

# 中国户籍制度改革: 历程回顾、 改革估价和趋势判断\*

赵军洁 张晓旭

**内容提要** 户籍制度就像中国浩浩荡荡人口迁移的一道闸门,在整个经济社会发展中扮演着至关重要的角色。以人口迁移和福利分配为直接表征的户籍制度改革,经历了二元户籍严格管制、二元户籍制度松动、二元户籍制度有限突破、基本公共服务均等化制度构建、户籍制度改革加快推进五个阶段,呈现出明显的渐进式、分类化的特点。长期以来,城乡和区域户籍利益分配的失衡逐渐形塑了户籍利益二元分化的格局,凸显了户籍制度改革的片面性和滞后性。事实上,户籍制度改革的成本并非高不可攀,且改革收益要远大于成本。新一轮户籍制度改革应更加注重统筹户籍利益差别,构建一元户籍制度,真正实现居住地公共服务的均衡化和普惠化。

**关键词** 户籍制度改革 历程回顾 改革估价 趋势判断

**Abstract** The household registration system is like a gate for China's vast population migration, playing a crucial role in the overall economic and social development. The reform of the household registration system, directly characterized by population

migration and welfare distribution, has gone through five stages: strict control of dual household registration, relaxation of the dual household registration system, limited breakthrough of the dual household registration system, construction of a system for equalizing basic public services, and accelerated reform of the household registration system, showing obvious gradual and categorical characteristics. For a long time, the imbalance in the distribution of urban-rural and regional household registration interests has gradually shaped the dichotomous pattern of household registration interests, highlighting the one-sidedness and lag of the household registration system reform. In fact, the cost of reforming the household registration system is not unattainable, and the benefits of reform far outweigh the costs. The new round of household registration system reform should pay more attention to integrating the differences in household registration interests, building a one-dimensional household registration system, and truly realizing equalization and inclusiveness of public services in the place of residence.

**Keywords** Household registration system

\* 本文为国家社会科学基金青年项目“包容性创新视角下农村精准脱贫成效评估及可持续机制研究”(18CQL042)的阶段性研究成果。

reform History review Reform valuation Trend judgment

作为中国特有的人口管理制度,户籍制度就像中国浩浩荡荡人口迁移的一道闸门,深刻地影响着城镇化进程、公共福利分配、就业、消费及社会融入等,在整个经济社会发展中扮演着至关重要的角色。尤其是改革开放以来,户籍制度改革联动土地制度、财政金融、行政管理等方面改革,共同推进中国经济社会体制改革不断走向深入。2020年4月,中共中央、国务院印发了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,“深化户籍制度改革,引导劳动力要素合理畅通有序流动”仍是题中之意。然而,户籍制度改革并非一蹴而就。表面上看,户籍制度改革是放开城乡的户籍限制,实现人口的自由流动和福利共享,但实际上,户籍制度改革的背后是不同利益主体之间的博弈,或者简单地说,是不同利益主体在改革前后的成本收益衡量。本文试图去回答几个问题:户籍制度改革的来龙去脉,以及在不同阶段扮演的主要角色是什么?户籍制度改革的成本真的高不可攀吗?在要素市场化配置的导向下,如何更好地进行政策设计?

## 一、户籍制度改革的历程回顾

以人口迁移和福利分配为直接表征的户籍制度改革,具有明显的阶段性特征,并在不同的历史阶段深刻影响着经济社会发展进程。

### (一) 1956—1978年:二元户籍严格管制阶段

城乡二元户籍制度伴随着新中国成立初期计划经济体制的建立而形成。1956年秋季开始,安徽、河南、河北、江苏等省大量农民、复员军人和乡社干部流入各大城市和工业建设重点地区,严重超出了城市承载能力,且当时国内物

资短缺,失业率居高不下,而流入城市的人口却还在不断增加。为了防止农村人口继续大量外流,控制大城市人口容量,同时保障城市基本生活品和最低社会福利的供给,中央连续发布了《关于防止农村人口盲目外流的指示》《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》和《关于制止农村人口盲目外流的指示》,并采取了严格的城市人口管理制度,使之与粮油供给制度、就业制度和社会福利制度等挂钩,以缓解城市物资供求严重失衡的困境。1958年1月全国人大常委会通过了《中华人民共和国户口登记条例》,其中第十条第二款中规定“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录用证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”该《条例》标志着国家限制农民进城的二元户籍管理制度开始以立法的形式被确定下来。这一制度在相当长的时期里维持了“既不能让城市劳动力盲目增加,又不能让农村劳动力盲目外流”的局面,不仅如此,户籍还深入渗透到城市居民生活的方方面面,无形之中催生了城乡“相互割裂”的二元经济格局。这是改革开放前中国户籍制度的刻画。

### (二) 1978—1992年:二元户籍制度松动阶段

1978年12月党的十一届三中全会确立了改革开放的战略方向以来,城乡经济结构发生了深刻变化,一方面,农村家庭联产承包责任制的推广使得粮食产量大增,商品粮供应短缺的现象不复存在,农村劳动力也产生了大量剩余;另一方面,市场经济的发展尤其是工业的发展产生了对劳动力的大量需求。这两方面力量的共同作用使得政府对人口流动的态度由“堵”转变为“疏”,政府开始逐步有限地解除限制农村劳动力流动的户籍制度约束。然而,由于对农产品的供给没有充分的把握,且担心城镇的容量,特别是对于大城市作为政治和行政中心发

展的忧虑,人口的扩张和社会问题的加剧以及城市贫民问题,都成为当时中央政府和各级城市政府在城镇化决策中的阻力。在这样的背景下,户籍制度无法发生根本性的变化,所谓有限的政策性松动也局限于很小的范畴。这一阶段的户籍制度改革整体上由于还处于计划经济体制框架下,更多是适应农村劳动力流动趋势的一种妥协式改革和局部性调整,实质上并未改变城乡居民的身份差异、社会地位和利益差异的制度区隔。可以说,这个时期的户籍制度改革只是在计划经济框架内的局部调整和松动(蔡昉,2010)。

### (三) 1992—2002年:二元户籍制度有限突破阶段

1992年初邓小平南方谈话和同年秋党的十四大确定了社会主义市场经济体制的改革目标,中国的改革开放和市场经济发展进入到一个崭新的时期,劳动力市场发育明显加快,一个重要的表现是,东南沿海劳动密集型的外向型经济以及多种所有制形式共同推动的城市经济的快速发展,产生了对农村和中西部地区劳动力的巨大增量需求,由此形成了农村向城市、中西部地区向东部地区劳动力大规模流动转移的“民工潮”现象。顺应这一劳动力市场扩大和规模流动的趋势,户籍制度改革也有了明显突破和进展,一系列阻碍劳动力流动的制度得到改革和调整,尤其是小城镇户籍管理制度改革全面推开(任远,2016)。然而,这一时期处于农村劳动力巨量供给的二元经济发展阶段(蔡昉,2014),由于担忧农村人口进城对城市居民就业的冲击,户籍制度改革难以得到较大突破。户籍限制放开主要局限于区县级城市和小城镇,大中城市的落户门槛依然很高,城乡二元福利体系仍然没有打破,城乡居民的社会福利仍有明显差异。

### (四) 2002—2012年:基本公共服务均等化制度构建阶段

随着社会主义市场经济体系的逐步完善,

农村劳动力进入城镇就业的一系列制度壁垒基本打通,并已实现了大规模的转移就业,构建城乡劳动力统一市场的阶段性政策目标已基本实现。与此同时,农民工要求改善福利条件、缩小与城镇居民社会福利差距的呼声愈加强烈。在这一背景下,户籍制度改革的政策重心也从促进农村劳动力的空间自由流动并构建城乡统一劳动力市场向构建基本公共服务均等化制度过渡。2002年党的十六大提出“建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”的重大制度安排,2004年党的十六届四中全会指出“今后要着力推进城乡公共服务均等化”,2007年党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”等,都为后续户籍制度改革剥离城市户籍的附加功能、统筹城乡户籍一体化奠定了政策基础。然而,这一时期围绕统筹城乡户籍利益的实践进展相对较为缓慢,城市户籍的附加福利功能仍然存在,农民实质上很难获得与城市居民同等的待遇。

### (五) 2012年至今:户籍制度改革加快推进阶段

着力推进以人为本的新型城镇化是新的历史时期户籍制度改革的主基调。城乡基本公共服务均等化的政策体系为这一时期深入推进户籍制度改革奠定了坚实的政策基础,随着国家新型城镇化规划的出台,户籍制度改革同步推进,并且取得了非常大的突破,进入全面攻坚阶段。这一时期中央和地方表现出一致的改革共性,坚持以人为本的发展理念,以加快推进公共服务均等化为改革目标,以放宽落户条件为推进路径,尤其是2014年以来制定的一系列改革措施,包括设定到2020年实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标、全面实行居住证制度并推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖、全面放宽农业转移人口落户条件、进一步放宽特大城市外来人口积分落户指标控制、探索推动在长三角、珠三角等城市群率

先实现户籍准入年限同城化累计互认、试行以经常居住地登记户口制度等,更为深化且更具可操作性。从实践表现来看,许多城市也都取得了明显进展。然而,尽管实践进展明显,但居住地户籍利益二元化问题仍然突出,尤其是在部分特大城市和超大城市,对落户人员的选择有明显的学历、购房等歧视性政策,户籍利益的差异在就业准入、子女教育等方面表现得也较为明显,控制超大城市人口规模的政策要求甚至呈现愈发严格的倾向。

纵观中国户籍制度的改革历程,总体来看,这道闸门随着经济体制的改革完善在不断放开,一系列限制人口流动和公共服务均等化配置的制度逐渐被打破,改革呈现出明显的渐进式、分类化的特点。从全国范围看,户籍制度改革总体上按照先易后难的思路在推进,首先是在改革成本较低的小城镇、经济特区、经济开发区取得突破,后又逐渐在中小城市、大城市、特大城市取得进展,针对不同人口规模的城市,制定差异化的落户政策。从城乡来看,同样按照循序渐进的方式推进户籍制度改革,先是取消“农业户口”和“非农业户口”,逐步完善相关配套政策,并逐渐推进城乡基本公共服务的均等化。从城市内部来看,多数大城市、特大城市按照“中心城区严格、远郊地区宽松”的思路,易处着手、分类推进户籍制度改革。

然而,我们在看到户籍制度改革取得一定进展的同时,也要看到户籍制度改革滞后的现实。改革开放以来,随着市场经济体制的建立和不断完善,已经逐步打破了户籍的制度性限制,基本实现了劳动力在城乡之间、城市之间、区域之间的自由迁徙和流动配置,即劳动力跨城乡、城市和区域的横向自由流动。然而,长期以来,城乡和区域户籍利益分配的失衡逐渐形塑了户籍利益二元分化的格局,很大程度上阻碍了劳动力在不同社会分层结构阶梯中纵向自由流动(魏后凯和盛广耀,2015)。这种劳动力

“准自由流动”的状态,反映了户籍制度改革的片面性和滞后性(任远,2016),当下日益扩大的户籍人口城镇化和常住人口城镇化的差距,愈发凸显出户籍制度改革的滞后性。作为一项事关全局的重要制度安排,户籍制度改革需要更加积极地适应经济社会的发展,尤其是在当前新冠肺炎疫情影响、强化内需拉动的背景下,加快户籍制度改革刻不容缓。

## 二、户籍制度改革的成本收益估价

目前户籍制度改革进展缓慢,表面上是户籍制度、就业制度、社会保障制度等二元体制改革的滞后,但关键在于户籍制度改革背后相应公共服务的成本负担,以及对成本—收益认识偏差的问题(李铁,2016)。

### (一) 户籍制度改革的成本并非高不可攀

当前,在推进户籍制度改革过程中,不少地方政府和有关部门过分夸大了政府放开户籍限制需要承担的公共财政支出压力,有的将未来几十年要修建的基础设施、公共服务设施等都纳入短期一次性成本支出范畴,有的将农民工在主城区的成本与行政区的成本混为一谈,都按主城区的成本统一计算,还有的将社会成本和公共成本混为一谈,把所有支出全部纳入政府财政支出范畴。过分夸大户籍制度改革的成本负担,容易造成农民工融入城市成本过高、代价过大的错觉,客观上不利于户籍制度改革的深入推进。

全面考察主要机构和学者对农业转移人口市民化的成本测算发现,由于统计口径、样本选择、指标构成、调研方法等的差别,最终测算结果差异较大,低者3万~5万元,高者20万~35万元,主要集中在8万~13万元。<sup>①</sup>其中,2013年国务院发展研究中心公开发布的《农民工市民化的成本测算》报告,在统计口径、计算方法、指标构成、测算结果等方面相对更加全面,尽管其中的数据已过多年,但整个测算过程和最终结果仍具

有重要参考和分析价值。报告显示,一个农民工落户成为市民需要增加政府的支出约为8万元左右,主要包括随迁子女教育成本、医疗保障成本、养老保险成本、保障性住房支出、其他社会保障支出和社会管理费用六项。其中,养老保险财政补贴是最大支出,占比约40%~50%;随迁子女义务教育和保障性住房其次,总计占比在1/3左右;其余包括城市管理费用、医疗保险、其他社会保障支出等占比较少,约10%~20%。然而,细分各项成本支出发现,户籍制度改革的成本并非高不可攀、不可承受。理由有三:

其一,在居住证制度和城乡融合发展背景下,农民工已经享受到部分公共服务,新增落户成本其实很小。目前全国范围绝大多数城市都已实行了居住证制度,在免费接受义务教育、基本公共就业服务、依法参加社会保险、基本公共卫生服务、公共文化体育服务、社会救济补助等方面,居住证持有人均已享受与当地城镇户籍人口同等的公共服务,且基本公共服务的范围还在不断扩大。而对于本市农村居民而言,在城乡融合发展背景下,他们更是早已享受到相当程度的公共服务,在义务教育、医疗保障、居民养老保险等多方面都和城市户籍人口差不多,因此对本市农民工进城落户所需新增的成本很小。除居住证覆盖的基本公共服务外,当前制定的其他大部分城市公共服务面向的是所在城市的常住人口,而非仅仅面向城市户籍人口,如城市保障性住房、城市基础设施建设和城市管理服务等,都是按照城市常住人口规模进行规划建设和投入的,这部分支出同样不应纳入放开户籍后的新增成本。

其二,户籍制度改革成本有短期和长期之分,短期压力并不大。户籍制度改革的成本支出是一个长期的过程,并不需要短期一次性投入,而是伴随着农民工市民化的过程。从长期看,养老保险补贴是主要支出。事实上,如果农民工参加职工基本养老保险,则当前政府并不

需要增加成本,相反还可以增加社会统筹部分的基金,但在目前的养老金制度下,长期来看政府很可能需要进行补贴(在职工退休开始领取养老金以后)。然而,事实上这部分费用无论是否推进市民化,按照目前的政策以后政府都是需要承担的,从严格意义上并不能看做是户籍制度改革的成本。此外,部分农民工即使不落户城市且不参加城镇养老保险,由于许多农民工可能会返回农村,这部分支出会变为新农保等其他形式的养老支出,因此从全国来看,政府的养老保险支出没有大的区别。从短期看,政府需要提供的主要是与随迁子女教育和保障性住房有关的支出,而当前在大部分城市新增随迁子女并不需要新建大量学校,也不需要同等比例增加教师和教学设施,所以新增随迁子女教育的边际成本并不高。此外,许多城市的保障性住房已经面向所在地常住人口,所以保障性住房支出成本也不应纳入放开户籍后的新增成本。其他各项社会福利保障,例如低保、医疗救助、妇幼保健、各种优抚和救助、社会管理费用等支出属于长期持续性支出,可以分摊到各年度,每年需要支出的成本实际很低。

其三,部分支出是由中央、省、市多级财政分担,并非由城市政府单独负担所有成本。例如,随迁子女义务教育经费由各级财政共同分担,地方政府只需分担其中的50%~70%。其他如医疗保险、养老保险,以及计生服务、公共卫生、赡养孤寡老人、供水补贴、燃气补贴、法律援助、殡葬基本服务费减免、重病补助等其他保障支出,也是由各级财政共同分担,而不是全部由城市政府单独承担。

综合估算,如果不考虑养老保险的长期支出,再剥离已经支出的公共服务成本,新增农民工市民化短期成本平均仅为0.5万~1万元,按照年均转户1300万人的目标,户籍制度改革短期成本大致占全国一般公共预算收入的0.36%~0.755%,而单独由城市政府分担的部分则会

更少(当然不同城市之间会有一定差别)。

综上所述,户籍制度改革成本并非高不可攀、不可承受,只要统筹谋划,特别是构建合理的成本分担机制,政府完全有能力进一步加快推动户籍制度改革进程,让农民工也更好地享受经济发展的成果。事实上,在城乡统筹大趋势下,不管政府部门推动与否,这个成本都需要支付,推动得越晚,成本越高(金三林,2014)。需要说明的是,上述讨论的户籍制度改革成本是一个平均水平,既综合考虑了东中西部不同地区和各类城市,也综合考虑了不同禀赋条件的农民工,在城市区域化利益格局不断固化的当下,推进户籍制度改革需要坚持因城施策、因群而异的原则。

## (二) 户籍制度改革的收益远大于成本

现有研究更多强调户籍制度改革的成本测算,而忽视了硬币的另一面即户籍制度改革的收益,而实际上户籍制度改革带来的收益远大于成本,既有经济收益,也有社会效益,主要体现在以下几个方面:

一是能够促进居民消费和投资增长,进一步降低经济增长对出口的依赖程度。在促进居民消费方面,尽管当前有近2.3亿农民工进入城镇从事二三产业,但由于他们中的大多数还不能带上自己的家属,还不能享受与城市居民同等的社会保障等公共服务,他们存钱带回农村的储蓄倾向较高,对未来的不确定性也影响了他们的消费支出比例。让更多进城务工农民及其随迁家属落户并成为真正的城市居民,有利于扩大城镇消费群体,提高城乡居民的整体消费倾向,推动消费结构升级和新的消费潜力释放。按年均1300多万农村人口进城落户计算,新增的消费需求将近1600亿元,如果现有2.8亿农民工中有更多人可以落户成为市民,还会带动消费需求数千亿元。在促进投资增长方面,城镇住房保障、城市基础设施建设和维护,以及由城市消费需求增加牵引的产业投资等,

将产生数万亿元的投资需求。根据已有研究,每年多增加市民化1000万人口(700万农民工加上其抚养人口)可使经济增长速度提高约1个百分点。仅从经济收益上看,户籍制度改革的收益就远大于成本。特别需要强调,在当前中美贸易摩擦不断加剧的国际形势下,更加需要深化户籍制度改革,进一步释放内需潜力,这无疑是目前及今后一段时期支撑经济增长的重要选择。

二是能够为城市的持续发展提供丰富而稳定的劳动力,增强城市发展的后劲。二元分割的户籍制度造成了劳动力供给的不稳定和不充分。从劳动力供给看,由于进城农民工享受不到与城市居民同等的养老保险、失业保险、教育医疗等基本公共服务,他们缺乏在城市就业生活的长期预期,往往抱着短期态度进入城市务工经商,同样也缺乏接受教育和培训提升人力资本的动力,等到了一定年龄或宏观经济不景气的时候,他们就会选择回到农村,造成劳动力供给的不稳定和不充分;从企业劳动力需求看,由于农民工得不到基本公共服务和缺乏长期生存就业预期,企业同样缺乏对他们长期稳定就业的预期,也就不会提供他们培训和教育的机会。作为劳动力供给方的农民工和作为劳动力需求方的企业均缺乏长期预期,这必然导致劳动力市场的不稳定和不充分。推进户籍制度改革,让进城农民工享受与城市居民同等的公共服务,能够为城市的持续发展提供丰富而稳定的劳动力,进而增强城市发展的后劲。

三是通过实现公共服务和社会权利的均等化,有助于促进社会的公平正义。户籍制度改革的重要目标就是逐步剥离附加在户口上的诸多利益,实现医疗、教育、社会保障等政府公共服务的均等化和普惠化,让城乡居民平等地享受社会发展成果,以此促进社会的公平正义以及和谐稳定。此外,户籍制度改革让农民工落户城市并有稳定的生活就业预期,可以彻底让他们“离农离地”,真正减少农村人口,进而促进

农业规模经营和集约经营,从根本上缩小城乡收入差距,这也是户籍制度改革在社会效益上的重要体现。

### 三、新一轮户籍制度改革的价值取向和趋势判断

国内外实践和研究充分证明,深化户籍制度改革,促进人口在城乡、区域之间的自由流动,对于实现要素资源的优化配置、促进经济增长、构建公平和谐的社会具有重要的积极作用。户籍制度改革的最终目标是彻底打破城乡和区域分割的差异化户籍结构,建立全国统一的可以自由迁移、没有利益差别的一元化户籍制度,真正实现自由彻底的人口流动。具体应包括三个方面的要求:一是实现劳动力的空间自由流动,即以市场化要素配置为导向,在城乡之间、城市之间、城市区域之间,实现劳动力等要素资源由低生产率部门向高生产率部门流动,以提高要素市场配置效率,进而促进经济增长和产业转型;二是统筹城乡和区域户籍利益来提升人口的社会流动性,即通过促进农业转移人口市民化,构建城乡一体且没有利益差别的户籍

制度,使处于社会分层不同位置的个人和家庭,有更多机会能够在社会分层结构中实现纵向流动,在更高层次和更深程度上为农民工群体开启全面融入城市社会的大门;三是还原户籍制度的本来功能,即逐渐剥离掉附着在户籍上的各类社会福利和限制,还原户籍本来的人口登记和身份确认的功能。

改革开放以来,中国的户籍制度改革主要是围绕人口迁移与户籍利益调整,逐步打破限制人口彻底自由流动的户籍制度性壁垒,来更好地促进人口的跨区域空间横向流动和跨社会分层结构的社会纵向流动(图1)。从阶段性的改革成果来看,随着市场经济体制的建立和不断完善,尤其是在城乡劳动力市场日益发育的条件下,中国户籍制度改革已经完成了劳动力从城乡禁锢到横向自由迁移的过程。国家统计局数据显示,在2019年1.74亿外出农民工中,43.1%的流动范围是跨越省界的,而中西部外出农民工的跨省流动比例高达54.2%。中部和西部农民工平均工资分别相当于东部平均工资的89.9%和88.2%,工资趋同趋势明显增强。这些农民工流动和工资水平的统计数据充分说明,劳动力能够实现跨区域的自由流动。

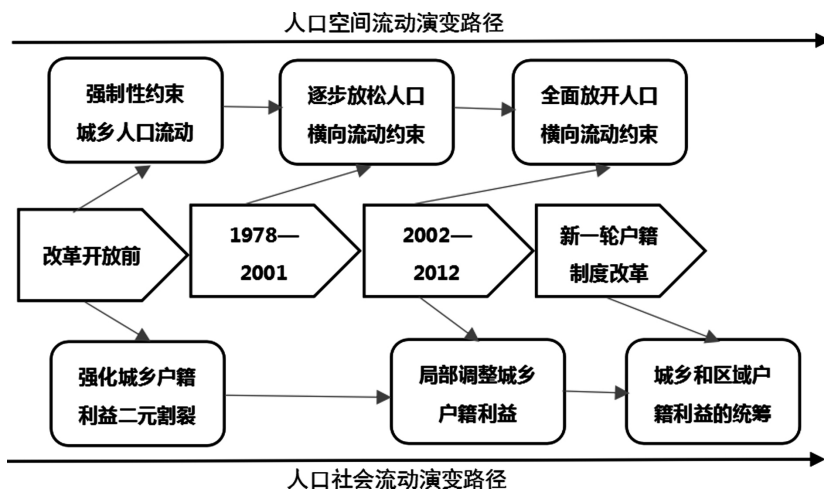


图1 中国户籍制度改革演变及新一轮户籍制度改革战略取向

资料来源:根据张国胜和陈明明(2016)整理

然而,长期以来,城乡和区域户籍挂钩利益差异逐渐固化了户籍利益分化的格局,在城镇化进程逐渐放缓的当下,这种分化的格局将成为影响资源要素在更大范围更广深度优化配置的阻力。因此,中国新一轮户籍制度改革将绝非“取消农业—非农业的名义差别,统一城乡户口登记”或是“放开城市户口、实现人口空间自由迁移”那样简单,而是从公平、正义的原则出发,更加注重促进农业转移人口市民化,加快提高户籍人口城镇化率,实现居住地公共服务的均衡化和普惠化,推动城乡要素的双向流动,以此来实现资源要素市场化配置,提升要素配置效率,这正是新一轮户籍制度改革的价值取向所在。

#### 四、新一轮户籍制度改革的政策设计

新一轮户籍制度改革的政策设计要贯彻公平正义的根本原则,加大非户籍人口在城市落户推进力度,以居住证为载体,完善流动人口公共服务供给,逐步缩小户籍人口与流动人口间的公共服务差距,真正实现居住地基本公共服务的均衡化和普惠化。

##### (一) 强化督促地方政府继续拓宽进城落户通道

督促地方严格落实《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》等有关户籍制度改革的最新政策要求,重点督促城区常住人口300万以下城市全面取消落户限制,以及城区常住人口300万以上城市基本取消重点人群落户限制。对于北上广深等户改难度较大的部分特大和超大城市,实行主城区、郊区、新区等不同区域差异化落户政策,降低郊区和新区的落户门槛。利用线上申请审核系统,进

一步简化落户手续,加快提升落户便利程度。

##### (二) 加大“人地钱挂钩”激励力度

通过实施更大力度的“人地钱挂钩”政策,进一步提高地方政府吸纳非居住地户籍人口落户以及推进农业转移人口市民化的积极性。关键要正确激活挂钩政策的内生激励功能,确保激励约束及时到位。一要支持利用大数据技术做好各城市城区常住人口统计工作,为“人地钱挂钩”及相关政策制定提供客观有效依据。二要加大农业转移人口市民化奖励支持力度,同时以吸纳非居住地户籍人口落户数量为主要依据,加大新增建设用地指标配给力度。三要维护进城农民在农村的“三权”,不得强制要求转让退出“三权”作为进城落户的前置条件,同时引导进城落户农民自愿有偿退出“三权”。四要加快探索落户城镇的农村人口在原籍宅基地复垦腾退的建设用地指标由输入地使用,可以首先选择300万~500万人口的大城市进行试点探索,确保改革在可控范围内进行,同时要强化流入地和流出地政府的责任,并对相关流程予以规范和明确。

##### (三) 进一步完善居住证制度

全面推行流动人口居住证制度,以居住证为主要载体推进基本公共服务均衡化和普惠化。加快制定出台国家基本公共服务标准指南,鼓励各地区逐步扩大居住证附加的基本公共服务范围,不断提高居住证的含金量,实现常住人口享有与户籍人口同等的教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、住房保障等基本公共服务。在有条件的地方,积极推进居住证制度与户籍登记制度衔接并轨。

##### (四) 逐步完善居民身份证登记制度和集成功能

《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确提出“试行以经常居住地登记户口制度”。以2020年开展的第七次人口普查为契机,(下转第160页)



Japanese firms. Eurasian Business Review ,Vol.1 ,No.2 2011.

③North ,D. , Institutions , Institutional Change And Economic Performance. Cambridge ,UK: Cambridge University Press ,1990.

④Orsato ,R. J. , Competitive environmental strategies: When does it pay to be green?. California Management Review , Vol.48 No.2 2006.

⑤Ratter B.M.W. and Gee K. , Heimat-A German concept of regional perception and identity as a basis for coastal management in the Warden Sea. Ocean And Coastal Management ,Vol. 68 No.11 2012.

⑥Sueyoshi T. and Wang D. , Radial and non-radial approaches for environmental assessment by data envelopment analysis: Corporate sustainability and effective investment for

technology innovation. Energy Economics ,Vol.45 No.9 2014.

⑦Tuan ,Y. F. , Topophilia: A Study Of Environmental Perception , Attitudes And Values. Englewood Cliffs ,NJ: Prentice-Hall Inc. ,1974.

⑧Vaske J. and Kobrin ,K. , Place attachment and environmentally responsible behavior. Journal Of Environmental Education ,Vol.32 ,No.4 2001.

(作者单位: 迟铮: 大连外国语大学商学院, 王佳元: 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所)

责任编辑 曹议斤

(上接第132页) 加快探索以经常居住地登记户口制度 结合身份证更新换发,实现户口登记与身份证登记制度的有效衔接,更好地发挥居民身份证在经济社会生活中的重要作用,进一步增强居民身份证的多种集成功能和识别作用,逐步实现“多证合一于居民身份证”。以居民身份证号码为唯一标识,建立人口管理大数据平台,实现跨部门、跨地区的信息共建共享。探索农村集体经济组织成员资格与户籍脱钩,构建人才加入乡村机制。

注释:

①典型如建设部调研组测算结果为,每新增一个城市人口需要增加市政公用设施配套费小城市为2万元,中等城市为3万元,大城市为6万元,特大城市为10万元(不含运行和管理成本);中国科学院估计每落户城市1个人,需要“公共支付成本”约为1.5万元;张国胜和陈明明(2016)认为东部沿海地区第一代农民工与第二代农民工市民化的社会成本分别约为10万元与9万元,内陆地区的第一代农民工与第二代农民工市民化的社会成本分别约为6万元与5万元;中国发展研究基金会估算中国农民工市民化的平均成本在10万元左右。

参考文献:

①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。

②蔡昉《对中国城镇化研究中若干统计数据的辨析》,《城市与环境研究》2014年第2期。

③蔡昉《新型城镇化需合理分担改革成本》,《理论学习》2017年第5期。

④郭春丽、易信《户籍制度改革红利释放机理及“十三五”时期趋势预测》,《经济纵横》2016年第9期。

⑤李铁《中国城镇化2014年度报告:转型、改革与创新》,中国发展出版社2016年版。

⑥金三林《农民工的市民化成本》,《唯实(现代管理)》2014年第2期。

⑦任远《当前中国户籍制度改革的目标、原则与路径》,《南京社会科学》2016年第2期。

⑧宋洪远《加快户籍制度改革 推动城乡一体化发展》,《农业现代化研究》2016年第6期。

⑨魏后凯、盛广耀《中国户籍制度改革的进展、障碍与推进思路》,《经济研究参考》2015年第3期。

⑩袁媛《中国户籍制度改革中的路径依赖研究》,《农村经济》2015年第1期。

⑪张国胜、陈明明《中国新一轮户籍制度改革的价值取向、政策评估与顶层设计》,《经济学家》2016年第7期。

(作者单位: 国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心)

责任编辑 希雨