

我国城乡户籍制度改革的误区和路径

于建嵘, 李人庆

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 东城 100732)

【摘要】目前我国城乡户籍制度改革探索中, 还存在着认为改革应主要在中、小城市进行, 而不是大城市; 应给城市政府充分自主权, 中央政府不应深度介入; 将征地拆迁或集中居住的农民作为主要对象等误区。研究表明, 进一步改革要求地方政府要有公共服务的能力和意愿, 以不降低城市居民既得公共服务及福利水平为底线, 其进展也决定于地方工业化和城市化程度。下一步改革应完善城乡社会保障制度体系、加快农村宅基地确权改革、大力开展城市廉租房的建设、着力解决农民工二代的市民化问题、完善土地和财政制度配套改革、统筹城乡发展和促进城乡制度一体化, 尤其是中央政府应从国家建设和公民权的角度来参与和制定户籍改革的相关制度。

【关键词】户籍制度改革; 城乡统筹; 公民权

【中图分类号】C921 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674—0351(2012)04—0086—06

城乡户籍制度是目前在我国被普遍批评的一种具有福利身份区隔和歧视性的制度。如何在城乡户籍制度改革上有所突破? 如何破解这一计划经济遗留下来的制度性难题是摆在理论和实践上都不能回避、迫在眉睫的问题。本文通过梳理户籍改革所面临的难题和困境, 具体分析当前户籍改革的路径、方式和方法以及所取得经验, 并提出相应的政策建议。

一、户籍制度改革的误区与进展状况

户籍制度因其弊端日益凸现, 已成为当今改革的焦点, 在理论上对于户籍制度应该改革, 大多并无异议。但户籍制度改革所以进展不大和动力不足的一个主要原因, 就在于对户籍制度改革在如何改革上存在很大的分歧。到目前为止, 无论是政府、还是学术界对如何推进户籍改革仍然无法形成共识。一旦涉及到实践层面如何改革和改革的方案, 如改革的重点放在哪里? 改革的瓶颈、阻力和路径在哪里?

改革的动力机制是什么? 如何选择户籍改革的策略工具等一系列问题时, 附着在户籍制度之上的相关社会经济管理体制、社会经济政策以及由此形成的社会利益分配格局错综复杂盘根错节, 在稳定压倒一切和发展就是硬道理的思维下, 使得户籍制度改革很难取得最终突破。

户籍制度改革所以进展不大的另一个主要原因, 就在于在户籍制度改革无论是在认识上, 还是在实践上存在一定的误区。什么是户籍制度中的核心内容? 为什么户籍制度改革会这么难? 这不仅涉及到一个地方政府进行户籍制度改革的激励问题, 也涉及到对现阶段“城市户口”到底包含什么内容的认识问题。户籍制度改革是仅仅改革户口登记和居住登记管理制度, 还是要改附着在其背后的福利保障制度和财政制度? 户籍制度改革到底是按照目前的政策以中小城市(镇)为主, 还是应该大中小城市

【收稿日期】2012-05-22

【作者简介】于建嵘(1962—), 男, 湖南衡阳人, 中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心主任、教授; 李人庆(1963—), 男, 北京人, 中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心秘书长、副研究员。

【基金项目】本文系于建嵘为首席专家的国家社科基金重大招标课题“城乡经济社会一体化新格局战略中的户籍制度与农地制度配套改革研究”(项目批准号: 08/ZD025)的阶段性成果。

都推进? 户籍制度改革是应该让地方自主探索,还是需要中央的介入? 是在给予流动人口户口的同时,要求来自农村的流动人口放弃其承包地甚至是宅基地,还是不提出这类要求? 对这些问题,无论是既有的户籍改革探索,还是目前的一些认识,都存在不小的误区。

实际上,户口本只是城市的“门卫”,而后面的利益才是掌舵人。人们几十年都把户籍制度改革的矛头对准公安部,而即使公安部把门完全打开,人们发现门后的问题都没有解决,这些问题最突出地集中在教育、住房和就业领域。未来5年改革快慢与否,民众是否满意就看这几块。还有社会保障也是最艰难最慢的一块。户籍改革不能就事论事单线直进地改革,需要系统设计协同一致才能够得到有效解决。许多改革收效甚微的原因就在于改革缺乏全局性和系统性。

虽然早在1992年开始,国家就成立户籍制度改革文件起草小组,并于1993年6月草拟出户籍制度改革总体方案,提出了包括取消农业、非农业二元户口性质,统一城乡户口登记制度;实行居住地登记户口原则,以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源等主要生活基础为基本落户条件,调整户口迁移政策的改革目标。户籍体制改革仍然停留在主要依靠地方政府采取局部改革的阶段。一些中小城市(镇)虽然改革进展最快,但由于其就业机会有限、公立学校教育质量偏低,并没有得到很大响应。近年来,中国在城市基本社会救助体系(如最低生活保障)和住房保障体系(如经济适用房和廉租房)建设上取得了较快进展,但这些保障体系只面对具有本地户口的城市居民。虽然中央政府要求地方政府解决流动人口子女的就学问题,但并没有为此提供相应的财政资源,而地方政府也缺乏积极性去全面执行中央的政策。

如前所述,目前我国几乎所有的生活消费品都已市场化。而随着就业市场化和非国有企业成为城市就业的主要创造者,就业也逐渐与城市户口脱钩。即使是一些城市政府提供的就业岗位,比如环保、卫生之类的低端职位,也开始招纳外地人口。城市户口与就业的逐渐脱钩也就意味着户口与就业相关的社会保险(即所谓的“五险一金”,养老、医疗、失业、工伤、生育保险及住房公积金)脱钩,这些保险是由

作为雇主的企业和作为雇员的个人(单独或共同)缴纳。因此,如果劳动者就业单位为其雇员上了这些社会保险,则不管该雇员是否有本地城市户口,都可以享受这些保险。从这个意义上讲,当前阶段某地城市户口主要意味着那些由该地城市政府所提供的、与城市户口相关的、具有排他性的三项公共服务:以城市最低生活保障为主的社会救助服务,以经济适用房和廉租房实物或租金补贴为主的政府补贴性住房安排,以及迁移人口子女在城市公立学校平等就学的机会。其中最困难的是户籍制度改革中成本最高的流动人口居住问题。这里所指的“低收入住房”,是指广义上由各种主体提供的,可以解决低收入人群基本居住问题的住房,既不意味着一定要由政府来提供保障,也不意味着福利社会,而是“居者有所归”。

目前对户籍改革的探索和认识,至少存在三个不小的误区。

第一个误区,是认为实质性进步的户籍制度改革应该主要在中、小城市进行,不应该在大城市进行,因为大城市、特大城市已太拥挤了,不宜进行户籍改革。但实际上,只进行50万人口以下的中、小城市户籍改革意义非常有限。很多大城市、特大城市,都已经、未来还将继续吸纳更多来自农村和其他城市的流动人口就业。以北京为例,到2009年末,实际常住人口1972万人中,户籍人口1246万人;登记流动人口763.8万人,其中在京居住半年以上的726.4万人。上海2009年常住流动人口达542万人。2009年广州常住流动人口也超过600万,接近本市户籍人口。深圳目前常住人口超过1400万,但户籍人口却只有200多万。人口向就业机会更好的大中城市集聚,固然部分取决于这些地区有更好的行政、财政资源,但更主要是由经济发展规律(城市规模经济和集聚经济)所决定的。除非我们要违背经济规律把产业从这些城市转移出去,否则只能让这些大城市的流动人口继续“流动”,或者让他们的家庭成员继续“留守”。

实际上,从1997年开始全国已有近400个小城镇进行户籍改革试点。1998年,各地逐步开放小城镇户籍。2000年,中央出台了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,规定对县级市市区及以下的城镇,只要有合法固定住所、稳定职业或生活来源,

农民均可根据本人意愿转城镇户口。在这一政策推动下,各地对小城镇户籍开放也相应加速。2001年国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,对小城镇户籍进一步放宽,至此大多数小城镇的户籍基本上对本地区农民开放了。但有意思的是,这一系列小城镇户籍改革却并没有带来大量农民迁入小城镇的情况。尤其是在发达地区的中小城镇,户籍制度改革往往针对的是本地区内、最多是本省内的农村居民,而本地农民一旦想获得小城镇户籍,还往往要放弃农村土地与计划生育政策二胎指标,结果是这些地区的农民基本没有什么积极性去转为城镇户口。而在欠发达地区,中小城镇不仅缺乏稳定的就业机会,而且其本身能为居民提供的公共服务也非常有限,大部分农村人口宁愿去发达地区打工,也不愿在本地小城镇落户。

同时,在绝大部分能够提供较好就业机会、公共服务也相对完善的大、中城市,户籍制度改革则基本没有任何实质性的突破。要获得本地户口,外来人口一般要至少购买本地价格高昂的商品房,并获得有较高收入的本地就业机会。以浙江杭州这个在户籍控制方面较为宽松的城市为例,现有规定是外来人口只要有大学本科学历就可以直接获得杭州市非农业户口,但这个要求对绝大部分到杭州打工的农民工而言仍是天方夜谭。而在北京、上海等特大城市,要获得本地城市户口甚至需要投资几百万、上千万,或在本地开办企业创造几百人以上的当地就业机会。

第二个误区,是在户籍制度改革进程中应该给城市政府充分的自主权,中央政府不应该深度介入。但实际上,若无来自上级,尤其是中央政府的指导性政策、跨区的协调乃至对地方政府,尤其是人口流入地的地方政府施加较大压力,跨区、乃至跨省的户籍改革问题基本上很难得到解决。如果我们观察现有的各地户籍改革试点,就可以看到其主要瞄准对象是来自本省或本市范围内的农村人口,甚至有的只覆盖本地失地农民(往往是在低价征收农民土地之后)。但考虑我国人口迁移有相当比例是跨地区或跨省迁移,特别是从内地向沿海、从发达省份内部较不发达区域向更发达区域的迁移,这种完全由地方推动的改革就基本无法覆盖那些来自外省、市的流动人口。光靠地方政府自身推进户籍制度改革,

就很可能带来户籍改革中地方政府,尤其是作为流动人口主要流入地的沿海地区地方政府将以农民工为主体的所谓“低素质”人口及其家庭成员排斥在外的局面。如果情况是这样,户籍制度改革取得有效进展和突破根本无从谈起。

第三个误区,是将征地拆迁或集中居住的农民作为户籍制度改革的主要对象,但这就涉及到给予城市户口需要农民放弃什么的问题。实际上,我国近年来很多地方进行的户籍改革,本质上都是以给“城市户口”为名进行的“土地财政”行动。由于很多发达地区或城市郊区的农民,其土地本身就有较大的升值潜力,非农就业收入也不低,孩子原来就可以在本地公立学校免费入学,因此,城市户口对他们的意义并不大,但地方政府为了征拆他们的农地和宅基地,却很有积极性为这些人“解决”户口。相反,而那些最需要城市户口的外来流动人口的户籍问题,地方政府则基本没有激励解决。

总之,户籍制度改革的真正内涵不在迁户口而在待遇一体化,是落实以“住房、低保、教育”为核心的公共服务和福利保障制度。户籍制度改革的方向是减少户籍造成的公共服务差异。户籍制度改革未来重点突破的方向是大城市的户籍制度改革。户籍制度背后的核心是财政制度。户籍制度改革必须以外来农民工为主体。任何有关户籍制度的改革努力,如果不能切实以外来农民工为主体的外来人口为重点,就容易变成表面功夫。科学而渐进地降低大城市外来常住人口落户标准,户籍制度改革必须服务于人口城市化。从这个意义上讲,对当前中国的发展阶段而言,更有意义的城市化不是简单的城市常住人口增加,更不是城市面积的扩大和开发区、新城的大规模建设,而是尽享城市公共服务的市民增加。户籍制度本身的改革是一个目标而非手段:目标不能和手段混淆,简单地“宣布”取消城市与农村户口,很难有什么现实效果;而手段恰恰需要跳出户籍之外,需要通过社会管理创新和探索公共服务的筹资创新,让“土地的城市化”为“人口的城市化”服务。

户籍改革已经进入综合和攻坚阶段,地方政府已成为改革的主角。正是因为改革就意味着福利扩大化,是需要地方政府的财政支出作为支撑的。谁出钱谁改革?因此户籍制度改革呈现出一种自下而

上的改革路径,即一些创新与迈步都出自地方政府。涉及到如此大的人群和根本性的制度,不是喊就能解决问题,而是需要真金白银才能解决问题。这就是为什么中央和各部委浅层改革已到尽头,部分城市地区的单线突进也遭到阻力而夭折的根本原因。已有的户籍制度改革失败就在于:过分强调适应性和渐进性改革,忽视整体性和系统性的改革;过分强调单线突破或者仅仅底层实践改革,忽视顶层设计和配套改革;过分强调改革的应然,忽视改革所应具备的条件,或片面强调现实条件,而不是力图通过制度改革创新创造条件。应在社会保障和公共服务等方面采取一系列配套改革措施来积极推进户籍制度改革。

户籍制度改革影响和决定户籍管理制度改革的基本因素和经验,主要包括以下几个方面:

第一,地方政府的公共服务能力,即财政福利供给水平与能力十分重要,其供应能力越强则其越有能力应对和化解户籍管理放松之后城市居民以及社会公共需求增加的压力与冲击。但也并不是绝对的,还在于地方政府是否有提供公共社会服务和保障能力的政治意愿。第二,户籍改革的底线是不能降低对城市居民的既得公共服务及福利水平。必须以增量改革作为改革的突破方式和路径。第三,户籍改革在不能脱离目前财政分权和地方分灶吃饭的情况下,其进展也决定于其自身工业化和城市化所能提供的机会和空间。正是这种差异和地方政府的竞争形成了地方政府户籍制度改革的多样性和丰富性以及差异性特征。

二、关于当前户籍制度改革的政策建议

户籍制度既是一个历史遗留的问题,更是一个现实的迫在眉睫亟待解决的问题;户籍制度改革既是利益权益的问题,更是关乎自由迁徙等一系列基本权利的问题;户籍制度改革既是一个关乎个体和地方发展的问题,更是关乎整个中国能否走出困境实现未来稳定和可持续发展的关键所在。从表面上看,户籍制度改革是一个户口问题,但实际上是附着在户口背后的一系列不平等的,对农民的歧视性的政策,是对基本权利和权益的侵犯;从表面上看,是户口准入和居住准入的问题,但实际上问题的关键并不在于能否进入,关键在于进入能否获得同等的待遇。否则户籍制度改革只是一个橡皮图章和一场

文字游戏。

户籍制度涉及到一个民族国家的公民的社会公民权。所谓社会公民权是西方福利国家理论中的核心规范理念,代表的是国家对于公民面对社会风险时所负有的责任,以确保其生活福祉。社会公民权这个概念指涉的是国家提供社会福利或服务时,如何界定命运共同体之中不同成员彼此之间的权利与义务关系。而在现代的认知中,这个命运共同体便是指民族国家,而将社会公民权和政治、经济等其他面向的公民权利结合在一起,在国家疆界内受到主权的保障是民族国家的责任。即使在社会主义国家,尽管它和资本主义国家进行资源分配的政经机制不同,这样的空间意涵也没有改变。户籍制度中的“城镇/农村”区隔无疑是界定社会公民权的关键范畴,而我国社会将居民与农民的相关社会权区分成两个世界,形成中国福利体制的“一国两制”,在国家疆域内用行政力量形塑出鲜明的阶层化社会公民权。地区性福利制度的兴起,重新划分了社会公民权身份的界线。地方政府在依据中央政府指示推行新的社会政策或是进行相关的试点时,往往以自己的行政区划作为项目待遇享有的界线。于是我们观察到“本地/外地”正成为一个更为明显的福利权利/义务边界,中国社会福利体制正在更细致地分化为不同的“福利地区”(welfare region),重新界定社会公民权的形式与内容。

对福利国家建立的过程而言,社会公民权的确立彰显了国家机关与公民之间制度化的责任与权利关系,形成一个空间疆界内所建构起的福利体制。就西方社会福利的发展而言,从民权、政治权,再演进到社会权的过程本身就是民族国家建立,并且划定出政治与社会界线的历史过程:福利国家的制度建立意味着民族国家打破传统地方(教会)济贫的区域界线,重新以新的界线建构出新的政治社群与社会共济的命运共同体。^[1]由此我们可以看出,户籍制度作为一种社会公民权,对于缓解社会冲突,对于国家认同、国家凝聚力和国家建设都具有十分重要的作用。

D. Solinger 勾勒出国家的(户口)制度与市场力量如何剥夺了农民工的社会公民身份与社会权,指出中国特色的资本主义发展不但没有促进社会公民权,反而阻碍甚且剥削社会底层人口的权利。^[2]

吴介民从公民身份差序(differential citizenship)的观点说明户口制度的变迁如何重新形塑社会成员的身份,从而影响相关的社会福利资源分配。^[3]他也从户口制度的变化,观察农民工作为城镇/农村户口之间的游移者,如何成为一个中国户口制度下的特殊族群,受到歧视性的社会权待遇。^{[4],[5]}

改革开放30多年,中国农民工已经悄然更新换代。从代际关系来看,1980年代农村政策放活以后,一部分农民“洗脚上田”进厂务工,他们亦工亦农,离土不离乡,成了最早的一代农民工。1990年代,随着沿海经济特区的快速发展,开始出现了一大批离土又离乡的进城务工农民。他们又分为两个非常明显不同的群体:一部分与第一代农民工一样下过田,绝大多数仍然把回乡务农作为最终的归宿。另一部分则是没有从事过农业生产,直接从学校进城务工者。他们具有较高的文化水平和精神生活需求,渴望继续学习,重视技能培训,希望融入城市主流社会的愿望特别强烈,要求和城里人一样平等就业、平等享受公共服务,甚至得到平等的政治权利。这些把融入城镇作为最终归宿的进城务工群体,被称为“新生代农民工”。随着时间的推移,特别是大量80后和90后的加入,这部分农民工的人数越来越多,到目前约占到农民工总数的60%,已登上了城市化进程的重要舞台,并成为新产业工人阶层的主体部分。

然而,“新生代农民工”的生存和发展面临着十分现实的困境。由于现行的户籍制度,这些“新生代农民工”虽然有成为城里人的强烈愿望,有的也在城市里生活了10多年,可他们就是不能获得城镇户口,只能在长期打工的城镇暂居,因此,他们也就不能享受城市居民的社会福利以及最基本的社会保障,他们的下一代甚至没有资格同城镇居民一样获得最基本教育;由于经济上的原因,这些“新生代农民工”绝大多数没有能力购买城镇的住房,甚至不能租居一个可以进行简单家庭生活的空间;由于文化上的原因,这些“新生代农民工”虽然对现代城市文明充满了渴望,却很难真正进入到城市主流的文化生活,甚至不能获得基本的信任或遭受到各种歧视。凡此种种,客观存在并越来越严重,是一个必须解决的社会问题。中央已提出了着力解决“新生代农民工”问题这一任务,是一个良好的开始,但如何

“采取有针对性的措施”则是关键。据悉,2011年2月底,一份经国务院常务会议审议通过并内部下发的文件《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍制度改革的通知》已经为未来户籍制度改革指出了方向,定了调子。根据文件精神,未来的“户改”仍将采取“渐进式”改革,不少人期待的“自由迁徙”在相当长的一段时间内仍不能实现。不过,各地在遵循中央“户改”基本原则的基础上,可以综合本地的资源禀赋和城市化策略,推行适合本地的户籍改革举措。

户籍制度改革不能一刀切,需要因地制宜和鼓励创新,也需要法律制度配合和中央的顶层设计以及系统性的制度安排。通过梳理重庆^{[6],[7]}等地户籍制度改革的做法^{[8],[9]}和深入领会中央关于积极稳妥推进户籍改革的精神,可以看出,户籍制度改革的目标,是促进人口城市化进程,农民工和农民也能享受到经济发展成果;让经济结构更加合理,使经济发展更具有可持续性,城市经济更有活力,促进经济发展方式的转变;发挥城市在现代经济发展的集聚和乘数效应,促进经济结构的调整,解决城乡发展不平衡的问题。户籍制度改革的核心就是要通过社会管理创新,促进人口城市化进程,扩大城市福利覆盖面由户籍人口向常住人口的全覆盖,进而通过人口分布转移,减少农村人口,扩大农业生产规模,缩小城乡福利差距,促进城乡公共服务均等化。城市化政策和户籍制度改革必须与土地人口财政政策相配合配套,改革才可能成功。

我们认为需要着力从以下几个方面来为户籍制度改革提供坚实的制度基础,为深化和全面推行跨地区或全国性的户籍制度改革,提供必要的准备:

第一,进一步完善城乡社会保障制度体系,注重城乡社会保障特别是低保的制度衔接。

第二,加快农村宅基地的确权改革,给予农民完整的土地使用权,保障农民合法的财产权利和权益,包括土地的继承、抵押和转让的权利,促进农村土地市场和土地流转制度建设。

第三,大力开展城市廉租房的建设,促进低收入阶层的人口城市化。

第四,着力优先解决农民工二代的市民化问题,消除对他们在教育、医疗、工作、住房等方面的一系列歧视性政策,促进他们在城市的融入,提高他们

的工作技能。

第五,修改和完善相关政策法律,以常住人口作为城市基本公共服务的财政和法律依据。对于人口城市化问题比较突出和财政比较紧张的城市,国家应在政策上和财政上予以相应的支持。

第六,户籍制度改革根本出路还在于土地和财政制度的配套改革,只有这样才能实现户随人走,相应的福利保障也能够随着走。目前的核心问题是单向的流动,只能福利高的地区向福利低的地区流动,否则不行。需要为乡村和中小城市创造出一定的制度选择优势,鼓励人口的双向流动。

第七,户籍制度改革是城乡统筹发展的一个具体体现,其核心是城乡制度的一体化。着力清理和解决本身不合理的区域和发展政策,如教育和高考制度等,将过去注重以效率取向的制度选择调整为以注重公平为取向的制度选择。

第八,户籍制度改革关乎公民社会权和民族国家的建构,不能仅限于地方制度的改革,中央政府应从国家建设和公民权的角度来参与和制定户籍改革的相关制度。需要从法律制度上保证基本公民社会权。国家尤其是中央政府应当负起应尽的责任和义务。

参考文献:

[1]施世骏. 社会保障的地域化:中国社会公民权的空间政

治转型[J]. 台湾社会学 2009(18).

[2]Solinger, Dorothy J. Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market [M]. Berkeley: University of California Press, 1999.

[3]吴介民. 压榨人性空间:身份差序与中国式多重剥削[J]. 台湾社会研究季刊 2000(39).

[4]Wu, J. -M. Comparing Three Migrant Citizenship Regimes in Globalized China [C]. Paper presented at the conference "Breaking Down Chinese Walls: The Changing Faces of Labor and Employment in China". Cornell University, 2008.

[5]Wu, J. -M. Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: A Comparative-Institutional Analysis [G]// In: M. K. Whyte (ed.), One Country, Two Societies: Rural - Urban Inequality in Contemporary China. Cambridge, MA: Harvard University Press. (Forthcoming), 2009.

[6]黄宗智. 重庆“第三只手”推动的公平发展? [J]. 开放时代 2011(9).

[7]黄宗智. 中国发展经验的理论与实用含义:非正规经济实践[J]. 开放时代 2010(10).

[8]张玮. 中国户籍制度改革地方实践的时空演进模式及其启示[J]. 人口研究 2011(5).

[9]李若建. 中国人口的户籍现状与分区域推进户籍制度改革[J]. 中国人口科学 2003(3).

[责任编辑 郭彦英]

The Misunderstandings of and Paths for Urban and Rural Household Registration Reform in Our Country

YU Jianrong, LI Renqing

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Dongcheng, Beijing 100732)

Abstract: Currently there are erroneous ideas, in the study of urban and rural household registration reform in our country, such as the following: reform should be taken in medium and small cities instead of large ones; full autonomy should be granted to the city governments with no in-depth intervention from the central government; and the primary targets should be the peasants affected by land acquisition and resettlement or living in concentration. Studies illustrate that further reform requires that local governments have the capacity and political will to provide public services with a bottom line of no decreasing of urban residents' vested levels of public service and welfare. Its process will be determined by the degree of local industrialization and urbanization. The next step of reform should improve urban and rural social security system, accelerate property rights reform of the rural housing sites, actively build urban low-rent housing, make efforts to solve the urban residence problem for the children of rural migrant workers, promote supporting reforms in land and financial systems, and balance urban and rural development and enhance the uniformity of urban and rural systems. In particular, the central government should participate in and formulate institutions related to household registration reform from the perspective of nation building and civil rights.

Key Words: household registration Reform; balancing urban and rural development; civil rights