

户口买卖与户籍制度改革

——来自P市的调查

左 鹏 周 菁

【提要】 本文从中国城乡关系发展演变的背景出发,通过对具有典型意义的某县级市1991~1998年户口买卖全过程的调查,分析了买卖双方的基本动机和得失情况,得出对户口买卖的基本评价,提出了以居住地户口为基础,建立中国现代化户籍管理制度的基本思路。

【作者】 左 鹏 清华大学人文社会科学学院,博士生;周 菁 北京科技大学文法学院,本科生。

1. 背景

户籍制度是中国城乡二元社会结构划分的基础条件。它从1958年建立以来,就和统购统销制度、人民公社制度、城市劳动就业和社会福利保障制度结合在一起,维持着城乡二元社会结构的存在和发展(刘应杰1996)。正是这一制度,把中国社会一分为二:具有农村户口的农村人和具有城市户口的城市人。在农村,户口同土地相结合,有农村户口就有土地,就有从事农业生产、成为农民的条件;在城市,户口同劳动就业和生活资料供应相结合,有城市户口就可以被安排就业,并享受商品粮和其他生活必需品的供应,反过来,没有城市户口就不能在城市就业和生活。

户籍制度的建立,对于减轻城市和工业的就业压力、保障工业化的优先发展、维护农村社会的稳定,确实发挥了积极功能。但与此同时,它不可克服的内在矛盾也给中国社会的发展带来了诸多负面影响。首先,它使中国社会结构的转换严重滞后于经济总量的增长,使中国在经济迅速发展的同时,却存在85%的非农产值和不到30%的城市化水平、15%左右的农业产值和70%以上的农业人口等结构失衡状态(刘应杰,1996)。其次,它限制了农民向城镇的流动,把农民束缚在土地上,单纯从事粮食生产,形成了市民、工人高人一等的“贵族心理”和农民低人一等的“贫民心理”,前者力图以各种方式保持其“贵族”地位,而后者则不辞辛劳、千方百计改变其身份地位(王春光,1996)。

改革开放以来,由于家庭承包责任制的实行,农业剩余劳动力问题日益突出,一部分农村人口以“离土不离乡”的形式进入乡镇企业,在社区内部完成了由农业到非农业的职业转换,直接促成了小城镇的复兴与发展。与此同时,国家从1984年起,允许农民以自理口粮形式移居小城镇,从事务工、经商等,在大中城市也相继默许农民进城。这样,另一部分农村人口就以“离土又离乡”的形式进入小城镇和大中城市,实现职业角色的转移。随着大量农村人口移入城镇,1985年公安部颁布了《关于城镇暂住人口的暂行规定》,确定了与城镇户口相衔接的流动人口

管理制度,为农村人口在城乡之间的流动提供了政策依据。但这个规定并未涉及流入城镇的农村人口的户籍问题,使他们虽然在职业上、居住区域上从农业和农村中转移了出来,但社会身份仍然是农民,与依旧滞留在农村的农民没有任何区别,不能享受国家给予城镇人口的各种福利待遇,其进一步向上流动的机会也受到限制。所以,进城的农村人口在城镇只能被称作“民工”或“农民工”,他们并没有城市化。不但国家不承认他们是城镇人口,就连他们自己也很难与所在城镇取得认同,这就造成了“人进户不进”的“人户分离”现象。

“人户分离”的出现,给农民工合法权益的保障、城镇社会的稳定、城乡户口的管理带来了诸多困难。为此,国家开始对传统户籍制度进行改革。1992年公安部决定,对在城镇有稳定住所和职业,并要求在城镇定居的农村人口,实行当地有效城镇户口制度,允许他们以蓝印户口的形式在城镇入户,享受与城镇常住户口同等的待遇。然而在实施过程中,不少地区以筹集城镇建设经费为由,征收城镇增容费,使本来为了满足农民进城落户要求的“农转非”成为合法、合理,并公开进行的户口买卖。据统计,截止1993年,全国累计出售各种城镇户口300多万个,收入达250亿元(韩俊,1994)。与此同时,上海、深圳、厦门等一些沿海城市,为了吸引资金,搞活房地产市场,也相继实行了投资入户、购房入户的蓝印户口政策。虽然这一政策表面上不同于直接的户口买卖,但在一定程度上也是把传统的户籍身份固化、商品化,与收取城市增容费的中小城镇户口买卖没有什么实质区别(任文,1999)。

以直接或间接的户口买卖改革传统户籍制度,在全国引起了极大反响。那么,户口买卖究竟是如何进行的?它对政府和购买者本人带来了哪些影响?中国的户籍制度改革到底该如何进行?带着这些问题,我们在东部沿海地区选择了一个具有中等发达程度的县级市(以下简称P市)做典型调查。P市1991年最先出售经济开发区户口,1994年大量出售地方城镇居民户口,1997年后进入相对平稳状态。通过对P市的调查,我们收集了与户口买卖有关的大量文献资料,走访了不同时期购买户口的不同个案,了解了他们买户口的动机、过程及其前后生活境遇的变化。所有这些,构成了本文分析的实证基础。

2. P市调查

2.1 卖户口者

80年代中期以来,P市的非农产业发展很快,越来越多的农民离开土地,进入城镇谋职就业、工作生活,但当时每年仅2%的“农转非”指标,只能给极少数“符合政策”的农村人口办理城镇户口,绝大部分居住在城镇的“农民工”仍然保留着农民身份,落户城镇只是他们的一个梦想。1991年初,P市计划在市郊创办经济技术开发区。为了解决开发区建设中的资金不足问题,市政府决定出售开发区户口,无论什么人只需搞到指标,交纳5000元城市增容费和300元手续费,就可以买到开发区户口,然后由市政府统一安排工作。这一政策的出台,立即吸引了大量农村人口,他们通过各种关系争取指标,购买户口。据P市公安局的资料,1991年共出售开发区户口3000个,筹集建设资金1500万元。

但是,这次出售开发区户口如同昙花一现,刚进行几个月就被上级政府制止了。很多想买户口却没有抓住机会的人大为遗憾,他们盼望着新的机会的到来。1994年,随着该省乡镇企业结构调整的完成,农业剩余劳动力的就业形势严峻起来了,于是“离土又离乡”、进城当临时工成了他们的首要选择。而当时严格的户籍制度没有丝毫松动,每年还是按照2%的指标办理“农转非”,这就使得农民要求进城落户的强烈愿望与“农转非”计划指标过少的矛盾更加尖锐,户籍制度的改革迫在眉睫。在这种情况下,省政府下发了《关于实施地方城镇居民户口有关问

题的通知》，规定符合文件所列 16 个条件之一的，均可在交纳 2 000 元～3 000 元的城镇增容配套费后，办理地方城镇居民户口。

根据省政府文件精神，P 市公安局 1994 年初开始办理地方城镇居民户口（当地简称“地非”），城镇增容配套费按市区每人 2 500 元、市区以外其他乡镇每人 2 000 元的标准收取，这和 1991 年每人 5 000 元的开发区户口相比，无疑是个很大的“便宜”。于是，新一轮买卖户口狂潮在 P 市迅速掀起。仅 1994 年，市公安局就办理“地非”8 200 个；到 1996 年，三年共办理 18 000 个，收取城镇增容配套费 4 000 多万元。

进入 1997 年，受经济大气候变化的影响，P 市的许多中小企业很不景气，买了户口找不到工作的大有人在，即便通过各种关系找到工作的，刚刚上岗就又面临着下岗的威胁。面对如此形势，人们再也不象过去那样迷信城镇户口了，P 市持续了三年的户口买卖狂潮暂告一段落，进入了相对平稳的理智状态。1997～1998 年，P 市公安局共办理“地非”5 000 个，较之 1994 年的 8 200 个和 1995～1996 年的 9 800 个，年均减少一半以上。

2.2 买户口者

1991～1998 年，P 市共有 26 000 人买了城镇户口，其中 3 000 人是在 1991 年买的开发区户口，23 000 人是在 1994～1998 年买的地方城镇居民户口。那么，买户口的到底是些什么人？他们又是出于何种考虑买户口？从我们的调查看，大致有这样几种情况：

第一，长期在城镇务工经商，并有一定经济基础者。这些人大多在改革开放之初就已进入城镇，他们或者开商店做买卖，或者办工厂搞企业，或者包工程搞建筑，手头已经攒了不少钱，甚至比一般城镇工薪阶层还要富有。他们举家居住、生活在城镇，和农村已无太大联系，但他们的社会身份仍然是农民，不但“被城里人看不起”，就连自己也感觉“矮人一截”。一旦有了买户口的机会，花上几千元，就可以改变自己的身份，和城里人一样扬眉吐气，这对他们来说，“太便宜了，简直跟白捡似的”。在户口买卖兴起的最初阶段，特别是出售开发区户口时，不惜花几千元甚至上万元为自己或者儿女买户口的，相当一部分就是这些人。

第二，已在城镇谋得稳定职位，但本人或家属的户口不在城镇，因此给工作、家庭带来诸多不便者。这些人有的是城镇企事业单位录用的农业户口的大中专自费生，有的是在城镇企事业单位工作多年的农业户口职工，有的是乡镇党政群机关选聘的干部，有的是在职民办教师。他们本人均已脱离农业生产，在城镇和有城镇户口的人从事着完全相同的工作，但因为是农业户口，居住、生活等都不能享受与城镇居民同等的待遇，集中表现为单位不给分房，子女入学要交借读费。而在农村，他们还要承担作为农民的各项义务，每年的提留摊派一点不能少交。有了买户口的机会，他们自然不会放过，即使花掉自己多年的积蓄，甚至举债也在所不惜。户口对他们来说太重要了，几千元买来的不仅是社会身份的改变，更重要的是和户口紧密相连的一系列福利待遇。长期因户口困扰而不能解决的分房、子女入学等问题一下子都解决了，他们认为买户口值得，买来了如释重负的轻松与希望。

第三，受传统观念影响，面对现实的城乡差距，为了子女将来能够转换身份、在城镇谋职就业者。长期以来，在城乡二元社会结构下生活的中国农民形成了一种强烈的价值观念，认为农民的社会地位低下，被人瞧不起，跳出农村、获取非农户口就是有出息，离开土地、和城里人一样吃公粮、住公房就是门庭的荣耀。加上近几年来，农民收入增长缓慢，农民负担居高不下，城乡居民的收入差距再度拉大，城市对于农民的吸引力丝毫没有减弱。所以看到能够买户口，而且价格也越来越便宜，还有那么多人都在买，这就使得他们不愿意放过这个难得的机会。于是把手头多年的积蓄拿出来，满怀希望地给孩子买个城镇户口，就想着“将来能在城里找个正式

点儿的工作,再也不用回农村受那份罪了”;“在农村拼死拼活干一年,还不如在城里干俩月”;“为孩子花这两千块钱,值!也算尽了做父母的一份责任”。

第四,拥有可以利用的关系资本,买了户口就能如愿找到工作者。相当一部分人买户口的直接目的就是要在城镇找到工作,可是,进入1997年后,由于城镇就业形势的相对严峻,户口买卖的狂潮退去了,但户口买卖本身并未绝迹,仍旧有人在买户口。这部分买户口的人大多拥有比一般人更加雄厚的关系资本,利用这些关系资本,他们买了户口之后就能相对容易地找到工作,或者说正是因为能够找到工作才去买户口,根本就不必发愁买了户口而找不到工作。

2.3 户口买卖的得与失

从1991年到现在,P市已经卖出了将近30 000个城镇户口,这对于P市社会经济的发展带来了多方面的深刻影响。

首先,户口买卖推动了P市社会经济的快速发展,这主要表现在以下三个方面:

第一,通过户口买卖,解决了许多“人户分离”人员的户口问题。一方面,圆了那些已经在城镇谋得稳定工作、但户口仍然滞留农村的相当一部分人的城镇梦,解除了他们的后顾之忧,为他们更加安宁地在城镇工作创造了条件,使他们能够从心理上真正融入城镇,为城镇的稳定、发展做出贡献;另一方面,促成了城乡之间社会流动的顺畅实现,使那些早已离开农村、脱离农业生产的户籍农民能够真正离开农村,实现农村剩余劳动力的彻底转移,为他们最终改换身份、在城镇扎下根创造了条件。

第二,通过户口买卖,提高了P市的城市化水平,缓解了城市化与工业化相脱节的矛盾。尤其是在1994~1997年的户口买卖狂热期,P市的总人口由1 299 736人增长到1 319 832人,增长率为1.55%;其中城镇人口由98 464人增长到131 985人,增长率为34.04%;农村人口非但没有增长,反而由1 201 272人下降到1 134 847人,减少1.37%。城镇人口的绝对和相对增加,极大满足了P市发展非农产业对劳动力的需求,使得1991~1998年,P市的工业产值净增3.2倍,工、农产值比由2.08:1上升到3.57:1。

第三,通过户口买卖,增加了P市的地方财政收入,解决了P市经济建设和社会发展的资金不足问题。1992年初,P市利用出售开发区户口所得收入,改善投资环境,建成了颇具规模的经济技术开发区,引得国内数家大型企业到此投资建厂。1994年以后,P市办理“地非”所得收入,上缴地方财政也被用于城镇基础设施建设和公益事业开支。据P市财政局透露,P市利用每年卖户口所得的400多万元收入,相继添置市内环城车46辆,建造农机化教育楼两幢,开辟专业劳动力市场一个。最近,又投资500万元建成了13万平方米的植物园,极大地美化了市区环境;此外,还拿出200多万元建成了长400米、宽15米、摊位达500个的夜市,为众多下岗职工提供了再就业门路。

其次,户口买卖在推动P市社会经济快速发展的同时,也带来了诸多消极影响,其主要表现在以下三个方面:

第一,个人买了户口而未能如愿找到工作的,感到上当受骗,不得不承受着巨大的心理压力。对于大多数人来说,买户口的直接目的就是为了能够在城镇就业。可在当前形势下,P市的许多国有企业因效益不佳,长期处于停产半停产状态,有的甚至破产倒闭,大批工人下岗失业,社会就业形势相当严峻,很多人买了户口却不能找到工作。这对他们来说,一方面原来的农村户口已经注销,责任田也被收回,不可能再回去当农民;另一方面,他们的户口转入城镇后,却不能在城镇就业,缺乏最基本的生活保障。这实际上就成了农村和城镇都不能接纳的“边缘人”,他们既为自己的现状和将来担忧,更为自己当初买户口的举措懊悔,“几千块钱算白扔了,

啥都没捞着,还把老本赔进去了”。再加上他们之中的许多人当初为了弄到指标,托了一定的关系,这方面的花费也不少,如今面对一无所用的城镇居民户口本,自有难言的苦衷。

第二,户口买卖加重了P市的就业压力,大量城镇无业人口不能如愿就业,直接影响到P市的社会稳定。农民买了城镇户口,失去了在农村赖以生存的基本条件——土地后,势必要流入城镇。而城镇的就业形势又相对严峻,每年毕业的大中专毕业生都很难安排,更不用说没有任何专业技能、仅是买了城镇户口,刚从土地走出的农民了。这些人要在城镇生存,而城镇又不能为他们提供足够的生存条件,这就使他们很有可能突破社会规范、法律的约束,铤而走险,导致越轨行为的产生,成为影响城镇社会稳定的隐患。据P市公安局分析,1998年刑事案件较1997年明显增多。

第三,户口买卖从特定方面为腐败的产生提供了土壤,败坏了党和政府在群众中的形象。买户口对急于改变自己身份的农民来说,是个极大的诱惑,然而在现有条件下,并不是所有想买户口的人都能如愿以偿,于是有些人为了弄到有限的指标,或者变通硬性的条件,就与掌握卖户口权力的人达成某种交易,由此产生腐败现象。比如在办理“地非”中,虽说有省政府明确限定的16个条件,但实际操作时,符合条件的未必都能办理,不符合条件的通过一定关系“变通”后也能办理,这就出现了一定程度的管理混乱、消极腐败,在群众当中造成了相当恶劣的影响。此外,由于对户口买卖本身缺乏应有监管,使得卖户口所得收入未必都归入地方财政,在中间环节常有“跑冒滴漏”发生,由此引起群众的极大怀疑与不满。有人估算,P市每年卖户口所得收入应当不少于600万元,而财政局提供的数字却显示,每年只能从卖户口的收入中得到400多万元。那么,其余的钱哪儿去了,这里面肯定有“黑箱操作”。

3. 基本结论

从P市的调查可以看出,改革后随着城乡二元社会结构维持条件的消失和变化,城乡关系越来越松动,农民开始了在城乡之间的结构性社会流动,但由于传统户籍制度的继续存在,城乡之间的交流和开放还只是有限的,农村剩余劳动力的彻底转移远未实现,传统户籍制度实际上成了城乡之间进一步交流、融合的制度化壁垒,已经到了非改不可的时候。户口买卖的兴起,不失为冲破壁垒的一种探索。但这种探索是在征收城市增容费的名义下,把户口这一身份证明变成“商品”,通过交易来进行的。地方政府卖户口,是为了增加财政收入;农村人口买户口,是为了改变“身份”,获得与“身份”相联系的经济地位和社会待遇。至于提高城市化水平,不过是户口买卖的一种“泡沫功能”,因为买了户口的人未必都能获得在城市工作、生活的空间;至于加重就业压力、危及社会安定、提供腐败土壤,根源就在户口买卖是受部门利益驱动,把户口这种不是商品的“商品”盲目推向市场,在交易规则不完备的情况下交易所致。由此看来,户口买卖不但不能打破城乡分割的制度化壁垒,反而会给城乡发展带来了诸多负面影响。所以,绝不能把它作为当前中国户籍制度改革的一个方向。

改革传统户籍制度,建立符合中国国情、适应市场经济发展的现代城乡户籍管理制度,我们认为,应当按照以下思路来进行。

第一,打破农业户口、非农业户口的登记办法,建立以居住地标准的户口登记制度。从国际通行的人口管理制度看,户口只是表征公民居住区域的一项证明,只具有人口登记、管理、稽查以及了解人口数量与分布情况的功能,它本身并不反映公民的职业身份。中国现行的户口登记办法,以农业和非农业作为划分标准,在最初建立时,曾反映了公民的居住区域和职业身份。具有农业户口的人,居住在农村,从事农业生产;具有非农业户口的人,居住在城市,从事非农

业生产。改革开放以来,随着人口流动的加剧,人们的从业结构日益复杂化,原来农业、非农业的户口划分已经不能准确反映人们的职业身份和居住区域,这就给人口的登记、管理以及人们的工作、生活带来了诸多不便。所以,改革现行的户口登记办法,与世界人口管理制度相接轨,以居住地为标准,确定公民的户口类型,应当成为中国户籍制度改革的基本方向。

第二,建立居住地户口的弹性管理体制,对它实行有效的动态管理。以居住地为标准登记户口,户口必然随着居住地的变化而变化。这就要求对居住地户口实行灵活的动态管理,可以把它分为常住户口、暂住户口和寄住户口三种登记形式。公民通过迁移,在某一地域定居下来后,即可获得该地域的暂住户口或寄住户口,然后根据其暂住或寄住时间的长短、就业岗位或生活来源的性质、在暂住地或寄住地的表现及贡献大小,决定其能否取得该地的常住户口。取得常住户口后,就可以和常住地的永久性居民一样,享有完全等同的权利与义务。建立这种居住地户口的弹性管理体制,一方面有利于城乡之间、不同城镇、城市之间人口的合理流动,为他们进城或者在不同城镇、城市就业、生活创造必要条件;另一方面,有利于调动进城农民工和易地就业人员的积极性,增强他们的进取心和对流入地的认同感,保障城乡社会的稳定,促进城乡经济的共同发展。

第三,以建立居住地户口为目标,有计划、有步骤地推进传统户籍制度的改革。传统户籍制度是和农村的土地制度、城市的劳动就业和社会福利保障制度密切相关的,而将要建立的居住地户口只是公民居住区域的一种表征,二者的实际内涵相差很大。通过改革,完成前者向后者的过渡,必须有计划、有步骤地审慎进行。首先,使依附于传统户籍制度的各项劳动就业制度、社会福利保障制度与之逐步脱钩,建立健全不同地域的城乡劳动力都能平等竞争的劳动就业市场,开发开放由社会统筹,不同产业类型、不同所有制单位的人员都能平等参与的社会保障体系。其次,强化政府的宏观调控职能,积极引导人们在城乡之间、不同城市之间的合理流动,使流入量与流入地的经济发展水平、社会承载能力相适应,坚决避免盲目流动对流入地造成大的冲击。再次,加强法制建设,使改革中的每项举措都有明确的政策法规可循,对于已经制定的政策法规要严格执行,坚决防止某些地区、某些部门、某些个人为局部利益、眼前利益、甚至一己私利,置政策法规于不顾,做出有损于整体和长远的事情。

第四,对于当前不少地区仍未散尽的户口买卖风潮,应当加强管理,严格规范。对于已经买了城镇户口而未能在城镇就业的,应由政府部门积极引导,创造条件,帮助他们开拓就业渠道,就象重视解决下岗职工再就业问题一样,重视解决这部分人的就业问题。对于正在出售的城镇户口,应当严格审核,绝不能单纯为了增加地方财政收入,不顾城镇就业形势已经相当严峻的现实,放宽条件,扩大指标,使城镇人口总量盲目增加,给城镇的稳定发展带来更多问题。对于户口买卖,应当科学决策,慎重选择,尽快出台新的城乡户籍管理制度,使持续了近10年的户口买卖早日寿终正寝。

参 考 文 献

1. 刘应杰:《中国城乡关系演变的历史分析》,《当代中国史研究》,1996年第2期。
2. 王春光:《中国农村社会的变迁》,云南人民出版社,1996年。
3. 韩俊:《当代农村经济形势透视与近代改革的思路》,《中国农村经济》,1994年第1期。
4. 任文:《市场经济下的户籍制度改革》,《中国人口科学》,1999年第1期。

(本文责任编辑: 朱 犁)