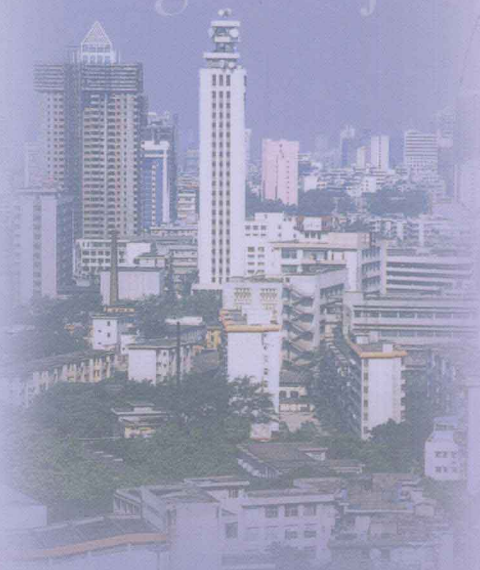


城乡二元户籍制度改革研究

张谦元 柴晓宇 等 著

Chengxiang
Eryuan Huji Zhidu
Gaige Yanjiu



中国社会科学出版社

城乡二元户籍制度改革研究

张谦元 柴晓宇 惠继飞 侯万锋 梁海燕 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡二元户籍制度改革研究 / 张谦元, 柴晓宇等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 8
ISBN 978 - 7 - 5161 - 1282 - 3

I. ①城… II. ①张…②柴… III. ①户籍制度 - 体制改革 -
研究 - 中国 IV. ①D631. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 191544 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明 徐亚莉
责任校对 邓晓春
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 8 月第 1 版
印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 23.5
插 页 2
字 数 419 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

前 言

我国现行的户籍制度是上世纪 50 年代在实行高度集中的计划经济体制下产生的一种辅助性的政策措施。其所具有的用行政手段调控人口迁移的二元户籍制度最终形成了城乡二元分割的局面。在当时的国际国内环境下，这一户籍制度对稳定社会、控制城市人口增长和加强人口管理起到了一定的积极作用。但是，二元户籍制度在充当社会稳定器的同时，也以牺牲社会公正、平等和经济发展机会为代价，使社会结构出现僵化。

随着改革开放和市场经济体制的逐渐确立，这种封闭的带有浓厚行政色彩的户籍制度已暴露出许多弊端。归纳起来主要有：（1）二元户籍制度延缓和阻碍了我国城镇化进程，导致了城乡差距的拉大，制约了农业和农村的发展。（2）城乡二元户籍制度使城乡劳动力市场处于分割状态，严重影响了劳动力资源的合理有效配置和城乡统一的劳动力市场的形成。（3）城乡二元户籍制度致使城市居民比农村居民享受更多的权益，公民身份存在不平等。（4）城乡二元户籍制度对我国政府的人口管理工作带来诸多困难和问题。如户政管理主体多元化、业务重复交错、户口迁移制度过于严格、户籍管理效率不高、流动人口综合管理机制缺位以及流动人口生育状况的监管困难等。因此，改革城乡二元户籍制度已十分必要。

首先，改革城乡二元户籍制度是加速我国城市化进程，发展和完善城乡统一的劳动力市场的必然要求。城市化作为经济增长和社会变迁的必然伴随物，极大地依赖于制度性安排。在现实社会，劳动力在原有户籍制度安排下不能自由流动，经济主体自然会产生改变这种制度安排的强烈要求。同时，消费市场的拉动也要求进一步推进户籍制度改革。其次，改革城乡二元户籍制度有助于推动实现农村土地流转制度和农民“市民”身份转换。按人口城镇化水平平均增长 1 个百分点的测算，今后 20 年将有 3 亿农村人口陆续转化为城镇人口。这 3 亿农村人口转化为城镇人口必然涉及农村土地流转及农民实现“市民”身份置换的问题，这是城乡二元户籍改革必须面对的重

大问题之一。再次，从宪法公民权的保障看，改革城乡二元户籍制度亦十分必要。大量实例和本书问卷调查表明，城乡二元户籍分割的制度安排不仅与宪法赋予的公民平等权利和自由权利有所冲突，而且在新的历史条件下，在实际运作中日益严重影响着我国公民，尤其是农村人口政治、经济、社会和文化教育等各项权利的实现。最后，政府人口管理的科学化要求取消城乡户籍分割。户籍制度作为国家公共管理的基本制度之一，具有社会管理、巩固经济基础和促进经济发展的功能，其功能的发挥需要根据社会发展的内在要求而不断进行调整。伴随我国市场经济体制的确立，政府人口管理创新必然要求取消城乡户籍分割。

当前，改革城乡二元户籍制度不仅必要，亦具有可行性。首先，从统筹城乡经济发展看，我国社会主义市场经济体制已经确立，为改革城乡二元户籍制度提供了宏观的可行性条件。在市场经济条件下，我国城市化进程明显加快，城市的吸纳力、承载力和扩张力加强。我国乡村经济的市场化程度和专业化水平迅速提高，农村社会结构也发生了重大变化。近10年，我国城镇化速度不断增快，乡村常住人口每年减少约1.6%。这都为取消城乡户籍分割提供了重要的基础性条件。其次，随着我国选举法的修改和侵权法的颁布，现行户籍制度与我国民主政治发展的进程格格不入。目前我国已加入了《经济、社会和文化权利公约》和《公民权利与政治权利国际公约》两个国际人权公约。从人权的角度说，迁徙自由是人的基本自由和基本权利。同时，市场经济客观上形成的劳动力自由流动，与外来人口流入城镇后无法与当地居民一样享受平等待遇，形成了强烈的制度性矛盾和冲击，构建和谐社会就必须重视这一问题的解决。再次，从政府人口管理看，居民身份证制度在我国已实行了25年。《中华人民共和国居民身份证法》，规范了居民身份证制度，使得政府行政管理正从管理型向服务型转变。从国家管理角度，国家管理的全部系统几乎都与居民身份证有联系，税收、社会保障、福利等都是如此。同时，改革开放使人口的流动规模不断扩大，重点是由乡村向城市流动。为加强流动人口管理，各地通过体制整合、职能整合、信息整合，不断创新流动人口管理模式，这也为户籍制度改革创造了有利条件。更重要的是，“渐进式”户籍管理制度的改革为最终取消城乡户籍分割提供了可借鉴的有益经验。1990年以来，现行的户籍制度开始了一些具有实质性的改革，包括1997年国务院批准的456个试点镇和小城市给符合条件的农民办理城镇户口。2002年起，沿海一些发达省市进一步废除获得城市户口的农转非指标限制，同时取消农业户口与非农业户口的区别，即实现统一的居民

证制度。此外，各地对户籍准入的条件有选择地和渐进地放松，采取居住证制度等，这些都为深入户籍制度改革提供了有益的经验。最后，我国已经具备建立健全覆盖全民、城乡一体的社会保障制度的基本条件。户籍制度改革本身不难，难就难在如何剥离附加在其背后的利益，以及如何构建城乡一元户籍制度并实现所有公民平等享受社会福利目标方面。据报道，目前我国工业已形成较好基础，已具备自我发展能力，工业化和城镇化进程明显加快，工业反哺农业、城市支持农村的条件已基本成熟，总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段。这是建立覆盖全民、城乡一体社会保障制度的物质基础，也为破解户籍制度改革的难点奠定了物质条件。

当今，可以说，改革城乡二元户籍制度并非是一个纯理论的问题，而是一个具有较强实践性的问题。如何完善操作，尤其是明确改革思路，出台相关改革的配套措施，对于下一步全面推进改革至关重要。我国户籍制度改革应以社会稳定为主要价值导向，采取渐进的方式。根据我国各个地区经济社会发展程度不同，户籍改革在不同地区，针对不同的发展阶段，允许不同的探索和选择，强求步伐一致搞“一刀切”并不可取。要审时度势、因地制宜，在国家宏观调控下，允许各地实行不同的改革模式。当二元制模式改革进行到一定程度，条件相对趋于成熟，势必需要突破其本身的局限，逐步向一元户籍制过渡，从而在全国范围内实行统一的户籍制度。因此，一元户籍制是户籍制度改革的最终目标。

具体改革思路为：（1）根据不同城市类型，逐级稳步推进。按照小城镇、沿海一般城市、内地一般城市、京津沪等特大城市的不同情况，因地制宜制定改革政策和具体办法，中小城市和小城镇率先放开农民工落户条件，大中城市逐渐取消非本地户籍的人才落户限制。各地要逐步放宽户口迁移政策和农民的落户条件。（2）我国人口总量大、地区分布不均衡，加之城乡差别、地区差别扩大趋势尚未扭转，在户口迁移政策以及其他相关政策的调整方面，既要确保基本政策的全国统一，又要兼顾各地的不同情况，特别是城市的综合承受能力，给地方一定的自主权。比如，对北京、上海、天津、广州、武汉等人口压力较大的特大城市，应允许其在一定时期内继续实行适度从紧的户口迁移政策，有规划、分步骤地满足人口的落户愿望，防止人口过度膨胀。（3）加快发展中部地区，建立人口流动的缓冲地带。在市场经济条件下，资源总是流向价格更高的地区。但东部地区的人口容量也有限，一方面是每年不断增加的户籍制度改革的压力，另一方面又是城市化水平不足的客观条件对人口容量的限制。因此，在户籍改革的整体思路需要在西

部地区和东部地区之间建立一个过渡区域,起到户籍制度放开以后缓解人口向东部大规模流动的压力的作用。这个缓冲地带就是中部地区。中部地区的迅速发展可以大大缓解人口向东部发达地区流动的压力。(4) 加快西部地区城市化进程,使人口布局在地理位置上趋于合理。加快西部大开发,推动城市化进程,不仅会促进和带动西部地区城乡一体化进程,而且西部城市的发展就地会容纳和消化区域内向城市转移的人口,这样也会使人口在地理位置布局上更趋合理。同时也会减轻东部、中部城市人口的压力。因此,加快西部大开发,仅就户籍改革的角度其意义也非一般。

从我国近 10 多年户籍改革的实践分析,户籍制度改革大致要经过这样三个阶段:(1) 第一阶段:放开小城市、小城镇的户籍政策,大中城市降低户籍门槛。这一阶段的改革主要在县、镇两级展开,并于 2001 年开始启动。同时,一些大中城市通过制定投资移民、吸引人才移民、购房移民等落户政策,标志着大中城市开始降低户籍门槛。但由于小城市、小城镇的户籍改革的相关措施难得配套,改革不可能触及城乡二元结构导致的深层次矛盾。在有关土地制度、社会保障、公共服务、就业等问题未全面统筹下的户籍改革,其改革效应是有限的,改革也只能是处于改革全过程的初级或探索阶段。(2) 第二阶段:中等城市(地级市)全面放开户籍,大型城市(省会城市)、特大城市(如北京、上海、广州等)继续降低门槛;城乡统筹发展力度加大,社会保障省域内统筹。这一阶段时间可能要长一些,需要 10 年左右。(3) 第三阶段:大型和特大城市全面放开户籍,全国形成城乡统一的户籍管理制度,社会保障实现全国统筹。当然进入这一阶段,在时间上在我国至少需要 15—20 年,在城市化率方面至少达到 60% 以上,在经济收入方面,达到全面实现小康,公民文化素质方面也将会比现在有较大提升。

目前,我国户籍制度的改革从总体上来看,目标不明、思路不一、指导方针不确定、局部改革与全局性改革不统一,改革实践要求,有必要出台一个能指导全国性户籍改革的中长期方案,以统一指导下一步的改革。城乡户籍分割不可能长期存在,任何一次改革也不可能长期分散进行或由地方局部实验,尤其是户籍问题是一个全国性的大问题,到一定时期或阶段更需要全国统盘规划、协调实施。因此就户籍实质来说,全国公民在户口与户口之间不应存在任何权利、责任以及相关的利益差别,并且公民在自由迁移和入籍方面应受到法律和制度的严格保障。户籍改革方案总体上应坚持“户改先行、配套跟进、量力而行、逐步到位”的思路,分阶段分步骤地进行。

改革城乡二元户籍制度,立法必须先行。根据新的变化和形势,国家应

当和有必要制定一部全国统一的《户籍法》，以法律的形式固定我国户籍登记、迁移、管理制度，充分彰显公民身份特征。户籍法应充分反映户籍制度的基本功能，明确户籍管理的机构和职责，以及户籍登记变更的具体程序，实行公民在居住地登记户籍的制度。

统一城乡户籍，国家如何操作支援农业和农民的政策，是户籍改革中应注意解决的重大相关配套问题。破除城乡二元结构，破解“三农”发展难题，就要在加快建立以工促农、以城带乡长效机制和形成有利于城乡经济社会发展一体化的体制环境、制度安排上有所突破和创新。对此，建议国家立法机关制定《农民增收和农业发展支持法》，来强化我国《农业法》业已确定的促进农业现代化发展目标的法律实现机制。要健全社会保障体系，将游离于城镇企业职工养老保险体系之外的全部农村居民纳入新型农村养老保险体系，并逐步实现城乡居民养老保险一体化。要完善农村土地流转制度，实现农民向“市民”身份转换的对接。农村人口转化为城镇人口，必然涉及农村土地流转及农民实现“市民”身份置换的问题，这也是城乡二元户籍制度改革必须要解决的一个重大问题。对此，要进一步完善农村土地流转制度，健全农村土地承包经营权制度，完善农村宅基地使用权制度和征地制度，积极探索农村土地流转的多种形式，逐步实现农民向“市民”身份转换的对接。统筹城乡经济社会发展，推进城乡一体化进程，也是取消城乡户籍分割的必然路径选择。为此，政府应制定适合农民工定居城镇的住房政策，地方政府应建立健全城乡统一的就业服务体系，大力发展县域经济，完善小城镇发展的相关政策，注重城乡管理体制的改革完善。

总之，城乡二元户籍制度改革正处在关键时期，需要研究和解决的问题重大、涉及面广，本书研究的一些问题也还需要不断深入，我们也将继续关注这些问题。

目 录

第一章 中国历史上的户籍制度变迁：1949 年以前	(1)
第一节 户籍的含义及词源学考察	(1)
第二节 户籍制度的历史变迁	(2)
第三节 中国历史上户籍制度的特征及评析	(10)
第二章 城乡二元户籍制度的形成、特点及其历史作用	(15)
第一节 城乡二元户籍制度的形成	(15)
第二节 城乡二元户籍制度的形成背景	(22)
第三节 城乡二元户籍制度的特征及其历史作用	(29)
第四节 城乡二元户籍制度的弊端剖析	(34)
第三章 城乡二元户籍制度与宪法公民权	(48)
第一节 城乡二元户籍制度与公民平等权	(48)
第二节 城乡二元户籍制度与公民迁徙自由权	(56)
第三节 二元户籍制度影响城乡居民之间权利义务的对等	(65)
第四节 城乡二元户籍分割与农村居民权利的实现	(69)
第五节 取消城乡户籍分割的可行性——宪法公民权视角的分析	(77)
第四章 城乡二元户籍制度与城乡经济发展	(80)
第一节 城乡二元户籍制度与城市化进程	(80)
第二节 城乡二元户籍制度与城乡经济一体化	(90)
第三节 城乡二元户籍制度与劳动力市场	(95)

第四节	城乡二元户籍制度与扩大消费市场	(100)
第五节	取消城乡户籍分割的可行性——统筹城乡经济发展 视角的分析	(102)
第五章	城乡二元户籍制度与政府人口管理	(104)
第一节	人口行政管理视角的户籍制度	(104)
第二节	户籍管理中体制存在的问题和新挑战	(110)
第三节	取消城乡户籍分割——政府人口管理科学化视角的 分析	(120)
第六章	城乡二元户籍制度改革的条件和时机	(124)
第一节	城乡二元户籍制度改革的必要性	(124)
第二节	城乡二元户籍制度改革的条件和时机	(129)
第三节	改革城乡二元户籍制度存在的若干认识偏差	(141)
第七章	改革城乡二元户籍制度应遵循的原则、价值取向及目标 ...	(146)
第一节	城乡二元户籍制度改革应遵循的基本原则	(146)
第二节	城乡二元户籍制度改革的价值取向	(154)
第三节	城乡二元户籍制度改革的目标	(159)
第八章	城乡二元户籍制度附着的利益问题	(164)
第一节	城乡二元户籍制度附着利益的形成和变化	(164)
第二节	当前城乡二元户籍制度附着的利益问题	(173)
第三节	取消城乡户籍分割需要社会改革配套	(188)
第九章	农村土地流转制度与农民实现“市民”身份转换	(196)
第一节	农村土地制度体系	(196)
第二节	农村土地制度之检讨	(204)
第三节	农村土地流转及农民实现“市民”身份转换问题	(209)
第十章	统一城乡户籍的模式与改革阶段	(220)
第一节	户籍制度改革实践评析	(220)
第二节	推进城乡一体化与取消城乡户籍分割	(227)

第三节	户籍制度改革的实践思路和操作流程	(237)
第十一章	户籍制度改革的相关配套措施	(248)
第一节	相关法律的修改和完善	(248)
第二节	相关制度的改革和协调	(254)
第三节	统筹城乡社会保障制度的具体构想	(260)
第四节	统筹城乡经济社会发展与推进城乡一体化进程	(270)
第十二章	发达国家及中国台湾地区户籍、人口管理的做法及其 借鉴	(275)
第一节	一些发达国家户籍、人口管理的基本制度	(275)
第二节	中国台湾地区户籍制度	(283)
第三节	国外及台湾地区户籍、人口管理的启示与借鉴	(286)
附录	城乡二元户籍制度改革问卷调查分析报告	(291)
参考文献		(358)
后记		(365)

第一章

中国历史上的户籍制度变迁：1949 年以前

户籍制度在中国有着悠久的历史。作为一种社会制度形态，其经历了萌芽、发展及演变的漫长过程。户籍制度产生于何时？在漫长的历史进程中担当了何种社会功能？其存在的必要性和合理性是什么？为了回答这些问题，有必要对中国历史上的户籍制度变迁作一番简单梳理和考察。

第一节 户籍的含义及词源学考察

“户”在《辞海》（1999 年版）中的含义有七种，其中“人家”和“由共同生活在同一住所的成员所组成”这两种“户”的含义是对我们现在常说的户口管理中的户的概念的概括和抽象。

户与口连用，始于汉代司马迁所著的《史记》，后沿用至今。《史记·萧相国世家第二十三》：“汉王所以具知天下阨塞，户口多少，彊弱之处，民所疾苦者，以何具得秦图书也。”这里“户口”的含义是指住户和人口的总称，计家为户，计人为口。《辞海》（1999 年版）中对户口一词的解释是：“住户和人口的总称。户有户主，户内每一成员称为一口。”

户籍是个古老的概念。据《史记·始皇本纪》，公元前 375 年，秦献公“令民为户籍相伍而相牧司连坐，不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚”，即命令臣民向国家申报身份、户口，并按家出一丁、五户成一伍、十户成一什的“什伍制”，仿军队编制编组民众，并赋予告密防奸、连保连坐的维持治安责任。秦献公为户籍相伍，是秦国逐步强盛并最终统一的开端。《史记·始皇本纪》中的这一记载，是目前所知汉语“户籍”一词的最早出处。晋代和南朝，由于上交到中央的户籍簿册一律都规定用黄色的封面，所以户籍又称黄籍或黄册，《南齐书·虞玩之传》：“黄籍，民之大纪，国之治端。”黄籍是普通民众的户口簿，是朝廷征取租税徭役的根据。

《辞海》(1999年版)中“户籍”是指“登记居民户口的册籍”,中国古代历代政府用以稽查户口、征收赋税、调派徭役、维护统治秩序的制度。户籍是登记、管理人户的册籍,亦称籍帐。

从历史发展的角度来看,户籍制度有狭义和广义之分。就狭义而言,户籍制度是指按户登记人口的一种人口统计和管理的制度,其主要目的是掌握人口信息,了解人口中出生、死亡、迁入、迁出等基本事项的变化情况。就广义而言,户籍制度具有更深更广的意义。它主要包括与户籍或户口有关的政治制度、意识形态、经济制度以及各项法规政策等。^①

第二节 户籍制度的历史变迁

中国的户籍管理制度始于商代。据甲骨文记载,商王朝已开始实行人口登记制度,有“登人”或“登众”,即临时征集兵员的记载。如殷墟甲骨卜辞“辛巳卜,贞,登帚好三千,登旅万呼伐”,“登人三千呼战”等,^②《尚书·多士》篇说:“惟殷先人,有册有典”,可见当时已有了人头统计。殷墟卜辞有云:“王其莅蒞”、“王往莅蒞”。据近人考证,商朝的官职中有“小籍臣”之职,当主管籍田之事。^③籍田是指征派民力共耕公田。《说文解字》中说,“蒞,帝耕千亩也,古者使民如借,故谓之蒞。从耜声。”东汉赵岐注:“蒞,借力,借民力而耕公田之谓也。”由此可见,殷商时期便有了统计兵力、奴隶和征派民力的制度,这可视为我国户籍登记制度的萌芽。^④

周灭商后,所有土地化为王有,所有奴隶和自由民均按封建制的原则变成周王的臣民,“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”^⑤。为加强中央集权,加大天子对诸侯及其臣民的控制力度,周王朝施行了乡遂制和大比制度,加强了户籍管理。^⑥设置了户籍管理的基本单位——“保”,据《周

① 陆益龙:《户籍制度——控制与社会差别》,商务印书馆2003年版,第65页。

② 杨子慧、张庆伍主编:《中国历代人口统计资料研究》,中国改革出版社1996年版,第3页。

③ 俞德鹏:《城乡社会:从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》,山东人民出版社2002年版,第307页。

④ 姚秀兰:《户籍、身份与社会变迁》,法律出版社2004年版,第3页。

⑤ 《诗·小雅·北山》。

⑥ 陆益龙:《户籍制度——控制与社会差别》,商务印书馆2003年版,第70页。

礼》记载：“令五家为比，使之相保；五比为邻，使之相受；四闾为族，使之相葬；五族为党，使之相救；五党为州，使之相啗；五州为相乡，使之相宾。”^①“五家为邻，五邻为里，四里为鄹，五鄹为鄙，五鄙为县，五县为遂。”^②周朝还创建了人口登记、统计制度，设立了掌管户籍的官职。据《周礼·秋官·司民》记载：“司民掌登万民之数，自生齿以上，皆书于版，辩其国中，与其都鄙，及其郊野。异其男女，岁登下其死生。及三年大比，以万民之数诏司寇。司寇及孟冬祀司民之日，献其数于王。王拜受之，登于天府。”可见，当时已设立了掌握户籍的官职“司民”，对生齿（男孩满8个月，女孩满7个月为生齿）以上的人，按不同性别登记于册，即“书于版”，并分城（都）乡（鄙）进行人口统计（这是目前已知我国最早的城乡人口划分）。另外，每年要对人口的出生和死亡进行登记，以掌握自然变动情况，每隔三年进行一次人口调查核实（即“大比”），孟冬（阴历十月）时上报。《周礼·地官·乡大夫》称：“以岁时登其夫家之众寡，辨其可任者。国中自七尺以及六十，野自六尺以及六十有五，皆征之。其舍者，国中有贵者、贤者、能者、服公事者、老者、疾者，皆舍。”这些记载已足以说明，在西周时期已经有了经常性、制度性的户口调查和登记。可以说，周朝已有了户籍登记制度的雏形。

周朝的藉田、习民数制度从另一个侧面证实了国家对人口的控制和管理。据《国语·周语》记载：“宣王既丧南国之师，乃料民于太原。仲山甫谏曰：‘民不可料也！夫古者不料民而知其少多。司民协孤终，司商协民姓，司徒协族，司寇协奸，牧协职，工协革，场协人，廩协出，是则少多、死生、出入、往来者皆可知也。于是乎又审之以事。王治农于籍，蒐于农隙，耨获亦于籍，獮于既蒸，狩于毕时，是皆习民数者也，又何料焉？不谓其少而大料之，是示少而恶事也。临政示少，诸侯避之。治民恶事，无以赋令。且无故而料民，天之所恶也，害于政而妨后嗣。’王卒料之，及幽王乃废灭。”^③“料”是数的意思，“料民”就是清查统计人口。周宣王“料民”的起因，是征伐姜戎失败，兵员减耗，补充兵员和军赋，这种“料民”是和征收赋税联系在一起的。

① 《周礼·地官·大司徒》。

② 《周礼·地官·遂人》。

③ 俞德鹏：《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社2002年版，第304—305页。

如果说,“从夏以前的部落战争以及刑法的萌芽中,可推知已滋生出对人口和兵员进行计算和管理的需要,但多系传说,尚难为凭”的话,那么,“夏禹‘会稽’的背后,似乎已有与地域划分、土地分配和贡赋联系在一起的人口管理办法,但可以为据的仍是后人的传说和追述,而乏确证。殷商甲骨文中的‘登人’,以及与‘登人’相联系的其他经济、政治制度的存在,比较可信地说明殷商时期已有户口统计和管理制度,而西周末期的宣王‘料民’事件,反映出西周及殷商时期,户籍管理已形成常制”^①。

春秋时期,为了敛收田赋和征集兵员,各诸侯国对社区居民采取编户“定籍”的办法,先后实行以二十五家为一社的“书社制度”,“社之户口书于版图”,版即户籍,也叫“书社”,说明当时已经利用木版、竹简记录人口户籍。公元前685年,管仲在齐桓公支持下进行改革,使齐国迅速富强,成为“春秋五霸”之首。管仲的改革,从五方面形成了系统的户政思想,并对后来的中国户政产生了广泛、深远而巨大的影响:一是按人中职业划为“士农工商”,分业而居;二是居民“各安其居”,不得随意改变住址和居住地;三是“恒业不变”,“士之子恒为士,农之子恒为农,商之子恒为商,工之子恒为工”^②,即子、弟承父、兄之业,不得改变职业;四是按照军队的方式编组、管理和训练居民,实行亦兵亦民;五是“口系于户,籍著于地”。即以“版”的登记把每个人归属某户、把每户归属某社,最终将所有户、口都归属某一地域,接受该地官吏管理,从而达到“伍无非其人,人无非其里,里无非其家”的境地。^③战国时,强国“少料其民”,并实行上计制度,郡、县长官须于每年年底之前将下一年度的民户、税收的数目作出预算,送呈国君。

秦国早在秦献公十年(公元前375年)即开始实行“户籍相伍”的制度。秦孝公三年(前359年)和十二年,商鞅先后两次变法,将户籍制度作了较大改革。一是“四境之内,丈夫女子皆有名于上,生者著,死者削”^④。也就是说,全国范围内,不管男女都要到官府的户籍登记簿上登记

① 陈锋:《中国古代的户籍制度与人口税演进》,载《江汉论坛》2007年第2期,第53—60页。

② 《国语·齐语》。

③ 王太元:《试论中国古代户政制度的确立》, <http://blog.police.com.cn/more.asp?name=wangtaiyuan&id=4639&commentid=7779>. 2008年1月25日访问。

④ 《商君书·境内》。

户口。二是“令民为什伍，而相牧司连坐。不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚”^①的管理办法，即以十户编为一什，五户为一伍，互相监督违法行为，如不告发，都要问罪。三是实行“民有二男以上不分异者，倍其赋”的立户分户制度。四是实行“使民无得擅迁”的迁移制度。即居民迁居，必须申请办理“更籍”手续，否则即以匿逃罪惩处。秦统一全国后，将其推行全国，使黔首自实田，遂系田亩于户籍。秦王朝在全国推行户口版籍之制，男女老少都必须登记在户口簿上。登记的内容非常详细，有户主的姓名、身份、年龄和健康状况，此外，还载明家户的田地和财产。对不报、虚报和假报户口的或未经官府批准而擅自更籍的，都要严加惩罚。^②

汉承秦制，在户口编制和管理方面，西汉王朝承袭了秦朝什伍制的部分做法，实行编户齐民制度。凡被编入国家统一户籍的居民，都称作编户。《汉书·高帝纪》颜师古注：“编户者，言列次名籍也。”在法律上，编户无论贫富，身份地位一律平等，故又称为齐民，也就是平民的意思。《史记·平准书》：“齐民无盖藏”注引如淳说：“齐，等也，无有贵贱，谓之齐民，若今言平民矣。”汉代居民户籍的具体登记事项，包括户主、姓名、住址、身高、年龄、肤色、户内人口状况，以及地亩、房屋、畜等。户籍这时是人口、土地、赋役三种册籍的合一。为了保证全国的人口与劳动力最大限度地受封建国家的控制，两汉政权还实行“八月案比”之制，进行严密的户口登记与查验工作，将各户占有的土地及其他财产记入户口登记册内，作为征收人口税和分派兵役、力役的依据，史称“算人”。《后汉书·礼仪志》记载：“仲秋之月，县道皆案户比民。”《后汉书·皇后纪序》也说：“汉法常因八月算人。”^③汉户籍三年一造，谓之“大比”，并三年上计一次；每年征赋前的校核谓之“小案比”，属经常性登记统计。“编户齐民”制度的形成与完善，使大量“人丁民户”处在封建国家政权的直接控制之下，在很大程度上保障了封建国家财政收入和兵役徭役的来源，为中央集权封建国家的存在和发展奠定了基础。因此，这一制度一直被历代封建王朝效仿，成为中国古代社会基本的户口管理制度。

① 《史记·商君列传第八》。

② 陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版，第 74 页。

③ 俞德鹏：《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社 2002 年版，第 316 页。

三国南北朝，是我国历史上人户逃亡、户口脱漏最严重的时期，致使官府掌握的户籍人口大为减少，直接影响王朝的财政收入和徭役征调。三国时期的户籍登记分为两大类：一类是地方常规户口登记，另一类是特殊户口登记。前者是指州县政府所登记的户口，它是国家征收赋税徭役的依据；特殊户口主要是指豪门贵族荫户、吏户、屯户、兵户、少数民族户等，他们不单独列入政府统一的编户，也不直接向地方政府缴纳赋税，而是服务于、隶属于各种官僚贵族。由于户类众多，户籍管理相当混乱，逃户、漏户、不入籍户现象极为普遍。^①两晋南北朝时期，尤其是十六国北朝时期，是中国历史上社会制度令人眼花缭乱的时代，户籍制度也是如此。在南方，先有东晋户籍的黄白分张与复合，^②后有南齐户籍的整顿与对抗。在北方，一方面有自始至终存续的屯田制下的户贯，另一方面又有北魏孝文帝改革后均田制上的版籍。^③总体上看，这一时期的户籍管理十分混乱。

隋唐时期，仍以整顿户籍和清查人口为重要举措。隋文帝即位后，颁令进行户籍制度改革，推行保甲族里党制，即“制人五家为保，保五为间，间四为族，皆有正，畿外置里正，比间正党长比族正，以相检察”^④。唐承隋制，户籍管理更加完备周密。在赋税制度方面，唐朝推行“租庸调”制，要执行这一政策，就必须以掌握人数、丁数和户数为前提。^⑤赋役制度的实施，主要靠“定赋均役”的户籍管理制度，以法律规范的强制力，保证其贯彻实施。唐代《唐律疏议·户婚律》是有关户籍管理、土地制度、租赋徭役、婚姻家庭方面的法律。唐代实行三年造一次户籍。由民户自己申报户口、田地，记入“手实”；里正据手实造籍。官员按各户资产多寡、丁口强

① 陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版，第 79 页。

② “晋永嘉丧乱，中原民众纷纷南渡，流寓江南……当时江南土著居民的户籍为黄纸书写的黄籍，为了以示区别，便对侨户流寓另立临时户籍。该种户籍以白纸书写，并有国家得不到任何赋税与徭役的虚悬户籍之意，故称为白籍。自此东晋户籍有黄籍与白籍之分。”参见俞德鹏《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社 2002 年版，第 317—318 页。“为便于统治，从流民身上征收课税，东晋实行了‘土断’法和‘间伍’制，即根据土地来断定流民的户籍，把他们的户口编入‘白籍’，以区别于本地居民，本地户口皆入‘黄籍’。”参见陆益龙《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版，第 81 页。

③ 俞德鹏：《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社 2002 年版，第 321—322 页。

④ 《隋书·食货志》。

⑤ 陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版，第 83 页。