

基于公共政策视角对户籍制度改革的研究

黄晓楠

湖南农业大学, 中国·湖南 长沙 410125

【摘要】户籍制度在我国作为一项重要的公共政策, 不仅仅只是人口统计登记的执行工具, 更与人民生活和国家发展息息相关。户籍是国家治理体系的基础信息载体, 是与公民个人基本权利以及劳动力资源分配不可分离的必要部分。户籍制度的改革变化也是社会资本与居民结构发展的映射缩影, 从其中的变化我们能总结归纳出社会发展的必然规律与可贵经验。本论文将基于公共政策视角, 对户籍制度改革进行研究探讨, 充分运用所学的专业知识, 对户籍制度的改革进行剖析, 望从中能获得对未来社会发展中完善公共政策的启发。

【关键词】公共政策; 视角; 基于; 户籍制度; 改革; 研究

Research on the Reform of Household Registration System Based on the Perspective of Public Policy

Huang Xiaonan

Hunan Agricultural University, Changsha, Hunan, China 410125

[Abstract]As an important public policy in my country, the household registration system is not only an implementation tool of population statistics registration, but also closely related to people's life and national development. Household registration is the basic information carrier of the national governance system, and is an inseparable part of the basic rights of citizens and the distribution of labor resources. The reform and change of the household registration system is also a reflection of the development of social capital and the structure of residents. From the changes, we can summarize the inevitable laws and valuable experience of social development. Based on the perspective of public policy, this paper will research and discuss the reform of the household registration system, and make full use of the professional knowledge learned to analyze the reform of the household registration system, hoping to obtain inspiration for the improvement of public policies in future social development.

[Key words]public policy; perspective; basis; household registration system; reform; research

1 户籍制度改革的研究

户籍制度的改革由“农”与“非农”二元格局的确立到实施居民身份证制度, 小城镇户籍逐步放开再到全面放开建制镇和小城市的落户限制, 有序开放中等城市落户限制, 确立新型户籍制度改革目标。由此可以看出, 户籍制度的改革在时间跨度上与制度变迁上有着深远的示范意义。对于户籍制度改革的研究也将涉及公共政策学中的公共问题的提出、问题认定与政策议程、政策过程、政策方案的规划以及公共政策的执行等多个方面。在一定程度上, 户籍制度的改革也反映了公共政策的社会本质, 即公共性与偏好性的对立统一。所以基于公共政策视角对户籍制度改革进行的研究, 将依据公共政策的基本特征进行层次分析。以下叙述的章节将从户籍制度改革的背景、户籍制度改革的过程以及户籍制度改革的结果, 一一对应政策问题设定、政策过程决策与政策方案执行, 深入一步地探讨户籍制度改革的研究, 也由此引出户籍制度改革带来的积极影响与消极影响, 并结合当下社会变化情况, 展望优化户籍制度改革的有效路径。

1.1 户籍制度改革的背景

户籍制度的改革经历了三大重要阶段, 也因此对应着不同的改革背景。传统的户籍制度, 也就是计划经济体制下的户籍制度, 核心就是二元结构社会, 将全国人口划分为城市人口与农村人口, 因不适应经济与时代的发展而滞后导致了严重的社会与政治问题。这样滞后的户籍制度削弱了经济要素的自由流动, 阻碍了经济的可持续发展, 不利于形成统一的全国市场, 并且阻碍了城市化的进程与消费市场的进一步发展, 加剧了社会分化, 无法对人口流动进行有效管理。在进行二元结构分割, 改革过渡到城乡统一的一元户籍制度后, 居民的发展机会相对平等, 社会与利益分配相对平均, 提高了户籍制度管理的效率。

随着我国改革开放的不断深入与社会主义市场经济体制的不断发展我国国内国外的经济形势也发生了巨大变化, 国家也提出了新的政策方针, 即走中国特色新型城镇化道路, 对确立新型户籍制度关系进行铺垫。而原有的户籍制度带来的居民身份和基本权益的不平等, 限制了人口的自由流动, 并且妨碍了新型城镇化道路的建设, 已经不再适应我国经济社会的发展, 提升户籍制度下的非人性化要素、城乡区域差别、管理手段落后等公共问题迫在眉睫, 户籍制度改革刻不容缓。

1.2 户籍制度改革的过程

户籍制度的改革不仅仅只是掌握户口数量和进行人口登记的制度改革, 更是户籍管理制度背后对公民基本权益的保障。它具有公共政策的特殊属性, 即政治性、权威性、强制性, 应然与实然的统一, 回应性与普遍性的统一。户籍制度改革的过程也对应着辩证唯物主义的方法论与认识论: 实践是认识的基础, 一切从实践出发, 具体问题具体分析, 落实从个别到一般, 从特殊性到普遍性的辩证思想。

户籍制度改革的开始由点到面, 先从试点开始实行, 经历了不同的进程。改革由浅入深, 由原来的合并二元户口放开户籍格局到逐步创新人口管理。这是一个循序渐进的过程, 先是对公民身份的确认进行划分, 再到强调居民享有同等权利, 履行同等义务, 逐步满足符合条件的人口落户需求, 逐步实现城乡基本公共服务均等化。最后深入为创新人口管理, 控制城市规模, 基本建立与全面建成小康社会相适应, 有效支撑社会管理和公共服务, 依法保障公民权利, 以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。这个过程是一系列相互衔接的操作性程序的有机组合。

本章节认为户籍制度改革的过程主轴在于政府机关对社会资

源和社会价值的分配。换言之就是在户籍制度的改革过程中,作为主力军的政府公共机关将户籍制度问题纳入政策议程,使原本较为私人性的户籍问题延展成具有充分公共性的问题。政府机关在此过程中运用各种政治力量,使其立于户籍制度改革的支配性地位之中。但是户籍制度改革的动力机制又涉及了公民与制度系统和政策环境之间的互动。这个论点可以具体印证随着时代环境发展的不同,政策行为者居于时代的地位的不同,由此造成户籍制度改革过程的多变性、连续性。

1.3 户籍制度改革的结果

户籍制度改革的结果,涉及着整个国家亿万人的切身利益,作为最基本的社会公共管理方式,它指向着更多人的公平发展,更加考验平衡公平和效率的公共治理,所以户籍制度改革的结果意义深远。户籍制度改革的结果贯彻了政策目标的三大特性:问题的针对性、未来的预期性、目的多元性。

户籍制度改革在省市展开,每个省市实施的户籍制度可能有所不同,但基本上是大同小异。总而言之,户籍制度改革的结果贯穿了社会与公共层级的多方面情况,户籍制度改革加快了城乡统筹发展的需要,对劳动力就业、计划生育、教育水平发展、严格控制城镇人口与城市规模和维护社会稳定等方面发挥了重要的作用,也是加快城乡一体化进程的必经之路。户籍制度改革的结果也在优化经济增长方式和顺应社会平等趋势上得到了重大的体现。户籍制度改革的结果是相对的,相对于当下时代发展的选择而作出的结果,目前的结果统筹解决了原有户籍制度下带来的城乡相互因果关系综合的一系列问题,并把社会发展作为整体进行统一规划。但是当下的结果不是绝对的,户籍制度改革的结果是一个长远发展、可持续进行的公共政策执行力深入进行的实践成果。

2 户籍制度改革的影响以及优化路径

户籍制度改革从本质上来说是一种涉及利益分配的制度系统改革政策,户籍利益贯穿群众始终,并且不可避免地会影响传导给目标群体。且由于户籍制度改革涉及范围较广,户籍制度改革必须在厘清影响因素的情况下进行优化改革,才能更好地适应真实社会情境,促进社会发展。户籍制度改革带来的影响有积极的也有消极的,基于公共政策评估研究的出发点,将叙述列举户籍制度改革的带来的积极影响与消极影响,并在分析消极影响的基础上,对户籍制度改革提出完善其发展的优化路径。

2.1 户籍制度改革的积极影响

在推进户籍制度改革的过程中,这一公共政策所产生的积极影响是不可忽略的,从社会经济层面结构分析,户籍改革制度产生的积极影响有以下所述几点:一、促进了社会公平。促进社会公平也是户籍改革制度的重中之重,是最核心的部分,它使更多城乡居民享受到日益均等化的基本公共服务,增加了分享经济社会发展成果的流通,也为公民提供了更好的社会保障和发展成果。二、促进了经济的增长。户籍制度改革将原本分散、低效率的劳动力引流集中到了我国重点发展的二、三产业,这一政策举措的发展中促进了现代农业的发展,也推动了消费倾向和结构的改变,完善了我国的消费市场,也为经济发展提供了巨大动力,从而优化了经济结构并且提高了经济发展的质量。三、促进城镇化有效发展和社会资源优化配置。户籍制度改革合理地引导了人口的流动,优化了大中小城镇的格局布置,它也充分促进了劳动力的自由流动,提高了资源配置效率,进一步释放了人口红利和改革红利。

2.2 户籍制度改革的消极影响

正所谓,一个硬币都有其正反面。在现行政策条件下实行的户籍制度改革也受到了许多外在环境的限制。因此它无法完全发挥其有效作用,并不可避免地存在一些消极影响。户籍制度改革的消极影响主要表现在:一、户籍制度改革在执行过程中其实加剧了城乡割裂,阻碍了城乡统筹的进程,也导致了社会分化的进一步加剧。二、户籍制度改革虽然加快了人口流动但是它一定程度上只是加快了短期的人口流动,这种短期人口流动称为

“不完全迁移”,不完全迁移的户籍人群,很大一部分还是存在着基本权利与本地人口不匹配的情况,这样既浪费了某些原本应该给予提供到的社会资源,且大规模的人口流动易引起城市各方面的不协调,使社会整合面临困难。三、无法对人口流动进行有效的管理,且公民将具有不同的身份。户籍制度改革过程中,将加剧“空壳村”与“城中村”的出现,很多户籍人口将无法受到有效管控,且外来人口享受不到迁移地所提供的社会福利。

2.3 户籍制度改革的优化路径

户籍制度从客观整体局面来看,是一项性质较为良好的公共政策,它在极大程度上满足了公共政策的管制功能、引导功能、调控功能和分配功能,但也在个别领域范围内存在一定的局限性。由上述分析户籍制度改革带来的影响来总结得出,户籍制度改革所需的优化路径为:一、政府要强化发展促进限制人口流动的功能变迁,要加强公共权力的责任和全局意识。二、政府要依靠多种手段促进社会福利的分配,提供必要的保障条件和措施。三、加强政府对户籍制度人口登记管理的功能,健全完善的网络体系。四、逐步剥离户籍制度上的社会保障福利,促进公民基本的住房、就业、教育等基础社会福利的保障。

3 结束语

由上述文字得出结论,户籍制度改革与公共政策发展之间存在着错综复杂的关系,从公共政策的视角研究户籍制度改革有助于我们更好地把握未来户籍制度改革的主要脉络。在百年未有之大变局的当下,当前也是我国突破户籍制度改革困境、规范城镇化治理发展、提高发展质量的关键时期,更是各大城市放宽落户政策门槛地方重大机遇期。户籍制度改革并不是“一刀切”的公共政策,研究户籍制度改革也让我们领悟到,公共政策的执行是一个长期发展的过程,户籍制度改革更是需要划分阶段,制定短期目标与长期目标。着眼即将到来的社会主义现代化时期,更应加快户籍制度改革。研究当下的户籍制度改革有助于更好地制定往后与社会发展相适应的重大战略问题,针对当前户籍制度改革出现的突出问题进行修正,展望切实满足人民利益需求、实现人口有序流动、构建人民美好生活的理想户籍制度。

参考文献:

- [1] 邓群钊. 石俊. 喻登科.《户籍制度背景下的社会资本结构与城乡收入差距》. 南昌大学管理学院. 2020年09期.
- [2] 陈旖旎.《中国户籍制度的改革与发展研究》. 南京理工大学公共事务学院. 2021年06期.
- [3] 黄文洁.《区域均衡发展下的迁移自由: 展望中国未来的户籍改革》. 香港城市大学亚洲和国际研究学系. 领导科学论坛. 2021年09期.
- [4] 刘婷.《新型城镇化背景下户籍制度改革研究》. 湖南大学. 硕士学位论文2015年.
- [5] 李铁映.《决策研究》,《哲学研究》. 1984年第4期.
- [6] 王福生.《政策学研究》. 四川人民出版社1991年版第18页.
- [7] 李忠尚.《现代决策论——软科学与科学决策研究》. 中国青年出版社1995年版,第114-115页.
- [8] 别红霞.《当代中国户籍制度研究综述》. 河南大学哲学与公共管理学院. 社会科学报2014年01期.
- [9] 尹珊珊. 郭艳芬.《新型城镇化改革过程中户籍制度改革的探索》. 河北司法警官职业学院. 党史博采理论2015年05期.
- [10] 保罗·萨巴蒂尔.《政策过程理论》. 新知三联书店2004年版第22页.
- [11] 朱志宏.《公共政策》. 三民书局1992年版第267-268页.
- [12] 唐亚霞.《城乡统筹视角的户籍制度改革研究》. 重庆工商大学. 硕士学位论文2008年.
- [13] 刘歌.《我国户籍制度改革的路径选择》. 吉林财经大学. 硕士学位论文2017年.