

城市化进程中的户籍制度障碍及其创新

杨鹏程¹,代礼忠²

(1. 南京审计学院 经济系,江苏 南京 210029;2. 重庆大学 贸易及行政学院,重庆 400044)

摘要:首先分析了我国城市化进程滞后的户籍制度原因,接着揭示了我国现行的二元户籍制度不利于城市化进程的症结和表现,最后讨论了如何通过户籍制度创新来加快我国城市化的步伐。

关键词:城市化;户籍制度;制度创新

中图分类号:F291 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2002)06-0081-03

Study on the Household Register System Obstacle and Innovation in the Course of Urbanization

YANG Peng-cheng¹, DAI Li-zhong²

(1. Department of Economics, Nanjing Audit Institute, Nanjing 210029, China;

2. College of Trade and Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: The paper analyzes the causes and features that the present household register prevents the development of the urbanization. It then puts forward policy suggestions on how to enhance the reform of the household register system for the rapid development of urbanization.

Key words: urbanization; household register system; system innovation

一、户籍制度障碍是我国城市化发展滞后的深层原因

城市化是一个国家或地区现代化的重要内涵和标志,也是世界各国经济社会发展的趋势,没有城市化就不可能实现现代化。在我国现代化建设中,城市化同样是绕不开的路。推进城市化进程是解决我国许多深层次经济社会矛盾的现实选择,事关改革开放和现代化建设的大局。但是在很长一段时期内,我国只重视工业化而忽视城市化,从而使我国城市化严重滞后:一是城市化率低。1949年新中国成立时,我国城市化水平仅10.6%,远落后世界平均水平29%。改革开放后到2000年我国城市化水平仍只有36.09%。二是城市化水平明显滞后于工业化。一般来讲,工业化率与城市化率的合理比值范围是1.4~2.5,而我国的这一比值只有0.65左右,城市化远远不能适应工业化的需要。三是我国城市化与经济的迅速发展不相适应。改革开放后的20年中,我国经济高速增长,城市化理应高速发展,但由于受到人为的限制,农村人口占全国人口的比重下降不明显,用了20多年时间才下降了10多个百分点,我国70%的人仍生活在农村,而美国仅靠3%~4%的农民养活全国人口。

城市化发展的滞后严重地制约着我国经济和社会的发展。城市化发展的滞后,不利于农民增加收入,造成城乡收入的悬殊差距,有关研究表明,我国城乡收入差别基尼系数已超过0.4,影响社会稳定;城市化发展的滞后,造成我国产业结构失衡,尤其是第三产业的发展不足,不利于农村剩余

劳动力的转移和减少。这些都使城乡二元结构难以改变,扩大内需的目标难以实现。

我国城市化滞后是由于制度和观念上的障碍,农村劳动力进入城市难以实现。在所有的制度障碍中,城乡二元户籍制度无疑是制约我国城市化发展的关键性制度安排。我国城乡分割的二元户籍制度是计划经济的产物,它是一种同重工业优先发展战略相适应的户口管理制度。建国以后,为了迅速改变贫穷落后的面貌,我国选择了重工业优先发展的战略。重工业作为资本密集型产业,具有初始投资规模大、建设周期长等特点,对资金、资源的需求量非常大,而我国当时生产力水平低下,经济剩余少,资金短缺,重工业优先增长的目标很难实现。因此,为了保证重工业的优先发展,国家建立了计划经济体制,对经济资源进行集中的计划配置和管理,同时人为压低农产品价格,提高工业产品价格,通过工农产品价格“剪刀差”,为发展重工业和城市经济提供资金、农副产品和廉价原材料。其结果便是经济利益由农村流向城市,城市居民工资与乡村农户收入的差距不断拉大,发展和福利开支不成比例地集中于城市,这些都会对农民形成了强大的吸引力,很多农民想到城市去工作和生活,这势必冲击重工业优先发展战略的实施。为此,全国人大常委会颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,该条例明确划分了农业户口和非农业户口两种不同的户籍,并对农民进入城镇,作出了硬性的限制:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部

收稿日期:2002-09-20

作者简介:杨鹏程(1968-),男,甘肃敦煌人,南京审计学院经济系教师,硕士,主要从事区域经济研究。

门的录用证明、学校的录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”从而形成了城乡分割的二元户籍制度。

实行城乡分割的二元户籍制度,是我国在落后的农业生产基础上实现工业化所作出的无奈选择。由于城市难以提供更多的就业机会和社会福利,只能用户口这种形式把那些想进城的农民组织起来在农村进行农业生产,为城市居民大量提供稳定的农副产品,并为工业部门积累发展所需的资本和提供廉价的原材料。二元户籍制度在当时特殊的条件下,具有一定的合理性。正是依靠工农产品的“剪刀差”,我国迅速地推进了工业化的进程,初步建立了比较完备的工业体系,但也导致城市与农村相互隔离的“二元经济”结构,使城市化远远落后于工业化。

二、现行户籍制度阻碍城市化进程的重要表现

改革开放以后,我国彻底放弃了重工业优先发展的战略,义无反顾地选择了市场经济的发展道路。在建立社会主义市场经济体制的过程中,造成城乡不平等的二元户籍制度,受到了诸如“民工潮”、城市粮油供应制度改革等多次冲击,呈现出不断松动的趋势,但由于强大的制度惯性和既得利益格局,与计划经济和重工业优先发展战略相伴而生的户籍制度仍然独自顽强地生存和发挥着作用。户籍制度将全体公民划分为城市户口和农村户口的性质没有得到根本改变,城市户口还具有较高的附加值,它与优先就业、享受教育、医疗、住房、社会保障等优惠和实惠具有制度化的联系,户籍制度实际上仍在维护城市人的利益。

二元户籍制度强化了对民工就业的制度性歧视。现在已没有多少人再把民工称作“盲流”了,但是城市民工仍面临着许多非常严重的就业歧视。首先,许多地方政府制定的就业政策对外地民工就业进行限制,具有一定的歧视性。为了保障城市常住人口就业,许多城市政府都出台了地方性法规,规定外地人就业的行业和种类,限制用人单位使用外地工,并且时不时采取措施清退外地民工,从而排斥外地人的就业和谋生,实现对外来人口的总量控制。如北京市在《2000年本市允许和限制使用外地人员的行业、工种》中明确规定,103个行业和工种限制外地人就业。歧视性就业政策,使民工很难找到工作,抑制了农村劳动力的自由流动,不利于形成城乡统一的劳动力市场。其次,企事业单位对民工的歧视。由于没有城市户口,民工在劳动力市场上处于非常不利地位,在城市中的民工干的是“脏、苦、差、累”的活,但收入远远低于总体工资水平,民工即使和城里人从事同样的工作,他们所得的工资往往也要少一些,“同工”根本无法“同酬”,并且他们也无法享受到其它方面的待遇。民工由此无法改善自己的生活,也无法提高其工作技能,他们要提高社会地位更是难上加难。

二元户籍制度使民工与城镇社会保障无缘。我国现行的社会保障制度如养老保险、失业保险、医疗保险等都要求有本地户口,显然它只保障城镇人口,而将广大农村人口排除在外。在城市中的民工无法进入相对完备的城镇社会保障体系,他们没有最低生活保障钱和失业保障,如果无法工作或没有工作,他们只能挨饿或回到农村去;他们生病需要治疗时,根本无法享受医疗保障的好处,所以只能有病不治,

或去找一些江湖游医看病,结果是上当受骗,或使小病成大病,甚至使一些人(如产妇)丢了性命;对于住房,民工更是无法奢望拥有,他们没有住房公积金,银行更不会给他们提供购房贷款,他们只能租房或住在非常简陋的棚屋中,生活环境非常恶劣;很多民工在高风险行业和场所工作,而又没有工伤事故保险,因而频频发生的工伤事故常常对他们造成致命的打击。隔离于城镇社会保障制度之外的民工,成了城市中最脆弱的群体和“末等公民”,这与他们为城市发展所起到的积极作用形成了巨大的反差。

二元户籍制度使民工子女上学难。中国的农村劳动力持续流动到现在,第二代移民(即民工子女)的教育问题已浮出水面,越来越突出。据估算,目前我国外来流动人口中适龄儿童有200万左右。江苏省南京市有外来人口70多万,约有2-3万多民工子女处于义务教育的适龄阶段,而南京能让这些民工子女就读的学校和办学点只有十几所(全都是小学),这些小学只能吸纳2000多名民工子女,教育资源的供需缺口非常大。为了解决民工子女上学难的问题,国家有关部门已出台了一些暂行办法,但实际效果并不明显。因为我国的义务教育事业,由地方政府负责,分级管理,教育经费由地方政府负责筹措,并按户籍学生人数下拨,学校招收学生与户籍挂钩。外来民工没有城市户口,民工流入地政府不愿意为民工子女支付教育经费,流入地学校也不愿意接受没有户口的孩子。为了让孩子们有书可读,民工们只得勒紧裤带,省吃俭用给学校交纳高额的“借读费”或“教育补偿金”,对绝大多数属于低收入阶层的民工来说,要交纳这笔费用无疑是一道不可逾越的障碍,结果民工子弟只能到那些收费低廉的民工子弟学校去读书。但民工子弟学校的整体教学质量令人担忧,这类学校中不少是未得到当地政府批准和承认的“黑户小学”,其办学不规范,教学水平很低,教学设施不足、条件简陋、消防、卫生、安全等问题突出。当然还有一些民工子弟根本无学可上,永远失去了接受义务教育的机会,成为失学儿童,形成新的文盲。

总之,在城乡分割的二元户籍制度之下,进城的民工难找工作,在城市中谋生非常艰难;二元社会保障制度无情地将民工排斥在外,民工无法得到城市现代社会保障制度的好处;二元户籍制度使城乡教育资源严重分割,民工子女在城市读中小学要交纳各种费用,收入菲薄的民工根本无力为其子女支付昂贵的教育费用。城乡二元户籍制度无形中增加了民工的生活成本,使他们无法真正融入城市,无法转化为真正意义上的市民,他们被迫在城乡间大规模地来回迁徙,不利于城市化水平的提高。

三、推进户籍制度改革,加快城市化步伐

首先,更新观念。对于户籍制度改革,不少人心存顾虑,担心放开口户会增加城市压力。这种压力似乎来自以下几个方面:一是城市里有大量下岗职工,民工进城抢“饭碗”,会增加城市就业压力;二是民工变成城里人后,如果没有工作,政府必须给他们发放最低生活保障,财政负担背不起;三是民工大量涌进城后,会使犯罪率上升,造成城市社会秩序的混乱;四是民工进城后,造成交通紧张、住房紧张,给城市添乱。对于民工进城引发的问题应全面辩证地看,不能“只见树木,不见森林”。事实上,民工进城之弊远远小于其利:城

市里有些工作岗位,城里人不愿意干,需要民工来填补空缺;民工不怕苦不怕累,有一定的竞争力,给城市劳动力市场带来了生机和活力;大部分民工年轻力壮,进城是为了挣钱干活,绝不会为了领取最低生活保障而盲目进城。至于民工进城引发的犯罪率升高,主要与现行的根据城乡二元结构设立的城市治安管理体制相关,它以城市居民分布为依据来安排治安力量,在民工大量积聚的地方,社会治安管理机构和力量没有得到加强,形成治安管理漏洞,导致民工积聚区的社会治安状况比较差,这个问题完全可以通过社会治安的综合治理来遏制和化解。民工进城也会对城市的公共交通等基础设施带来压力,并给城市居民造成种种不便,但解决基础设施紧张状态的根本出路不应当是限制民工,而应通过加快基础设施的建设来解决。当然,对户口放开给城市带来的冲击和压力,的确要十分重视并加以切实解决。

其次,尽快制定适应社会主义市场经济要求的户籍法。我国的经济是统一开放的社会主义市场经济,人力资源应该在市场机制的作用下充分地自由地流动。现行的户籍法把户口划分为农业户口与非农业户口,非农业户口的待遇远优于农业户口,这在相当程度上遏制了千千万万民工投身城市建设的积极性;同时由于民工不具备城市永久居民身份,工作预期不稳定,其消费行为难以城市化,这就使消费市场难以有效启动。城乡之间的壁垒不利于城乡统一的劳动力市场和消费市场的建立,从而影响整个国民经济持续协调发展。要打破阻碍城乡间人力资源流动的壁垒,就应制定符合市场经济要求的户籍法。新的户籍法要适应新形势,在人口流动政策方面,赋予公民迁徙和居住自由的权利,允许在城镇有合法固定住所、稳定职业和生活来源的民工获得城镇户口;在人口管理制度上,以公民身份证制度取代户口制度,身份证在全国范围内通行通证,身份证上的号码也是公民个人社会保障号码,一出生就确定,并且终生不变。

再次,积极稳妥地推进户籍制度改革。目前,世界上对公民实行严格户籍管理的国家只有中国、朝鲜、贝宁三国。适应市场经济发展和经济全球化的要求,改革我国严格的户籍管理制度势在必行。户籍制度改革不是要取消户口,而是要取消户口限制。在市场经济条件下,户口提供的只是人的身份信息证明。从户籍制度改革的最目的来看,就是要取消农业户口与非农业户口的划分,彻底切断户籍与福利待遇的联系,消除户籍制度背后的种种权利不公,实行城乡户口的统一。为了实现这个最终目标,就要通过改革,使我国的户籍管理更加科学合理,形成户籍管理要以行政调控为主转为以经济调控为主,国家立法规范、社会经济调控、个人自主选择相结合的户籍管理新机制。但在户籍改革的具体过程中,一定要积极稳妥,要根据我国人口众多,城乡发展不平衡,以及大中小城市发展水平不同等特点,按照城市等级来松动城市户口,其放松的程度可与城市等级大小成反比。目前的当务之急是全面放开小城镇的户籍管理制度,然后根据条件成熟程度,逐步放开大中城市的户籍管理,直至放开省会城市和直辖市的户籍管理。对北京、上海等特大城市而言,户籍控制还应在一定时期发挥作用,如果不加控制,大批新移民一下子涌入大都市,从近期看,会造成社会秩序混乱;从长远看,有可能形成“贫民窟”,进而发展成为难以治愈的

“都市病”。发达省市和地区可以根据自己的实际情况和发展目标,在户籍制度改革进程适当加快步伐,率先取得突破,建立城乡一体的户籍制度。

最后,切实解决当前进城民工遇到的突出问题。改革二元户籍制度,建立城乡统一的户籍制度,就可以有效解决现行民工所面临的一系列困难。通过户籍制度改革,农民成了市民,他们对医疗、教育、养老等公共福利要求就会迅速增加,这对我国本来就不健全的社会保障体系提出了更高的要求,这就要求扩大社会保障的覆盖范围,最终建立城乡统一的社会保障制度,将农民和民工纳入到现代社会保障体系中;户籍制度改革以后,城乡统一的劳动力市场的建设步伐将加快,有助于消除民工在就业过程中遭受的歧视,促进劳动力资源在城市与城市、城市与农村之间的合理流动和优化配置。但户籍制度改革是治本之策,需要一个过程。因此在加快户籍制度改革的同时,还要有一些治标之举,来解决民工面临的一些迫切问题。城市管理部门向外来人口收取管理费,虽然数额不太大,每月只收八元到几十元不等,但对民工来说也是一种负担,而且交了这些费用后,民工并没有获得多少有效的保障,所以应取消此类收费。作为弱势群体的民工,他们不仅是城市的服务者,同时也是城市的纳税人,他们的子女应该享受义务教育的权利。民工子女上学难问题应该切实得到解决,这可以从三方面做出努力:一是流入地政府把民工子女教育问题纳入到当地教育发展的总体规划之中,统筹考虑,统一实施。二是大幅度降低甚至取消公立学校的所谓“赞助费”,使公立学校成为吸收民工子弟上学的主渠道。三是在规范中发展民工子弟学校。对民工子弟学校必须加强指导、监督和管理,达到标准的学校可以继续合法办学,不符合标准的则要坚决取缔,确保民工子弟受教育的权利及他们的人身安全。

对于我国这样一个具有9亿农业人口大国来说,户籍制度改革非常艰巨和复杂。因此,在户籍制度改革创新过程中,一定要保持清醒的头脑,决不能低估户籍放开可能会给城市管理造成的巨大压力,严重时甚至会影响社会的稳定;同时,也不能忽视,由于城乡在就业、就学、社会保障等诸多方面的差异,户籍制度改革面临着许多社会阻力。但更应该看到,户籍制度改革已成为市场化和工业化进程中不以人的意志为转移的大趋势,只要态度坚决,措施得当,这项有利于中国工业化、城市化、现代化的改革事业一定能够顺利完成。

参考文献:

- [1] 林毅夫,等. 中国奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [2] 孙立平. 中国农民工的流动[A]. 改革发展与社会变迁[C]. 北京:华夏出版社,2001.
- [3] 赵树凯. 边缘化的基础教育—北京外来人口子弟学校的初步调查[A]. 中国发展研究:国务院发展研究中心研究报告选[C]. 北京:中国发展出版社,2000.
- [4] 国务院发展研究中心发展战略课题组. 21世纪初的中国经济[M]. 北京:人民出版社,2001.
- [5] 韩燕荣. 民工子女的课堂在哪里[N]. 法制日报,2002-09-10.
- [6] 毛磊. 我国全面推进户籍制度改革[N]. 人民日报,2002-08-14.