

改革開放後面對的民生問題(戶籍制度)

中國社會問題的一個重要根源在於城鄉戶籍制度。這個制度把國民分成城市戶口和農村戶口，彼此在就業、房屋、醫療、教育、社會保障等各種福利待遇，存在天壤之別。城市戶口幾乎什麼都有，農村戶口幾乎什麼都沒有。農民工就恰恰面臨這種尷尬-----明明進城打工生活了許多年，但戶口仍是農村，仍然無法享有城市戶口的一切福利待遇。

現在不僅農村戶口的人面臨民生問題，連城市戶口的人也抱怨：住不起房、看不起病、讀不起書---這也就是所謂的“新三座大山”。<<蝸居>>就是反映城市居民住房難的電視劇，結果全國熱爆。

中國戶籍制度大事記	
1949-1958	自由遷徙
●	外來人口到城市，3天內登記暫住戶，滿3個月可申報常住戶
●	1954憲法：公民有「遷徙和居住的自由」
1958-1978	嚴格控制
●	1958 頒布《戶口登記條例》，嚴管人口流動
●	1963 依計劃供應商品糧有無區分“農戶”和“非農戶”，二元制確立
●	1975 憲法取消遷徙自由規定
1978-	半開放期
●	1985 暫住人口可在城鎮長期居留
●	1994 上海允許有投資、購房等能力者申請「藍印戶口」，可轉常住戶口
●	2009 上海等城市相繼讓符合持有居住證、城鎮社保滿7年的暫住戶口申辦常住戶口

同一城市內城鎮居民與農民福利差異		
	城鎮居民	農民
就業	70%工作依戶口挑選	就業保障低，無法享紅利
職業教育	免費	付費
醫療	城鎮居民醫療保障 門診200, 住院6萬, 健檢(2y)	新型農業合作醫療 住院36% 門診24%(浙江)
駕照	3400	4300(6搭1)
住宅	廉租房保障	逐步納入、僅能購一般商品房
養老	養老保障500/月 最低生活保障300/月	養老補助200/月 最低生活保障30/月
高考	高中學籍滿3年才可參加(各地另設限, 廣西6年)	

改革開放前

在城鄉二元體制下，兩者居民互不流動，城市居民固然享受就業分配、房屋分配(當時稱作“福利分房”，由國家透過工作單位或地方政府分配予市民)、醫療福利、義務教育等福利。

農村居民雖然沒有同等享受，但是農村實際是充分就業(全體務農，沒有農民工現象)，房屋由人民公社分配，醫療有農村合作醫療制度(國家訓練一批半醫半農的醫護人員，承擔小病診治和基層防疫工作，俗稱“赤腳醫生”，曾經受到世界衛生組織高度讚揚)。因此，這時期的民生福利是城市固然好，農村亦尚可。

改革開放後

雖然城鄉二元體制仍在，但有兩個社會流動現象在衝擊著它：

1. 欠缺福利-農村居民開始大規模涌入城市打工，雖然因戶口問題而無法享受城市福利待遇，但對城市設施的需求是存在的，城鄉戶籍制度不能解決農民工(由農村到城市打工的人)的需求。
2. 戶口不通-城市居民之間的流動，二三線的城市居民，為了更好的生活和發展機會，紛紛涌入一線的大城市。請注意：城市之間的戶口是互不相通的，因此福利也是不可“過戶”的。因此，這些流動的市民，實際境況跟農民工也沒有什麼區別。例如：北京市推出房屋“限購令”，非北京戶口的人，限制購買和租用北京市的房屋。

外來居民(農民工和外地市民)來到一個大城市工作生活，不能享有地方政府提供的福利，但對民生設施仍舊有巨大需求，人總離不開衣食住行吧。於是，城市的住房、教育、醫療價格持續高企。



流動的人口，固然要承受無福利，一切自負盈虧，原地城市居民同樣面對困難：

1. 醫療，這是全世界都解決不了的難題。全民公費醫療，國家吃不消；個人自付醫療，個人吃不消。全民醫療保險，是一折衷之道，也是中國目前的改革思路。但是，隨著醫院、藥廠的市場化改革，在保障醫護人員合理薪酬，促進醫藥經濟健康發展與保障城市居民以合理價格得到衛生醫療服務之間，存在著不易調和的矛盾。
2. 教育，城市居民享受孩子義務教育、就近入學的福利。但是，隨著就業競爭壓力漸大，內地居民與香港家長的心理一樣，總希望孩子能夠進入名校(重點中小學、名牌大學)。這樣一來，許多教育亂收費現象就開始滋生了，比如考試分數夠，自然進入重點高中，分數不夠，就按分收費。高考補習也是一門利潤豐厚的生意。內地不像香港，補習社文化尚未流行，替高中同學收費補習的，不是校外的補習名師，而是自己學校的老師。
3. 住房，1999 年中國政府取消城市居民的福利分房，商品房、買房貸款(也就是“按揭”)，成為城市居民不得不面對的新生事物了。過去十年，中國的房價可謂一浪高過一浪，蝸居、蟻居現象，也就應運而生了。
4. 綜合社會保障，既包括最低工資，也包括養老保險和類似香港綜援的勞動保險，不同城市的實施落實不盡相同。
5. 就業分配，這曾經是計劃經濟的一大特色，結果造成國營企業職工過多，包袱過重。九十年代開始的“下崗”，實際上就是取消了職業的分配保障。現在城市居民，不論什麼學歷，一樣面對巨大的就業壓力。

如果要分析這類議題/題目，重點絕對不在於死記硬背“十二·五”規劃和近期的中國政府民生措施。技巧在於：從制度改革(而非一時政策)的層面，分析中國政府如何面對民生問題的挑戰！

農業部長籲內地取消戶籍制

新聞摘要

農業部長韓長賦在官方〈人民論壇〉雜誌發表題為〈實現中國夢 基礎在「三農」〉的文章，呼籲內地逐步取消戶籍制。韓長賦在文章中寫道，工農、城鄉關係的不平衡是目前中國最大的經濟和社會結構性矛盾。他認為要實現中華民族偉大復興的中國夢，必須加大力度統籌城鄉發展，深入實施工業反哺農業、城市支持農村等方針，逐步縮小城鄉發展差距，讓農民分享現代化成果。

促進農民入城 兼利城鄉

韓長賦又指出，農民工問題是幾十年城鄉分治長期積累的問題，在改革開放之後才集中釋放出來。實現農民的遷移和城鎮化，既可使離開農村的農民改善生活，又能擴大留守農民的農業經營規模。而農民工進入城市，可成為產業工人的主體、城市新增人口的主要來源。

韓長賦在文中稱：「新生代農民工，也就是80後、90後已經成為農民工大軍的主要組成……據調查，新生代農民工沒有從事過農業生產的佔84.5%，希望在城裏定居的佔93.6%。」因此，從促進經濟發展角度出發，韓長賦認為「要真正打開城門，以包容的胸懷和積極的態度接納農民工，使其逐步轉為城市居民」。他最後強調，要



內地現行的戶籍制度被指造成城鄉差異。圖為山東青島市南區八大峽派出所內，民警在為民眾辦理戶籍申請。

着力解決農民工的就業、工資、社保、居住、子女上學等現實問題，又要推進城鄉聯動改革，逐步取消戶籍制度所賦予的城鄉居民身分差別，令農民工成長、上升的通道暢通，讓具備條件的農民工在就業的地方逐步安家落戶，使他們工作融入企業、子女融入學校、家庭融入社區、心理融入社會。

改革可分三步 2030年完成

國務院發展研究中心農村經濟研究部第一研

究室主任金三林指出，戶籍改革要分「三步走」。第一步是在2015年內全面推行居住證制度，建立公共服務均等化的政策，外來人口都可獲得醫療衛生、子女義務教育等服務。第二步是在2020年前，除少數特大城市以外，基本實現自由遷徙，全國50%的農業轉移人口在城鎮落戶。第三步到2030年，農業轉移人口可自由在城鎮落戶，農民工現象終結，農業轉移人口市民化基本實現。

——綜合《明報》報道

知識增益

中國城鄉收入差距：3.1比1

北京大學中國經濟研究中心兼職教授徐漢慶在《看懂中國貧富差距》一書中解釋中國貧富差距問題，認為中國問題有「中國特色」，中國的城鄉二元制令城鄉發展不平衡，繼而拉開兩者收入差距，要解決問題「首先應是消除城鄉二元化政策，其次是對落後地區提供扶持支持政策，最後是改善財政轉移支付」。

雖然中央政府有關部門一直有處理縮小城鄉貧

富差距的工作，例如設立中央農村工作領導小組處理農業發展，但由於糧食需求急速上升，農村生產開始受到壓力，而農業土地資源不足，過度開發又會破壞環境等，種種原因令縮小城鄉差距成為困難的任務。中國城鄉居民收入比由1985年的1.86比1持續擴大到2007年的3.33比1，2012年差距雖收窄為3.1比1，但中國仍是全球城鄉收入差距最大國之一。

中國人口構成比例		
年份	城鎮人口(%)	鄉村人口(%)
1950	11.18	88.82
1960	19.75	80.25
1970	17.38	82.62
1980	19.39	80.61
1990	26.41	73.59
2000	36.22	63.78
2010	49.95	50.05
2011	51.27	48.73

中國家庭人均可支配收入(人民幣)		
年份	城鎮家庭	農村家庭
1980	477.6	191.3
1990	1510.2	686.3
2000	6280.0	2253.4
2010	19109.4	5919.0
2011	21809.8	6977.3

資料來源：國家統計局

相關概念

改革開放 (reform and opening-up)
城鄉差異 (urban-rural differences)
農民工 (peasant labour)
社會矛盾 (social contradictions)

多層思考

- 根據資料，韓長賦呼籲撤銷戶籍制的理據是什麼？
- 參考資料及就你所知，城鄉差距如何窒礙中國的經濟發展？
- 你有多大程度同意「工農、城鄉關係的不平衡是目前最大的經濟和社會結構性矛盾」？試解釋你的答案。

參考資料

- 〈農業部長罕有籲撤戶籍制「為農民工開城門 促城鄉平衡」〉，《明報》，2013.11.05
- 〈戶籍改革「三步走」 開放大城市〉，《明報》，2013.11.05
- 人民網，「十八屆三中全會前瞻」特別策劃，戶籍改革專頁：
theory.people.com.cn/8165/n/2013/1023/c364915-23302103.html