

加快改革现行的户籍管理制度

中国社会科学院研究员/陆学艺

现行的户籍管理制度是在50年代中后期为适应计划经济体制的要求而建立和完备起来的。它是城乡二元结构的产物，也是城乡二元结构的凝固剂。可以说，在当时的经济社会条件下，是不得已而为之的，在短缺经济时代，对保证“一要吃饭，二要建设”方针的实施是起过重要作用的。问题是后来逐步使这种户籍制度附加了许多特殊的社会功能，如在经济困难时期，生活资料短缺，通过户籍制度区分城乡人口，采取完全不同的标准，发放粮票、布票、糖票等十几种票证，后来又把孩子上学、青年就业、复员军人

安置、住房分配、有病就医、养老保障等等都同户籍联系起来，使城镇非农业户口和农村农业户口各自成为一种身份，前者享有特殊的优惠，后者则基本不能享有这些实惠。

60年代以后，通过各种条例和文件，严格限制农业户口转为非农业户口。如1961年，为了核实全国城镇人口及粮食定量供应的需要，规定对农业人口和非农业人口分别进行统计，把非农业人口列入人

口年报。后来《公安部关于处理户口迁移的规定》，提出要严加控制农业户口转为非农业户口，每年农转非的指标，控制在现有城市人口的1.5%。实行计划管理，农转非的审批权归省辖市一级以上的人民政府(含地区行署)，县和县级市人民政府无权审批。

现行的中国特有的户籍管理制度，严格区分了城镇非农业户口和农村农业户口，泾渭分明，逐步形成了“城乡分割，一国两策”的格局，即对城市对居民实行一种政策，对农村对农民实行另一种政策。

1978年以后，实行了一系列经济社会

户籍制度之变

的职业，原来处于地下生产状态的中小企业纷纷到工商部门登记。一时间企业数量大幅增加，拉动了全市经济。从财政收入看，1999年是3.2亿元，2000年4.24亿元，到2001年底，增到6.2亿元，经济效益综合评估得分名列宁波市各县(市)前茅。

其三，户改有助于公安部门的管理，有利于社会稳定。过去许多外来人口在城区务工，户口却在老家。村子里管不着，城市也管不了。一落户，流动人口的管理难题迎刃而解，极大地提高了人口管理的水平。

此外，以前户籍层层审批的制度也进行了改革，现在只要合乎条件，普通民警即可直接办理，消除了腐败现象。

人口迅速集聚，会带动产业和生产要素的集聚，从而成为经济发展的重要动力。在记者采访的10余个城市中，谈到户籍放开的好处，基层干部无不拍手称颂。义乌

市是人口增长最快、也是商品经济最发达的城市。而历史上的义乌曾是一个典型的丘陵农业县。1984年，城区面积仅2.84平方公里，人口仅3万多人。从20世纪80年代起，义乌人提出“兴商建市”，以小商品市场吸引外来人口，逐步发展成全国著名的小商品城。现在，小商品城交易额已连续10多年居全国十大市场之首。到去年底，义乌城区已建成面积32.6平方公里，拥有实际居住人口62万多人。在全国最具竞争力的100个县中，名列第二十位，完成了农业小县到全国经济大县的转变。

顾益康认为，放开户籍限制，鼓励农转非，使农民逐步解除土地的束缚，逐步完成从农民到市民的转变，有助于中国的现代化事业，有助于推进城市化进程，有助于解决“三农”问题。户籍放开，不管是对农村还是城市，对农民还是市民，对政府还是群众，都是双赢的。□



体制方面的改革,整个经济、社会发生了历史性的伟大变化。党的十四大以后,明确提出了要由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,至今已经初步建立起了社会主义市场经济体系。原来为适应计划经济体制要求而建立起来的户籍管理制度,虽然这些年来也作了一些改革,如已经允许在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口,在小城镇落户的成员与当地原有居民在入学、就业、粮油供应、社会保障等方面享受同等待遇等。但这种城乡分割的户籍管理制度并没有根本性的改革,还严重束缚着社会主义市场经济建设必然要求的社会流动,阻碍了生产力的健康发展,引出了一系列社会矛盾社会问题。

第一,现行的户籍制度,不能适应社会主义市场经济体制发展和完善的要求。农村众多的剩余劳动力被户口制度限制束缚在农村里,市场配置资源的重要作用不能充分发挥。全国2000年GDP中,第一产业只有15.9%,但从事第一产业的劳力占50%,这是农民收入不能提高的根本原因;

第二,现行的户籍制度阻碍城镇化的发展。我国的工业化已达到中等发展水平,但2000年城市化率还只有31%(1996年世界城市化率为46%),城镇化严重滞后于工业化,使城乡关系失衡,这是我国当前经济社会关系不协调的主要根源。城市是第三产业的载体,城市不发展,第三产业发展不了。2000年GDP中,第三产业只占33.2%,低于发展中国家40%的平均水平,发达国家已达70%以上。第三产业不发达,使数以亿计的劳动力不能充分就业,阻碍了我国经济的健康协调快速发展,给人民的生产生活造成困难;

第三,现行的户籍管理制度,使城乡二元社会结构凝固化,城乡间的人流、物流、信息流不能按社会主义市场经济发展的要求顺畅交流,实际上形成了一个国家两个社会、两个市场。城乡关系不协调,城乡差别不断扩大。1978年农民和居民收入之比为2:2.37。2000年已扩大为1:2.79。现在占全国总人口70%的农民,只购买39%的

消费品。这是目前内需不旺,绝大多数工业品销售不出去的主要原因;

第四,现行的户籍管理制度,是造成诸如“民工潮”一类社会问题的根源。“民工潮”涌动已经十多年了,潮来潮去,给交通、公安、民政等部门造成了巨大的压力,形成了许多社会问题和社会矛盾,总不能年年这样涌动下去。根本上解决这个问题,必须改革现行的户籍制度;

所以,国务院应责成公安、民政、劳动保障等有关部门着手进行对现行户籍制度的改革,制定新的户籍管理制度,以适应社会主义市场经济发展的要求,加快社会主义

现代化经济社会各项事业的建设。

具体的操作选择是:

一、取消城镇户口背后的附着利益的功能,取消中国特有的农业户口和非农业户口的规定,使城乡人民在户口面前人人平等。

二、建立统一的、可流动的户籍管理制度,任何个人和家庭只要在一地有稳定收入的生活来源或正当的职业就有资格在这里办理户口登记,取得居住证或暂住证。并依法拥有当地居民应有的权利和义务,逐步实现1954年宪法中曾提出的公民迁徙自由。使劳动力和人才能够自由的流动,这是社会主义市场经济发展完善的要求。

三、新的户籍管理制度,要加速证件化管理,用居民身份证、出生证取代户口簿管理。

现行的户籍管理制度已实行了几十年,涉及到方方面面的利益和管理关系,改革的难度很大,需要有领导、有步骤、分地区、分阶段地逐步进行。可选择1-2个有条件的省或地区先做试验,取得经验后,再逐步全面推进。但这项现行的户籍制度一定要改革,因为它已成为社会主义现代化各项事业发展的瓶颈,越早改越好。□

