

以人为本推进超大特大城市 户籍制度改革的路径选择

邹一南

[摘要] 自上一轮户籍制度改革实施以来，常住人口300万以下城市的落户门槛已经完全放开，破解部分常住人口300万以上的大城市和超大特大城市的落户限制成为户籍制度改革接下来的突出任务。当前，户籍制度改革的福利扩散（落户）与福利剥离（居住证）二元并行路径面临困境，在政策上陷入了“落户悖论”：如果推进落户，在超大特大城市户籍门槛很难进一步降低，且在农业转移人口落户意愿不高的背景下，落户已很难继续推进；如果不推进落户转而依靠居住证，在核心公共服务难以进一步与户籍脱钩的条件下，农业转移人口仍需要通过落户实现市民化。破解“落户悖论”，推进以人为本的新型城镇化，可实施“愿落尽落+负面清单”改革方案：在完全放开超大特大城市落户限制的同时，将少数高含金量公共服务列入负面清单，落户者须满足负面清单中公共服务的提供部门所制定的附加条件，才能享受该公共服务。这一改革方案具备较好的经济性、道义性和可操作性，是放开超大特大城市落户限制的可行路径。

[关键词] 户籍制度改革；落户悖论；以人为本；超大特大城市；愿落尽落+负面清单

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453（2024）04-0015-09

引言

2023年中央经济工作会议提出，要统筹新型城镇化和乡村全面振兴。为贯彻这一部署要求，

2023年底召开的国务院常务会议明确了要深入推进以人为本的新型城镇化。2024年《政府工作报告》进一步强调：“把加快农业转移人口市民化摆在突出位置，深化户籍制度改革，完善‘人地钱’挂钩政策，让有意愿的进城农民工在城镇落

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“新型城镇化背景下农业转移人口的‘落户悖论’及其应对策略”（22BJY093）。

[作者简介] 邹一南，中共中央党校（国家行政学院）经济学教研部教授、硕士生导师。

户，推动未落户常住人口平等享受城镇基本公共服务。”这意味着，以解决近3亿农业转移人口的市民化问题为核心目标的户籍制度改革即将开启新一轮深化进程。

户籍制度改革的上一轮大推进是以2014年7月国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》为开始标志的。近十年来，常住人口300万以下的城市落户限制全面取消，常住人口300万以上的大城市落户门槛明显降低，超大特大城市普遍建立了积分落户制度，居住证制度得以普遍推行，政府间均衡性财政转移支付制度和“人地钱”挂钩等配套政策初步建立完善。截至2022年，已有1.4亿农业转移人口实现了在城镇落户，基本公共服务均等化程度大幅度提高。但是，在农业转移人口最为集中的少数超大特大城市，改革的进展却比较缓慢。超大特大城市落户门槛并未实质性降低，积分落户演变为人才落户政策，客观上加大了农业转移人口的落户难度，居住证制度的申领门槛较高、福利含量降低，对实现基本公共服务均等化的作用有限。与此同时，随着乡村振兴的全面推进，城乡基本公共服务均等化程度不断提高，农业转移人口在城市落户的意愿持续降低，随着时间的推移，促进农业转移人口市民化的难度逐渐提高。^[1]在此背景下，加大超大特大城市的户籍制度改革力度，对于实现以人为本的新型城镇化、持续释放内需潜力、促进社会公平正义、加快推进中国式现代化有着重要意义。^[2]

一、户籍制度改革的二元并行路径与“落户悖论”的形成

上一轮户籍制度改革采取的是二元并行路径，^[3]即一方面通过持续推动各类城市降低落户门槛，使更多的农业转移人口在常住地落户，获得市民化的福利待遇；另一方面通过实施居住证

制度，让不具备落户条件或落户意愿不强的农业转移人口凭借居住证享受部分重要的基本公共服务。从本质上看，落户是一种户籍福利扩散的过程，居住证制度是一种户籍福利剥离的过程（见图1），^[4]两种并行的户籍制度改革路径在新户改实施以来，对于推进农业转移人口市民化和基本公共服务均等化均起到了重要作用。^[5]

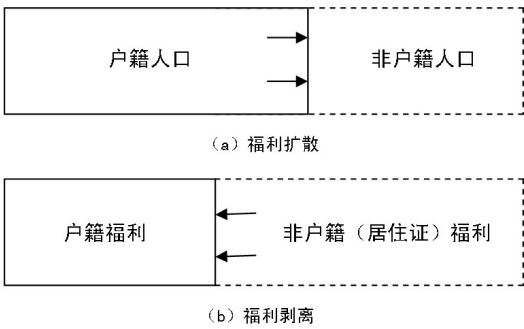


图1 两种户籍制度改革路径示意图

但是，福利扩散和福利剥离的二元并行改革路径在当前遇到了困境。户籍制度改革陷入了一个“落户悖论”之中。悖论是一个逻辑学概念，是指一个命题，如果按普遍认可的逻辑推理方式，可推导出两个对立的结论，其形式为：如果事件A发生，则推导出非A，非A发生则推导出A。“落户悖论”是指在当前城镇化进程中，对于“落户可促进农业转移人口市民化”这一命题，在政策层面存在着相互对立的推论：如果推进落户，在多数农业转移人口不愿落户且规模较大城市落户门槛较高的背景下，落户已很难继续推进；如果不推进落户，在城市户籍附着的排他性公共服务等福利含量仍然可观且很难进一步通过市场化手段予以剥离的背景下，农业转移人口市民化无法完整且可持续实现，因而必须继续推进落户。

从新户改实施以来各类城市的落户政策演变来看，户籍门槛持续大幅度降低是显著特征。2014年7月国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》规定：严格控制特大城市人口

规模,城区人口 300 万至 500 万的大城市要适度控制落户规模和节奏,城区人口 100 万至 300 万的大城市落户要满足合法稳定居住和一定年限就业条件,中等城市落户也要满足合法稳定就业和居住以及缴纳社保,只有建制镇和小城市的落户全面放开。随着改革的推进,各类城市政策已发生了很大变化。根据最新政策,超大特大城市被要求大幅增加落户规模、精简积分项目,并被鼓励取消年度落户名额限制,同时调整优化积分落户政策以确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例。城区人口 300 万至 500 万的 I 型大城市要全面放开放宽落户条件,不得采取购房、投资纳税等方面的限制,重点群体的落户限制则完全取消。从地方实践看,城区人口 300 万以下的城市已要求完全放开落户限制,并且不得采取积分落户制度,一些地区对部分 I 型大城市的落户限制也实施了完全放开的政策,除少数超大特大城市外,城市户口已基本全面放开。可见,在现有的以户籍作为常住地公共服务资源配置基本依据的制度原则下,以放开放宽落户条件为特征的户籍福利扩散政策已达到了政策极限。

从居住证制度的实施情况看,逐步构建以居住证为载体的常住地提供公共服务制度是其政策目标。自 2016 年 1 月 1 日起,《居住证暂行条例》正式开始实施,各省也相继制定了本地区的居住证实施办法,“十三五”期间全国累计发放居住证超过 1 亿张。根据《居住证暂行条例》,居住证持有人可以享受劳动就业等 3 项权利,义务教育等 6 项基本公共服务,出入境证件办理等 7 项便利,共 16 项福利。但各地的落实情况并不相同,仅有公共就业、公共卫生计生、办理出入境证件、机动车登记、申领驾驶证 5 项服务和便利被全国所有省级行政区纳入本地居住证持有人所能享有的福利范围,而另外 11 项福利,有些地区并未纳入,^[6]这些福利的获取仍然需要依赖户籍。从纳入居住证福利清单的基本公共服务项目来看,

相当一部分是带有非竞争性、非排他性的福利,或者是边际成本很小、实际意义不大、惠及人群很窄的“充数”福利,^[7]如公共文化服务项目下的公共图书馆服务等。而一些重要的基本公共服务项目,如低保、保障性住房等,并未被纳入居住证福利清单。另有一些公共服务项目除了需要持有居住证外,还需要满足额外附加条件才能享受。^[8]可见,在现有的常住地公共服务提供制度顶层设计下,以居住证为主要手段的福利剥离政策也已达到了政策极限,居住证已经把能够从户籍上剥离下来的福利最大限度地实现了剥离。

由于上述“落户悖论”的存在,既有的福利扩散与福利剥离的二元并行改革路径在政策效力上已很难再有大的突破。户籍制度改革要继续深入推进,特别是要在超大特大城市取得突破,需要新的户籍制度改革顶层设计。

二、“落户悖论”的破解：从着眼于城市类型到着眼于公共服务类型

(一) 破解“落户悖论”须转变户籍政策着眼点

户籍制度改革的最终目标是实现农业转移人口等城市非本地户籍人口享受与本地户籍市民同等的公共服务待遇。这一点对于广大中小城市来说,已经从制度上实现了,只要农业转移人口有落户意愿,均可无门槛地获得常住地城市的户籍。但是,在少数大城市和超大特大城市,落户仍然存在门槛,广大农业转移人口在这些城市实现落户的难度依然较大,而超大特大城市既是农业转移人口最为集中的地区,又是其落户意愿最强的地区。也就是说,户籍制度改革效果在城市层面上看存在着一个“二八原则”,即占城市数量 80% 的中小城市面临 20% 的落户任务,而占城市数量 20% 的超大特大城市却面临着 80% 的落户任务,我们不能满足于解决了 80% 中小城

市的落户问题,20%的超大特大城市才是户籍制度改革最后的也是最需要解决的难题。

事实上,在地方政府尚未对非本地户籍人口承诺提供或有条件兑现承诺的排他性公共服务中,也存在一个“二八原则”,即20%的高含金量公共服务(义务教育、保障性住房、最低生活保障等)产生了80%的财政支出,80%的低含金量公共服务(计划生育、特困救助、养老服务、残疾人救助等)产生了20%的财政支出。如果能够通过“愿落尽落”政策实现对80%的低含金量公共服务实施全面放开,同时通过对20%高含金量公共服务实施“负面清单”以控制改革成本,则将使户籍制度改革进程向前迈进一大步。

因此,解决超大特大城市落户问题需要转变思路,将着眼点从不同类型的城市转变到不同类型的公共服务上来。这种户改政策思路的转变也是符合户籍制度改革二元并行路径内在逻辑的。现行的着眼于不同类型城市的户改思路,实质上是按照城市规模由小到大,依次推进落户门槛的降低乃至全面放开,这是典型的“福利扩散”型户籍制度改革路径。着眼于不同类型公共服务的户改思路,实质上是按照公共服务的含金量由低到高,依次推进排他性公共服务与本地户籍脱钩,这是典型的“福利剥离”型户籍制度改革路径。当前,旨在推进落户的“福利扩散”型户籍改革思路在超大特大城市遇到困境,已很难进一步推进,户改思路须进行调整,在继续加大“福利扩散”落户力度的同时,从不同类型公共服务的“福利剥离”角度寻找新的突破口。

公共服务领域的“二八原则”与公共服务的排他性、地方政府的提供承诺兑现承诺所需要的条件等因素密切相关。总体上看,排他性越强、地方政府提供的承诺越少、兑现承诺的条件越多的公共服务,其含金量也越高。实施对超大特大城市公共服务的“福利剥离”,需要对常住地公共服务进行类型划分。

(二) 常住地公共服务的不同类型

无论是“福利扩散”还是“福利剥离”,目的都是让农业转移人口等外流人口与本地原住民平等享有常住地排他性公共服务。因此,研究公共服务常住人口全覆盖问题,需要首先对公共服务是否具有排他性进行考察。在此基础上,进一步根据相关法律法规、政策文件、规划规范等,考察常住地政府是否对非本地户籍人口作出了提供排他性公共服务的承诺,以及兑现承诺是否需要满足一定的条件。^①据此,可以对《国家基本公共服务标准(2021年版)》所列包括幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障在内的9大领域的80项^②基本公共服务划分为不同类型(见表1)。

公共服务是否具有排他性,是指常住地政府是否可以根据基本公共服务的技术特征和被服务对象的自身特点,将非本地户籍人口排除在该公共服务项目的服务对象范围之外。对于排他性公共服务,常住地政府可将非本地户籍人口排除在服务对象之外,从而不对其提供该项公共服务。例如,“(24)就业援助”就属于排他性公共服务,地方政府可以通过制定政策,只对本市户籍人口提供该公共服务,而将非本市户籍人口排除在服务对象之外。对于非排他性公共服务,常住地政府无法将非本地户籍人口排除在服务对象之外,必然会提供该项公共服务。例如,“(19)就业信息服务”就属于非排他性公共服务,地方政府向社会发布的劳动力市场供求、工资、岗位等信息,无法从技术上排除非本地户籍人口享有该服务。

常住地政府是否提供承诺,是指常住地政府根据国家和当地的法律法规、政策文件、规划规

① (56)项“医疗救助”下有两个子项“城乡医疗救助”和“应急医疗救助”,故表1中显示的基本公共服务共有81项。

表 1 常住地基本公共服务的不同类型

类 型	名 称
1. 非排他（共24项）	（7）特殊儿童群体基本生活保障；（19）就业信息服务；（26）“12333”人力资源和社会保障电话服务；（27）劳动关系协调；（32）健康教育与健康素养促进；（33）传染病及突发公共卫生事件报告和处理；（34）卫生监督协管服务；（38）结核病患者健康管理；（39）艾滋病病毒感染者和病人随访管理；（40）社区易感染艾滋病高危行为人群干预；（42）食品药品安全保障；（56）医疗救助（疾病应急救助）；（58）受灾人员救助；（66）残疾人文化体育服务；（67）残疾人和老年人无障碍环境建设；（72）公共文化设施免费开放；（73）送戏曲下乡；（74）收听广播；（75）观看电视；（76）观赏电影；（77）读书看报；（78）少数民族文化服务；（79）公共体育设施开放；（80）全民健身服务
2. 排他，承诺提供且无条件兑现（共21项）	（1）农村免费孕前优生检查；（2）孕产妇健康服务；（3）基本避孕服务；（5）预防接种；（6）儿童健康管理；（8）困境儿童保障；（9）农村留守儿童关爱保护；（17）中等职业教育国家助学金；（18）中等职业教育免除学费；（20）职业介绍、职业指导和创业开业指导；（22）流动人员人事档案管理服务；（28）劳动用工保障；（31）建立居民健康档案；（35）慢性病患者健康管理；（36）地方病患者健康管理；（37）严重精神障碍患者健康管理；（41）基本药物供应保障服务；（47）老年人健康管理；（59）法律援助；（60）困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴；（68）优待抚恤
3. 排他，承诺提供但有条件兑现（共15项）	（4）生育保险；（10）学前教育幼儿资助；（11）义务教育阶段免除学杂费；（12）义务教育免费提供教科书；（13）义务教育家庭经济困难学生生活补助；（14）贫困地区学生营养膳食补助；（15）普通高中国家助学金；（16）普通高中免学杂费；（21）就业登记与失业登记；（25）职业技能培训、鉴定和生活费补贴；（29）失业保险；（30）工伤保险；（43）职工基本医疗保险；（49）职工基本养老保险；（57）临时救助
4. 排他，部分地区承诺提供但有条件兑现，部分地区不承诺提供（共6项）	（23）就业见习服务；（44）城乡居民基本医疗保险；（50）城乡居民基本养老保险；（51）公租房保障；（56）医疗救助（城乡医疗救助）；（64）残疾儿童及青少年教育
5. 排他，不承诺提供（共15项）	（24）就业援助；（45）农村符合条件的计划生育家庭奖励扶助；（46）计划生育家庭特别扶助；（48）老年人福利补贴；（52）城镇棚户区住房改造；（53）农村危房改造；（54）最低生活保障；（55）特困人员救助供养；（61）无业重度残疾人最低生活保障；（62）残疾人托养服务；（63）残疾人康复服务；（65）残疾人职业培训和就业服务；（69）退役军人安置；（70）退役军人就业创业服务；（71）特殊群体集中供养

范等，是否规定某项排他性公共服务只有本地户籍人口才能享受，即是否对非本地户籍人口作出了提供该项公共服务的承诺。对于有承诺的排他性公共服务，常住地政府可能会向非本地户籍人口提供该项服务。例如，“（11）义务教育阶段免

除学杂费”就属于地方政府承诺对非户籍人口提供的公共服务。对于无承诺的排他性公共服务，常住地政府不向非本地户籍人口提供该项服务。例如，“（54）最低生活保障”就属于地方政府不承诺对非本地户籍人口提供的公共服务。

兑现承诺是否需要条件,是指常住地政府是否专门针对非本地户籍人口设置了兑现提供某项排他性公共服务承诺的条件(如持有居住证、合法稳定就业和居住、缴纳社保且达到一定年限、连续就读时间等),从而将未达到条件的非本地户籍人口排除在该项排他性公共服务之外。对于无条件承诺的排他性公共服务,常住地政府会向非本地户籍人口提供该项服务。例如,“(5)预防接种”就属于地方政府无条件承诺为非本地户籍人口提供的公共服务。对于有条件承诺的排他性公共服务,常住地政府仅向满足条件的非本地户籍人口提供该项公共服务。例如,“(10)学前教育幼儿资助”就属于地方政府承诺对非本地户籍人口提供但有条件兑现的公共服务。根据地方政策实践,非本地户籍学前幼儿是可以申请当地学前教育助学服务的,但必须首先获得当地学前教育学籍,即“资助只与学籍有关,与户籍无关”。获得学前教育学籍,就是兑现地方政府对“学前教育幼儿资助”这一公共服务的条件。

此外,还有一些公共服务,在有些地区地方政府作出了对非本地户籍人口提供该公共服务的承诺,但需要满足一定的条件,而在另一些地区地方政府却不承诺对非本地户籍人口提供该公共服务。例如,“(23)就业见习服务”。根据《国务院关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的若干意见》《三年百万青年见习计划分省年度目标任务安排》等文件,国家明确要求把符合条件的失业青年纳入见习范围,没有规定服务对象的户籍地或生源地是否必须为本地。根据各地对离校2年内未就业高校毕业生和16—24岁失业青年的就业见习服务政策,有些城市(如北京、上海)明确规定须本地户籍失业人员或本地生源高校毕业生,有些城市(如深圳、成都)规定不限制户籍。

表1中列举的均为基本公共服务,还有公共服务并不属于这81项基本公共服务范畴,即非

基本公共服务。例如,在本地参加高考、非义务教育入学资格等。这些非基本公共服务同样可以做类似表1的分类,本文不再罗列。

三、以“愿落尽落+负面清单”破题超大特大城市户籍改革

根据这种分类,我们可以重新审视一下户籍制度改革的二元路径。首先,落户意味着将所有地方政府不承诺向非本地户籍人口提供或有条件承诺提供的公共服务全部变为承诺且无条件兑现的公共服务。其次,居住证制度意味着将地方政府不承诺向非本地户籍人口提供的公共服务转变为承诺提供但有条件兑现的公共服务。在现有的常住地基本公共服务提供机制下,这种二元并行的户籍制度改革模式已很难进一步深入推进了。一方面,地方政府不承诺提供的和有条件提供承诺的公共服务,是各类公共服务项目中含含金量相对较高的,完全将其转变为向非户籍人口无条件承诺提供的公共服务,意味着公共服务支出的大幅增长。同时,在超大特大城市中,一些新的非基本公共服务或福利项目仍然在与户籍挂钩,例如购车、购买公墓等。另一方面,根据《居住证暂行条例》,从户籍上剥离到居住证上的16项公共服务和福利项目已经确定,短时间内很难再增多,并且居住证这种正面清单赋权的方式往往存在“口惠而实不至”的问题,获得居住证所规定的公共服务需要在申领居住证的同时再满足一些其他条件才能获得。例如,义务教育虽被纳入清单,但居住证持有人子女若想在常住地接受义务教育,还需要满足住房、连续缴纳社保等附加条件。此外,一些纳入基本公共服务的项目虽被纳入居住证福利清单,但仅能被部分享受。例如,公共就业服务是居住证福利清单上的项目,但居住证持有人仅能享受该项目下

“就业登记与失业登记”等含金量较低的服务小项，“就业援助”等含金量较高的服务小项仍仅限于本地户籍人口享有。

但是，当我们基于公共服务的不同类型，把户改着眼点从城市转向公共服务后，二元并行的户改路径立即显豁。具体而言，在划分了不同类型的公共服务后，二元并行户改政策可以采取“愿落尽落+负面清单”的推进方式，也就是一方面宣布包括超大特大城市在内的所有城市的落户条件完全放开，实现非本地户籍人口在常住地落户的“愿落尽落”；另一方面，将属于表1中第3、4、5这三类的基本公共服务和具有类似属性的非基本公共服务列入负面清单，对实施该项改革后落户的原非本地户籍人口需要满足一定的条件才能享受该公共服务，条件由提供该公共服务的当地相关政府部门制定。例如，“（51）公租房保障”，由地方政府住建部门制定相关政策，对实现了落户的原非本地户籍人口可设置诸如连续合法稳定就业、居住、缴纳社保一定的年限等条件，满足了条件的落户者可享受公租房保障相关政策。“愿落尽落+负面清单”户籍改革模式具有以下优势。

第一，在形式上实现了户籍制度改革的完成。户籍制度改革的最终目标就是将各类城市落户限制全面放开，实现“愿落尽落”。尽管新户改以来各类城市落户条件都已实现了不同程度的放开放宽，但超大特大城市改革的成效有限。“愿落尽落+负面清单”是适用于全部城市的，在农业转移人口最为集中的超大特大城市实施落户限制全面放开，将“全面放开落户条件”延伸到超大特大城市，标志着户籍制度改革在形式上的完成。

第二，在责任上形成“谁的孩子谁抱走”的公共服务供给体制。新户改实施以来，落户工作的推进始终是由公安机关在牵头，事实上户籍制

度改革的阻力主要来自与户口挂钩的各项公共服务和福利项目，而这些公共服务和福利项目的提供者是教育、卫健、人社、住建、民政、农业农村和退役军人事务等政府职能部门。“愿落尽落+负面清单”的户籍制度改革模式可以将公共服务供给责任明确到各职能部门身上，将建立常住地提供公共服务制度的责任由公安机关转移到其他政府职能部门，使户籍制度回归人口登记管理的本职。在公安机关无门槛配发本地户籍的同时，各地各职能部门根据自身实际，为新落户人员设置获得相应公共服务的条件，并且促使各政府职能部门将实现公共服务常住人口全覆盖的目标列入本部门工作计划中，并制定时间表和路线图。同时，不同城市之间也便于将列入负面清单中的公共服务事项的获取条件进行对比，从而形成各地政府职能部门之间在实现公共服务常住人口全覆盖上的竞争和激励，促使其推进负面清单公共服务获取条件的持续减少。

第三，在经济上具有可行性。从本质上讲，“愿落尽落+负面清单”是将表1中的第4类和第5类公共服务全部转变为第3类公共服务。事实上，从含金量来看，第4类和第5类公共服务并不如第3类公共服务高，除了（24）就业援助、（44）城乡居民基本医疗保险、（50）城乡居民基本养老保险、（51）公租房保障、（54）最低生活保障这五项是具有普惠性且较高的财政支出预算要求的公共服务之外，其余基本上属于残疾人、老年人、计划生育家庭、特殊儿童、特困人员、失业青年等特殊群体，人群覆盖面相对较窄，属于产生20%财政支出的80%的公共服务。对于这些公共服务，即使在“愿落尽落”的基础上不再设置任何附加条件，也不会给地方政府带来难以承受的财政支出压力。

第四，在道义上践行了以人为本的新型城镇化建设理念。“愿落尽落+负面清单”在短期内带来的最直接的政策效果就是使不具备城市本

地户籍的残疾人、老年人、计划生育家庭、特殊儿童、特困人员、失业青年等特殊困难群体立即可获得市民化的公共服务待遇。虽然这些人群数量有限，其落户产生的财政支出不多，但却是社会上抗风险能力最低、最需要关怀的群体。长期以来，在“落户悖论”的影响下，受少数含金量较高的普惠性公共服务改革滞后的拖累，这些与特殊困难群体相关的公共服务事项虽具备放开条件，但迟迟未能得到推动，甚至不被关注，而“愿落尽落+负面清单”的户籍制度改革模式为真正意义上实现全部公共服务事项常住人口全覆盖之前，为率先解决这些特殊困难群体的公共服务问题提供了条件。

第五，在政策上留有缓冲余地。在“愿落尽落+负面清单”户籍制度改革模式下，超大特大城市可以在实现将多数尚未放开的公共服务事项一次性放开、向前大大推进户籍制度改革进程的同时，保留少数含金量较高、不宜立即全面放开的公共服务事项。例如，超大特大城市的公租房保障、城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、最低生活保障等基本公共服务，以及非义务教育阶段学校学生入学、极少数城市的在本地参加高考等非基本公共服务。通过将这类公共服务事项列入负面清单，并设置诸如连续缴纳社保、合法稳定就业、连续就读年限等条件，在一定时间内为超大特大城市留出了政策上的缓冲余地，避免短时间内发生大规模的落户挤兑，同时也可以实现对城市本地居民正当利益的保障。此外，对于义务教育阶段公立学校入学等已对非本地户籍人口有条件承诺提供、但仍然与户籍密切相关的公共服务事项，须在放开落户条件后对附带条件进行补充完善。

结语

自上一轮户籍制度改革实施以来，以放开放宽各类城市落户条件为主要方式的福利扩散与以居住证制度实施为主要方式的福利剥离，共同构成了二元并行的户籍制度改革路径。随着放开放宽落户条件延伸至超大特大城市、农业转移人口落户意愿持续下降、现行居住证制度下对户籍福利的剥离程度已达到极限，这种二元并行的户籍制度改革已陷入困境，并在政策上形成了“落户悖论”，必须调整户籍制度改革的顶层设计。“愿落尽落+负面清单”应该是进一步深化户籍制度改革的可行途径。

从本质上讲，“愿落尽落+负面清单”户籍制度改革模式兼具福利扩散和福利剥离特征，是一种二元共进式改革。“愿落尽落”是彻底的户籍福利扩散，它实现了超大特大城市落户条件在形式上的完全放开；“负面清单”是全面的户籍福利剥离，通过将少数含金量较高、短时间内尚不能完全放开的公共服务事项列入负面清单，由提供该公共服务的政府职能部门设置一定的条件，新落户人员在满足条件后即可平等享受该公共服务，这实际上是将原本由公安机关负责的城市福利资源配置权转移至政府各职能部门，实现了公共服务事项与户籍的全面剥离，使户籍回归人口登记管理的本职。通过建立“愿落尽落+负面清单”制度，同步推进户籍福利的扩散与剥离，实现从户籍制度改革路径的二元并行到二元共进，将真正破解超大特大城市落户限制这一户籍制度改革的突出任务，促进新型城镇化进程并体现以人为本的特征。

【参考文献】

[1]程郁,赵俊超,殷浩栋,伍振军,孙成龙,揭梦吟.分层次推进农民工市民化——破解“愿落不能落、能落不愿落”的两难困

境[J].管理世界,2022(4).

[2]韩保江.中国经济高质量发展报告(2023)[M].社会科学文献出版社,2023:6.

[3]辜胜阻,李睿,曹誉波.中国农民工市民化的二维路径选择——以户籍改革为视角[J].中国人口科学,2014(5).

[4]郭秀云.户籍制度分立式改革路径:利益剥离与利益扩展[J].改革,2016(9).

[5]邹一南.户籍改革的路径误区与政策选择[J].经济学家,2018(9).

[6]邹湘江.流动人口居住证制度的历史与现实:“变通”与“通变”[J].社会建设,2021(5).

[7]吴丹.居住证制度中流动人口负面权利清单赋权模式研究[J].中国人力资源开发,2020(4).

[8]张祥晶.地方实践的“双重选择”对居住证制度目标的偏离和应对——以深圳、武汉、杭州和成都为例[J].贵州社会科学,2021(6).

[9]邹一南.推进基本公共服务全部常住人口全覆盖[J].宏观经济管理,2023(4).

责任编辑:刘翠霞

Path Selection for People-oriented Household Registration Reform in Mega-Large Cities

Zou Yanan

[Abstract] Since the implementation of the new round of household registration system reform, the household registration restrictions for cities with a permanent population below 3 million have been completely lifted. However, some large cities with a permanent population above 3 million and mega-large cities have become the last strongholds of household registration reform. Currently, the dual parallel paths of welfare diffusion (settlement) and welfare separation (residence permit) in the household registration system reform face challenges and are caught in the "settlement paradox" in policy terms: if settlement is promoted, it is difficult to further lower the household registration threshold in mega-large cities, and with a low willingness of the agricultural migrant population to settle down, settlement is difficult to further advance; if settlement is not promoted and reliance on residence permits is emphasized, given the difficulty in further decoupling core public services from household registration, the agricultural migrant population still needs to achieve urbanization through settlement. To resolve the "settlement paradox", a feasible reform proposal is to implement the "willing to settle down as far as possible + negative list" approach, to realize people-oriented urbanization. While completely lifting the settlement restrictions in mega-large cities, a few high-value public services shall be included in the negative list. Settlers must meet additional conditions set by the departments providing the public services in the negative list to enjoy those public services. This reform proposal has good economic feasibility, ethical considerations, and operability, representing a viable path to overcome the last stronghold of household registration in mega-large cities.

[Key Words] Household Registration System Reform; Settlement Paradox; People Oriented; Mega-Large Cities; Willing to Settle Down as far as Possible + Negative List