

黄 彤◎著

户籍改革与农地权利 联动机制研究



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

户籍改革与农地权利 联动机制研究

黄彤 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

户籍改革与农地权利联动机制研究 / 黄彤著. —杭州: 浙江大学出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-308-14662-3

I. ①户… II. ①黄… III. ①农民—户籍制度—关系—土地所有权—研究—中国 IV. ①D631.42②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 092101 号



户籍改革与农地权利联动机制研究
黄彤著

责任编辑	张 阔
校 对	夏湘娣
责任校对	潘晶晶
封面设计	黄晓意
出版发行	浙江大学出版社 (杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	浙江时代出版服务有限公司
印 刷	杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	10.75
字 数	205 千
版 次	2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-14662-3
定 价	32.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

前 言

城市化进程促使第二、三产业日益发达,造成人口大规模迁移。户籍改革为这样的人口迁移提供了条件与可能,随之而来的是农民对土地依赖性的降低。与此同时,城市化进程促使土地传统的保障功能开始向资本功能转化。农民土地权利事关农民切身利益,亦是“三农”问题的核心所在。2003年以来,户籍改革开始着手公民迁徙自由权的真正实现。党的十七届三中全会制定的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》及2010年元月中央下发的一号文件,使“非转农”、“农转非”成为可能。在此背景下,通过立足户籍改革的现实社会环境来探索农地权利的制度构建,进而展开其成因、问题与基本对策的探求,不仅有利于从法律层面推动“三农”问题的解决,也有利于农民身份的改变和社会保障的实现。

目前,国内以户籍改革、农地权利问题为单个研究对象的研究成果甚多,但将两者相结合进行研究或论证的甚少,将两者相结合进行研究的成果主要集中在户籍改革与农地承包或农村土地集体所有权变革这两个方面。前者的主要研究内容是外出打工的农民、迁入小城镇和设区的市的农民、在校大中专学生这三类人的农地承包权益问题;后者主要研究内容是提出户籍制度改革应该与集体土地所有制改革配套进行,要统一城乡户籍,要重新界定土地集体所有权。至于户籍改革与其他农地权利问题的联动基本没有涉及。

我国户籍制度不同于境外的同称谓制度,其根植于城乡二元制环境,明确区分了城市人和农村人,并将公民的社会保障、计划生育、教育、医疗保障、就业培训等在内的公共服务与之捆绑。特别是针对农民的土地权益,在设计其私权制度时,时不时地用社会价值性来削弱农地权益私化,导致城乡土地权益的二元制格局。户籍改革的推进,城乡二元制特性的日渐衰退,自然会撼动该制度下的农地权益制度。

《户籍改革与农地权利联动机制研究》一书注重户籍与农地权利之间的联动性与整体性,将对农地权利的研究与权利取得的资格前提——户籍相对应,以系统化的视角,通过中外比较、历史沿革、翔实的地方实践等说明现有户籍

制度的利弊所在,并提出了相关的户籍制度改革原则和构思。在前人的基础上发扬取长补短的精神,进一步提炼出自己较为独特的观点。在以户籍为基础的农地权利制度研究中,对于农地权利的设计时刻以户籍为基石,以二者之间的联动为纽带,并在集体经济组织成员资格认定、土地承包经营权制度构建、宅基地使用权制度构建等方面提出了自己的观点与看法。还以户籍与农地权利二者之间的关系为切入点,论述了随着户籍改革的深入,与之密切相关的农地权利制度应如何进行法律重构。

《户籍改革与农地权利联动机制研究》一书通过对我国户籍制度的历史梳理、现状分析、地方改革实践剖析,借鉴境外相关模式的制度规定,提出了对我国户籍制度改革的构想:要在宪法中明确公民的迁徙自由权,建立以人为单位的居住地户口管理模式,实行居住证制度,以社会保障卡为管理手段与管理模式。户籍改革的最终目标是取消城乡二元制,取消户口上的权利级差,并在这样的设计下,对原先的集体经济组织成员资格重新加以认定,尤其强调不能单以户籍为判定依据,还需考量与土地的密切程度等。

鉴于农地权益的关键因素——成员身份发生了巨变,原本兼具社会价值与财产价值的土地承包经营权、宅基地使用权制度随之发生变更。这两项民事权利随着户籍改革目标的完成,权利承载的社会保障、社会福利功能的日趋灭失,在重新设计构建时,更应体现其作为用益物权的财产价值,并最终使其能与其他用益物权尤其是建设用地使用权一样入市交易,实现权利的商品化、市场化。《户籍改革与农地权利联动机制研究》一书最后对农村房屋买卖做了专节论述,指出政策不能替代法律、法规,应结合时下社会环境,理性对待农村房屋买卖问题,对相关的买卖合同效力不能不加区分一律认定为无效,应区别对待,分而视之。

本书涉及的相关政策、地方实践大多数属于最新规定和操作,书中亦有对现有研究成果与社会实践的分析与提炼。期待本书出版能有助于其他同仁对相同问题的进一步研究。本书虽在理论研究深度方面尚存不足,亮点与创新点点数不高,却也希冀一隅之见能为进一步的百家争鸣、百花齐放尽份绵薄之力。若能如此,幸甚幸甚!

笔者于芙蓉峰下

2015年3月21日

目 录

第一章 新中国成立后我国户籍制度的变迁与现状	(1)
第一节 新中国成立后我国户籍制度的变迁及现状	(1)
第二节 我国现行户籍制度的规范化分析	(6)
第三节 我国现行户籍制度存在的问题	(12)
第二章 我国户籍制度改革的典型模式研究	(17)
第一节 广东省户籍制度改革的地方实践	(17)
第二节 浙江省户籍制度改革的地方实践	(23)
第三节 上海市户籍制度改革的地方实践	(29)
第四节 重庆市户籍制度改革的地方实践	(35)
第三章 境外户籍制度的比较研究与启示	(41)
第一节 境外户籍制度的比较研究	(41)
第二节 国内外户籍制度的差异比较	(47)
第三节 国外户籍制度给中国的启示	(50)
第四章 我国户籍制度改革的构想	(53)
第一节 我国户籍制度改革的原则	(53)
第二节 立法视角下之我国户籍制度改革构思	(57)
第三节 户口管理视角下之我国户籍制度改革构思	(62)
第四节 以社会保障卡为契机的我国户籍制度改革构思	(65)
第五章 户改下农村集体经济组织成员的资格认定	(68)
第一节 农村集体经济组织成员资格的立法规定	(68)
第二节 农村集体经济组织成员资格的理论之争	(73)
第三节 户改下农村集体经济组织成员资格的认定	(76)

第六章 土地承包经营权与户改联动	(81)
第一节 土地承包经营权现状	(81)
第二节 土地承包经营权遭遇的法律问题	(88)
第三节 土地承包经营权法律问题的解决争议	(101)
第四节 土地承包经营权与户改联动的举措	(114)
第七章 户籍改革与宅基地使用权联动	(126)
第一节 宅基地使用权现状	(126)
第二节 宅基地使用权存在的问题及其分析	(130)
第三节 户改下宅基地使用权制度重构	(140)
第四节 农村房屋买卖	(146)
结 语	(155)
参考文献	(156)
索 引	(164)
后 记	(165)

第一章 新中国成立后我国户籍制度的变迁与现状

“迁徙自由”作为一项基本人权，一直为世人所推崇与追求，而我国现行城乡二元制户籍制度被指责为妨碍公民迁徙自由权实现的最大羁绊，被普遍批评为人为导致公民之间不平等、城乡居民不对等的歧视性制度。自由意识的勃发，使城乡二元制户籍制度被指责、被抨击的频率越来越高。民众意识的崛起，使社会治理者——政府同样意识到该种城乡户籍制度的弊端所在，并着手制度的改革。应当说，近些年政府改革户籍制度的工作有所推进，但进展缓慢，成效不明显。户籍制度改革的现状令人深思，若此种城乡二元制户籍制度仅仅是制度本身的不合理，则早可以通过除旧立新加以变革或是取消，但缘何政府一直未有此方面的举动？实践说明，户籍制度问题盘根错节，实属复杂而棘手的社会问题。

第一节 新中国成立后我国户籍制度的变迁及现状

户籍制度自古就有，但我国历代户籍制度的主要作用在于人口调查、征税、派服劳役。我国户籍制度真正被赋予城乡差异功能，始于 20 世纪 50 年代。

一、新中国成立后我国户籍制度形成的基本脉络

新中国成立后，1951 年 7 月，中华人民共和国公安部颁布了新中国第一个户籍管理规定——《城市户口管理暂行条例》^①，规定在城市中一律实行户口登记。目的在于统一此前各地不一致的户籍管理办法，以利于公民身份的证明和治安的维持。其适用范围限于城市。条例中没有限制人口流动和迁徙

① 该《城市户口管理暂行条例》最终在 2004 年 9 月由公安部明令废止。



的条款。1951年11月举行的第一次全国公安治安工作会议指出：“户口工作的任务是……保证人民居住迁徙之自由。”1954年第一次全国人民代表大会颁布的《中华人民共和国宪法》规定：“公民有居住自由与迁徙自由。”在此之前尚未出现户籍制度对公民迁徙自由权的限制。

从1954年到1960年，全国人口迁入、迁出的发生率高达35%~50%，绝对波动在2000万~3000万人。而当时的城市总人口只有6000万~8000万人。就城市的就业来看，当时的产业工人只有600多万人，失业人口在400万人左右，而在此期间每年涌入城市的人口高达500万人以上。^①当时，政府为了有效遏制人口流动大潮，开始出台一系列限制人口进入城镇的文件。1953年4月，原政务院发布了《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》（以下简称《指示》），《指示》中说农民流入城市的后果严重，“在城市，使失业人口增加，造成处理上的困难；在农村，则又因劳动力的减少，使春耕播种大受影响，造成农业生产上的损失”。《指示》提出了七条措施制止这种混乱现象的继续发展，规定未经劳动部门许可或介绍者，不得擅自去农村招收工人。《指示》首次提出了“盲流”的概念，“盲流”一词由此出现。1954年3月，原内务部和劳动部发文《关于继续贯彻劝止农民盲目流入城市的指示》，此时政府对“盲目进入城市的农民”仅仅是劝阻。

但从1956年12月开始直至1957年12月，政府共下发9个限制农民进城文件，其内容与措辞日益严厉，这9个文件分别是：1956年12月30日国务院颁布的《关于防止农村人口盲目外流的指示》、1957年3月2日国务院颁布的《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》、1957年4月30日原内务部颁布的《关于受灾地区农民盲目外流情况和处理办法的报告》、1957年5月13日国务院颁布的《批转关于受灾地区农民盲目外流情况和处理办法的报告》、1957年5月27日公安部颁布的《关于实施阻止农民盲目流入城市和削减城市人口工作所面临的问题及解决办法的报告》、1957年7月29日国务院颁布的《批转关于实施阻止农民盲目流入城市和削减城市人口工作所面临的问题及解决办法的报告》、1957年9月14日国务院颁布的《关于防止农民盲目流入城市的通知》、1957年12月13日国务院颁布的《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》和1957年12月18日中共中央、国务院颁布的《关于制止农民盲目外流的指示》。尤其是1957年的《关于制止农民盲目外流的指示》，

① 崔晓黎. 城乡户籍制度改革与政策建议. 今日中国论坛, 2009, (1).



其中措施之严厉前所未有。^①

1958年1月9日,全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国户口登记条例》,并以中华人民共和国主席令的形式正式公布实施,该条例规定:公民在常住地市、县范围以外的地方暂住3日以上,须申报暂住登记;婴儿在出生后一个月内须申报出生登记,并随母落户;公民迁出本户口管辖区,必须在迁出前申报迁出登记,领取迁移证,注销户口;不按条例规定申报户口或假报户口者须负法律责任。同时还规定:公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。该条例正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度,如此一来严格限制了农村人口向城市流动,钳制迁徙自由权尤其是农民迁徙自由权的新中国户籍制度基本形成。此后直至20世纪70年代末,在关于户籍管理的规定中,不断有严格限制农民向城市迁徙,将农民与土地紧密捆绑在一起的更详细的内容补充,例如定量商品粮油供给制度、劳动就业制度、子女落户制度、接受教育制度等,最终形成了城乡二元分割的户籍制度体系。

二、我国户籍制度的现状

20世纪80年代开始,中国经济模式开始发生巨大转变,由原来的计划经济模式变为有计划、有步骤的商品经济模式,直至市场经济模式的确立。原先城乡二元分割户籍制度失去了原有的经济与政治基础,经济模式的变化势必要求户籍制度能顺应社会发展的需要,由此原有的严格人口调控模式开始松

^① 其措施主要包括:①各单位在招收工人或临时工(包括搬运工和保姆)时,必须先城市后农村。必须在农村招收时,也要经过当地劳动机关的许可并通过农村地方政府、农业生产合作社有组织地进行。各地劳动机关和监察部门应对此严加检查监督。②乡和农业生产合作社对企图外流的农村人口应切实加以劝阻,对不事生产、游手好闲、喜欢外跑并且引诱别人外出的人,应严加批评,屡教不改者交合作社监督劳动。③在某些铁路沿线或交通要道,应加强对农村人口盲目外流的劝阻;在城市和工矿区,对盲目流入的农村人口要动员其返回原籍,并严禁流浪乞讨;公安机关应严格户口管理,流入较多的城市应设置收容所,集中遣返;应严格控制自由市场的范围,取缔无照商贩营业和无照车辆运输,防止农民弃农经商,进城从事商业投机活动。④为保证上述措施的落实,有关部门必须密切配合。冀、鲁、苏、豫、皖5省及其他流入人口较多的省、市,应组成以民政部门为主,有公安、铁道、劳动、交通、监察等部门参加的专门机构负责处理;共青团、妇联和工会应动员流入城市的青年、妇女和职工的农村家属返乡。中央各有关部门应分别发出指示,责成所属单位执行[转自程默. 20世纪50年代中国户籍制度的形成与演变. 当代中国研究, 2007, (4)]。

动,政府及相关部门先后对户口政策进行了一些调整与改革。1984年10月,国务院发布的141号文件——《关于农民进入集镇落户问题的通知》是我国户籍制度改革的第一个规范性文件。该通知规定:凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口,及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口,粮食部门要做好加价粮油的供应工作,可发给《加价粮油供应证》。自理口粮户口的实施开始了中国原先严格的城乡二元制户籍制度的改革。在这之前,1980年的《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定》和1984年的《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》均有涉及“农转非”的相关规定,但都不及1984年国务院的141号文件来得全面与规范。141号文件打开了户籍制度改革的缺口。

1985年7月,公安部颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,决定对流动人口实行《暂住证》《寄住证》和旅客住宿登记证相结合的登记管理制度,允许暂住人口在城镇居留。1985年9月,全国人大常委会颁布实施了《中华人民共和国居民身份证条例》,规定凡16岁以上的中华人民共和国公民,均要申领居民身份证。该项制度为人口的现代化管理打下了基础,为市场经济模式下人们的自由迁徙提供了可能。但是需要说明的是,居民身份证针对的是“居民”而非“公民”,与暂住证并存,该两证具有地域性,不具有普适性。

1989年10月,国务院发布《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》(国发〔1989〕76号),该通知提到“一个时期以来,由于缺乏统一规划与宏观管理,不少地区对‘农转非’政策放得过宽,控制不严,致使‘农转非’人数增长过快,规模过大,超过了财政、粮食、就业以及城市基础设施等方面的承受能力,如继续发展下去,将会给国民经济带来更大的困难。因此,必须加强对‘农转非’的宏观管理,使其增长的速度和规模与国民经济的发展相适应”。该通知进一步强调加强对“农转非”的宏观管理,“这既是当前治理经济环境、整顿经济秩序的一项重要内容,也是今后一项长期任务”。1990年7月,国务院办公厅转发国家计委等部门《关于“农转非”政策管理工作分工意见报告的通知》(国办发〔1990〕45号),该通知进一步重申了严格控制“农转非”的精神。

1992年,全国范围取消粮食的计划供应,商品粮食供应制度不复存在。此时,农村家庭联产承包责任制正式确立实施,城市开始出现对劳动力的大量需求。根据邓小平南方谈话和十四大精神,各地纷纷开始实行“当地有效城镇户口”,也就是所谓的“蓝印户口”“绿卡制”,由此掀起了全国范围的户口买卖



热潮。农民每人可以 4000 元到数万元不等的价格购买小城镇户口。据公安、金融等部门估算,1992 年各地卖出户口所得的金额超过了 100 亿元^①。1992 年 5 月,经国务院同意,以公安部名义下发了《关于坚决制止公开出卖非农业户口的错误做法的紧急通知》,对各地卖户口行为进行制止,但是成效并不理想。很多地区为了吸收人才和资金,实行投资入户、购房入户等举措,户口步入商品化、货币化行列。

1997 年 7 月,国务院批转公安部的《关于小城镇户籍管理制度改革试点方案》,该方案规定:“允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口,以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移”,“同时,继续严格控制大中城市特别是北京、天津、上海等特大城市人口的机械增长”,“改革的范围限制在县(县级市)城区的建成区和建制镇的建成区”。1998 年,国务院批转了《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》(国发〔1998〕24 号),该意见规定婴儿落户实行随父随母自愿原则;放宽解决夫妻两地分居问题的户口政策;投靠子女的老人可以在城市落户;在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及其共同居住的直系亲属,符合一定条件的可以落户。该意见与之前的试点方案相比,不再对中等城市进行限制落户,也没有要求落户的农民必须交还承包地和自留地。

2000 年 6 月,中共中央和国务院下发了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,该意见规定:“从 2000 年起,凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民,均可根据本人意愿转为城镇户口,并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇,不得实行歧视性政策。”2001 年 3 月,国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,该意见规定:对小城镇常住户口不再实行计划指标管理,凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民及其共同居住的直系亲属,均可根据本人意愿办理城镇常住户口。由此,我国的城乡二元制户籍制度改革迈出了实质性的一步。

随后,各地纷纷开始适合本地发展的户籍制度改革试点工作,以达到吸引人才、促进城市发展的目的。北京、上海等特大城市亦加入到改革行列之中。北京政府有“企业连续三年每年纳税 80 万元以上或者近三年纳税总和达到

^① 宋嘉革.中国户籍制度改革与农村人口城市化转移.东北财经大学博士学位论文,2006.

300万元可申办北京市城区常住户口”的规定。2008年2月,上海市政府公布了《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法》,规定到沪创业、就业并持有《上海居住证》的境内人员在同时符合5项条件的情况下可申办上海市常住户口。浙江省嘉兴市更有全国率先取消“农业户口”之举。在2008年10月1日,嘉兴市实行了按居住地登记户口的新型户籍管理制度,取消农业户口、非农业户口分类管理模式,全市城乡居民户口统一登记为“居民户口”。嘉兴市政府希望通过此次户籍制度改革有效地让农村人口向城镇聚拢,加快现代化网络型大城市的建设,推进城乡协调发展。

透过时下各地户籍制度改革的举措,城乡之间的迁徙尤其是农村向城市的迁徙,较之前自由程度明显提高,但仍存有不少问题。若欲取得资源更为丰富、经济发展更好的大城市、特大城市的户籍,准入门槛仍然很高。以上海的居住证换成常住户口为例,同时需要符合持证7年、持证期间按规定参加上海市城镇社会保险满7年等5项条件^①,这些条件让意欲申报者觉得上海的“春天”离自己还是有一段距离的。

第二节 我国现行户籍制度的规范化分析

对现有户籍制度的评价,对现有户籍制度改革的主张,均应建立在一定价值判断基础上,并以此为据展开研究。户籍制度问题应是“应该是什么”的问题。

一、与户籍制度相关的概念内涵

对户籍制度问题的研究,应先界定与户籍制度相关研究对象的内涵与外延。内涵往往是被研究对象最本质的表现,唯有内涵界定清楚才能使其外延清晰,从而使以此为基础构建的研究体系富有逻辑性与成效性。

① 根据《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法》之规定,5项条件为:持有《上海市居住证》满7年;持证期间按规定参加上海市城镇社会保险满7年;持证期间依法在上海缴纳所得税;在上海被聘为中级及以上专业技术职务或者具有技师(国家二级以上职业资格证书)以上职业资格,且专业及工种对应;无违反国家及上海市计划生育政策规定行为、治安管理处罚以上违法犯罪记录及其他方面的不良行为记录。



(一)何谓户籍

户籍,顾名思义,是一种册簿,为国家主管户政的行政机关所制作,用以记载和留存住户人口基本信息。时下社会生活户籍惯常以户口簿的形式出现。我国古时将户籍称为户版、丁籍、黄籍和籍账,设立于春秋、战国之交。《管子·禁藏》已有“户籍田结”的记载。《史记·秦始皇本纪》载战国初期政治经济尚较落后的秦国于献公十年实行“户籍相伍”的制度。现今社会户籍仅适用自然人,是对自然人按户进行登记并予以出证的公共证明簿,其间记载的事项多为自然人的姓名、出生日期、亲属关系、婚姻状况、死亡等。我国民法通则规定自然人的民事权利始于出生,而根据最高人民法院有关民法通则的司法解释规定,自然人出生通常以户籍的出生登记为准。因此,户籍是确定自然人从社会人成为法律人的基本法律文件。根据《中华人民共和国户口登记条例》第五条的规定:“户口登记以户为单位。同主管人共同居住一处的立为一户,以主管人为户主。单身居住的自立一户,以本人为户主。居住在机关、团体、学校、企业、事业等单位内部和公共宿舍的户口共立一户或者分别立户。户主负责按照本条例的规定申报户口登记。”

与户籍类似的概念为籍贯。籍贯,是指祖先居住地——祖籍地或原籍。户籍地并不一定是籍贯地,户籍地与籍贯地经常会出现不一致的情况,尤其在经济发达的地区、某些在新中国成立后才开始建设的新地方和近代才有很快发展的地方,很多公民拥有该地方的户籍,但是该地方却不是这些公民的籍贯地,这些人均属于外来移民。按照中国传统说法,籍贯是祖籍地的一种表述,以此区别户籍。

(二)户籍制度的内涵

户籍制度作为一项基本的国家行政制度,是一种以户为单位的人口管理方式。我国目前的户籍制度属于行政法律制度,是国家依法收集、确认、登记公民出生、死亡、亲属关系、法定地址等人口基本信息的依据。户籍制度状况关乎公民就业、教育、社会福利等方面的权益。根据我国目前有关户籍的法律法规,中国户籍制度的最大特点就是根据地域和家庭成员关系将户籍属性划分为农业户口和非农业户口。城乡二元化的户籍制度,使我国户籍具有地域性、身份等级的差异性以及一定程度的世袭性。

户籍的地域性指的是将人口与一定的区域范围相联系,通过户籍将人口与特定地域相捆绑,将这些人口限制在该区域内。地域性限制的是公民的迁徙自由权。虽时下公民迁徙自由权状况较之前有一定程度的改善,但由于户

籍制度并未因公民于迁入地稳定居住而赋予其更换户籍的权利,户籍地域性仍为影响公民迁徙自由的重大因素。事实上,过亿的农民工在城市打工,数以千万计人称“白领”的外来人口生活于各个城市,庞大的异地经商大军,这种“人户分离”现象导致这些数量巨大的外来人口一方面为所在城市的发展做出了为社会所承认的贡献,另一方面却因非本地居民而无法享受或是无法合理享受为之做出贡献的所在城市的公共服务和公共产品。

随着农业户口和非农业户口的划分,与户籍直接挂钩的教育、就业、社会保障等各项利益也面临划分。种类不同,相对应的利益范畴也大小不一,从而使城市居民和农村居民在生活条件、财产权益、教育资源、就业状况、社会福利保障享有等方面存有很大的差异。不同类别的户籍享有不同待遇,从而将原本应平等的社会身份人为地划分出不同等级,城市人与农村人有了极为明显的身份等级差。

户籍之所以具有一定程度的世袭性,源于城乡身份等级差异的客观存在。社会公民懂得如何趋利避害,然农业户口欲成为非农业户口途径不多,最为常见的是大学就业、公务员录取、人才引进等方法,除此之外鲜能从农业户口变为非农业户口。绝大部分农业人口是对其父母农业户口的承袭,近些年才开始父母户口类别不同时允许其子女进行有条件地选择户口类型。

(三)何为户籍制度功能

户籍制度功能,顾名思义,指的是户籍制度的效能,其所能带来的有利作用。我国户籍制度功能诚如罗瑞卿部长在《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明》中说的:“第一,准确地及时地掌握全国人口的分布、增减和变动情况,为我国有计划地进行社会主义建设,编制国民经济计划,正确地贯彻统购统销,统筹安排劳动就业和劳动力调配,以及节制生育等等重要政策措施,提供人口资料。第二,证明公民的身份,以保护人民群众在政治生活和社会生活中的合法权利和利益。例如:保护人民行使选举权和被选举权,保护人民正当的居住和迁徙自由,为人民的劳动就业和受教育、购买粮布等出具证明,帮助人民查询亲友地址,等等。第三,堵塞治安管理中的某些空隙,限制反革命分子和其他坏分子的破坏活动,保卫国家建设和人民生活的安全。”“就其根本目的来说,它就是为我国人民在政治上和经济上创造一个幸福的美好的前途而服务的。”

由此,户籍制度的功能可归纳为如下三点。

第一,统计人口信息功能。人口状况与社会发展息息相关,人口数量的增减、各年龄段人群所占的比例、出生死亡率等直接关系到社会资源的配置、国



家政策的制定、社会发展的规划。通过户籍制度能及时掌握社会出生率、死亡率、自然增长率、性别比率等,便于从数量上研究人的各种特征之现状、变化以及发展趋势,为国家人口政策的制定提供重要依据。人口信息统计工作的精准既可以较为有效地控制人口数量,又便于提高人口素质,有利于国家管理与社会管理,从而使人口发展同经济和社会的发展相适应。

第二,证明公民身份功能。公民身份是公民在民事、政治、社会等领域享有权利和承担义务的前提,特别是政治权利的享有。公民作为国家的成员,理应能参与国家事务,对国家事务能够平等地发表见解,甚至施加一定的影响。借助户籍制度证明公民的身份,是公民社会身份地位和价值尊严的体现,亦是国家政治民主化的标识之一。

第三,社会治安管理功能。国家应保障人们在社会活动中的人身、财产等不受到人为因素的威胁、干扰、侵害,因此国家机关为维护社会治安稳定需要依法从事相应的行政管理,例如维护社会治安秩序,预防、发现和控制违法犯罪行为,为民排忧解难,处置治安事件等。国家机关利用户籍制度,明了社会成员的基本状况,以便控制社会秩序。

二、我国现行城乡二元制户籍制度形成的背景

我国现行城乡二元分割户籍制度,除有身份及其信息采集、社会控制等功能外,最为关键的是还具有社会资源分配功能,换句话说,同为社会公民,因户籍类型不同所能享受的社会资源亦有差异。现行城乡二元制户籍格局的形成,往往与同时代的经济、政治等制度密不可分,笔者认为当时所实施的计划经济体制和优先发展重工产业的产业策略是城乡二元分割户籍制度形成的主要因素或背景。

第一,计划经济体制下,政府成为资源的高度配置者,市场调节机制被排除在外,产品与价格、供求等关系严重失衡。计划经济体制确定,政府利用手中的权力,强行介入市场关系,通过公有制形成对资源的垄断。在政府行政权力的高压下,产生了高度集中的资源配置制度,该制度涵盖了金融、外贸外汇、物资管理、农产品购销等方面。与此相配套运行的有低利率、低工资、低价格等保障措施。在此期间与农民直接发生关系的是粮油关系与户口的捆绑挂钩、凭户口安排就业制度、城市的社会福利保障制度。1953年秋收后,国家粮食收购计划在很多地区不能按期完成,销售量远远超过计划,形成购销不平衡的局面,为此,中共中央和政务院在1953年11月分别发布命令,决定对油料和粮食实行计划收购和计划供应。1954年,政务院又发布了关于实行棉花计

划收购的命令。1955年8月,国务院颁布《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》。这两个暂行办法既明确了农民吃自产粮,又规定了市镇非农业人口一律实行口粮分等定量。1957年12月,中共中央和国务院发出联合指示,强调粮食部门不得供应没有城市居民户口人员的粮食。至此,凭户口分配粮票并凭粮票与户口簿购买粮食的制度完全确立。粮油供应关系完全与户口相挂钩后,严格控制“农转非”人口和吃商品粮人口成为中共中央和国务院此后几十年的一项重要工作。以1979年《全国粮食会议纪要》为例,该纪要中写道,“对农业人口转为非农业人口,要按照公安部的规定,控制在1.5‰以内,不得超过。对于粮农转为吃商品粮的菜农,必须严格控制”,“解决粮食问题,要严格控制非农业人口的增加”。严格控制非农业人口增加的一个最有效的做法就是严格限制农民向城市迁徙,将农民束缚于土地。

在1952年至1957年间,中共中央和国务院发布的一系列与就业有关的文件将农村劳动力彻底地排除在城市就业大门之外,凭户口安排就业的制度正式确立。^①当时发布的《中华人民共和国劳动保险条例》使农民被排斥在城市就业大门之外,使社会福利制度直接与城市户口相联系。粮油供应制度、凭户口安排就业制度、城市的社会福利保障制度与户籍的紧密相连使农民迁往城市基本无望。

第二,优先发展重工业的产业策略需求。在新中国成立之初,全国工农业总产值中,农业总产值比重为70%,工业总产值比重为30%,其中重工业占工农业总产值的比重仅为7.9%。^②加上西方国家对我国实行的政治孤立和经济封锁,国家领导人选择了优先发展重工业的产业策略。该产业策略在国民经济发展第一个五年计划中获得了中心的战略位置。但鉴于新中国成立初期资本稀缺,经济剩余少,筹资能力弱,再加上对城市发展本身的抑制,需要控制城市人口的增加,并保证在农村有一定数量的人口从事农业生产,同时将农业生产自身的经济剩余提供给工业,以保障整个国民的消费维持在较低的水平,并保证国家工业化所需的资金,给国家的工业化创造条件。^③这就需要控制农业人口的流动与转移,对此只能通过严格的户籍管理方能实现。此点在1958

① 这些文件主要有:1952年的《关于就业问题的决定》、1954年的《复员建设军人安置暂行办法》、1955年的《关于第二次全国省、市计划会议总结报告》、1956年的《关于解决城市失业问题的意见》以及1957年的《关于各单位从农村招用临时工的暂行规定》。

② 中国经济年鉴编辑委员会,1981中国经济年鉴(简编).北京:经济管理杂志社,1982.

③ 宋嘉革,中国户籍制度改革与农村人口城市化转移.东北财经大学博士学位论文,2006.