

户籍制度的发展 与 改革

HUJI ZHIDU DE FAZHAN YU GAIGE

王峰 著

本书通过对中国现行户籍管理制度沿革、发展及利弊的分析，借鉴西方发达国家及中国港澳台户籍法律制度之优点，结合中国户籍管理的实际情况，提出了中国户籍制度改革的原则、途径及保障制度等一系列改革思路，并强调中国的户籍改革具有历史传承性，不能完全照抄照搬国外的户籍管理制度。中国应根据各地人口状况、经济发展、社会保障能力等因素，走具有中国特色社会主义制度的、积极的渐进式的户籍改革之路。



中国政法大学出版社

户籍制度的发展 与 改革

HUJI ZHIDU DE FAZHAN YU GAIGE

王健
著



中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目 (C I P) 数据

户籍制度的发展与改革/王峰著. —北京:中国政法大学出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5620-4950-0

I. ①户… II. ①王… III. ①户籍制度—体制改革—研究—中国 IV. ①D631. 42

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第216334号

- 书 名 户籍制度的发展与改革 Huji Zhidu de Fazhan yu Gaige
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
010-58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)
编辑统筹 第六编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
承 印 固安华明印刷厂
规 格 650mm×960mm 16 开本 16.75 印张 230 千字
版 本 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 2 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-4950-0/D·4910
定 价 39.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由我社负责退换。

前 言

P R E F A C E

户籍制度是随着国家的产生而形成的一种社会人口管理制度，是国家的一项基本行政制度。中国现行户籍制度管理模式主要是依据1958年《中华人民共和国户口登记条例》确立的二元户籍制度，以“户口迁移登记、审批制度”为中心，以“农业和非农业户口的严格区分”为特征的城乡有别的二元制度体系。依据新中国成立初期的社会发展条件建立起来的户籍管理制度，将人口分为农业户口和非农业户口，不同的户口享有不同的待遇，包括就业、教育、社会保障、福利待遇等，然后严格限制两种户口之间的转换，这严重侵犯了宪法赋予公民的平等权和自由权。随着社会的发展，户籍制度的弊端日益显现出来，限制人口的迁移遏制了人才的自由流动，严重阻碍了城市化和城乡一体化的进程，影响社会主义市场经济协调有序的发展。针对这种现状，中央及地方各级政府开始重视并采取种种措施来消除户籍制度的弊端，学者们也越来越多地对现行户籍制度进行研究和反思。

中国户籍制度改革势在必行。怎么改？笔者提出：“中国户籍改革只能走积极的渐进式改革之路。”

由于中国社会主义市场经济迅速发展，城镇化及城乡一体化成大势所趋，人民群众对人格尊严平等的要求越来越高。因此中国现行户籍制度与现代社会政治、经济、文化等发展之间的矛盾日益突出，中国户籍制度改革势在必行。

目前，社会已经对户籍制度改革形成共识，但怎么改，观点

前
言



却各不相同。有学者提出，应完全取消二元户籍制度，向西方国家学习，实行户籍迁徙完全的自由。也有人认为现行户籍制度已经使用多年，存在就有其合理性，应维持现状，小修小补即可。笔者认为，户籍制度改革应根据各地人口、经济、社会保障等发展状况，走积极的渐进式的改革之路。其原因有以下几点：

第一，中国古代户籍制度对现代户籍制度具有深远的影响，如限制人口自由迁徙，赋予户籍上的不平等社会地位等。中国现行的二元户籍管理制度明显具有封建社会的残余。中国社会是由旧的封建社会直接过渡到社会主义社会，其中的民主、法制、平等意识没有深厚的社会基础。观念、意识的改变需要很长时间的培养和积累，况且，中国社会对这种不平等的现状还具有相当的承受力。所以要在现阶段实行“一刀切”的户籍制度改革政策，从观念意识上都不能过低地估计其难度。

第二，户籍制度改革涉及社会生活的方方面面，牵一发而动全身。就中国户籍制度而言，它所具有的功能和在社会中发挥的作用是多方面的，具有多重的功能。所以，中国的户籍制度改革绝不仅仅是主管户籍工作的公安部门的事情，而是一项与财政、劳动、人事、社会保障、教育、卫生、房地产、公共资源、公民就业、复原退伍军人安置等许多部门密切相关的社会系统工程，户籍制度所具有的多重功能使其变迁趋于缓慢。但党的十八大召开后，政府推动户籍制度改革的力度明显增大。

第三，大城市的承载力仍然不能满足大量农村人口进城。改革开放三十多年，中国的GDP跃居世界第二，各个城市的基础设施建设水平得到了极大的改善，但对于一些大城市，如果农村人口大量进城，这对城市的管理、公共服务、社会福利等仍提出了极大的挑战，给城市的资源、环境、基础设施建设等带来极大的压力。在城市中，尤其是大中城市没有足够的能力应付这种压力，会造成诸多不和谐的社会问题，这在全国各地户籍制度改革中已多次碰到。

第四，选择型社会福利向普惠型社会福利过渡仍需时日。伴随中国市场经济的发展，以及城乡统筹的推进，需要建立覆盖城

乡全体公民的普惠型社会福利，不仅城市居民、农村居民能平等地享有，即便是外来流动人口也能相应享有相同的待遇。但是，考虑到财政承担能力限制，以及地方政府在社会福利供给上承担主要责任，城乡之间、本地人口与外来人口之间的普惠型社会福利难以一步到位，需要一定时期逐渐地分步骤实现。

第五，进城农民土地使用权放弃与保有存在着困境。目前的社会现状是，农民想进城，想把户口迁入城市，堂堂正正地享受城里人的尊严，子女享受更好的教育，但又不想放弃农村的土地。调查发现，城市的贫民，远不如一些农民过得潇洒，农民是有钱赚就进城打工，没钱赚就回家务农，真是进可攻退可守。对于转户进城的农民，其在农村宅基地、承包土地等土地权益处理上需要科学的制度设计，简单的存废皆不可取，不利于社会和谐稳定。

党的十八大报告提出：“要加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”这是积极稳妥推进中国城镇化，不断提高城镇化质量的重大战略举措。党的十八大召开以后，各级政府把户籍制度改革提上重要的议程，改变了原来的消极或半消极状态，进入了积极的状态。因此中央政府应该抓紧组织专门力量，开展调查研究，清理附在户籍制度之上，导致政治经济、文化教育、医疗住房等不平等待遇的各类文件，该清除的清除，该废止的废止，该修改的修改，积极主动地推动中国户籍制度渐进有序地进行改革。

笔者通过对中国现行户籍管理制度沿革、发展及利弊的分析，借鉴西方发达国家及我国港澳台地区户籍法律制度的优点，结合我国户籍管理的实际情况，提出了中国户籍制度改革的原则、途径及保障制度等一系列改革思路。并强调提出，中国的户籍制度改革具有历史传承性，不能完全照抄照搬国外的户籍管理制度。我国是一个人口大国，且农村人口众多，城市基础设施薄弱。如果不讲实际，不讲国情，一味地强调迁徙的自由，众多农民会涌入大城市，而一些大城市承载力不够，就会出现



超负荷运行，这样必然会造成一些大城市的不和谐不稳定。同时，进城农民的权利也得不到很好的保障。取消二元户籍制度不能搞“一刀切”，应根据各地人口状况、经济发展、社会保障能力等因素，走具有中国特色社会主义制度的“积极的渐进式”的户籍改革之路。

CONTENTS



2.2	先秦时期形成中国最早的户籍管理制度	24
2.2.1	商朝出现户籍法律制度的萌芽	24
2.2.2	西周渐有户籍法律制度雏形	25
2.2.3	春秋战国户籍法律制度注重对户的控制	26
2.3	秦汉至隋唐时期基本确立封建赋役户籍制	27
2.3.1	秦朝户籍法律制度的统一	27
2.3.2	两汉户籍法律制度的发展	29
2.3.3	魏晋户籍法律制度的嬗变	31
2.3.4	隋唐户籍法律制度发展迅速	33
2.4	宋元明清建立封建职业户籍制度	35
2.4.1	宋代户籍管理加大对民众控制力度	35
2.4.2	元代户籍管理对“户类户等”设置复杂	35
2.4.3	明代开始实行户口簿登记制度	36
2.4.4	清代户籍管理被纳入警察业务范围	37
2.5	古代户籍法律制度的特点	38
2.5.1	古代户籍制度是历代王朝最基础的管理制度	38
2.5.2	古代户籍管理最基本职责是征收赋税和兵役	38
2.5.3	古代户籍制度基本特征是限制人口自由迁徙	39
2.5.4	古代户籍制度导致人的社会地位不平等	39
第3章	西方国家与中国港澳台地区户籍制度阐述	41
3.1	法国户籍管理法律制度	42
3.1.1	出生登记	42
3.1.2	死亡登记	42
3.1.3	婚姻登记	43
3.1.4	自由的人口迁移政策	43
3.1.5	人口普查	43
3.2	美国户籍管理法律制度	43
3.2.1	经常性的出生、死亡、结婚、离婚登记	44
3.2.2	实行社会保障号制度	44
3.2.3	全国人口普查制度	44

3.2.4	经常性的人口抽样调查	45
3.2.5	相对自由的人口迁移	45
3.3	日本户籍管理法律制度	46
3.3.1	出生登记	46
3.3.2	死亡登记	47
3.3.3	婚姻登记	47
3.3.4	人口统计	47
3.3.5	人口迁移	48
3.4	中国港、澳、台地区的户籍管理法律制度	49
3.4.1	香港地区的户籍管理法律制度	49
3.4.2	澳门地区的户籍管理法律制度	50
3.4.3	台湾地区的户籍管理法律制度	51
3.5	西方国家及中国港澳台户籍管理法律制度的特点	54
3.5.1	户籍登记内容详尽全面	55
3.5.2	以人为本迁徙自由	55
3.5.3	法制化程度较高	55
第4章	新中国成立后中国户籍法律制度	57
4.1	研究新中国成立后中国户籍法律制度的意义	57
4.1.1	正确认识新中国成立后户籍制度的利弊得失	57
4.1.2	正确传承新中国成立以后户籍制度的合理内容	59
4.1.3	新中国成立后的户籍制度是现有户籍制度改革的基础	59
4.2	新中国成立后中国户籍法律制度演变可按三个时期划分	60
4.3	1949~1957年新中国户籍管理的形成期	63
4.3.1	形成期的户籍制度表现比较混乱	65
4.3.2	形成期户籍法律制度的内容	67
4.3.3	形成期户籍法律制度的作用及带来的问题	72



4.4	1958~1979年是中国户籍的严格管制期	74
4.4.1	严格管制期的时代背景	74
4.4.2	该时期户籍法律制度的内容	78
4.4.3	该时期户籍法律制度的局限性及积极性	83
4.5	1980年至今是中国户籍制度改革的渐进期	85
4.6	中国现行户籍法律制度存在的问题	89
4.6.1	阻碍市场、城乡经济的协调发展和城镇化推进	92
4.6.2	引发公民政治、经济、人格等方面的不平等	96
4.6.3	阻碍了国民素质的提高并造成了户籍管理的困难	101
第5章 中国现行户籍法律制度改革与困境		103
5.1	当代户籍法律制度的改革	103
5.1.1	户籍制度的恢复和强化	103
5.1.2	“农转非”政策有条件地放宽	105
5.1.3	自理口粮的临时性户口政策	109
5.1.4	暂住人口管理方法的实施	111
5.1.5	居民身份证制度的实行	113
5.1.6	当地有效的城镇居民户口制的试行	114
5.1.7	大城市户籍仍严格控制与小城镇户籍制度的放开	117
5.1.8	县级市完全放开，省辖市合理控制	118
5.1.9	“居住证”替代“暂住证”的实施	120
5.2	中国地方户籍法律制度改革与实践	121
5.2.1	重庆市户籍制度的改革	121
5.2.2	河南省户籍制度的改革	131
5.2.3	深圳市户籍制度的改革	133
5.3	中国现行户籍法律制度改革的特点	135
5.3.1	“二元户籍制”所附的不平等权益逐渐弱化	135
5.3.2	户籍改革呈微调渐进式发展	138

5.3.3	户籍改革先集镇后小城镇逐步推进	139
5.3.4	中央先出台政策地方再分散决策	141
5.3.5	户籍制度改革具有区域性、局部性	142
5.3.6	“城市承载力”和“社会稳定性”是调节户籍 改革的重要标准	145
5.4	中国现行户籍法律制度改革困境	146
5.4.1	户籍法律制度滞后于社会实践	146
5.4.2	统计人口数据与现实情况存在差距	150
5.4.3	城市有限的承载力难以接纳大量农村人口进城	151
5.4.4	进城农民不愿放弃土地、宅基地等使用权	154
第6章 中国户籍法律制度改革的原则和途径		155
6.1	户籍法律制度完善的原则	155
6.1.1	坚持渐进式改革的原则	155
6.1.2	以人为本、服务人民的原则	157
6.1.3	实现公民身份平等的原则	158
6.1.4	符合市场经济发展的原则	159
6.1.5	坚持城乡协调发展的原则	159
6.1.6	有利于社会和谐稳定的原则	160
6.1.7	借鉴发达国家先进理念的原则	161
6.2	户籍法律制度完善的途径	161
6.2.1	完善中国户籍立法	161
6.2.2	取消二元户籍制度，实行一元户籍制度	169
6.2.3	建立合理的户口迁移管理制度	172
6.2.4	实现户籍制度管理的信息化	174
6.3	建立和完善与户籍法律制度改革配套的保障制度	175
6.3.1	建立完善公平就业的保障制度	175
6.3.2	建立平等的教育机制	178
6.3.3	提升城市公共服务保障机制	179
6.3.4	加强土地管理制度创新	182



附 录	185
1 城市户口管理暂行条例 (1951 年 7 月 16 日公安部公布)	185
2 国务院关于劝止农民盲目流入城市的指示 (1953 年 4 月 17 日)	187
3 农村粮食统购统销暂行办法 (1955 年 8 月 25 日国务院公布施行)	188
4 国务院关于城乡划分标准的规定 (1955 年 11 月 7 日)	195
5 中华人民共和国户口登记条例 (1958 年 1 月 9 日)	197
6 中共中央关于制止农村劳动力流动的指示 (1959 年 2 月 4 日)	200
7 中央工作会议关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的 九条办法 (1961 年 6 月 16 日经中央批准)	202
8 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 (1962 年 5 月 27 日)	204
9 国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》的通知 (1977 年 11 月 1 日)	211
10 公安部、粮食部、国务院国防工业办公室关于解决国防 工业部分两地分居职工家属落户问题的通知	215
11 中央组织部、民政部、公安部、国家劳动总局关于逐步 解决职工夫妻长期两地分居问题的通知	216
12 国务院关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口 转为非农业人口的通知 (1981 年 12 月 30 日)	219
13 公安部关于贯彻实施《国务院关于农民进入集镇落户 问题的通知》的通知 (1984 年 11 月 3 日)	222
14 公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定 (1985 年 7 月 13 日)	223
15 中华人民共和国居民身份证法	224

16	国务院关于严格控制农转非过快增长的通知 (1989 年 10 月 31 日)	230
17	公安部关于印发《关于小城镇户籍管理制度改革试点 和完善农村户籍管理制度有关问题的解答》的通知 (1997 年 10 月 9 日)	232
18	国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个 突出问题意见的通知(1998 年)	236
19	国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的 通知(国办发〔2011〕9 号)	238
参考文献		242

第1章

中国户籍制度改革的必然性

1.1 中国户籍管理制度与现代社会发展的矛盾日益突出

户籍制度是行政法律制度，在任何国家，户籍制度或相关的户籍登记及人口管理制度，都是其最基础的社会控制和社会管理的手段，同时，也是任何政府制定和实施各项社会公共政策的基础依据。户籍制度和社会的其他诸多制度之间形成了密切的联系，影响到社会的政治、经济、意识形态、社会政策、人口等社会生活的诸多方面。当代中国的户籍制度是计划经济时期特定历史阶段的产物，具有计划经济体制条件下社会公共管理和社会控制制度的一切基本特征。

新中国成立初期，在计划经济体制下，中国实施重工业优先发展的国家工业化战略。中国为了有效地为工业化提供内部积累，出台了统购统销的政策，加快了农业集体化的步伐，于是城乡差别日益突出，冲突日趋激烈。在处理城乡的矛盾中，农村、农业、农民作出了巨大的牺牲，严格限制农村人口自由地流入城市是其核心的政策。中国走的是高就业、低工资的路子。当时中国的实际情况是人口基数大，经济实力落后，一个人的饭要几个人来吃，这必然产生冲突，解决矛盾的办法就是优先解决城市人口的问题，让农村为城市的发展“输血”，正是在这种大背景下，中国特色的户籍管理制度开始形成。1958年1月9日，全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议上《中华人民共和国户口登



记条例》的通过，标志着城乡有别的二元户籍制度正式确立。根据这一条例，政府以行政力量限制人口的迁移，避免人口在城市的过度集中，以统筹安排城市的供应和就业。即以城乡二元分割为基础、严格户籍登记为手段、有限实施迁徙自由为特色，并以政治、经济、文化因素为附加条件的管理体制就此形成了。中国的户籍制度在历史中曾起过一定的积极作用，包括为国家迅速建立完备的工业体系，为政府制定国民经济发展规划提供了基础数据以及在维护治安方面作用巨大。然而随着社会的高速发展，其存在的经济、社会基础已经逐渐消亡，中国社会主义市场经济社会不允许特权的存在，要求实现公民的平等权，其中包括迁徙自由上的平等和各种社会待遇上的平等。当前的户籍制度不仅限制了人口流动，也限制了社会经济的协调发展，还加剧了城乡差别，附在户籍上的福利标准使得中国特有的户籍制度与现代经济的发展相背离，阻碍了社会的发展，不利于构建和谐社会。

1.1.1 中国社会主义市场经济快速发展

马克思曾经指出，社会的经济基础决定了社会的上层建筑，作为国家和社会上层建筑的法律制度，当然要适应社会当前的经济基础的变化并及时作出相应的调整。户籍管理体系作为国家法律制度的一部分，也必须适应中国当前市场经济的快速发展而作出相应的改进。

(1) 户籍制度所依托的社会经济体制发生了变化。户籍制度是在计划经济体制下形成的，国家在高速度工业增长和保证国家政治稳定的前提下，运行户籍制度将人口限制在政府规定的不同地区，以达到政府期望的管制。1979年开始的市场化改革使得中国农村、城市均发生了翻天覆地的变化。在农村，劳动力的解放使得农村劳动力的转移问题已经成为一种现象、一道历史的命题、一个不可违背的发展规律。在城市，市场经济的发展带来了经济主体自由。一方面，市场经济是一种弱化政府干预并强化主体自由的经济，经济主体自由化使得中国经济主体呈现多样化。1986年以后，随着城市改革步伐的加快，城市非国有经济发展迅

速，个体、民营、集体企业等在市场化的过程中得到了迅速发展。进入21世纪，中国全面实行市场经济，经济主体的自由与多元化使得劳动力进入城市的机会不断增加；另一方面，劳资双方进行工资谈判的自由程度提高，从而加速了劳动力流动。在市场经济条件下，用人单位有权与劳动者签订劳动合同、双方自由选择，工资水平协商制定，劳动者可以根据行业间劳动条件、工资水平的差异以及个人的适应能力来自由择业，市场机制充分发挥了在推动劳动力跨行业和跨区域流动中所应有的作用。因此，在计划经济向市场经济转变过程中，户籍制度失去了依托的基础。

(2) 户籍制度与社会主义市场经济的发展不适应。市场经济形成和发展的一个基本要求是商品及其生产要素能在全社会范围内自由流动，并且通过价格信号的引导，使各种资源获得最优配置。劳动力是社会资源的重要组成部分，也应该在市场供求关系中实现合理流动。现行户籍制度妨害劳动者的自由流动，也同样妨害资本的自由流动。因为一种行业上所能使用的资本量，在很大程度上，决定于这行业所能使用的劳动量。^{〔1〕}更何况作为生产要素的劳动力的自由流动是一种规律。马克思在《资本论》中讲到“大工业的本性决定了劳动力的变换、职能的更动和工人的全面流动性”流动是市场经济的本质特点，人口流动是任何一个社会发展的动力。同时，市场经济制度安排激励人们普遍和自由地追求合法利益的最大化，而市场经济的发展必然引起地区间和行业间利益（收入水平）的差异，利益最大化的追求使得人们从收益低的区域和行业撤出流向收益高的区域和行业。因此，市场经济内在的要求彻底打破分割地区、部门和城乡的户籍藩篱，形成平等竞争，尊重个人选择的人口迁移机制，进而使劳动力按照价值规律的要求进行合理配置。而中国现行户籍制度是在计划经济条件下产生的，“计划经济是专制制度的基

〔1〕〔英〕亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，郭大力、王亚南译，商务印书馆2009年版，第129页。