

治 安 学 文 库

当代中国户籍制度改革 若干问题研究

宋福荣 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

宋福荣，湖北警官学院副教授，主要从事治安学专业课程教学，先后讲授“治安管理学”“公安人口管理”“公共安全危机管理”等课程；主持并完成湖北省教育科学规划项目1项、湖北省教育厅人文社科项目2项，其他项目多项；先后发表学术论文30余篇，主编、参编教材4部。

治 安 学 文 库

2017年度湖北省本科高校治安学荆楚卓越经管人才协同育人计划项目资助出版

当代中国户籍制度改革 若干问题研究

宋福荣 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国户籍制度改革若干问题研究/宋福荣著. —武汉: 武汉大学出版社, 2020.12

治安学文库

ISBN 978-7-307-21614-3

I. 当… II. 宋… 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(2020)第 113441 号

责任编辑: 林 莉 沈继侠 责任校对: 汪欣怡 版式设计: 马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 广东虎彩云印刷有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 16 字数: 285 千字 插页: 1

版次: 2020 年 12 月第 1 版 2020 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-21614-3 定价: 55.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

当代中国户籍制度是指中华人民共和国成立以后于计划经济条件下建立的以《中华人民共和国户口登记条例》为核心，以定量商品粮油供给制度、劳动就业制度、福利分房制度等辅助性措施为补充规定而形成的一系列户籍管理制度和政策法规的总称，它在维护社会稳定，促进经济发展等方面发挥着重要的作用。但是，随着市场经济体制的建立和社会主义制度的不断完善，当代中国以城乡二元为主体的户籍制度模式弊端日益凸显，成为阻碍经济发展和社会进步的重要因素，深化户籍制度改革的呼声日益高涨。

户籍制度改革是全面深化改革中的一项最基础性的改革，是推进中国特色新型城镇化的重要内容，它对于决胜全面建成小康社会具有重大的现实意义和深远的历史意义。实践中，中央和地方进行了一系列的户籍制度改革探索，特别是21世纪以来户籍制度改革的力度不断加大，并取得了一定的改革成效。本著作在介绍当代中国户籍制度改革现状的基础上，围绕着与户籍制度改革相关的流动人口管理制度、基本公共服务均等化、进城务工农民市民化、城乡户籍一元化、新型城镇化、恢复公民迁徙自由权、国家治理现代化等主题进行了理论探讨。第一章介绍了我国户籍制度的变革历程及当代中国户籍制度改革的现状，指出了当代中国户籍制度改革的推进思路；第二章介绍了流动人口管理的暂住证制度及居住证制度，指出了完善流动人口居住证制度、推进户籍制度改革的主要举措；第三章介绍了我国基本公共服务体制的现状及其实现基本公共服务均等化的现实困难与挑战，指出了深化户籍制度改革，实现基本公共服务均等化的路径；第四章介绍了我国进城务工农民市民化的现状及户籍制度对进城务工农民市民化的制约，指出了改革户籍制度，推进进城务工农民市民化的路径；第五章介绍了我国城乡二元户籍制度的发展历程及其改革的必要性和可行性，指出了改革户籍制度，全面推行城乡户籍一元制的路径；第六章介绍了新型城镇化的相关理念及其我国新型城镇化的现状，指出了改革户籍制度，推进新型城镇化的路径；第七章介绍了我国公民迁徙自由权的发展历程及其恢复公民迁徙自由权的必要性与现实困境，指出了推进户籍制度改革，恢复公民迁

徙自由权的立法构想；第八章介绍了国家治理现代化的相关理念及其与户籍制度改革的关系，指出了推进户籍制度改革，实现国家治理现代化的应对策略。

笔者长期关注户籍制度改革的理论与实践，结合自己的学习和研究，历经多年的积累与沉淀，撰写了本著作，以期唤醒国家和社会对户籍制度改革予以多方位的关注，为开展户籍制度改革的理论研究提供了多维度的思考和创新模式。

在研究过程中，笔者结合并借鉴了自己参与湖北省政协及湖北省公安厅治安总队关于户籍制度改革调研时收集的相关数据，同时借鉴、参阅和引用了诸多户籍制度改革的专家、学者的研究成果以及相关理论著作和文献，在此一并表示最真挚的感谢！

由于笔者才疏学浅，理论水平和研究能力有限，本著作难免存在疏漏和不当之处，敬请专家学者和读者不吝指正。

作 者

2019年12月于武汉

目 录

第一章 当代中国户籍制度改革现状及推进思路	1
第一节 我国户籍制度的变革历程	1
一、户籍制度的基本概念	1
二、中华人民共和国成立前的户籍制度概述	2
三、当代中国户籍制度概述	15
第二节 当代中国户籍制度改革的现状	27
一、当代中国户籍制度改革的现实意义	27
二、当代中国户籍制度改革面临的主要问题	32
第三节 当代中国户籍制度改革的推进思路	39
一、当代中国户籍制度改革的目标和原则	39
二、当代中国户籍制度改革的推进思路	40
第二章 流动人口管理制度与户籍制度改革	44
第一节 流动人口管理制度概述	44
一、流动人口概述	44
二、流动人口管理面临的主要问题	50
三、加强流动人口管理的策略	52
第二节 流动人口的暂住证制度	55
一、暂住证制度概述	55
二、暂住证制度的理论评析	58
三、改革暂住证制度的必要性	63
第三节 流动人口的居住证制度	64
一、居住证制度概述	64
二、居住证制度的主要内容	69
三、居住证制度贯彻实施过程中出现的问题	70
四、完善居住证制度，推进户籍制度改革的主要举措	72

第三章 基本公共服务均等化与户籍制度改革	75
第一节 基本公共服务均等化概述	75
一、基本公共服务均等化的基本概念	75
二、我国基本公共服务体制的演变	78
第二节 与户籍相关的基本公共服务体制的现状	85
一、与户籍相关的基本公共服务体制的现状	85
二、深化户籍制度改革和推进基本公共服务均等化的必要性	93
第三节 基本公共服务均等化面临的困难和挑战	95
一、农业转移人口进城落户的意愿和实际增长数量不高	95
二、教育系统配套政策的改革有压力	97
三、民政部门统一城乡社会救助体系有困难	98
四、计生卫生部门实现计生卫生服务体系城乡一体化有障碍	99
五、社会保障部门统一城乡社会保障有难度	100
第四节 深化户籍制度改革，实现基本公共服务均等化的路径	101
一、深化户籍制度改革，实现基本公共服务均等化的思路	101
二、深化户籍制度改革，实现基本公共服务均等化的目标	103
三、深化户籍制度改革，实现基本公共服务均等化拟解决的问题	103
四、深化户籍制度改革，实现基本公共服务均等化的路径	108
第四章 进城务工人员市民化与户籍制度改革	117
第一节 进城务工人员市民化概述	118
一、进城务工人员市民化的相关概念	118
二、进城务工人员市民化的重要意义	120
第二节 进城务工人员市民化的现状	123
一、当前进城务工人员市民化的现状	123
二、户籍制度对进城务工人员市民化的制约	126
第三节 改革户籍制度，推进进城务工人员市民化的路径	129
一、推进进城务工人员市民化应遵循的原则	129
二、改革户籍制度，推进进城务工人员市民化的路径	130
第五章 城乡户籍一元制与户籍制度改革	135
第一节 城乡二元户籍制度概述	135

一、城乡二元户籍制度的内涵·····	135
二、城乡二元户籍制度的发展历程·····	135
第二节 城乡二元户籍制度的特点及历史评价·····	144
一、城乡二元户籍制度的特点·····	144
二、城乡二元户籍制度的历史评价·····	146
第三节 城乡二元户籍制度改革·····	153
一、城乡二元户籍制度改革的必要性·····	154
二、城乡二元户籍制度改革的可行性·····	157
第四节 改革户籍制度，全面推行城乡户籍一元制·····	160
一、改革城乡二元户籍制度的实践探索·····	160
二、改革户籍制度，全面推行城乡户籍一元制·····	164
第六章 新型城镇化与户籍制度改革·····	170
第一节 新型城镇化概述·····	170
一、城镇化与新型城镇化概述·····	170
二、新型城镇化的提出背景及现实意义·····	172
三、新型城镇化与户籍制度改革的关系·····	176
第二节 我国新型城镇化进程中的户籍制度改革现状·····	178
一、我国新型城镇化的现状·····	178
二、我国新型城镇化进程中的户籍制度改革现状·····	179
三、户籍制度对新型城镇化的制约·····	180
第三节 改革户籍制度，推进新型城镇化发展的路径·····	182
一、推进新型城镇化应遵循的原则·····	182
二、改革户籍制度，推进新型城镇化发展的路径·····	183
第七章 恢复公民迁徙自由权与户籍制度改革·····	187
第一节 迁徙自由权概述·····	187
一、迁徙自由权概述·····	187
二、我国公民迁徙自由权的历史回顾·····	194
三、恢复公民迁徙自由权对我国社会发展的重要意义·····	199
第二节 恢复公民迁徙自由权的必要性和现实困境·····	201
一、恢复公民迁徙自由权的必要性分析·····	201
二、恢复公民迁徙自由权的现实困境·····	208

第三节 推进户籍制度改革，恢复公民迁徙自由权立法构想·····	210
一、现行户籍制度对公民迁徙自由权的影响·····	210
二、加快户籍制度改革，为迁徙自由权入宪创造条件·····	213
三、恢复公民迁徙自由权应遵循的原则·····	215
四、推进户籍制度改革，恢复公民迁徙自由权的立法构想·····	216
第八章 国家治理现代化与户籍制度改革·····	222
第一节 国家治理现代化概述·····	223
一、国家治理现代化的概念·····	223
二、国家治理现代化的内涵·····	224
三、国家治理现代化的重要意义·····	225
第二节 国家治理现代化与户籍制度改革的关系·····	226
一、户籍制度改革是国家治理现代化的必然要求·····	226
二、户籍制度改革是国家治理现代化的重要保障·····	227
三、户籍制度改革是社会主义制度自我完善的重要需求·····	227
第三节 深化户籍制度改革，推进国家治理现代化进程的应对策略·····	228
一、国家治理现代化为户籍制度改革提出了新要求·····	228
二、国家治理现代化使户籍制度改革面临诸多难题·····	232
三、深化户籍制度改革，推进国家治理现代化进程的应对策略·····	234
参考文献·····	240

第一章 当代中国户籍制度改革的 现状及推进思路

户籍制度作为国家行政管理制度的重要组成部分，在我国有着悠久的历史，要对其进行系统的研究，首先必须全面地了解它的发展演变过程，以及在历史进程中发挥了怎样的社会功能。因此，对当前户籍制度改革的相关问题展开研究之前，有必要对我国户籍制度的发展历程进行系统的梳理，在此基础上探讨推进我国户籍制度改革的措施。我国当代户籍管理制度是指在 20 世纪 50 年代以《中华人民共和国户口登记条例》为核心，以定量商品粮油供给制、劳动就业制度、福利分房制度等辅助性措施为补充规定而形成的一系列户籍管理制度和政策法规的总称。随着改革开放这一基本国策的确立，在计划经济条件下建立的当代中国户籍管理制度已不适应中国政治经济的发展，特别是本世纪以来，我国全面深化改革的不断推进和政府治理理念的不断提升，户籍制度改革已全面提上议程并进入深入推进阶段。

第一节 我国户籍制度的变革历程

一、户籍制度的相关概念

户籍是一个古老的概念，“户籍”一词最早出现于《史记》。据《史记·高君列传》记载，公元前 375 年，秦献公“令民为相伍而相牧司连坐，不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚”，即命令臣民向国家申报户口、身份，并按家出一丁、五户成一伍、十户成一什的“什伍制”，仿军队编制编组民众，并赋予告密防奸、连保连坐的维持治安责任。这也是我国历史上最早的“什伍连坐制”。《辞海》（1999 年版）中“户籍”是指“登记居民户口的册籍”，中国古代历代政府用以稽查户口、征收赋税、调派徭役、维护统治秩序的制度。

从历史发展的角度看，户籍制度有狭义和广义之分。就狭义而言，户籍制

度是指按户登记人口的一种人口统计和管理制度，其主要目的是掌握人口信息，了解人口中出生、死亡、迁出、迁入、变更更正等基本事项的变化情况。就广义而言，户籍制度具有更深更广的意义，它主要包括与户籍或户口有关的政治制度、意识形态、经济制度以及各项法规政策等。^①我国当前的户籍制度主要包括户口登记制度、户口迁移制度、居民身份证制度、流动人口管理制度、户口档案管理制度以及与其相挂钩的基本公共服务、公民基本权益等社会制度等。因此户籍制度应定义为对户籍进行管理的制度，是国家有关机关依法收集、确认、登记有关公民身份、亲属关系、法定住址等公民人口基本信息的一项行政管理制度。它是以国家法律、法令或政策的形式存在的，因而户籍制度也是一项法律制度，是属于行政法的范畴。

二、中华人民共和国成立前的户籍制度概述

（一）我国原始社会时期的户籍制度

1. 原始社会是我国户籍制度的萌芽时期

（1）姓氏、人名的起源。姓氏是姓与氏的合称，在上古社会，一个姓是一个族或一个部落的标记。以后由于子孙繁衍按代际出现若干分支，每支有一个特殊称号就是氏。它包括这样两个问题：第一，是什么时候产生了给人命名的需要？第二，姓氏的起源及其作用。我国一些姓氏已有 4000 年的历史了，其形成的原因大致有五种情况：一是以祖先的族号或殷号为姓；二是以国名地名为姓；三是以官职和职务为姓；四是以动植物为姓；五是以数字为姓。在同一姓氏内，成员之间的区分则取决于名的规定，于是出现了最简单的“我、私”等代称。文身与服饰，相当于现代户政管理中的身份证件，能够证明每个人的身份和地位。夏禹确定奴隶制王权，是夏朝建立的标志。启破坏禅让制，建立国家天下，开启世袭制度，与此同时，父权家长制家庭出现，于是便开始有了姓氏的区别。《左传·隐公八年》：“天子建德，因生之赐姓，胙之土而命之氏。”西周时期，周天子将姓作为奖品赏赐给有功的下属，但并不是所有的人都有姓氏名号。

（2）人口登记与户口统计制度产生的必要前提。原始人群的主要任务是同自然界作斗争，随着生产力的发展，转向同类之间的争斗。这就要求对原始人群进行记载。对原始人群各成员身份及相互关系的记载，以及原始人群依某

^① 陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版，第 65 页。

种社会形态进行分类统计，都要有技术支持。文字的产生及有关数量的计算知识，为其提供了条件。如某些进步较早的部落在旧石器晚期和新石器时代，就已经学会用刻痕、算筹或结绳等方法表示数目。此外，在征收赋税时，一般以户口和财富的多寡作为依据。奴隶主为了对内镇压奴隶的反抗，对外发动掠夺土地、奴隶和其他财物的战争，也需要征集兵源、组建军队，这些都需要对居民进行详细的登记及调查统计。我国夏朝的人口数为“一千三百五十五万三千九百二十三人”。这是我国最早见诸书面记载的户籍人数。

(3) 地域限制、迁移频繁与家庭定居观念的形成。原始社会时期，我国人民的聚居方式由村落聚居向城邑聚居的方式发展，并修筑了城墙，设置了司徒、司空等官职，有了可靠的安全管理与安全保障体制。

(4) 客观需要与现实可能。第一，户口数量的多少，是一个国家的统治阶级和统治集团统治力量强弱的重要标志。统治阶级总是千方百计地争夺户口，扩充实力，以便在激烈的争斗中立于不败之地。第二，户籍制度具有多方面的用途。财富的分配要以户口数量为依据，徭役的征收要以户口数来摊派，社会治安秩序的维护要以严密的户口控制来实现。所有这些，就是统治阶级不惜血本编制户口，标识公民身份和定期统计户口的真正动机。户口数的用途，是出于征兵的需要也是出于贡赋的需要。第三，随着私有制的发展，社会日益分裂成两大对立的集团。占统治地位的奴隶主阶级就可以运用政权的力量，投入大量的人力和财力来管理户口。科学知识的进步，也为户口管理的进行创造了技术方面的条件。

2. 原始社会户籍制度萌芽的基本过程

人类的产生是户政管理起源的前提。人类的产生经历了原始群、氏族公社等阶段，随后父权家长制家庭逐渐形成为社会的基层组织。游离状态下的人类与定居生活的出现，是早期实施人口管理的前提。定居后，不仅有人口管理，而且出现对户口的管理。由于夏朝还处于原始的农业经济阶段，粗放的耕作使得人们在土地的天然肥力耗竭之后，就不得不迁移，另辟新居。家庭的形成过程，促成了按户管理的可能性。这时的户口管理应该不是出于交纳赋税的需要，更大程度上表现为征兵的需要。国家产生后，按地域划分居民，征兵打仗，征收赋税，这时统计人口的需要便出现了。至于户口登记、调查、文书管理、档案等制度的形成，出现的时间更晚。统治阶级将社会分为两大对立集团，并且地域上也有乡、遂之别，职业有农工商之差。

3. 户籍制度萌芽的一般规律

原始标识是萌芽状态下的户籍制度。所谓标识，是指对事物所作的记号。

原始标识是指人类早期对事物特征所作的一些记号，它主要包括图腾、文身等。原始社会认定和识别身份的需要，取决于人类交往的扩大。

(1) 图腾。在母系氏族阶段，以狩猎、采集为生的原始人认为每个氏族都和某种动物或植物有血缘关系，此物被尊奉为该氏族的图腾。图腾被视为氏族的保护者和标志，一般禁杀、禁食。同一图腾所属成员禁止通婚。图腾的目的是确定世系。

(2) 文身。文身，即在人体皮肤上刻花纹。文身是每个人的身份、地位外在化和表现化，以便建立长幼尊卑的人际关系。文身的目的即认定身份。

(二) 我国奴隶社会时期的户籍制度

1. 夏朝的户籍制度

据史家推测，夏朝中心活动区域大致在今河南西部嵩山周围的伊、洛、颍、汝河流域。据《后汉书·郡国志》称夏朝的人口数为“民口千三百五十五万三千九百二十三人”。元朝马端临著《文献通考·户口考》也说夏朝“其时户口一千三百余万”。一般认为，这些数字出自史家推测，不可尽信。在人口构成上，相传已经有了奴隶主贵族和奴隶的对立。奴隶又有“臣”的家内奴隶，称为“牧竖”的牧奴。

2. 商朝的户籍制度

商朝的统治范围大致分布是：东至东海，西至邙龙，南及巴蜀、江汉及钱塘，北达燕山东麓。商朝的甲骨卜辞中，经常可以见到“登人”的字样。“登人”即临时征集兵力，有统计兵源的意思。商代军人是临时征集的，无常备军。这些兵战前即众，一般从事农业劳动，被征集后，一般按照左、中、右三军编制。这就是商朝的人口登记制度。除此以外，商代的统治者为了做到对其统治对象心中有数，以加强对奴隶的人身控制，还逐渐建立起比较严密的户籍管理方法，达到了“有典有册”，这为后来的统治者提供了可借鉴之处。商朝的奴隶主阶层称“百姓”，除包括商王外，还有邦伯、师长等与商王共同统治人民的大小奴隶主。商朝的农业工具很原始，所以人们会不断迁移。成汤王以后，由于生产力水平的提高，定耕农业的出现，这种经常迁移的情况有所改变。

3. 西周的户籍制度

西周的统治疆域：东到海滨，西到今甘肃东部，南到淮水流域，北到今河北北部和辽宁西南部。《周礼》一书中所记载的西周户籍制度的内容：第一，为了加强户籍，西周设置了众多的户口管理官员。有太宰、司会、司书、大小

司徒、乡师、乡大夫、司民等 27 种。第二，西周的户口登记已经制度化。据《周礼》记载，“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”。第三，西周已有定期统计人口的制度。据《周礼》，这种定期统计人口的制度每三年举行一次，当时叫“大比”。“大比”之后，要将户口统计的结果上报国王。“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。”第四，西周的户口档案管理已经制度化。由地方上报给周王的户口文书，其正本藏于天府，副本则分送内史、司会、冢宰，供他们施政时参考。周宣王在太原的料民（调查人口。太原是今甘肃镇原与宁夏固原一带，这里是周部族的早期活动区域，西周政权对这里保持着很强的政治控制能力），这是我国历史上第一次明文记载的有组织、有领导、有特定目的的一次人口普查，它在世界史上也是领先的。^①在甲骨文中还出现了“臣十家”的记载，表明西周不仅统计人口数，也统计户数。

4. 春秋时期的户籍制度

第一，鲁齐卫吴越等国的书社制度。“社之户口，书于版图。”社，就是 25 家，以社为单位，将社内的户口事项登记在户口版簿上，这就是书社制度，它曾在春秋五国中推行。第二，春秋时期齐国管仲改革的户籍思想。其户政管理思想主要有“四民分治”“不迁不移”“恒业不变”“作内政而寄军令”和“口系于户，户著于地”等。他之所以主张四民分居，士农工商世居其乡而不迁徙不杂居，其中一个原因就是便于组织生产。他认为这样做可以使“父兄之教不肃而成，子弟之学不劳而能”，世守其业，世传其艺。对于祖传职业，“少而习焉，其心安焉，不见异物而迁焉”，这就从基础上保证了社会的安宁。

（三）我国封建社会时期的户籍制度

1. 战国时期的户籍制度

战国时期的户籍制度基本上沿用了西周和春秋时期的户政管理制度，但又有很大的发展，其中比较有影响的是“商鞅变法”所建立的户籍制度。商鞅进行了两次户籍制度改革。第一次是在公元前 359 年，改革重点是建立什伍连坐制，改革立户办法，建立一家一户的小家庭，改革户籍世袭制，实行按垦田和军功升降户籍的办法，这次改革的目的是为了推行其农战政策。第二次是公元前 350 年，这次重点是进一步改革社会风俗和改革宗法制，同时也涉

^① 陈鸿彝：《中国古代治安简史》，群众出版社 1998 年版，第 34 页。

及行政区划改革问题，即把乡村、城镇、村落等集中合并为县，推行郡县制。商鞅户籍制度改革的内容，可以概括为六个方面：第一，改革行政区划旧制，建立什伍连坐制。第二，在全国普遍建立了全面的户口登记制度。“四境之内，丈夫、女子皆有名于上，生者著，死者削。”第三，实行强制分户的办法。“民有二男以上不分异者，倍其赋。”第四，控制迁移。第五，加强对流动人口的管理。“商君之法：接受旅客而旅客无身份证件者，一同治罪！”第六，规定了固定而详细的户口统计制度。商鞅户籍制度改革具有重大的意义，首先，改革在西周、春秋和秦孝公以前的秦国原有户籍制度的基础上进行的，同时又有重大的发展；其次，他所建立的户籍制度是其农战政策的重要组成部分，对秦国的富国强兵有着重要的影响；最后，改革奠定了两千多年中国封建社会户籍制度的基础。商鞅建立的以征收赋税为主要目的的户籍制度，到清朝推行“摊丁入亩”时才告终结。

战国后期，韩、赵、魏、秦等国普遍实行上计制度。由于战争原因，人力成为极为重要的因素。为了掌握和控制更多的人口，每年年初，地方官吏将辖区的户口数目与赋税收入的预算写在券上，呈送国君。国君将券一分为二，左券发给地方，右券由官方保存。到年终，地方官吏将本年度辖区户口增减的实际数目与赋税收入的结算写在册上，送到国君，国君据右券核查，并以核查的结果作为对地方官吏升降赏罚的依据，这就是上计制度。

此外，当时的魏国还颁布了一项比较重要的法律《魏户律》。《魏户律》有记载“假门逆旅，赘婚媾后父，勿令为户，勿予田宇”，即不允许商人和上门女婿单独立户，亦不允许分田地和房屋给他们，表明当时已确立了不允许单独立户的制度。

2. 秦朝时期的户籍制度

秦统一中国之后，其户籍编制仍沿袭了以往的制度，主要表现为：第一，编户制度。完善了什伍连坐制度，而且在组织和施行方面，比以前更加完备和严厉。第二，立户制度。规定只有私有土地所有者才是户口登记的对象，奴隶不入户籍，户口类别有：民户籍、故秦人户籍、外来人户籍、特殊户籍（宦籍、市籍、宗室籍）。第三，户口登记制度。在户口登记方面，建立了著籍、削籍、更籍等一系列的制度。登记的内容包括户主姓名、籍贯、身份、户口、人口情况、户内成员的年龄、健康状况、祖宗三代的出生情况、家庭、财产和身高。正式在户籍上登记男子的年龄，为适应徭役制度。第四，户口调查制度。据《史记》记载：“汉王所以具知天下厄塞，户口多少，强弱之处，民所疾苦也，以何具得秦图书也。”第五，秦中央户籍档案管理制度。“收秦丞相

御史律令图书藏之。”

3. 汉朝的户籍制度

汉承秦制，是秦代户籍的继承与完善。汉朝从中央到地方都设有主管户口的职官。中央和道、县设户曹，管理户口和人口统计。县以下的基层组织是乡、亭、里、什、伍，即五家为伍，十家为什，百家为里，十里为亭，十亭为乡，乡和亭是基层自治组织，乡有乡长，亭有亭长，主要负责户口管理和基层社会治安。汉代有一套户口调查办法叫作“案比户口”。案比又叫算民，即将全部的人口当面一一核对，以确定实际人口与上年相比的增减数。案比每年八月进行。当时在没有摄影技术无法得到照片的情况下，只能用案比的形式，且较严格。案比时县官或在城中，或巡行四乡，老百姓不得遗漏。有一叫江革的齐国人，因怕年迈的老母亲坐乏力车不胜颠簸，亲自拉车送其参加案比。汉朝的户口迁移已经制度化，政府严禁自由迁徙，规定未经乡亭批准、结清赋税，不得迁移更籍，违者受罚，凡迁移户口，要向官府申领“符”“传”“过所”等通行证，迁入地凭证件办理入户手续。西汉的户口和赋税进一步结合，开始实行户赋和口赋相结合的算赋和征赋制度，户赋，就是每户每年缴纳户口税200钱，算赋就是15岁至56岁的男女百姓，每人每年缴纳人头税120钱，叫作一算，口赋就是7岁至14岁的男女儿童征收的人口税，每人每年缴纳20钱。要如实征收赋税，掌握户数和口数就显得尤为重要。

4. 魏晋南北朝时期的户籍制度

这一时期的历史背景是，汉帝国灭亡，一君万民的统治政体为三国六朝的分裂割据所取代，北方民族南侵，汉族户口大迁移，形成了秦始皇统一中国后分裂、动乱最长的历史时期。由于长期动乱，户籍管理也相当混乱，逃户、漏户、不入户籍户现象极为普遍，严重阻碍了封建经济的发展。统治者为了巩固政权，在户政管理上采取了一些措施。

北魏时期，推行了一系列的改革措施，其中主要是“三长制”和“户调制”。“三长制”是指由邻、里、党长负责检括户口，整顿户籍，其目的是为了抑制荫户的增长，稳定和确保课税来源；“户调制”是以户为单位征收赋税的制度，废除了汉代按口计算的赋税制，当时的封建统治者，非常重视户的登记调查，而忽视口的统计。

东晋时期，政府为了安置北方流民，特在现住地设立他们原籍州郡县的名称，使其临时居住，叫侨置。侨置居住的居民户籍为白籍，即临时户籍。侨置设立后，出现了许多问题。第一，版图混乱。北人南来，都是流民性质，居住不固定，致使侨置郡县也常改变。第二，影响国家财政收入。侨置郡县或侨人