

流动人口管理与户籍政策探讨和建议

高芸

“为流动人口提供服务”作为一种以强调“服务”为宗旨，“管理”为工作方法，促进流动人口在政治、经济、文化、社会等方面与流入地居民全面融合，增强其归属感和幸福感为核心的流动人口服务管理新理念，随着中央提出“建设和谐社会”、“让全体社会成员共享改革发展成果”、“建设服务型政府”的执政理念并开展了一系列政策措施以来，各级政府在该领域开展了制度和政策创新和试点。这些探索备受关注，同时各方评论不一。目前，户籍身份仍是获得众多公共服务和福利待遇的识别条件，因此户籍制度仍是影响劳动力流动的最基本的制度条件。

一、21世纪以来户籍制度改革

(一) 小城镇户口放宽

我国政府放松农民向城市迁移的限制始于对小城镇户口放

宽。1997 年中央批准 450 个试点镇和小城市给符合条件的农业户口者办理城镇户口，由国家计委、公安部和农业部等有关部门负责总量指标控制。政策的初衷是促进农村剩余劳动力转移。根据当时的政策，迁移到小城镇落户的农民与城镇常住居民享有同样的社会保障与福利权利。2000 年中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”，同时对小城镇户籍管理制度进行了更大规模的改革。北京、江苏、河南、山东、河北、浙江等省级行政区依照中央政策制定了小城镇发展规划，但是开放小城镇户口的政策在很大程度上还是名义上的，处在早期试验阶段。首先，各地对小城镇户口的门槛设有一系列的规定。例如：一线城市中的北京、杭州，都对申请落户人的纳税额、投资额或购置房产进行了明确界定。许多二三线城市也规定申请落户人要拥有当地固定住所或购置房屋，有固定收入。不仅如此，地方政府还通过指标进行总量控制。从落户后享有的福利来看，子女教育是最有用的资源，但许多地方仍然实行收取比新户口家庭更高的进入费。很明显，以上政策的针对人群主要有两类，一类是生活富裕，能够在落户地置业的农民；另一类是在异地就业的投资者(包括私企老板)和企事业单位中高级职员。直至 2011 年国务院办公厅《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》发布，小城镇户口才对绝大多数农村户籍人口真正开放。新政策对不同级别的城镇分类明确了户口迁移政

策，除直辖市、副省级市和部分大城市，拥有稳定收入和租赁住房的流动人口都可以落户。尽管地方政府仍会根据当地产业发展需求和方向制定相应实施政策，但新政策已经为外出农村劳动力定居城镇开启了通道。由于门槛降低，条件放宽，许多城市迁移落户人数猛增。

（二）农民外出劳动力落户通道—积分入户制度

然而，对农村外出劳动力来说，小城镇户籍政策放松，因过分重视房产和学历职称，投资入户更是遥不可及。作为农民工输入大省，广东省率先在 2010 年推行“积分入户”制度，将住房、投资纳税、学历、工作年限、技能职称、计划生育、社会公益、遵纪守法等各类指标纳入积分体系，在各区县排名公示，依据指标数量排序入户。积分入户制度打破了以往的硬性指标，将学历、房产等“高门槛”指标与社保缴纳、工作年限、社会服务等“低门槛”指标统一纳入考核范围，避免了户籍准入因一项不符合而一票否决的情况。此外，广东省在积分入户制度的基础上，开展积分入学，解决了不符合入户条件或不愿意入户的农民工子女的入学问题。

作为一项探索中的户籍改革政策，实施中也面临各方责难和质疑。首先，从入户的统计来看，广东省出台的政策针对的是农民工，受益人中农民工比例却不高：例如深圳市 2010 年首批入户人员中，城镇户籍占 86%，农业户籍只占 14%。积分入户政策中学历、专业技能等级、房产等指标所占分值高，农民工

排分并不占优势。一些服务性行业和特殊工种没有技能评级，农民工凭一技之长在城镇获得稳定收入，却不能依据此获得技能加分，技能在积分中没有学历好用。不少城市的入户细则中都将“在符合城市产业布局的高新技术领域工作”作为入户附加条件，而大多数农民工从事劳动密集型行业。此外，积分入户的另一个特征是：仍然通过指标控制迁移人口的总量。因此，从本质看，积分入户政策仍然没有跨出“通过户籍迁移指标控制人口数量，通过门槛筛选迁移人才”的桎梏。

（三）全面进入居住证时代

早在 2004 年 11 月，杭州市出台《杭州市流动人口居住管理办法》，用居住证制度代替原有的暂住证制度来管理户口不在本地的外来人员。随后，上海市、成都市、深圳市、广东省、长沙市、山东省，分别于 2002 年、2005 年 2 月、2007 年 8 月、2010 年 1 月、2010 年 4 月、2012 年 6 月出台了居住证管理规定。作为户籍制度改革的重要内容之一，居住证制度被写进国务院文件，计划在全国范围内实施。

与 20 世纪的暂住证制度相比，居住证制度免除了流动人口的繁琐登记制度，免收城市管理费及各类办证费，在观念上反映出政府角色由重管理向重服务的转变。从居住证附带的公共服务来看，一些副省级、地级城市已经走在前列，改革的类型和主要措施有以下几类：第一类是扩大居住证受惠人群。居住证制度实施初期，主要是针对非本地户籍急需人才或具备一定

技术职称和学历的人才，通过改革措施将居住证适用对象从“引进人才”扩展到具有稳定职业和住所的外地人员，体现了对不同人群的包容与接纳。第二类是赋予持证人申办当地常住户口的权利，为居住证申办常住户口开了有条件限定的口子。将持证年限、缴纳社保、缴税、专业技术级别、遵纪守法等指标作为入户条件，将持证人在当地的贡献与其是否能获得户籍挂钩。第三类是赋予居住证持证人享受部分公共服务的权利。一些地方持居住证可以享受子女就学、保障性住房申购、出国行政审批、参加生育保险等与当地居民的同等待遇和便利。

二、管理困惑

（一）谁来负担增加的财政支出

尽管城镇户口所附带的福利和特权不断减少，生活必需品配给和购买、就业、居住权等福利已经永久退出了户籍制度历史舞台，但是一些重要的现实利益仍然捆绑在户籍制度上。子女入学（特别是享受优质教育资源）、参与和享受社会保险（农村户籍人口参加城镇社会保险中的某些险种还未放开）、购买经济适用房（目前许多城市“住房限购”使得流动人口以市场价购买住房都受到限制）、申购车辆、不能从事某项工作或职业等，都会间接增加流动人口在流入地的生活成本，影响其流动决策，对流动人口自身发展造成不利影响。若按照转移一位农民工进城的平均成本是 8 万元计算，以广东省为例，每年入户农民工 10 万人，年增加财政支出约为 80 亿元。这些增加的成本从何

支出？如何避免财政现有户籍人口福利水平下降？

（二）如何避免外来人口蜂拥而入

笔者 2009 年 7 月在北京市北七家镇和 2012 年 5 月在广东省中山市与当地政府部门的访谈中发现，政府部门担心降低户籍准入门槛或为流动人口提供公共服务会促使外来人口蜂拥而入。北七家镇管辖地有若干所农民工子弟学校，镇政府担心若为学校提供拨款或设施、设备、廉价土地等扶持措施，将会吸引更多的流动人员子女在北七家镇安家落户。中山市一位官员则提出：对流动人员提供公共服务，只能本着“有所为，有所不为”的原则，即在政府财政支付能力以内谨慎选择为流动人口无条件或低门槛提供的公共服务名目和种类。若居住证和户口承载的公共服务越多，则无条件提供公共服务或降低户籍准入门槛越可能面临越多外来人口迁移至该地。

（三）中低收入流动者的价值如何体现

对流动人口获得在流入地的户籍，从小城镇户口放宽，到积分入户制度，再到凭居住证申请常住户口，对于拥有高等学历或技术职称的人才和富裕人群落户有了明确的准入通道。然而对于大多数农村外出劳动力来说，落户“有可能”，但“可能性不大”。目前可以落户的渠道中，对学历、房产、个人素质、社保情况、纳税等指标要么是硬性资格指标，要么占高权重，农民工排名并不占优势。其次，中低收入流动人口是流入地多元化经济发展的重要组成部分，其对当地经济的贡献如何量化

并纳入入户指标体系，还未探索出切实可行的做法。

三、结论与建议

建立公平、自由的劳动力市场，劳动力在市场机制下在全国范围内与其他生产要素高效配置，应是中国流动人口管理制度和户籍制度的目标，与之相关的社会保险体系，收入分配制度，福利体系也应开展相应的调整。为达到这些目标，就要让流动人口在流入地“留住”，帮助他们积累技术和经验，获得稳定收入，贡献于当地经济建设和发展。政府管理部门不仅要从管理理念上由“重管理”转变为“重服务”，更要特别关注农村外出劳动力这一弱势群体，重点解决阻碍他们定居的子女入学、住房等问题，通过提供公共服务降低他们的迁移成本，提高收入。由于户籍制度改革影响到社会各阶层群体和地方政府利益，需要进行长远规划和实时政策效果调查，我们根据目前中国户籍改革的进展情况列出一些具备可操作性的建议。

（一）先获得公共服务再获得户口

我们最终的目标是建立公平、自由的劳动力市场，城市要向所有农村劳动力开放。但是一些城市过快或超前开放户籍，已经引起学校学位紧张、交通拥挤等整体公共服务水平下降的问题。对于人口数量已经非常庞大的城市，只能暂时搁置户籍问题，口子不能开的太大，重点是先提供公共服务。

（二）将纳税与公共服务挂钩

我国以往限制国内人口迁移的做法不符合国际经验，但是

其他国家对于国内流动人口并非放任不管理或完全不设门槛。例如美国规定如果父母没有在某州纳税，其子女进入该州入公立学校，必须支付相当于私立学校的费用，此外还要向居住的地方政府交纳物业税，这些税收都会被投入到公共学校的开支中。将纳税与公共服务挂钩，等同于将履行义务与享受服务联系起来，强化社会公平原则。

（三）采取分类入户原则

目前，我国最新出台的户籍管理制度改革政策对不同级别的城市分类明确了户口迁移的原则和目标，不再实行一刀切政策。对于各个地方政府来说，发展多元经济，完成产业结构调整也需要各类人才。各种低端服务、劳动密集型产业也是城市不可或缺的一部分。要为不同群体设置入户通道，例如：高技术人员和投资入户可以通过持居住证申请入户，高学历人才可以通过毕业派遣落户，农民工可以通过积分入户等。各种入户通道指标不同，目标人群不交叉，为不同群体提供可行、可获得的实实在在的福利。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：毛世平 黄丽江

联系电话：(010)82109793

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@mail.caas.net.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>
