

移植与积变:中国当代户籍制度的形成路径 及其苏联因素的影响

王海光

[摘要]新中国当代户籍制度在1958年的建立,其制度路径的选择因素与苏联相同。中国工业化道路采取的是苏联重工业优先的内部积累方式,需要从农业为工业化提取资金。“一五”时期,国家出台了统购统销政策,并加速推行农业集体化。二者构成了互为因果的事件链条,使城乡差距持续拉大,农村人口推力不断加强,城乡冲突的规模越来越大,越来越激烈,国家不得不采取严厉措施限制农村人口的外流,并最终将限制人口自由迁徙的功能纳入了户籍管理制度之中。中国城乡二元户籍制度对公民居住迁徙权的限制更甚于苏联、东欧等社会主义诸国。导致这个积变过程发生的,有三种双重因素的交互作用:中俄两种中世纪传统的交互影响,信仰政治和功利哲学的交替作用,统制经济和政治运动的双重互动。

[关键词]城乡二元社会;户籍制度;统购统销;农业集体化;城乡关系

[中图分类号]K271 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2011)06-0026-11

1958年1月颁布的《中华人民共和国户口登记条例》,是新中国当代户籍制度的形成标志。《条例》以法律形式规范了全国的户口登记制度,规定了控制人口迁徙的两项基本制度——户口迁移的事先审批制度和凭证落户制度,目的是“既不能让城市劳动力盲目增加,也不能让农村劳动力盲目外流”。^①从而彻底改变了建国以来人口自由迁移的政策法规,标志着当代中国城乡二元户籍管理制度的正式建立。

城乡二元户籍制度是计划经济时期的一项核心制度。从中国现代化历史上看,这个以城乡二元分割为特征的中国当代户籍制度的建立,存在着巨大的历史悖论。它既不是自晚清以来中国法律近代化过程自然延续的结果,也不是对苏联、东欧的人口管理模式简单的制度移植,更不符合中共在革命时期一再标榜的人民民主的共和理念。中共夺取政权走的是农村包围城市的道路,对农民的重视程度远远超过苏联共产党。但中共执政之后,不过短短几年时间,却采取了把农民堵在城外的政策,这是有违执政者初衷的。这个变化发生的直接原因,是“一五”时期实施重工业优先的国家工业化战略,全面移植苏联体制所带来的。其形成过程既有对苏联体制的移植,也有水土不服的积变。

国家为有效地为工业化提供内部积累,推出了统购统销政策,加快农业集体化的步伐,遂使城乡冲突日趋激烈。在处理城乡冲突中,新中国出台了一个比一个严厉的限制人口自由流动的政策,最后形成并确立了城乡二元户籍制度管理体系。在这个制度形成过程中,政治运动的动员方式提供了一个具有中国特色的制度路径。

当前,当代户籍制度改革研究已成为学界的一个热门课题。但是,许多研究者并不太清楚中国户籍制度从传统到现代的历史嬗变,以至对中国当代户籍制度生成的社会历史条件有些误读误解

^① 罗瑞卿《关于户口登记条例草案的说明》(1958年1月9日),《人民日报》1958年1月10日。

的问题、似是而非的论断,甚至把中国当代城乡二元户籍制度的建立过程过分特例化了。而如果对这项制度形成过程和生成机理没有充分认识,陷入就事论事的皮相之说,改革是很难对症下药的。因此,对中国当代户籍制度的研究,必须要考察其历史演化的制度渊源,从中发现其生成和发展的制度路径是怎么形成的?哪些是传统因素的遗存?哪些是借鉴来的东西?哪些制度因素是沿袭了传统的体制因素?哪些制度因素是在移植苏联体制中的变异?

本文试图从中国当代户籍制度历史演进的历史考察中,探究其生成的制度渊源和内在的逻辑关系。

一、巩固新政权的政治统治和治安户籍制度的初步建立

新中国户籍建设的制度理念,与国民党政府“户政为庶政之母”的观念大不相同,目的要求是非常朴素的,即所谓“保护好人,限制坏人”。户口管理的最初功能,主要是进行政治控制和维持社会治安,通过户口登记来发现和控制敌人。1950年7月召开的首次全国治安行政工作会议指出“户口工作是国家管理城市不可缺少的一环,是治安工作的基础,在人民的国家机器中起着重要的作用。”并要求户口工作“成为公安保卫工作中有力武器之一”。^①这个户政工作思想体现了新中国巩固政权的政治需要,户政性质上同属于苏联、东欧等社会主义国家的治安户籍制度。

新中国户政制度的建设,体现了新政权施行政治控制的需要。城市是国家的政治、经济、文化的中心,在国家管理层次上处于社会控制链条的高端,农村则处在这个链条的低端。所以,国家户政建设步骤,是先城市、后乡村;具体内容,是从重点人口的管理,再到一般户口管理;完成期限,确定以十年时间完成全国户口登记制度。^②

新中国的户政建设是在巩固新政权统治的镇压反革命运动中开始起步的。户籍管理的任务主要是对政治性和社会性嫌疑人员加以控制。1951年7月,公安部颁布《城市户口管理暂行条例》,统一规定了城市户口登记制度。这是新中国最早的一个全国性的户籍法规。各地将镇反运动和户口清理相结合,建构起了对危害新政权统治的敌对分子进行政治控制的管制系统。^③

镇反运动结束后,专政机关的政治控制活动转向制度化和规范化。按照中央有关部署,户口建设的中心是大、中城市、工矿地区、军事要塞及沿海边境地区的重点人口管理,规范和严密大、中城市的户籍管理,在农村的户口登记问题尚未提上日程。

1953年的全国第一次人口调查和第一届基层选举,在为召开第一届人民代表大会作普选准备的同时,也强化了户籍工作在治安管理中的作用。中央公安部1954年7月的一份内部报告中讲:“只有做到人人有户口,彻底消灭漏口、漏户,才便于发现与控制反革命分子和刑事犯罪分子,才便于寻找通缉罪犯,才能有效地达到严密社会面的控制。”^④

新中国初期,农村人口向城市迁徙比较自由,实行的是迁徙证制度,对在城市有生存基础的居民都准予入户。1954年,第一届人大通过的五四《宪法》第三章第九十条明文规定“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由”。^⑤

在《宪法》制定后,国家加快了各项法律制度的建设步伐。1954年12月20日,内务部、公安部、

① 《关于户口工作的几个问题》(1950年11月),第一次全国治安行政工作会议文件。

② 《关于户口工作的几个问题》(1950年11月),第一次全国治安行政工作会议文件。

③ 《城市户口管理暂行条例》(1951年7月)第一条规定:制定本条例的目的是“维护社会治安,保障人民安全及居住、迁徙自由”。

④ 《公安部黄耕夫同志关于上海、南京、杭州户口管理工作的考察报告》,1954年7月。

⑤ 《建国以来重要文献选编》第4册,中央文献出版社1993年版,第520页。

国家统计局下达《关于共同配合建立户口登记制度的联合通知》。通知要求:各地民政、公安、统计等有关部门共同配合,把户口登记制度在1953年人口调查的基础上确实建立起来,以适应国家各项建设的需要。

从形式上看,1954年以后加紧户籍制度建设的这些举措,反映了宪法制定后的进一步健全国家各项制度,全面建立户政体系的法理性要求。但实际上促使国家重新对户籍制度建设加以重视的现实动因,主要还是日趋激烈的城乡冲突。

新中国第一次城乡冲突出现在1952年,直接导因是“三反、五反”运动。“三反、五反”运动在政治上打击私人企业的同时,也破坏了城镇原来的工商业基础,造成了大量城镇失业人员。为解决城镇劳动力结构性短缺和大批农民涌入城市问题,政府开始对农民进城就业加以行政干预。

1953年4月17日,政务院发出《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,要求各级政府劝止农民自行进城找工作,动员滞留在城市的无业农民回乡。^①虽然这时的措施还只是比较缓和的“劝止”和“动员”,但必须限制农民向城市自由流动的意图是非常清楚的。随着新中国开始实行重工业优先的工业化战略,全面移植苏联体制,城乡冲突的性质又有了新的变化。这个在新的制度基础上发生的城乡冲突,深刻地反映了城乡二元利益结构的体制性矛盾,对新中国当代户籍制度的建立产生了重大影响。

二、统购统销和城乡二元利益结构的形成 城乡户政建设的加快

1953年,新中国开始实施第一个五年计划,推行重工业优先的工业化战略,建立计划经济体制。苏联优先发展重工业的国家工业化战略,所需的大量资金主要来自内部积累,需要强迫农业为工业化提供原始积累,剥夺农民成为工业化起步的必要代价。其特点是高强度的社会动员,高积累的经济政策,以农业集体化来支持国家工业化战略的实施。新中国的工业化道路与苏联工业化道路是沿着同样一条历史逻辑进行的,伴随着工业化而来的是对农民的高征购和农业的集体化。

“一五”时期,是中国当代户籍制度的形成期。一方面,计划经济的实施,需要准确的人口信息。特别是统购统销的实施,需要户籍制度承担分配居民食品的功能;另一方面,由于城乡差距持续拉大,城乡冲突越来越激烈,国家不得不采取一系列强硬措施,限制农村人口的外流。而最便捷有效的措施,就是户籍管理制度。鉴于户籍制度的重要性,国家在“一五”时期大力推进了户政建设的步伐。

新中国工业化计划刚一启动,就开始出现了粮食紧缺的问题。中央决策层决定,实行农产品的统购统销政策,并立即于1953年11月在各地实施。统购统销的实施,需要有准确的人口数据作为食品供应的依据。各地在实行统购统销时,对城镇户口进行了清理核实,以掌握计划供应的准确性。

1954年是国家对主要农产品实行统购统销政策的第二年度,政策执行中的各种问题都暴露出来了。由于在农村统购中强迫命令严重,从农民手中征粮过多,统销不到位;而城镇的粮食计划供应又开口过大,销量大大超过规定指标;再加之严重自然灾害的影响,使粮食形势非常紧张。到1955年春季,几乎是“人人谈粮食,户户要统销”。各地农民的闹粮风潮此起彼伏。

1955年,中央政府采取紧急措施,对统购统销政策进行整顿。在农村,实行粮食定产、定购、定销(简称“三定”)的办法;在城市,在“按户核实”供应的基础上,一律实行居民口粮分等级的定量供

^① 国务院办公厅大事记编写组《中华人民共和国中央人民政府大事记》第2卷,1991年(未刊),第152页。《当代中国的劳动力管理》,第8页。

应。各城市结合粮食供应,严格控制迁入人口,并清理了没有城市户口的外流人员。从此,粮食的计划供应指标就与城镇户口直接联系起来,统购统销政策基本定型,人民生活开始进入票证化时期。在1956年初,北京市民经常需用户口证件作证明的事项,即达30多种。^①

在整顿统购统销政策的同时,国家也改进了户口管理的办法。一方面加强了对迁徙人口的管制,明确由公安机关控制迁徙证的发放;一方面加紧了城乡户籍管理制度的建设,把“农业人口”和“非农业人口”在人口统计指标上划分开来。^②

1955年6月22日,周恩来总理签署颁布《国务院关于建立经常户口登记制度的指示》,提出:“争取在几年之内,将经常性的户口登记制度逐步建立和健全起来”。^③

1956年3月,经国务院批准,第一次全国户口工作会议召开。会议指出“户口工作是维护公民权益,维护社会秩序,服务于社会主义建设不可缺少的有力的工具,也是国家行政管理的一项基本制度。它的基本任务是:证明公民身份,便于公民行使权利和履行义务;统计人口数字,为国家经济、文化、国防建设提供人口资料;发现和防范反革命分子和其他犯罪分子的活动,密切配合对敌斗争。”^④会议还讨论了初步拟订的《中华人民共和国户口登记条例(草案)》等文件,要求在一定时期内在全国建立一套比较规范的户口登记管理制度。

在统购统销政策定型以后,国务院及有关部门还提出了加紧户籍制度建设的具体部署。主要有:1、从1957年下半年起在全国各大城市实行“公民证”制度;2、在1956年、1957年的两年时间内普遍建立常住人口登记和人口变动制度;3、1958年在全国范围内实行出生证、死亡证和外出证制度;4、城市在1956年,农村在1957年,将应列管的重点人口全部管起来;5、增加户口统计指标,如农业人口、职业、文化和年龄等等。此外,国务院还一度要把户政管理的职能移交到民政部门归口管理。这些部署带着明显的苏联户政管理制度的印记。

可以看到,新中国最初开始的户籍制度建设,基本还是对苏联制度的移植和翻版。不但由民政部门主管户籍的管理体制,是借鉴苏联的;公民证、出生证、死亡证和外出证这一类证件化的人口管理方式,也是借鉴苏联的。在对重点人口的控制和管理方式上,与苏联也是一致的。新中国对地主、富农、反革命分子和坏分子的管制,与苏联的特殊移民政策更是有异曲同工的功用。

在控制农村人口外流上,新中国也沿用了与苏联“老大哥”相同的管理逻辑。苏联在实施优先发展重工业的战略时,为强迫农民为国家工业化提供原始积累,实行了居民证制度。只给城镇居民发放居民证,农民没有居民证。没有居民证和其他有关证明文件,苏联公民是不能异地流动的。通过这种证件管理的方式,苏联一方面把农民束缚在土地上,限制了他们的自由流动;一方面国家可以根据工业化发展的需要,有计划地从农村吸纳劳动力。

中国在实行统购统销的时候,开始也是试图借鉴苏联的证件化人口管理办法,实行劳动力的计划管理,试图把农村劳动力的转移纳入国家工业化计划之中。但是,中苏两国的基本国情大不一样。中国农村人口基数大,工业化程度低,城市就业容量小,政府管理方式粗放;苏联地大物博,劳动力普遍短缺,工业化程度高,政府管理计划精细。所以,中国和苏联在实施工业化和集体化过程中所发生的城乡冲突,其内容、性质和表现程度是不太一样的,在对于农村人口大量外流的处理方式上也有很大差别。

① 黄耕夫《户口工作的基本情况和今后意见》(1956年3月10日在全国户口工作会议上的报告)。

② 《国务院关于城乡划分标准的规定》,1955年11月7日。

③ 《国务院关于建立经常户口登记制度的指示》,1955年6月22日。

④ 黄耕夫《户口工作的基本情况和今后意见》(1956年3月10日在全国户口工作会议上的报告)。

三、城乡社会主义改造的完成和城乡冲突的结构性矛盾

在新中国许多领导人的思想观念中,农业集体化能够大大提高国家的粮食生产能力,因而一再加快农业集体化的步伐。在农业集体化高潮的带动下,1956年全国城乡一举完成了社会主义改造,迈入了社会主义的门槛。但是,国家提取的粮食没有增加反而减少了,城乡人民的生活没有提高反而降低了,一波强过一波的城乡冲突没有得到缓解反而更加激烈了。而且出于巩固工农联盟的意识形态理由,从统购统销以来形成的城乡二元利益结构被固化了,城乡冲突更加缺乏相互协调的弹性。这些改造带来的新情况,对于国家的户籍建设产生了重大影响。一些正在实施中的户籍制度建设规划被明令取消了。^①

城乡社会主义改造的完成,彻底改变了城乡居民的生存基础和生活方式,也使城乡关系和城乡冲突的性质发生了根本性的变化。一方面,农业集体化彻底改变了农村的政治生态,国家与农民的关系持续紧张不下,骤然加大了农村奔向城市的人口推力;另一方面,在消灭了私人资本和改造个体工商业之后,城市的经济活力迅速萎缩,吸纳劳动力的能力大大退减。这就形成了城乡人口结构性对冲的矛盾。所以,中国在1956年完成了城乡社会主义改造后,也把城乡之间的利益冲突提升到了一个体制化的新平台。

城乡冲突的结构性矛盾之一:农业集体化运动造成农村的人口推力持续加大。

“一五”期间是中国人口迁徙的高峰期,迁徙数量逐年攀升。1954年的迁移人数为2200万人,1955年上升为2500万人,1956年又继续加大,达到了3000万人。^②这个持续攀升的情况,正是农业集体化运动强化了农村人口推力的表现。1956年虽然全国范围实现了农业集体化,但国家统购统销的完成情况反不如上一年。1956至1957粮食年度的收购减少了25.6亿斤,市场销售却增加了127亿斤。^③加上一些地方灾情严重,统购统销又多购了“过头粮”,这就引起了农村社会的普遍恐慌。

农民生活方面,被集体化的农民,失去了劳动的自由,劳作更加辛苦,收入明显减少,生存状况持续恶化。由于生产没有增加,再加上副业收入减少和合作社开支过大,许多农户收入减少。1956年农户减少收入比例约占总农户的1/3或1/4。^④这使得农民对土地和农村生活普遍失去了眷恋。

当时,毛泽东已经认识到苏联在农村政策上“犯了严重错误”,义务交售制对农民“挖的很苦”,告诫党内同志要处理好国家与农民的关系。^⑤然而,从1956年秋冬,全国各地普遍发生了农民闹粮、闹社的事件,到1957年春,事态还在继续发展。许多人纷纷逃离农村奔向城市,加入“盲流”队伍的人数呈暴涨之势。据内务部不完全统计,从1956年秋到1957年3月,北京、天津、南京、南宁等18个城市和陕西、甘肃、新疆、黑龙江等8个省一些主要城市流入的农民,即达40余万人。^⑥

城乡冲突的结构性矛盾之二:城镇社会主义改造造成城镇的人口容量大幅度萎缩。

早在1953年和1954年间,中小学毕业生的分配问题就出现了。1954年,全国约有60%即23

^① 最典型的就是身份证制度的突然叫停。公安部经过两年多准备和试点,已正式部署在各大城市颁发居民身份证,然而仅仅半年之后又宣布取消了。《公安部第三局对贯彻全国户口工作会议中几个具体问题的公函》,1956年8月9日。

^② 《人口统计年鉴》,社会科学文献出版社1986年版,第409页。

^③ 《当代中国的粮食工作》,中国社会科学出版社1988年版,第98页。

^④ 陈吉元等主编《中国农村社会经济变迁》(1949-1989),山西经济出版社1993年版,第247页;农业部农村经济研究中心当代农业史研究室编《当代中国农业变革与发展研究》,中国农业出版社1998年版,第88~93页。

^⑤ 毛泽东《论十大关系》,《毛泽东文集》第7卷,第29~30页。

^⑥ 《国务院转发公安部关于各地执行劝阻农民盲目流入城市和紧缩城市人口工作中发生的问题及解决意见的报告》,1957年7月29日。

万初中毕业生 约有 63% 即 209 万小学毕业生不能升学。1955 年的情况更严重,有 71 万多初中毕业生和 266 万多高小毕业生不能升学。以后 3 年不能升学的初中毕业生将有 170 余万人,高小毕业生将有 880 余万人。^① 国家当时关于初中高小毕业生的基本政策是:除招考少部分人升学外,主要是号召、组织一部分人去从事工业生产,大部分人去从事农业生产。^②

一方面是大量的初中小学毕业生升学就业困难,另一方面是一哄而起的农业合作社缺乏大批会计、记工员等初级管理者,决策者考虑让知识青年在农业集体化中发挥作用。毛泽东在《中国农业社会主义高潮》一书中的一篇按语中号召说“一切可以到农村中去工作的这样的知识分子,应当高兴地到那里去。农村是一个广阔的天地,在那里是可以大有作为的。”^③当时报刊媒体接连发表文章,号召中小学毕业生回到农村干一番事业。

同时,动员城市的中小学毕业生下乡务农的问题也提出来了。共青团中央等单位,受到苏联在西伯利亚等边远地区建立共青团城的启发,以之为楷模,开始尝试动员城市中的少数中小学毕业生下乡务农。他们在北京、上海、温州等地组织青年志愿者垦荒队,奔赴边疆和偏远山区开发建设。到 1956 年 9 月,约有 20 多万人参加了这项活动。^④

城市经过社会主义改造后,实现了公有制的单一所有制形式,失去了依靠市场解决就业的能力。这是更为根本的体制问题。在“大锅饭”的单位体制下,实行统分统包的劳动用工制度,城市解决自身的就业问题都已是力不从心了。1956 年 8 月,全国省辖市以上城市就大约有 160 万失业人员。^⑤ 其中很大部分是城市新增就业人口。为此,《全国农业发展纲要(草案)》提出“从 1956 年开始,按照各地情况,分别在 5 年或者 7 年内,解决城市中的失业问题,使现有城市失业人员都获得就业的机会。除了能够在城市就业以外,他们的就业途径,是到郊区、到农村、到农垦区或者山区,参加农、林、牧、副、渔等生产事业和农村的科学、文化、教育、卫生事业”。^⑥ 根据“纲要”提出的解决城市失业问题的方针,劳动部门确定了“先城市后农村”的就业原则。各企业、事业单位招收人员,凡“城市中能够解决的,就不要到农村中去招收。”^⑦

中国城乡社会主义改造的完成,既加大了农村人口推力,又减弱了城市人口的吸力,从而使城乡冲突带有了不可调和的制度刚性。但是,与苏联三十年代的农业集体化情况相比,中国对农村社会生产力的破坏还没有那么严重。

苏联三十年代的农业集体化政策,对整个乡村经济的破坏非常严重,直接后果是造成了 1932 年到 1933 年的大饥荒。^⑧ 为了阻止饥饿的农民大举涌入城市,斯大林恢复了早已废弃的沙俄时代的国内居住证制度,全面实行严格的人口登记与迁徙管理,于 1933 年 1 月开始正式实施。居民证的发放范围最初限定在莫斯科、列宁格勒等 25 个重点城市。后又扩大到所有的市镇。广大农民是没有居民证的。公民在进入居住证管理区后,须在 24 小时内到所到地政府部门申请暂时居住许可证。

① 刘小萌《中国知青史——大潮(一九六六——一九八〇年)》,中国社会科学出版社 1998 年版,第 2.5 页。

② 中共中央批转教育部党组《关于初中和高小毕业生从事生产劳动的宣传教育工作报告》,1955 年 4 月 12 日。

③ 毛泽东《在一个乡里进行合作化规划的经验》一文按语,《建国以来毛泽东文稿》第 5 册,中央文献出版社 1991 年版,第 527 页。

④ 刘小萌《中国知青史——大潮(一九六六——一九八〇年)》,第 10 页。

⑤ 《当代中国的劳动力管理》,第 48 页;另据有关部门估计,1956 年 8 月,全国省辖市以上城市就大约有 160 万失业人员,《中华人民共和国中央人民政府大事记》(未刊)第 4 卷,第 73 页。

⑥ 《建国以来重要文献选编》第 8 册,中央文献出版社 1994 年版,第 58 页。

⑦ 中央批转劳动部党组《关于解决城市失业问题的意见》,1956 年 8 月 20 日。

⑧ 据估计,苏联全盘集体化至少造成了一千万人的死亡,其中有一半死于大饥荒。参见沈志华《新经济政策与苏联农业集体化道路》,第 429 页。

如不批准,必须在3日内离开。^①苏联的居民证制度用行政手段强行把城乡分割开来,将农民牢牢地束缚在土地上。直到1975年,苏联农民才获得了国内居民证的权利。

虽然中国的城乡二元户籍制度与苏联的居民证制度,有着同样的形成逻辑——同是来自重工业优先的工业化战略引发的城乡冲突,同是要强行限制集体化农民的外流,但是中国最终没有采取苏联的居民证制度,而是实行更为严厉的城乡二元户籍制度。这个体制移植中发生的“积变”,与中国1956年一波三折的宏观经济形势有着直接的关系。

四、从“冒进”到“反冒进”城乡二元户籍制度的出台

在毛泽东一再批判右倾保守思想的激励下,全国各地轰轰烈烈地完成了城乡社会主义改造。同时,在加快经济建设速度,“提前实现工业化”的口号下,各部门各地区纷纷修改计划,提出激进的发展指标。1956年《人民日报》的元旦社论咄咄逼人地提出“又多、又快、又好、又省”的高速发展要求。这种盲目的乐观主义情绪,是一种政治运动的动员后遗症,与计划经济的理性要求是毫不相干的。在它所营造的喜气洋洋的氛围中,掩饰了真正的问题和潜在的危险。

1956年上半年,经济形势出现了全面“冒进”的态势,建设规模成倍扩张,财力、物力、人力全面紧张,并使得城乡冲突的激烈程度骤然加重了。由于铺摊子、上项目、超计划大量招工,1956年全国职工人数比1955年末增加224万人,不仅大大突破了原计划增加84万人的指标,并且超过了1957年劳动力的需要量。^②这个虚假的城市人口吸力的出现,一度改变了过去国家控制城镇人口规模的政策。城镇人口仅1956年、1957年两年就增加了1664万。^③曾经轰动一时的青年垦荒运动,在1956年9月以后实际上已偃旗息鼓了。^④

大干快上的经济过热造成财、物、人的全面紧张,中央在1956年下半年采取“反冒进”的措施,大幅度压缩基建投资,调整不切实际的各项指标,采取措施限制城镇人口急速增长。1957年继续实行“保证重点、适当收缩”的方针。从1957年1月起,所有企事业单位,一律停止在社会上招收工作人员。1957年4月23日,在全国劳动力调配工作会议上,劳动部长马文瑞检讨了对解决城市失业问题的盲目乐观情绪。^⑤

1957年1月,毛泽东在省、市、自治区党委书记会议上讲话说:1956年这一年,无论在国际上还是在国内,都是一个“多事之秋”。1957年还是“多事之秋”。他告诫全党“一定要重视农业。……不抓粮食,总有一天要天下大乱。”他还提出:要统筹兼顾,全国六亿人口统统管着。对城镇青年的安排原则是,或进学校、或到工厂、或到农村、或到边疆。^⑥

毛泽东特别讲到了城镇青年的问题,是因为当时中小学生在升学和就业上遇到前所未有的严峻形势。“反冒进”的措施所及,影响到教育部门压缩了1957年的招生规模。当时估计,大约三分之一的高中毕业生升不了大学,三分之二的初中毕业生升不了高中和中专技校,五分之四的高小毕

^① 接栋正《国外民事登记制度及其对我国户籍制度改革的启示》,华东师范大学资源与环境科学学院人口研究所,博士论文,2009年,第30页;纪晓岚《苏联城市化历史过程分析与评价》,《东欧中亚研究》2002年第3期。关于“Propiska”的翻译,有居留证、居民证、国内通行证、国内护照等各种称谓。相关内容可参见http://en.wikipedia.org/wiki/Passport_system_in_the_Soviet_Union(《维基百科》)。

^② 国务院《关于制止企事业单位盲目招收工人和职员的通知》,1957年1月12日。

^③ 中华人民共和国农业部计划司编《中国农村经济统计大全》(1949—1986),农业出版社1989年版,第9页。

^④ 刘小萌《中国知青史——大潮(一九六六—一九八〇年)》,第11页。

^⑤ 马文瑞《1957年的劳动力调配工作问题》,1957年4月23日。

^⑥ 毛泽东《在全国省、市、自治区党委书记会议上的讲话》,《毛泽东选集》第5卷,1977年,第339、360、340页。

业生升不了初中。^① 有 8 万高中毕业生不能升入大学,这是建国以来的新情况。因此,在毛泽东亲自修改,并于 1957 年 10 月正式公布的《全国农业发展纲要(修正草案)》中,毛泽东新加上了一段话“城市的中、小学毕业的青年,除了能够升学、就业外,应当积极响应国家的号召,下乡上山去参加农业生产”。^②

经济全面“冒进”的出现,引发了激烈的城乡冲突。为了减轻急剧增长的城市人口压力,政府从 1956 年秋季起,在短短的一年多的时间里,连续出台了一系列限制城乡人口流动的强硬措施。主要有:

1、大力提倡向农村转移城市劳动力的就业政策。1957 年 4 月 8 日,《人民日报》发表社论《关于中小学毕业生参加农业生产问题》,明确指出“就全国说来,最能容纳人的地方是农村,容纳人最多的方面是农业。所以,从事农业是今后安排中小学毕业生的主要方向,也是他们今后就业的主要途径。”1957 年 6 月,周恩来在一届人大四次会议上的《政府工作报告》中正式宣布:长时间内,劳动就业的主要方向仍然是参加农业生产劳动。^③ 各级政府大力动员青年劳动力和毕业学生回乡参加农业生产。

2、收紧企事业单位的用工控制。1957 年 1 月 12 日,国务院下发《关于有效地控制企业、事业单位人员增加,制止盲目招收工人和职员的现象的通知》,要求所有国营企业、合作社营企业、公私合营企业和所有事业单位,自 1957 年 1 月起,一律停止自行从社会上招收工作人员。如需要临时工,应首先从城市失业人员和剩余劳动力中招收,不能解决时,方可到农村招收。临时工的雇用期限,不得超过 1 个月。^④ 随后,政府又接连下发清理临时工和停招固定工的文件。规定:农民预约工、临时工的户口不能迁入城市,他们的用粮凭在本地换取的粮票供给。

3、实行事先审批凭证落户的户口迁移管理制度。凡符合登记常住户口条件者,需先经本人单位审查同意,并在迁移证上注明盖章后,派出所再进行登记。加强城市的户口、粮票管理,企业尽可能不向农村招工。并改变了过去的职工家属随迁入城的政策,要求各单位向职工宣传尽量把家属留在乡村,动员家属回乡生产,并且实行回家探亲的办法。^⑤

4、严厉限制农村人口的外流。1956 年 12 月 30 日,国务院发出《关于防止农村人口盲目外流的指示》,要求切实劝阻农村的盲目外流人员,只有外出后生活不致发生困难的,才可以允许他们外出。1957 年 3 月 2 日,国务院又发出《补充指示》。要求各地政府对所有准备外出的农民“应反复地、耐心地加以劝阻”,“把他们稳定在农村”。除少数确已投靠亲属或就业安家者外,其余流落外地的农民一律遣返原籍。^⑥ 9 月 14 日,国务院再次发出《关于防止农民盲目流入城市的通知》,规定:各城市一律不准随意招工用人,对盲目进城农民采取随到随遣(返)的办法。根据国务院指示精神,公安部要求各级公安部门,严密户口登记管理制度,对于不听劝阻,继续滞留城市的盲流人员,则强制送回当地处理。^⑦

有鉴于农村人口盲目外流屡禁不止的情况,1957 年 12 月,中央通过并下达了阻止农村人口外流的两个重要文件《国务院关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》和《中共中央、国务院关于制止农村人口盲目外流的指示》。这两个文件再次明确强调:各单位一律不得私自从农村中招工

① 刘小萌《中国知青史——大潮(一九六六——一九八〇年)》,第 12 页。

② 《建国以来毛泽东文稿》第 6 册,第 606 页。

③ 周恩来在一届人大四次会议的《政府工作报告》,1957 年 6 月 26 日。

④ 《中华人民共和国经济档案资料选编(1953—1957)》(劳动工资和职工保险福利卷),第 364 页。

⑤ 宋平《劳动就业问题》(1957 年 11 月),《中华人民共和国经济档案资料选编(1953—1957)》(劳动工资和职工保险福利卷),第 21~23 页。

⑥ 《中华人民共和国经济档案资料选编(1953—1957)》(劳动工资和职工保险福利卷),第 362、363 页。

⑦ 《中央公安部关于当前在治安方面应注意的几项工作》,1957 年 7 月 12 日。

和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作。

这些措施的中心目的,就是以行政手段构建起来一个城乡隔离带。一是关住城市的门:从户口管理、粮油供应、劳动用工等方面全方位控制外来人口的进入;一是拴住农民的腿:从过去的“资助”返乡,到“劝止”进城,严格控制“迁徙证”的发放,进而到实行“收容遣送”制度,对滞留城市者予以强制“遣返”。

在处理工业化和集体化导致的城乡冲突方面,新中国和苏联最大的不同,就是受到战争动员的革命传统影响很重,在政府管理上存在浓厚的游击习气,政策出台的随意性很强。1956年的经济“冒进”,使城乡冲突骤然激化了。中央政府果断采取“反冒进”的措施,加强对城乡流动人口的控制,虽然遏制了农村人口大量涌入城市的势头,但是也侵害了五四宪法规定的公民权益。在1957年的整风鸣放时,许多言论都提到了保障公民居住和迁徙自由的问题。也正是借助反右派运动的强大政治声势,政府得以出台这些严厉强硬的措施,在城乡之间用行政手段强行分隔开来。分为“农业人口”和“非农业人口”两大社会集团,并促使国家出台相应的法规,最终将限制人口自由迁徙的功能纳入了户籍管理制度。

1958年1月,国家颁布《中华人民共和国户口登记条例》,标志着中国城乡二元户籍管理制度的正式建立。在统购统销、农业集体化中发展起来的城乡二元社会利益格局,终于以法律的权威手段确立下来了。在这个户籍制度上,长期附着了粮油供应制度、劳动就业制度、医疗保健制度、教育制度、福利制度等十几项制度,形成了一整套城乡隔离体系。占全国人口最多的农民被强行束缚在土地上,为工业化提供积累,实际上处于“二等国民”的身份地位。

五、中国当代户籍制度形成的制度路径分析

当代中国的户籍制度无疑是带有前现代化社会的法律性质,但它绝不是对历史传统的简单承继。自晚清以来,历届政府都在努力推进现代户政制度,且已有了相当的成绩。中共执政以后,也是把自由迁徙和自由居住作为人民的基本权利。但这个制度变迁的现代化进程,却在推进国家工业化过程中被人为地阻断了,以至于出现了向中世纪回归的传统变异。

当代中国户籍制度的城乡二元社会管理特征,是在1949年以后不断发展起来的城乡冲突中逐步形成的。从体制渊源上看,当代中国的户籍制度和苏联、东欧的社会主义诸国一样,都属于治安户籍制度。警察机关掌握户口登记,具有管制敌对势力和控制人口流动的功能。而且户籍制度建立的动因,也都是来自于为国家工业化提取内部积累的需要。但中国二元户籍制度对人口流动的限制,要比苏联、东欧等社会主义国家更严厉。这是历史与现实、舶来和本土等等因素交互作用的制度变迁过程。具体说来,导致制度移植的积变发生有三个方面:一是历史传统的现实影响;二是制度移植的社会条件;三是制度建立的路径依赖。从这个制度积变过程中可以看到三种双重因素的交互作用:

第一,中俄两种中世纪传统的交互影响。在我们分析中国当代户籍制度的传统特征时,必须看到两种历史传统的交互作用——中国的历史传统和俄罗斯的历史传统。如果我们回溯中国和俄罗斯不同的中世纪传统,中国农民的境遇显然要好得多。中国秦汉以降2000多年的农业社会,农民的主体是自耕农,土地的所有权与使用权分离,可以自由买卖,耕作效率极高。虽然也有军户、乐户、匠户、灶户等职业世袭身份和贵贱等级,但这是与把农民紧紧束缚在土地上的俄国农奴制不能相提并论的。

斯大林体制的户口管理制度,是以国家权力实施的人身束缚。苏联在集体化的过程中,以居民证制度的行政手段,强行把城乡分割开来,将农民牢牢地束缚在土地上。直到1975年,农民才获得了国内居民证的权利。被集体化的俄国农民实际上回到了1861年解放农奴前的生存状态。正如著名俄国经济史学家伦纳德·哈伯德评论说“俄国农民在1861年曾获得解放,在1917年获得了更多的土地,现在却发现自己被抛回到了1861年以前的境地。”^①

中国当代户籍制度不仅是延承和变通了中国传统户籍制度的某些特点,也是移植了沙俄时代通行证制度的某些特点,特别是当这些外来的中世纪传统以现代国家计划经济的面貌出现时,世人一时是很难分辨出来的。所以,当我们分析中国当代户籍制度的传统特征时,必须看到中俄两种历史传统的交互作用。传统中国的城乡关系是开放的,士绅阶层提供了朝野之间良好的流动性。乡间士绅经科举遴选成为朝廷官员,官员卸任退居乡里回归士绅阶层。但中世纪的俄罗斯,城乡关系是封闭的。城市是贵族的居住地,农奴限制在乡间,农村为城市提供农产品。苏联采取重工业优先的工业化模式,有其沙俄时期的城市工业化基础。而中国移植这个模式,则与以农立国的历史传统和经济条件相差甚远,以国家意志强力推行,不能不一再加大对农业的提取力度,强迫农民履行国家农奴的义务,限制城乡人口的自由流动,从而带来了中国历史上不曾有过的以行政手段分隔城乡的问题。

第二,信仰政治和功利哲学的交替作用。新中国的领导人在革命时期就把斯大林的社会主义模式作为自己革命的目标和社会理想。在执政以后不久,他们就迫不及待地结束新民主主义的方针政策,实施向斯大林模式转轨的社会改造。在这个制度移植过程中,可以看到信仰政治的巨大力量。从新中国的创建者和领导者,到中共普通党员和广大社会民众,都认为苏联代表了人类发展的历史方向。“苏联的今天,就是我们的明天”的口号,极大地鼓舞了人们建设新国家的热情。在学习苏联过程中,人们对苏联刻意制造出的社会主义辉煌成就深信不疑,很少有人会想到辉煌背后的阴暗。既不了解苏联在工业化中付出的巨大代价,对制度移植中的国情制约因素也缺乏足够的认识,使得这个亦步亦趋的制度移植过程充满了意识形态迷信的色彩。苏联的义务交售制和中国的统购统销,苏联的集体农庄和中国的农业合作社,都有着——对应的关系。虽然新中国对苏联的制度移植具有自己变通的特点,但这种变通更带有急功近利的粗糙性,往往还不如母本。

但是,从意识形态信仰设定的政策目标,出现失误的几率非常大。每当政策出现失误,基于同样的意识形态理由,又是很难转圜的。而且在处理失误的方式上,往往是非常现实和功利主义,即以强化国家权力的方式进行控制。新中国领导人一直深信苏联的农业集体化能够大幅度提高农业生产效率的宣传,寄望于通过农业集体化彻底解决中国的粮食短缺问题,一再加快农业社会主义改造的步伐。但农业集体化的实现,只是强化了国家对农民的提取能力,直接后果是农作物的减产,国家并没有因此得到更多的粮食。^②到1957年初,新中国领导人已经十分清楚地认识到,农业集体化和粮食增产并非是划等号的关系,苏联的集体化和农业政策也问题多多,督令各地必须重视粮食问题。在集体化造成的强大的农村人口推力下,国家不断强化对城乡人口流动的控制手段,最后促使城乡二元户籍制度的出台。这个制度形成过程,带有强烈的实用主义功利色彩,违背了五四宪法规定的自由迁徙和自由居住的公民权利,不仅在城市与乡村建构起来了户籍壁垒,城市与城市之间也是壁垒森严,甚至农村与农村之间的流动也是被严格控制的。从这种功利主义的变通中,是可以对国家全能政治的形成过程管窥一斑的。基于对限制人口流动的这一基本事实的认可,七五宪法干脆取消了五四宪法的公民有迁徙和居住自由权的条款。

① 罗·塔克《是列宁的一种选择吗?》李宗禹主编《国外学者论斯大林模式》上,中央编译出版社1995年版,第169页。

② 与当时国家公布的统计数据不同,1956年的粮食生产实际上也是减产的。

第三 统制经济和政治运动的双重互动。中国当代城乡二元户籍制度具有明显的“苏联因素”,在管理逻辑上是一致的,但并不是对苏联户口管理制度的简单移植,而是中共在全面引进斯大林体制中自然延伸的结果。苏联和东欧等社会主义诸国对人口迁徙的户籍管制,比中国显然要更为宽松,制度的规范性更强。造成这种情况的,除去人口土地状况、工业化发展水平和历史文化传统的国情因素外,更重要的是各国户政制度建立的制度路径不一样,所以形成的路径依赖的条件不同。

实现中央集权的计划经济体制的国家,将人口流动管理纳入国家计划之中本是体制的应有之义。但当代中国在完成了单一所有制的社会主义改造,实行计划经济体制的同时,却没有相应地采取苏联的户政管理方式,建立的是人身控制更为严格的城乡二元户籍制度。^①所以会产生这个结果,则是中国进入社会主义的路径效应使然。依靠政治运动的社会动员方式,是中国进入社会主义的一个非常重要的路径条件。

政治运动的高强度社会动员方式,固然使一穷二白的中国迅速挤进了社会主义的门墙,但随之而来的却是对正常经济活动的冲击,出现了盲目赶超的“冒进”浪潮。周恩来等不得不采取“反冒进”的紧急压缩措施。为了压缩急速扩张的职工队伍,政府采取了更强硬的措施,强化对城乡人口的户口管理,限制农民外出流动。在一乱一收中,借助反右派运动的强大压力,国家正式出台了《中华人民共和国户口登记条例》,正是反映了这个需要。但是由于“大跃进”运动的发动,对职工人数的控制再度放开,使职工队伍的数量变本加厉地再度膨胀起来,《条例》实际上没有起到控制人口流动的作用。只是在“大跃进”造成了大饥馑的情况下,国家大幅度压缩职工人数,下放两千万人,再度强化户籍管理制度,严厉管制城乡人口流动,最终形成了城乡二元分割的社会格局。

社会主义改造消灭了市场,政治运动又造成了国家计划理性的失灵,在“冒进”、“反冒进”,“大跃进”、大调整,这样的治与乱循环中形成的户籍制度,无疑是僵硬和缺乏弹性的。所以,中国当代户籍制度比之苏联、东欧的户政管理体制,更突出了对人口流动的社会控制功能,人们的生命活动被限定在特定的地域(单位)范围内。

城乡二元分割的户籍管理制度和集体化下的低效农业,在造成城市化落后于工业化的同时,也在农村造就了数量巨大的隐性劳动力群体。在改革开放重新启动了中国现代化进程后,使这些被制度掩蔽的庞大的劳动力立刻显现出来了,不仅旧有的人地矛盾更加紧张,而且又带来了就业、失地、乡村治理等一系列的新问题。但是,要抹平历史长期造成的巨大的城乡差异,真正实现公民的迁徙和居住的自由权,还需要经济市场化和政治民主化的长足发展,这不是能够计日奏功的事情。

(本文作者 中共中央党校党史教研部教授 北京 100091)

[责任编辑:江俊伟]

^① 在前苏联,夫妻如果有一方在城市,另一方是可以把户口随迁城市的。而在中国则是不能以婚姻理由随迁户口的,因而造成了大量的夫妻两地分居的社会问题。这种情况,直到1990年代后期才有所改变。