

武汉市户籍管理制度改革初探——公安户籍管理工作的新模式

[作者] 丁璟

[单位] 中南财经政法大学公安学院

[摘要] 户籍管理制度作为国家行政管理的一个重要部分将长期存在,户籍制度改革的重点是剥离户口上的附加功能。中国的特大省会城市武汉市的公安户籍管理部门要探索以准入条件取代进城人口指标控制,逐步放宽户口迁移限制,构建“常住户口 住房 暂住户口”三位一体的全新户籍管理模式,最终实现以服务体现管理的工作意识的转化。

[关键词] 户籍管理制度,“二元结构”,常住户口,暂住户口,社区

户籍管理工作,它随着国家的产生逐步形成以后,一向为古今中外各国所重视。我国历史上各朝各代为了丁税、役力、田赋的目的,都设有专门机构制定一系列户口管理的专门法令用于户口统计工作。新中国建立后,公安部于1958年1月正式实施《中华人民共和国户口管理条例》。至此,我国的户籍管理制度着眼于全国一盘棋的模式被固定下来,并形成了农村户口与城市户口“二元结构”的户籍管理体制。

随着国家社会经济的发展,中国已经处于农村人口向城市大迁徙,各种专业人才、高科技精英奔向全国各地一展才华的历史时期。我国原有的户籍管理体制的弊端已经阻碍了社会主义市场经济体制的建立和完善。于是,户籍“变法”已势不可挡,本文拟通过中国的特大城市武汉为例,来探究户籍管理制度的新模式。

武汉市,位居中原,是两江汇流之地,素有“九省通衢”之称,便利的交通网和频繁的人口流动成为这个地区为历代统治者重视的主要原因。清光绪三十四年(1908年),武昌、汉口警务公所内设行政科管理户籍,为武汉设专门机械管理户口之始。

长期以来,武汉市公安户籍管理部门把控制城市人口增长和及时、准确的反映人口变动的基本情况作为工作重点。计划经济时期,为了科学而合理地统筹安排以保障农村和城市人口的不同之需。武汉市公安局于1955年制订了《控制城镇人口增长措施》,提出“从户口、计划物资、财经制度等方面控制城市人口的盲目增长” [xc1]。1985年1月市局户政处设户口审批科,对农村迁往市镇,农业人口转为非农业人口层层把关,严格限制。这些建立在“二元结构”户籍体制上的举措使户口薄如同一面无形的城墙亘在武汉市的城镇与农村人口之间,要想逾越是难上加难。

把人口限制在划定的区域上,尤其是把农民紧紧束缚在有限的土地上这是“二元户籍”制度的特点。可是今天,这种制度已与改革开放中的武汉市的经济难以和谐共振。据悉,2002年武汉市总人口数为7680958人,目前武汉登记在册的外来人口有395953人,流出人口为285631人,流动人口日流量高峰为1599717人,低峰为558944人。。。。。。按地域来说,武汉市由汉口、武昌、汉阳三镇构成,其下有江岸、江汉、桥口、汉阳、武昌、青山、洪山7个中心城区,还包括东西湖常青花园,武汉经济开发区以及东胡新技术开发区,此外远城区,小城镇,郊区,农村占有更广的面积。在如此广阔的土地芸芸众生每天川流不息地在不同的地界奔走,显然不可能再用旧框架束缚他们的自由迁徙。事实上,现行的户籍制度已不能对控制武汉市人口增长和武汉市人口流动进行有效的管理,瞒报、拒报和漏报的现象屡屡发生在人口统计工作中。有许多民工流入武汉市区后“扎根”于当地,却没有到公安机关进行户口登记,导致“流动人口不流动”的情况十分严重。

传统的户籍管理制度作用的逐渐丧失使制定它们的公安机关的工作方式和思维方法由主动转为被动。公安户籍管理部门必须改革以往主动限制人口流动的工作方法,被动的接受

庞大的流动人口带来的工作压力。要打破“二元结构”户籍体制，从根本上消除传统制度既妨碍人口流动又不能对已经流动了的人口进行有效管理的弊病使公安机关有关部门必须制定新的法规章程去适应形势的需要，而不再是让社会来适应或者受制于行政条款、法律条文。户口登记制度、户口迁移制度以及身份证制度构成了户籍管理制度的核心模块，本文将着重探讨武汉市常住、暂住人口户口登记制度的改革。

笔者认为，公安部门制定新的户籍管理制度首先要放宽入户限制，拟定以准入条件取代进城人口控制指标，同时用居住地登记户口代替出生地登记的方法。其次要简化办理户口迁移的程序，降低入户和消户的手续费用，为公民权利和义务平等和迁徙自由提供保障。为了满足武汉市经济建设的需要，新的户籍管理制度的政策取向应立足于吸引投资和招募人才上，具体来讲：

吸引投资

本市已经明文规定

1、在城市建房屋或购买成套商品房达一定标准，具有合法产权的本人、配偶及其直系亲属可在当地申报入户。

2、公民在城市投资，兴办实业达一定规模的，3年或者1年累计上缴额30万元以上，在汉有合法固定住所的，可申办本人及配偶或者直系亲属、企业骨干两人的武汉市常住户口。

有关资料表明2000年~2001年，依靠购房和兴办产业入户的人数已分别达到2165人和49人。显然，希望在武汉这座城市扎根的外来公民可以通过购买商品住宅直接办理武汉市常住户口，依靠经济实力建房、投资兴办实业的人更具备入户的优势。为了避免“只要手中有钱就可以买到城市户口”的误区，公安部门应该担负起随时调整准入标准的任务，即准确而全面的调查、了解申请入户者是否满足条件（包括资金来源是否合法，资金收入是否稳定，申请人的原始户籍资料和身份证件是否完整等）之后，还可以根据城市人口增长的速度，自行降低或者提高准入标准以达到调节城市人口数量的目的。值得注意的是，鉴于警力资源的有限性，调查了解这一环节的工作应交付工商部门或劳动部门完成。

招募人才

资料显示2000年和2001年武汉市吸引人才各为1391人和1740人。这些成果得益于利用户籍改革吸引本科以上学历大学生为城市建设服务的政策，例如：

1、应届大学本科毕业生在武汉市找到接受单位的，不受生源限制，办理入户手续。

2、硕士或博士学位毕业研究生，到武汉市企业单位工作，其配偶、子女可以随迁。

3、在东湖新技术开发区范围内，凡博士、硕士、本科毕业生，具有高级职称的科技人才，以及武汉·中国光谷急需的各类人才（包括配偶、子女）被光电子信息企业正式录用，经市人事部门批准，可直接到申请入户地区公安分局户政科办理入户手续。

可以预见，有合法固定的住所和相对稳定的职业或合法生活来源将成为常住户口准入的基本条件，这应该是公安户籍部门改革后的制度的本质所在，只有这样才能真正剥离依附于户籍制度上的教育、就业，计划生育、社会保障等一系列附加功能。

另外，武汉市流动人口多，暂住人口数据庞大是一个不容忽视的问题，在户籍制度改革过程中，盲流人员在短期内陡增是个必然。从城市建立治安防范体系的角度看，这些户口不在本地的外来人口尤其是外来人口中的高危人群，公安机关不能随时调查其相关背景、及时

掌握其动向,就很难进行安全管理工作;从公安机关的办案角度看,外来人口作案占了各类案件中很大比重,多数情况下这些犯罪嫌疑人的户口信息模糊,警方难以确定其真实身份。流窜作案时,往往发案地和罪犯户籍地的公安部门都没有确切的信息,给侦破工作带来很大麻烦。我们要认识到解决流动人口犯罪率高的难题,就要在户籍制度改革中赋予规范管理的内容,把对暂住人口和流动人员的管理登记和前文提及的常住人口入户与登记放在同样重要的地位。传统的暂住人口的登记方式是房屋租赁登记核准制度,这种制度下导致人户经常不一致,因为暂住人员只需要在头次租房时登记入户,今后租房人员情况即使产生了变动也不在公安人员的监控之下,往日出现的“黑人黑户”现象很多是由于房屋租赁人口交替频繁而登记不到位的缺点造成的。鉴于这种现状,公安民警可以发挥出租屋业主的作用,取消房屋租赁登记核准制度,构建一种登记备案制度。也就是要求出租屋业主直接到社区警务室或街乡外来人口管理服务中心办理他管辖内的暂住人口登记备案手续,让出租屋业主有签订治安责任书义务,一旦发现暂住人员有潜在犯罪的苗头或已具备犯罪的嫌疑,他们有责任主动地向公安民警汇报。这样,出租业主就成为公安部门监督控制租赁者的桥梁,出现问题可以直接追究业主的责任。

近来武汉市公安局武昌分局下属的中华路派出所正利用社区警务管理信息系统尝试着从“户口”管人到“房屋”管人的人口信息现代化管理方式。笔者以为,这是对过去户籍管理要背“四知”的革新。所谓“四知”是必须对辖区居民的姓名、性别、年龄、住址四项基本情况全部掌握,这显然不适应现在武汉市人口基数大,人员流动快、应掌握的户口信息越来越复杂的状况,无形中增加了户籍警的工作压力和难度。“房屋”管人方式的成功运用和推广可以缓解上述矛盾,并且使常住人口的落户、登记、监管等工作与改革后的落户条件相适应,同时能够与暂住人口的登记备案制度相配合,从而构成武汉市常住户口、暂住户口皆与住房挂钩的三位一体的全新户籍模式,形成“有户必有房,有房能入户,无房无户为黑户”的良性循环局面。这样必定可以打破差别性户口带来的歧视,从根本上推翻“二元结构”户籍体制的传统理论,从而证明全新户籍模式的可行性,为城乡户口统称“湖北居民户口”奠定基础。

显然,以崭新户籍制度的建立为核心,辐射着公安户籍管理部门工作的方方面面,乃至对整个社会诸多行政管理单位的传统意义上的职能都提出了挑战。户籍变法是一项牵一发而动全身的大改革,为了还户口管理的本来面目,只有让城市的劳工制度、教育管理制度以及社会保障制度同步改革才能使户籍管理制度逐步松绑之后,能够与这些制度相适应而不发生冲突。武汉市公安局户籍管理部门是这场革新的冲锋舟,正可以抓住这次机会加快系统内部思想意识的转化,即从过去的管理意识、限制意识转变为服务意识,勇于精简机构,下沉警力,把工作重心转移到为群众服务的窗口单位上来,努力达到以服务体现管理的标准。市局公安机关还要从思维模式的怪圈中跳出来,不要认为户籍制度一旦变革就必然会造成警务工作繁复冗杂。其实,改革后的户籍制度最终只承担两项基本职能,一是证明公民的身份;二是为国家行政管理奠定基础,提供人口数据。所以,公安户籍管理部门只需要扮演宏观调控的角色,完全可以把人口登记、人口统计、身份证制作、户口薄设计、乃至部分户口审批权等一系列浪费有限警力资源的工作交给民政部门 and 劳动部门或社会保障部门,然后从他们那儿获取结论性的资料从而建立一个具备网络查询功能的“网络警察”系统就可以完成基本任务了。这样还可以避免户籍管理部门由于权力集中,从而导致的滋生腐败和不正之风,为切实把警力深入社区落实社区警务工作提供了政策上和人员上的保证。

2000年,武汉市江汉区民意街派出所树立了社区治安综合治理——“民意无盗”的工作理念,本来属于治安工作范畴的户籍管理工作也应该以此为契机将社区户籍综合管理的内容纳入户籍制度改革的轨道,让户籍管理成为社区防控的左膀右臂。

除此之外,武汉市户籍管理制度改革政策的放开应该坚持以远城区、郊区作为试点,逐

渐向中心城区推进的原则，公安机关系系统内部的工作一定要目标统一、协调一致，从县、区、街道派出所至分局，分局到市局直至省厅，逐级准确的上报人口变化的新情况和政策落实的程度并及时反映群众的呼声，便于决策机构随时调整改革策略，早发现问题，早解决矛盾。

户籍管理制度的全面改革不仅具有里程碑式的跨世纪的政治意义，而且具有划时代的经济意义。关于这个复杂广泛的话题，本文仅针对武汉市公安机关的工作模式作了初步探寻。有关改革中出现的武汉市小城镇户籍制度改革推进缓慢；大中专院校学生户口；“城中村”户口以及统称“湖北居民户口”的统计口径等问题，希望与有关学者共同探讨。

参考文献

- [1]武汉户政管理史科。武汉市公安局户政处，1996年。
- [2]2002年武汉市人口统计资料汇编，武汉市公安局，2002年。
- [3][6]武汉市户籍管理制度改革工作情况汇报。
- [4][5]武汉市公安局关于深化户籍管理制度改革的报告，2001。
- [7]石颂九主编。户口管理理论与实践，红旗出版社，1990。
- [8]人口研究论文集。严重敏，宁越敏。我国城镇人口发展变化特点初探，华东师范大学出版社，1981。

<http://www.znufe.edu.cn/school/gaxy/chinese/index/index/read.asp?id=194>