

户籍藩篱松动利好新型城镇化

中国社科院农村发展研究所/李国祥

2014-07-31/中经评论

[摘要]近日国务院印发并公布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，标志着计划经济体制的最后一块“堡垒”被攻破，必将推进户籍制度全面改革，更好地服务于新型城镇化，更加有效地支撑社会管理和公共服务，让更多的百姓受益。目前，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权作为农民进城落户的必要条件。不仅如此，要通过户籍改革，扩大基本公共服务覆盖面，让改革的红利惠及更多的农业转移人口。

（中经评论·北京）多年来，各地艰难地推进户籍制度改革探索，取得了一些成效，但与人们的期待相比，与我国经济社会发展要求相比，与社会主义市场经济体制和其他改革相比，仍然明显滞后。十八大以来，特别是十八届三中全会部署全面深化改革以来，全国性的全面户籍制度改革取得重大突破。近日国务院印发并公布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，标志着计划经济体制的最后一块“堡垒”被攻破，意义重大，影响深远。

20 世纪 50 年代，我国建立了城乡二元户籍制度，人为地划分出农业户口和非农户口。不同户籍人口所赋予的基本权益、获得的机会和能够享受到的公共服务等明显差异，加剧了人与人之间的社会不平等，制约着经济社会发展。尽管城乡二元户籍制度是计划经济体制的产物，本应随着社会主义市场经济体制的逐步建立而废除。但是，由于户籍制度不仅仅是一项人口管理制度，涉及面极其广泛，改革一直比较慎重。这次国务院出台《意见》，必将推进户籍制度全面改革，更好地服务于新型城镇化，更加有效地支撑社会管理和公共服务，让更多的百姓受益。

根据《意见》要求，户籍制度改革的重要目标是努力实现到 2020 年让 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。目前，我国农业转移劳动力已经达到 2.7 亿，未来还会有越来越多的农业劳动力转移到城镇就业。如何让转移到城镇就业的人

口能够过上健全的家庭生活，根本解决农村留守妇女、留守儿童和留守老人等社会问题，解决经济发达地区民工荒和招工难，进一步推进户籍制度改革，让有稳定就业符合条件的转移农业劳动力落户城镇显得十分重要。

《意见》提出不同规模城镇户口迁移的不同政策。长期以来，北京、上海和广州等特大城市人满为患，城市环境资源超负荷承载，污染严重，交通拥堵，城市病突出，但就业机会多，基础设施条件好，公共服务水平高，对人口的吸引大，很多人总是希望成为这些城市中有户口的一员，无奈政府采取严格的人口指标控制措施。而东部发达地区的一些小城市、小城镇，已经聚集了很多流动人口，本来可以让符合条件的流动人口长期居住下来，这些地方却效仿大城市和特大城市的人口管理办法，弊端突现。东部沿海发达地区过去的一些村，现在工业发达，有户籍的人口只有几千人，而外来流动人口达到几十万人，已经成为名符其实的小城镇，说是小城市也不为过，由于户籍制度没有改革，只吸纳外来的就业人员，而拒绝给外来人口户籍，导致这类城镇工业比重畸高，第三产业发展不起来，产业转型升级停滞不前。全面放开建制镇和小城市落户限制，这对于以吸纳以农民工为主的东部沿海发达地区经济社会发展影响深远，也有助于促进我国城镇体系的合理分布。

同时，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模，实行积分落户政策，这会让流转进入城市人口的预期更加理性，引导人口合理流动，更好地推进新型城镇化。

《意见》的突出亮点之一，明确提出要取消农业户口与非农业户口的类型划分，统一登记为居民户口，建立居住证制度。这意味着户籍制度将来主要承担人口登记管理功能，各级城镇政府不再，也不能将就业、教育、医疗、养老、住房保障等公共服务的提供与户口挂钩，从而保障公民平等的权益，也强化了各级政府提供均等的公共服务职责，促进政府职能的转变和社会管理水平的提高。

目前，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权作为农民进

城落户的必要条件。不仅如此，要通过户籍改革，扩大基本公共服务覆盖面，让改革的红利惠及更多的农业转移人口。