



唐 钧

中国社会科学院社会政策研究中心
秘书长、研究员

北京市政府于2016年9月8日发布了《关于进一步推进户籍制度改革实施意见》(以下简称《意见》),并于即日起正式实施。至此,包括北京在内,中国已经有30个省份进行了同样的改革。

《意见》中有很多与北京市常住人口切身利益密切相关的政策要点,其中很重要的一点就是:“取消农业户口和非农业户口性质区分,统一登记为居民户口,体现户籍制度的人口登记管理功能。建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。”

以上关于“居民户口”的“意见”包括三层意思:第一,北京市今后只有统一的“居民户口”,而不再分“非农业户口”和“农业户口”;第二,户籍制度今后主要功能是“人口

从城乡二元走向户籍和非户籍二元

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2016.10.031

虽然城乡二元结构看起来被“消灭”了,但在常住人口中,本地户口与外地户口之间又形成了新的二元结构

登记管理”;第三,今后教育、医疗、就业、社保、住房等待遇要与统一的居民户口相适应。

就政策实施的难度而言,前两点比较容易做到,第三点做起来恐怕就要费点周折。当然,近年来,北京市也已经在统一城乡居民的待遇方面做了不少工作。譬如,统一了城乡居民的养老保险待遇和医疗保险待遇。北京市城乡居民养老保险已经并轨。北京市城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗也已统一筹资标准,并计划于2018年实现并轨。至于社会救助,北京市的朝阳区、海淀区、丰台区、顺义区、大兴区、通州区已经实现城乡低保标准并轨。但是,即便这样,要像《意见》中所说,“建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度”,恐怕还有待时日。

此外,北京市的城乡居民或者说全体市民“统一登记为居民户口”,是否意味着近30多年来一直被诟病的二元社会也就从此告一段落,其实不然。虽然城乡二元结构看起来被“消灭”了,但在常住人口中,本地户口与外地户口之间又形成了新的二元结构。这种二元结构将继续在另一个层面上体现着社会不公

平,而且恐怕将会对北京市的经济社会发展产生负面影响。

就拿当前社会热议的人口老龄化来说:如果按户籍人口计算,2015年北京市户籍人口1340万人中,60岁及以上户籍老年人口约315万,占总人口的23.4%。但是,如果按常住人口计算,2015年北京市2170万常住人口中,60岁及以上的老年人口为340万人,所占的比重为15.7%。2015年,全国的老龄化程度为16.5%。以上数据说明,若以常住人口为统计口径,北京市老龄化的程度低于全国平均数0.8个百分点,可以说仍然处于初级老龄化阶段;但若以户籍人口为统计口径,北京市的老龄化程度要高于全国平均数6.9个百分点,并且已经进入了中度老龄化阶段。

《意见》中提出的控制北京市人口的目标2020年为2300万人,这个数字应该是常住人口数。按“十二五”期间平均每年增加常住人口18万计算,“十三五”期间将会增加老年人口90万。如此,到“十三五”期末,北京市的老龄化程度将会增加3.3个百分点,达到19%,即将进入中度老龄化阶段。在这样的情况下,人口老龄化的负面影响将会显著增加。■

(责任编辑 吕红娟)