

社会保障制度与户籍制度的相互制约与推进

刘璐婵

(南京大学政府管理学院, 江苏 南京 210046)

摘要: 中国在1958年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》, 这是中国建国以来首次对人口流动进行刚性限制。50多年过去了, 户籍制度至今保存。随着改革开放的进一步深入, 中国开始有序建立覆盖全国的社会保障制度, 但户籍制度与社会保障制度的矛盾也日益凸现出来。户籍制度人为地将社会结构划分为城乡二元结构, 这使建立城乡一体的社会保障更有难度, 同时社会保障的不完善也制约了户籍制度的改革。因此, 应当改革户籍制度, 消除“准入制度”背后的附属利益, 并逐步建设配套措施, 大幅度提高农村社会保障水平, 缩小城乡社保差距, 有序开放户籍限制。

关键词: 社会保障制度; 户籍制度; 城市化

中图分类号: C979

文献标识码: A

文章编号: 2095—042X (2014) 03—0042—05

doi: 10.3969/j.issn.2095—042X.2014.03.010

在我国实行计划经济的年代, 户籍制度迎合并服务于僵化的体系, 一定程度上起到了稳定社会的作用。但是户籍制度已不再是单纯的人口管理制度, 而是人为地将社会划分为二元结构, 使城乡分割, 造成了一系列问题。随着改革开放的进一步深化, 户籍制度令社会保障制度的建立也出现了城乡分割的局面, 而城乡分化的社会保障体系又使户籍改革步履维艰。因此, 两种制度成为彼此的羁绊, 对城市化进程产生了深刻而又现实的影响。

一、户籍制度的历史沿革

我国的户籍制度是国家有关机关依法对公民的基本情况收集、确认和登记的行政管理制度, 包括人口的登记制度和管理制度, 因此, 户籍制度实际上是围绕人口登记和管理的社会管理制度。^[1]“狭义的、本质意义上的户籍制度, 是依法收集、确认与提供个人的身份、住址、亲属关系等人口基本信息的行政管理制度”。^[1]建国初期, 宪法规定公民有“迁徙和居住的自由”。其后由于各种政治、经济的原因, 我国开始限制和控制农民盲目流入城市。1958年1月9日, 第一届全国人大常委会第91次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》。《条例》明确规定, 中华人民共和国公民

都应当依照条例的规定履行以户为单位的户口登记。其中第十条第二款明确规定:“公民由农村迁往城市, 必须持有城市劳动部门的录用证明, 学校的录取证明, 或者城市户口登记机关的准予迁入的证明, 向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”《条例》对常住户口登记、暂住户口登记、出生登记、死亡登记、迁移登记、变更登记以及法律责任等户籍管理的基本内容作了详细规定, 将户籍管理纳入了法制轨道。同时正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度, 首次以法规形式限制农村人口迁往城镇。至此, 限制农民进城的二元户籍制度开始以立法形式正式确定下来。^[2]1984年开始, 国家允许农民自理口粮进集镇落户。次年, 社会主义市场经济的逐步确立终于使户籍制度做出了相应的初级改革, 居民身份证制度开始实施, 并且有了“农转非”的指标。1997年, 国务院规定从农村到小城镇务工或者兴办第二、三产业的人员, 小城镇的机关、团体、企业和事业单位聘用的管理人员、专业技术人员, 在小城镇购买了商品房或者有合法自建房的居民, 以及其共同居住的直系亲属, 可以办理城镇常住户口。到了2001年3月30日, 国家对办理小城镇常住户口的人员, 不再实行

* 收稿日期: 2014-02-28

作者简介: 刘璐婵 (1988—), 甘肃天水人, 博士研究生, 主要从事社会保障、社会政策研究。

计划指标管理。

本文讨论的不是狭义的户籍制度，而是附加了各种社会福利、行政优惠、地区经济差异的人口限制制度，因此户籍制度改革并不是指消除户籍制度，而是改革其中不合理的部分，剥离户籍制度背后人为附加的不平等因素。

二、户籍制度改革迟迟未行，限制社会保障的进一步发展

从户籍制度产生以来，城乡分割的二元结构造成了很多问题，尤其约束了社会保障的发展。户籍制度维护了二元结构，限制了人口流动，妨碍了社会公平，限制了社会的进步。

（一）限制人口流动，浪费人口红利，雇主与劳动力无法实现最优匹配

观察中国人口结构可以发现，中国由于计划生育政策和经济社会的发展导致我国人口转变提前完成。它的一个最重要的表现就是我们由青少年人口负担率比较重的人口结构变成了劳动力比较丰富的人口结构。我国劳动年龄人口越来越多，劳动力供给充足，储蓄率高，生产性强，逐渐形成了人口红利。^[3]这是我国拥有的无可比拟的资源，是在承载人口压力的负担下逐渐取得的优势。

然而，从户籍制度变迁历史中，我们可以看出，1958年到1978年，是我国对人口迁徙及流动控制十分严格的时期。相应地，到20世纪六七十年代，建国后出生的大规模人口已经走出成长期，开始成为新一批劳动力。新的人力资源开始形成，然而由于户籍制度，这种资源无法在市场上自由流动。农村人口被严格地束缚在土地上，城乡之间的流动规模小，频率低。直至20世纪80年代初期，大量的劳动力才开始突破制度的束缚，自发地跨越城乡、地区、部门和所有制界限寻找就业机会。可以说，在这之前，我们并没有充分利用人口红利。

同时，劳动力流动是工业革命以来社会生产过程技术基础不断变革的客观要求，它也是在执行一种有用的社会功能——使得员工与那些对他们的技能评价最高的雇主匹配起来的功能。这是劳动者选择职业、企业选择雇员的过程^[4]，即让雇主与劳动者在流动中相互满足，实现能力、技术与薪酬、待遇的最优匹配，使“人尽其才，物尽其用”，达到劳动力市场的动态平衡。如果限制劳动力流动，就会使匹配过程受到阻止，这有可能造成人力资源的浪费。可见，在一定程度上，户籍制度在市场经济中起到负面作用——它使劳动力流动的成本更

高。劳动力会尽量避免选择高成本的流动，这就使一部分潜在的劳动力失去了活力，实现不了完全匹配。^[5]

（二）维护城乡二元结构，不利于社保实现城乡一体化

刘易斯认为二元经济结构是经济发展过程中源于城乡不同的资源特征而自然形成的。但在我国，除了自然形成的动力外，还附加了人为推动力——户籍制度。自1958年以来，我国的城乡分化就拉开了序幕。城市部分逐渐走上有序发展的道路，诸如交通、服务网络、福利设施、供电供暖、教育医疗等公共建设开展得如火如荼；农村则逐渐落后于城市，基础设施不完善，公共建设滞后，发展水平低下。尤其是在改革开放之后，城市发展进一步加快，二者差距越拉越大。按库兹涅茨的统计，世界发展中国家的城乡差距最大为4.09倍，而中国在改革开放初竟高达6.08倍，为世界之最。^[6]

城乡二元结构的形成、固定与强化催生了一系列二元政策及制度：城市地区普遍实行粮食供应制度、副食品与燃料供应制度、生产资源供应制度、养老保险制度、劳动保护制度和人才制度^[7]等，而在农村地区，部分项目是没有的，即使有，也与城市实行的不一样。可以说这些制度在设计之初，就已经将城乡区别对待，社会保障制度也是如此。在二元经济结构前提下，社会保障分为城乡两部分。城市方面，社会保障项目增多，待遇升级，覆盖面扩大，而农村社会保障制度建设仍不完善。

由户籍制度导致的二元体制在一定程度上还对城乡社保制度对接产生了阻挠。长期以来，社会保障的制度设计并未把城镇居民与农村居民作为一个整体来统筹谋划、综合研究，因此形成了制度性和体制性障碍。如今，相对发达的城市和相对落后的农村的社会保障制度不仅相互分割，而且已经形成了二元壁垒，致使城乡在政策和体系上缺乏平等，导致国民待遇出现较大差别，使整个社会保障制度的全面、协调、可持续发展难以实现。

可以看到，如果不解决二元体制的问题，实现城乡社保一体化就是一句空话。户籍制度导致二元结构，二元结构导致二元政策，导致城乡社会保障制度“畸轻畸重”，发展失衡，因此进一步阻碍未来城乡社会保障制度的衔接。

（三）提高社保制度城乡一体化的成本

由于户籍制度的实行，城乡二元分化的程度加

深,我们只能分别在农村地区和城市地区建立社会保障体制。在城市里,社会保障制度的基本框架已成型,包括社会保险、社会福利和社会救助等项目。相对而言,农民依旧在依靠家庭保障和土地保障,社保体系离他们还很远。所以,要将城乡社保对接,就先要建立农村社保的基本框架,要把保障项目一项一项补齐。这是耗时耗力又耗经费的,明显增加了制度建设的成本。再者,由于社会保障具有刚性发展规律,即社会保障项目通常能增不能减,待遇往往能升不能降,这需要更快速度、更高质量的制度建设。因此常常会发生这样的事,即我们以城市为目标,加快建设农村社保体系,好不容易追上之后,才发现城市社保又发展到了新高度。这样我们永远无法实现城乡社保一体化。可见,一旦二元化,问题就会层出不穷。

(四) 群体间的区别对待有碍社会公平

社会公平既包括制度、结构、机会的平等,也包括公民心理的协调与满意。户籍制度造成的相对剥夺感与公平感缺失有悖于社会保障制度的本质,它所造成的后果不是一个制度能够承担的。

宏观上来看,实现社会保障的一个重要目的即是实现社会公平,公平是现代社会保障制度的本质和核心,我们有大量的工作是围绕这个目的开展的。然而,现行的户籍制度却是人为地将社会公平打破,为不同的群体贴上“城镇”、“农村”的标签,成为了一种不公平、不公开的规则。诚然,户籍制度的初衷是为了进行社会管理,但它也在无形中禁锢了不知如何为自己争取利益的农民群体。户口迁徙审核制度将大部分农村人口限制在土地上,这个制度不仅是对这一群体的区别性对待,更是剥夺了他们参与竞争的机会。可以说,与城市人口相比,农村人口失去的是根本竞争权利。对于同样的职位,户籍制度没有赋予农民们竞争的资格。

其次,现行户籍制度设置了一种原始障碍,它造成各竞争主体的起跑线扭曲。对于没有城市户口的农村青年来说,无论个体如何努力,他们从一开始就丧失了“平等的初始机会”^[8],只能在自己的社会圈子里比赛,甚至终生无法体会到城市户口的优越性。对于已经流动在城乡之间的农民工来说,城市的发展展现给他们的是巨大的差异与对比,处处传递出农民工被时代遗忘的信息,城乡之间的贫富差距使他们产生一种相对剥夺感,同时,心理落差也使其幸福感缺失。这恰恰与我们所要达到的社会公平目标相去甚远。

三、社会保障的发展制约户籍制度改革

从上述分析中我们发现,户籍制度维护的二元结构不仅限制了人口流动,而且提高了城乡社会保障制度一体化的成本,它妨碍了社会公平,限制了社会保障制度的发展。然而,从另一个角度而言,社会保障制度的不完善,也是户籍制度改革无法顺利开展的重要原因。

社会保障是一种福利制度安排,具有对国民收入进行再分配,缩小贫富差距,维护社会公平的属性。如今城乡分化的现状令城市的社会保障制度具有这些福利属性,拥有城市户口的居民则能够顺理成章地享受这些福利,而农村居民则由于户籍限制而“望洋兴叹”。正是由于户籍制度为城市居民带来了资源独享,因此他们对于户籍开放具有排斥心理,这令户籍改革步履维艰。此外,如今二元的社会保障安排无形中维护了城乡分割的格局,强化了户籍制度带来的“断裂”,这在一定程度上也阻碍了户籍制度改革的开展。

(一) 城市社会保障受益群体排斥户籍改革,既得利益者反对户籍放开

在人们眼里,城市户口就意味着工作、住房、社保和其他优惠政策。对美好生活的向往使人们纷纷挤进城镇,争取“非农”户口。在中国,这个户口制度已不再仅仅是公共管理的工具,而是附加了各种社会福利、行政优惠、地区经济差异的人口限制制度。城市户口就像一块“金盾牌”,对于城里人来说,它是金子;对于农村人来说,它是盾牌。城市的社会保障制度完备,待遇也高,几乎每个城市都有自己的最低生活保障线,只要有城市户口就可以享受这些在农村完全没有的优待。城市户口为城市居民带来独占资源,可以说他们成为了户籍限制的既得利益者。作为完善社会保障制度的直接受益群体,城市居民担心有限资源被分享,因而反对开放户籍限制。部分城市市民认为,建立统一的保障制度就是无原则地开放城市社保,让农民涌入城市,与他们分享现有的福利。他们害怕失去享有的地位,同时也对自己的饭碗产生担忧,因此,对农村人采取排斥的态度。

(二) 现行社会保障制度无形中维护了城乡二元结构,强化了城乡断裂

首先,社会保障制度的最初建立就反映了政策的偏向,侧重发展城市社保拉大了城乡差距。我国在1950年颁布了《中华人民共和国工会法》,1951年颁布实施《中华人民共和国劳动保险条

例》，1953年修订颁布《劳动保险条例》，之后，于1955年颁布《国家机关工作人员退休暂行办法》，1957年发出《关于职工生活方面若干问题的指示》。但是在农村，社会保障的雏形——1956年通过的《高级农村生产合作社示范章程》——出现较迟，它是通过高级农业生产合作社组织实施的。此后，城市社会保障逐年发展，而农村社保没有什么大的进展，经历了三年自然灾害的广大农民更是无力筹建自己的保障系统。可以看出，从一开始，制度建设的侧重点就在城市。这种政策偏向无形中拉大了城乡间的差距，也人为地固化了城乡之间的断裂。

其次，管理体制的不健全限制了人口流动，进一步阻碍了城乡融合与户籍制度改革。我国现有的社会保障制度是与户口挂钩的，由所在地区、所在单位统一管理。各地劳动部门业务往来较少，各省市之间没有统一的迁入迁出机制，现行保障标准也不一致，致使社保账户转移较为困难。此外，从各地劳动保障局出台的保障办法实施细则中看到，个人均被要求“到本人户籍所在地街道（乡镇）社会保障事务所办理申请手续”或“携带本市户口”，这对于常年在外打工的流动人口而言也是极为不方便的。因此，现行的社会保障制度维护了二元结构，不利于城乡进一步融合。

再次，对于城乡之间的流动人口而言，他们流动在城乡之间、城市之间，却没有相应的保障机制来保护，以至于这些群体陷入了“福利真空”。农民工作为典型的流动人口，离开土地与家庭等于是放弃了传统的土地保障。然而来到城市，农民工因户籍而受到的限制颇多，养老、医疗、工伤等社会保险项目存在各种不便，而社会救助待遇的制定需要在家庭经济状况调查的基础上开展，对于流动中的人口，这些条件都无法满足，因此享受不到与城市居民同等的福利。此外，由于农民无论是终生死守几亩薄田还是随劳动大军涌入城市，他们都面临一样的问题：种地或者打工都是重体力活，等他们年老时，他们只能回家养老，城市社保里没有他们的位置，只能回来落脚。因此城市人口与农村人口各归其位，这种无奈的选择又会继续下去。可见，社会保障制度的缺位一方面造成了流动人口的“无保障状态”，一方面导致流动人口最终回归农村。因此城乡分化并没有得到改善。

四、社会保障制度与户籍制度互相推进的途径
从上述的分析中看出，社会保障制度与户籍制

度之间存在很多矛盾之处，但同时我们也发现，这两种制度间仍存在空隙，制度的冲突并非严重到无法调和。从社会保障改革后所取得的成就来看，我国社会保障事业是在稳步发展的，所有的尝试与成果皆说明，社会保障制度与户籍制度不仅是相互制约的，而且两者能够相互推进，摸索出一套适合中国的模式。

（一）改革户籍制度，消除“准入制度”背后的附属利益

纯粹的户籍制度只是一项单纯的制度，它在最初也发挥了相当大的正面作用：一方面可以通过公民身份登记，从而证明身份并确立民事权利和行为能力；另一方面可以为政府制定国民经济和社会发展规划、劳动力合理配置等提供基础数据和资料；此外，户籍管理是治安管理的基础和重点，在维护治安、打击犯罪方面起到了巨大作用。然而，随着经济的发展，由于各种因素，城乡差距日益拉大，户口逐渐演变成一道门槛。所有的分析均显示，我们的户籍制度背负了太多不属于它的“利益”，各种利益诸如社会地位、收入标准、子女入学、劳动就业、医疗卫生、社保福利的分配成为户籍改革最大壁垒。社保与户口的矛盾集中在户口的附加利益上，而这正是户籍改革的方向。如果户籍背后这最关键的几项利益都不存在了，那么户籍的含金量也就微乎其微了。因此，着手剥离户籍制度背后的附属利益，就成了户籍制度改革的重中之重。

（二）大幅度提高农村社会保障水平，缩小城乡社保差距

看起来，许多问题是由户籍制度的存在造成的，但是单纯的户籍制度改革却不能解决所有的问题。单单高呼户籍改革是于事无补的，它背后的隐形制度会攀附到另一些制度上去，这样的改革治标不治本。只有改革了所有的相关制度，那么户籍改革才指日可待。

从这个角度来看，社会保障的改革与完善，对户籍改革有着至关重要的影响。除了土地和家庭，农村没有系统的保障，他们自然会追逐水平较高的城市社保。如果农村建立了社会保障，并且具有相当的水平，那么可以想象，至少有一部分农民愿意留在农村，而不是在城市间流离奔波。另一方面，城市社保不再是完全由政府包揽，而是开始调整为政府、企业和个人三方共同承担，投保人同时享有权利与义务。城乡差距缩小了，所谓的“城里人”和“乡下人”的分别也自然会淡化，在一定程度

上,福利门槛降低,城市户口含金量下降,城市人口无须再保护既得利益,户籍制度就又会恢复本来的面目了。

(三)逐步建设配套措施,有序开放户籍限制

当讨论户籍制度的改革时,我们不能忽略这样一个问题:人人都看到户籍背后巨大的利益,而人人也都具有追逐利益的本能,因此可以猜想,如果我们立刻放开户籍限制,那么,会有多少人追逐利益而来?长期以来,农民忍受着贫困,一旦有改变境况的机会出现,他们就会竭力争取。我国地区发展不平衡,各地社保水平也不统一,因此,如果立即放开户口限制,不仅仅是农民,而且会有中小城镇的居民流向大城市。然而,城市地区的公共设施、卫生、安全及就业等尚未发展完善,社会保障制度的容纳量也有限。如果没法很好地接纳这些人口,将适得其反。因此,户籍开放不是一朝一夕的事,我们应当优先建设基础性配套措施,然后再有序开放户籍限制。

五、结语

社会保障与户籍是制度间的一场角力,是改革中制度、结构的调整。不同国家在不同时期总会遇到制度与现实脱节的问题,不合适的制度不仅无利于决策,而且会阻碍政治、经济的发展,甚至制约其他制度的创设和运行。随着我国城市化进程的加

快,户籍制度中不合理的成分也开始阻碍社会发展,不仅提高了城乡社会保障制度一体化的成本,而且妨碍了社会公平,限制了社会保障制度的发展。反之,由于我国社会保障制度的不完善,也阻碍了户籍制度改革的进程。但是,社会保障制度与户籍制度不仅是相互制约的,两者还能够在一定条件下相互推进,摸索出一套适合中国的模式。因此,在社会保障制度与户籍制度的角力中,应当不断消除引发制约的因素,及时、有效地进行调整。

参考文献:

- [1]《人口研究》编辑部. 户籍制度 50 年 [J]. 人口研究, 2008 (1): 43—50.
- [2]姚秀兰. 论中国户籍制度的演变与改革 [J]. 法学, 2004 (5): 45.
- [3]蔡昉. 寻找人口红利的替代动力 [N]. 中国经营报, 2007 - 08 - 06 (A27).
- [4]李放. 劳动经济学 [M]. 北京: 科学出版社, 2007: 124.
- [5]王国军. 中国城乡社会保障制度衔接初探 [J]. 战略与管理, 2002 (2): 67.
- [6]周作翰, 张英洪. 解决三农问题的根本: 破除二元社会结构 [J]. 当代世界与社会主义, 2004 (3): 89.
- [7]陆益龙. 正义: 社会学视野中的中国户籍制度 [J]. 湖南社会科学, 2004 (1): 53.
- [8]朱力. 户籍制度对城乡差距的影响及对策探讨 [J]. 重庆科技学院学报: 社会科学版, 2008 (4): 55.

The Social Security System and the Household Registration System: Restriction and Promotion

LIU Lu - chan

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210046, China)

Abstract: *The Regulation of the People's Republic of China on the Household Registration System* was issued in 1958, which has been the first rigid restriction of population migration since the foundation of China. Fifty years later, this system is still working as one of the oldest institutions. With the deepening of reform and opening to the outside, the social security system has been set up orderly all over China. However, conflicts arise between the social security system and the household registration system. The former divided the whole society into urban and rural parts, which makes it difficult to set up the unified urban - rural social security system, and at the same time, the imperfectness of social security has restricted the reform of the household registration system. Therefore, the household registration system should be reformed by eliminating silent benefits behind "access system", taking integrated measures gradually, raising rural social security standards, narrowing the gap of social security between urban and rural areas and lifting household registration restriction orderly.

Key words: social security system; household registration system; urbanization

(责任编辑: 刘志新)