

应以简捷方式迅速推动户籍改革

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月7日 侯东民

目前，户籍改革进展缓慢已经引起社会关注。近期深圳城市福利制度改革是14部委户籍改革调查组主张剥离户籍上附加的社会福利方面的一次突破，在剥离基础上，再取消城市与农村户籍的区别，户籍改革目的似乎就基本达到。但深圳改革实际上说明我国户籍改革基本思路还有进一步清晰化的必要。

首先，必须认识，户籍改革在城市化中肩负着解决农民释放土地问题的重任。不能解决这一问题的改革，也将是改革的失败。其次，应认识解决户籍改革进展缓慢问题，必须解决城市顾及自身利益，改革动力不足的问题。此外，剥离附加于户籍的福利的改革由于十分复杂，对此也有阻滞倾向。

明确户籍改革全方位工作目标，增加城市改革动力，避免户籍改革复杂化，当前就可以较迅速推动改革取得实质性进展。

“离土不离乡”导致“减少农民”政策严重缺损

农村劳力转移“离土不离乡”加剧农业发展困境，实在到了必须高度重视的时候。

扩大土地经营规模是提高粮食生产效益的一项根本性措施，西方发达国家的农业政策也一贯高度关注这点，对以粮食生产为主的我国超小规模农业经济讲，这更是百年大计。

改革开放以来，我国农业劳力从事二、三产业的已经占到总量30%以上。但因“离土不离乡”，也由于这期间农村人口较大幅度增长，我国农民劳均耕地至今竟减少了40%以上。由上世纪80年代初每人7亩左右，已减少到不足4亩。改革开放后，我国经济以平均9%的速度增长，农民经营规模还在大幅度萎缩，三农怎能不是较尖锐的问题？但目前国内对“离土不离乡”却已习以为常。户籍改革在农村一头必须解决农民释放土地的问题，在观念及实践上均没得到应有的重视。

从日本的情况看，在1955年经济起飞不久，其“资源制约型农业”也立即遭遇到农民收入问题，对此日本只能以政府补贴（反哺农业）与在城市化中加快土地兼并手段解决。战后日本农民兼业化趋势也非常明显。但日本农民兼业化与更多农民彻底转移是同步的，农业经营规模问题始终受到日本高度关注。城市化方面，从1955年经济起飞到1980年，日本历时与中国改革开放以来几乎相等，农户土地规模净增200%以上。尽管如此，日本农户规模仍仅为西方的几分之一，粮农经营规模则差距百倍以上，在政府补贴日益受到多哈谈判等国际贸易规则钳制的形势下，日本粮农收入及粮食生产仍面对巨大压力。

我国农户经营规模目前仅为日本的 1 / 5，农业劳力转移却主要是“离土不离乡”，造成城市化中“减少农民”政策较严重缺损。农业规模超小对内使粮食生产与二三产业收入差距日益增大、对外在加入 W T O 后国外规模农业的冲击日益迫近。这一农业困境即所谓我国三农问题的本质。

国家以财政补贴农业，是今后缓解粮食生产困境的一个重要手段。但农业人口比重居高不下，加上国际贸易规则限制日益增加，我国将很难像以往日本那样大力补贴农业。减少农民，扩大经营规模对今后农业发展的意义不言而喻。

日本的经验表明，随着经济增长，农业自动化及兼业化会不断发展，土地规模狭小使“3865 部队”即可照料少许农地，地价则日益提升，农民恋土情节会越来越重，扩大农户经营规模工作难度将逐渐增加。中国户均土地经营规模比日本还狭小得多，如果遗失扩大经营规模最有利的时机，将留给农业很大的隐患。一个日益发达的二三产业与以粮食生产为主的超小规模农业并存，收入分化等城乡二元矛盾将更加尖锐。

因此，在促进农业劳动力转移的同时，逐步瓦解“离土不离乡”对我国农村土地流转的限制，已是关系三农及整个国民经济健康发展的一个根本性问题。一个国家农业劳动力转移过程出现几乎 1 / 4 城市常住人口在城市不能落脚，在农村不能释放出土地的现象，一方面限制了农民的收入及购买力，对整个国民经济有越来越大的不利影响；另一方面，流动人口管理成为城市人口管理的难题，这种对进城农民缺乏激励前景的待遇，也加重了城市社会稳定方面的忧患。

换言之，减少农民，提高农户经营规模，应明确成为我国核心的农业政策之一。在这个基础上反哺农业等措施才可能相对有效。而通过户籍改革转变目前劳力转移“离土不离乡”的问题，便是首当其冲的选择。

户籍改革应制定全面而明确的工作标准

我国户籍改革必须围绕在城市、农村两头全方位解决“离土不离乡问题”，制定明确而全面的工作目标。这种工作目标起码应保证两条最基本的要求：一是受益农民要真正享有城市户籍人口待遇，如城市社会保障待遇等等；二是受益农民同时释放出土地（此外，增进暂不符合落脚条件的农民工应该享受的城市福利问题，是城市福利改革目的之一）。目前，许多地区的“一元化”户籍改革，以上两个标准无一符合。

户籍改革迟缓原因是地方囿于城市利益缺乏改革动力

尽管加快户籍制度改革呼声越来越高，至今改革进展却较为缓慢。主要原因不能不归结于各地政府更关注城市利益，在利用农民廉价劳力的同时，又尽量避免增加城市福利付出。目前，许多城市甚至对户籍人口中的失地农民，也不愿意承担应该承担的社会保障责任。不少外地农民工已经进城十几年，无法取得城市人口身份，不能享受城市待遇，同时占着耕地，占着农村宅基地。户籍改革与改革开放以来我国其他重大改革相比，并非难度更大，主要是地方政府缺乏改革动力，这是户籍改革十几年鲜有成效的重要原因。

像环保、土地管理等类问题一样，解决农民工落脚问题会降低城市福利，城市积极性不高在情理之中。因此，必须由中央采取有力措施推动。否则，情况很难改观。

户籍改革并不复杂，当前是可以迅速推动的

国务院相关部门户籍改革调研组最近指出，户籍改革本身并不复杂，而附加在户籍制度之上的相关社会经济政策以及由此形成的社会利益分配格局却错综复杂，不研究解决好这些问题，户籍改革便难以稳步推进。这点出了很重要的问题。

目前农民进城已经不可阻挡，城市、农村户籍实质性的意义，确实就在于福利差别。脱离福利差别，户籍基本就是空壳。所以户籍改革与福利改革是相互联系的，如果农民工不能享受合理的城市福利，致力于福利与户籍脱钩而进行一元化式的改革，基本就只有名义上的意义。

目前我国城乡差距还十分明显，9亿农民尚无社会保障（推出的话也只能实行城乡双轨制）；由于城市中农民工情况（居住时间、职业、表现等）各不相同，居住时间较短、工作不很稳定的流动人口，今后也不可能完全享受城市福利（包括各类社会保障等），否则，会刺激农民进城，冲击二元福利体系。所以，不管户籍如何改革，不在少数的部分进城农民（近似于目前所谓暂住人口）与城市居民之间的福利差别还将长期存在。因此，目前城市户籍与福利体系改革应解决的主要问题是，一要扩大城市福利覆盖范围，使应该落脚的农民工“离土离乡”，享受完全福利待遇，彻底变为城市人口；二是对暂不符合落脚条件的农民工应该增进其应享受的合理的城市福利。

对此，当前有两条道路可走。

一是研究剥离错综复杂的福利附加，确立适用于进入城市的任何人的（包括短期打工者）城市福利制度，以这种制度的内在福利差异实行不同人群福利的软隔离，户籍无论城乡则均改称常住人口与暂住人口，对已经享受完全城市福利待遇的农民，则必须另研究如何使其脱离土地的问题。

深圳社会养老保险改革等福利体制改革路线可以看成是这方面的一个初步尝试。

但深圳改革并不能解决农民彻底离土转移问题，对比于现有户籍制度以户籍调入解决农民离土问题的功能，如果着手解决，手段也比较复杂。另外这一改革中一般农民工享受的福利较低，也没有创造必要的农民离土条件。政府对符合落脚条件的农民工必须部分地买单，增加其福利，一方面因为他们已经低成本地为地方经济做了多年贡献，另一方面从加快转移就是反馈农业看也是应该的。当然农民释放土地及反馈农业都是深圳内部改革难以作为的，应由中央政府协调。这反映出户籍改革某些方面需要国家出台统一政策，城市各自为政的改革是有局限性的。此外，解决离土问题，必然涉及享受何种福利的农民工应彻底离土变为城市人口的问题，有必要划出一条福利线，对线以上和以下的进城农民在释放土地方面提出截然不同的要求，操作上将是非常困难的（除非实行土地赎买。但不谈出台赎买政策在其他方面的复杂性，仅在目前我国农村集体土地制度下，是深圳等城市赎买，国家赎买，还是农村集体赎买？）。再者，我国各个城市经济条件不同，差别甚至很大，各自确定这种福利制度，并与彻底转移农民联系起来，当前确实成为了极其复杂的问题。

当前我国城市户籍与福利体制改革另一条可能的道路是，边研究改革道路，边依托目前的体制加以推动。

在依托目前体制推动方面，中央要做的，只是敦促、推动城市根据其能力有效地扩大目前“户籍附加福利”所涵盖的人群规模。即中央从全局出发，明确要求地方在一定时期内迅速推动户籍改

革，特别是必须采取实际行动逐步拟定条件，将符合一定条件的农民工纳入城市人口。这样做只需延续以往户籍调入的做法，一方面符合条件的农民工调入即享受同等城市福利；另一方面调入时农民工在家乡必须同时放弃土地，由当地集体再次分配，以扩大农民的经营规模。在我国农村集体土地制度下，农民不能自由买卖土地，延续以往户籍调入的做法，当前还是让进城农民释放土地的最简单而现实的路径。对不符合或暂不符合一定条件的进城农民，在城市中工作时也应该享受相应的企业福利待遇（如目前的三险，以及最低小时工资等）。研究增进其他因居住时间短等暂不符合永久落户条件的进城农民的城市社会福利问题，是户籍及城市福利制度改革的另一项任务。

对符合条件的农民工调入即享受同等城市福利，首先需要确定“具有合法固定住所、稳定职业或生活来源等主要生活基础的基本落户的条件”（例如，一定居住年限、文化水平、社会表现等），其次要研究他们如何具体地纳入城市现存社会福利制度（主要问题在于“五险”，低保等）。但这些问题只要地方政府已经决定推动，就一定能很快进行研究、拿出方案，并在逐步吸纳农民工的实践中予以完善。笔者认为，这是当前尽快推动户籍改革取得实质性进展的较佳方案。而只要改革能真正有力地推动减少农民的进程，提高农民工在城市的福利，户籍之暂时称呼如何，是次要的。否则，如迄今我们看到的一样，本来较简单可以推动的事情，将变得十分复杂。

我国城市长期以来已聚集了大量流动人口，目前将户籍改革推进一大步完全可能。但积累人数较多，也不能要求一步到位，必须慎重进行。此外，我国城市发展还有许多问题需要统筹考虑。以北京为例，目前产业结构还处在较快转型过程之中，外来劳动力较集中的商业服务业、建筑业（2008年奥运以后规模可能缩小）等，在不远的将来，人口素质与规模都将发生较剧烈变化。适应这种变化，继续合理地控制户籍准入条件，同时继续坚持开放劳动力市场，对北京市人口（规模、结构、素质）与社会、经济的协调发展是有利的。这里谈的北京问题同时也是许多大城市的问题。从这点看，我国户籍改革继续采取分类指导原则仍然是必要的。但同样必须明确，在这一原则下，包括北京、上海等各城市均应打破目前户籍改革停滞不前的状况，特别要在吸纳农民工成为城市人口方面有较大进展。

（作者单位：中国人民大学人口与发展研究中心）

文章来源：中国经济新闻网-中国经济时报 （责任编辑： zfy）