·社会学研究·

制度对人口作用方式研究

——基于中国历史和现实

王跃生

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所,北京 100732)

[摘 要]制度是以法律、政策、惯习、宗规族训等为表现形式,具有或强或弱约束力的社会规则,其对人口行为、秩序和发展具有影响。不同形式的制度生成之后会有调整、完善或被替代等表现。作用于人口行为和人口发展的单一制度形成制度结构、制度系统和制度环境。制度对人口的作用形式有制约、引导和维系。在同一环境中,不同制度形式对人口的功能既有互维和互补,也有互斥、矫正和抑制、彼此抵消等表现。制度的作用对象对待制度的态度随利益受损、受益而有不同,受损者往往设法脱离或逃避制度;若能从制度中获益,人们则会设法进入制度系统之内。制度形式不同,其为民所知的途径也有差异。当代人口与社会的关系更为复杂,要因时、适时设立、调整和完善不同功能的制度,为人口秩序和谐和可持续发展创造条件。

[关键词]制度;人口;作用方式;中国历史和现实

[中图分类号]C924.2 [文献标识码]A [文章编号]1671 - 3842(2016)04 - 0081 - 12

一、引言

人口发展演变和人口秩序受到诸多制度的影响。这里所言制度既包含体系性的政治、经济等制度,也有政策、法律、惯习、道德等规则性制度,它们均对人口行为具有制约和引导作用。或者说,制度的功能在于其对人类中的个体和群体行为具有约束力,并在婚姻、生育、迁移流动、性别构成、死亡等人口行为和现象上表现出来。

从制度角度研究人口问题是一个古老的题目。在西方,古希腊哲学家和思想家柏拉图和亚里士多德等人都有通过制度来保持城邦国家人口数量和不同阶层人口结构合理的论述。近代以来主张通过建立新的制度或改变现有制度设置解决人口问题的学者更多。英国学者马尔萨斯建议政府取消济贫法,减少对贫困人口群体的资助,依此抑止其生育,缓解人口压力。马克思则认为,资本主义制度本身难以解决其过剩人口问题,只有改变所有制的私人性质,这一问题才能得到最终解决。另外,19 世纪以来,在人类学家中,探讨生育、婚姻、家庭、迁移等制度及其与人口变动的关系成为了解人类社会演进的重要方式。不过这种研究多是对个案的分析,或某个部落的考察。

当代制度与人口关系的研究,既着眼于体系性制度,也从规则性制度入手。其中对后者的研究在 20 世纪 80 年代以后更受重视。人口学家 Geoffrey McNicoll 在 1980 年指出:在以往的生育研究中,两个重要的方面被忽略了:将制度因素考虑在内的个人决策模式以及对制度变化本身的认识①。制度和制度变迁对人口行为的影响也成为一个热点。李中清和王丰将中国近代以来历史人

[作者简介]王跃生,博士,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、博士生导师。

①Geoffrey McNicoll. 1980. Institutional determinants of fertility change, Population and Development Review 6(3): 441 - 62.

口变动(包括婚育和家庭行为变动)同制度变迁结合起来所作的分析值得关注,他们合作撰写的《人类的四分之一:马尔萨斯的神话与中国的现实(1700—2000)》一书就体现出这一思路①。笔者以20世纪30—90年代的冀南农村为基础,考察私有土地制、土地改革、集体经济制度和土地承包责任制等不同经济制度对农民生育的影响②。此外,笔者还对制度与人口的关系理论做过分析③。

那么,制度如何对人口行为施加作用?与人口有关的制度形式多样,不同形式的制度对人口的作用方式有什么特色?制度在民众中的传导途径是什么?对这些制度与人口关系的"技术性问题",目前少有论述。本文将以中国历史时期和当代经验为基础,分析不同类型制度对人口及其行为的作用方式,为当代与人口相关政策、法律等制度形式的制订、调整和完善提供借鉴。

二、制度对人口行为的作用方式

(一)制度产生和变动的一般原则

尽管与人口有关的制度类型不同,但它们却有一个共同点,即对人口行为具有直接或间接的影响。这些影响主要表现在婚姻、生育、迁移流动等人口行为上。

制度中的法律和政策多为政府为实现其人口发展目标或对人口秩序予以维护而制定。其一旦形成并发布实施,就会使民众行为受到影响。

一些新的政策的推行会使民众的既有行为受到约束,甚至导致现有利益损失,以致出现抵触情绪和做法,这将可能使制度的预期目标难以实现。明智的应对办法是,政府对该项制度进行调整、完善;经过改进,民众逐渐适应或在压力之下认可现有制度,形成遵循新规则的意识。完善后的制度最终结局有三个:一是延续下去;二是随着社会和环境变化,难以被贯彻下去,最终被废除;三是被其他制度形式所替代。实际上,第二和第三个结局有相通之处,当已有制度被废除时,将可能出现替代性制度形式,当然也有可能没有新政填补空缺。中国当代独生子女政策就经历了这样的形成、调整和废止过程。即1980年独生子女政策出台之后,城市居民中特别是体制内就业者多能遵循其要求,只生育一个孩子;而在农村其贯彻难度很大,政府后来调整为第一胎为女孩的夫妇,间隔四年可以生育二胎。在这项政策实行35年之后,2015年10月中共中央宣布停止执行。这提示我们,政策性制度因时而生,也要适时而变,否则其正向功能将会丧失。

在传统时代,即使一些在形式上长期保持或延续下来的法律,随着朝代更替也会做出一定调整。如从唐至明清王朝的法律均规定,祖父母、父母在世时子孙不得分家。按照唐律:"诸祖父母、父母在而子孙别籍异财者,徒三年。"并且曾、高祖在世时,也参照此条④。明朝规章和法律出现松动。《大明律》载:"凡祖父母、父母在而子孙别立户籍,分异财产者,杖一百。"但增加了前提条件:"须祖父母、父母亲告,乃坐。"⑤清律继承了《大明律》的条文。根据大清律例:祖父母、父母在者,子孙不许分财异居。此谓分财异居,尚未别立户籍者,有犯亦坐满杖。其父母许令分析者,听⑥。这实际软化了限制分家法律的刚性做法,是对民众中祖父母、父母在世分财别居增多现象所作让步性调整。

---

①李中清、王丰:《人类的四分之一:马尔萨斯的神话与中国的现实(1700—2000)》,北京:生活·读书·新知三联书店,2000年版,第165-174页。

②王跃生:《社会变革与婚姻家庭变动》,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年版,第182-183页。

③王跃生:《关于制度与人口关系的理论思考》,《中国社会科学院研究生院学报》,2013年第5期;《制度对人口行为作用的理论探讨》,《北京社会科学》,2013年第5期。

④《唐律疏议》卷12《户婚》。

⑤《大明律》卷4《户律》。

⑥《大清律例》卷8《户律》。

以往的制度实践表明,新出台的法规即是对已不适用的旧法规的替代或改进,表现出制度的内生性特征。比如从20世纪初至80年代初,中国社会经历了清末、民国和新中国建立等不同时期,尽管体制和政权性质有别,但法定婚龄却保持着提高的趋向,表现出对早婚行为的抑制特征;有的制度变动则具有外生性,是在借鉴和吸收域外制度的基础上变更或改进的。中国20世纪30年代以来法律对女性财产继承权的逐渐承认,民法或婚姻法对纳妾做法予以否定,这些有别于传统规则的新法律可谓并非本土制度自然演进的结果。

需要指出,在实际生活中,有些政策性制度形成时间很短,没有经过调整和完善阶段即被废止。上文对制度变迁过程的说明主要基于曾实行较长时间的制度。一般来说,政策性制度不可能持续发挥作用,其变动或最终命运可分为三种:改进、变迁与革命。政策性制度的改进即是调整,变迁是在原有内容仍得到保持前提下改变不适应社会发展要求和民众愿望的规则(当然其中也有部分改变),革命则是用新的、与原有政策性制度根本不同的新制度来取代。法律性制度也会有上述三种类型的变动。中国男女婚姻缔结由传统的父母主婚至解放后变为男女婚姻自主在制度上具有革命性变化。解放后逐渐形成并推行的生育控制政策在中国历史上不曾采用过,也称得上具有革命意义。

非官方的制度如宗规族训由宗族组织制定,其内容及其变动也多与政策和法律相适应,但也有不同的表现。如1930年颁行的民国《民法》亲属编废除了立嗣、过继制度,无子者可以根据自己的愿望收养同姓、异姓子女。但一些宗族在规训、凡例中仍坚持立同姓血亲为嗣的规则。解放后,特别是土地改革实行之后,宗族组织失去了对族产的支配权力,新的基层政权限制其对族人婚姻、家庭生活进行干预,以往的约束性规则也难以落实。

惯习扎根于民间社会,变动较缓慢。但当社会大环境发生变化时,特别是农业社会向工商业社会的转型发生,劳动力迁移流动成为普遍现象时,承载惯习的环境改变,受其影响的人口群体萎缩,故此它的作用也会式微。另外,当惯习内容与政策和法律的要求相冲突时,它也会在一定程度上被矫正。

总之,在考察制度时,既要认识到其延续性,也要对其适时变动的特征有所把握;同时对政府制定和主导落实的制度与非政府力量维系的制度有所认识。

(二)作用于人口的制度类型:单一制度、群组制度和体系制度

制度对人口行为的作用方式有多种,其中既有单独产生影响的制度,也有两种以上形式的制度组合起来发挥作用的情形,更有诸多制度形成一个约束人口行为的系统或体系。

这三种类型表现出"单"制度与"群组"制度之别,"群组"制度形成制度网络、系统。群组制度既有国家法律和不同层级、不同部门政府政策的相互结合,也有不同类型的制度如法律、政策、惯习、宗规族训等相互作用。

中国当代的人口控制政策就曾经历过从20世纪50年代后期和60年代单纯的节育倡导,到70年代初期实行晚、稀、少政策,再到80年代初期推行独生子女政策;实施方式由舆论引导到建立不同层级的管理机构,形成相对完备的婚姻登记和怀孕、生产监管系统,同时提供全面的避孕、节育保健服务;参与单位由计生一个部门到政府不同机构建立联动机制,这可谓制度组合、系统和环境建立的一种实践。

从对人口行为的作用程度来看,"群组"制度要高于"单一"制度,体系制度高于群组制度。不过也会有例外,如以法律为基础的体系制度的影响具有相对平静的特征,而单一和群组制度则多为显性和现时的政策。在特定阶段,后者较前者对民众的影响力更大。

(三)制度的作用方式

无论是单一制度还是群组制度或体系制度,其对人口的具体作用方式有以下几种。

1.将制约人口行为作为主要功能的制度

这实际是制度的主要作用形式。它又可分为以下几种:

控制和约束人口行为的制度。这应该是制度的一个主要功能。它重在将人口行为限定于制度允许的范围内,这种制度直接作用于人口个体,具有高度强制性。法律和政府制定的政策多属此类,如当代的户籍管理制度、人口迁移制度、计划生育政策等对民众具有较强的约束力。

矫正人口行为中不符合法律、政策和道德规范要求的制度。这多表现为政府以官方制度对民间惯习制度加以矫正。中国历史上,政府对民众中的溺婴行为一向反对,并设法纠正。东汉时一些地方官员对民间杀子恶习予以禁止。在河西一带,"俗多妖忌,凡二月、五月产子及与父母同月生者,悉杀之"。张奂任该地太守时,"示以义方,严加赏罚,风俗遂改"①。有的朝代则通过利益诱导方式来纠正。南宋时,今浙江境内衢、严一带,"田野小民每忧口众为累,及生其子,率多不举,又旁近江东饶、信皆然"。官员为此上书朝廷建议"止绝"。宋高宗绍兴八年下诏:应州县乡村第五等、坊郭第七等第以下人户及无等贫乏之家,生男女不能养赡者,每人支钱四贯,于常平或免役宽剩余钱内支给。官吏违慢,以违制论。仍委守令劝谕本处土豪、父老及名德僧行常切晓喻祸福或加赙给②。至明清时期,政府对民间溺女婴现象加大抑制和救助力度。溺婴现象从根本上得到抑制,但生育中的性别偏好观念依然存在,农村尤其突出。在当代人口控制政策实施过程中,政府采取具体措施矫正生育中的男孩偏好,不允许大中专学校招生、机关和企事业单位招聘时对女性求职者设置限制措施;农村女儿招婿家庭在宅基地获得上与儿子结婚家庭相同,甚至获得优待。

贬抑某种人口行为的制度。传统时代有的制度对人口行为并不设定禁止措施,但却有贬低、歧视之意,由此产生抑制效果。如丧偶妇女再婚,法律和政策并无禁阻之规,个别时期仅对贵族丧偶妇女再婚加以限制。但政府表彰丧偶后长期守节女性的政策已显示出其态度和倾向。民间社会由此形成浓厚的歧视妇女再婚惯习,从而影响或抑制妇女的再婚行为③。在熟人社会中,往往以地方惯习作为判断是非的依据,由此形成的民意对人的行为制约很大。制度贬抑的另一种做法是,政府通过舆论工具批判旧的行为和风尚。当代计划生育政策推行初期将多子多福、不孝有三无后为大等传统观念视为落后意识予以挞伐,多育行为被贬低,其在人口生育控制中的作用不可忽视。

2. 引导人口行为的制度

具有激励功能的制度。这以政策性制度为主。政府通过物质和荣誉奖励手段,引导民众形成与政府目标一致的人口行为方式。当代独生子女政策实施期间,政府通过发放独生子女证、独生子女补助等作为对响应号召者的奖励措施。

倡导某种行为的制度。通过对模范仪型予以表彰来引导民众行为。传统时代政府为维护家庭养老功能,表彰多代同居和孝子行为。宗族组织对此也有规定。四川罗江李氏规定(乾隆年间):父母五十以上不任劳,六十以后虽寒素之家必日备酒肉供养,不得与少壮同食④。在生存资料整体短缺的时代,一般家庭是否能做到为老人日供酒肉?令人怀疑。或许该项族规重在促使族人尽可能优待家中老人。

劝导民众改变具有消极影响的人口行为。如劝说民众放弃早婚行为。明朝嘉靖时官员黄佐在所撰《泰泉乡礼》中指出:男子未及十六、女子未及十四成婚者,谓之先时;男子二十五以上、女子二十以上未成婚者,谓之过时。先时者夭,过时者病,皆不能顺阴阳交际以保合太和。乡约正及乡校

①《后汉书》卷65《张奂传》。

②《宋会要辑稿·刑法》上,马泓波点校,郑州:河南大学出版社,2011年版,第334页。

③王跃生:《制度与人口—以中国历史和现实为基础的分析》,北京:中国社会科学出版社,2015年版,第370-380页。

④李化楠:《李石亭文集》卷3《族谱图序》。

师宜时加省谕①。清朝道光年间,山东博兴县知县发布告示劝谕民众:有子者无为早婚,有女者无嫁幼婿,为姑者无视媳为仇,庶几家庭和顺,永绝勃溪②。官员指出早婚的弊端,以便使民众有所触动和醒悟,并非硬性禁止。

3. 维系人口秩序为目标的制度

这一功能表现为,某些制度在婚姻秩序、家庭秩序等方面具有作用,政府认识到将其维系下去很有必要。随着时间的推移、王朝的更替,它们并未被废止或替代,而是被继承并保持下来。中国隋唐时期法律中的家庭财产继承方式、主婚原则、亲子地位等规定被宋、元、明、清各朝基本继承下来,可以说在这一历史时期制度规则的维系是主流。

总之,这些制度的功能目标是,促使民众在婚育、迁移流动中的行为表现符合当时法律、政策规定和道德规范的要求。

(四)多种制度并存时的效能

同一时期一国或一地往往有多种形式或类型的制度存在(法律、政策、惯习、宗族规训等)。在对人口及其行为施加影响时,不同制度形式的作用方向形成多重一致,将增强制度效果;有的制度之间会相互抵消;还有的制度之间彼此制约或掣肘。这表明同一时期的多项制度既有同向合力,也有逆向抵消或掣肘之力。不同制度之间存在互维、互斥的关系。

具有相互维系和互补作用的制度。其表现是,两种及以上制度对人口的作用方向具有一致性,形成合力,对人口行为的影响效果则会比较明显。这种互维和互补功能可出现在同一层级,也可在不同层级(如不同级别行政管理机构对同一问题所制定的规则)。中国历史上,不同类型制度的一致性特征比较突出。所谓"仁恩以为情性,礼义以为纲纪,养化以为本,明刑以为助"③,礼仪、教化和刑法制度各有其作用,但指向或目标是一致的。中国当代独生子女政策的推行所以有成效,也是制度共同作用的结果。在城市,违规者要受到不同形式和程度的处罚,这成为重要的约束。20 世纪 70 年代在城乡实行的晚婚政策也有很强的刚性,它也靠多种制度加以抑制。当时城市的单位制度(政府通过工作单位对职工实施全面管理和约束)和农村集体经济制度(生产队和生产大队对社员及其家属的就业、生活资料分配和外出进行全面管理)为这些政策落实创造了条件,否则将比较困难。

对同一人口行为,不同制度所施加的作用具有一致性。近代以前,全社会形成重视人口数量、特别是人丁数量增长的氛围,而这种氛围是靠政策、宗规族训和习俗等共同营造的;重男轻女现象在传统法律制度、宗族规条和社会惯行上都有表现。它也显示出家法与官府规定的一致性。近代之前法律、政策对父母、祖父母在世子孙分爨别居行为予以限制,宗规族训和道德规范对此也多持贬抑态度,由此表现出官民行为的一致。此外,兄弟分家时均分家产不仅为法律所维护,宗规族训和民间惯习都坚持这一原则。

两种以上制度相互排斥。在同一时期或同一环境中,并存有两种及以上相互具有排斥性的制度,彼此作用方向不一致,一种制度对另一种制度的功能形成干扰。收继婚在唐宋法律中都属于违律行为。明清时期,"若兄亡收嫂弟亡收弟妇者,各绞"④。这可谓同辈份违例婚姻中处罚最重者。清代康熙时河南上蔡县:乡愚无知者,兄收弟妇,弟妻兄嫂,蔑礼极矣。康熙二十五年,刊示永禁⑤。

---

①黄佐:《泰泉乡礼》卷 1《乡礼纲领》。

②道光《博兴县志》卷 5《风俗》。

③《隋书》卷 25《刑法》。

④《大清律例》卷 10《户律》。

⑤康熙《上蔡县志》卷 1《风俗》。

湖北安陆及其邻近县有收继婚,“守令每岁出示劝化乡愚,使不入禽兽之路”①。山西陵川县:婚之弊俗最坏者,为山村中间有弟收嫂、兄收弟妇者,此亟宜严禁者也②。湖北安陆县:田野细民有弟娶兄嫂、兄娶弟妻者,谓之“就婚”,遗俗相沿日久,有干例禁。并且安陆“近郡县有此者多矣”③。还有,按照当代法律,子女在家庭财产继承上享有平等权利,但这一制度在广大农村并未得到落实,在有子有女家庭,儿子继承仍是主导形式。这是现代法律制度与传统习俗的差异所造成,或者说传统习俗滞后于现代法律。互斥制度下,民众行为与官方要求会发生碰撞和冲突。清代曾做过幕僚的汪辉祖指出:各处风俗往往不同,必须虚心体问,就其俗尚所宜,随时调剂。然后傅以律令,则上下相协,官声得著,幕望自隆。若一味我行我法,或且怨集谤生④。其主张为因地制宜,注意减少官方制度与民间习俗不一致时所引发的矛盾。还有,当代政策和法律均将男女平等作为基本原则,但在重男轻女惯习流行的地区,无儿子者则受到歧视。少育之下,以有儿子为追求的生育行为往往难以扭转,中国一些地区形成出生婴儿性别比偏高的状态。我们认为,这是政策、法律与民间惯习两类制度互斥的典型表现。

两种及以上制度相互排斥还有一个重要表现是,一种制度在贯彻中受到另一种制度的抵制。它多表现为已经存在的旧制度和新实施制度作用方向不一样,旧制度试图继续维持原有利益格局,新制度难以被落实,或者新制度的推行主体以让步的方式将其落实下去。如中国解放后在家庭财产继承上实行男女平等、子女平等原则。但在民间社会,特别是广大农村,子娶女嫁为主要婚姻形式,嫁出之女对娘家财产并不具有继承权。尽管不少女性知道新法律所赋予的权利,不过她们基本上认可民间惯习,不参与继承。与此相适应,她们原则上也不承担老年父母的赡养义务。

综合以上,就中国的历史和现实中制度对人口的作用方式而言,制度中的政策、法律有的长期发挥作用,也有则因时、因地不断调整。在同一时空范围内,多种类型的制度并存。其作用方向既有一致表现,有的相互排斥和抵消的情形。只有多种制度类型形成合力时,其对人口行为的影响才能达到最大。若制度制订主体通过控制、引导和矫正等方式对人口行为施加影响时,应对当时已经存在的不同类型制度有所把握,尽可能将现有制度对新制度的排斥和抵消作用降低,化消极力量和积极因素,这样新制度作用才能被发挥出来。还需看到,不少情况下,新制度对现有人口行为的矫正比较困难,这往往与旧的制度—惯习等仍在对现有人口行为起维护作用有关。因而,要矫正现有人口行为,须了解并设法减弱乃至消除维系这种行为的制度如惯习等。

三、制度如何被落实和贯彻

制度一旦形成或存在于特定环境下,就会发生作用,这是就一般情况而言。在实际社会中,制度的作用并非自发产生,多数制度需要落实和贯彻的外力,即有赖具体的组织加以推动。这些组织既有官方的,也有民间的。例外的情形也是存在的,如惯习中的一些做法则靠无形的舆论力量。

(一)落实制度的主体

我们知道,多数制度既有制定主体,也需要落实主体。制度的落实主体主要有两种:一是官方机构,二是民间力量。

不同层级和形式的官方机构是法律、政策性制度的主要落实主体。但须承认,传统时代落实主体较弱或不受重视,实际效果较差。解放后,这种情况有所改进。如1950年4月出台的《中华人民

①同治《安陆县志补》卷下《风俗》。

②民国二十二年《陵川县志》卷3《民俗》。

③同治《安陆县志补》卷下《风俗》。

④汪辉祖:《佐治药言·须体俗情》。

共和国婚姻法》第四条为:男 20 岁、女 18 岁,始得结婚;第六条:“结婚应男女双方亲自到所在地(区、乡)人民政府登记。凡合于本法规定的结婚,所在地人民政府应即发给结婚证;凡不合于本法规定的结婚,不予登记”①。落实主体的责任由此而明确。

而对制度负有落实责任的民间力量在传统时代有两个系列:一是由官方推动所形成、但未纳入正规官僚体系的乡里、村坊组织,它由乡绅或富裕家庭户主以义务方式承担管理之责,协助官方治理所辖民众;以宗族为代表的同姓血缘亲属组织,对宗族成员的婚丧嫁娶、困难救助、子女教育、家庭纠纷等事务参与管理或干预不当行为。可见,乡里、村坊组织是其所依赖的制度落实力量。对县级官府来说,其政令落实的主体就是民间组织,当然这些组织除宗族外,多是在官府督导下所建立。宋代地方官员为制止民众中的溺婴现象,注意发挥民间组织的作用。闽俗,“老而生子辄不举”。杜杞任职建阳县时,“使伍保相察,犯者得重罪”②。苏轼也主张抑制溺女行为,让诸邑令佐依靠保正协助,劝导百姓:“告以法律,谕以祸福,约以必行,使归转以相语”③。南宋高宗下诏重申荆湖、福建士民不举子之禁,“令保伍更相觉察”④。

相对于传统时代,当代官方和半官方人口管理体系更为完善,不仅省以下、县以上设置了健全的政府机构,而且乡镇(集体经济时代为人民公社)、街道也属正式的政府机构,村庄(集体经济时代为大队)、社区也为政府主导的基层社会组织。这种体制便于政策性制度的贯彻落实。中国 20 世纪 70 年代初期计划生育政策的推行和成效显著即得益于这一制度环境。

一些制度无落实主体但对民众有制约作用。习俗惯行无明显的落实主体,它主要靠特定惯习流行地区百姓对违规者的排斥、疏远来显示作用。

(二)与人口有关制度落实中表现出的问题

制度落实中的问题主要表现在政策性制度和法律性制度上。而这在传统时代和当代是不一样的。

传统时期的问题表现为 制定主体和落实主体脱节。这是政策性制度在落实过程中最易产生的问题。

与人口有关的制度可谓关系到千家万户,要将其落实下去,需要相对完善的官方机构和职责明晰的管理人员。我们知道,传统时代,正规的官方结构只设置于县一级,不仅广大民众及其家庭所集聚的村落、里坊,甚至多个村落所形成的乡也无官方机构。那些被强制摊派为义务的里长、乡长等所负担的主要是社会治安和徭役事务。婚姻、生育等事务只有在民众之间发生冲突、且诉讼至官府时才会被处置。至于男女不到法定婚龄结婚、溺婴等,并无规范的抑制力量和措施。

制度目标与政府履行能力脱节。政府的政策往往设定具体的落实目标,这需要政府投入一定的人力物力,但政府没有实施的财力,政策目标则会落空。清代政府曾试图解决溺女婴问题。道光二十七年(1847)江苏绅士赵钺等呈文江苏巡抚指出:民间溺女,最为惨毒。顺治、嘉庆年间钦奉上谕,严行禁革,……无如习俗相沿,遂成风气,各州县育婴堂多建设城内,乡村广远,抱送为难;贫乏之家,生育稍多,力难抚养,初生即行淹毙。浙东西各处皆然⑤。江西也有育婴堂“距城较远村庄,初生之婴不能抱赴省局”,堂内“亦不能收养如许之多”⑥的问题。

落实主体或负有落实责任的官吏不作为或舞弊情形突出。传统时代,与人口管理关系密切的

---

①《中国人民共和国婚姻法》(1950 年 4 月 13 日中央人民政府委员会第七次会议通过),《中国人口年鉴》,1985 年版,第 65 页。

②《宋史》卷 300《列传》。

③《苏轼集》卷 74《书九首》。

④李心传:《建炎以来系年要录》卷 163。

⑤余治辑:《得一录》卷 2《保婴会规条》。

⑥光绪《大清会典事例》卷 269《户部·蠲恤》。

官方职责为户籍人口编审。在户籍与赋役相关的时代,民众漏报丁口普遍,若赋役加重、无法承担时则全家出逃躲避。在以血缘为基本纽带形成的乡村社会,里长、乡长也多会庇护漏报丁口之户。县衙官员在不影响赋役落实时也不会认真办理。若遇到核查之年,有的百姓则采用贿赂等做法少报丁口。由此,传统时代官方所掌握的户口数量多数情况下是不准确的。

当代新的政治体制下,针对人口行为的政策性制度的功能空前增强,政府努力通过政策矫正、引导和管理人口行为。另外,由于政府建立了相对健全的落实机构,有助于减少制度制定与落实脱节的问题。

当然也应承认,这一时期政策性人口制度的落实也存在问题。

以运动方式或激烈措施推行与人口有关的政策。其在实施过程中民众激烈反抗者虽不多,但消极抵制不在少数,由此导致制度落实成本高、效果差。为缓解矛盾,政府不得不放弃执行。中国20世纪60年代中期至70年代末,因城市新增就业岗位有限难以安置新增劳动力,政府要求城市应届初中、高中学生(知识青年)上山下乡。这一逆城市化人口迁移政策对农村社会经济发展的推动作用有限,1981年被废止。

一些制度的落实难度较大,为继续贯彻下去不得不由严变宽。计划生育政策在中西部农村贯彻中即有此表现,甚至在实行"一胎半"政策的农村,那些头胎生了儿子的夫妇也多生育了二胎。而为了达到有儿子的目的而生三胎的夫妇也非个别。政府通过向超生者征收社会抚养费作为处罚措施,然而,既定的人口控制目标却未能实现。

官方人口相关机构管理者的敷衍、不作为行为,乃至舞弊现象不同程度地存在,户籍管理中这一问题相对突出。当代一些违规者(超生子女的父母)为使超生子女进入户籍体系中,农业户籍者为转为非农户籍,生活在中小城市者为迁入大城市,寻求关系疏通路径。户籍管理者则以此项权力谋取私利。不仅如此,通过向管理者行贿更改年龄等身份信息者大有人在,甚至更名换姓办理多张身份证件等。对此,政府需建立相应机构,增强对具有人口管理职能的部门的监督,及时解决和纠正违规现象,维护制度被赋予的功能。

(三)制度效力的认识

与人口有关制度的效力指其对人口的变动、发展起到了约束、矫正、引导和推动作用。

制度的效力不仅指其作用强度,而且包含有其在不同时期是长期维系,还是短暂发挥作用。一般而言,法律制度、宗规族训、惯习多为具有相对长时期维持效力的制度,政策性制度往往因时而变,不时更动。而值得注意的是,有的制度虽形诸文字,被载入法律条文之中,但却没有实质性作用,我们称之为无效制度或形式制度:

按理说,制度既然存在,就应发挥或表现出其效能,但在历史上无效制度和形式制度长期存在。如禁止同姓相婚律条在隋唐至明清的法律中多被载入,地方官也不断向辖区百姓重申此项禁令。清朝浑池县嘉庆年间有同姓为婚者,知县"出示禁止"①。而在司法活动中却很少真正以此处置违规者。该制度可谓不具效力或仅有形式效力。我们认为,此类"形式制度"所以能保留下来,未被废除,在于当时政府试图让其发挥引导作用,而非惩戒之威,同时藉以表现政府对传统规则的传承。制度无效或形式化与制度的精神或原则脱离实际,缺少实行的基础有关。而更重要的是,尽管历史时期改朝换代的政治变革不断发生,但维系这些制度的意识形态没有发生根本改变,因而无效或形式制度能够保存下来。

制度无效或效力打折扣还与制度实施的社会环境有关。在亲缘关系受重视的乡土社会中,公共制度(针对所有个人和群体的制度)的实行效果较低。如一些单姓村庄由具有宗亲关系的村民所组成,特别是五服内族人形成宗亲网络,互相帮助、趋利避害是这一群体成员的行事特征。户籍

①嘉庆《浑池县志》卷7《礼俗》。

上报、溺婴惩罚等政策性制度在这一层级最容易被打折扣。

而制度载体变更会使原有制度失效。制度载体有多种,但主要是制定和维护制度的政府机构,再加上一些辅助性组织。当原有政权被新政权取代时,依附于旧政权的制度也会失去效力。不过在近代之前,政权更迭中,政策性制度会有改变,而法律性制度则变动很小,民间惯习较少受到触动。中国历史上的婚姻家庭制度受政权变更的影响不大。

若地方传统惯习力量大,政府采取措施矫正一些不良民俗,但却难以扭转,在形式上该政策没有发挥出作用。比如童养婚俗传统时代不少地区流行,因其"六礼"不备,婚姻质量不高,地方政府往往加以限制,但效果不佳。清朝道光年间所修四川《巴州志》载:"乡间多畜童媳,利其操作,往往女大于男,官屡禁之不能止。此风自明季已然,路旁按院禁碑尚存,川北多有之,不独巴州也"①。足见习俗难移。在中国当代社会则出现法律和惯习作用"分割"的现象。男女婚姻自主的法律原则已在很大程度上得到落实,而婚事操办仍按传统惯习进行,即子女婚姻费用多由父母承担(农村有儿子的家庭尤其如此)。操办儿子婚事成为父母的一项沉重负担。尽管政府及社会组织意识到这一问题,但对此种家庭行为很难进行硬性干预,因而其趋向并未得到扭转。它需要更多潜移默化的工作,通过政府和非政府力量多方介入,形成新的制度环境,压缩传统做法的作用空间。

四、民众对待制度的态度

民众对待制度特别是政策和法律的态度与其影响方向有关。对民众来说,制度实施中既有从中受益者,也有受损者,当然也有第三种类型,即既未受益也未受损者。民众因此所表现出的态度也不同。

(一)受损时的态度

传统时代,与赋役摊派相关的户籍制度对政府来说是以索取为主要目标的制度。政府以民众家庭的户等、人口或人丁数量作为征派赋役的依据。站在民众立场上则表现为其利益因此受损,隐匿或少登家庭丁口成为民众减少损失的手段。

当赋役繁重时,脱离和逃出户籍控制体系成为民众保护自身利益少受或不受损失的做法。传统时代户籍管理的主流是限制人口迁移流动,而民众则设法摆脱控制,规避约束。

由此,户籍中人口数量信息难以真正反映当时人口实际水平。

(二)受益时的态度

给予民众利益或特定待遇享受资格的制度,在当代社会这类制度逐渐增多。其中最明显之处是养老、医疗保障制度的建立,失业保险等也在逐步实行。在20世纪50—90年代,这些给予形式的制度政府往往以户籍人口为实施或获得基础。从民众角度看获享这些待遇是一种利益。因而,不少户籍体系外的流动人口设法进入,甚至不惜花费钱财打通关节来得到入籍机会。体系内外民众上学、就业、社会福利享有等方面的机会存在差异,它是产生上述行为的主要原因。这种情形迄今仍然一定程度上存在着。若将上学、就业和社会福利待遇的享有等与户籍脱离,提高社会公共资源获取的公平性,民众的行为则会改变。

(三)受益或受损并存时的态度

一些制度推行的目的是使社会利益与个人及家庭利益取得一致。当代的计划生育政策从本质上讲具有这样的目标特征:通过减少出生人口,缓解人口增长过快所导致的资源、环境及教育、就业、医疗等压力;多数夫妇因生育子女减少,生存压力随之降低。应该说,整体而言,少生而非独生对社会和家庭均有积极意义。但独生子女政策对家庭有负面影响,夫妇有"失独"风险,家庭养老

①道光《巴州志》卷1《风俗》。

资源过度萎缩等,因而不少民众难以真正接受。整体看,行政、事业和国有企业等体制内人员做出了牺牲个人利益的让步;体制外人员则设法冲破限制,追求个人生育目标的实现。

(四)无利害关系时的态度

有些制度的实施对民众没有利害关系。这时民众则有可能漠然处之。如当户口统计与赋役征派脱离关系时,对百姓来说人口上报多少则既无利益损失也无收益,民众不再逃避,但却会消极对待,官方也会懈怠于此项事务,清朝中期即有这种表现,它同样会降低人口数据准确度。当代人口普查时,一些民众对此也有消极行为。因官方有户籍底册这一基础性资料,常住人口漏报率应比较低;而流动人口的数据信息则与实际状态有一定出入。

在当代社会中,制度制定者要注意了解民众对已经实施制度的态度,对制度的实施效果有所把握,问题比较突出时就要对其及时调整,当然并非作无原则的让步。

五、民众如何认识和了解制度

制度只有为民众所知晓,特别是被多数百姓所接受,才能发挥禁阻、约束和引导其行为的作用。有些制度的作用方式是潜移默化的,或者由上一代向下一代口传心授,或通过行为引导,民间惯习多属于这种方式;而更多的制度则要靠外部组织向民众灌输。

(一)民众了解政策、法律规则和精神的方式

1. 传统时代

官方和民间组织向民众灌输制度的措施主要是:

组织民众读法。《周礼·地官》中即有这样的表达:"州长各掌其州之教治政令之法。正月之吉,各属其州之民而读法,以考其德行、道艺而劝之,以纠其过恶而戒之。若以岁时祭祀州社,则属其民而读法,亦如之。"可见,地方长官既掌握一地"教治政令之法",还负有让民知法之责。乡官有同样的职责和使命。"党正各掌其党之政令教治。及四时之孟月吉日,则属民而读邦法,以纠戒之。……正岁,属民读法而书其德行道艺"。再往下,"族师各掌其族之戒令政事。月吉,则属民而读邦法,书其孝弟睦姻有学者。""闾胥各掌其闾之征令,……凡春秋之祭祀、役政、丧纪之数,聚众庶。既比,则读法,书其敬敏任恤者"①。这种读法制度是否真正得到贯彻尚难说,但其思路是对的。通过组织读法,民众知道了什么能做,什么不可为,越轨现象将会减少或受到抑制。

在通衢要道或人烟稠密之处张贴告示,供人观读。其内容不外乎传达朝廷旨意和地方政府发布针对本地事务的政令等。而在文盲较多的时代,告示内容有赖识字者解释说明。

将民众组织起来宣讲。与组织民众读法不同之处在于,它是由政府官员督导、乡绅主持的宣讲活动。传统时代,乡里、村坊等民众居集地,由乡绅及里甲长、村坊长等按照官方要求,召集民众,宣讲朝廷政策、法律等制度形式,使其有所依归。这一做法是百姓了解制度要求、明了规则内容的途径。

张挂政策、律令等于相对固定的场所。传统时代,政府将朝廷重要的法律和政策性制度制成牌匾张挂于民众聚集和经常出入之地,供人观瞻、温习,并对照日常所为,获得某种警示。明朝成化元年奏准,各处修盖榜房,将洪武、永乐、正统年间节次颁降榜文誊写张挂,谕众通知②。可见,此类榜文与告示有形似之处,但其做法更为规范,且具长久保留的条件。

官员前往地方巡视,敦促制度落实。它有两种形式,一是中央派出官员,通过巡阅地方,革除旧俗,倡导新风,推动与帝王要求相一致的社会环境形成;一是地方各级官员定期到管辖地区视察,以

①《周礼·地官》。

②《大明会典》卷20《户口》。

便了解政策落实状况及对民众生活的影响。晋朝规定:“郡国守相,三载一巡行属县,必以春,……见长吏,观风俗,协礼律,考度量,存问耆老,亲见百姓。录囚徒,理冤枉,详察政刑得失,知百姓所患苦”①。可见,其巡行事务多与考察制度状况有关。

此外,各朝政府也注意敦促官员掌握法律条文。官员也是中央政策的落实者和本地政策的制定者。不仅如此,在传统时代,官府机构在编人员有限,地方之长又是辖区刑民案件的主要审判者。因而,熟悉法律和政策是官员履职行政的基本前提。

2. 当代民众对制度的了解途径

解放以后,特别是20世纪80年代之前,集体经济时代的农村和国营、集体企业为主导的城市,法律和政策的贯彻方式与传统时代有相似之处,如张贴告示、组织宣讲、张挂法律和政策条文等。这些做法仍是民众获悉与人口有关制度的重要途径。不过,相比近代之前,当代法律、政策性制度的传播方式更为多样,特别是报纸、广播等媒体的作用增大。80年代以后,电视加入制度传播之中;进入21世纪,网络成为人们获取政策、法律等制度信息的重要途径。

(二)宗规族训的传承方式

宗族规训这种制度形式主要由宗族组织通过本族公共活动如一年中的多个祭祖节日向族人灌输。有些宗族还有读谱等活动:“四时孟月,会族以读谱;十二月之吉,会族以书其行以为劝戒,非止于饮酒叙情而已。……族长于每季孟月之旦,督率各家长率子侄谒祖,令年壮子弟宣《谕族文》一遍,并《宗范》各条”②。让族众了解宗族规范并劝诫有违家规者是宗族聚会的重要目的。

对新娶入之媳要给其一个熟悉夫家家规的过程。明代浦江郑氏规定:“诸妇初来,限半年,皆要通晓家规大意。或有不教者,罚其夫”③。宗族成员的婚丧嫁娶等活动属于族众重要集会,也是族人践行宗族组织所定规训的主要方式。解放后,由于宗族组织解体或被大大削弱,其对宗规族训丧失或基本丧失贯彻能力。故此,当代这一制度形式在民间社会的作用显著降低。

(三)惯习如何为民所知

惯习虽没有明确的制定主体,却为人们所熟知。它不仅靠民众一代一代口传心授,而且在婚姻缔结和操办、丧事料理、祭祀举行以及各种节日备办等活动和仪式中体现出来,晚辈耳濡目染,自然也会成为惯习的承载体和传续者。此外,惯习还在养老、财产分割等行为中表现出来,它们甚至形成文书等文字性材料,引导人们遵循规则,以减少纷争。尽管当代发生了重要的社会变革,惯习仍一定程度影响着乡土社会民众的婚育等人口行为。

相对于传统时代,当代社会人们对不同类型制度的获得和认识方式更为多样。但从居住和谋生空间上看,传统社会民众一生多居于一乡一地,更多地感知或约束于习俗、惯行等所营造的制度环境,可谓获得制度的方式比较直接,且成本较低。随着当代社会转型开启,乡村生活的人口比例大幅度降低,而由迁移、流动人口集聚所形成的城镇人口目前已经超过半数。传统社会民间以约束或自我约束为主的制度在当地更多地被公共约束制度所取代。不过,也须看到,中国当代具有较强的“二元”社会特征,人口行为受传统惯习的影响不可忽视。如乡村婚姻中的男娶女嫁及家系男嗣传承仍在很大程度上保持着,由此生育中的男孩偏好意识和行为难以真正消除,进而在一些地区形成出生婴儿性别比偏高状况。与人口有关的现代法律和政策等制度尽管为民众所知晓,但出于对自身利益的维护和追逐,有意忽视制度要求的行为并非个别现象。这需要制度制定和落实主体通过控制、矫正和引导等多种途径改变民众行为。

---

①《晋书》卷3《武帝纪》。

②《余姚江南徐氏宗谱》(1916年)卷8,《族谱宗范》。

③(宣统)浦江郑氏:《义门规范》。

六、结语和讨论

与人口有关的制度生成之后处于不断的调整、完善、废止和替代之中,由此,人口的发展轨迹和方向出现变化,时代特征表现出来。作用于人口行为和人口发展的制度并非单一类型,往往由多种类型的制度形成群组制度、体系制度。制度对人口行为的作用方式包括制约、引导和维系等功能。在同一环境中,不同制度形式对人口的功能既有互维和互补,还有互斥、相互抵消等表现。制度的落实主体既有官方机构,也有民间组织。习俗性制度则靠特定环境和区域的民众自律,违规者将会被排斥。对民众来说,政策性制度落实时既有可能使其受益,也可能使其受损,趋利避害是人们面对制度时的基本反应;另外,在同一时期同一环境下,制度的落实会给一部分人带来收益,另一部分人则有受损之感,因而民众对待制度的态度产生差异。近代之前,因制度推行受损,百姓往往会设法脱离或逃避制度,以非法手段减少或免除义务承担;若能从制度中受益,人们会设法进入和保持在制度系统之内。

当代中国正处于空前的社会转型时期,大批农村劳动年龄人口在城市务工经商,2010 年之后城镇生活人口、非农就业人口已成为多数,20 世纪 90 年代以来妇女总和生育率长期维持在更替水平,2000 年以来人口老龄化水平迅速提升。社会转型初期与人口有关的问题有,户籍制度对人们的迁移流动所起限制作用尚未完全消除,家庭成员地域分割增多;以家庭为单位对未成年人、老年人的照看、照料的人力资源不足,社会保障和服务水平总体上尚不高。这些问题的解决很大程度上需要公共制度发挥作用。而在新的制度建立和对原有制度进行调整、完善过程中,要注意对不同类型制度及其功能加以统筹,将单个制度纳入体系制度之中,增强制度作用的正向合力,减少相互排斥现象。如在老年赡养上既要积极推动社会保障和服务体系建立,也要调动老年人自身和家庭成员参与,形成相互协调机制。对不适合民众需求的制度及时改进,防止其成为形式制度和无效制度;充分借鉴域外制度中的积极成分补充内生性制度的不足。

[责任编辑:萧　景　jdxbshehui@163.com]