

中国经济学术基金资助项目

国家发展改革委宏观经济研究院 2013 年度重点课题

Study on the reform of china's household registration system

我国户籍制度改革 问题研究

李振京 张林山 等著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

中国经济学术基金资助项目

国家发展改革委宏观经济研究院 2013 年度重点课题

李振京 张林山 等著

我国户籍制度改革 问题研究

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

我国户籍制度改革问题研究/李振京,张林山等著. —济南:
山东人民出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 209 - 08400 - 0

I. ①我… II. ①李…②张… III. ①户籍制度—体制改革—
研究—中国 IV. ①D631. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 071556 号

责任编辑:董新兴



我国户籍制度改革问题研究

李振京 张林山 等著

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮编:250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规格 16 开(169mm×239mm)

印 张 24.5

字 数 370 千字

版 次 2014 年 4 月第 1 版

印 次 2014 年 4 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 08400 - 0

定 价 58.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。 电话:(0634)6216033

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所课题组 成员名单

课题组长

- 李振京 国家发展改革委经济体制与管理研究所副所长、研究员
张林山 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
副主任、副研究员

课题组成员

- 蒋同明 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
副研究员
郭冠男 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
副主任、助理研究员
李晓琳 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
助理研究员
胡杰成 国家发展改革委经济体制与管理研究所社会调查研究室
副研究员
孙凤仪 国家发展改革委经济体制与管理研究所社会调查研究室
副研究员
李建新 国家发展改革委经济体制与管理研究所社会调查研究室
主任、高级工程师
赵春飞 国家发展改革委经济体制与管理研究所社会调查研究室
助理研究员

前言

我国现行户籍制度是在建国之初特定的历史条件下形成和发展起来的，曾经发挥过重要的历史作用。时至今日，户籍管理制度在社会管理中的作用也是不可完全抹杀的。但是，随着市场经济体制的建立，特别是城镇化进程的加快，其不适应性日益突显，成为经济发展和社会进步的障碍。能否成功深化户籍制度改革，变封闭为开放，变僵化为流动，打破身份禁锢，重建活力市场，不仅直接影响到我国新型城镇化推进、公民平等社会福利权实现，还影响到经济持续健康较快发展、社会秩序和谐稳定、经济社会结构转型顺利完成。加快户籍制度改革已成当务之急。

近年来，中央和地方都出台了一些户籍制度改革举措，并且取得了一定的改革成效。但是，应当看到，大部分户籍改革政策并没有真正触及城市公共资源供给和分配的利益根源，并没有出现对大多数流动人口有实质性意义的破冰举措，因而难以对城镇化产生很大促进作用。那么，户籍制度改革的真正难点在哪呢？我们认为，推进我国户籍制度改革，需要破解关键性的制度性障碍主要在于以下四个方面。

一是优化户籍登记迁移制度是户籍制度改革需要解决的基础性问题。近年来，从暂住证向居住证、从计划指标控制向准入条件调控，多数城市的落户准入条件逐步放宽，非农业户籍人口城市间迁移环境大为改善。但是，几乎所有的城市都实行人口准入制度，干预人口的流动就业和权益保障，造成户籍人口与外来人口的福利差别与对立。在人口迁移许可制度下，这种非市场化的劳动力配置机制必然会影响劳动力资源的自由流动和合理配置，也会影响社会公平和稳定。

二是逐步剥离附加在户籍上的城市福利和社会保障功能是户籍制度改革的核心内容。现行户籍制度事实上承担了作为福利和利益分配载体的职能。二元分割的劳动力市场的就业限制和歧视是限制农村劳动者进入主要劳动力市场的重要因素之一；城乡社会保障体系在保障机制、基金筹措、管理办法、保障标准、保障覆盖率等诸方面都有很大的差异；现行二元教育体系造成外来人口子女在城市接受初中后教育的门槛还比较高；绝大多数外来人口未被纳入城镇住房保障体系；等等。

三是正确处理好农村转移人口市民化过程中的土地问题是户籍制度改革的关键环节。自古以来，我国历史上的户籍制度与土地制度都有着十分密切的联系。推进农业转移人口市民化，在农民转户过程中就必然会涉及土地问题的处理。目前，现行土地管理制度对农民转户过程中土地问题的处理办法已严重滞后于人口城镇化发展的需要，农民土地财产权利难以得到有效保护，也无法获得向城镇迁移落户所必要的货币资本，不利于促进农村人口向城镇转移落户。

四是合理可行的成本分担机制是推进我国户籍制度改革的重要保障。当前我国户籍制度改革的整体推进速度十分缓慢，其原因很大程度上在于户籍制度改革需要承担相应的公共成本。钱从哪里来？如何解决户籍制度改革的巨额资金需求？这是困扰户籍制度改革的一道难题。在这样的背景下，有效推进我国户籍制度改革就需要构建一个合理的成本分担机制，让巨额改革成本“化整为零”，为实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖和城镇基础设施建设提供资金保障。

基于上述户籍制度改革关键问题的认识，我们确立了新型城镇化背景下推进我国户籍制度改革的思路和目标：全面落实党的十八大三中全会精神，坚持“积极稳妥、分步推进、综合配套、因地制宜”的原则，树立以人为本的基本价值取向，逐步剥离附着在户籍上的福利和利益，重视和保障非户籍人口的城镇公共服务权益，充分尊重农业转移人口的土地财产权利，促进常住人口市民化和基本公共服务均等化，加快实现人的城镇化进程。最终目标是全国人口享有自由迁徙的基本权利，户籍制度回归人口登记、迁移本原功能，全国人口在城乡之间、区域之间实现自由迁徙基础上的有序流动和动态平衡。

在明确思路和目标的基础上,我们探索设计了今后一段时期推进我国户籍制度改革的路线图和时间表,即将户籍制度及其配套改革与推进新型城镇化进程相结合,分三个阶段推进。在这个三阶段的路线图中,核心任务就是剥离户籍与福利的内在联系,建立一种新型户籍准入制度和城市福利与保障获取新机制。

改革第一阶段(2014~2020年):传统落户渠道与新型落户渠道双轨制运行阶段。从2014年开始,我国户籍制度改革应全面启动,全国户籍制度改革指导性方案出台并进入实施阶段。2020年之前城镇户籍准入维持双轨运行状态,在保留各级城市原有的落户渠道的基础上,建立外来人口新型落户渠道和公共服务获取新机制。

改革第二阶段(2020~2030年):逐步实现户籍准入一元化管理阶段。2020年后,初步实现一元化户籍准入管理,城市福利和保障制度与户籍基本脱钩,城镇常住非户籍人口的基本公共服务权益得到切实保障和提高,各级城镇的公共服务获取条件进一步放宽,初步形成流动人口有序流动和合理分布局面。到2030年,全国名义城镇化率达到70%,真实城镇化率达到65%。

改革第三阶段(2030~2040年):逐步实现人口自由迁徙阶段。在2030年实现户籍准入一元化之后,再经过10年左右的发展改革与完善,到2040年,全国城镇化率达到75%,名义城镇化率与真实城镇化率实现完全统一,全国人口城镇化进程基本完成,全国范围内实现人口自由迁徙,动态平衡,城乡间、区域间基本实现公共服务均等化,由此达到户籍制度改革的最终目标。

在明确目标和路径的基础上,我们提出了户籍制度及其配套改革的总体框架,即“围绕一个目标,构建三大机制,推进三项改革”。可简称为“133”工程。一个目标:以人为本,自由迁徙,公平待遇。三大机制:统筹协调机制,成本分担机制,法制保障机制。三项改革:户籍登记迁移制度改革,城市福利和保障制度改革,农村土地管理制度改革。目标是根本,机制是手段,改革是重点。

本课题研究主要是围绕上述问题展开的。研究成果主要包括1篇主报告、1篇综述报告、7篇专题报告以及3篇调研报告。总的来看,我们的研究主要有以下特点。

一是注重综合研究。为全面把握现阶段我国户籍制度改革的综合性、系统性和复杂性,本课题所研究的户籍制度是广义概念,不仅研究了户籍登记迁移管理制度本身,而且研究分析了与户籍制度密切关联的其他社会经济制度,主要包括城市福利和社会保障制度以及农村的土地管理制度。强调要以户籍登记迁移制度改革为主线,联动推进城市福利和保障制度改革以及农村土地管理制度改革。

二是注重调查研究。对户籍制度改革方案的顶层设计必然也需要尊重民众的需求和愿望。我国城镇中聚集的大量流动人口是户籍制度改革最直接的利益相关主体,更好地满足他们的生活需求、增进其福祉不仅是深化户籍改革的内在要求,也是改革顺利推进的根本保证。正因为如此,我们在全中国 30 个城市共完成 3154 份有效问卷调查,专题了解了城镇非户籍常住人口的户籍改革意愿及相关状况。此外,我们还开展了深圳、重庆两地的户籍制度改革实践典型调研,通过召开座谈会、拜访部门、走访农户、实地调查等多种方式,对两市正在实施的户籍制度改革进行了比较深入的调查研究。

三是注重研究成果的可操作性。在认真调查研究与科学分析的基础上,我们不仅提出了户籍制度改革的总体目标,而且提出了我国户籍制度改革分阶段推进的时间表和路线图,初步进行了户籍制度改革成本测算分析并构建了多方分类负担的成本分担机制,对国家制定户籍制度改革政策具有一定的参考价值。

由于我们水平所限,本课题研究存在许多不足之处,敬请批评指正。

最后,衷心感谢院所领导和院内外专家在不同阶段给予本课题研究的宝贵指导与支持,感谢深圳、重庆等地为我们的典型调研活动提供的大力协助,特别要感谢我所办公室、资产处等职能部门的管理人员和政法大学的学生们,他们冒着暑期酷暑天气协助我们完成了全国 30 个城市的抽样问卷调查。

“我国户籍制度改革问题研究”课题组

2013 年 11 月 20 日

目 录

主报告缩写稿

我国户籍制度改革的主要问题与总体改革思路

- 一、我国户籍制度改革的历史背景与现实意义 / 1
- 二、我国户籍制度改革的地方实践与其他国家和地区的户籍制度 / 3
- 三、我国户籍制度改革需要解决的主要问题 / 4
- 四、我国户籍制度改革的总体思路 / 6
- 五、我国户籍制度改革的主要内容 / 8
- 六、我国户籍制度改革的推进机制 / 10

主报告

我国户籍制度改革的主要问题与总体改革思路

- 一、我国户籍制度改革的历史背景与现实意义 / 14
 - (一) 户籍制度的概念界定 / 14
 - (二) 我国二元户籍制度的形成、特点及其历史作用 / 15
 - (三) 改革开放以来我国户籍制度的变迁轨迹与改革特点 / 19
 - (四) 进一步推进我国户籍制度改革的重大现实意义 / 23
- 二、我国户籍制度改革的地方实践与其他国家和地区的户籍制度 / 24
 - (一) 户籍制度改革的地方实践 / 24
 - (二) 其他国家和地区的户籍制度 / 27

三、我国户籍制度改革需要解决的主要问题 / 31

- (一) 优化户籍登记迁移制度是户籍制度改革需要解决的基础性问题 / 31
- (二) 逐步剥离附加在户籍上的城市福利和社会保障功能是户籍制度改革的核心内容 / 33
- (三) 正确处理好农村转移人口市民化过程中的土地问题是户籍制度改革的关键环节 / 37
- (四) 合理可行的成本分担机制是推进我国户籍制度改革的重要保障 / 39

四、我国户籍制度改革的总体思路 / 41

- (一) 指导思想 / 41
- (二) 基本原则 / 41
- (三) 主要目标和实施路径 / 42
- (四) 总体框架 / 45

五、我国户籍制度改革的主要内容 / 46

- (一) 户籍登记迁移制度改革 / 46
- (二) 与户籍相关的城市福利制度改革 / 49
- (三) 与户籍制度相关的农村土地制度改革 / 53

六、我国户籍制度改革的推进机制 / 58

- (一) 加强对户籍制度改革的顶层设计和统筹协调 / 58
- (二) 建立健全户籍制度改革的成本分担机制 / 59
- (三) 构建户籍制度改革的法制保障机制 / 61

专题研究报告之一

我国户籍制度改革的基本理论研究

- 一、户籍制度的内涵界定 / 66
- 二、我国户籍制度的特征 / 68
- 三、户籍制度改革的相关理论基础 / 70
- 四、对户籍制度相关理论的扩展分析 / 75

专题研究报告之二

我国户籍制度改革的历程和主要问题研究

- 一、我国当代户籍制度改革历程 / 81
- 二、现阶段我国深化户籍制度改革面临的主要问题 / 98
- 三、结语 / 106

专题研究报告之三

户籍制度改革的国内实践与其他国家和地区的户籍制度

- 一、户籍制度改革的国内实践 / 111
- 二、其他国家和地区的户籍制度 / 126
- 三、对我国深化户籍制度改革的启示 / 136

专题研究报告之四

我国户籍登记迁移制度改革研究

- 一、引言 / 147
- 二、我国户籍登记迁移制度与发达国家户籍登记迁移制度的比较 / 149
- 三、我国户籍登记迁移制度改革的主要历程、现有模式与主要经验 / 152
- 四、我国户籍登记迁移制度改革的总体构想 / 170
- 五、促进我国户籍登记迁移制度改革的具体措施 / 172

专题研究报告之五

与户籍相关的公共服务体制改革研究

- 一、研究背景和研究范围 / 188
- 二、与户籍相关的公共服务体制：现状、问题及发展趋势 / 190
- 三、改革与户籍相关的公共服务体制的总体思路 / 216
- 四、改革的主要任务 / 218

专题研究报告之六

与户籍相关的农村土地制度改革研究

- 一、近年来土地与户籍制度联动改革的观点综述 / 230
- 二、土地制度改革在当前农民市民化过程中的重要性 / 231
- 三、推进与户籍相关的土地制度改革的思路 / 235
- 四、加强农民对承包地的权利 / 239
- 五、加强农民对宅基地的权利 / 247
- 六、其他促进农民市民化的土地管理制度改革探索 / 255

专题研究报告之七

我国农民市民化成本分担机制研究

- 一、农民市民化成本内涵 / 263
- 二、学术界对农民市民化成本的研究现状 / 264
- 三、我国农民市民化成本构成 / 269
- 四、我国农民市民化成本测算 / 271
- 五、我国农民市民化成本分担机制 / 277
- 六、结论 / 280

观点综述

我国户籍制度改革问题观点综述

- 一、关于现行户籍制度形成背景与功能研究 / 283
- 二、关于户籍制度的国内外比较研究 / 287
- 三、关于户籍制度改革的必要性研究 / 289
- 四、关于户籍制度改革的地方实践研究 / 292
- 五、关于户籍制度改革的思路和路径选择的研究 / 294
- 六、总结与评论 / 302

调研报告之一

城镇非户籍常住人口的户籍改革意愿调查研究

——基于 30 个城市 3154 份问卷的分析

- 一、调查方法与城市分布 / 312
- 二、调查样本基本情况 / 314
- 三、对户籍制度改革的满意度与信心度 / 320
- 四、对户口问题和土地问题的态度 / 324
- 五、对未来改革措施的期待 / 337
- 六、结论与建议 / 341

调研报告之二

重庆市户籍制度改革调查报告

- 一、调查的基本情况 / 346
- 二、关于户籍登记迁移情况 / 348
- 三、关于城市公共服务保障情况 / 351
- 四、关于转户过程中农民土地问题的处理 / 353
- 五、关于对重庆户籍制度改革的整体看法和评价 / 355
- 六、启示与建议 / 357

调研报告之三

关于深圳市户籍制度改革情况的调研

- 一、调研基本情况 / 363
- 二、深圳市户籍制度改革概况 / 363
- 三、深圳市推进户籍制度改革的主要做法 / 366
- 四、深圳市深化户籍制度改革面临的挑战 / 370
- 五、深圳经验对我国深化户籍制度改革的启示 / 373

我国户籍制度改革的主要问题与 总体改革思路

户籍制度改革对于当前我国加快城镇化进程、破解城乡二元结构意义重大，是我国迫切需要推进的一项重大任务。能否成功深化户籍制度改革，不仅直接影响到我国新型城镇化推进、公民平等社会福利权实现，还影响到经济持续健康较快发展、社会秩序和谐稳定、经济社会结构转型顺利完成。加快户籍制度改革已成当务之急。

一、我国户籍制度改革的历史背景与现实意义

建国初期，我国户籍制度总体上呈现出由重视公民的自由迁徙权到限制人口流动的政策取向。最初形成的全国统一的城市户口管理法规，对人口出生、死亡、迁出、迁入社会变动等形成了一套管理办法，并没有对人口流动进行限制。但随着 1953 年粮食统购统销政策实施，户口类别正式划分为非农业户口和农业户口，二元户籍制度由此形成。城乡户口管理工作也由最初的多头管理到归总由公安部门主管。后来随着城乡之间人口流动形势不断加快，管理部门逐渐开始对人口流动进行限制，户籍政策逐渐成为城镇政府控制外来人口进入城镇居住和就业的工具。以 1958 年《中华人民共和国户口登记条例》的公布实施为标志，我国户籍制度正式确立起来。这项关于我国每个家

庭每个公民的重要法规，其主要内容有：对户口管理的程序进行规范，公民户口登记成为原则性要求；将我国的户口性质划分为农业户口和非农业户口两种类型；此外，条例还从政策角度明确提出要限制城乡之间人口流动和迁移。

在计划经济时代逐步形成并逐渐强化的城乡分治二元户籍制度已经远远超出了单纯户籍制度本身所应具有的社会功能，经济和政治色彩浓厚，带有强烈的城乡二元性、限制流动性、利益分配型和身份继承性特征。实行这样严格的“城乡分治”二元户籍管理，有其当时计划经济的历史必然性。一是社会供给不足，城市难以容纳大量农民进城，二是为工业化的积累，必然要限制消费，更重要的是为了社会稳定。很难想象，如果没有严格的户籍制度，中国能否度过物质空前匮乏的三年困难时期和秩序空前混乱的“文化大革命”难关。二元户籍制度在一定历史时期的作用是不容忽视的。

改革开放以来，形成于计划经济时代的二元户籍制度已经不适应社会主义市场经济的要求，户籍制度改革也经历了渐进式的改革过程。从适应城乡二元经济的需要而实行的城乡完全隔离政策，到放开农民自理口粮进入集镇，再到逐步放开小城镇和中小城市的落户限制，最后适应户籍改革的趋势试点开展新型户籍制度，改革历程有收有放，不断以增量人口为对象扩大城镇人口规模。改革重点也由户籍管制本身逐步转向户籍背后的福利分配机制，对福利住房制度、公费医疗制度、教育制度等进行了改革调整。与此同时，政府也着力改善农村人口进城务工环境，创造有利于城乡公平竞争的制度条件。这些改革措施在很大程度上促进了我国的经济社会持续发展和工业化城镇化进程。

但从总体上讲，近年来的局部性改革并未消除户籍制度对城镇化和经济社会发展的制约，其不适应社会主义市场经济要求的特征日益明显，进一步推进户籍制度改革具有历史必然性和重要意义。

其一，深化户籍制度改革是以人为本和促进社会公平正义的根本要求。推进我国户籍制度改革，充分体现以人为本的根本要求，使城镇外来人口真正享受到与城市居民同等的福利待遇，将为我国经济社会发展创造一个更加公平正义、稳定和谐、富有生气的社会环境。

其二，深化户籍制度改革是完善社会主义市场经济体制的内在需要。劳动力资源通过市场供求关系规律有效配置是市场经济的发展要求，建立和完

善社会主义市场经济体制，客观上要求建立城乡一体公平的劳动力市场，取消户籍制度对非户籍人口的就业歧视，消除目前普遍存在的人户分离现象，使得农村转移劳动力能够顺利向城市转移定居。

其三，深化户籍制度改革是积极稳妥推进新型城镇化进程的关键环节。推进户籍制度改革，促进农业转移人口市民化，将有效提高我国城镇化发展的质量，实现以人为核心的城镇化，真正破解城乡二元结构。

其四，深化户籍制度改革是转变政府职能和改善社会管理的重要举措。推进户籍制度改革，将有效促进政府职能由户籍管理向人口管理和人口服务转变，改善社会管理，激发社会创新活力。

二、我国户籍制度改革的地方实践与其他国家和地区的户籍制度

近年来，我国一些地方政府先后推出了一系列不同模式的户籍改革举措，取得了较大进展，为全国层面探索和推广户籍制度改革积累了不少有益经验。其中，郑州户籍新政、上海的居住证制度、广东的积分制落户以及重庆、成都的统筹城乡户籍改革在全国具有典型意义。

这些地方的户籍制度改革在城乡二元户籍体制暂时未能动摇的情形下，通过地方试点的形式为解决户籍问题做出了一些有益探索，一定程度上为部分流动人口及其家属享有城市福利设置了一定的途径，为全国层面的改革积累了一定经验。但是，各地的户籍改革政策并不完善，有的甚至存在很多问题。从长期来看，地方的户籍改革实践可能只是全国层面户籍改革的探索实验，具有阶段性和过渡性特点，还有很多需要完善的地方。

其他国家和地区的户籍制度方面，美国的生命登记制度和社会保障号制度、日本的户籍制度和住民票制度、欧洲的民事登记制度和移民社会保障制度、我国台湾地区的户籍制度等对于促进我国的户籍制度改革进程和选择合理的户籍制度改革模式，均具有一定现实借鉴意义。巴西的过度城市化进程与贫民窟问题则给我们提供了另一个方面的警示。

在推进户籍制度改革的过程中，应充分总结分析国内各种改革实践的利弊得失，学习借鉴国际经验，探索建立一种既立足本国国情、又体现国际趋

势的新型户籍制度。

其一，户籍制度应回归本原功能，不应体现社会层级。无论是发达国家还是发展中国家或地区，户籍制度均不构成歧视性的分类或差异性的政策倾斜，而是立足于描述公民的基本状态。因此，我国户籍制度改革的基本方向是消除农业和非农户口的差异，取而代之以城乡一体化的户籍制度。

其二，要引进“事后转移”的人口迁移管理制度。发达国家或地区的经验表明，“事后转移”制度更具合理性，也为更多国家或地区所采用。这不仅减少了人口管理方面的无谓限制，还能够增加户籍登记制度的科学性。

其三，加快相关人口管理法律和人口信息管理体系建设。从美国的“社会保障号”制度，到日本的“户籍随人走”制度，再到法国完善的社保体系基础，均建立起比较健全的人口迁移管理、人口信息管理以及政府对人口流动的监控体系。而所有这一切又都是与本国或本地区的人口管理制度相配套的严格的法律体系下完成的。

其四，在户籍制度改革中应保护农民的土地财产权。巴西的城市化过程提醒我们，大量失去土地又缺乏就业机会的进城农民能够对社会稳定与社会秩序形成巨大威胁。下一步改革，我们在土地流转上要充分尊重农民意愿，严格禁止强迫农民退出土地或违背市场价格严重损害农民利益的行为。

三、我国户籍制度改革需要解决的主要问题

其一，优化户籍登记迁移制度是户籍制度改革需要解决的基础性问题。近年来，从暂住证向居住证、从计划指标控制向准入条件调控，多数城市的落户准入条件逐步放宽，非农业户籍人口城市间迁移环境大为改善。但是，几乎所有的城市都实行人口准入制度，对人口的流动就业和权益保障强行干预，人为制造户籍人口与外来人口的差别与对立。要想享受同等地居民一样的福利和保障，流动人口必须办理户口迁移手续，成为真正的户籍人口。这种非市场化的劳动力配置机制必然会影响劳动力资源的自由流动和合理配置。其结果必然造成人口持续大规模流入福利和保障条件高的地区，而福利和保障条件低的城市则面临制约发展的人口瓶颈。这可以说明为什么大城市、特大城市维持较高落户准入门槛但还是面临人口流入压力、而中小城市和小城镇面临落户门槛已经