

改革篇

我国现行户籍制度是公安行政的重要组成部分，曾在健全全国人口登记、维护社会秩序、保障公民权益、保持城乡人口和劳动力的总量、结构、布局平衡、促进经济和社会发展等方面发挥过积极作用。但是，作为现行户籍制度的基本依据的《中华人民共和国户口登记条例》及有关的户籍政策规定，是在计划经济体制下形成的，是服务于传统体制的运行和发展的，已经越来越不适应业已发生巨大变革的社会形势。现行户籍制度的核心内容是把全国的人口划分成城镇户口和农村户口两大主要户口类型，并实行有差别的社会福利待遇政策；把户口划分为“农业”和“非农业”两大户口性质，并对“农转非”实行严格控制。这在客观上把城乡人口分成两个经济利益上不平等的阶层，形成了事实上的人身等级关系；限制了人口随着经济发展水平的变化的合理流动，强化了人口对所在地区的人身依附关系；制约了人口城市化和工业化的进程，严重阻碍了社会主义市场经济体制的建立和现代化建设。因此，对现行户籍制度进行改革，使之适应和服务于我国社会主义市场经济体制建设的需要，已成为当前行政体制改革的一个重要课题。

一、新中国户籍制度的形成和演变

户籍制度是对人和户实施管理的重要手段和措施。我国现行户籍制度是在新中国成立之后，随着政治、经济和社会发展逐步建立和健全的，初步实现了户籍管理的法制化、制度化、规范化，形成了比较完备的户籍管理体系。

（一）城乡户口登记制度相继建立

新中国成立初期，为了彻底粉碎国民党的警察机构和保甲制度、废除反动的户口制度，各级人民政府积极组织人民民主专政的公安机关，设立户籍管理部门，并着手建立新型的户籍制度。当时户籍管理方面最紧迫的任务是，广泛开展调查研究，发动群众，肃清反革命分子和国民党反动派的残余势力。为此，1950年8月，公安部制定了《关于特种人口管理的暂行办法（草案）》，加强了对特种人口的管理。同年11月，第一次全国治安工作会议召开。会议要求先在城市开展户籍管理工作。1951年7月，经政务院批准公安部颁布实施了《城市户口管理暂行条例》。此条例规定，城市中一律实行户口登记，从而建立了全国统一的城市户口登记制度。在镇反运动的同时，公安部着手建立了渔民、船民的户籍管理。1953年3月召开的第二次全国民警治安工作会议认为，当前户籍管理的主要任务是，抓紧对敌人社会基础的调查；户籍管理的重点是大城市、工矿所在地、水上、军事要塞及其周围地区。

为了作好第一届全国人民代表大会和地方人民代表大会选举准备工作，1953年4月，政务院发布了《为准备普选进行全国人口调查登记的指示》，并制定了《全国人口调查登记办法》。《办

法》规定，按常住人口进行调查登记，每人均应在其常住所登记为常住人口，一个人只能在一个住所登记为常住人口。登记项目为：与户主的关系、姓名、性别、年龄、民族、本人住地等六项。这次人口普查不仅为人代会选举作好准备，而且使农村建立了简易的户口登记制度，为新中国户籍管理奠定了基础。1954年12月，内务部、公安部、国家统计局联合发出通知，要求普遍建立农村的户口登记制度，加强人口统计工作，并规定了农村户口登记由内务部主管，城镇、水上、工矿区、边防要塞区等户口登记由公安部主管，人口统计资料的汇总业务由国家统计局负责的户籍管理格局。

1955年6月国务院发出了《建立经常户口登记制度的指示》，对人口的出生、死亡、迁出、迁入四项变动登记作了明确规定，并对离婚、分居、失踪、寻回、收善、认领等引起的户口变动提出了具体的登记要求，这对健全户籍制度起到了保障作用。1956年2月，国务院指示，把全国的户口登记管理工作及人口资料的统计汇总业务，全部交给公安机关。从此，全国城乡的户籍管理和组织机构便得到了统一。同年3月，全国第一次户口工作会议调整了户籍管理工作的任务，明确规定，“证明公民身份，便利公民行使权利和履行义务；统计人口数字，为国家经济、文化、国防建设提供人口资料；发现和防范反革命和各种犯罪分子活动，密切配合斗争”为户籍管理的基本任务。

（二）户籍管理纳入法制轨道

1958年1月9日，第一届全国人民代表大会常委会第九十一次会议审议通过，同日主席令颁布了我国第一个户籍管理法规——《中华人民共和国户口登记条例》。《条例》申明，制定本条例的宗旨是“为了维持社会秩序，保护公民的权利和利益，服务于社会主义建设”。《条例》明确规定，中华人民共和国公民，都应当依照本条例的规定履行以户为单位的户口登记、户口登记簿和户口簿登记的事项，具有证明公民身份的效力。《条例》还对常

住户口登记、暂住登记、出生登记、死亡登记、迁移登记、变更登记以及法律责任等作了详细规定。户籍管理的基本内容从此以法规的形式确立下来。

根据《条例》，户籍管理以户为基本单位。只有当人与住址相结合，在户口登记机关履行登记后，法律意义上的户才成立。户分为家庭户和集体户，以具有血缘、婚姻或收养关系立户的为家庭户，以由业缘关系而共同居住在机关、团体、企业、事业单位内部公共宿舍的人立户的为集体户。公民在经常居住的地方登记为常住户口，一个公民在同一时间内只能登记一个常住户口。公民另有住所的登记为寄住户口。公民在常住地市、县范围以外的地方暂住 3 日以上的须申报暂住登记。婴儿在出生后 1 个月以内须申报出生登记，并随母落户。公民死亡后，应在 1 个月以内申报死亡登记。公民迁出本户口管辖区，必须在迁出前申报迁出登记，领取迁移证，注销户口。公民的户口登记内容需要变更或更正的，须申报变更登记。不按条例规定申报户口或假报户口、伪造、转让、出卖户口证件的违法者必须负法律责任。

《条例》虽只有实体法的内容，而没有程序法的内容，严格地讲还不够完善，但却标志着我国户籍管理法制化的开始，成为新中国户籍管理史中最重要法规，并沿用至今。

（三）户口与粮食关系相挂钩

新中国成立之初，粮食产需矛盾、供求矛盾十分尖锐。1953 年 12 月，全国城乡开始实行了粮食统购统销。《中共中央关于粮食统购统销的决议》规定的计划供应粮食的范围为，县以上城市、农村集镇、缺粮的经济作物产区人口、一般地区缺粮户、灾区的灾民。按照这个范围，城乡保障粮食供应即吃商品粮的人口接近 2 亿，超过当时全国总人口的 1/3。其余人口吃粮则实行自给的办法。1955 年 8 月，国务院在总结两年来统购统销实践经验的基础上，发布了《农村粮食统购统销暂行办法》和《市镇粮食定量供应暂行办法》。前者对定产、订购、定销事宜作出了详细的规定，

并且明确农民吃自产粮。后者对企事业单位集体供粮、社会居民供粮，以及粮食转移证、粮票等管理使用办法作出了规定。并且明确，粮食凭城镇户口实行按人定量供应。从此，粮食和户口紧密联系在一起。

（四）按“农业户口”与“非农业户口”进行管理的体制形成

1955年11月国务院颁发的《关于城乡划分标准的规定》把农业人口和非农业人口所占比例列为划分市镇标准的内容，并确定“农业人口”和“非农业人口”作为人口统计指标。1956年公安部负责的人口统计指标中，除保留按地域区分“城镇人口”和“农村人口”外，增加了“农业户数”和“农业人口数”，其统计对象系指从事农业生产的户和人，以及从事农业生产者所扶养的人数。1961年公安部将农业户数和人口数这一统计指标改为“非农业人口户数和人数”其统计范围是指凡不从事农、林、牧、副、渔五业的劳动者及其所供养的家属。1963年以后，公安部在人口统计中把是否吃国家计划供应的商品粮作为划分户口性质的标准，吃国家供应定粮的户也即城镇居民户就划为“非农业户口”。

1977年11月，国务院批转的《公安部关于处理户口迁移的规定》指出：从农村迁往市、镇，由农业人口转为非农业人口，要严加控制，从此提出了“农转非”问题，并在此后制定了若干项“农转非”的政策。与此同时，公安部为贯彻上述规定，给全国各省、市、自治区下达了“农转非”控制指标，即“每年批准从农村迁入市镇和转为非农业人口的职工家属人数，不得超过非农业人口数的1.5%。”从而对“农转非”实行了政策与指标双重控制的管理体制。

在具体的管理形式上，非农业户口公民和农业户口公民所持的《户口簿》不同。如北京市非农业户口公民《户口簿》内的“常住户口登记卡”上的印字是黑色的，并注有“非农业”；农业户口公民《户口簿》内的“常住人口登记卡”上的印字是红色的，并注有“农业”。公安部统一制发的《常住户口登记表》（由公

部门保留)左上方显目的位置上印有“户别”一栏,是专门用于区别“非农户”与“农户”的。非农业户口公民和农业户口公民在办理迁移手续时所用的《迁移证》也不同,公安部规定,前者所用《迁移证》印字为黑色,后者则为绿色。

(五)城乡匡离的户籍迁移制度形成

1958年以前,我国实行户口自由迁移政策,公民迁移非常活跃。1949年9月中国人民政治协商会议第一届全会通过的《共同纲领》和1954年9月第一届全国人民代表大会审议通过的《宪法》都规定,中华人民共和国公民有居住和迁徙自由。其他户口管理的规定也对迁移只提出须办理手续而未加任何限制条件。相应的1949年到1958年是新中国历史上户口迁移最频繁时期。仅1954年到1956年的3年间,迁移人数就达7700万。在迁移形式上,除了国家有计划有组织地把沿海城市的企业及其职工和家属迁往内地和边疆、从东部人口稠密地区向地广人稀的省区组织集体移民开垦荒地、从农村招收大量农民进入城镇参加工矿企业建设之外,更有意义的是大量自发进入城镇的农民被企业所接纳和大批农民自发移民到新疆地区垦荒。

1958年以后,国家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规模政策。建国后,随着国民经济的恢复和大规模经济建设的展开,城镇人口迅速增加,到1953年就已达到7826万人,比1949年增加了2061万人,城镇人口占全国总人口的比例为13.3%。城镇人口的增加,意味着增加了吃商品粮的人口,加剧了粮食供求矛盾,也使城镇人口处于饱和,住房、交通、就医、就学、甚至就业问题越来越突出,这对刚刚成立的新中国的经济和政治造成很大压力。于是中央政府分别在1953年、1954年、1955年和1957年先后4次发出指示,劝阻农民盲目流入城市。1958年又出台了《中华人民共和国户口登记条例》,正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度,以法规的形式限制农村户口迁往城镇。《条例》第10条规定:“公民由农村迁往城市必须

持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。《条例》还规定公民欲迁出本人户口管辖区，必须事先提出申请，领取迁移证件。

1958年9月，中央精简干部和安排劳动力5人小组发出了《关于精简职工和减少城镇人口工作中几个问题的通知》。《通知》指出“……对农村县镇迁往大中城市的，目前要严加控制”。限制了小城市户口迁往大中城市。

1962年12月，公安部作出了《关于加强户口管理工作的意见》。《意见》规定“……对农村迁往城市的，必须严格控制，城市迁往农村的，应一律准予落户，不要控制；城市之间必要的正常迁移，应当准许，但中、小城市迁往大城市的，特别是迁往北京、上海、天津、武汉、广州等五大城市的，要适当控制。”从此对大城市人口实行了特别控制。1975年修正后的《宪法》取消了关于公民迁移自由的条文。

1977年11月，国务院批转了《公安部关于处理户口迁移的规定》。《规定》确立的关于处理户口迁移的原则主要为：“从农村迁往市、镇（含矿区、林区等，下同）由农业人口转为非农业人口，从其他市迁往北京、上海、天津三市的，要严格控制。从镇迁往市，从小市迁往大市，从一般农村迁往市郊、镇郊农村或国营农场、蔬菜队、经济作物区的，应适当控制”。并且规定，上述迁移一律须报送迁入地的市、县公安局审批。至此，城镇户口与农村户口、“非农业户口”与“农业户口”的二元户籍管理结构完全形成。

（六）新中国户籍制度是特定历史条件下的产物

行政管理制度的适应和服务于社会经济利益关系和社会秩序的，它的确立和发展必须与国家的政治经济形势相适应，作为行政管理制度的重要组成部分的户籍制度也不能例外。

建国初期，新中国在国际上面临的是东西方两大阵营的冷战

格局，帝国主义各国为了贯彻其冷战的战略意图，维护其在中国的侵略利益，对新中国采取了“两面政策”，一方面声称不干涉中国政局的演变，一方面又不承认新中国。经济上对新中国实行封锁禁运，军事上把战火烧到新中国的边境，企图侵犯中国领土。因此，摆在全国人民面前的紧迫任务是粉碎侵略，打破封锁，争取一个相对和平和安全的国际环境。

在国内，建国头三年党和国家的主要任务是在全国范围内建立新民主主义的政治制度和经济制度。当时的工作，一方面要肃清国民党反动派在大陆的残余武装力量，剿匪反霸，镇压反革命，召开地方各级人民代表会议，建立各级人民政权，健全人民民主专政制度；另一方面，接收帝国主义在华财产，没收官僚资本主义企业归国家所有，完成解放区的土地制度改革，统一全国财政经济工作，恢复国民经济。户籍管理就是服从和服务于这些主要任务的。

随着社会主义计划经济体制的建立和发展对人口的管理也严格地计划化了。1952年底，新民主主义的政治经济制度、新民主主义的社会秩序基本建立和巩固起来，国民经济和文化教育也得到了全面的恢复。1953年，根据过渡时期总路线的规定，国家开始了对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。随着单一的社会主义公有制结构的建立，社会主义工业化建设的进行和苏联经验的全面推广，一种以计划经济为根本特征的高度集中统一模式的社会主义经济体制在我国建立和形成了。到1956年，社会主义改造基本完成后，国家计划统一管理下达的产品已有380多种，国家计划分配物资已有530多种，中央各部委直属企业达9000多个，大部分农副产品收购和生活消费品供应已直接纳入计划。在劳动体制方面，统一分配取代了自行就业、自谋出路的政策，统一分配的范围已包括大中专、技工学校的毕业生和复员退伍军人。劳动管理权限完全集中到中央，各单位一律不准自行从社会上招工，也不得裁减多余的正式职工和学员、学徒。在这种

情况下，以户籍登记为依据有计划地供应必需品，有计划地招工招干招生，实行有计划地户口迁移管理体制就产生了。

适应社会政治经济形势建立起来的户籍制度在证明公民身份、维护社会秩序、服务于社会主义建设等方面起到了积极作用。

首先，户籍登记事项是确定公民法律地位的最基本的法律文件，具有证明公民身份，确定公民权利能力和行为能力开始和终止的法律效力。例如，出生登记标志着—个公民在国家、社会、家庭中享有权利和承担义务的开始，而且也是在法律上被认定为血亲关系发生的依据；住所的登记在民法上有很重要的意义。住所一般是法律文件的送达地、民事案件的管辖地、继承的开始地、合同的履行地等。户籍在证明公民身份的同时保障了公民的合法权利和利益。

其次，户籍管理工作在剿匪、反霸、镇反、防范和打击各种犯罪活动、维护社会秩序、巩固新民主主义政权等方面发挥了重要作用。在社会主义初级阶段，阶级斗争不再是国内的主要矛盾，但是犯罪赖以滋生的土壤和条件还存在，正如邓小平同志所指出的，“社会主义社会，仍然有反革命分子，有敌特分子，有各种破坏社会主义秩序的刑事犯罪分子，有贪污盗窃、投机倒把的新剥削分子，并且这种现象在长时期内不可能完全消灭”。户籍管理工作在了解人口状况的基础上，能及时掌握侦察线索，配合打击各种刑事犯罪活动，并通过积极参加社会的综合治理，教育挽救失足青少年等活动，预防和减少了犯罪，为社会主义建设创造了稳定、良好的社会环境。

第三，户籍制度服务于社会主义现代化建设直接表现在为社会提供可靠的人口资料。要科学治国，必须系统地、全面地掌握国情国力，而人口是国情国力的最基本因素。我们安排国民经济和社会发展计划，制定人口、教育、就业、社会福利等政策都要以人口情况为重要依据。人口现象是不以人们的意志为转移的客观现象，要认识和掌握人口现象的客观规律，进行人口科学研究

也离不开详实的人口资料。而我国人口资料的取得，除国家定期进行人口普查外，平时主要是依靠户籍管理工作提供的。户口登记制度是经常性人口统计即户口统计的基础。户口统计同人口普查、抽样调查共同组成搜集人口信息的完整体系。而户口统计又是信息量最大、最经常的一个来源。建国以后，我国进行过 4 次人口普查，而户口统计则进行了 40 多年（次）。因此，社会所需的大量的人口统计数字大都是户口统计提供的，特别是动态数据。另外我国的户籍工作自 1958 年以后还担负了调节和控制人口机械增长的任务，实践证明，户籍管理对限制人口的盲目流动，控制大城市和特大城市的规模起到了一定的积极作用。

二、十一届三中全会后户籍政策的调整与改革

党的十一届三中全会作出了把工作重点转移到现代化建设上来的战略决策。随着经济的发展和改革开放的不断深入，户籍管理中的一些问题逐渐暴露出来，首先是落实政策人员与家属和下乡知识青年要求回到城市落户；接着是国营华侨农（林）场要求重新安置归侨、难侨的劳动指标、户口及粮食关系；还有恢复高考以后学生的户口、粮油供应问题；科技人员、艰苦地区或行业职工家属落城镇户口问题，等等，所有这些问题对长期以来严格控制的城市人口计划指标形成很大的冲击。特别是党的十三大提出发展社会主义商品经济以后，经济体制开始全面转轨，劳动力的流动，人才的流动和人口的流动成为逐渐高涨的浪潮，这一切对城乡分隔的户口迁移政策以及一户一簿的户口管理方式提

出了严重的挑战。为了适应变化了的形势，户籍管理工作进行了积极的探索。主要有“农转非”政策的调整；增加了“自理口粮户口”类型；试行了“当地有效城镇居民户口”制；实行居民身份证制度。

（一）调整“农转非”政策

十一届三中全会后，为了解决落实政策人员、返城知青和精简干部、职工的落户问题，国家有关部门制定了相应的户籍政策。1980年以后，国家除继续对城镇人口增长实行严格控制外，对若干特殊的“农转非”问题在政策上开了口子，并把“农转非”的控制指标，由不超过当地非农业人口的1.5‰调整为2‰，进一步松动了农村人口迁入城镇的控制。

1980年9月，公安部、粮食部、国家人事部联合颁布了《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定》。《规定》指出：“党中央对知识分子生活上存在的实际问题，非常关心。目前有少数专业技术骨干的配偶在农村，生活有很大困难。为了使他们能集中精力工作，为四化多做贡献，在当前国家还有困难的情况下，可采取分批、分期的办法，逐步解决他们在农村的家属迁往城镇，由国家供应粮食的问题。”照顾的对象和条件是高级专业技术干部、年龄在40岁以上、工龄20年以上的中级专业技术干部、有重大发明创造、在科研、技术以及专业工作上有特殊贡献的专业技术干部。符合本规定迁往城镇落户的人员，不占公安部正常审批的控制比例。这是我国户籍管理政策的一次重大调整，标志着我国户籍管理工作开始自觉地为经济建设服务。

随着我国各项社会经济事业的发展 and 改革开放的全面推进，“农转非”政策口子也越开越多。据统计，到目前为止，国家及中央有关部委出台的“农转非”政策有36项，正式要求出台的有10项，拟议中要求出台的有5项，地方自行制定的就更多了。现行“农转非”政策涉及范围很广，解决家属“农转非”的主要有专业

技术人员、博士后研究人员、煤矿井下职工、三线艰苦地区职工、远洋船员、老工人两地分居的夫妻、家居农村老工人的“顶替”子女、市镇职工从农村托养、收养的子女、党政处级以上干部、检察院干部、人武部干部、劳改干部以及军队文武职干部、军队志愿兵、边防海岛部队军官、部队中无军籍的专业技术干部、军队部分编外单位现役军人和武装、边防、消防民警、现役干部等家属的“农转非”政策。解决本人“农转非”的主要有从农村招工、招生、国家建设征用土地、有突出贡献的中青年科学、技术、管理专家、农林第一线科技人员、恢复全民所有制的农村科研院校、场（站、圃）中的科技人员、吃农业粮的退休干部、政府离休的干部、国营农业企事业单位职工、国营农场安置的归侨、难侨以及特等、一等革命残废军人、农村籍退伍军人、无户口人员和寺观僧道的“农转非”政策。解决遗留问题的主要有落实政策人员、上山下乡知识青年以及 60 年代精简职工的“农转非”政策。

1989 年 10 月，在治理整顿背景下，国务院发出了《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》。《通知》指出“农业人口转为非农业人口，即由农业户口转为非农业户口，并由国家按照粮食定量供应办法供应口粮（以下简称‘农转非’），是一项重大的社会、经济政策。……因此，必须加强对“农转非”的宏观管理，使其增长的速度规模与国民经济的发展相适应。这既是当前治理经济环境 整顿经济秩序的一项重要内容 也是今后一项长期任务。”

《通知》要求把“农转非”纳入国民经济与社会发展计划，对“农转非”实行计划指标与政策规定相结合的控制办法。即各地审批“农转非”必须严格控制在国家下达的“农转非”计划指示范围内，按照国家政策规定办理。符合国家政策规定没有指标的，暂缓办理，有指标不符合国家政策规定的，不予办理。

（二）实施“自理口粮户口”制

随着农村联产承包责任制的落实，农村商品生产和商品交换的发展，乡镇工业的蓬勃兴起，越来越多的农民转向集镇务工、经

商，他们迫切要求在城镇落户。1984年1月1日，《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》指出：越来越多的人脱离耕地经营，转入小工业和小集镇服务业“是一个必然的历史性进步，可为农业生产向深度广度进军，为改变人口和工业的布局创造条件。不改变‘八亿农民搞饭吃，的局面，农民富裕不起来，国家富强不起来四个现代化也就无从实现’。农村工业适当集中于集镇，可以节省能源、交通、仓库、给水、排污等方面的投资，并带动文化教育和其他服务事业的发展，使集镇逐步建设成为农村区域性的经济文化中心。”《通知》决定“1984年，各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。同年10月，国务院发出了《关于农民进集镇落户问题的通知》。《通知》规定，凡申请到集镇（指县以下集镇，不含城关镇）务工、经商办服务业的农民和家属，在城镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，发给《自理口粮户口簿》，统计为“非农业人口”；粮油部门要做好加价粮油的供应工作，可发给《加价粮油供应证》；地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便，并把他们纳入街道居民小组进行管理，使其同集镇居民一样享有同等权利，履行应尽义务。

自理口粮户口的实施是我国户籍政策的一项重大突破，是我国经济体制改革，特别是农产品统购统销制度改革的直接成果。党的十一届三中全会以后，严格的统购统销制度逐渐有所放松。从1979年开始，粮食统购指标，在1971年确定的“一定五年不变”的基数上，每年核减50亿斤，同时增加进口粮食，让农民休养生息。从1982年开始，粮食征购、销售、调拨由省、市、自治区包干，生产队、组、户在完成征购任务后，有权处理多余的粮食，国家除统购外，开展议价收购。1985年起粮食合同定购制度代替了统购派购制度。

自理口粮户口的实施给人们一个很大启示，即户籍管理的着

重点应放在确认和掌握人的现实职业和居住地点，而不应区分和限定人的社会角色。其意义不仅仅在于一直被固定在土地上的农民有了改变自己职业和生活住所的权利和可能，更在于当时近 6 万个集镇因此而生机勃勃，在于开创了中国式的城镇化道路。在不到 3 年的时间里（到 1986 年底），全国办理自理口粮户口多达 1,633,828 户，计 4,542,988 人。东南沿海一些集镇的兴起，大多是靠自理口粮户口的方式吸引农民。如浙江温州市的龙港镇，就是以户籍制度的松动为契机，在短短的 10 年内，由一个数百人的穷渔村发展成为拥有 10 万人口的全国第一个“农民城”。实行自理口粮户口后，仅半年，就有来自 8 省市、6000 户农民申请在此安家。这些专业户农民进“城”为龙港带来了资金、技术和信息，使龙港成为农民“精英城”，成为商标生产第一城。可以说没有“自理口粮户口”，就没有集镇和农村工业的迅速发展，而集镇的蓬勃兴起和农村工业化浪潮，又对农业剩余劳动力的转移和国民经济结构的调整作出了历史性的贡献。

（三）试行“当地有效城镇居民户口”制

由于“农转非”政策范围以外的投资办企业人员、被征地农民等大量增加，加上“农转非”欠帐很多，不少地区出现了买卖“非农业户口”现象。为了缓减“农转非”压力，公安部于 1992 年 8 月拟就了《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》，征求各部门和地方政府的意见。同年 10 月开始，广东、浙江、山东、山西、河北等十多个省先后以省政府名义下发了实行当地有效城镇居民户口的通知，并着手试行。

办理当地有效城镇居民户口的原则是：当地需要、当地受益、当地负担、当地有效。办理对象应符合在常住地登记户口的原则，生活基础必须转至迁入地，履行正常的户口迁移手续。同时，与当地城镇居民享有同等权利，履行同等义务。

当地有效城镇居民户口实施范围主要是：小城镇以及国务院或省级政府批准建立的经济特区、经济技术开发区、高新技术产

业开发区，重点是县城以下的集镇。

办理的对象为在城镇投资兴办实业的外商（含华侨和港、澳、台同胞）国内亲属和聘用的管理人员、生产骨干及其直系亲属；在城镇投资兴办实业的（国内）单位所聘用的管理人员和生产骨干及其直系亲属；在城镇投资兴办实业或经批准在城镇购买商品房的、自建房的国内居民及其直系亲属；华侨及港、澳、台同胞经批准用侨汇在城镇购买商品房的或自建房，需要照顾入户的内地亲属；到经济不发达地区工作的科技、教育、管理人才、能工巧匠及其直系亲属；到城镇从事科技开发或受聘的科技、教育、管理人才中有突出贡献的人口及其直系亲属；对被征用土地的农民、落实政策人员、老工人在农村的家属以及长期居住在城镇的常住户口待定人员等符合国家现行“农转非”政策，因受“农转非”指标限制不能在城镇入户的人员。

办理当地有效城镇居民户口，各地可根据需要适当收取城镇建设配套费（不包括符合现行“农转非”政策者）。对办理了当地有效城镇居民户口的居民，按城镇常住人口进行管理，统计为“非农业人口”。当地有效城镇居民户口的具体登记办法、证件样式，由公安部制定。因其印签用蓝色，故也称蓝印户口。

实行“蓝印户口制度”的省、市，不再办理自理口粮户口，即把自理口粮户口纳入蓝印户口的管理范围。可以说，到 1992 年“自理口粮户口”基本上完成了其历史使命。粮食体制自 1985 年实行合同定购制度以后，定购基数不断减低，1992 年全国粮食合同定购约为 1000 亿斤，不足当年全国粮食总产量的 1/8。从 1979 年到 1992 年的 14 年间，先后 7 次提高粮食收购价格，并 2 次大幅度提高粮食统销价格，在此基础上进行了放开粮食的试点，并推而广之直至全国 90% 的县市放开了粮价。粮食这一关系国计民生的商品开始全面进入市场调节的轨道，为我国户籍制度的改革创造了十分有利的条件。

当地有效城镇居民户口制度，由于其在诸多方面不够完善，仍

在试点中。主要问题有：其实施范围所包括的经济开发区等大都是大中城市的一部分，这与控制大中城市规模的方针相违背；其办理对象忽视了相当一部分的乡镇建设的骨干力量和基本队伍，即国家在县以下乡镇机关和全民或集体企、事业单位聘用的农民身份的各类半脱产人员如计划生育员、民办教师、护林员、粮站管理员、税务员、邮递员、通讯员、妇联干部、乡镇长等；当地有效户口在迁出时恢复农业户口，操作起来有很多后遗症，导致各地区间的矛盾，增加新的社会不安定因素；增加了一种户口类型，使户籍管理更加复杂；更严重的是，当地有效城镇居民户口制度规定：“对收钱办理的‘农转非’户口符合办理蓝印居民户口条件、迁移手续完备的，可以转为蓝印户口”，这实际上使户口买卖合法化。因此，当地有效城镇居民户口制度只是权宜之计。

（四）实行居民身份证制度

随着改革开放的深入和经济的发展，流动人口急剧增加，社会治安问题也日趋复杂。为了克服现行户籍制度以户为主进行登记的缺陷，更好地证明公民身份，便于公民进行社会活动，维护社会秩序，保障公民的合法权益，在全国范围内实行了居民身份证制度。

居民身份证是根据国家法律规定，对本国居民统一颁发的、具有证明公民身份效力的法定证件。新中国成立初期，我国曾在东北等一些城市或边境地区，为控制流入的犯罪分子和防止内潜外逃，建立了简易的身份证制度。并且经过两年多的准备和全国十多个大中城市的试点，计划在全国普遍建立身份证制度。但由于当时的条件尚不具备，公安部就于 1957 年 8 月通知各地，停止身份证制度的准备工作。直至 1983 年 5 月，公安部向中央提交的《关于加强和改革公安工作的若干问题》的报告中正式提出“提请国家立法，实行公民证制度”。在党中央、国务院决定实施居民身份证制度以后，公安部根据我国几十年来户口管理工作的实践，参照世界上一些国家实行身份证制度方面的经验，研究制定了《中

华人民共和国居民身份证试行条例》，并经国务院批准，于 1984 年 5 月 7 日公布，在北京首先进行了试点。1985 年 9 月 6 日第六届全国人大常委会第十二次会议通过了《中华人民共和国居民身份证条例》，并于当月起在全国施行。1989 年 10 月 15 日国务院批准了公安部制定的《临时身份证管理暂行规定》。从而确立了我国的居民身份证制度。

居民身份证的发放范围是，凡是居住在中华人民共和国境内的 16 周岁以上的登记了常住户口的公民。身份证的种类有《中华人民共和国居民身份证》和《临时身份证》两种，每种又有三种式样，即普通居民身份证、少数民族自治区的居民身份证和经济特区的居民身份证。身份证上印制的项目有：姓名、性别、民族、出生日期、住址、有效期限、编号、签发日期、签发公安机关的印章。居民身份证的使用范围，根据公安部 1986 年 11 月 28 日公布的有关《实施细则》，有 18 个方面、36 个事项，主要包括：选民登记、户籍簿登记、兵役登记、婚姻登记、入学、就业、办理公证等。居民身份证有法定的查验制度，持有证件的人都必须随身携带，被查验的公民应主动出示，不得拒绝。公民在办理涉及公民权益的有关事务时，有关单位可以要求公民出示居民身份证或临时身份证，但不得扣留或要求抵押。因此，查验居民身份证，在保障公民合法权益的同时，对于限制不法分子，发现、控制和惩办各种违法犯罪活动有着特别重要的作用。这就弥补了原有户籍管理中对流动人口、暂住人口管理的不足。

在全国范围内实行居民身份证制度，是公安行政适应对外开放，对内搞活经济需要所实施的一项措施，是对户籍制度的重大改革。由于改革开放的不断深入，人民生活水平的日益提高，旅游事业的蓬勃发展，公民在政治、经济和社会生活诸方面的交往活动日益增多，要求证明公民身份的事件大量增加。在地区之间、城乡之间人口流动量迅速增长的形势下，一户一本的《户口簿》或者用开具介绍信等办法来证明身份已不能适应群众的需要，迫切