

# 民众的认同与中国城乡二元户籍制度的推行

朱鹏春

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

**[摘要]** 中国城乡二元户籍制度的确立与推行是造成当代社会公民阶层分化的重要因素,但是它之所以能够顺利得以推行的原因之一,应是中国民众自身能与之相适应。传统的社会认知、乡土伦理、社会文化等因素强化了民众对二元户籍制度的认同感。

**[关键词]** 中国城乡二元户籍制度;人口自由流动;非农户口;农业户口

**[中图分类号]** D631.42      **[文献标识码]** A      **[文章编号]** 1674-117X(2013)04-0078-03

## People's Identity and Implementation of China's Urban and Rural Dual Household Registration System

ZHU Pengchun

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007 China)

**Abstract:** The establishment and implementation of China's urban and rural dual household registration system are important factors that lead to different social classes, and one of the reasons it could be implemented smoothly is that people themselves can adapt to it. Such factors as traditional social cognition, local ethics, society and culture have strengthened the public identity of the dual household registration system.

**Key words:** China's urban and rural dual household registration system; free flow of population; non-agricultural household; agricultural household

城乡二元户籍制度是新中国在建国之初特殊的历史时期,为适应国家发展战略而确立起来的一种人口管理与社会控制体系。它的确立为千疮百孔的落后农业国家优先发展重工业的战略提供了制度保障。以1958年的《户口登记条例》出台为标志,城乡二元户籍制度强制性地公民划分为“非农户口”与“农业户口”,再配套以一系列严密的政治经济制度,如高度集中的计划经济体制、农产品统购统销制度以及“政社合一”的人民公社制度。它的核心标志是在国家具有绝对权威的条件下,确立农业服从工业,农村服从城市的社会资源划界限,最终形成了城乡分割的二元格局。<sup>[1]</sup>

城乡二元户籍制度形成于计划经济时期,带有深刻的时代烙印,而且在新的历史条件下,城乡二元户籍制度在运作中,仍然制约和影响公民各项

权利的实现。当代学术界已从方方面面对其进行剖析与研究。基本上达到以下几点共识:一是对二元户籍制度发起源头的共识。已有的研究认为,新中国户籍制度是中国特殊国情下实现工业化道路的必然结果。为保证由于工农业产品剪刀差产生的从农村转入城市的隐性收入,不被自然流入城市的人口所分享,防止由于巨大的城乡利益差对农村劳动力的吸引,导致人口无节制的流入城市,城乡间不得不用户籍手段封锁起来。<sup>[1]</sup>二是中国户籍制度具有特殊的制度功能。中国城乡二元户籍制度的功能,是对城乡居民社会福利的不均等分配和劳动力要素的计划配置等。例如,陆益龙认为中国户籍制度把各种利益粘附在一起,是一项“粘附性制度”;<sup>[2]</sup>俞德鹏则认为新中国成立以后的户籍制度具有激励作用和惩罚作用。<sup>[3]</sup>三是户籍制度具有诸

收稿日期: 2013-06-17

作者简介: 朱鹏春(1989-)男,福建宁德人,福建师范大学硕士研究生,主要从事公共政策研究。

多弊端需进行全面的改革。身为上层建筑的户籍制度形成于计划经济时期,已不能适应社会主义市场经济,需对户籍制度进行相应的改革以适应新的发展。例如,郑杭生认为,在市场经济条件下,身份承诺和契约承诺的矛盾与冲突,带来了户籍制度的转型;<sup>[4]</sup>王飞凌认为,人们对不平等的公民资格的谴责是户籍制度变迁的动力。<sup>[5]</sup>

总体上看,城乡二元户籍制度是上世纪50年代在实行高度集中的计划经济体制下产生的一种辅助性的政策措施。它对社会的稳定起到了重要的作用,但也牺牲了社会公正、平等和经济发展机会,并由此导致了社会结构的僵化。这样的制度也可以说是当代世界特有的。本文所要提出的是:为什么如此不平等的户籍制度在当时的中国却极其顺利地推行,并延伸了多个配套制度(如为加强对盲流的控制,上个世纪60-70年代,政府规定在城市生活的居民对生活必需品柴米油盐必须凭户口、凭票证供应,这在根本上断绝了农村居民在城市的生存保障)?

当代中国户籍制度形成之初,它对农村居民的影响无异于是对农村资源的无情掠夺。令人惊奇的是,在那段时期里,中国广大乡村居民却出现了对这样一种掠夺性的制度无声的接受。即使到了市场经济蓬勃发展的今天,拥有强烈意愿破除城乡二元户籍制度的民众也都只是在“毫无意识地、无秩序地、消极地破坏‘城市公共物品制度’”。<sup>[6]</sup>笔者认为,一个制度能够顺利推行并且稳定地发挥了它的功能与作用,这就说明这个制度有它的历史合理性与存在必然性,并为民众所认同与接受。而民众的认同感普遍受到特殊的历史环境、社会文化认知以及乡土伦理等因素强化。

### 一 乡土伦理与限制人口自由流动政策的天然吻合

中国历代王朝为维护其稳定的统治,对“户口”实行了长达两千多年的静态管理,将一个宗族甚至一人的一生固定在一个一成不变的地方,继而利用带有深刻封建痕迹的家族、家庭和血缘关系束缚民众地域间自由流动的意愿。“大体上说,血缘社会是稳定的,缺乏变动;变动大的社会,也就不易成为血缘社会。”<sup>[7]</sup>经过数十代的沉淀,中国乡村居民形成了以“血缘和地缘无缝融合”为核心的乡土伦理,世代传承。建国之初,广大农村地区乡土文化依然处于较为封闭的状态,原滋原味的乡土伦理观念并未受到外界很深的冲击,自然经济背景下自给自足的小农意识依然活跃并主导着乡土伦理。“在人口

不流动的社会中,自足自给的乡土社会的人口是不需要流动的,家族这个社群包含着地域的涵义。”<sup>[7]</sup>一种似乎与禁止人口流动政策天然吻合的乡土伦理无形中推动了城乡二元户籍制度的顺利确立。因此,1958年开始成形的城乡二元户籍制度虽然限制了农民城乡之间的自由流动,剥夺了人农村居民的自由迁徙权,但一直到现在,中国并未真正意义上出现农村居民对自由迁移权利被剥夺而引起的抗议。

### 二 破落的中国城市缺乏对农村居民的吸引力

1949年新中国成立之初,当时的中国经历了半个世纪的战乱,工农业生产落后、经济基础薄弱,城市化水平只有10.6%。加之当时恰逢百废待兴之时,城市管理体制混乱,粮食供应严重不足,交通、就业问题突出。相反,广大农村地区落后的生产方式在容纳足够多的劳动力的同时(特别是农村公社化运动的开展,农村居民沿袭了古老的耕作方式为中国工业化建设的开展积累着原始资本),又可以解决农民自身的生存问题。相比较之下,破败不堪的城市生活对于农民来说并无多大吸引力,农民自由迁移至城市的意愿并不强烈。

### 三 制度衍生的特权具有传承性

中国历代统治者倾向于“以史治国”,接受过中国传统教育的建国政治精英自然也不例外。将职业、就业单位等与户口管理紧密联系的二元户籍明显与历朝历代户籍制度所承载的人口统计、社会治安和大国稳定有着深刻的传承。可以说,中国二元户籍制度产生的历史渊源就是封建社会王朝的户籍管理思想。中国传统户籍制度既是职业身份、又是社会身份,是选官入仕的资格凭证。<sup>[8]</sup>中国古代户籍制度衍生的等级制和世袭制长期存在,对中国民众对权力的认知具有很深刻的影响。总体来看,在近代社会,户籍制度以个人为本位保障个人私权,与封建社会的户籍制度有本质的区别。但作为人口管制的一种手段,依然存在身份的差异。身份的差异对于中国民众是一种常态的认知,这也就不难解释为什么中国民众对特权会具有极大容忍性。

### 四 卡里玛斯型领袖的个人魅力与民众的绝对服从

领袖的个人魅力也可以解释为什么那时期的民众对城乡二元户籍制度可以无条件接受。官僚制度理论奠基人,德国著名政治经济学家韦伯曾对人类三类社会组织的特点进行分析,就领袖权力与

行为的特点归纳出三种类型的组织:卡里玛斯型组织、传统型组织,法理型组织。笔者利用其理论对中国建国之初国家领袖的一些特征进行分析可以发现,当时的中国带有显著的卡里玛斯型国家特点。具体表现为:民众对领袖极度崇拜,对国家领袖的口号与号召坚信不疑。韦伯提出,所谓的“卡里玛斯型的领袖人物”是建立在对某种特殊的品格、英雄气质等魅力的承认的基础之上的,而且这种承认是其他组织成员都不允许怀疑和挑战的,具有绝对的权威。这样的领袖只有在社会动荡和极度困难的时期才会出现,是民众绝望之中所有希望的寄托者。但是个人的行为不可能在所有时期,所有事情上都是正确无误的。所以在这样的国家里,领袖的决策或者口号往往会给这个国度带来不可预估的负面影响。毛泽东执政时期这样的非理性事例比比皆是,例如盲目夸张的大跃进运动、文革动乱就是生动的反映。直到改革开放之际,“两个凡是”的口号依然可以反映出大部分民众对领袖的盲目崇拜的社会风气。城乡二元户籍制度是为了适应优先发展重工业的战略而发展起来的,服务于毛泽东提出的“一化三改”的方针。积贫积弱的中国民众急切希望改变自己的境况,万众一心地献身于中国崛起的激情,自然而然地掩盖了城乡二元户籍制度带来的不平等。

### 五 民众社会科学知识的局限性

农村居民文化水平普遍低下,公民意识淡薄,缺乏维权意识。建国之初,科学文化的教育普及极其低下,普通民众缺少甚至毫无机会接受科学文化教育。在大中城市如此,在闭塞的农村更是如此。根据西方的公众理解科学理论认为,公众的科学素养水平决定着公众民主维权意识的水平,是公众影响政治生活的前提。正是因为当时民众特别是乡村居民普遍低下的科学素养水平(根据一篇当时的文献资料显示,解放前,中国90%以上的适龄公众无法接受中小学教育),民众对于城乡二元户籍制度剥夺自己的权利、造成极不平等的情况显得浑然无知。当然,随着改革开放以后社会经济的不断发展,义务教育的普及,民众的科学素养水平普遍提高,维权运动此起彼伏,也对如今转型期的中国公共管理提出了挑战和机遇。

从宏观的角度上看,国家绝对权威的确立,民众违反国家法令法规成本巨大是当时的基本国情。社会组织缺少,媒体管制严格,民众利益诉求缺乏

渠道是历史环境下的制度局限。限于篇幅有限,本文只粗略和尝试性地讨论了城乡二元户籍制度确立之初被顺利推行的原因,既缺乏全面性,同时又缺乏深刻性。当然,学识的浅薄不能否定思考与讨论的积极性,

更深刻、更全面的思考是笔者日后专研的方向和动力。

当代中国户籍制度改革的研究是个老话题,也是个新话题。“老”是因为从当代中国户籍制度的形成开始,中外学者对它的研究林林总总,呈现百家争鸣的局面。很多学者秉持严肃的学术态度,客观地指出了户籍制度存在的弊端,同时也为革除这个弊端提出了许多有益的建议。话题之所以“新”,那是因为中国户籍制度处在了改革的风口浪尖。特别是党的十八大以后中国的制度改革将深化,附着了诸多利益的城乡二元制度,不可避免地要面对根本性的改头换面(虽然户籍制度的改革强调渐进式改革,但随着市场经济与民主法制的不断发展,渐进式改革似乎开始显得有点力不从心)。总的来说,对当代中国户籍制度改革的研究,将既具有历史的传承性,又带有鲜明的时代性。

### 参考文献:

- [1] 柴小宇. 城乡二元户籍制度改革研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 15 - 34.
- [2] 陆益龙. 户籍制度改革与城乡关系的协调发展[J]. 学海, 2001(6): 57 - 61.
- [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研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2002: 55 - 56.
- [4] 郑杭生, 等. 转型中的中国社会和中国社会的转型: 中国社会主义现代化进程的社会学研究[M]. 北京: 首都师范大学出版社, 1996: 146 - 172.
- [5] Fei - ling wang. Hukou System and migration controls, Aimin Chen, Gordon G. Liu, Kevin H. Zhang. *Urban transformation in China* [D]. Ashgate Publishing Company, 2004, p. 129 - 130, 133.
- [6] Dorothy J, Solinger. *Chotesting citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Market* [D]. Berkeley: University of California Press, 1999: 11 - 19.
- [7] 费孝通. 乡土中国[M]. 南京: 江苏文艺出版社, 2007: 75 - 82.
- [8] 姚秀兰. 户籍、身份与社会变迁——中国户籍法律史研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 174 - 186.

责任编辑: 骆晓会