

您现在的位置：首页>>研究文献>> 果断进行户籍立法，进一步推动我国经济...

果断进行户籍立法，进一步推动我国经济快速发展

作者:刘正才 出处:民建中央网站

我国现行户籍制度形成于20世纪50年代，自20世纪80年代以来，户籍改革就一直进行着，但都从未从根本上突破原有的计划模式，制约了我国经济社会的进一步发展。反思30年来的户籍改革，可以清晰地看到，我国户籍改革没有跟上市场经济改革的步伐，没有遵循市场经济条件下人口流动的规律。

世界历史经验表明，随着市场经济的发展，城乡收入差距呈缩小趋势，但我国恰恰相反。我国城乡收入差距之所以呈扩大趋势，很大程度上是我国特有的户籍制度造成的，它严重阻碍了中国的城市化进程，使我国广大农民在高速经济发展的成果中分享得很少。2005年的调查数据显示，即使按常住人口计算，城镇化率仍未过半；但如果按户籍人口计算，城镇人口所占比例只有27.42%。

如果不从根本上改革我国现行户籍制度，中国城乡差别只会继续扩大，不会缩小。当然，户籍改革不只是“解放”农民的问题，更重要的是，人口流动和聚集是促进城市经济发展的重要因素之一。另外，目前仍有70%多农村户籍人口的状况严重制约了到我国内需的扩大，他们无疑是关系到我国内需能否持续扩大的最为关键的群体。如果要有效提高他们的收入以及消费倾向，最有效的办法就是让更多的农业人口进城工作并转变为正式城市居民，因而必须降低进城落户的门槛。降低城市落户门槛主要是取消行政性政策限制，抓住住房这个根本条件，以立法的形式保障农业人口以及所有公民的迁徙权。所以，从根本上改革我国现行户籍制度不仅是必要的，而且是紧迫的。

关于如何加快我国户籍制度改革，笔者主要提如下四点建议：

（一）解放思想，重新认识户籍改革的必要性和可行性

解放思想仍然是推进我国户籍改革的首要问题。解放思想主要不是一般民众的问题，更主要的是政府的问题，要跳出政治思维看待户籍改革，不能老在公民权利和社会稳定等空洞口号上纠缠。从宏观上看，户籍改革能够加速城市化进程，提高民众的消费倾向，可以大大改善中国目前内需不足的问题，从而使中国经济获得更加长久的持续发展。从微观上看，户籍改革不仅使农民和外来人口受益，而且还使城市原居民收益，更重要的是它能使政府受益，可以大大改善和增加城市政府的财政收入。从福利经济学来看，一个三赢格局和百分之一百帕累托改进的改革是能够顺利进行的。因此，政府要抛弃过去的政治思维，不能总是把“社会稳定”作为延缓户籍改革的挡箭牌。户籍改革最需要的是政府具有改革的远见、魄力和勇气。

（二）严格以合法住所进行户口登记，简化和降低落户条件，根据居住面积和时间划分暂住和永住两种类型户口

当前我国关于外来人员落户的条件比较多，但基本上可以划分为技术移民和投资移民，技术移民主要是看文凭和职称，投资移民包括投资办企业和购房。毋庸置疑，文凭是很重要的，但更重要的是实际工作能力，唯文凭论的错误就在于它抹杀了其它增加能力的途径。市场经济本质上是能力经济，能力高一般薪酬也高，相比文凭来讲，金钱是一个衡量能力的更有效的标准，尽管它并不全面。其实，一个文凭和职称较高的人在解决住房上是不会存在很大问题的，如果连住房都不能解决，那他本身就存在很大的问题，比如说懒惰，这没必要值得同情。另外，对一个能够投资办企业

的人来说，住房自然不是一个问題。因此，以住房作为落户条件不仅简便，而且最能反映户口的意义。虽然“购房入户”和“租房入户”还存在一定的金钱门槛，但能更大程度上驱动中国人努力学习和工作，提升赚钱的能力。

那么，该如何设置住房这一入户条件呢？笔者认为，应该在国家层面制定一个统一的户口准入标准，并根据居住面积和时间进行区分，在此基础上设暂住户口和永住户口，两者有一定的福利差别。我认为，符合最低购房面积并购房后实际居住满3年（或5年）的，就可以申请转为永住户口；实际居住时间满8年（或10年）并连续3年（或5年）符合最低租房面积的，也可以申请转为永住户口。暂住户口在福利待遇上要低于永住户口，只有取得常住户口的人才能有资格申请失业金、低保及廉租房，这是暂住户口与永住户口最主要的区别，不过廉租房要小于最低居住面积。没有达到最低居住面积的人，居住半年以上就必须申请登记暂住户口，即使达到居住时间的要求，也不能申请转为当地永住户口。弄虚作假者要面临法律制裁，取得永住户口的必须注销。最低居住面积不能太高，以略高于廉租房面积为限，如人均18平方米。最低居住面积和居住时间由全国人大决定，并由全国人大决定是否调整。

（三）尽快启动户籍立法工作，废除户籍政策特区，用法律形式保护公民的迁徙落户权

虽然我国很多城市已试点过或正在试点“购房入户”政策，但这些城市大多是把这项政策当作权宜之计，在推高房价和遭到某些部门的阻力之后，往往又会把它取消掉。而且，几乎所有城市对最低购房面积设置太高，如90甚至120平米，并存在不断加码趋势。如果户籍改革的措施只是作为政府的政策，那它就具有很大的不确定性，这对促进户籍改革是非常不利的。因此，希望中央政府不要再陷入试点的怪圈，不能任由地方政府随意决定入户条件，而应尽快使“购房入户”以及“租房入户”法制化。

因此，只要达到了国家统一规定的人均居住面积和居住时间，就必须在法律上保障每个公民转迁永住户口的权利，任何城市包括北京、上海和深圳等特大城市，都不能享有提高入户条件的特权。我们一个曾经的错误认识就是，只有通过行政手段才能控制流动人口的盲目进入，从而缓解大城市的人口压力。其实，以合法住所作为落户的基本条件，其本身就能起到分流人口的作用。随着人口的流入，大城市住房的价格和租金就会水涨船高，于是高居住成本变成了一个自动筛选机制。

当然，在通过法律保障公民的入户权利和维护全国统一性的同时，还应允许地方政府拥有适当的自决权。但是，这种自决权不能与相关户籍法规相抵触，只能根据自身情况放宽入户条件。比如，对于那些持有高文凭和紧缺专业的人才，在获取永住户口上就可以给予优惠条件，即对居住面积和时间不作要求或降低要求。这样的话，既能保障公民平等入户的权利，又能发挥地方政府发展经济的主动性。

（四）改革行政管理体制，加大财政支持力度，进一步建立和完善与户籍改革相关的配套制度

改革开放以来，我国政府在行政管理体制改革上做了不少努力，但与服务型政府的改革目标仍有不小的差距，尤其政府利益的部门化倾向使许多改革难以得到有效执行。因此，弱化利益部门化倾向应该是我国行政体制改革的重要目标之一，如此才能增强政府机构之间的协调性和执行力，使政府能够更好地服务于经济、社会和民众。近几年以来，我国政府加大了社会保障制度的建设力度，但还应进一步推进和完善。对于那些直接分管社会福利的政府部门，要建立专门的拨款机制，加大财政的支持力度，努力建立覆盖全国的教育、医疗和养老等福利保障制度。

在当前中国经济发展水平的条件下，重要的不是消除地区之间的福利差异，而是建立覆盖全国的教育、医疗和养老等社会保障制度，方便社会保障卡在全国范围内转移和使用，从而解决人们流动和迁徙的后顾之忧。即使在经济发达的美国，各州之间也存在一定程度上的福利差异。地区之间的福利差异不仅体现各地经济发展水平的差异，而且也是人口流动的一个动力。如果城市人口不能享受比农村人口更高的社会福利，农民就缺乏退出耕地和把永住户口迁移到城市的动力，这不利于中国城市化以及农业现代化的发展。所以，户口背后的社会保障功能是不能剥离的，剥离论是一个很不切实际的观点。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网