



專案研究報告

中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究

行政院大陸委員會委託研究

專案研究報告

## 中國大陸戶籍制度、管理 與變革之研究

研究主持人：林宗弘 教授

本報告純為學術研究！不代表委託單位立場

行政院大陸委員會委託研究

中華民國一〇〇年十二月

專案研究報告

# 中國大陸戶籍制度、管理 與變革之研究

研究主持人：林宗弘 教授

研究員：吳介民

研究助理：廖卿樺

曾惠君

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場

中 華 民 國 一 〇 〇 〇 年 八 月  
行政院大陸委員會委託研究

中 華 民 國 一 〇 〇 〇 年 十 二 月

## 中文摘要



本研究主題為中國大陸戶籍制度管理與變革，相對於資本主義國家的人口治理，我們分析了中國大陸戶籍制度的五個特徵，分別是以戶為主、事前審批、城鄉二元、母系繼承與公安管理，這五個特徵來自毛澤東時代社會主義計畫經濟的工業化政策，並與幹部檔案制度、單位制度與公社制度高度相關，構成了中國大陸特殊的城鄉不平等的社會結構。

自 1978 年改革開放以來，中國大陸的戶籍制度面臨經濟轉型的衝擊，農村勞動力大量流入城鎮區域卻無法獲得相關權益。我們根據歷年來的戶籍改革資料與調查，提出了三個戶籍制度變革的命題：（一）摸著石頭過河；（二）黨國中央穩定壓倒一切；（三）地方幹部升官發財的動機。上述的三個改革原則導致了兩個後果<sup>2</sup>：戶籍改革的地方化與財政化。

戶籍制度的地方化是影響改革的主要因素，因此我們分析了戶籍改革的地方幹部策略。地方政府通常以排斥或者選擇性吸納，或是結合兩者來吸收三類遷入者，第一類是「投資移民」，第二類是「技術移民」，第三類是城郊被徵地的農民，這三類遷入者通常有助於增加地方的稅收。我們以招商引資（藍印戶口）、計分制度與城鄉一體化為例，分析了上述三類選擇性吸納的戶籍改變管道。在這三種管道之外的非技術農民工很難獲得城鎮戶籍並且獲得相關的公民權利。

第四章我們透過統計數據分析了戶籍制度的後果。首先，在分析了 2005 年中國大陸全國民眾樣本的所得分配之後，我們發現儘管戶籍制度的影響力開始減弱，城鄉差異仍然是造成中國大陸貧富不均的首要元兇。其次，根據 2008 年的中國綜合社會調查數據(Chinese General Social Survey, CGSS)統計分析顯示，能獲得城鎮戶籍者多半來自高教育、高收入與購房者，或是能夠進入國有事業單位工作者；也就是說，如同我們所推測的，所謂的戶籍改革事實上是地方政府以財政收入為主要考量下，讓來自農村的高教育與高收入者首先進入城市，因此不太可能減少城鄉不平等。最後，還有一部分戶籍改變的人口來自徵地拆遷，而被徵地的農民往往會以集體抗爭來自保，這使得徵地抗爭成為中國大陸最主要的群眾事件來源。

第五章我們比較了中華民國與中華人民共和國相關戶籍法令的變遷，討論了台灣民眾在中國大陸戶籍制度下的相關規定。研究發現，由於台灣民眾在中國大陸的相關權益



由其他法規管制，大部分與中國大陸的戶籍法令脫鉤，僅有兩岸通婚時其大陸配偶與子女會面臨中國大陸的戶籍與計劃生育問題，後者仍然可能損及台灣民眾或其子女之個人權益。

最後一章我們討論戶籍制度未來的發展方向。雖然在經濟改革的衝擊下，戶口對社會不平等的效果因人口流動而略為減弱，卻暫時不會消失，依據本研究的三個命題，唯有在黨國穩定性與地方幹部的激勵機制有所改變，例如發生民主轉型時，才可能全面調整或廢除戶籍制度，而民主改革短期內難以促成，因此戶籍制度所造成的社會不平等短期將會持續下去。此外，我們建議主管機關應持續關注台灣民眾申請中國大陸居住證的權益。

關鍵字：戶籍制度、社會不平等、社會階層化、兩岸關係、中國研究

## Abstract

In this study we focus on the continuity and changes of Chinese Household Registration (Hukou) system. Comparing to the population governance in the advanced capitalist world, Chinese Hukou system have five characteristics: (a) based on household rather than individual; (b) approved before rather than after migration; (c) categorized by a rural-urban dualism; (d) matrilineal inheritance; and (e) managed by the police system. The five characteristics came from the industrialization policy in the Maoist era and sustained by the cadre personnel dossier system, work unit system as

After the economic reform from 1978, however, the Hukou system faced the impacts from the market transition, especially from the great rural-urban migration. The migrants can hardly get the urban register and relative citizenship attached. We analyzed the reform policies of Hukou system and found three principles of the political stabilization principle and the local rent-seeking principle. The three principles cal incentives and led to the local variety of Hukou reforms.

The study also investigated the Hukou reform strategies of local cadres. We found that the local governments usually take three mixture of exclusion and selection grants. The local cadres set up rules of Hukou change, which usually try to attract migrants with three kinds of assets, capital (investors), skills (professionals and skilled workers) and lands (peasants in the suburban areas). The three kinds of migrant could bring tax revenue into the local. Instead, most unskilled migrant workers could hardly get the local register and stay in the cities.

We used the 2005/2008 Chinese General Social Survey to estimate the source of income inequality and the source of migrants. Through the Gini decomposition we proof that the Hukou difference is still the major source of income inequality; though the Event History from the rich and higher educated. It is the selective inclusion policy rather than the exclusion policy, therefore, should be responsible for the enduring Hukou inequality in China.

Keywords: Hukou, Social Inequality, Social Stratification, China, Cross-strait relationship.

## 目次

中文摘要 .....	i
Abstract .....	iii
<b>第一章、導論 .....</b>	<b>1</b>
1.1 世界各國的人口治理政策與中國大陸戶籍制度的比較 .....	2
1.2 中國大陸戶籍制度變革的三個命題 .....	5
1.3 改革的結果：戶籍制度地方化與財政化 .....	11
1.4 本研究的調查方法 .....	14
1.5 本研究的章節與成果摘要 .....	16
<b>第二章、中國大陸戶籍制度的歷史變遷 .....</b>	<b>18</b>
2.1 毛澤東時代的經濟與社會體制 .....	19
2.2 改革開放與戶籍制度的鬆動 .....	26
2.3 戶籍改革與分化的公民權 .....	31
<b>第三章、地方政府戶籍改革的汲租途徑 .....</b>	<b>36</b>
3.1 戶籍改革過程與其地方化 .....	36
3.2 從藍印戶口到投資移民 .....	53
3.3 從工作分配到技術移民 .....	59
3.4 從土地財政到農民上樓 .....	65
3.5 戶籍開放實驗與其阻力 .....	76
<b>第四章、中國大陸戶籍制度延續的後果 .....</b>	<b>82</b>
4.1 戶籍管理的汲租權力與官民衝突 .....	83
4.2 戶籍制度與城鄉二元分化 .....	86

4.3 戶籍制度、貧富差距與社會流動.....	96
-------------------------	----

## **第五章、中國大陸戶籍制度與台灣民眾權益.....106**

5.1 台灣戶籍制度與中國大陸戶籍制度之比較.....	106
5.2 台灣民眾在中國大陸之戶籍登記與管理.....	113
5.3 台灣民眾與中國大陸民眾婚配與生育相關戶籍規定.....	115
5.4 台灣民眾在中國大陸工作與生活所需證件.....	119
5.5 台灣民眾在中國大陸之土地或廠房權利.....	120

## **第六章、總 結.....124**

6.1 戶籍制度之歷史回顧.....	124
6.2 戶籍制度之改革邏輯.....	125
6.3 戶籍制度變遷的後果.....	125
6.4 戶籍制度與台灣民眾權益.....	126
6.5 戶籍制度未來發展與政策建議.....	127

## **參考書目.....129**

## **索 引.....143**

## 表 次

表 1.1	世界各國的人口治理制度基本要素之比較 .....	4
表 1.2	本研究報告內引用受訪紀錄之編號、單位屬性與訪問時間地點 ..	15
表 2.1	中國大陸計畫經濟時期戶籍制度下的城鄉、單位與幹部人口分佈結構：1958-1982 .....	21
表 2.2	毛時代的人口治理：單位檔案與戶籍管理體制 .....	25
表 2.3	1980 年城鎮/農村戶口與農業/非農業戶口的百分比(%) .....	25
表 2.4	戶籍制度相關法令變遷與重要事件 .....	32
表 3.1	中國主要城市各類戶口身分取得的義務與附加權利 .....	39
表 3.2	中國大陸各主要城市申請藍印戶口的條件一覽表（上海、天津、深圳、廣州、蘇州） .....	55
表 3.3	不同城市類型從過渡戶口落戶到戶籍准入的政策變遷 .....	59
表 3.4	上海「工作居住證」與「人才落戶」的比較 .....	64
表 3.5	城鄉統籌與城鄉一體化政策發展 .....	66
表 3.6	中華人民共和國中央頒布與部分城市現行之土地財產權利相關法令 .....	68
表 4.1	中國土地出租金與地方財政收入 .....	87
表 4.2	中國基尼係數的群體分解：戶口、單位、幹部、資本與大學學歷 .....	99
表 4.3	戶籍制度事件史數據描述統計 .....	101



表 4.4	戶籍制度的事件史 Cox model .....	103
表 5.1	中華民國戶籍法與中華人民共和國戶口登記條例的重要條文比較 .....	111

## 圖 次

圖 2.1	中國大陸相關戶籍管理證件的變遷圖，1958-2011 .....	33
圖 3.1	中國大陸各種戶籍轉換過程的簡稱及其意義 .....	67
圖 4.1	1954-2008 年整體轉換戶籍機率 .....	102
圖 4.2	不同年代轉戶口的生命歷程 .....	102

## 中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究

### 第一章、導 論

中國大陸的戶口簿被稱為「中國第一證件」，戶籍制度(或稱戶口制度)的變革，已經成為學術界與中國大陸媒體關注的焦點。學者據統計數據估算後發現，中國大陸的城鄉差距持續分化乃是造成貧富差距惡化的主要來源之一(林宗弘 2011)，其背後最主要的制度因素就是戶籍體制的延續。戶籍制度對城鄉差距與貧富差距影響之大，甚至引起了 2010 年兩會期間中國大陸 13 家媒體以罕見的共同社論方式呼籲政府改革。

作為現代國家與人民關係中最基本的人口治理制度之一，中國大陸戶口制度的影響力牽涉甚廣，包括人口登記、移民與遷徙<sup>1</sup>、婚姻、生育、土地與房屋等財產權利，以及參政權與社會保障體系等等，其中與台商或台幹有關的法令部份，主要包括台灣人民變更為中華人民共和國國籍、投資建廠時與徵地相關的土地與房屋使用權利、在中國大陸工作時的相關證件辦理、與中國大陸人民發生婚姻與生育關係時的兩造權益，大陸配偶移民來台時的法令管制等，由於過去缺乏這一類的政策分析，亟需本研究加以彌補。

顯然，我國政府相關部門應積極瞭解戶籍制度的變遷，才能進一步掌握中國大陸貧富差距與社會不滿的趨勢，作為整體中國大陸政策擬定的參考，並且確保我國民眾在中國大陸地區的權益。然而，我國政府與學術界對中國大陸戶籍制度的研究或分析甚淺，至於兩岸政策或行政實務方面，對戶籍制度如何影響兩岸人民關係與台商權益亦缺乏認知，亟需於近期內補充相關學術與實務資訊。

因此，本研究專案希望透過學術文獻回顧、中國大陸相關法令的整理分析與田野訪談等方法，釐清造成戶籍制度變遷的政治經濟動力，及其對中國大陸社會結構與人口管理的效應，詳述各地方政府具體的行政管理方式與相關後果，最後進一步探討戶籍制度

<sup>1</sup> 為統一全文修辭、避免混淆，在本報告書寫中「移民」指的是跨越國境後定居的人口流動行為，而「遷徙」指的是國境內遷移後定居的人口流動行為，因此所謂的「城鄉移民」、「國內移民」一律改稱「城鄉遷徙者」與「遷入者」，但須澄清在英文或其他語文中，遷徙與移民常為同義辭，並無上述差異。因此，當本文以移民來稱呼國內人口流動時會加上雙引號<sup>2</sup>。例如「投資移民」或者「技術移民」，以示區別。

變革對兩岸人民交流之權利與義務的影響。

## 1.1 世界各國的人口治理政策與中國大陸戶籍制度的比較

現代國家建構 (state building) 的要素為領土、人民與主權，主權的維持仰賴壟斷性的武裝力量 (主要是軍隊，但也包括員警與司法體系) 與財政收入，而軍隊對統治者的忠誠依賴的是穩定的財政供養，財政通常直接或間接地來自領土內的人口 (Tilly 1990)。換句話說，人口或戶口登記是所有現代國家與人民<sup>2</sup> 或者說統治者與被統治者之間建立權力與利益關係的重要步驟，一國是否具備完整的人口或戶口登記、如何登記與管理，就涉及到統治者的治理目標<sup>2</sup> 包括由領土內所屬的人口取得財政剩餘與政治合法性等等，因此，人口治理自始至終都是個政治經濟議題 (Foucault 2008, 2009)，中國大陸戶籍制度與其他相關的人口治理政策也不例外 (Greenhalgh and Winckler 2005)。

人口治理政策既有國家行政上的功能，又是國家與社會衝突的來源。從現代化理論或韋伯(Max Weber)的理性化支配理論來看，人口治理是國家建構理性化的過程之一，國家治理的層級組織 (hierachy) 由間接統治轉向直接統治 (Tilly 1990)，由地方行政單位向下延伸到家庭或個人，以掌握勞動人口與經濟稅收的動向，治理的理性化程度影響一國的國力強弱。然而，國家對勞動力的個體控制與徵稅也會帶來被統治民眾的反抗與社會衝突，以美國為例，獨立戰爭的起因就是徵稅，而南北戰爭的起因是奴隸制度限制非洲裔勞動力的遷徙，這些社會衝突也成為改變美國人口與稅收政策的主要動力之一。

廣義來說，本研究所探討的中國大陸戶籍制度，是世界各國人口治理制度的一種，應當廣泛包括各種以國家力量為後盾的人口紀錄形式。國家控制的人口紀錄形式往往與統治者 (此處的統治者可以是一個人或一群人，民選領袖或者獨裁者) 的政治經濟目的有關，例如國家菁英刻意在不同族群之間分而治之，給予不同的登記類別；人口紀錄方式也與國家制度長期累積的治理能力有關，國家治理能力越深入社會各角落，對個人收入、財產與犯罪紀錄或其他相關資訊的掌握就越清晰。

在跨國比較中，可以發現國家對人口治理主要存在兩種登記系統，第一種是以戶為

單位，將個人紀錄於家戶檔中的戶籍系統，以及以人為單位，有時將家戶成員紀錄於個人檔中的身分證系統<sup>2</sup> 包括國民身分證、綠卡或社會安全號碼、或甚至各種社會保險卡等等，爲了國家治理而印製與發放的這兩類人口證件，往往與各種政治與社會權利的分配掛鉤。從歷史上來看，我們也經常發現同一國家或地區同時有人與戶兩類人口登記系統，在制度上有統一管理、平行管理、甚至彼此競爭或消長的趨勢。

過去兩個多世紀以來，在資本主義發展與現代國家統治能力的強化之下，多數歐美資本主義國家對人口的管理手段已經逐漸發展出下列特徵：(一) 主要以人為單位；(二) 採取遷徙後向當地政府登記；(三) 偶有對人口或戶口的分類（尤其是軍人與平民），但是這些分類通常不涉及主要政治與經濟權利的差異；(四) 人口或戶口分類不會由子女繼承；(五) 由內政、民政或者社會福利單位負責管理國內人口證件。

與世界各國相比，中國大陸戶籍制度有下列幾個特殊之處：(一) 主要仍然以戶爲單位；(二) 採取遷徙前由遷入（及遷出）地審批；(三) 採取「農業戶口」與「非農業戶口」的二分法，而且這種二分法有政治與經濟權利的差異；(四) 對戶籍的分類方式採取母系血緣繼承；以及（五）由公安部門管理戶口登記與各種國內身分證件的發放（相關討論見 Wu 2010；Wang 2005；Solinger 1999；陸益龍 2003）。直到 1990 年代，上述的五大特徵仍然非常明顯，最近十餘年來也只進行了非常有限的改革。

與東亞鄰近各國以及南非（或馬來西亞）等國的比較，可以突顯中國大陸戶籍制度的特色。確實，東亞各國或南非種族隔離制度下也存在以戶爲單位的人口登記與管理體制，特別在前日本殖民地的台灣與南韓，戶籍一直存在於官方的人口治理制度內。以台灣爲例，戶籍制度主要沿襲自清代的保甲制度，爲日本殖民時期政治控制與治安體系的延續，在殖民初期原由警政代管，但日後逐漸移交給內政部門所屬的戶政單位負責登記與管理。與其他帝國主義殖民地類似，日本殖民母國的移民與台灣本島人民之人口登記也有分類，而且有政治經濟權利差異，戰後在自耕農與其他類別、軍籍與民籍、乃至於省籍之間也曾經存在各種公民權利的差異。然而，台灣的戶籍制度一開始就採取遷徙後追認登記，在工業化與民主化的過程中，逐漸廢除了軍籍/民籍分類與省籍的血統繼承制度，自耕農登記也可以任意轉換而缺乏約束力，各種分類與經濟及公民權利因此脫鉤。

近年來，台灣的戶籍登記逐漸與個人權益相關之財產登記、稅收申報與社會保險制度脫鉤，戶口名簿與戶籍謄本的效用下降，在人口管理上逐漸成為輔助性的證件，身分證與健保卡等其他個人化的證件效用上升，本文稱之為以戶為輔、以人為主的人口治理體制。相對而言，以戶為主的管理體制則將上述的社會功能全都集中於戶口檔。

如中國大陸學者秦暉等人 (Wang 2005；秦暉 2008) 所指出的，中國大陸戶籍制度與前南非白人統治時期的種族隔離 (Apartheid) 制度有其類似性，例如以血緣來繼承戶籍分類，而且在種族分類之間有公民權利<sup>2</sup> 尤其是土地產權的差異等等。然而，從戶籍所在地的角度來看，南非的種族隔離制度比中國大陸戶籍管理還要鬆散，因為前者仍由特殊的非裔民政部門管理，在非裔區域採取事後遷徙登記，並且仍有種族選舉名額上受限的政治權利 (秦暉 2008)。反之，過去中國大陸地方政府、尤其是北京、天津、上海、深圳等幾大城市對於戶籍所在地遷入的管理，比前南非的地方政府還來得嚴格。

**表 1.1 世界各國的人口治理制度基本要素之比較**

	中國大陸	歐美各國	東亞：台日韓	前南非 (馬來西亞)種族隔離
登記單位	以戶為主	以人為主	以人為主、以戶為輔	以人為主、以戶為輔
遷徙登記	事前審批、總額與條件式管理	事後登記	事後登記、居住地事實認定	僅可在同族區域，事後登記
戶口分類	農與非農，有公民權利差異	除移民外無分類權利差異	有分類但無公民權利差異	有種族分類，有公民權利差異
戶口繼承	子女由母系繼承戶口差異	屬地主義、子女無繼承	屬人主義但子女無繼承	種族分類由血緣或膚色繼承
主管單位	公安部門	內政或社會安全部門	內政/戶政部門 (殖民時期警政)	特殊種族戶籍管理部門

資料來源：本研究自行整理，參考 Wang (2005) 與秦暉(2008)。

中國大陸 1949 年後逐步實施的戶籍制度或者戶口制度，強烈地反映了中共領導者或幹部群體的政治經濟目的或利益。從跨國比較中不難發現，中國大陸戶籍制度的特殊之處多半來自社會主義時期的計畫經濟體制，而非習自資本主義國家或南非等種族隔離國家的政策，是故中國大陸戶籍制度更接近於前蘇聯社會主義時期的內部通行證 (Wu 2010)，其嚴格控制程度甚至有過之而無不及，直到資本主義市場轉型展開之後才逐步改革。因此，我們必須回溯中國大陸戶籍制度的起源：毛澤東時代的社會主義計畫經濟與國家建構的過程，才能夠說明 1949 年後中國大陸戶籍制度發展的特點。

總之，中國大陸戶籍制度是在中共建政時期，為達成毛澤東式的社會主義工業化政策所建立的統治工具，是透過國家公安部門來執行的人口登記與管理體制。為了推動農業集體化、榨取農業剩餘以發展軍事與重化工業，並且避免在此一工業化策略執行的過程導致人口大量往城市與工業部門流動，此一制度將中國人民依據農業與非農業人口做出劃分，逐步建構出難以跨越的城鄉社會壁壘 (林宗弘 2007)，由於人口流動的方式包括城鄉遷徙、城鄉通婚與跨境生育等形式，中國大陸政府也就創造出許多防堵城鄉遷徙、城鄉通婚與跨境生育的制度策略。本研究第二章將詳細討論中國大陸戶籍制度的起源，以及在上述防堵策略下所形成戶籍制度的主要特徵。

## 1.2 中國大陸戶籍制度變革的三個命題

毛澤東時代的戶籍壁壘固然殘存，但改革開放之後中國大陸的戶籍制度已經出現不少變革。從個人層次來看，戶籍的改變包括兩方面，第一個方面是農業戶口轉為非農業戶口，俗稱為「農轉非」，第二個方面是戶籍所在地的改變，也就是從一個行政區移民到另一個行政區 (Chan and Buckingham 2008)。在過去三十年間，上述兩類更改戶籍的方式已經使得超過兩億農民改變身分成為城市居民，但據估計另有兩億到三億人之間的所謂「農民工」，也就是城鄉遷徙人口仍然無法取得城市戶籍。究竟中國大陸改革開放以來，戶籍制度改革的動力從何而來？其發展趨勢為何，又改革結果為何變成今日的面

貌？這是我們在本研究中所澄清的重要議題。

我們認為，中國大陸改革開放以來，戶籍制度調整背後的政治經濟動力，符合下列三個命題<sup>2</sup>，分別是戶籍改革「摸著石頭過河」、黨國中央「穩定壓倒一切」、與地方幹部追求「升官發財」，這三個命題決定了戶籍制度的命運：

**原則一：戶籍改革「摸著石頭過河」（或稱之為被動漸進命題 Reactive gradualist proposition）：在改革開放時期各種社會與政治制度的調整晚於市場轉型，也就是說，經濟改革在前，社會與政治制度—包括戶籍改革—才對各種問題做出回應。**

在研究中國大陸戶籍制度調整的過程中，我們發現其發展遠遠落後於經濟改革，而且中共中央政府（以下簡稱「中央」）只有呼籲而沒有具體的改革策略，導致中國大陸各地方政府（以下簡稱「地方」）的政策非常不一致。一方面，在經濟改革過程中，中國

2 依據科學哲學的看法，科學是一組可否證或可以證實的因果關係命題，而因果關係命題必須來自邏輯一貫的理論假設。本研究假設中共中央領導與地方幹部皆為理性的行動者，其所追求的目標為個人權力或利益的極大化，但是其自我利益受限於政治鬥爭與社會抗爭的風險。在資訊不充整與後果不確定的部份理性環境中，中央或地方幹部可能會對權力與利益、或是政治風險與不確定性產生錯誤的評估，因此，即便在上述的理性計算之下仍有可能做出錯誤的決策。

需要補充說明的是戶籍制度與其改革之後果間的關係相當複雜。首先，一個制度建立的意圖或功能，有時與其後果沒有直接的關係，此即所謂「反功能」或者「非意圖的後果」。而非意圖的後果往往與制度本身自我延續的邏輯、以及與維護制度的政治經濟利益群體有關 (North 1990)。以戶籍制度為例，當初設立的目的可能只是為了防止農民流入城市、造成後者管理上的困難，但是在多種城鎮人口社會福利保障附加於戶籍制度之上以後，戶口就成為自我延續的制度，從中得利的公安部門或者城市居民就可能傾向維護現制。因此，一個制度所發揮的功能或者造成的矛盾未必與其設立宗旨有關。

其次，一個制度自我延續的邏輯，或者說是所謂的路徑依賴 (path dependence) 現象，有時看起來像是循環論證或是矛盾的辯證關係 (Tilly 1990)。比如說，毛時代戶籍制度設立之後，造成了城鄉割裂與戶口不平等的既成事實，這個既成事實<sup>3</sup> 比如市民的福利優於農民或是公安部的既得利益，又反過來成為獲益群體希望延續戶籍制度、排斥改革政策的原因，如此一來，就造成科學命題上因果混淆或者循環論證的疑慮，某些哲學家偏好用「辯證法」一詞來說明這種既有功能、又有衝突的矛盾制度路徑依賴現象，在社會科學研究與社會現實的複雜互動當中，這種情況並不少見。

第三，一個大型制度的運作往往要透過許多中介變項所形成的一系列因果鏈，才能解釋其後果。因此，要說明戶籍制度導致城鄉差距與社會不平等惡化等後果，必須追蹤戶籍管理的直接措施與各種附加其上的社會制度<sup>4</sup> 例如住房、教育、醫療等中介變項或中介機制，才能得到戶籍制度對整體社會不平等所產生的後果。本文所謂社會不平等亦非哲學上的論爭，而是可以測量的變項，例如個人所得、福利與房屋的有無等等。

本報告無法在一個政策研究當中處理上述所有複雜的科學哲學議題，而只能說明處理上述議題的立場。首先，我們討論戶籍制度的後果包括非預期的後果，其次，這些後果與附加在戶籍之上的種種社會機制或中介變項有關，最後，由於戶籍制度造成社會不平等與既得利益者的存在，後者又反過來成為維護制度自我延續的動力，因此，戶籍制度與城鄉差距成為互相強化的長期社會趨勢，有互為因果的可能性。雖然本報告已經盡量處理上述議題，但仍不免有所疏漏，有待日後的研究與長期追蹤才能補強。



大陸政府對資本與城鎮土地流動的管理機制逐漸與人口治理機制脫鉤，以便在尚未更動戶籍制度的條件下放寬市場經濟的範圍；另一方面，從各種改革政策的實施順序來看，通常是經濟改革導致戶籍登記與治理效能不彰，因此而發生重大變故時，中央的戶籍政策或地方上的相關制度才做出調整。

如美國學者 Barry Naughton (1995) 所言，這是由於中國大陸市場轉型始於由下而上、而非由上而下的改革，1978 年起農村的包產到戶與城市的個體經濟實驗，在一開始就是「計畫外的成長」(growth out of the plan)，中央或地方在實驗成功之後才加以推廣。在改革開放初期，中央出於政治與社會穩定等各種考量，意圖防堵人口流動，鼓勵使農民打工「離土不離鄉」的鄉鎮企業成長。等到城市市場經濟進一步發展，全國勞動力、資本與土地等要素市場都逐漸形成，導致被稱為「農民工」的城鄉遷徙人口大量向城市流動、而且城市土地需求也大幅擴張之後，中央與地方才被動改革戶籍，導致戶籍制度的調整遠遠晚於經濟發展。從改革開放的政策分析來看，經濟政策與戶口政策的調整並未配套同時調整，而是戶口政策調整通常落經濟改革政策五、六年以上，這個現象可以協助我們從經驗上驗證這個命題。

**原則二：中共中央「穩定壓倒一切」（或稱之為政治穩定命題 Political stabilization proposition）：中央以政治穩定為優先目標，社會改革為前者的工具，若危及政治穩定則社會改革將會遲緩或退縮，戶籍制度的改革也不例外。**

從 1989 年鄧小平決定鎮壓民主運動以來，中共高層的政治與社會政策一向遵循「穩定壓倒一切」的原則，只是近年將此一原則改稱為「和諧社會」，並且使該原則透過各種黨政機構的建置與改革<sup>2</sup> 例如擴大信訪制度、增加武警預算與建立種種機構例如所謂的「維持穩定辦公室」（簡稱「維穩辦」）或者「社會綜合治理辦公室」等<sup>2</sup> 來加以制度化。在中共中央追求政治穩定與經濟發展優先的主旋律之下，地方幹部、資本利益集團與城市中產居民、而非農民或城鄉遷徙人口，才是黨國維持國內政治穩定的結盟對象，結果，僅有在不危害政治穩定、財政收益及經濟發展的情況下，地方或全國戶籍制

度的政策調整才會獲得中共中央的推廣或支持。

過去關於戶籍制度的官方文獻，發現中共第三代領導維持戶籍制度的原因，主要出於對城市區域政治穩定的顧慮。例如在 1989 年 3 月的第七次全國人大上前國務院總理李鵬就說：「農民大規模進城，不是解決問題的辦法。」1994 年時擔任國務院副總理的朱鎔基則說：「如果我們現在來討論大規模安置農村人口，農民將希望跑到城市來賺大錢，這怎麼能承受得了呢？」次年，公安口的負責人陳俊生則表示：「在大部分的中國城市，失業仍然是一個相當敏感的問題。如果我們採取不幹預的政策，勞動力將蜂擁到城市中來，會惡化城市就業問題。」法制日報則引述公安部的說法：「如果我們完全放開，…全國自由遷移開綠燈，那麼我們面對的將只有混亂。」(Solinger 1999: 52-54, 66)

從 2004 年開始，以中共總書記胡錦濤與國務院總理溫家寶為核心的中共中央第四代領導班子似乎對戶籍改革較為積極，開始考慮戶籍改革與農地產權改革的可能性，然而黨中央所釋放的訊息經常不一致。例如 2008 年一篇為官方喉舌的新華社社論《戶籍改革單兵突進後果難料》評述說：

很多人強烈呼籲取消戶口。這種揆索草根情感，意在讓全中國所有的人享受一律平等的“國民待遇”，可以理解。但這在政策實施上卻不可行，因為目前的現狀是戶口制度是樹幹，這些社會福利政策就像長在這棵大樹上的枝枝杈杈。如果把大樹放倒，痛快是痛快，但樹上的枝杈也難以存活。◀ 呼籲要取消戶口到頭來終究不過是一場“秀”。

許多類似的報導顯示：中共中央對財政負擔與社會穩定的顧慮，是阻礙戶籍制度全面調整、而採用漸進與局部改革的主要因素。2011 年 2 月 27 日中共國務院總理溫家寶與網民在線交流的活動中，再次提到戶籍改革。溫家寶說：

我們正在出臺一個文件，就是要積極穩妥地推進戶籍制度改革，這已經經過黨中央

<sup>3</sup> 新華網，2008，戶籍制度單兵突進後果難料，  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2008-04/17/content\\_7992989.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2008-04/17/content_7992989.htm)

國務院討論。這個文件的要點實際上是三個。

第一個，就是我們根據中國的國情，還是主張農民工首先要開放的縣以及所在鎮解決戶口。對於大城市，我們還是應該根據城市的承載能力，逐步地先解決那些長期在城市工作，有固定職業，有固定住處，有穩定的收入來源和社會保障的。但是也應該有一定的限度。我相信農民工朋友們會理解，許多大城市，特別像北京、上海這樣的特大的城市，社會承載能力已經到了極限。

第二，我們還是要解決農民工存在的現實問題，這最重要的就是農民工及其子女就業、義務制教育、培訓都不應該因戶籍而受到歧視。

第三，就是要維護農民工土地的合法權益，這最重要的就是指農民工進入城市，包括落戶以後，他們是否放棄宅基地和承包地，要由農民工自願作主，而不能強迫。

其實我們這是在解決一個問題，我們知道2.4億農民工當中，有許多已經成為大工業的主體力量和城市的建設力量，但是也有許多工人職業並不穩定，只有保障他們在農村承包地和宅基地的合法權益，才能使他們進退有據。也就是說宅基地和承包地是農民工的最大社會保障。這些條目都將會以檔正式下發。<sup>4</sup>

溫家寶對戶籍改革的態度仍然是「積極穩妥地推進」，也就是主張漸進改革而非激進改造，其為漸進改革辯護的理由有二，第一是擔心城市無法容納新移入者，第二是關注獲得城市戶口者的農地流失，隨後由國務院內部下發的《國務院辦公廳關於積極穩妥推進戶籍制度改革的通知》為外界對戶籍改革的呼籲澆了一頭冷水，根據媒體所披露的部分資訊顯示，該檔的內容並無新意。

財新集團《新世紀》在一篇名為〈戶籍改革降溫〉的文章裡認為，阻礙戶籍制度大幅改革的各項理由裡，中央擔心的主要是農村穩定與國家財政問題，在該文中，國家發展和改革委員會城市和小城鎮改革發展中心研究員袁崇法說：

<sup>4</sup> (溫家寶總理與網友在線交流現場熱詞：戶籍改革)，新華網，2011年2月27日，[http://news.xinhuanet.com/2011-02/27/c\\_121126743.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-02/27/c_121126743.htm)，下載於2011年11月8日。

中央始終不投錢，地方只能有多大能力辦多大事，現在的戶籍改革，就像地方政府給開的門，只是門開大開小的問題，並不能敞開。<sup>5</sup>

此外，根據國家發展和改革委員會城市和小城鎮改革發展中心主任李鐵、以及中央農村工作領導小組副組長陳錫文等參與起草檔的人士向媒體表示，進行戶籍改革試點的城市地區已經出現以城鄉一體化為名義，強迫農民「上樓」的現象。上述人士表示，農村穩定是決策層考慮的頭等大事，中央擔心農民進城缺乏就業機會，一旦經濟成長放緩，失去土地後的農民將無法再回農村。<sup>6</sup>綜上所述，在中央無法或者不願意負擔農民工進城的財政成本、又擔憂失地農民影響社會穩定之下，並不急於制定全國一致的戶籍改革政策，這也意味著未來戶籍制度改革將會相當緩慢。

**原則三：地方幹部追求「升官發財」（或稱之為地方汲租命題 Local rent-seeking proposition）：在中央缺乏一貫政策下，地方幹部以仕途升遷與財政掠奪為優先，戶籍改革是「升官發財」的工具。**

事實上，中央政策調整放緩、地方政策單兵突進的結果，並不符合戶籍改革的目標。中國大陸的中央<sup>2</sup>地方關係一向是許多政策爭論的核心議題（吳國光 1994；王紹光、胡鞍綱 1994）。黨國中央依賴地方幹部才能統治，但是在中央與地方幹部之間存在著嚴重的資訊與權力不對稱的問題，前者有獎懲之權、後者卻掌握正確的地方情資，導致所謂的委託<sup>2</sup>代理關係 (principal-agent relationship) (林宗弘 2009)，也就是中央的利益與地方不一致，後者旨在追求仕途與財政收入，使得地方幹部對中央的政令陽奉陰違，或是扭曲中央政令以服務於地方幹部自身的利益。由於中央政府無法有效管束地方幹部的行為，各地的戶籍制度改革僅能在對地方幹部升官發財有利或無害時，才能推動。戶籍制度的改革既然是中央政策遲緩、地方幹部各自為政的情況，就會依據原有制

<sup>5</sup>張靈玲、杜珂，〈戶籍改革降溫〉，《新世紀》2011年第11期，<http://xuanju.org/NewsInfo.asp?NewsID=202732>

<sup>6</sup>同上文。

度結構微調，或是出現許多地方制度變異，甚至造成與原先改革善意相反的後果。

1998年中國大陸政府提出《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》與2001年《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》之後，戶籍管制看似應該朝放寬的方向發展，地方政府實際上的操作卻未必如此。例如，北京市從1997年起開辦小城鎮戶口之後，為了減少首都的人口壓力與社會問題，又在2005年取消外省市人員申請小城鎮戶口，但保留北京市內農業戶口辦理小城鎮戶口的權利。<sup>7</sup>到了2011年初為了打壓房市與減少交通堵塞，北京市政府更規定唯有持有北京戶籍者才能限購北京商品房與車輛，換句話說，當全國戶籍法規走向開放之際，個別大城市與地方政府基於本地的政策與利益需要，仍然能夠採取防堵的手段來限制外來人口落戶或取得相關的公民權利。在本研究的第三章，我們將會詳細分析中國大陸各大城市的戶籍改革策略。

### 1.3 改革的結果：戶籍制度地方化與財政化

上述三個命題導致了今日所見中國大陸戶籍制度表面上分歧、背後卻又有共通邏輯的整體面貌。首先，戶籍制度改革缺乏清晰的方向與藍圖，是被經濟改革的各種政治與社會後果牽著鼻子走，危機管理多過有意圖的設計；其次，與其他政治改革類似，黨國中央對戶籍制度改革所可能造成的政治或社會不穩定深感疑慮，使其裹足不前，因此僅有政策宣示而無實質法令出臺；最後，地方幹部依據升官發財的原則，自行解釋或扭曲中央政府的改革方向，例如採取積分制或者徵地等手段來改變遷徙者與農民的戶籍，實際上往往是為了達到累積稅收與土地資源的目的。結果，上述三原則使得中國大陸戶籍制度改革的發展出現兩個特徵：戶籍治理的地方化與財政化。

戶籍治理地方化，指的是在中央僅僅呼籲戶籍制度改革而無具體法令與政策出臺的情況下，各地方政府依據自身的政治經濟目標對現行的戶籍制度進行調整。在大多數情況下，遷入地政府的戶籍治理主要採取兩種不同的策略，第一種策略是「防堵

<sup>7</sup> 參考北京市，1997，《國務院和北京市政府加快小城鎮建設的有關政策和指示精神》、《北京市人民政府辦公廳關於印發北京市郊區小城鎮建設試點城鎮戶籍管理試行辦法的通知》、《北京市人民政府辦公廳關於轉發北京市郊區小城鎮建設試點城鎮戶籍管理試行辦法實施細則的通知》。(2011/02/13 瀏覽)

(exclusion)」，也就是地方政府沿襲過去的戶口管制手段，出於其他政策目標（例如減少外來農民工的競爭以降低城鎮地區國有單位下崗職工的失業率、防止大都會區人口爆炸所導致的水資源不足或減少車輛排放的空氣污染）或行政考慮（擔心組織犯罪），以各種管理手段提高遷徙的成本或對遷徙者加以懲罰，以減少其數量，並可能間接地減少遷入地政府的行政管理業務與財政負擔、甚至增加財政收入。

如過去研究顯示的，在 1990 年代價格雙軌制廢除之前，地方幹部通常對遷入者採取敵視的態度，主要的原因是城市單位仍然補貼市民的食衣住行，這些生活物資經常流入黑市。但是在 1990 年代之後，城市幹部擔憂的主要是失業與治安。例如，1992 年在相關研究的訪問中，天津市勞動局的官員表示：「流動人口是城市的包袱，為了確保城市的穩定，招用本地勞動力非常重要。城市失業的年輕人達到一定數量，他們很容易就成為一個問題。」(Solinger 1999: 115)。在 1994 年，新華社的一篇社論說：「那些流浪農民，他們在最近幾年中經歷了許多挫折，仍找不到工作，春節過後，許多人不得不遊蕩在火車站、港口碼頭或其他公共場所，對正常的社會生活造成了負面影響」(Solinger 1999: 138)。不過，由於廉價勞力已經成為沿海城市經濟成長的動力，地方幹部與公安部門經常不得不對非法民工睜一隻眼、閉一隻眼 (Solinger 1999: 78-80)。

防堵策略中最為惡名昭彰的就是所謂流動人口「收容遣送」制度，我們將在第二章回顧孫志剛事件時深入討論 (Wu 2010)。不過，隨著中國大陸城市發展越來越依賴農村移民的勞動力與技能，防堵策略不僅執行起來行政成本高昂（規費入不敷出），容易引發民憤（例如城管打人造成群眾焚燒派出所），而且收效甚微。

第二種策略是遷入地政府可以採取「選擇性吸納」(selective inclusion)，篩選部份遷入人口賦予公民身分，也就是所謂的戶籍制度改革。與世界各國的移民政策類似，這種策略多半設定了某些遷入條件<sup>2</sup> 例如城鄉之間的「投資移民」或者「技術移民」等條件，由遷入地的公安與相關部門審批；由於各地方政府經常採取防堵與選擇性公民化的混合策略，將公民權利分為好幾個不同的類型與層次<sup>2</sup> 例如藍印戶口（投資移民）與工作證（技術移民）之分，或是暫住證（臨時員工）與居住證（穩定員工）之分，對各類遷入者實施不同的入戶條件管制，因此造成了吳介民 (2000) 所謂的「公民權的差序格局」

(differential citizenship) 這種權利分類與階層化的現象。

地方政府以何種條件來篩選遷入者呢？在分析各地的戶籍政策改革之後，我們發現地方政府通常引進三種遷入者，這三種「新移民」代表了不同的經濟資產擁有者<sup>2</sup>。他們對城市的稅收帶來貢獻。第一種遷入者是帶來經濟資本的「投資移民」，早期以「藍印戶口」為代表，後來則融入於各種記分制的規範中；第二種遷入者是帶來技術資產或者說是「人力資本」的「技術移民」，例如各種專業人才或高學歷者<sup>2</sup>。這種管道原先就存在於戶籍制度之中，只不過隨著單位工作分配制度的廢除而改頭換面；第三種是主要居住於城市擴張區域，即所謂「城鄉交接地」，原來擁有土地資產的農民，也就是被徵地的農民（「失地移民」）。通常，地方政府在徵地的同時，會給予農民相關的市民權利<sup>2</sup>。例如社會保險、農村宅基地與城市商品房置換等等，作為土地或宅基地損失之補償條件的一部分。這種策略是地方政府「圈地運動」的新版本（周飛舟 2006），在中共政策檔上通常稱之為城鄉一體化或者城鄉統籌發展，近年來則被中國大陸媒體俗稱為「農民上樓」或者「被農轉非」（意即被地方政府強迫轉為非農業戶口）。

近年來，各遷入地政府對於本地戶口准入的條件，通常設定為投資置產、依法繳稅，並且繳納社會保險達一定時期（通常是七年），也就是以財政收入為主的規範。對遷入地的地方幹部而言，無論是防堵政策或是選擇性引進前述的三種遷入者，都有積極的財政動機（但偶爾也有仕途上的考量）。防堵策略通常可以從「非法」移民的取締過程中榨取無酬勞動或是行政規費，選擇性吸納則是可以幫助招商引資、或是引進高薪的技術勞動力，從而獲得工廠與房地產相關的稅費，以及個人所得稅或社會保險基金收入等。而徵地則有更強的財政驅動力<sup>2</sup>。地方政府可以從土地剝奪的過程中獲得預算內的營業稅與城市建設費等合法收入，與預算外的「第二財政」<sup>2</sup> 土地出讓金（周飛舟 2007）。

當然，財政掠奪的過程也會造成被統治者的抵抗，這就是上述策略隱含的成本。首先，防堵的行政成本不斷升高，而且經常造成輿論不滿與官民衝突；其次，選擇性吸納事實上是將遷入者分為兩個主要的社會階層<sup>2</sup>。投資者與技術管理階層，以及無法符合准入條件的農民工，後者進城落戶的希望渺茫，因此，這種分類方式也可能激化工作現場內勞資（外地農民工與管理方）之間潛在的階級衝突，同時也造成工作現場外的居住空

間區隔<sup>2</sup> 例如宿舍勞動體制與城中村等，這種城市區隔亦可能觸發外來工人與當地居民之間的社會衝突 (Castells 1978)；在以徵地換取公民權利的方式上，即使採用較高的補償標準，城鄉一體化的本質就是幹部與房地產集團圈地牟利，仍然有可能持續引起幹部與失地農民的對抗。由於地方幹部的仕途與財政算計包括了採取上述策略的效益與成本，因此，遷入地政府所實施的戶籍改革策略，往往是防堵與選擇性吸納的混合。

在討論人口遷入地之地方政府策略的同時，我們不能忽略人口遷出地之地方政府所扮演的重要角色。事實上，遷出地大部分是農村地區 (Murphy 2002)，而農村地區的幹部也苦於財政問題。農村的稅收主要來自鄉鎮政府收取的農業稅與地方費用<sup>3</sup>。俗稱為三提五統。過去農業稅與地方費用具有戶口稅或人頭稅的性質，理論上，農民工也是按照戶籍所在地納稅，實際上，農民工多半將農地出租並且由承租人納稅，因此，在農業稅費廢除之前，我們有理由相信遷出地政府並不希望農民戶口轉為非農戶口並流向城市。戶口改革的大規模實驗推行之所以如此之晚，可能的原因就是農業稅費直到 2006 年底才由中共中央政府宣佈廢除 (各地方政府的政策推行略晚於 2006 年)，鄉鎮財政收歸縣市政府統一管理 (周飛舟 2007)，此時農村基層政權對農民身分鬆綁導致稅基流失的顧慮才消失，僅剩下農民自身不願農地被廉價徵收所引起的衝突。

以上戶籍制度改革的过程與動力將在第二章第四節討論，而第四章將全面描述地方戶籍制度改革的策略與結果。我們的研究顯示，無論中共中央政府對戶籍制度改革的政策宣示是否出於善意，戶籍制度實際變革的地方化與財政化，已經對全中國大陸的城市邊緣農民與低技術「農民工」造成不利的後果，難以挽救惡化中的貧富差距。

#### 1.4 本研究的調查方法

要全面認識中國大陸戶籍制度，我們必須採取多種研究方法並重的策略。本研究主要採取三種研究方法，第一種是歷史文獻分析法，第二種是田野調查與深度訪談，第三種是統計分析，這三種研究方法分別適用於不同章節的研究對象與研究目的。

在本研究的第二章，我們將追蹤中國大陸戶籍制度的歷史起源與變化，因此必須透



過重要政策推行的歷史文件與過去的文獻資料來進行分析：這些法令包括 1958 年的《中華人民共和國戶口登記條例》、1985 年的《中華人民共和國居民身分證條例》、以及 1998 年的《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》，這幾個關鍵性的法令改革影響較為深遠，此外涉及地方行政改革的部份將收集歷史與新聞資料來補充。

**表 1.2 本研究報告內引用受訪紀錄之編號、單位屬性與訪問時間地點**

受訪者編號	單位屬性	受訪地點時間
A1	中國人民大學社會學系教授	北京 2011/02
A2	中國人民大學社會學系教授	北京 2011/02
A3	北京大學社會學系教授	北京 2011/02
A4	中國人民大學社會學系教授	北京 2011/02
A5	北京皮村農民工子弟學校校長	北京 2010/10
A6	北京中關村某台商人事經理	北京 2010/10
B1	成都四川社會科學院教授	成都 2011/04
B2	中國大陸相關 NGO 負責人	成都 2011/04
B3	成都市公安局戶籍管理辦公人員	成都 2011/04
B4	成都四川社會科學院副教授	成都 2011/04
B5	河南省鄭州市某農村黨支部書記	鄭州 2011/07
C1	香港科技大學社會科學部教授	北京 2011/02
C2	廣州中山大學公共行政系副教授	香港 2011/02
C3	香港理工大學社會工作系教授	香港 2011/02
C4	深圳龍華地區農民工	深圳 2011/07
C5	深圳龍華地區農民工	深圳 2011/07
C6	深圳龍華地區農民工	深圳 2011/07
C7	深圳居民	香港 2011/02
C8	深圳居民	香港 2011/02

其次，本研究第三章將探討目前戶籍制度改革的動力與地方的變異，這需要進一步對中國大陸的戶籍管理單位與相關研究學者進行深度訪談，因此，我們選定北京市、四川省、河南省與廣東省等戶籍制度改革較為明顯的重點城市作為田野調查與訪談的主要地點。訪談對象包括：（一）研究戶籍制度變遷、農民工問題與三農問題的重要學者，

中國人民大學的陸益龍與北京大學社會系的周飛舟等人。(二) 拜訪四川的戶籍行政單位，例如公安局的戶籍部門管理人員以及勞動與社會保障部門的相關工作人員。不幸的是，當我們前往四川公安部門的戶政單位對第一線的工作人員進行訪談時，遭到了對方的拒訪與驅趕，因此未能收集到戶籍制度在行政管理上的細節；(三) 訪問四川城鄉一體化研究的相關政策學者、知識分子與民間社團。(四) 訪問深圳關外地區的農民工，並瞭解其生活的實際狀態，釐清進入大城市落戶的種種困難。我們的受訪對象見本章附表 1.2。透過這些訪問，我們希望瞭解推動與阻礙戶籍制度改革的因素，中國大陸學術界改革戶籍制度的基本思路(例如制定新的戶籍法)，以及各地方政府的改革對策。

除了歷史文獻與田野調查，本研究還使用了量化研究方法來驗證戶籍制度與社會不平等的因果關係。為此，我們使用了北京人民大學收集的 2005 年度與 2008 年度的中國社會綜合調查(2005/2008 China General Social Survey，或 CGSS-2005/2008)數據。根據中國社會綜合調查分層隨機入戶抽樣所得到中國公民個人層次的豐富資訊，我們可以追蹤造成受訪者個人的戶口變化的因素與過程。

總之，本研究綜合了文獻整理、質化與量化等多種社會科學方法，對中國大陸戶籍制度的來龍去脈做出清晰的整理與分析，並探討其制度改革背後的政治經濟動機與實際政策作為，詳述中國大陸戶籍對兩岸人民交往的影響，以供參考。

## 1.5 本研究的章節與成果摘要

本研究共分為六章，第一章為導論，說明中國戶籍制度的特徵與變遷的三個原則<sup>2</sup>。戶籍改革摸著石頭過河、黨國中央穩定壓倒一切與地方幹部升官發財，以此分析戶籍改革地方化與財政化的原因與地方幹部的策略選擇；第二章說明中國大陸戶籍制度的歷史變革，討論在毛澤東時代的戶口治理方式之原因與制度化的結果，第二章第四節我們將以三個原則為分析架構，探討改革開放三十年來的戶籍制度變化。

第三章我們將探討目前戶籍制度地方化的現象，以北京、深圳與上海、蘇州以及重慶與成都為例，呈現兩種地方政府改革的策略：防堵與選擇性吸納，與地方幹部的政治

經濟算計所造成的戶籍改革型態。簡言之，在我們所分析的大多數城市區域，其法令都偏向排除低收入農民工進城，並且選擇性吸納外來投資與技術人員。

第四章我們將討論改革開放以來戶籍制度改革遲緩所造成的社會後果，包括了貧富差距、農民工與三農問題<sup>2</sup>，包括農村土地徵收的衝擊，農業戶口面對教育與社會流動的困難、農村與城鄉移民社會保障體系的疏失，以及計劃生育體制的影響等。在本章中我們也將評估中國大陸戶籍改革地方化與財政化，對貧富差距與社會抗爭的可能影響。

第五章我們將討論戶籍制度對台商與兩岸人民交往的影響。各地方政府出臺的戶籍改革政策中，往往特別提及了台灣移民的配偶戶籍問題，至於台幹的居住權、台商土地取得與社會保險等，或多或少與戶籍制度的規定有關，本章將詳細分析上述與我國人民權利有關的議題。第六章為全文的摘要與結論，提供趨勢預測與政策建議。

此外，對中國大陸民眾之政治權利改革與社會保障體系的管理方面，已經超過戶籍研究的範圍，筆者建議相關主管機關應另行研究或委託專家學者進行分析，以協助政府進行趨勢研判與政策研擬之工作。

## 第二章、中國大陸戶籍制度的歷史變遷

人口治理是現代國家建構重要的一環，卻也是相當困難的制度建構過程。中國大陸地廣人多，經過民國時期各地軍閥割據與軍事掠奪之後，在缺乏有效的官僚行政與財政能力的情況下，要對超過美國與歐洲等先進資本主義國家人口總和的區域進行戶籍管制，是民國革命以來直到中華人民共和國建國之初所面對的最大問題之一。

中國古代歷朝雖然有過各種戶籍制度，但是直到晚清才出現第一部現代國家的《戶籍法》。晚清政府認識到「憲政之進行無不以戶籍為依據，而戶籍法編訂又必由民法與習俗而成」<sup>8</sup>，在1911年頒訂《戶籍法》共八章，包括戶籍的管理、人籍、戶籍、罰則四個部分。法規將歐美個人主義的身分證制度和華人家族主義的傳統戶籍相結合，區分了人籍和戶籍，人籍主要是處理個人出生、死亡、婚姻、繼承、國籍等個人事務，戶籍則是以家庭為單位，處理移籍、入籍、就籍、除籍等家庭資訊。但是，《戶籍法》制定後未及頒佈清朝便滅亡了，因此未能生效（賈希銘2009）。

北洋政府時期軍閥混戰，北京政權只頒佈《員警廳戶口調查規則》（1915年）、《縣治戶口編查規則》（1915年）等條例，延續清末結合近代警政的保甲戶籍制度。1927年南京成立國民政府後，曾將建立戶籍視為訓政時期重要工作，參照英、美、德、日等國戶籍及人口登記的法律，於1931年首次頒訂了現代國家的《戶籍法》，1946年再度修正並公佈施行，內容包括人事登記與戶籍登記二合一、推行身分證制度等。不過，實際上國民政府為了與共產黨及地方武力對抗，又訂立《保甲條例》（1937年）與《縣保甲戶口編查辦法》（1941年）等，結果基層真正實施的仍是保甲制度（賈希銘2009）。

如同政治社會學者James C. Scott (1997) 在《國家的視角》(Seeing Like a State) 一書中所言，許多現代國家建構的基本理念就是清晰化與簡單化，使統治者對於被統治者的活動一目瞭然，以滿足稅收、徵兵與鎮壓社會中的反叛勢力等基本要求。1949年中共建政之後，要治理地球上人口最多、內戰後陷入混亂的中國大陸社會，中共依據列寧式

<sup>8</sup>公安部戶政管理局編：《清末至中華民國戶籍管理法規》，「民政部編訂戶籍法彙摺」，群衆出版社1996年版，第3頁。引自賈希銘（2009）。

政黨的組織原則，採取了一套由上而下、相當清晰化與簡單化的人口分類與組織手段。這套治理機制包括了幾項基本要素，首先建立的是國家幹部體制，其次是城市單位體制，最後是農村的人民公社，由於單位與人民公社是依據戶籍上互斥的非農業戶口與農業戶口來劃分組織範圍，戶籍也就與城市單位職工以及人民公社社員的權利與義務相結合，形成了日後的城鄉社會屏障。

到1958年之後，全中國大陸超過六億人口，就依據28個省級行政單位與大約三千個縣的統治機構，被編入了平均大約五萬個人民公社與為數約七到八萬個國有單位或15-20萬個集體單位之下，以利於推動社會主義工業化的相關政策。不幸的是，在這種極度簡單化與清晰化的國家建構之下，中共領導階層做出大躍進的決定，各級農業幹部浮誇風盛行，以「放衛星」為名義浮報各公社的農作物產量，導致對農村生產剩餘與勞動力（土法煉鋼）的過度榨取，造成超過三千萬人死亡的大飢荒(Yang 1996)。

本章第二節將回顧毛澤東時代幹部體制、單位體制與人民公社所構成的人口治理機制，分析其運作方式與社會階層化的後果。第三節我們將討論上述體制在中國大陸改革開放過程中的變化，如何逐漸創造出商品市場、勞動力市場、資本市場與土地市場，並且導致中國大陸地方政府財政與治理體制的改變。第四節我們將說明上述改革開放後的市場，尤其是勞動力市場、資本市場與土地市場的形成如何衝擊毛澤東時代建立的戶籍制度，中共中央政府與地方政府又如何逐步因應與調整。

## 2.1 毛澤東時代的經濟與社會體制

在1950年代末期，中國大陸的經濟與社會組織已經被幹部體制、單位體制與人民公社這三種制度徹底分割，這三類體制的政策擬定分別由中華人民共和國政府的人事部門（聽命於中共各級黨組的組織部門）、勞動部門與農業部門所分管，全中國大約兩億家庭的戶籍則由公安部門所掌管。通常幹部家庭有較多的遷徙與社會流動機會，相對而言，工人與農民幾乎沒有遷徙自由，在改革開放以前，多數的城市職工與農民都未曾離開過自己的單位或公社，這種人口流動全面凍結的現象也是戶籍制度的後果之一。表2.1

呈現了 1958 年至 1982 年之間，非農業戶口與農業戶口與各級單位以及幹部的大致數量。以下我們將回顧這種幹部、單位與城鄉分隔人口治理體制的建構過程。

### 幹部制度的建構

中國大陸的國家幹部可以被視為一個統治階級 (林宗弘 2007)。首先，在城鎮區域內，國有單位幹部的檔案由本級或上級黨組或單位的人事部門管控，工人由勞動部門負責分配與調動，農業戶口則由縣級政權與人民公社管控。其次，幹部身分包括了管理與技術兩類職位。例如依據 1964 年《科學技術幹部管理工作條例試行草案》<sup>9</sup> 等法令，國家幹部的管理與技術級別大致平行，而在功能與級別上又分為領導職位與非領導職位，以及省部級 (正/副)、廳局級、縣處級與鄉科級等正副八等，幹部級別與其工資及福利掛勾，導致住房與配給等物質生活的差異 (李路路、王奮宇 1992)。然而，幹部與群眾之間工資與福利的差異並不很重要，重要的是幹部在單位內的黨政權威，使其掌握了勞動分工與各種單位物質報酬的分配權力。

在毛澤東時代，幹部的權力雖然有高度的任意性 (arbitrary)，但是也缺乏保障。首先，與單位及戶口差異相比，許多研究指出改革開放前同一生產單位內的幹部與工人之間，其物質生活條件差異有限 (Whyte and Parish 1984; Zhou 2004)。其次，由於單位對工人終身雇用的保障，國家幹部的經濟管理權威微弱，更熱衷於政治派系鬥爭 (Walder 1986)。最後，幹部制度的規範不完整，對身分特權的保障較為脆弱。無論是在反右運動 (1956-57 年) 期間對知識份子或專家的政治攻擊 (Walder 1986, Perry 1993)，文革期間在城鎮地區或工廠所發生的文攻武鬥 (Wang 1993, Perry and Li 1997)，或是農村幹部與農民的衝突 (Chan et al. 1996; Shue 1988; Walder and Su 2003)，經常導致立場保守的幹部跨台，甚至被缺乏幹部資格或生產技術的造反派所取代。儘管如此，由幹部位置的炙手可熱與派系爭奪來看，可以說明幹部身分對權力與物質分配的重要性。

<sup>9</sup> 人民網 (2005) 中共中央批發《科學技術幹部管理工作條例試行草案》，《新華網》。取自 [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/01/content\\_2534200.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/01/content_2534200.htm)。(2011/5/10 瀏覽)

表 2.1 中國大陸計畫經濟時期戶籍制度下的城鄉、單位與幹部人口分佈結構：1958-1982

年份	農業戶口		非農業戶口							
	全國人口(萬人)	人民公社數(萬個)	公社人口(萬人)	職工檔案(勞動部)	幹部檔案(人/幹部)	部分自理口糧戶(改革早期)				
			國有單位全 民所有制(萬)	國有單位職工 總數(萬人)	國家幹部(萬人)	專業技術人 員(萬人)				
			民所有制(萬)		國有幹部(萬人)	集體單位(含社 辦企業)(萬)				
					自辦(萬)	社辦(集體)企業 數(萬個)				
1958	65994	2.4	56017	11.9	4532	955.1	107.2	14.4	--	--
1959	67207	2.5	55443	9.9	4561	1047.1	160.2	21.9	--	--
1960	66207	2.4	--	9.6	5044	1132.7	184.2	15.8	--	11.7
1961	65859	5.8	--	7.1	4171	1155.2	209.9	14.6	--	4.5
1962	67295	7.5	--	5.3	3309	1060.7	194.2	14.4	--	2.5
1963	69172	8.1	56833	4.7	3293	1103.1	215.4	12.3	--	1.1
1964	70499	8.0	57572	4.5	3465	1151.3	240.4	11.6	--	1.1
1965	72338	7.5	59122	4.6	3738	1192.3	257.6	11.2	--	1.2
1966-70	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1971	85229	5.3	71611	6.4	5318	1292.8	337.1	14.6	--	5.3
1972	87177	5.4	73181	6.8	5610	1376.6	374.8	15.2	--	5.6
1973	89211	5.4	74798	6.9	5758	1451.1	403.3	16.2	--	6.0
1974	90859	5.5	76389	7.2	6007	1514.8	--	16.9	--	6.5
1975	92420	5.3	77712	7.5	6426	1561.7	--	18.8	--	7.7
1976	93717	5.3	78745	7.8	6860	1615.8	--	21.6	--	10.6
1977	94974	5.3	79688	8.2	7196	1653.2	502.5	24.1	--	13.3
1978	96259	5.3	80320	8.4	7451	1740.2	539.1	26.4	--	16.4
1979	97542	5.3	80739	8.4	7693	1813.9	583.0	27.1	--	17.1
1980	98705	5.4	81096	8.3	8019	1895.1	772.4	29.4	--	18.7
1981	100072	5.4	81881	8.4	8372	1977.2	835.2	29.7	--	18.6
1982	101590	5.4	82799	8.6	8630	2101.1	908.8	30.2	--	18.6

資料來源：林宗弘等 (2011)，中國國家統計局(1982)，與《五十年幹部隊伍發展分析報告》(1999)。

國家幹部與共產黨員的關係在此值得一提。雖然共產黨列寧式黨國是以「黨管幹部」為統治原則，黨的領導職位事實上也列為國家幹部，在城市單位或人民公社內，國家幹部或農村幹部的權威與物質報酬有國家強制力為後盾，相對地，一般共產黨員並沒有實質的制度保障，工資與福利也不會因為取得黨員資格而增加，然而，黨員身分更像是一張文憑或者證書，證明個人的政治忠誠獲得黨的信任，因此更容易進入好的單位、或者提早獲得幹部身分，或是由一般幹部升級為領導幹部、由低級別幹部升遷為高級別幹部 (Li and Walder 2001)。因此，共產黨員資格改變的主要是成為幹部與升遷的機會，幹部位置本身仍然是中國大陸黨國統治權威之所在。

### 單位制度的發展

城鎮單位制度可說是戶口制度與人民公社的孿生子 (Wu 2002)。在第一個五年計劃期間，共產黨擴大了國民政府所遺留的戰時國有單位體系，將大多數私營企業收歸公有 (Bian 2005; 桂勇 2006)，並且仿效蘇聯建立了全面性的單位制度，此一制度下最明顯的經濟社會差異，來自單位之間產權與行政級別的區別 (Bian 1994; Zhou 2004)。在產權類型方面，國有單位 (主要包括黨政機構與國有事業、企業單位) 及集體單位的區隔，形成了城鎮居民之間較重要的社會不平等 (Bian 1994; Xie and Wu 2008; 陳志柔 2000)；在行政級別方面，中央、省部級或縣局級等區別也導致了工資與福利差異 (Zhou 2004)，產權類型與行政級別之間又有高度相關性<sup>2</sup>。國有單位多半是國家重點投資的重工業，具有較高的行政級別，而集體單位則是以中小型輕工業與服務業為主，行政級別偏低，國有單位與集體單位之間形成了雙元的產業組織等級 (Bian 1994)。

國有企業與高級別單位享有國家優先分配資源的特權。在「企業辦社會」的政策之下，各級單位控制了工人的工資、票券等經濟收入，與住房、醫療、子女教育等各種社會福利，這些收入與福利又隨單位好壞以及工人與上級關係好壞，而有相當大的差異，造就了工人對國有單位的「組織性依附」與恩庇式的工廠文化 (Walder 1986)。

在戶口繼承的規範下，國有單位工人成爲一種家庭資產，例如幹部與工人家庭子女通常可以優先繼承父母親單位的工作權利 (所謂的「頂替」)。值得注意的是在正式職工之外，改革開放以前國企已有不少臨時工人或集體單位工人是來自農村的城鄉移民，他們必須獲得公社幹部的允許，並且在城市公安部門辦理「暫住證」才能留下來打工，有時多年都無法取得城市戶籍，也無法獲得單位的福利保障，與國有單位的正式職工相比，這些早期的移民工人成了城鎮人口中的次等公民 (Walder 1986)。



## 戶籍制度的鞏固

從 1950 年代中期開始，中國大陸政府逐漸建立戶籍制度，將當時的民眾按居住地區分為「農業戶口」與「非農業戶口」，這個區分在 1958 年人民公社建立之後逐漸穩固下來，並且在大躍進造成經濟危機之後變得更為僵化。

美國學者 Dorothy J. Solinger (1999: 33-36) 探討了戶籍制度的意識形態起源，發現中共戶籍制度的思想來源主要有二。第一是馬克思<sup>2</sup> 列寧主義的經濟發展學說，認為城鄉發展不均與城鄉流動人口是資本主義的後果，而計劃經濟則是建立在消滅勞動力市場的條件之上，因此社會主義必須限制人口流動。第二個因素是對蘇聯 1930 年代農村集體化運動的制度模仿，其背後具體的原因是計劃經濟下城市管理困難與物資短缺。

從法令上看，1951 年 7 月中共就頒布了第一個城市居民戶籍登記條例，1953 年擴大通用農村的戶口登記，但相關條例仍然允許人口自由流動；1955 年 6 月國務院頒布了《關於建立長期的戶口登記制度的指示》，並開始遣送大城市中的農民返鄉，同年 8 月頒布了《關於提供城市糧食配給的臨時方法》與農村統購統銷命令；同年 11 月頒布了《關於劃分城市地區與農村地區的標準》；1956 年底國務院總理周恩來頒布了暫停農民進城的命令，卻造成農民恐慌而蜂擁入城，1957 年遂頒布了更嚴格的人口流動管制法令，農民進城受雇必須簽訂勞動合同。最後，1958 年 1 月份頒布的《中華人民共和國戶口登記條例》只是總結了上述城鄉劃分與糧食徵收配給的辦法。

從法令的內容與發展來看，戶籍制度具有輔助國家剝削農業剩餘的作用。透過計劃經濟下的農業稅與統購統銷之下所謂的剪刀差，也就是農工部門之間的不等價交換，國家由農部門榨取了大量的生產剩餘向城市工業部門移轉 (Ka and Seldon 1986; 田錫全 2006)，導致了對農民的長期剝削。從國家的角度來看，戶籍制度與人民公社的建立，是移轉資源發展重工業的「超趕策略」的一環，或者說是一種「社會主義原始積累」的方式 (Seldon 1988)。但是從被剝削的一方，也就是農民的視角來看，戶籍制度把農民綁在國家集體所有的土地上，使農民成為國家的農奴 (Scott 1998: 210; 林宗弘 2007)。

戶籍制度有下列幾個特質。首先，戶口設定了單位或人民公社對其管轄下勞動力的壟斷性管理權，勞動力屬於單位或公社所有，不能自由流動或交易。其次，戶籍制度在農業戶口與非農業戶口之間畫下明確的界限，農民無法獲得城鎮居民從計劃經濟體制中所取得的工資、糧油票券、分房、醫療或其他各種單位福利 (Solinger 1999)，甚至在全國人大當中也只有四分之一的政治代表權。農民任意離鄉不僅喪失各項農業收入(工

分與口糧），還會遭到幹部批鬥 (Oi 1989)；此外，與封建農奴的身分繼承相似，非農業戶口或農業戶口子女的身分根據母親的戶籍代代相傳，唯少數幸運者改變戶口類型。

如吳曉剛等人 (Wu and Treiman 2004; 2007) 的研究指出，毛澤東時代農業人口改變戶籍的途徑有三種，第一種途徑是入伍成為解放軍戰士（多數是男性，但未限制是男性），取得軍籍之後就脫離民籍而歸部隊列管，退伍時依據軍官與士兵等級，國家會安排到城市戶口的幹部或工人職位，通常稱之為「軍轉幹部」。

改變戶籍的第二種途徑是考上大學，進入大學時學生的「集體戶籍」就會被遷入學校所在城市的公安部門，個人檔案則由學校造冊列管，除了文革期間外，1994年以前國家保障大學畢業生的工作分配，大學生都能夠被分發到城市單位裡的幹部編制，此時個人檔案與戶籍就可以落入城市。歷史數據顯示，大多數的國家幹部仍來自大專學生而非解放軍（五十年幹部隊伍發展分析報告 1999: 35）。

改變戶籍的第三種途徑則是工作「頂替」：在城鄉通婚生下的子女屬於農業戶口（意即母親一方是農民）時，若父親在城市單位退休，則其子女可以利用頂替的機會獲得單位內的工作與城市戶籍。然而中共為了防範農民大量透過上述各種途徑進入城市，在1985年以前，各地方政府所能核定的農轉非限額為每年佔本地戶籍人口的千分之1.5，之後則放寬為每年千分之二，超過配額就只能排隊等候 (Wu and Treiman 2004; 2007)，可以想見，這種限額管制的方式必然衍生出走後門、送紅包等現象。

### 個人檔案與戶籍制度

在戶籍制度之外，另外值得一提的人口治理機制，就是檔案制度以及與之高度相關的政治出身。由於中共依賴群眾動員與政治鬥爭作為統治技巧的一部分，在建政之後大規模實施了政治出身制度，將所有家庭依據革命前父親的階級區分為十五類，包括紅五類、中間階級五類與黑五類。紅五類為革命幹部、革命軍人與革命烈士、以及工人與貧農，黑五類則是地主、富農、反革命（通常指國民黨幹部或是國軍軍官）、壞份子（各種犯罪者）與右派（1956年到57年間反右運動期間黨所指定的階級敵人）。在城市單位與學校中，階級出身是政治考察的一部分，直接記錄在幹部或工人的個人檔案裡，由人事部門掌管，個人通常不能閱讀自己檔案內的這些「黑資料」 (White 1989)。在農村，公社或各所屬各生產隊往往沒有足夠的資源來管理檔案，而是單獨對黑五類份子造冊列管。在個人檔案制度與平日的政治動員及監控下，黨員資格與政治出身構成了單位與人事部門篩選新進勞動力與提拔幹部的主要機制。

表 2.2 呈現了城市與農村居民等原則上不流動的人口，以及解放軍與大學生等少數國家容許流動人口的檔案與戶籍類型以及主管單位的區別。原則上，國家幹部的戶籍全部屬於城鎮非農業戶口，在改革開放以前，人事部門（黨的組織部門）管理幹部的原則是下管兩級幹部的檔案，在改革開放後則簡化為下管一級幹部的檔案。其次，城鎮正式工人的檔案歸勞動部門掌管，通常也屬於城鎮非農業戶籍。以人事調動為例，一個幹部由廣東調到北京，除了需要上級單位元的命令與本單位領導的介紹信之外，還必須將本人的檔案移轉到新單位的人事部門，並且將整個家庭的戶籍由廣東遷入北京的公安部門，兩地奔波拉關係、走後門，以求前後人事單位與公安部門趕辦或通融是很常見的現象。這種幹部調動的例子雖然很麻煩，但相對而言，工人與農民通常根本沒有遷徙自由，僅有少數地區由於特殊的政策背景<sup>2</sup> 例如「三線工程」而出現大規模的工人遷徙。

**表 2.2 毛時代的人口治理：單位檔案與戶籍管理體制**

人口分類/管理單位	人事部門	勞動部門	各地公安部門	所屬單位
非流動人口				
城鎮單位幹部	檔案 (單位內)	—	城鎮非農戶口	下管兩級
城鎮單位工人	—	檔案 (單位內)	城鎮非農戶口	單位列管
農民(包括農村領導)			鄉村農業戶口	公社列管
國家容許流動人口 <sup>10</sup>				
大專學生	檔案 (校內)	—	城鎮集體戶口	學校列管
解放軍官兵	檔案 (部隊內)	—	—	軍籍列管

資料來源：引自林宗弘等 (2011)。

**表 2.3 1980 年城鎮/農村戶口與農業/非農業戶口的百分比(%)**

	城鎮戶口	農村戶口
非農業戶口	14.3	3.1
農業戶口	5.8	76.3

資料來源：Chan (1994)。

<sup>10</sup> 參考 1996 年《流動人員人事檔案管理暫行規定》<http://www.people.com.cn/item/faguiku/rsh/M1070.html>

上述二元化的戶籍分類方式<sup>2</sup> 在城市單位元體制管轄下的城鎮戶口等於非農業戶口，在人民公社管轄下的農村戶口等於農業戶口<sup>2</sup> 看似簡化，實際上卻存在許多地方差異與特殊政策背景所造成的例外狀況。舉例來說，在某些城鎮周圍的農地上設立的國有農場或集體農場，其中的工人或幹部就可能是城市的農業戶口，而公社所成立的所謂「社隊企業」職工則可能是農村的非農業戶口。另一個有趣的例子是文革時期知識青年「上山下鄉」、「插隊落戶」的運動，從1961年到1977年間，有超過一千七百萬的知青下鄉，他們的戶口應當歸當地公社或生產隊管理，但也有不少案例是落入了前述的國有農場或者集體農場等分類不清的單位 (Bernstein 1977)。結果是到了1980年時，除了城鎮非農業戶口 (14.3%) 與農村的農業戶口 (76.3%) 這兩大類型之外，還有城鎮管轄的農業戶口 (5.8%) 與農村管轄的非農業戶口 (3.1%) (見表 2.3)。

在改革開放之後，這種分類不清的情況雖然在統計帳面上有所改善<sup>2</sup> 農村的非農業戶口與城市的農業戶口在比例上減少，但簡單化的二元戶籍體制卻變得更難以管理。舉例來說，像是北京或上海等大城市近郊被劃入城市範圍內的農民、城中村居民等城市政府管轄的農業戶口、或是鄉鎮企業職工等在農村戶籍內的非農業勞動人口，諸如此類戶籍所在地 (城鎮與鄉村) 與戶口類型 (農業戶口與非農業戶口) 互相衝突的案例層出不窮，大抵無法消除上述兩種不互斥的分類矛盾。

## 2.2 改革開放與戶籍制度的鬆動

以戶籍制度為主、檔案制度為輔的人口治理機制，在改革開放之後面臨了一系列的衝擊，最主要的衝擊就來自於經濟轉型。從社會學理論來看，所謂的改革開放就是逐步建立商品市場與生產要素市場<sup>2</sup> 包括勞動力市場、資本市場、與土地或房地產市場形成的過程 (Polanyi 1957)。此一過程不僅對一般民眾的經濟生活帶來重大的改變，對社會主義下透明化與簡單化的國家建構方式，也造成非常嚴重的政治與財政衝擊。

所謂的透明與簡單的國家建構是相對於資本主義國家與市場經濟的關係而言。在資本主義社會，市場經濟的行為主體包括國內外各種法人組織、也包括家庭與自然人，使得經濟生產與分配關係變得非常複雜，除了直接經營的公營事業之外，國家間接從各種市場行為主體<sup>2</sup> 包括資本、勞動力、技術知識與土地的擁有者之中抽取稅收或行政費用時，需要建立完善的財政機構與資訊收集能力。

中國大陸改革開放以前的計畫經濟與財政體制是互相融合的。在城市地區，國有事業

業與企業單位利潤必須上繳，等候上級計畫官僚對投資項目的再分配，在農村則是透過：(1)人民公社的幹部徵收農業稅；與(2)經過公社購銷站所實施的價格剪刀差（不等價交換）這兩種方式徵用農業剩餘，移轉至城鎮的工業部門。也就是說，國家控制了全社會所有的工業利潤與農業剩餘，以進行計畫性的交換與擴大再生產（無論這種引導投資的方式是否成功帶來成長）。在這種情況下，城市資本、土地與勞動力都歸單位管理而無法流通，農民則被綁在公社的土地上進行農業生產。

改革開放以前，中國大陸地方政府的財政支出從屬於城鄉二元的戶口體制。在城鎮區域，基礎建設由計畫經濟統收統支，職工福利仰賴國有與集體企業單位分配，始終不是中央政府的財政責任 (Bian 1994)。農村在國家糧食徵收「剪刀差」的剝削政策下，大量經濟剩餘被移轉到城鎮區域 (Seldon 1988)，基礎建設與合作醫療以及教育支出等則由公社或生產大隊有限的公共開支來承擔 (Saich 2008: 37-39)。

改革開放三十年，已經使得上述的社會主義經濟體制轉向了資本主義經濟體制。我們跟隨 Naughton (2007) 等人的看法，用鄧小平在 1992 年春季歷史性的南巡為界，將中國大陸經濟改革劃分為兩個不同的階段：市場化時期 (Marketization, 1978-1992) 與私有化時期 (Privatization, 1993-) (林宗弘 2007；林宗弘、吳曉剛 2010)，以解釋改革開放所引起的經濟與社會變遷，以及這些變遷對地方政府與戶籍制度所造成的衝擊。市場化時期指的是家庭聯產承包責任制逐步擴散之後，地方與全國商品市場逐漸形成的階段。隨著包產到戶與個體戶的發展，某些農民與城市的中下層居民開始投入市場經濟的行列。然而，廢除價格雙軌制與中共高層派系鬥爭的循環導致嚴重的通貨膨脹與政治動盪，直到鄧小平南巡，朱鎔基上臺後才加速推動了私有產權與勞動力市場的深化改革。DXJKMQ: HGHP DQ<sup>2</sup> 也就是生產要素的商品化。因此，我們將鄧南巡以前的經濟改革階段稱為市場化時期，並且將 1993 年之後稱為私有化時期。

### 市場化時期的財政與戶籍改革

1978 年底開始「復甦」的包產到戶與城鎮小商品市場，對中共以剪刀差獲得農業剩餘的機制產生了衝擊，不但迫使國家採取計畫與市場價格雙軌制，也使得農村剩餘勞動力得以從土地上鬆綁，部分農民（多半是基層幹部）與城鎮失業者（多數是返鄉知青）一同成為首先「下海」的人口，投入非農業的市場經濟活動。此外，國有單位效率不彰造成嚴重的財政負擔，中國大陸政府為了提高生產效率，自 1982 年起實施了「利改稅」政策，開始讓國有事企業保留利潤，同時也將企業與事業單位當成了最重要的納稅主

體。在城市區域，國有事企業與新興的個體戶成爲主要的稅收來源。

1980年代中共實施稱爲「分灶吃飯」的財政分級包乾，是一種地方分權的包稅制度。在經濟發展導致稅賦成長的趨勢下，地方政府努力隱藏財政收益，中央政府相對越來越窮（王紹光、胡鞍綱 1994: 36）。一方面，城市的基本建設、教育與醫療支出逐漸與國有單位脫鉤，改由地方政府負擔，而農村地區的基本建設、醫療與教育則多半仍由農村自行負擔（Saich 2008: 60-67），此即俗稱「三提五統」的公共支出：三提指農戶交給村級單位的三種提留費用，包括公積金、公益金和行管費；五統是指交給鄉鎮政府的五項統籌，包括教育費附加、計劃生育費、民兵訓練費、鄉村道路建設費和優撫費，部分富裕的鄉鎮企業成爲農村公共財政的來源（馬戎等 1994; Oi 1999）。公共財政支出從單位與公社改爲地方政府負擔之後，城市尚能隨經濟發展成長的財政資金自力更生，農村則難以滿足基礎建設、教育與醫療需求（Saich 2008: 78-80；林宗弘 2009）。

在1984年人民公社幾乎完全解體之際，各種以個體戶、專業戶或鄉鎮企業爲名義的中小企業快速成長，農業就業人口開始向非農業部門的就業機會流動，在空間上則是從農村向城鎮流動，此時中國大陸政府終於意識到需要重建一套管理流動人口的機制，因此頒訂了《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》（1984年10月）以及《關於城鎮暫住人口管理的暫行規定》（1985年7月），然而這些暫時性的規定都依附於戶籍制度，也就是以戶爲單位的管理架構，直到1985年9月，《中華人民共和國居民身分證條例》的出現，中國大陸才首次建立了以個人爲單位的人口管理制度。

然而，在個人身分管理制度萌芽之時，中央與地方政府幾乎沒有辦法獲得有關個人在勞動市場上的收入資訊，對於在小城鎮落戶者所帶來的政治衝擊<sup>2</sup> 例如黨部能否控制城鎮單位以外的私營企業勞動力與地方基層組織，也還不清楚，人事與勞動部門對勞動市場形成的最初反應是維持政治控制<sup>2</sup> 也就是對幹部與大專學生檔案的控制。

1980年代中期開始，隨著外資與港澳臺資進入中國的五個經濟特區，由深圳等地方人事與勞動部門主導設立了外企服務公司（Foreign Enterprises Service Corporations (FESCOs)）與人才市場。外企服務公司最初設立的本質，就是由國家人事與勞動部門統一安排的人力派遣業，在社會主義的意識形態下，外資不可以直接雇用勞動力，只能透過合資或者人事與勞動部門所屬的服務公司，才能僱用勞動力，因此工資必須先交給外企服務公司，再由後者發放給受僱者個人。上述外企服務公司不僅坐收管理費，還負責管制上述外資僱用員工的政治檔案。1980年代末期，隨著非外資的本土私營部門逐漸興起，各地人事與勞動部門也開始透過「人才市場（或稱人才服務中心）」（有時就是由外

企服務公司擴張與改組而成) 來代管私營部門大專畢業生的政治檔案。

在鄉鎮企業主導地方經濟發展的市場化時期，中央政府所面臨的主要挑戰來自商品市場對價格的衝擊，維持價格雙軌制往往造成嚴重的通貨膨脹與派系鬥爭等政治循環 (Shirk 1993)，相對而言生產要素<sup>2</sup> 勞動力、資本與土地的流動有限，其商品化的相關法制尚未完全發展，也還沒有對地方政府的財政與人口治理造成太大的衝擊。

### 私有化時期的財政與戶籍改革

私有化時期指的是國有與集體單位展開大規模產權移轉，導致勞動力市場與資本主義生產關係擴張的階段。一方面，1992 年鄧南巡之後，關於勞動與資本市場及私有產權的法令規範逐漸完備，國企大規模私有化與農民工大量被私營部門僱用，進一步衝擊了戶籍與單位區別 (林宗弘 2007)。另一方面，1994 年中國前總理朱鎔基進行了名為財政「分稅制」的中央集權改革，中央政府獲得預算內財政收入比例由 1993 年的 22%，一舉提高到次年的 56%。分稅制改變了地方政府的財政收支結構，使得地方幹部汲租的方式，逐漸由鄉鎮企業利潤與「官倒」轉向招商引資與圈地 (林宗弘 2009)。

首先，分稅制改變了農村幹部支持鄉鎮企業的利益結構，地方政府不再從鄉鎮企業獲得超額收益，鄉鎮企業也喪失了各種稅收優惠，其雇用人數、工資水準都急速下滑，稅收比例則迅速上升 (Kung and Lin 2007)。張建君 (2005) 等人的調查發現，即使是鄉鎮企業標竿的「蘇南模式」地區，已有超過八成鄉鎮企業私有化或破產重整，農村潛在失業人數增加，間接導致了更多農民工往城鎮與經濟發達省份流動，歷次社會調查也顯示城鎮低技術工人的比例在最近十五年大幅提高 (林宗弘、吳曉剛 2010)。

在國有單位改革前夕，中國政府放棄了保障大專學生的工作分配責任。1994 年，在勞動法正式通過頒佈之後，人事部取消了工作分配體制，隔年公務員制度改革進一步使幹部體制制度化，國家幹部與大專學生檔案的管理也從此二元化<sup>2</sup> 只有進入公有單位幹部級別者才有政治檔案，在私營部門工作的大專畢業生，每年只要繳交一定金額的管理費用，就可以把個人檔案寄放在工作所在地或戶籍所在地的人才市場。上述的制度改革雖然開展了全國高等技術人力市場，卻也導致大專學生畢業後無法直接取得工作所在地的城鎮戶口，城市戶口遂成為招工單位為吸引人才時賦予職工的優惠條件。

1990 年代末期，國有單位大規模私有化與國企職工的下崗分流終於開展，國有單位加上集體單位在城鎮雇用人數比例，由 1992 年的 90%，跌落到 2005 年的 42%，個體戶雇用人數的百分比，在 1999 年之後逐漸趨於穩定，約占 14% 到 16% 之間，而各

種合資、股份制與私營企業的雇用人數，則在 2005 年超過了 42 %。公有部門下崗職工與進城的農民工形成了個體戶與私營工人階級的主要勞動力來源（林宗弘 2007）。在私有化造成失業衝擊最嚴重的時期，地方政府甚至用緊縮戶籍制度與擴大收容遣送的方式來減少農民工進城，但這種圍堵策略事後被證明只是權宜之計。

當 1996 年農民工進城的趨勢難以逆轉，國務院連續出臺了《關於小城鎮戶籍管理制度改革的試點方案》（1997）、《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》（1998）與《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》（2001）等，並在孫志剛事件（2003）之後逐步廢除了收容遣送制度，此後全國範圍的戶籍法令改革再次陷入停滯。

除了勞動力流動所造成的管理問題之外，來自農村或外地的投資者帶著資本流入，或者開始購買城鎮地區的房地產，也挑戰了地方政府的二元戶籍管理體制。因此，隨著 1992 年起各地方政府在招商引資方面顯得更為積極，各地也開始放鬆城鎮地區的戶籍改變管道。例如 1986 年曾出現而在 1992 年浙江溫州重新推行的「綠卡制」，以及 1993 年上海開始推動的「藍印戶口制」等，開創了針對招商引資與房地產投資者的戶籍改革政策。很顯然，地方幹部對引進財政收益的經濟資本擁有者，態度特別友善，這種明顯的政策歧視與輿論反彈，也導致中央政府介入並禁止地方私自發行藍印戶口。

最後，除了招商引資以外，房地產開發已經成為地方稅收的主要來源。周飛舟（2007: 80-81）在東部省份數縣市的調查發現：分稅制使地方收入減少與預算外收益比例增加，地方幹部為了財政資源與個人利益，勤於發起「圈地運動」，一方面，地方幹部建立土地儲備中心與開發公司，以政府強制徵收的土地來反覆抵押貸款，使銀行與金融機構資金源源流入房地產市場，擴大房地產泡沫並且提高了地方金融壞帳的風險；另一方面，地方幹部與開發商又企圖降低農民的補償費用，壓制上訪，形成了失地農民暴力抗爭的導火線（林宗弘 2009）。在圈地同時，地方政府經常威迫利誘，要求農民放棄土地使用權利以換取城市戶籍與社會保險，也就是「用土地換城市戶口」，所謂城鄉一體化、城鄉統籌或者俗稱的「農民上樓」，通常只是改善了地方政府給農民還地進城的交換條件，並沒有改變這種特殊的權利交換方式。

表 2.4 羅列了中國大陸中央政府歷年來針對戶籍制度建立與改革所頒布的相關法令。從這個表可以輕鬆地發現，1978 年改革開放以前戶籍制度的發展是以建立城鄉二元戶口為主；1978 年到 1992 年鄧小平南巡以前，中國首次出現以人為主的口登記與管理制度，並且配合鄉鎮企業的發展，開始放鬆農村到小城鎮的戶籍轉換；1992 年起，配合招商引資，地方政府率先進行藍印戶口的改革，並且隨著工作分配體制的終結，逐漸



放鬆技術勞動力入戶。隨後直到 2011 年為止，中央的戶籍改革政策停滯不前。

### 2.3 戶籍改革與分化的公民權

如前所述，從計畫經濟時期(1949-1978)幹部、單位與公社所構成的社會主義計畫體制，市場化時期(1978-1992)的價格雙軌制與中央與地方「分灶吃飯」，到私有化時期(1993-)對三種生產要素<sup>2</sup> 勞動力、資本與土地商品化的反應，每次都是經濟改革先行、社會改革滯後，構成了戶籍制度與附屬其上的檔案制度改革的動力。

然而，每次戶籍制度改革都顯示中國大陸政府抗拒改革的成本早已大幅上升。首先，在市場化時期勞動力已經出現往小城鎮流動的現象，但國家的管制價格、稅收與人口管理機制並沒有跟上，無法控制城鎮黑市官倒等現象，但此時人口流動還沒有成為危機的來源。到了 1992 年之後，資本主義經濟發展使得勞動人口向東南沿海與城鎮區域大量流動，已經不可能把外來人口趕回去，而外來人口進城之後的治安、稅收、福利與公共建設等問題難以解決。如第一章所述，由於中共中央第三代領導仍然採取防堵政策、第四代領導又不敢輕易修改制度，結果就將戶籍改革的工作留給了地方政府。

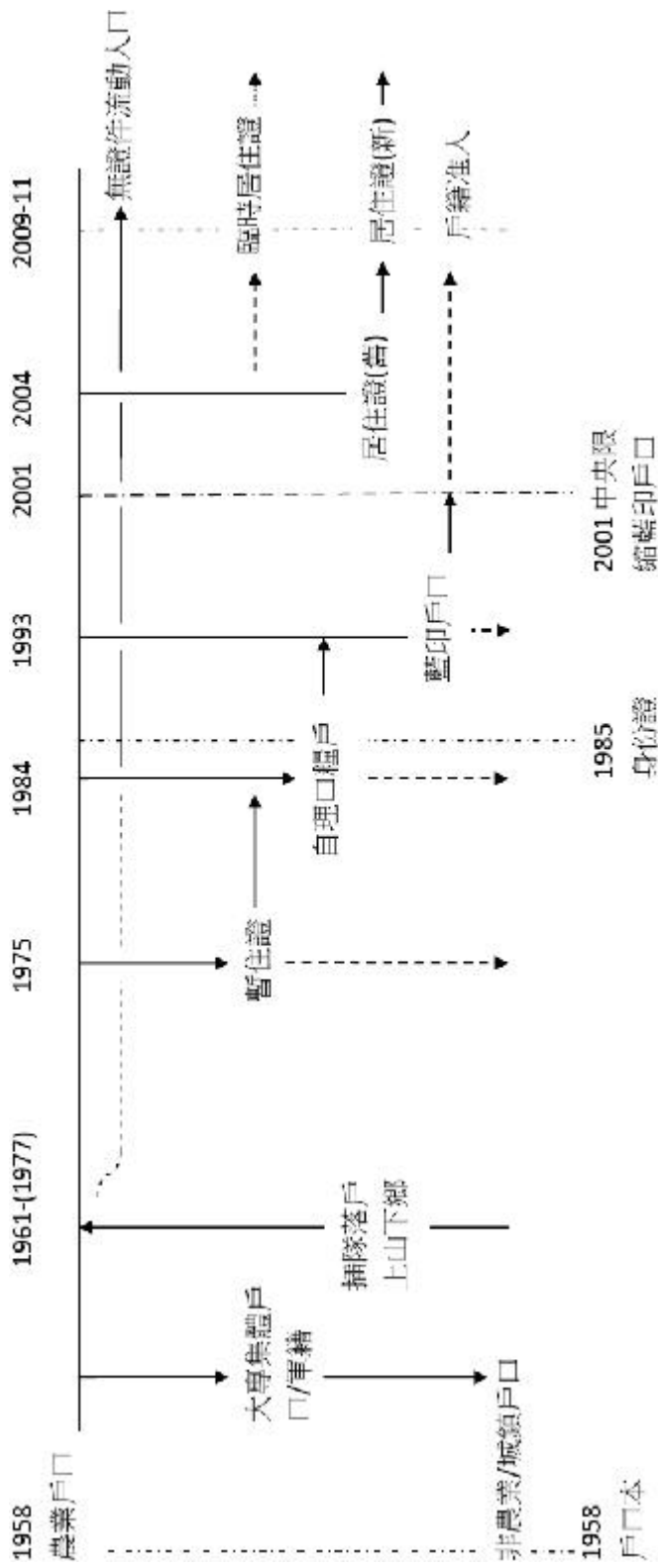
當資本主義經濟改革使得中國大陸的勞動人口（也包括資本與土地）由農村流向城市、由國有部門流向私有部門時，對城鄉二元戶籍體制與檔案制度所附屬的地方稅收與政治控制造成衝擊。城市政權的財政收入由單位利潤上繳改由企業（包括資本與勞動力）所負擔的各項稅收（增值稅與營業稅，以及次要的企業所得稅與個人所得稅）為主，房地產則成為第二財政的來源，城市政權的主要財政支出包括行政管理費與城市基礎建設，與此無關的教育、醫療、社保等逐漸改由使用者付費。農村原來依賴的是農業稅收與三提五統，在 2003 年以後都被逐漸廢除（林宗弘 2009），上述勞動力流動、資本流動與土地產權的變遷，使得以戶為單位的人口與財政管理體制出現了巨大的漏洞。經濟改革下的財政漏洞使得地方政府不得不尋求戶籍制度的改革。

上述變化是造成我們在第一章提出戶籍改革三個命題的背景。從前兩個命題來看，戶籍制度改革是依據先經濟後戶口的「摸著石頭過河」原則在發展，中央政府「穩定壓倒一切」的考慮下進展緩慢，因此造成了吳介民等學者所說的多層次公民權（Wu 2010）。圖 2.1 呈現了中央政府逐步放寬戶籍管制之下所形成的多層次公民證件。

表 2.4 戶籍制度相關法令變遷與重要事件

頒布時間	法規名稱
1951年7月	《城市戶口管理暫行條例》
1955年6月	《關於建立經常戶口登記制度的指示》
1958年1月	《中華人民共和國戶口登記條例》
1964年8月	《公安部關於處理戶口遷移的規定(草案)》
1977年11月	《公安部關於處理戶口遷移的規定》
市場化時期 1978-1992	
1984年10月	《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》，出現「自理口糧戶」
1985年7月	《關於城鎮暫住人口管理的暫行規定》
1985年9月	《中華人民共和國居民身分證條例》
1986年	安徽滁州市天水縣秦欄鎮實行「綠卡戶籍制」
私有化時期 1992-	
1992年	浙江溫州推行「綠卡制」
1992年8月	公安部發出通知決定在小城鎮、經濟特區、經濟開發區、高新技術產業開發區實行當地有效城鎮戶口制度
1993年	上海推行「藍印戶口制」
1995年	天津、廣東深圳施行「藍印戶口制」
1997年6月	《關於小城鎮戶籍管理制度改革的試點方案》
1998年8月	《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》
1998年	十五大三中全會審議通過了《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》，提出「大力發展鄉鎮企業，多管道轉移農業富餘勞動力」，決定了「城鄉一體化」的發展路線。
1999年	廣州施行「藍印戶口制」
2001年3月	《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》，全面推進小城鎮戶籍管理制度改革，加快中國城鎮化進程。
2004年1月-8月	鄭州戶籍改革：實行按固定住所落戶、放開親屬投靠的直系限制。結果年內市人口激增十五萬，在教育層面出現嚴重問題，政策停擺、改革宣告失敗。
2004年	四川成都施行「城鄉一體化改革」，原本以城市為中心的規劃邏輯納入農村地區作為城鄉整體規劃。
2003-2009	陸續已有13省市建立「城鄉統一的戶口登記制」，戶口登記取消了農業戶口和非農業戶口的劃分，統稱為居民戶口。

註：整理自田炳信(2003)以及陸益龍(2003)，本研究增補修改。



資料來源：引自林承弘等 2011

圖 2.1 中國大陸相關戶籍管理證件的變遷圖，1958-2011

首先，從 1958 年到 1984 年期間是戶籍二分的人口流動凍結時期，中國大陸中央政府規定的戶籍制度大抵沒有變動，少數例外是大躍進(1958-1961)與上山下鄉(1961-1978)政策實施期間，有一千多萬農民被吸收進城市去大煉鋼鐵、另有一千多萬知識青年下鄉「接受貧下中農再教育」，曾經在短期內造成城鄉人口較大的變動。自 1975 年開始，由於農村民生物資的缺乏，中國政府開放了人民公社社辦企業的發展，因此也創造了暫住證這種證件類型，並且具體規定於《公安部關於處理戶口遷移的規定》(1977)。不過整體而言，這個時期的人口證件只有戶口本、學生集體戶口與軍籍、以及暫住證等四種類型，中國以戶為主與城鄉二分的人口治理體制十分僵固。

如同我們第一個命題所顯示的，中國的人口治理總是落後於經濟轉型。在改革開放約五、六年之後的 1984-85 年間，已有不少農民流入鄉鎮企業與中小城鎮區域後，中央政府才頒佈了《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》、《關於城鎮暫住人口管理的暫行規定》與《中華人民共和國居民身分證條例》三項重大文件。由於自理口糧戶之類的戶籍類型無法滿足城鄉移民的需要，地方政府開始自創各種「藍印戶口」。

從 1985 到 1997 年之間，中國戶籍制度再次出現經濟改革優先與社會改革滯後的現象。在 1992-94 年一系列的資本與勞動相關法令建立的五年之後，國務院才連續出臺了《關於小城鎮戶籍管理制度改革的試點方案》(1997)、《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》(1998) 與《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》(2001) 等。由於地方上的藍印戶口制度經常以購房與相當高的收入作為入戶標準，被譏為買賣戶口，中央政府才明令限制地方政府發放藍印戶口，但仍屢禁不絕。在 2001 年後，各地方政府的多種戶籍證件逐漸被居住證與戶籍准入條件所取代，大致上形成了無證人口<sup>2</sup> 有證件的外來人口(主要是居住證)以及本地入戶人口等多層漸進的市民身分層級。在戶籍制度變遷過程中層層堆疊出來的「公民權的差序格局」(吳介民 2000)，正是戶籍改革落後於經濟改革、摸著石頭過河的結果。

從 2001 年以來，中央政府雖然多次下達治理三農問題的相關命令或文件，在戶籍制度的實際改革上卻裹足不前，甚至經常在社會重大事故之後，才顧慮政治穩定而做出調整。就像我們在第一章裡引用了中共第三代領導的防堵政策與第四代領導下搖擺不定的漸進改革，這個現象證明瞭我們的第二個命題「穩定壓倒一切」。

2003 年的孫志剛事件就是很好的例子 (Wu 2010)。1975 年以來，中國大陸戶籍相關法令如《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》規定非本地居民在本地工作必須辦理暫住證，否則視同流浪者。當地公安有權逮捕沒有暫住證的人，並把他們關押於收容所後遣

返，這些人在收容所中經常必須承擔無酬的強迫勞動，甚至受到管理人員暴力對待。

孫志剛是湖北黃岡人，2001年畢業於武漢科技學院藝術系，2003年2月底被廣州一家服裝公司聘用。3月17日晚上他出門上網，由於剛到廣州尚未辦理暫住證、也沒有帶身分證，在路上被公安送往黃村街派出所。朋友把他的身分證件送往該派出所時，孫志剛已被轉送往收容站。3月20日，一家治療收容人員的醫院發現他已經死亡。官方最初堅持孫志剛是因病而死，但《南方都市報》記者調查後發現他是被毒打致死。在媒體揭發後，官方不得不重新展開調查，對十多名收容所涉案人士予以判刑。

在孫志剛事件被揭發後的三個月內，法學界人士俞江、騰彪、許志永向全國人大常委會遞交審查《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》的建議書，認為收容遣送辦法中限制公民人身自由的規定與中國憲法抵觸，應予以改變或撤銷。賀衛方、盛洪、沈端、蕭瀚、何海波等法律學者則以中國公民的名義，聯合上書全國人大常委會，就孫志剛案及收容遣送制度提請啟動違憲審查程式。此後中國政府修改了相關法令，以避免公民直接要求人大動用違憲審查權。同年6月20日，國務院總理溫家寶簽署公佈《城市生活無著的流浪乞討人員救助管理辦法》並廢止《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》。不過地方政府執法機關對非本地戶籍人口濫用暴力的事件，仍時有所聞（徐斯俊 2011）。

若非孫志剛事件前後多起收容遣送引發命案所導致的輿論公憤，甚至若非學者申請釋憲衝擊黨國的合法性，《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》的廢除恐怕遙遙無期，因此，中共關注的主要是改與不改之間的政治穩定與否，而非戶籍改革能否擴大公民權利，這個例子顯示戶籍改革穩定壓倒一切的特性。

第一章中的第三個命題「地方汲租命題」指出：在中央政府立場模糊的情況下，地方幹部依據自身「升官發財」的需要進行地方改革，其中如何透過入戶條件來吸引附帶財政收益的三種生產要素<sup>2</sup> 資本（招商引資）、技術（吸引專業人才）與奪取土地（城鄉一體化），就成了地方戶籍改革的重點，這種做法也導致戶籍制度改革的地方化與財政化。下一章我們將會以北京、上海、廣東、深圳、蘇州等東南部城市區域的戶籍法令變化、以及四川、重慶等西部城市的戶口改革政策為例，與討論中國大陸各地方政府如何以資本、技術與土地來設定各種不同條件以引進外來人口。

### 第三章、地方政府戶籍改革的汲租途徑

在本報告第二章我們回顧了從毛澤東時代到當代戶籍制度演進的政治經濟大環境，本章則將回顧具體的戶籍法令與政策演變。早在 1990 年代中期開始，中央政府遲遲未調整戶籍制度，就已經使地方政府陷入防堵或吸納外來者的兩難。根據當時相關研究的訪談，工商團體十分歡迎農民工進城，武漢商會的人員表示：「流動人口並沒有給我們帶來壓力，他們買很多東西，幫助我們擴大銷路」，天津工商局則表示「我們歡迎他們；他們搞活了經濟，把農村產品帶進城市，而把我們的產品運到其他地方。」(Solinger 1999: 67-68) 農民工進城帶來了廉價勞力與消費需求，已經成為城市經濟發展的最主要動力，城市幹部與私營部門遂開始自行改革相關的戶籍規定。

究竟地方政府根據什麼原則來開放戶籍呢？在經濟轉型的過程中，各地方政府面臨國有單位私有化與公社制度崩解之後，勞動力、資本與土地市場化過程裡地方稅收難以衡量的困境，因此，地方政府必須對流入城市的勞動力、資本與土地擁有者課徵稅收，這也就成為地方幹部設定戶籍准入條件的重點所在。結果，地方政府往往採取兩種混合策略<sup>2</sup> 防堵外來人口與選擇性吸納外來人口來改革戶籍制度。

#### 3.1 戶籍改革過程與其地方化

在本章介紹戶籍制度演進的細節與過程之前，我們可以把各種戶籍轉變的管道，依據三種經濟資產<sup>3</sup> 技術、資本與土地擁有者的准入條件來做區分，並且將之簡化為表 3.1 所示。表 3.1 的戶籍法令變革資料主要整理自中央頒佈的法令與東部各大城市的相關規定，其中我們特別舉例的城市包括北京、上海、天津與重慶等四個直轄市，以及深圳、廣州(或整個廣東省)、蘇州、成都、寧波與昆山等主要人口遷出大省或大城，該表各欄依序為戶級分類、實施時間地點、相關政策或法令、申請入戶者所必須承擔的義務，以及入戶之後所能享受的權利等五欄，在各列方面，表 3.1 則分為 (1)本地常住戶口<sup>4</sup> 包括本地城市戶口、准入戶口、以及最近出現的各種轉城落戶的條件，最後是本地農業戶口。(2)有轉證的外來人口，包括<sup>5</sup> 藍印戶口、集體戶口、暫住證等各種居留證件，以及最近全國統一規定但仍由地方發放的居住證，最後一類是 (3) 沒有證件的流動人口。上述三類人口都可能出現在城市，但我們很難計算正確的比例。

簡單地說，第一類戶口狀態的遷入者，也就是本地城市與農村戶口之外符合戶籍准入與各種轉城落戶條件者，通常可以隨時申請入戶，在東部中大型城市，例如北京、上海或深圳等，申請立即入戶的條件通常相當嚴苛；第三類戶口狀態「沒有證件的流動人口」就是所謂的「國內非法移民」，當他們長期居留或工作而超過一定法令期限時，制度上各地方政府有權力可以採取防堵外來人口的手段，例如對外來人口開立罰單或是過去的收容遣送制度，然而這一類強制性的做法越來越難以運用。第二類戶口狀態<sup>2</sup> 介於合法入戶與非法外來人口之間的中間狀態，包括過去所謂的藍印戶口與暫住證等，到今日全國多數城市已經統一稱謂的「居住證」制度，可以看成是地方政府為了引進能繳稅的外來人口，所建立的一種防堵與選擇性吸納之間的混合型策略。

如表 3.1(以及上一章的圖 2.1)所示，在戶籍改革的演進史上出現各種混合了防堵與選擇性吸納的中間策略，包括暫住證 (1975) 與集體戶口 (1977 年恢復高考後大學生重新適用)、自理口糧戶 (1984)、藍印戶口 (1986)、各種人才引進證件，一直到最近的居住證等等，地方戶籍制度改革中放寬外來人口入戶所附帶的三種基本條件是：資本、土地、與技術，上述戶籍改革顯示了中國大陸改革開放中地方幹部的主要策略，就是選擇性吸納對城市稅收資源有利的「投資移民」、「技術移民」與「徵地移民」。

從制度改革的歷程來看，在 1984-85 與 1997-2001 兩波戶籍改革中，中共中央扮演較為重大的角色，近年來則將戶口改革權責逐漸下放給地方政府。我們研究近年來地方的戶籍改革模式，發現這些直接改革與間接改革的路徑與步伐不相一致，直接改革包括了下列措施：(一)放寬或取消計劃指標、(二)藍印戶口等過渡性的制度到戶籍准入、(三)暫住證改為居住證、(四)取消農業與非農業戶口分類等；間接改革則包括(五)戶籍附加權利或福利的改革、以及所謂的(六)城鄉一體化或者城鄉統籌規劃。上述的直接與間接改革對逐漸開放外來人口落戶確實有些幫助，但是地方政府的利益或多或少削弱了這些改革的正面效果，而使得改革政策夾帶地方幹部的汲租行為。

### (一)放寬或取消計畫指標

自大躍進結束後，中國大陸政府在實施對大中專學生的工作分配制度過程中，設有進城人口與「農轉非」人口的「指標控制」，由公安部門對事業或企業單位發放總額固定的入戶指標，其在各城市與各單位元之間的分配方式非常不透明，大學畢業後申請進城者必須取得單位的指標才能入戶。改革開放以前的法令規定全國「農轉非」指標之比例不得超過當地非農人口的 1.5%，改革開放後這個指標調控權逐漸下放。以廣東省為

例，1986年省政府將大中城市的比例調整到2%、縣級城市放寬到3%-4%；而在1992年之後，廣東省調整戶籍政策，將城鎮人口比例的調控權下放到縣政府。

近年來，中國大陸的人口治理逐漸以「條件准入」的方式為取代過去的「指標控制」。1984年國務院發《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》規定，<sup>11</sup>凡申請到集鎮（縣級以下）且有固定住所，有經營能力，或在鄉鎮企事業單位長期務工，公安部門應准予落常住戶口、統計為非農戶口，發給《自理口糧戶口簿》，集鎮政策開始將人口指標控制改為准入條件控制。2001年3月30日，國務院批轉公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》，對於辦理小城鎮常住戶口的人員，不再實行計畫指標。然而，該法令僅限於中小型城鎮的落戶，大型城市經常保留大學畢業生或移民的戶口指標，例如北京有所謂「進京/留京指標」、上海仍有所謂的「進滬/留滬指標」等，至今不但尚未廢除，還成為盜賣的對象。從中央與地方幹部的利益來說，指標控制的放寬主要是中央政府下達的全面性政策，但各地方仍以其自身利益來制定落戶指標與入戶條件。

## (二)從過渡證件到條件准入

1990年代「藍印戶口」（投資、購房、人才申請三類）在各地的戶籍管理改革中成為受媒體輿論矚目的焦點，藍印戶口設定了入戶資格與入戶期限（例如三年後或七年後），使城鄉移民在大城市中取得類似居留權的身分，十分符合地方政府的利益，但其發展遭受輿論「賣戶口」非議。2001年中央政府下令限縮藍印戶口之後，藍印戶口三到七年的居留權期間被取消，地方政府遂發展出各自的立即入戶規定。

近幾年，戶籍准入從附帶取得條件的過渡證件（如自理口糧戶與藍印戶口）逐漸分化成兩種方式：第一種是訂出戶籍准入標準，達標者就可立即申請遷入戶籍；戶口遷移條件准入制通常含括幾種類型：(a)人才落戶、(b)購房入戶、(c)投資納稅入戶、(d)經商實業入戶、(e)投靠入戶。所謂投靠入戶是沿襲1958年以來舊有戶籍制度中針對家庭成員的規範，逐漸放寬親屬的入戶門檻、並縮短其入戶所需年限，另外主要三種戶籍准入<sup>2</sup>人才、購房與投資入戶條件嚴苛與否，與各地推行的城市發展政策及利益極為相關。中央禁止地方從印發藍印戶口中獲利，使得條件准入成為獲得城鎮戶口的主要管道。

<sup>11</sup> 參考國務院，1984，《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》，[http://www.cn12333.com/law\\_view.asp?id=70](http://www.cn12333.com/law_view.asp?id=70)。（2011/2/10 瀏覽）



表 3.1 中國主要城市各類戶口身分取得的義務與附加權利

戶籍分類	實施地與政策時間	相關政策(條例)(含母語與地區條例)	意義	條件與義務/審批時間(指限制或准入控制)	相關權利	
本地(城市)常住戶口	本地城市戶口	1958(中華人民共和國戶口登記條例)	准入	按登記制 遷移須持有關遷移證件	依各地規定	
	人才暫戶 <sup>12</sup>	上海 2010/8/6 條例	2010(上海市引進人才申請本市常住戶口辦法) 2005(上海市戶籍遷入若干規定(試行))	准入,但不符技術技能下刊規定者可經由人事檔案保管部門在年度規定書報引入戶	博士、碩士、專科、本科、高級工程師、高級以上人才、會計師、審計師、中級以上專業技術人員、中級以上專業技術資格人員、在國外從事專業技術工作3年以上、高級專業技術資格人員;或高中以上取得專業證書或資格證書3年以上	同本地戶口
		蘇州 2007/8/27	2007(蘇州戶籍遷入登記暫行辦法)	只要符合8項條件及當年度審慎的接收原因(畢業生、調進幹部、招調技術工人、特殊人才、無再婚再遷)即可分入戶,無需再經單位書報	(1)本科學位或大專及以上技術證書,並且獲獎或專利證書或證書3年以上 (2)解決生員士以上學位 (3)蘇州國學人才 (4)總市政府認定高層次專業人才 依各地規定	同本地戶口
	戶籍准入	購房入戶			依各地規定	同本地戶口
		投資納稅入戶			依各地規定	同本地戶口
		經商與業入戶			依各地規定	同本地戶口
	綜合性規定	蘇州 2007/8/27	2007(蘇州戶籍遷入登記暫行辦法)	在上海以外其他省市出現符合性的戶籍准入制度,但不允許「轉入戶」,而將州、縣江、昆山等相對出現符合性戶籍准入制度	(1)人才入戶:略 (2)購房、投資納稅、經商業入戶:自上市區個人投資100萬元以上,並合法經營3年以上,或近3年累計納稅人民幣20萬元以上,按規定納稅而註冊3年以上,並擁有合法固定住所的人員,允許其本人、配偶及其未成年子女遷戶遷入;	同本地戶口

<sup>12</sup> 此欄目是根據蘇州「居住證」與「人才卡」的過渡階段,直接取得「人才暫戶」資格的政策。

						<p>(i)購買市區或舊區房屋 70 平方米以上，取得房屋所有權證 3 年以上，且積累綜合所得稅用 3 年以上，移居定參加社區 3 年以上，具有合法穩定經濟收入的，允許其本人、配偶及其未成年子女整戶遷入；(ii)購買市區或舊區房屋 70 平方米以上，取得房屋所有權證 3 年以上，在市區經營、創辦企業 3 年以上，近 3 年累計納稅 5 萬元以上，移居定參加社區 3 年以上，允許其本人、配偶及其未成年子女整戶遷入；(iii)遷入戶：略</p> <p>主城九區：(1)購買商品房、(2)竣工總高 5 米以上具有合法穩定住所、(3)繳納實業、3 年累計繳納 10 萬元、一年納稅 5 萬元以上具有合法穩定住所並達到 3.1 級、(1)購買商品房、(2)竣工總高 3 年以上具有合法穩定住所、(3)繳納實業、3 年累計繳納 5 萬元、一年納稅 2 萬元以上具有合法穩定住所者</p> <p>依各地規定</p>
新興轉城客戶條件 <sup>13</sup>	農轉城	2010/8/1 重慶	2010，《重慶市人民政府關於重慶市農轉城戶遷戶制度的意見》	准入，主要針對重慶市農業村居民轉為城鎮居民	<p>(i)購買市區或舊區房屋 70 平方米以上，取得房屋所有權證 3 年以上，且積累綜合所得稅用 3 年以上，移居定參加社區 3 年以上，具有合法穩定經濟收入的，允許其本人、配偶及其未成年子女整戶遷入；(ii)購買市區或舊區房屋 70 平方米以上，取得房屋所有權證 3 年以上，在市區經營、創辦企業 3 年以上，近 3 年累計納稅 5 萬元以上，移居定參加社區 3 年以上，允許其本人、配偶及其未成年子女整戶遷入；(iii)遷入戶：略</p> <p>主城九區：(1)購買商品房、(2)竣工總高 5 米以上具有合法穩定住所、(3)繳納實業、3 年累計繳納 10 萬元、一年納稅 5 萬元以上具有合法穩定住所並達到 3.1 級、(1)購買商品房、(2)竣工總高 3 年以上具有合法穩定住所、(3)繳納實業、3 年累計繳納 5 萬元、一年納稅 2 萬元以上具有合法穩定住所者</p> <p>依各地規定</p>	
					<p>屬於「村轉居」或「農轉居」的轉戶（字體大小）</p> <p>（重慶市外來務工人員積分遷戶評價標準 &amp; 重慶市外來務工人員積分遷戶部門責任分表）</p>	
					<p>（廣東省農民工積分遷戶標準及分表）</p>	
外來務 工/ 農民工 積分入 戶		浙江溫州 2010/2/5	2010《溫州市外來務工人員積分遷戶暫行辦法》		<p>可參考一般指標：(1)職業資格指標、(2)時任職務指標、(3)榮譽獎勵指標、(4)黨齡提升指標、(5)技術創新指標、(6)社會保險繳納、(7)社會服務指標、(8)企業認可指標</p>	
		廣東 2010/6/23	2010《關於開展農民工積分制入戶城鎮工作的指導意見》		<p>可參考一般指標：(1)個人素質、文化教育程度和職業專業指標、(2)參與情形、(3)社會貢獻、(4)社會保險繳納、(5)參與情形、(6)參與情形、(7)參與情形、(8)參與情形、(9)參與情形、(10)參與情形</p>	
		深圳 2010/8/12	2010《深圳市外來務工人員積分入戶運行辦法》若通過個人申報方式申請入戶的，按《深圳市個人申報技術技能遷戶實施辦法》	<p>積分工程建設、(深圳)外來務工人員積分入戶評價及分表</p>	<p>須交出承包土地、對遷入戶經濟條件條件取得入戶指標，但不需交出承包土地、對遷入戶、條件、農民工城市居民居住「制度」制度</p> <p>其除同本地戶口 同本地戶口</p>	

<sup>13</sup> 客戶問題與改革方向，在行政法規層面可參考國務院(1994)第 18 號《國務院批轉公安部關於解決農戶戶口管理工作中幾個突出問題意見的通知》，城戶遷入不同的，過去政府將「戶遷入(暫行)政策」作為取代「農轉非」的指標條件；「新農戶條件」則是以戶遷入為基礎，但於各地改革或政策所產生。



<p>自強口權戶</p>	<p>1984</p>	<p>1984「一號文件」 1984《關於農民進入集鎮暫行 暫行的通知》</p>	<p>預自由遷徙重臣</p>	<p>戶籍管理制度下「新戶」的住 戶與舊制度「新戶」的住戶故 附設</p>	<p>有固定住所，有經營能力，或在滬經企事業單位長期 務工，公安部門應准予落常住戶口</p>	<p>集鎮落戶需事先經村承包土他的 批准；因故返鄉的應准予遷回舊 戶口<sup>16</sup></p>
<p>上海</p>	<p>1994/2/1- 2002/4/30</p>	<p>1994《上海市藍印戶口管理暫行 規定》</p>	<p>投資(含過渡業)、購房、人 才申請三類</p>	<p>投資(含過渡業)、購房、人 才申請三類 藍印戶口五年以上可轉本市 常住戶口</p>	<p>①投資申請：(1)外資和過渡業：投資達到20萬美元、 項目竣工投產或開業或營業兩年以上；(2)外資市場 位或個人：本市投資達到100萬元人民幣、項目竣工 投產或開業或營業兩年以上可獲1個藍印戶口名額 ②購房申請：境外人士在本市購買的外銷商品住 宅，其建築面積為100平方米以上的，可獲1個藍印 戶口 ③聘用人才申請 ④96年開始外省市人員購房入戶 (1)購房入戶：面積80平方米以上、價值40萬元以 上可獲1個藍印戶口 ⑤98年修訂藍印戶口申請辦法 其中購房申請：(1)本市一審房屋總面積達到70平方 米的，或者浦東新區一審房屋總面積達到165平方米 的；(2)市中心區一審房屋總面積達到40萬元的，或者 浦東新區小陸家嘴地區一審房屋總面積達到32萬元 的；(3)閘北、寶山、嘉定區一審房屋總面積達到18 萬元的，或者浦東新區小陸家嘴地區以外、內環線以 內一審房屋總面積達到16萬元的；(4)金山、松江區、 浦東新區內環線以外和南匯、奉賢、青浦、崇明縣一 審房屋總面積達到10萬元</p>	
<p>藍印戶口<sup>16</sup></p>	<p>天津 1995/2/28</p>	<p>1994《天津市藍印戶口管理暫行 規定》(營業人員)</p>	<p>投資、購房、專業人員申報 藍印戶口，第四年以上可申 請轉本市常住戶口</p>	<p>投資、購房、專業人員申報 藍印戶口，第四年以上可申 請轉本市常住戶口</p>	<p>(1)人員辭職或轉聘的，用人單位 應報市人事局審核，出具遷 移、註銷藍印戶口 (2)入戶入籍、結婚教育入籍、申 請營業執照、煤氣及電話等事 其他常住城鎮居民戶口人員 同等待遇 (3)子女欲參加高考需持有天津三 年高中畢業</p>	

有轉遷的外來人口(可條件客戶、轉本地常住戶口)

<sup>16</sup> 相對於「本市常住正式戶口」的「紅印戶口」，詳細比較可參考表3.2。

	<p>上的外資企業、在現行外國職工和家屬來港探親戶政策 的基礎上，按照每結婚100萬元增辦1人(含雙子 女)婚戶。</p> <p>1995年開始</p>	<p>投資、人才申請、購房、考 核藍印戶口和藍印戶口轉常 住戶口實行發卡制度，新辦 人才可申請遷入常住戶口 (一般有3年年限)</p>	<p>1995《深圳市戶籍制度改革暫行 規定》第三條藍印戶口 1995《藍印戶口入戶登記細則》 1995《關於促進管內房地產市 場發展的若干規定》(青安、青崗 區) 1996《關於促進管內房地產市場 發展的若干規定》補充規定 2003/4/28《關於停止執行青安區 青崗區購房入戶政策問題的通 知》</p>	<p>(1)企業現或退休技術、或本人職 期原科用單位退休半年內未能 重新找到工作的註冊藍印戶 口 (2)夫妻雙方為藍印戶口者本第 十六周歲子女可隨同登記藍 印戶口並在入籍入籍入籍(不 含中專以上)與本市常住戶口 同</p>	<p>1996年開始</p> <p>(1)人才申請：第十八條 綠安、青崗兩區機關企 業、團體聘用，年齡在45周歲以下並符合下列條件 之一者可申請：(a)中華文化程度，或有本市勞動合同 的初級技術專業證書，持證年限滿3年以上；(b)大 專文化程度，或有初級專業技術證書，或有本市勞 動合同的中級技術專業證書，持證年限滿2年以 上；(c)大學本科文化程度，或有中級專業技術證 書，或有本市勞動合同的高級技術專業證書，或國 家行政處級幹部，或獲保本市市、市政府授予的榮 譽稱號，持證年限滿1年以上，其他經政府部門的 老幹部限制在40歲以下。 (二)投資申請：(a)投資實100萬元，可以為本企業(項 目)的實收資本，生息技術資料申請1個藍印戶口指 標，申請者的年齡在現到總投資額須40周歲以下， 在青安、青崗兩區須45周歲以下，並有中專以上文 化程度或有本市勞動合同的高級技術專業證書，及密准 兩年以上勞動用工合同。(b)達到總投資額註冊的私 營企業或工商個體戶連續3年在每一會計年內 納稅10萬元(實收、劃轉額5萬元)以上，業主 或戶主可申請1個藍印戶口。 但申請仍按現人口計算按現職工的收入戶口按核准 額，以作分村計按核准三個月申請(1993)：凡在青 安、青崗區購買商品房的個人，可辦理藍印 戶口入戶手續，購買商品房屋住宅總面積在 70-100平方米、100平方米以上的，可分別 辦理3-4個藍印戶口指標。 [1996修訂]購買商品住宅總面積在40-50平方米以 下的，30-70平方米，分辦藍印戶口指標1-2個， 轉入戶2005年開始</p>	<p>自1996年開始</p> <p>(1)購房申請：分房50-74平方米、75-99平方米和100 平方米三個檔次，可相應有1-5個轉入戶 (2)投資申請：(a)連續經營3年以上，並在3年內累計 上繳稅款40萬元，或連續經營5年以上每年上繳稅 款8萬元以上的，可申請2人的藍印戶口；1年內上 繳稅款30萬元的，可申請1人的藍印戶口；開辦 的批發零售批發零售本市高新技術企業，在5年內</p>	<p>購房、投資、進城差、股本 市非企業性質辦事機構人 員、人才申請、 新辦5年提出申請核准可辦 轉本市市常住城區居民戶口</p>	<p>廣州 1999/10/1 -2004/1/1</p> <p>1998《廣州市購買商品房申請藍 印戶口暫行規定》(重而細則) 1999《廣州市藍印戶口管理規 定》 2000《廣州市藍印戶口管理規定 實施細則》</p>	<p>(1)藍印戶口只在入戶地址有 效，市區內不得遷移。 (2)入籍、入籍、接受義務教育 和持考學校、計劃生育、醫 療衛生、就業、社會保險、 申請公積金貸款和商業到租 等方面享受本市其他常住城區居 民戶口人員同等待遇</p>
--	--	---	---	---	--	--	---	--	--

					<p>累計上繳稅款 35 萬元的，可申請 2 人的藍印戶口。</p> <p>(ii) 購買、承讓或有困難企業或承包、租賃固有困難企業並正常經營 2 年以上，2 年內累計上繳稅款 35 萬元的，可申請 2 人的藍印戶口。</p> <p>2004 年以前</p>	<p>(1) 所在企業經適當核准註冊，或本人離開原聘用單位後半年內未能重新找到勞動合同兩年以上工作，註冊藍印戶口</p> <p>(2) 夫妻均為藍印戶口且其未成年兩歲子女可隨同登記藍印戶口，並在特區享有與常住戶口權利</p> <p>(3) 特區增加公積金和社保、申請營業執照、辦理納稅、出國(境)安排等方面與常住戶口相應權利</p>	<p>累計上繳稅款 35 萬元的，可申請 2 人的藍印戶口。</p> <p>(i) 購買、承讓固有困難企業或承包、租賃固有困難企業並正常經營 2 年以上，2 年內累計上繳稅款 35 萬元的，可申請 2 人的藍印戶口。</p> <p>2004 年以前</p> <p>(1) 須同時：40 歲以下並符合條件之一者，可申請：(i) 中學中技、高中或文化程度，將特區暫住證滿 2 年以上；(ii) 大學文化程度或具有初級專業技術證書或國家勞動部門頒發的中級以上技術等級證書，將特區暫住證滿 1 年以上；(iii) 大學本科以上文化程度或具有中級以上專業技術證書，有正式聘用手續。</p> <p>(2) 投資額：40 歲以下、具備中專以上文化程度、簽訂勞動用工合同 2 年以上的企業管理或生產技術骨幹申請藍印戶口，申請數額按該企業項目比例核算計算，每 200 萬元人民幣可申請一個藍印戶口。</p> <p>(3) 購房額：購買特區普通商業住宅房，每購買一單位面積小於 100 平方米，可申請 1 個藍印戶口；總面積達到或超過 100 平方米的，可申請 2 個藍印戶口。</p> <p>(4) 納稅額：特區註冊的私企、個體工商戶連續 3 年在特區會計年度內納稅總額 10 萬元人民幣以上，業主或戶主可為本人或配偶申請 1 個藍印戶口，申請者年齡不超過 40 歲，並具有初中以上文化程度。</p> <p>基本對象為三類：</p> <p>(1) 特約的大中專畢業生、回國留學人員、軍轉幹事幹部以及其他急需引進的專業技術人員；</p> <p>(2) 校名他人市場管理條例規定條件引進的專業技術人員；</p> <p>(3) 由單位屬職戶口遷出，流動到無職戶口單位工作的各類專業技術人員。</p> <p>登記原則</p>	<p>(1) 可保城鎮社保</p> <p>(2) 義務非須放棄土地他承包權與宅基地使用權</p>
	<p>轉用類、轉商類、轉住類、投資類四類的藍印戶口</p>	<p>1998《蘇州工業園區藍印戶口管理辦法》(補充規定)</p> <p>1999《蘇州工業園區藍印戶口暫行辦法》(暫行規定)</p>	<p>掛號在學校、單位、人才中心、無掛號戶口須辦理回原籍、集體戶口需持結清的問題；沒有準考證、學校的集體戶口有年限問題、集體戶口難以辦理、新生子女難以登戶、集體戶口很難非轉業等</p>	<p>無，僅作管理用途</p>				
<p>常住戶口<sup>17</sup></p>	<p>集體戶</p>	<p>1975/7/13</p>	<p>暫住證</p>	<p>暫住證</p>				
<p>有登記的流</p>	<p>(流) 居留證</p>	<p>1975 (公安部關於港澳暫住人口管理的暫行規定)</p>	<p>暫住證</p>	<p>暫住證</p>				

<sup>17</sup> 若以戶口登記地國家區分標準，1994 年之前從澳門移居內地來立戶籍普通制度，中國戶口大數可以區分為常住戶口、(ii) 暫住戶口、(iii) 暫住戶口三種，但若以戶口發展新標準區分，中國戶口可以分為(A)正式常住戶口、(B)有轉遷的外來人口、(C)有登記的流動人口(暫住戶口)三種。而(U)→(B)→(A)類是過去流動的過程，現則採取(U)→(A)方式為主。

<p>動人口(暫住戶口)</p>			<p>北京 1996-2003</p>	<p>1996《北京市引進人才和辦理〈北京市工作新住證〉的暫行辦法》 2003年「北京工作新住證」更名爲「北京工作居住證」</p>	<p>北京高新技術企業、民營科技企業和外國公司地區總部及研究開發機構，因發展需要引進本市緊缺的人才時方可辦理，有效期限爲3年，期滿內未辦理延期手續，自然失效。</p>	<p>北京高新技術企業、民營科技企業和外國公司地區總部及研究開發機構，因發展需要引進本市緊缺的人才時方可辦理，有效期限爲3年，期滿內未辦理延期手續，自然失效。</p>	<p>(1) 因中止、廢除聘用合同或辭退北京手續後，用人單位要立即收回其〈工作新住證〉，交市人事局註銷 (2) 轉戶、子女入託、入中小學等方面享受本市市民待遇</p>
	<p>工作居住證</p>	<p>上海 1992-(1998)-2000</p>	<p>1996《北京市引進人才和辦理〈北京市工作新住證〉的暫行辦法》 2003年「北京工作新住證」更名爲「北京工作居住證」</p>	<p>北京高新技術企業、民營科技企業和外國公司地區總部及研究開發機構，因發展需要引進本市緊缺的人才時方可辦理，有效期限爲3年，期滿內未辦理延期手續，自然失效。</p>	<p>北京高新技術企業、民營科技企業和外國公司地區總部及研究開發機構，因發展需要引進本市緊缺的人才時方可辦理，有效期限爲3年，期滿內未辦理延期手續，自然失效。</p>	<p>(1) 在同一個用人單位連續工作三年以上，單位要求引進，可以按有關規定辦理引進手續。 (2) 凡保證標準常住人口福利待遇。 (3) 可以按本市有關規定評定專業技術職務任職資格。 (4) 子女入託、入學以及申請空餘房產、電話等方面享受本市常住戶口人員同等待遇。</p>	
	<p>工作居住證(北京綠卡)</p>	<p>北京 2003/6/30</p>	<p>2003《關於實施北京市工作居住證制度若干意見的通告》</p>	<p>辦理工作居住證的單位投資到企業單位、民營非企業單位、社會團體等，經量控制，持證住滿3年，經企業申請並經市人事局審核可轉爲北京市正式戶口</p>	<p>(1) 具有2年以上工作經歷並取得專士(含)以上學位的人才； (2) 具有中級(含)以上專業技術職稱或相當資格、資質的人才； (3) 對首都經濟和社會發展做出貢獻及特殊領域、特殊行業的緊缺急需人才。</p>	<p>(1) 在同一個用人單位連續工作三年以上，單位要求引進，可以按有關規定辦理引進手續。 (2) 凡保證標準常住人口福利待遇。 (3) 可以按本市有關規定評定專業技術職務任職資格。 (4) 子女入託、入學以及申請空餘房產、電話等方面享受本市常住戶口人員同等待遇。 (5) 子女入託、入中小學就讀，免於擇校管理。 (6) 可在本市行政區域內購買商品房、經批准用住戶等； (7) 可辦理因私出國商務手續； (8) 可申請辦理駕照等證並隨時駕駛證以及機動車； (9) 可在本市創辦企業； (10) 可列入本市人才培訓計畫； (11) 可參加本市專業技術職務的任職資格評定(考試)、執業(職業)資格考試、執業(職業)資格註冊登記； (12) 可參加本市基本養老保險、城鎮職工基本醫療保險，並可按有關規定在本市繳存和使用住房公積金。</p>	

			可以辦理戶口、人事關係轉 入昆山	(1) 擁護中國共產黨的高舉，熱愛社會，遵紀守法，品行端正； (2) 具有中專以上學歷或者取得專職技術職務任職資格； (3) 男性一般不超過 30 周歲，女性一般不超過 45 周歲； (4) 身體健康。	人才綠卡實行年度審核制度，持 證者須於到期前一個月辦理續期 手續，有效期滿自行失效。 其未成年子女入託、入學可享受 本市常住戶口待遇。
人才 綠卡	昆山	2003《昆山市辦理人才綠卡的暫 行辦法》 備註：2005《昆山市戶籍准入登 記暫行辦法》(全市取消農業外農 戶，登記居民戶口)	備註：前行轉 1998 年工作居住 證同時取消 除本條由「人才居住證」改 為「人才工作證」基本性質 相同，逐漸淡化「居住證」 的觀念	持本市及在滬用人單位聘用到專職技術崗位或管理 崗位上工作，具有大專及以上學歷或中專及以上專職技 術職務任職資格	持有(引進人才工作證)的人員， 享受下列待遇： (1)在同一用人單位連續工作三 年以上(含三年)、業績突出、 高職位要求且其辦理行政關係及職 務及戶口遷移手續的，可以按有 關規定申請辦理遷移手續。 (2)按老保險的待遇統計，由市 勞動和社會保障局按本市有關規 定辦理。 (3)因公負傷，可以享受用人單位 職工同等醫療福利待遇；非因公 負傷或患急病，其醫療福利待遇 由用人單位與個人協商，並在聘 用(勞動)合同中作出詳細約 定。 (4)可以按本市有關規定申請評定 專職技術職務任職資格。 (5)子女可按本市有關規定申請在 本市就學。
(人 才) 居 住 證	上海 2000/3/17 -2004	2000《上海市引進人才工作證暫 行辦法》	居住證(6月或為1.3.5年) 上海2002到2004年,工作 證與居住證兩證並行,但按 規定,工作居住證轉戶籍都	具有本市以上專區或者特殊才能的國內外人員可申 請	(1) 可申請投資創業、科技活 動、行政機關聘用、資格評 定、考試選定等 (2) 持有《居住證》有效期在一年 或期限以上的,子女可隨父 母在本市就學。





		市居住證)(1,3,5年)	《市居住證》(計算五年遷轉戶)	分爲深圳《臨時居住證》(有效期六個月)與深圳《居住證》(有效期一年)兩種。但利用居住證招攬投資和吸引人口的政策。	臨時居住證適用於以下條件之一的人員發給(深圳市居住證)： (1) 在深圳市創業，包括創業(含家政服務)、投資興辦企業或其他經濟組織； (2) 在深圳市內持有所有居住房屋的產權； (3) 符合深圳市有關管理人才居住證、海外人才居住證條件； (4) 在深圳市創業並具備相應的技術或者資金條件或者在深圳市從事文化藝術創作； (5) 市政府規定的其他情形。 已滿六十周歲的非深圳戶籍人員和在深圳市全日制普通學校中接受教育的非深圳戶籍學生申請居住證的，均給《深圳市居住證》。	《居住證》按照市政府有關規定可享有教育、公共租賃住房的有關權益 居住證實行一證多用，其使用功能包括勞動履歷、勞動保障、計划生育、教育、公共交通等政府行政管理項和公共服務。
	(新)居住證 <sup>21</sup>	浙江 2009/10/1	備註：1995/2004《浙江省暫住人口管理條例》同時廢止 政令 2009《浙江省流動人口居住登記條例》	分爲《臨時居住證》(有效期6個月~3年)和《居住證》(有效期3年以上)兩種。 針對流動人口的居住登記	《浙江省臨時居住證》、《浙江省居住證》證件持有人可以享受的社會保障、公共服務等具體待遇，以及應《浙江省臨時居住證》或者《浙江省居住證》可以辦理的個人事務，由居住地縣級以上人民政府根據法律、法規，結合本地實際規定。 居住證持證人在同一地連續居住並繳納住戶租金5年，有穩定職業、符合計劃和生育政策的，其子女接受學前教育、義務教育應當與本地戶口學生同 但用人單位、居住租賃處所應通過公安機關流動人口基本情況，通報不需公安機關可視情況對該證機構扣留	
		廣東 2010/1/1	409《廣東省流動人口居住管理條例》	居住證在否區上仍有區別，根據半年定期至三年長期居住證 可遷轉戶(五年入學七年入戶) 先以居住他(鄉)鎮、固定居所及目的旅遊探親相出基本學)來判定是否申請居住證或居住登記，未對流動外來人口限制居留時間，較深圳	短期居住證適用於居住登記、長期居住證的遷移是依據需要居留時間長短來訂，而非條件式申請。	

<sup>21</sup> 新頒「居住證」實行的同時取消了「暫住證」，採取兩證合一的做法，在名稱上區分「短期居住證」以及「長期」居住證，短期居住證還有另一項特點，一方面取代以往的「暫住證」，另一方面則以「住所」作為個人居住登記的首要條件，有別於以往的個人居住登記出所人員「暫住證明」、而以「職業單位」作為歸類標準，在證上另增設一個區分：「新頒居住證」與「舊頒居住證」。

註：未取得《深圳市居住證》的人員，短期租住，一年內累計租住時間不得超過三個月，也即是無居住證者不可在深圳長期租住。



另一種戶籍准入方式是放寬「居轉戶」的居住證入戶條件，也就是從居留權取得公民權，地方政府設定了連續居住年限以及繳納稅款與社保的年限條件（如廣東的「五年入學、七年入戶」），由居住證取得入戶機會的門檻較低，但等待期較長。總之，高社經地位的移民可以立即准入，而低社經地位者則必須等待居轉戶的機會。

### (三) 暫住證改爲居住證

爲因應勞動力市場的發展與流動人口的管理，1975年公安部發布《公安部關於城鎮暫住人口管理的暫行規定》，提出「來人登記，走人註銷」的原則，規定暫住時間擬超過三個月的16歲以上的人員，需申領《暫住證》。由此暫住證則成爲流動人口的第二證件，地方嚴格執行暫住證的申請與登記，公安與城管可以拘捕與責罰非法外來者，直到孫志剛事件（2003）之後中國大陸才逐步廢除了收容遣送制度。

居住證的政策最早由上海（2004）開始施行，繼暫住證的更換與藍印戶口的取消，更改爲《上海市臨時居住證》（六個月）與《上海市居住證》（一、三、五年）。居住證所附加的福利較工作類證件爲少，主要功能是延續暫住證作爲居住登記用，值得注意的是《上海市居住證》在2009年新增《持有上海市居住證人員申辦本市常住戶口辦法》（居轉戶），提供了資金、技術、土地以外轉戶的一般管道。

近年深圳（2008）、浙江（2009）與廣東（2010）也逐漸取消暫住證改行居住證（參考表3.1）這些「新型居住證」採取兩證合一的做法，以取代以往的「暫住證」，在各稱上區分爲「短期臨時」以及「長期」居住證。比較特別的是，有別於以往個人須主動至派出所開具「暫住證明」並以「就業單位」做爲辦證機關，上述各地方的新型居住證以「住所」作爲個人居住登記的首要條件。

新型居住證（深圳、浙江、廣東）與舊型居住證（上海）的區別主要是在於新證實施強制「居住登記」。以深圳爲例，《深圳居住證暫行辦法》（2008）規定未取得《深圳居住證》的人員短期居住，一年內累積租住時間不得超過三個月。也就是說，無居住證者不得在深圳長期租房，違者由租屋單位報與公安部門。因此，與過去地方政府發放暫住證條件較爲寬鬆的時期相比，暫住證改爲居住證不代表放寬戶籍管理政策，反之，居住證變得越來越像藍印戶口，由於各地方政府可以自行頒布居住證法規，取得居住證的條件也可能變得更爲嚴苛，使得無法取得居住證的非法外來人口不減反增。

#### (四)取消農業與非農業戶口

在《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》(2001)出臺之後，中共中央政府宣示要廢除農業戶口與非農業戶口的分類方式。從 2003 年到 2009 年之間，陸續有 13 省自治區與直轄市（河北、遼寧、江蘇、浙江、福建、山東、湖北、湖南、廣西、重慶、四川、陝西以及雲南）宣布建立了「城鄉統一的戶口登記制」。公安部在 2007 年 3 月召開的全國治安管理工作會議上也指出，未來中國大陸將會逐步取消城鄉二元戶口登記制度。<sup>23</sup>

從表面上看，農業戶口與非農業戶口的分類登記制度廢除似乎可以改善城鄉差異，實際上效果卻非常有限，如陳金永與白金漢 (Chan and Buckingham 2008) 所言，由於戶口本上戶籍所在地的登記仍有行政層級<sup>2</sup> 城鎮戶口與鄉村戶口的劃分，而如前章所述，城鎮人口相當於非農業戶口、鄉村人口相當於農業戶口，兩者雖然沒有完全重疊但是高度相關，同時存在只是平添困擾，而且即使去除了農業戶口與非農業戶口的戶籍登記分類，城鎮戶口的土地產權仍屬於國有而鄉村戶口的土地產權仍部分屬於村集體所有，附屬在城鄉戶籍差異上的土地產權與社會保險等公民權利並沒有改變。因此，城鄉統一的戶口登記制看似重大改革，事實上是將戶籍登記作業的行政程式簡化，對地方政府來說只是略微減少了戶籍登記上的人事與行政成本。

#### (五)戶籍附加的權利與福利

城鄉戶籍的身分差異對財政分配、工作取得、社會福利、勞動薪資等層面都有實際影響，例如過去報考省市公務員多有本地戶籍的限制，近年來各地方政府逐漸取消此條款。而在計畫經濟時期的城鄉差異多表現在稅費、社會保險與福利制度上，如今部分地方政府開始減少這些附加在戶籍上的城鄉社會保險與福利差距，但中央財政是否支持外來人口加入社會保險，仍為這項改革的前提。

目前在戶籍附加權利的改革方面，開放最快的是養老保險與工傷保險，中央政府希望能打破只能在同一地方政府投保與獲益的限制，使戶籍與上述兩種社會保險脫鉤。也就是說，無論是本地工人或外來工人在工廠或單位工作，都必須繳交社保基金，也有權利在離開本地時請領個人帳戶內的餘額。然而至今為止，社保基金尚未能實現全國流動，醫療保險由於接受了地方財政補貼也不開放給所有農民工投保，後者經常必須回到

<sup>23</sup> 參考人民網，2007 年 3 月 30 日，〈城鄉二元戶口制逐步取消，戶口遷移按固定住所落戶〉，<http://society.people.com.cn/GB/41158/5541637.html>。（2008/5/15 瀏覽）

原戶籍地去投保新農村醫療合作保險，也就是投保所謂的「新農合」。此外，城市政府雖然開始承認農民工子女學校的文憑與合法性，卻尚未全面開放在外來人口子女到城市學校就學，外來人口子女仍需負擔「寄讀費」或者「擇校費」之類的費用。

總之，在戶籍附加權利方面，只要是移民可以自己出錢的保險就能順利改革，需要地方政府財政補貼的保險或社會福利制度就無法改革，因此養老保險與工傷保險可以順利改革，醫療保險由於城鄉仍適用於兩種不同體系<sup>24</sup>。城市醫療保險與新農合，地方與中央政府補貼的方式與程度都不同，地方財政支出大項的國民義務教育也仍然以戶籍做為入學的基礎，使得醫療與教育城鄉差距仍大。

#### (六)城鄉一體化與城鄉統籌

城鄉一體化與城鄉統籌的論述多延續著「解決城鄉差異」與「發展農村剩餘勞動力」兩個主軸，有時也會夾雜著「戶籍改革」的相關政策（如「農改居」）。但是在評價城鄉統籌改革的議題上，需要把「農村建設」、「土地改革」與「戶籍改革」三者區分開來，地方政府在城鄉一體化與城鄉改革的進程當中，地權始終扮演重要角色。

從 2004 年起，成都市首先實行了城鄉統籌或城鄉一體化的政策，這個政策旨在依據人口數攤平城鄉每人財政支出，以廢除農村裡的三提五統，並且城鄉全面覆蓋相同的社會福利，目前成都市政府已經廢除鄉鎮稅費，實現了所有城鄉居民統一財政收支的政策目標。2010 年 11 月成都市政府更公開《全域成都城鄉統一戶籍實現自由遷徙意見》，<sup>24</sup> 預計在 2012 年前完成「城鄉自由遷徙」、「統一的戶籍制度管理」、「統一的保障制度」，作為成都戶籍改革的核心。然而，我們在 2011 年 2 月與 4 月間進行的專家訪談顯示，成都與重慶的改革似乎有受阻的跡象，主要的兩個理由是改革政策給予農民的土地權利超越了現行法令與政策，以及外來人口對城鎮地方財政造成重大的負擔。事實上，河南省省會鄭州市已經有過改革失敗的先例（陸益龍 2004）。

從戶籍改革的順序與制度選擇之間，不難看出戶籍制度整體上的放鬆主要出現在中小型城鎮，要在小城鎮落戶並不難。東部幾個大城市如北京、上海、天津、廣州、深圳、蘇州與杭州等地，仍然以選擇性吸納「投資移民」、「技術移民」與「徵地移民」為主，在相當程度上排除低薪資的農民工落戶；另一方面，位於西部的成都與重慶等大城市則以試點的方式實行對農民較為有利的「城鄉統籌」或「城鄉一體化」。我們認為，東部

<sup>24</sup> 成都市政府，2010，《全域成都城鄉統一戶籍實現自由遷徙意見》，<http://www.cdcss.chengdu.gov.cn/news/detail.jsp?id=371306>。（2011/2/10 瀏覽）

與西部城市之間的戶籍改革政策差異，可以用城市發展方向與財政需要、以及幹部的仕途算計來加以解釋，稍後的章節將會深入討論不同類型的個案。

### 3.2 從藍印戶口到投資移民

上述的直接與間接改革，展現了近年來地方政府戶籍改革政策的主要方向，但其中改革的動力與界限，則關乎於地方政府如何透過入戶條件來吸引附帶財政收益的三種生產要素<sup>25</sup>：資本（招商引資）、技術（吸引專業人才）與奪取土地（城鄉一體化），同時強化人口管理等手段（暫住證改居住證的施行），各地方的制度演進與地方財政以及幹部仕途等具體的地方利益環環相扣。有助招商引資是地方戶籍改革的首要目標之一，在這一節中，我們首先回顧藍印戶口的發展與投資/購房落戶的相關規定。

在各種投資移民管道當中最早出現的是所謂藍印戶口。在身分上，藍印戶口是指外來人口藉由投資、購房等方式（深圳多了人才申請、蘇州多了聘用類），來申請可轉「正」的戶口，是一種介於本地戶口與外來人口間的過渡戶口。在福利層面，這種過渡戶口提供了外來人口所需的基本社保福利與基礎的公共服務，並且也有條件提供外來子女受教育的權利與管道，但又不享有與當地常住人口完全同等的福利。

藍印戶口出臺的背景與逐漸鬆綁的資本與房地產市場有關。1980年代中期開始，中國大陸的商品房市場逐漸鬆綁，城市居民可以自由買賣商品房，1994年到1998年之間的住房改革逐漸廢除單位分房制度，並且使許多國有單位的房地產私有化。1998年公安部提出《解決當前戶口工作中幾個突出問題》指出：<sup>25</sup> 在城市投資、興辦企業、購買商品房的公民及隨其共同居居住的直系親屬，凡在城市有合法固定的住所、合法穩定的職業或者生活來源，已居住一定年限並符合當地政府有關規定的，可准予在該城市落戶。這項公告被視為藍印落戶的政策依據。

於此同時，國務院發出《進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設》（俗稱「二十三條」），<sup>26</sup> 意欲停止國有單位住房實物分配，實行住房市場化與商品化。停止住房實物分配後，新建經濟適用住房原則上只售不租。在1998年的房改之後，職工購房資金

<sup>25</sup> 參考公安部，1998，《解決當前戶口工作中幾個突出問題》，[http://jwqk.syga.gov.cn/main\\_content.asp?id=16](http://jwqk.syga.gov.cn/main_content.asp?id=16)。（2011/2/10 瀏覽）

<sup>26</sup> 參考國務院，1998，《關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設》，<http://www.law110.com/law/guowuyuan/2025.htm>。（2011/2/10 瀏覽）

來源主要來自於職工工資、住房公積金、個人住房貸款，以及部分地方政府或單位元由財政、原有住房建設預算轉化的住房補貼等。

對地方政府而言，取消福利分房之後，商品房轉向市場機制並且逐漸穩定，加上藍印戶口政策的實施，種種利基則為這些地區當時的房市（購房申請）與財政（投資納稅申請）帶來鉅大的利益。對外來人口而言，由於國家遲遲未能放寬戶籍政策以及原本細綁在戶籍制度上的福利與權利差異，「藍印戶口」遂成爲一種在侷限下的制度創新。



表 3.2 中國大陸各主要城市申請藍印戶口的條件一覽表（上海、天津、深圳、廣州、蘇州）

實施地與政策存在時間	相關政策條例	意義	申請條件	相關權利
上海 1994/2/1- 2002/4/30	1994《上海市藍印戶口管理暫行規定》 <sup>27</sup> 1996《上海市購買新建內銷商品住宅申報藍印戶口的暫行規定》 <sup>28</sup> 1998《上海藍印戶口管理暫行規定（修正）》 <sup>29</sup> 2002《上海市人民政府關於本市停止受理藍印戶口的通知》	投資（含港澳澳資）、購房、聘用人才申請三類。 [1994] 藍印戶口 5 年以上可轉本市常住戶口 [1998] 因投資或者購房取得藍印戶口 3 年以上，或者因聘用取得藍印戶口 5 年以上，且在本市有固定合法住所的，可申請本市常住戶口。	[1994 開始] (1) 投資申請：(i) 外資和港澳澳資：投資達到 20 萬美元、項目竣工投產或開業或營業兩年以上；(ii) 外省市單位或個人：本市投資達到 100 萬元人民幣、項目竣工投產或開業或營業兩年以上可獲 1 個藍印戶口名額 (2) 購房申請：境外人士在本市購買的外銷商品住宅，其建築面積以 100 平方米以上的，可獲 1 個藍印戶口 (3) 聘用人才申請 [1996 年開辦外省市人員購房入戶] (1) 購房入戶：面積 80 平方米以上、價值 40 萬元以上可獲 1 個藍印戶口 [1998 年修訂藍印戶口申請規定] 其中購房申請：(i) 本市一產房區總面積達到 70 平方米的，或者浦東新區一產房區總面積達到 65 平方米的；(ii) 市中心區一產房區總面積達到 35 萬元的，或者浦東新區小陸家嘴地區一產房區總面積達到 32 萬元的；(iii) 閘行、寶山、嘉定區一產房區總面積達到 18 萬元的，或者浦東新區小陸家嘴地區以外、內環線以內一產房區總面積達到 16 萬元的；(iv) 金山、松江區、浦東新區內環線以外和南匯、奉賢、青浦、崇明縣一產房區總面積達到 10 萬元	持藍印戶口者，在入戶、入園和義務教育階段的入學、申請營業執照、安裝煤氣和電話以及購買公共交通月票等方面享受本市常住戶口者的同等待遇。
天津 1995/2/28-	1994《天津市藍印戶口管理暫行規定》 <sup>30</sup> （專業人員）	投資、購房、專業人員申報藍印戶口，滿 4 年以上可申請申報本市常住戶口	2007/4/1 辦理天津市藍印戶口由原來的投資購買區縣住宅 8 萬元改為天津市統一標準 100 萬元，也可採用到天津投資作生意的方式辦理藍印戶口，投資額至少 200 萬元。 (1) 購房申請：從 2009/2/4 開始，申報藍印戶口購房款由原來統一的 100 萬元不同程度調低，其中市內六區和塘沽區（含開發區、保稅區）申報藍印戶口購房款降至 80 萬元，塘沽四區和漢沽區、大港區申報藍印戶口購房款降至 60 萬元，青島區、武清區和三縣申報藍印戶口購房款降至 40 萬元。 (2) 投資申請：對在市引進在津註冊投資 5000 萬元以上的外地企業，在現行辦理職工和家屬	(1) 人員辭職或解聘的，用人單位應報市人事局審核，出具證明，註銷藍印戶口 (2) 入戶入園、義務教育入學、申請營業執照、煤氣及電話等事宜地常住城鎮居民戶口人員同等待遇 (3) 子女欲參加高考需有天津三年高中學籍

<sup>27</sup> 中華網〔2001/8/9〕〈上海市藍印戶口管理暫行規定〉，《中華網》，[http://big5.china.com/gate/big5/news.china.com/zh\\_cn/focus/hjzd/hjzdfg/10001208/20010809/10076160.html](http://big5.china.com/gate/big5/news.china.com/zh_cn/focus/hjzd/hjzdfg/10001208/20010809/10076160.html)。〔2011/5/10 瀏覽〕

<sup>28</sup> 上海市政府〔1996/6/24〕〈上海市購買新建內銷商品住宅申報藍印戶口的暫行規定〉，《法邦網》，[http://code.fabao365.com/law\\_423151.html](http://code.fabao365.com/law_423151.html)。〔2011/5/10 瀏覽〕

<sup>29</sup> 上海市政府〔1993/12/13〕〈上海藍印戶口管理暫行規定（修正）〉，《中國勞動諮詢網》，<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-62555.html>。〔2011/5/10 瀏覽〕

<sup>30</sup> 天津政府網〔2009/2/4〕〈天津市藍印戶口管理暫行規定〉，《搜狐焦點》，<http://tj.focus.cn/news/2009-02-04/613978.html>。〔2011/5/10 瀏覽〕

			來津這戶政策的基礎上，按照每納稅 100 萬元增辦 1 人(含家屬子女)籍戶。	
深圳 1996-(2003)-2010	1995《 <u>深圳市戶籍制度改革暫行規定</u> 》 <sup>31</sup> 第三章 <u>藍印戶口</u> 1995《 <u>藍印戶口入戶評分細則</u> 》 1995《 <u>關於促進我市房地產市場發展若干規定</u> 》(寶安、龍崗區) 1996《 <u>關於促進我市房地產市場發展若干規定</u> 》補充規定 2003/4/28《 <u>關於停止執行寶安區龍崗區購房入戶政策問題的通告</u> 》	投資、人才、購房申請。書核藍印戶口和藍印戶口轉常住戶口實行聯審制度，特許人才可申請遷入常住戶口(一般有 3 年年限)	[1995 年開始] (1) 人才申請： <u>第十八條</u> 投資空、龍崗兩區機關事業、團體聘用，年齡在 45 周歲以下並符合下列條件之一可申請：(i) 中專文化程度，或有本市勞動局頒發的初級技術等級證書，持暫住證滿 3 年以上；(ii) 大專文化程度，或有助理級專業技術職稱，或有本市勞動局頒發的中級技術等級證書，持暫住證滿 2 年以上；(iii) 大學本科文化程度，或有中級專業技術職稱，或有本市勞動局頒發的高級技術等級證書，或國家行政處級幹部，或獲得本市委、市政府授予的榮譽稱號，持暫住證滿 1 年以上，其他經濟特區申請者年齡限制在 40 歲以下。 (二) 投資申請：(i) 在投資 100 萬元，可以為本企業(項目)的管理骨幹、生產技術骨幹申請 1 個藍印戶口指標，申請者的年齡在深圳經濟特區須 40 周歲以下，在寶安、龍崗兩區須 45 周歲以下，並有中專以上文化程度或有本市勞動局頒發的技術等級證書，及簽定兩年以上勞動用工合同。(ii) 深圳經濟特區註冊的私營企業或工務個體戶連續 3 年在每一個會計年度內納稅 10 萬元(寶安、龍崗兩區 5 萬元)以上，業主或戶主可申請 1 個藍印戶口，但申請仍依照人口計畫指標控制下的入戶評分核准制，以積分制審核批准(三)購房申請(1995)：凡在寶安、龍崗區購買商品房的個人，可辦理藍印戶口入戶手續，購買商品房住宅建築面積在 70-100 平方米、100 平方米以上的，可分別獲取 3-4 個藍印戶口指標。 [1996 修訂] 購買商品房住宅建築面積在 40-50 平方米以下的，50-70 平方米，另獲藍印戶口指標 1-2 個。 <u>購房入戶 2003 年傳聞</u>	(1) 企業搬遷或據註冊，或本人離開原聘用單位後半年內未能重新找到工作的註冊藍印戶口 (2) 夫妻雙方為藍印戶口者未滿十六周歲子女可隨同登記藍印戶口並在入戶入籍入籍(不含中專以上)填本市常住戶口用 <sup>32 33</sup>
廣州 1999/10/1-2004/1/1	1998《 <u>廣州市購買商品房申請藍印戶口暫行規定</u> 》(實施細則) 1999《 <u>廣州市藍印戶口管理規定</u> 》 2000《 <u>廣州市藍印戶口管理規定實施細則</u> 》	購房、投資(港澳差)、駐本市非企業性質辦事機構人員、人才申請，期滿 5 年提出申請核准可轉辦為本市常住城鎮居民戶口	自 1999 開始 (1) 購房申請：分爲 50-74 平方米、75-99 平方米和 100 平方米三個檔次，可相應有 1-3 個相應入戶 (2) 投資申請：(i) 連續經營 3 年以上，並在 3 年內累計上繳稅款 40 萬元，或連續經營 5 年以上每年上繳稅款 8 萬元以上的，可申辦 2 人的藍印戶口；1 年內上繳稅款 30 萬元的，可申辦 1 人的藍印戶口；開辦的私企被市科委認定為本市高新技術企業，在 3 年內累計上繳稅款 35 萬元的，可申辦 2 人的藍印戶口。(ii) 購買、兼併國有困難企業或承包、租賃國有困難企業並正常經營 2 年以上，2 年內累計上繳稅款 35 萬元的，可申辦 2 人的藍印戶口。 2004 年傳聞	(1) 藍印戶口只在入戶位址有效，市區內不得遷移。 (2) 入戶、入籍、接受義務教育和報考學校、計生生育、醫療衛生、就業、社會保險、申請公積金貸款和營業執照等方面享受當地常住城鎮居民戶口人員同等待遇
蘇州	1998《 <u>蘇州工業園區藍</u>	聘用類、購房類、納稅類、投資類四類的藍印戶口	(1) 聘用類：40 歲以下並符合條件之一者，可申請：(i) 中專(中技、高中)文化程度，持因區暫住證滿 2 年以上；(ii) 大專文化程度或具有初	(1) 所在企業搬遷或據註冊，或本人離開原聘用單位後半年內未能重

<sup>31</sup> 深圳市政府 (1993/10/24) 《深圳市戶籍制度改革暫行規定》，《中國勞動諮詢網》，<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-3169.html>。〔2011/5/10 瀏覽〕

<sup>32</sup> 單方為藍印戶口者，其未滿十六周歲子女或按照現行國家戶口遷移政策規定的隨親原則決定是否登記藍印戶口和享有上述權利。未滿十周歲子女隨親登記藍印戶口不發給藍印戶口人員證。

<sup>33</sup> 2001 年 2 月 8 日，深圳中小學持藍印戶口者免借讀費，人民網。

<p>印戶口管理辦法》補充規定》 1999《蘇州工業園區藍印戶口轉常住戶口實施辦法》<sup>34</sup></p>		<p>憑專業技術職稱或國家勞動部門頒發的中級以上技術等級證書，持園區暫住證滿1年以上；(iii)大學本科以上文化程度或具有中級以上專業技術職稱，有正式聘用手續。</p> <p>(2)投資類：40歲以下、具備中專以上文化程度、簽訂勞動用工合同2年以上的企業管理和生產技術骨幹申請藍印戶口。申請數額按該企業(項目)實際資金計算，在200萬元人民幣可申請一個藍印戶口。</p> <p>(3)購房類：購買園區產權住宅，在購買一套建築面積小於100平方米，可申請1個藍印戶口；建築面積達到或超過100平方米的，可申請2個藍印戶口。</p> <p>(4)納稅類：園區註冊的私企、個體工商戶連續3年在每個會計年度內納稅總額10萬元人民幣以上，業主或戶主可為本人或親屬申請1個藍印戶口。申請者年齡不超過40歲，並具有初中以上文化程度。</p>	<p>新換到勞動合同兩年以上工作，註冊藍印戶口</p> <p>(2)夫妻均具藍印戶口且未滿十六周歲子女可隨同登記藍印戶口，並在園區享有與常住戶口權利</p> <p>(3)園區參加公積金和社保、申請營業執照、獲取審判、出國(境)簽證等方面與常住戶口相應權利</p>
---	--	---	---

資料來源：本研究整理。

<sup>34</sup>人民網〔2002/4/2〕《蘇州工業園區藍印戶口轉常住戶口實施辦法》,《人民網》, <http://www.people.com.cn/GB/jinji/222/7827/7828/20020402/700140.html> (2011/5/10 瀏覽)

買商品房附贈非農業戶籍是藍印戶口的主要入戶條件。以深圳為例，1990年代中期曾規定「凡在寶安、龍崗區購買商品房的個人，可辦理藍印戶口入戶手續。購買商品房住宅建築面積在70-100平方米、100平方米以上的，可分別獲取3-4個藍印戶口指標。」一位來自深圳的受訪者說，由於其一家五口無法在同一戶商品房取得戶籍，而以一個戶籍六萬元的代價向其同時購房的親戚(該戶只有一家三口)購買了單個戶籍，其中有部分經費用來買通派出所的戶籍管理人員，並將小孩過繼給該戶，數年後才轉回原戶。

然而，藍印戶口與房市綑綁的制度創新，衍生了許多地方政府無法控管的房市過熱與前述的戶籍黑市問題。深圳及廣州的藍印戶口購房入戶的管道分別於2003年、2004年停辦。除此之外，2005年中共中央發布《關於切實穩定住房價格的通知》以及《關於做好穩定住房價格工作的意見》，這兩項條文是爲了遏止日趨炒熱的房市，顯示中央的住房政策朝向緊縮控制。購房申請的藍印戶口逐漸喪失中央政府的政策支持。

天津藍印戶口的入戶規範印證了戶籍改革地方化與財政化的看法。1994年起施行藍印戶口的天津市，其戶籍政策依照房市起伏經常做出重大調整，例如在2007年中央政府要求打房時，該市便將區縣購買住宅落戶的最低金額由8萬元提高到100萬元，在金融風暴後的2009年又降低購房申請的門檻，改採分區訂價的標準，結果，購房的入戶條件淪爲地方政府打房或救市的政策性手段。天津市藍印戶口這個有趣的例子顯示，中央經濟調控的指令與地方經濟景氣是地方政府施政的主軸，戶籍改革經常只是配合前者的工具，很少出現相反<sup>35</sup> 經濟政策配合社會改革的情況。

由於藍印戶口制度遭中央政府壓制，近年城鄉投資移民改採「戶籍准入」。如前所述，一般戶籍准入包含(a)人才落戶、(b)購房入戶、(c)投資納稅入戶、(d)經商實業入戶、(e)投靠入戶五種類型。而其中規定的(b)購房、(c)投資納稅、(d)經商實業條件三種的「資本落戶」則可以視爲早期藍印戶口的變形。藍印戶口多在3-5年能轉正式常住戶口，而戶籍准入制度可直接申請落戶，後者放寬落戶年限，但申請門檻並未隨著降低，並且依照城市類型不同，戶籍准入的條件內容也有所不同。

從落戶條件的操作上而言，上海、深圳與廣東等大城市的政策路線較爲相近。上海(1994-2002)、深圳(1996-2003)與廣州(1999-2004)都曾經出現購房藍印戶口，但是近年來藍印戶口遭到中央政策打壓，上海及深圳改以人才落戶與投資納稅落戶爲主要落戶管道。<sup>35</sup> 2009年，上海購房入戶政策胎死腹中，<sup>36</sup> 僅保留2009年出現的「居住證

<sup>35</sup> 參考2010《上海市引進人才申辦本市常住戶口試行辦法》，2005《深圳市戶籍遷入若干規定(試行)》，

轉戶」辦法，<sup>37</sup> 辦法中指出，同時符合下列條件者可申請「居轉戶」：(1)持有《上海市居住證》滿7年；(2)持證期間參加本市城鎮社會保險滿7年；(3)持證期間依法在本市繳納所得稅；(4)在本市被聘任為中級及以上專業技術職務或者具有技師（國家二級以上職業資格證書）以上職業資格，且專業及工種對應；(5)無不良行為紀錄。

過去深圳曾經開放購房入戶的管道，但近年來對此規範日益限縮，甚至較上海更為嚴苛的是，深圳尚未開放「居住證轉戶」的管道。廣東的「居轉戶」則是以「五年（擁有居住證、依法繳稅社保）入學、七年入戶」作為口號。<sup>38</sup> 其他諸如蘇州、吳江、昆山等地，則是出現綜合性的戶籍准入辦法，仍保留購房入戶的管道。

表 3.3 呈現了上海、深圳與廣東以及蘇州、昆山之間的策略對比。早期各地戶口改革採取「轉證（自理口糧戶、藍印戶口、工作證）再落戶」政策，使得地方政府對投資（購房、投資納稅、經商實業）入戶擁有較高的自主權；但近幾年由於城市化發展快速，購房入戶所炒熱的土地資本造成一些大型城市政策發展上的困難，因此不同城市類型則在戶籍准入的落戶辦法中也走向制度性的分歧。

**表 3.3 不同城市類型從過渡戶口落戶到戶籍准入的政策變遷**

	過渡時期的戶口身分證件	近年戶籍准入落戶辦法
上海、深圳、廣東	從轉證→自理口糧戶、藍印戶口、各類（人才）工作證	實施居住證，採取（5-7年）「居轉戶」辦法，戶籍准入僅維持人才與投資落戶
蘇州、昆山	→（3-5年）到落戶	綜合性戶籍准入辦法（人才、購房、投資納稅、經商實業直接落戶）

資料來源：本研究整理。

### 3.3 從工作分配到技術移民

2010《深圳市個人申報技術技能遷戶實施辦法》。

<sup>36</sup> 參考新浪網，2009，〈上海：購房入戶胎死腹中〉，  
<http://bj.house.sina.com.cn/news/2009-03-03/0815302100.html>。（2011/2/10 瀏覽）

<sup>37</sup> 參考 2009《持有上海市居住證人員申辦本市常住戶口辦法》，  
<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/userobject26ai17537.html>。（2011/2/10 瀏覽）

<sup>38</sup> 參考 2009，《廣東省流動人口服務管理條例》，  
[http://www.rd.gd.cn/rdgz/lfj\\_1/200909/t20090918\\_88245.html](http://www.rd.gd.cn/rdgz/lfj_1/200909/t20090918_88245.html)。（2010/11/10 瀏覽）

城鎮單位制度是中國大陸改革開放前的計劃經濟產物，也是當時國家公共管理的政策工具。在戶籍制度與城鄉切割的支持下，單位制度控制了勞動者的經濟收入以及各種社會福利。在改革開放之後，單位制度面臨一連串衝擊。農村的變革是以土地承包為前提，並且釋放出農村剩餘的勞動力；城鎮單位組織的重組是由「利改稅」為開端，到朱鎔基上臺後逐步邁向公有單位私有化<sup>39</sup>，包括國有、集體與鄉鎮企業的私有化，整個過程涉及在城市區域建立資本市場與勞動力市場的過程。

在此過程中，國家計劃經濟下各單位的工作分配制度被勞動力市場所取代。被無論是外企引進與人才市場的設立、以及國企改革，都為技術勞動力市場帶來變革。1986年，國務院發表了關於勞動制度改革的四個暫行規定：《國營企業單位實行勞動合同暫行規定》、《國營企業招用工人暫行規定》、《國有企業辭退違紀職工暫行規定》、《國有企業職工待業保險暫行規定》，其核心內容是推行「勞動合同制」。其中《國營企業招用工人暫行規定》明確指出：<sup>39</sup>「企業招用工人，必須在國家勞動工資計畫指標之內，貫徹執行先培訓後就業的原則，面向社會，公開招收，全面考核，擇優錄用。……企業不得以任何形式進行內部招工，不再實行退休工人“子女頂替”的辦法。」

1992年，國務院另行頒布《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》，<sup>40</sup>其中第十七條指出企業有「勞動用工權」：「企業按照面向社會，公開招收，全面考核，擇優錄用的原則，自主決定招工的時、條件、方式、數量。企業的招工範圍，法律和國務院已有規定的，從其規定。企業從所在城鎮人口中招工，不受城鎮內行政區劃的限制。」1994年頒布的勞動法，使得包括國企在內的所有企業都得以由勞動力市場招工。

這些規定將勞動力市場的競爭機制引進國營企業，改革國企舊有的招工、用工、辭退等政策，逐漸瓦解了傳統社會主義的國家工作分配體制。國家不再下達用工計畫，打破原來「鐵飯碗」的剛性勞動就業制度，並以勞動合同制取代了過去的工作分配體制。因此，大學以上的技術勞動力也必須進入勞動力市場，無法保證隨其畢業就取得城市戶口，這也使得私營企業單位被迫向公安部門以及有戶口指標的單位爭取配額。

在1994年後，各大城市的本科以上非本地畢業生必須通過審核評分才能取得進城的指標。例如上海市的「進滬指標」申請書被暱稱為「藍表」，詳細規定了畢業生留滬

<sup>39</sup> 國務院，1986，《國營企業招用工人暫行規定》，<http://www.hflib.gov.cn/law/law/falvfagui2/msf/flfg/ld/1003.htm>。（2011/2/12 瀏覽）

<sup>40</sup> 國務院，1992，《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》，<http://www.whhd.gov.cn/news/oldnews/103855435885586200.html>。（2011/2/12 瀏覽）

所需的條件。以北京市公佈的《2005年北京市引進非北京生源畢業生工作程式》為例，非北京畢業生進京需具備四個條件：「1，進京審批表(一式兩份)，由用人單位及主管部門蓋章；2，畢業生就業推薦表，須由學校畢業生就業主管部門蓋章；3，畢業生已修全部課程成績單(30門課程以上)，須由學校教務部門蓋章；4，英語四級或英語六級證書影本。」<sup>41</sup>上述只是申請者的基本條件，事實上，大學畢業生的入戶指標分配非常不透明，近來來引發許多社會爭議事件。

### 「工作證」時代：工作寄住證、工作居住證、人才綠卡、人才工作證

在工作分配體制終結之後，大學畢業生留在大城市就業時往往無法自動取得城市戶口，一方面使得「進京/留京指標」等大城市的入戶權利出現地下交易，另一方面逼使地方政府進行各種工作證件的制度創新，近年來相關規範仍然十分混亂。

在戶籍指標的黑市交易方面，許多有指標但是經營不善的集體或國有企業單位開始假雇工、真賣戶口，進京指標一度可以賣到十餘萬元。<sup>42</sup>另一方面，少數國企的進城戶籍指標不受地方公安部門管制，卻令進城的大學以上畢業生利用機會假受雇、真落戶。2008年，七位碩士畢業生在北京一家國有建築公司受雇為基層工頭，工資僅有兩千多元，在獲得北京戶口之後遂向單位辭職，單位拒不批准使兩造告上法庭。<sup>43</sup>

由於首都人口過度集中加上防堵戶籍黑市，近年來北京市已經將所有進京指標收歸公安部門統一管理、並由區級公安部門進行分配，一般來說，國有事業或中央單位例如北大、清華等學校與工行或中海油等仍然可以取得足夠的指標，但私營或外資企業就面臨無法為新進大專畢業職工取得進京指標的難題。以中關村的台商人事部門為例，他們每年夏季招工前都必須向海澱區公安的戶籍單位進行「公關」工作，才能取得少數幾個進京指標。據受訪台商與學者指出，2010年以來進京指標仍有15萬元的黑市行情。總之，進京指標成了特權單位與公安部門的汲租工具。

另一種制度創新就是「工作證」與類似證件的發明。自1990年代中期開始，為了因應技術勞動力市場逐漸開放，但社會福利與公共服務細綁在戶口制度上的困境，一些

<sup>41</sup> 北京市人事局，2005，《2005年北京市引進非北京生源畢業生工作程式》，新浪網，<http://edu.sina.com.cn/j/2005-07-15/1804122388.html>。(2011/5/2 瀏覽)

<sup>42</sup> 李小雨，2009，《買賣進京指標學生竊敗》，作者為北京市之檢察官。北方網，<http://news.enorth.com.cn/system/2009/01/08/003856203.shtml>。(2011/5/2 瀏覽)

<sup>43</sup> 李松、黃潔、徐偉倫，2010，《7碩士辭職引「北京戶口」價值之爭。「進京指標」之重？》，原載於《法制日報》2010年4月22日，人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/14562/11426147.html>。(2011/5/2 瀏覽)

大城市陸續推出「工作證」這一類過渡性的戶口證件。

以北京市為例（參考表 3.1），其工作證件就經歷了多次改革。1996 年北京市政府推出「工作寄住證」，<sup>44</sup> 將人才申請限制在高新技術企業、民營科技企業以及跨國公司；2003 年北京「工作寄住證」更名為北京「工作居住證」（又稱「北京綠卡」），<sup>45</sup> 並且放寬可辦理工作居住證的單位到各種企事業、民辦非企業單位、社會團體等。上述兩種工作證本身的義務與福利未有太大變化，但持有「北京工作居住證」三年，經企業申請並報人事局審批可轉為北京市正式戶口，給技術人才進京開了後門。

上海市（參考表 3.4）則是歷經「工作寄住證」（1992-1998-2000）、<sup>46</sup> 「人才工作證」（2000-2004）、<sup>47</sup> 「人才居住證」（2002-至今）三個階段，<sup>48</sup> 2002 到 2004 年之間工作證與居住證是兩證並行。與北京工作證相似，三種工作證所附加的福利與規定所差無幾，而上海「人才居住證」可累積年限轉戶（也就是「居轉戶」），但持有舊型「人才工作證」的人員不在此列，後者無法累積落戶的年資。

#### 人才（技術）落戶與農民工積分入戶

近年來對工作證改革的呼聲不斷。1990 年代中期開始施行的工作證與「藍印戶口」相似，是一種過渡時期的制度創新，逐漸被納入戶籍准入與居住證的規範。與「藍印戶口」不同的是，工作證和人才綠卡似乎未成為歷史名詞、從制度中消逝，原因在於勞動就業制度裡的技術與教育層級分化極大，很難如購房與投資金額般簡化為單一門檻。

如表 3.4 所示，以上海工作居住證與人才落戶的相關規定為例，前者通常是本科畢業後在企業獲得雇用就可以申請領取，後者條文則複雜得多，例如必須有博士研究生以上學歷才能申請，但具體實施的細節很模糊，這也使得每年的進滬指標出現各種嚴苛的行政規範與調整。例如上海市就曾經逐年提高入戶的外語門檻，《2011 年非上海生源高

<sup>44</sup> 北京市人事局，1996，《北京市引進人才和辦理〈北京市工作寄住證〉的暫行辦法》，<http://www.bjdch.gov.cn/n6445923/n6447645/n6448187/n7319341/7319589.html>。〔2011/2/12 瀏覽〕

<sup>45</sup> 北京市人事局，2003，《關於實施北京市工作居住證制度若干意見的通知》，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=83120](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=83120)。〔2011/2/12 瀏覽〕

<sup>46</sup> 參考上海市人事局，1992，《上海市引進人才實行工作寄住證暫行辦法》，[http://www.newjobs.com.cn/law/law\\_dy/116041.html](http://www.newjobs.com.cn/law/law_dy/116041.html)。〔2011/2/12 瀏覽〕

上海市人事局，1998，《上海市外來人才工作寄住證實施辦法》，[http://old.hnedu.cn/fagui/Law/24/ZXS/law\\_24\\_ZXS1360.htm](http://old.hnedu.cn/fagui/Law/24/ZXS/law_24_ZXS1360.htm)。〔2011/2/12 瀏覽〕

<sup>47</sup> 參考上海市勞動和社會保障局，2000，《上海市引進人才工作證實施辦法》，<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-8189.html>。〔2011/2/12 瀏覽〕

<sup>48</sup> 參考上海市人事局、公安局，2002，《引進人才實施〈上海市居住證〉制度暫行規定》，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3130/userobject6ai1122.html>。〔2011/2/12 瀏覽〕



校畢業生進滬就業評分辦法》<sup>49</sup>規定英語程度必須達到八級(約達英語科系畢業的專業程度)，有些城市甚至還規範其他各種外語資格作為入戶條件。

然而，東部大城市不可能總是只引進技術勞動力。「外來務工/農民工積分入戶」是近年出臺來穩定「低階勞動力市場」人力需求的政策。2010年，浙江寧波、廣東、深圳三地分別提出外來務工或者是農民工的積分入戶制(參考表3.1)。積分入戶制主要依循著幾個一級指標：(1)基礎要求。(2)個人素質：文化(教育)程度、職業專業職稱、技能競賽發明創造與榮譽。(3)居住狀況。(4)參保情形。(5)獎勵加分。(6)減分指標。繳交社會保險費、參加社會服務也可積分，這些指標呈現地方政府想像的低階勞動力需求。

確實，年來農民工積分入戶等新制度的推行是改革戶籍制度的一道曙光。不過，外來務工的低階勞動力入戶門檻雖不如「技術移民」來得高、也不強迫跨省流動的農民工繳回承包土地(原因可能是跨省土地財政的劃分區隔)，<sup>50</sup>但以學歷和技術等個人素質為主要積分標的的「積分審批制」，依舊對外來務工者入戶造成嚴苛的限制。

<sup>49</sup> 上海市人事局，2011，《2011年非上海生源高校畢業生進滬就業評分辦法》，<http://www.firstjob.com.cn/data/download/1304320566890.doc>。(2011/5/2 瀏覽)

<sup>50</sup> 參考廣東，2010，《關於開展農民工積分制入戶城鎮的指導意見》，[http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201007/t20100705\\_12024.html](http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201007/t20100705_12024.html)。(2011/2/12 瀏覽)

表 3.4 上海「工作居住證」與「人才落戶」的比較

	上海工作居住證	上海人才落戶
施行時間	2002/6/15	2010/8/6
相關政策條例	《引進人才實行〈上海市居住證〉制度暫行規定》	《上海引進人才申辦本市常住戶口試行辦法》
申請條件	<p>具有本科以上學歷或者特殊才能的國內外人員，以不改變其戶籍或者國籍的形式來本市工作或者創業的，可以依據規定申領《上海市居住證》</p> <p>「居轉戶」需同時符合下列條件：(1)持有《上海市居住證》滿7年；(2)持證期間參加本市城鎮社會保險滿7年；(3)持證期間依法在本市繳納所得稅；(4)在本市被聘任為中級及以上專業技術職務或者具有技師（國家二級以上職業資格證書）以上職業資格，且專業及工種對應；(5)無不良行為紀錄</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 具有博士研究生學歷並取得相應學位或具有高級專業技術職務任職資格的專業技術人員和管理人員。</li> <li>(2) 獲得省部級及以上政府獎勵的人員。</li> <li>(3) 國家重大科技專項專案、國家重要科技計畫專案和本市重大科技專案負責人及其團隊核心成員。</li> <li>(4) 列入省部級及以上人才培養計畫的人選。</li> <li>(5) 在本市重點支援的產業和領域中擔任高級經營管理職務且具有研究生學歷並取得相應學位的人員。</li> <li>(6) 本市金融、貿易、航運等現代服務業重點機構，高新技術產業化重點領域，高新技術企業，高新技術成果轉化專案，在滬跨國公司地區總部及地區總部投資設立的具有獨立法人資格的研發中心緊缺急需的具有本科及以上學歷並取得相應學位的專業技術人員、管理人員和創新團隊核心成員。</li> <li>(7) 本市重點引進機構、項目或做出重大貢獻的企業緊缺急需的具有本科及以上學歷並取得相應學位的專業技術人員、管理人員。</li> <li>(8) 本市重點產業發展緊缺急需、取得國家一級職業資格證書（高級技師），或取得國家二級職業資格證書（技師）且獲得國家及省部級以上技能競賽獎勵的高技能人才。</li> <li>(9) 本市文化藝術、體育、傳統醫學、農業技術及其他特殊行業緊缺急需的專門人才。</li> <li>(10) 在滬投資於本行業中處於領先水準、為投資所在地的區縣經濟社會發展作出重大貢獻的企業中擔任高級經營管理職務的創業人才。</li> <li>(11) 其他緊缺急需、確有特殊才能的人才。</li> </ol>
主要性質	居留登記與享有基本公共福利	戶籍准入

資料來源：本研究整理。

### 3.4 從土地財政到農民上樓

如同許多學者近年來的發現(周飛舟 2007; 林宗弘 2009; 劉雅靈 2010), 中國大陸地方政府推進城市化有顯著的財政動機。首先, 地方政府會透過土地儲備中心等機構以強制力來徵收農民或者老舊城區市民的房屋與土地, 其次, 已徵收的土地可以拿來向銀行等金融機構抵押貸款, 用這些現金來徵收下一塊土地; 在徵收之後將土地出讓給開發商, 則可以讓地方政府取得合法的預算內財政收入例如增值稅、營業稅、印花稅、土地利用稅等, 還可以取得預算外的土地出讓金, 以及非法的各種回扣。

由於城市郊區土地多半仍是農地, 農地上的農民則是農業戶口, 在農地徵收的過程裡就出現了戶籍改變的新管道。在中國大陸的慣用語中「農轉非農」指的是個體層次上的戶籍性質轉換, 「村轉居」指的是集體層次上基層治理單位性質的轉換, 理論上, 完整的農轉非農<sup>2</sup>、村轉居應該同時發生, 事實上卻並非如此, 因此造成了許多戶籍與治理單位不一致的過渡狀態。不過整體而言, 農民由農村轉換為城市戶籍的過程, 最終都必須以放棄農村所分得的土地為代價。近年來重慶與成都所提出的城鄉一體化或城鄉統籌方案雖然有所創新, 但是根據我們在 2011 年所作的學者訪談顯示: 由於農地私有化的後果不明確, 重慶與成都等地的戶籍改革方案有可能被中央政府叫停。

#### 「農轉非」、「村轉居」與「農轉居」

中國大陸的戶籍制度中有登記地域的差異, 而戶口上的職業類別則有農與非農的區分。隨著城市化的速度加快, 這些剛性分類在空間界線上變得越來越模糊, 在城市裡逐漸出現城中村或近郊村(城鄉接合部)等不同戶口犬牙交錯的現象。原來被村集體下包給農戶的承包地、自留地與宅基地等, 面臨著城市化的強烈衝擊, 導致農地的大幅流失。

除了早年徵兵、依親、就學等針對條件以及特殊時期「自理口糧戶」的農轉非之外, 隨著中央規劃的城鄉一體化政策才出現大量的「農轉非」論述。2001 年, 《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》放鬆了小城鎮的戶口管制。中央政府對農轉非的論述中認為「城鄉一體化/城鄉統籌」與「小城鎮戶口」是「解決城鄉二元結構差異」與「發展農村剩餘勞動力」的策略; 但是在地方政府的施行上, 則是以此為藉口收回省內農村土地承包地, 促進小城鎮與大城市郊區的工廠與房地產開發。

表 3.5 城鄉統籌與城鄉一體化政策發展

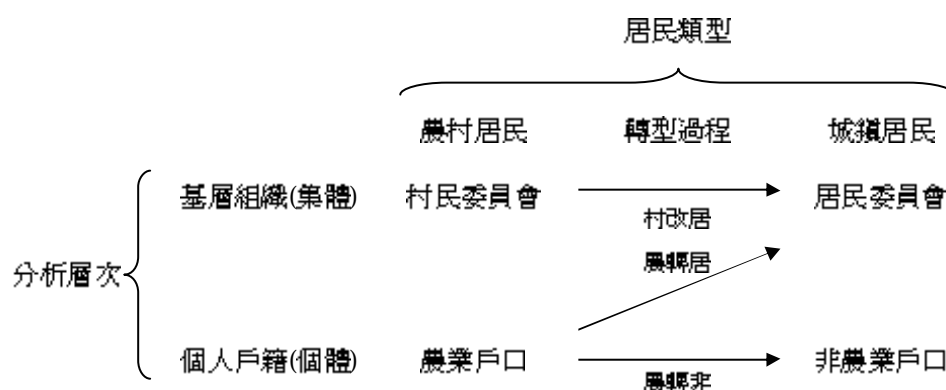
年	政策內容
1997 年	國務院轉批公安部《小城鎮戶籍管理制度改革試點方案和關於完善農村戶籍制度的意見》
1998 年	十五大三中全會審議通過《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》，《決定》在農村建設中提出「大力發展鄉鎮企業，多管道轉移農業富餘勞動力」，由此決定各地「城鄉一體化」的發展路線與出現「小城鎮、大戰略」、「小城鎮遍地開花」等等口號。
2001 年	國務院批准了公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》，允許農民進入小城鎮務工經商、發展農村第三產業，促進農村剩餘勞動力轉移精神。（推進小城鎮戶口辦理，是為主要的「農轉非」）
2003 年	十六屆三中全會審議通過了《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，內容指出「逐步統一城鄉勞動力市場，深化戶籍制度改革，完善流動人口管理」。
2004 年	四川成都施行「城鄉一體化改革」，原本以城市為中心的規劃邏輯納入農村地區作為城鄉整體規劃。
2006 年	林毅夫提出「新農村運動」，新農村運動中明白表示：農村城鎮化是為了解決農村剩餘勞動力。之後「城鄉一體化」逐漸改變為「推動（鄉鎮）城市化、發展新農村」。
2006 年	第十六屆中央委員《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，決議「加快建立有利於改變城鄉二元結構的體制機制。」◀◀ 調整優化農村經濟結構，積極穩妥地推進城鎮化，發展壯大縣域經濟。加大扶貧力度，完善扶貧機制，加快改善貧困農民生產生活條件」。
2003-2009 年間	陸續已有 13 省市建立「城鄉統一的戶口登記制」，戶口登記取消了農業戶口和非農業戶口的劃分，統稱為「居民戶口」。
2010 年 8 月	重慶提出統籌城鄉戶籍制度改革，發佈《重慶市統籌城鄉戶籍制度改革意見》、《重慶市戶籍制度改革配套方案》和《重慶市城鄉總體規劃（2007-2020）修改方案》以及《重慶市統籌城鄉戶籍制度改革農村居民轉戶實施辦法（試行）》，整戶登記為城鎮居民可在 3 年內繼續保留宅基地、承包地；部分家庭成員轉戶其家庭承包土地可保留。
2010 年 11 月	成都提出戶籍政策改革，預計到 2012 年實行全域成都統一戶籍，城鄉居民自由遷徙。

註：本表主要針對中共中央或國務院所頒布的政策方向或命令由於成都與重慶率先進行相關改革，因此特別標註，其他城鎮的政策改革並未列入此表說明。

資料來源：本研究整理。

「村轉居（亦為村改居）」與「農轉居」就是上述被徵地的農民的兩類戶籍轉型途徑。「村轉居」是指生活在城中村與近郊村的農民將基層政治體制從「村委會」改制為「社區居委會」。城中村仍保留農村集體經營組織者，該集體也更改為股份有限合作公司。但是在居委會出現之後，原先村集體資產就跟基層地方幹部的治理權力脫鉤，有限合作公司的股權或分紅難以管理、分配與監督，往往導致地方居民的內部爭議。

有趣的是，「村轉居」是指基層政權被納入城市管轄範圍，卻未必會改變村民的戶口狀態。「農轉居」則是指這些生活在城中村或城郊村區域內的農村集體，身分由農民轉變為城市居民。多數的「農轉居」伴隨著整體的拆遷安置政策，包括讓遭到徵地的村民以某種折扣或一次折抵的保費加入城市政權負擔的社會保險，例如2006年出臺的《廣州市「城轉居」人員基本養老保險辦法》等，<sup>51</sup> 這些新居民在農轉居前基本上已喪失了自有的宅基地與承包地，被迫在城市中尋找非農部門的工作機會。



資料來源：本研究整理

圖 3.1 中國大陸各種戶籍轉換過程的簡稱及其意義

### 從耕地指標到農民上樓

隨著上述各種農轉非管道的擴張，中國大陸面對嚴重的耕地流失問題。自2004年的《國務院關於深化改革嚴格土地管理的決定》開始，中央政府屢次頒布各種法令要減緩農地流失的速度，在全國範圍內建立土地指標，由國土資源部統一調控，甚至在2008年十七屆三中全會畫下了18億畝的耕地保障紅線，對農地流失進行總量管制。

<sup>51</sup> 參考廣州市，2006，《廣州市「城轉居」人員基本養老保險辦法》，<http://gz.bendibao.com/gzsi/2007912/si13159.asp>。(2011/02/13 瀏覽)

表 3.6 中華人民共和國中央頒布與部分城市現行之土地財產權利相關法令

區域	存在時間	法律與政策條例 (含母法與地區條例) 《中華人民共和國憲法》 <sup>53</sup>	意義
中國大陸	現行《中華人民共和國憲法》於 1982/12/4 發佈施行 2004/3/14 修訂後發佈施行	《中華人民共和國土地管理法》 <sup>53</sup>	第十條規範：「城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵收或者徵用並給予補償。任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。」 1988 年修正的內容，首次說明土地的使用權可以依法轉讓，也就是將土地所有權與土地使用權分離，使得依法取得土地所有權的企業、個人得以擁有佔用、使用、收益和處分土地使用權的權利。
	1986/6/2 發佈施行 2004/8/28 修訂後發佈施行	《中華人民共和國土地管理法》 <sup>53</sup>	第一章總則第二條規範：「中華人民共和國實行土地的社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制。全民所有，即國家所有土地的所有權由國務院代表國家行使。任何單位或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依法轉讓。國家為了公共利益的需要，可以依法對土地實行徵收或者徵用並給予補償。國家依法實行國有土地有償使用制度。但是，國家在法律規定的範圍內對國有土地使用權的除外。」 第五章建設用地的第四十三條規範：「任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，必須依法申請使用國有土地；但是，興辦鄉鎮企業和村民建設住宅經依法批准使用本集體經濟組織農民集體所有的土地的，或者鄉（鎮）村公共設施和公益事業建設經依法批准使用農民集體所有的土地的除外。前款所稱依法申請使用的國有土地包括國家所有的土地和國家徵收的原屬於農民集體所有的土地。」
	1990/5/19 發佈施行	《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》 <sup>54</sup>	第一章總則第三條規範：「中華人民共和國境內外的公司、企業、其他組織和個人，除法律另有規定者外，均可依照本條例的規定取得土地使用權，進行土地開發、利用、經營。」

<sup>53</sup>國務院公報 (2004/3/14) (中華人民共和國憲法)，〈中華人民共和國中央人民政府〉，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm)。(2011/4/12 瀏覽)

<sup>54</sup>全國人大法規庫(2005/5/26)(中華人民共和國土地管理法)，〈中華人民共和國中央人民政府〉，[http://www.gov.cn/anshu/2005-05/26/content\\_989.htm](http://www.gov.cn/anshu/2005-05/26/content_989.htm)。(2011/4/12 瀏覽)

<sup>55</sup>中華人民共和國國土資源部政務公開 (2004/6/25) (中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例)，〈中華人民共和國國土資源部〉，[http://big5.mlr.gov.cn/avg/k/fffg/wqgf/fffg/2004/06/20040625\\_570305.htm](http://big5.mlr.gov.cn/avg/k/fffg/wqgf/fffg/2004/06/20040625_570305.htm)。(2011/4/16 瀏覽)

<p>2002/4/3 發佈 2002/7/1 施行</p>	<p>《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》<sup>53</sup></p>	<p>台灣或台灣購買土地使用的辦法。第二條規範：「招標出讓國有土地使用權，是指市、縣人民政府土地行政主管部門發佈招標公告，邀請特定或者不特定的公民、法人和其他組織參加國有土地使用權投標，根據投標結果確定土地使用者的行為。」</p>
<p>1990/5/19 發佈施行 2008/1/15 廢止</p>	<p>《外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法》<sup>54</sup></p>	<p>第五條開發企業應依法取得開發區域的國有土地使用權規範：「開發區域所在的市縣人民政府向開發企業出讓國有土地使用權，應依照國家土地管理的法律和行政法規，合理確定地塊範圍、用途、年限、出讓金和其他條件，簽訂國有土地使用權出讓合同，並按出讓國有土地使用權的審批權限報經批准。」</p>
<p>1998/1/227 發佈施行</p>	<p>《中華人民共和國土地管理法實施條例》<sup>57</sup></p>	<p>根據《中華人民共和國土地管理法》，制訂此條例。由中華人民共和國國土資源部解釋。</p>
<p>1994/7/5 發佈 1995/1/1 施行 2007/8/30 修訂後發佈施行</p>	<p>《中華人民共和國城市房地產管理法》<sup>58</sup></p>	<p>第一章總則第二條規範：「在中華人民共和國城市規劃區內國有土地範圍內取得房地產開發用地的土地使用權，從事房地產開發、房地產交易（包括房地產轉讓、房地產抵押和房屋租賃），實施房地產管理，應當遵守本法。」</p> <p>若台灣或台幹於中國購買個人房產，第五章房地產權登記管理第六十一條規範：「在依法取得的房地產開發用地地上建成房屋前，應當憑土地使用權證書向縣級以上地方人民政府房產管理部門申請登記，由縣級以上地方人民政府房產管理部門核實並頒發房屋所有權證書。」</p>

<sup>53</sup>四平市國土資源局 (2007/1/222)《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》，〈四平市國土資源局〉，[http://www.js.pland.gov.cn/fhg/zc-fhg/2007-12-22/fhg\\_20071222131021\\_89.html](http://www.js.pland.gov.cn/fhg/zc-fhg/2007-12-22/fhg_20071222131021_89.html)。(2011/4/16 瀏覽)

<sup>54</sup>中華人民共和國國土資源部政務公開 (2006/1/19)《外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法》，〈中華人民共和國國土資源部〉，[http://www.mlr.gov.cn/zwfg/fhg/fhg/200601/20060119\\_642177.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwfg/fhg/fhg/200601/20060119_642177.htm)。(2011/4/16 瀏覽)

<sup>57</sup>中華人民共和國國土資源部政務公開 (2004/6/25)《中華人民共和國土地管理法實施條例》，〈中華人民共和國國土資源部〉，[http://www.mlr.gov.cn/zwfg/fhg/fhg/200406/20040625\\_369.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwfg/fhg/fhg/200406/20040625_369.htm)。(2011/4/16 瀏覽)

<sup>58</sup>中國大陸的土地執法機關是國土資源部，於 1986/8/1 成立，是國務院的直屬機構；主管全國城、鄉土地統一管理工作。各級人民政府同時設立了相應的土地管理機構（土地管理局，鄉鎮設土地管理所），主管行政區域內的土地管理工作。

<sup>59</sup>新華社 (2007/8/30)《中華人民共和國城市房地產管理法》，〈中華人民共和國中央人民政府〉，[http://www.gov.cn/fhg/2007-08/30/content\\_732595.htm](http://www.gov.cn/fhg/2007-08/30/content_732595.htm)。(2011/4/16 瀏覽)

1979/7/1 發佈 1980/1/1 施行 2001/3/15 修訂後發佈施行	《中華人民共和國中外合資經營企業法》 <sup>61</sup>	1979/7/12 的《中外合資經營企業法》首次允許場地使用權作為中方合資者的投資股本，被認為是中國在城鎮國有土地使用制度中最早的改革措施。第五條規定：「中國合資者的投資可包括為合資企業經營期間提供的場地使用權。如果場地使用權未作為中國合資者投資的一部分，合資企業應向中國政府繳納使用費。」
1983/9/20 發佈施行 2001/7/22 修訂後發佈施行	《中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例》 <sup>61</sup>	第七章場地使用權及其費用第四十四條規定：「合資企業使用場地，必須貫徹執行節約用地的原則。所需場地，應由合資企業向所在地的市（縣）級土地主管部門提出申請，經審查批准後，通過簽訂合作取得場地使用權。合約應當訂明場地面積、地點、用途、合約期限、場地使用權的實用、雙方的權利與義務、違反合約的罰則等。第四十五條規定：「合資企業所需場地的使用權，已為中國合資者所擁有的，中國合資者可以將其作為對合資企業的出資，其作價金額應當與取得同類場地使用權所應繳納的使用費相同。」
1988/4/13 發佈施行 2001/3/15 修訂後發佈施行 2001/3/14 發佈 2001/6/1 施行	《中華人民共和國中外合作經營企業法》 <sup>62</sup> 《商品房銷售管理辦法》 <sup>63</sup>	第五條規定：「中國合資者的投資可包括為合資企業經營期間提供的場地使用權。如果場地使用權未作為中國合資者投資的一部分，合資企業應向中國政府繳納使用費。」
1994/11/15 發佈 2004/7/20 修訂後發佈施行	《城市商品房預售管理辦法》 <sup>64</sup>	台灣或台幹於中國大陸購買房屋所有權（依法含有土地所有權）的主要法令依據。此兩法為中華人民共和國住房和城鄉建設部（中華人民共和國國務院負責建設領域行政管理的國務院組成部門）解釋。
1992/1/01 施行	《北京市徵收中外合資企業土地使用暫行規定》 <sup>65</sup>	第二條規定：「凡在本市行政區域內使用土地（包括業經所有土地）興辦中外合資經營企業、中外合作經營企業、外資企業，除依法應出讓取得土地使用權外，均按本規定繳收土地地使用費。本規定所指土地使用費是指外商投資企業在投資經營期間內向地方政府繳納的

<sup>61</sup>全國人大法規庫(2005/8/31)《中華人民共和國中外合資經營企業法》，《中華人民共和國中央人民政府》，[http://www.gov.cn/baohu/2005-08/31/content\\_69775.htm](http://www.gov.cn/baohu/2005-08/31/content_69775.htm)。(2011/4/18 瀏覽)。其中，中外合資經營指的是依股權來計算出資比例，屬股權式合資企業，由中、外雙方共同投資且共同經營，並依股權比例份享利潤、承擔風險與虧損。

<sup>62</sup>國務院辦公廳(2005/6/6)《中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例》，《中華人民共和國中央人民政府》，[http://www.gov.cn/zwzq/2005-06/06/content\\_4221.htm](http://www.gov.cn/zwzq/2005-06/06/content_4221.htm)。(2011/4/3 瀏覽)

<sup>63</sup>全國人大法規庫(2005/8/31)《中華人民共和國中外合作經營企業法》，《中華人民共和國中央人民政府》，[http://www.gov.cn/baohu/2005-08/31/content\\_69772.htm](http://www.gov.cn/baohu/2005-08/31/content_69772.htm)。(2011/4/3 瀏覽)。其中合作經營指的是採取以合同約定投資或合作條件，也就是合作企業屬於契約式合資企業，依照合作者的意願，在合同約定進行投資、分配收益與分擔風險，其具有「人合」的色彩，以較為靈活的方式，呈現出對外商參與合作意見的尊重。

<sup>64</sup>中國山西門戶網站(2009/9/5)《商品房銷售管理辦法》，《山西省人民政府》，<http://www.shanxi.gov.cn/n16/n8319541/n8319627/n8329045/n8328453/n833569.html>。(2011/4/4 瀏覽)

<sup>65</sup>《商品房管理(2008/3/31)》(城市商品房預售管理辦法)，《上海新政府信息公開》，<http://sxgk.shanghaio.gov.cn/xgk/bfdg/kxgk/fgwj/fgwj/2008-03/200803311520181564.html>。(2011/4/6 瀏覽)

<sup>66</sup>北京通州人民政府(北京徵收中外合資企業土地使用暫行規定)，《北京通州》，<http://www.bjtzth.gov.cn/b15/wfbwinfo/2008/10/1225341963885655.htm>。(2011/4/6 瀏覽)



		<p>用租賃，不包括徵地、拆遷和基礎設施建設費用。」</p> <p>第六條規範：「外商投資企業在合同規定的籌建期(含基礎期)內，按核定的標準繳納20%的土地使用費。經市財政局批准，生產型企業在規定的籌建期內可免繳土地使用費。」</p> <p>第七條規範：「華僑、台灣同胞投資的企業，分別憑市籌辦辦公室、市對台辦公室的批准證明，經財政局批准，可按核定的標準減收20%至30%的土地使用費。」</p> <p>第八條規範：「產品出口企業和先進技術企業經考核達到標準的，經市財政局批准，可按核定的標準減收10%至30%的土地使用費。」</p>	
	<p>2003/7/30 發佈施行</p>	<p>《北京市農民集體建設用地使用權流轉試點辦法》<sup>66</sup></p>	<p>規範指出在北京市黨委、市政府、延慶縣人民政府批准進行。</p> <p>第二條規範：「本辦法所稱農民集體建設用地使用權，是指除村民建設住宅用地、鄉(鎮)村公共設施和公益事業用地以外的集體建設用地使用權(以下簡稱集體建設用地使用權)。集體建設用地使用權，在土地所有者和土地使用者自願的前提下，可依本辦法規定，以轉讓、租賃、作價出資(入股)等幾種方式流轉。」</p> <p>此規範試行至今，被認為處於停滯狀態，主要原因為農民、村集體對土地所有權的權限不明確(關辛珍, 2008)<sup>67</sup>，同時也被指出由於土地不能抵押，得不到資金支持，企業沒有積極性(新源財經, 2006)<sup>68</sup>。</p>
天津市(津)	<p>1992/9/9 發佈施行 2006/1/21/6 修訂 2007/3/1 施行</p>	<p>《天津市土地管理條例》<sup>69</sup></p>	<p>第一章總則第六條規範：「本市實行土地用途管制、耕地保護責任制、國有土地有償使用、土地登記、土地開發整理項目管理和土地整理備案等制度。」</p> <p>第三章土地所有權和使用權第十七條規範：「本市國有土地和城市發展控制區以內集體土地的所有權、使用權，由市人民政府依法確認。城市發展控制區以外集體土地的所有權、使用權，由土地所在地區、縣人民政府依法確認。」</p> <p>第三條規範：「港澳臺地區居民和華僑因生活需要，可以在我市購買自住商品房1套。」</p>
上海市(滬)	<p>1987/11/29 發佈 1988/1/1 施行</p>	<p>《上海市房產市場外資准入與管理意見通知》 《上海市土地所有權有償轉讓辦法》<sup>70</sup></p>	<p>第一條規範：「為了推進全面改革和對外開放，改革土地使用制度，試行土地所有權有償轉讓，促進上海經濟的發展。」</p>

<sup>66</sup>北京市國土資源局(2003/9/9)(北京市農民集體建設用地使用權流轉試點辦法)，〈北京市國土資源局〉，[http://www.bjgtj.gov.cn/publis/portal0/tab\\_32555/mb\\_58577.htm](http://www.bjgtj.gov.cn/publis/portal0/tab_32555/mb_58577.htm)。(2011/04/10 瀏覽)

<sup>67</sup>關辛珍(2008/11/11)(中國鼓勵農村流轉)，〈北京周報〉，[http://www.china.com.cn/book/zhuanti/qkjcbt/2008-11/11/content\\_16745845.htm](http://www.china.com.cn/book/zhuanti/qkjcbt/2008-11/11/content_16745845.htm)。(2011/04/12 瀏覽)

<sup>68</sup>新源財經(2006/10/11)(北京土地流轉試點停滯)，〈產權市場〉，<http://finance.sina.com.cn/g/20061011/17022978045.shtml>。(2011/04/12 瀏覽)

<sup>69</sup>中國網(2007/1/18)(天津市土地管理條例)，〈中國網〉，[http://big5.china.com.cn/law/ffg/bt/2007-01/18/content\\_7676628.htm](http://big5.china.com.cn/law/ffg/bt/2007-01/18/content_7676628.htm)。(2011/04/12 瀏覽)

<sup>70</sup>中國上海(上海市土地所有權有償轉讓辦法)，〈中國上海人民政府〉，<http://www.ddgt.gov.cn/HtmlDocs/zsfefw/dfg/DFXFGHGZ1112.htm>。(2011/04/10 瀏覽)

	2010/8/24 試行通知	《農村集體建設用地流轉試點操作規範（試行）》 <sup>71</sup>	<p>本規範試點區域包含：浦東新區、寶山、閔行、奉賢、金山、松江、青浦、嘉定、崇明縣。</p> <p>第四條規範：「關於農村集體建設用地有償使用試點階段，農村集體建設用地出讓區價參照2010年同類國有建設用地基準地價設置，最低不低於70%。租賃地價按照相應標準進行換算。已經合法使用的集體建設用地，村集體經濟組織應當按照上述有償使用標準，與土地使用者重新簽訂租賃或出讓合同，明確土地使用價格和使用期限等，並將合同交本通過區縣招拍掛辦公室報市土地交易專務中心備案。土地使用者可以按照相關規定，持新合同文本申請辦理新的房地產權證。土地使用期內，集體建設用地使用權可以按照規定轉讓、轉租和抵押。</p> <p>第五條規範：「關於農村集體建設用地出讓條件的徵詢，農村集體建設用地流轉是一項全新政策，相關管理部門目前對農村集體建設用地的開發建設尚未形成全面、系統的管理要求。為此，在試點階段，暫對農村集體建設用地出讓條件實行“事後徵詢制”，即農村集體建設用地在出讓前，只要通過修詳方案明確規劃參數即可，出讓活動結束後，再由受讓入根據建設實際需要，徵詢相關部門意見。」</p>
江蘇省	2000/10/17 發佈 2003/4/21 修訂 2003/5/1 施行	《江蘇省土地管理條例》	<p>第五章建設用地第二十三條規範：「因建設需要徵用農民集體所有土地、使用國有土地的，實行統一徵地、統一供地。建設佔用土地，建設單位或者個人應當持法律、行政法規規定的有關批准檔案，向土地行政主管部門提出用地申請，由縣級以上人民政府依照法定的審批手續辦理和程式批准。」</p>

<sup>71</sup>上海市規劃與國土資源管理局（2010）《農村集體建設用地流轉試點操作規範（試行）》，〈中國上海規劃與國土資源管理局〉，[http://www.shgh.gov.cn/zc-fz/hdgl/201102/h20110222\\_433060.htm](http://www.shgh.gov.cn/zc-fz/hdgl/201102/h20110222_433060.htm)。（2011/04/10 瀏覽）

蘇州市 (地級市)	1996/9 發佈 2010 修訂《蘇州市集體建設用地使用權流轉管理辦法》(徵求意見稿)	《蘇州市農村集體建設用地使用權流轉管理暫行辦法》	<p>第四條規範：「集體建設用地全面實行有償、有期限使用制度。中華人民共和國境內外的公司、企業、個人、其他組織均可按本辦法規定依法取得集體建設用地使用權。」</p> <p>第十六條規範：「集體建設用地使用權出讓、租賃按照下列程序辦理：集體建設用地所有權代表向當地市(縣)國土資源管理部門提出出讓或租賃土地的書面申請；(1) 縣出讓、租賃土地的《集體建設用地使用權證》或相關權屬證明；(2) 土地所有權代表向村集體經濟組織、村民委員會或村民小組，分別提交村集體經濟組織、村民代表大會、或村民小組 2/3 以上(含本數)成員同意出讓、租賃該宗土地的證明；(3) 土地所有權人與原集體建設用地使用者簽訂的拆遷補償安置協議及原土地使用者退出集體建設用地使用權的申請；城鎮規劃區外依法專戶新建建設用地的，土地所有權人出具的青苗補償費、地面附着物已落實補償的證明及相關材料；(4) 規劃管理部門出具的規劃建設意見書、規劃紅線圖；(5) 規劃用途為工業、倉儲等用途的，蘇州市全市範圍內註冊的具備相應評估資質的土地估價機構出具的土地評估報告；(7) 有意向使用人的，提供意向使用人的用地申請。」</p> <p>蘇州市做為地區集體建設用地流轉試點政策的「地方自發試點地區」。</p>
蕪湖市 (地級市)	2000 年	《蕪湖市農民集體所有建設用地使用權流轉管理辦法》	<p>2000 年在蕪湖市五個鎮封閉普通，試點時間為三年。對集體建設用地的徵收、補償模式、流轉範圍、流轉管理程序、流轉收益分配等內容進行規定，提出了集體建設用地除依法必須徵用為國有外，可以不改變集體所有權性質，由縣級政府統一開發，採用招標、拍賣等模式供地，且辦理集體建設用地使用權手續，並規定建設用地流轉不得裸地流轉，必須附著有地上建築物。</p>
重慶市 (副)	2008/12/1 施行	《重慶市農村土地交易所管理暫行辦法》 <sup>73</sup>	<p>第四條交易品種範圍農村土地交易所交易品種，包括實物交易和指標交易；(1) 實物交易指農村集體建設用地使用權或承包經營權交易；(2) 指標交易指建設用地掛牌指標交易。第五條監管服務機構規範：「設立重慶市農村土地交易所，在重慶市農村土地交易所監督管理委員會領導下，在市國土資源、農林、林業等行政主管部門指導下，建立農村土地(實物)和指標)交易信息庫，發布交易信息，提供交易場所，辦理交易事務。」</p>

<sup>73</sup>重慶市人民政府(2008/12/10)《重慶市農村土地交易所管理暫行辦法》，《中華人民共和國中央人民政府》，[http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/10/content\\_1173675.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/10/content_1173675.htm)。(2011/04/10 瀏覽)

	2008/1/1 施行	《成都市集體土地上房屋交易登記管理暫行辦法》 <sup>73</sup>	<p>第一章總則第二條規范：「辦法適用於成都市行政區範圍內集體土地上已合法取得《房屋所有權証》的房屋。」第二章交易管理第六條規范：「交易，包括轉讓、抵押、租賃等類型。」第三章登記管理第十一條規范：「申請房屋交易登記，應當由交易雙方共同申請，共有房屋，應當由共有人共同申請。」第十三條提交房屋轉讓登記申請需要提供下列材料：(1)申請書(2)申請人身份證明；(3)房屋所有權證書；(4)集體建設用地使用權證明；(5)房屋轉讓合同；(6)其他必要材料。申請村民住房所有權轉移登記，還應當提交農村集體經濟組織同意轉移的證明材料。」</p>
成都	2008/3/2 發佈施行	《成都市集體建設用地使用權流轉管理暫行辦法》 <sup>74</sup>	<p>第一章總則第三條規范：「集體建設用地在符合規劃，保持土地所有權不變的前提下，實行使用權有償、有限流轉。」第三章流轉管理第八條規范：「流轉土地使用的集體建設用地必須合法取得。」第九條規范：「集體建設用地使用權流轉包括初次流轉、再次流轉和抵押、初次流轉包括出讓、出租、作價(出資)入股、聯營等同出讓等形式，再次流轉包括轉讓、轉租等形式。」第十九條規范：「集體建設用地使用權初次流轉的，集體土地所有者和土地使用者持集體土地所有權、村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表同意流轉的決議、集體建設用地使用權流轉合同等資料，到土地所在地區(市)縣國土資源局(分局)申請辦理土地地使用權登記，由登記機關頒發集體土地地使用證。」</p>
	2008/11/5 發佈施行	《集體建設用地使用權交易規則》 <sup>75</sup>	<p>第二章交易方式第七條規范：「集體建設用地使用權初次流轉應當採取掛牌方式。」第八條規范：「集體建設用地使用權再次流轉除採用掛牌方式外，還可採用協議、電子競價、一次性密封報價、綜合評審、拍賣、招標投標等交易方式。申請在土地有形市場上公開交易的，具體交易方式由轉讓方與交易機構協商確定。」第九條掛牌規范：「是指轉讓方委託交易機構發布掛牌公告，按公告規定的期限將集體建設用地使用權的流轉條件在交易機構網站、土地有形市場及 LED 顯示屏上掛牌公佈，接受競買人的報價申請並更新掛牌價格，根據掛牌期限截止時的出價結果確定受讓方的方式。」第十條協議規范：「是指經公開或定向徵集只產生一個意向受讓方時，轉讓方和意向受讓</p>

<sup>73</sup>四川成都龍泉律師在線(成都)律師事務所(成都)律師事務所，〈《成都市集體土地上房屋交易登記管理暫行辦法》〉，<http://www.lqsh.net/ShowArticle3.html?ID=200910141037589225.htm>。(2011/04/10 瀏覽)

<sup>74</sup>成都市國土資源局(2008/10/10)〈成都市集體建設用地使用權流轉管理暫行辦法〉，<http://www.cdtr.gov.cn/cdztzyj/detail.aspx?id=14699>。(2011/4/8 瀏覽)

<sup>75</sup>成都市國土資源局(2008/11/14)〈集體建設用地使用權交易規則〉，[http://www.chengdu.gov.cn/GovInfo/Open2/detail\\_ruleOfLaw.jsp?id=56nH4y4psXUSYRBkUw2](http://www.chengdu.gov.cn/GovInfo/Open2/detail_ruleOfLaw.jsp?id=56nH4y4psXUSYRBkUw2)。(2011/4/7 瀏覽)

<p>方協商達成一致進行集體建設用地使用權交易的方式。」                  第十一條電子報價規範：「是指在交易機構的組織下，買買人在《買賣文件》中確定流轉價格及其他條件後，通過電子報價系統進行競價的方式。」                  第十二條一次性密封報價規範：「是指在交易機構的組織下，買買人在《買賣文件》中確定流轉價格及其他條件後，由各買買人在規定時間內以書面形式提交一次性密封報價的方式。」</p>	<p>《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》<sup>76</sup></p>	<p>2005/5/17 發佈 2005/1/01 施行</p>	<p>廣東省</p>
<p>第二條規範：「集體建設用地使用權出讓、出租、轉讓、轉租和抵押，適用於本辦法。」                  第五條規範：「通過出讓、轉讓和出租方式取得的集體建設用地不得用於商品房地產開發建設和住宅建設。」第七條規範：「出讓、出租和抵押集體建設用地使用權，需經集體經濟組織成員的村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表的同意。鄉（鎮）農民專業合作社所有的土地由鄉鎮集體經濟組織負責經營和管理，沒有鄉鎮集體經濟組織的，由鄉鎮人民政府負責經營和管理。」                  此辦法的出臺，被認為是減少上訪農民，廣東省社會科學院宏觀經濟研究所孫要認為辦法出臺前，廣東各地私下農地流轉已經非常普遍，由於法律不允許，和沒有政府支持，是以不公平的方式進行，引發很多土地糾紛，導致農民上訪增多，                  此辦法出臺後，農地流轉的透明度增加，操作更為規範，尤其農民的權利獲得一定程度的保護與體現，因此土地糾紛減少，上訪農民也減少。並且，孫要認為在土地流轉的實踐過程中，此辦法規定更嚴格，幾乎每個農民都需要簽名，土地流轉才會成功，以及，這種土地流轉的成功方式，就是由村莊組成股份公司向工業投資方出租農地，地租收益按股在農戶和集體之間分紅，被稱為「南海模式」（新農財經，2006）<sup>77</sup>。</p>			

資料來源：本研究整理。

<sup>76</sup>廣東省人民政府（2005/6/23）《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》，《廣東省人民政府》，[http://www.gd.gov.cn/govpub/zhfw/jzfbxg/kszz/200810/f20081006\\_69957.htm](http://www.gd.gov.cn/govpub/zhfw/jzfbxg/kszz/200810/f20081006_69957.htm)。（2011/4/7 瀏覽）

<sup>77</sup>新農財經（2006/10/11）《北京土地流轉試驗亭帶》，《產權市場》，<http://finance.ina.com.cn/g/20061011/17022978045.shtml>。（2011/04/12 瀏覽）

跟戶口指標一樣，中共中央政府訂下的土地使用指標雖然不能說毫無作用，但也帶來各種弊病。首先，中央所實施的是耕地總量管制而非全面管制，因此各地方政府可以進行「指標置換」：亦即將城鎮建設用地範圍外原依法取得的建設用地復墾為耕地，將其數量與非農業建設項目新佔用耕地指標進行等量交換，所謂「增減掛鉤」，在 1998 年與 2004 年修訂的《土地管理法》中又稱為「佔補平衡」。增減掛鉤或佔補平衡經常造成嚴重的徵地漏洞與各種玩弄指標的房地產開發行為（楊友仁、王鴻楷與郭健倫 2004）。

自 2006 年起，中央政府正式宣示所謂的城鄉一體化政策（見表 3.5），原意似乎在於治理城鄉差距，實際上卻成為地方幹部圈地與房地產開發的藉口，因此在 2008 年下發耕地紅線。隨著金融海嘯後的擴大內需政策，以城鄉統籌為名義，地方幹部與財團圈地炒房的行徑死灰復燃，這次被稱為「農民上樓」。為了打擊以「農民上樓」為藉口的地方政府圈地行為，2011 年 4 月 2 日中央政府再次下發《國務院關於嚴格規範城鄉建設用地增減掛鉤試點切實做好農村土地整治工作的通知》<sup>78</sup>，但實施效果仍不得而知。

### 3.5 戶籍開放實驗與其阻力

在地方幹部與財團圈地汲租的動機下，仍有部份城市訂定對外來落戶者與不願放棄土地的農民較為開放與友善的戶籍改革措施，其中以 2001 年在河南省會鄭州市（下稱鄭州實驗）、2004 年起在四川省會成都市以及直轄的重慶市（下稱成渝試點）所進行的改革試驗最引人注目，但兩者的性質不甚相同。鄭州市是中國省會大城當中最早嘗試拆除外來人口入戶壁壘的城市，但最後以暫時叫停告終；成渝試點的改革實驗則是以境內戶籍統一管理為主，在外來人口政策的衝擊方面不及鄭州實驗，但是對農民土地所有權延長的突破卻造成相當大的爭議。

#### 鄭州實驗

中國大陸學者對鄭州市的戶籍改革已經進行了許多研究（陸益龍 2006）。2001 年 11 月 1 日，以「降低入戶門檻、吸引高層次人才」為名義，鄭州市推行了戶籍制度改革。鄭州市人民政府規定從當天起，親屬投靠、新生兒入戶、購房入戶、投資納稅入戶、

<sup>78</sup> 國土資源部，2011，《切實維護農民權益 不得擅自強拆強遷》，下載於鉅亨網：<http://news.cnyes.com/Content/20110417/KDW8BBR0M66WA.shtml>。（2011/05/03 瀏覽）

工作入戶、大中專院校畢業生入戶、外地企業成建制遷入戶等七種情況，可以直接辦理鄭州市區戶口，被媒體稱作鄭州的「戶籍新政」其目的是為了「成爲全國區域性中心城市。」

2003年8月，鄭州市又出臺更優惠的政策。市政府規定從2003年8月22日開始，鄭州市將取消「農業戶口」、「暫住戶口」、「小城鎮戶口」、「非農業戶口」等多種市民資格，實行所謂的「一元制戶口管理模式」，統稱爲鄭州居民戶口，同時放寬入戶政策，其中「凡與我市企事業單位簽訂勞動合同，並交納社會統籌金的人員，可辦理遷鄭戶口」，可以說完全打破了本地人口與外來人口的公民權利差別。

然而，許多報導指出在一年之內鄭州市的戶籍人口暴增，其中又以來自農村的依親學童爲主，鄭州市政府因此決定在2005年前在市區興建13所新的小學與9所中學，以解決學校資源短缺的問題，需緊急投資6億元。然而，建新學校的速度趕不上新增學生的速度。2004年8月20日，鄭州市公安局下令戶籍改革「叫停」。

做爲全國戶籍改革突破口的鄭州市政府一開始贏得了媒體與外界的讚譽，改革造成大量學童落戶的非預期後果卻使其灰頭土臉、胎死腹中，這次實驗立意雖然良善，卻凸顯了原先城鄉財政差異下農村教育投資不足所造成的巨大落差，雖然外來勞動人口未必貪圖城市的福利，爲了下一代的未來他們還是會想盡辦法讓孩子變成城裡人。

不過，在鄭州實驗失敗七年後，河南省的幹部再次挑戰戶籍改革議題，2011年1月18日公佈了《關於促進農民進城落戶的指導意見》<sup>79</sup>，規定「凡是被國家機關、社會團體、企事業單位正式聘用(簽訂勞動合同)，在省會城市(意即鄭州)連續工作滿2年、其他省轄市連續工作滿1年，並按時連續繳納基本養老保險費的農村進城務工人員，准予在就業地落戶」，同時該職工的配偶、雙方父母與未成年子女也可以取得城鎮戶籍。與中國大陸其他地方政府比較，河南省放寬入戶規定的改革腳步仍然領先全國。

### 成渝試點

在現行的《中華人民共和國戶口登記條例》規範下，農民需放棄農業戶口所賦予的耕地與宅基地才具有轉爲城鎮戶口的權利，但近年來的實驗有可能改變土地權利的性質。農村地權的一系列改革，最早出現於地方自發試點蘇州市、國家批准試點蕪湖市、試點地區廣東省，和法令逐漸完善的試點成都、重慶，到2008年10月19日中共十七

<sup>79</sup> (河南規定在鄭州連續工作兩年手續齊全者可落戶)，《河南商報》2011年1月19日，下載於新浪網：<http://news.sina.com.cn/c/2011-01-19/071321838439.shtml>。(2011/05/03 瀏覽)

屆三中全會審議通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》<sup>80</sup>，正式允許農民流轉承包權，也就是農民集體與受讓人，依法按照自願、有償的原則，農民可以轉包、出租、互換、轉讓與股份合作等形式流轉土地承包經營權。

以四川省為例可以觀察農村土地使用權的轉變<sup>81</sup>。中國大陸自 2006 年以來在各省、市（州）和擴權強縣試點實施「金土地工程」，2008 年 7 月 31 日公告的《四川省民眾政府關於加快實施金土地工程的通知》指出「金土地工程」目標為建設農業基礎設施、水利工程、發展現代畜牧業，增加四川省耕地面積，提升了農業綜合生產力。

邛崃市（縣）湯營村在 2006 年騰出 20 多畝地，建了集體的養豬場，並將農村溝渠重修，當地的農村居民遷到楊安鎮，而湯營村的土地由投資者承包，種植西瓜和藥材，湯營村的書記本身做建材生意，他說服村民，村民願意支持他，邛崃市就由市政府擔保借錢給湯營村書記，成立農業公司，並且從農民手中將土地使用權轉為農業公司，經營種植水稻、西瓜、食用菌、蔬菜，使得農村的老年人（年齡大、文化知識比較低，沒辦法到工廠打工）可以到農業公司打工，同時，又由於土地出租給農業公司，農民在這樣的政策下可以擁有兩個收入，並且逐漸走向取消「保底分紅」，2010 年依照農業公司的經營狀況提供農民分配的利潤，農民收入比以前略有增長（王碧瑀 2010）。

王碧瑀（2010）<sup>82</sup>報導提到，成都在 2007 年提出「農村集體土地資本化」，鼓勵農民以土地承包經營權入股，組建農村土地股份合作社，在邛崃市湯營社區的計算發現：「農民自己種糧食大約每年每畝 500 元的收益，而集中種西瓜則每畝收益可達 2000 元，菌 4500 元、苦瓜 3000 元。另外，股份化後，勞動力得到解放，農民到附近的鄉鎮或者進城打工，又是一筆收入，少則年入一萬，多則年入三四萬。」2008 年成都市開始「土地確權」，也就是將農民的土地使用權明確記載紙本，最重要的是對每個農戶頒發「土地承包經營權證」，如此一來農民可以放心將土地流轉給村集體，並且增強財產意識。接著，成都市在 2010 年執行「地票」的政策，「地票」是指房地產開發商若需要土地，房地產開發商可以和農民協商，若農民同意並有安置合同，宅基地讓出來的統稱為「地票」，成都市規定房地產開發商一定要有「地票」，有地票則可以取得土地使用權，但 2011 年中國國務院阻擋了成都「地票」改革。

<sup>80</sup> 人民網(2008/10/20)〈中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定〉，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/8194418.html>。（2011/4/26 瀏覽）

<sup>81</sup> 此案例的說明取自本報告前往四川社科院訪談黃進所長於鄉村調研所見的口述內容整理。

<sup>82</sup> 王碧瑀（2010/4/21）〈農村土地確權：被平均的無奈〉，《中國證券報》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/cqzk/01/20100102/201004/t20100421\\_2402337.html](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/cqzk/01/20100102/201004/t20100421_2402337.html)。（2011/5/3 瀏覽）



在 2008 年的汶川地震後，四川省加快了城鄉統籌改革（林宗弘 2009），同時重慶市的市委書記薄熙來也開始推動戶籍改革，兩地的政策十分類似。2010 年所頒布的《重慶市統籌城鄉戶籍制度改革農村居民轉戶實施辦法（試行）》（俗稱「農轉城」），可算是農轉居的擴大版。《辦法》放寬了本市農村居民轉為城鎮居民的門檻，分為主城區、遠郊區縣城、其他鄉鎮三級，對各級行政區都設置了更加寬鬆的戶籍准入條件：

- (1) 主城 9 區。凡具備下列條件之一，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可登記為城鎮居民。1. 購買商品住房；2. 務工經商五年以上，具有合法穩定住所；3. 投資興辦實業，三年累計納稅 10 萬元或一年納稅 5 萬元以上的，具有合法穩定住所。
- (2) 遠郊 31 區縣城。凡具備下列條件之一，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母可登記為城鎮居民。1. 購買商品住房；2. 務工經商三年以上，具有合法穩定住所；3. 投資興辦實業，三年累計納稅 5 萬元或一年納稅 2 萬元以上，具有合法穩定住所。
- (3) 其他鄉鎮。本鄉鎮農村居民本著自願原則，可就近就地登記為城鎮居民。
- (4) 其他規定。凡具備下列條件之一，可登記為城鎮居民。
  1. 農村籍未成年子女投靠父母，夫妻投靠，年老父母投靠子女；
  2. 農村籍成年子女自願投靠城鎮身邊無子女的年老父母；
  3. 本市高等學校、中職技校學生，可遷入學校集體戶或就地轉為城鎮居民；
  4. 優秀農民工及其共同居住生活的配偶、子女、父母；
  5. 農村籍五保對象；
  6. 農村籍義務兵和服役期未滿 10 周年的士官退役。

重慶市戶籍改革的特殊之處包括下列幾點：（一）放寬人才落戶條件：取消了常見的教育程度限制；（二）放寬投資落戶條件：取消了購房面積限制，同時也降低投資興辦實業的入戶條件；（三）放寬固定居住條件：重慶市將戶籍准入條件所設定的「合法產權房屋」規定加以修改：原來戶口准入條件之「合法固定住所」主要指個人擁有合法產權的房屋，新的戶籍制度政策則把合法固定住所調整為「合法穩定住所」，將擁有產權的房屋、公租房、租賃私房、單位集體宿舍、親屬住所等皆視為合法穩定住所。<sup>83</sup>

<sup>83</sup> 參考重慶市政府公眾信息網，2010，<http://www.cq.gov.cn/subject/2010/domicile/zcjd/235680.htm>。（2011/02/13 瀏覽）

在成渝試點各項改革中最重要的是：(四)對農民保有土地產權採取寬容態度：例如成都市的戶籍改革政策以農民「失地不失利、失地不失權（包含村經濟的表決權，受益與參與的權利）、失地不失業（政府協助農民轉業，提出只要不挑、不揀，三個工作日就會有工作）」為口號，2010年新出臺的辦法開放讓農民在城鎮有工作和住房時，不需要讓出農村的土地就能取得城鎮戶口；重慶市2010年啓動的戶籍改革試驗包含「三年過渡」，指的是農村居民轉戶後有三年的過渡期可以讓轉戶的居民三年內保留宅基地、承包地的使用權與收益權，並且轉戶後保留林地使用權、計量生育政策與農村補貼的三項農村權益，另外，「五項納入」指的是農村居民轉戶之後可以享受城鎮的就業、社保、住房、教育與醫療政策，與市民享有同等待遇，甚至在此期間若農民反悔，仍然可以轉回農業戶口繼續種地。截至2011年4月10日，重慶市發展改革委副主任徐強指出重慶全市總計有1,720,076農村人口在戶籍改革中轉為城鎮居民<sup>84</sup>。

成渝試點的轉戶對象雖然僅限於本地農民而不及於外來人口（成都市外來人口在2011年起改用居住證並且可以投保醫療保險，但不算落戶），卻一舉突破了人才落戶、資本落戶與徵地落戶三種管道，令農戶口者有自行選擇的權利，仍可算是地方戶籍改革的一大突破。然而，我們前往成都市進行的訪談顯示：重慶與成都的試點已經引發地權方面的爭議，對成渝試點的延續與擴展帶來極大的政治阻力。

究竟成渝兩個戶籍改革試點所面對的政治阻力為何？根據受訪學者周飛舟與陸益龍的看法，戶籍改革引起的主要爭議是即使地權改變，農地徵收時地方政府與農民的力量對比仍未改變。最近北京大學周飛舟對成都附近農村徵地的調查顯示，成都給予地票只是成為政府徵地之前的步驟之一，凡是即將開發的農地就會先給地票以利於日後徵地，農民告上法庭也未必能保障其私有產權。另一方面，重慶三年選擇權的政策在該市所屬的各區縣仍有很多變化，加上重慶市委書記薄熙來的政策成敗與其個人仕途、甚至第五代接班的權力鬥爭有關，因此，反對者就以給予農民所謂的「地票」或者三年的選擇權是傾向農村地權私有化，將帶來土地壟斷等為理由，認為不宜推廣到全國。

本章回顧了中國大陸戶籍制度改革的類型與發展方向，我們發現中國大陸戶籍制度由各種地方化創新的證件改革，例如藍印戶口、暫住證與綠卡制度等，逐漸構成常住戶口（非農業戶口/農業戶口）居住證與無證件人口三種層次，證實了我們在第一章所

<sup>84</sup> 本段落資料來源自本報告前往四川社科院訪談郭虹教授的口述內容整理，以及重慶市的戶籍改革數據資料取自吳力（2011/4/21）〈重慶戶籍改革“進城”農村人口突破170萬〉，《光明日報光明網》。取自 [http://big5.gmw.cn/g2b/politics.gmw.cn/2011-04/21/content\\_1865770.htm](http://big5.gmw.cn/g2b/politics.gmw.cn/2011-04/21/content_1865770.htm)。（2011/5/7 瀏覽）

言，戶籍改革是摸著石子過河，是地方政府主導的制度創新，而且是以選擇性吸納與防堵兩種策略<sup>2</sup> 以及混合型的中間策略為主要途徑。

其次，我們發現中國大陸東部各大城市主要的戶籍開放管道是以符合三種條件的外來人口<sup>2</sup> 資本、技術與土地的擁有者為主。早年投資房地產的藍印戶口到各種各樣投資准入，是屬於「投資移民」的範圍，從大學生的工作分配制度到目前的集體戶口寄放於人才市場、以及各種技術人員的落戶規範等，屬於「技術移民」的範圍；最後，在地方政府土地財政的驅力之下，各種土地換戶籍與社保的方案，包括近年來以城鄉統籌規劃或者城鄉一體化為名的改革，都屬於「徵地移民」的範圍。簡言之，東部人口移入城市之地方政權的戶籍改革措施，多半企圖從引進人才、資本與徵地的過程中汲租。

最後，我們簡單介紹了鄭州實驗與成渝試點這兩個戶籍制度改革的特例。與東部大城市的防堵與選擇性吸納等汲租策略相比，為何鄭州實驗與成渝試點較少造成地方幹部掠奪的情況？如我們在第一章所言，地方幹部的算計除了地方財政收入與其貪腐收入之外，偶爾也包括仕途上的考量。一位受訪者表示：在重慶，由於市黨委書記薄熙來意圖以戶籍改革作為爭取仕途的重大政績，使其受到全國媒體的關注；同樣地，鄭州與成都的幹部也透過政策試點的成敗而力爭上游，這些並非西部城市的通例而是特例。如前所述，中共中央將戶籍改革定調為漸進路線，主要就是由於地方財政短缺與地權私有化所可能造成的相關問題，鄭州實驗突顯了前者，而成渝試點突顯了後者。在中央政府戶籍改革政策停滯不前的情況下，下一章我們將討論以汲租為主的地方戶籍改革策略所造成的社會與政治後果。

## 第四章、中國大陸戶籍制度延續的後果

如前所述，戶籍制度是毛澤東時代社會主義國家建構的遺產，是單位、公社與幹部檔案制度切割下導致的城鄉社會障壁。1978年改革開放以來，勞動力、資本與土地相繼逐步商品化，在戶籍改革「摸著石頭過河」，中央政府穩定壓倒一切與地方幹部升官發財的動力下，戶籍制度出現了地方化與財政化的後果。地方政府以三種標準來選擇性吸納外來人口，這三種管道分別是「投資移民」、「技術移民」與「徵地移民」，地方幹部可以從這些外來人口身上獲得相關的財政收益甚至非法利益。

「摸著石頭過河」與「穩定壓倒一切」這兩個基本的戶籍制度發展原則，使得戶籍改革非常緩慢。戶籍制度的延續主要引起三個非常嚴重的社會後果。第一，戶籍制度延續圖利相關部門，給管理戶口與身分證件的公安或城管部門、與管理檔案的人事與勞動部門帶來種種溢租的機會，經常引起官民衝突。基於地方幹部「升官發財原則」而進行地方化與財政化的漸進實驗，可能會使上述衝突變得更為嚴重。

第二，戶籍制度改革遲緩延續了城鄉差距二元分化的趨勢。在農業戶口方面，農民承受了戶籍制度下的土地分配與財政短絀的問題，也導致了土地徵收與房地產炒作的後果（周飛舟 2007；劉雅靈）。這是所謂「三農問題（農民真窮、農村真苦、農業真危險）」的核心。在出外打工的「農民工」方面，由於各地入戶條件嚴苛，外來人口被區分為可能取得戶口的投資與技術人員（由前章分析可以看出對「技術」的定義非常限縮），以及難以取得戶籍的非技術勞動力<sup>2</sup>。也就是所謂的農民工或打工妹，即使少數人可能取得城鎮戶口，後一群多數人的薪資與工作條件仍然低落。

落戶與就業條件的二元分化也會蔓延到支持勞動力再生產的家庭保障與社會福利領域，例如外來人口在住房（宿舍體制/城中村）、醫療與子女教育（農民工子弟學校/留守兒童）等需求上難以獲得城鎮戶籍所附屬的相關保障。迄今為止，少數社會福利體制的漸進改革，仍無法挽回中國大陸城鄉二元分化的趨勢。即使農村新的社會保險制度已經開始推行，城鄉的醫療資源或社會保險所獲得財政補貼的差距仍然很明顯。

此外，戶籍制度是國家人口治理的基本制度之一，任何人口政策都需要與之配合，但這也導致計畫生育體制下種種非預期的後果<sup>3</sup>。例如城市與農村出生比與農村性別比的惡化等。另一方面，戶籍涉及政治權利的設定，在大量外來人口的衝擊下，市區裡的居民委員會與黨支部等基層政治組織也面臨合法性的問題。

第三，在社會流動方面，戶籍制度對外來人口的防堵作用，使農民子女透過教育與就業向上流動的機會減少。另一方面，改革開放尤其是 1990 年代之後，在流動人口大幅擴張下，戶籍所造成的城鄉居民工資差異，可能由於勞動市場上工資齊一化的效果而逐漸減少。然而，在戶籍改革地方化與財政化趨勢下，城市選擇性吸納「權貴落戶」，卻可能部分抵消勞動市場對戶籍的衝擊，使得少數農村遷入城市者持續享有城鎮居民的優勢，難以降低城鄉之間的貧富差距。在本章中，我們將運用在中國大陸收集的全國統計數據與媒體報導，來分析戶籍制度及其地方化改革的政治與社會後果。

#### 4.1 戶籍管理的汲租權力與官民衝突

戶籍制度的設計為兩類幹部或單位帶來了汲租權力：第一類是直接管理戶政的公安部門或城管人員的汲租權力，這些幹部或人員透過辦理戶籍與身分證件的各種規費，或是取締「非法」外來人口的罰金、甚至是買賣藍印戶口或落戶指標而獲取利益，經常導致嚴重的官民衝突；第二類獲得汲租權力的幹部或單位是與前述三種入戶管道有關的部門或人員，例如管理檔案的人事與勞動部門（人才市場）、管理投資與購房入戶的相關人員以及負責圈地的土地或城建單位等。第二類的汲租者雖然重要但是與戶籍制度的關係較為間接，我們在下一節會詳細分析，本節則集中討論前者。

##### 查證與辦證創收

戶籍管制給公安部門以及相關人員帶來好幾種汲租機會。第一類汲租機會來自於防堵「非法移民」的罰金或獎金。在收容遣送制度取消以前，龐大的收容體系成為剝削移民的共犯結構之一：遠在類似的孫志剛事件之前，中國青年報就曾揭露廣州市一間收容站的「創收」行爲。廣州市各收容站每年只有 20 萬元的財政撥款，而該站新建了氣派的宿舍，站長辦公室還有高級桌椅裝潢，更要負擔 30 多名人員的工資，不足部分就向被收容者收取費用。因此，該站必須搞「創收」，也就是多收容一些無暫住證、或是有暫住證卻沒隨身攜帶的人，1999 年該站由於打死了一名廣西民工張森而東窗事發。

即使收容遣送制度在 2003 年孫志剛事件之後已經廢除，取締無證件外來民工所引起的衝突仍時有所聞，其中有許多衝突並非直接來自公安部門與民眾之間，而是發生於沒有完整執法權力的城管、社區治安隊員與民工之間；藉由村委會或居委會的名義，具有地痞流氓性質的城管或社區治安人員經常以查證爲由向民工勒索或訛詐。

佛山市2006年就曾經出現這樣的事件：一對男女民工與查驗暫住證的地方「治安隊員」發生爭執。一名男子上前勸阻未果後與同鄉捲入衝突，治安隊員見事態升級，致電警方求援。有人沿街向數輛治安員電單車噴灑疑是汽油的液體，引燃旁邊的樹木，火焰竄至4層樓高。警方維持秩序和消防員滅火時，人群中仍有人投擲磚石。防暴員警到場後，逐漸控制場面並驅散圍觀民眾。<sup>85</sup>由於地方城管與治安隊員常依賴查暫住證勒索民工「創收」，這一類的「官民衝突」新聞事件近年來仍然層出不窮。

此外，地方政府爲了因應特殊的政策需要，仍經常以查暫住證爲理由驅逐城內的農民工。2008年2月22日，北京市政府以「加強流動人口、出租房屋基礎登記工作，全面掌握北京市流動人口底數，落實服務保護措施，爲奧運安保創造安全和諧的治安環境」爲理由，下令公安部門全面清查流動人口暫住證。2009年十月一日前夕，拉薩公安突擊檢查了多間藏族旅館，搜查暫住證過期藏民，並遣返原居地。2010年亞運之前，廣州市政府命令警方荷槍實彈盤查證件，要求全市流動人口必須改辦居住證。

由於前述中國大陸的戶籍證件制度出現地方化與財政化的現象，許多地方政府仍然使用各自的暫住證或是居住證管理辦法，辦證的方式與規費高低不一，以2010年亞運前夕替換原先暫住證的廣州市居住證爲例，市區各街道內派出所收取的辦證費用竟從36元到84元不等，令當地民工十分困擾。部分地方公安以辦證的規費作爲創收來源，查民工證件是爲了辦證收費，這也是導致許多官民衝突的因素之一。

最近針對外來民工的查證滋租行爲造成最轟動的案例，就是廣東增城事件。2011年六月十日晚，四川籍孕婦王聯梅和丈夫唐學才在廣州增城市新塘鎮大墩村超市門口佔道擺攤，據稱由於當地治安隊員勒索保護費，王被驅趕倒地引發眾怒，現場上百人聚集向警員等投擲礦泉水瓶、磚塊，警方拘捕25人。隔晚，上千四川民工聚集在大墩村派出所，推翻警車縱火，當局派裝甲車和防暴員警到場控制情勢。第三天，增城市長葉牛平對媒體表示事態已獲控制，唐學才現身記者會稱妻兒均安，但當晚仍有大批民工聚集在107國道兩側，對過往車輛投擲磚塊，周圍店舖全被迫關閉，也有當地組織以自衛之名對民工施暴，鎮暴員警在衝突區域施放催淚彈進行鎮壓，現場多人受傷。此次廣東本地居民與四川民工之間的衝突歷時四天才告平息，引起海內外媒體的高度重視。

### 藍印戶口與指標黑市

<sup>85</sup>佛山市檢查外來人口引發嚴重騷亂：<http://www.epochtimes.com/b5/6/9/21/n1461807.htm>。（2011/2/12瀏覽）

第二類直接的汲租機會來自於戶籍黑市交易。無論是過去買賣藍印戶口、或迄今仍然存在的京滬等大城市販賣落戶指標的現象，公安及相關勞動人事部門都能從中獲得利益。如前所述，藍印戶口通常包括各種市民權利與一定年期轉紅印（正式）戶口的規範，但各個城市的管理規則不一致也不明確，經常引發各種爭議。

由於藍印戶口是地方政府自行創造的戶籍改革制度，中央政府沒有法令規範，導致地方經常附加各種規費。以迄今仍然發放藍印戶口的天津市為例，該市以城市增容費或城市建設費為名義，對申辦藍印戶口者每人至少收取 3000 元，然而由於取得天津藍印戶口之後，學童可以獲得進入一流高校如南開大學就讀的資格，仍使得外來人口趨之若鶩。另一方面，天津房地產開發商競爭激烈，有些廣告竟打出「辦不下戶口全額退款」的保證。總之，藍印戶口的附加價值已經成為地方政府與公安汲租的來源之一。

第三章中我們已經提到公安協助藍印指標私下交易的案例（深圳市一口六萬），但購屋獲得的藍印戶口所造成的爭議不僅如此。通常，城市政權會規定藍印房不得在三年或五年內出售，否則會喪失轉正戶籍的資格。因此就出現某些外來炒房者在購買藍印屋之後短期內脫手，但為取得落戶資格而拒絕遷出該戶，或是房屋仲介以二手房充當一手房，用辦理藍印戶口為餌訛詐企圖購屋落戶者，致使屋主無法入戶享受城市裡相關的社保與教育資源，至今類似事件仍在全國各地引起許多爭議與司法訴訟。

近十年來，由於藍印戶口遭到壓制，在北京與上海等大城市出現盜賣進城指標的現象。自計畫經濟時期開始，進京或留京指標就分為兩個部分：學校的「留外地生（京）指標」與接收單位的「進外地生（京）指標」，前者約佔各大學院校畢業生的 10%，但由於進外地生指標遠遠低於留外地生指標，因此盜賣者並非來自控制留城指標的學校一方，而是來自獲得進城指標的事業單位或企業單位一方。

盜賣進京指標的新聞層出不窮，有些獲得指標的單位甚至上網拍賣。2005 年以前，許多報導指出單位盜賣進京指標的價格兩萬到四萬不等。2000 年 3 月 7 日，北京人才市場報一名記者對網上的廣告進行電話暗訪，接電話的小姐說購買一個進京指標要 45000 元，並保證出售的進京指標十分可靠。然而，隨著北京公安單位指標發放對象逐漸限縮，據本研究之受訪者表示，近年來進京指標的黑市價格可以達到十餘萬以上。

無論是以查證或辦證來創收、或是以發放藍印戶口或盜賣進京指標來獲益，管制人口流動造成城市戶籍短缺才是汲租行為的源頭。以目前中央政府遲遲不願推動戶籍改革、地方政府以財政考量選擇性引進外來人口的情況下，即使中央政府要求地方將暫住證改為居住證、廢除藍印戶口等，也只是將查暫住證改為查居住證、買賣藍印戶口改為

買賣入戶指標，很難徹底根絕公安部門或相關人員類似的汲租行爲。

## 4.2 戶籍制度與城鄉二元分化

除了上述行政管理權力造成的直接汲租行爲以外，戶籍制度延續所造成的全面影響更爲重要。城鄉二元的戶籍體制對農村與城市雙方都帶來極大的後果。對農村而言，長期的農業剩餘剝削體制雖然逐漸消亡，二元化的財政、社會福利、人口與政治權利分配體制卻沒有改變，導致了今日所謂的「三農問題」。改革開放後，農村人口開始流向城市區域卻無法落戶，同樣在財政、社福、人口管理與政治權利分配上遭到制度化的歧視，導致所謂的「農民工問題」，本節簡單介紹戶籍制度與這兩個問題的關係，並且探討城鄉二元分化在財政、人口、福利與政治方面所造成的效果。

### 農村財政與稅費掠奪

1996年，學者溫鐵軍首次提出「三農」來指涉農村、農民與農業方面的問題，2000年初，湖北省一鄉黨委書記李昌平寫信給當時的國務院總理朱鎔基，提出「農民真苦，農村真窮，農業真危險」的說法，亦即農民的公民權利缺乏保障、農村的基礎建設因陋就簡、與農業生產技術與收益偏低。此後，「三農問題」成爲熱門詞彙，在2001年正式成爲大陸理論界和官方決策層引用的術語。然而，中國的三農問題與戶籍制度以及相關的城鄉二元社會政策密不可分，不僅僅是一般發展中國家所面對的農村經濟問題，其中又以稅費問題、土地產權與社會保障問題最爲嚴重。

中共在1950年代設置戶籍制度最初的用意就是要阻止農民的流動，並且將農業生產的剩餘用於快速的工業化，因此在農村採取了兩種經濟措施—稅收徵實與統購統銷<sup>2</sup>來汲取農業剩餘(Ka and Seldom 1986)，其中以農產品與肥料等價格剪刀差爲基礎的統購統銷直到1994年才大致廢除，以農地與產量爲基礎的農業稅則是在2006年才宣示撤廢，無論改革開放對農業生產力的貢獻有多大，這兩個政策使得農民遭到長期系統性的剝削(林宗弘 2007)。然而，這些法定稅收與中央政策只是農民負擔的一部份。

中國農民的另一個主要負擔來自地方財政，也就是俗稱三提五統的地方政權稅費(Saich 2008: 60-67)，這些農村稅費的計算基準，都是以每戶內本籍的農業戶口爲對象。隨著1994年租稅改革中央政府提高地方稅收上繳比率，這種地方自付的稅費也跟著膨脹，此即所謂的三亂—亂罰款、亂收費、亂攤派(集資)，尤以財政貧困的農村最爲嚴



重。2003 年起中共中央就把三農問題列為每年一號文件的主要內容，其中又以稅費改革為主要目標，但針對農業戶口的各種苛徵雜捐總數依舊可觀，直到 2007 年為止仍有許多地方政府持續徵收違法稅費（林宗弘 2009）。

### 產權模糊與土地掠奪

戶口制度迫使農業戶口與土地相束縛，也導致城鄉二元的土地所有權制度。一方面，包產到戶並沒有將農地的所有權徹底歸家戶或個人所有，而仍歸屬於村集體，村落裡經常出現農地打亂重分、或者因為人口外流（包括嫁娶）引起的所有權爭議（Ho 2005），儘管 2003 年起已經推廣實施「生不增、死不減」與農地租用權利流轉的政策，農地分配在農村還是個敏感的問題，也常造成村莊政治的衝突。

在人口由農村流向城市的過程中，外流農民工的土地權利也成為重要的議題，許多農民工即使已經不可能回到農地上謀生，卻由於在城市裡的工資低落與工作不穩定，而不願放棄土地這個可能的謀生工具。最近，重慶市要求農民轉為非農業戶口的過程中就出現許多出身農民的學生抵抗政策、不願「被農轉非」的現象。<sup>86</sup>

其次，農地集體產權的模糊性導致地方幹部與房地產集團得以圈地汲租。在「城鄉接合部」也就是大城市的外圍，村級領導或上級幹部與房地產開發商勾結，以非常低廉的補償金將集體農地釋出汲取暴利，也就是所謂的「圈地」行為屢見不鮮，更引發越來越嚴重的農民抗爭（周飛舟 2007；Chen 2009）。

表 4.1 中國土地出租金與地方財政收入

年	土地出讓金	土地出讓金增幅	地方財政收入	土地出讓金占地方財政收入的比例
2001	1,295.89	—	7,803.30	16.6
2002	2,416.79	86.5	8,515	28.4
2003	5,421	124.3	9,849.98	55.0
2004	6,412	18.3	11,893.37	53.9
2005	5,884	-8.2	15,100.76	39.0
2006	7,676.89	30.5	18,303.58	41.9
2007	11,947.95	55.6	23,572.62	50.7
2008	9,600	-197	28,649.79	33.5
2009	15,910.20	65.7	32,581	48.8
2010	27,111	70.4	35,382.97	76.6

單位：億元；%。

資料來源：中國廣播網，2011/01/20，「22 城市資金不到位 保障房誰來“保障”？」，人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/13772438.html>。（2011/09/21 瀏覽）

<sup>86</sup> 自勇，2010，《重慶「農轉非」能否轉來幸福尊嚴生活？》，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64103/13106352.html>。（2011/05/03 瀏覽）

根據本研究受訪者之一，北京大學社會系教授周飛舟（2007）的研究，中國大陸地方政府由圈地所獲得的租金主要分為四個部分，第一個部份是直接稅<sup>2</sup>，主要是土地使用稅與契稅等，第二個部份是間接稅<sup>2</sup>，主要是建築業的營業稅與增值稅，第三個部份是各種行政費用，第四部份是土地出讓金，前兩個部份是受審計法令規範的預算內收入，後兩個部份則是中央政府與相關法令難以約束的預算外收入。由於政府預算內收支相對透明，使用受到許多法令以及上級限制，地方政府汲租的主要來源是土地出讓金，這筆資金主要以「地方融資平臺」的名義建立相關企業，其循環方式就是強制徵地<sup>2</sup>、抵押貸款<sup>2</sup>、整體拍賣<sup>2</sup>、資金回籠，然後繼續下一波徵地的方式來運作。

土地出讓金對地方政府來說有多重要？如表 4.1 所示，最近十年來地方財政的數據顯示，除了少數幾年房地產景氣衰退之外，土地出讓金佔地方政府財政收入的比例逐年上升，在 2010 年已經超過了地方財政收入的七成，徵地的利益已經成為地方幹部發財的命脈，很可能導致嚴重的房地產泡沫與金融壞帳。

最後，在城市化區域擴張的過程裏，少數土地未被徵收的農村遭到市區包圍，成了孤立的「城中村」，當地村民變成包租者，因為居住品質低下、租金低廉，城中村常成為外地進城農民工的棲身之所。在某些案例中，村集體或農戶可能因為獲得商品房或者城中村的房租高漲而獲益，但也有不少農民因清理城中村而受損並且喪失生計。

由於中國大陸政府過去長期以有農地維生為理由，將農民以及農民工排除在城鎮社會保險系統之外，農村人口外移程度擴大、地方上的稅費攤派加上農民收入貧窮化，導致農民之生活條件與社會保障的全面惡化。從 2006 年起，中共中央又出臺一系列的新政策，口號為「城鄉一體化」，希望各地城市政府在徵地或城市建設時能對農地統籌規劃，將農民納入城市保險體系，目的在於減緩城鄉銜接部的徵地抗爭。對於未能納入城市社會保險的廣大農村，則推動新型農村醫療合作體制，但這種「新農合」仍在實驗階段，加上其架構仍然維持城鄉二元的醫療體制，成就有待觀察。

### 城鄉遷徙的制度歧視

隨著中國大陸人口大量移入城鎮地區，許多媒體或學術調查著重於農民工的生活處境。部分學者從跨國的移民理論出發，探討影響農民外移的推力與拉力、以及造成民工回流到農村的推力與拉力；在這個議題上，有所謂「結構主義者」與「理性行動者」

的爭論，前者認為城鄉二元結構對流動人口的推力與拉力主要來自發達部門或城市對邊陲部門或農村的剝削結構，後者更注重移民本身的理性計算與市場供需 (Murphy 2002)。然而，城鄉遷徙與跨國移民的一般常態理論雖有其意義，在分析中國大陸的各種現實狀態時往往失之粗疏，忽略了政治與制度脈絡所起的作用。

少數優秀的社會學作品，對中國大陸城鄉遷徙所面臨的政策與社會結構、以及弱勢外來人口所採取的抵抗策略做出了詳盡的分析。例如 Solinger (1999) 的研究發現中國大陸中央政府在不同時期對戶籍管制有其政策目標，但地方政府與公安單位往往有自身的利益考量，發明種種管理與剝削移民的政策或機制，例如所謂的「收容遣送」制度或是多種居住證明檔的發放，導致各層次戶籍管理策略的差異與混亂，而經濟發展需要引進大量外來勞動人口，政治及社會改革卻始終滯後，導致對進城打工者公民權利的嚴重歧視，這些歧視與剝削使得外來人口在基礎建設 (如家庭用水用電)、教育、醫療等各方面採取自求多福或集體抵抗的各種策略。近年來，在治安管理與社會福利方面，例如 2003 年起收容遣送制度的廢除、2007 年起對農民工子弟學校採取寬容政策，城裡的戶籍差異確實有減緩趨勢。

然而，因戶籍所造成的社會福利問題並沒有得到徹底的解決，學術界的調查報告對此做了不少描述 (李路路、王奮宇 1992; 李強 2008)。首先，外來人口的平均工資水準太低，導致這些移工買不起商品房、難以進城落戶，而被迫住在工廠宿舍或「城中村」之類惡劣的環境中，影響擴及其創業、婚姻與生育的機會 (潘毅 2007; Pun 2005)，這種居住環境甚至導致工人連續自殺等問題。其次，外來人口的社會保障太差，制度改革太緩慢，在社會保險不完整的情況下，農民工的工傷與醫療問題非常嚴重。最後，農民工子女在教育資源與升學機會方面仍然受到地方教育單位歧視性的待遇。

2010 年上半年所發生的富士康員工自殺事件，雖然與中共中央調整工資政策以及廣東省「騰籠換鳥」的產業升級政策有關，但其中的自殺個案也凸顯了新一代農民工所面對的處境。本研究接觸到一名深圳富士康公司農業戶口女工的訪談紀錄如下：

趙姓女工(化名)今年十九歲。是河南南陽人，從 2010 年三月八日開始在富士康的 IDPBGF 事業群工作，擔任維修部門的普工，過的是白/夜班交替的生活。四個月以來，她總共賺了四千多元，上個月則有兩千多塊錢薪資。

我們問及富士康女工的身體與勞動條件。她表明：「我的工位一整天都站著。」廠方是不會輕易讓她們換部門。她描述自己在車間裡的勞動條件：上午時間，每兩個小時

可休息十分鐘。流水線女工在上工時聊不聊天？她回答，等全紀員不在，才能聊天。

她住在富士康北門外的百合園女工宿舍，百合園大樓有十二層，一層約二十間，每間住八個人，各四個分睡到上舖和下舖。她形容裡頭環境不潔：「我們的床上有蟑螂亂爬。」她的宿舍嚴格管制進出，只有住百合園的，才可進入，大門通行需刷卡，住在別宿舍的其它工友，也不能進。她率真表示，宿舍同房的，有的白班，有的夜班。有的也不怎麼相處得來。她舉例同房舍友中有個人丟掉一百多塊，竟說是她拿了。兩造就吵了起來。她也不怕對方來查，根本無所謂。兩個人從此以後，就很少說話了。

她說跳樓發生以前，舍監要來查房，她們若不開門，就乾脆強行進來。所有衣服由廠方統一送洗，她們若是自個兒私下洗衣，就強行收走，要是再不聽勸改正，就要記小過了。至於跳樓事件發生之後的現在，她們就都天天自己洗衣服了。我問她，為何不喜歡集體送洗的安排？她的回答是洗不乾淨，衣服會洗出毛球來。

趙姓女工坦言，富士康並不是一個好的地方。我們進一步追問，為何她有這般想法？她於是形容，車間上工以外，她不是在食堂吃飯，就是在宿舍裡睡覺。

她也抱怨，向工廠請假很麻煩。如果是生病，第二天上工，得要帶病歷單去。否則，曠工就會記小過。她臨時有啥急事，打電話請假，也不允許，得當面才能請假。她記得有一次必須去接同學，跟老大打了十多通電話，對方也不接。事後她不解地想要問個明白，對方只回了她一句：「妳難道不知道，不能打電話請假嗎？」她還分享公司打卡的規定，早上7:10 - 7:40 中間打卡。有時明明刷了卡，卻沒紀錄，而被認為是曠工。

她還描述車間裡返工的現象。那是有一點兒做不好，就要返工(返工指的是把產品拆解重新做一次)。她們車間的人感覺壓力大，是因為外檢的次數多的很。連上班的時候沒站好，沒坐好，可都要管。她們有靜電裝備，也要列管。她總結自己的富士康工廠生活：「頂多今年做完，電子廠沒自由，沒有自己空間。」

當我們詢問她對於幾起跳樓事件的看法。她認為，跳樓者多些是因自身原因，不過，上級領導有時過激，也有點那樣的原因。但是假如自己夠健康的話，就不會如此做了。她回憶今年三月十七日當天，百合園發生跳樓事件，她親眼目睹，跳樓女工人就平躺在地上…。後來就被送走了。那是她終生難望的景象。

她也批評，百合園的娛樂設施並不好。該事件後，她們宿舍的電視房就取消，改成了K歌房。近期也有多項藝文團體的演出及魔術表演。自從跳樓事件發生以來，宿舍每一層陽臺上都有人站崗，二十四小時輪班。不過她嘲笑那樣根本是小題大作。她說：「我個人覺得沒必要這樣做。如果真死，還是會有別的方法。」至於宿舍各個陽臺上

密密叢叢的防跳網，她覺得沒有必要。

她坦承這兩年來感覺壓力越大，除了是生活上的原因，還包括她作為一名獨生女的責任。她說：「我一輩子要在父母身邊，不會嫁出去，這讓我感覺壓力蠻大的。」她家鄉的小村子距離南陽約有一百多里路。

何時可回家看看父母？她表示，同鄉們最少要半年多，一年多才會回家。一趟就要三到四百元路費。她自述是家裡的寶，是個獨生女。她老爸五十多歲。老爸種田，但也打工。老爸是在南陽作燒煤球打工，不過腸胃很不好。而家鄉每個人才兩、三畝地，都是懶莊稼，像是玉米、小麥、花生之類的。她每個月最少寄一千元回家。每個月賺到的，最少是一千八百多元。她花費算是很少的。她坦言，底薪調漲到一千兩百元，也是不夠開銷。至於十月份工資再調漲？她則懷疑，屆時恐怕是要廠方考驗合格的普工，才能再加到底薪兩千元吧？！對這名趙姓女工友來說，富士康工廠就像古代的三宮六院，裡頭競爭激烈。她自述：「我恐怕就沒機會升遷了。因為我會指出全紀員的過錯。我是個堅持見解的人，是個堅持真理、認理不認親的人。」

以上的訪談紀錄相當具有代表性。首先，該女性農民工對富士康等台商甚至是珠三角一帶的工廠體制內部管理做了相當仔細的描述，工人面臨低工資、長工時、工作枯燥無聊與強制軍事管理等壓力。其次，農民工所面對的不僅是工廠體制帶來的工作壓力，而包括離家遠又無法落戶所造成的家庭經濟壓力。第三，新一代農民工都是獨生子女，在家庭生活與對未來的期望上與過去的農民工確有不同。

### 城市財政與教育政策

我們認為究其根本，農民工問題仍然源於城鄉財政問題，租稅來源仍然引導城市政權採取歧視性的移民政策。如第二章所述，在改革開放之後分灶吃飯的財政體制下，中央政府財政主要負責央企、國防與外交事務及科研支出，地方財政必須負擔城鎮基礎建設與醫療、教育與社會保險等支出，1994年的分稅制改革使得地方自主的財政收入緊縮，多數城市入不敷出，加速了住房、醫療與教育的商品化（林宗弘 2009）。

住房、醫療與教育被戲稱為「新三座大山」。在醫療方面，改革開放以前原本由公部門提供的公共衛生服務已經大致崩潰，自費的比重超過了醫療支出的六成，出現很多因病致貧的家庭（葛延風、賈森 2007）；中等與高等教育體系則日漸市場化，有錢家庭的子女可以付費走後門進入很難考取的重點中學，北京與上海等大城市高考（亦即大學

入學考試)自主命題與全國配額也保護本地學童，農村小孩上大學的比例卻還在持續下滑，貧富差距與城鄉差距對教育資源的分配造成非常不公平的影響。

2008年12月，中共總理溫家寶在國家科技教育領導小組會議上的講話《百年大計教育為本》中感慨，「過去我們上大學的時候，班裏農村的孩子幾乎占到80%，甚至還要高，現在不同了，農村學生的比重下降了……經濟社會發展了，但是他們上高職、上大學的比重卻下降了。」顯示國務院數據確實出現上述的趨勢。

由於中國大陸全國性的社會調查中大學生比例甚少，不易直接進行統計分析，但相關議題已成為輿論焦點。2011年8月5日新民網的新聞《內地農村學生難入名校 北大學生占比從三成跌至一成》(潘曉凌 2011)揭露了相關統計數據。北京大學教育學院副教授劉雲杉研究發現，全國高考農村考生的比例是62%，1978~1998年間來自農村的北大學生比例約占三成，90年代中期開始下滑，2000年至今考上北大的農村子弟只剩一成。清華大學在2010級學生中做的抽樣調查顯示，農村學生僅占總人數的17%。

北大清華這兩所頂尖大學農村學生比例下滑的情況只是冰山一角。北京理工大學教育學者楊東平所主持《我國高等教育公平問題的研究》發現，自1990年代開始，國家重點大學裏的農村學生比例不斷滑落，農村學生集中在普通地方院校與專科院校。以湖北省為例，2002~2007年5年間，考取專科的農村學生比例從39%提高到62%，軍事、師範錄取的農村學生比例亦從33%升至57%。反之在重點高校，中產家庭、官員、公務員子女的比例則是城鄉無業、失業人員子女的17倍。工人子女也面對類似的困境，2004年，廈門大學教育學院課題組對34所大學進行調查後發現，該年度工人階級子女考入重點大學與普通高校的比例分別減少了7.9%與5.6%。(潘曉凌 2011)

即便農村突破萬難來到城市求學，這些大學生多數也不願返鄉工作，導致中國大陸農村的人才外流。2009年河北大學青年發展研究中心進行的「農村籍大學生就業意向」調查選取了河北省、江蘇省、北京市、河南省等地共15所高校進行調研，成功訪問了約500名農村出身的大學生。該調查結果顯示，93.8%的農村大學生希望留在大城市工作，願意回到縣城、城鎮或農村工作者不到7%。<sup>87</sup>

由於擔憂農民子女透過讀大學進城落戶所造成的就業問題，全國政協委員、北京中華民族博物館館長王平在2011年兩會期間公開表達個人意見說：「我們也不要鼓勵我們農村的孩子去上大學，因為一旦農村孩子讀了大學，就回不到自己的家鄉，回不去自己

<sup>87</sup>中國青年報，《不足7%農村籍大學生首選回鄉工作》，2010年1月26日，人民網，<http://edu.people.com.cn/GB/10843252.html>。(2011/11/09 瀏覽)

的家鄉就是一個悲劇。」王平表示，農村的孩子上大學也可能失業，留在城市又買不起樓，但如果讀中專或是高中者就會回到農村，繼續傳承農村文化，「他們不用來城裏，在農村也許就發展起來了，有技術，有目標，有幸福」，這番講話引起海內外網民一片譁然，但也突顯了中國大陸高等教育這條社會流動管道，有逐漸封閉的趨勢。<sup>88</sup>

住房市場化的問題更為尖銳。1994年，中國大陸政府《國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定》，1998年推動房改政策停止單位分房，主要作法是將國有或集體單位的職工公有住房全面私有化，2010年中國民眾自有住房比例已經達到了89%，中大型城市房地產價格連年飆漲，令外界質疑房地產已經泡沫化，貧困的市民或學生買不起住房的故事被拍成「蝸居」之類的暢銷連續劇，並出現所謂的「蟻族」等詞彙。

即使城市政權將住房、醫療與教育大幅商品化，城市基礎建設與教育醫療支出仍使其財政吃緊。目前中國大陸個人所得稅的起徵點為每月所得2000元人民幣，近期內更將調整為3500元人民幣，農民工的工資過低與所得稅起徵點過高，導致絕大多數農民工都未達繳稅標準，直到2007年個人所得稅也僅佔全國稅收的7%（林宗弘 2009）。因此對城市政權而言，農民工對稅收的直接貢獻偏低，若是地方政府對移民提供全面的城市福利，則必須增加其醫療與教育經費等支出。在這種情況下，羊毛出在羊身上，城市政權便傾向以收容遣送、辦證或出售藍印戶口等策略來增加收益。

目前戶籍改革實驗所遇到的阻力多半來自上述財政因素，例如2004年鄭州實驗叫停的根本原因，就是出在就學人口暴增與教育資源不足。有鑒於此，成渝試點的改革是將境內的財政收支集中管理，無論是農業或非農業戶口、城鎮戶口或鄉村戶口都可獲得相等的財政補貼，然而這種財政調整也不適用於外來人口。

### 社會保險的制度缺陷

無論是城鄉差異的擴大或城市政權對外來移民的制度性歧視，主要因素都來自戶籍制度建立後產生的二元化財政體制與地權制度，另一方面，在勞動力商品化的過程中若能建立全國一體化的社會保險體制，以減少資本主義階級分化所造成的貧富差距與家庭風險，亦不失為逐漸減少城鄉差異的辦法。不幸的是，在中國大陸戶籍改革沒有清晰藍圖、其調整又落後於經濟改革的情況下，社會保險仍舊難逃二元化的命運。

中國大陸城鎮地區的社會保險基金不是預算內財政收支，在國企改革後，政府並未

<sup>88</sup>東方日報，〈京博物館長：農村子弟勿上大學〉2011年3月9日  
[http://orientaldaily.on.cc/cnt/china\\_world/20110309/00178\\_023.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20110309/00178_023.html)。(2011/11/06 瀏覽)

成立中央統籌的社會保險制度，而將多數社保基金編列於地方政府的非預算資金中，而且社保基金收入的投資決策與管理過程相當不透明，中央政府往往無法監督或控制資金流向，遂成為地方官員的小金庫。上海市委書記陳良宇貪腐案，就涉及社保基金挪用與房地產的投資炒作。結果，社會保險基金的管理也出現了地方化、財政化與汲租化的現象，難起調整城鄉或貧富差距的作用（林宗弘 2011）。

中國大陸各類社會保險的被保險人佔工商業受僱者比例，也就是所謂的保險覆蓋率，仍明顯偏低。林宗弘（2009）自行計算了全國養老保險、醫療保險、失業保險與工傷保險在第二、三級產業就業人口的覆蓋率，發現直到 1999 年國企大規模私有化之後，醫療支出由工作單位改為醫療保險承擔，醫保的覆蓋率在 2001 年超過 10%，失業保險覆蓋率卻隨著國企私有化逐步下滑；至於工傷保險的覆蓋率，則直到 2004 年前後出現嚴重的工傷與礦災案例後，才在勞動與社會保障部關注下突破了 20%。最後，基本養老保險的覆蓋率維持在三成左右，雖然投保人數快速提升，但比例並無顯著成長。

據中國大陸政府的宣傳，十二五期間將推動城鎮的居民基本養老保險與基本醫療保險，以及農村的新型農村養老保險與農村合作醫療保險（新農合）。這些晚近的社會保險發展原則是「廣覆蓋、低水準、可持續」，再加上職工社會保險、企業內部保險，可望形成多層次的保險制度。然而根據目前為止所公佈的統計數據，上述政策的效果仍未顯現，原因就在於所謂的全覆蓋並非以常住人口、而經常是以戶籍人口來計算的。

不僅如此，社保受益人仍然集中在城市居民與國有單位。首先，私營及外資企業多不願意給農民工上保險，其次，農民工在各省縣之間的流動頻仍，其社保基金帳戶無法隨之移動，導致社保基金「空帳運轉」，也就是以年輕職工與農民工已繳交卻無法領取的保險費，去補貼國企下崗職工提撥不足部分的支出。由於社保受益人仍偏向城市戶口與國有單位，加上保險覆蓋比率偏低，無助於降低城鄉差距。

最近，上述的社保基金已經逐漸改為雇主強制繳交與員工個人帳戶的混合形式，個人帳戶逐漸可以隨員工就業所在地改變而全額領取或是直接變更投保單位，是一項較為正面的政策發展。此外，新農合的推展如火如荼，許多地方政府都宣稱新型農村合作醫療保險與農村養老保險已經全面覆蓋。我們在 2011 年 7 月訪談了鄭州市的一個農村，發現其農村醫療保險確實已經推展，其運作方式為每戶收取 30 元人民幣的保險費，其支付的項目以住院為主，但亦有醫療院所從中收取掛號費、診療費與醫藥費，這 30 元從帳戶中扣完為止，未扣完者可以結轉下年度使用。外出農民工也可以回到戶籍所在地投保，並且在外地就診時也可以從這 30 元保險費中扣錢。從本質上看，新農合實際



上是一種強制性的醫藥費預收個人帳戶，只能協助小病的醫藥費，一但遇上大病則 30 元的帳戶就不夠用，而且跟城市的醫療保險相比，農村獲得的財政補貼相當稀少，要調整城鄉差距仍有待努力，但農民工可以在戶籍地投保、異地報銷，仍是一重大突破。

### 戶籍的政治與人口效應

戶籍制度導致城鄉居民之間在財政收支、土地權利與社會保險方面的巨大差異，這些都是顯而易見的社會不平等。然而，很少學者留意到戶籍制度的延續可能持續造成城鄉之間政治權利的不均等與生育行為的差異，由於政治權利與生育都與人口管理有關，中國大陸二元化的戶籍管理體制也成爲眾矢之的。

戶籍體制的延續導致對部分公民政治權利的剝奪。原《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》第十六條規定：「省、自治區、直轄市應選全國人民代表大會代表的名額，由全國人民代表大會常務委員會按照農村每一代表所代表的人口數四倍於城市每一代表所代表的人口數的原則分配。」也就是說，中國大陸農民的政治權利比重僅爲市民的四分之一。選舉法中對農民的政治歧視遭到詬病許久，直到 2010 年 3 月 14 日才由第十一屆全國人大第三次大會通過廢除。

即便如此，各種特殊中間狀態戶口者的投票權利也很容易被剝奪。比如說，村委會或縣人大換屆選舉時出外務工者必須返回原籍投票，但真正能夠返鄉者微乎其微。成年學生的集體戶口可以在學校單位內參與投票，但許多檔案寄放在校內或人才市場的打工者經常無形中被剝奪權利。此外，藍印戶口也沒有對政治權利做出清楚的界定。最後，隨著大量外來人口透過落戶取得城市公民資格，中共黨國基層越來越難透過社區居民委員會實施政治控制，並造成居委會與小區民眾的政治衝突，後者經常成立所謂的業主委員會來進行維權的集體行動，導致居委會與業委會之間日趨激烈的鬥爭。

戶籍制度的延續也導致生育行為的分化與農村性別比例的傾斜。在 1970 年代末期開始推動計劃生育（亦即一胎化）政策下，各級政府與單位內的計畫生育委員會與計劃生育辦公室均嚴格限制城市單位內的每戶生育數，亦對農村家庭生活造成嚴重的衝擊，從 1980 年代開始，農民就以流動人口「超生突擊隊」、拒絕申報女嬰戶口而造成女孩黑戶、或是對第二胎進行性別篩選等策略來抵抗計劃生育（Greenhalgh and Winckler 2005）。由於計劃生育政策與戶籍登記密切相關，致使生育行為的城鄉差異擴大。

中國大陸生育行為的城鄉差異造成下列影響：首先，城市戶籍登記與處罰較爲嚴格導致城市區域總合生育率的快速下滑與人口加速老化，而農村生育率仍然相對較高。其

次，農民對男性後嗣的偏好導致農村出生嬰兒性別比率、尤其是第二胎之後的性別比率嚴重偏差，而且減少了對第一胎女嬰的戶籍登記（也就是所謂的黑戶口女孩），後者影響了農村女童包括受教權在內的各種權益。此外，最近對流動人口生育行為的研究顯示：農民工的總合生育率比城市還要低（例如陳衛、吳慶慶 2006）<sup>89</sup>，扭轉了流動人口是「超生突擊隊」的錯誤刻板印象。在新生兒一消一漲之間，城市兒童的升學率尤其是上大學的比率激增，農民工子女與農村學童的教育資源卻仍然稀缺，導致在城鄉之間教育資源分配更加不平等。

最後，較少研究提及農業與非農業戶籍透過母系繼承的理由與後果。婚姻流動是移民研究所發現的有趣現象，亦即在多數傳統父權社會，女性會透過跨國或跨族群通婚來爭取社會流動的機會，中國大陸戶籍的母系繼承制度不許以通婚來改變戶籍，並使得農村女性與城市男性通婚所生下的後代從屬於農業戶口，打斷了婚姻流動的移民管道，也造成城鄉通婚的障礙。1998年7月22日之後，新生兒可以隨母親或父親的戶口所在地派出所的戶籍部門辦理新生兒落戶手續。雖然戶籍改革讓後代可以選擇從父或者從母，而且大幅放寬依親入戶，但這種障礙至今仍然影響城鄉居民通婚的意願。

### 4.3 戶籍制度、貧富差距與社會流動

除了描述戶籍制度延續，透過土地產權、財政分配、教育、醫療與住房等社會福利制度所造成種種社會不平等現象之外，我們還希望瞭解戶口對中國改革開放後的社會不平等趨勢的全面影響。在研究中國大陸貧富差距與社會流動的早期文獻中，學者們將焦點放在所謂的經濟資本、政治資本與人力資本的相對優勢變化上（Nee 1989）。所謂的經濟資本具體指的是個體戶或企業家的收入，政治資本具體而言指的是中共幹部或黨員等政治身分，學者爭論之處在於幹部或黨員面臨市場經濟轉型是否持續獲得更大利益（Bian and Logan 1996），而人力資本指的主要是專業技術人才，學界關注在改革過程中，知識分子是否受到市場青睞而獲得更高的收入（Wu and Xie 2003），這三種資本被視為造成中國大陸貧富差距擴大的主要因素。

然而，隨著中國大陸貧富差距的持續惡化，學界發現城鄉差距與區域差距是影響中國大陸民眾收入分配不均的重大原因之一，甚至可能是最重要的原因，經濟資本或教

<sup>89</sup> 陳衛、吳慶慶，2006，〈中國人口遷移與生育率關係研究〉，《人口研究》Vol.30, No.1：13-20。

育體制等導致貧富懸殊的資源，在城鄉之間的分配非常不公平，因此將關注焦點轉向了導致城鄉二元區隔背後的主要因素<sup>90</sup> 戶籍制度。

### 貧富差距主要來源

戶籍制度源於大躍進時期計劃經濟政策，有學者認為這是一種剝削農民的社會階級體制（林宗弘 2007；Lin and Wu 2009），這種階級剝削體制隨著所謂「農民工」流動到城市與工廠打工，由於對農業戶口移民之低工資與社會福利的身分歧視而被一部分延續下來，導致了中國大陸工廠對外來工人的多重剝削（吳介民 2000）。

戶籍制度對中國大陸整體貧富差距的影響與長期趨勢已經成為社會學界關注的焦點。由於在改革開放以前，戶籍體制比 1978 年之後還嚴格許多，而且城市居民的單位福利在改革開放前更為完整，1992 年以來國有單位大規模私有化之後，許多城鎮單位福利遭取消，加上私營企業的資方沒必要給城市工人更高的工資，因此從長期的理論上看，隨著更多農村外來人口進入城市私營企業打工，國企下崗工人也開始在私營部門就業，兩者在勞動市場上工資齊一化，戶籍差異所造成的貧富差距應當會下降。

最近學者根據統計數據的分析，發現相對於其他制度因素，戶口所造成的貧富差距雖然非常巨大，而且仍然是中國大陸民眾貧富不均的最重要來源，但確實出現了緩慢下滑的趨勢，尤其是進入城市後的農民工，往往可以獲得與城市工人相近的工資水準（林宗弘 2007）。然而，仍有部分研究指出戶口造成的社會不平等主要不是來自現金工資差異，而是教育、醫療資源等各種社會福利所造成，而且農業與非農業的區分已經不如戶籍所在地的區隔來得重要（Chan and Buckingham 2008）。

林宗弘（2011）曾經使用國家統計局農村社會經濟調查總隊 1988 年與 1995 年所做的中國家庭收支調查全國抽樣（Riskin, Zhao and Li 2001），以及香港科技大學邊燕傑與中國人民大學李路路等主持的 2005 中國綜合社會調查全國抽樣（CGSS 2005），對中國大陸的收入數據進行了吉尼係數的分析，根據上述數據計算，中國大陸個人所得的吉尼係數在 1988 年僅 0.27，1995 年升高到 0.41，2005 年竟高達 0.56。<sup>90</sup>

吉尼係數可以進行群組分解（Group Decomposition of Gini Coefficients），也就是將樣本分為兩組或兩組以上的群組，估計吉尼係數來自該分組內或組間的差異（Pyatt 1976），組間（例如農業戶口與非農業戶口兩組）分解的吉尼係數越大，表示一組與另

<sup>90</sup>一般而言，由於家戶內部所得重分配效果，個人所得吉尼係數經常高過家戶所得吉尼係數，因此中國之家戶吉尼為 0.47 而個人吉尼為 0.56 不算太令人吃驚，兩者上升趨勢十分吻合。

一組之間的收入差距對吉尼係數的貢獻程度越大，而組內差異顯示吉尼係數來自同組內部差異（例如城市戶口內部的差異），亦即該分類方式能夠解釋的所得分配不平等越小，主要差距來自同組內部的其他因素（林宗弘 2011）。

準此，我們可以用 1988 年到 2005 年的組間差異變化趨勢，來說明戶口、單位、幹部與私人資本這幾個因素對收入不平等所造成的影響。我們將戶口分為兩組：單位類型分為國有、集體與其他三組，幹部與非幹部分為兩組，資本擁有者（包括僱主與個體戶<sup>2</sup>一部分是自營作業者）與非資本擁有者；最後，我們用大學學歷當成中產階級的指標，將學歷分為大學以上與其他兩組。吉尼係數依據上述群組分解的結果，請見表 4.2。

從表一我們可以發現下列幾個趨勢，首先，在 1988 年的數據中，單位（0.562）與戶口（0.531）可以解釋的組間差距<sup>2</sup> 也就是農業戶口與非農業戶口，以及後者中的集體單位與國有單位的差距非常大，顯示這幾個分類就足以解釋當時中國大陸的收入不平等。到了 1995 年，戶口的組間差距大幅下滑到 0.445，單位的組間差距也開始下降。在 2005 年的數據裡，我們發現戶口的組間差距持續下滑到 0.275，但是單位的組間差距快速下降到 0.161，反之總吉尼係數拉高到 0.558，顯示戶口對貧富差距的影響隨著改革開放與城鄉遷徙而減低，但仍然是貧富差距最大的來源（林宗弘 2011）。

**表 4.2 中國基尼係數的群體分解：戶口、單位、幹部、資本與大學學歷**

分組	基尼係數的群組分解		
	1988	1995	2005
戶口（城市/農村）			
組間差異 Between	0.531	0.445	0.275
重疊部分 Overlap	-0.372	-0.203	0.061
組內差異 Within	0.108	0.166	0.223
單位（國有/集體/其他）			
組間差異	0.562	0.490	0.161
重疊部分	-0.368	-0.200	0.109
組內差異	0.073	0.117	0.288
幹部（幹部/群眾）			
組間差異	0.152	0.264	0.119
重疊部分	-0.080	-0.083	0.062
組內差異	0.195	0.226	0.377
資本（雇主或自雇者）			
組間差異	0.005	0.007	0.058
重疊部分	0.006	0.005	0.046
組內差異	0.255	0.395	0.454
大學（以上/未滿）			
組間差異	0.045	0.044	0.091
重疊部分	-0.021	-0.010	0.012
組內差異	0.242	0.374	0.456
總基尼係數	0.267	0.407	0.558

資料來源：林宗弘 (2011)

### 教育資源二元分化

如果人們及其子女<sup>2</sup> 透過教育、創業或政治參與<sup>2</sup> 仍有許多向上流動的機會，即便貧富差距在惡化，也未必會造成社會上的不滿；反之，如果貧富差距與流動機會同時惡化，則可能導致社會衝突加劇。因此，學術界分析戶口制度的另一個焦點，是戶籍對城鄉教育資源分配與社會階級流動的影響。

如前所述，1990 年代中期以前農業戶口的改變途徑有限，主要透過高考進大學或

是服兵役才能實現「農轉非」(Wu and Triemen 2004)。根據1996年的數據分析，學者吳曉剛等人發現，無論是農村兒童與城市兒童相比，或是進城移工之子女與城市兒童相比，戶口導致教育不平等的情況似乎在持續惡化(Wu 2007)。此外，上一節談到的人口增長因素也對農村兒童的教育流動不利。至於在職業流動方面，農業戶口對受雇者求取更高的職位或階級位置，顯然造成嚴重的限制(Wu and Triemen 2007)。

值得注意的是：在戶籍改革如何延續社會流動的不平等方面，有兩派不同的看法，陳永金與白金漢的論點是地方上的戶籍改革無效。他們認為，由於農業戶口與非農業戶口這種區別與城鎮戶口及鄉村戶口高度重疊，廢除農與非農並沒有消除城鄉差距，因此戶籍所造成的社會流動障礙將會持續下去(Chan and Buckingham 2008)。

吳曉剛等人的研究則顯示：戶籍流動可能會隨改革開放擴大，但流動本身並不會自動減少城鄉不平等，關鍵在於誰進入了城市。以1996年的全國統計數據為分析對象，吳曉剛等人發現即使城鄉之間的社會流動增加，由於城鎮地區僅僅吸收農村來的高教育者或經濟成功者，致使少數農村移民出現超乎常理的階級跳躍，但戶口制度仍然導致農村內部父代與子代之間同樣不合常理的向下流動，也就是說，父親為農業戶口時兒子的職業地位不但無法上升，還可能會下滑(Wu and Triemen 2007)。

### 權貴落戶的結果

相對於戶籍障礙依舊的觀點，本研究更加支持吳曉剛等人的選擇性流動理論。更進一步，我們將解釋近年來各地方政府的戶籍改革，為何以及如何延續了選擇性吸納的流動機制。如第一章理論命題所提出的，我們認為由於幹部在財政與級租上的動機，地方政府採取三種途徑來選擇性吸納外來人口，這三種途徑是「技術移民」、以購房為主的「投資移民」與「徵地移民」。林宗弘等人(2011)的統計分析證明：近年來取得城市戶口者，確實透過上述管道才能獲得流動機會，我們將這種現象稱為「權貴落戶」。

表 4.3 戶籍制度事件史數據描述統計

年代 變項	1954-1977			1978-1995			1996-2008		
	觀察值	平均數	標準差	觀察值	平均數	標準差	觀察值	平均數	標準差
城市戶口	34312	0.01	0.07	43693	0.01	0.08	31245	0.01	0.10
女性	34312	0.49	0.50	43693	0.52	0.50	31245	0.52	0.50
共產黨員	34312	0.02	0.13	43693	0.03	0.17	31245	0.04	0.19
已婚	34312	0.17	0.38	43693	0.46	0.50	31245	0.78	0.42
已婚女性	34312	0.09	0.29	43693	0.23	0.42	31245	0.41	0.49
居住商品房	34312	0.01	0.11	43693	0.02	0.13	31245	0.03	0.17
高級白領	34312	0.01	0.11	43693	0.02	0.14	31245	0.03	0.16
普通白領與藍領	343120	0.02	0.14	43693	0.06	0.23	31245	0.14	0.34
技術工人	343120	0.01	0.08	43693	0.02	0.15	31245	0.07	0.25
國家單位	34312	0.02	0.13	43693	0.02	0.15	31245	0.02	0.15
集體單位	34312	0.01	0.10	43693	0.02	0.14	31245	0.02	0.14
私有單位	34312	0.00	0.05	43693	0.03	0.16	31245	0.09	0.29
專科	34312	0.01	0.08	43693	0.01	0.10	31245	0.02	0.14
大學	343120	0.00	0.06	43693	0.01	0.09	31245	0.02	0.14

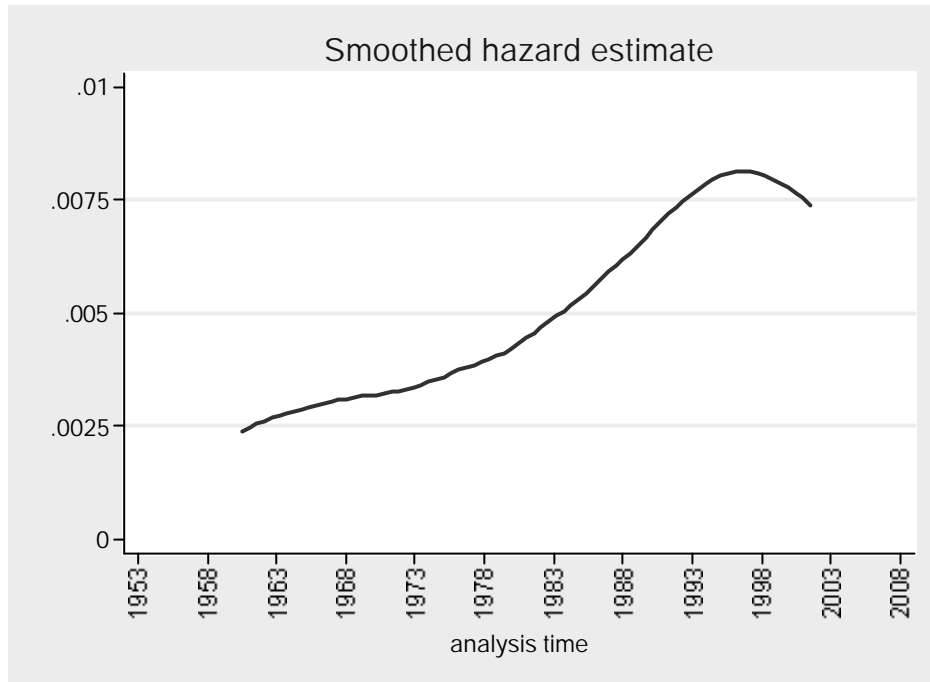


圖 4.1 1954-2008 年整體轉換戶籍機率

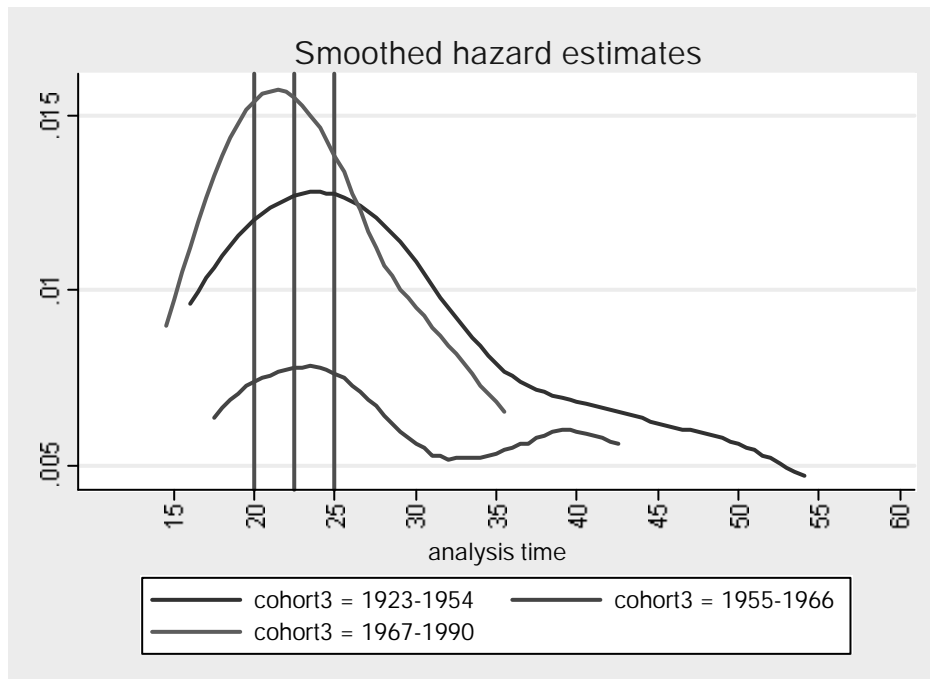


圖 4.2 不同年代轉戶口的生命歷程



**表 4.4 戶籍制度的事件史 Cox model**

	(1) 1953-1977	(2) 1978-1995	(3) 1996-2008
女性	0.680+ (0.143)	0.769 (0.128)	0.999 (0.182)
黨員	1.014 (0.011)	0.982 (0.013)	0.985 (0.010)
已婚	0.980* (0.010)	0.971** (0.009)	0.996 (0.009)
已婚X女性	1.047*** (0.013)	1.051*** (0.009)	1.015* (0.007)
居住商品房	1.033** (0.011)	1.027** (0.009)	1.032*** (0.006)
<b>對照農民與無業者</b>			
高級白領	1.031 (0.025)	1.018 (0.015)	1.014 (0.011)
普通白領與藍領	1.044+ (0.024)	1.032** (0.011)	1.015* (0.007)
技術工人	1.084** (0.028)	1.032* (0.013)	1.015+ (0.009)
<b>對照無單位者</b>			
國有單位	1.090*** (0.026)	1.056*** (0.012)	1.020* (0.010)
集體單位	1.024 (0.027)	1.032* (0.014)	0.986 (0.012)
私有單位	1.052 (0.035)	1.007 (0.015)	1.001 (0.008)
<b>對照專科以下</b>			
專科	1.044** (0.015)	1.054*** (0.010)	1.029** (0.011)
大學	1.035+ (0.021)	1.083*** (0.012)	1.078*** (0.009)
Observations	34312	43693	31245
N_sub	2574	2983	2661
ll	-1163.149	-1808.197	-1710.186
df_m	13	13	13
aic	2352.298	3642.394	3446.372
bic	2462.061	3755.298	3554.917

Note: Exponentiated coefficients; Standard errors in parentheses + p<.10, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

從經驗上看，本研究所稱的「權貴」階級指的是高單位與有資金的農戶口人士，比其他農戶口的城鄉移民更容易獲得正式的城市戶口，主要用於陳述戶籍改革所造成的事實後果，這是戶籍所帶來的制度性問題，對於有權力者或富貴人士並無貶意。為了定

義權貴人士，我們用國有單位與購買房屋作為其參考標準。相對地，高等白領與大專以上教育程度的專業技術勞動力，其獲得城市戶口的優勢較權貴階級為小。

以下本研究使用中國人民大學於2008年度所收集的中國社會綜合調查(2008 China General Social Survey, 或CGSS-2008)數據進行事件史分析(Event History Analysis)。從單純的資料性質來看，事件史分析模型的應變量是一種狀態改變之後不可逆的事件，例如死亡或變更國籍，自變量則是一系列影響事件發生風險的數據集。這種模型非常適合於研究農村移民當中誰獲得城市戶口的數據分析。

事件史分析又經常被稱為存活率分析(Survival Analysis)，專門用於分析不可逆的時間序列事件，例如死亡原因等。在醫學或人壽保險精算的數理模型中，存活率分析可以把各種增加死亡率的慢性疾病，例如糖尿病或高血壓等等，或是降低死亡率的因素例如運動習慣或者社交活動等等，當成是影響存活機率的自變量。在本文的模型中，事件史分析的應變量就是改變戶口，就跟影響存活與死亡的原因一樣，改變戶口的原因就是模型中的各個自變量。在模型的解讀方面，每個自變量的正負迴歸係數可以解讀為該項因素有助於改變戶口、或者減少了改變戶口的機率。

在林宗弘等(2011)的研究中放入了下列的自變量：包括可能影響進城落戶風險的性別、婚姻狀態、共產黨員資格(政治資本)、社會階級(高級白領、普通藍白領與技術工人)、單位類型(國有單位、集體單位與私有單位)以及教育程度(專科以下、專科、大學以上)。在事件史分析的時間設定上，林宗弘等(2011)則是採用了1972年由英國統計學者David Cox提出的離散時間對數模型。該分析的數據描述統計見表4.3，各年與各年齡層所面對的戶籍變更風險，見圖4.1與圖4.2。

圖4.1顯示的是各個年度發生改變戶籍事件的機率平滑線，該圖顯示在2008年的中國大陸抽樣調查中，大部分民眾改變戶籍的時間點大約在1994年到1998年之間達到高峰，之後略有下降。圖4.2顯示的是不同年齡段的民眾，其改變戶籍的時間都集中在20-30歲之間，這個年齡的特殊之處在於學業與生命歷程的需要，也就是受訪者很可能是因為上大學、結婚與購房等生活上的需要，才發生了改變戶籍的事件。

在表4.4的模型中，我們將變更戶籍的時間依據政策改變分為三個時段：(一)改革開放以前的1953-1977，對應的受訪者出生年份為1923-1954年間；(二)尚未進行住房市場改革前1978-1995，對應的受訪者出生年份為1955-1966；以及(三)開始進行住房改革的1996-2008，對應的受訪者出生年份為1967-1990。依據上述設定我們算出了各變量的迴歸係數，表4.4報告了事件史分析模型的估計結果。

根據表 4.4 的結果顯示，1977 年以前取得城市戶籍的受訪者通常來自國有單位、技術工人、已婚女性與專科以上畢業者；到了 1996 年以後高學歷者仍然有優勢，而購買商品房落戶的效果始終很重要。然而，為何 1977 年以前購買商品房就已經出現效果呢？有兩個數據問題可能造成這種結果：年齡與回溯性數據的記憶錯誤，由於 1977 年以前的數據僅包括年齡較高者，這些人在 1978 年之後也透過購房取得城市戶口，但是在回溯時尚無法區辨入戶的正確時間。無論如何，數據結果符合我們理論上的看法，除了高學歷以外，高級單位與有錢購房者「權貴落戶」已成為近年來成為市民的主要管道。

本章的討論與統計數據顯示下列幾點：首先，中國大陸戶籍制度遲遲未改革導致了公安與相關戶籍或治安管理部門嚴重的汲租行為，甚至引起嚴重的社會衝突；其次，戶籍制度延續了城鄉民眾在財政分配、地權保障與社會福利方面的不平等，是造成所謂三農問題與農民工問題的最主要因素；第三，戶籍差異是中國大陸整體城鄉差距與貧富差距的一大重要來源，並且造成教育資源分配與社會流動機會的不平等。

對戶籍改革如何延續社會流動的不平等，學術界有兩種看法：第一種看法暗示戶籍改革只是對農業戶口與非農業戶口名義上的調整，本質上還維持城鎮與鄉村戶口、本地與外地的差異。第二種看法認為戶籍改革確實放寬了流動管道，但卻選擇性吸納了流動人口當中較為成功的一群人，將一般低薪的農民工排除在外，因此即使擴大了落戶人口卻無法降低城鄉差異。本研究認為在地方汲租命題下，後一種看法較為接近現實。

最後，值得補充說明的是本章所用之數據與方法的限制。因果關係是由理論邏輯推導出來的命題，描述統計與推論統計所呈現的都是經驗上的相關關係，若是統計相關符合因果命題，則暫時認可了命題的現實效果。如第四章開頭所述，戶籍制度及其改革無法迅速降低城鄉差距與貧富差距的命題，必須透過許多中介變項或社會機制才能論證，本章則是透過土地財政、移民歧視、社會保險、教育流動、醫療資源與住房分配的缺陷來呈現這些中介變項或機制。若要針對上述機制都做出統計分析或田野訪談，則必須有適當的中國大陸社會調查數據與更長時間的深度研究，才能實現。此外，本研究中統計方法計算的乃是農業戶口者與非農業戶口者的分別，而不是以城鄉差距來論證戶籍差異，探討中國大陸城鄉差距的研究需要另行執行。因此，本研究仍建議行政院大陸委員會等主管機關能持續收集相關資料，以利於未來的研究與政策擬定。

## 第五章、中國大陸戶籍制度與台灣民眾權益

前幾章我們分析了中國大陸戶籍制度的特殊之處，但若未能與其他國家或地區做比較，則無法突顯這些特色所造成的後果。因此，本章以台灣的戶籍制度歷史發展經驗為例，與中國大陸 1949 年之後的戶籍制度做對照。中國大陸與台灣戶籍制度的比較可以達到兩個目標：首先，突顯中國大陸如何發展出以戶為主、事前審批、城鄉二元、母系繼承與公安管理的戶籍制度特徵，而台灣的類似特徵如何逐漸瓦解；其次，我們也可以透過比較研究來探討台灣民眾進入大陸地區居住時所可能面對的權益問題。

### 5.1 台灣戶籍制度與中國大陸戶籍制度之比較

前述 1.2 節提及東亞鄰近各國或南非種族隔離制度下，有類似於中國大陸以戶為單位的人口登記與管理體制，特別在前日本殖民地的台灣與南韓，戶籍一直存在於官方的人口治理制度內。5.1 節中我們將進一步說明台灣戶籍演變過程，同時再次回顧中華人民共和國成立後的戶籍制度演變，並將兩者現今的戶籍制度作一比較。

#### 台灣戶籍制度演變

清代以前臺灣仍以與中國大陸相同的保甲制度為主，日治時期（1895~1945 年）台灣的戶籍制度與政策出現階段性轉變（阿部由理香，2001；蔡慧玉，1996）。日治初期台灣的戶口治理曾沿襲清代的保甲制度，1898 年實施的《保甲條例》規定，十戶為一甲、十甲為一保，甲設有「甲長」，保設有「保正」，保甲民對於保甲內他人的犯罪行為需負連坐責任並被科以罰金，保甲的任務包含調查戶口、警戒風水災、搜查土匪、戒除鴉片、預防傳染病等，1911 年後成立保甲聯合會，設有保甲事務所、設置專職的保甲書記，協助執行地方行政事務，其中重要的職務即為戶口行政（內政部戶政司編，2007）。

總督府於 1903 年公佈《戶口調查令》（律令第 34 號），1905 年 5 月依據敕令第 175 號組織「臨時台灣戶口調查官制」，同年 10 月在各地實行戶口普查，並在 1905 年 12 月正式頒布《戶口規則》，初步確立了台灣戶口調查體制（阿部由理香，2001）。1905 到 1933 年，在所謂的「六三法體制」下，由台灣總督府公佈台灣籍者適用的《戶口規則》，與一般政府律令具有相同效力，但《戶口規則》屬於員警法規，與日本所施行的《戶籍法》並不相同，因此，日本殖民母國的移民與台灣人民之戶口需分別登記，台灣籍者不

適用日本戶籍法，被剝奪各種公民權利（在 1923 年以前也包括經濟權利），日本人與台灣籍者之間的婚姻、收養、認領等手續不能合法化。

殖民地臺灣初期的民政附屬於警政之下。林封良（2002）認為日治初期戶口調查的目的是在維持治安，是員警的行政資料，當時分為本籍人口與寄留人口，設有戶口調查簿及正、副簿，由員警辦理戶口調查，鄉、鎮保甲事務所書記辦理戶籍登記。吳勇正（2006）也認為日治時期的戶政制度全由總督府警務局戶政部規劃處理，雖然經過地方行政制度改革，但仍由員警機關負責與擁有處理行政事務的權力。

到了 1933 年，總督府發布律令第二號《有關本島人戶籍之要件》，使「台灣戶口調查簿」也可視為戶籍簿，也就是員警法規的戶籍規則轉變為戶籍法令（蔡慧玉，1996），使得日本人與台灣人間的身分行為可有限度的得到承認，但並未處理移民問題。日治末期，日本政府由於需要利用台灣的人力資源，曾經試圖讓台灣人到日本內地的戶籍移動合法化，但不久即戰爭結束，相關措施並未實現（阿部由理香，2001）。

另一方面，中華民國南京政府的《戶籍法》於 1931 年（民國 20 年）12 月公佈，其中規定地方戶政由縣市負責，戶政登記等行政工作則由鄉鎮公所辦理，施行細則於 1934 年 6 月公佈，但因各種緣故未立即實施。1945 年國民政府接收台灣，在戶政上是由行政長官公署民政處第一科接管台灣總督府警務局戶政部門，各州廳的戶政工作則是由民政處與警務處共同負責。行政長官公署接收戶政後，認為日治時期的保甲制度與戶籍法中所稱的保甲性質不同，在 1945 年 6 月正式廢除了保甲制度（吳勇正，2006）。

1946 年，中華民國《戶籍法》正式在台灣實施，當時戶籍登記業務由民政機關負責，而戶口查察業務則由員警機構依員警勤務定期辦理，也就是戶籍登記與戶口管理工作是雙軌制。國民政府遷台後，大量的外省民眾隨之移民來台，台灣省政府於 1949 年 5 月 1 日起實施「台灣省各縣市戶口總檢查」做為戶政管理的防線，以維持台灣政權穩定（吳勇正，2006）。1949 年 10 月 1 日辦理初次設籍登記，同年年底進行換發國民身分證工作，被認為奠定了台灣省戶政專業之基礎。

國民政府來台的頭二十年戶籍治理的特徵是有限度的「戶警合一」與「軍民分立」。1945 年到 1953 年間大量的外省軍民來台，大部分國軍僅設有兵籍而沒有戶籍（林勝偉，2004），楊孟軒（2010）經過大量閱讀歷史期間的資料，論證大遷徙的外省軍民總人數在 109 萬人以下，其中軍人還未列入戶籍。1950 年台灣實施地方選舉，臺北市出現大量空戶，戶政管理遭到檢討，蔣介石遂於 1951 年與 1952 年提出「改善戶政與加強戶警合一」的指示，構成了威權統治下有限的「戶警合一」（陳純瑩，2007）。

此後戶警合一不僅沒有逐漸放鬆，反而更為制度化。1968年蔣中正總統鑒於韓、越兩國共產黨滲透民眾，指示加強「戶警合一」，1969年7月1日試辦《戡亂時期臺灣地區戶政改進辦法》，將省（直轄市）以下戶政機關及其業務、人員、經費、設備等，由鄉鎮公所及省縣民政廳（局）改隸直轄市警察局及省警務處與縣市局警機關管理，以統一戶籍登記與戶口調查事權，改進戶籍行政、嚴密戶口管理、確保國家社會安全。1973年7月17日修正公佈戶籍法，正式實施「戶警合一」（戶籍登記與戶口查察合而為一）（1969/07/01~1992/12）制度，新修之戶籍法規正式將教育程度、行業職業由查察項目改為登記事件。此外新法終結了軍民分立，軍事人口納入或「改隸」於一般戶籍，台灣人口的統計數據才被認為是真正完備（林勝偉，2004）。

直到臺灣政治體制走向民主化，才終結了戶警合一的戶籍登記管理體制。1992年7月1日，因動員戡亂時期終止而恢復戶籍法裡的「戶警分隸」，戶政業務由警政單位回歸民政單位，戶政業務回歸民政，由鄉鎮戶政事務所為基礎管理單位，並於1992年6月29日修正戶籍法，廢止省籍登記之相關條文，修正為出生地登記。1997年5月21日再次修正戶籍法，廢止了行職業、教育程度，以及指定繼承登記<sup>91</sup>。

由上所述，台灣的戶籍制度也經歷過殖民時期與威權統治時期的「保甲制度」、「戶警合一」、「台日/省籍區隔」、「軍民分立」以及血統繼承等相當保守封建的人口治理手段。幸運的是，在工業化與民主化的過程中，臺灣逐漸廢除了省籍的血統繼承登記，行業、職業與教育程度並不與戶籍掛勾，例如，自耕農登記可以任意轉換，以及城市間遷徙是採取事後登記等，戶籍制度與公民的經濟政治權利逐步脫鉤。

### 中國大陸的戶籍制度演變

本報告第二章已經說明過中國大陸戶籍制度的歷史變遷，並對改革開放後的戶籍改革政策與地方規則做了相關的整理，本節僅以重要法規公佈施行的時間簡要重述。1949年中華人民共和國成立，1950年11月中共中央政府擬定《城市戶口管理暫行條例》，1951年7月16日由公安部公佈施行，目的是重建公共秩序並恢復城市的經濟建設，使城市戶籍管理制度統一，從縣城到鄉村也開始試行戶口調查登記（陸益龍，2003）。

1953年中共中央政府政務院公佈了《全國人口調查登記辦法》，第一次對全中國大陸人口進行普查與登記，並在農村地區初步建立戶口登記制度。1955年6月9日國務院

<sup>91</sup> 本段係中華民國戶籍法修正內容整理，資料來源：桃園縣中壢市戶政事務所（2003）〈戶政業務發展沿革〉，桃園縣中壢市戶政事務所網頁，<http://www.chungli.gov.tw/download/HRhistory.pdf>。（2011/04/19瀏覽）

針對農村戶口管理較弱的情況發布《建立經常戶口登記制度之指示》，規定了全國戶口登記之行政主管部門，1956年2月起統一以公安機關派出所為辦理戶口登記之基層行政單位，張雷（2009）認為此舉初步確定「戶警一體」的管理形式。1956年3月召開之全國戶口工作會議，總結了1949年以來之戶籍管理經驗，討論修改了《中華人民共和國戶口登記條例（草案）》與《戶口登記管理工作內務細則》，確定統一之戶口簿冊證件樣式，擬於全國各大中城市建立人口卡片。1953年到1957年間，城市與農村的戶口登記與管理辦法初步定型，但尚未形成對個人的遷徙自由的嚴格管控（陸益龍，2003）。

1957年年底第一個五年計畫已經大致完成，在毛澤東的領導下經濟政策激進化，1958年1月9日正式頒布《中華人民共和國戶口登記條例》，該條例使城鄉有別的戶口登記制度與遷移限制制度化（張雷，2009），陸益龍（2003）認為此條例當時主要目標是建立全國統一的出生、死亡、遷移和暫住人口變動登記制度，而非進行戶籍分類與遷徙管制，直到大飢荒之後戶籍制度才陷入僵局。

1958年到1980年是中國大陸戶籍制度的強化階段（張雷，2009）。1964年公安部門主辦了全國第二次人口普查工作，同年8月14日國務院批轉公安部《關於戶口遷移政策的規定草案》，嚴加限制農村遷移往城市、集鎮，以及集鎮遷移往城市的規定（張雷，2009）。1966年到1976年文化大革命期間，不少戶口資料銷毀散失，戶籍管理工作人員被調離、「下放」，戶口治理機制或多或少遭到了破壞。1977年11月，國務院批轉《公安部關於處理戶口遷移的規定》，再次強調嚴格控制農村人口進入城鎮，並且正式提出對「農轉非」指標的嚴格規定<sup>92</sup>。

1978後，隨著改革開放的演進，中央政府開始出臺有關戶口遷移的政策（張雷，2009）。1983年中國進行全國第三次人口普查，恢復戶籍管理制度。1984年10月13日，國務院發佈《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》，規定凡在集鎮務工、經商、辦服務業的農民和家屬，在集鎮有固定住所，有經營能力，或在鄉鎮企事業單位長期務工，准予落常住戶口，口糧自理，由指標控制轉向准入條件控制。1985年7月13日國務院公佈了《對城鎮暫住人口管理的暫行規定》，對流動人口施行暫住證、寄住證與旅客住宿登記證的登記管理做了較為具體與詳細的規範。1985年9月6日公佈了《中華人民共和國居民身分證條例》，訂定中國實行居民身分證制度。1992年8月公安部發出《關於實行當地有效城鎮居民戶口制度的通知》規定，對在城鎮有穩定住所和職業的城鄉移民，

<sup>92</sup> 資料來源：葉繼貞（2009/3/3）〈中國戶籍制度的前世今生〉，《與一大近視》，<http://www.oeeee.com/a/20090303/702333.html>。〔2011/04/12 瀏覽〕

允許以藍印戶口的形式在城鎮入戶。

1997年6月，國務院批轉公安部《關於小城鎮戶籍管理制度改革的試點方案》，此方案針對已在小城鎮就業、居住、並符合一定條件的農村人口，可以在小城鎮辦理城鎮常住戶口。1998年8月，國務院批轉公安部《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》，規定1.實行嬰兒落戶隨父隨母志願的政策；2.放寬解決夫妻分居問題的戶口政策；3.投靠子女的老人可以在城市落戶；4.在城市投資、興辦實業、購買商品房的公民及其共同居住的直系親屬，符合一定條件可以落戶，戶籍制度漸漸的進一步鬆動。2001年3月30日，國務院批轉公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》。

至今為止，中國大陸的戶籍制度雖然有很多的改革方案，但1958年頒布的《中華人民共和國戶口登記條例》和1985年的《中華人民共和國居民身分證條例》仍是人口治理的基本法規，建構出中國大陸獨特的二元戶籍制度。從2004年起，學者便建議應該訂立全國統一的「戶籍法」，但此一全面改革的策略遭到中共中央政府擱置。

### 台灣與中國戶籍制度比較

1931年12月12日國民政府制定公佈的《戶籍法》全文132條，經過12次的修改，目前是2011年5月25日修改後的全文83條。台灣的國民身分證制度並沒有專法規範，而是在戶籍法中的一環，《戶籍法》先規範中華民國人民之戶籍登記，而戶籍是取得國民身分證的前提要件，若具有國籍但未設有戶籍者，也無法完全享有完整國民待遇（內政部，2007）。近年來《戶籍法》經過多次修訂，相關法規如《國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法》也已公佈實施，已逐漸改為以戶為輔（國民身分證與戶口名簿並行）、事後登記、身分統一（已無省籍或職業類別登記）與戶政管理。

中國大陸的戶籍制度與人口管理法規是1958年的《中華人民共和國戶口登記條例》，目前尚未對法令本身進行修改，並且直到1985年才以新法建立身分證制度，近年來為了換發晶片身分證，《中華人民共和國居民身分證條例》在2003年6月28日由全國人大十一屆三中全會修正通過，2004年1月1日實施。在中央政府之戶口登記條例尚未修訂之前，中國大陸戶籍仍然是以戶為主、事前審批、城鄉二元、公安管理為其特徵，僅在1998年廢除了「母系繼承」原則。下表5.1針對台灣與中國大陸的戶籍法規就總則概要、主管機關、出生、死亡、遷出、遷入進行整理與比較。



表 5.1 中華民國戶籍法與中華人民共和國戶口登記條例的重要條文比較

類別	中華民國《戶籍法》 1931/12/12 公佈 2011/05/25 修改	《中華人民共和國戶口登記條例》 1958/1/9 通過施行
總則 概要	第一條規範：「中華民國人民戶籍之登記，依本法之規定。」 第三條規範：「戶籍登記，以戶為單位。在一家，或同一處所同一主管人之下共同生活，或經營共同事業者為一戶，以家長或主管人為戶長；單獨生活者，得為一戶並為戶長。一人同時不得有二戶籍。」	第一條規範：「為了維持社會秩序，保護公民的權利和利益，服務於社會主義建設，制定本條例。」 第二條規範：「中華人民共和國公民，都應當依照本條例的規定履行戶口登記。現役軍人的戶口登記，由軍事機關按照管理現役軍人的有關規定辦理。 <b>居住在中華人民共和國境內的外國人和無國籍的人的戶口登記，除法令另有規定外，適用本條例。</b> 」 第五條規範：「戶口登記以戶為單位。同主管人共同居住一處的立為一戶，以主管人為戶主。單身居住的自立一戶，以本人為戶主。 <b>居住在機關、團契、學校、企業、事業等單位內部和公共宿舍的戶口共立一戶或者分別立戶。</b> 戶主負責按照本條例的規定申報戶口登記。」
主管 機關	第五條規範：「戶籍登記，由直轄市、縣（市）主管機關於其轄區內分設戶政事務所辦理。」	第三條規範：「戶口登記工作，由各級公安機關主管。城市和設有公安派出所的鎮，以公安派出所管轄區為戶口管轄區；鄉和不設公安派出所的鎮，以鄉、鎮管轄區為戶口管轄區。鄉、鎮民眾委員會和公安派出所為戶口登記機關。居住在機關、團契、學校、企業、事業等單位內部和公共宿舍的戶口，由各單位指定專人，協助戶口登記機關辦理戶口登記；分散居住的戶口，由戶口登記機關直接辦理戶口登記。居住在軍事機關和軍人宿舍的非現役軍人的戶口，由各單位指定專人，協助戶口登記機關辦理戶口登記。農業、漁業、鹽業、林業、牧畜業、手工業等生產合作社的戶口，由合作社指定專人，協助戶口登記機關辦理戶口登記。合作社以外的戶口，由戶口登記機關直接辦理戶口登記。」
出生	概要	
	申請地	
	第四條規範：「戶籍登記指包含身分登記的出生登記，以及出生地登記。」 第六條規範：「在國內出生十二歲以下之國民，應為出生登記。無依兒童尚未辦理戶籍登記者，亦同。」	
	第二十條規範：「中華民國人民初次申請戶籍登記時，其 <b>出生地依下列規定</b> ：一、申請戶籍登記，以其出生地所屬之省（市）及縣（市）為出生地。二、無依兒童之出生地無可考者，以發現地為出生地。三、在船艙上出生而無法確定其出生地者，以其出生時該船艙之船籍港、註冊地或國籍登記地為出生地。四、在兒童及少年福利機構收容教養，其出生	第六條規範：「公民應當在經常居住的地方登記為常住人口，一個公民只能在一個地方登記為常住人口。」

	地或發現地不明者，以該檢構所在地為出生地。五、在國外出生者，以其出生所在地之國家或地區為出生地。六、不能依前五款規定確定其出生地者，以其居住處所地為出生地。」	
申請者	第二十九條規範：「出生登記指出以父母、祖父母、戶長、同居人或撫養人為申請人。前項出生登記，如係無依兒童，並得以兒童及少年福利機構為申請人。」	第七條規範：「嬰兒出生後一個月以內，由戶主、親屬、撫養人或者鄰居向嬰兒常住地戶口登記機關申報出生登記。棄嬰，由收養人或者育嬰機關向戶口登記機關申報出生登記。」 第九條規範：「嬰兒出生後，在申報出生登記前死亡的，應當同時申報出生、死亡兩項登記。」
申請期間	第四十八條規範：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之。但出生登記至遲應於六十日內為之。」	
概要	第四條規範：「戶籍登記，指下列登記：一、身分登記；(八) 死亡、死亡宣告登記。」 第十四條規範：「死亡或受死亡宣告，應為死亡或死亡宣告登記。檢察機關、軍事檢察機關、醫療機構於出具相驗屍體證明書、死亡證明書或法院為死亡宣告之判決後，應將該證明書或判決要旨送當事人戶籍地直轄市、縣(市)主管機關。」	
死亡	第三十六條規範：「死亡登記，以配偶、親屬、戶長、同居人、經理殮葬之人、死亡者死亡時之房屋或土地管理人為申請人。」 第三十七條規範：「在矯正機關內被執行死刑或其他原因死亡，無人承領者，由各該矯正機關通知其戶籍地戶政事務所為死亡登記。」 第三十八條規範：「因災難死亡或死亡者身分不明，經員警機關查明而無人承領時，由員警機關通知其戶籍地戶政事務所為死亡登記。」 第三十九條規範：「死亡宣告登記，以申請死亡宣告者或利害關係人為申請人。」	第八條規範：「公民死亡，城市在葬前，農村在一個月以內，由戶主、親屬、撫養人或者鄰居向戶口登記機關申報死亡登記，註銷戶口。公民如果在暫住地死亡，由暫住地戶口登記機關通知常住地戶口登記機關註銷戶口。公民因意外事故致死或者死因不明，戶主、發現人應當立即報告當地公安派出所或者鄉、鎮民眾委員會。」
申請期間	第四十八條規範：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之。」	
遷出	第四條規範：「戶籍登記，指下列登記：三、遷徙登記：(一) 遷出登記。」	第十條規範：「公民遷出本戶口管轄區，由本人或者戶主在遷出前向戶口登記機關申報遷出登記，領取遷移信任狀，註銷戶口。公民由農村遷往城市，必須持

	<p>第十六條（遷出登記義務）：規範：「遷出原鄉（鎮、市、區）三個月以上，應為遷出登記。但因服兵役、國內就學或入矯正機關收容者，得不為遷出登記。全戶遷徙時，矯正機關收容人應隨同遷徙。出境二年以上，應為遷出登記。但有下列情形之一者，不適用之：一、因公派駐境外之人員及其眷屬。二、隨我國籍遠洋漁船出海作業。我國國民出境後，未持我國護照或入國證明文件入境者，其入境之期間，仍列入出境二年應為遷出登記期間之計算。」</p>	<p>有城市勞動部門的錄用證明，學校的錄取證明，或者城市戶口登記機關的准予遷入的證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷出手續。公民遷往邊防地區，必須經過常住地縣、市、市轄區公安機關批准。」                  第十一條規範：「被徵集服現役的公民，在入伍前，由本人或者戶主持應徵公民入伍通知書向常住地戶口登記機關申報遷出登記，註銷戶口，不發遷移信任狀。」                  第十四條規範：「被假釋、緩刑的犯人，被管制分子和其他依法被剝奪政治權利的人，在遷移的時候，必須經過戶口登記機關轉報縣、市、市轄區民眾法院或者公安機關批准，才可以辦理遷出登記；到達遷入地後，應當立即向戶口登記機關申報遷入登記。」</p>
<p>遷入</p>	<p>第四條規範：「戶籍登記，指下列登記：三、遷徙登記；（二）遷入登記。」                  第十七條規範（遷入登記義務）：「由他鄉（鎮、市、區）遷入三個月以上，應為遷入登記。原有戶籍國民遷出國外，持我國護照或入國許可證入境三個月以上者，應為遷入登記。原有戶籍國民喪失國籍後，經核准回復國籍者，亦同。」</p>	<p>第十三條規範：「公民遷移，從到達遷入地的時候起，城市在三日以內，農村在十日以內，由本人或者戶主持遷移信任狀向戶口登記機關申報遷入登記，繳銷遷移信任狀。沒有遷移信任狀的公民，憑下列信任狀到遷入地的戶口登記機關申報遷入登記：一、復員、轉業和退伍的軍人，憑縣、市兵役機關或者團以上軍事機關發給的信任狀；二、從國外回來的華僑和遊學生，憑中華民國護照或者入境信任狀；三、被民眾法院、民眾檢察院或者公安機關釋放的人，憑釋放機關發給的信任狀。」                  第十四條規範：「被假釋、緩刑的犯人，被管制分子和其他依法被剝奪政治權利的人，在遷移的時候，必須經過戶口登記機關轉報縣、市、市轄區民眾法院或者公安機關批准，才可以辦理遷出登記；到達遷入地後，應當立即向戶口登記機關申報遷入登記。」</p>

資料來源：本研究整理。

## 5.2 台灣民眾在中國大陸之戶籍登記與管理

1984年1月12日，中共中央辦公廳發佈《關於台灣同胞回大陸定居安置問題的通知》<sup>93</sup>規定，對於要求回中國定居的台灣同胞，由中央統戰部、公安部審核批示，並聯署通知各省、自治區、直轄市黨委或者有關部門給予安置。到了1990年，由於兩岸聯繫增多，台灣民眾到中國旅遊、探親與經商逐漸頻繁，並且有許多國民黨老兵要求回原籍定居，在家庭團聚與在中國投資與工作的定居需求下，中共中央辦公廳、政務院辦公廳發佈《關於台灣同胞回大陸定居問題的通知》，進一步對台灣民眾到中國定居的審核

<sup>93</sup> 中央辦公廳〔1984/1/12〕《關於台灣同胞回大陸定居安置問題的通知》，《中國勞動諮詢網》，<http://law.51labour.com/lawshow-34298.html>。〔2011/3/30 瀏覽〕

批示原則等問題作出規定。

1992年5月1日，國務院發布實施《中國公民往來台灣地區管理辦法》<sup>94</sup>，其中第二十條規範：「台灣居民要求來大陸定居的，應當在入境前向**公安部出入境管理局派出的或者委託的有關機構提出申請**，或者經由大陸親屬向擬定居地的市、縣公安局提出申請。批准定居的，公安機關發給**定居證明**。」

2000年4月9日中共中央辦公廳政務院辦公廳再發佈《關於台灣居民來祖國大陸定居審核批示問題的通知》，此通知之基礎建立在《關於台灣同胞回大陸定居問題的通知》上，對審核批示的相關規定進一步進行說明，其中第二條規範台灣居民申請來大陸定居貫徹從嚴掌握與審核的原則。下列台灣居民經申請可批准在中國大陸定居：

(一) **在台孤身一人，無人贍養，且在中國大陸擬定居地有直系親屬，該親屬有能力贍養並保證贍養，本人的生活費用及住房等能夠自理的人員**。申請時需要提出檔包含1.經臺灣公部門證明的臺灣戶籍證明影本，2.與中國大陸親屬之關係的公證證明，3.中國大陸親屬的身分證、居民戶口名簿影本，4.中國大陸親屬有能力贍養並保證贍養的公證證明。

(二) **與中國大陸居民結婚3年以上的台灣居民及其未成年子女**。所謂未成年子女，指的是18周歲(不含)以下的子女。申請時需要提出檔包含1.申請者的台灣戶籍證明影本，2.中國大陸民政部門頒發的結婚證影本，或經台灣公證部門提供的婚姻狀況證明，3.申請者攜帶的未成年子女需要有出生證明以及親屬關係的證明檔。

(三) **中國大陸急需的科技、教育、文化、醫學、農業等領域的人才及其配偶、未成年子女**。申請時需要提出所在企業上年度或本年度的營業額、納稅額，或者進出口額的相關證明影本，未成年子女之定義如前述。

(四) **在中國大陸投資經濟效益好或投資金額巨大的投資者及其配偶、未成年子女**。

另外，第三條規範：「經批准來大陸定居的台灣居民，由省（自治區、直轄市）公安廳（局）簽發《台灣居民定居證》，交本人儲存。**持證人可以憑《台灣居民定居證》（不再憑大陸居民身分證、戶口簿）辦理定居公證手續**。」第四條規範：「經批准定居的台灣居民，由當地公安機關收繳其所持《台灣居民來往大陸通行證》和台灣的身分證件、出入境信任狀。**本人憑批准定居的證明向定居地的公安機關申請辦理常住戶口登記手續，申請領取中華人民共和國居民身分證**」，同樣地，根據《中華人民共和國居民身分

<sup>94</sup>華夏經緯網〔2008/9/17〕〈中國公民往來台灣地區管理辦法〉，《粵台視窗》，<http://big5.huaxia.com/gdtb/fwdt/zcfg/2008/09/1165203.html>。〔2011/4/2 瀏覽〕

證法》第九條規定：「香港同胞、澳門同胞、**台灣同胞遷入內地定居的**，華僑回國定居的，以及外國人、無國籍人在中華人民共和國境內定居並被批准加入或者恢復中華人民共和國國籍的，在**辦理常住戶口登記時，應當依照本法規定申請領取居民身分證。**」

準此，台灣民眾經過確認符合《關於台灣同胞回大陸定居問題的通知》中五項規定的一項，經由擬定居地的縣、市警局受理，層報省（自治區、直轄市）公安廳（局）或公安部審核批示後，及可持省（自治區、直轄市）公安廳（局）簽發「台灣居民定居證」到定居地當地公安機關辦理戶口登記手續，成為定居地的「城鎮戶口」。值得一提的是，無論在中國大陸何地落戶，台灣民眾都無法取得農業戶口，因此無法加入農村集體或取得農地的承包權，關於土地權利的相關規定將於本章最後一節介紹。

2011年4月29日中國大陸國家統計局公佈第2份人口普查報告，內容指出截至2010年底居住中國大陸並接受中國大陸政府普查登記的台灣人有170,283人，其中男性有11,6547人，女性53,736人，外籍和台港澳人士居住最多的依序是廣東省、上海市、北京市、江蘇省、福建省、雲南省、浙江省、山東省、遼寧省和廣西壯族自治區<sup>95</sup>。然而，相關資料無法確認人口普查報告的人數均已轉換為中華人民共和國國籍。相對而言，台灣民眾轉為中國大陸籍者應該仍然遠少於中國大陸民眾轉為台灣籍的人數。

### 5.3 台灣民眾與中國大陸民眾婚配與生育相關戶籍規定

有關台灣民眾與中國大陸民眾締結婚姻的管理方式，並未規範在1985年以前的戶籍管理法令中，直到1988年3月31日發佈的《關於台灣同胞與大陸公民之間辦理結婚登記有關問題的通知》<sup>96</sup>，以及民政部1998年12月10日頒布的《大陸居民與台灣居民婚姻登記管理暫行辦法》，兩岸通婚才有完整法令規範<sup>97</sup>。然而，《大陸居民與台灣居民婚姻登記管理暫行辦法》已於2007年10月29日廢止，由2003年《婚姻登記條例》（國務院令 第387號）吸收，茲整理說明於下。

#### 兩岸通婚的戶籍規範

<sup>95</sup> 本段資料來源：中國中央社〔2011/4/29〕〈逾17萬台灣人住大陸〉，《sina全球新聞》，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnverseamedia/cna/20110429/00102410636.html>。〔2011/5/5 瀏覽〕

<sup>96</sup> 中國國務院〔2008/9/17〕〈關於台灣同胞與大陸公民之間辦理結婚登記有關問題的通知〉，《曲柏杰律師網站》，<http://www.sylawyer.net/ReadNews.asp?NewsID=824>。〔2011/3/12 瀏覽〕

<sup>97</sup> 全國人大法規庫〔2005/8/21〕〈大陸居民與台灣居民婚姻登記管理暫行辦法〉，《中國政府門戶網站》。取自 [http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content\\_25052.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content_25052.htm)。〔2011/3/12 瀏覽〕

2007年以前通行的《關於台灣同胞與大陸公民之間辦理結婚登記有關問題的通知》中對於台灣民眾在中國大陸的不同身分有相關的說明，第一類是已經在中國大陸定居的台灣民眾，可以在其戶口所在地的縣級以上民政部門申請辦理；第二類是台灣民眾是以到中國大陸探親、旅遊和經商的身分，若與中國大陸民眾結婚，是在中國大陸當事人戶口所在地的省級民眾政府指定的機關申請與辦理，也就是說台灣民眾選擇入籍中國大陸與維持台灣民眾身分，皆可與中國大陸民眾締結婚姻關係，差別只存在於申請的民政機關層級不同。

《大陸居民與台灣居民婚姻登記管理暫行辦法》第一條指出此暫行辦法是為保障婚姻當事人的權益，依據《中華人民共和國婚姻法》為母法，《婚姻登記管理暫行辦法》第三條規範：「大陸居民與台灣居民在大陸結婚登記、離婚登記、複婚登記，應當雙方共同到大陸一方戶籍所在地的省（自治區、直轄市）民政廳（局）指定的地級以上地方民眾政府民政部門的婚姻登記管理機關申請。」

《婚姻登記管理暫行辦法》第四條規範台灣與中國大陸結婚者的身分與婚姻狀況證明：「申請結婚登記的大陸居民應當提交下列信任狀和證明：（一）居民身分證；（二）居民戶口簿；（三）所在單位或街道辦事處、鄉（鎮）民眾政府出具的婚姻狀況證明；（四）婚前醫學檢查證明。申請結婚登記的台灣居民應當提交下列信任狀和證明：（一）《台灣居民來往大陸通行證》或其他有效旅行信任狀；（二）在台灣地區居住的有效身分證和出境入境信任狀；（三）台灣公證機關出具的無配偶聲明和經證明無誤的戶籍謄本，有效期三個月；（四）婚前醫學檢查證明。」

2007年之後兩岸通婚規範改由《婚姻登記條例》一併處理，相關規範有簡化的趨勢，其第四條規定「內地居民結婚，男女雙方應當共同到一方當事人常住戶口所在地的婚姻登記機關辦理結婚登記。中國公民同外國人在中國內地結婚的，內地居民同香港居民、澳門居民、臺灣居民、華僑在中國內地結婚的，男女雙方應當共同到內地居民常住戶口所在地的婚姻登記機關辦理結婚登記。」

第五條規定辦理結婚登記雙方應當出具下列證件和證明材料：（一）港澳臺居民出具本人的有效通行證、身分證；大陸居民出具本人的戶口名簿、身分證；（二）中國大陸居民出具本人無配偶以及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的簽字聲明。港澳臺居民則需要出具經居住地公證機構公證的本人無配偶、以及與對方當事人沒有直系血親和三代以內旁系血親關係的聲明。以上法令顯示，婚姻關係的申請主

要是對婚姻雙方的身分與各別婚前的婚姻狀況進行確認，戶籍資料作為婚姻雙方的身分證明，似乎並未對台灣民眾中國大陸民眾之通婚造成限制。

### 兩岸交往之生育問題

若台灣民眾與大陸民眾婚配與生育後在中國大陸產下子女，則需要符合 2002 年 9 月 1 日實施《中華人民共和國人口與計劃生育法》<sup>98</sup>規範，其中第十八條規定：「穩定現行生育政策，鼓勵公民晚婚晚育，提倡一對夫妻生育一個子女；符合法律、法規規定條件的，可以要求安排生育第二個子女。具體辦法由省、自治區、直轄市人民代表大會或者其常務委員會規定。」，即是中國大陸政府的計畫生育政策下，超生會被要求繳納社會撫養費，徵收標準按省級規定。該項條文衍生出許多侵犯個人權益的問題。

依據中國大陸「國家計生委政策法規司」關於涉台婚姻生育的規定：(一)中國大陸人民與台灣人民結婚後在大陸生育者，執行大陸人民一方戶口所在地有關生育的規定。執行時，台灣人民一方結婚前已有的子女以及大陸人民與台灣人民結婚後生育的子女，若不在大陸定居，不計算該子女數。亦即在婚生情況下，台灣一方前段婚姻所產下的子女或同一婚姻但入籍台灣或外國之子女，不計入一胎化管制範圍。

(二)中國大陸人民與台灣人民結婚後，要求在大陸生育其符合上述規定者，須出具具有法律效力的婚姻狀況證明和生育狀況證明，由中國大陸人民一方按其戶口所在地有關計劃生育的法規和規定辦理有關生育手續。亦即排除上述非中國大陸籍(包括台籍)子女外，台灣民眾與中國大陸民眾婚生子女在中國入籍者，適用各種計劃生育管制與處罰條款。

(三)中國大陸人民與台灣人民結婚後，雖符合規定的生育條件，但未辦理有關生育手續而生育子女者，俟補辦有關生育手續後免予處理；若未婚生育第一個子女，待補辦結婚登記和有關生育手續後，可以減輕或免予處理。後半條指涉的是非婚生子女(第一胎)，可以用補辦結婚登記與生育手續來逃避計劃生育罰則。

上述兩岸異性交往下的生育行為規範留下許多漏洞或疑點。首先，中國大陸申請新生兒落戶需要有夫妻雙方的身分證和其影本、結婚證明與其影本、出生的醫學證明與「准生證」。部分外籍民眾或台、港澳人士與中國大陸民眾締結婚姻關係，小孩若原本不是中國大陸籍而後要轉為中國大陸的戶籍身分，也需要提出「准生證」(計畫生育服

<sup>98</sup>全國人大法規庫〔2005/8/21〕《中華人民共和國人口與計劃生育法》，《中國政府門戶網站》，[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content\\_25059.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content_25059.htm)。(2011/5/3 瀏覽)

務證)證明才得以入戶。當然,在婚生子女的範圍內,領不到准生證的總是第二胎以後,因此爭議點通常在於兩岸通婚者的二胎以後子女如何取得准生證以及上戶口。目前的相關調查指出:大部分的兩岸夫妻面對這個問題時,多半是找認識的人給地方派出所打通關係,或是接受計劃生育罰款,以完成子女的准生證與戶籍登記。

其次,在中國大陸與中國大陸籍配偶婚生子女要回台灣落戶也可能產生問題。台灣移民署規定:在中國大陸出生,12歲以下的兒童,要先取得(一)出生證明,(二)中國大陸戶籍,並申請除籍取得中國大陸方面除籍公證書(或者未落戶公證書),(三)非婚生子女需要中國大陸一方透過DNA親屬認定之生父認領證書,攜上述中國大陸相關檔前往海基會申請驗證,再前往台灣父母一方戶籍所在地之戶政事務所,在戶籍謄本上註記認養或定居,才能取得移民署之定居證,並以婚生或收養(非婚生)方式在台入籍,隨後申請台灣護照與臺胞證往返兩岸。12歲以上未滿18歲的青少年只能先取得居留證,兩年後才能申請定居證。非婚生子女其中中國大陸籍一方的父母必須在子女完成入籍之後辦理依親才能來台定居。

雖然有上述第一條「台灣人民一方結婚前已有的子女以及大陸人民與台灣人民結婚後生育的子女,若不在大陸定居,不計算該子女數」之例外規定,但台灣移民署對於「不在中國大陸定居」的解釋是第一個小孩二年內不得在大陸居住滿十六個月,否則將被視為在中國大陸定居過。有少數案例顯示,上述規定使得兩岸通婚者辦理第二胎准生證時遭拒絕,不但無法取得中國大陸准生證與戶籍,也無法返台獲得台灣戶籍。

2011年6月17日《台灣史上年齡最小偷渡客》的新聞,正突顯了前述的戶籍法令漏洞。金門機動查緝隊會同金門岸巡總隊於16日凌晨5時許,在小金門湖井頭岸發現大陸快艇靠岸,船上抱下一名女童交給在岸邊接應人,被查獲的偷渡犯是剛滿四歲的何姓女童,接應人是女童的祖父。女童是40歲臺商何少榮與26歲黃姓大陸女子兩人非婚生女。產後母親失蹤,女童無法報戶口成爲「黑戶」,拿不到身分證也無法就學。女童的父親何少榮被派到泰國工作,保母又因母親生病急欲回四川老家,昨天連絡女童祖父後,雇請快艇載送女童偷渡尋親。由於何姓女童在兩岸都沒有戶籍,金門縣社會局將要求家屬辦理DNA親子鑑定,證實有血緣關係後;再辦理認養及戶籍登記,以解決何姓女童的身分問題。這個例子顯示兩岸之間的戶籍制度接軌仍有值得補強之處。



## 5.4 台灣民眾在中國大陸工作與生活所需證件

歷經多年的證件整合之後，在未入籍的情況下，目前台灣民眾在中國大陸工作的主要證件就是《台灣同胞往來大陸通行證》，俗稱**臺胞證**。一開始是旅行證件的**臺胞證**，目前已成為台灣民眾在中國大陸唯一的合法身分證明及法律證件（除非持有他國護照），類似中國大陸民眾所需的戶口簿，**臺胞證**負擔了就業、就醫、置產、開戶、融資等功能。有趣的是，**臺胞證**是完全個人化而不依附戶籍的證件。

根據 2005 年修訂的《台灣居民來往大陸通行證、簽注受理審批簽發工作規範》規定，**臺胞證**簽注分為台灣居民來往中國大陸簽注（以下簡稱來往大陸簽注）和台灣居民居留簽注（以下簡稱居留簽注）兩類。該規範第七條規定由於就學、就業、投資、購房、婚姻與親屬關係等在中國大陸居留 1 年以上的台灣居民，可向居住地公安機關出入境管理部門申請居留簽注，居留簽注又分為 1 年、2 年、3 年、5 年有效 4 類，俗稱一年多次簽證、以及三年多簽或五年多簽等。第十條第三款規定，首次申請居留簽注時，須由本人親自前往當地公安機關出入境管理部門申請，並提交出入境檢驗檢疫部門或者公安機關認可的其他衛生醫療機構出具的健康證明。

除了健康證明之外，第十一條規定（一）在中國大陸投資的，提交營業執照副本或投資批准書；（二）在中國大陸企事業單位任職、就業的，提交與任職、就業部門簽訂的聘用合同、單位公函或者就業管理部門簽發的就業證；（三）在中國大陸學校、科研單位就學、學習或接受培訓的，提交入學通知書或主管部門的證明；（四）在中國大陸從事教育、科研、文化、衛生、體育等交流活動的，提交所在單位的證明；（五）在中國大陸購置房產的，提交房產證或房產證明；（六）與中國大陸居民結婚的，提交結婚證。除了依親與某些特殊案例之外，以上是主要的幾種居留簽注申請類型。

除了審查上述證件之外，該辦法第十五條規定公安單位應核查「是否屬法定不入境人員、「注意人物」（「注意人物」按現有辦法審核、處理），審查結果應由電腦系統自動記載備查。」法定不入境人員名單較容易理解，「注意人物」名單則是中國大陸國安單位跟監或「佈署控制」對象，主要包括政務官員、政黨領導、法輪功或藏人等宗教或異議人士，有時也包括學術界或新聞媒體人士。在申請**臺胞證**簽注的過程中，偶有與上述注意人物同名同性而導致退件，造成台灣民眾困擾的事件。

除了**臺胞證**之外，一般台灣民眾赴中國大陸投資或工作仍然需要一些輔助性的證件，其中以作為居所證明的境外人員臨時住宿登記證（俗稱暫住證）最為重要。然而如第

三章所述，暫住證與居住證的規定高度地方化，這也導致臺胞在各大城市申請暫住證與居住證的條件大不同。一般而言，只要有臺胞證與就業方面的證明，在房東陪同下就可以從派出所或居委會取得境外人員臨時住宿登記證，許多可以接待外國人與臺胞居住的旅社也能開立上述的居住證明，境外人員臨時住宿登記證通常是申請多次出入的居留簽證之必備證件，而居住證的申請條件則因地而異。

以上海市的《國（境外）引進人才居住證》（俗稱 B 證，一般中國大陸人民的居住證則俗稱為 A 證）為例，由於在上海投資的台灣民眾相當多，台商或台籍幹部在上海取得居住證相對容易，一般只要備妥相關證件，包括單位出具的企業登記證或是在職證明，以及個人的臺胞證與學歷證書、派出所開立的在滬居住證明獲上海市房產證等，填妥居住證申請書，出具公函前往位於浦東的上海海外人才服務中心辦理即可。一般而言，辦理 B 證比中國大陸民眾的 A 證要容易得多，有了 B 證就可以在上海投保四金<sup>2</sup> 包括養老保險、醫療保險、工傷保險與住房公積金。然而，廣州市的居住證就與上海市大不相同，規定必須在廣州市投資超過五百萬美元的臺胞，方能提出申請。

總之，由於戶籍改革的地方化與財政化，台灣民眾在中國大陸各地取得居住證的規範非常不一致，但由於臺胞要放棄我國國籍而入籍中華人民共和國，並不困難，也可以直接落入大城市戶籍，與中國大陸的農民工相比入戶更為容易。此外，本研究對台資企業中台灣籍幹部的訪談顯示，若不願放棄我國國籍而在中國大陸工作者，通常並不信任中國大陸的社會保險與醫療體系，也未必在乎是否有投保四金而享有社會保障，因此取得居住證或暫住證並沒有太大意義。就筆者的訪談經驗來看，台幹通常只須持有臺胞證、偶有暫住證或工作證，只有少數大量置產的台商會考慮辦理居住證。

## 5.5 台灣民眾在中國大陸之土地或廠房權利

依照《中華人民共和國憲法》第十條規範中國大陸的土地權利：「城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。」，1988 年憲法修正內容，首次說明土地使用權可以依法轉讓，也就是將土地所有權與土地使用權分離，使得依法取得土地使用權的企業、個人得以擁有佔用、使用、收益和處分土地使用權的權利。

依照《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國土地管理法》、《中華人民共和國城

《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》、《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》、《外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法》、《中華人民共和國土地管理法實施條例》、《中華人民共和國中外合資經營企業法》、《中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例》與《中華人民共和國中外合作經營企業法》等相關規範的規定，目前台灣民眾與企業取得中國大陸土地的使用權主要有以下三種方式：

**第一，國有出讓土地使用權：**指中國大陸國家以土地所有者的身分將「土地使用權」在一定年限內讓與土地使用者，並由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行為。向國家取得的土地使用權可以流轉，出讓應當簽訂出讓合同，在使用年限內依法可以自由轉讓（包括出售、交換和贈與）、出租或抵押；

**第二，國有劃撥土地使用權：**指土地使用者依法無償取得的土地使用權，劃撥土地使用權也有國土證，其在使用年限內，使用權人可以佔有、使用，但不能受益（出租），也不能處分（抵押或轉讓）。台商與中國大陸方合資或合作成立的企業，中方絕大部分拿這種劃撥土地使用權來作價出資，當合資或合作企業結束時，土地使用權被國家收回，不能作為資產的一部份進行清算或處分；

**第三，集體建設用地使用權<sup>99</sup>：**指集體所有而變更為建設用地的使用權，此種土地使用權需要依據各地方政府公佈的集體建設用地使用權流轉規定取得，例如《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》、《河北省集體建設用地使用權流轉管理辦法》。

### 台灣民眾與企業取得土地途徑

依照《中華人民共和國土地管理法》、《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》、《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》與 2008 年 10 月 19 日中共十七屆三中全會審議通過實施的「農村土地流轉制度」的法規和辦法，台灣民眾與企業取得土地使用權途徑包含三種形式，第一是「有償出讓」；第二，劃撥土地再轉換為有償出讓；第三，農村集體建設用地徵收為國有土地後有償出讓，或由農村集體進行承包權流轉，另外還有建基在以上三種形式的合法性下可以轉讓與租賃土地使用權。詳細說明三種形式如以下：

第一，「有償出讓」：中國大陸的任何單位、機關、團體和個人皆可成為土地使用權出讓的受讓方，台灣民眾被視同本國人，可以依法取得土地。**中國大陸政府有償出讓土**

<sup>99</sup>依照 1979 年 7 月 1 日通過並經過 4 次修正 2004 年 10 月 27 日修訂施行的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》規定，大陸的集體土地所有權分為三種，第一是村農民集體；第二是鄉（鎮）農民集體；第三是組農民集體，也就是農村分為兩個以上的村民小組。

地的途徑，也就是台灣民眾與企業取得土地使用權的途徑有**1.協議**；**2.招標**：指市、縣人民政府土地行政主管部門發佈招標公告，邀請特定或者不特定的公民、法人和其他組織參加國有土地使用權投標，根據投標結果確定土地使用者的行爲；**3.拍賣**：指市、縣人民政府土地行政主管部門發佈拍賣公告，由競買人在指定時間、地點進行公開競價，根據出價結果確定土地使用者的行爲；**4.掛牌**：指市、縣人民政府土地行政主管部門發佈掛牌公告，按公告規定的期限將擬出讓土地的交易條件在指定的土地交易場所掛牌公佈，接受競買人的報價申請並更新掛牌價格，根據掛牌期限截止時的出價結果確定土地使用者。

土地用上述何種方式出讓，是由土地所在地的政府（市、縣人民政府土地管理部門）決定，之後出讓方與受讓方都必須簽訂「土地使用權」出讓合同。依照《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第十二條規定，土地使用權出讓最高年限：「（一）居住用地七十年；（二）工業用地五十年；（三）教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；（四）商業、旅遊、娛樂用地四十年；（五）綜合或者其他用地五十年。」

第二，**劃撥土地再轉換爲有償出讓**：中國大陸政府於 1988 年修憲後，利用行政劃撥方式取得土地所有權的用地單位每年要繳納土地使用費，而且其土地使用權不得轉讓、出租、抵押，也就是「使用權的出租制度」，台灣民眾與企業取得劃撥土地轉的途徑是 1.由土地管理部門從國有土地資源中劃撥特定範圍，而台商向原用地單位支付補償費；2.由土地管理部門將集體土地徵用爲國有土地，而後劃撥給企業使用，並由企業支付土地補償費、安置補助費等；3.由中方合資者或合作者將其已有的土地使用權作爲投資折價入股或作爲合作條件組建中外合資企業或中外合作企業，由於中方合資者或合作者提供的土地使用權是以「劃撥方式」取得，因此投資企業也取得了劃撥土地使用權。

另外，若劃撥轉換爲「有償出讓」，則可以轉讓、出租、抵押，《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第四十五條規範：「符合下列條件的，經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准，其劃撥土地使用權和地上建築物，其他附著物所有權可以轉讓、出租、抵押：（一）土地使用者爲公司、企業、其他經濟組織和個人；（二）領有國有土地使用証；（三）具有地上建築物、其他附著物合法的產權證明；（四）依照本條例第二章的規定簽訂土地使用權出讓合同，向當地市、縣人民政府補交土地使用權出讓金或者以轉讓、出租、抵押所獲收益抵交土地使用權出讓金。」

第三，**農村集體建設用地徵收爲國有土地後有償出讓**，或由農村集體進行承包權流轉：中國 1978 年實施農村土地集體所有與家庭承包經營，農村的土地除因國家公共利

益得以徵收外，土地使用權屬於集體不可以買賣。依照 1993 年 4 月 16 日《國務院關於發展房地產業若干問題通知》<sup>100</sup>的規定，集體所有土地必須先行徵用轉為國有土地才能出讓，也就是台灣民眾與企業要取得農村集體土地，需要經過農村土地徵為國有後，再以國有土地有償出讓的方式取得。中國農村土地的使用權逐漸建立試點與制度，讓農民的土地使用權更明確且得以流轉土地給其他私人，並讓農民個別擁有明確的土地財產意識，但這部分的制度還沒有明確與穩定。

台灣民眾與企業可以透過「轉讓方式」取得土地使用權，指土地使用權再轉移的行為，包括出售、交換和贈與，換言之，出讓為一手市場，轉讓則是二手市場。另外也可以用租賃的方式取得土地使用權，租賃的方式必須簽訂「土地使用權租賃合同」，並且不得違反「土地使用權的出讓合同」，以及應依規定辦理「登記」。

台灣民眾（自然人或法人）依循上述途徑，可以比照中國大陸城鎮地區的企業與個人取得中國大陸土地的合法使用權，只要擁有資金，並依照上述的途徑即可以取得中國土地的使用權建設廠房、或是在中國大陸購買商品房。然而，中國大陸民眾持有農業戶口者與市民不同，其戶籍與農民所擁有的耕地與宅基地使用權掛勾。

本章首先比較台灣與中國大陸的戶籍制度相關規定，發現台灣的戶籍政策逐漸走向以人為主、事後登記、權利一致、戶政管理，並且無戶籍類型的血緣繼承，但中國大陸仍為以戶為主、事前審批、城鄉二元與警政管理的架構。其次，本章討論了台灣民眾在中國大陸如何入籍、婚姻、生育與取得房產權利的相關規定，我們發現台灣民眾僅能持臺胞證或入籍城鎮地區，因此無法取得農地與農村集體的權利，在取得農地流轉權利時也需要特別留意相關規範。原則上無論入籍與否，台灣民眾在中國大陸就業或者購房等，其社會保險與房產權利方面都是比照一般市民，優於中國大陸的城鄉流動人口，兩岸通婚則是由於法令的迴避而與戶籍制度無關，唯兩岸人民通婚並生育後，其子女仍須受到計劃生育法令的限制。在上述各方面，以兩岸通婚後生育、特別是非婚生子女入籍問題較為棘手，需要相關單位的關注。有關中國大陸戶籍改革的趨勢與我國主管單位相關政策的建議，將於下一章詳述之。

<sup>100</sup> 中國網〔2002/4/28〕〈國務院關於發展房地產業若干問題的通知〉，《中國網》，[http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-04/28/content\\_5139817.htm](http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-04/28/content_5139817.htm)。〔2011/4/26 瀏覽〕

## 第六章、總 結

本研究計畫探討了中國大陸戶籍制度的管理與變革，在第一章裡我們討論了人口治理的政治經濟性質，列出了中國大陸戶籍制度的五大特徵，分別是以戶為主、事先審批、城鄉二元、母系繼承與公安管理，與世界上其他地方比較之下，我們發現雖然中國大陸的城鄉二元戶籍制度可以類比於某些種族隔離或殖民政策，其根本起源仍然是社會主義計畫經濟體制下發展出來的特殊產物。

改革開放之後，中國大陸的戶籍制度出現許多變革，我們認為這些變革的過程符合三種原則：首先是改革歷程先經濟後社會、「摸著石子過河」的原則，其次是「穩定壓倒一切」原則，以政治管制為主要考量，導致戶籍制度缺乏中央由上而下的全面改革；最後是地方幹部的「升官發財」原則，導致了戶籍改革的地方化、財政化與汲租化，地方政府若非以排除移民並從中取得罰款、就是只讓少數權貴進城落戶。

### 6.1 戶籍制度之歷史回顧

第二章我們回顧了戶籍制度的歷史。研究發現中國大陸在毛澤東時代是以三種分類制度來治理人口：首先是幹部制度、其次是單位制度，最後是戶籍制度，這三種分類區分了幹部與非幹部以決定權威與技術的分配、區分了國有單位與集體單位以決定城市區域內投資與福利之分配、也協助建立了城市對農村的農業剩餘剝削機制。透過非農業人口對農業人口的榨取、以及發展重工業的投資策略，計畫經濟體制希望達成超英趕美的經濟發展目標，但卻導致嚴重的經濟停滯、農村饑荒與政治鬥爭等後果。

在上述的分類治理策略中，某些管道能夠幫助個人的社會流動，尤其是變換戶籍。在個別單位或幹部體制中，加入共產黨或階級出身根正苗紅能夠幫助個人升遷或取得幹部位置，但是在戶籍體制對農業人口流動的限制下，農民子弟只有透過大專教育、加入解放軍或者頂替直系血親在城市單位中的工作職位才能進城落戶，因此高等教育成為改變戶籍的主要管道。然而，在中國大陸在文化大革命影響下，有超過十年期間大學教育未能正常運作，反而讓知青下鄉變成農業戶口，改變戶籍的管道更為閉塞。

在 1978 年改革開放之後，從市場化期間到私有化期間，中央政府出現了戶籍改革落後於經濟改革的現象，通常是出現重大政治事件才會更動戶籍制度；而地方政府在改

革開放中失去了國有事業企業的上繳利潤與公社所徵收的農業剩餘，必須由鄉鎮企業或其他稅源來滿足財政需要，因此就必須從逐漸鬆綁的勞動力、資本與房地產市場中徵收稅費，這就形成了戶籍改革地方化、財政化與汲租化的動力。

## 6.2 戶籍制度之改革邏輯

在戶籍改革的過程方面，我們發現全國各地方仍有些一致但程度有限的改革趨勢，包括從指標管理逐漸轉換為條件入戶、藍印戶口轉為戶籍准入、暫住證改為居住證、廢除農業戶口與非農業戶口兩類，以及間接的社會保險擴大範圍與城鄉一體化等政策，然而表面上的改善經常是為了配合地方幹部汲租的實際動機。

在戶籍改革成為地方幹部財政與個人收益關注的來源之後，我們研究發現東部各大城市政權都以吸收三類外來人口為首要目標：「投資移民」、「技術移民」與「徵地移民」。我們研究了包括上海、北京、深圳、廣州、蘇州、天津等東部大城市的藍印戶口與工作證等制度變革，發現這些地方政府只願意吸收對財政有貢獻的投資購房者與技術人才，甚至採用暴力徵地強迫農民轉為非農戶口，一般低工資的農民工卻很難進城落戶。

在上述各地方政府的「發財」模式之外，我們也發現某些基於幹部「升官」之仕途考量而出現的戶籍改革模式，包括近兩年來廣東省推動的農民工積分入戶、最後以失敗收場的鄭州全面開放外來移民落戶實驗、以及成都市與重慶市所推動的城鄉統籌規劃，使農民有權選擇變更戶籍而不失去土地、或是讓土地使用權私有化的實驗。然而研究後我們發現，在未能改革稅收與財政分配體制下，地方政府開放移民確實有可能造成各別城市的財政危機，將土地權利交給農民則牽涉到全國農地私有化甚至集中經營的可能性，兩者都可能由於中央政府或其他幹部與利益團體（如城市建設與土地開發集團）的阻礙而停滯，因此目前出現的各種試點改革前景似乎不太樂觀。

## 6.3 戶籍制度變遷的後果

第四章我們討論了第一章提出中國大陸戶籍改革三大原則下，戶籍改革停滯與地方幹部汲租的各種社會後果。首先，戶籍制度的存在為公安部門與相關的城市治安管理人员帶來龐大的利益，無論是防堵移民的規費罰款「創收」或是私下倒賣藍印戶口與進城

指標，都成為少數人的利益所在，這些少數利益群體仍妨礙戶籍改革，而公安部門與城管人員與外來民工的衝突，經常成為大規模群眾抗爭事件的導火線。

其次，戶籍制度也必須間接為三農問題與農民工問題負責。農村與城市之間在財政（包括財政收入與基礎建設、教育與衛生支出）、社會福利、土地產權方面的差異是導致三農問題的主要因素；同樣地，在財政收支（農民工多數收入過低繳不到稅）與社會福利資源的分配議題上，外來人口與城市居民之間有潛在利益衝突，農民工之中很多人不願意放棄土地這種最後的謀生工具。除了財政、社福與地權差異之外，戶籍制度在政治權力的分配與人口生育及婚配方面也造成了城鄉不平等的後果。

在第四章中我們也運用了中國綜合社會調查的2005年與2008年數據來估計貧富差距的來源與取得城市戶口者的特徵，這兩者息息相關。首先，在考察1988年到2005年的吉尼係數分解結果之後，我們發現戶口與單位制度對貧富差距的影響正在下降，但戶口影響下降的幅度較少，以至於戶籍所造成的收入差異仍然是貧富差距中的第一大來源。其次，考察了2008年以前入戶的統計數據後，我們發現農業戶口進城的管道不外乎購房入戶、高級別單位入戶與大學畢業後入戶，我們稱之為「權貴落戶」。

綜上所述，與戶口區隔仍舊維持的看法不同，我們認為在改革開放之後戶口轉變的管道確實放鬆了、也使得城鄉貧富差距緩慢下滑，但城鄉戶籍公民權利差異的改善之所以如此緩慢，正是因為地方政府以戶籍改革作為財政汲取管道，也就是鼓勵權貴落戶而排斥低收入的農民工入戶，使得城鄉之間的貧富差距始終居高不下。

#### 6.4 戶籍制度與台灣民眾權益

在第五章我們考察了兩岸的戶籍制度發展歷史與差異，並且研究了台灣民眾在中國大陸戶籍制度下落戶之社會保障、婚姻、生育與購買土地等權益。我們發現台灣民眾若是依據中國大陸相關規定放棄我國籍，只能落戶於城鎮區域而不能成為農業戶口或取得農地，兩岸通婚之中的戶籍規定只是用於身分認定，主要的權益問題來自兩岸交往下之子女<sup>2</sup>。無論是婚生或非婚生子女都必需受到計劃生育政策的束縛。因此，在大陸出生之子女往來台灣或入籍台灣可能會出現法令上的漏洞或阻礙，值得有關單位注意。

從臺胞在中國大陸工作的權益來看，一般而言台幹只需要暫住證與臺胞證的居留簽注，在中國大陸即可通行無阻，在大城市不落戶僅取得居住證者，其社會保障比較接近



人才與技術落戶者，可以投保四金並且享有兒女在大城市就學的權益，購買房地產則獲得與市民相當的保障，但一般無法取得藍印戶口。由於中國大陸的社會保障政策不甚完善，在中國大陸工作的台灣民眾一般也不太在意是否能取得居住證。

## 6.5 戶籍制度未來發展與政策建議

在本章最後，我們希望探討中國大陸戶籍制度未來發展的趨勢，並且針對上述趨勢與臺胞權益有關的部份提出一些政策建議。

基於本研究第一章所提出的三個命題，我們證實了中國大陸戶籍制度改革的滯後主要是由於中共中央對政治穩定的考量，其中以開放後的地方財政需求與農地權利保障問題最為棘手。而激勵地方政府改革的動力，主要來自三種隨外來人口進入而增加的財政收益<sup>2</sup>，也就是「投資移民」、「技術移民」與「徵地移民」，這三類遷入者對地方政府帶來很大好處。從第五章與台灣的比較研究中我們可以發現，台灣直到民主化才一舉改變警政管理與省籍分化的戶籍制度，從上述命題與比較中我們提出下列預測：

一、中國大陸戶籍制度漸進改革已經定調，短期之內政策出臺與調整的步調仍將非常緩慢。只要中國大陸中央政府仍然以穩定壓倒一切為原則，戶籍制度的調整必然會十分謹慎。以目前中共中央所推動的少數改革方向來看，主要趨勢是將養老保險與工傷保險這兩種屬於勞工的社會保險與戶籍身分脫鉤，並且加強農村的醫療保險體制，在少數城市實施城鄉統籌規劃，逐漸減少戶籍上附加的城鄉社會保障不平等。然而，在漸進主義佔上風之下，上述改革恐怕至少需要十年以上的時間，緩慢地進行調整。

二、戶籍地方化與財政化的發展將持續一段時間。既然中共中央不肯大力調整戶籍不平等的體制，地方的戶籍改革將會各自為政，地方幹部也將自行謀求相關的利益，因此各地不一的藍印戶口、暫住證、居住證與繁雜的戶籍准入規定也將持續存在相當的時期。總之，城鄉之間的人口流動仍然無法完全掃除上述種種證件與制度障礙。

三、戶籍制度分化發展的結果是「權貴落戶」，因此，雖然市場經濟衝擊下戶籍制度所造成的社會不平等將會縮減，中央政府對社會保障制度的調整也可能緩和城鄉差距，但是權貴落戶會導致戶籍之間的所得差距與福利不平等持續相當一段時間。此外，中國大陸城鄉居民在教育機會與社會流動方面的差距，短期內恐怕難以改善。

四、基於經濟發展優先、社會改革滯後的政策實施原則，中國大陸政府將會加速引

導製造業資本西進，並減緩改革戶籍制度的整體步調。在全球金融風暴與人民幣匯率升值、沿海省份工資上漲，導致出口產業受挫的大局之下，中國大陸政府恐怕不會輕易放開東南部各大城市的戶籍管制，反而改以引導包括台商在內的製造業投資四川與河南等人口移出大省，來緩解東南部的勞工問題。此一促進西部開發與刺激內需的經濟發展策略要有效實施，必須以戶籍制度限制勞動力往東南部移動來配合。

五、由於中國大陸的農地產權與戶籍制度掛鉤，土地所有權已經成為戶籍制度變革的障礙之一，反之亦然，戶籍制度改革緩慢將使得農地問題持續延宕，農民對農地的產權與徵收價格不能確保，則地方政府與開發商會持續從圈地中獲益，中國大陸依賴房地產炒作所獲得的財政收益、金融與經濟景氣可能導致泡沫化的風險，仍將不斷累積。

六、政治民主改革是廢除戶籍制度的速成方式，台灣廢除省籍與農民身分自由轉換就是很好的例子，然而短期內中國大陸的政治改革十分緩慢，也使得戶籍改革持續延宕。中共所面對的另一個治理風險在於戶籍改革越緩慢，逐漸累積的社會矛盾與衝突可能會越強烈，農地徵用或農民工權益受損所引起的社會抗爭會持續增加。

基於以上的趨勢判斷，在台灣民眾的權益保障方面，我們建議行政院大陸委員會以及相關單位（例如移民署）可以考慮採取下列的措施：首先，由於中國大陸的居住證等證件的規範高度地方化，目前臺胞在中國大陸各地投資或就業的相關權益非常不一致，例如在上海取得居住證相對容易，在廣州則十分困難。本研究建議在兩岸協商中應該將相關規定納入對中國大陸提出要求的內容，簡化相關限制性規範。

其次，簡化兩岸通婚之非婚生子女落戶的行政程序，避免小偷渡客事件再次發生。我國目前面臨少子化問題，青年勞動力即將面臨短缺，對外國出生之台灣子女入籍應採從寬而非從嚴態度。由於非婚生子女在中國大陸未必能取得戶籍與出生證明，易淪為兩岸黑戶，建議簡化在中國大陸出生之台灣婚生或非婚生子女之入籍規定。

最後，對台灣民眾投資於中國大陸農業與農地使用權益問題應做提醒。由於台灣民眾無論入籍中華人民共和國與否，都不可能取得農地所有權，在不熟悉當地法令的情況下，對農業或農地、農地上之「小產權」房屋之投資非常容易落入法律爭議或詐騙陷阱，對此相關單位應該在相關檔或出版品中詳加說明或提出警示，以免台灣民眾在中國大陸吃虧上當。對於台灣民眾在中國大陸的醫療、教育與其他社會保障的細節雖然與戶籍制度有相當的關連，但在時空與經費限制下，已經遠遠超過本研究所能進行的分析範圍，未來還需要以新的研究計畫或法令分析來補強。

## 參考書目

- Bernstein, Thomas. 1977. *Up to the Mountains and Down to the Villages: the Transfer of Youth from Urban to Rural China*. New Haven: Yale University Press.
- Bian, Morris L. 2005. *The Making of the State Enterprise System in Modern China: The Dynamics of Institutional Chan*.
- 白雲, 2005. 中國社會主義改革與權力持久: 美國社會學評論 61(5):739-758.
- Bian, Yanjie. 1994. *Work and Inequality in Urban China*. NY: State University of New York Press.
- Castells, Manuel. 1978. *City, Class and Power*. London; New York, MacMillan; St. Martins Press.
- Chan, Anita, Richard Madsen, and Jonathan Unger. 1996[1992]. *Chen Village under Mao and Deng (in Chinese)*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Chan, Chak Kwan, King Lun Ngok and David Phillips. 2008. *Social Policy in China: Development and Well-being*, Bristol, UK: Policy Press, University of Bristol.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham. 2008. 中國社會主義改革與權力持久: 美國社會學評論 195: 582-606.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham. 2008. 中國社會主義改革與權力持久: 美國社會學評論 195: 582-606.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham. 2008. 中國社會主義改革與權力持久: 美國社會學評論 195: 582-606.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham. 2008. 中國社會主義改革與權力持久: 美國社會學評論 195: 582-606.
- Foucault, Michel. 2008. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-1979*. London: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel. 2009. *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977-1978*. London: Palgrave Macmillan.
- Greenhalgh, Susan, and Edwin A. Winckler. 2005. *China's One-Child Policy: A History of State Power*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Ho, Peter. 2005. *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China*. Oxford[England]: Oxford University Press.
- . D&K KP IQJ DQG DN6HCHQ<sup>32</sup> UL ginal Accumulation, Equity, and Late Industrialization: The Cases of Socialism and Capitalism. *World Development*, 14(10/11): 1293-1310.
- Kung, James Kai-sing and Yi-min Lin. 2007. 37KH' HFCQRI 7 RZ QVKIS DQG9 IQD H ( QMSUMHQ&KIQD\FRQP IF 7 UQMMRQ' *World Development*, 35(4): 569-584.
- / L%REDIDQS QGUZ \* : DCH3&DUHU Advancement as Party Patronage: Sponsored 0 RCLW IQRWH&KIQH'S CP IQWDMH( QW' *The American Journal of Sociology* 106(5): 1371-1408.
- / IQ7KXQJ KRQJ DQG; IDRJ DQJ : X<sup>37</sup> KH7 UQW Formation of Chinese Class Structure: *Social Transformations in Chinese Societies*. 5: 82-112.
- Murphy, Rachel. 2002. *How Migrant Labor is Changing Rural China*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Naughton, Barry. 1995. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naughton, Barry. 2007. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- 1 H9 IFWUS 7 KHRU RI 0 DUNWDMM on: From Redistribution to Markets in State 6RFDOP' *The American Sociological Review* 54(3): 663-81.
- Oi, Jean C. 1989. *State and Peasant in Contemporary China: the Political Economy of Village Government*. Berkeley : University of California Press.
- Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Perry, Elizabeth J. 1993. *Shanghai on Strike: the Politics of Chinese Labor*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Perry, Elizabeth J. and Li Xun. 1997. *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution*. Boulder, CO: Westview Press.

- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pun Ngai. 2005. *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace*. Durham : Duke University Press/Hong Kong University Press.
- 3 \DWUKDP 32 QMHQM rpretation and Disaggregation RI \* IQ&RHIFHJW' *The Economic Journal*, 86, 342: 243-255.
- Riskin, Carl, Zhao Renwei and Li Shi. (eds.) 2001. *China's Retreat from Equality*, Armonk, NY and London, M.E. Sharpe.
- Saich, Tony. 2008. *Providing Public Goods in Transitional China*. NY: Palgrave MacMillan.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Selden, Mark. 1988, *The Political Economy of Chinese Socialism*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Shirk, Susan L. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Shue, Vivienne. 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Solinger, Dorothy J. 1999. *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Tang, Wenfang and William L. Parish. 2000. *Chinese Urban Life under Reform: the Social Contract*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1990. *Capital, Coercion and European States*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Walder, Andrew G. 1986. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Walder, Andrew G. And Yang Su. 2003. "The Cultural Revolution in the Countryside: Scope, Timing and Human Impact." *China Quarterly* 173:75-99.
- Wang, Fei-Ling. 2005. *Organizing through Division and Exclusion: China's hukou System*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Wang, Feng. 2008. *Boundaries and Categories: Rising Inequality in Post-Socialist Urban China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Wang, Shaoguang. 1993. *Rational and Irrational: the Mass in Cultural Revolution (Li xing yu feng kuang: wen hua da ge ming zhong de qun zhong)*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wedeman, Andrew H. 2003. *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- White III, Lynn T. 1989. *Policies of Chaos: the Organizational Causes of Violence in China's Cultural Revolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Whyte, Martin King (ed.). 2010. *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- : X-IRKP IQ<sup>35</sup> XUDO LJ UDQWRUNHV DQ&KIQD IV IIFHMD&IWHKIS D  
Comparative Institutional Analysis IQ0 DUMQ IQ : K WFG *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- : X; IDRJ DQJ DQ< X; IHP' RHMHD DUNHW Household Registration System and Social  
6WMLFDMRQIQ&KIQD' *Demography*, 41(2), 363-384.
- Wu, Xiaogang and Donald J Treiman. 2007. 3QHIXDOLW DQG (TXDOW XQGH&KIQHM  
Socialism: The Hukou System and Intergenerational OccupaVRQD RELOW' *The American Journal of Sociology* 113(2): 415-45.
- : X; IDRJ DQJ DQ< X; IHP' RHMHD DUNHW Pay off? Earnings Returns to Education  
IQ8 UEDQ&KIQD' *American Sociological Review*, 68(3), 425-442.
- : X; IDRJ DQJ 3: RUN8 QJWDQG QFRP H QHTXD lity: the Effect of Market Transition in  
8 UEDQ&KIQD' *Social Force* 80(3): 1069-1099.
- : X; IDRJ DQJ 3( FRQRP IF7 UDQVMRQ6FKRRO Expansion, and Educational Inequality in  
&KIQD' *University of Michigan Population Studies Center Working Paper*.
- : IH< XDCG; IDRJ DQJ : X<sup>3</sup> anwei Profitability and Earnings Inequality in Urban  
&KIQD' *The China Quarterly* [in press].

Yang, Dali L. 1996. *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Zhou, Xueguang. 2004. *The State and the Life Chances in Urban China: Redistribution and Stratification, 1949-1994*. New York: Cambridge University Press.

1996 年 ( 流動人員人事檔案管理暫行規定 )  
<http://www.people.com.cn/item/faguiku/rsh/M1070.html>

人民網，2002，( 蘇州工業園區藍印戶口轉常住戶口實施辦法 )，人民網，  
<http://www.people.com.cn/GB/jinji/222/7827/7828/20020402/700140.html>。( 2011/5/10  
瀏覽 )

人民網，2005，中共中央批發 ( 科學技術幹部管理工作條例試行草案 )，新華網，  
[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/01/content\\_2534200.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/01/content_2534200.htm)。( 2011/5/10 瀏覽 )

人民網，2007，( 城鄉二元戶口制逐步取消，戶口遷移按固定住所落戶 )，  
<http://society.people.com.cn/GB/41158/5541637.html>。( 2008/05/15 瀏覽 )

人民網，2008，( 中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定 )，中國共產黨  
新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/8194418.html>。( 2011/04/26 瀏覽 )

上海市人事局，2011，( 2011 年非上海生源高校畢業生進滬就業評分辦法 )，  
<http://www.firstjob.com.cn/data/download/1304320566890>。( 2011/05/02 瀏覽 )

上海市政府，1993，( 上海藍印戶口管理暫行規定 ( 修正 ) )，中國勞動諮詢網，  
<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-62555.html>。( 2011/5/10 瀏覽 )

上海市政府，1996，( 上海市購買新建內銷商品住宅申報藍印戶口的暫行規定 )，法邦  
網，[http://code.fabao365.com/law\\_423151.html](http://code.fabao365.com/law_423151.html)。( 2011/5/10 瀏覽 )

上海市政府，2009，( 持有上海市居住證人員申辦本市常住戶口辦法 )，  
<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/userobject26ai17537.html>。( 2011/02/10 瀏覽 )

上海市規劃與國土資源管理局，2010，( 農村集體建設用地流轉試點操作規範 ( 試行 ) )，  
中國上海規劃與國土資源管理局，  
[http://www.shgtj.gov.cn/zcfg/tdgl/201102/t20110222\\_433060.htm](http://www.shgtj.gov.cn/zcfg/tdgl/201102/t20110222_433060.htm)。( 2011/04/10 瀏覽 )

- 中央辦公廳，1984，〈關於台灣同胞回大陸定居安置問題的通知〉，中國勞動諮詢網，  
<http://law.51labour.com/lawshow-34298.html>。（2011/03/30 瀏覽）
- 中國山西門戶網站，2009，〈商品房銷售管理辦法〉，山西省人民政府，  
<http://www.shanxigov.cn/n16/n8319541/n8319627/n8329045/n8329705/n8332843/8933569.html>。（2011/04/04 瀏覽）
- 中國中央社，2011，〈逾 17 萬台灣人住大陸〉，sina 全球新聞，  
<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnoverseamedia/cna/20110429/00102410636.html>。（2011/05/05 瀏覽）
- 中國青年報，2010，〈不足 7% 農村籍大學生首選回鄉工作〉，人民網，  
<http://edu.people.com.cn/GB/10843252.html>。（2011/11/09 瀏覽）
- 中國國務院，2008，〈關於台灣同胞與大陸公民之間辦理結婚登記有關問題的通知〉，  
曲柏杰律師網站，<http://www.sylawyer.net/ReadNews.asp?NewsID=824>。（2011/03/12 瀏覽）
- 中國網，2002，〈國務院關於發展房地產業若干問題的通知〉，中國網，  
[http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-04/28/content\\_5139817.htm](http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-04/28/content_5139817.htm)。（2011/04/26 瀏覽）
- 中國網，2007/01/18，〈天津市土地管理條例〉，  
[http://big5.china.com.cn/law/flfg/txt/2007-01/18/content\\_7676628.htm](http://big5.china.com.cn/law/flfg/txt/2007-01/18/content_7676628.htm)。（2011/04/12 瀏覽）
- 中國廣播網，2011，〈22 城市資金不到位 保障房誰來“保障”？〉，人民網，  
<http://politics.people.com.cn/GB/1026/13772438.html>。（2011/09/21 瀏覽）
- 中華人民共和國國土資源部，2004，〈中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓  
暫行條例〉，[http://big5.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200406/t20040625\\_570305.htm](http://big5.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200406/t20040625_570305.htm)。（2011/4/16 瀏覽）
- 中華人民共和國國土資源部，2006，〈外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法〉，  
[http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060119\\_642177.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060119_642177.htm)。（2011/4/16 瀏覽）



- 中華人民共和國國土資源部政務公開，2004，〈中華人民共和國土地管理法實施條例〉，〈中華人民共和國國土資源部〉，[http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200406/t20040625\\_369.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200406/t20040625_369.htm)。（2011/04/16 瀏覽）
- 中華網，2001，〈上海市藍印戶口管理暫行規定〉，[http://big5.china.com/gate/big5/news.china.com/zh\\_cn/focus/hjzd/hjzdfg/10001208/20010809/10076160.html](http://big5.china.com/gate/big5/news.china.com/zh_cn/focus/hjzd/hjzdfg/10001208/20010809/10076160.html)。（2011/5/10 瀏覽）
- 丹東市國土資源局，〈上海市土地使用權有償轉讓辦法〉，中國上海人民政府，<http://www.ddgt.gov.cn/HtmlDocs/zfcf/tld/dfhg/DFXFGHGZ1112.htm>。（2011/04/10 瀏覽）
- 五十年幹部隊伍發展分析報告，1999，〈中國幹部統計五十年：幹部統計資料彙編，地方教育 1949-1984〉，黨建讀物出版社。
- 內政部戶政司編，2007，〈中華民國人口統計年刊〉，台北：內政部。
- 內政部戶政司編，2008，〈全面換發國民身分證大事紀〉，台北：內政部。
- 公安部，1998，〈解決當前戶口工作中幾個突出問題〉，[http://jwgc.syga.gov.cn/main\\_content.asp?id=16](http://jwgc.syga.gov.cn/main_content.asp?id=16)。（2011/02/10 瀏覽）
- 公安部戶政管理局，1996，〈民政部編訂戶籍法奏摺〉，〈清末至中華民國戶籍管理法規〉，群眾出版社，第3頁。
- 天津政府網，2009，〈天津市藍印戶口管理暫行規定〉，搜狐焦點，<http://tj.focus.cn/news/2009-02-04/613978.html>。（2011/5/10 瀏覽）
- 王紹光、胡鞍鋼，1994，〈中國國家能力報告〉，香港：牛津大學出版社。
- 王碧瑀，2010，〈農村土地確權：被平均的無奈〉，中國證券報，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/cqzk/01/20100102/201004/t20100421\\_2402337.html](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/cqzk/01/20100102/201004/t20100421_2402337.html)。（2011/05/03 瀏覽）
- 北京市，1997，〈國務院和北京市政府加快小城鎮建設的有關政策和指示精神〉、〈北京市人民政府辦公廳關於印發北京市郊區小城鎮建設試點城鎮戶籍管理試行辦法

- 的通知)、(北京市人民政府辦公廳關於轉發北京市郊區小城鎮建設試點城鎮戶籍管理試行辦法實施細則的通知)。(2011/02/13 瀏覽)
- 北京市人事局,2005,(2005年北京市引進非北京生源畢業生工作程序),新浪網,  
<http://edu.sina.com.cn/j/2005-07-15/1804122388.html>。(2011/05/02 瀏覽)
- 北京市國土資源局,2003,(北京市農民集體建設用地使用權流轉試點辦法),  
<http://www.bjgtj.gov.cn/publish/portal0/tab3255/info58577.htm>。(2011/04/10 瀏覽)
- 北京通州人民政府,2008,(北京市徵收中外合營企業土地使用費暫行規定),北京通  
州, <http://www.bjtz.gov.cn/blsx/flk/webinfo/2008/10/1225341963885655.htm>。  
(2011/04/06 瀏覽)
- 四川成都龍泉律師在線,(成都市集體土地上房屋交易登記管理暫行辦法),  
<http://www.lqqh.net/ShowArticle.shtml?ID=200910141037589225.htm>。(2011/04/10  
瀏覽)
- 四平市國土資源局,2007,(招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定),  
[http://www.jlspland.gov.cn/flfg/zcfgtl/2007-12-22/flfg\\_20071222131021\\_89.html](http://www.jlspland.gov.cn/flfg/zcfgtl/2007-12-22/flfg_20071222131021_89.html)。  
(2011/4/16 瀏覽)
- 田炳信,2003,《中國第一證件—中國戶籍制度調查手稿》,廣州:廣東人民出版社。
- 田錫全,2006,《糧食統購統銷制度研究的回顧與思考》,《中國經濟史研究》2006  
年第2期。
- 全國人大法規庫,2005,(中華人民共和國人口與計劃生育法),中國政府門戶網站,  
[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content\\_25059.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content_25059.htm)。(2011/05/03 瀏覽)
- 全國人大法規庫,2005,(中華人民共和國土地管理法),中華人民共和國中央人民政  
府,[http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content\\_989.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm)。(2011/4/12 瀏覽)
- 全國人大法規庫,2005,(中華人民共和國中外合資經營企業法),中華人民共和國中  
央人民政府,[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/31/content\\_69775.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/31/content_69775.htm)。(2011/4/18  
瀏覽)

- 成都市政府，2010，〈全域成都城鄉統一戶籍實現自由遷徙意見〉，  
<http://www.cdcss.chengdu.gov.cn/news/detail.jsp?id=371306>。（2011/02/10 瀏覽）
- 成都市國土資源局，2008，〈成都市集體建設用地使用權流轉管理暫行辦法〉，  
<http://www.cdlr.gov.cn/cdgtzyj/detail.aspx?id=14699>。（2011/04/08 瀏覽）
- 成都市國土資源局，2008，〈集體建設用地使用權交易規則〉，成都市政府信息公開，  
[http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail\\_ruleOfLaw.jsp?id=s6nH4y4psXUSYRBkJUw2](http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_ruleOfLaw.jsp?id=s6nH4y4psXUSYRBkJUw2)。（2011/04/07 瀏覽）
- 吳介民，2000，〈壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削〉，《臺灣社會研究季刊》  
第39期，頁1-44。
- 吳勇正，2006，〈戰後台灣戶政變革之研究——從「接收復員」到「清鄉戒嚴」  
（1945~1949）〉，國立成功大學歷史學系碩士論文。
- 吳國光主編，1994，〈國家、市場與社會：中國改革的考察研究 1993 至今〉，香港：  
牛津大學出版社。
- 李小萌，2009，〈買賣進京指標孳生腐敗〉，北方網，  
<http://news.enorth.com.cn/system/2009/01/08/003856203.shtml>。（2011/05/02 瀏覽）
- 李松、黃潔、徐偉倫，2010，〈7 碩士辭職引“北京戶口”價值之爭。“進京指標”之  
重？〉，人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/14562/11426147.html>。（2011/05/02  
瀏覽）
- 李強，2008，〈社會分層〉，李培林、李強、馬戎主編，〈社會學與中國社會〉，第七  
章，頁 187-227。北京：社會科學文獻出版社。
- 李路路、王奮宇，1992，〈當代中國：現代化進程中的社會結構及其變革〉，杭州：浙  
江人民出版社。
- 周飛舟，2007，〈生財有道：土地開發中的政府和農民〉，《社會學研究》2007 年第 1  
期，頁 49-82。
- 周飛舟，2007，〈生財有道：土地開發中的政府和農民〉，《社會學研究》第 1 期，頁  
49-82。

- 東方日報，2011，〈京博物館長：農村仔勿上大學〉，  
[http://orientaldaily.on.cc/cnt/china\\_world/20110309/00178\\_023.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20110309/00178_023.html)。（2011/11/06 瀏覽）
- 林宗弘，2007，〈城市中國的無產化：中國城鎮居民階級結構的轉型與社會不平等：1979-2003〉，《臺灣社會學》14: 101-153。
- 林宗弘，2009，〈威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析〉，《政治學報》，第47期，頁105-155。
- 林宗弘，2011，〈市場轉型與社會不平等〉，（已審查通過，收錄於王振寰編，《中國大陸既兩岸政策研究》，第12章）。
- 林宗弘、吳曉剛，2010，〈中國的制度變遷與階級結構轉型：1978-2005〉，（已審查通過，《社會》2010年第6期）。
- 林宗弘、胡克威、羅傑茗，2011，〈權貴落戶：中國大陸戶籍改革與社會不平等〉，投稿台灣社會學會2011年度研討會草稿，未出版。
- 林封良，2002，〈門牌、戶政制度、身分認同：管理與規訓的傅科式探問〉，《文化研究月報》第21期。
- 林勝偉，2004，〈「戶籍」與「兵籍」：戰後台灣人口統計二元化之成因及其影響〉，臺灣人口學會年會論文。
- 河南商報，2011（河南規定在鄭州連續工作兩年手續齊全者可落戶），新浪網，  
<http://news.sina.com.cn/c/2011-01-19/071321838439.shtml>。（2011/05/03 瀏覽）
- 阿部由里香，2001，〈日治時期台灣戶口制度之研究〉，淡江大學歷史學系碩士論文。
- 重慶市人民政府，2008，〈重慶農村土地交易所管理暫行辦法〉，中華人民共和國中央人民政府，[http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/10/content\\_1173675.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-12/10/content_1173675.htm)。（2011/04/10 瀏覽）
- 重慶市政府公眾信息網，2010，  
<http://www.cq.gov.cn/subject/2010/domicile/zcjd/235680.htm>。（2011/02/13 瀏覽）

- 徐斯儉，2010，〈「黨國」還是「共和國」？--中共政治變遷的一個內在邏輯〉，《政治科學論叢》第45期，頁37-67。
- 桂勇，2006，《私有產權的社會基礎<sup>2</sup> 城市企業產權的政治重構（1949-1956）》，上海，立信出版社。
- 桃園縣中壢市戶政事務所，2003，〈戶政業務發展沿革〉，桃園縣中壢市戶政事務所網頁，<http://www.chungli.gov.tw/download/HRhistory.pdf>。（2011/04/19 瀏覽）
- 秦暉，2008，《從南非看中國》，中國選舉與治理網，<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=176660>。（2011/03/20 瀏覽）
- 馬戎編，1994，《90年代中國鄉鎮企業調查》，香港：牛津大學出版社。
- 國人大法規庫，2005，〈中華人民共和國中外合作經營企業法〉，中華人民共和國中央人民政府，[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/31/content\\_69772.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/31/content_69772.htm)。（2011/04/03 瀏覽）
- 國土資源部，2011，《切實維護農民權益 不得擅自強拆強建》，鉅亨網，<http://news.cnyes.com/Content/20110417/KDW8BBR0M66WA.shtml>。（2011/05/03 瀏覽）
- 國務院，1984，〈關於農民進入集鎮落戶問題的通知〉，[http://www.cn12333.com/law\\_view.asp?id=70](http://www.cn12333.com/law_view.asp?id=70)。（2011/02/10 瀏覽）
- 國務院，1986，〈國營企業招用工人暫行規定〉，<http://www.hflib.gov.cn/law/law/falvfagui2/msf/flfg/ld/1003.htm>。（2011/02/12 瀏覽）
- 國務院，1992，〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉，<http://www.whhd.gov.cn/news/oldnews/103855435885586200.html>。（2011/02/12 瀏覽）
- 國務院，1998，〈關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設〉，<http://www.law110.com/law/guowuyuan/2025.htm>。（2011/02/10 瀏覽）
- 國務院公報，2004，〈中華人民共和國憲法〉，中華人民共和國中央人民政府，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm)。（2011/4/12 瀏覽）

- 國務院辦公廳，2005，〈中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例〉，中華人民共和國中央人民政府，[http://www.gov.cn/zwggk/2005-06/06/content\\_4221.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2005-06/06/content_4221.htm)。（2011/4/3 瀏覽）
- 張建君，2005，〈政府權力、精英關係和鄉鎮企業改制-比較蘇南和溫州的不同實踐〉，《社會學研究》2005年第5期，頁92-126。
- 張雷，2009，〈當代中國戶籍制度改革〉，北京：中國人民公安大學出版社。
- 張豔玲，杜珂，2011，〈戶籍改革降溫〉，《新世紀》第11期，<http://xuanju.org/NewsInfo.asp?NewsID=202732>。（2011/02/13 瀏覽）
- 深圳市政府，1993，〈深圳市戶籍制度改革暫行規定〉，中國勞動諮詢網，<http://www.51labour.com/lawcenter/lawshow-3169.html>。（2011/5/10 瀏覽）
- 陳志柔，2000，〈市場過渡或權力轉換？：中國大陸城市居民的財富分配與地區差異〉，劉兆佳等編，《市場、階級與政治：變遷中的華人社會》，頁115-142，香港：香港中文大學。
- 陳純瑩，2007，〈我國威權體制建構初期之警政（1949-1958）〉，台灣科技大學人文社會學院《人文社會學報》，頁45-72。
- 陳衛、吳慶慶，2006，〈中國人口遷移與生育率關係研究〉，《人口研究》第30期第1卷，頁13-20。
- 陸益龍，2003，〈戶籍制度—控制與社會差別〉，北京：商務印書館。
- 陸益龍，2004，〈超越戶口：解讀中國戶籍制度〉，北京：中國社會科學出版社。
- 華夏經緯網，2008，〈中國公民往來台灣地區管理辦法〉，粵台視窗，<http://big5.huaxia.com/gdtb/fwdt/zcfg/2008/09/1165203.html>。（2011/04/02 瀏覽）
- 新浪財經，2006，〈北京土地流轉試點停滯〉，《產權市場》，<http://finance.sina.com.cn/g/20061011/17022978045.shtml>。（2011/04/12 瀏覽）
- 新浪財經，2006，〈北京土地流轉試點停滯〉，產權市場，<http://finance.sina.com.cn/g/20061011/17022978045.shtml>。（2011/04/12 瀏覽）

- 新浪網，2009，〈上海：購房入戶胎死腹中〉，<http://bj.house.sina.com.cn/news/2009-03-03/0815302100.html>。（2011/02/10 瀏覽）
- 新華社，2007，〈中華人民共和國城市房地產管理法〉，中華人民共和國中央人民政府，[http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content\\_732595.htm](http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732595.htm)。（2011/04/16 瀏覽）
- 新華網，2008，〈戶籍制度單兵突進後果難料〉，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2008-04/17/content\\_7992989.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2008-04/17/content_7992989.htm)。（2011/03/20 瀏覽）
- 新華網，2011，〈溫家寶總理與網友在線交流現場熱詞：戶籍改革〉，[http://news.xinhuanet.com/2011-02/27/c\\_121126743.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-02/27/c_121126743.htm)。（2011/11/08 瀏覽）
- 楊友仁、王鴻楷、郭健倫，2004，〈快速工業化下的中國大陸區域治理：以蘇州地區土地產權體制轉化為例〉，《中國大陸研究》，第47期，第3卷，頁111-141。
- 楊孟軒，2010，〈五零年代外省中下階層軍民在台灣的社会史初探——黨國、階級、身分流動、社會脈絡，兼論外省大遷徙在「離散研究」diaspora studies 中的定位〉。台灣教授協會(編)，〈中華民國流亡台灣60年暨戰後台灣國際處境〉，頁523-599。台北：前衛。
- 葛延風、賈森，2007，〈中國醫改：問題·根源·出路〉，北京：中國發展出版社。
- 劉雅靈，2010，〈中國準計畫行政體制：鄉鎮政府從企業經營到土地收租的軟預算財政〉，《台灣社會學刊》，第45期，頁163-212。
- 廣州市，2006，〈廣州市「城轉居」人員基本養老保險辦法〉，<http://gz.bendibao.com/gzsi/2007912/si13159.asp>。（2011/02/13 瀏覽）
- 廣東，2010，〈關於開展農民工積分制入戶城鎮的指導意見〉，[http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201007/t20100705\\_12024.html](http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201007/t20100705_12024.html)。（2011/02/12 瀏覽）
- 廣東人大網，2009，〈廣東省流動人口服務管理條例〉，[http://www.rd.gd.cn/rdgz/lfj\\_1/200909/t20090918\\_88245.html](http://www.rd.gd.cn/rdgz/lfj_1/200909/t20090918_88245.html)。（2010/11/08 瀏覽）

- 廣東省人民政府，2005，〈廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法〉，  
[http://www.gd.gov.cn/govpub/zfwj/zfxxgk/gz/200810/t20081006\\_69957.htm](http://www.gd.gov.cn/govpub/zfwj/zfxxgk/gz/200810/t20081006_69957.htm)。  
(2011/04/07 瀏覽)
- 潘毅，2007，〈中國女工—新興打工階級的呼喚〉，香港：明報出版社。
- 潘曉凌，2011，〈內地農村學生難入名校 北大學生占比從三成跌至一成〉，鳳凰網，  
[http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2011\\_08/05/8201640\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_08/05/8201640_0.shtml)。(2011/03/20 瀏覽)
- 蔡慧玉，1996，〈日治時代臺灣的保甲戶籍行政〉，《歷史文化與臺灣：臺灣研究研討會 76-100 回紀錄》，台北，台灣風物。
- 縣房管局，2008，〈城市商品房預售管理辦法〉，上高縣政府信息公開，  
<http://xxgk.shanggao.gov.cn/xxgk/xfgj/xxgk/fgwj/fgwj/2008-03/200803311520181564.html>。(2011/04/06 瀏覽)
- 蘭辛珍，2008，〈中國鼓勵農村流轉〉，《北京周報》，  
[http://www.china.com.cn/book/zhuanti/qkjc/txt/2008-11/11/content\\_16745945.htm](http://www.china.com.cn/book/zhuanti/qkjc/txt/2008-11/11/content_16745945.htm)。  
(2011/04/12 瀏覽)



## 索 引

- 人口** 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 61, 66, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 117, 123, 124, 125, 126, 127, 128
- 人口治理** 1, 2, 3, 4, 7, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 29, 34, 38, 82, 106, 108, 110, 124
- 人才市場** 28, 29, 44, 60, 81, 83, 85, 95
- 人才服務中心** 28, 120
- 人民公社** 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 34
- 三提五統** 14, 28, 31, 52, 86
- 三亂** 86
- 三農問題** 15, 17, 34, 82, 86, 87, 105, 126
- 上山下鄉** 26, 34
- 上海** 4, 9, 16, 26, 30, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 71, 72, 85, 91, 94, 115, 120, 125, 128
- 土地** 1, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 17, 19, 23, 26, 27, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 44, 50, 51, 52, 53, 59, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 86, 87, 88, 95, 96, 105, 112, 115, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 128
- 土地出讓金** 13, 65, 87, 88
- 土地市場** 19, 36
- 土地使用權** 30, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 78, 120, 121, 122, 123, 125
- 土地產權** 4, 31, 51, 80, 86, 96, 126
- 大躍進** 19, 23, 34, 37, 97
- 小城鎮戶口** 11, 41, 65, 66, 77
- 工作分配制度** 13, 37, 60, 81
- 工作寄住證** 45, 46, 61, 62
- 工作證** 12, 45, 46, 59, 61, 62, 120, 125
- 工傷保險** 51, 52, 94, 120, 127
- 工業化** 3, 5, 19, 86, 108
- 中央** 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 51, 52, 58, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 76, 78, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 94, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 124, 125, 127
- 中共中央政府** 6, 14, 19, 51, 76, 108, 110
- 中華人民共和國** 1, 15, 18, 19, 23, 28, 32, 34, 39, 68, 69, 70, 73, 77, 95, 106, 108, 109, 110, 111, 114, 115, 116, 117, 120, 121, 122, 128
- 中國大陸戶籍制度** 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 14, 16, 18, 80, 82, 105, 106, 108, 109, 124, 126, 127
- 中國綜合社會調查** 97, 126
- 中華人民共和國土地管理法** 68, 69, 120, 121
- 中華人民共和國戶口登記條例** 15, 23, 32, 39, 77, 109, 110, 111
- 中華人民共和國居民身分證條例** 15, 32, 34, 109, 110
- 中華人民共和國憲法** 68, 120
- 公民權利** 3, 4, 11, 12, 14, 35, 51, 77, 86, 89, 107, 126
- 公民權的差序格局** 12, 34
- 公安部** 3, 4, 5, 6, 8, 12, 16, 18, 19, 22, 24, 25, 32, 34, 37, 38, 40, 42, 45, 47, 50, 51, 53, 60, 61, 62, 66, 83, 84, 86, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 125, 126
- 公安管理** 106, 110, 124
- 公社制度** 36
- 分稅制** 29, 30, 91
- 升官發財** 6, 10, 11, 16, 35, 82, 124
- 反右運動** 20, 24
- 反革命** 24
- 天津** 4, 12, 32, 36, 42, 43, 52, 55, 58, 71, 85, 125

- 戶口名簿** 4, 110, 114, 116  
**戶口制度** 1, 5, 22, 32, 34, 58, 62, 87, 99, 100, 109  
**戶籍改革** 6, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 52, 53, 57, 65, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 93, 96, 100, 103, 105, 108, 120, 123, 124, 125, 126, 127, 128  
**戶籍制度** 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 43, 47, 52, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 93, 95, 96, 97, 101, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 118, 123, 124, 125, 126, 127, 128  
**戶籍法** 11, 16, 18, 30, 35, 36, 106, 107, 108, 110, 111, 118  
**戶籍准入** 34, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 50, 58, 59, 62, 64, 79, 125, 127  
**戶籍黑市** 58, 61, 85  
**戶籍謄本** 4, 116, 118  
**戶警分離** 108  
**戶警合一** 107, 108  
**毛澤東** 5, 16, 19, 20, 24, 36, 82, 109, 124  
**以戶為主** 4, 34, 106, 110, 123, 124  
**北京** 4, 11, 15, 16, 18, 25, 26, 35, 36, 37, 38, 41, 45, 52, 61, 62, 70, 71, 75, 80, 84, 85, 88, 91, 92, 115, 125  
**台僑** 1, 15, 17, 61, 69, 70, 91, 120, 121, 122, 128  
**台幹** 1, 17, 69, 70, 120, 126  
**台灣** 1, 3, 4, 17, 69, 71, 106, 107, 108, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 128  
**台灣戶籍制度** 106  
**台灣同胞往來大陸通行證** 119  
**台灣居民定居證** 115  
**外企服務公司** 28  
**失地移民** 13  
**市場化時期** 27, 29, 31, 32  
**母系繼承** 4, 96, 106, 110, 124  
**民主化** 3, 108, 127  
**民籍** 3, 24  
**生不增、死不減** 87  
**田野調查** 14, 15, 16  
**白金漢** 51, 100  
**企業辦社會** 22  
**共產黨** 18, 22, 46, 78, 87, 101, 104, 108, 124  
**吉尼係數** 97, 98, 99, 126  
**地方** 1, 2, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 50, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 61, 63, 65, 67, 69, 70, 73, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 100, 105, 106, 107, 108, 111, 116, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 127, 128  
**地方化** 11, 14, 16, 17, 35, 36, 58, 80, 82, 83, 84, 94, 120, 124, 125, 127, 128  
**地方級租命題** 10, 35, 105  
**地方政府** 1, 4, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 50, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 61, 63, 65, 70, 76, 77, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 93, 94, 100, 121, 124, 125, 126, 127, 128  
**地票** 78, 80  
**存活率分析** 104  
**成都** 15, 16, 32, 36, 42, 52, 53, 65, 66, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 125  
**成渝試點** 76, 77, 80, 81, 93  
**收容遣送** 12, 30, 34, 35, 37, 50, 83, 89, 93  
**朱鎔基** 8, 27, 29, 60, 86  
**自理口糧戶** 21, 32, 34, 37, 38, 41, 42, 59, 65  
**佔補平衡** 76  
**吳介民** 12, 31, 34, 97  
**技術移民** 1, 12, 13, 37, 52, 60, 63, 81, 82, 100, 125, 127  
**投資移民** 1, 12, 13, 37, 52, 53, 58, 81, 82, 100,

- 125, 127
- 改革開放** 5, 6, 7, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 26, 27, 30, 34, 37, 60, 82, 83, 86, 91, 96, 97, 98, 100, 104, 108, 109, 124, 126
- 李路路** 20, 89, 97
- 李鵬** 8
- 李鐵** 10
- 村民委員會** 67, 73
- 村改居** 67
- 村轉居** 40, 65, 67
- 私有化時期** 27, 29, 31, 32
- 身分證** 3, 4, 28, 82, 110, 114, 116, 118
- 事件史分析** 104
- 事前審批** 4, 106, 110, 123
- 兩岸通婚** 115, 116, 118, 123, 126, 128
- 周飛舟** 13, 14, 16, 30, 65, 80, 82, 87, 88
- 和諧社會** 7, 66
- 委託—代理關係** 10
- 居民委員會** 67, 82, 95
- 居住證** 12, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 59, 61, 62, 64, 80, 84, 85, 89, 120, 125, 126, 127, 128
- 昆山** 36, 39, 46, 59
- 林宗弘** 1, 5, 10, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 65, 79, 86, 87, 91, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 104
- 武警** 7
- 社隊企業** 26
- 社會不平等** 6, 16, 22, 95, 96, 97, 127
- 社會主義** 5, 19, 23, 26, 27, 28, 31, 60, 66, 68, 82, 111, 124
- 社會主義工業化** 5, 19
- 社會主義計畫經濟** 5, 124
- 社會主義原始積累** 23
- 社會保險** 3, 4, 13, 17, 30, 40, 41, 44, 51, 56, 59, 63, 64, 67, 82, 88, 89, 91, 93, 94, 95, 105, 120, 123, 125, 127
- 社會階層化** 19
- 社會綜合治理辦公室** 7
- 非法移民** 37, 83
- 非農業戶口** 3, 5, 13, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 32, 37, 51, 66, 67, 77, 80, 87, 93, 97, 98, 100, 105, 125
- 保甲制度** 3, 18, 106, 107, 108
- 城中村** 14, 26, 65, 67, 82, 88, 89
- 城市流浪乞討人員收容遣送辦法** 34, 35
- 城市單位體制** 19
- 城鄉一體化** 10, 13, 14, 16, 30, 32, 35, 37, 52, 53, 65, 66, 76, 81, 88, 125
- 城鄉二元** 27, 30, 31, 51, 65, 66, 82, 86, 87, 88, 89, 97, 106, 110, 123, 124
- 城鄉不平等** 100, 126
- 城鄉交接部** 13
- 城鄉差距** 1, 6, 52, 76, 82, 92, 94, 95, 96, 100, 105, 127
- 城鄉統籌** 13, 30, 37, 52, 53, 65, 66, 76, 79, 81, 125, 127
- 城鎮單位制度** 22, 60
- 指標** 37, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 67, 73, 76, 83, 84, 85, 86, 98, 109, 125, 126
- 指標黑市** 84
- 指標置換** 76
- 政治資本** 96, 104
- 政治穩定命題** 7
- 流動人口** 12, 23, 25, 28, 36, 37, 41, 44, 45, 48, 49, 50, 59, 66, 83, 84, 89, 95, 96, 105, 109, 123
- 省籍** 3, 108, 110, 127, 128
- 科學技術幹部管理工作條例試行草案** 20
- 紅五類** 24
- 胡錦濤** 8

- 計劃生育體制 17  
 軍民分立 107, 108  
 軍轉幹部 24  
 軍籍 3, 24, 25, 34  
 重慶 16, 35, 36, 40, 51, 52, 53, 65, 66, 73, 76, 77, 79, 80, 81, 87, 125  
 革命軍人 24  
 革命烈士 24  
 革命幹部 24  
 個人檔案 24, 29  
 剝削 23, 27, 83, 86, 89, 97, 124  
 員警屬戶口調查規則 18  
 孫志剛事件 12, 30, 34, 35, 50, 83  
 浙江 30, 32, 40, 41, 48, 50, 51, 63, 115  
 耕地指標 67, 76  
 袁崇法 9  
 財政 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 35, 51, 52, 53, 54, 58, 63, 65, 71, 77, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 94, 95, 96, 100, 105, 120, 124, 125, 126, 127, 128  
 財政化 11, 14, 16, 17, 35, 58, 82, 83, 84, 94, 120, 124, 125, 127  
 財產登記 4  
 剪刀差 23, 27, 86  
 商品市場 19, 26, 27, 29  
 團地 13, 14, 29, 30, 76, 83, 87, 88, 128  
 國有單位 12, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 36, 53, 54, 94, 97, 98, 103, 104, 105, 124  
 國家建構 2, 5, 18, 19, 26, 82  
 國家統計局 21, 97, 115  
 國家幹部 19, 20, 21, 22, 24, 25, 29  
 國家幹部體制 19  
 國務院 8, 9, 11, 23, 30, 34, 35, 38, 40, 41, 53, 54, 60, 66, 67, 68, 69, 70, 76, 78, 86, 92, 93, 108, 109, 110, 114, 115, 123  
 國務院辦公廳關於積極穩妥推進戶籍制度改革的  
通知 9  
 婚姻登記條例 115, 116  
 寄讀費 47, 52  
 排斥 6, 126  
 深別 4, 15, 16, 28, 32, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 63, 85, 89, 125  
 深度訪談 14, 15  
 組織性依附 22  
 統收統支 27  
 統計分析 14, 92, 100, 105  
 統購統銷 23, 86  
 被動漸進命題 6  
 貧富差距 1, 14, 17, 83, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 105, 126  
 陳金永 51  
 陳俊生 8  
 陳錫文 10  
 頂替 22, 24, 60, 124  
 勞動力市場 19, 23, 26, 27, 29, 50, 60, 62, 63, 66  
 單位制度 22, 60, 124, 126  
 稅收 2, 4, 11, 13, 14, 18, 26, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 86, 93, 125  
 超趕策略 23  
 進京指標 61, 62, 85  
 進滬指標 61, 63  
 集體戶口 25, 34, 36, 37, 44, 81, 95  
 集體單位 19, 21, 22, 29, 93, 98, 101, 103, 104, 124  
 黑五類 24  
 幹部檔案制度 82  
 新三座大山 91  
 新農合 52, 88, 94

- 新農村醫療合作保險 52
- 溫家寶 8, 9, 35, 92
- 資本主義 3, 5, 18, 23, 26, 27, 29, 31, 93
- 資本市場 19, 26, 29, 60
- 農工部門之間的不等價交換 23
- 農民上樓 13, 30, 65, 67, 76
- 農民工 5, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 29, 30, 36, 40, 52, 53, 62, 63, 79, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 105, 120, 125, 126, 128
- 農業戶口 3, 5, 11, 13, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 32, 36, 37, 41, 42, 51, 65, 66, 67, 77, 80, 82, 86, 87, 89, 93, 96, 97, 98, 100, 105, 115, 123, 124, 125, 126
- 農業稅 14, 23, 27, 31, 86
- 農轉居 40, 65, 67, 79
- 農轉非 5, 13, 24, 37, 40, 41, 44, 65, 66, 67, 87, 100, 109
- 農轉非農 65
- 寧波 36, 40, 63
- 摸著石頭過河 6, 16, 31, 34, 82
- 種族隔離 3, 4, 5, 106, 124
- 維持穩定辦公室 7
- 維穩辦 7
- 臺胞證 118, 119, 120, 123, 126
- 領土 2
- 劉雅靈 65, 82
- 增城事件 84
- 增減掛鉤 76
- 廣州 15, 32, 35, 36, 43, 44, 52, 55, 56, 58, 67, 83, 84, 120, 125, 128
- 廣東 15, 25, 32, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 48, 50, 58, 59, 63, 75, 77, 84, 89, 115, 121, 125
- 徵地 1, 11, 13, 14, 37, 40, 52, 67, 71, 72, 76, 80, 81, 82, 88, 100, 125, 127
- 暫住證 12, 22, 34, 35, 36, 37, 43, 44, 45, 47, 48, 50, 53, 56, 57, 80, 83, 84, 85, 109, 119, 120, 125, 126, 127
- 鄭州 15, 32, 52, 76, 77, 81, 93, 94, 125
- 鄭州實驗 76, 77, 81, 93
- 養老保險 39, 46, 47, 51, 52, 67, 77, 94, 120, 127
- 擇校費 52
- 歷史文獻分析法 14
- 縣治戶口編查規則 18
- 選擇性吸納 12, 13, 14, 16, 17, 36, 37, 52, 81, 82, 83, 100, 105
- 檔案制度 24, 26, 31, 82
- 藍印戶口 12, 13, 30, 32, 34, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 47, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 80, 81, 83, 84, 85, 93, 95, 110, 125, 127
- 醫療保險 46, 47, 52, 80, 94, 95, 120, 127
- 穩定壓倒一切 6, 7, 16, 31, 34, 35, 82, 124, 127
- 遠燕傑 97
- 關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見 11, 30, 32, 34, 38, 41, 51, 65, 66, 110
- 關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見 11, 15, 30, 32, 34, 110
- 蘇州 16, 35, 36, 39, 44, 52, 53, 55, 56, 57, 59, 73, 77, 125
- 騰籠換鳥 89
- 權貴落戶 83, 100, 105, 126, 127