

# 改

革户籍制度对于建立和完善社会主义市场经济、加快城市化步伐、扩大内需、促进经济发展以及国家的长治久安具有重要意义。政府应下决心及早对现行户籍制度实施改革。

一、放开口口，有利于建立统一的社会主义市场经济体制。我国城乡分隔的户籍制度，实际将市场分割为城市和农村两块，使劳动力、人才和土地不能按市场经济规律在城乡间自由流动与实现其价值。长此下去，在2010年建立完善的社会主义市场经济体制的规划目标将难以实现。

从国际经验看，市场经济国家要在进入中等收入水平后才出现买方市场，而我国2000年人均GDP刚超过800美元，却在1997年就出现买方市场。其最主要的原因是，现行户籍制度把农民约束在农村，限制了他们的购买力。3个农民的消费只抵1个城市居民。农民占总人口的69%，在全国社会商品零售消费额中却只占38%。这就从根本上限制了消费市场的启动。要发展市场经济，扩大内需，必须抓紧改革现行的户籍制度。

二、放开口口，有利于经济协调、健康、可持续发展，加快城市化步伐。我国城市化的主要问题有三：一是严重滞后于工业化。我国经济发展水平已达到工业化中期阶段，但2000年的城市化率只有31%，而全世界的城市化率已接近50%。这种滞后严重阻碍经济的健康发展，特别是阻碍第三产业的发展。二是发展畸形。一个城市存在多种户口、几种身份。例如，北京、上海各约有300万外来民工，深圳约450万，其中在籍户口不足200万；不在籍户口中，有外来城市人口，有农民身份的打工仔。在同一座城市，对居民实行不同的政治、经济和社会福利待遇。三是封闭、凝固，不可持续发展。城乡之间、城市与城市之间，居民不能自由迁徙。对城市居民实行一种政策，对农村农民实行另一种政策，形成中国特有的二元社会结构。90年代以来，城乡差距逐年扩大。据国家统计局2000年的统计数据，城乡居民收入差距已达2.79□1。如加上其他因素，城乡差距当在3.5□1以上。这种差距还有继续扩大的趋势。不解决这些问题，很难推进城市化。1998年党的十五届三中全会提出发展小城镇，加快城镇

# 要下决心及早改革现行户籍制度

文  
陆  
宇  
艺

化步伐的战略，但3年过去了，城市化却鲜有进展。

三、放开口口，有利于调动9亿农民建设社会主义现代化的积极性。现代化国家的历史证明，工业化、现代化过程，是农民无论绝对量还是相对量都逐年减少的过程。我国因受旧的户籍制度所限，使得农民的绝对量逐年增多。如1965年农业人口为60416万人，占总人口的83.3%；1978年农业人口为81029万人，占总人口的84.2%；1999年农业人口为94347万人，占总人口的74.93%。改革开放21年，农民纯增13318万人，平均每年纯增634万人。一方面向现代化迈进，一方面农民大量增加，这同现代化的规律是相悖的。近几年农民收入上不去，负担减不下来。其主要原因是农村农民人数太多，资源太

少，农业劳动力有太多剩余。只有减少农民人数，才能致富农民。而要减少农民就必须改革现行户籍制度，让农民有更多的就业机会。如果将上亿农业剩余劳力转换到其他行业去就业、创业，既可为国家创造财富，也可给自身带来收入；既扩大了内需，又使过剩产品有了市场。

四、放开口口，有利于促进社会稳定，推动社会全面进步，实现国家长治久安。90年代以后，农民已经可以离土又离乡，进城打工。这一方面适应了城市经济发展的需求，充实了城市劳动力市场；另一方面农民由此获得了劳务收入，学到了技术，增长了见识。现在全国这部分民工的数量约有8000万人。从国家长远的根本利益看，这种“民工”形式所花费的成本太高，于国家、于农民均不利。农民进城打工，职业变了，但户籍和身份没有变，没有得到国民待遇。生活方式、价值观念没有多少变化。每年春节形成的民工潮，给公安、民政、运输等机构造成很大压力。尤其是城市社会治安状况日益严重，犯罪案件逐年上升，流动人口犯罪已成为一个严重的社会问题。解决这个问题的思路有两个：一是增加政法、公安队伍，加强防范，加大打击力度，重判严打。这是治标的办法。二是从制度的层面来解决这个问题。可采取50年代搞156项建设时的做法，招收农民青年进城打工，一年之后转为正式工人，在当地落户。这既有助于形成一支产业大军，又有助于解决城市社会治安问题。

五、改革户籍制度要解决的认识问题

1. 放开口口，不会出现农业危机。有人认为，真把户口放开，农民都涌到城里来，田地撂荒，会导致农业基础动摇，出现农业危机。1952~1999年正是我国农业现代化逐步实现的过程，应该是农民、农业劳力逐渐减少的过程，但47年里农民增加45156万人，劳力增加2.1459亿个，户均耕地下降44%，劳均耕地减少26%，人均耕地下降37%。这表明我国农业剩余劳动力实在太多了。把户口放开，让农业剩余的2亿多劳动力转移到二、三产业就业，是不会影响农业发展的。只要真正把农业放在首位，坚持“一靠政策、二靠科学、三靠投入”的既定方针不动摇，农业的持续发展是有保证的。把户口放开以后，相

当一部分农民仍会积极从事农业生产。农民离农进城将是一个渐进的历史过程。许多市场经济国家,没有户口制度限制,都没有发生农民抛弃农业涌进城里的情况。

有人担心,户口放开后相当多的农民转成城市居民户口,如果发生1960年那样的自然灾害,会发生粮食危机。改革开放后,农村实行家庭联产承包责任制,得到自主和实惠的农民有了生产积极性,农业生产持续增长。特别是1996年特大丰收后,我国农产品的供求关系发生了根本性变化,已经从卖方市场转变为买方市场。我国虽然人多地少,但自1997年以来已经成为农产品的纯出口国家,每年农产品的进出口相抵,有50多亿美元的顺差。如果我国的外贸体制和国际贸易环境进一步改善,还可以多出口一些农产品,多一些外汇收入。完全没必要担心会出现1960年那样的困难。

2. 放开户口,不会给城市就业造成负面影响。部分城市就业问题之所以严重,是由于我国经济结构性调整过程中出现的矛盾。现代化国家发展的历史表明,在工业化、城市化、现代化过程中,是可以解决就业问题的,其就业总的趋向是劳动力由乡村向城市转移;劳动力由第一产业向第二产业转移,再向第三产业转移。我国的就业问题,主要是结

构性矛盾突出。由于体制性原因,特别是户籍制度的桎梏,限制了劳动力在非农领域的就业。如果实行户籍制度改革,放开户口,可以促进城市化的快速发展,第三产业有了城市这个载体就会蓬勃发展,就能吸纳数以亿计的农村过剩劳力。

3. 放开户口,不会造成社会问题。有人担心,户口放开后大量农民进城,会出现像墨西哥城、孟买、加尔各答那样的大片贫民窟,造成社会问题。中国的农民在农村有足以维持温饱的承包地(政策规定,迁出户口不须交地),这是他们的社会保障。前几年,国家进行宏观经济调整,不少城市清退了许多农民工,前后约有1000~2000万农民工被辞退,他们都有序地回到了农村,并没有因此滞留城市形成贫民窟。户口放开后,城乡之间户口能进能出,一旦城市经济发生问题,工作不好找,他们在农村有老家,有承包地,是可以回乡务农的。

有人认为,现在城市的社会治安状况不太好,犯罪率持续上升,户口放开后,让大批农民进城,社会将会更乱。应当看到,在农业乡村社会向工业城市化的转型时期,因为生产方式、生活方式和思想观念发生很大变化,会产生种种社会问题。这是现代化国家在社会转型过程中都有过的。我国目前的社会问题

多发,社会治安状况不好,其问题的症结恐怕正在于在中国特有的户籍制度下所形成的二元社会结构,大量进城民工和其他人员多年得不到当地居民认同,得不到应有的政治、经济和文化待遇,融不进本地社会所形成的不稳定因素。如果我们继续深化改革,把户口放开,使进城务工经商的农民在身份上得到认同,纳入当地政府的统一有效管理之下,至少是清除了产生诸多社会问题的一个重要制度性根源。当然,要使社会秩序根本好转,还要靠其他各方面的工作来综合治理,综合解决。

4. 放开户口,需要进一步完善社会保障体系。现行的社会保障体系,只面向城市干部职工,不面向农民,这是“一国两策”。老年农民在过去的岁月里,同样参加社会主义建设,投入了劳动,交农业税,按低价卖爱国粮,作出了贡献。社会保障体系不面向他们是不公正的。户口放开后,在一定时间里可以制订相应政策,实行老人老办法、新人新办法作为过渡。比如,现在有些地区对那些工作和收入已经相对稳定、有固定住所、转成城市户口的农民,实行土地换社会保障的方式,使其纳入城市社会保障体系。这种方法,值得进一步研究和试行。■

(作者系中国社科院社会学所研究员)

【上接第9页】生的疯牛病、二恶英等重大食品卫生事件,使公众对食品卫生的重视程度提高到了一个前所未有的水平。由于经济发展、食品贸易及流通的全球化,新技术、新研究成果的应用和推广,任何一个食品卫生问题都容易造成国际化问题。但由于地区之间和各国经济与技术发展的不平衡,各国在一定时间内所面对的主要食品卫生问题也不尽相同。随着社会、经济和技术的发展以及人类对健康要求的提高,重新评估人类所面临的食品卫生问题并及时采取相应的对策是各国政府都在积极努力解决的课题。

食品安全事件发生的原因可能是多种多样的,但其形成和造成危害的扩大与国际贸易一体化程度的增加、生物变异、食品生产方式和人类生活方式的改变是分不开的。为此,在2001年初世界卫生组织召开的第53届世界卫生大会上,全球100余个成员国针对食品安全问题达成了一项《食品安全》决议,决

议评估了当前的国际性食品安全问题,提出了对国际水平、国家水平和地区水平上的食品安全控制策略。其中,对各成员国的建议如下:

(1) 把食品安全作为公共卫生的基本职能之一,并提供足够的资源以建立和加强其食品安全规划。

(2) 制定和实施系统的和持久的预防措施,以显著减少食源性疾病的发生。

(3) 建立和维护国家或区域水平的食源性疾病调查以及食品中有关微生物和化学物的监测和控制手段,强化食品加工者、生产者和销售者在食品安全方面应负的关键责任;应提高实验室能力,尤其是在发展中国家。

(4) 为防止微生物抗药性的发展,应将综合措施纳入到食品安全策略中。

(5) 支持与食品危险因素评估科学的发展,其中包括食源性疾病相关危险因素的分析。

(6) 把食品安全问题纳入消费者卫生和营养教育与资讯网络,尤其是在小学和中学的课程中,并开展针对食品操作人员、消费者、农场主、加工人员及农产品加工人员进行的符合文化特点的卫生和营养教育规划。

(7) 从消费者角度建立包括个体从业人员(尤其是在城市食品市场)的食品安全改善的广泛规划,并通过与食品工业合作以探索提高其对良好的农业生产、卫生和生产规范的认识的方法。

(8) 协调国家级食品安全相关部门的食品安全活动,尤其是与食源性疾病危险性评估相关的活动。

(9) 积极参与食品法典委员会及其工作委员会的工作,包括对新出现的食品安全风险的分析活动。■

(作者单位:卫生部食品卫生监督检验所)

(本版策划、编辑:赵俊杰、刘嘉星)