

“十四五”户籍制度改革风往哪儿吹

——访清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚

■中国城市报记者 郑新钰

加快户籍制度改革是推进新型城镇化的一项重要任务，同时也是亿万农业转移人口实现“市民梦”的一项重大举措。

在过去几年的户籍制度改革以及城市间的“抢人”大战中，城市的落户门槛已经大幅降低，户籍制度改革也进入了“深水区”。

近日，国家发展改革委发布《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，在放宽户籍限制等方面作出了今年的工作部署。

当前户籍制度改革的难点在哪里？“十四五”期间户籍制度改革将有哪些变化？带着这些问题，中国城市报记者专访了清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚，求解政策改革路径。

不断缩小差距 户籍制度改革才能提速

■中国城市报：我国户籍制度改革目前处于什么阶段？户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率两个数据之间为何会存在差距？

尹稚：任何一个国家都有国民身份认证制度，这个制度在我国被称之为户籍制度。我国建立户籍制度之初处于工业化初始阶段，当时城乡之间存在着巨大差别，所以在工业化和城市化进程中，国家希望我们作为农业大国，能够将农业创造的财富更多地转移为工业化和城市化的初始资本，因此，在制度设计时采取了城乡之间完全不同的供给制和后来的社会保障制度，这个制度被一些专家学者们

称之为“剪刀差”。

这种做法虽然在我国工业化和城市化进程中发挥过重要作用，但它也带来了一个“副产品”，即公民享受待遇特别是跟公共服务和社会福利方面相关的待遇时存在差距。

事实上，从“十三五”到“十四五”期间，我国一直在下大力气缩小城乡差距，实则就是在不断淡化捆绑在户口上的诸多社会福利。这两年比较有效的一个做法是，通过城市居住证制度来平衡城市户籍所带来的公共服务权利的差距，当然这项工作还在进行中，目前仅是解决了“有无”的问题，各地居住证“含金量”仍存在差异，这跟我国所处的发展阶段有关，我们还没有真正走向区域均衡发展、城乡均衡发展的社会主义现代化大国。

■中国城市报：“十四五”时期，我国户籍制度改革有哪些新思路和方向？

尹稚：现在一些经济发达地区已经开始探索实行城市群和都市圈内居住证互认制度，这其实就是在小范围推进户口和身份登记制度，跟其所享受的教育医疗、社会保障等基本福利逐步脱钩。

当然只有不断夯实经济基础、缩小城乡差距，户籍制度改革的进程才能真正意义上实现加速。从目前情况看，居住证互认制度肯定是从最发达城市群和都市圈内开始实行，然后逐步过渡到中西部地区。

与此同时我们可以注意到，有不少人开始热爱农村，热爱更安逸的环境，返乡创业人数日益增加。但由于这部分人在进城时已经放弃了农村户口，以及宅基地等财产权益，那么现在这些人回去，如何能使他们获得身份认证和生活空间，以及如何为他们去寻找新的生产资料来源，这都是“十四五”期间，户籍改革要进一步探讨和解决的问题。

过去我们花了5年时间，基本上把农村剩余劳动力进城的渠道打通了，剩下的问题就是品质如何逐步得到改善。“十

四五”期间，我国还在探索城市里的人力、资本和产业资源如何能够更通畅地下乡。

城市人口规模设定 需遵照区域资源承载力

■中国城市报：为什么越是经济欠发达地区，落户的难度越小；越是经济发展水平高的城市，落户就越难？

尹稚：落户难易度跟地区经济发展状况息息相关，归根结底是一个成本问题。举例来说，一个人从农村劳动力经过培训，变成一个非农产业的劳动者，这是需要成本的。发达地区往往对劳动力的需求水平较高，同时城市本身的生活成本也比较高。所以综合起来，经济发达地区转移一个人口，把他从农村人口转移成城市人口，付出的成本代价相对较大，而且对其劳动技能水平的要求也比较高。

对于量大面广的中小城市而言，它们正在承接大城市的产业延伸和辐射，这就意味着这些城市会拥有更充分的就业机会，同时这些就业机会对人才培养的周期要求相对来讲也会短一些，这也就是为什么这些城市更容易放开落户限制。

■中国城市报：一个城市人口承载力是依什么来判定的？

尹稚：这个问题要一分为二来看，首先，中国的特大城市和超大城市长期处于人口密度相对偏高的状态，这些年我们讲要以水定城、以就业岗位规模来定城市规模等，其实都是根据这个来的。

如果一座城市的人口数目超过了资源承载能力，那么带来的问题就是人均占有资源极度下降，甚至会出现个别资源人均水平严重不足的状态，由此会引发一系列问题。如果一座城市实际的人口规模超过了非农就业岗位的发展速度，那么也会引发大量人进了城以后没有办法实现充分就业，变成城市里的失业人群和贫困人口。

一方面，我们刚经历过高速发展时期，一些大城市、特大和超大城市都愿意控制人口增速，其实是符合这些地区的承载力水平的，也符合城市未来经济就业岗位的发展水平。

另一方面，还存在一个现象，很多中小城市在规划中片面追求人口规模扩张，但其实规划指标远远超过了当地产业发展所能支撑的指标，这也是为什么在一些中小城市会出现住宅的空置和产业区的撂荒问题，究其原因就是过分追求大规模发展导致的。

居住证制度或将逐步取消

■中国城市报：据了解，在户籍制度改革中，超大城市和特大城市的步伐相对较慢。有人说，北京市近十年的人口控制政策是“里不出外不进”，担心会带来隐患，对此您怎么看？此前上海放松郊区落户的举措，对北京而言有无借鉴意义？超大城市严控人口规模是否会加速这些城市的老龄化进程？

尹稚：上海郊区虽然适度放宽了落户门槛，但其实比周边苏锡常等地的落户门槛仍要高很多。北京面对的资源压力，特别是水资源方面的压力比长三角地区还要大，不过“里不出外不进”的说法也不正确，北京每年还是有比较稳定的进京指标，当然它的门槛相对于其他城市来说也比较高，这都是由于北京的资源限制决定的，同时也跟北京未来要发展的主导产业，以及这些产业对人力资源的需求有关。

这两年，当北京生活成本上升以后，明显有很多人尤其是高科技人才选择到武汉、成都、西安等高新技术产业发展可观的城市去就业创业，去谋求更高的薪资职位，享受更为舒适一点的生活品质。

至于超大城市现行的政策会不会加速原有人口的老龄化，这就涉及将来大都市地区的人进入老年以后，他会不会依然坚持在这里养老的问

题。从现在情况来看，中国几乎所有的特大和超大城市面临养老环境欠佳、养老成本较高的问题，一个正常退休、拿退休金过日子的人在这样的地区找到一个符合他心理价值期待的养老空间是有难度的。

不过随着我国养老产业的发展 and 以医疗教育为核心的公共服务进一步均等化，我想一些人年老后离开特大、超大城市，去周边安度晚年也不是不可能。也许有很多人担心，如果离开北京到周围的一个新城或新镇，甚至到河北养老，相关医疗服务能不能得到保障。但我预判大概5-10年以后，这个问题会得到充分解决。

城镇化其实是一个进进出出流动的过程，一个现代化国家其实也是一个人口高速流动的国家。不仅是青年人群在流动，老年人群将来也会流动起来。人的一生中，在不同的年龄段到不同发展水平、不同格调、不同环境的城市去过不同生活，也是一种选择。

■中国城市报：在加快户籍制度改革上，您有哪些建议？

尹稚：现在我们的户籍制度其实是“双轨制”，即户口和居住证制度并行，这就和我国在改革开放初期，为了实现内需外需的货币平衡，曾实行人民币和外币两种货币并驾齐驱是一个逻辑。随着我国改革开放步伐的加快，以及更深层次地融入国际金融体系，现在大家已经听不到外汇券这个词了。

那么我国的户籍制度在初始阶段用居住证做一个过渡，我觉得是可以理解的。但从长远看，当居住证的“含金量”逐步接近于城市户口本身的含金量时，我想居住证制度就没有存在的必要了。到时，我们只要一张身份证就可以在更大的区域范围内生活，甚至是一张身份证可以走全国，这个过程有多长？我觉得至少要到2035年前后或者是比2035年更晚一点，也就是当我们初步实现社会主义现代化强国这个目标的时候。

