



與時並進

中國的戶籍制度(俗稱戶口)不單是人口統計學(Demography)意義上統計人口數量及提供個人身份證明的基本社會制度,亦是一種以出生地決定身份來劃分城市(非農業戶口)和農村(農業戶口)、區別不同地域及限制人口流動的獨特設計。上述制度的順利實施離不開計劃經濟體制下各種相關制度的配合。

■作者：鄒忱 浸會大學政治與國際關係學系碩士生
■顧問：陳峰 浸會大學政治與國際關係學系教授



香港浸會大學中國研究課程成立於1989年,至今已培養近兩千名本科生,為香港歷史最悠久的中國研究課程。香港文匯報與浸大中國研究課程合作推出通識專欄,以專業的角度,深入淺出地探究中國在社會民生、城市規劃、經濟轉型、外交政策等多方面的最新發展,為本港高中生提供具備權威性的「現代中國」通識科單元學習材料。

中國戶口制度的其中一個功能是管制人口流動。 資料圖片



中國的戶口簿內列名居民出生在城市或農村。 資料圖片

現代中國

城鄉戶口

新聞背景

內地媒體齊發社論 籲廢現制

時至今日,當國家逐步邁向市場經濟的發展軌道、高速工業化進程亦已促成勞動力由農村向城市大規模遷移,在城鄉之間的人為屏障——戶口制度是否也應順勢退出歷史舞台?去年兩會(全國人民代表大會及全國人民政治協商會議)前夕,全國13家媒體包括《南方都市報》及《重慶時報》等共同發表有關呼籲廢除《戶口登記條例》的社論,反映各界對戶口制度和現時社會經濟發展之間衝突的憂慮。

人口自由流動存在,戶口這項將公民區塊劃分的戶口制度已逐漸演化為導致社會福利分配不均的誘因。縱使各種改革試點不斷,但戶口制度仍是現時國家控制人口流動及維護社會穩定的手段之一。

穩定社會秩序 提高工農效能

中國戶口政策的特點是根據地域(城市或鄉村)及家庭情況將公民戶籍登記分為農業戶口和非農業戶口兩種。除個別情況外,以上兩種戶籍類型不可隨意轉化——即居民不可在城鄉之間隨意遷徙流動。另外,不同省份地區的戶籍登記亦不能隨意變更。

自1958年頒布《戶口登記條例》後,全國進入長達廿年的戶籍嚴控期。戶口本成為居民身份的重要證明文件。居民若要遷移居住地,都必須到公安機關申請登記。而從一地遷往至另一地,或由農業戶口轉為非農業戶口的途徑也相當有限,當中以考上大學和參加人民解放軍為相對可行的兩種選擇。同時,以戶籍管控人口流動在實際運作離不開其他相關社會制度的配合。

這種城鄉二分、嚴控人口流動的思路源於毛澤東時代國家發展需要及國際局勢重壓的時代背景。上世紀50年代的中國處於內外交困的境地。一方面,連年戰爭已將國內社會經濟發展基礎破壞殆盡;另一方面,除蘇聯外,中國在國際社會上孤立無援、受盡打壓。在這種情況下,為鞏固和提高國家實力,有必要整合利用一切的資源。故自給自足及加速工業化發展成為國家發展的核心思路。而穩定充足的勞動力資源則是達成一切目標的必要條件。在當時的國家領導人看來,穩定生產最理想的狀況莫過於農村人口在田裡務農,城市人口在國有企業從事工業生產。人為架設城市與農村之間的流通屏障既能預防農村人口無序流向城市、減少城市就業壓力,也可保證工業生產的穩定。戶口政策在建國初期對穩定社會秩序、提高工農生產效能有一定效用。



概念鏈接

何謂戶口?

戶口是一項戶籍戶口的政策。國家以戶籍登記資料作為獲取人口資訊的基礎指標。而相關戶籍戶口數據則是國家和地區設立公共設施、提供社會保障的重要參考系數。

不合時宜?

經濟發展推動人流

打破城鄉屏障

自1978年起,中國逐漸走向市場經濟發展軌道,經濟的高速發展對勞動力的渴求打破架在城市和鄉村之間的流通屏障。特別是在確立農村生產承包責任制後,富餘的農村勞動力漸向附近鄉鎮或城市的企業轉移,形成流動人口。政府對人口流動的嚴格管理也因而開始鬆動。中國戶口制度進入「半開放期」。

農民工身份尷尬陷兩難

因身份受制於農業戶口,「農民工」這一合成名詞成為描述那些在城市從事工業勞動,但在戶籍登記中被歸類為農民的一個特定社會群體。雖然大量進城務工人員為城市高速工業化提供廉價勞動力,但這不意味他們能順利變身城市居民。基於「穩定社會治安」等理由,各地方政府都一直強調戶口管理的重要性。在某些特定時間裡,地方政府或會限制流動人口數量,如在京奧期間約有100萬外來打工者被勸返鄉。

有人從現實角度擔心取消戶口制度的操作困難。誠然,對如北京及上海等人口密度很高的大城市來說,短時間內將外來打工者吸納為市民在資源供應及配套设施安排上一定會有難度。

影響教育就業機會

此外,以出生地來劃分戶口進而據此設計各項福利待遇



農民工子女進城上學需支付「借讀費」。 資料圖片

的做法,亦令不同戶口在同一地點的福利待遇截然不同。舉例來說,高等院校在分配錄取名額時大多優先考慮本地學生的需要,即把當地戶口學生數量作為主要的參考系數。換言之,像北京和上海這些高校林立的大城市考生,進入本地優質高等學府的機會較大。另在就業方面,為方便日後安排社會保險或各項福利分配,很多城市招錄公務員時,都傾向聘請擁有本地戶口的畢業生。

流動人口

流動人口是市場經濟體制下勞動力重新分配令人人口大規模遷移而產生的人群。到一年春運時,龐大的返鄉客流不單是一個交通意義上的名詞,也是折射城鄉之間人口密集流動的一個風向標。據統計,中國的流動人口

口數量龐大,約有2.1億。

舉家遷移比例漸高

上世紀90年代起,人口遷移逐步呈現家庭化趨勢,舉家遷移比例越來越高。一般來說,流動人口在城市特別是沿海經濟發達地區的居留意願強。但若非受過高等教

育或擁有相當財富的人士,一般在城市就業的外來工作者很難獲得城市戶口。他們在城市的身份僅是暫住(即暫住證)和「工作寄住」(既工作寄住證)。故即使同在城市就業居住,外來工作者無法享受與城市居民相若的各項福利(如外來人口子女在當地學校上學需支付「借讀費」)。

結語

回顧歷史,毛澤東時代中國所處的國際政治背景,導致集中力量發展生產非常重要。因此,限制人口的無序流動有其積極的作用。在改革年代,人口遷徙的自由度雖大幅提高,但戶口制度在當今中國社會仍扮演重要角色。

戶口背後所隱含的城鄉之別在改革年代造就由

農民轉化為企業僱工的龐大廉價勞動力人群;而未有實質改革的戶籍登記亦導致「戶口制度」成為地方政府在某些特殊情況下限制人口流動的重要工具。一本戶口本不僅是身份文件,其背後更牽連醫療、教育及福利等基本權利。學者在《中國季刊》發表的研究報告指出,戶口制度對人口流動的控制及對特定人口的社會政治管理仍非常重要。現存戶口制度似乎已逐漸成為包裝社會分

層及地區發展差異等不公平現象的外衣。

但流動人口和未有實質改變的戶口制度之間的衝突矛盾引起爭議。去年初,各大媒體關於取消戶口制度的共同社論反映社會期望加快改革步伐的願景,各地也先後推出不同的改革方案。但以個人能力和財富程度作為取得城市戶口的主要衡量指標能在多大程度上重塑社會公平值得社會深思。尋求更可行的改革辦法是當務之急。

入戶城市途徑——唯賢唯財

當地戶口改革措施的主要思路大致相同——唯賢唯財。只要在一定程度上對當地社會經濟有貢獻的人,就可順利取得在當地居住就業的權利。而成功獲國有企業或事業單位聘用仍是改變戶口類別的主要途徑。

博士獲准定居全國

另外,隨著內地經濟對高素質人才的渴求,高學歷人士特別是擁有博士學位者基本上有權利在全國各地定居。而擁有相當財富的人群也相應獲得更多的遷徙自由。如上海在上世紀90年代推出的藍印戶口政策——介乎正式戶口和暫住證之間的戶籍,旨在吸引有能力投資或購買商品房的外來人士而推出優惠待遇。

粵設積分吸外來人才

近年,入戶積分制是各地吸納外來人士的一種主要途徑。舉例來說,廣東省的積分制是通過學歷、技能等個人素質、社會貢獻及當地產業所需人才缺口等數十項設置入戶的積分。但對擁有巨額財產的人士來說,戶口已不構成任何意義上的限制。



考上大學是入戶城市的其中一種途徑。 資料圖片



想一想

1. 中國為何推出戶口制度?試舉兩個原因,並加以說明。
2. 你認為戶口制度是否適合現今的國情?何以見得?
3. 你認為流動人口是資源或負擔?為甚麼?
4. 有人說:「若戶口制度不改革,內地貧富懸殊將會加劇。」你對此說有何看法?
5. 你對中國以財富和學歷作為入戶城市的重要因素的做法有何意見?

通識概念圖

中國戶口制度

戶口定義

戶口是一項戶籍戶口的政策。中國以出生地來劃分城市戶口和農村戶口,進而據此數據作為國家設立公共設施及提供社會保障的重要參考系數。

功能

1. 穩定社會秩序
2. 管控人口流動
3. 提高工農效能

弊端

1. 社福及就業不公平
 - ↓ 衍生群體
 - 農民工
2. 影響經濟活動

改革措施

滬:藍印戶口政策
粵:積分制



延伸閱讀

1. 《社科院批戶籍制拖慢城市化》,《香港文匯報》,2010-10-05 http://paper.wenweipo.com/2010/10/05/CH1010050014.htm
2. 《城鄉一元化戶籍 廣州擬5年內實現》,《香港文匯報》,2009-08-03 http://paper.wenweipo.com/2009/08/03/CH0908030020.htm
3. 李昌平:《戶口制度是個冤大頭》,《東方早報》,2010-03-16
4. 梁文道:《戶籍就是國家買的彩票》 http://opinions.sinchew-i.com/node/13806
5. Wang Feiling, "Reformed Migration Control and New Targeted People: China's Hukou System in the 2000s", The China Quarterly, 2004, Vol.177, pp.115-132