

关于成都户籍制度改革模式的几点思考

崔庆五

(西南民族大学 政治学院, 四川 成都 610041)

摘要: 2010年底以来成都市所推行的新一轮户籍制度改革被誉为中国“最彻底”的户籍制度改革, 备受社会各界关注。认真总结成都户籍制度改革的经验及其存在的问题, 不仅有助于更好地推进成都户籍制度改革, 而且对当前中国户籍制度改革也具有重要的借鉴意义。本文在概况总结了成都户籍制度改革的有利条件及成功经验的基础上, 指出了成都户籍制度改革尚待解决的一些问题, 并且有针对性地提出了一些对策建议。

关键词: 成都; 户籍制度改革; 城乡一体化; 城乡基本公共服务均等化; 户籍一元化

中图分类号: C921.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 02-0060-07

Reflections on the Reform Model of Chengdu's Household Registration System

CUI Qing-wu

(College of Political Sciences, Southwest University for Nationalities, Chengdu 610041, China)

Abstract: Since the end of 2010, the new round of Chengdu's household registration system reform known as “the most complete” household registration system reform in China attracts public attention. To sum up the experience and problems of Chengdu's reform will not only help to promote Chengdu's reform better, but also have great reference value to the current reform of China's household registration system. We summarize the favorable conditions and successful experience of Chengdu's reform in this thesis. Then we point out some problems needed to solve in the reform and put forward some suggestions.

Keywords: Chengdu; the reform of household registration system; the integration of urban and rural areas; public service equalization in urban and rural areas; centralized household registration

2010年11月16日中共成都市委、成都市人民政府正式出台《关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见》(以下简称“《意见》”), 提出到2012年成都将实现全域成都城乡统一户籍, 彻底破除城乡居民身份差异, 建立户籍、居住一元化管理。《意见》提出12条具体措施, 力求化解

收稿日期: 2011-10-12; 修订日期: 2011-12-27

作者简介: 崔庆五(1971-), 安徽铜陵人, 西南民族大学政治学院讲师, 四川大学经济史博士研究生, 研究方向: 马克思主义理论、农村金融。

城乡权利和福利差异。《意见》的发布拉开了成都 60 年来最大规模的户籍制度改革。

此次成都“户籍一元化模式”改革被誉为迄今为止中国“最彻底”的户籍制度改革，受到社会各界的高度关注。在中国现行的户籍制度饱受非议，户籍制度改革面临种种分歧和重重压力的情况下，人们对成都户籍制度改革的“破冰”之举寄予厚望，叫好之声不绝于耳。认真总结成都户籍制度改革的经验，发现其中的问题，进一步完善各项具体政策和措施，不仅对成都户籍制度改革的顺利推进具有重大现实意义，而且对于全国户籍制度改革也具有重要借鉴意义。

一、成都户籍制度改革的现实基础和基本经验

成都户籍制度改革能取得今天这样的成就，既得益于成都得天独厚的“天时地利人和”的优越条件，也是成都人锐意进取、开拓创新的结果。

1. 成都户籍制度改革的现实基础

我们可以把成都户籍制度改革所具备的有利条件简要概括为“天时地利人和”。

(1) 成都户籍制度改革坐拥“天时”之利。2007 年成都被国务院列为全国统筹城乡综合配套改革试验区。这使得成都在统筹城乡协调发展方面获得了中央更多的扶持和更多的自由裁量权。成都“最彻底”的户籍制度改革政策正是在这样的背景下推出来的。由此，成都成为全国统筹城乡综合配套改革试验区是成都此次户籍制度改革非常重要、非常好的一个契机。

(2) 成都户籍制度改革具备“地利”之便。早在 2003 年成都就开始了统筹城乡协调发展的努力和探索。2007 年以后，成都更是加快城乡一体化建设的步伐。经过多年的实践，成都统筹城乡协调发展取得了重大进展，城乡之间基本公共服务差距在逐渐缩小。一方面完善了城乡基本公共服务供给体制。比如成都市率先在全国将新农合、城镇居民基本医疗保险、市属大学生基本医疗保险合为一体，实现了城乡居民医疗保险制度一体化。另一方面促进了城乡公共服务设施一体化建设。例如，“为了补齐城乡教育差，成都 3 年投入 9 亿元，在农村建了 410 所标准化学校”^[1]。同时，从软件投入上进一步提高农村教师待遇，实行名校集团化，带动近远郊区（市）县的学校共同发展。“随着城乡一体化建设的推进，城乡居民收入保持持续增长的同时，城乡居民收入差距逐渐缩小，已经从 2002 年的 2.66 : 1 变为 2009 年的 2.62 : 1”^[2]。在全国城乡居民收入差距不断扩大的背景下，成都农村居民收入增长的速度超过城市居民收入的增长速度，城乡居民收入差距呈现不断缩小的趋势，远远低于同期全国的平均水平。这为成都户籍制度改革提供了一个重要的物质基础条件。

(3) 成都户籍制度改革拥有“人和”之势。海纳百川，有容乃大。成都是一个包容性很强的城市。一句“成都，一个来了就不想走的城市”道出了很多外地人对成都的眷恋。这种眷恋有多方面的原因，其中成都的豁达、包容和友善是非常关键的。包容、不排外，是成都留给很多外地人的深刻印象。事实上，作为一个移民城市，包容性也正是成都今天所取得成就的一个重要因素。如果说，成都户籍制度改革的“天时”之利得益于国家的倾斜性政策，“地利”之便依赖于良好的物质基础的话，那么，“人和”之势则是成都户籍制度改革得以顺利推进的思想或心理基础。

当然，用“天时地利人和”来概括成都户籍制度改革的有力条件难免有失偏颇，但也不失为认识这个问题的一种视角。

2. 成都户籍制度改革的突破和经验

成都户籍制度改革之所以广受关注，关键的原因在于它在户籍制度改革方面实现了多方面的突破，有很多亮点。也正因为如此，有必要对成都户籍制度改革的经验加以认真总结。

(1) 成都户籍制度改革的突破与创新。《意见》将本次成都户籍制度的突破和创新概括为三个方面：第一，破除了长期以来束缚城乡居民自由迁徙的制度障碍，全面建立了户籍、居住一元化管理的体制机制。第二，农民可以带产权进城，不用以丧失承包地、宅基地为前提交换就业社保。第三，破除了长期附着在户籍上的城乡权利不平等，实现统一户籍背景下享有平等的教育、住房、社保等基本

公共服务和社会福利。

(2) 关于成都户籍制度改革的经验。第一, 户籍制度改革应该循序渐进, 不能一蹴而就。此次成都户籍制度改革新政是在近年来成都多次户籍制度改革政策调整的基础上提出来的。“从2003年至2008年, 成都先后进行了4次较大规模的户籍政策调整, 力求改变户籍城乡二元结构的格局。2003年成都取消入户指标限制, 以条件准入制代替‘入城指标’。2004年打破沿袭50年的二元户籍登记制度, 取消‘农业户口’和‘非农业户口’性质划分, 统一登记为‘居民户口’。2006年率先实现本市农民租住统一规划修建的房屋可入户。2008年实现本市农民租住私人住房可入户, 彻底打破由货币筑起的阻碍农民向城镇转移的壁垒”^[3]。从成都户籍制度改革的路径中可以看出, 成都户籍制度改革走的是一条循序渐进、逐步展开的道路。

第二, 户籍制度改革应该因地制宜, 分类指导。纵观成都户籍制度改革的具体措施, 不难看出, 在具体问题的处理上, 成都没有一刀切, 而是针对不同区(市)县的具体情况区别对待, 分类处理。例如, 关于实现教育公平方面, 成都提出加快推进同一区(市)县域内城乡公共教育资源的均衡配置; 关于城乡“三无人员”供养和统一低保标准方面, 《意见》规定, 在同一区(市)县要统一“三无”人员供养标准, 具备条件的区(市)县, 也要建立城乡统一的低保标准, 而暂不具备条件的区(市)县, 可按城镇建成区范围和城镇建成区以外区域分别确定低保标准; 等等。之所以没有统一标准, 就是充分考虑到成都所辖各区(市)县之间在各方面发展的差异性。这里的基本公共服务均等化是一个相对的概念, 是指成都所辖各区(市)县内居民所享基本公共服务均等化, 而不是指整个成都范围内居民所享受基本公共服务均等化, 不同区(市)县居民所享受基本公共服务和福利待遇是有差别的。

第三, 户籍制度改革应以实现基本公共产品和服务的均等化为切入点和突破口。当前, 户籍制度改革面临的障碍之一就是二元结构的户籍制度所导致的城乡之间基本公共产品和服务的巨大差异。这种差异反过来会进一步固化户籍制度的二元结构, 成为户籍制度改革的阻碍。城乡公共产品及服务的均等化是户籍一元化的本质要求。所以户籍制度一元化改革必将导致利益格局的深刻调整, 涉及亿万人的切身利益, 牵涉方方面面的事情。这正是长期以来户籍制度改革难有突破的一个重要原因, 也是成都户籍制度改革赢得赞誉的一个主要原因。成都市作为全国统筹城乡综合配套改革试验区, 在推进城乡一体化方面进行了一系列重要的探索, “三农”投入资金逐年递增。“2009年市县两级财政对‘三农’投入达192.3亿元, 较2002年增长了26倍, 6年来累计投入达594.8亿元。”^[4]随着对“三农”投入的增加, 城乡之间基本公共服务差距在逐渐缩小: 一是完善城乡基本公共服务供给体制。比如成都市率先在全国将新农合、城镇居民基本医疗保险、市属大学生基本医疗保险合为一体; 推动城乡教师、医务人员互动交流, 促进优质教育、卫生资源向农村倾斜, 逐步缩小了城乡之间在教育、医疗卫生等公共服务方面的差距。二是促进城乡公共服务设施一体化建设。“成都市实施了410所农村中小学、223个乡镇卫生院、2396个村卫生站标准化建设, 全面推进广播电视‘村村通’工程、信息网络‘校校通’工程和乡镇文化活动中心建设, 构建了覆盖城乡的文化设施网络。”^[5]三是建立村级公共服务管理的财政保障机制。成都市把村级公共服务和社会管理经费纳入财政预算, 按每个村年均不少于20万元水平拨付, 形成了公共财政投入机制。随着对“三农”投入的增多, 农村发展速度增快, 农民收入增长速度开始快于城市居民收入增长速度, 城乡居民收入差距开始慢慢缩小, 这为成都户籍制度改革奠定了坚实的物质基础。在城乡之间基本公共产品和服务均等化的基础上, 户籍制度改革就会“水到渠成”。这是成都户籍制度改革成功的一个决定性条件。

第四, 户籍制度改革需要多部门配合, 整体推进。户籍制度改革是一个系统工程, 涉及社会保障、住房、教育、医疗、民主管理等方方面面的问题, 需要各相关部门之间相互配合, 整体推进。过去的户籍制度改革往往依赖某一个部门(如公安部门)来实施, 收效甚微。此次成都户籍制度改革进展顺利的一个基本经验是, 户籍制度改革是在成都市统筹城乡工作委员会主管领导下, 公安、劳动

保障、国土、房管、教育、卫生、司法、发展改革、规划、建设、交通、财政、农业、民政、计生等部门密切配合来推进的。

第五、户籍制度改革需要创新精神和科学规划。户籍制度改革是社会利益格局的一次重大调整，涉及亿万人的切身利益，这种改革要从根本上改变“城乡分治”的二元户籍制度，实现户籍制度的一元化目标。要进行彻底的户籍制度改革，首先必须冲破二元结构的思想牢笼。在理念创新的基础上，才能不断进行制度创新。同时，户籍制度改革是一项浩大的系统工程，必须科学规划，稳步推进。早在2003年，成都市就以创新发展理念为先导，在“统筹城乡经济社会发展”试点来推进城乡一体化建设。2007年，成都明确提出“全域成都”的发展概念，立足城乡统筹与城乡一体化的理念来规划全域成都的发展，将农村纳入推进城乡一体化与基本公共服务均等化的优先位置，并具体落实到不断出台的相关政策中，用政策推动各级各部门革新观念。同时，成都还先后成立了成都市推进城乡一体化工作领导小组、成都市统筹城乡发展工作委员会，专门负责成都统筹城乡协调和一体化建设领导、组织、规划和协调工作。可以说，没有成都市委、市政府的开拓创新精神，恐怕难以实现户籍制度从二元结构向一元化的顺利转变；没有成都市委、市政府的科学规划，就不可能实现户籍制度改革的顺利推进。

二、成都户籍制度改革中存在的问题

在充分肯定成都户籍制度改革的成就和经验的基础上，我们也应该清醒地认识和分析成都户籍制度改革中存在的不足或需要进一步解决的问题，以便更好地推进成都户籍制度的改革。

《意见》虽然为我们描绘了一幅成都户籍制度改革的美好蓝图，为实现这一美好蓝图的具体措施、细则也相继出台，但是，仔细研究此次成都户籍制度改革的新政，还是可以发现其中存在一些有待进一步解决的问题。

1. 城乡基本公共服务均等化的改革目标远远没有完成

如前所述，成都户籍制度改革破除了长期附着在户籍上的城乡权利不平等，实现了统一户籍背景下享有平等的教育、住房、社保等基本公共服务和社会福利的权利。但是，这里所说的平等权利和社会福利是针对同一区（市）县范围的居民而言的，而不是针对整个成都市居民而言的。换言之，成都市所辖各区（市）县内的居民所享受的权利和社会福利仍然是有差异的，打个比方说，双流居民和都江堰居民所享受的教育、住房、社保等基本公共服务和社会福利是不同的。由此看来，成都户籍制度改革虽然可以实现成都户籍一元化，但是在同一户籍背景下的成都城乡居民所享受的基本公共服务和社会福利并不是完全平等的。应该说，成都在城乡基本公共服务均等化的改革方面取得了重大进展，尤其是户籍一元化的实现，为城乡基本公共服务均等化的最终实现奠定了制度基础。但是，城乡基本公共服务均等化的改革目标却远远没有完成。

造成成都户籍制度改革的结果与预期目标之间差距的根本原因在于地区之间经济社会发展的不平衡。尽管通过城乡一体化战略的努力，成都城乡之间发展不平衡的状况有所改变，城乡之间的差距也在不断缩小。但是城乡之间差距仍然比较大，而这种差距不会因为一纸户籍的改变就能够马上消除。城乡之间差距的存在导致户籍统一之后城乡之间基本公共服务均等化的目标短期内还难以实现。

2. 成都户籍制度改革对解决外来人员的入户问题还没有明确的政策

与中国很多地方的户籍改革一样，成都户籍改革也仅覆盖本市户籍人口，尚未涉及外来人口的落户以及福利均等化。而打破地域限制，才是中国户籍改革中真正最大的难题。《意见》对如何妥善解决外来人口融入成都市的问题缺乏前瞻性的考虑，没有做出明确的规定，只是规定凡按照相关政策迁入落户的市外人员享受与本地居民同等的待遇，市外人员入户的相关政策暂时还没有出台。成都户籍改革只是全域成都内的最彻底的改革。“据了解，目前成都市有150万左右外来人口，根据成都市有关部门的测算，城镇人口增加所带来的社保成本大约0.84万元/（人·年），如果全部解决外来人口

的户口问题，仅社保一项需要政府每年增加投入 126 亿元，加上其他各项财政支出，将是一项巨大的财政开支，这无疑会给成都市政府带来巨大的财政压力。^[6]”《意见》之所以没有把成都市域内的外来人员纳入户籍制度改革的对象，原因相当复杂，有思想认识的原因，有技术层面的原因，有行政区划方面的原因，还有财政经费方面的原因，等等。在全国二元结构的户籍制度还没有根本改变之前，城乡差距客观存在的背景下，成都市不可能完全放开对外来人员的限制，因为一旦完全放开，很可能造成外来人员的大量涌入，这是成都无论如何都是无法承受的。

3. 在公共服务供给机制中，社会力量尚未得到有效利用，市场机制还有发展空间

公共服务社会化是满足城乡居民不断增长的公共服务需求的必由之路。尽管成都市在重塑公共服务机制方面已经做出了难能可贵的探索，取得的成效也是巨大的。但是，要真正全面满足城乡居民的基本公共服务需求，并促使这些服务走向均等化，还需要进一步加强社会机制与市场机制的利用。

一方面，成都市在公共服务社会化改革方面，成效显著。2009 年 12 月，成都市政府发布《关于建立政府购买社会组织服务制度的意见》，为公共服务社会化扫清了政策障碍；2010 年 7 月，成都市政府办公厅又下发《关于开展社会组织登记管理体制试点工作的意见》，在西部率先对现行社会组织登记管理体制进行改革，申请人可以直接到登记管理机关进行登记。“截至 2009 年底，经市、区两级民政部门登记的社会组织达到 5399 个（其中，社会团体 2078 个，民办非企业单位 3321 个）。^[7]”

另一方面，相对于全市城乡居民不断增长的公共服务需求，社会组织数量仍然偏少，服务供给能力很弱。尤其是农村社区自治组织，普遍存在着经费紧张、人员非专业化等问题，难以有效提供更多、更好的公共服务。还有，社会组织与志愿者仍然缺乏足够的政策支持，专业人才缺乏，结构也不合理，而社区志愿服务尚处于起步阶段。大多数社会组织规模有限，自我发展能力薄弱，在公共服务供给方面很难承担起主要的责任。

4. 户籍制度改革将面临资金压力问题

曾经轰动一时的郑州户籍制度改革，就因为改革资金压力而夭折。户籍改革要求政府动用更多的公共财政资源，对全域成都居民持续性地提供大规模的基础性公共产品，尤其是在教育、住房保障、医疗等方面，这必然会大大增加成都财政支出的压力。但是《意见》并没有涉及户籍制度改革所需资金问题。对于这个问题，政府方面持乐观的看法，成都户籍改革的主管部门及相关部门的负责人均表示，他们不担心户籍改革的资金问题。但是，专家学者们却有不同的看法。毕竟城乡基本公共服务均等化的实现需要强大的财政支持。“据四川大学副校长赵昌文的计算，在 2018 年前，成都每年仅住房、教育、医疗卫生、社会保障、城乡基础设施建设等几个方面，每年需要的钱不会低于 2000 亿元。这比成都 2003 年到 2009 年实际每年投向“三农”的资金的总和还多 3 倍以上。^[8]”

5. 教育公平化只涉及义务教育，没有包括职业教育、特殊教育和高中阶段教育

《意见》提出，实现义务教育阶段学生在户籍所在地就近入学、公平就学。这样的规定，只是制度上的公平，事实上的不公平。众所周知，和其他的地区一样，成都城乡教育资源是存在很大差异的，成都所辖各区（市）县之间教育资源也是存在很大差异的，即使是在各区（市）县内部不同区域之间教育资源也是存在很大差异的。那么，就近入学就不可能实现公平就学。学校的硬件设施可以在短期内改进，但是软件方面的因素短期内根本无法改变，如校风、教风和学风等是经过长时间才能形成的，而这些关系到一个学校的办学层次和办学质量。尽管户籍改革的细则上也规定了诸如通过师资力量区管校用等办法来实现同一区（市）县域内城乡公共教育资源的均衡配置，但是，鉴于上述的原因，还是无法达到教育公平的目标的。另外，这里所说的教育公平仅仅指义务阶段教育的公平，没有包括高中阶段教育。要知道，在高等教育大众化的今天，受教育者们已经不再满足于只接受义务教育。因此，讲教育公平不仅要讲义务教育公平，还要讲职业教育、特殊教育、高中阶段教育公平（这里没有提及高等教育，不是说高等教育不讲公平，而是成都户籍制度改革对高等教育影响不大）。

义务教育阶段的教育资源在城乡的配置尚且存在巨大差异，何况职业教育、特殊教育和高中阶段教育呢。就高中阶段教育而言，好的教育资源有限，且基本上都分布在成都市的主城区，其他区（市）县基本没有，这样的结果是，造成了成都不同区域的高中阶段教育对象所享受的教育是不一样的。

6. 户籍制度改革中农村土地的后续问题

《意见》规定，农民可以带产权进城，就业、参加社保不以丧失承包地为前提。这一改革措施被认为是成都户籍改革的一大亮点。但是其中却隐含了一系列的问题。其一，农民保留土地是暂时保留，还是永久保留，《意见》没有明确规定。如果是暂时保留，进城落户农民的农村土地如何退出？这也是有待解决的问题。其二，根据成都户籍改革的细则规定，拥有土地的成都居民则不能享受失业保险。其三，我国宪法规定农村土地归集体所有，如果统一了城乡户籍，那么农村集体以何种形式存在？农村土地归哪一级集体所有？

三、进一步完善成都户籍制度改革的建议

鉴于成都户籍制度改革上存在一些需要进一步解决的问题，尤其在实现城乡基本公共服务均等化方面存在的一些具体问题，特提出以下建议。

1. 加速推进城乡一体化建设，进一步缩小城乡之间的差距，夯实户籍制度改革的物质基础

如前所述，多年的城乡一体化发展战略，加速了成都农村地区的发展，使成都城乡之间的差距不断缩小，从而为成都户籍制度改革得以顺利推进奠定了坚实的物质基础。只有进一步缩小城乡之间的差距，才能实现城乡基本公共服务的均等化。为此，必须加速推进城乡一体化进程，尤其是要加快农村地区的发展。比如，可以通过进一步加大对农村地区的财政投入的力度，加大“扶农”力度，加速实现农业现代化；加速推进农村城镇化等方式来加速农村地区的发展。

2. 争取中央的财政支持

成都户籍制度改革必然会面临资金压力的问题。对此，要有清醒的认识和充分的思想准备，切不可过于乐观，要早打算，早准备，郑州的前车之鉴要时刻牢记。关于户籍制度改革的资金来源，一方面，可以通过自身的发展来解决，成都应更好地利用西部大开发的战略机遇和西南中心地缘优势加速自身的发展，为户籍制度改革奠定更加坚实的物质基础。另一方面，作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，成都可以大力争取中央财政对户籍改革的支持，以提高地方财政用于教育、医疗、社保的资金比例。

3. 统一全域成都的低保标准

目前成都城乡的低保标准不统一，这种不统一体现在两个方面：一是城乡之间的低保标准不一致，城市低保标准远远高于农村低保标准；二是成都辖区内各区（市）县的低保标准不一致。低保标准的不统一就意味着城乡居民所享受的社会保障的权益不对等，所谓城乡基本公共服务均等化就没有实现。为此，只有提高农村地区居民的低保标准，统一全域成都的低保标准，才能还农村地区居民真正的国民待遇。

4. 关于教育公平化的建议

针对上述教育公平化方面存在的问题，可以从以下几个方面着手解决：其一，通过对农村地区学校教师的培训，提高他们的业务水平。其二，通过职称评定、福利待遇等方面的优惠条件鼓励名校的名师到教育资源相对贫乏的区县去工作。其三，改变原来教师区管校用的办法，实行教师市管校用的办法，就是说，全成都的义务阶段教师（包括特殊教育、职业教育和高中阶段教育）由成都市教育主管部门统一管理，这样更加有利于在成都市范围教育资源的公平配置，比如可以通过教师岗位轮换的方式，将优秀的师资配置到师资力量薄弱的地方去。其四，建议名校到各区（市）县办分校，或采取联合办学的模式，优化教育资源配置。

5. 关于保障农村居民享受就业援助的措施

《意见》规定，成都将建立城乡统一的就业失业登记管理制度和就业援助扶持制度。应该说，统一的就业失业登记管理制度只是技术层面的问题，实施起来并没有什么难度。而就业援助扶持目前而言在城乡之间是有很大差异的，很明显，农村在这方面很薄弱。为此，必须采取措施，才能切实保障农村居民享受就业援助的权利。其一，相关职能部门设立专门的机构负责农村居民就业援助的工作。其二，在农村地区增设农民培训教育的机构，使对农民的职业培训经常化、制度化。其三，农民工创业在信贷、税收、土地使用等方面给予优惠政策的扶持。

6. 关于改善农村地区的医疗卫生条件的建议

看病难的问题是当前中国社会的一个重大问题，也是老百姓意见很大的一个问题。这个问题在成都同样存在，农村地区尤其突出。要解决这个问题，当然需要政府加大财政投入，加速公办医疗机构的发展，以满足人民基本的医疗服务需求。同时，要加快医疗卫生体制的改革，加快推进医疗卫生事业社会化进程，鼓励社会力量投资农村医疗卫生事业，以缓解农村居民看病难问题。还有，可以借鉴实现教育公平化的办法，来改善农村地区的医疗卫生条件。

7. 关于解决农民进城后土地退出问题的建议

农民真正融入城市，完全脱离农村和农业之后，可以通过有偿转让承包权的方式退出土地。这样既可以实现农村土地适度规模经营，也可以为农村的城镇化、工业化提供土地资源。有人担心，土地问题处理不好会影响农村地区的社会稳定。其实，只要农民真正被赋予国民待遇，国家的各项社会保障是健全完善的，解决了农民的后顾之忧，农民对土地的依恋自然就会减弱。城乡二元结构体制下，农民之所以把土地看成命根子，是因为土地是农民的最后保障，农民的衣食住行、吃喝拉撒几乎全都依靠土地。一旦农民的生存和发展的不再依靠土地时，农民从土地上的退出就顺理成章了。户籍制度改革的成败关键不在于要不要保留农民的土地，而在于能真正实现城乡基本公共服务和社会福利均等化。

参考文献：

- [1] 透视成都最彻底户籍改革：农民是职业而不再是身份 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2011-04/02/c_121261777_2.htm.
- [2] 梁小琴. 成都市统筹城乡发展、推进城乡一体化调查报告 [EB/OL]. <http://qingyuan.people.com.cn/GB/14748/11051779.html>.
- [3] 同 [1].
- [4] 成都“三个集中”统筹城乡经济发展 [EB/OL]. http://city.cri.cn/25364/2010/03/30/4085s2493068_1.htm.
- [5] 对成都统筹城乡改革发展实践的认识与思考 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/observation/2011-03/09/c_121166847_2.htm.
- [6] 成都户籍制度改革的调研报告 [EB/OL]. <http://www.town.gov.cn/a/zhongxinyewu/shidianchengzhen/2011/0110/758.html>.
- [7] 郑功成. 城乡基本公共服务均等化的成都试验 [EB/OL]. http://www.chinareform.org.cn/area/west/Report/201101/t20110131_59941_3.htm.
- [8] 谢良兵. 成都户籍改革实验 [EB/OL]. <http://finance.jrj.com.cn/2011/02/2610569300341-2.shtml>.

[责任编辑 方志]