

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

# 乡村治理

## 制度建设与社会变迁

——基于西部H市的实证研究

周庆智 等著

中国社会科学出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

# 乡村治理

## 制度建设与社会变迁

——基于西部H市的实证研究

周庆智 等著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理：制度建设与社会变迁：基于西部 H 市的实证研究 / 周庆智等著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 6  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 8494 - 3

I. ①乡… II. ①周… III. ①农村—群众自治—研究—中国  
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 146096 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 安 芳  
责任校对 李 楠  
责任印制 李寡寡

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版 次 2016 年 6 月第 1 版  
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 23.5  
字 数 398 千字  
定 价 86.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话：010 - 84083683  
版权所有 侵权必究

## 前 言

有关乡村治理的学术研究和政策研究，著述颇丰。但问题是，过于宏大、抽象的宏观理论分析与专注于个别经验的微观研究，以及各种建言献策，似乎不能对乡村治理的经验事实带来多大解释力，也就是说，一方面，学术研究进展不大；另一方面，学术研究与政策研究没有连接，与乡村社会变革之间没有发生某种影响关联。因此，搞清楚乡村治理的现状是什么，从乡村治理的经验事实出发，进行理论和实践的思考，并以此推动乡村治理的现代转型，乃是理论研究的实验性与社会变革的实践性的统一。

改革开放以后，乡村社会治理基础发生了结构性的变迁。一方面，治理主体多元化，除了政府，还有基层群众自治组织、基层市场体系、社会组织等；另一方面，政府与社会、政府与市场的关系也发生了改变。最大的变化，就是过去威权治理体系的不断弱化，乡村社会公共空间不断扩大。然而，分化和多元并没有带来基层政府治理规则的变革，并没有使基层政府改变传统的管制社会规则和威权治理模式。

本研究对乡村治理的阐释放在国家与社会关系的视角上。笔者认识到，目前乡村治理研究似乎不太介意乡村社会变迁如何影响国家权力，或者说，与国家权力的互动关系，对乡村治理的现代转型究竟意味着什么。反过来说，不能依靠没有经验依据的想象来规划乡村治理的未来，尤其不能把国家权力排斥在乡村之外。站在现实的基础上来检讨乡村治理和乡村研究的价值，也许更有意义。事实

上,在当前的乡村治理中,一直难以辨识国家权力与社会的边界在哪里,亦即官治与民治的界限在哪里,这也是中国乡村治理体制转型的关键问题所在。国家权力体系与社会自治体系之间规则不明,且国家权力可以任意进入社会领域,社会主体性不存在,社会自治空间非常狭窄。从国家权力与社会变迁的关系中,也许能够更深入地观察当前乡村治理转型面临的挑战和问题。论述难免挂一漏万,但本研究的立论建立在经验和实证上,而且,笔者也深知对经验材料的阐释取决于研究者的立场和角度,并不存在哪一种解释是正确或错误的价值评判,本研究只是试图接近经验事实的本质并给出逻辑因果关系解释,如此而已。

当今乡村治理面对的现实是,基层权威治理的一元化与社会结构的多元化之不适应、分歧、矛盾乃至冲突所带来的失序和失范的治理秩序。在分析乡村治理发展上,这是一个基本的出发点。同时,乡村治理是一个整体,第一,无论是行政关系或是经济社会关系,乡(镇)与村是一个生活共同体和经济社会文化共同体。尽管在研究单位上,可以做出“理想型”的划分,但这只是为了分析的方便。第二,在国家行政体系当中,乡镇政府是国家行政体系的一级,所谓乡镇治理制度异化,也只是国家体制的副产品,也就是说,乡镇政权并没有脱离国家体制控制,它一直是国家行政体系的一个层级。而在乡镇治理体制中,村只是乡镇的下属一级,后者没有自治和自主的公共政策领域。第三,乡村治理的主体有政府、村庄、社会、公民个体等,乡镇政府的治理基础和治理对象就是乡村社会,或者说,作为公共组织的乡镇政府,代表国家权力与乡村社会发生关系,而这种关系主要集中在公共产品供给与公共服务领域方面。

乡村治理问题的根源在于体制,在于体制的权力运作逻辑和实现方式。反过来讲,不从体制上思考乡村治理的转型,就不可能进行一系列制度化机制建设,也不可能让基层政府行为建立在法治基础的框架之内。这是问题之一。问题之二是,关于乡村治理的理论

研究和政策研究是否能够真正与乡村治理结合在一起。现实的情况是，乡镇政府成为学术界所指的矛盾和冲突的源头，乡镇政府是在执行国家的政策，它没有也不可能脱离国家控制，不仅如此，乡镇因为国家的政治、财政支持，不断获得深入乡村社会公共领域的能力和效率。然而，面对这样一个现实，许多理论研究是把乡镇政府描绘为一个可以随意游走于体制内外的怪物——“地方法团主义”“地方政府即厂商”“地方性市场主义”“村镇政府即公司”等。不能把乡镇政权放置在个国家体制当中来进行恰当的思考，这妨碍了对乡村治理的完整研究，事实上，乡镇政权受到的政治和行政约束是制度化和秩序化的，而且它自身的权力就不完整，它只是个国家体制的一个环节而已。

乡村治理变革的关键在于基层政府治理的民主化和法治化。今天乡村治理的现状之形成，根源在于基层权威，变革的主导方也在于基层权威。这个基本事实可以从如下方面理解：第一，一元化的权威治理之存续，有两个制度保障条件：一是经济社会一体化；二是政府或国家垄断资源和资源配置方式。第二，经济社会结构已经发生结构性变化，但基层权威并没有做出适应性调整，不仅如此，还在不断地强化旧体制与旧结构，这使得基层权威成为乡村治理的矛盾和冲突中心。

没那么容易就能够在制度上建构国家、社会组织、村民三者合作互补的共治关系。由于历史因素和现实制约条件，在基层治理实践中，如何在制度上厘清和区分不同主体的权力、责任和能力。这不仅是一个理论问题，更是一个实践问题。事实上，乡村社会结构的变化，带来了治理的新问题，使得传统基层治理体制面临挑战，但新的治理结构的出现或形成是社会分化和社会整合的结果，也就是说，新的治理结构是社会力量博弈的结果，乡村社会治理变革取决于政府能不能调整自己的治理观念和治理思维及方式，更取决于新的社会力量的成长能不能确立在现代法治化基础之上。

另外，乡村治理关系与基层研究分析单位毕竟不是一回事，前

# 目 录

导论	(1)
<b>第一章 乡村治理：国家权力与乡村社会变迁</b>	(21)
一 乡村治理结构	(22)
二 乡村社会变迁	(27)
三 制度建设：政策与推动力	(34)
四 乡村治理转型	(38)
<b>第二章 乡（镇）、村关系：权威治理及其结构形式</b>	(43)
一 治理结构及形式	(43)
二 “行政权支配社会”	(52)
三 权威治理机制与实现形式	(58)
四 乡（镇）、村治理的影响因素	(78)
<b>第三章 乡镇治下的村民自治</b>	(82)
一 村民自治	(83)
二 村党组织领导下的村民自治	(89)
三 村民自治与压力型体制	(98)
四 村级党建	(105)

<b>第四章 社会公正与社会发展：乡村社会保障体系</b> ·····	(114)
一 乡村社会保障体系的结构·····	(115)
二 乡村社会保障的影响因素·····	(128)
三 乡村社会保障服务的“落实”途径·····	(134)
四 现行乡村社会保障的三个缺位·····	(138)
五 社会保障与乡村治理现代化·····	(144)
<b>第五章 地权与治理</b> ·····	(150)
一 土地流转：模式与阶段·····	(151)
二 政府：土地流转的主体·····	(158)
三 农户、私营部门、村组：土地流转的参与主体·····	(162)
四 “四位一体”：土地流转趋向·····	(170)
五 土地流转与乡村经济社会发展·····	(175)
<b>第六章 农村权威</b> ·····	(179)
一 乡政村治·····	(180)
二 传统与现代·····	(187)
三 治理行政化·····	(208)
四 农村权威与社会基础·····	(223)
<b>第七章 乡村秩序：国家与社会关系视野中的维稳体制</b> ·····	(228)
一 乡村维稳二十年·····	(229)
二 压力型考核·····	(236)
三 精细化管理·····	(242)
四 布点式防控·····	(248)
五 “硬壳秩序”及其悖论·····	(254)
六 法的秩序：国家与社会关系的变迁·····	(261)



---

<b>第八章 乡村治理的现状与发展趋势</b>	
——基于问卷调查的实证分析·····	(269)
一 乡(镇)村关系·····	(271)
二 乡(镇)村关系的现状·····	(271)
三 乡(镇)村关系的发展趋势·····	(276)
四 村民自治·····	(279)
五 农村社会保障的现状及其满意度影响因素分析·····	(290)
六 土地制度改革·····	(305)
七 乡村秩序的现状与发展趋势·····	(316)
<b>第九章 公民权与乡村治理的现代转型</b> ·····	(326)
一 公民权与乡村治理变迁·····	(327)
二 权威治理下的农民权利·····	(331)
三 基层社会改革：制度建设与公民权利保障·····	(336)
四 多元权利主体共治的制度化、民主化与法治化·····	(340)
<b>参考文献</b> ·····	(344)
<b>附录 农村地区社会经济发展情况调查问卷</b> ·····	(357)

# 导 论

## —

考察 H 市乡村治理，是集中考察生活当中的乡村治理是怎样的结构和形态。尽管 H 市地处中西部，经济社会发展水平后进，但与东南部发达地区的基层治理比较，在一元化治理的结构和制度上，没有什么本质的不同。也就是说，前者的一元化治理结构几乎没有发生任何有意义的变化，后者只是一元化治理结构因应经济社会的变化做出了一些适应性的调整而已。实际上这个区别没有什么理论上的意义。也就是说，乡村治理的主导力量是乡镇政府，在这方面两者没有任何本质区别，社会结构上的不同，只是表现在社会多样性与利益群体多元化上。

乡村治理不只是一个制度法治化问题，也是一个制度变迁问题，后者甚至更具有本源意义，因为制度的适应性植根于民族性深厚的历史文化资源之中。“一个国家虽然可以建立一个自由的政府，但它没有自由的精神。片刻的激情、暂时的利益或偶然的机会有可以创造出独立的外表，但潜伏于社会机体内部的专制也迟早会重新冒出于表面。”<sup>①</sup> 因此，从基层正式制度变迁层面上，来思考基层治理从传统向现代的转变及其复杂性和适应性问题，事实上是一个“现

---

<sup>①</sup> 托克维尔：《论美国民主》（上卷），商务印书馆 1988 年版，第 67 页。

代性问题”，而且这个问题从来都是一个不见得有什么共识但又非常值得深入阐述的问题，因为这是治理现代化的应有之义。

把基于西方制度文化和法治文化之上的治理理念，直接适用到中国的政府治理和社会治理的实践上，不是一个有意义的问题，原因是：任何国家的治理都是基于本土的历史文化资源上，任何国家的治理都是基于传统和历史之上的治理，换言之，任何的治理都不可能是某一种模式的翻版，也就是说，治理是“地方性”的——民族的、地域的、地方的，治理面对的只是地方性的事实，但它并不否认另一个事实，即治理对制度建构具有一般性意义。换句话说，相对性是指治理的地方差异性，但治理基于一般性的制度意义之上。

对于乡村治理现代化的讨论，本书是在这样一个意涵上展开的，即乡村治理现代化是指传统治理向现代治理转型过程中，发生的制度变迁或转化，这包括现代权威的建构、政治参与的扩大、国家与社会关系的权利意涵等方面的内涵。因此，本书把乡村治理现代化的讨论集中于基层制度变迁或转化上，试图阐述基层治理发展从传统走向现代转化的一般逻辑和一些制度变革的形式，以及现实制度发展中的传统变异，并分析植根于历史文化资源中的乡村治理体系现代化的历史基础和现实条件。

从某种意义上讲，中国的现代性始于近代以来的政治现代化过程，现代政体不同于传统政体的特征主要在于它的权威的合理化、分化（职能）的结构、大众参与——所谓理性化的标志——以及随之而来的实现广泛的目标的能力。历史地看，对基层治理而言，这个政治现代化的进程直到今天还在进行之中。

在讨论中国现代国家形成与现代性构建关系时，孔飞力所著《中国现代国家的起源》一书从中国历史文化资源出发，试图从中国个案思考具有现代民主国家建构的普遍意义。他的知识关怀和价值关怀有别于西方中心主义论者，那就是“在破除一种视中国人无力实现自我转变而只能依靠西方引进现代化的偏见的同时，我们是否无意中又对中国历史形成了另一种偏见，即中国历史上只有那些

已由西方历史所界定的导致现代性的变化才是值得研究的重要变化?”<sup>①</sup> 孔飞力是从中国现代国家形成与现代性构建关系的思考来把握中国政治发展的,从这个立场出发,我们能够把孔飞力的思考角度和叙事方式放在一个讨论中国现代性的恰当位置上。

贯穿于孔飞力著作中的一个主题,现代国家建构的展开是在政治参与、国家对社会的控制以及国家与地方的关系上。而他关注现代性的“中国经验”,是要发掘它的特殊性之中所包含的同中国自身的历史文化资源及其内在逻辑相通的普世性价值和意义。这不仅蕴含着世界对于中国“现代性”构建的影响问题,也涉及了中国的经验和经历对于世界范围现代性构建——亦即作为普世性进程的现代性构建——的意义和影响问题。这个问题意识和知识关怀,使他的讨论跳脱了西方中心主义偏见。

孔飞力以政治参与、政治竞争、政治控制为主轴,将中国现代国家形成及发展的建制议程归结为三组相互关联的问题或矛盾:第一,政治参与的扩展与国家权力及其合法性的加强之间的矛盾;第二,政治竞争的展开与公共利益的维护和加强之间的矛盾;第三,国家的财政汲取能力同地方社会财政需求之间的矛盾。他认为三组问题跨越了朝代鼎革之大变一直存在到帝国晚期,并在帝制崩溃后继续成为20世纪中国现代国家构建时的基本问题。孔飞力分析了晚清现代政治的走向及其失败,也分析了建立现代政治制度的成功及其排斥现代政治的地方,对比晚清与新共和两次现代政治的实践,可以看出现代政治的矛盾之处。现代政治一方面需要扩大政治合法性的基础;另一方面扩大政治参与的目的是建立强大的现代性政治国家,两者在中国被视作手段与目的。<sup>②</sup>

上述讨论与中国学者运用“国家政权建设”(state-making)的视角来分析中国现代国家构建问题具有契合的地方。从国家政权

<sup>①</sup> 柯文:《在中国发现历史》“新序”,《历史研究》1996年第6期。

<sup>②</sup> 孔飞力:《中国现代国家的起源》,生活·读书·新知三联书店2013年版,第5—37页。

建设的视角看，中国的所谓“国家政权建设”乃是由外部压力促成的“历史的惯性”所致，它要解决两个非常迫切的问题：一是社会监控和动员能力；二是国家财税汲取能力。至于明确民众权利以及与国家的权利关系（这是“国家政权建设”的内涵之一），则不为传统和现实所支持，也不那么要紧。新的治理原则——国家与社会的权利关系、公民权利的法律规定等——既没有历史的基础，也没有现实的条件。在此，所谓“国家政权建设”乃是国家至上主义主导的现代化过程。强制性的权力比基于民众同意的税制和规范各种权利关系的法律构建，来得更实在、更有效、更可信。

具体来讲，近代以来以国家权力为中心的基层社会权力结构的重组过程——如税制的改革、基层政权的建立、社会和教育服务等职能的履行，是中国现代国家建构历程的起点。与现代国家建构互为表里，基层政府治理现代化一直与一个有深厚历史渊源的势力在博弈，这个势力就是与国家争夺财税的“中介势力”——胥吏、土豪劣绅、地主等。而近代以来的基层政府治理现代化（它是国家权力强化的必然结果），就是加强国家的财税汲取能力和社会动员能力，但帝制晚期的制度改革没能铲除中介势力，而民国不断向下推进的基层政权“官僚化”（乡镇机构设置）建设带来的却是国家政权“内卷化”（即“经纪化”）。士绅势力退场之后，在场的却是“掠夺性经纪人”，它败坏了国家试图构建的权威统一，恶化了国家与农民的文化联系。其结果，现代国家的税制和规则不能贯彻到底，包括基层政权组织在内，国家政权的公共性规则不能确立下来。

中国共产党通过土地革命彻底埋葬掉这个中介势力。新政权在致力于公民权利和规范的法律构建——事实上是一种大众政治的做法——的同时，是将更大的国家力量投入国家现代化——汲取财税和社会控制能力——的建设上。也就是说，新政权的建设目标：把社会组织起来，加强社会监控和动员能力和国家财税汲取能力。换言之，它没有把政权建设的目标确定在国家与公民之间（基于各种

权利配置规则)的现代关系构建上,进一步讲,发生在中国的国家政权建设并没有朝着构建现代宪政秩序的方向去努力。在权威主义国家观念的主导下,以不同级别的政府之间的管辖权的分割为表征,国家权力向基层渗透与集中只是为了更便于从乡村汲取资源,构建“全能主义”<sup>①</sup>的政治统治而已。

亨廷顿认为,进行现代化的国家,首先是树立权威和积累权力,即一个有强大的权力和权威的政治体系是避免国家陷入动荡和混乱的第一功能——政府控制其人民,然后才能建构起第二个功能——政府控制其自身。反过来说,如果不能完成第一种功能,那么第二种功能就无从谈起。国家权威的建构是现代性的第一步,接下来才是赋予政府以现代性——组织化达到了一定水平的政府建立在自由和公平选举的基础之上。这个现代性建构的逻辑是“人们可以有秩序而没有自由,但他们不能有自由而没有秩序。必须先有权威,然后才能对它加以限制”<sup>②</sup>。从这个逻辑出发,现代性的建构是必须确立在国家权力能够提供有效的权威的基础之上。<sup>③</sup>至于是否完成民主化和公民与国家关系的现代建构,恰好应该包括在随后进行的现代性建构过程之中。亨廷顿认为政治现代化的内容主要有三个方面。第一,政治现代化涉及权威合理化,并以单一的、世俗的、全国的政治权威来取代传统的、宗教的、家庭的、种族的等五花八门的政治权威。第二,政治现代化包括划分新的政治职能并创制专业化的结构来执行这些职能。第三,政治现代化意味着增加社会上所有的大众参政的程度。亨廷顿认为,要达到政治现代化的三个标准,必须首先满足两个前提:一是国家适应性能力增强,不断地推动社会的经济改革;二是国家有能力将新生的社会力量纳入制

<sup>①</sup> 在全能主义(totalism)的模式下“政治权力可以侵入社会的各个领域和个人生活的诸多方面,在原则上它不受法律、思想、道德(包括宗教)的限制”。(邹说:《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》,香港:牛津大学出版社1994年版,第223页。)

<sup>②</sup> 亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,上海译文出版社1989年版,第8页。

<sup>③</sup> 同上。

度之内。

总而言之，政治的现代性是权威的政治秩序的建构、民主化、法治化，或者说，现代性的政治框架基本上是植根于权威合法性来源的变迁之中，现代性的特征是传统精英及统治者的传统合法性的弱化，并在意识形态和制度上确立可以说明统治者与被统治者关系的原则，公民权利与国家权力的结构性关系的规范、政治参与的扩大、政治的开放，等等，此乃一个现代国家建构或政治现代化的基本内涵。对于中国国家治理体系现代化来说，除了“拥有强大、灵活和配合密切的政治体制；高效率的官僚机构、组织完善的政党”<sup>①</sup>外，还有一个公民权利的规范和国家与社会现代关系的重构过程要走。这成为中国基层治理现代化的应有之义。

## 二

从历史上看，新中国成立后，基层治理的发展逻辑是从革命党向执政党的转变。革命攻击一切现存的权力和一切的旧势力，经历新中国成立后的镇压反革命、土地改革等运动，在农村逐步建立起基层权威，恢复了社会经济秩序，为进行国家现代化奠定了前提条件。在建制上，建立新政权，改造旧政权，组织和动员基层民众，参与到新中国的建设上来。

其时，基层政权紧迫的现实目标就是恢复生产为国家现代化积累财富，也就是说，它的目标就是汲取财税和提升社会组织和动员能力。对基层政权来说，就是建构一个高度集权的体制。这个体制以党政一体化为权力基础，以强制性管制为主要管理手段，以权力单一中心和权力运行单向度为治理机制，以政治立场、政治觉悟、政治表现作为任用和评价官员的主要标准。简言之，这是一个政治与行政高度统一治理体系。在这一时期，基层治理强调政治统率一

<sup>①</sup> 亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，上海译文出版社1989年版，第1页。

切，一切工作都服从和服务于政治，政治目标成为政府的主要追求。基于此政治取向，执政党和政府以阶级斗争为纲，把一切工作都纳入阶级斗争轨道，突出和强化政府的阶级统治职能，并以发动群众性的革命化运动作为治理的主要形式。进一步讲，基层治理革命化的核心内容，就是基层政权直接占有绝大多数社会资源，并将这种占有转换成权力分配形式。换句话说，基层治理就是以对绝大部分社会经济资源的所有权和强制性的管理权力的结合，对基层社会进行统治的一种权力形式。因此，基层治理对资源的控制——财税汲取能力，驱使其不断地强化、巩固和扩大权力。

从基层政权的建政过程来透视一下上述政治逻辑以及改造旧制度建立新制度——给旧制度赋予现代形式——的建制是如何贯穿于基层治理革命化之中。

第一，行政权威主导的治理体制机制。行政权威治理需要执政党及其政府对社会进行严格管制。管制是一种支配性和强制性的管理，它具有如下特殊内涵：其一，强调整个社会管理系统必须以执政党及其政府为中心，它是社会的决策中心、资源的分配中心，社会中的一切组织、党派、团体和个人都必须围绕它运转，接受它的有关资源的权威性分配。其二，社会中的一切资源、一切活动都必须听从执政党及其政府的指挥，按其设计的理想目标进行安排，把整个社会强行纳入预设的计划体系。其三，控制是此类管理的最高行动准则，整个管理系统无论是机构的设置，还是程序的安排，抑或手段的选择，都是以便于控制为原则进行组织，而不考虑管理对象的便利。为此，执政党及其政府建立了中央、省、市、县、公社五级党政管理系统，而且还编织了一个严密的计划网，从时间和空间两个维度严格规定一切组织和个人的行为倾向和行动路线，告诉公民什么能干，什么不能干，应该干什么以及何时干什么。其四，指示、指令、命令、强制是执政党及其政府实施管理最常见的手段。政府管理依据的不是法律，而是执政党的政策。为了贯彻其意志，执政党频频下达各种指示、指令、命令，并以强制性手段来推行。



第二，城乡基层管理体制。从新中国成立后到人民公社解体前，中国农村相继经历了农村基层政权建构、合作化改造、人民公社政社合一三个阶段。在此历史进程中，国家权力的下移、深入和渗透是农村社会变迁的根本动力源泉，体现的是规划社会变迁的特点。农村土地制度从耕者有其田、土地入股到集体化；农民从个体农业生产经营到变成公社社员；农村基层政权从乡政并立到政社合一；社会发展战略从新民主主义转向过渡时期，所有这些，都是在国家现代化话语下进行的。国家权力对农村社会的深入、渗透和强制性动员，使得有限的社会资源和各种不利因素得到调动和克服，走社会主义道路成为农村社会的主流和强势话语。在此总体性社会语境下，农村社会结构、社会关系，农民的行为方式、价值观念发生了根本的变化。但是，以政治动员、运动为手段的国家权力的强化，并不能从利益上把农民连接起来。国家权力的下移、深入，是与农村社会的低度整合、城乡关系的失调和农民利益的被剥夺相伴随的。因此，人民公社体制转向后公社体制，就有一种制度变革的必然了。

第三，户籍制度——一元化治理体系的社会结构性条件。户籍制度是指通过各级权力机构对其所辖范围内的户口进行调查、登记、申报，并按一定的原则进行立户、分类、划等和编制。以此作为掌握人口信息、征调税役、分配资源和维护秩序的基础，它是一项涉及政治、经济、军事、文化教育和法律的综合型社会制度体系。与国家工业化的资本积累和计划经济体制、等级社会相适应，户籍制度有利于社会的稳定和管理，也就是说，户口簿不仅成为一种身份的体现，更是一种资源享有权的确认。因此，户籍制度造成公民在事实上的不平等根本原因是户籍制度承载了太多的附加功能，而且，它的功能定位趋向于管理型，而不是社会自主的发展。进一步讲，现代化必须指向的民主权利的构建和确认与之不和谐甚至是对立的，比如利益表达的诉求、政治权利的要求、经济权益的保障，都与威权主义的国家政权建设目标不能调和。以控制公民自由迁徙为基本特征的户籍制度，把全体公民人为地划分为不可逾越