

· 公共政策研究 ·

我国户籍制度的结构和历史变迁

——基于历史制度主义的分析范式

任林萍

(浙江师范大学 浙江 金华 321004)

摘 要: 新中国成立以来,我国的户籍制度经历了酝酿和形成、建立和巩固、微调、实质性松动以及全面实施五个阶段。从历史制度主义角度来看,我国的户籍制度变迁受到国家宏观制度环境、政治变量之间关系的影响,同时不同利益主体与户籍制度呈现相互影响、相互制约的态势。我国的户籍制度在变迁过程中出现了路径依赖现象,使户籍制度得以持续存在。当然,在自我强化的过程中,户籍制度也出现了新的制度断裂和关键节点,促使其发生变化。因此,要想完善户籍制度,必须立足于制度层次而不是简单的政策文本层次。

关键词: 户籍制度; 历史制度主义; 历史变迁

中图分类号: D63-31 **文献标志码:** A **文章编号:** 1003-0964(2015)01-0057-04

中国的户籍制度正在经历从封闭的强制性二元结构到开放的一元融合格局的变迁过程。这一变迁离不开各种因素的影响,是多种因素共同作用的结果。本文力图从历史制度主义的分析视角对我国户籍制度的产生和发展进行解读,从而对户籍制度演变背后的原因进行深入的分析,希望对中国户籍制度的创新尽绵薄之力。

一、分析框架: 历史制度主义

自20世纪80年代以来,历史制度主义成为新制度主义的三个流派之一。它之所以能成为一种新兴的理论分析范式,是因为它的三个理论具有较强的说服力,即制度生成理论、路径依赖理论及制度变迁理论。

(一) 制度生成理论

历史制度主义的研究者认为,原有的制度会限制新制度的产生,并不存在制度的真空。历史制度主义在关于制度起源的具体分析中,总结出了制度生成的三大原因,并在此基础上形成了制度生成的三大模式:一是旧制度在面临新的外在压力时,其内部可能会引发新的冲突从而使新制度产生;二是旧制度本身也有很大可能会促进新制度的产生;三是旧制度下的某些集团因为新观念的影响,可能会重新去考虑他们的利益,重组政治力量,进而改变原有

制度^{[1]228-232}。

(二) 路径依赖理论

路径依赖也就是我们通常所说的“惯性”,即不管某一制度是否有效,只要它开始运行,都将在一定的时期内沿着既定的路线不断发展、完善,要想改变是极其困难的^[2]。

(三) 制度变迁理论

制度变迁的过程总体上分为两个时期:制度存续的“正常时期”(也就是路径依赖时期)和制度断裂的“关键节点时期”^[3]。一开始,制度会经历一段稳定时期,但在此期间各种危机的频繁出现会打断这一稳定性,从而产生出突发性的制度变迁。制度变迁的剧烈程度是不同的,可以根据不同程度将制度变迁分为三种形式:制度的功能变化、制度的演进和制度的断裂^{[1]248-253}。

二、我国户籍制度变迁历程描述

(一) 酝酿和形成时期(1949—1957年)

在新中国成立初期,我国有明确的法律来保障公民的迁徙自由,如1949年通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中第5条就把自由迁徙作为公民的11项自由权之一。后来,随着大量农民流入城市,城市失业人口增加,国家从1953年到1957年期间先后8次发出指示劝阻农民盲目流入城市,并开

收稿日期: 2014-09-06; 收修日期: 2014-11-19

基金项目: 浙江省大学生科技创新活动计划暨新苗人才计划(2014R404061)

作者简介: 任林萍(1989-),女,浙江绍兴人,硕士研究生,研究方向为社会学。

始出台一系列限制农民进入城镇的文件,如1953年的《关于制止农村人口盲目流入城市的指示》、1956年的《关于防止农村人口盲目外流的指示》。这些指示性文件都充分说明了我国的户籍制度建构开始进入萌芽期。

(二) 建立和巩固时期(1958—1977年)

为了维护社会秩序,我国在1958年通过并颁布实施了《中华人民共和国户口登记条例》。该条例通过国家法律的形式对户口登记的范围、户口申报、户口变更等方面都做了明确的规定,是全国城乡统筹户籍制度形成的重要标志。

1964年8月,国务院转批公安部户口迁移相关规定的要点时提出了两个“严加限制”,其实质是全面封锁农村人口迁往城镇的通道。

1975年1月17日,第四届全国人民代表大会第一次会议修改宪法时,正式删除了关于“中华人民共和国居民有居住和迁徙的自由”内容的条文,此条文象征着我国公民自由迁徙和自由居住的权利失去了法律的保障。

1977年11月1日,国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》,提出“严格控制市、镇人口,是党在社会主义时期的一项重要政策”。这一规定进一步强调要严格控制农民流入城镇。

(三) 微调时期(1978—1991年)

这一时期的户籍制度是以“微调”为特色的。1978年9月公安部、粮食部、人事部联合颁布了《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题规定》,规定了专业人才的审批可以不用受到公安部门常规审批的比例限定,户籍制度第一次得到重要而巨大的调整和改革,目的是为了专业技术人才能够更加专心地为社会主义经济建设服务。1984年10月国务院发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》,出现“自理口粮户”。1989年10月国务院《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》,要求把“农转非”纳入国民经济与社会发展计划,对“农转非”实行计划指标与政策控制相结合的办法。

(四) 实质性松动时期(1992—2014年7月30日前)

1992年8月,在邓小平南方谈话和十四大精神的鼓舞下,公安部拟就了《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》,同年10月开始,全国陆续有10多个省以省政府名义下发了实行“当地有效城镇户口”的通知。这是我国在户籍制度改革中的一项具有过渡性质的具体措施。

1998年8月国务院批转公安部《关于当前户籍

管理中几个突出问题的意见》中规定:实行婴儿落户随父随母自愿的政策,放宽解决夫妻分居问题的户口政策,投靠子女的老人可以在城市落户。可见,此时户籍制度进一步松动。2001年3月国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》规定对“农转非”不再实行计划管理,这是我国户籍制度改革的实质性进展。2010年3月温家宝总理在《政府工作报告》中指出“推进户籍制度改革,放宽中小城市和小城镇落户条件”,这标志着户籍制度改革正式提上了日程。

(五) 全面实施阶段(2014年7月30日—)

2014年7月30日,国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。该意见为进一步推进户籍制度改革提出了三方面十一条具体政策措施,是涉及亿万农业转移人口的一项重大举措,是当今以及今后一段时期内指导全国户籍制度改革的纲领性文件。它的印发标志着户籍制度重大改革开始进入全面实施阶段。

三、我国户籍制度的结构性变迁

根据历史制度主义的分析范式,我国户籍制度的结构变化不仅受到国家宏观制度环境、各政治变量之间关系的影响,而且不同利益主体与户籍制度的多维互动也影响着社会特定领域内的制度选择和制度结构。

(一) 国家宏观制度环境对户籍制度选择的主导作用

制度的变迁来自于平衡受到干扰或打破,这种变化要依赖于环境的变化^[4]。环境变化主要是指国家的政治、经济和社会文化的基本规则的变化。户籍制度的选择与变迁和国家宏观制度环境密切相关。

新中国成立之初,我国的农民可以自由向城市流动,但随着农民向城市流动的数量日益增多,各种矛盾在当时的社会日益凸显。为了解决矛盾,发展经济,我国出台相关政策确立了城乡二元户籍制度。二元户籍制度的确立受到了当时政治、经济和社会制度的影响。首先,户籍制度与权力高度集中的政治制度相适应。由于新中国刚刚成立,国内外各种敌对势力对新生的人民政权不断挑衅,面对严峻的国内外形势,政府不得不选择集权式管理。同时,迫于越来越多的农民流入城市,农业生产严重不足的这一背景,我国确立了城乡二元户籍制度,以此控制城乡人口流动。其次,户籍制度与资源高度垄断的计划经济体制相适应。我国实行的是计划经济体制,资源的配置和利用需要由中央统一决定。城乡二元户籍制度的确立,使农民只能留在农村,进行粮食生产,从而更有利于国家实行“统购统销”政策。

最后,户籍制度体现了当时我国“强政府、弱社会”的特征。当时的政府处于强势一方,在它的主导下,农民这一社会力量显得尤为薄弱,只能选择在农村进行农业生产。

改革开放以后,我国开始对农村进行改革,农村的劳动生产率大大提高,农村剩余劳动力也被释放出来。党的十四大确立了市场经济发展体制以后,计划经济条件下的城乡二元户籍政策、严格的人口计划指标及单一户口簿的管理方式已经严重阻碍了当时经济的进一步发展。国家在这一宏观制度环境下,开始对城乡二元户籍制度进行试验性的调试和改革。

(二) 各种政治变量对户籍制度结构的嵌入性影响

新中国成立初期,大量农民流入城市,严重阻碍了城市和农村的发展,这时需要借助行政力量进行干预,“计划经济”“国有化”“大锅饭”“重工业”等成为新中国社会主义改造的关键词,并以高度集权的政治体制与计划经济体制为制度安排,各政治变量直接影响户籍制度选择。改革开放以后,尤其是确立了市场经济体制以后,“社会主义现代化建设”“家庭联产承包责任制”“社会主义商品经济”“市场经济”等关键词成为中国特色社会主义事业的新名词,并嵌入到户籍制度的发展中,使户籍制度的实质性松动成为可能。

(三) 不同利益主体与户籍制度的多维博弈互动

在某一制度结构的选择过程中,不同行动者之间的力量对比、博弈结果决定了制度的性质(结构性价值偏向),并深刻地影响后来的不同行动者之间的差别和制度变迁^[5]。户籍制度所涉及的相关行为主体的社会角色不同,动机不同,对于推动制度变迁的力度也显然是各有不同的。城市居民作为二元户籍制度的最大受益者,他们在一定程度上已经形成了对国家的依赖,不会轻易放弃已经获得的利益。同时,地方政府也是二元户籍制度的受益方,他们既是制度执行者又是制度变迁的阻力。因此,制度的创新与变迁是一种多方博弈的结果^[6]。

四、户籍制度的历史性变迁

在历史制度主义者看来,制度变迁的过程总体上分为两个时期:制度存续的“正常时期”和制度断裂的“关键节点时期”^[3]。

(一) 户籍制度的路径依赖性——回报递增及自我强化

历史制度主义通常用路径依赖这一理论来解释一项政策的延续。历史制度主义者认为,造成路径依赖的原因是由于回报递增这一现象的存在。在政

治世界里存在四个鲜明而又密切相关联的特征,从而使该领域内社会生活容易形成回报递增的过程:集体行动的主导作用、制度的高密度、政治权威提高权力的非对称性以及内在的复杂性与不透明性^{[3]193}。在我国户籍制度的演变过程中,无不体现了这四个特征。首先是集体行动的主导作用,户籍制度的制定不是凭借个人的意志来决定的,而是需要由多个国家行政机构制定并组织实施。这种集体行动的主导作用必然导致改变现行政策的成本递增,也就是回报递增。因为,在我国改变现行户籍政策不但要得到公安部的支持,还应得到国务院的批准。其次,制度的高密度。户籍制度并不是独立存在的,它与其他利益分配制度相互补充,形成强大的自我强化机制。因此,户籍制度的改革会牵一发而动全身,它的改革需要其他制度的同步协调以及其他部门的有效配合。再次,政治权威提高权力的非对称性。新中国成立以后,为了发展重工业,国家开始实行粮食“统购统销”政策来获取大量资金。同时,为了让农民能留在农村安心种粮,国家进而通过户籍制度来限制农民流入城市,以保证足够的农民种粮。可见,在户籍制度演进过程中,高层权威的支持确实保证了其延续性。最后,政治生活的复杂性和不透明。公开的资料只能告诉我们户籍制度是由公安部制定、国务院批准的,但具体政策究竟由谁制定以及由谁批准,我们却一无所知。正是由于户籍制度在制定过程中的复杂和不透明,使得改变这项政策的成本增大。总之,这四个原因共同导致了改变户籍制度的回报递增,而回报递增则导致了路径依赖。可见,路径依赖的存在是户籍制度延续的主要原因之一。

(二) 户籍制度变迁——关键点时期

在历史制度主义框架内,不仅制度存续的“正常时期”存在路径依赖现象,而且“关键节点时期”也存在这一现象。关键节点不但是一种制度变迁的断裂期,而且还是新的历史发展道路上的重要转折点,在这一节点上,政治冲突中的主导一方或制度设计者们的某一重要决策直接决定了下一阶段政治发展的方向和道路。

我国户籍政策变迁的第一个关键节点是1958年1月9日国家公布实施了《中华人民共和国户口登记条例》。新中国成立之初我国的户籍政策并没有限制人口的迁移,农民可以自由向城市流动,但自1953年10月起,我国开始实行“统购统销”政策,而当时农民向城市流动的数量却日益增多,这也就意味着有限的粮食不能满足日益增加的城镇人口的需要,即“统购”与“统销”出现了供求矛盾。因此,国

家为了控制“统销方”的人口,就必须严格限制农村人口流入城镇。同时,自1953年起,国家确立了“优先发展重工业”的战略目标,但是,凭我国当时的经济能力根本无法为重工业提供充足的资金,这就更需要通过“统购统销”政策形成的工农产品价格间的“剪刀差”来提供原始资本。就这样,“统购统销”的粮食政策与“优先发展重工业”的战略共同促使户籍管理由柔性走向了刚性。1958年出台了《中华人民共和国户口登记条例》,进一步规范了全国的户口登记管理制度,是全国城乡统一户籍制度正式形成的重要标志,更是标志着国家限制农民进城的二元户籍管理制度开始以立法的形式正式确定下来。因此,我国户籍制度的第一个关键节点便是该条例的确立。

我国户籍制度变迁的第二个关键节点是1992年邓小平南方讲话和党的十四大确立了建立市场经济体制。1978年十一届三中全会,我国确立了改革开放的基本国策,确定从计划经济逐步向社会主义市场经济转轨。自此,我国之前的户籍制度问题开始凸显:关于落实政策人员与家属和下乡知识青年要求回到城市落户的问题,关于恢复高考以后学生的户口、粮油供应等生活配套的问题等。这些问题的出现,对我国长期以来严格控制人口流动的户籍制度提出了严重的挑战。我国开始对户籍制度改革进行积极的探索:1980年1月《关于逐步解决职工夫妻长期两地分居问题的通知》、1984年10月《关于农民进入集镇落户问题的通知》、1985年7月《关于城镇暂住人口管理规定》等,是这一探索的成果。在十四大确立市场经济体制以后,全国范围内人口流动日益频繁,“民工潮”成为普遍的社会现象,各地政府纷纷启动户籍政策的改革,“蓝印户口”悄然兴起,至此,计划经济时代的户籍制度开始进入实质性的松动时期。

我国户籍制度变迁第三个关键节点的出现是2014年7月30日《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称《意见》)的印发。长期以来,我国户籍制度的主要特点是通过地域和家庭成员关系将国民的户籍分为农业户口和非农业户口。这一做法在新中国建立初期效果突出,但之后却越来越受到争议和指责。自2003年起,全国一些省市开始取消农业户口和非农户口,到2009年3月,已有13个省、市、自治区相继取消。但一些大城市,如北京、上海等的户籍制度依旧没有松动的迹象。2014年7月30日,国务院印发了《意见》,宣告启动城乡户籍

改革,要求建立城乡统一的户口登记制度,取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口。《意见》的颁发,标志着我国实行了半个多世纪的“农业”和“非农业”二元户籍管理模式将退出历史舞台。因此,《意见》的出台成为户籍制度改革的又一关键节点。

五、结论

(一) 户籍制度的结构性变迁深受“制度的深层结构”影响

我国的户籍制度是嵌于社会总体结构之中的,因此,它受到国家宏观制度环境、各种政治变量和行为主体的利益行为这些“制度的深层结构”影响。国家宏观制度环境对户籍制度的变迁起主导作用,各种政治变量嵌入到户籍制度演变的历史进程中,影响着户籍制度的选择,不同利益主体与户籍制度的多维互动也会对户籍制度的结构产生影响。其中,需要说明的是,各种政治变量并非顺次出现,它们的排列组合会根据情势的变化而变化,共同起着推动户籍制度变迁的作用。

(二) 我国的户籍制度呈现出强劲的路径依赖现象

从以上的分析中可以发现,由于不同利益主体间的博弈、信息的不透明等原因使我国户籍制度的调整、改革很难迅速完成,只能在原有路径上缓慢演进。因此,要打破路径依赖,实现制度改革必须寻找制度的“关键节点”。

参考文献:

- [1] 何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2004.
- [2] 张西勇, 杨继武. 历史制度主义视域下我国城市街道办事处制度的变迁[J]. 中国行政管理, 2012, (12): 69-73.
- [3] 何俊志. 结构、历史和行为——历史制度主义分析范式[J]. 国外社会科学, 2002, (5): 25-33.
- [4] KANKI BG, LOZITO S, FOUSHEE HC. Communication indices of crew coordination[J]. Aviation Space and Environmental Medicine, 1989, 60 (1): 56-60.
- [5] 李月军. 中国政治制度变迁中的路径依赖[J]. 学海, 2009, (4): 38-46.
- [6] 赵德余. 城市户籍制度改革中的利益关系调整及其渐进式特征——博弈论的视角[J]. 经济社会体制比较, 2009, (5): 164-171.
- [7] 何俊志, 任军锋, 朱德米. 新制度主义政治学译文精选[C]. 天津: 天津人民出版社, 2007.

(责任编辑: 蔡宇宏)