

对户口迁移数据的认识^{*}

张 力

【提要】 本文根据新中国成立以来有关户籍方面的法例和规定,并把户口迁移数据与人口抽样调查数据加以对比,界定了户口迁移数据所反映的人口迁移的涵义。

【作者】 美国华盛顿大学地理系,研究人员。

除了人口普查和一些专项抽样调查的资料外,目前国内外学者研究中国人口迁移时,主要是依据公安部门根据户口登记所统计的年度迁入、迁出数字,即户口迁移数据(有些学者称其为计划迁移,以区别于没有办理户口迁移手续的自发迁移)。这类人口迁移数据公布时,往往缺乏对统计口径的详细说明,客观上妨碍了判断的准确性。基于户口迁移在中国是一个法定的概念,本文根据有关的法例和规定,以及把户口迁移数据与人口抽样调查的迁移数据加以对比,界定户口迁移数据所反映的人口迁移的涵义。

1. 关于户口迁移的概念

在中国,户口迁移是指凭迁移证件或其他有关文件办理的户口迁出、注销和迁入。

新中国成立之后,即对城市居民实行户口登记,城市人口的迁入和迁出实行户口迁移证制度。1950年11月公安部主办的第一次全国治安行政工作会议提出,一方面要加强城市的户口管理,另一方面要求在1951年各地初步试建农村户口工作(王景荣,1994)。

根据公安部1951年7月16日颁布的《城市户口管理条例》,在城市中凡迁出所在地公安派出所辖区之外者,须于事先向当地人民公安机关申报迁移,注销户口,领取迁移证。凡迁入者,须于到达住地3日内,向当地公安派出所申报入户。有迁移证者,呈交迁移证;无迁移证者,补交其他适当证件。至于农村之间的迁入和迁出,当时并无规定需要申报。

国务院1955年6月22日发布的《关于建立经常户口登记制度的指示》,将户口登记和户口迁移证制度从城市扩展到农村。城市居民的迁移,继续按公安部1951年的城市户口条例办理。农村居民的迁移,引入了时间期限和地域范围两个概念。外出6个月以上,迁往原乡镇行政管辖范围以外地区才需要领取迁移证,作迁出登记。凡迁入者,由户主或本人在到达后5天之内申报入户,交出迁移证或缴验其他证件,作迁入登记。

1958年1月9日中华人民共和国主席令公布的《中华人民共和国户口登记条例》规定,迁出所住户口管辖区,或离开所住户口管辖区3个月以上,需领取迁移证件,注销当地户口,作迁出登记;离开所住户口管辖区3个月以上者,如申请办理暂住延期,不办迁出手续(公安部政策

^{*} 本研究得到华盛顿大学陈金永教授的指导和华盛顿大学人口研究中心的资助,特此感谢。

法律研究室,1980)。迁入者,从到达迁入地时起,城市在3日内农村在10日内,由本人或户主持迁移证件或其他有关证件申报迁入登记。1958年的户口登记条例一直沿用至今。

2. 关于户口管辖区的概念和范围

按照1958年的户口登记条例,超出户口管辖区范围以外的户口迁移,作迁移统计。因此,户口管辖区的范围是认识户口迁移的一个重要概念。1958年的户口登记条例明确指出,城市和设有公安派出所的镇,以公安派出所管辖区为户口管辖区;乡和不设公安派出所的镇,以乡镇管辖区为户口管辖区。关于公安派出所的管辖范围,1980年1月19日公布的《公安派出所组织条例》只给出一个原则性的说明。该条例指出,公安派出所应当根据地区大小、人口多少、社会情况和工作需要设立。至于公安派出所具体如何设立,至今未见到公开解释。

1954年12月31日全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《城市街道办事处组织条例》规定,街道办事处的管辖区域,一般应与公安派出所的管辖区域相同。根据此条例可以认为,户口管辖区的范围,与街道办事处的管辖区域大致相同。由于市辖区和不设区的市,一般设若干个街道办事处,相应地也会有若干个户口管辖区(见表1)。

按照居民和户口分布状况,城市户口管辖区下设有若干个户口管路段(又叫户口责任区,或公安户籍段,或户籍管段)。根据1954年12月30日全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《城市居民委员会组织条例》中关于居民委员会应当按照居民的居住情况并且参照公安户籍段的管辖区域设立,一般以100户至600户居民为范围的说法,户口管路段一般不超过600户(1989年12月26日中华人民共和国主席令第二十一号公布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,把居民委员会的范围扩大至100~700户)。实际工作中,城市平均按500户左右、集镇平均按700户左右划分户口管路段(王芳,1992)。

表1 户口管辖区范围

	户 口 管 辖 区	户 口 管 辖 段
城市和设有公安派出所的镇	街道委员会管辖范围	居民委员会管辖范围
乡和不设有公安派出所的镇	乡、镇行政管辖范围	未设立

从地名手册的有关资料,可以推算出户口管辖区的大概范围。由于地理条件和资源配置等因素,各地户口管辖区的范围相差很大。就管辖面积和管辖人数而言,一般来说,农村的户口管辖区要比城市大;行政级别高的城市,户口管辖区的范围较小。这种情况反映了户口管理城市比农村严,行政级别高的城市比行政级别低的城市严。下面试以广东省1991年的行政区域和1990年人口普查等有关资料,分别推算不同行政等级的城市户口管辖区的范围。

广东省省府广州市设有8个市辖区和4个市属县。8个市辖区共有人口393.5万,面积1444平方公里,113个街道办事处一级基层组织。如果户口管辖区与街道办事处的管辖区域相同,广州市区平均每个户口管辖区管辖人口3.48万,管辖面积12.78平方公里。广州市辖下的4个县,共有61个镇。人口236.9万,面积5991平方公里。由于农村户口管辖区以乡、镇为单位,可以推算广州农村户口管辖区平均人口为3.88万,管辖面积为68.7平方公里。

广东省地级市——佛山市,有两个市辖区和4个市属县。市辖区人口42.9万,面积77平方公里,10个街道办事处一级基层组织。4个市属县共有人口257.3万,面积4059平方公里,49个乡镇。佛山市城市户口管辖区平均人口为4.2万,面积为7.7平方公里。农村户口管辖区

平均人口 5.25 万,平均面积 82.84 平方公里。东莞市,无市辖区。市区人口 22.1 万,市区面积 228 平方公里,共有 5 个街道办事处。农村人口 152.1 万,农村面积 2 237 平方公里,共有 29 个镇。东莞市城市户口管辖区平均人口 4.42 万,面积 45.6 平方公里;农村户口管辖区平均人口 5.24 万,平均面积 77.14 平方公里。

3. 户口迁移的原则及迁入、迁出所需的证明文件

50 年代初期,除敌特和坏分子外,一般公民的迁移不受限制。当时对迁入城市的限制对象主要是敌伪分子和各种犯罪分子。被解放之伪官兵及释放之犯人,须持军事机关或人民司法机关、人民公安机关的证明文件,申报入户(公安部政策法律研究室,1980)。

1958 年的户口登记条例,对户口迁移开始作出限制。目前实行的户口迁移原则,主要是依据 1977 年国务院批转的公安部关于处理户口迁移的规定。具体是:由农村迁往市镇,由农业人口转为非农业人口,从其他城市迁往北京、上海、天津三市的严加控制;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、经济作物区、蔬菜队的适当控制;从市镇迁往农村、从市迁往镇、从大市迁往小市及同等市之间、同等镇之间,农村之间的迁移,有正当理由的不予限制。

表 2 户口迁出、迁入所需文件

原因	迁 出		迁 入	
	证明	户口迁移证发放	原因	证明
农村迁往城市	城市(县级)以上劳动部门的录用证明;大中专学校的录取证明;城市户口登记机关准予迁入的证明	是	读书	大中专学校录取证明及迁移证
应征入伍	应征公民入伍通知书	否	就业	劳动部门录用证明及迁移证
迁往边防地区	县级以上公安机关批准证明	是	复员、转业、退伍	县级以上兵役机关或者团以上军事机关证明
出国、出境 (6 个月以上)	出国、出境证件	否	国外、境外返回	中国护照、归国证明、港澳通行证、或有关部门出具的人境证明
劳教、入狱	由逮捕机关通知户口登记机关注销户口	否	民政部门收容的无家可归人员	民政部门证明
			刑满释放和解除劳动教养按政策准予迁入	释放证或劳动教养解除通知书准予迁入证、户口迁移证、家属准迁证
			已办迁移、因故不迁恢复户口	迁移证

资料来源:王景荣主编:《公安法制通论》,群众出版社,1994 年;王芳主编:《当代中国公安工作》,当代中国出版社,1992 年;杨遂全:《中国人口法律制度研究》,法律出版社,1995 年。

表 2 列出了不同情况下户口迁入、迁出登记所需要的证明文件。从表 2 可见,户口迁移的控制特别是迁往控制的市镇和地区有两种情况。一种是公安机关凭有关部门的证明予以落户的,包括符合国家规定调动的职工和随迁家属;按照国家规定招收分配的职工和学生;按规定安置的复员、退伍、转业军人;家在市镇的刑满释放和解除劳教人员;按特别政策规定可入户

的。这些人分别凭县级以上各级政府的组织、人事、劳动、教育、兵役、民政、劳改和劳教等部门的证明,由迁入地的公安机关给予落户。这类户口迁移受国家宏观计划和有关法规控制,不受公安部门制定的户口迁移指标约束。

另一种情况是直接由迁入地的公安机关审查批准落户。包括与市镇居民结婚的农村人口;确因长期病残,生活难以自理,必须迁到市镇投靠子女的;市镇居民寄养在农村 15 周岁以下的子女或原在农村现无亲属照顾的 15 周岁以下的子女,必须来市镇投靠父母的;调往青藏高原地区工作的职工,其家属不适应高原气候,需迁回市镇家中的;从事地质勘探等野外流动性较大工作的女职工生了小孩,无法随身抚养,要求送回市镇家中抚养的等等。这类户口迁移由 1962 年开始,由公安部门定额审批,指标控制在非农户口人口的 2%之内。

从户口迁移审批的权限可见,有权批准入户城镇的部门很多,并非公安部门一家。据北京市统计,按照现行户口迁入政策,政府各种职能部门批准迁入的占 40%,大专院校批准迁入的占 24%,中央直属部门批准迁入的占 23%,军事部门批准迁入的占 10%,公安部门批准迁入的只占 3%(杨遂全,1995)。

4. 户口迁移数字的统计

根据国务院 1955 年的指示,户口登记的机关,在城市和设有公安派出所的集镇是公安派出所;在乡和未设公安派出所的集镇是乡、镇人民政府。户口登记的统计时间为每年一次。乡、镇等地区应当在每年的二月将上一年的户口变动数字统计报县,县在每年的 3 月汇总报省,省在每年的 4 月汇总报内务部。除人口普查的资料外,国家统计局公布的年度人口数字,城镇部分主要由派出所统计,农村部分由乡人民政府负责。可见,户口统计是专人负责,层层上报。

表 2 中所列的各项迁移,均作户口迁出迁入统计。户口统计报表的式样和内容,由国家统一规定。现行涉及户口迁移的年度统计报表共有六种(王芳,1992):(1) 市县人口变动情况统计表。从 1957 年开始使用。内容包括户数、总人口数、性别、总人口中的非农业人口,年内出生、死亡、迁入、迁出。(2) 建制镇人口统计表。从 1957 年开始使用。(3) 非农业人口增减变化情况统计表。从 1977 年开始统计,共有 26 项内容,主要反映以户籍划分的非农业人口增长、减少的原因。(4) 集镇自理口粮人口统计表。从 1984 年开始统计,反映农村人口迁入集镇落户的情况。(5) 未落常住户口统计表。从 1978 年开始统计,反映无户口人员状况。(6) 城市人口迁移状况统计表。从 1956 年开始使用,1960 年精简报表时取消,1961 年恢复使用。此表只在省会城市和部分大城市使用。

将户口迁移的统计数据与人口抽样调查的迁移数据相比较,可以发现所公布的省一级行政单位的迁入迁出资料大大地超过了抽样数据(见表 3、表 4)。这种情况表明了户口迁移的统计口径窄于人口抽样调查的统计口径。换句话说,户口迁移统计数据是在该行政区域范围内,所有户口迁出和迁入登记的总和,包括所有超越户口管辖区范围的户口迁移。

5. 几点看法

本文对户口迁移数据的统计范围作了两个方面的确定。一是确定了户口管辖区的范围。户口管辖区的范围,在市和设有公安派出所的镇为街道委员会的管辖范围;在乡和不设有公安派出所的镇为乡、镇的行政管辖范围。二是确定了公布的户口迁移数据包括了所有超越户口管辖区范围的户口迁移。具体来说,城市的数字包括了市内户口迁移,农村的数字包括了县内乡与乡或乡与镇之间的户口迁移。

由于户口迁移属于管理制度的范畴,因此在很多方面有别于其他人口迁移的概念。第一,户口迁移不包括那些不执行户口迁移规定而发生的迁移(即所谓自发迁移和自流人口),也不

包括离开户口管辖区到外地城市暂住的暂住人口。按照 1958 年的户口登记条例,需作暂住登记的人口是指离开常住地市、县范围以外城市暂住 3 日以上,3 个月以下者。暂住时间超过 3 个月可以申请延长暂住时间或办理迁移手续。由于暂住人口近年大量涌现,并且暂住时间越来越长,旧的有关暂住期限的规定已难以实施。公安部于 1985 年颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,将暂住人口的登记范围由城市扩大到建制镇,取消了对暂住期限的规定。对打算在市、镇作超过 3 个月暂住的 16 岁以上者,采取申领暂住证的管理办法。对在城镇有固定职业但无该城镇户口的人员,采用发放寄住证的管理办法。公安部 1995 年 6 月公布了《暂住证申领办法》,进一步完善对暂住人口的登记和管理。第二,户口迁移既包括国际迁移,也包括国内迁移。在某些出入境人员比较集中的省市,国际迁移占了一定的比例。第三,某些种类的户口迁移,迁出和迁入的时间差很大。例如应征入伍者、被捕和劳教人员,户口迁出和迁入的时间可能会相差数年至数十年。这种情况会影响到年度统计数字的波动。第四,户口迁移统计了户口的迁出、注销和迁入,至于户口持有人实际上迁移与否,户口迁移的记录并不能反映出来。人口普查里人户分离的统计,既有未办理户口迁移而迁移的人口,也有离开户口所在地到外地的暂住人口,也有办了户口迁移但实际上并没有

表 3 户口迁移数据与 1987 年 1%人口抽样数据比较

	户口迁入统计		根据 1987 年 1% 人口抽样数据估计的人口迁入
	1982~1986	1983~1987	1982~1987
全国	88 434 543	90 867 539	30 533 100
北京	913 149	905 563	865 800
上海	848 579	835 684	649 000
广东	4 817 010	5 023 529	2 535 600
浙江	3 548 402	3 505 615	914 400

资料来源: 庄亚儿编:《中国人口数据集》,中国人口出版社,1995 年。

注:1987 年人口抽样调查的迁移人口是指 1982 年 7 月 1 日的常住地与 1987 年 7 月 1 日的常住地比较发生了跨县、市变动的人口,为省际迁移人口与省内迁移人口的总和。省际迁移人口是指已经办理跨省户口迁移手续,其常住地发生跨省变化的人口和虽未办理户口迁移手续,但已离开户口所在省半年以上的人口。省内迁移人口是指已经办理省内跨县、市户口迁移手续,其常住地发生省内跨县、市变化的人口和虽未办理户口迁移手续,但已离开省内户口所在县、市半年以上的人口。

表 4 户口迁移数据与 1988 年 2‰生育节育抽样调查迁移数据比较

时 间	全国	2‰生育节育调查数据		
	迁入+迁出	估计数	省内移动人口	省际移动人口
1960~1969		61 137 500	47 294 000	13 843 500
1970~1979		87 922 500	70 589 000	17 333 500
1980	38 329 066	15 337 000	13 184 000	2 153 000
1981	40 841 438	16 288 500	14 124 500	2 164 000
1982	33 368 920	16 895 000	14 462 000	2 433 000
1983	29 568 448	16 384 000	14 476 500	1 907 500
1984	34 372 312	19 067 500	16 884 500	2 183 000
1985	37 119 228	21 380 000	18 925 000	2 455 000
1986	34 542 684	24 872 000	21 869 500	3 002 500
1987	36 450 158	26 918 500	23 490 000	3 428 500

资料来源:同表 3。

注:1988 年 2‰生育节育抽样调查中,移动人口为迁移人口和流动人口的总和。迁移人口是指原住地在外地,来本地居住已超过半年或虽不足半年但打算今后居住半年以上的人口。流动人口是指离开常住地,来本地居住不足半年并且不打算常住(以半年为界)的人口。

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)