

我国现行城乡分割的户籍管理制度在短缺经济时代，对保证“一要吃饭、二要建设”的方针，起到过重要的作用。但今天，实行多年的户籍制度已经不能适应现代经济社会的发展——

放开户口何妨？



文 / 陆学艺

——有人认为，真把户口放开了，农民都涌到城里来，不搞农业了，田地撂荒，农业基础动摇，出现农业危机，怎么得了？

由于特殊的历史原因，中国实行了特有的城乡分隔的户口管理制度。一面在大搞工业化，一面却严格限制农业劳动力进城。所以出现了一面工业化、现代化快速发展，一面是农民越来越多的反常现象。这在世界现代化历史上是仅有的。1952年，土改结束，我国有1.1亿个农户，49191万农民，25438万农业劳力，16.188亿亩耕地，户均14.5亩，劳均5.7亩，人均3.29亩。1983年全国实行大包干，当年有1.85亿个农户，84206万农民，3.4亿个农业劳动力，有14.9亿亩耕地，户均8.05亩，劳均4.4亩，人均1.77亩。1999年，我国有2.4亿个农户，94347万农民，46897万劳力，有耕地19.5亿亩（这是原国家土地管理局公布的详查数，比国家统计局公布的多5.3亿亩），户均8.1亩，劳均4.2亩，人均2.07亩。1952~1999年，正是我国农业现代化逐步实现的过程，应该是农民、农业劳动力逐渐减少的过程，在这47年里却增加45156万人，劳力增加21459万人，户均耕地下降44%，劳均耕地减少26%，人均耕地下降37%。

实际表明，把户口放开，让这新增加也是农业剩余的2亿多劳力到二三产业，到城里去就业，是根本不会影响农业发展的。

我国虽然人多地少，但自1997年以后，已经成为农产品的纯出口国家，每年农产品的进出口相抵，有50多亿美元的顺差。如果我国的外贸体制和国际贸易环境进一步改善，还可以多出口一些农产品，多一些外汇收入。现在我国的粮食棉花等主要农产品，库存过大，销售困难，价格低迷，而且农民家中也积存了很多粮食和其他农产品。因此，不会存在城市人口的粮食供应问题。

——有人担心，现在城市里下岗失业的人已经很多，就业很困难，真把户口放开了，进来这么多农民，城市的就业问题不就难上加难，更不好解决了吗？

中国人多，劳动力多，就业的确是个极大的问题。现在一部分城市就业问题严重，这是我国经济正在进行结构调整过程中出现的矛盾。现代化国家发展的历史表明，在工业化、城市化、现代化过程中，是可以解决就业问题的。总的趋向是两个，一是劳动力由乡村向城市转移；二是劳动力由第一产业向第二产业转移，再向第三产业转移。

美国是个人多、资源也多的国家，日本却是人多、资源贫乏的国家，但战后日本只用了30多年的时间，就实现了工业化、城市化、现代化，劳动力就业一直很充分。我国的就业问题，主要是结构性矛盾突出。由于体制性的原因，特别是户籍制度的桎梏，使城市化严重滞后于工业化，限制了第二、第三产业特别是第三产业的健康发展，限制了劳动力在非农领域的就业。把户口放开了，城市化快速发展起来，第三产业有了城市这个载体，也会蓬勃发展起来，能容纳数以亿计的劳动力。1953年，我国国内生产总值中第三产业已占30.8%，以后曲曲折折，直到1998年，才达到32.9%，从业人员18987万人，占全部从业人员的26.9%（见《中国统计年鉴，1999》）。如果第三产业的就业人数能达到40%，就可增加1亿劳力就业，如第三产业就业人数达到50%，则可增加1.6亿就业。只要继续深化改革，要解决就业问题不仅调整经济结构、产业结构，而且调整城乡结构、社会结构，使工业化、城市化、现代化同步发展，这样不仅城市就业问题能解决，农民劳动力进城就业也就迎刃而解了。改革开放以来，东部沿海广东、浙江、江苏等入多地少的省，由于经济的发展带动了城镇化和第二第

三产业的发展,不仅使本地劳动力得到了充分就业,还吸纳了数以百万计的外省劳动力就业,就是有力的证明。

即使农民有了城市户口以后,一旦城市经济有问题,工作不好找,但由于城乡之间户口是开放的,能进能出,他们在农村有老家,有承包地,还是可以回去的(在计划经济体制前的城乡之间就是这样流动的)。

——有人提出,现在城里搞的社会保障,筹集的社会保障基金已经保不起、不够用了,真把户口放开了,农民进来,就更保不起了。

应该指出,现在搞的社会保障,只保城里的干部、职工,农民养老等方面的保障,不在社会保障体系之内,这还是实行的“一国两策”,是不公正的(国际上,许多国家的社会保障体系,对农民是一视同仁的)。

真把户口放开,开始进城来的,首先是农村已经先富起来的那一部分人和青年农民,他们不仅不会增加社会保障的负担,反而在相当一段时间里会增加社会保障资金。现在有些地区,对那些工作和收入已经相对稳定、有固定的住所、转了户口的农民,实行土地换社会保障的方式,即交了土地承包权,就把他们完全纳入城市社会保障体系。这种方法值得研究试行。

——有人认为,现在城市的基础

设施普遍不足,缺水、少绿、少路、交通拥挤,环境也不好,真把户口放开了,大量的农民进城来不是问题更严重吗?

城市公用事业基础设施不足,这是过去长期实行计划经济体制造成的历史欠账,不仅硬件不够,而且软件(管理方式)也差。

城市化不只是城市人口的大量增加,同时也要有相应的城市基础设施建设,要有不断完善的城市管理。大量的农村劳动力进城来,正好为城市基础设施建设提供了廉价、肯干、能吃苦耐劳、不怕累、不怕脏的建设大军(现在北京、上海等城市建设基础设施工程的工人,80%是农民工)。对这支基建队伍,再不能采取过去那样只使用不培养、只使用不管理的方式了,而应该在经过一定时期的试用以后,给他们转户口,转为职工,从中培养出一批技术熟练的队伍,培养出养护、管理这些基础设施的干部和职工来。

按社会主义市场经济的办法搞城市基础设施、公用事业的建设,用市场经济的办法使用、管理这些设施,前面提到的那些困难和问题,都会得到很好的解决。

——有人说,现在城市的社会治安状况已经不太好,犯罪率持续上升,各种事件频发,真把户口放开了,让大批农民进来,社会不是更乱了吗?

在中国特有的户籍制度下,形成二元社会结构,大量的进城民工和其他人员,多年得不到当地居民的认同,得不到应有的政治、经济和文化待遇,形成城市贫民窟,致使社会问题多发,并严重影响社会治安状况。而在深化改革的基础上,把户口放开,使进城的务工经商的农民,在身份上得到认同,纳入当地政府统一有效的管理之下,至少是清除了产生诸多社会问题一个重要的制度性的根源,社会治安不仅不会更坏,反而将会更好。除此之外,使社会秩序根本好转,还要靠其他各方面的工作来综合治理,综合解决,并不是一个单纯的进城农民问题。■

文
郭旭升
郭万超

民间组织是我国深化经济、政治体制改革的产物。改革开放为民间组织的迅速产生和发展创造了良好的社会环境。短短十几年间,我国民间组织以不寻常的速度发展,目前全国社会团体已达20万个,民办非企业单位总数超过70万个。民间组织异军突起,有效利用了我国丰富的人力资源、财力资源和智力资源,打破了过去封闭的社会结构,形成了与行政单位、事业单位、企业单位鼎足而立的新的社会组织,成为我国经济社会发展的一支重要力量。

中国民间组织在目前主要由两类构成:一类是社会团体,另一类是民办非企业单位。社会团体是由公民自愿组成的,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利组织。它主要有行业协会、联合会、商会、基金会、促进会、联谊会、研究会等。民办非企业单位是由企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事非营利社会服务活动的社会组织。它主要包括民办的学校、医院、福利院(敬老院)、研究所(院)、文化馆(所)、体育机构等。

社会团体和民办非企业单位虽各有不同的特点,但都具有两个最基本的特征:一是民间性。它们都不是政府部门,所以在中国称为民间组织。二

