

# 我国统筹城乡户籍制度改革的理性思考

李 瑜

(延安大学 财经学院, 陕西 延安 716000)

**摘 要:** 户籍本身只是一种人口登记制度, 而我国的户籍却附加了由体制引起的过多的权利, 演变成与户口性质和登记地相挂钩的权利界定和利益分配制度。户籍制度本身并不复杂, 但附加在户籍制度之上的相关社会经济政策以及由此形成的社会利益分配格局却是错综复杂的。统筹城乡发展, 进行户籍制度改革, 关键是突破“城乡二元”体制障碍, 剥离附加在户口上的权益和福利, 构建统一国民待遇福利体系, 真正发挥户籍的人口管理功能, 促进人口资源的有效配置。

**关键词:** 统筹城乡; 户籍制度; 理性思考

**中图分类号:** F291.1    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-4149 (2011) 05-0063-07

## On Rational Thinking of the Coordination Urban and Rural Household Registration System Reform

LI Yu

(Finance and Economics College of Yan'an University, Yan'an 716000, China)

**Abstract:** Household registration is just a population registration system in itself. But it added excessive rights and evolved into rights definition and interest distribution system. The household registration system itself is not complex, but the related social and economic policies and social interests distribution pattern is complicated. Coordinating the development of urban and rural, reforming the household registration system, the key point is breakthrough urban-rural dual structure, removing the rights and welfare added on hukou system, constructing the unified national welfare system, playing population management role, realize effective distribution of population resources.

**Keywords:** coordination urban and rural, household registration system, rational thinking

户籍属于统计学范畴, 是适应社会经济发展和国家管理的需要而建立起来的关于人口出生死亡、迁徙变更登记等的一项登记制度, 用以记载和反映住户人口基本信息, 为国家进行宏观管理和决策提

收稿日期: 2011-03-17; 修订日期: 2011-07-23

基金项目: 陕西省科技厅软科学研究计划项目 (2007KR39)。

作者简介: 李瑜 (1969-), 陕西子洲人, 延安大学财经学院副教授, 博士, 研究方向: 农业经济管理, 财务管理。

供依据。在国外，户籍只是便于居民管理而实行的登记制度，没有城市户口与农村户口之分。美国户籍只进行公民出生、死亡登记，公民可以自由迁移，但公民的生活状态必须符合迁移和移居地卫生及相关法律的规定，如需要有一定的住房面积，有稳定的收入等，否则将出面予以法律制裁，以维护一个城市的和谐与发展。法国的户籍信息比较全面，并与就医、存款等日常生活紧密相关，居民移居没有任何强制性的行政措施，只要本人愿意，移居前只需通知以前的社会保险机构，将其个人资料转到新住址所在地的相应机构即可。日本实行的是“户口随人走”的制度，以每个人的居住地为基础设立，颁发标明其姓名、出生年月日、性别、与户主的关系等信息的住民票，住民票是完全随着住址移动的。

新中国成立以来，户籍管理制度呈阶段性变化：1953～1957年，由城乡统一的“迁徙和居住的自由”户口登记到逐渐限制和控制农民盲目流入城市的户籍制度转变；1958～1978年，以1958年1月颁布的《中华人民共和国户口登记条例》为标志，开始对人口自由流动实行严格限制和政府管制，第一次明确将城乡居民区分为“农业户口”和“非农业户口”两种不同户籍制度；1978年至今，随着改革开放和市场经济体制的不断发展与完善，工业化、城市化不断推进，人口流动性逐渐增强，由城乡二元户籍引发的“城乡二元结构”性矛盾日益突出，看似表面的户籍制度改革已引起各级政府和人民的高度关注。

### 一、我国户籍制度的功能

户籍制度是一种按住户登记的人口管理制度，但我国的户籍制度框架却被附加了过多的权利，演变成与户口性质和登记地相挂钩的权利界定和利益分配制度。目前与户籍挂钩的个人权利约有20多项，涉及政治、就业、教育、社会保障、计划生育、义务兵退役安置和交通事故人身损害赔偿等各个方面权利，而且不同发展地区有所不同。户籍制度之所以备受关注，正是因为它与公民的权利分配全面挂钩，除了发挥一般的人口管理功能外，在不同的历史阶段，还承担了其他重要功能。计划经济时期，在粮食短缺和重工业优先发展的战略背景下，户籍制度主要发挥了严格限制农村人口向城市流动的作用，以保证工业化的积累和保护城市就业，同时借助工农产品剪刀差为城市工业提供原始积累，以此为基础建立了面向城市居民包括全面就业、住房、医疗、教育、幼托、养老等广泛的福利制度。改革开放以来，随着粮食供应日渐充足和工业化与城市化发展对劳动力需求的迅速增长，户籍制度限制人口流动的功能逐渐弱化，户籍成为保护城市和本地人口社会福利的主要工具，同时也借助“公共利益”强制分配农村集体土地收益为城市化的不断扩张与发展提供财政支持。从本质上看，借助户籍管理手段保护既得利益，同时也起到了稀缺资源在城乡、地区间的强制分配作用。计划经济时期分配的资源主要是粮食和就业机会，是国家战略的要求，改革开放以后分配的主要是社会福利，是既得利益主导的结果。

我国的户籍制度构筑了“农业户口”与“城市户口”在实际利益上的不平等，被人为地附加了政治的、经济的和福利化功能，制造了特有的城乡“二元”社会经济等级制度，成为差别化分配各种利益的最直接载体，割裂了城乡关系，制造了城乡不平等和巨大的差距。

### 二、重庆市户籍制度改革实践

户籍制度改革是我国社会经济改革的一个重要内容，重点在于突破城乡二元经济结构、消除城乡不平等。重庆市于2007年被国家确定为城乡统筹综合改革试验区之一，并把统筹城乡户籍制度改革作为城乡统筹改革的突破口。重庆市社会科学院2007年对农村劳动力转移的调研资料表明，全市富余农村劳动力在900万人左右，但受制于现行户籍制度，大部分劳动力难以真正实现转移。从2010年1月起，重庆市正式启动户籍改革，并初步形成了《重庆市统筹城乡户籍制度改革意见》及《重庆市户籍制度改革配套方案》，于2010年8月15日在全市范围内正式实施，设计了土地、社保、教

育和卫生等 10 个方面的政策，按照“统筹规划、自愿有偿、积极稳妥、综合配套、促进发展”的基本原则，全面推进户籍制度改革。以解决有条件农民工及新生代农民工转户进城为突破口，对农民转户进城设计了“3+5”政策体系：对农村居民转户后承包地、宅基地的处置，设定了 3 年过渡期，允许转户农民最长 3 年内继续保留宅基地、承包地的使用权及收益权；农村居民转户后，可享受城镇的就业、社保、住房、教育和医疗政策，与城镇居民享有同等待遇，真正体现“劳有所得、老有所养、住有所居、学有所教、病有所医”。计划 2010~2011 年两年，将 338.8 万农村人口转为城镇居民，力争到 2020 年实现 1000 万农村人口转为市民，城市化率从目前的 28% 上升至 60% 多。正如重庆市市长黄奇帆形象地比喻：进城农民将穿上城市就业、社保、住房、教育、医疗“五件衣服”，同时脱掉农村承包地、宅基地、林地“三件衣服”。脱掉的三件衣服核心是“土地”，土地也成为各方关注的焦点。

为了使改革稳妥推进，重庆市在路径上选择渐进式的改革模式，灵活处理农民转户进城后相关土地权益的保障问题，尝试通过建立转户居民宅基地、承包地和林地的弹性退出机制，以合理的过渡期来保障农民合法权益。在给农民穿上城里的“五件衣服”时，暂时不脱下农村的“三件衣服”，即暂时保留他们对承包地、林地、宅基地的收益，缓冲时间大约为三年。同时，考虑到现实情况，方案设计上以农民自愿为原则，仍设有一定门槛。准入标准从就业年限、社保缴费年限和住房情况等方面设计。户籍准入按宽严有度、分级承接原则，对进入主城适度放宽；进入 31 个区县城市，采取进一步放开落户条件；对于进入乡镇则是全面放开。

作为配套政策，重庆市早在 2008 年 12 月建立了全国首家农村土地交易所，以“地票”为轴心，积极探索农村土地制度改革。在坚持保证耕地保有量和粮食区域基本自给等“红线”的基础上，以探索建立城乡一体的建设用地市场为目标，稳步开展城乡建设用地增减挂钩等改革试点，逐步建立起一套最大限度发掘农村土地资本价值，促进城乡要素相互流动的新机制。不仅成为农村各类土地交易的平台，而且成为农村土地制度改革的工具和载体。与当前实行的“占补平衡”耕地保护政策不同，“地票”是“先造地后用地”，先把农村建设用地复垦为耕地后，才在城市新增建设用地，城市建设用地增加与农村建设用地减少挂钩，耕地面积没有减少。而且，“地票”这种以“先补后占”替代“先占后补”的用地模式，可有效防止现有征地模式“占地在先是刚性的，造地在后是柔性的、时间和质量不能保证”的弊端，并且，通过“地票”的收益反馈农村，实现了工业反哺农业，城市带动农村。截至 2010 年 6 月 8 日，重庆农村土地交易所共交易“地票”20000 亩，成交额为 21.36 亿元<sup>[1]</sup>。与此同时，重庆农村正在展开全面土地、林地的确权颁证，把农村土地使用权的收益权和处置权分开。

重庆市户籍制度改革实现了城乡制度之间的有效衔接，成为几十年来我国户籍制度改革规模最大、配套制度设计最完善、影响最深的一次实践，力争在户籍改革中进行有益的尝试和探索。同时，也引起许多质疑和风波，如“户籍换土地”、“强迫大学生转户”等，引起了社会广泛关注。

### 三、对户籍制度改革的理性思考

户籍制度将城乡二元结构体制得以固化，两种户籍成为差别化分配各种利益的最直接标签，其背后逐渐附加了从养老保障到教育、医疗、公共服务等几乎所有公民权益的城乡化差异。城乡之间建立起一种在政治、经济、文化社会基础上的全方位不平等，由此也衍生了长期二元社会结构下城市市民的“一等公民”与农业人口的“二等公民”的社会地位。

在计划经济时期，自由流动的人口几乎没有，极少数人通过招工、上大学等国家控制的渠道才能跨越这一门槛，以此享受城市人口从出生到死亡的各种保障和凭户口凭票证供应的“高福利”，没有票证就意味着无法生存。从就业方面看，获得城市户籍的人口退休以后，可以通过代际继承（即“顶儿政策”），享受相应的高福利。20 世纪 80 年代改革开放以后，家庭承包经营体制从根本上解决

了我国农产品短缺问题，同时私营企业、乡镇企业大量涌现及地区经济发展的差异需要劳动力的流动，城市地方政府逐渐认识到人口集聚在总体上有利于经济发展，对外来人口的入户从严格控制走向有条件接受，以放宽户口准入为主要内容的户籍制度改革从小城镇逐步推开。1984年国务院批转公安部《关于农民进入城镇落户问题的通知》规定，允许在集镇有固定住所、有经营能力或在乡镇企事业单位长期务工的农民在集镇落户，口粮自理，统计为非农业户口。随着商品粮分配制度的改革，农民进入城市少了“自带口粮”障碍，形成了大量农民工涌向城市的打工热潮。进入城市的农民工在城市可以“立业”，但仍无法“安家”，城市不给“落户”意味着没有城市居民的身份，也就享受不到城市居民可以获得的一切福利待遇。户籍制度、教育制度、保障制度、人事制度和医疗制度等对城市户口、农村户口的双重标准，使得农民工只能游离于体制之外。

为了稳定就业，推进工业化和城市化的发展，1994年以来，上海、深圳、广州、厦门、宁波和海南等城市都曾实行过“蓝印户口”进行城市化试点，但巨大的城乡利益和福利差异，根本满足不了人们加入城市户籍的需要，在很多地方的改革过程中，户口已被不恰当地商品化了<sup>[2]</sup>。2001年公安部提请国务院批转《关于推进小城镇户籍制度改革的意见》，明确指出“全国县级市、区、县人民政府驻地镇及其他建制镇，所有在当地有固定住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属，均可根据本人意愿办理城镇常驻户口”。但局限在县以下的小城镇，大中城市的户籍制度改革则较为缓慢和谨慎，改革都是由地方自发零星推进的，且多有反复。改革的思路与小城镇基本一致，基本都是以购房、投资、知识技能提升为入户条件，入户门槛较高，能够享有的权利和福利却少于原户籍人口，如子女入学、住房、医疗等。近年来，随着统筹城乡的发展，各地不断加强户籍制度改革，推进城市化建设，尽管在就业方面早已废除了代际继承，但地方政府出于政绩考虑，“稳定就业”在实际的操作过程中，逐渐演变为购房、投资必须达到一定的面积或金额才能入户，有些地方还规定了学历、“土地换户籍”等附加条件。购房、投资等虽然也是稳定居住和就业的标志，但并不是公民的法定义务，户口实际上已被商品化。与户口挂钩的权利大多数是公民的基本权利，户口的商品化，实质上就是权利的商品化，使得权利从属于金钱，不利于社会公平正义。

户籍管理制度在国家社会经济管理中起到了不可替代的作用，是特定时代下的特殊产物。随着时代的发展，多种社会福利待遇的不合理附加使得现行户籍制度的弊端日益显现。以户口登记为依据，城乡分割的劳动就业、社会保障和教育等公共服务，给户籍管理附加了过多的不合理社会管理功能，使户籍登记失去了本来面目。区域差异、土地资源稀缺以及围绕农村土地的利益格局调整，由此导致不同利益集团的多重权益博弈，农民工想进城，公务员却想“返乡”；有人想纳入城镇社保，有人却想坐享村集体“红利”；村规深信“嫁出去的姑娘，泼出去的水”，坚决不给外嫁女分红，而法律却要求“保障妇女权益”，依法给外嫁女分红；想转户的转不了，不想转户的大学生却被逼着转，“农转非”与“非转农”交织，“正式制度”与“非正式规则”碰撞，附着在户籍之上的资源及利益分配格局调整的复杂性，必须引起我们重新认识和深入思考。

### 1. 重新审视户籍制度的功能定位

作为国家对人口的出生、死亡、婚姻和迁徙变更等基本状况进行登记与管理的户籍制度，在证明公民身份、提供人口资料和维护社会秩序等方面发挥信息、咨询和监督管理职能，其最基本的职能是反映人口基本信息，为政府管理和决策提供依据。1956年第一次全国户口工作会议指出，我国户籍制度担负着社会治安、证明公民身份和统计人口信息三项基本功能，由公安机关作为职能部门负责户籍的登记和管理。这种制度安排在当时对于稳定新生政权和维护社会秩序都起到了积极作用，但这一制度在建立之初就具有“管”人色彩。党的十六届六中全会提出了统筹城乡发展、构建社会主义和谐社会的奋斗目标，其核心是“以人为本”，最终实现人的全面发展。因此，户籍制度改革要转变“管”人的观念，确立“服务”人的新观念，积极转变政府的职能。

首先，户籍制度改革要以“以人为本”为指导，保护人的基本权利不受侵犯，强化统计人口信

息的功能。只有确立城乡统一的户籍登记制度，才能统计出真实的人口信息和相关经济社会发展的各项指标，为正确制定未来国民经济的政策目标提供准确的人口信息。

其次，为了加强户籍制度统计人口信息的真实性和准确性，必须取消农业和非农业户口的界限，赋予全民统一的国民待遇。因为人只有职业和居住地的不同，而没有身份和等级之差。目前全国已有许多省市相继取消了农业户口和非农业户口划分，建立城乡统一的户口登记制度。但城乡统一的居民户口很多只是名称上的变化，与户籍相联系的教育、就业、医疗和社保等福利制度并没有平等地赋予农村人口或外来人口，其本质没有发生变化。教育、社会保障等公共服务与资源是一国应该提供给每一位公民的平等的国民待遇，是共享的而非排他性的。一个城市有超过 1/3 的人口不能获得正常的市民待遇，在城市建设需要的时候叫农民工，不需要的时候却叫返乡农民工，他们的权利受到损害，这对社会公平是一个严重的挑战；人为地把公民固定在户口所在地，在户口所在地以外工作和生活必须办理暂住证才能“暂住”，违背了法治关于公平正义的基本要求，也不利于准确统计人口信息。统一城乡户口并不是“户改”的终点，关键是要实现城乡居民在社会福利及各种社会权利上的统一，这才是户籍改革的重点和难点。

再次，真正赋予公民择业、居住、受教育以及迁徙自由等基本权利的选择权。人口流动是社会发展的必然结果，美国、澳大利亚以及我国香港都是世界上人口流动量大、人员迁徙最频繁的地区和国家，同时也是经济高速发展之地。合理的人口流动能促进商品经济的发展，有利于人才交流和劳动力资源配置。为实现公民的择业、居住以及迁徙自由，国家应采取多种措施鼓励、支持和引导人口的正常、合理流动。参照国外的户籍管理办法，公民可以自由迁移，但公民的生活状态必须符合迁移和移居地卫生及相关法律法规规定，以维护一个城市的和谐与发展，而不是由当地政府制定政策限制人口流动而保护既得利益集团的既有利益不被稀释。由居民自己根据自身情况做出选择，政府需要做的只是如何管理和规范。至于教育、社保等公共福利不能满足，那只能说明当地政府的执政能力和服务水平有待进一步改善。农村人口进城是根据自己的就业机会和能力，寻找更好的发展空间，以为当地经济社会发展作出自己应有的贡献为基础的，不会只因为城市的福利好就进城入户。一位大学生为了择业可以 10 多年人户分离，没有户口对其日常生活工作没有太大影响，可又深刻影响着他的婚育、子女入学、社保、购房等。这充分说明单独户口并不重要，关键是附着在户口之上的各种福利等基本权利的制约。

户籍本身不会创造财富，强化户籍的登记功能，淡化其分配功能。进行户籍制度改革，必须剥离附着在户籍上的各种福利，回归信息管理功能，进而促进其他方面的改革不断加强和完善。随着经济社会的发展，人口流动性逐渐增强，十年一次的人口普查应该调整为五年一次，及时反映人口信息的变动状况，为国家决策提供及时准确的信息。

## 2. 户籍制度体现的是权利和义务的对等

我国城乡户籍制度制定并形成于计划经济时期，同时也是“二元结构”最显著的标志。计划经济时期，形成了多元公有制体系，社会保障和社会公共资源是一种有差别、以某一核算单位为福利分享边界，城市如此，农村也如此。国家的社会保障并不覆盖农村，农村的社会保障依靠的是以生产队为基本核算单位的经济实体，主要依托的是土地上的农业产出。改革开放之后，多种所有制经济纷纷出现，社会保障的方式与核算主体更加多样和复杂，要求平等国民待遇的呼声越来越高，对过去的差别社会保障和差别社会公共资源享用的体制造成了重大冲击。农村的情况发生了很大变化，出现了一批福利水平超过城市的集体经济主体，城市周边地区土地大幅增值，农村的“土地福利”已经异化为“地产资本”。在这些地区，户籍改革的难题恰恰不是“农民变市民”，而是农民普遍不愿意把户籍转向城市，已经转出去的纷纷要求重新转回农村户口。农村高福利的集体经济单位，以“村规民约”的方式，把户口进村的门槛大幅度提高。重庆市部分高校强迫学生转户、浙江省义乌市 195 名公务员集体“非转农”就是一个明显的例证。相反，城市户口对外来人口敞开的对象是拥有较高资

产的有产阶层，从距离城市较远的贫穷偏远地方来城市的农民工很难“落户”，这种“嫌贫爱富”、把权利当做商品，把国民待遇的一致性推向市场，显然是有悖于“以人为本”的思想。

户籍制度改革应该遵循法定权利和义务对等原则，建立覆盖全体国民的、统一的社会福利保障制度和社会公共资源享用制度，遵循人的自然选择，给予平等的权利，规范其履行爱岗敬业、守法经营、按期缴税和缴纳社会保险费等义务，并给予相应的报酬，真正做到安居乐业。近年来，上海、广东等地实施的“居住证”制度，入户条件开始与居住年限、社保参保年限挂钩。虽然规定的缴费年限偏长、附加条件过多，但这些做法相对购房入户更为合理，管理也更加精细化。“居住证”制度实际上提供了“梯度赋予权利”的思路，即只要满足最低的居住条件，就可以办理居住证，部分享受现户籍人口享有的基本权利，如同等就业、同等参加社会保险、基本免费的初级卫生保健和子女免费接受义务教育等。而且，这一制度也为从“居住证”转为“永久居住证”提供了阶梯，领取居住证者依法纳税或社会保险费达到一定年限后，就可以申请当地户口，全面同等享有原户籍人口的广泛权利。户籍改革的基本思路是使原来的“高门槛、一次性”获得所有权利的方式，过渡到“低门槛、渐进式”地获得权益<sup>[3]</sup>，为普通劳动者的社会流动提供一个阶梯，使愿意转户的人口明确努力方向。

### 3. 户籍制度改革不应是“土地换社保”

“土地换社保”即用农民承包的土地来置换社保。在这里，首先必须弄清楚社保与承包地二者的性质。随着城乡统筹、公共服务的均等化，医疗、养老、就业等社会保险以及公共服务都已经成为公共产品，不管是不是在农村、有没有土地都应该享有这些保障。而对于农民承包的土地，《物权法》明确规定，土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转；2010年中央一号文件提出，确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变，全面落实承包地块、面积、合同、证书“四到户”。至此，农户承包土地的物权性得到法律的确认和保护。确权颁证之后，农地已经成为农民的一项财产性权利，具有财产的属性，可以自愿按照市场价格进行等价交换，不再承担计划经济时期社会保障的基本功能。因此，农地已与农民的身份无关，不应该因户籍变化而失去；承包地既不等于社保，也不能简单地用社保来换土地。农民是否要选择放弃农村的土地要遵循农民自愿原则（除非是遇到重大公共利益），且按照市场交易价格进行合理的补偿，将户籍制度改革和土地挂钩是不合理的。

“土地换社保”最早在长江三角洲一带出现。在20世纪90年代初，浙江省就为失地农民购买保险，变一次性的土地补偿为终生保障。现在，城市郊区的农民中“土地换社保”现象颇为流行，已经向全国各地辐射开来。这种土地流转模式，从某种程度上讲，不仅能实现农村土地的规模效益，促进城乡生产要素的合理流通，也能为农民解除部分后顾之忧。然而在具体实践中，政府让农民用土地“购买”社会保障的做法，不但不利于和谐社会的构建，而且也容易激化社会矛盾，负面效应很大。“土地换社保”所换来的只是部分保障或者浅层次低水平的保障，并非是完全保障；解决的仅是农民的生存问题，而难以解决农村未来的发展问题。更可怕的是，在土地流转过程中，地方政府已出现打着“土地换社保”的幌子，对稀缺的土地资源进行疯狂地侵吞和滥用，进而演变为“户籍换土地”，即享受加入城市户籍的同时放弃在农村的土地承包经营权。二者都涉及农村集体土地的权益转换和分割问题，都与农民的生存保障和利益分配紧密连接，问题是如何保障农民的生存和利益保障。社会保障是政府应赋予每个公民的权利和义务，不应带上任何附加条件，更不能让处于弱势群体的农民来有偿“购买”。解决农民的社会保障问题，重要的是真正让农民享受到与市民一样的“社会保障”，而不是以“失地”为代价换取保障。

根据重庆市户籍制度改革方案，“脱掉三件衣服穿上五件衣服”，这无异于是让农民用有保障的财产经营权——土地“购买”心里没有十分把握的社保。重庆的实践在态度上是积极的，方向是可取的，不仅提高了土地的利用率，而且可以适度扩大城市规模。但要始终把握三个原则，即总体上的耕地要增加，农民要自愿，“三件衣服”应合理脱掉，真正实现农民市民化。重庆市以“地票”为核

心的土地制度改革，将城市的用地需求与农村的土地联系在一起。“地票”的作用是获得一种在城市周边征收耕地、在城郊开发的资格，以复垦相应面积的农村宅基地为前提，对复垦地块所处的位置并无要求，这就给边远地区的宅基地带来一定的升值机会。但是，复垦的土地自然条件差，补充耕地质量不达标，而开发的都是城郊的肥沃土地，自然条件较好，结果可能是守住了耕地的红线，却不能守得住产量的红线，只为城市政府圈地提供了一种合理的解释。

#### 4. 户籍制度改革是一项系统工程

户籍后面有多种社会福利待遇的不合理附加，没有一系列的配套制度、部门协调，户籍改革就起不到作用。因此，户籍制度改革是一个系统工程，需推进与其挂钩的教育、医疗、社会保障等相关领域的配套改革，特别是要改变目前以户籍人口为基础的财政及公共支出体制，涉及非常广泛的权利与利益的再分配，单靠城市政府和户籍的行政管理部门从技术上想办法，不可能找到改革的正确途径与方案。目前，户籍制度改革仍未触及深层次的社会福利制度改革，许多地方的农民有了和城里人一样的“居民户口”后却发现，教育、医疗保障、就业等却没有随之“升级”，享受不到“市民待遇”。事实上，与户籍挂钩的教育、医疗、就业、住房等方面权益分配才是问题的关键。

许多大城市面临人口膨胀难题，不断增加的外来人口使得土地、水源、环境和交通等资源不堪重负。经济越发达的地区，人口集聚越多，这是人口分布的基本规律。一般认为，由于资源的有限性，地区对人口的容纳也是有限的。但是，不能将城市扩张中的问题简单地归咎于人口增多，对于自然环境因素的讨论不是孤立的，必须与一定的技术条件、经济发展水平和公共服务状况相结合。随着社会经济发展和技术进步，各种资源的流动性增强，自然资源的刚性约束被削弱了，耕地资源、水资源等自然资源不再成为人口集聚的主要障碍，人口集聚更多地取决于经济和社会因素，其中经济因素更是占据了主导地位。从本质上看，户籍改革的许多问题是城市规划不科学，公共服务不到位造成的。人口增加导致对住房、医疗卫生、教育等商品和服务需求的增加，公共服务的提升跟不上人口集聚的速度。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，但一年之后却以“暂缓人口激增带来的城市压力”为由“急刹车”，原因就在于相关配套改革没有跟上。城乡统筹的着力点是应该让国民享受同等待遇，在公共开支基本的公平性上做到城乡统筹。户籍制度改革的深刻意义在于促进其他方面配套改革的推进。党的十七届三中全会提出，我国总体上已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期，为户籍改革指明了方向。经过多年的酝酿准备和各种形式的实验，户籍政策改革条件已经基本成熟，技术上亦完全可行，现在最关键的问题，就在于有关管理部门放下思想包袱，放弃部门利益，制订切实可行的办法。“要按照公平对待、服务至上、合理引导、完善管理的原则，把流动人口服务管理纳入当地经济社会发展规划，特别要结合积极稳妥推进城镇化建设，加快推进户籍管理制度改革，着力解决流动人口就业、居住、就医、子女就学等问题，探索‘以证管人、以房管人、以业管人’的流动人口服务管理新模式，提升流动人口服务管理水平”<sup>[4]</sup>。

由于在户口上附着的各种利益分别属于教育、劳动、社会保障等不同部门，而压力最大、真正实施改革的却只有公安部门，它们又没有足够的权力和影响力来促使其他部门行动。经济集聚和人口集聚过程是互相促进的，户籍制度改革不仅需要中央政府介入，在全国不同城市同时推动，以防止单个或少数城市行动而导致的人口剧增带来的公共资源困境，同时也需要地方政府有配套的财政资源来为流动人口提供相应的公共服务，无论这种资源是来自于中央转移支付，还是地方政府自有或新增的财力。国家应提出系统性改革方案，将户籍、农地、征地制度和财税体制等进行联动，在充分利用既有制度合理成分的基础上，实施一种环环相扣的整体性改革，有效降低只进行单项改革时所必然面临的巨大利益调整和改革阻力。

(下转第105页)

- [M]. London: Free Press, 1982.
- [7] 同 [3].
- [8] 同 [4].
- [9] Wong, F. K. D., Xuesong He. Dynamics of Social Support: A Longitudinal Qualitative Study on Mainland Chinese Immigrant Women's First Year of Resettlement in Hong Kong [J]. Social Work in Mental Health, 2006, (3) .
- [10] Suresh, G., L. A. Furr & A. K. Srikrishnan. An Assessment of the Mental Health of Street-Based Sex Workers in Chennai, India [J]. Journal of Contemporary Criminal Justice, 2009, (2) .
- [11] 郑广怀. 迈向对员工精神健康的社会学理解 [J]. 社会学研究, 2010, (6) .
- [12] 刘传江、程建林. 第二代农民工市民化: 现状分析与进程测度 [J]. 人口研究, 2008, (5) .
- [13] Mikael Nordenmark & Mattias Strandh. Towards a Sociological Understanding of Mental Well-Being among the Unemployed: The Role of Economic and Psychosocial Factors [J]. Sociology, 1999, (33) .
- [14] 田传胜, 孙菲, 吴咏今. 下岗职工精神健康及其社会支持和应付方式的调查 [J]. 职业与健康, 2003, (9) .
- [15] Fryer, D. Employment Deprivation and Personal Agency during Unemployment: A Critical Discussion of Jahoda's Explanation of the Psychological Effects of Unemployment [J]. Social Behavior, 1986, (1) .
- [16] House, J., D. Umberson and K. Landis. Structures and Process of Social Support. [J]. Annual Review of Sociology, 1988, (14) .
- [17] 威廉·科克汉姆. 医学社会学 [M]. 杨辉等译. 北京: 华夏出版社, 2000: 71-72.
- [18] Yang, Q. H., & Guo, F. Occupational Attainments of Rural to Urban Temporary Economic Migrants in China (1985-1990) [J]. International Migration Review, 1996, (3) .
- [19] 赵延东. 社会网络与城乡居民的身心健康 [J]. 社会, 2008, (5).
- [20] C. Cindy Fan. The State, The Migrant Labor Regime, and Maiden Workers in China [J]. Political Geography, 2004, (23) .

[责任编辑 董洪敏]

(上接第 69 页)

#### 四、小结

随着我国经济转型、工业化和城市化的推进, 户籍制度改革的要求越来越迫切。户籍改革应以承认和尊重人的自由为理性基础, 还原户籍管理的本来意义, 变管理为服务, 坚持“人户实际结合”的服务原则, 防止户籍制度成为权力部门“搭车”的平台, 最终实现户籍制度的单一性、服务性和信息化目标。改革的核心是打破城乡界限、地区界限和城市界限, 把户籍制度中的人口流动信息登记职能与附加在户籍制度上的教育、经济福利等权利分开, 完善身份证电子信息系统, 建立可移动的社会保障制度。从技术层面看, 为防止出现政府短期内为所有流动人口提供服务而财力不足的局面, 可为流动人口加入城市户籍设置梯度“准入标准”, 引导人口合理有序流动, 实现城乡协调、可持续发展。

#### 参考文献:

- [1] 重庆市政府公众信息网, [www.cq.gov.cn](http://www.cq.gov.cn).
- [2] 彭希哲等. 户籍制度改革的政治经济学思考 [J]. 复旦大学学报, 2009, (3).
- [3] 国务院提户籍改革新思路: 户口承载福利分步获得 [N]. 中国青年报, 2010-06-04.
- [4] 周永康. 深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法, 为经济社会又好又快发展提供更加有力的法治保障 [J]. 求是, 2010, (4).

[责任编辑 方志]