

人口与发展论坛

## 关于户籍制度与外来人口权益的讨论

本刊编辑部

### 背景

日前,一个偶然的会被邀请参加一个题为“打工妹权益问题研讨会”,会上听到一位在北京打工17年的一个打工妹的发言,她叙述了这17年由于没有北京市户口给她工作和生活带来的不便,以及为取得一个合法的户籍身份而做出的努力。她在发言中激动地讲到:“户口象一座大山一样压着我,为了得到这张户口、为了改变身份和地位,我已经奋斗了17年。”

17年前这位打工妹在北京的一所科研单位做清扫工,在做工过程中与该单位的一位同志相爱,感情甚笃。由于她本人当时是外地农村户口,所以一旦结婚,婚后的孩子也只能是农村户口,而且为男方着想,她也不希望别人看到她的丈夫找了一个农村人。为此她决定等到自己取得城市户口以后再结婚。由于在北京得到城市户口十分困难,她又去了深圳。她说:去深圳完全是为了户口,而不是为了钱。在找工作时她把这想法告诉了老板。尽管工资并不高,但是老板许诺3年后可以为她解决深圳市户口,所以她决定在那里工作。3年后才知道,广东省以外的农村户口不允许直接迁入深圳。要想得到深圳的城市户口,必须先有广东省内其它地区的户口。这样又托人在广东某县于1992年花了1万元买了一个户口。这个地方她自己从来没有去过,甚至不知道在哪儿。深圳当时规定户口迁入深圳的人必须是25岁以下的未婚者。尽管她本人当时年龄已达到27岁并且已经结婚,但是经过努力,并花了2、3万元钱,最终拿到了深圳的城市户口。取得城市户口后,则回到北京同丈夫一同生活。在北京怀了孕,在怀孕5个月时北京发现后,提出要有生育指标,否则要罚款。向户籍地深圳申请生育指标时,答复是必须怀孕6个月以后才能给指标。由于没有取得生育指标,最后被罚了2000元钱,而且在5个多月后孩子胎死宫内。去年公安部公布了新的户籍改革政策,她听了以后非常高兴,感到户口问题的解决有了希望,立即去到有关部门打听具体情况。一听说她是外地人,态度就非常不好,回答则是:“报纸、电台有权利管户口吗?”虽然现在她自己已经有了一个孩子,但孩子仍然没有北京户口。她说:“最近深圳在换户口本,要求她们回去换;最近孩子要上学了,听说是外地户口各学校都不收,如果一定要入学,就要交3万元钱,……很烦。”她在发言中最后讲到,“我一点也不喜欢北京,也不喜欢城市,但是为了得到一个户口,为了追求与其他人一样平等的身份、待遇和地位,我不得不去追求。17年来,为了户口,也由于没有本地户口,我感到活得很累……。”

听了她的发言,很受感动,总觉得这种现象的背后有更深层次的规律和解释。为此,本期论坛选择了这样一个题目,希望学者们提出自己的看法。尽管本刊曾对中国户籍制度改革

进行过讨论,但以往主要是针对户籍制度对市场经济体制和经济发展的影响,以及改革方向进行讨论,而本次讨论则更多地倾向于户籍制度改革与人口全面发展的关系。

## 户籍制度与流动人口的合法权益 (王树新 首都经济贸易大学人口经济研究所教授)

### 1 户籍与人口流动

新中国的户籍长期以来承担着常住人口的管理,提供人口自然变动与机械变动数量资料;证明公民身份维护公民合法权益;作为城市、农村的分水岭维持着我国城乡政治、经济制度。固定的户籍把人口分为城市人口和农村人口,按职业划分为农业人口和非农业人口,将城市和农村居民严格分离开来。一旦户籍落入农村,要想进入城市转为非农业人口,很难跨越户籍这一高门槛,跃出“农门”。因此,70年代以前国内人口流动性很小,且多为社会性流动。1984年中共中央有关文件规定,允许农民自带口粮进城落户务工经商,有的省还放宽了农民进城条件,使其冲破传统户籍管理的枷锁,开始自由灵活支配自己的劳动权利。他们重新审视自己的人生价值,认识到自己的价值不只是当一辈子农民,同样可以当工人、做商人、任经理、当老板,去寻求新的物质资源进行新的结合。由此解脱了长期以来受户籍制度和劳动用工制度的束缚,城乡隔绝的二元经济社会结构及其相应的体制性隔墙体被推翻,为农村人口流动提供了新的空间。此举使职业走向市场化,区域走向城市化,居所走向商业化,形成了中国统一的市场经济,流动人口则成为市场经济建设的重要力量。值得关注的是近年来,一边倒的农村劳动力人口流向城市格局已被打破,现已有数百万城市人口流向农村。在此文中只涉及流入城市里的农村劳动力人口。

### 2 流动人口对城市所进义务

经济发展的区域性级差是流动人口产生的重要原因,流动人口的流出地往往是经济文化落后的农村地区,他们流出的目的是为改善生活条件、增加收入、接受外界蓬勃发展的商品经济、现代生活方式和现代思想意识,提高生活质量和劳动力素质。因此流动人口在为城市尽义务的同时并不排除他们从中得到的实惠。

2.1 外来人口靠他们的辛勤劳动、智慧、商品,丰富着、装点着城市居民的生活。80年代初,城市里吃饭难、购物难、做衣难、修理难,第三产业发展极其缓慢。由于流动人口的介入,承担了市民一年中价值数百亿元的日常生活物资供应。他们不需国家任何补贴和投资设摊、开店经商、经营饭馆、办农贸市场、入户服务。不但大大缓解了市民生活中的各种困难,而且使有关部门和行业产品及服务价格大幅度下降,广大市民从中获得经济实惠。

2.2 补充城市劳动力资源,缓解建筑、纺织、交通运输、环卫等一些累、脏、苦、险、有毒、有害的职业迫切需要劳动力匮乏的矛盾。由于农业劳动力的流动调节了城市劳动力的余缺,使经济发展过程中劳动力同生产资料的不平衡状况趋于缓解。

2.3 外来人口在全国统一开放劳动力市场的建设中,对城市的户籍制度、就业制度、工资福利制度、城市规划管理等社会、经济各种体制改革中均承担了较大的责任和义务,对促进各项制度改革起到了积极的作用。

2.4 为城市经济建设投资、纳税、商品流通、增加城市财政收入、物质文明建设和精神文明建设作出了积极的贡献。

2.5 外来的务工经商人员基本上能遵守、履行法律、法规,维护城市社会秩序的义务,承担治

安和计划生育的责任,按规定交纳外地来京务工经商人员管理服务费。

### 3 流动人口应享受的合法权益

流动人口在流入地居住的时间越来越长,尤其是一些大城市滞留着大量长期居住的流动人口,他们早已从“流态”转为“定态”成为事实上的流入地居民。为了使宏观经济控制与流动人口规模控制相吻合,使生产资料和劳动力有效地结合,加强对外来务工经商人员的管理,促进经济发展和城市建设,方便群众生活,维护城市社会秩序,鼓励和保护劳动人口的自由流动,各地政府制定了外地进城务工经商人员管理条例或管理办法。现将维护流动人口合法权益的有关规定归纳如下。

3.1 外来务工经商人员的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护。当这些合法权益受到侵害时,有权向有关机关控告和申诉,有关机关应当认真办理。

3.2 使用外地进城务工人员的单位和个人应当为其提供必要的生活条件,依法保障其获得的劳动报酬和休息的权利。

3.3 应当经常对外来经商务工人员进行安全、卫生及计划生育方面的宣传教育,保障安全生产和职业病的防治以及实行计划生育。

3.4 外来务工经商人员依照国家和各市的有关规定可以参加社会保险,享受社会保障。

3.5 不得将危险房屋或者不符合安全要求的房屋出租给外来务工经商人员,出租的房屋应具备必要的生活设施条件。人均居住面积要符合规定标准。以北京为例,人均居住面积不得少于3平方米,床铺距地不小于30厘米。要求夏季宿舍有开启式窗户及纱窗,有良好的通风条件。冬季室内应有取暖设备。承租人生产经营与生活同在一室的,必须采取相应的安全防范措施。

3.6 对外来务工经商人员食堂要求必须符合卫生防疫标准,有“卫生许可证”,食堂和操作间必须具备清洗、消毒设施。操作人员须持“健康证”上岗,以保障流动人口的基本生活和身体健康。

3.7 从事家庭服务员的流动人口,用户要为其提供居住、生活条件和人身意外伤害保险,按合同规定支付劳动报酬,用户未征得家庭服务员同意,不得随意增加家庭服务项目。

3.8 除法律法律规定的交纳外地进城务工经商人员管理服务费外,任何行政机关不得以任何形式再向其征收任何其它费用。

3.9 在城市物质文明和精神文明建设中作出突出贡献的外来务工经商人员所在地人民政府及其有关部门要给予表彰和奖励。

### 4 合法权益与实际差距

上述规定维护了外地进城务工经商人员的合法权益,保障了其基本生活和身体健康使他们健康愉快的生活和工作。但在贯彻落实中很多方面还不尽人意,管理条例或办法规定与实际情况差距较大,有些方面流动人口的合法权益并未得到真正保护。

#### 4.1 流动人口的就业权益

根据劳动法规定,劳动就业原则其中包括国家促进就业原则,平等就业原则,劳动者与用人单位相互选择原则,劳动者竞争就业原则等。按照这一方针不论是流动的劳动力人口,还是城市劳动力人口都是市场就业的主体,并有公平就业的权利,到什么岗位就业,以什么形式就业,由个人来选择和决定。然后政府再从促进经济发展、经济结构调整以及加强就业服

务等方面采取措施,增加全社会总的就业岗位数量。而一些城市把劳动力看作本地区所有、部门所有,采取种种办法限制流动人口的就业岗位。如北京 1997 年公布的允许使用外地来京务工人员包括 12 个行业的 200 个工种,以及公路、铁路、粮食及运输部门的各类重物、危险品装卸搬运工、倒码工等。无形中将就业人口划出了等级,允许使用外来务工人员的多为城里人不愿去干的一些地位相对低的脏、累、苦、险、有毒、有害的职业,挣着城市人能挣却不想挣的辛苦钱。这种状况显然不符合国家的平等竞争就业原则和就业方针,流动人口自由选择就业的合法权益未得到有效的保障。对于外来劳动力的引进,使进城的农民工高出约 1.6 倍。在社会地位方面,以户籍为标准将中国社会划分为城市与农村两个等级,同时也变相地转化为利益分配功能、经济地位和社会待遇相联系的社会身份,造成了农业人口与非农业人口之间事实上的不平等。不言而喻,城市职工的社会地位要远远高于进城务工的农业劳动力人口。由于外来的农民工没有常住城市户口,就是事实上的常住人口,也享受不到城市居民的副食补贴、福利住房、公费医疗、交通补贴、就业、子女入托入学、社会保障等一系列社会福利和社会保障。这种不平等的户籍制度给在城市里生活的流动人口带来很多的困难和负担,使其合法权益难以得到保障,切身利益受到损害。

#### 4.2 城市生活对流动人口的不公

城市建设离不开流动人口,理应对他们既要使用,又要关心,保护他们的劳动热情,调节放松他们紧张的劳累和身心。而很多顾主尤其是私人企业和个体顾主与外来务工人员只是建立在一种雇佣关系上,只让他们干活,随意延长劳动时间,只有劳动的权利。外来民工在行使建设城市物质文明权利的同时,休息和娱乐的权利却远离他们,出现业余生活的畸形发展。住宿方面,单位用工管理较好。私人用工和外来的个体经营者住房条件一般都比较差,距管理规定条件相差甚远。因此外来民工们抱怨生活对他们不公,称他们只能创造城市生活,却享受不到生活。

很多事实证明,中国现行的户籍制度阻碍了实行社会公平,破坏了社会的公正,矛盾弊端较多,应该加大改革力度,改革在户籍制度上不合理的等级差别,使其朝着公平、自由、流动、有序方向发展。

#### 户籍制度与外来人口权益 (周皓 中国人民大学人口研究所博士生)

何谓“外来人口”?它与“迁移人口”、“流动人口”等名词到底有什么区别?在内容上是一致的,还是不同的?这是我在看到这个命题时的第一个想法,而且也只有明确了我们所讨论的范围,即“外来人口”的定义,才能更进一步讨论他们的权益及户籍制度对他们的影响。因此,这里笔者在讨论外来人口的定义的基础上,从户籍制度的作用及宪法所规定的公民权利的角度来讨论户籍制度对公民权利的影响。

##### 1 “外来人口”的概念

对“迁移”的定义,一般总是包括时间和空间两个方面,如联合国人口学词典中对“迁移人口”的定义就是:跨越一定行政界线,在某地居住一定时间以上的人口。但由于我国有着严格的户籍制度,因此,判断是否属于“迁移”行为,都从户籍登记地是否改变为依据。但随着人户分离现象的出现和不断加剧,对常住地发生改变而未改变户籍登记地的人的称谓也产生了许多新的概念,如:流动人口、外来人口、暂时性迁移人口,流入人口、外来流动人

口、外来务工经商人员、暂住人口、自发迁移人口等(段成荣, 1999)。如果是对同一总体的称谓, 就不必要有这么多的名词来同时定义一事物。而出现这种情况的原因也正在于概念的含糊不清。在解释之前, 首先应该说明的是, 这些定义都考虑了地理空间的作用, 即这些人都跨越了一定的行政界限。

“外来人口”, 是指没有取得户籍, 但居住在当地的外地人。它更多的是从管理的角度出发, 是针对“本地人口”或者更严格地, 是针对“本地户籍人口”而言的(段成荣, 1999)。如北京市1997年外来人口普查方案将“外来人口”定义为“在普查时点上, 居住或停留在北京市行政区域内, 但户口不在本市”的人(北京市外来人口普查领导小组办公室, 1997)。显然, 它既包括了长期居住在本地而户籍不在本地的人, 也包括了短期停留以及过境的人。同时, 却排除了北京市迁往或流往其他地区的人口。显然, 这个定义仅仅是从户籍登记地的变化状况来考虑的, 但并未从时间角度进行限定。

而“流动人口”应该是指目前处于流动状态的, 即居住于户籍登记地之外的人。这也正是魏津生于1984年区别“迁移”与“流动”概念的标志(魏津生, 1984年)。这种划分被其后我国的迁移与流动的统计、调查及研究所普遍采用。但有些研究认为, 应将时间因素加入定义之中, 以区别与旅游、公务等短期居住的人口, 从而将它定义为: 离开户籍登记地, 在当地居住半年(或一年)以上, 或者在当地未住满半年, 但已离开户籍登记地半年以上的人。显然, 它既强调了“人”与“户口”的分离状况, 而且也强调了时间因素, 即“半年或一年”以上; 同时它既应包括流入人口, 也应包括流出口。因此, 如果从流入地来看的话, “流动人口”既应该包括“外来人口”, 更应该包括“外出人口”。

笔者认为, 为统一起见, 对发生于我国特殊社会政治经济环境下的这类“迁移”行为, 用为人熟悉的“流动人口”一词更为合适。

首先, 这一概念不仅包括了流入人口(包括了务工经商人员、外来人口(当然在时间长度问题上仍有待于确认)、流入人口、暂住人口等概念), 而且也相应地包括了流出口, 使我们的研究不仅从流入地或迁入地着眼去考虑, 而且也从流出地或迁出地的角度来考虑我国人口迁移中的一部分现象。

其次, 在定义中必须加入居住的时间长度。在某地居住不同时间长度的人口, 对于该地区的社会经济发展具有不同的作用。旅游者、路经者或开会者等在某地停留时间仅为几天的, 与在此地居住半年、一年甚至更长时间的人口的作用是显然不同的。目前在我国的调查或普查中有的是按照时间长度而将流动人口作出区别, 但有的则将所有户籍不在本地的都列入流动人口的范围, 而不论其居住时间, 如1997年北京市外来人口普查; 有的是以1年为标准, 如1990年的第四次人口普查; 有的则是半年, 如1995年和1987年的全国1%抽样调查。这些不同的时间标准, 给流动人口的统计工作带来了相互不同的结论。

时间长度问题, 不仅要考虑到流动人口到底在多长时间的对流入地区的社会经济发展水平有着显著的作用, 同时也要考虑到实际的调查或普查的时点问题和中国的传统观念、文化等。如果以半年为界, 以7月1日为调查或普查的标准时点, 那么, 由于春节的原因而使许多曾有过往返的流动人口并不被列入流动人口的行列。目前在调查时点上已经有所变化, 1995年全国人口1%抽样调查的标准时点即为10月1日, 这对于流动人口的统计带来了极大的方便。

综上所述,我们未能完全搞清我国流动人口的状况,主要问题在于对概念的模糊和不一致,从而使许多研究之间本身缺乏可比性。因此,第一,我们应该将所有的有关“外来人口”(不能概括全部的流动人口,只是流动人口的一种;而在于不允许迁入某地)的名词予以统一,称之为“流动人口”更为合适;第二,应将“流动人口”在流入地的居住时间规定在半年以上,而不能以1年为界,或者将调查时点上,户籍登记地不在该地的所有人都列归为“流动人口”。

## 2 户籍制度与公民的权益

户籍制度对公民权益的影响,是通过户籍登记地与常住地之间的不一致而致使公民权益受到影响的。这里,我们仅从宪法规定的权利,来看户籍制度是如何影响公民权益的。

第一,1952年我国第一部宪法明确规定了公民具有迁移自由(是基本权力),但其后的几部宪法则都未列入这一权力。这是一个很大的变化。它的取消与当时的社会经济背景有着密切的关系。但到了80年代以后,在流动人口急剧增加的情况下,各方学者讨论最多的权利问题之一。对此进行讨论的文献也较多,在此不再赘述。

第二,公民享有政治权利,如选举权与被选举等,而且并不因公民的迁徙而被取消。但从实际的情况来看,我国公民政治权利的行使是按照户籍登记地来进行的,而大量城市中的外来人口由于不拥有城市户籍,而不能在居住地行使这些公民权利;同时,大部分流动人口在选举期间也不可能仅仅为行使选举权与被选举权而回户籍登记地,从而形成了权力虽然被保留,但事实上部分流动人口却并未能真正有效地行使他们自己的政治权利。

第三,宪法第四十二条规定“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练”。尽管在实际工作中,流动人口必须具备三证,即暂住证、就业证和婚育证。但在事实上,这种就业证的分发,除收取管理费之外,并未在事实上对大部分流动人口进行必要的劳动就业培训。相反,具有城市户籍的人则由国家实行统一的劳动就业训练。

第四,宪法第四十五条规定“公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。我们暂且不论及城乡之间的差别,也不讨论流动人口在流入地居住较长时间以后返回原籍,就在流动人口停留于流入地这一段时期而言,他们也不可能得到与常住人口同等的社会保险、社会救济与医疗保险。就拿由城市到城市的流动人口而言,即使他们在户籍登记地能够享受国家的公费医疗,他们一旦成为“流动人口”之后,所有的福利、所有的保险待遇都成了泡影。更何况许多用工单位并未按照国家的有关规定,并不给予属于流动人口的职工以养老保险与医疗保险。而最低生活保障费用,是根据各地区的实际情况制定的,并对当地的户籍登记人口发放的;但事实上,有许多流动人口的生活水平已经在最低生活保障线以下,却并不可能得到这种福利。这种社会不平等现象根本上还是产生于现行的户籍制度。

第五,宪法第四十六条规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。子女的教育问题仍是社会上绝大部分流动人口所关注的问题之一。由于目前举家流动的现象逐步加强,而城市内部的教育体制与学校设置仍处于未能满足城市人群需要,矛盾的两个方面同时增强了这一问题的解决难度。有人甚至称,如果不解决这一问题,新一代的文盲将由此而产生。我想这也绝对不是危言耸听。而且这种状况更有可能打击那些为城市建设和发展作出过巨大贡献的流动人口(或称为“外来人口”)的积极性,从而使两类人口之间的矛盾进一步恶化。据

悉,目前北京市已为流动人口的子女建立了专门学校,这是一个非常有远见的措施,将对稳定流动人口的社会秩序、生活与工作提供较大的方便。

上面我们仅列举了公民的上述五个权利和迁移自由的关系来讨论。实际上流动人口在权益上受到的影响远非这些,常住人口与流动人口在工资待遇上的差别、在福利分配中的差别、以及在公众心理中的地位高低、哪怕是在恋爱、婚姻关系中的不平等性等等,其根本原因就在于现行的户籍制度。1998年8月国家公安部对现在的户籍制度进行的一些修改,提出了四条意见。这仅仅是户籍制度在改革过程中迈出的一小步,但在实际问题中,却仍是寸步难行。特别是在特大城市,都在强调“控制大城市”,而不予以执行。可见,户籍制度的改革并不仅仅是对户籍制度本身的改革,而是与各地区的社会经济发展战略、城市化发展方针、乃至至于社会、政治、经济体制的改革都有密切的联系。用身份证制度代替户籍制度的改革在经历了十几年的实施之后,并未收到良好地效果。然而,户籍制度作为我国根本制度之一,是不可能从根本上有所改变的,因此,如何改革户籍制度,如何将其改革与身份证制度相统一仍有待于进一步的探讨与研究。

如果再让我们深入地思考这样的问题,即“户籍登记地”或“户口状况”是否是一种与性别、年龄等相同的属性或标志?户籍登记地是应该由出生地或父母的户籍登记地来决定呢,还是由常住地来决定呢?我国是否具备按照常住地决定户籍登记地的条件呢?

**约束与引导,保护和服务:大城市“外来人口”管理中的“鸟之双翼”**(刘爽 中国人民大学人口研究所副教授)

90年代以来,在改革开放和比较经济利益的驱动下,国内劳动力跨区域迁移流动的现象急剧增多,流动人口总量不断扩大(目前已经以亿记),对国家的经济增长和社会发展产生了巨大的影响。与进出中小城市或城镇的流动人口有所不同,一大批直接涌入大城市、特大城市的流动人口,在收入相对丰厚、生活水平较高及就业空间宽松的“诱导”下,不仅在城市滞留下来,而且逐渐扎下根,不断地聚居、发展起来,使得北京、上海、广州等国内最发达的城市目前都已聚集有数百万“外来人口”,导致这些城市的实际人口规模迅速“膨胀”,引起了政府有关部门和社会各方的普遍关注。人们之所以瞩目于大城市的“外来人口”,不仅仅是因为他们的数量巨大(多者已占到城市居民的三到四分之一),更是由于他们的存在给城市带来了复杂的多重影响。这些影响既有为城市运转所不可或缺的积极贡献,也有不能忽视的消极方面。

究其原因,今天流入大城市的“外来人口”的主体,已与我国传统意义上的“流动人口”有了本质区别。他们进入大城市、特大城市,初衷虽然仍多是挣钱回家,但是随着条件的变化和时间的推移,已有相当多的“外来人口”不再习惯于过封闭、凝滞的农村生活,而是期望能够在开放、有活力的大城市长期居住、生存下去。这就导致他们成为现行体制下在城市“长住”、却又无法实现“户口随迁”的“流动人口”,或者也可称为改变了常住地、未改变户籍地的“准迁移人口”。以北京市为例,1997年外来人口普查资料表明:在该市居住半年以上并从事务工经商的“外来人口”有140余万之多。他们中间的很多人已经举家迁移进城(北京的“纯外来人口家庭户”多达31万多户),不少更是在城市居留了数年以至十多年,成为事实上的城市“常住人口”。

农村人口向城市转移,是世界各国城市化和现代化过程中的一个普遍现象。但是在不同的社会经济背景和制度结构中,这一现象所表现出来的特点及所产生的问题不尽相同。就我国而言,农村人口进城、特别是进入发达的大城市、特大城市,是在政府限制人口乡—城迁移政策、城乡二元社会经济结构、国家的城市发展战略以及独特的户籍制度等共同构成的制度背景下,产生、存在与发展的。这就使得长期滞留大城市的“外来人口”,在现行政策和体制下,依旧无法取得城市居民的正式“身份”,因而尽管他们居住、生活、就业在城市,但是却仍未被城市完全接纳,进而无法充分融入城市社会,成为目前我国大城市、特大城市人口中一个十分特殊且规模庞大的“社会群体”。这也导致他们在生存状态、生活方式及行为模式上表现出诸多与众不同之处:

(1)“外来人口”进城、滞留,表现出典型的无组织特点。目前进入大城市的“外来人口”,除了一部分成建制进城的建筑队伍和劳务基地有组织的劳力输出之外,有相当多的“外来人口”进城是在同乡、亲戚的信息传递和连带下采取的个人行为。他们居住零散、流动性大、生活空间相对封闭,分散于城市的各个角落,从事着各种各样的个体职业,除了必要的办证、交税等(甚至连此都没有)与有关单位或机构接触外,他们在城市做什么、做多久、如何做,都具有很大的随意性和自由度。尽管政府有关部门在不断加强着“外来人口”的管理,但是其从业特点使得他们与城市居民隶属于某一“单位”相比,无组织行为特征表现得比较明显。

(2)“外来人口”与城市居民相比,表现出群体上的“异质性”。这一点在北京市就非常典型。根据有关资料和我们所做的专题调查发现:来源地不同的“外来人口”,在价值取向、行为规范、文化传统、生活习惯、人际关系等各个方面,都与城市居民显著不同,甚至在不同户籍地的“外来人口”次级群体之间也存在明显差异。例如:在北京,“外来人口”在职业类别、居住地点及社会往来上就表现出很强的血缘、亲缘和地缘集聚的色彩。与此同时,他们的职业构成与城市居民具有明显的“互补性”,因而两者泾渭鲜明地分属于不同的阶层和社会团体。彼此并不往来,生活圈子也明显隔绝。

(3)“外来人口”在现行体制下表现出“边缘人”特征。绝大部分“外来人口”是为了觅业谋生、寻求更高生活水平进入大城市的。目前我国城乡发展水平相差悬殊,农村的“推力”和城市的“拉力”都非常强大,这必然导致“外来人口”在可能的情况下做出长期居留城市的选择。但是现行的制度框架又使得他们无法取得城市居民的正式身份,成为“另类”的城市“常住人口”。与此相关联,他们就必然是虽远离家乡、但与故土却有着千丝万缕的联系,因为那里仍是他们的“根”和最终的“归宿”。“外来人口”一只脚在城市、一只脚在农村的“边缘人”现状,使他们的生活方式和消费模式等非常独特。其中一个最典型的现象就是:“外来人口”大部分在城市居住拥挤、生活节约、居家过日子的物品十分简单。相反的很多人却将收入的一部分、甚至是大部分,都寄回了家乡。如:1992年仅安徽省无为县来京打工者从北京寄回家乡的收入就多达2.4亿元。

(当然,目前滞留大城市的“外来人口”本身也在不断地分化、演变,不能一概而论。其中有些可能刚刚进城,寻找到能够接受的“饭碗”是他们所面临的迫切任务;有些已经在城市站住脚,但是现有的条件还不足以“举家进城”;还有一些已经举家进了城市,可住房、子女上学等还都是“临时性”的;再有少数人这些可能都已不是问题了。也就是说,在城市大



门向“外来人口”敞开多年后，源源流入的各地“外来人口”正处在个人生活转变过程的不同阶段。他们的生活状况、个人特点及面临的困难和需要等，不尽相同。)

(4)“外来人口”是一个特别活跃、敢闯敢为的社会群体。人口的迁移流动，选择性很强。从落后、封闭的穷乡僻壤，来到人生地不熟的现代大都市，“外来人口”多属于思想不保守、具备开拓精神和能吃苦耐劳毅力的人群。据对北京市“外来人口”的普查，他们的总体文化素质，低于城市人口但高于其原籍地人口。所以现实中，“外来人口”的这一特点及其在城市独特的生存状态，使得他们在行为模式、人际关系、社会心理等诸多方面，都表现出不同于一般的独特性。

大城市“外来人口”的这些特点，在其行为模式和组织管理上就必然导致两种结果：一是“外来人口”在城市中没有自身正式的组织系统和网络，因而与城市政府和其他社会团体之间缺少进行很好沟通的渠道，进而他们没有自己的代言人和利益的直接维护者；二是从安全、情感和社会认同的需要出发，在大城市“外来人口”中，非正式组织普遍存在（以血缘、亲缘、地缘为纽带），类似的非正式组织有着与正式组织完全不同的组织规则、成员构成、行为规范和交往方式。应该说，这种情况的存在，使得大城市“外来人口”管理在一定意义上是个难题，也就不足为奇了。

由此，促使我们有必要更深入地思考、认识这一问题。表面上，“外来人口”给大城市带来的负面影响及引致的矛盾，缘于我国各地社会经济发展不平衡和城市涌入的“外来人口”数量过多，但实际上这是我国城市包括户籍制度在内的管理体制已经不适应形势发展需要的集中反映和表现。也就是说，农民进城开始触动到我国刚性极强的“二元社会经济结构”，对传统的城乡身份制度等体制要素正在形成冲击。应该说，这种冲击具有十分重要的、积极的意义，但是在中国目前独特的国情下，大城市、特大城市接纳“外来人口”，是处于一种“两难境地”的：一方面，“外来人口”填补了城市的很多职业岗位空缺，已成为城里人不愿意做的“脏、累、差、险”工种的主要劳动力资源，为城市发展与建设所必需；另一方面，“外来人口”给城市不充裕的基础设施造成巨大压力、引致部分市容环境脏乱差、社会治安相对恶化等等，又为城市所不能接受。面对这样的事实，城市必须做出抉择：中国城乡社会经济发展两极分化，特别是广大农村人多地少、劳动力剩余，因而对城市（尤其是大城市、特大城市）而言，外来劳动力几乎是无限供给，并且基本是只进不出，完全敞开大门、自由进入，仅仅依靠劳动力市场的自发调节，后果难以设想。国际上，因城市人口迁移政策不当，产生大片棚户区 and 贫民窟的先例，不是没有。所以，对城市来说，通过一定的法律、经济及行政手段，对流入人口进行调控和引导，限制“外来人口”的留居（包括对提供合法身份的限制），是必然的。但是与此同时，我们又不能不正视“外来人口”导致的社会公平与公正问题的“显性化”现象。利用行政手段和政府的力量，限制人们向大城市集中，在就业、居住、身份等方面区别对待，必将引致“地方保护”、违背社会公平与公平原则以及法律等方面的质疑。对这些关系的认识和处理，近一些，将直接影响到大城市“外来人口”管理的方式及效果；远一些，则会波及到我国城乡未来的共同发展。

近一个时期，考虑到“外来人口”对城市社会经济生活各个领域的广泛影响，很多大城市的政府有关部门开始采取一些有针对性的政策、措施，来加强和完善对“外来人口”的管理。学术界的部分学者也积极地对这一有中国特色的人口迁移流动现象做出理论探讨和实证

分析。但是就目前现有的管理实践和研究成果来看,不仅明显存在着一些分歧以至模糊不清的观点,特别是在一些重大的、深层次、也是非常敏感的问题上。譬如:“在我国,人们有没有自由流动的权利?如果有,他们应该在多大程度上享有这种权利?地方政府有没有限制这种流动的权利?”、“有合法住房、正当职业及稳定收入的外来人口,应不应该获得城市居民的身份?在什么样的前提下,他们可以获得这种身份?”、“外来人口与城市社会治安之间到底是一种什么样的关系?”等等;而且重管理轻服务、重宏观轻微观、重主体轻客体的倾向比较明显。也就是说,从城市、从管理者的角度考虑较多,而从“外来人口”本身,他们面临的困难、问题及需要等方面考虑得相对较少。这使得如何更好地维护遵纪守法的城市“外来人口”权益的问题,在一些情况下,比较突出。

当然,在我国现有的社会经济发展水平和人口国情背景下,特别是正在经历着的经济变革、社会转型这一特殊历史过程中,有些问题恐怕难以立刻做出准确、科学的回答;有些问题即便给出了答案,也未必在实践中就能行得通。但是有一点是应该得到肯定的,这就是:在合情、合理、合法的前提下,每个人都有权利追求更好、更高质量的生活。目前“外来人口”进城,既是城市所需,也是其过好日子的必然选择。他们在给城市做出积极贡献的同时,确实带来了一系列问题,但其中矛盾的主要方面不是“外来人口”自身,而是我们的认识和管理实践没有及时跟上。对于户籍制度改革需要稳步进行、甚至仍有必要在一段时期中继续保持现有户籍管理制度和实行严格控制人口增长政策的大城市、特大城市来说,应将“约束与引导”、“保护和服务”,视为“外来人口”管理的“车之两轮”、“鸟之双翼”。面对在控制下,“外来人口”仍旧在大城市不断聚集、成长这一客观现实,需要树立这样一种信念:关心“外来人口”,就是关心城市发展;服务于“外来人口”,就是服务于城市建设;在获益的同时,城市有责任维护“外来人口”的合法权益。同时还要特别注意到:大城市“外来人口”由于其独特的群体特征和生存状态,他们在社会、经济、文化以至社会心理等诸多方面,不仅面临着与城市居民相同的问题,而且还会遇到许多非常特殊的困难,比如:与城市居民结婚后的户口问题、子女的受教育问题、社会保障问题等等。对此,一要正视这些问题,二要针对其特点来进行引导,帮助“外来人口”建立起适应城市生活和“规则”的行为规范,否则完善和加强“外来人口”管理,即便不是一厢情愿,至少也会事倍功半。

### 主持人评论

尽管中国的户籍制度在以往的社会经济发展过程中起了相当大的作用,而且现在对国家的发展仍然起着一定的积极作用,但是这一制度本身,以及建立在这一制度之上的某些规章和规定,却在一定程度的一定范围内制约着人的发展。户籍制度的改革不仅仅是在调整着户籍管理与市场经济体制之间的“制度”关系,更重要的是它可以调节“制度”与人的关系。

我们都了解,市场经济规律客观上要求对人力资源进行优化配置,这一“看不见的手”可以有效地推动社会经济的发展。但是人们时常忽略了这种有利于经济发展的优化配置,实际上更有利于人的全面发展。社会上的自由竞争实际上是以机会的均等为条件的。而事实上,中国的户籍制度不仅造成了人们地位和身份的不平等,更重要的是形成了待遇和机会的不均等。如果你生在农村或者你的母亲是农民,那么在很大程度上决定了你的一生都将是农民,而且永远生存在农村;你未来的一切生活待遇和保障都只能依靠自己或者子女。但是,如果你的

亲生母亲是城市人的话,你会自然成为一个城市公民,你能享受到城市的各种现代化设施,你可以进入一流的学校,受到一流的教育,你也可以找到只有城市人才允许参加的,而且收入会大大高于农村人的工作,你还能享受到公费医疗,在物价上涨时还可以得到相当可观的城市补贴,到你退休时甚至可能还会拿到相当在职工资 80% 至 100% 的退休金。由此看出农村人与城市人差距如此之大,而这一切都是由户口所决定的。

在计划经济体制下,人们习惯于这种“制度”的安排,因为这种由农村向城市的跨越实在是相当的困难。1949 年中国农业人口比重为 82.6%,而到了改革开放初期的 1983 年,农业人口比例仍然为 82.6% (见人口统计年鉴,1996),尽管这中间有一些微小的波动。由此说明户籍制度在限制农村人口向城市人口转移方面起了相当大的作用,市场经济的大潮,把数千万的农村青年人,冲进了原本只有城市人才能生活和工作的地方,尽管他们还未能摆脱农村人的称呼,尽管他们还未能享受到城市人所能享受到的全部待遇,但是他们却用他们的辛勤努力和汗水占据了城市的一席之地,并已经体验到了他们的父辈,以及仍然留在农村的其他年轻人所未体验到的东西,甚至有些人成为了经理和富翁。但是,尽管如此,他们却从未摆脱掉作为一个“外地人”,一个“农村人”的感觉,正象我们前面所谈到的那个打工妹一样,他们的生活时常要被受到限制。

尽管我们认为长期形成的巨大的城乡差异,以及城乡人口的格局,并不能很快的;甚至彻底的打破,而且超量的外来人口已经给某些大城市的发展造成了压力,如果从城市人口角度看,它已经对城市人的生活产生了影响,但是如果从农村人的角度看、从全社会的“人”的发展角度看,人口流动确实有利于人的全面发展,有利于全社会人口素质的提高。

户籍制度改革步伐的快慢,实际上取决于如何、以及在多大程度上摆好“放”和“限制”的关系上。继 1998 年 8 月公安部出台的四项户籍改革措施以后,1999 年 9 月国家人事部和公安部又出台了关于解决夫妻两地分居的政策。这意味着中国户籍制度改革又向前迈进了一大步。我们相信,随着改革的不断深入,外来人口的问题,将得到更好的解决。

(主持人:乔晓春 1999-08)

---

## The Household Registration System and the Rights of the Non-Native Population [Population and Development Forum]

When we are cheering the 50th anniversary of the People's Republic of China, and roaming leisurely in the flourishing modern capital city, have we had today's brilliance to be linked with the contributions by the non-native population? There are many stories telling misfortune of the job seeking girls in the city, and these are more often than not related to the current household registration system. Some fundamentally important questions have been raised: Do people have the right to move (migrate) freely? Should the urban development results be shared by the non-native population while they have made tremendous contributions? And when the rural-urban gap and inequality resulted from the household registration system will be closed? Three scholars are invited to discuss on these thorny topics.