

户籍

马福云 著

户籍制度研究： 权益化及其变革

 中国社会科学出版社

户籍

马福云 著

户籍制度研究： 权益化及其变革



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

户籍制度研究：权益化及其变革 / 马福云著. —北京：
中国社会出版社，2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4386 - 8

I. ①户… II. ①马… III. ①户籍制度—研究—中国
IV. ①D631. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 062641 号

书 名：户籍制度研究：权益化及其变革

著 者：马福云

策划编辑：孙武斌

责任编辑：朱赛亮

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

编辑室：(010) 66016392

销售部：(010) 66060275

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：14.75

字 数：200 千字

版 次：2013 年 5 月第 1 版

印 次：2013 年 5 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

序 言

中国现代化发展的主要问题是农村与农民问题，而这一问题的核心就是作为发展主体的广大农村人口在现代化过程中的适应与转型问题。总体而言，中国人口的自然增长率自 20 世纪 80 年代以来已经逐步下降，中国人口增长类型正在由此前的高出生率、低死亡率和高增长率转变为低出生率、低死亡率和低增长率。但是，中国人口的社会结构转型却缓慢得多。中国人口的现代化不仅仅是实现人口数量的低增长，更重要的是提高人口素质、改善人口的经济社会结构、实现人口结构的现代转型。

人口结构的现代转型是建立在社会现代化基础上的，其中不可忽视的重要因素是制度。因为在人口的现代转型中，社会是基础，个人是主体，而制度却是两者之间的必要纽带。一定背景下实施的制度规范着个人行为，制度是社会运行和人口发展的平台与框架，并对其运行发展具有促进或迟滞作用。自新中国成立以来的经济社会结构和人口结构在很大程度上是一定经济基础之上制度诱导塑造的结果。对现代化发展进行社会学研究，重视非经济因素的探讨，就不能忽视对制度的探讨和研究，而户籍制度是其中最重要的制度之一。当代中国户籍制度不仅仅是户籍管理，更重要的是户籍和基于户籍之上的户籍权利、利益配置相关联，形成独具中国特色的、渗透到个人社会生活方方面面的户籍制度体系，即广义的户籍制度。在这一制度体系制约下，户籍演变为个人身份、地位、社会声望等多方面的表征，户籍制度调整不仅仅是户籍管理规范的变革，也包括建立在户籍制度之上的诸多“户籍权益”配置等制度的调整。

从其建构开始，户籍制度的最主要功能就是将人们分为两类户籍性

质：农业户籍和非农业户籍，并配置以不同的资源、权利和利益，由此城乡完全隔离为两个不同世界，只有少数制度化渠道才可以实现从农业户籍到非农业户籍的单向迁移。以户籍制度为基础，通过控制生活资源，国家严格控制城乡流动，以汲取“农业剩余”为国家工业化服务。改革开放之后，经济社会的巨大变迁使得城乡分割的制度体系逐渐瓦解。伴随着户籍制度的松动，农民开始进城从事非农产业，也催生了一个户籍在农村、生产生活在城市，并游离于城乡的特殊“农民工”社会阶层。这实际上打破了过去城乡二元结构，产生了一个三元社会结构。这种三元社会结构已经持续了20多年，至今尚没有弱化的趋势，涌动的农民工大潮依然轰轰烈烈。任何国家的现代化都需要推动农村人口向城市人口的迁移，实现城市化。但是，户籍制度维系着城乡分割的二元社会结构，农民工没有城市户口，就没有对城市生活的归属感与责任感，就不可能融入城市。而1.5亿庞大的社会群体以“过客”心态居住生活在城市，这无疑是对城市的威胁和挑战。2012年，国家发改委组织国家城镇化专题调研，调研组发现“户改几乎遭遇所有市长的反对”。这再次提示我们，户籍改革不仅是制度调整，更是原有城乡利益格局的调整。当前，仅仅简单放开户籍限制，或者在纸面上统称为居民户口，而不改革户籍背后的权益差别，这种改革丝毫没有意义。但是，如何改革将资源、权利、利益大量配置在城市的传统做法，将其逐步向农村倾斜，建构城乡统一、惠及全体公民的社会保障、社会服务与社会福利制度，无疑不仅要突破原有体制与制度制约，还要突破习惯于获取农村劳动力“红利”的传统思维和做法。

本研究将着力点放在户籍制度所附相关权益调整上，在回顾我国古代和近代史上户籍保甲制度的基础上，将我国户籍制度的形成和调整置于我国近代以来所形成的二元经济社会结构体系与国家现代化的背景中进行分析，按照时间顺序，分两个阶段阐释了我国户籍制度及和户籍挂靠在一起的权益分配格局是如何出现、强化和进行调整改革的。通过分析，笔者认为在我国，户籍获得的先天性、户籍变更的严控和户籍的权益化在很大程度上影响着个人在经济社会行为上所进行的自主选择。尽管当前我国户籍制度正在进行调整，但是相对而言，我国户籍制度改革却大大滞后了。到目前为止，我国户籍管理的基本内容和功能依然没有大的变革，户籍制度

仍然是一些权益配置的基本标准之一，尤其是在人口流动性极大的背景下，户籍制度依旧在对我国人口迁移进行着严格的控制，农村人口在权益分配上依然处于劣势，而对人口迁移的控制，使流入城市的农村人口难以获得城市居民地位，造成我国的三元社会结构。我国户籍制度改革仍需在多方面进行深化，以在户籍平等化的基础上推进我国农村人口的非农化过程，改善我国人口的社会结构，加速人口结构的现代转型，最终迈进城乡一体化的现代社会。

目 录

第一章 户籍制度的概念及理论	(1)
一、户籍及户籍制度	(1)
二、户籍制度研究的背景	(9)
三、户籍制度研究文献综述	(11)
四、户籍制度研究的理论铺垫	(28)
第二章 传统社会的户籍制度	(37)
一、古代中国户籍制度	(37)
二、近代中国户籍制度	(55)
三、传统社会户籍制度的启示	(64)
第三章 当代中国户籍制度的建立	(71)
一、户籍管理制度的初建	(71)
二、户籍制度的混乱和恢复	(79)
三、户籍制度建构的动因探究	(89)
第四章 当代中国户籍权益的建构	(99)
一、户籍的权益配置制度	(99)
二、不同户籍性质的权益差异	(105)
三、不同户籍性质群体的社会行动	(117)
第五章 当代中国户籍制度的调整	(131)
一、放松“农转非”政策	(131)

二、从“自理口粮”到“当地有效”户口制	(133)
三、流动人口的暂住证与居住证管理	(137)
四、户籍制度的松动：从小城镇到大中城市	(139)
 第六章 当代中国户籍权益的改革	 (145)
一、户籍权益配置制度的调整	(146)
二、不同性质的户籍权益差异	(158)
三、户籍权益调整后的社会行动	(171)
 第七章 当代中国户籍制度改革的探讨	 (182)
一、户籍制度改革特征	(183)
二、户籍制度改革滞后的原因	(185)
三、户籍制度改革滞后的影响	(190)
 第八章 当代中国户籍制度改革的前瞻	 (198)
一、当代中国户籍制度改革的目标	(199)
二、当代中国户籍制度改革的途径	(202)
三、余论：制度与发展	(208)
 参考书目	 (213)
 附录 1：中华人民共和国户口登记条例	 (220)
附录 2：中国户籍制度变迁年表	(224)

第一章 户籍制度的概念及理论

一、户籍及户籍制度

（一）户口和户籍

一般来说，家庭在法律上被认定为户。但户与家庭有区别，因为户是经济的社会实体，而家庭是生物的社会单位；此外，户可以包括无血缘婚姻关系而居住在一起的人员，而家庭成员必须具有婚姻血缘或收养关系。

户与口连用，始于汉代司马迁所著《史记》，后来历代沿用。《辞海》对“户口”一词解释为：“住户和人口的总称，户有户主，户内每一成员称为一口。”户口指的是户数和户内的人口数。户内的每一成员（即人）称为一口，这里的一口指的就是一人，所以“口”又是人的代称。从对户的含义所作的分析和《辞海》中对户口一词的解释中，可以看出，户是由人组成的社会群体，户内必有人，人是户的生命实体，而人又是以口论计（数）的。因此，中国历代进行户口统计，都区分户多少，口多少，分别进行统计，这是因为户和口是两个不同的概念。

但是户内的人口不是简单的组合，他们彼此之间必须具备一定的关系。一般地，我们将以婚姻、血缘或收养关系立户的称为家庭户，将以业缘关系居住在机关、团体、学校等单位内部和公共宿舍人员称为集体户。由此可见，我们所说的户，既包括家庭户，也包括集体户。而户口登记必须有住址，这里所说的住址，是指长期居住的地址（经常居住的地方），

人只有与住址相结合，经过户口登记机关登记，才能在法律上被认定为具有户口，取得户籍，从而得到法律的认可。^①

户籍本义是指“登记居民户口的册籍”。所谓册籍，现在称为户口登记簿。中国古代的户籍始编于秦献公十年（公元前375年），至唐代逐渐完备，由户部掌握。此后历代相沿，定期分类审编，作为调派苦役、征课赋税的主要依据。清雍正元年（1723年），实行“摊丁入亩”后，户籍失去征调赋税的意义，乾隆三十七年（1772年）遂停止编修。民国时期，国民党南京政府的户籍主要是用来进行人口登记和人口统计的，却被保甲制度的强化实施所遮蔽。新中国成立后的户籍是为适应政府加强经济社会管理的需要而建立起来的。

在本书中，户籍是指基于家庭出身和居住地而确定个人社会身份的名称或符号的标志，在实际社会生活中，户籍通过个人的户口表现出来。在户口与户籍的关系中，户口是户籍的生命实体，居民只有在户口登记部门的户口登记簿上履行登记后，即经过户口登记，才具有户籍，人本身的存在才能得到法律认可。因此，户籍是居民户口的法律凭证，没有履行户口登记，就不能认定为有户口。“漏人漏户”是不合法的。1958年公布的《中华人民共和国户口登记条例》第二条规定：“中华人民共和国公民，都应当依照本条例的规定履行户口登记。”从上述意义上讲，户口与户籍是一致的，两者之间没有本质区别。

（二）户籍制度及户籍管理

顾名思义，户籍制度就是对户口、户籍进行管理的制度，是各级国家管理机构对其辖区范围内的户口进行调查、登记、申报，并按照一定原则进行立户、分类和编制的户口管理制度。当今世界通行的户籍制度是国家

^① 进行户口登记，取得户口户籍是一个自然人取得公民权，成为合法社会成员的前提。在基于户籍进行管理的社会中，没有户籍，就是一个“黑户”、“黑人”，是一个没有身份的人，在行政管理中等于“无”，在法律上就可以认定为不存在。据有关报道，一个生在城市、长 in 城市的姑娘，因没能报上户口，22岁了，还没能成为这座城市的合法居民，失去了上学、就业等一切机会，导致身心健康发展受到极大影响。参见吴朝晖，胡国华：22岁城市姑娘仍是黑户，北京青年报，1998-05-06。

和地区为人口统计需要，根据公民的常住地址，而编户入籍的人口管理制度，主要目的是普查人口、了解国情，为政府决策提供依据。

制度所发挥的作用归根到底要到置身这一制度之中人们的社会行动中去寻找，因为人们对这一制度的理解和解释决定着人们的社会行动。在实际社会生活中，户籍制度所发挥的各种规制作用通过政府有关部门的户籍管理体现出来。

户籍管理是国家行政管理的一项重要内容，国家法律法规明确规定了其主管机关。1958年1月颁布的《户口登记条例》第三条规定：户口登记工作，由各级公安机关主管。城市和设有公安派出所的镇，以公安派出所管辖区为户口管辖区；乡和不设公安派出所的镇，以乡、镇管辖区为户口管辖区。乡、镇人民委员会和公安派出所为户口登记机关。尽管不久发生的“大跃进”及其后的“文化大革命”等政治运动都冲击了法律法规的执行，但这一基本的管辖原则一直延续了下来。

20世纪80年代后，户籍管理得到加强。1989年12月，国务院批转人口普查领导小组、公安部《关于在第四次全国人口普查前进行户口整顿工作的报告》中，提出公安机关要进一步健全户口登记制度和户籍管理机构，已设公安派出所的乡镇应逐步接管户口；未设派出所的，要指定人员分别专管或兼管乡、村两级户口登记和人口统计工作。1995年5月，公安部在《关于完善农村户籍管理制度的意见》中要求建立健全户籍管理机构，充实户籍管理队伍。提出各地公安机关要按照“一乡（镇）一所”的原则，在国家“九五”、“十五”计划期间将乡（镇）公安派出所逐步建立健全起来，配足相应的警力，切实加强农村户籍管理工作；尚未建立公安派出所的乡（镇）可以先组建临时机构负责本乡（镇）的户籍登记管理工作，负责人由民警担任；村（居）民委员会要设立专职或兼职户籍协管员，协助户口登记机关做好辖区内的户籍登记管理工作。

从以上规定可见，公安派出所是户籍管理的主要机构，而村委会和居委会负责辖区内户籍登记的协助管理。在户籍管理的实际操作中，它们是有分工的，村委会和居委会主要负责办理常规人口登记，如出生、死亡、婚姻、分户等基本情况的掌握和证明；而公安派出所则办理正式的手续，负责户口变动的正式登记、户口簿册的管理、身份证的发放，尤其是公安

机关掌握着户籍迁入、迁出的审批权，在审核所需证明材料后，办理正式的证明和迁移文件。村（居）民委员会所办理的各种户籍登记事项在没有公安派出所认可的情况下似乎不能被正式认可。

无论是城镇，还是乡村，户籍管理的基本内容相同，一般包括进行出生、死亡、迁入、迁出四项变动登记，办理暂住或外出人口登记，开具婚姻状况证明，填写人口及其变动情况统计表、人口变动情况审查报告表和非农业人口增减情况统计表，核（换、补）发身份证等。至于户籍管理的具体内容及其办理的具体程序，则因户口性质和类型的差异而有所不同。

就户口性质而言，在我国，户口被分成两种，即非农业户口和农业户口。非农业户口就是城镇（市）户口，原指居住在城镇，并且享受国家计划供应平价商品粮油等的人口。一般来说，非农业户口构成有两大要素：一是居住在城镇，二是享受国家计划供应的平价商品粮油等，其中尤其以第二个要素最具决定性，因实际上国家统计的非农业人口也包括居住在农村却享受国家计划供应平价商品粮油等的人口，他们大多在退休以后，回到农村老家。在社会调查中，这种现象并不少见。在城镇居住的国家正式编制的干部、工人等一般都拥有城镇户口，如县镇政府的正式在编人员，工商、税务、公安、司法、邮电、卫生、教育等部门的编制内工作人员，市属、县属及镇属等企业的正式干部职工。根据婴儿随母落户的原则，^① 在一个家庭中，只要女方属于城镇户口，其子女的户口也属于城镇户口。

在非农业户口中，不少人的户口属于集体户口。所谓集体户口就是居住在机关、团体、学校以及企事业单位内部，或集体宿舍、单身宿舍中的人口，他们并非以个体家庭，而是以集体为单位登记注册的户口。城镇企

^① 1998年7月，国务院批转《公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，其中规定实行婴儿落户随父随母自愿的政策，由此随母落户的做法才被打破。

事业单位比较集中，集体户也比较多，而许多企事业单位都以集体户来立户。^①我国很多政府机关就立为一个集体户，在其名下登记注册的是在其中工作的大多数干部职工，甚至还有已经调离和机关脱离关系的原属于单位的干部职工。根据1958年的《户口登记条例》规定，居住在机关、团体、学校、企业、事业等单位内部和公共宿舍的户口，由各单位指定专人，协助户口登记机关办理户口登记。但设立集体户的单位大多数并没有管理户口的专职人员，至多由负责保卫、治安的人员负责户口变动登记。集体户只在派出所登记入户，一般不再发给单个的户口簿，从派出所的户籍档案上看，集体户并没有特别的标志。而发给家庭住户的户口簿一般都注明为家庭户。

城镇户口的基层管理一般由居委会、单位和派出所进行。家庭户一般由居委会负责进行常规的户籍变动登记，个人需要户籍证明材料也要由居委会开具，而派出所进行户籍变动的正式确认和发放法定户籍材料。集体户一般由所在单位负责进行常规的户籍变动登记，个人需要户籍证明材料也要由单位开具，而同样需要到派出所进行户籍变动的正式确认和取得相应户籍材料。

农业户口是指居住在农村，以农业生产作为其主要职业的人口。国家一般不负责农业人口的粮食供应，仅仅是在发生自然灾害等不测事件时才给予一定救济，其中主要是粮食。农业户口一般由基层村委会协助公安派出所办理，一般由村委会负责协助进行常规的户籍登记和户籍变动登记，而派出所则掌握着户籍及其变动的正式材料。村委会协助登记户口，填报户口报表是沿袭下来的惯例。1958年的《户口登记条例》规定，农业、渔业、盐业、林业、牧畜业、手工业等生产合作社的户口，由合作社指定专人，协助户口登记机关办理户口登记；农村以合作社为单位发给户口簿。一般在合作社时期，农业人口在基层是由大队会计或文书负责登记上报的；在合作社改为人民公社后，仍然由其负责。在人民公社改为乡镇，大队改为村委会后，依然由其负责户籍管理，基本的“管理体系”和管理方

^① 根据1958年的《户口登记条例》规定，同主管人共同居住一处的立为一户（家庭户），以主管人为户主。居住在机关、团体、学校、企业、事业单位内部和公共宿舍的户口可立为一户（集体户）。

法并没有改变。因为户籍管理只是兼职，因此在实际工作中难免不会给予太多重视。

作为村委会成员，会计（或文书）和其他干部一样，要完成上级交给的任务，要处理村里的村民事务，对户籍管理难以严格按照规定及时准确地完成。一般是在有关机构催促时，才短时间整理上报应付差事。笔者在多地进行调查时都发现，派出所掌握的户口数字和村委会的户口数字往往存在出入，有的竟然相差数十人。农村户口管理往往和计划生育的关系密切，因此，村妇女主任一般也会参与户籍相关事务，掌握人口情况。在入户登记中，家中接生时由妇女主任经手核发的准生证是不可或缺的证明材料。

在改革开放之后，尤其是20世纪80年代，越来越多的农民转向集镇务工、经商，在小城镇居住生活。随着乡镇工商业的蓬勃兴起，一方面，国家看到了小城镇迅速发展所带来的积极社会经济效应；另一方面，受我国“积极建设小城镇”城市化道路的影响，1984年，国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》，实施自理口粮户口制。到90年代，又实行了当地有效城镇居民户口制，并将自理口粮户口纳入其中，从而在我国户口类别中创立了一个新类型——“地方城镇户口”。国家设立地方城镇户口的初衷是为了缓解“农转非”控制而对小城镇及其工商业发展带来的瓶颈，同时，让进城农民自理口粮又避免了国家承担粮食补贴等而带来的财政负担。实施当地有效城镇居民户口制，根据需要适当收取城镇建设配套费，可以增加城镇的基建资金，也有利于城镇规模的扩大。

随着自理口粮户口制的实施，尤其是伴随地方城镇户口制和地方城镇户口制的实行，地方城镇户口的数量大大增加。一些管理人员反映主要是受利益驱动的结果。因对政府而言，办理地方城镇户口，可以说明城市化发展水平的提高，还可以收取一定的城镇建设增容费；而办理地方城镇户口的个人也多从自身利益角度考虑。很多地方办理地方城镇户口者大多是在城镇边缘的少地或无地，并已经从事其他非农职业的农民。办理地方城镇户口后，其户口依然在原籍管理，只是改变了户籍类别，由农业户籍转为非农业户籍。当然，也有一些办理地方城镇户口的人不在镇上居住，也没有从事非农职业，户口仅仅“空挂”在那里，人或居住在原农村，或外

出打工。这类人的户口管理往往有较大的难度，有些连人都找不到，更不用说申报人口变动登记等事宜。

在我国户籍管理中，还有特殊的一类户口，称为船舶户口，或者水上户口。这主要是指长期居住在船舶或者水上的船户和船民，他们在水上谋生，四处流动，因此其户口登记为船舶户口。早在 20 世纪 50 年代初，公安部门开始着手建立对水上渔民、船民的户籍管理制度。公安部发出了《关于加强乡村和水上船舶户口登记管理实施意见》，对从事运输生产、捕鱼的船舶户，制发《船民证》；对临时驾船外出从事运输生产、捕鱼的船上渔民，发给《临时船民证》；对从事出海捕鱼的船民，发给《出海捕鱼船民证》，建立对渔民和船民的户口管理。这类户口一般由水上公安派出所管理；在未设水上派出所的地区，在船舶所靠码头所在地的乡镇派出所或者村委会登记入户。

户籍管理内容在派出所和村（居）民委员会之间存在着一定分工。一般地，派出所负责的户口管理集中在办理正式的户口手续和法定证件，其中主要包括户口簿、身份证和各种表格的发放、核实，以及进行户籍档案资料的存放和管理。而村（居）民委员会则完成具体的、最初的户口登记工作，村（居）民委员会的文书一般负责开具婚姻状况证明及填写以下几种有关户籍的表格：出生人口登记表、死亡人口登记表、迁入人口登记表、迁出人口登记表、人口及其变动情况统计表、人口变动情况审查报告表、非农业人口增减情况统计表、计划生育登记表、暂住和外出人口登记表等。

（三）户籍权益

在中国，因新中国成立后各种政治、经济、社会和文化因素的制约，所建立的户籍管理制度不仅仅是对人口的统计和管理，更是与不同户籍的人有关的各种社会权益分配相关，和基于户籍之上的个人和国家的资源、权利和机会的分配相关。目前，中国的户籍制度是与户籍管理相联系的多种制度、法规的集合，它并不仅仅指与户籍登记和户口管理相联系的行为规则、制度及政策本身，还包括基于户籍制度而产生的涉及个人资源分配、利益分享及个人权利义务的各种相关制度法规。因为在我国社会现实中，户籍的意义不仅仅在于人口的登记和管理，而且直接关系到个人的教

育、就业、收入、地位、身份、权益等的差异。如果没有户籍制度安排，这些制度就失去了存在的基础。中国现行的户籍制度大大超过了一般意义上的户籍管理制度，与许多具体的辅助性制度法规结合在一起，形成了中国所特有的一种涉及人们社会生活方方面面的户籍制度体系。

郭书田等认为，我国的户籍管理制度和其他 14 种具体制度政策相联系，共同构成中国特有的城乡分割的户籍制度体系。这 14 种具体制度法规是粮食供给制度、副食品供给制度、燃料供给制度、住宅制度、生产资料供给制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、人才制度、兵役制度、婚姻制度、生育制度。^① 户籍制度本身只是将公民分为农业和非农业两种户口，而这 14 种具体制度使具有这两种不同户口的人具有不同的待遇，形成了不同的利益阶层。户口管理制度本身并不构成社会结构的二元差异，关键在于这 14 种具体的制度所使然。户籍管理制度和这 14 种具体制度政策相结合构成了以户籍管理制度为基础的整体性社会制度，并在中国二元经济体系基础上构建起中国的二元社会体系。这里我们将和户籍制度挂靠在一起的多种权益配置性制度归结为以下四类：粮食、副食品、燃料、住房等生活必需品供应制度，教育、兵役和就业制度，医疗、养老保险和劳动保障制度以及婚姻家庭制度。户籍管理制度和四类辅助性具体利益分配性制度政策相结合构成了中国独特的渗透到经济社会方方面面的整体性户籍管理制度体系，本书所言的当代中国户籍制度即指涉及这一户籍管理制度体系。在这种户籍管理制度体系的制约下，我国的户籍及户籍管理具有了权益配置和身份化的特征。

户籍制度通过将全国居民按居住地的不同划分为城镇市民和农村农民，再附加以不同的利益分配制度和权利配置格局，使户籍权益化，造成截然不同的城乡经济社会体系。户籍制度本是国家行政管理的基本制度之一，但在中国，这种制度却和建构其上的一系列制度相结合并渗透到人们社会生活的方方面面，对人们生产、生活的诸多方面发挥着极为重要的影响。1978 年以后，以市场为取向的改革使中国由计划经济体制逐步向市场经济体制转变。在这种转轨过程中，在计划经济体制下建立起来的诸多管

^① 郭书田，刘纯彬，等．失衡的中国．石家庄：河北人民出版社，1990：29-80.

理制度也逐渐进行调整和改革。这种调改在一定意义上是由政府权力渗透到社会方方面面的统管型管理制度向政府权力有限、个人自负其责的调控型管理制度过渡。在新的社会体制和制度背景下，我国户籍制度也逐渐发生相应转变，建构于户籍制度上的资源分配和权益分享机制也开始进行调整和改革。本研究的主题就是考察现代化背景下新中国户籍制度的形成、演变和改革，在此基础上分析和户籍联系在一起的资源分配和权益分享格局是如何出现、演化和进行调整改革的。

二、户籍制度研究的背景

中国是世界上第一人口大国，中国人口的现代化发展问题也极为突出，中国人口的现代化对中国现代化的实现与否具有决定性意义。近代以来，中国沦为半封建半殖民地社会，我国的人口发展几乎是在无政府管理的状态下自然进行的。不少有识之士也意识到了这一问题，但诸多内外因素的制约使政府无心或无力着手解决。在中华人民共和国建立以后的20世纪50年代，照搬苏联做法，我国也一度搞起了“英雄母亲”，对子女多的家庭给予照顾。而此时，一些有社会责任感的知识分子却敏感地认识到中国人口过快增殖的问题，如马寅初先生曾针对当时过高的人口增长率提出中国人口增加过快的看法。^① 这些言论曾引起政府的重视，1953年，邓小平率先提出“要节制生育”。^② 1955年3月，中共中央发出了《关于控制人口问题的指示》，指出：“节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策问题，在当前历史条件下，为了国家、家庭和新生一代的利益，我们党是赞成适当地节制生育的。”但马寅初的人口理论在不久后却遭到批判。1958年6月，中共中央的机关刊物《红旗》创刊号上刊登了毛泽东的人口观：“六亿人口是决定性的因素，人多议论多，热情高，干劲大。”其后中国的人口、人口增殖过快问题就沉淀下来，并逐渐积累成为制约整个国家和社会

^① 1957年6月，在一届人大四次会议上，马寅初作了题为《新人口论》的书面发言，提出中国人口形势严峻，要采取一些控制措施。1957年7月15日，其《新人口论》在《人民日报》上公开发表。

^② 周恩来：《周恩来选集（下卷）》，北京：人民出版社，1984：230。