

# 中国农民工市民化的二维路径选择

## ——以户籍改革为视角

辜胜阻 李 睿 曹誉波

**【摘 要】**农业转移人口是否实现了市民化,是度量中国新型城镇化水平的重要标志。文章认为,农业转移人口市民化应选择“二维路径”:一是通过户籍制度改革,实施差别化落户和积分制政策,让符合条件的农业转移人口落户城镇;二是推进人口管理创新,通过居住证制度,有序实现不能或不想落户的农业转移人口市民化。当前中国市民化进程正面临着外来人口的公共服务覆盖面窄、不同规模的城市公共服务供给水平差距大、转移人口就业不稳定、中小城市就业机会少等问题。为此,需要夯实城市产业基础,加强职业培训,提供稳定的就业,推进财政转移支付体制改革。

**【关键词】**市民化 差别化落户 基本公共服务 路径选择

**【作 者】**辜胜阻 武汉大学战略管理研究院,教授;李 睿 武汉大学经济与管理学院,博士研究生;曹誉波 武汉大学经济与管理学院,博士研究生。

### 一、引 言

完全意义上的城镇化要实现进城人口的“三维转换”:从农业到非农业的职业转换、从农村到城镇的地域转移、从农民到市民的身份转变。发达国家的城镇化基本上是三维转换一步到位,而中国进城人口虽然实现了地域转移和职业转换,却没有实现从农民到市民的身份转变。农民工群体的存在使中国城镇化率的统计出现了“两个定义”。若按城镇常住人口统计,2013 年中国城镇化率为 53.73%<sup>①</sup>;若按非农业户籍人口统计,只有 35.7%左右,相差约 18 个百分点。这一差距说明中国目前的 2 亿多农民工只是“半城镇化”,而这种“半城镇化”产生了数以千万计的留守儿童、留守老人和留守妇女,并牺牲了农民工家庭三代人的幸福。这种付出巨大社会代价的城镇化发展模式不可持续,必须予以改变。

2014 年 7 月,国务院公布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,提出进一步调整

<sup>①</sup> 国家统计局:《2013 年国民经济和社会发展统计公报》([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224\\_514970.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html))。

户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度等目标,对于推进户籍制度改革,实现转移人口市民化具有重要意义。

市民化是一个渐进复杂的过程,不能一蹴而就,也不只是简单地改变转移人口的户籍,一改了之。户籍不是市民化的唯一标志。有了户籍,不能享有公共服务,不是市民化;没有户籍,能享有城市基本公共服务,也是市民化。差别化落户和严格控制大城市人口的政策使相当多的农民工不能进城落户;而农民工在城市不稳定就业和农村户籍含金量不断提升又使大量进城人口不愿意落户;地方政府财力有限、城市资源环境约束影响城市政府推进农民工落户城市的积极性。因此,市民化必须采取二维路径,在部分转移人口通过差别化落户政策享受市民待遇的同时,大多数转移人口通过居住证制度实现基本公共服务逐步全覆盖。

## 二、农民工市民化进程中的主要问题与障碍

我们认为,当前推进以人为核心的新型城镇化,实现农民工的市民化,存在“五大瓶颈”。一是就业保障不稳定。农民工主要集中于城镇劳动密集型行业,处于产业链分工的底端,集中在城镇最累、最脏、最危险的行业,从事非正规就业,就业能力低、就业流动频繁,就业很不稳定,大量农民工的技能和综合素质难以适应产业升级的要求。二是公共服务缺钱。我们的大量调研表明,农民工市民化平均每人的成本在10万元以上,西部、中部、东部地区农民工市民化的公共成本差别很大,迫切需要通过财税体制改革解决“钱从哪儿来”、如何分担改革成本等问题。三是农地改革滞后。长期在城镇工作和生活的农民工需要使农村承包地实现“市场化”退出,在放弃土地权益时得到合理补偿。单靠打工收入,没有针对承包地和宅基地的合理价格而形成的财产性收入,农民工要完成向市民的角色转换十分艰难。四是安居梦想难圆。高房价严重阻碍着农民工实现定居大城市的梦想,大部分农民工集中在“城中村”、城乡结合部租房,居住面积狭小,居住条件恶劣。五是“过客”心态严重。农民工融入城市最大的观念障碍是其根深蒂固的农民意识、浓厚的过客心态和边缘化心理。农民工融入城市不仅要“洗脚上楼”,更要“洗脑进城”,改变观念。市民化不仅是农民生活方式的变革,也是生产方式的转变,更是思维方式的改变。

当前农民工市民化面临着基本公共服务覆盖面窄、不同规模的城市公共服务供给水平差距大、转移人口就业不稳定和中小城市就业机会少四大障碍,推进农民工市民化必须解决这4方面的问题。

### (一) 进城农民工享有的基本公共服务覆盖面窄

国家统计局相关统计显示,2013年末全国人户分离的人口为2.89亿人,其中流动人口2.45亿人<sup>①</sup>。大量流动人口在非户籍城市生活、工作,需要享受包括子女义务教育、就业创业

<sup>①</sup> 国家统计局:《2013年国民经济和社会发展统计公报》([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224\\_514970.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html))。

服务、基本医疗保险、基本养老保险、保障性住房等在内的基本公共服务,以保障其基本生活和发展。然而,现有的公共服务供给制度难以满足这部分人的需求。从各项社会保险的参与率来看,根据2010~2013年《中国统计年鉴》、2010~2013年《中国人口和就业统计年鉴》和国家统计局《2012年全国农民工监测调查报告》等统计数据,2012年,农民工养老保险、医疗保险、失业保险、生育保险的参与率分别为14.3%、16.9%、8.4%、6.1%,而同期城镇人口的参与率分别为42.75%、75.36%、21.39%、21.68%(魏后凯等,2014)。对于已缴纳社会保险的农民工,社会保障水平低、缴费负担较重、社会保障不可携带等问题依然突出。可见在转移人口基本公共服务供给的问题上,外来人口在城市中很难享受到与市民同等的公共服务。

造成这一问题的主要原因是当前中国公共服务的供给与户籍直接挂钩。城市政府提供公共服务的对象主要是城市户籍人口,户籍不仅承担着人口登记管理功能,还附着教育、医疗、社会保障、就业等公共服务权益。对于许多城市户籍人口而言,拥有本地户籍意味着拥有了教育、就业等选择的优先权。在当前教育资源相对紧张的情况下,绝大多数公办幼儿园优先招收本地户籍生源。异地中考、高考方案的不确定性使没有本地户口的考生不得不回原籍参加升学考试,户籍“门槛”所带来的公共服务差异已经传导到下一代。

## (二) 不同城市基本公共服务供给水平差别大

城市公共服务供给差异影响着农业转移人口的流动。大城市有更多的就业机会和更好的公共服务。一般而言,城市等级越高,其获取和占有的资源越多,意味着更高的投入产出、更高级的产业结构和更丰富的精神文化生活。拥有大城市的户口意味着有机会接受更先进的教育、更完善的医疗技术和医护保障,北京、上海等一线城市的户口更意味着拥有购车、购房的资格等。相对而言,中小城市社会福利和公共服务不足,对流动人口的吸引力有限。

影响城市公共服务水平的因素是多方面的,城市政府的财力与转移人口的数量是影响城市公共服务水平的两个直接因素。部分地区公共服务水平较低本质上是公共服务供需关系失衡的结果。

地方政府财政承担了公共服务供给的主要支出责任。在教育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障等方面,地方政府支出占总支出的比重均超过90%,特别是在医疗卫生一项上,地方政府支出占比超过98%(见图1)。大量人口流入将带来大规模财政支出需求,这对地方政府是很大的压力。以2011年不变价格计算,以随迁子女教育、社会保障、保障性住房、就业服务4项基本公共服务为市民化的支出项,若将已在城市居住的15 863万农业转移人口市民化,各级财政需要为此新增财政支出18 091.58亿元;如果将计算范围扩大到2.6亿农业转移人口,则新增支出将扩大到29 651.76亿元(张占斌等,2013)。

大部分中小城市因地方政府财力有限,公共服务供给水平长期较低。城市财政收入能力决定了城市基本公共服务投入水平。因经济发展水平、财政收入、行政级别等差异,大、中、小城市供给公共服务的能力不同,中小城市相对省会城市和直辖市来说财权较小,教

育、医疗等各类资源相对较少,优质的公共服务资源向上级城市集聚,进一步削弱了中小城市的竞争力。

部分流入人口过快、过多的城市和地区,由于公共服务需求增长过快,地方政府无力承担。以北京为例,因难以承担中心城区高昂的生活成本,大量城市外来人口聚居在远离中心城区的区县,使当地常住人口规模超过户籍人口几十倍。虽然这些转移人口为城市建设和发展做出了巨大的贡献,但大部分居住在上述区县的外来人口并未在居住区县工作,相应的税收、社保费用等也并未在居住区县缴纳,庞大的人口数量、难以精确统计的人口信息和巨大的财政负担,使原本仅拥有几万户籍人口的地方政府对几十万新增居住人口涌入带来的公共卫生、住房保障、子女教育、医疗服务等无力承担,当地政府和原有居民甚至出现排斥性的地方保护主义情绪。

（三）转移人口城镇就业的稳定性低

就业是实现市民化的内在要求,稳定的就业有利于保障公共服务的享有,而就业的缺失则会导致市民化的不可持续,因此,实现转移人口在城市的稳定就业对推进市民化进程具有重要意义。然而,当前转移人口在城市的就业不稳定、不充分,难以发挥就业在市民化进程中的作用。

中国农业转移人口在城市的就业缺乏稳定性。一项针对全国 15 个省份 6 000 名农民工的调查显示,农民工在同一单位最长工作年限在 3 年以下的比例高达 77%。导致农民工就业不稳定的主要原因,一是农民工的受教育水平普遍较低,外来务工人员中初中及以下文化程度的占 50.2%。二是目前中国针对农民工的职业教育培训体系还不完善,农民工的职业技能和职业素质不高,只能从事一些简单的体力劳动,劳动者的可替代性强,职业发展前景较低。在 6 000 名受访农民工中,有 94.4%认为目前的职业没有发展前途,即使是文化水平相对较高的新生代农民工,这一比例也高达 62.8%(张庆,2013)。三是转移人口的维权意识和自我保护能力需要提高。国家统计局西安调查队的报告显示,2013 年前三季度,西安市农民工单位或雇主未缴纳保险的占 88.4%,缴纳“五险一金”的仅占 11.6%,其中未签订任何合同的占 57.9%<sup>①</sup>。一些外来从业人员只考虑随意流动,不愿意受劳动合同的约束,往往以“口头协议”替代书面合同,产生纠纷时,合法权益就极有可能得不到切实保护而受

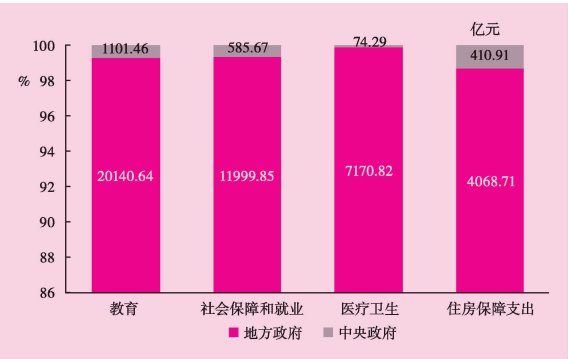


图 1 中央政府与地方政府主要公共服务支出比较

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（2013）》，中国统计出版社。

① 国家统计局西安调查队：《西安城镇化现状、问题及发展路径探析》([http://xaded.xa.gov.cn/ptl/def/def/index\\_1343\\_4711\\_ci\\_trid\\_876385-recid\\_4273734.html](http://xaded.xa.gov.cn/ptl/def/def/index_1343_4711_ci_trid_876385-recid_4273734.html))。



到侵害。

#### （四）中小城市就业机会偏少

中小城市的资源集中度较低,不利于创造新的就业机会吸引劳动力。相对于大城市而言,中小城市拥有较少的土地、资金、技术等要素禀赋,且越来越多的土地资源、人才资源、税收资源向大城市集中,中小城市缺乏资源发展地方经济,对劳动力吸引力十分有限。同时,教育、医疗、文化娱乐等资源都集聚在大城市,中小城市不仅缺乏优质资源作为条件招商引资,也难以创造就业岗位吸引外来人口就业。

中小城市经济基础相对薄弱,基础设施和公共服务有待完善,产业发展环境较差。中小城市普遍规模小、实力弱,政府财政收入不足,城市建设缺乏强有力的财政支持,导致中小城市道路交通、供水供气、垃圾处理等基础设施建设较为滞后,教育、医疗等公共服务的供给水平与大城市相比也有很大差距。统计表明,目前小城镇基础设施的投入水平仅相当于大城市的13%。各地区的中心城市集中了优势的公共资源,而中小城镇却缺乏良好的公共服务(迟福林,2013)。在当前产业和劳动力“双转移”的机遇面前,部分中小城市因缺乏要素集聚能力而错过了承接东部沿海转移产业的发展机会。同时,中小城市文化消费基础设施的匮乏,使部分从大城市回流的转移人口难以宜业、宜居。

实践经验表明,稳定的就业是城市吸引外来人口和留住本地人口的根本方式。优势产业,尤其是就业容量大的劳动密集型产业的严重缺乏,致使中小城市的就业机会较少,大量人口不得不流向就业机会较多的大城市。据中国社会科学院《中国新型城镇化道路的选择》报告,2000~2010年有大量人口流入大城市,20万人口以下的小城市吸纳人口比重从2000年的18.52%下降到2010年的10.31%。

### 三、农民工市民化二维路径选择的对策思考

2014年7月,国务院正式出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口,由此拉开了城乡二元户籍制度改革的序幕。然而,推进市民化并不能仅依靠改变户籍,通过推进基本公共服务逐步全覆盖实现对转移人口的基本保障;通过增加就业机会并提升就业稳定性,使转移人口“扎根”城市,才是实现转移人口身份转变的重点。

我们认为,农民工市民化的路径要遵循差别化、渐进性和统筹性原则,要实行差别化落户政策和居住证制度并举的二维路径(见图2)。一是通过差别化的落户政策,合理确定大城市落户标准,有序放宽中小城市落户限制,解决符合条件的农业转移人口在城镇落户问题,体现因城而异、存量优先的原则;二是通过居住证制度的实施,积极推进城镇基本公共服务与常住人口挂钩,解决在城镇就业居住但不能落户或不想落户的农业转移人口基本公共服务问题,体现基本公共服务全覆盖的原则。市民化需要遵循自愿选择,对不想放弃农村

户籍的农业转移人口,应充分尊重其意愿<sup>①</sup>。同时,要遵循保障转移人口权益的原则,谨慎稳妥地推进市民化,不能盲目推进户籍制度改革和土地制度改革。土地对于农民工而言具有生存保障和心理稳定的功能,大部分农民工在城市就业不稳定,再让农民失去土地,整个社会可能发生动荡。

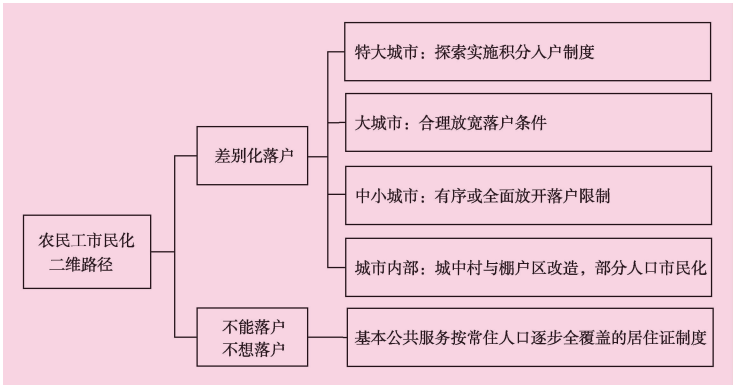


图 2 农民工市民化的二维路径选择

（一）农民工市民化必须坚持二维路径选择

1. 通过差别化落户政策推进符合条件的农业转移人口落户城镇,享受与市民同等的公共服务

《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》明确提出了“差别化落户政策”(见表),根据不同的城市规模,因城而异,确定有差别的落户标准和条件。

一要在大城市和特大城市实行积分制,设置阶梯式落户通道,确定合理的落户标准和条件,坚持存量优先原则,不能盲目追求高标准,落户条件应与城市发展的实际需求相结合。在大城市实行积分入户制度,要依照城市发展所需人才类型科学合理地确定积分标准,避免盲目追求高学历。城市发展既需要高学历、高层次的人才,也需要吃苦耐劳的普通工人,若针对低技能劳动力进行人口限制,将导致效率与公平兼失的局面,不利于实现包容性增长(陆铭等,2012)。2009 年,广东省中山市率先推行流动人口积分入户制度。随后,积分入户制度在广东省内多个城市实施并逐步向上海、天津等地推广。截至2012 年 9 月底,广东省已有 36.4 万名务工

表 城市规模与落户政策

城市规模	落户政策
建制镇和小城市	全面放开落户限制
城区人口 50 万~100 万的城市	有序放开落户限制
城区人口 100 万~300 万的大城市	合理放开落户限制
城区人口 300 万~500 万的大城市	合理确定落户条件
城区人口 500 万以上的特大城市	严格控制人口规模

资料来源:《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》。

<sup>①</sup> 转移人口不想落户的原因有多种,一方面,农业转移人口所拥有的农村户籍含金量很高。农村户籍上附着了土地承包权、宅基地使用权及各种涉农补贴,特别是随着土地制度改革,土地流转将给农民带来更多收入,使其“含金量”更高,多数农民工不愿意放弃农村户籍。人力资源社会保障部 2012 年 9 月进行的调研显示,若能落户大中城市,58.01%的农民工不愿放弃承包地,69.65%的农民工不愿放弃宅基地;若能落户小城镇,73.73%的农民工不愿放弃承包地,78.47%的农民工不愿放弃宅基地(人力资源和社会保障部劳动科学研究所课题组,2013)。另一方面,城市的房价居高不下、生活成本高企、就业不稳定、子女教育问题难以解决等因素,使部分农民工“望城兴叹”。

人员落户广东各地城镇,而通过积分享受教育等基本公共服务的人数则更多(唐晓阳、邓卫文,2013)。然而,在各地积分入户制度取得多方面社会成效的同时,一些问题也逐渐显现。其中一个最主要的问题是积分指标的设定和分值权重分配带有明显的人才偏向性和投资偏向性,使大多数长期居住在本市的农民工等群体对于积分入户“可望而不可即”,导致入户指标出现浪费。大城市要结合自身发展的实际需要设立一种经济导向、人口素质导向和社会规范导向三位一体的“门槛”条件,让具有在城市投资能力、文化程度较高、工作居住年限较长、具有丰富非农农业生产经验的农民优先进城。

二要有序放开中小城市落户限制,合理引导转移人口落户中小城市的预期和选择,特别是在中西部地区大力发展中小城市,鼓励转移人口家庭式迁移和就地城镇化。中国城镇化发展应该坚持均衡城镇化之路:既要大力发展城市群,又要依托县城和县域中心镇发展中小城市。要引导公共资源配置向中小城市转移,增加对中小城市基础设施的投入,提升中小城市的公共服务水平。要推动产业向中西部地区转移,实现产城融合发展,提升中小城市的就业吸纳能力。要完善农民工创业的政策扶持体系,鼓励转移人口以创业带动就业,通过减税、减费,降低创业企业的交易成本和经营成本,减少转移人口的创业难度。

三要对城中村和棚户区进行改造,一方面要通过户籍制度改革,解决原城市内部农民的户籍问题,实现市民化。在城中村改造过程中,必须解决失地居民的基本生活保障问题,使原城市内部农民获得城市户籍,享受平等的市民待遇,变游民为市民,提升其融入城市的能力。另一方面要解决居住在城中村与棚户区中的低收入人群的补偿与安置问题。城中村是流动人口和原住民融入城市的过渡带(高学武、魏国学,2014),低廉的房租使其能在大城市居住下来。在进行城中村和棚户区改造的过程中,要充分考虑这部分居民的居住需求,推进公租房等保障性住房建设,不能简单粗暴地推倒旧房子,逼走农民工。

2. 对不能落户或不想落户的农业转移人口,通过人口管理制度改革,建立全国统一的居住证制度,逐步实现基本公共服务全覆盖

市民化应遵循自愿原则,充分尊重城乡居民自主定居的意愿,为不能落户或不想落户的农业转移人口提供基本公共服务。一方面,现阶段受政府财力等因素的制约,流动人口与市民的完全“平权”难以实现,转移人口“不能落户”。另一方面,由于农村户籍含金量高,而城市中的就业不稳定、生活成本高,使部分农业转移人口不愿意放弃农村户籍。

通过居住证制度推进基本公共服务的逐步全覆盖,保障转移人口的基本生活和发展,既是公共服务体制改革的初步目标,也是实现市民化的关键环节。具体而言,一要推进财政制度等配套制度改革,为建立居住证制度提供必要的资金支持,推进基本公共服务从广度和深度上向城镇常住人口全覆盖,改变市民和农民工的二元结构,维护农民工的基本生活质量,提升城镇化的可持续性;二要完善区域间的协调机制,协调好流出地与流入地的关系,确保基本公共服务与人口流动相协调,推动真正的迁徙自由化改革,为实现城乡户籍统一打下基础;要加强流动人口信息登记、统计、查询等工作,在部门间、地区间形成统一的规范管理和信息共享制度,降低行政成本;四要建立基本公共服务成本分担机制,充分利用

民间资本,由政府、企业、个人三方共同分担农民工市民化的成本。

## （二）市民化需要稳定的城镇就业

一方面,通过加强职业教育培训,提升农业转移人口就业的稳定性。一是普及岗前职业培训,强化在岗职业培训。在岗职业培训对于更新并提升转移人口职业技能,提高企业用工效率具有重要意义,有利于促进农业转移人口的就业稳定,使其能够更好地融入城市。二是积极整合现有教育资源,丰富和优化职业教育培训形式,增强对农业转移人口的针对性。三是建立激励农民工参与职业培训的长效机制及合作机制,切实执行农民工培训经费补贴政策,促进政府、企业、高职院校共同参与农民工职业教育平台建设,将其纳入职业培训体系,提高农民工培训的有效供给,改变农业转移人口非稳定性就业的现状,为其就业、创业并最终实现市民化打下良好基础。

另一方面,通过夯实中小城市的产业基础,增加就业机会,促进转移人口以就业带动市民化。产业发展是城市吸纳就业的重要基础,对于中小城市而言,要优化经济发展的环境,吸引有优势的企业入驻。经济发展的环境建设既包括产业园区规划、基础设施等“硬”环境,也包括税收优惠、行政效率提升、城市生态绿化等“软”环境。具体而言,一要充分利用自身资源禀赋优势,通过城市产业专业化、特色化发展,形成区域性特色产业集群,特别是中西部地区的中小城市,应抓住产业和劳动力要素“双转移”的机遇,合理引导沿海地区的产业转移,并吸引劳动力回流,提升当地的经济发展水平,为吸引转移人口创造更多就业机会,促进转移人口就地市民化。二要不断完善中小城市创业扶持体系与就业培训体系,为返乡创业者提供金融支持,鼓励转移人口以创业带动就业,通过减税、减费,降低创业企业的交易成本和经营成本,减少转移人口的创业难度,使转移人口拥有稳定的就业,更好地融入城市(辜胜阻、武兢,2009)。三要在中小城市完善公共私营合作制,充分发挥民间资本的作用,建设中小城市基础设施,提升城市基础设施服务水平,完善产业发展的相关配套服务。四要建立覆盖高、中、低不同收入群体的多元化住房供给体系,满足不同收入群体的需求,并将房价控制在合理的范围。加大保障性安居工程的建设力度,增加中小套型商品房的供应,鼓励开发共有产权住房、公共租赁住房,让落户中小城市的居民实现安居梦想。

## （三）基本公共服务逐步全覆盖需要改革财政转移支付制度

改革财政转移支付制度是推进公共服务按城镇常住人口逐渐全覆盖的关键。建立与常住人口挂钩的转移支付制度,有利于保障城市提供基本公共服务的动力和财力,提升城市公共服务水平,缩小不同规模城市间的公共服务差异。2013年3月16日发布的《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》明确指出,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,中央和省级财政安排转移支付要考虑常住人口因素。将转移支付的分配规模认定由户籍人口认定变为常住人口认定。一要建立与常住人口挂钩的转移支付制度。农业转移人口的市民化,其实质是要将原本覆盖户籍人口的教育、医疗、住房、就业等公共服务扩展到城市外来常住人口,因此,市民化并非是某个城市单独的责任,而是需要进行全国范围内的统筹安排。其中随迁子女的义务教育支出、医疗保险支出等,应主要由中央财政承担,推进中



央财政设立农业转移人口市民化的专项资金,为城市推进市民化提供适当补贴,从而降低地方政府公共服务的支出责任,缓解城市政府财政压力,提升中小城市公共服务水平。二要平衡和化解人口流出地与流入地之间的财政压力。由于医疗、教育等公共服务具有难以转移的特点,人口向大城市的集中将导致公共服务的需求与供给不匹配的矛盾,需要平衡人口流出地与流入地之间的财政压力,促进地方政府在农业转移人口问题上财权与事权相匹配。三要调整各级政府支出结构,促进城乡统筹。由于中国城镇化正处于快速发展阶段,人口流动方向以农村向城市为主,财政支出也应循此方向进行调整。

#### 四、研究结论

农业转移人口市民化不是简单的户籍问题,而是由稳定就业、公共服务、安居、观念转变等多方面因素构成,因此农民工市民化必须坚持“二维路径”:通过实施差别化落户政策,在大城市、特大城市实行积分制等方式设置阶梯式落户通道,让符合条件的农业转移人口享受市民待遇;通过居住证制度,有序实现不能或不想落户的农业转移人口基本公共服务逐步全覆盖。推进转移人口市民化不仅要“因城而异”,针对不同城镇规模,实施差别化落户政策,而且要“因群而异”,存量优先,把“沉淀型”流动人口转为城市居民,让那些有知识、有本领、有才能、有经济实力的农业转移人口优先积分入户。要尊重城乡居民自主定居意愿,对不能或不想落户的农业转移人口,通过建立居住证制度,改变城镇基本公共服务由户籍人口独享的局面。在实施农民工市民化进程中,不能随意剥夺农业转移人口的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。如果在户籍改革中盲目推进激进的土地改革,会使大量农民成为失地流民。土地改革需要稳定所有权、保留承包权、流转经营权、用好抵押权、担保权。土地流转要坚持“依法、自愿、有偿”的原则,使转移人口享有土地是否流转的决定权和土地流转形式的选择权。

#### 参考文献:

1. 迟福林(2013):《走向公平可持续发展的转型改革》,《经济体制改革》,第6期。
2. 高学武、魏国学(2014):《城镇化视野下城中村治理困局的破解之策》,《宏观经济研究》,第3期。
3. 辜胜阻、武兢(2009):《扶持农民工从创业带动就业的对策研究》,《中国人口科学》,第6期。
4. 陆铭等(2012):《城市规模与包容性就业》,《中国社会科学》,第10期。
5. 人力资源和社会保障部劳动科学研究所课题组(2013):《农民工市民化发展研究》,载于《中国农民工发展研究》,中国劳动社会保障出版社。
6. 唐晓阳、邓卫文(2013):《广东实施农民工积分制入户政策的效果评价及完善对策研究》,《广东行政学院学报》,第6期。
7. 魏后凯等(2014):《农民工市民化现状报告》,《中国经济周刊》,第9期。
8. 张庆(2013):《农民工就业问题调查研究》,《经济纵横》,第6期。
9. 张占斌等(2013):《我国农村转移人口市民化的财政支出测算与时空分布研究》,《中央财经大学学报》,第10期。

(责任编辑:朱 犁)