

中国人口的户籍现状与 分区域推进户籍制度改革

李若建

【摘要】 文章描述分析了 2000 年人口普查所反映出的户籍的基本状况和地区差异,指出东南沿海地区与北京等特大城市是户籍状况最复杂的地区。文章介绍了各地户籍制度改革政策取向的空间差异,认为目前可以分成基本开放户籍、降低入户“门槛”与没有实质开放三种类型。指出在户籍状态不太复杂的地区应抓紧户籍制度改革,及时采用城乡统一的户籍登记制度;在户籍状态复杂、外来人口聚集的地区应采取稳妥的政策,分人群、小区域、分阶段逐渐进行户籍制度改革。

【关键词】 人口 户籍制度 区域

【作者】 李若建 中山大学政务学院人口研究所,教授。

在进行户籍制度改革过程中,有三个问题应该特别注意:一是附加在户籍上面的许多社会管理制度(如计划生育、社会保险、土地使用制度等),户籍制度改革必然存在与这些制度的管理改革同步协调问题。二是利益群体的既得利益问题,户籍制度改革对城市居民,特别是大城市居民的传统得益产生冲击。三是户籍制度改革的难易程度地区差异问题,局部地区的户籍制度改革必须相当慎重。前两个问题得到比较充分的注意,而对第三个问题却没有足够关注。根据人口普查资料,从空间的角度对目前的户籍状况进行分析,无疑对中国正在进行的户籍制度改革有所帮助。

一、1982~2000 年中国人口户籍状况演变

1982、1990 和 2000 年三次人口普查提供了各时期人口的户籍状况,为研究人口户籍提供了重要资料。1982 年人口普查时的户籍状况基本上反映了计划经济时代的情况,1990 年的情况反映的是变迁过程的一个中间阶段,2000 年中国正处于户籍制度改革的开端,第五次人口普查数据反映的是旧体制终结与新体制诞生前这一特殊时期的情况。不过需要指出的是,由于几次人口普查在有关户籍的指标上不完全可比,表 1 只是反映出一种大趋势。还要指出的是,因为第五次人口普查把城市内部居住地与户籍所在地不一致的人口包括在外来人口的范围内,因此,为了说明问题的方便起见,本文中的“外来人口”和“人户分离人口”是同一概念。

1982 年将近 99% 的人口是人住在哪里户口就在哪里,居住地与户口所在地分离的外来人口只有 658 万人,占总人口的比重不到 1%,并且没有明显的地域集中现象,大城市也未必是外来人口集中的地区(李若建,1989)。到 1990 年外来人口数量有较大幅度的上升,达到 2 161 万人,大体上是 1982 年的 3 倍多。与 1982 年相比,外来人口不仅是数量增加,而且分布开始出现地域集中的情况,大量外来人口流入东部沿海地区和大城市,2 161 万外来人口中 331 万人在广东省,主要集中在珠江三角洲地区(李若建,1994)。不过从整体上看,外来人口只占总人口的 1.9%,对人口整体而言影响不大。

表1 1982~2000年户籍人口构成

户籍状况	1982年		1990年		2000年	
	人数(万人)	构成(%)	人数(万人)	构成(%)	人数(万人)	构成(%)
居住本地户口在本地	99065.8	98.86	110012.9	97.31	108941.2	87.67
居住本地户口在外地	657.5	0.66	2160.9	1.91	14439.1	11.62
居住本地户口待定	475.5	0.47	853.6	0.76	805.2	0.65
原住本地现在国外暂无户口	5.7	0.01	23.7	0.02	75.7	0.06
合计	100204.5	100.00	11305.1	100.00	124261.2	100.00

注:(1)1982与1990年“本地”指的是本县、区,2000年“本地”指的是本乡镇、街道。(2)1982与1990年列入户口在外地的人口指的是离开户口所在地一年以上的人口,2000年指的是离开户口所在地半年以上的人口。(3)1982年西藏没有该项目资料,合计人口中不包含西藏人口。(4)2000年人口中不包含占总人口1.8%的漏登记人口,下同。

资料来源:国务院人口普查办公室:《第三次全国人口普查手工汇总资料汇编》,1983年;国务院人口普查办公室:《中国1990年人口普查资料》,中国统计出版社,1993年;国务院人口普查办公室:《中国2000年人口普查资料》,中国统计出版社,2002年。

表2 2000年人口普查时中国人口的户口状况

户口状况	人数(万人)	构成(%)
普查登记人口		
居住本乡镇街道,	108941.2	87.67
户口在本乡镇街道		
居住本乡镇街道半年以上,	13428.7	10.81
户口在外乡镇街道		
在本乡镇街道居住不满半年,	1010.4	0.81
离开户口登记地半年以上		
居住本乡镇街道,户口待定	805.2	0.65
原住本乡镇街道,现在国外	75.7	0.06
工作学习,暂无户口		
合计	124261.2	100.00
人户分离人口(外来人口)来源地		
来自本县(市)	3025.4	20.95
来自本市(地级市)市区	3538.0	24.50
来自本省其他地区	3633.8	25.17
来自省外	4241.9	29.38
合计	14439.1	100.00
农业与非农业人口		
农业户口	92871.6	75.27
非农业户口	30508.7	24.73
合计	123380.3	100.00

注:农业与非农业人口 = 普查登记人口 - 户口待定人口 - 国外的人口。

资料来源:国务院人口普查办公室:《中国2000年人口普查资料》,中国统计出版社,2002年。

的人是本县内和本市内各区之间的人口与户籍分离,两者合计为6563万人,这表明小范围内的人户分离人口也具有相当规模,处理好这部分人口的户籍问题也是不容忽视的工作。

第二是大量人口的户籍身份与居住地实际情况、工作性质不符。普查人口中有75.3%的人是农业户口,24.7%的人是非农业户口。然而人口普查资料显示,在全部在业人口中,从事农业类别职业的

根据表2中的数据可以看出,2000年第五次人口普查的户籍情况有以下几个特点。

第一是人户分离人口(外来人口)数量庞大,总量达14439万人,占总人口的11.62%。如果考虑到占全国总人口1.8%的漏登记人口中大部分是人户分离人口的话,实际人户分离人口数量可能超过16000万人。为了增加与1990年数据的可比性,可以从人户分离人口中扣除本县市(县级市)内和本市(地级市)市区内的人户分离人口6563万人,与1990年基本可比的外来人口数量是7876万人,大体上是1990年的3.6倍。全国人口中有1.4亿人居住地与户籍所在地分离,这一事实说明目前户籍制度改革是一项非常迫切的任务。从2000年中国人口的户籍状况中可以得知,在2000年人户分离的人口,接近30%的人(总数为4242万)是跨省流动;其中25%的人(总数达到3634万)是来自本省其他地方(除本县、市区内部之外),其规模接近跨省流动人口;45%

表 3 2000 年人口普查时各地区人口户籍构成情况

地区	人户一致	人户分离	其他	地区	人户一致	人户分离	其他	地区	人户一致	人户分离	其他
北京	64.8	34.2	1.1	山西	87.7	11.5	0.9	四川	91.4	8.1	0.5
天津	77.2	22.2	0.7	内蒙古	82.4	16.4	1.2	贵州	92.1	6.9	1.0
河北	92.5	7.3	0.2	吉林	88.2	11.0	0.8	云南	89.4	9.1	1.5
辽宁	83.9	15.5	0.7	黑龙江	88.9	10.4	0.8	西藏	91.3	8.2	0.5
上海	66.3	32.8	0.9	安徽	93.6	6.0	0.4	陕西	92.5	6.7	0.8
江苏	86.7	12.5	0.8	江西	90.7	8.3	1.0	甘肃	93.2	6.2	0.6
浙江	80.3	18.7	1.0	河南	93.9	5.7	0.4	青海	87.9	10.8	1.3
福建	81.7	17.3	1.0	湖北	90.0	9.6	0.4	宁夏	86.2	12.3	1.6
山东	91.4	8.3	0.3	湖南	92.7	7.0	0.3	新疆	83.9	15.3	0.8
广东	68.8	29.7	1.5	广西	92.3	7.4	0.4				
海南	86.1	12.9	1.0	重庆	91.0	8.6	0.4				

注：其他类型包括户口待定与人在国外。

资料来源：国务院人口普查办公室：《中国 2000 年人口普查资料》，中国统计出版社，2002 年。

人占 64.46%，35.54% 的人从事非农业职业，也就是就业人口中大约有 10% 的人属于以农业户口的身份从事非农业的职业。在居住形态上，如果按城镇的建成区划分城乡人口，那么，住在乡村的人口只占 63.08%，其他 36.92% 住在城镇，换句话说就是大约有 12% 住在城镇里的人是没有非农业户口的。从这两个角度看，全国至少有 10% 的人口是属于工作性质、居住地的实际情况与户口性质脱节的。

第三是各地之间情况差异悬殊，东部地区人户分离现象突出，中西部情况正好相反，人户一致的比重比较高。从表 3 可以看出，全国 31 个省、自治区、直辖市中有 9 个地区人户分离人口占总人口比重超过 15%，其中的 7 个在东部地区，以北京、上海和广东三地最突出，这三个地区人户分离占总人口的比重均超过 29%。人户分离情况不突出的地区，绝大部分是中西部地区，可见，户籍管理问题比较复杂的还只是局部性的现象，但对其蔓延的趋势要给予足够的关注。

二、公安户籍与实际情况的差距

公安部门是户籍的日常管理部门，他们掌握的人口户籍与实际居住人口的户籍状况差距如何直接关系到户籍管理的效率，因此本文重点对人口普查数据与公安户籍人口数据进行比较。虽然人口普查是 2000 年 11 月 1 日的人口数，公安部门的户籍是 2000 年底数，两者时点有差别，不完全可比，但时间上仅差两个月，理论上二者的差距不应该很大，如果差距很大，说明公安户籍与实际脱离比较严重。为了说明问题，本文引入以下几个指标。

第一个是不一致系数，其计算方法为：不一致系数 = $0.5 \times \sum_{i=1}^n |X_i - Y_i|$ 。式中 X_i 为 i 地区公安户籍人口占全部公安户籍人口百分比； Y_i 为 i 地区普查登记人口占全部普查登记人口百分比； n 为地区数（以县、县级市和设区市的区为地区单位）。根据该系数的数学含义，当户籍人口与普查登记人口分布完全一致时该系数为 0，当户籍人口与普查登记人口分布完全不一致时该系数为 100%。

第二个指标是保留率，其含义是公安户籍人口中还有多少人住在户籍所在地，显然保留率越高，说明越多人依然住在其户籍管辖范围内。计算方法为：保留率 = 人口普查时居住地与户口所在地一致人口 / 该地年底户籍人口数 $\times 100\%$

第三个指标是差距程度指数。差异程度指数是各县、县级市、设区市的区普查登记人口与公安部门 2000 年底户籍人口之间的差距。计算方法：差距程度 = $(\text{普查登记人口数} / \text{公安户籍人口数} - 1) \times 100\%$ 。在正常情况下，差距程度应该在几个百分点之间波动。本文把正常值定在 $-5\% \sim 5\%$ 之

间;超过5%属于偏高,表明有较多非当地户籍人口居住;超过15%属于过高,表明有大量外来人口;低于-5%属于偏低,表明人口外流;低于-15%属于过低,表明大量人口外流。

首先,看各地的不一致系数。从整体上看,东部地区不一致系数偏高的居多,中西部地区偏低的居多。系数超过5的6个地区依次广东、北京、浙江、上海、福建和天津,其中广东省以18.87排在首位,这6个地区全部属于东部地区。不一致系数低于3的有陕西、安徽、湖南、四川、山西、河南、新疆、江西、甘肃、吉林、山东、河北等12个地区,其中除了山东与河北两地外,其他均属于中西部地区(见表4)。

其次,看保留率。保留率最低的5个地区地区分别是广东、北京、浙江、上海、天津,这些地区中北京、上海和天津是超大城市,城市内部的人户分离现象严重。广东和浙江两省是吸引外省外来人口最

表4 2000年各地区普查人口与公安户籍人口差异情况

地区	不一致系数	保留率 (%)	各地差异程度指数分布(%)					各类差异程度指数地区分布(%)				
			过低	偏低	正常	偏高	过高	过低	偏低	正常	偏高	过高
北京	9.17	78.92	5.6	16.7	16.7	22.2	38.9	0.9	0.5	0.2	1.4	2.4
天津	5.06	82.75	5.6		27.8	33.3	33.3	0.9		0.3	2.1	2.0
河北	1.67	92.42	3.5	7.6	78.5	7.6	2.9	5.1	2.1	8.8	4.6	1.7
山西	2.65	89.05	3.4	5.0	80.8	5.0	5.8	3.4	0.9	6.3	2.1	2.4
内蒙古	4.42	83.55	7.9	15.8	44.6	11.9	19.8	6.8	2.5	2.9	4.2	6.8
辽宁	3.41	84.81		19.0	58.0	14.0	9.0		3.0	3.8	4.9	3.1
吉林	2.03	89.99		1.7	76.7	16.7	5.0		0.2	3.0	3.5	1.0
黑龙江	3.79	87.06	2.3	33.8	46.9	9.2	7.7	2.6	6.9	4.0	4.2	3.4
上海	7.23	82.33		15.8	5.3	21.1	57.9		0.5	0.1	1.4	3.8
江苏	4.26	89.60	1.9	10.2	47.2	16.7	24.1	1.7	1.7	3.3	6.3	8.9
浙江	8.34	81.89	15.9	21.6	28.4	14.8	19.3	12.0	3.0	1.6	4.6	5.8
安徽	2.83	87.91	6.6	48.1	33.0	7.5	4.7	6.0	8.0	2.3	2.8	1.7
福建	7.02	84.29	2.4	38.1	33.3	4.8	21.4	1.7	5.0	1.8	1.4	6.1
江西	2.35	87.95	2.0	31.0	59.0	5.0	3.0	1.7	4.9	3.8	1.8	1.0
山东	1.85	91.61		5.0	78.0	9.2	7.8		1.1	7.2	4.6	3.8
河南	2.65	89.92	5.7	29.9	54.1	5.7	4.5	7.7	7.4	5.5	3.2	2.4
湖北	3.14	90.23	1.0	15.8	63.4	7.9	11.9	0.9	2.5	4.2	2.8	4.1
湖南	2.71	90.07	1.6	38.2	43.9	10.6	5.7	1.7	7.4	3.5	4.6	2.4
广东	18.87	78.20	30.6	28.2	11.3	7.3	22.6	32.5	5.5	0.9	3.2	9.6
广西	4.00	85.65	5.5	42.7	30.9	6.4	14.5	5.1	7.4	2.2	2.5	5.5
海南	3.63	85.48		33.3	52.4		14.3		1.1	0.7		1.0
重庆	3.16	89.82	5.0	27.5	47.5	7.5	12.5	1.7	1.7	1.2	1.1	1.7
四川	2.68	89.48	0.6	23.3	64.4	7.8	3.9	0.9	6.6	7.6	4.9	2.4
贵州	3.16	88.30	1.1	56.3	31.0	4.6	6.9	0.9	7.7	1.8	1.4	2.0
云南	4.05	92.86	0.8	8.7	68.5	11.0	11.0	0.9	1.7	5.7	4.9	4.8
西藏	3.82	95.08		9.7	72.2	13.9	4.2		1.1	3.4	3.5	1.0
陕西	2.97	91.58	0.9	21.3	60.2	12.0	5.6	0.9	3.6	4.2	4.6	2.0
甘肃	2.27	92.44		17.4	65.1	11.6	5.8		2.4	3.7	3.5	1.7
青海	4.88	88.25	2.3		41.9	39.5	16.3	0.9		1.2	6.0	2.4
宁夏	4.50	85.27	4.2	33.3	50.0		12.5	0.9	1.3	0.8		1.0
新疆	2.48	86.39	3.2	13.7	64.2	12.6	6.3	2.6	2.1	4.0	4.2	2.0
全国	4.70	88.09	4.1	22.1	53.6	10.0	10.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源:公安部:《2000年度中华人民共和国分县市人口统计资料》,群众出版社,2001年;国家统计局:《中国乡、镇、街道人口资料》,中国统计出版社,2002年。

多的地区,同时也成为省内人口流动最强烈的地区。保留率高的地区多在中西部,相反保留率低的地区多在东部,不一致系数与保留率之间存在明显的负相关关系,不一致系数高的地区保留率就低(相关系数 $r = -0.733, p < 0.01$)。

再次,从差异程度的指数分布看,全国所有的县级行政区域中,有 53.6% 的地区属于正常范围内;属于偏高与偏低的地区占 32.1%;另外 14.3% 属于超低或者超高。在各地区内部,差异程度指数在 $-15\% \sim 15\%$ 之间(也就是属于正常或者偏高、偏低范围)的县(市、区)占全部县(市、区)的比重一般都在 80% 以上,不足 80% 的只有北京、天津、内蒙古、上海、江苏、浙江、福建、广东这几个地区。在这几个地区中,除内蒙古外,均属于东部沿海地区。

在全国所有差异程度指数过低的县(市、区)中,广东占 32.5%,浙江占 12.0%,两省合计占全国的 44.5%,也就是说大约半数人口大量外流的县出自这两个省。在全国所有差异程度指数过高的县(市、区)中,广东占 9.6%,江苏占 8.9%,内蒙古占 6.8%,福建占 6.1%,浙江占 5.8%,这 5 个地区合计占 37.2%,约占全国 1/3。

这几个指标的分析结果表明,目前人口户籍状态复杂,公安户籍人口与实际居住人口脱节最明显的地区是东部的几个特大城市和从长江中下游开始到珠江三角洲为止的东南沿海地区,这也意味着这一地区户籍制度改革难度最大。如果对这些地区进行深入分析,又可以划分成两种类型,一是以广东省、浙江省为代表的地区,二是以北京市、上海市为典型的地区。前者是大量的外来人口与外出人口并存,后者是大量外来人口与户籍在本市的跨街道(镇)居住的人户分离人口并存。

在广东省内部局部地区外来人口超出本地户籍人口 10 倍以上,东莞市的长安镇是一个非常典型的地区,2000 年人口普查时该镇的普查登记人口是 59.5 万人,而户口在本镇的人口只有 3.3 万人,没有当地户籍的人口占总人口的 94.5%。广东局部地区外流人口占户籍人口的比重超过 30%,2000 年底河源市的东源县公安户籍人口 48.5 万人,普查登记人口 31.2 万人,登记人口比户籍人口少 17.3 万人,实际的普查登记人口只占户籍人口的 64.3%,换句话说至少 35.7% 的户籍人口已经外流。

中国人口经济最发达的几个主要城市,如北京、上海和广州市,存在大量的来自外地的外来人口的同时也存在大量的户籍在本市、居住地与户籍所在地分离的人口,这是一类比较特别的“外来人口”。这些年来,由于旧城改造、拆迁、商品房建设等因素,大量居住在老城区的人口外迁到新城区,却没有办理户籍迁移手续,导致人户分离,一些老城区普查登记人口远远低于户籍人口(见表 5),这种情况也给户籍制度改革带来一定的困难。

表 5 2000 年北京、上海、广州市部分老城区普查登记人口与公安户籍人口差距

北 京				上 海				广 州			
区	普查 登记人口 (万人)	公安 户籍人口 (万人)	差距 程度	区	普查 登记人口 (万人)	公安 户籍人口 (万人)	差距 程度	区	普查 登记人口 (万人)	公安 户籍人口 (万人)	差距 程度
东城	536	626	-14.38	黄浦	575	662	-13.14	东山	556	599	-7.18
西城	707	781	-9.48	卢湾	329	356	-7.58	荔湾	475	515	-7.77
崇文	346	413	-16.22	静安	305	358	-14.80	越秀	341	432	-21.06
宣武	526	562	-6.41								

资料来源:同表 4。

三、外来与外出人口的地区分布

户籍制度改革的困难,主要涉及两个人群,一个人群是想从农村进城的农民,另一个是已经离开户籍所在地到外地工作、想在工作地落户的人群。对于前一个人群,各地在推进城镇化与户籍制度改革中,基本上做到了在小城镇中把户籍放开,因此,对想从农村进城的农民要进入小城镇的困难主要

表6 人户分离人口与外出人口分布

地区	人户分离人口占全国比重					外出人口占 全国比重
	全部	来自 本县	来自本市 市区	来自本省 其他地区	来自 外省	
北京	3.21	0.37	5.43	0.39	5.81	0.94
天津	1.51	0.31	3.66	0.15	1.73	0.68
河北	3.38	4.56	3.87	3.31	2.19	2.09
山西	2.58	3.34	3.54	2.18	1.57	1.48
内蒙古	2.65	3.88	2.49	3.37	1.29	2.00
辽宁	4.49	3.49	8.82	3.47	2.46	2.34
吉林	2.04	3.18	2.95	1.75	0.73	1.20
黑龙江	2.61	2.54	3.41	3.87	0.91	1.90
上海	3.73	0.47	2.49	3.37	7.39	1.52
江苏	6.30	6.76	5.78	6.80	5.98	5.35
浙江	5.96	6.51	3.40	4.78	8.70	5.64
安徽	2.46	3.15	4.02	2.62	0.54	6.18
福建	4.09	3.83	2.67	4.57	5.06	3.84
江西	2.33	4.47	2.84	2.08	0.60	4.13
山东	5.17	7.92	6.74	4.55	2.44	4.72
河南	3.60	4.62	5.06	4.23	1.12	6.52
湖北	3.95	4.54	5.91	4.48	1.44	2.83
湖南	3.04	4.74	3.37	3.91	0.82	4.95
广东	17.52	6.43	6.51	16.48	35.51	11.07
广西	2.24	2.58	1.72	3.89	1.01	6.90
海南	0.68	0.79	0.24	0.75	0.90	0.60
重庆	1.82	2.22	3.02	1.33	0.95	2.91
四川	4.62	7.29	4.84	6.09	1.26	7.97
贵州	1.67	2.06	1.53	2.32	0.96	4.59
云南	2.68	2.51	1.70	3.71	2.75	1.99
西藏	0.15	0.12	0.07	0.12	0.26	0.12
陕西	1.64	2.49	1.62	1.69	1.00	2.54
甘肃	1.08	1.51	1.08	1.34	0.54	1.56
青海	0.36	0.37	0.28	0.51	0.29	0.32
宁夏	0.47	0.55	0.39	0.48	0.45	0.37
新疆	1.96	2.41	0.52	1.39	3.33	0.75
全国	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

资料来源:同表3。

不是户口而是有没有能力在城镇谋生。后一个人群是目前户籍制度改革的困难所在,因此有必要分析一下这一个人群的空间分布。

在全国4242万跨省的外来人口当中,35.5%集中在广东省,其中绝大部分集中在珠江三角洲地区。除了广东之外,北京、上海、江苏、浙江和福建等地区也云集了大量的跨省流动人口,上述6个地区共集中了全国65.5%的跨省外来人口(见表6)。在本省内部(不含本县、本市区内部)的3634万外来人口当中,分布没有像跨省流动的外来人口那样集中,其分布与各地区的人口规模有一定关系,一般来说人口规模大的地区往往是省内外来人口也多的地区。在全国各地有几个省份比较特殊,这些省份的省内外来人口占全国的比重远远超过该地区人口在全国的比重,如广东、江苏、浙江和福建省。

虽然相对于外来人口的集中而言,外出人口的分布比较均匀,全国各地都有不少外出人口,但有两类地区值得关注:一是大量人口输出的省份(如安徽、河南、湖南、广西、四川和贵州等);另一是人口迁入地,在大量外省人口流入的同时也有大量的本省人口在流动(如广东、

江苏、浙江和福建省)。在后一类地区的外来人口当中,相当一部分是本省内部的人口流动,对这些地区的全省范围内的户籍制度改革就不得不认真思考省内人口流动问题。

还有一类人户分离人口,就是来自本市市区的人户分离人口值得关注。这类人口在城市内部发生居住地改变而没有迁移户籍,是今后人口管理的一个新难题。就单个城市来说,北京市的情况最突出,这类人口占了全国的5.43%之多。

四、户籍制度改革发展过程与地区差异

在中国城镇化过程必然伴随着户籍制度改革。改革开放初期让农民自理口粮到小城镇居住,但由于小城镇的人口容纳能力有限,到了20世纪80年代后期,这一改革措施基本停滞,取而代之的是大量农民离开农村到沿海地区和大中城市打工。面临着大量人口流动带来的社会问题和拉动经济增长的需要,从20世纪90年代中期开始,新一轮的城镇化与户籍制度改革处于酝酿之中,到90年代后期

以开放小城镇户口为标志的改革,显示出在中国实行了近半个世纪的城乡分割的户籍制度将发生重大变化,21世纪初以浙江、河北的部分城市为首的户籍制度改革把户籍制度改革推向高潮。

从20世纪90年代中期开始的推进城镇化与户籍制度改革有几个特点:(1)基本上是政府行为,充分体现了政府的政策导向。政府希望通过改革达到社会经济的集约发展,也希望通过改革让大量“外来人口”安居下来,成为本地人。(2)以承认现实为起点。在一系列政策中,要得到城镇户籍者基本上是在城镇有合法居所、有固定职业或稳定生活来源者,符合这些条件的人,大多数是实际上已经生活在城镇相当一段时间的人口。(3)以人口聚集为目的。为了达到人口聚集的目的,政府对愿意迁入城镇的农民给予的政策优惠越来越明显。让农民继续承包土地就是让一些犹豫不决、有后顾之忧的农民放心迁入城镇。

从前面的分析中可以知道,各地区人口的户籍情况差别非常大,因此,导致各地城镇化与户籍改革政策的差别很大。根据各地已经出台的政策,大体上可以划分为以下几种情况。

第一,基本上全面开放,大力吸引农民进城。这一类型以中西部地区为主,特别是中西部地区的小城镇和小城市居多。为了吸引农民进城往往给进城农民以优惠,特别是土地上的优惠。例如,1997年广西《公安厅关于贯彻小城镇户籍管理制度改革试点方案实施意见》中明确提出,让农民把转让土地使用权的收入作为进城定居的资金。2000年《中共江西省委江西省人民政府关于进一步加快小城镇发展的决定》更加明确规定,进城农民可以有偿转包和出租原承包的责任田。在过去,对人口管理部门来说,“双户籍”不利于人口管理,但在户籍改革过程中,“双户籍”被作为一种吸引农民进城的方法提出。2000年贵州省毕节地区在《中共毕节地委毕节地区行署关于加快我区城镇化进程的意见》中提出在全区范围内试行“双户籍”制度,这种制度是让进入城镇的农民在拥有城镇户籍,享受城镇居民的同等待遇的同时也保留农村户口。

第二,降低“门槛”,取消“农转非”的指标限制。全国大多数中等以上城市属于这一类,但降低幅度各地不同,总体上是中西部城市的“门槛”低,东部地区“门槛”高;大城市“门槛”高,中小城市“门槛”低。例如,大连市的标准是投资30万~50万元(各区不同);贵州省六盘水市则是投资5万元(固定资产)就可以落户。这类地区往往是用几个标准来选择人口落户:一是人道标准,如家人团聚;二是金钱标准,如投资与购买规定面积的商品房;三是人才标准,如要达到一定学历或职称。对于这种改革存在一些争议,比较突出的是对金钱标准的批评。

第三,基本上没有实质性开放户籍,这类地区以一些特大城市为主。没有实质性开放主要表现在三方面:(1)保留计划控制,如2000年《西安市公安局等四部门关于解决本市当前户口管理工作中几个突出问题的实施意见》中提出,对迁入城区的人口要纳入控制人口机械增长的计划。2001年广东省公安厅在《关于我省进一步改革户籍管理制度的意见》中提出,广州和深圳市实行人口准入条件与年度计划安排相结合的管理办法。2001年吉林省公安厅在《关于改革户口迁移制度推进城市化进程意见》中提出,长春、吉林两市实行适当控制政策,保持市区人口适度增长。(2)继续在正式户籍与暂住户籍之间建立中间状态户籍。如1999年北京市提出“北京市工作居住证”制度,对北京需要的人才给予居住证,这一证件介于正式户口与暂住证之间。2002年上海市提出“上海市居住证”制度,对不改变国籍、户籍所在地在上海市工作、创业的人才给予6个月到5年的居住证。(3)建立或维持较高的金钱“门槛”。为了发展经济,投资入户(正式的或蓝印户口)政策一直以各种形式存在(李若建,2001),在户籍制度改革中这一做法基本上维持不变,而且“门槛”非常高。

由于户籍制度改革为期不长,因此很难对各类地区情况做出全面评判。但从目前情况来看,第一类地区全面开放户籍后带来的社会震动不大,小城镇对农民的吸引力有限,小城镇的人口规模没有特别的增大,导致这种平稳发展的情况,最主要原因是小城镇的就业机会有限(李若建,2002a)。第二类地区的户籍制度改革,实际上是对事实的一种承认。因为符合落户条件的人,大多数已经用“暂住证”、

“地方城镇户口”、“蓝印户口”等身份长期生活在这个城市,只是苦于指标限制无法落户而已。对于第三类地区,真正的户籍制度改革还没有开始。

五、户籍制度改革的分区域推进问题探讨

户籍制度必须改革是毫无疑问的,但何时、何地、如何改革是需要认真研究的课题。全国各地情况差异很大,显然不具备统一进行户籍制度改革的条件,因此,从各地的人口户籍状况与改革的难度来看,可以划分成以下几类地区。

(一) 第一类是户籍改革难度不大的地区

这类地区基本上是一些经济相对落后的地区,城镇经济也不发达,没有太多的就业机会,本地农民和一部分城镇人口也已经外出到一些大城市或沿海地区工作,外出人口当中有相当一部分人长期在外,实际居住人口远远低于公安户籍人口。这些地区地方政府期望农民进入城镇,带动城镇房地产业、商业和服务业的发展,因此,在户籍制度改革上比较积极。这些地区户籍制度改革的难点主要是如何给进城落户的农民足够的社会资源(如城镇的教育资源)和适当的社会保障(如最低生活保障)。

这类地区应该尽快实行全面的户籍制度改革,在改革区域范围内,取消户籍上的城乡差别,给公民迁徙的自由。在人口户籍状况不太复杂的时候改革,将事半功倍。对这类地区,开放户籍后一般不会发生大规模农民迁入城镇的现象,因此,目前户籍制度改革的重点应该是在相对小的范围内,取消城乡差别的户籍,统一实行居住地户口。户籍改革的目的是把那些在外地工作后回乡的人口吸收到本地城镇居住。对那些已经离开家乡外出的人口,如果在外地可以落户的话,尽量提供方便。

这类地区的户籍制度改革,要注意到两个问题,一是这类地区目前的社会保障水平不高,对农民进入城镇后可能产生的社会保障压力要有足够重视。二是传统的附加在户籍上的行政管理功能问题(如城乡有别的计划生育政策等),在取消户籍后如何实行改革,对这一点可以试行“原住民”与属地管理相结合的制度。对一些城乡有别的行政管理制度,在一定时期内按原住地的政策执行,发生迁移后的一段时间再改为按居住地政策执行。

(二) 第二类地区是现阶段户籍改革的主体地区

这类地区主要是各地的大中城市,还有沿海一些经济比较发达地区的乡镇。这类地区经济发展程度相对好一些,有一些就业机会,也存在结构性的劳动力短缺,主要是当地户籍人口不愿意从事一些脏、累、苦的职业,因此,吸引了一定数量的周边地区的农村人口在城镇就业。这类地区目前户籍制度改革的政策取向大多数是采取降低入户标准,对亲人团聚、投资(包括购买商品住房)和人才入户实行政策倾斜,而对大量以普通打工者身份长期居住的人群还没有开放户籍。显然,这类地区的户籍制度改革取向是地方政府认为需要的人口,对不被认为是必须的人口则用“准入条件”拒之门外。这类地区不仅面临前一类地区在户籍制度改革所面对的困难,而且还多两点:一是对原有当地户籍人口的竞争压力,特别是就业压力;二是担忧户籍开放幅度太大,会使进入城市的农民数量失去控制,大量没有工作的农民在城市中沉淀下来,导致城市规模恶性膨胀。这类地区应该成为目前户籍改革的突破点,因为这类地区户籍制度改革的困难还不至于无法克服,更加重要的是如果在户籍制度改革问题上持保守态度的话,今后改革的难度将越来越大。因为随着社会经济的发展,这些地区的人口流动会更加频繁,在本地定居的外来人口也会越来越多,在这类地区中的局部也会出现大量外来人口聚集的现象,那时要进行户籍制度改革,难度更大。

虽然这类地区尚不具备全面开放户籍的条件,但目前设置的户籍准入标准偏高,大部分实际居住的外来人口无法得到户籍。对于这些地区可以考虑采用累积居住年限制度,也就是在本地连续居住满一定时间,连续办理相关的各种证件,就业者参加社会保险到一定时间后,就自动取得落户的资格。这种累积居住年限制度可以灵活变动,例如,在今后一段时间内要求要居住满5年,过一段时间后

规定居住满3年,甚至于只要居住满一年,一直到全面开放户籍。

(三) 第三类地区是一些特大城市的老城区

这些地区由于城市重建工作和城市新区的发展,大量人口实际上已经搬迁,户口却留在老城区,产生大量的“空挂户”。产生这种现象的主要原因是城市的社会资源,特别是依靠政府投入的社会资源(主要是中小学教育资源)的使用权与户籍挂钩的后果。大量社会资源留在老城区,而户籍是使用这些资源的主要条件。如果逐步把社会资源的使用权与户籍脱钩,并且根据人口的实际分布配置政府投资的社会资源,“空挂户”问题自然会淡化。

(四) 第四类地区是大量外来人口聚集的地区

这类地区主要是北京、上海等一批特大城市和东南沿海地区,特别是珠江三角洲地区。对这一地区户籍制度改革的困难进行估计是很难的,但是,只要想到如果全面开放户籍,不少地区人口可能翻番,就可以体会到户籍改革的难度。这类地区又必须进行户籍制度改革,而且其改革的成败直接关系到中国户籍制度改革的成败,因此,对这类地区的户籍制度改革要非常慎重。这类地区不仅外来人口数量庞大,而且内部结构复杂,不同地域的外来人口在职业、社会地位、居住形式上也有明显的差别(李若建,2002b),因此,很难用统一的户籍制度改革模式统一改革。

根据目前的户籍改革进程,外来人口聚集地区户籍制度改革可以从几个方面加以考虑:(1)要有全面规划,对改革的时机、步骤、后果都应该有充分的计划准备,否则可能出现一些比较大的问题。(2)逐步降低迁入的“门槛”。根据各地的实际情况,应该逐步降低户籍准入标准。(3)要分不同类型的地区,不同的人群,采取不同的措施。(4)在同一类型地区的户籍制度改革要基本同步进行,避免对局部地区产生过分的冲击。(5)不要过分渲染户籍制度改革,避免群众对改革的期望过高,地方政府一时又做不到,影响改革的稳步进行。

最后要提出的是,户籍制度改革对大量人口迁出地区将产生什么影响也应该及时研究。因为流出人口多为青年人,留下来的多为老年人和少年儿童,流出的人口往往是当地比较优秀的人才,所以可能对流出地产生一些消极因素。前面提到有大量人口外流的广东省东源县的31.2万人口中,60岁以上老年人4.6万人,占14.78%,属于人口老龄化比较严重的地区。如果在户籍制度改革中采取只吸收青年人进入城市的政策,那么,像东源县这类地区伴随着青年人流失,人口进一步老龄化,可能导致区域性经济衰退。

参考文献:

1. 李若建(1989):《中国人口的流迁》,《中国东部、中部、西部三带的人口、经济和生态环境》,华东师范大学出版社,第130~135页。
2. 李若建(1994):《流迁人口研究》,《人口研究》,第4期。
3. 李若建(2001):《城镇户籍价值的显化与淡化过程分析》,《社会科学》,第9期。
4. 李若建(2002a):《小城镇人口状况与小城镇户籍制度改革》,《人口与经济》,第4期。
5. 李若建(2002b):《外来人口聚集地区的户籍与劳动管理体制问题》,《南方人口》,第2期。

(责任编辑: 朱 犁)