

迁徙自由:我国户籍制度改革的价值取向*

谢锐勤¹, 谢俊平²

(1. 东莞市人民法院, 广东 东莞 523000 ;
2. 华南农业大学, 广东 广州 510642)

摘要:我国户籍制度经历了一个由酝酿形成到严格控制再到一定程度放开的历程,其基本特征是渐进有序地从隔离走向开放。从户籍制度改革的价值取向看,人口流动和城市就业应逐步从区别待遇走向国民待遇、从户籍限制走向迁徙自由,特别是低素质劳动力应当获得同等的迁徙和就业权利。

关键词:户籍制度;政策演进;价值取向;迁徙自由

中图分类号:C912

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)04-0009-04

China's household registration system reform based on free immigration value orientation

XIE Rui-qin¹, XIE Jun-ping²

(1. People's Court of Dongguan Municipality, Guangdong Dongguan 523000, China;
2. South China Agricultural University, Guangdong Guangzhou 510642, China)

Abstracts: China's household registration system undergoes a process from fermenting and forming the system, to strict control and to openness to some extent, and the basic characteristics of the household registration system are gradually open from isolation. Based on the value orientation of the household registration system, the policy for population flow and urban employment between rural and urban residents should be improved from differential treatment to fair national treatment, from household registration system to free immigration, and, especially, to fair immigration and employment for low quality peasants.

Key words: household registration system; policy evolution; value orientation; freedom of immigration

一、我国户籍制度的政策演进

户籍制度,是指与户口或户籍管理相关的一套政治经济和法律制度,其中包括通过户籍来证明个人身份、执行资源配置和财富分配。^[1]新中国成立以后,我国户籍制度经历了一个由酝酿形成到严格控制再到一定程度放开的历程。具体地讲,可分为三个历史阶段:

一是1949—1957年的酝酿和形成期。此时户籍制度已渐渐趋向于以界定和区分家庭和个人身份、对人进行分类控制为目标;并且,随着政府对粮

食进行集中控制,粮食及日用品供应和分配与户口开始联系起来。

二是1958—1978年的严格控制期。此时户籍制度基本遵循一种反城市化的逻辑,政府一味强调用行政命令来控制城市和城市化的发展。这实际上把矛盾积压到农村,使整个社会系统的整合程度降低,社会发展不协调问题突出。

三是1978年后的半开放期。此时户籍制度虽历经调整,但总体上仍是一种身份制度。户口迁移政策虽有松动,但从某种意义上讲,只照顾了少数

* 收稿日期:2007-04-30

作者简介:谢锐勤(1983—),男,广东汕头人,东莞市人民法院,书记员。

谢俊平(1978—),男,广东汕头人,华南农业大学,助理研究员,硕士。

人才,而忽视了大多数公众的需要,是以新的不公平替代了旧的不公平。大城市和中小城市人口之间,尤其是城乡人口之间社会经济地位的不平等依然存在,他们之间的藩篱也仍然存在,现有的户籍制度改革远未解决当前人口迁移中的深层次矛盾。

二、对我国户籍制度改革进程的反思

从新中国户籍制度变迁过程来看,渐进地、分层地改革虽减缓了巨大变革带来的社会震荡,积淀了人们的心理承受能力,但也使户籍改革的力度受到影响,户口迁移障碍没有从根本上解决,并显露出其局限性。

(一)没有从实质上实现居民身份的真正平等

在户籍制度改革的目标上,多数人认为就是要放宽对农村人口的迁徙限制,而较少强调实现社会身份的真正平等。现实情况是:大量农村流动人口并没有被户口管理真正钳制住,他们中有近44%的人常年居住在城市,完全从事非种植劳动;说不是农民,其户口身份却实实在在是农民,城市也并不按常住人口对待他们,他们自己也不认为自己是城里人。^[2]这表明:户籍制度改革的关键不是放宽迁移管制,实现流动农民身份的真正转换,实现农民与城市居民的真正平等,才是户籍制度改革的根本。^[3]但是回顾我国历次户籍制度改革,导致身份、权利、机会不平等的现象依然存在着。例如:户口仍与劳动就业、社会福利等联系在一起;面对城市就业的严峻形势,一些省市采取措施限制甚至排斥农民工进城,形成了城乡劳动力有别的就业体系。这些问题的存在,与我国户籍制度改革的治标不治本的取向是分不开的。

(二)没有解决二元户籍管理制度运行中的深层次矛盾

目前对农民全面开放的大都为小城镇户籍,并且多以有稳定职业或稳定生活来源和合法固定居所为前提。大多数大中城市的户籍则设定了“高租金收入者”准入的入户门槛,即对入户者提出了“购房入户”、“纳税入户”、“投资入户”、“高学历入户”等高租金收入准入条件。^[4]准入制度将“过去的身份门槛量化为金钱的标尺,以财富来衡量是否有进入城市的资格”。^[5]这些准入条件依然是农民难以逾越的障碍。

实际上,准入制度筛选掉了农民应普遍享有的自由迁徙的权利。更为严重的是,准入制度不可避免地会造成中部与西部、农村与城市、城市与小城镇之间二元结构进一步扩大,拉大经济发展中的贫

富差距。因为高租金准入制度不仅使城乡之间、小城镇与城市之间的人口流动不对等,而且使同一城市出现主城区与非主城区、“富人区”与“穷人区”的差别。因此,会鼓励农村或城镇精英迁出农村或城镇,并带走资金,从而加速农村和小城镇人才、资金的流失,导致原行政干预所产生的城乡二元分离更趋严重。^[4]

(三)没有统一的管理标准导致寻租活动与腐败现象不断升级

改革开放以来,在户籍改革过程中,我国出现了农业户口、非农业户口、自理口粮户口、当地有效城镇户口以及“蓝印户口”、“红本户口”、“绿本户口”、“咖啡户口”等不同性质和不同形式并存的混乱现象;出现了人户分离、空挂户口、双重户口和无户口人员的现象。这种种现象的产生,与传统户籍制度的人口类型划分有关,也与地方各行其是、缺乏全国性的政策有关。^[3]

户籍天然不是商品,但是当我们在户籍身上赋予了种种的福利和权利时,户籍这东西就真实地产生了价格。^[6]在现实生活中,“农转非”在许多地方变成了交易活动,有的地方是由政府公开标价,经由专门的领导小组、办公室等采用《公告》的方式公之于众,向那些要求进城的人征收城市建设费、增容费;更多的地方是实行暗箱操作,那些希望获得城市户籍的人,为了改变自己的、由户籍制度所赋予的“命运”,开始了积极的寻租活动,拉关系、走后门、向官员行贿等。户籍管制已经成为产生腐败的原因之一。

(四)没有合理的产业结构导致对城市化及三农问题的负面效应

无论是与世界其他国家相比,还是与我国的工业化进程相比,我国的产业结构都表现出了畸形发展的特点:第一二产业比例过重、第三产业严重滞后。户籍管制不仅造成了城市化过程滞后,而且由于第三产业的发展依赖于城市化的进展,户籍管制又成为我国第三产业发展不足的原因。

户籍管制限制了农业人口流动,导致我国农业发展滞缓、农业产业竞争能力低下。主要表现在:(1)户籍制度强制中断农业劳动力转移的流程,使农业成为无限劳动力就业的部门,农村隐蔽失业严重。(2)过多的农业剩余劳动力和过慢的剩余劳动力转移是导致农副产品价格上涨的一个因素。(3)农业人口转移受到制约,阻碍了农业土地的规模经营,而户籍制度改革滞后又导致了农村工业布局分

散、农业剩余劳动力仍滞留在农村、农业现代化受阻的“农村病”。^[7]

三、确立迁徙自由的户籍制度改革价值取向

迁徙自由在现代社会中扮演着一个重要角色。就公民个人而言,迁徙自由是公民的一项基本权利,属于公民人权的范畴,是公民追求幸福生活、实现人生价值的前置条件;就整个国家而言,迁徙自由直接反映了一国公民人权和基本权利的广度和深度,体现了一国关于公民权利与政治权力的基本观念,是否确认公民的迁徙自由是判断国家是实行政府权力至上还是公民权利至上的重要标准。^[8]正是出于迁徙自由的重要性的考虑,世界上大多数国家已经接受并确认了这项权利,并多以宪法的形式进行确认(根据荷兰学者马尔赛对142部成文宪法的统计,有87部宪法规定了迁徙自由,占总数的57%;另有一些国家虽未以宪法形式明文规定,但在司法实践中也将其作为公民的一项自然权利加以保护)。

(一)自由迁徙有利于保障农民的平等获利机会,有利于促进农村社会的全面发展进步^[9]

当前,二元户籍结构是造成城市和发达地区单极发展、农村和落后地区欠发展的重要原因之一。现行户籍制度与公民就业、教育、住房、医疗、养老等福利直接挂钩,从而造成城市对乡村、发达地区对落后地区的制度性歧视,并强化了城市人与乡村人的身份等级意识。改革开放以来,农民虽然获得了职业流动自由,他们能够进城务工经商,但却不能取得合法的“市民”身份,更不能获得同等发展机会、社会地位和公民权利。只有实行迁徙自由,才能保障农民拥有平等的就业和获利机会,才能促进农村和落后地区的发展,实现城乡共同增长和繁荣。

几十年来,“缩小城乡差距”一直是中国社会发展所追求的基本目标之一。在城乡“二元”壁垒和迁徙限制的制度框架下,城乡差距不是越缩越小而是越拉越大,这是有目共睹的事实。自由迁徙通过及时转移农村剩余劳动力,有助于实现农业的产业化和规模化经营,化解长期困扰社会发展的“三农”问题,有利于促进农民增收和农业现代化;自由迁徙有利于扩大城乡交流,提高农村人口素质,促进农村社会的全面进步。

(二)自由迁徙有利于促进人才资源的合理流动,有利于形成竞争性的地方政府治理机制

传统户籍制度限制了人力资源的合理流动和优化配置。在这种刚性的制度壁垒下,劳动者失去

了选择工作和就业环境的自由权利,甚至连躲避某些地方政府的恶治作风的权利也被剥夺了。在自由迁徙的制度框架下,劳动者获得了自主选择工作和居住地区的权利,C·M·蒂博特提出的“用脚投票”机制将会发挥作用。^[10]为了吸引更多的投资、技术和人才,各个地方政府不得不在公共产品的供给上展开竞争。由于地方政府具有改进治理能力的内在动机,逐渐地地方经济竞争将从资源禀赋的比较优势竞争转向公共政策的治理绩效竞争。在自由迁徙的制度框架下,地方政府再也不能无视社会公众的合法权益和合理要求,它们必须竭尽所能地为社会公众提供优质服务。

(三)自由迁徙有利于减少贫困地区的人口承载力,有利于减轻贫困地区的扶贫开发任务^[9]

我国贫困地区面临的主要问题是自然环境恶劣,基本生活条件得不到保障。有的喀斯特山区和干旱地区连草和树都长不出来,怎么能生产出足够的粮食和经济作物呢?很多偏远地区,自然环境十分恶劣,“就地扶贫”的成本太高。孤零零的一个小村子,十几户人家,修一条路要几十万元,拉一条电缆要几十万元,“就地扶贫”得不偿失。如果不允许人口自由迁徙,国家即使投入再多的扶贫开发资金,也只能是源源不断的“输血”工程,而不能从根本上培育贫困地区的“造血”功能。只有取消人口迁徙的制度障碍,赋予贫困地区劳动者平等的发展机遇,允许他们行使追求幸福的权利,逐渐地将贫瘠的土地上所超载的人口迁移出来,才能保障贫困地区走上可持续发展之路。

(四)自由迁徙有利于建构独立人格理念,有利于提高民族整体素质

迁徙自由有助于塑造具有独立价值和自治理念的“自由公民”形象,进而有利于提高一个民族的整体素质和建构人格独立的现代社会。当今世界上一些强大的民族,之所以有较高的整体素质,其中一个重要的原因就在于他们具有不断迁徙、开拓、进取的历史。美利坚民族的西部拓荒史充分揭示了这一真谛。众所周知,美国是个典型的“移民社会”,自由的迁徙生活在潜移默化之中培养了移民强烈的个人意识及进取精神,为美国社会的发展注入了生生不息的活力。可以说,美国人标榜的“美国精神”在相当程度上是由一代代西部移民熔铸而成的。^[11]赋予公民迁徙自由,让部分农民走向城市,让人才和劳动力资源流动起来,将会形成巨大的市场需求和强大的经济增长动力,将有利于教

育的发展和现代化知识的普及,促进国民整体素质的提高。

(五)自由迁徙有利于实现人口产业结构转移,有利于社会可持续发展

人口城市化是农业社会向工业社会过渡的必经之路,没有人口产业结构的转移,就没有生产的工业化、商品化、社会化、现代化。国际经验表明,当城市化水平达到70%时,城乡差别才能消除,^[12]而我国仅为30.4%。从发达国家经济现代化的历史看,大都经历了一个“由农业人口占多数的手工业劳动力为基础的农业国,变为非农业人口占多数的现代化工业国”的过程。“农民苦、农村穷、农业真危险”的“三农”问题成为当今中国社会经济发展过程中最为严重的问题,不打破城乡分割,实行经济一体化政策,“三农”问题就无法解决,中国就不可能真正现代化,这与世界经济一体化的趋势大相径庭。应确认迁徙自由,取消市民特权,允许农民进城择业,按照竞争中适者生存、优胜劣汰的自然规律,通过自然淘汰使部分农民定居下来,成为市民。这是实现人口产业结构转移的最佳途径,能逐步改变农业人口与非农业人口之间的比例。^[13]

(六)自由迁徙有利于资源有效配置,有利于市场经济发展

市场经济是高度发达的商品经济,其形成和发展的基本要求是:商品及其生产要素能在全社会范围内自由流动,并且通过价格信号的引导,使各种资源获得最佳配置。而迁徙自由是市场经济中人力资源合理配置所必需的制度安排。迁徙自由通过人力资源的流动和合理配置,可以为实现人尽其才、人尽其力和安居乐业的终极价值创造有利条件,市场经济的发展必然要求迁徙自由。

在我国,农业户口把农民束缚在农村的土地上,为了发挥自己的特长,追求更丰厚一些的待遇,迁到异地都是不易之事。可以这样说,我国改革开放以来,工业化、城市化的发展和成就,从某种意义上来说是以牺牲广大农民的利益为代价换来的。这样不仅会影响我国的工农联盟,而且严重阻碍了人力资源的自由流动及合理配置,无法为市场经济的发展提供有序流动的劳动力和人才。^[13]尤其是加

入WTO后我国经济与国际接轨的大趋势必然要求以迁徙自由为动力促进市场经济积极、健康、有序地发展。因此,确认和保护迁徙自由,是劳动力资源得以合理配置的前提条件,我国宪法应适应市场经济的这一内在要求,重新确立迁徙自由权。

无论是从制度的效率,还是从公平的角度来看,具有传统色彩的户籍制度与现代社会发展需要已显得不相称。因此,致力于户籍制度创新,确立迁徙自由权利,降低公民的生活成本,关心和体现弱势群体的需要,已势在必行。

参考文献:

- [1] 陆益龙. 1949年后的中国户籍制度:结构与变迁[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2002(3):123.
- [2] 丁元竹. 社会流动人口的新特点及其成因[J]. 经济研究参考, 1998(57):26-31.
- [3] 吴云霞. 论户籍制度的梯度化改革[J]. 社会科学, 1998(10):60-61.
- [4] 杨占营, 吴城毅. 当代中国户籍制度变迁的困境及政策选择[J]. 南京人口管理干部学院学报, 2003(4):25-29.
- [5] 康劲. 城乡户籍改为“贫富户籍制”不是进步[N]. 中国青年报, 2003-12-26.
- [6] 杨风禄. 户籍制度改革:成本与收益[J]. 经济学家, 2002(2):36.
- [7] 徐超. 传统户籍制度对农村经济的负面效应[J]. 改革与战略, 1998(6):3-4.
- [8] 王怀章, 童丽君. 论迁徙自由在我国的实现[J]. 法律科学(西北政法学院学报), 2003(4):15.
- [9] 杨宏山. 从区别对待走向国民待遇——关于我国户籍制度改革的政策思考[J]. 甘肃社会科学, 2003(6):89-90.
- [10] 阿马蒂亚·森. 以自由对待发展[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002:301.
- [11] 刘武俊. 户籍制度改革不宜缓行[J]. 读书, 2001(12):99-104.
- [12] 张英红, 雷展晖. 户籍制度的历史回顾与改革前瞻[J]. 湖南高等公安专科学校学报, 2002(1):43-47.
- [13] 胡绵妮. 论宪法恢复确认迁徙自由的法律价值和社会价值[J]. 西南民族大学学报·人文社科版, 2005(6):187-190.

(责任编辑:夏冬)