

智库圆桌(第17期·总306期)·推进农村改革发展①

# 健全农业转移人口市民化机制

推进农业转移人口市民化是深入实施以人为本的新型城镇化战略的首要任务。多年来,我国常住人口城镇化率稳定增长,2024年末全国常住人口城镇化率增至67%。中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》,提出实施新一轮农业转移人口市民化行动。今年中央一号文件明确,健全农业转移人口市民化机制。如何让农业转移人口真正在城市扎下根、融进去,不断增强获得感、幸福感和安全感?本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 抓好新型城镇化首要任务

如何看待推进农业转移人口市民化的重要意义?目前整体情况怎样?



苏红键(中国社会科学院农村发展研究所研究员):2024年末,我国常住人口城镇化率为67%,比上年末提高0.84个百分点,未来城镇化率将进一步提升。

农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务,其重要意义主要体现在以下几方面。第一,推进农业转移人口市民化是解决农业、农村、农民问题的重要途径。当前,我国第一产业就业占比远高于一些发达国家的水平,农村富余劳动力数量较多,还有较大转移空间。从农村居民收入结构来看,工资性收入占比约42%,相较于其他收入有很大增长潜力,进一步促进农村劳动力转移就业,是实现农民增收的重要举措。第二,加快农业转移人口市民化,不断推进户籍制度改革、基本公共服务均等化等,有助于打破壁垒,促进劳动力自由流动,优化土地资源,建设全国统一要素市场。第三,推进农业转移人口市民化是扎实推动全体人民共同富裕的重要保障。农业转移人口规模大,我国有近3亿农民工,促进农业转移人口就业增收和享受均等化公共服务,引导常住地强化基本公共服务投入,解决好农业转移人口最关心的子女教育、住房保障等问题,有助于提升民生福祉水平,助力全体人民共同富裕。这些年来,我国不断推进农业转移人口

市民化和户籍制度改革,城市落户条件进一步放宽。2014年,为适应推进新型城镇化需要和合理引导农业人口有序向城镇转移,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,制定了差异化的落户政策,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。在政策推动下,2015年户籍人口城镇化率大幅提高。各地相继出台推进户籍制度改革的政策措施,通过降低落户条件等吸引各类人才。伴随城镇化不断推进和农业人口有序转移到城镇,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距维持在18%左右。2021年至2023年,约4000万农业转移人口落户城镇。

基本公共服务均等化与户籍制度改革联动推进,在尊重农业转移人口意愿的基础上,通过系统改革进一步优化资源配置,切实保障农业转移人口基本公共服务需求。为引导地方加快农业转移人口市民化,2024年中央财政下达奖励资金400亿元,2025年安排奖励资金420亿元,增强地方落实农业转移人口市民化政策的财政保障能力。基本公共服务均等化最主要的难点之一在子女教育,通过各地区各相关部门有序推进,义务教育阶段进城务工人员随迁子女在公办学校就读或享受政府购买学位比例达97%。与此同时,推动保障性住房供给加快覆盖农业转移人口。还有一些地方通过建设集聚区等,支持本

地农业转移人口自愿搬迁。例如,浙江嘉兴创新居民服务管理机制,将新居民纳入全市公共服务体系,确保符合条件的义务教育阶段随迁子女在流入地保障入学,公办学校就读比重不断提高,通过新建、改建、转化等方式加强保障性住房供给,保障农业转移人口进得来、留得住、住得安、能成业。

农业转移人口市民化对经济发展的促进作用,体现在农村劳动力转移就业的增收效应和城镇化的集聚经济效应方面。一方面,对于就近进入县城或市区的农业转移人口来说,推进其市民化有利于促进农村劳动力就业和增收,推动县域城乡融合发展。推进农业转移人口市民化,县域具有较大潜力,通过加强县城保障性住房供给或安置区建设,依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立自愿有偿退出的办法,能提高县域城乡建设用地利用效率和劳动力供给水平,在加强农村劳动力就业保障的同时,促进县域经济和城乡融合发展。另一方面,在东部地区城市和各地中心城市等规模较大的人口迁入城市,有序推进农业转移人口市民化,促进基本公共服务均等化,提高城市承载力和劳动力、土地资源配置效率,将有效发挥大城市的集聚经济效应。

## 夯实制度保障促进转移落户

推进农业转移人口市民化,各地在户籍、住房和教育等方面进行了哪些改革和实践?



邢伟(国家发展改革委社会发展研究所研究员):《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》提出,加快农业转移人口市民化。夯实制度保障是扎实推进农业转移人口市民化的关键。只有为农业转移人口提供预期稳定、公平可及、有力有效的制度保障,农业转移人口才会愿进城、能进城,才能留得住、融得进,市民化的质量和效率才会得到全面提升。

户籍制度改革是科学有序推进农业转移人口市民化制度保障的基础和前提。当前,仍有部分市民权益和公共服务的享有与户籍挂钩,非户籍常住人口仍面临无法享有或有条件享有同等权益保障和基本公共服务的困境,影响了农业转移人口市民化和基本公共服务均等化的顺利实现。我国持续深化户籍制度改革,推动农业转移人口享有同迁入地户籍人口同等权利。2024年国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》明确提出,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。

近年来,户籍制度改革全面推开。全国大多数城市全面放宽落户条件,并推行以经常居住地登记户口制度。从中小城市到大城市,再到特大超大城市,因地制宜制定具体落户办法。大多数中小城市落户接近于零门槛。部分特大超大城市对学历、工作年限、居住年限等硬性条件进行适当放宽,实施更加人性化的迁户政策。成都、东莞、合肥等一批大城市进一步放宽放宽迁移限制,越来越多农业转移人口举家进城落户。广州取消原来需要的本科学历,凭借职称也可落户,减少社保缴纳时限。深圳人才引进迁户条件兼顾学历型人才、专业技术人才和技能型人才等。2023年末,深圳常住户籍人口增至606.14万人。

积分落户加快推进。超大特大城市不断优化积分落户规

则,降低落户条件,增加落户名额,简化落户流程。上海等超大城市逐步调整积分落户政策,畅通普通劳动者落户渠道。上海制定差异化的人口导入和人才引进政策,完善居住证积分和落户政策,加大新城对紧缺急需人才等的引进力度。杭州进一步完善积分落户政策,确保社保缴纳年限和连续居住年限分数占主要比例,将积分落户从一年申请一次改为一个季度申请一次,已在市区落实就业单位的35周岁以下普通高校大专以上学历毕业生可在市区办理落户。下一步,相关部门将进一步完善城区常住人口500万以上超大特大城市积分落户政策,更好地促进农业转移人口进城落户。

住房和教育是外来人口在城市生活中最看重、最关心的两大领域,也是各地推动政策改革的着力点和突破口。住房方面,各地纷纷出台相关政策办法,给予相应的制度保障。浙江省推动保障性租赁住房多主体投资、多渠道供给,有效解决新市民等住房困难。积极培育发展住房租赁市场,采取租赁补贴等措施,支持通过市场化方式满足农业转移人口住房需求。江苏省推动稳定就业的农业转移人口纳入城市住房保障范围,鼓励人口净流入城市通过收购、转化用途、盘活闲置存量等方式扩大保障性住房供给。教育方面,全面落实“两为主、两纳入、以居住证为主要依据”的随迁子女入学政策,保障随迁子女平等接受义务教育。广东省将农业转移人口随迁子女义务教育纳入公共财政保障范围,符合条件的可在广东参加高考;东莞等地通过实施积分入学读公办学校,补贴民办学位政策,解决随迁子女义务教育问题,扩大教育受惠面。

基本公共服务可及性和均等化程度显著提升。推动常住地提供基本公共服务制度建设明显加快,各省(区、市)制定并实施基本公共服务标准,并将农业转移人口纳入覆盖范围,稳步实现基本公共服务由常住地供给、覆盖全部常住人口。总体来看,农业转移人口在大多数基本公共服务方面已基本与户籍人口享有同等待遇。部分地区为更好推动基本公共服务均等化,在自身财力测算的基础上,积极探索、大胆突破,为农业转移人口提供覆盖范围更广、服务内容更多、标准水平更高的基本公共服务。福建晋江为随迁子女免费提供普通高中教育。安徽芜湖、四川眉山等地支持农业转移人口缴存住房公积金,可在购房时申请住房公积金贷款等。

## 更大力度稳定扩大就业

农业转移人口就业目前呈现怎样的特点?各地有哪些探索?



周立(中国人民大学农业与农村发展学院教授、国家社科基金重大项目首席专家):农业转移人口在城市既要进得来,也需留得住,核心在于推进其就业与创业。当前农业转移人口的主力是近3亿农民工,我国着力推动农民工外出务工和就地就近就业创业,促进高质量充分就业。

农业转移人口就业呈现以下特点。一是农民工总量继续增加。2023年末,在城镇居住的进城农民工12816万人。2024年,全国农民工总量29973万人,比上年增长0.7%。二是在第三产业中就业的农民工比重提高。2023年从事第三产业的农民工占比为53.8%,比上年提高2.1个百分点;从事第二产业的占45.5%,比上年下降2.3个百分点。三是外出农民工省内流动增多。2023年省内流动10907万人,跨省流动6751万人,省内流动比例增至61.8%。越来越多农民工选择在省域县域范围内就地就近就业。跨省流动减少、就地就近就业、城乡双向互动的趋势,带来了县域内人才与资源要素的重新集聚。四是就业灵活性提高。随着新生代农民工逐渐成为主力,就业选择更注重工作的灵活性和性价比,对新业态新模式的接受度更高,这也使得农民工就业环境不断改善,农村的良好生态、慢节奏生活、低成本等因素,吸引越来越多农民工、青年学生、城市白领等返乡创业,催生

出新业态、新模式、新场景,带动当地劳动力就业。根据有关部门统计,目前全国各类返乡入乡创业人员超过1200万人。

随着农业转移人口市民化的不断推进,农民工也面临职业技能不足、工作稳定性较差、社会保障水平偏低等问题。近年来,各地推动有效市场与有为政府更好结合,配置发展资源,整合生产要素,以更大力度稳定扩大就业。

一方面,强化农民工等重点群体就业支持。培育壮大创新创业人才队伍,为创新创业提供金融支持,以创业带动就业。例如,2024年深圳全年发放各类就业补贴6.84亿元,规范建设零工市场74家、就业驿站80个。福建泉州永春县通过精准引才、育才、聚才,推动产业链与人才链深度融合,以返乡人才创新创业带动当地就业,实现特色产业蓬勃发展。此外,还有一些中小银行机构发放创业贷款,简化贷款资料和经办环节,为众多创业者提供资金支持,创造更多就业岗位。

另一方面,以“小县大城”等具体实践拓展农业转移人口就业创业空间。引导劳动力向县域流动,为县域主导产业提供了丰富的劳动力资源,由此促进加工制造业等产业发展。随着就近就业的农村劳动力不断流入,实现了人口和生产要素高度集聚。通过全面推进乡村振兴和促进城乡融合发展,一些地方在实践中推动形成“小县大城”发展模式,实现了从落后小县到“小县大城”再到“小县名城”的转变。产业“大集中”,带来人口“大转移”。1978年以来,德化县城区常住人口不断增加,常住人口城镇化率已超79%。产业升级发展完善了住房、教育、医疗和公共交通服务的不断完善,当地通过实施进城务工人员安居工程等,让农民工进城有业可就、有房可住。

## 让农业转移人口愿进城、留得住

张一名

党的二十大报告提出,推进以人为本的新型城镇化,加快农业转移人口市民化。农业转移人口真正在城市扎下根、融进去,不断增强获得感、幸福感和安全感,是政府、企业和个人共同努力的目标。第七次全国人口普查数据显示,2020年我国常住人口城镇化率为63.89%。当年户籍人口城镇化率为45.4%,比常住人口城镇化率低18.49个百分点。目前,影响农业转移人口市民化的因素主要有以下几方面。

一是居住等生活成本较高使农民工留城困难。尽管我国农民工收入持续增长,2024年人均月收入增至4961元,但大城市的房价和租金水平普遍较高,子女教育、交通、医疗等支出压力较大。大量农民工选择居住在条件较差、价格相对低廉的城郊,还有不少农民工选择在工作城市租房、而在家乡购房等。生活成本与收入的结构性矛盾影响了农业转移人口市民化的有序推进,这在一线城市就业的农民工中体现得更为突出。

二是多重因素交织使农民工在城市落户的意愿下降。稳定的工作和良好的服务与接纳环境可有效推进农民工融入城市的进程。农民工工作稳定性不足、收入不高、社会保障水平偏低以及社区的包容性不够等,影响着农业转移人口市民化意愿。另外,很多农民工担心在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权益因在城市落户而被取消,故选择不落户。三是新生代农民工存在“融不进城,回不了

村”的现实困难。研究表明,新生代农民工虽然户籍还在农村,但很多人生活在城市、长在城市,他们在城市落户和生活的意愿要强于老一代农民工。但很多新生代农民工职业技能水平欠缺,工作稳定性较差,不具备稳定留城生活的能力。同时,他们中大多数人没种过地,回归农村的意愿不高。如何提升新生代农民工的职业技能,让其通过在城市高质量就业进而实现市民化,是农业转移人口市民化的重点。

从世界历史来看,一些国家农业劳动力转移具有工业化与城镇化进程基本同步、农业转移劳动力进厂就业与进城生活基本同步的特点。与之相比,我国农业转移劳动力进城就业和进城生活不完全同步,需结合实际,探索切实可行的路径,科学有序推进农业转移人口市民化。

全面推进常住地提供基本公共服务,提升农业转移人口市民化水平。城市基本公共服务均等化能够助力降低农民工市民化成本,显著提高其在城市定居的意愿。同时,针对农民工多集中在建筑业、制造业、居民服务业、批发零售业或在外卖、快递等岗位工作,技能和工资偏低、就业灵活的现实情况,要下大力气建立符合农民工特点的“灵活、实用、弹性”培训机制,让农民工愿意学、能学会、用得上,特别是要将新生代农民工培养成为符合现代产业发展需求的技能人才,显著提高其收入水平。构建适应弹性灵活工作特征的农民工保障模式,提高就业

质量,从而提升农业转移人口市民化水平。

与稳定房地产市场相结合,逐步解决农民工在大城市“想落不能落”的困境。今年的《政府工作报告》提出,推动将符合条件的农业转移人口纳入住房保障体系。可将农业转移人口市民化与城市更新、稳定房地产市场结合起来,推动住房保障覆盖农业转移人口。在对湖北宜昌农业转移人口市民化的调研中发现,宜昌对稳定就业的外来务工人员给予每月240元/人的租房补贴,2024年还出台政策对在城区购房的城区外宜昌户籍农村居民进行补贴,政策出台后农村居民在城区购房出现明显增长。

创新县域农业转移人口市民化路径,解决“能落不想落”的问题。在县域推进农业转移人口市民化,重点是就近就地就业或回流农民工提供稳定体面的工作岗位。目前,各地出台政策,大力发展县域经济,夯实产业发展基础,创造更多就业创业机会,吸引人才回乡。同时,加大农业转移人口职业培训,提升劳动力素质和技能水平,不断拓宽农业转移人口市民化路径。湖北黄石阳新县通过组织开展“聚力行动”吸引农业转移人口等,打造特色工业产业链,发展商贸服务业,创造大量就业岗位,实现以产引人、以产留人,促进产业集聚与人口集中良性循环。2020年“七普”与2010年“六普”相比,全县常住人口增加约7.5万人,户籍人口增加约10万人。(作者系中国劳动和社会保障科学研究院大数据和政策仿真研究室主任,研究员)