

户籍制度改革需坚持六个原则

全国人大财政经济委员会 辜胜阻 武汉大学 吴瞳

中共中央政治局6月30日召开会议指出,加快户籍制度改革是涉及亿万农业转移人口的一项重大措施。要坚持以人为本,着力促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。户籍制度是阻碍农业转移人口融入城镇的主要制度性障碍,户籍制度改革是一项复杂而艰巨的系统工程。加快推进这项改革,需要坚持六个原则。

因城而异。当前,我国有2亿多农民工实现了从农业到非农产业的职业转换、从农村到城镇的地域转移,但还没有实现从农民到市民的身份转变。有序推进符合条件的农业转移人口落户城镇,应实行差别化落户政策,因地制宜、区别对待。城市规模不可无限制扩张,城市人口也不能无限制膨胀。人口过度集中甚至超过城市承载能力,就会给城市资源和环境带来巨大压力,导致城市病;人口过度分散,“村村点火、户户冒烟”式城镇发展格局,不利于城镇规模效应的发挥和集聚经济的形成,会造成效率损失。农民工市民化需要针对不同城镇规模,实行差别化落户政策,在大中小城市和镇实行不同的户籍变动标准。应全面放开建制镇和小城市落户限制,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,推进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享受平等的市民待遇。构建合理的城镇体系,促进大中小城市与小城镇合理布局、功能互补,避免人口大量涌入特大城市,形成人口膨胀,诱发城市病。推动中小城市提高产业基础建设水平和公共服务供给能力,增强人口集聚功能,吸引农业转移人口就业和落户。均衡区域资源配置,让中小城市为大城市消解户籍改革带来的人口压力。

因群而异。进城农业转移人口包括多种类型,需要区别对待。应促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。一部分长期留在城镇的农民工,尤其是私营企业主和技能型农民工,他们收入稳定,适应城镇生活。可以优先把这部分有稳定职业和劳动关系、长期举家工作在城镇并基本融入城镇的“沉淀型”流动人口转为城镇居民,实现身份转变,使其获得归属感。在特大城市,应设立经济导向、人口素质导向、社会规范导向三位一体的积分条件,让那些有知识、有本领、有才能、有经济实力,在城市发展能力较强、文化程度较高、工作居住年限较长、具有丰富城镇职业经验的农业转移人口优先落户。中西部地区各级政府应因势利导,在合理承接东部沿海产业转移的过程中,为外出劳动力回归创业和就业营造良好环境,推进农民工就近城镇化,减少人口大量异地转移导致的“留守儿童、留守妇女、留守老人”现象。

存量优先。户籍制度改革涉及面广,而且需要大量资金支持,必须量力而行,坚持渐进原则。目前,我国有2亿多进城农民工,连同其家属,涉及几亿人口,按照人均10万元的市民化成本计算,全部农民工实现市民化的成本高达几十万亿元。因此,必须循序渐进地推进户籍制度改革。应积极稳妥、规范有序,充分考虑能力和可能,优先解决存量,有序引导增量。可考虑到2020年,在现有进城人口中优先解决1亿常住转移人口落户城镇问题。在特大城市,通过合理的积分入户制度,不仅能够优先把“沉淀型”流动人口转为城镇居民,而且能够引导职业不稳定的流动人口参与积分制管理,逐步提升这部分流动人口融入城市的能力。应通过提供基本公共服务保障农民工基本生存和发展,并提供职业培训以提高其就业创业能力和创业意识,降低创业门槛和创业成本。还应加快城镇安居工程建设,让进城农民工能够安居乐业,实现市民梦、创业梦、安居梦“三大梦想”。

自愿选择。尊重城乡居民自主定居意愿,合理引导农业转移人口落户城镇的预期和选择。农

村户籍上附着土地承包权、宅基地使用权、各种涉农补贴等较多经济利益，特别是随着土地制度改革，土地流转将给农民带来更多收入，使农村户籍的含金量更高，因而多数农民工不愿意放弃农村户籍。一项调查表明，有八成进城农民工不愿放弃承包地转为非农户口。对于愿意放弃农村户籍落户城镇的农业转移人口而言，中小城市户籍附着的社会福利和公共服务相对有限，缺乏吸引力。而大城市特别是特大城市落户门槛又很高，而且极高的房价也让农业转移人口“望房兴叹”。这样，就会有相当多的农业转移人口不愿或不能落户城镇。对不愿和不能落户的农业转移人口，不能强迫，而应通过人口管理制度改革与创新，建立居住证制度，保障其合法权益。居住证是流动人口在城市留居、工作、享受基本公共服务的合法凭证。此外，还应把户籍制度改革与推动农业转移人口就地城镇化结合起来，降低人口大规模异地转移带来的社会成本。

基本公共服务全覆盖。对于不愿和不能落户的农业转移人口，应稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，改变过去城镇基本公共服务主要面向户籍人口的局面。基本公共服务是指由政府主导、旨在保障全体居民生存和发展基本需要的公共服务，主要包括子女义务教育、就业创业服务、基本医疗保险、基本养老保险、保障性住房等内容。我国城镇存在大量流动人口，对基本公共服务全覆盖有很大需求。享受基本公共服务是公民的基本权利，基本公共服务全覆盖是推进以人为核心的新型城镇化的具体体现。通过人口管理制度和财政转移支付制度创新，推动基本公共服务常住人口全覆盖，是实现农业转移人口市民化的重要途径之一。农业转移人口存在地域不平衡性。转移人口过度集中地区往往很难靠自身力量满足巨大的公共服务需求，迫切需要中央政府建立与市民化公共服务挂钩的财政转移支付制度，完善中央政府与地方政府分担市民化改革成本的体制机制，增强城镇提供基本公共服务的动力和财力，推动基本公共服务从广度和深度上向城镇常住人口全覆盖。

保障转移人口权益。在城镇化进程中，必须在推进城镇基本公共服务全覆盖的同时，维护好农业转移人口的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。土地财产权是法律赋予农民的合法权利，不能随意剥夺。对于农民来说，土地有生存保障和致富资本两种功能。大部分农民工的工作和收入不稳定，土地是最后的依靠。农村土地流转必须坚持依法自愿有偿原则，保证农民享有土地是否流转的决定权和土地流转形式的选择权，维护农业转移人口的合法权益。同时，应提高农民工的土地财产性收入，加快农村土地产权制度改革，推动农村集体土地流转，提高农村土地资源利用效率；赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。