

无户籍农村人口的权利实现状况

——以广西壮族自治区梧州市蒙山县为例

王美婷 蹇莉 王溪桥 郭亮 王丹青

前言

建国以来，我国的公民权利保护事业取得了重大进展，特别是自 1978 年改革开放 30 年以来，我国的公民权利保护更是取得了举世瞩目的成就。然而，当代中国的公民权利保护仍有不可避免的一些问题，正如“‘黑户’儿童上学难”“没有户口，我是谁”之类的新闻层出不穷，无一不揭示了无户籍人员生活的艰难以及申报户口过程中的辛酸。这就不得不引起我们的思考：没有户口对公民自身权利的影响到底有多大？能否通过一些具体的指标来量化？为何户籍缺失对公民权利的享有造成了如此严重的影响，却始终得不到彻底的解决？

多年来，户籍制度与管理一直备受社会关注，以此为研究主题的学术研究也不在少数。然而国内各种有关户籍的文献大都集中于城乡二元体制，即使涉及到公民权利的缺失，也只是流动人口在非户籍所在地情况，提到无户籍人员的公民权利者十分少见。而少有的涉及此问题的文献，也大都是有关“黑户”影响社会秩序的描述，没有从无户籍人员公民权利出发，并不具有实证意义。另外，此类文献对户籍缺失对公民权利影响的理论分析不能结合政策制定，使研究空泛而缺少可操作性意见；众多媒体的报道也只是侧重于宣传无户籍人员权利受到影响的艰难状况，缺少深度学术分析。本团队以无户籍人口的权利实现状况为调研对象，于 2009 年 8 月实地调研了广西蒙山县的部分无户籍人员和涉及户籍管理的相关部门。在调研过程中，我们通过资料查阅、访谈、观察、网络检索等方式收集了大量详实的资料和数据，力图对无户籍人口的权利实现状况有较为全面的理解和认识。在居民调查方面，我们在蒙山县的新圩镇、夏宜乡、蒙山镇、西河镇等四个乡镇共走访 22 户村民，总结访谈记录。在相关部门调查方面，我们访谈了蒙山县公安局、教育局、计生局、妇幼保健院、民政局，以及各乡镇派出所、卫生所、计生站、村委会。立足于实地调研所获得的数据和资料，经过指导老师的悉心指导和团队成员的合作和努力，我们完成了该篇调研报告。本文分为“状况详述”“现状根源探求”“对策和建议”三部分，从无户籍人口的权利实现状况的角度对广西省蒙山县相关部门的户籍管理进行考察和分析，力图较为客观地对其管理机制和绩效进行评估。对于户籍管理工作中存在的缺陷和不足，本报告亦将进行分析和总结，同时为完善户籍

制度、关注无户籍人员的权利保障提出我们的政策建议，在呼吁《户籍法》出台、以及第六次人口普查即将到来的背景下，供相关部门参考和借鉴。

第一部分 无户籍农村人口的权利实现状况详述

一、农户现状

我们此次选择的调研地广西壮族自治区梧州市蒙山县，位于广西东部，东邻昭平，西连金秀，南毗平南、藤县，北接荔浦。县治蒙山镇。2002年，全县总面积1279.34平方公里。辖：蒙山镇、西河镇、新圩镇、文圩镇、黄村镇、陈塘镇6镇及长坪瑶族乡、夏宜瑶族乡、汉豪乡3乡，共78个村委会，5个街委会，1660个村（居）民小组。全县人口21万多人，有瑶、壮、侗、回族等12个少数民族3万多人。

关于此次调研，整体说来，经过一个星期左右的走访，我们了解到，广西梧州市蒙山县无户籍人口相对不多，而且其权利实现状况比较理想。¹

从我们最开始走访的新圩镇貌仪村陆村长口中得知，在近几年，由于计划生育政策的落实情况较好以及农民传统观念的转变，该村违反计划生育条例²的情况减少，没有户籍的人口也相对减少；该村已得到国家新农村合作医疗的补给，并建有两个卫生所；该村村民人均年收入大概是2000元，如果出现超生的情况，超生家庭被要求上交社会抚养费一万到两万元不等。后来访谈的夏宜乡高雷村刘村长告知，在他们村入户比较容易，人口普查是一个入户高峰，那时无论是否手续齐全，都只需交50块钱就能报户；而且合作医疗完全能覆盖到，即使没有户口，只要确定是该村长住人口，无户籍人员也能享受到跟其他村民同等的权利。比如在一户陆姓人家中，陆家婆婆告诉我们，她儿子和儿媳由于未满法定年龄，没拿到结婚证就生了孩子，但小孩也在人口普查期间上了户，不妨碍合作医疗的惠及；她还说，像这种没到年龄生孩子的情況，计生部门要罚款5000元，但与他能不能在派出所上户口没有太大的关系，所以这罚款她们至今还没交。婆婆说她自己也超生过，于1987年，婆婆生了第三胎，当年交了1800元的罚款。我们还了解到她儿子儿媳都在外省务工，每月合起来能存2000块左右，会每月会按月寄给婆婆500块，抚养这小孩每年需要四五千块的抚养费，负担不算太重，所以即使超生了也能报户，报了户也就不涉及无户口有无同等权利的问题。

但是这也并不意味着形势一片大好，其中也存在诸多不和谐的现象。

1. 缺少出生证明，孩子无法入户。

¹没有进行实地调研之前，我们预想，作为国家级贫困县，无户籍人口在蒙山是常见的，其权利实现的不理想情况也是应该具有一定代表性的，然而实地走访在某种程度上推翻了先前的猜测。

²当地规定，第一胎是男孩，就不能再生第二胎，第一胎是女孩，隔三年零九个月才能领第二胎的准生证。

这是在我们寻访中多次遇到的情况。例如在一户梁姓人家，了解到他家小孩在广东出生，现已两岁半，是头胎，因为没有医院的出生证明和村政府的证明，没能报户。家人曾试着去医院和村政府办证明，但因找不到符合要求的两个以上的证明人（接生员搬家了，接生的人找不到了），加之手续太繁琐，证明没能如愿地办下来。孩子的爷爷说，孩子没有户口，合作医疗覆盖不了，国家在农村的优惠政策享受不到，那么抚养小孩的责任就会很重，甚至可以说是基本抚养不起——他举了一个例子，比如说打预防针，有户口的孩子会得到统一通知，而他家就要自己到处打听消息，自己出钱带小孩去。

2. 父母任意一方是“黑户”，孩子不能报户。

法律规定的公民权利得不到充分实现。农户刘文全告诉我们，他妻子改嫁到这边，没有身份证。给孩子办户口需要出生证明，刘文全交了200块在当地的一家医院开了一张，可当被要求出示夫妻双方的身份证的时候，他们难住了，虽然对待少数民族（瑶族），政策会适当的宽松一点，但是女儿刘果巧（14岁），儿子刘张海（11岁）至今没有户口，好在村里面知道他家的真实情况和具体困难，让他妻子儿女参加了合作医疗，也让姐弟俩上了学念了书，但是能够看出他们心里的不踏实，孩子自己也说，有时还是能感受到与其他孩子的差别。这是给无户籍人员心理造成的负担。

3. 收养、领养的孩子，无法按程序上户。

在走访中，这类情况较多。譬如，有一户陆姓人家，这家的情况比较特殊，孩子父母都去广东打工了，两位老人在家里靠种田和打一些零工维持生计。媳妇生了一个儿子，不想再生了，但是前年在山里看见了一个被遗弃的女婴，心生怜悯，就捡了回来，接着按要求给计生办交了6500元的“社会抚养费”，结果还是没能上户。据说是地方上有规定，家里有了一个儿子就不能再抱养，否则儿子或儿媳一方必须做节育手术。但问题的关键在于这家儿子和儿媳都不愿去做手术，因为他们的劳动强度很大，节育手术影响他们在城里找的那份收入仅够糊口的工作。更糟的是，这个被抱养的名叫陆丹丹的女婴营养不良，疾病缠身，经常住院。而低保户的补贴是按人头计算，孩子没有户口，就拿不到，所以这个家庭很多时候是入不敷出。再譬如说一户黄姓人家，夫妻都是先天性聋哑，于2007年4月捡到一个小女孩，过了两个月，父母准备为小孩把户口办了，一打听发现手续太复杂，持续时间长，耗费精力多¹就一直没进行下去。黄家爷爷说，小女孩现在能享受合作医疗，但只有在住院的情况下才能报销，他还说他认为中央可能根本没有那么多不必要的手续，这些都是地方上自己加的，他想登报，让社会了解他们的苦衷，也让社会分辨一下中央到底有没有那么多繁复的程序。他对小孩入户的态度相对消极，他想等到明年的人口普查时看能不能简易地办了，如果不行，等小孩长大了再想办法，现在孩子还小，有无户口对孩子影响不大。

¹比如说民政要手续，写申请书，找证明人，在梧州登报公示三个月等等。

4. 其他情况。

一户莫姓人家中，爷爷、父母的户口都在坪南县，但爷爷当年是上门女婿，后来也一直住在妻子家蒙山县夏宜乡。家中有两个小孩，一个13岁，一个11岁，出生时想让孩子户口跟奶奶落在夏宜乡，但后来得知孩子户口必须随父母任意一方，于是过了两三年，又到坪南县去办理。但用孩子爷爷的话说，坪南县没说任何理由就拒绝给他们上户。他们现在的打算仍是最好能够在夏宜把户口办了，要钱给钱，如果不行，在接着去坪南想办法。我们还得知，没有户口对孩子上学没有太大的困难，而且能够享受到国家的两免一补，但由于家长意识到了没有户口会影响孩子以后升学、工作，所以现在依旧忧心很重。

概括说来，在农村，这些没有户口的小孩能正常地接受教育¹，能够享受合作医疗²，但是不能享受低保。而且出现“黑户”的家庭，家长普遍为孩子的未来忧心，小孩也能隐约感受与其他有户口的孩子的不同，特别是对那些屡屡报户屡屡失败的农户，他们或局促不安，或隔岸观望（等待下一次人口普查），期待着有一天自家孩子能早日上户，得到社会的同等对待。

二、相关部门的角色

卫生院

主要了解出生证明的开办、合作医疗的落实等问题。相关负责人坦言，对于未在医院出生的孩子，卫生院不予开证明。如果是在家分娩的，需要接生员的证明和提前到医院说明情况，只要以下材料准备齐全的，就可以到卫生院开出生证明：结婚证明，接生证明³，亲子关系声明⁴，申请书，计生部门的调查证明，家庭接生医生的身份证，父母的身份证，村委证明。如果手续不全，可去妇幼保健院找人办理。至于是否超生，并不影响出生证明的开具。对于合作医疗，我们以貌仪村卫生所为例，了解到只要是卫生所掌握的情况，确认是本村常住人口，有无户口并不能妨碍合作医疗的申请。

派出所

九六年以前，无户口的农民报户，派出所会下乡去证实，了解情况，做笔录，经过证实的确符合要求就给予上户。九六年以后，根据相关要求，上户需要出生证明、村委会证明和父母的户籍。由于近年来派出所和计生部门职责划分明确，对于超生儿童，是否交纳社会抚

¹主要是小学教育，强调在农村，是因为农村普遍是一个村一个小学，只要大家熟悉、了解孩子是这里的常住人口，是本村人，政策就会放宽，小学报名对出示户口簿不做特殊要求。而在城市，都是划分区域就近入学，没有户口便不能确定是否是本区域的居民，学校也就没有根据进行接收。

²至少在当地看来，农村合作医疗是按缴费为准，只要按时缴费便可得到保障。

³接生员开具。

⁴由孩子父母在卫生院填写，同时要求村干部、孩子父母及其他亲属至少一位、接生员等人在场。

养费，对其能否上户没有影响。

民政局

主要涉及抱养小孩的户口及其权利问题。1992年出台了《收养法》，自此以后依法办事，收养非社会福利机构抚养的、查找不到生父生母的弃婴儿童，收养人应提供的证件证明如下：a. 收养申请书 b. 身份证明 c. 结婚证 d. 单位证明 e. 无子女证明 f. 弃婴证明 g. 旁证证明 h. 寻亲公告 i. 保证协议书 j. 收养一方原精神病患者提交治愈或出于病情稳定期的证明 k. 身体健康检查证明 l. 照片；办理户口必须在14岁之前，否则符合条件也没有办法；被拐的儿童在查不出具体地址的情况下应送到儿童福利院，统一报办当地户口；没有户口的公民不能享受社会救助。

教育局

上小学不强调学生出示户口簿¹，所以有无户籍不影响小孩正常的接受小学教育，但是在升学的时候一定得出示相关证件，特别是户口簿，身份证，所以没有户口对孩子的升学产生很多不利影响，但通常情况下教育局只会把事实和后果告诉相关学生和家，让他们自己想办法，所以对解决无户口孩子升学问题没有实质帮助。

计生办

主要负责落实国家计划生育政策，如果出现超生的情况，计生办要收取社会抚养费²，但收取社会抚养费的同时不需要对农户承担责任、履行义务。自九四年以来，超生人数就大大减少，政策上变化不大，主要是抚养孩子成本很高，经济负担不起。当问及现在计生工作有什么困难时，蒙山县计生局刘主任说，主要是缺少资金。

三、相关部门与农户的合作机制出现问题

政府人员对农民的冷漠度较大，当无户籍的农户去找相关部门报户，或去争取某些个人权利时，各部门互相推诿的情况时有发生，由于入户程序复杂，涉及相关部门较多，可能派出所要计生办先开证明，计生办要求先出示卫生院的出生证明，卫生院说先找民政局，这样推来推去，农户报户信心受挫，有些甚至放弃。还有，各部门对相关程序政策的宣传不够，很多农户对特殊情况如何上户根本不了解，致使户口登报处处碰壁，上户进程一拖再拖。

而且在我们调研中发现，蒙山县的农民对争取上户、争取公民权利的意识比较淡薄，很多时候处于被动地位，比如说合作医疗，没有户口也是可以参加的，但大多没有户口的农户理所当然的认为自己无法享有，故而不去争取。加上在上户办理过程中遇到的一些困难，农

¹况且到了上学的年龄还没办成户口的人为数不多。

²当地的社会抚养费按人均年收入的三到六倍收取，由乡镇收取，直接上交财政所，入国库，不经过上一级机构。

户对相关部门的信赖降低。由于各部门与农户的合作机制出现了问题，各部门与农户的协调程度是不够理想的。

社会各界的关注

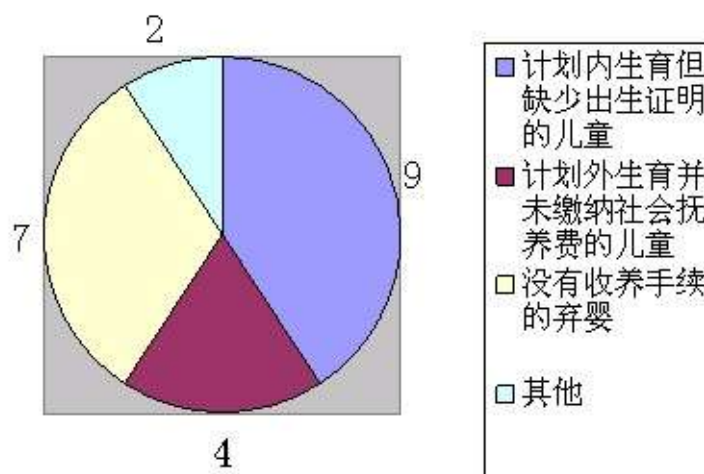
总的说来，社会各界对无户籍农村人口权利实现状况的关注较少，这一群体应被算作弱势群体。国内对此问题的关注局限在新闻界，并且多数条件下是个案，深度的调查与研究比较少见。涉及各种有关户籍问题的也大都是在关注于城乡二元体制，即使涉及到公民权利的缺失，也只是流动人口在非户籍所在地情况，提到无户籍人员的公民权利者很少，所以为数不多的涉及此问题的报道大都是有关“黑户”影响社会秩序的描述，没有从无户籍人员公民权利出发，把无户口农村人口的权利放到引人注目位置。媒体对该群体的报导有限致使该群体没能引起社会的足够重视，也就没有能呼唤出一套比较齐备的解决方案，该群体目前生活状态没有本质上的改善，仍不理想。

第二部分 现状根源探求

通过走访、调查涉及相关政府部门并对有无户籍人口的典型农户进行深度访谈，我们力图通过所掌握的资料发现当前无户籍人口产生以及具体权利实现状况产生原因。

当前无户籍人口主要集中在 12 周岁以下儿童阶段，其未能按规定办理户口原因主要有三：对于计划内生育儿童，监护人不能提供办理户口所需相关证明，例如出生证明等；对于超生儿童，监护人未能履行相关义务，例如及时交纳社会抚养费等；对于弃婴，收养人不能提供完整材料进行合法收养。

无户籍儿童产生原因示意图



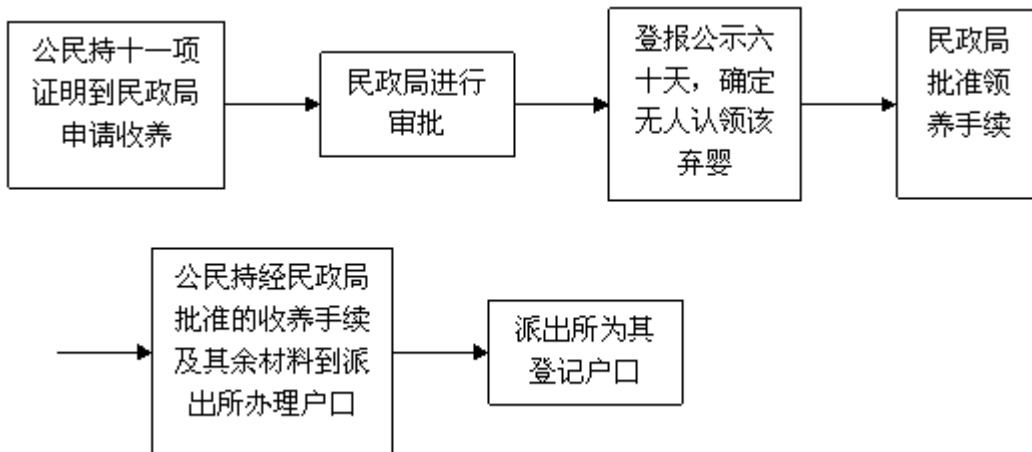
实际上，大多数监护人或收养人未能给儿童办理户口并非出于其主观意愿，而主要来自于客观条件限制。

一、政府与农民信息沟通渠道不畅，导致相关政策落实不到位。

据了解，2002年9月1日，《中华人民共和国人口与计划生育法》正式实施，这部法律和国务院《流动人口计划生育工作管理办法》、《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》“一法三规”、地方人口与计划生育法规规章共同构建了人口与计划生育法制体系框架，为人口计生工作全面纳入法制轨道奠定了良好基础。同时，调研地蒙山县所处的广西壮族自治区也于同年发布《广西壮族自治区人口与计划生育条例》。相关条例对于计划外生育、流动人口生育等都有较为详细的规定。然而，在实际工作中，农村无户籍人口面临的问题具有多样性，农民不了解相关政策在个案面前往往束手无策。例如，蒙山县新圩镇梁姓夫妻计划内生育一女，但由于孩子不是在医院出生，无法得到出生证明，又因个人原因找不到当时的接生员做相关证明，因而孩子已长至两岁却仍然无法办理户口。然而，在后期调查中，我们向卫生院了解到，梁姓家庭的困难可以凭借DNA亲子鉴定证明、公证处证明来为新生儿办理户口。长达两年办理户口的过程中，梁姓农户一直未能从相关部门了解到解决办法，当地相关政府部门工作人员也从未注意到这种情况的存在，也因此从未宣传过DNA鉴定、公证处证明这些特殊解决方法。调查中，我们发现实际上大多数无户籍案例都有其解决办法，但在不畅通的信息沟通渠道下，农民无法了解相关政策并解决问题。其次，无户籍案例各有其特殊性，农民往往需要通过个别接触渠道来解决此类问题。然而，当前个别接触渠道仅仅包括托熟人、找关系等潜规则，相关领导定期接待来访人员等长效稳定的个别接触渠道并没有落到实处。

二、办理户口程序复杂，涉及相关部门较多，在实际问题面前各部门责任不清、相互推诿。

这种情况在被收养弃婴办理户口情况面前显得尤为突出。按规定，收养弃婴需满足《收养法》关于收养人条件的规定，并持收养人的居民户口簿、身份证、结婚证、户籍证明（复印件）、由收养人所在单位或者村民委员会、居民委员会出具的本人婚姻状况、有无子女和抚养教育被收养人的能力等情况的证明（包括年经济收入）、县级以上医疗机构出具的未患有在医学上认为不应当收养子女的疾病的健康检查证明、收养人经常居住地计划生育部门出具的收养人无子女证明、公安机关出具的捡拾弃婴、儿童报案的证明等十一项证明到县一级民政局办理收养手续。在办理收养手续之后，收养人可以持相关材料到派出所为收养儿童办理户口。



实际上，农民往往并不了解捡到弃婴需向公安机关报案并履行相关手续才能合法收养，通常却是在造成了事实的收养关系之后才想到为儿童办理户口。此时因缺少相关证明，儿童大多无法办理户口。据我们向蒙山县民政局了解，当地三年来成功办理收养手续的案例仅有两例，占到总数的 5% 以下。



三、部分农民对于为计划外生育儿童、被收养儿童办理户口的重视程度不够。

根据我们的深度访谈，一部分农民认为为这些儿童办理户口的意义不大，原因有三：首先，由于儿童涉及的具体权利不多，如新型农村合作医疗、受教育权、免费打预防针等权利都可以经过人情关系得以实现，而“粮食直补”、“退耕还林”等国家制定的惠及农民的“二十六项普惠政策”与无户籍儿童没有实际利益关联，因此农民通常认为没有及时为儿童办理户口的必要。其次，对于被收养儿童，一些收养人认为抚养他们仅仅意味着保证其温饱，至于儿实现其他权利则被认为是次要的。最后，国家每十年进行一次全国范围内的人口普查，在普查期间会放宽办理户口的政策，农民希望等到人口普查期间为儿童补办户口，原因是此

时优惠政策较多，不缴纳社会抚养费便可以为儿童办理户口。通过调查，我们认为农民意识淡薄主要源于自身能力局限导致的参与意识、表达意识不足，农民利益表达和政治参与渠道的不畅通、基层组织的体制性缺失。

然而，我们也应看到当前农村无户籍人口权利实现状况总体是令人欣喜的。通过对农户的深入访谈，免费打预防针、新型农村合作医疗、义务教育权、对农村学龄儿童实行“两免一补”等权利都惠及到了无户籍儿童。我们认为，原因主要有以下几点：

1. “以人为本”的宗旨得到贯彻。

根据广西壮族自治区人民政府于二零零五年发布的相关规定，户籍管理制度应坚持以人为本的原则。在此规定指导下，广西壮族自治区目前实行派出所与计生部门分开管理，为计划外生育儿童办理户口不需出示计生部门交费证明便可办理户口。另外，在实际工作中，相关干部也努力为无户籍儿童办理农村合作医疗等，发现学龄无户籍儿童也首先让其正常上学。

2. 实际工作中人情关系复杂，政策执行力度不一。

通过调查我们发现，为农村无户籍儿童办理户口出示证明的部门涉及村委会、乡镇卫生院、村计生所等，农民往往可以通过熟人通融或花钱办理相关证明，从而解决户口问题。但是，如前文提及的，这种狭隘的个别接触渠道始终是不稳定的。

第三部分 对策与建议

无户籍人口的权利实现的着力点，在于无户籍人口在争取户籍方面的状况以及他们在无户籍的情况下的权利保障情况，而前者是这一类社会群体的根本出路，后者则是他们得以维持生活的基本保证。我们将对这两方面做出以下对策和建议。

一、户籍的争取

解决这类人群的户籍问题关键在于政府的运行体制的改变，这其中包括政府职能体制的完善和民众参与体制的进步。这两者应相互制衡，在保证自身独立运行的同时，进一步增强彼此的关联度，这样才能在完善政府体制基础上不断提高民众的参与体制，也就是说在无户籍农村人口的户籍争取上，要做到“国家主导”和“民众参与”的有机统一。

（一）国家主导——政府职能的转变和制度革新

国家主导在这里主要是指全国人民代表大会和各级地方人民代表大会的立法、监督，以及中央政府和地方政府真正向“服务型政府”转变，通过人性化的制度革新，在充分保证农民的利益表达的基础上通过综合权衡制定更加符合中国农村实际的政策，调高政策的执行效

率，真正实现以人为本的目标。¹

1、作为最高权力机关的全国人民代表大会，应进一步完善立法、加强对政府运行的监督。自新中国建国以来，一个拥有着十几亿人口的国家却只在1958年出台了《户籍管理条例》，沿用至今已经完全不适应户籍管理改革和社会发展需要，其中不合理和不完善的地方并没有多少改动。而出台的《中华人民共和国收养法》也存在着相当多的漏洞，其中只涉及到了对十四岁以前的被收养儿童的户口问题，但超过十四岁的无户籍的被收养者并未有任何法律条文，甚至没有任何法律解释，这就为少部分人群的户籍办理造成了麻烦，更为严重的是这一空白也造成民政部门在一些个案面前无法可依。

因此，各级人民代表应深入农村调研，并走访民政、计生、公安等部门，听取、反馈民众意见的同时，了解基层户籍相关部门在工作中的一些难题，尽快出台相关法律法规以解决因无法可依造成的社会问题的加剧。

同时，作为最高的监督机关应充分履行其监督职能，促使政府信息公开进一步“透明化”，广泛听取民众反馈，充分反映无户籍人口的生存现状和权利实现状况。

2、行政机关在运行体制上应向人性化的方向发展，废除不适当当今社会发展趋势的旧有体制，在更多方面大胆革新。具体来说，就计生部门而言，应加强对其的经费、人力支持，增加其职能范围，使其在户籍工作中不仅仅局限于收取社会抚养费，而是使其自身加强服务型机构建设，在收取社会抚养费基础上协助办理户籍登记，做到承担与自身权力相称的义务。

3、建立多样化的信息沟通平台，进一步提高政策的通达度。如民政部门、计生部门和公安部门应联合下发有关无户籍人口的户口登记的详细办法，并在村委会有详细的文件公告和存档，使村民直接了解到具体条例和流程。

4、各部门在当地政府的协调下应筹建“户口咨询登记接待中心”，以实现集体办公，对无户籍的情况进行统筹分类处理，如分为超生、缺少证明、收养、领养和无户口成年人等，简化审批、办理程序，做到“一站式服务”²，并制定相应机制，将“手续审批”转为“协助办理”，提高整体行政效率。

5、我们建议彻底改变政府职能部门工作人员的工作态度，拒绝“政府漠视”。对政府工作人员、尤其是基层政府公职人员进行集中培训，提高他们对公民的“服务意识”，使他们由“管理人员”彻底转变成为“服务人员”。进一步严格公务员考试与培训，增加对公务员职业道德的审核比重并实行绩效工资制，将职业道德审核纳入绩效工资制审核范畴。对基层行政领导实行民选制的选拔体制，加大差额选举比重，在民主选举体制上提高基层领导的责任意

¹ 参见《当代中国政府过程》26页，朱光磊，天津人民出版社，1997年

² 即在同一机构可以办理完所有手续。

识，从“观念转变”促进“行政方式转变”。就农村无户籍人口的户籍争取问题而言，相关基层职能部门公职人员应细心为其解答相关政策和程序问题，积极走访帮助其尽快解决户籍问题。

6、权责相称，通过责任制提高基层政府机关工作人员的办事效率。通过定期的效率评估，对民政、计生、公安等部门在无户籍办理落实情况进行评测，对于落实情况低效的部门的相关负责人行政问责。以此来从侧面加快解决无户籍人群户籍登记问题。

（二）公众参与

虽然,我国的公民社会还处在发育初期,但其作用已经显现出来了,这也不可避免地影响着政府对公共事务的管理。在网络介入公众生活和公共政治的时代背景下,公众参与的愿望尤为突出,这在很大程度上对当下政府提出更高的要求,而在政府的推动下公众参与才能沿着健康的轨道发展,两者相辅相成。然而我们调研时看到,公众争取户籍的参与度较低,且基本无组织化。

1、提高公众争取户籍的能力。政府应提供更为完善的知情机制,这包括更多样化的沟通渠道和更便捷的知情方式。

政府可以通过传统媒体和新兴媒体相结合的方式对户籍申办程序和相关注意事项加以宣传,并以此渠道更广泛的了解民众的意见,并进行一定程度的互动。也可以通过上文提到的相关体制革新提高公众参与户籍争取的能力。

建立相关的民间社团组织,使得公众参与户籍争取更加组织化。政府或企业建立相应的基金以扶持这样的民间组织,通过民间组织的形式更为有力地辅助无户籍群体进行户籍申办,减少因个体自身的能力局限导致无法有效地进行户籍申办的情况出现。

2、提高公众争取户籍的意识。由于无户籍人口多出现在经济落后、信息闭塞的偏远农村,民众文化水平较低,对户籍争取意识淡薄,导致无户籍成为长期难以解决的社会问题。然而,这一群体多数情况下并不会自觉地改变自身的意识,所以需要相关基层部门,深入农村进行宣传和提供咨询。计生部门也应该在收取“社会抚养费”的同时,通过多种形式对计生工作进行宣传,要怀着“教育为主,惩罚为辅”的方针开展工作,提高农村人口的整体“公民意识”,从而促进公众参与户籍的争取。由于领养手续繁复、较耗费时间精力,民政部门应尽力指导、协助、督促村民办理,不要让村民在重重手续面前望而却步。卫生院也应经常下乡宣传,强调出生证明的重要性,鼓励村民到正规医院分娩;对于乡间接生人员,要统计并规范管理,确保其符合卫生要求并能出具相关证明。公安部门要严格统计区域内在籍人员,并下乡入户对常住人口详细登记,查找无户籍人员并帮助其办理户口。

二、无户籍人口的权利保障状况

无户籍人口的社会权利因为其自身的特殊情况，理论上很难得到应有的保障，而他们作为社会的弱势群体，生活在社会的底层，他们的社会权利保障状况在某个侧面体现着一个现代国家的社会发展水平。对于保障这一群体的社会权利的关键在于，政府管理机制的完善与有效运作，这包括中央政府与地方政府的权力制衡，各职能部门的利益的连结与分歧。因此保障无户籍人口的社会权利必须做到“政府运行机制革新”“社会协同”和“民众参与”。

（一）政府运行机制革新

公民的各项权利在某种程度上说也是政府所承担的义务，而这样的义务是由中央政府和地方政府共同承担的，但两者在这一问题上存在着利益和权力冲突。在这样的冲突中必须找到相应的制衡点，才能充分保障无户籍人口社会权利。在调查过程中，蒙山县当地无户籍群体的基本社会权利，如受教育权、新农村医疗合作等各项权利得到了较好的保障，但这并不是固有机制的产物，而更多的是蒙山县基层工作人员出于对这类弱势群体的同情和负责人的工作态度的结果。长远考虑，这并不是农村无户籍人口的社会权利的可靠保障，必须在政府运行机制上得到完善。

1、呼吁尽快出台《户籍法》，并完善《收养法》及修改其他相关法律，以法律这一最高形式保障无户籍人口的各项基本权利，避免不应有的社会歧视。同时深入调查，实地了解，表达民意，并对各级政府的运行状况进行监督。

2、中央政府应提供必要的财政支持，下放权力，使地方政府可以根据当地实际状况因地制宜对无户籍人口进行人性化管理，充分保障其社会权利，并建立对地方政府的此项绩效的评估机制。

3、地方政府应建立监督机制、反馈机制，在保障无户籍人口的各项权利方面，对相关机构进行监督，对民众的相关诉求进行及时的反馈，对于一些部门推行行政问责制度，将对无户籍人口的各项权利的保障进一步制度化。

4、通过多种渠道，建立政府、新闻媒体和民众的互动机制，增加交流与沟通，使政府更加了解这类群体的权利诉求，同时提高无户籍人群对权利争取的自觉。

（二）社会协同

我们认为，在保障无户籍人群的社会权利方面，社会协同主要应发挥两方面的作用：其一是社会舆论的引导和监督；其二是社会团体的帮扶作用。

1、社会舆论的引导和监督。在信息通讯相当发达的当代社会，新闻媒体的舆论导向对社会影响日益突出。媒体应加大对无户籍人群的生存现状的报道，反映这类弱势群体的困境与忧虑，使政府和公众更加关注无户籍人群。同时倡导政府进行更为人性化的管理以及相关部门的内部改革。监督政府的运行绩效，从不同侧面对政府机制革新成果进行反馈，推动政府的良性运作。另一方面，学界应对此问题进行关注，展开调研并总结相关文献报告，进行

深度的学术分析，为政策改革与实施提供理论依据。

2、社会团体的帮扶。应以政府和企业为主体，进行资金的支持和募集，建立相应的基金，以支持转为帮扶无户籍人群的社会团体的日常运作。而这类民间组织则根据自身的走访和公众的反映，通过各类维权手段帮助无户籍人群进行权利争取和维护，并通过经济援助等多种方式帮扶生活困难的无户籍人群。

（三）民众参与

无户籍人群的参与在权利保障实现上起主体作用。他们只有从自发参与变为自觉参与，其自身的各项权利的保障才拥有了原动力。

1、无户籍人群及其家庭成员应提高自身争取权利的自觉性。在走访过程中普遍存在着无户籍人群或其父母多数只停留在被迫或自发参与的阶段，他们自身及儿女应有的社会权利知之甚少，甚至漠不关心，这才是无户籍人群权利保障的最大隐忧。政府工作人员以及各方知识分子应积极走访，对其进行宣传劝导，提高争取自身权利的积极性。

2、无户籍人群维权应更加组织化，以集体维权的方式保障自身的社会权利。农民组织的体制性缺失¹是当前中国农村的一大重要的现实问题，导致农民在社会权利的争取和维护上往往以一种非理性抑或不合法的方式进行，如群体性暴力事件的频繁发生。对于农村无户籍人群的维权来书，他们本身即为社会弱势群体，在维权方面的力量相当薄弱，因此在相关团体或部门的帮助下，按照法律程序集体维权则是一个好的选择。

3、提高无户籍人群的“公民意识”。在我国社会转型加速期，农民积极参与社会权利的深层次动因是社会主义市场经济的发展所带来的农民利益意识的觉醒，追求利益的合理性得到社会的普遍赞成和全体成员的认同，社会成员个人利益的需要逐渐觉醒，人们对利益的期望远远高于对其他需要的期望，为追求自身社会权利和利益，农民就会通过积极地社会参与，影响政府对社会利益的分配使社会利益分配自己更加有利。²但是由于当前我国农民普遍文化程度较低以及传统的集权型政治模式等多种因素，农民自身的参与能力具有一定的局限性。就农村无户籍人口的社会权利争取和维护来说，《中华人民共和国国籍法》规定：父母双方或一方为中国公民，本人出生在中国，具有中国国籍。而《中华人民共和国宪法》规定：凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。无户籍人口中超生、领养的儿童占很大比重，他们虽没有户籍，但他们应是“既成事实的公民”。对于他们而言父母和其自身应当提高公民意识，积极争取自身的社会权利。

¹ 参见《政治文明视域中的农民政治参与》143页，陈晓莉著，中国社会科学出版社，2007年12月

² 同上。

附录一：分报告

制度约束与公民智慧

王美婷 王丹青

在我们这次调研中，通过对农户的深入访谈，了解到免费打预防针、新型农村合作医疗、义务教育权、对农村学龄儿童实行“两免一补”等权利都惠及到了无户籍儿童，所以就当前农村无户籍人口权利实现的现状来看，总体是令人欣喜的。然而深究其根源，却不能不令人担忧，因为他们的权利，并不是由体制的完善和政策的保障下实现的，事实上实际工作中人情关系复杂¹，各地政策执行力度不一²，无户籍儿童往往可以通过特殊手段办理户口或实现相关权利。久而久之，这些“特殊手段”在当地就形成了一套大家默认的、实质是在中国乡土社会特殊的人情关系主导下形成的“潜规则”。

然而这样的“潜规则”受人为因素影响过大，只能算是法制完善、政策落实通畅之前的一个暂时性的解决方式。在没有统一标准的情况下，它的不稳定性确定了它不应该、也不可能长久。可是在我们调研中发现，这些“特殊手段”竟在当地得到长时间、大范围的认可³。我们将无户籍的原因分类，发现每种其实都可以找到相关部门按部就班的解决，然而很多程序过于繁琐，这就打消了农民争取自身权利的积极性，甚至有些要求可能离农民生活太远，超出了他们的理解范围，以致让他们认为是“不可能完成的任务”⁴从而放弃做努力。正是由于这些制度上的约束，一套由民众自发的“潜规则”便应运而生，能够快捷地解决问题，姑且称之为“公民智慧”。其实自古以来“上有政策下有对策”这句话便在中国流传甚广。表面上，它反映了国家机器对公民自上而下进行政策传达时出现的扭曲，反映了中国社会中一种独具特色的乱象；然而，大多数普通民众对于这句话的感觉通常是默许或者无奈，甚至有一些人把它当做政治生活必不可少的金科玉律。这究竟是为为什么呢？我们提出设想，从两方面分析。

一、首先我们假定公意⁵并不永远正确，那么就可以根据我们主观的设想建立一套理想的管理模式，直接嫁接到基层政权上。但是这不得不令人联想到外来政治模式在华实验的不

¹比如上户口，夏宜乡高雷村村长说，有的孩子没有出生证明派出所不给上，就找他帮忙，派出所看村长的面子，便不要求出示出生证明了。

²我们在调研时，壮村的卫生所负责人就说，有些没有户籍登记的孩子，每到打预防针时通知不到他们，她就处处打听上门去找；而同镇的貌仪村，我们访谈的梁姓农户说，打预防针从没收到过通知，也没有卫生所的人告诉，都是自己听别人家说的。可见在政策涉及不到的地方，工作人员的态度对无户籍人口的权利实现与否影响很大。

³我们走访的四个乡镇均有很多农户对人口普查的“一次清”充满期待。

⁴比如我们采访的收养孩子的黄姓人家，孩子爷爷一直重复“还要登报！这怎么可能。”

⁵公意，公众的意愿，共同的意见。（《现代汉语词典》，商务印书馆，2005年6月）

适应症，例如共和国社会主义改造时期模仿苏联模式而失败，如此般的例子在近现代中国屡见不鲜。事实证明没有经过实践检验的直接嫁接或凭空设想都是空中楼阁，只有实地经验，才是牢固的根基。

二、假定公意永远是正确的，那么基层的政策扭曲反映出来的就是政策与公意的不协调。这要先从现有的基层政治运作模式说起：当前中国大都仍是传统政务，其分层结构不仅有上下沟通的问题，也有横向沟通的问题。这种分层越往下，横向部门越多，沟通障碍越大，管理效率越低。在一切流程都需要人工处理的情况下，其繁琐程序往往让人望而却步。而且由于政府内部构成复杂，大量的财力人力会消耗在内部管理上。而行政人员为公民多做一件事对他自身利益并无明显影响¹，这直接导致了工作效率低下。²

农村基层行政人员的服务对象是农民，在当前我国农民文化水平较低、政治素养几乎为零的情况下，现代的管理方法³并不适合他们。在调研中看到一些基层行政人员运用陈旧、落后的管理方法⁴更适用于解决农村出现的实际问题，如果从效率和效果方面看，这种落后的管理方法就是可行的。然而此种办法必然会出现问题，因为国家政策是现代化的，而且面对基层问题却往往无法适用。比如，我们调研时发现很多因为缺少出生证明而没有户口的孩子，家人束手无策，村干部无计可施，而我们到县公安局了解到，这样的情况可以通过做DNA亲子鉴定来证明亲子关系，虽然费用不是很贵（工作人员说是五百元），但要到市公安局登记、找律师代理等过程着实繁琐，而且这个过程本身就是农民无法想象也难以接受的事，只能望而却步。在这种制度约束、又迫切要实现自身权利的情况下，民众就会自发地凭借个人智慧、在不伤及公共利益的同时，钻政策的空子，提高办事效率；基层行政机关也迎合民众的行为习惯，执行政策时并不严格，甚至有意识地对不适于现状的政策进行曲解，造成了表面上出现的问题，但实际上却解决了农村的实际问题，比严格遵守规定的效率要高得多。⁵

这样我们看到了一种局面：基层政治生态中，政府与公民这本应对立的两方面在面对面

¹相反，为单位内部多做一点就会得到更鲜明的“绩效”。

²《欧洲公共部门绩效评估——教育、医疗、法律及公共管理的国际比较》（荷兰社会文化规划署编，国家行政学院出版，2005年）中提到：“公共服务部门的就业人数占全部就业人口的比重通常要高于其占国内生产总值的比重。出现这种情况的原因有两个：①公共服务是劳动密集型；②由于服务生产者并不追求盈利公共服务部门很少或者没有运营盈余。”书中提到的公共服务部门是我们所说的国家公共机关、事业单位，重要的是书中提到的就业人数和生产总值的比较，人数比重之大却未达到预期生产总值的贡献，关键是这些市场主体并不最求盈利，这正是相关机关种种“不作为”、“政府漠视”和政府“管理者”工作态度根深蒂固的根本原因。

³如电子政务、网络信息平台等。

⁴靠熟人帮忙、稍加贿赂等人情方式。

⁵比如人口普查时的“一次清”，不需要出具任何证明，办某些手续，只要交一点钱，就可以上户口。当地这样“快捷”的入户方式在上一级找不到政策依据，但却解决了实际问题。

题时结合起来，在互相妥协一步的基础上达成一致，默认了“潜规则”后解决了制度和法律解决不了的问题。这主要是因为基层行政人员出自基层农村，中国农村特有的家族式管理模式仍未瓦解，家族式管理很好的弥补了现代政治制度在基层的不适应症，如前文所说，从效率和效果方面看，这种局面无疑是合适的。

但是合适的未必就是合理的。我们希望推动农村政治的发展，希望将农村政治生活制度化、科学化、现代化，那我们就需要改变现行的政治运行模式，将基层政治生活中的制度建设明确化、专业化。然而在这个进程中，表面上农村政治生活出现的乱象会相应减少，但事实上行政效率并不一定会提高。就像当年推行人民公社，可以说是一种政治进程的表现，但却导致了生产效率下降；而安徽小岗村农民自发包产到户，却实现了产量大幅度提高。

这就令我们情不自禁地产生疑问，能不能既实现农村政治的制度化，又保证行政效率的提高呢？我们认为，根本的方式在于“启发民智”，即提高农民文化水平和政治素养，培养公民意识。我们调研时发现很多农户的无户籍问题都有相应的方式来解决，只是程序繁琐过程冗长，农民都觉得麻烦，没有耐性去坚持下来；而对于一些政策的不了解，政府工作人员没有耐心多解释，农民也不积极多查询。而农民争取权利的自觉，也可以鞭策基层行政单位提高效率。当农民的素质提高了，基层行政机构面对的问题就容易用科学的政策解决了，也就无需曲解政策了。这样看来，显然是一个皆大欢喜的局面，但关键问题是，我们的政府是否能做到、或者说，愿意去“启发民智”？这并不是说政府有所规避，毕竟任何政府的治理都要有一定的意识形态作保障，尤其在中国现行社会体制下，从官方角度去强调公民意识几乎是不可能的。但作为民主进程的一大关键，公民意识必须着力培养，这就呼唤能够承担此任的主导力量——知识分子，在深度调研了解实情的基础上在民间进行宣传、教育、引导。当前公共知识分子大多是向上进言和在媒体发表文章，即使走入民间调研也只是将成果停留在研究层面，没有对现实状况做到一些改变。希望公共知识分子们不要只将改革寄托在官方机构上，多留意民智的启迪，而启迪也并不是发表言论而已，毕竟需要被启迪的民众们对这些的关注是极少的。知识分子需要走近民众，需要在思考的基础上增添行动力，真正使理论成果具有可践行的生命力。

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第 205 期，2009 年 9 月 18 日

新型农村合作医疗政策调查报告

——以江西省铜鼓县为例

叶腾芳 徐世春 徐文燕

一、引言

健康是人类的基本权利。人口健康的改善可以提高劳动生产率，增加劳动供给，促进经济增长。因此农民的健康是发展农村经济的基础。

解放后，我国就为农民建立起了医疗保障制度——农村合作医疗制度，初步形成了以集体经济为依托的农村初级医疗卫生保健网，使农村医疗卫生事业得到了发展，有效地为农民的身心健康提供了医疗保障。但在改革开放之后，随着集体经济的解体，合作医疗制度很快走向消亡，致使中国农民在没有任何医疗保障的情况下生存了近 30 年，医疗费用完全靠个人支付，农民负担较重，因而出现了部分农民看病难的问题。特别是遇到大病，农村较贫困人口很容易陷入因病致贫、因病返贫的现象。由于多数农村地区的经济发展水平比较低，还不具备把农民医疗保障纳入社会医疗保险的条件，政府和集体也没有能力把农民的医疗保障包起来，目前只能通过农民互助共济，加强政府扶持力度，建立新型农村合作医疗制度的方式来解决。所以，政府从 2003 年开始在部分省区进行建立新型农村合作医疗制度试点工作，这一政策的出台为提高农民健康保障水平，减轻医疗负担，解决因病致贫、因病返贫的问题开启了希望之门。从 2006 年起，调整相关政策，加大力度，加快进度，积极推进新型农村合作医疗试点工作。到 2008 年，又根据全国新型农村合作医疗工作会议精神，按照增加补助、全面覆盖、巩固提高的总体要求，切实做好 2008 年新型农村合作医疗工作。

作为农村社会保障体系重要组成部分之一的新型农村合作医疗制度，是一项由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。它的实施对于切实提高农民的健康水平，促进农村经济社会发展，消除城乡二元经济结构具有十分重要的现实作用。新型农村合作医疗的启动和发展是一件复杂的系统工程，其运转涉及到参合农民、医疗单位、卫生主管部门及各级政府等多方面的协调。特别是当前保证新农合制度稳定运行的长效机制还没有完全建立起来，实际运作过程中面临的困