



# 国家治理技术的演进逻辑

## ——以流动人口管控实践为例

韩志明

**摘要:** 流动人口的管控是国家治理的重要任务,也是透视国家治理的重要窗口。人口流动给国家治理带来了重要挑战,也促进了各种治理技术的发展。从中国古代社会流动人口管控的实践来看,国家管控流动人口的基本举措主要有严格限制、申报登记和安置赈济等,这其中包含了四种治理技术,并与国家治理目标形成四种匹配模式,即不流动—捆绑技术、清晰化—测算技术、有序化—吸纳技术、无害化—控制技术。透过流动人口管控实践的历史,可以看到国家治理技术演进的内在逻辑,主要是治理技术随着社会变迁而出现存废和扬弃,治理技术的精密化越来越高,治理技术嵌入了更多福利化的内容,治理技术本身及其应用情境更趋复杂化。对流动人口管控技术的分析有助于理解国家治理技术的常态性、动态性和复杂性。

**关键词:** 治理技术; 流动人口; 国家治理; 传统社会; 现代社会

**中图分类号:** D035;C92      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672-7320(2017)05-0106-11

任何社会都存在人口的流动。人口的流动是经济社会发展的需要,也是经济社会发展程度的标尺。人口的适度流动促进了社会要素的优化配置、经济的活力和文化的交融等,但也带来了劳动就业、社会治安、公共服务和政治稳定等方面的现实问题。自古以来,对于社会中由于灾荒、瘟疫、战乱或商业贸易等导致的人口流动,“官方是不愿接受的,并进行程度不同的行政干预”(曹文柱,1992:332),历朝历代的政府都采取了大量措施对流动人口进行管控。

作为社会治乱兴衰的晴雨表,流动人口不是孤立的社会现象,而是经济、政治和社会的结构性问题,也是国家治理面对的重要问题。流动人口的管控是考察国家治理的重要窗口。对于人口流动及其所带来的积极或消极的社会后果,历史上的政府采用了哪些管控措施?不同的管控措施分别属于什么样的治理技术类型?随着经济和社会的演变,流动人口的治理技术出现了什么样的变化?其背后包含了什么样的逻辑性?这些正是本文试图要探究的问题。

### 一、文献综述及问题提出

人口是国家的基本要素,人口管控是国家治理的基本任务。自古以来,中国就是一个人口大国,也是一个流动人口众多的国度。面对长期积淀的“流民作乱”的阴影,历史上的治国者和有识之士都对流动人口保持高度的警醒,各朝各代的政府也都想方设法强化或改进对流动人口的管控,以维持国家稳定和社会秩序。

1949年新中国建立后,随着城乡二分的户籍制度逐步建立起来,社会的流动人口非常有限,国家应对的主要问题也就是控制农民盲目流入城市等问题。改革开放之后,经济

和社会的发展带来了流动人口的激增，流动人口的兴起也带来了就业、教育和犯罪等经济和社会问题，流动人口逐渐成为不同学科关注的热点问题。随着各门学科的发展，研究队伍日益壮大，相关的研究议题非常庞杂，具体包括人口的再生产、计划生育政策、收入差距、户籍制度、劳动就业、子女教育、经济发展、犯罪问题、社区融合以及留守儿童等重要议题。这些问题既是国家治理的重要问题，也是社会关注的热点问题。

对于流动人口的研究，大多是着眼于流动人口管控的手段和方法。其中对古代社会流动人口的研究，主要是归纳和总结古代社会管控流动人口的经验，比如池子华区分了流民控制的三部曲，具体包括抑制兼并、积谷备荒、减少赋税和以工代赈等十个方面；郭琳探讨了五代十国时期流动人口的救济措施，如开仓放粮、废除暴敛法令和减轻租赋等；张文总结了宋朝安置与救济流民的举措，指出宋朝对流民的救济与安置实现了良好的社会控制；戴卫东研究明代安辑流民的政策实践，如提供生存条件、编籍管理、鼓励垦荒、免租税等；王林研究了清代对灾后流民的预防，包括未赈之前和已赈之后两种情形，具体包括清查户口、资送和留养等。

一些学者对古代流动人口管控的具体措施进行了研究，如在户籍制度方面，闫德民、李太森认为户籍制度对管理流动人口发挥着重要的作用；王跃生则系统地归纳了古代流动人口的入籍问题，包括流民聚集时期的“让步”入籍制度等；何平分析了唐代的赋税减免问题，对唐代初期、中期和后期的赋税政策与人口、土地的关系进行了深入论述；张维迎、邓峰探讨了中国古代连坐、保甲制度的机制及其对人口控制的作用，认为连带责任有效地利用了分散化的信息，对维护国家的大一统以及社会稳定起到了重要作用等。其他的研究已关注到社会救助和社会参与等问题。

对当代中国人口流动的研究除了探讨流动人口与社会治安、政治稳定、经济发展等之间的关系等宏观问题，更多的研究则集中在流动人口管控的手段和方法上。大量的研究分别从户籍管理、计生管理、证照办理、子女入学、出租屋管理、社区管理和治安犯罪等具体问题入手，探讨改进流动人口管控的手段和方法，提出相应的对策建议。比如要逐步推进和深化户籍制度改革，创新流动人口服务与管理模式（郑杭生、陆益龙，2011）；建立跨部门、跨系统、跨地区的服务管理协作机制，实现管理责任化（肖飞，2011）；加大流动人口服务经费与人员的投入（勾清明，2011）；逐步实现从粗放型“管理”转向精细型“服务”（殷京生，2003）。随着公民权利和公共服务观念的确立，研究者日益重视和强调提供公共服务，保障和维护流动人口的应有权益。

古往今来的国家治理都必须面对流动人口这个敏感而重大的问题，也不可避免受到流动人口所带来的各种负面问题的困扰。既有的研究已经从总体上或分时期地归纳流动人口管控的手段和办法，但这些大多是就事论事的研究，既没有从具体的措施中归纳出流动人口管控中一般性和普遍性的技术问题，也没有能够从国家治理的高度来考察流动人口管控的政治和社会蕴含。为此，本研究立足于中国大国治理的特殊情境，以流动人口管控的国家实践为研究对象，纵览中国流动人口管控的手段和方法，提炼国家流动人口管控的基本治理技术，从而把握国家治理的技术逻辑及其演进的规律性。

## 二、大国流动人口管控的国家实践

人口是国家的战略性资源，但庞大的流动人口也给国家治理提出了难题和挑战。“历代王朝的治乱兴衰往往取决于对流民的控制程度”（池子华，2001：2-3）。历史上的社会动荡乃至王朝的更替，很多都是由流民起义所引发的。“各个朝代的统治者——上至皇帝，下至地方官吏——为了维护自己的统治和利益，也总是非常关注流民的发生、发展情况，采取各种措施，实行各种政策安抚，赈济流民”（陆德阳，1997：前言9）。虽然不同历史时期的社会情况有所不同，流动人口的性质及其规模也大不一样，但国家的管控措施大致不外乎严格限制、申报登记和赈济安置等基本做法。这些措施既有一定的延续性，又有一定的差异性。

### （一）严格限制

要想杜绝人口流动及其负面后果，根本性的举措就是不让人口流动，防患于未然。这是传统农业社

会国家的基本政策。早在战国时期管子就提出“禁迁徙,止流民”的政策主张,即严禁民众出境,禁止流民入境。人口按士农工商划分居住区,不允许随便迁移。后晋规定禁止民众流动,“如有逃移,令所属州县追回”。元朝更是推行“铁腕政策”,规定“擅徙者斩”(池子华,2001:154)。明朝规定,“若有不务耕种,专事末作者,是为游民,则逮捕之。”清朝颁布《严禁出境逃荒文》,禁止流民出境(池子华,2001:152),“每于接壤交接之处委人防范,令其不得出境”(中国第一历史档案馆,1991:400)。

古代国家主要通过户籍制度将土地、财产和福利与人口等捆绑在一起,限制人口的随意流动。先秦时期实行“井田制”,将人口与土地捆绑在一起,即通过土地的分配与再分配来掌握人口的状况,“生死,出入,往来者可知也”。清朝雍正年间通过土地来对人口进行约束,即“发与管理井田之人,严行约束,令其耕种,不许出入京城”,将人口牢牢地绑定在土地上,减少人口流动。为此还制定了与之配套的奖励制度,比如清朝曾规定,各个管辖区自行清查户口,如果全年一直没有外流之人,将会得到奖赏。

传统社会还通过建立保甲制度,推行严厉的惩罚措施,把民众“捆绑”在一起,让民众相互监督,举报人口流动的情况。如汉代的“首匿法”不仅打击流动者本人,还打击流动人口的藏匿者。魏晋南北朝时期人口迁徙和户籍散失比较严重,“什伍连坐”得到了广泛的应用。唐代的连带惩罚发展至亲属连坐,更加精确、成熟和有效。明朝的“黄册制度”规定,任何人不得擅自流动,知情不报者,要受到连坐处罚。直到国民党政府时期,还通过互相监督和告发来查获闲杂人等,增强对市民的监控和管理。

对于已经流动的人口,政府的基本做法就是遣送回籍。比如宋朝按照自愿原则遣返外来人口,除了官府承担返程路费,途中还有一系列优惠措施。明代若有流民“情愿回家”,则政府“补给赈银”,帮助其返回原籍。为了防止外来人口流入,清朝设置重关卡,严格盘查,如果发现外来人口,一律“概行阻回”,即对于即将进入本地的流动人口,政府将分发粮食与盘缠,并全部资遣回籍。民国时期,由于战乱频繁,对流入的饥民和难民,政府首先从生活上给予救助,待事态或灾情平息后,再资助其返乡。

新中国建立初期,国家为了维护城市社会秩序,从最初对游民进行收容发展到对外流灾民、流浪乞讨人员展开救助、教育、安置和遣返。1982年国务院发布《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,以救济、教育和安置城市中的流浪者以及涌入城市的灾民或无业人员等。1992年,收容对象扩大到“三无人员”(无合法证件、无固定住所、无稳定收入),即无身份证、暂住证和务工证的流动人员。收容遣送制度限制外来人口,也容易侵犯流动人口的权利。2003年,在“孙志刚事件”爆发之后,国家废止了收容遣送制度。

## (二) 申报登记

人口信息是国家治理的基础信息。中国很早就开始了人口登记。早在商朝即有“登人”或“登众”之说。周宣王时期有“料民”的记载(陆益龙,2004:5)。北魏政治家李冲创建三长制(邻长、里长和党长),主要职责是检查户口(《魏书·李冲传》)。汉朝开始推行编户齐民,登记全国人口。隋文帝推行“大索貌阅”,把浮游民等流动人口搜括出来。元朝设立缉查流民的机构(沈益民、童乘珠,1992:127),以随时掌握流动人口的信息。清代把流动人口视同游手地痞和无赖,打入另册,进行严格控制(王学泰,1999:15)。现代户籍制度下也有大量“黑户”<sup>①</sup>,享受不到公民应有的权利。

自秦朝开始,国家就开始采用统一的人口登记制度,按不同情况(比如职业或财产标准)区分各种户籍,分门别类地掌握人口状况,还制定了详细的程序。东汉时期,就有“汉法常因八月算人”的说法,即八月登记人口(宋昌斌,2004:12)。东晋时期,政府除了正式户籍“黄籍”之外,还设置了临时户籍“白籍”,登记北来的流民(冉绵惠、李慧宇,2005:12)。宋代的户籍分为主户和客户两类,主户为占有土地、有常产和承担赋役的人户,居住农村、不占有土地、租种地主土地的则被称为客户(浮客)。元初进行过几次全国性的“括户”,将户口登于版籍。明代对流动人口实行编籍管理,以抚治流民等。

国家掌握流动人口情况的重要手段是申报。流动人口申报制度始于西周,乡、遂居民若迁徙至外

<sup>①</sup>2010年国务院第六次人口普查发现,全国至少有1300余万人没有户口,占中国所有人的1%。其中为逃避罚款而没有到派出所办理户口的比例最高,占到50%左右。全国至少有650万这样的黑户。

地,需要向比长或邻长进行汇报,待出具证明后才可以迁徙,不符合条件或没有证明的,被视为违法并处以监禁。秦汉之后,国家要求百姓要主动申报土地、财产、人口和年龄等信息(宋昌斌,2004:13)。唐朝以来,人们离开居所去往外地(明朝规定是“百里之外”),都需向户籍所在地的官方申请“公验”(唐朝)或“路引”(明朝),类似于今天的介绍信或通行证。清初沿用明代的黄册制度,每户发给一印牌,登记人口及姓名,外出时必须注明目的地,对迁入者必须检查其原籍,不符即遣送,对流民人数需要“五日具报一次”(中国第一历史档案馆,2000:113)。

20世纪初期,民国政府规定,商铺和工厂等较大单位中,如果有亲友借宿或者暂时寄居,则必须按照规定报告当地的政府管理部门,并且凡有不受调查及填报不实,或逾期不报者,将处罚金。在城市辖区中,所有归属于辖区人口的往来、婚嫁、失踪、收养等信息,都要向政府专设的管理机关报告,在商铺或者旅馆有旅客住宿的情况下,店主要对往来旅客进行登记并上报等。

现代流动人口登记更加技术化了,比如深圳市推广“门禁卡、视频监视器与居住证相结合”,即租户须主动到出租房管理站登记,填写流动人口登记卡,才能拿到门禁卡。一些城市建立“多层次网格巡查制度”,对流动人口实行分类化申报登记管理,对有违法犯罪前科的人进行重点检查和监管,确保能够随时掌握其信息,而对主动申报的有正常职业的则会简化程序。

随着信息技术的发展,实名制越来越成为流动人口监管的重要工具,具体如火车票、飞机票、网吧、旅客住宿、手机号码、储蓄和快递等实行实名制,都有助于相关部门及时掌握流动人口的信息,以便国家采取精准和有效的应对措施。

### (三) 安置赈济

在古代社会,对于因灾荒战乱等天灾人祸、逃避艰难的生存条件和繁重的赋役压力而流动的民众,国家还通过减免赋税、开发使用、经济救济等做法来进行安置。在多政权并立的历史时期,各政权为了争取人口资源,通常用减免赋税或轻徭薄赋的办法来招抚民众,比如秦国商鞅变法对外来人口减免赋税,“诱三晋愿耕之民以实秦地”,最终“秦得之以为粟”;后唐对“户口流亡者”采取“宽徭薄赋”的方式使之得以安置;南唐对外来的流民“授之土田,仍给复三岁”。

各朝代都推行安置赈济流动人口的政策。比如春秋战国时期,政治家管仲提出“相地而衰征,则民不移”,通过建立合理的赋税制度使民众不得流动;东汉时期,准许无籍流民于流入地入籍,并有优待措施;唐朝初期对逃亡的流民采取免除九年赋役的招抚政策,不再向他们追征以往拖欠的赋役,还帮助他们返回家乡,重建家园;宋朝初期也通过减免赋税的办法来帮助外来人口恢复生产生活;明代规定三年免征的优惠政策;清代流动人口可获得所在地的田地,永久为业,且其后代可参加科举等。

安置流动人口主要是三种做法。一是以工代赈,即将人多地少地方的人口迁移到人疏地广的地方,消纳过剩人口,还能起到开垦荒地、开发边疆、固边御敌等作用。比如五代十国时期各政权普遍利用垦荒的方式安置流民,后唐“只许耕无主荒田及召浮客”;宋朝通过无偿给予流民土地对其就地安置;明代鼓励流民开荒以达到国家建设和节约开支的目的;民国时期通过修筑河道、掘井、移民垦荒等兴工之处使外来人口免遭流离之苦(池子华,2002:28);20世纪50年代初期国家采取就地安置就业或支援外地建设等方法来安置流动人口。其次是赋予流入人口正式的社会角色,将其纳入到正常的管理体制中来。东汉时期采取赐民爵等措施,将流落外乡的人纳入到当地户籍体制之内进行管理;宋代悉收“天下失职犷悍之徒”,把灾民和流民招募入军队;明朝万历年间规定,“各该州县如有流民在彼寄住年久,置有田产家业,不愿还乡者,查照流民事例,行文原籍查勘明白,许令收造该州县册内,填入格眼,照例当差纳粮”,即允许符合条件的流民入籍并承担赋役之责。民国政府则在立法与机构建制等方面侧重通过教育来进行流民控制(戴鸿映,1985:103)。最后是对由于战乱或灾荒而形成的流动人口进行救济。具体来说,一是食宿赈济,政府提供食物与栖身之所安置流民,各朝代都有对流民的食宿赈济,比如清朝设置粥厂暖厂,如普济堂和资善堂等,“搭盖席棚窝舍”(王洪兵,2013:100)来对流民进行安置。二是开展社会收容,即通过常设性质的慈善机构来提供社会救助,如传统社会中的福田院、安济坊、慈幼局等,民国时期的华洋义

赈会、世界红万字会等社会救助机构(范立君、谭玉秀,2008:136)。三是出台救助法规。如汉武帝制定《流民法》(查明辉、刘华,2004:114),禁吏重赋,安抚流民,宋朝制定专门的救助法规“灾伤流移法”,要求流民所过州县地方政府负责筹措宿泊,就地赈济,资助遣返等(张文,2014:126)。

### 三、流动人口治理的目标和技术体系

在长期大国治理的历史中,国家管控流动人口的实践非常丰富。从国家的立场来说,流动人口的治理主要有四个目标:(1)不流动,消除人口流动的可能性,避免人口流动带来的弊病;(2)清晰化,清楚掌握流动人口的状况,为国家治理提供精准可靠的信息;(3)有序化,将流动人口纳入常规的管理渠道,实现常态化和制度化的管理;(4)无害化,妥善安置流动人口,把流动人口的破坏性潜力转化为建设性能量。国家治理目标需要相应的治理技术去落实。治理技术是指国家治理的方法、技巧、经验和手段,是内含于治理实践中的本质性或一般性的东西。根据目标与技术之间的对应性,可以从如下四个方面来探讨两者的匹配关系,进而分析不同治理技术的内在特性、运行逻辑及其效用等。

#### (一) 不流动——捆绑技术

首先,人是可以移动的社会元素,人口流动是社会生活的常态。经济和社会的发展需要包括人口在内的各种资源要素的自由流动。人口流动也是经济和社会发展的必然结果,较高的经济发展水平必然意味着较高的人口流动规模。在传统社会中,人口流动除了是经济因素诱发的,更多是战争和灾荒等导致的。因此,人口流动是不可避免的,不让人口流动是难以做到的。

传统社会生产力水平比较低,社会几乎是静态的,农业是社会的主导产业,土地是最基本的生产资料。把人口束缚于土地之上,限制人口的自由流动,是农业经济的内在要求,也符合“无闲民”的盛世想象,因此国家都千方百计把人口牢牢地钉死在土地上(郝在今,1996:35)。比如历史上的“编户齐民”,国家根据户籍实行授田,人们只能在户籍所在地拥有田地,取消人们的迁徙自由。人可以流动,土地不能流动。将人与土地捆绑在一起,也就限制了人口流动。

中国古代的保甲制度以户为单位进行编组,实行联保连坐,将个人与个人捆绑起来,将零散的个人整合到保甲制度的结构网络中,实现社会个体的自我监督和相互监控。保甲制度的连坐机制使人们互相牵制,个人有过错,集体受到惩罚,比如如果农户逃亡,所抛弃的土地由邻保代为耕种,拖欠的租税由邻保代纳(张维迎、邓峰,2003)。这些措施增加了保甲制度的吸附力和执行力,也提高了人口流动的成本。

同样,户籍制度历史悠久,也是通过资源或福利捆绑来限制人口流动的。古代的户籍制度,捆绑着地权与赋役。当前中国的户籍也不是简单的身份符号,而是与大量的福利待遇挂钩的<sup>①</sup>。我国现行的户籍管理制度就导致了60多种城乡间的不平等福利,包括社会保障、就业和教育等多个方面的不平等(汪铮,2014)。权利、资源和福利的捆绑强化了现实的利益格局,也使人口的流动变得举步维艰。

为了限制人口流动及其后果,国家常用的做法就是将人们固定在居住地,限制可能的流入和流出。比如灾荒之年,政府想方设法禁止灾民外流,比如取消赈济。这些捆绑技术通过权益捆绑,提高流动人口的成本和代价,直接限制住“用脚投票”的可能性。纵观历史,捆绑技术延续数千年而依然存在,显示出强大的生命力。这也说明他们是有效的。

#### (二) 清晰化——测算技术

人口流动通常没有组织,没有方向,没有目标,是无规律的社会运动。流动人口四处流动,渗入到社会的各个角落。当流动人口达到一定的规模,包含了动辄数千万数亿人的社会活动,由此产生的复杂的社会效应,将是出人意料的。如果国家不能掌握相关的信息,就会形成盲人摸象的处境,导致各种各样的社会隐患。国家治理必须要全面掌握流动人口的信息,摸清流动人口的真实情况。

<sup>①</sup>公安部副部长黄明接受中央电视台记者采访,就户籍制度改革发表意见,其中就说到,“许多的福利待遇与户籍制度长期挂钩。难以剥离。如果仅仅户籍制度本身来说,是一件很容易的事,但是和各种福利待遇捆绑在一起,就很难改了。”黄明. 福利待遇与聚集制度长期挂钩致改革难. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0730/c70731-25371109.html>. 2014-07-30.

测算技术主要是指进行人口登记或统计的管理方法,具体包括登人、计民数、输籍法或大索貌阅等,其目标都是要摸清人口底数,获得人口数量和状况的真实信息,以方便国家的征兵征税和徭役等,而掌控人口流动的情况是其中内容之一。通常在人口流动比较频繁的时期,除了定期开展人口与土地的普查,国家还会增加人口普查与核对的频率,以保证数据的准确和可靠。国家也会根据社会人口构成的复杂性而增减人口的统计项目,如宋代设立临时户籍档案,加强人口登记工作,以获得准确的信息。

“中国古人很早就认识到‘人口普查’对于富国强民的好处。”(丁锐,2010:15)《史记》记载,“禹平水土,定九州,计民数”,早在 2200 多年的原始社会,这就出现了人口普查的萌芽,实现国家对个人的管理。每个国家都发展出人口管理的测算技术。真实而准确的人口信息为国家治理奠定了信息基础,但测算技术是一项技术活,需要良好的制度机制和信息技术,也意味着高昂的成本。历朝历代都投入大量资源进行人口统计,包括掌握流动人口的信息。

测算技术致力于获得清晰的人口地图。但就流动人口来说,测算技术具有内在的限制。因为流动人口本身是不容易测算的,测算的结果质量也不高。即便是在现代社会的技术条件下,流动人口登记都是非常困难的问题(李晓萍,2010)。目前我国大部分城市都还采取严格的外来人口登记制度,可是对诸如北上广等超大城市来说,每年的流动人口都达数百万之多<sup>①</sup>。对于如此体量的流动人口规模,要想做到全部的和即时性登记,需要巨大的成本不说,实际上也是难以做到的<sup>②</sup>。

### (三) 有序化——吸纳技术

流动人口成分复杂,隐蔽性强,流动性大。如果缺乏必要的羁縻和约束,很容易产生各种越轨行为。人口流动产生的直接后果就是无序。人口外流脱离了流出地政府的权力范围,又无法进入流向地政府的监管范围,国家权力对他们鞭长莫及,必然导致权力盲区和监管真空。在古代社会,由于城市经济不发达,无法吸纳大量的剩余劳动力,大规模的人口流动脱离农业生产,脱离正常的秩序体系,很容易形成各种治安或秩序问题,带来一副混乱不堪的社会局面。

治理流动人口的吸纳技术是指将流动人口重新纳入国家权力版图的手段和方法。这包括了多种形式的管控实践,主要包括两种途径:一种是将流动人口纳入流向地政府管理体系,包括进行登记、就地安置、招募从军和给予户籍(有条件入籍)等,“允许在流入地置有产业者入籍,并承担纳粮当差义务,成为近代之前政府对待流动人口的一项基本制度”;一种就是将流动人口遣送回籍,包括收容遣送制度等,对于传统国家来说,流动人口“最理想的归宿是返回家乡,重新著籍,成为国家赋役承担者”(王跃生,2013:21)。

吸纳技术的任务是将已经脱序的流动人口重新整合进国家管理体系中来,使之成为国家治理“看得见、够得着”的对象,这很大程度上也可以说是一个使流动人口清晰化的过程。通常在重大的动乱或灾荒之后,尤其是在新政权建立初期,面对已经形成规模的大量流动人口,国家会采取这种办法来承认既定事实。通过将国家权力重新嵌入散乱无序的流动人口,国家重建对流动人口的支配和管理关系,就为实现有序化的管控和维系社会秩序奠定了基础。

吸纳实质上是制度性地位的重新认定以及相应的资源配置过程,因此吸纳技术也可以说是利用权利或福利来规划和组织流动人口,比如古代将流民遣送回籍都会资助路费,并有适度的照顾政策;比如深圳外来人口在深圳办理居住证,即可享受免费就业服务、申请保障以及子女上学等 18 项权益<sup>③</sup>。吸纳技术的效率取决于制度体系的弹性、开放性和吸引力,尤其是资源储备等。其中吸纳的策略可以是一步到位的,比如立即兑现相关福利,也可以是渐进的,比如积分落户政策。

### (四) 无害化——控制技术

传统国家建立在稳定的“人—地”关系之上,治理结构和治理技术都比较简单,治理能力也不高。对于国家治理来说,无论从哪个方面看,流动人口都是充满挑战和威胁的。从历史上治乱循环的规律来

<sup>①</sup> 比如,2013 年北京的流动人口达 758 万,上海的流动人口是 581 万,广州的流动人口高达 837 万人。

<sup>②</sup> 参见媒体评外来人口登记报告制:人口管理不能开倒车。http://news.youth.cn/sh/201411/t20141125\_6123771.htm. 2014-11-25.

<sup>③</sup> 参见深圳居住证享 18 项权益,可全程在网上办理。http://sz.bendibao.com/news/201658/767415.htm. 2016-05-08.

看,流动人口在历朝历代的政权更迭中都扮演着重要的角色,是改朝换代过程中农民起义的生力军,因而成为国家长治久安所必须要严阵以待的问题,最重要的是防止可能的危害,避免最坏的结果。

就无害化的目标来说,国家治理就是要削弱流动人口带来的冲击及其有害性,相关的措施主要都是控制性技术,其中主要包括:第一,就地安置,特别是对于因灾荒而导致的人口流动,国家通常会提供食物住所和生产资料等生产生活条件,以防止流民聚众造反;第二,隔离措施,将流动人口限制在特定区域范围,包括将流动人口遣送回籍,将流动人口与常住人口隔离开来,避免流动人口从乡村进入城市,减少其对现有秩序的破坏和干扰等;第三,对于大规模的流动人口,通过集中安置或以工代赈等方式推行公共工程,比如开边屯田、垦种荒地或修筑城池等,将破坏性潜能转换为积极的生产力。

在生产水平落后的农业社会,大多数社会民众都有安土重迁的心理,除非被逼无奈,走投无路,都不愿意背井离乡,漂泊四方,铤而走险,甚至揭竿而起,去做亡命之徒。因此无害化技术的底线目标是非常简单的,即给流动人口提供基本的生存条件,让人能活得下去,甚至仅仅是让人有活得下去的希望,就不至于滑向罪恶之路,成为社会的破坏性力量。但为了操作上的方便,无害化技术通常需要将流动人口集中起来进行处理,这也很容易导致不恰当的强制和歧视,反而容易激发矛盾和问题,导致啸聚山林、流民暴动和对抗政府等结果。

而且,由于国家利益与个人利益之间的差异,很多时候基于国家利益而实施的无害化技术,往往会限制和剥夺某些个人权益,以至于形成某种“零和博弈”的死结,比如古代国家为了确保其赋税徭役等核心利益,往往采取“摊逃(摊配)”政策,将流亡农民的赋役负担转嫁到尚未逃亡者身上。地方官员为了保证完成赋役总额,不遗余力执行“摊逃”政策,其结果必然是加重普通民众的负担,进而造成新的更多的逃户,产生更大的政治风险。

#### 四、流动人口治理技术的演进逻辑

在不同的历史时期,由于人口流动的性质和规模及其后果不一样,国家采取的治理措施也各有不同。解决流动人口问题的治理技术复杂多样,随着时代发展而逐渐演变,体现出国家治理的现实需求和价值关怀,是理解国家治理的一面镜子。下面主要从资源、成本、信息和能力等维度来理解治理技术演进的逻辑。

##### (一) 治理技术的存废和扬弃

一些流动人口的治理技术有强大的惯性,在应对现实挑战的过程中不断演化,具有很强的继承性和延续性。在中国大国治理的历史中,从古代的编户齐民到现在的暂住证和居住证等,户籍制度是人口管理的根本大法,也是管控流动人口的制度基础。通过人口统计来掌握人口的状况,加强对流动人口的监测和管控,是各个时代人口管理的基本做法。这些治理技术延续至今,也不断修正和完善。就此而言,中国社会很早就掌握了大国人口治理的技术,体现出非常高的技术理性。这也意味着,人口治理具有一般性,治理技术具有中立性和普适性,户籍制度和人口统计等技术可以应用于不同的政治和社会环境中,在管控流动人口的过程中发挥重要作用。

保甲制度和连坐法曾经是古代社会人口治理的重要方法。保甲制度和连坐法都是在信息不对称条件下有效的激励方式。“以保甲和连坐为重要内容的连带责任,是小政府在有限的信息约束下控制大国家的有效手段。”(张维迎、邓峰,2003:100)由于国家难以完全掌握社会民众的信息,因此通过保甲制度和连坐机制来实现民众相互之间的监控,是可行而且有用的,也在很大程度上节约了国家治理的成本。实际上,传统单位制度下对个体的管控,也可以看作是保甲制度逻辑的延续。现代社会是高度流动的社会,是以个人权利和责任为基础的,保甲制度和连坐法不仅无法获得价值上的支持,也没有了操作上的必要性和可行性。但保甲制度和连坐法包含的解决信息、激励与责任问题的机制,仍然具有启发价值。

遣返原籍等是历史上管控流动人口的常用手段。传统社会的人口流动主要是由赋役、战乱和灾荒等问题引起的。由于经济和社会的容纳能力非常有限,流动人口很难在流入地获得生存资源。等这些暂时性的问题过去了,人们通常要返回原籍继续谋生,政府也会提供适当的资助。而对于无故流出的流

民,政府更是想方设法将其遣返。但现代社会的人口流动主要是经济性的,是人们理性选择的结果,遣返流动人口就会破坏经济和社会发展。如果说古代对于临时性的数万数十万的流动人口还有遣返的可能性的话,那么现代对于动辄数亿的流动人口<sup>①</sup>进行遣返无疑是痴人说梦。此外,随着迁徙自由已经成为得到普遍认可的公民权利,遣返的合法性也已经不复存在,遣返原籍也就成为“历史陈迹”。

## (二) 治理技术的精密化

流动人口管控的基础是信息。古代国家为了摸清人口状况,建立了完善的制度,投入了大量的资源。比如为了严防脱漏户口和逃避赋役等,隋朝推行“大索貌阅”,核点全国户口;实行输籍定样,规定每年正月五日,由县令集合里正、乡长和党长输籍定样,决定每户的征课;如果出现户口不实的问题,里正、保长和党长都要被处以流刑。隋文帝开皇五年的“大索貌阅”就搜括出164万多新增户口。仅就貌阅来说,在缺乏影像技术的条件下,户籍档案中已经记录到人户的肤色、身高和面部特点等体貌特征,可以说是非常精细和严密了<sup>②</sup>。

古代的户籍管理分类很细,管理水平也很高,与当时国家的能力和需要是相匹配的。但这种管理过程是手工操作的,受到信息技术的限制,比如没有现代的图像技术、指纹技术和标准化体系等,因此管理系统很难实现高度的精确化和清晰化。流动人口的数量通常只能是一些概数,而很难有精确的数字。现代社会智能化的人口信息管理系统以及相关的信息技术的发展,为国家掌控流动人口提供了更好的条件,比如在酒店、海关、飞机场、火车站、网吧等实行实名制管理,可以即时掌握流动人口的状况。这样形成的监测数据很大程度上可以实现清晰透明的“数目字管理”。这是传统社会所根本无法想象的。

户籍信息是流动人口管理的基础。比如现代以“户籍+办证”的公安人口管理模式,信息是管理的关键。但流动人口数量庞大,流动频繁,依靠户籍基本找不到人,也管不到人。因此对于流动人口的登记,通常以实有房屋等为载体,实行以房控人、以业管人和以证管人,建立实有人口的信息管理系统。在信息采集上也形成了标准化的格式,比如公安部门登记流动人口的地址标准,按照“行政区划+街(路)巷+门牌号+楼(栋)号+单元号+楼(层)号+户号”七段式地址,包括应用指纹识别技术,以便于计算机内部编码、统计和查询。治理技术及其数据的精细化程度和可靠性程度都越来越高。

精密化说到底还是信息问题,主要取决于信息技术的进步。流动人口治理的精密化意味着,对流动人口进行更加精准的识别和认证,分门别类进行更加精准和有效的治理。虽然国家不断追求更精准化的治理,也有实现精准化的动力,比如古代社会以纳税人为课征对象的人头税是政府财政收入的重要来源,百姓还需承担政府下派的各种徭役,因此国家有充足的激励去核查流动人口的状况。但老百姓也有隐瞒信息的激励,以逃避国家的赋役和惩罚,规避国家的监控。因此,个人与国家之间的博弈将会限制人口治理精密化的程度。

## (三) 治理技术的福利化

土地是农业生产最重要的生产资料,传统国家将人口与土地捆绑在一起,利用土地来限制人的流动,同时也通过株连和连坐等惩戒措施来防治人口流动。农业社会是静态稳定的社会,“把稳定理解为现状的静止不动,并通过抑制的手段维持现存的秩序。”(杨雪冬,2010:9)农业社会需要的是稳定和秩序,而不是自由和活力。社会都把人口流动视为威胁和挑战,对流动人口抱有强烈的排斥感甚至敌视心理。国家对流动人口的管控就是要通过对民众的牢牢控制,保障农业生产和社会生活的稳定秩序,进而实现国家赋税征收、徭役摊派和政治稳定等目标。治理过程充满了强制色彩,民众权利基本上无从谈起。

现代社会是工业社会,人口与作为生产资料的土地的关系间接而疏远。在市场经济体制下,劳动力的自由流动是资源优化组合的重要机制。国家既没有将人口束缚在户籍所在地的正当理由,也没有有效手段能够限制人口的流动。无论是经济上还是政治上,限制流动人口显然都是得不偿失的事情。尤

<sup>①</sup>根据2010年第六次全国人口普查的数据,我国流动人口的数量已经达到了2.2亿人,比2000年增长了82.89%。截止2013年末,全国流动人口的总量为2.45亿人,超过我国总人口的六分之一。

<sup>②</sup>参见户口册上的中国:唐代良民与贱民并立。http://history.sina.com.cn/bk/gds/2014-07-31/163596573.shtml.2014-07-31.



其是人口流动主要是谋生或逐利性质的,传统国家所担心的流民作乱的问题已经不复存在。如此一来,虽然国家仍然需要保持对流动人口的管控,但结果就是国家必须要更多利用福利性技术来调控流动人口的行为和选择,比如为了获得人力资源优势,政府利用教育、医疗和住房等方面的福利来吸引外来人口,引进高素质人才等。

传统社会把人钉在土地上,弄清楚了土地就搞清楚了人口,也就能够落实国家的赋役任务。国家呈现出的是审查、敌视、拒人千里、挥舞着大棒任意驱赶流动人口的形象。现代社会到处都是流动人口,国家表现出来的是一副笑容可掬、上门服务和派发福利的亲善姿态。不过,服务并不意味着放弃了管控。正如研究者所指出的,政府救济穷人的措施同时也有控制他们的企图,把穷人“放在一个不能带来危害的位置”(史瑞杰,2016:37)。由于公共服务都是国家单方面决定的,服务的项目、内容和标准都是定制的,流动人口接受国家提供的服务,实质上也就被纳入到国家权力体系中来,服务的话语将管控的维度掩藏起来了。

从这个方面说,对流动人口的有效治理存在两种逻辑。在传统社会中,如果流动人口越多,国家从社会中可汲取的资源就少,国家的治理能力就低,就越发难以管控流动人口,最终形成恶性的循环。在现代社会中,流动人口越多,社会越有活力,生产力越发达,国家就有更多的资源和能力来服务于流动人口,从而形成良性的治理循环。

#### (四) 治理技术的复杂化

从传统社会到现代社会,社会的流动性程度不断提高,社会的复杂性程度也与日俱增。在大多数时候,传统社会都可以说是简单社会。流动人口的治理主要是一些天灾人祸所带来的临时性任务,而且管理体系和治理任务也都比较简单,治理的焦点主要是流动人口的生存和生活问题,比如就地安置、遣返原籍或大规模迁移等,而不大涉及处理更为复杂的经济和社会问题。其原因在于,社会结构比较简单,社会经济关系并不复杂,国家的职能范围是非常有限的,更不需要承担民众的公共服务和社会福利,因而主要是从民众生计和政权稳定的角度去解决问题。

现代社会是高度复杂的社会,经济和社会生活高度复杂,流动人口管理的复杂性指数非常高。首先,流动人口的数量和规模更加庞大,而且人口流动的诱因和诉求也更加多样了,其中有经济性原因,也有权利性诉求,比如公共服务均等化等;其次,由于政府职能的专业化,流动人口的管理过程更加复杂,牵涉到公安、海关、劳动、计生、房管、城管执法、乡镇街道以及社区等多层次多部门;最后,流动人口的管控与计划生育工作、暂住人口登记、警务责任制、出租房管理、住宅物业管理、工商注册登记、劳动用工管理等错综复杂地关联在一起,比如居住证就牵涉到大量的福利要素,如社保、教育、就业、计生、技能培训、申领驾照等十数项福利。这些都要求更加精确、规范而复杂的管理。

特别值得指出的是,传统社会的国家治理固然也要面对流动人口所造成的复杂性局面,尤其是由此产生的威胁政权稳定的问题,但却基本上不需要面对复杂的经济和社会权利等问题。现代社会的流动人口主要是经济性的,因此国家治理已经基本上不需要面对可能威胁政权稳定的问题,但却必须要面对庞大数量的流动人口带来的复杂的社会治安问题、人口管理制度所涉及的公民权利问题及其所包含的公平和正义问题,比如虽然国家已经建立城乡统一的户口登记制度,但户籍制度所形成的权利不均衡仍然严重困扰着两亿多漂泊在城市中的人。这些无疑对现代国家提出了复杂的要求和巨大的挑战。

### 五、结论与思考

自古以来,中国都是一个人口大国。巨大的人口规模构成了国家治理的现实基础。流动人口的治理是国家治理的重要任务。流动人口的治理技术是国家治理技术的重要组成部分,在国家治理中发挥着重要作用。在国家治理现代化的进程中,流动人口的管控技术及其政策选择是考察国家治理的重要窗口,体现了国家治理的价值规范、技术水准和操作规程。

随着社会的发展,流动人口的性质已经有了巨大的变化,国家治理的理念和举措也都有了重要的转向。传统社会的流动人口通常被看作是影响政权稳定的破坏性因素,受到国家的严密警惕和提防,现代

社会的流动人口则被视为经济和社会发展不可或缺的要害，需要国家提供相应的服务。传统社会推行的主要是以限制流动为主的管控措施，而现代社会则主要是围绕秩序、安全和权利等来提供管理和服务。

流动人口的治理技术既有很大的延续性，也有显著的转变和升级。现代社会生产力的发展把人口从土地上解放出来，给予流动人口广泛的生存空间，民主和法治制度赋予人口流动以合法性和正当性，公民权利观念的确立要求国家承担起更多的服务职责。这些因素共同推动了治理技术的转型升级。其中最重要的是，压制个人权利的做法逐渐被取消了，而更多将福利和服务融入治理技术中去。治理技术的转向也呼应并体现了社会价值观念的嬗变。

当然，国家治理所面对的情境和问题都是不一样的，治理技术有其各自的逻辑，也有各不相同的效用。在社会关系和利益格局比较简单的传统社会中，保甲制度和连坐制及其运行机制是有效的，而且已经发挥了国家治理的巨大作用，其积极作用是不容否认的。虽然保甲制度和连坐制已经不复存在，但其管控流动人口的分权策略、权力下沉和社会自我管理机制却是有适应性和普适性的，事实上现代社会的网格化管理就不同程度地包含了这些元素。

最后，国家治理是一盘很大的棋，也是一局很复杂的棋。治理技术多种多样，五花八门，涉及国家治理的各个领域，各个环节。本研究主要立足于古代社会流动人口管控的措施来管窥国家治理技术的演进，从而更好地理解现代国家治理的情景、问题、方法和策略。这只是一个理论上的尝试，存在很多不足，很多问题还需要继续深入的探讨<sup>①</sup>。

#### 参考文献：

- [1] 曹文柱(1992). 关于两晋之际流民的几个问题. 赵清. 社会问题的历史考察. 四川:成都出版社.
- [2] 池子华(2001). 流民问题与社会控制. 南宁:广西人民出版社.
- [3] 池子华(2002). 历史上流民问题的控制模式. 中国党政干部论坛, 6.
- [4] 戴鸿映(1985). 旧中国治安法规选编. 北京:群众出版社.
- [5] 丁 锐(2010). 中国——人口普查的典范. 文史月刊, 12.
- [6] 范立君、谭玉秀(2008). 民国时期东北流民问题的整治——以 20 世纪 20 年代为中心. 中国农史, 2.
- [7] 勾清明(2011). 关于当前流动人口服务管理的几个问题. 中国党政干部论坛, 8.
- [8] 郝在今(1996). 八千万流民部落. 北京:中国社会出版社.
- [9] 李晓萍(2010). 中国第六次人口普查开始, 流动人口调查是难点. <http://news.163.com/10/1101/16/6KDUFKGJ00014JB5.html>. 2010-11-01.
- [10] 陆德阳(1997). 流民史. 上海:上海文艺出版社.
- [11] 陆益龙(2004). 超越户口——解读中国户籍制度. 北京:中国社会科学出版社.
- [12] 冉绵惠、李慧宇(2005). 民国时期保甲制度研究. 成都:四川大学出版社.
- [13] 沈益民、童乘珠(1992). 中国人口迁移. 北京:中国统计出版社.
- [14] 史瑞杰(2016). 从古代分配正义到现代分配正义——西方分配正义思想的演进理路及其启示. 新视野, 3.
- [15] 宋昌斌(2004). 编户齐民——户籍与赋役. 长春:长春出版社.
- [16] 汪 铮(2014). 学者:户籍制度导致城乡间 60 多种不平等福利. 凤凰网:[http://finance.ifeng.com/a/20140915/13115484\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140915/13115484_0.shtml). 2014-09-15.
- [17] 王洪兵(2013). 清代京师流民问题与社会控制. 北方论丛, 2.
- [18] 王学泰(1999). 游民文化与中国社会. 北京:学苑出版社.
- [19] 王跃生(2013). 近代之前流动人口入籍制度考察. 山东社会科学, 12.
- [20] 肖 飞(2011). 城市化加速期流动人口管理探略. 理论导刊, 12.
- [21] 闫德民、李太森(1998). 我国古代户籍管理制度的历史沿革. 安徽史学, 4.
- [22] 杨雪冬(2010). 走向社会权利导向的社会管理体制. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 1.

<sup>①</sup>感谢刘梦雨同学为本文所做的文献搜集和资料整理等工作。

- [23] 殷京生(2003). 城市、城市发展与城市流动人口. 天府新论, 1.
- [24] 查明辉、刘 华(2004). 汉武帝时的流民问题与社会控制. 湖北社会科学, 12.
- [25] 张维迎、邓 峰(2003). 信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释. 中国社会科学, 3.
- [26] 张 文(2014). 宋朝社会保障的成就与历史地位. 中国人民大学学报, 1.
- [27] 郑杭生、陆益龙(2011). 开放、改革与包容性发展——大转型大流动时期的城市流动人口管理. 学海, 6.
- [28] 中国第一历史档案馆(1991). 乾隆朝上谕档: 第1册. 北京: 档案出版社.
- [29] 中国第一历史档案馆(2000). 嘉庆道光两朝上谕档: 第1册. 桂林: 广西师范大学出版社.

## The Evolving Logic of State Governance Technology :

### Taking the Practice of Mobile Population Management for Example

*Han Zhiming* (Nanjing University of Information Science & Technology)

**Abstract:** The population mobility is a normal phenomenon of societies, and is the result of the economic and social development. The mobility of population provides the human resource for economic and social development, but it also causes realistic problems related to livelihood, social inclusion, crime, etc. Controlling the mobility of population is an important task of state governance, and at the same time, a window for exploring the value and the technology of state governance. Practice of mobile population management also means a vast visibility, which indicates a straightforward, broad and complex effect towards social public lives. This paper mainly focuses on the evolving logic of state governance technology through the practice of mobile population management, bases on the history of mobile population control in traditional society in China, and summarizes the basic measures—mainly including strict restriction, registration, emplacement, remedy, etc.—to control the mobile population. In the end, this essay summarizes four kinds of state governance technologies. Based on that, this essay develops four kinds of related modes according to the aims of state governance, that is, immobility-bundle technology, clarify-measurement technology, order-absorption technology and harmless-control technology. These different governance technologies together serve the aim of controlling the mobile population from different perspectives. By examining the history of the practice of controlling mobile population, we can find the inner logic of the evolution of state governance technology. It shows that, as the transformation of social value and state demands proceeds, governance technology may survive or be abandoned. Due to the sophistication and especially the digitalization of governance technologies, Governance technology tends to promote the quality of public service and welfare. The governance technologies and their applications are becoming more and more complex. In particular, they should face up to the complex economy and rights problems. The evolution of Governance technology actually is the outcome of complex interaction of politics and economic and concept etc. The originality of this research lies in clarifying the changes of the practice of mobile population management and better understanding the normality, dynamic and complexity of state governance technology through the analysis of the technology of mobile population management.

**Key words:** governance technology; mobile population; state governance; traditional ancient society; modern society

■ 收稿日期: 2017-03-14

■ 作者地址: 韩志明, 南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院, 天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院, 天津师范大学政治与行政学院; 南京 210044。

■ 基金项目: 国家社会科学基金青年项目(15BZZ036)

■ 责任编辑: 叶娟丽