

# 戶口的政治： 中國大陸與台灣戶籍制度之歷史比較\*

林宗弘

(中央研究院社會學研究所助理研究員)

曾惠君

(國立台灣大學地理環境資源學系博士生)

## 摘要

本文以中國大陸與台灣戶籍制度歷史發展為例，探討現代人口治理制度變遷的動力。我們發現，政治經濟轉型對兩岸人口治理制度的變遷與分歧有極大的影響，現代國家迫於財政需要，將人口與稅收納入官僚化治理，但是威權體制或殖民體制更傾向建構並且維持種種戶籍分類，直到民主轉型才會逐漸取消公民資格的分類差異。台灣民主化時期廢除了省籍不平等、與中國大陸戶籍制度繼續維持城鄉不平等，凸顯了政治轉型對人口治理制度的重大影響。

關鍵詞：人口治理、政治轉型、國家建構、戶口（戶籍制度）

\* \* \*

## 壹、前言

人口是現代國家治理性（governmentality）的基礎之一，<sup>①</sup>然而至今為止，鮮有研究曾經探討過政治體制如何影響人口治理的特徵。究竟現代國家如何建立起人口治理機制，而人口治理制度變遷的動力又從何而來？本文以台灣與中國大陸戶籍制度的歷

---

\* 本文部分內容修訂自林宗弘與吳介民的「中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究」第六章。該計畫主持人與主筆為林宗弘，並由台大地理系博士生曾惠君擔任研究專案助理，該研究計畫報告第六章本來即由兩人合作整理，但已進行理論的補充與內文資料的大幅修改。本文亦曾於台灣社會學會 2011 年度研討會中發表，研究過程中特別感謝四川社科院社會學研究所郭虹教授、人民大學社會系陸益龍教授、香港科技大學吳曉剛教授、廖卿樺、黃于玲的協助，以及吳介民、陳德昇兩位教授的評論。

註① 有關人口與治理性的討論見 Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977-1978* (London: Palgrave Macmillan, 2009).

史演變為例，說明前現代中華帝國的人口治理制度如何轉變成現代國家的人口治理制度，而台灣與中國大陸兩地的現代人口治理又有何相似性與差異性，並解釋兩地制度分流的原因。

1895 年以前，台灣與中國大陸的人口治理體制都屬於前現代的帝國統治形態，具有間接統治與保甲制度這兩大特徵，<sup>②</sup>然而，馬關條約簽訂之後，台灣在日本殖民統治之下首先展開了人口治理機制的轉型，包括由警察機關執行的戶口普查，直接掌握家戶與個人資訊，以及對殖民母國與殖民地人民的分類登記等。1949 年後，國民黨政府廢除了保甲制度，發放國民身分證與戶口名簿，同時建立與日本殖民時期類似的籍貫分類登記方式，成為台灣族群分類的制度基礎。<sup>③</sup>此外，為了肅清島內的反抗勢力與應對不利的國際局勢，國民黨政府大致延續了殖民時期戶警合一，亦即警察管戶政的人口管理行政體系。

另一方面，中國大陸在清帝國末期與國民政府時期雖然曾經試圖推行現代國家的戶籍法令，其國家建構卻不足以穿透社會底層，<sup>④</sup>直到 1949 年之後，中國共產黨政權才較成功地建立起新的人口治理體制。為了因應計畫經濟的需要，中國共產黨同樣採行戶警合一體制，由公安部門管理人口登記，錄有戶籍類型（農業或非農業戶口）與戶籍所在地（城鎮或鄉村）的兩大主要分類，<sup>⑤</sup>並且嚴格限制國內人口流動，逐漸構成城鄉二分的政治經濟壁壘，導致城市對農村生產剩餘的計畫性剝削、與對城鄉遷徙人口的制度性歧視。<sup>⑥</sup>

1990 年代，在民主轉型與族群政治動員的發展之下，台灣政府逐漸廢除了籍貫與自耕農身分登記等導致社會不平等的身分分類，成年人的公民權利普及化，個人化的身分證件——例如身分證、駕照與全民健康保險卡的用途越來越重要。反觀中國戶籍制度所造成的城鄉二元分化遲遲無法改變，戶籍制度改革成效有限。兩岸戶籍制度的變遷經驗，凸顯了政治轉型對人口治理制度的重大影響。

註② 間接統治意指中央政權無法建立或管理可靠的人口訊息，只能以省甚至縣以下差役所編製的人口簿冊來間接推估。參見葛劍雄譯，何炳棣著，1368-1953 中國人口研究（上海：古籍出版社，1989 年）；葛劍雄，中國人口發展史（福建：人民出版社，1991 年）。

註③ 王甫昌，「由『中國省籍』到『台灣族群』：戶口普查籍別類屬轉變之分析」，台灣社會學，2005 年第 9 期，頁 59-117。

註④ 清末民初的弱國家被稱為「內捲化」的現象，見 Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988)。

註⑤ 對兩種戶籍分類的討論見 Kam Wing Chan and Will Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?," *The China Quarterly*, Vol. 195 (September 2008), pp. 582-606.

註⑥ 戶籍不平等已經成為中國研究中的重要議題，如 Xiaogang Wu and Donald J. Treiman, "Inequality and Equality under Chinese Socialism: The Hukou System and Intergenerational Occupational Mobility," *The American Journal of Sociology*, Vol. 113, No. 2 (September 2007), pp. 415-445；另外可參考林宗弘、吳曉剛，「中國的制度變遷、階級結構轉型和收入不平等：1978-2005」，社會（上海），第 30 卷第 6 期（2010 年 12 月），頁 1-40。

## 貳、理論命題與比較方法

現代國家建構 (state building) 的要素為領土、人民與主權，主權的維持仰賴壟斷性的武裝力量 (主要是軍隊，但也包括警察與司法體系) 與財政收入，軍隊對統治者的忠誠依賴是穩定的財政供養，財政與軍事人員通常來自領土內的人口。<sup>⑦</sup>換句話說，人口或戶口登記是所有現代國家與人民，或者說統治者與被統治者之間建立權力與利益關係的重要步驟。一國是否具備完整的人口或戶口登記、如何登記與管理，涉及統治者的治理目標，包括對抗國內外武裝勢力，以及由領土內所屬的人口取得財政剩餘與政治合法性等，<sup>⑧</sup>因此，人口治理自始至終都是個政治議題，<sup>⑨</sup>台灣與中國大陸的戶籍制度 (主要是人口登記與遷徙管理) 與其他相關的人口治理政策 (例如生育、婚姻、兒童與老年政策) 也不例外。<sup>⑩</sup>

### 一、人口治理的分析架構

在進入台灣與中國的歷史比較之前，我們必須釐清本文所謂「人口治理」(demographic governance) 的定義與其基本要件。我們所稱的人口治理制度指的是對國家領土空間內人口的登記與管理制度，廣義來說，人口治理制度應該包括國家管理境內人口從出生到死亡之人口事件的相關制度；狹義來說，這個管理制度包括執行登記與資料管理的國家行政機構、與對被管理人口的行政規範，受篇幅與研究重點所限，本文以下所探討的主要是狹義的人口治理制度。

在過去幾個世紀裡，現代國家建立的過程中，人口治理制度的基本要素曾經歷過重大的變化。<sup>⑪</sup>在前現代的帝國，稅收來源往往依賴土地或礦產等較容易衡量的自然資

註⑦ 對官僚化的探討見 Max Weber 的著作選，Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans. by H.H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958); Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (New York: Wiley-Blackwell, 1992).

註⑧ 統治者建構現代國家的動機主要是軍事與稅收的新研究見 Cameron G. Thies, "The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa," *Journal of Politics*, Vol.69, No.3 (August 2007), pp. 716-731; Emizet F. Kisangani and Jeffrey Pickering, "Rebels, Rivals, and Postcolonial State-Building: Identifying Bellicist Influences on State Extractive Capability," *International Studies Quarterly* (January 2013), pp. 1-12. 對國家稅收與合法性的探討參見 Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

註⑨ 初步分析見 Michel Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-1979* (London: Palgrave Macmillan, 2008); Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977-1978*, *op. cit.*

註⑩ 最早將中國人口計劃生育與治理性結合起來分析的著作見 Susan Greenhalgh and Edwin A. Winckler, *Governing China's Population* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005); 此外可以參考林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究 (台北：行政院大陸委員會，2011年)，頁 160。

註⑪ 對稅收從間接仲介到直接收取的歷史研究見 Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, pp. 87-95.

源，<sup>⑫</sup>並且經常將稅收外包給某些中間人來索取，由於統治者的意圖不同與科技能力的限制，前現代帝國的人口治理制度往往多樣化、多層次且十分脆弱，無法正確估計境內人口數量與其地理或政治經濟條件的分布狀態。<sup>⑬</sup>反之，現代國家會發明一套直接估計人口數量的統計方法，計算其境內人口之出生、死亡、性別、婚姻與其他人口特徵的空間分布與時間變化趨勢、進一步建立境內人口的收入或財產登記方式，以便於確立產權、估計家庭或個人擁有的資源與獲得國家稅收，<sup>⑭</sup>因此，現代國家的人口治理體制就涉及到誰來負責登記與管理、人口如何分類，以及家庭世系登記與財產如何延續等問題。

雖然馬爾薩斯為前現代各種帝國與部落的人口趨勢提出一套理論，其人口學卻潛藏不少當時的種族偏見，無法探討現代人口轉型（demographic transition）與主權國家管理人口的過程。<sup>⑮</sup>現代國家建構官僚化與理性化的探討多半追溯自韋伯（Max Weber）的相關著作，然而除了可計算性的基礎之外，韋伯對人口治理的著墨卻不多。在傅柯生涯晚期的著作與演講稿中，留意到人口治理制度在現代國家治理性中的關鍵角色，探討了現代國家人口統計與管理制度的歷史起源，成為許多研究的靈感來源。<sup>⑯</sup>為了探討許多國家計劃的失敗案例，James C. Scott 在〈國家的視角〉（Seeing Like a State）書中認為，許多現代國家建構的基本理念就是清晰化與簡單化，以滿足稅收、徵兵與鎮壓社會中的反叛勢力等基本要求，人口治理制度也不例外。<sup>⑰</sup>從類似的治理性觀點出發，Foucault 將這種現代國家的人口治理術簡稱為生命政治（bio-politics）。<sup>⑱</sup>

另一方面，Charles Tilly 回顧歐洲政體發展的歷史，結合抗爭政治理論與民主化理論，尋找歐洲國家從封建主義走向現代國家的轉變過程中促成國家民主化或去民主化的條件。<sup>⑲</sup>Tilly 檢視了分類不平等（categorical inequality）、信任網絡與公共政治之間的互動與因果關係，認為社會中的分類不平等—包括族群與階級不平等，往往是建構不同信任網絡中民眾敵我意識的社會基礎、也是推動抗爭政治與民主化背後的動力。<sup>⑳</sup>若是在抗爭過程中，統治集團與抗爭群眾之間的信任網絡與公共政治的覆蓋範圍超越了分類不平等的界線，則有助於政體的民主化，反之若公共政治的覆蓋範圍、民眾的信任網絡與分類不平等高度重合，則會導致政體的去民主化，甚至可能引起嚴重的政

註⑫ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, pp. 34~36.

註⑬ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, pp. 103~107.

註⑭ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, pp. 23~32.

註⑮ 馬爾薩斯（Malthus, Thomas Robert）著，人口論（台北：三民書局，1973年）。

註⑯ Michel Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-1979*, pp. 27~49.

註⑰ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998).

註⑱ Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977-1978*, pp. 55~86.

註⑲ 對民主與分類不平等的討論曾出現在 Charles Tilly, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000* (New York: Cambridge University Press, 2004)；更進一步的討論見 Charles Tilly, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007)。

註⑳ Charles Tilly, *Durable Inequality* (Berkeley, CA: University of California Press, 1998)。

治暴力。總之，分類不平等雖然是社會不滿與政治轉型的動力來源，政治民主化卻意味著普世而平等的公民權利將會跨越甚至削弱原有的分類不平等。<sup>①</sup>

韋伯、傅柯、Scott 與 Tilly 對現代國家建構的理解，對我們分析當代華人國家人口治理制度的變遷很有啟發性。首先，如韋伯派學者與國家財政汲取理論所隱含的，人口治理制度是現代國家估計人口與稅收來源的政治經濟基礎建設之一，若是一國的統治者要強化國家的基礎能力（infrastructural power），其行政管理應朝向直接統治，其人口治理制度應該朝紀錄個人化的多種資訊來發展；<sup>②</sup>其次，如 Tilly 所言，由於統治菁英所採取的經濟發展策略、或是分而治之（divide and conquer）的政治策略，各種極權主義或威權體制（包括殖民體制）下的人口登記與管理方式經常建立或是強化了社會分類不平等。<sup>③</sup>最後，這種制度化的社會分類不平等往往到民主轉型之際才會被完全廢除。我們將以台灣與中國大陸戶籍制度的建立與變遷為例，說明在現代化過程中兩岸的威權主義政體如何塑造分類的人口治理制度，以及民主轉型如何瓦解戶籍制度裡的分類不平等。

## 二、跨國比較與中國特色

人口治理是個理論發展較不完整的社會科學領域。為了將各國或者歷史上的人口治理制度操作化，建立比較分析的理念型（ideal type），我們將狹義的人口治理制度區分為下列五個要素：（一）管理單位；（二）被管理單位；（三）被管理者的分類；（四）對被管理者遷徙的規範；以及（五）被管理者的代際繼承方式。<sup>④</sup>我們將世界各國的人口治理制度，依據上述五項要素加以區分，簡要呈現於表 1，這種跨國比較雖然有點簡化，但有助於呈現各國人口治理制度設計的規律以及中國大陸戶籍制度的特色，以下分述之。<sup>⑤</sup>

表 1 所呈現人口治理制度的登記與管理單位，主要包括兩大類，在殖民地、前社會主義國家或者威權主義國家，統治者主要選擇具備執法武力的警察機構（有時包括其他的國內安全機構或軍隊）來登記與管理境內的人口資訊。或許出於對選民之公民權利的尊重，在較為自由民主的國家，一般偏向以內政或社會福利機構來登記與管理人口資訊，而且國家常對個人資訊賦予法令保障。<sup>⑥</sup>

註① Charles Tilly, *Contention and Democracy in Europe*, p. 18; Charles Tilly, *Democracy*, pp. 106-132.

註② Michael Mann, *The Sources of Social Power, Volume I* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1986).

註③ Charles Tilly, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, pp. 18-20.

註④ Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences* (New York: Free Press, 1997), p. 90.

註⑤ Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p. 7; 並修訂自林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 3。

註⑥ 相關分析可以參見林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 2。

表 1 世界各國的人口治理制度基本要素之比較

	中國大陸 (與前蘇聯或東歐)	前南非 (或馬來西亞等)	東亞：台日韓	歐美各國
主管單位	公安部門	特殊種族／宗教戶籍 管理部門	內政／戶政部門 (殖 民時期警政)	內政或社會安全部門
登記單位	以戶為主	以人為主、以戶為輔	以人為主、以戶為輔	以人為主
人口分類	農與非農，有公民權 利差異	有種族分類，有公民 權利差異	有分類但逐步消除公 民權利差異	除移民外無分類權利 差異
遷徙登記	事前審批、總額與條 件式管理	僅可在同族區域居住 ，事後登記	改革為事後登記、居 住事實認定	事後登記、不強制登 記
人口繼承	子女由母系繼承戶口 類型	種族分類由父或母單 方 (黑人膚色) 血緣 繼承	出生登記屬人主義但 子女可選擇繼承或放 棄國籍	出生登記屬地主義、 子女不繼承人口分類

資料來源：參考 Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*, p. 7；秦暉，「從南非看中國」，秦暉 VIP 金融界博客，<http://big5.jrj.com.cn/gate/big5/blog.jrj.com.cn/6881451137>；林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 3。

其次，世界各國人口治理制度主要依賴兩種登記單位，第一種是以戶為單位，將個人紀錄於家戶文件中的戶籍系統—例如戶口簿、戶籍謄本之類，或是以人為單位，有時將家戶成員紀錄於個人文件中的身分證件系統—包括國民身分證、綠卡或社會安全號碼、或甚至各種社會保險卡等。國家印製與發放的戶口與人口證件，有時與各種政治與社會權利的分配掛鉤。同一國家或地區，基於各種歷史與政策因素，也可能同時使用人口與戶口兩類登記單位，在制度上有兩者統一管理、平行管理、甚至彼此競爭或消長的可能性。<sup>⑦</sup>

在東亞各地，包括日本、台灣與南韓，國家仍保留以戶為單位的人口登記系統，但是隨著資本主義經濟發展與個人財產權的法令保障，戶口似乎逐漸被以人為主的被管理單位所取代。近年來，台灣的戶籍登記逐漸與個人財產登記、稅收申報（例如戶內各項財產劃分與夫妻所得分開報稅）以及社會保險制度脫鉤，戶口名簿與戶籍謄本的法定效用下降，逐漸成為輔助性的人口管理證件，國家與民眾更依賴身分證與健保卡等由不同國家單位管理、具有不同功能的個人證件，或可稱之為以戶為輔、以人為主的制度。<sup>⑧</sup>

人口治理制度的第三個特徵是分類與否以及如何分類（以下稱為人口分類機制），在先進資本主義民主國家，對政治權利的階級分類—財產或納稅資格限制多半已經廢除了將近一個世紀，<sup>⑨</sup>對人口登記的分類主要用來分辨跨國移民與非移民人口，<sup>⑩</sup>一般

註⑦ 同前註，頁 3。

註⑧ 同前註，頁 4。

註⑨ 有關階級與投票權的演進見 Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992)。

註⑩ 曾熾芬、吳介民，「重新思考公民身分的政治面向：移居中國的台灣人公民身分政策為例」，*政治與社會哲學評論*，2010 年第 32 期，頁 93~143。

成年人獲得完整公民權利之後就沒有分類差異，若有分類差異往往是為了執行少數族群優惠政策所致，但種族隔離或社會主義國家則有明顯的分類管理並造成嚴重的社會不平等。除了階級與種族，性別也是一種重要的人口分類機制，大多數國家的女性非常晚近才取得投票權與財產權，在另一些國家仍受到嚴格的人身自由限制。<sup>⑳</sup>當然，如 Foucault 詳細的歷史分析指出，被褫奪公權的罪犯與精神病患是另一種分類，<sup>㉑</sup>但非本文討論主旨。

與東亞其他鄰邦的戶籍制度相比，中國大陸的戶籍制度是一種有社會主義特色的人口治理與分類機制。如秦暉等人指出，中國大陸戶籍制度中的農業戶口與非農業戶口的區別，與前南非白人統治時期的種族隔離（Apartheid）制度類似，例如以血緣來繼承戶籍分類，而且在分類之間有公民權利—尤其是土地產權的差異等等。<sup>㉒</sup>秦暉認為南非的種族隔離制度比中國大陸戶籍管理還要鬆散，前者由特殊的非裔民政部門（而非公安）管理，採取事後遷徙登記，有種族選舉名額上受限的政治權利。反之，在改革開放以前，中國大陸地方政府對戶籍所在地遷入的管理，似乎比民主化之前南非的地方政府更嚴格。<sup>㉓</sup>

本文比較人口治理制度的第四個特徵是對人口流動的管理，從跨國比較中不難發現，前社會主義國家、殖民地與種族隔離國家（或者仍有封建或奴隸制度的歷史時期，例如明治維新前的日本、內戰前的美國或帝俄的農奴制）通常會對全部或者部份人民採取嚴格的限制遷徙措施，透過管理單位（主要是警察機構）的事前審批來核准或禁止國內人民的遷徙行為。或許與勞動市場的交易自由有關，資本主義民主國家一般傾向准許人口自由流動，因此採取讓民眾在遷徙後自行登記的制度。中國大陸戶籍制度對人口遷徙的強硬管制建立在計畫經濟時期，而非習自殖民主義或南非等種族隔離國家的政策，是故，如吳介民所認為的，中國大陸戶籍制度更接近於前蘇聯社會主義時期的內部通行證，其對遷徙的限制程度曾經比前蘇聯更嚴格，直到經濟轉型展開之後才逐步改革。<sup>㉔</sup>

為了制度的延續或者說再生產，上述的人口治理制度必須規範代際之間的人口繼承關係。就是否擁有國民身分的定義而言，有屬地主義與屬人主義等法令上的區分，對國家所治理的新生人口採取不同的認定方式，也衍生出新生人口的雙重國籍等議題，就國內人口而言，某些具備分類特徵的治理制度也必須處理這個問題，一般而

註 ⑳ Charles Tilly, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, pp. 214.

註 ㉑ Michel Foucault, *Foucault: a Critical Reader* (Oxford, New York: Basil Blackwell, 1986).

註 ㉒ Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*, p. 7; Feng Wang, *Boundaries and Categories: Rising Inequality in Post-Socialist Urban China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008)；秦暉，「從南非看中國」，前引文。

註 ㉓ 秦暉，「從南非看中國」，前引文。

註 ㉔ 對蘇聯內部通行證與中國戶口簿的比較見 Jieh-Min Wu, "Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: a Comparative Institutional Analysis," in Martin King Whyte ed., *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010), pp. 55-81.

言，這些人口分類常根據父系或母系其中一方血統，依法強制繼承分類，其類型的修改受到嚴格限制。當然，所有的分類政策都有缺乏科學依據、分類不窮盡，以及通婚後「混血兒」如何登記等問題。類似的分類爭議，在國家企圖認定少數族群—例如原住民或者新移民—並給予補貼時也會發生。

從人口治理制度的五個要素來看，多數歐美資本主義國家逐漸發展出下列特徵：(一) 管理單位戶警分離，由內政、民政或社會福利單位，而非軍警或其它治安單位負責管理國內人口證件；(二) 主要以人為單位進行身分登記與識別；(三) 偶有對人口或戶口的分類—例如未成年人、現役軍人、原住民、移民、罪犯與身心障礙者等，但通常不涉及絕大多數成年人口的政治經濟權利差異；(四) 不限制個人遷徙自由，可以遷徙後向當地政府登記；(五) 依出生地登記（屬地主義），若有人口或戶口分類，由父母或子女自行選擇繼承。

與世界各國相比，中國大陸戶籍制度有下列幾個特殊之處：(一) 由公安部門管理戶口登記與證件的發放，亦即戶警合一；(二) 主要仍然以戶為單位進行身分識別；(三) 採取「農業戶口」與「非農業戶口」的二分法，配合戶口所在地的登載，有政治經濟權利的差異；(四) 限制個人遷徙自由，採取遷徙前由遷入（及遷出）地審批的制度；(五) 在 1998 年改革之前，依據母方戶籍分類進行出生登記，亦即強制採取母系血緣繼承制度。<sup>36</sup>直到 1990 年代，中國戶籍制度上述的五大特徵仍然非常明顯，最近十餘年來只進行了有限的改革。

前述的跨國比較有助於凸顯中國戶籍制度的一些特徵—戶警合一、以戶為主、城鄉區隔、事前審批與母系繼承，卻無法告訴我們中國戶籍制度是在何種歷史脈絡下形成的，以及上述特徵究竟是來自中國共產黨建國過程中特殊的制度設計，還是華人社會的歷史與文化因素造成的。因此，我們將以兩個文化背景與制度起點類似的案例—以中國大陸與台灣的戶籍制度的建立與變遷之歷史比較，來呈現現代國家建構、政治體制轉型對人口治理制度的影響。

### 三、比較華人社會：台灣與中國大陸人口治理體制的異同

本文從事歷史比較分析的被研究單位是中國大陸與台灣兩地的戶籍制度，兩地在 1895 年以前同屬大清帝國統治，因此具備類似的制度起點。清代的戶籍管理雖然也有人口估計與族群分類機制，<sup>37</sup>其穿透社會的國家能力遠難與現代主權國家相比。<sup>38</sup> 1895

註<sup>36</sup> 以此為主題的主要英語著作包括 Jieh-Min Wu, "Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: a Comparative Institutional Analysis," pp. 55~81; Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*, p. 7; Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market* (Berkeley: University of California Press, 1999)；中國大陸較完整的社會學作品見陸益龍，*戶籍制度—控制與社會差別*（北京：商務印書館，2003 年）。

註<sup>37</sup> 清代的人口統計與變遷可以參考 James Z. Lee and Feng Wang, *One Quarter of Humanity: Malthusian Mythology and Chinese Realities, 1700-2000* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001)；清代台灣人口的族群分類與地權差異可以參考柯志明，*番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權*（台北：中央研究院社會學研究所，2001 年）。

年起台灣改由日本殖民政府統治，開始發展現代國家的人口治理制度；另一方面，中國歷朝雖然有各種戶籍制度，但直到 1911 年才首度頒訂具有現代國家特徵的大清帝國《戶籍法》，該法包括戶籍的管理、人籍、戶籍、罰則四個部分，結合歐美個人主義的身份證制度和華人家族主義的傳統戶籍，區分了人籍和戶籍，人籍處理個人出生、死亡、婚姻、繼承、國籍等個人事務，戶籍則是以家庭為單位，處理移籍、入籍、除籍等家庭資訊。《戶籍法》制定後未及頒佈即發生辛亥革命，因此未能生效。<sup>⑳</sup>

北洋政府時期軍閥混戰，北京政權頒佈《員警廳戶口調查規則》（1915 年）、《縣治戶口編查規則》（1915 年）等條例，延續清末結合近代警政的保甲戶籍制度。1927 年南京國民政府成立後，曾將建立戶籍視為「訓政時期」重要工作，參照前清、英、美、德、日等國戶籍及人口登記法例，於 1931 年頒訂《戶籍法》，1946 年再度修正並公佈施行，內容包括個人與戶籍登記二合一、推行身份證制度等。實際上，國民政府的國家能力有限，為了與共產黨及各地軍事勢力對抗，又訂立實施《保甲條例》（1937 年）與《縣保甲戶口編查辦法》（1941 年）等，在對日戰爭與國共戰爭中難以全面推行戶籍登記與身分證制度。<sup>㉑</sup>

1895 年馬關條約簽訂，台灣被割讓給日本之後，人口治理制度是殖民政府優先發展的計畫之一，總督府結合保甲與戶籍制度，在 1905 年完成了第一次人口普查，這次經驗被移植回日本國勢調查，而日本亦無身分證制度。1945 年，台灣人口治理制度被接收政權的中華民國政府繼承下來；另一方面，中國大陸在 1949 年中共新政權建立之後，才得以建立深入社會的人口治理制度，1953 年完成第一次人口普查，但要到 1958 年才完全確立現今的戶籍制度。<sup>㉒</sup>

在 20 世紀以前，台灣與中國大陸都屬於前現代帝國的人口治理制度，兩地後來分歧的制度發展，構成了對類似人口所進行的社會實驗，在控制先前的華人文化與社會條件之下，凸顯後來的國家建構與政治體制對人口治理制度五大基本要素的影響。<sup>㉓</sup>值得注意的是，本文雖然透過歷史比較分析顯示政治體制對人口分類機制的影響，我們並不認為這是改變人口治理制度的唯一因素，經濟發展與社會抗爭、甚至戰爭等其他因素，也可能在某些歷史條件匯合之下觸發戶籍改革，只不過這些因素並非本文進行兩岸比較的理論重心。以下兩節將分別介紹台灣與中國大陸戶籍制度建立與變革的過程。

註 ⑳ Charles Tilly 曾比較過中國與歐洲的國家建構情況。Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, pp. 161~165.

註 ㉑ 寶希銘，「民國初年戶籍制度變遷研究－行政立法的社會效應淺析」，法律圖書館論文資料庫，<http://www.law-lib.com/lw/wenji.asp?id=ms372328>。

註 ㉒ 同前註。

註 ㉓ 林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 18~19。

註 ㉔ 本文的比較邏輯見 Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991)。

## 參、台灣戶籍制度的歷史發展

如前所述，台灣與中國大陸在 1895 年以前同屬大清帝國間接統治的人口治理方式，統治者對臣民的人口、婚姻與生死缺乏管理的興趣與能力。在馬關條約簽訂之後，日本殖民政府一方面繼承了清帝國所遺留的保甲制度，另一方面著手建立現代國家完整的人口治理制度。此外，從長達五十年的日本殖民時期來看，由於殖民政府整體的治理政策變遷，台灣的戶籍制度有階段性的轉變。<sup>④</sup> 1945 年國民政府接收台灣之後廢除了保甲制度，台灣戶籍制度也曾出現階段性的變化，但是戰後至今最重要的制度改革，就是 1992 年民主化時期的《戶籍法》大幅修正，不僅將警察排除在戶政之外，並且廢除了血緣繼承的省籍分類。

### 一、日治時期：保甲制度與戶警合一

日本占據台灣初期尚未建立人口治理制度之前，對境內人口管理主要沿續清朝的保甲體制，設有總理、保正，以傳達官府命令、報告民間狀況。由於台灣民衆抵抗日本統治所造成的暴力衝突、與土匪橫行治安敗壞等問題，一時難以解決，台灣總督府決定重新強化保甲制度，1898 年 8 月台灣總督府頒布《保甲條例》與《保甲條例施行規則》，規定台灣民衆（不含日本人、外國人與清國人）十戶爲一甲、十甲爲一保，甲設有甲長、保設有保正，均爲無給職，保正、甲長接受該地區郡守、警察署長、支廳長之監督與指揮。第二條規範保甲內民衆對於保甲內他人犯罪行爲需負連坐責任並被科以罰金。保甲任務包含調查戶口、搶救災害、搜查土匪、戒除鴉片、預防傳染病、禁止賭博等。<sup>④</sup>

台灣總督府對保甲制度的態度反覆顯示其人口治理政策的搖擺。1901 年全台成立警察官吏派出所，隨著盜匪與抗日活動平息後，殖民政府認爲保甲局下的地方紳商勢力與組織可能會成爲日本殖民政策實施的阻礙，遂於在 1903 年 3 月廢止保甲局。爲了延續保甲制度對人口的掌握跟控制的功能，總督府於 1903 年公佈《戶口調查令》，1905 年 5 月依據敕令第 175 號組織「臨時台灣戶口調查官制」，同年 10 月實行戶口普

註④ 阿部由里香，「日治時期台灣戶口制度之研究」，淡江大學歷史學系碩士論文（2001 年），頁 1~10；蔡慧玉，「日治時代台灣保甲書記初探，1911~1945」，*台灣史研究*，第 1 卷第 2 期（1994 年 12 月），頁 5~24；洪秋芬，「日據初期台灣的保甲制度（1895-1903）」，*中央研究院近代史研究集刊*，1992 年第 21 期，頁 437~471。

註④ 1896 年 6 月雲林發生日軍殘殺人民的事件，日本當局經過訪查地方與調查戶口，認爲原因在於當時台灣的土匪、強盜橫行，故採用恢復舊制保甲制度作爲因應對策。洪秋芬認爲當時日本宣稱土匪、強盜橫行只是治安問題的一小部分，很大一部分是當時日軍警憲的暴行或殖民當局的失政所造成的，保甲制度恢復其實是爲了控制殖民地民衆與消滅抗日勢力。《保甲條例》一開始並不透徹，後來由於地方紳商爲保有原來的社經地位，乃向殖民當局申請設置保甲局。洪秋芬，「日據初期台灣的保甲制度（1895-1903）」，頁 437~471。

查，以街庄為最小調查單位，統計資料匯整至各里堡鄉澳，再到廳完成統計，並於 1905 年 12 月正式頒布《戶口調查規則》，<sup>⑤</sup>其中第一條規範戶口調查目的是明瞭戶口狀態、提供警察治安資料；第三條規範戶口實查由巡查執行，與警察職務區域相符；第十七條規範以廳或支廳直轄、及轄下每一警察派出所為單位編成戶口調查簿一冊。如前述理論顯示的，在殖民主義下台灣的戶口調查與管理屬於警察職權，亦即戶警合一，警察費用佔總督府民政費用的 44.8%。<sup>⑥</sup>到了 1911 年，總督府對保甲制度棄之可惜，又協助成立保甲聯合會，設有地方保甲事務所、專職的保甲書記以執行地方行政事務，主要工作之一便是輔助戶口行政。<sup>⑦</sup>此後整個日治時期，戶口普查將戶內人口區分為本籍人口與寄留人口，由各派出所建立戶口調查簿及正、副簿，由管區警察辦理戶口調查，並由鄉、鎮保甲事務所書記協助辦理戶籍登記。

日治初期台灣民政附屬於警政之下，戶籍管理可協助國家機構壟斷武裝—不但有助於警方維持治安，也能協助清除土匪或抗日的各種民間武力，即使戶籍制度曾多次進行機構與程序改革，但並未觸其戶警合一的本質。<sup>⑧</sup>姚人多認為日本殖民政府重啟保甲制度的目的，是動員被統治者做為警察機構的輔助工具，意圖「極大化監視」與「透過家庭來治理」，使保甲制度成為國家能力滲透到殖民地家庭與個人生活的媒介。<sup>⑨</sup>

上述的國家治理觀點，仍未能充分解釋當時的殖民地戶籍制度設計，尤其是在日本與台灣民眾之間的戶籍分類與種族歧視制度的變化。在日治前期，台灣戶籍制度具有較強的殖民主義性質。僅台灣籍者適用的《戶口調查規則》是在授權總督府專斷的「六三法體制」下公布實施的，屬於警察法規，與日本所施行的《戶籍法》不同，因此，日本殖民母國來台工作或就學的移民（在戶籍資料上稱為內地人，但有時亦用日本人）與台灣人民（本島人，又分為廣東等不同祖籍）之戶口需分別登記，台灣人民赴日本進行工作或就學也需要分別登記，無論在台灣或日本，台灣籍者不適用日本戶籍法，被剝奪各種公民權利（主要是政治權利，在 1923 年以前也包括部分經濟權利），日本人與台灣人之間的婚姻、收養、認領等親屬關係的建立並無合法手續，衍生出諸多困擾。<sup>⑩</sup>除了上述親屬登記的法令區隔之外，日本人與台灣人的戶籍差異也蔓延到教育體系——公學校與小學校的差異上，使得當時台灣的戶籍制度更類似於種族隔

註⑤ 「《戶口調查規則》（明治 38 年訓令第 255 號）」，台灣新北市三峽區戶政事務所歷史法規資料，[http://www.sanxia.ris.ntpc.gov.tw/web66/\\_file/1152/upload/sansia/c/18/A380000.html](http://www.sanxia.ris.ntpc.gov.tw/web66/_file/1152/upload/sansia/c/18/A380000.html)。

註⑥ 阿部由里香，「日治時期台灣戶口制度之研究」，頁 43~45。

註⑦ 內政部戶政司編，*中華民國人口統計年刊*（台北：內政部，2007 年）。

註⑧ 林封良，「門牌·戶政制度·身分認同：管理與規訓的傳科式探問」，*文化研究月報*，[http://www.cc.ncu.edu.tw/~csa/oldjournal/21/journal\\_park150.htm](http://www.cc.ncu.edu.tw/~csa/oldjournal/21/journal_park150.htm)；吳勇正，「戰後台灣戶政變革之研究—從『接收復員』到『清鄉戒嚴』（1945~1949）」，*國立成功大學歷史學系碩士論文*（2006 年），頁 15~22。

註⑨ 姚人多，「政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化」，*台灣社會學*，2008 年第 15 期，頁 47~108。

註⑩ 戶籍登記中較細的分類還有對原住民有貶抑意味的「蕃人」與稱呼中國籍移民的「支那人」等，見蔡慧玉，「日治時代台灣保甲書記初探，1911~1945」，頁 5~24。

離政策。<sup>⑤①</sup>

隨著日本殖民統治思想與國際情勢的轉變，戶籍制度也開始朝向所謂的「內地延長主義」轉型，1933 年，總督府發布律令第二號《有關本島人戶籍之要件》，規定「台灣戶口調查簿」可視為戶籍簿，也就是警察法規逐漸具有民法親屬規定的性質，此一律令使得日本人與台灣人間正常交流出現的種種親屬關係得到有限度的承認，但並未處理移民的身分問題。<sup>⑤②</sup>日治末期，為了動員台灣人民參與第二次世界大戰，日本政府曾經試圖修改法規，讓台灣人到日本生活的戶籍遷徙合法化，但不久即戰爭結束，相關措施並未實現。<sup>⑤③</sup>總之，日治時期戶籍制度已有戶警合一保甲管理、種族分類、遷徙強制登記與父系繼承等特徵。

## 二、黨國威權主義下的戶口：戶警合一、軍民分立與本籍類屬

日本戰敗後，國民政府不僅接收了殖民政權的資源，也部分繼承了類似種族隔離的戶籍制度，並且逐步塑造出台灣日後的族群政治景觀。1945 年國民政府接收台灣，行政長官公署民政處第一科接管台灣總督府警務局戶政部門，各州廳的戶政工作則由民政處與警務處共同負責。行政長官公署接收戶政部門後，認為日治時期的保甲制度與中華民國《戶籍法》中所稱的保甲性質不同，在 1945 年 6 月廢除了台灣保甲制度。<sup>⑤④</sup>1946 年 1 月 3 日，中華民國《戶籍法》正式在台實施，次年國民政府根據《戶籍法》頒布《戶口普查法》，同時廢止《戶口普查條例》，規定每十年舉辦一次戶口普查，戶籍登記業務由民政機關負責，而戶口查察業務則由警察機構依警察勤務定期辦理，戶口普查（警政）與戶口登記管理（民政）雙軌並行。

國民政府在中國內戰中失利，大量的外省民衆隨之移民來台，加上二二八事件後面對台灣民衆的敵意，台灣省政府於 1949 年 5 月起實施「台灣省各縣市戶口總檢查」做為戶政管理的「防線」，以維持政權穩定。1949 年 10 月辦理初次設籍登記，同年年底換發國民身分證，被認為奠定台灣戶政基礎。<sup>⑤⑤</sup>1949 年的戶口總檢查與後續相關管理措施，建立了國民黨威權統治時期的人口治理制度—戶警合一的行政管理權力，以及省籍分類與軍民分流等特徵。

王甫昌在討論台灣戶口普查中籍別類屬形成與轉變的歷史過程時指出，從 1956 年中華民國戶口普查出版開始，戰後每十年一次戶口普查的統計資料十分詳盡且複雜，省籍分類受到中國大陸國民政府統治時期的戶口統計經驗、日本統治時期的戶口統計經驗，和戰後過渡時期兩個系統遭遇的歷史經驗影響，成為戰後族群分類與民主化之

註⑤① 周憲文譯，矢內原忠雄著，*日本帝國主義下之台灣*（台北：帕米爾書店，1985 年）。

註⑤② 蔡慧玉，「日治時代台灣保甲書記初探，1911~1945」，頁 5~24。

註⑤③ 阿部由里香，「日治時期台灣戶口制度之研究」，頁 1~10。

註⑤④ 吳勇正，「戰後台灣戶政變革之研究—從『接收復員』到『清鄉戒嚴』（1945~1949）」，頁 41~50。

註⑤⑤ 吳勇正，「戰後台灣戶政變革之研究—從『接收復員』到『清鄉戒嚴』（1945~1949）」，頁 123~129。

後朝野各黨政治動員的主要制度基礎。<sup>⑤⑥</sup>

1956 年的戶口普查以各省份為單位的「籍貫」區分，在戰後初期國民政府建構的過渡性政治制度中扮演重要角色。依據省籍登記與人口分類管理的原則，國民黨政權在 1954 年凍結了中央級民意代表的改選，改以遷台各省代表行使立法職權，不僅使外來的中央政治精英在威權體制中獲得絕對優勢，也造成台灣本地民衆與中國大陸移民之間，依戶籍分類在政治權利上的重大差異。

除了省籍分類登記與管理制度的建立之外，1960 年代末期前值得注意的還有軍籍不入民籍的特殊措施。1945 年到 1953 年間大量中國大陸軍民隨國民黨政權來台，但軍事人口不納入由民政與警政單位管理的戶籍制度，導致大部分國軍僅設有兵籍而沒有戶籍。<sup>⑤⑦</sup>在 1969 年以前，軍人只有在以下幾種特別狀況下要申報戶籍：首先是有眷軍官。1949 年 7 月的《駐防部隊戶口查記辦法》與 1950 年修訂後的《軍人戶口查記辦法》規定凡有眷軍官得設立戶籍，由於國家透過地方行政體系對中高階軍官實施實物配給，來台的有眷現職軍官都要申報戶口。1957 年 6 月後規定，有居住營外之必要且在民間有固定居所者，亦可由軍中高階主管出具證明，選擇遷出營區同時申報戶口。<sup>⑤⑧</sup>

如許多研究發現，從 1945 年起國民黨政府接收台灣之後，原先日本籍的公務員、國營事業管理階層與高等教育之教師職位經常由外省籍人員直接接收，而並未拔擢台籍人員。1949 年前後國民政府潰敗，有大批行政人員、軍隊與眷屬隨之來台，這些移民不僅與台灣民衆隔離居住而形成所謂的眷村、低階士官兵還被禁止在台組成家庭，長期未納入台灣戶籍。上述的中央政府菁英與國家官僚等政治管理者，以及軍官與一部分的教師，構成了外省移民當中的優勢者。<sup>⑤⑨</sup>不過，台灣外省籍人口與軍公教人員重疊有限，眷村或農村的人口也可以自由流動，因此省籍不平等主要反映在中央政府選舉時的政治權利分配不均，而在所得、土地及財產、教育，以及社會福利等領域，國家並未建立一套直接以身分證件分類，排除本省籍人口或外省籍人口的福利分配制度。

註 ⑤⑥ 王甫昌，「由『中國省籍』到『台灣族群』：戶口普查籍別類屬轉變之分析」，頁 59~117。

註 ⑤⑦ 楊孟軒整理當時相關資料，論證大遷徙的外省軍民總人數在 109 萬人以下，做為在政治與文化上強勢的少數群體，軍人卻遲遲未進入台灣戶籍制度。楊孟軒，「50 年代外省中下階層軍民在台灣社會史初探——黨國、階級、身分流動、社會脈絡，兼論外省大遷徙在『離散研究』 diaspora studies 中的定位」，台灣教授協會主編，*中華民國流亡台灣 60 年暨戰後台灣國際處境*（台北：前衛出版社，2010 年），頁 523~599。

註 ⑤⑧ 《駐防部隊戶口查記辦法》規定在軍事機關、學校、工廠、倉庫、醫院及少數特定駐防單位等固定設置機構服役的官兵，須向所在地戶政機關申報戶口，並接受戶口查記。林勝偉認為出由於當時軍事整編、人員調動頻繁之狀態，符合上述條件的極其有限。林勝偉，「『戶籍』與『兵籍』：戰後台灣人口統計二元化之成因及其影響」，發表於 2004 年台灣人口學會年會暨人口、家庭與國民健康政策回顧與展望研討會（台北：台灣人口學會主辦，2004 年 4 月 23-24 日），頁 26。

註 ⑤⑨ 王甫昌，「由『中國省籍』到『台灣族群』：戶口普查籍別類屬轉變之分析」，頁 59~117。

除了外省籍菁英與中央政府統治菁英的重疊之外，台灣地方選舉的發展也影響了戶籍制度。1950 年台灣實施首次縣市政府選舉，選民資格與選區劃分皆來自戶籍登記，然而台北市在查核選民名冊時發現大量空戶，戶政管理遭到檢討，蔣介石遂於 1951 年與 1952 年提出「改善戶政與加強戶警合一」的指示，構成了威權統治下「有限的戶警合一」之戶政管理制度。

1960 年代末期，台灣的戶籍制度又出現重大調整。或許由於國民黨威權統治對國內治安與國際局勢的不安全感，蔣介石於 1968 年 3 月 2 日主持國家安全會議時要求：「鑒於韓、越兩共黨國家在鄉里間滲透與窩藏的實例，對於我國的治安與戶警合一之加強，以及鄉里連坐之推行，限期六個月內施行。」1969 年 7 月起試辦《戡亂時期台灣地區戶政改進辦法》，將省（直轄市）以下戶政機關及其業務、人員、經費、設備等，由鄉鎮公所及省縣民政廳（局）改隸直轄市警察局及省警務處與縣市警察機關管理，統一戶籍登記與戶口調查事權、確保國家安全。<sup>⑩</sup>林封良認為此次集權化的戶警合一使台灣民眾日常生活受到警方嚴格監控，國家力量比日治時期還要滲入與廣泛。<sup>⑪</sup>

在集權化戶警合一強化國家對民間社會的控制力時，國民黨政府似乎也承認反攻無望論，放棄軍民分類的分類管理登記，使軍籍流入一般的平民戶籍。1968 年 11 月行政院發佈《陸海空軍現役軍人戶口查記辦法》，在 1969 年 4 月設立「國防共同事業戶」，規定凡在台無眷之現役軍人應設立戶籍，發給國民身分證，在台原有戶籍徵召之常備兵，戶籍不再辦理遷出登記，註記行職業變更為「國防」、「現役軍人」，將軍人全數移入民間的戶籍制度。

1973 年 7 月立法院修正公布《戶籍法》，正式實施集權化戶警合一，同時也將教育程度、行業、職業由過去的查察項目改為登記事件，增列終止收養及住址變更登記，繼承登記修正為指定繼承登記。此外，《戶籍法》也納入《陸海空軍現役軍人戶口查記辦法》有關無眷軍人入籍的規定，軍事人口依法改隸一般戶籍，這時台灣的人口統計數據才真正完備。<sup>⑫</sup>

最重要的是，為了因應軍民合一與外省移民在台灣落地生根的局勢，《戶籍法》第二章第十六條將籍別登記修正為本籍登記，其中規定中華民國人民初次申請戶籍登記時：「子女除別有本籍者外，以其父母之本籍為本籍；父母本籍不同者，以其父之本籍為本籍；父為贅夫者，以其母之本籍為本籍……僑居國外人民，以未出國時之本籍為本籍；其在國外出生者，以其父母之本籍為本籍……。」王甫昌指出，雖然戶籍法許多修訂條文符合當時的社會變遷，但為維持中國法統的政治正當性，採取「血統主義」繼承父系本籍，使得省籍差異被延續到各族群以及他們通婚後的第二代。從人口治理制度的特徵來看，省籍分類下的戶籍制度從此得以進行代間繼承與分類不平等的

註⑩ 陳純瑩，「我國威權體制建構初期之警政（1949-1958）」，台灣科技大學人文社會學院人文社會學報，第 3 卷第 1 期（2007 年 3 月），頁 45~72。

註⑪ 林封良，「門牌·戶政制度·身分認同：管理與規訓的傅科式探問」，前引文。

註⑫ 林勝偉，「『戶籍』與『兵籍』：戰後台灣人口統計二元化之成因及其影響」，頁 1~8。

再生產。<sup>③</sup>

### 三、民主轉型：戶警分隸與省籍分類的廢除

綜上所述，黨國威權統治下的台灣戶籍制度包含戶警合一、以戶為主、省籍分類、遷徙自由但須登記（不包括對移民或出國的管理），以及父系繼承等特徵。如 Tilly 所觀察到的，無論是歐洲封建貴族與一般民衆的差別、美國內戰前與前南非的種族分類，都因為民主轉型而被削弱，<sup>④</sup>台灣的戶籍制度及附屬於戶籍分類之上的公民權利差異，也經歷類似的發展。

王甫昌認為改變台灣族群政治與戶籍分類的動力應該追溯自 1979 年的美麗島事件，蔣經國主導下的國民黨威權體制鎮壓反對陣營，導致許多民衆在選舉中支持代替這些政治犯參選的家屬。國民黨政府為平撫民怨、回應民衆對於政治參與要求，開放更多中央民意代表增額選舉席次，使反對勢力進入立法院。再者，美麗島事件後促成較激進的台灣民族主義論述，成為民進黨建黨後的族群政治動員基礎。最後，1987 年解除戒嚴與蔣經國總統死後的國民黨高層派系鬥爭、社會運動的興起，以及 1990 年的學生運動等，促成朝野協商與民主轉型。<sup>⑤</sup>

1991 年底國民大會直選與修憲後，總統李登輝宣布終止動員戡亂時期，隨後國民黨兌現立法委員全面直選的承諾，使得中央政府選舉制度與戶籍制度的同時改變勢在必行。從威權主義下人口治理制度造成政治權利分類不平等的邏輯來看，若不廢除本籍登記這種人口分類機制，就無法打破原有省籍不平等的權力分配，難以根據選區內每人一票、票票等值的原則來進行國會選舉。為配合《公職人員選舉罷免法》上選民應於六個月前確認戶籍所在地選舉資格的期限，立法院依據行政院所提草案，於 1992 年 6 月 23 日大幅修正通過新《戶籍法》，廢止原法第六條之省籍登記而修正為出生地登記。1992 年 7 月 1 日動員戡亂時期終止，恢復正常狀態戶籍法的「戶警分隸」，戶政業務由警政回歸民政，以鄉鎮戶政事務所為基層管理單位，這兩大改革使得台灣戶籍管理不再具有威權主義或殖民主義的統治性質，解除各族群在法定選舉權與被選舉權上的分類不平等。

1990 年代以來，台灣戶籍法的整體修法方向是以削弱父權血統主義的繼承規定、保護公民私人資訊與放寬遷徙自由之方向進展。例如 1997 年 5 月《戶籍法》修正，廢止了指定繼承、行職業及教育程度登記，增列初設戶籍及註銷登記的規範、加入 15 歲以上人口教育程度查記、14 歲以上人口申領國民身分證應捺指紋、戶籍登記申報期限由 15 日修正為 30 日以內，並廢止遷出登記應於事前申請的規定。<sup>⑥</sup> 2000 年 2 月《戶

註③ 王甫昌，「由『中國省籍』到『台灣族群』：戶口普查籍別類屬轉變之分析」，頁 59~117。

註④ Charles Tilly, *Democracy*, p. 63.

註⑤ 王甫昌，「由『中國省籍』到『台灣族群』：戶口普查籍別類屬轉變之分析」，頁 59~117。

註⑥ 本段落中華民國戶籍法修正內容整理，資料來源：「戶政業務發展沿革」，桃園縣中壢市戶政事務所，<http://www.chungli.gov.tw/download/HRhistory.pdf>。

籍法》再修訂，同時全面修正國籍法，新法之親屬關係採用父母雙系認定，不再強制規定父系繼承。<sup>⑥7</sup>

綜上所述，台灣經歷日本殖民時期、國民黨威權統治到邁向民主化的過程，戶籍制度也從日治時期保甲制度、台日區隔等特徵、戰後強化戶警合一、軍民分立及省籍區隔、遷徙自由但強制登記，以及父系血統繼承等威權主義特徵，逐漸轉變為承認本國籍絕大多數成年人擁有普世公民權利的人口治理制度。

## 肆、中國大陸戶籍制度的演變

中國大陸地廣人多，經過各地軍閥割據與長期戰爭，1949 年成立的中國共產黨新政權所面對的最大問題之一，就是建立管理廣大國土與人口的國家能力，這顯然是個非常艱鉅的工作。中共依據列寧式政黨與軍隊的組織原則，採取了一套相當清晰化與簡單化的組織手段，首先建立國家幹部體制，其次是城市單位體制，最後是農村的人民公社，單位與人民公社依據戶籍上互斥的非農業戶口與農業戶口來劃分組織範圍，戶籍也就與城市單位職工以及人民公社社員的權利與義務相結合，上述人口分類機制在未來幾十年逐步累積成嚴重的城鄉不平等。<sup>⑥8</sup>

### 一、毛澤東時代：戶警合一、城鄉隔離、限制遷徙、母系繼承

在中共建國之後，中國大陸中央政府（以下簡稱中央）開始逐步建立人口治理制度。首先，1950 年 11 月擬定《城市戶口管理暫行條例》，隔年由公安部公布施行，其目的在統一城市戶籍管理制度，維護治安與協調經濟活動，縣城到鄉村也開始試行戶口調查登記。<sup>⑥9</sup>由於內戰結束初期農村人口大量流入城市，導致各種經濟與治安問題，1953 年 4 月中央下達《關於勸止農民盲目流入城市的指示》，是第一個以限制遷徙方式阻止農民進城謀生的國家法令。<sup>⑦0</sup>

第一個五年計畫推行期間是戶籍制度的形成期。中央政務院公佈了《全國人口調查登記辦法》，在 1953 年 6 月底首次進行人口普查與登記，並在農村地區初步建立戶籍登記制度。1955 年 6 月國務院針對農村發布《建立經常戶口登記制度之指示》，規定統一由公安機關派出所辦理戶口登記，確定戶籍採取戶警合一管理。<sup>⑦1</sup>1956 年 3 月中央政府召開全國戶籍工作會議，修改《中華人民共和國戶口登記條例（草案）》與《戶口登記管理工作內務細則》，確定統一的戶口簿冊證件樣式，於全國各大中城市建

註⑥7 姚秀嵐，「論台灣戶籍法律制度及其借鑒」，環球法律評論（北京），2005 年第 2 期，頁 237~242。

註⑥8 林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 96~98。

註⑥9 陸益龍，戶籍制度—控制與社會差別，頁 111~123。

註⑦0 陸益龍，超越戶口：解讀中國戶籍制度（北京：中國社會科學出版社，2004 年）。

註⑦1 田炳信，中國第一證件—中國戶籍制度調查手稿（廣州：廣東人民出版社，2003 年）。

立人口卡片。直到 1957 年，城市與農村的戶籍登記與管理辦法初步定型，但未全面嚴格管控個人遷徙自由。<sup>⑳</sup>

在毛澤東的領導下，中共經濟政策激進化，大躍進成爲戶籍制度建立與鞏固的轉戾點。1957 年 9 月中共八屆三中全會通過《農業發展綱要十四條》，成爲農業大躍進的綱領，1957 年 11 月〈人民日報〉社論正式提出「大躍進」口號。1958 年 5 月召開的中共八大二次會議通過第二個五年計劃，爲大躍進制定任務和目標。在大躍進相關政策形成期間，中央政府於 1958 年 1 月 9 日正式頒布《中華人民共和國戶口登記條例（以下簡稱戶口登記條例）》。

《戶口登記條例》建立了迄今具有中國特色的人口治理制度，包括戶警合一、以戶爲主的管理單位、對遷徙的嚴格限制——公民由農村遷往城市，必須持有城市勞動部門的錄用證明、學校的錄取證明或城市戶口登記證明、城市戶口登記機關的准予遷入證明，依據上述文件向常住地戶口登記機關申請辦理遷出手續。此外，本條例也規定了城鄉戶口分類與遷移限制，以及子女隨母落戶的母系繼承原則。雖然該條例的目標是建立全國統一的出生、死亡、遷移和暫住人口變動登記制度，卻成爲限制人口流動的計畫經濟輔助工具。<sup>㉑</sup>

《戶口登記條例》頒布後，中國大陸超過 6 億人口，依據 28 個省級行政單位與大約 3 千個縣的統治機構，被編入歷年平均大約 5 萬個人民公社與爲數約 7 到 8 萬個國有單位，或 15-20 萬個集體單位之下，依據單位與公社建立了職工或社員的戶口以及個人檔案，以利於推動計畫經濟政策。<sup>㉒</sup>在大躍進時期，各級幹部浮誇風盛行，以「放衛星」名義浮報各公社的農作物產量，土法煉鋼，過度榨取農村生產剩餘與勞動力卻減少產出，造成人類歷史上最嚴重的大饑荒。<sup>㉓</sup>到了政策轉向的 1962 年，大約兩千萬城鎮國有單位雇用的農村臨時工人被遣送返鄉，<sup>㉔</sup>「農業戶口」和「非農業戶口」的區別變得更爲僵化。1964 年公安部門主辦全國第二次人口普查工作，同年 8 月國務院批轉公安部《關於戶口遷移政策的規定草案》，嚴格限制農村人口遷移往城市、集鎮，與集鎮遷移往城市的條件，目的是「堵住農村人口遷往城鎮的大門」。<sup>㉕</sup>

1966 年到 1976 年，廣義的文化大革命期間，城鎮就業困難，部分幹部與家屬下

註 ⑳ 陸益龍，戶籍制度—控制與社會差別，頁 122。

註 ㉑ 陸益龍，戶籍制度—控制與社會差別，頁 153-159。

註 ㉒ 林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 19-21。

註 ㉓ 關於大饑荒的政治過程，Yang 對大饑荒的死亡人數估計，曹樹基的估計爲 3,250 萬人，可以視爲從官方數據算出死亡人數的底線。Dali L. Yang, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1996). 最近馮客 (Frank Dikotter) 的研究則認爲 1959 年到 1961 年間的非正常死亡人數高達四千五百萬人。郭文襄、盧蜀萍、陳山譯，馮客 (Frank Dikotter) 著，毛澤東的大饑荒：1958-1962 年的中國浩劫史 (新北市中和區：INK 印刻文學，2012 年)。

註 ㉔ 郭文襄、盧蜀萍、陳山譯，馮客 (Frank Dikotter) 著，毛澤東的大饑荒：1958-1962 年的中國浩劫史，頁 215-224。

註 ㉕ 張雷，當代中國戶籍制度改革 (北京：中國人民公安大學出版社，2009 年)，頁 19-20。

放和知識青年上山下鄉造成大規模的人口流動，有超過 1,700 萬的知青下鄉，他們的戶口歸當地公社或生產隊管理（插隊落戶），也有不少案例落入國有農場或者集體農場等——屬於戶籍分類模糊的城鎮農業戶口。<sup>78</sup>文革期間知青到處串聯，戶口管理時鬆時緊，但未改變戶籍制度的主要特徵。1977 年 11 月文革尾聲之際，國務院發布《公安部關於處理戶口遷移的規定》，再次強調嚴格控制農村人口進入城鎮，並且正式提出對「農轉非」指標的嚴格規定。總之，1958 年到 1979 年是中國戶籍制度的鞏固強化期。<sup>79</sup>

中國大陸戶籍制度的農業人口與非農人口二分法有下列幾個特質。首先，協助計畫經濟，國家透過實物徵收的農業稅與計劃經濟下的統購統銷，利用所謂的剪刀差——農工部門之間的不等價交換，由農部門榨取大量生產剩餘向城市工業部門移轉，<sup>80</sup>導致對農民的長期剝削。<sup>81</sup>其次，設定單位或人民公社對其管轄勞動力的壟斷性管理權，勞動力屬於單位或公社所有，不能自由流動或交易。第三，戶籍與城鎮職工福利掛勾，農民無法獲得城鎮居民的糧油票券、分房、醫療、養老、子女教育資源或其他各種單位福利，<sup>82</sup>甚至在全國人大也只有四分之一的政治代表權。此外，農民任意離鄉不僅喪失各項農業收入（工分與口糧），還會遭到幹部批鬥。<sup>83</sup>最後，戶口類型根據母系類屬代代相傳。<sup>84</sup>

唯少數幸運者改變戶口類型，如吳曉剛等人研究指出，毛澤東時代農業人口改變戶籍的途徑有三種，第一種途徑是入伍成為解放軍（多數是男性，但未限制是男性），取得軍籍之後就脫離民籍，退伍時國家會安排到城市戶口的幹部或工人職位，通常稱

註 78 法令上，城鎮戶口與非農業戶口、農村戶口與農業戶口應該完全吻合，事實上，城鎮單位中仍有集體農場（例如生產建設兵團），農村當中也有非農業人口的幹部混居，導致分類上不互斥與行政上的困擾。在 1980 年，城鎮的農業戶口有 5.8%，農村的非農業戶口有 3.1%。詳情參考 Kam Wing Chan, *Cities with Invisible Walls: Reinterpreting Urbanization in Post-1949 China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1994); Thomas Bernstein, *Up to the Mountains and Down to the Villages: the Transfer of Youth from Urban to Rural China* (New Haven: Yale University Press, 1977)。

註 79 張雷，當代中國戶籍制度改革，頁 21-26。

註 80 關於統購統銷的剝削效果見 Chih-ming Ka and Mark Selden, "Original Accumulation, Equity, and Late Industrialization: The Cases of Socialist China and Capitalist Taiwan," *World Development*, Vol. 14 (October/November 1986), pp. 1293-1310; 田錫全，「糧食統購統銷制度研究的回顧與思考」，*中國經濟史研究*（北京），2006 年第 2 期，頁 98-102。

註 81 關於公社的剝削效果可以參考 James C. Scott 對前蘇聯的分析。James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, p. 210; 林宗弘，「城市中國的無產化：中國城鎮居民階級結構的轉型與社會不平等：1979-2003」，*台灣社會學*，2007 年第 14 期，頁 101-153。

註 82 農民工與城裡人的福利資源不平等見 Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, *op. cit.*

註 83 Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: the Political Economy of Village Government* (Berkeley: University of California Press, 1989)。

註 84 對戶籍不平等在中國社會分層中的作用見林宗弘、吳曉剛，「中國的制度變遷、階級結構轉型和收入不平等：1978-2005」，頁 1-40。

之為「軍轉幹部」。<sup>⑤</sup>改變戶籍的第二種途徑是考上大學，學生的「集體戶籍」會被遷入學校所在城市的公安部門，個人檔案則由學校造冊列管，除文革期間外，1994 年以前國家保障大學畢業生的工作分配，畢業後個人檔案與戶籍落入城市的接收單位。歷史數據顯示，大多數的國家幹部仍來自大專學生而非解放軍。<sup>⑥</sup>改變戶籍的第三種途徑是工作「頂替」：在城鄉通婚生下的子女屬於農業戶口（意即母親一方是農民）時，若父親在城市單位退休，則其子女可以利用頂替的機會獲得單位內的工作與城市戶籍。<sup>⑦</sup>

然而，中共為了防範農民大量透過上述各種途徑進入城市，在 1985 年以前，各地方政府所能核定的農轉非限額為每年佔本地戶籍人口的千分之 1.5，之後則放寬為每年千分之二。<sup>⑧</sup>結果，改革開放之前已經建立二元的公民權利等級，之後並未隨市場轉型與人口流動而立即改革。

## 二、改革開放時期：人口流動先於制度改革

1978 年底開始，包產到戶改革使人民公社逐步解體，迫使國家採取計劃與市場價格雙軌制，也使得農村剩餘勞動力得以從土地上鬆綁，部分農民（多半是基層幹部）與城鎮失業者（多數是返鄉知青）一同先投入非農業的市場經濟活動，各種以個體戶、專業戶或鄉鎮企業為名義的中小企業快速成長，農業就業人口向非農業部門的就業機會流動，在空間上則是從農村向近端的城鎮流動，<sup>⑨</sup>此時中國大陸政府才開始出台有關戶口遷移的政策，並在 1982 年進行第三次人口普查，逐漸恢復文革期間陷於混亂的戶籍制度。

從理論上看，經濟改革後的城鄉人口遷徙應當導致戶籍制度改革，然而從歷史經驗來看，戶籍制度調整往往晚於經濟改革階段五到六年左右。1984 年中國政府在《關於 1984 年農村工作通知》中，要求各省、自治區、直轄市選擇若干集鎮試點，允許務工、經商與服務業的農民自理口糧入集鎮落戶。1984 年 10 月國務院發佈《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》，規定凡在集鎮務工、經商、辦服務業的農民和家屬，在集鎮有固定住所，有經營能力，或在鄉鎮企業單位長期務工，可發給「自理口糧戶口簿」——亦即在城鎮單位不發給糧油配給票券的條件下，農民可變更登記為非農業人

註 ⑤ Xiaogang Wu and Donald J. Treiman, "The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955-1996," *Demography*, Vol. 41, No.2 (May 2004), pp. 363-384; Xiaogang Wu and Donald J. Treiman, "Inequality and Equality under Chinese Socialism: The Hukou System and Intergenerational Occupational Mobility," pp. 415-445.

註 ⑥ 中共中央組織部，*中國幹部統計 50 年，1949-1998*（北京：黨建讀物出版社，1999 年），頁 1-53。

註 ⑦ 林宗弘、吳曉剛，「中國的制度變遷、階級結構轉型和收入不平等：1978-2005」，頁 1-40。

註 ⑧ Xiaogang Wu and Donald J. Treiman, "The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955-1996," pp. 363-384; Xiaogang Wu and Donald J. Treiman, "Inequality and Equality under Chinese Socialism: The Hukou System and Intergenerational Occupational Mobility," pp. 415-445.

註 ⑨ 與吳介民等人的看法類似，黃亞生認為鄉鎮企業其實是私營中小企業，而且其發展較為平等，見 Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (New York, NY: Cambridge University Press, 2008)。

口，除口糧自理以外，與集鎮居民享有同樣權利、履行同等義務，這是 1958 年以來第一個放鬆戶籍管制的政策，使落戶管制由「指標控制」轉向「准入條件」控制。<sup>⑩</sup>

當利潤上繳改為企業稅收、放開鄉鎮企業與私營個體戶之後，部分人口脫離人民公社與地方戶籍的限制而進入勞動市場，中國隨即面臨勞動力流動與缺乏個人身分證件、政府人口治理制度失控的衝擊。1985 年 7 月國務院公布《對城鎮暫住人口管理的暫行規定》，對流動人口施行暫住證、寄住證與旅客住宿登記證做較為具體與詳細的規範。1985 年 9 月公布《中華人民共和國居民身分證條例》，是中國全境之內首次發放以成年個人為單位的有效身分證件，以上是改革開放之後，也是建立戶籍制度以來的第一波改革時期。<sup>⑪</sup>

1992 年鄧小平「南巡」重新啟動市場經濟改革之後，關於勞動與資本市場及私有產權的法令規範逐漸完備，國企大規模私有化與農民工大量被私營部門僱用，單位制度逐漸弱化，另一方面，中國政府全面取消糧食計畫供應制，逐步解除土地對農民的行政性束縛，進一步衝擊城鄉戶籍區隔。<sup>⑫</sup>此外，1994 年前總理朱鎔基進行了名為財政「分稅制」的中央集權改革，中央政府獲得預算內財政收入比例由 1993 年的 22%，一舉提高到次年的 56%。分稅制改變了地方政府的財政收支結構，使得地方幹部尋租的方式逐漸由鄉鎮企業利潤與「官倒」轉向招商引資與房地產建設，<sup>⑬</sup>控制人口流動的戶籍制度已經與鼓勵人口工業化與城市化的經濟改革政策背道而馳。雖然 1992 年 8 月公安部《關於實行當地有效城鎮居民戶口制度的通知》，規定在城鎮有穩定住所和職業的移民可透過買房獲得藍印戶口，然而各地方政府藍印戶口的具體規範有重大分歧。

在經濟改革深化之際戶籍制度的調整仍然滯後。1995 年 7 月國務院出台《小城鎮戶籍管理制度改革試點方案》，以及 1997 年 6 月國務院批轉公安部《關於小城鎮戶籍管理制度改革的試點方案》，規定試點中已在小城鎮就業、居住並符合一定條件的農村人口，可以在小城鎮辦理城鎮常住戶口。1998 年 8 月國務院批轉公安部《關於當前戶籍管理中幾個突出問題的意見》，戶籍流動管制持續鬆動。<sup>⑭</sup>2000 年 6 月國務院發佈《關於促進小城鎮健康發展的若干意見》，凡在縣級市區、縣以下小城鎮有合法固定住所、固定職業或生活來源的農民均可依據個人意願轉為城鎮戶口，並在子女入學、參軍與就業方面享有與城鎮居民同等待遇。2001 年 3 月國務院批轉公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》，規定已經在小城鎮辦理的藍印戶口、地方城鎮居民戶

註 ⑩ 指標控制指的是總移民人數管制，而准入條件控制指的是對移民的資格限制而非數量管制，參見林宗弘、吳介民，*中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究*，頁 36-81。

註 ⑪ 田炳信，*中國第一證件—中國戶籍制度調查手稿*，頁 50。

註 ⑫ 對改革開放時期區分的文獻回顧可以參考林宗弘，「城市中國的無產化：中國城鎮居民階級結構的轉型與社會不平等：1979-2003」，頁 101-153。

註 ⑬ 對分稅制改革效應的分析見林宗弘，「威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析」，*政治學報*，2009 年第 47 期，頁 105-155。

註 ⑭ 詳細的法令列表見林宗弘、吳介民，*中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究*，頁 36-81。

口、自理口糧戶口者，統一登記為城鎮常住戶口，以上規範可視為第二波戶籍制度調整。<sup>⑤</sup>

此後在胡錦濤擔任總書記與溫家寶擔任國務院總理期間（以下簡稱胡溫任內），全面性的戶籍改革陷於停滯，雖然有很多地方改革方案、城鄉一體化試點等，或例如 2006 年國家公務員考試解除戶籍限制（地方公務員考試則仍有各種戶籍限制）之類零星的中央改革政策，但 1958 年頒布的《中華人民共和國戶口登記條例》和 1985 年的《中華人民共和國居民身分證條例》仍是中國人口治理的基本法規，建構出中國獨特的二元戶籍制度。<sup>⑥</sup>直到目前為止，地方性的實驗五花八門，整體戶籍改革步調仍然緩慢。<sup>⑦</sup>

為何迄今為止多數地方戶籍改革效果不彰呢？首先，由於城鎮戶口與非農業戶口及鄉村戶口與農業戶口高度重疊，廢除農業戶口與非農戶口的文件登記分類，並沒有消除城鄉福利分化與土地權利差異，因此不少學者認為戶籍改革效果非常有限。<sup>⑧</sup>此外，由於進城落戶便會喪失農地，與大城市戶籍所帶來的資源相比，以小城鎮範圍為主要的地方戶籍改革對農民的吸引力不足。<sup>⑨</sup>最後，我們認為中國大陸的中央與地方關係，以及地方幹部的政治經濟動機，可能才是造成地方戶籍制度改革效果不如預期的主要因素。<sup>⑩</sup>

### 三、中央與地方關係及改革的限制

林宗弘與吳介民曾指出中國大陸政府進行戶籍制度改革的三項特徵，第一是「摸著石頭過河」（或稱之為被動漸進原則 *Reactive gradualist principle*）：在改革開放時期，戶籍改革缺乏清晰藍圖，被經濟改革的社會後果牽著鼻子走，危機管理多過有意圖的設計。第二是中央「穩定壓倒一切」（或稱之為政治穩定原則 *Political stabilization principle*）：中央以政治穩定為優先目標，對戶籍改革可能造成的政治或社會不穩定深感疑慮，使其裹足不前，僅有政策宣示而無實質法令出台。第三是地方幹部追求「升官發財」（或稱之為地方尋租原則 *Local rent-seeking principle*）：在中央缺乏一貫政策

註⑤ 張雷，當代中國戶籍制度改革，101~132。截至 2007 年，已有河北、遼寧、江蘇、浙江、福建、山東、湖北、湖南、廣西、重慶、四川與陝西等省級單位，宣布統一城鄉戶口登記制度，統稱為居民戶口。

註⑥ 對戶籍制度如何扭曲勞動市場的研究，最早可參見蔡昉、都陽、王美豔，「戶籍制度與勞動力市場保護」，*經濟研究*（北京），2001 年第 12 期，頁 41~49。

註⑦ 林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 82~105。

註⑧ 持以下看法者有陸益龍，「戶口遷起作用嗎—戶籍制度與社會分層和流動」，*中國社會科學*（北京），2008 年第 1 期，頁 149~162；Kam Wing Chan and Will Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?," pp. 582~606.

註⑨ 農民落戶的意願調查統計見顧軍廷，「新形勢下農民進鎮落戶狀況的問題思考—基於浙江、山東、江蘇四鎮的調查」，*社會*（上海），2004 年第 12 期，頁 7~9、31。

註⑩ 蔡昉曾提到城市幹部的利益計算。蔡昉，「中國城市限制外地民工就業的政治經濟學分析」，*中國人口科學*（北京），2000 年第 4 期，頁 1~10。

下，地方幹部以個人仕途與財政掠奪為優先，自行解釋或扭曲中央的改革方向，戶籍改革往往變成升官發財的工具。<sup>⑩</sup>結果使戶籍改革出現兩個特徵：戶籍治理的地域化<sup>⑪</sup>與尋租化。

戶籍治理地域化指的是在中央僅呼籲戶籍改革而無具體法令與政策出台的情況下，各地方政府依據自身的政治經濟目標對現行戶籍制度進行調整。在大多數情況下，遷入地政府的戶籍治理主要採取兩種不同的策略，第一種策略是「防堵」(exclusion)，地方政府沿襲過去的戶口管制手段，出於其他政策目標或行政考慮，<sup>⑫</sup>以各種管理手段提高遷徙的成本，減少移民數量，並可能間接減少遷入地政府的行政管理業務與財政負擔、甚至增加財政收入。不過，由於外來廉價勞力已經成為沿海城市經濟成長的動力，地方幹部與公安部門經常對非法移民睜一隻眼、閉一隻眼。<sup>⑬</sup>防堵策略中最為惡名昭彰的就是所謂流動人口「收容遣送」制度。不過，防堵策略不僅執行起來行政成本高昂(規費入不敷出)、容易引發民憤(例如城管打人造成群眾焚燒派出所)，而且收效甚微。<sup>⑭</sup>

第二種策略是「選擇性吸納」(selective inclusion)，地方政府篩選部份遷入人口賦予公民身分。由於地方政府經常採取防堵與選擇性吸納的混合策略，將公民權利分為好幾個不同的類型與層次—例如藍印戶口(投資移民)與工作證(技術移民)之分，或是暫住證(臨時員工)與居住證(穩定員工)之分，對各類遷入者實施不同的入戶條件管制，因此造成了吳介民所謂的「公民權的差序格局」(differential citizenship)這種權利分類與社會階層化的現象。<sup>⑮</sup>

地方政府以何種條件來選擇遷入者呢？一般對外來人口戶籍准入的規範，通常是投資置產、依法繳稅，並且繳納社會保險達一定時期(通常是 7 年)，也就是以其對財政收入的貢獻為準。在分析各地戶籍政策改革之後，林宗弘等人發現地方政府偏好引進三種移民，他們擁有不同的經濟資產，可能對稅收帶來貢獻。<sup>⑯</sup>第一種遷入者是帶

註⑩ 林宗弘、吳介民，中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究，頁 1~17、82~105。

註⑪ 此處的地域化一詞來自施世駿，原指地方政府主導的社會保障體系建構成各種地域割據難以整合的現象，參見施世駿，「社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型」，*台灣社會學*，2009 年第 18 期，頁 43~93。

註⑫ 在 1990 年代前城市單位仍補貼市民的食衣住行，1990 年代後城市失業與治安問題較嚴重，因此城市幹部通常對移民採取敵視的態度。例如減少外來農民的競爭以降低城鎮地區國有單位下崗職工的失業率、防止大都會區人口爆炸所導致的水資源不足或減少車輛排放的空氣污染，擔心農村移民組織犯罪等。見 Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, pp. 100~138.

註⑬ 同前註。

註⑭ 孫志剛事件是經典的案例，詳見徐斯儉，「『黨國』還是『共和國』？—中共政治變遷的一個內在邏輯」，*政治科學論叢*，2010 年第 45 期，頁 37~67。

註⑮ 吳介民，「壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削」，*台灣社會研究季刊*，2000 年第 39 期，頁 1~44。

註⑯ 林宗弘、胡克威、羅傑若，「權貴落戶：中國大陸戶籍改革與社會不平等」，發表於台灣社會學 2011 年度研討會(台北：國立台灣大學主辦，2011 年 12 月 10-11 日)，頁 52。

來經濟資本的「投資移民」，早期以藍印戶口為代表，後來融入於各種記分制的規範。第二種遷入者是帶來人力資本的「技術移民」，例如各種專業人才或高學歷者—計畫經濟時代就存在這種渠道，只不過隨著大學生工作分配制度廢除而改頭換面。第三種是被徵地的農民（下稱「失地移民」）。由於中國農村的土地屬於村集體，由村委會幹部來管理，幹部與開發商的決策經常侵害農民權益，<sup>⑩</sup>土地權利二分法又與戶籍二分法掛勾，政府徵地與城鄉戶籍轉換難以切割。通常地方政府在徵地同時，會給予農民相關市民權利—例如社會保險、農村宅基地與城市商品房置換等，作為土地或宅基地損失的一部分補償條件。<sup>⑪</sup>近來，中共政策文件上稱之為城鄉一體化或城鄉統籌發展，以及中國大陸媒體俗稱「農民上樓」或者「被農轉非」（意即被地方政府強迫轉為非農業戶口），其實經常是地方政府「圈地運動」的新版本。<sup>⑫</sup>

從上述三類主要移民渠道可以看出，地方政府經常透過戶籍改革搞尋租行為。對遷入地的地方幹部而言，防堵或是選擇性吸納都有積極的財政動機（偶爾也有仕途上的考量）。防堵可以從取締非法移民過程中榨取無酬勞動或行政規費，選擇性吸納則是可以幫助招商引資或引進高薪技術勞動力，從而獲得工廠與房地產相關的稅費以及個人所得稅或社會保險基金收入等。<sup>⑬</sup>徵地則有更強的財政驅動力—地方政府可以從剝奪農民土地的過程中獲得預算內的營業稅與城市建設費等合法收入，與預算外的「第二財政」—土地出讓金。<sup>⑭</sup>

在地方幹部追求仕途的動機下，有部份城市對外來落戶者與不願放棄土地的農民訂定較為大膽的戶籍改革措施，其中以 2001 年在河南省會鄭州市、2004 年起在四川省成都市以及重慶市所進行的改革試驗最引人注目。鄭州市是中國省會大城當中最早嘗試拆除外來人口入戶壁壘的城市，但由於大量學童移入導致教育預算不足，最後以叫停告終。成都市與重慶市的改革實驗則是以境內戶籍統一管理為主，財政衝擊方面不及鄭州，但是對農民土地所有權延長或私有化的突破卻造成相當大的爭議，常見農民「被」上樓的傳聞，在前重慶市委書記薄熙來與成都市委書記李春城相繼下台之後，這兩個西部大城的開放政策前途未卜，顯示地方戶籍改革因人涉事，未能有效制度化限制。

上述戶籍改革地域化與尋租化的結果，使中央更難以整合地方制度差異。胡溫任內雖較為積極處理三農問題，卻未曾大幅改革戶籍制度，2008 年一篇官方喉舌新華社社論《戶籍改革單兵突進後果難料》甚至強烈批評民間戶籍改革的呼籲。2011 年 2 月溫家寶與網民在線交流活動中提到戶籍改革，溫的態度仍是「積極穩妥地推進」，主張

註<sup>⑩</sup> Peter Ho, *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China* (Oxford, England: Oxford University Press, 2005).

註<sup>⑪</sup> 周飛舟，「生財有道：土地開發中的政府和農民」，*社會學研究*（北京），2007 年第 1 期，頁 49-82。

註<sup>⑫</sup> 對三種入戶管道的詳細分析見林宗弘、吳介民，*中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究*，頁 36-105。

註<sup>⑬</sup> 林宗弘、吳介民，*中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究*，頁 1-17。

註<sup>⑭</sup> 周飛舟，「生財有道：土地開發中的政府和農民」，頁 49-82。

漸進改革而非廢除戶籍制度，其為漸進改革辯護的理由有二，第一是擔心城市無法容納新移民，第二是關注移民的農地流失，隨後由國務院下發改革步調保守的《國務院辦公廳關於積極穩妥推進戶籍制度改革的通知》。財新集團〈新世紀〉雜誌在一篇名為「戶籍改革降溫」的文章裡認為，阻礙戶籍制度大幅改革的各項理由裡，中共主要擔心農村穩定與國家財政。在該文中，國家發展和改革委員會城市和小城鎮改革發展中心主任李鐵，以及中央農村工作領導小組副組長陳錫文等參與起草文件的人士表示，戶籍改革試點城市已經出現以城鄉一體化為名義強迫農民上樓的現象，中央政府擔心農民進城缺乏就業機會，一旦經濟成長放緩，農民將無法再回農村。<sup>⑩</sup>該中心研究員袁崇法則說：「中央始終不投錢，地方只能有多大能力辦多大事，現在的戶籍改革，就像地方政府給開的門，只是門開大開小的問題，並不能敞開。」<sup>⑪</sup>

習近平與李克強等中共第五代領導班子上台後制定一系列改革目標。首先，十二五規劃提及「推進基本公共服務在城鄉或區域之間的均等化」，其次，2013 年 2 月國務院批轉《深化收入分配制度改革若干意見的通知》中決定以「城鎮化」為未來五年主要總體經濟施政目標，並提出將實施全國統一的居住證制度。隨後，2013 年 5 月提出三中全會改革方案，涵蓋金融、財政、土地、要素價格、行政審批、收入分配與戶籍制度等領域，<sup>⑫</sup>戶籍改革目標是農民到中小型城鎮可立即落戶、中大型城市漸進改革、超大城市仍保留分級分類落戶限制，並指出「據國務院發展研究中心測算，一個農民工市民化的成本為 8 萬元，1.6 億農民工市民化成本超過 1.8 萬億。」顯示中央仍顧慮財政難以一次負擔所有農民進城的教育、醫療、住房等基礎建設與社會福利支出，農地產權改革與城鄉財政均等化措施也還不清楚。即便預計 2020 年完成上述改革，超大城市可能還對人口遷徙設限。<sup>⑬</sup>在地方政府各自為政的戶籍改革中，未來恐怕不易杜絕幹部尋租。

## 伍、結論：政治體制與人口治理

本文關注現代國家人口治理制度形成與轉變的過程，這是個經驗研究與跨國比較文獻相對稀少的領域。我們回顧了經濟發展（韋伯的理性化）、政治體制（Tilly 談分類不平等）與人口治理之間的關聯，探討現代國家建立人口分類機制的可能原因—例如社會主義或殖民地經濟發展策略與政治上分而治之（例如種族隔離或奴隸制度）的策

註⑩ 張豔玲、杜珂，「戶籍改革降溫」，新世紀周刊，<http://magazine.caixin.com/2011-03-19/100238557.html>。

註⑪ 同前註。

註⑫ 利明璋，「中國醞釀七大領域改革方案」，紐約時報中文網，<http://cn.nytimes.com/china/20130521/c21bishop/zh-hant/>。

註⑬ 王衛國、杜強，「發改委官員透露戶籍改革『頂層設計』思路」，南方都市報（廣東），2013 年 5 月 19 日，第 AA11 版。

略等。其次，我們認為資本主義發展下國家稅收必須由個人所掌握的各種收入而來，因此人口管理單位有逐漸個人化的傾向，但原先建國初期的分類不平等未必能廢除。第三，分類不平等可能成爲反威權體制之政治運動的動力來源之一，民主化則會逐步瓦解先前導致不平等的人口分類方式（例如法國大革命與歐洲勞工運動），使公民權利朝普遍與平等的方向發展。

本文以台灣與中國大陸戶籍制度的演變爲例，探討現代國家建構下人口治理制度變遷的動力。在台灣，日治時期殖民政權延續了清代保甲制度，並以警察來建立並維護戶籍制度，在日本人與台灣人之間進行分類。1945 年後國民政府來台二十年間延續戶警合一，並建構軍民分立與省籍分類等特質，之後經歷國民黨威權主義集權化之戶警合一、軍民合流與省籍代間繼承，最後在民主轉型過程中轉變爲戶警分隸，廢除省籍分類與父系繼承，也不再登錄行業、職業與教育程度，總之，民主化後戶籍與公民的經濟政治權利逐漸脫鉤。當然，與中國大陸相比，台灣的省籍分類與政治權利關係較直接，與其他社會經濟資源分配的不平等關係較弱，也是省籍分類可以在民主轉型過程中一舉廢除的重要原因。

反觀 1949 年以來中國大陸的戶籍規範，具有戶警合一（公安管理）、以戶爲主、事前審批、城鄉二元、母系血統繼承的特徵，經歷改革開放的市場化時期，由於經濟改革帶動人口流動，戶籍制度逐漸改革，1985 年公佈的《中華人民共和國居民身分證條例》使人口治理單位個人化，農業戶口轉爲非農業戶口的管理方式，也由指標控制轉爲准入條件控制，但戶籍改革仍大致處於政策宣示的階段，除了母系繼承原則在 1998 年廢除之外，在《中華人民共和國戶口登記條例》未正式修改前，中國大陸戶籍制度仍具備公安管理、以戶爲主、城鄉二元的特徵，中央政府遲未推行全面性的戶籍改革。在上述情況下，地方政府利用戶籍改革對移民尋租，除了圍堵之外，主要三類選擇性吸納管道是經濟移民、技術移民與失地農民，這種對優勢移民開放的改革無法減少、反而可能維持城鄉收入差距。總之，最近十五年來中國大陸戶籍制度的調整相當緩慢，而地方實驗不是以地方幹部尋租爲目的、就是以地方幹部的升遷或失勢爲改革的終點。

有人認爲，經濟發展或現代化將會瓦解戶籍分類，中國大陸也不例外。然而最近的量化研究成果並不樂觀，吳開亞與張力建立了全國性的落戶門檻指數，其統計分析顯示，經濟發展程度與對外來民工的依賴程度，與地方政府的社會支出及落戶門檻成反比，顯示經濟越發展的地方不但未利用其財政優勢接收新移民，反而建立了更高的落戶門檻並從中尋租。<sup>⑩</sup>此外，李駿與顧燕峰的統計研究指出，戶籍類型與戶籍所在地仍然對中國市民收入產生決定性的影響，城市經濟結構中的壟斷性越高將導致戶籍不平等越嚴重，<sup>⑪</sup>由於他們使用的樣本是最現代化的上海市 1% 人口抽樣，與本文的歷

註⑩ 吳開亞、張力，「發展主義政府與城市落戶門檻：關於戶籍制度改革的反思」，*社會學研究*（北京），2010 年第 2 期，頁 58-85。

註⑪ 李駿、顧燕峰，「中國城市勞動力市場中的戶籍分層」，*社會學研究*（北京），2011 年第 2 期，頁 48-77。

史分析可以相互映證。

如表 2 所示，海峽兩岸一百多年來的人口治理制度分歧，始自 20 世紀初的國家建構，日本殖民政府在占領台灣十年之後建立了強大而深入的戶籍管理制度，這個制度在戰後被國民黨政府接收，而中國大陸戶籍制度的則在中共建政之約十年建立起來，並且在改革開放之後才走向個人化並且逐漸鬆動。然而無論是在殖民統治或黨國統治下，兩地都具備分類不平等的制度特徵——在台灣，省籍繼承了殖民主義下日本人與台灣人分類不平等；在中國大陸，大躍進前後建立起來的農業戶口與非農業戶口區隔，使城鄉人口的社會不平等延續超過半個世紀。然而，台灣在部分受族群政治所推動的民主轉型影響下，1992 年《戶籍法》修訂時一舉廢除省籍分類與戶警合一這兩項威權主義人口治理制度的特徵。

表 2 兩岸戶籍制度發展的時期與主要制度變遷

	台灣戶籍制度	中國大陸戶籍制度
清末 (~1905)	兩地皆由帝國透過鄉紳間接統治，施行保甲制度	
日本殖民與民國時期 (~1945)	警察負責管理與登記人口，保留保甲制度，台日戶籍分類管理造成歧視	頒布現代戶籍法令卻無法實施，仍透過鄉紳間接統治與保甲制度為主
威權主義 (1949~1980s)	戶警合一管理、廢除保甲、父系繼承、逐漸由戶籍為被管理單位轉以個人證件為主，但有省籍與軍籍等分類不平等	計畫經濟建立農/非農二分的戶籍制度，此外有戶警合一、以戶為主、遷徙須事前審批、母系繼承等特徵
民主化vs.市場化 (1992~)	在民主化壓力下廢除省籍分類，戶籍管理單位由警察改為內政、父系繼承改為選擇性	改革開放難管制人口流動，未廢除戶籍分類、改革母系繼承，公安部門與地方政府尋租

參考資料：本研究自行整理。

Tilly 認為分類不平等經常成為社會抗爭與政治運動的動力，而威權主義國家建構所設立的分類不平等，通常必須在政治轉型期間，面對民主運動壓力之下才能廢除。<sup>⑩</sup> 這個論點相當符合本文歷史比較分析的結果，事實上，台灣直到民主化才改變戶警合一與省籍分類的人口治理制度，反觀中國大陸的黨國威權體制雖然面對種種挑戰，目前仍然未見民主轉型的跡象，<sup>⑪</sup> 因此城鄉人口之間的分類不平等似乎遲遲難以廢除。中國政府目前推動的改革，主要是將養老保險與工傷保險這兩種屬於勞工的社會保險與戶籍身分脫鉤，並加強農村的醫療保險體制，逐漸減少戶籍上附加的城鄉社會福利差距，然而即便參考最新的改革方案，戶籍制度的分類不平等可能仍將持續十到二十年以上。

儘管對中國大陸與台灣戶籍制度這兩個案例的歷史比較結論具有相當的不確定性，未來的研究仍然可以將民主改革與戶籍改革的互動，作為否證相關理論的參照點。我們的理論與經驗研究暗示，中國大陸未來若遲未面臨威權體制轉型的壓力，戶

註<sup>⑩</sup> Charles Tilly, *Democracy*, pp. 196-198.

註<sup>⑪</sup> 何大明譯，黎安友 (Andrew J. Nathan) 著，從極權統治到韌性威權：中國政治變遷之路 (台北：巨流出版社，2007 年)。

籍制度改革的步調將相對緩慢漸進，並使得城鄉分類不平等延續更長時期；若中共面對民主改革的壓力，則可能加速廢除戶籍分類不平等。值得注意的是，由於台灣的省籍分類並未直接與政府財政資源分配掛勾，使其廢除較無爭議，中國大陸的戶籍制度則與土地權利以及社會福利牽扯不清，其廢除將倍加艱辛，不過這並未挑戰我們的核心論證：即便中國大陸戶籍改革面臨各種制度障礙，政治轉型仍可能有助於加速改革、減緩社會的分類不平等。

\*

\*

\*

(收件：101年11月8日，接受：103年2月19日)

# The Politics of Hukou: a Comparative Study of the Household Registration System in China and Taiwan

*Thung-Hong Lin*

Assistant Research Fellow  
Institute of Sociology, Academia Sinica

*Hui-Jiun Tseng*

Ph.D. Student of Department of Geography  
National Taiwan University

## Abstract

The article examines the relationship among state building, political transition and “demographic governance”, which refers to the identification, categorization and management of a population/household registration system. By comparing the similarity and differences of the development of household registration system in Taiwan and China after early twentieth century, it is illustrated that the divergence of demographic governance resulted from the early stage of modern state building. The Japanese colonial government in Taiwan from 1895 and the communist regime from 1949 established and sustained household registration systems by the police departments. Both the states in Taiwan and China developed unequal categorized system for the elites’ political and economic purposes. From the 1980s, however, the democratic transition in Taiwan changed the household registration system from an unequal categorized and policed system to a registration system with more individualized characteristics and more universalized citizenship. In contrast, without democratic transition, the Chinese household registration system still is run by the public security department with the “agricultural” and “non-agricultural” divide. The historical comparative study shows the dynamics and decline of management

and categorization of demographic governance in modern Chinese societies.

**Keywords:** demographic governance, political transition, state building, Hukou  
( household registration system )

### 參考文獻

- 「《戶口調查規則》(明治 38 年訓令第 255 號)」,台灣新北市三峽區戶政事務所歷史法規資料, [http://www.sanxia.ris.ntpc.gov.tw/web66/\\_file/1152/upload/sansia/c/18/A380000.html](http://www.sanxia.ris.ntpc.gov.tw/web66/_file/1152/upload/sansia/c/18/A380000.html)。
- 「戶政業務發展沿革」,桃園縣中壢市戶政事務網, <http://www.chungli.gov.tw/download/HRhistory.pdf>。
- 中共中央組織部,《中國幹部統計 50 年,1949-1998》(北京:黨建讀物出版社,1999 年)。
- 內政部戶政司編,《中華民國人口統計年刊》(台北:內政部,2007 年)。
- 王甫昌,「由『中國省籍』到『台灣族群』:戶口普查籍別類屬轉變之分析」,《台灣社會學》,2005 年第 9 期,頁 59~117。
- 王衛國、杜強,「發改委官員透露戶籍改革『頂層設計』思路」,《南方都市報》(廣東),2013 年 5 月 19 日,第 AA11 版。
- 田炳信,《中國第一證件—中國戶籍制度調查手稿》(廣州:廣東人民出版社,2003 年)。
- 田錫全,「糧食統購統銷制度研究的回顧與思考」,《中國經濟史研究》(北京),2006 年第 2 期,頁 98~102。
- 何大明譯,黎安友(Andrew J. Nathan)著,《從極權統治到韌性威權:中國政治變遷之路》(台北:巨流出版社,2007 年)。
- 利明璋,「中國醞釀七大領域改革方案」,紐約時報中文網, <http://cn.nytimes.com/china/20130521/c21bishop/zh-hant/>。
- 吳介民,「壓榨人性空間:身分差序與中國式多重剝削」,《台灣社會研究季刊》,2000 年第 39 期,頁 1~44。
- 吳勇正,「戰後台灣戶政變革之研究—從『接收復員』到『清鄉戒嚴』(1945-1949)」,國立成功大學歷史學系碩士論文(2006 年)。
- 吳開亞、張力,「發展主義政府與城市落戶門檻:關於戶籍制度改革的反思」,《社會學研究》(北京),2010 年第 2 期,頁 58~85。
- 李駿、顧燕峰,「中國城市勞動力市場中的戶籍分層」,《社會學研究》(北京),2011 年第 2 期,頁 48~77。
- 周飛舟,「生財有道:土地開發中的政府和農民」,《社會學研究》(北京),2007 年第 1 期,頁 49~82。
- 周憲文譯,矢內原忠雄著,《日本帝國主義下之台灣》(台北:帕米爾書店,1985 年)。
- 林宗弘,「城市中國的無產化:中國城鎮居民階級結構的轉型與社會不平等:1979-2003」,《台灣社會學》,2007 年第 14 期,頁 101~153。
- 林宗弘,「威權主義與國家財政能力:以中國大陸財政改革為例之分析」,《政治學報》,2009 年第 47 期,頁 105~155。

- 林宗弘、吳介民，**中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究**（台北：行政院大陸委員會，2011年）。
- 林宗弘、吳曉剛，「中國的制度變遷、階級結構轉型和收入不平等：1978-2005」，**社會**（上海），第30卷第6期（2010年12月），頁1~40。
- 林宗弘、胡克威、羅傑茗，「權貴落戶：中國大陸戶籍改革與社會不平等」，發表於**台灣社會學2011年度研討會**（台北：國立台灣大學主辦，2011年12月10-11日）。
- 林封良，「門牌·戶政制度·身分認同：管理與規訓的傅科式探問」，**文化研究月報**，[http://www.cc.ncu.edu.tw/~csa/oldjournal/21/journal\\_park150.htm](http://www.cc.ncu.edu.tw/~csa/oldjournal/21/journal_park150.htm)。
- 林勝偉，「『戶籍』與『兵籍』：戰後台灣人口統計二元化之成因及其影響」，發表於**2004年台灣人口學會年會暨人口、家庭與國民健康政策回顧與展望研討會**（台北：台灣人口學會主辦，2004年4月23-24日）。
- 阿部由里香，「日治時期台灣戶口制度之研究」，**淡江大學歷史學系碩士論文**（2001年）。
- 姚人多，「政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化」，**台灣社會學**，2008年第15期，頁47~108。
- 姚秀嵐，「論台灣戶籍法律制度及其借鑒」，**環球法律評論**（北京），2005年第2期，頁237~242。
- 施世駿，「社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型」，**台灣社會學**，2009年第18期，頁43~93。
- 柯志明，**番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權**（台北：中央研究院社會學研究所，2001年）。
- 洪秋芬，「日據初期台灣的保甲制度（1895-1903）」，**中央研究院近代史研究集刊**，1992年第21期，頁437~471。
- 徐斯儉，「『黨國』還是『共和國』？—中共政治變遷的一個內在邏輯」，**政治科學論叢**，2010年第45期，頁37~67。
- 秦暉，「從南非看中國」，**秦暉VIP金融界博客**，<http://big5.jrj.com.cn/gate/big5/blog.jrj.com.cn/6881451137>。
- 馬爾薩斯（Malthus, Thomas Robert）著，**人口論**（台北：三民書局，1973年）。
- 張雷，**當代中國戶籍制度改革**（北京：中國人民公安大學出版社，2009年）。
- 張豔玲、杜珂，「戶籍改革降溫」，**新世紀周刊**，<http://magazine.caixin.com/2011-03-19/100238557.html>。
- 郭文襄、盧蜀萍、陳山譯，馮客（Frank Dikotter）著，**毛澤東的大饑荒：1958-1962年的中國浩劫史**（新北市中和區：INK印刻文學，2012年）。
- 陳純瑩，「我國威權體制建構初期之警政（1949-1958）」，**台灣科技大學人文社會學院人文社會學報**，第3卷第1期（2007年3月），頁45~72。
- 陸益龍，「戶口還起作用嗎—戶籍制度與社會分層和流動」，**中國社會科學**（北京），2008年第1期，頁149~162。

- 陸益龍，*戶籍制度－控制與社會差別*（北京：商務印書館，2003 年）。
- 陸益龍，*超越戶口：解讀中國戶籍制度*（北京：中國社會科學出版社，2004 年）。
- 曾熾芬、吳介民，「重新思考公民身分的政治面向：移居中國的台灣人公民身分政策為例」，*政治與社會哲學評論*，2010 年第 32 期，頁 93~143。
- 楊孟軒，「50 年代外省中下階層軍民在台灣的社會史初探－黨國、階級、身分流動、社會脈絡，兼論外省大遷徙在『離散研究』 diaspora studies 中的定位」，台灣教授協會主編，*中華民國流亡台灣 60 年暨戰後台灣國際處境*（台北：前衛出版社，2010 年），頁 523~599。
- 葛劍雄，*中國人口發展史*（福建：人民出版社，1991 年）。
- 葛劍雄譯，何炳棣著，*1368-1953 中國人口研究*（上海：古籍出版社，1989 年）。
- 蔡昉，「中國城市限制外地民工就業的政治經濟學分析」，*中國人口科學*（北京），2000 年第 4 期，頁 1~10。
- 蔡昉、都陽、王美豔，「戶籍制度與勞動力市場保護」，*經濟研究*（北京），2001 年第 12 期，頁 41~49。
- 蔡慧玉，「日治時代台灣保甲書記初探，1911~1945」，*台灣史研究*，第 1 卷第 2 期（1994 年 12 月），頁 5~24。
- 竇希銘，「民國初年戶籍制度變遷研究－行政立法的社會效應淺析」，*法律圖書館論文資料庫*，<http://www.law-lib.com/lw/wenji.asp?id=ms372328>。
- 顧軍廷，「新形勢下農民進鎮落戶狀況的問題思考－基於浙江、山東、江蘇四鎮的調查」，*社會*（上海），2004 年第 12 期，頁 7~9、31。
- Bernstein, Thomas, *Up to the Mountains and Down to the Villages: the Transfer of Youth from Urban to Rural China* (New Haven: Yale University Press, 1977).
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?," *The China Quarterly*, Vol. 195 (September 2008), pp. 582~606.
- Chan, Kam Wing, *Cities with Invisible Walls: Reinterpreting Urbanization in Post-1949 China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1994).
- Duara, Prasenjit, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988).
- Foucault, Michel, *Foucault: a Critical Reader* (Oxford, New York: Basil Blackwell, 1986).
- Foucault, Michel, *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977-1978* (London: Palgrave Macmillan, 2009).
- Foucault, Michel, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-1979* (London: Palgrave Macmillan, 2008).
- Greenhalgh, Susan and Edwin A. Winckler, *Governing China's Population* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005).
- Ho, Peter, *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China* (Oxford, England: Oxford University Press, 2005).

- Huang, Yasheng, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State* (New York, NY: Cambridge University Press, 2008).
- Ka, Chih-Ming and Mark Selden, "Original Accumulation, Equity, and Late Industrialization: The Cases of Socialist China and Capitalist Taiwan," *World Development*, Vol. 14 (October/November 1986), pp. 1293~1310.
- King, Gary, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991).
- Kisangani, Emizet F. and Jeffrey Pickering, "Rebels, Rivals, and Postcolonial State-Building: Identifying Bellicist Influences on State Extractive Capability," *International Studies Quarterly* (January 2013), pp.1~12.
- Lee, James Z. and Feng Wang, *One Quarter of Humanity: Malthusian Mythology and Chinese Realities, 1700-2000* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001).
- Levi, Margaret, *Of Rule and Revenue* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power, Volume I* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1986).
- Oi, Jean C., *State and Peasant in Contemporary China: the Political Economy of Village Government* (Berkeley: University of California Press, 1989).
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).
- Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998).
- Solinger, Dorothy J., *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market* (Berkeley: University of California Press, 1999).
- Thies, Cameron G., "The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa," *Journal of Politics*, Vol.69, No.3 (August 2007), pp.716~731.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (New York: Wiley-Blackwell, 1992).
- Tilly, Charles, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000* (New York: Cambridge University Press, 2004).
- Tilly, Charles, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).
- Tilly, Charles, *Durable Inequality* (Berkeley, CA: University of California Press, 1998).
- Wang, Fei-Ling, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005).
- Wang, Feng, *Boundaries and Categories: Rising Inequality in Post-Socialist Urban China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008).
- Weber, Max, *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans. by H.H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958).

- Weber, Max, *The Methodology of the Social Sciences* ( New York: Free Press, 1997 ).
- Wu, Jieh-Min, "Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: a Comparative Institutional Analysis," in Martin King Whyte ed., *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China* ( Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010 ), pp. 55~81.
- Wu, Xiaogang and Donald J. Treiman, "Inequality and Equality under Chinese Socialism: The Hukou System and Intergenerational Occupational Mobility," *The American Journal of Sociology*, Vol. 113, No. 2 ( September 2007 ), pp. 415~445.
- Wu, Xiaogang and Donald J. Treiman, "The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955-1996," *Demography*, Vol. 41, No.2 ( May 2004 ), pp. 363~384.
- Yang, Dali L., *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine* ( Stanford, CA: Stanford University Press, 1996 ).