

# 城乡融合发展推进农业转移人口市民化的战略原则路径分析

肖觅 何云川

云南农业大学 人文社会科学学院

DOI:10.12238/as.v8i11.3449

**[摘要]** 本文聚焦城乡融合发展推进农业转移人口市民化问题,深入剖析其国家战略定位与政策脉络,诊断农业转移人口市民化进程中面临的核心问题,如流动人口就业稳定性差、社会保障缺失,公共服务均等化存在障碍,户籍制度壁垒与身份认同困境制约市民化进程等。在此基础上,构建了城乡融合推进市民化的战略原则体系,涵盖公平优先、分类施策、市场引导与政府主导协同等原则,并设计了关键路径,包括构建城乡统一的户籍管理制度与居住证积分体系、推动农村土地制度改革释放转移人口资产价值、发展县域经济与特色小镇打造就近城镇化载体等,旨在为推进农业转移人口市民化提供理论参考与实践指引。

**[关键词]** 城乡融合; 农业转移; 人口市民化

**中图分类号:** F3 **文献标识码:** A

## Analysis of Strategic Principles and Pathways for Advancing the Urbanization of Agricultural Migrants through Urban-Rural Integrated Development

Mi Xiao Yunchuan He

College of Humanities and Social Sciences, Yunnan Agricultural University

**[Abstract]** This paper examines the urbanization of agricultural migrants within the framework of urban-rural integrated development, with particular attention to its national strategic significance and policy environment. It identifies key challenges in the urbanization process, including employment instability among the floating population, inadequate social security coverage, barriers to the equalization of public services, and institutional constraints arising from the household registration system and identity recognition mechanisms. Based on this analysis, a strategic framework is proposed to advance urbanization through urban-rural integration, encompassing core principles such as prioritizing equity, implementing differentiated policies according to regional conditions, and balancing market-oriented mechanisms with government leadership. Furthermore, several critical pathways are outlined: establishing a unified urban-rural household registration management system and a points-based residence permit mechanism; advancing rural land system reform to unlock the asset value of migrant households; and strengthening county-level economies and characteristic towns as key platforms for localized urbanization. The study aims to provide a sound theoretical basis and practical guidance for facilitating the sustainable urbanization of agricultural migrants.

**[Key words]** Urban-rural integration; Agricultural migrants; Population urbanization; Strategic principles; Development pathways

### 引言

随着我国城市化进程的加速推进,城乡融合发展已成为推动经济社会高质量发展的重要战略方向。农业转移人口市民化作为城乡融合发展的关键环节,不仅关乎亿万农民的切身利益,更对实现城乡一体化、构建和谐社会具有深远意义。然而,当前农业转移人口在市民化过程中仍面临诸多挑战,如就业稳定性差、社会保障缺失、公共服务均等化存在障碍以及户籍制度壁

垒等。这些问题严重制约了农业转移人口市民化的进程,影响了城乡融合发展的整体效果。因此,深入剖析农业转移人口市民化的核心问题,构建科学合理的战略原则体系,并设计切实可行的关键路径,对于推进农业转移人口市民化、实现城乡融合发展具有重要的理论价值和实践意义。

### 1 城乡融合发展的国家战略定位与政策脉络

城乡融合发展作为国家现代化进程中的核心战略,其定位

在“十四五”规划中被明确为“构建新型工农城乡关系的关键抓手”，旨在通过制度创新与资源整合打破城乡二元壁垒，推动农业转移人口有序市民化。新型城镇化战略提出“以人的城镇化为核心”的理念，要求通过“产业支撑、就业保障、公共服务均等化”三位一体模式破解难题。例如，云南地区通过发展高原特色现代农业带动周边乡村人口向县城和中心镇集聚，同步配套建设教育医疗资源，形成“产业就业在城镇、生活保障在社区”的融合格局。政策脉络上，从2013年中央城镇化工作会议首次提出“城乡发展一体化”，到2019年《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》系统部署，再到2022年国家发展改革委明确“以县城为重要载体的城镇化建设”，逐步构建起“国家—省—市”三级政策传导体系，为农业转移人口市民化提供了制度保障和实施路径<sup>[1]</sup>。

## 2 农业转移人口市民化的核心问题诊断

### 2.1 流动人口在城市中的就业稳定性与社会保障缺失问题

在城乡融合发展的宏大图景中，农业转移人口市民化进程中的就业稳定性与社会保障缺失问题尤为突出，成为制约城乡融合深度推进的关键瓶颈。农业转移人口在城市的就业市场往往面临结构性矛盾，一方面制造业、服务业等劳动密集型行业存在用工缺口，另一方面转移人口因技能匹配度不足难以获得稳定岗位。据调查显示，超过60%的农民工从事临时性或季节性工作，合同签订率不足40%，导致其难以享受工伤保险、失业保险等基本社会保障。同时，城乡二元社保体系尚未完全打破，农村养老保险与城镇职工社保的衔接机制存在漏洞，部分转移人口因担心社保断档而选择保留农村户籍，进一步加剧了市民化进程的阻滞。此外，企业为降低用工成本，普遍存在不缴、少缴社保的现象，而转移人口因法律意识薄弱和维权渠道不畅，往往被迫接受这种“隐性剥削”，形成就业质量低—社保缺失—市民化意愿弱的恶性循环。

### 2.2 教育、医疗、住房等公共服务均等化障碍

教育领域，城乡教育资源分配不均问题突出，城市优质学校学位紧张，农业转移人口子女往往因户籍限制难以进入公办学校，只能选择收费较高、教学质量参差不齐的民办学校，这不仅加重了家庭经济负担，也影响了子女接受公平教育的机会。医疗方面，城市优质医疗资源集中在大医院，基层医疗机构服务能力不足，农业转移人口因缺乏医保定点选择或异地就医报销手续繁琐，往往选择小病拖、大病扛，健康权益难以保障。住房领域，高昂的房价和租金使农业转移人口难以在城市安居，多数只能居住在城中村或城乡结合部，居住条件简陋，配套设施不完善，且面临随时被拆迁的风险，进一步削弱了其市民化的归属感和稳定性<sup>[2]</sup>。

### 2.3 户籍制度壁垒与身份认同困境对市民化进程的制约

户籍制度作为城乡二元结构的核心标识，长期将人口划分为农业与非农业两大类，这种制度性分割直接导致农业转移人口在城市中面临身份认同的模糊化。尽管他们长期在城市工作生活，但户籍身份仍将其归类为“外来人口”，这种标签化认知

不仅削弱了其对城市的归属感，更在就业、教育、医疗等公共服务领域形成隐形门槛。例如，部分城市在保障性住房分配、公务员招考等政策中设置户籍限制，使农业转移人口难以真正融入城市社会。与此同时，城乡文化差异与社区融入不足进一步加剧了身份认同困境，部分农业转移人口在城市中既难以完全割舍乡土情结，又无法获得城市居民的身份认同，这种双重边缘化状态使其市民化进程陷入停滞，甚至出现返乡回流现象，制约了城乡融合发展的整体推进。

## 3 城乡融合推进市民化的战略原则体系

### 3.1 公平优先原则

公平优先原则要求在城乡融合推进市民化进程中，确保所有农业转移人口能够平等地享有城市基本公共服务，不受户籍、地域、身份等限制。这包括在教育资源分配上，实现城乡学校师资力量、教学设施的均衡配置，保障农业转移人口子女平等接受义务教育的权利；在医疗保障方面，构建城乡一体化的医疗保障体系，使农业转移人口能够享受到与城市居民同等的医疗服务；在住房保障领域，打破户籍限制，将农业转移人口纳入城市住房保障体系，提供公租房、共有产权房等多样化的住房选择。通过公平优先原则的实施，逐步消除农业转移人口与城市居民之间的公共服务差距，为其市民化进程奠定坚实基础。

### 3.2 分类施策原则

分类施策原则强调在城乡融合推进市民化过程中，要充分考虑农业转移人口的多样性特征，根据不同群体的需求特点制定差异化政策。具体而言，针对新生代农民工群体，应重点加强职业技能培训和就业指导服务，帮助其适应城市产业升级需求；对于中老年转移人口，则需完善养老保障和社区融入支持体系；对举家迁移的家庭，要优先解决子女教育、住房保障等关联性问题。通过建立分类识别机制和动态调整机制，确保政策供给与市民化需求精准匹配，提升政策实施效能<sup>[3]</sup>。

### 3.3 市场引导与政府主导协同原则

市场引导与政府主导协同原则强调在城乡融合推进市民化过程中，既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要更好发挥政府作用，形成二者协同推进的良好格局。一方面，通过市场机制引导农业转移人口有序流动和优化配置，激发各类市场主体参与市民化相关产业和服务的积极性，促进就业创业、住房供应等领域的多元化发展；另一方面，政府需加强顶层设计、政策引导和公共服务供给，弥补市场失灵，保障市民化进程的公平性和可持续性，如制定科学合理的规划、提供基础性公共服务、维护市场秩序等，实现市场效率与政府公平的有机统一。

## 4 城乡融合推动市民化的关键路径设计

### 4.1 构建城乡统一的户籍管理制度与居住证积分体系

在城乡融合发展的时代背景下，构建城乡统一的户籍管理制度与居住证积分体系成为破解农业转移人口市民化难题的关键抓手。这一制度设计不仅需要打破城乡二元户籍壁垒，更要通过量化积分机制实现公共服务资源的精准配置。以云南地区为例，当地通过建立“基础指标+加分指标+减分指标”的积分体系，

将就业稳定性、社保缴纳年限、文化程度、技能水平等要素纳入积分范畴,同时设置违法犯罪等减分项,形成动态评估机制。积分结果与落户资格、子女教育、住房保障等公共服务直接挂钩,例如积分达到一定分值的农业转移人口可优先申请公租房,其子女可享受与城镇户籍学生同等的入学政策。这种制度设计既保障了农业转移人口的合法权益,又通过差异化激励引导其主动融入城市社会,有效提升了市民化质量。

#### 4.2 推动农村土地制度改革释放转移人口资产价值

在城乡融合发展的战略框架下,推动农村土地制度改革成为释放农业转移人口资产价值的核心抓手。当前,我国农村土地制度仍存在产权界定模糊、流转机制不畅等问题,导致大量进城务工人员面临“土地闲置”与“城市融入难”的双重困境。据农业农村部统计,全国农村承包地流转面积已达5.55亿亩,但其中通过市场化平台交易的占比不足30%,大量土地仍以口头协议或私下转包形式流转,不仅制约了土地价值最大化,更阻碍了农业转移人口市民化进程。例如,在云南地区,部分进城务工人员虽已在城市稳定就业,却因土地流转不畅无法彻底切断与农村的经济联系,既难以全身心投入城市生产生活,又无法通过土地流转获得财产性收入以支撑城市定居成本。这种“半市民化”状态不仅降低了农业转移人口的城市融入意愿,更导致农村土地资源闲置浪费,制约了城乡要素的双向流动与优化配置<sup>[4]</sup>。为破解这一难题,需加快建立规范化的农村土地流转市场,完善土地确权登记颁证制度,明确土地流转的权责边界与交易规则,同时探索“土地入股+保底分红”等新型流转模式,使农业转移人口能够以土地权益参与城市化进程,真正实现“离乡不丢地、进城有保障”。

#### 4.3 发展县域经济与特色小镇,打造就近城镇化载体

在城乡融合新图景下,发展县域经济与特色小镇成为推动农业转移人口就近城镇化的重要载体。县域经济作为连接城乡的关键节点,其发展水平直接影响农业转移人口的城市化进程。一方面,县域经济通过发展劳动密集型产业和特色农业,能够创造大量就业岗位,吸引农业转移人口在本地就业,减少跨区域流动成本。例如,云南通过立足本地资源禀赋,大力发展特色农业与农产品加工业,培育出多个具有地域特色的农业品牌,不仅带动了当地农业增效、农民增收,还吸引了大量农业转移人口在县域内就业创业<sup>[5]</sup>。同时,云南积极推进特色小镇建设,将民族文化、生态旅游等元素融入小镇规划,打造出一批独具魅力的特色

小镇,为农业转移人口提供了多样化的就业选择和宜居的生活环境,有效促进了农业转移人口就近城镇化。例如,在云南大理,当地依托苍山洱海的优美自然风光和独特的白族文化,建设了以文化旅游为主导的特色小镇。小镇内发展了众多与旅游相关的产业,如民宿、餐饮、手工艺品制作等,为农业转移人口创造了大量就业岗位。许多原本从事传统农业的农民,经过培训后成为民宿服务员、手工艺品制作工人或旅游导游,收入大幅提高,生活品质也得到显著改善。而且,特色小镇完善的公共服务设施和便捷的生活条件,让农业转移人口能够更好地融入城镇生活,实现了就近城镇化的目标。

## 5 结束语

综上所述,推进农业转移人口市民化不仅是实现城乡融合发展的关键环节,更是构建和谐社会、实现共同富裕的重要途径。在明确战略原则的基础上,需进一步细化路径设计,确保每一项措施都能精准对接农业转移人口的实际需求,有效破解他们在市民化过程中面临的就业、教育、医疗、住房等多方面的难题。通过构建城乡统一的户籍管理制度、推动农村土地制度改革以及发展县域经济与特色小镇等举措,可以为农业转移人口提供更加公平的发展机会和更加完善的生活保障,从而加速推进市民化进程,实现城乡融合发展的美好愿景。

### [参考文献]

- [1]徐立成.完善城乡融合发展体制机制:基于农业转移人口市民化视角[J].经济研究参考,2024,(09):18-22.
- [2]李莎.城镇化重点已转向促进农业转移人口市民化[N].21世纪经济报道,2024-07-15(005).
- [3]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,(06):1-8.
- [4]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),2023,43(05):89-95+184-185.
- [5]林梓元.农业转移人口市民化的路径选择[J].中共乐山市委党校学报,2022,24(02):62-67.

### 作者简介:

肖觅(1997--),女,云南昭通人,硕士研究生,主要从事农村发展研究。

何云川(1995--),男,云南昭通人,硕士研究生,主要从事农村发展研究。