

户籍

张林山◎著

松绑

以人民为中心的户籍制度改革方略

People Centered Reform Strategy of
Household Registration System



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

户籍松绑

张林山◎著

以人民为中心的户籍制度改革方略

People Centered Reform Strategy of
Household Registration System



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

户籍松绑——以人民为中心的户籍制度改革方略/张林山著. —北京: 经济管理出版社, 2018.11
ISBN 978-7-5096-6189-5

I. ①户… II. ①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 (2018) 第 264877 号

组稿编辑: 申桂萍

责任编辑: 任爱清

责任印制: 黄章平

责任校对: 董杉珊

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 14.75

字 数: 228 千字

版 次: 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-6189-5

定 价: 58.00 元



·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

在半个多世纪的时间里，我国的二元户籍制度逐步形成和完备。当时严格的户籍制度在计划经济体制下确实起到了积极作用，然而，伴随着我国社会主义市场经济的不断发展，城乡和地区的人口流动规模越来越大，传统的户籍管理制度越来越阻碍人口流动和经济社会的发展，已经成为一种限制人口自由流动、人为制造福利差别的不平等的利益分配机制。时至今日，二元户籍管理制度已经被公认为我国城镇化和现代化的最大障碍，其改革的必要性已基本达成共识。

然而，为什么几十年来户籍制度改革一直没有根本性突破，二元户籍制度能够长期维系呢？从改革的思路来看，过去的改革，无论是放宽入户条件，还是实行所谓的居住证、积分入户政策，都错在用“三个捆绑”的改革思路。一是将户籍与人口迁移捆绑，人为设定户籍准入门槛，改革措施始终跳不出门槛思维；二是将户籍与城镇福利捆绑，人为制造福利差距，改革措施始终解决不了福利歧视；三是将户籍与土地捆绑，人为限制人口流动，改革措施始终保证不了农民利益。“三个捆绑”使不断“开口子”或者“放松”的户籍改革总是事倍功半甚至适得其反，就不可能形成一元化户籍制度。

我国二元户籍管理制度是建立在城乡分割的二元结构体制上的。其中，与户籍制度联系最为紧密的就是城市福利和保障制度以及农村土地管理制度。因此，对于当前推进我国户籍制度改革，应当是包括户籍登记迁移制度、城市福利和保障制度以及农村土地制度在内的三

种主要制度变革。三者共同构成和维系现行我国以二元户籍制度为表征的城乡二元经济社会结构的长期运行。

户籍登记迁移制度是我国户籍制度改革的基本制度内容。历史上，我国曾出现了多种户籍类别和城镇落户模式，同时也形成了不同城市的差别化落户门槛。从户籍制度的历史变迁来看，我国户籍登记和迁移制度的核心就是人口准入制度。以“条件准入制”为特征的现行户籍制度只是地方政府出于自身利益进行公共资源分配的工具。不同城市都利用这项工具来进行发展资源的争夺，已经失去了户籍制度改革的本来意义。这种由户籍制度及与之相关联的福利和保障制度构成的人口迁移和社会分配机制，不仅影响社会公平和稳定，也会扰乱资源配置，制约市场效率。

城市福利和保障制度是我国户籍制度改革的核心制度内容。我国的户籍制度除了统计人口信息、证明公民身份的基本职能之外，还承担了分配各项社会福利的附加功能。在二元户籍和福利分配体制下，不同户籍和不同区域人口存在巨大的福利级差。户籍改革的关键和真正难点就在于户籍与附加利益的剥离，推进教育、就业等社会领域自身改革，形成不以户籍为管理依据的社会管理体制。

农村土地管理制度是我国户籍制度改革的重要制度内容。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。户籍是政府分配土地、征收赋税和徭役的基本依据。当前，加快推进我国农业转移人口市民化进程，关键是要建立转移人口农村土地市场化流转机制。我国目前与户籍身份紧密联系的土地产权制度安排必然导致土地流转受限，土地的市场价值不能充分实现，不仅不利于农业转移人口市民化，也不利于土地资源的合理利用。

流动人口自身、流入地政府、原有城镇居民和流入地企业是我国户籍制度改革涉及的四个最重要的利益主体。各利益主体为了维护自身利益最大化，必然会在户籍制度改革过程中产生利益博弈，并最终

影响我国户籍制度改革的进程。非均衡博弈的一个重要结果就是导致一些地方的户籍改革措施只是停留在表层，户籍与福利还远未分割开来，甚至在一些特大城市户籍的福利特征还有所强化。未来户籍改革多方博弈的力量制衡更多地取决于公共财政体制的建立，取决于中央与地方之间财权、事权的合理划分。

我国现阶段推进户籍制度改革，要以实现以人为本、促进人口自由迁徙、公平待遇和权益保护为价值取向，尽快建立一种既与国际接轨又符合我国国情的户籍管理制度。核心思路是变“捆绑”式为“分离”式改革。即迁徙与准入分离，变人口管理为人口服务；户口与福利分离，变户籍准入为福利准入；转户与失地分离，变土地保障为土地财产。具体来说，就是要推进三大改革：

一是推进户籍登记迁移制度改革，实行公民按常住地进行户口登记，以完善居民身份证制度为基础，推进户籍管理从静态管理向动态管理转变，从以人中心向以户为中心转变，出台《户籍法》等一系列户籍管理法律法规，并最终形成一整套城乡统一的新型户籍制度。

二是重构城镇福利和保障体系，变传统的户籍与福利大捆绑的“福利包”为推进单项福利制度改革的“福利链”，要将城镇社会管理和公共服务由以户籍人口为主向常住人口拓展，建立适度普惠型的社会福利体系。同时，在目前我国地区之间、城市之间还存在较大福利级差的条件下，也应通过分类设置一定的福利准入条件，从传统的“门槛式、一次性”户籍准入到现在的“分类别、多选择”福利准入，引导农村人口向城市有序流动，减少流动人口对大城市的冲击。

三是推进农村土地制度改革。农村土地经过明确所有权主体、确立用益物权之后，农业转移人口凭借常住地城镇的自有住房或承租住房证明、若干年度连续缴纳社会保险证明或农村社保关系迁入常住地证明，可以有偿地将家庭承包地、林地、宅基地交还给村集体经济组织。农民转户退地必须完全尊重农民本人的意愿，不得强制或变相强制收回。

目 录

第一章 导 论	001
第一节 问题的提出	001
第二节 研究方法和思路	005
第三节 研究内容和结构	007
第四节 本书可能的创新点及不足	009
第二章 户籍制度改革研究现状分析	011
第一节 户籍制度改革的必要性	011
第二节 影响户籍制度改革的主要因素	015
第三节 对户籍制度改革目标方向的争论	017
第四节 户籍制度改革的实施路径和对策建议	022
第五节 对研究现状的简要评述	035
第三章 我国的户籍制度：制度变迁与内生机制	039
第一节 户籍制度的内涵及特征	039
第二节 户籍制度的形成和巩固	042
第三节 户籍制度改革历程	044
第四节 户籍制度改革的基本特征	048
第五节 主要结论	052

第四章 户籍制度改革与户口登记迁移制度	057
第一节 城镇户口的主要类别	057
第二节 城镇落户主要模式	060
第三节 落户门槛指数	065
第四节 主要结论	069
第五章 户籍制度改革与城市福利制度	073
第一节 就 业	073
第二节 住 房	080
第三节 社 保	086
第四节 教 育	090
第五节 主要结论	096
第六章 户籍制度改革与农村土地管理制度	099
第一节 承包地	099
第二节 宅基地及其他建设用地	102
第三节 主要结论	105
第七章 户籍制度改革的多方博弈——一个经济学分析框架	109
第一节 博弈的利益主体及其初始状态	109
第二节 博弈的行动策略	112
第三节 博弈的解的可行集	116
第四节 博弈的几种模式及最优解	119
第五节 主要结论	126

第八章 国内户籍制度改革典型案例分析	129
第一节 郑州户籍新政	129
第二节 上海居住证制度	131
第三节 广东积分制落户	133
第四节 重庆统筹城乡户籍改革	135
第五节 案例总结及相关启示	138
第九章 户籍管理的国际经验及启示	145
第一节 美国	145
第二节 法国	148
第三节 日本	149
第四节 巴西	151
第五节 对我国户籍制度改革的启示	153
第十章 户籍制度改革方略：价值重构与权利回归	157
第一节 户籍制度改革的价值取向：以人为本，迁徙自由，公平待遇	157
第二节 户籍制度改革总体思路：变“捆绑”式为“分离”式改革	158
第三节 户籍制度改革战略重点：福利去户籍化，重建符合市场经济要求的社会福利和保障体系	160
第四节 户籍制度改革的核心策略：实现户籍准入向福利准入的转变	161
第五节 户籍制度改革的动力机制：实施利益相关主体合作博弈、利益增进的帕累托改革行动	162

第十一章 户籍登记迁移制度改革：提供便捷服务，保障人口自由迁徙	165
第一节 总体思路	165
第二节 以常住地为基础，建立城乡统一的户口登记制度	166
第三节 推进户籍管理从以户为中心的静态管理向以人为中心的动态管理过渡	167
第四节 加快户籍管理立法步伐，完善法律法规制度	168
第五节 户籍制度改革需要相关部门互相配合，共同推进	170
第十二章 城市福利和保障体系改革：推进常住人口社会管理多元化、公共服务均等化	171
第一节 总体思路	171
第二节 推进城乡之间、区域之间基本公共服务均等化	173
第三节 科学设置福利门槛，促进人口合理有序流动	179
第十三章 农村土地管理制度改革：推进农民土地财产权利的保护和实现	187
第一节 总体思路	187
第二节 稳步推进农村产权制度改革，根本解决土地产权不明晰和所有权主体虚置问题	188
第三节 建立土地及农村资产退出机制，鼓励户籍迁移人口将农村资源资本化	189
第四节 严禁将户口迁移与土地挂钩，农民户籍迁移要依法保障耕地、林地及宅基地的财产权利	193

第十四章 进一步完善户籍改革推进机制	195
第一节 近年来建立和完善户籍改革推进机制的探索和 进展	195
第二节 户籍改革推进机制存在的关键问题	197
第三节 完善户籍改革推进机制的政策建议	205
参考文献	209
后 记	223

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、城镇化发展的总体水平滞后是我国当前经济社会发展的基本特征

自改革开放以来，我国的城镇化进程快速推进。2017 年，我国城镇常住人口统计的比重达到 58.52%，而在改革开放之初的 1980 年，城镇化率只有 19.39%。特别是进入 21 世纪后，我国的城镇化率以年均 1% 以上的速度递增，进入一个快速城镇化的发展阶段。

城镇化过程同时也伴随着非农化过程，城镇是非农产业和各种要素的聚集地，农业转移人口在各级城镇广泛就业于第二产业和第三产业，促进各类非农产业的成长和城镇的扩大。根据钱纳里工业化的划分阶段，我国目前已处于工业化的中后期阶段。但是，因为我国传统的户籍制度以及其他制度因素人为地限制了农村劳动力的转移就业和移民落户，其结果导致我国的城镇化水平严重滞后于工业化和非农化进程（如表 1-1 所示）。

表 1-1 工业化进程与城镇化率的经验数据

发展阶段	人均生产总值 (美元)	非农增加值比重 (%)	非农就业比重 (%)	城镇化率 (%)
工业化初期 (工业化起步)	600	65	20	10
工业化中期 (工业化起飞)	1200	80	50	30
工业化后期 (基本实现工业化)	3000	90	70	60
后工业化阶段 (全面实现工业化)	4500	95	90	80

当前，我国正处于城镇化加速发展的时期，未来 10 年甚至更长的一段时间，城镇化不仅有很大的成长空间，而且还会有一个比较快的增长速度。但是，应该明确的是，目前我国城镇化率是按城镇常住人口统计的，其中还包括庞大的农民工群体。如果按户籍人口来算，2017 年我国人口城镇化水平只有 42.35%，远低于世界 52% 的平均水平。

第六次全国人口普查显示，沿海地区发达城镇聚集了巨大的外来人口。以广东东莞为例，全市常住人口为 822 万人，其中家庭户人口 507 万人，这意味着有 315 万人处于脱离家庭的状态，占全市常住人口的 38%。珠三角和长三角不少城镇都有相似情形。“无家一族”，广州市有 260 万人，占常住人口的 20.7%，深圳市有 296 万人，占常住人口的 28%，江苏省苏州市有 216 万人，占常住人口的 20.6%，昆山市有 50 万人，占常住人口的 30.2%。这些人被统计为城镇常住人口，计算在城镇化率指标中，但他们的就业、社保等公共服务并未完全城镇化，其享有的公共服务水平严重落后于城镇居民。

二、城镇化发展进入新阶段后需要克服日益凸显的体制矛盾

我国城镇化滞后的根本原因在于城乡二元体制。自 2003 年以来,“三农”问题得到了高度重视,政策上逐步加大了“多予少取”“以工补农”的力度,但导致城乡二元结构的深层次体制障碍并未有效破解,户籍制度以及与之相联系的公共服务与社会福利制度、农村土地制度等都还不适应城镇化的要求。从目前实际情况来看,阻碍农村剩余劳动力转移的主要制度因素有六个方面问题:

(1) 户籍制度。当前,虽然我国传统的户籍制度改革有所进展,但仍然是广大外来人口进入城市的一大障碍,即便是已被城镇纳入城镇常住人口统计、早已不再是从事农业生产的农民工,城市政府仍然不愿接纳和转户。这就使他们在身份、社会地位和福利待遇上与城市居民存在巨大的差异。

(2) 就业制度。从总体上来看,当前我国对外来人口特别是农民工群体进入城镇就业的环境正逐步改善。但是,从根本上说,目前我国劳动力市场依然具有二元分割的特征。城镇政府对广大流动人口的就业歧视现象在一定程度上仍然存在。在就业机会准入、就业服务提供、就业环境改善等方面,流动人口与户籍人口还存在相当大的差距。

(3) 城乡教育制度。流动儿童的入学障碍在很大程度上影响着农民工的迁移决策。大量迁移进城的农民工子女被排斥在城市公办学校之外。农民工子女入学面临受歧视的窘境。现行的高考制度使农民工子女无法在常住城镇就地参加高考和录取,只能回户籍地。这项规定严重影响了农民工的迁移决策,分散了家庭,对农业转移人口市民化形成严重制约。

(4) 社会保障制度。由于城乡二元经济社会结构的历史影响,目前城镇居民的社会保障体系保障项目齐全、保障水平较高,而农村各

种社会保障制度建立时间不长，亟待进一步完善。虽然农民工群体在城镇工作和生活，却很难加入城市社会保障体系。个体户、中小企业在促进农民工社保方面积极性不高，甚至连雇用农民工的事业单位及党政单位也没有建立对农民工的社会保障。

(5) 住房制度。在城镇化进程中，尽管农民工为城市经济的发展做出了不可磨灭的贡献，但城镇住房保障体系却没有将广大农民工包括在内。由于没有相对稳定的住宅，相当一部分在城市务工、经商的农民对所在城市认同感不强。外来人口中的大多数人只能是在年轻时进城务工经商，年老时返回农村。

(6) 农村土地管理制度。当前，虽然我国农村土地的家庭承包经营制度在历史上发挥了重要的积极作用，但是，这一制度本身也存在一些制度缺陷，如土地的产权关系不明晰，以及在此基础上的土地流转制度不健全，农民的土地资源等财产权利没有得到充分保护和实现，阻碍了农村剩余劳动力向非农产业转移、在城镇安家落户。

三、加快推进户籍制度改革是提高我国城镇化速度和质的关键举措

中国户籍制度是在计划经济时代这一特定的历史背景下形成的，是为了保障国家计划的执行而不得已的选择，在推进国家工业化的发展、保障国家重大计划的实施、稳定社会秩序等方面发挥了非常积极的作用。然而，随着经济社会发展特别是社会主义市场经济体制的逐步建立，这一制度造成的公民之间的不平等、对城镇化进程的延缓作用以及对城乡协调发展的妨碍作用日益明显。

户籍制度是上述一系列制度不公的核心载体。改革开放以来，我国户籍制度改革不断向前推进，取得了较大进展，但是，从根本上来说，改革并没有消除户籍制度对人口流动迁移和农业转移人口市民化的制约。近年来，全国一些城市相继开展了新一轮的户籍制度改革，

但是，截至目前，地方上的实践探索并没有取得实质性的突破，传统的二元户籍制度依然作为城镇福利分配的依据，仍然是我国推进人口城镇化的重要障碍，加快户籍制度创新已成当务之急。本地户籍和非本地户籍享受福利差异（如表 1-2 所示）。

表 1-2 本地户籍和非本地户籍享受福利差异

享受福利	本地户口	非本地户口
就业	政府采取大量措施解决本地户籍下岗失业人员就业问题	存在就业歧视现象，无法从事公务员、教师、售票员、环卫工等工作，就业服务欠缺
社会保障	拥有保障项目齐全、保障水平较高的保障体系	流动人口特别是农民工群体社会保障覆盖面还很窄，且转移接续问题很多
教育	孩子可以享受当地优质的教育资源；优势集中的地区的本地户籍的学生上大学相对容易	外来人口子女入学排位本地户籍人口之后，且在居住、就业等方面对家长有严格限制条件
住房保障	各级政府建立主要面向本地户籍的住房保障体系，着力建设限价房、经济适用房、廉租房，等等	外地户口很难享受住房保障政策，无法购买限价房、经适房
医疗	儿童医保只限于本市户籍，生育保险只限于“具有本市常住户口的职工”，等等	享受基本医疗保险，很难享受生育保险

资料来源：根据有关资料整理。

第二节 研究方法和思路

一、研究方法

本书拟采用以下研究方法：

第一，文献分析方法。通过对大量历史资料的收集整理，分析相关的文献、政策、法规，总结现有的研究基础和存在的问题，使研究具有针对性和可行性。

第二，定量与定性分析方法。即通过逻辑严密的定性阐述来论证

说明相关的概念和框架，同时构造博弈论模型来分析论证有关问题。

第三，实证研究与比较研究分析方法。通过实证研究和比较分析，可以清楚地看出城乡之间、地区之间的福利级差，以及各地的福利门槛指数。通过比较国外户籍管理的经验，为我国户籍改革提供借鉴。

第四，案例分析方法。在户籍制度改革的典型模式方面，本书收集了全国一些城市典型的户籍制度改革做法，系统地总结了这些户籍改革实践的经验和不足，为提出下一步我国户籍制度改革方案提供实践借鉴。

二、研究思路

户籍制度改革一直是社会各界关注的热点问题，近些年来，学术界从不同角度对户籍制度改革进行了广泛而深入的研究。目前，学者对于户籍制度改革的必要性已基本达成共识，基于人口自由流动权利、促进工业化城镇化协调发展、改善城乡居民特别是农民的收入水平及民生福利等诸多考虑，传统的户籍制度已经到了非改不可、不改不行的地步。针对这一命题的建议，学术界，无论是经济学家、社会学家抑或人类学者，都重点抨击了这种制度的弊端，强调户籍制度改革的本质要求是剥离户籍制度背后的城市福利，还户籍制度之人口登记和统计的本真意义。

应该说，大部分学者的建议较为合理，户籍制度改革不能等也等不得。但是，仔细审视这些户籍改革建议，可以发现，理论界对于户籍制度改革的基本方向还没有十分明确，始终无法脱离长期历史形成的“户口情结”；对于如何从实际层面来操作户籍改革，还是语焉不详，制度设计也有失全面。

那么，户籍一元化改革到底要解决哪些问题呢？本书的立题本意，就是在现有研究和地方实践的基础上，希望能从一个全新的视角来全面系统审视我国的户籍制度改革，为理论界在该领域研究拓展一个新