



十五年完成户籍改革

来源于 财新《中国改革》 2013年第6期 出版日期 2013年06月01日 | 评论 (1)

从2015年开始，所有大中小城市，首先向外地大学生开放，然后向有熟练技术、又有稳定就业的农民工开放，再逐步有序地向其他民工开放



2012年10月29日，民警给青岛某工地工人发放居住证。CFP，何海儿

财新《中国改革》2013年第6期

从改革史汲取智慧
【专访周叔莲】国企改革再定位

财新《中国改革》 特约作者 陈金永

随着中国进入城镇时代（已有一半以上的人口居住在城镇），“城镇化”梦是中国梦的一个重要组成部分。健康的城镇化，可以促进内需，发展经济，有利于



出版日期 2013-06-01

放行地方政府债券的前提
北京麦子店街道预算改革试验
高校青年教师群体忧思录

网地

改变目前对出口和投资过度依赖的发展模式。同时，这十多年来，流动人口迅速扩大，已形成一个有2亿多庞大人口的“二等公民”群体，不利于社会稳定。根据国家发改委正在起草的城镇化规划，农民工市民化是排在五个重点的第一位。“农民工市民化”是指务工经商的外地农民工在打工地定居并被纳入城镇公共服务体系，转变为当地居民。这项改革需要设计一个路线图，长期推行渐进、有深度的户籍改革。

相关报道

【新世纪】户籍改革路线图

【中国改革】户籍改革找红利

【新世纪】户籍改革可兼得效率与公平

【新世纪】【舒立观察】户籍改革易与难
户籍改革步调放缓？

【新世纪】户籍改革降温
成都公布户籍改革时间表

【中国改革】户籍改革要害所在

马力：分层级推进户籍改革

辜胜阻呼吁加快中西部中小城市户籍改革

后，所有的国民在国内可以自由迁移，国内没有分等级的户籍制度。具体的做法是：所有大中小城镇，首先向外地大学毕业生开放当地户籍登记；然后，向有熟练技术、又有稳定就业的农民工开放，再逐步有序地向其他民工开放，最终使所有的流动人口“市民化”，可以举家永久性迁移。

1
如何推行有深度的户改？这里提出一个初步构想的路线图与时间表，重点是勾画出主要的原则与步骤，也包括一些可操作的措施。希望抛砖引玉，引起大家对这一题目的进一步关注及讨论、修改；当然，这里还有许多技术性的细节要具体化。但我认为，逐步、渐进、稳步地到完全废除户籍所带来的公民等级差别，不仅是非常必要的，而且也是可行的。

这个户改方案提出的步骤与目标是：从2015年开始，大概用15年的时间，解决流动人口的问题；15年

关于落户名额及先后次序

2012年，在城镇中的流动人口（包括大学毕业生）约有2.3亿。粗略推算，到2030年，以农民工为主体的流动人口会达到3亿多（见图）。用15年的时间来改变这3亿多人的户籍，即平均每年要解决大约2000万人的户籍问题。

每年这2000万个名额，应怎么来分配？我认为，可以吸收国外（例如美国、加拿大）吸纳国际移民的做法，参考深圳积分入户的构思和具体做法，建立一个入户的优先程序。大概可以这样：年轻的大学（含大专）毕业生是第一优先，然后是熟练技工及稳定的自我就业劳动者；最后，是低技术民工（包含“普工”等）。这是个先易后难的方案，比较符合中国的情况与财政经济可以接受的能力，社会的期

望。虽然有人会认为这做法可能会歧视低技术民工，但是我认为这样做，比较能够照顾到中国目前已存在的情况，有利于推行户改。

我认为，招纳年轻的大学毕业生落户应是“双赢”的，因为大学毕业生大都是社会福利的主要纳税人，将户籍这扇门向外地大学毕业生打开，能得到的社会经济利益是显而易见的，应该尽快推行这种学历型人才入户的措施。在美国，不少州（和城市）政府与企业都认识到，要发展高产值的地方经济，需要有大量的大学毕业生。留住本地的毕业生，吸引外州大学毕业生来就业，接受部分合适的外来但在美国上大学的毕业生，都是重要的政策。年轻大学毕业生也是未来中产阶层的主要来源，是美国人口长远发展策略的重要部分。

1

但是，在中国，直到最近，各地对外地大学生开放的户改措施（如上海的“居住证”计分制度、东莞的积分入户制度），每年吸纳的数目都非常有限（只有几百到几千个），相对于每个城市都有10万以上的外地大学毕业生，实属杯水车薪。只有深圳在去年下力气推行户改，并通过积分入户的途径，接纳了十几万人（主要是大学毕业生）落户，数目远远超过许多其他大城市类似的做法，在户籍制度向外地大学生开放方面迈出了重要的一步。

“农民工市民化”关键的一环在第二阶段：降低入户门槛，使民工中相当一部分也可以落户，这也是实质性户改关键的一步。上述用于大学毕业生落户的逻辑和理由，基本上也可以应用到让有技术的民工落户的政策上。中国的产业要升级，走向高端层次，也迫切需要大量受过更好教育的熟练工人、有能力操作高技术设备的技工。老板也需要技术熟练的劳动者，也要留住他们。技术工可以拿到较高的工资，也有能力缴纳城市社会福利的费用，基本上也是个双赢的做法。给有技术的民工“上户口”同时会促使大量的民工向技术工人的方向转移，有力地调动未入户民工的积极性，包括投资在自身的人力资本上，争取入户。更长远一点看，这会大大提高中国工人的总体技术水平，增强中国的国力。

用大概七八年的时间来解决上述两群体的户籍。然后再集中精力解决其他民工的户籍问题。届时，随着总体教育水平的进一步提高，民工的自我努力，加上年轻人口的逐年递减，教育水平低的非熟练工人会大大减少，加上中国的国力十年之后会更加富强，可以为社会公平的实现投入更多财力，从而为解决普通民工的户籍问题提供有利条件，为低收入民工提供多一些福利（下面再谈社会福利成本的问题）。

总的来说，要让有稳定工作的民工享有本地户籍，让他们可以定居下来，做比较长远的打算。要让他们享有国家的失业保险、养老保险等，让留守丈夫、留守妻子更多地可以到城里来，让他们的子女也可以像当地居民的子女一样就读当地公立学校，而不会遭受歧视。民工有了本地户籍，可以全面参与城

镇公共事务管理，也可以像城里人一样自由择业，发挥各自所长，生活有保障，没有太多后顾之忧。这样的城镇化才能扩大中产阶层，扩大内需，才可实现“城镇化-经济增长”的良性循环。农民工在城镇落户后，有了稳定的定居预期，就可以转让在农村承包土地的经营权，放弃已经闲置的宅基地、耕地，这也会大大提高农村土地的生产和生活利用率，这对于土地稀缺的中国来说，尤其重要。

“农民工市民化”的公共成本估算及负担程度

推进农民工市民化，究竟需要投入多少公共成本（也就是政府的财政负担），这个成本是否可以承受，经济“效益”如何，都是非常重要的问题。一个普遍的看法认为农民工转户进城成本太大，社会（政府）难以负担。我认为，这是一个误解。最近几年，有几个比较详细全面、用公开现成的统计数据来做的估算，其结果是每人“市民化”的成本，大约是小城市2万元，大城市10万元。2010年，国务院发展研究中心在四个大中城市做了一个更细致的调查分析，得出的结果是：一个典型农民工市民化（包括相应的抚养人口）所需的公共支出成本总共约8万元左右。上面两组的估算，大致吻合，即每人“市民化”的成本约在8万到10万元左右。

下面我们就用上限10万元来算一下，全部流动人口市民化的总成本及其对国家经济与财政所产生的影响。

如果要在一年内把所有2.3亿流动人口的户口都转换成城镇居民户口，总成本是23万亿元（10万元x2.3亿），是2012年中国国内生产总值的44%，这是一个天文数字，中国无法承受。但是，如果是用本文所建议的15年的时间来做的话，考虑到2030年流动人口达到3亿人左右，平均每年大约要转换2000万人，每年的总成本是2万亿元，占2012年国内生产总值的3.8%，这也是一大笔负担。

但是，这个算法是假定流动人口在一年内把上面所说的10万元的社会福利、公共服务都花光。实际情形不是这样：10万元的福利是在流动人口落户之后，剩下的生命年数内所花的。目前，农民工的平均年龄为27岁-30岁，假设他们的“余生”是40年。这10万元要用40年来分摊，即每年是2500元。如果平均每年要转换2000万人，总成本也就是500亿元，约占生产总值的0.1%，大约是北京奥运会所花掉的五分之一，国力应该是完全可以负担得起的。

更加合理的做法，是算出市民化的成本占政府财政收入的比例。我算了一下，500亿元是2012年财政收入的0.4%。当然，这只是第一年的成本，这个成本是每年递增的，到了方案的最后一年（第十五

年），成本会累积到等于2012年财政总收入的6%。尽管这样，我认为这个还是可以负担的。就算最高的6%，也只是过去两年的财政收入每年增长率（2011年为23%；2012年为13%）的一小部分。

撇开数字的讨论，我们也可以看到，现在大部分的民工都很年轻，平均年龄不到30岁。他们可能需要的城市福利，主要是公房（特别是成家之后），中期是儿女公共教育的福利，支出较大的社保（养老、医疗）主要是在后期。初期主要还是处于付出、缴费的阶段，而不是享用的阶段。也就是说，在方案初期，“市民化”的费用支出并不多，农民工到城落户初期可能是净贡献——主要是缴费，而不是领取福利。在当前城镇户籍人口（尤其在大城市）严重老化，和“现付现支”的养老、医疗财政制度下，年轻民工的福利贡献，可以填补由于户籍人口老化所造成的城市福利财政缺口。

更加重要的是，农民进城后工作平均每人每年为城市创造的“社会产值”，肯定是上述2500元“市民化”年平均成本的几倍、甚至是几十倍，远远超出市民化的成本及他们的工资。外地民工可以落户安居后，有长远的预期，他们也会对自身的人力资本追加投资（即学习技术），也会对居住城市社区做出“投资”，进行消费。这样，他们为城市创造的红利会更高。这也是为什么健康的“城镇化”会创造纯利，可以带动经济持续发展的主要原因。这是有异于那种以卖地炒楼，城市土地扩张的短期的、泡沫化的“城镇化”，也有异于一些拉美国家中，农民进城但没有就业的“城市化”“城市病”。

中央政府要扮演主导与推行的角色

在户籍改革中，中央必须起主导与推行的角色。目前，户改基本上放权给地方，因此，户改也局限在地方非常小的范围内。在许多开放户籍给农民、民工的地方，其政策的对象基本只限于本省（市）的农业户口人口，基本没有触及核心群体即外地民工；就算对本地民工放开，很多条件也很苛刻，例如，强制农民“土地换户籍”（今年中央已明文禁止）。以我这几年所观察到的，这些地方的户改，算不上有实质性的进展，有些还被扭曲成“农民上楼，政府卖地”的政府工程。

因此，户籍改革是一项关乎全局发展战略的重大措施，迫切需要中央坚强的领导、统筹与介入，不能单靠地方有限度的户改。中央政府一方面要有全局的顶层设计，另一方面，要大力带头推动与统筹，综合配套，包括加大财政投入、积极推动与监督，必要时制定法规。目前，民工在城市落户遇到的问题，一大部分是广义的生活保障问题（公房、教育、社保、土地等），这带有全局性的问题，需要中央的领导及统筹，财力的分配，不能单靠地方。实质性户改要求打破地域界限，使跨省民工都可以落户，将不可避免地涉及跨地方、各行政区域的事权与财权、人口管理的问题，需要在一个更高的层次统筹规定与执行，中央应该考虑成立一个有权有责的户改领导机构，长期专职推行户改事务。

中国经济的进一步发展，要改变以出口、投资为主的模式，一定要建立一个强大的国内人力市场、产品消费市场、一个统一畅通的国内市场，这个任务中央政府责无旁贷。美国经济力量之所以强大，有赖于它百多年来，联邦政府努力建设统一国内市场的成果。因此，中国的户籍改革，主体必须是来自异地的劳动者与家庭，需要从全国一盘棋去考量，需要在中央层面做出积极的布局与安排，并且实施与监督。

大中小城市户改的政策

近年来，国务院提出实行“分类户口迁移”政策，鼓励农民工到中小城市落户，最大的40个城市户籍不开放。不少论者对此政策寄予厚望，认为是走有中国特色的城镇化道路，可以避免“大城市病”。我认为，这是一个误区。这个政策基本上是沿用上个世纪80年代“控制大城市人口规模”的老路。现实情形是：国家的投入主要仍然向大城市倾斜，大城市相对发展快，大部分农民工并没有按照政策往小城镇走，而是按照就业岗位往大城市走；在目前地方财政以土地收入为主的情况下，地方政府也没有能力开发小城镇，因为小城镇的地卖不出价钱。

大城市发展较快，在中国目前这个发展阶段，有它本身的经济规律。大城市的规模经济效应大，人口与企业的集聚也节省了交易成本。我很赞同许小年博士的说法，实现聚集效应的主体应该是企业和城乡居民，而不是政府的政策，因为政府官员不可能掌握那么详尽的信息，他们不知道哪些企业具有规模效益，企业在什么城市投资好；他们也不可能知道农民该进大的城市，还是小的城市才能找到工作，才能安居乐业。这些都应该让企业与民工自己、让市场去决定，而不是由政府一刀切，控制大城市的人口规模，鼓励农民工落户小城镇。

所以，我的建议是，实质性的户改要同时在所有的城镇推行，包括北京、上海、深圳等特大城市，因为这里有更多的就业机会。

本文的建议，希望是用一个渐进的做法，扭转城镇常住人口与户籍人口两者的数量差别不断扩大的恶劣趋势，并用大约15年的时间使两者的缺口逐步消除，重回到同一点上（如左侧图），使中国的城乡人口在2030年回到正常的状态，没有户籍之分，就像其他国家一样，国民在本国内自由迁徙。在2030年之前，每年我们可以通过检视城镇常住人口与户籍人口两者的差距，来判断户改的进度。如果差距小了，那就是代表前进；如果差距大了，那就是后退。

总的来说，这个方案是为中国创造一个双赢的局面：对国家、民工都有利。逐步、渐进、稳健的户籍改革，不但会为中国经济添加新的巨大的动力，也是建立一个公平社会、现代化国家，圆中国梦的必经之路。■

1980年至2030年城镇常住人口、户籍人口增长的趋势及估算



图

作者为美国华盛顿大学地理系教授，曾担任世界银行、联合国城市化及人口迁移项目的专家顾问

赞 赶快成为第一个赞的人吧

陈金永(作者)

户籍改革

全选

直接输入你的关键词，多个关键词用空格隔开

订阅

新闻订阅：订阅后，一旦财新网更新相关内容，我们会第一时间通过发邮件通知您。