

深圳大学法学博士专著系列

Census Register, Status and Social Changes

—— Research of the Census Register Law History in China

户籍、身份与社会变迁

——中国户籍法律史研究

● 姚秀兰/著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

深圳大学法学博士专著系列

Census Register, Status and Social Changes
— Research of the Census Register Law History in China

户籍、身份与社会变迁 ——中国户籍法律史研究

● 姚秀兰/著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

户籍、身份与社会变迁:中国户籍法律史研究/姚秀兰著.
—北京:法律出版社,2004.12
(深圳大学法学博士专著系列)
ISBN 7-5036-5228-4

I. 户… II. 姚… III. 户籍制度-法制史-研究-中国
IV. D922.142

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 119445 号

法律出版社·中国

责任编辑/李燕芬 尚利准	装帧设计/胡 欣
出版/法律出版社	编辑/法学学术出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/深圳市前立印刷有限公司	责任印制/陶 松
开本/A5	印张/8.5 字数/234 千
版本/2004 年 12 月第 1 版	印次/2004 年 12 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-63939622
法学学术出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn	
读者热线/010-63939738	传真/010-63939701
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
传真/010-63939777	客服热线/010-63939792
网址/www.chinalawbook.com	电子邮件/service@chinalawbook.com
中法图第一法律书店/010-63939781/9782	中法图北京分公司/010-62534456
中法图上海公司/021-62071010/1636	中法图苏州公司/0512-65193110
中法图深圳公司/0755-83072995	中法图重庆公司/023-65382816/2908
中法图西安分公司/029-85388843	
书号:ISBN 7-5036-5228-4/D·4945	定价:20.00 元



作者简介

姚秀兰，女，江西南昌人，深圳大学法学院副教授，法学博士。中国法制研究会、外国法制史研究会成员，兼职律师，深圳市律师协会会员。曾在基层检察机关工作多年。

南昌大学（原江西大学）法律系法学专业毕业，中山大学法律系法律史专业硕士，华东政法学院法律史专业博士。

1994年起任教深圳大学，2001年晋升为副教授。主要讲授中国法律史，外国法律史、香港法、英美法等课程。长期从事法律史、港澳台法的研究。完成了2002年广东省人文社科研究项目“户籍，身份与社会变迁”，并撰写了《现代社区公民法律咨询指南》一书。先后参与了《法学通论》、《新编法学概论》、《外国法制史》教材的编著。在《法学》、《现代法学》、《政治与法律》、《当代法学》等核心刊物发表了论文二十余篇，其中《论西文遗产税制及其借鉴》、《论中国户籍制度的演变与改革》、《唐律“民事”责任研究》等被《高等学校文科杂志》、人大报刊复印资料全文转载。



深圳大学法学博士专著系列编辑委员会

主任 叶兴平

委员 钟明霞 蒋慧玲 邹平学 黎 军 蔡元庆 张 英
刘 阳

顾问（以姓氏拼音为序）

崔卓兰 董立坤 高铭暄 马新福 肖斯塔科夫(俄国)
徐永康 王传丽 张文显 郑成思 曾令良 种明钊



总序

深圳大学法学院始创于1983年,与深圳大学同步走过了21年风雨历程。为中国,尤其是深圳经济特区培养了数以千计的法律专业人才。

与国内兄弟法学院相比,深圳大学法学院的师资队伍具有极为鲜明的特色:首先是它年轻。尽管学院的创建历史不算太长,但是支撑这个学院发展的师资队伍却异常的年轻。目前几位学术带头人多在40岁左右,30出头的一批优秀教师也已成为学院教学的科研骨干,他们主持着20多项省部级以上的科研项目,其中有多项是国家社科基金项目;其次,该师资队伍全部由“移民”组成。深圳经济特区从无到有,从小到大,注定了我们这个学院的师资来源多元化。除了留学归来者外,绝大部分成员来自国内名牌大学法学院和科研机构,如北京大学、中国政法大学、中国人民大学、武汉大学、吉林大学、西南政法大学和中国社会科学院等。正因为如此,我们这些年轻教师的发展常常牵动着众多母校师长的关心,这是我们感到尤为自豪的地方;再次,这支队伍中高学历和高职称者所占比例较大,并且多具有国际视野。学院现有专职教师50多人,约2/3以上具有博士学位,从事博士后项目研究或在职攻读博士学位,大部分专职教师为高级职称者,半数年轻教师有过在国外学习、进修和讲学的经历,其中近10位在国外名牌大学获得博士学位。另外,学院的师资队伍发展迅速,充满活力。伴随近几年大学招生规模的扩



张以及深圳经济特区社会经济的快速发展,深圳大学法学院的师资队伍力量得到了明显加强,并且还在发展。越来越多的年轻人在各自的学科领域辛勤耕耘,开始崭露头角。相信在不远的将来,学界会对我们这支年轻的队伍刮目相看。

在2003年深圳大学法学院创建20周年之际,返校校友建议学院创造条件帮助年轻教师在学术上进一步发展。他们愿意在力所能及的情况下给予支持。于是,我们萌发了编辑出版一套《深圳大学法学博士专著系列》丛书(共20种)的想法。我们计划分两批出版这套专著系列,所有专著全部由深圳大学法学院专任教师中获得法学博士学位者撰写,这些想法得到了学院年轻教师的积极响应,得到这些年轻教师的母校和指导教授的支持,更得到深圳大学主管校领导和社会科学处领导的关心。另外,法律出版社领导的关心和帮助是这套专著系列得以面世的根本保障。在此,本编辑委员会全体成员对各位的关心、帮助和支持表示由衷的感激。并期望学界各位同仁一如既往地关心和支持深圳大学法学院的发展。

深圳大学法学博士专著系列编辑委员会
2004年10月



序

户籍制度在中国起源甚早,其内容涉及人户基本信息的登记统计、人口的迁徙流动等,而其职能则不外乎政治控制和经济管理两大方面。由于它长期与我国的专制制度相伴随,因此其基本特征便是对百姓义务的强加和对民众自由的限制。同时,中国古代与社会成员的身份、职业以及迁徙等权利联系在一起的也包含了一系列复杂的社会管理制度,它也属于户籍制度的一部分。从总体上来说,这一套制度自先秦就已经开始产生,到汉代基本确立,魏晋隋唐以后更是结合各时期的特点和需要不断发展成熟,成为传统中国社会最为重要的制度之一。国家对户和人的控制一步步加强,家与族在国家管理中的作用也一步步提高,从而形成了牢固而严密的体系和网络。

中国古代的户籍制度之所以如此发达,有多方面的原因,除了地理因素以外,建立在这一基础之上的经济形态和国家管理方式也对严格的户籍管理提出了现实的要求。近代以来,中国社会发生了剧烈的变化,但从某种角度说,户籍制度却在很大程度上延续了下来。这里既有与古代相同的基于国家管理和社会控制需要的考虑,也有法治程度不够和观念习惯延滞的影响。

新中国成立以后,户籍制度也没有实质性的改变,出于多方面需要而越来越严格的户籍管理既是维护国家稳定的重要手段,也是许多公民难以忘却的痛。比如,在20世纪三四十年代,农民进城并无限制,甚至到20世纪50年代中期以前,农民招



工、进城、迁徙和谋生的自由仍相当大,机会也较多。在1954年《宪法》中,还明文规定公民有居住和迁徙的权利。但由于流入城市的人口越来越多,社会稳定受到影响,加上物资供应紧张,20世纪50年代中期政府连续下达了好几个指示,要求各地劝止农民盲目流入城市,且口气越来越严厉,可惜几乎没有产生阻吓作用。不少地方农民仍如潮水般涌入城市,对此国家的限制力度不断加大,从对在城市中没有亲友的农民发出遣返警告,到1958年颁布《户籍管理登记条例》,正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度。1975年宪法干脆取消了关于公民迁移自由的条文。“文革”以后,社会面临知青回城、农民进城等新问题,公安部又发布了关于控制户口迁徙的规定,对城乡通婚者的落户地点和子女户口等问题定了许多具体细则,同时严格限制从农村到城市、小城市到大城市的户口迁徙。后有些规定虽有所松动,比如允许农民进县城以下的集镇入户,但须“自理口粮”;出台了暂住人口管理办法,要求城市中的流动人口办理暂住登记等,但户籍制度一直没有废弃。

此时的户籍制度除了一般的户口登记管理内容外,其核心是严格划分农业户口和非农业户口,控制农业人口迁往城市。它使中国人从出生那天起,就被分为农民和市民两种身份(而且后天能改变这种身份的机会很少),并因之而享受不同的待遇。它涉及的不仅仅是户口制度,严重的时候,还与粮油供给制度、副食品与燃料制度、住宅制度、生产资料供给制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、人才制度、兵役制度、婚姻制度、生育制度甚至托儿所体制等连为一体。就是这样,一本“户口簿”把数亿农民挡在城镇无形的“城墙”外面,一个户口指标让分居两地的“牛郎织女”望眼欲穿。严格的户籍制度成了中国最有特色也最稳固的制度之一。直到改革开放推动的市场经济大潮,终让这块坚冰开始融化。这几年,户籍制度的改革正在加速进行,以小城镇为重点的户籍管理制度改革从试点走向全面实施,城市户籍制度的改革也在步步推进,伴随着这一改革的正是市场经济的活跃和现代宪政精神的确立和



公民意识的觉醒。

过去学界已有一批研究中国古代户籍制度的成果,在此基础上,姚秀兰的博士论文从法律的视角对中国户籍制度作了全面的审视,分析了各时期户籍制度的特点及成因,阐述了户籍制度与宗族、身份、人口流动的关系,剖析了户籍在中国近代社会中的变迁及其影响,并对目前正在进行的我国户籍制度的改革及其趋势作了评判,其不仅具有历史研究方面的学术价值,而且对于冷静客观地认识和指导目前户籍制度的改革具有现实意义。尽管本论著在某些地方的挖掘还不够深入,但对这一研究本身是应当肯定的。同时,这一领域的许多问题仍然留待作者及其他研究者继续努力。

徐永康

2004年9月



前言

户籍制度是政府职能部门对所辖人户的出生、死亡、迁徙、婚姻等基本状况进行登记并进行相关管理的一项国家行政管理制度。它是以国家法律、法令或政策的形式存在的,因而户籍制度也是一项法律制度,属于行政法的范畴。户籍制度有广义与狭义之分。狭义的户籍制度仅指以反映人口基本信息为核心的户籍登记、户籍统计、户籍档案、户籍证件等一系列法律制度。例如,姓名、年龄、出生、职业、教育程度、婚姻状况、住址等。这些信息是社会管理、国家政务不可或缺的基本信息。因此,各国都将其纳入行政管理范畴。从古埃及、古希腊到今天的欧美国家,都有狭义的户籍制度,并且在现代欧美国家,狭义的户籍管理正以电子网络等高科技的手段不断强化。广义的户籍制度则包括与户籍密切相关的一系列社会管理制度。例如,我国古代的户籍制度,不仅反映人口的基本信息,而且与人的社会身份、社会地位、职业相关。这样,户籍制度就不仅仅是提供人口统计的基本信息资料,而是包括与公民的身份、职业、迁徙等权利相关的一系列的社會管理制度。本文的研究视角正是广义的户籍制度,从户籍身份、人口迁徙等相关方面,研究、考察中国户籍法律制度的变迁及其对中国社会近代化的影响。

人是构成群体、社会、国家的最根本因素,因而关于人的出生、死亡、迁徙、婚姻等注册登记的户籍制度也就成为国家行政管理的重要内容。它是国家一切政务的根基。由户籍及人事登



记的进行,可以了解人口动态情况,可以明了人口的增减、迁移等变动情形。因而户籍制度便成为国家掌握人口数字和社会成员构成状况,制定适当统治措施的重要手段。故随着按地域划分居民,国家产生之后,便有了人口登记的户籍制度。中国是世界上最早进行人口调查和执行严密户籍管理制度的国家。户籍在中国历史上源远流长,在先秦时期,中国就从统计兵力的制度中孕育出早期的人口管理制度,为后世的户籍制度的发展与完善奠定了基础。汉朝,是中国古代户籍制度发展转型时期,第一次将户籍管理纳入国家的根本法——《九章律》中。此后,户籍管理就成为国家根本法的重要内容之一,被后世所沿袭。从隋唐的《开皇律》、《唐律疏议》,到明清的《大明律》、《大清律例》,关于户籍管理的“户婚律”一直是其重要篇章之一。与此同时,各代也形成了独具特色的户籍管理制度,从汉代的“案比”到隋唐的“貌阅”;从三国两晋南北朝的黄籍、白籍的分化,到宋代主、客户之分;从元代的“鼠尾簿”到明清的“黄册”、里甲编户,以及清末、民国时期的保甲制度,户籍制度不仅成为征赋派役的手段,也成为身份等级、社会治安的保障等等。

1949年,中华人民共和国成立,废止了旧的户籍制度,制发了新的户口登记簿,建立了新的户籍管理制度。1951年,公安部颁布实施了《城市户口管理暂行条例》。这是新中国第一次制定的全国城市户口管理法规,其目的是为了维护社会治安,保障人民之安全及居住、迁徙之自由。1955年,国务院又发布了《关于建立经常户口登记制度的指示》,规定在全国范围内建立经常性的户口登记制度。此时的户籍制度还是以人口统计为主。在肃反、大跃进、三年困难时期,政府开始严格控制农村人口向城市流动,颁布了一系列限制农村人口向城市迁移的规章、条例,户籍制度日渐形成城乡有别的二元结构。1958年1月,全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》,将这种城乡有别的二元户籍制度以法律的形式固定下来,中国现代户籍制度由此正式确立。几经沧桑,展现出中国户籍制度发展演变的轨迹。



从中国户籍制度的发展轨迹中,可以窥见,中国户籍制度与欧美国家的户籍制度迥然不同。它与社会身份、社会秩序、国家财政收入的高度整合,集中反映了中国社会结构的一些特殊性。梁方仲教授在其不朽的著作——《中国历代户口、田地、田赋统计》总序中,精辟地阐明了户籍制度的演变与社会变迁的关系。王毓铨教授则指出,历代王朝都十分重视“民数”,封建国家得到“民数”之后便将其编入什伍,控制住这既得民数而不失常额。但控制民数并不是封建国家的终极目的,而主要是使人户能担负起供应国家的封建义务。汤明榭教授认为:“历代王朝所推行的户籍制度对当时的社会经济结构不能不起着巨大的影响。”这些精辟论述表明户籍制度对深入理解中国传统社会特质具有重要意义。因此,研究户籍制度,是解读中国传统社会的钥匙之一。

本文共四章三个部分。第一部分以历史为序,依次叙述中国户籍制度历史演进及古代的户政管理,分析了各个时期户籍制度的特点及其成因;第二部分主要从横的方面阐述户籍制度与宗族、身份、人口流动的关系,分析了古代户籍制度的地缘性、血缘性、等级性、禁锢性的特点;第三部分主要从三个方面阐述了户籍在中国近代社会中的变迁以及对近代社会的影响:一是从城市近代化的角度分析了清末民初户籍制度变革对近代社会所产生的效应;二是分析了中国台湾地区户籍法律制度的特点及其在经济发展中的作用;三是考察了中国内地户籍法律制度的缺陷以及改革过程中出现的问题,并在结语中对中国内地户籍制度改革及其走向作了一个预期。

2004年9月



目录

导言	1
第一章 户籍法律制度的历史演进	17
• 一、先秦户籍法律制度 ——户籍制度雏形	17
• 二、秦汉至隋唐户籍法律制度 ——封建赋役户籍制的确立	28
• 三、宋元明清户籍法律制度 ——封建职业户籍制	53
• 四、近代户籍法律制度变迁 ——警察户籍制	80
第二章 户政管理法律制度	88
• 一、历代编户规则	88
• 二、户籍簿册的基本内容	112
• 三、古代户口编审形式及其程序	132
• 四、近代户口编审形式及其程序	152
第三章 户籍法律制度各论	160
• 一、户籍制度与宗族家庭	160



• 二、户籍制度与身份	174
• 三、户籍制度与人口流动	186
 第四章 户籍法律制度与近代中国社会	194
• 一、清末民初户籍制度变革的社会效应	194
• 二、清末民初户籍制度变革走向——中国台湾地区 户籍法律制度 ——都市化经济起飞的链条	205
• 三、清末民初户籍制度变革走向——中国内地户籍 法律制度 ——从隔离走向开放	223
 结语：走向开放	235
 参考文献	250
 后记	259



导言

户籍,依据《辞源》的解释,是指登记居民户口的簿册。^{〔1〕}《法学词典》也作此解释。^{〔2〕}而户籍制度则是对户籍进行管理的制度,是政府职能部门对所辖人户的出生、死亡、迁徙、婚姻等基本状况进行登记并进行相关管理的一项国家行政管理制度。它是以国家法律、法令或政策的形式存在的,因而户籍制度也是一项法律制度,属于行政法的范畴。^{〔3〕}因此本文中的户籍制度也即是指户籍法律制度。户籍制度有广义与狭义之分。狭义的户籍制度仅指以反映人口基本信息为核心的户籍登记、户籍统计、户籍档案、户籍证件等一系列法律制度。例如,姓名、年龄、出生、职业、教育程度、婚姻状况、住址等。这些信息是社会管理、国家政务不可或缺的基本信息。因此,各国都将其纳入行政管理范畴。从古埃及、古希腊到今天的欧美国家,都有狭义的户籍制度,并且在现代欧美国家,狭义的户籍管理正以电子网络等

〔1〕 参见:《辞源》(修订本)(第2册),商务印书馆1980年修订版,第1198页。

〔2〕 参见:《法学词典》,上海辞书出版社1984年版,第152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律研究》,山东人民出版社2002年版,第1页。



高科技的手段不断强化。广义的户籍制度则包括与户籍密切相关的一系列社会管理制度。^{〔4〕}例如,我国古代的户籍制度,不仅反映人口的基本信息,而且与人的社会身份、社会地位、职业相关。这样,户籍制度就不仅仅是提供人口统计的基本信息资料,而是包括与公民的身份、职业、迁徙等权利相关的一系列的社會管理制度。本文的研究视角正是广义的户籍制度,从户籍身份、人口迁徙等相关方面,研究、考察中国户籍法律制度的变迁及其对中国社会近代化的影响。

二

人是构成群体、社会、国家的最根本因素,因而关于人的出生、死亡、迁徙、婚姻等注册登记的户籍制度也就成为国家行政管理的重要内容。它是国家一切政务的根基。由户籍及人事登记的进行,可以了解人口动态情况,可以明了人口的增减、迁移等变动情形。因而户籍制度便成为国家掌握人口数字和社会成员构成状况,制定适当统治措施的重要手段。故随着按地域划分居民,国家产生之后,便有了人口登记的户籍制度。中国是世界上最早进行人口调查和执行严密户籍管理制度的国家。户籍在中国历史上源远流长,其产生可追溯到夏商时期。在夏商时期,史书上虽没有户籍一说,但据《后汉书·郡国志》刘昭引《帝王世纪》云:“及禹平水土,还为九州,今《禹贡》是也。是以其时九州之地……民口千三百五十五万三千九百二十三人。”这段记载表明,似乎在夏禹时就有全国人口总数的统计数字。它虽是按单纯人口而不是以户记数,却具有早期人口登记、清查的特色。^{〔5〕}殷商也有“登人”即临时征集兵员的记载。如殷墟甲骨

〔4〕 郑宗楷:《户籍法概论》,上海法学书局1935年版,第1—2页。

〔5〕 宋镇豪:“夏商人口初探”,载《历史研究》1991年第4期,第8页。