

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化人口管理

唐 杰 刘喜文 等 著



 中国人民大学出版社

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化人口管理

唐 杰 刘喜文 等 著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

数字化人口管理/唐杰, 刘喜文等著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(数字化城市管理理论与实务丛书)

ISBN 978-7-300-11530-6

I. ①数…

II. ①唐…②刘…

III. ①数字技术-应用-人口-管理-研究-中国

IV. ①C924.2-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219958 号

数字化城市管理理论与实务丛书

叶裕民 皮定均 主编

数字化人口管理

唐 杰 刘喜文 等 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京山润国际印务有限公司

规 格 160mm×230mm 16 开本

版 次 2009 年 12 月第 1 版

印 张 7.25 插页 3

印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷

字 数 123 000

定 价 24.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

数字化城市管理理论与实务丛书
编委会

顾 问	李东序	陈蓁蓁	李如生	卢英方	武利亚
	张春贵	陈 刚	程连元	赵全保	
编 委	(按姓氏笔画排序)				
	王冬岩	王宝军	尹秀峰	叶裕民	付 博
	冯玉华	皮定均	刘 卉	刘晓玲	刘喜文
	齐建宗	安国平	池海量	杜 颖	李东泉
	李如刚	杨励雅	杨宏山	杨海英	汪 洋
	张永红	张永贵	张茂平	尚 焰	郑 国
	赵晓琳	秦 波	高淑华	唐 杰	桑宏伟
	麻晓晖	麻清源			

推荐序

21 世纪的世界是信息化的世界，是城市化的世界，信息技术与城市化交融将成为 21 世纪中国发展最为绚丽的篇章。

在信息时代，信息化的程度和水平已成为衡量一个国家和地区经济社会发展综合实力和现代化水平的主要标志。信息化成为 21 世纪人类社会谋求共同富裕和共同进步的主要手段。“世界是平的”，世界竞技场被数字化夷为平地，大家在崭新的信息技术平台上全面展开竞争与合作，充分展示和交流独特的智慧与经验，建立新的竞争优势是时代的趋势。

城市管理是城市发展史上永恒的课题，如何运用时代发展的最新技术管理城市、服务社会是城市管理最富有挑战性和创新性的问题。1/4 个世纪的城市化高速成长，加上转型期特有的复杂制度背景，致使中国城市管理面临着世界城市发展史上从未有过的巨大挑战。传统的“部门化”城市管理模式由于信息不对称，缺乏监督制衡机制，导致如下三大弊病：第一，各职能部门“低成本、高效率”与整个城市管理“高成本、低效率”并存，给城市财政增加了巨大压力，大量的城市问题仍然无法解决；第二，突击式、运动式管理，导致政府管理部门与社会民众冲突不断，严重影响和谐社会的构建；第三，以“利益化、表面化、冷漠化”为特征的城市管理病长期存在，城市管理被视为城市发展中问题最多、公众满意度最低的领域之一。

针对传统城市管理的弊病，充分运用数字化城市管理理念进行城市管理流程再造和制度重构，建立全新的数字化城市管理模式是中国所有城市面临的最严峻的挑战。

数字时代赋予中国历史机遇，中国因此得以与发达国家在电子信息技术的创新和应用领域站在同一起跑线上，共同面对新的发展机遇和挑战。如果能够抓住跨越式发展机遇，中国的城市管理水平有望走在全世界的前

列。国家住房和城乡建设部抓住历史机遇，及时在全国推进数字化城市管理模式。2005年，启动国家“十五”科技攻关项目“城市规划、建设、管理与服务的数字化工程”，并选择北京市等10个城市（区）作为首批数字化城市管理试点地区。“十一五”期间，将继续加快数字化城市管理模式的推进步伐，2009年开始在全国范围内推广。

在住房和城乡建设部强有力的推动及各城市政府的努力下，中国城市数字化管理前沿的探索已经可以与世界最先进的城市管理模式相媲美。本丛书作者根据北京市朝阳区等城市（区）数字化管理实践总结提炼出的中国数字化城市管理的Citi-PODAS模式，与2004年赢得美国城市管理创新大奖的巴尔的摩CitiStat模式相比各有优劣，并且富有中国特色和时代特征。

中国数字化城市管理的Citi-PODAS模式可以从技术、机制与制度三个层面根除传统城市管理的弊病，解决当前中国城市管理中的诸多问题，实现中国城市管理的革命性突变和历史性进步。

第一，充分运用现代信息技术构建城市数字化管理信息平台（DC-MIP），彻底解决传统城市管理信息不对称问题，以此为基础进行的标准化管理使城市管理全过程依法执行，并可量化分析与量化评估，使城市管理由粗放走向精细，由混乱走向有序，由传统走向现代。

第二，Citi-PODAS模式建立了城市管理监测系统、决策指挥系统、执行系统分立制衡的管理架构，铲除了传统城市部门化管理弊病产生的根源，即缺乏独立的决策与监督体系。

第三，Citi-PODAS模式充分吸收社会、企业、第三部门、社区及城市居民参与城市管理，并通过诚信评价机制发挥其主动性和积极性，有效推动城市管理由传统的行政管理走向现代城市治理。

第四，贯穿于Citi-PODAS模式运行全过程的“六个天天”机制保障了城市管理由结果导向型向原因导向型转化，在常态管理中根除了城市管理问题积累的可能性，使“突击式管理”、“运动式管理”逐步走向终结。

第五，Citi-PODAS模式通过推动精简机构以及节约各部门信息获得成本，达到部门管理与整个城市管理“低成本与高效率”的统一，很好地解释并解决了传统城市管理的“悖论”。

第六，组织机构权威化是Citi-PODAS模式高效率运行的组织保障，从而使Citi-PODAS模式运行的三大保障体系（技术保障体系、机制保障体系和制度保障体系）逐步形成。

为了及时总结我国数字化城市管理的实践经验，并将其凝练提升为能

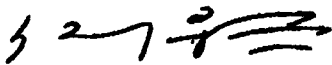
够指导中国数字化城市管理广泛持续推进的理论体系，协助住房和城乡建设部展开全国数字化城市管理的推广工作，中国人民大学城市规划与管理系和北京市朝阳区城市监督指挥中心合作撰写了“数字化城市管理理论与实务丛书”。丛书依照“整体规划、分卷协调、理论先行、实践支撑”的原则编写，是一套集战略性、系统性和应用性为一体的学术论丛。

其战略性，体现在丛书依照现代城市管理的内在规律，高屋建瓴，剖析数字化城市管理的技术与制度创新，归纳提升出一个全新的、适合中国国情的数字化城市管理的理论模式——Citi-PODAS 模式，并从战略层面指出，Citi-PODAS 模式是中国城市管理由传统走向现代的革命性变革。

其系统性，体现在丛书结构完整，对数字化城市管理的理论、国内外经验模式、信息平台建设以及外来人口、社区、市政设施、城郊农村等专业性领域的数字化城市管理进行了系统论述。除了以北京市朝阳区作为主要案例区域外，还大量考察吸纳成都、扬州、深圳、广州等地区的成功经验，赋予丛书普遍性意义。

其应用性，体现在丛书紧密依托全国数字化城市管理先进试点地区的实践和先进经验，强调新模式实施路径的可操作性和相关技术介绍的通俗性，能够为各个层次的读者认识和把握数字化城市管理提供支持。

我相信，“数字化城市管理理论与实务丛书”的出版，必将受到我国各级政府、各级城市信息化管理人员以及相关领域科技人员的欢迎，并且对我国数字化城市管理的理论探索和实践发展起到积极的推动作用。



住房和城乡建设部副部长

2009 年 4 月

数字化人口管理是一个全新的课题,对于我国而言,它更是一项值得长期探索实践的工程。在经济改革不断深入、社会转型不断加快的发展进程中,我国面临的人口管理难题十分突出,在政治体制改革与社会建设相对滞后的背景下,人口基数较大、结构复杂、流动频繁给城市管理带来了巨大的压力。数字化人口管理也正是在这样的历史时期进入实践当中。北京市朝阳区等一些大中城市依托原有的信息化基础,开始了各具特色的探索,并且在短时间内取得了显著的成效,在很大程度上解决或弱化了城市人口管理长期面临的若干难题。

本书的写作,便是对这一进程的阶段性总结,并希望其成为我国数字化人口管理乃至数字化城市管理从探索启动到全面实践的一种见证。作者的研究并非侧重介绍数字化城市管理系统的信息具体技术,而是从人口管理的发展变迁出发,剖析当前人口管理面临的一系列问题,并且从理论和实践两个方面来探讨数字化人口管理对于解决这些实际问题的作用。在这种思路下,数字化人口管理不仅仅是一种技术创新,而且是一种融合了理念创新与制度创新的现代人口管理模式,其内核是三者的相互促进。

全书共7章。第1章主要介绍改革开放以前的人口管理情况,粗略地展现了传统社会人口管理的缘起、内容与特征,并着重分析了新中国成立初期计划经济时期人口管理在国家战略调整背景下的曲折发展。

第2章重点介绍改革开放以来人口管理的发展与困境,主要介绍在工业化与城市化加速、大规模人口流动常规化、人口结构迅速调整的背景下,人口管理理念、内容与方式的不断调整,并由此重点分析了人口管理面临的若干困境。

在第1、第2章的基础上,第3章明确提出数字化人口管理是突破城市人口管理困境的基础和关键,并介绍了数字化人口管理的基本内涵、战略定位,以及中国推进数字化人口管理的进程。

第4章~第6章是本书的案例研究部分,主要介绍了首批全国数字化城市管理试点城市(城区)北京市朝阳区数字化人口管理工作的探索与实践,对其数据库建设、信息管理系统、保障与评价标准体系建设等方面进



行了全面的展现和分析。

第7章基于数字化人口管理的理论分析和北京市朝阳区的实践经验，对数字化人口管理的发展前景及其应该坚持的方向进行了初步探讨，并以此作为对当前各地数字化人口管理实践的政策建议。

本书作为“数字化城市管理理论与实务丛书”中的一本，由中国人民大学城市规划与管理系的研究人员和北京市朝阳区城市管理实践一线的管理人员合作完成。第1、第2、第3、第7章由唐杰执笔，第4、第5、第6章由刘喜文与中国人民大学城市规划与管理系讲师麻清源博士共同执笔，最后由唐杰和刘喜文统改定稿。在本书构思与写作过程中，丛书主编叶裕民教授和皮定均主任给予了全程指导，在此特表示由衷的感谢。

本书写作过程中几经易稿，图表和数据也频繁更换。因为各地数字化人口管理的创新发展实在太快。加之其他条件限制，本书对于许多数字化人口管理工作卓有成效的城市（城区）关注还十分不够，理论分析也不够系统，有待作者在今后的研究过程中予以加强。

最后，感谢中国人民大学出版社公共管理分社的刘晶社长和朱海燕、田芳、徐海艳编辑。她们的辛劳和对于城市管理前沿问题的关注是本书顺利出版的重要保障。

唐杰 刘喜文

2009年8月

目 录

第 1 章 改革开放以前的人口管理	1
1.1 传统中国社会人口管理简述	1
1.2 新中国计划经济时期的人口管理	5
1.3 改革开放前夕我国人口管理的基本特征	12
第 2 章 改革开放以来人口管理的发展与困境	15
2.1 改革开放以来人口管理面临的新形势	15
2.2 人口管理理念的调整	18
2.3 人口管理内容与方式的调整	19
2.4 城市人口管理的困境	34
第 3 章 数字化管理与城市人口管理困境的突破	40
3.1 数字化人口管理的基本内涵	41
3.2 数字化人口管理的战略定位	44
3.3 我国推进数字化人口管理的进程	50
第 4 章 朝阳区数字化人口管理数据库建设	55
4.1 朝阳区人口信息数据库建设的定位	55
4.2 人口信息数据库的设计	56
4.3 人口信息数据库内容建设	60
第 5 章 朝阳区数字化人口信息管理系统	63
5.1 人口信息管理系统开发	63
5.2 人口信息管理系统应用	66
5.3 数字化社区人口管理与服务系统	77



第6章 朝阳区数字化人口管理保障与评价标准体系	84
6.1 数字化人口管理组织保障体系	84
6.2 数字化人口管理完整性评价	87
6.3 数字化人口管理准确性评价	90
6.4 数字化人口管理系统运行稳定性标准	94
 第7章 朝阳区数字化人口管理评价与展望	 95
7.1 朝阳区数字化人口管理系统评价	95
7.2 朝阳区数字化人口管理的经验	99
7.3 数字化人口管理展望	101
 参考文献	 105

第1章

改革开放以前的人口管理

1.1 传统中国社会人口管理简述

人口管理历来是治国安邦的重要组成部分，中国在历史上发展出了一系列人口管理思想，并探索形成了一系列的人口管理制度。

在西周以前，统治者对人口进行集中管理的意识还不强，主要是通过各职能部门侧面、大致地了解人口的基本情况。西周时期，周宣王出于军事需要，曾经进行过人口清查。^① 根据《周礼·秋官司寇第五》，西周设立了掌握户籍的官职“司民”，对生齿（男孩满8个月，女孩满7个月为生齿）以上的人，分性别、分城乡登记于册，每年要对人口的出生和死亡进行登记，以掌握人口自然变动情况，每隔三年进行一次人口核实，按时上报。^②

相对系统的人口管理思想与实践，则出现在春秋时期的齐国，管仲主导的改革对于之后的人口管理影响深远。管仲立足“作内政而寄军令”，以“家”为基本单位，建立了层次分明的行政区划：“五家为轨，轨为之

① 《国语·周语上》的记载充分反映了这一现实，周宣王欲“料民”，仲山父则谏曰：“民不可料也！夫古者不料民而知其少多，司民协孤终，司商协民姓，司徒协旅，司寇协奸，牧协职，工协革，场协入，廩协出，是则少多、死生、出入、往来者皆可知也。”

② 《周礼·秋官司寇第五》曰：“司民掌登万民之数。自生齿以上，皆书于版。辨其中国，与其都鄙，及其郊野，异其男女，岁登下其死生。及三年，大比，以万民之数诏司寇。司寇及孟冬祀司民之日，献其数于王，王拜受之，登于天府。内史、司会、冢宰贰之，以赞王治。”

长；十轨为里，里有司；四里为连，连为之长；十连为乡，乡有良人焉”，并以此对人口进行全面的军事化管理和连坐管理，实行“祭祀同福，死丧同恤，祸灾共之”。同时，管子将人口划分为“士、工、农、商”四类，划定居住区域，明确社会分工，实行身份世袭，正所谓士“就闲燕”，农“就田野”，工“就官府”，商“就市井”。^①与此相应，管仲还提出“禁迁徙，止流民，围分异”，限制人口的流动和自行分家。^②同时，出于扩大兵源，增加赋役等原因，“书社”制度这一更为规范的人口登记制度也建立以来，25家为一“社”，每社逐户、逐口、区分男女老少地进行定期登记和核查。

至战国时期，秦国商鞅变法则初步构建起我国传统社会户政制度的雏形（王太元，1999），其核心思想与措施包括：

其一，建立了初步的人口普查与登记制度。《商君书·境内》曰：“四境之内，丈夫女子皆有名于上，生者著，死者削。”这充分体现了这种登记是不分性别、全面登记且动态更新的。

其二，建立了连坐制度。《史记·商君列传》载：商鞅“令民为什伍，而相牧司连坐。不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚”。这就将家庭、家族成员连坐制度拓展到邻里之间，而且以“法”的形式固定下来。这无疑使民众之间的监督充盈在民众的基本生活空间里。

其三，实行分户管理制度。管仲主导的人口管理政策，是限制分家立户的（“围分异”），但是商鞅则主张强制分户管理，根据《史记·商君列传》等文献记载，秦孝公二年秦国曾颁布《分户令》，规定，“民有二男以上不分异者，倍其赋”，后来在秦孝公十二年进一步规定“令民父子兄弟同室内息者为禁”，也即是说不仅兄弟要分户，而且父子之间也必须分户。这种以一名成年男子为中心的小家庭制度，建立在生产力相对提高的基础上，大大增加了兵役、赋税来源的基数，更强化了国家行政对人的专政。

其四，强化了人口迁移控制与人口吸纳制度。一方面，商鞅将“禁迁徙”制度化，明确规定“民不得擅徙”，如果要迁徙必须“谒吏更籍”，即向相关官吏申请，经批准并办妥手续后才可以迁移，否则应受处罚。同时，官吏必须依法办理迁移手续，否则也要受处罚。另一方面，秦国实行

① 参见《国语·齐语》。

② 参见《管子·四时》。



“徕民”与“捕亡”政策，也即通过给田宅、免兵役等许多优待，大力招徕他国人口，尤其是吸引韩、赵、魏三邻国人口到秦国定居，同时严防百姓逃亡，规定所有未经批准的迁徙、流动均为逃亡，全国官吏、百姓可以随时抓捕并获得奖赏。

其五，建立了初步的暂住人口管理制度。《游士律》规定，“游士在，亡符，居县赀一甲；卒岁，责之”^①，说明商人和四处游说的“士”外出活动必须有相关的“证件”，且必须在暂住的地方登记，如果发现“游士”居留而没有办理相关手续，所在的县要受到处罚。另外，据《史记·商君列传》记载，商鞅规定“舍人无验者，坐之”，要求旅店留宿旅客时必须验看证件，否则，店主与被留宿者同罪。同时，各地遍设关卡，凭“证”出入，商鞅最终被秦惠王抓获处死，正是住店无“验”，过关无“符”、“传”而逃亡失败所致。

其六，建立了初步的人口统计制度。《商君书·去强》曰：“强国知十三数：境内仓、口之数，壮男、壮女之数，老、弱之数，官、士之数，以言说取食者之数，利民之数，马、牛、刍藁之数。欲强国，不知十三数，地虽利，民虽众，国愈弱至削”。“十三数”^②中九项为人口数据，可以反映基本的社会结构。

在此之后，尽管主导秦国变法的商鞅最终成为悲剧性人物，但其思想及其力主的制度与政策却在当时的政治经济与社会环境中生根发芽，几乎贯穿整个传统中国社会，影响深远。秦汉魏晋时期实行的“乡里制”^③、唐朝的“乡保制”^④、宋朝的“都保制”^⑤、元朝的“村社制”^⑥、明朝的“里

① 《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄》对此有记录。

② 十三数指：境内粮仓数、金库数；壮年男子、壮年女子的数目；老人、体弱者的数目；官吏、士人的数目；靠游说吃饭的人数；商人的数目；马、牛、喂牲口饲料的数目。

③ 西汉“乡间居民十里为一亭，亭有长；十亭一乡，乡有三老、嗇夫和游徼。三老掌教化，嗇夫职听讼、收赋税，游徼循禁贼盗”。东汉时，“里有里魁，民有什伍，善恶以告”，“里魁掌一里百家，什主十家，以相检察，民有善事恶事，以告监官”。北魏时实行三长制，“五家立一邻长，五邻立一里长，五里立一党长；长取乡人强谨者”。

④ 五家为一保，四家为一邻，百户为一里，五百户为一乡。每里置正一人。里长的职责是掌“按比户口，课植农桑，检察非伪，催驱赋役”。《唐律疏议·讼律》载：“同伍保内在家有犯，知而不纠者，死罪，徒一年；流罪，杖一百；徒罪，杖七十”。户籍控制更趋严密。

⑤ “十家为一保，选主户有力者一人为保户；五十家为一大保，选一人为大保长；十大保为一都保，选为众所服者为都保长”。保内设置有挂牌，以书其保内户数姓名。同保中如发生“强盗、杀人、放火、强奸、略人、传习妖教、造畜蛊毒”，同保诸家“知而不告，依律五保法”。

⑥ 五十家立为一社。

甲制”^①、清朝的“保甲制”^②以及民国时期的《户籍法》和《保甲条例》，都闪现着商鞅在秦国确立的人口管理思想。

值得一提的是，尽管历代中国统治者对人口迁徙实施比较严格的管制，但并没有从法令上对人口流动严加控制，这与欧洲中世纪封建社会的情形是不一样的。罗马帝国末期，随着北方蛮族入侵，欧洲大批城市衰落，封建王朝的政权设于乡间，实行领地制与封建制度，人口管理主要体现为各片领地上领主对农奴的管理。在这种情况下，出身于社会底层的农奴是绝对不允许离开所在的领地的，是不可以自由流动的。事实上，这一差别也成为中西方城市发展分道扬镳的重要因素（郑也夫，2002：20~31）。

总的来说，历代中国统治者已经建立了相对规范的人口登记、管理和统计制度，涉及人口出生、死亡、流动、迁徙及其社会关系等方方面面的内容，成为传统社会运行的重要组成部分。概括起来，传统中国社会形成的人口管理思想及其制度具有以下特点：

第一，人口管理的根本出发点是筹措人力资本和经济资源，具体来说主要是出于兵役和赋税的需要。这一出发点的重要背景是：一方面，在传统社会，生产力水平较低，不论是行军打仗，还是社会生产，都主要依靠人力完成，人是最宝贵的资源；另一方面，相对国家的地大物博，传统社会人口是稀缺的，这也就不难理解历史上的“徭民”、“捕亡”等人口管理制度了。

第二，将人口紧紧地束缚在土地上，将人口管理通过地域空间进行分割，限制人口流动和迁徙，这与以土地为主的生产方式和自给自足的生活方式相结合，共同强化了区域社会的封闭性。安土重迁是一种文化传统，也是制度安排的结果。不过，限制人口流动和迁徙的方式是有区别的，对人口流动的限制主要是经济和社会关系网络的约束，而对人口迁徙的限制则通常是通过法令等制度手段来完成的。

第三，人口管理的基本单位是“户”，也即家庭，更为具体地说，是以成年男子为中心的家庭。也正因为如此，户籍制度成为传统中国社会人口管理制度的内核，构成中国“家文化”的制度基础。在“家”的内部，也有一套相应的管理结构，而且它在很大程度上与国家管理有共通之处，

① “以一百十户为一里，摊丁粮多者十户为长，余百户为十甲。甲凡十人。岁役里长一人，甲首一人”。明代法律规定，“农业者不出一里之间，朝出暮入，作息之道相互知”。任何人离乡百里，都必须持“路引”，“路引”实际上就是离乡的证明。

② 光绪《大清会典事例·户部》规定，“州县城乡十户立一牌头，十牌立一甲头，十甲立一保长，户给印牌一张，备书姓名丁数，出则注明所往，入则稽其所来”。来路不明者，就要“捉”去治罪。“户有迁移，随时报明，换给门牌。”摊丁入亩实施后，户籍编审停止，保甲制度越来越得到重视。



正所谓“家国同构”。

第四，人口分类、分等级管理，分别实行不同的政策，成为社会分层的基础。春秋时期对“士、工、农、商”的划分，宋朝官户、民户所享受权利的差别，都体现了这一点。

第五，与人口分类、分等级管理这种横向划分呼应，身份世袭制进一步使这种划分保持规范的延续性，巩固了传统社会结构的稳定性。

第六，连坐、联保等一系列制度安排，体现了人口管理制度在维护社会治安、促进社会稳定方面的功能。这些制度使整个基层民众相互监督，极大地影响了民众的社会生活方式，形成了一种社会治安维护网络，加强了国家对人口的控制。

1.2 新中国计划经济时期的人口管理

新中国在人口管理体系建设方面的探索是漫长而曲折的，这一过程贯穿于新中国政治、经济与文化发展的历史当中。新中国在成立初期走上了计划经济的道路，人作为生产者和消费者也不可避免地被纳入“计划”之中。因此，新中国成立初期相对宽松的人口管理，必然只能是昙花一现，而以严格的户籍制度为核心的一系列涉及居民身份、劳动就业、福利保障的管理制度逐渐确立、修正，成为新中国计划经济时期人口管理的主要内容。

1.2.1 迁徙自由：新中国成立初期宽松的人口管理

1949年的中国进入了一个崭新的发展时期，国家政治、经济与社会生活等各方面都随着新中国的诞生而发生深刻变化，人口管理理念与制度也发生了根本性的转变。为了充分地贯彻人民民主专政的执政思想，保证工人、农民等基层民众的政治权利，中国共产党进行了一系列的制度革新，在人口管理方面废除了原有的保甲制度、户籍制度和婚姻制度，中国的人口管理也进入了前所未有的宽松时期。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五条规定：“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。”第六条规定：“中华人民共和国废除束缚妇女的封建制度。妇女在政治的、经济的、文化教育的、社会的生活各方面，均有与男子平等的权利。实行男女婚姻自由。”

可以看到，这些具有时代意义的规定，打破了原有的户口制度，实行男

女平等，弱化了原来的以成年男子为核心的“户”之概念，肯定了人的尊严和基本权利，体现了新生政权关于民主、平等、自由的价值诉求，为政治社会的稳定和国民经济的恢复创造了基础性的条件。其中更具有划时代意义的是，根据这些规定，人口迁徙是自由的，不再受到诸多限制，1954年9月20日第一届全国人大第一次会议通过的中华人民共和国第一部宪法也对此予以保障，其中第九十条明确规定：“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”

1.2.2 复兴户籍：基于国家发展战略的人口管理制度调整

新中国成立初期宽松的人口管理政策很快走到了尽头。新中国的发展尤其是国民经济恢复所面临的一系列问题迫使中央政府调整工作重心，从国家发展战略的角度来革新人口管理制度。

新中国所面临的国际国内环境是十分严峻的。从国际环境来看，以美国为首的西方国家对新中国实行政治上孤立、经济上封锁、军事上包围的策略。同时，国内经济基础十分薄弱，1949年国民收入为358亿元，关系国计民生的重要工业产品产量低下，国民收入中工业的比重为12.6%，重工业的比重仅为3.32%，而当时西方发达国家工业产值占国内生产总值的比重一般都在50%以上。在这种国际国内环境下，为了迅速提高国防能力和经济政治独立能力，巩固新生政权，在霍夫曼定律^①的影响下，加之意识形态的原因，新中国选择了走苏联的道路，在经济上采取优先发展重工业的战略，并直接派生出三大制度安排：统购统销、人民公社和户籍制度^②，其中户

① 霍夫曼定律：工业化的发展水平是与重工业在工业结构中的比例相关的。工业化水平越高的国家，其重工业占工业总产值的比重就越高。事实上，霍夫曼定律是一个统计规律，它并没有提出工业化必须从提高重工业比重起步。

② 根据蔡昉的研究，当时我国工农业产值比约为3:7，工农业人口比约为2:8，是典型的农业国，工业基础非常薄弱。在这种情况下选择走工业化道路，只能通过农业哺育工业，用农业剩余为工业发展积累资金。然而，当时我国的农业生产也十分原始落后，只能靠人力投入，所以国家只能以牺牲公平为代价，将一部分社会成员固定在土地上，让他们从事农业生产。（参见蔡昉：《中国流动人口问题》，15页，北京，社会科学文献出版社，2007）

而同时，为了进一步降低工业发展的成本，国家自1953年起对主要农副产品实行统购统销，阻断城乡产品流通渠道，以确保国家强制性地以较低的价格收购农副产品，并以较低的价格向工业部门的职工供应农副产品，降低其生活成本，进而压低其工资。在此基础上，为了进一步确保农民严格按照政府所要求的品种和数量生产农产品，将生产资源有效地投入到农业生产中去，20世纪50年代末，国家实行农村人民公社化，从而阻断城乡生产要素的流动。

显然，这种经济发展模式以及统购统销和人民公社两大制度的运行，必须一方面确保农业劳动力的供给，另一方面控制城市享受最低生活保障的人数。这就使得国家进一步约束城乡人口、劳动力流动成为必然，而户籍制度也就随之重构。