

中国户籍制度改革和城乡人口迁移*

陈金永**

【摘要】本文系统回顾了户籍制度运作方式和改革历程。通过讨论户籍制度在乡城迁移管理中的作用，分析了户籍制度对于维系二元社会结构的重要性。同时，本文也回顾了改革以来对户籍制度的主要改革措施，并指出了户籍制度改革所面临的问题和改革的前景。

【关键词】 户籍制度，迁移

【JEL 分类号】 J48, R23

在中国（未含港澳台），很少有人会质疑户籍的重要性，因为它影响了人们的生活，甚至决定了人们的命运。在宏观层面上，工业化战略与户籍制度是改革前发展模式的重要组成部分，没有户籍制度，中国的工业化战略无法实施。^①与其他国家的户籍制度不同，中国户籍制度的设计不仅是为了进行人口统计和辨认个人特征，也是为了直接决定人口布局和为政府其他重要目标服务。户口制度是国家控制社会的重要手段之一，它的职能远远超出了控制人口流动。

本文首先解释户籍制度的运作和变化，然后讨论最近的户籍制度改革。本文分为三个部分：第一部分分析了户籍制度在控制城乡人口迁移的复杂管理系统中的作用；第二部分评述了从经济改革开始的户籍政策的变化；第三部分讨论了户籍制度存在的主要问题以及它的改革前景。

一、户籍制度和城乡迁移管理

中国的户籍制度最初于 1951 年在城市确立，然后在 1955 年扩展到农村。确立户籍制度

* 本文有关户籍制度的历史部分，取材自笔者与张力合写的一文，载于英国的《中国季刊》(Kam Wing Chan and Li Zhang, “The Hukou System and Rural – urban Migration in China: Processes and Changes”, *The China Quarterly*, No. 160, 1999, 818 – 855.)。本文得易成栋同学协助译写成中文，特此致谢。

** 陈金永，美国华盛顿大学地理系。

① Cheng 使用了“户口中心战略”(*hukou – centered strategy*) 来描述中国的实施工业化战略的途径，可参见 Tiejun Cheng, *Dialect of Control – the Household System in Contemporary China*, Doctoral Dissertation, SUNY at Binghamton, 1991. 类似的讨论还可见之于 Kam Wing Chan, 1992, “Economic Growth Strategy and Urbanization Policies in China, 1949—1982,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (2), 275 – 305。

的早期，它主要作为一个人口迁移监察的机制，而不是控制机制。事实上，在 20 世纪 50 年代初，城乡人口可以相当自由地流动。1954 年颁布的宪法甚至承认了公民的自由定居和迁徙权。^① 可是，随着农业集体化，进城农民不断增加，并开始给城市造成严重的负担，中央政府采取了特殊的措施试图阻止农村劳动力的“盲目流动”。最终导致在 1958 年由全国人民代表大会通过了中国第一部《户口登记条例》。这种制度建立了全面的户口管理体系，并建立征兵与上学的户口迁移许可制度，授予了国家更大的权力控制人口的迁移。当这套制度刚开始生效时，全国开始了大跃进，国家的首要任务转移到加速工业增长上来。城市企业需要招收大量农村劳动力，这套户籍制度不得不弃置一侧，这样就导致了在 1958—1959 年较高的农村人口进城的迁移率。^② 如我们所知，灾难性的大跃进和大饥荒使政府决定在 1960 年恢复实施户籍制度。尽管曾经有较大的修改（特别从 20 世纪 80 年代开始），今天户籍制度与旧户籍制度相比，其主要内容并没有大的变化。

户籍制度学术研究中的主流解释是政治经济学，认为户籍制度是推行重工业优先发展战略的不可避免的选择。^③ 面对以农业经济为主和缺乏资本的状况，新中国政府采取了苏联模式，优先发展重工业并推进工业化。为了资助工业部门扩张，政府采取了在工业部门与农业部门之间“不等价交换”，同时，政府承担起给所有城市居民在城市优先发展的工业部门提供工作与福利的责任，可是其他的人口很大程度上得不到政府的支持。为了维持在二元经济状况下人为的非均衡，政府不得不寻找一种机制阻碍生产要素（包括劳动力）在农业与工业部门之间和城乡之间的自由流动。户籍制度是改革前所建立和维持二元社会经济结构的制度体系中很重要的一环。户籍制度的主要职能是控制人口迁移。尽管户籍制度与 1949 年之前的保甲制度有一定的联系，Dutton 已经详细地说明中国的户籍制度和苏联的国内护照（propiska）两种指令经济下的户口管理制度的类似性。^④ 中国官方的解释是，建立户籍制度是为了维护社会主义制度与国家利益。^⑤ 规范迁移仅是户籍制度的职能之一，对政府而言，建立户籍制度是为了全面的国家管理。国家以户籍制度为手段和用户籍提供的信息来维护社会与政治秩序以及其他目标。

户籍制度中城乡迁移管理的主要部分是转户口，转户口程序是十分复杂的。为便于理解 20 世纪 80 年代与 90 年代户籍制度改革和存在的问题，先解释改革前户籍制度的具体细节、那些现在依然使用的主要制度以及最近的改革。

^① 该规定在 1975 年宪法修改后取消。

^② Kam Wing Chan, 1988. “Rural – urban Migration in China, 1950—1982: Estimates and Analysis,” *Urban Geography*, 9 (1), 53 – 84.

^③ Lynn T. White, “Deviance, modernization, rations, and household register in urban China,” in Amy Auerbacher Wilson, Sidney Leonard Greenblatt, and Richard Whittingham Wilson (eds.), *Deviance and Social Control in Chinese Society*, (Praeger Publishers 1977), pp. 151 – 172. Chan, 1992. “Economic Growth Strategy and Urbanization Policies in China, 1949—1982,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (2), 275 – 305. 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略和经济改革. 上海人民出版社, 1994.

^④ M. R. Dutton, *Policies and Punishment in China*, (Cambridge: Cambridge University Press 1992).

^⑤ 关于户口制度详细的官方解释可参见罗瑞卿（前中国公安部部长），《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明》，《人民日报》1958 年 1 月 9 日。也可参见 Zhang Qingwu, “Basic facts on the household registration system,” *Chinese Economic Studies*, 1988, Vol. 22, No. 1

(一) 户籍登记的两大方面

为了更好地理解户籍制度在人口迁移中的作用，我们首先分析中国户籍制度的主要特征。在中国（未含港澳台），所有的个人户口分为相互联系的两类：第一是居住位置，第二是社会经济资格。第一种登记户口的分类是根据户口所在地，以假定的个人永久居住位置为基础。在户口登记中，每个公民只能以唯一的位置为经常住所。最常见的按登记户口位置分类为：城市户口（城镇或工矿区）或农村户口（农村或国有农场）。地方常住户口登记在一个明确的地域范围内确定了个人在许多活动中的权利，例如，在主要生活必需品实行配给的时代，按照当地户口提供主粮和肉类。要获得城市内许多的工作岗位，即使在改革后的今天，劳动者依然必须以拥有当地的户口为前提。

第二种分类是户口类别，基本上是指农业户口与非农业户口（后者也叫做城镇户口）。这种分类是用于确定获得国家补贴的商品粮和其他权利的资格。这种分类起源于 20 世纪 50 年代的职业分类，可是随着户籍制度的演变，农业户口与非农业户口已经与户口所有者的职业没有必然联系了，而是与他们的社会经济资格和与国家不同的联系有关。在中国，长期以来的一个简单测试某人户口状况的方法为“是否有资格购买商品粮”。既然两种分类基于不同的标准，城市地区则既有农业户口人口又有非农业户口人口。^① 同样地，非农业户口可在城市存在，也可在乡村存在。在一般的文章里，它们常被简化为“农村人口”和“城市人口”或“城镇人口”。

一个人的户口登记地与户口类型是随他（她）的母亲的户口状况而定的，直到 1998 年颁布了新政策时才有所改变，但改变个人的户口登记状况不是个人能随意选择的。事实上，这是一个“出生时已经预定”的制度。^② 户口登记的二元体制使政府便于控制城乡迁移，迁移者要通过一个严格而繁琐的程序从不同的政府部门获得许可。在二元体制下，任何官方批准的乡城迁移（正式的乡村到城市迁移）要求完成两个相应的批准程序：改变经常户口登记地和从农业户口转换为非农业户口。后者作为一个很重要的程序，在中国叫做“农转非”。换言之，正式的乡城迁移包括居住地的改变和个人资格状况的转换（见表 1 第 1 行）。为了改变户口登记，户口登记者应该向公安机关提出正式的申请文件并获得迁移许可。完成农转非是转换户口的核心，在此基础上才可能有正式的城市居住资格。农转非的申请者要符合国家规定的政策。

(二) 农转非的双重控制机制

控制乡城迁移的核心是控制农转非。农转非是在政策和指标双重控制下^③，政策控制获得非农业户口的资格，指标控制新增的非农业户口的人数。为了有资格农转非，一个人必须在满足政策提出的标准的同时，还要获得农转非指标。如果某人符合政策标准但没有指标，

^① 这也是引起“城市”人口定义混淆的主要原因，可参见 Kam Wing Chan 和 Xueqiang Xu, “Urban Population growth and urbanization in China since 1949: reconstructing a baseline,” *China Quarterly*, 1985, No. 104, 583–613。

^② Sulamith Heins Potter, “The Position of Peasants in Modern China’s social order,” *Modern China*, 1983, Vol. 9 No. 4, 465–499。

^③ 控制正式的农村—城市迁移的原因也是农转非的结果，可参见 Kam Wing Chan, 1994. *Cities with Invisible Walls: Reinterpreting Urbanization in Post-1949 China*, Oxford University Press, Chapter 3。

表1 根据不同户口类型的乡村到城市迁移（含流动）的资格与权利列表（1958—1998）

类型	必须改变 户口 登记	户口状态 (农地 转非)	在当 地派 出所 登记	控制手段	进城费	获得国 家提供 福利的 权利	到其他城 市的户口 可转移性	转换为 城市户 口资格 的可能性
1. 正式迁移的人口。例如招工、招生	是	是	是	受到中央 政府的政策 和指标控制	不要求	全部	有	不适用
2. 自理口粮户口的人口（后废止）	是	否	是	必须得到 地方政府的 批准	取决于地 方规定	否	否	否
3. 蓝印户口的人口	是	否	是	必须得到 地方政府的 批准	要求	部分	否	可以，但有 条件*
4. 小城镇户口改革试点方案时的迁移者	是	是	是	受到中央 政府的政策 和指标控制	不要求	全部	有	可以，但有 条件*
5. 暂住人口/流动人口	否	否	是	受到地方 政府的控制	每年交管理费	否	不适用	否
6. 未登记的流动人口	否	否	否	受到地方 政府的控制	不适用	否	不适用	否

注：*见文中的解释。

他是不能农转非的。农转非运行的主要方式类似于美国的移民签证（immigration visa）制度。中国政府通过政策与指标控制来限定每年进入城市的人口类型与数量。

农转非有两种途径：正规途径和特殊途径。

正规途径：包括国有企业招工、高等教育机构招生、提干和个人原因的迁移。除了最后一个途径外，其他所有的迁移都需由国家用人计划决定。尽管每年的指标不一样，但是通过正规途径转户口的条件历年并没有较大的改变。通过这种渠道，招工、提干、招生政策分别由劳动、人事、教育部门执行，而且转户口指标最终由国家计划委员会制定年度经济计划时确定。因为个人原因的迁移，主要指残疾、生病的父母或配偶，或未成年的孩子必须迁移到城镇接受其他家庭成员的养护，即必须符合一定的条件，并获得由公安部门制定的指标。通常的状况是，即使招工到城市的农转非户口指标，也不包括任何其他的附加指标给他的家庭成员。因招工到城市国有单位并转了户口的人，他们的亲属也只能以“个人原因”这个类别来办理迁移。但是，这种类别的迁移指标非常少，每年限定在该城镇非农业户口人口的0.15%~0.2%。众所周知，这种极狭窄的渠道导致此种类别的待迁移人口积压乃至排长队甚多。如果仅仅家庭成员之一被从农村招工到城市，夫妻分居和与其他成员分离数年、十几年现象，在改革之前是十分常见的。根据一个报道，在1979年，大约有100万国有企业的工人与他们的配偶没有生活在同一地区。从1983—1989年，每年新增加的夫妻分离的夫妇

的数字有 10 万。^①

特殊途径：国家根据特殊的需要制定一些临时性的农转非政策，并限定于特殊情况下的特定人群。最常见的是，国有企业的工人由临时工转为正式工，特定时期出现的特殊情况（例如下乡知青返城）。这种渠道使政府能灵活地应付难以预期的特殊情况。这种渠道也包括很小一部分退伍军人在城市安排工作进行农转非。这种转户口途径是不定期的、附加的，并得到特别的指标。在许多情况下，这种特殊渠道的转户口政策是由不同的政府部门共同制定的。通过设计这种政策的目的可以看到，农转非通常作为一种奖励提供给那些对国家做出贡献的人或为国家承受了特殊困难的人（在下节讨论）。相反的是，一个人在犯有严重的罪行的时候也会失去非农业户口。^② 2003 年，公安部颁布的文件中已经废除了这种惩罚。^③

（三）户口制度在控制乡城迁移中的作用

尽管户口制度在限制人口从农村流往城市的过程中发挥了重要作用，其他的重要因素也在此过程中发挥作用。登记正式乡城迁移的管理工作由公安部门来执行。^④ 在 1962 年，公安部门规定并加强了对正式的乡城迁移的控制，但反向的流动却是允许的。城市居民虽然允许在城市间迁移，但从小城市到大城市，尤其是到北京、上海、天津、武汉、广州这五个大城市则受到严格控制^⑤，这是在改革前运行的模式。在 1977 年，政府对正式的城乡迁移执行了更严格的控制：除了执行 1962 年的政策之外，从镇到城市、从小城市到大城市、从农村到城市郊区都加强了控制和限制；但从城市到乡村、从城市到镇、从大城市到小城市、从农村到农村通常不受控制，只要有“合适的”理由即可。

如上所述，除了公安部门外，许多政府部门在农转非中有决定权。尽管流动与迁移的证明和转户口程序必须到派出所办理，但派出所并不是唯一有权批准农转非的机构。城市户口登记应具备的文件包括单位证明、学校录取通知书等。在正式的乡城迁移中，这些文件要受到派出所的检查。证明是真实而且有效的，转户口的批准通常是自动生效的。因此，许多政府部门根据他们的政策拥有实际上的农转非批准权，尽管最后一步必须到公安部门盖章。通常而言，绝大部分正式的农转非是由于许多其他的政府部门根据政策批准的。在北京的一个调查表明，由公安部门决定和控制的人数在正式的乡村到城市迁移中占很小的比例。^⑥ 尽管户口规章明白地规定了迁移的程序，但他们没有明确规定迁移的资格。不同类型的迁移要求不同的资格和文件，而这些是由不同的政府部门，而不是公安部门来决定。这就造成不同的政府部门有一定的自由度去解释和设计他们自己的政策。限制性的农转非表明正式的乡村到城市迁移是受到严格和严密的管制的，可是它并不是简单地由户口制度所控制的。

① 《文汇报》（香港）3月14日，1989。

② 参见公安部和司法部《关于劳动教养和注销劳教人员城市户口的通知》，1984年3月26日发布，例子见 Dutton, *Policies and Punishment in China*

③ 参见《城市工作居住规定》，北京：中国法制出版社，2003. 171

④ 参见国务院《关于农村户口登记、统计工作和国籍工作移归公安部门接办的通知》，1956年1月13日发布。

⑤ 参见公安部《关于加强户口管理的通知》。

⑥ 根据调查，在所有正式迁移到北京的人当中，63% 由各政府部门批准，24% 由高等教育机构批准，10% 为军队批准，只有 3% 为公安机关批准。其他大城市有类似的情况。北京的调查结果引自 Liu Guangren (ed.), *Hukou guanli xue (On hukou registration administration)*, (Beijing: China Procuratorial Press, 1992), 284。其他例证可参见 Suiquan Yang, *Study of China's population law system*, (Beijing: Law Publishing Press, 1995)。

通过户籍制度，由公安部门执行的迁移控制主要是防止“无合法证明”的迁移（在 20 世纪 50 年代称之为“盲流”，从 80 年代之后称之为“流动人口”）。过去的经验是，不合法的迁移（没有合法的迁移许可文件）通常很少受到起诉而是简单地被遣送。而且，户口制度管制迁移的约束力不是仅仅来自于户籍制度本身，而是与其他社会经济控制手段结合起来使用的。特别是在改革之前，正式迁移是在政府垄断了重要物资的分配，官僚体系严格控制了经济活动的政治经济环境下发生。政府垄断了生活必需品，这些物资很少能够在市场上以政府所定的价格买到，老百姓的日常生活被各种政府部门所控制，城市招工与工作调动都掌握在政府手中。当时城市中很少有除国有单位之外的就业途径。这样以来，没有正式的证明，任何人都很难在户口登记地之外的地方生存。在城市，居民的日常生活与工作单位紧密联系在一起，并由派出所与居民管理机构（城市的街道居委会和农村的村委会）管理。违反户口管理的行为很容易被发现。这并不意味着户口制度可以是完全防止“非法移民”的。就算在文化大革命时期，也依然存在着“黑户”。总的来看，户口制度与其他机制共同起作用，形成一个多层面的控制网络，每一个制度管理着乡城迁移的一个或几个方面，并且相互联系与相互补充。户口制度控制迁移的效果更多地依赖其他配套政策的适当作用。没有它们，户口制度就不能很好地发挥控制乡城迁移的作用，正如在改革时期所遇到的（将在下节说明）。

正如中国（未含港澳台）的许多其他制度，户口制度也是国家的一种工具，是为国家利益——即高速度工业增长——的优先目标服务和为了保证政治稳定服务的。在此制度环境下，户口制度的主要职能是将人口限制在政府划定的不同部门，以达到政府期望的管治。户口登记制度并不是中国政府的发明，对中国而言也不是一个全新的东西。但中国在 20 世纪 60 年代和 70 年代执行的户籍制度具有很多独特性。通过农转非政策和指标控制以及其他行政管理手段，国家几乎完全控制了乡村到城市的迁移，并决定了人们居住与工作的地点，在此过程中，私人的空间很少。改革前的户口制度，很像一种国内护照签证制度（domestic passport system）。一方面，它将人口分为两个等级，非农业人口在经济地位和社会地位上优越于农业户口人口。前者有不同的机会、义务和社会经济地位。^① 另一方面，尽管户籍制度不能完全控制人们的流动，但它给流动制造了许多障碍。它导致了中国社会的严重分层，并制造和再造了社会隔离与社会不公。在改革前的年代，户籍制度造成了许多社会和个人的悲剧，这方面的事例在很多文献都有详细记载。^② 虽然二元结构（工业与农业）是许多发展中国家的经济特征，在中国也存在，但通过经济模式及制度（例如户籍制度），政府加强了中国二元经济，并使中国形成了比许多国家更为刚性的二元社会。二元社会与经济结构的特征归纳见表 2。

^① 参见 Kam Wing Chan, "Post-Mao China: a two-class urban society in making," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, No. 1, 1996, 134—150. Shen Mingmin, "Zhongguo reyuan jiegou yu eryuan shehuitizhi faxi (The dual economic system and dual social system in China)," *Hong Kong Journal of Social Science*, No. 9, Spring 1997, 85—113.

^② 例如, Cheng, "Dialectics of Control", Chapter 5.

表 2

中国改革前的二元经济与二元社会

经济		社会（以户口分类为基础）	
工业 优先部门 国有的 国家支持与控制 通过不平等的部门交换获得 垄断利润	农业 非优先部门 非国有的 自我支持的 国有部门廉价资源的 提供者	非农业户口人口 受国家保护， 也受到政治控制 国家提供就业与福利 进入受到限制	农业户口人口 自我支持， 受到较弱的国家控制 当地集体提供就业与福利 固定于土地与农业

二、20世纪80年代的户口政策改革及其影响

户籍制度所依托的社会经济体制在20世纪70年代末开始改革。过去20年发生的社会经济重大变革对原来存在的户籍制度造成了很大的冲击，并导致一些重要的变化，出现了一些新的户口类型。随着市场经济的发展，人们越来越多地流动到他们户口登记地之外的地方。众所周知，中国有超过1亿的流动人口，这些人住在不是他们户口登记地的外地（这些包括短期的旅行者和商务旅途中的人）。而在70年代末仅有几百万“盲流”。^① 这些人实质上是住在城市，但是他们没有城市或非农业户口。流动人口大增对传统的户口登记制度造成了极大的挑战，迫使政府调整户籍政策。

（一）暂住证

早在1983年，武汉市已出台寄住证和暂住证等新的户口办法来管理户口不在本地的外来工人。^② 随后在1985年，公安部下发文件，在全国范围内制定了一个管理暂住户口的办法。^③ 它要求年满16岁以上、在非户口登记地的城市逗留超过3个月的人必须办理暂住证。而以前，外来人口在城市逗留超过3天，必须到当地派出所登记。如果逗留超过3个月，必须获得公安局的许可。在那时，城市招收临时工必须在招工单位与提供劳动力的公社之间作计划。任何农村自发性的劳动力流动都是被禁止的。新规定与过去的重大区别在于：新规定默认了从农村到城市自发的劳动力流动。^④ 这个新政策认识到改革带来的新情况，它也赋予当地政府通过给外来人口暂住户口来控制外来人口流动的权力。1985年，暂住证制度推广到所有城镇。1995年，暂住证制度还推广到农村，并将暂住期限降低为1个月。^⑤ 暂住证通常在1年内有效，并可以更新。在深圳，非工作的暂住许可证一次为两年^⑥（见表1第5行）。从20世纪80年代中期以来，几乎所有的省市政府都在他们的权限范围内制定了管理

^① 更详细的解释见Kam Wing Chan, “Migration in China in the Reform Era: Characteristics, Consequences, and Implications” in Alvin So (ed.) *The Chinese Developmental Miracle: Origins, Transformation, and Challenges* (Armonk: M. E. Sharpe, 2003), 111–135.

^② Dorothy Solinger, “Temporary residence certificate” regulations in Wuhan, May 1983”, CQ, No. 101, 1985, 98–103。

^③ 公安部《关于〈常住人口登记表〉的使用指南》，1985年3月14日发布；公安部《城镇暂住人口管理的暂行规定》，1984年3月13日发布。

^④ Ibid., and Chan, *Cities With Invisible Walls*.

^⑤ 公安部《暂住证申领办法》，1995年5月19日发布。

^⑥ 深圳市人大《深圳经济特区暂住人员户口管理条例》，1995年9月15日发布。

暂住人口的地方性政策。申请暂住证的绝大多数为农民工。为了能在城市打工，他们不得不完成繁琐的登记，提供许多证明文件（例如工作许可和计划生育证明），并缴纳城市管理费及各类的办证费。在 20 世纪 90 年代和 21 世纪初，各地颁布的程序与规定因地而异。例如，北京现在有三种类型的暂住证，并规定不同的暂住期限。外来人口必须在到达后 3 天内进行暂住登记。^①

根据公安部的估计，1995 年，全国大约有 8 000 万流动人口，其中 4 400 万登记了暂住户口。^② 2002 年，登记暂住人口数字为 5 990 万。^③ 也有迁移的农民绕开规定，在他们到达之后，没有到公安局进行暂住登记。^④ 这些未办证的人常常是地方政府“创收”（通过罚款）的对象。^⑤ 也有一些引起公愤的案例，如没有暂住证的大学生孙志刚被公安人员拘留，后来受到殴打致死。^⑥

（二）农转非政策的演变与农转非指标的取消

在改革前，农转非是任何正式乡城迁移关键。改革后，直到 20 世纪 90 年代后期，它依然发挥核心作用。在改革的头 20 年，随着计划经济体制的改革，改革前国家内的许多问题出现。为了解决这些问题，农转非控制政策实际上放松了很多，特别是在 70 年代末和 80 年代早期。通过出台各种特殊政策放松了控制，并增加了农转非指标。主要是为了解决过去遭到不公正待遇的国家职工及其家属的户口，例如为了安置曾经被“打倒”的老干部、知识分子和他们的家属，以前的下乡知青等；为特定类型的人口开更多的口子来完成农转非。这些包括对某些特定类型的干部和知识分子的家属提供非农业户口和安排工作。对这些家属给予城市户口，作为对这些干部和知识分子在过去长时期内受到不公正待遇的一种补偿，或作为他们对国家贡献的奖励。前公安部长阮崇武认为，在 1993 年，对农转非累计开了 23 个政策口子，而在 50 年代仅有 9 个。^⑦ 农转非政策的放松促进了非农业户口人口的增长，从 1979—1995 年，非农业户口人口每年增长 780 万，年增长率为 3.7%。这个速度大约是 1963—1978 年时期的平均速度（每年增长 250 万，年增长率为 1.9%）的两倍。^⑧

农转非政策的另一个主要进展是国务院 1998 年在《批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知》中废除了一些过去农转非政策中存在的限制。^⑨ 这些实质性的新措施中，有三条影响到家庭的迁移。一般而言，由于比以前更为宽松的资格限制，配偶和需要养护的家庭成员获得正式的城市户口比过去更为容易，尤为重要的是，政策允许

^① 参见新浪网，<http://edu.sina.com.cn/j/28738.shtml>，2001 年 6 月 15 日。

^② 《人民日报》1995 年 7 月 9 日，第一版，1977 年的登记数要更小。根据公安部统计，1997 年有 3 800 万登记的暂住人口，参见公安部人口登记与管理局（1997）。全国暂住人口统计资料汇编。北京：中国人民公安大学出版社。

^③ 公安部，2002。

^④ 根据 1996 年的调查，79% 的农民工忽视到公安部门登记。参考 Bruce Gilley，“Migrant Workers Play a Key Role,” in Frank Ching (ed.) *China in Transition*, Hong Kong: Review Publishing Co., 1997, 85–92.

^⑤ 新浪网 <http://news.sina.com.cn/c/2001-09-06/349264.html>，2001 年 9 月。

^⑥ 田炳信。中国第一证件——中国户籍制度调查手稿。广东人民出版社，2003

^⑦ 参见辛智京，于启宏。中国户籍制度改革。北京：中国政法大学出版社，1996. 65

^⑧ 根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所，《中国人口年鉴（1996）》年的数据计算。这些数字包括非农业户籍人口的自然增加。也可参见公安部《关于转发〈部分省市农转非工作座谈会纪要〉的通知》，1991 年 5 月 4 日。

^⑨ 参见 *Sing Tao Daily*, August 11, 1998, p. A6, and *Sing Tao Daily*, November 7, 1998, A6。也可参见国务院《批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见通知》1998 年 7 月 22 日发布。

子女可以任随他父亲或母亲的户口。根据报道，在该通知宣布一年半之后，截至 2000 年 5 月，广州市有 7 600 个子女获得正式的城市户口。^①

20 世纪 90 年代，在废除粮票和其他由国家提供的补贴之后，地方政府在行政分权与财政分权中获得更大的权力来管理人口，并开始采取对当地户口的保护型就业政策。从 90 年代中期开始，地方政府颁布了许多特定的本地户口规定，明文规定了外来人口获得本地户口和缴纳进城费的标准（见后述）。对外来人口而言，变得更重要的是本地常住户口，而不仅仅是非农业户口。从 1996 年中期中国开始采用一种新的户口记录方式，非农业户口分类不再在其列，^② 但是没有看到中央政府的任何正式公布的指示要取消非农业户口。^③ 在 1993 年，国务院发布了一个关于户口改革的内部征求意见稿，建议取消非农业户口。在 1992 年和 1998 年，国务院转公安部的指示，其中，同意城市政府给外来投资者和在城市有固定工作和住所的人以本地户口。更为明确的是，从 2000 年起，许多省级行政区，例如广东、浙江、广西、上海、河北、江苏等，宣布废除获得城市户口的农转非指标限制，同时取消农业户口与非农业户口的区分。这只是简化户口制度的一小步，并不像媒体所说的里程碑式的进步。明确地说，它并不是废除户口制度！看来中央政府现在是放弃了农转非户口指标的控制，而给地方政府有权制定自己的户口政策来吸纳想要的外来人口的类型与数量。现在的关键不仅仅是农转非，而是城市常住户口。获得城市户口的困难尽管与以前不同，但依然很多的。

（三）小城镇的户口制度改革

在 20 世纪 80 年代初，农村人民公社解体之后，中国农村迅速出现了大量的剩余劳动力，许多地方政府开始放松农民向小城镇迁移的限制（通常是临时性的）。在 1984 年 11 月，国务院给农民进城开了一个有条件的口子：只要满足一定的条件，农民可以获得一种新型户口，叫做“自理粮户口”。^④ 主要条件是农民必须是在企业务工或经商，^⑤ 并在城镇有自己的住所，他们的粮食自理。国务院将这种类型户口的人口统计为非农业人口，尽管他们与非农业户口的人口在一些方面依然存在着许多的不同。

自理粮户口给予农民离开土地并进入城市的合法权利。可是，这种城市户口并不等同于农转非（见表 1 第 2 行）。持此类户口的人不能获得国家的福利和补贴，并且不能凭此特定城镇的户口进入其他城镇。^⑥ 而且，这些进城者被要求放弃他们在农村的土地。^⑦ 在 20 世纪

^① 《羊城晚报》，2000 年 5 月 14 日。

^② 公安部《关于启用新的常住人口登记表和居民户口本有关事项的通知》，1995 年 12 月 19 日发布。也可参见 Sing Tao Daily, July 8, 1997, A7。

^③ 俞德鹏. 城乡社会：从隔离走向开放. 山东人民出版社, 2002. 392

^④ 见国务院《关于农民进入集镇落户问题的通知》，1984 年 10 月 13 日。更详细的讨论参见 Hein Mallee, “Reforming the hukou system: the experiment with the ‘urban registration with self-supplied grain’,” in Dong Lisheng (ed.), *Administrative reform in the People’s Republic of China since 1978*, (Leiden: International Institute for Asian Studies, Working Paper Series I, 1994), 100—120.

^⑤ 对上海郊县集镇的调查表明，大部分在企业工作一定年限的人是本地人。这不意味着自理户口对所有农村外来劳动力开放，参见 Baoshu Zhu, 《农村人口向小城镇转移的新动态和新问题》，《中国人口科学》，1991 年第 1 期。

^⑥ 商业部和公安部，《关于自理口粮户口人员农转非办理户粮关系有关问题的通知》，1991 年 5 月 13 日。

^⑦ Cheng, “Dialectics of Control”, p. 295—296.

80年代，这种户口对部分农民工有一定的吸引力，因为农转非的大门对他们几乎是完全紧闭的。到1988年，自理粮户口总数已经达到了400万。可是，到80年代后期，随着人们有机会获得另一类城市户口，自理粮户口遂失去了它的吸引力。^①在90年代早期，这个政策基本废止了。

另一个重要进展是：在20世纪90年代末和21世纪初，放松了县级市（许多由小镇在过去几年内升级而成）和小镇的户口政策。国务院在1997年批准了公安部的政策文件，允许450个试点镇和小城市给符合条件的农业户口者办理城镇户口^②。这个计划限定在指定的镇和县级市的建成区。省级政府被授权选择一些小城市和镇进行试点，进行经济和基础设施开发和财政创收。在这些试点城镇，农业户口的人如果有固定的非农业工作或稳定的生活来源，并有固定的住所，在居住满两年后有资格申请城镇常住户口。类似于自理粮城镇户口政策的安排，他们的直系亲属也有资格申请。在这些指定的城镇，理论上这类户口的人应与城镇常住居民在教育、就业、食物补贴、社会保障与福利上具有同样的权利（尽管在这些小城市地区这些利益很有限）（见表1第4行）。

2000年7月，进行了更大规模的城镇户口改革。中共中央和国务院发布新的指示，要求促进小城镇健康发展，其中包括进一步改革小城镇户口制度。在2001年3月全国人大批准的“十五”计划中也包括了小城镇发展和户口制度改革。大约在同时，国务院批准了公安部关于进一步改革小城镇户口管理制度的建议。公安部的文件中正式将小城镇中不同类型的户口（例如自理口粮户口、蓝印户口等）统一为城镇常住人口，农村移民也可以保留他们在乡下的责任田，或转让土地获得补偿。

在这些号召的影响下，许多省及省以下地区在最近两三年开始制定小城镇发展计划，进行小城镇户口制度改革，包括北京、江苏、河南、山东、河北、浙江等许多省级行政区。笔者2003年11月在河南所作的实地调查能给当前的进展提供一些启示，河南省被认为是这个领域改革的先锋。一个省政府的高级官员告诉我们，河南“基本上全面”向农民开放了小城镇户口，只要这些农民符合一定条件（主要是有固定的谋生方式），还明文禁止另外收费，不得在教育、就业、参军等领域用不平等的方式对待这些新户口居民。在我们后来的实地调查中发现，河南省的开放小城镇户口政策在很大程度还是名义上的，或更准确地说，处在早期试验阶段。例如新乡市，即将通过一系列的规定允许有固定谋生方式的外来人口定居并给予新乡市城市居民户口。小城市开放户口的步骤并不如媒体报道所说的那样快。在小城镇（市）本地户口享有的福利其实并不多，教育可能是（唯一？）最有用的，地方官员没有明确表明新户口家庭的孩子上学是否要收取不同的学费。^③

（四）蓝印户口和城市户口有限定条件的口子

在20世纪80年代末，许多地方出现了形形色色的“卖户口”活动。例如，在安徽与

^① Cheng, “Dialectics of Control”, p. 294.

^② 公安部，《小城镇户籍管理制度改革试点方案》，1997年5月20日。

^③ 可以看作为“进入费”。

湖南省的许多县卖非农业户口的活动十分普遍^①。中央政府明确反对地方政府卖城市户口，特别是非农业户口，但是，它可以接受小城镇“自筹经费”的户口（自理口粮户），因为它不占农转非指标。在1992年，中央政府正式认可了“本地有效”的城市户口这种新的户口类型。这种新的户口本上加盖蓝色的印章，不同于正式的城市户口本，那上面加盖红色的印章。在国务院1992年的文件中，有资格签发此种户口的地区是小城镇、经济特区、大城市的经济技术开发区等。可是，在1993年中期，十个城市制定了这种计划，有将近9万人参与其中^②。中国最大的城市上海也参与了这个计划并在1994年初出台了它的规定。

蓝印户口的资格主要是根据个人对地方的“贡献”，根据投资额或教育程度（技术）来计算（例子见表3），以及那些有资格获得非农业户口的人（例如被政府征地的农民、长期夫妻分居的人、在以前的政治运动中平反的人），因受农转非的指标限制而没有获得城市正式户口的人。^③在中央政府制定的大方针下，地方政府也制定了自己的地方政策。中央政府认为此计划合理的原则是“地方需要、符合地方利益、地方承担责任、地方有效”。可想而知，各地的规定和实际的执行情况因地而异，甚至在同一省之内也不相同。

表3 深圳市不同户口类型的资格与权利（1995）

	暂住户口	蓝印户口	正式户口
资格	<ul style="list-style-type: none"> • 有有效的暂住证 • 无其他特别要求 	<ul style="list-style-type: none"> • 年龄在45岁以下，在深圳就业，技校或同等学历，持有暂住证3年以上；大专学历或相当学历，持有暂住证2年以上；大学学历或相当学历，持有暂住证1年以上 • 个人创业者，年龄在40岁以下，并且在连续三年里，每年纳税超过10万 • 投资者，40岁以下，每投资100万可获得一个户口 	<ul style="list-style-type: none"> • 年龄在45岁以下，在深圳就业，并持有蓝印户口3年以上；大专学历或相当学历，持有蓝印户口2年以上；大学学历或相当学历，持有蓝印户口1年以上 • 从人事、劳动等部门获得许可的大学应届毕业生、技术人才、干部及其配偶 • 国家安置计划内的退伍军人
获得城市户口利益的权利	<ul style="list-style-type: none"> • 被假定无 	<p>在如下与正式居民相同：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 参与社会保障计划 • 参与医疗保险计划 • 申请工商执照 • 申请出境签证 • 基础教育和中等教育 	<ul style="list-style-type: none"> • 全部
户口注销的条件	<ul style="list-style-type: none"> • 没有更新到期的暂住证 • 犯罪 	<ul style="list-style-type: none"> • 犯罪 • 没有支付城市增容费 • 失业6个月或破产 • 迁出深圳 	<ul style="list-style-type: none"> • 不适用的

资料来源：深圳市政府，《深圳户籍制度改革暂行规定》，1995年10月24日。

^① 刘纯彬，《城乡14种制度跟踪研究》，《经济研究参考》，1996年8月。也可参见《人民日报》的报道，仅1992年7月的上半月，河南省就售出了4万个城市户口，销售价格自6000元到30000元不等。1992年前，很多小城市出售城市户口也有很多记载，如Cheng, “Dialectics of Control”, pp. 306—307. 1988年，广东省出台了新规定，对海外亲属带回一定数额外汇财产的居民，在支出较大数额的“市政建设费”后发放城市户口，《文汇报》（香港），1998年2月25日。

^② Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China*, Chapter 3.

^③ 参见Ministry of Public Security, *Circular on Implementation of Locally - valid Urban Hukou Registration*, 或参见辛智京，于启宏. 中国户籍制度改革. 北京：中国政法大学出版社，1996年

蓝印户口在许多方面不同于从农转非渠道获得的正式城市户口（见表1第3行）。与正式的城市户口不同的是，蓝印户口不会给中央增加财政负担。而且，任何拥有蓝印户口的新进城者要缴纳城市增容费。除了符合要求的条件外，申请者还通常被要求交一次性大笔的城市增容费，这种做法可说是买户口或户口的商品化。城市户口的商品化对那些有支付能力的人形成了一个市场。城市户口的价格因地而异，通常随时间变化，很大程度上依赖于城市户口地的区位和行政级别，从几千元到几万元不等。^①一般说来，城市的行政级别越高，户口的价格越高。韩俊在1994年对户口价格作了如下一个概括：地级市户口1万元以上；县级市户口5 000~10 000元；县级以下的县城与镇户口，2 000~5 000元。^②

在上海，户口价格从市区4万元到郊区2万元、郊县1万元依次下降。在广州，根据申请者想要居住的城区，户口价格从2万~4万元不等。^③由于每年有成千上万的人购买这些户口，这样以来就成为地方政府非常可观的一笔收入。在小城镇，申请者只要交钱便可获得蓝印户口；在大城市，例如上海、广州、深圳，除了交钱外还有别的条件。在这些更具吸引力的城市，蓝印户口主要面向以下三类人：投资者、房地产购买者、技术人才（在20世纪90年代后期，又加入了应届大学毕业生）。^④

中央政府的要求是：蓝印户口的拥有者应该与本地常住居民拥有同等的权利，但是实际上，他们更多地被作为“临时性”居民或“预备”居民。在许多城市，例如上海和深圳，蓝印户口的拥有者拥有蓝印户口一定年限之后，并且有良好的记录（无违法行为），他们可以转换为正式的城市居民。^⑤据报道，在1998年3月，深圳有37 000蓝印户口，并有7 000蓝印户口转换为正式户口。^⑥

在中国，蓝印户口的形成是中国户口权利商品化具备合法性的重要步骤。政府对城市户口制定了一个公开的价格，城市户口易于得到。在20世纪80年代财政分权之后，地方政府有更大的自主权为他们的活动筹资，地方政府主动开发了出售城市户口这种生财之道，因为不用担心非农业户口的供给。一个报告估计，在1994年，全国以不同的名称向农民销售了300万城市户口，增加了总共250亿元的收入。^⑦尽管中央政府反对卖城市户口和征收城市增容费^⑧，许多地方，包括一些大城市，看来仍能够无视中央的约束，或者至少能得到中央的默许。

从1992年开始引入和执行蓝印户口，这是中央将管理城市户口（指标）的责任转移到地方政府的重要和渐进的一步。在1998年的一个文件中，国务院批准了公安部的建议，同

^① 参见见辛智京，于启宏. 中国户籍制度改革. 北京：中国政法大学出版社，1996

^② 韩俊. 打破城乡分割. 视点, 1994, 6

^③ 参见 Cheng, "Dialectics of Control", 307。

^④ 广东省政府，《批转〈省公安厅关于放宽和改革户口迁移政策报告〉的通知》，1992年10月。上海市政府，《上海蓝印户口管理暂行规定》，1993年12月23日。深圳市政府《深圳市户籍制度改革的暂行规定》，1995年11月24日。

^⑤ 上海市政府，《上海市实施蓝印户口的暂行规定》。深圳市政府，《深圳市户籍制度改革的暂行规定》。

^⑥ 《羊城晚报》，1998年10月25日。

^⑦ 参见 Sing Tao Daily, February 8, 1994.

^⑧ 参见国务院办公厅，《关于制止一些市县公开出卖户口的通知》，1988年10月29日。公安部，《关于坚决制止公开出卖非农业户口错误做法的紧急通知》，1992年5月4日。公安部、财政部和中国人民银行，《关于坚决制止出卖非农业户口的通知》，1994年8月2日。

意给投资者以城市户口（如前所述）。这是不同于改革以前农转非途径的一个重要变化。这个文件也允许地方政府根据自己的情况来控制城市户口的数量。直到 21 世纪初，看来中央政府已经决定取消用农转非来控制城市户口，并将管理城市户口的权力完全转移给地方政府。没有了农转非，户口的二元分类不再有用。相反，现在只有一种户口分类，它根据个人的户口所在地分类，虽然在一些省份最近的（2002 年）统计年鉴上可以看到农业户口与非农业户口的人口统计表，实际上，这种分类已经失去其重要性。既然地方政府现在控制了城市户口，没必要再保留一个单独的蓝印户口。2002 年，蓝印户口开始在许多地方逐渐地取消。

三、结论与建议

从 20 世纪 80 年代开始的户籍制度改革特点是，对农村人口获得在城市的居住权（到小城镇以及临时性流动到更大的城市）开了一些口子，对有钱的人、技术人才和高学历的人开了一个真实的口子，到 21 世纪初，地方政府在他们的权限内已经几乎完全控制了户口管理，户口制度的主要职能在本质上没有基本的改变。在最近几年，尽管城市的福利不断下降，一个人的社会经济资格依然与他的户口类别相联系。甚至在 2003 年底，在最近几年城市户口利益显著减少之后，依然存在实质性的“一般的”城市利益（除了以单位为基础或与工作相联系的住房与医疗之外）和仅具本地户口才能享有的机会。这种情况因城而异，但是一般来说，外来人口（非本地户口居民）受到了排斥，不能送他们的子女进本地的学校，不能参与全市的社会福利项目，不能获得许多类型的工作，不能购买房产（甚至用市场价格也不行）。^① 因此，只要这种差距存在，以及还维持着这种基本的社会结构，户口制度不可能被废除。笔者认为 2003 年的一个重要进展，不是户口制度本身的改革，而是国务院废止 1982 年的收容遣送办法，把农民工来城市寻求工作或走亲访友的，界定在被收容遣送的范畴之外，使大部分的流动人口不再受公安人员滥用职权，随便任意限制人身自由。过去部分民工因为无暂住证而受到无理“收容”的现象，希望不再发生。这确实是一个进步，至少是从字面上看，外来人口（主要是农民工）的权利得到了多一点的保护。

在 2001 年，中国国家发展计划委员会的官员杨伟民曾经透露，中国政府将在未来的五年内改革户籍制度，废除对劳动力流动的限制，建立全国统一的劳动力市场。他们认为城乡人口流动改善了农村人口的福利并刺激经济增长。公安部也表示支持这项改革。可见，中国政府已经清楚地认识到了现行户籍制度的弊端，认识到这一陈旧过时的制度不仅限制了劳动力的流动，而且不符合发展市场经济的要求。

我们可以看到，在许多地方（诸如很多小城镇甚至一些中等城市）如果当地户口附带的城市福利很少，户口政策一般比较宽松。在许多小城镇，只需一份稳定的工作和永久住房就可申请当地户口。可是依然有一些地方官员将此作为快速创收的方式（有如在过去十年里中国许多地方卖户口）。让农民进小城镇，也确实是一个问题：谁来为这些新城镇移民交

^① 城市福利项目的例证如苏州，参见 *Sing Tao Daily*, December 7, 1998, p. B8。1997 年 9 月之前，外地人不得在北京购房，详见俞德鹏，*城乡社会：从隔离走向开放*，山东人民出版社，2002

费？或者说怎样负担增加的财政支出？中央政府是说这些新来的移民不能被征收进城费，并应与原来的城市户口居民享有同样的社会福利。看来，公共教育是小城镇户口一个主要的福利。在许多地方，新迁入移民家庭的孩子依然要交不同的学费。地方官员应该认识到，加速它们所在城镇的城市化和吸纳有经济实力的移民及家庭，有助于促进城镇发展，加强它的经济基础，他们应该抵制用此种方式创收的诱惑。

与新移民的户口相关，这里依然有一个重要的、可能是更复杂的问题。在当前的安排下，农村来的新城市居民在离开他们的家乡时，依然被允许拥有责任田。如果他们选择这样做（通常将土地作为一种社会保障的形式），他们依然被算为农村人口，那么他们还必须负担农村人口的税务吗？这是一个很重要的问题，以免对这些移民（或城市的新居民）双重征税。

在许多大城市如上海、北京和广州，本地户口仍然与城市福利（就业机会，入读好的学校，大学录取对所在城市的照顾等等）挂钩，户籍的大门只对高级人才和有钱人（主要是投资者）放开。在很多城市，劳动力市场对专业人士，受过大学以上教育的人，以及非常富有的生意人渐渐放开。实际上，人们会怀疑这种（对富人和高学历者的）放开是否以牺牲弱势群体的利益为代价。有迹象表明，很多大城市实施保护主义的政策，限制外来打工者的进入。

自 20 世纪 90 年代中期随着国有企业下岗工人和城市失业人数的增多，地方城市政府（主要是大城市）越来越倾向于采取保护性的劳动力政策。以北京为例，北京市政府启动了再就业工程，要求所有失业和下岗工人在 3 年内实现再就业。与此同时，也推出了一项通过指标和行业限制来控制吸纳农民工的措施。要合法打工，农民工必须要有 5~6 个许可证件，包括北京市颁发的务工许可证。因为这些许可证件要收费，所以使农民工打工的成本增加。在 90 年代后半期，国有企业职工的失业状况严峻，北京市政府继续推行再就业工程以减缓国有企业的失业压力。同时，采取了更加严格的措施限制外来工进入北京。自 1996 年起，北京每年都要发布不能雇用外来工的行业名单。这些行业的数目自 1996 年的 15 个增加到 1997 年的 34 个，1998 的 36 个，到 2000 年更是增加到 103 个。实施这些歧视农民工的就业政策得到了公安部门的配合，比如在 1999 年，大批农民工被遣散出城。结果是人们所期望的随着中国经济的日益市场化而可能出现的统一劳动力市场的发展受到严重阻碍。

为发展一个有活力的市场经济，中国需要有一个全国性的劳动力市场。主要的改革方向是：在保证企业用工自主权和公民自由迁徙、平等就业权利的条件下，应加速劳动人事制度的统一，改革户籍管理制度，规范社会保险体系，改革工资制度等。

为达到这些目标，就不能把农民工永远当暂住人口或临时工来对待。部分农民工随着技术和经验的积累而逐渐进入技术性行业，他们需要稳定下来并被真正融入到城市经济、生活和社会当中。从平等和社会学的角度来看，接纳城市内部的农民工并使他们感到成为城市社区的平等一员有不少好处。现行户籍制度是阻碍劳动力流动的主要障碍之一，户籍制度改革的核心，应从目前户口迁移的审批制向登记制度转变，并逐步取消与户口性质联系在一起的差别待遇，如在享受社会保障、劳动权、居住权，入学权等多方面的不同权利和义务。

由于改革影响到很多社会群体和地方政府的利益，废除限制人口流动的政策来建立一个

统一的劳动力市场这一任务艰巨而复杂。下面，我们列出放开国内劳动力流动的一些问题以及几点建议。^①

1. 中国需要进一步规范、界定地方政府在管理劳动力流动中的角色。是应当赋予地方政府权力让它们基于地方利益而采取保护性政策，还是建立全国城乡一体化劳动力市场，确保国家利益高于地方城市利益？中国的限制国内人口迁移的做法不符合国际经验。

2. 户籍开放要谨慎，按期逐步放松，以便使流入城市的劳动力短期内不会突然暴增失控，影响城市管理。第一步可把现行的预备性的城市户口（现在有一些城市叫做“居住证”，过去叫“蓝印户口”）范围扩大至无本地户籍的技术工人（农民工），并逐渐包括所有在城市有稳定工作（比如两年以上）或投资到一定规模的农民。最终当然是要让城市对所有的农民完全开放。

3. 对很多已在城市工作多年且有技术的民工来说，住房和子女的基本教育（小学和中学）是阻碍他们在城市安居下来的两个主要因素。因而，开发打工者负担得起、便宜的社会设施应当成为地区政府的一项重要工作。在很多大城市的经济体系中，农民工已成为其中不可或缺的一部分，因此为他们提供社会设施理应成为当地政府的责任。

4. 对那些因劳动力市场放开而遭受损失的人（如下岗的国有企业人员）进行补偿。长远来看，在经济上这比让这些生产效率低的工人留在他们的岗位更划算。

虽然户籍制度在计划经济中曾相当“有效地”起过作用，但它是不能在市场经济里运作的。考虑到户籍制度的复杂性和与如此多的社会和经济机制相互关联，它的废除，必须等到中国社会有一个更为彻底的、根本性的再造，特别是在城乡关系方面，这可能不是我们近期可以看到的。

参考文献

- [1] 朱宝树. 农村人口向小城镇转移的新动态和新问题. 中国人口科学. 1991, 1
- [2] Dutton, M. R. *Policies and Punishment in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- [3] Hein Mallee, “Reforming the *Hukou* System: the Experiment with the ‘Urban Registration with Self-supplied Grain’”, in Dong Lisheng (ed.), *Administrative Reform in the People’s Republic of China Since 1978*, Leiden: International Institute for Asian Studies, Working Paper Series I, 1994, 100–120.
- [4] Kam Wing Chan and Li Zhang, “The *Hukou* System and Rural–urban Migration in China: Processes and Changes,” *The China Quarterly*, No. 160, 1999, 818–855.
- [5] Kam Wing Chan and Xueqiang Xu, “Urban Population Growth and Urbanization in China Since 1949: Reconstructing a Baseline,” *CQ* No. 104, 1985, 583–613.
- [6] Kam Wing Chan and Xueqiang Xu, “Urban Population Growth and Urbanization in China

^① 见俞德鹏. 城乡社会：从隔离走向开放. 山东人民出版社, 2002

Since 1949: reconstructing a baseline," *China Quarterly* No. 104, 1985, 583 - 613.

[7] Kam Wing Chan, "Migration in China in the Reform Era: Characteristics, Consequences, and Implications" in Alvin So (ed.) *The Chinese Developmental Miracle: Origins, Transformation, and Challenges*, Armonk: M. E. Sharpe, 2003, 111 - 135.

[8] Kam Wing Chan, "Rural - urban Migration in China, 1950 - 1982: Estimates and Analysis," *Urban Geography*, 9 (1), 1988, 53 - 84.

[9] Similar arguments are found in Kam Wing Chan, "Economic Growth Strategy and Urbanization Policies in China, 1949—1982," *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (2), 1992, 275 - 305.

[10] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略和经济改革. 上海人民出版社, 1994

[11] 刘纯彬. 城乡 14 种制度跟踪研究. 经济研究参考. 1996, 8

[12] Lynn T. White, "Deviance, Modernization, Rations, and Household Register in Urban China," in Amy Auerbacher Wilson, Sidney Leonard Greenblatt, and Richard Whittingham Wilson (eds.), *Deviance and Social Control in Chinese Society*, Praeger Publishers, 1977, 151 - 172.

[13] Sulamith Heins Potter, "The Position of Peasants in Modern China's Social Order," *Modern China*, Vol. 9 No. 4, 1983, 465 - 499.

[14] Tiejun Cheng, *Dialect of Control - the Household System in Contemporary China*, Doctoral Dissertation, SUNY at Binghamton, 1991.

[15] 辛智京, 于启宏. 中国户籍制度改革. 北京: 中国政法大学出版社, 1996

[16] 俞德鹏. 城乡社会: 从隔离走向开放. 青岛: 山东人民出版社, 2002

[17] Zhang Qingwu, "Basic Facts on the Household Registration System", *Chinese Economic Studies*, Vol. 22, No. 1, 1988.