

“三农”决策要参

2017 年第 28 期（总第 204 期）

清华大学 中国农村研究院

2017 年 9 月 27 日

一亿农业转移人口 市民化程度偏低的难题在哪里？^{*}

内容摘要：当前，制约农业转移人口市民化最根本的制度性障碍是城乡户籍制度、城市行政体制、农村土地制度以及财政制度。到 2020 年，推动一亿农业转移人口市民化要聚焦“进得来”“过得好”“离得开”“可持续”4 个主要内容，抓好随迁子女进城入学、家庭成员定居落户两个关键步骤。推动一亿农业转移人口市民化的关键举措是：完善公共成本分担机制，推动公共资源配置市民化导向的城市行政制度改革，加强基本公共服务均等共享的城乡户籍一体化改革，创新农业转移人口有偿退出与带资进城的土地政策，完善一亿农业转移人口市民化的财权事权匹配机制。

关键词：农业转移人口 市民化 户籍

^{*}本文为清华大学中国农村研究院 2016 年首席专家课题“一亿农业转移人口市民化难题研究”（编号：CIRS2016-2）的综合报告。

推动一亿农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务。经济社会发展的新常态、体制机制创新的新格局为推进一亿农业转移人口市民化带来了新的机遇与挑战，使一亿农业转移人口市民化的环境发生深刻变化，主要体现为围绕一亿农业转移人口市民化的利益结构与内外环境进入多变区、体制改革与制度创新进入深水区、实践模式与利益博弈进入探索区。

一、农业转移人口是城乡二元户籍下的制度性身份

城乡二元户籍制度及其附着的福利政策使得农业转移人口既是一种职业性身份，更是一种制度性身份。农业转移人口虽然实现了就业非农业化，但没有身份非农化，无法与城镇户籍人口享受同等的公共服务与社会福利。

农业转移人口直接受困于城乡区域之间的双重福利级差。城乡之间的制度性福利级差明显，现行制度为农业转移人口实现市民化垒砌了显性的“户籍墙”与隐性的“福利墙”，农业转移人口在城市难以同等享受教育、医疗、就业、住房、社会保障等公共服务与社会福利。区域之间的市场性福利级差明显，城市基础设施、个人发展机会、文化氛围等与城市经济社会发展水平紧密相连，经济社会发展水平较高的特大城市与大城市的户籍含金量远远超过中小城市。

赋权基础源不稳定是阻碍农业转移人口市民化的根本原因。农业转移人口能否获得权利以及获取什么样的权利，不是由农业转移人口作为公民资格所决定的，而是基于政府行政权力的赋予

与承认，即学者提出的“行政赋权”，这必然导致农业转移人口权利的不确定性，行政机关既可以赋权，也可以“限权”，甚至“去权”。

二、农业转移人口市民化程度普遍较低

根据《2016年农民工监测调查报告》，2016年全国农民工总量达到28171万人，其中，外出农民工16934万人，在外出农民工中，进城农民工13585万人，进城农民工是农业转移人口市民化的主要对象。

农业转移人口的代际转变、就业状况、流动方向、市民化意愿的趋势性变化越来越明显。新生代农民工占比近五成，新生代农民工逐渐成为主体。农民工就业形势总体稳定，但稳中有忧，东部“机器替人”压力加大，返乡创业“看上去很美”，一些农民工“雄心勃勃返乡创业，却灰头土脸又出去”，年轻农民工抱怨体面工作难找，老一辈农民工担心“丢饭碗”。跨省流动农民工减少，特殊的逆城镇化开始出现，一些年龄偏大的农业转移人口在城市缺乏必要的公共服务和社会保障，不得不选择逆向流回农村。与第一代农民工相比，新生代农民工具备受教育程度高、职业期望值高、物质和精神享受要求高和工作耐受低等特点，他们是目前迫切需要进行市民化的群体。

农业转移人口的城市化程度普遍较低，主要体现在在城镇地区的经济融入、政治融入、社会融入与文化融入存在不同程度的困难。经济收入低，农民工月均收入仅为城镇非私营职工月均收

入的 60%左右；就业渠道窄，农民工往往处于整个城市产业链和劳动力市场体系的低端岗位；劳动权益少，2016 年与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为 35.1%，在城镇基本上没有社会保险。农民工大部分居住在城中村、棚户区等人口聚集地，居住条件简陋、卫生条件较差、生活设施落后，农民工与城市文化生活隔离，只生活在自己的熟人社会里，社会交往网络也大多是家乡的圈子，逐渐成为与城市隔离的“孤岛”。

三、农业转移人口市民化面临的制度性障碍

农业转移人口在阶层、代际、职业以及所在城市类型等方面，已经分化成不同市民化能力与诉求的群体，在市民化中面临的困难也千差万别，但共性的问题是“钱从哪里来”“人往哪里去”，而制约农业转移人口市民化最根本的制度性障碍还是城乡户籍制度、城市行政体制、农村土地制度以及财政税收政策。

1. “钱困”是阻碍农业转移人口市民化的“拦路虎”

巨额的市民化公共成本支出是阻碍农业转移人口市民化的“拦路虎”。按照 2016 年国务院办公厅发布的《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》，从 2017 年到 2020 年每年需要安排 1000 万农业转移人口及其随迁子女落户。初步测算，到 2020 年需要各级财政支出的公共成本总额约为 3.9 万亿元，每个农业转移人口的进城落户成本为 13 万元，其中义务教育、养老保险、医疗卫生、住房保障成本分别为 3.67 万元、3.72 万元、3.32 万元、2.13 万元，中央支出部分为 2.59 万元，占人均落户公共成本的 21.7%。在全

国 31 个省份中，上海、广东、北京、浙江、江苏、福建、天津、山东、四川等 9 个省份的进城落户公共成本超过千亿规模。上海、北京、天津、浙江的人均进城落户公共成本位居前列，分别为 39.6 万元、29.7 万元、18.7 万元、13.3 万元。由于市民化成本高企，加上央地之间、区域之间的分担机制亟待完善，市民化阻力较大。

2. 户籍门槛与福利差距是农业转移人口进城落户难的壁垒

城镇户籍背后附着着几十种权利和福利，覆盖了劳动就业、收入、住房、教育、医疗、养老等各个领域。城镇户口“含金量”太高，这无疑大大提高了进城农民成为城镇市民的门槛，只有极少数人才能跨过这道门槛。根据国务院发展研究中心的研究，改革开放以来，因外出就业累计实现迁移定居的农民工，只相当于目前外出就业农民工的 1.7%。户籍制度改革一直在探索中推进，但始终没有从实质上突破户籍所包含的利益固化问题。如 2014 年湖北等地实行城乡统一户口登记制度改革，拆除了“显性户籍门槛”，但包含诸多户口福利的“隐性福利壁垒”并没有完全拆除。与此同时，二元户籍制度阻碍了农民工的身份认同，进城农民在心理上没有理清“我是城里人还是农村人”，城市居民由于长期在二元户籍制度所造成的权利利益分配格局中处于优势地位，往往容易对进城农民产生歧视甚至排斥的心理和态度。

3. 等级制的城市行政体制是农业转移人口市民化均衡配置资源的障碍

在现行城市行政体制下，省级、副省级、地级、县级、乡级

（镇级市）等五个层级的城市政府，其职能范围从上到下同样大小，具有高度的同构性。以行政级别为基础形成的等级化城镇管理模式，使得公共资源更多地集中于行政等级较高的大城市，行政级别较低的中小城市与小城镇无法获取充足的公共资源、缺乏必要的治理权限，为农业转移人口市民化提供公共服务的能力非常薄弱。在现行城市区划设置下，尽管城市设置标准与行政区划范围有所调整，总体而言，城市边界是典型的行政地域边界而非市场经济边界，在东部沿海发达地区有一些快速成长的特色小镇，其经济规模与常住人口数量与中西部的大中城市不相上下，但只能享有建制镇的经济社会管理权限，无法为大量聚集的农业转移人口提供市民化所必需的公共服务。

4. 农村土地制度改革滞后是农业转移人口市民化的延缓器

农村土地的社会保障功能使得农业转移人口具有强烈的“土地情结”。国务院发展研究中心课题组的研究表明，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承包地来获得城市户口。由于老一代的农业转移人口无法享受城市社会保障服务，普遍把农村承包地、宅基地作为最后的保障，不愿意放弃土地。农村土地“退出权”缺失使得农业转移人口无法获得农村土地的财产性收益，农村承包地不能像国有土地使用权那样继承、赠与和抵押，宅基地被禁止流转，农民在宅基地上建造的房屋也不能出售，这些降低了农业转移人口带资进城落户的可能性。与此同时，政府对农村土地低价征收

高价出让，获得了巨大的“剪刀差”收益，降低了土地交易对农业转移人口市民化的资本支持。

5. 不合理的财税体制是农业转移人口市民化的重要制约因素

分税制改革尽管明确了中央与省级政府之间的财权事权关系，但没有明确省以下政府之间的财权事权分配框架，导致财权中心不断上移，而市民化的事权下移到市县级地方政府，地方政府只掌握不到 50% 的财权，却要承担 80% 的事权。中国社会科学院国家金融与发展实验室编制的《中国国家资产负债表 2015——杠杆调整与风险管理》显示，地方政府的杠杆率偏高，截至 2014 年年末，地方政府总负债 30.28 万亿元。在财权紧约束下，各级城市政府往往局限于为当地城市户籍人口提供公共服务。值得注意的是，随着农村社会发展事权与财权不断上收，农村公共服务体系不断完善，吸引了部分农民工选择回流，在一定程度上分流了需要市民化的农业转移人口。

四、推动一亿农业转移人口市民化的总体思路

农业转移人口市民化是一个综合性、全局性的系统工程。到 2020 年，推动一亿农业转移人口市民化要围绕民本思维总体布局。

坚持 4 大基本原则，即以难带易，完善一亿农业转移人口市民化的顶层设计；以点带面，瞄准一亿农业转移人口市民化的重点人群；以小带大，创新一亿农业转移人口市民化的政策工具；以新带旧，推进一亿农业转移人口市民化的增量改革。

坚持 2 个核心导向，即缩小城乡之间、区域之间的福利级差，

推动农业转移人口普惠共享城镇基本公共服务，打破阻碍市民化的“户籍墙”，强化对农业转移人口市民化的法律赋权，完善农业转移人口权益保护的法律体系，让法律为农业转移人口撑腰。

聚焦 4 大内容，即建立完善“进得来”的城乡一体化户籍制度、建立完善“过得好”的市民化支持政策体系、建立完善“离得开”的农村配套政策体系、建立完善“可持续”的市民化成本分担机制。

抓好 2 个步骤，农业转移人口市民化不能一蹴而就，要首先解决随迁子女进城入学问题，其次解决家庭成员定居落户问题。

五、推动一亿农业转移人口市民化的政策建议

1. 完善一亿农业转移人口市民化的公共成本分担机制

抓好公共服务的优先项。参照公办学校补贴标准并适度上浮，加强对民办中小学校的财政支持，加快对公办中小学校的扩建、改建、新建。引入 PPP 模式引导社会资本投入保障性住房建设。完善农业转移人口的社会保障关系转移接续，支持灵活就业人员和农民工随迁家属参保城镇居民医疗保险与养老保险，鼓励有稳定就业的农业转移人口参保城镇职工保险。鼓励民办医院、民办教育发展。引导保险等资金投入城镇基础设施建设。探索实行国有资本收益收缴机制，收益全额用于基本公共服务。

理顺央地成本分担机制。加强中央政府对义务教育生均公用经费、城乡养老保险基础养老金的兜底支出。中央政府重点解决跨省农业转移人口市民化成本；省级政府重点负责省内跨市县

迁移农民工市民化并承担相应的支出责任，城市政府负责各项公用设施与基础设施建设、卫生健康服务、就业创业指导等地方性公共事项的支出。

完善分担责任的跨区协调。建立完善与常住人口数量挂钩的财政转移支付制度，形成“钱随人走”“钱随事走”的机制，优化中央与地方的财税分配比例，增强基层政府提供公共服务的自主支配财力，加大对中小城市、小城镇和落后地区的财政转移支付力度。引导输入地对外来人口输出地的经济援助和对口帮扶。鼓励各地探索建立“省级基本公共服务专项统筹资金”，完善各市县的横向转移支付，有效缩小各市县的基本公共服务差距。

2. 推动公共资源配置市民化导向的城市行政制度改革

调整城市权责关系。继续推进省直管县改革，加强县级城市作为基本执法单位的综合管理职能。稳步推进强县扩权改革，将工商、税收、投资、土地等管理权限有序下放到县级城市政府。结合特色小镇建设，稳步推进合乡并镇与强镇扩权改革，选择部分经济社会发展条件较好的中心镇试点，赋予中心镇以社会保障、集镇规划、户籍管理、财政税费等部分县级政府的经济社会管理权限，解决中心镇经济社会发展与公共服务滞后之间的矛盾。

优化城市行政区划。推进城市行政区划改革，针对中心城市对周边县市带动能力强的特点，将周边县市并入中心城市、转型为市辖区，为中心城市向大城市、特大城市发育预留发展空间。推进城市设置标准和模式的创新，将部分经济实力符合建制城市

标准的强县或强镇转型为省直辖的县级建制城市。适度整合县域行政区管辖规模，将部分人口规模较小的县按照地理位置相邻、发展水平相近、历史联系紧密等原则予以合并。

3. 加强基本公共服务均等共享的城乡户籍一体化改革

推动户籍去福利化。加快修订《户口登记条例》，使户籍制度作为证明公民身份、提供人口资料和方便社会治安管理的基本功能得到恢复。分类设计户籍制度改革框架，明确户籍性质转换条件，分时、分地推进农业转移人口的落户规模。探索公共户口制度，对有合法稳定住所（含租赁）、合法稳定职业、生活有保障但无房屋产权人员（含征地区域安置过渡人员），允许其在以镇（街道）为单位设立的公共户口簿落户。

完善居住证的功能。推进居住证取代城乡二元户籍制度进程和省际间居住证制度的相互衔接，逐步建立以身份证号为唯一标识、全国统一的居住证制度，制定农业转移人口落户与居住证制度的接续办法。建立以居住证为载体的基本公共服务提供机制。居住证持有人无条件平等共享城市义务教育、基本社会保险、计划生育服务、临时性救助。

健全农民工的住房保障体系。把农民工住房纳入国家住房保障政策中统筹考虑，大力扩建适合农民工特点的经济适用房，鼓励在工业园区和城乡结合部建设农民工公寓。建立适合农民工特点的住房补贴机制。探索设立住房储蓄银行，开展“新市民”贷款购房业务。在保障房建设中引入分享经济模式，政府与保障房

住户按出资比例共同拥有房屋产权（共有产权），保障房住户可以按市场价格或稍低于市场价格购买政府拥有的部分产权。

4. 创新农业转移人口有偿退出与带资进城的土地政策

加快农村土地的修法释法工作。加快推进《土地管理法》修改，增加“赋予农民土地使用权人的土地用益物权，使其对土地使用权依法享有占有、使用、收益、让子女等继承的权利”等条款。修改《物权法》《担保法》，发放统一的、具有法律效力的宅基地证书，明确宅基地流转、退出、抵押等行为的合法性。制定全国性的《农村集体经济组织成员认定办法》，在农村土地交易过程中建立新集体成员进入与老集体成员退出机制。

破除带资进城落户的制度障碍。搭建区域性农村产权交易平台。有序推进农村土地的承包经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。探索设立农民住房财产权抵押贷款风险补偿基金。建立“三权”评估的专业化服务机制，为“三权”转让提供融资服务。探索设立农村土地收储机构，收购和整理进城落户农民转让的承包地和宅基地。放开农村土地承包权流转限于集体成员内流转的相关政策规定。放宽农民住房流转的限制条件，尽快结束现行法律限定农民宅基地“一户一宅”、转让限于本村村民之间的半商品化状况。

5. 完善一亿农业转移人口市民化的财权事权匹配机制

调整财权分配比例。坚持“多予少取放活”原则，调整上下级政府间的财税分配比例关系，降低上级政府财政税收集中程度，

提高基层政府所占份额，增加基层政府的可自主支配财力。赋予地方适当的税收管理权限，使地方可以结合当地城镇化的不同模式和不同特点自主调节、配置地方资源。建立以市政债券为主的城镇化发展稳定资金投入机制，缓解城镇化过程中的资金压力。

完善财政转移支付。加大对中小城市、小城镇和落后地区的财政转移支付力度，平衡大中小城市间、发达地区与落后地区间的财力差距。鼓励输入地省份建立“城镇化专项财政转移支付”制度，鼓励各省份出台对辖区市县的转移支付实施办法，形成按照人口增加比例增加转移支付金额、增加财税收入的转移支付机制。推动中央对输入地的财政转移支付与常住人口挂钩，对输出地的财政转移支付与户籍人口挂钩。强化对市级、县级城市的市民化财力保障机制、财政奖励机制和动态调整机制。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院 马晓河

国家信息中心信息化和产业发展部 胡拥军



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）