

人口城镇化背景下的户籍制度变迁

——石家庄市户籍制度改革案例分析

王文录

【内容摘要】 石家庄市的户籍制度改革坚持两个基本条件,即收入来源和住房,放开了 7 种人的入市条件,大大降低了农民进入大城市的门槛,解决了进城农民的户口问题,推进了城镇化速度,为我国户籍制度改革提供了值得借鉴的宝贵经验。这次改革的消极影响并没有人们想象的那么严重,出现的一些问题也将随着各项配套政策的实行得到解决。

关键词: 城镇化; 户籍制度; 改革

【作者简介】 王文录,河北省社会科学院社会发展所副所长。石家庄:050000

我国的人口城镇化受多种因素制约,其中户籍制度是一个重要方面。长期以来,由于户籍制度的存在,城镇和农村被分割成两个相互独立的区域,城乡二元结构十分明显,人口也被分割为农业人口和非农业人口,农村人口向城镇迁移受到户籍制度的制约,致使我国人口城镇化水平一直处于较低的状态。要建立市场经济体制,全面建设小康社会,一个重要条件就是减少农民,提高我国城镇化水平,因此,改革户籍制度就成为一项迫切的任务。石家庄市作为大城市,在 2001 年 8 月 1 日率先开始推行户籍制度改革,在国内引起广泛关注。两年来,改革经历了风风雨雨,但最终还是取得了很大成果。其经验教训对于目前各省及有关城市进行户籍制度改革有着积极的借鉴意义。

1 户籍制度改革的发动及其历史背景

石家庄市人民政府于 2001 年 6 月 29 日出台了一个引起省内外极大关注的文件,就是后来称为市政(2001)86 号文件的《关于我市市区户籍管理制度改革的意见》。石家庄市公安局根据文件精神起草了《关于贯彻落实我市户籍管理制度改革意见的实施细则》,并规定,从 2001 年 8 月 1 日起开始实施。自此拉开了石家庄市户籍制度改革的序幕,使大城市几十年来限制外来人口进入的政策终于有了突破口。

石家庄市户籍管理制度改革的发动不是凭空产生的,而是有着深刻的社会经济背景。可以说它是历史发展到今天的必然产物,是顺应潮流而出的历史选择。

第一,改革是市场经济体制不断完善的内在要求。在市场经济体制下,市场对资源,包括人力资源的配置起着基础性作用,这是保障市场经济健康发展的关键。市场能否起到配置资源的作用,一个重要条件就是劳动力能够自由流动,人口可以自由迁徙,人才可以无障碍选择工作地域。户籍制度对人口流动的限制已经成为市场配置劳动力资源的一大障碍,打破户籍限制,实现人口自由流动已经成为市场经济发展的内在要求。可以说,石家庄市的户籍管理制度改革是顺应了市场经济发展的新形势,体现了市场经济的内在要求。

第二,改革不是晴空霹雳,而是建立在以往改革的基础之上,是以往历次改革的一个延续。我国的户籍制度虽然执行了几十年,但期间也进行了多次小规模改革,为这次改革奠定了条件。我国户籍制度形成于 50 年代,直接的目的是限制城乡人口流动,在此基础上又给不同身份的人口赋予了不同的社会待遇,这种制度的建立完全与计划经济相适应。但是,自我国改革开放以来,大批农民进入城镇,给我国原有的户籍制度带来了巨大冲击,在这种情况下,国务院于 1984 年针对农民进城问题出台文件,使一批农民自带口粮进入了城镇,石家庄一些市县也办理了近万农民的进城户口。显然,这种松动未能解决大批农民要求进入城镇的问题。1992 年,各地开始尝试“交纳增容费,办理有效户口”工作,石家庄市由于定的交费标准过高,没有达到预期效果。1995 年,把交费标准降为 1 万元,于是大批人员开始办理这种户口,几年时间共有约 5 万人办理了进市户口。1998 年,国务院批转了公安部《小城镇户籍制度改革试点方案》和《关于解决当前户口管理工作中的几个突出问题》两个文件,我国的户籍制度改革才从全国范围内开始启动。石家庄市为贯彻国务院文件,制定了本市改革措施:新生儿落户随父随母自愿、放宽解决夫妻分居迁入条件、为在市内投资办实业和购买商品房的外地居民及其共同居住的直系亲属办理入市户口。这项改革,解决了 2 万多人的入市户口问题。这几次户籍制度的变动,不仅使近 10 万农民进入了石家庄市,更重要的是它为 2001 年的户籍管理制度改革奠定了基础,因此,我们认为,这次户籍管理制度改革是过去改革的延续,是我国户籍制度改革不断深化的一个缩影。

第三,石家庄市经济发展也具备了户籍改革的基本条件。首先,石家庄市有了城镇化的相当基础,城市市政设施和各种公共设施具备了接纳一定外来人口的能力;其次,石家庄市经济总量和人口规模在全国省会城市中比较低,扩大人口规模具备理论上的可能;再次,据有关部门调查,近十年来石家庄市流动人口一直维持在 30 万人左右,这些人在市区务工、经商,长期生活在石家庄,他们中的大部分人已经融入城市整体当中,无论是否办理入市户口他们及其子女实际已经享受着石家庄市的市政等公共设施,办理户口只是一个手续而已;最后,从解决要求入市户口的个人来说,他们中的很多人长期生活在石家庄,却没有本地常住户口,不仅给他们带来了工作、生活的不便,而且他们从感情上不把自己当成石家庄人,难以把自己的全部身心都用在石家庄的建设上,不利于城市的健康发展。

2 改革的基本内容和政策上的新突破

改革的政策文件对 7 种人入市落户放宽了条件:一是有合法固定住所和常住户口的职工、居民均可办理其配偶、子女、父母的入市户口;二是经商人员可办理本人及其共同居住的直系亲属入市户口;三是管理人员、专业技术人员工作满一年或工人就业满两年可以办理入市户口;四是购买商品房的居民可办理本人及其直系亲属入市户口;五是师范类本科、非师范类专科和特殊专业中专毕业生,在市内接受单位可办理入市户口;六是市区内农业户口妇女与外地人结婚,未办婚迁户口,婚生子女可就地登记为非农业户口;七是二环路以内村民直接转为非农业户口,二环路以外各村陆续办理。

文件至少在以下几个方面较以往的改革有了突破:

(1)对于投靠亲属落户条件进行了放宽。凡是有合法固定住所并有常住户口的职工和居民都可以申请办理其配偶、子女、父母与其共同居住生活,没有年龄等限制。

(2)大大降低了务工人员的落户条件。管理人员工作满一年,工人就业满两年都可以凭单位证明办理入市户口。这一条是过去从来没有的,一些曾在市区工作了十几年甚至几十年的工人才在这次改革中办理了落户手续。这项改革为来本市务工提供了十分便利的条件。

(3) 降低了经商人员落户本市的门槛。过去的改革都规定了投资额度和固定住所, 门槛较高, 这次只规定只要在市区投资兴办实业或经商都可以办理落户本市手续。

(4) 对于购房者也开了方便之门。凡在市区购买商品房的外地公民都可以直接办理入市户口, 不附带其他任何条件。

(5) 大中专毕业生(师范类本科、非师范类专科, 特殊专业中专) 落户本市取消了指标限制, 只要有接受单位都可以办理落户手续。

这次改革彻底结束了落户石家庄市按照指标进行的历史, 只要符合某一项条件就可以直接办理入市户口。很显然, 这种改革向户口登记制迈出了重要步伐。

3 两年来改革效果调查分析

自2001年8月1日启动改革以来, 截止到2003年6月底, 全市6类人员共有446592人办理了落户石家庄市的户口(表1)。其中, 就地转的最多, 共有305143人, 占全部迁入人数的68%; 其次是务工人员, 86723人, 占全部迁入人数的19%, 这两项之和占全部迁入人数的87%, 其他几项之和仅为13%, 特别是兴办实业和购房的人数少, 兴办实业的5595人, 购房的7202人, 分别占迁入总数的1%和2%。

表1 石家庄市户籍改革后办理落户人数

总计	投靠亲属	兴办实业	购房	务工	就地农转非	非本地生源大学生
446592	27112	5595	7202	86723	305143	14817

从年龄结构上看, 由外地迁入市区的人员绝大多数是青壮年(表2), 19周岁以上的人员占总迁入人员的75%。

表2 外地迁入人员年龄结构

外地迁入人员数	1~6周岁	7~12周岁	13~15周岁	16~18周岁	19周岁以上
141449	8362	12001	8126	6892	106068

迁入的大中专毕业生中, 大本5890人, 占40%; 大专5018人, 占34%; 中专3909人, 占26%; 大本是迁入学生中人数最多的。

表3 非本市生源大中专学生迁入人数

总数	大本以上	大专	中专
14817	5890	5018	3909

为了对实际迁入人员的情况能有一个更准确、更详细的了解, 在改革进行了一周年之际, 我们设计了一个小型问卷, 对55名桥西区迁入人员进行了实地问卷调查。我们选择4类人员进行了调查: 就地转户、务工、购房、投亲, 其中购房人员调查15人, 投靠人员调查10人, 就地转人员调查10人, 务工人员调查20人。调查结果显示如下:

(1) 关于办理户口迁入的顺利程度。全部55个人中有41人回答很顺利, 14人回答比较顺利, 没有回答不顺利的。

(2) 关于户口迁移过程中的花费。55人中有6人回答花了500元左右, 其余49人, 回答不足300元。根据我们的访谈, 多数人的花费不足30元, 可见户籍管理制度改革后户口入市迁移成本很低。

(3) 关于原户口所在地与石家庄的距离。55人中有13人在50公里以内, 占23.6%; 16人在50~

100公里,占29.1%;23人在100公里以外,占41.8%;3人没有回答,占5.5%。这种分布状况说明,迁入市区的人员相当部分来自距离石家庄较远的地方。其中,就地转户口人员全部在50公里以内,投靠人员都在50公里以上,务工人员中8人在50~100公里以内,12人在100公里以外。购房人员来自三种距离的分布相对比较均匀。

(4)关于原户口所在地所属的行政区位置。55人中有19人来自石家庄地区,占34.5%,这包括10个就地转的人员,如果不包括这部分人,则有9人来自石家庄地区,占16.4%。来自省内其他地区的人员27人,占49.1%,来自省外人员9人,占16.4%。可见多数来自河北省,也有一部分来自比较远的省份。访谈发现,有很多来自比较远的南方各省。

(5)关于迁入后的主要困难。55人中有10人回答是经济收入问题,占18.2%;5人回答是就业问题,占9.1%,13人回答是住房问题,占23.6%;10人回答是子女入学问题,占18.2%;11人回答是社会保障问题,占20.0%;4人回答是其他,占7.3%;2人回答没有问题,占3.6%。这种情况说明,迁入进来的多数人员或多或少地都遇到了一些困难,其中经济收入、住房、子女入学和社会保障等方面是比较突出的问题。从各类迁移人员遇到的困难情况看,务工人员主要是住房问题,就地转人员主要是经济收入问题和社会保障问题,投靠和住房人员除了住房没有问题以外,其他各方面问题都存在。

(6)关于现在的收入问题。55人中14人在500元以下,占25.5%;39人在500~800元之间,占70.9%,2人在800元以上,占3.6%。很明显,迁入进来的人员多数收入还可以,只有少数人收入偏低。应该说,迁入进来的人员收入水平不低于石家庄市平均收入水平。

(7)关于石家庄市人认同感问题。55人中有40人回答已是地道的石家庄人,占72.7%,11人回答有些方面认同了自己的新身份,占20.0%,4人回答人在石家庄但感觉仍是外地人,占7.3%。这种情况说明,多数人在办理入市户口以前就在石家庄市工作和生活了,他们已经有了本城市的认同感,但也有少数人还没有认同自己的新身份,城市归属感还不强。

这次调查由于样本量较小,也未能采取随即抽样的方法进行,因此,调查结果还不能说明全部迁入人员的全部问题,它只是从一个侧面向我们提供了一个了解迁入人员情况可供参考的依据。

4 改革的社会经济后果分析

改革基本取得了预期效果,受到了广大迁入人口和暂居人口的欢迎,其积极意义是明显的。

(1)解决了长期以来本来在市区工作,但户口难以落下的务工人员的困难。有很多企业中的职工,在市区工作了很多年,就是解决不了他们的落户问题,大大影响了他们工作的积极性。这次户口的落下,稳定了人心,有了石家庄市人的归属感,有利于提高这批人建设石家庄市的责任心。

(2)放宽投靠亲属条件,使需要到市区居住的职工、居民的配偶、父母和子女顺利和亲人团聚,对于稳定家庭、保障公民的人身权利起到了积极的作用。

(3)经商、购房人员落户市区,他们不仅带来了资金、推动了石家庄市房地产业发展,而且他们没有了后顾之忧,可以全身心投入到城市建设当中,成为城市建设的一支重要力量,对于发展城市经济有着重要的作用。

(4)提高了城市化水平。石家庄市非农业人口比例由2001年7月底的79%上升为2003年6月底的95%,提高了16个百分点。

(5)增强了石家庄吸纳人才的力度。当前人才竞争日趋激烈,入市门槛的降低,使大批大中专毕业生落户石家庄市,特别是对于管理人员和专业技术人员更加优惠的入市政策,有利于石家庄吸纳高素质人才,推进人才流动,实现人才资源的优化配置。

(6)直接推动了石家庄市“城中村”改造。户籍改革使石家庄市中的村民变为居民,要求其他配套改革与之相适应,“城中村”改造加快了步伐。

(7) 促进了城乡交流,有利于城乡一体化发展。户籍制度限制着城乡人口交流,二元经济结构被户籍制度维系着,户籍藩篱的打破,城乡人口可以比较自由地迁移、流动,无论是经济交往,还是文化融合,速度都会明显加快,过去一直追求的缩小城乡差别的目标在户籍改革之后明显改观。

(8) 加快了城乡现代化进程。我国实现现代化的根本问题是“三农”问题,要解决“三农”问题只有减少农民。由于户籍制度的限制,农民不能顺利进入城镇,障碍了“三农”问题的解决,延缓了我国城乡现代化进程。户籍制度的改革有利于农民从土地上转移出来,为解决我国现代化的根本问题奠定了基础。

(9) 促进了我国市场经济体制的建立和完善。市场经济完善和成熟的一个前提条件是劳动力的自由流动,户籍制度限制人口流动是与市场经济的要求相背离的。不仅影响着城乡经济的交流,而且阻碍着地区间经济的融合,只要户籍制度限制着人口流动,我国经济就难以打破“块”式格局,形成以“条”为主的经济特征,全国经济一体化、全国统一市场就不可能实现。石家庄市户籍改革为全国各大城市打破户籍限制开了一个好头,对于促进我国市场经济的建立和完善必将起到积极的作用。

当然,执行几十年的一项政策被改变,不可避免地会带来一些社会震荡,出现很多不适应、不配套的问题。石家庄市的这次户籍改革同样也遇到了一些困难、出现了一些需要解决的问题。对于这些问题我们应该进行客观的分析。

(1) 城市市政设施压力问题。已有的城市市政设施是按照现有人口数并考虑人口增长情况后进行建设的。改革降低了外来人员进市的门槛,使城市人口在短期内突然增加,必然造成城市市政设施的不适应。这次户籍改革对石家庄市本来已经紧张的市政设施确实带来了一些压力,因为在统计上两年内迁入外来人口十几万。

(2) 人口膨胀问题。在改革初,不少人担心户籍改革会带来石家庄市人口急剧膨胀,从两年来的运行结果看,除开始半年办理入市户口的人数比较多以外,进入2002年后基本处于了一个平稳增长期,没有出现“一窝风”现象。我国农民在农村有土地等生活保障,他们除非在城市找到好工作,获得比农村更高收入,一般是不轻易离开农村到城市生活的。在一些小城镇还出现了不愿意到城镇落户的现象。所以,户籍改革带来人口膨胀只是一种理论可能,在实践中难以发生。相反,石家庄市作为省会城市,目前人口规模仍然不足,应当继续增大城市规模,提高大城市对周边区域经济发展的拉动力。只要人口迁入在有序中进行,短期内不宜限制数量。

(3) 就业压力问题。外地人口的迁入,对城市影响最大的莫过于就业问题。石家庄市下岗人口本来就多,经济发展提供的就业岗位有限,城镇人口失业率偏高。在这种情况下,大量外地人口进入本市势必会给紧张的就业形势带来更大压力。关于这一点有关部门理应做好应对准备。但是也不能看得过分严重,上面已经提到,实际从外地进入的人口并不多,何况很多人是带着资金、技术、项目进来的,他们在需要就业岗位的同时,也通过扩大生产经营规模向城市提供了更多的就业岗位,同时,外来人口多来自农村,他们有吃苦耐劳的传统,很多苦、脏、累的工作由他们承担起来,他们的到来可以有效地弥补城市中就业结构中的薄弱环节。

(4) 一些配套政策问题。户籍改革后,人口进入市区容易了,进入市区的人需要面对一系列社会问题,如子女入学问题、社会保障问题等,政府也需要面对这些人的管理问题,如社会治安管理、计划生育管理等。子女入学问题是迁入人员遇到的一大问题,新人口的迁入,对教育有一定影响,一些学校就会面临入学困难,同时,新人口子女入学如何纳入当地教育体系,也是一个值得研究解决的问题。到目前为止,有关部门尚未对该问题做出积极的反映。不过,很多新办户口的人员子女已经在市区学校借读,户口迁入后存量没有很大增加,估计对教育带来的压力不会很大,只是一个理顺管理问题。

社会保障是迁入人口很快就会面对的问题。社会保险、社会福利、社会救济等都要与城市原有市

民同等对待。但是,迄今,有关部门尚未认识到这个问题的重要性,也未能就社会保障的配套问题进行调研并拿出相应的办法和措施。从我们的调查中可以看到,迁入人员有些已经认识到了社会保障问题,并希望政府能够对他们的社会保障问题给予合理解决。人们对社会保障担心最多的是享受最低生活保障问题。有人估计新进来的人员收入比较低,容易成为享受最低生活保障的人群,从而给各级财政带来沉重负担。但从实际情况看,新进来的人员一般都有比较好的收入,他们中成为享受最低生活保障人员的比例会很小,估计不会对各级财政带来很大冲击。当务之急是尽快出台有关社会保障的配套政策,确保新进入人员能够享受应有的社会保障。

社会治安是各级公安机关最担心的问题。我们在这次调查中也发现,一些人在办理了入市户口后,人不知道去哪里了,特别是出现了一些空挂户。人户分离给社会治安管理带来了困难。

计划生育也是一个值得重视的问题。由于空挂户的出现,政府无法准确掌握这些人员的行踪,出现超生现象恐怕就难以避免。

上述问题的出现是客观的,各级政府应该积极地面对,尽早进行有关调查,出台一些配套措施,防止一些消极因素有可能变为现实。

5 改革的未来走向

石家庄市户籍改革不是取消了户籍制度,也不是取消了外来人口入市的条件,而是降低了户籍门槛,放宽了到市区落户的条件。从总情况看,仍然坚持了两个基本条件:一是有固定住所,二是有正当收入来源。这种条件确保了改革在稳妥、渐进中进行,应该说是成功的。但从这种条件来看,本次户籍改革仍然是不彻底的改革。按照市场经济对劳动力流动的要求,人口应该有完全的迁徙权,市场对人力资源具有基础性配置作用。户籍只具有两个功能:一是证明公民身份,便于公民参与各种合法社会活动;二是为国家行政管理提供人口数据,户籍实行完全的登记制度,公民的户籍登记实行按居住地登记。由于我国市场经济的发育还不十分成熟,城乡经济存在着很大差别,地方财政仍然在公民社会保障方面发挥着重要作用,因此,限定一定的迁入条件是必要的。从未来改革的方向看,还户籍的本来面目是基本趋势,进入城市的门槛会越来越低。估计下一步改革的目标是只要有生活来源,都可以办理进入城市的户籍手续。

在石家庄市户籍制度改革两年之际,河北省公安厅也出台了相应的改革决定,其他省份也都加紧了户籍制度改革的步伐,彻底打破户籍限制,允许人口在城乡间比较自由地流动已经成为一种趋势。

Changes in Household Registering System Against the Urbanization Background

—Shijiazhuang City as a Case

The reform of household registering system in Shijiazhuang city takes two conditions as the basis, one is the income resource, and the other is the housing attainment, making a looser entry-permitting environment for 7 kinds of people, which lowers the threshold for peasants to enter the city and solves the problem of the household registration for them, enhancing the urbanization speed. The reform offers valuable experience for other cities to refer to. Furthermore, the influence of this reform on consume is not as serious as what people imagined. Some problems are to be solved with the implementation of the corresponding policies.

Key Words: Urbanization; Household Registering System; Reform

Wang Wenlu, Deputy Director of Institute of Social Development, Hebei Academy of Social Sciences.