

户籍制度深入改革需要解决的两个问题

班茂盛 王嗣均 张爱华

【提要】 目前,户籍管理制度改革在迁移方面仍没有实质性的突破,主要原因是恢复迁移自由的障碍因素难以消除。本文认为改革户籍管理制度必须同时具备配套的政策改革,并提出了关于户籍制度,特别是迁移管理制度改革的过渡性方案。

【作者】 班茂盛 浙江大学人口与发展研究所,助理研究员;王嗣均 浙江大学人口与发展研究所,教授;张爱华 云南公安专科学校治安系,讲师。

一、大量流动人口的存在表明户籍改革需要进一步深化

1984年10月,国务院出台《关于农民进集镇落户问题的通知》,允许农民自理口粮进集镇落户,开始了真正意义的户籍制度改革。经过近20年的探索和实践,户籍制度改革已经取得了明显的效果。以浙江省为例,1999~2001年,全省城镇地区(包括大中城市市区和县以下建制镇)净迁入人口约288万,全省新增非农业人口139万,远远超过“农转非”政策执行期间每年2%的非农业人口增长指标,非农业人口比例由1998年的20.4%上升到2001年的23.15%(丁仁仁,2002)。尽管户籍改革的效果明显,但离实现迁移自由,按照居住地登记户口的户籍改革最终目标仍有相当距离。从第五次全国人口普查的数据看,2000年浙江省户口登记地与居住地不一致,且在实际居住地居住时间超过半年的流动人口共859.86万,其中户口在外省的人口368.88万,户口在本省县(市)、市区的人口173.74万。

从全国情况看,流动人口数量庞大。第五次人口普查数据显示,2000年全国有流动人口12107万,其中跨省流动4242万人。从人口流向看,主要是从乡村流向城镇。在12107万流动人口中,从乡村流出8840万,占73%;流入城镇9012万,占74%。在人口的跨省流动中,主要流向是从经济欠发达地区向经济发达地区。从四川等不发达省区流出人口约2515万,占全国跨省流动人口的59.3%;而从流入地区看,广东、浙江等东部沿海地区共有2828万外省市人口流入。按照第五次人口普查的统计口径,流动人口事实上是指现住地与户口登记地不一致,而且时间超过半年的人。城镇和经济发达地区存在大量的外来流动人口表明,尽管政府对户籍改革的力度不断加大,但距离迁移自由、实现人口按照居住地登记的最终改革目标仍有较大差距,户籍制度改革需要进一步深化。

二、改革限制迁移的配套政策是彻底改革户籍管理制度的必要条件

彻底改革户籍管理制度首先必须对限制迁移的配套政策进行改革,经过分析与梳理,我们认为,有三个系列的配套政策需要改革。

(一) 改革直接阻碍城市化进程中人口迁移的有关政策

1. 从法律条文上删除“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的方针。这一方针

是在六七十年代国民经济和社会发展困难重重,“恐城病”气氛笼罩决策层,国际上对某些发展中国家过度城市化的评述沸沸扬扬的背景下酝酿形成和演变过来,于1989年写进城市规划法的。作为方针,它在理论上割裂了城镇体系的整体性,在实践中早已受到改革开放以来城镇体系发展现实的挑战,对城市化进程及与之相联系的人口迁移的消极影响大于积极影响。

与这一方针相呼应,20世纪90年代有一种流行的看法,那就是把小城镇(实际是建制镇)作为农村人口地域转移的主要归宿。这种说法虽未见于法律条文,却在相当大程度上发挥着指导性的作用。应当指出,这种说法同样是片面的。一个国家、一个区域在城市化进程中的人口集聚,不会按人们的主观愿望在城镇体系中的特定规模等级(如建制镇)分布,而是受以区位为依托的空间经济规律作用的牵引,按所有城镇各自的功能集积程度及相应的人口容量有序地分布。认识到这一点,对促进迁移政策改革是有积极意义的。

2. 改革不合理的户口性质划分标准。从20世纪60年代前期开始,为了统计的需要,将户口人为地划分成农业户口与非农业户口两大类,它不是以居民职业或主要生活来源为依据,而是以是否吃国家计划供应的商品粮为主要标准,并把若干利益要素有差别地附着于两种户口之上,让非农业户口享受更多的优惠,就使两类户口性质的划分离开了客观标准,成了在特殊条件下维持社会稳定的一种依托。人口无形中被分成两大阶层,两种身份。公民要从农业户口变成非农业户口,从农村人口变成城镇人口,似乎不是职业、生活来源和居住地的变化,而是“身份”的变化,在政策上和心理上大大加固了城乡之间的户籍壁垒,无疑会同户籍的改革发生碰撞。现在是恢复本来意义的农业人口和非农业人口划分标准的时候了。

(二) 改革间接阻碍人口向城镇迁移的城镇配套政策

1. 改革城市就业政策。随着经济体制转轨,传统的劳动用工制度和人事制度逐渐转向企事业单位自主用工,个人自主择业的制度,但几乎所有城市特别是大中城市,政府对户口不在当地的外来人口,都在一定程度上采取排斥态度。某直辖市劳动局曾发出通告,明确规定会计、电梯工等20多个工作相对轻松的行业和工种,禁止使用外来人口(吴浙,1995)。这实质是采取地方保护主义,把安排当地人员就业与在市场经济条件下人才和劳动力参加市场竞争对立了起来。我们认为,政府应当在就业政策上建立一种激励机制,让当地的求职者充分认识到他们与外来人员在谋职问题是平等的,要获得一个较好的工作岗位,不仅必须具备必要的资历和能力,而且需要有奋斗精神。城市户口对于就业不应该是也不会总是“万应良药”,户籍制度、劳动制度改革应该为就业创造这样一种机制:人们可以流动就业;城市居民在常住地找不到合适的工作,可以到外地(包括农村)去发展;城市居民个人就业问题从依赖政府的状态中摆脱出来(当然,城市政府应该为居民创造尽可能多的就业机会,但这些机会应该是面向所有求职者,而不仅仅是当地居民)。

2. 改善办学体制,放宽城市义务教育段与高中教育段入学的户口限制。在城市,对具有当地户口的义务教育段和高中教育段学龄人群入学,户口限制主要表现在学区的划分上(考入重点高中、中专的不受此限),对户口不在该城市的外来同一学龄段人群来说,户口限制则关系到是否允许入学的问题。一般情况下,公办学校不允许他们入学,即使同意,也要家长支付高额的“赞助费”。对外来人口说,这确实是一种“户口歧视”。为改变这种情况,政府有关部门至少应考虑以下问题:(1)城市政府在编制教育经费预算时,要为教育部门解决外来学龄人群求学的教育经费留有余地。同样,教育部门给公办学校的拨款,也应当在按正常学生名额核算的经费之外,根据实际情况适当增加,以利外来学生入学,同时也为学校减收“赞助费”创造条件。(2)鼓励民间办学,只要纳入教育法规,并且收费标准合理,就应允许备案,以便在更宽松的条件下尽可能满足公民平等接受教育的权利。

3. 改革住房政策。在计划经济时期,城市实行以户籍为依据的低标准、低租金的福利住房政策,非城市户籍人口进入城市,一般无法得到住房。这是约束人口自由迁移的重要因素之一。进入

90年代后,政府启动了城镇住房改革,1998年国务院把取消福利分房作为城镇住房改革的重点,为最终实现迁移自由扫除了一大障碍。但在实际生活中,城市住房政策在许多方面仍与户口有关,如有关房地产条例明确规定,有的地方规定无当地常住户口的人员购买的商品房不能办理产权证,等等。因此,从房改方面为人口自由迁移扫清路还有许多工作要做。比如尽快实现由实物分房向住房货币化过渡;修改购买城市住房与户口相联系的某些规定,废除获得城市住房的“户口歧视”;培育和完善房地产的二级市场,促进住房的开发和流转;从政策上引导、鼓励房地产开发商多建优质价廉的公寓楼,以适应多数市民和外来人口的购买力。

4. 建立城乡衔接的社会保障制度。社会保障名目繁多,这里主要指养老保障、失业保障和医疗保障。在城市化进程中,农村人口向城镇大量转移,不管是迁移性转移还是暂住性转移,都涉及到社会保障权利的变动,必须把从农村进入城镇的职工(包括在城镇有稳定劳动合同的农民工)、个体劳动者、自由职业者等的社会保障纳入城镇的社会保障范围之内。在中国迁移政策尚未根本转变之前,城市化性质的人口空间移动表现为弱迁移强流动的形式,即城镇暂住人口远多于迁入人口。暂住人口中已经获得相对稳定职业的人员,原则上都应受到养老、失业、医疗保障体系的覆盖,但这些人并没有割断与农村社会保障体系的联系,这就增加了城镇社会保障改革的复杂性。如何把城乡社会保障制度衔接起来,深化城镇社会保障制度的改革,是户籍制度改革中城镇不可缺少的配套改革任务。

(三) 改革间接阻碍城市化性质人口迁移的农村配套政策

1. 健全土地的使用权承包和流转制度。由于户籍制度还没有恢复迁移自由,加上经济可能出现的短周期波动,进城从事二三产业的农村劳动力不能说已在城镇定居,未来后续转移也不能保证没有速度上的波折。另外,即使在城市化快速发展时期,人口流向也是复杂的,不能排斥少量人口从城镇转向农村,从二三产业转向农业。因此,要顺利推进城市化进程,减少人口迁移的阻力,从农村的角度说,必须理顺人口与土地的关系。对户口已经从农村迁入城镇的户,应解除土地承包经营合同,农村集体经济组织依法收回承包地和宅基地的土地无偿使用权。对进入城镇暂住的劳动力和户,依法享有土地承包经营权,可以转包,但不能抛荒。这种做法虽对推进土地适度规模经营是一种制约因素,但在进城农民大多数还不能实现户口迁移的情况下,有利于解除他们的后顾之忧,促进城市化性质的流动。这是国情决定的过渡性选择。对从城镇迁入农村或在农村以暂住形式从事土地农业经营的,农村集体组织要按照《中华人民共和国土地管理法》的有关规定处理他们的土地承包经营问题。

2. 协调城乡计划生育政策。由于城乡生产条件和经济发展水平的差异,中国现行的计划生育政策城乡有所不同。在普遍提倡一对夫妇只生一个孩子的前提下,农村照顾生育二孩的限制条件比城镇要宽。农村家庭对这点生育“优惠”还相当看重,以致近年来在小城镇户籍制度改革试点中,有的人因不愿意放弃农村所能享有的较宽松的生育条件,而对转变为城镇户口不感兴趣。这种状况,与城市化趋势是相背的,实际成了一种妨碍了农村人口向城镇迁移的因素。因此,在生育政策上需要做一些有利于缩小城乡差异的调整。随着农村现代化进程的推进,缩小以至拉平城乡计划生育政策差异的条件正在逐步成熟;根据新的情况制定城乡基本一致的生育政策已属必要,并且也是可能的。

三、户籍制度深入改革的关键

(一) 要坚信户籍制度改革的最终目标是恢复迁徙自由

户籍制度改革的最终目的是实现公民居住和迁徙自由。所谓迁徙自由,就是公民在法律允许的范围内享有自主选择、变更居住地的权利(王太元,1997)。在办理乡村到城镇迁移手续时,不必经过事先持证审批,然后凭准迁证办理迁出和迁入登记,只要在实施迁移时办理迁出和迁入登记即可。关于这一点已经为越来越多的学术界和政府有关部门人士认同。

第一,从人类社会的发展进程看,自古以来,迁移就是人们趋利避害的重要手段,整个人类就是

在不断的迁移过程中保存和发展起来的。就拿改革 20 年来每年都有数以百万计的农民流入城镇,并且留在那里,就是经过长期压抑和困惑后,为追求发展机会而掀起的全国范围内的农民大迁移。因此,迁移是人的一种自然选择,迁徙自由应该是人与生俱来的基本权利。

第二,从公民权利看,随着政治稳定和经济发展,恢复迁徙自由是理所当然的。中国宪法已经承认了《世界人权宣言》中的多数条款,但还没有承认公民的迁徙自由权。改革开放以来的实践已经证明,国家只需确认法律原则,依法提供公平竞争的社会环境,让公民自主决定是否迁移,是不会出现大的社会动荡的。至于每个公民能否把握机遇,要看其有无相应的能力和是否做过相应的努力,政府除了宏观调控和管理服务之外,无需包办。

第三,从社会主义市场经济的特征看,要求包括资本和劳动力在内的生产要素合理流动,以市场为中介,实现生产要素的有效配置。劳动力是最重要的生产要素之一,在市场经济条件下,就是通过市场导向实现频繁流动的。如果离开了人口的自由迁移,各种生产要素就无法实现最佳配置。

第四,从城市化进程滞后情况看,根本原因在于刚性户籍制度限制着人口的自由迁移。

(二) 恢复迁移自由有一个过程,改革只能是渐进的

实现迁移自由,是户籍制度改革的方向,也是迁移政策改革的最终归宿,现行户籍制度中一切限制人口自由迁移的措施最后终将废除。但现实生活中的各种因素决定了户籍制度改革的最终目标不能马上实现,措施不能一步到位,改革要有一个渐进的过程。

第一,现行户籍制度在其构建完成过程中,政府使之承担了过多的社会控制功能。为了使这些功能正常发挥作用,又出台了一系列有关的政策、制度与之配套,这些配套制度、政策在实施过程中与户籍制度形成了相互制约的关系。因此,户籍制度的改革,必然要涉及这些配套制度的改革,而配套制度的改革不可能一蹴而就,需要有个过程。配套制度改革的复杂性、渐进性决定了户籍制度改革必须把目标的彻底性和步骤的渐进性结合起来。

第二,中国城市与乡村之间存在着巨大的差异,不同区域之间也有显著差别,特别是东南沿海地区和中西部内陆地区之间,尽管改革开放 20 多年来都有长足的发展,但彼此间的绝对差距仍有所拉大。如果户籍制度改革一步到位,城市与乡村、不同区域间差距所形成的人口迁移势能会加速释放出来,可能造成短时间内高强度人口迁移。因此,在未来一段时间内,迁移不可能一下子从严格的准迁审批制跳跃到事后登记制,还需要有一个按过渡性条件受理迁移登记的过程。

第三,近年来,国企冗员纷纷下岗,政府机关大幅裁员,事业单位也在减人增效,其直接结果就是城镇失业人口增加,给社会带来阵痛,这种阵痛不是一朝一夕所能解除的。在这种时候,即使存在迁移自由的条件,农村劳力的无限供给(至少现阶段如此)与城镇劳力的有限需求之间的矛盾也难以解决。这也是户籍制度改革不易一步到位的现实原因之一。

四、通过过渡性改革方案的实施,有步骤地推进户籍制度的改革

户籍制度改革要在把握方向和目标的前提下,从实际出发,先易后难,积极推进,化解迁移政策与现实生活之间的种种矛盾,使之能更好地适应国家改革和发展形势,更好地保护公民的利益。为此,建议在今后几年里从以下几个方面有步骤地推进改革。

(一) 进一步放宽尺度,尽快解决当前户口管理工作中的突出问题

1998 年 7 月 22 日国务院批转公安部“关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知”,对亲属投靠以及在城市投资、兴办实业等在城市落户的问题做了照顾性的原则规定。可以说,这个文件对迁移政策做了较大幅度的调整,但它并没有跳出把取得城市户口作为福利性照顾和奖励性优惠的圈子,与迁移作为公民的一种权利的正面改革还有很大距离。即使如此,各地特别是一些大城市在根据这个文件所制定的实施意见中,仍然在实施步骤和年限规定上十分谨慎。我们认为,目前在解决这类以伦理和情理照顾为主的迁移问题时,尺度可以进一步放宽,以尽快解决不必

要的社会摩擦。

(二) 以寻求改革现行迁移政策方案为主导,清理和改革配套政策

户籍制度改革的步子跨得多大,取决于经济社会发展的需要与城镇的承受能力。改革现行迁移政策必须寻求有利于经济和社会发展、社会稳定,城镇产业能够吸纳,各项设施能够适应的方案,以此为依据,对原有各方面的配套政策加以清理。

寻求改革现行户籍制度的方案,要在改革最终目标不能一步到位的情况下,面对现实,积极创新,在迁移主体人群的类型及其迁移条件的设定上有所突破。

比如,大中专学校录取学生在城市求学是有期限的,具有寄住人口的性质,并不是非迁不可。更现实的是,过去人与户口、口粮是连在一起的,没有户口就无法在城市生活,因而户口非迁不可。现在,生活供应的票证已全部取消了,《户口管理条例》关于被录用、录取等的准迁规定已经没有必要存在,至少学校录取只要凭录取通知书注册入学即可,没有必要办理户口迁移手续。乍看起来,这似乎是倒退,实际上,做到这一点是观念上的一大更新,也是向户籍制度改革的最终目标迈出的重要一步。

城市间自由迁移的条件是在迁入地城市具备合法稳定的住所,职业或生活来源的,不论哪种规模的城市都应当允许进入(若要稳妥一些,也可以从具备大专毕业以上学历或具有初级以上职称的人员开始试行)。例如,在城市购买商品住宅的外来人口,其本人或直系亲属中有人在城市有稳定职业或收入来源的,可允许其本人和共同居住的直系亲属直接迁入。在城市投资或兴办实业,投资额或注册资金超过一定下限的,可允许其本人与共同居住的直系亲属迁入该城市。投资额或注册资金不足下限的,按住所和收入的稳定性,暂住时间的长短确定迁入的具体条件。从农村到城市务工,在城市有合法住所、稳定收入,暂住时间超过一定年限,劳动技能超过一定等级的,可允许其本人和共同居住的直系亲属在城市落户。对各种类型的迁移主体的迁移条件的把握,可采取记点(打分)的办法等。

在考虑上述迁移主体类型及其迁移条件的具体标准基础之上,要初步估计改革可能带来的区域性城镇人口迁移率以及突发性的短时间迁移强度,在此基础上拟就改革现行户籍制度的可以试行的初步方案。

(三) 在不同等级的城市进行户籍制度改革试点

小城镇户籍改革试点已经取得明显成效(班茂盛,2000),各省区根据实际情况在当地的中小城市也开始了不同形式的改革。但是,由于国家一直没有出台关于城市户籍制度改革的试点方案,因此,各地的改革多少显得有些无序。我们认为,政府应尽快在大中小各级城市进行改革试点,以便从不同规模城镇去观察深化户籍改革的效果与存在问题。

(四) 把阶段性迁移政策和户籍制度改革法制化,为将来制定户籍法做准备

上述设想已远远超过了现行《户口登记条例》关于人口迁移及其他有关的规定,需通过立法程序,对《户口登记条例》进行修订。这是在制定户籍法条件尚未成熟之前的必要步骤,也是为以后形成符合国情的、规范现代户口管理制度的户籍法做必要的准备。

参考文献:

1. 丁仁仁:《试论浙江省户籍制度改革的现状与趋势》,浙江省人口学会年会论文,2002年。
2. 吴浙:《倾斜的国土—中国区域不平衡发展的现实与趋势》,中国经济出版社,1995年,第213页。
3. 王太元:《户政与人口管理理论研究综述》,群众出版社,1997年,第254页。
4. 班茂盛:《户籍改革试点:小城镇的调查与思考》,《浙江学刊》,2000年第1期。

(责任编辑: 朱 犁)