

“可见性”的生产： 一个公安派出所的人口管理实践^{*}

晋 军 蒋 睿

提 要：人口管理的核心在于生产“可见性”，即采集辖区人口的关键信息、使之“出现”在国家视野之中。基于一个公安派出所的人口管理实践，本文呈现了公安机关为应对人口的流动化和生活的复杂化，如何通过“一标三实”基础信息将房屋、人口、居住等因素关联起来，进而重新生产人口的“可见性”。本文认为，“一标三实”制度同时生产了关于个体居住和生活的两种“可见性”，展现出当下的国家与个人关系正在发生一种深刻的变化。

关键词：公安派出所 人口管理制度 户口登记 “一标三实” 可见性

国家治理，首先需要使得治理对象清晰可见。在现代国家形成阶段，无论是对人口的治理（Foucault，1991），还是对土地的治理（斯科特，2019），获取治理对象的准确信息、使之进入国家视野，都是成功治理的基础。在当代中国，对人口的治理同样取决于能否将人口有效纳入国家视野。如何实现这一目标，可以称为人口管理中的“可见性”问题。

围绕着“可见性”的生产，公安机关在人口管理中进行了一系列制度建设与创新，包括户籍登记制度和暂住人口管理制度等。2017年，公安部推出“一标三实”基础信息制度，对于现行人口管理进行了一次重要变革。本文将通过分析这一制度的背景、目标和基层实践，来讨论“一标三实”制度如何影响了“可见性”的生产；以及在基层警务工作中，“一标三实”所生产的“可见性”除了完成人口管理工作之外，对于国家与个人的关系又产生了哪些影响。

本文的经验材料来自研究者在一个公安派出所的田野调查。^① 位于我国西

^{*} 本文的修改得益于两名匿名评议人和编辑的宝贵建议，本文的一个版本也曾在第七届农林论坛（2021）宣读，施芸卿、刘宏涛和黄晓星提出了建设性意见，在此一并致谢。

^① 本文中调查地点与机构名称均为化名。

北地区 A 省久安县的北街派出所设立于 1979 年，2002 年被评定为一级公安派出所^①，目前共有 35 名民警（含辅警），辖区为县人民政府驻地镇的管辖区域，包括 2 个社区与 11 个行政村。2019 年 7 月至 2021 年 1 月，研究者以志愿者的身份在北街派出所进行参与观察。

一、人口管理的制度与变化

（一）基于户口的人口管理

在中国，现代人口统计开始于南京国民政府时期。1928 年，内政部曾在全国范围内尝试推行人口普查；1931 年至 1946 年间，全国人口普查工作移交至统计机构，造成了人口普查与户籍登记由统计局与内政部分别管理的局面，全国人口普查也长期陷入停滞（吕文浩，2020）。新中国成立后，户口登记逐步发展成一项全国性的人口管理制度。1951 年公安部颁布实施的《城市户口管理暂行条例》规定，公民的出生、死亡、迁出、迁入、户口变动等户口管理一律由公安机关执行（万川，1999）。1958 年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》沿用上述规定，各级公安机关成为户口登记工作的主管机关，户口登记的功能也逐步从政治控制转化为社会控制（陆益龙，2002；王海光，2011a、2011b、2011c），并与单位制、街居制构成了一套完整的社会控制体系（毛丹，2018）。

在 20 世纪 50 年代末至 70 年代末，户口迁移的事先审批制度、凭证落户制度以及与户口挂钩的粮食供应制度一起，形成了对人口迁移的严格限制（王跃生，2013；王海光，2011c）。与此同时，随着单位制、街居制以及人民公社制度的不断巩固，形成了总体性社会，个体生活必须仰赖单位、家庭与集体（孙立平等，1994）。这意味着人的行为以及人与其他人、物、事件的关系悉数处在国家视野中，所有个体的“可见性”都很高。

（二）基于居住的人口管理

20 世纪 80 年代初，地区之间、城乡之间的户口迁移仍然受到严格限制，但是

① 根据 2001 年 10 月中华人民共和国公安部印发的《公安派出所等级评定办法》，全国实行统一的公安派出所等级评定制度。内容包括：人口管理、治安管理等八个方面。公安派出所划分为五个等级，一级公安派出所为最高级别。

人口流动愈加频繁，进入城镇务工、经商与居住的流动人口规模不断扩大。针对处在流动状态中的人员，户口登记的管控效力不断衰减，流动人口在人口管理中的“可见性”随之下降。流入地政府将大量涌入的流动人口视作需要重点防范的治安工作对象。1984年，上海市首次针对外来人员提出“寄住户口”管理办法；次年，公安部颁布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，开始推行针对流动人口管理的暂住证制度（张玮，2011）。作为常住人口户口登记的补充，公安机关试图通过暂住户口登记来重新掌握离开户籍地的流动人口的身份信息与生活现况，从而提升其“可见性”。

为了实现这个目标，“居住管理”成为暂住人口管理中的一个重要环节（宋健、侯佳伟，2007；宋健、何蕾，2008）。在流动人口管理的不同环节中，“居住”被当作主要抓手的原因在于，这一时期城镇内的居住空间极为有限，而居住又是一项最基本的需求（宋健、何蕾，2008）。20世纪80年代之前，城市居民的住房主要由工作单位以福利形式向干部职工及其家属分配使用（陈映芳，2010）。20世纪80年代早期，居住空间的短缺使得进入城市务工与经商的流动人口通常只能选择农民的私房（张鹏，2014）。流动人口可居住房屋的稀缺，促使公安机关可以通过居住来管理流动人口。1985年公安部颁布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，要求留宿暂住人口的单位与个人，应在公安机关的监督检查下，对暂住人口进行登记管理、并有责任为暂住人口申报暂住登记。

（三）“以房管人”逻辑的形成

20世纪80年代开始，为了解决城镇住房紧张问题，住房制度改革启动。1994年7月，国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》，提出把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制，把住房实物福利分配方式改变为工资货币分配方式，由住户通过购买或租赁的方式取得住房的所有权或使用权。当新的居住空间开始大量出现时，进入城镇的流动人口开始有了更多的居住选择。

公安机关通过居住环节管理流动人口的思路也在发生转变。“住房”正式成为人口管理的载体，这种工作方式被称作“以房管人”（韩志明，2017）。1995年3月，公安机关正式将租赁房屋纳入治安管理之中。根据公安部颁布的《租赁房屋治安管理规定》，出租房屋的个体与单位需要首先向所在地公安派出所申请登记，审

核通过后还要签订治安责任保证书，所包含的七项治安责任中有四项涉及人口管理。2004 年，出租房屋管理被纳入社会治安综合治理的工作机制，形成了公安机关的“三口一屋”管理（张忠，2001）。^①

然而，在实际工作中，“以房管人”却面临多重困难：首先，公安机关能够获取的暂住人口，并不包括未申报、超时未延期、离开未注销的暂住人口（韦艳、张力，2013）；其次，出租人与承租人之间的利益关系，可能影响出租人主动申报的积极性（张鹏，2014）；最后，居住在出租房屋之外的流动人口也被遗漏（宋健、何蕾，2008）。“以房管人”所生产的“可见性”依然是有限的。

（四）人口管理的流动性挑战

进入 21 世纪后，人口流动与人户分离呈现出新的特征。一方面，2000 至 2010 年这十年是跨省人口流动增长最快的时期，另一方面在全国人口普查中曾被忽视的县、市内部的人口流动与人户分离也引起了国家的重视（乔晓春，2019）。房屋买卖与租赁、旧城拆迁改造、城区建设、工作地变动以及子女就学等多种因素促成了城镇内部的人户分离（陆益龙、郑绍杰，2021；许鹏，2018；王莉，2011；骆勇，2010）。2021 年发布的第七次全国人口普查数据显示，中国的流动人口绝对规模大幅增加，流动人口已成为城镇人口增长的主导因素（周皓，2021）。人户分离在全国城镇人口的占比从 2000 年的 30.26% 提高到 2020 年的 54.66%，规模从 1.38 亿增加到 4.93 亿；2020 年市辖区内人户分离人口达到 1.17 亿（程梦瑶、段成荣，2021）。这意味着人口流动与人户分离不再只是发生在特定群体与局部区域的现象，而已成为当前社会生活的一个普遍特征。在人口高速流动的条件下，人口、户口与房屋之间的关系变得更加错综复杂。

近年来，信息技术被引入公安工作，公安机关的人口管理开始从“人口管理”向精准的、动态的“人员管控”过渡（何艳玲、宋锴业，2021；杨志云，2019）。“以房管人”的人口管理逻辑得到延续，但是公安机关对“人口”与“房屋”的理解都在发生变化。作为“以房管人”的基础，房屋从出租房屋扩展至所有可供人居住的房屋，而需要纳入管控的人员的范围，也扩展到所有在辖区实际居住的人员。人口流动较少的时候，人口、户口与房屋高度一致。而人口流

^① 在公安机关的业务工作中，“三口一屋”管理指对常住人口、流动人口、重点人口与出租房屋的管理。

动与人户分离愈加普遍的情况下，越来越多的流动人口在户口登记制度中变得日益“隐形”。为了让这些流动人口重新“可见”，公安机关需要在人与房屋之间建立起新的联系。

二、“一标三实”：从概念到制度

2017年6月，公安部在全国公安机关治安（人口管理）系统开展以标准地址和实有人口、实有房屋、实有单位（简称“一标三实”）为主要内容的基础信息集中采集工作。此时，距离1997年公安部最早提出“实有人口”概念已经过去了二十年时间。信息技术的引入、治理理念的演进以及地方公安机关的探索使得实有人口管理完成了从概念到制度的一跃。

（一）实有人口与实有房屋

1997年公安部“苏州会议”提出了“实有人口”概念。“实有人口”与“户籍人口”的区别在于前者强调实际居住地址、后者强调户口登记地址。在社会流动性不断增加的背景下，这一区别对于人口管理、特别是流动人口管理相当重要。此后，地方政府与地方公安机关开始了对实有人口管理的探索。2008年，上海市提出“两个实有”全覆盖，将“实有人口”定义为户籍常住人口、外省市来沪人口与境外来沪人口等三类（吴鹏森，2012）。2017年，公安部进一步将“实有人口”定义为常住人口、暂住人口与境外人员，其中暂住人员又包括“人户不一致人员”“户口待定人员”“流入居住人员”等三个细类（参见表1）。

表 1 公安部治安管理局“实有人口”概念界定与类别细分

		常住人口		暂住人口
		户籍地址与现居住地址一致		户籍地址与现居住地址不一致
户口登记 状态	已进行户口登记	本辖区	人户一致人员	人户不一致人员
		跨辖区	—	流入居住人员
	未进行户口登记	户口待定人员		
	其他身份证件	境外人员		

在户口登记中,房屋占据重要位置,设立家庭户的前提条件就是立户人员在辖区内拥有一处合法稳定的住所(陈映芳,2020)。^①在“实有房屋”信息采集的早期探索中,上海市曾将“实有房屋”定义为辖区内所有可供居住的建筑物,包括各类产权住房、居住公房、部队家属住房、其他实际用于居住但性质、权属关系不明确的房屋、地下空间、违章建筑等(吴鹏森,2012)。2017年的“一标三实”基础信息集中采集工作,再次拓宽了“实有房屋”概念,将居住用途以外的房屋也纳入采集范围。鉴于房屋的产权所有人与实际使用人之间可能存在分离,因此实有房屋的使用类型被区分为自用房屋^②、租(借)用房屋、闲置房屋以及其他房屋。公安机关对实有房屋的关注集中在“谁是实际使用者”与“如何使用”上,“用于人员居住的房屋”始终是关注的重点。

在“一标三实”基础信息中,辖区的实有人口必须在辖区内实际居住。A省公安厅并未通过文件对“实际居住”做出明确定义。集中采集阶段曾有不成文的规定,将在辖区居住满两个月的人员界定为“实有人口”;而在北街派出所,“实际居住”概念被操作化为在辖区内有固定住所的人员,即居住在辖区内实有房屋中的人员都被视作本辖区的实有人口。

2010年前后,北京、黑龙江、湖北等地公安机关相继启动了“实有人口”与“实有房屋”的信息采集(孙永波,2010;吴永文,2011;王莉,2011)。在完成“两个实有”全覆盖的信息采集后,上海市又将“实有单位”纳入,开始向“三个实有”信息采集过渡。

(二) 警用标准地址

2011年,四川省公安机关提出“警用标准地址”概念(简称“标准地址”)。“实有人口”概念发展为“标准地址”“实有人口”“实有房屋”“实有单位”这样一组相互关联的概念。2017年,这种新的人口管理技术得到公安部的肯定,作为一项新的人口管理制度在全国公安机关开始执行。警用标准地址的提出,构成了“一标三实”基础信息的最后一个要件,对于公安机关的人口管理具有重要意义。

以前,公安机关使用和管理地址信息依据的是民政部门的地名地址信息(吴晓

① 原本依托业缘对人口进行组织与管理的集体户口,在目前的户口管理中管理的是辖区内的无房人口(李萌等,2020)。

② 在A省公安厅制定的基础信息采集规范中,自用房屋专指房屋产权所有人或者近亲属用于居住生活的房屋。

莉，2007)。^① 因为行政区划调整、审批权限不统一、信息技术水平等因素，民政部门的地名地址工作存在着大量历史遗留问题（杨松，2020）。加之高速的城市发展，新建道路与新建住宅小区未命名，房屋门楼牌不全、不准、重号、错号、漏号等问题也较为普遍（谢瑜等，2015）。这些都给公安机关地址信息的管理与使用带来了困难。因此，在“一标三实”基础信息采集工作中，公安部门提出独立编制警用标准地址的要求。

编制与采集警用标准地址信息是将辖区内的“房屋”转化为“实有房屋”的关键步骤。2017年“一标三实”基础信息集中采集时，公安部要求将警用标准地址信息的编制与采集置于“三个实有”信息之前。作为地理位置的标准化描述，警用标准地址包含了不同类别的地址信息。A省公安厅根据公安部的定义，将警用标准地址划分为四段十一级（见表2），即行政管理区域、标准地名、门（楼）牌号与详址。与民政部门编制的地址不同，警用标准地址为了突出治安管理，在第一段中增加了街道（乡镇）与居（村）委会两级。

表 2 警用标准地址信息的构成要素										
第一段					第二段	第三段	第四段			
省	市 州	县 区	街道 乡镇	居委会 村委会	街路巷（小 区）自然村	门（楼） 牌号	建筑 物号	单元号	楼层号	户室号

对“实有房屋”的警用标准地址的编制首先以建筑物作为单位。具体编制时，警用标准地址中的第一段地址信息可以根据行政区划进行编制。第二段与第三段地址信息需要社区民警在实地走访中结合民政部门的命名以及省公安厅的编制规则来完成。^② 当警用标准地址编制到建筑物这一级时，社区民警需要入户采集实有房屋信息。当实有房屋信息被采集、录入“一标三实”基础信息系统后，已经编制完成的地址信息与实有房屋基础信息中的单元号、楼层号、户室号组合在一起，形成了

① 地名是特定空间位置上自然或人文地理实体的名称，而地址是具有地名的自然或人为地理实体位置的结构化描述。民政部门负责地名管理，地址管理在不同省份表现出差异，由民政、公安、规划等部门分别管理（王胜三，2017）。

② 北街派出所在警用标准地址的第二段与第三段地址信息的编制中付出了大量的劳动。因为久安县民政部门对街路巷、小区的命名久未更新，因此在实际工作中，上级公安机关要求在编制警用标准地址时与地方民政部门保持持续沟通。在集中采集阶段可以先行由公安机关进行临时命名，而后交由民政部门确认。

（三）基础信息的采集与更新

“一标三实”基础信息的采集与更新具有不同于户口登记与暂住申报的制度特征（参见表3）。在地址信息类型上，警用标准地址不仅完全替代了民政地址，成为实有房屋信息采集的基础，公安派出所其他业务工作中的地址信息（例如户口登记中的户籍地址）也开始向警用标准地址过渡。

表 3 公安人口管理的方式与特征

	户口登记	暂住申报	“一标三实”
	户籍常住人口	暂住人口	实有人口
地址信息类型	民政地址	民政地址	警用标准地址
信息采集方式	居民申报	居民申报	民警采集
信息更新条件	户籍变更	居住地变更	信息更新周期

由于人们的生活时刻处在变动之中，已采集的基础信息存在滞后、甚至失效的可能。为了避免这一情况，A 省公安厅将实有人口与实有房屋信息分为三个管理等级，分别对应一个月、三个月与六个月的信息更新周期。以闲置房屋为例，由于人员搬入闲置房屋居住的可能性较高，所以闲置房屋的管理等级也较高，民警需

① 对于行政管理区域本身存在的层级不全以及详址层级不全的情况,则采取跳过不全的层级来完成警用标准地址的方式进行编制。

要每个季度完成一次走访。2020年冬季，省公安厅要求各地对闲置房屋进行集中走访。北街派出所对这次走访工作极为重视，每天都统计与公布社区（驻村）民警^①的走访进度。

社区民警携带记录闲置房屋标准地址的表格，对精确到户室的闲置房屋逐一入户走访，标记用途发生变动的闲置房屋，记录其中的居住人员，然后返回派出所录入基础信息系统、完成信息更新。针对那些登记在出租户名下的闲置房屋，社区民警向出租户了解房屋与租客的情况后，或是入户登记、或是根据房东提供的租客身份信息完成走访。实际上，“一标三实”基础信息的采集与维护工作，已经要求出租户进行“自主申报”，在智能手机的信息采集程序中录入租客的身份信息。社区民警做了大量工作，但因为出租户不熟悉智能手机等原因，“自主申报”的成效并不理想。因此，上级公安机关借助“闲置房屋集中走访”这项专项工作，推动社区民警更加及时地捕捉人员与房屋的变动。

除了地址信息类型的变化，“一标三实”基础信息的采集与更新还呈现出“从被动到主动、从节点到时段”的变化（参见表3）。“从被动到主动”指的是，户口登记与暂住申报依赖于居民主动前往公安派出所完成申报，而“一标三实”基础信息制度则要求社区民警主动采集与更新信息，并且高度重视“入户走访”。“从节点到时段”意味着，信息的更新不再取决于常住居民办理户口申报或户籍变更等业务，以及流动人口进行暂住申报这样的“事件性”节点，而是根据基础信息的管理等级直接由公安机关定期来进行更新。

同时，民警的主动采集、入户走访、基础信息的管理等级评定、信息更新也都被纳入公安机关的内部考核。“一标三实”制度的落地，本身得益于2000年后公安系统自上而下控制能力的增强，而这一制度的实践也进一步促进了省公安厅以及市、县公安局权力的强化。^②借助“一标三实”基础信息采集维护的网上考核机制，远离信息采集一线的省公安厅可以对处在末梢的信息采集与更新进行更为有效的监控。

① 在社区警务工作中，A省公安厅对城区警务区与农村警务区作出区分，对应的警务责任区民警分别称为社区民警与驻村民警。调查过程中，笔者注意到他们在工作内容方面存在着差异，但在“一标三实”基础信息采集维护工作中，他们承担着相同的职责。后文统一将他们称为社区民警。

② 杜月（2017）的研究发现，在现阶段的土地治理中，国家通过制图的方式收集与掌握全国的地理信息，中央与地方政府围绕着信息掌握权展开了复杂的博弈。对于A省公安机关“一标三实”基础信息的观察与分析也有着类似的发现。A省公安厅之所以有能力推行“闲置房屋集中走访”以及后文将会论及的“户口双清”专项工作都是监控权力强化的表现。

除了实施常态化的网上考核外，省、市两级公安机关还会通过专项工作、实地抽查考核以及电话抽查考核等形式来确保公安派出所与社区民警对“一标三实”基础信息采集维护的关注和投入。

“一标三实”基础信息的主动采集与定期更新，获得了关于房屋、人口和居住更为准确和及时的数据，为人口管理中的“可见性”生产带来了新的可能。

三、人口管理中的“可见性”问题

人口管理的核心目标之一，是将辖区内的所有人员纳入公安机关的管理之中，使之成为对于国家而言可以“看见”、可以“管理”的对象。如果这一过程被称为“可见性的生产”，那么新中国成立以来的人口管理制度和管理方式，都可以看作在不同历史条件下“可见性”生产的一种努力。

（一）户籍“可见性”的生产

在改革开放之前的单位制时代，公安机关通过基于户籍的人口管理，可以有效掌握辖区内的人员信息。人口出现大规模流动后，户籍依然是人口管理的基础制度，公安机关不仅可以继续通过户籍来获取辖区内人员的信息，完成人口管理工作，而且在特定条件下，还可能意外地看到辖区内的私人生活。

2020年11月的一个下午，一名中年女性（女甲）带着女儿来北街派出所户籍室打印居民户口簿。户籍民警在户籍信息系统查询时，发现在女甲为户主的家庭户中，还有一名2017年出生、标记为“非亲属”的男性。女甲询问民警，能否将男孩信息从她的户口簿删除？这时女孩哭起来，委屈地叫喊：“这个人凭什么在他们家的户口本上”。女甲也一边流泪，一边安抚女儿。

母女离开后，民警又查询了户籍信息系统，回忆起发生在一年前的一次户籍业务。男孩是女甲丈夫的非婚生子。目前的人口管理中，非婚生子女可以进行户口申报。因此，当女甲丈夫提供了出生医学证明与亲子鉴定证明后，北街派出所就为这名男孩申报了户口。同时，由于女甲是户主，因此男孩“与户主

关系”信息便被登记为“非亲属”。^①

在户口登记中，家庭户是一种区别于集体户的户口类别。家庭户的立户原则是由相互之间有婚姻关系与血缘关系的人员组成，需要相关的证明文书（张雷等，2007）。^②作为法定身份证件，居民户口簿可以为人们的家庭关系提供证明。因此，在户籍信息的众多信息项中，“与户主关系”一栏因为明确了家庭成员关系而显得格外重要。在办理户口迁出的业务时，民警往往会叮嘱对方小心保存盖了“作废”章印的旧户口簿页，因为这是为数不多的能够证明当事人与父母关系的材料。

改革开放之前，国家通过单位与家庭对个人进行资源配置，家庭与单位成为国家与个人产生关联的重要制度依托（陈映芳，2010）。家庭户便是国家与个人的关系在户口登记制度中的反映。通过家庭户的立户原则以及近年来更加规范的户籍业务办理流程与不断精细化的户籍业务办理要求，国家依然深入地介入到个人的生活中，包括出生、结婚、生育、离异、死亡在内的生活事件都在不同类型的户籍业务上激起回响。

这一案例中，一个家庭的隐秘（非婚生子的出现和夫妻关系的紧张），因为一条“与户主关系”的信息而暴露在公安机关面前。这种私人生活的意外呈现，并不是公安机关人口管理工作的直接目标，也并未产生重要的直接后果，却恰恰说明了基于户籍的人口管理所具有的生产“可见性”的潜力。

（二）户籍“可见性”的局限

然而，基于户籍的人口管理，因为“被动的”申报方式和“不足的”更新频次，数据采集可能不完整，更新频次也可能跟不上人口状况的实际变化，进而造成户籍信息的不完整、不准确。这种信息的不完整和不准确，又在很大程度上限制了户籍在人口管理中生产“可见性”的潜力。

① 这起“非亲属”事件还有余波。2021年1月，女甲丈夫来到北街派出所质问户籍民警，这名男孩明明是他儿子，为何户口登记为“非亲属”。民警提醒对方，男孩生母并不是女甲。这名男性不再纠缠，转而询问如何能将男孩户籍信息从“非亲属”改为“子”。民警提供了两种方法：一是将目前家庭户的户主变更为男性本人，二是男性先以房产证为依据建立新的家庭户、再迁入男孩户口。2021年7月，与户籍民警交流中，研究者得知女甲丈夫已与女甲离婚，建立了以他为主的新家庭户，男孩户口也已迁入，“与户主关系”注明为“子”。

② 能够证明婚姻关系与血缘关系的法律文书，由民政部门、司法部门以及卫生部门开具，例如结婚证、离婚证、离婚判决书、亲子鉴定证明以及出生医学证明等类型。

户籍信息的“可见性”生产所面临的第一种局限，在于其制度安排中填报和更正均需要居民自行申报这一制度安排。

2020年10月的一个上午，临近下班时间，一名男性（男乙）匆忙来到北街派出所。男乙向民警提供了身份证、居民户口簿以及结婚证，请民警将户口簿上的婚姻状况由“未婚”改为“已婚”。他随后离开，下午刚上班就又回来，递交了居民户口簿和离婚证，申请将户口簿上的婚姻状况从“已婚”再改为“离婚”。男乙告诉民警，他要离婚，办理离婚登记时却发现户口簿中的婚姻状态为“未婚”，因此要先更改户口信息。

在男乙的婚姻存续期间，其户籍人口信息中婚姻状况一栏始终显示为“未婚”。直至办理离婚的当天，男乙才因民政部门的业务办理要求，而申请更新了居民户口簿中的婚姻状况。除此之外，婚后并未向公安部门申请婚姻状况变更这一事实，似乎并未对男乙的生活造成其他不便。这意味着，与不断变动的实际家庭关系相比，户籍人口信息存在滞后、甚至脱节的可能。基于户籍信息的人口管理，有效性受制于居民主动填报的制度安排，居民如不主动填报，信息就无法更新，导致居民生活的某些重要变化，实际上游离于国家视野之外。

户籍信息的“可见性”生产所面临的第二种局限，来自难以及时捕捉和反映人口流动的变化。

2019年7月，北街派出所接受了一项“户口双清”的专项任务，既要确认流出本辖区的户籍人口，也要走访非本地户籍的实有人口。这项任务的原因，是上级机关发现，在实有人口信息与户籍人口信息的交叉比对中，部分被登记为常住人口（即户籍地址与现居住地址一致）的人员却没有被采集为实有人口。他们或是已流出户籍地，或是在信息采集过程中被遗漏。北街派出所根据待核查人员户籍地址的警务区归属，将核查任务分派至社区民警，进行逐一核查。

2019年9月的一个周六，社区民警对一位中年男性（男丙）进行入户核查时，发现此地点的警用标准地址已经完成采集，但实有人口记录只有他的父母，并无男丙及其两名已成年子女的信息，而五人的户籍又都在北街派出所辖区。经过询问，原来男丙已跟父母分家、户口也分别登记在两个家庭户，但他们还

共同生活在一个院落中。男丙在县城打零工，但还住在这处院落，而两个成年子女已常年在外出务工。于是，民警将男丙补充采集为实有人口。

在这例核查中，社区民警发现这处农家院落的警用标准地址已被采集编制，也就是说在集中采集阶段这户人家并未被完全遗漏。社区民警分析认为，中年男性与父母分户但同住，集中采集阶段他又外出务工，进而导致信息漏采。“户口双清”专项工作，进一步将对应于家庭户的户籍人口信息与对应于实有房屋的实有人口信息结合起来，更为准确地掌握了辖区内户籍人口的相关信息。这一案例说明，基于户籍的人口管理，在人口流动状况下往往“看不见”流动人口和人户分离的实际情况。

（三）“一标三实”的“可见性”生产

“一标三实”基础信息的采集与维护进入常态后，就和户籍人口信息系统等数据库一样，成为公安派出所民警熟练使用的技术工具。在警情处置中，通过“一标三实”基础信息系统来查询与警情相关的当事人的移动电话号码、与对方取得联系已经成为民警不假思索的本能选择。在一些案件的侦办中，民警也可以通过实有房屋信息确定当事人的住所。

2020年7月的一天早晨，北街派出所辖区发生一起塌方事故，造成了人员伤亡，也威胁到附近的几栋居民楼。在救援和疏散过程中，北街派出所参与了事故现场和邻近居民楼的入口处值守，防止居民擅自回家遭遇危险。这其中有两栋久安县城建局集资修建的职工住宅楼，但随着住房改革，相当比例的现住户不再是城建局职工，其户籍也并未全部迁入现住址。如何及时联系这部分现住户就成为一个难题。北街派出所借助“一标三实”基础信息，开始查询和联络这些住户，当天下午五点左右就完成了这项工作，社区民警及时通知到了绝大多数居住与租住在这几栋楼中的人员。

这一案例中，实有人口信息涵盖了常住人口和暂住人口，数据更全面、更准确，方便随时找到每一个实际住在楼里的居民，展示了“一标三实”可以生产出的“可见性”，而这是“一标三实”所能生产出的第一种“可见性”，即对处在流动、人户分离状态下的人员与人员信息的捕捉。

实有人口信息不仅帮助公安派出所提高了工作效率，也为其他政府部门的工作提供了便利。在久安县，一些政府部门也会根据工作需要来北街派出所查询与使用实有人口基础信息。第七次全国人口普查前期摸底期间，北街派出所辖区的社区工作人员始终联系不到一些住户，无法完成入户摸底工作。最终，他们在北街派出所的“一标三实”基础信息中查到了联系方式。

这里，人口管理方式的变化呈现出这样一种趋势：如果把户口登记当作一种针对静态社会的截面式管理，暂住人口管理就可以看作是针对流动社会的截面式管理，而实有人口管理则体现出了针对流动社会的历时性管理。与暂住人口管理相比，实有人口概念的提出和制度的建设，使得人口管理的分类在高流动社会中更为精细、数据更为准确、更新更为及时。流动的人口，既是人口管理的重点，也是人口管理的难点。“一标三实”因此展现了人口管理的一个重要变化。这一变化的后果，超出了人口管理工作，对于国家权力和私人生活边界的变动也产生了影响。

四、第二种“可见性”

对于公安机关而言，“一标三实”以及更早的“两个实有”都是希望建立人员与住所的稳固关联，从而实现“查人知住”的工作目标。但是，“一标三实”基础信息的采集、维护与使用不仅形成了一种新的公安人口管理制度，也构成了一种新的“可见性”的生产。

（一）重复户口：从隐匿到可见

在公安派出所的人口管理工作中，重复户口（以下简称“重户”）问题是一个由来已久的难题。重户意味着一个人同时拥有两个甚至多个户籍身份。多年来，公安机关不断进行“户口整顿”，查找与注销重户，并将注销重户纳入考核指标。北街派出所也曾数次开展户口整顿工作，排查辖区内的重户人员。在民警看来，尽管重户未被视作一种违法行为，但却是必须消除的异常现象。^① 重户情况一经发现、查实，就只能保留一个户口。而部分重户人员是出于一定目的、通过非正常方式

^① 重户之所以不被视作违法行为，是因为重户的产生往往与以前的户籍业务办理不规范有关。

才获得了多个户口，往往不愿主动注销。因此，在核查疑似重户人员时，民警除了联系对方、了解情况外，通常还需要以其他方式查明事实，劝说对方配合注销重户。

2020年11月，北街派出所在排查重户人员时，将排查出的无照片人员提交至负责辖区人口管理的社区民警队，由社区民警逐个进行核查。^① 排查中，户籍民警难以确定一名生于2002年的男性（男丁）是否为重户，因为其户口是“单人单户”，户籍人口信息系统中除了补报出生登记记录外，再也查询不到他的任何信息。户籍民警找出常住人口登记表（以下简称“常表”）^②，发现尽管信息项也有缺失，但申报人一栏注明填写者是丁的父亲（男戊），而男戊也是单人单户^③，因此目前查明的信息还不足以帮助民警找出疑似重户人员的“另一个户口”，暂时无法证明丁为重户。

户籍民警注意到，在男戊的户籍人口信息中，出生年份为1969年、“服务处所”是久安县某政府部门。根据其年龄与职业，户籍民警推断男戊很可能是干部身份，并且居住在久安县城城区。接着，民警果然在“一标三实”基础信息系统中查询到男戊的住所——北街派出所辖区内的一处实有房屋。民警还发现了与男戊共同居住的其余两人，分别是一名生于1969年的女性（女己）与一名生于2002年的男性（男庚）。根据这些新信息，民警判断男戊和女己应是夫妇，而新查询到的男庚应是他们的儿子。尽管男庚与疑似重户人员男丁的姓氏相同而名字不同、出生年份相同而具体出生日期不同，但民警怀疑他们是同一个人。基于经验，户籍民警进一步推测这对夫妇“应该”还有一个“90后”孩子。^④

① 在户籍民警的工作经验中，他们倾向于将户籍信息系统中年满十八周岁的无照片人员视作疑似重户人员。户籍民警的这一工作经验来源于居民身份证制度改革后的业务办理要求与居民身份证在社会生活中的广泛使用。公安机关从2004年开始换发第二代居民身份证，以此取代制作水平较为简单、防伪水平也较低的第一代居民身份证（杨云峰，2017）。为了制作第二代居民身份证，公安机关需要采集持证人的电子照片。如果民警在户籍信息系统中无法提取到某位辖区居民的电子照片，便意味着这名人员从未办理过第二代居民身份证。然而，在目前的社会生活中，业已成年却从未办理或使用过身份证件的情况不仅少见，还很反常。

② 这是户籍业务中一种纸质的原始档案资料。在办理户籍业务时，户口的申报、迁入、迁出、信息变更与注销的操作不仅反映在居民户口薄页的变动中，也反映在常表上。

③ 在户口登记中，“单人单户”是一种常见现象。“单人单户”并非公安人口管理术语，而是一种口语化表达。根据家庭户的立户标准，单身独居的人员可以自立一户，以本人为户主（张雷等，2007：15）。除此之外，户内成员的户口迁出、户口注销等因素都会导致“单人单户”的出现。

④ 这里强调户籍民警的经验、分析与判断并不是写作中的修辞。户籍民警的判断不是毫无根据的揣测，而是长期的业务办理经验塑造出的洞察力。在户籍业务办理中，一方面，户籍民警大量、频繁地接触户籍人口信息项与社会关系的证明材料；另一方面，户籍民警也会与办业务的人员不断交谈。信息、交谈与观察使得户籍民警对人们的婚姻状况、生育状况以及家庭关系等不同方面的生活经历保有丰富的理解。工作经验使得他们有能力基于业务信息对人们的生活经历与家庭关系做出判断。这对我们理解接下来的分析极为重要。

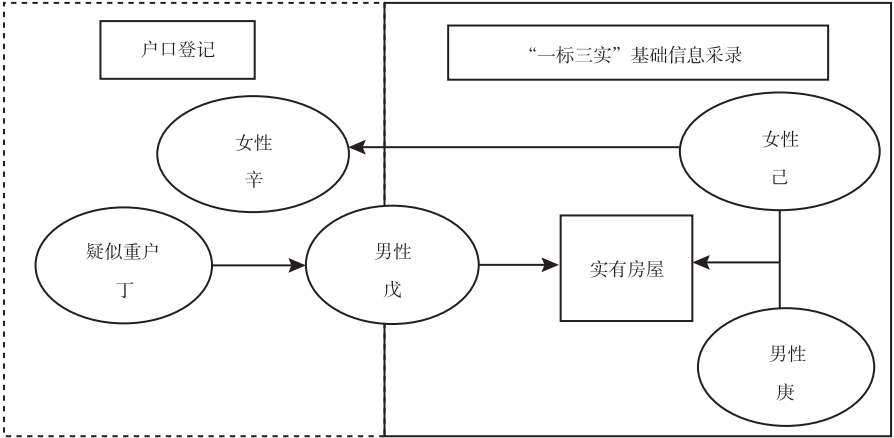


图 疑似重户人员（男丁）的核查线索

后续调查证实了这一猜测。女己的户口登记在一个家庭户，女己本人是户主，名下还有一名生于1992年的女儿（女辛）。民警通过户籍人口信息系统查询，发现男庚的户口登记在久安县某镇某村的一个家庭户中，户主是一位20世纪50年代出生的男性（男壬），户内还有多名子女。男壬与男戊^①又是“兄弟关系”。至此，民警确信找到了疑似重户人员男丁的“另一个户口”，同时还意外发现了这个家庭的秘密。基于男丁、男戊、女己、女辛、男壬等人的出生日期和已知关系，民警推测男戊、女己夫妇先于1992年生了头胎女辛，为了再生一个男孩（男丁）、同时又可以逃避计划生育政策的处罚，才采用了如此复杂的方式进行了全家四人的户口登记。在后续的核查中，男丁和男庚被证实为同一人，北街派出所注销了其中一个户口。

这一案例中，这个由男戊、女己、女辛和男丁构成的家庭，原本已逸出公安、计生、民政等部门的视野之外，但由于“一标三实”实现了实有人口和实有房屋的关联，才第一次完整地呈现在公安机关面前。与“户口登记”中正式的家庭关系相比，居住方式、居住关系不仅是人们组织家庭与日常生活的一条线索，而且是更贴近真实状态的日常生活组织形式（沈奕斐，2010）。与居住关系相互关联的人们的家庭关系不只是正式的、需要政府部门与法律文书来认定与证明的亲属关系，而是处在变动中的私人生活的一部分。在人户分离如此普遍、亲密关系更加多元的当下，通过居住组织起来的生活可能更加贴近人们的真实状态。

^① 由于男壬与男戊的姓名具有较高的相似度，户籍民警推测他们两人为兄弟关系。

（二）两种“可见性”

在上述案例中，人口管理生产出两种“可见性”。如果说，出于治理的目标，需要获取个人的居住和生活这两个方面的信息，那么，第一种“可见性”是对个人居住状况的捕捉，试图掌握的是个人所在的地理位置，属于一种点状“可见性”；而第二种“可见性”则是对于个人生活的渗透和了解，试图掌握的范围已经扩展至社会关系、个人行为甚至价值偏好等，属于一种面状“可见性”。

改革开放之前的总体性社会中，国家通过单位制、公社制与街居制全面组织和管理所有人口，个体的住所位置、家庭关系、社会网络、乃至心理动机，都较为清晰地呈现在国家视野之中，因此点状“可见性”和面状“可见性”都在国家治理过程中不断地再生产出来。但是，改革开放以来的社会分化导致了两方面的重要变化：一是人口的流动性，出现大量人户分离现象，国家难以完全掌握居住与流动等信息；二是生活的复杂化，出现了大量新的空间、组织、关系和活动，由于多是自发形成，它们往往都在国家视野之外，国家也难以进行有效治理。因此，改革开放带来人口的流动化以及生活的复杂化，导致原来的人口管理已经无法有效捕捉人口的各种信息，点状“可见性”显著下降，而面状“可见性”更是无从谈起。出于治理的考虑，国家一直努力将流动的人口和复杂的生活重新纳入视野，这就是“一标三实”的制度背景。“一标三实”基础信息制度通过将实有人口、实有房屋和实有单位等信息都关联在警用标准地址上，从而更有效地捕捉到那些处在流动、人户分离甚至其他未知状态下的个体的多种信息。

重户案例表明，当作为国策的计划生育制约了公职人员的生育决策时，后者采用如此复杂的户口登记策略，就是为了将生育行为和家庭关系隐匿在国家视野之外。事实证明，这一策略是有效的，不论是户籍管理还是暂住管理，都无法发现这个家庭的“小动作”。然而，当“一标三实”制度建立起这个家庭在人员、房屋与户口之间的关联后，公安机关就可以有效地推测和判断这一家庭的目标、策略和行为，使得多年前的“小动作”重新暴露在国家视野之中。在这个意义上，“一标三实”制度生产出了一种覆盖更广的面状“可见性”。

尤其值得注意的是，这一案例并不是北街派出所打击违法犯罪的案件侦办，而是极为普通的日常工作，北街派出所投入的警力、时间与精力都极为有限。整个核查过程中，除了利用了多年户籍业务办理积累的经验外，户籍民警只是在不同人口信息系统进行了信息查询，而没有使用任何专业技术手段。

因此，通过以“一标三实”为代表的信息采集制度和手段，公安机关在新的社会背景下重新生产出了关于居住和生活的两种“可见性”，不仅能够识别出非正式的家庭关系，更是意外地直抵人们的个人生活、甚至他们的精神世界，将其重新变为一种国家可以“看见”、甚至可以“触碰”的对象。

五、讨论：走向一种全面治理

改革开放以来，中国社会中国家与个人的关系发生了重要而又深刻的变化。如果说，改革开放初期，原先的总体性社会出现了分化，部分社会成员的轨迹、行动和态度逐渐脱离出国家视野，从而造成了国家治理中“可见性”的显著下降，那么近年来国家提出了更高的治理目标，并通过一系列新的制度安排，试图在高流动的社会背景下更为有效地捕捉每一个个体，从而生产更广、更深的“可见性”。公安系统人口管理中的“一标三实”，就是这样一种生产“可见性”的努力。

随着人口的流动，原有的户籍管理可以生产的“可见性”大为下降，公安机关于是提出“以房管人”的思路。而“实有人口”“标准地址”等概念的提出，最终促使了“一标三实”制度的形成。将处在流动、人户分离状态下的人员重新变得清晰可见仅是制度设计的一个可预期目标，对基础信息的采集、维护与使用也构成了公安机关诸多权力实践中的一种。同时，公安机关内部自上而下的控制能力也因此得到强化。

更重要的是，“一标三实”基础信息将对流动的捕捉落实在对居住信息的采集。“一标三实”基础信息旨在将流动的人员与静止的房屋连接起来，以此将管理的触角从房屋延伸至人员。但是，“一标三实”基础信息却在不经意间探查到人们的居住状态。居住方式、居住关系是人们组织家庭与日常生活的一条关键线索，居住状态也比户籍状态更贴近人们日常生活。这就使得公安机关基于基础信息获得的管控权力不仅能够探查“人”与“房屋”之间的关系，还可以间接感知到、甚至探查出更多“人”与“人”的关系，而这些关系往往原本并不“可见”。人口管理的权力实践意外地直抵普通人的私人生活。这构成了“可见性”生产的另一个面向。

两种“可见性”的生产，预示着一一种新的国家与个体的关系正在逐渐形成。这种新的关系中，在居住、就业等方面都具有高度流动性的人口，被重新纳入了国家

的视野，其轨迹和行为都重新变得可见、从而成为可以进行有效治理的对象。同时，由于居住和生活的密切关联，对于个体居住信息的捕捉也就导致私人生活进一步展现在国家面前，个体的行为可以被观察、被记录，个体的动机也可能被推测、被判断。如果说，在改革开放初期，国家与个人关系的一个重要变化，是逐渐出现了一个不断扩张、同时又时常游离于国家视野之外的“私人生活”的话，近年来国家增强治理能力的种种努力、特别是人口管理中两种“可见性”的生产，则帮助国家有效进入了这个新的“私人生活”领域。国家对个人的全面治理，正在重新成为现实。

参考文献：

- 陈映芳，2010，《国家与家庭、个人——城市中国的家庭制度（1940—1979）》，《交大法学》第1期。
- 2020，《价值暧昧抑或目标分异：当下中国的家庭政策及其供给机制分析》，《社会》第6期。
- 程梦瑶、段成荣，2021，《迁徙中国形态得到进一步确认》，《人口研究》第3期。
- 杜月，2017，《制图术：国家治理研究的一个新视角》，《社会学研究》第5期。
- 韩志明，2017，《国家治理技术的演进逻辑——以流动人口管控实践为例》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）第5期。
- 何艳玲、宋锴业，2021，《社会治理的国家逻辑：基于警务改革史的分析》，《社会学研究》第4期。
- 李萌、陈金永、张力，2020《城市人口管理组织化：基于集体户口的认识》，《南方人口》第4期。
- 陆益龙，2002，《1949年后的中国户籍制度：结构与变迁》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）第2期。
- 陆益龙、郑绍杰，2021，《“大流动”时代的人户分离与基层户籍管理困境——对定州农村个案的考察》，《江海学刊》第1期。
- 骆勇，2010，《大城市户籍人口人户分离的特点与成因——基于广州市越秀区X街道、天河区Y街道的调查和分析》，《人口与发展》第4期。
- 吕文浩，2020，《机构、制度与运作：1931—1945年的全国户口普查述论》，《理论学刊》第6期。
- 毛丹，2018，《中国城市基层社会的型构——1949—1954年居委会档案研究》，《社会学研究》第5期。
- 乔晓春，2019，《户籍制度、城镇化与中国人口大流动》，《人口与经济》第5期。
- 沈奕斐，2010，《社会政策中的“家庭”概念——以上海市世博大礼包政策为例》，《社会科学》第12期。
- 斯科特，詹姆斯·C.，2019，《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社。
- 宋健、何蕾，2008《中国城市流动人口管理的困境与探索——基于北京市管理实践的讨论》，《人口研究》第5期。
- 宋健、侯佳伟，2007，《流动人口管理：北京市相关政策法规的演变》，《市场与人口分析》第3期。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华，1994，《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》第2期。

孙永波, 2010, 《以大庆精神为动力实现公安工作大发展和新突破的认识与思考》, 《公安研究》第 4 期。

万川, 1999, 《当代中国户籍制度改革的回顾与思考》, 《中国人口科学》第 1 期。

王海光, 2011a, 《中国户籍制度现代化演进路径的历史考察 (1908—1949)》, 《安徽史学》第 5 期。

—— 2011b, 《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》, 《党史研究与教学》第 6 期。

—— 2011c, 《从政治控制到社会控制: 中国城乡二元户籍制度的建立——对中国当代户籍制度的历史渊源和形成建立过程的考察》, 《当代中国史研究》, 北京: 九州出版社。

王莉, 2011, 《北京市内人户分离人口状况: 基于户籍登记的分析》, 《人口研究》第 2 期。

王胜三, 2017, 《建立地名地址国家级数据库刻不容缓》, 《中国民政》第 22 期。

王跃生, 2013, 《中国当代人口迁移政策演变考察——立足于 20 世纪 50—90 年代》, 《中国人民大学学报》第 5 期。

韦艳、张力, 2013, 《“数字乱象”或“行政分工”: 对中国流动人口多元统计口径的认识》, 《人口研究》第 4 期。

吴鹏森, 2012, 《大城市实有人口管理的难点及其破解——以上海为例》, 《人文杂志》第 5 期。

吴晓莉, 2007, 《地名管理中的问题及解决途径——以深圳市为例》, 《城市问题》第 7 期。

吴永文, 2011, 《创新社会管理重在解决“三管”》, 《求是》第 17 期。

谢瑜、雷舒越、蒋益兵, 2015, 《以信息化应用创新公安人口管理——关于四川省“一标三实”工作的实践与思考》, 《四川警察学院学报》第 6 期。

许鹏, 2018, 《大城市人户分离人口的居住空间分异研究——以广州为例》, 《南方人口》第 2 期。

杨松, 2020, 《新时代做好地名工作的一些探索——以广州市为例》, 《中国地名》第 4 期。

杨云峰, 2017, 《居民身份证安全管理改革刍议》, 《宁夏大学学报》(人文社会科学版) 第 1 期。

杨志云, 2019, 《社会治安的政治定位与调控中的社会秩序——当代中国警务运行机理的解释框架》, 《社会学研究》第 2 期。

张雷、钟华明、黄燕, 2007, 《公安人口管理》, 北京: 中国人民公安大学出版社。

张鹍, 2014, 《城市里的陌生人: 中国流动人口的空间、权力与社会网络的重构》, 袁长庚译, 南京: 江苏人民出版社。

张玮, 2011, 《中国户籍制度改革地方实践的时空演进模式及其启示》, 《人口研究》第 5 期。

张忠, 2001, 《当前城市“三口一屋”面临的治安问题及管理对策》, 《河北科技大学人民警察学院学报》第 2 期。

周皓, 2021, 《中国人口流动模式的稳定性及启示——基于第七次全国人口普查公报数据的思考》, 《中国人口科学》第 3 期。

Foucault, M. 1991, “Governmentality.” In G. D. Burchell, C. Gordon & P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.

作者单位: 清华大学社会科学学院社会学系
责任编辑: 罗 婧