



渝北文史资料

第十六辑（总第二十五辑）

重庆市渝北区政协文史学习委员会

渝北文史资料

第十六辑（总第二十五辑）

重庆市渝北区政协文史学习委员会

目 录

● 资料集锦 ●

- 渝北区户籍管理制度变迁 罗教喜(1)
- 日臻靓丽和繁荣的渝北城区 周志杰(18)
- 改革开放前的农民生活杂记 唐小光(25)
- 王朴烈士陵园墓碑新志 唐荣国(34)
- 渝北区清理整顿非法金融机构纪略 杨秀明(37)
- 军长王道邦挥泪斩“马谡”
——忆抗美援朝战争中两件难忘的轶事 唐荣国(53)
- 记重庆财政联合培训学校暨中华会计函授校渝北分校
..... 杨秀明(58)
- 建国后江北县主要农作物品种与栽培技术演变简况
..... 刘政权(63)
- 我所在的第二炮兵洲际战略核导弹部队 童述明(66)

渝北区户籍管理制度变迁

罗教喜

渝北区（1995年3月前为江北县）户籍管理制度的变迁，从推翻清朝封建统治，结束中国帝制后，1912年1月1日中华民国成立至1949年9月30日，大致可划分为北洋政府、南京国民政府的两个时期和中华人民共和国成立后（以下简称建国后）1949—1958年自由迁徙期、1958—1978年严格控制期、1978—2009年半开放期的三个阶段。

北洋政府时期是保甲制度与近代警察制度相结合的警察户籍管理制度。

北洋政府时期，军阀混战，在中国境内发生的所有大小战斗577次，虽然未颁布单独的户籍法，还是在1915年颁布了《警察厅户口调查规则》和《县治户口编查规则》，在1916年颁布了《京兆各属户口编查单行细则》。这些规则和细则一方面继承了晚清《户籍法》所确立的个人主义与家族主义相结合的原则，具有近代意义的警察制户籍，它仍然是强调对人户的控制，强调户籍的治安功能。规定清查事项主要有姓名、年龄、男女之别及已未嫁娶、有无子女、居住处所及年限、职业、教育程度、盲哑疯癫及其他残疾、户内人口对于户主之称谓等；另一方面，由于战乱，因此更注重对年龄在20岁到40岁之壮丁、曾受刑事处分者、素行不正或形迹可疑

者、户内杂居多数非家属人者的编查。同时将封建时期的保甲制度与近代警察制度结合起来，进一步发展了清末确立的警察户籍管理制度。北洋政府的户籍管理制度更强调警察的监控作用。无论是户口调查之监督还是具体的户口调查事务均由警察机关负责。由于当时政局动荡、战乱，江北县对北洋政府的规则和细则的执行，虽然大打折扣，但是，对姓名、籍贯、年龄、男女、壮丁等基本情况还是进行了编查。

南京国民政府时期是保甲连坐，强化对民众、乡村，特别是对共产党及其进步力量的控制的户籍管理制度。

1927年4月18日南京国民政府成立后，把“户籍法与清查户口，推行地方自治，作为训政初期的最要工作。在推行乡自治的基础上，参照了英、美、德、日等国户籍及人事登记的法律制度。在4月26日，发出通电宣布：“所有汉口联席会议及中央执行委员会会议产生之机关所发命令，一律否认。”抛弃了孙中山三大革命政策，发出《秘字第一号命令》，通缉共产党首要，继续“清党”，成为一个代表大地主大资产阶级利益的政府。江北县从1927年开始整编乡镇保甲制度，清查户籍人丁，实行联保联座，并制定多种法令，严密控制基层政权，控制老百姓行踪。按照1930年《四川省各县设置户籍人员办法》、《四川省各县政府户籍室组织章程》的规定设立了户籍室，由县政府民政科长兼主任，配科员和事务员，各乡镇设立户籍主任配户籍干事及助理户籍干事，办理户籍编查统计、户口异动登记、户籍表册保管等事项。1931年南京国民政府正式颁布了第一部《户籍法》。1934

对该法修正，并于同年施行。1946 年对该法进行了第二次修正，并公布施行。修正后的《户籍法》分通则、籍别登记、身份登记、迁徙登记、变更登记、登记申请、罚则、附则，共八章 61 条。把人事登记与户籍登记合二为一、推行身份证制度、确立了“以户立户”的编户原则等。不过，在实践中，南京国民政府《户籍法》并未得到很好实施。由于南京国民政府与共产党及其进步力量对立，国民党发动了内战，《户籍法》在国统区被《剿匪区内各县编查保甲户口条例》（1932 年）、《保甲条例》（1937 年）、《县保甲户口编查办法》（1941 年）所代替。这些条例虽是以《户籍法》为基础，但实际上破坏了户籍管理形式统一、平等和保障私权的原则，将“防盗”、“防匪”放在首位。江北县按照国民政府时期的户籍管理制度，除了证明公民身份、提供人口资料外，还为国民党排除异己，实行国民党一党专制，提供人口资料。以保甲制这一户籍管理制度控制老百姓自由，维持国民党反动派的统治。根据南京国民政府 1932 年 8 月 1 日，颁布《各县编查保甲户籍条例》的规定，江北县以保甲之编组，以户为单位，户设户长，十户为甲，甲设甲长，十甲为保，保设保长。实行各户互相监视的连坐法和各项强迫劳役办法，以加强对平民百姓的控制。江北县在 1934 年开始推行保甲制，要求保甲负责查户口，编制门牌，稽查出入境居民，强令各户签名加盟“保甲规约”，出具“联保连坐切结”，实行“连坐法”，即“一家窝盗，隐瞒不报时，十家以通贼论”。保甲组的任务是：管，清查户口、稽查出入境居民、监视居民言行；教，进行宣

传；养，摊派捐税；卫，组织民团。1935 年进行户籍清查，开始办五户切结，订立保甲公约，编制保图，填发门牌，编组壮丁。1940 年 8 月 10 日，奉令实行新县制，取消联保办公处，设立乡镇公所，全县整编为 45 个乡镇，383 个保，6835 个甲。经过整编保甲制进一步加强了对老百姓的控制。1947 年 5 月 20 日江北县政府决定制发国民身份证。1947 年 6 月 18 日江北县政府决定为查户籍标准日，以保为单位进行编查，以户查口，逐户编查登记，决定户长，重新填发门牌，编号定甲，实施户籍异动登记。据 1949 年 10 月 26 日全县对制发 18 周岁以上的国民身份证统计，1948 年制发 32 万份，1949 年制发 10 万份，两年共制发国民身份证 42 万份。要求国民身份证随身携带，并规定国民随时接受保甲、户政人员、警察等方面的检查。

1948 年下半年，县政府决定将户籍管理纳入“戡乱”，要求以清查户籍，肃清“内奸”，指令保甲长逐户清查，对中共地下党员和进步人士进行拘捕、迫害。这一时期的户籍管理主要任务是反共防共。江北县执行南京国民政府的反共防共为主要任务的户籍管理制度，对于当时维护国民党的反动统治起了一定作用；对劳动力的自然流动有不小的影响；特别是对人民起来反对国民党的反动统治，争取和平、民主、自由、解放的中共地下党员和进步人士受到了许多限制和残酷迫害，先后逮捕杀害共产党员和进步人士王朴、黄镛均、孙一心、张伦等 80 多人。

江北县在建国后（江北县 1949 年 11 月 30 日解放，

以下统称建国后)的户籍管理制度是在1949年10月1日,新中国建立后,宣布废除国民党“六法全书”。国民党保甲治安户籍制,以维护社会治安,代行基层政权,统一兵、警、民系统为任务的户籍管理制度随之废除,县乡人民政府组织民政和公安机关,设立户籍管理部门,逐步建立了新的户籍管理制度。

建国后,江北县贯彻执行了国家户籍管理制度的法律法规。1949年的《共同纲领》和1954年《宪法》都规定“中华人民共和国公民享有居住和迁徙自由”的权利,其户口管理规定对迁移也只提出必须办理手续而未加任何限制。1957年底以前,实行户口迁移自由政策。1958年1月9日《中华人民共和国户口登记条例》(以下简称“条例”),正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度,以法规形式限制农村户口迁往城镇。在这之后,对户口迁移政策作了调整,改自由迁移政策为控制城市人口政策。1975年修正后的《宪法》取消了公民迁徙自由的条文,也不再提迁徙自由了。在此基础上,城镇户口与农村户口的二元户籍管理结构在全县完全形成。虽然在身份证明、社会安全、经济建设等方面起过十分重要的作用,但随着拆县建区,经济社会的发展,特别是经济政治体制的逐步完善和发展,社会民主化、文明化的推进,这套制度的局限性也越来越突出,在一定程度上影响了全区的经济社会发展。

渝北区在建国以来,户籍管理制度变迁大致可划分为三个阶段:

第一阶段:1949—1958年自由迁徙期。

1949—1958年初，这一阶段江北县对人口迁徙管束较为宽松，外来人口进入城市比较容易，3天内到有关部门登记暂住户籍，居住时期超3个月，就可申报常住户籍。在新政权建立之初，党在建立公共秩序、恢复经济建设方面继承了革命时期的一些工作原则，加强宣传教育，广泛发动群众，只对少数被认为是“反革命的”阶级敌人采取暴力的强制控制；对人民群众采取说服动员的方法，维护社会秩序。

建国之初，江北县城镇秩序比较混乱，失业和通货膨胀现象极为严重。按照1950年8月，公安部制订的《关于特种人口管理的暂行办法（草案）》和同年11月份，《城市户口管理暂行条例》的规定，主要是为了对反革命分子或可疑分子进行监视和控制，以便搞好社会治安，保障安全，为行政管理 and 建设提供人口资料，统一规范了城镇的户口登记和管理，建立城镇公共秩序，恢复城市经济建设。执行《城市户口管理暂行条例》，各级政府并不是采取强制的、命令式的控制方法来维护公共秩序的，而是采取说服劝阻的方式，尊重行动者自由、自觉和自愿的原则。尽管当时失业的压力很大，新成立的各级政权的财力还很差，还是成功地恢复了江北县的社会秩序，城镇的社会问题得到了缓解，恢复生产，经济发展。

江北县在建国初期为了搞好清残匪，维护社会治安，安定动荡的人心，逐步建立了户籍管理制度。根据1951年7月16日政务院颁布实施的《城市户籍管理暂行条例》，在设有公安派出所的水土、两路、洛碛地区重新整

顿户籍，进一步建立健全城镇户籍管理制度，对人口的出生、死亡、迁入、迁出、“社会变动”（社会身份）和来客等进行登记管理。根据 1953 年 4 月 3 日政务院发布的《为准备普选进行全国人口调查登记的指示》和《全国人口调查登记办法》。为了准备县乡人民代表大会的选举，做好选民登记工作，也为了向政府提供准确的人口数字。又在全县农村相应地建立了简单的户籍登记制度。

根据 1955 年 6 月 9 日，国务院发出的《关于建立经常户籍登记制度的指示》，户籍登记的统计时间定为每年一次。县人民政府决定，在城市、集镇由公安派出所办理，在乡和未设公安派出所的集镇由“乡镇人民委员会”和后来的人民公社办理，公安机关负责业务指导。公安派出所和乡镇建立了户籍薄和出生、死亡、迁入、迁出登记，对各项变动情况随时填入和注销，对因离婚、分居、失踪、收养、认领等原因引起的户籍变动及时进行管理。随时掌握全县人口及其变动情况，为县里制定经济计划和制定各项政策措施提供人口数据。

根据 1956 年 2 月，国务院发出的，把内务部和各级民政部门管理的农村户籍登记、统计工作移交给各级公安机关的指示。全县初步确立了“户警一体”的户籍管理形式，城乡的户口管理工作和组织机构得到了统一。1956 年，为了解决“农民盲流”、加强人口管理，召开了全县户籍工作会议。开始了对农村户籍迁入城镇的限制。

根据 1957 年 12 月 18 日中共中央、国务院发出的《关于制止农村人口盲外流》的指示精神，县委、县人民政府要求严格管理城乡户口，采取了多种措施更加严厉

制止农村人口盲目外流在城镇找工作。

从建国初到第一个五年计划（1953—1958年初）结束这一段时期内，城市和农村的户口登记和管理及相应的办法已初步定型。城市户口管理基本由公安机关负责，登记户口、发放薄册，“肃反”工作、就业安置、粮食供应计划以及公共秩序的维护几乎连为一体。在农村，基层政府组织承担起了部分户口管理工作，这种管理更多的是带有政治的和经济的目的。这种方法在当时的历史背景下，确实对公共秩序的建立、生产的恢复以及社会问题的缓解起到了积极的作用。实行的“户警一体”的管理形式，户籍管理制度一开始就承载了不属于它的政治功能，开始逐渐趋于“以界定家庭和区分家庭、个人身份，对人进行分类控制为目标”。随着政府对粮食进行控制，计划分配粮食和副食品及布匹、日用品，定量供应，与户口联系起来了。这个阶段，户籍集经济、政治、福利等社会功能为一体，城乡二元结构 1958—1978 年为严格控制期。

1958 年 1 月 9 日颁布了《中华人民共和国户籍登记条例》之后，全县开始对人口自由流动，特别是对农村进城人口实行严格限制和政府管制。

江北县 1958 年 4 月 5 日在水土（县城）召开 8000 多人的社会主义大跃进誓师大会，开始了“大跃进”。1958 年 8 月，县委决定从机关、团体、学校、企事业单位抽调人员，并抽调农村劳动力 10 万人，自带粮食、蔬菜、工具编成连、排、班，分别到华蓥山、统景、铁山坪、江北钢铁厂安营扎寨建高炉，炼钢铁。由于各项建

设增多，规模膨胀，需要大量农村劳动力。招工审批权被层层下放，建设单位大量招工，大批农村劳动力经过招工进入城市，成为城市职工。有些机关、企事业单位，也没有认真执行紧缩城市人口的方针，甚至私自招工，随便写信向农村索要户籍证明；有些单位对于从农村盲目流入城市没有户籍的人员，不仅不积极协助政府动员还乡，反而利用机关、企事业单位的某些便利，让其长期居住。这就更加助长了这种混乱情形的严重程度，给城市的各种建设和正常的生活秩序带来了许多困难，使得城市的交通、住房、供应、就业、上学等等问题，都出现了一定的紧张局面。同时，由于农村劳动力的大量进入城镇，农村劳动力减少，也影响农业生产，对发展农业生产不利。

由于 1958 年的“大跃进”和人民公社化运动造成全县国民经济严重困难，农村缺少粮食，城镇粮油和副食品供应严重不足。城镇的人口问题、发展问题日益严重，给政府和其它纳税人，特别是造成了农民提供粮油和副食品供应城镇人口的沉重负担。在这种情况下，按照“调整、巩固、充实、提高”的方针，对全县国民经济实行调整。按照国民经济调整的要求，把精减职工和减少城镇人口，加强农业战线作为一个最基本的环节来抓。全县当时的职工人数和城镇人口，不仅在当时是过多的，对财政经济有着极为不利的影响，就是按照国民经济调整以后的几年内恢复和发展农业、工业生产可能达到的程度来衡量，职工人数还是超过实际需要很多，城镇人口也大大超过了农业提供商品粮食和其他产品的负担能

力。为了保证全县国民经济调整工作的顺利进行，继续加强农业战线，争取财政经济状况的根本好转，坚决调整了商业体制，缩小工业、交通运输、文教规模，精简行政机构人员，进一步精减职工和减少城镇人口。按照中央和国务院的规定，县里对一九五七年年底以前来自农村的职工和一九五八年以来来自农村的职工；各单位来自农村的勤杂人员；原来就生长在城里的职工，有条件并且自愿下乡落户的；一九五八年以来参加工作、家庭生活有依靠的，可以精减回家从事家庭副业和家务劳动的；各单位多余的临时工（合同工）、季节工；到农村去的职工家属，其妻或夫是生长在城里的；县和县以下单位的在职职工，家在本地，已来城镇的家属；专（市）以上单位在职职工的家属，凡是一九五八年以来进城的；在职职工的非直系亲属，来自农村的；城镇居民，农村有亲朋帮助而又愿意到农村落户的；城市中不能升学或就业的青年，有条件的可以下乡或者安置到农场去劳动的；来自农村的直系亲属有劳动能力的进行了精简、压缩或动员下乡，到农场或农村去参加生产。全县从1961年到1963年三年时间，共精简职工，压缩城镇人口61752人。这就既减轻了财政负担，又缓和了粮食供应的紧张状况，同时还为农业发展提供了原始的大批劳动力。按照1961年中共中央发出的《关于减少城镇人口压缩粮食销量的九条办法》、1962年5月27日《中共中央、国务院关于进一步精减职工和减少城镇人口的决定》精简职工，压缩城镇人口的基础上，对户口又一次进行彻底检查。为了切实加强户籍管理，县里首次提出了“暂住

人口”登记和分隔公民身份的内容。采取严格限制农民进入城镇，限制小城市向大城市和城市间人口流动的措施，在城市与农村之间构筑了一道高墙。城乡分离的“二元经济模式”因此而形成，并把政治功能和福利功能依附到户籍管理制度上。本地户籍人口与外来人口、城市人与乡村人便有了一个事实上的身份等级。城镇人口从就业、上学、医疗、副食品和百货供应等方面享受着比农民优越得多的条件。为保障城镇的稳定，县人民政府出台比较多的、更具体的限制农村人口迁入城镇的限制性政策、措施。县里限制公民迁徙自由的户籍管理的政策规定，不断有更详细的内容补充，规定严格控制农民由农村迁往城市。从农村迁往城市的，要求必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户籍登记机关的准予迁入的证明（即准迁证），向常住地户籍登记机关申请办理迁出手续。

1963年，依据是否拥有计划供应商品粮，县里将户籍划分为“农业户籍”和“非农业户籍”。这标志着计划经济下依附在户籍上的粮油和副食品及百货供应的二元化的户籍管理的确立。

在1966年—1976年的“文革”期间，“四大”、“造反”、“破四旧立四新”、搞“武斗”、批斗各级领导干部使全县陷入混乱局面，解决城镇发展和城镇人口就业，粮油、副食品和百货供应问题更是迫在眉睫。为了暂时缓解这一问题，按照党中央号召动员“知识青年”上山下乡，高呼“我们也有一双手，不在城里吃闲饭”的口号，不少城镇居民下农村安家落户。全县先后接收安置

了一万多“知青”和下农村的城镇居民。这就把城市问题转入了农村。也给农村特别是偏远荒地提供了一批简单而原始的劳动力，在一定程度上发展了农业，避免了因政治混乱而又产生一次大饥荒的现象。“文革”期间，全县城镇物资紧缺，户籍管理的重点依然是严格控制农业人口转为非农业人口，限制下乡青年和城镇压缩下乡人口返城，作为一项重要措施，以免给城镇造成过重的就业和物资供应的负担。

按照 1977 年 11 月，国务院批转《公安部关于处理户籍迁移的规定》，县里把“严格控制城镇人口，作为党在社会主义时期的一项重要政策”贯彻执行。进一步强调要严格控制农村人口进入城镇，严格控制“农转非”。规定每年从农村迁入城镇的“农转非”人数不得超过现有非农业人口的 1.5‰。

长期以来，城镇人口增加缓慢，城市化水平低，城镇人口占总人口的比例不增反降。1977 年江北县城镇的“非农业人口”人数 3.02 万人，占总人口只有 4.42%。1957 年全县城镇的“非农业人口”4.29 万人，占总人口的 8.12%， “非农业人口”1977 年比 1957 年占总人口的比例，减少了 3.7%。1949 年全县城镇的“非农业人口”1.86 万人，占总人口 4.17%，1977 年比 1949 年虽然增加了 1.16 万人，但 1977 年比 1949 年“非农业人口”占总人口的比例，只增加了 0.25%。

这一阶段对人口迁徙的管束十分严格，不仅确立了严格的户籍管理制度，对人口流动进行控制，户籍管理制度开始成为限制人口流动的一大枷锁，城镇化长期处

在低水平上。

第三阶段：1978—2009 年半开放期。

虽然二元化户籍管理制度在计划经济时期起过积极作用。如公民的身份证明、社会治安维护等方面。改革开放以来，特别是实行社会主义市场经济体制以后，从总体上看，现行的户籍管理制度，对减少犯罪、维护稳定和社会经济发展，发挥了一定作用。拆县建区后，在社会主义市场经济下，城乡二元户籍管理制度成为经济社会发展的阻力之一，延缓了城市化进程，阻碍了农村剩余劳动力的转移，已经变得不适应改革开放和经济发展的需要。区委、区人民政府开始对户籍管理制度进行了新的探索，户籍管理的新政策新措施陆续出台。调整和改革二元化户籍管理制度，逐渐放宽了农民进入城镇的限制。对人口迁徙的管束也逐渐放松，户籍改革也开始由最初试点的小城镇向县以上城市范围扩展。

按照 1980 年 9 月 3 日，公安部、粮食部、国家人事局《关于解决部份专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食的决定》从 1983 年至 1990 年县人事局共办理专业技术干部的农村家属迁往城镇转为非农业户籍 222 户，622 人。

根据 1982 年 9 月 28 日市委组织部、市人事局、公安局、粮食局《关于下达解决部份行政干部农村家属迁往城镇指标的通知》，对 1952 年底以前参加革命工作的现任县级干部家属在农村夫妻长期分居的配偶农村户籍及其未成年父母由农村转入城镇户籍。1982 年至 1983 年县人事共办理了县级干部家居农村的家属“农转非” 14

户，35人。

按照1984年10月，国务院发《关于农民进入集镇落户问题的通知》，积极开展符合条件的农民自理口粮进集镇落户。

1985年7月，颁布了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，县里允许暂住人口在城镇长期居留。决定对流动人口实行《暂住证》、《寄住证》制度，允许暂住人口在城镇居留，对“条例”中关于超过三个月以上的暂住人口要办理迁移手续或动员其返回常住地的条款，作了实质性的改革。

按照1985年9月，全国人大常委会颁布实施《中华人民共和国居民身份证条例》规定，凡16岁以上的中华人民共和国公民，均须申领居民身份证，为全县人口管理的现代化打下了基础。1986年县里按照市政府《关于暂住人口的管理规定》加强了对暂住人口登记、发证和管理。同时，贯彻落实国务院〔1984〕52号文件精神 and 市政府对首批颁发居民身份证工作部署，在两路、水土、龙溪、鱼嘴、洛碛、静观等区和江北煤矿颁发居民身份证，4月下旬，县公安局在水土镇进行试点，然后全面推开，至12月初结束。

1986年，县委、县人民政府作出决定，实行投资入户、购房入户和引进专业技术人员、高级管理人员入户等政策，以吸引大量的人才和资金。

1992年6月，县委作出决定，为刘信勇等14名市级及以上优秀企业家本人及其家属子女办理了“农转非”。按照1992年8月，公安部发出的通知精神，县委、县人