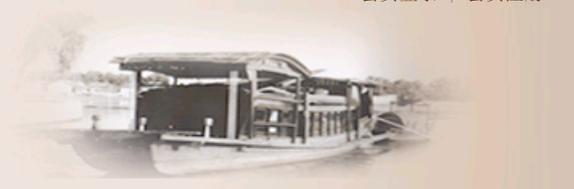


中共党史与当代中国史

History of the Communist Party of China and Contemporary China

[首页](#)[中共党史](#)[当代中国史](#)[党的建设](#)[百家](#)

您的位置：[首页](#) > [中共党史](#) > [党史名家](#)

城镇化进程中的户籍制度改革研究

作者：王海光

发布：2009年06月20日

来源：新华文摘 2003年第10期

点击：9次

[评论](#)[放大字体](#)[收藏](#)[打印](#)[缩小字体](#)

分享按钮

我们现行的户籍制度是50年代在国家工业化进程曲折发展的情况下逐步建立和形成的。这一制度的功能特点主要表现为：

（一）它是根据中国工业化赶超战略的需要而建立起来的行政体制，是计划经济体制在社会生活领域的一个核心制度，起着让农村支撑城市、农业为工业化提供积累的功能；（二）它的建立深刻地反映了工业化进程受制于城乡二元结构的深层次矛盾，是在短缺经济情况下的制度安排。它在户籍人口管理职能上附加了许多利益分配的功能，其结果是又固化和加重了城乡二元社会结构；（三）它用行政手段把全体公民划分为城市人和农村人两个不平等的，城镇居民享有福利待遇和劳动就业机会，而农民则被束缚在土地上，形成了两种不同的身份等级制度。中国城市化与工业化过程被人为割离，城市功能萎缩，不断向农村、向土地转移人口压力。

现行的户籍制度虽然在历史上曾支持了中国工业化的最初起步，但付出的社会成本极大，既显失公平，也损失了效益。它虽然抑制了城市的人口膨胀，同时也窒息了社会发展的活力，使人口流动长期处于停滞状态，违背了现代化发展的一般规律和社会主义的平等原则；它虽然使我们这个“一穷二白”、人口众多的小农经济国家，通过重工业优先的发展战略，短期推动了国家工业化的这个特殊历史进程，但同时也迟滞了城市化的进程，使城市功能全面萎缩，并在精神层面形成了社会的“城市户籍崇拜”心理，乃至造成人口素质劣化，农业劳动率低下，农村人口贫困化，城乡差别拉大等一系列社会问题。

改革开放以来，社会经济的发展要求对现行户籍制度产生了强烈的冲击，农村大量剩余劳动力转移问题浮出水面，国家相应地在政策层面上对户籍制度进行了一些局部性改革。随着短缺经济的结束和社会主义市场经济体制的逐步建立，现行户籍制度已经不能适应中国社会全面发展的需要，其弊端愈发明显地表现出来，成为严重影响中国现代化发展的一个制度性障碍。新世纪伊始，面对加入WTO的国际竞争的挑战、农村经济发展连年徘徊、内需不足等问题压力，朝野上下已经形成了户籍制度势在必行的共识，成为社会各界关注的热点问题。当前的户籍改革，从小城镇的全面放开，形成了小、中、大城市的联动，是改革开放以来一次动作最大最全面的户籍改革。当前的问题已不是改不改的问题，而是改什么，怎么改，改了以后又如何的问题。（<http://www.tecn.cn>）

一、关于当前户籍制度改革的背景分析和选题考虑

当前各类文章对现有户籍制度的弊端和诟病有淋漓尽致的分析。有论者甚至认为，户籍制度是计划经济在社会生活里的最集中表现，是计划经济的最后一座堡垒。这些议论对当前推动户籍制度改革，具有良好的舆论动员作用。但决不能简单地认为只要把户籍制度革掉了，就可以彻底拆除城乡藩篱。中国的基本国情是人口压力巨大而资源严重短缺，改革的整体推进具有渐进性的特点，即是在公平与效率、稳定与发展中寻找平衡点。中国20年来各项具体改革政策的出台，首先是取决于现实问题的压力，因此，效率优先、兼顾公平成为改革举措的基本价值取向。户籍制度的改革也应当如此，必须放在国家主导推行的现代化发展战略中，考虑户籍改革的问题。

户籍制度的改革，涉及面非常广泛，影响深远，牵动千家万户，关切到每个人的利益。现在的改革，实际上是为过去的错误政策还账。我们认为，户籍制度改革的核心是恢复公民居住和迁徙自由的权利问题。但因在户籍制度载体上附加的各种利益关系非常复杂，改革有很大的成本代价，这只能是一个逐步剥离各种利益关系的渐进过程。因此，户籍制度的改革，在价值取向上要兼顾公民权益、经济发展和社会稳定三者的关系；在改革的时机、力度和步骤上，既受制于社会经济发达的程度，也与人们对城镇化的认识有关。1985年，公安部曾有过户籍改革的设想，因受到各方面因素的制约而未能提起。这与当时经济发展程度和人们对城镇化认识不足不无关系。

当前的户籍制度改革，实际上是在工业化已有了相当发展，而城市化落后于工业化所产生的种种矛盾中启动的，主要有以下方面：

一、城市化滞后于工业化的矛盾。长期以来，中国城市化进程落后于工业化。改革开放后，中国重新启动城市化进程。目前，我国人均国内生产总值已超过700美元，但城市化水平只有30%左右，不仅低于45%的世界平均水平，而且低于一般发展中国家40%的水平，而发达国家已高达80%~90%。由于城市化滞后，第三产业不发达，我国产业结构严重缺乏吸纳农业剩余劳动力的能力，城乡居民的收入反差越来越大，所以刚进入温饱的低水平小康阶段就出现内需不足的问题。进入21世纪，城市化的滞后，“三农”问题严重，已成为中国现代化发展的瓶颈问题。当前，对城市化明显滞后于工业化，城市化水平明显滞后于经济发展水平的问题，政府和社会各界已有了比较一致的共识：不加快城镇化的步伐，中国的经济就难以长期保持稳定的发展。要把一亿多剩余农村劳动力从土地上转移出去，首先必须拆除城乡壁垒，改革户籍制度，建立城乡一体的劳动力市场，促进第三产业的发展。近年来，各地为吸引人才和加快城市化进程，纷纷出台了户籍制度改革的各项政策措施。

二、国家城镇化战略由计划型向市场型转变的矛盾。关于城镇化，学界解释不一。有的认为城镇化就是城市化。我们是把城镇化界定为城市化中的城镇体系建设的一个方面。在如何推进城市化问题上，一直有两种不同意见。一种是从规模效益出发，主张优先发展大城市；一种是从中国人地资源紧缺的情况出发，主张优先发展小城镇。国家80年代初确定的城镇化的战略是“严格控制大城市，适当发展中等城市，积极发展小城镇”。这里还有着浓厚的城市保护主义的色彩。国家在90年代后期提出“小城镇，大战略”，其政策的重心是要解决“三农”问题。“十五”城镇化发展重点专项规划提出的完善城镇体系的基本任务是：有重点地发展小城镇，积极发展中城市，完善区域性中心城市功能，引导城镇密集区有序发展，走多样化的城镇化道路。这是更具市场机制要求的城市化发展方向。

中国的城镇化问题，说到底，就是在人口压力大而资源严重短缺的基本国情矛盾制约之下，逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系，转移大量剩余农村劳动力，力争合理地解决农业、农村、农民这“三农问题”。“十五”计划提出打破城乡分割体

制，逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系，改革城镇户籍制度，形成城乡人口有序流动的机制，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导剩余农村劳动力在城乡、地区间的流动，创造自由流动的良好就业环境。

三、户籍二元管理结构和劳动力市场配置的矛盾。80年代以来，随着市场经济的发展，中央政府多次对户籍管理进行一些必要的调整和改革，各地方政府相继出台了地方性法规，特别是全国范围内粮油供应放开与户籍脱钩，实际上人口已经处于自由流动的状态。目前全国每年的流动人口达8000万人，预计今后一个时期可达1.5亿。但在现行户籍二元管理体制的制度下，以千分之二的指标控制进城名额的计划经济模式，影响了公民的正常合法迁移，制约了人才流动，大量已经在城市中取得生存基础的人口无法落户，人户分离的情况达3000万人，年复一年重演“民工潮”。这说明，现行户籍制度已是劳动力自由流动的制度障碍。另外，越来越多的农村剩余劳动力进城务工经商，从事非农产业，按城市人口和农业人口实行二元户口管理结构，已不能对现有人口进行有效管理。它不仅人为制造了公民身份上的天然不公平和用工歧视，也不能真实反映我国人口的地区分布、劳动力的产业构成状况及城市化水平，造成人口信息失真、管理缺位等许多问题。

四、建立全国统一市场和国民待遇不平等的矛盾。中国入世后已纳入国际竞争环境，这使建立全国统一市场和国民待遇不平等的矛盾更加突出出来了。要增强中国的国际竞争力，需要人口的广大流动，根据市场需要，自由、合理配置劳动力资源。但在现行的户籍制度下，公民的国民待遇是不平等的，公民的自由居住和迁徙权得不到法律的保证，农民成为最大的弱势群体。各地普遍存在本地人排斥外地人、城市人排斥农村人的用工歧视现象，形不成合理的劳动力平等竞争局面。各地所开的户口迁移政策口子，都是立足于吸引人才、技术、资金方面，是要人力不要人口，靠行政手段争夺人才。这实际上形成了户籍迁移的货币化趋向。对国民待遇不平等的问题，社会反映强烈，舆论批评尖锐。在课题组召开的县（市）委书记小规模座谈会上，农村问题著名学者杜润生再三呼吁，要给农民以国民待遇。实现公民国民待遇的平等性，这是建立全国城乡统一劳动力市场的前提。从根本上讲，在法律能切实保证公民居住和迁徙自由权利的情况下，中国潜在的人力优势才有可能发挥出来。

上述这些矛盾的概括或有不全，但足以说明户籍制度全面改革的时机已见成熟。户籍制度改革的目标是实现公民依法自由居住和迁徙，这是随着城镇化进程，逐步剥离附着在户籍制度上的行政功能和福利分配功能，建立法制化、科学化的人口管理系统的渐进改革的过程；当前户籍改革的阶段性目标是，首先在城镇和小城市打破城乡户籍壁垒，逐步推进城乡劳动力市场一体化，实现在未来五年内转移剩余农村劳动力四千万人的要求。当前新一轮户籍管理体制改革的实施范围主要是在包括县级市市区在内的全部小城镇。国家有关权威人士对媒体发表谈话：“至少在‘十五’期间至2010年，户籍管理体制改革的要充分利用小城市，特别是小城镇。”

本课题组把户籍改革研究的重点放在县级，具体考虑是：一、县级在城镇体系中是连接城乡两个市场的中心环节。县城（城关镇）基础设施是小城镇中比较好的，城市功能相对齐全，是小城镇建设的重点所在；二、县级的城镇化水平的提高，可以较快地带动第二、第三产业的发展，直接吸纳大量的农村剩余劳动力，缓解农村人多地少的矛盾；三、县级的城镇居民附加在户籍制度上的各种利益关系剥离得较为彻底，在打破城乡分割体制中的制约因素较小，准入门槛较低，公民的居住和迁徙权利可以在这里得到比较充分地实现；四、县级的城镇化水平的提高，可以减少人口流动的盲目性，降低剩余农村劳动力向非农产业转移的代价，为人口向大中城市更大范围的流动提供一个基础性的平台。

在研究中，课题组成员与公安部治安局户籍部门的同志交流了对户籍改革的看法，与部分县、市、地书记交流了对城镇化和

户籍改革的意见，并选择了处在城镇化不同发展阶段上的浙江省宁波市宁海县、山东省淄博市昌乐县、安徽省亳州市等地进行

了实地考察，力图从制度功能解构方面，对当前户籍改革的现状、存在的问题和对城镇化的推动作用，提出初步的分析意

见。（<http://www.tccn.cn/>）

二、对当前城镇户籍制度改革的基本评估和问题分析

【一】、当前户籍制度的改革思路和实施

户籍管理是国家行政管理的重要组成部分。它通过对公民身份情况的登记，为政府实施行政管理，包括制定国民经济和社会发展规划、配置劳动力资源、治安管理等提供人口数据及相关的基础性资料；确认公民的民事权利能力和行为能力，证明公民身份，便利公民参加各类社会活动。当前，户籍制度改革已由自下而上的局部性改革进入到国家推导的全面改革的层面。

实现在法制基础上的居住和迁徙自由，是我国户籍制度改革的目标。实现这个目标，则是一个逐步剥离户籍附加成分，还本归原的过程。从人口管理的角度讲，改革总的思路是：实行公民在居住地登记户口的原则，形成由户口登记、迁移为基础，居民户口簿、公民身份证两种证件和常住、暂住两种户口组成的管理制度，建立起以《中华人民共和国户籍法》为基础的科学完备的户籍法规体系，逐步形成一套适应社会主义市场经济体制的城乡统一的户籍管理制度。

近期，政府推进户籍管理制度改革的基本思路是：首先，尽快打破农业、非农业户口管理二元结构，废除由此衍生的“农转非”计划指标管理政策以及蓝印户口等户口形式，按照在居住地登记户口的原则，建立全国城乡统一的户口登记管理制度。第二，逐步放宽户口迁移的限制，以具有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源为基本落户条件，调整城市户口迁移政策，根据经济、社会发展的客观需要和社会的综合承受能力，最终实现户口自由迁徙。第三，逐步剥离各有关部门附加在户口管理上的诸多行政管理职能，弱化户籍背后的利益关系，恢复户口管理作为民事登记的基本社会职能，实现由户的管理向口的管理的转变。抓紧制定户籍法，完善户籍管理工作的法制化。

这一轮户籍管理体制改革的实施范围主要是在包括县级市市区在内的全部小城镇，各县政府所在地镇、各县区建制镇的户口迁移全面放开。这次更加开放的户籍改革，打破了行政分割造成的相互封闭的城乡关系，为农村经济在更为广阔的空间内进行生产要素的重组提供了条件。同时，也对大中城市产生了积极的共鸣效应。一些省会城市也采取了相应的开放措施。例如石家庄市的改革，全面放开市区户口准入限制，几乎是没有什么坎了，只要居住两年就可以。象北京、上海这样历来控制很严的特大城市也有限度地放宽了准入条件，社会性移民的口子基本放开了，对投资移民，技术移民的政策都有所放宽。当前已有十多个省区明令取消了农村户口和城市户口，统称居民户口，以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件，建立城乡统一的户口登记制度，从而为建立统一的中华人民共和国居民户口管理体系迈进了一大步。

在这一轮户籍改革中，中央政府废止了一些不利于劳动力合理流动的政策规定。2001年5月1日，国家明令取消《市镇居民粮食供应转移证明》，终结了延续近40年的“户粮挂钩”政策，为今后户口迁移制度的改革排除了一个重大制度性障碍。为促进劳动力在城乡之间、地区之间有序流动，各地相继清理和取消了在人事和用工制度方面的歧视性政策，取消对社会从业人员的“身份”要求。许多城市在公务员招聘中，已打破了职业、户籍、地域的限制，在全国范围公开招聘。这里所表达的意思是：

“官”的职位都能够向社会开放，农民也可以当官，别的工作还有什么不可以的呢？

户籍制度改革实际反映了中国城镇化发展到一定程度时对人口更广大范围自由流动的要求。由于打破了城乡身份限定的行政性藩篱，提供了城乡劳动力在同等条件下平等竞争的条件，为人口广泛流动创造了更大的自由度，会促进农村人口的合理流动。人们越来越意识到，学历、技术、资金是能够进入城市，在更广大范围自由流动的“通行证”。这对于广大剩余农业劳动力向第二、三产业的转化，是一个具有持续影响力的强大的激励机制。 (<http://www.isca.cn/>)

【二】、当前户籍改革的改革政策和路径设计

这一轮户籍改革的改革政策是以准入条件代替指标管理。即以固定的住处和稳定的收入为基本条件，各地根据自己的情况设置准入门槛。门槛是一种事先批准的机制，它的内容包括：规定固定住房中对住房面积的要求，对住户居住年限的要求；规定稳定收入中对收入数额的要求；以及对人们的学历、技术、投资资金、纳税金额等其他方面的要求。

门槛是这次户籍改革出台的一个制度创新。它是由行政管制过渡到经济限制的一个制度路径，以经济和技术的后天条件革除了强加于人的身份上的先天不平等，在人口自由流动中设置了敲门而入的机制。也就是说，每个公民都有权利选择居住的自由，而能否生活下去则是门槛。从实质上说，这是一个户籍制度由行政管制向市场调节转变的路径选择。这个选择，有望实现公平理念和效率原则的对接。设置门槛的目的主要是保护城市，在人口自由流动和城市自我规划自我管理的矛盾中起到一个平衡器的作用，让城市自己表达意愿，让能在城市生存下去的人们生存，在大量剩余农村劳动力转移过程中降低了人口流动的风险。正如经济学家吴敬琏所说，表面上看是对农民的不平等，实际上是对农民的负责。

由于城市建设和管理成本的大小不一，各城市进入门槛高低不同，小城镇可以是放开的，大城市的进入就要预支一定的成本，以避免出现管理失衡的可能。人才流动必然会带动资金、技术的流动，是提高城市活力的决定性因素。所以，门槛在提高城市活力、保证生活质量和所付成本之间具有调节的弹性，在城镇化发展竞争的比较优势中会出现一种均衡，趋势是不断降低的，这就为以后放开城市和人口流动提供了双向选择性。

允许农民带土进城是这一户籍改革的又一个新特点。农民怕二轮承包失去土地，担心迁出容易迁回难，这是他们在城市门口徘徊犹豫的一个重要原因。各地根据中央政府《关于推进小城镇户籍制度改革的意见》精神，采取了允许带土的政策，在承包期内不要求进城农民退还承包地和自留地，以解除农民进城的后顾之忧。进城农民可依据自愿原则保留土地承包权，或依法有偿转让，实行土地流转。此举是对农民权益的保障。在政策上与国家向农民承诺“承包地三十年不变”的大政策相接轨，既充分照顾到进城农民的社会保障需求心理，也为以后建立覆盖城乡的社会保障制度提供了基本的物质条件，同时也有利于促进土地流转机制的建立，在一定程度上为调整农业产业结构、实现农业的适度规模经营，提高农业的竞争力提供了条件。

由于农民权益得到保证，使户籍的属地化管理得以顺利进行，城镇化中行政管理上交叉混乱的问题，各类户口不统一的问题一并得到解决。如“城中村”的问题，过去由于居民身份的限制，一地之中村委会和居委会并存，一直是城镇管理上的“老大难”，这次采取保证农民转户后仍享有土地收益的措施，得到了彻底解决。

户籍制度改革的问题，远没有预想的严重。如议论纷纷的石家庄户籍改革，实行一年，落户十万，基本是平稳有序的。这说明，城市放开后，可以在市场调节的作用下，形成弹性的进出机制。 (<http://www.isca.cn/>)

[三]、当前户籍制度改革的几个问题

这一轮的城镇户籍改革在全国范围的全面铺开，堪称是建国以来动作最大的户籍改革措施。但城镇的反映并没有预想中的强烈。各地的户籍改革可以说是波澜不惊，进展平稳。一个重要的原因是，我国城镇化的动力机制在很大程度上已经发生了转变。

原来的城镇化的动力机制是和计划经济模式相联系，靠行政力量来驱动。在发展小城镇中，一些地方存在着随意性和盲目性的问题，追求数量型增长，热衷铺摊子，搞形象工程，缺乏规模效益。现在开始由“自上而上”模式向“自下而上”模式转变。实行人口属地化管理，是实现城乡融合，用城镇化促进城市化的需要，符合市场化配置资源和城镇根据自己的比较优势多元化发展的方向。由于社会经济发展现状的限制，农村与城市的生活水平落差太大，农村人口的基数太大，户籍改革必须结合综合性的社会全面改革进行。当前的户籍改革使一些过去的问题显性化了，也出现了一些新情况。

1.城市资源的短缺问题首先在教育上反映出来了。户籍改革不是单一的人口管理问题，所包含的社会性内容非常复杂。在城乡二元分割的行政壁垒拆除之后，这些社会性内容就凸现出来了。当前突出的问题首先表现在城镇教育资源的短缺。子女的教育问题向为中国家庭的头等大事，是人口迁徙的主要理由。以石家庄为例，由于一下子放开的口子太大，石家庄的中小学马上感到了教育资源的紧张。我们在浙江调查的情况看，对农民进城的首要限制因素已经不再是住房、就业，而在于城镇的教育容量。县城所在地的学校，一般是全县教育质量最高的。农民进城居住的主要因素，就是要让孩子受到比乡间更好的教育，这就必然要挤压城镇原居民的教育资源。这里还有一个高考地区分数差的问题。北京的高考录取分要比山东低100多分，去年曾发生青岛落榜生状告教育部的事情。实际上山东本地，青岛比菏泽高考录取分又要低许多。一些私营企业主投资买房落户北京试点城镇，目的就是为孩子能上好大学。近年来，山东等地还出现了高考“候鸟现象”。一些外省区学校以本地高考录取分数线低为诱，招揽考生把户口转到录取分数低的地区，异地而考，造成人口虚假移动。

2.城镇化程度不同的地区对城镇户籍改革反映有差异。我们在对浙江宁波市宁海县、山东昌乐县、安徽亳州市的实地调查中了解到：由于小城镇的各项综合改革开展得较为彻底，双向选择的劳动就业制度已基本建立，医疗保健制度改革和住房制度改革大致完成，原来附着在小城镇户口上的福利待遇已经所剩无几，吸纳人口的能力在于各地城镇化的水平。宁海县的市场化和城镇化程度较高，居民和农民在享受福利待遇方面已无差别，原有的户籍管理功能弱化，公安局的户籍管理机构已经并入城市治安大队，对流动人口管理已有比较成熟的经验办法。在城镇范围内，本地想转户口的在以往的改革中都已经转了。这次转的大都是外地来城镇谋生并已有稳定的生存基础的一批人，可以说是对既成事实的一种认可。而安徽亳州市在户籍改革中则显得比较被动，担心出现人口管理失控的问题。

3.城镇户籍改革为城镇化的发展提供了加速生产要素流动的的制度前提。通过这一轮改革，居住和迁徙自由可以在城镇得到实现。但人们真正想迁徙的地方是大城市和特大城市。由于大城市和特大城市的门槛高，所以有人说，从行政壁垒转为了金元关卡，担心会形成农村、小城镇，小城市和大城市、特大城市的新的二元分割结构。但真正影响流动的主要因素是个人的能力。城镇户籍改革为更大范围的人口合理流动创造了一个平台，通过城镇这个平台，农民可以提高在市场经济条件下的生存技能，感受到现代城市生活的气息，为向大中城市的流动提供一个阶梯。无论是小城镇户口，还是投资户口、人才户口，都只是户籍

改革迈出的第一步。但这一步至关重要，它为今后户籍制度的全面改革奠定了基础。

4.出现了新的不平等的问题。城镇居民随着住房、福利、医疗保险、劳动就业等体制改革，已丧失了原先享有的各种福利。农民则在宅基地审批、人口计划生育政策等方面享有优于城市居民的利益。由于土地转让中城区城郊农民可以获得颇为丰厚的收益，一些原来转成城镇居民的希望再转回农村户口，政府不得不严把“非转农”的关口。按属地化管理之后，当前最主要的问题是：①土地流转问题。农民可以保留承包土地的权益，带土进城，享有城镇居民的同等待遇。②撤村建居后的土地利益分配问题。原来“城中村”的土地已经盖店铺厂房出租，村民可以分红利。取消“城中村”后，村民成为居民，仍要享用这项福利。③如何统一城乡计生政策的问题。过去的计生政策是按农村居民和城镇居民不同身份制定的，农村人可生二胎，城市人只准生一胎。计生管理上，城市管得严，农村管得松，城乡结合部往往是空白点。户籍改革后，随之带来了农村与城市计生政策如何统一的问题，当务之急是得有新的措施出台。

5.城镇化中的区位差异因素更加突出出来了。从改革的情况来看，进城对外地人有吸引力，本地人对进城的兴趣不大。这种情况带有普遍性，不仅发生在小城镇、小城市，也包括大城市的郊区镇。以北京的试点镇户籍为例，与外来投资移民的热情形成鲜明对比的是，北京郊区本土本乡农民对城镇户口兴趣并不大。在试点镇的当地乡镇企业经营者和村民并不愿意把户口转向城镇，“农转非”和“村转镇”已经没有多大吸引力。本地人进城缺乏热情，原因主要是比较成本问题。到城镇搞生产经营成本较高，居住的限制较多，缴纳税费项目多，造成人们的望城却步。

6.提高城镇管理水平成为非常紧迫的现实问题。城镇户籍制度改革后，流动人口加大，提高了城镇人口管理的复杂性。如计生管理难度加大，外来人口管理的难度加大，过去行政性管理的方式已难以奏效。在发展小城镇中，一些地方已经出现了重建轻管的问题，资源配置不合理，环境脏、乱、差，生产经营低水平重复。在人口更加自由流动的情况下，资金问题会成为小城镇建设的瓶颈。一些地方在城镇化建设中不能量力而行，负债重，效益低。如不及时提高管理水平，农村病出现的可能性会加大。

7.给基层民主建设和政权建设带来新的课题。城镇户籍制度改革打破了城乡身份限定，农村人口的流动性增大，给村民自治带来一些新的课题，例如：何谓“本村村民”？选民资格如何界定，需要具备那些条件？其属地条件是否仍然以“农业户籍”作为必备条件？然而，最迫切的问题，还是农村政治资源越来越严重地流失问题。大批农村青壮劳力、具有组织、活动能力的能人外出经商务工，使村民自治处于弱化乃至虚化状态。另外，城镇的社区建设上，过去单位大院式的管理模式已不适应了。建设新型社区管理体系，缺乏合格管理人才和文化人才的问题也突出出来了。

8.在建立城乡一体化的户籍管理方式后，各地区之间、城乡之间在就业、居住、社会保障等方面有巨大的政策性差异需要抹平。针对这些领域所存在的矛盾，抓紧对策研究并出台能够促进平稳过渡、平滑衔接的办法成为当务之急。例如，职工养老和医疗保险制度，要留出能够让进城农民随时随地转入的接口，既不增加国家的额外负担，又使每个人得到公正待

遇。（<http://www.tscn.cn>）

三、对当前深化城镇户籍制度改革的几点思考和若干建议

实行户籍制度改革是中国经济和社会发展的形势所趋，民心所向。实行这一变革有着多重价值取向，是一个由短期目标和长期目标交错构成的渐进的改革过程。在道义和理念的层面上，是对人的基本权利——居住和迁徙自由、择业自由的重新肯定，予以法律的保障；在国家发展战略上，要为推进“十五”纲要的城镇化发展战略提供制度保证，让人们迁徙、移居自由取决于更市场化的城市管理制度；在人口管理的技术层面上，是要废除已滞后于社会发展的二元管理结构，建立科学化、高效率、城乡一体的户籍登记、迁徙、管理体系；在市场经济发展层面上，要有利于促进人口的合理流动，建立全国城乡统一的劳动力市场。在社会发展层面上，要为建立全面的社会保障系统和个人信用系统提供一个基本的制度模板。

由于旧户籍制度承载了太多的附加利益，户籍改革是牵一发而动全身的系统工程，要对户籍制度、就业制度、财税制度、社会保障制度、市政制度、政治体制等进行综合改革，政策的关联性很强，复杂化程度高，不仅有许多现实的问题，还会并发一些新的问题，甚至会造成一些具有长期影响的问题。因此，户籍改革要以社会公平为改革原则，确立改革的道义力量；以促进经济发展为改革方向，推进城镇化战略的实现；以维护社会稳定为策略选择，稳妥又不失时机地推进下去。在当前户籍制度改革取得初步进展的基础上，为继续深化改革，建议处理好以下问题：<http://www.tecn.cn/>

（一）加强户籍立法建设。通过统一立法，规范户口管理，为实现在法制基础上的居住和迁徙自由提供一个法律框架。

用宪法的形式肯定公民有居住和迁徙自由的基本权利。户籍改革的最根本的问题是公民迁徙和居住的自由。由于现行宪法中还没有恢复“五四”宪法中公民有居住和迁徙的自由权利的条款，这对树立国家的道义形象，解除人们的精神枷锁，规范政府行为都是不利的。1.在宪法中恢复这一条款，与国际社会在人权标准上取得统一，有利于其他法律制度与国际的接轨，促进中国更深入地融入国际社会主流。2.在宪法中恢复这一条款，具有道义的精神力量，能够以国家大法的权威性，消除人与人城乡之间的隔离和歧视，从而为市场经济秩序的建立和发展提供充足的人力资源和精神支持。3.把公民具有居住和迁徙自由重新写入宪法，作为基本权利加以严格的保护，就有了规范的法律依据。在各地设置准入门槛中，地方政府会有相当大的自主权。鉴于当前城市保护主义和地方保护主义还有很大市场，作为宪法规定的基本权利，当其受到其他法律侵犯时，可裁定该法律失效。通过对一些带有歧视性色彩的政策法规的违宪纠察，更好地保护公民的迁徙自由，在最大程度上保证中国公民在中国境内都能享受同等待遇。

加紧制定户籍法。随着经济发展和社会进步，特别是改革开放的深入和社会主义市场经济体制的逐步确立，户籍管理工作面临的新情况、新问题不断增多，1958年出台的《中华人民共和国户口登记条例》已远不能适应。主要体现在：《条例》中的部分内容已与新的《刑法》、《刑事诉讼法》相抵触；现行的户口迁移政策和《暂住证申领办法》等部分规章早已突破了《条例》的有关内容；群众违反有关户口管理规定，如出生迟报和不报，死亡不销，户口项目随意变更等问题相当突出。对此有关部门和社会各界呼声强烈，每年两会期间都有许多人大代表和政协委员就此提出建议和提案，要求加强户籍立法，确保这项工作有法可依，依法行政，严格户口登记制度。在改革探索中，各地出台各种试验性地方户口，有的就有地方保护主义的色彩。所以，有必要通过国家立法，提高公民的人口登记意识，规范政府行政，使中国公民在中国境内都能享受户口管理的同等待遇。

通过法制宣传提高农民的公民意识。鉴于户籍法出台尚有时日，而改革的实践发展很快，消除城市保护主义的约束和规范地

方政府行政的规定，又需要以更高的法律力量，可以考虑在户籍法起草、修改的过程中，在媒体上进行广泛讨论，造成全民参与与的舆论氛围。这样，既有助于形成全民共识，同时可以以舆论的压力使改革的进程得到规范。（<http://www.icsa.cn>）

（二）大力张扬户籍制度改革在全民族精神层面的价值，通过舆论宣传提高全民的公民意识，在思想上解放农民，为城镇化的发展提供充沛的内在动力。

必须充分认识户籍制度改革不单是制度层面的改革，它还具有深刻的思想解放的意义。在长期二元分割行政管理体制下，城市在心理上是排斥农村的，不但造成了农民在精神上的桎梏，也造成了城市人妄自尊大的思想倾向，人与人之间缺乏相互尊重的人格观念和平等意识。在社会生活层面上，城里人往往指责外出务工农民不讲文明，不讲卫生，不懂规矩，不守秩序，犯罪倾向等等。农民对城市存有很深的心理隔膜，由畏惧乃至疏远，由疏远乃至敌视。在政策层面上，也带有深刻的城市中心主义的影响。如动辄清退农民工就是其中一例。即便取消城乡分离的户籍制度后，这种在心理层面上造成的伤害也不是马上就能愈合的。人们心里还是有城里人和农村人的区分。从农民自身素质来讲，没有精神层面的提高，农民即使是进了城，致了富，也还是穿西装打领带的农民。

要实现农村1.5亿剩余劳动力的转化，仅仅开城门还是远远不够的，还得在政府的主导下，彻底清除城市中心主义的影响，培养农民独立人格的公民精神，提高他们的权利义务观念和法制意识，使农民这一中国最大的弱势群体得到全社会的关注，让他们们能充分自身的积极性和创造性，凭借自己的聪明才智，获得在城市中生存发展的条件。

中国的改革是从农民起步的。在推进城镇化的社会发展中，需要依靠农民发挥自身的创造力。可以说这是农民自己解放自己的革命。这场革命中，首先是思想解放的革命，需要政府的大力倡导，需要全社会的支持，打破长期套在农民头上的精神桎梏。当前的户籍制度改革，社会各界的支持，起到了良好的推动作用。在进一步巩固改革成效，推动改革深化，也需要社会各界的支持。在支持农民中，也会使全民族的人权意识、民主意识、平等意识得到整体的升扬，增强民族的凝聚力，从而使中国丰富的人力资源得以充分开发出来，形成现代化建设的强大动力。（<http://www.icsa.cn>）

（三）彻底打破城乡分割的二元户口管理结构，建立健全城乡统一的户口登记管理制度；废止阻碍公民迁徙就业的行政限制，培育城乡一体的劳动力市场。

现行户籍制度的缺陷主要在于其城乡分离的二元结构特征。当前，许多地方在推进户籍制度改革上已初见成效：取消了人为的、行政的户口“申报”制度，以准入条件取代计划管理，实行属地化管理和职业登记，城乡统一的户籍管理制度开始建立起来。在此基础上，要以省、自治区、直辖市为单位渐次推开，按省、市、自治区行政区划建立城乡统一的居民户口。这是为以后建立中华人民共和国的居民户口的必要条件。

户籍制度改革的价值要求是促进全体公民发展机会的平等化。农民和城镇居民可以在同一个制度平台上凭能力参与市场的公平竞争，这会对城镇化的发展带来强劲的动力。城乡统一的户籍管理制度的建立，不仅要消解迁徙限制的行政干预因素，而且在精神上有着提升民族精神的重要价值。消除了户口歧视的制度性原因，意味着人们身份的变化，有着更平等的人格价值取向，有助于增强立足于个人能力的价值观念，提高人们市场经济的竞争意识，这对城镇化建设具有长远的制度效应。

当前的户籍制度改革，在行政改革方面进展顺利，但社会改革方面则要涉及到城镇经济、社会多方面的政策调整和管理体制的创新。城乡统一户籍管理制度的建立健全，必须完善政府其他有关部门相应的配套改革措施，继续弱化直至最后消解城市户口的附加利益，使劳动就业、子女入学、住房分配、保险政策、社会福利等与户口完全脱钩，实行自谋职业、自理口粮、自行解决住房、平等升学的政策，逐步使户籍管理恢复到其本来只承担民事登记的社会管理功能。

为此，建议城镇政府加强组织领导，在公安部门全面实行属地管理办法的同时，协调计划、劳动和社会保障、计划生育、土地和住宅、教育、民政、财政、统计、工商、税务等有关部门，清理歧视性的地方保护主义的政策。由于城镇本身还有大量本地居民失业、待业的问题，政府面临下岗职工和农民进城的双重压力。为保障城市常住人口就业，有些地方采取了限制外来人口就业的政策。应该看到，这是不利于劳动力资源优化配置的地方保护主义政策，人为地阻碍了城乡一体的劳动力市场的形成，从长远看并不利于城市的健康发展。当前，最重要的是彻底取消用工歧视。在下岗职工再就业和农民进城的问题上，进一步培育平等竞争、城乡一体的劳动力市场。市场竞争会降低劳动力成本，提高效率，增强城镇的综合效益。城镇的综合效益增强了，自然会创造出更多的就业机会。（<http://www.tdca.cn>）

（四）建立以法制加市场的调节机制，处理好平等、效益、稳定三者关系，通过科学地设置准入门槛，促进人口的合理流动。

通过户籍制度的改革，以准入条件代替指标控制，为实现公民居住和迁徙自由提供了依靠市场调节为主的制度前提。靠市场调节的居住和迁徙自由，以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件，但这并不排除政府为维护社会治安、公共秩序、生态环境，社会健康风尚以及他人权利的法定限制。个人追求利益最大化的自由流动要求和城市自我规划的管理要求，构成了市场加法制的人口调节机制。门槛就是体现这一要求的准入制度。（<http://www.tdca.cn>）

1.充分利用门槛机制，合理调节城镇化链条上的人口流动。

城镇化的过程，是由农村人口流向城市、小城市人口流向大中城市的迁徙过程。中国有九亿农民。面对1.5亿农村剩余劳动力需要转移的必然趋势和巨大压力，城市的有限资源是严重短缺的。我国城市化道路的现实选择是：适度控制大城市人口规模，积极发展中小城市，有重点地发展小城镇。

大城市是发展和稳定的矛盾集中之地。从城市化的历史看，优先发展大城市是世界各国推进城市化过程中的一般途径。只有规模较大的城市才有明显的聚集效应，才能创造较高的规模效益、较多的就业机会和较大的外部扩散效益。从人们的流动偏好来说，真正具有吸引力的还是大城市。多数流动人口都是流向大城市。如果不加控制，很快就会在大城市角落出现大批贫民窟。毕竟是在城里要饭，也比在农村种地的效益高。因此，在特大城市和大城市需要实行迁移控制，采取优先解决当地发展所需人才和投资者的户口迁移政策，严格控制人口总量的扩张，同时保持人口的适度增长。

小城镇是解决“三农”问题，转化农业劳动力的要津。中国的城镇化道路，首要的问题是要转移庞大的剩余农村劳动力，不能为城市化而城市化。到1999年底，全国共有建制镇19216个，居住在镇区的人口1.7亿，其中非农业人口1.25亿。小城镇有很大的吸纳农村剩余劳动力的发展空间。新阶段农业的发展必须与小城镇发展结合起来，通过拓展和集聚第二、第三产业发展的空间，大规模转移农村剩余劳动力，减少农民数量。因此，在县级市市区、县以下小城镇范围内，户籍应当全面放开，以充分吸

的农村剩余劳动力。

横列在大城市和小城镇之间的各类中小城市，需要积极发展，完善城市功能。所以，进入门槛也较低，一般都以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源等为落户条件。

在平等、效益和稳定的三者关系中，如果把人口自由流动作为平等指标，把吸引人才流动作为效益指标，把人口控制作为稳定指标，可以看出，在小城镇的户籍改革中强调的是平等的导向，在中小城市的户籍改革中则突出了效益加平等的导向，在大城市和特大城市的户籍改革中表现出的是稳定加效益。

忽视大城市和忽视小城镇，都要犯历史性的错误。在以准入条件的经济限制代替行政限制之后，如果大城市自设的门槛过高，与小城镇的发展脱节，会使城镇化发展的链条发生梗阻，不能根除二元分割体制的弊端，并有可能形成城镇、中小城市与大城市隔离的新的二元结构。这样，就会同时并发过度发展的“城市病”和发展不足的“农村病”。（<http://www.jscn.cn>）

2、利用市场机制，合理调整区位差异造成的人才流动由西向东的偏移现象。

受制于东西部经济发展水平的落差，放开户口会使西部人才更自由地向东部地区的流动。根据我们在浙江宁海县的调查，宁海根据自己的区位优势，吸引人才的目标主要盯在西安等西部大中城市的大学毕业生上，有一套包括落户在内的完整的人才引入政策。必须承认这个已存在多年的现实：无论有没有户籍制度，都不能保证中西部人才不流向东部发达地区。

在区位优势上看，西部人才向东部中小城市流动的趋势还会加大。对这种情况，并不必过多的担忧。多年的历史证明，靠行政限制人口流动，画地为牢，是人口资源的最大浪费。以市场机制配置资源，则可以期望出现一个更合理的人才区域分布。我们在工作中对全国各地的干部都有接触，深感西部地区的发展落后，主要问题还是出在观念和体制上。而观念和体制的转变，除开引进市场机制，让人口流动起来外别无它路。只有人口流动起来才能实现人力资源的优化配置，也才能最有效地提高人的素质。

另外，在考虑人才流动问题上，不能只是定在人才数量的流动上，更要看到活劳动的流动。人的价值追求是多样化的，只有市场机制才能提供更多的实现可能性。从自然禀赋和国家政策支持的条件讲，西部地区同样存有相当大的个人价值实现的发展机会。

在人才自由流动的市场调节机制下，活劳动可以得到更充分的发挥。西部必须在吸纳活劳动上面作大文章，创造出更有利的发展条件。例如青海省酝酿到北京招募到最艰苦的可可西里自然保护区的自愿工作者，为期两年，消息传出，报名者踊跃，大大出乎政府的意料之外。这个例子说明，西部地区并非是没有吸引力的地方。通过人口充分流动起来的市场调节，会使城市自然禀赋等综合条件得到充分的发挥，创造出多样性的城市特色。（<http://www.jscn.cn>）

3、科学地制定门槛标准，促进人口合理流动，增强城市的发展活力。

由于各地经济水平、社会发展、自然禀赋等条件差异很大，中国必须走多样化的城镇化道路，发挥比较优势。例如，在东部经济发达地区，要把县（市）所在的城关镇和中心镇作为发展重点，建立城乡一体化的劳动力市场。在西部不发达地区，地广人稀，要保护好生态环境，则可以把有限的资金集中起来，从集约化的规模效益出发，优先发展中心城市。

在特大中心城市、省会级大城市、功能齐全的中小城市、形形色色的中心城镇和小城镇的城镇化链条上，每个等级差有不同标准的准入条件，在不同地域有不同标准的准入条件，以发挥各自的比较优势，形成多样性的城镇化发展的格局。各城市自设

槛的准入条件，是考虑到经济、社会发展水平和城市综合承受力的事前预期。至于准入条件的合理与否，则是要通过市场来确定，不必有过多的行政干预。

从行政管理角度来看，一般是城市越大，管理的复杂性越大，门槛应越高。从市场竞争角度来看，门槛高到一定程度，积聚人气财气的能力就要减退，城市发展就要受影响，就要降低门槛。从自由选择的角度来看，大中小城市都有自己的便利和不利之处，不一定是城市越大越能实现自我。从历史的经验看，靠行政控制流动人口，未必都能奏效。在人口流动进入成本越高的地方，退出的比较成本就越大，往往会导致人们牺牲合适而选择适应，会造成只进不出的刚性。因此，只有通过市场竞争的博弈，城市才可能找到合理的定位，公民才可能根据能力和财力等条件选择适合自己的居住地，从而，可以走出一条具有中国特色的多样化的城镇化发展道路。 (<http://www.tscn.cn>)

(五) 建立由户口登记、身份证管理等制度构成的，以现代科技装备起来的科学的人口管理系统，实现静态管理向动态管理的转变。 (<http://www.tscn.cn>)

1. 加强和完善户口登记制度。

户口登记是户籍管理制度的基础和重要组成部分，也是国家行政管理的一项基础性工作，主要功能是人口的调查统计方面。一个严密完备的户口登记制度，对于全面准确地掌握人口信息，进行科学地开发利用，对于提高社会管理质量和效率，促进经济和社会各项事业发展，维护国家安全和社会稳定，保障公民合法权益具有十分重要的意义。依法申报登记户口是公民应尽的义务。过去出台的一些申报户口的各种限制条件，都应在当前城乡统一户籍管理的改革中彻底取消，使户口登记能够如实反映公民的居住状况和城市化水平。 (<http://www.tscn.cn>)

2. 把以户口管理为重点转到以人口管理为重点上来。

当前户籍改革的方向是使户口管理向人口管理过渡，人口管理向证件化过渡。长期以来，我国证明公民身份的法定证件只有居民户口簿，1985年实行了公民身份证。户口登记属于静态管理的范畴；人口登记则属于动态管理的范畴。随着我国经济社会的发展，单纯依靠户口登记制度已很难进行有效的管理和监控，现在最大的问题是人户分离。改革的方向是人口管理方式以户籍管理为主向以户籍管理为主过渡，最终以户籍管理代替户籍管理。身份证是保护自己个人权力不受侵犯的证件。要以身份证制度作为建立社会信用体系的基本依据，实行一人终生一个代码制，实现开放、动态的户籍管理，使全国人口流动逐渐地有序化。由于传统户籍管理方式在人们特别是农民中的影响很深，建议有关部门，利用更换第二代居民身份证的时机，运用电子信息技术和生物技术，储存完整的个人信息，确保身份证的“唯一性”，同时扩大和提高在全社会使用身份证的有效范围。以实际生活的必要性，提高人们的身份证意识，强化个人权利的观念。 (<http://www.tscn.cn>)

3. 由静态管理模式转变为动态管理模式，建立个人信用系统。

由于中国的城乡差别很大，地域广阔，流动人口数量惊人，户籍管理成本高难度大。当初实行城乡二元户口管理结构，也有着要降低人口管理难度的因由。当前流动人口犯罪率高、超生问题等等，也都和管理难以到位有直接关系。建立城乡一元的管理体系，用市场加法制的机制调节人口流动，是静态管理模式向动态管理模式的转变。对13亿人，1亿多流动人口进行动态管理，没有现代信息技术为核心的高科技手段是难以进行的。

实现户籍管理的全国联网，建立公民身份号码查询服务中心，是对人口进行动态管理的一项重要的基本建设。要积极运用人

口信息计算机管理系统，逐步实现人口信息统计数据的共享，更准确及时地掌握人口变动的信息。这种人口信息共享性的实

现，在为城市的建设规划提供可靠依据的同时，也为进城者提供选择流向的可靠依据。在此基础上形成的城市和人口的博弈，

可以使人口流动更加自由，也更加有序。

以公民身份证制度和现代信息技术手段相结合，进行人口动态管理，核心是建立起社会信用系统。市场经济是信用经济。建

立个人信用系统，对维护市场秩序很有必要。但必须慎重地把握公民权利和公共管理的边际界限。鉴于此事关系重大，建议有

关部门和专家学者细加研究，广泛征求意见。（<http://www.tch.cn/>）

（六）把户籍制度改革同劳动就业和社会保障制度等各项社会改革结合起来，推动土地制度的创新，逐步建立健全统一的社

会保障新体系。

全面进行户籍制度改革的风险性主要是，有可能出现大量农村人口涌入大中城市的“城市病”，同时并发农村人才资源流失

的“农村病”。情况当然不会象某些言论说的那么严重，却也是有着现实问题的根据。如年复一年的“民工潮”，流动人口犯

罪率上升，农村大批精壮劳力外出务工造成的“空壳村”现象等等。这种情况，说明了我们城镇化的发展基础不稳定。在进行

户籍制度的政策改革中，必须同时推动社会保障制度、劳动就业制度、土地制度等项社会改革。这个制度创新的效应要首先在

城镇中得到充分的体现。县城（中心镇）在城镇化链条上位于小城镇之首，在消除城乡二元分割结构中具有战略地位。在这里

形成吸纳人口的聚合效益，可以有效地转化农业人口，以城镇化促进城市化，达到建立现代化国际性大都市的需要。

1.建立覆盖城乡的全社会保障体系。进行城乡户籍制度改革，消除人为的城乡分割的行政藩篱，关键在于取消城市户口背后各

种复杂的附加利益，让农民享有与城镇居民同等的国民待遇，逐步取消城乡之间利益分配的差距，实现城乡融合。这里有政策

改革和社会改革两个方面的内容：一方面要认真清理与户籍相连的各种附带功能，清理在就业、教育、医疗等方面的歧视性政

策。凡是直接影响经济发展，又因历史遗留需要补偿而不会产生大的影响的附加条件应立即废除。另一方面，取消城市户口背

后的利益，必须同健全社会保障制度联系起来，解决农民进入城镇后的基本保险。农村人口加快向城镇集中，将会使城镇的就

业、住房、养老、教育、医疗等社会问题突出出来。因此，与户籍管理制度改革相配套，必须建立起相应的失业保险、养老保

险和医疗保障制度。户籍制度改革的最终完成，有待于覆盖城乡的全社会保障体系的建立和完善。

建立全社会的社会保障体系，即是对过去在中国工业化进程中长期损害农民利益的正当补偿，也是保护城市自己。农民得不

到社会保障的照应，没有“同在一片蓝天下”的亲合力，城市也得不到保障。通过建立全社会保障机制，实现政策的城乡贯

通，有助于促成真正的城乡一体化。降低了农民进入城市的门槛，同时也疏通了城市人口流出渠道。农民可以到城镇打工、经

商，城镇居民也可以到农村去租赁承包山林、土地、大棚，通过劳动力合理流动，实现效率的提高，解决城乡共同的就业不

足。从我们在山东昌乐县调查的情况看来，城镇下岗职工到农村租赁蔬菜大棚，有市场意识、技术和社会关系上的优势，一般

效益都高于农民。

覆盖城乡的全社会保障体制的建立，要根据各地的经济发展水平和城市化程度来确定。社会保障制度的建立，基础在县镇。

可分三个层次，县市区域的范围，地市区域的范围，省市区域的范围，各承担不同的社会保障内容。象广东这样城市化程度比

较高的地区，可以照顾到城乡差距悬殊的为数不多的贫困地区，在全省范围设立起最低贫困保障线。对广大地区，这个建立过程需要更长的时间。鉴于现行的对干部政绩考量的指标化倾向，可以把最低贫困保障线的指数作为政府政绩的主要考量标准之一。这是比任何数字、形象工程都来得实在，得民心，反映当地经济发展实情的发展“指标”。

2.积极推动土地流转的制度创新。要促进农村剩余劳动力和具备条件的农民能够更多更快地转移到城镇去就业和定居，仅仅拆除横隔在城乡之间的户籍壁垒，是远远不够的。经济因素是妨碍农民进城的真正门槛。农民之所以肯花钱办“农转非”，实际上是购买城市户口背后的福利附加值。随着这几年城市户口的福利功能的弱化，土地开发带来的利益增大，很多已转入城镇户口的人又千方百计地托关系花钱办起“非转农”来。现在要农民交出承包土地作为落户城镇的代价，他们是不会干的。这里有一个根深蒂固的心理：在城市没有工作，我还是个回家种地的农民；如果城里没有工作，乡里又没有土地，我就什么都不是了。因此出现了一个怪现象，本来土地资源就严重不足，666个县的人均耕地低于联合国确定的0.8亩的警戒线，却大量地陷入半耕作的状态。实际上，由于土地效益递减，除城郊土地有较高的地租回报外，农民对土地已没有多少依恋。只要政策对头，切实保障农民利益不受侵犯，能够与城市居民平等地共享社会福利，土地流转制度是可以搞起来的。

对城市来讲，要形成规模效益，最大的问题是资金问题。要建立覆盖城乡的全社会保障体制，最大的问题还是资金问题。对农民来讲，进城的目的是为了谋生，谋生需要本钱，还是一个资金问题。经过户籍制度改革，城镇政府不能再靠买卖户口筹集建设资金，农民也不可能再期望享受城镇的福利保障，资金严重匮乏的问题更加突出。国家已经对农民作出土地承包45年不变的承诺，从而保证了土地使用的长期性。在农业用地效益递减和资金严重匮乏的情况下，最终的出路在于进行土地市场化、资本化的制度创新，农村土地制度与城市土地制度并轨，以货币化的形式实现土地的自由流转。土地使用制度的改革是一项分阶段推进的大政策，第一步是出台土地使用权的良性流转政策，第二步是土地所有权流转制度的建立。而目前的解决途径则是将土地使用权变现。通过土地使用权的流转，使土地得到规模化经营的倍增效益。农民可以通过抵押、交换、出让土地使用权得到资金，进城兴开店、办厂，开发第三产业。城镇可以通过土地流转产生的级差地租的差价，获得城市开发资金。社会保障系统可以通过税收等方式，扩大的筹措社会保障资金的财源。通过社会保障制度和税收方式，调节贫富差距，为提供贫困者提供最低生活保障，使贫者和富者的生活随着经济的发展都能水涨船高。土地流转机制的改革，可以说是继户籍制度改革之后，必须积极推进的重大改革。没有这项改革，户籍制度的改革是没有实际意义的。

3.转变管理城市的观念为经营城市的观念，培育城市生长机制。城市规模取决于经济规模和与之相连的吸纳人口能力。大中小城市都必须提高自身的规划、建设和管理水平，以完善自我发展的功能，适应经济社会不断发展的需要。在城镇中，规划、建设与管理问题更为突出。这些年来，各地小城镇数量型增长很快，为了吸引人口进城，各地相继出台了一些优惠政策，如农民可以带土地进城等，但农业人口的比例并没有得到相应的减少。农民对进入城镇的反映不甚积极，说明小城镇的人口、资本、资源、市场的聚集效应都不足。农民进城是要吃饭的，这是仅靠成本巨大的“城市形象工程”解决不了的问题。

城镇化的一项指标就是农与非农的人口比例。在许多地方，一谈到城镇化，就是放开城镇户口，撤乡建镇，变农民为居民。在追求政绩的驱动下，一些地方政府会为追求指标，往往将小城镇建设等同于盖房子、修路子、建场子（市场），盲目鼓励农民进城。事实上，没有产业发展作基础，农民即使进了城，也得狼狈出城，最后造成“空壳镇”。进不进城，是农民自己的选择，政府的任务是培育城市的生长机制。为规范政府在城镇化的引导作用，需要有一个科学的城镇化的指标体系。

当前，绝大部分城镇政府没有进行公共设施建设的财力，不少地方甚至连支出公务人员的开支都很困难，由于盲目建设上项目背上沉重债务的不在少数。小城镇往往成为管理上的唐僧肉，乱收费的重灾区。因此，在户籍改革后，必须加紧推行农村费改税的改革，改变在计划经济下形成的城镇发展和管理的体制，建立按市场规则经营城市的新体制。在政府引导下主要通过发挥市场机制的作用来建设小城镇，对用地制度、基础设施和公用事业建设体制等方面实行一系列的配套改革，广辟投融资渠道，鼓励企业和城乡居民投资，解决公共资源的开发利用，使小城镇这个大战略真正得到启动。

当前小城镇发展中，一些地方出现了乱占耕地、乡镇企业遍地开花、重复建设、环境污染严重等所谓“农村病”。这不是发展小城镇必然出现的问题，而是治理和规划的问题。主要是政府行政的问题。城镇要靠自收自支来成长，公共设施的建设取之于民用之于民，以谁投资谁收益的原则进行市场经营，这必然要有居民的自治管理权力的提高，必须进行相应的政治改革，由政府管理过渡到管理政府，让城镇政府更多地扮演一个地产商的角色。如果城镇居民都能参与公共事务的管理，城市才真正是属于他们自己的。在居民参与公共事务的管理中，形成人人负责的家园意识，城镇的治理成本就会大大降低。

4.注意及时解决新的不平等问题。城镇户籍制度的改革，需要解决二元体制下旧的社会不平等的问题，也需要及时解决新的社会不平等问题。

当前突出的问题是对计划生育政策的影响。过去城乡二元分治的体制下，城市严格实行一胎制，农村实行二胎制或有限制的二胎制（头胎生女可以再生一个）。如延续这种方法，农村居民由于城镇的一胎制而不愿进城，城镇居民为了生二胎而宁愿到农村过一个阶段。农民的多生，除了养儿防老的传统观念外，还有一个根深蒂固的人口多势力大的现实考虑。这是在封闭农村环境下的人口观。在自由迁徙的条件下，市场经济的法则会给广大农村带来优生优育的实在性。在流动中人们都会意识到，一个文化素质高的人在市场竞争中要倍胜于低素质的人，这是以优生优育的人口质量观念取代数量观念的最有说服力的力量。从长远计，打破农民的户籍束缚有利于人口素质的提高。但现实问题是，中国的人口压力实在太大了，又正处人口生育高峰期，能让市场机制调整的空间太小。最近，国家刚出台了《社会抚养费征收管理办法》，明确规定了政府计生部门的管理职责和征收标准。这是非常必要和及时的措施。但由于各地区生活水平不同，征收标准差异较大，会有执行不统一的问题，建议国家在适当时机出台人口税，按人口课税，对生二胎以上者课以重税。

5、统一城乡福利保障和城市资源共享和合理配置问题。农民带土进城后，一方面在与城镇居民共享城市公共资源中，在农村的承包土地、闲置房屋需要进入市场流转。要考虑在建立城乡统一的社会保障体制中，形成以土地换福利的交换机制；另一方面也带来了城乡资源的合理调整和重新配置的问题。

城镇资源的合理调配问题。中心城镇有远比农村优越的教育、卫生等资源条件。大批农民进城，会带来资源的争夺，造成城市资源的短缺。据我们在浙江、山东、安徽调查的情况，希望子女得到更好的教育已成为农民进城的主要动机。县城重点学校已是不堪重负，设备齐全的乡镇学校则是招生不足。在地方限制农民进城的政策中，保证城镇的教育问题是一个很现实的考虑。医院的情况也和学校差不多。在城镇化的过程中，这种资源紧缺和闲置并存的情况还会在小城镇中更加突出。这种问题的解决，是一个通过市场机制进行资源配置优化的过程。在当前的情况下，要在政府指导下，通过大力发展民办教育、民办医院和其他民办事业，让现有资源得到有效发挥，逐步实现市场的自由调节。

农村资源的流失问题。当前农村人口资源流失的情况相当严重，已经造成政治、经济、社会的各种问题。浙江宁海县的同志

形容现在农村的情况是：“青壮劳力走四方，老头老太守家乡，残兵败将搓麻将”。青壮年都出去经商、做“五匠”了，经商亏本的人才回到村里，无所事事，打牌搓麻度日。有人说，就是村里失了火，都没有人救。这种情况造成了对村民自治、社会化经济发展的很多困难。村民自治往往没有合适人选。有的竞选上了村委会主任，也是常年在外，居不在任上。要缓解这个问题，一方面需要通过发展小城镇，提供功能齐全，设施完备的居住环境和福利设施，吸引农民入城。另一方面要对行政区划的做合理调整，适当地合镇并村，形成以镇带动中心村，中心村带动其他村的梯层结构，使农村现有资源相对地集中起来，便于集中管理。

此外，还有改革城镇机构的问题。当前城镇中，吃财政饭的很多，有能力的管理人才不足，管理成本太高，导致税费繁杂，影响了农民进城的积极性。虽然老是强调减少政府冗员，降低财政负担，但问题得不到有效的解决。关键还是在于制度创新，要探索实现居民自我管理的民主机制，在城市管理上培养中介组织。可以考虑以城镇政协作为纳税人联盟的形式，审定城镇的财政开支，发展规划和其他重大事宜。通过民主决策机制，真正实现取之于民，用之于民。

县市所在地中心城镇是城镇化发展链条的中间环节，是城镇体系金字塔结构的塔基。以中心城镇为重点的小城镇建设，目的是加强农业，解决“三农”问题，促进农业的现代化，不是为了开辟政府财源。这一点必须认识清楚。如果经过5到10年，每个县城能发展成为10万人口左右的小城市，全国至少可以转移1亿以上的农村人口，果真实现那将对农村的发展，对城镇体系的建设，都会起到极大的带动作用。

总之，这一轮户籍制度的改革，清除了阻碍城乡劳动力市场形成的一个根本性的制度因素，在促进城镇化的发展方面已经显现出了良好的效果。在行政性的改革已有突破性进展的情况下，在社会性方面的改革还有许多复杂的综合性问题需要解决，必须继续深化改革的成果，勉力推进。对城镇化来说，不仅是可以让农民进城，更重要的是造就农民可以在城里生存的基础。当人口能够在城镇之间自由流动时，也就建构了向大中城市自由流动的基础，最终达到“国家依法规范，社会经济调节，个人自主选择”的迁徙自由局面。（<http://www.tscn.cn>）

参考文献和参考书目：

- 1 辜胜阻、成德宁：《户籍制度改革与人口城镇化》，《经济经纬》1998年第1期。
- 2 牧野、郑衡：《我国户籍制度改革的历史追溯及展望》，《社会学与社会调查》1995年第3期。
- 3 李玉峰：《户籍制度改革的经济思考》，《城市》1995年第4期。
- 4 孙小民：《我国现行户籍制度改革的短期与长期选择》，《唐都学刊》1999年第4期。
- 5 曹景椿：《加强户籍制度改革，促进人口迁移和城镇化进程》，《人口研究》2001年第5期。
- 6 陈宗海：《我国现行户籍制度评析》，《改革导报》1995年第6期。
- 7 《户籍改革将打破城乡分割二元结构》，《经济日报》2002年3月14日。
- 8 张平、林梓：《市场经济的发展与我国户籍制度的改革》，《人口与经济》2000年第6期。
- 9 吴云霞：《论户籍制度的梯度化改革》，《社会科学》1999年第10期。
- 10 叶裕民：《中国城市化的制度障碍与制度创新》，《中国人民大学学报》2001年第5期。

11王太元：《WTO与人才：透视中国近期的户籍制度改革》，《中国教育报》2001年10月10日。

12徐苏林、左鹏：《两位博士的对话关于当前户籍制改革的思考》，《北京观察》2001年第3期。

13吴克荣：《户籍最终要走向自由迁移》，《改革内参》2000年第6期。

14《中国户籍制度改革：市场经济发展的必由之路》，《人口研究》1997年第3期

15伍先江：《户籍制度改革的新起步》

16田雪原《加速推进人口管理信息化》，《经济参考报》2001年10月10日。

17张庆五，《有关我国户籍制度改革的思考》，《公安大学学报》，1994年第3期。

18俞德鹏，《户籍制度改革的必要性、困境与出路》，《江海学刊》，1995年第4期。

19人口研究编辑部，《中国户籍制度改革：市场经济发展必由之路》，《人口研究》，1997年第3期。

20万川，《当代中国户籍制度改革的回顾与思考》，《中国人口科学》，1999.1

21任文，《市场经济下的户籍制度改革》，《中国人口科学》，1999.1

22曾文鸿：《我国现行户籍制度五大弊端》《新闻周刊》2001年8月23日

23陆学艺/仲大军/冯晓英/刘武俊《社会学家畅谈打破户籍的藩篱》，《北京日报》2001年12月17日

24彭秀志：《户籍制度改革方略初探》

25殷志静、郁奇虹：《中国户籍制度改革》，中国政法大学出版社，1996年版

26王建民胡琪，《中国流动人口》，上海财经大学出版社，1995年版

27田雪原，《大国之难——当代中国人口问题》，今日中国出版社，1997年版

28俞德鹏：《城乡社会：从隔离走向开放：中国户籍制度与户籍法研究》山东人民出版社，2002年版

29陆学艺：《中国农村现代化基本问题》，中共中央党校出版社，2001年版。

30谢晋宇：《当代中国乡村——城市迁移与经济发展》中国人口出版社，2000年版。

31李建民：《持续的挑战》科学出版社，2000年版。

32辜胜阻、刘传江《人口流动与农村城镇化战略管理》华中理工大学出版社2000年版，

2002年9月1日

相关阅读

网友评论

用户名	<input type="text"/>	密码	<input type="password"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题	<input type="text" value="城镇化进程中的户籍制度改革研究"/>				

内容



提交评论

最新发布

- 新中国建立前后的新民主主义理论思考探析 ——以
- 试论1940至1953年新民主主义文化思想的深化与发
- 土地革命战争时期社会科学工作者对马克思主义经
- 试论中国历史语境下早期知识分子对马克思主义的
- 抗日战争时期陕甘宁边区出版业述略
- 试论新形势下提高党的建设科学化水平的系统建构
- 第4期中共党史学科青年教师工作坊纪要
- 建国初期北京市房屋管理政策的实施与变动（1949-
- 抗战时期中共国统区组织发展研究

七日排行

- 1 论海外中国共产党研究的兴起与发展
- 2 最初的突破
- 3 关于《毛泽东最后的革命》的几个问题
- 4 邓小平与香港回归
- 5 毛泽东与“文化大革命”
- 6 国史研究何去何从
- 7 美国马克思主义中国化研究概述
- 8 《中共党史研究》杂志社征稿启事
- 9 中共山东省委党校中共党史学科巡礼
- 10 扬州大学中共党史学科巡礼

评论排行

- 1 “文化大革命”中的歌曲
- 2 近三十年来党史资料的整理、编纂和利用
- 3 近三十年来党史资料的整理、编纂和利用
- 4 血缘文化与文化大革命（上）
- 5 深切怀念：国学大师季羨林先生与山东大学
- 6 近三十年来党史资料的整理、编纂和利用
- 7 近三十年来党史资料的整理、编纂和利用
- 8 近三十年来党史资料的整理、编纂和利用
- 9 2011年政治学与国际关系学术共同体会议简讯

[关于我们](#) | [网站地图](#) | [免责声明](#) | [联系我们](#) | [志愿者](#)

主办单位：中国人民大学中共党史系、当代中国研究中心、社会发展研究中心 京公网安备110402430111

网站维护：北京东方林智科技有限公司 京ICP备09061509号