

关于“户籍改革”的几个误区 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/214/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E2_80_9C_E6_c67_214997.htm 国内外各方面对户口迁移制度的批评，大多不是直接具体批评户口迁移制度而是批评“户籍制度”，不少人不断提议修改户籍法以图实现国内人口迁移的依法调控，一些人甚至公开呼吁“取消户籍制度”。其实，这是一个误会，是对户政学领域有关概念不够了解而产生的一个误会，是将户政、户口管理、户籍制度、户籍管理与户口迁移调控等同起来而产生的一个误会。要回答这些指责、解释这些误会，就需要逐一弄清这些相互缠绕但各不相同的概念，就需要全面研究户口迁移调控制度与中国户籍制度的关系问题。

一、户籍制度与户口迁移制度有很大的不同 首先，需要分清狭义、广义两种涵义的户籍制度，两者的巨大差别，对研究过程和研究结果具有决定性意义。户籍，是记载居民和住户基本信息的法律文书，因此，狭义户籍制度，就是形成、管理和使用户籍的制度，包括户籍登记、户籍统计、户籍档案、户籍证件等一系列业务工作制度。在20世纪前半期，这一制度被称为狭义户，“户籍行政”；在新中国，这一制度具体体现为户口的登记、统计、档案管理及其计算机化、网络化等业务制度，可以用“人口基本信息管理”作更全面概括和准确指代。身份、住址、亲属关系等信息，是个人活动、社会管理、国家政务都不可或缺的基本信息，因此，各国都将其纳入行政管理范畴，尽管其译名各异、机构各异、管理方式方法有所不同，但从古埃及、古希腊到今天的欧美各国，都有狭义户籍制度，这是不争的

事实。在自诩为最自由的美国，狭义户籍管理不仅有，而且正以高科技手段不断强化，社会越现代化，越需要更大范围、更高层次的资源、信息共享，尤其是公用信息的共享，因此，狭义户籍制度的未来，不会是被“取消”而会是被科学依法加强。广义户籍制度，是与户籍密切联系的一系列社会管理制度的总称。例如，中华民国的广义户政“户口行政”就涵盖婚姻、收养、国籍与出入境甚至兵役、劳役征派。在新中国，包含狭义户籍制度的户口管理（或户政管理）也被人们、尤其是学术界称作“户籍制度”，这应当是广义的户籍制度。它包括户籍管理（狭义的户籍制度）和社区安全防范、户口迁移调控三大部分业务，与中华民国时期的“户口行政”类似，但比“户口行政”的范围要小得多。二、户籍制度是迁移调控的执行者而不是决定者来源

：www.examda.com 在新中国户口管理三大业务之中，户籍管理是古今中外各国共有的、随着社会现代化水平的提高而需要不断依法科学强化的社会管理制度，是不应当、也不可能被“取消”的；社区安全防范，是组织、指导居民、住户搞好自我防护、邻里照看、青少年帮教等工作，从而系统有效地维护社区安全与社会秩序的社区工作，也是不仅不应当“取消”反而需要依法科学强化的；三者之中，只有户口迁移，才是深受社会各界批评而需要进一步深化改革的部分。户口迁移调控，是社会其他方面对户籍管理的要求，既不是户籍制度自身固有功能，也不是户籍管理本身所需要的，更不应该、也无法由户籍制度独立完成、独自承担：不是户籍管理业务运作自身需要限制人口入城，而是因为短缺经济满足不了入城后的各种需求，才用“户口”来防止人口涌入城市

。因此，户籍制度从来只是计划经济等旧管理制度的“门卫”，人们所说的“以户籍制度为核心”，是一种历史的误会和根本不存在的虚构。食物、就业、住房、教育、医疗等各种社会需求短缺所造成的社会矛盾，集中到一个户政部门来面对、来承受，户政部门无论如何努力工作也无法获得公众的理解；人们、尤其是学者们，应当严厉批判的是造成必须控制人口入城的各种制度，而不只是批判代人受过的户籍制度。短缺经济、计划经济造成的社会问题，只有各领域不断改革才能解决，不管户政无论如何调整迁徙政策，这些问题充其量转移而不可能减缓，更别说彻底消除。从历史上看，古今中外各国、尤其是近现代各国的户籍管理实践中，大多不涉及迁移调控，以户籍管理承担人口迁移调控任务的，是个别国家、一定时期的特殊情况，而不是世界各国户籍管理实践的共同规律。因此，依据对户口迁移制度的批判，呼吁改革甚至“取消”户籍制度，既是不公正的，也是不合道理的。

三、以前严格迁移调控，有其特定的历史原因 中国古代很早就把调控人口迁移的职责交给了户政。有典籍可考的，至少是在春秋前期的齐国，管仲在齐国实行了一系列改革措施，其核心是士、农、工、商四民分治，不迁不移，恒业不变，改革的成功使齐国迅速强大。此后，严格限制迁徙、尤其严禁民众自主徙移，成为古代中国户籍管理的重要内容。几千年封建社会里，国家严格限制迁徙甚至达到了“死徙不出乡”程度，使绝大多数人老死家屋而从未离乡一步。客观地说，这种制度在当时有一定的进步意义：加速定居、防止盲目流徙，有利于发展农耕经济；稳定社区住户、人口与构成，有利于社区保安；集体移民“避荒就熟”，可以帮助民

众抗御各种自然灾害；大规模“移民屯垦”、“移民实边”，对边疆安全、边疆开发、增加民族交往至中华民族的形成，更有其巨大的、不可抹杀的贡献……。正因为有其积极意义，再加上建国初期国内外的压力，新中国建立的前几十年里，不得不让户籍制度承担迁移调控任务。这种户口迁移制度形成于20世纪50年代的中国，有其无法回避的历史局限性：一穷二白、百废待兴而身处三面敌对、封锁中的新中国，只有尽快富国强兵，才能确保刚刚获得的独立、主权与领土完整；要迅速富国强兵，就必须倾全力加速工业化，倾全力保障城市经济能够低成本、高效率地运行和发展，必须严格控制人口迁入以避免增加城市经济运行的社会负担，从而形成了城乡分离、隔绝的“二元经济模式”。应当申明的是，新中国迁移调控不是古代迁移限制的传承延续。古代中国的迁移限制，是极少数人对绝大多人的统治和剥削，是以收税派捐、征兵派役和防止造反为目的；新中国的迁移调控，是国家对不同地域、不同行业人们生产、生活资源的保护性、服务性的调配、调节，是以超速发展经济、保障市民生活为目的。简单地把新中国的迁移调节比之于古代中国的迁移限制，将其目之为“封建”、“落后”甚至“反动”，在理论上和实践中都是错误的。

四、户口迁移已经进行了、正在进行着诸多改革来源：www.examda.com 近20年来户口迁移制度一直在改革，正在进行的改革也不是“开始改革”，而只是继续、不断地深化改革。从20世纪80年代初期开始，国家努力解决干部职工家属长期两地分居问题，积极推行科技人员合理流动，逐步实行“博士后科研流动站”制度，在为社会主义经济建设服务的同时，极大地方便了科技人员的工作、

生活。20世纪80年代中期以后，国家允许有居住条件、有经营能力的农民和家属迁入集镇落“自理口粮常住户口”，使数以百万计的农民落户集镇、转入非农产业，大大加快小城镇发展，促进了城乡经济文化建设。20世纪90年代初期，各地试验推行“蓝印户口”、“地方城镇户口”等改革，把允许暂住人口在本地正式就业等经济特区特殊户口政策逐步向内地推广；1997年，国务院推出“小城镇户口管理制度改革”，允许有合法稳定的住所和生活来源的农民迁入县和以下城镇从事二、三产业。该项改革经过三年试点取得经验后，目前正在全国范围内普遍推广。国务院于1998年7月发布通知，较大幅度地改革了新生儿户口登记、夫妻间投靠、父母投靠子女以及买商品房之类投资移民等户口制度。改革充满人性关爱，显示中国政府在切实解决人民群众诸多实际困难的同时，日益尊重和保护人权，并正式把经济手段引入迁移调控领域，为中国迁移调控逐步走向世界、采用国际通用方式奠定基础。

五、系统考虑迁移调控制度改革的时机已经成熟

一直在改革的中国户口迁移制度，其公众观感和社会形象却似乎越来越差。究其原因，主要是这些改革本身存在很多问题：一是针对某方面、某行业而出台，涉及范围小，每一改革的受益面小，社会影响不大；二是主要以“内部政策”面目出现，没有固化为公开颁布的法律法规，公众大多无从了解，也就无从支持；三是不少措施属于针对特定问题的应急对策，缺乏科学的理论指导、正确的目标定向和系统的改革配套，推行一段时间后，或者因为形势变化而无法延续，或者因为地方因素而走样变形。虽有20年的不断改革，仍然跟不上社会的飞速变化，中国户口迁移制度还是不断受到社会

各界、尤其是人民群众的严厉批评，真可谓是“千辛万苦换来一百个不满意”。可喜的是改革的全面深入，社会主义市场经济体制的确立和经济文化的发展，为系统解决中国人口迁移调控领域内的诸多问题，提供了必要的条件，全面研究、整体设计、系统实施中国迁移调控机制的时机，已经基本成熟。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com