

# 中国城市人口人户分离状况研究\*

周海旺 杨 昕

**【提要】** 本文利用全国人口普查、户口整顿和人户分离专题调查资料,对中国城市人口人户分离的规模、发展水平、发展趋势、内在原因和不利影响等方面进行了深入分析,提出了解决人户分离问题的一些政策建议。

**【作者】** 周海旺 上海市社会科学院人口与发展研究所,副研究员;杨昕 上海市社会科学院人口与发展研究所,研究实习员。

近年来,在中国城市人口中人户分离现象越来越普遍。户口所在地找不到人,而居住地管理部门又对流入人口的背景情况不了解,这无疑会对社会治安和各项城市户口管理职能的正常发挥产生不利影响。如果不能采取切实有效的措施改进城市人口和户口的管理工作,遏止这种现象的滋生蔓延,后果将非常严重。因此,对城市人口人户分离状况进行研究十分必要。

从现有的资料来看,学术界对城市人口人户分离现象的研究还不够深入和系统,散见于各种报刊、杂志的文章大多只是从公安户政部门的角度出发,着重局部地区人户分离人口的规模、分布和对日常户籍管理工作的负面影响,而对人户分离在更大范围内的形成机制、其对政府决策的影响以及其他更宏观、更深层面的理论问题没有进行充分探讨。本文正是在已有的研究基础上,通过搜集、分析数据和文献资料,对人户分离的现象进行研究。

## 一、城市人口人户分离的发展水平、趋势和特点

由于城市人户分离现象的蔓延始于20世纪90年代后期,因此,我们主要运用1995年全国1%的人口抽样调查数据和2000年全国第五次人口普查前进行的户口整顿数据进行分析。鉴于无法获得所有城市人户分离人口的资料,我们选取了不同区域、不同经济发展水平的北京、上海、深圳、广州、郑州、西安、沈阳、成都8个城市的数据,来考察人户分离的规模、发展水平和发展趋势。通过对比,我们发现了以下特点。

### (一) 沿海城市和特大城市的人户分离水平高于中西部城市

如果把“居住在本地户口在本地”以外的人口都看做人在户口不在的人户分离人口,那么,从表1中可以看出,8个城市总人口中人在户口不在的比例在3%~43%之间,其中最低的是郑州市,最高的是深圳市,由低到高排列依次是郑州市、西安市、沈阳市、成都市、上海市、北京市、广州市和深圳市。人户分离水平与经济发展的速度基本呈正相关关系,其中经济发展速度缓慢、人员流动率低中西部城市人户分离水平比较低,都在7.4%以内;经济比较发达,人员流动较为频繁上海、北京两个直辖市人户分离水平介于12%~15%之间;而地处中国经济发展速度最快的珠江三角洲的广州市和深圳市人户分离现象较为普遍,特别是深圳,作为一个新兴的城市,其城市人口来自全国各地,常住人口的人户分离水平最高,达到43%。

---

\* 本研究得到国家社会科学基金青年项目的资助。

## (二) 城市市区的人户分离水平高于郊县

我们选取的 8 个城市中,除深圳市外的其他 7 个城市都下辖了一定数量的县或市。如果将这些数据细分为市区和郊县的话,则会发现 7 个城市市区的人户分离比例都远远大于郊县,特别是中西部的成都和郑州市,市区人口人户分离的比例是郊县人口人户分离比例的 4 倍以上,而广州、上海市的市区与郊县之间人口人户分离比例差距较小(见表 1)。

## (三) 城市的城乡结合部是人户分离人口的主要流入地,而市中心区则是人户分离人口的主要流出地

在北京市 1996 年登记的人户分离人口中,居住在朝阳、海淀、丰台、石景山 4 个近郊区的人数为 564 810 人,占登记总数的 64.05%;东城、西城、崇文、宣武 4 个城区人数为 126 324 人,占登记总数的 14.32%;远郊区县共登记 190 642 人,占登记总数的 21.63%(孟繁荣、王华生,1999)。2000 年进行的户口整顿结果显示,在上海市人户分离人口中,内环线以内中心城区(黄浦、卢湾、静安区)以有户口无人为主,内、外环线间的新建区(宝山、闵行、嘉定、浦东区)以有人无户口为主。中心城区居民因旧区改造、土地批租、市政动迁等原因向内、外环线间的新建区动迁扩散时,出于各种原因而人走户不走。如:黄浦、卢湾、静安 3 个区有户口无人的有 361 673 人,占 3 个区人户分离总人数的 70.58%;徐汇、长宁、普陀、闸北、虹口、杨浦 6 个区是有出有进,基本持平;宝山、闵行、嘉定、浦东 4 个新建城区有人无户口的有 959 030 人,占 4 个区人户分离总人数的 79.19%(费晓纬,2001)。

## (四) 大城市人户分离人口不仅规模大、比例高,而且持续增长的态势日益凸显

1995 年全国 1%人口抽样调查数据表明,北京市 1 251.1 万常住人口中人在户口不在的有 185.16 万人,加上户在人不在的人户分离人口的规模达到了 200 万~300 万人左右,相当于一个大城市的人口总规模。上海市的情况也与北京市类似。2000 年进行的户口整顿结果显示,在上海全市户籍人口中,有户口无人的有 133 万人,有人无户的 120 万人,两者相加,达到 253 万人,约占全市 1 315 万户籍人口的 19.28%。由此可见中国城市人户分离人口规模之庞大。

表 1 全国部分城市常住人口中人在户口不在的情况 %

	居住在本地户口在本地			居住在本地户口不在本地		
	男性	女性	合计	男性	女性	合计
成都市						
全市	92.5	92.3	92.6	7.5	7.7	7.4
市区	85.2	84.6	85.8	14.8	15.4	14.2
郊区	96.9	97.1	96.8	3.1	2.9	3.2
沈阳市						
全市	93.3	93.6	93.0	6.7	6.4	7.0
市区	91.0	91.3	90.7	9.0	8.7	9.3
郊区	97.3	97.6	97.1	2.7	2.4	2.9
西安市						
全市	94.1	93.8	94.5	5.9	6.2	5.5
市区	91.1	90.7	91.6	8.9	9.3	8.4
郊区	97.5	97.4	97.6	2.5	2.6	2.4
郑州市						
全市	96.5	96.3	96.6	3.5	3.7	3.4
市区	88.7	88.9	88.4	11.3	11.1	11.6
郊区	98.4	98.1	98.8	1.6	1.9	1.2
广州市						
全市	79.6	79.5	79.7	20.4	20.5	20.3
市区	73.6	73.9	73.3	26.4	26.1	26.7
郊区	88.3	87.5	89.2	11.7	12.5	10.8
北京市						
全市	85.2	85.2	85.1	14.8	14.8	14.9
市区	81.1	81.2	80.9	18.9	18.8	19.1
郊区	93.4	93.1	93.6	6.6	6.9	6.4
上海市						
全市	88.1	88.1	88.1	11.9	11.9	11.9
市区	86.5	86.8	86.1	13.5	13.2	13.9
郊区	92.4	91.5	93.3	7.6	8.5	6.7
深圳市	56.4	55.7	57.1	43.6	44.3	42.9

注:根据 1995 年 1%人口抽样调查的结果计算。这里的“本地”指本乡、镇、街道,“市区”指城市所辖的城区,“郊区”指城市所辖的郊县或市。

绝对规模的庞大反映在相对数上就是人户分离人口占总人口的比例居高不下。2000年上海市人户分离的人口所占比例高达34.1%，全市常住人口的1/3处于人户分离的状态<sup>①</sup>。在城市内部某些地区，这一比例甚至更高。如上海市嘉定区真新街道，距内环线5公里，是90年代以来在原农村地区建设起来的大型住宅区，居民绝大部分来自中心城区。1998年9月底，该街道实际迁入50467人，申报户口的只有741人，仅占该街道全部居民的1.5%，而人户分离居民的比例却达到了98.5%（张善余，1999）。沈阳市2000年两次户口整顿的试点调查也反映出全市人户分离人口占常住人口的比例高达56%（张玮萍、赵铭义，2000）。

不仅如此，城市人户分离人口的数量还在持续增长着。以北京市为例，1982年第三次全国人口普查时，人户分离人口有13万人左右，占当时全市人口的1.3%；1990年第四次全国人口普查时有73.4万人，占当时全市人口的7%；到2000年第五次人口普查前的户口整顿时，这部分人口已经增加到291万，占总人口的27%左右（《北京晚报》，2000）。

## 二、城市人户分离人口大量增加的原因

人户分离是一种复杂的社会现象，它是诸多社会问题在户籍管理上的综合反映和表现，归纳起来，主要有以下一些原因。

第一，社会经济发展水平的提高是人户分离产生的重要前提条件。人户分离可以说是社会经济发展的一种后果。在长期的计划经济时代，人们的居住地和工作地很少变动，而各项社会福利直接与户口挂钩，几乎不可能产生人户分离的现象。改革开放后，随着社会经济的快速发展，社会流动加速，人们有条件、有能力频繁地转换工作或改换住所，在工作和居住方面的“从一而终”成为历史，人户分离也就随之产生了。

第二，住宅建设部门、房屋管理部门与户籍管理部门之间缺乏协调，影响居民户口申报。城市住宅小区建设的发展和危旧房改造范围的不断扩大，使大批居民住进新建小区。由于设施不配套或地名楼号未定以及没有办事处、居委会等原因，使部分居民想迁户口而不能。如西安市北郊的华清小区建成于1989年，居民入住已10年了，这里的4000多居民因种种原因无法办理户口迁移手续。因户口所在地与居住地不一致，这里的孩子在小区学校上学要多交钱。有的住户家里有人报名服役，却因居委会的证明与户口所在地不符而未成行（《华商报》，2000）。

第三，城市开发建设中某些地块的长时间户口“冻结”，也是造成人户分离的一种重要原因。“冻结”户口指的是区、县房管部门接到规划管理部门的通知后，再通知公安部门在拆迁范围内暂停办理居民常住户口的迁入和分户手续。据1996年2月份调查统计，仅北京市近郊8个区就有502个地块“冻结”户口，其中有30个地块已“冻结”5年以上，“冻结”地域内共涉及居民81万余人。这部分人中不少是长期人户分离的人口。据上海市1997年7月的统计，10个市中心区共有“冻结”地块460块，“冻结”190035户、588226人，占10个区总户数（2243746户）的8.5%，总人数（6311160人）的9.3%。其中“冻结”3年以上的有90块，共33660户，106366人，占“冻结”总人数的18.1%；5年以上的有33块，共12013户，37372人，占“冻结”总人数的6.4%；超期“冻结”与违章“冻结”的总人数为424575人，占“冻结”总人数的72.2%。在中心老城区这种现象更为突出，如南市区“冻结”59612户居民，占全区总户数（169770户）的35.1%，豫园街道户口“冻结”率高达76.1%（见表2）。

第四，城市户口附加有利益属性，而城市不同区域的发展水平不一样，户口的“含金量”也不一样，有些人为了获得某地的户口故意造成人户分离。大城市内部的发展是不平衡的，各区之间存在

<sup>①</sup> 根据2000年上海市户口整顿结果和2000年上海市第一次流动人口普查的有关数据计算得到。

表 2 1997 年 7 月上海市中心城区户口“冻结”情况

	黄浦	卢湾	徐汇	南市	长宁	静安	普陀	闸北	虹口	杨浦
“冻结”户数	8 756	25 608	5 739	59 612	2 176	15 249	22 566	6 421	36 975	6 933
总户数	88 043	139 370	297 016	169 770	220 012	136 071	289 411	243 333	294 218	366 502
百分比	9.9	18.4	1.9	35.1	0.99	11.2	7.8	2.6	12.6	1.9

资料来源:谈炎华、周继光:《关于上海市市区拆迁地区“冻结”户口严重超期的情况调查》,载于王景山主编:《户籍管理论丛》,中国人民公安大学出版社,1999年。

着多方面的差异。如上海市各区之间教育水平不一样,有关部门规定义务教育按户口所在区域就近入学,如不在该区域内,就要交纳校费和赞助费等才可能入学,这就使那些居住地已从教育质量较好的区迁出的人不愿将全家,起码是孩子的户口迁出;相反,那些户口在教育质量不太好地区的人则想方设法将孩子的户口迁到教育质量好的地区。再如,上海市各区甚至各街道的经济水平差别是很大的,由此造成对城市弱势群体救助水平的差异,在甲区属于社会救助对象而在乙区可能就不是。同一个人会因为户口所在街道、所在区的不同而获得不一样的救济标准,进而影响到他们的生活水平。因此,在居住地发生改变时,他们会比较迁出、迁入地的救助水平以决定是否将户口变更,由此也造成了人户分离。

第五,故意隐瞒户口变动情况。如有些违法犯罪的人为逃避追捕故意隐瞒户口或假报真实身份;有些人偷渡到了国外,而没有注销户口;有的老年人已经死亡,家属为了继续领取退休金而隐瞒不报;还有的是超计划生育,不为婴儿申报户口。在第五次人口普查前的户口整顿中,重庆市有 13 万死亡人口没有注销户口,有 6.8 万超生人口没有入户(《扬子晚报》,2000)。

第六,户籍管理法规滞后也是造成人户分离的重要因素。自 1958 年颁布全国人口管理条例以来,40 多年户籍管理法规没有进行任何改动,已经不适应市场经济的形势,使人口管理工作变得十分被动。比如,户口条例中规定公民应在常住地登记,但违反者没有相应的处罚条款;对假报、涂改户口的处以 50 元以下罚款,现在根本形不成威慑力。在计划经济条件下,户口不仅做为一项行政管理的重要手段受到重视,而且与居民的生活紧密挂勾。没有户口本,一个人就无法在城市生存。改革开放以后,社会经济得到了迅速发展,短缺经济条件下的各种凭证供应商品被逐渐取消,户口本的作用越来越小。与户籍管理配套的城市计划供给模式逐渐解体,却没有出台新的管理法规,使城市人口管理出现了漏洞。

第七,有些客观原因使人户合一很难做到。对于人户分离问题,国家有关部门的意见是通过户口整顿实现人户合一<sup>①</sup>。但随着社会经济的发展,有些客观原因使人户分离现象难以消除。比如,一个人有两处或多处住所,就很难做到人户一致。在城市住房市场不断发展的情况下,拥有多套住房的家庭越来越多,这种类型的人户分离人口也会不断增加。

第八,农村人口向城市的流动造成人户分离人口的大量增多。80 年代以来,农村劳动力流动到城市或经济较发达地区就业,但户口并没有变动,造成了大量的人户分离人口。中国农村人多地少,农业劳动生产率的提高使农村剩余劳动力迅速增加,农业的边际效益低,农民务农的积极性受到挫

① 1989 年国务院批转人口普查领导小组、公安部《关于在第四次全国人口普查前进行户口整顿工作报告的通知(1989 年 12 月 8 日)》,其中明确指出,户口整顿的依据是《中华人民共和国户口登记条例》和有关户口政策规定,对人户分离问题,由有关单位协助公安机关按有关政策妥善解决。凡单位搬迁、职工调动,包括随迁家属,人已到外市县居住而户口尚未迁走的,应由主管单位负责动员,将户口和粮食关系迁到常住地。在本市县范围内,住址变动户口尚未迁移造成人户分离的,应按照《中华人民共和国户口登记条例》和公安部的有关规定,动员他们将户口迁到现住地。

伤,纷纷弃农离土,流入城市,而只把土地作为在城市无法立足时的一条退路;同时,城市二三产业的发展创造了大量的就业机会,而对工作岗位的挑剔使城里人将其中的相当一部分就业机会放弃了。现行的户口迁移政策和户籍管理制度使流动人口的户口很难发生改变,这使流动人口中的绝大多数人是以人户分离的形式在城市就业和生活。在2000年上海市第一次流动人口普查时,发现全市流动人口有387万人,其中在上海市居住半年以上的就有305.74万人,占上海市1640.77万常住人口总数的18.63%。上海市的全部流动人口中,在上海市居住1年以上的有222万人,占57.4%;居住5年以上的有70万人,占18.1%。实际上他们已经是城市人口的一部分。

### 三、城市人口人户分离的负面影响

根据中国的户口登记条例规定,户口管理的基本任务是维护社会秩序,保护公民的权利和利益,服务于社会主义建设。而人户分离现象的产生和发展,将严重削弱户口制度的作用,造成许多问题,对社会经济的发展,国家的行政管理和保障公民的个人权利等方面均带来了不利的影响。

第一,增加了人口统计的难度,严重影响统计数据的准确性。人户分离的存在,需要增加更多的人力、物力进行人口统计工作,并且很可能使基于户口登记的人口统计信息不准确,直接影响人口统计的质量,难以为地区的社会经济发展规划提供准确的人口依据。以第五次全国人口普查为例,人户分离的存在和户口管理的混乱,直接影响人口普查的质量。这次人口普查是中国迄今为止花费人力和物力最大的一次,但普查的质量却不容乐观。

第二,不利于维护社会秩序、保持社会稳定。由于中国的人口管理手段还比较落后,难以对人口进行有效的动态管理,因而人户分离的大量出现使我们难以及时发现不安定的苗头,也容易造成重点对象的失控。在北京市1996年人户分离专项调查登记的881776人中,对43%人户分离人口的情况不了解;在人户分离总人口中有近1/4的人根本没能参加登记。不少重点工作对象因人户分离漏管失控,一些严重刑事犯罪分子,除户口所在地的住所外,还常常备有跨区的落脚点,使公安机关不能及时发现他们的藏身之地。另外,在新建小区中,由于住户的户口不在,居委会、居民楼组、治保会等难以组建,使社区管理和安全防范工作无法正常开展,直接影响社会治安工作。

第三,影响到政府行政管理职能的正常发挥。户籍管理是国家行政管理的一个重要方面。其职能之一就是通过户籍登记资料,为国家行政管理和社会管理提供服务。由于人户分离群体的日益增大,使这一服务职能的发挥受到了很大的制约。如在每年的征兵工作中,兵役登记后为把人户分离的适龄青年找回户口所在地参加体检、政审,武装部要花费巨大的人力和财力;在身份证管理中,每年16周岁办证及成年人换证期间,总有一些人户分离人员的照片收不上来或办好的证件发不下去。此外,普选登记、人口普查以及计划生育、育龄妇女的管理等诸多方面都受到人户分离问题的冲击,使户籍管理的职能难以充分发挥。

第四,可能误导政府部门的决策。中国的日常人口统计是由户籍所在地公安机关依据户籍登记资料而进行汇总统计的,由于存在庞大的人户分离群体,极易造成人员漏登、重登,人口数据的准确性难以保证,使以人口数量和分布为主要决策依据的城市基础设施的规划、建设、管理出现偏差。如城市基层行政管理机构的设置、编制及经费都是以其辖区的户籍登记户数、人数的比例安排确定的,人户分离现象势必给某些地区的管理机构、管理人员和经费等带来较大缺口,造成分配不均,管理水平很难提高。又如有关国计民生的煤、气、电、粮、菜、邮、医、校等供应,若按照现有的人口户籍分布数量实施供应,势必造成一区紧张而另一区则供过于求。上海市的社区卫生保健经费的下拨是按照户籍人口每人每年8元的标准发放,市中心区户口在人不在的现象较多,而城乡结合部新建社区中人在户口不在的较多,实际人口居住与户口分布的不一致,将影响到社区卫生保健工作的正常开展。

第五,当事人各种政治权利难以得到有效的保障,生活上也造成不便。中国的某些选举是以户籍所在地为单位进行的,人户分离人口不能参加流出地的选举,而流入地又不承认他们,使他们不能行使合法的政治权利。在城市救助方面,由于对一些入户分离人员的情况不了解,工作也难以正常开展。如武汉市的江岸英女士双腿残疾,却领不到“低保”。因为她是人户分离人口,辖区不了解她家的实际经济状况(《长江日报》,2000)。又如,上文中提到的上海市10个区的户口“冻结”地区,从1996年至1997年6月,在申报户口迁移中,因户口“冻结”未予入户的有5048人,其中有结婚后要求迁户口的;有因配房要装煤气、水电等或家庭矛盾要求分户的;有离婚要求将户口迁往父母或亲戚家的。由于户口长期“冻结”,给居民生活带来了很大不便,来信、来访人数明显增加(谈炎华、周继光,1999)。

第六,不利于新社区产生凝聚力,影响到从“单位人”向“社会人”转变的进程。随着经济体制改革的深化,社会保障制度不断完善,许多原来由单位承担的职能正在消失,人们的各项保障正逐步从单位向社会转变,而社区成为承担社会管理职能的重要载体,但人户分离现象的存在必然影响人们对社区的心理认同。特别是一些新开发的居民小区,由于社区配套设施不够健全,大量居民不愿把户口迁入,从而影响居民委员会的建立,不利于社区开展正常的活动。

总之,人户分离现象的大量产生,反映出某种程度的社会失常,对城市管理、建设和治安是个明显的消极因素,同时还扭曲了户口所在地与居住地之间与户口有关的财政转移支付关系,理应针对其产生的原因采取相应的改进措施。

#### 四、政策建议

为了解决城市人户分离带来的一系列问题,各地已经进行了一些积极的探索。如北京市2000年试行人户分离子女就近入学政策,上海市计划生育管理改“户籍制”为“居住地制”,广州市建立人户分离人员经常性管理制度,西安市、太原市对人户分离人口限期迁移户口否则将采取强制措施,锦州市调整户口政策方便居民申报户口,等等。这些措施对减少城市人户分离现象发挥了一定的作用,有些成功经验值得总结、完善和推广。

当前,中国正在进行户籍制度的重大改革。改革的一个主要目的是逐步剥离在计划经济体制下赋予户口的诸多不合理功能,使其返璞归真,恢复户口的本来面目。但是,户口制度改革需要一个循序渐进的过程,中国还存在着较大的城乡差别和地区差别,在这种情况下取消户口制度尚不具备条件。而现阶段,中国城市的人户分离问题已经相当严重,对此,我们必须给予足够的重视。由于造成城市人口人户分离的原因很复杂,因此,解决的办法也应该因地制宜,治标与治本结合,逐步加以解决。

第一,加快完善户口管理法规,依法加强人户分离人口的管理。鉴于现行户籍管理办法已经严重滞后于形势发展的需要,政府部门要抓紧制定新的户籍法,制定适合当地特点的人户分离人口管理办法,使城市人口管理工作有法可依。

第二,逐步取消附加于城市户口之上的利益属性。要将入学、招工、救助和房屋拆迁等与户口相分离,减少人为因素造成的人户分离。在城市入学和招工过程中,要打破区域界限,减少行政干预,逐步运用市场手段进行运作,让人们公平竞争,使居民没有必要非把户口放在原地。

第三,在城市旧区动迁改造中要制定户口管理细则,防止因政府管理的不完善造成新的人户分离人口。城市改造中的居民动迁和户口“冻结”是造成人户分离的一种重要原因,是城市人口人户分离的一个重要源头,居民动迁中由于无章可循,目前这方面的管理工作非常混乱。公安部门应根据有关规定制定详细的执行细则,要建立制约机制,在拆迁中领补偿金要与迁户口结合起来,对不便的住户进行集体办理,以免产生新的人户分离。户口长时期“冻结”严重影响居民的生活。因此,

必须制定控制、冻结地区户口管理暂行规定,保护居民利益。一个城市内部要有一个统一的政策规定,要减少户口“冻结”地区户口迁移的随意性,增加透明度。要严格控制户口超期“冻结”的审批工作,对于超过审批的“冻结”期限,而又没有重新办理“冻结”手续的,户口要自动“解冻”。一般情况下,户口的“冻结”期限最长不得超过两年。要通过市人大立法的形式把这些规定确立下来,使其具有法律效力。

第四,加快城乡户口制度改革,减少流动人口中的人户分离现象。进入21世纪以后,各地城乡户口制度改革步伐明显加快,相继出现重大突破。如广州市已经取消了农业和非农业户口的区分,通称为居民户口,石家庄市只要符合7种条件中的一种就可入户,云南在全省取消“蓝印”户口制度,对已经办了“蓝印”户口的转为常住户口,换发居民户口簿。但是,全国统一的城乡户口管理法规和条例却迟迟没有出台,都是各地制定的一些地方性政策。由于政策的内容和出台时间的不同,操作中可能会带来一些问题,亟需全国统一的指导意见或原则性方案来规范。

第五,对人户分离人口实行以居住地为主的管理办法。在不能消除人户分离现象的情况下,我们必须面对现实,对人户分离人口实行现住地管理。要改进管理手段,实行电脑网络化管理,户口所在地与居住地信息畅通,使人户分离人员流而不乱,流而不失。实行以居住地为主的实有人口管理,要充分发挥人户分离人口现住地派出所、居委会以及治保会的作用,在管理中落实协管员制度、例会制度、清理整顿制度和统计制度,切实由现住地派出所把人户分离人口管理起来,要做到对本居住地的人口特别是其中的重点人员底数清、情况明,预防和减少犯罪,更好地为社会治安服务。

第六,推广应用新的人口管理方法,由静态管理向动态管理转变,由户口管理向证件管理转化。要搞好人口的现住地管理工作,必须进行管理方法的创新,实现管理手段的现代化。从长远看,户口管理必将被证件管理所取代。除了身份证以外,社会保障卡将是证明居民身份的另一种重要证件。如上海市的社会保障卡已经具有养老保险、医疗保险的功能,以后功能还将扩展到社会救济、驾驶记录、信用记录、住房公积金等应用领域。社会保障卡的功能扩充非常容易,可以真正实现对人口及其相关的社会经济属性的动态管理。

#### 参考文献:

1. 孟繁荣、王华生:《北京市人户分离人口的现状与对策》,载于王景山主编:《户政管理论丛》,中国人民公安大学出版社,1999年。
2. 江苏省人口普查办:《江苏省人口普查专项试点工作总结》,1999年12月7日。
3. 张玮萍、赵铭义:《为第五次全国人口普查作铺垫今起沈阳全面整顿户口》,《辽宁日报》,2000年8月10日。
4. 梁冰、刘爱娇:《人户分离问题突出,人口登记难度加大》,江西省人口普查办公室,2000年5月。
5. 张善余:《近年上海市人口分布态势的巨大变化》,《人口研究》,1999年第5期。
6. 吴瑞君:《大城市城郊结合部新型户籍管理机制研究——以上海市为例》,《人口》,1999年第3期。
7. 费晓纬:《上海市户籍人口人户分离的现状与特点》,《上海经济年鉴(2001)》,《上海经济年鉴》社,2001年。
8. 《北京晚报》,2000年11月4日。
9. 《华商报》,2000年6月20日。
10. 吴瑞君:《大城市内部“人户分离”现象及其对策研究——以上海市为例》,《人口研究》,1999年第6期。
11. 《扬子晚报》,2000年11月5日。
12. 《长江日报》,2000年9月20日。
13. 谈炎华、周继光:《关于上海市市区拆迁地区“冻结”户口严重超期的情况调查》,载于王景山主编:《户政管理论丛》,中国人民公安大学出版社,1999年。

(责任编辑: 朱 萍)