

# 城市户籍制度改革路漫漫

黄顺江

日前，国务院办公厅下发了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，提出实施人口迁移分类管理的户籍政策，进一步放宽了中小城市的落户条件。通知指出，在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定职业并有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母，可以在当地申请登记常住户口；在设区的市（不含直辖市、副省级市和其他大城市）有合法稳定职业满三年并有合法稳定住所（含租赁）同时按照国家规定参加社会保险达到一定年限的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母，可以在当地申请登记常住户口。至此，除了直辖市、副省级市和其他大城市继续严格控制人口规模外，地级市、县级市及小城镇均放开了户口限制。可以说，这是改革开放以来我国城市户籍制度改革迈出的最坚实的一步，坚厚的户口篱笆终于捅开了一个大大的洞口。

户口是我国特有的管理制度。在计划经济时期，为了适应高度集中的计划经济管理体制，国家建立了严格的户籍制度。应该说，这一制度为战胜经济困难，支持国家经济建设，发挥了积极的作用。但是，改革开放后，在市场经济环境下，户籍制度就没有继续存在的理由了。要发展市场经济，就必须让人口流动起来，这已为各地经济发展的实践所证明。然而，户籍制度的惯性仍然强大，各个城市总是舍不得放弃户口这把控制城市大门的钥匙。但是，谁都知道，不让农民进城，市场经济就难以发展起来，对自己是不利的。于是，从改革开放之初到现在，城市的大门不得不一点点向农民开放。1984年，国务院发文允许农民自理口粮到城镇经商落户。不过，这只是允许农民进城，各地不再像以前那样抓贼似的天天往外驱赶农民了。除了农村地区的乡镇之外，县城及一般中小城市，事实上并没有完全放开落户限制，大城市就更不用说了。在2000年之前，国家政策的基调是限制农民外出打工的，一直提倡“离土不离乡”的“小城镇”战略。只有在进入新世纪之后，随着经济形势的变化，国家认识到农民外出打工对于工业化和城市化的重要意义，从而不再限制人口流动了。在公开场合，从国家领导人到地方主要官员，还多次为农民工撑腰。这样，农民工的形象和地位渐渐有所好转，其社会作用开始为人们所承认，不再是让人头疼的“盲流”，可以理直气壮地在城市里打工挣钱了。目前，国家进一步放宽了中小城市的落户限制，就为农民工在城市里安家立业创造了条件。这对于加快城镇化进程，提高城镇化质量，意义重大。

当然，城市户籍不仅限制了农民进城，对城市人也有诸多不便。虽然目前广大中小城市和小城镇的户口基本上放开了，但还不是想落户就落户，只不过比以前宽松了，不再那么铁板一块了。目前，直辖市、省会城市及少数其他几个大城市的户口并没有松动。那么，城市户籍的藩篱，为什么这么难以拆除呢？

其实，城市户籍，只是一种形式，其深层次的东西是城市特权。也就是说，城市户籍是在保护着城市人一些特有的利益，如教育、就业、福利等方面。如果没有这些特殊的利益存在，城市户籍就没有多大的价值。城市户籍之所以迟迟不肯放开，其核心是不舍得让他人（农民及外地市民）分享自己所占有的某些利益。那么，为什么城市能够拥有某些特殊利益，而农村就没有呢？

这涉及到我国的行政管理体制。在我国，政府是统帅。也就是说，是政府在主导着社会大局。可以说，政府是万能的，其能力可以覆盖全社会各个领域的每一个角落，其他任何单位和个人都无此能力。因而，行政权力对社会资源就有着超强的调动能力，即使市场也难免要听其摆布。因而，我国城市发展通常是依托于行政体系的。也就是说，我国通常是依官设市：大官居大城市，小官居小城市，不是官的官呆在乡镇。于是，我国就有了世界上绝无

仅有的行政等级严明的城镇体系：首都（直辖市）、省会（区府）、地级市、县级市（县城）及建制镇。这就是说，在我国，城市就是政府的化身。城市代表着官，乡村代表着民。因而，城市能够拥有一些特权（城市级别越高，特权越多），而农村就没有了。

这就不难理解，为什么放开城市户口那么难（而且越是高级别的城市越难）。所以，要想完全放开户口限制，最终要等待政治体制改革。只有行政特权打破了，各个城市（包括农村）的地位平等了，城市特权才会消除。那时，人们才能够拥有充分的迁移自由。所以，城市户籍制度改革（尤其是大城市），还有很长的路要走。

作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究所

（载于《中国社会科学报》2012年4月18日A-06版，编辑对本文略有调整和删减）