

## 市场经济下的户籍制度改革

任 文

**【提要】** 本文分析了市场经济条件下传统户籍制度的种种弊端及负面影响,回顾了自80年代中期开始的一系列户籍制度的局部改革。

**【作者】** 任文 中国人民公安大学人口研究所,讲师。

户口乃法律概念。户与口联用,始见于汉代司马迁所著《史记》,后来历代沿用。《辞海》对户口一词解释为:“住户和人口的总称,户有户主,户内每一成员称为一口。”户籍则是指“登记居民户口的册籍”,是居民户口的法律凭证。没有履行户口登记的,就不能认定为有户口,习惯称之为“漏人漏户”,这是不合法的,也是不允许的。

传统的户籍制度是政权的基层网络、社会控制网络以及统计调查网络,在计划经济体制时,户籍制度的这些功能更加严密和健全,对于巩固政权、维持社会治安、保证计划经济顺利实施起到了无可替代的作用。改革开放以来,随着粮票、油票等票证的取消,“广义的户籍管理”及有关的一系列制度壁垒开始松动,但户籍制度本身没有根本改变。

所谓“狭义的户籍制度”,是指以1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》为代表的限制农村人口流入城市的规定及配套措施;“广义的户籍制度”则指在此基础上还包括城市商品粮油供给制、城乡不同的医疗保健制等辅助性措施。一言以蔽之,对中国人来说,户口不仅是管理上的“身份证明”,而且是与经济地位和社会待遇相联系的“社会身份”。户籍制度与就业、教育、医疗、住房、福利、社会保障、置产、甚至部分商品供应等一系列待遇具有制度化的联系,它成为城乡隔绝的制度化壁垒。据国家计委和国家统计局的保守计算,城镇每安排一个人就业和生活需花费3~4万元,2亿多人就需要6万多亿元(李培林,1994)。出于对城市就业和财政负担的考虑,国家实行“严格控制大城市,适当发展中等城市,积极发展小城市”的总体方针,对通过改变户籍的城市流入人口一直严格控制。这一政策的贯彻实施,有效地控制了大中城市的人口规模,解决或缓和了“超速城市化”、“过度城市化”的问题,减轻了国家和政府的负担,但其弊端和负面影响也显而易见,主要体现在现行的户籍制度很大程度上是通过行政手段来干预人力资源配置,难以适应经济发展对人才、劳动力的需求。控制城乡人口迁移的政策在矛盾中维持了30多年,使城乡差别扩大,农业剩余劳动力大量积聚,严重阻碍了城乡经济的繁荣和发展。

户政部门在80年代中期开始对户籍制度进行局部改革,诸如:1984年《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》;1985年《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》;同年公布《中华人民共和国居民身份证条例》;1994年公安部发布《租赁私房治安管理规定》;1995年又颁布《暂住证申领办法》;1997年国务院下发“小城镇户籍改革”通知;1998年6月23日,国务院发出批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的通知,同意公安部的提案;实

现婴儿落户随父随母自愿政策；放宽解决夫妻分居问题的户口政策；投靠子女的老人可以落户；在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民将根据有关政策解决户口问题。所有这些都表明，随着改革的进一步深入，社会主义市场经济的逐步建立，户籍制度必须作出相应的改革。

上海、厦门、大连等一些沿海城市，为吸引资金，实行投资入户、购房入户或蓝印户口政策。上海为开发浦东新区，1991年规定，投资总额500万元，开业满2年，经济效益显著的外地企业，可申请5个常住户口指标，每追加100万元投资，可追加一个常住户口指标。此举既吸引了资金，也缓和了部分人员的入户问题。大连市为搞活房地产市场，盘活资金，促进商品住宅的销售，制定了与户口迁移相关的购房入户政策，受到了企业界的好评和群众的欢迎。1993年，上海市对投资、购买商品房的被聘用的外省市人员实行蓝印户口政策，并可按有关规定申请转为常住户口。厦门市规定，除部分人员直接迁入常住户口外，其余人员要通过暂住户口、蓝印户口阶段再转为常住户口，使三者密切联系起来，形成体系。天津市和福州市也实行了“蓝印户口”，而海口市正准备实施一个更大胆的改革步骤，即任何在这里居住并工作三年以上的人，均可以获得该市的正式居民户口。

回顾十多年来户籍制度的改革，未能尽如人意，例如1984年10月《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》（以下简称《通知》）规定：凡有居住条件、有经营能力的农民和家属，允许其自理口粮到集镇务工、经商、办服务业，并落集镇常住户口，统计为非农业人口，编入当地居委会，参加有关活动，接受相应管理。通知公布后，数百万农民进入集镇常住，务工经商，发展农村第三产业，促进了农村剩余劳动力的转移，推动了城乡经济的发展和小城镇的建设。但由于主客观的原因，且缺乏一系列辅助配套政策和措施，农民离乡离土进入集镇落户后，他们的生活和合法权益得不到切实保障，农民的积极性严重受挫，以致《通知》执行了几年之后不得不暂时停止。90年代前期，不少省区对在城镇有稳定住所和职业，且要求在城镇定居的农村人口，允许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。但不少地区以征收城市增容费为名，行买卖户口之实，影响极坏。加之小城镇多处于城乡结合部，有些户籍上的“市民”实际还在村落务农，这些农民只获得名义上的行政变动，而农民并非都对这种行政名义上的变动感兴趣，因此在一些地区，蓝印户口大受冷落。户籍身份的改变不可能使“乡土社会”的血缘关系、地缘关系、宗法关系、等级关系等等发生“自然”改观，这些关系至今仍在城市社会里顽强存在就是一个佐证。

实行投资入户、购房入户或蓝印户口政策当属治标不治本，不能从根本上解决问题，而且负面影响很大。首先，“蓝印户口”等政策的实施将加剧地区间发展的不平衡状态，沿海特区或直辖市采取此类政策，无疑能吸引更多的人才和资金，而相对落后地区缺乏人才和资金的情况将日趋严重。这不利于消除贫困，实现全民族的共同富裕。其次，投资、兴办实业、购房落户等条件过于苛刻，一定程度上更是户籍制度的固化和商品化，使户口买卖合法、合理并公开，此举表面上不同于直接买卖户口，但实质没有什么区别。

国务院1997年6月11日下发文件，在若干选取的小城镇，任何拥有固定住所，具有稳定职业或收入来源，在小城镇居住两年以上的人都可以申请小城镇常住户口，这是户口管理制度的一大举措。在中国积极发展小城镇的方针下，对于允许农民进镇落户问题有了实质性进展，把这一方针具体化为人口迁移政策。其实效如何，尚需时日加以证明。但笔者认为小城镇对农民的吸引力到底有多大？答案似乎并不乐观。

其一，从目前情况考察，北京、上海、天津、广州等一些大城市是人口流动的主要迁入地，这些地区承受了剩余劳动力迁移的主要压力。根据迁移的几种理论模式，如“推力——拉力”理

论、“投资—效益”理论、“期望收益”理论等等，不难解释这种现象。理论与实践都明确表明，大城市对农民才有无比的吸引力；其二，根据文件，在若干选取的小城镇实行该政策，那么这些“特定”的小城镇是否同时成为农民的选择？如果这些小城镇没有在就业、入学、医疗卫生、交通运输等方面给这些农民提供必要的条件，帮助他们尽快致富，农民们是否愿意在此定居？西方国家在原始资本积累时期，农民由于圈地破产而成为一无所有的劳动者，不得不进入工业区谋求生路；而中国的农民大多有一份责任田，他们完全是自发地涌向城市。城乡利益差别是农村人口向城市流动的最基本的动因，城市居民享有只有作为城市居民才能拥有的特权，如住房、医疗、交通以及其他城市生活所必需的服务等部分由政府包管，农民们与此无缘。这种城市利益分配的不均衡，使得农民渴望向城市流动，这也正是城市吸引力之所在。在城市，这些流动人口虽然不直接接受政府提供的各种生活必需品和服务的财政补贴，但仍或多或少享受着城市物质生活和精神生活条件。在这种形势下，很难让农民安居一方小镇。另外，对于小城镇的低效益和不经济，我们应该有深刻而清醒的认识，并未雨绸缪。

《户口登记条例》一管就是40年，直到今天才打开几个缺口，封闭僵化的户籍制度与开放的市场经济体制格格不入。首先，市场机制最深刻的哲学基础是经济自由主义，简言之，即社会经济生活及生活秩序建立在个体人的愿望、利益及选择之上，社会整体利益和运动趋向以尊重个体利益并承认个体的创造力、活力为基础。一定社会、经济个体越具自发性，经济竞争越自由、充分，市场机制便越有效，资源流动便越充分，而充分自由竞争的结果，是保证资源更多地流到竞争中的强者手中，因而也就提高了整个社会的效率。

市场经济主要通过市场价格体系发挥作用。引导经济资源投向最能产生利润（即投资回报）的领域。人力资源也不例外，他们和自然资源的流动方向是一致的，即向积累中心、增长中心、利润中心和技术中心流动。现阶段，户口之掣肘主要表现在人口迁移和流动方面，在市场经济下，人口流动势不可挡。1982年，全国流动人口大约只有2000万人次，到1987年便猛增到7000万人次，进入90年代以后，人口流动增长的速度之快、数量之大，远远超出人们的预料。目前，全国农村剩余劳动力流入到城市的流动人口总量每年就达到7000万人次，其中北京、上海、广州等大都市的日均流动人口都超过100万（张纯元、曾毅，1996）。

建国初期，户籍制度作为一种登记制度，其主要任务是“维持社会秩序，保护公民的权利和利益，服务于社会主义建设。”当时并没有对农民的居住地——城市或农村进行严格的限制。但1958年颁布实行的《户口登记条例》在城镇和农村居民之间划上了明确的界限，农民进城受到限制。因此，在中国“人增、地减、粮紧”的格局由来已久，并将持续相当长一段时期。我们一直以“世界耕地的7%养活了世界人口的21%”而自豪，却很少提及它的另一面，即以世界40%的农民仅养活了世界7%的非农民。中国的农民一直在为工业化默默地做着巨大的贡献和牺牲，但并未从工业化中得到直接的就业机会。可以说中国的农民承担着工业化成本，而他们不享受工业化成果，其根本原因就在于我们的户籍制度已经成为城乡隔绝的制度化壁垒。我们对此习以为常，假设其不可避免、天经地义。我们有意无意地在夸大“城市病”，甚至不惜危言耸听。即便有几分真实，难道就应该以8亿多农民的牺牲或贫困来预防和治理“城市病”吗？较之工业化的进程，中国城市化远远滞后，这既是历史积累的结果，也为现实城市化方针的偏差所加剧。不解决这个问题，农村的危机和农民的困境不可能从根本上得到解决，城乡分割的二元结构不得不继续维持，将危机阻留在农村；而农村的危机与二元结构的存在，势必会妨碍整个国家的工业化进程、国民经济发展以及向现代化的转型。应该看到，中国不仅是农业大国，而且是农民大国。农民问题始终是中国的首要问题，农民的基本状况怎样，直接或间接地决定了中

国社会的政治、经济和文化特征。如何保护农民利益、如何增进农民福利,是政府和农民在市场化、工业化、城市化、现代化进程中所面临的主要问题。有朝一日农民问题得到基本解决,可以说中国社会经济发展中的主要问题在很大程度上也就解决了。

社会主义市场经济条件下按效益优先原则产生的人才、劳动力流动,与“严格控制大城市,适当发展中等城市,积极发展小城市”的户口迁移政策极不和谐。以北京为例,在人才竞争上,进京户口指标成为私企集团难以逾越的障碍。北京市六大私营集团之一的昌宁集团由外地迁入北京,其总裁亦是北京的暂住人口。一些高层管理人员和技术人员因户口及由此而产生的一系列问题(如购房难、子女上学难),纷纷离开了企业。由此可见,户籍制度虽已松动,但对人们的影响仍然很大。

《中华人民共和国劳动法》第十二、十三条规定:劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。在此没有涉及区域性问题。以北京为例,政府明确规定,招聘广告,须注明“具有北京本地户口”。区域性歧视是现行户籍制度的必然结果。对此,世界经济与社会自然发展联盟高级顾问、亚洲问题专家江濡山先生在香港接受北京亚太社会经济发展研究中心纪军博士的专访时,观点非常明确。他认为,不应设限拒绝外来人口进城就业,其理由有以下四点:(1)外来人口进城,不是抢掉城里人的饭碗,而是参与当地的经济建设。市场进行的人力资源配置是最公平、最合理的,政府行为若对其无理干预,则会导致经济发展的不协调,出现负面影响。(2)外来人口进城虽然“挣走”由该城市“恩赐”的一份薪水,但他们同时又以最有效的方式为这个城市创造了财富。他们所拿走的只是他们所创造的财富中的很少一部分。(3)外来人口进城,形成一个庞大的消费群体,大大繁荣了城市的商业、旅游业、房地产业等行业,有效推动了经济的增长。(4)外来人口进城,是对城市建设和发展的有效补充而不是竞争伤害。外来人口进城从事的职业,80%以上不与当地人口就业发生冲突:一方面,绝大多数外来人口干的是脏活、累活,城市居民一般不屑一顾;另一方面,少数的外来人口或当老板,或受雇从事高技术工作,而这些正是城市供应不足的人力资本。所以,这种有效补充利大于弊。

关于外来人口犯罪问题,江先生认为,外来人口进城务工是一个经济活动问题,而社会治安是一个社会性问题,两者虽有一定的联系,但并非成为必然的因果关系。作为公安、司法部门的职责应当是,无论犯罪发生在哪里都应当对其实行有效的法律意义上的治理,而不是把犯罪主体赶出或者拒绝在自己的“领地”之外。流动人口的增多必然会加大治安工作的难度,但根本的办法在于改进工作方法,加强防范力度,而不是把流动人口“消灭掉”。警务队伍的自身建设和工作方法,必须“服从于”经济的发展,而不是对经济的发展“发号施令”。没有认识上的这种校正,行动上必然会出现“被动”和“漏洞”。

总之,既不应拒绝外来人口进城就业,也没有必要担心外来人口会过多地对城市造成负面影响,因为市场机制的人力资源配置和健全的法律机制,自然会把外来人口“调控”在最佳规模(纪军,1998)。

以彻底的行政手段来干预资源配置,这对建立和完善社会主义市场经济体制有着直接、间接的阻碍。人才的合理流动、自由迁徙无疑是带动社会经济发展的关键之一。15世纪的英国,资产阶级一进入政治舞台,就在《自由大宪章》中争取到了“迁徙自由”的个人权利,由此产生了保障人们通行权利的“通行证”,进而形成居民身份证件管理这一人口管理新领域。而相当数量的自由迁徙人口的存在,成为英国迅速完成资本原始积累、实现近代化所必不可少的重要条件。在中国现阶段,只有博士或“博士后”人员真正打破了地区、部门的封锁和界线,基本实现了

(下转第47页)

迁移的人口。这种办了户口迁移但实际上并没有迁移的情况,在60年代末70年代初上山下乡的高峰时期比较严重。不少知识青年虽办了户口迁往农村的手续,实际上却留在城市。

虽然户口迁移不能反映出全部的人口迁移,户口迁移的数据对研究中国人口的空间迁移的作用并不能低估。第一,户口迁移记录了对国民经济有重大影响的人口空间迁移,包括招工、招生、复员退伍军人安置、支援边疆、落实政策、科技人员和干部调动、农转非等等。新中国成立以来,中央政府颁布了不少于175条涉及到户口迁移的法令和条例。户籍政策是中国所有行政管理政策中牵涉社会、民生、经济各方面最广泛的一项政策。这些法令和条例直接影响到户口迁移数据的波动,对全面认识人口与社会经济发展的关系提供了原始参考。第二,户口迁移每年汇总一次,可以填补人口普查间隔年份的资料空白,并且户口迁移数据相对独立于人口普查数据,可用于检验人口普查数据的准确性。第三,由于户口变动情况的统计地域范围划分详细,并且统计的制度和组织健全,可以获得不同行政区域之间的迁移数据。由于户口迁移由行政机关负责登记办理,因此制度的健全是其资料准确的关键。需要注意的是新中国的户籍制度有三个较为薄弱的时期。一是建国初期至1955年。当时户口制度为稳定城市的秩序而建立,而不是提供人口统计资料,占人口大多数的农村户口统计工作不受重视。二是文化大革命期间,户口统计制度受到了某种程度的冲击。三是自80年代后期,流动人口的大量涌现以及经济改革所产生的效应(例如城市户口与生活福利补贴逐步分离)对户口迁移统计造成了很大困难。

#### 参 考 文 献

1. 王芳主编:《当代中国的公安工作》,当代中国出版社,1992年。
2. 王景荣主编:《公安法制通论》,群众出版社,1994年。
3. 杨遂全:《中国人口法律制度研究》,法律出版社,1995年。
4. 刘南威主编:《中华人民共和国地名词典》(广东省分册),商务印书馆,1994年。
5. 公安部政策法律研究室编:《中华人民共和国组织法规选编》,经济科学出版社,1980年。

(本文责任编辑: 朱 犁)

~~~~~  
(上接第41页)

自由迁徙。1984年邓小平同志在听取了美籍华裔科学家李政道博士关于博士后制度的介绍和建议后,决定在中国实施“博士后科研流动站”制度,实践证明,这项制度取得了良好的效果。但这项制度仅限于博士后和流动站,远没有发挥它应有的作用和优势。

因此,户口问题的关键绝不是“随爹或随妈”或“分居问题”,而是“自由迁徙”,这个问题一旦得到解决,其他问题将不攻而破。事实证明,中国现行的户籍制度既妨碍实行社会公平,又阻碍提高社会生产效率。社会公正被严重破坏,但这种牺牲既未带来效率,也无助于实现任何其他社会价值。公安部近日指出,户口管理工作存在的问题涉及面广,情况复杂,不可能在短时间内完全解决。尽管如此,40年不变的户籍制度终于开始松动,迈出了改革的步伐。目前,发达国家大多实行以出生地为准的身份证管理制度,谓之“一卡通”,我们期望这一天在中国早日到来。

#### 参 考 文 献

1. 李培林:《“离土再离乡”:中国现代化的可行之路》,《东方》,1994年第3期。
2. 夏旭东等主编:《世界人权纵横》,时事出版社,1993年。
3. 张纯元、曾毅主编:《市场人口学》,北大出版社,1996年。
4. 纪军:《就业问题与中国改革大局》,《中国经济时报》,1998年7月1日。

(本文责任编辑: 朱 犁)