

农业转移人口市民化与“三位一体”

新型城镇化政策研究

张国胜 许煜¹

【摘要】：党的十九届五中全会再次提出推进以人为核心的新型城镇化建设，加快农业转移人口市民化。目前，中国尚有2亿多农业转移人口仅实现“半城镇化”，未享受到均等化公共服务，对照“以人为核心”的要求，农业转移人口市民化已成为新型城镇化的首要任务。从以人民为中心的发展理念出发，基于新型城镇化与市民化的基本逻辑，针对农业转移人口市民化面临的“就业、土地、资金”等核心问题，通过构建“三位一体”协同政策方案，可以破解农业转移人口市民化多重障碍，系统推进以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化，以新型城镇化的可携带投资方案破解农业转移人口的市民化能力障碍，农村户籍利益转换方案破解市民化过程中的农村户籍利益羁绊，多元融资体系破解市民化过程中基本公共服务均等化的社会成本约束。

【关键词】：农业转移人口 市民化 新型城镇化

【中图分类号】：C912.81 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1000-8691（2021）05-0147-07

一、文献回顾与问题提出

为适应经济新常态和城镇化发展规律，促进经济高质量发展，党中央从2013年开始就提出了一系列新型城镇化战略，高度重视以人为核心的新型城镇化建设。2013年11月，党的十八届三中全会明确指出“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化”。

2013年12月，中华人民共和国成立以来的首个中央城镇化工作会议指出“推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业与生活的常住人口有效实现市民化作为首要任务”。2016年2月，习近平总书记对深入推进新型城镇化建设作出重要指示，强调“新型城镇化建设要以人的城镇化为核心，更加注重提供户籍人口城镇化率，更加注重城乡基本公共服务均等化”。

2020年10月，党的十九届五中全会再次强调“推进以人为核心的新型城镇化”。新型城镇化是指人口完成从乡村到城镇的空间迁移、从农业到非农产业的就业转换、从农民到市民的身份转换且均等化享受城镇现代化的基础设施与基本公共服务的过程。既然新型城镇化的核心是实现人由“乡”到“城”的转变，实质是保障城乡居民享受同等权利、获得同等幸福、满足对美好生活的向往，新型城镇化就必须面对中国特殊经济发展“体制转轨”与“发展转型”的城乡二元结构形成的新阶层问题——农业转移人口的城市化。

所谓农业转移人口市民化是指农业转移人口在城镇获得工作、取得户籍，并平等享受城镇居民享有的社会保障、公共教育、

¹**作者简介：**张国胜，男，云南大学经济学院副院长、教授、博士生导师，主要从事人口流动与城镇化、农业转移人口市民化研究。

许煜，男，云南大学经济学院博士研究生，主要从事财政预算、新型城镇化、农业转移人口市民化研究。

基金项目：国家社会科学基金重大招标项目“推进以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化研究”（项目号：21ZDA068）；国家社会科学基金重点项目“户籍制度城乡双向改革与新型城镇化（项目号：20AJL012）”的阶段性成果

基本医疗、保障性住房等城镇基本公共服务的过程。在这个过程中，户籍并不是市民化的唯一标志，户籍名称的改变并不必然导致进城农民工的地位提高和权益享受¹，因此有了所在地户籍但不能享受所在地的基本公共服务，就不是市民化⁽²⁾；相反，即使没有获得所在地的户籍，但能够均等地享受基本公共服务，也可称为市民化⁽³⁾。

改革开放以来，中国强调“单向进城”的制度改革导致了农村剩余劳动力向城市的大规模涌入，这是中国农民向农业转移人口转化的基本逻辑，也是城镇化快速发展的根本原因⁽⁴⁾。然而，由于中国城市中的农业转移人口尚未实现基本公共服务均等化，加之农业转移人口最为集中的特大城市，尤其是北京、上海、深圳等地设有严格的“选择性”落户条件⁽⁵⁾，劳动力流动驱动的城镇化叠加中国制度改革的不彻底，使得城镇农业转移人口只能实现“半城镇化”，呈现出一种在城乡间“游离”的状态⁽⁶⁾，严重制约了以人为核心的新型城镇化的质量与进程⁽⁷⁾，并使得新型城镇化水平远远低于统计学意义上的城镇化水平。同时，现有文献脱离城镇去谈市民化，只会局限于市民化而看不到背后的城镇化考量，以及中国城镇化的复杂性和特殊性，这显然难以有序推进市民化和促进新型城镇化建设⁽⁸⁾，反而会使“半城市化”“城市病”等问题愈演愈烈。

由于城镇化发展的核心是促进农村人口走出农村地域限制，进入城镇并发挥其生产创造，无论是农民工市民化还是农业转移人口市民化，都需要置身于中国城镇化的进程之中⁽⁹⁾。为此，本文在明确农业转移人口市民化与新型城镇化关系的基础上，围绕就业、土地、资金等核心问题对农业转移人口市民化的障碍及其对新型城镇化的制约，构建农业转移人口市民化与以人为核心的新型城镇化理论框架，形成“三位一体”协同政策方案，系统推进以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化建设。

二、“三位一体”新型城镇化的理论框架

按照党的十九届五中全会对中国新型城镇化的战略部署，从以人民为中心的发展理念出发，结合新型城镇化的内涵、外延与特征，梳理农业转移人口市民化和以人为核心新型城镇化的逻辑关系，聚焦农业转移人口市民化过程中面临的核心问题，构建新型城镇化政策组合，破解农业转移人口市民化的多重障碍，促进农业转移人口市民化。

（一）以人为核心新型城镇化的首要任务：农业转移人口市民化

相对于传统城镇化，新型城镇化之“新”，在于由重速度向重质量效益转变，实现“人”的回归，从“物本”转向“人本”，把“人”放在城镇化的核心地位，迈入以推进深度人口城镇化为核心任务的新阶段。从本质上看，传统城镇化战略在于促进农民工“职业转换和地域转移”，新型城镇化在于落实农民工“身份转换、角色转型和成果共享”，主要解决农民工在城市定居落户和享受公共服务均等化等方面的问题。而农业转移人口又是新型城镇化过程中最接近市民的群体，是当前扩大内需的关键，也是主要矛盾的焦点，有序推进农业转移人口市民化已成为以人为核心新型城镇化的首要任务。

其一，因农业转移人口无法同等享受城市居民在教育、医疗、社保等方面的基本公共服务，是半城镇化的“候鸟式”人口，在就业不稳定、保障不完善、预期不明朗的情况下，消费能力受到严重的抑制，而农业转移人口市民化必将释放巨大的消费潜力，拉动新的投资机会。同时，农业转移人口融入城市，能够缓解农村经济发展面临的人地矛盾，实现农业规模化生产，获取规模化利润，促进乡村振兴。

其二，截至2019年，中国城镇化率上升到60.6%，但户籍城镇化率仍然只有44.3%，16.4%的差距表明还有2.27亿农业转移人口仅实现了城镇的非农就业，但没有获得城市户籍与均等化的基本公共服务（尚未市民化）。如果不及时解决农业转移人口享受均等化公共服务、落户定居和就业的诉求，会导致城市阶层分化，加剧未来可能出现的各种矛盾，进而演变为突出的社会问题。这就意味着，当前新型城镇化的核心是实现人的城镇化，首要任务是坚定不移地推进农业转移人口市民化。

（二）农业转移人口市民化面临的核心问题

新型城镇化过程中，“半城镇化”问题日益严重，户籍人口城镇化率落后于常住人口城镇化率，农业转移人口市民化进展缓慢，究其原因主要是农业转移人口能力障碍（就业）和市民化背后利益格局的调整（土地和资金）。

其一，就业（收入）方面：市民化能力障碍，制约农业转移人口融入城市。农民工受教育程度低（2019 年初中及以下文化程度达 72.3%），职业技能培训缺乏，就业渠道窄，主要从事体力劳动，临时性强、稳定性差，收入水平低，2019 年农民工月平均收入仅为城镇就业人员月平均工资的 52.53%。养老、工伤、医疗、失业保险等参保率低，难以享受相应的城市社会保障。社交圈子狭窄，交往主要在亲属、老乡之间，与城市居民脱节，成为与城市隔离的“孤岛”，城市归属感弱，社会融入性差。

其二，土地方面：农村户籍利益羁绊（农村土地背后的经济利益），制约农业转移人口彻底退出农村。农村土地具有为农民工提供社会保障和维护社会稳定的“蓄水池”作用，是农民工生活的最后保障，农民工既想在城市生活与工作，又不愿意放弃农村户口，这种矛盾心态并不完全是对农村的留恋，也有对土地利益的考量。农村土地“退出权”缺失，农民工退出农村，机会成本高，市民化意愿降低；无法从土地中获取相应财产性收益，紧靠微薄的打工收入，难以跨越市民化的经济成本门槛，市民化能力不足。马晓河研究表明，83.6%的农民工希望保留承包地，只有 6.6%的农民工愿意有偿放弃、2.6%的农民工愿意无偿放弃获得城市户口^①。

其三，资金方面：社会成本约束，制约基本公共服务均等化。卫龙宝、王文亭指出，针对农业转移人口市民化成本，不同研究在测算口径和测算方法上存在差异，大部分政府成本测算结果集中在人均 3—8 万元，社会总成本的测算结果集中在人均 5—15 万元^②，且政府、企业、个人以及各级政府间成本分担机制尚未理顺。按此测算，完成 2.27 亿农业转移人口市民化，社会总成本约为 11.35—34.05 万亿元，政府成本约为 6.81—18.16 万亿元。巨额的市民化成本已给公共融资系统造成巨大压力，严重制约了农民工市民化的推进。

（三）“三位一体”新型城镇化理论框架

推进以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化，必须以农业转移人口为主体，以基本公共服务均等化的市民化为逻辑，聚焦市民化过程中“就业（收入）、土地、资金”等核心问题，围绕农业转移人口“退出农村、进入城市、融入城市、均等化基本公共服务”的障碍及其对新型城镇化的制约，构建“三位一体”的新型城镇化协同方案，全面破解农业转移人口市民化的多重障碍，搭建能够促进农业转移人口市民化并符合以人为核心的新型城镇化发展规律的政策体系。其中，针对农业转移人口的流动性特征与市民化能力障碍，构建能够满足农业转移人口流动与新型城镇化发展需求的可携带投资方案，全面提升农业转移人口融入城市经济社会的市民化能力；针对农业转移人口在农村的户籍权益羁绊，探索户籍权益转化为可交易资产的基本条件，制定符合农业转移人口利益诉求并适应新型城镇化需求的农村户籍权益转化方案；针对市民化过程中基本公共服务均等化的社会成本约束，构建由多元主体共同参与的成本分摊机制以及可持续的融资渠道，建立新型城镇化的多元融资系统。

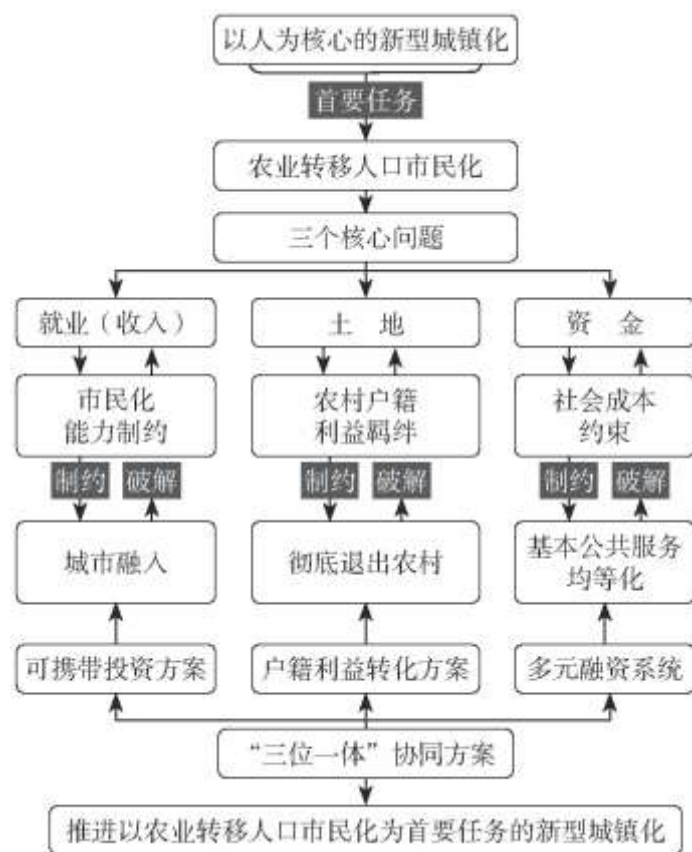


图1 推进以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化的理论框架

三、农业转移人口市民化与“三位一体”新型城镇化政策建议

全面推进以人为核心的新型城镇化，需要从城镇化率与户籍城镇化率的差异出发，将 2 亿多只实现城镇就业但没有获得城市户籍与均等化基本公共服务的农业转移人口的利益诉求作为出发点和落脚点，尤其须研判在稳定就业、农村户籍权益、基本公共服务均等化等权益诉求方面的新趋势、新特征、新要求等，并根据国内外城镇化的经验教训和城镇化自身发展规律，优化农业转移人口的市民化。

（一）农业转移人口的可携带投资方案与新型城镇化

就业是民生之本，是农业转移人口市民化面临的核心问题。提升农业转移人口就业能力是解决劳动力供给与需求矛盾的重要抓手，是有效推进新型城镇化进程的题中之义，更是统筹城乡发展和促进经济高质量发展的前提和保障。提升农业转移人口就业能力，稳定提升其收入能力，需要围绕农业转移人口技能差、保障低、融入难等关键问题，借鉴世界银行的可携带投资思想^①，针对农业转移人口的流动性特征，以促进农业转移人口的城镇稳定就业、工资收入合理增长与城市融入为目标，以可携带的劳动技能投资提升农业转移人口融入城市经济社会的能力，以可携带的社会资本投资提升农业转移人口融入不同经济社会的能力，以可携带的社会保障体系投资和住房保障体系投资提升农业转移人口市民化的“门槛”。

其一，农业转移人口市民化的劳动技能投资。一是加强农村职业教育。通过加大政府投入、引入社会资本投资，大力开展农村职业教育。把农村职业教育作为义务教育结束与进入城镇就业的过渡期。

二是构建职业培训体系。按照“政府出资、社会推动、农业转移人口受益”的原则，根据农业转移人口的受教育程度与个人素质，协调并整合劳务对接式的企业培训、民营机构与职高的合作式培训、政府主导式培训等，构造全方位、多角度和形式的农业转移人口职业培训体系。

三是立足人力资本积累的自增强机制，在农业转移人口稳定就业过程中，围绕消除歧视性就业，加强劳动合同管理，保障工资支付，协调劳资纠纷等，促进农业转移人口“干中学”与职业流动，多岗位锻炼，提升其劳动技能与人力资本，实现农业转移人口的“存量改进”。

四是根据产业结构转型升级与社会经济发展的趋势，加强谋划研究，预测未来就业需求和岗位要求，下好“先手棋”，打好“提前量”，对接培训结构，前瞻性地设计职业技术教育的课程内容，提升尚未转移劳动力的劳动技能，实现农业转移人口的“增量优化”。

其二，农业转移人口市民化的社会资本投资。加强农业转移人口的社会资本投资，构建农业转移人口的城乡社会支持网络，将有助于改善农业转移人口压抑的职场环境，形成健康的职业态度，进而提升其就业履职能力。

一是加强社会支持网络体系建设。主动通过走访、微信短信推送等方式，全方位、多角度为农业转移人口提供教育培训、法律援助、就业信息等服务，避免因农业转移人口不熟悉城市环境，而难以融入城市。

二是引导、鼓励农业转移人口积极参与所在企业、城市社区的集体活动，加强农业转移人口与其所在企业、社区成员之间的紧密联系，增进农业转移人口与企业同事、城市原住民之间的交流与沟通，营造良好的人际氛围关系，形成新的社会网络体系。

三是农业转移人口输出地要充分保障农业转移人口应享有的基本权利，消除农业转移人口的无根感，提升农业转移人口融入不同社会经济环境的信心和能力。

其三，农业转移人口市民化的社会保障体系投资。根据农业转移人口的流动性特征，从宏观层面建立可流动的社会保障体系，推动农业转移人口由“土地保障”向现代社会保障转变，服务于以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化。

一是强制推行农业转移人口基本社会保险。对稳定就业的农业转移人口直接要求用工单位强制为其缴纳社会养老保险、工伤保险等，纳入城镇基本养老保险体系；对流动性强、就业不稳定的农业转移人口，构建“广覆盖、易转移、低费率”的过渡性农业转移人口社会保障体系，实行“低门槛进、低保障出且可流动”，提升农业转移人口的参保率。

二是创新医疗保险机制。对农业转移人口中的农民工及其随迁人口，借鉴德国与中国台湾的医疗保障制度，积极推进就业人口属地参保、抚养人口自动被保（德国）或少量缴费被保（中国台湾）的医疗保险制度，确保农业转移人口应保尽保。

三是建立农业转移人口社会救助体系。加强农业转移人口失业保障体系建设，逐步将农业转移人口全部纳入城镇失业保险体系；以农业转移人口为主体，统筹政府、企业与社会力量，建立社会救济制度和最低生活保障制度，使得城镇救济和最低生活保障制度能够逐步覆盖新市民。

其四，农业转移人口市民化的住房保障体系投资。农业转移人口住房保障应坚持“政府引导、企业参与、农业转移人口努力”的原则，综合施策，为农业转移人口创造安居乐业的条件。

一是创新农业转移人口安置区建设理念。将城市保障性住房建设与农业转移人口安置相结合，开发小户型保障性住房，向

农业转移人口和低收入者提供。同时，在空间和布局设计上，充分考虑农业转移人口与原城市居住群的融合，促进他们之间进行交流与沟通。

二是将农业转移人口纳入城市住房保障体系，鼓励农业转移人口就业地就近租住廉租房、购买经适房；强制要求用工企业为农业转移人口缴纳住房公积金，并可异地转取；农业转移人口购买商品住房提供绿色通道和必要支持。

三是加快培育城镇房屋租赁市场。降低农业转移人口在城镇中心地带的居住成本，鼓励农业转移人口进入城市社区分散租房，避免农业转移人口聚集；允许农业转移人口低价购买已长期租住的公共廉租屋等。

（二）农业转移人口的农村户籍权益转化方案与新型城镇化

户籍制度是中国城乡二元结构的母体性和载体性制度^①，极具中国特色且是矛盾争论的焦点。户籍制度改革导致中国城乡之间利益隔绝，户籍只能由城市流向农村，目前，农村户籍利益调整并未实质性展开，进展主要障碍在于农村户籍实质是以农村土地为基础的，农村人口可以流动但农村土地固定^②，根源在于农村土地背后的经济利益调整。城镇户籍改革不彻底与农村户籍的单向改革（能出不能进），导致农业转移人口在户籍利益面前只能“二选一”，既难以彻底市民化，又无法脱离农村。

户籍利益固化^③，阻碍了中国以推进农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化进程。针对中国城乡二元利益新格局，围绕农业转移人口市民化过程中的土地问题，以促进农业转移人口的自由迁移及其寻求经济机会最大化为目标，寻求农村户籍权益转化为可交易资产的基本条件，构建一个符合农业转移人口市民化的利益诉求，并适应新型城镇化发展规律的农村户籍权益转化方案。

其一，加强农村户籍利益的保护。就农村户籍利益而言，主要包括农村土地承包经营权、农村宅基地使用权的物化权、农村户籍衍生的农村集体经济权益等。农村户籍利益类似城镇户籍利益，是政府提供的保障性利益，通过农村户籍所粘附的经济利益来保障农业转移人口、农村人口在就业、医疗、教育、养老等方面的基本利益。虽然目前农村户籍利益呈现出明显的上升趋势，但中西部地区仍然属于“生存性利益”，基本保障属性未改。以农业转移人口为首要任务的新型城镇化，需要切实保障农业转移人口在农村的基本利益，对农村土地进行确权，实行统一的不动产登记体系，明确界定农村土地产权。明确地方政府因公益项目征收农村土地的范围，进一步完善农村土地征收的补偿机制，强制性推动社会保障覆盖被征地农民，改革农村土地征用制度，切实保障农民、农业转移人口在农村土地方面享有的合法权益。

其二，加强农村户籍利益的权益转化。对农村户籍利益的保护并不等于固化，无论是承包地、宅基地，还是集体经济收益，如果缺少流动，农村户籍利益将难以实现，进而阻碍新型城镇化进程。一是根据农业转移人口对农村承包地与宅基地的利益诉求变化与市民化需求，健全农村土地股份形式流转、农村土地承包权作价出资、发展农村集体建设用地市场等措施，加快完善承包地的流转促进机制。二是以农业转移人口既有宅基地的使用权为基础，推动宅基地使用权配置的市场化改革，推动农村宅基地指标的有偿折价和异地置换使用，推进宅基地上市流转，确保农村宅基地与市民私宅享有同等财产权益。三是以集体所有权、成员权和资产权的安排，推进集体资产向股份合作制改革，加快建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、运行有效”的农村现代经济集体产权制度。针对产权明确的农村集体经济，以股权流转为重点，加快建立股权内（村集体内）外（村集体外）流转；产权不能有效明确的农村集体经济，尝试建立以土地承包流转为依据的集体经济关系。

其三，建立农村户籍利益的退出机制。户籍本质上是一种利益分配机制，就目前农村户籍机制的封闭运行状态而言，农业转移人口难以通过在农村所享有的农村户籍权益进行变现转移，进而获得市民化所需资金能力。要打破这种状态，就必须根据农业转移人口的迁移特征与作为“经济人”寻求经济利益最大化的需求，以人口而非户籍作为权益的主体，打破城乡二元固化格局。一是根据农业转移人口在城乡流动的基本特征，逐步赋予农业转移人口对城镇户籍和农村户籍进行自由选择的权利，既允许农业转移人口在一定条件下将城镇户籍重新转回农村户籍。二是在农村户籍权益明确和可转化的条件下，鼓励农业转移人

口市民化后（融入城市），逐步有偿转让所拥有的农村户籍利益。同时，针对农村户籍利益获取对象，要设置居住年限、投资金额、村集体同意等限定条件，只有条件符合，才能进行合理转让⁽¹⁾。

（三）农业转移人口的多元融资系统与新型城镇化

推进以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化过程，其实质是基本公共服务均等化的过程，户籍的转换是“表”，服务的共享才是“里”。市民化不仅要提升农业转移人口就业能力和应享有的农村户籍权益，还需要政府、企业、社会、个人为一体，多元筹措资金，解决市民化过程中的基本权利保障和应享受基本公共服务均等化的资金需求。面对数额庞大的农业转移人口市民化资金需求，仅仅依靠农业转移人口自身，显然难以承受，需要依靠各级政府，但这给财政收支矛盾日益尖锐的各级政府提出了一个巨大的挑战。

一方面，政府希望加快新型城镇化进程，带动地方经济快速发展；另一方面，又担心市民化会导致农业转移人口大规模在城市聚集，给城市公共服务带来巨大压力，影响或阻碍经济高质量发展。政府对农业转移人口市民化的主要政策较为被动，主动应对的措施也缺乏整体性和前瞻性。随着时间的沉淀，农业转移人口规模将更加庞大，市民化的成本也随之上涨，进一步增加了政府推动市民化的难度，延缓进程。因此，围绕市民化过程中的资金需求，核心是要建立一个多元主体共同参与的社会成本分摊机制和可持续的城镇融资机制，统筹解决以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化的多元融资需求，消除各级政府推动农业转移人口市民化的顾虑。

其一，建立社会成本分摊机制。以中央政府、转入地政府、转出地政府、农业转移人口、企业等为主体，明确农业转移人口市民化的社会分摊主体，建立合理分摊机制⁽²⁾。一是中央政府分担主要体现在两个方面，首先是加大中西部地区农业转移人口积聚城市的专项转移支付，对为实现公平社会而对特定农业转移人口提供的公共物品和服务，应由中央和地方合作承担，属共享事权；其次是为保障农业转移人口获得与城镇市民同样的技能而产生的人均教育、培训支出，这应由中央政府承担。二是转入与转出地政府主要保障农业转移人口市民化所需要的公共产品与基本权力保障问题。首先要保障农业转移人口交通运输、教育、卫生、环境等生活必须的成本；其次是结合土地流转收益和中央转移支付，与中央政府共同负担长期拖欠农业转移人口的基本养老、工伤等社会保险；再次农业转移人口输出地与输入地政府需明确各自应承担的职责，探索建立与农业转移人口数量相挂钩的资源与要素转移配置机制，试点社会保险异地转移接续机制等。三是农业转移人口所在企业首先应转变用工理念，保证农业转移人口的工资待遇、升迁机会、福利保障，改善农业转移人口工作环境，提供必要的劳动保护和职业病防疫措施；其次按照城镇平均水平为农业转移人口提供基本保障，注重培训提升农业转移人口技能。四是农业转移人口承担所在城市正常生活开支，参与地方政府与中央政府社会保障成本和安居成本的分担。

其二，完善公共财政投入机制。公共财政承担部分按照“十四五”规划建议明确“完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，强化基本公共服务保障”的要求，统筹整合资源，创新资金使用方式，引导支持以农业转移人口市民化为首要任务的新型城镇化。一是根据财政资源和市民化成本的动态演化，测算农业转移人口市民化的财政资金需求，合理划分中央—省—县（市）三级政府的支出责任与收入范围，增强基层财政自主支配财力，搭建基于基本公共服务均等化的政府间转移支付体系，允许地方政府在约定条件下采取更为灵活的预算，释放公共财政的潜在空间；二是均衡区域财政负担能力。中央财政在分配中央转移支付资金时，综合考虑东部、中部、西部区域财政能力，以及农业转移人口市民化的需求和各地的基本公共服务情况，向财政实力较弱的地方倾斜，提高中西部地区财政综合实力，鼓励中西部地区农业转移人口实现就近城镇化；三是建立农业转移人口市民化绩效奖励制度。中央财政应结合城镇新增建设用地规模与农业转移人口数量情况、基本公共服务均等化情况、农业转移人口流动方向等，建立奖励制度，重点奖励农业转移人口市民化质量高、基本公共服务提供好的地区，并向中西部财政困难地区倾斜。

其三，创新多元投融资机制。一是按照政府引导、社会参与、市场化运作的原则，充分发挥财政资金的引导作用和各级政府融资平台功能，吸引社会民间资本的参与。二是探索建立土地融资与公共产品的供给关系，明确土地转让收益的公共支出，

盘活存量土地的经济价值，规范地方政府的土地融资平台，探索价值增值的捕获与共享方式。三是按照合作共赢、风险共担的原则，完善准公共物品的使用收费、健全公私合作模式（PPP）等，盘活政府各类沉淀资本，充分发挥资本市场作用，开展资本市场融资，筹集新型城镇化建设资金。四是规范地方政府债务融资机制，赋予地方政府在约定条件下的举债权利，充分发展地方政府的信贷市场，建立地方政府的债务违约和债务重组框架。

综上所述，新型城镇化是中国基本实现社会主义现代化的必由之路，农业转移人口市民化是中国破解城乡二元结构的重难点，也是解决新时代社会主要矛盾的重要举措，更是支撑中国经济保持中高速增长、引领“双循环”新发展格局、顺利对接“两个一百年”奋斗目标的内生动力。本文立足于农业转移人口市民化过程中面临的就业、土地、资金三大核心问题，以“三位一体”的新型城镇化方案推进农业转移人口市民化，有助于贯彻落实党的十九届五中全会提出的“推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化”；也有助于在社会层面上促进城市农业转移人口与市民融合，促进社会公平，实现共享发展，意义重大且深远。以上政策措施主要是从经济角度提出的，旨在解决农业转移人口市民化面临的经济困境，在农业转移人口面临思想、文化、习俗、理念等方面所涉较少。但农业转移人口与市民在文化理念、生活方式、行为模式、价值观念等方面还存在差异。为此，还需制定、出台更系统、多样的政策加以引导、扶持，促进农业转移人口完全适应、融入城市，扎实推进以人为核心的新型城镇化建设。

注释：

1 黄祖辉、钱文荣、毛迎春：《进城农民在城镇生活的稳定性及市民化意愿》，《中国人口科学》2004年第2期。

2 张国胜、杨先明：《公共财政视角下的农民工市民化的社会成本分担机制研究》，《云南财经大学学报（社会科学版）》2009年第1期。

3 辜胜阻、李睿、黄誉波：《中国农民工市民化的二维路径选择》，《中国人口科学》2014年第5期。

4 参见国务院发展研究中心：《中国推进高效、包容、可持续的城镇化》，北京：中国发展出版社，2014年。

5 黄崑：《深化户籍制度改革与农民工市民化》，《城市发展研究》2009年第2期。

6 张国胜、陈明明：《我国新一轮户籍制度改革的价值取向、政策评估与顶层设计》，《经济学家》2016年第7期。

7 李铁：《城镇化改革路径》，《中国投资》2013年1期。

8 沈东：《新型城镇化、市民化与逆城镇化》，《江淮论坛》2019年第1期。

9 张光辉：《新型城镇化、户籍制度改革与农民工市民化研究》，《产经评论》2019年第5期。

10 马晓河、胡拥军：《一亿农业转移人口市民化的难题研究》，《农业经济问题》2018年第4期。

11 卫龙宝、王文亭：《农民工市民化的成本与收益：研究评述与理论框架构建》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2018年第3期。

12 参见世界银行：《2009年世界发展报告：重塑世界经济地理》，北京：清华大学出版社，2009年。

13 郭庆松：《农民工市民化：破局体制的“顶层设计”》，《学术月刊》2011 年第 7 期。

14 杨菊华：《新型城镇化背景下户籍制度的双二属性与流动人口的社会融合》，《中国人民大学学报》2017 年第 4 期。

15 张国胜、聂其辉：《乡村振兴视角下我国户籍制度的双向改革研究》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2019 年第 4 期。

16 张国胜、聂其辉：《乡村振兴视角下我国户籍制度的双向改革研究》。

17 张国胜：《基于社会成本考虑的农民工市民化：一个转轨中发展大国的视角与政策选择》，《中国软科学》2009 年第 4 期。