

◆理论经济◆

# 新中国成立以来户籍制度的形成 与改革脉络

年猛

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**【摘要】** 户籍制度, 即与户籍或户口登记、管理相关的一套政治、经济、社会及法律制度, 是中国最重要的人口管理制度。户籍制度不仅对中国的劳动力流动趋向、城镇化进程、城乡区域发展差距、社会阶层分割等宏观经济社会发展格局产生重要影响, 而且影响微观个体的教育、医疗、社会保障、就业、收入甚至是婚姻等方面。新中国成立初期, 基于稳定国内公共秩序、发展重工业等需要, 我国建立了户籍制度, 并在1959—1978年得到巩固与发展, 导致城乡二元分割与逆城镇化。改革开放以后, 以市场化为导向的经济体制改革引致了大规模的人口流动, 由此开始倒逼户籍制度改革。2000年以后, 随着城镇化快速推进, 户籍制度改革力度逐步加大, 在小城镇户籍制度改革取得突破性进展情况下, 中央政府将户籍制度改革权力下放, 鼓励大中型城市进行自主探索。2012年以后, 基于公平与正义的考量, 中国政府开始将“农业转移人口市民化”作为户籍制度改革的重点任务, 实施以人为核心的新型城镇化战略, 不断加大户籍制度改革力度。

**【关键词】** 户籍制度; 改革; 演变脉络

**【基金项目】** 国家社会科学基金青年项目“户籍制度改革与中国城市规模体系优化研究”(17CJL023); 国家社会科学基金重大项目“中国城乡关系变迁史研究(1840—2020)”(23VLS014)。

**【作者简介】** 年猛, 博士, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员, 研究方向: 区域经济理论与政策、城乡关系。

中图分类号: F061.3 文献标识码: A

## 一、新中国成立至改革开放前户籍制度的形成与发展

新中国成立初期, 基于稳定国内公共秩序、发展重工业等需要, 我国建立了户籍制度, 并在

1959—1978年期间得到巩固与发展, 导致城乡二元分割与逆城镇化。

(一) 户籍制度的形成与建立(1949—1958): 从迁徙自由到流动受限

新中国成立前夕, 《共同纲领》明确将迁徙作

为中国人民拥有的11项自由权之一。新中国成立后，“迁徙的自由”纳入《中华人民共和国宪法》，进一步在宪法层面保障了中国公民迁徙的自由权。尽管中国公民在法律上具有自由迁徙的权力，但基于稳定政权、尽快建立公共秩序以及恢复国民经济等需要<sup>[1]</sup>，中国政府开始尝试通过建立户籍管理制度来重构当时较为紊乱的社会秩序。

1950年8月，以“搞好社会治安，保障安全”为主要目的，公安部内部发布《关于特种人口管理的暂行办法（草案）》，通过建立户籍等工作方式加强对重点人群的监控。同年11月，在第一次全国治安行政工作会议的总结报告中，肯定了户籍工作“对于我们保护人民利益，发现和控制反革命分子的活动均有好处”，并提出户籍工作要“先在城市做起，农村户口工作，可以从集镇试办，然后逐渐推广”，即“先城市后农村”的户籍工作思路<sup>[2]</sup>。1951年7月，公安部颁布《城市户口管理暂行条例》，取缔“过去各地颁布之城市户口管理条例或规则”，统一了全国城市户口管理制度。

“一五”计划（1953—1957）时期，中国政府确立了“集中主要力量发展重工业”的指导方针<sup>[3]</sup>。由于重工业属于资本密集型行业，所需资本多、劳动少。为保障城市重工业优先发展，中国政府要求必须有足够劳动力参与农业生产来支持工业，同时要求避免农村人口大量流入城市而加重城市负担。1953年4月，政务院发布《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，明确未经有关部门许可的前提下，不得擅自去农村招收工人。1956年12月，国务院发布《关于防止农村人口盲目外流的指示》，再次强调“不应当私自招收”。1957年3月，国务院发布《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》，指出“如果不立即采取有效措施，迅速制止农民盲目外流，农业生产势将受到更大的损失”。1957年12月，中共中央、国务院联合发布《关于制止农村人口盲目外流的指示》，提出“严格户籍管理”，进一步加大城乡人口流动调控力

度。1958年1月，全国人大常委会通过《中华人民共和国户口登记条例》，城乡居民户口被区分为“农业”和“非农业”两类，确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度，首次以法律法规的形式限制城乡人口自由迁移，奠定了中国户籍管理的制度化基础。

从人口流动的角度来看，尽管这一时期制定并实施了户籍管理制度，但城乡人口流动依然较为活跃，城镇化进程并未因此受到阻碍。数据显示：1949—1958年期间，中国城镇化率从10.6%增加至16.2%，增长5.6个百分点。因此，为加强户籍工作的有效性，中国政府还陆续颁布一系列相关配套政策，如《市镇粮食定量供应暂行办法》等，逐步将粮油配给等社会福利以及基本公共服务供给等与居民户籍直接挂钩，赋予了户籍制度除人口登记以外的其他功能，加速了城乡二元分割制度的形成。

## （二）户籍制度的巩固与发展（1959—1978）：城乡二元体制固化与逆城镇化

这一时期，在始于1958年的“大跃进”、人民公社化运动等影响下，国民经济比例失调、工农业生产遭到破坏，农业剩余劳动力开始大量涌现，城镇就业趋于饱和。从1959年开始，中国开始进入“三年困难”时期，粮食产量连续三年下降。1958年中国粮食产量为19766.3万吨，1959年至1961年分别下降至16969.2万吨、14385.7万吨和13650.9万吨，与1958年相比，1961年的粮食产量下降幅度超过30%，减产近三分之一。

为缓解粮食危机、应对城市就业问题、维护社会稳定，中国政府一方面继续加强农村人口流入城市的限制，另一方面又通过实施精减职工并督促部分工人回乡、下放干部到农村、引导知识青年“上山下乡”等举措来控制城镇人口规模<sup>[4]</sup>，压缩城镇粮食需求的同时也进一步增加农业生产队伍。1959年1月，中国政府发布《关于立即停止招收新职工和固定临时工的通知》，明确要求

“各企业事业单位立即停止招收新的职工和继续固定临时工人”，率先对城镇职工数量进行控制。1961年6月，中央工作会议制定《关于减少城镇人口和压缩城镇粮销量的九条办法》，提出“减少城镇人口，必须同压缩粮食销量结合进行”，同时提出“三年内减少城镇人口二千万以上”“城镇粮食销量争取压缩到四百八十至四百九十亿斤”的具体目标，全面加强城镇人口规模的控制，中国由此进入了逆城镇化时期。1962年12月，公安部出台《关于加强户口管理工作的意见》，要求严控农村人口迁往城市，但不控制城市前往农村，同时适当控制迁往北京、上海等大城市。1963年以后，公安部将户口划分为“农业”和“非农业”两类，划分依据以是否吃国家计划供应商品粮户为标准，吃国家计划供应商品粮户的城镇居民即是“非农业户口”，从此开始有了“商品粮户”的概念<sup>[5]</sup>。

进入20世纪70年代中后期，随着“文化大革命”和“上山下乡”运动的结束，大批下放干部以及知识青年开始返城，造成城镇人口大量增加，对城市就业及社会稳定构成严峻挑战，促使政府继续加强对人口流动的限制。在1975年第四届全国人大第一次会议修订并通过的宪法中，彻底删掉了1954年中国宪法中关于“居民有居住和迁徙的自由”的内容，不再有“居民自由迁徙以及居住”相关内涵的表述，不仅标志着中国公民居住和迁徙自由的基本权利失去了国家宪法的保障，并且在此后1978年、1982年两次修订通过的宪法中，以及在1988年、1993年、1999年、2004年和2018年五次宪法修订过程中，也没有恢复此项权利。1977年11月，国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》，强调“处理户口迁移，首先要贯彻严格控制市、镇人口增长的方针”，同时提出“要保障人民群众符合国家规定的迁移”。尽管提出保障符合国家规定的居民迁移行为，但对于农村向城市迁移、“农转非”以及向大城市迁移

的限制仍旧十分严格，而对于城镇向农村、城市向镇、大城市向小城市，以及同等城市之间、镇之间、农村之间的迁移则基本上予以放开。

总体来看，这一时期户籍制度得到了进一步的巩固和发展，将农民与农业、农村牢牢捆绑，同时逐步将户籍与居民的医疗、养老等基本公共服务权益相挂钩，城乡二元分割体制被强化，造成社会分割与身份歧视。由于城乡人口迁移的限制，尤其是严格控制农村人口流向城市以及对城市人口规模控制的做法，严重阻碍了这一时期中国的城市化进程。1959—1978年，中国工业增加值占GDP比重由37.4%增加至44.1%，而城镇化率由1959年的18.4%下降至1978年的17.9%，与其他国家工业化与城市化同步发展的现象不符，造成“工业化超前、城市化滞后”的奇特现象。尽管大多学者对户籍制度持有负面看法，但是在计划经济时期，如果没有户籍制度的配套，城市人口增长会失控，基本生活必需品无法实现计划供给，而基本公共服务等问题会处于无序状态<sup>[6]</sup>。

## 二、改革开放初期户籍制度的调整与突破

改革开放初期，以市场化为导向的经济体制改革引致了大规模的人口流动，为适应市场化经济体制和城镇化发展，中国政府开始改革户籍制度，并取得了突破性进展。尽管党的十一届三中全会已经确立了市场化的经济体制改革方向，但在改革开放初期进行的经济体制改革仍处于“摸着石头过河”的谨慎且相对缓慢的探索阶段，与此同时，户籍制度也随之进行缓慢的调整。

（一）改革开放伊始户籍制度调整（1979—1991）：自理口粮户

1979年6月，国务院在批转公安部和粮食部提交的《关于严格控制农业人口转为非农业人口的意见的报告》中，针对干部职工的农村家属违规迁入市镇的情况，提出“必须继续贯彻从严控制

城镇人口的方针”，明确要求公安机关“要切实加强对农业人口迁入城镇的控制”、粮食部门“要坚决制止不按政策规定把集体所有制单位的农业人口就地转为非农业人口”。在继续严格控制城镇人口规模增长的同时，1980年9月，公安部、粮食部和国家人事部联合发布《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》，放开“专业技术干部在农村的配偶和十五周岁以下的子女以及丧失劳动能力在农村无依无靠的父母”群体户口迁移至城镇的限制，并且“不占公安部门正常审批的控制比例”。尽管此规定仅仅是针对特殊群体在“农转非”问题上进行了一定程度上的放开，对整个户籍制度体系来说是一个重大“突破”。但次年12月，国务院发布《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》，再次强调农民“不要往城里挤”，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”，并提出通过大力发展农村经济等方式解决农村剩余劳动力问题。

随着市场化经济体制改革的深入推进和农村联产承包责任制的全面推广，全国商品经济获得极大发展，农民生产力获得极大释放，但仍处于严格控制的户口迁移，在农村地区形成大量农业剩余劳动力，制约了城市经济的进一步繁荣。严格的城乡户籍隔离制度迫使广大农民寻找新的出路<sup>[7]</sup>，以乡镇企业崛起为标志的乡村工业化道路就是在这种背景下产生的。为满足乡镇企业发展需要、吸纳农村剩余劳动力和有效控制城市人口规模，中国政府开始放松集镇层面的户口管制。1984年1月，中共中央发布《关于1984年农村工作的通知》，允许“务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”，并建议各省选择若干集镇先行试点。当年10月，国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》，明确了农民及其家属集镇落户的相关标准及原则。从此，落入集镇成为“自理口粮户”，成为农民进城的主要途径。

尽管从经济发展角度来说，吸纳农村剩余劳动力对城市及乡村双方发展都具有积极作用，但此时几乎所有城市相关管理部门仍然反对放开对农民迁入城市的限制，最终形成了乡镇企业“离土不离乡”、农民“进厂不进城”的政策导向。严格的城乡户口迁移限制仍旧阻止不了改革开放浪潮下引致的大规模人口流动现象，“农民工”这一特殊群体规模日益壮大，人户分离现象日益普遍，原有“一户一本”的户籍管理制度已经无法满足我国人口尤其是流动人口管理的需要。为应对改革开放初期人口流动的新形势，在借鉴深圳等城市实施暂住证制度并取得一定成效的基础上，1985年7月，公安部出台《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，开始推行暂住证和寄住证。其中，暂住证申领主要针对“暂住时间拟超过三个月”且满16周岁的人群；寄住证则针对“暂住时间较长的人”。同年9月，全国人大常委会通过《中华人民共和国居民身份证条例》，作为现代人口管理方式的居民身份证制度正式建立并实施。居民身份证制度是户籍管理制度的一项重大变革，与传统户口簿相比，更适宜现代居民工作及生活的需要，但居民身份证内附的基本公共服务、社会福利等权益或功能不仅不及传统的户口簿，并且某些基本公共服务权益的获取仍旧需要依赖户口簿才能实现。

## （二）市场经济确立时期户籍制度改革突破（1992—1999）：放宽小城镇落户

中共十四大确立了“社会主义市场经济体制”的改革目标，外出务工的劳动力市场规模开始呈爆发式增长。为应对“民工潮”等引致的进城落户农民过多与进城计划指标过少等问题，1992年8月，公安部发布《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》，准许“小城镇、经济特区、经济开发区以及高新技术产业开发区”针对“外商亲属、投资办厂人员以及被征地的农民”实行“当地有效城镇户口制度”，并“享受与城镇常

住户口同等待遇”。由于户口簿的印鉴为蓝色，当地有效城镇户口又被称为“蓝印户口”或“绿皮户口”。“蓝印户口”一开始主要集中在小城镇，之后上海、深圳、广州、天津、厦门、苏州等大中城市也相继推出“蓝印户口”，并将其作为地方政府增加财政收入、吸引人才、招商引资以及推动商品房销售的重要手段，户口本身也在市场经济的氛围下发展成为一种可以交换的、有价值的商品。

1993年11月，中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“逐步改革小城镇的户籍管理制度，允许农民进入小城镇务工经商”。为加快推进小城镇户籍制度改革，中央有关部门先后发布《关于加强小城镇建设的若干意见》《小城镇综合改革试点指导意见》《小城镇户籍管理制度改革试点方案》等政策文件，但是仍然强调“加强小城镇人口总量的宏观调控”“严格在小城镇落户的审批程序”，对于“小城镇农村人口办理城镇常住户口，实行指标控制”，同时也提出“继续严格控制大中城市特别是北京、上海、天津等特大城市人口的机械增长”。

总体来看，这一时期在市场化经济体制改革推动下户籍制度被要求不断改革，并以小城镇为突破口，形成了“小城镇先行、大城市滞后”的户籍制度改革局面。这一户籍制度改革局面的形成与我国自20世纪80年代就已经达成的“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展总方针是密不可分的。由此，中国的户籍制度改革开始承担优化城市规模体系的职能。

### 三、2000年以来户籍制度改革的加速与深化

2000年以后，随着城镇化快速推进，户籍制度改革力度也逐步加大，在小城镇户籍制度改革取得突破性、实质性进展情况下<sup>[8]</sup>，中央政府通过

将户籍制度改革权力下放的形式，鼓励大中型城市依据自身实际情况进行探索。2012年以后，基于公平与正义的考量，中国政府开始将“农业转移人口市民化”作为户籍制度改革的重点任务，实施以人为核心的新型城镇化战略，不断加大户籍制度改革力度。

#### （一）快速城镇化时期户籍制度改革加速（2000—2011）：地方分头推进

自户籍制度开始松动以来，小城镇就被视为承接大量农村农业人口市民化的主要承载地。2000年6月，中共中央、国务院发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，指出发展小城镇可以吸纳大量农村人口、缓解大中城市就业压力，并提出要走“一条适合我国国情的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路”。为进一步“引导农村人口向小城镇有序转移”，2001年3月，国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》，明确小城镇户籍制度改革的范围、落户的群体以及落户后的权益保障等问题，强调不得对小城镇落户人员实行歧视性政策。自此，中国政府已经全面放开对小城镇落户的限制。

与小城镇户籍制度改革取得突破性、实质性进展相比，中央在全国范围内推进大中城市户籍制度改革则较为谨慎，但鼓励各地方政府依据自身实际情况进行探索。随着地方政府拥有了一定的户籍制度改革权限，在中央审慎推进的大中城市领域，一些地方政府进行了超前的、积极的探索，部分城市的改革甚至被媒体称为“革命性”的<sup>[9]</sup>。总体来看，地方政府推进户籍制度改革主要取得以下突破：

第一，大中城市准入条件放宽。2001年7月，石家庄市出台《贯彻落实石家庄市户籍管理制度改革的实施细则》，放宽“投亲、投资、管理技术人员、买房、大学生”等人员落户市区标准，在全国省会城市中较早推进了户籍制度改革。同年11月，郑州市也出台《关于进一步完善和落实户

籍制度改革政策的通知》，规定“亲属投靠、新生儿、购房、投资纳税、工作、大中专院校毕业生以及成建制迁入”等七种情况的人员满足一定条件即可落户。之后，上海、广州、重庆、成都、厦门、武汉等地陆续出台相似的改革举措。通过整理各地落户文件发现，落户门槛大致分为投资纳税、购房、高端人才、就业、投靠、特殊贡献和其他等七类。

第二，统一城乡户口登记制度。2002年11月，江苏省政府批转《关于进一步深化户籍管理制度改革意见的通知》，提出“建立城乡统一的户口登记管理制度”，取消省内各种户口性质，按照实际居住地进行户口登记，统一为“居民户口”。此后，陆续有其他省份跟进，从形式上统一为居民户口。

第三，实施居住证制度。居住证制度的最先应用来自一些地区尤其是发达地区为了吸引人才而进行的创新。2002年4月，上海市发布《引进人才实行〈上海市居住证〉制度暂行规定》，“具有本科以上学历或者特殊才能的国内外人员”或“不改变其户籍或者国籍的形式来本市工作或者创业”群体，才具有申领《上海市居住证》的资格，并明确持证者在企业创办、子女就读、基本养老保险等领域所享有的待遇。此后，北京、广东等地也相继实行人才居住证制度。

总体来看，这一时期各地方政府在获得了一定的户籍制度改革自主权之后，基于本地经济社会发展需要，在户籍制度改革领域取得了一些突

破性的探索，为国家全面推进户籍制度改革积累了经验。例如，在上海、北京、广东等地先行实践的基础上，2010年5月，国务院批转《发展改革委〈关于2010年深化经济体制改革重点工作意见〉的通知》，正式从国家层面提出“逐步在全国范围内实行居住证制度”。然而有些改革，仅仅是表面上力度很大，例如：取消农业户口与非农业户口，统一为居民户口，但原有的权益并未统一，只是从“农民”到“居民”的简单更名<sup>[12]</sup>。除此之外，一些城市尤其是大城市由于户籍“含金量”较高，放开落户限制后导致政府财政无法负担新增人口对于基本公共服务的需求，以至于取消改革举措，重新提高准入门槛。例如，郑州市在2011年降低落户门槛后，又于2003年8月出台《关于户籍管理制度改革的通知》进一步降低了落户门槛，短期内吸引大量人口流入，造成基本公共服务供需矛盾突出，引发社会矛盾。迫于压力，2004年8月，郑州市公安局发布《规范户籍办理程序的通知》，重新执行2001年以来的户籍管理制度<sup>[13]</sup>。正是基于对大城市户籍放开的担忧，2011年2月，国务院办公厅发布《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，指出“一味放宽落户城市的条件会严重影响城镇化依法健康有序进行”，并明确提出“分类明确户口迁移政策”，在中小城市、小城镇的落户条件要放宽，而直辖市等大城市的人口规模要“继续合理控制”。

(二) 新型城镇化时期户籍制度改革深化(2012—): 农业转移人口市民化

表1 准入制落户门槛类别

门槛	内容	门槛	内容
投资纳税落户	实际投资纳税额以及其他限制条件	购房落户	购房款总额及其他限制条件
高端人才落户	学历、职称等要求	普通就业落户	学历、工作及居住年限、住房等要求
家庭团聚落户	直系亲属投靠、新生儿、婚姻等	特殊贡献落户	获得重大奖项、优异表现、突出社会贡献等
其他情况落户		成建制迁入、郊区城镇化以及其他情况	

资料来源：根据孙文凯（2017）<sup>[10]</sup>、张吉鹏和卢冲（2019）<sup>[11]</sup>的研究进行整理。

随着市场化改革深入推进，城市劳动力市场大门基本上已经完全对农民群体进行开放，引致大量农村劳动力进城务工。尤其是2000年以来，农村劳动力外出群体数量扩张迅速。数据显示，2002年农民工群体约为1.01亿，至2012年农民工群体已经增加至2.63亿。但是由于户籍制度的存在，以农民工为主要构成的流动人口群体并未完全融入城市社会当中，难以获得身份认同感和归属感。户籍制度阻碍了农民对自身生活的改善，在城市劳动力市场上形成户籍身份歧视<sup>[14]</sup>，压低了外来人口养老、教育、医疗等社会保障等福利水平<sup>[15]</sup>，扩大了城乡区域之间的发展差距<sup>[16]</sup>，导致社会“结构紧张”<sup>[17]</sup>。

基于公平与正义的考量，有序推进农业转移人口市民化开始成为户籍制度改革的重点。2012年11月，党的十八大报告提出“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化”。2013年11月，中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移

人口转为城镇居民”，同时提出分类推进户籍制度改革的路径，即“全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。2014年3月《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》出台，明确提出“实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”的发展目标。

为推进以人为核心的新型城镇化奠定制度基础，2014年7月，国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，标志着以农民工市民化为主要目标的新一轮户籍制度改革开始<sup>[18]</sup>。该《意见》进一步强调“到2020年，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”的改革目标，同时取消户口类型，统一登记为居民户口，建立居住证制度并“切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益”。为进一步落实《意见》相关要求，2014年9月，国务院印发《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》，对“有序推进农民工市民化”工作进一步部署。2015年10月，国务院颁布《居住证暂行条例》，全面推行居住证制

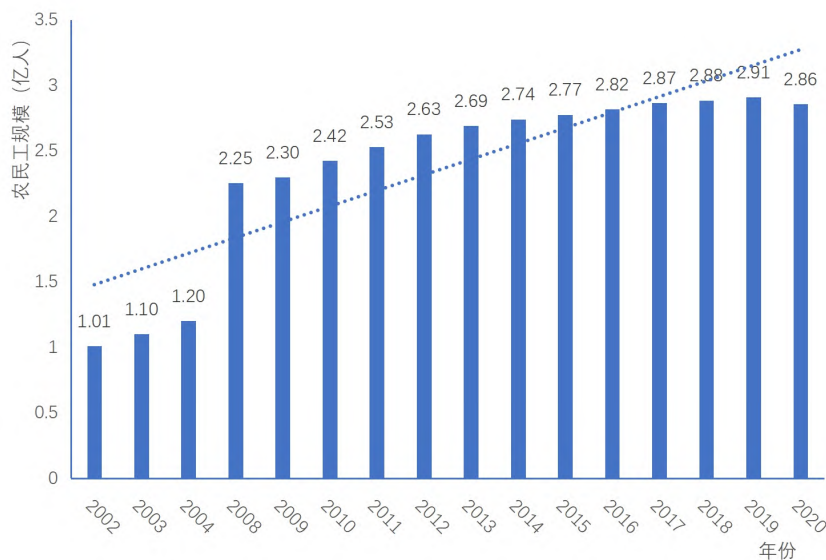


图1 2003—2020年中国农民工规模

资料来源：2002—2004年数据来源于国家统计局农调队对全国31个省（区、市）6.8万个农村住户和7100个行政村进行的抽样调查，详见魏毅等（2006）<sup>[18]</sup>；2008—2020年数据来源于国家统计局历年《农民工监测调查报告》。

度，同时强调对居住证持有人基本公共权益的保障，要求县级以上人民政府有关部门根据各自职责“做好居住证持有人的权益保障、服务和管理工作”，并规定了居住证持有人落户的基本条件。此后几年，国务院及有关中央部门也陆续出台了多项促进政策及配套措施来加快推进户籍制度改革。在多维政策组合的推动下，这一轮户籍制度改革已经大幅度降低了外来人口尤其是农民工的落户门槛。截至2020年底，中国常住人口城镇化率达到63.89%、户籍人口城镇化率为45.4%，尽管两者相差达18.49个百分点，但已经如期实现了1亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的目标。

在如期实现1亿人落户目标之后，根据国家“十四五”规划纲要，从2021—2025年，中国政府继续将“加快农业转移人口市民化”作为重点任务，以“放开放宽除个别超大城市外的落户限制，试行以经常居住地登记户口制度”作为户籍制度改革的重点内容，并“完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩相关政策”。为落实以上重点任务，在国务院批复的《“十四五”新型城镇化实施方案》中，明确“坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务”，并提出了完善城镇基本公共服务提供机制等7项政策保障措施来健全农业转移人口市民化相关政策体系。

## 结语

新中国成立初期，基于稳定国内公共秩序、发展重工业等需要，中国政府建立了户籍制度，并在1959—1978年期间得到巩固与发展，导致城乡二元分割与逆城镇化<sup>[20]</sup>。改革开放初期，以市场化为导向的经济体制改革引致了大规模的人口流动，为适应市场化经济体制和城镇化发展，中国政府开始推进户籍制度改革，并取得了突破性进

展。尽管党的十一届三中全会已经确立了市场化的经济体制改革方向，但在改革开放初期进行的经济体制改革仍处于“摸着石头过河”的谨慎且相对缓慢的探索阶段，与此同时，户籍制度也随之进行缓慢调整。2000年以后，随着城镇化快速推进，户籍制度改革力度也逐步加大，在小城镇户籍制度改革取得突破性、实质性进展情况下，中央政府通过将户籍制度改革权力下放的形式，鼓励大中型城市依据自身实际情况进行探索。2012年以后，为缩小城乡居民收入差距，基于公平与正义的考量，中国政府开始将“农业转移人口市民化”作为户籍制度改革的重点任务，实施以人为核心的新型城镇化战略，不断加大户籍制度改革的力度<sup>[21]</sup>。从中国户籍制度改革的历程来看，具有分类推进、循序渐进的特征，也具有基于特定时期国家总体发展目标的框架下开展主动式改革以及基于特定时期解决社会发展面临的主要矛盾而开展被动式改革等特征<sup>[22]</sup>。

## 参考文献

- [1]郭东杰. 新中国70年：户籍制度变迁、人口流动与城乡一体化[J]. 浙江社会科学, 2019(10): 75-84+158-159.
- [2]严士清. 新中国户籍制度演变历程与改革路径研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2012.
- [3]年猛. 新中国成立以来中国共产党城乡关系战略的演进特征及其内在机理[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2023, 27(4): 29-38+51.
- [4]刘贵山. 1949年以来中国户籍制度演变述评[J]. 天津行政学院学报, 2008(1): 37-41.
- [5]姚秀兰. 论中国户籍制度的演变与改革[J]. 法学, 2004(5): 45-54.
- [6]李培林. 农民工：中国进城农民工的经济社会分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [7]费孝通. 从实求知录[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [8]年猛, 王焱. 行政等级与大城市拥挤之困：冲破户籍限制的城市人口增长[J]. 财贸经济, 2016(11): 126-145.
- [9]吴开亚, 张力. 发展主义政府与城市落户门槛：关于户籍制度改革的反思[J]. 社会学研究, 2010, 25(6): 58-85+243.



- [10]孙文凯. 中国的户籍制度现状、改革阻力与对策[J]. 劳动经济研究, 2017, 5 (3): 50-63.
- [11]张吉鹏, 卢冲. 户籍制度改革与城市落户门槛的量化分析[J]. 经济学 (季刊), 2019, 18 (4): 1509-1530.
- [12]年猛. 人口城镇化的三重失衡及其对策[J]. 中国发展观察, 2017 (6): 39-40.
- [13]王美艳, 蔡昉. 户籍制度改革的历程与展望[J]. 广东社会科学, 2008 (6): 19-26.
- [14]年猛. 收入差距、社会地位与户籍制度改革成效[J]. 技术经济, 2022, 41 (7): 132-145.
- [15]朱玲. 农村迁移工人的劳动时间和职业健康[J]. 中国社会科学, 2009 (1): 133-149.
- [16]朱江丽, 李子联. 户籍改革、人口流动与地区差距: 基于异质性人口跨期流动模型的分析[J]. 经济学 (季刊), 2016 (2): 797-816.
- [17]李强. “丁字型”社会结构与“结构紧张”[J]. 社会学研究, 2005 (2): 55-73.
- [18]魏毅, 廖素琼, 金高峰. 农民工: 流动就业的规模、现状及对策[J]. 江西农业大学学报 (社会科学版), 2006 (1): 15-17.
- [19]邹一南. 农民工市民化困境与新一轮户籍制度改革反思[J]. 江淮论坛, 2020 (4): 54-61.
- [20]年猛. 中国城乡关系演变历程、融合障碍与支持政策[J]. 经济学家, 2020 (8): 70-79.
- [21]年猛, 王焱. 自由迁移、工资变化与产出提升[J]. 统计研究, 2023, 40 (5): 78-89.
- [22]年猛. 中国户籍制度改革的演进逻辑与深化方向[J]. 经济社会体制比较, 2023 (6): 77-87.

(责任编辑: 陈胜)

## The Formation and Reform Evolution of the Household Registration System

### Since the Founding of the New China

NIAN Meng

(Rural Development Institute, CASS, Beijing 100732, China)

**Abstract:** The household registration system, that is, a set of political, economic, social and legal systems related to registered residence and management, is the most important population management system in China. The household registration system not only has an important impact on China's macro-economic and social development patterns, such as the trend of labor mobility, the process of urbanization, the development gap between urban and rural areas, and the division of social strata, but also affects the education, medical care, social security, employment, income, and even marriage of micro individuals. At the beginning of the founding of the new China, based on the needs of stabilizing domestic public order and developing heavy industry, the Chinese government established the household registration system, which was consolidated and developed during 1959-1978, resulting in urban-rural dual division and anti-urbanization. After the reform and opening up, the market-oriented economic system reform led to a large-scale population flow, which began to force the reform of the household registration system. With the rapid advancement of urbanization after 2000, the reform of the household registration system has gradually increased. With the breakthrough progress made in the reform of the household registration system in small towns, the central government has encouraged large and medium-sized cities to conduct exploration according to their own actual conditions. After 2012, based on the considerations of fairness and justice, the Chinese government began to take the "citizenization of agricultural transfer population" as the priority task of the reform of the household registration system, implemented the new urbanization strategy with people at the core, and constantly made greater efforts in the reform of the household registration system.

**Key Words:** Household registration system; Reform; Evolution