

# 从历史维度看乡村振兴过程中的户籍制度改革

龚维斌

(中央党校(国家行政学院), 北京 100089)

【摘要】户籍制度自古有之,是一种综合性社会管理制度,承担多种功能,随经济社会发展而调整变化。新中国成立后,户籍制度历经多次调整改革,其功能和价值不断优化,工具理性逐渐走向价值理性,城乡居民的权益差距不断缩小,农村户籍的价值不断提升,城乡关系出现新的情况。户籍制度是乡村振兴中一项涉及面广的基础性制度,仍然具有独特的功能和价值。需要借鉴历史经验,立足村庄共同体特点,以聚集乡村人气为目的,在进一步完善农村土地制度、充分挖掘家庭功能、扩大村庄开放性和创新基层社会治理方面深化改革。

【关键词】户籍制度;乡村振兴;改革

【中图分类号】C916

【文献标识码】A

【文章编号】1008-9314(2018)03-0019-07

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.20180629.007

党的十九大决定实施乡村振兴战略,这是对中国城乡发展战略的重大发展。在新的城乡发展战略背景下,需要对一些关系全局的、深层次的理论和实践问题进行研究。户籍制度就是其中一个涉及面广的基础性问题,需要从历史的维度进行审视,准确把握其本质、功能以及发展演变的内在逻辑和规律,从而为新形势下的户籍制度改革创新提供恰当的思路。

## 一、户籍制度是一种综合性社会管理制度

### (一) 户籍制度的内涵

户籍制度是对户口、户籍进行管理的制度,是各级国家管理机构对其辖区范围内的户口进行调查、登记、申报,并按照一定原则进行立户、分类和编制的户口管理制度。<sup>[1]</sup> 户籍制度又常常被称为户口制度,二者基本同义。无论户籍制度还是户口制度都是因户而生,与户相连。户与家庭相伴而生,但又不简单等同于家庭。户的原意是指门,演变为家庭成员共同生活的单位,单门独院的人家为一户,随着户口制度的产生,户成为行政管理的社会实体单位。家庭是指婚姻关系、血缘关系或收养关系基础上产生的,亲属之

间所构成的社会生活单位。一般来说,有家庭才有户。

户口必须在政府机构进行登记造册、分配权利和义务。户口登记必须有住址,而且是稳定的经常居住的地方。之所以要登记居住地,一是因为政府要了解家庭和人口状况,以便于社会管理;二是为了掌握土地的户均和人均占有情况,掌握土地的质量,以此作为分配赋税、征调兵役的依据。经过户政管理机关户口确认后,取得户籍,从而得到官府和法律的承认,取得社会身份。籍的本义是指版、册,户籍乃“登记居民户口的册籍”,即户口册、户口本,后来常常是指隶属关系,与党籍、国籍、军籍、厂籍等类似,指向身份和地位。户口、户籍还包含籍贯,即原籍或出生地。从这个意义上看,户籍制度比户口制度更能准确地反映和表达其丰富的内涵和功能,因为它不仅指向人口和家庭,更重要的是它与出生地、居住地、隶属关系和身份地位相连。

### (二) 户籍制度的起源与发展

有文字记载的人口登记制度始于商代,成形于秦汉时期。据甲骨文记载,商王朝开始实行人口登记制度,即所谓的“登人”或“登众”。大小奴隶主们为了巩固自己的权力和利益,便按照土地来编制民众,登记造册。土地和人口是统治者行使权力的对象,也

【收稿日期】2018-04-10

【作者简介】龚维斌,中央党校(国家行政学院)教授,博士研究生导师。

是权力大小和能力强弱的体现。周王朝实行分封制,即天子把土地和人民分封给诸侯,诸侯再将其分封给家臣,使得权力层级分,人民与土地的结合更加紧密。为了更好地控制诸侯和臣民,在分封的基础上,周王朝还施行了乡遂制和大比制度,加强户籍管理。秦自商鞅变法以后,推行“户籍相伍”即“什伍制”,将人们按照“五家为伍,十伍为什”的方式编制起来,防止人们随意迁徙和逃避赋税徭役。秦统一中国后,沿袭并强化了以前的户籍制度,在全国推行户口版籍制,男女老少都必须登记在户口簿上,登记的内容非常详细,对违反登记规定的惩罚非常严厉。西汉在继承秦朝什伍制的基础上,实行“编户齐民”以及乡亭制等,使户籍制度更加完善。编户齐民就是按照土地来编组户口,按照人数来分授田地,其目的在于让农民能安土乐耕,休养生息。编户齐民不仅使农民有固定的耕地,使土地得以充分有效利用,保证国家有充足的赋税收入,也使得官府更方便准确地掌握其治下的户数和人口。乡亭制就是在基层设置乡和亭两种组织形式落实户籍管理职责。乡有乡长,亭有亭长,他们主要负责户口管理和基层社会治安。<sup>[2]</sup>西汉的户籍制度承上启下,一方面,它保留了以往户籍管理的主要成分,另一方面,又增加了新的内容和方式,使之开始落实到每家每户甚至每个人的身上,形成了比较完备的户籍管理制度,为后来的王朝统治提供了制度范本。

历史上的户籍制度总是与当时的土地制度和赋税徭役制度联系在一起,构成国家政权和治理的基础,无论是商周秦汉还是魏晋南北朝乃至后来的朝代都是如此。自隋朝开始还把户籍与科举考试结合起来。当时,科举招考录取的名额按照地域进行分配,要求人们在自己的户籍地参加考试,一是为了防止人们涌向一个地方,造成各地中举机会不均衡;二是为了便于组织考试。至此,户籍就具有了某种资格和权利的意义,成为配置资源的工具。

### (三) 作为户籍制度的保甲制

保甲制是中国历史上户籍制度发展演变的独特形式,也是强化社会控制的重要手段。“什伍制”到“乡亭制”已孕育着户与户之间互连互保、以民治民的原则。北宋王安石变法的重要举措是推行保甲制,即保伍法,先是以乡村民户每10户为小保,5小保为1大保,10大保为1都保(500户)。后来朝廷缩小

了保甲户等的范围,以5户为1小保,5小保为1大保,10大保为1都保(250户),在1都保中设置都副保正、大小保长等,共62人。制度规定:同保内有犯“盗窃、杀人放火、强奸、略人、传习袄教、造畜蛊毒,知而不告,依律伍保法。”<sup>[3]</sup>宋代保甲制有三个功能,一是便于清查户口,帮助官府完税纳粮;二是利用乡党、宗族关系加强基层控制,谋求基层社会治安和相互救助;三是建立民兵组织,为军队准备后备力量。保甲制在元、明、清几代变异衰落,逐渐废弛以至名存实亡。但是,民国时期,在引入近代意义的户籍制度的同时,保甲制又灰死复燃。

### (四) 户籍制度的本质

中国户籍制度历史悠久,承担着多种社会功能,成为历代王朝统治者征调赋役、落实行政管理、实施和执行法律的主要依据,也是国家对农民施行道德教化、经济剥削、人身控制的重要途径。<sup>[4]</sup>纵观中国历史中的户籍制度,其登记注册的内容不外乎三大类:户内关系、人丁数量和田地财产。<sup>[5]</sup>但是,其实际内涵与外延远远大于这三个方面。中国户籍制度并非一种单一、孤立的户籍登记和管理制度形式,而是与历朝历代的行政、经济、军事、社会、文化及教育等诸多制度相互依存、相互作用的一套规则和设置的集合,是一种包括了户制、田制、兵制、税制、礼制、婚制的综合性社会管理制度。户籍制度与上述各项制度密切相连,并在其中发挥作用,同时又保持自身的独立性,是一种基础性制度。<sup>[6]</sup>

## 二、当代户籍的功能和价值 随经济体制变化不断调整

回顾历史,中国户籍制度的结构性变化和发展相当缓慢,更多的是制度的路径依赖和循环往复,主要原因是几千年来皇权统治带来的超稳定的政治和社会结构,难以产生制度变迁的动力。<sup>[7]</sup>新中国成立后,很快建立以高度集中为特征的计划经济体制,1978年改革开放后逐步建立中国特色社会主义市场经济体制。无论是计划经济体制还是市场经济体制都是对中国小农经济社会的突破和发展,自然成为户籍制度变革的强大动力。

### (一) 新型户籍制度的建立与变革

#### 1. 1949年到1958年:建立城乡有别的户籍制度

新中国成立之初,为了巩固政权、恢复秩序、重建家园,为了适应城市管理、工业化和农业集体化发展的需要,在户籍管理方面,一方面,废除原来旧的户籍管理制度,废除国民党实行的保甲制,清理和改造旧警察;另一方面,最先在城市管理中实行的新的户籍管理办法,逐步发展成为比较系统的、普遍的制度。1951年7月经政务院批准公安部颁布实施《城市户口管理暂行条例》。1955年6月国务院发出《关于建立经常户口登记制度的指示》,着重解决农村的户口登记管理问题。新中国建立初期到1950年代末,政府没有对人口流动进行严格的限制,大量的农村人口流入城市。1958年1月颁布实施《中华人民共和国户口登记条例》,标志着城乡分治、一国两策、农村人口极少流动的体制逐步开始形成,并且一直影响至今。

## 2. 1958年至1978年:城乡户籍权益差别化

1958年起,中国开展“大跃进”运动。“大跃进”时期,几千万农村人口盲目进入城市,一方面影响正常的农业生产,另一方面使得城市粮食供应紧张,进而加重农村粮食定购负担。面对这一问题,党中央开始动员城市人口下乡,精减职工。在精减城镇人口后,为了防止农村人口再次随意进入城镇,国家开始控制城市企事业单位和政府机关的招工,同时加强对生活必需品、日用消费品、教育就业机会等资源的控制,将其配置与户籍挂钩,实行城镇粮食等消费品凭证凭票供应及待业登记调配。通过严格控制粮食副食供应、住房分配等生活资料以及教育就业机会等,有差别地安排医疗、养老、兵役和劳动保障等权益,使得户籍身份权利的色彩更浓,中国人历史上第一次被户籍区分为城乡两种居民身份,农村居民被登记为农业户口、城市居民登记为非农业户口,从而形成稳固的城乡二元体制。户籍与权利、身份挂钩以后,家庭和个人的差别就转变为阶层和类别的差别,城市居民明显优越于农村居民,大城市优越于中小城市,发达地区优越于欠发达地区,因此,不同的户籍身份具有不同的身份地位,不同的户籍也具有了不同的价值,甚至在暗地里还有了价格和交易。

计划经济时期,户籍制度的初衷是维护社会稳定、调控劳动力、调节城乡关系,以牺牲农民利益的方式建立中国工业化的基础。放在当时的环境下来看,这样的决策是不得已而为之,其结果,一方面,

中国的工业化基础在十分困难的条件下初步建立起来,另一方面,严重损害了广大农民的利益,影响了他们的劳动积极性和创造性,劳动生产率低下,阻碍了城镇化发展,经济发展缓慢,人民群众生活困难。

## 3. 1978年至2002年:农村户籍获得更多自主权

1978年开始,中共十一届三中全会以后,中国农村开始尝试实行家庭联产承包责任制,拉开了经济体制改革的序幕,推动了城乡经济发展,创造了新的就业机会,使得人口的城乡流动既有需求也有条件,人为扭曲的城乡关系开始出现转机,城市化和工业化开始按照正常的自然历史规律向前推进,计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制转轨。在经济体制变革的过程,劳动力流动、人口流动和人才流动等成为建立市场经济的重要因素,这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挑战。为了适应形势变化,中国开始对户籍制度进行调整。<sup>[8]</sup>20世纪80年代以来,中国户籍制度经历了几次大的调整,一是放松“农转非”政策,二是探索实施允许农民“自理口粮户口”在小城镇落户和“当地有效城镇居民户口”两种制度,三是建立身份证制度,四是实施流动人口居住证与居住证管理制度。这一系列户籍制度改革措施,使农民有了更多的自主权,可以自由迁移流动,可以在外地就业、参加社会保险,享受一部分城镇基本公共服务,少部分农村人口还在城镇落户,推动了城镇化发展。2002年,中国城镇率由1978年的17.92%提高到40%。

## 4. 2003年至2012年,农村户籍的含金量越来越高

20世纪90年代中后期开始的国有企业改革,打破了城市人就业的铁饭碗,市场经济快速发展,就业找市场不找市长越来越成为人们的习惯。养老、医疗、住房的社会化程度不断提高,现代社会保障制度逐步建立起来,社会政策赋予的权益与人们的户籍身份联系越来越松,国家对城市居民的特殊保护政策越来越少。

另一方面,2002年党的十六大以后,国家推出了一系列惠民强农政策和相应的改革举措。一是取消农业税和实施农业补贴政策。为了减轻农民负担,改善农村干群关系,2006年,中国政府宣布全面取消实行了2600多年的农业税。同时,开展建设社会主义新农村运动,实施粮食种植等多项补贴政策,努力让农民种地有利可图。二是建立农村社会保障体系。2003年

开始探索建立新型农村合作医疗制度,中央和省、市、县四级政府财政拿大头,农民出小头,逐步提高参保标准和报销比例。2007年,为切实解决农村贫困人口的生活困难,在全国建立农村最低生活保障制度。2009年,开始新型农民养老保险试点工作,至2012年基本全覆盖。这一系列社会政策的实施是为了让农民病有所医、老有所养、弱有所助。三是规范农村土地征用补偿程序,提高补偿标准,重视征地后失地农民的可持续生计和社会保障。相当一部分被征地农民特别是城郊结合部的农民,住上了新房、参加了社保、更换了职业,有了更加体面稳定的收入来源,较高的征地补偿款使不少家庭迅速致富。

2003年到2012年10年间,中央出台了一些户籍制度改革政策,支持符合条件的农民进城落户。中西部一些城市为了提高城镇化水平,还制定了更加优惠的鼓励和支持政策。

总体而言,这一时期农民进城落户的门槛逐渐降低,城市的大门越开越大,除少数特大城市外,绝大多数城市特别是中小城市户籍的含金量逐渐下降,而农村户籍的含金量却不断提高。

#### 5. 2013年以来,农民进城落户的意愿不强烈

党的十八大以前,中国城镇化虽然快速发展,但是,由于户籍制度的限制,土地城镇化快于人口城镇化,很多农村人口进城工作生活多年,不能真正成为城镇的主人,常住人口城镇化率2013年达到53.7%,而同期户籍城镇化率则只有35.7%,大量流动人口没有真正融入城市,严重制约着城镇化的质量。针对这一弊端,党的十八大以后,党中央、国务院提出新型城镇化战略,其核心是促进以人为核心的城镇化,保障流动人口的平等权利,促进流动人口融入城市,实现城镇化持续健康发展,而户籍制度改革则是推进新型城镇化战略的制度基础。

2014年7月,国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,标志着新一轮户籍制度改革正式启动。此次改革提出3方面11条具体政策措施,主要包括:一是进一步调整户口迁移政策,二是创新人口管理模式,三是切实保障转移人口及其他常住人口合法权益。为了推动改革政策落到实处,2016年,国务院办公厅出台了《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,绝大多数省(市、区)制定了更加宽松和优惠的农村人口

在城市落户的条件,其中最重要的政策是建立居住证制度,把原先的地方经验上升为国家的统一政策。2015年10月,国务院专门制定了《居住证暂行条例》,并于2016年1月1日起正式施行,使符合条件的人群获得的权益与本地城镇居民的差距越来越小。<sup>[9]</sup>2014年以来的户籍制度改革取得了积极的成效,一是降低了进城落户的门槛,促进农业转移人口的市民化;二是解决了一些历史难题,保障了相关人群的合法权益。

但是,农业转移人口落户的意愿普遍不强,表现为愿意进城工作和生活,不愿意放弃农村户口。究其原因,一是城市生活的压力大和成本较高,担心就业不稳定,担心城市生活没保障。二是担心失去农村所拥有的各种权益,包括与农村户籍相关的宅基地、承包地,以及村集体经济的收益等。三是居住证对户籍带来的权益具有一定的替代功能,而且居住证提供的福利和服务越多,城市户口对流动人口的吸引力就越小。四是部分地区城乡一体化进程加快、城乡差距较小,城市户口的吸引力降低。<sup>[10]</sup>2003年以后,全国只有很少一部分农村籍大学生大学读书期间把户口迁出老家,在就读学校落户。

#### (二) 农村户籍价值提升反映的是土地的升值

经过多次改革,城市户籍的含金量在降低,农村户籍的含金量在增加。造成城乡差别的主要原因是户籍制度背后的土地制度、基本公共服务体制、财税体制、投资体制等。户籍制度自诞生之日起就与土地财产紧密相连,新中国成立之后的农村户籍也不例外。由于在计划经济时期,土地对于农民特别是对于农民个人和家庭的重要性被集体化掩盖了。1978年以后,农村实行家庭承包经营责任制,土地对于农民的价值大大增加,拥有承包地就意味着创造财富的资本。随着工业化和城镇化的快速推进,农村土地价值特别是非农化以后的价值急剧提升,拥有耕地承包经营权和宅基地资格权可能意味着巨额的财富。而且因为拥有农村户籍自然获得了村集体经济组织成员资格权,并拥有因此而带来的诸多权益。农村集体土地的价值因区位不同而有所差异,区位优势越明显其价值越高,例如,城市附近和经济发达地区的农村土地比一般地区的农村土地值钱,特别是转为非农用地的机会多、升值空间大。农民因为集体土地的升值而使农村户籍价值得到提升。与此同时,城乡户籍之间公共服务和社会福利的差距在缩小,进一步彰显了农村户籍的价值。

(三) 户籍制度改革促进了人口流动和经济社会发展

20世纪80年代以来中国进行的几次户籍制度改革,有的调整涉及全局,有的只具有地方和局部的意义。在改革过程中,从户口本又衍生出身份证、暂住证、居住证等相关身份证明以及公共服务提供依据的制度,使得中国的户籍制度体系更加丰富、适应性更强。户口、居民身份证、外来人口居住证三者相互联系、相互补充,但是,又各有其独特的功能,不能相互替代。户口虽然面向个人,但是,它一般是以家庭为单位。居民身份证是对个人身份的证明。外来人口居住证是面向外来人口,由流入地地方政府颁发的确认身份和提供相应基本公共服务和便利条件的凭证。居住证是从一种户口转向另一种户口的过渡形式。所有调整改革的初衷都是放松户籍管制,促进农村人口向城市的自由流动,减少附着在户口上的各种不平等权益,促进社会公平正义,其结果是推动了中国工业化、城镇化和市场经济的快速发展。2017年,中国城镇化率达到了58.52%。改革开放40年城镇化率增加了40多个百分点,意味着新增城镇人口6亿多,其中绝大多数是农村进城人口。与此同时,人口流动和城镇化发展也极大地提高了城乡居民的收入和生活水平,改善了人们的生存发展条件。

(四) 户籍制度的变与不变

当代中国农村改革、工业化、城镇化推动了经济体制改革,也推动了户籍制度相应地做出调整。一方面是经济发展的现实需要,另一方面是人们追求更好就业、更好生活的内在冲动,还有党和政府以及人们平等观念的逐步确立,户籍制度的改革逐渐从服务经济发展的工具理性走向公民权利平等的价值理性。

中国户籍制度具有顽强的历史惯性,在几千年的历史长河中,与中国经济社会形态相互作用,成为中国独特经济社会结构的底色。因此,户籍制度既是一种基本的社会制度,也是一种文化,其基因已经深深根植于乡土中国,从形式和内容到功能和价值很多方面都被保存了下来,有些只有历史的合理性,有些仍然具有现实的合理性和适用性。新中国成立后,历次户籍制度改革的本质是协调关系,包括国家与社会的关系、社会秩序与经济发展的关系、不同群体之间的利益关系、个人权益与家庭权益的关系等。只有这些

关系处理妥当了,才能既促进经济发展,又维护个人和家庭的权益,促进社会稳定。户籍制度的调整是与经济体制、社会结构、社会观念变化紧密相连的,这些因素又相互影响、相互促进,按照一定的自然历史规律在向前演进,任何单兵独进或急功近利式的改革都难以取得理想的效果。

### 三、乡村振兴需要新的户籍制度安排

(一) 实施乡村振兴战略的背景及目标

改革开放以来,工业化、城镇化和市场化快速推进,客观上推动了户籍制度调整改革,城乡分割的体制逐渐被打破,城乡关系得到了调整。但是,在此过程中,一个意想不到的结果是城乡发展差距不是缩小了,而是扩大了。2004年,党的十六届四中全会提出了“两个趋向”的重要判断,即,中国进入了工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展的阶段。2006年,中国决定开始社会主义新农村建设,其目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、管理民主”。经过多年的努力,新农村建设取得了一定的成绩,但是,相比于快速推进的城镇化,城乡发展的不平衡问题依然十分突出。大量的农村人口特别是青壮年劳动力、企业和资金纷纷向城镇集中,农村地区特别是广大中西部农村地区出现了村庄空心化和人口老龄化现象,不少地方的农村出现了衰败现象。

以习近平同志为核心的党中央敏锐深刻地洞察到城乡发展不平衡问题及其根源,准确把握城乡发展规律,提出实施乡村振兴战略,着力实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,以改变城乡发展不平衡的状况,解决中国发展不协调不充分的难题,促进中国现代化健康发展,让改革发展成果惠及全体人民。

(二) 乡村振兴战略要求重塑城乡关系

实施乡村振兴战略是中国共产党“三农”工作的总抓手,是对传统城乡关系认识和乡村发展战略的重大突破和创新。一是在新的历史阶段,解决“三农”问题,不能完全单向地依靠以工补农和以城带乡,还要工农互补、城乡互补、全面融合、共同繁荣。如果乡村人才、土地、资金等要素一直单向流向城市,长期处于“失血”、“贫血”状态,乡村振兴就是一句空

话。乡村振兴要求着力抓好招才引智,促进各路人才‘上山下乡’投身乡村振兴。要想方设法创造条件,让农村的机会吸引人、让农村的环境留住人,特别是要让一部分年轻人热爱农村农业,培养造就一支新型职业农民队伍,优化农业从业者结构,改善农村人口结构。二是乡村具有独特的存在价值。不能简单地用城镇化的理念和方法来建设农村,乡村振兴不是只有乡村城镇化一个选项,而是应该用好乡村独特价值,传承发展提升农耕文明。随着时代发展,乡村价值要重新审视,深入挖掘、继承、创新优秀传统乡土文化,让有形的乡村文化留得住、看得见、用得上、能传承。要把乡村建设成为人们养生养老、创新创业、生活居住的新空间。三是乡村不是只有农业的代名词,乡村要发展一二三产业,形成具有自身特色的乡村产业体系。在农业生产方面,要坚持农村土地集体所有,坚持家庭经营基础性地位,坚持稳定土地承包关系,完善农村产权制度,健全农村要素市场化配置机制,实现小农户和现代农业发展有机衔接。四是考虑到中国特殊的人口大国国情,即使达到70%的城镇化率,中国仍然会有4亿多人生活在农村,完全消灭农村既不现实也不可取,要新型城镇化和乡村振兴两条腿走路。“总的看,农村人口向外转移的趋势会继续,但速度会放缓,回到农村的人(此处的农村不简单指村庄,也包括县城和小城镇)也会越来越多。”“实施乡村振兴战略,要让农村更有人气。乡村振兴战略和城镇化不是非此即彼的关系。”<sup>[11]</sup>

### (三) 乡村振兴的基础在于村庄共同体

中国农民生产生活的最大特点是聚村而居,形成村庄(也叫村落)。一般情况下,村庄都有较长的历史和确定的地理边界,通常是由一个或几个姓氏经过若干代的人口繁衍形成村庄共同体,带有浓厚的家族文化特点。由于自然条件不同,各地村庄的范围有所差异,北方村庄以行政村为主,南方村庄以自然村为主。王沪宁指出“中国的乡村分为不同的、形态各异的村落,乡民的生活主要地在自己的村落中展开,家族生活也以村落为基地。血缘关系和亲属关系在村落基地联结起来,并从这里辐射出去。”<sup>[12]</sup>家族聚居和村庄共同体是中国乡村独特的社会形态。费孝通先生也说,中国乡土社区的单位是村落,从三家村起可以到几千户的大村。村与村之间的接触交流少,生产生活

相对隔离,各自保持着孤立的社会圈子,人们生活在一个“熟悉”的社会里,没有陌生人。<sup>[13]</sup>传统乡村社会是相对封闭的、静态的、礼俗的、自成一体的。新中国成立后,以村庄为基础进行土地改革和农村集体化改造,中国乡村形成以村级土地集体所有的村庄共同体。户籍制度加强了村民之间的联系,强化了村庄共同体。计划经济时期户籍对农村人口流动和社会秩序的控制首先通过村级组织,改革开放以后的家庭承包生产责任制也是以户籍为基础、以村庄为单位进行的。在工业化和城镇化浪潮冲击下,以村庄为基础的乡土社会的封闭性、稳定性有所改变,但是,其文化特性仍然顽强地保持着,这既是乡村的独特价值所在,也是乡村振兴需要面对的基本现实。

### (四) 创新户籍制度聚集乡村人气

乡村振兴首先要阻止和扭转村庄空心化、农户空巢化、农民老龄化加剧的趋势,需要围绕涉及户籍制度的农村土地、公共服务、集体经济组织形式、社会参与等进行制度创新,聚集乡村人气,增加乡村发展活力和动力。长期以来,户籍制度改革的目的顺应城镇化发展趋势,保障农村向城市转移人口的权益,涉及乡城两边的权益保障问题,一是农村转移人口的耕地承包权和宅基地资格权以及集体经济组织成员资格,二是进城后享受基本公共服务的平等权益。实施乡村振兴战略,一方面要继续坚持城镇化的户籍制度改革方向,加快实现基本公共服务常住人口全覆盖,让符合条件的农业转移人口在城市落户安居;另一方面,要创新户籍制度,增强农村对青壮年的吸引力,使他们愿意留在家乡建设家乡,引入新乡贤参与家乡建设和治理,吸纳并平等对待外来人口,构建多方参与的社会治理格局,促进家庭团结和睦。重点要解决好以下四个问题。

一是进一步完善农村土地制度。与农民个人和家庭直接相关的是承包地和宅基地。在坚持农村土地集体所有的前提下,中央决定农村土地第二轮承包到期后再延长30年,创造性地提出所有权、承包权、经营权“三权分置”,为农民流动和土地规模化经营提供保障;同时,鼓励探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,盘活农村闲置宅基地和闲置农房,为农民增收创造条件。本村户籍是农民拥有这些土地权益的资格和保证,换句话说,农民土地权

益是与本村户籍捆绑在一起的。但是,农村土地流转政策许可的范围很小,市场化程度较低、升值空间有限。农民承包土地还缺少退出制度。国家正在开展扩大农地流转范围和承包地如何退出两项试点工作。在增量改革中,应该探索出与户籍分离、既有利于城镇化又有利于乡村振兴的土地制度。

二是充分挖掘家庭功能。家庭在社会建设和社会治理方面具有重要的支撑作用。中国人家庭观念强,很多个人决策似乎是个人选择,实际是基于家庭整体利益考量后做出的。例如,社会学研究表明,农民工的流动意愿并非个人的,而是家庭的,而且随着年龄和生命历程不断变化,具有鲜明的代际特征。农民外出、流动、回乡的意愿是个复杂的家庭决策系统,谁外出、谁留守、谁陪读等是一个复杂的家庭结构的分工。随着年龄的增长,农民工群体在行业间、城市间流动,不断地返乡外出、越来越频繁地返乡,与他们在各种家庭中所担当的分工、扮演的角色有极为密切的关系。<sup>[14]</sup>户籍制度与权益分配有较强的关联性,在维护家庭团结和发挥家庭功能上具有调节作用。现在很多社会政策赋予的个人权益也是以家庭为单位的,例如,扶贫、社会救助、儿童和老人福利、社会保险等,以后个人所得税也应该以家庭为单位。居民身份证、居住证是以个人为单位的权益凭证,不能代替户籍功能。因此,乡村振兴过程中要改革完善户籍制度,用好乡土资源,促进个人的家庭归属感和认同感,充分发挥家庭教育、家庭保障等多方面功能,强化社会治理的基础,促进乡风文明、社会和谐。

三是扩大村庄开放性。农村土地集体所有、村级集体经济组织强化的村庄共同体性质,决定着农村人口的户籍首先具有“村籍”的性质。“村籍”很大程度不是正式的法律文本所规定的,而是村庄传统和村规民约所决定的,有时与正式法律有抵触,但是,实践中,国家法律往往要让位和服从村庄的“土政策”。“村籍”具有很强的封闭性和排他性,村庄经济越发达其封闭性和排他性越强,“村籍”的含金量越高。外来人口很难成为村庄共同体中的一员,既无法享受集体经济成员资格,分享集体经济收益,也不能很好地平等享受村庄基本公共服务、参与村庄公共事务管理。即使是入赘的上门女婿和结婚的本村女孩有时也很难取得“村籍”。现在大多数农村大学生不愿意迁

移户口,是因为虽然国家规定农村大学生读书期间户籍可以迁出,也可以不迁出,毕业后允许把迁出的户籍再迁回本村,但是,一些地方大学生一旦把户口迁出,毕业后就很难再迁回村庄,因为村民不接受。因此,在乡村振兴过程中,要探索新的户籍制度,既保护好村庄原住民利益,也维护好外村和外地人员的权益,让他们共享村庄发展成果,同时,村庄在开放合作共享中进一步发展,增进全体人员的福祉。

四是创新基层社会治理。乡村振兴过程中,有一些村庄要消亡,有一些村庄要撤并,有一些村庄要改造提升,还有一些村庄要移民搬迁。户籍制度改革要与村庄形态演变、乡村文明和乡村治理相适应,妥善处理村庄变动过程中的利益关系,解决好征地拆迁、移民搬迁中的利益矛盾;淡化户籍特别是“村籍”身份,促进不同村庄村民之间以及外地人员与本地人员的社会融合;用好信息技术手段,创新基层社会治理组织形式和平台,扩大多方面人员的参与,促进自治、法治、德治相结合。

户籍制度是长期历史形成的,其调整改革也需要一个较长的历史过程,需要足够的历史耐心。但是,应该从现在起准确把握城乡现代化发展的大势,遵循户籍制度改革发展的规律,未雨绸缪多做些利长远的事情,为今后的改革奠定基础。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] [6] [8] 马福云. 户籍制度研究: 权益化及其变革 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2013: 2, 64, 131.
- [2] [4] [5] [7] 陆益龙. 户籍制度——控制与社会差别 [M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 77, 66, 68, 108, 110.
- [3] 刁培俊, 张国勇. 宋代国家权力渗透乡村的努力 [J]. 江苏社会科学, 2005 (4).
- [9] [10] 刘金伟. “新一轮”户籍制度改革的政策效果、问题与对策 [A]. 中国社会体制改革报告 NO. 6 (2018) [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 31, 39.
- [11] 韩俊. 加快实施乡村振兴战略 [J]. 改革内参 (综合), 2018 (13).
- [12] 王沪宁. 当代中国村落家族文化 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1991: 7, 10.
- [13] 费孝通. 乡土中国 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 9.
- [14] 周飞舟, 吴柳财, 左雯敏, 李松涛. 从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化: 中国特色城镇化道路的社会学考察 [J]. 社会发展研究, 2018 (1).

责任编辑 陈 偲

# Main Contents and Abstracts

## Practice is the only Criterion of Testing Truth , Creating Opening Reform ' s New Glory under New Era

*Chen Li*

**Abstract:** Big Discussion on Testing Truth ' s Criterion paved a solid way for re - affirming the ideological line , organizational line and political line of Marxism. We must stick to the rule of testing truth by practice and deeply understand the guiding thoughts , fundamental subject , overall aim and basic principle in order to create new glory as entering into the New Era.

**Key Words:** Liberating Thoughts , Seek Truth from Facts , New Era , Opening up and Reform

## Study on Xi Jinping ' s Social Governance Thoughts of Socialism with Chinese Characteristics in the New Era

*Ding Yuanzhu*

**Abstract:** Based on the thoughts and theoretical innovations of the Party in the field of "social governance" since the Sixth Plenary Session of the 16th CPC Central Committee and the innovative practices of social governance in various fields , in a series of speeches and talks , the social governance thoughts with Chinese Characteristics in the New Era of Xi Jinping was gradually formed. Social governance thoughts include: follow the law of social development , put the people at the center; strengthen and improve the social governance system , promote the ability of social governance; strengthen national security , the protection of the rule of law , improve the ability to prevent and resist security risks; strengthen the construction of cyberspace to build people ' s common spiritual homeland; strengthen the management of the city , pay close attention to the management of chronic diseases in urban management; proceed from the fundamental interests of the greatest number of people and strive to achieve social fairness and justice.

**Key Words:** Xi Jinping , New Era , Social Governance

Thoughts

## On the Historical Status of Xi Jinping Socialism with Chinese Characteristics in the New Era

*Li Tuo & Yang Haojie*

**Abstract:** Xi Jinping ' s socialism with Chinese characteristics under New Era is the latest achievement of Marxism in China , is the 21st century China ' s Marxism. Xi Jinping ' s socialism with Chinese characteristics in the new era opens up a new realm of Marxism , promotes the new development of the world socialist movement , opens a new journey for the rejuvenation of the Chinese nation , advances a new leap forward in the modernization drive of our country and constructs a community of human destinies , which has an important historical status and significance.

**Key Words:** Xi Jinping , Socialism with Chinese Characteristics in the New Era , Historical Status

## On the Reform of Household Registration System in the Process of Rural Revitalization from Historical Perspective

*Gong Weibin*

**Abstract:** The Household Registration System is an integrated social management system since ancient times. It bears many functions and adjusts and changes with the development of economy and society. After the founding of new China , the Household Registration System has been adjusted many times , its function and value are constantly optimized , tool rationality has gradually moved towards value rationality , the gap between urban and rural residents ' rights and interests is narrowing , the value of rural household registration has been continuously improved , and the relationship between urban and rural areas has new situation. Household registration system is a basic system that involves a wide range of rural revitalization , and still has unique functions and values. It is necessary to learn from the historical experience , based on the characteristics of the village community , to gather the country ' s popularity as a



purpose , to further improve the rural land system , to fully excavate the function of the family , to expand the openness of the village and to innovate the social governance at the grass – roots level.

**Key Words:** The Household Registration System , the Revitalization of the Country , Reform

### **The law of Rural Population Flow and the Path Choice of Social Governance in the New Era**

*He Dan*

**Abstract:** With the development of the times and the more uncertainty of the employment situation and economic structure adjustment under the New Normal of our country , the Rural Population Flow has shown some new characteristics , new trends and new rules in the group composition , the scale of flow , the mode of migration and the flow of space that brings some negative effects to rural social governance. As a result , rural social governance needs to respect the basic rules of population flow and choose the path of rural society governance according to the overall requirements of five aspects , such as industrial prosperity , ecological livability , township wind civilization , effective governance , life rich and so on.

**Key Words:** Population Mobility , Rural Governance , Policy Path

### **Discussion on the Relationship between the Village Value and Rural Governance**

*Zhu qizhen*

**Abstract:** In the course of its development , the village has formed a specific structure and function. As a culturing whole , it regulates the people ' s concept and behavior , and maintains the order of production and life of the village. This paper expounds the relationship between the village spatial structure , social structure , cultural structure and rural governance , and holds that effective rural governance should be based on the village value system , make full use of the spatial characteristics of the countryside , the social network of acquaintances and the rich autonomy and rule of virtue , so as to improve the effectiveness of rural governance.

**Key Words:** Village Governance , Village Structure , Village Value

### **International Consensus and Chinese Experience on Social Protection**

*Tang Jun*

**Abstract:** This paper expounds the efforts and experience by China in establishing and improving the social security system in the past 40 years since the reform and opening up. These experiences involve rural poverty alleviation and rural social assistance , as well as old – age insurance and medical insurance for urban and rural residents. More importantly , the Chinese experience and values are compatible and compatible with the current international consensus on social protection.

**Key Words:** Reform and Opening up , Social Protection , International Consensus , China Experience

### **The Logic of the Phase Evolution of Chinese Social Policy**

*Wang Chunguang*

**Abstract:** This paper uses the concept of Phased Evolution Logic to analyze and grasp the evolution history and future direction of China ' s Social Policy. It is believed that , despite the concrete connotation and characteristics of social policy practice both at home and abroad , there is a phase evolution logic from the guarantee of the bottom of the pocket , the moderate general benefit , the advanced general benefit and the pluralistic active participation. With this logic , we can go deep into the practice process of China ' s social policy and show the possible direction and path of China ' s social policy in the future. This study finds that the social policy practice in China has just crossed the stage of security and moderation , and is constructing the advanced social welfare system. In order to avoid the possible problems of welfare dependence and welfare trap in the advanced general benefit stage , it is necessary to introduce the concept and method of pluralism in advance , which is the developed country. The practice of family social policy provides experience and theoretical reference for the construction of social welfare in China. It can also be said to highlight the special historical situation and development path of Chinese social policy practice.

**Key Words:** Social Policy , Phased Evolution Logic , Miscellaneous Guarantee , Moderate Preferential Treatment , Advanced Preferential Treatment and Pluralistic Active Par-