

张雷◎著
ZHANGLEI ZHU



当代中国 户籍制度改革

DANGDAI ZHONGGUO
HUJI ZHIDU GAIGE



居民户口簿
Household Register

中华人民共和国公安部制
Under Supervision of The Ministry of Public Security of P.R.C.

居民户口簿 Reg.
Household Register
中华人民共和国公安部制
Under Supervision of The Ministry of Public Security of P.R.C.



中国人民公安大学出版社

当代中国户籍制度改革

张 雷 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国户籍制度改革/张雷著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009.6

ISBN 978 - 7 - 81139 - 585 - 3

I. 当… II. 张… III. 户籍制度—体制改革—研究—中国
IV. D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 087431 号

当代中国户籍制度改革

DANGDAI ZHONGGUO HUJI ZHIDU GAIGE

张 雷 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次

印 张: 7.625

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 200 千字

印 数: 1 ~ 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 585 - 3/D · 493

定 价: 20.00 元

网 址: www.cpsup.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cpsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

当代中国，论起对社会和公民影响最为广泛而且深刻的社会制度，恐怕非户籍制度莫属。国家发展建设方针的制定，城乡统筹规划；公安、劳动、医疗、教育等社会行政管理的施行；黎民百姓的生老病死、衣食住行，甚至婚丧嫁娶、生儿育女、求学就业、参军提干、工作调动、移民出国，在社会生活中，人们几乎无时、无事不受到户籍制度的管理和制约。可以说，户籍制度是一项关系到国家经济发展和全体国民切身利益的具有根本性的重要制度。

自 20 世纪 50 年代户籍制度逐步建立起来以后，户籍制度一直作为我国行政管理制度的重要组成部分在发挥重要作用，突出表现为：户籍制度控制了人口由农村向城市的集聚，保障了新中国成立初期国家工业化发展战略目标的初步实现；通过调节和控制人口机械增长，避免了现代化进程中“城市病”的发生。但是，改革开放以来，特别是 20 世纪 90 年代以后，随着市场经济体制改革的不断深入，传统的户籍制度受到了强烈的冲击，其弊端日益凸显，越来越成为人们诟病的话题：损害社会公平，限制人权实现；阻碍劳动力资源的

合理配置，抑制城市化进程；制约城乡协调发展，加剧“三农”问题，等等。通行半个世纪的传统户籍制度已成为严重影响我国现代化发展的一个制度性障碍。尤其是，当前和今后一段时期，在科学发展观指导下构建社会主义和谐社会是我国现代化建设的主旋律，全社会要求改革户籍制度的呼声越来越高。城乡物质精神生活上的巨大差距仍然存在，何时能彻底取消因户籍而引发的身份差异、待遇不同？何时能实现人人平等、迁徙自由、城乡一体化的和谐社会？人们正拭目以待。

关于户籍制度改革的研究，我国已经有比较长的时间。近年来，人口学、社会学、政治学、经济学、历史学和管理学等各个领域的专家学者对此研究颇丰。综观已有研究成果，大家从不同的角度对原有户籍制度做了多方面的探讨，在他们看来，我国现行的二元制户籍制度的形成原因并非是政府为了控制农村人口盲目向城市流动，而是为了优先发展重工业。如果说在当时的经济社会背景下，重工业优先发展战略是新生政权得以巩固的一个前提条件，那么，在一个贫穷落后、人口众多的国度启动工业化的进程，对人口流动进行行政控制，对资源配置采取计划调节的确有其客观必然性。随着我国市场经济体制改革的深入，为构建社会主义和谐社会，迫切需要对现行户籍制度作出根本性的改革，这一点已成共识。但如何改？采取怎样的步骤、方法、措施？仁者见仁，智者见智。

笔者认为,适应社会主义市场经济发展的需要,改革现行户籍制度是大势所趋,但首先要厘清改革的背景,坚持正确的改革指导思想、目标、思路和基本原则;其次要选择科学合理的改革模式,细化改革的相应措施,以此保证户籍制度改革顺利进行,尽量降低对社会产生的震荡,维护国家安全和秩序。

本书以党的十七大和十七届三中全会精神为指导,在构建和谐社会实现小康目标的社会背景下,试图对我国当前总体、区域性户籍改革实践进行分析。透过纷繁的户籍制度改革现象,通过一系列实证研究分析,揭示已有户籍制度改革的经验和教训,即采用从现象返窥并揭示本质的研究思路,围绕户籍制度的相关问题探讨户籍制度改革的价值取向、改革阶段以及策略选择,旨在从整体的高度指导我国户籍制度的改革。

本书的研究重点主要集中在以下几个方面:新中国户籍制度的建立与发展;户籍制度的国际比较及启示;户籍制度改革的历史必然性、必要性和可行性;近年来各地户籍制度改革实践述评及对改革进程中出现的问题和障碍因素分析;以科学发展观为指导提出户籍制度改革的目标、基本思路、基本原则和改革模式选择;从户籍制度本身和与户籍制度密切相关的配套制度两个方面提出改革对策和建议。

由于知识储备和学术水平有限,在一些问题的分析和某些观点的阐述上,可能还不够准确,一些构想也不太成熟,

书中难免存在不妥和疏漏之处，诚望专家学者、同仁及读者批评指正，笔者将在今后的学习、工作中不断研究、完善。

在研究和写作过程中，本书参考、借鉴了有关资料和成果，得到了很多启示，在此一并致谢。

作 者
2009 年 5 月

目 录

第一章 概述	(1)
一、基本概念	(1)
二、户籍制度的功能	(5)
三、我国户籍制度的特殊性	(6)
四、我国户籍制度的历史渊源	(8)
第二章 新中国户籍制度的建立与发展	(12)
一、新中国户籍制度建立的历史背景	(12)
二、新中国户籍制度建立的影响因素	(13)
三、现行户籍制度的建立、发展及基本内容	(17)
四、户籍制度的历史作用	(32)
第三章 户籍制度的国际比较及启示	(37)
一、户籍管理制度的国际比较	(37)
二、国外户籍管理的特点	(50)
三、户籍制度的比较分析	(53)
四、启示	(55)
第四章 户籍制度改革的历史必然性	(57)
一、发展和完善市场经济体制的客观需要	(57)
二、构建社会主义和谐社会的必然要求	(60)
三、经济发展规律的内在要求	(62)
四、公民对公平价值观的强烈诉求	(64)
五、党的为民执政理念的贯彻实施	(65)

六、人口社会流动的持续推动	(67)
七、社会主义制度自我完善的需要	(69)
第五章 户籍制度改革的必要性	(73)
一、户籍法规陈旧、落后，阻碍公民 基本权利的实现	(73)
二、户口迁移限制太死，影响劳动力的合理配置和 人才的开发使用	(77)
三、户籍制度阻碍城市化的发展，使我国城市化进程 明显滞后于工业化进程	(79)
四、户籍制度导致人户分离现象普遍存在，已无法满足经济 社会发展对人口管理和人口数据的需要	(84)
五、户籍制度固化了经济社会二元结构，阻滞 社会健康发展	(86)
第六章 户籍制度改革的可行性	(89)
一、市场经济体制的确立和日益完善	(89)
二、农村改革与社会经济结构性的转变	(90)
三、综合配套改革初见成效	(91)
四、人口流动趋向平稳	(93)
五、已有户籍改革可资借鉴	(94)
六、人们对改革的心理承受能力显著增强	(94)
七、居民身份证制度日趋健全和完善	(95)
八、经济体制改革取得巨大成就	(97)
九、土地制度改革和土地流转机制的建立	(98)
第七章 户籍制度改革实践述评	(101)
一、中央政府主导的户籍制度改革	(101)
二、各地户籍制度改革实践	(103)
三、户籍制度改革成效分析	(129)

第八章 户籍制度改革进程中的问题及障碍因素	(133)
一、户籍制度改革存在的主要问题	(133)
二、制约户籍制度改革的相关因素分析	(141)
三、值得探讨的几个问题	(153)
第九章 户籍制度改革的基本思路和模式选择	(161)
一、户籍制度改革的指导思想	(161)
二、户籍制度改革的目标	(165)
三、户籍制度改革的基本原则	(167)
四、深化户籍制度改革的基本思路	(170)
五、户籍制度改革的理论模式	(175)
第十章 户籍制度改革的对策建议	(184)
一、法律手段	(184)
二、经济手段	(189)
三、行政手段	(192)
四、教育手段	(193)
五、技术手段	(196)
第十一章 配套制度改革的对策建议	(199)
一、创新并完善社会保障制度, 实现 人人平等参保	(199)
二、建立国家主导机制, 实现受教育权 的平等体制	(203)
三、遵循市场机制, 实行住房制度改革	(205)
四、改革劳动用工制度, 实现平等就业	(208)
五、创新土地流转制度, 为农民社保 提供衔接机制	(212)
六、加强城市基础设施建设, 提高城市吸纳 农村转移人口的能力	(215)

· 当代中国户籍制度改革 ·

七、统一城乡计划生育政策	(217)
附录 1	(219)
附录 2	(224)
主要参考文献	(230)

第一章 概述

户籍制度，在我国源远流长，作为一项重要的人口管理和社会管理制度，备受历朝历代统治者重视，其管控社会的高效功能被逐步发展和完善，影响至今。

一、基本概念

（一）户籍

户籍，是由历史上沿袭而来的概念。“户籍”在中国封建社会里有诸多名称，如“名”、“名数”、“名籍”等，或简称为“籍”。《说文解字》说：“籍，簿书也。”《释名·释书契》说：“籍，籍也，所以籍疏人名户口也。”现代意义上，“籍”，通常包含四层意思^①：一是指名册、书册、簿册。历史上，籍字是由版字演变而来的。因古代无纸，以竹简记事，兼用木版，故称籍为版。春秋时期的“书社制度”，就是把“社之户口书于版图”。郑玄《周官正义》称：“版，今户籍也。”古代“登录人口之册曰户籍”。二是指登记，即把有关事项写在簿册上以备查考。从这个意义上讲，就是户口登记机关把户的有关事宜写在簿册上以备查考、管理。三是表示个人对国家或组织的隶属关系，如国籍、党籍、军籍、学籍、厂籍，而按照这个意思，户籍则表示个人的户属，即个人是属于哪个户的。四是表示一个人的祖居或出生的地方，包含着组成该户的个人的祖居或出生地的内容。《辞

^① 孙尧：《户口管理学教程》[M]。北京：群众出版社，1992。

海》将户籍定义为“登记居民户口的册籍”^①，也就是户口登记簿；《中国大百科全书》将户籍解释为：“中国历代政府为掌握户口数量而设置的一种簿籍登记制度”^②。释义户籍离不开户口，说明二者联系紧密。习惯上，人们常把户籍与户口作为一个相同的概念使用，实际上，二者不完全相同：户口指的是住户和人口，而户籍指的是按户逐人记载居民有关身份、住址和亲属关系等事项的簿册，是一种载体；户口是户籍登记的对象，居民的户口只有在户口登记机关的户口登记簿上履行登记以后，才能得到法律的确认，因此，户籍是居民户口的法律凭证。狭义理解，公民是否是某地户籍，就以是否具有某地户口登记机关签发的《居民户口簿》为准，《居民户口簿》俗称“户口本”。“户籍”在我国现实社会中的表现形式或操作方式是个人户口，包括两个基本属性：户口类型、籍地。户籍是记载居民和住户基本信息的法律文书，在我国它还蕴涵了个人享有的权利范围和身份地位的象征意义。

（二）户籍管理

户籍管理，也称为户口管理，现在多称为户政管理，是国家行政管理的重要组成部分和重要基础性工作，也是国家行政管理的一项基本制度。对于户籍管理的概念理解，目前比较有代表性的提法有两种：一是公安机关为了保护公民的合法权益、维护社会治安秩序、保卫和促进社会主义建设而依法对我国境内的住户和公民所实施的户口登记、调查、统计和居民身份证件颁发、查验的行政组织活动。二是收集、确认和提供本国居民的公民身

① 辞海编辑委员会。辞海 [M]。上海辞书出版社，1999：4249。

② 中国大百科全书总编辑委员会《中国历史》编辑委员会中国大百科全书出版社编辑部。中国大百科全书（39. 中国历史 I）[M]。北京：中国大百科全书出版社，1992：386。

份、亲属关系、法定住址等社会人口基本信息的国家行政管理。二者本质上是一致的，即指确认公民身份、亲属关系和法定住址的一项重要制度。从主体上说，户籍（户政）管理一般由国家行政机关负责，我国现阶段，户籍（户政）管理的主体是公安机关和未设公安派出所的乡（镇）户籍（户政）管理机关；从客体上说，户籍（户政）管理的对象是住户和居民；从手段上说，是户籍（户政）管理机关行使国家权力，采用户口登记、居民身份证件管理、户籍调查、户籍档案管理等方式，对住户和居民的情况进行管理。

（三）户籍制度

户籍制度，全称户籍管理制度，是指围绕户籍这个中心进行管理的一整套规范的总和，具体来说，是指与户口登记和管理相联系的行为规则、组织体制和政治经济法律制度以及相关政策的总和^①。通常意义上，我国户籍制度有狭义、广义两种解析。狭义的户籍制度，是指以1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》为核心的限制农村人口流入城市的规定以及配套的具体措施。内容包括：一是户口登记制度。规定城市和农村人口实行常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更等七项内容的户口登记制度；二是户口迁移制度，包括迁移审批制度和凭证落户制度。规定城市和农村人口变更现住地，需进行户口迁移。1985年后，我国开始实行人口管理居民身份证制度，为传统户籍制度增添了新的内容。广义的户籍制度是与户籍密切联系的一系列社会管理制度的总称，即在狭义户籍制度的基础上还要加上定量商品粮油供给制度、劳动就业制度、医疗保健制度等辅助性措施，以及在接受教育、转业安置、通婚子女落户等方面又衍生出的许

^① 陆益龙. 户籍制度——控制与社会差别 [M]. 北京：商务印书馆，2003：547.

多具体规定。它们构成了一个利益上向城市人口倾斜、包含社会生活多个领域、措施配套、组织严密的二元体系^①。

概念的内涵反映概念中对象的特有属性或本质属性，是这一事物之所以区别于另一事物的本质所在。因此，事物的概念能体现其本质属性，概念能反映描述对象的原始功能。中国人民公安大学王太元副教授剖析户籍制度的概念，认为当今国人使用的“户籍制度”具有不同层次的三种含义：（1）最狭义也是最具有本质意义的是依法收集、确认与提供个人身份、住址、亲属关系等人口基本信息的行政管理制度，有优劣之分但无对错区别，需要依法科学加强，以服务于全球一体化条件下的信息社会。（2）运行于行政体系中，除包括狭义的内涵外，还包括由相关部门以行政方式决定公民是否有迁往某地合法生活的“户口迁移审批制度”；形成于国家集权的计划经济状态，有负面作用亟待改革，但不能取消。（3）包括一切运用狭义户籍制度来管控社会的各种制度的总称，他认为最好叫“户口制度”，是社会不公现象的“总根源”^②。

区分户籍制度的广义与狭义概念的意义在于：它对如何估价已经进行的改革以及如何评价这一制度的作用均有重要影响。从广义上考察，户籍制度的作用就更大，对社会生活的影响更深刻，因而改革的难度也更大。由于我国已经放开商品粮油价格，并且在劳动用工合同制、社会保障制度等方面的改革也初见成效，所以从广义上讲，户籍制度改革已经开始了，而且这种改革是渐进式的。从狭义上来看，户籍制度虽发生了很大变动，但其管控人口流动的核心价值依然未变。

① 蔡昉. 民生经济学：“三农”与就业问题的解析 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2005：122.

② 王太元. 从迁徙自由到自由迁徙 [J]. 人口研究，2008（1）.

二、户籍制度的功能

总体而言，户籍制度的实质功能，是指在实施户籍制度管理体系的实践过程中户籍制度所发挥的基本作用及其作用背后所体现的价值指导原则体系。

（一）户籍制度的实质功能

不论是户籍概念本身还是户籍管理与户籍制度，在最初意义上都体现出户口管理的单一性实质功能，即现代户籍制度的实质应是人口登记管理制度。户籍制度的重要性也是由它的实质所决定的，因为社会总是由一定的人口组成的，没有人口就不会有社会，更谈不上社会的发展。人口不仅是社会构成的主体，也是社会活动的主体，不论是物质生产活动、政治活动、社交活动，还是精神活动都是由人来完成的，并由此来推动社会的发展与进步。正是由于人口在社会发展中如此重要，因此如何管理好人口历来就成为国家管理阶层极为重视的问题。管理好人口不仅有利于统治者了解本国的人口状况，为制定各种决策提供科学的依据，而且会对社会的经济、政治、文化等各方面产生深远的影响。做好人口管理工作的必要前提就是全面地掌握人口信息。户籍制度作为一项日常的社会管理制度，通过对户口进行调查、登记、申报，并按一定的原则进行立户、分类和编制来对全国人口进行管理，在户籍登记过程中就能够动态地收集到人口信息，户籍制度能够很好地将人口信息的收集工作融入人口管理工作中去，从而能够较快地反映出人口的变化情况。因此，户籍制度成为了一项重要的社会制度。由于户籍制度在人口管理方面所具有的优势，使户籍制度成为古今中外统治者备受推崇的制度。

（二）户籍制度的社会管理功能

户籍制度承担的社会管理功能主要是人口登记管理功能和人口调查功能，以及与此相关的公民身份证明、公民权益保障等功

能。例如，美国对人口的管理是通过人口出生登记、死亡登记、人口普查和人口抽样调查进行的；法国是通过人口出生、死亡、婚姻登记和国民身份证制度来进行人口管理的。在现代国家，人口的经常性登记和人口统计才应是户籍管理的基本内容。而鉴于出生证、身份证与公民日常工作生活的各个方面，如社会保险、医疗、教育、劳动就业、银行存贷款等紧密相连，加强户籍管理则正是通过强化出生证、身份证等个人身份证件的功能来实现的。

我国户籍制度实质功能是随着国家经济社会发展不断变化的。户籍制度建立之初，体现的主要是本原功能：证明公民身份，掌握户口资料，维护社会治安；后来发生异化，成为管控社会的“大工具”，是各种社会不平等现象的“总根源”。从20世纪80年代中后期开始，户籍制度改革渐起，本原功能逐渐回归。目前，随着改革的逐步深化，户籍制度的本原功能正不断调整和完善，趋向适应经济社会发展的需要。

三、我国户籍制度的特殊性

沿承历史，我国户籍制度具有等级性、世袭性、社会分割性、二元强化性、超稳定性、流动制约性和功能多元性等特点，而最突出的则是它的社会分割性、二元强化性和流动制约性。我国户籍制度的基本要素表现为如下四个方面：其一是户籍身份，其二是对变动和迁移的限制，其三是资源权利的配置依据，其四是差别待遇。各个要素突出了户籍制度不同的特点，户籍身份突出显示它的社会分割性，资源配置不同则导致户籍的二元强化性，对变动和迁徙限制以及差别待遇显示了户籍的流动制