

● 公安理论及软科学研究计划项目

迁徙自由研究

——户籍制度改革的经济与宪政背景

郭景华 等 / 著

黄河出版社

公安理论及软科学研究计划项目

(项目编号: 200337033301)

迁徙自由研究

——户籍制度改革的经济与宪政背景

著者 郭景华 刘小生 张燕芹
吕绍忠 王精忠

黄河出版社

责任编辑◎李景荣 封面设计◎张宪峰
监 制◎葛春亮

图书在版编目 (CIP) 数据

迁徙自由研究/郭景华等著. —济南: 黄河出版社,
2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5460 - 0094 - 7

I. 迁… II. 郭… III. 人口流动-研究-中国 IV.
C924. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 184764 号

书名 迁徙自由研究
著者 郭景华 刘小生 张燕芹 吕绍忠 王精忠
出版 黄河出版社
发行 黄河出版社发行部
(济南市英雄山路 21 号 250002)
印刷 济南申汇印务有限责任公司
规格 850 × 1168 (毫米) 32 开本
7. 375 印张 185 千字
版次 2009 年 10 月第 1 版
印次 2009 年 10 月第 1 次印刷
印数 1—1000 册
书号 ISBN 978 - 7 - 5460 - 0094 - 7
定价 26.00 元

前 言

迁徙自由源于维持生存的自然权利，有助于人的自我实现、自我发展，是人类追求公平正义、实现美好生活的重要途径。迁徙自由是现代法治国家公民的一项基本人权和一项重要的宪法权利。我国 1954 年宪法第 90 条第 2 款曾明文规定：“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”但到 1975 年宪法又取消了自由迁徙的条款，现行宪法也没有恢复公民的迁徙自由权。然而，依据现行宪法中有关人身自由权的规定，迁徙自由作为公民人身自由权的一项权利延伸，应当蕴涵在宪法的精神之中。因此在法理上，迁徙自由权无疑是人的一项基本权利，应当得到立法的认可。在我国，迁徙自由与户籍制度有着难以割舍的关系。随着我国经济社会的迅速发展，与时俱进地改革户籍制度、促进迁徙自由是时代的迫切要求。

长期以来，我国户籍管理的主要依据一直是 1954 年全国人大常委会通过的《户口登记条例》，将公民户口严格划分为农业户口和非农业户口，控制农业人口迁往城市，其核心恰恰是对公民迁徙自由权的限制。在这种户籍制度下，“户口”不仅是一种身份的体现，而且是对资源、利益享有权的确认，户籍也因此承载了太多的附加功能——就业、教育、住房、医疗以及公民的许多权益事务。近年来，为户籍管理立法一直是一些全国人大代表的呼声。早在 2003 年十届全国人大一次会议上，就有代表提出要制定《户籍法》，建议从立法上将户口迁移审批制改为登记制。2007 年公安部承办的 452 件代表、委员建议、提案中，涉及户籍管理的 97 件，占总数的 21.5%。2008 年“两会”期间，

公安部再次发布消息，14 个部委正在协商户籍改革。这已是公安部连续三年在“两会”期间传达要推进户籍改革的信息。

户籍制度改革是我国社会管理体制的一项重大改革，事关人民群众的基本权利和切身利益；同时也是经济体制改革的重要内容。户籍制度改革本身并不复杂，但附加在户籍制度之上的相关经济社会政策以及由此形成的社会利益分配格局却是错综复杂的。当前，全面推进户籍管理制度改革要着力从以下方面着手：要严密户口登记，强化户籍管理基础性工作。建立城乡统一的户口登记制度。积极调整户口迁移政策。在全面推进小城镇户籍管理制度改革的基础上，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，由各地政府根据当地经济和社会发展的实际需要及综合承受能力制定城市发展总体规划和人口发展规划，以落户条件取代计划指标。特大城市和大城市要保持人口的适度机械增长，对其周边地区和卫星城镇，要制定相应的鼓励措施，以吸纳城区人口和本市农村人口为重点，促进其人口规模的形成和逐渐扩展。要加快户籍管理立法步伐。

户籍制度改革的目标是建立城乡统一的户口登记制度，放宽户口迁移限制，引导人口的合理有序流动，促进社会主义和谐社会建设。户籍制度改革将为最大限度地发挥人的知识、智力、智慧创造条件，使人力资源得到合理配置，促进人口合理有序流动，其最终目的是实现迁徙自由。

本书属于公安理论及软科学研究计划项目《迁徙自由研究——户籍制度改革的经济与宪政背景》的最终成果。在研究过程中，由于我国经济社会发展迅速，户籍制度改革不断推进，为研究工作的开展带来了预想不到的难度。在研究中，我们本着求真务实的原则，肯定了近年来户籍制度改革已经取得的宝贵成果，从理论上说明了当前公安机关户籍制度改革方向的正确性，同时，将迁徙自由作为户籍制度改革的经济与宪政背景，从经济

学、法学、社会学等多个理论视野，运用比较研究、历史研究等多个研究方法深入探讨和分析流动人口、城市化以及户籍制度改革之间的辩证关系，剖析了流动人口管理服务工作的努力方向，回答了社会对户籍制度改革的诸多疑问，揭示了户籍制度改革所触及的社会深层次矛盾，阐明了户籍制度改革的艰巨性、漫长性和复杂性，以期对稳步推进户籍制度改革有所裨益。尽管在研究和成书的过程中我们尽了很大努力，但本书的缺点和疏漏在所难免，我们诚挚地希望读者批评指正。

作 者

2008 年 1 月 28 日

目 录

前言	(1)
绪论 流动人口、城市化与户籍制度改革	(1)
引言 老张家的故事	(8)
第一章 计划经济，先城后乡	(13)
一、中国的计划经济造就了中国特有的户籍制度	(13)
二、计划经济时代的市民福利	(19)
三、计划经济时代的农民负担	(21)
四、后期的低效率来自城乡隔离还是城市内部平均分配	(23)
五、计划经济总会走进死胡同，城市户口不再是“铁饭碗”	(26)
六、结论	(29)
第二章 社会保障，城乡有别	(31)
一、社会保障制度兴起的原因	(31)
二、社会保障的成本与效益	(35)
三、城市贫困问题已经十分严重	(40)
四、城市社会保障压力重重	(42)
五、农民负担与农村贫困问题	(50)
六、农村社会保障：以低成本实现稳定	(52)
七、结论	(60)
第三章 流动人口，亦城亦乡	(62)
一、数量巨大的流动人口	(62)
二、流动人口的特征和前景	(63)

三、农民工与劳动力市场	(66)
四、农民工与社会稳定	(76)
五、农民工流动就业的现象将长期存在	(82)
六、户籍制度与劳动力梯度转移	(88)
七、流动人口需要单独制定政策	(90)
八、流动人口居住证制度	(100)
九、结论	(104)
第四章 以城带乡，城乡统筹	(106)
一、新农村建设的背景	(106)
二、新农村建设对人口流动产生的影响	(109)
三、新农村建设的重点	(111)
四、教育是保证人口良性流动的关键	(114)
五、迁徙自由，由乡到城	(126)
六、结论	(131)
第五章 反思中国古代人口迁徙政策	(136)
一、对人口流动进行干预的传统	(136)
二、政策的背景：生存危机与被动迁徙	(137)
三、荒政与国家人口迁徙政策	(140)
四、国防与国家人口迁徙政策	(145)
五、土地赋税制度与国家人口迁徙政策	(150)
六、结论	(153)
附录：	
1. 山东省人民政府办公厅转发《省公安厅关于进一步 深化户籍管理制度改革的意见》的通知	(157)
2. 济南市深化户籍制度改革暂行办法	(161)
3. 济南市公安局关于贯彻市政府《济南市深化户籍 制度改革暂行办法》有关问题的通知（试行）	(167)
4. 青岛市人民政府关于进一步深化户籍管理制度改革	

的通知	(184)
5. 青岛市公安局关于贯彻执行青岛市人民政府《关于进一步深化户籍管理制度改革的通知》的通知	(190)
6. 临沂市人民政府关于批转临沂市公安局进一步改革户籍管理制度意见的通知	(197)
7. 临沂市公安局关于贯彻《临沂市人民政府批转临沂市公安局关于进一步改革户籍管理制度意见的通知》的实施办法	(200)
8. 陕西省人民政府办公厅转发省公安厅关于进一步深化户籍管理制度改革意见的通知	(208)
9. 厦门市户籍管理若干规定	(212)
参考文献	(219)

绪论 流动人口、城市化与户籍制度改革

检索近 20 年的社科文献，三农问题、户籍制度改革、迁徙自由、劳动力市场及城市化几个关键词之间表现出了高度的关联性。五者之中，“三农问题”是“问题”所在，即开展研究的价值或主要价值所在。其余四者则具明显的方法色彩，反映了研究者选择的切入点和分析工具。20 年之间，三农问题表现出不同的阶段性特点，一直是现代化的重大障碍，但也因此对学术界产生了巨大而持久的吸引力。

改革开放 30 年来，中国社会发展和人民生活发生了翻天覆地的巨大变化，一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。当前，中国的工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，为无数中国农民过上城市生活提供了一种新期待，因此，对迁徙自由的关注便具有了明显的现实意义。中国复杂的国情，往往使从国外简单“拿来”的现成方案不切实际。数亿农民中的强者已成为城市的主人，而其中的弱者尚处于温饱状态，甚至还不能衣食自给。自由并非都是他们的首选，城市也非人人的天堂。对自由的偏爱，不能代替对生存的关怀。作为一种研究方法，将迁徙分为生存型和发展型十分必要。前者是指背井离乡的农民为生存而进城务工，却难以融入城市生活；后者是指经过不同方式已经落户城市的原农村人口，他们享有城市市民的有关待遇。前者关系到生存权，后者对应的是自由权。中国的现代化，其根本道路是可持续的城市化。这一过程必须通过正确灵活的政策性迁徙干预和法律上的迁徙自由相结合来实现。当前政府实行的大城市户籍准入、居住证模式和新

农村建设，正是一种务实的选择。

本研究旨在探讨安全、稳健、可持续的城市化之路以及配套的法律制度及政策，强调了户籍制度在劳动力转移过程中的诱导、控制、缓释、筛选作用，论证了落户条件的必要性和差异性，肯定居住证模式是今后流动人口管理发展的方向，阐明人力资本水平是城市化质量和速度的主要制约因素，平等化取向的教育大投入是加速城市化的关键，通过回顾古代国家人口迁徙政策的历史发展，揭示了国家干预人口流动的历史必然性。

具体而言，本研究主要的研究角度和结论包括：

一、重新审视计划经济与户籍制度的关系和户籍制度对城乡差别的影响

1. 新中国成立后对计划经济模式和优先发展重工业战略的选择具有历史必然性，这也决定了较长时期必然实行城乡有别的分配模式。严格的户籍管制为工业化的原始积累提供了有利条件，但是当前学术界普遍高估了户籍制度对城乡差别的影响力。

2. 早期城市人口结构的形成基本上不是劳动力市场选择的结果，城市低端劳动力与农村劳动力“同质不同价”。平均主义成为计划经济在分配环节的致命缺陷。计划经济下城市过于强调二次分配，分配方式上的平均化导致市民工资性收入比例低，福利性收入比例偏高，对城市一般市民而言，“户口本”含金量高。因此，户籍制度不是一个对社会劳动生产率独立产生影响的因素。市场经济改变了城市分配和用工模式，劳动力市场开放，劳动力按质论价，为城市低端劳动力与农村劳动力“同质同价”创造了条件。但城乡差别并不因此自然消失或缩小。

二、研究户籍制度与社会保障的关系

城乡具有不同的贫困标准和发生原因，解决思路也不同。在农民规模较大的情况下，需要实行城乡有别的社会保障水平和模式，因此不能高估统一城乡户口、实行一元制的户籍登记管理模式

式的意义。

1. 城市分配方式改革后，大量城市低端人口在劳动力市场上无力与涌入城市的农村优质劳动力竞争，成为规模庞大的城市贫困人口。城市贫困问题比农村贫困问题的破坏力更大，解决起来难度、成本也更大。当前社会保障面临的诸多问题是这种特征的集中体现。因此务必注意不能让农村贫困问题以人口迁徙的方式向城市转移。城市社会保障系统不宜完全向农村开放，否则城市贫困人口不降反增，城市人口容纳能力迅速饱和。新人新办法，老人老办法。这意味着大城市户口仍需一定门槛。

2. 中国农村高度平均化的土地分配在稳定农村贫困人口方面发挥了独特而重大作用。实现均分土地历来要借助户籍制度这种技术手段。今后国家“以工补农，以城带乡”政策的实施，使农村生活成本降低，对农村低收入群体而言，农村户口不是坏事。消除绝对贫困，特别是成规模的绝对贫困，保持农村社会稳定，防止赤贫人口向城市流动，是农村社会保障的主要目标。

三、研究户籍制度与流动人口的关系

流动人口数量庞大，非城非乡，又亦城亦乡，在许多方面需要国家和城市地方为他们单独量身定做有别于城乡居民的政策。

1. 流动人口规模庞大这一事实，说明户籍制度在抑制劳动力流动，特别是农村优质劳动力流动方面影响力是极其有限的。

2. 一定的城市户口准入门槛本身不排斥任何劳动力，只是对流动人口的构成成分、流动方向和时间、定居愿望、预期薪酬、养老模式产生影响。这些影响总的来讲降低了劳动力成本，优化了城市人口结构，迅速壮大了城市，帮助化解了城市改革攻坚阶段特殊的社会风险，因而是正面的。

3. 农村劳动力在城市流动就业而往往不能入籍，相当多的人居无定所，大部分回乡养老，未能最终融入城市。这其实是由于中国城市化过程必然具有的漫长性决定的。没有一个国家像中

国这样，有如此众多的农村人口需要向城市转移，而且基本不能向未开发地区和国外转移。中国的城市化受到极为苛刻条件的限制，因此也产生了与众不同的路径选择。其他小国用一代人完成的城市化，我国用两三代人完成仍不算慢。中国特有国情造就了城市化“两步走”的结果，关键是这种过程必须是可持续的、安全可靠的。

4. 流动人口在城市享受的待遇不如当地居民。这是普遍事实但不能尽归于歧视。大多数情况下，这反而符合劳动力市场新来者竞争策略，因而扩大了劳动力市场规模。一味强调平等，反而会导致劳动力市场萎缩。

5. 流动人口脱离农村，成为城市劳动者，风险伴随收益同时增加。而他们抵御风险的能力逊于当地居民。城市要正视这些风险，要有化解机制。保护好劳动关系中劳动者的基本权益是这种机制的主要内容。总之，流动人口虽然经常被排除在二次分配之外，但城市一定要确保其初次分配的权益。

6. 户籍制度包括户籍管制是一种有用的资源，不要急于否定。改造得当，就能在劳动力转移过程中发挥诱导、控制、缓释、筛选作用，实现劳动力梯度转移。不同的城市在流动人口政策上存在差异，主要是经济因素而非观念因素起作用，反映了对不同劳动力的需求情况。中国目前在流动人口问题上逐步形成的这套体制和做法，鼓励农民进城务工，并能将优秀者留在城市，与保持农村对低端劳动力的吸纳，分担城市养老压力，可以并行不悖。中国的发展，迄今为止，能够避免贫民窟是一项了不起的成就，决不是什么“政绩工程、面子工程”，而是一种政治上必要的清醒。

7. 目前确定的户籍制度改革方向：由地方（城市）政府主导的户籍准入制（代替原来的总量指标控制）和多层次、利益引导型居住证（流动人口管理）模式（代替原来的暂住证），符

合现阶段中国国情和城市化战略的正确方向。随着劳动力短缺时代的迫近，大城市居住证的准入门槛也会逐渐降低，而居住证的“含金量”会逐渐接近本地户口。户籍制度改革只能放权于地方，渐进改革。农村内部，也要探索公民迁徙、定居权利与农村集体经济组织社员权适当分离，减少农民在农村间流动的阻力。与其他重大改革一样，户籍制度改革承载了众多的期望。推进改革，勇气固然重要，智慧则更加重要。

四、研究户籍制度与迁徙自由的关系

完整的迁徙自由包括消极自由和积极自由两个方面，对中国当前而言，后者更真实、迫切。因此教育对加速城市化，提高公民迁徙能力具有最重要的意义。

1. 人权法和比较宪法意义上的迁徙自由是消极自由，不包含国家的作为义务，取消收容遣送措施以后，与目前的户籍制度也不存在根本冲突。不能将城市化的希望过多寄托于迁徙自由这样的法律概念，因为它不针对当前中国的主要矛盾，并不能解决多少实际问题。当前主要矛盾不是迁徙的资格而是迁徙的能力。积极的迁徙自由比消极的迁徙自由更迫切。可持续的城市化有赖于政府推动，需要强调国家的作为义务。

2. 农村人口人力资本投入菲薄，导致在劳动力市场上价格有限。虽在城市务工，大部分人未富先老，不能承受城市生活成本，被迫回乡，而非户籍使然。

3. 人口老龄化到来之前，必须重视教育，加大人力资本投入，开发农村人力资源，避免陷入“相对优势陷阱”，要使人口知识结构适合未来城市需求，增强劳动力的“耐用性”，减轻城市未来养老压力。

4. 国家通过加大教育特别是农村义务教育投入，能有效提高农村人口向城市转移和融入城市的能力。依附于户籍的、对农村不利的教育待遇差别都要在中央政府的统筹下尽快取消。中央

政府对农村教育、农民工培训要承担更多的义务。新农村建设要把教育作为重中之重。城市优质教育资源要向农民工子女开放。为提高这种开放的积极性，可以考虑由中央和省级政府向农民工发放教育券。

5. 进一步壮大高等教育的规模和提高高等教育质量，将“独木桥”变成“高速路”。

五、回顾、反思中国古代国家对人口流动进行干预的传统

1. 回顾历史，理解为什么说迁徙自由是“人从土地解放出来”后才强调的一种自由。

2. 公正地评价，中国古代国家对人口流动进行干预，多数情况下是必要的。历史悠久的户籍制度及传统在历史上主要发挥了积极作用。户籍制度不是中国历史上的污点，恰恰相反，它对维系国家统一、民族血脉和文明延续功不可没。

3. 中国农村社会和经济表现出相当明显的历史惯性。历史经验不失借鉴意义，传统资源不失工具价值。户籍制度对于今天的农村和农民而言，其价值也远不止人口登记功能。

本项研究在以上诸方面的观点，大多具有明显的创新性，力求注重务实，立场鲜明，不迷信教条，克服了同类研究常见的泛道德主义倾向，从户籍这一独特角度深化了对城市化战略和劳动力市场方面的研究。全文能够发挥对当前户籍改革方向从总体上进行理论说明的作用，肯定了户籍改革已经取得的宝贵成果，也有助于揭示户籍改革所触及的社会深层次矛盾，阐明流动人口管理服务工作的努力方向，回答社会对户籍改革的诸多疑问，说明这一改革的艰巨性、漫长性。相信这些研究成果能够帮助社会公众理解户籍改革的真正意义，赢得他们对户政工作的支持、尊重，也有助于廓清已被媒体近乎妖魔化的户籍制度形象，弥合公众在户籍问题上由于感情压倒理性而造成的严重分歧，引导社会舆论向建设性方向发展。

限于研究者的水平，本项研究也存在明显的不足之处，如未能将农村户籍制度与土地制度、集体经济的关系进行更深入的研究，也没有涉及失地农民问题。对城市户口准入标准的说明更是浅尝辄止，等等。这些都需要研究者在今后的工作中继续探索。

引言 老张家的故事

为了叙述方便，本书在一开始便虚构了一个与城市和农村都有密切联系的家庭——老张家。

1980年，某国营企业的职工、老劳模老张同志退休回原籍养老。根据当时的政策，每位退休的职工分配到一个子女“顶替”（有的地方叫“接班”）的指标，作为对劳模的奖励，可以分配两个。然而根据该企业的实际情况，暂时还不能兑现这种奖励，因为企业已经人员富余了。老张有三个儿子在原籍农村务农，具体情况是：张老大，30岁，能力较差，文化水平很低，身体状况不良；张老三，25岁，能力较强，文化水平较高，身体强健；27岁的张老二，情况则介于兄弟之间。到底将这个宝贵的指标分给哪个儿子，让老张颇费考虑。

选择一：首先考虑给老三：因为，1. 让这个最有能力的儿子抓住这个机会，走上大舞台，将来会有大出息；2. 老三的能力发挥出来了，可以回过头来帮助仍在农村的兄弟；3. 老三出息了，自己的养老更有保障。如果给老大，就不能寄多大期望；4. 自己对单位有感情，把最好的儿子给单位，是对单位的贡献。

选择二：但转念一想，又觉得应该给老大。因为，1. 三个儿子当中，最需要帮助的是老大。假如不帮他，他甚至可能说不上媳妇；2. 对兄弟间的相互帮助，不应该寄太高期望，况且，根据自己的经历，同一国营企业职工的收入，与职工个人能力、贡献关系不大，能者多劳但并不多得；3. 自己的养老，已经由国家、单位包下了；4. 单位能接受自己最差儿子，是对自己的帮助。这是最后的机会。