



新一輪戶籍改革啟動 有利釋放內需潛力

城鄉公共服務可望均等化

戶口，或許是計劃經濟體制烙在內地民眾心中的最深印痕。城鎮戶口和農村戶口的劃分，如同城市和農村之間橫互的高牆。一個小小的戶口本，關聯着住房、醫療、教育、養老等。專家指出，戶籍制度改革關係着億萬農業轉移人口的生存發展，關係着中國城鎮化的進程和質量，更關係着整個社會的公平正義。三中全會明確「創新人口管理，加快戶籍制度改革」，瞄準破除城鄉壁壘，對不同規模城市的戶籍改革進行科學安排，為未來改革指出了方向，拉起了新一輪戶籍改革大幕。

■本報記者 軼璋 北京報道

戶籍制度改革四大亮點

- 一、推進農業轉移人口市民化，逐步把符合條件的農業轉移人口轉為城鎮居民。
- 二、創新人口管理，加快戶籍制度改革，全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模。
- 三、統籌城鄉基礎設施建設和社區建設，推進城鄉基本公共服務均等化。
- 四、穩步推進城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋，把進城落戶農民完全納入城鎮住房和社會保障體系，在農村參加的養老保險和醫療保險規範接入城鎮社會保障體系。

「因為我們是農業戶口，很多事情受到了限制。我在城裡打工，孩子還在農村上學，想把孩子接到城裡上學，但是很難。」為了孩子上學和將來就業，在天津建築公司上班的張先生，打拚十多年後，終於用多年的積蓄通過購買獲得了天津藍印戶口。前幾天聽到三中全會有關戶籍改革的決定，他由衷地說：「以後要是不分農村戶口城市戶口，都一視同仁就太好了。」

剛過去的周末，剛剛大學畢業、漂亮能幹卻在北京「漂」着的小曾，正在忙着相親。「年紀大點，醜點沒關係，最好是博士或軍人，可以給辦戶口。」小曾家在江西一個小縣城，父母離異，深知北京戶口背後一系列隱性福利的好處。

其附着的權益差距，縮小乃至消除城鄉差別，實現公共資源分配和公共服務、福利待遇的均等化。

而三中全會出台的《決定》明確「創新人口管理，加快戶籍制度改革」，並出臺多項具體思路（詳見附表）。中國（海南）改革發展研究院院長遲福林相信，以人口城鎮化為支撐，能夠推進消費主導轉型與改革，充分釋放國內需求潛力，將成為中國未來五年到十年轉型發展的突出優勢和主要動力。

遲福林判斷，以全面放開小城鎮和小城市落戶限制為重點，推動中國城鎮化發展，是一個政策信號，這說明中國未來在推進城鎮化過程中，將更重視中小城市的發展，有關發展政策也將向中小城市傾斜。

政策或向中小城市傾斜

國家衛計委日前發佈的《中國流動人口發展報告2013》顯示，2012年中國流動人口數量達2.36億人，相當於每6個人中就有1個是流動人口。近年來，隨着城鄉勞動力、人才的大規模流動，戶籍制度引起的爭議愈來愈多。

中國社會科學院人口與勞動經濟研究所所長蔡昉提出，從2010年開始，中國的人口紅利已經消失。保證中國經濟未來持續、平穩發展，重點在於推行戶籍制度改革。中國人民大學農業與農村發展學院副院長孔祥智指出，戶籍制度改革的重點在於剝離

料建可攜社會保障制度

國際金融論壇城鎮化研究中心主任、國家發改委城市和中小城鎮中心研究員易鵬向本報指出，戶籍制度改革的背後，是建立可攜帶的社會保障制度，關係到如何消除城鄉差距，實現社會公共服務均等化。

遲福林亦指出，戶籍制度牽一髮而動全身，要明確提出取消的目標，並且應有時間表。比如：1至2年內剝離戶籍制度的福利分配功能，在中小城鎮全面取消落戶限制，建立人口登記制度；3至5年內，基本放開中等城市的戶籍制度限制，全面實施居住證制度。



專家指出，戶籍制度改革的重點在於剝離其附着的權益差距。圖為內地一家派出所的戶籍受理窗口。

資料圖片

取消城鄉戶口差別 農民進城獲保障

很多處在城市的人，雖然有與城市人一樣的生活，但是卻被稱之為「外地人」。三中全會決定推出重大舉措，取消城鄉戶口差別，這無疑是戶籍改革的一個里程碑。但不少內地民眾仍擔心，長久以來形成的城鄉隔膜問題並不一定能夠得到徹底解決。專家認為，三中全會應剝離附着在戶籍上的不平等福利待遇制定藍圖，未來關鍵是要切實落實決定中的「推進基本公共服務均等化」等措。

30多年來城鄉資源配置失衡

「一樣的命，農村人與城裡人卻不一樣的價。」老趙來自河北農村，在北京豐台區一個建築工地當建築工。他的一位20多歲的同鄉幾年前在北京的一起交通事故中死去，賠償全部加起來不到9萬元，而當時，一位北京當地人獲得的全額死亡賠償金為26萬多元，兩者相差近3倍。造成這種差別的原因只在於，他的同鄉不是北京城鎮戶口，是河北的農民，賠償標準不同。

內地經濟過去30多年快速發展，但城鄉二元結構造成各種政策向城市傾斜，城鄉之間資源配置嚴重失衡，城市承载力受到空前挑戰，而按行政級別配置城鄉資源的體制，導致地域最廣而級別最低的農村難以獲得應有的發展資源。所有這些，令戶籍制度問題凸顯。

改革着眼於人可持續發展

不少內地民眾坦言，其實戶籍制度本身不重要，依附在其背後的財產權、公共服務權、農民工權益，才是最實質的利益。值得關注的是，此次三中全會決定提出，要穩步推進城鎮基本



進城落戶農民將來可望完全納入城鎮住房和社會保障體系。圖為在內地一個工地的農民工。

資料圖片

公共服務向常住人口全面覆蓋，把進城落戶農民完全納入城鎮住房和社會保障體系，並在改革完善就業、教育等公民權利方面提出了系統的要求。

中國人民大學國家發展與戰略研究院教授段成榮認為，這是非常好的制度設計，着眼於人的可持續發展，解決農村人口進城後的問題，對於他們身份轉變後的利益和待遇有一個兜底保障，逐漸消除城鄉二元結構形成的不公平。

此外，《決定》亦明確，對於跨區域且對其他地區影響較大的公共服務，中央通過轉移支付承擔一部分地方事權支出責任，並建立財政轉移支付同農業轉移人口市民化掛鉤機制。有參與戶籍制度改革官方調研人士向媒體表示，這意味着地方財政承擔的壓力將減輕，這將增加地方放開戶籍吸引人口落戶的動力。

特大城市嚴控人口 紓緩「城市病」

霧霾、堵車、水污染、高房價、垃圾圍城...近年來，內地已進入「城市病」集中爆發期，其中北上廣等特大城市更是突出。三中全會決定中「嚴格控制特大城市人口規模」的論述，引起廣泛熱議。專家認為，有關決定無疑為北上廣等特大城市「攤大餅」似的不斷擴張戴上了「緊箍咒」，將有助緩解內地特大城市日益突顯的「城市病」。

「城市病」因「大」引致

三中全會前，身為老北京的張先生和上海市民劉女士一樣，雖然覺得戶籍制度改革、放開異地高考、推進城鎮化是未來的方向，但又擔心這會不會進一步加重「城市病」，進而影響到自身的工作生活，然而三中全會公佈後，兩人都覺得雖然「城市病」仍在，但怕更多人會繼續湧入的擔心多少可以放下些。

相比今年3月全國兩會政府工作報告中有關「特大城市和大城市要合理控制規模」的表述，此次三中全會的決定有所不同，將合理控制改成了嚴格控制，要求「嚴格控制特大城市

人口規模」。

近年來，針對「城市病」，內地不少城市頻繁出臺對策：限號、限行、提高停車收費、發展公共交通系統、把路面拓到上百米寬，工廠外遷，城區改造等等，但是收效甚微。

「城市病」歸根結底是「大」引起的。數據顯示，今年3月1日，北京軌道交通全路網客運量首次突破900萬人次大關，再創歷史新高，上海地鐵日均客流量在一年前也逼近700萬，高峰限流措施頻繁。北京市的常住人口中，每3個人中就有1個是外來人口。

戶籍改革須遵均衡原則

國際金融論壇城鎮化研究中心主任、國家發改委城市和中小城鎮中心研究員易鵬指出，類似



京滬等內地特大城市人口已接近城市承載量極限，引致「城市病」日益凸顯。圖為北京塞車情況。

資料圖片

京滬等內地特大城市，人口已接近城市承載量極限，如果一次性將外來人口全部改成城市戶籍人口，將會出現人口倒掛情況，城市將難以承載。因此，戶籍制度改革要遵循佈局合理均衡的原則，即小城市全面放開、大城市有序進行。

外媒：或成振興中國經濟良方

三中全會有關戶籍制度改革是外媒廣泛焦點之一。外媒普遍認為，隨着中國經濟增速滑向20年來最低水平，領導人正在努力尋找扭轉經濟頹勢的方法，而改革戶籍制度或成振興中國經濟良方。

可擴大勞動力規模

《經濟學人》報指出，中國農村的土地集體所有限制了農村經濟的發展，農民進城後也沒有享受到市民福利，阻礙了城市化的進程，中國必須建立一個公平的土地交易市場，讓農民分享更多的土地收益。

路透社亦稱，中共改革文件承諾進行土地和戶籍制度改革，促進城鎮化發展，向服務和消費拉動型經濟過渡。

同樣，《華爾街日報》網站19日引述中國社科院人口與勞動經濟研究所所長蔡昉指出，假如通過改革允許農民享受城市福利，就可以擴大勞動力規模，支持中國經濟增長。

該報指出，戶口改革的成本或許沒有一些人擔心的那樣高。美國華盛頓大學教授陳金永認為，把一名農民工變成城市居民的平均成本大約是每年2,500元人民幣，而在2015年至2030年的15年裡，這方面的財政投入大約相當於中國2012年財政總收入的48%。

為55年來最大變革

《金融時報》文章認為，戶籍制度最難改變的一個核心原因在於戶籍制度所附帶的公共服務不同，此次公報中提出要推進基本公共服務均等化，這是未來戶籍制度改革的重要基礎。三中全會改革將再次全面釋放勞動力、土地、資本等關鍵要素，極大地推進中國的生產可能性邊界和全要素生產率。

而美國彭博社亦稱，此次改革至少是上世紀90年代以來中國推進經濟自由化的最大規模努力。報導引述中國專家表示，放寬戶口限制是1958年毛澤東時代建立戶口制度以來發生的最大變革。



■外媒認為戶籍改革將再次全面釋放勞動力。圖為河北一家紡織服裝公司。

資料圖片