



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中
户
題

中国大城市户籍制度 改革研究

THE RESEARCH ON HOUSEHOLD
REGISTRATION SYSTEM'S REFORM OF
MEGACITIES IN CHINA

赵希哲

1.5



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

中国大城市户籍制度 改革研究

THE RESEARCH ON HOUSEHOLD
REGISTRATION SYSTEM'S REFORM OF
MEGACITIES IN CHINA

彭希哲
等著

 经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国大城市户籍制度改革研究/彭希哲等著. —北京:
经济科学出版社, 2014. 3

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目: 2010

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4507 - 6

I. ①中… II. ①彭… III. ①大城市 - 户籍制度 -
体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①D631. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 066549 号

责任编辑: 李 喆

责任校对: 杨 海

责任印制: 邱 天

中国大城市户籍制度改革研究

彭希哲 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 17.75 印张 330000 字

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4507 - 6 定价: 43.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

经世济世

继往开来

贺教育部

重大攻关项目

成果丰硕

李延村  八

首席专家和课题组成员名单

首席专家 彭希哲

课题组成员	郭秀云	赵德余	吴开亚	任 远
	汪立鑫	郭有德	陈家华	苏忠鑫
	张 力	李 涛	王彬彬	

编审委员会成员

主	任	孔和平	罗志荣				
委	员	郭兆旭	吕萍	唐俊南	安远		
		文远怀	张虹	谢锐	解丹		
		刘茜					

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

新型城镇化是中国未来社会经济进一步持续发展的最重要的驱动力之一，我国中央政府已经明确要通过四大战略重点促进城镇化健康发展，包括有序推进农业转移人口市民化，优化城市化布局和形态，提高城市可持续发展能力，推动城乡发展一体化。其中统筹推进户籍改革和公共服务均等化则是有序推进农业转移人口市民化的一个重要的突破口。

中国自 20 世纪 80 年代以来的快速城镇化在一定程度上是以在中国城市中形成新的二元结构为代价的，而自 20 世纪 50 年代开始实行的户籍制度就很自然地被视作造成这种社会割裂的最大的制度性根源，户籍制度改革也就成为政府近年来一直大力推动的社会改革之一。

户籍制度对城镇化进程的扭曲已经得到很多的关注和反思，而户籍制度曾对城市管理发挥过一定的积极功能也应当得到肯定。中国现行的户籍制度最初只是一种人口的登记管理制度，随着中国社会经济发展的发展和变迁，它逐渐被赋予了很多新的功能，发展为一种身份甄别机制，成为政府实行的公共产品和公共服务（教育、医疗、就业、社会保障等）差别性分配的制度载体。

改革开放以后，户籍对于人口机械流动的限制有所放松，城乡、城城之间的人口流动变得相当普遍，形成古今中外史无前例的人口大流动。如果说由内地农村流动到城市和沿海地区的数亿农民为中国经济增长提供了潜在的充足的劳动力资源，那么在一定意义上城乡二元体制以及由此产生的非正规就业等现象是中国经济得以迅速发展的制度性安排，也是中国人口红利得以充分实现的关键因素之一。实现人口红利的人口学前提条件首先是要有充足的年轻劳动力资源，同时这些劳动力必须能够充分就业。正是因为如此巨量的进城农村劳动力被排斥在城市福利和保障体制之外，否则中国城市的工业的发展不可能那么廉价，中国制造的产品也不可能以那么低的价格销售到世界各地，中国也不可能在短期内成为世界工厂。同时，我们也应当看到，基于户籍制度的这种城市新二元体制也为城市政

府调控人口与社会经济发展特别是城市公共服务资源的供求关系提供了一种政策工具。应当充分肯定户籍制度在中国社会发展特别是过去 30 多年间经济持续增长过程中所发挥的积极作用,当然这个作用的发挥是以剥夺农民,剥夺农民工社会权利和社会福利为代价的,产生了巨大的社会成本。以户籍制度为基础的城市内部的新二元体制将外来人口排斥在城市主流社会之外,使之不能公平地分享社会经济发展的成果,成为生活在城市中的弱势人群和边缘人群。

自 20 世纪 80 年代中期以来,全国许多地区都开展了户籍制度的改革,积累了一些经验,取得了一定的成绩和突破。不少地方以取消城乡户籍差异、统一城乡户口登记为起点,试图解决本地城乡人口公共服务均等化等问题。另一些地方特别是外来人口比较集中的地区则较多地对城市流动人口实行有选择的准入,把具有合法固定住所、稳定的职业或生活来源作为在当地落户的条件,有选择性地引进所需人才,以应对本地劳动力的供求矛盾,提高本地劳动力的整体质量,促进城市社会经济稳定和谐发展。

公共服务均等化是一个长期的发展目标,在实现这一目标的过程中必须兼顾各种人口群体的利益,合理配置公共资源。也就是说,在维护外来流动人口公平分享城市社会经济发展成果及权益的同时,不应当也没有必要以压缩城市居民的既得利益为代价,只要这种利益是合法合理的。城镇原有居民对外来人口的排斥在很大程度上是担心自身利益被稀释,也就是担心外来人口权利的获得来自于城市原来居民的利益让渡,这种担心如果不能很好的纾解,有可能导致本地与外来人口这两大人口群体之间的利益冲突,成为城市和谐发展新的隐性风险。设计与户籍改革有关的公共政策应当非常慎重,尽可能将我们有限的社会资源分配得更加合理,配置得更加高效,最大程度地避免这两大人口群体之间为各自的利益发生矛盾。社会政策应当能够做到这一点。

“统一城乡户口登记”和“准入制”的户籍改革模式都体现了公平原则的逐步兑现,是符合当时中国城市发展状况的现实选择。但是,这两种改革模式都存在相当的局限性。它们仍旧是一种捆绑式的改革方法,其改革逻辑仍旧是先取得户籍身份,再享有权利,是在保持现有户籍制度所覆盖的各种福利的基础上扩大能够享受这些福利的人群范围,而并没有真正解决户籍制度改革的根本问题,即如何剥离附着于户籍制度上的福利与权利,推动户籍制度回归最基本的人口信息登记功能。

统一居民户口的改革模式对城市社会承载力要求较高,一些城市的改革由于没充分考虑自身承载能力,在类似“大跃进”的改革道路上造成了教育资源紧张、社会保障压力激增、交通拥挤等社会问题。同时由于我国各种关乎民生的保障、福利和教育制度都是按照城乡分割设计和运行的,仅仅在户口登记上取消城

乡区别只能是一种形式上的改革。

“准入制”是大多数人口流入地区的地方政府所采取的改革路径,一方面可以解决当地劳动力资源的不足,同时又可以较为灵活地平衡本地人口和外来人口对公共服务资源的供求。准入制的排斥功能非常突出,具有明显的调节人口流入结构的目的。近年来,北京、上海、深圳等城市推行了居住证形式的户籍改革措施,持有不同类型居住证的居民享有不同的权利和福利。居住证制度尝试淡化户籍与福利的联系,类似于一种剥离式的户籍改革制度,是借鉴发达国家“绿卡”制度进行的积极尝试,为户籍改革积累了有益的经验,但在受众的普惠性上仍有所欠缺,因此,有必要重新认识户籍改革的目标,探究一种新的制度载体,平稳有序地推进户籍改革。

户籍改革的最终目标是使户籍制度回归最基本的人口信息登记功能,实现公民自由迁徙和公民身份以及基本福利的平等化。但在实现最终目标前,需要从中国发展现状出发,厘清阶段性目标,以求改革措施与目标保持内在一致性。从现阶段来讲,户籍改革应至少具有以下三重目标:

1. 剥离相关福利, 促进社会公平

中国社会经济的持续稳定的发展需要最大程度地降低社会不公平,构建和谐平等的发展环境。为此户籍改革被赋予了极大的期待,人们希望通过户籍改革来促进公民身份的平等化,化解城乡二元体制和城市新二元体制。

但需要指出的是,仅仅通过户籍改革来达到社会公平是不现实的。随着户籍改革的不断推进,附着在户籍之上的错综复杂的利益格局不断暴露,近年来一些以关注民生为出发点的公共政策进一步提高了户籍的“含金量”,与户籍改革淡化与福利相连的目标取向相背离。因此,单纯改革甚至取消户籍制度,而不同步推进其他福利保障制度的改革,反而可能产生新的不公平的制度性屏障。此外,城乡、区域间的发展不均衡是客观存在的,不同地区所能提供的公共产品与公共服务的差异性也是不可避免的,这种不平等并不会随户籍制度改革而消除。

2. 引导人口合理分布, 推进新型城镇化

户籍改革应为人口的自由流动创造一种制度环境,从而能够引导流动人口有序流动,积极稳妥地推进以人为核心的新型城市化进程。我国政府已经明确了户籍改革按照城市分类推进的基本原则,全面放开小城镇落户限制,有序放开中小城市落户限制,改革最大的难点仍然在大城市和特大城市。从改革的现状来看,小城镇或小城市对户籍改革的态度最为积极,改革也相对最为彻底;一些中等城市也不同程度地降低了入户门槛,而大城市和特大城市仍以采取控制性的改革措施为主。近十多年的人口迁移和城市化研究已经证明,小城镇对流动人口的吸引力非常有限,人口流动的主要目的地还是中等城市以上的城市,并且呈现城市规

模越大，流动人口的进入意愿越强的规律性特征。其深层次原因还是由于不同规模城市户籍的“含金量”不同。随着城市层级的提高，政府所能提供的公共产品越充裕，公共服务越完善，就业和其他发展机会越多，对流动人口的吸引力越大。

同时，我们也已经看到，由于大城市生活成本高等原因，大量的流动人口所诉求的并不一定是在大城市中“落户”，而是希望能够最大限度的利用大城市所能提供的发展机会，实现个人和家庭发展的福利最大化。务实的户籍改革措施应该引导流动人口在城乡、城市之间合理分布，选择适合自身发展的区域永久居住。

3. 实现权益相伴的自由流动，促进建成统一劳动力市场

统一、高效的劳动力市场是我国应对社会转型时期面临的经济结构、人口结构等各方面变化的有效途径，也是促进平等就业与公平分享改革发展成果的迫切要求。在现行户籍制度存在的前提下，非农产业的劳动力需求（通常发生在城市和沿海地区）与劳动力供给（存在于农村和中西部地区）在地理上被割裂了，劳动力供给对需求的反应要缓慢很多，常常导致特定地区劳动力市场的大起大落。户籍改革应在最大程度上保证人口不以权益缺失为代价的自由流动，促进统一、高效的劳动力市场的建成。

目前，人口在区域间的机械性的自由流动已基本实现，但在现行户籍制度和福利分配机制下，这种流动是以牺牲迁移人口的部分利益为代价的。同时，目前的各种户籍改革措施主要还是让外来的农村人口转化为流入地的市民，是以这些外来人口成为市民以后不再迁移为假设的。但由于没有相应的社会保障等制度改革的配套，转化为流入地市民的外来人口又被固定在流入地，而不能继续自由地迁移到其他城市或地区。也就是说，目前的户籍改革可能解决了农村人口转变成一个具体的城镇的市民的问题，但没有解决真正意义上的人口自由流动问题。

劳动力的自由流动不仅有利于经济健康发展，也会有效降低社会风险。在中国产业结构不断升级、区域经济格局不断变化的过程中，通过户籍制度改革将流动人口固定在某一城镇，可能会带来诸多社会风险，造成新的公共安全隐患。2009年世界金融危机时，各界都非常担心危机会造成整个中国出口企业不景气，导致大量农民工失业，引发社会不安定。但结果却并未发生较大问题，大量农民工返乡，在农村依然可以劳作生存或者在当地找到其他的生存和发展机会。

户籍改革措施要尽量与总体的改革目标保持内在一致，但由于我国社会经济发展现状的限制，改革的多重目标的达成存在优先顺序，需逐渐过渡。总的来讲，户籍改革需坚持渐进式改革思路，改革路径应由选择型逐渐走向普惠型，改革的政策取向应是淡化户籍制度与社会公共产品分配的联系，采取剥离式改革模式。从实际改革路径来看，户籍改革要从“完全的控制体制”回归到最初的

“登记体制”，中间要经历很长的过渡期，而过渡期内则仍需要从“选择型制度”过渡到“普惠型制度”。计划经济时代的城乡二元管理完全基于户籍“身份”来分配权力和福利；在过渡时期，则是要逐步放开户籍作为福利分配载体的控制权，具体来讲，要根据社会经济发展情况，在过渡期内由“选择型制度”转向“普惠型制度”，即政策实施对象由“选择性的人才”扩大至“所有流动人口”；最终，当户籍的含金量越来越低，户籍制度回归到登记体制，即根据居住地登记，仅履行最初始的人口管理职能，不再作为福利和权利的分配载体。

户籍改革的成功绝非单纯的改革户籍制度本身，同时要依赖于各项社会政策配套改革的推动实施，若能在调整社会政策的过程中找到新的福利载体也可以视为一种户籍制度改革的成功。因此，试图在短期内从根本上破解户籍制度之困是十分艰难的。中国的户籍制度的历史变迁决定了户籍改革需要以渐进式思路推进，必须按照“承认差异，梯度推进”的原则开展。

我国社会经济发展和人口迁移流动都已经发展到一个新阶段，无论从和谐社会的构建还是中国经济的持续发展，“选择型”的户籍制度改革措施已无法满足人们的需求，亟须推行一种受众面更广、灵活性更强的“普惠型”制度设计。国务院2014年发布的《关于调整城市规模划分标准的通知》以及《居住证管理办法（征求意见稿）》明确了居住证持有人享受的各项基本公共服务、各项便利和逐步享受的权利，以及最终落户的程序。征求意见稿也明确提出在大城市和特大城市建立完善积分落户制度。

我们的研究团队多年来一直开展与户籍制度改革有关的学术研究和政策咨询。本书就是我们在2010年前后在教育部重大项目资助下开展研究的主要成果，全书试图在分析现有户籍管理制度和管理模式存在的问题及其成因的基础上，探讨过渡期我国户籍改革的总体思路，包括政策理念、理论框架和具体的制度设计。首先，研究从人口管理的基本内涵、特征及目标出发，对我国户籍制度的演变过程进行梳理，并对其在不同历史时期的特点、作用以及存在的问题做出客观评价；其次，系统分析社会转型期户籍管理面临的各种现实问题，开展以户籍为载体的福利状况调查和户籍改革相关人群综合调查，并对由城乡福利差异、人口流迁等所引发的户籍制度改革问题展开讨论，分析现阶段户籍改革呈现的特点和改革趋向；再次，就人口流迁与流动人口的社会融合、人口容量与城市可持续发展等与城市户籍改革相联系的重要论题进行研究，分析人口发展和城市化推进对户籍管理相关制度安排产生的影响；在此基础上，借鉴国际上其他国家在人口管理方面的先进经验，设计我国户籍改革的总体思路，明确户籍改革的政策理念和理论框架，形成“权利与义务对等”的积分权益制的政策方案；研究最后从城市户籍限制最优水平的经济学分析和户籍制度改革的全国性财政配套改革分析，

进一步论证方案的可实施性。其中有关建立和完善积分权益制的研究和方案设计得到了学界和政府部门的重视,并获得2013年度上海市决策咨询一等奖。

积分权益制是基于“权利与义务对等”原则的制度设计,可以平稳有序地推进户籍改革。其基本理念是以社会管理规范化和基本公共服务均等化为目标的流动人口管理制度,是与户籍改革的多重目标保持内在一致性的普惠型制度设计,充分体现了“渐进式、剥离式”的户籍制度改革模式及流动人口基本公共服务“普惠制”的发展趋势。这一制度创新面向所有外来人口,而不是如以往的户籍改革那样仅仅面向所谓的人才。

严格地讲,积分制并没有破除城市中的新二元结构,它是在承认城市原有人口的既得权益的基础上,为外来人口融入当地社会提供了一个政策通道。或者说积分权益制试图在维持现有户籍居民的福利水平基本不变的前提下增加和改善对积分持有者的公共资源与福利的供给水平,从而在制度层面上打破以户口为标准来分配城市公共产品和公共福利的惯例,为公共福利分配提供了新的载体。剥离了附着在户籍之上的就业、教育、社会保障等公共服务,降低了城市户口的“含金量”,是一种绕过户口的户籍改革模式,也是一种类似双轨制的改革模式。

积分权益制主要还是一种基础性的载体,更加公平和高效的社会发展还是要依赖其他社会保障和福利制度的改革。只有当劳动就业、老年福利、医疗健康、教育等社会政策和保障项目不再与户籍挂钩,积分权益制也就可能完成其历史使命了。

中国的整体性改革正在持续稳定地深化,新的改革举措不断出台和运行,户籍制度和相关体制机制的改革也在中央的统一安排下有序地开展。我们在过去几年中开展的这项研究虽然不能全面涵盖学界最新的研究成果和最新的政策实践,但我们的研究将为研究者和决策者提供一个全面的历史回顾和可行的政策思路,也希望能由此推动中国公共政策领域的学术发展。我们的研究自然也会存在诸多不足之处,也希望读者能够对此提出批评建议。在此再一次感谢教育部重大攻关项目和上海市决策咨询项目的支持,感谢所有参加此项研究的专家学者、政府官员和研究生们,也感谢所有参与本研究的社会调查和数据采集的工作人员和被访问者。



复旦大学人口与发展政策研究中心
2014年12月

摘要

本项目的最终研究成果分九章来呈现：

第一章 导论，主要介绍研究背景、选题意义、研究思路与目标、本研究的方法论特征以及主要研究内容。

第二章 户籍制度的历史经验与改革重估，本章通过对我国户籍制度演变历程的梳理和近年来国家及地区层面的改革现状及特点的分析，对户籍制度在不同历史发展阶段的功过是非进行客观评价，研究户籍改革的动因和制度基础，并据此分析社会转型期我国户籍制度改革面临的矛盾、问题及其未来的发展趋势。研究认为，中国的户籍制度变迁是与中国工业化和城市化发展阶段相联系的。从计划经济时代为支持重工业优先战略而实施的“城乡分治”，到改革开放以后与人口流动和资源配置市场化逐步适应，中国的户籍制度呈现出“从封闭的城乡二元结构向开放的一元化格局”变迁的特征。

第三章 户籍改革的政策理念及其政治经济逻辑，本章的主要任务是设计我国户籍改革的总体思路，明确政策理念，形成科学合理的理论框架，侧重于两点：（1）政策理念必须兼顾效率与公平目标，既要考虑城乡福利差异和流动人口权益保护、减小社会震荡，也要考虑城市人口承载能力、城市化水平和质量，以及制度转换成本；（2）我国的户籍改革与相关政策调整必须遵循“承认差异，梯度推进”的原则。研究认为，户籍改革的政治经济学命题表现为决策者的政策目标的优先序从工具性目标向权利和平等的价值性目标的转变。户籍改革的本质是决策者放弃以限制人口自由迁徙的权利及其相关的社会福利来实现经济发展与社会稳定的工具性目标，将流动人口的权利保障及

其正义性纳入到自身的社会总福利函数之中，并赋予其权利价值在政策目标序中的优先地位。通过分析户籍制度的历史价值及其权利限制的政策后果，以及现行户籍管理制度改革的渐进模式，即“准入制”与“居住证制”政策效果分析，研究发现，改革的路径是以渐进式为基调的，以一种循序渐进的适应内外压力的形式出现的，并对原制度存在强烈的依赖性。户籍制度改革的基本取向应当是逐步剥离附加在户籍之上的种种福利附加，使户籍管理功能回归本位。

第四章 大城市户籍改革的困境、政策取向与路径探析，本章以上海为例，对大城市户籍改革面临的一系列难题进行系统分析，并就城市户籍改革所涉及的利益关系调整问题深入探讨。研究认为，促进流动人口市民化是城市户籍改革的重要环节，在城市社会的总体承受能力相对不足的情况下，应当按照“权利与义务对等”的原则，为流动人口获得市民待遇提供合理途径，构筑起有利于推动人口合理流动和流动人口社会融合的制度框架。在制度框架内，调控机制主要发挥引导和驱动作用，由外来人口自主决定去留。户籍改革的最终目标是从“完全的控制体制”回归“登记体制”，中间要经历较长的过渡控制期。大城市未来的户籍改革方向：一是渐进改革中的户籍福利与权利剥离；二是对外来人口的福利供给制度从“选择型”走向“普惠型”。当两个方向的改革汇集为一点，大城市户籍改革将取得突破性进展，实现全体社会成员机会和待遇的平等，促进整个社会资源配置效率的提高，从而为社会转型、经济转轨和经济社会的持续健康发展提供制度保证。

第五章 外来流动人口社会分化、福利需求及其对户籍改革的含义。本章主要以“浦东新区流动人口公共服务及户籍改革意向调查”为基础，分析流动人口对于以户籍为载体附加的各种利益和福利的利用及其认知性评价情况，并就城乡户籍福利差异内含的权益资格及其公平性问题进行探讨，从而为正在进行中的户籍制度改革提供经验支持。研究发现，虽然外来人口内部的不同阶层之间收入差距并不是非常大，但是其亚阶层的社会保障、就业和教育机会以及通往上一阶层流动或成为城市居民的机会却存在显著的差异。阶层的再分化是由外在制度因素与人群的人力资本、单位以及社会关系状况等内在因素交