

# 现行户籍制度的功能及其改革走向

丁 水 木

我国现行户籍管理制度的社会功能有证明公民身份、维护社会治安、控制城镇人口特别是大城市人口的机械增长、向政府机关和社会其他方面提供户口资料及其服务。由此而产生的社会效应分为正面与负面两个方面。户口在一定意义上衍生出了阶级与等级,人口流动困难、缓慢,并阻碍着商品经济的发展。改革、开放以后,人们在强烈的利益冲动驱使下,冲破了户口管理中“人户一致”的原则,出现了大量的流动人口,呼唤着动态化的户籍管理及其改革。

作者:丁水木,男,1933年生,上海社会科学院社会学研究所副研究员。

我国现行户籍管理制度有一个形成和发展的过程。建国初期,户籍登记开始制度化,但管理还比较松,对户口迁移的限制并不多,迁移也比较频繁。以上海为例,1951—1954年4年间,上海迁入迁出合计354万人,平均每年达88.5万人,当时上海人口约500万人左右,年迁移率在15%以上。1955年6月,国务院发布了《关于建立经常户口登记制度的指示》,在全国城乡建立了统一的户口登记制度,我国户籍管理逐步完备,户口迁移开始受到严格控制。党的十一届三中全会以后,我国实行改革开放,实际工作部门开始对户籍政策和管理方法进行了若干调整和改进,学术界在论述现行户籍制度的社会功能时,产生了某些不同的看法。冷静地分析现行户籍制度的社会功能,对现行户籍制度要不要改革和怎样改革的问题进行深入的实际调查和理性思考,具有十分重要的意义和一定程度的紧迫性。

## 现行户籍制度的社会功能

现行户籍管理制度的社会功能,概括起来主要有四项:1.证明公民身份;2.维护社会治安;3.控制城镇人口特别是大城市人口的机械增长;4.向政府机关和社会其他方面提供户口资料,为有关方面的工作服务。从社会控制的角度来看,这四项功能可以简析如下:

证明公民身份,是政府通过户籍管理来进行社会控制的基础。户口登记,具有证明公民身份的法律效力。户口登记是户籍管理的基础。其具体做法是:每户发给一本户口簿,记录该户成员的姓名、出生年月、性别、籍贯、职业等内容。在没有发放身份证以前,户口簿是证明公民身份的主要证件。但是,由于户口簿是一户一簿,既要几个人合用,也不便于随身携带,因而长时间来,我们的社会是以工作证、介绍信作为身份证明的有效证件。近几年来,全国绝大部分地方已由常住户口所在地的公安机关对16周岁以上的公民发放了身份证。但由于还没有实行统一的验证制度,身份证证明公民身份的作用发挥得还不够理想。

维护社会治安,是现行户籍管理制度的一项基本的社会控制功能。通过户籍管理来维护社会秩序,保证社会治安,是我国历代政府所关注并实际加以运用的。建国以后,我国的户籍管理部门的一项基本任务,是加强社会治安。公安机关通过户籍管理,对成年公民进行分层

次的管理,加强对青少年的教育,配合乡镇、街道和居民委员会,对社会进行综合治理,积极消除社会上各种不安定因素。户籍管理部门还在许多刑事案件的侦破过程中发挥了重要的作用。

控制城镇人口的机械增长,是我国现行户籍制度的又一项重要的社会控制功能。几十年来,这项功能的巨大功绩是有目共睹的。城市化是现代国家的世界性趋势。我国是个发展中国家,经济发展水平还不高,农业可以提供用来供养城市人口的产品还相当有限,城市化速度过快是国力所难以承受的。然而,由于各地区生活条件的差异,特别是由于存在着巨大的城乡差别,人民群众在居住地的迁移上存在着一种自发流向,普遍地存在着从农村流向城镇,从集镇流向城市,从中小城市流向大城市的愿望。不加控制,必然会导致城镇人口机械增长过快。通过户籍管理,通过制定若干允许或限制户口迁移的政策,就能抑止或缓解这种过快增长的势头。1958年1月,全国人大常委会通过了《中华人民共和国户口登记条例》,以立法的形式规定了户口的迁移及手续。1964年,国务院批转了公安部一个关于处理户口迁移的文件,提出了对户口迁移要贯彻两个“严加限制”,即对由农村迁往城市、集镇的要严加限制,对由集镇迁往城市的要严加限制。

户籍管理部门掌握着正确的户口资料。户籍管理部门为政府和各有关部门服务的一项重要内容,就是提供必要的户口资料。长期以来,我国实行高度集中的统一的计划经济模式,在这种模式下,一些需要量大而又难以充分供应的人民日常生活必需品,政府采用按户或按人平价定量供应的办法。具体地说,是由商品、粮食等部门根据户籍部门提供的常住户口资料(有些物资供应也根据暂住户口资料)按人或按户发放票证。居民凭所发票证到指定的或不指定的商店购买平价供应的物品。这种做法从50年代中期开始实行,至今已有30多年的历史。曾经用这种方式供应过的物资有粮食、糕点、食油、食糖、食盐、鱼、肉、禽、蛋、豆制品、香烟、火柴、肥皂、草纸、棉布、棉絮、化纤、线、煤油、煤球以及若干年货、婴儿食品等。凭票证供应的物资品种和数量标准,视各地物资供应情况而有所不同,而其目的则一样,都是为了保证人民的基本生活需要和实现市场的稳定。用社会控制的理论来分析,这也是一种社会控制功能。但这不是户籍制度本身所固有的,因而可以视作为是附加于现行户籍制度的一种社会控制功能。此外,凭常住户口人数确定住房分配与否及分配面积大小,根据户口居住地点、户口性质与户口类别来确定青年就学地点与就业方向、参军后的复员安置,以及通过户口管理来控制人口的自然增长等等,也是现行户籍制度的一种附加的社会控制功能。

我国户籍制度的社会控制功能产生了巨大的社会效应。这种效应分为正面的与负面的两个方面。现行户籍制度通过证明公民身份、维护社会秩序的功能,已经并将继续为保证我国社会主义建设事业具有一个安定团结的社会环境作出重要贡献。现行户籍制度由于发挥了控制城镇人口机械增长的功能,使我国城市化速度不致超出社会经济发展水平可能承受的限度,即使出现短暂的城市化速度过快的现象,也能通过调整户口迁移政策而迅速地加以遏制。而按户口发放票证的措施,使我们国家顺利地度过了50年代因工业化速度较快而带来的农副产品供应不足的困难;克服了60年代初因工作失误致使农业严重歉收所产生的供应紧缺的严重困难。而其负面效应,主要表现为人口流动的缓慢,户口在一定意义上衍生出了价值与等级,形成了具有不同价值与不同等级的社会身份。现行户籍制度不仅有力地强化了中国的城乡二元结构及其城镇居民与农村居民两个具有明显差异的社会身份,而且在城镇户口与农村户口内部,也形成了若干不同的户口等级。例如,在城镇居民户口中,存在着大城市、

中等城市、小城市、县城、县属镇、一般乡镇等社会福利、物资供应与迁移自由度不同的户口差别；在城市户口中，又有市中心区户口、边缘市区户口、远市区户口以及在上海还有实际因居住在郊县集镇因而享有名为郊县市区户口的户口差别。同样是农村户口，也存在着因居住区位不同而产生的不同的差别。这种差别束缚着人口的流动与户口迁移，进而阻碍了商品经济的发展。这就提出了现行户籍制度要不要改革以及怎样改革的问题。

### 现行户籍制度的改革走向

现行户籍制度要不要改革？实践已经作出了肯定的回答。

改革、开放及中国社会主义现代化的社会发展，提出了大力发展商品生产与商品交换的任务。商品经济不但要求物资与资金的流动，而且要求劳动力、人才的流动。社会学研究已经证明，社会流动的速度反映了社会发展的快慢。职业的变动与居住地点的变化，都是一种社会流动。发达国家的人口年迁移率，一般均在10%以上，美国更是高达25%。而在我国，人口年迁移率只在0.5—3%之间。这种状况，同大力发展商品经济的要求显然是不相适应的。近些年来，随着商品经济的迅猛发展，人口也以空前的速度流动起来了。

户口登记的依据，是居民的居住地点。人住在哪里，就在那里登记户口。居住地点改变，户口就迁移。这是户口登记工作中的“人户一致”原则。长时期来，我国社会的户口迁移数量一直很少，户口呈现一种相对静止状态。户籍管理主要也是以静态管理为基本特征的。面对大规模的人口流动，这种静态管理就不适应了。1958年公布的《中华人民共和国户口登记条例》第16条规定：公民在常住地市、县范围以外的城市，暂住三日以上的，要在暂住地户口登记机关申报暂住登记；公民因私事离开常住地外出、暂住时间超过三个月的，应当向户口登记机关申请延长暂住时间或者办理迁移手续，既无理由延长时间又无迁移条件的，应当返回常住地。在商品经济的大潮下，这条规定已形同虚设。在商品经济发展较快的城市里，蜂涌而至的外来人口，有的打工，有的经商，有的搞运输，有的包建筑，哪里有机会、有希望，人就往哪里流。他们一住就是几个月、几年甚至十几年。人们在强烈的利益冲动驱使下，冲破了户口管理中人户一致的原则。大量的流动人口并没有被户口管理限制住，出现了大量的没有常住户口的“常住人口”。到八十年代末，深圳的全部人口中，这种没有常住户口的“常住人口”，已与有常住户口的人数一样多。怎么看待这种现象？深圳人是这么说的：没有来自全国各地的建筑大军，就不会有深圳今天的高楼大厦；没有来自内地的人才支持，就不会有深圳目前的建设骨干队伍；没有全国大批务工经商人员的来来往往，就不会有深圳雨后春笋般的工业企业与繁荣的商业。当然，流动人口大军在为城市的商品经济带来勃勃生机的同时，也给城市的人口管理、服务供应、市政交通、治安管理等方面造成了一定程度的困难。大量的流动人口呼唤着以静态管理为主的户籍管理向动态化管理转化。根据这一态势，八十年代中期公安部发布了关于城镇暂住人口管理的暂行规定，沿海许多城市纷纷加强了对暂住人口的管理，对暂住时间超过三个月以上的16周岁以上的人发给《暂住证》，对外来开店、办厂、从事建筑安装、联营运输、经营服务行业而暂住时间较长的人，发给《寄住证》，“人户一致”的原则开始软化。中国出现了数以百万计（甚至以千万计）的不住在常住户口所在地而在别的地方拥有《暂住证》或《寄住证》的暂住人口。数量庞大的寄住户口与暂住户口成了常住户口的重要补充。暂住户口政策的实行，其实质就是在现有社会经济条件下允许人口有一定程度的自由流动而又限制常住户口迁移的变通办法。十多年来，除了加强对动态人

口的管理以外,我国的户籍管理部门还进行了其他一系列的户口政策的调整和管理方法的改进。择其要者有:创立自理口粮户口(申请到集镇务工、经商、办服务行业的农民和家属,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,准予落为集镇常住户口,但口粮自理,发给《自理口粮户口簿》);推行身份证制度;调整若干户口政策,例如允许具有中级以上专业技术职称的知识分子的农村家属把农村户口转为城镇户口,适当增加一些户口迁移指标以解决群众中因婚嫁、投亲、领养等原因而产生的实际问题;从方便群众出发,积极稳妥地下放户口迁移审批权限,简化审批手续;等等。

户籍制度的改革已经起步。那种认为现行户籍制度具有较为理想的控制城市发展规模的功能,因而不赞成进行改革的观点,既同商品经济发展的现实要求不相容,事实上也已经被正在进行的户籍制度改革所否定。当然,户籍制度是国家行政管理制度的一个组成部分,户籍制度的改革属于政治体制改革的范畴,改革户籍制度既要积极又要稳妥。由于现行户籍制度已经在我国社会中推行了几十年,它涉及到人民群众的结婚、离婚、出生、死亡、抚养、赡养、领养、幼托、升学、就业、参军、住房分配、商品计划供应、城镇居民的物价补贴等社会生活的方方面面,它的改革绝不仅仅是主管户籍工作的公安机关的事,而是一项同财贸、劳动、组织、人事、教育、卫生、房地产、复员退伍安置办公室等许多部门有密切关系的社会系统工程,因而绝对要谨慎稳妥地进行。那种对现行户籍制度积极的社会功能视而不见,而对其负面社会效应深恶痛绝,加以彻底否定的想法与做法,也是绝对不可取的。

如何改革?1987—1989年,我们曾对现行户籍管理制度与经济体制改革的关系立题进行过专门研究,认为现行户籍制度的改革可以分为近期目标和长期目标两部分。根据各地已有的成功经验,户籍制度改革的近期目标主要是:大力加强流动人口的管理,实际用工制度(固定工、合同工、临时工)与户口类别(常住户口、暂住户口、临时户口)的弹性挂钩,打破过去长期实行的单一的常住户口即固定工的单一模式,适当调整户口政策,全面实现证件化管理。户籍制度的长期改革目标应当是:实现公民居住地的迁徙自由。迁徙自由,是现代国家公民权利中的一项重要内容,1975年以后的我国宪法,没有列入公民有迁徙自由的条文,是因为考虑到我国户籍制度是以控制户口迁移为基本特征的实际状况。但从长远来看,实现迁徙自由,定将有助于加速社会流动,有助于加速社会的进步与发展。户籍管理从限制与控制户口迁移的模式下解放出来,是改革发展的必然走向。这个目标是否可行,可能会有不同的看法。我想在这里着重谈一下在实现这个目标的过程中,如何保持或转移现行户籍制度所具有的积极的社会功能的问题。

维护社会治安,是我国户籍工作的一种基本的社会控制功能。户籍改革的目标,是要加强这项功能,而不是去削弱它。户口登记中的人户一致原则已经被冲破,城乡中人户分离的现象日益发展,这为治安管理带来了难题。身份证的普遍发放,则为人口管理的证件化创造了条件。以身份证、出生证作为公民身份的证明文本,规定统一的查验制度,既可方便群众,又有利于户籍部门采用现代化的计算机管理技术,对于加强社会治安一定会产生积极的作用。由人户一致发展到一定程度或相当数量的人户不一致,再进一步发展为人证一致,是户籍制度演进的一个重要走向。

控制城镇人口的机械增长,是现行户籍制度的一项特殊的社会控制功能。在当前的社会经济条件下,这项功能当然不能削弱。问题是采用什么样的手段来实现这种控制。既要加快社会流动,又要控制城镇人口的机械增长,这是又一个难题。把通过行政管理手段控制户口

迁移的做法，改变为建立一种户口迁移的双向流动机制，在经济杠杆的调节作用下，使一部分符合城镇需要的劳动力与人口流入城镇，而让一部分不适应城镇需要的劳动力与人口流出城镇，可能是一种合适的功能转移途径。这种双向流动机制的建立，需要一系列与现行户籍制度有关的社会经济条件，主要是：劳动者选择职业与工作单位，同职业与工业单位选择劳动者这种双向选择的普遍实现；城乡二元结构的基本改变，城乡差别的显著缩小；住房商品化的全面实现（包括商品房价格不但能体现房屋的营造成本，还能充分体现不同区住房实际上存在的级差地租，房屋租金则要根据这种价格进行大幅度的调整）；粮、油、副食品以及其他日用必需品按户或按人平价定量供应的全面取消。

建立人口的双向流动机制，现在当然还只是一种理想，因为今天还根本不具备上述社会经济条件。但是，改革正在深化，经济正在发展。随着经济体制改革深入开展，劳动者选择职业单位与职业单位选择劳动者的双向选择正在由理论探讨开始逐步转化为现实；住房制度的改革已经开始，并正在加快进展步伐。随着生产力的提高、商品经济的发展和价格改革的进展，十多年来，按户口供应的商品数量已经大为减少，现今还保留着的粮食等少数几种物资的按人按户定量供应办法，在深圳特区早已不复存在。今年5月4日，上海《文汇报》刊登成都专讯：四川广汉市去年（1991年）4月1日开始实行粮油购销体制与价格改革，流通使用了近40年的粮票已经在一年前消失。今天已经在深圳和广汉出现的事情，明天也必将在全国其他地方发生。

我们提出的户籍制度改革走向是一项社会系统工程，是一个长期目标。户籍制度的改革必须积极稳妥地进行。不思改革，安于现状，只会使现行户籍制度的负面效应日益增长；操之过急，贸然行事，则可能会造成某种混乱和失控。

1992年5月

责任编辑：张宛丽

## 《现代老年社会学》出版

雷洁琼题词、王康作序、叶乃兹著的《现代老年社会学》已由黑龙江人民出版社出版。

本书从现代老年社会学的研究对象、学科性质与功能、学科理论特征和研究方法等诸学科理论要素起始，向老年社会学的各个领域展开：人口老龄化与社会发展、退休制度与老年期理论、老年价值观与老年人参与社会发展、退休初期角色转换与老年生活方式的建立、老年角色生活的选择与现代老年生活方式、老年家庭、老年再婚与老年友谊、老年社会保障与家庭保障、老年生活与社会环境、老年人的文化素质与文化生活、老年教育与老年指导读物。

全书共分15章，28万字，大32开本，每本定价6.50元，邮购外加邮挂费0.60元，包装费0.30元，共计7.40元。邮购地点：哈尔滨市道外北环路大新街182号，老龄工作委员会组宣部崔友竹收。