

中国

A black silhouette of a city skyline with various buildings and a tower, positioned below the large '中国' text.

户籍制度论稿

万川 著

群众出版社

中国户籍制度论稿

万 川 著

群众出版社

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国户籍制度论稿 / 万川著. —北京: 群众出版社,
2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4369 - 7

I. 中… II. 万… III. 户籍制度—中国—文集 IV.
D631.42 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 170291 号

中国户籍制度论稿

著 者: 万 川

责任编辑: 田林林

出版发行: 群众出版社 电话:(010)52173000 转

社 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址: www.qzchs.com

信 箱: qzs@qzchs.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京亚通印刷有限责任公司

890 × 1240 毫米 32 开本 7.75 印张 190 千字

2008 年 12 月第 1 版

2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4369 - 7 / D · 2146

定价: 18.00 元

目 录

商鞅的户籍制度改革及其历史意义	(1)
《中国历代人口统计资料研究》的学术贡献	
不可全盘抹杀	
——兼评葛剑雄人口历史论著的得失	(10)
张庆五教授户籍管理学术观点述评	(32)
当代中国户籍制度的形成过程	(45)
居民身份证制度的建立与完善	(56)
关于取消“农转非”制度的初步思考	(65)
邓小平理论对户籍制度改革的指导意义	(78)
当代中国户籍制度改革的回顾与思考	(88)
改革开放以来我国的户籍制度改革	
及其经济动因	(100)
流动人口概念之我见	(119)
暂住证制度的存废之争及实施暂住证制度	
的必要性	(130)
公安机关人口管理面临的问题及对策	(142)
户籍民警述说型口语运用初探	(162)
当代中国户籍制度的得失与改革方向	(170)
国内外人口管理模式比较研究	(179)
户口行政管理学学科名称辨析	(211)
公安院校户政学课程建设刍议	(215)

公安院校户政学教材建设问题浅谈	(220)
在继承上求创新,于简约中见厚实 ——《户口管理教程》简评	(228)
模拟户籍调查教学方法运用初探	(234)
后记	(242)

商鞅的户籍制度改革及其历史意义^①

历来论商鞅者,均研究其变法的大端,而对作为其变法重要组成部分的户籍制度改革言之不详。研究户籍制度史者,也很少有人对商鞅的户籍制度改革作专题探讨。本文通过对《商君书》、《战国策》、《史记》、《汉书》、《睡虎地秦墓竹简》等资料进行分析后认为,商鞅变法时所建立的户籍制度是其农战政策的重要组成部分。它是在对西周、春秋户籍制度进行改革的基础上形成的,奠定了两千多年中国封建社会户籍制度的基础。研究中国户籍制度史,不可不谈商鞅。

本文在资料的征引方面,有两点需特别加以说明:第一,按照学术界的通识,《商君书》并不全是商鞅的个人著作,有一部分是由他的弟子们代笔的。但《垦令》、《境内》、《战法》、《立本》等四篇,极可能为商鞅所亲著。那么,这四篇文献所涉及的户籍制度改革资料就弥足珍贵。其余各篇,虽然难以认定为商鞅所亲著,但将它作为研究其户籍制度改革思想的旁证资料,还是有价值的。第二,《睡虎地秦墓竹简》记载的内容,约发生在公元前306年至公元前217年,虽大多是商鞅身后的事,但很多制度于商鞅在世时即已行用。因此,本文将这些资料也用来作为研究商鞅户籍制度改革的重要论据,相信读者会予以认可。

^① 原载《公安大学学报》1998年第1期。

一、商鞅户籍制度改革的分期

商鞅(约公元前390—前338年),战国时期卫国人。公元前361年,商鞅携《法经》自魏入秦。公元前356年,被秦孝公任为左庶长(秦国的爵位共20等。第一等为公士,最低;第二十等为彻侯,最高。左庶长为第10等爵),掌握秦国军政实权。公元前352年,升为大良造(属第16等爵,地位相当于相国和将军)。公元前340年,孝公以於、商之地十五邑封给商鞅,号为商君。公元前338年,惠王立,公子虔诬陷商鞅谋反,商鞅被车裂而死。商鞅在秦掌权19年。

商鞅在其变法之初,就厉行户籍制度改革。因为他对户籍制度的重要性认识得很清楚。他对户籍制度重要性的认识,可从他对人口问题的重要性的阐述中加以了解。他说:“强国知十三数:境内仓、口之数,壮男、壮女之数,老、弱之数,官、士之数,以言说取食者之数,利民之数,马、牛、刍藁之数。欲强国,不知国十三数,地虽利,民虽众,国愈弱至削。”^①这段话的意思是,强盛的国家要掌握十三种数目,即国内的粮仓、钱库数,壮年男、女,老、弱者人数,官吏和士的人数,靠游说谋生者的人数,富人的人数,马、牛和饲料数。要想国富民强,不掌握这十三项数目,土地虽好,民众虽多,国家也会越来越弱以至被侵割。要想准确地掌握人口的数目,户籍制度的完善是必不可少的。为此,商鞅进行了两次户籍制度改革。

第一次是在公元前359年。其主要内容是:“令民为什伍,而相牧司连坐。不告奸者腰斩,告奸者与斩敌同赏,匿奸者与降敌同罚。民有两男以上不分异者,倍其赋。有军功者,各以率受上爵。为私斗者,各以轻重被刑大小。戮力本业,耕织致粟帛多者复其身。事末利及怠而贫者,举以为收孥。宗室非有军功论,不得为属

^① 《商君书·去强》。

籍。明尊卑爵秩等级,各以差次名田宅,臣妾衣服以家次。有功者显荣,无功者虽富无所芬华。”^①这次户籍制度改革的重点是建立什伍连坐制度,改革立户办法,强迫居民建立一家一户的小家庭;改革户籍世袭制,实行按垦田和军功升降户籍的办法。这次改革的目的,是为了更好地推行其农战政策。

第二次是公元前350年。其内容是:“令民父子兄弟同室内息者为禁。而集大小乡、邑、聚为县,置令、丞,凡三十一县。”^②《史记·商君列传》又说:“始秦戎翟之教,父子无别,同室而居,今我更制其教,而为其男女之别,大筑冀阙,营如鲁卫矣。”可见,这次户籍制度改革的重点是进一步改革立户制度、变革社会风俗和改革宗法制。同时,也涉及行政区划改革等问题,即改革旧的行政区划,把乡村、城镇、村落等集中合并为县。

二、商鞅户籍制度改革的内容

(一)改革行政区划旧制,建立什伍连坐制度

商鞅变法之前,秦国承继西周、春秋以来的旧制,以分封制的形式建立了全国上下的行政统治秩序。商鞅变法,废分封,行郡县,进行行政区划改革。新的行政区划包括郡、县、乡、里、什、伍等组织。其中,乡、里、什、伍是基层户籍管理机构,乡长、里正、什长、伍长负责基层的户籍登记管理。

商鞅的基层户籍管理机构改革是在秦献公改革的基础上进行的。秦献公时,“为户籍相伍”,即以五家为单位进行户籍登记。商鞅在此基础上,又建立了什的组织,并实行什伍连坐制度。“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。”在同一什伍中,如果有人犯罪而其他人不揭发,

^① 《史记·商君列传》。

^② 《史记·商君列传》。

那么其他的人也要连带受罚,这就是连坐。发现犯罪行为而不向官府报告的,要严厉处罚。检举罪犯者照杀敌的赏格给予奖励,隐匿和包庇罪犯者照降敌的罪名给予处罚。

商鞅建立什伍连坐制度,目的是想建立起严格的户籍制度网。用之于战,则不允许有逃兵。《商君书·境内》:“其战也,五人束簿为伍,一人逃而到其四人。”用之于政,则既不允许有逃民,又不允许有非法迁移。《商君书·画策》:“乡之治,行间无所逃,迁徙无所入。行间之治连以伍,辨之以章,束之以令,拙无所处,罢无所生。”可见,什伍连坐制度是严格的防范控制网,这也是为适应农战政策的需要而建立起来的。

(二)严格户籍分类管理,完善户口登记制度

1. 划分户籍的种类。秦国的户籍分一般平民户籍和特殊户籍两种。前者又包括故秦人和外来人户籍,后者则包括宦籍、弟子籍、爵籍和宗室籍。奴隶等贱口没有户籍。关于户籍的类别划分,商鞅特别强调的是打破户籍的宗法世袭制。他说:“宗室非有军功论,不得为属籍。”就是说,国王的亲族如果没有军功的,不能登记为贵族的户籍。他还说:“戮力本业,耕织致粟帛多者复其身。事未利及怠而贫者,举以为收孥。”就是说,对努力从事农业生产,并且生产出的粮食、绸布比较多的奴隶,可以将他变为自由民;对从事商业盘剥活动或虽从事农业生产,但游手好闲而导致贫穷的人,可以将他及其妻子、儿女收为官府奴隶。商鞅所处的时代,秦国尚处于奴隶制与封建制的过渡时期。用把人变为奴隶的办法来推行其农战政策,当然是商鞅受时代局限所致。

2. 规定严格的立户制度。关于立户的条件和标准,商鞅强调以下三个方面:第一,用经济手段强迫老百姓建立起一家一户的小家庭。“民有两男以上不分异者,倍其赋。”这句话的意思是,一个家庭有两个以上成年男子而不分家另立户籍的,要加倍征收其赋税。商鞅变法之前,户籍管理是以家族为单位进行的。商鞅变法,

户籍登记以户为单位进行,户籍登记的对象是私有土地的拥有者和官府的授田对象。第二,改革旧秦父子兄弟同室而居的风俗。“令民父子兄弟同室内息者为禁。”不允许父子兄弟同室而居,这既是社会风俗改革,又会带来小家庭单独立户的普遍化。第三,不允许商人和上门女婿单独立户。《睡虎地秦墓竹简·为吏之道》附《魏户律》:“贾门逆旅,赘婿后父,勿令为户。”这虽是魏国的户律,但附于秦律之后,表明它也同样适用于秦国。《汉书·贾谊传》:“故秦人家富子壮则出分,家贫子壮则出赘。”这表明,在秦国,穷人家的儿子出门当女婿的事是有的。《魏户律》当源于商鞅时的成规,也就是说,不允许这些人单独立户的制度在商鞅变法时就已确立。

3. 建立户口登记制度。第一,户口登记的范围。《商子·境内》:“四境之内,丈夫女子皆有名于上。”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户口。第二,户口登记制度的内容。《商子·境内》:“生者著,死者削。”《商子·去强》:“举民众口数,生者著,死者削。民不逃粟,野无荒草,则国富,国富则强。”可见,商鞅变法时已有户口出生和死亡等动态登记制度。第三,户口登记的时间。有的在每年的三月进行,有的在每年的八月进行。《睡虎地秦墓竹简·秦律十八种·仓律》:“小隶臣妾以八月傅为大隶臣妾,以十月益食。”傅,即户口登记。第四,户口登记的项目。从睡虎地秦简可以看出,户口登记的内容大致包括户主姓名、籍贯、身份(比如爵位)、户内成员的年龄、身高、健康状况、祖宗三代的出身情况、家庭财产与类别等。

4. 制定户口迁移与徭民政策。在户口迁移上,商鞅从富国强兵的角度出发,极力主张限制户口迁移。他说:“使民无得擅徙,则诛愚乱农之民无所于食则必农。愚心躁欲之民一意,则农民必静。农静,诛愚乱农之民必农,则草必垦矣。”^①又说:“农不离里者,足以

^① 《商君书·垦令》。

养二亲,治军事。”^①对待徕民,商鞅主张加以奖励。奖励的标准是“利其田宅,而复之三世”,^②即赐予田地和房屋,并免去三代的劳役。

(三) 加强对违反户籍管理行为的处罚

商鞅是历史上著名的重刑主义思想家。他在奖励军功的同时,又主张严刑峻法,加强对被统治者的镇压。对违反户籍管理的行为,他提出了一系列处罚办法。第一,《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄·游士律》:“游士在,亡符,居县赀一甲。卒岁,责之。有为故秦人出,削籍,上造以上为鬼薪,公士以下刑为城旦。”意思是:游士居留而无凭证,所在的县要罚一甲。居留满一年的,应进行诛责。有帮助秦人出境,或除去名籍的,上造以上罚为鬼薪,公士以下刑为城旦(上造是第二等爵,公士为第一等爵)。第二,《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄·傅律》:“匿敖童,及占癯不审,典、老赎耐。百姓不当老,至老时不用请,敢为诈伪者,赀二甲。典、老弗告,赀各一甲。伍人,户一盾,皆迁之。”意思是:隐匿成童及申报废疾不确实,对里典、伍老应给予赎、耐的处罚。百姓不应免老,或已应免老而不加申报,敢于弄虚作假的,罚二甲。如果里典、伍老不告发,则各罚一甲。同伍的人,每家要罚一盾,并都要被流放。第三,《睡虎地秦墓竹简·法律答问》:“甲徙居,徙数谒吏,吏环,弗为更籍。今甲有耐、赀罪,问吏何论?耐以上,当赀二甲。”甲迁居,请求吏迁移户籍,吏加以拒绝,不为其更改户籍。如果甲有处耐、罚款的罪,问吏应如何论处甲罪在耐刑以上,吏应被罚二甲。

三、对商鞅户籍制度改革的评价

(一) 商鞅的户籍制度改革是其农战政策的重要组成部分

商鞅的农战,即重农、重战,就是发展农业生产,并通过农业的

^① 《商君书·君臣》。

^② 《商君书·徕民》。

发展以加强军事实力,从而达到富国强兵的目的。为此,商鞅制定了许多奖励农战的政策。比如:承认新开垦土地的私有权,允许老百姓用粮食买官爵,把土地赏给有战功的人,等等。在户籍制度改革方面,他规定“四境之内,丈夫女子皆有名于上,生者著,死者削。”即全国范围内的每个人都要到官府办理户籍登记,出生的要登记户口,死亡的要注销户口。他不仅规定“令民勿得擅徙”,而且还积极鼓励徭民。制定这些政策,目的在于增加统治人手,保证垦田的面积,并把农民牢固地束缚于土地之上,以便为政府提供粟米布帛和无偿的力役、兵役。

商鞅还积极主张重本轻末,提出坚决限制农业以外的其他职业。他不允许“贾门逆旅”等行商坐贾单独立户,他把商贾之士、技艺之士、诗书谈说之士、处士、勇士并列为避农战的“五虱”,主张坚决予以打击。同其他政治、经济改革措施一样,商鞅的户籍制度改革作为农战政策的一部分,对秦国的富国强兵有着重要的影响。

(二) 商鞅的户籍制度改革对原有户籍制度的扬弃

1. 对西周户籍制度的扬弃。在西周,户籍制度的内容已较丰富。《周礼》说:“司民,掌登万民之数。自生齿以上,皆书于版,岁登下其死生。”这表明,早在西周即已出现人口动态登记制度。西周的户籍登记制度是以宗族为单位、以人为对象的。和西周不同,商鞅的户籍登记则是以户为单位的。商鞅提出“民有两男以上不分异者,倍其赋”、“令民父子兄弟同室内息者为禁”,实质上是改变旧的宗法制,鼓励一家一户小农经济的发展。

2. 对春秋时期户籍制度的改革。春秋时期有“书社制度”。25家为一社。将社之户口书于版图,即书社。书社制度在鲁、齐、卫、吴、越等国推行过。商鞅实行的是以乡、里、什、伍为基础的户籍管理制度。他没有采用春秋时期的书社制度,因为乡、里、什、伍制度比书社制度更加严密。

3. 对秦孝公以前秦国户籍制度的承继。秦献公十年(公元

前375年)，“为户籍相伍”。“为户籍”，即编造户籍。“相伍”，即调整五家组织。商鞅的什伍连坐制度就是在户籍相伍制度的基础上发展而来的。

(三) 商鞅的户籍制度改革对后世的影响

1. 商鞅的户籍制度改革奠定了两千多年中国封建社会户籍制度的基础。前述商鞅在西周和春秋时期户籍制度基础上进行的改革，不能将其简单地理解为是对原有户籍制度的小修小补，它实质上是对奴隶社会户籍制度的根本变革。商鞅承认新开垦土地的私有权，这就打破了奴隶社会“溥天之下，莫非王土”的土地王有制；私有土地的拥有者是一些一家一户的小家庭，他们交纳完一定的赋税后，就是封建国家的“编户齐民”，人身自由相对来说有了很大的改变；宗法户籍世袭制的变化，也为封建生产关系的发展创造了条件。这些经济、政治上的变革是奴隶制时代所没有的，标志着一个新的生产关系即封建社会的生产关系开始形成。

中国封建社会始于战国，迄于清末。商鞅建立的以征收赋税为主要目的的户籍制度，到清朝推行“摊丁入亩”时才告终结。中国封建社会户籍制度的基本特点是：其一，凝固性。户口处于一种相对凝固的状态。人口流动频率低，老百姓长期被束缚在乡里田土上，职业也很少变动。其二，多功能。户籍制度是各项国家管理活动的基础，征兵、征税、摊派徭役都离不开户籍制度。其三，阻滞性。户籍制度对商品经济的发展具有一定的阻滞作用。这些特点的形成，与商鞅的户籍制度改革具有密切的联系。

2. 商鞅的户籍制度改革是封建社会户籍立法的开端。《法经》是中国封建社会第一部法律，但《法经》无户律。商鞅改法为律，是否制定了户律，史无明确记载。但距商鞅去世80年后，魏国于公元前252年颁布有《户律》。魏《户律》的内容大多于商鞅在世时就已行用；秦简将其附在秦律之后，意味着这些规定在秦国也要执行。因此，可以推测魏《户律》的制定，有商鞅户籍制度改革的影

响。汉萧何收秦图书,后又制定了包括户律在内的《九章律》。在制定《九章律》时,《汉书》说萧何“去连坐法,增部主见知法”。“连坐法”为商鞅所创。萧何废去商鞅的“连坐法”,表明他的法制改革是在商鞅的基础上进行的,这也能说明中国封建社会的户籍立法肇始于商鞅。

3. 商鞅建立的乡、里、什、伍制度为后世基层户政管理机构建设提供了借鉴。商鞅之后,汉承秦制,基层户籍管理机构仍为乡、里、什、伍。晋有乡里制,北魏有党里邻制,隋有族闾保制,唐宋变为乡里保邻制,明是里甲制,清为保甲牌制。这些基层户籍管理机构的设立,有很多明显留有商鞅什伍制度的痕迹。撇开其阶级镇压的本质不谈,商鞅用什伍组织来控制户口,这对强化治安基层基础工作是有借鉴意义的。

《中国历代人口统计资料研究》 的学术贡献不可全盘抹杀

——兼评葛剑雄人口历史论著的得失^①

1996年1月,改革出版社出版了由杨子慧教授主编的《中国历代人口统计资料研究》一书。这部370余万言的人口史著作,是由29位专家学者经过八易寒暑的笔耕,并在有关方面关心与支持下完成的。书稿完成后,著名的社会学家袁方,人口学家曾毅、沙吉才、蔡昉,史学家杨钊诸先生对该书给予了好评。然而,葛剑雄、曹树基等人对此似乎完全不以为然。他们发表1.6万余言的长文,指斥该书“只是一个低水平的、错误百出的资料编纂”,“从中难以发现编纂者们的学术贡献”;他们似乎不屑于该书“主编的专业水平”,似乎也不屑于该书评委的水平,认为这样一部“低水平、错误百出”、“基本失败的课题”之所以能通过评审并得以出版,盖缘于主编和由非“人口历史研究专门家”组成的评委们的“暗箱”操作。^②葛、曹两位先生,似乎颇以能揭开这个“秘密”自矜。

葛先生等人书评的发表,在学术界的的确引起了不小的震动。由于该书仅印行600册,一般读者难以见到,所以,对葛先生等人书评的恰当与否,大多数人将无法作出评估。他们很容易相信葛

① 原载《人口研究》2000年第1期。

② 《历史研究》1998年第1期,第154~166页。

先生等人别有用心的贬斥,以为该书果真就是一本“看不出作者学术贡献、低水平的资料编纂”,以为该书在学术规范问题上果真存在严重问题。并且,葛先生等人要声讨的是“系统化败坏了的学风”,^①在这个旗号下,还有谁敢不相信葛先生对《中国历代人口统计资料研究》一书不遗余力的贬斥呢?但是,作为读者,当我认真阅读过《中国历代人口统计资料研究》,并把它同已有的历史人口学著作(包括葛先生自己所著的《西汉人口地理》、《中国人口发展史》和《简明中国移民史》)作过一番对比后,深感葛先生等人煞有介事的评价颇有些危言耸听。因为按照葛先生的意见,该书作者们所付出的辛勤劳动、可贵的学术贡献、专家们客观的学术评价都将被全盘抹杀。对此,该书编委会已著文表示出无可容忍,^②笔者也深以为葛先生等人所谓的“学术讨论”让人完全不能苟同。

一、葛先生等人书评的主要内容

葛先生等人是从以下四个方面对《中国历代人口统计资料研究》一书进行评价的:

第一,从总体上看,《中国历代人口统计资料研究》没有学术上的创新。根据葛先生的意见,所谓学术创新,是指“对新知识的发现及对前人知识的超越”。^③葛先生说,该书“总论”列举了几乎所有的人口史著作,按理应对已有研究状况作出全面分析,告诉读者本书研究是在什么基础上进行的,有什么学术独创,但主编对此过于漫不经心,似乎只有梁方仲先生的《中国历代户口、田地、田赋统计》才是编写《中国历代人口统计资料研究》的直接基础。^④葛先

① 《中华读书报》1998年3月25日。

② 《历史研究》1998年第6期,第147~158页。

③ 《历史研究》1998年第6期,第154页,第2段。

④ 《历史研究》1998年第6期,第154页,第3段。

生等人“怀疑”主编并未阅读自己所列举的书目,^①认为“编者对自己从事工作的学术背景缺乏了解”,^②主编“对于国际学术界有关中国人口史研究状况的了解,几乎是一片空白”。^③葛先生举例说,何炳棣所著《1368—1953年中国人口研究》一书,对600年间中国人口数据、人口分布与迁移等论述,具有里程碑式的意义,被公认为经典著作。但《中国历代人口统计资料研究》的“明代编”和“清代编”对明清人口诸问题的具体论述,还处于前何炳棣时代。^④

第二,在编写原则上,葛先生等人认为该书作者对这些原则的理解和运用都有错误。首先,关于历史唯物主义原则,葛先生认为作者是把这一原则等同于“有哪一级数据就记录哪一级数据”。^⑤其次,关于“以官修正史、官书为主,兼顾其它册籍”的原则,葛先生认为确定这条原则正是该书的最大失误,这是一条“偷懒原则”,是该书编辑者“不思进取的表现,它违背了学术研究必须创新的基本要求”。^⑥因为,官修史书中记载的户口数据,大部分已为梁方仲《中国历代户口、土地、田赋统计》一书所收录。依葛先生的意见,应从正史以外的各种典籍、方志、类书、册籍、实录、档案中搜集资料。再者,关于综合抽象原则,葛先生把作者在全书总论和各编概述中所作的宏观概括研究,批评是为“不加出处地引用前人已有成果,自己的发挥则是低水平的、错误的”,^⑦这样的综合抽象是“按照历史原样进行历史人口分析,没有科学性可言”。^⑧

第三,就资料搜集而言,葛先生对各章涉及的人口分布、人口

① 《历史研究》1998年第6期,第156页,第1段。

② 《历史研究》1998年第6期,第156页,第2段。

③ 《历史研究》1998年第6期,第155页,第3段。

④ 《历史研究》1998年第6期,第155~156页。

⑤ 《历史研究》1998年第6期,第157页。

⑥ 《历史研究》1998年第6期,第157页,第3段。

⑦ 《历史研究》1998年第6期,第160页,第3段。

⑧ 《历史研究》1998年第6期,第161页,第6段。