

## 城市户籍制度改革与流动人口社会融合<sup>①</sup>

李涛, 任远\*

(复旦大学社会发展与公共政策学院, 上海 200433)

[摘要] 户籍制度是城乡二元结构的基础性制度, 是阻碍流动人口实现社会融合的主要制度性障碍。本文分析了户籍制度对流动人口公共服务和社会福利所造成的歧视性排斥, 回顾了改革开放以来城市户籍制度的改革与探索, 并对推动城市户籍改革、促进流动人口社会融合提出四个基本的思路, 包括: 第一, 使户籍制度逐步与相关福利制度脱钩; 第二, 对外来人口社会福利和公共服务实行渐进性的增量改革; 第三, 扩大从外来移民到本地户籍人口的制度通道; 第四, 推动城市户籍改革和区域户籍改革的联动。

[关键词] 户籍制度; 流动人口; 社会融合

[中图分类号] C92-03 [文献标识码] A [文章编号] 1004-1613 (2011) 03-0017-08

户籍制度是城乡二元结构的基础性制度, 是阻碍流动人口实现社会融合的主要制度性障碍。本文分析了户籍制度对流动人口公共服务和社会福利所造成的歧视性排斥, 回顾了改革开放以来城市户籍制度的改革和探索, 并对当前推动城市户籍改革、促进流动人口社会融合提出对策思路。

### 一、户籍制度是制约城市流动人口社会融合的基础性制度

户籍制度是我国城乡社会管理的基础性制度和载体性制度, 各项公共服务和社会福利制度安排嵌套在户籍制度基础上建立起来, 并因此形成城乡二元结构的制度安排。在城乡社会福利差别不大的情况下, 户籍制度对城乡关系失衡影响并不显著。但改革开放以来, 特别是1980年代以来, 随着城乡发展水平和公共财政水平的差异日益扩大, 户籍制度所形成的城乡差距和城乡壁垒也日益强化。户籍制度和附属在其之上的社会福利体制则日益对城乡差异扩大化产生重要影响, 并限制了劳动力自由流动和推进城市化。

1980年代以来城乡壁垒有所松动, 允许农村剩余劳动力到城市地区务工经商。1984年10月, 国务院发出《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》, 提出各级人民政府应积极支持有经营能力和有技术专长的农民进入集镇经营工商业, 允许农民自理口粮进城务工、经商、办服务业<sup>②</sup>。暂住证改革一方面是对大量农村剩余劳动力进入城市的一种适应性改革, 同时也进一步推动了人口城乡迁移的过程。在此以后, 城乡人口迁移和流动得到迅速发展, 从1985年的800万人口左右, 增长到目前的1.5亿人口左右。应该看到暂住证改革还没有触及户籍改革, 但由于户籍制度所带来的城市问题则已经开始表现出来。城市的户籍体制并不接纳这些暂住的外来人口, 因此在城市

<sup>①</sup>基金项目: 作者感谢国家社科基金课题“城市流动人口长期居留与社会融合研究”(项目批准号: 06CRK001)、教育部重大攻关项目“中国户籍制度改革研究”(项目批准号: 07JZD0022)、“我国目前社会阶层状况研究”(项目批准号: 08JZD0024), 以及复旦大学985工程哲学社会科学创新基地“中国城市化发展与流动人口社会融合研究”项目的支持。

\* [收稿日期] 2011-03-26

[作者简介] 李涛, 复旦大学社会发展与公共政策学院硕士研究生; 任远, 复旦大学社会发展与公共政策学院教授, 人口研究所副所长。

<sup>②</sup>国发[1984]141号. 国务院关于农民进入集镇落户问题的通知。

地区也形成了具有当地户籍的本地人和没有当地户籍的流动人口的区分，在城市内部划分出两元结构，并从制度排斥上限制了流动人口融入城市体系。

正是因为户籍制度和在此基础上建立的就业制度、教育制度、社会保障制度等等，形成了城乡之间的壁垒和城市内部的壁垒，使流动人口难以均等化地获得城市发展所带来的经济和社会效益，形成对流动人口融入城市的制度排斥，限制了在城市地区的外来移民融入当地社会。

表1以上海为例，通过对有关政府部门相关政府文件的梳理，说明户籍制度所关联的各种制度安排，说明本地人口和流动人口之间社会福利的差异性。

正因为一系列社会福利体制嵌套在户籍制度之上，城市外来人口由于没有当地户籍，在各项公共服务和社会福利安排上面临制度的排斥。城市部门所担心的是，开放城市户籍制度，会导致对城市教育、就业、社会保障等公共政策支出的大幅增长，加大城市政府的财政压力。并且在具有大量移民的中国东部地区，由于大量移民推动地区经济发展，进一步提高了当地人口的公共服务和社会福利水平。并造成城市中的二元分化和社会差异日益扩大。在城市化过程中本地户籍所附加的社会福利待遇不断提高，并转而使户籍改革日益“积重难返”。当城乡人口迁移的不断扩大和城市内部户籍改革滞后所形成的福利差距扩大化，使城市内部发展不平衡性日益扩大，城市户籍改革成为不得不改而又非常难以改革的两难选择。

## 二、改革开放以来我国城市户籍改革的实践和探索

在人口城乡迁移和城市化过程的推动下，户籍制度必然将发生持续的改革。事实上，在城乡移民的不断发展过程中，城市户籍制度的改革一直没有止步。中央政府和城市地方政府不断在进行着城市户籍体制改革的探索。如果对这一过程进行总结，可分为两个阶段：小城镇户籍制度改革阶段、大城市户籍制度改革阶段。

### （一）小城镇户籍制度改革阶段

随着农村经济体制改革，大量农民就近进入集镇务工经商，带动了乡镇企业的蓬勃发展，促进了乡镇商业经济的初步繁荣。鉴于这样的事实，国务院发出了《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》，允许在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的农民落常住户口，并要求当地公安为他们及时办理入户手续，发给《自理口粮户口簿》，统计为非农业人口。至此，我国的户口登记制度上出现了既非农村户口又非城镇户口的“自理口粮户口”。它不同于以往的城市商品粮户口，享受不了城市户口所带来的很多权益，是一种介于城市和农村之间的折中户口。

“自理口粮”政策出台后不久，各地农民开始陆续办理自理口粮户口。1990年全国自理口粮人口428万人，1993年上升到470万，经历了初期快速增长后，增长缓慢，甚至部分地区出现自理口粮人口下降的现象<sup>③</sup>。1992年8月，公安部发出了《关于实行当地有效城镇居民户口的通知》征求意见稿，决定实行当地有效城镇户口制度。随后，各省先后在本地区试行“有效城镇居民户口”，即“蓝印户口”。它又是一种折中的户口，介于正式户口和暂住户口之间，其所有人基本上可以享受正式户口所带来的权益。由于附属权益增加，“蓝印户口”的吸引力较之前的自理口粮户口大为增加，并带来了一股各地以集资为由向社会公开出售这种户口的热潮。

1997年6月，国务院批转了公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《完善农村户籍管理制度意见的通知》，实施小城镇户籍制度改革试点方案。方案要求，对在小城镇落户的人员，各地方、各部门均不得收取城镇增容费或者类似增容费的费用。2000年6月，中共中央、国务院

<sup>③</sup>中华人民共和国全国分县市人口统计资料（1990年度与1993年度）。北京：群众出版社，1991、1993。

## 城市户籍制度改革与流动人口社会融合

表 1 上海市城市户籍人口与流动人口差异性的社会福利

	城市人口	流动人口
就业制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>-就业行业和职业不受限制;</li> <li>-就业弱势群体能够得到当地政府的就业促进、培训和就业帮扶服务;</li> <li>-普遍得到良好的劳动关系和劳动权益保护;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-不能进入上海市规定的 C 类行业和从事近 20 个工种;<sup>[1]</sup></li> <li>-除某些紧缺急需的专业性职位,不能报考上海市地方和国家公务员;<sup>[2]</sup></li> <li>-几乎不能应聘中小学等事业单位;<sup>[3]</sup></li> <li>-难以得到政府关于促进就业的培训、职业介绍、就业监管等;</li> <li>-就业主要集中在个体和社区的 non-regular 部门就业;</li> <li>-在正规部门中的非正规就业比较普遍;</li> <li>-劳动时间长,单位时间的劳动报酬比本地劳动力少;<sup>[4]</sup></li> </ul>
教育制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>-普遍的 9 年义务教育;</li> <li>-中考高考不受限制,高等教育招生对本地户口有名额上的偏重;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-流动人口子女进入公办学校需要一定条件,须在借读学校完成本区域的招生计划,并有空余名额;</li> <li>-流动人口符合《居住证》制度的条件才可享受免除借读费;</li> <li>-流动人口须交纳借读费,上海小学和初中借读费的标准分别为每生每学期 500 元和 800 元;<sup>[5]</sup></li> <li>-一些流动人口子女只能就读民工子弟学校或辍学;</li> <li>-上海市在 2008 年放宽了非户籍人口中考的报名条件,但普通流动人口还很难满足相应条件,多数需要回户籍所在地进行中考;</li> <li>-对流动人口子女高考报名条件的限制基本上没有放开,只有“父母双方随工作单位长期在沪工作且该单位是经市人民政府批准属照顾范围”的考生才能报名高考<sup>[6]</sup></li> </ul>
养老保险制度	-城镇职工基本养老保险	-上海市外来人员综合保险 <sup>[7]</sup>
医疗保险制度	-城镇职工基本医疗保险	-上海市外来人员综合保险,综合保险的统筹基金支付医疗费标准低于城镇医保 <sup>[7]</sup>
失业保险制度	-领取上海市失业保险金失业后可以得到劳动部门推荐的工作或者参加政府组织的实习计划	-非上海市城镇常住户口不能领取失业保险金 <sup>[8]</sup> -失业以后难以享受政府组织的各种培训
最低生活保障制度	-享受上海市最低生活保障待遇 -各种社会救助制度	-不能享受上海市最低生活保障待遇 <sup>[9]</sup>
住房保障制度	-缴存公积金; -符合条件的市民有资格申请廉租房和经济适用房	-非上海市城镇常住户籍人员或没有人才《居住证》的流动人口不能缴存住房公积金; <sup>[10]</sup> -非本地常住户籍人员不能申请廉租房和经济适用房 <sup>[11]</sup>

资料来源:[1] 上海市劳动局.上海市单位使用和聘用外地劳动力分类管理办法.1995;[2] 上海市人事局.上海市人事局关于印发<上海市国家公务员考录录用试行意见>的通知.2002;[3] 上海市静安区人民政府.2008 年静安区部分事业单位公开招聘工作人员公告.2008;[4] 高慧,周海旺.中国城市外来与本地劳动力的就业对比研究——以上海市为例[J].市场与人口分析,2007(4);[5] 高慧.中国流动人口子女教育问题研究[J].当代青年研究,2006(11);[6] 上海教育考试院.上海市 2008 年普通高校招生考试报名实施办法. <http://www.sheea.cn>;[7] 上海市人民政府.上海市外来从业人员综合保险暂行办法.2002;[8] 上海市人民政府.上海市失业保险办法.1999;[9] 上海市人民政府.上海市社会救助办法.1996;[10] 上海市人大常委会.上海市住房公积金管理若干规定.2005;[11] 上海市房屋土地资源管理局.上海市城镇廉租房实施意见(试行).2001。

颁布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》;2001 年 3 月,国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》。该《意见》意在深化小城镇户籍制度改革,继续推进小城镇的健康

发展。在1997年方案的基础上还规定,对进镇落户的农民,可根据本人意愿,保留其承包土地经营权,并允许依法有偿转让。较20世纪80年代实行的自理口粮政策,90年代及21世纪试行的蓝印户口等一系列小城镇户口改革制度无疑对农村人口进入城镇落户的条件大为放宽。

小城镇户籍制度改革是推进中国城镇化道路的重要一步,也是促进流动人口社会融合的重要举措。小城镇户籍改革的实质是承认大批在小城镇工作、生活的人口,他们的身份已经不是农民,其目的应该是方便人口管理。然而,从政策实行的结果来看,效果与制定政策的初衷却有一定差距,农民对城镇户口的热情远没有预想中的那么大。不可否认,小城镇户口制度基本上随着小城镇户口对农民吸引力逐渐减弱而逐步放开的。小城镇户籍制度改革一方面表现为对农民进入小城镇的限制逐步放松,另一方面表现为城镇户口所附属的权益逐渐淡化。

## (二)大城市户籍制度改革阶段

随着小城镇户籍制度改革不断深化和大城市外来人口数量的逐步增多,从本世纪初开始,大城市户籍制度改革拉开了帷幕。

2001年11月,郑州市发布了《郑州市人民政府关于进一步完善和落实户籍制度改革政策的通知》,这标志河南省郑州市率先开始了大城市户籍制度改革。通知对七类人群的城市落户放宽了条件,包括亲属投靠、新生儿入户、购房入户、投资纳税入户、工作入户、大中专院校毕业生入户、成建制入户<sup>④</sup>。随后,2003年8月21日,郑州市政府出台了《郑州市人民政府关于户籍管理制度改革的通知》,进一步深化了户籍制度改革。它在上一个文件的基础上,取消现行“农业户口”、“暂住户口”、“小城镇户口”、“非农业户口”二元户口性质,实行“一元制”户口管理模式,统称为“郑州居民户口”。此外,该文件对购房入户和大中专院校毕业生入户又进一步降低了门槛,规定:凡在我市辖区内购买住房的外省市公民,凭房屋产权证明即可办理本人及其直系亲属的迁郑户口、凡具有中等专业技术学校(含技工学校)以上文凭的毕业生,到郑州市人才中心存档后,凭毕业证即可办理迁郑户口<sup>⑤</sup>。然而,政策执行的效果却没有预想中的好,所带来的问题让郑州市政府措手不及。由于人口的迅速增加致使城市交通拥挤、教育资源急剧紧张、社会保障部门压力增大、城市治安压力增大,郑州市公安部门规范了户籍办理的程序,暂停了户籍制度改革。最终,郑州市的这种“普惠制”户籍制度改革在不堪人口迅速涌入的压力之下停止了。

自从上海实行居住证制度以来,上海市引进人才的制度环境得到了很好的改善,然而居住证与户口之间的待遇仍有一定差距,居住证与户口之间的制度通道没有建立。2009年3月23日,上海市政府公布了《持有<上海市居住证>人员申办本市常住户口试行办法》,试行期为三年,核心在于明确了居住证转户籍的具体路径。按照规定,符合以下条件者可以申办本市常住户口:(1)持有《上海市居住证》满7年;(2)持证期间按规定参加本市城镇社会保险满7年;(3)持证期间依法在本市缴纳所得税;(4)在本市被聘任为中级及以上专业技术职务或者具有技师(国家二级以上职业资格证书)以上职业资格,且专业及工种对应;(5)无违反国家及本市计划生育政策规定行为、治安管理处罚以上违法犯罪记录及其他方面的不良行为记录。除五项基本申办条件外,该通知还规定了四条激励条件<sup>⑥</sup>。该年6月,上海市人力资源社会保障局会同有关职能部门印发了《持有<上海市居住证>人员申办本市常住户口试行办法实施细则》,制定了与试行办法相对应的实施细则。上海2009年户籍改革的最大特点就是为市民身份的转变提供了一个通道,通过居住证与上海市户口衔接转换,建立了外来人口获取上海市常住户口的具体路径。此次户籍改

<sup>④</sup>郑州市人民政府.郑州市人民政府关于进一步完善和落实户籍制度改革政策的通知.2001

<sup>⑤</sup>郑州市人民政府.郑州市人民政府关于户籍管理制度改革的通知.2003

<sup>⑥</sup>上海市人民政府.持有<上海市居住证>人员申办本市常住户口试行办法.2009

革的目标指向群体也在扩大，更加强调能力与贡献。如果说2009年居住证转户籍是上海户籍改革的第一步，2010年上海执行人才直接落户政策，则是进一步放宽了城市户籍的限制，对于上海城市发展所急需的现代服务业和先进制造业人才，上海城市户籍提供了直接落户的绿色通道。

2010年7月28日，重庆市召开全市户籍改革工作会议，宣布正式启动全市的户籍改革。按照《重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见》（渝府发〔2010〕78号），此次改革以解决有条件农民工及新生代转户进城为突破口，坚持综合配套、有偿自愿，分阶段推进、分群体实施、分区域布局的总体思路，计划两年内解决338万人的城市户籍问题，并使重庆市到2020年城市化率达到60%。根据通知，重庆主城九区，具备下列条件之一，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可登记为城镇居民：（1）购买商品住房；（2）务工经商五年以上，具有合法稳定住所；（3）投资兴办实业，三年累计纳税10万元或一年纳税5万元以上的，具有合法稳定住所<sup>⑦</sup>。此次户籍改革不仅是对农民及流动人口进城的落户门槛改革，还对与户籍制度相关的配套机制进行大规模的改革，涉及到农村土地处置机制、住房保障机制、养老保险制度、医疗保险制度、社会救助和福利服务保障机制、就业保障机制、培训机制、城乡教育保障机制、卫生服务保障机制、计划生育相关政策。

大城市户籍改革近期一项突出的案例是成都市的户籍改革。2010年11月16日，作为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”的成都市宣布推出《关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见》。按照文件要求，成都市将建立户口登记地与实际居住地统一的户籍管理制度、统一就业失业登记，完善就业援助制度、进一步完善城乡统一的社会保险制度、建立分区域统一的城乡住房保障体系、分区域统一城乡“三无”人员供养标准和低保标准、建立城乡统一的计划生育政策、实现义务教育公平化、统一中职学生资助政策、城乡居民在户籍所在地享有平等的政治权利和民主管理权利、实行统一的退役士兵安置补偿和城乡义务兵家庭优待政策、市外人员入户享受与本地居民同等的待遇<sup>⑧</sup>。自2003年以来，成都市包括这次调整在内，前后共进行了五次户籍政策调整。此次户籍制度改革在力度和范围上都是前所未有的，突破了户籍制度改革仅仅局限于落户门槛上，着手于实现城乡统一公共服务、社会保障体系和户籍管理制度。

大城市户籍改革比小城镇户籍改革更难，是因为大城市户籍改革比小城镇户籍改革有更多的社会福利。因此照搬小城镇户籍改革经验的郑州改革，与其他类似城市的改革是以失败而结束的。大城市户籍改革是一个渐进放开的过程，而从近期的改革实践看。大城市的户籍改革的速度在加速，改革也更加深入。这种改革的日益深入表现在两个方面：一是户籍改革的开放性增强，对于入籍的门槛和条件总体上是更加放开的；第二，更加重视户籍制度和农村土地制度、社会保障制度等改革联动日益增强。作为重庆市和成都市户籍制度改革与以往大城市户籍制度改革不同之处在于对农民利益的充分保障，尝试通过建立转户居民宅基地、承包地和林地的弹性退出机制，以合理的过渡期保障农民合法利益，并探索户籍改革和社会保障制度改革衔接。大城市户籍改革还处于逐步深化的过程中，改革正日益进入深水区，改革的力度和改革的难度同时增强。但总体上看，大城市户籍改革还是滞后于农村人口进入城市和快速城市化的发展实际，需要进一步加快户籍改革，破解城乡二元结构，使我国社会结构从“二元社会”转变为“一元社会”，并以流动人口融入城市为标志，实现城市内部的社会整合和社会发展。

### 三、通过户籍制度改革实现流动人口社会融合的基本思路

<sup>⑦</sup>重庆市人民政府.重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见.2010

<sup>⑧</sup>成都市人民政府.关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见.2010

户籍制度构成流动人口难以融入当地城市的基础性的制度障碍。推动流动人口的社会融合需要一系列的制度改革，不仅是要增强城市户口体系对于外来人口的开放性，使流动人口更多和更快地转变为本地户籍人口；同时，户籍改革也需要改革与户籍制度相关联的社会福利制度、公共服务体制、农村土地制度和区域管理体制，实行综合配套改革，才能真正解开城市户籍改革积重难返的“绳结”。推动城市户籍改革，实现城市流动人口融入当地城市的主要改革路径，应该从以下四个基本思路着手努力：

#### （一）使户籍制度逐步与相关社会福利制度脱钩

户籍制度改革艰难的一个重要原因在于户籍制度嵌套了各种社会福利制度。因此与户籍制度相关联的各种社会福利制度改革不推进，户籍改革也举步维艰。从户籍改革历史上看，对于与户籍制度相关联的各种配套制度的改革推进，才真正使户籍改革得到松绑和推动的可能。例如市场经济取消粮食供给制度、副食品供给制度、燃料供给制度，才能推动城市为农村人口开放大门，能够为推动小城镇改革创造条件。

1990年代小城镇户籍改革是顺利而有效的，而本世纪以来大城市户籍改革却非常困难，其重要的差别在于，小城镇户籍并没有附加太多的社会福利和公共服务，而大城市户籍则有相对更高的地方福利。城市公共财政支出的有限性成为地方城市推动户籍改革的阻碍，单纯号召城市政府要降低落户门槛，放宽落户条件来推动户籍制度改革，难免会增加城市公共财政的阻力。而减少户籍所关联的社会福利，使能够和户籍脱钩的社会福利全部依次脱钩，则能够为户籍改革带来巨大推动力。例如社会保障主要是和就业身份相关联的，而不是和户籍身份相关联的，只要有就业关系，无论在哪里就业，劳动者都应该有自身的养老医疗和社会保障账户。例如包括教育、健康、计划生育、住房等等基本公共服务也应该逐步属地化，并通过属地化和均等化来淡化和户籍的联系。从这个意义上说，推动户籍改革的关键应该着眼户籍改革之外，应该率先推动社会保障和社会福利体制改革，使社会保障体制和户籍体制相互脱钩，使土地制度、土地流转和户籍身份脱钩，则能够减少户籍改革的阻碍。

#### （二）对流动人口渐进式增加社会福利，逐步推进公共服务的均等化

与户籍和社会福利逐步脱钩相对，是为流动人口逐步提供更加均等化的公共服务和社会福利，从而填平本地居民和流动人口的福利差，并因此推进户籍改革。传统的“高门槛、一次性”获得户籍的方式使大多数流动人口难以有机会获得城市户籍和城市福利，而“低门槛、一次性”获得户籍的方式使城市公共财政难以承受。因此，户籍改革的方向应是使流动人口能够拥有“低门槛、渐进式”获取城市户籍背后权益的制度通道。

这个增量型改革可以有多种方式。一种是按照居住时间累进地增加外来人口的社会福利，当流动人口居住了1年可以具有某些福利，居住了5年可以增加某些社会福利，直到其逐步地成为本地市民。另一种方式是按照人群的具体需求累进地增加外来人口的社会福利，例如，早先的流动人口子女不能在城市上学，如今越来越多的城市在一定条件下允许流动人口子女在本地接受义务教育；例如流动人口原来不能得到城市的社会保险，现在可以为流动人口提供综合保险，并逐步探索将流动人口转入城镇一体化的社会保险；例如流动儿童在中考或者上职业学校时现在还不能在当地城市入学考试，可以逐步地放开这一限制阀门。通过流动人口的具体需求引导社会福利体制改革，并逐步地实现社会福利的均等化，是推动城市户籍改革的另一方式。

#### （三）扩大从外来移民到本地户籍人口之间的制度通道

流动人口的城市社会融合是一种流动人口本地化的过程，意味着使外地人变成本地人。当前的户籍制度中，传统的“指标控制”已不适应人口流动的新格局，不能满足城市发展对人才的巨大需求，城市发展要为人口城市化建立起促进人口流动和引导流动人口融入城市的制度通道。计

划经济时期，城乡之间人口流动的制度通道单一，仅有招工、招学、提干等渠道。小城镇户籍制度改革和“蓝印户口”政策的实行，承认了居住在小城镇的流动人口的合法性，并给予其居民身份。这无疑拓宽了流动人口的城乡之间融入的制度通道。在大城市中，长期的户籍改革滞后使外来人口进入城市的通道非常的阻塞。由于户籍制度牵涉的部门较多，触及的利益过多，各个部门壁垒纷纷用各种证件阻碍人口获得户籍，甚至外来人口获得就业证要先有暂住证，要有暂住证还要先有工作证明，造成相互制约，阻塞了外来人口融入城市体系的通道。

因此户籍改革需要在建立一个外来人口向本地居民转变的制度通道。这样的通道应该是能够使外来人口从临时居住，到长期居住，到转为本地户籍的转换通道。并根据各种条件，根据城市的需求，引导外来人口有条件地分类准入。特别应该强调的是，这样的通道不仅是对人才准入的通道，普通的劳动者只要是在城市稳定居住，都应该有条件逐步地融入当地社会。这也要求户籍改革不仅是人才政策，更应该是民生政策。通过户籍改革促进外来人口进入城市和实现社会融合，不仅是人才引进的手段，同时是提高对不同人口群体民生福利的手段，例如外来媳妇、在本地出生的外来儿童，都应该适应其对城市的需求按照一定的程序逐步地吸纳到城市体系中。

#### 四、推动城市户籍改革和区域户籍改革的联动

近年来，若干省份和地区开展省内和地区内户籍制度改革，取消“农业户口”和“非农业户口”，统一城乡户口，并取得了一定的成效。《重庆市统筹城乡户籍制度改革农村居民转户实施办法（试行）》的正式实施标志着重庆市着手统筹全市城乡户口，在区域内推进户籍一体化改革。广东省也在近年内陆续出台政策逐步推进全省户籍制度一体化，渐进增加农民和农民工的社会福利，实现户籍制度区域内一体化。应该及时总结大城市户籍改革试点每一步骤的成功经验，及时在其他大城市中扩散制度创新。从城市改革推动本省的改革，然后推动到本区域的改革，并逐步地实现更大范围内的户籍改革的实现。

推动城市户籍改革跨地区合作另外的意义在于，随着人口流动性的增强，需要通过户籍改革的跨地区合作，才能保证户籍改革的实现。不同城市间户籍的转接，包括各种社会福利体系的衔接，不仅是技术上，也需要在制度上探索相互衔接的体制。因此户籍改革的探索需要从一个城市内部扩展到区域，在类似长三角地区、珠三角和京津冀地区等区域性移民比较活跃的地区，应该以大城市户籍改革为动力推动区域户籍改革一体化的探索实践。并在区域改革和城市改革的联动中，逐步推动中国户籍改革的成功完成。

#### [参考文献]

- [1] 朱宝树.小城镇户籍制度改革和农村人口城镇化新问题研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004(5).
- [2] 王建玲.基于上海户籍新政的外来人口户籍准入政策分析[D].上海:复旦大学,2010.
- [3] 任远,郭民乐.城市流动人口的社会融合:文献述评[J].人口研究,2006(3).
- [4] 朱宇.户籍制度改革与流动人口在流入地的居留意愿及其制约机制[J].南方人口.2004(3)
- [5] 郭秀云.“居住证”离户籍有多远?——基于广东地区的分析兼与上海比较[J].南方人口.2010(3)
- [6] 彭希哲.有关我国流动人口问题的理论再思考[J].南方人口.2001(3)

## The Reform of Hukou System in Chinese Cities and the Social Inclusion of Floating Population

*Li Tao, Ren Yuan*

School of Social Development and Public Policy of Fudan University, Shanghai 200433, China

**Abstract:** Hukou system in China is the institutional core of the dual structure of the urban and the rural and is the main institutional barrier against the temporary migrant's social inclusion into the urban society. The present hukou system caused a series of discriminatory exclusions against the temporary migrants in public service and social welfare. Though China has adopted some reforms in hukou system after the open and reform policy in the early 1980s, there are still discriminatory barriers against the temporary migrants' citizenship. It is an important policy target for China to put forward hukou system reform and help the temporary migrants' melt into the urban, and the policies in the 4 following aspects should be seriously considered: 1. Gradually disconnect the social welfares with hukou system; 2. Adopt progressive reform to let the temporary migrants enjoy more and more the social welfares and public services; 3. To have more the institutional approaches for the immigrants to local urban households; 4. the correlative interaction between the hukou system of the urban and that of the larger region.

**Key words:** Hukou system; Temporary migrants; Social inclusion