

新中国户籍制度产生的历史背景及发展演变

王春雷 博士 (武汉商业服务学院商贸学院 武汉 430056)

中图分类号: D631 文献标识码: A

内容摘要:新中国成立后,我国政府选择了重化工优先发展战略,资本的高投入使对农业剥夺实现以农养工成为必然。为限制农村人口在城乡比较利益诱致下向城市迁移,制定了城乡分治的户籍制度,客观上起到对城市资源的社会屏蔽作用。改革开放后,我国户籍制度开始出现松动并逐渐放开,从二元户籍制度向城乡户口一体化方向发展。户籍制度所附加的福利功能,使建立其上的城乡二元体制依然顽固地制约着城乡之间、城市之间劳动力的自由流动。计划经济时期户籍制度中城乡分治的历史合理性早已丧失,但长期城乡分治所形成的社会利益集团却依然对城市资源发挥着强大的控制力。

关键词: 户籍制度 重化工战略 二元户籍制度 城乡户口一体化

新中国户籍制度产生的历史背景

新中国成立后,大力推进工业化成为我国政府面临的主要任务。“霍夫曼定律”认为:工业化的发展水平与重工业在工业结构中的比例相关。工业化水平越高的国家,其重工业占工业总产值的比重就越大。霍夫曼总结出的是工业增长的自然结果,重工业比重提高是工业化发展的结果而非促进工业化发展的必要手段。由于当时特殊的国际形势,苏联等国家优先发展重工业道路的实践,使我国选择了重工业优先发展战略。

重化工业发展道路的选择,要靠大量的资金投入。我国的外援主要来自苏联等社会主义国家,国内的资金补充不足,对此只能靠降低生产成本,而降低原材料价格和工人工资则成为主要方式。降低工资主要通过降低工人的生活资料费用,为了

降低工业部门职工的工资和生活成本,需要对农产品实行低价格政策。为了确保农民能够完全按照政府所要求的品种和数量生产农产品,保证农民将生产资源有效地投入到农业生产中去,就要求有更进一步的制度安排,以切断生产要素的外流渠道,并可以直接贯彻国家的发展计划,于是20世纪50年代末在农业合作化的基础上诞生了一种最为理想的组织形式:农村人民公社。

对农民的剥夺是进行工业积累的主要渠道,采取的剥夺方式是工农业产品的价格剪刀差。对农民的组织形式是采取人民公社制度,直接对集体进行剥夺,从而避免了与农民直接接触而产生的城乡关系紧张和工农阶级对立而激化矛盾。

为了防止农民在比较利益的驱动下进城务工,扩大低价粮食的受益者;同时也为了保证粮食生产,保证有足够的被剥夺者,政府建立了户籍管理制度,通过户籍制度对农村劳动力的自由流动进行约束。1958年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,从此确立了把城乡人口隔离的户籍管理体制,城乡人口分布和劳动力配置开始凝固化。农业生产者既不能随便变更居住地,也不能自行改变职业。除此之外,还设置了第二道屏障:建立一系列福利体制,并与户籍制度相连接,保证城市生活的低成本并排斥外来人口分享。城市住房、医疗、教育和其他生活基础设施都含有排他性的补贴,外来人口被排斥在这种福利待遇之外。制度上的屏障严重限制了农村劳动力的转移,将大量农业劳动力束缚在农村。但追求自身利益最大化是人类的天性,制度上的约束一旦有所松动,农村劳动力身上的这种天性便会喷薄而出。

新中国户籍制度的发展演变

(一) 自由迁移阶段

1949-1957年,新中国成立后我国政府对人口迁移管制较为宽松,允许人口的自由迁徙。1951年7月,公安部颁布了新中国成立后第一个户口管理法规——《城市户口管理暂行条例》。1954年《宪法》规定“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由”。1955年国务院通过了《国务院关于建立经常户口登记制度的指示》,对于出生、死亡、迁出、迁入四种户籍做了严格的规定,被认为是严格户籍制度的发端。

(二) 严格控制阶段

1958-1977年,国家以城乡户籍制度为基础,建立了城乡隔离的二元社会结构,人口迁移受到严格控制。1958年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,以此为标志,我国正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度,对人口流动实行严格限制。1959年中共中央发出了《关于制止农村劳动力盲目外流的紧急通知》等文件。1960年起,对于户口进行了严格的管理,规定全国各地每年从农村迁入市镇的“农转非”人数不得超过当时非农业人口总数的0.15%。1963年,公安部依据是否拥有国家计划供应的商品粮将户口划分为“农业户口”和“非农业户口”。1975年新修正的《宪法》取消了关于公民迁徙自由的条文。

(三) 调整松动阶段

1978-1994年,为户籍制度的调整松动阶段。1978年国家开始了调整和逐步改革户籍制度的进程,公安部、粮食部、国家人事部联合颁布了《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》,户籍制度首次得到重大调整和改革。1984年国务院颁发《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,准予农民及亲属自理口粮落户集镇,这是我国户籍制度的一项重大的改革突破。据统计,1984-1986年底全国办理自理口粮户达1633828户,总计4542988人(张英红、雷晨晖,2002)。1985年公安部颁布《关于城镇暂住人口管理规定》,公民开始拥有在非户籍地长期居住的合法性。同年9月,全国人大常委会颁布《中华人民共和国居民身份证条例》,规定“居民在办理涉及政治、经济、社会生活等权益事务时,可出示居民身份证,证明其身份”。1992年公安部发出《关于实行当地有效城镇居民户

口的通知》，同年10月开始，广东、浙江等地先后开始试行“当地有效城镇居民户口”，这是我国户籍制度改革过程中的一项过渡性措施。1993年起全国放开粮油市场价格，停止粮票流通，户口与粮油挂钩的历史至此终结。1994年取消户口按商品粮为标准划分为农业和非农业户口的“二元户籍结构”。

（四）全面推进户籍改革阶段

1995-2001年，城乡户籍制度改革全面推进。1997年，国务院批转公安部《关于小城镇户籍制度改革试点方案》，小城镇户籍改革成为主流。上海1994年起，推行“蓝印户口”政策，1999年推行以现居住地为主的人口与计划生育管理，只要属育龄人群，居住社区负责提供有关计划生育的宣传、管理、服务，逐步改“户籍制”为“居住地制”（李和平，2001）。2001年北京推出两项户籍改革措施，在改革试点区购买商品住房或投资实业均可办理北京户口。同年5月，国务院再次批转公安部《关于推进小城镇户籍制度改革意见》，全面推进小城镇户籍制度的改革，进一步放宽迁移条件并将改革的权限下放到各地方政府。

（五）逐步推行城乡户口一体化阶段

进入21世纪，城乡户口一体化成为户籍改革的主导。2002年江苏省全面取消农业户口和非农业户口，建立城乡统一的户口登记管理制度，取消进城人口的计划指标限制。2003年，各地又推出新的户籍改革措施，停办蓝印户口；取消农业户口与非农业户口类别，推行城乡户口一体化；进一步降低城市门槛，以准入条件入户。

对新中国户籍制度的历史反思

纵观户籍制度的演变过程，笔者认为：户籍制度的演变历程由城乡隔离的二元户籍制度，逐步向调整松动的二元户籍制度改革、全面推进二元户籍制度改革和城乡户籍一体化方向发展。总体趋势是二元户籍向一元户籍转变，作为二元社会结构基础的二元户籍的逐渐瓦解，销蚀着二元社会结构的城乡壁垒，并由此促进二元社会向一元社会转化。

从20世纪50年代中期至今，我国一直施行着严格的户籍制度。我国为实行赶超战略，从农业中获取资金，在资源的配置上必然有轻重缓急之分，为此，要把不同的人群区分开来，而户籍制度就起了这样的社会屏蔽作用。户籍制度最主要的作用就是将人群分为两类：城市户口和农村户口。户

籍制度的基本特征之一就是对于城乡人口迁移进行严格的控制。我国建立起严格的户籍制度，户籍制度本质上是一种“社会屏蔽”制度，将占我国人口绝大多数的农村人口屏蔽在分享城市社会资源之外。户籍制度建立后，起到了两个主要的社会功能：维护经济分配、资源分享的秩序，以“非使用权”的手段来维持社会经济秩序；依靠户籍阻止农民进城，以实行工业发展的原始积累（李强，2004）。

在户籍制度建立以后，由于能够有效地把农村人口控制在城市体制之外，城市福利体制就可以相应地建立起来了。除了住房、医疗、教育、托幼、养老等一系列的福利之外，以保障城市劳动力全面就业为目标的排他性劳动就业制度是这种福利体制的核心。

改革开放前，户籍制度以推进工业化，对农村实行剥夺，实现以农养工为主要目标；改革开放后，户籍制度的改革阻力主要来自于城市既得利益集团对自身利益的维护。此外，还受国家“城市空间保护策略”（潘泽泉，2011）及政府官员城市政绩目标的影响。

政府有其自身的价值目标，因为地方政府是由本地选民间接选举、人大代表直接选举产生的，自然是首先代表本地居民的利益；同时，地方政府更加重视当地居民利益会有助于实现他们政治收益最大化的目标。最大限度地维护城市居民的利益就成了城市地方政府首先要考虑的价值取向。户籍制度“体现了不同历史时期为保障国家发展目标的实现而采取的资源控制手段。体现了不同利益集团的社会结构地位和话语权力。体现了城市居民和城市管理者，利用体制内的判断标准来表现自身的优越性和合法性，通过制度的合法性实现对城市资源的一种垄断性控制和分配，得以在城市发展框架内实现一种理性秩序的建构”（潘泽泉，2011）。因此，地方政府总是在努力维持那些有利于保护当地居民既得利益的制度和政策。而计划经济体制下建立起来的户籍制度能够有效地维持城乡分割的二元劳动力市场，是地方政府保护城市居民既得利益的最有效手段。所以，从长远来看，要想彻底打破户籍制度对农民工城乡流动的阻碍，只要彻底剥离附加在户籍制度上的福利和特权，消除城市户口的含金量，才能真正实现劳动力流动的城乡一体化。

改革开放以来，市场对户籍造成的身

份制度形成巨大冲击，市场只承认等价交换原则，传统的身份制度受到排斥。虽然户籍制度还在起着阻碍“农民工”地位上升的作用，但其衰落的迹象已经逐渐显露。户籍制度“社会屏蔽”的功能已经走向了其末路，而逐渐被一种人们后天获得的“自致因素”（李强，2000）所替代，如产权、文凭、技术证书等。这种以“自致因素”为主的新的制度体系，比靠户籍这种“先赋因素”（李强，2004）作为社会屏蔽系统，更能体现社会的公平性。同时也把对社会某个群体的排斥转换为对某个个体的排斥，从而减少社会冲突。

尽管户籍制度对人口城乡迁移的限制出现了松动，但仍然难以体现公平。户籍仍然没有彻底摆脱作为行政部门附加管理手段的命运，缺乏实现公民身份真正平等的机会。尽管国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，各地方政府将户籍改革的重点放在取消户籍分类上，纷纷出台政策，取消农业户口与非农业户口的户类划分，统一为居民户口，以实现城乡户口登记管理一体化。但事实上，这种改革只是对“分类”的单方面改进，仅仅解决了“名份”问题。由于与户籍制度相连的人事、教育、医疗等制度的配套政策滞后，户籍等级特权化权益依然存在，户籍价值化的意识并没有完全消除。因此，要想还户籍本来面目，使人们自由迁徙的权利能够真正实现，就必须剥离附加在户籍上的各种社会福利功能，降低户籍的含金量，从而降低劳动力的迁移成本，促进劳动力的自由流动。此外，户籍含金量的消失，不同地域户籍间的身份性差别也就消失，更有助于创造一个公平和谐的社会环境。

参考文献：

1. 张英红，雷晨晖. 户籍制度的历史回溯与改革前瞻[J]. 湖南公安高等专科学校学报，2002（1）
2. 1985年《中华人民共和国居民身份证条例》第14条
3. 李和平. 户籍改革——居住证管理是户籍制度发展的必然趋势[J]. 上海综合经济，2001（10）
4. 李强. 农民工与中国社会分层[M]. 社会科学文献出版社，2004
5. 潘泽泉. 中国农民工社会政策调整的实践逻辑——秩序理性、结构性不平等与政策转型[J]. 经济社会体制比较，2011（5）
6. 李强. 社会分层与贫富差别[M]. 鹭江出版社，2000