

新户籍制度改革与我国户籍制度的功能转型

■ 熊万胜

问题与分析框架

旧的户籍制度确立于1958年，新的户籍制度预计建立于2020年，因此，这次户籍制度改革将是一次跨越60多年历史的制度转型，意义重大。今年发布的《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》）应是这个转型过程中最具系统性的文件，提出“到2020年，基本建立与全面建成小康社会相适应，有效支撑社会管理和公共服务，依法保障公民权利，以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”。然而，这种“新型”的户籍制度暂时并没有取消户籍，在保留了户籍制度的同时还增加了居住证制度，在保留了户籍制度与地方性社会福利挂钩的同时，也将居住证与地方性社会福利的享受资格挂起钩来。

这次户籍制度改革以及此前的一系列改革都致力于推动社会保障和公共服务的全覆盖，取得了很大的进步。但是，户籍与居民福利和公共服务的关联依然受到保护，实际上，国家也希望以此为吸引，让更多的外来常住人口转为城镇户籍人口，降低社会治理的复杂性。身份证制度也不能完全替代户籍制度的社会治理功能。更为直接的是，国家将严格控制城区人口500万以上的特大型城市的人口规模，实际上也将这些城市是否应该放宽户口的讨论做了结论。

笔者认为，我国的户籍制度演进正在将一种以工业化为目标的社会管制制度转变成一种以城镇化为导向的社会治理制度。或者简单地说，对于新户籍制

度的核心功能，笔者持一种“社会治理理论”。正如国务院副总理张高丽2014年11月在全国进一步推进户籍制度改革工作电视电话会议上对户籍制度改革的定性：“户籍制度改革是推进以人为核心的新型城镇化的重要环节，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”

这个分析框架的内涵有三个方面。第一，在引导人口流动的功能方面，我国的户籍制度正在从以工业化为目标转向以新型城镇化为导向，通过更加精细的调控，引导农民进城镇定居，形成和缓有序的跨区域流动态势。第二，在社会福利分配功能方面，认为户籍的社会福利功能将有所削弱，但不可消除。户籍所包含的福利差别将从城乡差别为主转向区域差别为主，这体现了社会治理向下分权的趋势。第三，在社会管理功能方面，强调户籍制度改革是国家治理体系现代化的重要步骤，新的户籍制度是国家治理体系的重要组成部分，具有明确的社会治理功能。

引导人口流动：从初期工业化时期的禁止流动到新型城镇化时期的和缓流动

国家对于人口流动的态度，如果说初期工业化时代以“堵”为中心，那么新型城镇化时代就是以“引”为重点。引导不同于促进，更非放任，试图通过更加精细的调控或治理，创造一种比较和缓有序的人口流动态势。

旧的户籍制度形成于采取计划经济的方式推动快速工业化的时期，成为城乡二元分割体制的核心内容。在改革开放前期，旧户籍制度成为渐进式改革模式的重要制度基础，同时也是异军突起的乡村工业化的重要制度基础，因为户籍界定集体的边界，帮助维护集体团结。

随着市场经济体制改革的推进，人口流动大潮乘势而起，中国特色的城镇化道路开始成型。这种不同于传统城市化发展的城镇化现象从沿海发达地区铺向全国，再聚拢到长三角、珠三角等若干大型城市带，构成了一种区域间不平衡的城镇化体系，形成户籍制度演进的新结构约束。一方面，大量的农民成为城镇产业工人，却难以享有当地的社会保障、地方福利和公共服务，出现了一种农民工“半城镇化”现象，严重地背离了社会公平的价值目标；另一方面，随着全球经济发展趋缓，国内经济增长方式转型受阻，各地地方政府病急乱投

医，将“经营城市”和“土地财政”策略运用到极其危险的境地，形成一种要地不要人的“土地城镇化”现象，提出了如何更加合理地扩大内需确保经济发展的现实要求；再一方面，城镇化形成高度不平衡的区域格局，欠发达地区的城镇和乡村逐渐失去活力，已经由衰而乱，发达地区的城镇和乡村人满为患，可能由杂致乱，危及城乡社会秩序和国家长治久安。对于中央政府来说，采取怎样的城市化道路，将公平与效率、经济与社会更好地结合起来，就成为顶层设计的关键考量和紧迫要求。随着科学发展观的提出，“新型城镇化”概念逐渐形成并进入社会各界的观念交集，基本的共识是，新型城镇化应该允许大、中、小城市和小城镇的协调发展，应该照顾不同区域的均衡发展，应该帮助流动人口实现市民化，应该有利于可持续发展。这些共识在近几年内进一步凝聚成“以人为本的新型城镇化”的理念，进入新一届中央领导班子的施政方略中。

“以人为本的新型城镇化”要求改变旧的户籍制度，户籍制度改革也是新型城镇化战略的核心内容，实际上《意见》几乎所有的内容在《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）中都已明细列出。但是，新型城镇化希望不同区域大、中、小城市和小城镇协调发展，实行差别化落户政策，这实际上就必须为人口的流动设置闸门和分流装置，不可能要求所有的城市都同等开放，接纳人口的自由流动。所以这次改革的目标是很谨慎的：促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口“有序”实现市民化，“稳步”推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。这显然不是以个人权利为中心的户籍制度改革，而是在新形势下继续以国家的整体发展为出发点的户籍制度改良。

社会福利分配：从强化城乡差别到尊重区域差异

在中央的文件中，一方面承诺逐步推动公共服务向常住人口的全覆盖，另一方面却又要求限制城区人口300万以上的大城市和特大城市人口规模。这意味着不仅要严控户籍，实际上也要严控户籍之外的常住人口和流动人口规模，或许可以认为这次户籍制度改革帮助大城市地方政府关紧了城门。在改革以前，中央政府统一实施了全国范围的禁止人口流动，在今天，地方政府对于约束人口流动更加积极，而中央政府也尊重了地方政府的这个诉求。这个看似背

离潮流的现象应该怎么来理解呢？

在城镇化时代，形成了区域内部的户籍人口—外来人口的二元体制，正在取代城市—乡村二元体制，或者说土客二元体制可能取代城乡二元体制得到发展。

在工业化初期，为了快速积累原始资本，不得不从农民身上索取农业剩余，形成一种内殖民关系，为此需要严格户籍控制，建立城乡二元体制。所以，当时的二元体制是在城乡之间的，是发展工业的城市对于发展农业的农村的一种不平等关系。其中的内殖民机制被称为是一种剪刀差，也就是通过工农业产品的不同定价来提取农业剩余，让农业和农村支持工业和城市。根据Northam对于城镇化阶段的三分法，今天中国的城镇化进入了加速发展的中期阶段。我们发现，在城市区域内部也存在一种户籍人口—外来人口在福利上的剪刀差，也就是外来人口的经济贡献与获得的当地福利之间的差距，城市获取外来人口的经济贡献，却未必赋予了外来人口对等的社会福利。

改革前的城乡二元分割体制，随着人口大流动的展开，在人口导入地区形成户籍非农人口—户籍农业人口—外来人口的三元结构或者复合型二元结构。继而，随着人口导入地区加大城乡开通的力度，这种三元结构或者复合型二元结构会蜕变成户籍人口—外来人口之间的区域内二元结构，这种结构难以被改变，所以，也是一种新的二元体制。城乡二元体制是中央政府主导构建的，是国家体制；而这种土客二元体制是地方政府主导的，是地方体制。

随着市场经济改革将单位福利转向公共服务，以及地方政府职能从偏重经济建设转向偏重社会治理和公共服务，一种福利性的地方分权体制初步形成。

今天的多种公共服务在计划经济时代都是单位福利，比如就业、医疗、住房、教育、救助等。单位制瓦解后，单位人变成社会人，多种由单位承担的单位福利转换成了由地方政府承担的公共服务。这在改变了政府与社会的关系的同时，也改变了中央与地方之间的权责关系。地方政府在社会治理方面的权力和责任实际上是增加了。或者说，财政联邦主义趋于衰减之后，这种社会治理上的分权现象开始成形。实际上，随着公共管理运动的兴起，公共管理的重心下移和地方分权必然的形成了一种“分权化治理”现象。

实际上，中央政府也乐于看到这种福利性分权的发展，因为中央政府希望

地方政府能够切实承担起治理一方、造福一方的责任，不希望看到地方之间在提供公共服务方面互相推诿或者采取“搭便车”策略。为了激励地方政府地方公共品的供给，中央政府会选择限制人口流动。人口导入地区地方政府也愿意限制人口导入，以降低拥挤效应；而人口导出地区也希望本地能够保有一定规模的居民来发展本地经济，也会在人口流出到一定程度后主张限制人口流动。

最后的结果可能是，中央一方面会发展全国统筹，但是另一方面，全国统筹只是广覆盖和低标准的，实际上不足以为流动人口提供充分的社会保障。国家也很难平调区域间的财政收入或者改变分税制提高中央财政收入的比重，因为这会打击地方政府发展经济的积极性，而这种积极性正是中国经济奇迹的核心奥妙。因此，中央政府还是会依赖地方政府发展出地方性福利制度，以求局部地改善社会保障和公共服务供给，并且因地制宜地搞好社会治理。至于这种地方性福利制度将要导致的户籍人口—外来人口的二元体制，只能寄希望于未来的逐步软化。

社会管理功能：从实施社会管制到支撑社会治理

户籍制度从一开始就具有鲜明的社会管理功能，只是在新中国成立初期，需要户籍制度在社会治安和国家安全方面发挥作用，在构成城乡二元体制的过程中，又需要它在控制人口流动方面发挥作用。因此，那个时期的社会管理是一种高度国家化的限制人身自由的社会管制，今天，包括户籍在内的居民身份证明对于社会治理的意义依然是不可或缺的。首先，必须有一种地方性的居民身份证明来确认一个居民所能享受的地方性社会福利，而地方性社会福利的存在是中国社区的一种传统，在当代的社会治理模式中获得了新的意义。其次，是居民生活信息化为社会治理提供技术上的便利。

在很大程度上，新型城镇化不是“农民”的城镇化，而是“农民工”的城镇化。我们说要让流动人口“城镇化”，也就是从一个空间“化”进另一个空间里，这就是一种相对稳定的状态。但是，必须强调的是，我们的新型城镇化不是把人从一种稳定的状态转换成另一种稳定的状态，而是要把人从一种不稳定的状态转化成另一种相对稳定的状态。因为，以人为本的新型城镇化所要

“化”的对象其实不是双脚插在土里的农民，而是漂泊在城市里的农民工。这次《意见》明确地提出，要把重点放在已经进城的农民工的城镇化，而不是还没有进城的农民的城镇化，这就是“优先解决存量，有序引导增量”的内涵。所以，我们在理解这次户籍制度改革时，既要考虑流动带来的好处，也要看到流动太快带来的弊端。

对于个人来说，有选择是好事，但选择太多也增加了选择的成本。这么多的农民工四处漂泊，不能在一个地方扎根经营，短暂的一生耗费太多的时间在茫然寻找的途中，最后的结果往往也只是底层生活的再生产。对社会来说，个人的漂泊不定必然产生对于他人和社会的外部性，一个流动的底层可能会带来更多的负外部性。居无定所对于家庭、伦理、青少年教育和精神健康的影响是复杂的，总体上很难说是积极的。对于国家来说，低序、高速、大范围 and 长距离的流动则大大提高了社会治理的成本。流动才有活力，但流动太快则难以涵养人心；开放是个好事，但适当的闭锁才能稳定；迁徙自由确实是个好东西，但是，实现自由和秩序的融合，也始终是人类追求的普遍社会理想。

确实，这种过度的漂泊与制度有关，因为我们的制度没有帮助流动者建立更加清晰的预期，徒然让个人面对来自系统整体的与日俱增的复杂性；制度也没有更好地帮助人们在一个地方获得更多的向上爬升的空间，以至于让人不得不从一个起点平移到另一个起点。所以，我们需要新的制度为生活减速，为生活增加确定性。我们在这次户籍制度改革的方案中，会看到不少社会控制的因素，但是，任何时候都会存在一些必要的机制来实现社会团结和秩序。问题只在于我们能否成功建立这样的团结和秩序，能否让普通人的生活进入一个相对稳定的新常态，在这个意义上，这次户籍制度改革的进展是很值得期待的。

（作者系华东理工大学中国城乡发展研究中心主任、人文科学研究院副院长）