

新型城镇化背景下农业转移人口市民化研究

——以阜阳市为例

吴翔龙

重庆工商大学法学与社会学学院，重庆

收稿日期：2024年10月14日；录用日期：2024年11月26日；发布日期：2024年12月5日

摘要

新型城镇化背景下农业转移人口市民化是中国城镇化进程中的一种特有现象，也是世界人口城市化理论研究中的一个新领域，正在引起国内外学者的广泛关注。文章以安徽省阜阳市作为研究对象，借助于实地调查和文献研究的方法，说明阜阳市居民在新型城镇化背景下农业转移人口市民化的基本现状和存在的问题以及针对这些问题提出相应的解决办法，以期为其他地区实施农业转移人口市民化提供更多的思路和解决方案。

关键词

新型城镇化，农业转移人口，农业转移人口市民化

Research on Citizenization of Migrant Geoponic Populace in the Context of New Urbanization

—Taking Fuyang City as an Example

Xianglong Wu

School of Law and Sociology, Chongqing Technology and Business University, Chongqing

Received: Oct. 14th, 2024; accepted: Nov. 26th, 2024; published: Dec. 5th, 2024

Abstract

Under the background of new urbanization, the urbanization of agricultural transfer population is a unique phenomenon in the process of urbanization China, and it is also a new field in the theoretical

research of world population urbanization, which is attracting extensive attention from scholars at home and abroad. Taking Fuyang City, Anhui Province as an example, this paper explains the basic status quo and existing problems of rural migrant population urbanization in Fuyang City in the context of new urbanization, as well as the policy suggestions put forward for these problems, according to the idea of discovering problems, analyzing problems and solving problems, and with the help of field investigation and literature research, in order to provide more leads and solutions for the.

Keywords

New Urbanization, Agricultural Transfer of Population, Urbanization of Agricultural Transfer Population

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景和研究意义

1.1.1. 研究背景

随着经济的快速增长，我国城镇化的进程加速推进，特别是在党的十八大报告中提出“新型城镇化”是在未来城镇化发展方向上释放出了“转型”的“新信号”后，城镇化进程更是大踏步地向前推进。然而在这种新型城镇化进程中，由于城镇化的快速发展而产生了一种新的人口群体——农业转移人口。农业转移人口作为一种新生群体对于新型城镇化的建设意义非凡，农业转移人口的市民化不仅是城镇化建设高质量发展的必然选择，也是创建文明、公平、和谐社会的内在要求。

就我国农业转移人口市民化总体情况而言，仍然存在较多问题，这是因为例如北上广深之类的大型城市存在着诸多的就业发展机会，这些就业和发展机会吸引了大量的农村剩余劳动力，然而这些大城市在拥有诸多机会的同时又给这些农业转移人口带来了落户困难的问题。对于一些三、四线城市而言，在经济上虽然不如北上广深这样的城市发达，但却是解决农业转移人口市民化最理想的突破口。阜阳市作为2023年城市等级划分中的三线城市，在农业转移人口市民化的研究中非常具有代表性。本文则以阜阳市为例，采用实地调查法和个案研究法，通过对本案例中农业转移人口市民化的研究，旨在发现农业转移人口市民化的一般规律，为其他中小城市实施农业转移人口市民化提供参考。

1.1.2. 研究意义

就理论意义方面来看，本研究通过分析阜阳市农业转移人口市民化的现状和这一过程中所出现的问题。首先，有利于完善城市治理理论，阜阳市作为三线城市中的代表城市，对它进行的研究可以广泛地应用到各种大中小城市的治理。其次，有利于继续发展我国的城乡可持续发展理论，改善收入分配、促进社会的公平正义。最后，有利于缓解二元结构理论给城市发展带来的危害，缩小城乡差别，实现社会转型。

就实践意义方面来看，通过对阜阳市农业转移人口市民化的研究，可以带动阜阳市的经济建设和社会建设。从经济方面来说，有利于促进城市经济增长、带动农村经济复苏、缩小城乡发展的差距。从社会建设方面来说，有利于促进社会治理、改善人民生活，维护社会秩序的和谐与稳定。

1.2. 研究现状

1.2.1. 国内研究现状

在党的十八大报告中首次提出农业转移人口这一概念后，有关农业转移人口市民化的研究如雨后春笋一般在学术界蜂拥而出。笔者在查阅相关资料后，将按照接下来的三个方向进行梳理：首先，新型城镇化的发展；其次，农业转移人口市民化中遇到的困境；最后，针对农业转移人口市民化中遇到的困境有哪些解决对策？

在新型城镇化的发展方面，学者尤济红和梁浚强指出推动新型城镇化建设，要处理好不同规模城市体系的分工和协调发展问题，发挥中小城市对流动人口收入和就业的促进作用，提高城镇化质量，才能带动经济的可持续发展[1]。学者王继威指出，人口是城镇化建设推进的主体，而土地能够为城镇化发展提供更多空间。由此可见，在城镇化建设中，人口与土地之间的关系直接关乎城镇化是否能够获得长效和谐发展。过去传统、粗放的城镇化发展模式已经不适应新时代城镇化发展的实际情况，提出我国城镇化发展必须转向以人为本、优化布局、生态文明的新时代新型城镇化道路。党的十八大以来，我国城镇化克服起点低的弊端，城镇化建设进入高质量发展的新阶段，取得了令世人刮目相看的成就，这些成就的取得都得益于城镇化坚持了绿色发展的道路[2]。

在农业转移人口市民化中遇到的困境方面，学者刘颖和何士青认为在新型城镇化建设当中最重要也是最主要的一环就是农业转移人口市民化；而解决农业转移人口的权益保障问题是农业转移人口市民化的核心和基础[3]。学者肖彬认为中国的农业转移人口市民化问题源于我国特有的国情和特定的历史条件与政策，庞大的农村人口加之长期以来实行的户籍政策，导致了城乡人口二元分化严重，要解决长期积累的农业转移人口市民化问题就必须从其长期性出发，把握其特殊性、增强农业转移人口的主动性和自觉性[4]。

在针对农业转移人口市民化中遇到的困境的解决对策方面，学者张超在推拉理论的影响下，提出了促进我国农业转移人口市民化的对策和方针。在推力方面，他从农村土地流转、农业转移人口就业和城镇化建设与发展等视角提出了可行性设计。在拉力方面，他从城乡户籍制度改革、缩小城乡社会保障差距和促进农业转移人口市民化文化融合等视角提出了可行性构想[5]。

1.2.2. 国外研究现状

由于各个国家在历史、文化、政治和经济发展水平等方面的不同，其农业转移人口市民化也显现出不同的发展轨迹，中国具有城乡二元结构差异明显的特点，因而不能照搬国外的理论作用于中国的城镇，应结合中国的国情具体问题具体分析。

在国外学术界中研究人口迁移最具影响力的理论是推拉理论，该理论的最初雏形就是著名学者拉文斯坦提出的“迁移法则”，随后经过赫伯尔、唐纳德·博格、李维特等学者的完善和补充而逐渐科学化和系统化[6]。经典的推拉理论认为，人口的迁移是人们在深思熟虑下所作出的理性选择，是迁出地区的推力和迁入地区的拉力在一定条件下的相互作用所导致的，其目的在于提高迁移人口的经济水平，改善迁移人口的生活质量。除此之外，还有些学者指出迁移者的个人特质和中间障碍等因素也会对城乡人口迁移产生一定的影响，因而造成了人口流动行为。

1.3. 研究方法

1.3.1. 实地研究法

笔者通过走访阜阳市所属乡镇和以及各县区，采用参与观察和无结构访问的方式收集信息，搜集到有关阜阳市农业转移人口市民化的各种资料，并加以分析和归纳，初步了解到阜阳市农业转移人口市民

化进程中存在的问题，又通过专项调查等方式进一步分析出现这些问题的原因，最后再结合阜阳市当地现实情况，提出若干解决办法和政策建议。

1.3.2. 文献研究法

笔者将有关农业转移人口市民化研究的各种文献资料进行搜集和整理的基础上，找出与本研究相关的内容，同时在这些研究的基础上力图发现一些新的东西或者说前人没有研究的方面，理清农业转移人口市民化研究中存在的问题，并分析其造成的原因和给出相应的解决办法。

2. 相关概念和主要理论

2.1. 相关概念

2.1.1. 新型城镇化

城镇化的内涵大体可以分为以下两种，其一是乡村地区不断转变为城镇居住区的过程；其二是农村居住人口减少，城镇居住人口增加的过程。在这个过程中，它表现为城镇数目增多、规模扩大，科学技术进步以及产业结构的调整。“新型城镇化”概念于 2007 年被首次提出，和原有城镇化相比，新型城镇化更加突出“以人为本”，是以人本、协调、和谐、公平为特征的可持续城市化发展道路，其核心是有序推进农民的市民化，重点是提高城镇化的质量。新型城镇化的“新”是指在推进城镇化过程中的方法新颖、观念新奇、技术新颖，而“型”指的是在城镇化进程中产业体系的升级，在于优化产业内部各生产要素之间的关系，扩大市场的就业机会。简而言之，新型城镇化既打破了以往城镇化中的“造城运动”，又突出了以人为核心的城镇化发展进程，更加注重城镇化建设中的人民利益，是新时代中国实现现代化的必经之路。

2.1.2. 农业转移人口

党的十八大报告中首次提出“农业转移人口”这一衍生概念，报告指出：“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口的市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”^[7]。农业转移人口的含义可以分为广义和狭义两种，广义是指在户籍制度中，农村户籍转变为城镇户籍的人口，这种转变仅仅是户籍的改变，不包括生活方式、生产方式的改变。如在市区规划中，将一部分农村地区重新规划为城镇建设区，这部分地区的人口在户籍上已变为城镇户籍，但生活方式却没有改变。狭义是指由从事农业生产劳动转变为非农业生产劳动。例如，外出务工在城镇上班的农民。

2.1.3. 农业转移人口市民化

农业转移人口市民化可以被这样理解：第一，从农村迁移到城镇，获得城镇户籍，因而与城市人口享有共同的待遇和生活保障。第二，仍在农村生活，户籍也属于农村，但却在生活质量上与城镇相同，不会因为户籍的差别而遭受不平等的待遇。例如，即使是农村户籍家庭的孩子也享有到城镇上小学的权利，而不需要购买城镇的房子获得城镇户籍。因而农业转移人口市民化指的是从事农业生产为经济来源的农民也能与城镇市民一样，平等地享有城市公共服务和社会福利。

2.2. 主要理论

多元协同治理理论

在笔者看来，多元协同治理理论是在协同学和治理理论碰撞下产生的火花。协同学理论发迹于 20 世纪 70 年代，协同学即“协调合作之学”，它“旨在发现结构赖以形成的普遍规律”，由联邦德国物理学家赫尔曼·哈肯(Herman Haken)创立^[8]。在我国，治理理论最早被知名学者俞可平引入到学术研究之中，并且付诸实践。在他看来，治理是指“在一个既定的范围内运用权威维持秩序，以满足公众的需求。

其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益”[9]。从他的定义出发，多元协同治理理论就是指：包括政府、企业、第三方社会组织以及个人在内的各种多元治理主体，通过运用公共权威、协同规则、治理机制，协同运作并形成沟通有序、分工明确的自组织系统，从而最大化地实现公共利益，使治理向多元化转变，提升治理的高效性和有序性。

3. 阜阳市农业转移人口市民化现状

3.1. 阜阳市常住人口及其城乡人口比例

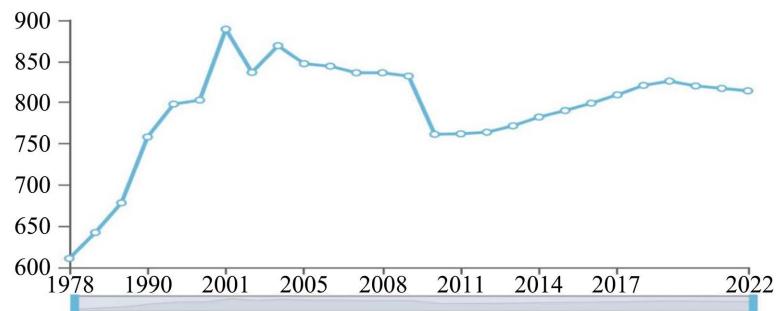


Figure 1. Changes in the permanent resident population of Fuyang City from 1978 to 2022

图 1. 1978 年~2022 年阜阳市常住人口变化图

Table 1. Proportion of urban and rural population in Fuyang City from 1978 to 2021

表 1. 1978 年~2021 年阜阳市城乡人口比例

年份	常住人口(万人)	城镇人口比重(%)	乡村人口比重(%)
1978	611	4.5	95.5
1980	642	6.0	94.0
1985	678	6.7	93.3
1990	758	10.1	89.9
1995	798	10.6	89.4
2000	803	20.7	79.3
2005	857	26.5	73.5
2010	761	31.9	68.1
2011	765	33.3	66.7
2012	767	34.9	65.1
2013	769	36.2	63.8
2014	778	37.5	62.5
2015	783	36.5	63.5
2016	791	37.5	62.5
2017	799	38.4	61.6
2018	809	39.5	60.5
2019	811	40.8	59.2
2020	820	42.0	58.0
2021	817.1	42.7	57.3

数据来源：阜阳市统计年鉴。

通过图1可以看出阜阳市自1978年至2022年常住人口整体呈现上升趋势，其中在1978年~2001年阜阳市常住人口直线上升，2001年达到常住人口峰值889万人，在这二十多年里常住人口增长接近300万人，这主要归功于改革开放以后，中国的社会生产力得到解放和急速发展，人民生活水平和社会发展水平的大幅度提高。而阜阳市也在改革开放的潮流抓住机遇，大力发展农业、工业、制造业，紧跟时代的步伐，吸引了大量人口定居阜阳，从而带来了常住人口的快速增长。但从2001年~2017年间阜阳市常住人口出现波浪式前进的趋势，在2010年阜阳市常住人口已经骤减至761万人，同时这也是阜阳市近20年里的最少的常住人口数量。自2010年以后，阜阳市常住人口又继续缓步上升，一直到2020年，全市常住人口为820万人，与2010年第六次人口普查相比，增加60万人，增长7.90%。年均增加6万人，年均增长0.76%。常住人口的稳定增长，表明国家生育政策的调整在阜阳市取得了积极成效，人口增长惯性得以保持。同时也表明，经济的可持续发展，使得阜阳市具有较强的竞争力和吸引力，部分外出人口选择了留在家乡就业创业，同时又为阜阳市经济增长作出了贡献。

通过表1可以看出，自1978年开始，阜阳市乡村人口占总人口的比重虽然呈现出逐年递减的趋势，但农业转移人口市民化进程仍然缓慢。自2013年~2021年，在这8年的时间里乡村人口缩减比例只有5%左右，并且总体比例始终在50%以上，这也说明阜阳市在农业转移人口市民化方面仍存有一些问题，仍可以有较大的改进和上升空间。

3.2. 十八大以来阜阳市城镇化的发展

1) 城镇人口聚集加快

2012年阜阳市常住人口765万人，城镇常住人口仅258.0万人，城镇化比例仅有33.65%。然而，随着阜阳市经济快速发展，产业结构的快速转型，许多本地农村劳动力和其他地区劳动力向城镇转移，从而使得城镇人口大幅度上升。2021年阜阳市常住总人口增长至817.1万人，城镇常住人口更是增长至349.2万人，城镇化率42.74% [10]。十八大以来，城镇人口平均每年增加10.1万人，城镇化率年均提升1.01个百分点。

2) 城镇数量不断增加

十八大以来，阜阳紧盯长三角一体化、中部地区高质量发展“区域重点城市”和中原城市群、淮河生态经济带“区域中心城市”等城市定位，持续加大城市开放发展力度，不断完善市政基础设施，多次调整归并行政区划，逐步增设城镇数量，全面提升城市承载能力。2021年，阜阳市拥有18个街道办事处，125个镇，282个社区居委会。与2012年相比，街道办事处增加4个，镇增加4个，社区居委会增加38个。

4. 阜阳市农业转移人口市民化存在的问题

4.1. 农业转移人口市民化政策落实不到位

在笔者走访阜阳市附近乡镇和对相关人员的专访调查中，在问及是否知晓阜阳市关于农业转移人口市民化的相关政策，得到的答案大多是否定的，只有少数人知道有这样的政策，但却没有更进一步的了解。造成这种现象发生的原因，很大一部分是来自政府政策落实不到位所导致的，由于政策落实不到位，有关农业转移人口市民化的福利和待遇自然就得不到保证。除此之外，笔者还查阅了阜阳市政府网站以及其他有关平台，并没有发现有关农业转移人口市民化政策的专栏或版块，驻村工作人员也没有关于农业转移人口市民化政策的宣传和讲解。政府制定政策细节不完善，办事效率低下，以及地方政府监督不到位等都是农业转移市民化政策落实的阻碍。基于以上现状，导致了阜阳市居民对于农业转移人口市民化政策了解程度不足、农业转移人口市民化进程缓慢。

4.2. 城乡生活差异阻碍了农业转移人口市民化

笔者在进行专访调查中发现，部分阜阳市农民并不愿意前往城镇生活，总结其原因大致可以分为以下两点：第一，担心以后生活。农民进城落户后，生活成本会增加，城市里的物价和消费水平，要比农村高出一大截，这也就意味着，农民进城后，开销要比原来高很多。现在农民在城里挣钱越来越难，如果找不到合适的工作，收入减少，生活肯定会成问题。相反在农村，自己守着几亩土地，最起码不缺粮食吃，手中有粮，心中不慌。因而，担心进城落户后的生计问题，也是农民不愿意进城落户的一个重要因素。第二，担心融入不了城市。农民在农村种地时间长了，生活习惯已经形成，到了城里落户后，要在城市长期生活，而城市里的生活习惯与农村又有很大区别，因此，农民担心自己进城后，很难融入城市的生活。

4.3. 城乡土地制度差异影响了农业转移人口市民化

阜阳市历来以农业为主，粮食产量始终位于安徽省首位，因而对于大部分阜阳市乡村人口来说粮食收入也是其家庭重要经济来源之一。阜阳市在土地政策方面紧跟国家的步伐，实行城乡二元土地所有制制度。所以部分阜阳市乡村人口担心市民化后失去土地，虽然新的土地承包法已经明确规定，农民进城落户后，任何单位和个人不得强迫农民退出自己的承包地和宅基地，但是，国家同时又鼓励农民自愿或有偿退出土地，那么，很多农民会担心，自己一旦进城落户后，农村的承包地和宅基地很难再保住。如果没有土地，一些农业补贴也就没有了。因而，对许多农民来说，土地就是命根子，对进城落户来说，保住土地才是头等大事。

5. 加快阜阳市农业转移人口市民化的对策建议

5.1. 提高农业转移人口文化素质水平

加快阜阳市农业转移人口市民化，从个人角度来说，首先要提高阜阳市农业转移人口的文化素质水平。就笔者调研情况而言，当前阜阳市部分农业转移人口文化素质水平偏低，也正是因为文化素质水平的限制，农业转移人口在城镇中只能从事一些较简单的工作，缺乏核心竞争力。因此为了吸引农业转移人口留在城镇中生活，必须提高他们的文化素质水平。例如：加强农业转移人口的技能培训，帮助其掌握一技之长，更好地找到满意的岗位工作；举办农业转移人口读书交流会，鼓励农业转移人口多读书、读好书；开设免费的互联网网络课程，让农业转移人口紧跟时代的脚步，增强其幸福感和归属感。

5.2. 政府促进农业转移人口市民化政策的落实

加快阜阳市农业转移人口市民化，从阜阳市市政府角度来说，要促进农业转移人口市民化政策的落实水平。一项政策发挥应有的效果，一方面在于政策的制定，另一方面在于政策的落实。农业转移人口市民化的政策既要制定细致又要落实完善，各级政府必须充分发挥带头作用，完善政策的配套措施和细则，增强可操作性，地方政府应认真履行和实施，推动政策措施逐条逐项落地见效。此外，还要进一步把握农业转移人口对有关政策的需求程度，并在此基础上提高政策制定和执行的时效性，解决好政策落实的“最后一公里”。例如下乡举办公益性演出宣传相关政策、设立政策咨询台、建立政策落实监管机构、村干部带头走访，鼓励村民将户籍迁往城镇。总之，各级部门要携手共进，多措并举，确保政策落实到位，让农业转移人口切实感受到市民化的种种益处。

5.3. 健全城镇基本公共服务提供机制，深化土地制度改革

加快阜阳市农业转移人口市民化，从社会角度来说，阜阳市要举全城之力健全城镇基本公共服务提

供机制，提高社会保障的能力和水平，鼓励乡村人口外出务工。一方面，从供给端，确保农业转移人口基本福利和保障平等享受，着力推进社保、就业、住房等基本公共服务的覆盖率；另一方面，从需求端，公共服务供给部门应了解、迎合农业转移人口的真实需求，做到“以人为本”，提高农业转移人口市民化质量。例如：改善城乡学校布局，保障农业转移人口子女均等享受义务教育；完善农业转移人口居民和职工养老保险，确保农业转移人口老有所养、病有所依；加大农业转移人口就业技能培训力度，落实好创业补贴、税费减免等优惠扶持政策。同时，还要加快土地制度改革，规范耕地流转制度，打造新型农业经营主体。

6. 结语

新型城镇化的高质量发展是实现中国特色社会主义现代化的应有之义。在新型城镇化背景下，农业转移人口的市民化不仅是国家繁荣昌盛的先手棋，也是社会发展进步的紧要环节。推动农业转移人口市民化是大势所趋，既能促进新型城镇化的高质量可持续发展，也能推动社会公平与稳定，还能提高人民群众对美好生活的向往。农业转移人口市民化顺应历史发展趋向，是践行“以人为本”发展思想的应有之义。应充分发挥中小城市在城乡结合发展中的纽带作用，提高城镇化质量，带动农村地区经济发展。阜阳市作为中西部的中小城市，也必将在中西部农业转移人口市民化的进程中扮演重要角色。

本文以多元协同治理理论作为出发点，采用实地调查和文献研究的方法，在弄清楚阜阳市农业转移人口市民化现状的基础上，剖析阜阳市农业转移人口市民化受阻的原因。在治理对策方面，结合协同治理的多元性和协作性，强调政府和公民个人协调联动，尝试从多元主体的角度提出治理对策，共同促进阜阳市农业转移人口市民化。最后，也希望通过本文的研究，能为其他地区实施农业转移人口市民化提供借鉴和参考。

基金项目

重庆市社会科学规划项目，项目编号：2023NDYB100。

参考文献

- [1] 尤济红, 梁浚强. 新型城镇化、城市规模与流动人口收入提升[J]. 南开经济研究, 2023(9): 179-198.
- [2] 王继威. 新型城镇化视角下土地城镇化与人口城镇化协调发展分析[J]. 农业经济, 2023(6): 109-112.
- [3] 刘颖, 何士青. 农业转移人口市民化权益保障的理论基础与实现路径[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2019, 37(5): 152-159.
- [4] 肖彬, 郭建斌, 刘安炉. 农业转移人口市民化: 户籍门槛与市场化选择[J]. 企业经济, 2020, 39(12): 140-146.
- [5] 张超. 农业转移人口市民化解释模型[J]. 学海, 2015(6): 98-101.
- [6] Ravenstein, E.G. (1885) The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, **48**, 167-235.
<https://doi.org/10.2307/2979181>
- [7] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [8] [德]赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 上海: 上海译文出版社, 2001: 2.
- [9] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 6-10.
- [10] 安徽省统计局, 国家统计局安徽调查总队. 安徽统计年鉴 2017 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2017.