

朱识义 / 著

户籍制度改革的目标是逐步缩小至最终消除农业人口与非农业人口间的各种权益差异。农村土地制度变革是农业社会制度变革的核心。



与农村土地 制度 联动改革 户籍制度



法律出版社 | LAW PRESS

户籍制度 与农村土地 制度 联动改革

朱识义 / 著

法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

户籍制度与农村土地制度联动改革 / 朱识义著. —
北京: 法律出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8207 - 3

I. ①户… II. ①朱… III. ①户籍制度—体制改革—
研究—中国②农村—土地制度—经济体制改革—研究—中
国 IV. ①D631.42②F321.1



中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第167406号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/9.125 字数/216 千

版本/2015 年 9 月第 1 版

印次/2015 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8207 - 3

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

新中国成立后,我国城镇化建设取得了重大成就,但也存在一个较为突出的问题,就是未能妥善解决好农村人口城镇化问题,即农村人口“市民化”速度远远落后于农村土地“城市化”速度。2014年3月,中共中央国务院印发《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》,对未来一段时期我国城镇化建设作出战略部署,决定实施新型城镇化战略。新型城镇化战略的重要内容是决定实施户籍制度与农村土地制度的联动改革。无论是从户籍制度与农村土地制度联动改革所涉及的范围广度来说,还是从户籍制度改革与农村土地制度改革内容的深度来说,户籍制度与农村土地制度联动改革无疑是一项系统工程。户籍制度作为中国社会的一项重要制度安排,肇始于20世纪50年代后期,以严格的户籍管理、“农业人口与非农业人口”的严格区分为核心特征,不同户口享受不同待遇。这种城乡二元分割的户籍制度虽然为新中国的工业化进程作出了巨大贡献,但导致的城乡不公平的弊端也不容忽视。户籍制度改革的目标就是要逐步缩小乃至最终消除基于户籍制度而形成的农业人口和非农业人口之间所存在的各种权益差异。从内容上来说,户籍制度改革必然要涉及就业、教育、社会保障、福利待遇以及政治权利等领域的相关内容。此外,人必定要生活在一定土地上,人口转移也就意味着土地利用方式的转变,因此,户籍制度改革离不开土地利用制度的改革。或者说,户籍制度与土地制度应该联动改革。土地是国家、民族赖以存在的基础,对于农民是命根子。总体上,我国目前还处在以农业为主的社会阶段,占人口最大多数的仍是以农业为生的农民。土地是农业生产

最重要的生产要素,土地制度是农业社会制度中最核心的内容,从这种意义上来说,农村土地制度变革是农业社会制度变革的核心。我国当前的农村土地制度形成于20世纪,无论是土地所有权制度还是土地利用制度的形成,均以农业人口为基础。申言之,农村土地制度是以户籍制度为基础而形成的制度,由此决定了土地制度改革必须与户籍制度联动。

本书从制度联动改革的视角,基于新型城镇化的时代背景,对户籍制度与农村土地制度改革的主要问题进行了理论研究,以提供有益的理论指导。基于此,本书除绪论外,共分为六章。

绪论首先对新中国成立后城镇化的历史进程进行了简要回顾,在将新中国的城镇化历史进程划分为六个阶段的基础上指出了新中国城镇化所取得的历史成就及不足;对国外城镇化实践进行了考察,以期为我国新型城镇化战略重要内容,即户籍制度与土地制度联动改革的实施提供有益的经验借鉴。

第一章从历史变迁的视角对中国户籍制度的历史演变进行了阐述,将我国户籍制度区分为古代户籍制度、近代户籍制度与当代户籍制度三种类型。古代户籍制度的核心特征在于义务本位,基本功能在于征赋派役,具有资源分配职能,户籍制度与土地制度结合紧密,具有很强的管制色彩。近代户籍制度具有过渡性,是古代户籍制度受西方户籍制度影响的产物。当代户籍制度形成于新中国,基本特征在于“农业户口与非农业户口”二元分割性,不同的户口身份享受不同的权益待遇,形成显著的户籍权益差异。当代户籍制度虽然对新中国的工业化进程起过巨大的促进作用,但也是导致僵化的城乡二元社会结构、滞后的城市化进程的重要因素。从历史变迁的视角对户籍制度进行考察的结果表明,户籍制度在人类社会历史进程中具有非常重要的作用,必须根据经济社会发展的历史进程要求及时对户籍制度进行改革。

第二章从中央和地方两个层面对新中国的户籍制度改革实践进

行了分析梳理。中央层面的户籍改革实践依次阐释了“农转非”的户籍改革实践、自理口粮的户籍政策、暂住人口的管理制度、居民身份证制度、当地有效的户口政策、流动人口的居住证制度、小城镇户籍制度的放松、中小城市户籍制度的松动、户籍制度改革的深化等内容。地方层面的户籍制度改革实践依次阐释了广东省、深圳市、河南省、上海市、湖南省等省市的户籍制度改革实践。无论是中央层面的户籍制度改革实践,还是地方层面的户籍制度改革实践,虽然取得了可喜成绩,但依然存在城乡户籍权益(社会保障、就业教育、住房以及计划生育)差异尚未根本消除、户籍制度改革具有以获取人才资源为价值取向的工具性取向特征以及未与土地制度改革联动这三方面的不足。从制度改革实践的视角对已经进行的户籍制度改革实践的理论分析的结果表明,户籍制度改革应当以消除现行户籍权益差异为目标,必须与土地制度尤其是农村土地制度改革相配套,即必须坚持户籍制度与农村土地制度改革联动的原则。

第三章从历史变迁的角度对中国土地制度的历史演变进行了阐述,将中国土地制度区分为古代、近代和当代三个阶段。古代中国的土地制度以唐代为分界线。唐代以前的土地制度与户籍(身份)制度联系较为紧密,两者形成了较强的制度联动,而唐代以后的土地制度基本上以自由流动为特征,基本上不再与户籍(身份)制度发生制度联动关系。近代中国土地制度包括太平天国时期的土地制度、民国时期的土地制度以及新民主主义时期的土地制度。太平天国时期的土地制度以“凡天下田,天下人同耕”为指导思想,以《天朝田亩制度》为核心,规定了按人口平均分配土地的办法。民国时期的土地制度以孙中山先生“平均地权”的三民主义作为指导思想,坚持“土地国有”原则,由国家将土地分配给需要耕种的人,以实现“耕者有其田”目标。新民主主义时期,中国共产党在革命根据地实施的土地政策,以改变封建土地所有制为核心,目标在于实现“耕者有其田”的革命理想。新中国的土地制度经历了土地革命时期、农业合作化时期、

人民公社化时期以改革开放时期几个历史演变过程。土地革命时期的土地制度主要是没收地主的土地,将之分配给农民所有。农业合作化时期的土地制度主要是通过合作化运动,将原来分配给农民所有的土地收归国有,实行集体耕种(利用)。人民公社化时期的土地制度以“一大二公”为特征,当代农村土地制度以集体所有、农民个人(农户)耕种(利用)为基本特征。从历史变迁的角度对中国土地制度的历史演化过程的理论分析表明,土地制度尤其是土地利用制度必须与农业生产力发展状况相适应,必须对与生产力发展状况不相适应的土地制度进行改革。

第四章从现实实践的角度对农村土地制度实践进行了反思。在所有权制度上,农村土地所有权存在所有权主体“虚位”、权能“残缺”、土地范围不明晰、农村土地征用异化等不足。农村土地家庭承包责任制作为农村土地的利用制度的形成,有着深刻的社会历史原因,目的在于改变人民公社时期农村土地利用的低效率问题。农村土地家庭承包责任制虽然从总体上来说适应了我国农业生产力发展水平,大大提升了农业生产效率,但亦存在农村土地资源利用上不经济、投入短期化、难以适应先进农业生产力发展水平的要求等弊端。农村建设用地制度以宅基地制度为核心,宅基地使用制度系以农业户口身份为基础而形成的一种带有福利性质的土地利用制度。农村宅基地这种以计划经济为背景而诞生的土地利用制度,最大的弊端在于宅基地无法进入建设用地流转市场,从而不仅导致了土地资源利用上的低效率,而且限制了宅基地的市场价值,使其难以财产化。从现实状况的角度对农村土地制度进行理论考察的结果表明,农村土地所有权制度与城市国有土地所有权制度相比,存在不公平性,必须进行制度改革;家庭承包责任制作为现行农村土地利用制度的核心,亦存在完善的必要;农村宅基地使用制度与户籍制度密切相关,改革农村宅基地使用制度必须改革农村户籍制度,两者必须形成制度改革的联动,才能取得应有的制度改革效果。

第五章从学理的视角对户籍制度与农村土地制度联动改革的理论基础问题进行了审视。劳动力的转移与土地利用制度有着密切关系,户籍制度改革必须与土地利用制度进行联动改革。户籍制度与土地制度联动改革必须在马克思主义理论的指导下进行,以平等和自由为价值追求。对于户籍制度改革而言,平等价值追求就是要消除目前的户籍权益差异,实现农业户籍和非农业户籍在户籍权益方面的真正平等;户籍制度改革的自由价值追求就是要保障公民享有迁徙自由。户籍制度与土地制度联动改革的最终目标是实现公共服务的均等化。针对当前与现行农业户口与非农业户口二元划分使城乡“二元”社会结构所突出的城镇居民的公共服务享有水平远远高于农村居民的现状,必须推进城乡公共服务均等化,这既是缩小城乡经济社会发展差距、实现社会公平正义的必然要求,也是户籍制度与土地制度联动改革正义要求的应有之义。

第六章从制度构建的视角对户籍制度与农村土地制度联动改革的具体内容进行了探索。户籍制度改革不应当有时间表,但必须有路线图。户籍制度改革的目的是缩小城乡差距,消除农业户籍与非农业户籍权益差异,最终建立一元化户籍制度,为了达到这一制度改革目标,就必须坚持渐进式、系统性、权利本位和法治等原则,借鉴国外有益经验,对包括《宪法》在内的所有户籍法律制度进行完善。土地制度改革主要包括所有权制度、土地承包经营权制度、宅基地使用制度、城乡统一建设用地制度等方面的内容。所有权制度改革的核心是切实保障农民对农村土地所享有的权益,限制地方政府随意征用农村土地;土地承包经营权制度改革的核心是明确土地承包权的流转机制,确保承包经营权的有序流转;宅基地使用权制度改革的核心是明确宅基地使用权的流转,使其能够真正成为农村居民可流通的财产;城乡统一建设用地制度改革必须坚持市场化的价值取向,确保农村集体土地与城市国有土地在利用上处于平等地位。户籍制度与农村土地制度联动改革的配套制度包括教育制度、就业制度、社会

保障制度等方面的内容,这些制度改革的核心是实现城乡一体化的目标,即城乡居民可以享受同样的教育资源,可以享受同样的就业保障政策,可以享受同样的社会保障服务。

户籍制度与土地制度都是社会制度体系中极为重要的制度,户籍制度与农村土地制度联动改革,涉及社会制度体系方方面面的内容,是一项复杂的系统工程。本书基于新型城镇化的背景,从制度改革联动的视角,对户籍制度与农村土地制度改革中的重大问题进行了较为深入的研究,以期能够得出一些有益于户籍制度与农村土地制度改革实践需要的研究结论,为新型城镇化战略的顺利实施,添砖加瓦。

目 录

绪论 新型城镇化背景下户籍制度与农村土地制度联动 改革需求	1
一、新中国城镇化的历史进程	1
二、新中国城镇化的成就与不足	6
三、国外城镇(市)化实践考察	10
四、新型城镇化战略	15
第一章 中国户籍制度的历史变迁	18
第一节 户籍与户籍制度的含义	18
一、户籍的含义	18
二、户籍制度的含义	19
第二节 中国古代的户籍制度	20
一、先秦时期的户籍制度	20
二、秦汉至隋唐的户籍制度	22
三、宋元明清的户籍制度	28
四、古代户籍制度的特征	31
五、传统户籍制度的近代化	34
第三节 当代中国户籍制度的形成	36
一、当代户籍制度的建立	36
二、当代户籍制度的权益差异	45
三、当代户籍制度的制度特征	51
四、当代户籍制度的形成原因	53
五、当代户籍制度的历史意义	56
第四节 当代户籍制度的弊端	58

一、僵化的城乡二元社会结构	58
二、滞后的城市化进程	60
三、身份区隔的公民社会	63
四、封闭的劳动力市场	65
五、权力寻租的腐败空间	67
第二章 户籍制度的改革实践及其反思	69
第一节 中央户籍制度的改革实践	69
一、“农转非”户籍政策的放松	69
二、自理口粮的户籍政策	72
三、暂住人口管理制度	75
四、居民身份证制度	77
五、当地有效户口的户籍政策	78
六、流动人口的居住证制度	80
七、小城镇户籍的放开	82
八、中小城市户籍的松动	86
九、户籍制度改革的深化	89
第二节 地方户籍制度的改革实践	92
一、广东省户籍制度改革实践	92
二、深圳市户籍制度改革实践	96
三、河南省户籍制度改革实践	99
四、上海市户籍制度改革实践	100
五、湖南省户籍制度改革实践	102
第三节 户籍制度改革实践评析	104
一、城乡户籍权益差异没有根本消除	104
二、户籍制度改革具有明显的工具性取向	109
三、缺乏以土地制度为核心的制度改革联动	111
第三章 中国农村土地制度的历史变迁	114
第一节 土地与土地制度的含义	114

一、土地的含义	114
二、土地制度的含义	115
第二节 中国古代农村土地制度的演变	117
一、隋唐以前的农村土地制度	117
二、隋唐时期的农村土地制度	120
三、宋元明清的农村土地制度	121
第三节 中国近代农村土地制度的演变	123
一、太平天国的农村土地制度	123
二、民国时期的农村土地制度	124
三、新民主主义革命时期的农村土地制度	129
第四节 新中国农村土地制度的演变	135
一、土地改革时期的农村土地制度	135
二、初级农业合作化时期的农村土地制度	137
三、高级农业合作化时期的农村土地制度	139
四、人民公社化时期的农村土地制度	141
五、当代中国的农村土地制度	143
第四章 农村土地制度的实践及其反思	155
第一节 农村土地所有权制度	155
一、“虚位”的所有权主体	155
二、“残缺”的所有权权能	158
三、不明晰的土地范围	161
四、农村土地的征用	162
第二节 农村土地家庭承包责任制	166
一、农村土地家庭承包责任制的法律关系	166
二、农村土地家庭承包责任制形成的原因	167
三、家庭承包责任制的制度绩效	171
四、家庭承包责任制存在的问题	173
第三节 农村建设用地制度	177

一、农村集体建设用地制度	177
二、农村宅基地使用权制度	179
第五章 户籍制度与农村土地制度联动改革的学理审视	185
第一节 理论考察:户籍制度与农村土地制度联动改革的	
基础分析	185
一、户籍与土地制度关联的理论框架	185
二、农村户籍与农村土地的制度关联	186
三、户籍与城市土地的制度关联	189
第二节 正义:户籍制度与农村土地制度联动改革的法理学	
审视	189
一、正义理论的历史演进	189
二、正义理论的基本问题	195
三、户籍制度改革的正义要求	201
第三节 公共服务:户籍制度与农村土地制度联动改革的	
政治学审视	206
一、公共服务的理论透视	206
二、城乡基本公共服务供给现状评析	210
三、国外城乡基本公共服务均等化实践考察	213
四、城乡基本公共服务均等化的目标	217
第六章 户籍制度与农村土地制度联动改革机制内容	221
第一节 户籍制度的改革	221
一、户籍制度改革的目标	221
二、户籍制度改革的原则	227
三、户籍制度改革的路径	233
四、《宪法》的修改	235
五、《户籍法》的制定	238
六、重庆市户籍制度改革试点	242
第二节 土地制度的改革	244

一、农村集体土地所有权制度改革	244
二、土地承包经营权流转制度改革	249
三、宅基地使用权制度改革	252
四、城乡统一的建设用地市场	256
第三节 相关配套制度的改革	259
一、教育制度改革	259
二、就业制度改革	261
三、社会保障制度改革	264
参考文献	268
后记	275

绪论 新型城镇化背景下户籍制度与农村土地制度联动改革需求

一、新中国城镇化的历史进程

城镇化,也称城市化,是指随着工业化进程的推进和经济社会的发展,在经济发展上表现为农业在人类社会生产活动中的比重下降而非农业生产活动的比重上升并且非农业产业向城镇聚集的过程;在人口迁转方面表现为农村人口不断向城镇转移的空间转换并且农业劳动力向非农业劳动力转移的趋势。城镇化的核心内容包括:一是人口就业结构的变化;二是经济产业结构的变化;三是城乡空间社区结构的变迁。城镇化具体体现为:一是城镇数量的增加,规模的扩大;二是第二、第三产业不断向城镇聚集;三是农村人口向城镇转移。城镇化是人类社会发展不可逆转的必然趋势,是各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映,是一个国家现代化的主要内容和重要表现。新中国成立后,我国城镇化的历史进程大致经历如下几个阶段。^[1]

第一阶段(1949~1978年)是新中国城镇化的起步时期。新中国成立初期即1949年年底,我国总人口为5.4167亿人,其中只有5765万人居住在城镇,城镇化水平只有10.64%。到1978年年底,全国总人口中城镇人口为1.72亿人,城镇化水平为17.92%。我国城镇化水平从1949年的10.64%上升到1978年的17.92%,平均每年增长0.25个百分点,城镇人口平均每年增长约为396万人。建制市

[1] 李从军著:《中国新城镇化战略》,新华出版社2013年版,第4~7页。

的规模由 132 个增加到了 193 个。这一时期我国实行计划经济为主,重点发展重工业的城镇化战略。重工业发展必然会增强城镇吸收劳动力的能力,提升城镇化水平。“一五”期间,随着 156 个重点项目的开展,不仅原有的老城市,如太原、包头、西安、武汉、大同、成都、洛阳等城市有了一定发展,而且催生了一批新兴工业城市。工业发展带动城市建设,城市规模的扩大必然会增强人口聚集能力,城镇化水平因此得以提升。但是,在这一阶段的后期,随着知识青年“上山下乡”等运动的开展,新中国的城镇化进程受到影响,一度停滞不前。

第二阶段(1978~1984 年)是新中国城镇化的恢复发展期。这个时期,我国城镇化水平提升较快,截至 1978 年,我国城镇化水平已上升到 23.01%,建制市增加至 300 个,建制镇则增至 9140 个,城镇人口每年递增 5.68%,每年的城镇化增长率是 0.85%;乡镇企业吸收非农产业的就业人数达 5208 万人,占全国非农产业就业比重的 30.1%,企业产值达 1245.4 亿元,占全国工业总产值的 16.3%。这一时期城镇化的动力主要来自农村经济体制改革。党的十一届三中全会召开,拉开了农村经济体制改革的序幕,随着家庭联产承包责任制的推行,农业生产力获得极大的解放,农民的生产积极性有了显著提升,农村经济得到了进一步的发展,农村经济体制改革取得了丰硕成果。农业生产的发展不仅为城镇化发展提供了可靠的物质保障,同时也为城镇化的非农业生产提供了充分的人力资源。此外,这一时期由于大量下放干部家属和 2000 多万“上山下乡”知识青年返城,导致城镇人口尤其是大城市人口增长很快。

第三阶段(1984~1992 年)是新中国城镇化的平稳发展期。这个时期,我国城镇化水平较 1984 年提升了 4.45%,达到 27.46%,平均每年的增长率为 0.56%,建制市达到了 517 个,建制镇达到了 1.45 万个,1985 年, GDP 中第三产业占的比重为 24.5%,1992 年, GDP 中第三产业占的比重提高到了 34.3%;1985 年,从事第三产业的就业

人数为 8359 万人,所占就业比重为 16.8%,1992 年,从事第三产业的就业人数增加至 1.3 亿人,所占就业比重为 19.8%。这一时期城镇化的动力主要来源于城市改革。党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,这一决定的通过,标志着经济体制改革的重点由农村转向了城市。自 1984 年 5 月起,国家先后开放 14 个沿海港口城市、设立海南经济特区、开发浦东新区。在企业方面,决定在国有企业中全面推行“拨改贷”,深化企业“承包制”,实施“利改税”等。国家一系列有关城市的经济体制改革,极大地推动了城市的发展。沿海开发开放区域的扩大,城市发展速度的加快必然会带动非农业产业的发展。非农业产业发展,尤其是非农业的劳动密集型产业的发展,必然会极大地扩张非农业领域的就业规模。同时,国家也逐步加快了小城镇户籍制度改革的力度,随着小城镇户籍制度改革的推进,农村人口转化为小城镇人口的人数也随之不断上升,小城镇规模建设步伐加快,城镇化水平因此得以提升。

第四阶段(1992~2003 年)是新中国城镇化的快速发展期。这个时期,我国城镇化水平有了大幅度的提升,平均每年提升 1.19%,到 2003 年,全国城镇化水平达到了 40.53%,建制市达到了 660 个,建制镇 20,226 个。这一时期城镇化的动力主要源自经济体制的市场化改革。1992 年,邓小平发表“南方谈话”,由此拉开了我国社会主义市场经济体制改革的序幕,经济体制改革进入了市场化改革时期。社会主义市场经济体制改革要发挥市场在资源配置中的基础性作用,就城市建设而言,主要是发挥房地产和土地制度的结合。为加快城市建设步伐,提升城镇化水平,全国各地设立开发区,据统计,仅 1992~1993 年,县级以上的开发区达 6000 多个,占地 1.5 万平方公里。开发区所占用的面积比当时城市建设用地总面积还多出 0.16 万平方公里。自 1993 年起,国家推行商业性土地使用权公开招、拍、挂制度,深化了土地市场化改革的力度。1994 年起国家推行城镇住房改革,为房地产市场的兴起和发展提供了契机。同年,国家推行分