

农业转移人口市民化的 变化趋势与重点任务探析

□ 杨 沫

[摘要]推进农业转移人口市民化是新型城镇化的重要任务,对于释放内需潜力、促进城乡融合发展、实现全体人民共同富裕十分重要。尽管当前市民化政策取得了积极的成效,但仍面临着户籍制度的阻碍作用尚未完全消除、城镇常住人口难以享受均等化的基本公共服务、地方政府市民化的财力支持和激励不足、农村“三权”有偿退出机制不完善等难题。与此同时,预期“十五五”时期农民工群体将发生改变,整体呈现出总量见顶回落、老龄化问题显现、第三产业从业占比提高以及县域集聚度增加等特征。对此,进一步推进农业转移人口市民化需要遵循顺应人口变化规律、深化体制机制改革、因地制宜分层推进、城乡联动系统协同的基本思路,持续深化户籍制度改革,推动城镇常住人口基本公共服务均等化,大力支持县域经济和新就业形态发展,提高地方政府市民化的能力与意愿,完善农村权益的有偿退出机制。

[关键词]“十五五”时期;农业转移人口;市民化;新型城镇化;基本公共服务

[中图分类号] F323.6 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2025)04-0018-10

[作者简介]杨沫,中国社会科学院农村发展研究所副研究员

一、研究背景与问题提出

农业转移人口市民化是以人为本的新型城镇化建设核心。党的十八大以来,党和国家高度重视农业转移人口市民化问题,出台了一系列具体的政策措施,市民化取得了积极的成效。2024年,我国常住人口城镇化率达到67%,城镇化进程进入了“下半场”。^①农业转移人口市民化的重心也随之发生了转变,从不断降低市民化“门槛”到逐步提高市民化“质量”。

当前,我国正处于全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,农业转移人口市民化对于释放内

需潜力、促进城乡融合发展、实现全体人民共同富裕十分重要。首先,市民化是释放内需潜力的有效方式。市民化意味着农业转移人口的生活生产方式、消费模式发生彻底改变。截至2024年底,我国有接近3亿农民工群体^②,农民工及随迁亲属数量众多、规模庞大。已有研究发现,由于对未来充满不确定性,农业转移人口的消费需求始终处于抑制状态^{③④},如果农业转移人口群体在城市长期定居下来,将形成数以万亿计的庞大需求市场,持续释放内需潜力,畅通国内大循环。其次,市民化是推动城乡融合发展的必经之路。实现城乡融合发展需要完成的首要目标是推动城乡要素双向流动,逐步消除城乡二元结构。^⑤

收稿日期:2025-05-30

本文系中国社会科学院重大创新项目“完善城乡融合发展体制机制中的重大问题研究”(项目编号:2024YZD008)的研究成果。

市民化政策从破除人口流动的制度化障碍开始,到逐步完善农业转移人口在城镇的各项基本权利,确保农业转移人口最终真正意义上留在城镇,从而释放进城农民在农村的相关权益,带动城乡土地要素市场一体化,引导城乡资本要素双向流动。最后,市民化是扎实推进全体人民共同富裕的必要环节。农民工占全国总人口的 1/4 左右,始终是推进全体人民共同富裕过程中不容忽视的庞大群体。长期以来,农民工为城镇建设发展作出了巨大的贡献,但难以享受到城镇经济发展的成果^⑥。尽管当前城镇劳动力市场上同工不同酬的歧视问题已经基本消除,但农民工与城镇职工之间隐藏的福利待遇差距以及农业转移人口未能完全享受城镇的基本公共服务等问题仍存在,两者之间真实的生活质量存在较大差距。^⑦若完成市民化,农业转移人口将在收入消费、居住环境和生活质量等方面达到与城镇居民相当的水平,与城镇居民享有完全均等的基本公共服务,有助于实现共同富裕。

2024 年中央一号文件提出,“实施新一轮农业转移人口市民化行动”,标志着市民化进程进入了新的发展阶段。2024 年,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》(简称《决定》)明确提出,“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》(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首要任务,实施新一轮农业转移人口市民化行动”。2025 年中央一号文件提出“健全农业转移人口市民化机制”,明确了市民化的四个重点领域,具体包括深化户籍制度改革,将农业转移人口纳入城市住房保障政策范围,提高随迁子女义务教育在流入地公办学校就读比例,全面取消在就业地参保户籍限制。农业转移人口市民化进程持续向纵深推进。

与已有市民化政策相比,新一轮农业转移人口市民化行动的内容更加具体和聚焦。首先,《决定》提出“由常住地登记户口提供基本公共服务制度”,指流动人口可以选择在常住地登记为常住人口,并

将户口转移到常住地。这一制度的完全实施将彻底解除户籍制度和基本公共服务之间的绑定关系,每一个公民都将完全享受到常住地的基本公共服务。与此同时,超大特大城市的积分落户制度不断完善,大城市的积分落户制度全面放宽,户籍制度改革进一步深化。其次,稳定的住所和优质的义务教育资源是当前大中城市农业转移人口最关心和关注的问题,难以完全依靠其自身力量解决。将符合条件的农业转移人口纳入城市住房保障体系,意味着农业转移人口可以在城镇购买经济适用房、申请公租房、廉租房等,降低了农业转移人口在城市的住房成本。提高随迁子女义务教育在流入地公办学校就读的比例,对于公办学位紧张的大城市尤为重要,有助于缓解优质的义务教育资源在城镇本地居民和农业转移人口家庭之间分配不均衡的矛盾。最后,促进农业转移人口在城镇稳定就业和扩大社会保障覆盖面相关的政策,有助于农业转移人口应对新技术新革命带来的就业挑战,对于提高农业转移人口就业的福利保障待遇至关重要。

尽管市民化政策不断发展完善,但当前市民化推进过程中仍存在诸多难点。自 2022 年以来,我国连续三年出现了人口负增长,农村老龄化问题十分严峻,导致“十五五”时期农民工的总量和结构都将发生改变。同时,在人工智能等新技术革命的冲击下,我国产业结构不断调整,农民工的就业形态和迁移模式也将发生较大改变。因此,持续推进农业转移人口市民化将面临新的挑战。对此,本文在剖析当前市民化存在的主要问题的基础上,综合预测分析“十五五”时期农民工群体总量、结构、就业及迁移模式等方面的变化趋势,进一步提出推进农业转移人口市民化的基本思路和重点任务,希冀裨益有关方面的研究思考。

二、当前推进农业转移人口市民化的主要难点

随着市民化政策的不断调整完善,农业转移人口在城镇享有的权利保障与待遇水平也不断提高,

但当前在推进市民化的过程中仍存在诸多难点,这些难点既是当前市民化政策的重点所在,也决定了未来市民化政策持续推进的主要方向。

(一)户籍制度的阻碍作用尚未完全消除

尽管《行动计划》进一步放松了户籍制度,规定城区常住人口 300 万以下人口的城市户籍全面放开,300 万—500 万以上人口的城市落户条件全面放宽,500 万以上人口的超特大城市积分落户条件逐步完善,鼓励取消年度落户名额限制。不断完善居住证制度为城镇非户籍常住人口提供了部分基本公共服务,有效缓解了城镇内部的矛盾,但户籍制度对农村转移劳动力流动的阻碍作用仍存在。2023 年我国户籍城镇化率与常住人口城镇化率之间相差 18 个百分点^⑧,意味着仍有两亿左右的农业转移人口未完全享受城镇居民的待遇。从实际情况来看,城市的行政级别越高,落户的门槛也高,部分人口在 300 万以下的东部中小城市也仍存在一定的落户门槛^⑨。已有研究认为,当前农业转移人口自身落户意愿不断降低,继续将户籍城镇化率作为市民化水平的衡量标准存在悖论。^⑩随着中小城市的户籍制度全面放开、城乡一体化进程不断推进、农村相关权益得到保障,中小城市户籍的“含金量”不断降低,农业转移人口的落户意愿降低是必然现象,这可以认为是市民化政策的积极成效,但并不意味着户籍城镇化率无须再受重视。此种情况下,应更多关注户籍城镇化率的结构问题,即不同地区、不同规模、不同层级城市的户籍城镇化率差异以及农业转移人口在这些城市的落户意愿差异。从积分落户的申请情况来看,超特大城市、大城市的户籍供不应求^⑪,户籍制度仍在一定程度上限制了农业转移人口的自由流动,不仅阻碍了市民化的进程,而且对中国经济增长造成了真金白银的损失^⑫。

(二)城镇常住人口基本公共服务非均等化

从市民化政策的实际执行情况来看,农业转移人口在流入城市享有的基本公共服务范围和程度仍不足。在随迁子女义务教育方面,受到就业不稳定、工作时间长、居住条件简陋以及异地升学限制等诸

多因素影响,一部分农业转移人口子女难以在流入地接受义务教育。根据全国教育事业统计公报,2023 年义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女 1353.99 万人,而 2023 年义务教育阶段农村留守儿童 1550.56 万人^⑬,一半以上农业转移人口家庭仍处于分离状态。一些超大、特大城市为了提高随迁子女公办学校就读比例,一刀切关停了部分民办农民工子弟学校,导致大量随迁子女被迫回原籍就读。^⑭在劳动权益保障方面,农民工在城镇劳动力市场上的合法权益仍有待完善。大量农民工从事灵活就业工作,依托平台经济就业的大多数灵活就业人员都是在 APP 上注册账号时,按照用工平台的既定协议条款提供劳务,并非与企业签订正式的劳动合同,缺乏必要的劳动权益保障。在社会保障方面,社会保障全国统筹还存在标准和技术问题有待解决,农村转移劳动力的流动性大,参保意识不强,养老保险的转移接续难度大。在住房保障方面,尽管部分大城市的公租房、经济适用房等保障性住房的申请为非户籍人口提供了通道,但除了家庭低收入以外,还将社保缴纳年限、签订稳定就业合同等作为申请的附加条件,往往还需要排队等待较长时间。这对于就业不稳定、流动性强的农业转移人口而言条件相对苛刻,成功申请到保障性住房的农业转移人口家庭少之又少。^⑮

(三)地方政府市民化的财力支持和激励不足

地方政府承担的市民化事权和财权不匹配是推进市民化过程中的最主要矛盾。^⑯为解决该矛盾,自 2016 年开始,中央提出健全“人地钱”挂钩机制,建立了城乡统一的义务教育经费保障机制,义务教育“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带,同时还配备了市民化奖励资金。义务教育“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带,大约惠及 1300 多万农民工随迁子女,为流入地办好义务教育提供了财力支持。^⑰尽管如此,“两免一补”和生均公用经费仅占教育经费总额中较小的一部分,以非寄宿的小学和初中为例,2023 年非困难家庭的子女这两类教育经费的生均支出合

计不超过 2000 元,而根据 2023 年《中国教育经费统计年鉴》统计,2022 年全国地方小学的生均教育经费支出达到了 15237 元。因此,地方政府在解决随迁子女义务教育问题上仍存在较大的财政支出压力。市民化奖励资金是中央政府根据地方农业转移人口落户城镇和解决随迁子女义务教育入学人数的实际情况而下达的一般性财政转移支付资金,被列入均衡性转移支付项下。^⑩根据财政部统计,2016 年以来,中央累计拨付市民化奖励资金 3200 亿元以上,其中,2022—2024 年每年下达 400 亿元。^⑪根据公安部的统计,2021 年和 2023 年末的户籍城镇化率分别为 46.7%和 48.3%,2022—2023 年新增城镇户籍人口数 2118 万人,如果将奖励资金全部视为落户奖励金且城镇新增户籍人口全部为农业转移人口,那么平均而言,城镇每增加一名户籍人口,可获得中央的奖励资金大约为 3777 元。这与已有研究测算的高达几万元甚至十万元的市民化成本相比^⑫,无异于杯水车薪,难以完全解决地方城镇因人口增长造成的基本公共服务供给不足的实际问题,也难以调动地方政府推进市民化政策的积极性。

(四)农村“三权”有偿退出机制不完善

为推动新型城镇化进程,解除农业转移人口的后顾之忧,2016 年国务院颁布《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》,要求地方政府不得强行要求进城落户农民转让在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权(简称“三权”),或将其作为进城落户条件。同时,为避免大量农业转移人口进城导致农村土地资源闲置浪费,中央文件多次提出探索农村“三权”的有偿退出机制。尽管从政策层面来看,退出农村“三权”已不再是农民进城落户的必要条件,但实际上农村“三权”对农业转移人口市民化进程仍具有十分重要的影响。农村“三权”的有偿退出不仅有助于农村资源的有效配置,而且为农业转移人口市民化提供了经济启动条件,也有效解除了他们对于长期政策不确定性的顾虑。从地方实践来看,多地在退出主体资格、补偿标准、腾退土地管理利益等方面进行了积极探索,也取

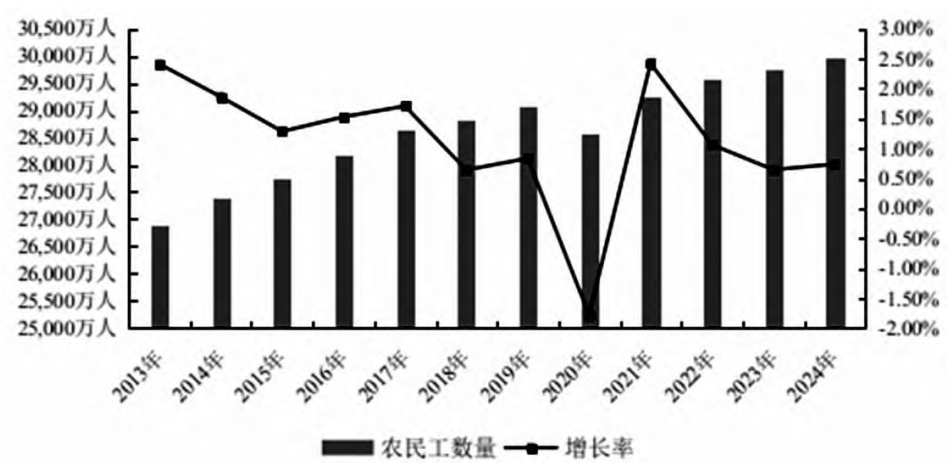
得了一定经验,但是仍存在补偿标准不规范、补偿资金筹措困难以及腾退土地难以开发利用等问题。^⑬以宅基地的有偿退出为例,笔者实地调研浙江省某市以群众自愿为原则,推动偏远地区自然村整村搬迁至城镇地区时发现,受用地政策调整影响,村庄搬迁和共富集聚主要存在资金平衡和资源盘活两方面问题,较难解决。据测算,该市农民搬迁集聚人均财政支出约为 10 万元,主要依靠宅基地复垦指标收益来实现资金平衡,当前资金平衡难度较大。

三、“十五五”时期农民工群体变化趋势的研判

农民工指户籍仍在农村,年内在本地从事非农产业或外出从业 6 个月及以上的劳动者^⑭,是农业转移人口的核心群体。伴随着我国新型城镇化速度减缓,农村人口结构变化以及产业结构调整,农民工群体的总量、结构、就业以及迁移模式等均发生了改变。对“十五五”时期农民工群体的变化趋势进行研判,将为农业转移人口市民化政策的调整优化提供重要的参考依据。

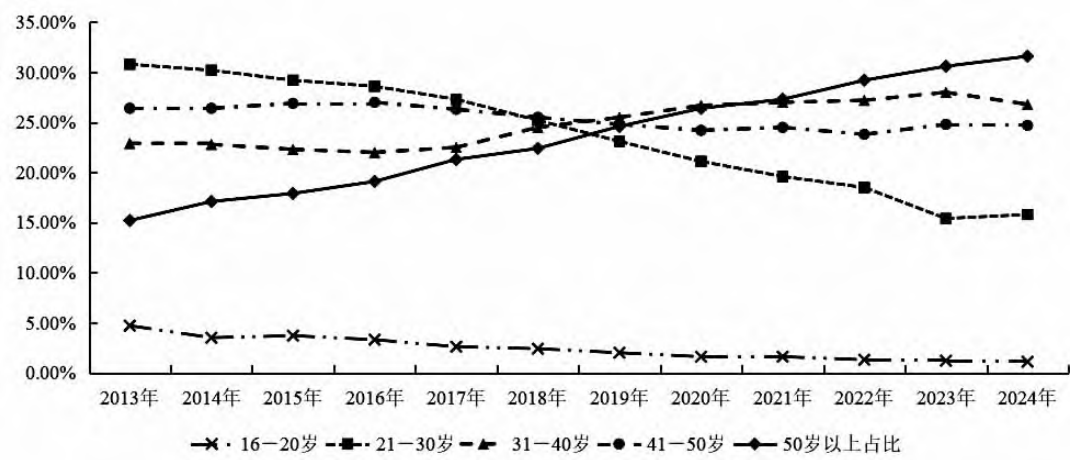
(一)农民工总量开始见顶回落

尽管当前我国城镇化率不断提高、城镇化进程持续深化,但城镇化率的增速有所降低。根据国家统计局统计,2024 年我国常住人口城镇化率为 67%,2013—2017 年、2017—2021 年、2021—2024 年城镇化率分别年均提高 1.20 个百分点、1.55 个百分点和 0.76 个百分点。根据 2013 年联合国开发计划署发布的《2013 中国人类发展报告》和 2019 年中国社会科学院发布的《城市蓝皮书:中国城市发展报告 No. 12》预测,2030 年我国城镇化率将达到 70%左右。若 2030 年城镇化率为 70%,那么 2026—2030 年大约年均提高仅 0.5 个百分点,城镇化速度将进一步减缓。与此同时,自 2022 年以来,我国连续三年人口总量负增长,农村劳动年龄人口呈减少趋势,农民工的增速也不断下降。根据 2013—2024 年的《全国农民工监测调查报告》数据计算,2024 年农民工的增幅为 0.74 个百分点,比 2013—2019 年的年均增长率



数据来源:2013—2024 年《全国农民工监测调查报告》。

图 1 2013—2024 年农民工总量及增长率



数据来源:2013—2024 年《全国农民工监测调查报告》。

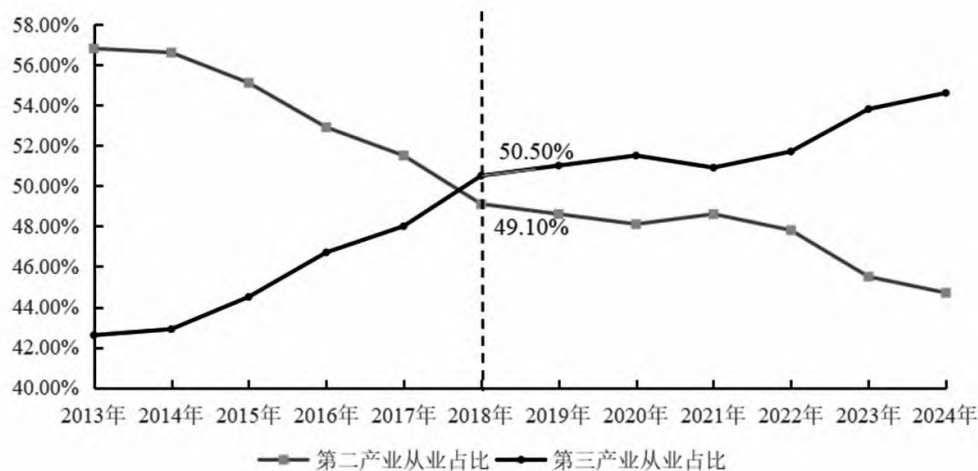
图 2 2013—2024 年农民工的年龄结构变化

低大约 0.7 个百分点。按照 2024—2030 年农民工总量年均增长减少 0.1 个百分点进行推算^⑤，预计到 2030 年，全国农民工的增幅将接近 0，农民工总量开始见顶回落。

(二)农民工群体老龄化问题显现

根据第七次全国人口普查数据统计，2020 年我国乡村 60 周岁及以上、65 周岁及以上老年人口占乡村总人口的比重分别为 23.81%、17.72%，按照联合国标准，我国农村地区已经进入了深度老龄化社会^⑥。随着我国农村人口老龄化问题日益凸显，农村向城市转移的年轻剩余劳动力数量不断减少，2013—2024 年，农民工的平均年龄从 37.6 岁增加到

43.2 岁，平均每年增加 0.51 岁。其中，16—30 岁的农民工占比不断下降，30—50 岁的农民工占比基本保持稳定，50 岁以上的农民工占比不断提高，2024 年 50 岁以上农民工占比达到 31.6%，较 2013 年提高了 16.4 个百分点，年均增长大约 1.5 个百分点（见图 2）。长期以来，农村转移劳动力具备平均年龄小、男性占比高、从事体力劳动工作占比高等特征，为城市的建设发展提供了动力，但目前该人口红利逐渐减弱。从农民工的年龄结构变化趋势来看，按照农民工年龄年均增长 0.51 岁、50 岁以上人数占比年均增长 1.5 个百分点推算^⑤，预计到 2030 年，农民工的平均年龄将达到 46 岁，50 岁以上的农民工占比将



资料来源:2013—2024 年的《全国农民工监测调查报告》。

图 3 2013—2024 年从事第二产业和第三产业的农民工占比

达到 40%左右,农民工群体老龄化问题开始显现。

（三）第三产业从业人数占比提高

随着数字经济和人工智能技术的发展,机器人已经渗透到了工业的各个领域^⑤,替代了部分重体力、高重复性和高风险性工作,使得农民工逐渐从第二产业向第三产业转移。2013—2024 年,农民工从事第二产业人数的占比不断下降;从事第三产业人数的占比不断上升,年均提高 1 个百分点;2018 年第三产业占比首次超过了第二产业占比,两者之间形成剪刀差,2024 年两者之间的差距大幅扩大至 9.9 个百分点。根据 2024 年中国乡村振兴综合调查数据(CRRS2024)统计,2023 年从事商业、服务业相关行业的农民工占比最高,达到 25%左右,新生代农民工(40 岁及以下)更倾向于从事服务业和新兴行业。2023 年全国总工会发布第九次全国职工队伍状况调查显示,从事快递、外卖和网约车司机等新兴职业的人数为 8400 万人,占全国就业总人数的 11.35%^⑥,以男性青壮年为主,农业户籍人员比例较高。与过去相比,当前以 ChatGPT、DeepSeek 为代表的新一代人工智能技术为中国劳动力市场带来了更多的机遇和挑战,预期未来农民工从事第三产业的人数占比将进一步提高,以年均提高 1 个百分点推算,预计到 2030 年,从事第三产业的农民工占比将至少达到 60.60%。

（四）县域城镇化率将大幅提升

随着我国经济增长进入新常态,东部沿海地区产业转型升级,大量劳动密集型和资源密集型产业向中西部地区转移,劳动力也开始向中西部地区回流^⑦。根据历年的《全国农民工监测调查报告》统计,2013—2024 年,省内流动的农民工占比从 53.40%提高至 61.70%,增加了 8.3 个百分点。与此同时,农民工持续向中西部地区回流,2024 年在中部地区 7038 万人,比上年增加 56 万人;在西部地区 6603 万人,比上年增加 51 万人。根据农民工流动的规律,跨省流动农民工主要流入大中城市,省内流动农民工主要流入小城镇^⑧,农村转移劳动力向中西部地区小城镇回流的趋势明显。从农民工个体外出务工的生命周期来看,主要表现为中青年时期以在大城市务工为主,中老年时期转移至中小城市(以县城为主)。根据 CRRS2024 统计,2023 年在本地就业的农民工(本县内)平均年龄为 37 岁,其中 45 岁以上的占比 23.57%;而在地就业的农民工(本县外)平均年龄为 35 岁,其中 45 岁以上的占比 17.45%。因此,从农民工的迁移范围来看,“十五五”期间县域城镇化率将大幅提升,特别是中西部地区。随着县域经济发展以及县域范围内基本公共服务水平的提升,大中城市的比较优势将逐渐减弱,农民工群体的“乡城县”流动周期缩短,大量年轻的农村转移劳动力将优

先考虑在县城务工。

四、推进农业转移人口市民化的基本思路与重点任务

(一)基本思路

1.顺应人口变化规律

市民化的主体对象是农业转移人口,“十五五”时期农民工的总量、结构、就业和迁移模式都将发生较大的改变,农业转移人口群体也将随之发生变化。推进市民化进程需顺应人口的变化趋势和遵循城镇化的发展规律,从农业转移人口的切身需求出发,着力解决随迁子女义务教育、养老、就业和住房保障等基本公共服务问题。此外,根据农民工年龄趋向老化、第三产业中灵活就业比重不断提高等特征,持续提高农民工养老和灵活就业保险覆盖率,不断提升城镇常住人口的基本公共服务均等化水平。

2.深化体制机制改革

推进农业转移人口市民化需要进一步深化体制机制改革。首先,深化户籍制度改革,推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,推动城市基本公共服务供给与户籍脱钩政策的落地实施。其次,优化财税体制,完善地方税体系,拓展地方税源,进一步提高地方政府在解决市民化问题上的财政能力。最后,不断完善“人地钱”挂钩机制,合理分担市民化成本,以优质均衡的基本公共服务供给为目标,不断提高“人钱”挂钩的标准;加快建设全国统一土地要素市场,实现“人地”在全国范围内挂钩,提高地方政府在解决市民化问题上的积极性。

3.因地制宜分层推进

针对不同类型城市、不同类型的农业转移人口采取差异化的政策有序引导推进市民化。对于超大城市,不断完善积分落户政策和居住证制度;对于大城市,为农业转移人口设置针对性的积分落户通道;对于中小城市,落实户籍制度全面放开政策,进一步提高基本公共服务的供给质量。特别地,为顺应县域城镇化的发展规律,试点并逐步推开县域范围内进城农民将农村相关权益置换县城保障性住

房、社保等政策,通过产业发展不断扩大县域就业容量和就业质量,以提高县城的承载力进一步吸引农村转移人口在县城永久定居。

4.城乡联动系统协同

推进农业转移人口市民化需要建立系统性思维,坚持统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的原则,不断提高城乡统一规划、建设和治理水平,深化农村“三权”制度改革。在推进和完善城市各项市民化政策的同时,鼓励积极探索农村“三权”的有偿退出机制和有效模式,深化集体经营性建设用地入市改革,通过市场化交易盘活农村闲置土地资源,增强城乡各项改革之间的联动性和协同性。

(二)重点任务

1.持续深化户籍制度改革

尽管当前户籍制度的改革不断深化,但户籍制度对于人口流动的阻碍作用尚未完全消除,特大城市和部分大中城市的户籍仍存在供不应求的问题,持续深化户籍制度改革十分必要。一是加快推进大中城市常住地登记户口制度。建立居住证与落户有效衔接机制,逐步降低超大城市、特大城市积分落户门槛,鼓励积分条件进一步向在本地长期就业的劳动力倾斜,为农村转移劳动力提供一定的落户绿色通道。二是加快户籍管理的信息化、智能化建设。推动实现部门间人口信息资源整合和开放共享,推动实现省内、都市圈、城市群和大经济区地区户口通迁,简化户籍办理和迁移流程。三是健全常住地提供基本公共服务制度。进一步加大对本地常住人口基本公共服务提供水平和范围,弱化户籍身份和基本公共服务之间的绑定关系。四是建立流动人口的动态监测机制。鼓励各级城市在做好未来流动人口数量变化的预测的情况下,要求各部门有针对性地提前部署基本公共服务供给,例如义务教育阶段的学位供给、教师编制调整等,按照常住人口数量配置优质均衡的基本公共服务。

2.推动城镇常住人口基本公共服务均等化

从当前的现状问题来看,解决随迁子女的义务教育和城市住房保障问题是农业转移人口的最大诉

求。以子女“义务教育”入学和住房保障为重要抓手,积极推动城镇常住人口基本公共服务均等化,确保农业转移人口与城镇居民享有均等化的基本公共服务水平是市民化的核心所在。一是切实保障随迁子女获得优质均等的义务教育资源。提高随迁子女义务教育公办学校就读比例,对于公办学位供给不足的城市,采取政府购买民办学位的方式解决随迁子女义务教育入学问题,同时加大对这类民办学校的资金投入、教师培训以及用地支持力度,提高民办学校的办学质量。二是加快落实农业转移人口的住房保障问题。将农业转移人口纳入城镇住房保障体系,超大城市进一步降低农业转移人口对于公租房、经济适用房的申请条件,为农业转移人口申请提供绿色通道缩短申请周期;中小城市快速推进“人房地”挂钩的模式引导进城农民有序退出农村宅基地,以家庭为单位将农村宅基地使用权和农房所有权在城镇置换商品房。三是推动农民工参加城镇职工社会保险。积极应对未来农民工老龄化问题,健全农民工、灵活就业人员、新就业形态人员社保制度,全面取消在就业地参保的户籍限制,加快统一全国各地社会保障的标准和技术,完善社保关系转移接续政策。

3.大力支持县域经济和新就业形态发展

“十五五”期间农民工倾向于在县域范围内择业就业,并以第三产业中的灵活就业形式为主。为顺应未来农村转移劳动力迁移范围和就业模式发展变化,需坚持以市场为主导,大力发展县域经济产业培育新型就业形态,健全新型就业形态的保障机制。一是大力发展县域经济产业。以“小县大城”模式为依托,因地制宜发展县域特色产业。鼓励经济强县率先以人工智能、大数据等前沿技术为引领,推动重点产业链高端化、智能化、绿色化全链式改造升级,创造更多的新型就业岗位。二是以市场需求为引导,鼓励县级政府搭建就业创业服务数字平台,一方面畅通农村转移劳动力在当地以及周边地区的就业信息渠道;另一方面针对低技能人才提供与新技术发展相适配的技能培训,不断提高农业转移人口的就

业创业能力,充分发挥农业转移人口市民化的主观能动性。三是不断完善新就业形态的保障机制,构建相对灵活的社会保障体系和更加全面的劳动者权益保障制度。允许劳动者以个人身份参加社保,设置灵活的缴费方式和参保期限,开发新型劳动保险产品,提供线上线下相结合的服务模式,为新业态从业人员提供更加便捷、高效的参保和理赔程序。

4.提高地方政府市民化的能力与意愿

市民化本质上是一个财政问题,地方政府市民化的积极性不高,一定程度上由于在市民化问题上地方政府的财权与事权不匹配,需进一步厘清央地权责关系,不断提高地方政府市民化的财力水平,同时增强激励效应。一是厘清中央和地方在市民化问题上的财权与事权。加快制定全国统一的基本公共服务名录,明确中央和地方在具体基本公共服务项目上的责权范围。同时,考虑各地区的财力水平差异,针对不同基本公共服务设定差异化的央地财政支出比例。二是增强地方政府的自主财力,提升地方政府市民化的能力。完善地方税体系,拓展地方税源,加快推进消费税改革,适当提高地方政府在共享税,如增值税、企业所得税等中的分成比例;适当下沉部分非税收入管理权限,由地方结合实际差别化管理。三是逐步提高市民化的奖励资金并要求省级财政资金至少按照1:1进行配套,提高各级城市取得各项市民化成果的奖补标准,使其与市民化成本相适应,充分调动地方政府的积极性。

5.完善农村权益的有偿退出机制

完善农村权益的流转与有偿退出机制有助于提高农业转移人口市民化的能力,是推进市民化的有效路径。一是构建农村土地制度参与性与市场化并重的平稳改革推进机制,推动集体经营性建设用地、闲置宅基地、闲置农房的盘活利用和价值实现。二是加快建设农村产权流转交易体系,健全农村产权确权颁证、抵押登记、流转交易、评估处置等配套制度。因地制宜制定科学合理的补偿标准,提高补偿标准和推进流程的公开透明度,允许进城农民自愿选择退出农村“三权”中的一项或者几项,通过承包

地经营权流转集约经营、集体经营性建设用地入市等市场化方式筹集农村“三权”腾退资金。三是支持进城农民采取农村“三权”退出收益进行抵扣或自主缴纳等方式一次性补缴城镇职工养老保险,在县域范围内试点推开农村承包土地和宅基地使用权抵扣城镇商品房房价或置换保障性住房的政策。

注释:

- ①欧阳慧、梁俊、李沛霖.系统观视角下推进以人为核心的新型城镇化战略思路研究[J].中国软科学, 2025(2).
- ②2024年农民工监测调查报告[EB/OL].国家统计局, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202504/t20250430_1959523.html.
- ③钱文荣、李宝值.不确定性视角下农民工消费影响因素分析——基于全国2679个农民工的调查数据[J].中国农村经济, 2013(11).
- ④王美艳.农民工消费潜力估计——以城市居民为参照系[J].宏观经济研究, 2016(2).
- ⑤魏后凯、刘金凤、年猛.面向中国式现代化的城乡融合发展:障碍、目标与长效机制[J].财贸经济, 2025(1).
- ⑥李实、吴彬彬.中国外出农民工经济状况研究[J].社会科学战线, 2020(5).
- ⑦金宏平、朱雅玲、张倩肖.户籍制度改革与深度城市化:社会福利差距的根源阻碍[J].西北大学学报(哲学社会科学版), 2016(1).
- ⑧人口大国向人力资源强国转变 人口高质量发展取得成效——新中国75年经济社会发展成就系列报告之十五[EB/OL].中国政府网, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202409/content_6975541.htm.
- ⑨程郁、赵俊超、殷浩栋等.分层次推进农民工市民化——破解“愿落不能落、能落不愿落”的两难困境[J].管理世界, 2022(4).
- ⑩邹一南.农民工落户悖论与市民化政策转型[J].中国农村经济, 2021(6).
- ⑪北京积分落户申报结束 申报人数逾10万[EB/OL].人民网, https://rsj.beijing.gov.cn/xwsl/mtgz/202405/t20240520_3687498.html.

t20240520_3687498.html.

- ⑫蔡昉.户籍制度改革的效应、方向和路径[J].经济研究, 2023(10).
- ⑬世界精神卫生日 | 看见1550万留守儿童[EB/OL].澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_24891595
- ⑭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).
- ⑮杨沫.推进新一轮农业转移人口市民化的基本思路与政策建议[J].经济学家, 2024(9).
- ⑯义务教育经费“钱随人走”彰显以人为本[EB/OL].人民网, <http://edu.people.com.cn/n/2015/1201/c1053-27875246.html>.
- ⑰财政部关于印发《中央财政农业转移人口市民化奖励资金管理办法》的通知[EB/OL].中国政府网, https://rsj.beijing.gov.cn/xwsl/mtgz/202405/t20240520_3687498.html.
- ⑱财政政策措施从三个方面支持以人为本的新型城镇化发展,[EB/OL].中国政府网https://www.gov.cn/xinwen/jdzc/202408/content_6966235.htm.
- ⑲2024年中国财政政策执行情况报告[EB/OL].中国政府网, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202503/content_7015655.htm.
- ⑳吕炜、谢佳慧.农业转移人口市民化:重新认知与理论思辨[J].财经问题研究, 2015(11).
- ㉑高飞、朱婷.农村集体经济组织成员退出补偿规则研究[J].河南社会科学, 2025(2).
- ㉒参考历年《全国农民工监测调查报告》中对农民工的定义.
- ㉓根据2013—2024年农民工总量增长率年均减少量(0.1个百分点左右)进行推算.
- ㉔杨燕绥.深度老龄化社会的养老制度改革建议[J].中国人力资源社会保障, 2017(8).
- ㉕根据2013年以来农民工年龄年均增长幅度以及50岁以上农民工的占比年均增长幅度进行推算.
- ㉖王林辉、周慧琳、钱圆圆等.机器人应用冲击、职业

可迁移技能和职业—技能合意性[J].管理世界,2024(11).

②⑦根据国家统计局公布的数据2023年末全国就业人员74041万人计算得到.

②⑧姚毓春、夏宇.县域城镇化推动中国式现代化建设

的内在机理与实现路径[J].农业经济问题,2024(2).

②⑨2013年全国农民工监测调查报告[EB/OL].中国政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2014-05/12/content_2677889.htm.

责任编辑:陆焱

Research on the Changing Trends and Key Tasks of Citizenization of Agricultural Migrant Population

Yang Mo

Abstract: Promoting the citizenization of agricultural transfer population is a crucial task in advancing new-type urbanization. It plays a vital role in unleashing domestic demand potential, fostering integrated urban-rural development, and achieving common prosperity. Although current urbanization policies have yielded positive outcomes, several challenges persist, including the institutional barriers of the household registration system remain incompletely dismantled; urban residents still struggle to access equal access to basic public services; local governments face insufficient fiscal capacity and incentives to support urbanization; and the mechanisms for the compensated exit from rural “Three Rights” remain underdeveloped. Meanwhile, during the anticipated 15th Five-Year Plan period (2026–2030), the rural migrant workers are projected to undergo significant changes, characterized by an overall decline in total numbers, the emergence of aging trends, an increased proportion of employment in the tertiary sector, and greater concentration in county-level regions. In response, this paper proposes that advancing the urbanization of rural migrants should adhere to the following principles: adapting to the trend of population change, deepening institutional reforms, adopting tailored and tiered approaches, and promoting urban-rural coordination through systemic synergy. Specific recommendations include further deepening reforms of the household registration system; promoting equal access to basic public services for permanent urban residents; vigorously supporting the development of county-level economy and new forms of employment; enhancing local governments’ fiscal capacity and incentives for urbanization; improving mechanisms for the compensated exit of rural rights and interests.

Keywords: the 15th Five-Year Plan period; agricultural migrant population; citizenization; new-type urbanization; basic public services