

# The Externalization of Kernel Democracy —On Reform of the Household Register System

Dan Jian, Zeyu Liu

School of Arts and Sciences, Shanghai Maritime University, Shanghai  
Email: [602190803@qq.com](mailto:602190803@qq.com)

Received: Aug. 23<sup>rd</sup>, 2015; accepted: Sept. 3<sup>rd</sup>, 2015; published: Sept. 15<sup>th</sup>, 2015

Copyright © 2015 by authors and Hans Publishers Inc.  
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).  
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

From a general perspective, the political system of a country can be divided into three layers from inside to outside. The reform of the household register system in China belongs to the reform of the outer layer political operation system in our country. As one of the outer layer political operation systems, the reform of the household register system is not only the demands of the outer layer political democracy, but also the demands of the externalization of the inner political democracy. It's conducive to achieving the Marxist vision of true democracy and the communism, further promoting the democracy of the outer layer political operation system. The reform of the household register system should follow the scientific concept of development, provide more comprehensive legal support and policy support as quickly as possible, and establish a relatively fair, open and fair balance mechanism. And it also should tilt to small cities in the areas of education, health care, housing, etc and always adhere to the socialism and people's democratic dictatorship.

## Keywords

The Kernel Democracy, Externalization, Reform of the Household Register System

---

# 内核民主的外化——论户籍制度的改革

简 丹, 刘泽雨

上海海事大学文理学院, 上海  
Email: [602190803@qq.com](mailto:602190803@qq.com)

文章引用: 简丹, 刘泽雨 (2015) 内核民主的外化——论户籍制度的改革. *社会科学前沿*, 3, 142-148.  
<http://dx.doi.org/10.12677/ass.2015.43021>

收稿日期：2015年8月23日；录用日期：2015年9月3日；发布日期：2015年9月15日

## 摘要

从广义的角度来说，一个国家的政治制度从内到外可以分为三层。我国户籍制度的改革，即属于我国外层政治运作制度的改革。作为外层政治运作体制之一，户籍制度的改革是外层政治民主的需求，也是内层政治民主外化的需求，它有利于实现马克思主义对真正的民主的设想，有利于实现共产主义，进一步促进外层政治运作制度的民主。我国户籍制度改革应遵循科学发展观，尽快提供更为完善的法律支持、政策支持，建立相对公平、公开、公正的平衡机制，在教育、医疗、住房等领域向中小城市倾斜，始终坚持社会主义和人民民主专政。

## 关键词

内核民主，外化，户籍制度改革

## 1. 内核民主的外化——从社会主义和人民当家做主到户籍制度的改革

从广义的角度来说，一个国家的政治制度从内到外可以分为三层。核心层是指国体及其制度规定，中层是政体及其制度规定，外层是可供政治实体直接操作的各类具体规则、程序、方式等。核心层和中层制度，具有高度的稳定性，规定着外层制度的性质；外层制度则具有高度的可塑性、灵活性和适应性，它的发展和完善使核心层和中层的制度功能得以充分发挥。而从狭义的角度来说，政治体制就仅仅指外层政治运作体制[1]。

中国根本政治制度所内涵的价值是高尚的(社会主义和人民当家作主)和形式是丰富的(选举民主和协商政治等)，但是却严重缺乏使这些根本制度得以有效运作起来的具体政治体制。在中国的政治语境中，中国政治体制改革的对象应该是外层的具体政治运作体制。通过对政治体制的改革、发展和完善，使核心层面和中间层面的政治制度内含的民主功能得以充分发挥，进而推动核心层面和中间层面的根本政治制度的发展和完善。

我国户籍制度的改革，即属于我国外层政治运作制度的改革。通过户籍制度的改革，有利于将我国核心层的政治民主(社会主义)和中层的政治(民当家做主)的政治内涵外化到外层政治运作体制中来，从而实现由内而外、自上而下的全面民主。

## 2. 作为外层政治制度的户籍制度的改革

### 2.1. 户籍制度——外层政治运作体制之一

户籍制度是一项基本的国家行政制度。中国历史上的户籍制度是与土地直接联系的，以家庭、家族、宗族为本位的人口管理方式。户籍制度是随着国家产生而形成的一种社会制度，是指通过各级国家机关对其所辖范围内的户口进行调查、登记，并按照一定的原则进行立户、分类、编制。历史上它是统治者征调赋税、落实行政管理、执行法律的主要依据，也是国家对人口实行道德教化、经济管理、人身控制的重要途径。所以，在任何国家里，户籍制度或相关的户口登录及人口管理制度，都是最基础的社会控制和社会管理手段，同时，也是任何一个政府制定和实施各项社会公共政策的基础性依据[2]。

中华人民共和国成立之初，为了保证重工业发展战略的实施，中国实行了户籍制度，以及与其配套的城市劳动就业制度、城市偏向的社会保障制度、基本消费品供应的票证制度和排他性的城市福利体制

等, 有效地阻碍了劳动力这种生产要素在部门间、地域间和所有制之间的流动。然而, 随着家庭承包制的改革, 使得农村释放出大量剩余劳动力, 非农产业活动更高的报酬吸引劳动力转移, 加上户籍制度和城市其他福利体制的改革, 越来越多的农村劳动力转移到城市就业。但是, 转移到城市的农村劳动力在就业岗位、工资和社会保障待遇等方面, 都与城市本地居民存在很大差距。其背后的根本原因, 是他们不具有城市本地户籍[3]。

当代中国的户籍制度已经成为经济社会发展的阻碍, 迫切需要进行改革, 加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。2013年1月7日召开的全国政法工作电视电话会议上, 户籍制度改革被列为2013年四项重点工作之一。

## 2.2. 户籍制度改革的原因——外层政治的民主需求

户籍制度作为我国行政管理体制体系的重要组成部分, 属于我国政治制度的外层部分。它通过证明公民身份、统计人口数字与结构的方式为社会管理提供决策依据。在特定历史时期为维护社会稳定, 巩固社会发展成果发挥了重要的作用, 符合当时社会发展要求。但放到全面建成小康社会的发展阶段来看, 户籍制度更多充当为一种控制人口迁移的手段, 异化为利益分配的工具, 带有浓厚的政治工具性特征, 造成了有继承性的、有身份等级的社会。户籍制度背后附加的各项福利, 涉及到医疗、住房、子女教育等诸多方面, 强化了城市户籍身份的封闭性, 给社会制造无形的城墙, 拉大了城乡差距甚至造成了社会分化[4], 带来了新一轮的不平等。这不仅提高了农民城镇化的门槛与成本, 也延缓了城镇化的发展进程。由此, 虽然我国的国体与政体的民主程度是非常高的, 但是外层政治的民主程度还远远不够, 作为外层政治制度的户籍制度, 使得公民之间的利益分配不平等, 使内核民主很难往外扩散到外核政治层中来。

中国户籍制度的功能与影响并不是一成不变的, 它是一个不断演变的过程, 其变迁大致经历了三个阶段: 第一个阶段着重户籍的登记管理职能, 这时的户籍管理政策最主要的目的在于对人口居住地点与基本信息的登记上面, 并不涉及公民的自由迁徙与利益权利的分配等问题; 第二个阶段着重户籍在限定人口自由流动方面的功能, 其中最主要的是针对人口的乡城流动行为进行严格的约束与规制; 第三个阶段着重在相关的利益分配方面, 其最突出的表现如今于将涉及诸如就业、教育、住房、医疗、社会保障等与公民切身利益相关的诸多福利权益与户口相联系。如今我国就处于与利益分配相关的第三个阶段。户籍制度捆绑了太多与公民切身利益相关的各种福利和特权, 因此, 中国户籍制度改革的局势非常紧迫。

当代中国的户籍制度是计划经济体制的最深印痕, 已经成为经济社会发展的桎梏, 迫切需要进行改革。核心层的民主, 急需外化到外层政治中来。

## 2.3. 户籍制度的改革——内层民主的外化

随着改革开放与经济体制的调整, 社会的政治、经济环境发生巨大变化, 计划经济时代的户籍制度难以适应并满足社会的需要。紧随经济环境的活跃, 中央政府也逐步放开了户籍限制, 先后进行小城镇户籍制度改革、大中城市户籍制度改革以及区域性户籍制度改革, 逐渐放开了农民的上下流动, 户籍制度对农村人口进入城市落户的限制变得相对较小, 户籍制度的身份定格作用也在不断地减弱, 淡化了户籍制度的痕迹, 但这并不意味着户籍界限的完全消灭[4]。

1978年至今, 可以说是新中国户籍管理的特殊时期。这个时期的户籍制度经历了很大的变化, 进行了一些调整, 但在总体上仍然是一个身份制度的体现。随着我国社会主义市场经济体制的确立, 我国经济长期向好的方向高速发展, 人口的流动压力日益显现。尤其是南方沿海经济特区的建立, 大量内地剩余劳动力向沿海聚集。我们现有人口管理的矛盾开始显现, 僵化的户籍制度与高速发展的经济模式的矛盾日益突出, 这使得我国户籍制度改革的呼声日益高涨[5]。

户籍制度改革,是指对以《中华人民共和国户口登记条例》为法律依据确立的一整套户口管理制度进行的,广泛深入改良的一项新举措。是继20世纪80年代实行家庭联产承包责任制后又一次“解放”农民的革命。

国务院于1984年颁发了《关于农村人口进入城镇落户的通知》。通知规定:“如果长期在城镇务工和经商,有固定职业和居住的农民,能够保证自理口粮,那么允许他们迁入城镇落户”。1985年9月,全国人大常委会颁布了《中华人民共和国居民身份证条例》。这标志着,我国开始在全国范围,正式推行居民身份证制度。1997年,国务院批转了公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见》。这个意见规定,允许从农村到小城镇务工、聘用人员、专业技术人员办理城镇常住户口。并且做出了详细规定和实施细则。1998年,国务院批转了《公安部关于解决当前户口管理工作中的几个突出问题的意见》。该文件的颁布实施,重点解决了,新生儿落户户口自愿随父母的问题,逐步放宽夫妻两地分居的户口迁移条件等社会问题,充分体现了我国政府对公民人权的尊重和保护。2003年,新一届的中央政府公布了三十项便民利民措施。其中有七项措施涉及到户籍管理方面的内容,大大改善了国民在户籍变更、迁移等事项的办理环境。2006年,在全国范围内,小城镇户籍制度改革从试点到全面实施。2007年,公安部开始在全国范围内进行调研,旨在通过系统的、专业的调查研究,为制定出切实可行的、适应我国当前社会主义市场经济的《户籍法》做好准备。2008年,中共十七届三中全会提出,我国已经进入社会发展的新阶段。作为我国农村改革发展的基本目标之一,力争到2020年基本建立城乡经济社会发展一体化机制。

2013年5月25日,国家公布了关于《2013年深化经济体制改革重点工作的意见》,指出要分类推进城乡户籍制度改革,统筹推进相关公共服务与社会保障改革,同时建立健全农村产权确认、登记、领证制度,依法保障农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,规范了农村土地产权,并且增强了土地对农民的保障作用。同时十八届三中全会中关于土地承包权的处分政策,也有利于促进我国城镇化进程。进行户籍制度改革,最大的障碍在于户籍制度背后所承载的福利功能以及各方利益的协调分配上。这次试探性的局部调整,改变了二元户籍制度的身份定格功能,弱化了城市内部的二元户籍结构,使得投资者、购房者、高学历者等群体的落户成为了现实。其次,二元户籍制度改革派生出的辅助功能,提升了城市发展的竞争力。即通过招商引资、刺激房地产业发展等方式优化了城市人才结构。如大中城市通过实施人才居住证制度,吸引人才、留住人才,改变人口学历与年龄结构等形式为城市发展注入了无限的动力。

2014年7月30日,备受关注的国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》正式公布。

### 3. 内核民主外化的意义

#### 3.1. 有利于实现马克思主义对真正的民主的设想

要对中国的民主建设进行讨论,首先要做的是弄清楚什么是真正的民主。民主最原始最简单的含义应从其本义上考察,民主一词源于希腊,其含义是人民统治或人民权威,即由全体人民(而不是他们选出的代表)平等地、无差别地参与国家决策和进行国家管理,这是民主最原始、最简单的含义[6]。马克思主义所设想的最真正的民主是由民主的本义所升华而出的,真正做到了人民统治的一种人类社会美好的政治前景。马克思所主张的这种民主是和资本主义国家所实行的民主截然不同的一种民主,可以称其为马克思主义所主张的真正的民主。很明显,马克思主义主张的真正的民主毫无疑问是中国建设社会主义民主的最终目标。但马克思所设想的真正的民主是要在社会生产极大丰富时才具备实现的可能的,根据马克思主义发展的哲学观以及经济基础决定上层建筑的历史观来看,要从我国现阶段的民主制度到最终实现马克思主义所主张的真正的民主,实际上需要经历从内核民主外化为外层民主的过程。

当前，我国实行的是最先进最民主的国体与政体，但是将这些最先进最民主的制度实施起来还需要有一整套相搭配的外层政治运作制度。最高民主已确立，实施最高民主的途径与载体还在完善当中，而户籍制度的改革，就是外层政治运作制度的完善。

因而，内核民主的外化，有利于我国实现马克思对真正的民主的设想，有利于我国将最高民主一步步渗透到基层民主，从而实现最高民主、最彻底的民主。

### 3.2. 有利于实现我国的最高理想——共产主义

我国现今正处于社会主义初级阶段，很多民主制度都尚未发育成熟，这也决定了我国的民主政治建设欠缺一个有力的制度保障。而内核民主的外化，将核心层面的政治民主外化到外层政治运作制度中来，有利于我国从内而外、从上到下实现全面的政治民主，从而带动整个社会的普遍民主，激起人民对建设社会主义的热情与信心。当整个国家的政治上实现了由核心层至外层的民主，进而促进社会民主。上层建筑反作用于经济基础，政治上的民主发展促进生产力的解放与发展，推动整个社会不断向前进步，有利于我国最高理想——共产主义的实现。

## 4. 我国户籍制度改革的方向——有利于实现外层政治运作制度的民主

我国户籍制度改革的方向是，加快户籍制度改革的进程，要与全面建成小康社会相适应，与推进新型城镇化进程相一致。具体到户籍制度本身，到2020年，要基本形成以合法稳定住所和合法稳定职业为户口迁移基本条件、以经常居住地登记户口为基本形式，城乡统一、以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。

户籍制度作为外层政治运作制度之一，关乎着每一个公民的切身利益，关乎着社会公平的实现。没有公民个人的公平与民主，公民个人的正当利益没有民主的政治运作体制来保证，就无法实现政治上真正的民主，更无法使我国最核心的民主——社会主义与人民当家做主真正的实现。

### 5. 关于促进内核民主外化、进一步完善户籍制度改革的思考

迄今为止，不同规模和发展水平的城镇和城市，在户籍制度改革的难度和进展上有大差异。归纳起来，不外乎是不同城市户口的“含金量”和通过市场获得公共资源的程度不同而已。可见，户籍制度改革实际上是一个市场发育的过程。户口的“含金量”越小，获得公共资源的社会化程度越高，户籍制度改革就越容易，反之亦然。因此，进一步改革户籍制度，创造劳动力自由流动的的制度条件，需要在相关领域进行充分的改革，户籍制度改革要从多方面着手[3]。

从当前改革的效果看，各地都已经加快了户籍改革的步伐。中央以及公安部纷纷派出专家到各地进行密集调研和走访，全国人大也在加紧进行新形势下的户籍立法工作。再从户籍制度改革的内容来看，改革的重点在于户籍登记和迁移制度。在改革的过程中也会有这样那样的一些问题，值得我们重视：首先，目前改革过程中存在立法滞后现象。其次，在户籍制度改革过程中，很难统一思想。再有，户籍登记、管理手段落后。还有，现在的户籍制度，在政策层面上的问题实在太多。因而，如何更好的完善户籍制度的改革，促进内核民主外化，是要进行深思的。

#### 5.1. 我国户籍制度改革应遵循科学发展观

我国的户籍制度改革一定要坚持科学发展观，切实履行宪法精神，一定要结合目前我国改革发展的实际，制定出切实可行的户籍制度改革方案。做到有深度、有广度、可持续。不能头痛医头、脚痛医脚、应急式的出台一些不能解决根本问题的政策，避免以前出现过的一窝蜂解决问题，不负责任的工作作风。

要站在全局的角度, 站在全国的角度, 站在全球的角度, 站在未来的角度以及战略的高度, 全面平衡、全面测算、全面规划, 把这个影响到千家万户, 影响改革发展的大问题彻底解决[5]。

## 5.2. 我国户籍制度改革应尽快提供更为完善的法律支持

任何的改革都需要有一个相对宽松的、严谨的、合理的法律环境作为支撑。根据现有情况, 为了发展经济, 维护社会持续稳定和繁荣, 进一步完善有关户籍制度方面的法律体系建设是当务之急。

一方面, 针对流动人口随迁子女流动性大的特点, 应探索建立动态的户籍管理制度、探索制定以居住地为依据的人口登记制度, 将户籍改革与全国统一标准的电子学籍管理系统动态结合起来, 为学生转学提供及时的生源信息保障, 逐步实现户籍与社会福利体系的脱钩, 以期在合理的限度内放宽流动人口准入条件, 以立法的形式体现现代社会的基本特征自由、平等和效率, 同时兼顾公平权益、经济发展、社会稳定三个价值取向。另一方面, 国家要立足于未来流动人口的发展趋势, 在科学调研的基础上, 尽快出台随迁子女教育专项法律, 为政策的执行提供法律依据与保障, 使随迁子女教育政策真正实现有法可依、有法必依、执法必严、违法必究[7]。

## 5.3. 我国户籍制度改革应尽快提供政策支持

户籍制度改革能否彻底的主要问题不在户籍制度本身和户口迁移制度, 也不在公安机关, 关键要看相关制度、相关部门是否能够实行好配套制[8]。户籍制度改革的内容不仅仅是“户籍制度”, 而应包括: 户籍制度、农地制度、社会保障制度、城市住房供给制度、城市用工制度、教育制度等多层面的配套协调的进行改革, 形成一整套相应政策支持体系, 才能突破户籍制度改革的瓶颈, 促进农村人口实现向城市的永久性迁移。我国的户籍制度改革, 牵涉到的不仅仅是简单的户口登记和迁移等问题, 还包括其他许多方面的社会问题。比如, 城市管理、物业管理、治安管理等。在进行户籍制度改革的同时, 对与其相关的一系列配套政策也应该进行调整和完善。

## 5.4. 应建立相对公平、公开、公正的平衡机制

我国的户籍制度改革, 直接涉及城乡两大社会体系, 是较之农村经济体制改革和城市改革更深层的改革, 关系重大, 改革过程中的不确定因素很多, 牵一发而动全身, 因此户籍制度改革更应以社会稳定为价值取向[2]。在制定政策的时候一定要顾全大局, 照顾到方方面面, 建立相对公平、公开、公正的平衡机制。否则, 由于利益的不平衡, 造成执行政策存在大的偏差, 那个时候就于事无补了。因此, 户籍制度的改革是一个系统的过程, 需要综合设计, 倘若贸然进行, 必将导致失败。

## 5.5. 在教育、医疗、住房等领域向中小城市倾斜

通过三十多年的改革实践证明, 大中城市因为基础设施建设完善, 生活环境相对舒适, 就业机会较多, 有着更高的生活质量、更好的教育条件和发达的医疗卫生设施, 成为国民追求的理想之地。各个地区、各个年龄、各种口音的人们背起行李, 涌入这些大城市中, 希望得到自己的一席之地。事实证明, 这些外来人口对当地的投资所起的作用是有限的, 可是他们对当地交通、住房、就业、教育以及医疗等带来的压力, 确是显而易见的。为了解决这些问题, 笔者建议, 应该促进中小城市的建设和发展, 缓解超大型城市的压力, 加强对中小城市的基础设施建设, 丰富文化事业, 大力发展第三产业以及新兴产业, 增加各地中小城市的吸引力和凝聚力, 采取多种措施和方法, 号召农村剩余劳动力, 从长远角度出发, 谨慎的选择适合自己发展和生存的空间, 到那些有更多机会的新兴中小城市去发展, 从而实现人口科学、有序和合理的流动。

## 5.6. 始终坚持社会主义和人民民主专政

要保证户籍制度的改革合乎我们的改革初心, 合乎中国特色社会主义道路, 必须始终坚持保持核心民主的社会主义和人民民主专政, 这是我国国家性质的要求, 也是我国社会主义本质的要求, 也是将我国内核民主外化的必然要求。

### 参考文献 (References)

- [1] 王洪树, 席斌 (2009) 政治体制改革: 改革开放以来中国政治发展的路径分析. *求实*, **4**, 58-63.
- [2] 陈燕浩 (2009) 建国以来我国户籍制度的发展及改革对策研究. 硕士论文, 西南大学, 重庆.
- [3] 王美艳, 蔡昉 (2008) 户籍制度改革的历程与展望. *广东社会科学*, **6**, 19-26.
- [4] 朴香娜 (2014) 城镇化进程中的中国户籍制度改革. 硕士论文, 吉林大学, 长春.
- [5] 田庆有 (2014) 论我国户籍制度改革. 硕士论文, 首都经济贸易大学, 北京.
- [6] 杨向荣, 薛诚 (2010) 从马克思主义真正的民主看当代中国民主建设. *云南行政学院学报*, **6**, 49-52.
- [7] 和学新, 李平平 (2014) 流动人口随迁子女教育政策: 变迁、反思与改进. *当代教育与文化*, **6**, 14-19.
- [8] 李霞 (2008) 浅析我国户籍制度的完善. *林区教学*, **8**, 183-185.