

城乡两栖的内涵转变与市民化战略转型

苏红键

摘要:农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务。近年来,农业转移人口市民化取得了巨大的成就,虽然常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距依然接近18个百分点,城乡两栖人口约2.5亿人,但是城乡两栖现象的内涵已经从以往的农业转移人口“不完全城镇化”逐渐转变为“不愿脱离农村”。这一内涵转变对市民化战略提出了新的要求,市民化的主要目标应从缩小两率差距转向福祉增进和均等化,市民化的主要路径应从城市户籍改革转向城乡系统改革,重点包括加快完善农村权益流转机制、积极推进城镇权益优质均衡、稳慎推进中心城市户籍改革。

关键词:城乡两栖;市民化;新型城镇化;农业转移人口

中图分类号:F061.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2024)04-0048-08

农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务。党的二十大报告强调,“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”。2024年中央一号文件提出“实施新一轮农业转移人口市民化行动”。2014年以来,随着新型城镇化战略实施和户籍制度改革的推进,农业转移人口市民化取得了巨大的成就,最直接体现在,城乡两栖现象的内涵从以往的农业转移人口“不完全城镇化”逐渐转变为“不愿脱离农村”。城乡两栖的内涵转变对农业转移人口市民化战略提出了新的要求——随着落户的重要性和必要性降低,市民化的目标和路径如何调整?本文基于以往研究基础,总结了城乡两栖现象的演进特征,分析了城乡两栖的内涵转变,从目标调整和路径调整两个方面提出了市民化的战略转型方向。

一、现实背景与研究脉络

本研究的出发点是近年来依然较大的常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距(以下简称“两率差距”)

基金项目:国家社会科学基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(20FJLB019)。

作者简介:苏红键,中国社会科学院农村发展研究所副研究员。

· 48 ·

称“两率差距”)以及“加快农业转移人口市民化”的政策背景,相关的研究基础主要包括市民化与城乡两栖现象的相关研究。

(一)现实背景

改革开放以来,在城乡二元户籍制度下,我国的户籍人口城镇化率一直滞后于常住人口城镇化率,虽然近年来农业转移人口市民化取得显著成就,但两率差距依然较大。2022年,常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为65.22%和47.70%,两率差距为17.52个百分点。

顶层设计方面,随着两率差距不断扩大、“不完全城镇化”“半城镇化”等受到广泛关注,“十二五”规划(2011—2015年)较早明确提出“稳步推进农业转移人口转为城镇居民”,“把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务”。党的十八大报告(2012年)首次提出“加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。党的十九大报告和党的二十大报告继续强调“加快农业转移人口市民化”。其间,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》将“有序推进农业转移人口市民化”作为“以人的城镇化为核心”的新型城镇化的首要任务。《“十四

五”新型城镇化实施方案》进一步强调“坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务”,并提出“稳妥有序推进户籍制度改革,推动城镇基本公共服务均等化,健全配套政策体系”。2024年,按照“统筹新型城镇化和乡村全面振兴”的总体要求,中央一号文件提出“实施新一轮农业转移人口市民化行动”。

(二)市民化的研究脉络

市民化的相关研究与城镇化的现实进程紧密相关,与相关领域顶层设计相互支持。如果不是户籍制度的影响,农民的市民化与农民的城镇化是等同的概念,这也是早期一些研究将二者同义化的原因。

与城镇化概念相区别的市民化的相关研究主要自21世纪初开始,经历了2002年前后开始的农民市民化研究、2006年前后开始的农民工市民化研究、2013年前后开始的农业转移人口市民化研究等历程。由于“农民工”一词存在争议,农民工市民化与农业转移人口市民化的相关研究均存在,但其本质基本一致。

从市民化研究内容来看,主要包括市民化进程、市民化障碍、市民化成本、市民化意愿以及推进市民化的对策建议等方面。国务院发展研究中心课题组较早对农民工市民化问题进行了系统的调查和研究,从农民工就业与劳动权益、各项社会保障、居住与住房保障、子女教育、参与社区选举、户籍制度改革等方面分析了农民工市民化的政策进展,通过问卷调查发现农民工市民化的意愿较强,并测算了市民化的公共成本,提出了推进农民工市民化的整体性政策框架与思路^[1]。魏后凯和苏红键在户籍人口城镇化率基础上,从政治参与、公共服务、经济生活、综合素质等方面对市民化进程进行了评价,提出了分层次、分类型、多途径推进农业转移人口市民化的对策建议^[2]。洪银兴等从基本生存条件(就业与居住)和基本公共服务(教育与社保)两个层面评价了市民化特征,强调了市民化进程中公共财政的支持和引导^[3]。

近年来,随着户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进,农业转移人口相关权益的同城化水平不断提高,落户意愿成为市民化进程的重要

影响因素,在经济学、人口学等相关研究领域,利用中国流动人口动态监测调查数据等公开数据或者研究者自行开展的调查数据,进行了大量探讨市民化意愿或者落户意愿的研究。黄祖辉等^[4]、王桂新等^[5]、张翼^[6]等较早研究了市民化意愿或落户意愿,由于研究时期、调查对象、所在城市等不同,得到了不同的研究结论。基于相关研究,苏红键分别从个体层面和城市层面,对落户意愿进行了综合系统的研究,从城乡两栖视角将落户意愿的影响因素归纳为两栖能力(人力资本水平、城镇住房条件、农村权益等)和两栖成本(迁移距离、城市权益损失等)^[7];城市层面的落户意愿不仅取决于个体因素,还与城市落户壁垒直接相关。随着各类城市户籍制度改革的推进,改革的难点转变为落户意愿与落户条件的结构性矛盾,“想落不能落、能落不想落”的现象并存^[8]。

(三)城乡两栖的主要观点

城乡两栖是与“不完全城镇化”相伴随的现象,指农业转移人口在城乡之间“亦城亦乡”“可城可乡”的生产生活状态。也有学者将城乡两栖现象解释为农村流动人口既不完全是城镇化,又不完全回归乡里,或者说既城镇化又回归乡村^[9]。城乡两栖现象可以根据时间、空间进行分类:时间上可以按频繁型、季节型、候鸟式以及生命周期型等分类,空间上可以按县域、市域、省域、跨省等分类。比如,县域或市域内往往以频繁往返城乡或季节型城乡两栖生活为主;跨市跨省外务工人员往往是候鸟式城乡两栖;另外,部分第一代流动人口返乡体现了生命周期型的城乡两栖。

城乡两栖作为中国特色的人口迁移和流动现象,体现了中国渐进式改革的智慧,但还存在不同的看法。一种认为城乡两栖是一种合理的城镇化的过渡形式。冯云廷认为“两栖”迁移是城市化的过渡形式,是现阶段中国城市化制度安排的合理选择^[10]。王向阳将城乡两栖现象总结为一种城乡共生、工农相济、代际相扶的两栖式城镇化模式^[11]。朱晓阳将城乡两栖现象概括为“以家庭为单位的‘人身—家庭’在乡村—城市空间上的撑开”^[12]。王春光将“城乡两栖”称为第三条城镇化之路,“城乡两栖”具体表现在城乡两栖者的

生活、就业、交往和文化观念上^[9]。苏红键认为城乡两栖是中国特色的县域城镇化现象,其本质是一部分农村人口在城乡间自由流动,有利于促进城乡融合发展,认为城乡两栖人口还将长期大规模存在^[13]。另一种观点强调城乡两栖的不稳定性。有研究认为当前县域城镇化形塑出消耗型城乡三元结构,导致县域空间风险聚集,农民城镇化压力增加,呈现不稳定特征^[14],应彻底改善农民工“两栖人”城乡之间徘徊不定的生活就业状态^[15],还有观点认为农户城乡“两栖占地”问题严重^[16]。

由此,在农业转移人口市民化取得明显成效但两率差距依然较大的现实背景下,结合已有相关研究,明确城乡两栖现象的内涵转变,重新思考市民化的出发点和着力点,针对性提出市民化战略转型的建议,对“加快农业转移人口市民化”具有重要的学术参考价值。

二、两率差距演进与城乡两栖人口规模特征

伴随城镇化和市民化的推进,两率差距总体经历了“扩大—降低—扩大—降低”的波动特征,对应了城乡两栖人口规模的调整。

(一)2014年是两率差距调整的主要转折点
在1995年以前,城镇化处于缓慢推进阶段,两

率差距比较稳定,1986—1995年间维持在5~6个百分点;1995—2014年,随着城镇化的快速推进,两率差距不断扩大,2014年达到19.85个百分点。

2014年是两率差距调整的主要转折点,也是城乡两栖内涵转变的转折点。随着两率差距扩大、“不完全城镇化”受到各界广泛关注和研究,推动了农民工市民化、农业转移人口市民化的顶层设计。2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》和《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》)明确提出“全面放开建制镇和小城市落户限制、有序放开中等城市落户限制、合理确定大城市落户条件、严格控制特大城市人口规模”的分类改革思路,为有序推进农业转移人口市民化指明了方向和路径。之后,各地相继出台了实施方案。

在此战略和政策推动下,2015年,户籍人口城镇化率大幅提高4个百分点,两率差距降为17.43个百分点,降低2.42个百分点(见图1)。2016—2020年,常住人口城镇化略快于户籍人口城镇化,两率差距略有扩大,至2020年达18.49个百分点。2021年和2022年,随着常住人口城镇化率降速(分别仅提高0.8个百分点和0.5个百分点),两率差距逐步缩小至17.52个百分点。

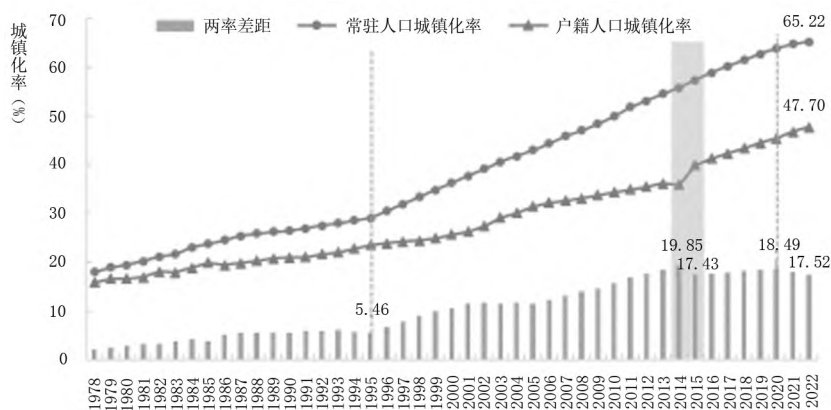


图1 两类人口城镇化率与两率差距演进情况(1978—2022年)

资料来源:根据《中国统计年鉴》及相关年份统计公报数据计算绘制。

(二)两率差距对应约2.5亿城乡两栖人口
根据两率差距的计算式,(城镇常住人口-非农户籍人口)/总人口,两率差距对应着进城未落

户的城乡两栖人口。与两率差距的调整一致,近年来,城乡两栖人口从2014年最多时的2.73亿人,快速降至2015年的2.41亿人,之后经历先增

后减,到2022年为2.47亿人,约2.5亿人。

农民工是城乡两栖人口的主体,2022年约3亿人。由于部分农民工未统计为城镇人口,农民工总量与城乡两栖人口接近但不完全一致。根据历年中国农民工监测调查报告的数据,我国农民工数量总体呈现增长态势,2020年受疫情影响明显减少,之后有所回升。2010—2022年,农民工总量从

24223万人增长到29562万人,年均增长1.67%,约445万人。其中,外出农民工从15335万人增长到17190万人,年均增长0.95%,约155万人;本地农民工从8888万人增长到12372万人,年均增长2.79%,约290万人(见图2)。本地农民工年均增速和增量均明显快于外出农民工,就近外出务工(县域兼业化)和就近城镇化(县城城镇化)的特征明显。

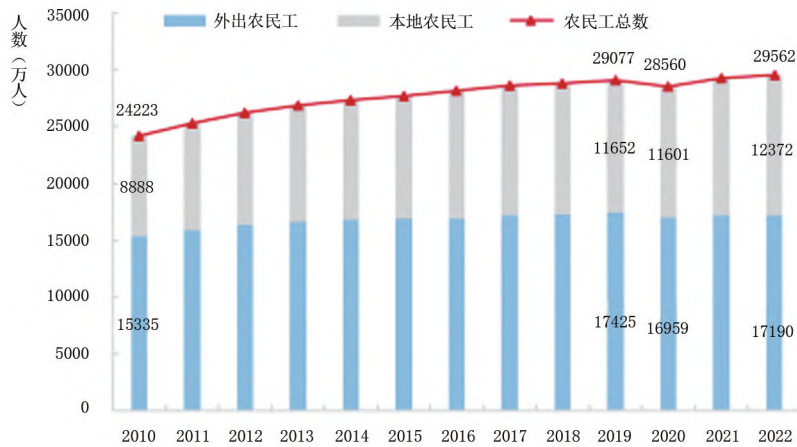


图2 历年农民工规模情况(2010—2022年)

资料来源:根据国家统计局发布的历年农民工监测调查报告数据绘制,该项调查自2008年启动。

另一类与城乡两栖人口相关的统计口径是人口普查数据中的人户分离人口。由于人户分离人口还包括一些城市之间、城市内部的人口,所以数量要明显大于城乡两栖人口,这也从另一个侧面说明了户籍制度改革降低了“人户统一”对于流动人口的重要性。根据2010年和2020年的全国人口普查数据,2010—2020年,城镇人口从6.70亿人增长到9.00亿人,其中的城镇人户统一人口(即“居住本乡、镇、街道,户口在本乡、镇、街道”的人口)从4.39亿人增长到4.52亿人,仅增长0.13亿人,城镇人户分离人口从2.31亿人增长到4.48亿人,增长了2.17亿人(接近翻倍)。另据2010年和2020年的《中国人口普查分县资料》,2010—2020年,各县平均的县域城乡两栖人口^①从2.04万人增长到4.81万人(增长2.77万人),新增县域城乡两栖人口约占新增县域城镇人口的76%,贡献了约3/4的新增县域城镇人口。

三、城乡两栖的内涵转变

虽然两率差距和城乡两栖人口规模依然较大,但是城乡两栖现象的内涵已经发生根本变化,从2014年前的农业转移人口“不完全城镇化”逐渐转变为“不愿脱离农村”。

(一)从被动选择到主动选择的城乡两栖现象

2014年以前,两率差距问题往往被表述为“不完全城镇化”或“半城镇化”,强调农业转移人口进城却不能落户的“困境”,农业转移人口选择城乡两栖的被动性很强。正是在这一背景下,以人为核心的新型城镇化、农业转移人口市民化日益受到广泛关注和重视,2014年正式发布了新型城镇化规划和户籍制度改革意见。

2014年以来,随着相关改革的推进,两率差距较大的主要原因已经转变为农业转移人口“不

① 利用县域内的人户分离人口数据统计。

愿脱离农村”,从之前的“进城不能落户”转变为大部分的农业转移人口“进城不愿落户”,城乡两栖的主动性增强,体现了户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进成效。根据中国流动人口动态监测调查数据,流动人口愿意落户的比重从2012年的约50%降低到2017年的约39%(2017年之后未再开展该项调查),落户意愿明显降低。随着300万以下人口城市陆续取消落户限制、大部分城市实现“想落尽落”,可以认为,近年来落

户意愿总体呈现稳中有降的特征。

当然,还有少量户籍壁垒依然较高的超大特大城市,其中的农业转移人口依然较难落户,这与这些城市的承载力、城市规模战略和人口管理政策有关。根据中国流动人口动态监测调查数据,北京、上海的流动人口愿意落户的比重一直较高,2017年均均在70%以上,天津和厦门该比重也较高,分别约60%,另有多个中心城市该比重在50%左右及以上(见表1),对应了相对较高的落户壁垒。

表1 各地中心城市流动人口愿意落户的比重(2012年和2017年)

地 区	愿意落户的流动人口比重(%)		地 区	愿意落户的流动人口比重(%)	
	2012年	2017年		2012年	2017年
全国	49.98	39.01	银川	50.12	41.80
北京	79.03	78.20	西宁	43.83	41.25
上海	80.66	74.26	杭州	48.60	41.00
厦门	71.94	61.98	长春	40.99	38.70
天津	59.98	61.20	成都	49.69	38.20
青岛	59.34	54.45	沈阳	47.50	37.40
深圳	58.94	53.28	福州	27.77	36.95
大连	72.62	50.50	兰州	46.35	34.70
海口	38.74	50.50	重庆	34.98	34.51
济南	65.42	50.35	南昌	33.11	31.45
广州	56.13	50.23	郑州	46.53	31.12
南京	65.26	49.60	呼和浩特	45.13	31.05
拉萨	37.25	49.60	宁波	46.05	30.35
乌鲁木齐	56.43	48.95	昆明	44.86	28.40
武汉	61.92	48.90	贵阳	51.90	27.85
南宁	49.36	44.37	合肥	36.47	25.54
哈尔滨	55.97	43.70	石家庄	30.53	23.45
太原	48.43	43.40	长沙	34.37	19.05
西安	46.27	43.20			

注:按2017年降序排列。

数据来源:根据2012年和2017年中国流动人口动态监测调查数据计算。2017年之后未再调查该项数据。

(二)大量农业转移人口主动选择城乡两栖

大量城乡两栖人口“不愿脱离农村”、落户意愿较低,究其原因,主要是对城乡两方面权益的权衡。

第一,基本公共服务均等化水平不断提高,降低了在城市落户的必要性。如前文所述,2010—2020年城镇人户分离人口接近翻一番,表明户籍对城镇不同群体享受公共权益的限制较小。基本

公共服务均等化最主要的难题在子女教育。近年来,县域农村子女进入县镇就读、外出务工人员子女随迁就读的支持政策不断完善,教育城镇化水平明显高于常住人口城镇化水平^[17],2021年,城镇小学生比重和初中生比重分别约79.15%和87.85%,分别高于常住人口城镇化率约14个百分点和23个百分点。与此同时,随迁就读比重不断提高,根据《中国教育统计年鉴》,随迁小学生

比重和随迁初中生比重分别从2014年的40.40%、33.74%大幅提高到2021年的55.85%、47.96%，分别提高约15个百分点和14个百分点。以流动人口子女教育较难解决的北京为例，非本市户籍适龄儿童，仅需提供父母在京务工就业材料、在京实际居住材料、全家户口簿和北京市居住证等，即可享受多校划片入学权益。目前在流动人口子女教育方面的难点主要在于高中教育，这主要与我国高考政策有关，由于部分城市和地区还存在高考移民现象，从而“倒逼”提高了义务教育阶段的随迁就读难度。

第二，农村权益保障和流转退出机制尚不完善，部分地区农村权益流转的财产性收益较低，降低了退出农村户籍的意愿。虽然户籍制度改革意见规定“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”，但在实践中，一些进城务工人员或者在城镇定居的农业转移人口依然不愿意落户，或者有的以家庭为单位进行应对——比如男方保留农村户籍、女方和子女在城镇落户。从农村权益的角度，究其原因，一是农业转移人口担心退出农村户口之后，作为集体经济组织成员的相关权益得不到保障，以往关于落户意愿的调查研究均证明了这一点。二是部分地区的农村宅基地流转或退出机制不完善，或者农村权益流转或退出的价格不高、缺乏吸引力，所以农业转移人口缺乏流转或退出农村权益的动力和激励。三是当考虑农村权益的继承时，比如宅基地和农村住房的继承，政策规定只能继承农村住房的使用权，这进一步降低了农业转移人口退出农村权益的积极性。

第三，另有部分农业转移人口选择城乡两栖，与其在城镇“定居难”有关，是为了保障个体或家庭在城乡间“进退有据”的自主选择。因为较难在城镇定居，所以选择城乡两栖，这一群体的市民化壁垒不是制度性的“落户难”，主要是经济性的“定居难”。在市民化问题研究的早期，定居和住房问题便作为主要的经济壁垒存在，是市民化主要的个体成本（区别于市民化的公共成本），也是市民化的主要障碍（魏后凯和苏红键，2013）。另有较多的研究检验了城镇定居能力、居住状况与

落户意愿的关系，根据中国流动人口监测调查报告的统计结果，在城镇有稳定住所的流动人口愿意落户的比重明显高于在城镇缺乏稳定住所的流动人口。李智和欧阳慧通过问卷调查发现，农民工的住房条件和居住环境质量整体不高，60%的农民工没有稳定住房，农民工在城镇定居意愿显著高于落户意愿^[18]。可见，随着户籍制度改革和基本公共服务均等化的推进，落户的必要性和落户意愿降低，定居成为部分农业转移人口市民化的难题。

（三）部分农业转移人口被动选择城乡两栖

与此同时，一些超大特大城市受城市病、城市承载力的限制，还存在明显的户籍壁垒，如北京、上海、深圳等，其中的一部分农业转移人口属于被动选择城乡两栖。需要说明的是，超大特大城市的人口进入壁垒，在国内外普遍存在，表现为直接的人口迁入政策限制或间接的土地和住房规制。

根据户籍制度改革意见中关于“严格控制特大城市人口规模”的思路，在一些超大特大城市，户籍条件依然存在。对于300万以上人口城市，《“十四五”新型城镇化实施方案》提出“全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市落户条件；完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策”。

近年来，各地中心城市落户条件逐步降低，出现了2017年以来广受关注的“抢人大战”。其中的“抢人”，主要是降低了具有一定学历和技能的人员落户、投资落户、买房落户、就业和社保落户等方面的限制。武汉市较早根据国省户改文件制定了《市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，提出了“中心城区实行积分落户制度，放宽开发区、新城区域落户条件，进一步放宽创新创业人才落户条件”的分类降低落户条件的规定。西安市紧随其后发布了《进一步吸引人才放宽我市部分户籍准入条件的意见》，重点是放开普通大中专院校毕业生的落户限制、降低技能人才落户条件、降低投资纳税落户和买房入户等条件。之后，各地中心城市为了吸引人才均在落户、购房等方面制定了优待政策。

作为落户方式的补充，一些中心城市相继出

台了积分落户管理办法。各地积分落户政策和落户难度不同。北京、上海等地的积分落户难度较大。以北京市为例,积分落户的基本标准包括4项申请资格标准和9项积分落户指标。自2018年实施以来,年度申报人数在10万~13万人左右,年度落户规模6000余人。2022年,北京常住外来人口825.1万人,占常住人口(2184.3万人)的比重为37.8%,其中申请积分落户的比重仅1.5%左右,申请成功的比重仅5%左右,积分落户难度较大。相对而言,广州积分落户每年的指标较多,2022年广州市有41000多人通过审核(其中包括总积分满150分的要求,2021年为100分),共有13000人获得积分制入户指标,另有17004人(配偶及未成年子女)随迁,合计3万人通过积分落户政策落户。其他中心城市的积分落户政策,伴随落户条件的降低也逐步宽松。

可见,在大部分城市降低买房落户、就业和社会保障落户的限制之后,对于具有稳定住所和就业的农业转移人口来说,大多都属于主动选择城乡两栖,仅有小部分农业转移人口被动选择城乡两栖;另有部分未在城镇定居的农业转移人口出于“定居难”的考虑,主动选择城乡两栖。

四、市民化的战略转型

城乡两栖的内涵转变对市民化战略提出了新的要求,户籍制度改革对市民化的推动作用已经受到了其他领域改革的制约,同时在缩小两率差距不再作为市民化的主要目标时,需要明确新时期市民化的出发点和着力点,调整市民化战略的目标和路径。

(一)市民化的目标调整:从缩小两率差距到福祉增进和均等化

城乡两栖的内涵转变意味着农业转移人口市民化不应再执着于落户数量和缩小两率差距,而是在尊重农业转移人口意愿的基础上,通过城乡系统改革,进一步优化资源配置、促进福祉增进和均等化。一方面,缩小两率差距不宜再作为市民化的主要目标。近年来两率差距的内涵转变体现了改革的成效,特别是农业转移人口基本公共服务均等化与户籍制度改革的联动推进。在大部分

地区,两率差距不再反映农业转移人口与市民的权益差距。这一点已经形成共识,《国家新型城镇化规划(2021—2035年)》不再将户籍人口城镇化率作为发展目标。另一方面,新时期市民化的核心目标应当是通过城乡系统改革,优化资源空间配置,促进福祉增进和均等化。通过完善农业转移人口农村权益流转和退出机制,进一步促进基本公共服务优质均衡,推进中心城市户籍制度改革攻坚和提高中心城市建设用地供给弹性等,优化劳动力和土地资源在城乡之间、地区之间的配置,以此促进高水平的福祉均衡和共同富裕。

(二)市民化的路径调整:从城市户籍改革到城乡系统改革

农业转移人口城乡两栖的内涵转变对应了市民化目标的转向,也意味着农业转移人口市民化路径需要对应调整——从以城市户籍制度改革、降低落户条件为主,调整为以农村权益流转退出、城镇权益优质均衡、中心城市户籍改革为主的城乡系统改革。

1. 加快完善农村权益流转机制。对农村权益损失的担忧是农业转移人口不愿脱离农村的重要原因。完善农村权益流转和退出机制,既有利于促进农业转移人口市民化,也有利于促进土地资源优化配置。第一,完善农村权益退出和流转的机制和平台,提高农业转移人口退出农村权益的可操作性。加快建立完善农村宅基地和农村住房的退出机制、流转机制和平台,试点推进农村权益置换城镇保障性住房,实现农民带资进城。第二,提升城乡土地资源统筹利用的范围,逐步推进跨省统筹利用,以此提升建设用地指标富余地区的指标调出价格,提高农业转移人口退出或流转农村土地权益的财产性收入。重点要加快推进东西部协作中的土地资源统筹利用,加快推进城市群和都市圈一体化进程中的跨省土地资源统筹利用。第三,完善农村权益继承制度,尤其要保护农业转移人口进城落户后的宅基地和住房使用权的继承权,解决进城落户的后顾之忧。

2. 积极推进城镇权益优质均衡。市民化的根本目标不仅仅是落户,而是实现不同群体各项权益均等化,为此,需要持续提升城市各项权益和

服务的优质均衡水平。第一,优化“学有所教”。夯实城镇内部、城乡之间义务教育基本均衡发展基础,加快推进义务教育优质均衡发展,逐步实现义务教育资源按需、优质供给。第二,保障“住有所居”。在“落户难”基本解决之后,部分农业转移人口“定居难”成为市民化的难点。根据城市人口发展特征,提高城市保障性住房供给水平和类型,逐步将农业转移人口及其他流动人口纳入城市保障性住房的覆盖范围。第三,确保“老有所养”“幼有所育”。提高养老托育服务的供给水平和质量,完善养老服务供给体系,为举家迁移提供支撑。第四,提高“应保尽保”质量。提升社会保险统筹层级,便利化农业转移人口养老保险的跨地区接续和转移,逐步提高医疗保险的异地直接结算和保障水平。第五,提高“劳有所得”水平。加强农业转移人口技能培训体系和就业支持体系建设,提供高质量、均等化的就业服务。

3. 稳慎推进中心城市户籍改革。当前还有一些中心城市或超大特大城市存在户籍壁垒,由于此类城市的人口吸引力较大,考虑城市病、城市承载力的约束,需要稳慎推进这类城市的户籍制度改革。第一,做好超大特大城市常住人口预测和人口规划,为土地和住房、基本公共服务、基础设施建设等资源配置提供依据。第二,尊重人口迁移和城市增长规律,通过城乡之间、地区之间的土地资源统筹利用,提高超大特大城市建设用地供给弹性,促进“人地挂钩”。第三,积极推进以超大特大城市为中心的城市群、都市圈各领域的一体化发展,突破行政区划对超大特大城市增长的限制,提高城市群、都市圈的综合承载力,充分发挥集聚经济效应。第四,按照人口规划,提高中心城市基本公共服务、保障性住房等供给数量和质量,积极促进农业转移人口各项权益同城化,逐步降低户籍改革的难度。第五,积极完善超大特大城市居住证制度和积分落户政策。

参考文献:

[1] 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》,《改革》2011年第5期。

- [2] 魏后凯、苏红键:《中国农业转移人口市民化进程研究》,《中国人口科学》2013年第5期。
- [3] 洪银兴、杨玉珍、王荣:《城镇化新阶段:农业转移人口和农民市民化》,《经济理论与经济管理》2021年第1期。
- [4] 黄祖辉、钱文荣、毛迎春:《进城农民在城镇生活的稳定性及市民化意愿》,《中国人口科学》2004年第2期。
- [5] 王桂新、陈冠春、魏星:《城市农民工市民化意愿影响因素考察——以上海市为例》,《人口与发展》2010年第2期。
- [6] 张翼:《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》2011年第2期。
- [7] 苏红键:《城乡两栖视角落户意愿研究》,《贵州社会科学》2020年第7期。
- [8] 苏红键:《中国流动人口城市落户意愿及其影响因素研究》,《中国人口科学》2020年第6期。
- [9] 王春光:《第三条城镇化之路:“城乡两栖”》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)2019年第6期。
- [10] 冯云廷:《城市化进程中农村劳动力的“两栖”迁移》,《天津社会科学》2009年第3期。
- [11] 王向阳:《两栖式城镇化:农民进城的另一种实践性表达——基于宁夏P县Z村的调研》,《宁夏社会科学》2017年第4期。
- [12] 朱晓阳:《“乡—城两栖”与中国二元社会的变革》,《文化纵横》2018年第4期。
- [13] 苏红键:《中国特色的县域城镇化:以城乡两栖促城乡融合》,《甘肃社会科学》2023年第4期。
- [14] 袁梦、杨华:《农民县域城镇化的实践逻辑与社会风险》,《城市问题》2022年第7期。
- [15] 施本植、施庚宏:《城乡农民工“两栖人”难题破解研究——基于有效推进乡村振兴战略的视角》,《山东社会科学》2020年第5期。
- [16] 吕军书、张硕:《农户城乡“两栖占地”形成因素、退地制度障碍与政策建议——基于“百村调查”样本分析》,《经济体制改革》2020年第2期。
- [17] 苏红键:《教育城镇化演进与城乡义务教育公平之路》,《教育研究》2021年第10期。
- [18] 李智、欧阳慧:《推进农民工在城镇实现安居梦——基于全国14省46个城市的问卷调查》,《宏观经济管理》2022年第7期。

[责任编辑:房宏琳,曾博]