

# 可行性与可达性：户籍制度改革破题

□ 郑杭生<sup>1</sup> 张本效<sup>2</sup>

**内容摘要** 人的城镇化既是新型城镇化固有的本质属性，也是我国旧型城镇化曲折发展后遗留下的、后续城镇化发展必须直面的攻坚任务。以二元户籍管理制度改革作为人的城镇化突破口具有创建性，但在推进改革过程中却存在诸多问题。我国二元户籍制度改革的阻力是全方位的，围绕附着在户籍上的各种权利与利益这一核心问题，处于不同制度性环境中的不同利益相关者通过“以足投票”的方式，在维护自身既得利益的同时，反对和阻碍着二元户籍制度改革的推进。阻力最小化而效益最大化的改革思路和推进模式，应该是调适现行二元户籍制度承担的基本功能，转换其功能角色；促其改革成功的便捷路径是施行“做实”与“做虚”两类方案，并在三个关键环节上着力推进。

**关键词** 功能调适 角色转换 人的城镇化 户籍制度改革 可行性

**作者** 1 郑杭生，中国社会学会名誉会长，中国人民大学社会学理论与方法研究中心主任、教授、博士生导师。（北京 100872）2 张本效，浙江农林大学法政学院副教授、博士。（杭州 311300）

**基金项目** 浙江省高等学校访问学者教师专业发展项目（FX2013065）、浙江农林大学人才启动项目（2045200020）

## 问题的提出

新型城镇化的关键是人的城镇化，这既是城镇化固有的本质属性，也是我国旧型城镇化曲折发展后遗留下的、后续城镇化发展必须直面的攻坚任务。如何在新型城镇化推进过程中避免旧型城镇化走过的弯路和歧路，切入点的选择至关重要。鉴于二元户籍管理制度在城乡关系等领域产生的诸多负面影响，学界内外普遍将户籍制度改革作为推进人的城镇化的突破口，希望以此为起点，逐步实现城乡人口共有共享城市文明发展成果的理想局面，并在改革的总体目标、基本原则等方面达成基本共识；而具体到改革的推进路径、实施方法等操作领域，则存在着不同的认识。

梳理已有的研究成果和实践中各层级政府的具体改革措施，可以发现三种不同的改革思路和推进模式：其一是向农村户籍人口特别是进城务工人员有序开放城市户口，实施差别化落户政策，逐渐消解城市内的二元户籍结构。新出台的国家新型城镇化规划（2014~2020年）系统阐述了这一改革路径：“以合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）等为前置条件，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开城区人口50~100万的城市落户限制，合理放开城区人口100~300万的大城市落户限制，合理确定城区人口300~500万的大城市落户条件，严格控制城区人口

500万以上的特大城市人口规模。大中城市可设置参加城镇社会保险年限的要求，但最高年限不得超过5年。特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。”实践中与之形成呼应的则是诸如“以证管人、以房管人、以业管人”的居住证管理制度。这类改革措施是由政府推动和实施的，对二元户籍管理制度的存废及运行轨迹具有关键性影响。

其二是一种较为激进的改革思路，主张废除存在已久的二元户籍制度，实现完全的迁徙自由，认为“改革的中心任务是取消城乡户口身份划分和户口迁移的行政限制，实行一元化的公民身份制，以及公民自由迁徙和选择居住地的法律制度”<sup>[1]</sup>。事实上，这类改革思路持有者间的观点还是存在分歧的，从某种程度上说，其内部又可以细分为两类：一类是二元户籍制度废除型，一类是迁徙自由型。当然，无论其观点存在着怎样的差异，尽管具有一定的理想化成分，其改革思路的实质具有同质性。

其三是户籍制度去福利化改革思路，认为“改革的难点在于剥离附加在户籍上的各种社会经济权利和福利”<sup>[2]</sup>。尽管前两种改革思路和推进模式也关注附着在二元户籍制度上的社会福利问题，但其改革的重心并不是去福利化，而是将其作为改革的必然结果，因此，在操作理念和具体操作路径方面，第三种户籍制度改革思路和推进模式有自己独特之处，并因其对现行户籍制度本身的触动比较小而

具有更小的改革阻力，也更可能取得改革的顺利推进。

比较现有三种改革思路和推进模式，其推进改革的内在逻辑实际上是相似的，可以这样概括这一同质化的内在逻辑的展开过程——大前提：我国城乡居民都是中华人民共和国的公民，享有同等的权力、履行同等的义务；小前提：二元户籍管理制度将城乡居民分割为两个权利差异明显的不平等群体，在保障并优化城市居民权利的同时，侵占和剥夺了农村居民的合法权利；结论：改革二元户籍管理制度，赋予农村居民与城市居民同等的国民权利。剖析这一推理过程，可以发现非常容易判定它的合逻辑性、合法性以及现实合理性，因之，由此内蕴和导出的上述三种改革思路和推进模式的操作化方案虽然差异明显，但却各有自己的理论依据和事实依据，并能够推知其改革成功后的巨大制度效应和社会效应。问题的关键在于，逻辑关系清晰、推论正确的理论化对策探讨，能否真正实现运行已久、积弊已深的二元户籍管理制度改革的成功。

我们认为，二元户籍管理制度改革措施的合理性、合法性和合逻辑性，并不能自然形成其对策的可行性和改革目标的可达性。与可行性和可达性直接相关的，应该是推行过程中障碍与阻力的大小和有无。换句话说，这里的可行性和可达性，同障碍与阻力具有反相关关系：后者愈大，前者愈小；反之亦然。所以，我们认为，二元户籍管理制度改革的推进，应该从研究改革的障碍与阻力入手，选择障碍与阻力最小化的对策方案，以实现二元户籍管理制度改革的流畅运行和改革目标的顺利实现。

上述三种改革思路和推进模式虽然具有战略性方面的真理性特征，但是，障碍与阻力最小化的战术要求却是其不甚关注的，与之相对应的则是其推进速度的缓慢和实施绩效的低效。本文正是基于这方面的思考，尝试从障碍与阻力最小化角度入手，探讨二元户籍管理制度改革顺利推进的可行性操作路径。

## 多元化的改革阻力

我国二元户籍制度改革的阻力与障碍是多元的，甚至是全方位的，围绕着对依附在户籍制度上的各种与己密切相关的权利与利益的坚守这一核心问题，处于不同制度性环境中的不同利益相关者通过“以足投票”的方式，自觉或不自觉地形成了泾渭分明的利益集团，从各自特定的角度，在维护自身既得利益的同时，反对和阻碍着二元户籍制度改革的推进。按照阻力主体的属性和特征，我们可以将之概括为两大类型：第一大类型包括“市长”、市民、农民三大群体，第二大类型包括大城市户籍人口与外来户籍人口两大群体，这两大类、五大群体以单方化的影响力阻碍着我国二元户籍制度的改革，同时也因各自影响力的交叉与碰撞而形成不期而遇的合力，阻碍着二元户籍制度

改革的顺利推进。

本文所谓的“市长”可以包括以市长为代表的城市内各层级政府领导，从某种程度上说，他们发挥着二元户籍制度改革的动力与阻力双重功能；其动力功能易于理解，吊诡的是，其之所以成为户籍制度改革的阻力，却是因为他们承担了维护与促进所在城市经济社会发展的工作职责！特别是在与人口规模、密度、结构密切相关的诸如环境污染、交通拥堵、住房紧张等城市病集中爆发的当下，以市长为代表的城市政府，“固守并借助二元户籍制度实现对城市人口的控制以缓解城市病症状，以期实现所在城市经济社会的良性运行、和谐发展”就成为他们最理性的执政选择。所以，即便是忽略掉其他相关因素，单纯上述这一方面原因就足以让“市长”成为二元户籍制度改革的阻力与障碍，并因为他们掌握的政治、权利资源、社会影响力和表面上政策选择的正当性，而使这一阻力和障碍的实际效力被无限放大。基于此，我们认为，二元制户籍制度改革要想顺利推进并最终取得理想的效果，“市长”是难以逾越的一道坎儿。

市民和农民之所以纷纷成为二元户籍管理制度改革的阻力和障碍性因素，完全是因为他们基于对自身既得利益得失的考量而做出应答性选择的结果。

城市市民，主要指大城市和特大城市市民。对于市民来说，二元户籍制度的存在，意味着附着在其上的各种教育、就业、医疗、住房等社会福利的保障和延续，以及因之生发的身份地位、社会声望与自我评价的维持；反之，则意味着既得利益的丧失，最好的结果也只能是既得利益的被分享和因此可能出现的被拉低的危险。因此，对既得利益的固守，让市民特别是大城市市民成为二元户籍制度改革必须面对的一类人数众多、态度鲜明而又可能会在其中爆发群体性事件的反抗力量。

与市民相比较，农民与二元户籍制度相关联的既得利益，则是城镇化迅速推进之后产生的一种新的社会事实，是与农村户籍相捆绑的农民的土地权益，以及由之衍生的其他权利。在经济发达或较为发达的农村，农村户籍巨大的潜在经济价值，让农民得出“有钱有房不如有土地”的经验性结论，并为了维护这一因二元户籍制度存在而形成的集体土地所有制产权所带来的既得利益，自发创造出诸如“户籍只出不进”等约束性村规民约，以严格控制所在村农村户籍人口的增加。作为农民保护自身土地权益及其附属权益的手段，来自农村的这些约束性村规民约，彰显出农民之于二元户籍制度全新的态度类型。它从一个特定角度说明，城市户口已经不再是农民首选的户籍追求，至少不是发达或较发达农村农民的首选；与之形成呼应的是，越来越多来自农村的大学生拒绝将户口迁出农村，偶有迁出的也在想办法将户口迁回农村。农民们通过这类典型的以足投票的方式宣告，他们不是现行二元户籍管理制

度改革思路与模式的同盟者和支持者，而是日趋强大的阻力和障碍性因素。

阻碍我国二元户籍制度改革的第二大类型因素，是由大城市户籍人口与外来户籍人口两大群体从不同层面发力而汇聚起的障碍与阻力。从内容上看，第二类阻力与第一类阻力存在着某种程度的交集，其中，“同城异籍现象”，值得我们特别关注。“同城异籍现象”不仅指同一城市中城市户籍人口与农村户籍人口并存的现象，也指本地城市户籍人口与外地城市户籍人口并存的现象，同时还指同一城市中不同颜色户口本所代表的不同性质户籍人口并存的现象，等等。“同城异籍现象”反映了不同户籍利益群体间的博弈，其博弈的最终目标指向并不单纯是城市户口这一个标的，还夹杂着另外的经济社会等诉求。城市户籍人口自不待言，外来人口中占绝大多数的农村户籍人口，其主要诉求与其说是城市户籍，毋宁说是单纯的经济收入，因为面对极高的大城市户籍门槛，除了为数极少的精英外，农民工难有入籍的希望，因此，他们并没有扎根大城市的奢望，利用自身能力获取尽可能多的经济收入成为他们最为理性的选择。他们通常不太在意自己的生存条件，也不太在意城市本身的发展能力和经济、社会、文化及生态诸环境，因之也生发出诸多不利于大城市良性发展的病态因素，并由此激发户籍人口和非户籍人口间的隔阂和冲突，进而从不同方向催生出二元户籍制度改革的种种阻力。再加上“现有户籍制度改革更多地集中在农业户口与非农业户口之间的形式划分上，尚未从根本上触及更深层次的镶嵌在户口中的各种社会福利”<sup>[3]</sup>，就更加弱化了外来人口的户籍诉求，增生更多的过客心态，更多的不和谐因素在大城市中聚集发酵，成为阻碍二元户籍制度改革顺利推进或显或隐的障碍性因素。

现时代的二元户籍制度改革面临的阻力和障碍是众多的、性质不同的，其表现形式也是多样化的。面对这种复杂的现实困局，多样化、多维度的改革思路与对策更能理顺与契合社会现实，而在众多的可能性中，阻力最小化而效益最大化的改革思路和推进模式，无疑应该是调适现行二元户籍制度承担的基本功能，并转换其功能角色。

## 以功能角色的转变推动二元户籍制度改革

如上文所述，实践中的二元户籍制度改革思路和推进模式，其遭遇的阻力和障碍是众多的，甚至是全方位的；其实际改革绩效与城市规模存在着尽人皆知的反相关关系。换句话说，虽然中小城市的户籍已经且正在全面放开，但是二元户籍制度最具代表性的大城市户口仍未被真正触及，并且随着经济社会的进一步发展，附着在大城市户口上的各种经济社会权益还有进一步增容扩量的可能。其昭示的不仅是户籍制度改革的举步维艰和任重道远，更

是城乡二元格局被进一步固化和新的二元体制被制造和放大的可能。因此，设计切实可行的二元户籍制度改革路径，成为实现城乡一体化发展的关键。基于对实践中户籍制度改革诸多阻力和障碍的思考与分析，我们认为，通过“做实”与“做虚”两条途径，在三个关键环节上着力推进，应该是切实可行的二元制户籍制度改革的捷径。

所谓“做实”意指调整二元制户籍制度改革的基本路径，变“向农村户籍人口开放城市户籍”为“增加农村户籍含金量”，即将社会福利和公共服务均等化的内容注入农村户籍，通过农村户籍的升值与增值，逐渐拉平城乡户籍之间的价值与等级差异，进而在不触动城市户籍人口既得利益的基础上，逐步实现户籍价值无等级差别的城乡户籍分类管理制度。这一改革路径的着力点是向农村户籍人口赋权与增权，其实质是将存在价值等级差异的城乡二元户籍管理制度改革为没有价值等级差异的城乡户籍分类管理制度，实现真正意义上的城乡一体化。其可行之处在于操作方面的便捷和较少的改革阻力，因为它并不触及城市人口，特别是大城市人口的既得利益，不会引起他们的情绪性激动和对抗性行动；而被赋权与增权的农村户籍人口也会欣然接受、乐享其成，特别是在区位条件较好的农村社区已经存在拒绝改变农村户籍的背景下，“做实”农村户籍的努力就更易于推行。当然，“做实”的困难依然巨大，最关键的难题就是所需的人力资源、资金来源和其他福利性保证。然而，比较剥离附着在城市户籍特别是大城市户籍上的教育、就业、医疗、住房等社会福利的改革努力，前者付出的经济社会成本小得多，成功的机会也大得多，而且它能够允许我们采用渐进的方式，从点到面，从易到难，配合新型城镇化的目标与节奏，在健康与和谐的氛围中，逐渐实现城乡居民共享城市文明的发展成果。此外，随着我国农村新型城镇化的进一步推进，城镇化率逐步提高，农村人口大量减少，这使得需要赋权与增权的农村户籍人口在我国总人口中的绝对占比越来越小，它从另外一个角度为“做实”改革举措的顺利推进提供了保障。作为此项改革措施的客观成果，改革过程中和改革后的城乡户籍功能将趋向于同质化和一体化，其功能角色也将逐步回归到它的本分角色——人口信息登记和人口迁移管理，并通过角色回归和功能转换，保证与推动二元户籍制度改革的不断深化和最终取得成功。

所谓“做虚”则是要直面二元户籍制度的弊端，改革利益化二元户籍制度，剥离附着在户籍上面的诸多社会福利与其他利益性成分，回归其纯粹的人口信息登记和人口迁移管理功能。这是一种激进的二元户籍制度改革路径，只能采取由点及面、渐次推进的方式，以免引起所有既得利益群体的反抗，影响整个二元户籍制度改革的顺利推进和健康运行。我们可以通过排除法的方式，圈定特定目标人群作为二元户籍制度的“留守地”，维持其既得利益以

换取改革的顺利进行。当然，被排除的人群不应数量过大，时间也不应过于久远，否则，就将形成世袭化的特殊阶层。可行的办法是，通过行政手段在户籍利益特别大的大城市确定一条年龄线，在大于年龄线的人群内继续实行二元户籍管理制度，而对小于年龄线的人群推行全国统一的新户籍管理措施，也就是在特定城市推行“老人老办法、新人新办法”的改革举措，从而逐步而又富有成效地改变户籍制度的管理功能角色，一劳永逸地彻底解决二元户籍制度弊端。

二元户籍制度改革的三个关键环节分别是农村户籍增权、大城市居民户籍权利的差别化处置和农民工户籍价值的同城化待遇，它们是“做实”与“做虚”两条改革路径顺利推进的最为便捷、最易见成效的切入点，三者之间既紧密联系，又具有互补性，是整体上推进我国二元户籍制度改革的三大突破口。相比较而言，为农村户籍增权最为简单，依我国目前的财政实力和可预期的发展态势，只要持之以恒地持续推进，自然会达到既定的改革目的，而一旦这一目的达到，就会为后两个环节的改革奠定坚实的基础。实际上，只要开始实施为农村户籍增权的改革举措，就能够为后两个环节的改革奠定基础 and 提供保障性动力。

大城市居民户籍权利的差别化处置，是一个敏感而又棘手的问题，由于附着在户籍上的既得利益太过丰厚与肥美，所以不管是谁，都难以割舍掉这些到手的“肥肉”。但是归根到底，它们毕竟不是大城市居民完全经由自身后天努力而获取的合法利益和正当权益，因此，平衡城乡居民的户籍权利，取缔城乡户口价值等级分化，实行城乡一体的户籍制度，具有道义上的先天优势。只要工作得当、宣传到位，二元户籍制度改革是能够赢得大城市居民一定程度的支持的。同时，可以基于人道主义的考量，对一些特定人群，比如超过劳动年龄阶段的大城市老龄户籍人口以及失能户籍人口等，维持旧有户籍制度及福利待遇。这种差别化处置措施，既可以保证户籍制度改革的正义性和正当性，又可以减少改革带来的社会震荡和负面影响，并为农民工户籍价值的同城化待遇改革铺平道路。

随着我国新型城镇化的不断推进，农民工户籍价值的同城化待遇问题将日益成为二元户籍制度改革中的关键环节。特别是在大城市仍然能够为农民工提供更多的工作机会和更大的劳动回报，同时也需要大量低人力资本含量的劳动年龄阶段人口的关键时期，源源不断涌入的农民工更将户籍价值的同城化待遇改革推到舆论的风口浪尖。因为二元户籍制度不仅让农民工成为被剥夺的代名词，而且向城市贡献着青春和热情、推动城市经济社会快速发展的农民工，也给大城市带来了各种各样难以避免与克服的城市病。只有通过户籍价值的同城化待遇改革，既允许农民将户口迁进大城市，又让农民工享受户籍价值同城化待遇，才能够最大限度地解决上述不公和根除城市病。而且，推

行农民工户籍价值同城化并不需要大的投入，也不会产生大的社会震动，只是需要户籍管理制度回归到它的本分角色，即人口信息登记和人口迁移管理上来即可。当然，一个必要的前提是，大城市居民户籍权利的差别化处置的同时推行，或者前者在时间上稍微的延迟推行。

无论是推行“做实”与“做虚”举措，还是在三个关键环节上的着力推进，其实质与目标指向都是通过促使户籍管理制度社会功能的调适和功能角色的转换，实现二元户籍制度改革富有成效的推行，它们使这项看似遥遥无期、任重道远的改革任务有了易于操作的切入点和低成本的操作路径，值得在实践中尝试并大力推广。

概言之，处于进行时状态的二元户籍制度改革已经在中小城市取得决定性成绩，但在大城市却遭遇到诸多的困境，甚至陷入挣扎困局，农村户籍含金量因区位差异出现了程度较大的价值分化，但对大多数农村而言，户籍的含金量仍然走低。从总体上看，时至今日的户籍制度改革并没有真正缩小城乡户籍之间的价值差距，对目前改革思路和推进路径有必要进行研究与反思。在我们看来，将新型城镇化目标与二元户籍制度改革联系起来，并用前者规定和引导后者的改革思路与推进路径，应该是值得放手去做的优先选择。基于此前二元户籍制度改革遭遇的多元化阻力和障碍，这一改革并不乐观的事实绩效，以及新型城镇化为户籍制度改革提供的广阔舞台和种种利好机遇，我们认为，对户籍管理制度做功能调适，实现其功能角色转换，逐步回归到它的本分角色——人口信息登记和人口迁移管理，能够推动二元户籍制度改革的不断深化和最终取得成功。从目前形势看，通过“做实”与“做虚”两条路径，在三个关键环节上着力推进，应该是户籍管理制度功能调适和角色转换的实现形式，是二元制户籍制度改革取得最终成功的坦途，也是户籍管理制度能够承担起人的城镇化历史使命的关键。

注释：

- ①参见国家新型城镇化规划（2014~2020年），2014.3.17。
- ②参见国务院2010年5月27日批转国家发改委《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》。
- ③这是笔者团队在广东调研时了解到的农村新型社会事实。

参考文献：

- [1] 陆益龙.户口还起作用吗——户籍制度与社会分层和流动.中国社会科学, 2008(1).
- [2] 彭小辉、史清华.城乡二元户籍的历史沿革、改革路径与启示.现代经济探讨, 2013(8).
- [3] 李强、胡宝荣.户籍制度改革与农民工市民化的路径.社会学评论, 2013年创刊号.

编辑 李梅