

# 迁徙自由：户籍制度改革的终极目标

## 主题一： 公民享有自由选择 居住地点的权利

我国 1954 年宪法中规定公民有迁徙自由，然而 1958 年的《户口登记条例》实质上以严格的户籍管理取代了这项权利。

建国初期，由于多年战争的影响，人口在地区之间迁移成为一种普遍的社会现象。人们并没有认为随意迁往他地居住存在着什么不方便或者是可以获得某种特殊的利益。1954 年宪法对迁徙自由的规定是对现实中人们随意自由迁徙的一种法律肯定。

而 1958 年实行户口管理，存在着几个方面的因素：一是当时社会处于基本稳定的状态，必须对基本的社情资料作系统的统计；二是由于建国初期，大量的农村人口盲目地迁徙到城市，使城市不堪重负，有必要对进入城市的人口进行限制；三是我国是一个农业大国，长期以来就有非常严格的人口管理制度，以便将农业人口更好地固定在土地上；四是受到计划经济管理体制的影响，人口作为最重要的社会资源也被列入管理对象的范围。可以说，计划经济的管理思路是导致户籍管理制度出台的主要原因。

当然，户籍制度的产生与限制迁徙自由并没有直接的联系，问题是后来政府在户籍管理中实行了严格的管理制度，客观上限制了迁徙自由的实现，也就是说，由于政府没有给公民行使迁徙自由权提供充分的条件，导致迁徙自由的实现事实上受到各种限制。但法律上从来没有明确限制迁徙自由。即便在文革期间出台的 1975 年宪法，虽然没有规定迁徙自由，但也没有禁止迁徙自由。所以说，迁徙自由作为一项自由权利从未被我国宪法和法律所禁止，只是政府在保证迁徙自由实现方面的责任曾经发生过变化。一些时候，政府限制较严，而另一时期则较为宽松。迁徙自由是一项基本的人权和自由。作为选择权，个人可以对

### [作者]

莫纪宏，  
中国社会科学院  
法学所副研  
究员

自己的生活和工作质量及个人对幸福的追求自主地决定，不受他人干涉。

## 主题二： 我国户籍制度还没有 摆脱计划体制的影响

中国社会在改革中正从计划经济走向市场经济。计划经济是由国家分配资源的经济，户籍制度正是国家控制并分配资源的一种表现，市场经济则意味着由市场来配置资源，迁徙自由正是市场配置资源的要求。近几年户籍制度方面的改革正是顺应着市场经济的要求，但远没有达到迁徙自由的程度。

“迁徙自由和居住自由”在我国目前还不能作为公民对抗政府在该领域实施相关管理活动的法律武器。在“迁徙自由和居住自由”领域中，还没有摆脱传统计划体制的影响，法治原则还不能在该领域中得到贯彻。

从目前我国实行的户籍制度的实质来看，是因为户籍制度承载着相应的利益分配功能，或者说，户籍制度仍然存在着计划经济体制下的某些特权，因而户籍制度成为阻碍公民行使“迁徙自由和居住自由”的一个重要因素。如果在深化经济体制改革的过程中能够彻底地将户籍制度与特殊的利益保障机制相分离，使户籍制度仅仅发挥一般的社会管理功能，那么，在宪法和法律中重新确立“迁徙自由和居住自由”应当说不存在任何法理障碍。所以说，户籍制度的利益化才是妨碍“迁徙自由和居住自由”实现的最大的制度障碍，而不在于法律本身是否确立了“迁徙自由和居住自由”的法律地位。

## 主题三： 现行户籍制度下的有罪推定

外来人口在大城市暂住，如果没有办理相关的手续或者是暂住期限已过，政府会对滞留的大量的盲目流动的人口采取严厉措施。

### [作者]

张树义，  
中国政法大学  
教授

### [作者]

杜纲建，  
国家行政学院  
教授

从保障公民权利的角度来看,将证件不全的外来人口集中起来、通过劳动挣足路费然后遣送回家,至少涉及到公民的人身自由权受到非法限制以及存在强迫劳动之嫌。

有罪推定是现行户籍制度的法律逻辑。在现行户籍制度下,外地人自然被视为犯罪嫌疑人,只要治安风声一紧,无本地户口者,或查你个鸡犬不宁,或把你扫地出城,或证据不实就拘你十天半月。更有甚者,管你会不会有违法犯罪行为,你外地人须预交违法犯罪押金。理由之一是你有押金在此,便不会轻易危害社会秩序。尽管《刑事诉讼法》已肯定无罪推定原则,现行户籍制度的法律逻辑依然是有罪推定,而且是行政机关的有罪推定。法院搞有罪推定一般局限于官司打到法院的当事人,户籍制度有罪推定的受害者范围更没有边际。

对于那些盲目流动、不服从管理要求的人来说,政府按照法定的程序管理是毋庸置疑的。但是限制外来人口居住与维护城市良好秩序之间没有直接的逻辑联系。社会秩序一与政府的管理手段是否有效得当有关,二与整个社会的精神文明建设水平密切相关。政府对外来人口管理不当会在无形中增加外来人口违法犯罪的可能性,社会文明状况差,也容易诱发各种违法犯罪行为的发生。

#### 主题四： 现行户籍制度下的等级差别

市场经济要求人、财、物的自由流动,然而在一些大城市,上百种的岗位不许雇用外地人,外地人不可以开办公司,外地人买房、购车都有许许多多的限制。

这是计划经济体制遗留的产物,是一种地方保护主义的表现,既不符合市场经济的要求,也侵犯了宪法和法律所保障的公民享有的劳动权利。这样的壁垒最终应当被打破。

现在造成很多人反感户籍制度的原因,好像并不是因为户籍登记管理制度本身,而是因为我们的户籍制度中存在城市与乡村的差别、大城市与小城市的差别。而由于我国长期以来不同地域经济发展的不均衡,实际上就把公民划分了等级,拥有大城市户口的是一等公民;有着高学历、被各事业机构或企业招聘,却仍然没有大城市户口的是二等公民,他们表面上

融入了主流社会,但频频被警察查问暂住证,使他们无法摆脱低人一等的感觉;在大城市有产业但没有其户口的是三等公民,最低等的是从偏僻的乡村到大城市的打工者,他们的声音很微弱,但他们的委屈最多。

户籍制度的弊端是十分明显的。就个人而言,最大的弊端就是“歧视”,这种歧视并不是根据人的能力,而是根据先天的因素。就社会而言,最大的弊端就是僵化,整个社会缺少活力,造成资源不能合理配置,以至于极大浪费。

#### 主题五： 承认迁徙自由是大势所趋

对于户籍制度改革,政府和社会都存在一些片面的认识。从政府角度看,害怕宪法和法律肯定了迁徙自由后,对城市中的外来人口就不好管了;从社会角度看,一些人以为一旦法律规定了迁徙自由后,就可以想在哪儿呆着,就在哪儿呆着。其实,从现代法治原则出发,迁徙自由和居住自由保障的是公民对迁徙和居住的选择权,但这种选择权能否得到实现,还必须在公共利益与个人利益的互动关系中实现,不可能为所欲为。问题的关键在于一旦宪法和法律确立了迁徙自由和居住自由的法律地位,政府就必须严格地依法办事,必须在尊重公民权利的基础上,严格地按照法律所规定的程序办事。

法律上的不平等往往来自社会的不平等,而社会的不平等就只能依靠社会进步和发展来解决。政府能够做的是应当通过制度化的手段,尽量扩大公民对社会角色进行自由选择的机会。从制度上来看,要消除城乡差别、地区差别,最终还依赖于建设一个文明的法治社会,要以权利的平等保护作为评价社会公正的指标,而不仅仅固守在某些形式的利益的优越性上。

为了实现“法治意义下的迁徙自由和居住自由”,首先,宪法和法律必须明确肯定公民享有“迁徙自由和居住自由”,因为只有这样,公民才能够依据宪法和法律来充分地行使迁徙自由和居住自由的权利,这是公民的基本权利;其次,在肯定“迁徙自由和居住自由”的前提下,应当明确政府限制这种自由权利的条件和程序,只要政府遵循了宪法和法律所规定的限制“迁徙自由和居住自由”的条件和程序来实施必要的法律限制,都不应该视为对“迁徙自由和居住自由”的侵犯。◀

[作者]

张树义,  
中国政法大学  
教授

[作者]

莫纪宏,  
中国社会科学院  
法学研究所副研  
究员