

发达国家人口管理办法对我国的启示与思考

接栋正

(华东师范大学 人口研究所, 上海 200062)

摘 要: 在介绍发达国家人口管理办法的基础上, 从管理体制与方法、人口信息登记、人口迁移与流动人口管理等角度总结了我国与发达国家在人口管理上的差异, 最后提出了发达国家人口管理经验对我国的启示以及完善我国人口管理的思考。

关键词: 人口管理; 户籍制度; 发达国家; 启示

中图分类号: C924.21 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2008) 04-0006-04

Inspirations from and Reflection on Population Management of Developed Countries

JIE Dong-zheng

(Population Research Institute, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Focusing on introducing population management measures that were taken in developed countries, the paper summarizes differences between population management of China and developed countries in terms of management system and methods, population information registration, population movement and flowing population management, which lead to the inspiration that we could draw from population management of developed countries and the reflection of optimizing China's population management.

Keywords: population management; hukou system; developed countries; inspiration

人口管理是现代社会管理的重要环节, 其内容不仅包括人口的出生死亡、婚姻家庭、迁移流动等方面的登记、变更和管理, 还包括涉及民生的劳动就业、社会保障、医疗卫生等诸多方面, 世界各国尽管社会制度不同, 但对人口管理的重视程度却是高度一致的。

当前, 我国人口迁移已经步入了“高活性”和“高能力”时期^[1], 这给现行户籍制度和人口管理带来了很大的冲击, 与此同时, 我国日渐融入世界发展轨道的现实也对人口管理的国际接轨提出了新要求。在此背景下, 研究

发达国家的人口管理办法, 借鉴其先进经验, 对完善我国人口管理办法及深化户籍制度改革有着不言而喻的重要意义。

一、发达国家人口管理办法概览

1. 欧洲各国的民事登记制度

长期以来, 欧洲国家普遍实行民事登记制度, 政府以居民的实际住所或常住地址为依据, 对出生、婚姻、迁移、死亡等重要生命事件进行登记, 并颁布法规将登记制度法制化。从管理体制看, 各国的民事登记大多由民政部

收稿日期: 2007-10-24

作者简介: 接栋正 (1982-), 男, 山东莱阳人, 华东师范大学人口研究所博士生, 研究方向为人口迁移、城市化与区域发展。

门、司法部门或统计部门负责。但是，由于基本国情的不同、行政体制的差异以及民事登记立法的出入，各国民事登记的具体方法和体制并不划一，大致可以分成三类：

第一类民事登记系统采取集中行政管理的模式，由中央一级的民事登记中心负责运作。中央民事登记中心下设地方民事登记处，并设立中央协调委员会指导、协调全国的民事登记。每个出生或作为移民加入民事登记体系的个人，都会由中央民事登记中心分配一个永久的个人识别码（PIN），用于个人随后的人口动态事件的登记。这类系统的代表国家有比利时和卢森堡，此外，瑞典、丹麦、芬兰和挪威也是典型代表，略为特殊的是，由于历史传统原因，这四个国家的人口登记和管理工作由教会和地方民事登记处共同负责^[2]。

第二类民事登记系统采取分散的行政管理方式，国家不设中央登记中心，而是在民政区划一级建立地方登记处，进行地区民事信息的登记和管理工作；各地区与国家（政府）一起做出提供数据的安排，并由国家内务部或统计局来汇总全国的民事登记信息。这种登记系统多被实行联邦政治制度的国家所采用，比如德国和波黑。

第三类系统采取集中与分散相结合的管理模式，民事登记由地方行政机构负责进行，中央登记中心不参与民事登记的具体操作，只负责将民事信息汇总，并提供给需要并有资格接受信息的机构。虽然个人识别码仍是民事管理的重要工具，但其使用范围相对有限，很多功能被社会保险号之类的专项号码所取代。法国和葡萄牙是这类系统的典型代表国家。

欧洲国家的民事登记内容非常详细，不仅包括公民的个人信息，还涉及其配偶和父母的职业、收入、信仰等相关内容。尤其是，人口登记历史悠久的北欧国家，已经完成了传统人口普查向基于民事登记的人口普查的转变，人口普查已然演变成了针对主要经济议题或特殊人群的专项普查，而丹麦、芬兰的民事登记，更是完全取代了传统人口普查^[3-4]。

就人口迁移而言，欧洲国家普遍实行“事后迁移登记”制度，各国对人口迁移登记大都

本着迁徙自由的原则，并没有制度上的条件限制，只是要求迁移者到警署或内政部门登记备案即可，迁入地政府还将为迁入者提供社会保障等服务，因此迁移登记率也比较高。

2. 美国的生命登记制度和“社会保障号”制度

美国作为一个人口大国，人口的登记管理制度与欧洲国家又有所不同。美国实行生命登记制度，政府对每个人的出生、婚姻、生育死亡等人口事件进行记录，形成较完整的登记册，登记册的内容非常详细，除个人信息外，还涉及父母的基本情况以及父母与子女的社会关系^[5]。生命登记资料与人口普查结合，可以为人口管理提供翔实的数据资料。

社会保障号（SSN）是美国政府进行人口管理的法宝和基石。美国没有严格意义上的身份证，护照、驾照、信用卡等证件常常扮演身份证的角色，但它们的取得都必须以拥有一个社会保障号为前提。此外，社会保障号与联邦和各州的许多社会机构相衔接，是公民享受医疗保险、失业救助、住房补贴、看病就医的凭证。

在人口迁移方面，公民享有充分的迁移和移居自由，凭借社会保障号或“身份证”就可以进行迁徙和工作。与欧洲国家不同，美国不实行迁移登记制度，而是由商务部人口普查局从财政部联邦税务局的个人收入申报表（1040表）上获取纳税人及其家属的当前住址，再通过社会保障号反查当事人上一年度的住址，来判断公民在这一年度内是否发生了国内迁移，并对迁移人口进行管理和信息的追踪。虽然人口迁移基本遵循市场规律，但迁徙自由也并非不受任何约束，公民迁入或定居某个城市，都必须符合该城市的一系列法律规定，如拥有固定的住房、合法的工作、稳定的收入等，否则，有关部门将依法予以制裁。

3. 日本的“住民票”和“户籍随人走”制度

受儒家文化影响，亚洲各国的人口管理一般实行户籍制度，日本也是如此。近代日本的户籍制度源于江户时代的“寺请制度”，明治维新以后，日本“脱亚入欧”，户籍制度也逐

渐与西方市场经济国家接轨，形成了以户口簿和住民票为核心的人口管理体系。

日本的户口簿以家庭为单位编制，簿内存有各家庭成员的户口登记卡，登记卡的填写采取“依人编制”（记载个人的重要身份事项）和“家庭卡片”（记载个人与其他家庭成员间的社会关系）相结合的方式^[6]，登记内容的填报有严格的法律规定，从而起到了登记身份和公证的作用。公民办理出生、婚姻、死亡、遗产继承等事务，都必须以户口簿为凭证。

住民票依据公民的居住地设立，是日本最常用的户籍文本。公民只要满足了一定的居住年限并拥有固定职业均可申请登记住民票，住民票上记载有姓名、出生年月、性别、与户主关系等十余项，是公民确认日常住址、迁移、纳税、选举、接受义务教育乃至领取健康和年金保险、米谷配给等的根本依据^[7]。

在人口迁移及流动人口管理方面，日本的独到之处是实行典型的“户籍随人走”制度，人口迁移完全自由，但对办理户口迁移有一套详细而严密的规定：公民在迁出之前先要到当地政府办理住民票迁出证明，注明迁出原因和计划前往地址，迁入新址后 14 天内到新住地政府办理迁入登记。随着“电子政府”计划的实施，日本新近出台了《住民基本情况网络登记制度》^[8]，今后公民凭借个人登录号就可以在网上方便地完成迁移登记，政府也可以根据电子记录掌握公民的行踪。

二、我国人口管理现状与发达国家人口管理办法的比较

我国现行的户籍制度和人口管理办法是在短缺经济和计划经济的历史背景下建立和完善起来的，与发达国家相比，还存在很多需要改进的环节，主要表现在以下三个方面：

1. 管理体制与方法方面

尽管发达国家的人口管理体制并不划一，但体制设计一般都对人口管理部门之间的分工安排作出了明确界定，发达的信息化水平则为管理体制的运作效率提供了保证。相比之下，我国的人口管理在各地区、部门之间存在不同程度的条块分割与重叠现象，以行政审批为特

征的户籍管理在流动人口大潮的冲击下不断显露出它的滞后性和狭隘性。

管理方法方面，发达国家主要依据市场原则，凭借社会保障码等信息手段进行的人口动态管理，并实施各种法规对人口管理作出详细规定。而我国的人口管理主要依靠各种行政命令执行，静态的户口管理模式也因为“户”不能随“人”流动而产生了大量人户分离人口；沿用近 50 年的《户口登记条例》的某些条款已不能适应现时人口管理的需要，在缺乏法律规制的条件下，各地户籍改革任意“变法”，这些都增加了人口管理的难度。

2. 人口信息登记方面

发达国家采取户籍与口籍相结合的人口登记方式，并在报税、个人识别码、社会保障码等相关制度的支持下建立了完备的人口信息网络系统，人口登记内容翔实，实现了民事登记与人口动态统计及其他行政管理制度的对接，能够满足政府管理的需要。而我国的人口登记则主要是户籍登记，登记信息也只能反映户籍人口的状况，与实际居住人口的信息存在相当大的差距，根本不适于作为区域人口管理和建设规划的依据，虽然部分人口基本信息已经实现了网络化，但更详细准确的人口信息需要等到逢 10 年度的人口普查或逢 5 年度的抽样调查，而普查或抽查的个人信息容量明显不如户籍登记，非调查年份的人口信息更是付诸阙如，这给日常的人口管理带来了许多困难。

3. 人口迁移与流动人口管理方面

人口迁移方面，国外一般实行“事后迁移登记”制度，迁移者可在迁移行为完成后，再向当地民事管理部门申报常住人口登记，对符合居住条件的迁移者，管理部门一般不作人为限制，即使需要办理迁移事先证明的日本，也没有限制迁移的条件。与之相比，我国实行“事前迁移登记”政策，公民必须凭借迁入地有关部门核发的准迁证才能进行迁移。

关于流动人口管理，多数国家规定，凡在现住地居住满六个月即可作为常住人口登记，从而在经济、政治上逐渐融入当地社会。反观我国，城市尤其是大城市对流动人口落户的限制条件仍然很苛刻，流动人口在就业、社会保

障等方面无法享受市民待遇，随着居留长期化倾向的发展，流动人口事实融入与制度上被游离之间形成了内在的逻辑悖论。

三、发达国家人口管理的启示以及完善我国人口管理的思考

1. 加快户籍管理立法步伐，逐步完善人口登记与管理体制

近年来，我国户籍制度改革呈现出“地方先行、自下而上”的态势，虽然各省区的改革力度和步骤可以有所差异，不求“一刀切”，但同时，也必须在原则和方向上有所规制，否则将可能对今后国家层面户籍改革造成新的阻力。因此，户籍改革亟须从法制统一的原则出发，加快推动新的户籍管理法规的建设，并将其纳入国家法制规范，以便从原则上把握户籍改革的基本步调和举措。与此同时，要着手制定与户籍法配套的人口管理法规政策。

我国的人口登记和管理体制必须适应市场经济发展的需要，在户籍改革的推进过程中逐步完善，人口登记要坚持户籍登记和户籍登记相结合，人口管理要逐渐从以户为主的静态管理向以人为为主的动态管理转变，从城乡分治向城乡统一管理迈进。当然，我国的人口管理系统错综复杂，操之过急反而可能带来管理混乱，当前只宜进行局部调整，在管理的弹性和灵活性上下工夫。按照现实条件，让一个部门统一管理既不太现实，效果也未必好于多部门协同管理，现实可能的做法是，设立一个专门机构从宏观上对人口管理进行协调把握，清晰界定各部门的职能权限和责任范围，在不大幅变更管理体制的条件下提高管理效率。

2. 分时期、按步骤地建立和完善人口信息系统，短期内可尝试“定点追踪抽样调查”获取区域人口信息

我国的人口综合管理需要及时、准确、完整的人口信息。从发达国家的经验看，通过建立人口信息系统提供人口管理所需要的各种人口信息是可行的，值得我们借鉴。国内已有学者提出要建立由宏观人口信息和微观个人信息两套系统组成的人口信息系统^[9]，由相关部门统一操作和管理，政府和管理部门可以根据需

要查询各种人口信息。笔者认为这是完全可行的，但考虑到我国信息化基础的薄弱以及地区间发展不平衡，这套系统的建立和完善还需要一个过程，短期内，可以尝试通过其他手段获取区域人口信息，在此基础上，创造条件，分时期、按步骤地推进人口信息系统的建设。

目前各地区解决人口信息及时性和准确性的简单有效的方案是每年做一次一定比例的抽样调查，这种做法一定程度上满足人口管理的信息需要，但缺点是调查的周期不确定、项目不稳定、口径不统一，很难实现时间序列的对比，及与其他口径的统计对接、与其他地区的空间对接。今后可以尝试作“定点追踪抽样调查”，即按照一定抽样比，拟定有代表性的调查区域，把这样的调查区域固定下来，每年在该区域做人口清查，这样既可以知道所在区域人口的数量和结构变化，又可以追索到发生变化的具体人群，既能反映同一人群的人口信息变化，又能掌握新增人口信息。如此一来，不但可以获取系统、连续的人口信息，调查工作量也比每年“另起炉灶”的抽样调查更小。

3. 积极调整户口迁移政策，渐次放宽落户限制，对人口流动实行开放式服务和管理

事实不断证明，我国对人口迁移的限制越来越难以满足经济发展和劳动力资源配置的要求，户口迁移政策亟须改革。鉴于我国城乡和地区差别的现状，户口迁移政策的调整适宜采取梯度推进的方式，即小城镇、中小城市、大城市、特大城市依次放开，各地政府应根据地方发展的实际需要及承受能力制定人口规划，一方面要借鉴发达国家运用市场手段管理人口迁移的经验，逐步放开条件，促进有居留意愿和能力的流动人口在城市落户定居；另一方面，对于没有居留意愿和能力的流动人口，要从户籍之外更广阔的领域进行审视，充分重视流动人口城乡双栖、流动就业的事实，取消针对流动人口的不合理限制，城市政府管理的责任范围应该从户籍人口扩大到地方常住人口，构建外来人口与本地居民统一、衔接的开放式管理体系，并依据流动人口的居留时间和社会贡献给予开放和有弹性的权益保障。

由于社会制度的差异以及（下转第43页）

大力发展专业培训，可以使就业困难群体由体力型向技术型和智力型转变，促进劳动力转移的数量和质量并驾齐驱快速增长。

首先，明确培训的重点，开展不同层次的培训。要采取科学方法对劳动力市场进行深入的调查，依据行业需求，有针对性地开展培训；要使各类教育机构培训科目和劳动者的培训需求有机结合，逐步形成高、中、初三个教育层次相互衔接，学位证、毕业证、技术证等各种教育目标相互配合，正规教育与业余培训相互补充，分工相对明确、层次较为分明的教育培训体系，可以适应不同层次人员的需要。

其次，要改革过去以课堂为中心的传统培养模式，推行工学结合、校企合作、半工半读的培养模式。半工半读不仅可以使家庭经济困难的孩子有更多的接受职业教育的机会，而且可以使企业拥有更多优秀的员工，是企业、学生和学校“三赢”的好事。

再次，要把握度量，实施订单培训。对就业困难群体培训，即要针对企业生产、经营的迫切需要来设置相关专业课程，同时，课程设置的深度和广度以满足工种技术等级的需要为基准。另一方面要把握培训人员的数量，做到“订单”培训。若培训人员太多，部分培训人员不能及时上岗，就会挫伤积极性；而若培训人员太少，又不能满足企业需要，因此，把握度量，实行订单培训，这是搞好就业困难群体培训的重要环节。

第三层次：引导就业方式的转变。基层政府部门要引导就业困难群体从过去的消极“坐等岗位”就业模式，转变到积极“主动创业”的就业模式。具体而言，首先，通过新闻媒体、经验交流会、对口帮教等方式与方法，大力宣传创业典型，营造良好创业氛围，激励群众踊跃创业。其次，要向创业者提供帮助。一方面，政府应积极为这些艰苦创业的群众提供技术、经济和政策上的扶持，采取有力措施保护创业者的利益；另一方面，社会各界特别是同行企业，要主动伸出援助之手，为他们创造良好的创业环境，使他们和谐创业、顺利创业、成功创业。

参考文献:

[1] 周斌. 北京就业结构实证分析 [J]. 首都经济贸易大学学报, 2007, (3).
[2] 吕福明. 我国劳动力转移出现重大拐点 [N]. 中国改革报, 2007- 08- 02.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 9 页)

城市化阶段的不同，我国人口管理所面临的问题与许多发达国家有很大不同，但这并不妨碍我们借鉴其先进经验，探索一套适合我国国情、适应城市化进程和经济发展形势的人口管理办法，这也是我国人口管理和户籍制度改革的努力方向。

参考文献:

[1] 丁金宏, 刘振宇, 程丹明等. 中国人口迁移的区域差异与流场特征 [J]. 地理学报, 2005, 60 (1): 106.
[2] Philip Redfem. Population Registers: Some Administrative and Statistical Pros and Cons [J]. Journal of the Royal Statistical Society, 1989, 152 (1): 10- 12.
[3] Carsten Bocker Pedersen. The Danish Civil Registration System [J]. Danish Medical Bulletin, 2006, 53 (4): 442.
[4] Heinonen and Laihonen. Some new solutions and methods for

census data production: Finnish experiences from the 1985 census [A]. Economic Commission for Europe Conference of European Statisticians Seminar on Computer related Aspects of Population and Housing Censuses. 1987, Belgrade.
[5] John R. Weeks. Population: An Introduction to concepts and Issues [M]. California: Wadsworth Publishing Company, 1999. 19- 22.
[6] 田炳信. 中国第一证件: 中国户籍制度调查手稿 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2003. 13- 14.
[7] 王新华译. 日本户籍法 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2003. 152- 159.
[8] 于静文. 国外农民怎样弃村进城 [J]. 中国经济周刊, 2004, (28): 36.
[9] 蒋正华, 张羚广. 人口信息系统的建设与发展研究 [J]. 中国人口科学, 2003, (5): 56- 59.

[责任编辑 崔凤垣]