
新型城镇化背景下户籍制度改革 改革的难点及对策

唐琼¹

(中共湖南省委党校/ 湖南行政学院经济

社会发展研究中心, 湖南 长沙 410006)

【摘要】: 户籍制度改革, 必须建立城乡统一的户口登记制度, 打破城乡二元户籍制度, 让每一位中国公民的户口, 同步统一登记为居民户口, 从城乡发展失衡入手, 解决城市与农村之间的发展不平衡和城市内部分配不均衡双重问题。目前户籍制度在改革进程、户籍福利和差异化落户等方面存在难点, 采取提高中小城市对农业人口的吸纳能力、调整大城市积分落户制度、完善户籍制度顶层设计、构建跨区域的“人地增减挂钩”制度、实施分散型城镇战略和建立多元成本分担机制, 对中国的城镇化发展进行双重转型的改革具有重要的理论价值和政策启示。

【关键词】: 新型城镇化 户籍制度改革 人口流动 成本分担

【中图分类号】: C93 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160(2022)03-0084-12

一、问题提出与文献述评

随着新型城镇化地推进, 我国社会结构发生了深刻变化, 户籍制度改革, 革除的是不合时宜的制度藩篱, 破除的是长期形成的利益壁垒。进一步推进户籍制度改革, 是党的十九大报告确定的全面深化改革的重要内容, 是一项牵一发而动全身的基础性改革, 事关工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展, 事关社会公平正义和亿万人民福祉, 事关全面建成小康社会伟大进程, 因此, 全面、系统、深入研究我国新型城镇化背景下户籍制度改革, 具有重大的战略意义。

自 2014 年 7 月国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》, 开启了新一轮户籍制度改革, 我国户籍制度改革取得了重要进展, 取消了农业户口和非农业户口的区分, 统一登记为居民户口, 要求合理引导农业人口有序向城镇转移, 有序推进农业转移人口市民化。

由中央政府主导, 地方政府以及各部门共同配合实施的全方位的户籍制度改革, 深化了户籍制度改革的综合整治效果。总的来说, 新一轮户籍制度改革取得了较大成绩, 同时也存在着一些问题, 如农业转移人口市民化进展缓慢等, 我国户籍制度改革目标在于打破现在以农业户口和非农业户口身份依托的居住地管理和移民管控, 实现人口自由迁移流动, 构筑城乡居民居住地登

¹**作者简介:** 唐琼, 女, 湖南邵东人, 中共湖南省委党校(湖南行政学院)经济社会发展研究中心副教授、博士后、硕士生导师, 主要研究方向: 区域经济发展。

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”(项目编号: XSP22YBC489)

记制度，实现居住地公共服务的普惠性和均等化，构筑依托国民身份的国民福利制度，建立全国统一市场体制。

在于如何打破现有的利益格局而不造成新的社会冲突与群体对立，不仅要给予农民迁徙的自由，而且要给农民与城镇居民平等的权利，稳妥推进城镇化建设，缩小城乡差距，既确保完成既定目标，又要结合各地实际情况合理有序推进改革，才能交出户籍制度同步改革的满意“答卷”。

国外新型城镇化背景下户籍制度相关研究。

一是城乡二元经济结构理论。自从 20 世纪 50 年代刘易斯模型以来，以农村劳动力转移促进城乡二元经济结构转换研究成了国外学者研究的主线。研究成果形成了发展经济学上四个经典的模型：刘易斯模型(1954)，把经济增长过程与工业化过程以及人口流动过程紧密结合在一起分析；^[1]拉尼斯——费景汉模型(1961)，认为发展中国家农业部门，存在着数量巨大的剩余劳动力；乔根森模型(1961)，创立了一个新的二元经济发展模型；托达罗人口流动模型(1970)，提出农业劳动者迁入城市的动机主要决定于城乡预期收入差异。这几个模型从不同的角度揭示了二元经济结构转换的途径和规律，为发展中国家城市户籍制度的制定和二元经济结构转换提供了理论依据。

二是国外户籍制度管理特点。国外户籍管理多数称为“生命登记”“民事登记”“人事登记”等，特点是公民拥有迁徙的自由；公民所享受的权利和义务相同；户籍登记的内容非常全面；户籍制度管理体系健全等。所不同的是管制手段不一样，有些靠市场加法治手段，如美国的户籍管理制度；有些靠政府加法治手段，如日本、印度的户籍管理制度；有些靠城市的管理水平来调节公民迁移和移居方向，如法国的户籍管理制度。

国内新型城镇化背景下户籍制度相关研究。

相对国外相关研究起步较晚，自 1981 年后相关研究才逐步增多，一是新型城镇化背景下城市发展研究。姚士谋等(2011)提出快速工业化导致土地蔓延和无序扩张；中国人口与发展研究中心课题组(2012)提出人口空间集聚不足和人口城镇化滞后；丁守海(2014)提出城镇化改善非农产业劳动需求。^[2]

可见，新型城镇化加强城市建设和管理，关键在于实现人口与土地高度融合与协调发展，蔡昉等(2010)，陈斌开、林毅夫(2013)，欧阳慧、李智(2021)^[3]等提出以人的城镇化为核心，走内涵式城镇化发展道路。^[4]

二是外来流动人口融入城市研究。田凯(1995)，夏耕(2005)，李沛霖(2021)等提出流动人口适应城市生活的过程是再社会化的过程。^[5]周大明(2000)，吴敬琏(2003)提出本地人和外地人在社区中形成了二元社区。李培林(2003)指出社会网络与社会资本在民工进城过程中发挥着节约交易成本和信息成本的作用。^[6]

三是户籍制度改革难点研究。张谦元、柴晓宇(2012)，马庆彬(2014)等指出户籍制度改革背后是整个城市治理体系改革的过程。陈钊、陆铭(2016)，赵军洁，张晓旭(2021)等指出改革涉及到户口，涉及到居住证，涉及到人口信息管理等多个方面，所以是一场全方位的改革，是一种整体构建。^[7]

综观国内外已有的研究成果，单一研究城乡二元经济结构和农民工城市融合文献较多，但从新型城镇化背景下分析户籍制度改革的难点及对策较少，全面深入探讨新型城镇化背景下户籍制度改革的难点及对策，对转型时期的户籍制度设计能提供参考价值，是学术界亟待开拓的一个重要研究领域。

二、新型城镇化背景下户籍制度改革的实施情况

(一)国家层面户籍制度改革的推动情况

1958年《中华人民共和国户口登记条例》标志着我国户籍制度的建立。自户籍制度建立伊始，户籍制度为推进我国工业化的进程作出了重要的贡献，但也造成了城乡对立的加剧和经济结构的僵硬化等问题。

改革开放以来，户籍制度经历了三轮比较重要的改革，第一轮是以1984年中央一号文件允许务工经商的农民可以到集镇落户为标志，一直到20世纪90年代。

第二轮改革是从20世纪90年代开始，一直到21世纪初，这一轮改革主要是以小城镇户籍制度的改革意见为主，开始允许有合法居住地，或者固定的职业以及稳定来源的农民可以在县级市以下的城镇落户，同时还有一些地方性的户籍制度(蓝印户口)出现。在这之后，户籍制度便进入了第三轮改革，这就是本轮户籍制度改革的开始。

从中央层面看，2014年国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，该文件一共提出了三个方面，共十一条具体的改革措施，主要内容包括：第一，户口迁移政策全面放开建制镇和小城市落户的限制。第二，创新人口管理模式，建立城乡统一的户口登记制度。第三，保护农业转移人口的合法权益，完善农业农村产权制度。

2015年国务院常务会议通过了《居住证暂行条例》，规定中国公民离开常住户口所在地，在其他地方居住半年以上的且符合“合法稳定就业”“合法稳定住所”等条件的，可以领取当地的居住证。同时该条例规定，持有居住证的中国公民有权利享受一系列的基本公共服务和便利条件。

2016年2月，国务院印发了《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。该意见积极推进了农业转移人口市民化进程，提升了城市功能，要求培育中小城市群，并依靠小城市群辐射乡村建设，要求完善城市和农村的土地利用制度，完善城镇的住房制度，并且在新型城镇化和新农村建设等方面都提出了具体要求，尤其对农业转移人口市民化进程，提出了详细的要求。

农业转移人口后代的教育问题是农业转移人口市民化过程的一大难点，教育部通过推进“以输入地政府为主、以全日制公办中小学为主”的政策，将随迁子女纳入区域教育发展规划和财政保证规划。

2016年7月，国务院印发了《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，该意见提出了要按照城镇化规划和常住人口规模编制义务教育学校布局。

2016年9月30号，国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》，该通知结合当年政府工作报告中的“三个一亿人”的目标，提出加快实现农业转移人口市民化。至此，新一轮户籍制度改革的基本框架已经构建完毕。

从各部门的配套措施看，户籍制度改革的重点一直在于附着在户籍制度上的利益分配问题，因此与户籍制度改革相配套的改革同样重要。在2014年国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》出台以后，与户籍附着利益相关的各部门也相继出台了一系列配套措施。

公安部门作为户籍管理的主要部门，也是这次户籍制度改革的牵头部门，根据《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》的要求，率先在全面放开重点群体的落户限制，调整完善各类城市的落户方面作出了新的具体部署，同时推进户籍管理的信息化，建设了国家人口基础数据库。

国家发展改革委员会从推进新型城镇化建设和制定国家发展改革规划的角度出发，也对户籍制度改革提出了要求。2016年

12月印发的《国家人口发展规划(2016-2030年)》，提出要加快户籍制度改革，实现以人为核心的城镇化，合理引导人口流动，进一步提高城镇化的质量。2017年1月国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，明确了城镇基本公共服务常住人口全部覆盖的要求。

2017年接连出台了《关于做好城镇保障家庭租赁补贴工作的指导意见》《关于在人口净流入的大城市加快发展住房租赁市场的通知》《关于支持北京市、上海市开展共有产权房试点的意见》等，通过完善公租房、住房公积金等政策措施，进一步帮助进城落户人员解决住房问题。

2019年2月印发的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，进一步提出了要放开放宽各个城市的落户限制(除个别超大城市外)。2019年3月31日《2019年新型城镇化建设重点任务》中提出了要继续加大户籍制度的改革力度，在此前的100万以下中小城市和小城镇取消落户限制的基础上，城区常住人口100万-300万的大城市也要全面放开落户限制，300万-500万的大城市要全面放宽落户条件。

2020年10月29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议提出深化户籍制度改革，完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，强化基本公共服务保障，加快农业转移人口市民化。

2021年3月11日，十三届全国人大四次会议通过的“十四五”规划提出深化户籍制度改革，进一步提到放开放宽除个别超大城市外的落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制，确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策，精简积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例，鼓励取消年度落户名额限制。

2022年3月国家发改委印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，再次提出持续深化户籍制度改革。实行积分落户政策的城市确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。鼓励人口集中流入城市区分中心城区和新区郊区等区域，制定差异化落户政策。推动具备条件的都市圈和城市群户籍准入年限同城化累计互认。

从国家层面户籍制度改革的推动看出，主要侧重于破解户籍制度落户限制问题，提出未来户籍制度改革的方向是健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，重点是促进人口的有序流动，鼓励地方政府提供更多基本公共服务和办事便利。

(二)地方户籍制度改革的落实情况

户籍制度改革的重点在于落实，在地方政府层面的落实情况，决定了改革的失败或成功。自国务院颁发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》后，各地相继出台了相应的对策意见。各地所出的实施意见是该意见的细化，在户籍制度改革的目标方向上，各地方政府都呼应了国务院的要求，且富有区域特性。总的来说，地方层面的户籍制度改革实现了以下几个方面的目标。

1. 建立了城乡统一的户籍制度

绝大多数城市都根据意见取消了农业户口和非农业户口的区别，统一登记为居民户口，这是改革的一大亮点。虽然这样的改革，并没有从根本上将城市户口与农村户口区分开，但是在此基础上，以后的改革会更加容易，为后续推动城乡基本公共服务的统一覆盖提供了制度基础。一定程度上，这标志着往后政府在提供公共服务时，区分类别仅为本地和外来人口两个层面。

2. 完善了户籍迁移政策

根据国务院的要求，在不同的城市，政府要设置相同的落户准入标准，所以各地在完善户籍迁移政策的时候也是有所不同的。对于县级以下的中小城市，或者规模较小的地级市，户籍落户的限制要全面取消。大城市以及特大或超大城市，要降低门槛，放宽落户条件。

3. 全面实施居住证制度

居住证制度作为户籍制度改革的重要内容之一，是中国一些城市借鉴发达国家“绿卡”制度的积极尝试，如北京、上海、珠海、广州、深圳、东莞、佛山、大连、太原、嘉兴、慈溪、长春，合肥、青岛、武汉等城市为引进人才，出台了工作居住证制度。

持有居住证者，在工作、生活等方面可享受当地居民的待遇，居住证制度全面代替了暂住证制度，居住证的认领与户口迁移中的落户准入条件相似，各城市的认领条件也是不同的。在不同的城市，居住证所带来的福利效益也是不同的。有调查显示，武汉居住证的持有者可以享受当地 87%的居民利益^[8]。

4. 调整了相关配套政策

各地政府为了确保户籍制度改革的实际效果，对当地的教育、医疗、社保、住房等与户籍制度相关的政策都进行了调整，采取了切实措施使得现行的政策与户口性质脱离，进一步拉近了城乡公共服务的均等化。

5. 有条件地放开落户资格

各地的新一轮户籍制度改革措施显示，即使部分城市放开了落户条件，拉近了公共服务的公平化，但是最核心的内容仍然是有条件的“允许”落户形式。尤其是对有落户门槛的大城市和特大城市来说，积分制的落户条件，对人才的倾向十分明显^[9]。

三、新型城镇化背景下户籍制度改革面临的难点

(一) 超大城市户籍制度改革进程较慢

中国的户籍制度有明显区别于其他国家的两个特殊功能，即限制人口的城乡迁移以及城市公共服务的不均衡^[10]。我国的户籍制度通过商品粮以及就业机会等的排他性，或通过行政手段将人口限制在一定的区域内。

城乡二元户口的区别，通过对非户籍人口的人群在基本公共服务领域进行限制。户籍制度的这两大功能在我国的户籍制度演进过程中，展现出一种相对立的关系。

自新一轮户籍制度改革开始，改革的主要任务就是应对我国人口红利减弱以及新型城镇化背景下农业人口转移动力不足的问题。但是随着存量时代的到来，我国的农村劳动力已不再是无限供给，农村劳动力也进入了存量时代，“民工荒”问题频频出现，推动我国户籍制度改革的理想形式是自由的人口城乡迁移和城市公共服务的均衡配置相结合。

现阶段，人口的自由迁移基本实现，所以现在户籍制度改革的核心任务就是消除城市公共服务的歧视。在我国，由于中小城市户籍福利相对较低，中小城市的落户限制已经基本放开，从而城乡公共服务的差别已经基本消除。所以现阶段户籍制度改革的核心就是解决大城市的公共服务产品差异。

(二) 剥离“户籍福利”进程缓慢

20 世纪 80 年代后，户籍制度的改革一直沿着剥离户籍福利差距以及扩大福利范围的方向进行。剥离户籍福利是新的利益分配过程，户籍制度的弊端在于功能的异化问题，户籍制度被不合理地添加上了利益分配的功能。因此，户籍制度改革就是要将这种挂在户口上的一系列特殊福利与户口类型剥离开来。

扩大利益范围是一个使新加入者获得利益的过程，其理论依据是，尽管新的户籍制度已经不限制农村人口到城市落户，并且越来越多的附着在户籍上的利益被剥离，但是农民工在就业、工资等方面的福利仍然和城市的本土居民存在着较大的差距。

我国在进行市场转型的过程中带来了很多的流动机会，但是户籍差距带来的影响仍然存在。因此，扩散户籍所能带来的利益并不是这次改革的根本目标。比如，在一些城市确实实施了一部分政策，如蓝印户口、购房落户等政策，也确实解决了一部分的问题。

在改革的路径上，都有一个共同的特点，就是他们都着眼于单个城市的户籍制度改革，实施的背景主要是城乡之间的差异。但是随着中国经济的发展，户籍利益之间的差异，已经逐步演变为不同规模城市之间的差异，如果仍然坚持走单个城市的道路，只会让改革走进误区。

当前的户籍制度改革是以上两种改革形式并行的路径，这种差别化落户的行为，如一些城市所实行的“人才落户”，户籍制度改革中的农民工被排除在外，这样的现象会导致城市与城市之间的差距越来越大。因此，不仅不会推动农业转移人口市民化，反而会使得户籍制度改革的进程延缓。

(三)不同规模城市差异化落户遇到困境

国务院颁发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》表明，本轮户籍制度改革推进的措施是在全面放宽落户条件的基础上，根据不同城市的人口规模以及发展水平实施不同的落户政策。但这样的政策实施下来在实践过程中会遇到困境。

这次改革的核心成本是非户籍人口成本，与户籍挂钩的各项支出是由各地的财政负担的，然而各地的财政预算是以户籍人口为基础的，而对于那些跨区域迁移来的人口没有相应财政安排，所以对于这样的财政支出，各地政府都只能在一定程度上根据自己的财政能力进行酌情安排。

现阶段，人口流入较多的城市都是一些经济发达地区。经济发达区域有着较强的财政支出能力，或者更强的社会资源分配能力，能够获得更多的中央政府的偏爱^[11]。从落户成本考虑，以城市规模作为标准推进户籍制度改革是一个很单一的标准，不能够正确全面地推动户籍制度改革。

从实践层面看，按城市规模进行的户籍政策会遇到很多问题，比如，在特大城市落户会存在困难，因为即使同样是特大城市，不同城市中的农民工数量和层次也是不同的，比如，沈阳和广州，沈阳的农民工要比深圳的农民工数量少 80%以上，落户的难度显然是不同的。规模较小的城市的落户要求也不同，即使是一些较大城市如西安等，农民工数量比例并不高，而泉州等城市农民工数量比例却很高，显然这两种城市的落户难度也是不同的。

(四)农民工落户政策演化为“人才落户”政策

2020 年 5 月颁布的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确提出到 2020 年要实现一亿农民落户，针对农民转移人口市民化进程十分缓慢，国务院进一步提出了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，鼓励各地区进一步放开户籍的落户限制，除极少的超大城市，其他城市允许农业转移户口就业迁移，要优先解决农村学生以升学等方式进入城镇的人口，并要求不准采取购买房屋等方式来限制落户。

《国务院办公厅关于印发推动一亿非户籍人口在城市落户方案的通知》要求户籍人口城镇化年均提高一个百分点以上。各地方政府在推动政策的过程中，为了吸引更多高素质人才来城市发展，把指标要求与人才引进战略相结合。比如，北京市的积分落户政策，本科 10.5 分，硕士 26 分，博士 37 分。显然，年轻的高学历人才更容易获得户口。可见，各个大城市出台的积分落户政策明显偏向于高素质人才。

其实这样的情况可以理解，从地方政府的政策取向上看，吸纳人口到城市中来，吸收一些高素质人才更有利于城市的发展和未来城市的财政收入。落户政策根据一个人的人力资本来决定他能否在城市享受城市福利，能更多地激发人们提高自身文化素质和修养。

但从以人为本出发，作为本国的公民，高学历不是唯一的衡量标准，对于一些文化素养不高，年纪较大的农民工，只要有一技之长，能在城市靠自己存活下去，也可以定性为特殊人才，给予政策上落户的倾斜，这样才能真正激发人们的潜在动力，各自在城市里发挥自己的特长，城乡之间的差距也能越来越小。

(五) 农业转移人口市民化和市民化能力不匹配

我国在改革开放初期，采取的城镇化战略是小城镇化模式。乡镇企业的大发展引领了那个时代的经济发展。然而到 20 世纪 90 年代后期，小城镇发展的高成本、低效率等弊端显露出来。于是 2002 年党的十六大报告提出，优先发展大城市。大城市有地域优势以及政策倾斜，很快就实现了高速发展。

大城市发展导致农业转移人口市民化难度加大，主要原因是就业能力和住房支付能力的错配。大城市在吸纳更多人口的同时，也伴随着生活成本的提高。由于我国超大城市的住房价格远高于其他城市，且农民工的工资水平相对于高房价来说，显然是不对等的。

在农民工的就业区域上，大城市就业的农民工占据了农民工数量的三分之二。不同城市的就业吸附能力和农民工支付住房能力显然是不匹配的，也就意味着农业转移人口市民化和农民工人口迁移的方向是错配的。

造成以上现象的原因是我国的发展重点仍然是偏向大城市的，形成了城市与城市之间的发展差距，从而使得大城市的非户籍福利仍然高于中小城市的户籍福利，所以很多农业转移人口宁愿迁移到大城市做非户籍人口。

四、新型城镇化背景下加快户籍制度改革的对策

我国的城镇化过程还伴随着市场化进程，城市的发展和乡村的发展是由两种不同的体制制约的，难免会发生不平衡的问题。中国改革开放之后的城镇化方向是以大量的农村廉价劳动力为基础的。

农村劳动力进入城市后难以获得均等化的待遇及基本公共服务。因此，在这样的背景下，一些大城市人口急剧膨胀，使得城镇化显现出一种少数大城市规模过大，中小城市规模较小的发展结构。大城市的规模越大，根据规模报酬递增原理，会使得大城市的经济社会发展水平与中小城市的差距越大，导致大城市的非户籍福利超过中小城市的户籍福利。

因此，农业转移人口会在大城市选择非户籍福利，而不愿意选择小城市的户籍福利。大城市的落户条件要求也越来越高。城市与城市之间的发展水平差距，形成了巨大的人口流动，使得大城市的福利分配失衡越来越难以破除。

(一) 大力提高中小城市对农业人口的吸纳能力

破解城市与城市之间的发展差距要优先于破解城市内部的福利分配不均衡问题。要破解城市之间的发展差距，首先要解决人口向大城市转移的状态，让大城市人口自然增加的机制减弱。要扶持的城市主要包括那些行政级别较低、人口吸附能力弱的城市。提高城市的发展潜力，主要包括产业引导发展、优化空间布局等方面，提高中小城市的人才吸纳能力。

提高中小城市的就业机会。选择具有竞争性、有潜力、关联度高的特色产业作为中小城市的主导产业。制定适合于中小城市发展的特色产业，引导中小城市建立特色园区，吸引与主导产业有关的相关产业入园，打造较强的品牌效应，从而提高地区的产业品牌效应以及就业竞争能力。

科学合理规划中小城市的发展规划布局。城市的发展规划布局十分重要，城市布局要与产业发展以及基础设施建设等配套措施相结合。要客观分析城市的承载力，合理预测城市内部地区的发展趋势，将城市发展和国家政策相结合。

加强基础设施建设，提高中小城市的人口吸引力。基础设施的建设是影响产业发展和吸纳人口的重点。要改变以往政府主导建设的现状，允许民间资本的加入，由民间资本自主建设基础设施，如地铁、桥梁等。

政府要合理管理，使得民间投资者有回报。尽快完善城乡户口登记统一制度，促进中小城市的教育、医疗等资源共享。加大中小城市的社会保障收入，完善社保体系。建立起城乡统一的就业服务机制，培育多元技能人员，增强中小城市农民的就业能力。

(二) “以人为本”导向调整大城市积分落户政策

户籍制度问题是城乡之间的二元结构问题，户籍制度改革重要的是将城乡户籍统一为居民户口，目前我国城乡户籍福利的差距相对在缩小。作为改革重点的应该是基于户籍的地方属性而产生的本地居民与外来人口的福利差距。

我国的各地方政府在安排财政收支和制定财政政策的时候，有时候没有充分考虑外来人口，也没有提供足够的财力来满足非本地户籍人口的需求。统一了户籍制度，改善了本地农村劳动力的就业机会，但在一定程度上也挤压了外地劳动力，进一步形成了本地和外来户口之间的壁垒。

大城市是农业人口转移的主要目的地，是我国进行户籍制度改革的主要战场。通过一定的落户限制来控制人口的增加是有必要的。通过偏向高素质人才的落户积分政策，使得大量年轻有为的年轻人选择大城市落户，能够促进大城市的进一步繁荣发展。

与此同时，也应该注重以人为本，关注农民工等低学历层次人群的基本生活和落户政策，使有能力在城市落脚的技工和农民工获得相应的积分落户，让农民工在大城市能体面地生活，不会因为过大的生活压力返回乡村。^[12]

户籍的本质是人口登记的手段，建议借鉴欧美等国的绿卡、通行证等手段，突出人力资本的重要性。只要是我国的公民，无论学历高低，还是所处阶层的差异，都有权利获得平等的权利。

因此，积分落户政策可以分多层次，按照 2019 年 3 月 31 日《2019 年新型城镇化建设重点任务》提出的要求进行改革，要相应地降低学历、职称等指标的权重，提高居住年限、农村学生、农民工等指标的权重。

2021 年 4 月 8 日《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》再次提出有序放开放宽城市落户限制，统筹做好放开放宽落户、人才引进调控工作，面对城市中农民工聚集区的卫生、消防等问题，要合理推动改革。

(三)完善户籍制度顶层设计，均衡城市福利分配

目前中小城市的落户已全面放开，这是我国户籍制度改革的一项阶段性成果。要想取得更多的成果必须放开大城市的落户条件。在我国东部的一些城市已经聚集了大量的外来劳动力，甚至已经超过了当地户口人数。大城市户籍制度改革的迟缓会导致这些人口很难在城市落户，这会导致社会矛盾的日益增加。

放松大城市的户籍制度管理会使得公共服务的拥挤效应和人口的规模效应呈现相持平的状态。因此，无论是大城市还是小城市都要放开落户的限制，这对户籍制度改革有着至关重要的作用。

城市之间的福利分配失衡主要指本地人口与外来人口的福利分配失衡，推动户籍制度改革的重点应该放在外来人口的市民化上，不应该局限于本地人口，这样户籍制度的改革才会带来实际效果。落户的重点不应该仅仅集中在人才上，应该惠及农业人口。

从各城市的落户政策看，明显偏向于高素质、高学历的人才，而普通的农业人口很难获得足够的积分进行落户。因此，一些城市做户籍制度顶层设计的时候，应该相应的降低一些学历等条件的比重，增加合法稳定住所和就业以及城镇社会保险的比重，促使在城镇稳定就业以及生活的农业人口进行举家迁移。

户籍制度的改革，重点在于中央政府加强顶层设计。由于各地区有差异性，与户籍制度挂钩的公共服务需由中央政府来推动，如一些流动性强的公共服务，养老保险、教育等，需要中央政府顶层统筹和调控。因此，要加强中央政府顶层设计的主体责任，推动宏观层面的制度变革，确保户籍制度在各地实现有效的改革。

(四)合理构建跨区域的“人地增减挂钩”制度

《中华人民共和国农村土地承包法》规定，承包方全家迁入城市的农民，应将承包的土地归还。现实情况是，考虑到乡规民约的问题，并没有严格执行这一标准，对那些转到城市落户的农民，只要其家里还有承包地，没有完全和家乡脱离关系的，农村集体就不会将这些土地收回。

在《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》中规定，进城落户的农民在退出承包地及宅基地问题上，要求当地政府要在尊重农民意愿的前提下进行改革试点。要求现阶段不得以农民退出农村土地作为落户的限制条件。尽管如此，很多农业转移人口仍然持有疑虑和担心。

另外还有三点原因导致农民不愿转户，一是农民对土地的心理依赖和对土地的感情促使农民不愿意轻易放弃土地，他们认为土地是能够保障他们生活的最后一道屏障。二是许多农民认为城镇住房没有保障。三是社会保险所带来的经济压力大，农民工的工作不稳定，社会保险的支付对于他们来说是一种负担。

实施合理的土地政策，要充分尊重农民的意愿，建立起合理的土地制度。要明确农民在农村的土地权益，以及农业转移人口市民化后能够享受的户籍福利。构建出一套以承包地以及宅基地合理置换城市户籍福利的土地制度和户籍制度联动改革机制。该机制的目的不应以城市的经济发展为目的，不能以城市获得城镇开发建设用地为目的。

改革的目的是要通过一定的制度设计，将这些置换的农村土地进行增值经营，将收益回馈给市民化的农民。建立起跨区域的“人地挂钩”制度尤为重要，要进一步深化改革用地审批制度，使得外来人口的市民化得到更多的保障。改革应以相应的市民化计划数量以及相应的完成情况进行建设用地数量增减。

建立起合理的建设用地“增减挂钩”制度，人地挂钩可以实现农民在市民化过程中获得平等的社会保障以及公共服务。市民化最重要的是保障住房权益。农民工只有住上正规的城市住房，才是真正的市民化。

因此，应建立起合理的建设用地“增减挂钩”制度，即允许进城农民工将宅基地复垦，从而形成建设用地指标，以换取城市的保障性住房。由于农村宅基地本身就是无偿的，对于已获得保障性住房的农民工要求其主动退出宅基地，以防止其多次换取保障性住房的风险。^[13]

(五) 实施分散型城镇战略，解决过度城市化问题

我国的城镇化发展以往以集中型发展为主，要构建分散型城镇化发展战略，根据国家战略发展需要和因地制宜合理发展。目前大城市的地位不断提高，在未来的发展战略中，建议国家出台积极推动中小城市发展的政策，未来的中小城市要依托中心城市的辐射带动，形成具有鲜明城市特色、环境优美、交通便捷的美丽城镇。

要有计划地引导重点高校以及大型企业等将部分重点赛事、重大会议、重大展览等设置在中小城市，拉动中小城市经济发展。打通大城市与中小城市人才、资源等交流通道，扩建高速公路等基础设施，依托城市群发展，打造中小城市的卫星城。

持续提升中小城市非户籍福利水平，中小城市要利用自身优势，有选择地承接大城市的制造业，形成和大城市相衔接的人才市场，明确中小城市各自的主导产业和优势产业并大力发展，创造出更多的就业机会。加大教育、医疗等公共设施投入，在项目规划时注重城市的绿色发展，改善人民居住环境，形成城乡融合的新局面。

目前我国的户籍制度改革，顶层设计是根据城市规模进行阶梯化设计的。随着城市规模不断增大，落户对合法稳定居住，合法稳定就业，以及参加社保的年限等条件的要求也越来越高，甚至于在“特大城市严格控制规模”的指导下，一些大城市开始清理“低端人口”——通过消防安全、营业执照、卫生等门槛来清退大量的非户籍人口，以此实现人口规模的有效控制。

我国一些特大城市的人口迁移限制和城市公共服务的歧视是户籍制度改革过程放缓的原因之一。有些学者认为，中国的城镇化应该走大城市为主要的道路，因为大城市会出现明显的集聚效应，在这样的集聚效应下，会带来更多的集聚收益，更多的就业机会以及更高的科技进步^[14]。

然而在中国经济体制转型的背景下，城镇化进程中的一些特殊制度安排会使得这种理论出现偏差，鼓励以大城市发展为主的集中型城市化战略，会进一步扩大城市与城市之间的差距，这将导致难以实现农民工的非永久性迁移向永久性迁移的转变、个体迁移向举家迁移的转变、低就业向高就业的转变。从而造成与户籍制度改革的路径冲突即农业转移人口市民化的冲突。因此，发展分散型城镇战略的改革，是户籍制度改革的根本所在。^[15]

(六) 建立多方共同参与的多元成本分担机制

中国社科院发布的蓝皮书提出，到2030年前中国需要市民化的人口总量要达到3.9亿人。因此，需建立由政府、企业、社会等共同参与的多元化成本分担机制。在国家层面，应建立社会保障普惠机制和土地跨区域流转及户籍制度改革激励机制。

在户籍制度改革过程中，城市财政输出的增加应该以合理的国家层面与地方层面、国家与政府及个人分担比例、劳动力输出与输入关系的理顺为基础，按照财力和事权相匹配的原则，明确中央、省、市、县、乡在户籍改革成本上的支出责任。

优化基本公共服务的财政支出，要逐渐上移事权，公共服务的转移支付应与常住人口规模相匹配。调整现行土地增值收益分配结构，将其主要用于解决转移人口城镇化问题。

深化农村土地制度改革。盘活农村存量土地资产，实现土地的快速流转，赋予农村集体土地财产价值。加快完善农村土地产权制度，允许农民对其土地财产进行抵押、转让等经济行为，使得农地经营权、宅基地使用权和集体收益分配权实现市场化变现。对已经市民化的农民，在享有城镇居民社会保障和公共服务的前提下，探索其享有村集体经济组织利益分配的途径和办法。

[16]

改善城市的财税体制，给予地方更多的财税权利，提升社会保障系统等级，提升地方城市聚集力和竞争力。改变原有过度依赖土地财政的经济结构。中央应该把资源配置向中小城市和小城镇倾斜，改善基础设施，为产业发展和外来人口就业、定居创造条件。

改革城市基础设施投融资体制，城市应该优化资金来源，进行多元融资。一方面，建立长效、可持续的融资机制。另一方面，吸引外资和民间资本参与，通过市场竞争，提高运营效率。

参考文献:

[1] Lewis A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour[J]. The Manchester school of economic and social studies, 1954 (2): 139-191.

[2] 丁守海. 中国城镇发展中的就业问题[J]. 中国社会科学, 2014 (1): 30-47+204-205.

[3] 欧阳慧, 李智. 迈向 2035 年的我国户籍制度改革研究[J]. 经济纵横, 2021 (9): 25-33.

[4] 陈斌开, 林毅夫. 发展战略、城市化与中国城乡收入差距[J]. 中国社会科学, 2013 (4): 81-102+206.

[5] 李沛霖. 户籍制度改革区域差异对人口流动影响研究[J]. 人口与发展, 2021 (6): 36-50.

[6] 吴敬琏. 当代中国经济改革[M]. 上海: 上海远东出版社, 2003.

[7] 赵军洁, 张晓旭. 中国户籍制度改革: 历程回顾、改革估价和趋势判断[J]. 宏观经济研究, 2021 (9): 125-132+160.

[8] 陈鹏. 新一轮户籍制度改革: 进展、问题及对策[J]. 行政管理改革, 2018 (10): 57-63.

[9] 张国胜, 陈明明. 我国新一轮户籍制度改革的价值取向、政策评估与顶层设计[J]. 经济学家, 2016 (7): 58-65.

[10] 叶建亮. 公共产品歧视性分配政策与城市人口控制[J]. 经济研究, 2006 (11): 27-36.

[11] 范红忠. 我国大城市生产和人口过度集中的原因分析[J]. 城市问题, 2009 (11): 2-7.

[12] 许经勇. 居住证制度的过渡性特征及改革路径[J]. 湖湘论坛, 2020 (2): 81-87.

[13] 唐琼, 温魁潭. 国外城镇化过程中户籍制度改革经验借鉴[J]. 科学发展, 2021 (9): 105-112.

[14] 陆铭, 向宽虎, 陈钊. 中国的城市化和城市体系调整: 基于文献的评论[J]. 世界经济, 2011 (6): 3-25.

[15]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.

[16]曲海燕. 以县域为整体推进乡村振兴的现实思考[J]. 经济界, 2021(3):92-96.