

新中国成立以来户籍制度变革路径 及其研究议题回顾与展望

文 龙家榕 刘烁瞳 陆杰华

从新中国成立至今，我国的户籍制度已走过70年历程，现阶段我国二元户籍管理体制自1958年《中华人民共和国户口登记条例》实施后逐渐形成，虽然这一户籍管理制度在政治管理、社会建设等方面发挥了其应有的作用，但随着我国改革开放、市场经济不断发育以及新型城镇化的快速推进，固有的二元户籍体制已与经济社会发展严重不适应。我国户籍制度逐渐成为学界的研究重点，旨在探索我国户籍制度改革的路径与方向，以期发现更加适合中国国情的户籍制度变革路径。

视觉中国供图



一、我国户籍制度改革的主要原因

从根本上来看,我国户籍制度改革的原因在于其逐渐难以适应我国经济社会的发展,新中国成立以来逐渐形成的城乡二元户籍管理体制虽然在其初期发挥了维护社会秩序和维持社会稳定的作用,但其逐渐显现出来的种种弊端表明其已经是我国经济社会健康有序发展的重要阻碍。城乡二元户籍管理体制严格限制人口自由迁移,制约了市场经济的发展和城镇化的建设。改革开放后,我国市场经济的发展需要充足的自由劳动力,但二元户籍管理体制对于农村剩余劳动力流出的限制使得劳动力这一市场资源难以得到充分配置,“将城乡、大城市与小城市人为分割,阻碍了人口的正常迁移,资本的合理流动,造成农村人口不能顺利进入城市,严重影响市场经济的发展”¹,并且城乡二元户籍管理体制“对大中城市户口迁移限制过多,控制太严,导致人口迁移率长期停留在较低水平,在一定程度上制约了城市化的发展”²。随着我国二元户籍管理体制的建立,我国的社会福利和社会保险制度也建立在户籍制度基础上,户籍身份的差别逐渐渗透到我国社会福利和社会保障体系之中,造成我国公民在政治、经济、权益等方面的不平等。一方面,我国城乡二元户籍管理体制下持续较长时间的对于农村居民自由流动的严格限制是对写入我国宪法的人民可以自由流动这一权利的蔑视与侵犯;另一方面,相对于有着较为完善的社会福利和社会保障体系的城市地区,农村地区社会保障体系覆盖率低且社会保障体系不完善,农村地区居民难以享受到等同于城市地区居民的社会福利待遇;对于改革开放后迁入城市地区的农村居民而言,由于流动人口本身的流动性以及落户门槛等限制亦不能享受到同等的社会福利待遇。农民工就是城乡二元户籍制度的典型受害者——他们不仅仅是劳动力市场上的被歧视者,也是被城市所排斥的“盲流”,更无法同等享用城市居民在医疗、

保险等方面的社会福利和社会保障待遇。无论是我国社会主义市场经济的发展,还是我国新型城镇化的建设,还是对于我国公民平等权利的保障,都要求对我国二元户籍管理体制进行改革,使其适应我国经济社会发展。

二、新中国成立以来户籍制度变革历程

根据我国户籍制度在不同时代所呈现的特点,我国户籍制度的变革历程可以分为以下四个时期:

1949~1957年是户籍管理制度的初步形成期,这一时期的户籍法律制度比较混乱,前后出台的户籍制度彼此矛盾,在制度的具体实施过程中也存在背道而驰的情况,但在这一时期出台的诸多政令规定如1953年4月17日政务院《关于劝止农民盲目流入城市的指示》、1953年12月《关于粮食统购统销决议》、1955年8月《农村粮食统购统销暂行办法》《市镇粮食定量供应暂行办法》都推动了新中国户籍管理制度的建立,也为1958年《中华人民共和国户口登记条例》的颁布作铺垫。

1958~1979年是户籍制度的严格管控时期,1958年《中华人民共和国户口登记条例》颁布,标志着新中国的户籍制度基本建立,但其对于农村人口迁往城市的限制也为城乡二元户籍管理体制奠定了基本格局。

1980~2000年是户籍制度改革的逐步探索时期,改革开放后,社会主义市场经济体制的建立,国家逐渐放开对于人口迁移的限制,城乡之间实际人口流动大大加强,但户籍制度对于城乡流动的限制依然存在,“农转非”虽然得到一定程度的放开,但是仍然受到计划指标的控制,“自理口粮户口”、暂住证制度以及“蓝印户口”等多项户籍制度的改革措施也在这一时期出现。

2000年后是户籍制度的深化改革发展时期,在这一时期,县级市、小城镇的户口限制完全放开,施行居住证取代暂住证的改革,城乡流动性大大增

1 王峰,1.(2013).户籍制度的发展与改革.北京:中国政法大学出版社。

2 姚秀兰.论中国户籍制度的演变与改革[J].法学,2004(05):45-54.

强，2014年国务院公布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出建立统一的户口登记制度。2016年提出“一亿人落户方案”，2019年推出新型城镇化重点任务，户籍制度步入深化改革阶段。

三、我国户籍制度研究核心议题

我国对于户籍制度的研究主要始于改革开放80年代初期，大体上从1992年开始，2014年达到顶峰，与我国社会经济历程联系密切。从1992年到2000年，这一时期的研究多以户籍制度本身为主体，关注我国户籍制度自身的优劣所在以及更迭情况。从2000年到2006年，新型城镇化则成为户籍制度学界研究的焦点所在，研究者关注我国户籍制度的种种变革以及现行户籍制度对于我国新型城镇化进程的影响。从2006年到2013年，研究者的注意力则转移到农民工这一特殊群体上，重点关注农民工群体在人口迁移限制放开后其大规模流动所带来的社会影响以及所显现出来的制度弊端。2014~2015年，户籍制度改革和新型城镇化成为研究重点所在，一部分研究者面对我国现行户籍制度的弊端积极探索适合我国国情的户籍制度改革道路，另一部分研究者依旧关注我国户籍制度对于新型城镇化历程的影响。近年来，农民工问题则再度成为研究的焦点所在，大规模迁入城市的农民工的权益问题逐渐成为研究的重点；目前，学界则主要关注从“暂住证”到“居住证”变革所带来的种种影响、“积分落户”政策实施效果以及对于新型城镇化历程中“一亿人落户”目标的实现的路径进行探索。

综合来看，户籍制度本身及其变革、农民工、城镇化的研究是学界对于我国户籍制度研究的核心议题。对于户籍制度，多数学者关注我国户籍制度的变革历程，追溯其发展变革，针对我国目前的城乡二元户籍管理体制所带来的种种弊端尝试性提出改革方案，一些学者主张户籍制度改革应当与相应的配套制度改革并行，认为户籍制度与一系列相关政策配套存在，户籍制度的改革应该与一系列的制

度政策改革相联系；一些学者主张户籍制度一元化，改变固有的农业户口与非农业户口并存的二元化格局；还有一些学者侧重研究我国大中城市外来人口落户的问题，研究从“暂住证”到“居住证”再到“积分落户”的制度变革，主张大中城市应当适当放开落户门槛限制。对于农民工问题，目前学界主要着眼于城乡二元体制下农民工所遭遇的种种权益不平等问题，无论是劳动力市场对于农民工天然的歧视，还是用工单位对于农民工不平等的待遇，还是农民工自身工作的不稳定性、不平等社会福利和社会保障待遇等等，都是目前学界研究城乡二元户籍管理体制下农民工问题的侧重点，一些学者指出农民工始终处于城市生活的底层并且地位难以发生改变，所享受的福利、待遇也难以改变，“农民工虽然频繁更换工作，但是他们在城市单位中的工作地位、职业地位却始终没有什么变化，农民工不是单位的正式职工，他们不享有单位的身份和利益，单位也不把农民工看成是自己的一员，所以，当农民工在单位之间流动时，他们的地位并不因单位的变化而变化”³。对于我国户籍管理体制下城镇化的研究，一部分学者侧重研究目前的城乡二元户籍管理体制对于我国城镇化的影响，发现固有的二元户籍制度阻碍了我国劳动力尤其是农村剩余劳动力的自由流动，也限制了我国大、中、小城市之间的人口流动，制约了我国城镇化的发展，使得我国城乡之间的发展差距越来越大，阻碍了整个中国现代化的进程；一部分学者则探讨适合我国国情的新型城镇化路径，研究城乡一体化的具体战略要求与实施细节，认为破除我国目前的城乡二元户籍管理制度是推进城镇化和新农村建设的根本任务，要积极推进城乡一体化发展，为推进落实“一亿人落户”、走新型城镇化发展道路积极出谋划策。

四、我国户籍制度改革与研究的局限性及其展望

尽管我国户籍制度经历过多次重大调整与改革，

3 李强. 关注转型时期的农民工问题(之三) 户籍分层与农民工的社会地位[J]. 中国党政干部论坛, 2002(08):16-19.

这些调整与改革也对我国市场经济发展和城镇化发展起到了一定程度的推进作用，但我国户籍制度中蕴含的深层次矛盾尚未从根本上解决，这些调整与变革没有改变固有的户籍权益化格局。我国户籍制度改革中出台的一些新制度、实行的一些新措施依旧建立在固有的农业户口和非农业户口二元户籍性质划分的基础上，建立在农业户口和非农业户口的二元户籍性质基础上的权益分配体系和社会福利和保障体系始终未能得到深层次的变革，这也使得我国户籍制度改革始终难以取得成效。因此，我国目前的户籍制度改革，不仅仅是逐渐放开对于人口自由迁移和落户的限制，而且着力点应为打破二元户籍管理制度，建立一元户籍管理制度，竭力消除影响深刻的城镇户口与农村户口背后的种种不平等与差别，同时应加强社会保障体系和社会福利体系建设，建立统一的社会福利体系和社会保障体系，实现统一户籍上的权益平等，推动新型城镇化的发展。

虽然目前对于我国户籍制度的研究比比皆是，这些研究不仅关注户籍制度本身及其变革的问题，还着眼于农民工、新型城镇化等户籍制度衍生问题，但是对于户籍制度所蕴含的权益差别仍然缺乏深入研究，大中城市的居住证制度与积分落户政策的后续政策也缺乏系统性且操作性强的研究，以及对于实现“一亿人落户”的新型城镇化目标也缺少相关研究。一些学者对于我国户籍制度的研究仍然停留在我国户籍制度所造成的二元对立的层面上，仅对我国户籍制度自身进行研究，而忽视了对建立在我国户籍制度基础上、与之相配套的种种制度的研究，忽视了城乡二元户籍管理体制背后的权益差别，使得对于我国户籍制度的研究要么停留在户籍制度本身的变化发展与优劣所在的浅在层面，要么就是忽视户籍制度与诸多制度的内生性和共同作用。而对于我国外来居民在大中城市落户问题的研究，虽然有部分学者指出了我国一些大中城市落户门槛高、条件多，但仅仅局限于指出大中城市落户措施的问题所在，未能够为我国促进大中城市落户提出较为合理的建议，而学者对于我国大中城市落户问题的研究仍然是停留在居住证制度、积分落户制度的基础上，未能提出新的制度建议，发现新的改革方向。对于“一亿人落户”这一政策目标——2016年9月30日，国务院办公厅发布的《推动一亿非户籍人口在城市落户方案》指出，“十三五”期间，城乡区域间户籍迁移壁垒加速破除，配套政策体系进一步健全，户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上，年均转户1300万人以上，到2020年，全国户籍人口城镇化率提高到45%⁴，目前学界也缺乏系统深入的研究，如何推进一亿非户籍人口城市落户的具体有效方案和措施，学界也尚无具体研究。

对于我国户籍制度的下一步研究方向，一方面仍需关注二元户籍制度改革问题，积极探寻一元户籍制度的建设途径；另一方面则需要重点关注大中城市移民落户政策变迁问题，并对“一亿人落户”新型城镇化目标做出系统回答。探索一元户籍制度的建设路径，不是单纯取消“农业户口”和“非农业户口”两种户口名称的使用，而是关注户口本身所代表的权益的差别，将户籍制度改革与多项制度改革并行，逐步剥离户籍制度背后蕴含的社会福利，降低户口自身的含金量，让户口真正成为为户口而非身份差别的象征与社会权益的代表，才是户籍制度一元化的目标与归宿。对于大中城市移民落户问题，过高的门槛应当是首要问题，但大中城市逐步放开落户限制的过程中，如何放开、放开到什么程度以及如何应对外来人口进入后对于教育、就业、交通、医疗等基础设施所带来的压力也是大中城市放开落户限制必须考虑的问题，并且推动我国实现“一亿人落户”这一政策目标的具体配套措施也需要深入研究与探讨。

作者单位：龙家榕、陆杰华，北京大学社会学系；

刘烁瞳，北京大学元培学院

责任编辑：王勇

4 周贝贝. 落户政策“松绑”：以人为核心助推新型城镇化[J]. 新产经, 2019(05):82-83.