

户籍制度改革的历史、现状与未来

近年来的重大政策改变之一，是中央政府宣布从2001年10月1日起“县以下放开户口限制”。随之，有些沿海省份进一步允许省内人口自由迁徙；有的省份，如河北，甚至连省会城市都允许农村流动人口按照居住地和职业转变身份进城。一年以来，很多地方反映，城市户口实际上很少有人问津。石家庄市放开户口一年来转变身份进城的人口不足10万。难道进城打工的农民不是都愿意转变身份的吗？我们需要对这种现实进行深度思考。

一 背景分析：对改革及其前景 不该寄太高希望

在改革前近30年的国家工业化初期阶段，城市人口享受从出生到死亡的各种保障制度，是靠国家财政补贴维护的。但很少有人认识到，这种对城市人群提供全程保障的制度，一方面能够让国家以“许诺未来”而低成本地换取劳动者的几乎全部剩余，仅用了不到30年就高速地完成了资本原始积累；另一方面，相对于占人口80%、不能分享工业化收益却只能提供积累的农民而言，又能够有效地把以国有企事业单位职工为主体的城市人口在这个特殊的阶段内变成对社会起稳定作用的“中产阶级”。客观地说，当年政府提供的尽管是最低水平的保障，但它确实维护了社会相对的安定团结。

由于国家在“五五”和“六五”计划期间基本完成了工业化所必须的原始积累，于是就必然会出现改革：一方面必然进入国际市场实现大规模交换，并且按照市场规律调整经济结构，这就是中国在20世纪70年代提出“引进外资”、80年代提出“市场取向”、90年代提出“市场经济”改革的客观背景；另一方面，代表产业自身发展要求的部门或集团也必然会对原来制度框架内部不能实现其利

益要求的内容进行重构；这就是我们先后出现“财政甩包袱”、“金融资本异化于产业资本”，以及“行业垄断”加强、贫富分化加剧等各种变化的原因。随之，当然会导致产业结构改变和社会制度的重构。

对上述规律的认识所得出的结论很简单：我们对这个改革的阶段及其前景不应该寄希望太高。

其一，以“许诺未来”换取剩余，只可以在特定政治条件下才会有效。今天无论再怎样许诺，我们也根本不可能像发达国家那样建立过高成本的“现代社会保障制度”。由于原有的由财政负责的城市保障体制已经解体，因此，如果不重新调整实际上已经被少数既得利益集团占有的“国有资产”的产权结构，则既不能使财政形势根本改变，也不可能长期维持社保开支。甚至由于垄断利益集团不愿意为实现“保稳定”这个大局做出让步，而社会弱势群体又没有条件形成压力，因此很可能使得决策者即使面临严重经济困境，也难以做出调整“存量”的改革选择。

其二，近期尤其值得重视的是，如果我们也像某些发展中国家那样偏重加工贸易型的“出口外向型”经济，允许泡沫化的金融资本“自由流动”，则无异于在国内资本尚且不强大的情况下，就让庞大的国际资本分享本来被国家垄断资本独占的“货币化”利益，这不仅会导致以“资源资本化”为实质的经济增长的收益大量流出，在劳动力过剩和自由市场的作用下，必然造成劳工价格不断下降及其由此引发的社会问题，也会进一步加剧区域差别；而且，国际大资本左右国内决策这种最让国人难堪的情况也会由暗转明，其社会后果自在不言之中。

户籍制度改革问题，与上述背景分析高度相关。那些能够参与资本收益分享的发达地区，可能成为把“自由迁徙权利”重新写入宪法的主要障碍。其实，现在发达地区的政府制定的社保政策，在国家不承担“全国统筹”义务的条件下，必然是有利于本地利益集团的。

因此，即使把迁徙自由写入宪法，在没有宪法法、尚且没有违宪罪的判例的情况下，已经成形的、不利于外来打工者的地方政策也难以改变，户籍制度改革将困难重重。

二 历史辨析：“我们也有两只手， 不在城里吃闲饭”

1. 城乡二元结构形成的三个原因

众所周知，随着1958年人民公社的建立，中国形成了城乡分割二元体制，人口的自由迁徙也就随之从1954年宪法中被取消。人们一般以为这是计划经济使然，但这其实是由当时的经济危机所造成的。

在1952~1957年的“一五”计划时期内，大约有2000多万农民工已经自由流动进入城市。但从1959年开始到1960年，大概用两年左右的时间，又从城里迁出2000万人，其中至少有三个原因高度相关：

其一是1956年“苏共20大”上赫鲁晓夫提出彻底否定斯大林主义的“秘密报告”。其实，苏联在完成第六个五年计划以后形成了社会化大生产，必然要求纳入国际分工，因此有所谓“苏共20大”及其后的国家战略全面转变。而中国正在“一五计划”代表的工业化资本原始积累阶段，实在不可能跟上苏联的发展战略调整，于是中苏交恶，苏联随即停止对中国工业化的后续投资，而此时中国自身的工业刚刚起步，尚不足以形成自主扩大再生产的能力。

其二，由于1952年以后中国转变1949年确立的“新民主主义”国家战略，采取了“国家资本主义”模式加快工业化进程，而且当年的财政体制是“统收统支”，全部工业投资出自政府，因此，苏联停止援助后，中国政府财政赤字随即大规模增加，1958~1960连续三年财政赤字累积约270亿元（当时的财政总规模不到600个亿元），高额财政赤字当然就导致政府基本丧失了扩大再生产能力，第二个五年计划不得不暂时中止。没有新增扩大再生产就没有新增就业。于是，从财政赤字大规模发生以后，1959年政府就开始把已经进城的人向外迁移。同时期1958年人民公社建立。政府在公社一级建立财政和农业银行机构以全额提取农业剩余，并且形成了城乡分割的二元体制结构来保证这种内向型的资本积累。

其三，由于朝鲜战争及其后的地缘政治环境，中国“一五”时期所建立的基本是军重工业为主的国家工业体系，重工业有一种内生的“资本排斥劳动”的机制。亦即，发展重工业就必然导致就业

下降的结果，在没有新增投资的条件下，客观的趋势是城市连自己新增的就业问题都不能解决，都不得不向外排斥。

2. 经济危机与三次“上山下乡”运动

从20世纪60年起，城市人口“上山下乡”这种运动现象一直延续。也就是说，每当城市的人口增加到一定的量，而城市经济又进入危机和萧条阶段，不能吸纳这些新增人口就业的时候，就会有一次城市人口向农村迁移。

就这样，实际上我国的经济确实不可能随着工业发展来带动农民的非农就业，而是城市必然要向外排挤过剩人口。在“文化大革命”期间，尤其到70年代末期经济完全不能正常发展的时候，政府不得不发动、动员、甚至强迫城市不能安排就业的人都下乡谋生。当时知识青年都会背诵的语录是“我们也有两只手，不在城里吃闲饭”，那确实是大实话。

这个逆向的迁移过程表明，在第一次财政赤字导致国家工业化出现危机以后，每当财政缺乏扩大再生产投资能力的时候，就会有一次上山下乡运动，从1958年开始先后进行了三次，都和经济危机本身有直接的关系。

三 20世纪80年代的“离土不离乡”

如果认真地、客观地看改革开放24年以来政策演进过程，可能有助于我们深入认识人口迁移，以及与之相关的劳动力流动问题。

1. 理论界的误区

乡镇企业在20世纪80年代中期大发展的时候，政府的应对政策是强调“离土不离乡，进厂不进城”。当时很多人对这样的政策和乡镇企业的分散布局就提出了强烈批评，要求乡镇企业集中。于是，其结果是各地大搞各种“开发区”，严重剥夺了本来就归农民所有的土地增值收益；再后来，人们则照搬国外理论规范，强调那些立足于乡土社会的乡镇企业必须建立“现代企业制度”，还把私有化改制生搬硬套到本来就与意识形态和公有制风马牛不相及的乡镇企业上，其实，这恰恰从根本制度上限制了农民和村社作为真实投资主体分享农村工业化资本收益的机会。搞到今天，“农民真苦，农村真穷，农业真危险”成为“三农”问题的写照。

2. 当时为什么强调“离土不离乡”

当1984年卖粮难发生以后,1985年农民自发地减少了7000万亩的种粮面积,大规模种植经济作物,同时乡镇企业“异军突起”,导致农村经济结构重大调整。这时,农副产品的充足供应本身就必然推进农村经济市场化;而所谓“农村生产力的突破性释放”则主要是对过去被人民公社制度束缚住的劳动力的解放,这必然提出农民进入城市的要求。这已经在对城乡分离的户籍制度提出了疑问。

于是,在1985~1986年的政策讨论中,就已经提出了进一步发展乡镇企业和开通城乡的建议。但最终还是不得不强调乡镇企业“离土不离乡”,农民“进厂不进城”,当时的中央农研室提出了允许农民进城的建议,尽管领导也同意考虑,但几乎受到所有城市部门的反对,最后只在1986年的“一号文件”写进去一句加了限制条件的话:允许农民自理口粮,进城务工经商。

因为,那个时候城里确实是用财政补贴维持城市人口的全部社会保障,城里人“生老病死有依靠”,使得城市人群基本构成了能够稳定社会的“中产阶级”,因此,社会上的刑事发案率也非常低,任何人都怕犯“错误”,因为他的全套保障都在单位,而当时单位的收支又几乎全部由国家财政负责。客观地说,尽管政府维持的只是低水平的保障,但仍然基本能够保证社会安定。

而乡镇企业在创办期间根本离不开农村,其制度本来就不应该同于一般城市中小企业。因为,当时的基本原材料和主要工业品完全在国家计划控制下,除了依托农村资源开发的(如“15小”)之外,乡镇企业只能以土地和劳动力换取那些被纳入计划分配体系的城镇企业转移初加工或粗加工,无论后来怎样发展,其资本积累也只能来源于土地和当地资源的资本化,以及劳动力的剩余价值。

四 20世纪90年代以来,户籍制度改革

1992年以后中国突然出现前所未有的打工潮,当年就有大约4000多万农民工流入沿海和城市去打工,此后外出打工农民越来越多,1993~1994年增加到6000万人,到1995~1996年曾经达到约8000万人。现在,已经有上亿人了。打工潮为什么会在1992年突然出现?其实,这也与“甩包袱”式的改革高度相关。因为,1989~1991年农产品的全面出售难,导致了1992年政府财政不愿意再承担

粮食补贴、粮食市场几乎全面放开，这样一来，农民进城既没有必要带“粮票”，也不必再“自理口粮”。因此，只要有城乡之间的收入差别，当然就有农村人口向城市的流动。

打工潮和20世纪90年代的初期第二次出现农产品卖难有很大的关系。1984年卖粮难引起20世纪80年代中期农业结构调整，农产品全面增加，又导致20世纪80年代国民经济出现“黄金增长”。同期的“价格闯关”改革，造成在物资相对“短缺”条件下的物价大幅度上涨，政府随即实行“宏观紧缩”、导致城市需求下降，于是，农、林、牧、副、渔等大宗的农产品在20世纪90年代初普遍卖难。据当时中国社会科学院农村所的统计，1991年十几种主要农产品需求弹性大于1的只有一两种，其他大部分都在1以下。在那种情况下，其实恰恰是农产品的充分供应和食品价格下降，把城市财政补贴的食品保障的体系打破了。到1992年年初的时候，全国大概只有20几个县粮食没放开，猪肉、粮食、油料、棉花等等大宗农产品基本放开了，副食品随之也放开了，粮票和各种票证都逐渐取消了。没有了粮食和副食品票证供应的这个限制条件，1986年“一号”文件写的那个“允许农民自理口粮进城务工经商”政策也就没有意义了。

在需求变化方面，1992年，中国经济进入高涨期，对劳动力的需求特别是对粗工的需求大幅度增加，1992年经济高涨是以沿海开发区建设为主要动力的，而开发区建设要求“三通一平”，“七通一平”，需求大量粗工去挖土方、盖楼房、修马路，修建电力、电信和给排水的各种渠道。这种客观变化形成了对劳动力的市场需求，带动了劳动力大规模的流动，同时也引起了各地政府的政策调整。

可见，一方面取消口粮限制，没有副食品供应的限制；另一方面是农民在农产品卖难的情况下不得不追求非农收入，这才有了农民外出打工导致的大规模流动。因此，宏观条件的变化是导致劳动力自发地市场化这种制度性的改变。

1992年以来，农民大规模流动的事实，一度推动1993年开始的户籍制度思想的重大改变，那时在政策讨论中就已经提出不搞身份限制。到1994年公安部的户籍制度改革文件草稿已经写出来了，其基本精神就是改变管理原则，按照职业和居住地来建立户籍管理制度。但是，为什么那时没有最终变成政府的文件？这是因为1994年以后宏观环境变化。

由于1994~1995年再次发生通胀，到1996年的消费物价指数

高达约 24%，并且 1995~1997 年期间政府再次采用传统手段进行了宏观“治理整顿”，本来已经起草户籍制度改革的文件暂时搁置，“自由迁徙”才重新成为问题。

具体情况是，1994 年年底这个文件的草稿出来以后，在征求各部委和各地意见的时候又出现难以协调的现实问题：

第一，大城市显然不能完全放开。当时有些大都市为了应对这个文件甚至提出户口迁移要几十万元，而且近郊、远郊、城区的户口分别差多少万元。这个费用大致等于每个市民享受的公共物品和政府补贴的总额（世界银行曾经测算出城乡差别的修正系数为 0.7~0.72）。其他不同规模的城市有不同的“卖户口”价格，各地应对性的地方收费政策已纷纷出台了。对这类差别很大的地方政策是否应该承认，如果承认，该怎样规范？

第二，农民进入城市是否必须放弃在农村的土地权益？理论上是在不能在城乡都占有生产资料，事实上却是农民的承包土地只是“最低生活保障”。如果农民进城退了土地，是否能够在城市享受政府提供的社保？要让社保覆盖进城农民需增加多少开支？

第三，随着流动人口的增加出现了新问题：逐年增加的社会犯罪中，流动人口犯罪的比重相当大，从 1994 年的统计材料看，大约 70% 新增刑事犯罪来源于流动人口犯罪。因此，应该搞“小城镇、大战略”，还是应该像其他发展中国家那样允许流动人口自由地向大城市集中？

改革决策必须体现与时俱进的思想，这是我国经济发展的客观要求。

首先是宏观制度有重大改变：从 1994 年开始提出分税制改革以后，各个地方都有自己明确的财政自主权，对不同税种的征收和分成权利。这和 1983 年提出的财政分级承包有重大差别。1994 年讨论分税制改革到底意味着什么，当时就指出：各地特别东、中、西各个地方的不平衡发展会越来越明显，而且会越来越显化为地方政府的收入差别。

此外，随着农民工大批进城而引发的是否开通城乡等讨论，既遇到了重大挑战，也形成新的机遇。因为，20 世纪 90 年代后期加快国营企业改革的同时出现了大量职工下岗或者失业，这导致一些城市政府出台限制农民进城就业的文件。而在同期，也是因为政府财政在赤字不断增加的条件下无力承受过去那种补贴负担，于是开始进行就业和社会保障制度改革、医疗卫生体制改革等。这一系列相

关改革不仅有利于人口自由迁徙；而且。反过来也影响着城市化问题的政策讨论。只是，这时候的讨论不再是理论上的国民待遇或是权力上是否平等的问题，而更主要的是实际操作层面上的问题。

由于相关问题复杂，所以，1995年国家11部委联合提出小城镇建设的政策框架。联合国发展计划署也投资支持小城镇改革发展的试点项目。此时，各部委都进行不同内容的试点。例如公安部就提出先选择大概100个城镇搞户籍改革试点。

20世纪80年代时，没有人明确反对开通城乡，没有反对应该让农民自由进城，而是各部门提出的实际问题政府决策者解决不了。人们提出的问题是：农村人口进来以后教育经费谁开支，道路、交通这些增加的开支谁负责。如果公共物品都是财政开支，其经营也是政府补贴的，如果城市人的粮棉油肉菜蛋都是补贴的，新增人口需要增加的开支和补贴从何而来？这些实际问题提出以后，国家解决不了这些现实问题。

综上所述，是1989~1991年农产品的卖难，迫使1992年的农产品市场进一步放开，导致了1993年的户口制度改革的指导思想发生重大改变。后来，随着20世纪90年代宏观条件变化，财政终于保不起城市补贴了，影响开通城乡的体制问题也越来越少了，才有现在的户籍改革的重大突破。

（作者单位：国家经济体制改革研究会）