

【学习贯彻党的二十届三中全会精神】

# 城乡双向户籍制度改革与 城乡人口双向流动融合

邹一南<sup>1</sup> 彭晓静<sup>2</sup> 张焕<sup>3</sup>

(1.中共中央党校 经济学教研部,北京 100091;2.河北省委党校 经济学教研部,  
石家庄 050061;3.北京城市学院 城市建设学部,北京 100191)

**摘要:**城乡融合发展的重要标志是人口城乡双向流动与融合,而户籍制度改革滞后造成城乡人口双向流动障碍;城市户籍制度改革滞后造成农村人口向城市转移面临“落户困境”,农村户籍制度改革滞后造成城市人口向农村转移面临“下乡困境”。通过分析农业转移人口与土地的关系、市民化与落户的关系,澄清导致“落户困境”与“下乡困境”的两个认识误区,提出从职业而非身份重新认识农业转移人口群体属性、从居住而非身份重新认识农业转移人口市民化依托载体的新视角,得出通过城乡双向户籍制度改革促进城乡人口双向流动融合的政策建议,包括以“经常居住地”为公共服务载体推进农业转移人口市民化,以“劳动群众集体”为成员资格识别原则推进农业转移人口市民化和下乡市民村民化。

**关键词:**户籍制度;农业转移人口;人口双向流动;城乡融合

**中图分类号:**F061.3;F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)06-0025-12

## 一、引言

党的二十届三中全会审议通过的《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》(以下简称《决定》)指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。人口在城市与乡村之间双向流动与融合是城乡融合发展的重要标志。当前,城乡人口双向流动面临障碍:一方面,农业转移人口未能享受平等的城市公共服务,市民化进展缓慢;另一方面,人口从城市向农村的流动存在很多制度障碍,城乡人口流动仍然以从农村向城市单向流动为主<sup>[1]</sup>。城乡人口双向流动障碍不仅造成城市劳动力市场分割与歧视<sup>[2]</sup>,还加剧了农村发展不平衡、不充分问题<sup>[3]</sup>,也会导致“逆刘易斯过程”和“逆库兹涅茨过程”而影响经济增长可持续能力<sup>[4]</sup>,扩大城乡区域发展差距<sup>[5]</sup>。

针对农业转移人口市民化进展缓慢问题,近年来一系列旨在推进农业转移人口市民化的政策相继出台。2014年7月国务院出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》),启动新一轮户籍制度改革。2016年9月,《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》中,对各类城市放开放宽落户条件提出要求。2019—2022年,国家发展改革委连续印发《新型城镇化和城乡融合发展重点任务》,也一再放开放宽各类

收稿日期:2024-07-23

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新型城镇化背景下农业转移人口的‘落户悖论’及其应对策略”(22BJY093)

作者简介:邹一南,男,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部教授;彭晓静,女,河北省委党校(河北行政学院)经济学教研部副教授;张焕,女,北京城市学院城市建设学部讲师。

城市的落户限制。2024年7月28日,国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,将进一步深化户籍制度改革作为新一轮农业转移人口市民化行动重点任务之首。但是,近年来城市户籍制度改革的政策效果并不理想,落户城市的1亿非户籍人口中,农民工的比例较低,多数落户是通过城乡区域调整和“城中村”改造形成的<sup>[6]</sup>,大城市仍然存在较多显性和隐性门槛,加之农业转移人口落户意愿较低<sup>[7]</sup>,造成“十三五”以来我国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距不降反升<sup>[8]</sup>。事实上,当前围绕农业转移人口形成了一个政策上的“落户困境”:如果推进落户,在大城市落户门槛难以降低且农业转移人口落户意愿也较低条件下,落户很难继续推进;如果不推进落户,对不能或不愿落户的农业转移人口发放居住证,在居住证含金量不高则申领意愿不强、含金量高则申领门槛也提高的条件下,农业转移人口仍然无法真正实现市民化,因而仍然必须推进落户。

与此同时,一系列促进城市人口向农村流动的政策也相继出台。2015年6月国务院办公厅印发《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》,2016年11月国务院办公厅印发《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》,制定了对农民工等各类人员返乡下乡创业的帮扶政策,但促进返乡下乡的政策效果并不理想。由于农村户籍始终处于封闭状态,在土地权益与农村户籍不脱钩的政策导向下<sup>①</sup>,农村户籍利益逐渐固化,农业转移人口普遍“离乡不离土”,即使其市民待遇提高也不会将农村户籍转变为城市户籍<sup>[9]</sup>,更何况在普遍面临城市融入困难的条件下,更不会主动放弃农村户籍利益,这导致农村土地等资源整合有限,规模化经营难以实现,农民增收困难,真正有能力的人只能继续流入城市,下乡人员和返乡留乡的农民工创业就业质量堪忧,并非乡村振兴最需要的人<sup>[10]</sup>。由此又形成一个政策上的“下乡困境”:如果推进人口下乡,由于进城农民不放弃农村土地,农村资源整合程度低,农村创业就业预期收益不高,有能力的人不愿下乡;如果不推进人口下乡,转而推进农业人口向城镇转移,以求实现农村土地等资源的整合,则短期内农村“空心化”问题又会加剧,因而又必须推进人口下乡。

“落户困境”和“下乡困境”密切联系,前者是导致后者的重要原因,二者都是城乡人口双向流动障碍的直观表现,且都与城乡户籍制度改革滞后相关,因而加快户籍制度改革是破解“落户困境”和“下乡困境”,实现城乡人口双向流动融合的必然选择。但现有研究大多是从单向推进农业转移人口市民化的角度探讨城市户籍制度改革,围绕提高落户意愿<sup>[11]</sup>、降低落户门槛<sup>[6]</sup>、优化成本分担机制<sup>[12]</sup>等角度展开,对于农村户籍制度改革的研究较少。一些文献虽然关注到“非对称性”户籍制度改革条件下农村户籍利益固化及其不良后果<sup>[9]</sup>,并提出应推动城市与农村户籍制度双向改革<sup>[13]</sup>,但仍然是基于“农民不能失地”认识前提下的对促进土地流转和自愿有偿退出方法的政策探索<sup>[3,14]</sup>,未能从根本上破解导致农村资源配置低效从而农村增收困难的农业转移人口“离乡不离土”问题。另一些文献虽然明确提出加快推进农业转移人口土地退出<sup>[15]</sup>、将农村“三权”转移至权证<sup>[16]</sup>、促进下乡市民村民化<sup>[3]</sup>,但并未以农业转移人口为线索将城市和乡村的户籍制度问题联系起来,而“落户困境”和“下乡困境”的密切联系又决定了不应将城市和乡村的户籍制度改革相割裂。本文通过分析对农业转移人口与土地的关系、市民化与落户关系的认识误区,提出再认识农业转移人口群体属性和市民化载体的新视角,得出通过城乡双向户籍制度改革破解“落户困境”和“下乡困境”的实施

① 虽然《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》规定,现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件,但《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》也明确规定,确定集体经济组织成员身份须统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素。

原则和政策路径,为实现人口城乡双向流动与融合打开进一步全面深化改革的突破口。

## 二、农业转移人口及其市民化的认识误区

农业转移人口联结城乡,其户籍从农村向城市的转移关联城市和农村的户籍制度改革,是理解“落户困境”和“下乡困境”的关键线索。关于农业转移人口及其市民化的一些特征事实,在理论和政策上存在一些似是而非的观点,这些认识误区阻碍了人们准确理解和有效破解城乡人口双向流动与融合的困境。因此,需要首先澄清这些认识误区。

### (一) 误区一:农业转移人口仍然依赖农村土地

“家中有地、进退有据”是中国城镇化进程得以平稳有序推进的重要经验。进城农民保留土地承包经营权,可以让农业转移人口的城乡双向流动具有政策弹性,不会既失业又失地。诚然,农业转移人口“离乡不离土”帮助中国度过了多次宏观经济波动的冲击,农业这一劳动力的蓄水池也承载了失业危机的成本<sup>[17]</sup>。据统计,2000—2009年,共有953万30岁以上农民工退出城镇就业市场<sup>[18]</sup>,2008年国际金融危机期间,约有2000万农民工因经济不景气暂时返乡,土地制度起到了稳定作用。但是,随着近年来工业化、城镇化进程的稳步推进以及对“三农”反哺政策力度的加大,农业转移人口的收入和社会保障结构已发生了较大变化,农村土地对农业转移人口的重要性已大大下降。

首先,农村土地的收入和保障功能已经变得相当微弱。农业转移人口是指户籍仍登记在农村地区、保留农村集体成员资格,但主要在城市工作和生活的常住人口。调查显示,承包地平均收入、转租收入以及集体分红三项加总的农民财产性收入仅占家庭收入的1.25%<sup>①</sup>。2019年北京市一项农民工的专项调查数据显示,农民工平均土地流转收入为1891元,外出务工年收入为70502元,两者之比仅为3.53%<sup>[9]</sup>。对于大部分农民而言,来自种地的经营性收入一年不过几千元,实在难以保障基本生活,更遑论结婚、生子、医病<sup>[19]</sup>。承包地的养老保障作用也在下降。据测算,以农民因年龄大而无法从事农业生产活动时转出拥有承包权的耕地所获得的租金定义耕地的养老保障功能,按1986年不变价格计算,全国层面人均耕地养老保障价值从1986年的550元/年降至2015年的150元/年,降幅达72%<sup>[20]</sup>。政府主导的农村社会保障体系也在加速替代土地承载的社会保障功能:2023年,各级财政对新型农村合作医疗的人均补助标准已达到640元<sup>②</sup>,全国农村最低生活保障标准已到达人均615元/月<sup>③</sup>,在新型农村社会养老保险体制下,农村每人每月基础养老金最低标准经2024年再次上调后已达到123元<sup>④</sup>。由国家财政提供的养老保障已远超承包地在农民养老生活来源中的作用。

其次,农村土地潜在的征地变现预期也在减弱。曾几何时,在城镇化进程中,农民通过征地而获得的补偿金数额确实比较可观,但事实上能有征地补偿机会的只是那些正好位于城市周边建成区扩张范围内的农民,绝大多数位于一般农业地区的农民土地并不会被征收<sup>[21]</sup>。此外,随着近年来房地产市场的调整和耕地红线管理的日趋严格,我国通过土地大规模扩张的城镇化阶段已经过去<sup>[22]</sup>,通过征地获得一大笔补偿金的潜在可能性在降低。据统计,2023

① 资料来源:2017年国家卫健委全国流动人口动态监测数据。

② 资料来源:方彬楠,程靓,《国家卫健委:居民医保人均财政补助标准提高到640元》,《北京商报》,2024年2月28日。

③ 2024年1月14日全国民政工作会议发布,截至2023年11月底,全国农村低保平均标准615元/(人·月),比上年同期增长7.7%。

④ 2024年3月5日第十四届全国人民代表大会第二次会议《政府工作报告》提出,城乡居民基础养老金月最低标准提高20元。结合之前103元的最低标准,当前我国农村居民基础养老金最低标准已达123元。

年全国土地出让成交价款 50593 亿元,较 2020 年的高点下降 37.1%;土地出让面积 25.5 亿平方米,较 2020 年累计下降 19.0%。其中,住宅用地(含综合用地)成交面积 4.51 亿平方米,较 2020 年累计下降 56.3%<sup>①</sup>。征地面积的持续萎缩减弱了农业转移人口对土地潜在财产性收入的依赖。

最后,相当比例的农业转移人口在农村老家已没有承包地甚至宅基地,对于这些农业转移人口来说,无所谓是否依赖农村土地。从 20 世纪 80 年代在贵州省湄潭县试点并在全国推广的“生不增、死不减”政策,已使很多“90 后”“00 后”新生代农民无法通过土地调整从集体分配到土地,加之出于种种原因退出土地的农业转移人口,相当比例的农业转移人口实际上并没有农村土地。根据国家卫健委 2017 年全国流动人口动态监测数据,在 14 万多个农村户籍流动人口样本中,仅有 53.6% 回答在户籍地农村老家还有承包地,回答“没有”和“不清楚”的分别为 39.7% 和 6.7% (表 1)。回答在户籍地农村老家有宅基地的占比为 68.5%,回答“没有”和“不清楚”的分别为 27.4% 和 4.1%。也就是说,有将近一半的农民工在农村老家没有或不清楚有没有承包地,有将近三分之一的农民工在农村老家没有或不清楚有没有宅基地。对于已经没有农村土地的农民工来说,依赖土地与否已不再是一个问题。

表 1 农民工在老家的农地保有情况

老家是否有承包地			老家是否有宅基地				
类别	有	没有	不清楚	类别	有	没有	不清楚
回答				回答			
比例	53.6%	39.7%	6.7%	比例	68.5%	27.4%	4.1%

资料来源:国家卫健委 2017 年全国流动人口动态监测数据。

## (二) 误区二:农业转移人口市民化等同于在城市落户

在城市落户是农业转移人口市民化的充分条件,将户口迁入所在城市就可以获得与本地市民同等的公共服务待遇。因此,大量研究将落户与农业转移人口市民化等同起来<sup>[23]</sup>,在实证分析中,以是否落户作为市民化的代理变量<sup>[24-25]</sup>。国家发展改革委历年发布的新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务中,对于促进农业转移人口市民化的有关部署,也都是围绕督促各地取消落户限制,促进农业转移人口在城市落户展开。但落户并非农业转移人口市民化的必要条件,以落户为手段推进市民化也不符合农业转移人口的职业发展特征。

一方面,农业转移人口市民化水平的提高并不是主要依靠落户实现的。改革开放以来,我国农业转移人口市民化一直沿着户籍福利剥离与户籍福利扩散的二维路径发展<sup>[26-27]</sup>。福利剥离是通过把排他性福利与户籍脱钩,使市民化待遇的享受范围扩大到非户籍人口;福利扩散是通过把享受排他性福利的范围扩大,使非户籍人口在城市落户。落户这种福利扩散方式固然是最彻底的市民化,但通过落户实现市民化的农业转移人口数量并不多<sup>[6]</sup>,农业转移人口市民化水平的提高更多还是依靠福利剥离的方式。从改革开放初期商品粮供应与城市户籍脱钩,到 20 世纪 90 年代城镇单位就业与户籍脱钩,再到 21 世纪初义务教育“两为主”政策的出台、2014 年城乡居民基本养老保险的并轨、2016 年居住证制度的实施,越来越多原本具有排他性的城市福利与户籍脱钩,成为普惠性的福利,农业转移人口等非户籍居民的市民化水平也随之提高。

另一方面,将户口落在某个城市并不符合农业转移人口职业发展特征。事实上,农业转移人口在城乡之间循环流动而不落户定居,是所有发展中国家在工业化和城镇化进程中普遍

<sup>①</sup> 资料来源:国信房地产信息网。

经历的发展阶段,是与一定历史时期相联系的长期过程,并不是依附于户籍制度且将随着户籍制度改革而消亡的中国特有问题。在很多没有户籍制度的发展中国家,流动人口现象同样大量存在<sup>[28]</sup>,采用流动而不落户的这种迁徙模式,是农业转移人口家庭内部实现劳动力资源优化配置的一种理性选择,是发展中国家的农村转移劳动力在就业市场不稳定条件下,最大限度地增加家庭收入并降低风险所采取的一种策略<sup>[29]</sup>。流动而不落户也是与一个社会从低收入阶段向中等收入阶段持续爬升过程中,工商业部门对农村劳动力的内在需求特点相联系的,或者说,在社会还不能提供足够的高工资、高福利、高稳定性的一级劳动力市场就业岗位的时候,农业转移人口暂时只能选择在低工资、低福利、低稳定性的二级劳动力市场上就业<sup>[30]</sup>。据调查,仅有不到三成的农民工表示会在流入城市定居,更多的农民工都会在若干年后选择离开(表2)。

表2 农民工对未来流动和定居意愿的选择分布

	定居	留居1~2年	留居3~5年	留居6~10年	留居10年以上	短时间内立刻离开	没想好
比例	26.3%	7.1%	13.1%	5.1%	8.5%	2.5%	37.4%

资料来源:国家卫计委2017年全国流动人口动态监测数据。

进一步地,农业转移人口在各城市之间的流动是一个普遍现象,也是其提高收入水平和职业声望的有效途径<sup>[31]</sup>。根据2017年国家卫计委流动人口动态监测数据,流动到过2个以上城市的农民工占总数的51.3%,其月平均收入水平为4384元,明显高于只在1个城市流动过的农民工的月平均收入3799元。同时,流动到过2个以上城市的农民工中,就业身份为雇主、固定雇员等较高职业声望类型的比例明显高于只流动到过1个城市的农民工,前者的就业身份为零工、散工和无业等较低职业声望类型的比例也明显低于后者(表3)。因此,流动而不落户是农业转移人口最大化收益、最小化风险的理性选择,希望通过落户将农业转移人口固定在某一个城市享受其市民化待遇,既不符合工业化和城镇化发展的一般规律,也不符合农业转移人口自身的利益,这也是对城乡人口流动的一个重大认识误区。

表3 不同流动次数的农民工的就业身份分布

流动城市数量	雇主	固定雇员	自营劳动	零工、散工	无业
流动到过2个以上的城市	5.4%	42.4%	30.0%	7.0%	15.3%
只流动到过1个城市	3.6%	37.0%	29.9%	7.7%	21.8%

资料来源:国家卫计委2017年全国流动人口动态监测数据。

### 三、农业转移人口的群体属性及其市民化的依托载体

既然农业转移人口并不依赖土地获得收入和社会保障,农业转移人口市民化不等于也不应该等于在城市落户,接下来就应该进一步明确农业转移人口的群体属性以及应该通过哪种载体为依托推进农业转移人口市民化。这将为我们深化城乡双向户籍制度改革、促进城乡人口双向流动与融合提供政策依据。

#### (一) 农业转移人口的群体属性:农民还是“不在地主”

农业转移人口还是不是农民?要回答这个问题,首先要搞清楚农民的概念和范畴。农民既是一种身份,也是一种职业。在改革开放之前和之初,作为一种身份的农民和作为一种职业的农民是统一的。随着工业化和城镇化的发展,农民的身份和职业日益分化,逐渐形成了不同口径和不同数量的农民。

如果以集体成员资格进行划分,全国共有9亿农民。2021年,我国完成了农村承包地确权登记颁证,将15亿亩承包地确权给2亿农户,完善承包合同并颁发2亿份证书,同时确认了9亿人的集体成员身份<sup>①</sup>,这9亿人是第一种也是最大口径的农民群体。如果以农村户口进行划分,全国共有7.3亿农民。2023年,我国户籍人口城镇化率达到48.3%<sup>②</sup>,据此推算全国共有约7.3亿农村户籍人口,这7.3亿人是第二种口径的农民群体。如果以常住地进行划分,全国共有4.8亿农民。2023年,我国常住人口城镇化率达到66.16%<sup>③</sup>,据此推算全国共有4.8亿人常住农村,这4.8亿人是第三种口径的农民群体。如果以从事农业生产进行划分,全国共有1.7亿农民。2023年,我国第一产业就业人员共1.7亿人<sup>④</sup>,这1.7亿人是第四种口径的农民群体。如果以纯农业户(农业收入占家庭总收入的80%以上)进行划分,我们目前2亿农户中有约3%的纯农业户,即600万户<sup>⑤</sup>,以户均5口人计算约0.3亿人,这0.3亿人是第五种口径的农民群体(表4)。

表4 不同口径的农民数量

统计口径	划分依据	数量(人)	农民界定标准
第一种口径	农村集体成员	9.0亿	身份
第二种口径	农村户籍人口	7.3亿	身份
第三种口径	农村常住人口	4.8亿	职业
第四种口径	农业就业人员	1.7亿	职业
第五种口径	纯农业户农民	0.3亿	职业

9.0亿集体成员和7.3亿农村户籍人口都是以身份来划分的农民,两者的差距主要是一部分将户籍转移到城镇但同时保留集体成员资格的人口。4.8亿农村常住人口、1.7亿农业就业人员和0.3亿纯农业户农民都是以职业来划分的农民,其中4.8亿农村常住人口中虽然有相当一部分不务农,但由于其常住农村,其核心家庭成员中必然有从事农业生产的人,因此也应当统计为农户成员,算作广义上的农业从业者。显然,农业转移人口不属于4.8亿农村常住人口、1.7亿农业就业人员和0.3亿纯农业户农民的范畴,主要集中在常住城市但仍保留农村户口的2.5亿(7.3亿-4.8亿)人和常住城市但仍保留农村集体成员资格的4.2亿(9.0亿-4.8亿)人中,或者说,他们是保留了某种农民的身份但并不在农村也不从事农业生产劳动的人。由于拥有农村户口和集体成员资格,农业转移人口仍然享受着农业从业者同样的包括农村“三权”在内的集体权利,可以享受集体收益分红、土地流转租金以及农业生产经营补贴。部分农业转移人口为了享受这些集体权利而不流转土地甚至将土地撂荒的现象普遍存在,因此严格来说,农业转移人口并非作为职业的农民,而只是作为身份的“农民”,或者“不在地主”<sup>[15]</sup>。

值得注意的是,4.8亿农村常住人口、1.7亿农业就业人员和0.3亿纯农业户农民并不严格包含于7.3亿农村户籍人口和9亿农村集体成员,前者包含一些有志于乡村振兴、下乡务农、力农致富的城市户籍居民。这些人虽然从事农业生产活动,但由于没有农村户籍,也不属于集体成员,往往没有资格享受包括农村“三权”在内的集体经济权利和政治权利。由此产

① 2021年5月2日,据中央广播电视总台中国之声《全国新闻联播》报道,我国已完成了农村承包地确权登记颁证,将15亿亩承包地确权给2亿农户,完善承包合同并颁发2亿份证书,同时确认了9亿人的集体成员身份。

② 2024年5月27日,公安部召开新闻发布会表示,截至2023年底全国户籍人口城镇化率达到48.3%。

③ 资料来源:中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报。

④ 资料来源:国家统计局网站。

⑤ 资料来源:农业农村部全国农村固定观测点数据。

生了因为农民身份和农民职业的分化而出现的问题,即农村集体在代表谁?农业政策在保护谁?如果包括分红、租金、补贴等农村权利的分配依据不是农民的职业(从事农业生产活动)而是农民的身份(户籍或成员资格),那就意味着,一方面,大量的农业补贴、集体分红、流转租金被农业转移人口带到了城市;另一方面,很多有志于乡村振兴、下乡务农、力农致富的新农人无法匹配到农村权利。长此以往,不仅造成大量农村资源补贴给了城市,也使得农村因资源难以有效整合和优化配置而越发难以吸引有能力的人<sup>[10]</sup>。

## (二) 农业转移人口市民化的依托载体:身份还是居住

与农民一样,市民也有不同的范畴。市民既可以用身份来界定,也可以用居住来界定。作为一种身份,市民是指有城市本地户籍的居民,根据2023年48.3%的户籍人口城镇化率,目前全国共有6.6亿城市户籍人口。作为一种居住的概念,市民应当指每年在城市居住6个月以上的城市常住人口,根据2023年66.2%的常住人口城镇化率,目前全国有9.3亿人居住在城市,其中有约1.3亿人持有居住证<sup>①</sup>。长期以来,农业转移人口市民化的目标就是以居住证作为过渡,让非户籍人口在城市落户,以缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距。如前文所述,这种通过将落户等同于市民化的做法,不符合改革开放以来农业转移人口市民化的历史经验,也不符合农业转移人口的职业发展特征,不利于市民化目标的最终实现。更重要的是,通过推进落户实现农业转移人口市民化,强化了市民的身份属性,以身份作为城市公共服务提供的载体,不符合市场化改革的方向,也不符合国际潮流。

从国际经验看,无论是发达国家还是大多数发展中国家,其人口管理服务的信息登记与公共服务两大功能是合一的,政府向居民提供公共服务的依托载体是居住,而非任何形式的身份证明(表5)。教育、医疗等不可移动的公共服务资源以居民的实际居住地址为配置依据,居民在满足合法稳定居住条件后,即可享受常住地的公共服务待遇,一般不存在对非本地人口的身份歧视。社保等可移动的公共服务资源则与居民绑定,社保福利水平取决于个人工作历史和所缴纳的社会保障税总额,与不同地区发展水平无关。居民在国内发生迁移后,无须进行迁移登记即可在迁入地享受公共服务(美国),或者可以无障碍地将公共服务权利迁移到新地址,即“户籍随人走”(日本),即使需要实施一些基于身份的行政审批也相对简单,门槛很低(欧盟)。

表5 各国人口管理服务制度对比

国家	人口管理服务制度	人口信息登记与公共服务关系	公共服务载体
美国	社会保障号(SSN)	合一(根据SSN纳税记录反查移民住址)	居住
欧盟	民事登记制度	半分离(社保随人走,但须满足就业、语言等条件)	居住
日本	住民票制度	半分离(户籍随人走,自愿更新居住信息)	居住
印尼	居民身份证制度	合一(社会保障与身份证相关联)	居住
越南	新身份证制度	合一(废除户口簿,基于居住数据库提供服务)	居住
中国	户籍制度	分离(人户分离人口无法享受居住地排他性公共服务)	身份

资料来源:作者整理。

以户籍身份为主要依据的公共服务提供机制有其形成的历史原因和体制原因。我国的户籍制度最初是服务于重工业优先发展的赶超战略而设立的,为推动工业化建设,国家实施工农业产品价格剪刀差体制和区域不平衡发展战略,能够有效控制人口流动的户籍制度应运而生,城乡区域有别的公共服务提供机制随之形成。改革开放后,城乡二元体制逐渐松动,人

① 2022年4月22日,中央宣传部召开发布会表示,全国共发放居住证超过1.3亿张。

口流动的频率和范围大大增加,但公共财政体制,无论是收入和支出责任的划分,还是转移支付制度的设计,仍然是以人口不流动为前提、以辖区户籍人口为基础的<sup>[32]</sup>,依托户籍的公共服务资源配置体制并没有发生根本改变。中央财政在公共服务支出事权中占比过低、社会保障的财政统筹层次较低、优质社会资源向行政级别较高的大城市过度集中等制度设计进一步加剧了公共服务在城乡区域之间的转移接续障碍。

以居住为主要载体向居民提供公共服务,并使各项公共服务权利随人口的迁移而迁移是高质量城乡融合发展的内在要求,也是高水平社会主义市场经济体制的重要特征,更是符合现代化人口管理服务潮流的必然趋势。以居住为载体的公共服务提供机制隐含着居民与政府之间的一对权利契约:公民有向居住地政府纳税的义务,当地政府也有向居民提供公共服务的责任。发达国家人口信息登记凭证的一项重要内容就是记录纳税情况,缴纳社会保险税等税收也是居民在某地生活的证明依据。由于发达国家的税制普遍以直接税、价外税为主,这种纳税与公共服务之间的契约关系也较为显性。我国的人口信息登记凭证不记录纳税情况,以间接税、价内税为主的税制结构也导致纳税人的公共服务权利意识不强。

对于因地区发展不平衡导致的人口向发达地区集中问题,发达国家普遍通过设立区域发展基金等方式缩小区域差距。除此之外,更多还是依靠市场调节机制自发引导人口流动。发达地区虽然有着更高的收入、更多的就业机会、更好的公共服务,但也存在更高的生活成本、更大的竞争压力等。在成本收益综合考量下,人口在城市之间的迁移将达到一个均衡状态,自发消解向大城市过度集中的趋势。相反,如果以户籍作为身份识别工具,只对满足落户条件的农业转移人口给予市民化公共服务的行政审批,最终会阻碍市场调节作用的有效发挥,使地区发展不平衡趋势加剧,甚至造成大城市非户籍福利水平超过中小城市户籍福利和非户籍福利之和的情况,导致人口向大城市集中的问题更加严重<sup>[33]</sup>。

#### 四、深化城乡双向户籍制度改革建议

农业转移人口的群体属性是“不在地主”而非农民,农业转移人口市民化的依托载体是居住而非身份,明确了这样的认识,为进一步深化城市户籍制度改革破解“落户困境”,深化农村户籍制度改革破解“返乡困境”,实现城乡人口双向流动与融合提供了依据。

##### (一)以“经常居住地”为公共服务载体推进农业转移人口市民化

全面取消户籍制度,以居住地址取代户籍身份作为城市公共服务的提供载体,是一种最为理想的农业转移人口市民化实现形式。但是,户籍制度经过半个多世纪的发展,已经附着了太多经济社会功能,如果直接取消户籍制度,必然会产生公共治理上的混乱。现实的改革路径应该是继续保留户籍的形式,但要让户籍随人走,按照现代化人口管理服务的方式,将户籍的公共服务功能与人口信息登记功能合并,在全国范围内实现由常住地登记户口制度,即人口居住在哪里,户口就自动登记在哪里,在享受户口登记地公共服务的同时,不再享受户口迁出地的各项公共服务。试行以经常居住地登记户口制度,最早是2020年4月中共中央、国务院发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》对深化户籍制度改革提出要求。党的二十届三中全会《决定》进一步提出,推行由常住地登记户口提供公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利。破解“落户困境”、加快实现农业转移人口市民化,需要按照二十届三中全会精神要求,在以下几方面实现一些新的政策突破。

首先,个别超大特大城市不再除外。超大特大城市和部分省会城市是农业转移人口的主

要集中地,如果把这些聚集了多数农业转移人口的城市排除在改革对象之外,以常住地登记户口提供基本公共服务制度的意义也就大大降低。事实上,全面放开特大超大城市常住人口户口登记所产生的财政压力并非不可接受。研究表明,《国家基本公共服务标准(2021年版)》列举的80项基本公共服务中的大多数都具有普惠性,已经对非户籍人口放开,少数具有排他性的公共服务也多是涉及残疾人、老年人、计划生育家庭、特殊儿童、特困人员、失业青年等特殊群体,人群覆盖面相对较窄,只有极少数公共服务事项具有人群覆盖面广、含金量高且具有户籍排他性特点,如果将具有这些特点的公共服务纳入负面清单,由超大特大城市的相关职能部门设置合理的准入条件,完全可以控制潜在的公共支出成本<sup>[34]</sup>。

其次,由常住地登记户口无须申请、自动登记。由常居住地登记户口与落户最大的区别就在于取消了户口迁移变更的行政审批过程,更加符合农业转移人口高流动性的职业特征。在由常住地登记户口制度下,农业转移人口只需要在城市合法稳定居住、就业以及连续缴纳社保一定时间(如6个月),即可满足常住地识别条件,并自动登记户口,获得市民化公共服务,因此可避免各类显性和隐性落户门槛导致的“不能落”问题,也可以解决农业转移人口“不愿落”问题,真正实现人户合一。对此,各地人社部门须做好合法稳定就业、连续缴纳社保在认定上的制度准备,公安机关应做好合法稳定居住的认定及满足合法稳定居住条件后自动实现户口登记的技术准备工作。

最后,农业转移人口的“三权”剥离至各类权证。按照由常住地登记户口提供基本公共服务制度的改革逻辑,农业转移人口将户口登记在常住的城市,享受市民化公共服务后,将自动迁出农村户口,失去农村原户籍地的各项公共服务和权利。为保护农业转移人口利益,保持原有农村产权制度的政策延续性,可设立过渡期,在过渡期内将原本与户口挂钩的农村“三权”转移到各类权证上。目前,农村土地承包经营权确权、集体经济组织成员资格认定已经完成,房地一体的宅基地确权登记也在加紧进行中,这为推进农业转移人口的农村“三权”维护与权证挂钩而不再与户籍挂钩提供了基础<sup>[16]</sup>。在未来新的改革进程中,应推进以既有的权属和在农村的实际生产生活活动为基础,避免新的农村权益与户籍挂钩,并加快推进已将户口登记在城市常住地的农业转移人口的农村权益有序退出。

## (二)以“劳动群众集体”为成员资格识别原则推进农业转移人口非农民化和下乡市民村民化

农业转移人口“三权”有序退出实际上是一个让已进入城市制度体系、实现了市民化的“农民”从农村制度体系中退出的“非农民化”过程。这一过程有利于促进作为一种身份的农民和作为一种职业的农民的统一,有助于在城镇化进程中切实减少农业人口,而让真正以农为业的农民获得更多的土地资源,并向职业农民的方向发展。当农村人口流出并释放出足够的土地资源时,就会吸引真正优质的人力资源留在农村发展,实现乡村人才振兴和产业振兴,从而破解“下乡困境”。在农村“三权”分配仍然依赖户口的条件下,推动农业转移人口退出农村权益、下乡市民获得农村权益,必然要求通过农村户籍制度改革,改变农村户籍的封闭性和农村户籍利益的固化,这也必然涉及农村集体产权制度改革进而开放集体的边界。

如果说由常住地登记户口、收入和保障不依赖于土地,为农业转移人口退出“三权”提供了可行性,群体属性已不是农民而是“不在地主”为农业转移人口退出农村“三权”提供了必要性,那么支持推动已落户农业转移人口退出农村“三权”的法律制度就成为改革的最后一块拼图。倘若因为缺乏法律支持而无法有效推进农业转移人口“三权”退出,开放集体边界的农村户籍制度改革所能产生的促进人口下乡的效果也将大打折扣。2014年7月国务院印发的《意见》是针对这一问题最直接的行政法规,该法规对户籍制度改革过程中农村集体产权制度的完善方式作出规定,要求“现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集

体收益分配权作为农民进城落户的条件”。对此,我们必须回归《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)对相关内容的表述。《宪法》第八条规定:“农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”这段话明确了两层含义:一是作为社会主义基本经济制度重要组成部分的农村集体所有制,其所指的集体,是劳动群众集体,也就是农民集体,而非农村集体,因此户口在农村但不参加农业生产劳动的人,不应划入劳动群众集体或农民集体的范畴。二是只有劳动者才有权使用农村各类生产资料,不从事劳动的“不在地主”不应享有使用农业生产资料或凭借农业生产资料的使用权而不劳而获的权利。《宪法》是根本大法,行政法规如有与《宪法》精神相违背之处,应遵循《宪法》的规定。因此,推动市民化了的农业转移人口退出农村“三权”并不缺乏法律制度上的保障。

改革开放以来,集体的范畴发生了很大变化。在改革开放之前和之初,由于城乡互动少、人口流动范围小,农民与集体、农村与城市之间的关系相对稳定,生活在农村的人都是农民,所有的农民也都生活在农村,因此农民集体与农村集体是统一的。改革开放后,随着城镇化的深入发展,城乡之间出现了频繁、大规模的人口流动,越来越多的农民离开农村进入城市,也有一些市民来到农村工作生活,农民集体和农村集体的范畴开始分离,农村集体的概念开始逐渐偏离农民集体或劳动群众集体的《宪法》本质。以农村集体作为集体的边界,以户口在村作为集体成员资格和各项农村权益认定的依据,越来越不适应新时代的要求,它会产生很多常住城市、保留农村权益、但不以农为业的“农民”,以及很多常住农村、没有农村权益、但力农致富的“非农民”,这种农业资源农村权利的低效配置,是造成“下乡困境”的根源所在,亟待深化改革。事实上,《意见》中提出了推动“进城落户农民有偿退出‘三权’”的试点,并且对于不得以退出“三权”作为进城落户的条件,也附加了“现阶段”的限定。《意见》出台距今已超过10年,在进一步全面深化改革的新的时代背景下,依据《宪法》加大对农业转移人口农村“三权”退出的改革力度,符合新形势下的新要求。

农业转移人口农村“三权”退出要与常住地登记户口制度结合起来。按照以常住地登记户口的改革方案,农村“三权”已经由户口转移至各类权证,因此在城市登记户口并不意味着自动失去农村“三权”,但必须明确的是,只有在城市常住地登记了户口的农业转移人口,才能被允许退出“三权”,必须防止有条件退出土地的农民不愿退出、退出土地的反而是依赖土地的农民的情况发生。在世界范围内,赋予农民自由退地权利而导致不良后果的例子有很多。拉美等发展中国家在城镇化过程中,大量贫困农民因为还债、治病等原因而将土地抵押和出售,在农村无立锥之地只能进入城市贫民窟,带来社会不稳定<sup>[35]</sup>。日本和韩国等发达国家很早就实现了高度城市化,农民不再依赖土地生存,但是并不愿意转让土地所有权,进城农民仍然占有小块土地成为农业农村现代化发展的最主要障碍<sup>[36]</sup>。作为实行土地集体所有制的中国,应吸取教训,按照二十届三中全会精神,要在切实保障进城落户农民的“三权”基础上,有组织地推动建立在城市常住地登记户口的农业转移人口“三权”退出办法,一方面让已经市民化的“农民”把已不该有的土地退出来,另一方面让仍然依赖土地的农民在实现市民化前把土地继续“有”在那里<sup>[37]</sup>。

对于有志于“三农”事业、从城市转移至农村地区常住和工作的人,也应秉持劳动群众集体的原则,根据其劳动贡献有序赋予其农村权利,让下乡市民逐步融入乡村,实现“村民化”。考虑到中国农村的特殊性,农村户籍制度改革应与城市户籍制度改革有所区别。对于下乡市民农村权利的保障,不应像进城农业转移人口市民化权利的保障那样,在登记农村户口之后

直接获得包括“三权”在内的全部农村权利,而是应该将政治权利与经济权利分开,将通过户籍身份获得的权利与通过市场交易活动的权利分开。下乡市民在农村常住地登记户口后,首先应获得包括居住权、选举权和被选举权、知情权、监督权等在内的农村政治权利,以及土地经营权、宅基地使用权、房屋使用权等经由市场交易取得的经济权利<sup>[3]</sup>。承包经营权、宅基地资格权和集体收益分配权等核心权利并不应随下乡市民在农村常住地登记户口而自动获得。在与各类权证挂钩的条件下,“三权”应伴随着农业转移人口的退出而逐步向新村民转移。此外,对于从农村将户口迁出至城市常住地以及退出“三权”的原农村集体成员,日后若再返乡常住,应享有获得集体土地经营权流转等经济权利以及重获“三权”的优先权。

## 参考文献:

- [1] 张露,罗必良.构建新型工农城乡关系:从打开城门到开放村庄[J].南方经济,2021(5):1-13.
- [2] 章莉,李实,William A Darity Jr,等.中国劳动力市场就业机会有户籍歧视及其变化趋势[J].财经研究,2016,42(1):4-16.
- [3] 钱文荣,郑淋议.构建城乡人口双向流动与融合的制度保障体系——从权利开放理论到村庄开放实践的分析线索[J].南方经济,2021,50(8):24-34.
- [4] 蔡昉.户籍制度改革的效应、方向和路径[J].经济研究,2023,58(10):4-14.
- [5] 朱江丽,李子联.户籍改革、人口流动与地区差距——基于异质性人口跨期流动模型的分析[J].经济学(季刊),2016,15(2):797-816.
- [6] 欧阳慧,李智.新时期中国户籍制度改革的问题与对策[J].宏观经济研究,2023(8):105-114.
- [7] 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,2022,38(4):57-64.
- [8] 邹一南.推进基本公共服务常住人口全覆盖[J].宏观经济管理,2023(4):13-21.
- [9] 王琼,吴泽南,胡涛,等.非对称性户籍改革下农民工户籍选择与农地使用效率[J].经济研究,2023,58(10):170-190.
- [10] 钱文荣.乡村人才振兴的关键是构建城乡人口双向流动与融合的制度保障体系[J].乡村振兴,2021(11):64-65.
- [11] 秦立建,王震.农民工城镇户籍转换意愿的影响因素分析[J].中国人口科学,2014(5):99-106.
- [12] 年猛.中国户籍制度改革的演进逻辑与深化方向[J].经济社会体制比较,2023(6):77-87.
- [13] 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[J].云南民族大学学报,2019(4):97-102.
- [14] 姚志,郑志浩.二轮到期后进城落户农民群体的承包地:延包逻辑与方案选择[J].经济体制改革,2024(1):80-87.
- [15] 刘同山,张凤.大变革背景下中国农村土地制度再审视[J].东岳论丛,2021,42(4):17-27.
- [16] 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.
- [17] 温铁军.八次危机:中国的真实经验[M].北京:东方出版社,2013:82-83.
- [18] 国务院发展研究中心课题组.农民工市民化进程的总体态势与战略取向[J].改革,2011(5):5-29.
- [19] 刘同山.城镇化进程中农村土地退出及其实现机制[M].北京:社会科学文献出版社,2020:61.
- [20] 王亚辉,李秀彬,辛良杰.近30年来耕地养老保障功能的时空演变及政策启示[J].地理研究,2020,39(4):956-969.
- [21] 华生.城市化转型与土地陷阱[M].北京:东方出版社,2013:86.
- [22] 刘守英,熊雪锋.中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论[J].农业经济问题,2018,39(9):10-23.
- [23] 魏义方,顾严.农业转移人口市民化:为何地方政府不积极——基于农民工落户城镇的成本收益分析[J].宏观经济研究,2017(8):109-120.
- [24] 王桂新,胡健.城市农民工社会保障与市民化意愿[J].人口学刊,2015,37(6):45-55.
- [25] 张敏,郑晓敏,卢海阳.迁移模式对农民工市民化意愿的影响研究——基于福建省2635名农民工的实

- 证分析[J].调研世界,2020(9):55-60.
- [26] 辜胜阻,李洪斌,曹誉波.新型城镇化改革的原则与路径——十八届三中全会的城镇化新政[J].江海学刊,2014(1):79-85,238.
- [27] 郭秀云.户籍制度功能异化与渐进回归——兼论“后户籍时代”政策议题[J].社会科学,2016(2):64-76.
- [28] Mantra I B. Circular Migration in Indonesia[J]. Majalah Demografi Indones, 1979, 6(12):66-86.
- [29] Stark O, Bloom D E. The New Economics of Labor Migration[J]. American Economic Review, 1985, 75(2):173-178.
- [30] Piore M J. Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1979:86.
- [31] 常进雄,赵海涛.农民工二次跨区流动的特征分析[J].中国人口科学,2015(2):84-92.
- [32] 财政部财政科学研究所课题组,刘尚希,马晓玲,等.我国农村公共服务体系建设研究[J].地方财政研究,2012(7):10-15.
- [33] 邹一南.最优城市规模与特大城市户籍管制的自增强机制[J].中国人口·资源与环境,2017,27(11):52-60.
- [34] 邹一南.以人为本推进超大特大城市户籍制度改革的路径选择[J].行政管理改革,2024(4):15-23.
- [35] 董敏杰,梁泳梅.“拉美模式”历史根源和不平等的长期影响[J].改革,2014(10):46-53.
- [36] 关谷俊作.日本的农地制度[M].金洪云,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:98.
- [37] 邹一南.工农城乡关系演进下集体所有制的嬗变与重构[J].经济学家,2022(4):99-108.

(责任编辑:刘浩)

## Urban-rural Dual Household Registration System Reform and Integration of Two-way Population Flow between Urban and Rural Areas

ZOU Yi'nan PENG Xiaojing ZHANG Huan

**Abstract:** A key indicator of high-quality integrated urban-rural development is the bidirectional movement of people between urban and rural areas. However, the presence of the “Settlement Paradox” and the “Return Migration Paradox” among agricultural migrant workers results in suboptimal population flow between urban and rural areas and a lower quality of integrated urban-rural development. By examining the interplay between the rural population and land, as well as the relationship between urbanization and settlement, this paper elucidates two misconceptions that give rise to the dual paradoxes in urban-rural population movement. The paper offers a novel perspective by re-evaluating the group attribute of the agricultural migrant population through their occupation rather than identity and by identifying the support mechanism for the urbanization of agricultural migrant workers based on residency rather than identity. It presents policy suggestions to further reform the household registration system and to foster high-quality integrated urban-rural development. These recommendations include: advancing the urbanization of the migrant agricultural population on the basis of “residential registration” and facilitating the non-farming transition of the migrant agricultural population grounded in the principle of “collective working people”.

**Keywords:** Household Registration System; Agricultural Transfer Population; Two Way Population Mobility; Urban-rural Composition