

“三农”决策要参

2019年第25期（总第290期）

清华大学 中国农村研究院

2019年6月18日

推进农民工进城落户政策实施 概况、问题及政策建议*

内容摘要：有序推进农民工进城落户，是城镇化的重要举措和内在要求。十八大以来，党中央制定政策有序引导农民工进城落户，农民工市民化取得重大进展，但现存问题仍不容忽视。本文对农民工进城落户政策落实情况进行评估，同时选取广东省、湖北省、四川省等，分析跨省农民工、省内农民工、返乡进城农民工落户的创新性政策，针对不同规模城市农民工进城落户进程中的落户门槛、居住证功能、配套设施问题，提出新时期推进农民工进城落户的政策建议。

关键词：农民工 户籍制度 居住证 市民化

*本文为清华大学中国农村研究院2018年重点研究课题“农民工进城落户政策实施评估”（课题编号：CIRS2018-6）的研究成果。

有序推进农民工进城落户，是推进城镇化的重要举措和内在要求。十八大以来，党中央、国务院针对农民工进城落户作出总体安排和周密部署，有关部委密集出台支撑政策，各地因地制宜、积极探索，共同推动农民工进城落户，为我国经济发展的结构优化和动力转换赢取必要的时间和空间，有力促进社会公平正义与和谐稳定，奠定了高质量发展的基础。

一、农民工进城落户政策总体部署

从国家层面看，农民工进城落户政策与户籍制度改革的部署是一致的。2014年7月24日，国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，部署了进一步推进户籍制度改革的要求，是实施农民工进城落户改革的起点。2016年，国务院印发了《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》，明确提出改革目标，包括进一步拓宽落户通道、制定实施配套政策和强化监测检查。

按照国务院部署，各职能部委密集出台一系列配套政策，建立健全有关落户的人口管理、发展规划、医疗、教育、住房、农村土地制度等方面的政策体系。在户籍制度改革层面，公安部对加快落实户籍制度改革政策措施作出新部署，并建设国家人口基础数据库，以提供技术和数据支撑。在公共服务领域，国家出台《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，明确城镇基本公共服务常住人口全覆盖的政策要求；人力资源和社会保障部在提供“社保”证明、城乡养老保险衔接、促进农民工在城镇稳定就业、改善农民工住房和医疗等多个方面，推动农民工成为“新市民”；教育部通过推进“以输

入地区政府管理为主、以全日制公办中小学为主”的“两为主”政策，“将随迁子女纳入区域教育发展规划和财政保障范围”的“两纳入”政策，建立了农民工随迁子女教育法规政策体系；住房和城乡建设部出台《公共租赁住房管理办法》等，完善公租房和住房公积金政策措施；国家财政部建立健全中央财政支持农业转移人口市民化制度体系，建立与户籍制度改革相配套的“人钱地”挂钩制度。

二、农民工进城落户政策落实情况

（一）农民工进城落户政策实施的主要成果

围绕农业转移人口市民化这一新型城镇化建设的重要任务，各地区积极推进户籍制度改革，顶层设计和政策框架基本完成，城乡一体化的户口登记制度全面建立，户籍人口城镇化率稳步上升，2018年户籍人口城镇化率达43.37%，比上年末提高1.02个百分点^①，户改效应正在加快显现和释放。所有城市和县均已实施居住证制度，居住证发放量稳步增加，2016年至2018年10月累计发放居住证7500余万张，社会保险、医疗互助、义务教育等市民化待遇日益提高，基本公共服务不断完善，农业转移人口权益覆盖范围不断扩大，“人地钱挂钩”配套政策逐步实施，户籍制度与居住证制度并轨工作取得新突破，农民工落户积极性显著提高。总体来看，全国各地在推进进城农民工落户改革过程中，呈现分城施策、逐步过渡的特征，除北京、上海等极少数超大城市没有明显放宽落户限制外，其他城市都积极探索，逐步降低落户门槛，努力扩大公共服务供给。

^①数据来源：《2018年国民经济和社会发展统计公报》。

（二）各地降低或取消落户限制的主要做法

超大城市和特大城市由于存在严格的人口上限压力与各自对应的城市职能定位，户籍政策体现了“分类落户”的特征，具体政策措施表现为两方面。一是积分落户制度，如北京、上海等超大型城市执行总量从严控制，积分落户，对高端人才给予落户优惠。二是在同一城市的主城、区县与乡镇设立各自的落户门槛，如重庆市政府于2010年10月发布了《关于统筹城乡户籍制度改革的意见》及《重庆市户籍制度改革配套方案》，梯度放开主城区、区县城、乡镇落户条件，哈尔滨实施“双轨制”落户政策，四个主城区人口进行适当控制，非主城区适当放宽落户条件。

中小城市全面推行落户政策“零门槛”，实行以合法固定住所（含租赁）、合法稳定职业为基本准入条件的落户政策，以“城中村”改造、征地等行政区域规划等方式实现农民工市民身份转变，提供与市民身份相应的基本公共服务和保障，少数仅通过行政区划实现市民身份转变的地区也在积极解决问题。云南省除昆明市以外的其他市、县对房屋条件及就业状况无具体要求，具有稳定住房（含租赁）即可申请落户。黑龙江省更是全面放开牡丹江市、佳木斯市、鸡西市、鹤岗市、双鸭山市、伊春市、七台河市、绥化市、黑河市9个城市的落户限制。

（三）各地扩大公共服务的主要做法

各省市不断扩大以居住证为载体的基本公共服务和便利范围，逐步实现了公共服务均等化。各级城市充分规划利用自身资源，给

予持证农民工与市民同等的服务，保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育权利，将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系，加快构建统一的就业失业登记管理制度、城镇社会保障体系、城乡居民基本养老保险制度、社会养老服务体系、社会救助体系和城镇住房保障体系，多方位保障农业转移人口的各种需求。

各地配套政策逐步落实，农民工权益得到保障。尽管“人钱地”挂钩、“三权”维护和自愿有偿退出机制等尚处在初步形成阶段，相关机制还未成熟，但各级城市都已经着手开展工作，相关政策逐步落实，明确规定“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”，切实保障了农民工的基本权益。各级城市妥善解决农村“三权”问题，明确界定“三权”涉及各方的责任和义务，保证农民户口变动与“三权”脱钩，建立农村产权交易的市场化机制，打造产权流转平台，保障农民工进城落户后与农地相关的权益分配。积极探索“人钱地”挂钩政策，建立市民化成本分担与激励机制，提高农民工进城落户意愿。

三、典型地区落实农民工进城落户的创新性实践

在加快户籍制度改革的大背景下，全国各地积极贯彻、落实户籍制度改革意见，结合自身实际情况，形成了具备鲜明特色的地方改革经验，对进一步推进农民工进城落户工作富有重要启示意义，同时也为其他地区尽快落实户籍制度改革提供了参考借鉴。通过调研农民工流入大省广东、农民工流出大省四川、中部地区典型代表

湖北，以及第一批国家新型城镇化综合试点福建晋江市的实践，初步得出如下经验。

（一）各地根据实际情况分城施策，逐步降低落户门槛

综合来看，广东、四川、湖北等地均根据实际情况，逐步降低门槛，分批分类分城制定差别化政策，引导农民工有序落户。广东早在 2006 年就建立了城乡统一的户口登记制度，取消了农业、非农业及其他所有户口性质划分，统一为广东省居民户口。但在落户政策上，首先放宽农村学生升学将户口迁入学校、农村青年参军退伍等重点人群落户，其次根据城市承载能力和农民工落户需求，广州、深圳等大城市落户门槛明显高于其他地市，提出合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）等前置条件落户，甚至在同一城市中还区分了主城区、郊区等，采取不同的落户政策。

湖北省、四川省则根据省内城市的特点采取差异化的落户政策。湖北省武汉市落户门槛显著高于其他城市。四川省由于城镇化率相对较低，除成都市外，全面放开了城市落户限制。

（二）稳步推进落户配套的改革，重点探索建立农民工落户成本分担机制

户籍制度改革的顺利推进，基础是相关配套改革能够同步推进，核心是建立可持续的落户成本分担机制。广东省探索建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，对收益对象涉及常住人口的一般性转移支付和专项转移支付资金，在分配方案中均考虑各市县农业转移人口情况，并适当挂钩，同时研究建立了省以下农业转移

人口市民化奖励机制。如东莞市对农业转移人口市民化人均成本进行测算，将下级政府核定的基本公共服务刚性支出超出公共预算的部分，由市财政提供补助，并逐步建立完善的补助机制，有效分担农业转移人口市民化成本。

湖北省逐步明确市民化成本承担主体、分担责任和比例，仙桃市确立以“政府主导、企业主体、家庭主力”的分担机制，合理界定农民市民化成本类别，测算成本，同时对政府、企业、家庭分担比例进行动态调整。加快产业发展以增强财政实力，从而增强政府分担能力；推进“企业成长工程”，增加企业对市民化成本的支付能力；增加务工经商收入及农民财产性收入，增强个人分担市民化成本的能力。

（三）借助产城融合发展契机吸引农民工进城落户

探索产城融合发展新模式，能够有效吸纳农民工返乡进城落户，带动城镇化快速发展。湖北省仙桃市以彭场镇、毛嘴镇为代表，实施“工业带动+返乡创业、就地城镇化的双轮驱动”模式，打造无纺布制品加工及出口基地、服装加工业产业基地，吸引大量企业落户小城镇，在吸引返乡农民工就业创业方面形成了规模气候，加快了农民工进城落户的步伐。

四川省不断完善城市体系，全面增强城市承载能力，加强城市治理，确保农业转移人口享有充分的居住空间，加快发展现代制造业及现代服务业，为大量农民工创造就业市场。四川省泸州市推进产城融合，发挥沿江聚集人口和产业优势，推进重大城区向城市综

合功能区转移，同时做优特色小镇，在全市 104 个镇中，培育 26 个重点小城镇，扶持发展中心重点镇、生态魅力镇等，提升城市对农业转移人口的吸引力。

（四）落实居住证制度，扩大公共服务覆盖面

居住证制度的推行，核心是由此带来的住房、教育、医疗等相关公共均等服务的到位，配套服务为农民工进城落户提供了有力保障。截至 2017 年 10 月底，广东省累计发放居住证 6602 万张，基本实现了居住证制度全覆盖，并且在逐步完善居住证的“一证通制度”，同时积极推进基本公共服务均等化、社会保障和服务城乡一体化，2017 年全省 21 个地级以上市实施了统一的城乡居民医保制度。

四川省通过进一步规范居住证工作，有效解决流动人口管理措施的落实问题。不断完善配套机制，加大政府公共服务投入力度，有效推进教育、就业、卫生医疗及社会保障等方面的均等化，同时出台以税收减免、工商免费、财政支持、小额贷款及创业用地优惠等扶持政策，为其他地区吸引农业转移人口省内就近转移提供了经验。

四、农民工进城落户政策落实中存在的问题

尽管全国各地农民工市民化的制度体系进一步完善，户籍制度改革已经取得一定进展，但在推进农民工进城落户的过程中还存在很多问题，具体表现为：

（一）超大城市落户政策容纳有限

超大城市吸引大量人口集聚，综合承载能力受到挑战。大量流

入的农民工渴望实现市民化，巨大的人口压力给超大城市自身发展带来一系列问题。一方面，超大城市公共资源面临巨大需求缺口，为确保自身发展不受约束，落户门槛高且难以迅速降低，农民工较难满足超大城市的落户条件。另一方面，居住证管理及配套基本公共服务供给给地方财政和现有资源带来巨大压力，政府推动落实阻力大。超大城市推进户籍制度改革、实现农民工落户的过程必将是艰巨的，协调城市发展与农民工市民化成为其面临的主要复杂问题。

（二）特大城市落户政策结构性失衡

《国家新型城镇化规划》指出要实行差别落户制度，要在特大城市设置阶梯式落户通道来妥善调控落户规模和节奏，借以严格控制我国超大及特大城市的人口规模，因此，户籍供给和农民工落户需求存在严重的结构性失衡。不同城市之间存在较大差异。一方面，落户限制多，农民工进城落户面临来自政府动力不足和农民工落户意愿不强的双向阻力。同时，户籍制度改革的配套机制还不健全，特大城市的“人钱地”挂钩机制、“三权”管理机制等还需进一步落实。

（三）大城市落户政策全面放开压力大

大城市经济社会发展水平略滞后于超大城市、特大城市，但由于工业化与信息化的发展，大城市的经济也保持较高速增长，是农民工流入地的重要选择。但还存在一些问题亟待解决，首先，落户政策全面放开受有限资源和财政的限制，同时，大城市居住证提供给农民工的基本公共服务及便利范围不断扩大。但是，居民化成本

分担机制、“人钱地”挂钩机制仍不健全，土地问题复杂，农民工更倾向于选择通过保留土地保障自己的权益。

（四）中小城市落户政策吸引力不足

中小城市流入人口较少，城市的人口还没有达到饱和，但中小城市对农民工的吸引力不强。一方面，中小城市自身发展程度不高，基础设施不完善，基本公共服务和福利水平低于大城市；另一方面，户籍制度改革进程缓慢，在中小城市落户的收益不足以吸引农民工放弃与农村户口相挂钩的利益，农民工在中小城市的落户意愿不大。

（五）部分城市过度依赖区划调整实现市民化

在推进农民工市民化过程中，部分城市地方政府户籍制度改革动力不足，仅追求市民化数量而忽视市民化质量，少数地区存在“存量改革进展明显、增量改革动力不足”的现象，城市过分依赖通过区划调整实现原有村民身份的市民化转变，但其实本质上并没有任何变化。

五、工作重点与政策建议

新时期推进农民工进城落户要稳步推进户籍制度改革，同时妥善解决农民工在实现市民化过程中存在的自身问题，破除妨碍劳动力流动的机制弊端，建立健全促进户籍制度改革进程的机制和体系。推进农民工进城落户涉及多方利益的协调，各级政府间、城市与农民工间、农民工和农村土地间等的利益关系错综复杂，要把户籍制度改革作为社会体制改革的核心内容，理顺纵横交错的内在联系，推进农民工进城落户政策实施进程。

（一）强化顶层设计，统筹各地区各部门改革工作

农民工进城落户政策实施是户籍制度改革的重要方面，户籍制度改革不仅是户籍制度的改革，也是我国全面深化改革的重要内容，改革过程中牵连政治、经济、文化、社会等各个方面，涉及多方利益关系，农民工与城市市民的关系，流入地与流出地的关系，中央和地方的关系，城市与农村的关系，各部门之间的关系等。户籍制度改革需要国家不同部门同时开展工作，中央和地方同时用力，协调好各方利益，稳步推进农民工落户政策制定落实。

（二）完善相关法律、法规，为户籍制度改革提供依据保障

各地区应紧紧围绕中央政策的思想，制定、完善户籍制度改革政策以及相关配套政策，为各地区推进户籍制度改革、推进农民工进城落户提供法律保障。国家相关部门应制定、完善相关配套政策，如市民化成本分摊政策、“人钱地”挂钩政策等，为户籍制度改革涉及的各方面问题提供法律层面的解决思路。各地区应该在中央政策的指导下开展工作，制定户籍制度改革政策，明确包括农民工在内的外来流动人口的进城落户条件、各部门及各级政府的责任与义务等，为顺利推进户籍制度改革、加速农民工进城落户创造法制条件。

（三）进一步调整完善落户政策，因地制宜地放开落户限制

不同规模城市之间各方面差异巨大，各地应该结合自身发展特点与能力，妥善解决与农民工进城落户相关的问题。超大城市和特大城市、大城市结合自身需求，逐步放开对各类落户群体的限制，由吸引人才逐步扩大到实现农民工群体落户，实行积分落户制度的

城市明确指标分值，先保证有能力落户的群体有途径落户，之后逐渐放宽落户政策，提高农民工群体的落户能力。中等城市要进一步降低落户门槛，推进更多的农民工达到落户条件。小城市和建制镇要全面放开落户限制，同时发展当地特色产业、优势产业，发展自身经济的同时增加就业机会，吸引更多的农民工进城落户。

（四）进一步落实居住证制度，扩大基本公共服务供给范围

2016年1月1日《居住证暂行条例》正式施行，明确规定了居住证申领条件、持证人享受的基本公共服务及便利、持证人的落户条件等，为各地区制定、推进居住证制度提供了参考。各地区应加快居住证制度的落实工作，大城市降低居住证的申领门槛，小城市完全放开居住证申领条件，完善居住证的申领和颁发机制。中央和地方政府、各级政府之间明确责任划分，由中央提供财政支持，推进教育、就业、社会保障等具有最低生活保障性质的基本公共服务的供给，各地区各级政府合理配置资源，扩大公共服务供给范围，实现持证农民工基本公共服务均等化。

（五）建立市民化成本分担与激励机制，提高地方积极性

户籍制度改革与推进农民工市民化给各级政府形成巨大的财政压力，农民工市民化成本分担机制不健全，地方推进农民工进城落户的积极性不高。因此，中央需要出台相关政策明确中央和地方成本承担责任，统筹基本公共服务资源供给与分配，划分中央与地方政府财政支出的范围。在此基础上，各省市合理划分各级政府责任与权力，相应承担市民化成本。建立激励与惩罚机制，对工作进展

情况进行评估检验，进行相应的奖励与惩罚，提高地方政府工作的积极性。

（六）建立健全“三权”机制，提高农民工进城落户意愿

中央应尽快出台相关土地管理法规，建立“三权”维护和资源有偿退出机制，维护农民工权益，为农民工完全退出农村提供完整有效的途径，从而提高农民工进城落户的意愿。在农村“三权”确权颁证工作完成后，各地政府应积极探索建立农村产权交易市场机制，打造农村产权交易流转平台，健全农地流转价格形成机制、土地流转中介机制、收益分配机制等，支持引导农民依法自愿有偿转让土地承包权。尽快完成农村社会保障体系与城市社会保障体系的对接，将所有农民纳入社会保障体系，让农民工在转让土地后没有后顾之忧。将市场机制引入土地权益问题处理体系中，转让土地承包权后也可以获得等值的补偿，维护农民工的土地权益。

北京师范大学经济与资源管理研究院 张江雪

国务院发展研究中心信息中心 朱贤强

北京师范大学经济与资源管理研究院 刘旭

清华大学公共管理学院 林子秋

北京师范大学经济与资源管理研究院 许逸欣



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）