

# 张庆五教授户籍管理学术观点述评

万川

(湖北公安高等专科学校 治安管理学系, 湖北 武汉 430034)

**摘要:** 作为户籍管理问题专家, 张庆五教授的研究领域涉及到户籍制度史、户籍制度改革、户口登记、户口统计、户口迁移、流动人口管理等诸多方面。在中国户籍制度史研究方面, 他的成果为深入研究民国户籍制度史打下了良好的基础。他很好地总结了户口登记和户口统计两个制度之间的关系, 主张应把市镇建制标准和城乡人口的划分作为两个问题分别考虑, 主张改革人口管理统计体制。他认为我国现行户口迁移政策既有弊端, 又有积极功能, 认为我国现阶段通过户口迁移控制大城市人口机械增长具有必要性。他认为应该根据我国的国情, 以现行户口登记制度的基本原则为依据来表述流动人口的概念。他估算分析了我国流动人口的规模、特点和发展趋势。他依据乡镇工业的发展状况, 乡村城市化的要求, 鲜明地主张以小城镇为先导改革户籍制度。

**关键词:** 张庆五; 户籍管理; 述评

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)04-0075-05

## A Commentary on Professor ZHANG QING-WU's Academic Viewpoints of Household Register Administration

WAN Chuan

(The Department of Public Security Administration, Hubei Higher Training School of Public Security)

**Abstract:** As an expert in household register administration, the research fields of Professor ZHANG Qing-wu relate to a lot of aspects such as the history of household register institution, the reformation of household register institution, census register, register statistics, change one's residence and the administration of floating population. His achievements established a good base for the research into the history of household register of the Republic of China (1912~1949). He summarized the relationship between the census register and registers statistics and held that the standard of city's construction and the separation of city and rural population should be considered respectively. He also held that the concept of floating population should be described based on the principles of present household register and advocated taking the small towns as guide to reform the household register institution.

**Keywords:** ZHANG Qing-wu; household register; commentary

收稿日期: 2001-03-01

作者简介: 万川(1963-), 男, 湖北仙桃人, 湖北公安高等专科学校治安管理学系副教授, 主要从事户政管理和中国法制史的教学与研究工作。

张庆五教授(1926—)是大家所熟悉的户籍管理问题专家。自1954年以来,他长期从事户籍行政管理业务,曾任公安部治安局户籍处处长,同时兼任国务院第三次人口普查办公室副主任、中国统计学会和中国人口学会理事、国际生命登记与统计学会会员等职。1986年以后,他调入中国人民公安大学,专门从事户籍管理学和户口统计的教学和研究工作。他曾组织编写了第一本供公安院校本科生使用的“户籍管理学”、“户口统计”教材,创办了公安大学人口管理科学研究所。作为科研项目负责人,他曾先后主持完成了国家科委立项的“人口统计体制改革研究”、国家哲学社会科学基金项目“流动人口对城乡人口结构变动的影响”和联合国人口基金项目“人口普查与户口管理”等多项国家级重点科研课题。张庆五教授治学严谨,著述丰富。十多年来,他先后出版著作10余部,发表论文50余篇,研究领域涉及到户籍制度史、户籍制度改革、户口登记、户口统计、户口迁移、流动人口管理等诸多方面。限于篇幅,本文仅对张庆五教授有关户籍管理的主要学术观点论述如下。

### 一、关于中国户籍制度史的研究

张庆五教授十分关注中国户籍制度史的研究。他把中国历代户籍制度作为我们祖先留给后人的宝贵文化遗产,自觉地加以批判继承,希望能以此为建设具有中国特色的现代户籍制度服务。他很早就注意搜集中国历代人口增长资料,写成“我国历代人口增长资料”一文,发表在《人口资料》1962年第6期。后来,他又运用唯物辩证法的观点探讨了中国历代户籍制度的发展脉络,并指出,研究历代户籍制度,应当把它放在一定的具体历史条件中来考察,决不能把它同当时的历史背景和社会政治经济状况分割开来(“我国历代户籍制度概略”,载《人口与经济》1982年第5期)。为了让青少年了解中国历代户籍文化的辉煌历史和优良传统,为爱国主义教育打下思想基础,为建设中华民族的新文化创造条件,他又和杨子慧教授合作,编写出版了《中国历代人口与户籍》一书(天津教育出版社,1991年版)。

在中国户籍制度史研究方面,张庆五教授特别重视民国户籍制度史的研究。他曾编辑《旧中国户籍法规史料》,组织编写了《中国历代人口统计资料研究》一书的民国部分,为进一步深入研究民国户籍制度史打下了良好的基础。

《旧中国户籍法规史料》成书于1986年7月

(1996年,公安部户政管理局将其改名为《清朝末年至中华民国户籍管理法规》,交由群众出版社出版)。该书搜罗清末至中华民国时期的户籍法规共44件,分为户籍法、户口清查调查、户口登记管理、保甲户口与户政机构五个部分。这些法规是张庆五教授通过查找大量的清末至中华民国时期的官修法规、期刊及私人著述,从而整理编印而成的。该书不仅为研究旧中国的户籍制度提供了极大的方便,而且也研究清末至中华民国时期的人口史提供了可靠的保证。

张庆五教授主编的《中国历代人口统计资料研究》一书中的第七编民国编,分为人口活动的自然和社会环境、全国人口数量、各省人口数量、人口增殖、人口死亡、人口分布、人口构成、人口迁移、婚姻、家庭、少数民族、人口思想等十二章,约50余万言,比较全面地阐述了民国时期中国人口发展的全貌。他亲自撰写的第一、二、三、四、五、七章,主要阐述了民国时期的行政疆域、全国人口和各省人口数量、人口增殖、人口死亡和人口构成等问题。张庆五教授对民国时期行政疆域的阐述,能使人对民国人口存在的空间范围有一个清晰的认识;对民国时期38年间全国人口数量的阐述,是建立在全面搜集彼此间存在分歧的104个数据,并加以比较分析;对民国时期各省人口数量的阐述,则合理地吸收了80年代以后中国人口学界在编写《中国人口》各省分册时所取得的研究成果;对民国时期人口增殖、人口死亡和人口构成等问题的阐述,则是对民国以来人口学界、政府统计部门和警察机关所提供的人口数据加以比较鉴别的结果。

### 二、关于户口登记与户口统计制度的研究

我国户籍管理工作的基础是户口登记。为了适应户口登记工作的实际需要,普及户口登记工作的业务知识,规范户口登记管理业务,应法律出版社的约请,张庆五教授以《中华人民共和国户口登记条例》的各项规定为基本依据,把户口登记的各项制度和主要内容作为基本常识编写成《户口登记常识》一书(法律出版社,1983年版),为城乡基层户口登记人员学习业务提供一个辅导性的读物。这是建国后我国第一本专门介绍户口登记制度的小册子,它对推动全国的户口登记管理工作起到了难以估量的积极作用。后来,澳大利亚人口学家迈克尔·道顿博士将该书以《中国户口登记制度概要》的名称翻译成英文交由美国纽约M. E. SHARPE公司于1988年出版,方

便了国外读者对中国户口登记制度的了解。

张庆五教授曾长期从事户籍管理的实际工作，他从实践中体会到户口登记制度与全国人口普查之间的区别和联系。为此，他专门写文章总结道，人口普查与户口登记的区别是，两者举办的时间、目的、要求不同。两者的联系是：两者的登记对象、登记项目、登记原则基本相同。正因为两者有区别，决定了它们之间不能相互代替；又由于两者之间具有密切联系，决定了两者之间可以互相补充。人口普查需要利用户口登记的资料作为参考和依据，户口登记也要从人口普查中得到检验和推动，基于以上认识，他特别重视人口普查前的户口整顿工作，认为户口整顿是人口普查的基础，是控制人口普查质量的关键。他还曾专门为此发表文章，论述了人口普查前整顿户口的必要性，分析了清理人户分离的重要性，强调了核对户口的严肃性。

关于户口登记和户口统计的关系，他认为，从区别来说，两者工作内容不同，资料来源不同，目的作用不同，工作方法不同。从联系来说，两者的对象都是住户与人口；户口统计的基本依据是户口登记，没有正确的户口登记，就没有准确的户口统计；户口统计上的高标准，对户口登记提出了严格的质量要求；户口登记的过程，既反映人口自然变动中的人口再生产过程，又反映居民在住址变动中的人口迁移过程，而户口登记中的这些人口变动过程，正是户口统计所研究的人口变动情况的数量现象。正因为两者之间有区别，形成了户籍管理两项并存的专业，构成了各自不同的专业体系；正因为两者之间有联系，使户口登记和户口统计成为不可分割的两个组成部分，两者互相制约，共同促进。

城镇人口与乡村人口的区分，是研究城乡人口结构亟待解决的重要课题，也是户口统计工作遇到的难题。由于各种原因，我国城镇人口统计口径不一的问题一直没有得到解决。为此，张庆五教授发表“中国城乡划分与城镇人口统计问题”一文，考察了我国城乡人口划分的阶段，分析了城乡人口统计口径不一的形成原因，提出了解决这个问题的办法。他主张，市镇建制标准和城乡人口的划分，应作为两个问题分别考虑；城市市区和居住在镇上的农业人口，应当作城镇人口统计，没有必要把他们排除在城镇人口之外；对市镇郊区乡村人口的统计问题，情况比较复杂，应区别对待，建制镇的人口统计需要改进；城镇人口的名词术语应当有个科学的、统一的法

定名称；要明确城镇规模等级的划分标准。

在人口统计制度的研究方面，张庆五教授还主持研究了国家科委立项的“人口统计体制改革研究”，出版了《人口统计方法科学化研究》一书。在该书中，他通过回顾我国人口统计体制的形成与演变，分析了第三次人口普查后由于人口统计体制多元化导致的诸多弊端，主张从实际出发，对公安部和国家统计局两个部门的人口管理与人口统计机构采取优化组合进行合并，成立人口管理统计局。

### 三、关于户口迁移制度的研究

户口迁移变动，就个体来说，是一个涉及到公民的迁徙自由权利能否得到保障的问题；对国家和社会来说，是一个影响到人口和劳动力在地区和部门间能否合理布局的问题。因此，对这个问题的研究，向来为法学界、经济学界和人口学界所关注。张庆五教授曾长期从事研究制定户口迁移政策的实际工作，他对这个问题的探讨角度独具特色，在文风上具有稳健务实的特点。

首先，针对学术界关于人口迁移概念的几种不同观点，他从我国人口迁移的实际出发，明确地指出人口迁移在我国应是户口迁移，它是一个法定的概念。他根据《中华人民共和国户口登记条例》的有关规定，指出公民迁出本户口管辖区，办理户口迁出手续，注销户口之后，再到迁入地注册登记落户的，即常住人口的迁出、迁入才叫人口迁移。在此基础上，他把国内人口迁移概括为劳动型、生活型、学习型、兵役型和其他特定型等五种类型。他对新中国建立后几十年来户口迁移的基本格局和特点作出了十分全面准确的分析，还分析了省际人口迁移对省区人口变动的影响。

其次，他认真分析了人们对我国现行户口迁移政策的不同议论。他认为，理论界有不少人对当今户口迁移现象的弊端谈得较多，而对户口迁移的功能作用缺乏了解；对户口迁移的消极作用谈得较多，而对其成因探讨不够；对控制城市人口过严现象谈得较多，而对从严控制的理论阐述不够。为此，他发表了一系列文章，回顾了我国户口迁移政策的形成与演变过程，概述了我国现行户口迁移政策的基本内容，分析了我国现行户口迁移政策的提出依据，并针对人们在这个问题上的不同认识逐一进行了剖析，较透彻地回答了对我国现行户口迁移政策的评价问题。

再者，他认为我国户口迁移的现实矛盾，突出地

表现在农村人口向城镇转移、农业人口向非农业领域转移两个方面。为此，他专门发表文章对这两个问题进行了分析。

1989年12月，他向农村社区发展与人口转移国际学术讨论会提交了题为“中国农村人口向城镇转移的历程与现状”的学术论文。文章根据国家公布的统计资料，系统回顾了四十年来中国农村人口向城镇转移的历程，分阶段地叙述了农村人口向城镇转移的规模和速度，并就农村人口转移趋势与农业经济发展的同步性、转移的计划性，以及通过户口控制转移的政策性等不同侧面描述了转移的特点。文章集中分析了10年改革推动农村人口转移中出现的新情况，指出通过户口登记提供的人口机械变动数据具有局限性，面对农村人口向乡镇企业转移和常年进城务工的职业转移两股巨流，将他们排除在“农转非”之外是不当的，应该纳入城镇人口的范围内进行统计。文章指出了国家正式公布的1988年城镇总人口数据的不科学性，并根据有关统计资料，对1988年全国城镇总人口进行了粗略的估算。此外，他还多次撰文，阐述了我国现阶段通过户口迁移控制大城市人口机械增长的必要性。

1993年，张庆五教授发表了“论农业人口与非农业人口的形成与发展”一文（载《中国人口科学》1993年第5期）。文章概括全国第四次人口普查和历年人口统计年报中的有关数据资料，对建国后中国农业人口向非农业领域转化的历史过程、非农业人口增减变动的规模和原因进行了分析研究，提出了中国农业人口转移的途径，特别是两亿农村剩余劳动力转移的途径。

#### 四、关于流动人口问题的研究

改革开放以来，随着经济的发展，城乡人口大规模流动，引发了一系列新的人口问题，受到了学术界和政府决策部门的普遍关注。张庆五教授很早就介入了对这个新的人口问题的观察，并不间断地进行了研究，提出了许多独特的见解。

首先，他探讨了流动人口的概念。针对有人提出的把迁移到新地落户也包括在人口流动范围内的观点，他专门发表文章，明确指出，表述流动人口的基本概念，应该根据我国的国情，以现行户口登记制度的基本原则为依据。他认为，所谓流动人口，是指临时离开户籍所在地，跨越一定的辖区范围，前往他地不时回返的人口。

其次，在明确流动人口概念的基础上，他分析了

来自各个不同渠道的流动人口数据，对不同年份我国流动人口的规模进行了估算。他推算出我国1982年全国每天流动的人口约3000万人，1985年则上升到4000万人，1986年上升到5000万人左右，1987年上升到6000万人以上，1988年增至7000万人，1991年约为7000万人。

再者，他通过发表一系列文章，对中国流动人口的规模、特点和发展趋势进行了概括分析，并对流动人口管理对策进行了探索。关于这方面的学术观点，张庆五教授在“改革开放中的流动人口问题”一文中有着比较系统的归纳。在该文中，张庆五教授首先推算了我国历年来流动人口的规模，在此基础上把近10年来我国流动人口的增长分为低速增长期（1978~1983年）、快速增长期（1984~1988年）和流动人口发展的平缓期（1989年以后）第三个时期。他还分析了流动人口的结构，指出流动人口一般以男性居多，且年龄结构通常呈两头小、中间大的状态，从事经济活动的人口大量增加，文化程度比一般常住人口相对较高。他认为，流动人口持续增长的原因是：农业剩余劳动力的推力，商品经济的活力，乡镇企业的活动，以及城市功能的辐射力。流动人口持续增长的积极作用是：从城市来说，表明城市改革不断深化，城市功能辐射力和吸引力不断增长，对城市建设、经济发展、文化和科技交流都起到积极的推动作用；对农村来说，人口流动有利于开发劳动资源，实现农业剩余劳动力向非农业生产领域正常合理的转移。他还指出，流动人口激增，对社会生活的各个领域产生了负效应。结合各地实践经验，他概括了做好流动人口疏导和服务管理的基本做法，包括：积极疏导，扩散分流；统一领导，综合治理；健全法制，依法管理等。

1991年，张庆五教授组织了中国50个乡镇的流动人口调查。这次调查，在方法上与众不同。它是国内惟一一次从流出地对流动人口进行的调查，详细地反映了调查点流动人口的数量、性别、年龄、职业、文化程度、婚姻状况、流动时间、在外从事职业、经济收入、居住状况等基本情况，为从流出地研究流动人口获得了一批数据资料。

近年来，张庆五教授研究了流动人口与城市化之间的关系。他认为城市化是工业化的必然结果，而工业化又与流动人口相伴而生。他把流动人口与国家法定的户籍迁移人口相伴而称，按其流体形态区分为户籍型迁移人口和自发型流动人口。他认为

后者顺应改革开放而形成,伴随城市化的发展而增长,已经成为当代中国极为重要的社会现象,尤其是在社会主义市场经济环境条件下得以蓬勃发展,并具有旺盛的活力,对经济发展、社会进步有着重要的促进作用。

### 五、关于当代中国户籍制度改革的研究

改革开放以来,户籍制度的改革成为人们议论的焦点。但户籍制度的改革到底应该从何着手,大家的认识并不一致。为此,张庆五教授先后发表文章,并接受了《光明日报》记者的专访。他分析了我国现行户籍制度格局的由来,肯定了这一制度在当时的历史条件下所起到的历史作用,并特别强调户籍制度的弊端不在户籍本身,原因是它身上附加的东西太多了。随着经济的逐步发达,户籍制度中的不合理因素将会自行消失。他依据乡镇工业的发展状况,乡村城市化的要求,鲜明地主张以小城镇为先导改革户籍制度。

张庆五教授还沿着“农转非”的思路,从户籍改革的一个侧面分析了户籍制度改革问题。他认为,现行户籍制度是国家行政管理的一项重要制度,它是在我国特定历史条件下建立、形成并延续下来的,曾为国家经济建设、社会发展、保障公民合法权益、维护社会安定等发挥了积极作用。改革开放以来,

户籍管理也进行了多项改革,比如实行居民身份证制度,放宽特殊情况的户口迁移政策,健全暂住人口登记管理制度,实行人口信息的现代化管理等,取得了明显成效。但是,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和经济建设的发展,过去适应计划经济管理需要形成的一些政策规定所带来的负面影响愈来愈引起人们的关注,要求改革户口迁移政策的呼声很高,议论很多。有的要求开口子放宽政策;有的主张打开城门,取消户口限制;也有的持不同异议。他认为,我国户籍制度改革应该以小城镇为先导,并具体论述了小城镇户籍改革中应该注意的几个问题。

如何评价中国户籍制度的历史作用,正确进行户籍制度改革?张庆五教授发表文章指出,回顾计划经济条件下的户口迁移政策,不应忘记当时所处的时代,不能离开周围的社会环境;通过户口迁移,控制城市人口所发挥的积极作用,应予肯定;迟后限制农民进城入户所带来的弊端,明显暴露了它的不适应性;户籍改革应以小城镇为先导,放宽小城镇的迁移政策,合理引导农业剩余劳动力适度有序的转移;城市化是历史发展的必然趋势,也是中国农民的现实要求,应当积极推进大中城市的户籍改革,引导部分农村人口向城市转移。

[责任编辑 王树新]

(上接第80页)

城市化与城镇化之间的关系以及小城镇与小城市的区别等问题。也有学者提出,由于人口和城市地区分布和经济发展的不平衡,在城市化道路的选择上,不能实行全国“一刀切”的政策,应根据各自的经济发展水平和地区特点选择适宜的城市化模式。比如是否可以采取东部地区以“城市化”为主导,西部地区以“城镇化”为主导的二元结构模式。

### 三、解决劳动就业的对策

面对我国巨大的就业压力,与会者一致认为,保持适度快速的经济增长速度是促进就业的根本前提。

有学者指出,在制定“十五”经济增长速度时,社会就业对经济增长的依赖关系,是必须充分考虑的重要因素。如果经济增长率能保持在平均每年7%,仍可以解决大部分新增劳动力的就业问题。而在经济增长率既定前提下,扩大就业的主攻方向是调整就业结构,提高就业弹性系数,扩大经济增长的就业容量。

还有学者指出,解决就业问题,首先要找准就业在社会主义市场经济中的位置,把它作为实现可持续发展战略的中心,作计划订政策都要把人力资源开发与就业作为出发点和落脚点。在实施宏观调控上要体现出“三个优先”,即劳动者的利益要适度优先于资本的利益;降低失业率的调控政策要优先于反通货膨胀的政策;就业岗位增加要优先于社会收入提高的政策。

与会者还就发展劳动密集型产业和技术密集型产业相结合;广开就业门路,重视非公有制经济发展;大力发展教育培训,提高劳动者素质;发展完善就业服务体系,积极培育劳动力市场机制;重视中小企业,社区服务业的发展,促进再就业;加快社会保障体制改革,完善社会保障体系等问题展开了广泛的讨论。

本次研讨会收到论文20余篇,本刊将集结出版,以飨读者。(晓波)

(本期执行编辑 田小波 董洪敏;英文审译 吴珠华)