导　论

一

户籍制度本指户籍管理制度，是政府职能部门对所辖民户的基本状况进行登记(包括常住人口登记、暂住人口登记、出生登记、死亡登记、迁移登记、变更更正登记等)并进行相关管理的一项国家行政管理制度，其目的在于维护社会治安和提供人口统计资料。但由于我国 1958 年建立的现行户籍制度的影响已远远超出了治安管理与人口统计之类的职能范围,而与粮油供应、劳动就业、福利保障、义务教育等等具体社会制度紧密地结合在一起,从而为现行户籍制度衍生出固化公民先天身份、控制人口自由迁移等等附属职能。但这些附属职能在计划经济体制的大背景下很快就喧宾夺主，取代原来的治安管理和人口统计职能而成为户籍制度最重要、最根本的职能。这样,现行户籍制度便不是一个纯粹意义上的户籍行政管理制度，而是以户籍身份制度和人口迁徙禁锢制度为核心的与户籍身份、户籍管理有关的一系列社会具体制度的总称。本书就是在这种意义上理解和使用现行户籍制度的概念的。

户籍制度是国家的行政管理制度，是以法律和政策的形式存在的，因此也是一项行政法律制度。 1911 年清政府颁布的《户籍法》,1931 年国民党政府制定的《户籍法》，都是重要的部门行政法。1958 年全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国户口登记条例》,长期以来一直是规范我国户籍行政管理关系的

主导性法律。这一条例与以前及以后颁布的相关法律、法规、规章、政策结合在一起，共同构建起中国独特的现行户籍法律制度体系。在宪法业已确立“依法治国，建设社会主义法治国家”基本方略的今天，户籍行政管理自然要依法管理，户籍制度改革自然要有法律的支持，改革的成果自然要以法律形式固定下来，制定新的户籍法是大势所趋。实际上，户籍制度的改革过程就是户籍法律不断变更和调整的过程，就是重新制定一部“户籍法”的过程。因此，我们对户籍制度的研究其实就是对户籍法律的研究，从法律意义上理解户籍制度是十分必要的。本文把户籍制度研究和户籍法律研究紧紧地结合在一起，就是基于这样的考虑。此外，现行户籍制度也涉及到公民政治权利平等、身份地位平等、自由迁徙权利等宪法问题，也需要我们从法律的角度去思考和研究。因此，本书中的户籍法概念与户籍制度概念基本上是一致的。

户籍制度在中国源远流长，其最古老的形式可以追溯至西周时期的“习民数”制度。周天子在率百官、庶人举行隆重的籍田仪式之时，总有若干专职官员乘机点校老百姓的数量，这就是不用专门的人口统计手段而知晓民众数量的西周‘习民数’制度。《周礼》中，户籍制度的记载甚为复杂而详尽；“版图”一词中的‘版’字在《周礼》中就是户籍。公元前 685 年，管仲相齐，“参其国而伍其鄙”；“定四民之居”，固定士、农、工、商的职业，禁止人口自由迁徙，使‘奔亡者无所匿，迁徙者无所容’，建立起‘户籍田结’的制度。这可谓为中国历史上户籍制度正式确立的标志。秦献公十年（公元前 375 年），秦国始行‘为户籍相伍’之制，至孝公六年（公元前 356 年）商鞅将之发展为‘什伍连坐’法。西汉实行编户齐民，凡编入国家正式户籍的民户无论贫富，身份地位一律平等，都要向国家提供赋税与兵徭。三国两晋南北朝时期是户籍制度发展史上的混乱时代。一方面，征赋派役户籍制随朝代的迅速变更而变更，户籍有黄、白之分，居民有土、侨之别，更有‘土断’、‘检括’等一系列激烈

的户籍变革活动；另一方面，世袭等级户籍制迅速成长起来并成为户籍史上的一大奇观，兵户、营户、府户、匠户、金户、屯户、牧户、乐户、驿户、伎作户、细茧户、绫罗户、隶户、监户、佛图户等等“杂色役隶之徒”纷纷登台亮相，使古代户籍制度纷繁复杂。北魏太和九年（485 年）孝文帝始行均田制，征赋派役户籍制从此走上了通往繁荣之道路。至唐前期，征赋派役户籍制度走到了极盛，户籍登记的内容也复杂多样，租庸调的征收均以户籍为依据。唐中叶，安史乱后，均田制和租庸调制土崩瓦解。公元 780 年，唐德宗采纳宰相杨炎的建议推行两税法，户籍对国家税赋的重要性降低了，征赋派役户籍制转向衰落。明洪武年间，地籍（鱼鳞图册）从户籍（黄册）中正式独立出来，成为与户籍相对抗的力量。1573 年，张居正推行一条鞭法，身丁税第一次与户籍相分离，户籍的地位就更加降低了。清朝康熙五十一年（1712 年）发布“盛世滋生人丁，永不加赋”的上谕，明确人丁与钱粮脱钩，丁税与户籍分离。雍正年间，摊丁入地风行全国。到乾隆三十七年（1772 年），皇帝发布上谕，永行停止户口编审之例，并要求“户口按籍而稽”。这意味着持续了二千年之久的征赋派役户籍制寿终正寝而人口统计户籍制正式独立。

1911 年初，清政府颁布《户籍法》，第一次用世界上通行户口登记与管理方式来规范户籍制度，但还未来得及实施清王朝便覆亡了。1912 年 3 月 21 日，孙中山领导的中华民国临时政府颁布《中华民国临时约法》，其中第 6 条第 6 款规定：“人民有居住迁徙之自由”。中国人民从此有了受宪法保护的居住自由和迁徙自由。1931 年 12 月，国民党政府颁布《户籍法》，恢复了内战时期废弃了的户口登记制度。1942 年，国民党政府在内政部内设置户政司，专门掌握户籍行政，户籍制度日渐完备。直到今天，台湾当局仍然沿用这一建立在国民自由迁徙基础之上的以统计户口为目的的户籍登记制度。1931 年的《户籍法》历经修改仍然适用于今日台湾。

1951 年 7 月，中华人民共和国公安部颁布了《城市户口管理暂行条例》。这是一部治安户籍法，但其宗旨里还有保障人民居住、迁徙自由的字样。1955 年 6 月 9 日,国务院通过了《关于建立经常户口登记制度的指示》，规定在全国范围内建立经常性的户口统计制度。此时的户籍制度与世界通行的户籍制度甚为接近。从 1953 年开始，农民拥入城市的情况逐渐严重，政务院相继发出了《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》等一大批红头文件，严格限制农村人口向城市迁移。 1958 年 1 月 9 日,全国人民代表大会常务委员会第 91 次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,第一次以法律的形式将新中国成立以来日渐形成的城乡有别的户口登记与迁移制度固定下来。这一条例与以前及以后颁布的相关法律、法规、规章、政策结合在一起,共同构建起中国独特的现行户籍制度体系。《中华人民共和国户口登记条例》的通过，标志着现行户籍制度正式确立。

二

20 世纪末及 21 世纪初的一段时间，是中国历史上波澜壮阔的改革时代。改革是时代弘扬的主旋律。改革从经济领域开始，继而确立了建立社会主义市场经济体制的改革总目标。市场经济并非一种纯粹孤立的经济管理体制，它是与整个社会的方方面面密切相关、不可分割的。因此，以市场化为取向的经济体制改革也对其他领域内的一些陈旧过时的地方提出了变革要求。邓小平同志说“:改革是全面的改革,包括经济体制改革、政治体制改革和相应的其他各个领域的改革。’[①] 位于社会领域和行政管理领域内的现行户籍制度原本就是计划模式与计划思维的产物，与计划经

① 《邓小平文选》第 3 卷,第 237 页。

济体制有高度的适应性，但离市场经济的基本要求却有很大的距离。现行户籍制度固定着城乡社会成员不完全平等的社会身份，与市场经济对其活动主体地位一律平等的要求格格不入；现行户籍制度阻碍社会成员自由流动，与市场经济对劳动力自由流动的需要不符合 现行户籍制度严格控制城市人口的增长,制约着城市化进程的推进；现行户籍制度在城乡社会成员的经济交往、教育、工作、生活、婚姻等等方面都存在着许多不利的影响。随着经济体制改革的日渐深入，现行户籍制度对市场经济要求的不适应之处日益明显，越来越成为建立社会主义市场经济体制和发展生产力的障碍。甚至可以说，现行户籍制度是计划经济体制的最后一座堡垒。因此，现行户籍制度急需变革。改革现行户籍制度既是建设社会主义市场经济体制的要求,也是解放生产力、发展生产力的需要。

正如改革的大业需要改革的理论进行指导一样，户籍制度改革的实践也离不开户籍制度改革理论对它的支持。只有了解户籍制度的内容、范围和运作程序,只有认识现行户籍制度的目的、功能和产生背景,才能探究出户籍制度的本质属性和一般特征,才能为新型户籍制度的建设寻找最基本的立足点；只有了解户籍制度起源、发展与变化的历史过程，只有把握户籍制度演变的内在规律,才能比较准确地预测户籍制度的未来,才能为户籍制度改革指示明确与正确的方向；只有详尽地了解现行户籍制度的主要弊端，只有全面地认识现行户籍制度对市场经济要求的不适应之处，以及这些弊端与不适应之处产生的原因，我们才能确定户籍制度改革的基本目标和基本途径，才能为户籍制度的成功变革设计出真正有效的行动方案。现行户籍制度的涉及范围极广，需要改革的弊端多种多样,因而户籍制度改革并非一件简单到各个地方(不管是一个省,一个市,还是一个县,一个镇)都可以说干就干的小事情(90 年代初许多地方流行出卖城镇非农业户口的风潮，基本上都

是在‘户籍制度改革’的名义下进行的),而是一项牵一发而动全身的极其复杂的系统工程。由于一段时间以来，理论界对户籍制度改革的必要性、重要性和紧迫性缺乏应有的认识，户籍制度改革的理论研究远远滞后于户籍制度改革的具体实践，未能给户籍制度改革提供必要的理论指导，以致使不少户籍制度改革的尝试均误入了进退维谷的歧途。因此，在这种条件下，如何建立并完善一整套比较系统的户籍制度改革的理论就成为摆在我们理论工作者面前的一项十分紧迫的课题。本书便是在这一时代背景的要求下对这一课题而作的一次粗浅的尝试性探索。

三

现行户籍制度确立于新中国建立不久的 50 年代,是当时农村人口大规模地向城市迁移而城市的就业、住房、教育等设施又不胜负荷等特定历史情势的结果。因此，不管现行户籍制度今天的状况和日后走向如何，只要我们以历史唯物主义的眼光而不以抽象的公平、正义观来看问题，就不能否认现行户籍制度产生及其存续的合理性与必要性。因为在当时历史条件下是难以想出更好的办法来解决农村—城市的综合性危机的，处于计划思维观念支配下的决策者也就只能得出以户籍手段实行城乡隔离以保住一头的结论。如果说计划经济体制的产生与存续对于新中国是历史的必然的话，那么以人口迁徙禁锢和城乡身份世袭为主要特征的现行户籍制度的产生与存续也是历史的自然进程所决定的，是不以任何人的主观意志为转移的。正如我们今天向市场经济体制的目标迈进的时候，对计划经济体制的作用不能完全否定一样，在建立新型户籍制度的过程中也不能完全否定现行户籍制度在诸多方面所作的贡献。如果没有与计划经济体制相适应的户籍制度，人口和劳动力就不可能按计划调配，城市人口的机械增长就会失控，粮

油、副食品、燃料就不可能按计划配给,医疗、福利、住房分配就会进入无序状态，一句话，计划体制就不可能跨出经济范围而进入社会生活领域，而没有社会生活领域支持的计划经济体制则是不完善的。以历史发展的观点看来，现行户籍制度对计划经济体制所作的贡献就是对整个国家的发展和社会进步所作的贡献，尽管这种贡献是以一定的社会代价为前提条件的。此外，现行户籍制度在维护社会治安和统计人口方面曾起到了巨大的社会效用。可以肯定的是，如果没有现行户籍制度对户口的严格管理，就不可能有新中国长期以来相当良好的社会治安局面，西方那些没有类似中国户籍制度的国家的犯罪率竟常常是中国的几十倍甚至上百倍（当然中西犯罪率的差异还有更重要的原因，比如社会制度的差异等）。中国每年无须人口普查也有比较明确和准确的人口统计数字，这也是户籍制度的一份功劳。这些众所周知的事实是我们了解认识现行户籍制度的基础和前提，这也是我们之所以说改革现行户籍制度而不是废除现行户籍制度的基本原因。

户籍制度改革不是要否定户籍制度曾经有过的一切业绩及其今天对社会的贡献，更不是要取消户籍制度，而是为了祛除现行户籍制度的弊端，变旧的户籍制度为新型户籍制度，从而使其更好地为建设社会主义的大业服务。改革的对象仅仅在于户籍制度不适应社会主义市场经济体制成长的方面，亦即户籍制度抑制劳动者热情与积极性，束缚社会生产力正常发展的方面。显然，要改革与计划经济体制高度适应的现行户籍制度，首先就必须知道其弊端是什么,在哪里,程度如何,负面影响有多大等等问题,因而也就必须对这些弊端作广泛而深入的揭示与剖析。如果不对这些问题进行大胆的揭示和细致的分析，就不可能探究出户籍制度现有各种弊端产生、发展与起作用的内在机理，就不可能得出行之有效的改革户籍制度的途径、对策与方案，户籍制度改革就会流于空谈。为此，我们在这个环节上花费了很大的笔墨，一一考察与论述了现行

户籍制度诸多弊端的表现和负面影响,与此相对照的是,我们未能对户籍制度正常的主体部分作较多的介绍。本书不是一部系统介绍与阐述中国户籍制度全貌的著作，只是试图在户籍制度改革这一个专题方面作一些适当的探索，故不可能也无必要以较多的篇幅来述及户籍制度的健康部分。这样就很可能给有些读者造成这么一个直觉的印象：似乎本书对户籍制度的否定大大多于对户籍制度的肯定，似乎本书作者对户籍制度及其价值在总体上是持否定态度的。倘若果真如此，容我先作下列说明：

第一,“改革”一词本身就意味着对其对象的总体肯定,而不是否定，文字表述的多少与总体上的态度没有任何必然的关系。虽然病理学家的笔下和医生的眼里全是人体的疾患、病态与不正常,但他们并不是生命与健康的否定者,事实上,他们始终与诗人一道热情赞美与讴歌生命的意义和健康的价值。

第二，改革也是一种革命，对革命的对象不能留情。邓小平说:“改革的性质同过去的革命一样,也是为了扫除发展社会生产力的障碍,使中国摆脱贫穷落后的状态。从这个意义上说,改革也可以叫革命性的变革。”[①] 现行户籍制度束缚生产力发展和影响社会进步的诸多弊端是户籍制度改革的对象,也是革命的对象,因此对这些弊端的揭示和否定必须坚决彻底，必须毫不留情。马克思指出:“一切发展,不管其内容如何,都可以看做一系列不同的发展阶段,它们以一个否定另一个的方式彼此联系着。比方说,人民在自己的发展中从君主专制过渡到君主立宪，就是否定自己从前的政治存在。任何领域的发展不可能不否定自己从前的存在形式”。[②] 在这个意义上讲，我们的改革就是对现行户籍制度的否定。

① 《邓小平文选》第 3 卷,第 135 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,第 169 页。

第三,就现行户籍制度与社会主义的关系而言,不能将两者简单地混为一谈。社会主义中国需要有中国特色的户籍制度，现行户籍制度也的确产生并存续于社会主义的中国之中，但不等于证明现行户籍制度所包含的一切都是社会主义的。中国是一个深受封建思想和小农观念影响的国家，其具体的社会制度中也或多或少地带有封建意识和自然经济的遗迹，现行户籍制度就是这种遗迹较多的一种制度。户籍身份、世袭特权、平均主义、城乡隔离、迁徙禁锢等等其实便是封建意识和自给自足的小农观念在新形势下的一些基本表现。它们决不是社会主义的，决不是社会化大生产和现代商品经济的。我们要祛除这些存在于户籍制度名下的非社会主义成分,决不是为了给社会主义制度抹黑,更不是为了诋毁社会主义制度的优越性,而是为了恢复社会主义制度的本来面目,为了使我们的目前尚欠完善的社会主义制度逐步走向完善。对于如何正确处理现行体制中的弊端与社会主义事业之间的关系，邓小平为我们作出了明确的指示。他说“:如果不坚持改革现行制度中的弊端，过去出现的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而坚决彻底的改革,人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限的希望 ”。①

第四,我们坚持以邓小平同志‘ 三个有利于 ’的标准来判断现行户籍制度内各种安排、各种成分的存废去留问题。凡是有利于发展社会生产力、有利于增强综合国力和有利于提高人民生活水平的制度形式和成分,就是社会主义市场经济所需要的;凡是束缚生产力发展和阻碍人民生活水平提高的制度安排和构成要素，就是非社会主义的,就是市场经济体制不需要,就是我们需要祛除和更新的。这是我们坚定不移的一项原则，是全书立论和分析的基

① 《邓小平文选》第 2卷,第 333页。

础。

由于笔者观察与认识能力有限，因而在许多问题的认识上会发生一定的偏差与错误。在一些容易引起学术争论的问题上，一孔之见所带来的偏颇与谬误是层出不穷的，对我这个初习者来说尤其如此。对本书中所有的偏颇和谬误，笔者将承担不可推卸的责任。为此，笔者热情期待学术界和诸读者的批评、指正，盼望更多的人来共同探讨这一现实课题。

第一章

计划遗产与城乡隔离

假如你们只要求在城邦内实现平等，这样的平等就受到了限制，失去了普遍性，就不成其为原则，而变为一种利害关系。这就不再是平等了，因为这既是平等，又是不平等。一部分人享有权利，另一部分人却没有权利，这是一种特权制度。这样就确立了人的两种截然不同的种类和状况，并由此会派生出一系列别的种类和状况，它必然形成城邦内外人们之间的等级和差异。城邦外的人丧失一切权利，城邦内的人却能享有一切权利。

—— 皮埃尔·勒鲁：《论平等》

第一章

计划遗产与城乡隔离

一提起户口，恐怕每一个中国人都可以谈论一番。中国人与户口之间的联系可谓高度密切。出生后要及时去报户口，进幼儿园要凭户口报名，找工作要有当地户口，谈恋爱时要互相了解户口，大量的票证凭户口发放，大量的待遇由户口决定，移居迁徙时要转户口，死亡以后还要注销户口。户口与每一个中国人息息相关，基本上已到了妇孺皆知的程度。不过，户口现象的背后是户口制度，或者叫户籍制度，其性质是政府用一定的手段管理户口的一种行政管理制度。户籍制度的种类很多，古今中外的户籍制度各不相同。决定我国今天户口现象产生的是户籍制度，是现行户籍制度。现行户籍制度以户口城乡有别、城乡隔离为重要特征，所以我们把它称为二元户籍制度。尽管人们对户口现象十分熟悉，但对现行户籍制度的全貌、实质、运作程序、作用以及来龙去脉有基本了解的人到目前为止还不怎么多。现在就让我们先来看一看现行户籍制度的大致内容以及其产生与演变的过程。

一、城乡壁垒是怎样建筑起来的

今天,户籍制度又称户口制度,户籍管理也称为户口管理;“户籍”与“户口”在许多情况下可以互用,似乎这两个词的含义是等同的。其实在古代这两个词的差别很大，只是在新中国成立后我们才把二者逐渐混为一谈。

何谓“户口”?《辞源》:计家曰户,计人曰口。《词海》(1989 年版)注户与人口的总称:“户口”一词始见于《史记》,在其《高祖功臣侯者年表》中:“天下初定,故大城名都散亡户口可得而数者十二三。”又《萧相国世家》:“汉王所以具知天下阨塞,户口多少,强弱之处,民所疾苦者,以何具得秦图书也。”可见,古代户口的含义(包括《词海》中的含义)就是户数与人口数,相当于今天的人口概念,与数量密切相关,只能问“户口多少”。中国历代均有户口统计活动,在史籍的“户口”项目下全是户数与人口数的统计资料。在清末和民国时期,开始出现“调查户口”“户口调查”“户口编查”“户口清查”“户口登记”等用语,但户口一词仍然是户数与人口数的含义。1951 年 7 月,公安部颁布《城市户口管理暂行条例》,第一次把“管理”一词与“户口”连用,使户口开始脱离“计家曰户,计人曰口”的本义。1958 年 1 月,《中华人民共和国户口登记条例》公布,新的户籍管理制度确立,户口一词就具有了今天国人既家喻户晓却又道不明白的一种新含义。上户口、销户口、改户口、迁户口、批户口、查户口等用语中的“户口”指的似乎是一种特定的以家庭户为单位的人员身份凭证,农业户口、非农业户口、城镇户口、农村户口、商品粮户口、农业粮户口、自理口粮户口等用语中的“户口”指的是其主体身份的类型与性质,户口工作、户口管理等用语中的“户口”指的则是户籍。

何谓户籍?《词海》(1989 年版):登记居民户口的册籍。也就是户口登记簿。中国古代亦称为“户版”“版籍”“丁籍(册)”“黄籍(册)”“籍帐”等。《中国大百科全书》(中国历史卷)的解释为:中国历代政府为掌握户口数量而设置的一种簿籍登记制度。实际上是一致的,只是《中国大百科全书》把户籍作为户籍制度解释而已。可见,户口与户籍的关系十分密切。户口是户籍的内容,户籍是户口的形式;户口是政府实行户籍管理的对象,户籍是政府管理户口的手段。

户籍制度在中国源远流长，其最古老的形式可以追溯至西周时期的“习民数”制度。周天子在率百官举行隆重的籍田仪式并役使庶人无偿劳动之时，总有若干专职官员乘机点校老百姓的数量，这就是不用专门的人口统计手段而知晓民众数量的西周“习民数”制度。《周礼》中，户籍制度的记载甚为复杂而详尽；“版图”一词中的‘版’字在《周礼》中就是户籍。公元前 685 年，管仲相齐；“叁（三）其国而伍（五）其鄙”；“定四民之居”，固定士、农、工、商的职业，禁止人口自由迁徙，使‘奔亡者无所匿，迁徙者无所容’，建立起“户籍、田结”等制度。这可谓为中国历史上户籍制度正式确立的标志。管仲户籍也是中国古代多种户籍制度形式的源头。

秦献公十年（公元前 375 年），秦国始行‘为户籍相伍’之制，至孝公六年（公元前 356 年）商鞅将之发展为‘什伍连坐’法。西汉实行编户齐民，凡编入国家正式户籍的民户无论贫富，身份地位一律平等，都要向国家提供赋税与兵徭。三国两晋南北朝时期是户籍制度发展史上的混乱时期。一方面，征赋派役户籍制随朝代的迅速变更而变更，户籍有黄、白之分，居民有士、侨之别，更有‘土断’、“检括”等一系列激烈的户籍变革活动；另一方面，世袭等级户籍制迅速成长起来并成为户籍史上的一大奇观，兵户、营户、府户、匠户、金户、屯户、牧户、乐户、驿户、伎作户、细茧户、绫罗户、隶户、监户、佛图户等等‘杂色役隶之徒’纷纷登台亮相，使古代户籍制度纷繁复杂。北魏太和九年（485 年）孝文帝始行均田制，征赋派役户籍制从此走上了通往繁荣之道路。至唐前期，征赋派役户籍制度走到了极盛，户籍登记的内容也复杂多样，租庸调的征收均以户籍为依据。

唐中叶，安史乱后，均田制和租庸调制土崩瓦解。公元 780 年，唐德宗采纳宰相杨炎的建议推行两税法，户籍对国家税赋的要性降低了，征赋派役户籍制转向衰落。明洪武年间，地籍（鱼鳞图册）从户籍（黄册）中正式独立出来，成为与户籍相对抗的力量。

1573 年，张居正推行一条鞭法，身丁税第一次与户籍相分离，户籍的地位就更加降低了。清朝康熙五 十一年(1712 年)发布‘ 盛世滋生人丁，永不加赋 ”的上谕，明确人丁与钱粮脱钩，丁税与户籍分离。雍正年间，摊丁入地风行全国。到乾隆三十七年 （ 1772 年)，皇帝发布上谕，永行停止户口编审之例，并要求 “ 户口按籍而稽 ”。这意味着持续了二千年之久的征赋派役户籍制寿终正寝而人口统计户籍制正式独立。

1911 年初，清政府颁布《户籍法》，第一次用世界上通行的户口管理方式和法律形式来规范户籍制度，但还未来得及实施清王朝便覆亡了。1912 年 3 月 21 日，孙中山领导的中华民国临时政府颁布《中华民国临时约法》,其中第 6 条第 6 款规定“: 人民有居住迁徙之自由 ”，中国人民从此有了受宪法保护的居住自由和迁徙自由。1931 年 12 月,国民党政府颁布《户籍法》,恢复了内战时期废弃了的户口登记制度。1942 年，国民党政府在内政部内设置户政司，专门掌握户籍行政，户籍制度日渐完备。直到今天，台湾当局仍然沿用这一建立在国民自由迁徙基础之上的以统计户口为目的的户籍登记制度。1931 年的《户籍法》历经修改仍然适用于今日台湾（有关中国户籍制度史的详情见第八章）。

1949 年，新中国成立后，百废待兴，而最重要最关键的莫过于如何维持新生的政权问题。当时的国内外环境的确不容乐观。在国内，有国民党留下潜伏的大量特务，有尚未剿灭的土匪武装，还有一些不甘于失败的剥削阶级分子，他们时而破坏，时而暗杀，时而骚动，严重地威胁着政权的稳定。在国外，朝鲜战争爆发，美国准备把战火延及鸭绿江西岸，台湾岛上的蒋介石匪帮亦蠢蠢欲动，伺机反攻大陆。在这种背景下，户籍制度的社会治安功能立即被决策者们注意到了。1950 年 8 月，公安部制定了《关于特种人口管理的暂行办法（草案）》，把特种人口管理放在了突出的位置上。接着，1951 年 7 月,公安部颁布了《城市户口管理暂行条例》,这就

意味着新中国的第一部户籍法便成为一部治安户籍法，新生的户籍制度便成为治安户籍制度。为了达到“维护社会治安、保障人民之安全”的宗旨，《条例》规定户口管理一律由人民公安机关执行，公安人员执行任务时，各户不得拒绝；来客住宿超过三日者，须向公安派出所报告 各户均需置备户口簿,按实填写,以备查对 医院除备有户口簿外，须另备住院病人登记簿，病人入院出院时须报告之 旅栈、客店均须置备旅客登记簿,于每晚就寝前,送当地公安机关检阅备查。真是法网恢恢，疏而不漏，防范如此严密的治安保障体系不能不使破坏分子胆颤心惊，望而却步。这部法律为当时的镇压反革命运动发挥了重要作用。尽管这是一部治安户籍法，但其宗旨里还有保障人民居住、迁徙自由的字样。看来，维护社会治安与居住自由、迁徙自由并不矛盾。

1953 年新中国进行了第一次人口普查。声势浩大的普查工作使人口登记的观念深入人心，为全国户口登记制度的建立创造了有利条件。同时，社会经济的迅速发展，也使统计人口日益成为必要。1955 年 6 月 9 日，国务院通过了《关于建立经常户口登记制度的指示》，规定在全国范围内建立经常性的户口统计制度，户口数字应当每年层层上报，最后汇总于内政部。指示的着重点是解决农村户口登记管理问题。同时，户籍制度的治安功能不再被强调，户口登记行政由内务部和地方民政部门主管，城镇公安派出所和乡镇人民委员会办理户口登记，户口统计由内务部汇总，公民的居住、迁徙自由显得较为突出（此时正值宣布中国公民具有居住自由与迁徙自由的 1954 年《中华人民共和国宪法》颁布不久）。但到 1956 年 2 月，国务院又发布指示，把全国的户口登记管理工作及人口资料的统计汇总业务，全部交给公安部门。 1956 年 3 月，公安部召开首次全国户口工作会议。会议通过总结建国后户籍管理工作的经验，统一了认识，明确了户口管理的性质，研究确定了统一的户口簿册证件式样，提出了 1956 年和 1957 年户口管理工

作的具体任务。由于宪法赋予中国公民具有自由迁徙与自由选择居住地点的权利，因而使 1949～1957 年成为我国公民完全能够自由迁徙的时期。1954 年，全国人口自由迁出、迁入为 2200 万人，1955 年为 2500 万人，1956 年为 3000 万人。这些迁移人口既包括东部沿海农民自由前往边疆地区垦荒和农民自由进城就业，也包括国家有计划组织沿海工厂企业内迁而要求的职工随迁。

然而，由于中国人向来没有遵法守法的意识与习惯，以致中国公民的居住与迁徙自由在很大程度上受到影响。而且，无视法律存在的主要还是立法者自己。就在宣称要保障人民的居住与迁徙自由的《城市户口暂行条例》公布不久的 1953 年 4 月 17 日，政务院发出《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，规定未经劳动部门许可或介绍者，不得擅自去农村招收工人。就在立法者们即将对新中国第一部宪法进行表决的 1954 年 3 月，显然是明知宪法草案内容的内务部与劳动部又发出《关于继续贯彻〈劝止农民盲目流入城市＞的指示》，重申对农民向城市流动与迁徙的限制。不过，在 1956 年以前，农民是受城市较好的生活水平的吸引而来到城市的，城市政府对他们的劝阻工作也只重在“说服教育”，迁徙自由并未受到完全意义上的限制。然而，到了 1956 年秋天，情况就发生了突然变化。过激的农业合作化运动与自然灾难结合在一起，使得不少省份粮食大量歉收，农民吃饭成了严重问题。于是，安徽、河南、河北、江苏等省的农民、复员军人和乡、社干部纷纷外流，不少人试图进入城市寻找生存与发展的机会。在这种情况下，1956 年 12 月 30 日，国务院发出了《关于防止农村人口盲目外流的指示》。除了再次强调对农民进行思想教育以外，该《指示》还明确规定工厂、矿山、铁路、交通、建筑等部门不应当私自招用农村剩余劳动力。但《指示》未能达到预期效果，第二年春天农村人口外流的程度更加严重。1957 年 3 月 2 日，国务院又发出《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》，同年 9 月 14 日，国务院再次发出《关