Planning Commission. 2012. Report on China's migrant population development 2012. Beijing, China: China Population Publishing House.]
- 国家统计局课题组. 2007. 城市农民工生活质量状况调查报告. 调研世界, (1): 25-30. [Research Group of the National Bureau of Statistics. 2007. Cheng shi nong min gong sheng huo zhi liang zhuang kuang diao cha bao gao. The World of Survey and Research, (1): 25-30.]
- 国家统计局住户调查办公室. 2013. 2012年全国农民工监测调查报告/蔡昉, 王美艳. 中国人口与劳动力问题报告 No14: 从人口红利到制度红利. 北京: 社会科学文献出版社: 1-12. [Household Survey Office, National Bureau of Statistics. 2012. Monitoring survey report on migrant workers in 2012//Cai F, Wang M Y. Report on China's population and labor(No.14): from demographic dividend to institutional dividend. Beijing: Social Sciences Academic Press (China): 1-12.]
- 何晓红. 2006. 论农民工市民化的素质障碍及对策. 中国市場, 11(1): 152-153. [He X H. 2006. Lun nong min gong shi ming hua de su zhi zhang ai ji dui ce. China Market, 11(1): 152-153.]
- 黄锟. 2011. 城乡二元制度对农民工市民化影响的理论分析. 统计与决策, (22): 82-85. [Huang K. 2011. cheng xiang er yuan zhi du dui nong min gong shi min hua ying xiang de li lun fen xi. Statistics and Decision Making, (22): 82-85.]
- 黄勇. 2013. 农民工市民化进程中公共服务供给的财政约束与制度推进[D]. 青岛: 中国海洋大学. [Huang Y. 2013. The supply of public services of fiscal constraints and system reform in the process of migrant workers becoming to citizens[D]. Qingdao, China: Ocean University of China.]
- 刘爱玉. 2012. 城市化过程中的农民工市民化问题. 中国行政管理, (1): 112-118. [Liu A Y. 2012. Urbanization and migrant's citizenization process. Chinese Public Administration, (1): 112-118.]
- 单菁菁. 2013. 农民工市民化的成本及其分担机制/潘家华, 魏后凯. 中国城市发展报告 NO.6: 农业转移人口的市民化. 北京: 社会科学文献出版社: 124-141. [Shan J J. 2013. Cost estimation and cost sharing mechanism for citizenization of rural migrant workers//Pan J H, Wei H K. Annual report on urban development of China NO. 6: Nong ye zhuan yi ren kou de shi ming hua. Beijing, China: Social Science Academy Press: 124-141.]
- 申兵. 2012. "十二五"时期农民工市民化成本测算及其分担机制构建: 以跨省农民工集中流入地区宁波市为案例. 城市发展研究, 19(1): 86-92. [Shen B. 2012. Cost estimation and cost sharing mechanism for citizenization of migrant workers in the twelfth five year plan period: a case study for the major inflowing area of Ningbo. Urban development studies, 19(1): 86-92.]
- 王桂新, 武俊奎. 2011. 城市农民工与本地居民社会距离影响因素分析: 以上海为例. 社会学研究, (2): 28-47, 243. [Wang G X, Wu J K. 2011. Influence factors analysis of social distance between migrants and residents in Shanghai. Sociological Studies, (2): 28-47, 243.]
- 魏后凯, 盛广耀, 苏红键. 2013. 推进农业转移人口市民化的总体战略/潘家华, 魏后凯. 中国城市发展报告 NO.6: 农业转移人口的市民化. 北京: 社会科学文献出版社: 1-43. [Wei H K, Sheng G Y, Su H J. 2013 Overall strategy on promoting the citizenization of rural-urban migrants//Pan J H, Wei H K. Annual report on urban development of China NO.6: Nong ye zhuan yi ren kou de shi ming hua. Beijing: Social Science Academic Press(China): 1-43.]
- 肖艳平. 2012. 我国城市流动人口定居意愿及影响因素实证分析[D]. 杭州: 浙江大学. [Xiao Y P. 2012. The empirical analysis on urban migrant population's settlement willingness and its impact factors: evidence from the sample survey of national migrant population in China. Hangzhou, China: Zhejiang University.]
- 张国胜. 2009. 基于社会成本考虑的农民工市民化: 一个转轨中发展大国的视角与政策选择. 中国软科学, (4): 56-

69, 79. [Zhang G S. 2009. A study on transformation of peasant workers into urban residents in the perspective of social cost. *Chinese Soft Science*, (4): 56-69, 79.]

中国发展研究基金会. 2010. 中国发展报告 2010: 促进人的

发展的中国新型城市化战略. 北京: 人民出版社. [China Development Research Foundation. 2010. *China development report 2010: new urbanization in China for a people-centered strategy*. Beijing, China: Renmin Press.]

Population size, distribution and factors impacting on citizenization of Chinese migrant workers

LIU Rui, CAO Guangzhong

(College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: China's urbanization rate increased from 18% in 1978 to 52.57% in 2012, but the citizenization rate as indicated by the urban population registration (hukou) is only 27%. The gap between urbanization rate and citizenization rate is accounted for by the rural-urban migrants who live and work in cities without the social welfare provided by the city governments. Promoting the citizenization of rural-urban migrants is a long-term and arduous task. To some extent it will decide whether China's urbanization can proceed smoothly and sustainably. This paper studies rural-urban migrants who need to be citizenized. Some existing research has provided estimates on the total size and annual increase of rural-urban migrants who need to be citizenized nationwide. However, these studies generally contain no data on the population size at the provincial level and the geography distribution of such population. This paper tries to fill this gap. Based on the data from the Sixth Census in 2010 and the county-level population statistics published by the Ministry of Public Security yearly, we estimate the migrants' population size of each province and the proportion of migrants with urban hukou among total migrants (short for M_hM). The result indicates a clear difficulty for rural-urban migrants to get an urban hukou. Firstly, the annual increase of migrants who need to be citizenized is 15.76 million nationwide. The coastal areas have the highest annual increase in the size of migrant population. Inland areas take the second place. Coastal areas mainly receive inter-provincial migrants. The proportion of inter-provincial migrants is more than 70% in coastal areas such as Guangdong, Shanghai and Zhejiang as well as Beijing. In inland areas migrants mainly move within the same province. The proportion of inter-provincial migrants is less than 10%. Secondly, nationwide the M_hM is 40.85%, which means more than half of the migrants did not have an urban hukou in the cities they work. The migrants in inland areas can get the city hukou with the least effort. In Henan, Guizhou and Chongqing the M_hM is higher than 70%. The most difficult area to receive an urban hukou locates in the coastal area of southeast China. The M_hM of Shanghai, Zhejiang, Guangdong and Beijing are less than 30%. Inter-provincial migrants get urban hukou more easily than intra-provincial migrants. The M_hM of inter-provincial migrants is 2 percentage points higher than intra-provincial migrants. Thirdly, with correlation analysis of 10 influencing factors and the M_hM , we found that high cost of citizenization, especially the huge public spending required for providing social welfare for migrants; the unreasonable budget-sharing mechanism; and the rigid restrictions of the current policy on settling in cities are the main obstacles for migrants to receive urban hukou and social welfare. Based on these conclusions, some suggestions about the citizenization of rural-urban migrants are put forward. The current social security financing mechanism should be reformed to increase the proportion of financial expenditures of the central government. Meanwhile, the central government should make different settlement policies based on the migration characteristics and urbanization processes in different provinces. The inland areas should relax restrictions on settlement and allow more migrants to receive urban hukou. The coastal areas should link the financial subsidies with migrants' residence permits instead of hukou.

Key words: rural-urban migrants; citizenization; urbanization; spatial difference; the sixth population census