

顶层设计、中央统筹与户籍制度改革^{*}

许庆 钱有飞 孙君

[摘要] 户籍制度阻碍了经济与社会的发展。本文首先认为,现今与户籍相关的福利最主要的有保障性住房、最低生活保障和子女入学三项,而解决现有农民工的这三项福利是近期户籍制度改革的突破口;进而认为,户籍制度改革的实质就是中央转移支付的问题,地方政府在利益驱动和财政压力的前提下并无接纳外来劳动力的主动性和积极性。因此,户籍改革需要顶层设计,改革成本也需要中央统筹;同时,经过定量计算,在今后的20年的时间里,中央政府有能力逐渐将现有的农民工及其家属完全转移到城镇中来,从而在2035年左右使得我国的人口城镇化率达到60%。

[关键词] 户籍制度改革; 顶层设计; 中央统筹

[中图分类号] D631 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2016) —03—0012 (06)

[作者] 许庆,教授,博士,博士生导师,上海财经大学财经研究所,上海 200433

钱有飞,博士研究生,上海财经大学财经研究所,上海 200433

孙君,博士研究生,上海财经大学财经研究所,上海 200433

一、引言

所谓的城镇化应该包含两个维度:一是空间城镇化,即城市空间规模的扩大;二是人口城镇化,即享受城市公共服务市民的增加。在“二元”户籍制度下,农村户籍人口所享有的公共福利在数量以及质量上要低于城镇户籍人口,大量的农民工处于“人户分离”的状态,他们的城镇公共福利得不到保障,导致人口城镇化远远落后于空间城镇化,这既不利于经济发展,也不利于社会公平。^[1 2]

目前,深化户籍制度改革已经基本成为社会共识。^[3]对于改革路径,多数学者认为应该促进城乡公共福利均等化,从而实现户籍制度由“二元”向“一元”转变。^[4 5]但是,需要指出的是,造成城乡户籍上公共福利差异的主要原因是城乡“二元”经济结构下农村公共品福利建设能力落后于城市,因此,实现户籍制度“一元”化,需要改变城乡“二元”经济

结构,在此过程中,农村剩余劳动力转移是关键,只有通过保障农民工的城市福利,逐步把农村剩余劳动力转移到非农业和城市中去,才能使留在农村中的经营主体逐步扩大经营规模,先进的技术手段才能更加广泛地应用到农业,加快农业现代化;与此同时,农业现代化也会促进工业化、城镇化,从而加快经济结构由“二元”向“一元”转变,进而实现城乡公共福利均等化,并最终从根本上解决我国的户籍问题。由此可知,保障农民工福利,从而促进他们的市民化进程,既是户籍制度改革的动因,更是实现户籍改革目标的突破口。

从各地的户籍改革实践上看,虽然多省市都进行了不同形式的改革,主要包括颁发“蓝印户口”、“积分入户”以及取消农业户口和非农业户口性质划分等方面。但是,如前所述,户籍改革必须以保障农民工福利,促进农民工市民化为重点。而从这些改革的结果上看,“蓝印户口”基本上成了各大城市吸收投资、引进人才、销售商品房的手段,“积分入

* 基金项目: 国家社会科学基金重大项目“城乡统筹背景下户籍制度改革与城镇化问题研究”(11&ZD037); 国家自然科学基金科学部主任基金项目“城镇化与农地细碎化背景下的农地流转: 进展与挑战”(713401252); 上海财经大学研究生创新基金项目“城乡一体化背景下的农地与户籍制度改革的政策组合研究”(CXJ-2015-453)。

户”也存在类似的倾向，普通农民工难以通过这些渠道获得市民资格。此外，一些省市虽然取消农业户籍与非农业户籍区分，但是，它们之间的实际区别并未消失。^[6]总体来说，目前改革并没有取得实质性进展。

由于地方政府是当前户籍制度改革的实施者，因此，对于改革缓慢的原因，现有研究大多从地方政府的能力、尤其是农民工市民化成本的财政支付能力不足的角度进行解释，^[7,8]忽略了地方政府能力不足的其他方面表现。更为重要的是，在财政分权以及行政权力下放的背景下，地方政府作为一个相对独立的利益主体，其是否具有改革的意愿将直接影响改革成效，而当前从这个角度对改革成效不明显进行解释的研究并不多。

基于此，后续将讨论：从地方政府的户籍制度改革意愿与能力缺乏的角度分析改革缓慢的原因，以明确户籍改革顶层设计与改革成本中央统筹的重要性；设计中央政府的户籍制度改革方案并测算改革成本，同时，对中央财政的支付能力进行考察；最后是本文的结论以及进一步的研究方向。

二、地方政府主导下的户籍制度改革困境

从地方政府进行户籍制度改革的意愿上看，在做出是否进行户籍制度改革的决策时，会考虑很多因素，这些因素对地方政府行为产生作用力的方向是不同的，可以将其归结为推力和阻力。推动地方政府户籍制度改革的因素有：（1）促进本地区的经济发展；（2）提高地方政府官员政绩；（3）中央政府的压力；（4）强大的农民工维权力量。阻碍地方政府进行户籍制度改革的因素有：（1）改革成本高；（2）改革所带来的高风险；（3）既得利益者的阻碍。

推力方面，首先，从全国范围上看，户籍制度改革有利于促进产业结构调整，加快工业化、城镇化以及农业现代化进程，属于帕累托改进，但由于农民工流入地与流出地存在空间不一致，导致推进户籍制度改革后，农民工流入地与流出地的所得与所失也存在空间不一致。^[9]对于农民工流入地而言，其已经享受到工业化带来的发展，户籍制度改革会使这种发展受到阻碍，主要表现在，户籍制度改革意味着农民工市民化，从而农民工以及家属的生活重心由原来的农村变为城镇。由于城镇相对于农村来说具有更高的生活成本，因此，农民工维持劳动力再生产的成本也就必然增加，这又会增加企业提高工资的压力，降低企业产品的竞争力，这并不利于当地的经济的发展。其次，如果把户籍制度改革所需的成本作为一项投资的话，地方决策者作为一个“理性人”，必然将资金投入投资期短、收益率高的项目上，这样能够快速提高

地方官员的政绩，为其升迁积累更多的政治资本，而对农民工的公共福利投入显然不是最佳的投资路径。再次，中央政府在设计地方官员的考核机制时，大多以GDP为主导，并未将为农民工公共福利提供纳入考核范围，而且进行农民工市民化还会降低当地人均GDP指标，从而对地方政府难以形成有效的激励。最后，农民工流动性大、组织性差，而且由于自身素质不高，维权意识不强，从而难以形成强大的力量促使地方政府进行户籍制度改革。

阻力方面，第一，户籍制度改革成本高昂。张力、吴开亚（2013）^[10]对全国45个样本城市的户籍制度改革成本进行测算后认为，多数城市的基本公共服务需求已经存在超出其财政支付能力的风险；第二，我国当前的经济发展水平以及就业机会仍然存在巨大的城乡、地区差异，农民工为了谋求更好的发展，大量的向经济发达地区（如北京、上海、广州等一线城市）集中，从而给这些地区的资源、环境承载力形成巨大的压力，而且，外来人口的大量涌入也要求当地政府必须有更强的公共服务供给能力以及城市治理能力，这些都对他们构成严峻的挑战，为了防范可能产生的风险，他们的理性行为是维持“二元”户籍制度，阻止农民工市民化；第三，由于地方人大代表基本上由本地户籍人口组成，他们代表的是本地居民的利益，当政府政策对本地户籍居民的既得利益带来损害时，往往会因得不到地方人大的支持而不能获得通过。在户籍制度改革问题上，本地居民是既得利益者，大量的外来人口涌入会在一定程度上摊薄他们的福利水平。以异地高考为例，农民工子女一旦被允许在本地参加高考，那就意味着更多的生源竞争有限的招录指标，从而可能会降低本地学生的升学率，因此，他们更加倾向于保留当前的户籍制度改革。综合以上因素可知，地方政府在改革过程中面临的阻力大于推力，从而改革意愿不足。

从地方政府进行户籍制度改革的能力上看，一方面，户籍制度改革是一个复杂的系统工程，必须与相关部门（如公安部、民政部、财政部等）协同联动，而地方政府难以完成这样的任务；另一方面，分税制改革的不完善性导致地方政府的事权远大于财权，地方财政紧张，从而难以支付户籍制度改革成本。

综上所述，在财政分权以及行政权力下放的背景下，地方政府作为一个相对独立的利益主体，其缺乏户籍制度改革的意愿，同时，在财政压力以及行政分割等方面的约束下，地方政府也缺乏相应的能力进行改革，因此，改革的主导力量只能是中央政府，改革成本也需要中央统筹。

三、户籍制度改革的顶层设计与中央统筹

1. 户籍制度改革的顶层设计

长远来看,户籍制度改革的目标是实现户籍制度“一元”化。为了实现这一目标,近期需要通过解决农民工福利来促进农民工市民化。由于地方政府缺乏相应的能力和动力推进改革,因此,中央政府的顶层设计成为必然。具体可以从以下几个方面入手:

第一,完善分税制,实现事权与财权匹配。就户籍制度改革而言,在地方政府难以推动改革的情况下,户籍制度改革主体应该为中央政府。此外,既然中央政府承担了相应的事权,它也应该拥有相应的财权,因此,中央政府有必要也有权利从国家财政中获得这部分收入。

第二,加强对地方政府的监督,落实户籍制度改革各项措施。户籍制度改革虽然由中央政府进行顶层设计并转移支付其改革成本,但是地方政府是这些政策实际操作者,因此,需要完善相应的激励监督机制来引导地方政府的行为。一方面,需改进地方政府官员的绩效考评机制,将保障农民工福利的指标进行量化引入地方政府的绩效考评当中,并赋予相当的权重,调动地方政府官员的积极性;另一方面,需建立问责制度,对于在改革中敷衍塞责的官员要进行追责。

第三,户籍制度改革与农村土地改革配套,促进农业适度规模经营。在通过户籍制度改革保障农民工在城镇的公共福利的同时,需通过土地改革让他们退出在农村的土地,缓解农村人地矛盾,促进农地适度规模经营,^[11]从而疏通工业化、城镇化与农业现代化发展道路,改变城乡“二元”经济结构,进而实现城乡公共福利均等化,并最终实现户籍制度“一元”化的目标。

2. 户籍制度改革成本的中央统筹

户籍制度改革的突破口是通过解决农民工福利问题来促进农民工市民化。由于地方政府缺乏支付农民工市民化成本的积极性与主动性,改革成本需要中央政府统筹解决。为此,一方面需要设计方案,测算改革成本;另一方面需要考察中央政府的支付能力。

(1) 户籍制度改革成本测算的方案设计

为了测算户籍制度改革成本,需要做以下3方面工作:

首先,确定户籍制度改革覆盖的人口规模。目前,户籍制度改革需要迫切解决的是农民工福利问题,此外,在农民工市民化的过程中,城市不仅要解决他们的个人的福利问题,还需要解决他们的家庭人口的相关福利,包括随他们一起迁移的小孩与老人,否则,这种迁移仍旧无法实现农民工的永

久迁移。因此,户籍制度改革覆盖的人口应该为农民工以及随迁老人与小孩数量的总和。

其次,确定户籍制度改革成本项目。改革开放以前,我国将城市居民的物资供应、住房分配、劳动就业、教育、医疗、社会保障等一系列与公民权益密切相关的福利分配与户籍挂钩。改革开放后,随着市场化改革的推进,大部分与公民权益相关的福利,尤其是就业以及与其相联系的各项福利(如“五险一金”)已与户籍脱钩。当前与城镇户籍密切相关而农民工无法享受到的公共福利主要包括城市的保障性住房福利、子女接受义务教育的福利以及城市最低生活保障福利。^[12]

最后,根据人口规模以及户籍制度改革的成本项目计算改革总成本。在方案设计中,考虑到迁移人口数量巨大(如下文计算,迁移人口总量达到36207.6万人),为了不给中央财政造成太大压力,同时,也为了防止人口大规模迁徙给社会造成混乱,可考虑用20年的时间转移这些人口,每年迁移的人数相同。迁移方案从2016年开始实施,到2035年结束,届时,人口城镇化率将会达到60%。为了计算上的方便,笔者只对方案执行前10年的改革成本进行测算,后10年的数据可以按照同样的步骤得到。

(2) 户籍改革成本的测算

① 需要迁移的人口规模

农民工的数量可由当年农村劳动力人数(农村劳动力人数=农村劳动年龄人数-农村处于劳动年龄的在校学生数-在该年龄段丧失劳动能力的人数+超出该年龄段但仍参加劳动的人数)^①和农村就业人数之差得到。当然,这种计算方法隐含了一个条件,即农村就业人口中不包含城市户籍的劳动力。在我国,拥有城市户籍人口到农村就业毕竟是极少数,因此,这个隐含的假定还是比较合理的。伴随农民工迁移的小孩与老人的数量可分别通过农村0~14岁人数(农村0~14岁人数=全国0~14岁人数×农业户籍人数占全国人口总数的比重)和农村65岁以上人数(农村65岁以上人数=全国65岁以上人数×农业户籍人数占全国人口总数的比重)分别与农村劳动力的迁移率(农村劳动力迁移率=农民工人数/农村劳动力人数)的乘积得到。由此可计算出1995~2014年中国每年需要迁移的人口总量。^②

^① 国际上通常将15~64岁人口规定为劳动年龄人口,本文参考这一规定。由于在劳动年龄丧失劳动能力的人数与超出劳动年龄仍参加劳动的人数较少,而且它们的符号相反,可以部分抵消对计算结果的影响,因此,本文在计算劳动力人口时,未计算这两类人口。

^② 本计算所需的数据来源:人口总量、各年龄段的人数以及所占总人口比例数据来源于中国统计年鉴(1996~2015年),农业户籍人数来源于中国卫生统计年鉴(1996~2013年),以及中国卫生和计划生育统计年鉴(2014~2015年),乡村就业人数、在校学生数的数据来源于中国农村统计年鉴(1996~2015年)。

根据计算结果可知,这些年来,需要迁移的人口总量虽然有所波动,但是上升的趋势非常明显,年均增长率为3.2%。根据这个趋势,可以计算出2015年末需要迁移的人数约为36207.6万人,并将其作为该方案实施期的迁移人口总数。由于方案实施期是20年,因此,每年需要迁移的人口约为1810万人。

确定了每年计划迁移的人口总数后,仍需要进一步确定在方案执行期间这些迁移人口中所包含的老人、劳动力以及小孩数量。我国当前的人口结构并不合理,主要表现在两个方面:其一是少子化。小孩占总人口的比例逐年下降,2013年该比例已经由1995年的26.6%降至16.4%,由于“单独二胎”政策的实施,该比例在2014年回升了0.1个百分点(《中国统计年鉴,2015》),按照这种增长速度,可以预计2015年底该比例为16.6%。即使如此,按照国际通用的划分标准,我国已经进入严重少子化阶段,这对我国的经济与社会发展将产生消极影响。事实上,普遍二胎政策的出台已经表明中央政府致力于改变这一趋势,因此,本文假定中央政府的目标是在本方案执行的最后一期,将小孩人口占总人口的比例调整到少子化与正常水平的临界点(20%),为此,从2016年开始,该比例每年需提高约0.17个百分点。其二是老龄化。老人占总人口的比例逐年上升,到2014年,该比例已经达到10.1%(《中国统计年鉴,2015》),以1995年为基点,年均上升约0.205个百分点。由于20世纪五六十年代是我国生育的高峰期,目前,这部分人即将或者已经进入老龄人口行列,因此,在未来一段时间内,我国老年人口占总人口的比例将以更快的速度继续上升,然而,计划生育政策的调整会在一定程度上抑制该趋势,因此,本文假定在方案执行期内,老年人口比例将按照原有速度继续上升。根据这些条件以及年均需要迁移的人口总量,可以计算出2016~2025年的各年龄段人口的迁移数量(见表1)。

②与户籍制度改革相关的各项福利支出

如前所述,户籍制度改革成本主要为迁移人口提供城镇保障性住房、子女接受义务教育以及城市最低生活保障3项福利的支出。

在保障性住房支出方面,我国的保障性住房主要有公租房、廉租房以及经济适用房等。由于经济适用房能满足农民工对稳定的房屋产权的需求,从而更容易得到他们的支持,因此,本文以经济适用房作为农民工的住房保障。考虑到当前我国大部分城市将每人15平方米作为住房困难的标准,笔者将此标准作为政府提供经济适用房的标准。近些年,经济适用房价格稳定增长,由1997年的1097元/平方米上涨到2010年

2495元/平方米^①,年均增长率为6.5%。考虑到土地资源的稀缺性以及居民住房需求刚性,假定在方案执行期内,经济适用房价格将按照原来的增长率继续上涨,这样就可以计算出方案执行期间各年经济适用房的价格^②,再根据每年迁移的人口总量,可以得出政府每年为迁移人口提供住房保障的支出(计算过程以及结果参见表1)。

在义务教育支出方面,从2000~2014年,普通小学生的年人均教育支出由499.8元上升到7872.8元。普通初中生的年人均教育支出则由698.3元上升到10744.1元(《中国教育经费统计年鉴,2001-2012》);教育部、国家统计局、财政部《关于全国教育经费执行情况统计公告(2012-2014)》。由于小学与初中教育年限分别为6年和3年,可以将其作为权重来计算普通学生的年人均义务教育支出(学生年人均义务教育支出=普通小学生年人均义务教育支出×6/9+普通初中生年人均义务教育支出×3/9)。由此,可以计算出2000~2014年的学生年人均义务教育支出。

计算结果表明^③,学生的年均义务教育支出由2000年的565.9元增长到2014年的8829.9元,年均增长率为21.68%。随着经济不断发展,国家对教育会继续加大投入;同时,受物价上涨等因素的影响,客观上也需要更多的货币支出,教育质量才能不至于下降。因此,假设在方案执行期间内,教育支出继续以相同的增长率在增加。这样,可以计算出方案执行期内各年的学生年人均义务教育支出,将该支出与每年的适合义务教育的小孩人数相乘,就可以得出政府每年在迁移人口教育方面的支出(见表1)。

在最低生活保障支出方面,当农民工迁入城市时,应该享受城镇、而非农村的最低社会保障。2001年以来,虽然城镇最低社会保障率有所变化,但是变动幅度不大,其均值为4.95%^④。因此,笔者取该均值作为方案执行期的最低生活保障率。此外,城镇最低生活保障额度稳步上升,每人每年由2001年的147元,增加到2015年的450元(《中国民政统计年鉴,2002-2015》、新华网),年均增长率约为8.3%。随着我国经济的发展,国家对社会保障投入也应该相应增加,从而我们假设在方案执行期内的社会保障额年均增长率不变,由此可计算出方案执行期内各年的人均城市最低生活保障额。

① 2010年后,《统计年鉴》中不再单独列出经济适用房的销售价格。

② 具体的计算方法为:某一年的经济适用房价格=前一年的经济适用房的价格×(1+年均增长率),方案执行期间的生均义务教育成本以及人均最低生活保障额可以通过相同的方法得到,下文将不再赘述。

③ 限于篇幅,计算结果未在正文中列出。

④ 城镇最低生活保障率=城镇居民最低生活保障人数/(全国人口总数-农业户籍人数)×100;数据来源:城镇居民最低生活保障人数来源于《中国民政统计年鉴(2002~2015年)》,农业户籍人数来源于《中国卫生统计年鉴(2002~2013年)》以及《中国卫生和计划生育统计年鉴(2014~2015年)》。

TEM

根据各年的最低生活保障额、最低生活保障率以及每年迁移的人口总额可以计算出政府每年在迁移人口的最低生活保障方面的总支出（见表1）。

③中央支付能力的估计

根据以上的计算，可以编制中央政府的在户籍制度改革中的财务预算表（见表1）。

表1

中央政府户籍改革的财务预算

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
累计迁移人口（万人）	1810	3621	5431	7242	9052	10862	12673	14483	16293	18104
每年迁移人口（万人）	1810	1810	1810	1810	1810	1810	1810	1810	1810	1810
劳动力（万人）	1316	1310	1303	1296	1289	1283	1276	1269	1262	1255
小孩（万人）	304	307	310	313	316	319	322	325	328	331
其中：6~14周岁小孩（万人）	182	184	186	188	190	191	193	195	197	199
老人（万人）	190	194	198	201	205	209	213	216	220	224
住房支出（亿元）	9900.05	10546.02	11234.13	11967.15	12747.99	13579.78	14465.85	15409.73	16415.20	17486.27
经济适用房销售价格（元/平米）	3645.67	3883.54	4136.94	4406.87	4694.41	5000.72	5327.01	5674.59	6044.85	6439.27
人均住房面积（平米）	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
最低生活保障支出（亿元）	52.42	113.56	184.51	266.47	360.80	468.99	592.67	733.69	894.07	1076.06
低保概率（%）	4.95	4.95	4.95	4.95	4.95	4.95	4.95	4.95	4.95	4.95
人均低保额度（元/月）	487	528	572	619	671	727	787	853	924	1001
补贴月数（月）	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
义务教育支出（亿元）	238.16	292.73	359.78	442.13	543.29	667.53	820.10	1007.45	1237.50	1519.93
人均义务教育支出（元/人/年）	13074	15909	19358	23555	28663	34877	42440	51641	62839	76463
迁移人口的福利总支出（亿元）	10190.63	10952.31	11778.42	12675.76	13652.09	14716.30	15878.62	17150.87	18546.76	20082.26
当年中央财政收入（亿元）	89529.72	105488.39	124291.70	146446.69	172550.80	203307.98	239547.61	282246.97	332557.48	391835.83
当年中央财政预算支出（亿元）	98565.38	113084.66	129742.71	148854.60	170781.78	195938.97	224801.97	257916.65	295909.34	339498.57
福利支出占中央财政收入比例（%）	11.38	10.38	9.48	8.66	7.91	7.24	6.63	6.08	5.58	5.13
福利支出占中央财政预算支出比例（%）	10.34	9.69	9.08	8.52	7.99	7.51	7.06	6.65	6.27	5.92

注：a. 迁移人口的福利总支出 = 住房支出 + 最低生活保障支出 + 义务教育支出；b. 住房支出 = 经济适用房销售价格 × 人均住房面积 × 每年迁移人数；c. 最低生活保障支出 = 低保率 × 人均低保额度 × 补贴月数 × 累计迁移人数；d. 6~14周岁小孩（适龄儿童）人数 = 迁移小孩总人数 × 60%；① e. 义务教育支出 = 人均义务教育支出 × 6~14周岁小孩人数；f. 中央财政收入根据1978~2014年年均增长率17.82%进行推算得到，根据同样计算方法可得中央财政预算支出数据。

如表2所示，农民工福利支出占中央财政收入的比例最高的为11.38%，最低的仅为5.13%，并且每年都处于下降的状态。此外，农民工福利支出占中央财政预算支出的比例也具有类似特征，由2016年的10.34%下降到2025年的5.92%。与中央财政预算支出中的主要项目相比，这个比例并不高。

表2 中央财政预算的主要项目支出数量以及占总支出的比例

	年份	2010	2011	2012	2013	2014
国防	数值（亿元）	5190.82	5835.91	6503.11	7201.68	8082.3
	占财政预算总支出比例（%）	11.12	10.74	10.14	10.35	10.79
社会保障和就业	数值（亿元）	3582.25	4414.34	5750.73	6550.81	7152.96
	占财政预算总支出比例（%）	7.68	8.12	8.97	9.42	9.55
农林水事务	数值（亿元）	3778.94	4588.83	5491.45	6195.88	6487.47
	占财政预算总支出比例（%）	8.10	8.44	8.56	8.91	8.66

对地方税 收返还	数值（亿元）	5004.36	5067.99	5188.55	5052.79	5086.91
	占财政预算总支出比例（%）	10.73	9.32	8.09	7.26	6.79
对地方一般 性转移支付	数值（亿元）	9445.14	12089.29	15208.82	15820.43	17953.85
	占财政预算总支出比例（%）	20.24	22.24	23.72	22.74	23.98
中央财政预算支出总额	数值（亿元）	46660	54360	64120	69560	74880

数据来源：根据财政部网站与中央政府网站的相关数据整理而来。

事实上，由于中央财政在支付农民工的城市福利时，农民工在农村的相应福利也会被相应的取消，这会减少中央财政预算支出，从而中央政府的实际支出比笔者计算的还要更低一些。此外，农民工市民化的过程本身能够带来的改革红利（如提高劳动生产率、实现农业的现代化经营等）能够促进经济发展，增加中央财政收入。^[13]因此，从总体上看，资金约束已经不构成户籍制度改革的障碍了，中央政府完全有财力解决这个问题。

① 适合义务教育的小孩一般是指年龄在6~14周岁的人口。笔者把年龄作为权重，6~14岁小孩约占小孩总数的60%。适龄儿童人数 = 小孩总数 × 60%。

四、结语

我国当前的“二元”户籍制度不利于经济发展与社会稳定。地方政府既缺乏户籍制度改革的意愿，也缺乏改革的能力，因此，户籍制度改革需要中央政府顶层设计，改革成本需要中央统筹。从本文户籍改革财务预算的结果上看，中央政府有财力解决农民工福利问题。

需要说明的是，本文的结论仅提供了一种政策上的可能性，因为仍有很多问题尚未进行深入研究，如为了让户籍制度改革更加顺利推进，应该如何稳妥、深入地推进农村土地制度改革、如何设计中央政府的户籍制度改革成本转移支付机制以及如何协调改革中各利益相关者的矛盾等等，这些都是未来进一步研究的方向。

参考文献：

- [1] 蔡昉, 都阳, 王美艳. 户籍制度与劳动力市场保护 [J]. 经济研究, 2001, (12): 41-49.
- [2] Rauch, J.. Economic Development, Urban Underemployment, and Income Inequality [J]. Canadian Journal of Economics, 1991, (06): 158-169.
- [3] [9] 张国胜, 陈瑛. 我国户籍制度的改革逻辑与战略取向 [J]. 经济学家, 2014, (05): 78-87.
- [4] 彭希哲, 赵德余, 郭秀云. 户籍制度改革的政治经济学思考 [J]. 复旦大学学报(社会科学版), 2009, (05): 1-11.
- [5] 刘惯超. 论户籍制度改革的方向、关键和步骤 [J]. 经济体制改革, 2010, (06): 21-25.
- [6] 孙文凯, 白重恩, 谢沛初. 户籍制度改革对中国农村劳动力流动的影响 [J]. 经济研究, 2011, (01): 28-41.
- [7] [12] 陶然, 史晨, 汪晖, 庄谷中. “刘易斯转折点悖论”与中国户籍—土地—财税制度联动改革 [J]. 国际经济评论, 2011, (05): 120-149.
- [8] 李志德. 中国户籍制度变迁的路径选择: 城市户籍的供需均衡与实现 [J]. 经济体制改革, 2010, (04): 25-30.
- [10] 张力, 吴开亚. 城市自由落户的公共财政压力分析 [J]. 中国人口科学, 2013, (06): 17-30.
- [11] 许庆, 尹荣梁, 章辉. 规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究 [J]. 经济研究, 2011, (03): 59-73.
- [13] 都阳, 蔡昉, 屈小博, 程杰. 延续中国奇迹: 从户籍改革中收获红利 [J]. 经济研究, 2014, (08): 4-15.

The Reform of Household Registration System Needs Top-level Design and Transfer Payment of Central Government

XU Qing QIAN You-fei SUN Jun

(Institute of Finance & Economics Research in Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The Household Registration System (HRS) has restricted the development of economy and society. Firstly, it is a breakthrough to reform HRS by providing the migrant workers with the city welfare, which concludes low-cost housing, compulsory education for their children and the indemnification of the basic living standard. Secondly, the essence of the reform of the HRS is a Central Government's transfer payment problem. Under the premise of the drive of interests and the fiscal pressure, local governments do not have initiative to accept the migrant workers. Therefore, the reform of the HRS needs top-level design, and its cost also needs the transfer payment of Central Government. Finally, after the quantitative calculation, we find that it is feasible for Central Government to transfer existing migrant workers and members of their families to city and town gradually in the next 20 years and improve the rate of population urbanization to 60% around the year of 2035.

Key Words: reform of household registration system; top-level design; transfer payment of central government

责任编辑: 刘金成