



新型城镇化系列之一 户改： 让更多人圆市民梦





以人为本的新型城镇化已写入新一届政府工作报告之中。把握机遇打造城镇化 2.0 版，必然涉及户籍、金融、财税等重大改革课题。我们结合与各路专家的深度访谈，对一系列配套改革进行了思考。季刊将从本期开始逐一作介绍及探讨，以期抛砖引玉，凝聚共识。

过去 20 余年，中国城镇化进程取得的成就斐然。根据麦肯锡中国模型估计，1990 年中国城镇化率是 22%，2012 年达到 55%。而日本和美国分别用了 30 年和 40 年才完成同样的增幅。然而，既有的粗放式城镇化模式更多偏重“量”的扩张，积累的问题和矛盾日益凸显，城镇化转型刻不容缓。城镇化 2.0 版强调“人”与“资源”这两个核心发展，一是要从“物”的城镇化转化到“人”的城镇化。二是城镇发展模式要从外延扩张、粗放发展转向内涵为主、通过结构优化实现集约发展。

要实现“人”的城镇化，就必须加快推进户籍制度改革，有序推进农

业转移人口市民化，逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。如果不能解决这个问题，城镇化率将只是漂亮的统计数据。然而，知易行难，这在户籍改革上尤为明显，目前 2 亿农民工只有大约 200 万通过各种途径获得了城镇户口。

多位与我们访谈的专家指出，各地“户改一直在缓慢，稳定且自然地进行”；“但迫于政府内部压力进展缓慢”；“经济发展，年龄结构改变和劳动力成本的上升使得户改越来越紧迫”；“之前为了推动城镇化获得最好的资源和人力，政府动用了行政手段（户籍制度），但给城市造成了人口承载压力，而现在要想放松户籍政策，将会导致更多的人口流入城市；但如果不放开控制，政府则必须用其他方面的行政手段（比如汽车限牌等）来缓解城市压力。”

户改破冰

自改革开放以来，中国逐步放开户籍制度。1990 年至 2012 年，城镇户籍人口由 2.4 亿增长至约 4.8 亿，而城镇常住人口则于同期增长至 7 亿（见图 1）。

图一
城镇人口和城镇户籍人口¹在过去二十年差距拉大

城镇人口和城镇户籍人口的发展趋势



户籍制度改革大事件

- 1979年以来，中国逐步放开户籍制度。从小城镇开始有条件的允许农村户口转移到城镇。
- 1989年，国务院颁发《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》严格控制户籍管理。
- 1992年，开始实行“蓝印户口”。
- 1997年，规定试点镇具备条件的农村人口准予办理城镇户口。小城镇户籍制度改革开始积极推行。
- 2000年起，各省纷纷出台相应的户改政策加速流动人口进入小城镇。
- 2003年，中国的户籍管理开始向信息化管理、身份证管理迈进逐步取消农业户口和非农业户口划分。
- 2008年，放宽中小城市落户条件，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。
- 2013年，温家宝在两会上提出加快户籍制度改革推进农业转移人口市民化。

¹ 根据中华人民共和国公安部对户口的分类为农业户口和非农业户口。非农业户口就是一般理解上的城镇户口。现泛指不享受农村土地分配权的人所拥有的户口。这里的城镇户籍人口即统计局公布的非农业户口人口

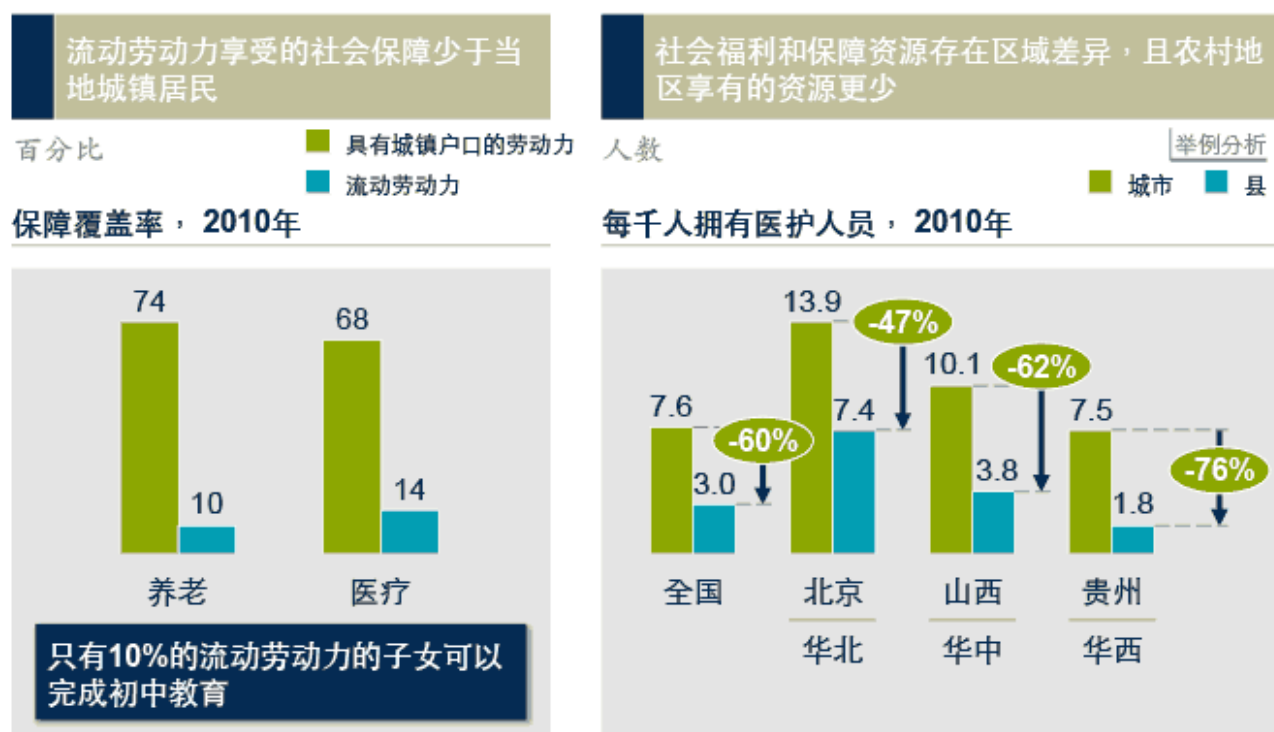
资料来源：CEIC；新中国六十年统计资料汇编；麦肯锡全球研究院中国模型

2 亿多的流动人口占总体劳动人口的 25% 左右。流动人口由于教育和技术背景的限制，大多从事建筑，餐饮等要求技能相对较低的行业，其收入与当地居民相差较大。例如 2010 年，农民工的月工资为 1690 元，同期城镇职工平均月工资则为 3096 元²。据我们估算，超过 40% 的流动人口停留在城市的时间少于 5 年³，居留时间过短，导致了他们难以接受更好的技能培训。

同时，由于户籍制度的限制，流动人口无法享受当地的医疗教育养老等保障福利。例如，目前只有 10% 和 14% 的流动人口可以享受城镇养老保险和基本医疗保障，而城镇职工的比例分别为 74% 和 68%。公共服务的资

源分配也存在很大的城乡差异和地域差异。例如，城市中每千人拥有 7.6 位医护人员，而县域里每千人仅拥有 3 位，中西部欠发达地区差距更大（见图 2）。

图二
户口限制了流动人口享受与当地城镇居民相同的社会保障与福利



1 比例之和不等于100，因为部分医生没有回答问题

资料来源：CEIC；人力资源与社会保障部；国家统计局；世界银行；渣打银行全球研究；麦肯锡全球研究院分析

收入水平低下且不能享受基本社会保障，使得流动人口的消费及投资意愿低下，难以在城市定居，从而形成某些发达城市中的打工者贫民窟，或者新建城市区域的空心化，不能维持稳定的城镇化发展。另外，由于流动人口不能定居城市，城市劳动力短缺可能会提早出现。据估算在 2000 年到 2010 年期间，80%的城市劳动力的增长来源于农村到城市的流动人口。与此同时，农村的适龄劳动人口（25 到 64 岁）从 61%降至 51%。

户改之难

我们认为，户改最根本的难点在于地方政府的财政压力。如果户改对城市的经济发展利小于弊，那么地方政府自然不愿推动，甚至抵制户改。

把符合条件的外来人口转为城镇居民，就意味着城镇福利制度覆盖的范围、城市整个基础设施和社会公共服务必须扩大，这对城市的“财源”形成了严峻考验。尤其是一些原本财力不足的小城市，在经济下行期还可能加剧失业。接受访谈的专家认为，大城市需要 10~15 万元人民币接收一个农村流动人口，小城市需要 5~6 万，所以户改非常需要财税政策支撑。因此，户改破题有赖财税体制改革。1994 年分税制以来，地方“财权”不足是无法回避的现实问题。若地方政府的财力不能保证，户改动力就无从谈起。由此可见，户改对地方政府的财政收入、中央与地方的资源统筹安排和计划能力提出了更高要求。

当然，地方政府同时也应考虑开辟新径增加财政收入，比如能否增加企业社保投入，怎样增加社保投资收益。但专家也指出，“由于保护地方利益的意愿，彻底的户口改革永远不会在一线城市发生。”

难点之二，城市是否能够为流动人口提供足够的就业机会。这就要求私营企业，尤其是中小型企业和服务业有长足的发展。我们认为，现行的金融改革应深化，一方面增大对私营企业的融资及贷款扶持，另一方面改善目前在服务行业投资不足的状况，扩大私有部门的就业并增加劳动者的收入。台湾在城镇化进程中就非常重视中小企业发展，通过《中小企业发

展条例》实施“辅导中小企业方案”，并予以资金扶持，实行“扶植民营工商业”的政策。台湾官办银行把对民间企业贷款作为主要业务之一，对民营企业的贷款额逐渐超过国营企业。

难点之三是社会压力。专家们指出“户改主要面临由两个群体带来的社会压力：第一，流动人口。现在的流动人口相对年轻且受过更好的教育。如果城市没有准备充分，而大量的流动人口涌入，一旦出现社会问题的导火索，他们很容易联合起来反对城市居民。第二，中产阶级。中产阶级是内需的主要推动力。但如果中产阶级十分强势，他们会要求民主，平等和自由，并会责难和抵触为提供公共资源而增加税收。出于对社会福利被摊薄以及税负的考虑，城市中产阶级将是户改最大的反对者。”因此在改革初期，谨慎的理念引导、健全的治安系统和社区管理非常必要。

户改之利

“户改的最终目的就是为了缩小收入差距以刺激消费和投资需求”。我们认为，户改对经济的影响主要从居民储蓄率、劳动力供应和劳动生产率等几个方面来表现。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_46983

