

# 建立城乡有序流动人口迁徙制度的进展及建议

## ——以重庆市西部片区为例<sup>1</sup>

李佑静

(重庆社会科学院, 重庆 400020)

**【摘要】**重庆市西部片区城乡有序流动人口迁徙有序推进, 通过加快放宽城市落户限制, 建立农业转移人口市民化成本分担机制, 探索人才加入乡村制度逐步建立城乡有序流动人口迁徙制度, 但城乡人口流动迁徙还不协调, 农民落户意愿不足, 城市人才加入农村的制度设计尚未突破等障碍还存在。为此, 还需进一步总结经验扩大先行先试范围, 进一步提升进城农民落户积极性, 完善以常住人口为依据的人口管理服务制度, 加快畅通劳动力和人才社会性流动渠道, 积极探索下乡人才资格认定和权益保障, 提升人口管理的信息化水平。

**【关键词】**城乡; 有序流动人口; 迁徙制度; 重庆市

**【中图分类号】**F323.1      **【文献标识码】**A

2020年初, 国家发改委、中央农办、农业农村部等18个部门和单位印发了《国家城乡融合发展试验区改革方案》, 建立城乡有序流动人口迁徙制度是其中一项改革内容<sup>[1]</sup>。城乡有序流动人口迁徙制度主要含3个方面的内容, 一是城乡双向流动, 既包括农民进城务工落户, 也包括城市人才加入乡村; 二是有序流动, 即不是城乡人口随心所欲的无序流动, 而是通过对劳动力供需发布、优化有利于城乡人口的制度环境, 健全城乡人口有序流动的机制, 引导城乡人口有序流动。三是人口迁徙。不仅包括人口的流动, 而且包括人口户籍转变和人口常住地点的变化。

重庆市西部片区作为国家城乡融合发展试验区, 建立人口城乡有序流动的人口迁徙制度是其试验重点, 包括2个方面的内容。一是健全农业转移人口市民化机制, 二是畅通人才加入乡村通道<sup>[2]</sup>。2020年以来, 重庆市西部片区积极开展城乡融合发展试验, 稳步推进城乡有序的人口迁徙。本研究探讨了重庆城乡有序流动人口迁徙制度的进展, 借鉴国内其他城市经验, 剖析重庆市建立城乡有序流动人口迁徙制度面临的困境, 并针对性地提出相应建议, 以期推动城乡有序流动人口迁徙制度的完善。

## 1 重庆城乡有序流动人口迁徙制度的进展

### 1.1 进一步取消城市落户限制

一是放开城镇落户条件。修订《重庆市户口迁移登记实施办法》, 出台了《关于认真贯彻执行〈重庆市户口迁移登记实施

---

<sup>1</sup> 收稿日期: 2022-05-13

**基金项目:** 省部级项目: 2019年重庆市社科规划项目“重庆深度贫困地区农文旅产业融合发展助推高质量脱贫研究”(2019QNJJ17)。

**作者简介:** 李佑静(1981—), 女, 重庆人, 重庆社会科学院市情与发展战略研究所副研究员, 高级统计师, 硕士, 研究方向: 农村社会学。

办法》的通知》，推动试验区在全市率先取消落户限制，巴南区作为试验区惟一主城区，放宽稳定就业落户条件，将原就业落户，主城区经商需1年以上，务工需3年以上且参加本市养老保险应达到对应年限，放宽到经商不再受年限限制，务工不再受年限及参加本市养老保险年限限制，即务工只需参加本市养老保险即可，其他区县则全面取消城市落户限制。放宽实际居住限制和家庭成员投靠落户条件，允许其本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母申请落户。二是促进劳动力和人才向城市流动。建立以人为中心的新户口登记管理制度，全面落实居住证制度，以《居住证》和《暂住登记凭证》为载体，加快实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。2021年，全市妥善安排46.8万流动人口随迁子女接受义务教育，占全市义务教育阶段学生人数的14.8%，其中中心城区接收学生人数为19.9万人，占中心城区义务教育阶段学生人数的31.4%。全市累计分配公租房55.3万户，保障住房困难群众约145万人。统筹城乡低保制度，原农转城居民可申请城市低保。三是提升落户便利性，开通网络申请审核简化户籍迁移手续。开展线下邮政寄递服务、“创新网上业务办理机制”试点，提高群众网上申请户口办理效率。完善户口迁移“跨省通办”，在全国率先实现群众办理户口迁移“就近办、一地办”。在2021年6月将跨省通办地域范围扩大至重庆、四川、贵州。截至2021年9月，重庆西部片区办理1.59万人，其中迁入重庆1.13万人。

### 1.2 健全农业转移人口市民化成本分担机制

建立吸纳农业转移人口落户与相应的财政政策、城镇新增建设用地、中央预算内投资安排等挂钩的政策，提高相应区县吸纳农村人口的积极性。一是出台《关于贯彻落实〈国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知〉的通知》，对吸纳人口多、基本支出需求的区县予以适当补助。二是出台《关于试行“人地挂钩”土地规划计划管理的通知》《重庆市城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制实施细则》，保障中心城区进城落户人口用地需求，通过规划调整等形式增配主城新区规划空间。2020年以来，共计审批巴南、江津、永川、潼南、大足、合川、璧山、铜梁、荣昌新增建设用地9450hm<sup>2</sup>，占全市计划的39.56%。三是建立农业转移人口市民化奖励机制，向吸纳农业转移人口较多、城镇化进程较快、城乡融合发展较好的区县倾斜。四是建立进城落户农民依法、自愿、有偿转让退出农村权益机制，从制度层面剥离农户与农村集体经济组织的权利义务关系，吸引农业转移人口市民化。

### 1.3 探索畅通城市人才加入乡村通道

一是吸引本土人才回乡，通过返乡创业园区和孵化基地建设吸引外出的本土人才回乡创业，实施返乡创业带头人计划。二是激励城市人才入乡。部分有条件的农村集体经济组织探索了人才加入机制，符合一定条件的入乡就业创业人员可以在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益。铜梁区建立农村集体经济股权清单并对农村集体经济组织新落户成员确权，参与集体经济经营分红，不再明确具体承包地块，享受在集中居住区规划范围内依法统一分配的宅基地。巴南区探索城市人才入乡“同村同权”试点，指导村集体研究制定城市人才入乡享有相关权益细则并纳入集体经济组织章程，探索以技术、资金、产业、入股等方式加入农村集体经济组织，完善居住、用地保障措施，确保城市人才入乡“进得来、留得住”。大足区分类明确城镇落户、城市人才农村落户迁移渠道，试点以来，本土人才回乡及城市人才加入乡村落户6人。

## 2 借鉴国内其他城市的经验

### 2.1 全面实施居住证制度，以常居住地登记户口

全国各地都进一步放开、放宽城市落户限制，全面实施居住证制度，有的试验区还试行以经常居住地登记户口，赋予常住人口与户籍人口享受同等的社会保障、社会福利以及相应的公共服务。如山东省全面实施居住证制度，确保有意愿的、未落户常住人口全部持有居住证，广清片区试行以经常居住地登记户口制度，试验区内居住证互认。

### 2.2 健全农业转移人口市民化成本分担机制

农业人口市民化成本由政府、企业、个人多方共同承担，并辅之以配套的财政政策，城镇建设用地政策等，广清片区建立

---

了市民化成本核算体系，推动公共资源按常住人口规模配置，深化“人地钱挂钩”配套政策。山东省以省级财政对农业转移人口落户多的地方进行奖励，并在相关规划编制中优先考虑进城落户人口和城镇新增建设用地。

### 2.3 保障进城落户农民原有农村权益

多地实行了村集体成员权益与户籍脱钩，保证进城落户农民依法享有原有权益。广州、浙江嘉兴秀洲区、浙江嘉湖片区通过认定农村集体经济组织成员资格，有的由政府为进城落户农民颁发农村集体经济组织成员转移备案证，逐步实现村集体成员权益与户籍变动脱钩，农民户口转移后依然可以享有原有的土地承包经营权、宅基地使用权和房屋所有权、村经济合作社(股份经济合作社)中的集体资产收益分配权权益。与此同时，各地还采取各种方式鼓励进城落户农民转让或者退出权益并获得相应补偿。福州东部片区通过公共资源交易平台进行交易，使进城落户农民转让权益得以维护；广清片区通过集体土地整备平台，农村集体土地整理利用，退出补偿后村集体提取一定比例补偿金，作为城镇落户成员的社会保障费用。

### 2.4 探索建立对下乡人才资格认定和权益保障机制

一是探索入乡人才的身份资格认定。下乡人才获得何种资格，是获得相应权益保障的前提，多地采取了各种形式赋予下乡人才身份资格。广清片区鼓励部分城市里专家、学者离退休后参与乡村振兴，并在农村落户，对符合条件的人员办理乡村振兴人才卡并享有相应村民权益。浙江嘉兴市秀洲区对农村急需人才，如农村电商人才、农业科技人才、医疗教育类人才等落户农村予以支持。二是探索入乡人才权益获得。入乡人才获得身份后享受何种权益，又不侵犯当地村民利益也是改革中的重要问题。河南省借鉴现代企业制度模式，采取“特殊股”“募集股”等办法，为下乡人才提供特殊身份，从而分享农村集体资产收益，部分地区充分利用村民自治，靠集体经济组织自行表决确定下乡人才的资格认定和获得何种权益。

## 3 重庆建立城乡有序流动人口迁徙制度面临的困境

### 3.1 人口城乡有序流动的人口迁徙制度设计不平衡

总体来看，人口城乡有序流动的人口迁徙制度设计不平衡，城乡双向有序流动的人口迁移格局尚未形成，当前主要政策设计是重农民进城落户，轻城市人口加入乡村。当前农民进城落户配套政策较多，户籍制度改革、城市公共服务配置、城乡一体社会保障政策、农村进城农民权益保障等政策都是为了进一步推进进城农民落户城市，而城市人才加入乡村制度设计并未突破，如城市人才如何界定、如何落户农村、落户农村后如何享受权益等问题还处于探索阶段，由于相关政策限制，制度设计未取得实质性突破。

### 3.2 农民入城落户意愿不高

农民进城多，但落户意愿不高，城镇户口吸引力不强。多数常年生活在城镇的农民，除少部分有子女读书、父母养老等特殊需求的人员外，都不愿意进城落户。一方面，城市户籍几乎没有落户门槛，农村劳动力大量进入城市，同样享受城镇基本公共服务，农村人口并没有转户的必要性。另外一方面，农村户籍上所附着的经济利益还未完全剥离，虽然转户可以保留土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产收益，但农民对其农村户口在征地拆迁、土地流转等情况下还存在收益预期，加之部分农民还存在年老回农村的可能性，所以不转户对他们来说是理性选择，故当前农民哪怕进城务工经商多年，早已在城市安家，但他们进城落户意愿不高，户口迁移较少。

### 3.3 城市人才加入农村的制度设计尚未突破

城市人口落户农村难以突破，返乡下乡的新农民不能享有农村居民同等权利的政策和制度，成为阻止人才和资本下乡的阻碍<sup>[3]</sup>。目前，重庆市农村落户途径只有直系亲属投靠、高校和中职校学生退学或毕业后回原籍落户、搬迁安置三类情况，其余情

况均未开放非转农户口，个别试验区虽然进行了一些尝试，如巴南区探索城市人才入乡“同村同权”试点，大足区畅通城市人才加入乡村通道，人才加入乡村落户等，但都未获得大的突破，城市人才落户农村还是个别情况。如大足区实施试验以来，本土人才回乡及城市人才加入乡村落户仅6人，且大多为以前户籍转出的农民再次回乡落户。由于农村落户后涉及的权益较多，如农村宅基地使用权是基于农村村民身份取得的保障性权利，非本集体经济组织成员非本组织户籍的人口不得获取，再如特殊资格权人在取得农村建房规划许可及不动产登记方面存在政策障碍，未来政策走向不明朗，故当前人才落户乡村的区域、人才的界定范围、落户的准入条件、落户后享受的权益等问题还处于探索阶段，真正实现城市人才落户农村并享受相应权益的还都是个别现象，加之土地的低效能、农业的低收益，城市人才入乡就业创业的积极性还不高。

## 4 重庆建立城乡有序流动人口迁徙制度的建议

### 4.1 进一步总结经验扩大先行先试范围

重庆市西部片区作为国家城乡融合发展试验区，在试验实践中积累了一定的经验，特别是在城市人才加入乡村进行了一定创新性的探索，多个区县都积累了一定的经验，如铜梁区放开农村集体经济组织成员落户限制，创新推动农村权益“股权化”，建立完善集体经济股权清单，通过股权交易实现新成员落户并享受相关权益；巴南区推动“同村同权”试点探索，打通城市人才入乡存在的基层障碍，完善居住、用地保障措施；大足区分类明确城镇落户、城市人才农村落户渠道，建立完善教育、医疗、住房保障、创业就业等6大类15条配套措施，推动人口迁移制度改革。为此，全市应及时总结各区县在城乡有序流动人口迁徙制度方面的创新经验，发掘研判，适时向国家有关部门报送，从而进一步扩大先行先试范围，形成符合实际、有重庆特色的改革路径和城乡融合发展模式。

### 4.2 进一步提升进城农民落户积极性

劳动力流动是市场经济中的重要作用因素，一个社会实际上是依靠劳动者在雇主之间的自由流动，使劳动者和消费者同时达到最大满足的方式来进行劳动力配置的<sup>[4]</sup>。一是维护进城落户农民农村权益。切实维护进城落户农民在农村的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，健全完善进城落户农民农村权益有偿退出机制，引导其依法自愿、有偿转让获得收益，提高落户积极性。二是探索实行三权保障备案证制度，可以参考江浙一带的做法，由区县或者街镇政府为进城落户农民颁发三权保障备案证，从官方层面保障转户农民的农村合法权益不受侵害，同时也给予农民未来收益的稳定预期及代际继承性，提高农民流转土地的意愿，支持土地的规模经营。

### 4.3 完善以常住人口为依据的人口管理服务制度

一是全面实行常住人口居住证制度，户籍制度附加权利平等化，实现人口居住地与户籍地合一，降低人力资源流动成本。二是健全以居住证为载体的基本公共服务提供机制。以居住证作为常住人口享有各项基本公共服务的依据，保障农业转移人口和外来人口均等享有城镇基本公共服务，加快实现教育、医疗、养老、住房保障、住房公积金等社会保障对常住人口全覆盖，提高进城务工经商农业转移人口子女教育和医疗保障的便利性，进而提高农民进城落户积极性。三是逐步改变各项原本基于城乡二元体制的与流动人口相关的公共资源安排，并在配置上逐步弱化其属地属性，建立居住证量化管理与公共服务量化提供相关联机制，及时将以户籍口径作为社会管理依据转变为常住人口口径，加快推进城乡接轨和跨区域联动建设。

### 4.4 激发人才下乡创新创业活力

习近平总书记在海南五指山市水满乡毛纳村考察时强调，推动乡村全面振兴，关键靠人<sup>[5]</sup>。所以，激发人才创新创业活力具有重要意义。当前农村人口向城市迁徙较多，城市人才和劳动力向农村流动较少，渠道还不畅通，城乡双向有序流动人口迁徙的格局还尚未形成，为此，应通过各种创新创业政策和机制，激发人才下乡创新创业活力，畅通城市人才和劳动力下乡渠道。一是以政策引导人才，鼓励城市各种专业人才参与乡村振兴，鼓励进城农村能人返乡创业，并在创业资金、税收减免、房租地

---

租等方面给予支持，激发城市人才和农村能人下乡热情。二是通过农村基础设施、公共服务建设推动城乡基础设施一体化，从而改善农村创业环境，吸引更多的城市人才下乡。三是畅通资金、技术、人才等资源下乡渠道，建立高校、科研院所、涉农企业到乡村挂职、离岗到乡村创新创业的机制，保障相关人员权益，形成人才向农村流动的用人导向。

#### 4.5 积极探索下乡人才资格认定和权益保障

赋予城乡融合发展试验区更大的政策灵活性，允许在试验区村内、镇内进行封闭试点，以寻找政策的适用性和可推广性。一是畅通进城落户人员入乡返乡渠道，通过村民会议或村民代表会议行使非原籍城市人才入乡落户自主权，既允许他们返乡创业落户，重新获得集体经济组织成员的身份，也允许其年老后返乡居住落户。二是探索城市人才落户制度，为下乡创新创业人才提供农村集体经济组织成员身份，既可以采取“特殊股”“募集股”等办法，也可以采取经村集体经济组织成员表决通过的方式，获得相应农村集体权益的收益。

#### 4.6 提升人口管理的信息化水平

一是开展多部门合作，建立统一的人口统计口径，增加采集信息的路径，建立以户籍信息为基础，丰富婚姻动态、医保社保、教育职业等社会信息，提高人口数据的精准性和多样性。二是努力提高信息化应用水平，建立信息交换和共享平台，逐步实现公安、民政、卫生、教育、人社、统计等相关部门的信息交换和共享服务，保证人口管理信息化的实际应用效果，为党委政府科学决策提供数据支撑。

### 参考文献

[1] 付姓. 我国设立城乡融合发展试验区将开展 11 项改革试点[J]. 农村经营管理, 2020(1): 16.

[2] 陈瑜. 重庆西部片区入选国家城乡融合发展试验区聚焦城乡人口迁徙制度等 11 方面先行先试[N]. 重庆晨报, 2021-02-16.

[3] 刘晓萍. 清除体制机制障碍激发人才下乡活力[J]. 中国经贸导刊(中), 2019(2): 88-89.

[4] 李志强, 赵磊. 劳动力有序流动的法律规制与路径选择[J]. 湖北社会科学, 2021(2): 125-133.

[5] 王子锋, 王珂园. 人才不振兴, 乡村难振兴[N]. 农民日报, 2022-04-18.