

社会与新闻

户籍功能的历史与现代考察*

——以政策为视角

王跃生

【提要】户籍是政府掌握家庭户及其成员信息、实施人口管理的基本工具。从历史和现实角度着眼,其功能主要有三个方面,一是通过户籍将民众束缚、固定于特定居住地,由此获得统治所需人力和物力资源,传统社会强调这一功能;二是为户籍人口提供不同水平的生存帮助,并维护其应享有的权益,屏蔽投机行为;三是借助户籍对常住和流动人口个人特征信息有基本掌握,维护治安秩序。从古迄今,户籍制度的功能既有一以贯之得到维持的一面,也有随着时间推移而逐渐弱化、甚至消失的另一面,还有些功能传统社会没有或不显著,当代一些阶段凸显出来。当代户籍制度的改革应以减少户籍中对身份平等和机会平等有负向作用的内容,更有利于民众正常迁移流动和经济发展。

【关键词】户籍制度 功能 历史与现代视角

【中图分类号】C915 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0109-06

户籍制度是中国从古至今得以延续的一项基本制度。不同时期政府投入很大的人力和财力设置、管理和整顿户籍,就在于它有功能,或者说它对政府治理国家有用。中国目前正值户籍制度改革之中,从历史和现实的结合上探讨户籍制度,特别是其功能在不同时期的强弱变化,或许会有一些启发。对历史时期的户籍的类型及其功能已有一些研究,^①但对户籍功能的整体性分析、将户籍功能的历史与现实结合起来的研究尚比较少见,由此户籍功能演变的脉络尚不很清晰。本文拟在这些方面有所弥补,不当之处,请方家指正。

一、户籍的功能类型及时期变动

(一) 政府征派和获取人力物力资源的功能
赋税和徭役是国家维系所需物力和人力的

来源,其征派的基本方式是借助户籍所登录的信息。可以说这是政府,特别是传统时代政府建立、管理和整顿户籍的主要动力。

1. 税赋功能

近代之前,政府税赋的主要部分来自辖区内家庭户、户财产(以土地为主)和户内丁口,这意味家庭及其人口、财产是赋税的基础。只有户籍人口才会成为征缴对象。可见,户籍制度的这项功能最为突出。

* 基金项目:国家社科基金项目“制度人口学”(批准号:04BRK0003)结项成果之一。

① 参见拙著:《中国人口的盛衰与对策——中国封建社会人口政策研究》,社会科学文献出版社1995年版;王威海:《中国户籍制度——历史与政治的分析》,上海文化出版社2006年版;陆益龙:《户籍制度——控制与社会差别》,商务印书馆2003年版。

民国期间赋从田出的制度继续实行。解放后,特别是集体经济期间,生产队通过交公粮来完成这一农业税。当时农业税与家庭户的关系不大,或者说不是直接关系。当然,20世纪80年代初土地承包制实行后,农业税分摊至承包者身上(2006年取消),只有有农村户籍的家庭户才有资格获得承包土地。

户籍的税赋功能在唐以前最受重视,税赋标准和家产和人丁数量有关,故当时不断推出整顿户籍之政。宋以后,在税赋的户等标准确定中,土地的份额逐渐占据主导地位。至清代中期,甚至将丁税摊入田亩之中征收,并且增加丁数不再承担赋税。政府通过户籍征收税赋的功能因而降低了。

2. 徭役征派功能

徭役是劳动年龄人口定期为国家或特定期政府所尽无偿劳作义务(一般为一年内服役一定时日)。传统社会不少时期公共工程兴建、军事戍守等活动多由百姓以服徭役方式完成。由于服徭役有具体的起始和终结年龄,故户籍是百姓应役和免役的依据,也是应役者负担水平的依据。没有户籍制度,国家徭役将难以落实。唐代学者颜师古对汉朝“傅”民之政解释说,“傅,著也,言著名籍,给公家役也”。^①一语道破户籍的本质。

当徭役需由符合特定年龄者(男性青壮年为主)亲身服役的时期,户籍编审受到高度重视。秦汉时期至隋之前即是如此。唐代整体上仍保持着应役之人亲身服役这一基本要求,但“庸”中已出现可以交钱代役的做法,即有“双轨”制的形式。宋、元都有这种特征。明中期前则全面实行户赋和丁银分别征收之制。可以说,无论是亲身服役,还是允许交钱代役,均以户籍编审人丁为基础,即户籍的徭役功能保持着。但至明中后期,一条鞭法实行,丁银与户赋等合并征收。至清代中期,则丁银摊入田亩征收,人丁编审的意义失去。

(二) 民众获取社会福利、政府救助和发展机会的功能

1. 社会福利功能

传统时代,针对特殊困难群体如鳏寡孤独的救济制度和帝王对高龄者的赐赏制度均具有狭义社会福利特征。它是政府利用公共资源对

弱势和应获尊敬群体的生活性援助。这些工作由地方州县官员以户籍人口为基础来落实。

以户籍制度为基础、使多数民众都能获得的广义的社会福利是中国当代社会的产物。

中国当代社会福利的户籍依赖表现为,福利给予或落实者为地方政府。没有户籍者、主要是没有本地户籍者往往被排除在外。

由于当代公共福利水平存在明显的地区差异,这种差异与地区发展水平、地方政府的财政投入能力和支付水平有关,不同地区民众的人均福利受益状态便有高下之别。目前的制度特征是,相对高福利水平地区政府为保证本地区民众的已有福利水平不降低,基本做法是以本地户籍居民作为福利服务对象,而外地人口即使在本地工作居住多年往往也难以纳入其体系之中。

这一制度所表现出的不公平已受到广泛诟病,改革路径一是强化中央政府在全民福利建设中所承担的责任,其应负担的福利份额扩大,以此减少不同地区户籍者的待遇差异;二是对在流入地工作超过一定年数并承担了缴纳基本养老保险义务者,应纳入本地医疗和养老福利覆盖范围,减少迁移流动者的福利盲点;三是在公共福利享受上弱化缺少激励的户籍身份,以在本地有纳税经历且超过一定时限作为困难救助、失业援助的条件;四是在经济发展政策上,制定对落后地区有所优惠和倾斜的财政、贷款、税收措施,加快其发展,缩小区域差异。

2. 灾害救济功能

户籍制度的灾害救济功能表现为:对受灾民众的直接救助要有基本的户籍人口信息作为灾害水平评估和救济需求的基本依据。遇到灾荒,政府对应救济人口的规模有基本了解,以便筹集和调拨救济粮款。

传统时代户籍的这些功能为政府所重视。宋代保伍之籍就能发挥“水旱赈济,皆可按籍而知”的作用。

当代社会中,水旱、地震等灾害发生后,政府也主要借助户籍登记系统把握受灾人口规模,确定救济对象。

3. 教育考试功能

教育考试功能主要表现为当教育机会相对

^① 《汉书》卷1《高帝纪》。

稀缺或存在地区差异时，通过户籍将区域外人员排斥在外。

(1) 近代之前户籍制度在进学和考试中的功能

科举考试以不同层级的行政区域为考试和录取单位，故而具有本地籍贯成为一项基本要求。平民子弟都有资格参加考试。出示乡贯（即户籍地）证明是参加考试的必要条件。迁移者须在迁入地入籍一定时间，方有资格参加考试。

(2) 户籍制度与现代教育考试

户籍在当代教育中的作用较之传统时代更大。目前我国正规的小学和中学在入学资格上均强调户籍在学校所在地。省属（包括自治区和直辖市所属）大中专学校以招收有本行政区户籍的学生为主。大学招生考试严格按户籍所在地报名和录取。而考试以省（自治区和直辖市）为录取单位是对户籍制度的另一种强调。由于各省级单位教育资源（学校数量和录取学生能力）不同，教育资源丰富的直辖市往往录取率高于一般省份，考生所获得的升学机会不同。一些随父母流动至外地的高中生尽管通过上私立学校等方式得与父母同城生活，但却因户籍迁移受阻而不得不返回户籍地参加高考。

(3) 就业服务功能

户籍制度与就业要求和机会相联，它是当代户籍的独特之处。

甲、农业与非农业户籍的就业差异

20世纪50年代中期集体经济制度建立以后，政府的就业制度一直强调农民以务农为主，城镇国营和集体企业用工以招收具有市民户口者为主，这是城乡二元社会形成的重要因素之一。直到80年代初期当城镇允许个体经济发展时，仍强调申请者须具有城镇户口。根据1981年《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》：凡有城镇正式户口的待业青壮年，都可以申请从事个体经营。^①1983年，按照国务院《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》的补充规定：个体工商业户请帮手、带学徒，应按《规定》办理，在城市不准招聘农村户口人员；在集镇（含城关镇）可以招聘农村户口人员，但不得改变其农村户籍，国家不供应口粮。20世纪80年代中期以后，尽管国营企业用工制度已有灵活之处，但农业户籍者的限制仍

然存在。1986年国务院发布《国营企业招用工人暂行规定》，其中第12条为，“企业招用工人，应当在城镇招收。需要从农村招收工人时，除国家规定的以外，必须报经省、自治区、直辖市人民政府批准”。^②

乙、地方政策对外地户籍人口就业行业的排斥

20世纪90年代以来，中国劳动者就业进入大流动时代。在福利水平较低的行业和私人企业，户籍制度的约束已明显减少，而正规企事业单位用工仍强调具有本地户口。有的用工单位虽不强调有本地户口，但同时不承担解决聘用者的户籍迁移问题。在购房、子女上学等强调本地户籍的环境下，这些员工难以享受完整的本地居民待遇。

(三) 社会秩序维护功能

1. 治安功能

不同时期，治安秩序建立和维护的基本前提是对区域内所居住人口状况的了解，进而对可能的犯法之人有所约束和控制。户籍是实现此项目标的基础。

传统时代，比较普遍的做法是，实行户籍连坐或邻里连坐，形成邻里相互制约机制。

最早实施这一政策的政权为战国时的秦国。秦献公十年（公元前375年），推行户籍相伍制。^③孝公时商鞅变法中有“令民为什伍，而相收司连坐”。^④通过这种牵制和监督措施，达到约束民众越轨行为的目的。

1949年以后，户籍由公安机关负责建立和管理，其治安功能非常明显。政府通过户籍制度掌握每个公民包括性别、年龄、居住地、家庭关系、职业等基本信息，有助于处理城乡居民的纠纷事件和约束违法行为。对于离开户籍所在地者，则通过流动人口制度进行管理。按照1951年《城市户口管理暂行条例》，其制定的宗旨之一就是“维护社会治安、保障人民之

① 国务院法制局编：《中华人民共和国现行法律行政法规汇编（1949~1994）》上册，中国法制出版社1996年版，第345~346页。

② 《中国人口年鉴》（1987年），经济管理出版社1988年版，第55~56页。

③ 《史记》卷6《秦始皇本纪》。

④ 《史记》卷68《商君列传》。

安全”。^①而对流动人口，在第6条中规定：来客住宿超过三日者，须向公安派出所报告；第7条，旅栈、客店均须备旅客登记簿，于每晚就寝前，送当地人民公安机关检阅备查。^②1958年《中华人民共和国户口登记条例》第15条规定：公民在常住地市、县范围以外的城市暂住三日以上的，由暂住地的户主或者本人在三日以内向户口登记机关申报暂住登记，离开前申报注销；暂住在旅店的，由旅店设置旅客登记簿随时登记。第16条 公民因私事离开常住地外出、暂住的时间超过三个月的，应当向户口登记机关申请延长时间或者办理迁移手续；既无理由延长时间又无迁移条件的，应当返回常住地。

2. 证明身份的功能

(1) 近代之前户籍的身份功能

近代之前，户籍证明身份的功能有多种表现。

首先，民籍有军、民、匠、灶之分和士农工商之别。虽然他们同在平民之列，有些朝代则有地位高低、义务之不同。如汉至隋唐时对商籍者有歧视规则；还有朝代对军籍者本人及其子女的行为限制颇严，如只能在军籍内部择偶等。其次，民籍之外则有贱民之籍，杂户、驱口、丐户、世仆伴当等，还有贱业，如倡优隶卒等。这些身份差异在户籍上多有标识，或被分别编籍。即使在混居的区域内，彼此也清楚各自身份；在科考、婚姻等法律对有特定身份有约束的方面，不同身份者形成监督。

另外，传统社会中，民众因经商等而有流动或迁移行为时，需由本地官府出示证明身份的文书印信等。只有本地户籍居民出外时，官府才有为其开具的责任。

总体来看，近代之前以农业为主的社会中，民众长期固定于一地生活，形成熟人社会，彼此相知，政府尚无必要耗费财力印制由个人随身携带的身份性证明。

(2) 民国以来户籍的身份证明功能

民国以来，户籍和职业贵贱之别得以在法律上消除。

近代以来，中国工商业逐渐壮大，不同规模的城市兴起。求学、择业、经商等人口迁移流动增多，来自不同地区、行业者的经济交易行为也在增加。乡土熟人社会变为市镇陌生人为主的社会。当个人遇到求学、择业、求租、

办理证件等事项时，需向相关机构提供身份证明；还有个人之间进行商业性交易时，也需彼此有省份证明。个人口说不足为信，只有户籍部门或权威机构出具的规范证件才有效力。

1949年以后，有相当长时间内，政府没有身份证制度。居民若出外或结婚、求学，需证明身份时，农村由村庄（集体经济时代为生产大队）开具证明信件；在城市，居民户口簿是公民依法履行常住户口登记义务的凭证，具有证明公民身份状况以及家庭成员间相互关系的法律效力。1985年《居民身份证条例》颁布，它要求满十六周岁公民应当申请领取居民身份证。其登记项目包括姓名、性别、民族、出生日期、住址。公民向户口所在地的户口登记机关申请领取。它还规定：公安机关在执行任务时，有权查验居民身份证，被查验的公民不得拒绝。2003年《居民身份证法》颁布。它明确规定了身份证的使用范围：（1）常住户口登记项目变更；（2）兵役登记；（3）婚姻登记、收养登记；（4）申请办理出境手续；（5）法律、行政法规规定需要用居民身份证证明身份的其他情形。需要一提的是，中国1958年以后城乡“二元”户籍管理制度建立，农业人口向非农业人口转变受到很大限制，甚至说存在着户籍藩篱。两者在口粮供应方式、义务教育水平、非农就业机会、退休金享有等方面存在着很大差异。这些差异很大程度上都源自户籍身份差异。

在人口流动、且民众与陌生人发生社会、经济关系增多的当代社会中，身份证具有居民个人主要信息完整、简洁的特征，且携带方便。但身份证不能取代户口簿，或者说它是户口簿的衍生物。

3. 出仕为官的回避功能

对大多数人来说，户籍地为其成长之地，祖父母、父母及兄弟姐妹等近亲聚居区域，还是社会关系网络主要覆盖之地。为使官员少受这种关系掣肘，降低其为亲族谋私的概率，近代之前官员任职回避制度应运而生。

这一制度在汉代即开始实行。唐代的规则

^① 《中国人口年鉴》（1985年），中国社会科学出版社1986年版，第79页。

^② 《中国人口年鉴》（1985年），中国社会科学出版社1986年版，第79~80页。

是回避本贯州县。北宋以 30 驿为限（约 900 里）。明朝时期继承了这些原则。清朝规定：如人户于寄居之地置有坟庐逾二十年者，准入籍出仕，令声明祖籍回避。^①一般为于祖籍或籍贯以外 500 里任职。

当代社会中则基本上没有这类限制性规则。

（四）户口统计的功能

户籍所具有的相对完整的家庭及其成员信息是政府进行户口统计的基础。无论传统时代还是当代均是如此。

传统时代不同形式的户口统计（三年、五年等不同间隔的“大比”之制，或年度汇总）可以说完全建立在户籍人口基础上，可以说，没有户籍就无法周知地区和全国人口数量。当然有些时期地方胥吏为省事，存在脱离户籍而随意“编造”的现象。

就当代而言，户籍人口是户口统计的主要对象。2000 年以来，人口普查时对离开户籍所在地半年以上者纳入流入地统计，借此反映不同年龄组人口因上学、就业等而发生的迁移流动状况。但它并未改变以户籍人口为主要统计对象的做法。

二、户籍功能的时代特征

中国户籍制度自建立以来，其功能有较强的时代特征。大体上可分为传统和现代社会两个阶段。

（一）近代之前户籍的功能特征

1. 户籍的赋役功能较强

近代之前中国的传统社会实际是以农业为主导的社会，除个别区域外，工商业整体而言并不发达（隋唐以前尤其如此），从业者有限。国家税收主要来自农业经营者。农业生产又多以小自耕农家庭为单位。将家庭户成员固着于土地上，以获得稳定的赋税成为户籍制度的主要功能。

传统国家有大量的公共工程需要人力去完成，边防保卫和地方治安也需要人力投入。而农耕活动又有较强的季节性差异。农闲时期征调青壮年劳动力参与政府的建设项目，要比提高赋税水平、然后政府再雇佣其他人承担更符合社会实际。在农耕社会中（与工商业相对发达的时期不同），服役者的机会成本相对较低。而要将劳役指标落实到具体家庭户的青壮年头上，周而复始，递相更替，户籍人丁登记就必不可少。

需指出，尽管各个时期政府希望通过户籍建立稳定的赋役征派体系，但王朝在不同阶段的赋役水平往往随时变动，若对外、对内发生战事，或帝王频举各种工程，则会加重民众赋役负担。因而，民众设法脱离户籍体系，或隐瞒，或逃亡。这使赋役落实出现困难，故政府不得不经常进行整顿户籍的活动。

总之，传统时期，为了赋役征派这一基本功能，户籍管理是一些颇花费财力人力的工作。

2. 户籍的“给予”功能较弱

传统时期，社会福利较少。绝大多数民众的生、老、病、死行为及其花费由家庭户自己负担。只有少数鳏寡孤独者会被有限的养济院、育婴堂所容纳。可以说，社会福利“给予”功能在当时户籍中是比较薄弱的。

但隋唐至清代，户籍在科举中的功能比较突出。科举时代科考分多个层级，其中的考试进学、院试和乡试均以行政区域（县、府和省级）为录取单位，只有属本地户籍者才有资格报考。由于各地教育水平有差异，教育水平高、竞争激烈地区考生试图假冒身份赴外地考试的现象难以避免，因而户籍也具有屏蔽舞弊者的功能，以此使同一区域内学子有相对公平的科考机会。

3. 高度重视户籍的社会秩序维护功能

户籍的治安维护功能在传统时代可谓仅次于赋役征派。乡邻之间互相监督、出事后连坐，被秦汉以来多个王朝所实施。

至于身份认定更是民众之间存在等级和身份差异时期户籍的主要证明功能。

在我看来，禁止官员于本贯州县任职也建立在户籍基础上。它意在减少官员受地缘、亲缘关系圈的影响，降低其谋私的可能性。这一规则本质上具有维护统治秩序的作用。

（二）当代户籍的功能特征

1. 户籍的赋役功能大大弱化

就当代而言，户籍的赋役功能明显弱化，甚至消失。可以说 20 世纪 50~80 年代初集体经济时代，户籍本身已不具有税收征派功能。当然，土地承包制实行后至 2006 年，农业税需承包者缴纳。而兵役承担一般由少数适龄者承担，并获得相应优待；多数人得以免除兵役。

^① 《清史稿》卷 120《食货》。

2. 户籍“给予”功能增多

当代户籍人口可以享有的利益明显增加。但这些利益往往存在城乡之间、地区之间的差异。因而通过户籍限制身份和城乡变动成为户籍的一项基本管理职能。

户籍与中小学入学学校划分(城市尤其如此)、中等和高等学校入学考试等密切相连,成为一项较具刚性的限制。

3. 户籍的社会秩序维护功能依然保持

当代户籍社会秩序维护功能中治安功能仍是最重要方面,但其中的邻里连坐规定已被废除。

就总体来说,当代户籍制度的进步表现为,政府通过户籍来对民众实施义务管理的做法减少,人身束缚降低。但户籍人口存在城乡“二元”福利和地区差异,成为“农转非”和地区之间人口迁移的一个重要障碍。尽管20世纪80年代之后这一限制在逐渐弱化,但尚未发生根本改变。

结语:户籍制度是政府掌握家庭户及其成员信息、实施人口管理的基本工具,其功能可概括为三个大的方面,一是借助户籍将民众束缚、固定于特定居住地,以便从家庭户及其成员身上获得统治所需人力和物力资源(近代之

前这一功能比较显著);二是在户籍人口提供不同水平的生存帮助,并维护其上学、考试和就业等具有短缺性的机会,屏蔽投机行为;三是对常住和流动人口的身份、职业及个人特征信息有基本掌握,控制越轨现象,稳定统治秩序和治安秩序。从古迄今,户籍制度的功能既有一以贯之得到维持的一面,如户口统计、治安维护、贫困和受灾者救助、入学和考试资格的认定;也有随着时间推移而逐渐弱化、甚至消失的另一面,如通过户籍编审人丁、征派徭役则因清朝雍正年间实行摊丁入亩制度而消失;有些功能则为传统社会没有或不显著,在当代一些阶段凸显出来,如计划经济时代口粮供应、就业安排等与户籍挂钩则是传统社会所没有的,还有一些福利提供也只具有较强的户籍依附性,当然还有待改进。当代户籍制度的改革应以减少户籍中对身份平等和机会平等有负向作用的内容,更有利于民众正常迁移流动和经济发展。

本文作者:中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员

责任编辑:马光

Historical and Modern Examination of the Household Registration Function

—From the Perspective of Policy

Wang Yuesheng

Abstract: Household registration system is the basic tool for government to gather household and its members' information and then implement population management. From the perspective of history and reality, its main function lies on four aspects: firstly, by constraining people to the certain accommodation, the rulers could thus acquire adequate human and material resource, which was the emphasis in traditional society; secondly, the system offered people living in different living standard with corresponding survival help and helped people claim their rights and interests to resist speculative behavior; thirdly, with the information of resident and floating population mastered through the system, it could be more convenient to maintain the ruling and social order; at last, the household registers calculated family numbers and population. Since ancient times, the function of household registration has had not only the persistent aspect but also weakening and even vanishing aspect. Simultaneously, there were, as well, some aspects which were not conspicuous in traditional society finally being highlighted in some contemporary periods. The reform of contemporary household registration system should decrease the contents which have negative effects to the identity equality and opportunity equality for the benefits of easier normal population moving and economic development.

Keywords: household registration system; function; traditional and modern