

城市化与人口流迁

农业转移人口市民化政策间断均衡变迁及其 内在机理

——基于658份政策文本的分析

李燕凌^{1,2}, 李民梁¹

- (1. 湖南农业大学 公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128;
2. 西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

摘 要: 农业转移人口市民化政策对于推动以人为本的新型城镇化建设至关重要。为理清农业转移人口市民化政策变迁的内在逻辑, 基于间断均衡理论建构了农业转移人口市民化政策变迁分析框架, 选取1949—2024年期间中国发布的658份农业转移人口市民化政策文本进行分析, 研究发现: 中国农业转移人口市民化政策经历了“探索均衡”“强势间断”“弱势间断”“发展均衡”和“完善均衡”五个阶段, 表现出显著的非线性发展特征, 符合间断均衡的基本逻辑; 政策变迁对农业转移人口、市民化的核心内涵、城镇化发展状态产生显著影响; 引导政策变迁的内在机理本质是政策形象和政策场域的交互作用, 政治经济体制改革、执政理念创新、焦点事件爆发、多元主体互动通过对政策形象和政策场域施加影响, 推动农业转移人口市民化政策的间断均衡变迁。未来农业转移人口市民化政策应遵循城镇化发展规律, 保证政策变迁的连贯性与平稳性; 坚持以人民为中心, 提升政策目标的适配性与导向性; 密切关注政策环境的动态变化, 增强政策系统的适应性与协同性。

关键词: 农业转移人口; 市民化; 间断均衡; 政策变迁; 政策文本分析

中图分类号: C922; D601 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2025) 03-0084-15

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2025.03.007

收稿日期: 2024-05-20; 修订日期: 2024-09-19

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“数字赋能农业农村公共服务高质量发展研究”(23VRC073); 人力资源和社会保障部2024年重大课题“进一步推进农民工市民化研究”(RSZD2024-14); 湖南省社会科学基金重大课题“湖南省公共服务高质量发展研究”(22ZDA014)。

作者简介: 李燕凌, 湖南农业大学公共管理与法学学院、西安交通大学公共政策与管理学院教授, 博士生导师; 李民梁, 湖南农业大学公共管理与法学学院博士研究生。

一、问题提出

党的二十大报告明确提出“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”^[1]。《“十四五”新型城镇化实施方案》更是将“加快农业转移人口市民化”确定为新型城镇化建设的首要任务^[2]。在过去,农业转移人口不惜突破重重限制也要举家迁入城市,而现在,尽管国家持续加强对农业转移人口市民化的政策支持,尤其是在深化户籍制度改革、提升公共服务质量和保障基本权益等方面为农业转移人口提供诸多便利,但还有相当多的进城农民更倾向于选择仅留在城市工作而非进城安家落户^[3]。截至2022年末,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率仍相差17.52%,这意味着将近2.5亿农村户籍人口长期在城镇就业却未在城镇落户^[4]。“想落户的不能落,能落户的不想落”,这一结构性错配成为当前农业转移人口市民化最突出的矛盾^[5]。程郁将其归结为农业转移人口市民化政策目标功能失真、政策工具失效的结果^[6]。中国农业转移人口市民化发展进程具有明显的政策导向,要摆脱农业转移人口的现实困境,只有理清市民化政策的演进脉络,探明政策发展可能存在的偏差,促使政策回归本源功能,才能让农业转移人口市民化政策真正适应时代发展趋势、适配主体现实需求、适合国家发展大局,从而更好地服务于以人为本的新型城镇化建设。

作为市民化的主体,农业转移人口涵盖了进城农民工以及随同农民工进入城镇生活的家属。农业转移人口市民化是农民转变为市民的过程,市民化不仅意味着获得城镇户籍并享有市民权利,还包括生活方式、身份和地位向城市居民的转变^[7],最终完全适应城镇生活、融入城镇社会^[8]。何一鸣等将农业转移人口市民化视为制度与服务的供需从非均衡转变为均衡的过程^[9],这一过程必然发生政策变迁。莱维特(Levitt)等人指出,中国农业转移人口市民化进程被政策分割成“多个阶段”^[10]。目前对于农业转移人口市民化政策变迁的理解还存在较多争论。丁静按照政策运行的逻辑起点将1949年以来农业转移人口市民化政策的演进历程划分为国民经济恢复时期、城市优先发展时期、改革开放初期、城乡统筹发展时期四个阶段^[11]。李庆瑞基于“制度—话语”视角将农业转移人口市民化政策变迁历程分为严格管控、规范管理、包容性治理三个阶段,对应的市民化政策分别塑造了农业转移人口“盲流者”“农民工”“新市民”的社会身份^[12]。徐增阳和付守芳根据政策范式理论,将改革开放之后的农业转移人口市民化政策分为控制范式、管理范式和服务范式三个阶段,认为不同阶段的执政理念、政策目标、政策工具、参与主体和作用对象都表现出明显差异^[13]。姜彦坤基于政策工具视角提出农业转移人口市民化政策变迁实质是执政理念、政策战略与目标的调整^[14]。范逢春和姜晓萍提出农业转移人口市民化政策演变的实质是“问题、政策、政治”三大源流交互耦合的过程,认为加快农业转移人口市民化的关键在于公共服务均等化^[15]。

综上,学者们基于多种理论视角将农业转移人口市民化政策变迁历程划分为不同类型,充分展现了不同阶段的政策特征,但是对于政策变迁的内在机理解释不足。在相对稳定的政治环境下,任何基于有限理性的公共政策都会经历渐进与突发的非线性变迁^[16]。间断均衡理论正是分析政策非线性变迁的有效工具,它能够清晰地刻画政策演进过程中的阶段性特征,较好地解释政策变迁的内在逻辑。中国农业转移人口市民化政策变迁过程中既有在

某一时期剧烈突变的政策，也有连续多年基本稳定的政策，表现出“突变—稳定—再突变”的发展趋势，与间断均衡理论的基本观点相契合。然而，目前应用间断均衡理论解释中国农业转移人口市民化政策变迁逻辑的研究相对缺乏。因此，本文从间断均衡理论视角系统梳理658份农业转移人口市民化政策文本，总结农业转移人口市民化政策变迁历程及阶段性特征，并通过构建间断均衡理论分析框架深入解析政策变迁的内在机理，为完善农业转移人口市民化政策提出针对性的对策建议。

二、理论基础与研究方法

1. 间断均衡理论及其应用

20世纪90年代，鲍姆加特纳（Baumgartner）和琼斯（Jones）最早提出间断均衡理论，并将其应用于公共政策分析领域^[17]。间断均衡理论指出，政策变迁存在长期稳定和短期突变两种基本状态，长期稳定状态表现为政策均衡，短期突变状态表现为政策间断^[18]。在政策均衡中，政策变迁呈现渐进调整的线性变化，政策目标未发生改变；在政策间断中，政策变迁则呈现剧烈波动的非线性变化，政策目标发生根本性变化^[19]。对于政策间断节点的判断，间断均衡理论吸收了“政策范式”的核心观点，认为政策总目标蕴含着决策者的价值选择，是政策范式转换的关键变量，政策目标变化可视作政策发生间断的标志^[20]。间断均衡理论对于解释政策变迁的非线性、突发性因素有独到价值。中国农业转移人口市民化政策变迁过程既包含长期稳定的阶段，也存在短期突变的情形，这与间断均衡理论的观点相契合。

因此，本文基于间断均衡理论构建了农业转移人口市民化政策变迁的理论分析框架（见图1）。该框架通过剖析政策场域与政策形象的相互作用来阐释政策变迁的内在机理。间断均衡理论提出，媒体报道、科学新发现、重大社会事件等触发事件能够将政策问题引入公众视野^[21]，从而重新对政策问题进行界定。相关利益主体对政策问题的认知存在差异，这种差异会形成多种竞争性的政策形象。正面主导的政策形象进入政策子系统，在子系统稳定且封闭的政策场域中逐渐形成政策垄断^[22]。政策垄断形成后，政策子系统通过渐进性调整策略转换政策范式序列，以维持政策的正面形象、维护部门的权威和声望，进一步巩固政策垄断地位^[23]。封闭的政策子系统的保守主义倾向使政策发展趋于均衡稳定^[24]。当负面政策形象主导时，政策反对者会积极推动政策问题进入宏观政治系统，政策场域的变动打破了政策垄断，政策决策者会重新审视政策问题，确定新的政策总目标，而政策总目标的改变被视为政策发生重大间断的标志^[25]。如果间断后的政策能够有效解决新的政策问题，那么政策就会逐渐恢复正面形象并重新回到均衡状态。

这一分析框架充分利用间断均衡理论对于政策变迁的解释力，能够有效回应农业转移人口市民化政策变迁的核心问题。基于此，首先，根据间断均衡理论判断中国农业转移人口市民化政策演变的间断点，以此将农业转移人口市民化政策变迁历程划分为不同阶段，总结农业转移人口市民化的主要变化及各阶段的政策特征；其次，基于修正的间断均衡理论分析模型进一步分析农业转移人口市民化政策变迁的内在机理；最后，结合中国农业转移人口市民化政策变迁的历史脉络和现实需求，对其未来发展提出对策建议。

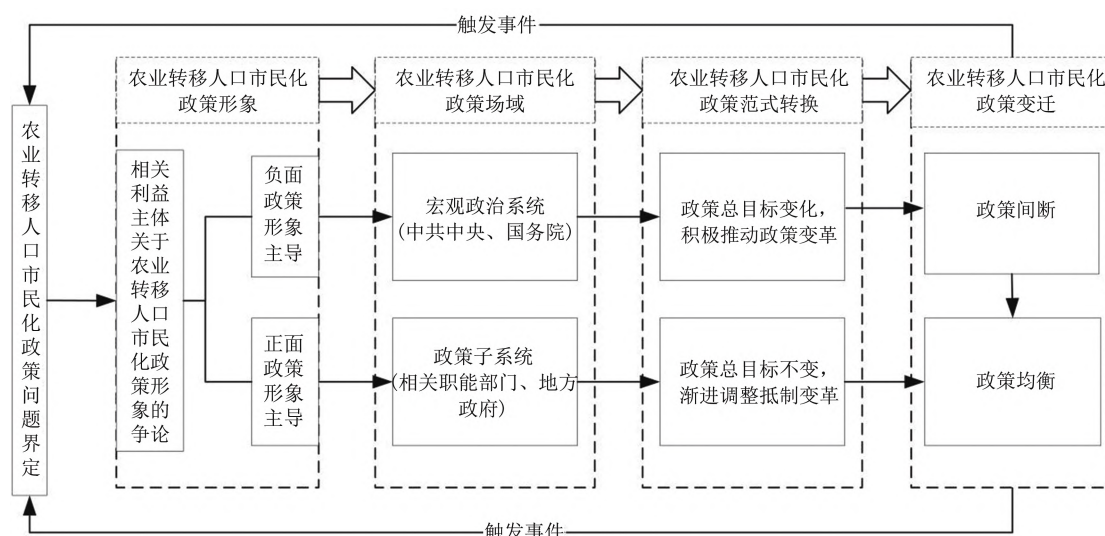


图1 中国农业转移人口市民化政策间断均衡变迁分析框架

2. 研究方法

本文运用政策文本分析方法梳理 1949—2024 年的农业转移人口市民化政策。政策文本分析方法应用编码技术分析政策文件、报告以及其他相关文本，以发现其中蕴含的政策研究价值。通过政策文本分析能够准确找出政策重点、演进动态及影响效果，挖掘政策文本中的隐含信息、潜在矛盾或现实偏差，从而为政策调整和优化提供参考依据。

按照政策文本分析思路，将研究过程分为以下步骤：第一，详细阅读选定的 658 份农业转移人口市民化政策文本，提取出其中的关键信息和核心内容；第二，对这些关键信息进行归纳总结，概括出这些政策文本指向的政策目标；第三，将政策文本导入 NVIVO 12 软件中，依据政策目标对文本材料进行编码分析；第四，通过比较分析不同时期的时代背景和政策特点找出推动农业转移人口政策变迁的主要因素，构建修正的间断均衡分析模型来剖析农业转移人口市民化政策变迁的内在机理。

3. 数据来源

为确保研究的科学性和可信度，在选择政策样本时严格遵循公开、权威和相关性原则，将样本范围限定为中共中央、国务院以及各部委公开发布的政策文件，相关数据均从“北大法宝”数据库和国家各部委的官方网站获取。“农业转移人口”最早出现于 2009 年中央经济工作会议，在此之前，对于该群体存在多种称谓。为了尽可能覆盖各个时期的重要政策，在选取农业转移人口市民化政策文本时通过关联检索方式扩大搜索范围，以“进城务工人员”“农村劳动力转移”“农转非”“农民工”“农业转移人口”“市民化”等相关词汇作为关键词进行检索。通过人工阅读的方式剔除关联度不高或审批类重复内容的政策文本后，最终整理有效政策文本 658 份。政策发布时间范围为 1949 年 10 月至 2024 年 6 月，历年发布的政策数量如图 2 所示。

三、农业转移人口市民化政策间断均衡变迁历程

本文运用政策文本分析方法梳理了 1949—2024 年期间中国官方发布的 658 份农业转移

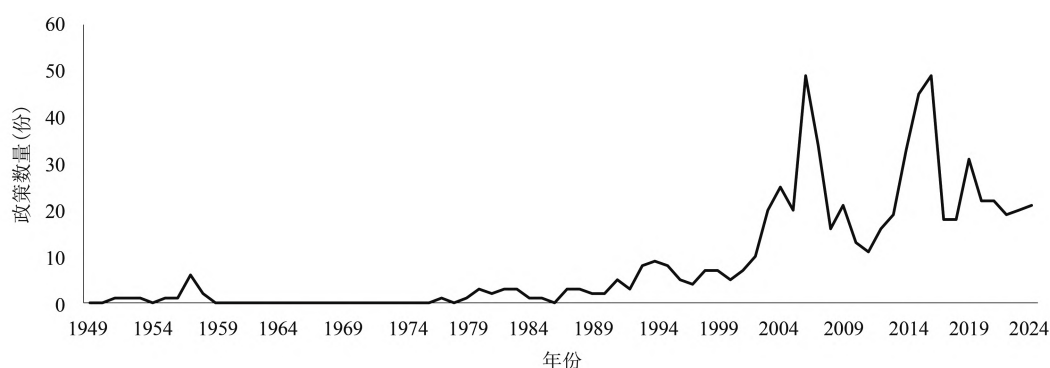


图2 1949—2024年中国农业转移人口市民化政策数量

人口市民化政策文本。政策发展阶段的划分参考了政策范式理论的观点，以政策总目标是否变化作为判断政策间断的依据，以某一时期政策是否支持农业转移人口市民化作为区分间断期或均衡期的依据。四个引起农业转移人口市民化政策目标变化的标志性事件成为改变政策状态的间断点：一是1958年《中华人民共和国户口登记条例》阻断了农民自由迁徙的通道，二是1978年改革开放放松对农民进城的限制，三是2000年发布的《中共中央 国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》允许农民工在城镇安家落户，四是2012年党的十八大鼓励农民到市民的完全转变。这四个标志性事件作为打破政策均衡的间断点，将农业转移人口市民化政策变迁历程分为“探索均衡”“强势间断”“弱势间断”“发展均衡”和“完善均衡”五个时期（见图3），不同时期对应不同的政策总目标。农业转移人口政策变迁表现出显著的非线性演进特征，符合间断均衡理论的基本观点。

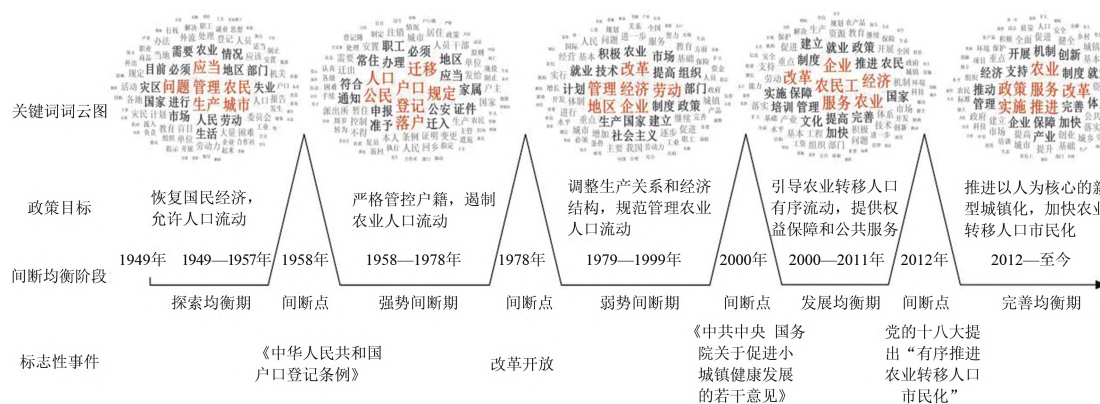


图3 农业转移人口市民化政策的间断均衡变迁历程

1. 探索均衡期（1949—1957年）：恢复国民经济，允许人口流动

间断均衡理论将政策发展的起始阶段视作均衡期。新中国成立之初，工业化发展落后，城镇化水平较低，进城农民偏少，这一时期农业转移人口市民化的政策目标是允许人口自由流动，以恢复国民经济。1949年制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年通过的《中华人民共和国宪法》都承认并保障了公民居住和自由迁徙的权利。此时，农民进入城镇就业或定居基本上不受约束。由于持续的人口流入导致城镇负担加剧，1952年，《关于劳动就业问题的决定》提出农业人口转移不能操之过急，应当有序进行，“大力说服农

民,以克服农民盲目地向城市流动的情绪”。此后,中央政府开始收紧农业人口流动政策,先后颁布《关于劝止农民盲目流入城市的指示》《关于防止农村人口盲目外流的指示》等政策文件,通过宣传、劝阻和说服等方式抑制农民进城。与此同时,人口管理的制度门槛开始发展成型。1950年8月,《特种人口管理暂行办法(草案)》揭开了新中国户籍管理的序幕;1951年7月,《城市户口管理暂行条例》首次针对人口变动出台具体的管理办法,统一了全国城市户口登记制度;1955年6月,《关于建立经常户口登记制度的指示》进一步要求各地建立户口登记制度;同年11月,《关于城乡划分标准的规定》开始区分农业人口与非农业人口,城乡二元的社会管理结构已经初见端倪。另外,由于1957年全国多省遭受灾荒出现了大批灾民外流,中央加强了人口流动的限制,政策措辞愈加严厉,政策工具也趋于强硬。该时期的词云图显示,“管理”“生产”“应当”“问题”“农民”“城市”等关键词较为突出,农民自由流动的均衡状态即将被打破。

2. 强势间断期(1958—1978年):严格管控户籍,遏制农业人口流动

1958年出台的《中华人民共和国户口登记条例》正式将居民类型划分为“农业户口”和“非农业户口”,并严格规定了户口迁移条件以强化人口管理,形成了城乡分割的二元户籍制度^[26]。这一政策打破了原有的政策均衡状态,农业转移人口市民化政策目标由“允许流动”转向“遏制流动”,并形成了以命令型政策工具为主的政策体系,政策发展进入“强势间断期”。中央政府在这一时期出台了多项遏制人口流动的措施以严控进城人口数量。1959年11月,《关于制止人口自由流动的报告》要求通过法律和行政手段控制农村人口迁往城市。1961—1963年城镇化水平持续下降,出现了新中国成立以来首次“逆城市化”现象。1966—1976年期间,大批市民被“下放”回原籍,2000多万名知识青年参加“上山下乡”,市民化进程基本停滞。1977年,《公安部关于处理户口迁移的规定》将限制农业人口流动作为社会主义建设的重要政策,并通过更严格的户口迁移条件来遏制“农转非”人口数量增长。这一时期的词云图中,“户口”“登记”“迁移”“规定”“人口”“公民”“落户”等关键词占据词云图中最显眼的位置,对应词频百分比分别为4.43%、3.27%、1.41%、1.25%、1.07%、0.94%、0.94%,户口成为当时最热门的词汇。户籍管理制度和人口管理政策严格限制了农业人口进城,城镇化发展极其缓慢。

3. 弱势间断期(1979—1999年):调整生产关系和经济结构,规范管理农业人口流动

改革开放后,城市经济迅速崛起,为满足城市发展的劳动力需求,农业转移人口市民化的政策目标调整为“调整生产关系和经济结构,规范管理农业人口流动”,政府通过半强制性政策措施赋予了农村劳动力有限的流动权利,政策发展进入“弱势间断期”。1983年,《国务院关于城镇劳动者合作经营的若干规定》允许农民在小集镇从事合作经营;1985年,《中华人民共和国居民身份证条例》规定居民不分城乡均应持有身份证,为人口流动和就业选择提供便利;1987年,《把农村改革引向深入》提出“发展乡镇企业,拓宽劳动力转移途径”。1992年,邓小平视察南方谈话将中国改革开放推向更深层次,户籍限制的松动使人口流动政策转向规范管理发展。自1994年起,国家建立了由常住户口、暂住户口、寄住户口构成的人口登记制度;1996年7月开始正式使用常住人口登记表和居民户口簿,通过户籍的证件化更好地适应流动就业和规范管理的需要;1997年,《小城镇户籍管理制度改革试点方

案》允许符合条件的农民工进城落户，但落户的前提是无偿放弃在农村地区的承包地和自留地；1998年，《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》解除了对农民工随迁直系亲属落户城镇的限制。这一时期的词云图中，“经济”“企业”“改革”“劳动”“管理”等关键词出现频率较高。虽然该时期的市民化政策较改革开放前已经相对宽松，但是对于农业转移人口落户城镇还存在较多限制条件。

4. 发展均衡期（2000—2011年）：引导农民工有序流动，完善权益保障和公共服务

为了加快推进城镇化建设，中央在2000年发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》引导农民工有序落户城镇，之后相继出台了保障农民工基本权益的政策条例，解除了之前对于市民化的一系列限制条件，由此我国农业转移人口市民化的政策目标转变为“引导农民工有序流动，完善权益保障和公共服务”，政策进入“发展均衡期”。首先，为了提升农民工的主体地位，2003年，《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》将“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”确定为指导农民进城务工管理和服务工作的基本原则；2004年发布的《关于促进农民增加收入若干政策的意见》将农民工界定为产业工人；2006年，国务院出台《关于解决农民工问题的若干意见》，第一次就农民工问题设计了专门的政策体系。其次，为了破除人口迁移的制度障碍，国家先后发布了《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》等重要文件，有序开放城市落户通道，创新户籍管理方式。另外，国家开始尝试将公共服务与户籍制度解绑，强化农民工的就业、社会保障、子女受教育等基本权益的制度保障。比如，2006年中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出要“逐步建立务工农民社会保障制度”，《工伤保险条例》首次将农民工列入城市工伤保险保障范围，《关于开展国家教育体制改革试点的通知》对于保障农民工随迁子女在接受迁入地义务教育上享有城镇居民子女同等的权利做了积极探索。该时期的词云图中，“农民工”“服务”“保障”等关键词热度高涨，农民工的公共服务和权益保障成为政策关注的焦点。政策支持显著改善了农民工的生活条件、提升了农民工社会地位，为农民工提供更多的就业机会和职业选择，为市民化阶段的到来奠定了良好基础。

5. 完善均衡期（2012—至今）：推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化

2012年，党的十八大首次提出“有序推进农业转移人口市民化”，农业转移人口市民化政策发展进入“完善均衡期”，政策目标转变为“推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化”。党的十八大以来，国家对于农业转移人口市民化的政策引导词从“推进”转变为“加快”，体现出农业转移人口市民化程度上逐渐深化，推进逻辑从清除制度障碍转向高质量发展。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“以深化体制机制改革推动农业转移人口市民化”。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》制定了农业转移人口市民化发展的阶段性目标，随后中央相继颁布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》等政策文件，从户籍制度改革、财政资金支持、公共服务保障等方面为农业转移人口落户城镇、融入城镇扫

清制度障碍。党的十九大之后,《关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出“户籍变动与农村‘三权’脱钩”,保障了农业转移人口在农村的合法权益,消除了其落户城镇的后顾之忧;“十四五”规划将农业转移人口市民化作为城乡融合的主要任务,在2020—2022年间连续发布《新型城镇化和城乡融合发展重点任务》,强调“提高市民化质量”“促进农业转移人口全面融入城市”。党的二十大以来,国家开始将县城作为承载农业转移人口的重点区域,拓展了市民化建设领地,并在2023年中央一号文件提出“深入推进县域农民工市民化”;2024年中央一号文件部署“新一轮农业转移人口市民化行动”,对有意愿落户和未落户人群进行分类引导。这一时期的词云图中,“服务”“推进”“农业”“改革”“政策”等关键词成为政策高频词,国家对于推进农业转移人口市民化的决心和力度空前,农业转移人口市民化的政策保障体系持续完善。

四、政策间断均衡变迁对农业转移人口市民化的影响效果

农业转移人口市民化政策通过改变政策总目标实现了间断均衡式变迁,每一次政策间断都会引发连锁反应,显著影响了农业转移人口、市民化核心内涵、城镇化发展状态。

1. 政策间断均衡变迁对农业转移人口的影响效果

作为市民化政策的目标群体,农业转移人口市民化政策的每一次变迁都会对农业转移人口造成巨大影响。新中国成立初期,工业化和城镇化发展战略客观上推动了城市的扩张和发展,但此时农村和城市生活质量差别较小,农业人口融入城市的趋势不明显。1958年,户籍制度的形成基本阻断了市民化通道。农民想要进入城市工作和生活,需要经过严格的审批,且获得城市户口的机会极少,大量农业人口被限制在农村,农村外流人员被遣送回原籍,市民化程度很低。改革开放激活了中国的市场经济,城市发展产生大量的就业岗位,对劳动力需求急剧增长,政策上对人口流动的限制有所松动,农民工进城的热情高涨。随着市场化改革的深入,户籍管理制度也开始松动,“盲流者”一词逐渐淡出公众视野,农业转移人口主要以“农民工”形式存在,他们虽然进入城市工作,但在落户安居、社会保障、子女教育等方面仍面临诸多困难。进入21世纪,国家放开了农民工落户城市的限制,越来越多的农民工选择在城市安家落户。政策话语肯定了农民工对城市建设和经济发展的重要贡献,社会对农民工的看法逐渐转为积极正面,这种社会倾向使得农民工逐渐从被动、边缘群体转变为城市建设的主体。农民工主动参加职业培训,提升社会素养和职业技能,积极适应城市生活和工作环境。2012年,党的十八大明确提出了“有序推进农业转移人口市民化”,正式用“农业转移人口”替代“农民工”,政策话语为农业转移人口建构“推动城镇化建设的重要力量”“城市新市民”等新身份。农业转移人口在城市的生活条件和社会地位逐步改善,不仅享受到城镇基本公共服务,还开始参与到城市社会治理中。

2. 政策间断均衡变迁对市民化内涵的影响效果

市民化内涵在政策变迁过程中不断地趋近人民群众对于美好生活的追求,不同时期的政策话语为市民化注入特有的时代意义。在新中国成立初期,进城农民被视为工业和城市发展的生产要素提供者,“低经济接纳、高社会排斥”的社会态度使其成为游离于城市社会之外的边缘人群。1958年户籍管理登记条例出台之后,获得城市户口成为进城农民拥有市

民身份的唯一途径。20世纪80年代,在市场化改革推动下,政府部门放松了农民“离土”的限制,大量农业人口进入城镇就业,但由于缺少城市户口,不仅未能享受到城市基本公共服务,甚至基本权益也缺乏保障。20世纪90年代,政府逐渐取消农民“离乡”限制,开放了“农转非”通道。21世纪初,国家强化了农民工就业、住房、教育、社会保障等基本权益的政策保障,市民化取得突破性进展。2010年中央经济工作会议首次将“农业转移人口市民化”引入中央政策文件;2013年,党中央提出“推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系”。2015年10月,党的十八届五中全会提出把市民化的重点放在农业转移人口的权益保障上,确保他们享有与城镇居民同等权利。2018年,党的十九届三中全会提出“加快推进农业转移人口市民化”,之后连续三年发布《新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》,要求“提高农业转移人口融入城市水平”。当前,农业转移人口市民化进入“优化提质”的完善期,已经形成了户籍身份市民化、公共服务市民化和社会融合市民化等三个方面的主体内容。其中,户籍身份市民化是将农村户口转为城镇户口,获取合法的城镇居民身份;公共服务市民化是享有与城市居民同等的基本公共服务;社会融合市民化是获得与原城市居民相同的市民权利和社会地位,完全融入城镇生活。

3. 政策间断均衡变迁对城镇化率的影响效果

城镇化率的变动基本与农业转移人口市民化政策数量增长趋势保持一致,但由于原有的政策惯性及新政策需要反应时间,因此城镇化率的变化略有延迟。中国城镇化率从1949年的10.64%增长到2023年的66.16%,总体呈波动增长,年均增长2.5%。具体来看,新中国成立初期,经历了三年的恢复期后,国家在“一五”计划中以工业化和城镇化为重点发展方向,此时城镇化率保持高速增长,年均增长4.8%。自从1958年确立户籍制度遏制农民进城,之后20年期间,城镇化率仅增长1.67%,超过一半的年份都在下滑。其中,1959—1962年期间,农业连续三年遭遇严重自然灾害。为了解决城镇粮食短缺问题,政府通过行政指令将已挤进城镇的四千万人遣送回农村,城镇化率在1965年降至17.98%。“文化大革命”期间,城镇人口增长缓慢,城镇化率维持在17%左右,城镇化建设基本停滞。改革开放以后,人口流动政策的持续松动加快了城镇化发展进程。1979—1999年期间,城镇化率由18.96%提高到34.78%,年均增长3%,远超同期世界平均增长水平。21世纪初期,国家出台了一系列保障农民工合法权益的政策措施,农民工数量稳步提升,城镇化率由2000年的36.22%增长到2011年的51.83%,年均增长3.4%。党的十八大开启了农业转移人口市民化建设的新阶段,城镇化建设进入优化提质的关键期。城镇化率增速开始放缓,以年均2%的速度稳步增长,特别是2019年之后城镇化率增速均不足2%。城镇化增速减缓的主要原因在于农民工增量已经趋于饱和。根据诺瑟姆提出的城镇化“S”型增长曲线,一旦常住人口城镇化率高于60%,城镇化增速就会减缓^[27]。因此,农业转移人口总量增速下降符合城镇化发展规律。

五、农业转移人口市民化政策间断均衡变迁的内在机理

为了理清农业转移人口市民化政策间断均衡变迁的内在机理,本文立足于农业转移人

口市民化政策的实践语境, 基于原有的间断均衡分析框架对影响农业转移人口市民化的现实因素进行调整后, 得到修正后的中国农业转移人口市民化政策间断均衡模型 (见图4)。图4显示, 政治经济体制改革、执政者理念创新、焦点事件助推、多元主体互动等因素直接推动了农业转移人口市民化政策间断均衡变迁, 但它们的作用机制各有不同。政治经济体制改革、执政者理念创新、焦点事件助推等内外冲击将农业转移人口市民化问题推向政策议程, 引起政策形象的转换和政策场域的转移。在政策决议环节, 政治利益、社会需求以及公众舆论等内外部压力相互交织, 多元利益主体的价值观念碰撞交锋, 不同主体对政策问题的认知差异和利益冲突形成竞争性的政策形象, 其中, 正面的政策形象进入封闭的政策子系统中形成政策垄断, 使政策保持均衡稳定。在政策均衡阶段, 负反馈机制发挥主导作用, 政策子系统面对新的政策问题一般通过小幅度的渐进调整来巩固和维护原有的政策形象。然而, 一旦负面的政策形象占据主导优势, 政策反对者将不遗余力地打破政策垄断, 推动政策问题进入宏观政治系统, 吸引决策者注意力, 此时正反馈机制发挥主导作用, 通过改变政策总目标促使政策发生间断。以下分别是政治经济体制改革、执政者理念创新、焦点事件助推、多元主体互动等因素对于农业转移人口市民化政策变迁的具体影响。

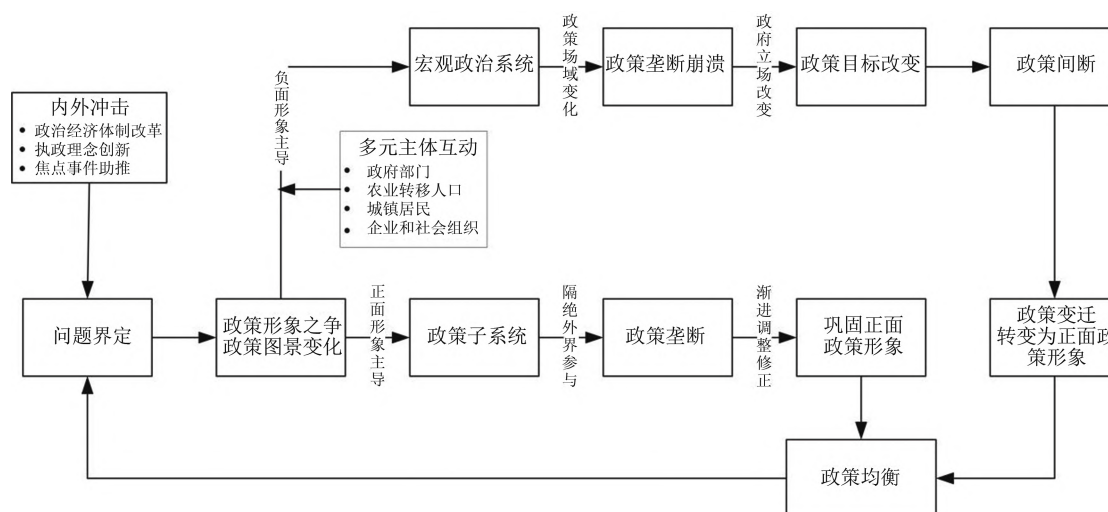


图4 修正后的中国农业转移人口市民化政策间断均衡模型

1. 政治经济体制改革

农业转移人口市民化进程与政治经济发展高度相关, 政治经济体制改革将不适应时代发展需求的政策议题推向宏观政治系统, 当宏观政治系统的决策者重新审视政策问题并调整政策目标时就发生了政策间断。首先, 政治体制改革推动了政府职能从“管理型”到“服务型”的转变, 进而促使政府对于农业转移人口从单一的管制模式转向服务模式^[28]。例如, 改革开放前的农业转移人口市民化政策更倾向于限制农业人口流动以维护城市稳定, 而现在则更注重为农业转移人口提供基本公共服务和合法权益保障。随着政治体制改革的深入推进, 基层民主制度逐步健全, 拓宽了农业转移人口政治参与的渠道, 他们可以通过社区选举、民意调查、参与政策听证等方式表达自身对于市民化政策的诉求, 促使政府在制定政策时更加全面地考虑农业转移人口的利益诉求, 从而推动政策优化完善。其次, 当

农业转移人口市民化的政策目标与宏观经济体制不适应时,经济体制改革也能推动农业转移人口市民化政策间断变迁。在计划经济时期,资源主要由政府计划分配,农业转移人口的流动受到严格限制。而在市场经济体制下,市场在资源配置中起决定性作用,劳动力资源可以根据市场规律自由流动,农业转移人口在不同地区之间的流动更加频繁,政府通过不断调整市民化政策去适应这种劳动力流动趋势,保障农业转移人口在流动过程中的就业稳定性和社会保障连续性。

2. 执政理念创新

公共政策蕴含了执政者的意识形态和价值选择,不同时期的执政理念创新引起宏观政策系统发生价值偏好与注意力的改变。执政者注意力是推动农业转移人口市民化政策议题进入宏观政治系统的催化剂,一旦顶层注意力发生大幅度转移,就会引起政策场域的转换,最终引起政策的间断性变迁。新中国成立以来,中央领导集体完成了多轮换届更新,不同时期的执政理念深刻影响了农业转移人口市民化政策变迁。改革开放之前,在巩固政权的政治逻辑主导下,国家以强势的人口管理政策限制农民进城,形成了城乡二元分治的社会结构及其指导下的严格管制的治理模式。改革开放后,国家发展重心转变为以经济建设为中心,为适应市场化发展需要,执政者放松了农民进城的政策限制。21世纪以来,决策者意识到农业转移人口市民化是推动经济持续增长的潜在动力,而不是短期的成本负担,党中央在制定市民化政策时不再局限于解决眼前的就业安置问题,而是从统筹城乡发展、构建和谐社会出发,为保障农民工的合法权益制定了系统性、长效性的政策安排。2012年,以习近平同志为核心的新一届中央领导集体强调以人为本、社会公平的价值理念,引导市民化政策发展走向完善均衡的新阶段。以人为本理念使决策者认识到农业转移人口市民化不仅仅是身份的转变,还是心理、文化等多层面的融入,这推动市民化政策从物质层面的保障向促进社会文化融合的方向推进。同时,决策者对社会公平正义的关注也促进了市民化政策朝着加快公共服务均等化的方向变迁。

3. 焦点事件助推

焦点事件是外部诉求表达的渠道,主要通过“批判式动员”的方式凸显政策问题^[29]。这种非正式化的诉求表达引发目标群体观念和行为的转变,由此产生正面或负面政策反馈,吸引决策者注意力,将政策问题快速导入宏观政治系统,为政策变革创造条件。回顾农业转移人口市民化政策的演变历程,焦点事件的爆发加剧了决策的不确定性和政策波动,是引起政策间断的主要原因。早期的“大跃进”“人民公社化”“文化大革命”等具有政治意义的事件打破了中央政府的注意力瓶颈,将政策问题转移到宏观政治系统,强化了政策对人口流动的管控。1978年,党的十一届三中全会引起宏观政治系统的变化,推动农业转移人口市民化问题进入重新界定阶段,继而出现了宏观政治系统对市民化政策目标的调整。由于农民工在住房就业、社会保障、子女教育等方面的基本权益长期缺乏保障,进入21世纪,农民工持续积累的不满情绪最终以焦点事件的形式爆发,农民工极端讨薪、随迁子女失学、新生代农民工“罢工”等社会事件迅速吸引决策者的注意力,促使政府调整原有的市民化政策,将农业转移人口的权益保障问题迅速提上政策议程。随着网络媒体的普及,农业转移人口对于人格尊重的需要越来越强烈,焦点事件对农业转移人口市民化政策的影

响与日俱增。各种信息媒介利用焦点事件来反映社会问题,引导公众舆论和社会情绪,推动农业转移人口市民化问题迅速扩散,形成影响巨大的舆论声势。政府在舆论压力下快速采取对策,促进农业转移人口市民化政策优化完善。

4. 多元主体互动

农业转移人口市民化政策涉及政府部门、农业转移人口、城镇居民、企业和社会组织等多方主体。不同主体对农业转移人口市民化政策变迁施加不同程度的影响,最终形成的主导性政策形象直接决定了政策变迁方向。首先,政府是推动农业转移人口市民化政策变迁的主导力量,政策制定、执行等环节离不开地方政府和相关职能部门的有效配合。而市民化水平提升是考核地方政府政绩的一项重要指标,这也激励了地方政府积极推动农业转移人口市民化政策的优化完善。其次,农业转移人口的社会实践是推动市民化政策变迁的关键力量。农业转移人口为了在城市获得更好的生存条件和发展机会,会通过多种途径表达自身诉求,他们的直观感受与基本诉求通过多种方式进入政策议程,进而影响政策决策。农业转移人口对于享有权益保障、享受基本公共服务、参与城市治理、融入城市社会的需求推动市民化政策不断完善。再次,农业转移人口的进入可能对城镇居民享有的公共资源造成竞争性压力,城镇居民的利益诉求也会影响政策的制定和实施。同时,企业作为雇主,其利益受到劳动管理政策的影响,可能会通过政策建议或游说方式来影响市民化政策。此外,各类社会组织可能代表特定群体的利益提出建议或批评,专家学者、新闻媒体、网络平台等社会力量通过政策建议、公开报道、舆论引导等方式影响市民化政策变革。

六、结论与建议

1. 研究结论

本文将间断均衡理论引入中国具体公共政策发展场景,运用1949—2024年期间的658份农业转移人口市民化政策文本梳理政策变迁历程,通过构建中国场景下的间断均衡分析框架阐释农业转移人口市民化政策变迁的内在机理。研究发现:①中国农业转移人口市民化政策变迁经历了“探索均衡”“强势间断”“弱势间断”“发展均衡”和“完善均衡”五个阶段,表现出显著的非线性演进特征,符合间断均衡理论的基本观点。②政策总目标的变化是划分政策变迁阶段的核心依据,农业转移人口市民化政策总目标经历了从“恢复国民经济,允许人口流动”到“严格管控户籍,遏制农业人口流动”再到“调整生产关系和经济结构,规范管理农业人口流动”,再由“引导农民工有序流动,提供权益保障和公共服务”到“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”的转变。政策目标的转变直接影响了农业转移人口、市民化内涵和城镇化发展状态。③经过本土化修正的间断均衡模型表明,农业转移人口市民化政策变迁的内在机理本质是政策形象和政策场域的交互作用,政治经济体制改革、执政理念创新、焦点事件助推、多元主体互动等内外因素通过对政策形象和政策场域施加影响,推动农业转移人口市民化政策的间断均衡变迁。

2. 政策建议

中国农业转移人口市民化政策的间断均衡变迁既延续了原有的政策基础,又在此基础上进行了突破和创新。“十四五”时期是中国新型城镇化建设换挡转型的关键阶段,党的二

十届三中全会提出“健全推进新型城镇化体制机制”，并对“加快农业转移人口市民化”进行了最新决策部署。基于上述研究结论为完善农业转移人口市民化政策提出以下建议。

(1) 遵循城镇化发展规律，保证政策变迁的连贯性与平稳性。城镇化是人口、产业的空间集聚过程，有其自身的发展规律。实践表明，农业转移人口市民化一直与城镇化相伴前行。当前中国农业转移人口规模庞大、区域发展不平衡不协调的现实，注定了农业转移人口市民化进程不可能一蹴而就，这就要求市民化政策与城镇化发展阶段相匹配，保证政策变迁的连贯性与平稳性。为了适应新时期城乡融合发展的需要，政府应从完善制度供给、理顺政策关系出发，以市民化的主体内容为切入点，对于农业转移人口市民化的重点领域如户籍制度改革、基本公共服务均等化和城市社会治理参与等方面细化完善政策措施；考虑不同城市的发展差异，对有意愿落户和未落户人群进行分类引导，有层次分阶段地逐步推进政策落地。同时，在市民化政策的制定及实施过程中，为了强化政策的系统性功能，应适当提高颁布政策的力度，提升政策法规的层次，增强政策执行效力。

(2) 坚持以人民为中心，提升政策目标的适配性与导向性。政策总目标的变化是政策间断的标志，虽然不同时期农业转移人口市民化政策的总目标有所差异，但其价值取向都是为了满足人民对美好生活的追求。未来更要注重政策发展的目标导向，将“以人为本”的价值理念注入农业转移人口市民化政策目标决策的全过程，并在市民化实践中全面检验现行政策，通过有效应对新问题新挑战，将政策调整置于人民需求和社会发展的更广阔背景中，为政策变革提供充足的现实支持和理论指导。中央政府要从农业转移人口市民化的发展问题中理清背后的深层原因，并从国家发展全局角度部署统一的中长期战略规划，确保政策之间协调一致，形成相辅相成、互为补充的政策体系。地方政府和相关职能部门在落实市民化政策的过程中，要联系地方发展实际，有针对性地回应农业转移人口的现实问题，及时发现和纠正可能存在的政策偏差，以确保农业转移人口市民化政策的顺利实施和有效推进。

(3) 密切关注政策环境的动态变化，增强政策系统的适应性与协同性。政治经济体制改革、执政理念创新、焦点事件助推、多元主体互动是影响农业转移人口市民化政策间断均衡变迁的主要因素。因此，未来农业转移人口市民化政策变革需要在领会党中央最新决策精神，配合国家政治经济体制改革的战略部署，统筹全局利益的同时兼顾多方主体的合法权益，认真落实党的二十届三中全会关于农业转移人口市民化的制度安排。同时，要持续追踪宏观经济发展趋势，密切关注社会焦点事件，构建政策执行的实时监督和评价考核机制，及时调整不合理的政策内容，以更好地应对新的政策问题。此外，要扩大多方参与的政治协同，通过组织公民论坛、专家研讨会、民意调查等方式广泛征集社会意见，全面了解农业转移人口市民化政策相关主体的直观感受和利益诉求。利用数字化技术打造线上参政议政平台，让公众能够随时随地参与到政策讨论中。面对公众对政策的疑惑，通过公开听证会、政策解读会等方式与社会各界进行充分交流和沟通，争取群众对于政策的理解和支持，减少政策执行的阻力。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2022-10-25)[2024-04-10].https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [2] 国家发展改革委.国家发展改革委关于印发“十四五”新型城镇化实施方案的通知[EB/OL].(2022-06-21)[2024-04-10].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/12/content_5700632.htm.
- [3] 魏后凯.农民进城落户意愿下降到30%,2025年前城市户籍可全部放开[EB/OL].(2020-08-21)[2024-04-10].https://www.sohu.com/a/414191300_100160903.
- [4] 国家统计局.中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2023-02-28)[2024-04-10].https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm.
- [5] 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):57-64,81.
- [6] 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(6):1-8.
- [7] 吴莹,周飞舟.空间身份权利:转居农民的市民化实践[J].学术月刊,2021(10):142-153.
- [8] 李爱民,年猛,戴明锋.我国农业转移人口深度市民化研究[J].中国软科学,2022(8):67-78.
- [9] 何一鸣,罗必良,高少慧.农业转移人口的市民化:基于制度供求视角的实证分析[J].经济评论,2014(5):38-48.
- [10] LEVITT P, JAWORSKY B N. Transnational migration studies: past developments and future trends [J]. Annual Review of Sociology, 2007, 33 (3): 129-156.
- [11] 丁静.农业转移人口市民化政策运行的逻辑起点与理性回归[J].求实,2018(6):85-96,110.
- [12] 李庆瑞.“制度—话语”视角下农业转移人口的治理变迁[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(5):34-47.
- [13] 徐增阳,付守芳.改革开放40年来农民工政策的范式转变——基于985份政策文献的量化分析[J].行政论坛,2019(1):13-21.
- [14] 姜彦坤,赵继伦,刘晓静.政策工具视阈下农业转移人口市民化政策的三维分析[J].经济问题,2021(8):71-81.
- [15] 范逢春,姜晓萍.农业转移人口市民化政策转型的多源流分析:构成、耦合及建议[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2015(5):17-25.
- [16] 武晗,王国华.从资源利用、生态保护到公共卫生安全——野生动物保护政策中的焦点事件与社会建构[J].公共行政评论,2020(6):79-98,209-210.
- [17] BAUMGARTNER F R, JONES B D. Agenda dynamics and policy subsystems [J]. The Journal of Politics, 1991, 53 (4): 1044-1074.
- [18] 王妍妍,孙佰清.间断均衡理论视角下中国应急管理政策的演进逻辑及其提升路径[J].江淮论坛,2021(1):54-61.
- [19] 文宏,李凤山.重新理解公共政策变迁:基于危机学习的知识管理视角[J].治理研究,2023(5):52-65.
- [20] 李文钊.向行为公共政策理论跨越——间断—均衡理论的演进逻辑和趋势[J].江苏行政学院学报,2018(1):82-91.
- [21] 李俊清,李泽锋.边疆治理:民族地区公共文化服务政策变迁的政治过程——一个间断均衡理论的分析框架[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):16-22.
- [22] 黄扬,李伟权.网络舆情下间断—均衡模型如何更好解释中国的政策变迁?——基于30个舆情案例的清晰集定性比较分析[J].情报杂志,2019(3):114-120.
- [23] 王颖,王梦.间断均衡理论视域下我国环保政策变迁研究——基于改革开放以来的政策文本分析[J].东北大学学报(社会科学版),2020(3):64-72.
- [24] 孙翊锋.出租车行业政府规制政策变迁轨迹与逻辑——基于间断—均衡理论的解释[J].湖湘论坛,2021(4):105-117.
- [25] 翟绍果,韩煜,徐天舒.从“间断均衡”到“融合驱动”:中国健康老龄化政策变迁研究[J].内蒙古社会科学,2023(2):161-170.
- [26] 田明,李辰,赖德胜.户籍制度改革与农业转移人口落户——悖论及解释[J].人口与经济,2019(6):1-13.
- [27] 邹一南.农业转移人口落户新趋势与“十四五”时期市民化政策展望[J].宏观经济管理,2020(10):38-47.
- [28] 齐明珠,王亚.中国农业转移人口社会分层研究——“土”字型结构及其制度性构因[J].人口与经济,2023(3):117-131.
- [29] 徐媛媛,武晗晗.我国救灾捐赠的政策变迁及其内在逻辑——基于间断—均衡的框架分析[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2022(2):75-89.

**The Punctuated Equilibrium Changes and Its Mechanism of the Citizenization Policy
of Agricultural Transfer Population :
Based on Analysis of 658 Policy Texts**

LI Yanling^{1,2}, LI Minliang¹

(1. School of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha
410128, China; 2. School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong
University, Xi'an 710049, China)

Abstract: The citizenization policy of agricultural transfer population is crucial for promoting the people-oriented new urbanization construction. In order to clarify the internal logic of the citizenization policy changes of agricultural transfer population, this paper constructs an analytical framework based on the theory of punctuated equilibrium, and selects 658 policy texts of citizenization of agricultural transfer population released in China from 1949 to 2024 for systematic analysis. It is found that the citizenization policy of China's agricultural transfer population has gone through five stages, which are "exploring equilibrium period" "strong intermittent period" "weak intermittent period" "developing equilibrium period" and "perfecting equilibrium period". The process shows significant non-linear development characteristics, which is in line with the basic logic of punctuated equilibrium. Policy changes have a significant impact on agricultural transfer population, the core connotation of citizenization and the state of urbanization development. The internal mechanism of guiding policy change is the interaction between policy image and policy field. The political and economic system reform, the innovation of governing ideas, the outbreak of focal events and the interaction of multiple subjects exert influence on the policy image and policy field to promote the intermittent and balanced change of the citizenization policy of agricultural transfer population. In the future, the citizenization policy of agricultural transfer population should follow the law of urbanization development to ensure the continuity and stability of policy changes. We will continue to put the people at the center and make policy goals more appropriate and more oriented. Pay close attention to the dynamic changes of the policy environment to enhance the adaptability and synergy of the policy system.

Keywords: agricultural transfer population; citizenization; punctuated equilibrium; policy changes; policy text analysis

[责任编辑 刘爱华]