

我国户籍法律制度的反思与展望

罗冰钰

北京师范大学法学院, 北京

收稿日期: 2024年3月6日; 录用日期: 2024年3月22日; 发布日期: 2024年4月19日

摘要

随着市场化和城镇化的深入开展, 户籍法律制度逐渐落后于我国经济发展的需要, 其阻碍城镇化发展的弊端日益显现, 改革我国户籍法律制度的呼声愈演愈烈。但实际上, 我国户籍法律制度有其存在的历史必然性, 在特定的历史时期发挥过积极的人口管理和社会秩序管控的作用, 直到今天, 户籍法律制度的人口管理、资源配置、社会控制等功能优势仍然比较突出, 也因此保留至今。当前, 户籍法律制度需要通过改革和完善以更好适应和满足城市与社会发展的需要, 朝着更公平、更包容的方向迈进。

关键词

户籍法律制度改革, 城镇化, 现代化, 农民工

The Reflection and Prospects of China's Household Registration Legal System

Bingyu Luo

Law School, Beijing Normal University, Beijing

Received: Mar. 6th, 2024; accepted: Mar. 22nd, 2024; published: Apr. 19th, 2024

Abstract

With the deepening of marketization and urbanization, the household registration legal system has gradually lagged behind the needs of China's economic development, and its drawbacks hindering urbanization are increasingly prominent. The call for reforming China's household registration legal system is growing louder. However, in reality, China's household registration system has its historical inevitability. It has played a positive role in population management and social order control during specific historical periods. Even today, the advantages of the household registration system in population management, resource allocation, and social control are still significant, which is why it has been retained to this day. Currently, the household registration legal

文章引用: 罗冰钰. 我国户籍法律制度的反思与展望[J]. 法学, 2024, 12(4): 2375-2381.

DOI: 10.12677/ojs.2024.124336

system needs to be reformed and improved to better adapt to and meet the needs of urban and social development, moving towards a more fair and inclusive direction.

Keywords

Reform of Household Registration Legal System, Urbanization, Modernization, Migrant Workers

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 户籍法律制度存在的历史必然性

1.1. 户籍法律制度的历史沿革

1.1.1. 城乡二元户籍法律制度的建立

我国的户籍法律制度是计划经济的产物。新中国成立初期，国家建立户籍法律制度的目的在于人口管理而重新建立社会秩序[1]。1951年7月公安部颁布《城市户口管理暂行条例》，标志着我国户籍法律制度开始建立。1955年6月，国务院发布《关于建立经常户口登记制度的指示》，全国城乡统一的户口登记制度建立，户籍法律制度进入一个新的阶段。新中国成立之后的一段时间内，尽管城市和乡村的人口管理政策不断出台，但人们自发进行的迁移并没有被限制，并且我国在“一五”计划期间也开展了一些有计划的人口迁移。

然而，优先发展重工业的经济发展道路要求从农业资源中汲取资源进而补贴城镇的工业发展。城镇相对更为优越的生活水平以及城镇职工所享有的较好福利待遇推动大量农民自发向城市迁移，这无疑给当时发展水平也极为有限的城市基础设施和就业带来了巨大的压力。另一方面，农业生产部门劳动力的严重不足会造成农业生产和粮食供应的危机。在计划经济条件下，稳固既有经济、社会秩序的要求，也使得农村流动人口被认定为社会的不稳定因素。

1953~1957年，国务院多次发布关于防止农民盲目流入城市的指示。此后直至80年代末，那些未经政府许可而私自进入城市的农民被“盲流”这一贬斥意味浓厚、歧视色彩鲜明的词所指代[2]。

1958年1月全国人大常委会发布《中华人民共和国户口登记条例》，通过法律形式正式确立了限制农民进城的二元户籍法律制度。此后直至80年代，一系列限制农村流动人口的政策出台，个体层面的自由迁移基本被限制，人口迁移处于被严格控制的阶段。

在强化人口迁移控制的同时，基于户籍性质的城乡分割户籍权利也在建构，户籍逐渐与社会保障、公共服务、权益待遇相结合，使得户籍附加了不同的权利、利益，不同的户籍就代表不同的身份，户籍的身份化使得高低阶级性差异出现[3]。

1.1.2. 从“限制”到“松绑”

直到1984年，农村人口向城市迁移的严格限制才开始松动。随着改革开放带来的乡镇企业的发展，以及农村推行的“家庭联产承包制”使得农民能够突破传统集体管理体制的束缚，农村释放的大量剩余劳动力转移就业成为进城务工人员，形成“民工潮”。但旧有的户籍法律制度依旧存在，“农民工”一词也是在这一时期逐渐形成并用来表示进城务工的农业户籍人口。由于户籍的阻碍作用，许多城市的农民工并不带着在城市定居的想法，因此不会主动融入城市主流生活，他们有的在农闲季节外出务工、亦

工亦农，有的长期在城市就业，但按照户籍管理制度，其身份依然是农民，最终目标是达到一定的经济目标之后告老还乡。

同时，户籍法律制度已经不能适应经济的快速发展和大规模的人口流动。1984年，国务院发布了《关于农民进集镇落户问题的通知》，开始给小城镇和小城市的人口流动限制进行松绑，允许符合通知规定的农民在生活的地方城镇落户，户籍法律制度的改革被提上了议程。

但此时的户籍法律制度仍然是在小城市小规模地放开，对大中城市的户籍仍然采取严格控制政策。沿海地区经济的快速发展，流动人口主要流向北上广以及东南沿海等经济发达地区，快速增加的农民工给当地城市带来了极大的压力。从1989年开始，政府重新对流动人口进行管制，甚至清退这些地方的计划外用工人员。

1.1.3. 从“管制”到“鼓励”

1992年，邓小平视察南方谈话和中共十四大的召开，标志着中国开始建立社会主义市场经济体制，并由此推动城市经济体制改革的进一步开展。城市建设对产业工人的需要，以及改革开放又一轮高潮给城市经济带来的快速大规模增长，这对农村剩余劳动力产生了强烈吸引力，农民工群体的扩大在总体上合乎社会经济发展的客观要求，并且是顺应现代化潮流的，此时政府对人口流动的态度才总体从管制向鼓励、引导转变。

随着以农民工为代表的流动人口的快速增加，农民工及其家属在流入地的福利待遇问题也引发了学界和政府的关注。2000年后，中央对于流动人口的政策进一步转向保障农民工合法权益以及推动转移人口市民化，并以此推动城乡发展一体化和城镇化。

此时，户籍法律制度从强大限制人口流动和社会秩序管理功能优势转变为城乡户口差异带来的户籍歧视、权利不平等和阻碍城镇化的负面因素和滞后政策，户籍法律制度改革已然箭在弦上。

1.2. 户籍法律制度缘何保留至今

在不同的历史发展阶段，户籍法律制度都承担了一定的政策功能，对于特殊阶段的社会稳定和城市管理都有着重要的作用。但在市场化和城镇化深度发展的今天，尽管社会各界多有呼吁，但我国的户籍法律制度改革依然比较滞后，究其原因，在于户籍法律制度的人口管理、资源配置、社会控制等功能优势仍然比较突出。

1.2.1. 城市需要对人口规模进行控制

发展中国家城市化进程中普遍面临的突出问题之一就是城乡经济发展差距显著拉大带来的城市人口爆炸性增长。

城市化会带来城市人口的过度膨胀，进而超出城市基础设施的容纳能力。从宏观来看，政府如果对城市化进程缺乏必要的宏观调控，只注重城市化和经济发展，却不配备高效运行的管理技术和手段，则不免出现城市危机和城市问题[4]。从东南亚及拉丁美洲等地区发展中国家的人口集中过程来看，越是发展中国家和地区，城市化的速度越快，但城市的经济发展水平与城市人口的迅猛增长并不协调，从而成为这些国家城市贫民窟化、城市环境污染、城市犯罪加剧的主要原因[5]。

因此城市需要对城市人口规模进行控制并对流入人口的类别进行选择。中国在城镇化进程中同样面临着显著的人口压力，既有的户籍法律制度承载着高效的限制人口流动、控制城市人口增长的功能，延用户籍法律制度从而成为中国城市政府顺理成章的便利之举。

1.2.2. 户籍法律制度已然成为国家及政府财政的保护屏障

由于户籍法律制度与资源配置和利益分配密切相连，因此无论是对于国家还是地方政府来说，户籍

法律制度都是控制财政和配置公共资源的有效制度。

城市公共资源产品供给有限的情况下，不可能完全根据属地原则确定公共物品的分配对象。具有身份甄别功能的户籍法律制度帮助政府缓和了公共物品的供需矛盾，同时造就了差异化的利益分配机制[3]。“农业户口”和“非农业户口”的分别根源就在于利益分配的差异，农业户口和非农业户口所代表的福利待遇不一样，存在着等级差异。

以城乡社会保障制度举例，尽管我国已经建立了针对农村人口社会保障的制度体系，但当前农村居民享有的仍然是与其户籍身份相对应的社会保障制度，与城镇居民相比，农村社会保障体系中存在着保障水平偏低、待遇水平远低于城镇居民的问题，而完善农村社会保障制度体系的挑战之一在于，地方政府难免优先考虑经济发展、税收收入等硬性目标从而忽视农村社会事业[6]。

这样的现实不免让很多学者质疑国家解决“农民工”问题的途径实际上是从国家层面上的“公民权”问题转移到了城市层面上的“市民权”问题[7]。换言之，国家把落实农民工平等权利的义务、责任(财政负担)下移到地方，但却并未提供相应的财政支持，这反而会使得城镇不得不面临更大的财政压力。由于国家层面不做出实质性的政策调整，国民待遇空洞化依旧存在，导致城市市民权成本加大，从而会使得地方政府倾向于控制开放度，进而难免在相关政策中排斥外来人员，最终出现农村户籍人口的国民待遇以各个地方政府的财政情况为限的局面。

1.2.3. 政府管理系统内部的不和谐对户籍法律制度多有依赖

户籍法律制度的长期存在，以及在历史过程中给政府管理带来的无数利好使得国家安全部门和行政管理系统已经形成对这套制度系统的依赖，从而使得政府缺少取消二元分割的户籍制的内在驱动力[7]。

此外，尽管户籍法律制度的合法性已经遭到了长久的广泛质疑，但推行户籍法律制度的改革在当下已经是十分困难的。这在于户籍法律制度所承载的社会控制和行政管理的功能难以在现有的政府管理系统中找到好的替代方案，户籍法律制度改革无疑是牵一发而动全身。

2. 户籍法律制度的负面影响

2.1. 户籍法律制度阻碍城镇化

城市化是经济发展和现代化的最主要内容之一，它既是经济的过程，也是人口的过程，即城市发展和城市人口在总人口中的比例的增长。尽管国际上通常把这一过程称为“城市化”，但在我国更普遍使用“城镇化”的提法，这在于“城镇化”更能体现中国城市和城镇管理的特点，更能顾及到广大农村人口向城镇转移所需要的过渡空间[8]。因此，我们一般认为城镇化是农村人口转化为城镇人口的一个过程，农村人口大量涌入到城市中，第二产业以及第三产业不断地向城镇进行聚集，城镇在数量和规模上都得到发展，从而促进我国的工业化与现代化。

改革开放以后，随着我国经济的不断发展，我国城镇化进程不断加快，城镇化水平也得到了显著提高。城镇常住人口从1978年的1.72亿增长到2023年的9.32亿，常住人口城镇化率从17.92%提高到66.16% [9]。

但发展至今，我国城镇化的进程速度减缓，并且凸显出许多问题，户籍法律制度问题就是其中的主要问题之一，这在于当前落后的户籍法律制度对城镇化中的各项内容都有一定影响。

户籍法律制度首先限制了农村人口的转移，直接阻碍了我国农业人口向城镇人口转化；其次，户籍法律制度限制了农村剩余劳动力的自由转移，例如限制外地劳动力进入一定的行业和岗位，对建立和发展全国统一的劳动力人才市场产生不良影响；此外，户籍法律制度与人们能否在当地享受住房、教育、就医、社会保障等基本生活权益关联，人为地制造了等级差异，造成贫富差距的进一步扩大和城乡二元

结构的继续深化，这对于城乡统筹一体化发展结构的建设产生不利的影

响。党的二十大报告强调，要深入实施新型城镇化战略，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。与西方发达国家相比，我国城镇化起步较晚，城镇化水平相对也比较低。我国城镇化发展还有较大潜力，城镇率还有一定的上升空间。因此新型城镇化更加强调以人的城镇化为核心，不断提高户籍人口城镇化率。

2.2. 户籍法律制度带来农民工问题

农民工问题是指农民进城从事非农工作，却未改变户籍意义上的农民身份，同时也未被城市认同接纳，他们处在产业边缘、城乡边缘、体制边缘，从而产生的一系列问题。其中，城市中“农民工”及其家属的生活状况及其权益状况就是一个备受关注的社会问题。

“中国农民工”作为一个独特的群体，它的成员混合了我国特定户籍法律制度下的社会制度身份(农民)、分工体系下的职业身份(非农从业者)和劳动关系下的经济身份(雇佣劳动者) [10]。

在中国，“农民工”既是一种广被确认的身份，也是一种制度。农村劳动力被允许进入城市工作和生活，但在基本公共服务方面却不与城市居民实现平等待遇，这是形成低成本劳动力优势的重要原因之一 [11]。这一种具有歧视性的制度，其合法性/合宪性和正当性广被质疑。社会主义现代化对普及社会保障和落实社会公平的要求使得“农民工”不完善的社会保障权利受到来自国内、国外的批评。

如何有序地撤除阻碍这些“农业转移人口”进入普遍性的城市公共服务体系的户籍身份壁垒，推动他们与城市原住居民一样平等地共享城市经济、社会、文化生活的机会，就是农民工市民化的具体内涵。

3. 户籍法律制度的完善建议

3.1. 改革户政管理政策破解城镇化难题

3.1.1. 经常居住地登记户口制度

2021年1月31日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》。《方案》明确，除了超大、特大城市外，在具备条件的都市圈或城市群探索实行户籍准入年限同城化类互认，试行以经常居住地登记户口制度，有序引导人口落户。

这意味着中国有望采取经常居住地为依据的户政管理政策，为非户籍人口提供更为公平的服务。经常居住地以居住时间作为判断标准更能反映人口与一个城市的连接程度，从而让城市规划更加科学，居民更被尊重，机会更加平等。把超大城市和特大城市排除在试行之列，避免了这些规模已经非常庞大的城市人口聚集效应恶化带来管理压力和资源压力。

3.1.2. 按城市规模实施差别化落户政策

城镇化和户籍法律制度改革发展至今，人口自由迁移已经在各类城市基本实现，公共供给也基本消除，甚至随着农村土地三权分置和宅基地改革的开展，农村户籍利益逐渐提高，城镇户籍不如以前吸引力高，户籍转移的取向甚至在许多地区出现了“倒流”。

城市之间发展差距逐渐增大，户籍利益的主要差异已经由城乡之间转变为不同规模城市之间，户籍改革的核心转变为吸纳农民工较多的大城市的公共品供给问题 [11]。

在这样的背景下，我国许多外来人口密集的大城市的地方政府借鉴“积分制”¹的做法，探索在城市实行“积分落户”的制度。但一般来说，“积分制”意味着“优中选优”的“门槛”，暗含着城市给高学历、高技能人才单独放开落户的倾向。

¹ 发达国家的管理部门通常用“积分制”来评估技术移民从而赋予不同的签证类型差别化的公民待遇。

大城市与特大城市对于流动人口具有更强的吸引力，从而远超出城市合理容纳能力的人口规模不得不在各大城市以“严控人口规模”作为指导原则，并推出具有人才筛选功能的“积分落户”制度以减少落户压力，但这样的制度所隐含的排斥以农民工为代表的低端劳动力倾向，与户籍法律制度改革的价值取向背道而驰，并最终加剧城市发展差距进一步加大。

因此笔者认为，虽然大城市大规模开放市民权有一定难度和不现实性，但可以从另一个方面看，通过发展和提高中心城市的带动作用 and 辐射功能，提高整个城市群、都市圈的协调发展，实现公共服务的共建共享与城乡融合发展。

3.1.3. 尽快实现同权市民化

放开户籍法律制度，取消落户限制是户籍改革的发展方向，但这是一个循序渐进的过程。尤其是在我国当前区域间、城乡间经济发展水平差距较大的背景下，在大城市尤其是超大城市、特大城市直接放开户籍限制是不现实也不科学的。

因此不同城市和区域要根据情况确定符合本地区不同阶段的户籍政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口的同权市民化。深度改革户籍法律制度仍有压力的地区，至少要出台相关政策，尽快破除同城不同权的壁垒。

3.2. 撤除身份壁垒，引入市场机制

户籍法律制度彻底改革和解决当下问题的根本路径在于剥离依附在户籍法律制度上的权利利益，去除户籍法律制度与公共产品之间的内在联系，实现资源分配、权利、福利待遇等制度安排和利益分配的实质平等。寻找一种公平平等的能够实现公共产品筛选的机制，并用新的机制替代先进的户籍法律制度是当务之急^[3]。户籍法律制度改革的关键在于推进基本公共服务均等化，从而使户籍法律制度回归其本来的居民身份登记功能^[12]。

户籍法律制度人为地把职业分化、阶层分化建立在户籍身份这样一种刚性的身份性壁垒上，这种与市场化背道而驰的内涵是户籍法律制度备受批评的一大原因。

一个正常的、运行良好的市场首先必须是开放的，也即它允许而不人为地排斥任何一个愿意进入的主体；但是，允许所有主体进入并不意味着所有主体都真正能够现实地进入并成功立足，只有那些具备必要的资源、能力，愿意付出相应的努力的人，才有可能现实地进入相应的市场并成功地立足其中，否则难免被淘汰出局^[10]。

户籍法律制度改革要让市场来发挥它的选择机制，并非否定和消除职业分化和阶层分化，而是让分化建立在身份平等、机会均等的基础之上，但在撤除身份壁垒的同时尽可能同步地确立适当的市场性进入门槛，保障城市经济社会生活的基本正常秩序。

4. 小结

综上，基于人口控制与社会秩序管理的客观需要，我国户籍法律制度有其产生的深刻背景，其至今仍然在稳固社会秩序、宏观调控以及资源配置等方面发挥着高效的作用，这也是我国户籍法律制度改革的重点所在。但进入新时期，我国城镇化与工业化的高速发展要求做好相关配套改革，弊端日益凸显的户籍法律制度也不例外。将对城镇化有着巨大贡献的农民工群体排除在城镇福利体系之外，显然是与公平正义的价值观以及建设法治国家、法治政府、法治社会的发展目标背道而驰。考虑到我国东西部以及城乡之间差异过大的现实国情，户籍法律制度的改革首先要把握好因地制宜、统筹兼顾的稳妥原则，同时要积极作为，尽早理顺并剥离户籍法律制度上缠绕的特殊权利和利益，加快改革步伐，实现劳动力与人才的公平合理配置。

参考文献

- [1] 陆继霞, 汪东升, 吴丽娟. 新中国成立 70 年来人口流动政策回顾[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(5): 120-128.
- [2] 张军. 社会语言学视角下农民工称谓的嬗变[J]. 陕西理工大学学报(社会科学版), 2021, 39(1): 48-54.
- [3] 康广地. 户籍制度改革滞后原因及优化路径分析[J]. 改革与开放, 2018(3): 58-59.
- [4] 费昭珣. 东南亚四国城市问题与分析[J]. 城市问题, 2000(2): 56-58+5.
- [5] 朱农. 发展中国家的城市化问题研究[J]. 经济评论, 2000(5): 83-87.
- [6] 崔红志. 完善覆盖农村人口的社会保障体系[J]. 社会科学文摘, 2021(2): 51-53.
- [7] 陈映芳. “农民工”: 制度安排与身份认同[J]. 社会学研究, 2005(3): 119-132+244.
- [8] 澎湃. 李铁: 在中国为什么叫“城镇化”而不是叫“城市化” [EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2928289_1, 2024-03-05.
- [9] 国家统计局. 中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6934935.htm, 2024-03-05.
- [10] 王小章, 冯婷. 从身份壁垒到市场性门槛: 农民工政策 40 年[J]. 浙江社会科学, 2018(1): 4-9.
- [11] 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.
- [12] 乐菡. 特大城市户籍“积分制”改革的探索与路径选择[J]. 中国人事科学, 2020(12): 76-85.