

城乡要素市场化改革中的身份壁垒及解决办法

韩爱芬

韶关学院 广东 韶关 512000

【摘要】：城乡要素市场化改革是“十五五”时期我国经济体制改革的一项重要任务。然而，长期以来以“户籍身份”为基础的城乡二元体制，严重阻碍了劳动力、土地、资本在城乡之间的双向自由流动。城乡要素权利平等是高质量市场经济发展的首要条件。身份壁垒在本质上是一种权利不平等，它是农民“进城”和市民“下乡”的最大制度障碍。本文从权利平等的角度出发，通过分析城乡要素市场化进程中存在的身份壁垒，指出要推动城乡要素双向自由流动、构建全国统一大市场，就必须从根本上取消户籍身份限制，实现城乡要素权利平等。

【关键词】：要素市场化；城乡二元体制；身份壁垒；权利平等；双向流动

DOI:10.12417/3041-0630.26.09.041

1 引言

城乡要素市场化改革既是公平问题，更是效率问题，事关“十五五”时期我国经济社会发展目标能否如期实现。“生产要素价格主要由市场决定，是实现要素市场化配置的核心机制”^[1]，而价格机制有效运行的前提，是市场主体权利平等。然而，计划经济时期形成的城乡二元体制，直接决定了城乡主体在市场中的利益分配。这种制度性歧视不仅违背了市场经济的公平公正原则，更扭曲了市场价格信号，造成社会资源浪费、生产效率低下。需要强调的是，这种身份壁垒具有双向性：一方面，进城打工的农民很难在城市安家落户；另一方面，城市的人才、资本也很难进入农村创业。这种城乡要素“双向受阻”的局面，正是当前我国城乡要素市场化改革面临的重大制度障碍。

党的二十届四中全会明确提出，“十五五”时期要“建立健全城乡统一的建设用地市场、功能完善的资本市场、流动顺畅的劳动力市场”^[2]，推动城乡要素市场化改革。这意味着，打破城乡双向身份壁垒、深化城乡要素市场化改革，已成为我国新一轮经济体制改革的重要攻坚方向。

2 城乡要素市场化配置中的身份壁垒

当前，城乡要素市场化改革的困境，集中体现为劳动力、土地、资本三个维度的身份权利不对等，形成“进城”与“下乡”双重壁垒。

2.1 人的身份壁垒

改革开放后，城乡二元户籍制度的影响长期存在，附着在上面的权益差异成为城乡劳动力双向流动的根本性障碍。

(1) 农民工“进城”难：到2025年末，我国外出进城打

工的农民有18006万人^[3]。因户籍限制，农民工在子女教育、医保报销、住房保障、车牌摇号等领域，不能和城市居民享受同等公共服务，且城乡养老保险待遇差距显著。同城镇就业人员不同，农民工主要分布在零工经济等非正规就业部门，在劳动合同签订率、社会保险参保率、住房公积金缴存率等关键指标上，与城镇户口存在很大差距，“同工不同权”问题普遍存在。此外，农民工在公共参与、权益保障等方面也受到明显限制。(2) 市民“下乡”难：城镇居民原则上不得转为农村户口，不得到农村购买宅基地，并在农村土地经营权流转中处于弱势地位。城市资本下乡面临“三不得”约束，实践中常常被过度解读，在项目审批、用地保障、收益分配等方面普遍缺乏明确的制度依据，使得很多想到农村创业的人员长期处于观望状态。

2.2 地的身份不对等

我国城乡土地制度不同，城市的土地被称为国有土地，农村的土地被称为集体土地。这两种土地制度本身没有什么问题，问题在于附着在它们之上的权利配置严重不平等。城乡建设用地入市规则不统一，集体建设用地与国有建设用地入市权严重不对等：虽然2019年的《土地管理法》规定集体经营性建设用地可以入市，但是在实践中仍然存在着城乡规划统一、入市范围受限、入市渠道狭窄、产权保障不力、收益分配不清、金融配套不完善等问题。此外，在企业上市中，农村集体经营性建设用地与国有建设用地也遭到区别对待。

2.3 资本的身份歧视

资本要素市场化配置要求各类资产能够按照其经济价值获得同等的融资待遇。然而，农村资产在整个国家金融体系中长期处于“二等公民”地位。

作者简介：韩爱芬（1973.10-），女，河北邢台人，韶关学院马克思主义学院讲师，研究方向：马克思主义理论与教育。

农村宅基地及住房抵押在法律上受到严格限制，抵押品流动性受到严重影响，导致金融机构普遍惜贷。《民法典》虽然允许农村土地经营权抵押，但由于缺乏统一的登记、评估、流转体系，金融机构也普遍持谨慎态度。此外，商业银行在对农村主体授信时，往往过度依赖城市中心主义标准，农民拥有的宅基地使用权、土地承包经营权、集体资产股权等“农村身份资产”在信用评估中几乎不被认可。农业农村部2021年调研数据显示，农业经营主体通过正规金融机构贷款，融资需求未被充分满足的比例大约为59.56%，其中农业企业融资缺口尤为突出，只有约60.22%的企业贷款满足了实际需求。^[4]

3 破解身份壁垒的对策与路径

打破身份壁垒、深化城乡要素市场化改革，要坚持先立后破原则，协同推进户籍、公共服务、土地、资本等领域改革，实现人的身份平等、地的权利并轨、资本的无差别对待。

3.1 人的维度：深化户籍制度改革，实现公共服务按常住人口配置

户籍制度改革的核心，就是要去掉要素身上的户籍身份差异，让户籍回归人口登记的基本功能。

(1) 全面放开放宽落户限制。农村转移人口非农化是解决城乡二元结构的根本途径。除极少数超大城市外，全面取消落户门槛，用就业、居住年限作为落户依据。超大城市要优化积分落户，降低学历、年龄要求，提高就业居住、社保缴纳权重，设立社区公共户口。同时，要完善和美丽乡村建设人才服务办法，鼓励城镇居民下乡创业，促进城乡人才双向流动。(2) 按常住人口配置公共服务。“基本公共服务要同常住人口建立挂钩机制，由常住地供给”^[5]。同时，优化地方政府考核内容，将常住人口基本公共服务保障情况纳入考核范围。改革公共财政拨款办法，建立“钱随人走”的财政转移支付制度，以便保障人口流入地公共服务的供给能力。完善城乡公共就业服务体系，实现常住人口公租房保障全覆盖。强化县城、重点乡镇的公共服务能力，有序推进县域范围城乡基本公共服务均等化，加快城乡公共服务一体化建设。(3) 加快城乡社保制度并轨。逐步提高农村养老保险的统筹层次和待遇水平，打通城乡养老保险衔接通道。完善城乡养老保险全国统筹，消除社保转移中的待遇损失。应全面废除参保与就业地户籍挂钩制度，放宽条件，允许灵活就业农民工参加城镇职工社保，实现农民工社保应保尽保，政府可适当给与补贴。

3.2 地的维度：深化农村土地制度改革，探索农地自愿有偿退出办法

土地制度改革的核心是要解决城乡二元分割，实现同地同权同价，让市场在土地流转中起决定性作用，“为乡村振兴及城乡融合发展奠定制度基础”^[6]。

(1) 盘活集体经营性建设用地。通过调研先把集体经营性建设用地情况摸清楚，规划时要优先保障乡村全面振兴用地需求。完善城乡建设用地增减挂钩机制，盘活存量建设用地资源，提高土地资源利用效率。扩大集体土地入市范围，允许符合规划的增量、存量建设用地入市，并允许依法自愿有偿改变土地用途入市交易。村集体经济组织可以通过出让、租赁、入股等方式直接入市，与国有建设用地享有同等的抵押、转让权利，也可以跟社会资本合作开发，通过作价入股、联营等方式“实现农村土地有序流转”^[7]，在尊重农民意愿的前提下，将农民转变为“股民”。明确入市增值收益分配管理办法，要兼顾国家、集体、个人利益，保障农民的合理收益。

(2) 逐步取消宅基地流转范围限制。要加快房地一体的宅基地确权登记，坚持集体所有，保障农户资格权，审慎放开宅基地使用权流转。允许农民将合法拥有的住房出租、入股、合作经营等，“探索进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地的具体办法”^[8]。土地已不再是农民的命根子，“迄今为止农村居民的工资性收入已成为其家庭收入的首要来源”^[9]。要逐步扩大宅基地流转范围，允许向合规经营的城乡居民开放。可以参考城市建立农村不动产交易中心，推进宅基地市场化配置。对自愿退出的宅基地可以复垦为耕地（换占补平衡指标），也可以调整为集体经营性建设用地入市，建立市场化补偿机制。

(3) 完善农地经营权流转市场。加快建立全国统一的农村土地承包信息平台，做好承包合同的备案登记，实行承包合同网签，并且要与征地信息互通共享，让合同管理和不动产登记顺畅衔接。对于已颁发的土地证书，继续有效，不用增加农民负担。规范合同转让，简化交易流程，降低交易费用，完善土地经营权交易价格定价机制，完备交易、监管和风险防范措施。探索农民自愿有偿退出承包经营权的办法，适当放开经营权的流转范围，以市场化为原则，坚持同等条件下“本村人优先”。完善经营权抵押贷款，建立一套科学的土地评估系统和处置流程，解决金融机构惜贷难题。

3.3 资本的维度：消除金融体系中的“身份歧视”，引导资本有序下乡

资本要素改革的核心，是消除金融体系中的“身份歧视”，让城乡资本能获得同等对待，实现自由流动。

(1) 完善农村产权抵押、流转机制。修改有关法律法规，明确宅基地使用权、农地经营权、集体资产股权等农村财产享有抵押权。仿效城市建立统一的农村产权登记公示制度，为抵押、流转提供法律保障。设立政府农村产权收储基金，化解抵押物处置难题，提高金融机构放贷意愿。(2) 开发农村金融产品、建立农村信用评价体系。鼓励金融机构开发适合农村资产的信贷产品，完善承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款制度，探索“农地经营权+保险”“宅基地使用权+担保”等

组合贷款模式,把农村资源价值撬动起来。同时,利用大数据、区块链等技术,建立农村信用信息系统,让农民的资产信息、交易记录、经营数据转化成信用评价,让金融服务真正下沉到农村。(3)清除城镇资本下乡障碍。允许城镇资本下乡,推动现代农业、和美乡村建设,解决乡村发展资金不足难题。制定社会资本参与乡村振兴的正面清单和负面清单,明确哪些领域可以进(比如设施农业、乡村旅游、农产品加工),哪些领域不能进(如改变耕地用途、侵犯农民权益)。简化项目审批流程,保障资本下乡后的资产权益,让投资者有稳定的收益预期。对于长期租赁农地的工商资本,在合同期限、续租权利、设施农业用地等方面,要给予更明确的制度保障,引导城市资本有序投入乡村产业。

3.4 先立后破,统筹推进城乡要素市场化改革

对于我国这样一个处在转型和发展中的大国来说,深化城乡要素市场化改革,不仅涉及稳定与发展、效率与公平,还涉及不同主体的利益分配,因而是一个系统工程,需要审慎把握改革的节奏和力度,注意发挥不同政策之间的耦合效应。

(1)守住底线、防范风险:改革要严守三条底线:坚持土地公有不动摇、坚持耕地红线不突破、坚持维护农民利益不含糊。要建立风险预警和应急处置机制,对可能出现的经济风险和社会风险做好预案。

(2)先立后破、协调发展:农业转移人口市民化,是农村土地改革、资本下乡的先决条件,也是城乡协调发展的根本前提。根据常住人口规模,优先补齐城镇基本公共服务保障资源,下大力气解决农民工进城难问题,加快推进农业转移人口市民化进程。在此基础上,有序探索农村土地有偿退出机制,为资本下乡、发展现代农业创造条件。新时代“三农”已不是

生存问题。要破除土地生存保障的陈旧思想,先完善新型经营主体与小农户利益联结机制,稳步推进农村土地有偿退出;再把县域作为城乡融合发展的主要载体,利用现代信息技术构建统一的国土规划体系,统筹推进城乡基础设施和公共服务一体化建设,为城乡要素双向自由流动筑牢根基;最后畅通人才、土地、资本城乡双向流动渠道,放宽市场准入,鼓励社会资本下乡创业,“允许企业和社会组织在农村兴办各类事业”^[10],推动城乡协调均衡发展。

(3)分类施策、试点先行:中国地域辽阔,经济发展水平参差不齐,应根据不同地区的具体情况,实行不同的改革策略,不能搞一刀切。东部发达地区、大城市郊区可以先行先试,率先实现城乡要素市场一体化;其他欠发达地区可以根据实际情况稳步推进。并且每一项重大改革都要先搞试点,边走边看,切不可急躁冒进。

(4)利益补偿、平稳过渡:改革必然带来利益调整,需要对因改革而遭受损害的群体进行合理补偿。例如,户籍制度改革可能降低部分城市户籍的“含金量”,可以通过提高公共服务均等化水平、建立过渡期等方式来平滑冲击;土地制度改革可能减少地方政府的财政收入,需要通过财税体制改革来加以解决。只有利益补偿到位,改革才能获得更广泛的社会支持。

4 结语

改革不会一帆风顺。但从长期来看,打破双向身份壁垒、深化城乡要素市场化改革,必将对中国经济发展产生广泛而深远的影响。它将释放出巨大的要素再配置红利,推动中国从“身份社会”走向“契约社会”,从“二元分割”走向“融合发展”,推动“十五五”时期中国经济更上一层楼。

参考文献:

- [1] 马草原,孙思洋,陆苏璇等.中国生产要素市场化配置:理论逻辑、现实困境与推进路径[J].西安交通大学学报,2026,46(1):90.
- [2] 中国共产党第二十届中央委员会.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[EB/OL].(2025-10-29)[2026-05-09].<https://cpc.people.com.cn/n1/2025/1029/c64387-40591925.html>.
- [3] 国家统计局.中华人民共和国2025年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2026-2-28)[2026-05-09].https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228_1962662.html.
- [4] 盖庆恩,高晶晶.着力健全要素保障和优化配置体制机制:改革历程、现实挑战与实施路径[J].中国农业大学学报(社会科学版),2025,42(2):89.
- [5] 习近平.习近平谈治国理政.第三卷[M].北京:外文出版社,2020:273.
- [6] 陈胜祥,冷超,邹勇文等.百年互动与制度变迁——中国百年农村土地制度变革逻辑新解[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),第56卷第1期江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,56(1):127.
- [7] 马元恒.土地要素市场化配置对城乡融合发展的影响机制研究[D].河南:河南财经政法大学,2025.
- [8] 国务院.国务院关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复[A].国函(2025)86号.2025-09-08.
- [9] 高帆.基于城乡关系视域的要素市场化改革与全国统一大市场建设[J].马克思主义与现实,2022,(5):113.
- [10] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2020:82.