

教育部人文社会科学重点研究基地 主办
华东师范大学中国现代城市研究中心

中国

城市研究

CHINA URBAN STUDIES

第二辑

- 中国户籍制度改革历程的观察与思考
- 我国城市外来流动从业人员的养老保险探索
- Labor Mobility, Technological Progress and Urbanization: Empirical Evidence from China
- 双重“户籍墙”对农民工市民化的影响研究
- Hukou Identity and Migration in Guangdong
- 城市流动人口分布变动的研究方法及其应用
- 融入还是隔离？——公立学校流动人口子女与城市学生社会距离实证研究



商务印书馆
The Commercial Press

教育部人文社会科学重点研究基地

华东师范大学中国现代城市研究中心

主办

中国城市研究

(第二辑)

宁越敏 主编

商务印书馆

2009年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国城市研究(第二辑)/宁越敏主编. —北京:商务印书馆,2009
ISBN 978-7-100-07021-8

I. 中… II. 宁… III. 城市发展—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 048936 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

中国城市研究(第二辑)

宁越敏 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-07021-8

2009年12月第1版 开本 787×1092 1/16

2009年12月北京第1次印刷 印张 18 1/4

定价: 36.00 元

《中国城市研究》编辑委员会

主 编 宁越敏

编 委 (按姓氏拼音排序)

蔡 禾 陈映芳 丁金宏 高汝熹

林 拓 刘君德 宁越敏 孙斌栋

王桂新 汪明峰 魏也华(美国)

熊月之 徐 伟(加拿大) 张鸿雁

前 言

城市是人类创造的一种具有高度文明的聚居形式,它在人类活动的历史长河中很早就占有一定的地位。但因生产力发展长期处于落后的水平,农村一直是人类的主要聚居形式。直至进入工业化时代,城市化进程始开始加速。20 世纪后半叶起,发展中国家城市化进程开始加速,促使世界城市化水平逐步提高。根据联合国经社理事会人口部《世界城市化展望》(2005 年版)的预测,2008 年世界城市化水平将首次达到 50%,人类从此将进入城市时代。

中国有着数千年的城市发展史。1978 年实施改革开放政策后,融入全球化时代的中国城市开始进入快速发展时期,面貌日新月异,在世界城市体系中的地位也不断上升。2006 年,中国的人口城市化水平已接近 44%。预计 2010 年后,中国的城市化水平就将超过 50%,进入到以城市为主导的社会。但是,在中国城市化快速推进的过程也出现了一系列社会、经济和环境问题,使走中国特色的可持续城市化道路也显得更为迫切。

作为一种复杂的社会经济现象,城市化是经济、社会、政治、历史、自然、技术等多因素综合作用的结果,没有哪一门学科能够独立解释城市这一复杂的系统。只有从整体和系统的高度突破学科边界、整合城市研究的各个学科、集中多学科的合力共同研究城市,才有助于更深刻地了解和认识城市发展的规律,促进城市化的健康发展。为此,华东师范大学整合校内地理、经济、社会、历史、城市规划等学科中的城市研究力量,于 2003 年成立跨学科的中国现代城市研究中心。2004 年 11 月,该中心被教育部批准为普通高等学校人文社会科学重点研究基地。近年来,中心科研人员承担了数十项国家级和省部级研究项目,编撰出版了“中国城市研究丛书”,并主办多次国际学术会议,在国内外产生了积极的影响。

为进一步繁荣中国的城市研究,华东师范大学中国现代城市研究中心在 2007 年主办的“全球化与大都市发展论坛”国际会议的基础上于 2008 年出版了《中国城市研究》第一辑,受到了国内外学术界的欢迎。2008 年 12 月,华东师范大学中国现代城市研究中心主办了“人口流动与城市适应”学术会议,现从会议提交的论文中选编出版《中国城市研究》第二辑。商务印书馆对《中国城市研究》第二辑的出版给予了大力支持,在此我代表中国现代城市研究中心表示衷心的感谢。

中国城市化的进程任重而道远,其健康发展不仅有助于中国现代化目标的顺利实现,也是对世界和平发展的重大贡献。就此而言,中国城市研究的意义已尽在其中,而中国城市科学的发展前景也必然更加美好。

宁越敏

华东师范大学中国现代城市研究中心主任

2009年9月

目 录

前言

中国户籍制度改革历程的观察与思考·····	丁金宏 严士清 张 玮 王 琼	(1)
城乡人口差别和城市化的差别效应 ·····	朱宝树	(15)
我国城市外来流动从业人员的养老保险探索 ·····	桂世勋	(23)
Labor Mobility, Technological Progress and Urbanization: Empirical Evidence from China ·····	GU Yu CHEN Song	(32)
人力资本、社会资本、就业方式与劳动力收入——进城农民收入分布多元 Logistic 回归分析 ·····	胡宏伟 孟颖颖	(46)
双重“户籍墙”对农民工市民化的影响研究 ·····	刘传江 程建林	(62)
Hukou Identity and Migration in Guangdong ·····	SHEN Jianfa	(78)
从国外民事登记制度看我国户籍制度改革·····	接栋正 丁金宏	(102)
上海市不同户籍劳动力就业状况分析·····	王大彝	(117)
城市劳动力市场职业构成差异及其解释——以上海市卢湾区为例 ·····	余 佳 丁金宏	(139)
人口流动家庭化及其相关问题思考·····	吴瑞君 张嘉宁	(152)
城市流动人口分布变动的研究方法及其应用·····	高向东	(162)
北京市老年流动人口的适应性分析·····	孟向京	(172)
论农民工与城市居民在城市化进程中的差异·····	梅志罡	(180)
春运难题的建构与消解·····	陈友华 苗 国	(188)
融入还是隔离? ——公立学校流动人口子女与城市学生社会距离实证研究 ·····	许传新	(209)
社会转型背景中的农民工教育需求及其供给问题调查报告·····	刘长海 杜时忠	(221)
流动中的“九年义务教育”——南京一所民工子弟学校的田野调查·····	邢宇宙	(232)
上海市中下层新疆移民语言使用状况调查·····	徐连明	(249)
The New Chinese Immigrants in Paris: an Empirical Survey in the Chinese Community of Belleville ·····	ZHAO Yeqin	(259)

中国户籍制度改革历程的观察与思考

丁金宏 严士清 张 玮 王 琼

Retrospect and Prospect of the Hukou System Reform in China

DING Jinhong, YAN Shiqing, ZHANG Wei, WANG Qiong

(The Center for Modern Chinese City Studies and Population Research Institute, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract Although the hukou system defines many inequalities between urban and rural residents in China, it is merely a scapegoat of systematic social discriminations. In last 30 years, the stiff hukou system have been adjusted a little from close door to yes-door-no-license, emphasized the profit from urban side still. As local reform practices are concerned, on the one hand local government were just conservatively translating hukou related new policies from the central government, on the other cities were enthusiastic about excavating the potential value in urban hukou. The hardest obstacle fronting the hukou system reform is "local public ownership". For the long run, the key point to succeed the hukou system reform is to establish an urban-rural integrated social security system dominated by the central government. The function of the hukou system should return to its original role of civil registration.

Keywords hukou system; reform; China

摘 要 户籍制度虽然界定了城乡居民的社会经济地位的诸多差别,但它并不是不平等制度的本体,而是不平等制度的替罪羊。过去 30 年的户籍制度改革主旨是维护城市一方的利益,对来自农村的流动人口采取“开门不开户”的变通政策。城市和地方实施的户籍制度改革一方面是对中央有关改革的制度传递,另一方面是对户口含金量的深度“挖掘”,具有浓厚的被动色彩和地方利益动机。地方公有制是户籍制度改革困难的主要症结,建立中央主导、城乡一体的社会保障制度是户籍制度改革的基本前提,回归民事登记制度是户籍制度长期生存的功能保障。

关键词 户籍制度;改革;中国

中国的户籍制度历史悠久,它具有一隐一显两大基本功能,显性功能就是统计人口信

息、把握国情国力,隐性功能就是服务于统治和管理;显性功能是贯通古今的,而隐性功能的具体内涵则因时代而嬗变。封建时代的户籍制度主要是关注的是兵源、税源,以致户口统计一度被简化为对“丁”的统计;在微观意义户籍制度还可以帮助统治者监视居民的活动意向,限制其活动范围。新中国建立的户籍制度,主要是为了助推和保障重工业优先的国家发展战略(蔡昉,2000),微观上成为维护公民权利、开展社会管理和配置公共资源的有效工具,宏观上对稳定城市秩序、保障城市供给、控制城市规模发挥了重要的历史作用。直到今天,户籍制度仍然是我国人口登记管理的基本制度和人口常规统计的主要手段。

改革开放以来,市场经济推动了人口的大规模流动,也严厉地冲击着户籍制度,改革户籍制度的呼声日益高涨,中央和地方政府为此作出了不少探索性尝试。然而由于大量的现行社会管理制度嫁接于户口,改革面临巨大的困难和障碍,进程十分缓慢,甚至出现了异化的寻租性“改革”。本文旨在通过分析我国户籍制度存在的主要问题,考察近年来户籍制度改革实践,思考和寻找可行的改革路径。

1 户籍制度界定了我国城乡居民的地位差别,但它不是不平等制度的本体,而是一只替罪羊

从表现上看,户籍制度定义了诸多的当代中国的社会差异,成为倡导城乡平等、人群平等的学者、舆论首当其冲的抨击对象。这些不平等主要表现在以下三个方面。

1.1 教育权利的不平等

我国的城乡教育资源没有打通,即使是在基础教育阶段也是如此,最典型的表现是城市中小学对非户籍学生收取借读费。跟随父母进入城市的流动青少年中有许多尚在学龄阶段,为了解决这些特殊孩子的就学问题,国家教委于1996年颁发了“城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法(试行)”,1998年公安部和国家教委联合颁布了“流动儿童少年就学暂行办法”,要求城市中的公办学校向他们敞开校门,但同时又许可学校向借读生“父母或其他监护人收取一定的费用”,借读费成为了非城市户籍学生分享城市教育资源的一份合法的额外学费。

借读费用给流动人口家庭带来了不小的经济负担。比如,“试行办法”在河北廊坊等六市区试点时,小学和初中的平均借读费分别高达307元和562元,相当于当时当地农民工一两个月的收入(余舰等,1997)。有些城市还不断提高借读费标准,比如,深圳市从2001年春季起调高了当地的借读费标准,小学从每生每学期300元提高到400元,初中从450元提高到600元,进一步加重了农民工的负担^①。

在非义务教育阶段,不仅存在城乡分隔,而且存在地区分隔,而户口正成为这些分隔的

合法有效的幕墙,“高考移民”成为户口投机与反投机斗争的一个焦点。我国的高考招生制度实行的是分省区定额录取的模式,由各省、市、自治区为单位确定录取名额,划定高考录取分数线。经济相对发达、高等教育资源丰富的城市和东部地区往往通过单独命题的方式,实质性降低本地考生的录取标准,高考录取率明显高于农村及中西部落后地区。城市学生考上大学的几率也相对较高,城市户口无形中成为城市学生高考上榜的场外加分因素。高考制度恢复以来,这种地区分隔越演越烈,变相剥夺了许多落后地区、农村地区青年的深造和发展机会,可以说是教育制度在人文意义上的倒退。

流动人口子女虽然可以通过借读方式在城市接受基础教育,但是由于没有城市户口,仍然可能面临“上得了学,升不了学”的尴尬处境。上海等特大城市只对部分特殊人才子女放开中考、高考的报名资格,而且毕业时被作为“非本地生源”对待,也就是说如果不能在上海找到正式工作或继续升学,就必须回户口所在地或到第三地落户^②。

1.2 就业机会和待遇的不平等

本地人员就业优先被视为城市就业制度中天经地义的安排,地方城市政府对本地户口人员的就业机会曾经有许多保护措施,城市用人单位招工时必须遵照“先城市后农村”的原则进行(李若建,2002),城市政府对使用外来从业人员的行业、工种也曾设置许多限制(俞德鹏,2002)。

目前,城市就业保护的一些明文规定已经被逐步取消,许多企业出于用工成本考虑也愿意招聘非户籍员工,但是机关和事业单位在招聘员工时还是若隐若现地限制非户籍人员。有些城市明确要求报考的社会人员必须具有当地常住户口^③;有的只对个别紧缺专业的外地人才放开户籍限制,且报考者必须符合城市的人才引进条件^④;有的城市允许非户籍人员报考,但对非当地户籍的报考人员设置了高于户籍人员的学历要求^⑤。

城乡户口在就业待遇上也表现出明显差别。农民工在城市中通常“被选择”从事强度大、报酬低、环境差的体力劳动(陶怀颖,2006);即使是从事同样的工作,福利待遇也显著低于城市居民;遭遇失业时没有安置、没有救济、没有再就业服务。

1.3 社会保护方面的不平等

当前,我国的社会保险制度分为适用于农民和适用于市民两种,市民的保险待遇明显优于农民。

比如养老保险,城市开展得早、覆盖面广、保障力度大,而乡村则尚处于初创阶段,在保障方式、资金来源、统筹范围等方面与城市存在很大差异(表1)。由于养老保险水平的城乡

差异,在城市的农民工常常无法参加城镇企业职工养老保险,即使参加了也往往由于户籍地与参保地的不一致,带来账户转移、年限核算、退休待遇等一系列制度上没有标准答案甚至没有参考答案的颇为纠结的难题,以致许多农民工干脆敬而远之。

表 1 我国城乡养老保险制度对比

制度内容	地区	
	城市	农村
保障方式	社会统筹和个人账户相结合	社会养老保险与家庭养老相结合
资金来源	国家、企业、个人共同负担	个人为主,集体补助,国家扶持
资金运行	半积累半现收	完全积累制
统筹范围	省、自治区、直辖市	县
推行方式	强制性	政府引导与农民自愿结合

资料来源:姬便便,2004。

再比如医疗保险,城镇职工基本医疗保险的筹资标准高于新型农村合作医疗,“新农合”的最低筹资标准为每年每人 50 元起步,现在不少省区已提高到 100 元;而城镇职工基本医疗保险中,职工个人缴费部分为个人月收入的 2% 左右,哪怕按照每月 500 元的工资计算,单是职工缴费每年每人就达到 120 元,再加上企业缴费部分,总额大大高于农村保障水平。城镇医疗保险制度的保障力度也大于“新农合”,前者兼顾职工的小额门诊医疗与大额住院医疗,而后者以“大病统筹”为主,没有大病的农民每年只能享受一次常规性体检。

至于失业保险,目前还只针对城镇和部分在城镇居民的合同制农民工。根据我国《失业保险条例》规定,城镇企业事业单位和城镇职工必须按照规定缴纳失业保险费,失业后可以按月领取的失业保险金;农民合同制工人本人不缴费,但失业后他们只能领取一次性生活补贴,没有医疗补助金等其他失业待遇;没有劳动合同的农民工不在保障范围之内。上海、深圳等社会保险待遇较高的城市,则明确规定具有“本市城镇常住户口”的职工才能享受失业保险待遇。

此外,城市中的最低生活保障制度、廉租住房制度等社会救助性质的社会福利对农民和农民工也基本上是排斥的。

表面上看,这些城乡居民待遇的不平等都可以“追溯”到户籍制度,似乎户籍制度是“万恶之源”。然而事实上,户籍制度的本质是对稀缺资源的分配设置许可,从最初的商品粮到今天的教育、就业、住房、医疗、养老等社会福利,户口成了地方政府分配社会资源、推行社会福利的最方便的“挂钩”,成了城市、发达地区保护自身利益的制度工具,是制度性不平等的替罪羊。试想,如果国家建立不分人群的社会保障制度、大学招生制度,那么户口无论有多大的神通,也无法这样将人群分级分等。从这个意义上说,户籍制度自己不能解放自己、自

己不能改革自己,社会制度特别是社会保障制度的改革才是改革的原始命题。

2 中央政府层面的户籍制度改革:城市维护—有限开放—城乡统筹

2.1 “拨乱反正”:城市维护性改革

“拨乱反正”是改革开放的前奏,落实户口政策、恢复城市秩序是拨乱反正的重要主题。

第一,解决返城“知识青年”的户口问题。20世纪50年代,国家动员城市知识青年到农村插队落户,主观愿望是让城市青年“接受贫下中农再教育”,以培养无产阶级接班人,客观的目的是减轻城市日趋严重的就业压力。然而实际上这两项目标都没有达成。知识青年在农村、农场并没有真正接受贫下中农的教育,相反双方的关系紧张,知识青年受到歧视、迫害的现象相当普遍。知青上山下乡也给国家带来重大经济损失,国家不但没有甩掉剩余劳动力的沉重包袱;相反,加深了就业问题的复杂性和严重性,也给国家财政造成巨大压力。从1962年到1979年,国家财政支出用于知识青年上山下乡工作的经费达65.8亿元人民币,加上企事业单位为知识青年上山下乡拨出的经费,总支出达100多亿元。

巨额花费却没有真正解决城镇知识青年的就业问题,“上山下乡”及其招工等工作中营私舞弊、贪污腐败现象频发,使城市知识青年就业问题更加困难,更加复杂化。“上山下乡”还将城市中的就业压力和人地关系矛盾传递到了农村。在整个“上山下乡”运动中,下放知青达1700余万,真正跨省安置到地广人稀的边疆和一些内地贫困地区的人数不过140余万。经济愈发达的省份,城市化程度愈高,城镇人口愈多,知识青年下乡的任务愈重,而恰恰是这些省份人多地少的矛盾更为突出。许多城市的郊区劳动力已经过剩,接收了大批知青,生产增长赶不上人口增长,加之生产队还要为知识青年种菜、做饭、盖房、派工、贴钱,增加了开支,影响了农民的收入。例如,北京市郊区有农田约为640万亩,农业人口380余万,农业劳动力160万余人,人地矛盾比较尖锐。然而,在“上山下乡”运动中,还先后安置了38万知识青年(刘小萌,1998)。他们与当地农民争口粮、争工分、争土地,在挤压农民利益的同时,使人地矛盾更加尖锐、环境压力剧增。

从1978年开始,国家调整上山下乡知识青年的安置力度。1972年底以前下乡插队的130万老知青优先安排回城,基本上在1979年解决其返城、落户问题。对45万已婚的插队知青,原则上就地就近通过社队和县办企业安排工资,解决其进城及落户问题。对跨省下乡的51万知青,由动员城市和安置地区双方协商,共同负责安排。对国营农场的160万知青在稳定的前提下,采取逐步调出的措施解决其工作和返城落户问题。经过“拨乱反正”后的几年努力,除少数特殊情况外,留在农村的860万知青的返城落户问题基本得到解决。

第二,知识分子家属“农转非”。1980年9月,公安部、粮食部、国家人事局联合颁布的“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规定”。规定指出,知识分子中的高级专业技术干部、部分中级专业技术干部在农村的配偶和15周岁以下的子女(包括已成年,但因病残生活不能自理的)以及丧失劳动能力、在农村无依无靠的父母,应当准许将户口迁入城镇,由国家供应口粮。

十一届三中全会解决的一个重要议题,是对社会主义社会的主要矛盾进行了重新认识。重新确立了马克思主义的政治路线,果断地停止使用“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的口号,作出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来,并富有远见地提出了对党和国家各个方面的工作进行改革的任务。

1978年3月18日全国科学大会在北京召开,邓小平在大会开幕式上的讲话中强调,科学技术是生产力,承认从事科学技术工作的人是劳动者,科技人员是工人阶级队伍中掌握现代科技知识的一部分,他们的智慧和劳动对于企业的进步与发展起着愈来愈重要的作用。因此,科技界的拨乱反正、落实党的知识分子政策是拨乱反正的重要一环。

解决知识分子家属“农转非”,是落实知识分子政策的重要举措。以山东省青岛市为例,1981~1992年,科技干部家属“农转非”人数最多的1988年,办理科技干部家属农转非2873人,约占当年全市非农业人口1.84%。1981年是办理科技干部家属农转非最少的一年,办理8人,约占当年人口的0.007%。12年间,青岛市共办理科技干部家属“农转非”6623人,平均每年552人,约占全市非农人口的0.4%^⑥。同样,在高等院校和科研院所较为集中、中高级知识分子数量相对较多的西安市,1980~1984年共办理专业技术人员家属子女“农转非”6326人^⑦,平均每年1265人,约为全市非农人口的0.8%。科技干部家属“农转非”增加了城市就业压力、对城市的基础设施产生了一定的冲击,但这一举措却为知识分子解决了后顾之忧、调动了其积极性和创造性,对加快经济发展、加速我国现代化步伐具有深远的意义。

第三,解决落实政策的干部及其家属的户籍问题。十一届三中全会以后,随着政治上的拨乱反正,一系列冤假错案逐步得到了平反,落实政策的干部及其家属的户籍问题得到了解决。

被下放到农村、“五七”干校、“五七”农场劳动的干部及其家属主要有两类。一是20世纪50年代反“右倾”及其扩大化时期,被划为“右派”的知识分子及其被株连的家属,他们被下放到农村进行劳动改造。二是“文革”时期,被下放到农村、“五七”干校或“五七”农场劳动改造的知识分子、干部及其家属。据统计,在“文化大革命”期间,中央一级机关共开办“五七”干校106所,各省、市、自治区开办“五七”干校1497所。全国共下放干部118万人。其中,中央机关11.9万人,省级机关25.8万人,地级机关30.8万人,县级机关49.5万人。作为稀缺资源的城市户口,是落实政策的干部、知识分子及其家属的政治地位的象征和生活待

遇得到改善的保证。

“拨乱反正”是对“文革”时期被打乱的城市秩序的恢复性改革,是对部分被剥夺户口的城市居民的维权性改革,是对城乡隔离制度的维护性“改革”。

2.2 从“自理口粮”到自由落户:小城镇户籍制度的全面松弛

1984年1月1日,中共中央“关于1984年农村工作的通知”指出:越来越多的人脱离耕地经营,转入小工业和小集镇服务业“是一个必然的历史性进步,可以为农业生产向深度广度进军,为改变人口和工业的布局创造条件”。决定在“1984年,各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点,允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。

1984年10月,国务院发出了“关于农民进集镇落户问题的通知”。规定凡申请到集镇(指县以下集镇,不是城关镇)务工、经商和办服务业的农民及其家属,在城镇有固定住所,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,发给“自理口粮户口簿”,统计为“非农业人口”。但其粮油要自理,粮油部门要做好加价粮油的供应工作,可发给“加价粮油供应证”;地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便,并将他们纳入街道居民小组进行管理,使其同集镇居民一样享有同等权利,履行其应尽的义务。

由于“农转非”政策范围以外的投资办企业人员、被征地农民等大量增加,加上“农转非”欠账太多,不少地区出现了买卖“非农业户口”的现象。为了缓减“农转非”指标过少和大量农民要求进城落户的矛盾,公安部在1992年8月拟就了“关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知”,征求各部门和地方政府的意见。从1992年10月开始,广东、浙江、山东、山西、河北、上海等十多个省市先后以省政府名义下发了实行当地有效城镇居民户口的通知,并着手试行。

当地有效城镇居民户口制实施的主要范围是小城镇以及国务院或省级政府批准建立的经济特区、经济技术开发区高新技术产业开发区,重点为县城以下集镇。办理对象应符合在常住地登记户口的原则,生活基础必须转至迁入地,履行正常的户口迁移手续。同时,拥有当地有效城镇居民户口的居民和当地城镇居民应享有同等权利,履行同等义务。

因为当地有效城镇居民户口的户口簿为蓝色,故也称为“蓝印户口”。实行“蓝印户口制度”的省份,不再办理自理口粮户口,即把自理口粮户口纳入蓝印户口的管理范围。而“蓝印户口”也同样具有过渡性质。大多数省市在“蓝印户口”管理规定中都写明了转为正式户口的条件。

1997年6月,国务院批转了“公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和完善农村户籍管理制度意见的通知”。规定在继续严格控制大中城市特别是北京、天津、上海等大城市人口机械增长的同时,改革小城镇的户籍管理制度。要求在县(县级市)城区的建成区和建制镇的建成区进行积极稳妥、有步骤、有秩序的改革;先期进行两年的户籍管理制度改革试点,然后在总结经验的基础上,分期、分批推开。对在小城镇已有合法稳定的非农职业或者

已有稳定的生活来源,而且在有合法固定的住所后居住已满两年的,可以办理城镇常住户口。这包括从农村到小城镇务工或者兴办第二产业、第三产业的人员;小城镇的机关、团体、企业、事业单位聘用的管理人员、专业技术人员;在小城镇购买了商品房或者已有合法自建房的居民。并明确规定上述人员的共同居住的直系家属,可以随迁办理城镇常住户口。外商、华侨和港澳同胞、台湾同胞在小城镇投资兴办实业、经批准在小城镇购买了商品房或者已有合法自建房后,如有要求,可为他们需要照顾在小城镇落户的大陆亲属办理常住户口。在小城镇范围内居住的农民,土地已被征用、需要依法安置的,也可以办理城镇常住户口。

在小城镇户籍制度改革试点的基础上,2000年7月5日,中共中央、国务院发出了“关于促进小城镇健康发展的若干意见”。其中规定,改革小城镇的户籍管理制度,从今年起,凡在县级市区、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。对在小城镇落户的农民,各地区、各部门不得收取城镇增容费或其他类似费用。对进镇落户的农民,可根据本人意愿,保留其承包土地的经营权,也允许依法有偿转让。这意味着小城镇户籍的放开和居民权益的平等化。

从自理口粮到自由进入,小城镇的户籍制度改革应该是基本到位了,但是小城镇是不受农民工青睐的迁移目的地,实际进入小城镇落户的农民数量有限,不少小城镇的人口还出现了净减少。

2.3 认可流动:开门不开户

人口流动实质性地推动了中国的户籍制度改革。20世纪80年代初,农村实行家庭联产承包责任制,农业劳动生产力得到了解放,长期困守土地的大量剩余劳动力也得到了释放。人民公社组织体系失去了对农村人口的控制作用,限制人口迁移的户口管理制度被冲开豁口,农村向城市的人口流动渐成潮流,势不可当。中央政府对待人口流动的态度由限制转向认可、从劝阻转向规范引导。1983年的1号文件指出,农民可以按地域联合,也可以跨地域联合。尽管中央文件的表达较为含糊,人口的流动毕竟得到了中央政府的认可。这是对我国几十年来形成的城乡分割的户籍管理体制的否定,揭开我国户籍制度改革的序幕。

为了有效引导和管理流动人口,国家颁布了暂住证、寄住证制度和居民身份证制度。1985年7月,为规范流动人口的管理,公安部颁发了“关于城镇暂住人口管理的暂行规定”。其中规定,对暂住时间拟超过3个月的16周岁以上的人员,可申领暂住证;对外来开店、办厂、从事建筑安装、联营运输、服务行业的暂住时间较长的人员,采取雇用单位和常住户口所在地主管部门管理相结合的办法,由这些单位的负责人登记造册,及时报送公安派出所或户籍办公室,登记为寄住户口,发给寄住证。暂住证、寄住证制度的实施,标志着国家对乡镇之

间、城乡之间公民迁徙自由的初步放开,标志着公民开始拥有在非户籍所在地长期居住的合法权利,进一步推动了人口流动。

1985年9月全国人大常委会颁布了“中华人民共和国居民身份证条例”,在我国正式实行居民身份证制度。这一制度规定:“公民在办理涉及政治、经济、社会生活等权益的事务时,可以出示居民身份证,证明其身份。”这一制度是对我国居民实行证件化管理、由静态管理走向动态管理的重要开端,是对不利于单一人口流动、一户一册、家庭成员不可分割、具有多功能的集体“身份证”——户口簿的某些方面予以否定,政府的民事管理主渠道逐步由户口管理转向人口管理。

虽然身份证、暂住证、寄住证等新式证件制度认可了人口流动事实上的合法性,但是流动人口在城市的社会经济待遇仍然与城市居民泾渭分明,是“开门不开户”半程改革。新近许多城市推出的居住证制度提高了部分非户籍人口的待遇,但是享受的人群被严格限定在“人才”层面。

无论是小城镇户口放开,还是允许农民进城就业,从户籍制度改革的角度看,都是城市对农村的一种有限度的开放,相比于过去的城乡隔离、城市封闭,是很大的进步。

2.4 农村社保:城乡统筹的户口改革的新基石

自1992年实施农村社会养老保险计划,由当时的民政部门主导,以县级为统筹单位,实行完全的个人账户,以农民缴费为主,以村集体经济组织补助为辅,有的县乡政府还给予农民参保补贴。1999年中国政府决定把农保管理经办机构由民政部转至新成立的“劳动和社会保障部”,但是由于中央政策不明、基金底数不清,移交并不顺利,相当长时期处于“民政不管、社保不接”的尴尬状态,不少农民选择退保。

2009年,国家启动“新型农村社会养老保险”试点工作,在全国选择10%的县(市、区)试行“新农保”计划,“年满16周岁、不是在校学生、未参加城镇职工基本养老保险”的农村居民均可参加,中央年度安排30亿元财政对东、中、西部的各试点省份给予不同比例的补助。“新农保”在筹资机制上实行“个人缴费、集体补助、政府补贴”三结合的方式,农民可自愿选择参保与否。农民参保时,按照当地县市上一年度的农民人均纯收入的一定比例缴费,村集体可给予补贴,各级政府也根据地方财政能力给予一定的补贴。农民个人缴费部分,全部进入个人养老账户,参保者达到退休年龄后,可领取“个人账户养老金”;而各级政府的补贴,将为参保农民提供“基础养老金”。

“新农保”尽管水平低、基数小、结构相对简单,但是它已经初步具备了与城镇养老保险对接的“形制”,使覆盖城乡的统一的社会保障制度有了新的基石,为户籍制度的长期根本性改革奠定了基础。

3 城市户籍制度改革的地方实践:规范传递—价值挖掘

3.1 外来人口暂住户口管理:规范传递与扩散

尽管中央政府认可了农村向城市的人口流动的事实上的合法性,但是地方,特别是接受流动人口数量巨大的沿海热点城市对待流动人口的态度还是有些诚惶诚恐、不知所措。一方面这些城市的发展需要这些外来的年轻劳动力;一方面流动人口给城市交通、住房、卫生、治安甚至是就业都带来冲击性影响,一时间难以适应。一些城市制定了旨在限制和规范流动人口活动的地方性的“外来流动人口管理条例”,它们是对流动人口管理规范的最初探索,事实上成为国家有关流动人口管理规定的参考蓝本。

1985年,公安部颁布了“关于城镇暂住人口管理的暂行规定”。这一条例一方面照顾了城市对人口流动的有序化、规范化、限量化的要求;另一方面,通过证件化管理,承认流动人口的合法性,保护流动农民工的正当权益。

暂行规定出台后,各地纷纷制定新的管理条例,对这一“规定”加以细则化。这一过程是地方对国家有关暂住人口管理规则的被动的下向传递,地方自我创新的成分不多。但是从地方出台管理条例的时间次序,仍能看出各地对流动人口管理规则需求的迫切程度的差异,表现出类似“创新扩散”的空间进程模式。最早一批制定外来人口户口管理法规规章的省市主要分布在华北部分地区、东北地区、华东地区和中南部分地区,包括北京、天津、河北、内蒙古和黑龙江、吉林、辽宁以及山东、江苏、上海、浙江、广东等省份。随后,该政策逐步向周边及西南和西北地区扩散(表2、表3)。

表2 各省份制定外来人口户口管理法规规章的时空顺序

年份	省份					
	华北	东北	华东	中南	西南	西北
1984			上海(寄) ^③			
1985	北京					
1987			浙江			
1988	天津	黑龙江、辽宁	上海			
1989		吉林		广东、海南		
1990						宁夏
1992	内蒙古					