

新型城镇化进程中城乡户籍制度 改革的问题分析与对策建议

唐琼¹ 吴静²¹

(1. 中共湖南省委党校 长沙 410006 ; 2. 中共中央党校 北京 100000)

【摘要】: 当前户籍制度改革带有城市户籍导向,其举措更多的是想方设法让农民获得城市户籍。在新型城镇化进程中,户籍制度改革的实质应是实现均等化的公共服务。一直以来,城市户籍对于农民的吸引力也是源于城市户籍背后的福利与政策。因此,有必要剥离附着于户籍上的额外权益,加快实现公共服务均等化,逐步缩小乃至消除城乡户籍之间的权益和福利差异。给予不同户籍人群公平公正的发展机会,才是推行户籍制度改革的终极目标。

【关键词】: 新型城镇化 户籍制度 城乡二元分割 土地制度

【中图分类号】: C912 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)09-0104-009

目前,我国“城乡割裂”的二元户籍制度导致进城务工农民工难以在城市落户,使其无法享受到应有的社会公共服务与市民权利。“以人为本”是新型城镇化的核心和发展路径,根据党中央的部署,各地加紧推进改革,掀起了农村人口落户城市的新潮流。“十四五”规划明确指出,将推出更多的举措促进“人的城镇化”,保障落户市民共享公共服务的权利,让在农民工、外来人口等在城市“安家落户”,真正实现住得下、留得住、过得好的目标。

作为促进经济增长的新引擎——新型城镇化发挥着举足轻重的作用,而户籍制度改革又是推进新型城镇化进程的关键步骤。二元户籍制度是一个特定时期的制度建设,其目的是支持一条特殊的工业化道路,并在一定程度上为社会发展作出了贡献。然而,在新型城镇化发展实践中,户籍制度本身的二元结构及其附加利益,提高了农民进城的门槛,农村人口在城镇定居落户的自由受到严重限制,二元户籍制度已成为中国新型城镇化发展的制度性障碍。^[1]为加快户籍制度改革的实施,国务院于2014年颁布实施了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,户籍改革的深化由表及里,并积极开展与之相关的一系列改革举措。

一、户籍制度及新型城镇化的概述

(一) 户籍制度及其理论基础

1. 户籍与户籍制度的概念

在《辞海》中,“户籍”被解释为:“一种进行居民户口登记的簿籍。”户籍的两个基本属性分别为:身份定位和地域定

¹作者简介:唐琼,中共湖南省委党校研究中心副教授,国家行政学院博士后研究人员。吴静,中共中央党校博士研究生。

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会一般项目“湖南健全城乡基层治理体系对策研究”(XSP22YBC489);2021年湖南青年英才支持计划项目

格。户籍为界定家庭出身和地域方位提供依据，并成为居民社会身份的凭证。

在人口和社会活动方面，我国采用户籍制度进行管控的渊源由来已久。最初的户籍制度，其管理单元是一家一户，且直接与土地权益挂钩。现行的户籍制度管理单位转变为单个人，国家依法进行采集、确认、登记公民信息，以及对所采集的资料进行立户、分类、划等和编制。在现实社会中，法律法规的执行、行政管理的落实都有赖于户籍制度。

户籍制度有狭义和广义之分。狭义的户籍制度主要是指：登记人口信息的人口管理制度。主要包括出生登记、死亡登记、迁入登记、迁出登记、常住登记、暂住登记、变更登记等7项。户籍制度最基础的功能即人口统计，各级政府可以实时快速地了解 and 更新人口信息。户籍制度除户籍管理基本的人口信息管理功能外，还涉及与之相关的社会管理体制，使得户籍具有身份等级划分、利益分配和资源配置的功能。户籍信息为确认公民个人身份提供依据，也为政府进行资源分配提供基础信息。

广义的户籍制度涵盖了广泛的领域，包括身份证管理制度、户口登记制度和户口迁移制度。^[2]在日常生活中，居民身份证管理制度和户口登记制度是最常见的。在新型城镇化过程中，农业转移人口市民化的转变，户口迁移制度起着关键作用。

一是身份证管理制度。居民身份证制度的主要作用：规范使用居民身份证，实现有效管理身份证。身份证有证明公民身份的法律效力，其最突出的作用是对公民身份的识别，是有效保护公民合法权益的一项重要措施。同时，身份证管理制度也推动我国社会管理和行政工作的实施，为促进经济繁荣并建立良好社会秩序提供保障。

二是户口登记制度。户口登记制度是确认和登记公民身份，并及时更新人口信息的人口管理制度。户口登记制度有利于其他人口管理工作的开展，表现为户口登记地收集、整理、登记并更新最为基础的人口信息的功能。户口登记以户口统计和户籍档案管理为基础，包括常住人口登记和暂住人口登记两大类。

三是户口迁移制度。户口迁移是指居民改变常住地之后，把户口迁至当前常住地的行为。作为特定时期的产物——二元户籍制度促进了经济的发展，但随着制度环境的改变以及新型城镇化的提速，户口迁移制度的弊病日益暴露，并在扩大城乡差异上起到了“推波助澜”的作用。

由于我国是城乡分割制的户籍制度，因此，户籍制度人为地带上了不平等的色彩，造成城乡居民在教育、就业、医疗等方面产生差异，形成了倾向城市的社会保障体系。本文以广义的户籍制度为立足点，对与户籍相关的一系列社会管理制度进行分析探讨。

2. 研究的理论基础

我国实行城乡分割的户籍制度，即“农业户口”与“非农业户口”的二元户籍制度。捆绑在户籍制度下的各项权益更偏向于非农业人口，这导致在此制度下农村人口和城市人口在现实生活中的诸多不平等。因此，深入改革当前的户籍制度，是现实国情决定的，也是实现社会公平的必由之路。

一是城乡关系理论。由于人口根据户籍制度里的农业和非农业两种属性进行划分，致使农业人口和非农业人口在享有社会福利与公共服务方面存在差异性。非农业户口居民拥有比农业户口居民更优质的公共资源，享有更多的发展就业机会，享受更丰富的津贴补助。户籍成为福利分配的基础。马克思、恩格斯曾指出：“实现社会统一的第一条件是消除城乡之间的对立，但仅靠意志无法实现的，而要依赖于许多物质前提条件”。^[3]在历史发展过程中，传统的农业国家在经历工业革命后，转向城镇化发展的初期，其城镇数量少、规模小、资源也相对比较稀缺。随着城镇化的推进，城镇劳动力短缺导致农村劳动力大量涌入城市。城镇资源稀缺状况与大量涌入的劳动力对资源的需求之间的矛盾越来越尖锐，这种矛盾外化成城市人口与涌入城市的农村劳动力之间的对立。虽然我国走的是社会主义道路，但当前城乡分化的户籍制度以及在此制度下形成的社会保障与各项福利制度的差

异性，均体现了我国在城乡之间存在着矛盾对立。因此，户籍制度改革是改变城乡对立的关键。

二是制度变迁理论。制度是人们之间秩序的关系集。制度经济学理论对于制度变迁的定义是由新的利益主体主导，用新制度结构或形式改变、替代既有制度结构或制度形式的动态演变过程。^[4]制度变迁理论将新的制度诞生描述为各个利益主体在不完全信息博弈的均衡结果。新制度变迁的实质是：在利益变化的情况下，各个利益主体对利益需求重新进行整合，用新制度取代旧制度，以实现自身利益的最大化。制度创立不是凭空产生的。我国城乡分割的户籍制度作为人口管理的基础性制度工具，它在对社会发展产生了重大影响的同时，也需要适应经济发展的真实需求。这正是制度变迁理论在户籍制度中的运用。我国户籍制度的变迁是在经济发展状况的基础上，各利益主体在比较制度变迁所带来的利益变化，进行竞争和博弈的结果。

(二) 户籍制度与城镇化的关系

1. 传统城镇化的内涵

在传统的城镇化过程中，政府主导和调控，其过程体现为以物为本，不全面的、不协调的以及不可持续的。^[5]没有考虑到人的主体地位，一味追求片面、过度的发展，并由此产生了一系列连锁反应式的社会矛盾。例如，城乡分化、传统与现代割裂、人与自然分离等。传统城镇化建设贪大求多，一味拆旧建新，扩大城区面积，致使城镇布局缺乏合理性。相对于城市发展的质量和社会效益，传统的城镇化更关注城镇化率数值的增长，存在较大局限性。因此，走传统城镇化道路的国家，在后续的经济社会发展方面均遭遇巨大的困扰。

2. 新型城镇化的内涵

新型城镇化不仅要结合时代特征，还要富有中国特色，更要体现自身发展的特点。农业和工业的信息化与产业化，作为城镇化内生的动力源泉，将无形的市场机制调节之手和有形的政府调控之手结合起来，作为城镇化外生的动力源泉；城市群是主体发展形态；经济高效、社会和谐、人民幸福、生态文明、城乡一体和区域协调为主要特征。^[6]新型城镇化突出了人的城镇化，缩小城乡差距，助推农业转移人口市民化，加速公共服务均等化。

3. 传统城镇化与新型城镇化的关系

新型城镇化并非否定传统的城镇化及其成就。传统城镇化在推动地区经济发展的历程上产生过积极影响，由于发展理念的局限性，使其无法实现经济又好又快的发展。在一定程度上，新型城镇化是对传统的城镇化去粗取精，继承发扬其积极影响，并弥补其不足的过程。新型城镇化将人与地的关系进行统筹安排，走又好又快、质与量同步提高的发展之路。新型城镇化坚持科学发展观，以人为本，推动城镇化全面、协调、可持续发展，并体现在发展重点、动力、方式等方面的转变。

4. 新型城镇化与户籍制度的关系

新型城镇化对城镇化质量提出更高的要求，农业人口城镇化是必不可少的要求。因此，新型城镇化必然进行户籍制度改革。我国是人口大国，随着农业经济的规模化发展，农村出现了大量富足劳动力，农村劳动人口转化成市民是我国发展新型城镇化的必然之路。然而，在改革的具体过程中，由于传统的二元体制，以及其他的现实问题致使进城务工的农村人口与其市民化过程，二者不同步，在就业、教育和社会福利等诸多方面，与城市居民存在巨大差异。进一步深化户籍制度改革，是实现城镇化水平得到质的提升的必然选择。户籍制度改革为城镇化铺路表现在：

(1) 扩大对内经济需求，推动市场经济发展。

在计划经济体制时期，户籍制度是人口管理的工具。改革开放以来，在市场经济体制下，各种劳动力、资本等要素充分流动，使得旧有的户籍制度无法适应经济发展，户籍制度改革势在必行。户籍制度引导农村人口有序地进城落户，而人口的流动必然会从各方面刺激消费需求。一方面，大量人口进入城市，吃穿住用行都离不开消费，扩大了对住房、交通、生活物品以及其他基础设施需求，进而推动开发商在商品房上的投资，国家在基础设施的投资，创造了建材类如钢材、木材、水泥的有效需求，各个行业得到健康发展，经济得到高效运转。另一方面，国家统计局数据显示，2021 年我国城镇居民人均可支配收入为 47412 元，增速 7.1%，农村居民人均可支配收入为 18931 元，增速 9.7%。可以看出，在消费水平上，城镇居民与农村居民的消费支出水平的绝对差值较大，但农村居民消费支出的增长率高于城镇居民。在人均可支配收入水平上，可推断农村居民是潜在的消费大军。推进户籍制度改革，是要实现城市人口与农村人口在各方面的平等，推动户籍制度改革必然会提高农村居民的收入水平，进而刺激各方面的消费，扩大对内的经济需求，直接为新型城镇化提供经济支撑。

(2) 吸收农村劳动力，促进劳动力资源合理配置。

户籍制度对居民的社会身份进行了划分，由于“农村人口”这个社会身份的制约，使得“农业户口”的城市建设者与贡献者这一群体，无法获得公正待遇，无法在流汗奋斗的城市里安家立足，成为候鸟式的农民工。户籍制度改革要破除农民身份对人口的制约，不再区分农民和市民，统称为居民，并在教育、就业、医疗等方面享有平等的权利。户籍制度改革在合理配置社会资源方面：一是政府为进城务工的农民工提供无偿的职业技能培训，扩大其就业范围。二是提供与城市对等的农村福利待遇，引导农民从事规模化、精细化农业生产，将其培养成新型职业化农民。综上所述，户籍制度进一步的深化改革，将会使农村和城市的人口合理、自由流动，从而推动新型城镇化的进程。

(3) 实现社会公平，维护农业转移人口平等享有社会权利。

目前的户籍制度将人口分为城市人口和农村人口，进而在解决住房、医疗、教育、就业等问题的政策上造成极大的不均衡，形成倾向城市的福利保障制度，容易滋生新的社会矛盾。改革户籍制度可以为农村人口提供平等的就业环境。具体而言，在就业方面，政府通过出台一系列政策让从业人员公平竞争、享有平等的工资待遇，解决农民工子女教育方面的问题，逐步吸引农业人口入城。通过一系列与户籍制度相配套的政策措施的实施，保障外来务工人员的权益，是新型城镇化人本思想的体现。

(4) 完善农村土地制度，促进新型城镇化的发展。

土地是当前户籍制度改革和新型城镇化推进中的重点。现行土地法规赋予农民农村土地的承包权、经营权，但随着农民工进城大潮流，农村土地大面积的抛荒和闲置，造成土地资源的浪费。^[7]目前的土地管理制度没有明确规定农村土地是否可以自由交易。土地管理中不完善的法律法规在一定程度上阻碍了农民的市民化进程。完善农村土地管理制度是推进户籍制度改革和新型城镇化的前提。放宽农民处置农村土地的权限，引导农民进行自愿有偿的土地流转机制和宅基地退出机制，保障农村土地的合理利用。2016 年 10 月，国务院明确指出对农村土地实行“三权”分置。

二、新型城镇化进程中户籍制度改革现状与主要问题

国家统计局公布的数据显示，2021 年末我国常住人口城镇化率达到 64.72%，户籍人口城镇化率为 46.7%，户籍人口的城镇化率明显偏低。目前的户籍改革已取消户口性质的划分，实行统一的城乡户口登记制度。为加快市民化的进程，各省市普遍降低户口迁移的条件和标准，降低落户门槛。在经济发展较为滞后的中西部地区，全面放开了除省会城市外的其他城市落户条件，实现最大限度地开放落户的口子。积分落户制度则在经济发展较好的超大城市和特大城市实施。积分落户制在一定层面而言，是拓宽农业转移人员的落户渠道。以上海为例，2015—2016 年，办理上海市居住证以及落户上海的人口高达 2.4 万人，比之前 6 年的“居转户”总量还多。

户口迁移政策实施直接导致全国各地落户城镇的农业转移人口数量的大幅增长。^[8]2016 年国家出台了《居住证暂行条例》，各省市取消暂住证制度，以居住证制度代之，并积极开展居住登记和居住证办理工作。数据显示，2016 年，全国发放居住证 2890 余万张。其中，北京 169 万张、上海 40.6 万张、广州 81 万张、深圳 171.5 万张。根据《居住证暂行条例》，各地积极探索、扩展公共服务范围。在教育方面，天津、河北、山西、江苏等 10 个省市规定：持有居住证的人口，其子女与其共同居住的，可按规定参加当地中考、高考。^[9]二元分割的户籍制度限制了农民自由迁徙的权利。在经济转型升级的新时期，稳定、公平和正义的社会环境尤为重要。新型城镇化的根本是人的城镇化，不仅注重经济效益，更强调以人为本。户籍制度改革的首要任务是保障农村居民能享有均等的基本公共服务权益。

近年来，中央层面和地方政府层面均进行了一系列改革和探索，取得一定成果，但在推进城乡户籍制度改革的道路上也存在一些挑战。

(一) 户籍制度改革顶层设计有待完善

户籍制度改革主要目的是改变因户籍上所依附的经济利益、社会福利而造成的社会分化割裂的复杂局面。城市户籍人口和农村户籍人口在就业、教育、医疗、住房、养老、土地、社会救助、最低保障方面遭受差异化的对待。当前社会关注的热点诸如土地、教育、医疗、就业等均与户籍制度直接相关，这就说明户籍制度改革不是一项孤立的改革，不仅仅在从户口本上实现城乡统一，而是从经济利益、社会福利角度进行教育、医疗、就业、社会保障等各个方面的系统性改革。

目前，户籍制度改革的障碍之一是农民难以在城市利益与农村土地权益之间做出选择。按照《进一步推进户籍制度改革的意见》的要求，不得以退出“三权”（三权指土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权）作为农民进城落户的条件，充分尊重农民意愿和选择权。^[10]落户城镇意味着将会退出村集体，失去集体土地的权益，这里产生一个矛盾，即进城落户农民如何在农村和城市利益之间进行抉择。

在户籍制度与地方财政投入和分配方面，户籍改革将增加公共福利资源，如教育、医疗等以及基础设施的投入成本。对于失地农民养老问题，甘肃在 2011 年启动《甘肃省被征地农民养老保险办法》，规定被征地面积超过 80% 的农户将获得城镇户口，享受城镇职工基本养老保险。^[11]类似的做法，有重庆等地采取过“以土地权益兑换社保”的举措。这些政策原本想解决失地农民生活保障问题，但在实际操作中，容易出现让农民以更多的土地为代价，却只换取了少量的公共福利。

(二) 城市发展享有社会资源配置有差异

从城市发展的角度而言，经济发展水平与人口规模呈正相关。在行政层面而言，直辖市、省会城市等在政策制定以及社会资源方面享有更多照顾，发展空间更加充足。直辖市与东中西部地区省会城市在生活水平上存在着差距，直辖市与东部地区的居民因城市经济发达享有更高的收入水平。在市政设施方面，无论是代表交通通达度的建成区路网密度，代表居民居住环境的绿地面积，抑或是代表居民居住条件的垃圾处理和燃气供应状况，直辖市以及东部地区省会城市明显好于中西部地区，经济发达地区的城市居民享有更舒心 and 便捷的生活条件。社会优质资源配置方面，直辖市在代表高等教育发展水平的“211”高校数量上占据绝对优势，其数量等于中西部省会城市“211”高校数量的总和。在高质量的医疗保健方面，中西部的省会城市仍然处于劣势。综上，不难看出经济发达地区的城市居民享有更为充足的优质资源，更易获取各种发展机会。在行政等级相同的省会城市之间也会存在差异，那么省会城市与中小城市之间的差距不言而喻。

从城市内部角度分析，城镇化水平的失衡导致在现行的制度下，户籍所附加的社会福利功能仍然发挥着割裂城市原住民与外来人口的副作用。近些年，虽然户籍制度改革不断推进，但与户籍制度有关的制度安排仍在教育、医疗、就业、社会资源获取以及城市的接纳程度等方面，将城市居民与外来人口差异化对待。因而，无论是在居住、就业或是娱乐、休闲方面，外来人口都自成一派，对城市难以产生认同感和依赖感。同时，作为身份的象征，户籍给居民带来心理上的负担和压力，使原来城乡二元割

裂的状况转移到城市内部，形成了新的二元制社会结构。

(三) 现行土地制度对加快户籍制度改革有限制

土地是农业生产的基础，是千百年来农民生存发展的“铁饭碗”。农村土地制度作为农业生产关系的核心，其改革也影响了户籍改革的方向和性质。从这一层面看，改革农村土地制度才是解决“农民不愿进城”问题的根本。但是，目前的土地制度改革比较困难，主要体现在：

一是多方利益博弈难平衡。土地的经济价值使得土地成为“财富之母”，对中央和地方政府而言，土地是财政收入的来源之一，随着经济的发展，地方政府越来越依赖土地。对于农民来说，土地是千百年来赖以生存的“饭碗”。利益相关者之间的诉求各异，多方博弈难以均衡。土地制度改革不只在农村范围内进行改革，其领域涉及财税体制的改革与城乡利益格局的调整，起着牵一发而动全身的作用。利益纠葛复杂的土地制度改革，进一步加大了户籍制度改革的难度。

二是落户城市的农民群体与农村土地流转之间的关系难处理。随着改革深入，“三农”问题之中的农民问题，目前已转变成进城农民问题。进城农民最为关心的是农村土地资产的处置问题，农村土地资产处置不清使得大部分农民无法实现彻底的“离土离乡”，形成“两头靠”的局面。

(四) 超大城市及特大城市户籍制度改革矛盾集中

一方面，与小城镇户籍改革效果截然相反，超大城市以及特大城市面临的是蜂拥而至要求落户的农业人口。国家统计局数据显示，北京、上海、广州、深圳，以及杭州、厦门、温州、苏州、无锡、青岛 10 个城市集中了全国 50% 左右的农民工，其中 25% 集中于北上广深四大城市。在政策供给与落户需求之间存在突出矛盾。由于超大城市及特大城市丰富的教育、医疗、就业资源，较好的基本公共服务和较完善的社会保障体系，对人口的吸引力更强劲。

另一方面，大中城市普遍对流动人口抱有抵触情绪，虽然国家积极出台推进户籍改革的文件，落户的要求设置为在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇，有合法稳定职业并有合法稳定住所(含租赁)、在设区的市(不含直辖市、副省级市和其他大城市)有合法稳定职业满 3 年并有合法稳定住所(含租赁)，且按规定参加了一定年限的社会保险的人员，可以在当地申请登记常住户。^[12]然而考虑到取消落户门槛对公共资源以及环境承载带来挑战，“北上广”以及部分大城市实现户籍完全放开并不实际。由于超大城市和特大城市因人口迁入引起的用地紧张、空气污染、交通拥堵、就业难等问题不能及时解决，使户籍制度改革之路更为艰难。在户籍制度改革中，如何找到改革举措与城市承载力之间的平衡点是当前研究的重中之重。

(五) 户籍制度改革下存量流动人口落户难度大

根据第七次全国人口普查结果，全国流动人口约为 3.76 亿人，其中主要是农民工阶层。作为城市的建设者，长期在城市务工的农民工与农业农村的联系越来越少，落户城市的愿望在新一代农民工身上愈加强烈。然而农民工群体数量大，生活背景与文化程度的差异性使其落户的情况较为复杂困难，农民工落户问题成为户籍制度改革中的又一个羁绊。主要体现在以下几个方面：

一是对农民工的历史欠债较多，大部分农民工在城市无固定收入和固定居所，有的农民工干着工人的活，但无法享有市民同等水平的福利与社保。这种不平等现象延续到农民工的后代，留守儿童进城后却与城市儿童生活在两个世界，学习和生活方面与城市儿童存在明显差距。

二是农民工总量较大。根据国家统计局数据显示，2021 年全国农民工数量达到 2.93 亿人，农民工的总量依旧在扩大。作为当前农民工群里的新主体，新生代农民工数量占农民工总量的 50%。外出农民工中，进城农民占比为 76%，庞大的农民工群体给户

籍改革带来了巨大压力。

三、加快推进城乡户籍制度改革需要解决的矛盾和对策建议

依据户籍改革的在不同规模城市的实践，从改革所面临的主要问题中寻找对策，为更有效地开展改革实践提供依据。

(一)需要解决的主要矛盾

1. 地方自下而上的改革难以为继，需要由中央主导自上而下深化改革

1978 年以来，户籍制度改革主要是采取自下而上的地方探索方式。地方探索式的改革创造出制度创新效益，然而目前这种制度创新效应正在弱化，具体表现在各地的户籍政策，对落户条件的选定，基本停留在收入和住房上。一方面，发达地区为了引入资金、吸引人才，把“入市”作为一项优惠政策，形成自己的比较优势。也因为将户籍制度改革作为吸引投资的手段，使得改革缺乏利益的动力。另一方面，地方政府在改革中存在畏难情绪和搭便车心理，使得制度举措缺乏创新的动力，地方探索式改革难以为继。

当前，有效的制度供给明显不足，制度非均衡状态强烈要求政府增加有效制度供给。一方面，地方政府面临改革的动力与阻力的双重压力，为保证自身利益，往往选择维持改革现状不变，因而户籍制度改革步伐在地方政府“不作为”和“难作为”面前止步；另一方面，受行政区划的制约，各地的户籍制度改革处于“分疆而治”的状态。户籍改革的发展方向应从全局角度，统筹各地的改革，形成统一的户籍改革方案。应逐渐取代以中央政府为主导的户籍改革以地方为主导的户籍改革。

2. 探索式改革问题较多，户籍制度改革需要形成合力

在单一探索式的地方性户籍制度取得成效的背后，不可忽视的是它带来的诸多问题。具有基本公共服务优势的大城市，吸引流动人口的能力不言而喻。贸然放开对户籍的管束，必定导致人员迁移的“扎堆”。城市人口规模在短期内迅速增长，由此造成对城市环境承载能力以及公共服务设施的巨大挑战，最终结果则是改革被迫暂停或终止。

试点式的改革探索是户籍制度改革经验积累的阶段，深入改革的方式应是全国各地一盘棋，形成户籍制度改革的合力。我国行政区域面积大、人口众多，户籍制度改革必然是个系统性的巨大而又复杂的工程。为避免区域间发展不平衡、福利落差大带来的“人口扎堆”以及地方政府“不作为”“难作为”现象，全国一盘棋的模式是首选。全国统一制度能将各地的改革信念凝聚在一起，扫除人口流动的体制藩篱。

3. 单靠户籍制度改革的效果有限，需要进行相关的配套改革

户籍制度改革艰难探索，成效不显著，导致改革极易出现突然暂停或终止的局面。2001 年，郑州户籍改革新政的实施过程便是例证，“大刀阔斧”的改革最终紧急叫停、草草收场。原因在于郑州户籍制度改革忽视了其城市基础设施以及其公共服务的承载能力，造成城市资源与人口规模之间不可调和的矛盾。户籍制度不仅是人口信息管理的工具，也涉及居民各方面的权益。放宽落户政策造成的城市各种资源紧缺、公共服务水平下降的情况不胜枚举。仅依靠户籍制度改革无法满足社会需要，必须有相关配套改革。

我国户籍制度的最大作用在于社会权利与福利同户口相捆绑。现行户籍制度改革的立足点是剥离或是合理流转户籍制度中捆绑的其他权益。在这方面，小城镇的改革已初见成效，但大城市却举步维艰。其原因归结于，大城市的户口所包含的权益更为复杂，所涉及的利益主体之间的博弈也更加复杂。户籍制度最大的不合理体现在，因户口属性上的差异造成社会权益的差距，这

种不合理的现象在经济发展水平较高的城市尤为突出。

户籍制度和相应的社会保障制度的改革是现实发展的客观要求，也是民心所向。在统一的户籍制度改革安排下，户籍应回归其原始功能。采取渐进式的方式剥离户籍制度不平等的利益保护倾向，减弱户口利益色彩，逐步消除发达地区户口的含金量，改革的社会阻力必然减少，所需要的经济社会成本必然降低，推进户籍制度的改革之路则愈发顺畅。^[13]

（二）对策建议

1. 重视顶层设计，实现各方利益均衡

地方政府在制定落户条件等各项举措时，无形中强化了自身推行改革的绝对权力，农民与地方政府间的互动被忽视。中央政府在顶层设计层面提出户籍制度改革，但实施户籍制度管理、提供基本公共服务的依旧是地方政府，因而地方政府对于户籍制度改革享有主动权。地方政府在财权和事权上不匹配，改革进程中需要权衡经济利益与公共福利，因而不能将改革的推动完全托付给自身就有利益诉求的地方政府。户籍制度改革也是各方力量博弈的结果，应寻求在不同任期的地方政府领导下，实现长远利益与当前利益协调，使地方政府与落户农民利益达到均衡状态。

2. 缩小城乡户籍制度差异，重视公平公正发展机会

当前户籍制度改革带有城市户籍导向，其举措更多地是想方设法让农民获得城市户籍。在新型城镇化进程中，户籍制度改革的实质应是实现均等化的公共服务。一直以来，城市户籍对于农民的吸引力也是源于城市户籍背后的福利与政策。因此，有必要剥离附着于户籍上的额外权益，加快实现公共服务均等化，逐步缩小乃至消除城乡户籍之间的权益和福利差异。给予不同户籍人口公平公正的发展机会，才是推行户籍制度改革的终极目标。^[14]

3. 推进土地管理制度改革，减少户籍制度改革阻力

在土地管理制度改革中制定合理的政策，对农村土地进行确权颁证，保护农民的土地使用权，开设土地流转市场，这既能盘活土地资源，又能增加农民收入，让农民欢喜进城无后顾之忧；当前的制度框架内，城镇化逐渐成为转移农村富余劳动力的手段。与小城镇落户带来的利益相比，落户城镇要放弃农村土地权益，农民进城落户付出的成本代价太高，导致农民进城意愿低下，这也是影响小城镇户籍改革有效性的因素之一。如何处置农村土地让其既能推动当前改革的发展又能保护农民的根本利益是时代的考题。

4. 重视城市发展地区差距，实现区域资源配置均衡

由于各城市的经济发展与特点不一，各地要因地制宜，因城施策，不用一刀切的方式制定改革标准与措施，最终真正实现人的城镇化。超大城市及特大城市落户需求大，其原因主要是优质资源颇丰，发展前景令人向往。因而解决地区间的资源配置不均匀有利于缓解大城市人口压力，也能够推进中小城市的新型城镇化进程，且对于解决流动人口问题也大有裨益。

5. 以人为本考虑农民诉求，健全各项社会保障制度

一部分不愿意进城落户的农民，他们大多是在城市里工作不稳定，没有归属感，自身权益得不到保障，不被城市所接纳，以及存在根深蒂固的“落叶归根”的思想，农村的住宅、土地、社会关系能给他们安全感，这是现实生活的一条退路。农民更期许的是城市户籍带来的社会保障和待遇的提升，而并非城市户籍本身。也有一部分农户不愿放弃农村集体土地的收益，不愿退出原有的宅基地为代价获取城市户籍和待遇。甚至有些地区将户籍制度改革的进度作为指标任务下达，背离了户籍制度改革的初衷，

这些改革中的矛盾都可能让改革难以呈现理想效果。因此, 需要进一步健全社会保障制度, 扩大保险覆盖面, 提高农村社保水平, 使社会保障脱离户籍身份限制, 真正实现城乡融合发展。^[15]

参考文献:

- [1]姚洋. 户籍制度改革与城镇化若干问题研究[J]. 中国市场, 2013(9):7-11.
- [2]张晨郁. 我国现行户籍制度功能定位的重新审视[J]. 商业时代, 2009(9):58, 16.
- [3]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集[M]. 北京: 人民出版社, 1980.
- [4]邓国禄, 郑尚植. 新老制度经济学变迁理论比较研究[J]. 合作经济与科技, 2008(9):42-43.
- [5]张润泽, 禹辉映. 新型城镇化的内在要求及路径选择[J]. 理论导刊, 2014(3):71-72.
- [6]王永龙. 城乡一体化: 一个“中国梦”——以安徽省合肥市为例[J]. 当代经济管理, 2013(09):44-50.
- [7]周维德. 农村土地承包经营权抵押: 困惑及实现[J]. 广西社会科学, 2014(11):76-80.
- [8]杨莉芸. 农民工市民化的户籍制度障碍一个制度分析框架[J]. 农民问题, 2013(1):58-64.
- [9]谢宇, 谢建社, 潘番. 教育公平视野下的异地高考新政思考[J]. 复旦教育论坛, 2013(5):74-80.
- [10]张波. 农村土地制度改革进程中宅基地使用权申请取得制度的改革与完善[J]. 中国农业资源与区划, 2016(3):148-155.
- [11]甄晓英. 城镇化进程中失地农民社会保障问题调查研究——基于兰州市安宁区赵家庄社区[J]. 生产力研究, 2015(7):40-43.
- [12]李建民. 破冰之难——评中国的户籍改革“新政”[J]. 人口与发展, 2012(2):20-22.
- [13]唐琼. 新型城镇化背景下户籍制度改革的难点及对策[J]. 湖湘论坛, 2022(3):84-95.
- [14]唐琼. 乡村振兴战略下稳妥推进城乡融合发展研究[J]. 湖湘论坛, 2020(2):88-98.
- [15]陈学海. 以新市镇为抓手推进上海新型城镇化高质量发展[J]. 科学发展, 2022(5):57-67.