

中国户籍制度与城市化进程

张 蕾¹, 王桂新²

(1. 浙江理工大学经济管理学院, 杭州 310018; 2. 复旦大学人口研究所, 上海 200433)

摘 要: 户籍制度是中国城市化进程中一个最具影响力的政策因素。中国的户籍制度经历了严格控制、逐步放松和有针对性的放松或管制3个阶段。户籍制度作为中国特殊历史时期的特定产物,曾经起到防止过度城市化现象的作用,但也使城市无法达到其经济发展所需的人口规模。文章梳理了学者们对户籍制度改革方向提出的不同观点,提出了基于城市化进程的户籍制度改革原则及设想。

关键词: 户籍制度; 城市化; 中国

中图分类号: D631.42 **文献标志码:** A

0 引 言

中国的城市化进程正在成为影响中国乃至世界经济发展的一个重要主题。城市化进程中面临的诸多问题与中国独具特色的户籍制度具有密不可分的关系。伴随中国户籍制度确立、修订并不断变革的历程,中国的城市化进程也呈现出特定的阶段性和时代特性。在中国城市化水平仍明显低于工业化水平的背景下,诸多专家和学者提出,户籍制度是制约中国城市化进程的一个重要因素。不可否认的是,户籍制度曾经在中国城市发展的特定历史时期也发挥过一定的作用。那么,究竟户籍制度与中国城市发展是怎样的一种复杂而又变化的关系?在特定历史时期和阶段下,户籍制度是如何影响中国的城市发展?笔者从户籍制度发展历程、户籍制度对中国城市及经济发展的作用两个方面展开分析,并在分析基础上,针对我国城市化发展的前景,归纳学者们对户籍制度改革的不同观点,提出中国户籍制度改革应该遵循的基本思路。

1 中国户籍制度的发展历程

1958年1月9日,第一部户籍管理法规《中华

人民共和国户口登记条例》颁布实施。《条例》对农民进入城镇做出了约束性限制。50多年过去了,户籍制度对国民生活产生了巨大影响,每一个人的生活都曾经受到过并正在受到户籍制度的影响。在新中国实施过和正在实施的各项社会管理制度中,影响最为广泛、最为深刻者,当属户籍制度^[1]。总体来看,中国的户籍制度是一个不断变化的过程,其变化大致经历了从最初的严格控制到逐步放松、再到地方政府有针对性地放松和管制3个阶段。

第一阶段,严格控制阶段。随着1953年12月全国粮食统购统销制度的实施,粮食生产和分配问题开始与户籍制度联系起来。为了增加粮食生产和供应,政府决策者期望能够把农民留在土地上,以确保农村有足够多的劳动力。1958年出台的《户口登记条例》规定户口的迁移不仅需要迁出地政府机关的审批意见,更重要的是需要迁入地的政府机关或主管部门的审批意见。此时户籍真正开始作为一种管理工具限制了城乡人口的迁移,成为在很长时期内中国城市化进程缓慢的主要制度原因之一。在短缺经济条件下,户籍成为有计划地配置包括劳动力在内的各类生产和消费要素资源的有效载体^[2]。

第二阶段,逐步放松阶段。20世纪80年代以

收稿日期: 2012-06-26

基金项目: 国家自然科学基金项目(70873112), 杭州市哲学社会科学规划专项课题(2012CSZX03)

作者简介: 张 蕾(1978-), 女, 河南南阳人, 讲师, 博士, 主要从事人口迁移、城市体系的研究。

通信作者: 张 蕾, 电子邮箱: zhanglei_bud@hotmail.com

来,随着市场经济的发展,特别是全国范围粮油供应放开并与户籍脱钩,人口开始呈现自由流动的状态。公安部1985年7月出台的《关于城镇暂住人口管理暂行规定》,标志着中国公民在非户籍地长期居住具有了合法性。1998年起,中国公安部已经确立了以“具有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源”为基本落户条件,放宽户口迁移限制的户籍管理制度改革的基本方向。1998年7月,国务院批转公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》,出台了投亲落户等4项新规定,社会性移民的口子基本放开。2001年5月1日,国家明令取消《市镇居民粮食供应转移证明》,终结了延续40多年的“户粮挂钩”政策^[3]。2001年10月1日,国务院批准公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》。2002年公安部明确规定,对于进入小城镇和县级市市区的农民,只要有稳定的居住地,有稳定的就业或者收入来源,就可以举家迁入或者个人迁入。

各级地方政府相继出台了更为宽松的投资移民、技术移民的政策,主要有“投资入户模式”、“居住证模式”、“务工迁入模式”、“亲属投靠模式”、“准入与计划并行模式”等,形成了以暂住户口、蓝印户口、常住户口为体系的户籍管理制度。河北、辽宁等10多个省、市、自治区出台了以取消“农业户口”和“非农业户口”性质划分、统一城乡户口登记制度为主要内容的改革措施,郑州、南京、重庆、成都等一批省会城市也相继放开口口。先后有10多个省区取消了农村户口和城市户口,以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件,建立城乡统一的户口登记制度。石家庄市2001年进行了改革,全面放开市区户口准入,条件仅是两年居住时间,几乎没有门槛。北京、上海这样历来控制很严的特大型都会城市也放低了自己的准入条件,2002年上海推出了居住证制度,放宽了入籍标准。

第三阶段,地方政府在户籍制度上有针对性地放松或管制阶段。到2007年,全国已有12个省、自治区、直辖市相继取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分,统一了城乡户口登记制度,统称为居民户口^[3]。2010年的全国经济工作会议上,中央政府明确提出放宽中小城市户籍限制,推动城镇化发展,推进中国城市化进程。面临大量涌入城市的新移民,各地政府陆续出台各项政策解决外来人口本土化问题。但大量外来人口进入城市后,立刻造成了城市公共服务系统的超载,致使部分地方政

府不得不再次收紧户籍制度。郑州市在省会城市的户籍改革行列中虽不是先行者,但户口门槛放开非常彻底,3年落户25万,流动人口达200万,学校、医院、交通等公共资源均无法跟上,不得不于2004年8月紧急叫停^[4]。不独郑州市一家,其他大城市也有类似的紧急叫停的情况。2008年,云南昆明市放开了入户门槛,而广东珠海市则暂停户口迁入。

各个城市根据城市发展需求陆续出台一系列的户籍改革政策及措施,并不断根据面临的实际问题对户籍制度进行有针对性的放松或管制,形成了全国范围内千姿百态的户籍改革政策。有些城市和区域在逐步放松户籍制度(如嘉兴),有些城市和区域在户籍制度放松不久后再次紧缩(如郑州)。城市管理者更加理性地看待户籍改革政策,并根据自身的区位和发展实力做出特定的选择。

2 户籍制度对中国城市及经济发展的作用

中国户籍制度的实施是一项重大的制度设计,对中国的经济发展产生了不可估量的影响。随着国家及地方在户籍制度上的不断变革,户籍制度已经成为地区及国家发展的一项重要举措。概括而言,中国户籍制度对城市及区域经济发展的作用,主要表现在以下两个方面。

a) 户籍制度作为中国特殊历史时期的特定产物,对中国某些阶段经济的稳定发展起到了一定作用,防止了中国过度城市化现象的出现。

在计划经济体制下,由于重工业优先工业化战略的实施伴随城市粮食供应严重紧缺,迫使政府实行了农产品统购统销制度。农产品统购统销制度的实行,拉大了工农业剪刀差,导致农村人口涌入城市,造成城市的人口负荷量骤然增大和城市公共产品的短缺。为控制劳动力从农村流出,同时保障城市居民充分就业以及其他福利的不外溢,户籍制度应运而生,政府通过户籍制度控制城市人口数量。学者认为,城市户籍的控制是计划经济体制下政府所采取的低成本推动工业发展战略的一种途径^[5]。并且,维持城乡分割的户籍制度和二元劳动力市场,是经济转轨时期的一种政治安全保障^[6]。户籍制度作为一种工具,使得政府得以在长达几十年的时间内,严格限制人口的城乡流动,在当时的历史条件下,有其存在的合理性^[7]。

另外,中国的户籍制度保障了城乡一系列改革的顺利进行。改革开放以来,我国实施了一系列改革措施,这些改革措施从总体上说都是在城乡两大

框架下进行的,如农村土地承包责任制和城市国企改革等。两类不同的改革能在各自框架下有条不紊地进行,都是以户籍制度为保障体系。与此同时,户籍制度的积极作用还表现在它防止了过度城市化的出现^[8]。过度城市化是城市化发展中不可避免的通病,如城市就业压力加大、住房交通拥挤、环境恶化等。中国城市的总体状况不如西方国家问题那么严重,主要归功于户籍制度在一定程度上限制了农村人口的无序流动。

b) 户籍制度构成了对人口自由迁移的制度约束,阻碍了农村劳动力的转移,使城市无法达到其经济发展所需的人口规模,影响了中国经济增长的效率及长期发展。

很多学者认为,传统的户籍制度既缺效率,又欠公平,户籍制度是人口流动限制的基础,政府通过各种户籍制度、人口政策控制人口流动以限制外地人口的流入。而人口流入对城市存在很多正面影响,最直接的是带来新的税基,增加地区税收收入,优化本地的要素配置^[9]。王桂新^[10]的研究显示,流动人口进入城市并没有如人们想象中那样构成对城市居民就业的威胁,相反,其工作内容恰恰是城市居民所不愿意承担的工作,城市经济发展的方方面面都体现着流动人口的贡献和价值,流动人口对城市的经济建设及城市化进程起到了至为重要的作用。由于户籍制度的存在,城市流动人口规模无法达到城市经济建设所要求的就业水平,一方面导致大量的农村剩余劳动力的存在;另一方面城市本身也无法实现其应有的集聚经济效应。与此同时,现有户籍制度下,农民工的地域迁徙及其农民身份的彻底变更并没有实现,虽然“农民工”已经通过自身流动成功穿越了“显性户籍墙”,但“隐性户籍墙”构成了农民工市民化的主要障碍,阻碍了市民化进程^[11]。而且,社会分层的户口等级制和社会空间等级差别现象的存在,反映了资源在城乡之间、不同级别城市之间的不均衡配置,也反映了户口仍然是获得重要资源的依据,个人和家庭户口因素对个人职业和地位流动性及晋升机会获得有着结构性影响被证实^[12]。

可以说,中国户籍制度几乎从建立之日起就与城市的准入资格以及公民自由迁移权利的限制密切相关,户籍制度在减缓城市人口增长的同时,也迟滞了城市化的步伐。甚至,户籍制度隐性地推动了城市社会分层,并进而促成了城市中新的弱势阶层——农民工阶层的形成。户籍制度在农民工城市化的过程中,成为其他歧视性政策得以实施的一个

有效手段,并在实际执行中起到了强化社会分层的作用^[13]。

由此可见,户籍制度对中国城市发展具有巨大的影响,这些影响具有复杂性和多样化的特征,在不同阶段、不同方面有不同的表现,因此不能简而化之地说户籍制度是好是坏,更不能盲目地将户籍制度对中国城市及经济发展的影响归为促进还是阻碍。在特定的历史时期它扮演了不同的角色和作用。但在中国城市化水平日益提高、高速发展的今天,户籍制度显然已经呈现出越来越多的约束作用。改革现有不合理的户籍制度,剥离附着于户籍制度的各种不公平福利,恢复其单纯用于人口动态统计和公民民事权利证明的本来面目,以灵活、多变的户籍制度促进中国的城市化进程,已成为当前中国进一步深化改革的重要内容。

3 基于城市化进程的户籍制度改革方向

面对中国日新月异的城市发展和高速变革的城市化需求,由户籍制度所带来的人口迁移约束作用必然会越来越小。地方政府正在大刀阔斧、竭尽其能地吸引高技能劳动力。那些拥有充足人力资源的城市和区域必然成为带动中国经济发展的新领域。从总体趋势来看,户籍制度的放松是城市化发展进程的一个必然、不可阻挡的方向。与此同时,户籍制度的放松机制又不是一蹴而就的,需要各级地方政府分层次、分步骤、有阶段地逐步推进。地方政府应根据自身经济发展和社会发展的需要有针对性地放松对外来人员的户籍限制。在地方政府的公共财政承受范围之内,通过户籍制度的放松吸引合适的人才,通过户籍制度的调控最大化地满足当地经济、社会发展的特定需求。

3.1 户籍制度改革的主要观点

在户籍制度改革的基本取向上,学者们(彭希哲、王海光、余佳、王桂新等)普遍认为,应该剥离附加在户籍之上的种种福利,使户籍管理功能回归本位,回归到人口动态统计和公民的民事权利证明两个方面。针对中国户籍制度的改革方向,有以下3种主要观点。

a) 为推动城市化进程,加快经济发展,需彻底取消现行户籍制度。改革开放以来,中国的城市化进程有所加快,但仍一直低于同期经济发展速度。在户籍制度的约束下,我国农村剩余劳动力长期得不到有效的转移,大量的农村剩余劳动力被束缚在土地上,形成隐性失业者。在进行城市化建设的进

程中,迫切需要改变城乡差异并解决农民进城的无组织性、流动盲目性、活动无序性和居住不稳定性等问题。许多研究者认为,我国的户籍制度改革应赋予公民依法自由迁徙的权利,同时,还必须在社会经济生活中的各种制度安排上创建有利于人口自由迁徙的机制。理论界一直有一种观点认为是中国人为限制人口迁移的户籍制度制约了中国人口城市化的发展,因而有必要彻底取消现行户籍制度(樊小钢,2007)。

b) 由于社会福利制度水平的限制,现行户籍制度难以短期内取消,采取非人口聚集的发展模式。户籍制度之所以不可能在短期内取消,是因为它不仅构筑了中国人口地域分布上的难以逾越的界限,而且也造成了中国城乡人口在社会福利制度上的巨大差异,具体包括住房、就业、医疗以及食品供应和水电供应等一系列补贴制度。户籍制度对人口地域分布的影响正在随着户籍管理的松动而有所减弱,但是城乡人口在社会福利制度上的差异却不可能在短期内得到彻底消除。故不宜过分强调人口的迁移和聚集,应在农村和欠发达地区以职业转换取代空间转换,或采取人口迁移的反梯度政策,走先发展经济,后进行人口空间聚集的农村城市化之路^[8]。在中国当前的户籍改革上,采取非人口聚集模式取代人口聚集模式作为现阶段经济增长的主要方式,以推动城市化发展。

c) 基于公共产品的需求和消费,运用户籍制度控制人口迁移规模,是未来户籍制度改革的方向。张小强^[14]认为断然采取自由户籍制度以使农村一城市区域之间的收入达到均衡,并不是一个有效率的户籍制度。因其忽视了政府目前有限的财政供给能力以及公共产品给人们带来的效用。一味追求人口自由化流动,将导致城市人口的过度集聚。而且在人口集聚的过程中,城市和农村之间的区域差异可能会有所改善,但是城市居民(包括原城市居民以及进城务工人员)总体生活水平无法达到最大化,甚至会带来生活质量的下降,这很有可能导致一系列的社会问题。所以,任由城乡人口自由流动的政策并非是一个有效率的户籍制度安排。叶建亮^[15]在二元经济框架内,通过一个改进的“亨利·乔治”模型,研究了转轨过程中经济发展导向政府的城市人口控制问题。证明实行非歧视的公共产品分配政策同时对城市人口规模按照生产效率加以控制是现有体制下一个有效率的户籍制度安排。政府应该继续对人口迁移规模进行控制,并且从启动、发展城市劳

动力市场和促进公共产品、服务投入两个角度来对人口迁移规模进行适当的控制,应该成为我国目前户籍制度变迁的方向。赵德余^[16]认为户籍管理制度的改革涉及政策决策者、城市政府职能部门以及城市居民与外来流动人口之间复杂的利益关系互动与妥协过程,户籍制度改革的策略应继续坚持渐进式的模式,逐步取消或降低城市居民与外来常住人口在基于户籍身份上社会福利待遇的差距,应在准入制和居住证制的准入人群、标准和方式上进行深入探讨。

3.2 基于城市化进程的户籍制度改革原则

基于上述主要观点,笔者认为,在推进户籍制度改革的进程中,地方政府可基于以下3个原则,运用户籍制度促进城市发展。

a) 人才类型、规模的扩张与地方产业结构、经济发展的需要相匹配。推进户籍制度改革,必然会带来地方人口规模的迅速扩张,地方政府应注重对城市特定产业结构所需要人才的吸引和挖掘,进一步凸显当地城市的产业特色和城市特征。与此同时,改革户籍制度应成为吸引城市发展所需要人才的一条特殊绿色通道,地方政府通过独特的户籍改革政策有效地实现在全国范围内吸引城市产业发展所需要的特殊人才,为打造与众不同、特色鲜明的城市特色而服务。

b) 人口规模增长引发的公共产品需求与地方公共财政支出能力相吻合。户籍制度的改革实质上是“牵一发而动全身”,地方政府需认真核算地方公共财政的支出能力和承受范围,量力而行,充分利用户籍制度在社会公共产品分配上的“门槛”作用,在保证能够满足城市人口规模增长所需要的社会保障、教育、基础设施等公共产品的前提下逐步推进户籍制度的改革力度。盲目地放松户籍制度,势必会带来城市公共服务能力的过度拥挤和迅速下降,可能会引发一系列城市问题。地方政府在推进户籍制度改革的同时,必须在公共服务领域内满足城市人口规模增长的各项需求。

c) 从区域经济视角出发,注重城市体系、城市层级间的户籍制度改革的互动作用。户籍制度改革的推进不应当是一个城市、一个地方政府的单独行动,需要城市与城市之间、区域与区域之间的联动发展和互动效应。从区域经济视角出发,在城市体系的各个层级之间综合权衡大中小城市的发展趋势,运用户籍制度的改革促进城市体系的优化,实现各级城市发展所需的适度人口,最终达

成城市层级的良性发展。

3.3 基于城市化进程的户籍制度改革设想

由于城市自身规模不同,发展阶段不同,城市的发展定位及面临的主要问题也各不相同。中国户籍制度的改革之路,应基于城市规模、等级的不同采取不同的主导策略。通过户籍制度的调控,更好地实现中国城市体系的优化,推动中国的城市化进程。因此,笔者认为,户籍制度改革的力度及重点应随着城市规模、城市等级的不同而不同,具体如下。

a) 中小城市应大力推进户籍制度改革。中等规模城市可大胆尝试别具特色的户籍改革策略,一方面可作为对城市公共服务承载力的检验和测试;另一方面,起到衔接城市体系层级关系的作用,促进城市体系层级的良好、平稳发展。如嘉兴等地在户籍制度的改革上对缓解上海这个特大城市的人口压力,衔接杭州这个大城市的人口发展具有重大作用。与此同时,在快速发展、行政区划需调整的中小城市,吸引当地农民快速转移到工业、服务业上来,能带动当地经济的快速发展,形成良好的城市等级次序。

b) 大城市应根据城市发展水平适当加快户籍制度改革步伐。在城市体系和城市层级中,大城市往往属于次级中心城市,城市化水平仍需进一步提升。这些城市在户籍改革制度上应根据城市经济、社会发展需要适当加快户籍制度改革的步伐,以满足高速城市化进程中人口类型、人才规模的需求,更好地发挥和巩固作为次级中心城市的作用。而且,大城市的人口规模在城市公共产品的需求和供给上相对比较容易匹配。大城市应根据城市自身产业特色有效地运用户籍制度改革加快对人才的引入,以促进当地产业升级、带动经济高速平稳发展。

c) 特大型城市在户籍制度改革上应小步推进,稳步发展。特大城市的发展机会多,公共产品的服务品质高,对流动人口的吸引力最大。在不放松户籍制度的情况下,已经拥有规模庞大的流动人口。因此,在户籍制度的放松进程中,特大城市无需大步快走,需走得稳妥。在公共财政能力支出的范围下,逐步放松与户籍制度相结合的社会福利政策,开发出流动人口作为承担主体的社会保障政策以逐步增强外来人口的福利水平。依然需要采用灵活、多样的户籍制度,在城市拥挤效应和集聚效应之间寻求合适的人口规模水平。

中国的城市化仍将是未来几十年内影响中国乃

至世界的一个重要内容。户籍制度作为中国特色的政策,可成为中国城市化进程的一个重要调节手段。在渐进式改革的中国经济背景下,合理地运用户籍制度,充分发挥其积极作用,通过分层次、分步骤、有阶段的户籍制度改革,中国的城市体系和城市层级将更加明朗和清晰,城市化进程必然呈现出平稳、高速的发展态势。各个层级的城市领导者应通过有效的户籍制度,让其成为推动中国城市平稳、高速发展的一个有力工具,促进中国城市化的良性发展。

参考文献:

- [1] 段成荣. 户籍制度 50 年[J]. 人口研究, 2008(1): 43-50.
- [2] 彭希哲, 赵德余, 郭秀云. 户籍制度改革的政治经济学思考[J]. 复旦学报: 社会科学版, 2009(3): 1-11.
- [3] 王海光. 2000 年以来户籍制度改革的基本评估与政策分析: 21 世纪以来中国城镇化进程中的户籍制度改革问题研究之一[J]. 理论学刊, 2009(5): 91-100.
- [4] 刘炳璐, 陶建杰. 郑州“户籍新政”三年之变[N]. 新京报, 2004-09-23.
- [5] 王海光. 当代中国户籍制度形成与沿革的宏观分析[J]. 中共党史研究, 2003(4): 22-29.
- [6] 蔡 昉, 都 阳, 王美艳. 户籍制度与劳动力市场保护[J]. 经济研究, 2001(12): 41-49.
- [7] 樊小钢. 户籍制度改革与城市化进程的关联分析[J]. 财经论丛, 2004(5): 8-11.
- [8] 舒长根, 王飞军, 吕建星. 户籍制度与人口城市化[J]. 城市问题, 2008(2): 50-53.
- [9] 夏纪军. 人口流动性、公共收入与支出: 户籍制度变迁动因分析[J]. 经济研究, 2004(10): 56-65.
- [10] 王桂新. 中国人口迁移与城市化研究[M]. 北京: 中国人口出版社, 2006.
- [11] 刘传江, 程建林. 双重“户籍墙”对农民工市民化的影响[J]. 经济学家, 2009(10): 66-72.
- [12] 陆益龙. 户口还起作用吗? 户籍制度与社会分层和流动[J]. 中国社会科学, 2008(1): 149-162.
- [13] 余 佳, 丁金宏. 中国户籍制度: 基本价值、异化功能与改革取向[J]. 人口与发展, 2008(5): 23-32.
- [14] 张小强. 公共产品消费对城市人口规模决定的影响[J]. 人口与经济, 2008(5): 13-17.
- [15] 叶建亮. 公共产品歧视性分配政策与城市人口控制[J]. 经济研究, 2006(11): 27-36.
- [16] 赵德余. 城市户籍制度改革中的利益关系调整及其渐进式特征: 博弈论的视角[J]. 经济社会体制比较, 2009(5): 164-171.

Household Registration System and Urbanization Process in China

ZHANG Lei¹, WANG Gui-xin²

- (1. School of Economics and Management, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China;
2. Population Research Centre, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Household registration system is the most influencing policy factor in the urbanization process of China. Chinese household registration system has experienced three stages - strict control, gradual relaxation and pertinent relaxation or control. As the specific product of a special Chinese historical period, household registration system has ever had the function of preventing excessive urbanization phenomenon, but made cities fail to reach the population size required by its economic development. This paper organizes different opinions of scholars on the reform direction of household registration system and puts forward the principle and assumption of household registration system reform based on urbanization process.

Key words: household registration policy; urbanization; China

(责任编辑: 马春晓)

(上接第 268 页)

Structural Adjustment of Planting Industry under the Background of Labor Force Transfer

HU Ying, YANG Kang, SHU Tai

(School of Economics and Management, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The analysis on Chinese agricultural labor force and sown area of five major farm crops from 1990 to 2010 indicates that rural labor force transfer first has great influence on Chinese food production; grain planting is mainly concentrated in several provinces with labor flux and the area presents a downtrend on the whole. Meanwhile, the proportion of cultivated area of commercial crops with higher profits greatly increases. The reason might be that, as rational operators, peasant households seldom consider the cost of their own labor and pay more attention to the profit of crops while adjusting the production structure under the condition of generally small business scale and low quality of labor force. Low grain price directly influences the profit of peasants planting grains and further influences their initiative in grain planting.

Key words: labor force transfer; structure of planting industry; profit of crops; food security

(责任编辑: 马春晓)