

## 当代中国户籍制度改革的 回顾与思考

万 川

**【提要】** 本文把当代中国户籍制度的改革过程分为形成、演变、初步改革和改革深化四个阶段,并简要分析了各阶段改革的特点。在此基础上,文章围绕建立与社会主义市场经济体制相适应的户籍制度的问题,提出了进一步完善户籍制度改革的四点建议。

**【作者】** 万 川 湖北公安高等专科学校治安管理系,副教授。

本文所称“当代中国户籍制度”,是指中华人民共和国成立以后逐步形成和发展的一套以户为单位、以人为对象的户口管理制度,包括户口登记、户口迁移、户口统计、常住人口管理、暂住人口管理等内容。当代中国户籍制度形成、发展至今,已有近半个世纪的历史,它在证明公民身份、维护社会治安秩序、服务于社会主义建设方面,曾起到过十分重要的作用。但是,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,这套制度的局限性已日益显露。近年来,不少有识之士对这套制度的功过展开了讨论,也提出了许多改革建议。本文试图通过对当代中国户籍制度形成与发展史的回顾,提出自己对户籍制度改革的一些设想。

### 1. 当代中国户籍制度的形成

当代中国的户籍制度是先城市、后乡村逐步建立起来的。

为了维护社会治安,公安部于1951年7月16日颁布实施了《城市户口管理暂行条例》。该条例共十二条,规定对人口出生、死亡、迁出、迁入、社会变动等户口管理,一律由公安机关执行。这是全国城市统一户口管理制度开始形成的标志。

1953年4月3日,为了准备全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的选举,做好选民登记工作,同时为国家有计划地进行经济建设和文化建设提供准确的人口数字,政务院决定进行全国人口普查,并发布了《为准备普选进行全国人口调查登记的指示》和《全国人口调查登记办法》。《全国人口调查登记办法》规定,中央由内务部、公安部、国家统计局等部门组成全国人口调查登记办公室,负责领导全国的人口调查登记工作;各省、市、区、县也都相应地建立人口调查登记办公室,领导同级的人口调查登记工作。为了配合这次普查工作,农村也建立了简易的户口登记制度。农村的户口登记由民政部门负责,人口统计工作由统计局负责。这表明,当时全国城乡分别实行的是两种目的不尽相同的户籍管理制度。城市户籍制度偏重于维护社会治安,农村户籍制度主要在于掌握人口数量状况。

1955年6月9日,国务院发出《关于建立经常户口登记制度的指示》,明确提出全国户口登记由内务部和县级以上人民委员会的民政部门主管。办理户口登记的机关,在城市、集镇是

公安派出所,在乡和未设公安派出所的集镇是乡镇人民委员会。公安派出所和乡镇应建立户口簿和出生、死亡、迁出、迁入登记册,对出生、死亡、迁出、迁入等四项变动情况随时填入和注销,对因离婚、分居、失踪、寻回、收养、认领等原因引起的户口变动及时进行管理,户口登记的统计时间定为每年一次。建立经常户口登记制度的目的,主要是为了便于掌握全国人口及其变动情况,为国家计划经济制度的实施提供可靠的人口数据。1956年2月,国务院又发出指示,要求把内务部和各级民政部门管理的农村户口登记、统计工作移交给各级公安机关,至此,全国城乡户籍管理机构得到了统一。

1956年6月召开的全国户口工作会议,讨论了户口管理、人口卡片工作、农民盲流等问题,讨论了《中华人民共和国户口登记条例》。1958年1月9日,《中华人民共和国户口登记条例》颁布。该条例规定户口登记工作由各级公安机关主管,户口登记制度包括常住人口登记、暂住人口登记、出生登记、死亡登记、迁出登记、迁入登记、变更更正登记等七项内容,户口管理的任务是证明公民身份、维护治安秩序、服务于社会主义建设。该条例以法律的形式进一步规范了全国的户口登记管理制度,是全国城乡统一户籍制度正式形成的重要标志,也是当代中国户籍制度发展史上重要的里程碑。

全国城乡统一户籍制度的形成,是与社会主义改造基本完成、社会主义计划经济体制基本建立这一背景密切相关的。户籍制度担当着提供人口资料、配合对敌斗争、维护公民合法权益的任务,它在证明公民身份、维护社会治安秩序、服务于社会主义建设等方面曾起到过十分重要的作用。但就今天而言,这项制度的缺陷也是显而易见的。主要表现在:第一,按规定,婴儿出生,随母落户。母亲的户口性质不同,婴儿的户口性质就不同。第二,按规定,公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。这就是说,农村常住人口一旦被登记落户,要想迁往城市,将受到多方面的限制。这项制度本来是为制止农村人口盲目流入城市而提出的,但执行的结果,是导致了城乡人口之间不能自由流动。伴随着粮油定量供应制度、城乡统一的劳动用工制度、社会福利制度的建立,形成了城乡分离的二元户籍结构。

## 2. 当代中国户籍制度的演变

从1958年到1978年,中国的户籍制度在遵照《中华人民共和国户口登记条例》规定的精神执行的基础上又有发展。不仅农村人口流入城市受到许多限制,而且农业人口转为非农业人口也十分困难。在1958年的“大跃进”中,国家从农村招收了大量农民进城当职工,国民经济一度出现困难局面。为此,党中央提出“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。为了贯彻执行党中央提出的这八字方针,从1961年起,户籍管理机关积极配合国家有关部门精简了大量的职工,减少了城市人口。1964年8月14日国务院批转的《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》,比较集中地体现了处理户口迁移的基本精神,这就是严格控制城镇人口增长。按规定,对从农村迁往城市、集镇,从集镇迁往城市的,要严加限制;对从小城市迁往大城市,从其他城市迁往北京、上海两市的,要适当限制;其他情况一律不要限制。该草案的提出,不但没有改变城乡分离的局面,相反堵住了农村人口迁往城镇的大门。“文化大革命”时期,由于生产建设遭到严重破坏,城镇就业困难,不仅农村人口难以进城,而且还出现了干部及其家属下放、知识青年上山下乡等大批城镇人口被动员甚至强迫倒流农村的反常现象。

1977年11月8日,国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》,提出对从农村迁往市镇(含矿区、林区等),由农业人口转为非农业人口,从其他市迁往北京、上海、天津三市的,要严加控制。从镇迁往市,从小市迁往大市,从一般农村迁往市郊、镇郊农村或国营农场、蔬菜队、经

济作物区的,应适当控制。从市镇迁往农村,从市迁往镇,从大市迁往小市的,以及同等市之间、镇之间、农村之间的迁移,理由正当的,应准予落户。农村人口之间的通婚,对有女无儿户,应准许男到女家落户。该规定不仅进一步强化严格控制农村人口进入城镇,而且第一次正式提出严格控制“农转非”。稍后,公安部在《关于认真贯彻〈国务院批转“公安部关于处理户口迁移的规定”〉的通知的意见》中,更具体地提出了“农转非”的内部控制指标,即每年从农村迁入市镇和“农转非”的人数不得超过现有非农业人口的1.5%。

由于城市与乡村、农业人口与非农业人口之间存在着利益上的差别,严格控制市镇人口增长和严格控制“农转非”政策的实施,虽有很多积极意义,但造成了城乡的进一步分隔,造成了农业人口与非农业人口之间事实上的不平等。非农业人口由国家统一供应商品粮,享受国家副食品补贴和部分人享受公费医疗待遇,可以报考技校,可以在国营企事业单位就业,可以在服役期满后由国家安置工作,而农业人口则不享受上述待遇。这种不平等的户籍管理制度,在现实生活中有着广泛而深刻的影响。打破农村人口迁移进城的限制,取消“农转非”制度,一直是人们议论户籍制度改革的焦点。

### 3. 当代中国户籍制度的初步改革及其局限

党的十一届三中全会以来,全国城乡改革开放带来了经济的高度繁荣,同时也使城乡隔绝的户口迁移矛盾空前显露。城乡之间、地区之间的人口大流动,来势凶猛的“民工潮”,强有力地冲击着原有封闭式的户籍管理体系。如何引导农村人口合理有序地向城镇流动,向非农业领域转移,是户籍制度改革面临的重大课题。围绕这些问题,国家对户籍制度进行了以下几个方面的初步改革:

(1) 允许农民自理口粮进入集镇落户。随着农村商品生产和商品交换的迅速发展,乡镇工商业蓬勃发展,越来越多的农民转向集镇务工、经商,迫切需要解决进入集镇落户的问题。为此,国务院于1984年10月发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》,规定凡在集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工,准落常住户口,统计为非农业人口,口粮自理。1984~1990年,全国共计有500万农民落入城镇自理口粮户口(张庆五,1994)。

(2) 实行当地有效城镇户口制度。为了缓解大批农民要求进入城镇落户与全国统一的计划进城指标过少之间的矛盾,1992年8月,公安部发出通知,决定实行当地有效城镇户口制度。实行当地有效城镇户口制度的范围是小城镇、经济特区、经济开发区、高新技术产业开发区;对象是外商亲属、投资办厂人员、被征地的农民;办法是实行蓝印户口。

(3) 改革“农转非”政策。第一,“农转非”政策不断调整,口子越开越多。首先,可以解决家属“农转非”的对象有:专业技术人员、博士后研究人员、煤矿井下职工、三线艰苦地区职工、远洋船员、两地分居的老工人夫妻、家居农村的老工人的“顶替”子女、市镇职工在农村寄养的子女;党政处以上干部、检察院干部、人武干部、劳改干部、军队干部、志愿兵等。其次,可以解决本人“农转非”的对象有:招收的工人、招收的学生、国家建设征地地区的富余人员、有突出贡献的农林第一线科技人员、吃农业粮的退休干部、残废军人、归侨难侨、寺观僧道、无户口人员。再次,可以解决“农转非”的遗留问题有:落实政策的人员、上山下乡的知青、60年代被精简的职工(殷志静,郁奇虹,1996)。第二,“农转非”的内部控制指标也由1.5%调整到2%。据公安部门统计,1980年有600万人口“农转非”,此后有的年份是400万,有的年份是200万。1979~1990年,全国累计有5317万人“农转非”(公安部三局,1993)。第三,“农转非”的控制办法也有改进。1989年10月,国务院发出《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》,决定对“农转非”

实行计划指标与政策控制相结合的办法。具体做法是：“农转非”政策由国家计委、公安部、商业部审核，国务院审批；户口迁移的具体审批权集中在地市级。

(4) 探索流动人口管理的方法。随着经济体制改革和开放搞活方针的落实，商品生产与流通迅速发展，城乡间、地区间的人口流动量越来越大。为了保障流动人口的合法权益，维护社会秩序，公安部于1985年7月13日颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，决定对流动人口实行《暂住证》、《寄住证》和旅客住宿登记证相结合的登记管理办法。为了有效地证明处于流动状态下的公民身份，又在全国范围内实行居民身份证制度。1985年9月6日，全国人大常委会颁布实施《中华人民共和国居民身份证条例》，规定凡16岁以上的中华人民共和国公民，均要申领居民身份证。居民身份证制度的实施，加强了流动人口的管理，严密了户口登记管理制度，也为人口管理的现代化打下了良好的基础。

上述户籍制度的初步改革，其积极意义是显著的，但也有缺陷，一是“农转非”审批政出多门，带来混乱。办理户口迁移的手续烦琐，公民定居落户难。二是在办理“自理口粮户口”中，由于相应的制度不配套，农民进入集镇后难以扎根。三是在实施“当地有效城镇居民户口”制度的过程中，有的地方以筹建城市建设经费为由，在办理“农转非”中公开买卖户口，极大地损害了户籍管理的严肃性。四是对流动人口急剧增长的势头估计不足，管理跟不上，工作陷于被动，造成人户大量分离，流动人口的合法权益难以得到保障，社会的稳定也受到了影响。

#### 4. 当代中国户籍制度改革的深化及其特点

从1992年开始，户籍制度改革进入到一个新时期。首先，有关公民定居落户的规定更加自由。一是实行了婴儿落户随父随母自愿的政策。新出生的婴儿可以在父亲或者母亲常住户口所在地的户口登记机关申报常住户口。对以往出生并要求在城市随父落户的未成年人，可以逐步解决其在城市落户的问题，学龄前儿童应当优先予以解决。二是放宽了解决夫妻分居问题的户口政策。对已在被投靠的配偶所在城市居住一定年限的公民，应当根据自愿的原则准予在城市落户。三是男性超过60周岁女性超过55周岁，身边无子女需到城市投靠子女的公民，可以在其子女所在城市落户。对因工作调动等原因在其他地区离、退休人员，需要返回原工作单位所在地或原籍投靠配偶、子女的，应优先予以解决。

其次，公民迁移进城的限制在逐步打破。一是规定在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及随其共同居住的直系亲属，凡在城市有合法固定的住所、合法稳定的职业或生活来源，已居住一定年限并符合当地政府有关规定的，可准予在该城市落户。二是放宽了到小城镇落户的条件。1997年6月10日，国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案。根据该试点方案，已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口，可以在小城镇办理城镇常住户口。

再次，流动人口管理开始有序化。1995年7月8~11日，全国流动人口管理工作会议在福建省厦门市召开。这次会议提出了流动人口管理工作的指导思想，这就是从全党全国工作的大局出发，对流动人口特别是对剩余劳动力的转移要因势利导，加强管理，兴利除弊。要通过加强农业综合开发，发展乡镇企业和加快小城镇建设等，就地消化和吸纳绝大部分剩余劳动力。在此前提下，可根据城市经济的需要，组织一部分农村剩余劳动力有秩序地进入城市工作和生活，并逐步建立健全相应的管理、教育、服务措施。这次会议还提出了流动人口管理应重点加强的几项工作：第一，加强领导，促进农村剩余劳动力就近转移。第二，加强对农村剩余劳动力跨地区流动就业的调控和管理。第三，加强对外来人员落脚点活动场所的管理。第四，做好清理盲流人员的工作，依法严厉打击流窜犯罪活动。第五，加强对外来务工经商人员的服务和宣传教育工作。

以上户籍制度的改革,是围绕着建立社会主义市场经济体制而进行的,具有朝着公平、自由、流动、有序方向发展的特点。可以预计,在社会主义市场经济条件下,随着户籍制度改革的完善,强加在户籍制度身上的等级差别将不复存在,人们的居住迁移将更加自由,劳动力在地区间和产业间的流动将更加灵活有序。

### 5. 进一步完善户籍制度改革的思考

建立与社会主义市场经济体制相适应的户籍制度,需要经历一个艰难的探索过程。已有的户籍制度改革对促进人才合理流动,促进农村剩余劳动力有序转移是有积极意义的,但与建立社会主义市场经济体制的要求相距尚远,需要进一步完善。笔者认为,从长远看,户籍制度改革应注意以下问题。

5.1 要进一步转换职能,理顺人口管理体制。目前,国家计划生育委员会控制人口的出生、统计育龄妇女数及人口的生育状况;公安部管理户口登记、控制人口迁移、进行年末人口统计;国家统计局进行人口抽样调查;国家计委管理“农转非”计划;国务院还直接领导全国人口普查。实践证明,人口管理政出多门,难免出现一些不协调的地方。比如,在基层,计划生育政策的执行与人口的出生登记制度经常发生冲撞;户口迁移多头审批,给群众增添了不应有的麻烦,也降低了行政办事效率;公安部、国家统计局、国家计划生育委员会分头统计人口,使人口统计数据间经常有出入;基层户籍警察承担了大量本属民政部门职能的老人赡养和困难户照顾等任务,加大了工作量。为此,有必要成立统一的人口管理委员会,统筹全国的人口管理工作。1980年,刘铮、邬沧萍、林富德教授曾撰文,建议成立一个常设的“人口委员会”,来统筹中国人口发展,拟定人口规划,贯彻执行人口政策,开展各种有关人口问题的调查研究和总结中国人口发展的经验。1996年,张庆五教授在《人口统计方法科学化研究》一书中,也提出了组建“国家人口管理委员会”的设想。笔者认为,这些专家们的建议是十分中肯的。成立人口委员会,是加强人口统计工作的需要,是统一协调管理人口自然变动、人口机械变动和人口社会变动的需要,是统筹规划户籍制度改革的需要,也是精简政府机构、转变政府职能、加强宏观调控的需要。在中央,应以现有的国家计划生育委员会为基础,并入公安部的户政管理业务和国家统计局的人口统计业务,成立“人口管理委员会”,既管全国的人口登记与统计,又管人口的计划生育工作,同时还管人口的迁移变动和产业人口布局。在地方,本着精简效能的原则,各级计划生育部门、户政管理部门和人口统计部门应合署办公。

5.2 要建立政策调节与法律约束相结合的人口管理机制。杨遂全在《中国人口法律制度研究》一书中说:“人口大国如果靠自发调节,会出现严重的社会问题与人口问题。”<sup>①</sup>历史和现实均表明这一论断是正确的。笔者认为,即使在市场经济条件下,对中国人口的发展也不能放任自流,必须加以统筹调节。从国家、政府的角度考察,人口发展的调节方法主要有政策调节与法律约束两种。中国以往政策调节多,依法控制不足,导致人口的自发现象较多,严重地影响了中国的现代化进程,因此,有必要加强人口立法。但是,单纯的人口立法在中国现阶段既不现实也难办到,因此,应该政策调节与法律约束两法并用。人口政策调节的范围主要在人口出生和死亡、人口迁出与迁入、人口社会变动等方面,人口法律控制的范围主要在户口登记、身份证件管理、人口调查与统计、各类人口管理等方面。当前,应完善的人口管理法律法规主要是《中华人民共和国户口登记条例》、《中华人民共和国居民身份证条例》、《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国未成年人权益保障法》、

<sup>①</sup> 杨遂全:《中国人口法律制度研究》,法律出版社,1995年。

《中华人民共和国残疾人权益保障法》和流动人口管理法等。

5.3 改革户口迁移政策,取消“农转非”制度。多年来的实践证明,“农转非”制度在实施过程中弊端丛生,归纳起来主要有:第一,“农转非”政出多门,给户口管理工作和人民群众的生活带来了不便。“农转非”政策的制定涉及到多个部门和单位,在办理“农转非”的过程中要盖数十个图章,给户口管理工作带来混乱,也给人民群众正常的户口迁移带来不便。第二,“农转非”制度在事实上以行政手段限制了城乡人口之间的通婚。一部分人受户口性质差异的影响,被迫在狭小闭塞的圈子里互相通婚、繁衍。这种状况的发展,导致了我国一部分地区人口素质的下降。第三,把人分成农业人口与非农业人口两个类别,并且在利益分配上向城市倾斜,形成了事实上的户口等级制度。非农业人口优于农业人口,户口划分变相地转化为利益分配功能。第四,有的地方以筹建城市建设经费为由办理“农转非”,公开买卖户口,极大地损害了户籍管理的严肃性。第五,“农转非”政策一般并不公开,透明度低。同时,有关管理部门依然存在着官僚主义的办事作风,使得不少群众并不明了国家的“农转非”政策。一部分群众急于达到“农转非”的目的,往往不惜花重金请客、送礼、行贿,助长了腐败现象的滋长蔓延。第六,导致了城市的畸形发展。“农转非”指标不分城市、集镇大小,一律规定每年从农村迁入市镇和“农转非”的人数不超过现有非农业人口的2%,这样势必使大城市人口继续膨胀,中小城市由于非农业人口基数小,其发展受到很大影响。第七,制约了城乡经济的发展。一方面,农村越来越多的劳动力固守在越来越少的土地上,限制了规模经营和集体化生产,浪费了农村的人力资源;另一方面,城镇大型厂矿、劳动密集型产业、第三产业所需要的大量劳动力难以从农业剩余劳动力中补充,城乡人口的流动受到了限制,极大地制约了城市经济的发展。第八,压抑和浪费人才。在农村,不乏有经济头脑、善经营、会管理的人才,但因长期划地为牢式的户籍管理和“农转非”制度的约束,人才流动受到许多限制。有些人即使有幸进入城市,因为无城市户口,给住房、子女入学就业带来许多困难,农村人才的发展因此肩负着沉重的担子。经过十多年的改革开放,计划经济时代烙印在户籍上的城乡差别、农与非农的差别日益缩小,取消“农转非”制度的条件日趋成熟,有关方面应及时研究取消该制度的具体操作方法。

5.4 不断研究动态情况下的人口管理对策,运用科技手段实现人口管理的现代化。在流动人口管理方面,尽管我们作了许多努力,探索了许多管理办法,但人口流动带来的经济、社会问题并未从根本上解决。人户分离现象的大量存在,影响了农村的土地承包,也不利于加强城市管理。因此,如何强化动态情况下的人口管理,仍是户籍制度改革所面临的难题。笔者认为,应将现有按常住地管理人口的办法,逐步改为不分常住、暂住,一律按现居地登记管理。即使是外来公民,只要其在现居地有固定住址、有稳定职业、有可靠的经济来源和生活保障,就应视为常住人口进行登记管理。随着居民身份证制度的完善和电子计算机知识的普及,户籍管理应朝现代化方向发展。初步设想是:应给16岁以下的居民颁发出生证,16岁以上的居民颁发身份证。对出生证和身份证所反映的居民信息,统一借助电脑录入管理,人口动态控制与统计则可在电脑上完成。

#### 参 考 文 献

1. 张庆五:《户口迁移与流动人口论丛》,公安大学学报编辑部,1994年。
2. 殷志静、郁奇虹:《中国户籍制度改革》,中国政法大学出版社,1996年。
3. 公安部三局编:《户口管理资料汇编》(第四册),群众出版社,1993年。

(本文责任编辑: 朱 犁)