

## 关于公民迁徙自由的立法

张恒山教授

### 一、我国迁徙立法的过程

新中国成立以后，迁徙自由在我国经历了一个由肯定到否定再到一定程度默认的曲折历程。确切地讲，可分为三个历史阶段：1958年以前的自由迁徙期；1958—1978年的严格控制期；1978年后的半开放期。

#### 1、1958年以前的自由迁徙期。

新中国初期，起临时宪法作用的《共同纲领》中就明确规定中国公民有迁徙自由。1954年宪法第90条规定中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。由于50年代我国经济、文化发展相当落后，城乡差距过大，尤其是开始实行计划经济，实行迁徙自由的经济及社会条件都不具备，因而这一规定并没有得到认真执行。

#### 2、1958年—1978年的严格控制期

以1958年全国人大常委会第九十一次会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》为标志，我国政府开始对人口流动实行严格控制。这部沿用至今的户籍管理法规确立了以常住人口为主，严格控制人口流动的基本原则，将城乡居民明确的分为“农业户口”和“非农业户口”两种不同户籍，并规定“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证明，向常住地户口

登记机关申请办理迁出手续”。自此，严格的户口迁移审批制度和凭证落户制度正式确立。

一项制度的存废，是特定社会现实的要求和反映，而不是立法者的随心所欲。我国在1958年以后对迁徙自由的严格限制，是有其深刻的社会政治、经济背景的。建国初期，我国是个一穷二白且深处国际反华势力包围之中的农业国，为尽快提高国防能力，政府选择了向重工业倾斜的发展战略，由于重工业是资本密集型产业，在工业化过程中对劳动力的吸纳能力有限，因而无法使农村剩余劳动力实现产业转移；另一方面，在没有外来资本的情况下，政府只能在压低农产品价格的基础上提高工业品的价格，通过工农业产品之间的“剪刀差”获取建设重工业所需的资金。为维持低工资的制度，政府又向城市居民提供大量的住房、医疗、粮食、教育等补贴。由于财力有限，只能向有限的人口提供补贴，于是只有限制农村人口进城以控制城市人口数量，从而减轻城市就业及基本生活资料供应、住房、交通、公用事业、社会治安等多方面的压力。<sup>①</sup>因此，以限制城乡间自由迁徙为目标的传统的户籍管理制度是我国在计划经济体制

<sup>①</sup>班茂盛、祝成生《户籍改革的研究状况及实际进展》，《人口与经济》，2000年第1期，第47页。

下为实现工业化并与粮食、就业、住房、教育等制度相协调的一项制度安排。它以法律的手段将农民固定在农村从事农业生产，在城市化程度不高、就业部门吸收就业人员有限的情况下，这一措施对于保护城市文明，优先发展工业经济、维护社会稳定，具有重要意义。当然，广大农民也因此付出了牺牲迁徙自由的代价。

### 3、1978年后的为半开放期。

十一届三中全会启动了经济体制改革，加速了中国的人口迁徙。在农村，解散了人民公社，推行家庭联产承包责任制，将长期被束缚在土地上的农民解放出来，形成了几乎可无限供给的农村剩余劳动力迁徙资源。专家们统计，在中国4.2亿农村劳动力中，至少有1.6亿剩余劳动力。<sup>①</sup>有限的土地资源造成的生活压力推动着农民离开土地，寻找新的工作机会，一部分已经富裕起来的农民也想到城镇投资；在城市，劳动就业制度的改革逐步形成了劳动力市场，经济发展创造了就业机会，城市建设也拓展了空间容量，这一切使劳动力及各类人才的大量流动成为一股不可阻挡的潮流（据统计现在全国各地迁徙的民工就有上亿）。再用传统的户籍管理政策钳制日趋活跃的人口迁徙已经难以奏效，为应对这种局面，有关部门对户籍制度作了必要的调整和改革，现实中人口自由流动在一定程度上得到了政府的默认和保护：

1984年10月，为解决那些长期

在集镇务工、经商、有固定职业和住所的农民的迁城的问题，国务院发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》，允许他们在自理口粮的情况下迁入集镇落户。1985年7月，公安部制定了《关于城镇暂住人口管理暂行规定》确认了中国公民在非户籍地长期居住的合法性；从1993年1月1日起，在全国范围内终止粮票的流通，全面放开粮油市场价格，这使流动人口通过市场获取生活资料成为可能。1997年7月，国务院批转下发公安部《小城镇户籍管理改革试点方案》，决定在试点城镇，实行以公民住房、职业和生活来源为落户条件的迁移制度，这是迄今为止，对现行户籍管理制度所进行的最深入的改革。

迫于解决户口迁移中的突出矛盾，1998年7月国务院批转公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，就解决婴儿、两地分居夫妻、退休老人等户口迁移问题，提出新的政策。这是对公民迁徙权的初步开放，体现了尊重人性、尊重人情、尊重人权的进步意义。意味着40年来铁板一块的户籍政策开始有了实质性的松动。之后的1999年9月，为解决特殊人群（有突出贡献者和业务骨干的配偶）的户口迁移，国家人事部和公安部联合发文，明确规定这类迁移不受年龄、分居时间、指标等各方面的限制。凡符合条件的人群可以迁往任何一级城市，因而这又是一次认识上的突破。

2001年3月，随着国务院批转公安部的《关于推进小城镇户籍管理制

<sup>①</sup>转引自上海市流动人口管理研究中心：《流动人口管理参阅资料》，1999年第3期，第14页。

度的意见》生效，全国的小城镇户籍制度改革开始全面启动。

## 二、户籍制度改革仍存在的问题

尽管近 20 年来，原来以禁止自由迁徙为特征的户籍管理制度有了很大程度的改变和松动，但离迁徙自由还有很大差距，首先，这些制度变革缺乏全局性、系统性，大多是“头痛医头”、“脚痛医脚”的应急措施或权宜之计，明显滞后于社会经济发展的实践；其次，这些变革多以行政措施、内部政策形式出台，举措及配套行为的受益范围小，知悉面容，因而社会评价较低，公众支持度也不够。由于调控手段仍停留在依靠行政权力的层面上，又为官僚主义和腐败的滋生提供了温床。<sup>①</sup>再次，这些改革由于缺乏相关制度的配合而落实乏力：农民自带口粮在集镇落户的规定由于配套措施不济而停止执行；婴儿随父随母自愿落户的原则被一些地方以给制定和实施人口生育计划带来困难为由，不予执行；蓝印户口除购房等先决条件外，还有收取城市增容费等的附加条件，令人望而却步；作为人才的一方按政策虽准予流动，但由于不能造成新的两地分居的原则的限制，结果也往往因配偶落实不了单位而无法兑现。<sup>②</sup>

总之，大城市和中小城市人口之间，尤其是城乡人口之间社会经济地

位的不平等依然存在，他们之间的藩篱也仍然存在。户口迁移政策虽有松动，但从某种意义上讲只照顾了少数人才而忽视大多数公众的需要，以新的不公平替代了旧的不公平。<sup>③</sup>现有的户籍制度改革并没有解决当前人口迁移中的深层次矛盾。

## 三、确认公民的迁徙自由权的必要性

进入 90 年代，随着社会主义市场经济的发展，传统户籍制度赖以产生的经济基础和社会基础已逐渐丧失，公民的迁徙自由已经成为客观的社会事实。1995 年抽样调查数据显示：我国人户分离人口已达 7073 万<sup>④</sup>。但相关法律、政策在人口迁移的问题上仍持严格限制的态度，由此引发的一系列的社会性矛盾。为了实现户籍制度的较彻底的改革，需要我们认真看待迁徙自由权利。

### 1、迁徙自由是公民的基本人权之一

迁徙自由是人们劳动就业、从事一切社会活动的基本条件，也是现代社会人们谋求自由发展、追求幸福生活、实现生命价值的现实要求。基于对迁徙自由的进步意义和无害性的社会公认，迁徙自由同生命权、财产权等权利一道被世界各国普遍视为不可转让、不可限制的基本人权。

我国已先后于 1997 年 10 月和

<sup>①</sup> 参见王太元：《透视中国近期的户籍制度改革》，《中国教育报》（北京）2001 年 10 月 10 日六版

<sup>②</sup> 参见张平、林梓《市场经济的发展与我国户籍制度的改革》，《人口与经济》，2000 年第 6 期，第 37 页。

<sup>④</sup> 转引自上海市流动人口管理研究中心：《流动人口管理参阅资料》，1999 年第 3 期，第 14 页。

1998年10月签署了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利与政治权利公约》，2001年的2月28日全国人大常委会已通过了《经济、社会、文化权利国际公约》，同时我国还是《世界人权宣言》的第一批签字国。《世界人权宣言》、《公民权利与政治权利公约》都明确规定了迁徙自由，《经济、社会、文化权利国际公约》中确立的关于工作自由权的条款也是建立在迁徙自由的基础上的。因此如何通过国内立法与上述国际公约接轨，是我们面临的一个紧迫而又现实的问题。

2、确认和保障迁徙自由是社会主义市场经济的内在要求

产生于农业社会和计划经济背景下的人口管制政策，在当时的历史条件下有其合理性和必然性：计划经济理论否认劳动力的商品属性，因而既不可能有劳动力的自由流动，也不可能存在劳动力市场的存在，所有的生产要素都由政府统一按计划调配，个人的迁徙也必须按计划指标、经审查批准才能实现。所以在计划经济体制下，严格禁止或限制迁徙自由是顺理成章的事。

而市场经济是市场在资源配置中起基础性作用的经济运行模式，其基本规律就是各种生产要素按照市场供求关系的变动和利润趋向进行自由流动，以达到经济资源的最佳配置和经济效益的最大增长。人力资源的市场配置模式要求法律保障劳动力的自由流动，要求人口迁徙的自由状态。改革开放以来，正是这种自发

的人口流动解决了千百万农村剩余劳动力的就业问题，繁荣了城乡经济。据统计，在过去20余年的改革进程中，我国国内生产总值的20%是由农村劳动力的转移推动的，如果能够彻底消除劳动力流动的制度障碍，国内生产总值每年还将上升2-3个百分点。<sup>①</sup>

四、在我国确认公民迁徙自由权的可行性

有人担心，如果实行普遍的迁徙自由，会带来一系列的社会问题。于是，关于以下问题的讨论，涉及到在中国实行普遍的迁徙自由是否可行的问题。

\_\_\_\_\_实行迁徙自由是否会动摇农业的基础？

一些人担心，户口完全放开，农民都拥到城里来，农村可能会出现土地弃耕、农业资源无人开发的现象，导致农业基础的动摇，影响农业的现代化进程。

我们赞同这样一种看法：户口开放后，有相当部分农民仍然会从事农业生产，2亿多剩余劳动力还将转移到第二、三产业就业，不会影响农业发展。许多市场经济国家没有户口限制，都未出现农民抛弃农业现象。<sup>②</sup>

\_\_\_\_\_实行普遍的迁徙自由是否会形成城市贫民窟？

有人认为，城市的资源有限，如

<sup>①</sup> 蔡昉：《WTO与户籍制度改革》，人口研究，2002年第1期，第35页。

<sup>②</sup> 2、4、5 秦章：《我国户籍制度的现状及改革思路》，求是杂志内部文稿2002年第6期第29、30页

果开放，大量农民进城，将会加剧资源紧张的局面，在城市边缘可能会出现大片贫民窟。

在这一问题上，我们更赞成一种乐观的看法，我国与许多发展中国家不同，不存在农村土地分配不均问题。<sup>①</sup>户口开放后，城乡之间户口能进能出，一旦城市发生经济问题，农民有承包土地作保障，就会回乡务农。在前几年国家的宏观经济调整中，被城市清退的农民基本上都有序回到了农村，并没有滞留城市形成贫民窟。

——实行普遍的迁徙自由是否会导致城市犯罪率上升问题？

有人担心，一旦放开户口，人口盲目流动，可能会造成城市犯罪率的上升，并引发许多社会问题。

我们认为，城市犯罪问题与人口自由迁徙并没有必然联系。相反，禁止城乡迁徙的户籍制度使流动到城市的农村人口得不到应有的社会尊重和政治、经济、文化待遇，这使他们产生挫折感，屈辱感，对抗感，易于促使他们以犯罪的方式表达对这种不平等的反抗。把户籍制度放开，倒是容易促使由农村迁居入城市的人口尽快地融入城市文化和生活，这会起到抑制和减少犯罪的作用。

## 五、关于公民迁徙自由立法的基本原则

公民的迁徙自由最终要通过立法的方式加以确认。关于公民迁徙自由

的立法应遵循以下的原则。

第一、要明确地以宪法修正案的形式确认迁徙自由是我国公民的一项基本权利

只有当公民的迁徙自由在宪法层面上得到确认的情况下，才能使进一步的承认和保护个人迁徙自由的立法获得宪法依据。1949年，起着临时约法的作用的《中国人民政治协商共同纲领》以及后来的《1954年宪法》都曾经规定了公民的迁徙自由。这说明，我们以立宪的方式确认公民的迁徙自由权是有宪法传统的，从而是可能的。

第二、要以保护公民的迁徙自由为原则促进现行的户籍制度改革立法

我国户籍改革的主要目标应当是，逐步放宽户口迁移限制，从城乡封闭的限制迁移转变为适度开放的相对的自由迁移。

考虑到我国农村人口过多，现有的城市所拥有的住房、交通、水、电、气等资源都是有限的，如果一次性地放开户籍管制制度，农村人口短时间内大规模地向城市涌入，会导致城市功能瘫痪。因此，现实可行的做法是，由原先的禁止迁移转变为有条件地准迁，并随着城市化的发展和小城镇的建设的普遍化，逐步地放宽准迁条件，逐步的扩大准迁范围，最终使公民获得完全的迁徙自由。

<sup>①</sup> 本刊上海专稿《户籍最终要走向自由迁徙》，人大复印资料 MF1 体制改革 2000 年 5 期第 9 页。