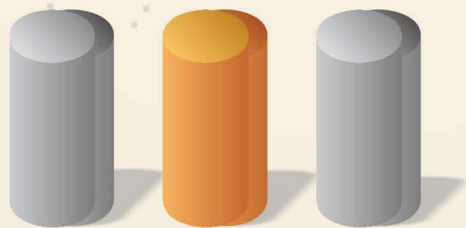


城市化背景下的

户籍制度变迁研究

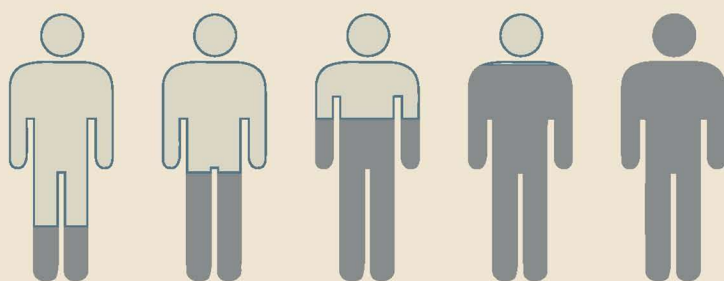
王文录 ○ 著



CHENGSHIHUA BEIJING XIA DE
HUJI ZHIDU BIANQIAN YANJIU

河北人民出版社

责任编辑 李成轩
美术编辑 于艳红
责任校对 付敬华



ISBN 978-7-202-09529-4



9 787202 095294 >

定价：42.00元

河北中青年社科专家五十人工程文库
河北省社会科学学院学术著作出版补贴资助出版

城市化背景下的 户籍制度变迁研究

王文录 ○ 著

河北人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城市化背景下的户籍制度变迁研究 / 王文录著. --
石家庄: 河北人民出版社, 2014. 11
ISBN 978-7-202-09529-4

I. ①城… II. ①王… 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 (2014) 第 269608 号

书 名	城市化背景下的户籍制度变迁研究
著 者	王文录

责任编辑	李成轩
美术编辑	于艳红
责任校对	付敬华

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	石家庄燕赵创新印刷有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	22.5
字 数	315 000
版 次	2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-09529-4/C·303
定 价	42.00 元

版权所有	翻印必究
------	------

序 言

改革开放 30 多年，我国户籍制度走过了一个从完全计划制到基本条件制的发展过程，有效地推动了我国城市化进程，使大批农村人口成为“城市人”，但是，直到今天，我国户籍制度改革仍然是不彻底的，这不仅反映在某些超大城市继续保留着计划制的印迹，而且条件制所设定的“入市条件”仍然比较高，让全国数以亿计的农民工不能成为真正的城市人，难以和自己所工作、生活的城市密切融合。

党的十八大以后，我国各项改革进入了攻坚阶段，为了更好推动城市化、提升城市质量而实施的户籍制度改革越发引人关注。当前，党中央对于户籍制度改革的主要精神是差别化落户政策，但是如何差别化，差别的程度如何确定，直辖市控制人口迁入的尺度如何把握，中小城市、特别是中等城市如何逐步实现人口自由迁移等等，都还需要理论和实践两个层面做出令人信服的回答。

为什么户籍制度改革难，甚至成为我国改革领域难以真正破冰的“堡垒”之一，主要是因为户籍制度背负着沉重的负担，这就是附着在户籍之上的各种福利。长期以来，福利与户籍捆绑在一起，直到今天，在一些大城市、特大城市仍然有明显的表现，致使户籍制度改革已经超出了其本身的范畴，涉及到了教育、就业、社会保障、住房，甚至财政安排等等领域，因此，讨论户籍制度改革，不得不涉及到各种与之相关的福利制度。

《城市化背景下的户籍制度变迁研究》一书，从推动人口城市化的角度，深刻分析了我国户籍制度的变迁过程，针对户籍制度改革深化改革提出了一系列有创新意义的观点，特别是对于与之紧密相关的福利制度的研

究，向我们展示了一条能够使户籍制度走向“破冰”的有效途径，增强了我们对于户籍制度改革的信心，也让更多的农民工看到了落户大城市的希望。本书的研究是严谨的，也是深刻的，更是时效的，相信该书的出版，将会对我国户籍制度改革提供十分有益的借鉴。

目 录

第一章 绪论/1

第一节 问题提出的社会经济背景/1

第二节 户籍制度变迁研究综述/4

第三节 本书要解决的问题/14

第二章 分析的基本理论框架/19

第一节 制度变迁一般理论/19

第二节 本书的分析结构框架/25

第三节 研究方法和资料来源/32

第三章 户籍制度的历史变迁/36

第一节 春秋战国时期的敛收赋税、征集兵员制度/36

第二节 近代警察制度与保甲制制度/38

第三节 新中国成立后的二元户籍制度/39

第四章 国外户籍制度综述/50

第一节 概述/50

第二节 各国(地区)户籍制度/53

第三节 各国户籍制度评述/59

第五章 户籍制度的功能/62

第一节 户籍制度及其产生的经济社会根源/62

第二节 户籍制度的人口登记功能/68

第三节 户籍制度的社会管理功能/74

第四节 户籍制度的福利分配功能/80

第六章 多样化户籍制度改革模式/87

第一节 “亲属投靠”模式/87

2 城市化背景下的户籍制度变迁研究

第二节 “投资入户”模式/90

第三节 “购房落户”模式/93

第四节 “人才引进”模式/97

第五节 “居住证”模式/100

第六节 “务工落户”模式/105

第七章 不同规模城市户籍制度及其改革的差异性/110

第一节 经济水平和福利水平的差异/110

第二节 改革基本导向的差异/115

第三节 准入条件的差异/116

第四节 户籍管理的差异/120

第五节 改革效果的差异/121

第八章 户籍制度改革经验/124

第一节 改革基本经验/124

第二节 改革启示/131

第九章 户籍制度深化改革的动因和基本方向/139

第一节 深化改革的机遇与条件/139

第二节 深化改革的指导思想和基本原则/160

第三节 深化改革的总体思路和基本方向/161

第十章 户籍制度深化改革的构想/165

第一节 改革条件及前景设想/165

第二节 近期改革:降低门槛/167

第三节 远景改革:迁徙自由/172

第十一章 户籍制度与教育制度配套改革/179

第一节 附着于户籍制度之上的教育制度/179

第二节 教育制度对户籍制度改革的制约作用/187

第三节 教育制度配套改革的基本经验介绍/196

第四节 教育制度配套改革的对策建议/202

第十二章 户籍制度与社会保障制度配套改革/211

第一节 社会保障制度/211

第二节	社会保障制度对户籍制度改革的制约/220
第三节	社会保障制度配套改革的对策建议/233
第十三章	户籍制度与就业制度配套改革/240
第一节	就业制度/240
第二节	现行就业制度对户籍制度的制约作用/250
第三节	就业制度的配套改革措施/271
第十四章	户籍制度与财政制度配套改革/281
第一节	财政制度/281
第二节	财政制度对户籍制度改革的影响/287
第三节	财政制度的配套改革/298
第十五章	户籍制度与土地制度配套改革/307
第一节	户籍制度和土地制度的关系/307
第二节	现行土地制度对户籍制度改革的制约作用/314
第三节	现有土地制度改革典型模式/332
第四节	未来土地制度和户籍制度联动改革构想及政策建议/336
参考文献/342	
后记/351	

第一章 绪 论

第一节 问题提出的社会经济背景

近几年，人口城镇化和户籍制度问题再次引起广泛关注，不仅因为户籍制度作为我国经济生活中的一项重要制度，至今也没有在改革的道路上取得令人满意的成果，而且因为我国城镇化和户籍制度正面临着新的经济社会形势。

一、经济持续发展，城乡融合成为趋势

改革开放 30 年，我国经济保持了较高的速度增长，使我国从一个经济短缺的国家走向了一个物质财富比较丰富的国家，我国在总体上开始跨入中等收入国家行列，且已经具备了城市反哺农村、工业支持农业的基本条件，城乡统筹、城乡一体化等发展理念开始从理论走向实践。

据国家统计局统计数据显示，改革开放 30 多年，我国国内生产总值从 1978 年的 3645 亿元，上升到 2012 年的 519322 亿元，年均增长速度达 9.8% 以上。人均 GDP 也有了巨大提高，从 1978 年的 145 美元上升到了 2012 年 6100 美元，年均增长速度超过了 9%。

按照国际上发展阶段的判断标准，一个国家的人均 GDP 达到 3000 美元时，一般被认为达到了中等收入国家水平。我国 2008 年的人均 GDP 超过了 3300 美元，因而可以认为，我国在 2008 年之后总体上开始进入中等收入国家行列。当然，“总体上进入中等收入国家行列”的判断需要明确以下几个问题：一是我国刚刚达到中等收入国家的标准，属于低水平的

2 城市化背景下的户籍制度变迁研究

中等收入国家。二是我国人均 GDP 超过 3000 美元，但其他衡量发展阶段的重要指标，如消费结构、基础设施水平、就业状况等，与其他中等收入国家相比还有很大的差距。三是我国发展很不平衡，既存在着大量的贫困人口，又存在着许多欠发达地区，特别是广大农村地区的经济社会发展水平还比较落后。但是，无论如何，我国人均 GDP 总量毕竟说明了我国已经积累了相当的社会财富，为国家加强对欠发达地区的支持、工业支持农业、城市反哺农村等创造了物质条件。我国已具备了拉动农村经济发展、消除城乡经济差别的物质条件，城市反哺农村和城乡融合已成为一种必然趋势。

二、内需不足，城镇化被看成是解决良策

我国是一个对外贸易依存度较高的国家，根据国家统计局公布的数据，2007 年我国对外贸易依存度已达到 66.20%。因此，美国金融危机爆发后，我国对外贸易受到很大影响，2008 年我国对外贸易进出口总值 25616.3 亿美元，增长率比 2007 年回落 5.7 个百分点。其中出口回落 8.5 个百分点，进口回落 2.3 个百分点。到近两年才有所回升。有关专家研究表明，由于越南、缅甸等东南亚各国最近几年制造业发展很快，劳动力成本比我国更低，产品比我国更具有价格优势，因此，金融危机后，美国、欧洲等西方国家把进口工业品的重心向这些国家转移，我国制造业难以大规模依赖出口，必须在内需方面寻找出路。但是，我国在实施工业化的过程中未能相应地推进城镇化，致使我国农村及农村人口比重过大，而农村消费水平明显较低，造成我国长期以来有效需求不足。尽管最近几年，国家采取了很多措施拉动内需，但并未从根本上解决我国内需不足问题。一方面是正在日趋显现的“产能过剩”，另一方面是内需不足，这种供需之间的矛盾给我国经济的持续发展带来了阴影。要解决这个问题，推动我国经济持续高速发展，必须重新审视和调整城乡关系，提高我国的整体消费需求水平。

提高我国整体消费需求水平的办法有两个：一是直接提高农村的消费需求，二是减少农村人口。很显然，在农村人口比重近 50%，农村人

口规模十分庞大的情况下，短期内迅速提高农村的消费需求水平是不现实的，并且与我国工业化和现代化的发展方向是矛盾的。那么，加快农村人口向城市转移，减少农村人口就成为最佳的解决方案。从这个意义上说，加快人口城镇化关系到我国的内需问题，更关系到我国经济的持续发展问题。

三、“以人为本”思想深入人心，迁徙权受到应有重视

“以科学发展观总揽全局”已经成为我国发展的基本行为准则。科学发展观的核心是“以人为本”，以人为本的思想也正在得到广泛的普及。以人为本思想在社会实践中得到贯彻的一个重要表现就是“公民权利”开始受到应有的重视，其中包括公民居住权、迁徙权、社会保障权等。我国现行《宪法》中没有明确规定公民的自由迁徙权利，这也是未来我国《宪法》修改要涉及的重要问题之一。给予公民迁徙自由的权利是国际公认的一项宪法权利，1948年《世界人权宣言》第13条以及1966年《公民权利和政治权利国际公约》第12条都对迁徙自由作了详尽而明确的规定。最近几年，随着我国政治民主化进程的加快，我国公民的各项权利得到了应有的重视，比如妇女儿童受保护的权利、农民工参政议政的权利等，公民自由迁徙权也开始受到社会各界的广泛关注。2002年全国人大、政协“两会”上就有代表提出应把公民的自由迁徙权写进宪法，随后在全国和地方“两会”上，不断有代表提案涉及公民的自由迁徙问题。

四、城镇化落后于工业化，制度创新势在必行

继续保持经济持续高速增长，加快工业化和现代化步伐，就需要城镇化与之相适应。而城镇化水平明显落后工业化水平，势必会制约工业化和现代化速度，最终会对我国经济发展产生不利的影响。因此，我国面临着加快推进制度创新、推进城镇化，进而实现与工业化基本相适应的历史任务。

我国经济社会发展中出现的各种新特点，对我国经济的未来发展既

4 城市化背景下的户籍制度变迁研究

有有利因素，又有不利因素。利用好有利因素，克服不利因素是我国发展政策的必然选择。从上述四点形势分析中，可以看出，一切矛盾的焦点都指向了我国人口城镇化方面，加快人口城镇化是解决上述问题的关键。但是，我国人口城镇化长期受制于户籍制度，户籍制度已经成为我国推进人口城镇化的重要障碍，加快户籍制度创新已成当务之急。改革开放以后，我国户籍制度一直在不断改革，不断创新，由于政治、经济、社会、文化等因素，我国户籍制度改革虽然取得了一定进展，但没有从根本上消除户籍制度对人口迁移和人口城镇化的制约。因此，在新的形势下，我国面临着户籍制度继续深化改革的历史使命。改革的动力在哪里，具体路径和规则如何选择，如何取得实质性的突破，如何保障人口有序迁移和对经济发展产生积极的作用等等问题，需要从理论和实践两个角度进行研究，并做出实事求是的回答。这些正是本书立题的意义所在。

第二节 户籍制度变迁研究综述

户籍制度改革实践的不断深入，推动了户籍制度和户籍制度变迁的研究。学者们从历史学、人口学、社会学、经济学、法学及行政管理学等不同的视角对我国户籍制度的变迁进行了全面、深入的研究和探讨，研究成果十分丰硕。总体而言，研究内容主要集中于以下几个方面：户籍制度变迁的历史溯源及国别比较；户籍制度变迁的动力机制；现行户籍制度的弊端；户籍制度变迁的经济社会后果；户籍制度变迁的路径选择及户籍制度的“入市条件”。

一、户籍制度变迁历史溯源与国别比较研究

（一）户籍制度变迁史的研究

关于户籍制度变迁史的研究，大致上可以分为近代及近代以前户籍制度的演进研究和新中国成立后户籍制度的形成与发展研究。

对近代及近代以前户籍制度演进及发展的研究。学者们的大部分研

究考论了从春秋战国至近代户籍制度的形成、发展和变化的轨迹。高飞（2003）从法律学的视角研究了明朝户籍制度中的户类身份法和户口迁移法，总结了明朝户类制度的四个主要特征和人口迁徙的两大主要形式，认为身份平等和迁徙自由是社会发展的必然趋势，因此对我国现行户籍制度的改革是大势所趋^①。涂明凤（2006）从行政管理学的视角将秦汉时期的户籍制度作为研究对象，认为当时的户籍制度已经具备了理性化的管理机制，具有控制人口、稳固政权、重农抑商和决策应变四大功能^②。李爱琴（2007）从历史学的视角论述了十六国时期的户籍制度，认为十六国时期主要有四种民户：部落民、坞堡民、州郡民、镇民和营户，而当时户籍登录的主要对象是其中的州郡民^③。曹端波（2008）从社会学的视角探讨了唐代户籍制度管理由严密管理向松弛管理的转型，并认为这一转型促进了人口的流动和乡村民众的自治，导致了以富民为权利中心的新型乡村控制模式的形成^④。

采用经济学视角对特定历史时期户籍制度进行研究的学者也不在少数。他们对户籍制度研究的关注点往往集中于户籍制度产生的经济根源及户籍制度的经济功能等方面。蓝海涛（2000）在对我国户籍制度的历史渊源进行分析后，得出了“中国式的户籍制度”根源于“我国的亚细亚生产方式所孕育的独特历史文化景观和现实国情无法超越千年历史铸就的传统行为”^⑤。可见，我国户籍制度产生的经济根源是我国独特的生产方式和经济行为主体。陈锋（2007）从中国古代户籍制度与人口税的紧密关系入手，详细论述了中国古代不同时期户籍制度的特征及其对人口税征收的影响^⑥。

① 高飞：《明朝户籍制度中的身份法与迁徙法》，中国政法大学硕士学位论文，2003年5月，第15~28页。

② 涂明凤：《秦汉户籍制度的管理机制与功能》，《湖北警官学院学报》2006年第1期，第83~85页。

③ 李爱琴：《十六国时期的户籍制度》，《中山大学学报》2007年第2期，第33~38页。

④ 曹端波：《唐代户籍制度的转型与人口流动》，《贵州工业大学学报》2008年第1期，第80~83页。

⑤ 蓝海涛：《我国户籍管理制度的历史渊源及国际比较》，《人口与经济》2000年第1期，第37页。

⑥ 陈锋：《中国古代的户籍制度与人口税演进》，《江汉论坛》2007年第2期，第51~58页。

6 城市化背景下的户籍制度变迁研究

对新中国成立以后户籍制度的形成及发展研究。既包括对新中国成立以后户籍制度变迁历史阶段划分的研究,也包括对新中国成立后不同历史阶段户籍制度的特征和功能等方面的研究。王素善(2002)从历史学的视角对1949~1978年新中国户籍制度形成与演变的过程进行了历史考察,并详细论述了新中国户籍制度的形成(1949~1956年)、新中国户籍制度的正式确立(1956~1958年)及新中国户籍制度的固化(1958~1978年)的三个阶段^①。江立华(2002)从社会学的视角,认为我国现行的户籍制度源于计划经济体制和传统社会制度的安排以及传统文化的影响,具有明显的地域性、等级性、世袭性和功能多元化的特点^②。胡骏(2007)从法社会学视角,提出了我国现行户籍制度所具有的维护社会秩序、分配经济利益、等级差别性、血缘传承性、附带经济利益性等基本特征在某种程度上均是我国传统户籍制度功能的延续^③。

从经济学视角对新中国成立以后我国户籍制度历史阶段划分的考察,多集中于制度经济学理论和公共政策理论。李红霞(2003)从制度经济学的视角,认为新中国成立以来我国的户籍管理制度可以明显划分为:户籍制度的酝酿和形成(1949~1957年)、户籍制度的建立和巩固(1958~1977年)及户籍制度的弱化(1978年~至今)三个阶段,并认为新中国成立以来我国户籍制度变迁的特征是强制性变迁为主但逐渐弱化,诱致性变迁为辅但逐渐强化。李红霞将1949年后的中国户籍制度作为独立研究对象,认为中国当代的户籍制度继承了传统户籍制度的大部分内核特征,呈现出明显的等级性、地域性、世袭性、社会治安与人口统计合一性特征^④。蓝海涛(2000)从经济学视角,通过将中国的户籍制度与欧美、日本及发展中国家的人口管理制度进行比较,指出我国现行的户籍

① 王素善:《新中国户籍制度形成与演变过程的历史考察(1949~1978)》,中共中央党校硕士学位论文,2002年6月。

② 江立华:《我国古代的户籍制度及其特点》,《北方工业大学学报》2001年第4期,第91~92页。

③ 胡骏:《法社会学视野下中国古今户籍制度之暗合》,《河南省政法管理干部学院学报》2007年第6期,第87~88页。

④ 李红霞:《1949年后的中国户籍制度变迁研究》,华南师范大学硕士学位论文,2003年6月,第13~21页。