

# 户籍改革 深度城市化破题之作

■客官别急 | Easy Investment

## 学生晚托班:烦恼与改变

建立城乡统一的户口登记制度是户籍改革最大亮点,意味着在我国实行了半个多世纪的“农业”和“非农业”二元户籍管理模式将正式退出历史舞台。城市与农村居民身份标识从此统一,城乡间的藩篱就此打破。户口的统一是建立公民社会的前提。但是,统一户籍只是取消制度障碍,开放了要素自由流动的闸门。但外来人口要获得当地城市的公共资源,仍需要通过合理的制度设计来实现有效配置。



邵宇

近日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(下文称《意见》),明确了户籍制度改革的时间表和具体目标,并对改革路径和操作方法做了系统性的顶层设计,这标志着户籍制度的新一轮深度改革开始进入全面实施阶段。

《意见》指出,改革要适应推进新型城镇化需要,落实放宽户口迁移政策,合理引导农业人口有序向城镇转移,有序推进农业转移人口市民化,完善农村产权制度。到2020年,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

这同时说明新型城镇化正在稳步推进中,除了京津冀、长江经济带等区域经济建设之外,与新型城镇化最为核心相关的户籍制度和土地制度改革也在顶层设计层面逐渐破冰,这也将成为改革措施落实到经济发展和民生进步的关键着力点。

### 打破城镇化阻碍

中国城乡二元分割体制在制度上严重阻碍了城镇化的自然发展,其中首要的障碍是户籍制度,其本质是限制农村人口向城镇转移。正如有学者所言,中国经济奇迹的终极因素,就是两个:圈地运动、农民工——如果没有这两条,就无法想象爆炸性的城市化和世界工厂地位。”这种特殊的城乡二元分割体制牵涉的城镇福利、社会保障和土地利益等,使得捆绑在农业户口上的“农民工”,不得不作为城市的临时公民,“暂住”在自己的国家里,同时为这个国家的经济发展提供廉价的劳力,默默成为推动中国经济腾飞

的垫脚石。

我们更愿意把“新型城镇化”称之为“深度城市化”,即新型城镇化必须回归“人口城镇化”,户籍制度改革的核心在于关注“半城市化”农民工的市民化;即市民工作生活消费模式、社会福利和公共服务均等化;土地改革的核心理念在于保障农民合法的财产权收益权,实现城乡土地同权同价;土地和户籍等制度改革将充分盘活劳动、土地、资本、技术四大要素,实现要素自由流动,从而破解二元结构失衡,推动经济社会转型升级。

过去中国的城镇化主要体现在投资的迅猛增长,但未来的新型城镇化将更多地体现在消费和服务的增加上——即城市发展水平的提升、公共服务的均等化、社会发展的再平衡。与此同时,户籍制度改革可以明显缓解劳动力紧张问题,改革将从非农劳动倾向、平均工作时间、以及工作效率提升几个方面拉长人口红利。这一过程在给予现代化生活方式条件下,提供更多平等的发展机会,逐步消除贫困和两极分化,并培养出一个日益壮大的中产阶级——而这一点至关重要。

摆脱了这“狗日的户口”束缚,巨大的人口先后来到城市,提供的不仅是曾经极度“廉价”的劳动力,更多的是智慧、创造力和公民能力。他们需要的也不仅是面包、住房和家电,更需要平等的机会、更丰富的社会生活和全面的公民参与。而一个中产阶级就意味着一切。他们相对稳定、开放、理性和包容。这就意味着明智开发、思想解放,追求幸福和民主共识,他们将更为积极地参与到社会、社区、国家和国家的建设过程中去。这将全面重塑中国的经济、社会、生活、文化和政治。

### 户籍改革要求 公共服务均等化

实现进城农民的身份转换是第一步,更重要的是让新增的城市居民获得均等的城镇基本公共服务和就业机会。然而,不同城市尤其是规模、级别不同的城市之间,附着在户籍上的养

老、医疗、教育、文化、就业等公共服务差别巨大。大量农民落户城市显著影响到原住民自己的利益,教育、医疗等资源将会被部分挤占。来自于城市内部的阻力也正源于此。

这就意味着新型城镇化必须着力于“基本公共服务均等化”,公共服务均等化实现后,户籍制度的差异性自然而然就会淡化。健全城乡统一的公共服务制度,逐步实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖,也将逐步创造居民自由迁徙的公平环境。我们认为,基本公共服务均等化“包含三个层次:1.区域之间相对平衡。‘十二五’规划纲要提出,逐步实现不同区域基本公共服务均等化,重点是提高相对落后地区的基本公共服务质量;2.城乡之间相对平衡,重点是提高农村地区的基本公共服务水平;3.城镇户籍居民与非户籍居民之间的相对平衡,重点是非户籍居民合理分享当地城镇的基本公共服务。

户籍改革是一种反哺,一开始肯定是个分蛋糕的过程,它不大可能完全由市场自发地进行,需要高度的政府主动性强制实施才能操作。推进基本公共服务均等化面临的核心问题是地方政府的财政负担和户籍居民与非户籍居民的利益分割问题。不同地区、不同级别的地方政府的财政收入差别巨大,其负担的财政支出压力与其收入并不对应,完全取决于当地的经济实力和人口规模。解决问题的关键之一在于中央政府转移支付的机制设计,转移支付应当依据当地的常住人口而非户籍人口规模进行分配,这将在很大程度上缓解地方政府在纯公共财政支出方面的压力,也有利于缓解原住民与新增居民之间的利益冲突。这需要结合财税体制改革配套进行。当然,如何科学地衡量当地常住人口规模需要深入地研究,从而确保公共资源获得合理的分配。

此外,在推进户籍改革的同时,还必须进行城市管理体制和能力升级。提高城市化质量,防止“贫民窟”出现,包括加强交通、水、电、信息化等基础设施建设,解决交通拥堵、完善城市管网、节能建筑及环境保护等等。发展相对成熟的城市在未来的城镇化过程中将进入城市管理升级和精细化城市运作阶段,包括创建软硬件并重的绿色智慧城市和创新适应

大城市圈发展的新型城市管理模式。

### 户籍改革需因地制宜

《意见》明确了各地因地制宜地实行差别化落户政策,给出了不同等级城市的户籍改革路径,全面放开了建制镇和小城市落户限制,基于常住人口规模,对于中等城市、大城市以及特大城市确定了不同的落户政策。层次推进,有助于减轻改革的内部阻力,同时有助于稳定外来人口的发展预期。在户籍制度改革上,特大城市和小城市、小城镇的改革进展有所差异,特大城市的改革会在改革最后的攻坚阶段进行。

我们认为未来户籍改革推动的新型城镇化框架设计有两大支柱。

从产业角度看,东部大城市的带动效力最强,仍然是推动城镇化的重点区域。根据学者研究,一方面,中国东部沿海六百公里内地区集聚水平和劳动生产率仍远远领先内陆地区,另一方面,大城市本身的生产效率还存在进一步提高的空间,他们拥有的产业仍然能以产业带动城市化的这种最健康的城市化模式促进城市的扩张。因而从经济效率上看,应继续发挥大城市在资本和人口上的集聚优势。

此外,未来特大城市的积分制可以通过积分阶梯管理改变原来的“门槛式”管理模式,通过这种模式可以对不同积分阶梯的人提供不同层面的公共服务保障。

第二支柱是发挥有优势产业支持的城市群或小城镇群,利用多中心的、具有特色产业特征的中小城市群来吸收新的城镇户籍人口。每个小城镇都在这种经济体系中有其地位,他们或具有共同的产业,或有的拥有制造业有些承担消费娱乐。这两种模式在美国城市化的过程中都多有体现,虽然美国没有户籍制度,但是户籍的改革仍可以参考它的经验。



证券时报记者 朱凯

我北京一个朋友,老婆是中学教师,可也解决不了自己孩子读小学的问题。

上周去北京出差,一起吃饭,他告诉我,孩子小学放学早,自己在金融机构工作,忙起来无暇顾及孩子。他老婆是北京一所重点中学老师,工作也算有规律,晚上6点可以到家。不过,即将就读小学一年级的孩子,却面临无人接送的问题。原因在于小学生普遍放学较早,通常在下午3点多就要离校。

其实,上海也有类似问题。与我老家所在的小县城不同,京沪等地的中小城市,午休时间都不长,这相应提前了下午的放学时间,以错开上班族的地铁交晚高峰。无疑,在特定城市的这种做法,初衷是为了保护孩子。

不过,双职工家庭若无老人可以依靠的话,小孩入园入学的接送问题,势必要依靠相关教育主管部门加以引导。同时,这些对口管理部门应合理组织社会力量“办托”,在保证安全的前提下,适当分流不同需求的学生及家长。

说实话,我的小孩未来也要入学。在大城市居住的绝大多数工薪阶层,都无法逃离这个“魔咒”。

按照上海的行情,外环以内区域的小学生晚托班,一般月收费1000元至2000元不等,包括简单晚餐及常规辅导。家长接回的时间,普遍要求在晚上7点半之前。按照我所了解到的情况,多数小学在职老师,都会向学生或家长推荐这类私人开设的晚托班。而受托小孩,有的也会被要求拿着“小名片”去做推广。

最近听到一则传闻,说有一位上海母亲主动辞去在家接送小孩,并声称欢迎其他同学一起入托,收费低廉。这样看来,由小孩接送、托管而生的烦恼,已开始发生某种积极转变——从个人需求中发现和挖掘市场机会,

展,并且有力推进城乡一体化进程。农业人口就地、就近城镇化模式中,中小城镇将发挥重要作用。

### 户籍改革下 新型城镇化推进

首先,产业升级和合理布局应该是深度城市化的主导方向。城镇化并非规划出来的,一方面是人口非农化,另一方面在于产业结构非农化。产业结构转型升级是深度城市化的核心要义之一,而户籍制度改革只是一个开始。

优化城镇化布局和形态,以城市群为主体形态,大中小城市和小城镇协调发展的“两横三纵”城镇化战略格局。其中,东部地区城市群主要是加快经济转型升级、空间结构优化、资源永续利用和环境质量提升,壮大先进装备制造业、战略性新兴产业和现代服务业,推进海洋经济发展。中西部地区城市群则以引导区域经济发展的重要增长极。

提高城市可持续发展能力,要求优化城市空间结构,增强城市承载能力,有效预防和治理“城市病”,建设绿色智慧的现代城市。首先,调整优化城市产业布局,改造提升传统产业,淘汰落后产能,壮大战略性新兴产业,引导生产性服务业在中心城市、制造业密集区域集聚,提升生活性服务业水平。其次,加快中心城区三旧改造,提高城市空间利用效率,同时严格规范新城新区建设,防止城市边界无序蔓延。再次,加强市政公用设施和公共服务设施建设,增加基本公

甚至寻觅创业商机。

据我了解,一般这样的托管班都能有10个以上的小朋友,以1500元一个月计算,刨去房租、辅助人员工资及餐饮费用等外,每月纯收入大致在8000元以上。不过,根据上海市教育局相关规定,正规的托管或学习辅导机构,应具备一定规模的工商注册资金(有说法是20万元)、流动资金及相关准入资格。如要提供餐食,还应具备卫生部门许可。甚至对经营场所的面积、楼层等也有具体规定。

也就是说,这位妈妈“公私兼顾”,专职接送小孩并试图扩大业务规模的做法,并非“合规”之举。

目前的事实是——以学校老师、同学或邻居之间人际传播为主要传播渠道,私人在居民区开设的晚托班正如雨后春笋般涌出。如果出现人身或精神伤害,家长或许会投诉无门。

我此前也向知情人士了解过,上海市教育主管部门要求学校针对低年级学生开设“校内托管班”,首先需要家长主动提出,学校再将需求汇总整理后,上报教育局。据学校老师介绍,派专人看管学生需要开工资,教育局会下拨一定费用。由此判断,学生或许无需缴纳额外费用。

但在国人心中,免费的未必是最好的。因此,民办性质晚托班机构仍大有市场。一是官方主导的托管服务限制较多,且据说最晚只可托管至下午5点;二是小学高年级学生除了普通的寄管外,家庭作业日益繁重及难度增大,家长的知识结构不够完善或精力不允许等情况依旧存在。因此,年轻大学生毕业后,有的就主动选择了在居民小区及学校周边开班设校,专司学生晚托托管服务。

在赶集网、58同城网搜索类似的学生托管服务机构,可以发现资源非常丰富。而从现实生活中了解到,具有此类需求的家长不在少数。

通过某些关系,我联系上了“传闻”中的那位辞职母亲。据说,她原来的工作年收入6万~7万元,劳动强度也不算高。但为了孩子,她选择了自创托管,并小范围对外营业。她表示并未进行工商登记。

那位北京朋友听了我的叙述后,深感震惊。他打算让妻子从山东老家聘请一位待业妇女来京,正规注册一个立足社区的小型托管机构,并解决自家孩子的接送难题。他疑惑的是,在在职教师的妻子能否突破无处不在、貌似合理的行政约束?

共服务供给,增强对人口集聚和服务的支撑能力。然后,提高城市规划建设水平,加强城市空间开发利用管制,强化规划管控,防止换一届领导改一次规划;推动新型绿色城市和智慧城市建设,提高智能化水平,形成多元开放的现代城市文化。最后,完善城市治理结构和城市应急管理体系,创新城市治理方式,提升城市社会治理水平。

推动城乡发展一体化,坚持工业反哺农业、城市支持农村和给予少取放活方针,加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城镇化和新农村建设协调推进。城镇化总体上有利于集约节约利用土地,为发展现代农业腾出宝贵空间。随着农村人口逐步向城镇转移,农民人均资源占有量相应增加,可以促进农业生产规模化和机械化,提高农业现代化水平和农民生活水平。未来将推进建设包括人力、土地、技术、资金等要素的城乡统一大市场;推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化,包括水电路气等基础设施城乡联网、共建共享,城乡社会保障制度衔接等;加快转变农业发展方式,保障粮食安全,提升现代农业发展水平,完善农产品流通体系。

最后,从改革入手,加强制度顶层设计,改革完善城镇化发展体制机制,统筹推进人口管理、土地管理、财税金融、城镇住房、行政管理、生态环境等重点领域和关键环节体制机制改革。

户籍制度和土地制度改革是新型城镇化的两条核心支柱。本次户籍制度改革更多是着眼于推进新型城镇化建设,也成为新型城镇化的破题之作。随着户籍制度改革改革的推进,我们也可以期待,未来新型城镇化将会有更多制度突破和红利释放。

(作者系东方证券首席经济学家)