

我国户籍管理制度的历史渊源及国际比较

蓝海涛

(南京农业大学 经贸学院, 江苏 南京 210095)

摘要: 我国现行户籍制度继承了传统户籍制度的等级性、世袭性, 以及社会治安与人口统计合一性的某些制度的内核特征。欧美、日本与我国户籍制度比较, 在功能制度安排方面具有相似性, 但主体差异明显。发展中国家为防止城市病蔓延所做出的一些制度安排, 则与我国相似。

关键词: 户籍制度; 历史渊源; 国际比较; 发达国家; 发展中国家

中图分类号: D631.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2000)01-0037-04

Historical Origin of Household Registration System in China and Its International Comparison

LAN Hai-tao

(Economics and Trade College, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract The current practice of household registration system in China carries on its traditional one by its character integrated with class hereditary, social security and census. In comparison with European countries, USA and Japan, China's household registration system has similarity in functional systems but different from their principal parts. However, some systems adopted to prevent urban expansion in developing countries are quite similar to that of in China.

Key words: household registration system; historical origin; international comparison; developed country; developing country

经济转型时期, 伴随着国民经济的起飞, 我国工业化迅速推进, 有力地带动了城市化发展。然而, 由于户籍管理方面一系列制度安排的改革滞后性, 滋生了工业化超前于城市化的农村病。这在一定程度上弱化了广大农民的市场贡献力, 导致社会有效需求不足, 就业不充分, 拖了国民经济现代化步伐的后腿。为此, 本文拟对我国现行户籍制度的历史渊源和国际同等制度安排进行比较分析, 以期对户籍制度的深层次改革提供理论基础和经验储备。

一、我国户籍管理制度的历史渊源与现实比较

目前我国户籍管理制度正在沿着市场经济方向

不断深化改革, 已取得了一定成果, 但是其基本框架未做根本性调整, 仍具有社会分割性、二元强化性、等级性、世袭性、可交易性、超稳定性和功能多元性等基本特征。为什么其他中央计划经济国家和发展中国家没有采用中国式的户籍制度来进行人口管理? 根源主要在于我国的亚细亚生产方式所孕育的独特历史文化景观和现实国情无法超越千年历史铸就的传统行为。

首先, 户籍制度管理的客观对象是经历了几千年东方文明熏陶, 只是在近代以来才断断续续地受到现代文明洗礼的公民主体。到了本世纪 50 年代, 国家为了实现富民强国的战略目标, 必须走工业化之路。然而面对具有中国特色社会主义思维方式和行为方式的公民主体, 我们在引入诞生于欧洲文明土壤上的苏联社会主义制度模式时, 就不得不考虑中国国民的社会行为特殊性。

收稿日期: 1999-05-18

作者简介: 蓝海涛(1968—), 男, 四川三台人, 南京农业大学经贸学院讲师, 博士生, 从事国际贸易、制度经济、农业经济理论与政策的研究。

其次,户籍制度安排的设计者、决策者和执行者,虽然或多或少地接受了源于西方文明的马克思主义教育,但他们的思维和行为方式更多地受到拥有巨大惯性的中国传统历史文化的影 响。基于以上两点,我们可以从中国传统社会制度安排中找到现行户籍制度的历史渊源。

(一)等级分明的户口。中国传统社会曾出现过特权户种、民籍户种和贱籍户种等类别,其户籍地位逐级降低,界线分明。其中,特权户籍以宋代的官户最为典型。它可享受以下特权^[1]:荫补,即做官的资格,减免某些税收,差役免除和减免刑罚等。反观现行的户籍管理制度,在招录国家公务员时要求具有城市户口,市民从事第三产业可享受某些税费减免等,与官户不无相似之处。值得注意的是,做为特权户种的官户在宋代以后的历朝各代就消失了。民籍户种是平民拥有的户籍,处于主体地位,包括民户、匠户、灶户和铺户等户种。在这些户籍当中,不同户种之间平民的社会地位基本相同。而贱籍户种的社会地位低于平民,包括军户、录户、杂户、乐户和丐户等,但他们只占少数。相比之下,我国目前的户种结构,其社会等级性虽没有传统社会那样鲜明,但不得不承认城市户口和农村户口之间存在的等级差异性,所不同的是,地位等级较低的农村户口占主体而已。

(二)世袭性的户口。世袭制是中国传统社会的重要特征,它渗透于社会管理的诸多方面,户口自然也被打上了世袭的烙印,这突出地表现为军户、匠户和杂户的世袭特征。军户在历朝各代均有世袭性,以达到“兵之子恒为兵”的目的^[2]。在三国时代,军户的儿子世袭为士兵,女儿也只在军户范围中嫁人,形成了户籍对婚姻的制度性限制。考察当代青年的婚姻选择对象,同样存在着大量的城乡户口门当户对现象。虽然不是制度性规定,但却是一种社会习俗,成为人们择偶的重要条件之一。这种隐形的社会制度安排,为城乡青年的自由恋爱设置了来自于家庭和社会方面的婚姻障碍。于是,农村青年与城市青年之间筑起了一道高墙,他们绝大部分都在相同的户籍范围内寻找伴侣。事实上,目前户籍制度的世袭性及社会分割性已对我国宪法赋予公民的婚姻自由权,构成了隐形的制度限制。在 北朝时期,拥有各种演艺技巧的杂户,其子弟要世袭父业,不得入学受教育。匠户主要是指各种手工业者。唐代政府对官府掌握的手工匠户的世袭性作出了名文规定:

“工巧业作之子弟,一入工匠后,不得别入诸色”^[3]。目的是要他们轮番赴官服役,但允许匠户出钱换役。再观察当代农村居民户,其子弟除考学等少数途径外,绝大部分都承袭父母的农村的户籍。即使他们入城打工,但其农村户口决定了每年的法定义务工必须要出,否则交钱才能免除义务工。在唐代匠户与当代农户之间仿佛存在着一条无形的脐带。

(三)社会治安与人口统计合一。户籍制度一般都是进行人口的统计和管理工作,与社会治安并不直接相关。但是在清代的保甲制度中,则赋予了户籍管理一项重要的社会治安功能。各种行政单位、各种身份的人都要被编入其中,形成一个遍布各地、各行业将各种职业者联系并束缚在一起的治安网络,从而成为清政府加强其统治基础的重要措施。对比之下,我们在计划经济体制中形成的户籍管理制度,同样是一个遍布各地、各行业,将各种职业联系一起的社会治安网络。只是在 80 年代中期之后,身份证制度的出现才替代了户籍管理制度的许多社会治安功能。虽然我们在社会主义条件下形成的户籍管理制度根本不同于清代的保甲制,但不可否认其内在的历史制度渊源。

上述分析表明,我国户籍制度绵延千年以上,历经朝代更替的制度变迁,特别是新中国建立后发生的重大制度变革,其形式虽然发生了巨大变化,然而某些制度性内核,却随着历史和传统文化的延续而被继承下来,当然体现内核的外在形式在不同社会阶段和制度中表现各异。

二、我国户籍管理制度的国际比较

尽管我国户籍管理制度深受传统社会制度和文 化的影响,但改革开放的国策已将中国推入世界发展轨道,今后我国户籍管理制度的改革,无疑需借鉴国际社会制度安排的成功经验和失败教训。

(一)发达的欧美国家

在西方发达国家,不存在中国这种控制人员流动的功能多元化的户籍管理制度。它们大多采用专业分工明确的相关性制度组合,来实现人口社会化管理的目标。下面以加拿大为例来比较分析发达国家类同于中国户籍管理方面的制度安排。

1. 功能相似的制度安排

在加拿大,出生证(birth certificate)所提供的家庭内部血缘关系的信息,与中国户口所载有关项目相同,它具有中国户口证明家庭身份的功能。社会保险卡的作用较为接近中国的身份证,但其范围小

于后者,主要用于就业、政府发放失业津贴和养老金等方面。社会保险卡、公民资格卡、健康卡、驾驶证、信用卡和出生证合在一起相当于中国身份证制度与户籍管理制度的组合功能。例如,当某人继承一笔遗产时,可用一张或几张身份卡来确认继承人的身份,这与中国用身份证和户口来确认身份相似。加拿大的公民身份是由公民资格卡来确定的,也可用于选民登记。在加拿大,人们通称的“绿卡”是指社会保险卡,用来确定永久性居民资格,这与中国户口的此方面功能相同。

2. 差异性的制度安排

加拿大与中国户籍制度安排的差异性主要表现为:第一,前者为分工明确,功能专一的多项制度安排的组合,而后者为分工模糊,多功能复合型的单项制度安排。例如,加拿大分设四卡两证,来实现中国户口与身份证的相似功能。第二,加拿大没有一个单一明确的户籍制度,而中国则有一个系统完整的户籍制度。第三,加拿大公民的福利保障通过社会保险卡来实现,中国则将福利保险与户口密切挂钩。第四,加拿大的出生证由医院出具,并可保留复印件,原件由个人保存,而中国的户口由公安部门开具,并保留在该部门。第五,加拿大的公共治安机构,不需掌握公民个人详尽的情况,而中国的公安部门却要依靠户口来提供详尽的公民信息,以维持治安。第六,加拿大永久性居民可在全国范围内自由选择居住地,无需办理迁转手续,中国永久性居民迁往别处,必须办理户口迁移手续,否则,也要求办理暂住证。

由此可见,中国的户籍管理制度与欧美发达国家之间差异性超过了相似性。这主要是由于中国实行社会主义制度,曾经采取计划经济体制,又受到千年积淀的传统社会制度和文化影响所致。

(二) 东方文化的日本

日本是经济发达国家,但人均自然资源稀缺,人均耕地面积狭小,兼业农广泛存在,公民的社会行为部分地受到儒家文化的影响,与中国各方面情况相似,但却比较成功地实现了工业化与城市化的同步发展。目前,城市人口比重高达74%,而未出现广大发展中国家普遍存在的“过度城市化病”。日本同样实行户籍制度,但不具备中国户籍制度调控城市化人口流向和流量的阀门功能。这是因为日本户籍比较简单,一般只有办理婚姻、出生、死亡、继承人、遗产等手续时使用,与劳动就业制度和社会福利保

险制度无关。日常的确认地址,迁入,迁出,交纳地方税,选举注册登记,国民健康保险等用“住民票”来办理,而不用户籍^[4]。

“住民票”用来确认居民的常住地,只要满足了一定的居住年限并拥有固定职业则可申请登记,无需中国户籍迁转中那些复杂的批准手续。正因如此,加之其作用广泛而重要,办理费用低廉,因而居民都积极主动地申报“住民票”,于是,在人口流动性远比中国高的日本,却没有产生中国式的“人户分离”现象。

在我国,对非正式入城谋职业的人员,也有一种在证明居住地方面类似“住民票”的证件——“暂住证”。二者不同的是,“暂住证”发给那些进城就业却无户口的外来移民。往往在每年发证时,与当地有户口的居民相比,他们需额外缴纳较高金额的暂住费、计生费、治安费等费用,却较少享受有关社会保障权益,这些费用在某种意义上是对特定公民群体征收的带有一定歧视性的社会身份税,因而是被动办证。“暂住”居民只是相对于当地户籍居民而言,实际上他们在“暂住”地的居住时间往往要超过“常住地”——户口所在地的居住时间,一般都在2~3年时间,有的高达10年以上,却仍然是暂住身份,形成了一种内在的制度逻辑悖论。

“暂住证”与“住民票”的相似之处在于,都是按照外来居民的居住时间和就业情况来发放,都采取先进住后申领,无须审批的方式办证,在某地居住时间都超过一年以上。但两证持有者的身份地位在两国相差悬殊。与“住民票”的居民身份相近的是中国持有当地户口的居民,但是办理户口却要采取严格而复杂的先批准后进住方式,除了毕业分配和人员调动等少数情况外,迁入城市,尤其是大城市的普通外地就业人员,几乎不可能获得所在城市的户籍。这是日本户籍制度所不具备的中国特色。

由以上分析可见,日本的户籍制度与中国相比,更有利于形成一个公民户籍地位平等,结构完整的社会。

(三) 城市化中的发展中国家

发展中国家的经济体系是在欠发达的市场经济体制基础上运行的,走的是资本主义发展道路,因而在户籍管理制度方面基本与发达国家相近,只是具有某些特殊性而已,但与中国的户籍管理制度差异明显。

发展中国家同样没有一套像中国这样系统严密

的户籍管理制度,他们除了具有发达国家与中国在户籍管理等方面的差异性外,还具有自身的特殊差异性。由于经济结构上的二元性特征,发展中国家在推行工业化过程中,城乡人口之间几乎无阻碍的自由流动,普遍产生了城市化快于工业化的“过度城市化病”。而中国因实行严格的户籍管理制度,在工业化进程中,将农村劳动力绝大部分限制在土地上,从而产生了相反的工业化快于城市化的“欠城市化农村病”。现实当中最直接反映便是市场有效需求不足。一方面,因城市人口比重低,城市市场容量有限;另一方面,农民人数众多,但收入水平低,购买力不足,有购买意愿,却无法实现。于是出现了低水平增长,高失业率的均衡陷阱。这种低水平的生产相对过剩,制约了工业化的推进。目前国内多数学者直接或委婉地庆幸户籍管理制度使中国免受“城市病”的危害。虽然,他们也承认“农村病”的存在,但普遍倾向于“农村病”危害程度小于“城市病”。依笔者之见,究竟“城市病”和“农村病”对中国实现长远的工业化战略目标危害程度孰重孰轻,至少不能以到目前为止,用发展中国家显眼的“城市病”来与中国尚不引人注目的“农村病”进行比较,然后简单地得出“城市病”一定比“农村病”危害程度严重的结论。目前尚缺乏具体的评价指标体系和实证研究来证明这一点。值得注意的是“农村病”的潜伏性、滞后性、缓生性、广泛性、持久性和生态性,从长远考察,很可能决定着“农村病”的危害程度不亚于甚至超过“城市病”。

对发展中国家而言,他们为了克服“过度城市化病”,因无户籍管理制度的控制手段,便设计出了其他替代手段。印度尼西亚对雅加达的移民规定现金存款额,并对他们从事各种业务活动发放许可证。菲律宾的马尼拉政府规定,移民要交相当大一笔钱才能进公立学校。这两种情况因寻租行为导致腐败,却并不能大幅度降低城市人口增长。非洲的刚果、尼日尔、坦桑尼亚和扎伊尔等国则采取定期将未就业的移民驱赶出城市的做法,来减缓“城市病”的危害程度^[5]。可是这些办法也没有取得明显效果。

相比之下,我国政府在向市场经济体制转轨过程中,尤其是特大城市同样遇到了“城市病”的威胁,于是我国起用户籍管理制度,配套几乎类似于上述发展中国家的各种手段,如农民工子女多交学费、强行遣散农民工等,试图筑起一道坚实的大坝,来拦截

不断涌向特大城市的移民潮。短期来看,似乎取得了一些拦截功效。但长远观之,拦截措施的核心——户籍管理制度的围墙功能,在市场经济的海洋中,正在弱化甚至濒于消失。这被我国目前漠视户籍管理制度约束,依然流向城市的6000万左右农民工的事实所证明。实际上,户籍管理制度主要约束机会成本较高的中、小城市居民,向大城市和特大城市的流动,而对机会成本接近于零的农村居民流动而言,他们决定流向哪座城市,户籍制度是次要因素,起决定作用的则是那座城市的预期收益、就业机会和就业成本等市场因素。而我国目前遇到的恰是与其他发展中国家相同的农村居民向大型尤其是特大城市流动引发的“城市病”。

既然户籍管理制度对这种“城市病”遏制远比我们想象的苍白无力,而发展中国家已采用的其他手段又被证明效果不明显,那么我们就应该逐步放弃户籍管理制度调控城市人口流向的围墙功能,而借鉴其他发展中国家较成功的做法。韩国采取征收特别税的办法和信贷措施,加大中、小城市的基础设施投入,成功地将工业活动和人口从特大城市引向中、小城市^[6]。当然这需要经济发展到一定阶段并有充足的财力做支撑。印度的人口密度和流动率比我国高。60年代城市化发展迅速,增加了约8000万至1亿多城市人口,虽然一定程度上,也发生了“城市病”,但是,政府部门相对减缓特大城市的发展速度,让其经历一段痛苦期,以排挤过多人口。同时,鼓励特大城市的卫星城市和大中城市的投资建设,创造就业机会,改善城市环境,吸引特大城市和乡村人口移民,减缓“城市病”的蔓延。结果,新增城市人口的2/3居住在人口不到1百万的城市中,特大城市加尔各答和孟买的人口比重已经下降^[7]。

综上所述,中国户籍管理制度的缺陷型特征,一部分源于计划经济体制,一部分源于传统社会制度安排。通过与国际社会比较,我们必须正视发展中国家的身份和市场经济体制对我国户籍管理制度的决定性影响,同时考虑到本国国情,以设计出具有前瞻性和指导性的户籍制度改革方案。

参考文献:

- [1] 王跃生. 中国人口的盛衰与对策——中国封建社会人口政策研究. 北京: 社会科学文献出版社, 1995. 41.
- [2] 王跃生. 中国人口的盛衰与对策——中国封建社会人口政策研究. 北京: 社会科学文献出版社, 1995. 41.

(下转第51页)

学出版社, 1996.

- [15] 户籍研究课题组. 现行户籍管理制度与经济体制改革. 上海社会科学院学术季刊, 1989(3).
- [16] 王嗣均. 论中国现阶段大城市的增长. 中国人口科学, 1995(6).
- [17] 乔晓春. 关于中国户籍制度改革的思考与建议. 人口研究, 1997(3).
- [18] 杨彦彦. 中国人口迁移与发展的长期战略. 武汉: 武汉出版社, 1994. 350, 351.
- [19] 李玉峰. 户籍制度改革的经济思考. 城市, 1995(4).
- [20] 杨彦彦. 中国人口迁移与发展的长期战略. 武汉: 武汉出版社, 1994. 350, 351.
- [21] 李玉峰. 户籍制度改革的经济思考. 城市, 1995(4).
- [22] 刘宗昌, 刘显章. 中国人口迁移政策与人口城市化. 人文杂志, 1992(3).
- [23] 丁军. 沿海地区城乡人口流动制度屏障分析. 城市问题, 1993(2).
- [24] 俞德鹏. 户籍制度与城市化. 城市问题, 1994(1).
- [25] 殷志静, 郁奇虹. 中国户籍制度改革. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [26] 户籍研究课题组. 现行户籍管理制度与经济体制改革. 上海社会科学院学术季刊, 1989(3).
- [27] 蔡 人口迁移和流动的成因、趋势与政策. 中国人口科学, 1995(6).
- [28] 杨初. 中国城市化道路的选择. 城市问题, 1996(1).
- [29] 王嗣均. 户籍制度改革需要重点处理好三个问题. 人口研究, 1997(3).
- [30] 李玉峰. 户籍制度改革的经济思考. 城市, 1995(4).
- [31] 殷志静, 郁奇虹. 中国户籍制度改革. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [32] 户籍研究课题组. 现行户籍管理制度与经济体制改革. 上海社会科学院学术季刊, 1989(3).
- [33] 李竞能. 关于户籍制度改革的几点看法. 人口研究, 1997(3).
- [34] 乔晓春. 关于中国户籍制度改革的思考与建议. 人口研究, 1997(3).
- [35] 李竞能. 关于户籍制度改革的几点看法. 人口研究, 1997(3).
- [36] 李玉峰. 户籍制度改革的经济思考. 城市, 1995(4).
- [37] 张纯元. 市场经济发展的需要给户籍改革指明了方向. 人口研究, 1997(3).
- [38] 乔晓春. 关于中国户籍制度改革的思考与建议. 人口研究, 1997(3).
- [39] 王嗣均. 户籍制度改革需要重点处理好三个问题. 人口研究, 1997(30).
- [40] 商俊峰. 我国城市化进程中的管理问题与对策. 城市问题, 1996(3).
- [41] 顾朝林. 论中国城市持续发展研究方向. 城市问题, 1994(6).
- [42] 殷志静, 郁奇虹. 中国户籍制度改革. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [43] 怀古. 我国户籍制度改革方略种种. 中国人民警官大学(哲社版), 1995(4).
- [44] 殷志静, 郁奇虹. 中国户籍制度改革. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [45] 殷志静, 郁奇虹. 中国户籍制度改革. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [46] 邓梅芳. 户籍改革能否一步到位? 新周刊, 1998(20).
- [47] 陈鹏. 解决夫妻两地分居问题有重大突破. 人民日报, 1999. 9. 10(3).
- [48] 刘纯彬. 小城镇—中国户籍制度改革的切入点. 社会(沪), 1997(1).

(上接第 40 页)

- [3] 王跃生. 中国人口的盛衰与对策——中国封建社会人口政策研究. 北京: 社会科学文献出版社, 1995. 41.
- [4] 迫田章子(日). 中国户籍与日本户籍的比较. 国外社会学, 1996(3).
- [5] 田方, 陈一筠. 国外人口迁移. 北京: 知识出版社, 1986. 26—30.
- [6] 田方, 陈一筠. 国外人口迁移. 北京: 知识出版社, 1986. 26—30.
- [7] CASSHN, R. H. India: Population Economy Society. London: Macmillan, 1978. 119—127.