

国会及行政当局中国委员会

中国的户籍制度： 继续改革才能保护中国的农村流动人口

总结

中国的户籍制度自 1950 年代开始实行以来，对普通中国公民改变永久居住地进行严格限制。中国从 1970 年代末开始改革开放，国家和地方当局开始放松对取得城市户口和暂住证的限制，到 1990 年代后期限限制更进一步放松。尽管这些措施是一种进步，但近来实行的改革常常附带高收入要求和对住房的严格规定，对想迁居城市的流动人口十分不利。达不到规定要求的流动人口常常不能像其他居民那样享受医疗和子女就学等同等的公共福利。

户籍制度的不均衡改革造成对贫困流动民工的歧视，有利于有钱和受过高等教育的人。流动人口即使在城市获得住房和工作也仍然可能达不到“稳定的收入来源”和“固定住所”的法律要求。中国官方的新闻报道将最近的户籍改革称作是消除在户籍制度上的歧视。然而，这些改革实际上是将户籍制度从限制改变永久居住地变成防止中国某些最弱势公民获得公共服务。

本委员会鼓励中国政府在已采取的积极措施基础上继续进行户籍改革，把重点置于保护中国贫困流动民工的利益和提高他们向上发展的各种措施上。本委员会建议中国政府：

- 继续放宽城市户籍的条件，但强调非歧视性标准；
- 逐步消除与公共服务挂钩的户籍障碍；
- 支持民间机构向流动人口提供社会服务的各种努力；
- 就户籍制度改革和国内迁移问题参加国际对话；
- 取消违反国内和国际法的户籍限制；
- 消除压制流动人口和农村居民呼声的结构性障碍。

[联合国经济、社会和文化权利委员会] 深深关切中国国内流动人口在就业、社会保障、卫生服务、住房和教育等方面受到的实际歧视，认为尽管当局宣布对该制度进行了改革和有其他因素，歧视仍然是实行限制性国家户籍制的间接结果。

联合国经济、社会和文化权利委员会关于中华人民共和国(包括香港和澳门)的初步报告的结论性意见，2005年5月13日，第3页。

1. 导言

1.1 中华人民共和国户籍制度的起源 (1950年代至1970年代)

中国户籍制度自1950年代建立以来，公民被按照住地和是否有资格享受某些社会和经济利益而分类（即以“农业”或“非农业”人口划分）。¹ 当局通过地方政府实施的登记程序，为公民颁发户口证件。² 户籍由父母亲传给子女，从而使行政类别变成了代代相传的社会身份。³

户籍制度向来为三个目的服务：分配资源、控制人口流动、对特定人群实行监控。⁴ 为保障中国工人的经济福利和政治上的忠诚，中国政府为非农业户籍人士提供定量粮食供应和补贴，并给城市居民更多的就业机会、住房补贴、免费教育、医疗和老年退休金。有关法规防止农村居民得到城市居民能够得到的很多公共福利，并强迫农业户籍人士将其农产品以低价卖给政府，作为向国家发展计划提供资金的一种手段。⁵ 户籍制度还对国内人口流动施加了严格的限制。想要到城镇落户的农村居民必须分别申请改变户籍所在地和农业人口的身份。更有其他规定要求出门旅行者必须征得其户籍所在地的旅行批准，并在目的地进行暂住登记。这些限制有效地阻止了大多数农村公民在社会上向上发展的能力。⁶ 到1970年代，这种制度严格到了“农民只因为进入城市就有可能被逮捕”的地步。⁷ 警察

1 关于中国户籍制度和相关改革的详细讨论，一般可参阅China's Household Registration (*Hukou*) System: Discrimination and Reform, Staff Roundtable of the Congressional-Executive Commission on China, 22 June 05; Fei-Ling Wang, *Organizing Through Division and Exclusion*, (Stanford: Stanford University Press, 2005)。

2 农村和城市户口持有者通常被划分为农业人口和非农业人口两种身份。Yu Zhu, “Changing Urbanization Processes and In Situ Rural-Urban Transformation: Reflections on China’s Settlement Definitions,” in *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban-Rural Dichotomy*, eds. Tony Champion and Graeme Hugo, (Ashgate: Aldershot, 2004), 207。

3 儿童起初继承户主的户籍身份。《中华人民共和国户口登记条例》，1958年1月9日公布，第五条。自1998年起，儿童可选择继承母亲或父亲户籍的所在地和类别。《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，1998年6月23日公布，第一条。

4 同上，117。

5 Kam Wing Chan and Li Zhang, “The *Hukou* System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes,” 160 *China Quarterly* 818, 822 (1999); Li Zhang, “Spatiality and Urban Citizenship in Late Socialist China,” 14(2) *Public Culture* 311, 315 (2002)。

6 Yu, “Changing Urbanization Processes and In Situ Rural-Urban Transformation,” 208。

7 Joe Young, “*Hukou* Reform Targets Rural-Urban Divide,” *The China Business Review*, May — June 2002, 32。

也利用户籍作为工具对某些公民或者团体、包括政治异见人士和某些普通罪犯进行监视。⁸ 这些团体遭到警察更严格的监视，并常常成为政治运动整肃的对象。⁹

1.2 1970 年代至 1990 年代的变化

1970 年代和 1980 年代的农业私有化导致农村劳动力过剩。与此同时，经济发展扩大了城镇对劳动力的需求。中国当局为缓解压力实行了改革，提高了农村居民的流动能力。将暂住证制度扩大到小城镇的做法为农民提供了在农村家园和到城镇从事非技术性工作之间流动的合法渠道。自 1984 年起实行的“自理口粮”户口，让农村居民能够在有职业和住所、并能自行解决口粮的情况下，在有市场的城镇获得居住的资格。¹⁰

政府还鼓励对有钱和受过教育的个人放宽住地限制。1992 年起实行的“蓝印”户口政策，允许有钱的个人通过在城镇大笔投资而购买到“城市”户口。各地方政府争相通过提供当地户口来吸引有钱、受过教育和高技术人士。¹¹

除了上述法律程序外，也还有上百万的流动人口未经任何正式登记而流向城镇。口粮制的逐步取消，增加了不登记外来人口在城市市场上购粮的能力，帮助了那些未经登记的人口流动。根据估计，在八千万（截至 1995 年）的流动人口中，只有大约一半正式登记暂住证。¹²

尽管进行了这些改革，但未经登记的流动人口和持有暂住证的人士，在获得和原城市居民所享有的同样公共服务如医疗补贴或子女教育等方面受到严重的限制。当局还使用行政拘留、收容遣返制度，拘留和遣返那些没有固定住所、稳定职业或适当证件的农村流动人口。¹³

2. 最近的改革

自 1990 年代起，中国当局进一步深入和扩大了已经开始的户籍改革。这些努力是零星的，最近做出的努力是在 2001 年和 2003 到 2004 年，随后中央发布指示放缓改革的步伐。改革包括：放松人口向小城镇流动的限制，一些省和大城市统一了户籍登记的做法，以及实行了很多单项的改革方案，以解决欺压外来人士的现象。¹⁴ 自 2004 年底起，中央当局还试图取消地方当局为限制流动人口在城市就业方面的机会而制定的各种歧视性规定。

8 Wang, “Reformed Migration Control and New Targeted People,” 126。

9 同上。

10 Kam and Zhang, “The *Hukou* System and Rural-Urban Migration in China,” 831-36。新户口仅仅在民工在城市居住期间有效，迁至另一城镇仍需要改变居住地和就业状况。

11 同上，836-838。

12 同上，833。

13 Human Rights in China, Institutionalized Exclusion: The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China’s Major Cities, 6 November 02, 23-34。

14 委员会网站的 Freedom of Residence 网页有 2005 年前对地方、省和全国各级户口改革的调查表。

第一、国务院在 1997 年开始了一个试验性项目，允许农村流动人口在指定的小城镇获得当地户口。这些改革要求那些寻求落户的流动人口必需（1）有“稳定的工作或收入来源”以及（2）超过两年以上的“固定住所”。申请人凡符合条件的，可在所申请小城镇落户，并可以享受与当地居民同等的教育和其他公共服务。¹⁵ 2001 年，国务院将这一计划实施的范围扩大到所有小镇和城市。¹⁶

第二、自 2001 年以来，很多省和大城市也开始允许符合某些标准的流动人口在城镇获得户口。正如国务院关于小城镇户口的决定一样，这些措施一般规定申请人必须有“固定住所”和“稳定的收入来源”。很多省市在这方面的规定十分严格。例如，南京市的规定把“固定住所”定为个人拥有房子，或居住在公司或政府单位的住房。¹⁷ 河北省的规定禁止租房居住的流动人口在当地入户。¹⁸ 很多规定将“稳定的收入来源”定为正式受雇于私营企业或政府机关，或自己开办企业并有稳定的收入，而不包括很多流动人口从事的非技术工作。¹⁹ 很多地方的规定干脆将薪水不达政府规定标准的民工排除在外。²⁰

很多省市的规定是依照教育或经济标准来决定是否批准落户城镇的。浙江省指示大中型市镇让那些购买一定面积以上和一定售价以上住房的个人在当地落户。受过高等教育的外地人也享有类似的优惠。²¹ 重庆市准许有大专二年或以上学历并且同时购买了房屋或拥有 30 平方米以上公寓面积的人落户。²²

象上述这样的规定为那些有钱和受过教育的人提供了优惠的户籍待遇，而为那些从事低薪工作的流动民工设置了很大的障碍。即使流动人口在城镇有了住房和工作，他们仍有可能不能达到“稳定的收入来源”和“固定住所”的要求。某些情况下能够达到经济要求的低收入流动人口会受到别的歧视，如浙江某一城市规定，非技术民工必须同时拥有固定住

15 国务院批转公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于完善农村户籍管理制度的意见》的通知，1997 年 6 月 10 日公布，第三条。

16 国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见》的通知，2001 年 3 月 30 日公布。这些规定允许到小城镇的流动人口保留其在原住村庄的土地权利。同上。这一原则似乎已纳入当前正在审议中的国家财产法草案，尽管要求迁至大城市的家庭必须放弃这些权利。户籍状况与土地权利的这种联系并非新近才有的。Kam and Zhang, “The Hukou System and Rural-Urban Migration in China,” 835-6.

17 市政府批转市公安局关于《南京市户籍准入登记暂行办法》的通知，2004 年 6 月 19 日公布，第九条。

18 栗占勇，“河北出台户籍改革实施细则”，《人民日报》，2003 年 9 月 26 日，<www.people.com.cn>。

19 《厦门市户籍管理若干规定实施细则》，2003 年 6 月 18 日公布，第十六条。关于类似的规定可参阅《关于印发扬州市户口迁入暂行规定》的通知，2004 年 6 月 4 日公布；吉林省人民政府《关于批转省公安厅关于改革户口迁移制度推进城市化进程意见》的通知，2001 年 9 月 7 日公布。

20 这种限制常常是地方上规定的最低生活保障线。栗占勇，“河北出台户籍改革实施细则”，《人民日报》，2003 年 9 月 26 日，<www.people.com.cn>；《丹阳市户口准入基本条件》，丹阳市网站，2005 年 6 月 29 日，第一（四）条，<www.danyang.gov.cn>；《关于进一步放宽我市户口政策的办法》，伊宁市政府网站，2004 年 12 月 12 日，第二（五）条；<www.ynszf.gov.cn>。

21 浙江省人民政府办公厅转发省公安厅《关于进一步深化户籍管理制度改革意见》的通知，2002 年 3 月 29 日公布，第二条。

22 重庆市人民政府办公厅转发市公安局《关于加快我市城镇化进程进一步深化户籍制度改革的意见》的通知，2003 年 7 月 29 日公布，第一条。申请人还须另外证明其有稳定的职业或收入。

所和稳定收入并在城市居住 5 年以上才能落户。相反，达到了住所和收入标准的工商业主在两年缴税总额达五千元人民币后就可以落户。有技术和受过高等教育的个人则毋需在城市居住一定时期就能符合落户的条件。²³

由于这些限制，改革所产生的影响很有限。在浙江省宁波市，据官员们估计，在总共两百万的外来人口中，只有三万人符合 2001 年规定的有关稳定的收入来源和永久性居住地的落户要求。²⁴ 河北省石家庄市实行类似改革后，在总共三十万的流动民工中，只有一万一千人填写了申请表。²⁵ 各城市根据投资标准批准落户的计划收效甚微。2001 年北京市政府改革了户籍政策，准许拥有丰厚资金的投资者落户，但两个月内只有一个申请人达到了规定的要求。²⁶

中国地方官员常常将这些改革说成是消除了对农村居民和外来人口的户籍歧视，因为这些改革已不再区分户口的类别。²⁷ 例如，江苏省 2003 年 3 月宣布计划结束把户口分为农业、非农、蓝印及其他类别，从而“打破”城乡界限。²⁸ 其他各省也宣布了类似的改革。²⁹ 但这些变化并没有完全取消户口身份。这些改革原封不动地保留了登记永久居住地的内容。因此，流动人口要在城镇落户仍必须满足地方当局的规定要求。

第三、除了上述总的趋势外，中国当局采取了各种措施来解决欺压流动人口的问题。一些措施针对公众对警察胡作非为的关切。³⁰ 2003 年，一名外地来的青年在拘押期间被警察殴打致死，引起全国的公愤，随后，国务院废除了经常用来拘押未经登记流动人口的强制性收容遣返制度。³¹ 在浙江杭州市，公安机关宣布取消大规模清查无证外来人口的做

23 《金华市区公安办证中心政务公开内容》，2001 年 8 月 16 日公布，第五，六（四），八（二）条。

24 Wang, *Organizing Through Division and Exclusion*, 192。

25 同上，192-93。

26 同上，189。

27 可参阅“重庆市改革现行户籍制度进行重大改革 实行城乡户口一体化”，《人民日报》，2003 年 8 月 6 日，<www.people.com.cn>。

28 郁进东，“江苏户籍制度重大改革”，《中国新闻网》，2003 年 3 月 28 日，<www.chinanews.com.cn>。

29 可参阅甘肃省公安厅，《关于进一步深化户籍管理制度改革的意见》，2003 年 9 月 30 日公布，与山东省公安厅，《关于进一步深化户籍管理制度改革的意见》，2004 年 6 月 26 日公布。地方政府旨在让农村和城市户口持有者地位平等的改革，有时候却加剧了农村居民遭受经济和社会歧视。例如，2004 秋，深圳市宣布统一农村和城市居民的户籍证件。但同时，村庄村庄土地的所有权从集体转到国家。中国评论员指出，这一提议实际上将剥夺农村居民的财产权，而毋需按法律规定支付赔偿。徐迅雷，“深圳完全取消农村户口的有限意义”，《人民日报》，2004 年 7 月 5 日，<www.people.com.cn>。

30 公安部门的官员也进行了旨在把户籍档案集中化和电脑化的改革，以便加强警察的监测。Wang, *Organizing Through Division and Exclusion*, 107-12, 228 n95。

31 Congressional-Executive Commission on China, 2004 Annual Report, 5 October 04, 18; Congressional-Executive Commission on China, 2003 Annual Report, 2 October 03, 19, 21。

法。³² 在沈阳，警察宣布取消暂住证制度和所有相关的收费（限制了警察向外来人口讹诈收费的能力），而实行在流动人口进入城镇时自动“申报”的登记制度。³³

第四、2004年12月，国务院发布指示，废除限制农民进城务工的歧视性措施。³⁴ 这一政策已经取得了一定的成效。2005年春，北京市政府废止了长期以来禁止流动人口租用住房和办公场地以及不让外来人口从事某些职业的规定。³⁵

3. 户籍歧视

中国的一名学者指出，“这当然也是一种改革措施，但却是在现实情况下避重就轻的改革……户籍改革最关键的问题是要剥离附着在户口本背后的那些政治经济文化利益”。³⁶ 近来的改革在放松户籍制度对特权者的限制的同时，没有解决贫穷的流动人口仍然面临的主要问题：户籍登记继续与公共服务挂钩。公共服务的种种限制常常同样针对那些未经登记的流动人口也对遵照程序取得暂住证的长期居民。

教育上的障碍说明了这一问题。³⁷ 1998年以前，无当地户口的儿童被禁止在当地学校就学。国家规定将进城务工农民子女就学的责任置于儿童户籍所在地的政府身上，而不是放在实际居住地的政府身上。最近，政府当局已采取积极措施改善这方面的问题。国务院2003年的一项指示（没有同时划拨额外的资金）要求各地方政府努力在各自管辖范围内为进城务工农民子女提供教育。³⁸ 但一些地方政府对这一指示的解释却减轻了它们在这方面的责任。例如，2004年浙江省政府规定，没有当地户口的农民工子女一般应在户籍所在地接受教育。只有在没有“监护人”（包括祖父母和远亲）在登记地居住时，这些儿童的父母才可为他们申请在当地公立学校就学。³⁹

32 “杭州取消外来人口清查行动”，《南方都市报》，2003年10月31日，www.nanfangdaily.com。

33 张静，“沈阳取消暂住证 在全国率先推出申报暂住登记制”，《新华网》，2003年7月22日，www.xinhuanet.com。

34 国务院办公厅《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》，2004年12月27日公布。此外，这一指示要求各地方政府努力加强就业援助计划，解决尚未解决的侵犯流动人口权利的行为（例如拖欠工资的投诉），并更严格地管理劳务市场（例如，加强政府对劳务合同的监督）。同上。

35 “北京废止外来人员管理条例”，《新京报》，2003年3月26日，www.thebeijingnews.com。有关对已废止规定的英文分析，请参阅：Human Rights in China, Institutionalized Exclusion, 99。

36 “户籍改革关键在剥离背后的利益”，《21世纪经济报道》，2003年8月6日，www.nanfangdaily.com.cn。

37 在农民工子女接受教育方面受到歧视有关问题的全面调查，请参阅：Human Rights in China, Shutting Out the Poorest, Discrimination Against the Most Disadvantaged Migrant Children in City Schools, 8 May 02。

38 这一指示要求地方当局“采取措施”为流动人口提供和当地人口的儿童平等的待遇。国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见》的通知，（此后《国务院教育工作通知》），2003年9月17日公布，第六条。

39 浙江省人民政府办公厅《关于进一步做好流动儿童少年义务教育工作的意见》，2004年11月16日公布，第三条。

国家和地方的规定都允许根据户籍身份对农民工子女加征教育费。⁴⁰ 政府制订的细则往往将收费定为每学期几百元人民币，占了外来人口年均收入的很大比例。⁴¹ 山东省当局分别对没有当地户口的外来小学和初中学生每学期征收三百和五百元人民币，外加学校的收费（有当地户口的学生所付款项以外）。⁴² 但实际上，公立学校常常将农民工子女视为额外收入的来源，不经批准就对他们每年征收几千元人民币的费用。⁴³ 有关当局努力限制这种做法，但却遇到当地政府的抵制，它们不愿意在没有额外资金的情况下背上教育流动学生的财政负担。⁴⁴

地方当局常常反对招收民工子女的民办学校。尽管国务院 2003 年关于进城务工农民子女义务教育的通知对成立这种学校给予了一定的中央的支持，但是在物质和财政方面也作了

40 国务院最近的通知含蓄地允许给予外来学生一定程度的不平等待遇。《国务院教育工作通知》，第六条。各省当局将此解释为允许向外来家庭收取“借读费”。浙江省教育厅 浙江省物价局 浙江省财政厅转发《教育部、国家发展和改革委员会、财政部关于在全国义务教育阶段学校推行“一费制”收费办法的意见》的通知，2004 年 8 月 12 日公布，第一（二）条；《浙江省义务教育收费管理办法》，2003 年 6 月 19 日公布，第八条。

41 中国流动人口的每月平均收入各地区不同。2005 年的一项研究显示，珠江三角地区的外来民工每月平均收入 600 元人民币。施坚剑，“数据显示珠三角民工有转投长三角趋势”，《中国人力资源网》，<www.chinahrd.net>。在南京的外来民工每月收入大约为 400 元人民币。陶孙进，“民工收入 5 年来几乎没有增长”，《江苏新华网》，2005 年 5 月 11 日，<www.js.xinhuanet.com>。

42 淄博市人民政府办公厅转发《山东省人民政府办公厅转发省教育厅省物价局省财政厅在全省义务教育阶段学校实行一费制收费办法意见的通知》的通知，2004 年 9 月 29 日，第一（二）（三）条（对外来初中生规定每学期加收 500 元人民币，小学生加收 300 元人民币）；“哈尔滨市义务教育阶段中小学实行‘一费制’收费的办法是什么？”，2004 年 10 月 20 日，第二（一）条，哈尔滨市网站，<www.harbin.gov.cn>（对外来小学生规定每学期加收 230 元人民币，初中生加收 300 元人民币）。关于北京可征收的教育费用表，请参阅：“义务教育收费实行‘一费制’”，《北京市网站》，<www.beijing.gov.cn/zhuanti/zw/yfz/default.htm>。

43 Chloe Froissart, “Restrictions on the Right to Education in China: An Investigation into the Education of Migrant Children in Chengdu” [Les Aléas du Droit à l’Éducation en Chine: Enquête sur la Scolarisation des Enfants de Travailleurs Migrants à Chengdu], 77 Chinese Perspectives [Perspectives Chinoises], (2003), <www.cefc.com.hk>。

44 2004 年 3 月 17 日，国家教育部、发展改委和财政部官员联合发布关于全国中小学校“一费制”实施办法的意见，根据这一意见，学校不得收取超出政府规定的书本费、练习本费和杂费。教育部，国家发展改革委，财政部《关于在全国义务教育阶段学校推行“一费制”收费办法的意见》，2004 年 3 月 17 日公布。这一政策的实施还存在问题。首先，一费制政策并不包括所有外来学生要交付的费用，特别是“择校费”、“赞助费”或“借读费”。此外，一些地方继续对有当地户口和没有当地户口的学生实行不同标准，收取从理论上来说已包括在一费制政策内的费用。在中山市，对外来儿童收取杂费的标准高出当地儿童 500 至 600 元人民币。“喜闻取消借读费 珠三角外来工子女担心入学难”，《广州日报》，来源：《南方网》，2004 年 3 月 27 日，<www.southcn.com>。一些国家和地方当局作了努力免除农村儿童的“借读费”、“择校费”或强制性的“捐资助学费”。《关于深入开展治理教育乱收费工作的通知》，2003 年 3 月 25 日公布，第三条；《浙江省义务教育收费管理办法》，2003 年 6 月 19 日公布，第二十三条。这些努力也遇到了问题。由于接受外来儿童没有财政上的奖励，一些学校干脆拒绝接受他们。赵广泉，“乱收费病得不轻 义务教育‘一费制’一费难了，”《人民日报》，来源：《市场报》2004 年 9 月 3 日，<www.people.com.cn>。在其他地方，学校费用则变成了“自愿性”的捐资与助学费。王殿学，王卡拉，刘英才，“北京部分学校：‘我们没接到‘一费制’方案’”，《新京报》，2004 年 9 月 3 日，<www.thebeijingnews.com>。

这些学校实际上难以做到的严格规定。⁴⁵ 在一些城市，招收农民工子女的民办学校常常成为当地政府取缔的对象。⁴⁶ 在其他一些城市，这些学校只能勉强地合法生存。对成都市五所收农民工子女的民办学校进行的调查显示，只有两所学校得到正式的经办许可，其中一个正面临许可被收回的前景。⁴⁷ 地方政府对这些民办学校所持这种敌意，是担心它们会与当地能提供收入的公立学校竞争，是不愿意对民办学校承担正式的责任和债务、以及一般对流动人口所持有的歧视性态度。⁴⁸

官方因为流动人口的户籍而对他们进行歧视也反映在其他公共服务方面。⁴⁹ 很多地方将是否能加入医疗保险计划同户籍挂起钩来。⁵⁰ 当地有关扩大保险的计划往往要保留这些限制。例如，当山西省潞城市宣布该市准备自 2005 年开始允许居民参加城市合作医疗计划时，当地政府只允许有当地户籍的人士参加。⁵¹

在提供公共服务方面对农村户口居民的歧视由于其他结构性和政治性障碍而进一步加剧。这方面有两个例子：地方人民代表大会中没有足够的农村代表；不公正的大学入学要求。

尽管地方人大没有很大的权力，但却允许人民在一定的限度内参与政治。然而，地方人大的选举结构对农村户口居民、包括流动人口，十分不利。⁵² 法律规定农村人大代表所代表选民的数目要比城市代表多出 4 倍，因而流动人口和农村的利益未能得到充分代表。⁵³ 此外，选民投票权通常与户籍联系在一起。没有当地户口的流动人口往往被指定在其户籍所在地投票。一些地方，包括北京在内，进行了旨在让流动人口在实际居住地投票的改革。但这些改革一般又都规定流动人口须先返回其户籍所在地，获得在实际居住地投票的正式批准。⁵⁴ 这些要求给贫穷的流动人口行使投票权造成了相当大的困难。

45 Chloe Froissart, "Restrictions on the Right to Education in China"; State Council Education Notice, art 8.

46 Hou Wenzhuo, "Privately Run Migrant Schools in Beijing Vital Community Resources Existing on Sufferance" Human Rights in China, 24 February 03, <www.hrichina.org>.

47 Chloe Froissart, "Restrictions on the Right to Education in China."

48 同上。一些官员出于真正关心违反健康和安全条例而试图关闭设施不佳的私立学校。其他一些官员则利用这些理由作为趁机清除本地区外来青年的所谓“劣迹”的借口。王立侠，“北京打工子弟学校哪里去了”，《21世纪经济报道》，2004年2月18日，<www.nanfangdaily.com.cn>。

49 Human Rights in China, Institutionalized Exclusion, 53-75 对此作了全面的研究。流动人口还遇到各种形式的社会歧视。同上，76-108。

50 “农村户口居民是否能办理医疗保险”，《江山市长信箱》，2005年1月9日，<www.21js.com>。2003年，中国55%以上的城市人口享受医疗保险，而农村人口享受医疗保险的只有21%。Zhang Feng, "Lack of Medical Insurance, High Cost Deter Poor Patients," China Daily, 09 Dec 04.

51 “潞城有城镇户口就能报医药费”，《山东新闻网》，2004年12月16日，<www.sx.xinhuanet.com>。户籍歧视不都是针对最贫穷的人的。2005年之前，北京禁止没有北京长期户口的个人购买汽车。王姝，“外地人在京可买车上京牌”，《新京报》，2005年3月3日，<www.thebeijingnews.com>。

52 Wang, Organizing Through Division and Exclusion, 115-17.

53 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，1979年7月1日通过，2004年10月27日修改，第十二条。

54 《北京市区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会代表选举实施细则修正案》，2003年9月5日通过；《陕西省县乡两级人民代表大会代表选举实施细则》，1995年8月30日公布，第三十五（五）条。请注意，至少有一套最近公布的省级规定采取了特别开放的立场，让外来选民进行登记，只要出示身份证即

受教育的机会也同样不公平，限制了农村居民和流动人口向上发展的能力。教育部实行了严格户籍名额的制度来分配上大学的机会。这些名额偏袒大城市的居民。2000年，当局分配给北京（拥有一千万永久居民）两万五千个大学位子的名额；给山东省（拥有近一亿永久居民）八万位子的名额。这种名额限制了农村户口居民受教育的机会。一个有北京户口的中国学生，他的入学考试分数可以比山东省农村的学生分数低将近150分而仍被大学录取（考试的最高分为750分），后者则被拒之门外。⁵⁵

4. 建议

农村人口向城市流动、在提供公共服务方面对持有农村户口的人继续实行歧视、以及最近在对有钱和受过高等教育的人放松户籍限制的改革，都对造就一个受排斥的下层打工无产阶级起了推波助澜的作用。富人与穷人在户籍上的区别，过去只是城乡之分，现在已蔓延到中国的各个城市。⁵⁶

中国的户籍政策并非中国流动人口生活困难的唯一根源，但户籍制度加剧了现有的困境。首先，户籍制度限制劳动力的流动能力，加剧了中国城乡地区收入悬殊的情况。⁵⁷其次，官方的政策强化了社会对贫穷流动人口普遍持有的消极态度。第三，户籍政策的结果是出现了官方认可的对流动人口的歧视。户籍鸿沟扩大了城市富有者与流动穷人之间的差距，在巨大的经济鸿沟之上又加上了继承的法律障碍。这种障碍有可能进一步发展成为中国城市地区永久性的社会分化，不仅威胁流动人口的福利，而且也威胁社会的稳定。⁵⁸

改革的努力面临很大的实际障碍。与户籍挂钩的社会经济福利帮助中国政府确保中国城镇人口的忠诚，保持了对社会的牢固控制。⁵⁹户籍限制放缓了流动民工流入城市的进程，帮助支持了中国城镇地区（而不是农村）的经济增长。⁶⁰户籍改革需要重大的政治决心。改革还可能遇到城镇中越来越公开发表意见的中产阶层的抵制，他们从改革中得益已经习以为常，因此担心农村外来户侵害他们的利益。⁶¹

可在居住地投票。安徽省人民代表大会常务委员会《关于修改“安徽省各级人民代表大会选举实施细则”的决定》，2005年4月21日公布，第二十五条。

55 Wang, *Organizing Through Division and Exclusion*, 143.

56 Kam and Zhang, “The *Hukou* System and Rural-Urban Migration in China,” 843.

57 陈金永，“中国户籍制度改革和城乡人口迁移”，《中国劳动经济》，第108，121页（2004）。可参阅 John Whalley and Shunming Zhang, “Inequality Change in China and (*Hukou*) Labor Mobility Restrictions,” National Bureau of Economic Research, (2004)。

58 这种危险之所以变得更加严重是因为现行户籍政策将城市人口和工业部门的既得利益与中国政府的利益结合在一起。户籍制度为专权政府提供了稳定社会的工具，工厂能够获得廉价的流动劳工，中国日益增长的城市人口能够优先获得公共服务。Wang, *Organizing Through Division and Exclusion*, 114-23.

59 中国当局还利用户籍政策分化流动人口。同上，114-17。

60 同上，119-27。户籍制度帮助持续长期存在的城乡二元经济，导致劳工配置的极大的不合理。同上，125-7。

61 中国一学者指出，“当前的制度难以体现农村户口持有者和流动人口的权益”，因为“颁布和执行规定的人本身都是非农村户口持有者。”陆益龙，“1949年后的中国户籍制度：结构与变迁”，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2002年第2期，第129页。

资金缺乏也限制了中国当局实施户籍改革的能力。根据一些估计，中国的流动人口总数达 1.4 亿人，几乎是中国城市总人口的三分之一。农村居民共 7.6 亿，几乎是中国总人口的 60%。⁶² 要做到外来人口或所有农村居民能完全享有和城市居民同等公共服务是一项难以应付的经济挑战。

但中国政府当前仍可以采取几项实际措施来解决流动人口遭受歧视的问题，减少社会不稳定的可能性，为稳步取消户籍制度奠定基础。

- *继续放宽城市户籍的条件，但强调非歧视性标准*

过去二十年里，中国当局逐步采取措施放松户籍制度。但近来的改革却将一种建立在居住地基础上的机制性排斥制度同建立在个人财富基础上的机制性排斥制度结合了起来。

中国政府应试行在无经济歧视这一准则的基础上批准落户的改革。其中可采用的一个措施是在城镇居住时间长短的基础上批准流动人口落户。另一项措施是让长期打工人员、例如持有暂住证的人的子女自动落户。这些措施仍然可以让当局通过控制申领到户口的人数来分配有限的城市公共服务。⁶³ 然而，这些措施有助于防止出现一批长期在城市住但是遭受社会排斥的民工群体，也能够限制地方当局出售地方暂住证和户口的现象，因此也能达到反腐败的目的。⁶⁴

- *逐步消除与公共服务挂钩的户籍障碍*

中国公安官员自己就曾指出，“（户籍）改革的重点是剥离户口上的附加功能。”⁶⁵ 中国的一些当局为达到这一目标已经采取了积极的措施，取消了流动人口面对的户籍障碍。北京于 2005 年春废止了歧视性的住房和工作限制就是一个例子。官方媒体刊登的文章呼吁取消对农民工子女在教育上的限制。⁶⁶ 其他的一些措施则收效参半。例如，民政部不久前发布的指示建议当局应开始向农村和城市户籍人口提供同样的残疾福利。然而，同样这些指示也建议当局考虑使用户籍所在地作为一种新的歧视性标签，为以前持有城市户口的人提供优惠的残疾福利。⁶⁷

62 《2004 年国民经济和社会发展统计公报》，中华人民共和国国家统计局，2005 年 2 月 28 日；Associated Press (citing Xinhua), “Migrant Population Hits 140 Million,” 06 January 05。

63 这种改革需要制约中国城市当局利用发给城市户口作为经济发展的工具来选择某些优先条件的移民。这些做法甚至也遭到支持户籍制度总目标的那些中国学者的批评。侯东民，“客观地认识城市户籍制度改革的有限作用”，《人口与经济》，2003 年第 6 期，第 51 页。

64 因为需求大，供应又受到严格控制，导致各地城市户口黑市猖獗，也导致无数的腐败事件。申剑丽，“倒卖进京指标发现可举报”，《新京报》，2005 年 5 月 10 日，<www.thebeijingnews.com>。

65 程李明，芜湖市公安局长，引用在王正忠，周立民，“力破城乡藩篱 中国推进户籍改革”，《中国网》，来源：《新华》，2003 年 12 月 1 日，<www.china.com.cn>。

66 “Fair Schooling Rights for All,” China Daily, 08 January 05; 方礼纲，“户籍是民工子女受教育的最后藩篱”，《新浪》，来源：《中国青年报》，2005 年 4 月 20 日，<news.sina.com.cn>。

67 顾磊，“关于户籍制度改革对优抚工作冲击及其对策的调研报告”，2004 年 11 月 10 日，<www.mca.gov.cn>。

中国当局应随着国家经济的增长，逐步取消与公共服务挂钩的户籍歧视。地方政府应开始负起责任，向流动人口提供与常驻城市居民同样的公共服务。

- *支持民间机构向流动人口提供社会服务的各种努力*

户籍的障碍将流动人口排斥在很多城市公共服务之外。民间机构提供这种服务是一种自然的反应。为外来儿童开民办学校就是一个例子。尽管一些当局采取了积极措施对这些学校给予支持，但很多地方当局继续将这些学校视为麻烦的，非但没有感激这些学校填补了一种社会服务需要，反而要关闭这些学校。⁶⁸

中国政府应欢迎民间社会向流动人口提供服务。正如中华人民共和国国务院指出的，中国当局应支持招收农民子女的民办学校，并为提高这些学校的质量提供援助。⁶⁹

- *就户籍制度改革和国内迁移问题参加国际对话*

也许由于户籍制度有被作为政治控制工具的历史渊源，中国当局不情愿参加关于户籍制度改革的实质性国际交流，⁷⁰ 失去了和其他国家交流有用的知识和经验的宝贵机会。中国所面临的问题并非独有，很多其他发展中国家也有国内的农村人口向城市流动而造成的问题。外国学者和各国政府也在努力解决类似中国遇到的问题：如何避免出现一群处境不利的流动人口，以及如何解决流动人口的需求。⁷¹

中国当局应当就户籍制度、农村-城市人口流动的趋势以及政策改革等问题参加国际交流。

- *取消违反国内和国际法的户籍限制*

中国户籍制度的法律依据令人置疑。现有国家户籍规定可追溯到 1958 年，但这些规定是根据过时的中央计划经济模式制定。官方的《中国青年报》指出，这些规定限制了迁徙自由，违背了《公民及政治权利国际盟约》，也违背了中国《宪法》所赋予的个人自由。⁷² 户籍制度的实际运作，是由省和地方各级相互冲突的条例所指引，也受到不透明的行政指示的影响。中国评论员认为，这些指示很多违反了中国的法律准则，例如《行政

68 “进城务工人员子女教育问题”，《新华社》，2003 年 12 月 18 日，<www.xinhuanet.com>。

69 《国务院教育工作通知》，第八条。国际NGOs也指出这一点。见：Human Rights in China, Shutting Out the Poorest, supra note 37, 39-40。

70 Commission Interview。

71 对一系列国家，包括巴西、中国、印度和俄罗斯，就不同形式的社会和政治排斥进行的比较，可参见：Wang, Organizing Through Division and Exclusion, 150-78。

72 “迁徙自由：户籍立法的终极目标”，《中国青年报》，2005 年 3 月 1 日，<zqb.cyol.com>。中国政府 1998 年签署了《公民及政治权利国际盟约》，但尚未批准。全国人民代表大会于 1975 年删除了 1954 年写入《宪法》的关于对居住地自由的各项明确保障。

许可法》。⁷³ 官员和学者不时提出要求，希望国家立法来统一户籍制度和保护农村户口持有者的权益。⁷⁴ 这种立法还有待通过。

中国当局应在法律和法规中对户籍制度设定范围。这些法规应该是公开的，具有透明度的；应符合中国的国内法律和中国在国际条约中的承诺；应具体说明农村户口持有者和流动人口的权利以及个人为保护这些权利可遵循的途径。

- *消除压制流动人口和农村居民呼声的结构性障碍*

要消除限制农村户籍人口享受和城市户籍人口同样的公共服务的障碍，可能需要多年的努力。然而，中国当局应集中力量在近期内消除那些在教育和政治上压制农村户籍人口呼声的各种障碍。

消除对中国农村户籍人口在大学入学不利的名额和地方人民代表大会方面的结构性偏见会逐步提高流动人口和农村居民的向上发展机会，并改善他们保护自己权益的能力。

73 李克杰，“暂住证：取消容易恢复难”，《法制日报》，2005年3月26日，<www.legaldaily.com.cn>。

74 “外地人落户北京还需条件 《户籍法》正在制定中”，《中国青年报》，2002年2月26日，<www.bjyouth.com.cn>；“全总建议制定《农民工权益保护法》”，《中国青年报》，2004年11月10日，<zqb.cyol.com>。