



【评述由头】2016年9月19日，伴随北京市户籍制度改革实施意见的正式出台，全国31个省份到此已全部出台各自的户改方案。所有户改方案均明确提出取消农业户口，标志着我国市民与农民二元划分的户籍制度正式退出历史舞台，具有里程碑式的重大意义。此次户籍制度改革的最大特点，就是根据人口规模和城市综合承载能力，实行差别化的落户政策，突出体现在全面放开建制镇和小城市落户限制，普遍建立居住证制度，在特大城市实行积分落户，为外来常住人口公平享受市民化待遇和公平有序落户提供制度保障。然而，取消农业户口，农民权益如何保障？积分落户设置的指标是否公平？中小城市放开农民进城落户，但不少农民意愿不高，是何原因？围绕这些问题，我们特邀专家进行解读。



户籍制度改革进入快车道

张晓山

【摘要】户籍制度改革不仅为消除广大外出农民工的身份差别、享受与城市居民同样的基本公共服务扫清了制度性障碍，而且与其他方面改革相配套，通过统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，为所有农民实现与城市居民享受均等化的基本公共服务奠定了基础。

【关键词】户籍制度 城乡二元结构 公共服务均等化 【中图分类号】D631 【文献标识码】A

原有户籍制度体现的是基本公共服务供给方面的城乡二元结构，流动人口进入城镇使户籍制度的改革势在必行

1958年1月9日，《中华人民共和国户口登记条例》由全国人民代表大会常务委员会通过，正式颁布施行。沿用近60年的户籍制度由此揭开帷幕。计划经济时期沿革下来的中国人口划分有两

种口径：一是按照户籍身份划分的非农业人口和农业人口；二是按照户籍所在地域（居住地）划分的城镇人口（城市的市区和乡镇的镇区常住人口，主要是非农业户籍人口，也包括一部分农业户籍人口）和农村人口（农村常住人口，主要是农业户籍人口，也包括一部分非农业户籍人口，如干部、公办教师等）。无论哪一种划分口径，体现的都是基本

公共服务供给方面的城乡二元结构。户籍只是一张纸，改变户籍只是统计科目的变化，但它体现的地区和身份差别，蕴含的住房、教育、社保等基本公共服务供给上的差别待遇，才使得户籍制度改革既重要，又有一定的难度。

在计划经济时期，城乡二元结构相对固化，人口从农村向城市的流动量不大，两种口径划分的人口之间的差别也

不大。改革开放后,在发达地区的城镇(也包括有些发达地区的农村),特别是大城市(尤其是北上广深),涌入了大量的流动人口,其中有非农业户籍的外来流动人口,但主要是农业户籍的外来流动人口,给户籍制度带来新的问题。

根据国家统计局的相关数据,1999年,我国城镇人口为38892万人,占全国人口总数的30.9%。到2000年,第五次人口普查将在城镇居住六个月以上的流动人口计入城镇人口的统计范围,我国的城镇化率随即提高到36.22%,比1999年增加了6702万人。这是改革开放后户籍制度发生的最大变化。到2012年末,我国城镇常住人口为71182万人,而户籍人口仅为47798万人;以常住人口为基数计算,我国城镇化率达到52.6%,而按照户籍人口计算,城镇化率只有35.3%。两种口径相差17.3个百分点,相差23384万人。说明有大量经常住在城镇的农业转移人口还不是城镇户口,处于“半市民化”状态。到2013年末,我国城镇人口为73111万人,按户籍人口计算为48986万人;常住人口城镇化率为53.7%,户籍人口城镇化率只有36%。两种口径相差17.7个百分点,相差24125万人。说明两种口径划分的人口差别仍在扩大。

根据以上统计数据,我国城镇常住人口与户籍人口比率之差大约在17-18个百分点。也就是说,在我国的城镇常住人口中,除了常住的属于农业户口的本地人口外,有相当一部分是来自其他农村地区的属于农业户籍的流动人口。这部分人已经长期在城镇居住工作,为所在地的经济发展作出了巨大的贡献,但他们的户籍仍在原来居住的农村,在家乡还有承包地、房屋以及宅基地,他

们的收入仍是农民人均纯收入的重要组成部分。他们中绝大多数仍是流动性人口,其生活水平、生活条件和消费方式与城市居民仍有较大差距。他们实现不了全家人口的迁移和定居,支付不起在城市的定居成本。虽然按照统计口径,这部分人和常住城镇的本地农业户口都已被计入城镇人口,但他们没有被城市的社会福利体系所覆盖,享受不到和城市居民同等的社会保障和公共服务。一有风吹草动,他们就会“回流”。这部分人是边缘性、钟摆型的流动人口。这样的城镇化是依旧固化着城乡二元结构的城镇化,可以说是不完全的城镇化或准城镇化。所以,逐步提高城镇化水平固然重要,但更紧迫的任务是将相当一部分已经纳入城镇人口统计中的、符合条件的外来农业人口真正转为城市居民。以农民工为主体的大量流动人口进入城镇,使户籍制度的改革势在必行。

取消农业户口,实施差别化落户政策,建立居住证制度,户籍制度改革进入快车道,为流动人口享受城市居民同等公共服务扫清制度性障碍

面对新的形势,2013年的中央1号文件提出:“有序推进农业转移人口市民化。把推进人口城镇化特别是农民工在城镇落户作为城镇化的重要任务。加快改革户籍制度,落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策。加强农民工职业培训、社会保障、权益保护,推动农民工平等享有劳动报酬、子女教育、公共卫生、计划生育、住房租购、文化服务等基本权益,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”2014年,国务院出台《关于进一步推进户籍制度改革

的意见》,提出到2020年,基本建成新型户籍制度。在人口管理上明确提出“建立城乡统一的户口登记制度。取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口,体现户籍制度的人口登记管理功能”。至此,户籍制度改革进入快车道。2016年9月,全国31个省份均已出台各自的户改方案,且全部取消农业户口,户籍制度改革迈出了重要一步。

户籍制度改革取消了身份上的差别,但不可能马上取消基本公共服务供给方面地域上的差别。户籍改革不是取消户籍,而是通过顶层设计,根据城市规划和定位,充分考虑当地经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力,确定城市尤其是特大城市的可容纳人口,实施差别化落户政策。具体来说,就是全面放开建制镇和小城市落户限制;有序放开中等城市落户限制;合理确定大城市落户条件;严格控制特大城市人口规模。改进城区人口500万以上城市的现行落户政策,建立完善积分落户制度。对尚不具备条件落户或并不想落户的外来农民工,以居住证为载体,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。

这一整套政策的要点是:第一,具有本市户籍的常住人口和非本市户籍的常住人口在享受公共服务方面,还有一定的差别。主要体现在是否享有以及在多大程度上享有中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等项权利上,以及是否享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格上。第二,居住证持有人在很大程度上享有与当地户籍人口同等的的基本公共服务,



主要体现在劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等项权利上；而且市政部门应不断扩大向居住持有人提供公共服务的范围。第三，大城市和特大城市明确落户条件，建立完善积分落户制度。这一整套政策措施使得想落户的外来常住人口能够了解自己具备的条件及不足，从而明确努力方向，对未来形成合理预期；对于不具备条件或者不想落户的外来人口，能够使他们知道自己的权利和义务，享有与当地户籍人口同等的基本公共服务，为他们融入城镇生活创造了更好的条件。

户籍制度改革为城乡一体化发展战略提供坚实依托，推进城乡基本公共服务均等化，必须改变生产要素和优质公共资源的配置状况

有定居意愿和具备条件的一部分农民工在城镇有了稳定的就业机会和住房，并被城镇社会保障体系所覆盖，这极大地促进了社会的公平正义。而定居成本和生活保障成本的大幅度降低，有利于提高进城农民工的消费水平，改善其生活环境——这也是经济新常态下扩大内需、促进经济增长的重要途径。与此同时，免除了生活保障后顾之忧的这部分外出农村人口，不再需要在农村留后路，他们作为用益物权人对承包地和宅基地依法享有的占有、使用和收益的权利就有条件实现有偿让渡，从而有利于加快农村土地管理制度的改革，并为土地适度规模经营、发展现代农业和建设社会主义新农村提供坚实依托。统筹城乡发展的大战略也能够加大力度、加快步伐。

全国31个省份全部取消农业户口，从此没有农业户口与非农业户口的区分了，但中国仍然有农村。中国目前大约有32900多个乡镇、58.6万个行政村、270多万个自然村，在乡镇和村落中生活着6亿多农民群众。这6亿多农民繁衍生息在怎样的治理结构中？在社会的转型期，农村基层社会将如何运行，基本公共服务由谁提供？有专家提出，要逐步实现居民社会管理的城乡一体化，其具体内容和路径是什么？这些问题都需要在新形势下认真加以解决，而户籍制度改革必将促进农村基层的组织制度创新及治理机制的完善。农村集体经济组织的存在是乡村基层治理结构的重要特质，当前迫切需要出台农村集体经济组织的相关条例，明确农村集体经济组织的内涵、外延及其权能，明确成员资格的取得及退出机制，以及成员的责任、权利和义务。从长远看，要厘清村委会和村集体经济组织之间的关系，村一级社会事务和公共产品供给的开支应纳入公共财政。

户籍制度改革不仅为消除广大外出农民工的身份差别、享受与城市居民同样的基本公共服务扫清了制度性障碍，而且与其他方面改革相配套，通过统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，为所有农民实现与城市居民享受均等化的基本公共服务奠定了基础。2016年1月，国务院出台了《整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，提出整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。截至目前，全国已有12省率先出台了整合制度总体规划。这一制度的贯彻落实，将在基本医疗保险制度上打破城乡二元化结构，实现城乡

居民参加基本医疗保险身份上的公平统一，在实现城乡基本公共服务均等化方面迈出了坚实的一步。

户籍制度改革消除了市民与农民身份上的差别，但并没有消除城市和乡村以及不同层级城市之间在基本公共服务供给上的地域差异。要进一步消除或缩小基本公共服务供给上的地域差异，必须调整和落实地区协调发展的大战略，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。通过市场重新配置生产要素，相应调整地区经济结构，为中西部地区、中小城市、小城镇以及规划中要保留和发展的乡村，创造更多的发展机会。与之相配套，国家则要改变医疗、卫生、教育、文化等公共资源配置失衡的状况。我们所说的基本公共服务均等化，不仅指公共服务的数量，更重要的是公共服务质量的均等化。国家应该通过政策将优质的公共资源更多地向中西部地区、中小城市、小城镇以及规划中要保留和发展的乡村配置。只有通过有针对性的政策举措，使发展机会和优质公共资源的配置相对均衡，才有可能做到大中小城市和小城镇协调发展，城乡协调发展，东中西部协调发展，基本公共服务均等化供给才有可能实现，户籍制度改革的推进才有坚实的基础。人民论坛

（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员）

【参考文献】

①《公安部副部长黄明就加快户籍制度改革接受专访》，中国政府网，2013年12月17日。

责编 / 杨鹏峰 美编 / 于珊