

我国大城市“人户分离”现象的出现及其治理

骆 勇

摘要:近年来,随着城市地域的不断扩容以及城市经济的发展,人们活动范围的扩大,传统的人们现活动地和居住地与户籍登记地一致的“人户一致”户籍模式被突破,各大城市开始出现人口实际户籍的“人户分离”状态,现主要活动地和实际居住地与户籍登记地的长期不一致,已经给城市政府市政资源配置以及实施人口管理带来了深远影响。

一、近年来我国大城市“人户分离”现象的出现

“人户分离”是指在城市内部,有本市常住户口的人口离开户口登记地半年以上,在本市其他地区生活、居住而产生的现居住地不是户籍所在地的现象。“人户分离”不同于“人口迁移”,“人户分离”是地区或城市内部的一种人口流动现象,而“人口迁移”则一般是跨地区跨省际甚至国界发生的。一般而言,大城市的“人户分离”人群分为两种,一类是在城市内部,从户籍所在地流动到外地而造成的原户籍所在地与实际居住地长期不一致的情况,如因在城市另一地区做生意而未能及时迁移户口,这类“人户分离”带有客观性;另一类是从现居住地故意把户籍迁移到城市优势资源配置地区,为享有优势资源地区社会福利而人为造成的“人户分离”,如因子女入学、城市土地征收、老人福利领取而造成的人为性“空挂户”、“假户口”等,这类“人户分离”往往带有主观性。按照我国户籍政策规定,居民在某一地居住,应当到居住地公安户籍部门申请“落户”,为了便于人口管理,我国规定居民居住地与户口登记上的地点应该一致,登记的户籍人口称为“常住人口”,“原则上‘常住人口’应当在户籍所在地进行居住生活,如果离开户籍所在地,则应当进行户口迁移,其目的是方便统计人口和管理,在法律上也作为诉讼管辖的依据。”^①

但是,随着近年来我国各大城市城市发展重心的转移以及新城区的建设,因跨地区买房、子女教育以及方便交通出行的原因而导致的地区内部以及跨地区人口流动日益增强,大城市特别是沿海特大城市内部“人户分离”的现象越来越严重,由“人户分离”而导致的人口管理以及公共服务供给的矛盾也越来越引起公众以及政府的广泛关注。

2002年上海市社科院人口所周海旺选取了国内不同区域、不同经济发展水平的8个大城市“人户分离”数据,利用1995年全国1%的人口抽样调查数据和2000年全国第五次人口普查前进行的户口整顿数据进行分析,通过比较研究发现,“沿海城市和特大城市的人户分离水平高于中西部城市。如果把‘居住在本地、户口在本地’以外的人口都看做人在户口不在的人户分离人口,那么,8个城市总人口中人在户口不在的比例在3% - 43%之间,其中最低的是

^① 人户分离人员[EB/OL]. 百度百科网:<http://baike.baidu.com/view/1911061.htm>

郑州市,最高的是深圳市,由低到高排列依次是郑州市、西安市、沈阳市、成都市、上海市、北京市、广州市和深圳市。人户分离水平与经济发展的速度基本呈正相关关系,其中经济发展速度缓慢、人员流动率低的中西部城市人户分离水平比较低,都在7.4%以内,经济比较发达,人员流动较为频繁的海、京两个直辖市人户分离水平介于12% - 15%之间。而地处中国经济发展速度最快的珠江三角洲的广州市和深圳市人户分离现象较为普遍,特别是深圳,作为一个新兴的城市,其城市人口来自全国各地,常住人口的人户分离水平最高,达到43%。”^①

从近几年来看,随着国内各大城市城市经济以及城市空间地域的不断拓展,“人户分离”现象也越来越普遍。虽然目前总体上而言,有关“人户分离”的数据一时间还难以有效获得,不过从各大城市以及地域公布的常住人口数据、流动人口数据以及带来的城市交通拥挤、租房紧张、教育资源短缺以及房地产业的发展程度,可以初步估算出,目前国内各大城市“人户分离”人口越来越多,呈递增趋势。

二、我国大城市户籍人口“人户分离”后造成的影响

无论从人口学还是从城市规划方面来说,“人户分离”都不是一种合理的人口分布状态,“人户分离”给城市经济社会发展、政府公共服务供给(教育、交通、住房、城市规划)、劳动与社会保障(就业、养老医疗保险、失业救济、贫困补助)、城市人口管理(户籍人口管理、流动人口管理、计划生育工作、人口普查与居委会参与)、以及政府其他决策等,都带来了深远的不良影响。

1. 城市大量“人户分离”户口的存在,严重影响了公安部门人口管理工作的正常开展

计划经济时代,人口流动被严格限制,通过户籍制度来实现人口管理取得了实效,但是近年来,随着国家放松对人口流动的限制,人口流动频繁加剧,城市内部不同地域以及不同城市间人口的横向流动变得越来越普遍,虽然对于流动人口来说,身份证仍是一个很好的管理方式,但是对于处于城市内部流动的合法居民及其公民权利的行使,目前还是附着在其户籍上的。目前城市内部大量的“人户分离”户口以及空挂户口、假户口的存在,使得基层公安机关对辖区人口实际变动情况并无真正掌握也无法对辖区人口实施监控。辖区派出所无法了解、掌握社区内居民住户的具体情况,更核对不了这部分人口变动情况,这便导致了公安机关对本辖区内户籍数据掌握的不准确,造成了公安机关实施户籍管理与实有人口管理严重脱节,给户籍管理以及流动人口管理带来了新的挑战。其中尤为明显的就是对现在二代身份证换领的影响。按照法律规定,换领二代证必须要在居民户籍所在地进行,如果“人户分离”,现居住所在地将不能换领二代证,而由于“人户分离”的状态,身份证换领者势必不能或者不愿意乃至拖延去原户籍所在地换领身份证,这将导致大量实际人群的旧证状态,甚至身份证年限过期状态,势必影响居民的日常生活以及公安部门的人口管理。

2. 城市大量“人户分离”户口的存在,影响了城市人口统计数据精确性

在我国目前,对于人口的统计数据还是以户籍人口数据作为主要的参考指标,在实施人口调查中,户籍人口也是重要的调查项,在我国历次的人口普查中都是以户为单位深入普查的,但是无论如何的精确普查,历次全国人口普查的结果与我们实际人口生殖以及增长规律产

^① 周海旺:《中国城市人口人户分离状况研究》,《中国人口科学》2002年2月28日。

生误差,有时候误差甚至是几千万,最近一次 2000 年全国人口普查居然得出与人口增长明显相违背的 2000 万人口的误差,姑且不考虑其他原因,这 2000 万误差中,由于“人户分离”以及黑户、假户人群而漏统错统的人群占到相当一部分,这给国家经济社会发展以及人口及时数据的掌握都造成了严重影响,其中尤为明显的是国家财政投入的分省区配置以及计划生育工作的有效实施。因而,要提高目前我国人口数据的精确性以及人口管理的便利性,减少、避免甚至消除目前的“人户分离”状态,对于提高全国人口普查乃至我国大城市全市人口普查数据的准确性以及户籍管理的便利性,都将具有现实意义。

3. 城市内部的“人户分离”影响了城市政府工作效率,导致公共服务供给的缺失

在实施人口管理过程中,大量“人户分离”人口的存在,使得计生、劳动、人事、民政、教育、工商、税务、城管、房管等政府职能部门依托户籍制度的管理工作产生了偏离,政府工作出现了无效率,有限政府资源浪费严重,日益引起民众的不满,已经影响到了服务型政府的建设。典型的麻烦就是因“人户分离”而导致公民日常与户籍有关的“证明”到政府部门不能及时办理。按照现行政策,诸如参军、出国、贷款、公证、大病统筹、申请低保、社区帮困扶贫等,都需要辖区派出所出具户籍证明,“如果处于人户分离状态,居民就要到原户口所在地办理,但原户口所在地并不了解居民的实际情况,还要进行调查,而且一时调查不清就无法出具证明,势必造成‘人户分离’者的损失以及政府相关部门的资源浪费。”^①另一方面,对于民政部门来说,“人户分离现象大量的出现,对于实行属地化管理的城市低保而言,将大大增加管理的难度,由于人户分离,有关部门很难准确掌握低保人员的家庭经济状况,骗领低保的现象就有可能发生。”^②这就严重影响到了社区资源的配置以及政府的行政管理效率。

4. 大量“人户分离”的存在严重影响了“人户分离者”市民民主权利的行使

我国《宪法》规定中华人民共和国的一切权利属于人民,城市居民和农村居民在城市和农村依法享有选举与被选举权,享有参政议政的权利。在具体民主权利机制构建与行使过程中,按照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》明确规定社会居民、离退休人员的选民登记和选举工作,应在其户口所在地进行,城市居民以城市居民代表大会的形式、农村居民以村民代表大会的形式行使民主权利,共同管理社会事务,与此同时,城市居民和农村居民还具有行使享有代表公众在上一级国家权力机关依法行使民主权的权利。由此可见,如果城市居民在现居住地没有进行登记户口,就无法参与当地的民主活动,享受不了选举权与被选举权,无法在其所在地表达自己的利益诉求,而其又不愿意回原来所在地行使民主权利,无疑就放弃了部分公民权利的行使。

5. 城市内部大量“人户分离”人群的存在导致城市政府市政资源配置的低效率

按照现行城市政府市政资源的配置方式,城市相关市政部门往往根据小区的户籍人数来决定是否应该在该小区建医院、配置学校、兴建体育场所、建立社区警务站等配套设施,人口已成为衡量市政资源配置的重要标准。当某一地区存在大量“人户分离”人口时,必将容易造成这一地区统计人口数据与实际居住人口数不相符合,也就使得该建的配套设施难以及时建设,居民子女入学、就医等就会受到影响,社区警务配置的不充分也容易导致社区治安的混乱。这

① 哈尔滨人户分离逐年增加,专家提倡新管理模式[EB/OL]. http://home.96963.com/news/html/20040916135739_2226.html

② [泉州]1400人中800居民人户分离[EB/OL]. 福建之窗: http://www.66163.com/Fujian_w/dskx/20051101/xs179270.html

种由于“人户分离”导致的政府因掌握信息的不准确而造成的决策失误,所带来的严重后果直接影响到社区居民的生活。

三、应对我国大城市“人户分离”的治理对策

寻求应对我国大城市户籍人口“人户分离”的对策,必须要摸清目前我国各大城市“人户分离”人群的实际分布状况,协调整合公安、民政、宣传、教育、房管、工商、城建、城管等有关部门共同治理。

1. 加强媒体宣传教育,提高市民的户口意识以及“人户分离”弊端的认清

对于“人户分离”仅靠政府部门的强制治理,效果并不十分明显,理想的方法是寻求公民自我认同“人户分离”的弊病,认清“人户分离”给其带来的户口管理、房屋买卖、纠纷处理、选举投票、子女入学以及失业保险、养老保险等后继民事行为带来的影响,使市民充分认识到目前“人户分离”的现状给政府相关部门的管理以及自身带来的麻烦。政府可以利用媒体宣传甚至以普法宣传的形式,将户口法律法规以及户籍管理等方面的知识广泛宣传到市民中去,大力宣传户口登记与社会经济文化活动的关系,着重强调户口登记的重要性与必要性,做到家喻户晓、人人明白。增强公民遵守现行户籍法律法规意识,使人人懂得公民应当在经常居住的地方登记并落户为常住人口的规定,自觉遵守户口管理制度,及时主动办理户口迁移手续,实现“人户一致”。

2. 政府部门应该整合各个部门资源,协同配合将“人户分离”清理、纠正列入长期规划并付诸实施,逐步消减“人户分离”人群

对于“人户分离”的治理,不是公安一个部门所能够做得到的,政府在治理“人户分离”时应该整合各个部门资源,协调各个部门共同行动,组织公安、民政、教育、房管、工商、城建等有关部门,按其职责共同治理。“对于新建城区以及改造的旧城区和街道,城建部门应该加快完善街道的命名及门牌编排安装工作,房地产开发和建设单位在新建小区、居民住宅交付使用前,应尽快会同政府相关部门认真解决好街道、路巷的命名以及社区基本物业服务方便新搬入的居民尽快落户。”^①对新建住宅小区和旧城改造的新建住房,城建、规划部门要认真解决好街道办事处、社区派出所和学校、幼儿园、菜市场等公共基础设施的修建设置,市政部门尽可能地将社区资源配置与户籍制度脱钩,逐步消除城市内部不同区域之间的户口利益差异,民政部门应该摸清登记好并尽快帮助“人户分离”人群配合公安部门解决其居住地户籍问题。

3. 加大公安机关的管理力度,严格户籍管理,对于违反户籍管理政策的采取处罚措施“以罚代管”

公安机关是我国实施户籍管理政策的部门,应该在治理现在的“人户分离”以及防止出现新的“人户分离”过程中,强调并加大公安部门的户政管理强度,各级公安机关特别是基层辖区派出所,应该充分发挥其职能作用,采取有力措施,强化管理,努力做到人随户口走,人走户口销,逐步消除人户分离给居民和社区管理带来的麻烦。与此同时,公安部门应尽量提供便民措施充分保证居民户口的正常迁移,努力控制“人户分离”现象的进一步扩大,社区民警要多下社区,掌握辖区户籍人口以及流动人口的实际变动情况,对于已发生“人户分离”的人群应

^① 人户分离户口问题探析[EB/OL]. 甘肃公安网: http://www.gs.xinhuanet.com/gsgaw/2006-04/20/content_6801560.htm

以实际居住地为主,配合街道动员居民将户口迁移至实际居住地,对于一时无法迁移户口的“人户分离”居民也要进行登记,建立辖区“人户分离”数据档案,以便社区民警掌握情况,主动控制新增“人户分离”人口。另一方面,公安机关在控制减少“人户分离”的发生时,也要强调采取必要惩罚措施控制新增“人户分离”的发生,依法加强“人户分离”的户籍管理。对于故意造成“人户分离”或者长期不迁移户籍已形成“人户分离”事实的“空挂户”、“假户口”人群,在已经通知教育整改后,仍拒不迁移户口的应该对其加大惩罚力度,使其不得不主动迁移户口,实施“人户一致”。

4. 逐步建立起以居住地管理为主的社区管理新模式,实现由“户籍属地管理”模式向以“居住地政府行政管理与社区组织自治管理互动式”人口治理模式的转换

我国人口众多的实际国情,使得政府必须要对人口规模、人口流动、人口实际居住状况等实际人口信息进行掌握,实施人口管理。某种程度上,户籍制度客观上起到了一个人口管理、人口登记的作用,就世界范围来讲,其他人口大国也都有类似我国的户籍制度。对人口信息的管理是我国国家安全的重要方面。目前的户籍制度被过多赋予各种福利内涵,不同城市甚至城市内部不同地域之间户口持有者享有权利出现了差别,导致了大量从现实际居住地(城市资源配置劣势地区)把户籍迁移到“空挂户”、“假户口”地区(城市优势资源配置地区)以分享社会资源的“人户分离”人群的产生,给政府人口管理模式带来了新的挑战。就目前“人户分离”人群实际分布状况以及规模而言,短时间彻底消除现有的“人户分离”人群,全部给予实际居住地户籍是不太现实的,为此必须创新现有的人口管理模式,对“人户分离”人群实施新的管理,掌握好“人户分离”人群的实际状况,做好其管理工作。就社区而言,基层社区街道可以整合社区资源,配合社区派出所进行本辖区内的“人户分离”人群的管理工作,在动员“人户分离”人群尽快实施“人户合一”的同时,还可以在现有户籍制度之下建立“人户分离登记制度”,对“人户分离”人口进行专门的统计,明确相关责任部门和数据采集程序,利用日常人口登记报表添加居民常住地变动信息,及时掌握人户分离信息及其变动情况,以便管理部门对其进行必要的管理和服务。

5. 鼓励社区街道进行社区实有人口以及流动人口普查,建立“人户分离”人群专项普查数据,社区街道加大配合民政公安部门开展户口整顿,加强对现有人口的管理

就目前而言,我国大城市由于流动人口流动的不确定性,因而必须加强对于社区流动人口的经常性普查,掌握流动人口数据。根据世界各国通行惯例,对于人口的管理,一般都是按连续在社区居住半年以上作为常住人口指标,常住人口以社区为基础实行登记管理,每半年到社区相关部门登记户籍以及流动情况。现在我国各大城市的流动人口却是不情愿也不愿意与公安部门打交道,生怕被查出来是流动人口遭到不公正待遇,很少有愿意去主动登记的,致使公安部门很难掌握到辖区内流动人口以及“人户分离”人群实时监控数据。在这种情况下,街道以及辖区派出所户籍管理登记部门必须要建立辖区内流动人口以及“人户分离”人群实时普查数据,适时开展户口整顿,社区相关部门可以结合目前“二代证”的换发过程以及2010年即将进行的全国第六次人口普查,进行户口清理整顿,建立“人户分离”人口实有监控数据,以利于人口管理以及对于“人户分离”人群的统一整治。