

# 现行户籍制度

## 是计划经济的“产儿”

同许多其它构成今天中国改革障碍和包袱的制度一样，现行户籍制度是伴随着计划管理体制的形成而建立并逐步强化的。对该制度沿革的回顾，有助于深刻理解其体制特性。

现有户籍制度的沿革大体可分为几个阶段。从1949年到1956年社会主义改造完成构成一个阶段。当时不存在今天意义上的户籍管理制度，公民有自由迁徙与居住的权利。这一点突出体现在1954年颁布的《中华人民共和国宪法》中，《宪法》第90条规定，“中华人民共和国公民有居住和迁徙自由。”

此后由于“一五”计划中城市建设的需要，农民大批涌入城市，对城市构成巨大人口压力。为此，1955年3月开始对人口迁移作出某些限制。但之后的大跃进，使得流入城市的农民不减反而激增，大中城市的粮食供应、住房等全面告急。中共中央、国务院联发《关于制止农民人口盲目流动的指示》，自1949年以来首次提出对人口迁移和流动进行限制。1958年1月9日《中华人民共和国户口管理登记条例》的出台则标志着以严格控制农村人口向城市迁徙流动为核心的户籍管理制度的形成。此后更对集镇人口向城市的流动也作了限制。客观地讲，严格控制城镇人口增长的二元结构户籍制度是与当时的社会经济状况相适应的，对于保证计划经济顺利实施起到了积极的作用。

70年代末，面临改革的新形势，户籍制度开始松动。1984年的《允许农民进入小城镇落户的

决定》，自五十年代末以来第一次放松了对农民进城的限制。1995—1998年又出台了一些改革措施。1999年则宣布取消大中城市“增容费”。但时至今日，城乡割裂的局面并未有制度上的根本改变，城乡之间的人口完全自由流动仍遥遥无期。

众所周知，中国社会是城乡二元分离的，突出表现在城市与广大农村在生产水平、社会生活各方面有着天壤之别。这种二元格局的确立与维系，正是以严格的户籍管理制度为基础的。为了更深刻的理解这一点，我们需要简要论述改革前的计划经济体制与社会控制。

按照林毅夫的观点，旧的计划经济体制源于重工业优先的发展战略。在落后国家中推行这样的工业化战略，必然要求以牺牲农民和农业为代价。同时，为了确保积累和剩余的流向符合国家的战略，需要最大限度地压缩工人可支配的货币工资，实现资金的统收统支。再加上意识形态方面的考虑，在城市实行了低工资、低物价和实物分配及单位福利等一系列制度。为保证城市人所享受的一切及最大限度地吸收农业剩余，农村实行了农产品的统购统销体制，并加快合作化建立相应的组织化保障。在中国还无力为全体国民提供同等的福利待遇时，不难看出，这一套人为的国民经济流程必然要求将城乡居民分离开来，限制人口自由流动，实行严格的户籍管理。试想，如果人口可以自由流动，上述设计及整个重工业优先战略就将落空，因为它从根本上有悖自由市场原则和农民的个人理性。不仅如此，所有

● 王洪波  
陆杰华

制间的壁垒、就业和福利的单位制亦使得各级城市间的人口流动成为不可能。

事实上，现行户籍制度的弊端一望而知，本文不想就此再作赘述，而只想强调户籍制度改革所必须面对的现实制约。

如果单纯按自由市场原则和建立统一开放的劳动力市场的要求来讲，应当废除按出身就业限制人口流动的政策，以人口登记制度代替户籍管制。然而正如诸多其它改革一样，户籍制度改革也不能不考虑特定社会经济所施加的现实制约。任何诉求单纯目标的激进方案都是难以推行的。这里再以教育制度为例，说明户籍制度同其他计划体制下的制度安排之间的勾连。我国的教育投资体制目前基本上还是各级政府负责对基

础教育、高等教育的投入。而教育投资水平及教育水平存在巨大的地区性差异，因此，现行高考招生制度仍实行分省市区的配额制，如果允许人口自由流动，各级各地的教育资源将共享，各级地方政府将面临巨大的教育投资外部效应，整个招生配额制将名存实亡。而解决这个矛盾的前提，必须是高教招生制度先一步的重大改革。透过对教育制度同户籍制度之关联的剖析，我们不难看出户籍制度改革的牵涉之大，决策者不能不慎之又慎。

不容否认，许多户籍制度为之保驾护航的计划经济制度已不复存在，特别是农村的某些指令性经济制度和社会控制的组织形式，例如农业生产按指令计划、农产品统购统销的经济制度等已基本瓦解，三级所有的人

民公社制业已取消，农民开始被允许离开乡土去大中城市寻求就业。城乡社会经济状况发生巨大变迁，农村人口大量涌入城市，大中城市不能再阻止农民进城，但又不能为其提供与城市职工同等的国民福利待遇，因此将其定义为所谓“流动人口”，编入另册，限制农民入“城市籍”。户籍制度成为一道防止历史累积矛盾爆发的防火墙，这种功能完全是路径依赖的结果。而中国的各项改革包括当前的社会保障制度改革均以城市或国有部门为界，户籍依然发挥着将人分类的基准作用。

这一切均构成了对户籍改革的现实制约。而90年代以来城市职工下岗问题更加严重。随着城市下岗问题日益严重，一些地方政府加剧了针对外来人口的就业歧视，以行政手段干预劳动力市场。这些现实制约也反映在学者的观点上：一方面，在论及户籍制度的弊端时，学者们极力赞同建立非歧视性、开放的劳动力市场；另一方面，在针对流动人口问题时，却又大谈加强对流动人口的管理。

综上所述，我们可以清楚地看出，现行户籍管理制度改革的症结决非是能否实行有效的人口登记管理之类的技术性问题，也不是人们对建立统一开放的劳动力市场缺乏共识，而是特定历史与社会经济条件所施加的现实制约。户籍制度的根本性变革不啻于一场伤筋动骨的大手术。我们应基于对此的深刻认识，确立户籍管理制度改革的着眼点，不能就户籍改革谈户籍改革，并且避免理论认识对待实际问题时自相矛盾。不管怎样，建立一个统一、开放、非歧视性的劳动力市场是我们追求的目标。□

（本文编辑 张熙）

## 诸城

## 党 实行 第二 步 改 制

的十五大以后，诸城市在深化改革中探索企业发展的新路子，实行以“四扩一调”为主要内容的第二步改制。诸城的“四扩”，一是适应企业股东和员工投资入股、扩股、控股的要求，组织发动企业追加投资，扩大股本总额。二是不改变企业与银行借贷关系的前提下，以贷款投资扩股，通过法律程序和手续，将企业的3亿元银行贷款配置为贷款股，划转个人名下，变企业负债为股东负债，在规定期限内还本付息。三是将部分新增资产按一定原则和标准配送给职工工作分红依据。四是吸收社会法人参股，对企业进行规范的公司制改革。诸城的“一调”是指，打破股权过于平均的状况，调整股权结构及比例，适当加大经营者持股比例，形成一个持大股的经营者群体。如诸城四达公司，原来是持股平均化，现在18名企业骨干持有公司51%的股份，其中7位董事持有公司34%的股份，董事长持有公司11%的股份。□（宓为民）