

城市化背景下 我国户籍改革新政的理论思考

■ 陆杰华 王伟进

2011年底,我国城市人口比例(51.27%)首次超过农村人口,标志着中国的城市化水平达到了一个里程碑意义的高度。但是,长期以来,我国的城市化明显滞后于工业化,而导致这一现象的一个重要原因正是户籍制度的屏蔽作用。随着我国社会经济的发展,原有的户籍制度越来越表现出束缚性的作用,成为我国现有诸多社会问题的根源。一段时间里,统计显示户籍制度背后隐藏的待遇性差别高达47项之多,户籍制度因此一直以来被视为影响现在和将来中国社会结构的最重要制度之一,人们对其诟病也最多。与此同时,中国的城市化进程与户籍改革有着千丝万缕的联系。近年来,对户籍改革的期盼更加强烈,但是相关重大决策少有出台。2012年2月,国务院办公厅对外公布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》(以下简称《通知》)。那么,如何解读城市化快速推进过程中的最新户籍改革新政?它对户籍改革的影响是什么?未来户籍改革未来的困难有哪些以及未来发展方向如何?

最新户籍改革的解读与创新

客观地讲,《通知》的深远现实意义是毋庸置疑的。总体上看,《通知》的创新点如下:

第一,区分不同城市的户改政策。此次新政采取了按照城市行政级别进行分类引导户籍迁移的政策。对于县级市,户籍迁移最容易。原则上,如果满足有“合法稳定职业”和“合法稳定住所(含租赁)”两个条件,本人及其家人可以登记为当地常住户口。对于地级市,在县级市的条件上附加了两个限制,但条件也并不是难以达到:一方面,不光要有合法稳定职业,且要求“满三年”;另一方面,必须按照相关规定“参加社会表现达到一定年限”。对于大城市,户籍新政仍然遵循合理控制的原则,户口转入

难度依然相当大。总的来看,此次政策区别处理了三类城市,基本上放开了地市和县市,继续控制大城市。对于前两者,都强调“安居乐业”的基本标准,以及各地方可以根据实际情况、尤其是城市综合承载能力进行弹性的放松或者收紧限制。实际上,此次政策在不同等级城市户籍控制的不同程度放松,是与城市本身的含金量及城市自身的吸引力是一致的,中小城市由于公共资源的供给是市场化主导的,对于农村人口的吸引力并非很大,因而也不会给带来跟大城市一样的劳动力流动压力。

第二,减少依附户籍的实质属性。一方面,新政试图降低地级城市户籍门槛上进行努力,从而从实质内涵与形式两方面改变户籍制度带来的差别待遇;另一方面,对于改变户籍暂时有困难的群体,主要是广大的“农民工”,同时也表达了从实际内涵上改善其户籍待遇的举措。比如,要“下大力气解决他们当前在劳动报酬、子女上学、技能培训、公共卫生、住房租购、社会保障、职业安全卫生等方面的突出问题”。长期以来,户籍制度之所以为人们所诟病,是因为依附在户籍制度上的各种权益属性。作为本次户籍改革的一大创新,《通知》明确“为其他暂住人口在当地学习、工作、生活提供方便。对造成暂住人口学习、工作、生活不便的有关政策措施要进行一次集中清理,该修改的认真修改,该废止的坚决废止。今后出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施,不要与户口性质挂钩”。这一规定实际上是从内核上触及了以往户籍制度的屏蔽作用,使得不同户籍的人群有望缩小在就业、教育与培训方面的待遇。

第三,尊重农民的土地权益。在我国,土地虽然不是农民完全意义上的财产,但农民拥有对土地的使用权。从这种意义上说,土地是农民的根本,在社会保障制度不是很完备的情况下,土地就是农民心中最后

的依托与保障。即使更改了户籍,由于农民适应城市的生存能力不同,土地依然是他们不敢随便放弃的权益。实际上,过去的一些年来,一方面城市化过程中产生了大量因为没有充分考虑农民权益的征地纠纷;另一方面很多农民工在进入城市生活工作之后依然保留自己种菜节省开支的习惯。这既是对农民土地权益的尊重,也是人性关怀的表现。本次户籍改革特别强调了要尊重农民的土地权益,不得以非法形式征收农民土地。《通知》表示,“现阶段,农民工落户城镇,是否放弃宅基地和承包的耕地、林地、草地,必须完全尊重农民本人的意愿,不得强制或变相强制收回。引导农民进城落户要遵守法律法规和国家政策,充分考虑农民的当前利益和长远生计,不能脱离实际,更不能搞强迫命令”。实际上,只有充分考虑到农民切实利益、长远生计以及主观意愿的户籍改革,才能更好地被社会所接受与执行。

第四,渐进改革中的破冰之举。总体上,改革开放以来,我国的户籍改革遵循渐进式的特点,本次户籍新政同样如此,但渐进中又有破冰。作为《通知》的背景,相当一段时期以来,我国各级政府在城市化与户籍管理制度方面进行了“积极的探索”,“积累了一些经验”,“也出现了一些不容忽视的问题”。这些积累的过程本身就是一个“渐进”摸索的过程。《通知》的指导思想强调的“积极稳妥、规范有序”原则以及“分类指导”的政策都传达了这种渐进的策略。渐进主义作为一种社会行动的方法,有着成本低、代价小的优点。但同时,本次新政又是一次破冰之举。无论是地级市户籍严格调控还是有关剥离户籍所附带的权益方面,都是很大的突破。

户籍改革新政预期的影响

无论从理论上还是从实践上看,《通知》对户籍改革新政的影响是非常明显的,

其中利大于弊。

一方面，从质与量上提高我国的城市化水平。无疑，新的户籍改革政策将大大有利于我国城市化水平的提高。可以预期，此次新政通过减少人口流动的限制，会促使劳动力要素更加自由地在城乡间、城市之间自由流动。这一由劳动力要素合理配置带来的整个城乡市场经济体系的优化，可以大大刺激我国农村劳动力的有效转移，同时促使各个城市间基于劳动力资源的产业结构重新定位与良性竞争。从而，可以整体上提高我国城市化的水平与城市的竞争能力。无论是从城市化水平的量上还是质上，《通知》都会带来全面的改观。无疑，这种影响在地级市和县级市中会表现得尤为明显，而大城市受其影响将不会太大。

另一方面，需要认真研究城市问题面临的风险。关于人口与资源张力的讨论由来已久，伴随迁移自由度的加大，新的城市问题风险因素也有可能滋生。即使新政策以“安居乐业”为户籍迁移的标准，这并不能确保这部分今后在城市良好的生存与发展。比如，由于城市人口密度的增加，可能导致公共环境与资源供给的恶化或者紧张；由于职业岗位的有限，而大量农民工的教育文化水平偏低，技能有限，大量涌入城市的人口可能会导致失业率的上升；这些紧张进一步滋生公共安全与社会治安、住房与交通方面的社会问题。对于国际上的很多人口控制不受限制的地方，以贫民窟为聚集地的城市病并不罕见。可以想象，如果相关制度并不完备，城市病的风险依然可能存在。

未来城市化背景下户籍改革面临的困难

一方面，我们必须正视城市公共资源供给引发的挑战。户籍改革能够提高城市化水平，但同时户籍改革是个一揽子工程，即要求公共资源的供给与分配上能够适应户籍制度变迁的需要。作为本次户籍改革的亮点，改革试图将就业、教育与技能培训方面的内涵从户籍身份中剥离出去。但是，原有户籍身份下所包含的各种社会保险内容远不止这些，特别是像医疗、住房、养老等直接影响农民工生活质量的重大民生问题，并没

有在此次《通知》中得到体现，因而也是未来户籍改革可能面临的主要困难。一些学者认为，城市与农村不同的社会保障制度是造成城乡人口不同社会身份的重要标志，也是城市限制农村人口进入其中的主要理由，同时也是农村人口进入城市的吸引力之一。因而，要使我国户籍制度发生根本性的重大变化，除了需要我国达到高于70%以上的城市化水平之外，还要农村人口享有与城市同样的社会保障水平。同时，考虑到农民自身在劳动力市场上竞争力的参差多样，他们在城市的生存与发展本身也面临挑战。如果相关的配套民生制度不健全或者不完善，国际上城市化过程中的“城市病”现象容易在这种情况下滋生。

另一方面，我们也不能忽视城市户籍价值化的强化倾向。我国的户籍制度不仅生产着巨大的城乡鸿沟，实际上，在城市内部也同样隐含着各种不平等，从而形成一个不同含金量的城市户籍身份等级。这与我们今天看到的大城市政策上强化户籍价值化的倾向是一致的。即，不同级别的城市居民享受着不尽相同的福利待遇，从而导致不同的城市在户籍制度上持有不同的态度，如自我融资性城市欢迎为城市经济做出生产性贡献的外来人口，而补贴性城市则会担心福利的被分流。对于个体来说，一旦户籍松动，农村人口希望得到城市户口，中小城市人口希望得到大城市户口，含金量高的城市成为人们蜂拥而入的目的地；而与这些人们站在对立面的城市人口或者大城市的人口，则有可能根据其政策制定过程中的优势地位而继续保持既有的户籍政策。因而，户籍制度与城市化本身生产着利益群体。作为这一制度的延续，我国一些大城市为了一方面吸收高层次人才，一方面又不放弃控制人口总规模的总原则，推出了许多进一步强化城市户籍价值化与不平等的政策，进一步背离了户籍改革旨在追求自由迁移和户籍平等的大趋势和理念。比如，上海实现加分制的户口转入政策，学历、专业、技术职称等因素都直接影响着户籍转入的难易程度。这表面上与市场经济的运作规则一致，实际上从根本上违背了户籍改革的方向。因为，这种政策本身强化了不同城市户籍的不同含金量与价值，预

设不同人力资本的人群转入城市户籍的可能性是不一样的。此外，还有一些大城市都坚持“投资落户”或者“购房落户”的政策，实际上也是强化了同样的观念，大大限制了人口的自由迁移。

因而，无论是在城市层面、农村人口还是城市人口层面，都预示着户籍改革的诸多困难。从利益博弈的角度来说，“降低既得利益集团的抵制动机”，或许可以减少户籍改革的震荡。

下一步改革的方向

户籍制度改革根本目的在于保障人们的自由迁移与居住的自由。户籍改革的本质是，决策者应该放弃以限制人口自由迁徙的权利及相应的社会福利来实现社会经济稳定和发展的工具性目标，而将人口自由流动的权利视为价值性目标，并将其权利放在政策目标序中的优先地位。因而，我们实际上要改革的是滥用户籍制度造成诸多社会不公的各种陈旧的社会管控制度。

因而，逐渐放松户口迁移的限制，根据社会经济条件和城市的综合承载能力，最终保证自由迁移是户籍改革的最终目标。从社会结构来看，逐步实现城乡一体化的户籍登记管理制度，实现城乡社会身份与机会结构的一体化，也是户籍改革的发展方向。正如前面所述，将原有户籍制度下所包含的保障与福利剥离开来，且逐步建立起可携带的社会保障制度或者更具有实质性的突破意义。因而，可以预见未来户籍制度改革的拓展空间将主要在这些维度上。具体到不同城市上来，此次新政涉及到了县级市、地级市和直辖市，但是对于北京、上海、广州等主要的特大城市却仍然采取控制的策略。因而，促使在这些城市务工的农业户籍人口在各方面享有与当地居民同等的社会待遇，也是进一步改革的重要内容之一。因为这些地方也同时是主要的人口流入地，是大量农民工的工作地，这些地区的户籍制度的改革可能会更有意义。^①

（作者单位：北京大学社会学系）

【责任编辑：王勇】