

户籍制度创新与西部大开发

陆 益 龙

(中国人民大学 社会学系, 教育部人文社会科学百所重点研究基地社会学理论与方法研究中心, 北京 100872)

摘要: 西部地区社会经济的迟发展是多种因素影响和作用的结果, 其中户籍制度的影响显著, 户籍制以及以此为操作平台的制度安排构建了中国社会的区域或空间社会分层, 加快西部社会发展, 需要有户籍制度方面的制度创新。

关键词: 户籍制度; 西部大开发; 空间社会分层; 区域差异

中图分类号: C913 **文献标识码:** A

作为一种综合性的社会制度, 户籍制度对中国社会结构所产生的影响可能是多方面的; 如今, 当西部大开发成为社会热点问题时, 我们可否更多地从社会学人类学的角度去思考社会结构的均衡与可持续发展问题, 而不是把眼光仅仅聚焦于自然资源开发和利用之上? 我们可否更多地从制度创新层面来看待西部社会文化的发展, 而不是仅仅关注开发技术的改良?

在关于户籍制度对中国社会结构与发展的影响的诸多研究中, 有社会学的结构功能分析(丁水木, 李迎生, 陆学艺、景天魁), 有人口学的探讨(张庆五, 李竞能等), 也有行政管理学的操作性考察(殷志静、郁奇虹)。尽管这些研究的视角各异, 但他们实际都关注着一个共同问题: 户籍制度对城乡差别和二元社会格局的形成起到了作用; Cheng 和 Seldon 通过文献研究, 提出中国社会的“空间社会分层”(spatial social hierarchy)是户籍制度作用的结果(Cheng & Seldon, 1994)^[1]。这些研究虽在一般意义上表述了中国社会结构的一个基本事实, 即城乡分割与城乡差别的存在; 但是, 他们在某种程度上忽视了这一制度的深层结构—权利集和分配集。

中国的区域差距和发展不均衡, 是一种存在的事实, 导致这一事实的原因是复杂的, 科学解释的任务就是从复杂走向简单, 也就是要先设定条件, 再用一个纯粹的东西去作解释。目前, 在众多的解释中, 不同学科常常都是从某个方面切入。如人文地理学的解释着眼于区域的地理差异和区域经济的宏观布局(杨开忠, 胡兆量等, 王梦奎等); 经济学关注较多的是生产力的布局和国家投资政策(孙尚清, 覃成林); 社会学人类学的解释主要关心区域内的人及其文化历史传统的发展(费孝通)^[2]。

诚然, 社会发展过程是一个自然历史过程^[3]。社会是自然界的构成, 社会发展离不开自然因素的制约, 其中地理环境是重要影响因素之一。但是, 在自然条件既定的前提下, 社会发展最终还是由人们能动的活动所构成的, 人们的活动内容、方式和结果构成社会发展的状况或水平, 因此, 探寻区域发展状况的原因, 其根本在于人的因素或社会性因素。如果从生产力和生产关系的角度来分析, 迟发展或欠发达表明的是生产力发展水平较低, 而生产力水平之所以未得到发展, 主要是受到生产关系的制约, 由此我们可以推导出西部地区的欠发达, 可能主要是某些不合理的政策或次级制度的制约导致的。

当然, 影响和导致西部地区迟发展的原因是多元的, 次级制度因素只是其中的一个方

面，而且在制度性因素方面，也存在多种因素的相互作用。本文所要解释的问题是，新中国的户籍制度设置是导致区域差别和西部地区迟发展的一个重要原因。在阐述这一问题时，笔者试图在已有研究的基础上（陆益龙）^[4]，根据非经验性的事实材料和常识性的逻辑作一般的推理和论证。

本文的模型假设是：中国户籍登记和户口身份的界定及其转移和转换的控制对空间社会分层结构的形成产生重要影响，户籍制度制约着不同户口类型和不同籍地社会成员的资源配置、选择权利和发展权利，以及分配集，从而决定了不同空间内的社会成员在初始机会和发展机会方面的不均衡。

一、户籍制度的结构变迁及社会影响

制度是权利和义务的集合，也是人们之间有秩序的关系集。人类社会的发展和进步，体现为人们不断制定更有利于社会发展的行动标准或规则，即制度的设置、创新和改进；正是制度的不断创新和改进，才促进了科学技术和社会生产力水平的不断提高^[5]。

户籍制度是管理人口及其活动的一项次级社会制度。户籍制度有广义和狭义之分。狭义的户籍制度是指一种人口登记和注册制度，是国家或政府为掌握人口信息而设置的制度，世界绝大多数国家都有不同形式的此类制度；广义的户籍制度是指，以户为单位，并根据出生地或居住地以及父母的职业来区分户口性质或户籍身份，并在此划分的基础上，控制户口变动、设置相关的行为规则、价值和社会分配原则，这是具有中国特色的社会制度之一。

任何一种制度的确立和形成，都与特定的社会背景和社会需要相联系。新中国的户籍制度，是在特定历史条件下形成的。

新政权成立之初，为打击敌对分子的犯罪、恢复和重建社会秩序、制订和执行国民经济计划、确保社会有序运行，掌握和管理人口及其活动也就显得非常重要。此外，为了解决城市其他社会问题，如失业、贫困等，对城市居民进行户口登记、清查和管理，也就非常必要。

1953年，粮食统购统销政策开始实行，国家对城镇居民开始实行定量的粮油供应制度，这是民族国家建设的最大化选择。在当时国际大环境和国情背景下，为确保政权稳定，建立民族工业体系成为当务之急，而在一穷二白的国度里要建立起民族工业体系，就需要全社会力量为之作贡献，为之牺牲一部分个人利益。当时户籍制度的安排，正是为适应这种需要，调动和集中全社会的力量来从事建设，对稀缺性资源则加以集中控制，并按主次关系有计划配给。这种选择是从国家安全战略意义上考虑的。

1958年的《户口登记条例》成为后来户籍管理的重要法律依据。《条例》的第十条规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住户口登记机关申请办理迁出手续。”

这项规定，影响深远。某种意义上，它是“反城市化”逻辑的一种体现。“大跃进”的工业化战略，属于一种只要工业化而不要城市化的设想。即试图通过限制农村居民进入城市，以保证有更多的农民来从事粮食生产；这样，粮食多了，就可养活更多的炼钢工人，钢铁产量自然也就上去了。

三年饥荒以及粮食供给危机，使得政府在1960和1970年代选择了更严格的户口管制和迁移限制。轻工业的欠发展，导致日用消费品呈稀缺状态，因而按照户口有计划地配给或供应粮油和日用消费品，成为确保社会生活有序进行的权宜之计。与此同时，户口或户籍控制在社会政治经济生活中，自然也就成为诸多分配政策或制度安排的操作平台，大多数政策措施的制定，都是在这—制度操作系统环境中进行的。

1970年代末,1.5%的“农转非”指标的确立,再次强化了户籍的符号价值,导致户口等级意识的滋生,并对1980年代城乡差距和地区差距的拉大,产生了重要影响。1980年代中后期,“农转非”指标提高到2%,小城镇户口也有所放松,“自理口粮户口”及各种地方有效城镇户口等改革措施相继出台。这在某种意义上可以说是制度的创新,但从另一方面也反映出已有的户籍制度已不能适应经济发展和人民生活的需要。

目前,尽管管理机关对户籍制度作了局部调整,那些对人民生活和经济发展起瓶颈作用的因素可能也逐渐弱化,但是,户籍制度对人才流动和劳动力市场的全面开放,对公民迁徙和流动选择权利,以及对利益和资源的合理配置等等,仍然起着较大的作用。

纵观中国户籍制度的变迁过程,从中可以归纳出这一制度的基本结构要素:

第一、户籍身份。制度赋予每个人以户籍身份,户籍身份是合法公民的最重要依据,它由户口形式、户口性质、籍地构成,户口形式主要包括单立户口、集体户口、船泊户口等;户口性质分为农业户口和非农业户口两大类,其中农业户口包括粮农、棉农和牧民等户口;籍地是指户口所在地,它代表个人区域性居住权及区域性公民资格,个人在非籍地不享有合法的居住权以及当地人所享有的其他权利。

第二、变动控制。个人户籍身份先由家庭世袭,其变动必须经过权威机关允许才被认可。对户口身份变动或转换的限制,是户籍制度的核心内容之一。变动控制分为两个方面:一方面控制农业户口转为城镇户口,即“农转非”的指标控制;另一方面对不同籍地的户口迁移也有严格的程序控制,如由小城镇迁往中等城市或大城市、中小城市迁往大城市,特别是迁往大都市,均受到严格的限制。

第三、资源配置。在国家统一控制资源和户籍身份界定权时,户籍成为个人介入资源分配的许可证,一地由国家配置的资源对异地户籍具有排他性。因此,在资源共有的体制下,户籍制度又是一种产权制度,它规定了不同的户籍身份与不同的资源产权和行动权利,不同的户籍身份需要承担不同的义务和责任。

第四、差别待遇。差别待遇是户籍制度的结构性特征之一,它如同地域边界,是社会中的边界或壁垒,它使不具有本地户籍身份的公民成为“外地人”,并把“外地人”排斥在本地人公民待遇之外。例如,一个城市提供给市民体制内的待遇时,如子女入托入学、就业、补贴以及粮油和其它商品的供应等等,都要把外地户口身份的人排斥在外;此外,在某些发达农村地区,没有村籍身份,不仅不能在一个村子里获得宅基地或其他生产资料,而且本地居民与外地人也存在明显的社会边界(折晓叶)^[6]。

以户籍为依据的差别待遇,赋予了户口以无形的价值,在如今市场转轨的过程中,户口便成为一种交易对象,尤其成为一些地方政府与个人之间的交易对象,如曾经风行一时的“卖户口”现象就是例证(陆益龙)^[7]。

“结构影响功能,功能影响结构”(默顿)^[8]。从默顿的这一社会结构与功能命题出发,我们可以逆推:作为系统一部分的制度,其结构会影响其功能,其功能又会影响着社会的结构(见图1)。户口名称具有分类和指称的功能,而当名称的符号价值扩大或制度化之后,就可能产生角色隔离或认同隔离的功能。农业户口与非农业户口最初与某一群体的活动特点相连,但制度化差别则发挥了交流壁垒的功能。

身份符号的控制不仅有直接制约行为的功能,而且还有限制流动的结构性功能。因为当符号制度化时,如果一个人的身份符号没能转变,那么就难以整合到另外一个符号系统之中。

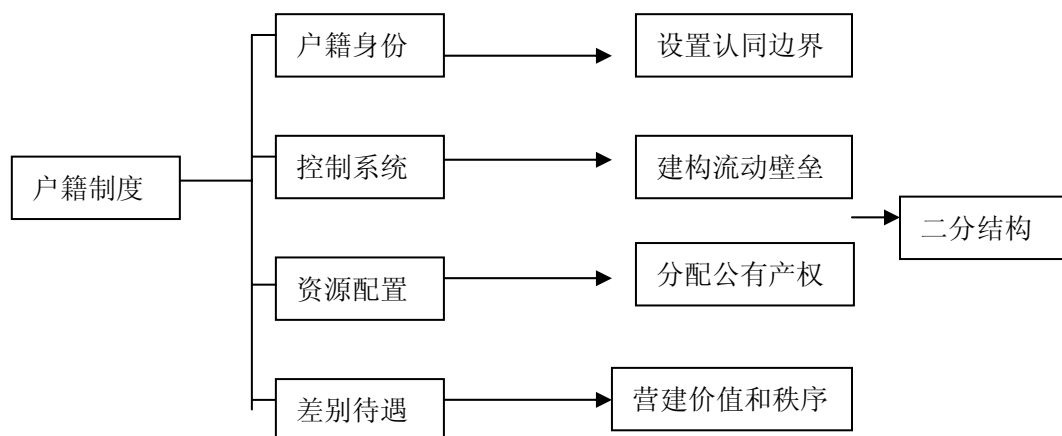


图 1 户籍制度的结构与功能示意图

在公有制的框架里，资源同样需要按一定的规则进行配置或分配。户籍具有把地域、职业、家庭和个人统一起来的特点，同时又具有一定的稳定性和可操作性，因此在执行资源分配上具有优势。

同样，对于一个地缘社会来说，地域内的群体具有某些既得的共同利益，为维护既定的分配秩序，防止其他地域群体成员中途介入，他们自然要设置一些合法化的边界和通行证，户籍制度的差别待遇原则正好满足了这一功能需要。

二、制度功能与区域社会发展

结构功能分析虽然不同于因果分析，但它是我们理解和解释社会现象的重要方法之一（默顿）^[9]。我们虽不能从户籍制度的结构功能来推导出这一制度是造成东西部地区社会经济发展差距的原因，但是我们可以从这一分析中，逆推出户籍制度是导致这种差距的因素之一。

中国西部地区的迟发展，或者说西部与东部地区发展的不平衡局面，实质是指该地区内的居民的相对迟发展，即社会生产和人们的生活水平相对低下，如人均分配的生产总值、收入和消费水平，人均享有的受教育、就业的机会，以及公共设施、社会福利服务的水平等等，相对落后。

尽管自然条件也是影响一个地区社会经济发展的因素之一，但在讨论区域社会发展和人的发展水平的差异时，自然因素应该被视作一个常量，因为自然条件的差异总是存在的，两个区域不可能有完全相同的自然条件。再者，尽管一些学者的分析认为一个地区的年平均降雨量和年平均温度与社会经济发展水平相关，但是，这对讨论社会发展问题毫无裨益，因为假如我们认为社会差别是由自然条件决定的，那么讨论区域均衡发展不也就失去意义了。

中国西部地区在地形、地理位置以及气候等方面，有很多地域性特点，但我们毫无理由认为这里的自然条件导致了这里的迟发展。从传统生产要素分析来看，西部幅员辽阔、劳动力资源丰富、矿产资源集中。由此可推，自然条件决定论是不成立的。

既然自然条件只是影响社会发展的一个因素，而不是决定或导致社会发展水平的原因；那么，决定西部地区发展滞后的因素就在于人文社会性因素。而人文社会性因素又极其复杂，包括文化历史传统、政治经济制度以及社会政策等等。

从复杂的社会性因素中探寻户籍制度这一因素对西部迟发展的影响，首先，必须假定地理意义上的区域经济发展水平和区域内人的发展水平是分开的，也就是说，一个地区在整

体上的经济实力可能较低，但不等同于区域内的社会成员的发展水平相对低下；其次，要从对户籍制度的功能分析切入。

户籍制度是界定和分配个人的权利和义务的规范系统及价值体系。这一制度系统具有综合性、基础性和中介性，它与其他制度和政策的制定和执行提供了中介和平台。

首先，它把社会成员按照城市和乡村、农业和非农业以及地区与地区之间的标准明确划分和隔离开来，并按照户口类型、籍地来分配权利、配置资源、供给稀缺产品和消费品。按此逻辑推之，这一制度就具有造成城乡差距和地区差距的潜在功能。

确实，投资政策以及生产力的宏观布局会直接影响区域经济发展关系，具体说来，当资源由国家集中控制的时候，国家投入到城市和东部地区的资金或资源或许多于农村和西部地区，然而，这种影响所带来的结果是地理学意义上的区域不均衡，而不是社会学意义上的人的社会发展的不平等。因为，假如人们可自主选择流动，而理性人总是会为获得比较利益而选择迁移（托达罗）^[10]，那么，西部地区的居民会有大量的人迁往发达的东部地区，这样留在西部地区的人的人均收益机会也将随之而提高，结果会带来地区之间人的发展机会的相对均衡。

那么，自动调节区域发展均衡的机制为什么失灵了呢？它与户籍制度有何联系呢？理解这些问题，就必须认识户籍制度的边界、隔离、产权界定和符号价值的功能。

在户籍制度存在的前提下，农村人和西部地区的人难以获得流动机会，或者获得这种机会的交易成本极高；此外，他们又难以获得成本较低且有效的资源配置，或廉价的“收入流”（舒尔茨）^[11]，因此，他们的收入来源受到极大的限制；他们难以随着被调拨的资源而迁移流动，也无在城市或东部地区获得体制内的就业机会。这种制度安排，无疑把西部居民限制在西部，但又得不到足够的资源和资金配置，这样，他们与东地区居民在收益方面的差距也就自然会拉开。由于“本地常住户口”是个人进入公共资源、公共物品和公共服务的重要凭证，因此户口成了个人在异地发展的额外成本，甚至是根本的障碍。

此外，资金、人才相对匮乏也是制约西部社会发展的重要因素（胡鞍钢，2000）^[12]。如何吸引资金和人才，不仅需要西部自身提供一个良好的环境，同时也需要有一个良好的、宽松的外部制度环境。以往，国家基本上采取行政性派遣的方式派送人才支援西部，而主动或自愿选择去西部发展的人才较少。

		国 家	
		限制	不限制
个 人	东	6, 4	4, 2
	西	1, 4	4, 4

图 2 个人选择工作地点的博弈过程

当然，地理条件和社会环境是人们考虑的因素，但是制度的安排也不容忽视。在户口制度化和价值化的情况下，个人的流动性和选择机会相对较少，因此，人们在选择工作和生活的地域时，就可能存在一种博弈过程（见图 2）。

假如没有户口的附加值以及户口迁移的权威控制，那么个人选择工作地点将是一种重复的博弈过程；如果户口自由迁移受到限制，且户口又具有较大的制约功能时，那么，个人

的每一次选择就相当于一次性博弈，每一次选择都可能决定终生命运，即“一锤子买卖”，因此风险极大，收益随其相应减小。这样，人们在选择投资、经营、就业以及生活地点时，为避免风险最大化，所作的收益预期只能根据当前现状，即大多数人愿意根据现状进行判断，选择在当前条件较好的城市，而较少有人冒险到未开发和发展中的地方去，因为这种选择的成本很大，尽管选择那些地方也有很多机遇。假如人的流动是自由的、要素市场是开放的、人们选择的机会增多，不同情况的人会根据自己的实际来选择最优的场所，这样人力与资源的组合也将达到最优化；随着人的不断流动和市场的调节作用，区域社会发展最终在一个点上达到均衡。

三、户籍制度创新与区域均衡发展

无论从国家安全的战略地位，还是从社会安全的战略地位来看，中国“西部大开发”无疑都具有重要的意义。西部地区独特的地形和地理位置，在国防上具有重要地位；西部地区是一个多民族聚居区，西部社会经济的协调发展，直接关系到中华各民族共同繁荣、共同发展、安定团结的千秋大业。

再者，从世界发展的主流来看，环境保护和人类社会可持续性发展已成为人们关注的焦点，中国西部地区在环境保护和生态平衡的维持方面，具有极其重要的位置，那里是众多江河的源头，是世界屋脊。由此来看，西部大开发的预期目标可能不是自然资源的再开发、再利用，而是环境和资源的保护。开发的意義可能主要不是经济学意义上的开发，而在于社会学、政治学意义上的发展，某种意义上，大开发的社会效益和政治意义可能比经济效益更为重要。也就是说，大开发需要通过制度创新、政策创新，带动科技创新，来解决人与自然的可持续性发展问题，以及人类社会的协调发展问题。

既然前面我们已经假定已有的户籍制度安排对西部地区的迟发展产生影响，并且通过对经验性事实材料的分析和推理，可以证明这一假设可能成立，那么，我们由此可以认为户籍制度创新将促进西部大开发。

经济学在讨论制度变迁时，常把制度安排与效率联系在一起（布罗姆利）^[13]，当我们在讨论户籍制度创新时，对效率的理解就不能仅仅局限于经济效率范围之内，而可以拓展到社会效率或社会福利效用领域。在这一意义上，户籍制度创新同样遵循制度变迁的一般逻辑。

探讨如何进行户籍制度创新问题，首先需要讨论的是：创新的动力何在？谁能提供创新的动力？

在诺斯的制度变迁模型中，国家、意识形态被引入为影响制度创新的重要变量。国家也具有个人交换的特性，国家规模、代理费用影响着规则设计和服从程序的创新；意识形态涉及到人们对公正与不公正的认识，国家根据其意识形态并通过宪法提供基本的产权结构和行为准则（诺思）^[14]。

前面已经述及，作为一种社会制度，户籍制度也是调整社会关系的权利集、选择集和分配集。因此，其创新的意义就是这些集的结构变迁。集结构变迁的动力显然取决于国家和意识形态，也就是国家对现行制度所确定的公民迁徙、居住权利以及财富收入分配关系是否公正的认识。如果现行的意识形态认为当前的权利和分配结构是完全公正的，那么显然就没有制度创新的动力。只有在国家知识存量增长的前提下，认识到现有制度的不合理性和不公正性，才能形成制度创新的动力。也就是说，只有国家意识到公民应该享有自由迁徙权、居住地选择权和同等待遇时，户籍制度创新才有根本动力。

此外，国家意识形态乃至基本原则的转变，在一定程度上又取决于国家与个人之间博弈的均衡。国家之所以限制迁移、有差别地分配，是因为在信息不充分的情况下，国家担心

在取消控制时导致秩序的失控，因此认为控制个人迁徙权利是公正的；同时，个人也会考虑国家制度可能的变动而做出最大化行为，这样国家就尽量对个人最大化行为进行高估，并尽量维持现有的制度安排。因此，户籍制度变迁还要取决于国家和个人之间博弈均衡点的移动，而均衡点的变动，又依赖于博弈双方即国家和个人掌握充分信息，以满足重复博弈的条件。要使国家和个人获得充分的信息，社会科学的研究显得尤为重要，它能为认识各项制度安排对实现预期目标是否有效率、是否能降低交易成本提供参考依据。

以上论述主要提供了这样的信息：如果西部大开发的预期目标是实现区域均衡发展，那么，维持现有的户籍制度是低效的或无效的，因为现行户籍制度所提供的是非均衡的权利集和分配集。因此，改变现有集的结构，对调整现有的非均衡关系将是有效率的。

参考文献

- [1]丁水木. 现行户籍制度的功能及其改革走向[J]. 北京: 社会学研究 1992 (6); 李迎生. 我国城乡二元社会格局的动态考察[J]中国社会科学, 1993 (2); 陆学艺、景天魁. 转型中的中国社会[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1994; 张庆伍. 有关我国现行户籍制度改革的思考[J]. 北京: 中国人民公安大学学报 1994 (6); 李竞能(等). 中国户籍制度改革: 市场经济发展的必由之路[J]. 北京: 人口研究, 1997 (3) 30、35; 殷志静、郁奇虹. 中国户籍制度改革[J]. 北京: 中国政法大学出版社, 1996; Cheng, Tiejun and M. Seldon. 1994, The Origin and Consequences of China's Household Registration[J], in *The China Quarterly*, 1994 (1).
- [2]杨开忠. 中国区域发展研究[M]. 北京: 海洋出版, 1989; 胡兆量(等). 中国区域经济差异及对策[M]. 北京: 清华大学出版社, 1997; 王梦奎、李善同(等). 中国地区社会经济发展不平衡问题研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2000; 孙尚清(编). 中国区域协调发展战略[M]. 北京: 中国经济出版社, 1994; 覃成林. 中国区域经济差异研究[M]北京: 中国经济出版社, 1997; 费孝通. 费孝通论西部开发与区域经济[M]. 北京: 群言出版社, 2000.
- [3]恩格斯认为社会发展史是整个自然历史过程的一部分, 因而人类社会的发展遵循着一定的客观规律(参见: 马克思恩格斯选集(4)[M]. 北京: 1972年, 人民出版社).
- [4]陆益龙. 户籍制度: 控制与社会差别——一个城郊建制镇的户籍管理与社会结构[D], 北京大学博士学位论文, 2000.
- [5]新制度主义经济学认为, 制度框架为人们提供了选择集, 制度是个人与资本存量、劳动、产品以及收入分配之间的过滤器, 它调节着资本和收入的分配, 从而刺激和影响着技术创新和经济绩效。
- [6]折晓叶. 村庄的创造: 一个“超级村庄”的社会变迁[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.
- [7]参见[4].
- [8]默顿. 论理论社会学[M]. 北京: 华夏出版社 1990.
- [9]同上.
- [10]托达罗. 经济发展[M]. 北京: 经济出版社 1999.
- [11]舒尔茨. 改造传统农业[M]. 北京: 商务印书馆 1987.
- [12]胡鞍钢、邹平. 社会与发展 中国社会发展地区差距研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.
- [13]布罗姆利. 经济利益与经济制度——公共政策的理论基础[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1997.

[14]诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联、上海人民出版社, 1994.

Innovation in Household Registry System and Development of the Western Provinces

Lu Yi-long

(Research Center for Sociological Theory and Methodology of Renmin University of China Beijing
100872)

Abstract: The residence registry institution, one of the major causes of the underdevelopment of western China, forms the social regional division or spatial stratification of China together with other relative institutions. The development of western China, therefore, cannot be achieved without the innovation of the residence registry institution.

Key words: residence registry institution; the development of western China; social regional division; regional difference

收稿日期: 2003-6-3;

作者简介: 陆益龙 (1966-), 社会学博士, 中国人民大学社会学理论与方法研究中心专职研究人员。