

二、大陸戶籍改革及其經濟社會的意義

政治大學國家發展研究所吳德美教授

- 中共中央政治局在今年 6 月 30 日審議通過「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」，7 月 30 日公布「國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見」，未來將加快戶籍制度改革，此涉及億萬農業轉移人口於城市落戶。
- 戶籍制度改革係為推進新型城鎮化，配合大陸經濟增長向內需轉型，以啟動經濟成長的新動力，矯正社會不平等與戶口的商品化。
- 相關改革可能有助於城鄉二元結構的消除，惟地方財政的承受能力，以及城市居民是否可以跨越根深蒂固對農民工身份上的歧視等，將為改革落實關鍵。

(一) 前言

中共中央政治局在今(2014)年 6 月 30 日審議通過「關於進一步推進戶籍制度改革的意見」(以下簡稱「意見」)。總書記習近平在會中強調，推進城鎮化重要環節在戶籍制度，加快戶籍制度改革，是涉及億萬農業轉移人口的一項重大舉措。中央農村工作領導小組副組長、辦公室主任陳錫文，隨後在 7 月 6 日國家衛計委主辦的新型城鎮化與流動人口社會融合論壇上透露，中共中央政治局會議審議通過的「意見」，在經過適當修改之後，將很快對外公布。這標示著從改革開放以來，大陸仍維持的計畫經濟時期的二座大山(土地與戶籍)，在各方期待下，戶籍制度終於將有跨步的開放。

(二) 「意見」對戶籍改革提出明確的三個原則

「意見」對戶籍改革提出明確的三個原則。第一，優先解決存量移民，讓進城時間長、有能力在城鎮穩定就業和生活的常住人口，有序實現市民化；第二，在不同類型城市實行差別化落戶政策，即全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模；第三，促進穩步推進城鎮基本公共服務常住人口全覆蓋。陳錫文說，城鎮化過程並不是解決所有人都到城鎮落戶，對流動人口的管理、居住證制度在今後還將長期存在。同時，該政策只是單向流動，從農村往城市流動，由於涉及到土地的問題，目前還沒有從城市往農村流動的規劃。

從「意見」的三個原則和陳錫文的闡述來看，受到大城市承載能力的限制，大陸早已在九十年代即提出差別化落戶政策，此次特別的是，在城市工作多年的現有農民工終於獲遲來的正義，整體性的中央政策不僅准予農民工落戶，並獲得與城市居民同樣的福利待遇。

(三) 大陸戶籍改革對經濟社會的意義

從去年「十八屆三中全會」發布的「關於全面深化改革若干重大問題的決定」、到今年3月國務院發布的「國家新型城鎮化規劃」，及李克強的政府工作報告中，都提出透過城鎮化，解決現有「三個1億人」的問題。由此來看，目前戶籍制度改革的方向，仍將只是配合大陸經濟增長向內需轉型，而朝向新型城鎮化發展的考量，並非實踐長期以來，各

方期待的人口自由流動的改革。

不過，「意見」顯示大陸領導人對戶籍制度的態度正在發生變化。2010年3月兩會前，大陸「經濟觀察報」的編輯張宏，因號召13家報紙發表聯合社論，要求廢除違反人權的戶籍登記制度而被解職。現在，大陸領導人願意面對戶籍制度，這一跨步自將對大陸的經濟社會產生一定的影響，茲說明如下。

1、啟動經濟成長的新動力

大陸在「十二五規劃」中提出「擴大內需」是加快轉變經濟成長的方式，其中新型城鎮化的推進將成為實現擴大內需，並為大陸經濟發展提供新動力。而戶籍制度的改革能為大陸經濟發展帶來的好處有二，一是補充城市勞動供給，再度為大陸創造人口紅利；二是入城落戶的農村人口因收入增加而加大消費，可為大陸創造龐大的內需市場。這二項好處正反映國務院總理李克強屢次提及「城鎮化是最大的內需動力」的最佳寫照。

從補充城市勞動供給方面來看，2004年開始大陸沿海缺工的情況一再被各界所關注，加上2010年大陸全面工資上漲，引起學界討論大陸是否已進入路易斯轉折點，即農村剩餘勞動力提供的人口紅利是否已消失？缺工導致的工資上漲，將為企業增加生產成本，不利於經濟發展。但若允許農民工落戶享受城市福利，可以擴大勞動力供給，進而支持大陸經濟增長。

依中國社科院人口與勞動經濟研究所所長蔡昉計算，若勞動參與率（就業年齡人口中實際參與工作的人數占總人數的比例），從2011年到2020年每年

上升 1%，則每年可促進大陸經濟 0.88 個百分點的成長。根據另外的統計，過去農民工終身平均在城市打工的時間為 8 年，之後即返回農村，城市落戶以後就業的時間將大幅延長到 30 年。同時因有穩定居留和收入的預期，他們將願意增加在自身教育訓練上的投入，顯著提升有效勞動時間和生產效率。澳大利亞國立大學經濟學教授孟昕認為，如果未來幾年農民工在城市終身平均工作時間大幅延長，則農民工供應不足的擔憂將會消失。因此，改革戶籍制度允許農民工落戶享受城市福利，正是大陸重振經濟最重要的一環。

從創造內需市場方面觀察，中國大陸已是世界第二大經濟體，但私人消費支出目前僅佔 GDP 的 50% 左右，遠低於其他較大經濟體的 60-70%，導致經濟成長的動力不足。大陸消費不足的主要原因之一，在於 2.6 億在城市打工的農民工，因無法享受當地居民擁有的醫療、教育和住房補貼，他們還需要花錢購買這些基本服務，形成謹慎的消費態度與高儲蓄率，限制了農民工在城市的消費，結果是城市化本應創造的經濟利益未能在大陸得到充分體現。因此，戶籍制度的改革，可以啟動城市農民工家庭在城市安家紮根的動力，有助於提高其收入和驅動消費增長。

2、矯正社會的不平等與戶口的商品化：

一般認為毛時期推動的是平等主義，1978 年之後鄧小平從推動社會公平轉向經濟增長，經過連續三十年的高速增長，將大陸從平等變成非常不平等的社會。不過，這樣的說法其實是忽略毛時期，透過戶籍制度形成城鄉不平等的事實。

大陸戶籍制度的建立與 50 年代大陸選擇的重工業發展策略，及其

後形成的城鄉二元經濟結構息息相關。50 年代在經濟極為落後的情況下，大陸為解決工業化中的資本形成，一方面透過統購統銷和農業集體化生產，利用工農業產品不等價交換的剪刀差，促使農業剩餘迅速向城市工業部門流入。另一方面在城市單位制下採取低工資、高福利、廣就業的方式，將城市居民的生活全「包」下來，形成城鄉二元經濟。

在二元經濟結構下，為保證城鎮非農業人口的糧食供給，並避免城市福利上的財政負擔，1958 年起大陸建立戶籍制度，以行政力量嚴格限制農村人口向城鎮遷移，也形成了影響深遠的城市與農村居民不同的「身份」。在戶籍制度下，城鄉身份的差別及流動的限制，可以由以下兩點顯現出來，一是都市人口為非農業居民，而居住在農村的農業居民不許在城市長久停留，也不被允許在城市就業。二是城市非農業人口擁有許多的福利，包括就業、住房、教育、社會保障等。而農業人口在戶籍上屬於農村戶口，無法享受由國家提供的一系列福利。

因此「農民」不是一種區域性概念，而是一種制度化的「身分」概念。這種身分界線分明具有剛性，一般不能由個人隨意更改，甚至有的是與生俱來的，只有透過高考或一些特殊管道，才有可能實現身份上的轉換。由於人口的不流動，在戶籍制的運作下，城鄉壁壘分明形成一道「看不見的牆」。美國哈佛大學教授 Martin King Whyte 在其 2010 年的著作中提到，毛澤東為農民建立的是社會主義的農奴制度（socialist serfdom）。

1978 年後大陸允許農民進城務工經商，戶籍制也進行一些必要改革，包括：准許農民自理口糧在集鎮經商和落戶；取消「增容費」和「農轉非」的指標，進一步鼓勵農民進入小城鎮落戶；允許有投資、興辦實

業、購置商品房能力的農民及其直系親屬，只要有穩定職業或生活來源，即可獲得「準城市戶口」的地方性藍印戶口；提倡有序流動，辦理暫住證，從規定暫住的最高上限到取消上限，發給「寄住證」；消除農業與非農業戶口的分類；允許農民工子女在城鎮入托、就學等。這些改革雖取得一些進展，但除少數外，農民工仍無法在城市落戶並獲得福利。

與此同時，改革後經濟事務及戶口管理開始出現「地方分權化」，也讓地方政府的財政及管理壓力相形變大。由於各城市對外來人口的接納能力高低不一、地方官僚的無能與腐敗，及管理都市盲流的相關法律規定過於嚴苛等，導致相關官員藉機索賄，或以不同的徵稅與收費手法，來吸引或驅離農村移民。例如調整經商的管理費與稅率、城市增容費的收取，甚至「合法」出售戶口等。因此，過去戶籍制度的變遷，並未為農民工帶來平等的公民權，取而代之的是移民與戶口的商品化，更形剝削農民工。

(四) 結語

日前中共中央審議通過的「意見」，係全大陸一體適用的中央政策，有別於過去地方化的戶口管理，國務院並於7月底公布「國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見」政策文件。一旦現有農民工落戶，並獲得與城市居民同樣的福利待遇，不僅為農民工公民權的落實開啟一道曙光，同時，也可能為戶口商品化劃下一道休止符，有助於城鄉二元結構的消除。然而，地方財政的承受能力，及城市居民是否可以跨越根深蒂固對農民工身份上的歧視等，都將成為戶籍改革落實的關鍵。