

# 市场经济的发展与我国户籍制度的改革

张平<sup>1</sup>, 林梓<sup>2</sup>

(1. 中国人民公安大学 法律系, 北京 100038; 2. 北京大学 人口研究所, 北京 100871)

**摘要:** 本文从经济基础与上层建筑相互关系原理出发, 深入浅出地论证了户籍制度与经济体制的关系, 并揭示了在计划经济体制向市场经济体制转轨过程中户籍制度改革的滞后性和存在问题, 阐明了市场经济运作条件和规律对户籍改革的本质要求, 指出了深化户籍制度改革的基本原则和方向, 从我国的实际情况出发, 提出了户籍制度改革的主要对策建议。

**关键词:** 户籍制度; 经济体制; 迁徙自由; 改革力度

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2000)06-0035-07

## Market Economic Development and Reform of household Registration System in China

ZHANG Ping, LIN Zi

(People's Public Security University of China, Beijing 100038,  
Population Institute, Peking University, Beijing 100871)

**Abstract** Upon interaction of economic base and superstructure, this article discusses relation between household registration system and economic system, props into problems emerged in reform of household registration system along with transformation of current economic system to socialist market system. It also expounds the needs for reform of household registration system by economic performance and law, and puts forward suggestions in terms of China's realities.

**Keywords:** household registration system; economic system; freedom of migration; depth of reform

### 一、户籍制度与经济体制

作为上层建筑一个组成部分的户籍制度是由经济基础决定的, 并与经济基础借以运作的经济体制和管理形式有着密切的关系。它维护并服务于特定的经济基础和经济体制。当经济基础和经济体制发生变化时, 它也将随着或迟或早地发生某些变化。这是不以人们主观意志为转移的客观规律。

户籍制度及其雏形是随着国家的产生而产生的, 中外概莫能外。户籍制度既具有社会管理功能, 又具有巩固经济基础和促进经济发展的经济功能。

所谓社会管理功能是指人口诸多项目及其变动的记录和统计为社会管理活动提供依据的功能而言。所谓经济功能是指户籍制度对生产、交换、分配、消费等经济活动的影响和制约而言。户籍制度的社会管理功能具有相对稳定性, 而经济功能的发挥却需要根据经济活动发展的内在需求不断进行调整, 它具有相对的灵活性, 否则, 过了时的某些条文, 就会阻碍经济的顺利发展。

我国解放前就颁布过《户籍法》, 并实施过户口登记制度<sup>[1]</sup>。解放后, 为了新中国的建设和社会管

收稿日期: 2000-09-21

作者简介: 张平(1961-), 男, 北京人, 中国人民公安大学法律系讲师。

理的需要,虽然也实行过户口登记和出生登记制度,但是直到50年代后期,才正式产生建国以来的第一部关于户籍制度的法律文件,这就是1958年1月9日由全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》,到目前为止它仍是现行法规。这一户籍制度的产生,是适应于社会主义公有制发展和计划经济体制运作需要的,它在证明公民身份、维护公民的权利和义务、维护社会秩序、了解人口国情,为国家管理社会、编制国民经济计划和制定相应政策提供人口依据等方面起到了应起的作用。它是划分城镇户口和农村户口、行政管理区域、人民代表选举区域、市与镇建制的确立、救贫扶困方案的制定等的重要依据之一,也是能否购买商品粮、在城镇就业、城市间动迁、参军与就学、城市分房和农村分地以及配售日用品、副食品数量的重要依据之一。没有户籍制度的存在,国家对社会的管理,社会主义公有制的巩固以及在短缺经济条件下保证计划经济体制的运行都是不可想像的,所以,它的历史作用还是应该肯定的。

自从改革开放以来,特别是自80年代中期以来,我国的经济体制和所有制形式都发生了变化。市场经济体制逐步取代了计划经济体制,以社会主义公有制为主体的多种所有制形式取代了单一的社会主义公有制形式,就是社会主义公有制也采取了市场经济的运作方式。应该说,这一变化是巨大的,是改革开放的成果。变化了的经济基础及其借以运作的经济体制,要求有与它相适应的户籍管理制度。原有的户籍制度及其某些功能,在变化了的经济基础和经济体制的条件下,已显示出诸多的缺陷和不适应。我们认为至少有如下一些:

1. 市场经济不承认一些人的特权,不论是封建主还是市民,也不论是从事农业的人口还是从事非农业的人口,在市场经济运作规律面前一律平等,人人机遇同在,大家都是商品的生产者和经营者,择业具有充分的自由,根本不存在某个行业只有这部分人可以经营,另部分人就不能经营的问题。而我们的户籍制度把人们分成农村户口和城镇户口,使人们具有不同的身份,农村户口从事农业,城镇户口从事非农业,而且几乎一定终身,很难改变<sup>[3]</sup>。这适应了二元经济结构的计划经济体制运作的需要,而与市场经济运作的要求相悖,阻碍着市场经济的发展

和完善。

2. 市场经济遵循生产要素优化配置原则,而我们生产要素拥有者的户籍身份制约着他们按这一原则行事,内地难于到沿海经营,农村难于到城市经营,镇难于到市经营,中小城市难于到大城市经营,阻碍着市场经济这一原则的实现。

3. 市场经济是由众多具有独立法人资格的经济实体组成的经济,它需要多种所有制形式并存,而我们的户籍制度是附着在单一的社会主义公有制上面的,在城镇不是附着在社会主义全民所有制上,就是附着在采取合作形式的社会主义集体所有制上,在农村则主要是附着在以人民公社为表现形式的社会主义集体所有制上面,个体经济微乎其微,有时还当作资本主义尾巴给割掉了。这种户籍制度显然是无法适应市场经济发展的需要的。

4. 人口流动和自由迁移是市场经济存在和发展的主要条件之一,而我们的户籍制度却阻碍着人口流动和自由迁移。干部和技术人才的户口与档案成为人事部门或单位所有制的主要依据,以追求学以致用和收益最大化为目的的人才流动和户口迁移难于上青天。农业户口则把农民束缚在自己所在的生产队的土地上,为了发挥自己的特长,追求更丰厚一些的待遇,迁到异地农村都是不易之事,至于把农业户口转成为城镇户口,除了提干、升大学等几种情况之外,几乎是不可能的<sup>[3]</sup>。这种户籍制度的某些条文和做法,同市场经济的内在要求是对立的,不相容的。我们不能设想,在没有劳动力的流动和迁移的条件下,能形成市场经济所绝对必需的不同层次的劳动力市场,如果有的话,那充其量只能是多余劳动力的交换站或调剂所,是与市场经济的要求不相干的,也是毫无益处的。

5. 市场经济承认劳动力价值规律,同工同酬,多劳多得,我们的户籍制度阻碍着劳动力价值规律的作用,同工不同酬,多劳不多得,有城市户口的就高些,是农村户口的就低些。有城市户口的可以进正式部门工作,农村户口就是素质再高的劳动力也不能进正式部门工作,只能在那些险、脏、累、差的非正式部门工作,其目的就是保护拥有城市户口人们的利益,而歧视拥有农村户口者。这些规定和做法,是与市场经济通行的规律背道而驰的。

以上这些缺陷和不适应,说明我们原有的户籍

制度已远远不能满足变化了的所有制形式和经济体制的要求,必须对其进行修改和补充,使它成为能促进我国多种所有制形式和市场经济发展的崭新的户籍管理制度。

## 二、户籍制度改革现状和存在问题

按着我国经济体制转轨的进程和市场经济发展的要求,户政部门早在80年代中期就着手对原有户籍制度进行了局部的改革,并取得了一定的成效。1984年出台了《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,1985年发布了《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,同年又实行了《中华人民共和国居民身份证条例》。90年代又先后出台了《关于农民取得过渡性的蓝印户口的规定》《关于市镇租赁房屋治安管理的规定》《关于人才流动中不要造成新的两地分居的规定》等等,这些举措对解决原有户籍制度不适应市场经济发展要求而出现的诸多矛盾起了一定的作用,是一个不小的进步。表现在:

1. 从不准农民到集镇务工经商到准许农民自理口粮可以在集镇务工经商和落户。

2. 从不准农民流动到城市到提倡有序流动,办理暂住证明。

3. 从不准许流动人口子女在城镇入托、就学到允许入托、就学;从不准许拥有农村户口者购买城市私人商品房到允许购买。

4. 从人才的部门或单位所有制到择业的双向选择,从户口和档案的单一部门挂靠到人才交流中心的代管。

5. 城市居民某些购物特权被取消,物价补贴从明到暗,再到泯灭。

所有这些都推动了市场经济的发展,在一定程度上满足了市场经济要求的生产要素的优化配置原则的需要。但是,与市场经济的根本要求相比,从有利于国家长治久安和人的全面发展来看,上面的举措还显得很不够,还是相当初步的,有许多问题和重大矛盾没有解决。譬如:

1. 附着在农业户口和非农业户口划分上的某些不平等特权没有取消,同样是共和国的公民却有不同的身份和社会地位。

2. 居住自由和迁徙自由的问题,农民自带口粮可以在集镇落户的规定,由于配套措施不济而停止执行;蓝印户口问题,由于收取城市增容费而无人愿

意购买这种没有任何实际价值的城市二等公民证件;暂住证离城市户口尚有十万八千里;人才流动不要造成新的两地分居,由于配偶落实不了单位而无法兑现;有些城市就是农民购买了商品房,也不给落城市户口。

3. 有些城市以农村户口为依据,时至今日仍然限制农民进入正式部门工作,只把那些城市居民不愿从事的脏、累、险的活茬留给他们,在劳动力市场上受到不应有的歧视。

4. 城市中流动人口的子女仍然受到不公正待遇,入托、就学难的问题没有得到很好的解决。有些城市不准流动人口子女在当地入托、就学,无奈他们只好自己举办;有些城市虽然准许入托、就学,但要额外加收数量可观的费用,令流动人口望而生畏。

户籍制度改革过程中存在这些问题和矛盾的原因是复杂的,也是多方面的。首先,作为上层建筑一部分的户籍制度改革滞后于经济基础和体制的变化是合乎规律的。作为上层建筑的任何组成部分,一旦形成,就具有相对独立性和稳定性,不到与其经济基础的矛盾达到一定程度,是不会使人们取得共识并提到议事日程加以解决的。其次,户籍制度的改革,面对的是十分复杂的情况。中国是一个发展中国家,人口多、家底薄,东、中、西差异很大,城镇有上千万的待业人口,农村有近二亿的过剩人口,又正值经济体制转轨的关键时期,不摸着石头过河,不采取十分慎重的态度,在哪一个环节上出了乱子,对于大局的稳定和市场经济的发展都是十分不利的。再次,与探索、试验的不够以及改革的力度小了一些也有关系。中国地域广阔,省区较多,差异较大,不因地制宜,区别对待,总想齐步走,只能畏缩不前,无法大踏步地前进。没有大胆改革,没有创造,就不会产生新的天地;没有魄力,也不会有好的成果。

## 三、深化户籍制度改革的基本原则

户籍制度改革既涉及到国家对社会的管理和促进经济发展的大问题,又涉及到千家万户的得失,与每个公民切身利益都息息相关,因此,必须按照科学、公正、积极、稳妥的原则,把工作万无一失地推向前进。就户籍制度改革的基本原则来说,我们认为至少应有如下一些:

1. 公民一律平等的原则。作为中华人民共和

国的公民,每个人在户口登记制度面前一律平等,不因性别、年龄、教育程度、职业、居住地点等而有特殊身份,并在政治、经济上享有某种特权。

2 便民、利民的原则。城乡居民既是户口管理的对象,又是国家主人和社会的主体,我们的户口管理者是为主人服务的公仆。因此,户籍制度改革不仅要考虑如何更好地管理社会,为国家各级机构行使职能服务,也要贯彻为人民服务的宗旨,考虑到群众利益和切身需要,体现出便民和利民的原则,这是我们社会主义社会的本质对户籍管理和人口登记制度提出的基本要求,也是公仆为主人服务的具体体现。

3 尽量体现公民享有居住自由和迁徙自由的原则。居住自由和迁徙自由是国际公认的基本人权之一<sup>[4]</sup>。我们不能用户口管理制度,采用计划和行政干预手段,妨碍公民在城乡之间、城镇之间的居住自由和迁徙自由。尽管我们有许多困难,但我们改革的方向应该摆正,一步一步地朝着正确的方向走,不怕慢,就怕站,要尽量使公民逐步地享受到居住自由和迁徙自由,使我国第一部宪法中关于“公民有居住和迁徙的自由”的规定得到兑现。

4 兼顾市场经济发展和社会稳定需要的原则。市场经济发展要求我们对原有户籍制度必须进行改革,这个大势已定,但改革的步骤和具体步伐必须兼顾社会的稳定。社会动荡,不但不利于市场经济的发展,而且也会给人民带来灾难。这两个方面都具有举足轻重的份量,来不得半点儿戏,必须在二者恰如其份的兼顾中把户籍制度的改革推向前进。

5 承认差别,不搞一刀切和逐步到位的原则。我国地域辽阔,省区之间条件和经济发展水平差异很大,应该允许各省区从自己的实际情况出发,因地制宜地制定不同的户籍制度改革方案,在辖区内加以实施<sup>[5]</sup>。中央或部门领导机构,负责宏观调控和方向性指导,总结经验,加以推广,从个别到一般,从差异到共同,从省区到全国,逐步使全国的总体改革到位,摸索出一套适应于全国的新的户籍管理制度。

6 要与其他部门或制度协调配套的原则。户籍制度是我国规章制度体系中的一项基本制度。它管理的公民及其活动将涉足社会与经济的各个领域,诸如劳动力市场,资金市场,资源市场,生产与商业经营,商业保险和社会保障,公民身份、权利与义

务,行政管理和社会稳定,就学、就医、储蓄、房改以及法律诉讼等。因此,户籍制度的改革必须考虑到与其他部门或其他制度的联系,一定要衔接配套,否则,会出现户籍制度改革确认的条款和规定得不到其他部门或制度认可的问题,从而无法贯彻执行。1984年《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》公布后,由于各地政府及有关部门保障落户农民合法权益的措施和政策不配套而无法执行,没有多长时间被迫停止,就是一例。这种联系、协调和配套不仅是全方位的,而且是十分具体的,对于户籍制度的改革成功是至关重要的。

7 内容改革与手段革命并行的原则。我们已处在信息时代,站在知识经济的大门口。这个时代提示我们,在对原有户籍制度进行内容改革的同时,对传统的手工管理方式也要进行革命,从队伍素质和财力的实际出发,尽可能的采用电脑信息设备,并逐级实现联网,做到准确、快捷和资源共享,使我国的户籍管理手段实现科学化和现代化。

#### 四、户籍制度改革的主要对策建议

这里我们谈论的是户籍制度的“改革”,而不是“取消”。户籍制度的社会管理功能,不仅适应于计划经济体制,它也适应于市场经济体制,是市场经济得以正常运作和发展的不可或缺的前提条件,尽管户籍制度的社会管理功能也有“改革”和进一步完善的任务,但这不是当前最急迫的任务,不是当前“改革”的重点所在。当前最急迫的“改革”任务和重点主要集中在户籍制度的公正性和怎样更好地发挥经济功能作用等方面。对此,我们提出如下一些对策建议:

1 科学界定概念,明确划分标识,正确使用户籍制度中农村户口和城镇户口的概念。当前,对原有户籍制度中把户口划分为农村户口和城镇户口、农业户口和非农业户口的做法歧义较多,有的认为提法上有问题,不够科学,有的主张取消农业户口和非农业户口的称谓,似乎原有户籍制度的某些弊端概源于此,所以科学的认识这个问题,是讨论户籍制度改革的重要思想条件之一。我们认为,问题不在概念,而在于对概念的随意延伸和使用。户籍的划分既可以依据居住地址,也可以依据行业或职业。因为作为社会组织细胞的个体,总有一个较为固定的居住地,家中的主要劳动力总得要从事某种职业。

所以,把户口依据居住地划分的农村户口和城镇户口,依据主人从事的行业部门划分为农业户口和非农业户口是可以的,划分标识是明确的,也是科学的,是没有理由取消的<sup>[6]</sup>。但是在运用上必须正确,不能随意延伸,不能以这个划分为根据随意加进本不属于它内涵的东西。譬如,农村户口和城镇户口的划分,只意味着居住地点的不同,并不包含限制农村户口向城镇迁移的意思,也不意味着农村户口和城镇户口一定终身,带有世袭的性质。农业户口和非农业户口的划分也是如此。它只意味着这个家庭的产业是在什么部门,是从事农业的,还是从事非农业的,只此而矣,并不包括这个家庭及其所有成员只能从事农业或非农业,一定终身不可改变。后来的农转非及其限制条件,农转非的难度加大,都是执政者加进去的东西,并非原有概念固有的内涵。所以,原有户籍制度的某些弊端,不是源于概念不清,不是源于农村户口和城镇户口、农业户口和非农业户口的划分,而是源于借助这个划分加进本不是它应有的但却为当时政治、经济所需要的东西。现在我们要改革的,就是把那个时候加进去的现在阻碍市场经济发展的东西改掉,而不是取消或改掉农村户口和城镇户口、农业户口和非农业户口的划分及其称谓。

2 逐步取消凭借城镇户口而赋予城镇公民的某些特权。如上所述,农村户口和城镇户口只是意味着公民居住的地点有所不同,并不意味着城镇公民高人一等,具有特殊身份和某种特权。但近20~30年来的实践告诉人们,城镇户口比起农村户口有许多优惠和特权:城镇户口可以购买商品粮,还有一定比例的细粮,农村户口则不可以,就是在城镇暂住期间也不能购买;城镇户口公民可以凭借副食购物证和日用品购物票证等购买的某些商品,农村户口公民是不可以购买的;城镇户口公民在物价波动或调整时,可以享受到补贴,而农村户口公民则基本享受不到;城镇户口公民的婚嫁,愿意找有城镇户口的,而不愿意找有农村户口的;城镇户口公民在城镇间迁移虽然也有某些限制,但相对较为容易,而农村户口公民迁入城镇受到严格限制,除了提干、升大学(含中专)等原因外,几乎是不可能的;城镇户口公民既可以在城镇就业,又可以在农村就业,而农村户口公民只能在农村就业,不能在城镇就业;就是改革开放之后,允许农民进城务工经商,就业范围和工种也

受到限制和歧视,就连北京市1999年还在公布若干职业不准雇佣外地民工,只能雇佣有北京市户口的公民;农村户口流入城镇人口的子女的入托、入学受到多方限制,有的市镇根本就不准他们入托、入学;农村户口公民千方百计努力取得的蓝印户口,还得交纳数量可观的城镇增容费,等等,不一而足。所有这些都不是城镇户口应有的必不可少的内涵,而是以城镇户口为根据,对其作用和功能加以延伸,以适应当时经济体制、改革进程、人们承受能力、社会稳定等的需要。现在时过境迁,经济体制已经改变,改革正在深入发展,人们承受能力大大增强,社会稳定人人关注,已经到了逐步取消城镇居民凭借城镇户口享受某些关照和特权的时候了。改革越深入,这些关照和特权的弊端越显性化,经济越转轨,这些关照和特权越阻碍市场经济的发展。我们已经看到,拥有城镇户口公民和拥有农村户口公民在其实现公民身份、人格地位、在社会公共物品面前、在市场经济运作机制当中平等的条件越来越成熟了,恢复城镇户口和农村户口划分只是标志户籍制度管理中的居住地差异的本来面目的时机越来越临近了。

3 逐步使城乡居民都能享受到居住自由的权利。实现这一点虽不容易,但却是我们户籍制度改革的奋斗方向。公民居住自由权,是基本人权的重要内容之一。实现它不能靠想像和愿望,而必须靠正当职业和稳定收入创造的经济条件。那么,有了相应的经济条件是否就能实现居住自由权呢?还不行,还有拥有的是什么户口的限制。如果,你是农村户口的农民,虽然有了购买城镇商品房的经济条件,城镇户口落不下,也无济于事,至于不是购房而是租房,那在城镇落户更是可望而不可及的事情了。这种状况,与未来中国市场经济的发展和城镇化的发展趋势是相悖的,矛盾是很大的。现在中国的城镇化已相当滞后,城市化水平只及世界平均水平的60%,随着市场经济的发展和中国经济的整体腾飞,必然有一个变农村人口为城市人口的迅速的城市化过程,这一过程就会与现行的户籍制度发生冲突。与此同时,当经济发展到一定程度,特别是城市经济发展到一定程度,定会出现逆城市化现象,也就是—些富足的城市居民迁往空气清新、环境优美的郊区农村去,当然也会有一部分人在城镇间迁来迁去。所有这些,都涉及到城乡公民居住自由问题,我们必

须从现在起逐步的有条件的分期分批的放宽对在城乡购房的限迁条件,使城乡公民逐步享受到居住自由的权利,以加速我国城市化进程和市场经济的发展。

4. 分阶段按照规定的条件使城乡居民逐步享有迁徙自由的权利。公民的迁徙自由也是基本人权的一个方面,是我们在户籍制度改革中逐步与国际接轨的重要内容之一。我们原有的户籍制度对国内迁移限制很严,特别是对拥有农村户口的农民迁入城镇限制更严,除了招工、提干、升大学(含中专)等等之外,几乎就无法迁入城镇生活。这完全是从国家的需要出发按计划而较少考虑人们的迁徙自由的一种做法。随着市场经济发展的需要,法制建设的完备,国家政治生活的民主化以及公民相关条件的变化,原有严格限制迁移的做法必须有所松动,但是,借鉴其他发展中国家的经验教训,从我们国家农村有近二亿的过剩人口和城镇的实际需要出发,我们没有条件也不可能完全放开实行自由迁徙政策。虽然自由迁徙是我们改革的奋斗目标,但这是一个长期的历史过程,不是一朝一夕几年就能做到的事情。现实可能的做法是,变原有的计划迁移为条件迁移。这是一个调节和控制迁移人口数量、质量和构成的阀门,也是逐步通往自由迁移境界的必经的过渡阶段和途径。从放宽准迁条件出发,从主要条件到次要条件,从技术条件到经营条件,从经济需要条件到生活需要条件,从少到多,逐步就会实现欲迁徙公民的自由迁移。现下的准迁条件,除原先已有的外,建议增加如下条款:在城镇有三年以上连续的固定职业,有稳定收入和固定住房舍者可以迁入为该市镇的永久性居民;在城镇有五年以上连续的固定职业、有稳定收入和固定房舍者,其直系亲属也可迁入为该市镇的永久性居民。以后,根据市场经济发展、法制建设、城市化进程和其他相关条件的变化和需要,逐步放宽准迁条件,定会有一符合户籍制度改革基本原则的广大公民较为满意的良好迁移前景。

5. 实行双轨制的以户籍为主的管理制度。这是一个户籍与户籍兼顾,以户籍为主的管理制度,也就是既要户籍也要身份证的以身份证管理为主的制度。我国自周秦以来就有户籍管理制度,历史相当悠久。在商品经济欠发达和人口较少流动的条件

下,户籍制度是有效的,也是稳定的。但是,在市场经济已相当发展和人口流动频繁的条件下,它的有效性大大降低,人户分离,有户无人,有人无户,比比皆是,已经无法适应新形势的需要。正是在这种背景下,1985年身份证制度应运而生。身份证制度既便于社会管理和随时查验,又十分便民利民,是一个经过不断完善很有发展前景的制度,远比户口簿优越。但是,现在还不能取消户籍制度,它仍有存在的理由和客观需要。其一是我们长期实行户籍管理制度,既有公众共识又有实施经验;其二是家庭户是社会组织细胞,成员间既有血缘关系又有法定的权利与义务;其三是易于确定居住的地域方位。所以需要实行双轨的户籍与户籍兼顾的管理制度,充分发挥户籍制度和身份证制度各自的优越性。鉴于户籍制度客观上存在着一些不足和弱点,更要充分发挥个人身份证管理制度的作用,在整个人口管理过程中要以户籍即个人身份证制度为主,兼顾户籍管理制度,使二者双轨运行一个相当长的历史时期,待个人身份证制度充分发展和完备起来之后,即当个人身份证镶嵌上芯片,做到磁卡化,不但储存了个人的有关信息,而且把个人血型、指纹、直系亲属成员关系及其法定的权利和义务、居住地域方位、永久通讯地址及联系方式等信息也储存进去时,就可以取消户籍制度,以个人身份证制度代替户籍制度,从双轨制走向单轨制。那时,我们的人口登记制度在管理形式上也与现在世界上绝大多数国家一样,采用户籍管理制度,即个人身份证制度。此时,我们在人口登记制度的管理形式上也就完全同国际接轨了。加之计算机联网,一证在手走遍全国,在任何一个地方都可查出某人的下落。当然,这是我们未来的奋斗目标,但它不是可望而不可及的,是一定能够实现的。

6. 加大迁移程序的改革力度,从二步曲改为四步曲。我们过去迁移程序是先批准后迁移的二步曲,没被批准就不能离开原居住地,使人口流动受到极大限制,实际被准迁者为数极少。现在的“民工潮”已冲破了这个先批准的堤坝,城乡的人们纷纷“流动”起来。鉴此,我们建议实行迁移的四步曲,即一流入,二业绩,三审批,四手续。

流入:这在市场经济条件下,已既成事实,经济运行的内在吸力,是无人阻挡得了的。一个城镇流

到另一个城镇,从农村流到某个城镇,这将无休止地继续下去。

业绩:流入到一个城镇,能否生存下去,就看你的本事和业绩了。不能生存下去,你就走人,无怨无悔。能生存下去,业绩颇佳,达到了在此申请永久性居民的条件,可以提出申请。

审批:根据本地实施的经过同级或上级核准的具有法律效力的迁入条款,对申请迁入者予以审核,符合条件的准迁,不符合的拒迁。

手续:获准迁入者,在原居住地办完户口迁出手续10日内,在本地办理户口迁入手续。

这四步曲是从现实情况出发的,既适应市场经济发展的需要,又是符合户籍制度改革基本原则的精神,既体现了在条件迁移面前人人机会均等,又能激励为创造条件而人人向上,不失为一个切实可行的好办法。

7. 从实际情况出发,因地制宜,不同省区可以有不同的改革力度,采取不同的改革步骤。我们适应市场经济体制的需要,对户籍制度改革的大方向是既定的,一致的,但改革的力度和步骤各省区可以有所差异,不求一刀切。在不违背中央和国务院指示精神 and 总的部署条件下,各地可以根据本地市场经济发展的深度和广度,制定自己吸引人才和准许迁入的优先条件。例如,有的省区实行在集镇有正当职业、稳定收入和固定住所的农民,可以迁入集镇,但不能迁入城市;有的省区实行资产在30万元人民币以上,在本地经营三年以上并业绩较佳的农

民,可以迁入本地为永久性居民;有的省区实行居住三年以上,有正当职业和固定住所者;有一定投资兴办产业者,其本人及其配偶、父母、未成年子女均无须行政审批,只要依法核准登记,就可成为本地永久性居民。这样,既有利于调动各省区的积极性,又有利于推动整个户籍制度改革的进程。

8. 逐步实现户籍制度管理手段的现代化。我们不能设想,经过我们多年的努力奋斗,户籍制度的内容已充分体现了公正性、合理性和平等性,户籍制度的管理形式既具有中国特色又同国际接了轨,而唯独户籍制度的管理手段仍是传统的、落后的,这是不可思议的,也是不配套的。因此,在对户籍制度的内容和管理形式进行改革的同时,必须不失时机地抓好户籍制度管理手段的现代化,使其成龙配套、相互促进、相得益彰地向前发展。

#### 参考文献:

- [1] 公安部户籍管理局. 清朝末期至中华民国户籍管理法规. 北京:群众出版社,1996.
- [2] 公安部户籍管理局. 出生登记相关法规政策. 北京:群众出版社,1996.
- [3] 同[2]
- [4] 公安部户籍管理局. 国外民事登记和户籍管理法规. 北京:群众出版社,1996.
- [5] 戴自耕. 广州决定放松本科生入户限制. 光明日报,2000-07-03.
- [6] 邓万祥. 四川省打破城乡二元结构,可以随意农转非. 文摘周报,2000-06-05

## 新书架

### 微观分析模拟模型及其应用

李善同 高嘉陵 著

机械工业出版社1999年出版

该著作系1990年国家自然科学基金项目“微观——宏观连接模型的研究”的科研成果。

书中系统地介绍了微观分析模拟模型作为政策分析模型在西方发达国家产生、发展的过程,以及这一模型在政府制定和修改社会经济政策中的应用;详尽阐述了此模型的基本概念和特点,建模技术、模拟试验和调整的方法,以及在数据库系统中的实现;并结合中国的实际,以山东烟台市为案例,运用此模型对我国职工养老保险制度改革政策进行了模拟、预测和政策分析;最后简要回顾了此模型在我国的应用发展,瞻望了发展前景。本书主要读者对象是政府及研究单位涉及制定、修改和执行社会经济政策,以及信息决策管理系统参与政策分析的实际工作者和研究人员,也可供高等院校有关专业学科的研究生、研究人员参考。