



编者按

前不久,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》),根据这一文件,今后我国将取消农业户口与非农业户口的区分,统一登记为居民户口。相应地,建制镇和小城市落户限制也将全面放开。这意味着我国户籍制度改革迈出了实质性的一步。那么,上述举措将对中国社会带来哪些深远影响?本报约请相关专家进行深入探讨。

特邀嘉宾:

- 任远 复旦大学社会发展与公共政策学院教授
段成荣 中国人民大学社会与人口学院教授
王景新 浙江师范大学农村研究中心教授
陆杰华 北京大学社会学系教授



任远



段成荣



王景新



陆杰华

户籍制度改革:从形式走向实质

城乡差距不等于户籍差距

《中国科学报》:您认为我国实现城乡户口统一,对社会带来的最直接影响是什么?

王景新:我个人认为,户籍制度改革对中国社会的最直接影响有三:一是户口本中“居民性质”一栏不再有“非农业户口”和“农业户口”的差别,中国公民的身份差别将不复存在;二是中国农民终于摆脱了被视为“二等公民”的境遇,在许多场合可以挺直腰杆、抬起头来;三是对于农业转移人口中已经落户和定居、有意愿也有条件落户和定居的人,将获得城市居住证,享受城市户籍人口的同等待遇,在子女入学、就业、就医、社保等方面将不再存在差别。

尽管如此,许多人(包括一些专家)强化了户籍制度改革的功能,对其寄予了过高的希望。

应该指出,当前城乡居民之间的许多差距,尤其是人们普遍诟病的贫富差距,并非城乡户籍差距,而是不同部门和单位(政府机关、事业单位、企业、社团组织等),不同行业(工商业、金融、房地产业等),不同层级和身份(领导职级、技术职称、老板、雇员等)分配和福利差距。户籍制度改革包含不了,也改变不了这么多重大弊端。

对于大量居村农民、留恋乡村古朴生活方式的人、不愿意和无实力在城镇落户定居的人和随时准备返乡的农业转移人口而言,户籍制度改革的意义其实并没有许多专家想象的那么重要。

《中国科学报》:取消农业与非农业户口的区别,对农民而言意味着什么?

王景新:对农业转移人口而言,尽管打破了落户城镇的户籍障碍,但还有“居住证”门槛;对居村农民而言,他们并没有“农村户口”不如“城市户口”的强烈感觉。原因在于:

第一,随着农民生产、生活方式和品质“转型升级”,农村土地和其他经济资源价格看涨,村组集体经济实力增强,保留农村户口就等于

保留了更多的“农民财产权”,农村户口的“含金量”越来越高。

第二,随着公共财政逐步覆盖农村社区公益事业,城乡居民在教育、医疗、就业、社保等基本公共服务方面的差距也在缩小。

第三,生态环境变化、堵、霾、涝等城市病不断“发作”,迫使人们提前反思现代化、城镇化的代价。越来越多的农民不愿意放弃农村户口;许多地方的农民子女上大学不转户口,转出口口的大学生要求恢复农村户口、转回原籍;一些在北上广打工的农民,宁愿回农村种地而不愿意留在大城市。

《中国科学报》:有专家认为,在户籍制度改革的同时应该盘活农村承包地、宅基地,让农民带着财产进城。您对此如何看待?

王景新:我个人不太愿意将农村土地制度改革与户籍制度改革直接挂钩。我们最近正在对“农村产权交易市场”以及“农村集体经营性

建设用地入市问题”开展调研,初步调研证明:农村土地承包经营权、农民宅基地使用权、农村经营性建设用地使用权等农民财产权利的登记颁证工作,以及农村集体“三资”(资源、资产、资金)股份制改革进展顺利,但农民财产权利进入公开市场交易还刚刚萌芽,而且以后也不大可能由农民在公开市场上自由交易。因为,农民的上述财产权利,都不是农民纯粹的私有财产,它关联着原农村集体经济组织及其他成员的利益。

可能正是这个原因,当前的户籍制度改革,尚未涉及户籍迁移农户所在的集体公共财产的分割和转移,进城定居农民的原集体财产退出和进入新社区集体组织渠道尚未打通。我希望:无论是农业转移人口的城镇化,还是居村农民就近城镇化,只要涉及户籍迁移,都必须配套进行财产权利的分割和转移,这是一件十分复杂、工作量浩繁,而又不得不做的工作。

(王卉采写)

增加中小城市发展机会

《中国科学报》:根据《意见》,建制镇和小城市全面放开,中等城市基本放开,特大城市严格控制人口规模。公安部副部长黄明指出要“因地制宜,一城一策”。您认为上述规定能控制特大城市的人口规模吗?

段成荣:这个政策要想落到实处,必须下大力气改变过去这些年城乡发展不平衡、地区发展不平衡和区域发展不平衡的情况,甚至要改变比如京津冀这样的区域内部的发展不平衡状况,如果这种发展不平衡的格局能够有效改变,让中西部能够有更多的机会,让小城市和小城镇有更多的机会,人们的流动意向可能会更加倾向于这些地方。而不是像过去三十年那样源源不断地向特大城市集中优质资源。

陆杰华:“因地制宜、一城一策”是此次进一步推进户籍制度改革的一个重要方面。截至2013年,2.3亿流动人口中的70%集中在大城市和特大城市。从顶层设计来说,大城市和特大城市的户籍政策如何设计好是最关键的问题。《关于进一步推进户籍制度改革的意见》中所指的“因地制宜、一城一策”中的“城”不是指某一个具体的城市,而是城市类别。

《中国科学报》:据报道,近年来不少中小城市实际上已经放开了落户政策,但是没有吸引农村人口前来落户。您认为原因是什么?

段成荣:实际上这些年流动人口进城落户的问题主要针对的是通常意义上的农民工和进城务工人员。这些年这类人群的流向主要还是大城市和特大城市。根据我们的调研数据,在全国600多个城市中,50个左右的城市吸引了全国2/3的流动人口。这50个城市基本都是特大城市和大中城市。之所以出现这种状况,原因是多方面的。根据我们的调研和统计分析,最核心的还是机会问题,包括就业的机会、增加收入的机会、子女受教育的机会等等。从最近几十年的发展状况来说,这种“机会”的分布还是严重不均衡的,高度集中在大城市。

我们国家从上世纪90年代开始,其实小城镇就已经放开了落户限制,1998年左右,小城市的落户限制也放开了。在这将近二十年中,小城镇和小城市户籍的放开并没有在户籍制度改革上起到有效的拦截和吸纳作用,还是因为人的发展机会没有有效地出现。下一步要解决地区和区域发展不平衡的格局,增加中小城市的发展机会,如果能够做到这一点,我认为户籍制度改革的目标还是可以实现的。

中小城市增强吸引力需要综合的考察。首先我们要承认城市化的发展有聚集效应,所以大城市必要的发展是应该有的,不能完全排

斥。但这些年我们的中心城市也确实占据了过多的资源,这也是不可否认的。其实有些资源并没有必要过分集中,比如现在我国的几个大城市集中了太多优质教育资源。而反观美国,美国的各大高校也并没有完全集中在纽约和华盛顿。

现在户籍政策的总原则是中心城市要控制人口,要缩小区域差距,实现均衡发展。但这些原则在具体的经济工作、社会工作、教育资源的投放等实施的过程中常常被忘记。这就需要通盘的调整和考虑,把这些大的原则真正落到实处。从这个意义上讲,新的户籍制度改革能不能有效实施,还是要把好的理念与实际的行为结合起来。

陆杰华:目前,70%~80%的流动人口在大城市和特大城市。

下一步户籍改革一定要给他们的落户以合理的路径,这是比较关键的问题。中小城市要想增强吸引力,不是仅仅依靠中小城市的力量就能解决的,应该从国家的宏观角度来调度,考虑怎样将大城市和特大城市的功能疏解到中小城市。

《中国科学报》:有专家指出,农民工市民化产生的各种社会成本,主要靠输入地城市政府自行消化,这是城市政府不愿向农民工开放户籍的根本原因。对此您怎么看?

段成荣:这种说法有一定的道理,尤其是在大量流动人口集中的少数大城市和特大城市,但这种说法还不是很全面。首先我们看到的是,流动人口进入城市也为城市的发展作出了很大的贡献,创造了很大的价值和财富。根据我们的测算,改革开放三十多年来的GDP增量中,农民工带来的增长占到20%~25%,当我们整个国家、整个社会在享受这种财富的时候,不能反过来认为创造了这些财富和价值的流动人口是负担,他们进入到城市,在增加自身收入的同时,为社会做了各方面的工作。流动人口的发展确实涉及到方方面面,既涉及到流入地,也涉及到流出地,还涉及到各个类型的人和由他们所作出的各类贡献。从这个意义上讲,在为流动人口提供基本的公共服务,比如就业培训、社会保障、子女教育、医疗、养老等方面,中央财政需要作更大的贡献、承担更大的责任。我们可以看到,这些年中央财政在承担这些责任方面也在不断加大力度。从这个角度来讲,需要大家共同努力,中央和各级地方应共同发力,共同发挥作用。

陆杰华:这是地方政府从其自身利益角度来考虑的,无所谓合理还是不合理。大城市和特大城市要解决进城农民工的市民化,需要付出的成本是非常高的。这个成本如何由中央和地方来共同分担是下一步需要解决的关键。在提高城市的公共服务方面,中央政府有两个方面需要努力:第一是建立合理科学的考核机制,对于大城市和特大城市中解决农民工市民化问题比较好的,要考虑给予相应的激励;第二是从转移支付的角度来解决现实困境。(韩天琪采写)

使积分制成为推动户籍改革的制度渠道

《中国科学报》:对于特大城市的积分落户制度,您怎么看?

任远:积分落户制度实际上是一种条件户籍。相对于传统的落户条件主要包括政策移民、投资移民、技术移民,积分落户考虑了更加综合的指标,避免了单独投资购房指标,或者片面性的个人指标的不足。

积分制有利于城市通过毛细血管将所需要的优秀人才逐步吸纳进来。积分制也提出了贡献导向,鼓励流动人口对城市的社会经济作出贡献,这些都很有积极意义。

积分制适用于类似广州、上海和北京等超大城市,它提供了一个选择性的渠道。

在户籍制度的实施中,除了要考虑城市部门的选择,还要发展人才户籍,也要考虑民生户籍。积分体系也应该更加偏向于创新创业的人口,积分落户制度是可以进一步完善的。

如何设计积分制度是一回事,关键是在思想上要努力使积分制度成为推动户籍改革的制度渠道,使得外来移民通过积分制能够有机会、有条件进入到城市体系中去,并在这个过程中逐步,提供渐进的福利。

《中国科学报》:积分落户往往规定“社保必须达到一定年限”,对此您怎么看?

任远:积分条件中提出社保“必须”要达到一定年限,我觉得没有道理。基本养老、基本医疗保险等等,劳动者本人、企业管理者和地方政府有法律责任缴纳这些保险,这不是对城市的贡献,而是基本责任。

社保缴纳一定年限能够领取养老金,这是地方社会保险制度的规定,但没有必要将其与户籍结合起来。

实际上,户籍和福利制度的关系应该脱钩,而不是进一步强化户籍的福利性。

将户籍和福利的关系变得越弱越好,才有利于推进户籍改革。不当的户籍改革会限制人才的吸引力。

目前流动人口为什么不愿意参保?其实是他们不能参保,在很多城市是因为他们没有户口所以不能参加基本社会保险;或者是他们不想参保,宁愿将这些保险费用通过和企业的内部协议转化为个人收益。因为户口的原因他们最终要返回农村,而保险又不能转移,所以没有缴纳保险的兴趣。

因此不是通过诱导农民工缴纳社会保险来帮助得到户籍,而是要通过推动户籍改革来推动提高流动人口缴纳社会保险的积极性。这里的因果关系不能颠倒过来。(王剑采写)

链接

户籍制度的历史回顾

1958年,颁布《户口登记条例》,在当时对控制城镇人口数量,缓解城市承受压力发挥了积极作用。

1984年10月,国务院发出了《关于农民进城落户问题的通知》,规定:申请到集镇(指县以下集镇,不含城关镇)务工、经商、服务的农民和家属,在城镇有固定住所,有经营能力,公安部门应准予落户常住户口,发给《自理粮户口簿》。

1985年7月,公安部颁布实施了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,规定要求做到来入登记、走人注销;暂住时间拟超过三个月的十六周岁以上人口,须申领《暂住证》。

1989年10月,国务院发出《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》,要求各地审批“农转非”必须严格控制在国家下达的“农转非”计划指标内。

1992年8月,公安部代拟了《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》,试图解决要求进城落户农民过多与进城计划指标过少之间的矛盾。

1993年6月,户籍制度改革文件起草小组草拟了《国务院关于户籍制度改革的决定》,对当时的户籍制度进行了力度较大的改革。

2001年,国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,提出对办理小城镇常住户口的人员,不再实行计划指标管理。

2006年10月,公安部门进一步努力深化户籍制度改革。本次户籍制度改革的重点是拟取消农业、非农业户口的界限,探索建立城乡统一的户口登记管理制度;同时,以具有合法固定住所作为落户的基本条件,逐步放宽大中城市户口迁移的限制。

2014年7月30日,中共中央政治局召开会议,审议通过了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,提出建立城乡统一的户口登记制度。

思想者

阿马蒂亚·森 (Amartya Sen)

出生日期:1933年3月
主要成就:1998年诺贝尔经济学奖
代表作:《身份认同与暴力》《集体选择和社会福利》

为了表彰他在福利经济学和社会选择理论研究上的突出贡献,以及他对于社会最穷成员所面临问题的关心,瑞典皇家科学院将1998年的诺贝尔经济学奖授予他。福利经济学试图解决的问题,是如何根据社会公众的生活状况来评估政府的经济政策是否得当。森穷其一生致力于这一研究,并因此而被称作“经济学界的良心”。

化解冲突的最好办法是淡化身份符号,强调人与人之间的共性和普遍性。

评价

阿马蒂亚·森是一个富有道德精神的经济学家,坚持主张经济学应与伦理学相结合,以服务于人类正义。

——摘自百度百科

