

## 中国的户籍制度现状、改革阻力与对策

孙文凯\*

---

**内容提要** 户籍制度是中国最重要的人口管理制度。自 21 世纪以来，中国各地户籍制度差异逐渐变大，在一系列的改革背后隐藏着诸多的驱动因素和变革阻力。本文首先总结了当前中国各地户籍制度的改革进程，并对各地的户籍开放度进行了评估；之后分析了差异化的户籍制度理论和现实成因。研究发现，在财政支出较高、收入较高的城市较难实行户籍开放，不同地区的官员特征差异也能解释为何各地执行不同的户籍开放政策。基于这些发现，我们提出了进一步推动户籍制度改革的建议。

**关键词** 户籍制度 量化分析 改革

---

### 一 户籍改革的历史和现状

形成于 20 世纪 50 年代后期的户籍制度是中国最重要的人口管理制度，其影响广泛而深远。在宏观上，户籍制度塑造了中国的城市化和人口流动格局；微观上，户籍制度对个体升学、就业、收入、婚姻、消费和社会融入等各方面都有影响。整体上看，目前户籍制度导致的负面影响超过了正面影响，户籍制度改革也成为当前中国最为重要的政治和经济议题。

---

\* 孙文凯，中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院，电子邮箱：sunwk@ruc.edu.cn。本文为中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目成果（17XNL008）。本文受益于 2017 年 3 月 25 日由中国人民大学国家发展与战略研究院劳动力市场研究中心主办的学术会议“户籍改革现状、未来政策去向及影响”。作者感谢参会者宋扬、刘金伟、张吉鹏、梁文泉和金樟峰，本文较多地吸收了他们的观点。另外，作者感谢莫祖宜、李晓迪和郑新煌在组织材料上的协助。

### （一）中央政策的历史发展

从政策发展历史看，户籍制度基本是在中央政府的推动下逐步形成和发展的。过去 30 多年的户籍制度变革基本可以划分为以下几个阶段：宽松期（1958 年前）、严格控制期（1958 - 1984 年）、半开放期（1984 - 2001 年）、各地分头推进期（2001 - 2012 年）以及中央大力推进期（2012 年以后）。这一系列变化体现了由中央统一到放权到再统一推动的过程。进入 21 世纪之前，各地基本执行中央的户籍制度文件，而 21 世纪初开始，在中央文件指导下，各地政府开始因地制宜，自主制定本地户籍政策，当前各地户籍开放程度差异明显。近年，新一轮户籍制度改革在中央统筹推动下进一步加速启动，中央文件在户籍制度发展过程中起到了重要作用。

表 1 总结了历年户籍制度发展的重要法规和文献，本文不再逐一对各个发展阶段进行细致的回顾。2016 年中央连续出台两个方案，其中《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》提出加快落实户籍制度改革，全面实行居住证制度，实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，加快建立农业转移人口市民化激励机制；另外一项方案《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》要求，“十三五”期间中国户籍人口城镇化率年均提高 1 个百分点以上，年均转户 1300 万人以上。该方案还提出，“到 2020 年，全国户籍人口城镇化率提高到 45%，各地区户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距比 2013 年缩小 2 个百分点以上”。这一方案的提出反映了中央在户籍制度进一步改革中的决心，但由此我们也看到户改是一个长期而艰巨的任务，很难一蹴而就。

表 1 关于户籍改革的中央政策演进

法规及年份	大致内容
《关于特种人口管理办法》(1950)	针对反革命分子的处理办法
《城市户口管理暂行条例》(1951)	规定了对人口出生、死亡、迁入、迁出和社会变动(社会身份)等事项的管制办法，这是新中国成立后第一部户口管理条例，基本统一了全国城市的户口登记制度
《全国人口调查登记办法》、《中共中央关于粮食统购统销的决议》(1953)	为 1954 年人口普查制定方案； 粮食棉花等由国家统购统销
《市镇粮食定量供应办法》、《关于建立经常户口登记制度的指示》(1955)	城镇居民购买粮食需凭借粮票； 统一了全国城乡的户口登记工作，规定全国城市、集镇、乡村都要建立户口登记制度，户口登记的统计时间为每年一次
《关于制止农村人口盲目外流的指示和通知》(1957)	将盲目流入城市的农村居民遣回农村

续表

法规及年份	大致内容
《中华人民共和国户口登记条例》(1958)	第一次明确将城乡居民区分为“农业户口”和“非农业户口”，奠定了中国现行户籍管理制度的基本格局
《关于立即停止招收新职工和固定临时工的通知》(1959)	各企业事业单位立即停止招收新的职工和继续固定临时工人
《关于加强户口管理工作的意见》(1962)	对农村迁往城市的，必须严格控制；城市迁往农村的，应一律准予落户，不要控制；城市之间必要的正常迁移，应当准许，但中、小城市迁往大城市的，特别是迁往北京、上海、天津、武汉、广州的，要适当控制
《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》(1964)	对从农村迁往城市和集镇的要严加限制；对从集镇迁往城市的要严加限制
《公安部关于处理户口迁移的规定》(1977)	强化了对户口迁移工作的严格管理
《国务院批转公安部、粮食部关于严格控制农业人口转为非农业人口的报告》(1979)	要求各级公安机关切实加强加强对农业人口迁入城镇的控制工作，粮食部门要坚决制止不按政策规定把集体所有制单位的农业人口就地转为非农业人口
《国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农村人口转为非农村人口的通知》(1981)	要求加强户口和粮食管理，责令粮食部门按照政策规定，严格控制农业人口转为非农业人口，对不符合规定的不供应商品粮
《关于农民进入集镇落户问题的通知》(1984)	凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，在集镇有固定住所、有经营能力，或在集镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，并办理自理口粮入户手续
《关于城镇暂住人口的暂行规定》、《中华人民共和国居民身份证条例》(1985)	建立了居民身份证制度证明公民个人的身份，携带方便，与证明一家人的身份及其关系的户口簿不同，居民身份证制度是户籍制度的重大变革之一
公安部《暂住证申领办法》(1995)	建立流动人口暂住证管理办法
《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》(1997)	已在小城镇就业、居住，并符合一定条件的农村人口可以在小城镇办理城镇常住户口
《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知》(1998)	实行新生儿落户随父随母自愿的政策、放宽解决夫妻分居问题的户口政策、老人投靠子女以及在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及随其共同居住的直系亲属，凡在城市有合法固定的住房、合法稳定的职业或者生活来源，已居住一定年限并符合当地政府有关规定的，可准予落户
《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》(2001)	对办理小城镇常住户口的人员不再实行计划指标管理

续表

法规及年份	大致内容
《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》(2012)	引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移,逐步满足符合条件的农村人口的落户需求,逐步实现城乡基本公共服务均等化
《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013)	创新人口管理,加快户籍制度改革,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
《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(2014)	部署深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议关于进一步推进户籍制度改革的要求,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,通过全面推广居住证稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖
《关于2015年深化经济体制改革重点工作意见》(2015)	提出要抓紧实施户籍制度改革,落实放宽户口迁移政策,完善配套措施,建立城乡统一的户口登记制度
《居住证暂行条例》(2015)	公民离开常住户口所在地,到其他城市居住半年以上,凡符合有合法稳定就业、合法稳定住所或连续就读条件之一的,可以依照本条例申领居住证
《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(2016)	加快落实户籍制度改革政策,全面实行居住证制度,推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,加快建立农业转移人口市民化激励机制
《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》(2016)	存量优先,带动增量,统筹设计协同推进,除极少数超大城市外,全面放宽农业转移人口落户条件。“十三五”期间,城乡区域间户籍迁移壁垒加速破除,配套政策体系进一步健全,户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上,年均转户1300万人以上。到2020年,全国户籍人口城镇化率提高到45%,各地区户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距比2013年缩小2个百分点以上

资料来源：作者整理得到。

## (二) 户籍制度在地区层面的进展

### 1. 地区户籍政策

户籍制度作为中国的基本管理体系,在计划经济和改革开放时期都发挥了重要作用,是各地差异化制度得以实行的有效屏障,同时也带来了很大负面影响,涉及到效率与公平问题,因此过去的几十年里户籍制度改革一直没有中断。过去近30年的户改基本上是在中央指导和地方分散执行的模式下进行的,21世纪初期不同地区户籍制度改革的自主性非常大。不同城市由于经济、社会和人口环境不同,户籍开放程度不同,并且一个城市同样随着这些环境因素变化而不断调整其户口政策。大多数时候户籍开放度在向前推进,但也会出现倒退,例如,在大城市,对于直系亲属投靠落户的要求变得日益苛刻。户改政策还时常以另外的形式体现,如引入积分制而非单纯地使用条件准入制。

中国不同地区的户改差异较大,在有的地区只是户籍制度中某一维度发生变化,

在另外一些地区则可能是整个结构发生了变化。然而，在众多的调查报告和实证研究中并没有文献对中国户籍制度改革的进程，特别是在地方政府层面上，进行系统的整理和量化分析。

根据城市规模，在地方层面上，落户制度可以分为准入制和积分制。准入制是指根据不同种类人群予以特殊规定，比如以一般从业人员、人才引进、留学回国、亲属投靠、投资与购房等维度对人群进行划分，并制定相应的落户标准。有的地区还执行蓝印户口制度，介于居住证和正式户口之间，蓝印户口持有者可以享受部分户籍对应权利。依据吴开亚和张力（2010）的总结，按照准入制落户条件进行的分类可见表2。这些不同的维度中，有些政策是随着经济环境的变化而不断调整的，比如投资和购房落户等限制条件往往在经济不景气时放开，而经济过热时这些条件可能限制外地人购房。整体而言，亲友投靠类的落户在大城市有从紧的趋势，而对于高学历等人才项目的落户规定则相对稳定。

表2 准入制的相关落户控制维度

实际投资	实际投资总额	
	每户平均投资额	
	实际投资落户附带限制条件	
纳税	实际纳税额	
	每户平均纳税额	
	纳税落户附带限制条件	
购房	购房款(面积)总额	
	每户人均购房额	
	购房落户附带限制条件	
高端就业(人才类)	最低学术资格要求	
	就业规范要求	
	高端就业落户附带限制条件	
普通就业	最低学历要求	
	最低技能或职称要求	
	就业规范要求	
	居住年限要求	
	住房要求	
普通就业落户附带限制条件		
家庭团聚	婚姻	结婚年数
		年龄要求
		学历和资历
		婚姻落户附带限制条件

续表

家庭团聚	家庭成员照顾	投靠者的年龄要求
		被投靠者的年龄要求
		必要性要求
		家庭成员照顾落户附带条件
随父或随母落户	父或母在本市的户口类型	
	落户子女的年龄要求	
特殊贡献	获得重大奖项或有优异表现	获奖级别
		立功级别
		获奖或优异表现认定的其他限制
其他	建制转变	乡改街道
		农地变城镇建设用地
	其他特殊情况	需要特别考虑的落户

资料来源：依据吴开亚和张力（2010）的总结。

另一种落户制度是近几年开始实行的积分落户。2014年国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，文件提出，“城区人口在500万以上的特大城市和超大城市应当根据城市综合承载能力和经济社会发展需要，以具有合法稳定就业和合法稳定住所、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，建立完善积分落户制度”；“城区人口在100万至500万的大城市的落户条件为，在城市有合法稳定就业达到一定年限并有合法稳定住所，同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限，但对参加城镇社会保险年限的要求不得超过5年。其中，城区人口300万至500万的大城市可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所的范围和条件等做出规定，也可结合本地实际，建立积分落户制度。”表3总结了一些地区的积分计算规则，可以看到各地在积分规则上有较大不同。

表3 各大城市当前积分制计算规则

城市	积分计算规则	备注
北京	年龄 + 教育背景 + 荣誉表彰 + 纳税 + 稳定就业 + 稳定住所 + 创新创业 + 守法记录	
天津	基本分(年龄、文化程度、技能水平、社会保障、稳定住所) + 导向分(稳定就业 + 落户地区) + 附加分(纳税、婚姻、荣誉、工作年限、退役军人) + 负积分(守法诚信)	
沈阳	学历(职业资格) + 年龄 + 连续办理“居住证”年限 + 参加社保情况	学历和职业技能不累加;最高100分



续表

城市	积分计算规则	备注
上海	基础指标(年龄、文化程度、技术/技能、社保) + 加分指标(紧缺专业、纳税、带动就业、工作区域、应届生、荣誉、婚姻) + 减分指标(虚假材料、行政拘留、一般刑事犯罪) + 一票否决	学历和职业技能不可累加,通过积分享受公共服务,非直接落户
南京	基础指标(连续居住年限、稳定住所、缴纳社保) + 加分指标(年龄、文化程度、技能、落户地区、纳税、社会服务、荣誉、带动就业) + 减分指标(不良信用、违法行为、刑事犯罪)	
宁波	文化程度 + 技能/职业 + 荣誉 + 社会服务 + 技能创新 + 担任职务	
青岛	基本分(年龄、文化程度、技能、参保情况、稳定住所) + 导向分(急缺工种) + 附加分(荣誉、纳税、社会服务) + 负积分(违法失信)	
海口	基础指标(年龄、稳定就业、稳定住所、社保年限) + 加分项(荣誉) + 减分项(虚假材料、守法诚信) + 一票否决	
贵阳	基础分(年龄、稳定住所、婚姻、文化程度、技能、社保、稳定工作) + 奖励分(荣誉、社会服务、急需人才、纳税) + 扣减分(违法犯罪、违反计划生育政策)	
广州	文化程度 + 技能/职业 + 社会服务 + 纳税	针对任何想落户广州的人
广州	基本分(年龄、文化/技能、社保、稳定住所) + 导向分(落户地区、紧缺工种) + 附加分(荣誉、社会服务、纳税)	针对农民工及广州非十个城区的人
深圳	基本要求(年龄、身体、居住证) + 个人素质(文化程度、职业技能、荣誉) + 稳定住所 + 社保情况 + 社会服务 + 减分指标(违反计划生育政策、违法、不良诚信)	针对外来务工人员
深圳	个人素质(文化程度/技能、荣誉) + 纳税 + 参保情况 + 稳定住所 + 年龄 + 奖励加分(社会服务) + 减分(不良诚信、违法行为、违反计划生育政策)	人才引进

注:本表引用了张吉鹏在中国人民大学国家发展与战略研究院劳动力市场研究中心学术会议“户籍改革现状、未来政策去向及影响”的报告《中国户籍改革进程的量化分析》。

资料来源:依据张吉鹏(2017)整理得到。

目前,在国家大力推动下,各省份进一步推进户籍改革。各省均提出要建立城乡统一的户口登记制度和居住证制度,并以居住证为载体建立健全与居住年限等条件挂钩的基本公共服务提供机制;对建制镇和小城市、中等城市、大城市、特大城市,分别提出了全面放开落户限制、有序放开落户限制、合理确定落户条件、严格控制人口规模等渐进放开的改革要求。当然,由于不同的发展历程,当前各地区户籍开放度在具体要求上仍有很大差异。

## 2. 量化户籍开放度

根据吴开亚和张力(2010)以及刘金伟(2016)的方法,我们对2016年典型大城市进行了户籍开放度测算。通过对类似表2中所有因素进行量化,并按照层次分析和

简单加权两种方法，我们分别计算了主要城市的户籍开放度，得到表 4。我们计算了近三年的数据，文中只列最新一年的结果，其中，数值越大说明开放度越差。从表 4 可见，各大城市户籍开放度存在显著差异，北上广深四个主要城市获得户口难度最大，这意味着在大城市户籍制度彻底改革仍然存在较大困难，越大的城市和流动人口越多的城市，户籍开放度越低。至于户籍开放度的决定因素，我们会进行专门分析。

表 4 中国各大城市户籍开放度测算结果（2016 年）

城市	层次分析法		等权重法	
	标准化值	排名	标准化值	排名
北京	0.8278	1	0.7003	1
广州	0.7873	2	0.6448	2
上海	0.6537	3	0.5383	3
深圳	0.6090	4	0.5339	4
武汉	0.5813	5	0.4448	8
苏州	0.5372	6	0.5208	6
天津	0.5301	7	0.4417	9
东莞	0.4759	8	0.5241	5
西安	0.4450	9	0.4524	7
青岛	0.4437	10	0.3655	10
佛山	0.3887	11	0.3310	13
成都	0.3848	12	0.3402	12
宁波	0.3732	13	0.2477	18
南京	0.3392	14	0.3110	15
沈阳	0.2971	15	0.3278	14
哈尔滨	0.2967	16	0.3411	11
杭州	0.2892	17	0.2640	17
重庆	0.2758	18	0.2314	19
石家庄	0.2624	19	0.2707	16
长沙	0.1466	20	0.1910	20
温州	0.0901	21	0.1236	21

资料来源：作者整理计算得到。

## 二 户籍制度改革的动力与阻力

### （一）户籍改革的理论逻辑

伴随着户籍制度改革的展开，现有户籍制度的负面影响日益显现，而这种负面影



响也使得户籍制度改革变得愈发紧迫。户籍制度改革反映了中国经济结构的转变以及市场经济发展和社会公平和谐的要求。个体、市场和社会的需求构成了制度变迁的原始动力，政府顺势进行改革。中国经历了以下发展和改革阶段，从起初实施严格的户口制度，到近期劳动力无限供给结束和刘易斯转折点的到来。这一系列变化说明，经济状况的变化是激励户籍制度变革的根本原因（蔡昉，2010）。20世纪80年代以后，中国的沿海开放地区迅速发展，吸引了大量的农村劳动力向沿海和城市地区转移，而城市福利制度对农民工群体的隔离带来了社会不公，并且影响生产要素进一步自由流动，阻碍城镇化进程，并带来效率损失（陈云，2014）。因此，无论从公平还是从效率出发，都有理由进一步改革户籍制度直到其彻底与地区性公共福利解绑。

总的来说，传统户籍制度的弊病、市场经济改革以及城镇化的内在发展趋势共同推动了中国的户籍制度改革，但由于户籍制度承载着大量社会保障、公共服务和公共财政的附加值，户改意味着现有利益格局的再调整。因而，户改在政府层面面临着庞大复杂的利益博弈，个体层面也由于地区差异、户口相对的福利价值变化等因素变得难以统筹推进。

从政府层面看，夏纪军（2004）从公共品供给激励、税收竞争以及地区差别政策的执行等角度分析政府限制人口流动的动机。从公共物品供给角度出发，地方政府为本地居民提供社会服务等公共品，而人口的自由流动会加强当地公共品对于跨地域居民的正外部性，因此，最终导致公共服务供给不足。从税收竞争角度看，人口流动影响地方税基，政府为了争夺更大的税基和更多的收入，在分权体制下地方政府会陷入囚徒困境式的税率竞争，而中央政府为了遏制竞争，则会对人口流动或户籍制度施加更多的限制。从地区差别政策执行的角度看，如果中央政府对不同地区具有实行差异化政策的偏好，那么为了维持政策的差别，防止人口流动导致的对优惠政策的套利，中央政府倾向于限制不同地区间的人口流动。这三种因素交织共同影响了政府对人口流动的限制，理论上构成了政府在推进更加自由的户籍制度时的阻力。

而在个体层面上，农村户籍背后的价值也使得改革难以有实质性的突破。当前农村户籍附着耕地承包权、宅基地、自有自建的住房等几项十分重要的福利，这些福利更突出地表现在城中村和城郊农民征地时的巨大利益，在沿海发达地区和大中城市的郊区，农村户籍含金量远远超过了城市户籍，因此农村户口背后的利益成为了阻碍“农转非”的主要因素。国务院发展研究中心课题组对全国多个城市几千个农民工的问卷调查结果显示，农民工不愿意以承包地和宅基地的“双放弃”来换取城镇户籍，80%以上的农民工希望保留承包地，2/3的农民工希望保留宅基地和房产。

当前大多数研究认为，中国的户籍制度改革是由政府推动的，因此对户籍制度本身的驱动因素研究相对较少；然而，在这些仅有的研究中，绝大多数属于定性讨论。例如，王美艳和蔡昉（2008）指出，中国的户籍制度是为了保证重工业发展战略的实施而建立的，并一直维系至今，尽管近年来户籍制度进行了很多改革，但总的来看，户改尚未完成，户籍除了执行登记和管理人口的职能外，还与人们能够享受到的福利密切相关。蔡昉（2010）指出，缺乏中央基本社会保障统筹是户改的一大阻力。侯力（2014）也指出，财政转移欠缺使得户改难以有效地推进。还有一些定量研究检验了其他影响户籍开放和改革的因素，比如陶然等（2011）及之后的一系列研究关注土地制度在户籍改革中的作用，提出在户籍改革中应当进行配套的土地制度改革。刘金伟（2016）的研究指出，经济发展差异、财政支出差异和人口流动现状差异影响户籍开放度。

## （二）户籍开放度决定因素的定量分析

依据吴开亚和张力（2010）以及刘金伟（2016）的方法，我们构造了若干大城市多年的户籍开放度指数，形成了21个城市户籍开放度的三年面板数据（表4显示了部分结果）。在本部分，我们进一步分析户籍开放度的影响因素。根据经验和已有研究，我们选取了四个解释变量，包括政府公共服务能力、反映城市本身吸引力的生活水平、城市人口情况以及地方领导特征。这些大指标又由多个小指标构成（表5）。限于数据的可得性，我们没有对其他因素进行回归分析，而是通过控制城市固定效应来控制这些因素。

表5 落户门槛影响因素指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
城市落户门槛影响因素	政府公共服务提供能力	地区生产总值(亿元)
		公共财政支出(亿元)
	城市居民生活水平	城镇房地产开发建设投资(亿元)
		在岗职工平均工资(元)
		城市可支配收入(元)
		房价水平(元/平方米)
		总户籍人口规模(万人)
	人口情况	人口机械增长率(‰)
		人口密度(人/平方公里)
		主管官员情况
	来源情况	
	籍贯情况	

资料来源：依据城市统计年鉴及各城市政府网站整理得到。

我们以户籍开放度为被解释变量，各项经济、社会和人口指标为解释变量进行回归分析。表6展示了采用固定效应模型和随机效应模型进行回归的结果，按照更有统计意义的固定效应模型结果，我们得到以下结论：政府财政支出越多，户籍越难开放；城市生活水平越高，工资和收入越高，户籍越难开放；人口密度越高，户籍越难开放；主管领导官员的年龄越大，当地户籍越倾向于开放。此外，领导的出身也影响户籍开放度。如果主管领导来自本地，当地户籍倾向于开放；如果领导属于中央下派官员，则由于其有一定资源，当地的户籍更容易开放。由于结论比较直观，我们不再逐一展开说明。

表6 基于层次分析法的21座城市三年面板数据的回归情况

指标	估计方法	固定效应模型回归	随机效应模型回归
人均地区生产总值		0.0085 *** (2.77)	0.0102 *** (2.68)
财政支出		0.0168 *** (6.12)	0.0169 *** (5.93)
房地产开发投资		-0.0032 (-1.30)	-0.0026 * (-1.73)
职工平均工资		0.0753 *** (3.14)	0.0567 *** (2.60)
住房价格		-0.0099 (-1.01)	-0.0042 (-1.38)
城市可支配收入		0.0057 *** (3.14)	0.0031 *** (3.47)
人口增长率		0.0041 ** (2.33)	0.0037 (1.49)
人口密度		0.0002 *** (3.06)	0.0001 * (1.73)
官员年龄		-0.0046 * (-1.89)	-0.0035 (-1.40)
官员籍贯是否本地		-0.0093 ** (-2.10)	-0.0079 *** (-3.39)
官员是否中央下派		-0.0093 * (-1.69)	-0.0082 *** (-4.68)
样本量		63	63
R <sup>2</sup>		0.5108	0.4420

注：括号内为t统计量；\*\*\*、\*\*和\*分别表示1%、5%和10%的显著水平。

资料来源：作者整理计算得到。

### 三 户籍制度进一步改革的建议

“十三五”规划明确提出2020年的户改目标，即“加快提高户籍人口城镇化率”。地方政府在推进户籍改革的过程中仍存在不少问题。有些地区在涉及到核心利益时改革主动性不够，户籍制度捆绑着太多的公共福利，建立统一登记的居民户口并没有解决户籍所在地的待遇差异，积分落户作用仍然非常有限，户改有时未能完全遵循农民意愿。为实现“十三五”规划和提高户籍人口城镇化率的目标，我们提出以下改革建议。

首先，中央统筹和转移支付是户籍改革过程中必须的支撑。由于面临的公共支出压力不同，人口流入地和流出地户籍改革动力显著不同。在地区独立决定户籍制度的背景下，只有由中央统筹协调、平衡地区间户改过程中的支出不平衡问题，才能充分地调动地方政府改革的积极性。中央政府应该加强对本地财政支出压力较大但外部性较强以及那些有助于跨省农民工在城市定居的领域的补助，在财政上保障户改顺利进行。

第二，户籍改革需要和其他制度配套实行。当前户籍改革在部分农村地区难以推进，农民城市化意愿低的一个重要原因是土地产权不明确。如果必须交出承包土地权才能获得城市户口，这必将大大抑制农民入城的意愿，因为长期以来农村土地是农民的生活保障。要顺利地推进户籍改革，还必须在社会保障、土地制度改革等方面协同并进，尊重现状、明确权利、遵循完全自愿原则，才能实现双赢，并且顺利地执行户改。

第三，应该以尽快缩小地区间差距为原则推动户籍改革。深圳和北京等特大城市流动人口占比很高，主要是由于其经济发展水平相较于其他地区更有吸引力。户籍制度改革在这些特大城市很难在短期内彻底完成，但在中小城市则比较容易实现。因此，户籍制度改革短期内仍然要遵循按城市大小分类改进的原则，但在长期，我们要尽快采取措施缩小各地经济差距、减弱大城市户籍吸引力，从而降低户改的推进难度。

第四，要对官员进行考核，聘用有担当、有能力的官员主管户改。我们发现，本地出生的官员对推进本地户改有更大动力，有一定资源的官员也有更大的动机去推动户改。我们提议，应当在中央层面设置户改维度来考核官员，而不只是关注国内生产总值等指标，激励地方政府进一步推进户籍制度改革。

第五，应该考虑利用比较优势加强地区间互联互通，缓解资源压力。一些大城市由于人口多而导致的资源相对紧张可以通过增加地区间的互联互通解决。比如，以往

北京缺水、上海缺电等情况可以通过南水北调和西电东输解决，这反映了地区间按照比较优势的原则可以很大程度上缓解自然资源的限制，降低相关因素导致的大城市户籍阻力。

最后，政府应该和学术界结合，共同关注和分析户改的影响和对策。政府和学术界在户改这一政策推进过程中各有比较优势和责任，学界有理论和方法但缺乏基础资料，政府掌握一手信息但缺乏科学评估手段。二者结合将能够制定更加科学的户改政策。当前，一些对户改的政策分析过于粗糙，比如很多对农民工城镇化成本的估计方法很不科学，往往只考虑平均成本而不考虑边际成本，不能科学地判断下一步改革的成本收益，这需要学术界更多地和进一步地参与。目前，学术界获取完整的户籍改革历史资料并进行量化分析还存在一定困难。我们曾尝试到公安部门户籍科搜集核实相关信息，但受到的阻力较大。此外，由于缺少相应指标，在分析户改的经济和社会效应以及制定科学的户改政策等方面都将面临更大的困难。

### 参考文献：

- 蔡昉 (2010), 《户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹》, 《经济学动态》第12期, 第4-10页。
- 陈云 (2014), 《户籍改革的制度变迁与利益博弈——“农转非”的四种地方模式评析及反思》, 《人民论坛·学术前沿》第4期, 第45-63页。
- 侯力 (2014), 《户籍制度改革的新突破与新课题》, 《人口学刊》第6期, 第22-29页。
- 刘金伟 (2016), 《我国城市户籍开放程度及其影响因素分析——基于全国63个样本城市的评估》, 《国家行政学院学报》第5期, 第91-95页。
- 陶然、史晨、汪晖、庄谷中 (2011), 《“刘易斯转折点悖论”与中国户籍—土地—财税制度联动改革》, 《国际经济评论》第3期, 第120-147页。
- 王美艳、蔡昉 (2008), 《户籍制度改革的历程与展望》, 《广东社会科学》第6期, 第19-26页。
- 吴开亚、张力 (2010), 《发展主义政府与城市落户门槛：关于户籍制度改革的反思》, 《社会学研究》第6期, 第58-85页。
- 夏纪军 (2004), 《人口流动性、公共收入与支出——户籍制度变迁动因分析》, 《经济

研究》第 10 期，第 56 - 65 页。

张吉鹏 (2017), 《中国户籍改革进程的量化分析》, 中国人民大学国家发展与战略研究院劳动力市场研究中心学术会议 “户籍改革现状、未来政策去向及影响”, 北京。

## China's *Hukou* System: Current Situation, Reform Obstacles and Countermeasures

Sun Wenkai<sup>1,2</sup>

(National Academy of Development and Strategy, Renmin University of China<sup>1</sup>;  
School of Economics, Renmin University of China<sup>2</sup>)

**Abstract:** *Hukou* system is the most important population management system in China. Starting from the 21<sup>st</sup> Century, the gap and differences in *hukou* system across different regions have increased significantly. There are multiple driving forces and reform obstacles behind a series of reform and changes. This paper summarizes the *hukou* reform process in recent years, and estimates the openness of *hukou* system in various regions, and then analyzes the differentiated *hukou* system theory and reasons. We found that it is difficult to reform the *hukou* system in regions with high fiscal expenditure and income. The characteristics of local officials can also explain why there are different *hukou* policies in different areas. Based on these findings, we propose suggestions for future reform.

**Keywords:** *hukou* system, quantitative analysis, reform

**JEL Classification:** P25, R10, R50

(责任编辑: 王永洁)