

## “深入学习贯彻党的二十大精神”专题

**【主持人语】**在全面建设社会主义现代化国家的新征程中，“三农”问题始终是关系国计民生的根本性问题。党的二十届三中全会进一步明确了全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的战略部署。为深入学习贯彻全会精神，《中南财经政法大学学报》特组稿“深入学习贯彻党的二十大精神”专题，旨在从不同角度阐释新时代“三农”工作的方向和重点。

本专题推出的三篇文章，分别围绕农业转移人口市民化、多层次农业保险目标下的理论与实践协同挑战以及“双碳”目标下的种养结合循环农业发展展开深入研究。这些选题不仅紧贴全会精神，还聚焦当前经济社会发展的热点和难点问题，体现了学术界对国家重大战略部署的积极响应和深入思考。期待本专题的研究成果能够为广大读者带来新的启发和思考。

专题主持人：华中农业大学农业绿色低碳发展实验室主任、教育部青年长江学者何可教授

# 农业转移人口市民化： 政策演化、现实挑战与施策重点

仇焕广<sup>1,2</sup> 陈丹青<sup>2</sup> 陈传波<sup>2</sup>

(1.辽宁大学经济学院,辽宁沈阳110136;2.中国人民大学农业与农村发展学院,北京100872)

**摘要:**农业转移人口市民化是推进新型城镇化、促进城乡融合发展的必然选择。党的十八大以来,国家对农业转移人口市民化的工作逐步深化,取得显著进展。然而,当前仍面临迁入地、迁出地以及农业转移人口自身因素的三重障碍,体现在迁入地财政和用地压力较大、落户政策与农业转移人口落户意愿不匹配、农村“三权”退出不畅、农业转移人口购房能力不足以及城市融入度较低等问题。针对农业转移人口市民化的现实困境,未来亟需从深化户籍制度改革、健全常住地提供基本公共服务制度、促进农业转移人口在城镇稳定就业、发挥农村“三权”退出的支撑作用以及完善农业转移人口市民化激励政策五个方面重点持续发力,加快农业转移人口市民化进程。

**关键词:**农业转移人口;市民化;户籍制度;农村“三权”退出

**中图分类号:**F323.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2024)06-0003-10

**收稿日期:**2024-09-21

**基金项目:**国家自然科学基金专项项目“中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑”(72141307)

**作者简介:**仇焕广(1976—),男,山东青岛人,辽宁大学经济学院、中国人民大学农业与农村发展学院教授,博士生导师;

陈丹青(1999—),女,浙江衢州人,中国人民大学农业与农村发展学院博士生;

陈传波(1975—),男,湖北宜昌人,中国人民大学农业与农村发展学院副教授,博士生导师,本文通讯作者。

## 一、引言

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，在“健全推进新型城镇化体制机制”部分明确提出，“推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，加快农业转移人口市民化”。之后，国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》（以下简称《行动计划》），强调把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，实施新一轮农业转移人口市民化行动。

农业转移人口市民化，指的是从农业生产中转移出来的人口，在地理空间上实现从农村到城镇的迁移后，本人及其随迁家属均能获得与城镇户籍居民同等的地位与权益，并逐步在经济、社会和文化等多维度全面融入城市生活的过程<sup>[1]</sup>。我国正式文件中一般使用“农业转移人口市民化”，较少用“农民工市民化”。这是因为前者包含的群体更多，后者则立足于市民化的主体和重点群体。随着工业化和城镇化推进，一部分农业劳动力从农村转移出来进入城市，尽管他们实现了职业身份从农民向农民工的转变，但并没有实现市民身份的转换。由于户籍制度的限制，农业转移人口及其随迁家属无法享受与城镇户籍人口同等的福利待遇<sup>[2]</sup>。

国家“十四五”规划纲要指出，加快农业转移人口市民化要“坚持存量优先、带动增量”。2023年，我国常住人口城镇化率达到66.2%，户籍人口城镇化率为48.3%，户籍人口与常住人口相差约2.5亿人，这是有待市民化的农业转移人口存量。若到2035年，我国常住人口城镇化率达到75%，按照14亿人计算，则还有约1.2亿的增量农业转移人口，存量和增量合计3.7亿人。这3.7亿人的市民化工作是当前推进新型城镇化的首要任务，也是未来十多年中国最大的发展机遇和增长动力之一。

农业转移人口市民化不仅仅是将农村户口变成城镇户口，或实现人口空间分布的调整，其本质在于平等地享受市民权利<sup>[3]</sup>，是对农业转移人口市民身份的重塑和认同。具体而言，有以下六个方面的标志性特征<sup>[1]</sup>：一是社会身份的转变，农业转移人口摆脱农民或农民工等制度性身份的歧视标签，真正实现市民身份的转换；二是物质条件的改善，在收入、居住环境和生活质量等方面具备与城市居民相当的经济条件；三是政治权利的平等，农业转移人口应拥有与城镇居民平等的政治权利；四是基本公共服务的均等化，城镇基本公共服务应向包括农业转移人口在内的常住人口全覆盖；五是综合素质的提高，农业转移人口在市民化进程中逐步积累人力资本，提升文化素质和职业技能；六是广泛的社会认同，实现在经济、文化和社会等多维度的城市融入，完成主观上的市民化。

党的十八大以来，国家高度重视农业转移人口市民化工作，出台了一系列具体政策文件。作为新型城镇化的首要任务，加快农业转移人口市民化，对推动城乡融合发展、激发内需潜力、加速产业升级等具有重要意义。首先，农业转移人口市民化是推动城乡融合发展的关键力量。实施新一轮农业转移人口市民化行动有助于提高新型城镇化质量，逐步消除城乡二元结构，使全体居民共享现代化发展成果，促进共同富裕。其次，农业转移人口市民化是释放内需潜力的有效途径。农业转移人口在城市定居和稳定就业，能够有效激发内需潜力，促进消费，为经济增长注入活力。最后，农业转移人口市民化有利于人力资本积累与产业升级。实施新一轮农业转移人口市民化行动，将促进农业转移人口接受更多职业教育和技能培训，提升人力资本，从而推动城镇产业的优化升级。

实施新一轮农业转移人口市民化行动，是在现有的发展基础上，进一步加快市民化进程并提升其质量，是今后一段时期内需要重点推进的工作。那么，当前我国农业转移人口市民化的进度如何？取得了哪些成果？面临什么样的现实挑战？实施新一轮农业转移人口市民化行动的重点应该放在哪里？针对以上问题，本文首先梳理农业转移人口市民化进程中的政策演化和发展成效，分析当前面临的现实挑战，并在此基础上提出新一轮农业转移人口市民化行动的施策重点，以期为加快农业转移人口市民化提供政策建议。

## 二、农业转移人口市民化的政策演化与发展成效

国家允许农村人口进城定居并市民化的政策始于1984年。当年的中央一号文件肯定了农村劳

动力对城乡经济发展的重要作用,并做出“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”的决定,成为打破二元户籍制度的突破口。以党的十八大和二十届三中全会为标志性事件节点,我国农业转移人口市民化的历程可以划分为三个主要的阶段:第一阶段(1984—2011年),政策引导农业剩余劳动力有序转移,农业转移人口数量急剧增长;第二阶段(2012—2023年),政策高度重视农业转移人口市民化工作,以人为本的新型城镇化取得显著成效;第三阶段(自2024年起),在党的二十届三中全会精神指引下,实施新一轮农业转移人口市民化行动。

### (一)引导农业剩余劳动力有序转移阶段(1984—2011年)

1984年以后,政策逐渐放松了对农业剩余劳动力转移的限制,引导农村人口有序向城镇流动。在这一时期,农业转移人口普遍被称为“农民工”或“进城务工农民”,这是城乡二元结构下的一种制度性身份<sup>[4]</sup>。尽管他们完成了“空间市民化”和“职业市民化”,但由于户籍制度的限制,仍然无法享受与城镇居民同等的社会福利。

1. 缓慢放开农村劳动力转移(1984—1991年)。1984年的中央一号文件为农业人口进城落户开创了条件。同年10月,《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》发布,允许农民自带口粮进集镇落户。此后,农村劳动力转移逐步放开,从而引发了改革开放后的第一次“民工潮”。然而,大量农民工涌入城市给当地交通、就业带来了巨大压力,中央政府及各部门陆续出台政策,严格控制农民工进城速度。这一时期,城镇人口占比从1984年的23.01%上升到1991年的26.94%,年均增长0.56个百分点。

2. 农民工数量快速增长(1992—2000年)。1992年,中国改革开放进入加速期,工业化快速推进。1993年,党的十四届三中全会审议提出“鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移”。这一政策导向与经济高速发展的时代背景紧密相连,城镇产业亟需大量劳动力。因此,国家逐步放宽了针对农民工城乡流动、非农就业等方面的制度管控,转变为规范引导其合理、有序、就近流动,并支持他们在城镇落户。这一转变极大推动了城镇化进程,使得城镇人口占比从1992年的27.46%提升至2000年的36.22%,年均增长1.10个百分点。

3. 构建新型城乡关系(2001—2011年)。2001年,我国开始实施第十个五年计划,明确提出“改革城镇户籍制度,形成城乡人口有序流动的机制”。党的十六大后,我国进入城乡统筹发展阶段,相继出台了一系列政策措施,旨在消除对农民进城务工就业的不合理障碍。在政策的积极推动下,我国农业劳动力转移人数显著增加。2011年,城镇人口首次超越农村人口,城镇化率达到51.83%,农民工人数达25278万,十年间城镇人口占比年均增加1.42个百分点,我国城乡人口结构开始发生历史性转变。

### (二)加快推动农业转移人口市民化阶段(2012—2023年)

以党的十八大召开为标志事件,我国开启以人为本的新型城镇化进程,农业转移人口市民化进入新的阶段。2012年,党的十八大报告提出“有序推进农业转移人口市民化”,2014年的中央一号文件继续强调“加快推动农业转移人口市民化”,市民化工作被摆在突出位置。在此阶段,农业转移人口市民化取得显著成效,我国常住人口城镇化率从2012年的53.1%提高至2023年的66.2%,城镇常住人口达到9.33亿,农业转移人口市民化水平和质量均大幅提升。

1. 农业转移人口市民化的阶段性目标达成。2013年,中央召开第一次城镇化工作会议,会议提出城镇化的主要任务是帮助已经转移到城镇就业的农业转移人口解决落户问题。2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》正式印发,提出了到2020年实现城镇化的发展目标,即常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右,1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

2014—2020年,农业转移人口市民化取得了重大进展。公安部数据显示,该阶段我国共有1.2亿农业转移人口实现平稳有序进城落户,市民化的阶段性目标已经达成。2020年末,我国常住人口城镇化率达到63.9%,户籍人口城镇化率达到45.4%,比2014年分别提高了8.1和8.3个百分点(见

图 1),超额完成了《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》设定的目标。另据公安部统计,2021—2023 年,另有超过 4000 万农业转移人口实现了城镇落户。

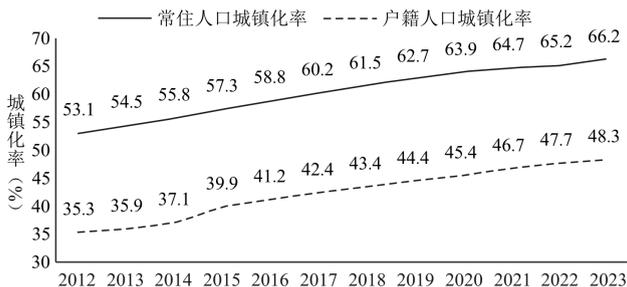


图 1 常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率

数据来源:历年《国民经济和社会发展统计公报》和《中国人口年鉴》。

2. 农业转移人口市民化质量有所提升。随着城镇化率的稳步攀升,农业转移人口市民化逐步从注重速度阶段,迈向强调质量阶段。在此期间,中央政府不断强化顶层设计,采取激励措施推动农业转移人口落户,并积极保障暂未落户常住人口的社会福利。国家发展改革委在《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中明确指出“提高农业转移人口市民化质量”,农业转移人口市民化进入“身份市民化”和“权益市民化”阶段。

2014 年,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出“建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制”。从 2016 年开始,中央财政连续每年下拨农业转移人口市民化奖励资金,累计已下达 2800 亿元,并要求地方财政优先将资金分配给吸纳农业转移人口落户较多的地区,以增强各地落实市民化政策的资金保障能力。同时,《居住证暂行条例》的实施成为户籍制度改革的重要举措。通过居住证,暂时无法落户的农业转移人口能够享受与户籍人口基本相同的公共服务。“十三五”时期,全国累计发放居住证超过 1 亿张,依托居住证的基本公共服务供给机制初步建立。

此外,农业转移人口的子女教育、住房、就业支持等领域也取得了一系列成果。子女教育方面,随迁子女的教育权益得到有效保障。根据国家统计局发布的《2023 年农民工监测调查报告》,2023 年进城农民工 3~5 岁随迁儿童的入园率达到 90.9%,义务教育阶段随迁儿童在校率达 99.7%。住房方面,我国持续优化住房保障政策,增加保障性住房供给。国家统计局公布的数据显示,2023 年进城农民工人均居住面积为 24 平方米,较上年提高 1.4 平方米。就业支持方面,国家实施了多项举措促进农业转移人口技能提升。根据《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2023 年全国开展农民工补贴性职业技能培训 643 万人次。社会保障方面,基本养老保险与医疗保险的全统筹步伐加快。据国家医保局统计,2023 年全国跨省联网定点医药机构突破 50 万家,跨省异地就医直接结算达 1.3 亿人次。

### (三)新一轮农业转移人口市民化阶段(2024 年至今)

2024 年,随着“实施新一轮农业转移人口市民化行动”被正式写入中央一号文件,农业转移人口市民化进程迈入新的阶段。2024 年 7 月,党的二十届三中全会强调要加快农业转移人口市民化。7 月 31 日,国务院印发《行动计划》,要求把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务,实施新一轮农业转移人口市民化行动,促进农业转移人口加快融入城市。

近年来,国家对农业转移人口市民化工作的要求逐步深化。2012 年,党的十八大报告首次明确提出“有序推进农业转移人口市民化”;随后,2014 年的中央一号文件进一步强调“加快推动农业转移人口市民化”;2024 年的中央一号文件提出“实施新一轮农业转移人口市民化行动”。这一系列纲领性文件的表述反映了党中央对市民化工作的持续重视。同时,为全面贯彻落实农业转移人口市民化政策,国家陆续出台了多项具体的实施方案,确保市民化工作稳步推进。2014 年,国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》;2022 年,《“十四五”新型城镇化实施方案》出台;党的二十届三中全会后,国务院印发了《行动计划》,围绕深化户籍制度改革、健全基本公共服务制

度、促进稳定就业、保障随迁子女受教育权利、完善多元化住房保障体系和扩大社会保障覆盖面六个方面,对农业转移人口市民化的重点任务作出全面部署,进一步明确了未来五年农业转移人口市民化的工作方针。

与此前的实施方案相比,《行动计划》对新一轮农业转移人口市民化工作提出了新的要求(见表1),主要体现在以下六个方面:一是落户限制更少,开放放宽除个别超大城市外的落户限制,各地区因地制宜制定落户办法;二是公共服务更便利,按照常住人口规模优化基本公共服务设施布局,推动相关公共服务随人走;三是就业机会更丰富,促进农业转移人口劳动技能水平提升,就业服务向常住人口全覆盖;四是教育供给更充足,持续提高随迁子女在公办学校的就读比例,优化区域教育资源配置;五是社保体系更健全,全面取消在就业地参保的户籍限制,扩大农业转移人口社会保障覆盖面;六是住房保障更多元,增加保障性住房供给,逐步使租购住房群体享有同等公共服务权利。这些特征标志着农业转移人口市民化政策的不断适应与完善,为推进以人为本的新型城镇化、促进城乡融合发展提供了更为清晰的工作方向。

此外,《行动计划》要求新一轮农业转移人口市民化行动继续坚持以人为本,强调市民化的重点对象为“进城农民工及其随迁家属”,并要求促进“农业转移人口举家进城落户”。这意味着市民化的重点群体从农业转移人口个人延伸到了整个家庭。以家庭为单位解决定居问题,是农业转移人口市民化的关键<sup>[2][5]</sup>。解决随迁家属的落户问题并提供人文关怀,不仅有利于促进农业转移人口在城市定居,更是提升其社会融入度的关键一环<sup>[6]</sup>。此外,《行动计划》还指出,推进以县城为重要载体的城镇化建设,促进农业转移人口就近城镇化。

表 1 新型城镇化相关政策文件具体表述对比

	《国家新型城镇化规划 (2014—2020年)》	《“十四五”新型城镇化 实施方案》	《深入实施以人为本的新型城镇化 战略五年行动计划》
发布时间	2014年	2022年	2024年
文件表述	有序推进农业转移人口市民化	加快农业转移人口市民化	实施新一轮农业转移人口市民化行动
重点人群	以农业转移人口为重点	存量优先、带动增量	以进城农民工及其随迁家属为重点
落户限制	全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开城区人口50万至100万的城市落户限制,合理放开城区人口100万至300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万至500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模	全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市落户条件,完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策	全面落实城区常住人口300万以下城市取消落户限制要求,全面放宽城区常住人口300万至500万城市落户条件,完善城区常住人口500万以上超大特大城市积分落户政策,鼓励取消年度落户名额限制
公共服务	积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变	完善城镇基本公共服务提供机制	健全常住地提供基本公共服务制度
就业支持	完善公共就业创业服务体系	持续大规模开展面向新生代农民工等的职业技能培训	完善农民工等重点群体就业支持体系
子女教育	合理规划学校布局,科学核定教师编制,足额拨付教育经费	根据人口流动实际调整人口流入流出地区教师编制定额,加大人口集中流入城市义务教育阶段学位供给	建立同人口变化相协调的基本公共服务教育服务供给机制
住房保障	把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系	完善住房保障基础性制度和支持政策	鼓励有条件的城市逐步将稳定就业生活的农业转移人口纳入城市住房保障政策范围
社会保障	依法将农民工纳入城镇职工基本医疗保险,允许灵活就业农民工参加当地城镇居民基本医疗保险	逐步放开放宽居民在常住地或就业地参加社会保险的户籍限制	全面取消在就业地参保户籍限制
居住证		探索实施电子居住证改革	推进居住证与身份证功能衔接

数据来源:作者整理。

### 三、我国农业转移人口市民化的现实挑战

自 2014 年以来,我国已有约 1.5 亿农业转移人口实现城镇落户,市民化工作取得了一系列重要成果。然而,对照《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》的目标,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距却未能如期缩小。这一差距仅从 2013 年的 18.6 个百分点下降至 2020 年的 18.5 个百分点,距离缩小 2 个百分点的目标相差甚远。尽管目前已经实现了 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的任务,但农村户籍人口落户城镇的主要方式是通过城乡属性调整,存量农业转移人口落户所占比例较低<sup>[5]</sup>。

当前,市民化工作面临一系列现实挑战,主要体现在农业转移人口的迁入地、迁出地以及其自身因素三个方面:首先,迁入地的主要困难表现为市民化过程中资金短缺和用地紧张,以及落户政策与农业转移人口落户意愿不匹配;其次,在迁出地方面,农村“三权”自愿有偿退出机制运行不畅,难以为农业转移人口市民化提供必要的支持;最后,农业转移人口自身面临客观和主观的双重障碍,客观上购房能力不足,主观上城市融入度较低。

#### (一) 迁入地财政和用地压力较大

农业转移人口市民化的困境看似是城乡矛盾和户籍问题,实乃区域协调和财税问题。高昂的公共支出成本是当前农业转移人口市民化进程中的主要障碍。尽管中央财政设立了农业转移人口市民化奖励资金,但与地方政府实际需要承担的成本相比,资金缺口依然较大。以 2019 年为例,中央财政向落户人数最多的省份拨付了 25.82 亿元奖励资金,新增落户人口的人均奖励资金仅为 1100 多元<sup>[7]</sup>。然而,根据国务院发展研究中心的测算,农业转移人口市民化的人均成本约为 8 万元,其他学者的测算数据在 10 万元左右<sup>[8]</sup>。

农业转移人口市民化的成本包含义务教育、医疗保险、养老保险、住房成本和城市管理等费用。其中,义务教育成本占最主要的部分<sup>[9]</sup>。吸引农业转移人口落户城镇的主要拉力之一是子女教育,然而,当前城市的教育资源仍主要按户籍人口配置,随迁子女义务教育面临经费、师资和用地的多重困境。尽管自 2016 年起随迁子女教育经费开始实行“钱随人走”的政策,但实际上只涵盖了生均公用经费的基准定额,而生均一般公共预算中的教育事业费、基建费用及教育附加费并未纳入其中。义务教育经费的主要支出是师资薪酬,仍由地方政府负担,对其造成了较大的财政压力。此外,在落实随迁子女义务教育政策“主要依托公办学校”的过程中,一些地区以关停民办农民工子弟学校为代价,导致大量随迁子女不得不返回原户籍所在地接受教育。

农业转移人口市民化还面临较大的用地困难。对于人口流入较多的大城市,城市用地需求急剧增加,土地供给却十分有限,土地资源的稀缺性进一步推高了用地成本,加剧了迁入地的用地供需矛盾。“人地”挂钩政策的初衷,是根据农业转移人口的流动规模合理配置土地要素,以促进农业转移人口市民化。但在实际执行过程中,该政策与土地利用管理目标之间的融合并不顺畅。政府在制定土地利用计划时,需要权衡多重因素,往往导致“地随人走”难以实现,这也降低了迁入地接纳农业转移人口落户的积极性<sup>[10]</sup>。尽管与城镇化相关的多项政策文件都明确要求落实“人地”挂钩政策,但与土地管理相关的具体规定并未将其纳入考虑范围。以《自然资源部关于 2022 年土地利用计划管理的通知》为例,其建设用地指标的分配主要还是基于“土地要素跟随项目走”的原则,并未将农业转移人口市民化的数量指标纳入考虑范围。在重点保障的项目清单中,也并未涵盖农业转移人口的保障性住房项目和随迁子女义务教育校舍。

#### (二) 落户政策与农业转移人口落户意愿不匹配

户籍制度改革的核心困境在于,当前的落户政策与农业转移人口的落户意愿不匹配。尽管城区常住人口少于 300 万的城市已全面取消了落户限制,但由于这些地区产业基础相对薄弱、公共资源相对匮乏,对人口落户的吸引力有限,农业转移人口流入数量较少。城镇户籍供需的核心矛盾,主要集中在那些落户限制更为严格的大城市。这些城市因其户籍“含金量”较高,是农业转移人口的主要迁

入地。根据 2020 年第七次人口普查数据,一线城市深圳、广州的流动人口占总人口的比重分别高达 75.98%和 50.22%。然而,这些大城市的落户名额却十分稀缺,落户门槛依然较高。

常住人口超过 500 万的大城市采取积分落户政策。尽管这些城市具有强烈的落户吸引力,但由于其设置的落户积分标准严格,且有额外的附加条件,导致大部分农业转移人口难以达到落户要求<sup>[11]</sup>。部分大城市将积分落户政策与人才引进策略挂钩,在积分设定上明显倾向于择优落户。积分设定偏重学历、职称、年龄等指标,高学历、高技能人才较易落户,而合法稳定居所、就业年限、社保缴纳年限等指标的权重较低,使普通劳动者面临更多的隐性限制。高标准的积分落户实质上已转变为人才引进政策,对于大多数农业转移人口而言,达到这些城市的落户标准仍然十分困难。

### (三)农村“三权”退出不畅

保障进城落户农民在农村的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权,其初衷是为了促进农民“敢进城”,消除他们在城市落户的后顾之忧,提升落户意愿。然而,近年来随着土地价值的不断攀升以及国家各项土地补贴政策的实施,农民从土地上获得的收益显著增加。加之农民对于征地拆迁潜在利益的预期,使得农村户籍的吸引力日益增强,农民进城落户的意愿反而下降。

目前,农业农村部在部分国家农村改革试验区和宅基地改革试点市县启动了农村“三权”自愿有偿退出试点。各试点地区尝试通过“三权”退出,推动土地资产整合和综合开发,期望将土地资产的增值收益用于缓解农业转移人口市民化的成本。然而,从试点的实际进展来看,农村“三权”自愿有偿退出机制运行并不顺畅<sup>[10]</sup>。其核心障碍在于退出资产的盘活利用与变现难度大,补偿资金筹集困难,大多数农村集体经济组织难以承担高昂的退出补偿费用。同时,地块分散导致规模化效应难以形成,极大限制了土地资产的流动性和增值潜力。因此,从当前的试点情况来看,农村“三权”退出机制难以以为农业转移人口市民化提供足够的支撑。

此外,由于《中华人民共和国农村土地承包法》规定不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件,许多地区对农村“三权”退出或“土地换社保”的做法仍持谨慎态度,不敢采取此类措施。

### (四)农业转移人口的购房能力不足

拥有住房是传统观念中安居乐业的必要条件,因此也是农业转移人口能否在城市定居的关键。对于农业转移人口来说,住房是进城落户时最大的消费支出,但他们往往难以负担城市地区高昂的房价。根据国家统计局发布的《2023 年农民工监测调查报告》,2023 年外出农民工的月收入为 5441 元。由于农业转移人口的职业技能水平普遍偏低,就业岗位多为短期或临时性,工作不稳定,劳动合同签订率不高,社保参保率低、中断率高,他们往往缺乏在城市购房的能力。而一些地区的落户政策将购房作为前提条件,例如购房才能落户,不允许租赁房屋办理落户,或租赁住房只能登记为集体户等。此外,公租房保障被视为解决农民工住房问题的主要政策路径,但多数城市的公租房并未覆盖农业转移人口。根据 2020 年国家发展改革委和全国总工会在 14 个省 46 个城市进行的一项调查,仅 1.1%的受访农民工居住在公租房中,申请保障性住房的农民工中,只有 1.6%申请成功<sup>[12]</sup>。从客观上看,农业转移人口购房能力不足是市民化整体进度缓慢的重要原因。

### (五)农业转移人口的城市融入度较低

国家统计局历年开展的农民工监测调查反映了农业转移人口的城市融入情况。尽管各项指标呈现逐年递增趋势,但农业转移人口的城市融入度仍然较低,且提升缓慢。如图 2 所示,在主观身份认同方面,2023 年有 47.3%的农业转移人口认为自己是居住地的“本地人”。尽管这一比例自 2017 年以来有所上升,但目前仍有超过半数以上的农业转移人口没有实现市民身份的自我认同,农业转移人口的主观市民化程度仍然较低。在社区活动参与方面,也仅有三分之一左右的农业转移人口表现出较高的社区融入度。此外,近年来已就业的进城农民工中,加入工会的比例未超过 20%,表明大多数农民工未能享受到工会提供的劳动权益保护。促进农业转移人口加快融入城市是提升市民化质量的最终目标,若农业转移人口无法融入城市,可能导致“逆市民化”现象。

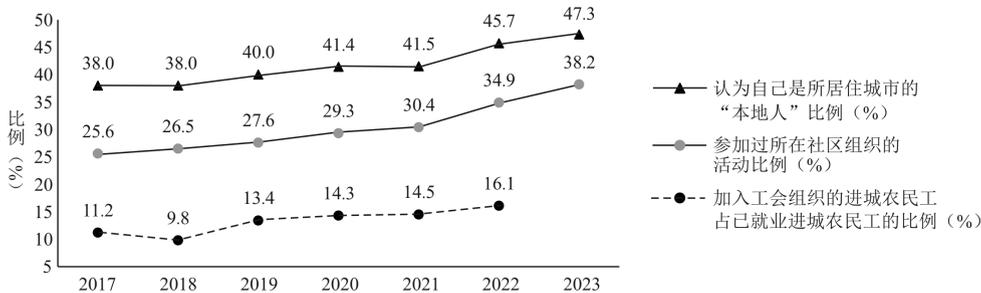


图2 农业转移人口的城市融入情况

数据来源：历年《农民工监测调查报告》，2023年没有报告加入工会组织的进城农民工占比数据。

#### 四、新一轮农业转移人口市民化行动的施策重点

针对当前市民化进程中面临的困境和挑战，未来亟需进一步深化户籍制度改革、健全常住地提供基本公共服务制度、促进农业转移人口在城镇稳定就业、发挥农村“三权”退出对农业转移人口市民化的支撑作用以及完善国家和区域层面农业转移人口市民化的财政和土地激励政策。具体而言，有如下五个方面的施策重点。

##### （一）进一步深化户籍制度改革

实施新一轮农业转移人口市民化行动，必须进一步深化户籍制度改革，归根结底在于消除基于户籍制度的权益供给差别。一是放开放宽除个别超大城市外的落户限制。针对城区常住人口300万以下的城市，应全面落实取消落户限制要求；针对300万至500万人的城市，应全面放宽落户条件；针对500万人以上的超大特大城市，应完善积分落户政策。二是因地制宜设计具体落户办法。各地在制定落户政策时应精简积分落户项目条款，降低学历、职称等人才指标的权重，提高社保缴纳年限、居住年限等稳定就业和居住指标的权重，促使稳定就业且有落户意愿的普通劳动者拥有更平等的落户机会。将农民工及其随迁家属作为农业转移人口市民化的重点目标人群，促进农业转移人口实现举家落户。三是加强户籍管理，建立健全全国公开统一的户籍管理政务服务平台，维护户籍的一元性，防止出现新的二元或多元户籍。

##### （二）健全常住地提供基本公共服务制度

在新型城镇化的背景下，应把握人口流动的客观规律，确保基本公共服务供给与地区人口结构变化相协调，推动基本公共服务由常住地供给、覆盖全部常住人口。第一，保障随迁子女在迁入地的受教育权利。根据农业转移人口流动的区域分布特征，优化教育资源配置，动态调整义务教育学校生均公用经费基准定额，扩大中央财政对农业转移人口主要迁入地的教育转移支付，增加中小学教师编制，保障随迁子女就读学校的教育质量、师资水平和教学条件。第二，多渠道推进农业转移人口的住房保障工作。将稳定就业的农业转移人口纳入城市住房保障政策体系，增加保障性住房供给。以保障性租赁住房为抓手，培育完善住房租赁市场，通过多元化渠道和市场化手段，满足农业转移人口及其随迁家属的住房需求。第三，扩大农业转移人口社会保障覆盖面。取消在就业地、居住地参与社会保险的户籍限制，提高农业转移人口的社保参保率。加快基本医疗保险和养老保险全国统筹，促进异地就医费用直接结算，推动基本公共服务均等化。第四，推进居住证制度改革。简化居住证申领办理流程，建立电子居住证制度，构建全国统一的数据平台，促进居住证与身份证功能相衔接。

##### （三）促进农业转移人口在城镇稳定就业

稳定就业是农业转移人口在城市安身立命的基础，是市民化的核心要素和关键前提。提升就业能力有助于拓宽农业转移人口的就业渠道，是推动其市民化和社会融入的重要途径。一是要加强农业转移人口的职业技能培训。扩大针对农业转移人口的职业技能培训覆盖率，由企业和职业院校作为培训主体，建立由政府引导、社会参与的农业转移人口职业培训体系。重点面向新生代农民工，推

动职业院校向农业转移人口扩大招生规模,从根本上提升其人力资本水平。完善职业技能认定机制,提升高技能农民工的人才待遇,推动将职业等级纳入积分落户指标体系。二是要加强农业转移人口的劳动权益保障。消除户籍制度对就业选择的限制,确保农业转移人口与城市居民享有同等的就业机会和待遇。重点关注农业转移人口劳动时长、工作环境、劳动合同签订等问题,积极引导农业转移人口参加工会组织,发挥工会、妇联等群团组织对农民工劳动权益的保障作用。为农业转移人口及其随迁家属提供劳动权益保护服务和人文关怀,促进农业转移人口在城市中的身份认同与社会融入。

#### (四)发挥农村“三权”退出对农业转移人口市民化的支撑作用

实施新一轮农业转移人口市民化行动,应在保障进城农民土地权益的前提下,完善农村“三权”自愿有偿退出机制,强化对农业转移人口市民化的资金和用地支持。按照集体收益分配权、土地承包经营权、宅基地使用权的顺序,逐步引导“三权”退出,统筹推进农村改革。首先,对于集体收益分配权,加大农村集体经营性资产股份合作制改革力度,促使分配权变成股权,通过“权随人走”促进“三权”退出。其次,对于土地承包经营权,建立健全承包地退出补偿机制,确定合理的补偿标准,设立退出周转资金池,畅通土地要素的城乡双向流动。第三,对于宅基地使用权,鼓励试点地区探索农业转移人口自愿以宅基地退出置换城镇住房、换取更高保障水平的社会保险以及货币化置换等多种模式。此外,“三权”退出过程应合理确定范围,设置必要的防火墙,守牢安全发展底线。重点解决农村退出资产的管理与开发,完善承包地、宅基地退出后的土地收储整理制度,搭建农村“三权”市场化交易平台。

#### (五)完善国家和区域层面农业转移人口市民化的财政和土地激励政策

进一步推动转移支付、要素配置等与农业转移人口市民化进程挂钩,以“人钱”和“人地”挂钩机制激励地方政府吸纳农业转移人口落户。一方面,完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩政策。扩大中央财政农业转移人口市民化奖励资金的总体规模,缓解地方用于农业转移人口市民化的财政压力。以农业转移人口成功落户数或居住证发放数为依据,中央预算内投资计划向农业转移人口市民化数量更多的地区倾斜,从而激发城市吸纳农业转移人口落户的积极性。另一方面,建立健全新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制。在国土空间规划编制及用地计划的制定过程中,应统筹考虑进城落户人口数量与城镇新增建设用地需求,合理调控年度建设用地总量,促进“人地挂钩、以人定地”。

### 五、小结

近年来,国家高度重视以人为本的新型城镇化,把农业转移人口市民化摆在突出位置。政策层面持续强化对市民化工作的激励措施,提升就业、住房、社保和子女教育等基本公共服务保障水平,农业转移人口逐步从“空间市民化”“职业市民化”向“身份市民化”“权益市民化”转变。当前,我国农业转移人口市民化工作取得显著进展,新型城镇化水平和质量均大幅提升。然而,户籍人口与常住人口城镇化率的差距未能如期缩小,农村户籍人口落户城镇主要通过城乡属性调整,存量农业转移人口落户比例较低。由于迁入地的财政和用地压力较大、落户政策与农业转移人口落户意愿不匹配、农村“三权”自愿有偿退出机制运行不畅以及农业转移人口的客观能力与主观融入度不足,当前农业转移人口市民化进度仍然不及预期。

到2035年,我国需完成存量加增量合计约3.7亿人的市民化。针对当前面临的现实困境,为了加快农业转移人口市民化进程,未来亟需从如下方面持续发力:第一,进一步深化户籍制度改革,放开放宽除个别超大城市外的落户限制,因地制宜设计具体的落户办法;第二,健全常住地提供基本公共服务制度,保障随迁子女在迁入地的受教育权利,多渠道推进农业转移人口的住房保障工作,扩大农业转移人口社会保障覆盖面;第三,促进农业转移人口在城镇稳定就业,提升农业转移人口的职业技能水平,加强其劳动权益保障;第四,发挥农村“三权”退出对农业转移人口市民化的支撑作用,在保障进城农民土地权益的前提下,完善农村“三权”自愿有偿退出机制;第五,完善国家和区域层面农业转移人口市民化的财政和土地激励政策,以“人钱”和“人地”挂钩机制激励地方政府吸纳农业转移人口

落户。

## 参考文献:

- [1] 魏后凯, 苏红键. 中国农业转移人口市民化进程研究[J]. 中国人口科学, 2013(5):21—29.
- [2] 马晓河, 胡拥军. 一亿农业转移人口市民化的难题研究[J]. 农业经济问题, 2018(4):4—14.
- [3] 洪银兴, 杨玉珍, 王荣. 城镇化新阶段:农业转移人口和农民市民化[J]. 经济理论与经济管理, 2021(1):4—16.
- [4] 张贡生. “农民工市民化”还是“农民市民化”? ——基本概念辨析[J]. 经济与管理, 2016(3):78—83.
- [5] 李爱民, 年猛, 戴明锋. 我国农业转移人口深度市民化研究[J]. 中国软科学, 2022(8):67—78.
- [6] 邓悦, 郑汉林, 王泽宇. 家属随迁何以影响农民工城镇化融合? [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(1):91—99.
- [7] 陈晨. 新时代农业转移人口市民化的实现路径[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2023(5):89—95.
- [8] 王洁晶, 张沐华. 中国流动人口市民化:理论、概念、影响因素与制度创新[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2023(5):135—144.
- [9] 傅帅雄, 胡拥军. 农业转移人口市民化过程中政府新增成本支出研究[J]. 经济体制改革, 2018(4):76—81.
- [10] 程郁, 叶兴庆, 揭梦吟. 农业转移人口市民化面临的突出问题与政策建议[J]. 经济纵横, 2023(6):1—8.
- [11] 程郁, 赵俊超, 殷浩栋, 等. 分层推进农民工市民化——破解“愿落不能落、能落不愿落”的两难困境[J]. 管理世界, 2022(4):57—64.
- [12] 李智, 欧阳慧. 推进农民工在城镇实现安居梦——基于全国 14 省 46 个城市的问卷调查[J]. 宏观经济管理, 2022(7):36—44.

## The Citizenization of Agricultural Transfer Population: Policy Evolution, Current Challenges, and Key Measures

QIU Huanguang<sup>1,2</sup> CHEN Danqing<sup>2</sup> CHEN Chuanbo<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Liaoning University, Shenyang 110136, China;

2. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** The citizenization of agricultural transfer population is a necessary choice for advancing new urbanization and promoting integrated urban-rural development. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the requirement for the citizenization of agricultural transfer population has gradually deepened, and significant progress has been made to the citizenization process. However, the current citizenization of agricultural transfer population in China still faces triple obstacles in terms of the destination areas, the origin areas, and the agricultural transfer populations themselves. These obstacles manifest in significant fiscal and land pressure in destination areas, mismatches between settlement policies and the hukou-registration willingness of agricultural transfer populations, difficulties in the withdrawal of rural "Three Rights", limited housing affordability, and low levels of urban integration. To address these challenges with respect to agricultural transfer populations, future efforts must focus on five key areas, including deepening hukou-registration reform, improving the system for providing basic public services at the place of residence, promoting stable employment of agricultural transfer populations in urban areas, leveraging the supportive role of rural "Three Rights" withdrawal, and enhancing incentive policies for the citizenization of agricultural transfer populations. These efforts are expected to accelerate the citizenization process of agricultural transfer population.

**Key words:** Agricultural Transfer Population; Citizenization; Hukou System; Rural "Three Rights" Withdrawal

(责任编辑:易会文)