

关于最新户籍改革《意见》的多视角解读

王伟进 陆杰华

2014年7月30日,政府公布了《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》)。不同于以往历次的户籍改革,此次《意见》出台,意味着要真正开始向长期以来的城乡二元户籍体制和农业户口说再见。因此,《意见》一出台令社会欢欣鼓舞,被广泛地认为具有历史性的革新意义。

《意见》关于户籍改革的最新突破

第一,明确提出取消农业户口与非农业户口的区分,创新性提出居民户口登记制度。《意见》指出将取消农业户口与非农业户口的性质区分,取消由其衍生而来的蓝印户口类型,统一登记为居民户口,并建立居住证制度,切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益。

第二,分类推进,差别化落户,并提出部分改革条件的上限。城市公共服务越好,经济机会越多,对外来流动人口的吸引能力就越大,潜在城市所面临的公共服务压力也会越大。正因如此,此次《意见》延续了分类推进的思路,根据人口规模实行差别化落户政策,即全面放开建制镇和小城市落户限制,有序开放中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,且针对大中小城市分别制定了不同的落户标准与政策。特别值得注意的是,同是分类推进,为了防止城市在推进改革过程中的消极心态,对应不同城市《意见》制定了相应的条件上限,如对落户中等城市、大城市的社保年限要求分别不得超过3年和5年,这样,就能够尽可能保障想落户者的正当权利。

第三,鼓励特大城市采取户籍积分制的措施。《意见》提到,要改进城区人口

500万以上的城市现行落户政策,建立完善积分落户制度。根据综合承载能力和经济社会发展需要,以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标,合理设置积分分值。虽然积分制有强化不同城市户籍价值的明显不足,但是,近来彭希哲等学者(2014)撰文指出,积分权益制是一种可以兼顾户籍改革多重目标的普惠性制度选择,同时也是一种新的公共福利和权利分配制度载体,是适应户籍改革过渡时期的最佳人口管理途径之一。正因为如此,这也是《意见》提出鼓励特大城市实行户籍积分制的原因之一。

《意见》关于户籍改革的深层次原因

《意见》的出台,既是党的十八大、十八届三中全会、中央城镇化工作会议精神 的体现,又是推动社会建设和促进城乡一体化发展的要求,同时满足了最广大人民尤其是流动人口的迫切需要,体现了政府对基本民生民权的充分关注。

分析来看,此次《意见》出台,有以下几点原因。

第一,是党中央和政府“以人为本”执政理念使然。十八大以来,中央着力改进工作作风,以强国富民的“中国梦”为引领,始终将人民的重大需求与根本利益放在首位,推进经济社会全面发展。而户籍制度的改革影响广泛而深远,无论是与户籍制度相关的公共服务与福利,还是直接由户籍制度决定的自由迁徙权,都正是广大人民群众尤其是流动人口的根​​本利益所在。

第二,是服务我国社会经济发展思路

重要转变的需要。其中,转变之一是更加注重社会建设和社会管理,统筹社会建设与经济建设的协调发展。此次“去户籍化”正是在为社会建设去除最基本的制度藩篱,以更好地服务于社会管理。转变之二,大力推动新型城镇化进程。城镇化是我国当下经济社会发展的巨大红利。而破除城乡二元户籍体制,推动农业户籍非农从业人员身份市民化,可以为新型城镇化建设提供不竭动力。转变之三,更加注重城乡社会政策的统筹,实现社会保障与福利体系的大统一与大发展。近年来,包括最低社会保障、养老保险、教育升学、医疗救助、特困人员供养等基本民生类社会政策都在纷纷走向城乡统筹,因而,现有二元户籍制度的牵绊效应必然会更加显现。只有改革户籍登记制度,才能为适度普惠型社会政策疏通障碍。

第三,是民生所需,民心所向,民意所指。一直以来,依附在户籍制度上的社会性待遇项目多,影响人群庞大,广为诟病。而备受户籍制度困扰的流动人口是我城镇化和经济发展的有力功臣。因而,消除农业户籍的社会性歧视,减少与户籍相关的待遇和社会服务差异,是广大人民内心深处的呼声,尤其是中国庞大流动人口及其家属的热切期盼。

《意见》中户籍改革的重大意义

此次《意见》意义深远,将大幅提升中国社会的面貌,带来社会结构的巨变,推动社会治理的发展。可以预计,五个更美好的社会正在向我们招手。

一是新型城镇化社会的到来。2011年底,我国城镇常住人口首次过半,这既是一个量的节点,更是一个质的更替,即一个有

着悠久农业文化的古老中国已经一只脚迈进了现代城镇社会的大门。然而,紧随而来的社会舆论又提出了“半城市化”、“大城市病”等议题。显然,只有户籍身份、基本公共服务同时伴随就业与居住地的城镇化,才是完整意义的城镇化,相应的中小城市才能在为“北上广”减压方面发挥应有的作用。可以预计,通过此次改革,我国城镇化的发展将进一步获得助推力,大中小城市和小城镇格局将更加优化,并将全面惠及居住在农村和城市中的所有人口。

二是社会政策时代的到来。所谓社会政策时代,是指在一个国家或地区,以改善弱势群体和广大民众的生活状况为目的的社会政策普遍形成,并且作为一种制度被有效实施的社会现象和社会发展阶段。由于社会结构的二元性,我国的社会政策发展实际上也体现出二元性。一个制度,往往是城市一套办法,农村一套办法。这样,无疑增加了社会政策的制度成本,降低了社会政策的公平性。更重要的是,长期以来,我国大量社会政策的具体内容都直接与户籍身份相关,往往农业户籍人口处于弱势。可以预期,随着户籍制度的改革,相关社会政策一体化的趋势将更加明显,社会公共服务的覆盖也将更全面、更公平,伴随而来的社会政策也会集中修订或者出台,社会政策时代的特征将更加突出。实际上,《意见》中就明确提到,“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”,“提高统筹层次,实现基础养老金全国统筹,加快实施统一的城乡居民基本养老保险制度,落实城镇职工基本养老保险关系转移接续政策。加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系,促进基本养老服务均等化。完善以低保制度为核心的社会救助体系,实现城乡社会救助统筹发展”。

三是城乡关系更融洽社会的到来。户籍制度作为一种社会管理手段,由于与利益的捆绑,一定程度上损害了城乡关系,由其所导致的社会矛盾时有发生。比较典型的,如不同户籍人口征地拆迁补偿标准、子女入学、看病就医等方面享受的待遇和标准差异巨大,相关的社会冲突与矛盾大大影响了社会和谐。与此同时,大量“农民工”因为社会身份的差异,在城市遭受歧视,心理健

康受到影响,社会融合程度低,由此滋生了大量问题。可以预期,户籍制度的改革和相伴的社会管理手段的创新,将进一步保障城乡群体的社会利益,助推城乡人口的社会融合,大大消除社会矛盾,促进社会公平与和谐。

四是阶层结构更合理社会的到来。一个强大而稳定的中间阶层是社会和谐稳定的基础。而一旦上述城乡差别的日渐缩小,数量庞大的农村剩余劳动力在有稳定的职业基础上进一步落户城镇,伴随职业非农化与身份市民化而来的,必将是底层社会的向上社会流动加速,中间阶层不断壮大。可以预期,随着我国阶层结构的更加合理,阶层间观念与行为的矛盾和冲突将更加缓和,很多社会问题将迎刃而解。

五是人口信息化社会的到来。《意见》提到发展的目标包括“统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库”,并要求做到“建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度”。通过统一居住登记相关的制度,有利于建设和共享国家基本人口信息库。人口相关信息是一个国家最基本的国情,是重大决策的重要现实依据;人口相关登记信息的共享是一个国家最基本信息的共享,是未来部门间及时协调和政策有效衔接的硬件支撑。一个人口信息社会的到来,必将大大方便学术研究的开展和政策的制定落实。

下一步户籍改革亟需关注的主要问题

尽管如此,依然应该看到围绕户籍制度,我国还有很长的路要走,改革仍需努力。具体表现为:

首先是在顶层设计基础上,要完善户籍改革的具体体制机制,促成改革的落实。一个政策出台,如果没有落实,那还只是纸上谈兵;如果不能按照设计理念有效执行,再好的政策也枉然。因而,政府要狠抓落实,确保政策出台抓铁有痕、踏石留印。目前,此次《意见》还只是一个总体的顶层设计,伴随政策的相关具体体制机制有待进一步

研究和论证,改革的路线图有待进一步明晰。

其次,户籍改革必将推动我国城镇化的加速,与此相关,要妥善解决好两大关键性问题,一是要切实做好城乡公共服务均等化,二是要同时保护好村民与居民的已有利益。对于农村地区来说,一方面需要政府大力发展公共服务,最大程度上缩小城乡在基本设施与服务上的差距,这样可以一定程度上避免户籍新政带来的农村进一步衰败。另一方面,也需要切实保护农业转移人口各项权益得到妥善的保护,避免强行的“以地换户口”现象。针对这一问题,《意见》规定,现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件,从而充分考虑到了现在农业人口难以舍弃的三种重要权益。对于城市,最重要的是需要在基础设施、公共服务上有充分的准备,以更好地吸纳与服务外来人口;对于特大城市,更是要调整城市功能定位,优化城市规划,预防和筹划应对可能出现各种“大城市病”。

再次,户籍改革要遵循一定的原则,具体来说,要积极稳妥、循序渐进,要因地制宜、区别对待,要以人为本、自主自愿。要积极稳妥、循序渐进,即不急躁,不冒进,确保户籍改革有序推进。要因城制宜、区别对待,即要避免“一刀切”,充分考虑城市的社会经济发展水平、公共资源和服务对人口的承载能力,制定与城市相适宜的具体政策。要以人为本、自主自愿,即避免“被落户”、“拉进城”等现象发生,充分尊重公民落户的自由选择权。

最后,需要进一步思考如何去除各种隐性的城乡出身差异所导致的不平等。户籍改革的总目标是城乡一体化,城乡人民社会福利更加公平合理。虽然此次改革名义上去除了农业户籍,但与城乡出身有关的各种实质性不平等仍将长期存在,因而,要真正实现城乡统筹发展、城乡关系融合,还有很长的路要走。①

(作者单位:王伟进,民政部政策研究中心;
陆杰华,北京大学社会学系)

【责任编辑:林晓红】