

农民工落户悖论与市民化政策转型*

邹一南

摘要：长期以来，户籍制度被认为是阻碍农民工市民化的关键制度安排，而推动农民工在流入城市落户并构建起以能力为导向的落户优先序，就成为了新一轮户籍制度改革的主要举措。然而，从政策效果看，农民工落户数量十分有限，市民化的进展比较缓慢。本文通过分析“农民工须市民化、市民化须落户、农民工未能落户”这一悖论相关的三个认识误区，提出了准确认识农民工落户和市民化问题的新视角，并据此得出应通过一系列政策转型来推进农民工市民化的结论，包括：将推进农民工市民化的重点由异地市民化向就地市民化转变，将落户政策由有能力者优先向有意愿者优先转变，将市民化目标由户籍市民化向常住市民化转变。

关键词：农民工 落户悖论 市民化 政策转型

中图分类号：F061.3 **文献标识码：**A

一、引言

自20世纪90年代“民工潮”兴起之后，农民工问题就成为了理论研究的热点，农民工政策也发生了几次重大的调整：以2003年的“孙志刚事件”为转机，在国家制度层面，开启了对农民工由限制自由行动向保护合法权益的转变；以2008年的国际金融危机为转机，地方政府被倒逼着推动了由维护农民工短期权益向促进农民工市民化的转变（国务院发展研究中心农村经济研究部，2014）。自2013年起，国家开始推进以人为核心的新型城镇化，将农民工市民化放在了新型城镇化的六大任务之首，加快实现农民工市民化被认为是促进城镇化高质量发展、维护社会和谐稳定的关键举措，也是扩大内需、形成强大国内市场的重要抓手（辜胜阻，2014）。

一个普遍接受的观点是，造成农民工无法市民化的关键因素是具有城乡分割特殊功能的户籍制度的存在（章莉等，2016；Zhang and Wu，2017）。由于没有流入地城市的户口，农民工及其随迁家属无法享受与市民均等化的教育、医疗、社会保障和住房保障等基本公共服务（孟凡强、吴江，2014；Li，2010），并且在劳动收入、就业门槛等方面遭到严重的歧视（王美艳，2005；孙婧芳，2017），造成了农民工只能在城乡之间作候鸟式的循环流动，无法永久性迁移（孙三百、白金兰，2014；Sun and

*本文得到国家社会科学基金项目“农业转移人口市民化政策体系研究”（项目编号：19CJY012）的资助。作者感谢匿名审稿专家提出的专业而细致的意见和建议，当然文责自负。

Fan, 2011)。因此,必须加快户籍制度改革,让农民工在城市落户。基于这种共识,近年来国家先后出台了《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》《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》《国家发改委新型城镇化建设重点任务》等多项政策文件,力求加快农民工市民化进程,提高户籍人口城镇化率。

然而,从政策效果来看,加快农民工落户并未取得明显进展。户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率的差距,在“新户改”政策刚出台的几年有一个明显的缩小后,自2017年开始又再次扩大,^①并且在城市落户的非户籍人口大多是外来市民,而非农民工。据调查,在江苏和广东这两个农民工输入大省,真正通过积分等方式实现落户的农民工数量微乎其微(肖璐、蒋芮,2018)。一般认为,农民工落户进展缓慢的原因,一方面是地方政府仍然设置了一定的落户门槛,将学历等各方面条件较低的农民工排除在落户范围之外;另一方面则在于农民工群体的落户意愿不强。诸多研究均表明,在农民工群体中,愿意在流入城市落户的比例仅为总数的三分之一左右(张翼,2011;林李月、朱宇,2016)。

至此,围绕农民工落户问题形成了一个悖论,即“农民工须市民化、市民化须落户、农民工未能落户”。如何理解并面对这一悖论所揭示的现象影响着未来农民工市民化政策的走向。对此,有学者认为,随着城市户籍福利的剥离,户口的意义已经发生了变化,推进农民工市民化不能纠结于落户,也不能就户籍制度改革来评价户籍制度改革(田明等,2019)。也有学者认为,落户困境的原因是户籍制度改革顶层设计有偏差,地方政府自由裁量权大、配套政策滞后、激励机制不足等,应进一步加大户籍制度改革的力度(欧阳慧,2020)。

本文认为,上述两种观点都有失偏颇。一方面,我们不能因为户籍重要性下降就忽视农民工未能落户的事实,不去追究其背后的原因;另一方面,我们也不能简单地认为农民工普遍未能落户是因为当前户籍制度改革的力度不足,似乎只要进行政策设计上的调整就能够大大加快落户进度。事实上,农民工落户悖论的出现既与改革开放40多年来户籍制度发生的变化有关,也与工业化、城镇化进程中农民工流动与迁移比较利益的变化有关。如果不能准确把握这些变化,则将产生对农民工落户问题认识上的一系列误区,进而影响农民工市民化相关政策的有效制定。

二、农民工落户问题的三大认识误区

对于户籍制度改革和农民工落户政策的制定,一直存在着一些似是而非的观点,这些认识误区的存在阻碍了人们准确理解农民工落户悖论形成的原因。

(一) 误区一: 农民工未能落户是因为不愿放弃农村土地权利

对于农民工未能落户的现象,最流行的一个解释就是其受到农村土地权利的羁绊而不愿转移户口。由于农民的土地承包权和宅基地使用权依托于其所在村集体的成员权利,而户口迁出往往被认为将失

^① 2014—2020年国家统计局国民经济和社会发展统计公报显示,相对于2013年户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率的“两率差”最高点17.67,2015年和2016年的“两率差”分别下降至16.20和16.15,而2017年、2018年和2019年的“两率差”又回升至16.17、16.21和16.22。

去作为村集体成员的权利，因此土地成为农民工在城市落户的巨大机会成本，拥有承包地和宅基地对农民工城市落户意愿有显著的负面影响（黄帅金，2020）。一些针对农民工落户意愿的问卷调查似乎也印证了“‘想保留承包地’是绝大多数农民工不愿在城市落户的主要原因”“农地的保障性功能对农村劳动力获得城市户籍意愿的影响依然存在”（张翼，2011；陈丹等，2017）。

但是，基于问卷调查得出的结论可能有所偏颇，因为针对农民工落户意愿的问卷提问方式实际上已经预设了问题的答案。例如，问“如果需要放弃农村土地，你是否愿意在城市落户？”这样带有诱导性且不明确落户实际利益的笼统提问，显然不能反映出农民工对待落户的全部真实想法。事实上在城镇化进程中，农村土地对于农民工的意义一直在发生着快速而深刻的变化。

首先，相当比例的农民工在农村老家已经没有土地了，对于这些农民工，无所谓是否愿意放弃土地权利。20世纪80年代在贵州省湄潭县试点并已在全国大多数农村推行的“增人不增地、减人不减地”政策使很多“90后”“00后”农民工没有名下的承包地，加之出于种种原因退出土地的农民工，相当比例的农民工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%（见表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，“无地可弃”何谈“不愿弃地”？

表1 农民工在老家的农地保有情况

| 回答 比例 | 老家是否有承包地 | | | 老家是否有宅基地 | | |
|----------|----------|-------|------|----------|-------|------|
| | 有 | 没有 | 不清楚 | 有 | 没有 | 不清楚 |
| | 53.6% | 39.7% | 6.7% | 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。

其次，国家对进城落户农民工的农村土地权利已给予了充分保障。2014年出台的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》和2016年出台的《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》均明确提出，在推动农民工落户的进程中，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进城落户的条件，是否有偿退出“三权”应充分尊重农民工的意见。即使一些地方在执行中央政策时确有贯彻落实不力的现象（李国正，2020），但农民工对“落户即失地”的担忧已经从正式制度上被消除。

再次，土地所承载的收入和保障功能已经大大下降。随着城镇化的推进，农户收入结构发生了很大改变，土地对农民收入的贡献越来越小。《中国统计年鉴》（2020）显示，在2019年全国农村居民可支配收入中，经营性收入占比已下降到了35.9%，工资性收入占比上升到41.1%。刘同山（2020）根据农业农村部全国农村固定观察点数据统计得出，2016年仅有12.8%的农户农业收入多于非农收入；非农收入占比超过80%的农户比例高达64.0%，因此对于大部分农民而言，来自种地的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。至于少数严重依赖土地的生存型小农户

和“以农为业、力农致富”的职业农民，他们要么因为能力太弱而难以外出务工，要么因为能力很强而几乎不需要外出务工，其家庭成员中选择外出务工从而进入农民工群体的人的数量很少（蔡昉、都阳，2002）。此外，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：2017年各级财政对新型农村合作医疗的人均补助标准已达到450元、新农合人均缴费标准全国平均已达到180元；2017年全国农村最低生活保障标准已达到4211元/人/年，农村低保对象达到4078.2万人；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标准已达到70元，国家提供的养老保障已超过承包地在农民养老生活来源中的作用（叶兴庆等，2018）。同时，越来越多的农民工在城市已拥有了城镇职工养老保险，不再需要农村土地作为保障。

最后，土地所带来的未来潜在征地收入对落户意愿的影响有限。在城镇化进程中，农民通过征地而获得的补偿金额确实比较可观。但是，一方面随着城镇化率增速的放缓和耕地红线管理的日趋严格，中国通过土地大规模扩张的城镇化阶段已经过去（刘守英、熊雪峰，2018），通过征地获得一大笔补偿金的潜在可能性在降低；另一方面，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的土地并不会得到征收补偿（华生，2013）。

总之，认为不愿放弃农村土地权利是阻碍农民工落户意愿的主要原因是一个重大的认识误区，农民工不愿在流入城市落户并非因为农村土地，而是与当前的工业化、城镇化阶段中农民工群体的一些固有特征相关。对此，我们将在第三部分进行探讨。

（二）误区二：农民工未能落户是因为未能满足城市落户条件

城市政府曾制定过一些限制外来人口落户的门槛和条件，如“购房落户”“投资落户”等，希望一方面给外来人口提供一个享受大城市市民权利的机会，另一方面也能够给城市带来更多的税收和就业，促进城市经济发展。对于收入和财富水平较低的农民工，因其无法满足落户所需的购房或投资条件，普遍无法在城市落户（杨开忠，2009）。还有一些大城市出台了积分落户制度，对落户条件予以量化，向能够达到一定分值的外来人口提供城市本地户口（谢志强、姜飞云，2016）。城市出于自身利益，往往把积分落户与人才引进战略联系起来，在落户积分设置上具有明显的人力资本偏向性：学历、职称等指标的权重较重，这使得农民工落户政策有异化为人才落户政策的倾向（邹一南，2020），较高的落户门槛使农民工普遍达不到落户条件（Cao et al., 2015）。广东省中山市早在10年前就已率先推行流动人口积分入户政策，而真正实现落户的农民工数量微乎其微（肖璐、蒋芮，2018）。

但是，随着新一轮户籍制度改革的推进和人口流动趋势的变化，无论是国家层面还是地方政府层面，对农民工落户的态度都发生了很大的转变，以限制农民工落户数量为特点的户口迁移政策也发生了重大调整。

在国家层面，全面放开落户限制的政策导向已十分明确。2016年出台的《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》以及2019年和2020年出台的《国家发改委新型城镇化建设重点任务》先后规定，常住人口300万以下的II型大城市不得设置任何落户门槛，常住人口300万以上的I型大城市全面取消包括举家迁徙的农民工、新生代农民工在内的重点人群落户限制，特大超大城市郊区也被鼓励全面放开落户条件，所有大中城市均不允许采用积分落户制，少数特大超大城

市的积分落户政策也被要求确保社保缴纳年限和居住年限的分值占积分的主要比例。此外，为了鼓励各地尤其是特大超大城市推动农民工落户，中央出台了“人地钱挂钩”的配套政策，全面落实了吸纳农民工落户数量与城市新增建设用地规模挂钩以及与财政转移支付挂钩的政策。

在地方层面，地方政府曾经的那种将农民工落户视为一种成本或负担的态度也发生了转变。近年来，随着农村剩余劳动力基本转移完毕，以及老龄化背景下农村新成长劳动力数量的急剧减少，经济发展所需的劳动力从无限供给变为相对稀缺，农民工市民化所带来的消费拉动和集聚经济效益越发受到重视。在这个背景下，各地竞相出台史上最宽松的落户政策，一些省会特大城市更是掀起了一轮又一轮的“抢人大战”，将农民工落户门槛一降再降。江西省甚至在2021年3月印发文件，明确在全省所有城市范围内全面取消落户限制，仅以具有合法稳定住所（含租赁）或合法稳定就业为落户的基本条件。

总之，在新一轮户籍制度改革的政策推动和劳动力市场环境变化的条件下，农民工在城市的落户门槛已经大幅下降。当前，除了少数在特大超大城市的主城区和部分I型大城市中的农民工仍可能面临一定的落户门槛外，绝大多数农民工在城市落户已无任何政策障碍。

（三）误区三：农民工市民化的核心是落户

当前，城市本地户籍的确控制着一些城市社会福利，缺少这些城市福利，农民工确实很难实现市民化。因此，近年来包括《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等多份中央文件中，在有关“推进农民工市民化”章节的第一段，都是“加快推进户籍制度改革，提高户籍人口城镇化率”的相关内容，落户显然已经被当作了推进农民工市民化的最重要手段。学术界也普遍将推进落户作为农民工市民化问题的核心，认为通过落户使农民工享受均等化的公共服务是其实现市民化的关键（魏义方、顾严，2017；罗云开，2015）。

但是，这种认为通过落户赋予农民工城市福利就能使其实现市民化的观点，实际上是一个重大的误区。在计划经济体制下，城市户籍居民的教育、医疗、住房、养老等公共服务由所就业的单位统一提供，农村户籍居民则依靠所在的农村集体来解决基本公共服务问题。因此，如果农村居民转为了城市非农户口，则可以立刻享受市民化的福利待遇，此时的落户就等同于市民化。改革开放后，劳动力就业很快完成了市场化改革，拥有城市户口不再是获得就业机会的保证，而随着农业转移劳动力的大量进城，农村户口和城镇户口都要在就业市场上双向选择。就业市场化改革也使一系列城市社会福利相继与户口脱钩，例如与就业相关的养老、医疗等社会保险已不再依赖户口，如果劳动者的用人单位为其雇员缴纳了社会保险，则不管其是否拥有城市户口，都可以享受这些社会保险。再如住房福利，住房改革之前，分配住房是城市职工的一项福利，而房改之后，除了少数中央国家机关外，无论城市户口还是农村户口，想拥有城市住房都需要自己购买。目前，与户口挂钩最紧密的是教育权益，而随着国务院出台了“以流入地政府管理为主，以全日制公办中小学为主”的“两为主”政策，农民工子女在流入地接受公立义务教育的权利已经从正式制度上予以了保证。同时，在学区制下，住房对于公立教育资源的分配发挥着越来越大的作用，在一些城市，即使拥有本地户口，如果没有该学区的住房，也难以享受完全平等的公立学校入学机会。

总之，随着附着于城市户口上的社会福利逐渐减少，越来越多的社会福利已经成为非排他性的公共服务，不落户即可获得，而一些市场化程度较强的社会福利并不与户口挂钩，即使拥有城市户口也并不意味着可以获得这些社会福利。因此，对农民工来说，落户并不等同于市民化。事实上，农民工未能实现市民化，除了因户籍身份导致在就业机会和收入等福利待遇上存在一定的歧视因素外，还有自身的能力因素和心理因素等。同时，地方政府和企业就业、社保、居住等公共政策等方面存在短板，也是农民工未能市民化的重要原因。使农民工全方位地融入城市并成为市民，早已不是单纯依靠落户就能够完全解决的。

三、农民工落户和市民化的再认识

中国现行户籍制度诞生于计划经济时期，是服务于重工业优先发展的赶超战略的特殊历史产物。随着时代的变迁和改革的推进，户籍制度的内含已经发生了巨大的变化，中国的城镇化进程也展现出了很多新的特征，特别是农民工在循环流动和迁移落户选择上的比较利益发生了微妙的变化，这些都对我们准确认识户籍制度及其改革有着重要的意义。

（一）循环流动而不在流入地落户是现阶段农民工的理性选择

在大约 20 多年前，非农户口对农民来说具有极大的吸引力，由于彼时城市户口对应着商品粮供给和体制内就业等重大福利，而农村地区尚未被公共财政覆盖，基本公共服务乃至基本生活条件都无法得到保证，农民在面对进城落户的机会时丝毫不会迟疑。但是，当前城市户口的含金量已发生了变化。如前所述，许多城市福利已经与城市户口脱钩，而随着公共财政的阳光普照农村，城乡基本公共服务的差距在缩小。在“十三五”期间，农村居民的养老保障和医疗保障已经实现了全覆盖，即使不考虑土地因素，农民对将户口迁移到城市的迫切性也已经大为下降。

事实上，农民工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经历过的发展阶段，是与一定历史时期相联系的长期过程，并不是中国特有的问题，也不会随着户籍制度的改革而立刻消亡。有研究表明，在很多发展中国家，其户籍制度并不具备城乡分割的功能，但流动人口现象同样大量存在（Hugo, 1982; Zhu, 2007）。从理论上讲，采用流动而不落户的这种迁徙模式，是农民工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（Stark and Bloom, 1985）。同时，农民工流动而不落户也与一定时期内工商业部门对农村劳动力的内在需求特点有关：在从低收入阶段向中等收入阶段爬升的过程中，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，农民工只能暂时选择在低工资、低福利、低稳定性的二级劳动力市场上就业（Piore, 1979）。城乡分割的户籍制度固然对农民工经济地位和社会地位的提升有一定阻碍，但农民工在城市呈现一种非市民化的工作生活方式也是一个必然而且相对漫长的过程，不会随着户籍制度的改革而立即发生实质性的改变。

进一步地，农民工在各城市之间的流动不仅是一个普遍现象，也是其提高收入水平和职业声望的有效途径（常进雄、赵海涛，2015）。据调查，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（见表 2）。因此，流动而不落户是农民工最大化收益、最小化风险的理性选择，希望通过落户将农民工固定在一个城市享受市民化待遇，既不符合工业化和城镇化发展的一般规律，也不符合农民工自身的利益。

表 2 不同流动次数的农民工的就业身份分布

| | 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。

此外，对于大多数农民工尤其是老一代农民工来说，年轻时在城市务工，年老后返回家乡是他们在现有条件下根据自身及其家庭的生命周期所做的理性安排，与户籍制度并无很大关联。即使是新生代农民工，面对流入城市高昂的房价和生活成本，以及随着自身年龄增长而日益显现的乡愁和离愁（贺雪峰，2016），也并非都希望永久留下。年轻时在大城市务工，当财产和能力积累到一定时候就返回家乡附近的小城市定居并创业或就业，已经越发成为了农民工群体的共同选择。2017 年全国流动人口动态监测数据显示，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（见表 3）。

表 3 农民工对未来流动和定居意愿的选择分布

| 选择类型 | 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。

（二）能力强的农民工未必更有落户意愿

如前所述，许多大城市曾通过建立积分落户制度对外来人口进行筛选，而积分分值的设置明显偏向于高学历、年纪轻、有技能、有住房、有投资的高禀赋人群。虽然中央文件明确要求调整积分权重，将社保缴纳年限和居住年限的积分权重调高，但一些特大超大城市在落实积分落户政策过程中，人力资本和物质资本禀赋较高者仍然占据绝对优势。此外，在推动 1 亿非户籍人口落户的进程中，国务院文件中选定了四类落户重点人群，即农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住 5 年以上和举家迁徙的农民工以及新生代农民工。从这四类重点人群的特点看，仍然具有明显的高禀赋倾向性。也就是说，在实际操作过程中，部分城市仍然在一定程度上存在着“能力强者优先落户”的政策倾向。

但是，问题的吊诡之处就在于，那些能够达到落户条件的农民工却未必更愿意落户，或者说，有着较强落户能力的农民工未必有更强的落户意愿。根据国家卫计委 2017 年全国流动人口动态监测数据，如果以购买城市商品房和就业身份为雇主的农民工作为落户能力强的标志，则落户能力强的农民

工的落户意愿并不强烈，在各类农民工的落户意愿中仅位居中游水平（见表4和表5）。相反，落户意愿较强的农民工反而是购买了小产权房或保障房、借房居住的农民工以及无业者。这些落户意愿较强的农民工有一个共同的特征，就是普遍因居住和就业面临着一定的合法性压力，而需要寻求制度上的认同感和安全感，落户就是他们谋求制度认同的一种有效手段。而对于那些已经在城市购买商品住房和成功创业了的农民工，反倒不需要通过落户来寻求这种认同感。对于这些能力较强的农民工，由于已经适应和熟悉了城市生活，没有感受到歧视、心理压力和生活麻烦，迁移户籍的动力就大大降低（蔡禾、王进，2007）。

表4 不同居住类型农民工的落户意愿

| | 购买商品房 | 购买小产权房 | 购买保障房 | 整租住房 | 合租住房 | 政府公租房 | 借住房 | 单位雇主房 | 就业场所 | 非正规住所 |
|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 愿意落户比例 | 33.5% | 39.9% | 44.2% | 36.2% | 36.0% | 34.5% | 38.4% | 28.3% | 25.0% | 31.6% |

资料来源：国家卫计委2017年全国流动人口动态监测数据。

表5 不同就业身份农民工的落户意愿

| | 雇主 | 固定雇员 | 自营劳动 | 零工、散工 | 无业 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 愿意落户比例 | 36.6% | 37.1% | 32.0% | 35.0% | 38.1% |

资料来源：国家卫计委2017年全国流动人口动态监测数据。

更进一步地，有研究表明，中国农民普遍固有一种从“小农”向“小资”转变的理想情怀，他们进城打工的目标是通过勤劳努力当上小老板，同时更多地买房、置业，而并不想成为靠工资和社保生活的城市产业工人（温铁军，2014）。因此，能力强、经济地位高的农民工并不一定有更强的落户意愿，尤其是对老一代农民工而言，进城打工初衷的完全实现往往就昭示着他们荣归故里和落叶归根的肇始（钱文荣、李宝值，2013）。这进一步说明了将农民工落户数量少归因于达不到城市落户条件是一个重大的认识误区，而设置能力导向的落户政策则是人们单纯站在城市的角度而非农民工的角度来思考落户问题的产物。

（三）农民工市民化的进展得益于户籍利益的剥离而非扩散

利益扩散和利益剥离是两种不同的农民工市民化推进思路。所谓利益扩散，就是通过各级政府的推动，使制度受益者范围扩大，新进入者获得本地户籍福利的过程。利益扩散的对象是城市中的农民工等非户籍人口，通过落户使之享有和市民同等的福利水平。所谓利益剥离，就是通过形成某种新的利益分配机制，剥离由现有机制控制的部分利益，并逐步地替代现有机制，最终使其空壳化的过程（郭秀云，2016）。利益剥离的对象是与城市本地户籍挂钩的各种福利。通过利益剥离，使原本由户籍控制的各项城市利益的范围缩小，非户籍利益的范围扩大（具体见图1）。

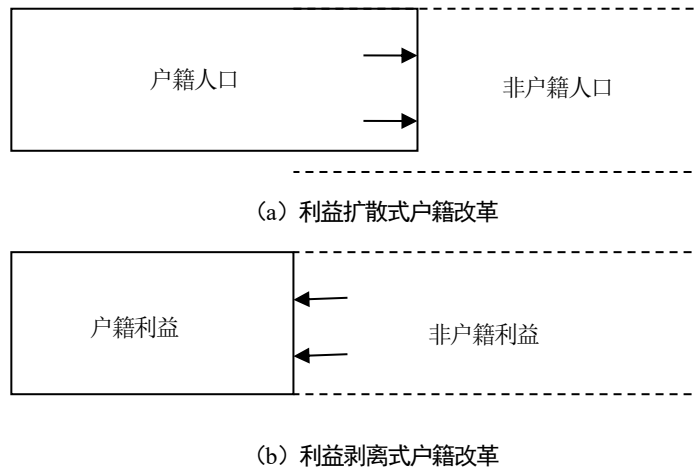


图1 两种农民工市民化路径示意图

从政策效果看，作为利益扩散的落户政策在推进农民工市民化上更为彻底，因为一旦实现落户，农民工就自动获得了与市民完全等同的城市福利，并且这种福利的承诺不会随日后政策的变化发生改变。但是，通过落户来扩散利益的改革方式存在两个重大缺陷：其一，落户的政策实施对象是人，即农民工，它需要政策实施对象的配合。如前所述，农民工出于对自身利益的考虑，配合落户政策的积极性很低，从而利益扩散的程度必定有限。其二，落户不是一个可以低成本重复的过程，它的手续相对繁琐，很难频繁地变动户口注册地。对于流动性较强并且以在城市间流动来获得收入和职业声望提升的农民工来说，将其户口落在某一个城市，反而是对其正常经济活动的限制。

从户籍制度改革的历史进程看，无论是改革开放初期的自理口粮户改革，还是城镇住房、就业、社保及部分公共服务的市场化，再到中小城市落户限制的放开，每一次户籍制度改革的边际进展都是在利益剥离路径的逻辑下完成的。在未来推动特大超大城市公共服务均等化的改革进程中，仍应坚持利益剥离式改革路径。当前，各大城市实施的居住证制度就是利益剥离的典型途径。居住证的政策实施对象是物，即城市福利，它实质上是将原本由户籍承载的城市福利进行了转移，而居住证所具备的“低门槛申领、阶梯式赋权”的特征，更符合农民工的流动就业特点，也易于被农民工所接受。无论流动到哪个城市，农民工都可以通过方便地申领当地居住证，获得相当于或接近于市民的基本公共服务，而且可以一直保留农村户口。随着居住证制度的不断完善，越来越多的户籍福利被剥离到居住证上，户籍制度的改革进程也就自然完成。

四、推动农民工市民化政策转型

基于对关于农民工落户问题认识误区的修正，以及当前农民工市民化和落户的重新认识，本文针对性地提出进一步推动农民工市民化的政策转型路径。

（一）农民工市民化的着眼点从异地市民化向就地市民化转变

根据前文的分析，农民工未能在城市落户的原因并不是不愿放弃农村土地，这种循环流动而不在首次流入城市落户的迁移方式是当前阶段农民工的理性选择，并且多数农民工会选择最终回到家乡附

近的小城市定居。但是，现阶段农民工市民化的各项政策主要是针对农民工流入地城市而设置的，目的是让农民工在流入地城市实现市民化，而没有考虑到农民工的二次迁移。无论是落户条件的规定还是“人地钱挂钩”政策的制定，都是着眼于那些吸纳了异地转移农民工数量较多的东部发达地区和大城市，或者说是一种异地市民化政策。事实上，随着越来越多的农民工返乡就业和选择就地转移，在本省本地务工的农民工比例近年来在持续提升。2010年至2020年的《农民工监测调查报告》显示，在乡镇街道范围内就业的本地农民工占农民工总量的比例从2009年的36.8%上升到了2019年的40.1%；在外出农民工中，选择在省内就业的农民工占比从2009年的47.1%上升到了2019年的56.9%，农民工就地就近转移趋势明显。因此，以异地市民化为着眼点的农民工市民化政策无法取得理想的效果，农民工市民化政策的着眼点应转向就地市民化。

服务于就地市民化目标的政策，首先应遵循农民工循环流动的特点，进一步建立完善城市农民工养老保险等社会保障的转移接续制度，消除农民工循环流动和最终返乡定居的制度障碍。此外，应探索建立对那些吸纳从本地农村外出后又返回当地定居的农民工较多的城市尤其是广大中西部地区和中小城市的财政支持政策。这些外出务工的农民工，将生命周期中的黄金年龄贡献给了异地流入城市，而将年龄“负债期”留在了本地，站在全国层面上考虑，理应对这些曾经的农民工流出地、现在的农民工归宿地予以财政支持。

与此同时，还应积极探索农民土地退出与市民化联动的改革机制。自古以来，中国的户籍和地籍就是紧密相连、共生互动的，但在当前农民工市民化的顶层设计中，并未构建起土地退出与市民化之间的制度桥梁，忽视了那些愿意主动放弃农村土地，从而为当地农业现代化和城镇化建设做出贡献的农民工在城市享受市民化权利时本应拥有的优先权。导致这种制度缺失的一个很重要的原因，仍然是当前片面着眼于异地市民化的农民工市民化政策导向：由于农民工土地退出所形成的农地规模化经营条件和建设用地指标很难跨越县级以上行政区划配置，难以形成支持异地市民化的政策工具，因此在农民工市民化政策体系中也就没有鼓励农民土地退出的政策。鉴于此，应推动各地方政府探索在本行政区内的农民土地退出与市民化权益享受挂钩的政策，在尊重农民意愿的情况下，引导农民工退出土地，并就地实现市民化。

（二）落户政策的制定从有能力者优先向有意愿者优先转变

根据前文的分析，农民工未能落户并不是因为达不到城市落户门槛，以当前各地的户籍改革力度和农民工现有的能力条件，农民工能够满足在绝大多数城市落户的要求。主要的问题在于，能力强、能够满足城市落户条件的农民工未必落户意愿也强，流动而不落户是当前阶段多数农民工的一种理性选择。因此，虽然保留了落户门槛的部分大城市和特大超大城市的户籍对农民工有一定的吸引力，但即使这些城市大幅度降低落户所需的能力条件乃至完全放开落户限制，也不太会立刻导致农民工大规模落户。而在当前，部分大城市和特大超大城市的积分落户制度仍然是以“有能力者优先”为导向的，这种做法是类似于西方发达国家对待跨国移民入籍和申领绿卡的做法。出于对本国利益最大化的考虑，对外国移民根据能力大小进行挑选是合情合理的。但是，对于一国内部的城乡移民也采用相同的办法进行挑选，则不仅有违共享发展成果的理念要求，也不利于实现区域经济的协调发展。吸纳农民工较

多的城市本来就是经济较发达的地区，如果再通过一套筛选机制使高禀赋的劳动者落户，留下人口红利、退回人口负债，则可能加大地区发展差距。

鉴于此，在目前城市内部利益扩散需求仍在一定程度上存在的情况下，应及时推动各类城市的落户政策导向从有能力者优先向有意愿者优先转变。具体而言，应督促各地取消购房落户、投资落户等明显具有能力导向性的地方性落户政策，同时在全类城市取消对落户重点人群的认定，无论农民工的迁移目的如何、年龄大小、是否就业居住满五年以及是否举家迁徙，只要有落户意愿，都考虑给予满足。对于广大中小城市，由于农民工的落户意愿并不强烈，全面放开落户后可能并不会出现扎堆落户和财政压力骤增现象；对于少数特大超大城市，可以在短时间内继续保留积分落户政策，但应对积分设置规则进行大幅度修改，切实减少学历、职称、纳税、购房等带有禀赋倾向性的加分项目，以合法稳定就业和居住年限为主要的积分依据，并且通过严格督察防止地方政府在执行这类政策过程中出现“打折扣”的情况。

（三）市民化目标的设置从户籍市民化向常住市民化转变

根据前文的分析，落户不等于市民化。改革开放以来农民工市民化取得的进展主要是得益于户籍利益的剥离而非利益扩散，以落户这种利益扩散方式推进城镇化和农民工市民化的客观结果，不是弱化而是强化了以户籍为依托的城市公共服务配置特征。目前，中国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率约有 16 个百分点的差距，昭示着全国有 2 亿多城市非户籍人口，这其中大多数为外出农民工，而伴随着城镇化进程的深入，仍将有大量农民工离开农村户籍地进入城市。倘若要将数亿农民工全部实现城市落户，从制度成本和操作性上看，既不可能也无必要。未来推动农民工市民化的根本途径，应是通过大力推进居住证制度等户籍利益剥离式改革举措，实现各类城市福利在不同人群间的均等化配置，使户籍制度的利益分配功能逐渐淡化。

在短期内，不再追求落户数量的目标可能会使得农民工与市民的公共服务差距继续存在，但以常住人口为目标推动市民化更符合未来劳动力在城市之间和城乡之间常态化流动的长期趋势。况且，在一个 14 亿人口的大国中推动农民工的市民化，本来就不是一个毕其功于一役的举措，而是一个需要全面、系统、渐进地推进的事业，它包括在基本公共服务上由歧视向均等的转变，在居住方式上由非正规向正规的转变，在就业岗位上由低质量向高质量的转变，在心理状态上由城市过客向城市主人的转变。因此，只有以常住人口市民化目标取代户籍人口市民化目标，才能真正实现符合经济发展客观规律和以人为核心这一根本特征的高质量城镇化。

参考文献：

1. 蔡昉、都阳，2002：《迁移的双重动因及其政策含义——检验相对贫困假说》，《中国人口科学》第 4 期。
2. 蔡禾、王进，2007：《“农民工”永久迁移意愿研究》，《社会学研究》第 6 期。
3. 常进雄、赵海涛，2015：《农民工二次跨区流动的特征分析》，《中国人口科学》第 2 期。
4. 陈丹、任远、戴严科，2017：《农地流转对农村劳动力乡城迁移意愿的影响》，《中国农村经济》第 7 期。
5. 辜胜阻，2014：《中国农民工市民化的二维路径选择——以户籍改革为视角》，《中国人口科学》第 5 期。

6. 国务院发展研究中心农村经济研究部, 2014: 《从城乡二元到城乡一体》, 北京: 中国发展出版社。
7. 郭秀云, 2016: 《户籍制度分立式改革路径: 利益剥离与利益扩展》, 《改革》第9期。
8. 贺雪峰, 2016: 《谁是农民: 三农政策重点与中国现代化农业发展道路选择》, 北京: 中信出版社。
9. 华生, 2013: 《城市化转型与土地陷阱》, 北京: 东方出版社。
10. 黄帅金, 2020: 《土地对农民工城市落户意愿的影响——基于2017年全国流动人口动态监测调查数据的再考察》, 《安徽农业大学学报(社会科学版)》第11期。
11. 李国正, 2020: 《农地权益保障与农业转移人口市民化》, 《中国土地科学》第10期。
12. 林李月、朱宇, 2016: 《中国城市流动人口户籍迁移意愿的空间格局及影响因素——基于2012年全国流动人口动态监测调查数据》, 《地理学报》第10期。
13. 刘守英、熊雪峰, 2018: 《我国乡村振兴战略的实施与制度供给》, 《政治经济学评论》第4期。
14. 刘同山, 2020: 《城镇化进程中农村土地退出及其实现机制》, 北京: 社会科学文献出版社。
15. 罗云开, 2015: 《建立农业转移人口市民化成本分担机制: 质疑与辨析》, 《财经问题研究》第6期。
16. 孟凡强、吴江, 2014: 《中国劳动力市场中的户籍歧视与劳资关系城乡差异》, 《世界经济文汇》第2期。
17. 欧阳慧, 2020: 《新一轮户籍制度改革实践中的落户困境与突破》, 《经济纵横》第9期。
18. 钱文荣、李宝值, 2013: 《初衷达成度、公平感知度对农民工留城意愿的影响及其代际差异——基于长江三角洲16城市的调研数据》, 《管理世界》第9期。
19. 孙婧芳, 2017: 《城市劳动力市场中户籍歧视的变化: 农民工的就业与工资》, 《经济研究》第8期。
20. 孙三百、白金兰, 2014: 《迁移行为、户籍获取与城市移民幸福感流失》, 《经济评论》第6期。
21. 田明、李辰、赖德胜, 2019: 《户籍制度改革与农业转移人口落户——悖论及解释》, 《人口与经济》第6期。
22. 王美艳, 2005: 《城市劳动力市场上的就业机会与工资差异》, 《中国社会科学》第5期。
23. 魏义方、顾严, 2017: 《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》, 《宏观经济研究》第8期。
24. 温铁军, 2014: 《城镇化是去城市化》, 《中国房地产业》第2期。
25. 肖璐、蒋芮, 2018: 《农民工城市落户“意愿—行为”转化路径及其机理研究》, 《人口与经济》第11期。
26. 谢志强、姜飞云, 2016: 《积分落户: 户籍制度改革的“破冰船”》, 《人民论坛》第30期。
27. 杨开忠, 2009: 《我为什么主张“购房落户”》, 《中国经济周刊》第8期。
28. 章莉、李实、A. D. William and V. R. Rhonda, 2014: 《中国劳动力市场上工资收入的户籍歧视》, 《管理世界》第11期。
29. 张翼, 2011: 《农民工“进城落户”意愿与中国近期城镇化道路的选择》, 《中国人口科学》第2期。
30. 叶兴庆、张云华、伍振军、周群力, 2018: 《农业农村改革若干重大问题研究》, 北京: 中国发展出版社。
31. 邹一南, 2020: 《农民工市民化困境与新一轮户籍制度改革反思》, 《江淮论坛》第4期。
32. Cao, G., M. Li, Y. Ma, and R. Tao, 2015, “Self-employment and Intention of Permanent Urban Settlement : Evidence from a Survey of Migrants in China’s Four Major Urbanising Areas”, *Urban Studies*, 52(4): 637-644.
33. Hugo, G., 1982, “Circular Migration in Indonesia”, *Population and Development Review*, 81(2): 59-84.

34. Li, S., 2010, "The Economic Situation of Rural Migrant Workers in China", *China Perspectives*, 4(84):4-15.
35. Piore, M., 1979, "Birds of Passage", *New York: Cambridge University Press*.
36. Stark, O., and D. Bloom, 1985, "The new economics of labor migration", *American Economic Review*, 75(2): 173-178.
37. Sun, M., and C. Fan, 2011, "China's permanent and temporary migrants: differentials and changes, 1990-2000", *The Professional Geographer*, 63(1): 92-112.
38. Whalley, J., and S. Zhang, 2007, "A numerical Simulation Analysis of (Hukou) Labour Mobility Restrictions in China", *Journal of Development Economics*, 83(2): 392-410.
39. Zhang, Z., and X. Wu, 2017, "Occupational segregation and earnings inequality: Rural migrants and local workers in urban China". *Social Science Research*, 61(1): 54-74.
40. Zhu, Y., 2007, "China's floating population and their settlement intention in the cities: Beyond the Hukou reform", *Habitat International*, 31(1): 65-76.

(作者单位: 中央党校(国家行政学院) 经济学教研部)

(责任编辑: 初心)

The Paradox of Rural Migrant Workers' Settlement in Cities and the Transformation of Citizenization Policy

ZOU Yinan

Abstract: The household registration system has long been considered as a key obstacle to impede the citizenization of migrant workers. As a result, promoting migrant workers' residence registration in cities and building a capacity-oriented priority order has become the main move in the new round of household registration system reform. However, from the perspective of policy effect, the progress of citizenization is relatively slow. By analyzing the three misunderstandings related to the paradoxes, namely, "citizenization is needed by migrant workers, citizenization requires settling down and migrant workers seldom settle down", this article raises a new perspective to accurately understand the problems of migrant workers' settlement and citizenization. Based on this, the study puts forward that migrant workers' citizenization should be promoted through a series of policy transformation, including an emphasis of promoting local citizenization of migrant workers rather than cross-regional citizenization, converting the settlement policy from a capacity-oriented priority order to a willingness-oriented priority order, and transforming the objective of citizenization from settling down of rural migrant workers to equalizing residents' welfare.

Keywords: Rural Migrant Worker; Settlement Paradox; Citizenization; Policy Transformation