

【社会现象与社会问题研究】

# 城乡融合发展视域下户籍制度改革与农民职业分化互动探析<sup>\*</sup>

黄天弘

**摘 要:** 户籍制度改革、农民职业分化与城乡融合发展进程息息相关,三者促进人口流动、新型城镇化发展、公共资源合理配置方面具有较强的内在关联性。近年来,尽管国家出台了一系列文件推进户籍制度改革,但总体来看,户籍制度改革任务还未完全完成。城乡二元户籍制度还在很大程度上影响着人力资源在城乡间的合理流动,不利于农民进城务工或非农居民下乡务农的职业转化,已成为影响农民职业分化的重要体制性障碍。深化户籍制度改革不能单靠地方政府的政策性推动,还需要以农村土地制度三权分置改革为契机,以推动城乡基本公共服务均等化为抓手,进行一系列体制机制创新,尤其是在城乡融合发展视域下构建户籍制度改革与农民职业分化良性互动的机制。一方面要通过保障职业农民市场经营权利推动职业农民队伍发展壮大,实现城乡人口的双向流动、反向流动,减少户籍制度改革的压力;另一方面要通过户籍制度改革消除以户籍配置社会公共资源的弊端,保障进城务工农民和返乡新型职业农民的权益,促进农民在各产业之间自由流动。

**关键词:** 城乡融合发展; 户籍制度改革; 农民职业分化

中图分类号: D631.42

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2020)09-0062-06

## 一、引言

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,是党的十九大作出的重大决策部署。城乡融合发展策略与理论为我国经济社会发展提出了许多新的思路,要重塑新型城乡关系、促进乡村振兴和农业农村现代化、解决“三农”问题,就必须走城乡融合发展之路。目前我国城乡融合发展之路还处于起步阶段,城乡关系不平衡的矛盾还比较突出,如人才、土地、资本等要素在城乡间的双向流动不畅通、城乡基本公共服务不均衡、城乡收入分配不合理等,其中一个深层次问题是城乡之间还没有构建起统一的人力资源市场,城乡壁垒阻碍劳动力按照市场规律实现合理配置。城乡融合发展,关键在人以及实现以人为核心的有机融合。<sup>①</sup>2020年4月10日,国家发展改革委印发的《2020年新型城镇化建设和城乡融合

发展重点任务》中多处提到人力资源优化配置和劳动力自由流动的问题。这一问题的解决与户籍制度改革、农民职业分化密不可分。

户籍制度改革是当代中国牵涉范围广、受关注时间长、影响深远的重要问题之一。自20世纪80年代国家允许农民进城以来,农民职业结构不断发生显著变化,越来越多的农民由原来单一的农业职业向非农职业转移,由乡村走进城市。农民职业分化是指农民由原来单一的农业职业、农民角色向非农职业的转移,在农村或城镇形成多种职业角色并存的一种趋势。农民职业分化对于户籍制度改革有直接的促进作用,能够消融一部分影响户籍制度改革的阻力,同时农民职业分化的进一步发展也离不开户籍制度的深化改革。受制于改革的巨大成本以及一些历史性原因,户籍制度改革的实际进程比较缓慢,并严重制约基本公共服务均等化、资源要素城

收稿日期: 2020-06-26

<sup>\*</sup> 基金项目: 河南省哲学社会科学规划项目“农村土地经营权流转环境规制研究”(2019BFX002)。

作者简介: 黄天弘,女,郑州轻工业大学马克思主义学院副教授,郑州轻工业大学新时代思想政治教育研究中心研究员,硕士生导师(郑州 450000)。

乡间自由流动以及社会公共资源的合理配置。城乡人力资源在城乡一、二、三产业之间顺畅流动是推进城乡融合发展的重要动力,然而当前农民进城务工与非农居民下乡务农过程中存在的职业转化障碍极大制约着人才要素在城乡间的自由流动。要破解上述两大难题,就需要深入认识户籍制度改革、农民职业分化与城乡融合发展的内在关联性,在此基础上以实现城乡融合发展为目标构建户籍制度改革与农民职业分化的良性互动机制。

## 二、户籍制度改革、农民职业分化与城乡融合发展的内在关联性分析

### 1. 户籍制度改革、农民职业分化与城乡融合发展具有共同的目标指向——实现城乡均衡发展

依据2019年《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,我国城乡融合发展的战略目标是,到2022年城乡融合发展体制机制初步建立,到2035年城乡融合发展体制机制更加完善。从发展的角度来看,新时代城乡融合发展就是要通过以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的方式推动城乡之间在要素、产业、空间、市场、生态等重点领域的融合。<sup>②</sup>城乡融合发展以全面融合为特征,并主要体现为三个方面的融合。第一,城乡间要素的融合,即城市与农村之间实现包括资本、劳动力、技术、土地、信息、产权等要素的融合,构建城乡要素平等交换双向流动机制。第二,城乡间公共服务的融合,即社会保障、基础设施等公共服务实现城乡均等化。第三,城乡区域融合,即城市与乡村凭借各自的特点和优势相互影响、互补发展,消除二者在发展阶段上的巨大差距。城乡融合发展最终有利于城乡各自的发展,比如农村吸收城镇的先进技术来完成农业现代化,城镇吸收农业剩余劳动力来弥补人力资源短缺。

城乡人员的双向流动是城乡融合发展的一个重要内容,也是推动城乡市场要素、公共服务、区域功能融合的关键因素。户籍制度改革与农民职业分化都与促进城乡人口双向流动密切相关,对城乡融合发展有着重要的推动作用。我国户籍制度改革的初衷是破除城乡二元户籍管理制度给社会经济发展带来的弊端。2014年,国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,明确要进一步调整户口迁移政策、创新人口管理。与此同时,全国各地也纷纷

启动了户籍制度改革试点工作。从各地推行的户籍制度改革政策来看,主要聚焦点是取消农业户口与非农业户口的分类管理。户籍制度改革的本质目标是破除阻碍人口自由迁移的制度障碍,适应社会主义市场经济和新型城镇化建设的发展要求,为农业人口有序向城镇转移提供制度保障,促进人力资源合理配置。

随着户籍制度改革不断深化发展,近年来我国农民职业分化也呈加速深化态势,主要特征是专业化程度越来越高,职业化特征越来越显著,并表现为职业农民群体的成长壮大与传统务农农民转移到其他非农领域就业两大分化方向。越来越多的农民在一、二、三产业之间流动就业。2005年,农业部发布《关于实施农村实用人才培养“百万中专生计划”的意见》,其中首次提出培养“职业农民”的问题,随后“职业农民”的概念多次出现在党和国家的政策文件中。2017年,农业部印发《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》,其中指出新型职业农民正在成为现代农业建设的主导力量,全国职业农民由2015年的1270万人增加到2017年的1556万人。<sup>③</sup>职业农民的快速成长一方面有赖于政府的相关支持政策,另一方面也离不开市场经济的驱动,是农民将农业生产作为一种营利产业来经营、一种职业来从事的鲜明表现。随着现代农业技术在农业生产中的广泛应用,农业劳动生产率和土地生产率大幅提高,农业对务农人员的数量需求逐年减少,越来越多的农村剩余劳动力在农业以外寻求就业。大量传统务农农民转移到其他非农领域就业是农民职业分化的另一大方向,也是农村人口向城市转移的直接动因。2014年,中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》显示,2012年中国常住人口城镇化率为52.6%,到2020年预计达到60%左右。<sup>④</sup>近些年,全国城镇农民工总量一直保持稳中有增,已接近3亿人。<sup>⑤</sup>农民职业分化促进城乡人口流动,户籍制度改革为城乡人口的有序流动提供重要的制度保障,二者是城乡融合发展的巨大推动因素,对城乡融合发展有着重要价值。

### 2. 户籍制度改革、农民职业分化对于城乡融合发展的价值和意义

第一,城乡要素的自由流动是城乡融合发展的本质要求和重要体现,户籍制度改革与农民职业分化有利于促进城乡要素自由流动,最终目标都是实

现人力资源等要素在城乡统一市场中的优化配置。户籍制度改革为人口从农村到城市、从农业到非农产业的自由迁移提供越来越充分的制度保障,农民职业分化使越来越多的农业劳动力资源转向二、三产业,大量务农人员从农村转移到城镇就业和生活。

第二,实现城乡基本公共服务均等化是城乡融合发展的核心内容之一,户籍制度改革和农民职业分化都与实现城乡基本公共服务均等化密切相关。户籍制度改革的目标之一是取消原来城乡二元户籍制度下户籍承担的公共资源配置功能,使城乡不同户籍公民真正平等享受基本公共服务权利。近年来,我国城乡基本公共服务均等化取得了显著成效,城乡居民在医疗保障、义务教育以及基本养老保险方面均实现了制度全覆盖。随着农民职业化的深入推进,一些科技人员等主体选择到农村从事现代农业,同时农民进城从事非农职业,这些都有利于促进公共资源在城乡间的均衡配置。

第三,促进城乡融合发展根本途径是提高农业生产能力,实现农业现代化,振兴乡村经济,加快全面建成小康社会,提升农民生活水平。<sup>⑥</sup>农业现代化的规模化经营要求传统农民成长为新型职业农民,这是农民富裕乃至农村发展的必由之路。现代化农业需要专门的经营者实现集约化生产、规模化生产,不再局限于自然经济的自给自足、分散经营。职业农民与传统农民不同,传统农民以谋生为目的从事农业生产,职业农民从事农业生产的目的是通过规模化经营向市场提供适应市场需求的产品和服务来获取利润。职业农民面向市场、以市场为导向决策生产经营,以市场为导向进行农业产业资源配置,符合现代农业的产业发展要求。此外,现代农业生产节省了大量劳动力,农村剩余劳动力需要向非农产业转移,改革城乡二元户籍制度,正是为了消除农村剩余劳动力人口向城镇转移的制度羁绊。

### 三、户籍制度改革与农民职业分化遇到的问题及其对城乡融合发展的影响

在统筹城乡发展战略的指引下,近年来我国城乡关系发生了巨大变化,城乡二元结构得到了明显改善,但要素在城乡之间的流动仍然受到诸多限制,城乡基本公共服务标准差距依然较大,严重制约城乡融合发展水平的提升。这些都与户籍制度改革与农民职业分化进行得不彻底、不到位有着重要关系。

#### 1. 户籍制度改革遇到的问题及其对城乡融合发展的影响

我国原有户籍制度的特征是城乡二元化管理,城乡户籍对应不同的资源配置模式。随着我国经济体制、社会管理体制的变革,城乡二元户籍制度对市场经济的不适应及其缺陷也逐步显现。进入 21 世纪,我国严格的二元户籍管理制度开始松动。2000 年浙江省取消地级市进城指标和“农转非”指标。2001 年 3 月,国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,提出对办理小城镇常住户口的人员不再实行户籍指标控制。由此,改革城乡二元户籍管理制度开始迈出关键的一步。2008 年 2 月上海市政府公布《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法》,规定到沪创业、就业并持有上海市居住证的境内人员在符合一定条件的情况下,可申办上海市常住户口。2008 年 10 月,浙江省嘉兴市开始实行按居住地登记户口的户籍管理模式,取消不同性质户籍的区分管理做法,将全市户口统一登记为居民户口。2011 年,广东省的一些试点城市开始开展积分入户工作。2012 年 4 月,《深圳市外来务工人员积分入户暂行办法》正式实施,取消农业户籍人员引进等限制,开始对外来务工人员统一采用积分入户方式,外来务工人员的相关积分符合要求时,可以申请落户。

但与轰轰烈烈的改革政策相比,地方政府对户籍制度改革的内生动力严重不足。各地虽然放松了人口迁徙入户的限制,但不同户籍背后不同的资源配置方式还依旧难以破除。户籍制度改革难点在于地方政府存在公共财政成本支出问题。不同户籍的背后往往包含的是不同的医疗、就业、老年福利等民生保障内容,大规模增加的城市户籍人口意味着大规模增加的财政支出。值得注意的是,一些地方政府户籍制度改革的出发点不是促进人口的市场化自由流动,也不是无差别地提供基本公共服务,而更多是为了吸引所需劳动力资源,促进本地社会经济发展,户籍在很大程度上被视为一个实现特定目标的工具。因此,各地方推行的户籍制度改革相当谨慎,既不能取消以户籍为标准的教育、医疗等资源配置模式,又要以积极的入户政策引进更多符合城市发展需要的各类优秀人才,最大程度地利用户籍改革为本地发展带来红利。基于地区建设需要而吸引人才,这种户籍制度改革成了提升城市发

展潜力的工具。因此,有学者把一些地方政府主导的户籍制度改革批评为工具理性主义。<sup>⑦</sup>

就目前的改革成果来看,户籍制度改革深化的程度不够,还没有根除过去二元户籍管理制度传统的弊端,城乡间的劳动力资源流动仍然面临诸多限制性因素。城乡融合发展要求建立城乡统一的市场,打破城乡壁垒按照市场需求配置资源和要素,然而,保障外来务工人员家庭整体迁入城市的制度环境还没有真正建立起来,一些外来人口比重较高且落户意愿较强的重点地区对外来人口尤其是普通劳动者落户设置隐性门槛,城市住房政策、中小学教育制度等极大制约着农民举家定居城市后生活、学习、工作等的发展空间,使他们难以真正融入城市。大量在城乡之间流动的人口长期处于不稳定状态,不仅影响新型城镇化的发展,也会消减城乡融合发展的活力,甚至由此产生大量社会矛盾风险。

2. 农民职业分化、新型职业农民发展遇到的问题及其对城乡融合发展的影响

城乡融合发展不能走“城市兴、乡村衰”的老路,而要让城乡共享改革发展成果,主要是让城市带动农村发展、带动农业发展、带动农民发展。农民如果没有成长起来,城乡融合发展的进程就会大打折扣。当前,促进农民发展成长的主要路径就是让农民脱离传统农业,进行职业分化:一部分农民转变为进入城镇就业的非农产业生产经营者;一部分农民转变为以服务农业为主要目的的农业服务者,比如从经营种植业分化到从事农业产前产后的生产服务与生活服务等行业,这是农业分工、农业专业化发展的结果;还有一部分农民成为职业化的新型农业经营者。农民职业分化是城乡融合发展、促进农村农业农民发展的必由之路。农民职业分化,其结果之一是新型职业农民群体的壮大和发展。只有新型职业农民群体不断壮大和发展,才能促进农村农业现代化,也只有从事农业生产经营活动的人具备科学的管理理念、先进的科技水平等素养,才能保障全面小康社会的如期建成。<sup>⑧</sup>但近年来农民职业分化和新型职业农民发展都遭遇瓶颈,给城乡融合发展带来不利影响。

一是传统农民进城转为非农业务工者面临种种不平等的差别性对待。比如,城乡劳动力市场上“形式上平等,实质不平等”问题严重,农民进入一级劳动力市场时仍存在身份歧视,一些就业单位不

愿承担户籍迁入的负担而对应聘人员户籍做出限定和要求,导致外来务工农民在进入城镇从事非农职业时在劳动力市场中常常处于劣势地位。

二是城乡土地权能长期不平等、城乡金融资源配置不合理严重阻碍职业农民群体的壮大和发展。中高等院校毕业生、退役士兵、科技人员在成为职业农民之后,虽然可以通过土地承包经营权转让、在“三权分置”政策下取得土地经营权,但由于我国土地制度具有明显的城乡分立特征,城乡土地市场严重分割,农村土地无法通过市场实现充分流转,所以这类职业农民不能像土地承包经营权人那样充分支配承包地,也不能取得宅基地使用权,不能在当地建房、购房定居。其结果是,既容易造成土地利用的低效率,又使得引入农村的资金、技术和人才缺乏长效机制的有力保障。而且,我国城乡之间金融制度安排存在明显差异,农村金融服务供给严重不足,农业经营主体信贷可获得性较差,加之城乡抵押权利不平等,农村的宅基地使用权、生产周期长的经济作物等不能作为抵押标的物,导致农村居民或企业融资要比城市居民付出更高的成本,严重影响农民成长、农村发展,影响城乡融合发展进程。

#### 四、城乡融合发展视域下户籍制度与农民职业分化的互动改革措施

目前,户籍制度改革中地方政府动力不足是客观现实,而农民职业分化的体制性障碍也无法自行消除。要从整体上解决问题,就需要在城乡融合发展理念下通盘考虑,构建户籍制度改革与农民职业分化良性互动的改革措施体系。

1. 通过推进职业农民成长减小户籍制度改革的压力

目前各地户籍制度改革最大的压力,来自我国人口户籍变化的单向流动特征,即从农村农业户籍转变为城镇非农业户籍,素质较高的农民都倾向于到城市去从事非农职业。这源于农村与城镇资源分配的巨大差异,大量农村人口向大城镇流入给流入地政府户籍制度改革造成巨大压力。得益于政府的职业农民培育政策,新型职业农民的出现从根本上改变了农业经营方式、农村现状以及农民的生活生产状况。作为未来农业领域的专业人才,新型职业农民的显著特点是有文化、懂技术、善经营、会管理。随着农民职业分化的不断深入,未来新型职

业农民将成为令人羡慕的职业,目前许多高校大学生对农村农业发展前景十分乐观,有意愿回乡经营和发展现代农业,并立志在农村的广阔天地开创事业。通过吸引技术、人才、资金下乡推动新型职业农民队伍的发展壮大,有利于缩小城乡劳动力市场差距,促进人口双向流动特别是人口的反向流动即从城镇向农村的流动,减少户籍制度改革的压力和阻力。具体而言,可从以下三个方面着力。

第一,形成培育新型农民的长效机制。首先,要加强新型职业农民培育的顶层设计,明确培育目标、任务、方向和内容,明确资金投入机制,包括中央和地方的投入比例、如何引入院校和民间培训力量等,形成长效培育机制。其次,充分调研农民需求,根据市场导向和农业供给侧结构性改革要求,及时调整、更新培训内容,保证培训内容的实用、有效。再次,在教授方式上,要以院校化、系统化、规模化教学培养为主。对此,各地农委需加强与高校、职业学校、研究机构的合作,充分利用高校资源为新型职业农民培育提供从师资到技术的全方位支持,提高新型职业农民培育的质量。最后,要加快乡村互联网建设,充分利用现代互联网、大数据、云平台等信息技术创新新型职业农民培育手段和工具,实现“线上线下”相结合的高效培训模式。

第二,在农村建立吸引人才上山下乡的市场机制。建设一个开放的农村,在农村建立开放的市场以吸引各类人才加入农业经营,鼓励农村各类组织探索人才引进机制,采用技术转让入股、委托开发等多种合作形式,吸引农民工、中高等院校毕业生、退役士兵、科技人员等人才成为新型职业农民返乡入乡创业兴业。除此之外,要建立健全高校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业的体制机制,为各类农业科技人员、专家学者参与乡村振兴提供制度保障。

第三,建立新型职业农民扶持保障体系。建立和完善新型职业农民资格认定体系,对于通过资格认定的职业农民,要在用地、产业发展、金融融资、保险等方面给予优惠和扶持,提高新型职业农民的市场竞争能力。以融资为例,对新型职业农民直接用于粮食等重要农产品生产且数额不大、借款期限不长的贷款,可以探索实行财政贴息补贴;为鼓励涉农金融机构满足新型职业农民融资需求,可以探索允许新型职业农民以土地承包经营权、林权、农村房产

等用益物权进行抵押融资。要保障职业农民的商号权、商誉权、知识产权、禁止不正当竞争权利等,使得从事农业经营的新型职业农民同其他市场主体一样享有平等的市场经营权利。

## 2. 消除农民职业分化障碍的户籍制度改革措施

我国户籍制度改革的热点或者说焦点曾经是取消农业户口、非农业户口分类管理模式,但这只是户籍制度改革的初步目标。如果把户籍制度改革目标仅仅限于此,不能消除不同户籍背后的利益分配差别,不仅无法实质性深入推进户籍改革,从根本上消除我国原有户籍制度的深层次弊端,也阻碍城乡融合发展的进程。我国户籍制度改革不是简单地将农业户口转换为非农业户口,或者不再区分不同户口名称,而是要改变户籍制度的功能,取消原来户籍不应承担却实际承担的资源配置功能,在制度设计中贯彻人人平等原则。在城镇应不再区分户籍所在地,为所有常住人口提供各项基本公共服务,即公共教育、社会保障、保障性住房、基本医疗、福利救助等服务,同时也要赋予农民工群体公平就业机会,减少农民工就业岗位限制种类,消除农民进城从事非农职业的城乡壁垒。当然,公共服务对常住人口的全覆盖必然涉及地方政府财政支出增加的问题,对此要探索完善地方政府政绩考核办法,将以常住人口为基准提供基本公共服务纳入考核标准,以解决激励不足的问题。同时,探索引导民间资本参与公共服务供给的市场机制。

户籍制度与资源配置脱钩,有利于城乡融合发展下农民职业分化的深化发展。一是医疗、教育等社会保障资源对全体常住人口覆盖,会给进城务工农民带来实实在在的益处,能够在政策上帮助进城务工群体融入城市,进而带动越来越多的农民举家进城,安心定居。二是户籍制度与资源配置脱钩后,保护农民在农村的财产权益,将减轻进城从事非农职业的农民的后顾之忧。从已有调查来看,大部分农民进入城镇生活工作时并不想舍弃在农村的财产权益,能否带着财产权入城,影响着农民是否以及如何进城的抉择。<sup>⑨</sup>进城落户农民享有的农村财产权益包括土地承包经营权、宅基地使用权等都是集体经济组织成员身份获得的。这种组织成员资格的认定标准在实践中以户籍为主导,农村居民如果落户城镇就可能丧失这些权益。现有地方户籍改革政策就有类似的规定,这种户籍与财产权益相挂钩的

做法需要纠正。目前成功的试验都是许可农民“带地入城”,固化农民在“农民集体”中的财产权利份额,然后在集体土地股份制基础上,许可农民集体带地入城。他们可以将土地交给别人经营,同时通过土地股权获得社会保障。三是积极探索通过集体经济组织自治来实现新型职业农民对集体资产有效利用的体制机制。要为新型职业农民的成长和发展创造充分、合理利用农村资源的外部政策条件和内在组织机制。在资源配置不与户籍挂钩的情况下,中高等院校毕业生、退役士兵、科技人员等转型为新型职业农民时应考虑给予他们取得农村集体经济组织成员权益的权利,使他们能够安心扎根农村,以农村作为自己事业发展的根据地。对此问题,可以在人口流动频繁地区试点允许农村集体经济组织自治,根据情况调整成员权益的变动规则,使集体经济组织成员权益的享有具有开放性,做法成熟之后再逐

步推行。

注释

①杨名兴《以改革开放新动能推进新时代城乡融合发展》,《湖南日报》2020年6月20日。②欧万彬《“新时代城乡融合发展”的内涵解读与实践要求》,《北方论丛》2020年第3期。③李家鼎等《1500万新型职业农民成为乡村振兴生力军》,《人民日报》2019年3月22日。④《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,中国政府网,http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content\_2644805.htm,2014年3月16日。⑤代丽丽《全国农民工数量接近3亿》,《北京晚报》2019年2月19日。⑥张继良《以乡村振兴促进城乡融合发展》,《光明日报》2018年10月10日。⑦朱识义《户籍制度改革若干思考》,《河北法学》2014年第10期。⑧马榕璠、申健、李凡《全面建成小康社会视域下新型职业农民培育探究——以山西省为例》,《教育理论与实践》2017年第33期。⑨郭晓鸣、张克俊《让农民带着“土地财产权”进城》,《农业经济问题》2013年第7期。

责任编辑: 翊 明

## On the Interaction Between Household Registration System Reform and Farmers' Professional Differentiation from the Perspective of Urban-rural Integration Development

Huang Tianhong

**Abstract:** The reform of household registration system and the professional differentiation of farmers are closely related to the process of urban-rural integration development. The three have strong internal correlation in promoting population flow, new urbanization development and rational allocation of public resources. In recent years, although the state has issued a series of documents to promote the reform of the household registration system, on the whole, the task of household registration system reform has not been completed. The dual household registration system in urban and rural areas also affects the reasonable flow of human resources between urban and rural areas to a great extent, which is not conducive to the occupation transformation of farmers working in cities or non-agricultural residents working in the countryside. And it has become an important institutional obstacle affecting the professional differentiation of farmers. Deepening the reform of household registration system can not only rely on the policy driven by local government, but also need to take the reform of rural land system with three powers as an opportunity and promote the equalization of basic public services in urban and rural areas as the starting point to carry out a series of system and mechanism innovation, especially to build a positive interaction mechanism between household registration system reform and farmers' professional differentiation in the perspective of urban-rural integration development. On the one hand, it is necessary to promote the development and growth of professional farmers through the protection of market operation rights of professional farmers, realize the two-way and reverse flow of urban and rural population, and reduce the pressure of household registration system reform; on the other hand, we should eliminate the malpractice of allocating social public resources with household registration through the reform of household registration system, so as to ensure the rights and interests of migrant farmers and returning new professional farmers to entry into the city, and promote the free flow of farmers among various industries.

**Key words:** integration of urban and rural development; household registration system reform; farmers' professional differentiation