

户籍制度改革与中小城市公共服务供给

——湖州市的实践探索与路径构建思考¹

陈 娟

【摘要】：新一轮户籍制度改革的目标设定是将户籍制度与城市化战略和其他制度联动改革，削弱户籍制度的附加功能，最终实现基本公共服务均等化；城市公共服务供给无疑成为户籍制度改革的重要内容。在深度剖析湖州市新一轮改革实践的基础上，探讨新形势下户籍制度改革与中小城市公共服务供给面临的深层次矛盾，并提出深化户籍制度改革、推动中小城市公共服务供给的路径构建思考。

【关键词】：户籍制度；居住证；常住人口；城市公共服务供给；湖州

【中图分类号】：C916 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092（2017）05-0077-007

一、城市化进程中户籍制度的功能承载与改革转型

（一）城市化进程中户籍制度基本功能的弱化与附加功能的固化

现行户籍制度是以1958年《中华人民共和国户口登记条例》为基础、将社会成员以户籍身份为标准划分为“农业”和“非农业”二元割据的一系列制度设计总和，^①户籍的人口登记和社会管控等基本功能与福利待遇分配等附加功能综合在一起，使户籍成为城乡身份识别、人口流动限制和公共资源再分配的重要制度设计。改革开放以来，伴随着市场经济条件下资源要素的自由平等配置、社会结构领域内大规模持续性的迁徙流动和城市（镇）化进程的快速推进，户籍作为人口统计和社会管控的功能在事实上已经逐渐失去效力，以户口为载体的社会管制模式也逐渐被以身份证和居住证为载体的新型人口管理模式取代。^②伴随着粮油等供应制度退出历史舞台，附着在户籍上的一些旧有资源分配功能也逐渐弱化。但人口登记和社会管控基本功能的弱化并不能导致户籍制度的自然消亡。相反，在现有体制模式下，依附在户籍上的义务教育、最低生活保障、劳动就业、医疗保险等福利供给功能却依然直接或间接继续并固化，成为户籍制度承载的重要功能。^③伴随着城市化步伐的加快，户籍作为一种身份标识和准入门槛，愈发成为发达地区城市政府公共财政支出和公共服务差异性供给的重要依据和调控杠杆；城市的行政级别越高、人口规模越大，户籍的福利分配功能也就越固化。

在中央政府的推动下，地方政府已经展开了多轮户籍制度改革；但出于维护地方利益和城市发展的需要，改革多是围绕户籍制度的浅表功能（如人口登记等）进行的以降低进城准入门槛为表征的政策调试，突出体现在中小城市“最低条件、全面放开”、一般性城市“取消限额、条件准入”和特大城市“筑高门槛、开大城门”为特征的不同标准的制度改革。^④由于改革没有触及到

¹【收稿日期】：2017-07-05

【作者简介】：陈娟，中共浙江省委党校/浙江行政学院公共管理教研部副教授，浙江省“科学发展观和浙江发展研究中心”成员，主要研究领域为城市治理、公共服务供给。

【基金项目】：国家社科青年项目“城市公共服务分类供给的机制建设与路径完善研究”（编号：13CZZ053）的阶段性研究成果

^①熊万胜：《新户籍制度改革与我国户籍制度的功能转型》，《社会科学》，2015年第2期。

^②陈学法、丁 浩：《走出农民市民化的困境：户籍与土地管理制度创新》，《江苏社会科学》，2015年第3期。

^③张 静：《城市地区户籍制度改革及路径思考》，《中国行政管理》，2009年第8期。

户籍制度承载的核心资源分配功能。“户口”依然是城市公共服务全覆盖和城乡基本公共服务均等化改革不可跨越的制度藩篱。令人忧心的是，由地方政府操刀的户籍制度改革其自带的区域性和差异性特质，进一步致使本省户籍和外来户籍、省域内农业户口和非农业户口在义务教育、医疗保险、社会保障、失业救济等公共服务资源差异化供给的固化。户口承载的公共资源配置功能从根本上得不到解除，直接导致户籍制度改革呈现出改不动和内卷化的局面。^②

（二）新一轮户籍制度改革与功能转型

党的十八大以来，户籍制度改革的步伐逐渐加快，改革的目标定位逐渐由“社会管制”向“基本公共服务全覆盖”转变。2012年《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》明确指出，在继续落实放宽中小城市和小城镇落户条件既定政策的同时，遵循城镇化发展规律，在出台就业培训和义务教育等方面的政策和措施“不与户口性质挂钩”，逐步实现城乡基本公共服务均等化。^③2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（以下简称《意见》）进一步明确指出，要以人为本，建立积极稳妥、规范有序的新型户籍管理制度，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，在2020年努力实现1亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。此外，重点突出“统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，稳步推进教育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖到全部常住人口”；逐渐完善农村产权制度，尊重农民意愿，不以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等作为进城落户条件。^④

从政策内容和目标设定上看，本轮改革力在推动“户籍”制度的功能转型：一是人口管制模式的转型。在社会管理上力图打破“农”和“非农”身份限制以及“二元”户籍模式下的“人户分离”，以居住证的形式统一为“一元化”管理，在形式上实现“户随人走”，并考虑构建以居住证为载体的基本公共服务供给机制。这种变化既反映了改革开放以来社会结构变迁的客观事实，也顺应了大规模社会流动中有效进行社会管理和公共服务的需要。二是资源配置模式的转型。突出户籍改革的统筹与协调，实现基本公共服务全覆盖。从政策内容上看，本轮改革的重点是通过户籍制度改革与新型城镇化、农村土地制度改革、财政体制改革等相关配套战略的统筹推进，最终实现基本公共服务的全覆盖和均等化。在实践领域，自2012年始至2016年9月，安徽、浙江、重庆、江苏、四川、上海、北京等30个省（市）陆续出台了深化户籍制度改革的政策方案，普遍取消了“农业”和“非农业”户口性质差别，同时以“合法稳定就业”、“合法稳定住所”、“参加城镇社会保险年限”和“居住年限”、“积分”等指标不同程度地尝试构建新的户口迁移制度。新一轮户籍制度改革迈进深入推进阶段。

二、公共服务全覆盖：湖州市的户籍制度改革实践

浙江省处于改革的前沿阵地，承担了大量的国家改革试点任务，户籍制度改革便是其中之一。从2012年起，浙江省先后在湖州、嘉兴、温州等11个地市率先开启了试点探索，湖州市的改革力度最大，效果也最为明显。作为一个地级城市，湖州市在梳理2013年德清县户籍制度改革经验基础上，经过2014年的精心整顿和2015年的全面实施，于2016年全面取消了户籍的“农业”和“非农业”差异，统一为居住证制度，率先在全省乃至全国统一了城乡基本公共服务供给。与此联动，湖州市在辖区内完成了土地制度改革，为深化户籍制度改革和公共服务全覆盖进一步扫清障碍。

（一）建立以居住证为载体的户口登记和管理制度，为基本公共服务全覆盖提供前提

以常住人口而非户籍人口为统计对象的居住证制度的实施，是公共服务全覆盖的前提和基础。为此，湖州市在居民登记上彻底取消“农业”和“非农业”户口性质划分，统一登记为居民户口。通过注销重复户口、补录各类无户口人员，2015年底将全市263万户籍人口全部统一登记为居民户口，实现城乡人口在户口性质上的平等。此外，打破户口迁移控制区限制，创建以

^③①吴开亚、张 力：《发展主义政府与城市落户门槛：关于户籍制度改革的反思》，《社会学研究》，2010年第6期。

^②②吴业苗：《从“农业内卷化”到“打工内卷化”：人的城镇化困境与诉求》，《河北学刊》，2016年第5期。

^③③详见《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》。

^④④详见《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》。

居住地登记为基本原则、“合法稳定职业或合法稳定住所”为基本条件的城乡统一户口迁移制度，消除农村人口向城镇转移的体制性和政策性障碍，并对外省籍人员同样适用。在此基础上，健全人口信息管理制度，在省公安厅的技术支持下，借助现代信息科技，进一步做好户口数据信息转换准备工作，推进管理和服务精准有效。

（二）通过“确权增利”改革，实现户籍制度与土地制度改革联动

前几年“以土地换户口”的改革举措已经带来明显弊端。湖州市另辟蹊径，“以农村利益可保留、城镇利益可享受”为基本原则，“先确权再户改”，以户籍制度改革带动土地制度联动改革。主要包括：（1）做好“确权固权”，对农民的宅基地、土（林）地承包经营权和村集体资产依法梳理、确权、颁发权证，做到“三权到户、权跟人走”，保障农民合法权益。截止 2016 年 7 月，湖州市的农房宅基地确权登记发证已完成年度目标任务，村级集体资产股份合作制改革全面结束，整个农村确权工作也进入扫尾阶段。（2）将土地权益盘成“活权活钱”，出台农村土地承包经营权流转交易和农村集体经济组织固权交易制度，建立产权交易平台和交易规则，推进承包权与经营权分离，盘活农村资源资产活力，鼓励农民“带着资产进城”。以德清市为例，截止 2016 年 7 月，德清市全部农村已经基本建立产权交易中心，交易农户 4.8 万户，土地流转累计发放抵押贷款 8.47 亿元。（3）坚持“自主选择”原则，充分尊重农民意愿，由农民自主选择是否进城落户，不片面追求城市（镇）化规模。与“以土地换户口”相比，湖州的改革措施大大增加了农民的获得感，更具操作性和可行性，也更能够得到民众的认可和拥护。改革中没有出现上访等不安定因素，社会秩序稳定，成为湖州市户籍制度改革的亮点之一。

（三）将户籍制度改革与多部门协同联动，实现公共服务全覆盖

除土地制度改革外，湖州市户籍制度改革的最大亮点就是把城乡公共服务全覆盖作为户籍制度改革的重要联动举措，内容主要包括：（1）通过跨部门的信息整合和政策配套改革实现统筹联动。湖州市以消除依附于户口性质的差别待遇为导向，一改之前的公安系统独立操作，由公安部门牵头组成综合协调部门，全面梳理与户口性质挂钩的民政、社保、卫计、教育、医疗、公安等 26 个职能部门的 33 大项政策，并做好与户口脱钩后城乡公共服务并轨的配套政策制定。同时，明确规定今后出台政策将不再与户口性质挂钩，确保城乡居民共享公共服务的权利，协同推进户籍制度改革。（2）做好扩大公共服务覆盖面需增加的财政预算。据统计，湖州市本轮户籍制度改革约花费 21384.5 余万元，在现有常住人口规模下，公共福利政策调整新增财政支出预计达到 14700 万/年。（3）做到新居民公共服务全覆盖。针对外籍人口的迁徙，湖州市规定凡满足“合法稳定住所或合法稳定职业”基本条件，均可以申请户口迁移并给予准入。按照“消除差异率先并轨、缩小差异逐步并轨、承认差别维持现状”的思路，在不减少城镇居民福利的情况下，以原户籍居民、持《浙江省居住证》新居民和持《浙江省临时居住证》新居民三个类别，提供分级、分层次的社会保障等福利待遇，解决新居民在医疗卫生、子女教育、劳动就业等方面的实际困难，推动基本公共服务向新居民延伸，逐步实现全覆盖。

三、户籍制度改革与城市公共服务供给面临的深层次矛盾

本轮户籍制度改革致力于以居住证制度为突破口，为基本公共服务的全覆盖和均等化扫清制度障碍。湖州市的户籍制度改革更进一步，从制度制定、政策协同、财政保障等各个领域都做了结构性的调整，并取得实质性进展。虽然作为一项任务而言，“户籍”制度改革本身会在中央和省级政府的推动下在较短时间内完成，但在区域经济发展不平衡、社会大规模流动长期持续、社会治理难度增加的态势下，因户籍制度变革而引发的教育、医疗、就业、社保等结构性配套改革难题，仍以户籍的形式直接或间接地表现出来，成为亟需解决的深层次矛盾。

（一）公共服务供给结构性不均衡与农业转移人口市民化之间的矛盾

一是城市公共服务的户籍化供给造成常住居民公共服务获得成本过高，城市化能力不足。户籍制度改革的首要目标是加快农业转移人口市民化，推动城市化进程。由于现行城市公共服务供给和公共财政支出的标准还是与户籍制度挂钩，^①城市公共服

务供给仍以户籍人口为依据，大量的常住人口在基本公共服务的获得和共享方面是缺失的。^①因此，很多公共服务并没有真正覆盖到常住居民，特别是那些个人禀赋较低、从事较低层次工作的常住人口。或者即使有所覆盖，也与本地人差距悬殊。在城市化过程中当义务教育、住房、就业保障、医疗保险、社会养老等公共服务需自己独自承担时，常住居民的城市生活成本和压力无疑大大增加，造成城市化能力不足。常住居民出于既担心不能稳定就业又难以割舍原籍农村利益的考量，在城市落户的意愿就不强烈。一些中小城市虽然能够实现基本社会保障服务全覆盖，但是由于其自身就业机会有限，基本公共服务质量偏低，并没有得到外来人员的青睐，反而造成工作在城市、户口在农村的“半城镇化”现象。^②湖州市的数据也显示，本轮户籍制度改革推进以来，并没有造成人口大批涌入，在德清还出现城镇户籍人口比例下降的现象。

二是发达城市周边因土地价值攀升造成“逆城市化”。在城市新居民公共服务缺失的同时，城市周边发达地区农民则担心农村福利损失而不愿进城。近些年由于城市化进程中土地等资源要素价值的不断攀升，农村户籍居民的相对利益优势逐渐显现。在江浙等发达地区，“农民”已然成为一个褒义词，发达地区更是如此。农村土地的出让收益以及村集体股权的分红，使得离城越近的农民越不愿意把户口迁出，反而出现等待拆迁和集体利益分红等大量的“非转农”现象。^③同时，随着城乡统筹步伐的加快，特别是城市周边农村因村集体经济态势良好，富裕的农村已经做到了公共服务全覆盖。加之交通、信息技术的便利，城乡差距已经很小，基于现实利益考量，农民的进城愿望不明显。湖州更是如此：湖州城乡统筹水平较高（2015年湖州市城乡居民收入比仅为1.73:1），依托杭州、上海等大城市的辐射，借助生态农业和生态旅游业的迅速发展，农村基本公共服务已由村集体收入做到全覆盖，“就地城市化”成为当地农民的首选，农村户口反而优于城市户口。

（二）公共服务改革成本与城市财政承载能力之间的矛盾

户籍制度改革的首要目标，是有序推进农业转移人口市民化。但有序推进农业转移人口市民化，就必须实现基本公共服务全覆盖和均等化。户籍制度的改革难点也正体现在这里。作为增量改革，户籍制度改革的前景只能是建立城乡统一的福利待遇，实现基本公共服务全覆盖。^④但目前中央和地方政府之间关于基本公共服务的财政事权和支出责任并不明晰，出现了财政资金与公共政策相分离的状况，即中央政府规定改革的政策目标和工具手段，但政策执行和财政支出由地方政府买单。^⑤这种“事权下移，财权上移”的改革模式使得地方政府普遍以财政承载能力有限而缺乏动力。

湖州也面临着这个难题。近年来湖州市逐步统一了城乡居民基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障等领域的城乡差别，实现了基本公共服务的均等化，这些增量改革的提前完成，为全面推进户籍制度改革扫清了财政障碍。当前本次改革的财政预算比预想中的要少，阻力也相对较小。但笔者了解到，改革的21384.5余万元财政支出主要是由湖州市财政和下级地方政府承担，省级政府的扶持可忽略不计，中央政府更是没有。据湖州市政府测算，改革后短期内每年的财政投入为大约14737.6万元，未来随着外来流动人口在城镇落户、就业和享受住房、医疗、教育、养老以及其他社会福利方面的需求增加，以及老龄化程度的加快，政府还需要增投更多资金。当地官员普遍担忧，虽然目前改革成本的经费投入还能够承担，但未来在没有外来财力帮扶的情况下，仅靠本地政府独自承担，即使完成了户籍管理制度改革任务，后续系统性改革也终将放缓甚至停滞。

（三）公共服务区域性覆盖与整体性供给间的协调矛盾

相对于其他地方性改革，湖州的超前性主要体现在基本公共服务向常住居民全覆盖。但其基本前提是湖州市基本公共服务体系的提前形成和较好的惠民政策，以及对外来人口的包容。以义务教育为例，湖州市周边和乡镇小学中的学生有60%以上都是外来务工子女。由于城乡差异不是很明显，“本地居民就地城市化”和“新居民本地化”的成本相对来说不是很高，因此，政

^①甘行琼、刘大帅：《论户籍制度、公共服务均等化与财政体制改革》，《财政研究》，2015年第3期。

^②江依妮、张光：《财政资源错配：户籍区隔下的地方公共服务供给》，《经济体制改革》，2016年第4期。

^③余颖慧：《基于我国半城镇化问题下的基本公共服务均等化研究》，《经营管理者》，2011年第17期。

^④沈东：《“非转农”：逆城市化的本土实践与现实反思》，《福建论坛》，2016年第5期。

^⑤蔡昉：《户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹》，《经济学动态》，2010年第12期。

策协调和整体推进相对比较容易。但也仍然面临着区域性覆盖与整体性改革之间的矛盾，突出体现在：

一是区域发展不平衡下的基本公共服务全覆盖问题。由于区域发展不平衡，越是发达的城市和地区，新居民落户的意愿就越强烈，城市承载能力和财政支出压力就越大。这也是户籍制度改革面临的巨大阻力。《中国城市发展报告》（2013）的数据显示，当前我国农业转移人口市民化的人均公共服务成本约为 13.1 万元，2030 年前我国大约有 3.9 亿农业人口需要市民化，所需公共成本约 51.1 万亿元。^⑤在当前中央和地方财政支出责任划分不清晰，财政转移支付制度仍与户籍制度匹配的情形下，地方政府特别是发达地区政府改革户籍的动力明显不足。随着城市人口的增多，公共服务全覆盖的财政支出在没有中央扶持的情况下，即使是中小城市，考虑到城市未来公共服务承载能力和社会秩序维护能力等因素，也会逐渐减弱深入改革的动力。笔者在调研中了解到，作为三线城市的湖州，在依据国务院文件制定户籍制度改革方案的过程中，也已经悄悄起草积分制，以应对未来城市承载能力不足的问题。

二是区域间的政策如何协调、统一的问题。目前全国已经有 30 多个省（市）在推进户籍制度改革，但各省户籍制度改革的标准和制度设定不尽相同；即使是在同一省域内，各大、中小城市的落户门槛和公共服务的供给标准也是不完全相同。仍以湖州为例，湖州市各城区和郊区、县在最低保障标准上也没有做到完全统一（城区低保标准 664 元/月，三区低保标准 615 元/月）。人口的长期流动以及在跨省、跨地区流动中各地的社会保障、医疗保障不统一以及如何对接、协调，成为各地户籍制度改革无法回避的难题。^⑥随着户籍制度改革的深入推进，这一问题将会逐渐显性化并上升为全国性的公共服务均等化难题。

四、深化户籍制度改革、推动中小城市公共服务供给的路径思考

（一）建立以居住证为载体的基本公共服务供给体系，推动户籍制度的功能回归

户籍制度功能回归的直接体现是不再将公民的“户籍身份”作为城市乃至全国公共服务供给的标准，再直接点就是“户籍是户籍，公共服务供给是公共服务供给”，^⑦户口的原始功能就是为社会管理和服务提供决策依据，而不是公共服务供给的功能载体。户口与公共服务供给之间并不一定要有必然的联系，打破二者之间的挂钩和联动，是居住证制度实施的直接出发点。居住证制度的重要意义在于，将常住居民与城市公共福利挂钩，使基本公共服务以居住证为载体向城市新居民覆盖，这种改革做法也得到了新居民的认可。可以预见的是，在深入户籍制度改革的过程中，基本公共服务全覆盖和均等化将会以居住证作为重要实施载体，居住证制度将会成为户籍制度改革过程中的一种重要的过渡性制度安排。随着城乡基本公共服务全覆盖和均等化的逐步实现，原依附于户籍上的公共福利差异将会逐渐消失，户籍的附加功能也将终结。

居住证制度已经在逐步推进，目前浙江等省份以“家庭户”和“集体户”为特征的居住证制度已经覆盖了所有城镇的常住人口（包括外来新居民），至少从形式上已经取消了传统的“农业户”和“非农业户”城乡差异，实现了形式上的平等。这就为基本公共服务全覆盖创造了前提条件。虽然这在初期不能完全实现一旦获得居住证就可以享受所有社会福利和权利，但相对于原户籍制度而言，基本福利和权利的准入门槛已经大大降低并且在操作上走向简化。因此，结合 2014 年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》，加快居住证管理制度建设，将居住证与教育、医疗、社会保障、就业、养老等基本公共服务真正挂钩，赋予居住证持有者即“人”而不是“户籍”在居住地的基本公共服务权益，逐步实现基本公共服务全覆盖。这样，以居住证为载体的公共服务全覆盖模式，将会有力推动基本公共服务（社会福利）脱离户籍，最终推动户籍制度的消亡。

（二）完善土地制度改革，为农业转移人口市民化提供有力保障

^⑤①许经勇：《推进户籍制度改革面临的深层次问题》，《吉首大学学报》，2013 年第 11 期。

^②张国胜、陈 瑛：《我国户籍制度改革的演化逻辑与战略取向——以农民工为例的新政治经济学分析》，《经济学家》，2014 年第 5 期。

^③侯 力：《户籍制度改革的新突破与新课题》，《人口学刊》，2014 年第 6 期。

土地承包经营权、宅基地使用权和农村集体产权是农民最重要的财产权利，也是农民进城的重要启动“资产”。在当前城市公共服务供给没有实现对所有居住人全覆盖和均等化的情况下，土地作为农民的最低生活保障功能在短期内仍无法取代，不能因为城镇化而被剥夺；同样，农民带着土地资产进城也是提高城市化质量的有益保障，这已经成为本轮户籍制度改革深入推进的重要前提。因此，户籍制度改革必须与农村土地制度改革有效联动，确保农民市民化期间的土地权益得到有效保证和保护。对此，以下这些问题需要从战略上思考并探求解决之道：（1）进一步健全土地物权的流转和经营机制。在合理确权的基础上，健全经营权流转和交易机制，进一步提高土地资源的利用效率和资本转化效能，释放土地资源红利，增加农民的“进城资产”。（2）加快研究物权固化后的土地承包继承和流转机制。需要提前研究和探索 2028 年后新一轮土地承包是否需要重新确权与流转；确权后农村新生居民如何获得土地物权；土地物权与集体股权能否以及如何继承等问题，减少农民进城的后顾之忧。（3）加快建立城乡统一的土地市场。通过农村土地物权化、资本化、市场化，实现土地在城乡之间的合理配置，减少因制度不统一所导致的“非转农”现象，有效缓解社会矛盾。

（三）合理划分公共服务的支出责任，为城市公共服务供给提供制度保障

户籍制度改革最亟待解决的就是统一户口后公共服务供给方面的财政事权和责任支出机制。当前公共服务供给中的“事权下放、财权上移”的财政事权划分体制，已经不能给予城市政府充分的激励和动力。财政支出责任的不合理也成为流入地城市主动利用户籍制度规避支出责任特别是公共福利支出的主要原因。^{②⑥}国务院 2016 年发布的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中明确指出，要建立财政事权划分动态调整机制。深化户籍制度改革应以此为契机，研究改革中各主体的财政事权支出责任承担机制。就此，笔者建议：（1）中央和省级政府——应对最基本的公共服务及跨省新居民在流入地城市定居所需公共服务给予整体性统筹和保障，重点是义务教育、社会保障、医疗等基本公共服务。对这些属于资源再分配性质的整体性公共服务，中央政府应在统筹的基础上合理划分与省级政府共同承担的财政分担比例和支出责任，维护整体性和地域性公共服务供给稳定。（2）流入地城市政府——重点考虑进城落户人员在城市（镇）居住所需要的城市扩容、公共设施建设和社会秩序管理成本，如学校建设、公共交通、医院、就业、最低生活保障等支出，保障城市的承载力和地区财政能力，同时做好常住人口的预测和规划。（3）企业——严格按照国家《劳动法》与行业规范，提供同等标准工资待遇和相关福利保障和权益，承担其应有的社会责任，为增强新居民的市民化能力助一臂之力。（4）进城居民个人——主动承担必须的生活成本和各种保险缴纳。通过构建合理的成本分担机制，分类化解户籍制度后改革时代公共服务支出的财政需求，减轻流入地城市发展的负担和压力。

（四）完善财政转移支付制度，助推城市公共服务全覆盖

改革开放以来，财政转移支付一直被视为中央扶持欠发达地区的重要手段。随着中西部人口大规模涌入发达地区和城市，地域性的基本公共服务类财政转移支付制度就显得不合时宜。相反，以具体的“公共服务事项”和“常住人口”为导向的专项转移支付机制就愈发显得迫切。这既对缓解城市常住人口的公共服务供给有着非常重要的意义，同时也是实现城市公共服务全覆盖和均等化的重要手段。虽然相对于中西部地区来说，发达地区和城市的经济和财政实力都较为丰厚，但随着流入人口的增加以及城市公共服务需求的大量增加，其面临的巨大财政投入和资金缺口，越来越需要专项转移支付的扶持。为激励其更好地接纳流入人口和保证基本公共服务供给质量，需要中央建立与常住人口挂钩的财政转移支付机制。事实上，流入城市的常住人口基本上来自中西部地区，中央对这些人的财政转移支付，既可以在一定程度上减轻流入地城市的公共财政支出负担，也能逐渐淡化“户籍”对公共服务供给的制约和影响，减轻放开城市户口对城市基本公共服务支出增加造成的财政压力，为实现城乡基本公共服务均等化提供更有利的变量。

（五）以常住居民为主体，协调统筹公共服务的区域性覆盖与整体性供给

^⑥童光辉、赵海利：《新型城镇化进程中的基本公共服务均等化：财政支出责任及其分担机制——以城市非户籍人口为中心》，《经济学家》，2014 年第 11 期。

^②李晓飞：《中国户籍制度变迁“内卷化”实证研究》，《广东社会科学》，2013 年第 1 期。

公共服务区域性覆盖与整体性供给统筹协调面临的阶段性难题是，本地户籍农民获取城市（镇）公共服务较为容易，外来人口仍然较为困难。当前各地户籍制度改革增进城市（镇）化水平的统筹区域范围最多也只能达到省级层面，做到省域内的城乡基本公共服务均等化。湖州市的户籍制度改革虽然向前跨越了一步，但由于新居民迁入的不多，改革成果惠及面不是很明显。随着新居民本地化程度的提升，新居民基本公共服务全覆盖、本地居民与新居民的融合、流入地城市的承载能力等诸多问题将会日益凸显。

因此，深化户籍制度改革必须以常住居民特别是新居民为主体，协调统筹公共服务的区域性覆盖与整体性供给。正如一位学者所言，任何有关户籍制度的改革努力，如果不能切实以农民工为主体的外来人口为重点，就容易变成表面功夫。^⑦在这方面，要结合建立以居住证为载体的公共服务供给体系，将公共服务的地域性供给转化为人的供给，在合理制定各级政府公共服务供给职责分工和责任分担机制的基础上，将基本公共服务作为全体人民的基本权益由中央政府和省级政府统筹提供，并不因为其跨域性的流动而有所增加或减少，更不因户籍的不同而强制性地出现差异和非均衡。在区域性与整体性协调的过程中，动态调整义务教育、社会保障等专项转移支付的属地性差异，根据常住人口的规模增加流入地城市基本公共服务财政支出比重，缩减新居民与流入地居民在基本公共服务供给上的差异，推动新居民与流入地居民之间社会融合和基本公共服务区域间的均衡，真正实现基本公共服务的“广覆盖”和“均等化”。

^⑦①于建嵘、李人庆：《我国城乡户籍制度改革的误区和路径》，《中国延安干部学院学报》，2012年第4期。