

中国一元化户籍改革的社会政策协同机制研究

周小刚¹, 陈东有², 叶裕民³, 郭春明⁴

(1. 南昌航空大学 经济管理学院, 江西 南昌 330063; 2. 南昌大学 理学院, 江西 南昌 330031;
3. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872; 4. 江西省公安厅治安总队, 江西 南昌 330038)

摘要: 本文对实施一元化户籍改革存在的最低生活保障和养老保险、兵役优抚安置和计划生育等社会政策协同难点进行研究, 提出与户籍改革相适应的社会政策协同机制, 努力实现赋予农民平等的国民待遇、同等的社会保障权利和利益分配机会, 最终改变城乡居民的身份差别。

关键词: 户籍制度; 一元化; 社会政策; 协同机制

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2010) 04-0001-05

A Study on the Coordination Mechanism of Social Policies in the Reform of the Household Registration System in China

ZHOU Xiao-gang¹, CHEN Dong-you², YE Yu-min³, GUO Chun-ming⁴

(1. School of Economics and Management, Nanchang Hangkong University, Nanchang 330063, China;

2. School of Science, Nanchang University, Nanchang 330031, China;

3. School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

4. Household Registration Office, Jiangxi Public Security Bureau Security Corps, Nanchang 330038, China)

Abstract: This paper focused on the problems caused by the coordination of the social policies such as the minimum living security, the old-age insurance, the special care and placement of military service, family planning health care and other social policies. We suggests that the government should establish the coordination mechanism between household registration reform and social policy in order to give farmers equal national treatment, the same social security rights and interests of the distribution of opportunities. Ultimately the difference between urban and rural residents will be changed.

Keywords: household registration system; unified; social policy; coordination mechanism

摇摇一元化户籍改革是指以取消非农和农业二元户口性质划分, 统一城乡户口登记为主要内容的户籍制度改革措施。中国户籍管理制度曾发挥了重要的历史作用和功能, 但建立在户籍壁垒上的城乡二元经济结构, 产生欠城市化的

“农村病”和“农民工问题”。“农村病”的潜伏性、滞后性和广泛性, 决定其危害程度不亚于“城市病”。“农民工问题”又造成“人户分离”现象的大量存在, 对户籍登记的精确管理构成挑战; 金融危机期间户籍体制差异

收稿日期: 2009-11-25; 修订日期: 2010-03-30

作者简介: 周小刚 (1973-), 江西进贤人, 南昌航空大学经济管理学院副教授, 管理学博士, 中国人民大学公共管理学院访问学者, 研究方向为劳动力转移、城市经济。

又致使农民工群体首先遭遇强大的失业冲击。在经济整体进入以工补农、以城带乡和城乡一体发展的新阶段,统一城乡户籍登记制度,实现公共服务均等化,有利于促使城乡经济持续健康发展和农民工社会经济地位合法化。

国外绝大多数国家不采用以人口登记管理来限制迁移,故对于改变或消除户口限制的相关研究甚少,但西方基于劳动力从低生产力部门转移到高生产力部门促进经济增长的认识,制定了科学的人口登记管理制度,如美国的“社会保障号”制度、欧洲民事登记制度和日本的“户籍随人走”制度等。

国外相关研究主要在以下方面:①迁移行为的影响因子研究。重视从个人、婚姻和家庭层次对迁移动机、决策的微观理论研究,并强调社会资本在迁移各个环节中产生的重要作用^[1]。②迁移形成的劳动力市场结构研究。从劳动力需求角度对跨界迁移的机会进行研究,建立了双重和三重的劳动力市场分割理论^[2]。③移民适应和移民社区研究。新移民次等文化属性和边缘处境使其进入主流社会的途径是放弃自己独特的文化传统,移民社区则有利于其尽快融入主流社会。此外,美国学者研究指出中国户籍制度造成“社会空间等级”现象:在农村、各级城市之间,存在资源配置和福利待遇方面的等级性社会差别^[3]。

国内相关研究主要在以下方面:①户籍制度的强依附性生成社会差别与不和谐。世袭制的户籍制度强化了二元社会结构,使劳资关系存在着户籍差异,并使个人市场主体机会和权利不平等^[4]。②户籍与社会分层、流动。中国社会分层具有城乡、城市户口等级差别并存的特点,户籍、迁移的开放性与流动机会呈正相关关系^[5]。③户籍改革措施。剥离附加在户籍上的社会福利政策,从以户为中心的静态管理向以人为中心的动态管理过渡^[6]。

相关研究为本文研究奠定了坚实基础,但其不足之处在于户籍改革与相关政策协同研究不够,从区别对待走向国民待遇的相关研究不够,仍须沿着统一社会政策和福利差异、公共服务均等化这一主线进行深入挖掘。

一、中国一元化户籍改革的现状分析

广东省2001年10月出台户籍改革政策,取消农业、非农户口等户口性质,按实际居住地登记户口,实行城乡户口登记管理一体化,统一称为居民户口,提出建立城乡统一的户口登记制度,该政策受到社会各界的好评,但由于相关政策的调整未能及时跟进,使得该项改革在实施不到半年即宣布暂缓执行。河南省郑州市在2003年宣布入户政策完全放开、允许外地人员以“投亲靠友”等方式办理户口时,最初也是好评如潮,但在2004年后却以“暂缓人口激增带来的城市压力”为由,踩了“急刹车”。尽管如此,户籍制度改革的破冰之旅依然在艰难前行。

截至2009年1月,已有河北、辽宁、山东、广西、重庆等13个省、直辖市和自治区相继出台了以取消非农和农业二元户口性质划分、统一城乡户口登记为主要内容的一元化户籍改革措施,江西省也宣布探索建立一元化户籍制度。但总体来看,因为涉及利益格局,城乡身份区别在短期内仍难完全消除,大部分省市户籍改革的实质意义仍然不够。户籍改革若没有相关社会政策协同支持,极易导致类似于2001年广东省、2003年河南郑州市户籍改革的“昙花一现”。

户籍制度的改革,不仅仅是换个户口本这么简单,因户籍而衍生的一系列社会政策和福利差异若不能实现统一化,那么户籍改革对农民无异于“画饼充饥”。以户籍制度为基础的城乡分割的就业、社会保障和退伍安置等行政管理工作,又使户籍登记失去本来面目并严重制约户籍制度改革进程。因此,有必要对附加在户籍制度上的相关城乡差异的社会政策进行重点梳理,为户籍改革的社会政策协同机制建立基础。

二、中国一元化户籍改革的社会政策协同难点研究

户籍改革本身并不复杂,但附加在户籍制度上的相关社会政策以及形成的多元社会利益格局成为改革瓶颈。不改革现行社会政策,单靠政府和户籍管理部门从技术上想办法,户籍

改革“单兵难进”。2007年在江西南昌市红谷滩区已经开始小范围试点户籍制度一元化改革。从试点实施情况看,尽管红谷滩区经济较发达、城市化水平高,户改条件成熟,但在实际改革中仍遇到重重难题。笔者根据江西户改试点实施情况和其他城区、农村的实际调研,发现存在以下政策协同难点。

1. 最低生活保障和养老保险政策协同难点

由于各地经济发展水平不同,实施一元化户籍政策,将对低保政策和养老保险政策造成冲击。

最低生活保障协同难点。南昌市居民最低生活保障标准是:东湖区、西湖区、青云谱区、青山湖区、湾里区、南昌经济技术开发区、红谷滩区为210元;而农村户口的居民最低生活保障标准为80元。最低生活保障标准城乡差距达1倍以上。

养老保险政策协同难点。红谷滩区一元化户籍改革试点后,养老保险政策按个人承担缴费基数的8%、当地村集体和区财政承担10%和2%的标准,一次性缴费15年。例如某47岁村民,个人必须交1.6万元,若家庭成员多,则需缴纳大量费用。因此,一年后该区实际参保4246人,参保率仅为25%。

2. 兵役、优抚安置政策协同难点

一元化户籍改革后,将使原有兵役安置工作和优抚标准失去政策依据,面临着巨大的挑战。

兵役安置政策协同难点。退役士兵安置存在城乡差异。江西省对服役两年的城镇退役士兵,自谋职业的一次性经济补助金大约在1万~2万元之间,南昌市区对服役两年的城镇退役士兵一次性经济补助金2万元,并且绝大部分地区只有城镇退役士兵才有补助,若补助农村退役士兵,则会对财政支出产生很大压力。

优抚安置政策协同难点。抚恤补助优待标准也存在城乡差异。对于“三属”而言,财政对其负担的定期抚恤金标准分为城镇、农村两类,烈属的标准分别为255元/月和195元/月,因公牺牲军人家属的标准分别为250元/月和190元/月,病故军人家属的标准分别为

245元/月和185元/月。因此,财政对城镇、农村“三属”抚恤标准城乡差额为60元/月。

3. 医疗保障政策协同难点

个人医保缴费标准存在城乡差异。南昌市区市民医保标准是190元/年,个人缴费90元,中央、地方财政各补助40元和60元。而当地新农村合作医保标准只有50元/年,农民个人缴费10元,中央和地方财政各补助20元,除去个人缴费部分,政府财政城乡差额为80元。

社区医疗机构财政补贴的城乡差异。江西政府按城市社区医疗机构服务人口总量,以每人11元/年对医疗机构补贴;而农村则没有。

4. 计划生育政策协同难点

“非转农”和“农转非”问题对城乡计划生育政策出现冲击。长期以来人们主要讨论的是农民进城的“农转非”问题,在一些经济发达地区农民由于依附在土地上的经济利益而不愿意“农转非”。在当前大量农民进入城镇后,有人因为种种问题要求转回农村。但是,按现行计生政策,农村可生二胎,城市只能生一胎。实行一元化户籍改革后,允许自由迁徙,将会有城里人将户口“非转农”,生完二胎后,再“农转非”迁返城市。这将对城乡计划生育政策造成极大冲击。

5. 住房保障政策协同难点

在城市,最低收入家庭由政府提供廉租房,中低收入家庭购买经济适用房,其他高收入家庭购买、租赁市场价商品房,形成了以住房公积金制度、经济适用房制度和廉租房制度为主体内容的住房保障体系的基本框架。经济适用房、廉租房和低利息的公积金购房基本只属于户籍所在地的城市居民,如何逐步扩展到广大流动人口是值得进一步深入研究的重大课题。

除此之外,还存在劳动就业、教育等方面的政策协同难点。在就业方面,政府机关、国企、事业单位大都需要当地城市户口,城市下岗工人享有免费培训而农村没有。在教育方面,外地人口子女到当地正规学校上学必须缴纳数额不菲的择校费等。以上虽以江西地区为个案进行剖析,但是在中国具有广泛的普遍

意义。

三、中国一元化户籍改革的社会政策协同联动机制研究

户籍制度改革问题是事关公共利益的基本社会问题，必须在基于财政收入—成本的调研测算分析基础上，科学测定实施户籍改革对财政收支平衡变化的影响。同时，由于利益主体的多元化、利益需求的多样性以及资源的稀缺性和有限性，户籍改革的关键就是寻求各利益相关主体的多元利益整合机制。因此，中国一元化户籍改革需要国家层面的推动，需要各级财政的支持。中国户籍改革既不能一蹴而就，更不能消极应对，必须积极实施“以城带乡”战略，逐步使依附于传统户籍制度的就业、优抚安置等政策与户籍脱钩，实现消除城乡户籍差别的不平等待遇，实现公共服务均等化。

1. 最低生活保障和养老保险政策的协同机制

最低生活保障政策协同机制。户籍制度改革以后，城市低保工作中用于界定保障范围的平台已经消失，依据新的户籍制度重新界定城市低保准入条件成为应对户籍制度改革、完善现行城市低保制度的关键环节。重点要解决好申请城市低保待遇准入条件，如：不拥有农业生产资料，特别是人均耕地0.1亩以下；在城镇有合法固定居所且居住时间一年以上；共同生活的家庭成员人均收入低于城市最低生活保障标准。同时实施低保动态管理机制，疏通出口，建立渐退体制，实施限期保障方法，使符合条件的居民能应保尽保，不符合条件的低保对象能自动退出，减轻低保资金支出压力，最终实现建立城乡统一的低保救助制度和机制，不断提高城乡救助的整体水平。

养老保险政策协同机制。因为农民个人参保必须缴纳大笔费用，这导致一元化改革户籍制度试点红谷滩区中出现的养老保险参与率极低。因此，政府应着手从制度方面进行路径创新和突破，以完善城乡一体的社会保险体系。具体来说，鼓励有地居民的职工养老保险可按现行“双低”标准执行，鼓励有地居民以土地承包经营权置换被征地居民养老保险，以宅

基地置换城镇住房，推进土地承包经营权成片流转和农户向城镇集聚。

2. 兵役、优抚安置政策协同机制

兵役安置政策协同机制。必须建立与户籍管理和统筹城乡发展相适应的优惠政策机制，逐步缩小城乡安置补偿金差距，科学调整安置补偿金核定比例，建立健全与经济发展相适应的科学的安置补偿金标准，最终实现城乡退役士兵享受同等国民待遇。户籍改革后，各级政府要保障户籍在农村的退役士兵的安置补偿金，将对当地财政压力进一步增大。因此，必须及时建立中央、省级财政补助机制，适度减轻当地政府特别是贫困地区基层政府的财政压力，并较好地解决地区间安置补偿金不平衡问题。

优抚安置政策协同机制。实现户籍管理制度改革，建立优待安置城乡一体化的运作体系，关键在于解决优待安置资金的来源问题。必须将优待金收取统一纳入税收体系，建立优待安置基金制度，推行城乡优抚政策的统一化，实现优待金全社会征收，将优待安置保障资金纳入县、镇二级财政预算，实行优抚资金统一管理，最终解决优待安置资金的不足问题。

3. 医疗保障政策协同机制

逐步实施城镇居民医疗保险与新型农村合作医疗“并轨”方案，实现医疗保障在城乡间无差异化。

提高政府卫生投入占卫生总费用的比重，并加大完善新农村合作医疗保险制度，提高农村医疗服务水平，缩小城乡医疗保障公共财政差异，不仅政府卫生投入增长幅度要高于经常性财政支出的增长幅度，而且政府农村卫生投入增长幅度高于城市卫生投入增长幅度。

逐步协调城镇居民医疗保险、城镇职工医疗保险、新农村合作医疗、工伤保险和生育保险这五种形式的医保制度，统一经费管理，降低行政管理成本，减轻居民个人基本医疗卫生费用负担，提高保障水平。

4. 计划生育政策协同机制

随着中国户籍制度改革的推进，城市和农村不同的计划生育政策面临着如何衔接的问

题。必须协调城乡计划生育政策，逐步缩小城乡计划生育政策的差异。

必须严格控制“非转农”人员计划生育管理工作，特别是要对在其生完二胎后，再“农转非”迁返城市的人员实施严格征收社会抚养费政策。同时，为保护农民利益、对已享受到城镇居民社会保障和福利待遇的“农转城”人员，要给予生育过渡期政策安排。

依托农村村民委员会和城镇居民委员会等基层组织，建立健全人口计生系统信息共享机制。必须进一步完善育龄妇女信息管理系统，核实居民户口登记及变更基础信息，同时建立户口迁出地人口计生部门与迁入地人口计生部门的管理和服务对接机制，保证信息及时准确地传输和交流，有效和准确地实行计划生育管理和服务。

5. 住房保障政策协同机制

实行全方位、多层次的城市住房保障制度，符合住房保障对象条件的落户家庭，均可享受廉租住房、经济适用房和住房公积金政策。同时进行统筹安排，按照保障性住房的政策选择，致力于增加供应量、拓宽覆盖面和维护公平性，积极探索经适房、廉租房和安置房的保障方式的新方法和新途径，构建广覆盖、全方位、多层次的住房保障体系。

此外，在就业政策协同机制方面，应统一城乡劳动力市场，彻底废除有关限制农民工就业的规定，打破城市职工对就业岗位的垄断，给农民工和城市职工平等的择业机会。逐步建立健全城乡统筹的就业制度。建立城乡统一的劳动力市场，形成城乡劳动者平等就业的制度，引导农村富余劳动力在城乡、在不同地区间的有序流动。改革劳动就业制度，建立统一、规范的劳动力市场。取消对进城农村人口的歧视性政策和职业工种限制，加强对流动人口的职业介绍、技术培训、就业信息等方面的服务，向农村劳动力打开就业大门。

在市政建设政策协同机制方面，必须对基础设施、住房、就业、交通、教育等各个要素进行科学分析，合理确定城镇人口承载力的规模；加强城镇道路交通、给水排水、供热供气、邮政通讯、环境保护和文教卫生等基础设

施建设，提高城镇承载能力，满足城镇新增人员的基本生活需求，强化城镇的总体规划和区域综合发展规划，逐步为农村人口进入城镇奠定基础。

综上所述，户籍改革必须与相关部门协同联动，跟进相关配套政策措施，涉及公安部、民政部、人力资源和社会保障部、财政部、教育部和卫生部等部门均需进行相应的配套改革，必须在医疗卫生、社会保障、财政分配和教育保障等方面下大力气改革。户籍改革的重点不在户籍登记制度，关键在于搞好综合协同改革，通过熨平差别社会保障和差别公共资源享用制度，减少“限制”功能，剥离“黏附”功能，最终改变城乡居民的身份待遇差别。

真正的户籍改革，不仅是户籍登记的变更，更应该通过一系列彻底的社会经济政策，赋予农民平等的国民待遇、同等的社会保障权利和利益分配机会，最终改变城乡居民的身份差别。深化一元化户籍制度改革可增加农民工、失地农民等社会边缘群体的幸福指数并对城市经济持续发展大有裨益。户籍改革的重点在于增加农民的福利和公民权利——“增利赋权”，逐步实行城乡一体化户籍管理体制，为构建社会主义和谐社会服务，使户籍作为差别化分配社会资源的功能淡出历史舞台。

参考文献：

- [1] Withers S. D. Methodological Considerations in the Analysis of Residential: A Test of Duration State Dependence and Associated Events [J]. Geographical Analysis, 1997, 29 (4).
- [2] Christiansen F. Chinatown, Europe: An Exploration of Overseas Chinese Identity in the 1990s [M]. London: Routledge Curzon, 2003.
- [3] Cheng Tiejun & Mark Selden. The Origins and Social Consequences of China's Hukou System. The China Quarterly, 1994, (9).
- [4] 辜胜阻, 成德宁. 户籍制度改革与人口城镇化 [J]. 经济经纬, 1998, (1).
- [5] 陆益龙. 超越户口: 解读中国户籍制度 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [6] 谢锐勤, 谢俊平. 迁徙自由: 我国户籍制度改革的价值取向 [J]. 重庆工商大学学报, 2007, (8).

[责任编辑摇齐明珠]