

我国户籍制度改革的利益分配与重组研究

——新时期全面深化改革的政治经济学思考

张国胜¹ 陈 璞^{1,2}

(1.云南大学 发展研究院,云南 昆明 650091; 2.中国社会科学院 劳动与人口经济研究所,北京 10028)

摘要:制度本质上是一种利益分配机制,制度改革是社会成员之间利益分配关系的调整。如果改革一方面会遭到既得利益者的反对,另一方面又需要依赖既得利益者自行削减其利益,制度改革就会出现“制度悖论”。我国户籍制度也是一种利益分配机制,现行的户籍制度改革已跨越“帕累托改进”阶段并进入了“存量利益”调整阶段。目前,改革过程中的利益冲突不但诱发了社会成员之间的博弈困境,而且引致了制度改革的“制度悖论”。因此,我国户籍制度改革就需要以保障农村户籍利益、实现基本公共服务均等化、取消城镇不合理的户籍利益、引导市场逻辑的差异化利益与规模性(地区性)的户籍利益为思路,全面协调并重组户籍利益;通过构建顶层约束机制、大城市的联动机制、公共服务供给的成本分摊机制以及其他一系列措施来确保户籍利益协调与重组的全面落实。

关键词:演化博弈;利益重组;户籍制度改革;政治经济学;制度悖论

中图分类号:F121 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2015)04-0003-09

一、文献回顾与问题提出

尽管党的十八届三中全会已将加快户籍制度改革作为我国全面深化改革的若干重要问题之一,是全面推进新型城镇化的重大任务以及实现亿万农业转移人口市民化的重大举措,但从整体上看,我国户籍制度改革仍然处于步履维艰的状态,现有改革的进展仍然远远滞后于社会公众的期望^[1]。是什么原因导致了我国户籍制度改革的步履维艰?在全面深化户籍制度改革的新时期,这是一个值得深入思考的问题。

由于我国户籍制度不仅包含身份识别、人口统计与民事登记等方面的功能,而且包括诸多权利与经济利益的配置功能^[2],这一点与发达国家的户籍制度形成了鲜明对比。因此,要想全面回答户籍制

收稿日期:2015-04-29

基金项目:国家社会科学基金资助项目“我国农业转移人口市民化的社会成本及其分摊机制研究”(14BJY038);教育部人文社会科学基金资助项目“基于社会成本内部化的我国新生代农民工市民化研究”(10YJC790370);受云南大学“青年英才培育计划”、云南省中青年学术技术带头后备人才资助

作者简介:张国胜(1977—),男,湖南临湘人,云南大学发展研究院教授,博士生导师;

陈 璞(1971—),女,云南宜良人,云南大学发展研究院副研究员,中国社会科学院劳动与人口经济研究所博士后。

度改革的步履维艰,就需要探讨这种制度的形成与演化逻辑,尤其需要明晰户籍背后的利益分配关系。从形成逻辑来看,我国户籍制度脱胎于计划经济体制下重工业优先发展与国家赶超战略^[3],并驱动形成了城乡禁锢、利益分化的格局,即禁止城乡人口的自由迁移,赋予城市人口享受国家财政予以保证的就业保障、社会保障与其他经济利益,农村人口则通过村集体所有的土地享受农地粘附的就业保障、社会保障与其他经济利益^[4]。从演化逻辑来看,户籍制度改革受我国政治经济系统的需求驱动并带有利益协调的特征,改革的路径是以一种循序渐进的、适应内外压力的形式出现,改革进展主要是社会成员之间的博弈结果。其中,20世纪后期的户籍制度改革主要是中央政府主导下逐步放松对人口自由迁移的强制性约束,但并未调整户籍制度背后的社会福利与经济利益,这又在“利益分化”的基础上进一步驱动形成了多元利益格局——农村户籍利益、城镇户籍利益与跨越城乡的新兴群体(农民工)的户籍利益。本世纪的户籍制度改革主要表现为地方政府对户籍利益的微调,并呈现出中小城镇的户籍改革明显快于特大(大)城市的户籍改革、中西部地区的户籍改革明显快于东部地区的户籍改革等特点,这就使得户籍制度改革的矛盾日益聚焦于农村与特大(大)城市的户口所粘附的社会福利与经济利益、地区间特大(大)城市户口所粘附的社会福利与经济利益、跨越城乡的农民工群体的社会福利与经济利益等方面^[5]。

由于户籍制度本质上是一种利益分配机制,加之长期以来户籍制度改革也是经济利益而非公平、公正起主导作用^[6],我国户籍制度改革的目标就不仅仅是实现人口的自由迁移、民事登记、身份识别或是剥离户籍的权益配置并还原户籍管理的基本功能那样简单,更为重要的还需要实现流动人口的国民待遇,并以此为基础重组户籍背后的权益。在这个过程中,如果离开户口背后的利益分配关系来谈改革,其实是没有看到户籍改革过程中更为本质的政治经济学命题。因此,只有正视并深刻把握改革过程中社会成员之间的利益格局、利益冲突与利益重组,才能真正理解我国户籍制度改革的步履维艰,也才能全面深化户籍制度改革。基于此,本文首先构建了一个理论分析框架,并以此为基础,探讨了现阶段户籍制度改革的利益不一致与制度悖论;最后则是基于利益协调与重组的逻辑,回答了我国该如何全面深化户籍制度改革。

本文可能的创新之处主要在于:(1)户籍制度本质上是一种利益分配机制,我国户籍制度改革就是要实现农民工等流动人口的国民待遇,并以此为基础重组户籍背后的权益,这一点与现有文献的研究存在较大区别;(2)我国户籍利益的协调与重组需要保障农村户籍利益、实现基本公共服务均等化、取消城镇不合理的户籍利益、引导市场逻辑的差异化利益与规模性(地区性)的户籍利益,这些观点也在一定程度上丰富了户籍制度改革的研究。

二、制度改革与利益重组:一个政治经济学的分析框架

(一)制度改革过程中的利益分配与重组

从政治经济学的逻辑来看,制度可视为在一定社会利益的基础之上,决定社会成员的分配利益格局与成员之间的权利关系,并体现社会成员权益与政府权力关系的社会规则结构。制度本质上是一种利益分配机制。就制度改革而言,其“重新缔约”的性质意味着社会成员之间利益分配关系的调整与社会规则结构的变化,这不但会涉及既有利益的分配与重组,而且会对社会成员的行为选择产生深远影响。

一般而言,制度改革过程中既有利益的分配与重组可能有四种表现形式或结果:第一种是相关社会成员的预期收益都能得到提升;第二种是在不损害其他社会成员利益的前提下,某些社会成员的预期收益能够得到改善;第三种是某些社会成员的预期收益得到了提升,且整个社会的福利效应也得到了改善,但损害了其他社会成员的经济利益;第四种是所有社会成员的预期收益与社会福利都出现了下降。从制度变迁的理论逻辑来看,即“理性人”主导下制度变迁的预期收益要超过预期成本的“戴维斯—诺斯标准”来看^[7],制度改革过程中的第一种、第二种利益分配与重组明显符合“帕累托改进”,这样的制度改革很容易得到社会成员的支持。制度改革过程中的第四种利益分配与重组只存在理论上

的可能,由于明显违背了“理性人的利益最大化”,没有哪个国家或社会成员会推进这种模式的改革。制度改革过程中的第三种利益分配与重组最为复杂,由于涉及经济系统中存量利益的调整,制度改革不存在“帕累托的最优解”,改革必然会损害某些社会成员的预期收益。这就是政治经济学中所谓的“利益不一致”问题,此时尽管制度改革符合“科尔多—希克斯标准”——制度改革的总收益明显超过制度改革的总成本,但不符合改革过程中各个社会成员的“戴维斯—诺斯标准”,因此会引发社会成员的博弈。其中,利益与福利得到改进的社会成员显然会支持这种改革,但利益与福利受损的社会成员则会强烈反对这种改革,最终的制度改革能否顺利推进就取决于这两大群体的博弈结果。

(二)群体博弈中的利益冲突与制度悖论

在群体博弈的过程中,如果社会成员是平等的政治主体,且拥有同质的自组织能力与谈判能力,那么博弈结果就与利益不一致所引致的冲突程度紧密相关。借鉴演化博弈论的研究,这种利益冲突程度可用以下方法进行衡量:首先将结果设定为效用水平,参与者的最差结果具有 0 支付,而最好的结果具有 1 支付;其次假定每个参与者存在两个纯策略,参与者一的纯策略为 L 和 R,参与者二的纯策略为 U 和 D,其中 σ, τ, v, γ 均为 0 与 1 之间的正常数(见表 1)。如果把参与人可能的最大所得和最小所得之差称为博弈的注金,支付的标准化将使得参与人的注金落入 1×1 的正方形中(图 1)。如图 1 所示,点 a 和点 d 是支付矩阵中所对应的策略组合的支付,点 c 和点 b 的位置表明 $\tau + \sigma \geq 1, v + \gamma \leq 1$ 。同时,如果参与者二选择策略 U,而参与者一在 L 和 R 之间随机选择,并且选择 L 的概率在 0(能得到点 c 的纯策略)到 1(能得到点 a 的纯策略)之间变动,那么图 1 中线段 ac 的结果就会发生。从这个逻辑出发,在图 1 中只有在 acd 左下方的所有点才是博弈者的可行选择。以此为基础,衡量博弈过程中利益冲突程度 φ 的一种简单办法就是可行结果集合大小与博弈注金(支付标准化为 1)的比率, $\varphi = 1 - \max\{(\tau + \sigma)/2, (v + \gamma)/2\}$ 。由于 $\tau + \sigma \geq 1$, 博弈过程中参与者双方利益冲突程度最小的 $\varphi = 1 - (\tau + \sigma)/2$ 。

表 1 利益冲突与行为选择

		参与者二	
		U	D
参与者一	L	a: 1, 0	b: v, γ
	R	c: σ, τ	d: 0, 1

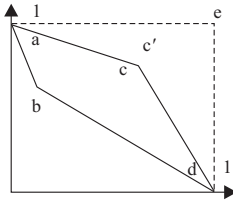


图 1 利益冲突的程度

在制度改革过程中,我们也可以将 a 点视为改革之前的状况,即参与者一所代表的社会成员具有 1 支付、参与者二所代表的社会成员为 0 支付。从上述理论逻辑来看,如果参与者一的利益削减与参与者二的福利上升符合公平正义的逻辑内涵,且双方均为平等的政治主体,那么行为博弈中最有可能的结果就是 c 点。然而,如果考虑到现实中制度改革的连续过程,即目前的利益受损者不但是前期的受益者,而且是现有社会的富裕阶层与既得利益者;而未来的受益者往往都是前期的利益受损者,也是现有社会中的相对贫困阶层^[8]。这也就是说,由于受损方与得益者并不是平等的政治主体,现实中要想实现理论逻辑中的博弈结果 c,制度改革就需要依赖强烈反对这种改革的既得利益者来自行削减其既得利益。显然,即使这种利益削减符合公平正义的政治经济学逻辑与总收益大于总成本的“科尔多—希克斯标准”,制度改革的进展仍然会十分缓慢,甚至有可能出现“原地踏步”,这就是制度改革过程中的“制度悖论”。从政治经济学的逻辑来看,要想打破这种僵局,只有两种方法:第一是在两大博弈群体之外引进强势的权利资源,即需要中央政府基于公平正义的逻辑来强制性引导制度改革的目标与过程;第二是提升前期利益受损的社会成员的自组织能力与谈判能力,并给予他们在社会权力上的一定倾斜,从而使得博弈群体之间的势力及其合力能够处于相对均衡的状态^[9]。

三、我国户籍制度改革的利益不一致与制度悖论

(一)我国户籍制度背后的经济利益及其多元格局

如果将户籍制度背后的利益定义为现有户籍居民能够获得而非户籍居民无法获得的经济利益,

那么我国户籍利益则可表示为 $\max(X_1, X_2)$, 其中 X_1 为某个区域内部(城市、乡村)现有户籍居民的排他性经济利益, X_2 为非户籍居民因为没有该区域户口而损失的经济利益。具体而言, 城市非农业户口背后的排他性经济利益既包括城市内部的基本公共服务, 如社会保障、义务教育、公共医疗等, 又包括历史累积的不合理权益, 如教育与高考的机会、就业与本地户籍挂钩等隐性福利; 农村(农业)户口背后的排他性经济利益主要是与农地和宅基地相关的权益以及其他与户籍挂钩的经济权益等。尽管我国城乡二元户籍利益没有明码标价, 但在现实经济中户籍利益也可以转换为货币价格。基于国内学者在这方面的估算, 在不考虑城市户籍的不正当权益的基础上, 我国将一个农业户籍人口转化为城市户籍人口的平均成本约为 10 万元^{[10][11]}。

需要强调的是, 我国户籍制度背后的经济利益不仅可以表现为货币价格, 而且还具有鲜明的层次性与多元性。首先是伴随户籍改革逐步放松对人口自由迁移的强制性约束, 以农民工为主的流动人口的出现及其快速扩张, 使得在二元城乡之间出现了连接城乡的第三类经济主体——农民工。根据国家统计局的数据, 2013 年我国农民工的群体规模已达到 2.69 亿人, 成为仅次于农民但大于城市工人的第二大劳动力群体。目前, 从整体上看, 这类社会成员既承接了农业户口背后的排他性经济利益, 又出现了对城市非农业户口利益的需求。其次是城市内部的公共服务与累积性的不正当权益也出现了规模性差异与地区性差异, 即城市户籍背后的经济利益不但具有特大城市、大型城市、中小城镇的规模性差异, 而且具有东部地区城镇、中西部地区城镇的地区性差异。国内学者的研究表明, 我国户口背后的经济利益会随着城市规模的扩张而急剧攀升, 副省级城市、省会城市、直辖市等特大(大)型城市的户籍利益要远远超过中小城镇的户籍利益。其中, 在人口、经济高度聚集的京津、长三角、珠三角等地区的特大(大)型城市, 如北京、上海、广州、深圳等城市的户籍利益最为突出^[12]。

(二) 户籍制度改革过程中社会成员的偏好与利益不一致

尽管户籍利益改革会涉及众多的社会成员, 但出于简化分析的需要, 本文只重点分析户籍制度的供给主体——中央政府, 户籍制度的执行主体——地方政府, 户籍制度的需求主体——城市用工企业、城市户籍人口、农民工等。考虑到地方政府的异质性特征, 户籍制度的执行主体可进一步分为特大(大)城市所在地政府、中小城镇所在地政府, 前者包括副省级城市、省会城市、直辖市等, 后者主要是中西部地区的中小城镇^①。

在利益分化的背景下, 户籍制度改革过程中各个社会成员的偏好显然具有多样性特征(见表 2)。就供给主体而言, 由于现行的户籍制度不但驱动形成了中国最为严重的不公平并开始影响城市社会稳定, 而且抑制了我国城镇化进程并加剧了城乡发展失衡; 加之, 通过低成本换取农村劳动力的全部剩余来加速资本原始积累与经济开发的边际效应日趋递减, 在这样的背景下中央政府的偏好已调整为优化配置劳动力资源、保障农民工等流动人口的权利与福利、最大限度促进不同群体的公平、维护政治经济社会的稳定等。就特大城市所在地政府而言, 在财政分权与农民工大规模聚集的背景下, 保障农民工等流动人口权益、维护公平正义等公共利益与发展区域经济、强化竞争优势并维持社会稳定等地方利益存在冲突的地方, 这一点在东部沿海地区的特大城市表现得尤为突出。因此理性选择的逻辑意味着特大(大)城市的偏好将优先考虑发展区域经济、强化竞争优势等地方利益。就中小城镇所在地政府而言, 由于城镇户籍利益开始与地区农村户籍利益趋同, 加之通过户籍改革有可能以更低的成本获取农地资源, 中小城镇的偏好包括地区经济发展、资源优化配置、社会公平稳定等, 这与中央政府的偏好相兼容。就企业而言, 利润最大化的逻辑需要用工成本最小化, 其偏好主要是尽可能维持现状并最小化用工成本, 这与特大(大)城市的偏好相兼容, 但与中央政府的偏好相冲突。就城市户籍人口而言, 由于现有的福利待遇, 尤其是历史累积的不合理权益等隐性利益严重依赖城市户口, 其偏好主要是维护现有利益, 这与特大(大)城市、城市用工企业的偏好相兼容。就农民工等流动人口而言, 其偏好主要是均等化享受城镇的基本公共服务、维护自身的基本权益并实现群体之间的社会公平, 这种偏好符合中央政府的需求, 但与特大(大)城市、城市用工企业的偏好存在冲突^[5]。

在户籍制度改革的过程中, 供给主体、执行主体与需求主体之间冲突与兼容并存的偏好意味着现

有改革已经跨越了“帕累托改进”的历史阶段^②,并进入了“存量利益”的调整阶段。在这个阶段,如果户籍制度改革选择以特大(大)城市的偏好为出发点,特大(大)城市、城市用工企业、城市户籍人口则是改革的受益者,农民工等流动人口、中央政府则成为改革的受损者;如果户籍制度改革选择以农民工等流动人口的偏好为出发点,特大(大)城市、城市用工企业、城市户籍人口的利益则会受到损害,农民工等流动人口、中小城镇、中央政府则成为改革的受益者。显然,现阶段我国户籍制度改革已经无法在不损害其他社会成员利益的前提下,使得某部分社会成员的利益得到改善,即户籍制度改革并不存在“帕累托的最优解”,全面深化户籍制度改革必然会涉及城市存量人口与增量人口的利益调整,并影响到特大(大)城市、城市用工企业、城市户籍人口、农民工等流动人口、中央政府的利益。

表 2 户籍改革过程中社会成员的偏好、利益不一致与行为选择

	中央政府	特大(大)城市	中小城镇	城镇企业	城市户籍人口	农民工等
中央政府	优化资源配置、促进公平正义、维护社会稳定	提供宏观政策指导	提供宏观政策指导	取消歧视,公平就业	基本公共服务均等化,取消不当利益	基本公共服务均等化
特大(大)城市	户籍成为制度化竞争机制与理财工具	区域竞争、经济增长、社会稳定、公平正义	退让策略,希望农民工回流	迎合企业的用工利益,增长联盟	迎合现有户籍人口的权益	经济接纳权益排斥
中小城镇	探索一元户籍农地置换户口	希望保障农民工的权益	经济发展、公平正义、社会稳定	迎合企业的用工利益	迎合现有户籍人口的权益	基本公共服务均等化
城镇企业	希望维护企业的用工利益	形成增长联盟	形成增长联盟	最小化用工成本	存在一定的地方保护主义	就业歧视权益缺失
城市户籍人口	反对改革,保护现有户籍利益	反对改革,保护现有户籍利益	反对改革,保护现有户籍利益	设置就业的户籍门槛	最大化户口的现有价值	地方保护主义
农民工等	希望改革,但缺乏影响力	希望改革,但缺乏影响力	保护农地利益	公平就业权益保护	基本公共服务均等化	基本公共服务均等化

注:斜体部分表示户籍制度改革过程中各个社会成员的异质性利益需求,其他区域则为户籍改革过程中某个社会成员对应其他社会成员的行为选择。

(三) 户籍制度改革的博弈困境与“制度悖论”

在户籍制度改革过程中,异质性的偏好及其存在的利益不一致显然会引发社会成员之间的多样性行为选择(见表 2)。目前,由于制度供给主体的现有行为更多地还只是停留在宏观层面的政策指导下,尤其是对中小城镇户籍改革的宏观政策指导等方面,普遍缺乏强制性的约束与干预机制,这就使得制度执行主体的行为选择更多地还是着眼于自身的约束条件与发展需要,策略性应对中央政府的改革要求。其中,特大(大)城市虽然没有直接反对或拒绝户籍制度改革,但仍然将户籍制度作为地区发展过程中资金、人才等稀缺资源的制度化竞争机制,以及社会保障、公共服务等受地方财政约束的公共物品的理财工具,户籍制度改革的进展十分缓慢。尽管中小城镇能够响应中央政府的要求并开始强调“一元户籍”改革,但伴随农地地租的持续上升,农业户口与中小城镇非农业户口的利益差距明显缩小,“一元户籍”改革并未带动农民工的大规模落户,也没有对利益固化的户籍制度产生实质性冲击。从需求主体来看,由于缺乏中央政府的强制性约束,加之在经济发展过程中城市用工企业与地方政府存在各种形式的“增长联盟”^[13],城市用工企业对非本地户籍的农民工等流动人口普遍存在各种就业歧视,这又直接引致了农民工等流动人口的劳动贬值与基本权利缺失。由于改革有可能损害现有户籍利益,城市户籍人口,尤其是东部地区的户籍人口与特大(大)城市的户籍人口,不但会强烈反对户籍改革,而且会对所在地政府施加压力并阻碍户籍改革。由于缺乏必要的政治影响力,农民工等流动人口尽管支持户籍制度改革,但也只能寄希望于执行主体的“公平、仁慈”。

如果将制度改革看作是异质性社会成员在相互博弈之后形成的公共选择,现实中社会成员的行为博弈不可避免地会对我国户籍制度改革产生深远影响。目前,无论是就户籍制度的供给主体与执行主体而言,还是就户籍制度的需求主体而言,社会成员的行为选择都具有“非合作博弈”的特征。加之农民工等流动人口在城市的政治地位、自组织能力与谈判能力要远远落后于城市户籍人口、城市用

工业企业等既得利益群体,经济主体之间的现有博弈存在明显的博弈困境,显然无法实现理论逻辑中各个参与者的冲突最小化。换句话说,现阶段如果要想实现理论逻辑中参与者的冲突最小化并使得制度改革得以顺利推进,我国户籍制度改革一方面会受到特大(大)城市所在地政府、城市用工企业、城市户籍人口等既得利益集团的强烈反对,另一方面又迫切需要这些既得利益集团自行削减其既得利益,这就出现了理论逻辑中制度改革的“制度悖论”。事实上,这也是我国户籍制度改革步履维艰的根本原因所在。

四、我国户籍制度改革的利益协调与重组:全面深化改革的思路与措施

既然改革存在明显的利益不一致,我国户籍制度改革就必须突出利益协调与重组,在冲突最小化的过程中寻找一个各方都可以接受的改革方案,这既是现阶段深化和推进我国户籍制度改革的核心所在,又是新的户籍制度得以有效实施的合作博弈的均衡解。

(一)我国户籍利益的协调与重组:全面深化改革的思路

基于我国户籍制度改革的演化逻辑,并结合现阶段户籍利益的城乡三元格局(农村、城镇、农民工),以及区域性(东部地区、中西部地区)与规模性(特大(大)城市、中小城镇)差异,户籍制度改革过程中的利益协调与重组就需要分类推进。

针对我国城乡户籍利益的三元格局,需要明晰城乡户籍利益的属性与边界,并基于公平正义的政治经济学逻辑与利益冲突最小化的可行性原则,对城乡户籍利益进行差异化的协调与重组(见图2),这是现阶段全面深化户籍制度改革的核心。就城乡户籍利益的属性与边界而言,首先需要将农村户籍的现有经济利益界定为保障性利益(横轴左端所代表的户籍利益),即长期以来我国农村户籍人口所依赖的就业保障、社会保障、养老保障等利益,其边界包括农村土地承包经营权与农村宅基地使用权的物化权、农村户籍制度延伸的农村现代集体经济产权等。其次需要围绕城镇户籍利益的现状,尤其需要针对城乡户籍利益之间存在的各种不平等福利,明晰城市户籍利益的属性与边界。具体而言,第一种城镇户籍利益是政府应该提供的基本公共服务(横轴右端所代表的户籍利益),其边界包括公共就业服务、公共教育、社会保障、保障性住房、基本医疗卫生、福利救助服务等;第二种城镇户籍利益是长期以来历史累积的不合理利益(纵轴下端所代表的户籍利益),其边界包括公共就业的本地户籍偏好、政治参与的户籍绑定、优质教育机会的本地户籍偏好、高考的非本地户籍排斥等各种隐性福利;第三种城镇户籍利益属于市场逻辑的差异化利益(纵轴上端所代表的户籍利益),换句话说,这些经济利益尽管与政府的公共行为可能存在一定的关系(或是某些准公共物品),但更多还是“优胜劣汰”的市场结果,其边界包括政府诱导的私人教育、私人养老等。

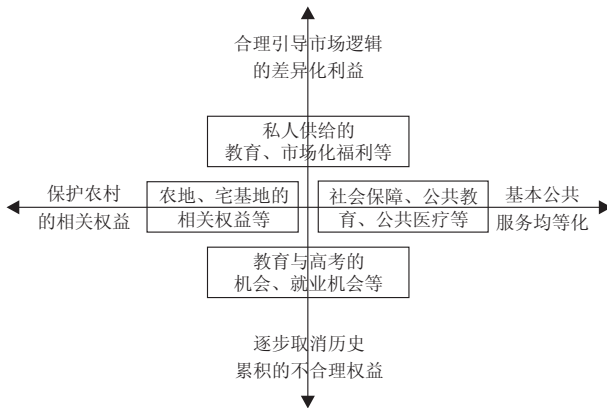


图2 户籍制度改革过程中的利益协调与重组

就户籍利益的差异化协调与重组而言,需要推进“四位一体”的改革,如图2所示:需要全面保障横轴左右两端所代表的户籍利益,合理引导纵轴上端所代表的户籍利益,坚决取消纵轴下端所代表的

户籍利益。具体而言：

第一，需要保障农村户籍的保障利益，这一点对农民工等流动人口尤为重要。事实上，现有的研究已经表明如果获取城镇户籍利益需要以农村户籍利益为代价，大多数的农民工宁愿选择农村户籍利益；如果再进一步考虑我国户籍制度改革是在为过去的错误政策还债，而且这种还债在更大程度上体现为城市对农村的还债，我国户籍利益的分配与重组首先就要保护农村户籍的保障利益。

第二，需要推动户籍制度改革与基本公共服务挂钩，并努力实现城镇基本公共服务对常住人口的全覆盖。这既是各级政府的基本职责所在与农民工等流动人口的基本需求，又能最大限度减轻城镇户籍人口等既得利益群体对户籍制度改革的阻碍。如果户籍制度改革只是将农业户口修改为城镇户口或非农业户口，现有改革意味着城镇存量人口（即已享受基本公共服务的人口）仍然可以享受基本公共服务，但农民工等新增人口（这部分人口还没有实现基本公共服务的全覆盖）则难以实现基本公共服务的均等化，这仍然是维护现有既得利益群体的一种措施，显然是农民工等流动人口无法接受的。

第三，需要逐步取消城镇户籍背后长期累积的不合理权益。鉴于我国户籍制度背后的不合理权益日益聚集于特大（大）城市的户口之上，取消历史累积的不合理权益对北京、上海、广州、深圳等特大城市的户籍制度改革尤为重要。

第四，需要鼓励存在并合理引导市场逻辑的差异化利益。这既符合市场演化的内生逻辑与“达尔文选择”的基本要求，也是保护城乡户籍人口的合理利益的需要。

针对我国户籍利益的区域性与规模性差异，户籍利益的协调与重组还需要以实现基本生活水平的趋同为重点，合理引导区域之间、城乡之间的发展差距。这主要是因为：其一，发展中国家的人口流动不但表现为农村剩余劳动力向城市的流动，而且表现为经济落后地区的人口向经济发达地区的流动^[14]。如果不能够逐步改变我国区域之间的发展失衡与城乡之间的发展差异，以农民工为主的流动人口在东部地区、特大（大）城市的聚集就不可能从根本上得到改变，特大（大）城市所在地政府的改革压力就更为突出。其二，在地区经济发展的收敛过程中，基本生活水平的趋同总是先于经济发展水平的趋同。换句话说，就是在特定时期，地区之间基本生活水平的趋同与经济发展水平的分化并不矛盾，这一点在发达国家的经济发展过程中就得到了充分验证^[14]。需要强调的是，尽管这种利益协调与重组是一个漫长而又复杂的过程，但现阶段政府至少可以在以下三个方面有所突破：第一，需要中央在全国范围内逐步统一基本公共服务的供给数量与质量^[15]，并合理引导公共服务、准公共服务等在区域之间、城乡之间的差异性供给；第二，需要合理引导东、中西地区之间的产能布局，要依托东部产业向中西部地区转移的契机，加快中西部地区的产业发展与新型城镇化进程，并以此为基础，通过加大中央财政的转移支付力度等方式，在区域之间实现基本公共服务均等化与基本生活水平趋同；第三，需要逐步改变中央政府，尤其是地方政府的资源投入主要集中于特大（大）城市的偏好，大力发展县级城市与中小城镇，并逐步提升这些地区的公共服务水平，实现基本公共服务在城镇之间的均等化。

（二）我国户籍利益的协调与重组：全面深化改革的措施

既然改革存在明显的博弈困境与“制度悖论”，户籍制度改革就需要中央政府基于公平正义的逻辑来强势引导制度改革的目标与过程，这是现阶段深化和推进我国户籍制度改革的关键所在。

其一，考虑到在改革过程中户籍制度的执行主体既缺乏自上而下的强制性约束机制，又缺乏自下而上的基层选举监督，通过利益协调与重组来全面深化户籍制度改革首先就需要构建一个可行的约束机制。具体而言：第一，需要强化国家在协调不同群体利益过程中的主导作用，中央政府要通过强制性干预措施矫正制度执行主体的利益分配，尤其是特大（大）城市“一边倒”的利益分配格局，督促各级地方政府全面落实户籍改革过程中的权力配置与利益重组，完善自上而下的约束机制。相应的措施包括成立专门的户籍制度改革机构，全面统筹推进我国户籍制度改革，完善监督考核体系并将户籍制度改革的具体进展纳入官员的考核体系之中。第二，需要逐步赋予农民工等流动人口在所在城市

的平等政治权利,并提升其自组织能力与谈判能力。相应的措施包括提高农民工等流动人口在就业所在地的人大、政协的代表比例,扩大其政治参与途径,提升其表达合理利益诉求的权威性与组织性等。事实上,现实经济中的任何一种制度安排均取决于各种利益集团的实力及其合力,政策只不过是执行这一公共选择结果的具体形式^{[16](P78-80)}。这也就是说,如果我国农民工等流动人口能够直接发出与他们人口比例相对称的政治声音、农村—城镇能够构建权力平衡的政治结构,我国户籍制度改革的利益协调与平衡将更为简单与直接。

其二,鉴于副省级城市、省会城市、直辖市等特大(大)型城市的户籍利益要远远超过中小城镇的户籍利益,且户籍制度改革的矛盾日益聚焦于农村与特大(大)城市之间的户口所粘附的社会福利与经济利益、地区之间特大(大)城市户口所粘附的社会福利与经济利益等方面,全面深化户籍制度改革如果绕开这些城市,户籍制度改革的利益协调与重组将不可能取得成功,因此还需要构建特大(大)城市协同推进户籍制度改革的一揽子措施。具体而言:第一,针对户籍制度改革过程中的“搭便车”以及群体博弈引发的“先行者困扰”等问题^⑤,需要中央政府推动副省级城市、省会城市、直辖市等特大(大)型城市,尤其是东部沿海地区的特大城市,如北京、上海、广州、深圳等城市,同步协调推进户籍制度的地方改革。第二,考虑到既得利益群体的反抗,允许特大(大)城市适当控制户籍改革的利益调整力度与速度,即针对副省级城市、省会城市、直辖市等特大(大)型城市的人口、资源与环境的容纳能力及其约束性条件,允许这些城市设置户籍制度改革的过渡期。在过渡期限内特大(大)型城市仍然可以通过“积分落户”等方式控制城市人口数量与基本公共服务的质量,但必须将目前的积分标准从个人的人力资本与投资能力转移至居住年限、就业状况、社会保障等方面。第三,在过渡期之后,所有特大(大)型城市的户籍制度改革都必须突出区域产业发展对流动人口的依赖程度,这也就是说,只要是城市产业发展所需要的外来劳动力,政府均有义务提供均等化的基本公共服务。在这个过程中,如果以农民工为主的流动人口开始超过城市的人口容纳极限,特大(大)型城市就需要通过劳动密集型产业向周边卫星城镇转移等方式来加快区域经济一体化与区域基本公共服务的同质化,实现流动人口在本城市的聚集向本区域聚集的转化。

其三,尽管中小城镇已逐步放开城镇户口,但考虑到中小城镇的户籍利益要远远低于特大(大)城市的户籍利益,加上这些城镇的就业机会有限,如果改革只是全面放开这些城镇的户口或是取消二元户籍的称呼,户籍制度改革的利益协调与重组也不会取得全面的成功,因此还需要在放开口口(取消二元户籍称呼)的过程中逐步提升这些城镇的公共服务质量。这一点不但对中西部地区的中小城镇非常重要,而且也有助于特大(大)城市缓解户籍制度改革过程中的人口聚集压力,因而是我国全面深化户籍制度改革的重要环节。具体而言:第一,针对中小城镇的就业机会有限,逐步矫正政府的资源投入主要集中于特大(大)城市的偏好,引导社会投资向以县城为重点的中小城镇聚集,全面加快中小城镇的发展并以此为基础提升非农就业的机会;第二,逐步加大中央政府与省级政府的财政转移支付力度,缩小中小城镇与特大(大)城市在义务教育、基础医疗、福利救助、基础设施等基本公共服务方面的差异,以基本服务均等化来提升中小城镇的户口“含金量”,从而吸引农民工等流动人口在这些城镇的聚集^[17]。

其四,鉴于户籍利益协调与重组涉及各级政府的公共支出,我国户籍制度改革还需要构建利益分配与重组的成本分摊机制。具体而言:第一,针对城镇的基本公共服务供给,明确中央政府、所在地政府以及其他相关利益主体的支出责任。需要强调的是,这种责任的明确不能简单地停留在划分原则上,而是需要做到支出责任细化,具体到社会保障、义务教育、公共医疗、保障性住房等基本公共服务的每一项支出,中央政府应支出多少,所在地政府需要支付多少,其他社会成员应该承担多少,建立一个合理的成本分摊机制^[12]。考虑到户籍制度改革过程中基本公共服务均等化主要是针对农民工等流动人口,地方政府应该承担着眼于未来供给的基本公共服务支出,而中央政府应该承担基本公共服务的历史欠账。第二,中央政府全面承担自身应该承担的基本公共服务支出,并通过强制性干预督促所在地政府履行基本公共服务的供给责任。事实上,在户籍改革过程中所在地政府的基本公共服务

供给固然存在公共融资的挑战,但更大的挑战还是在于各级政府的意愿,即所在地政府是否愿意去承担这方面的基本公共服务支出。第三,地方政府需要逐步矫正其与所在地企业的“增长联盟”,并督促辖区内的企业落实农民工等流动人口与城市户籍人口的同工同酬同待遇,全面分摊基本公共服务中的劳动就业与社会保障等成本。第四,创新地方政府的公共服务融资政策,并通过中央事权决策部门与中小城镇所在地政府,尤其是中西部地区中小城镇所在地政府的横向协调,保障每一项基本公共服务供给都能够具备相应的财力^[5]。

其五,由于我国户籍制度改革的关键并不在于“农业—非农业”或“××市”的户口名称,而在于户口背后的社会福利与经济利益,单纯的户籍制度改革显然无法全面实现这一目标。从这个逻辑出发,我国户籍制度改革还需要中央政府以更大的力度、更高的高度推进更为全面的配套改革,包括改革就业制度、土地制度、社会保障制度、公共服务制度、财政税收制度、经济产能布局等。

注释:

①由于东部地区的省会城市、副省级城市、直辖市等特大(大)城市的数量要远远超过中西部地区的数量,且其户籍利益也明显高于中西部地区,本文在一定程度也将特大(大)城市作为东部地区政府的代表;同时,鉴于东部地区也存在中小城镇,本文所分析的中小城镇也包含了东部地区的中小城镇。

②户籍制度改革过程中放松对人口自由迁移的强制性约束可以看作是“帕累托改进”。这主要是因为放松对人口自由迁移的强制性约束既能满足中央政府与地方政府对经济增长的追求、乡镇企业对非农劳动力的需求、农村剩余劳动力向非农产业转移的需求,又不会冲击城镇户籍人口的既得利益,因此是一个多赢的结果。

③即某个特大城市如果先启动公共服务均等化的户籍制度改革,出于对高福利的追逐,农民工等流动人口将加速聚集于此,短时期之内城市人口的公共服务需求将远远超出地方政府的公共服务供给能力。这一点在我国城市户籍制度改革过程中就已经出现过,21世纪初郑州的户籍制度改革就夭折于此。

参考文献:

- [1] 于建嵘,李人庆.城乡户籍制度的改革实践与政策建议[J].战略与管理,2012,(1):1—12.
- [2] 蔡昉.户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹[J].经济学动态,2010,(12):4—11.
- [3] 彭希哲,赵德余,郭秀云.户籍制度改革的政治经济学思考[J].复旦学报(社会科学版),2009,(3):1—11.
- [4] 陆益龙.1949年后中国的户籍制度[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2002,(3):123—130.
- [5] 张国胜,陈瑛.我国户籍制度改革的演化逻辑与战略取向[J].经济学家,2014,(5):78—86.
- [6] 陈金永,威尔·白金汉.中国正在废除户口制度吗? [J].中国季刊,2009,(9):18—26.
- [7] Daniel W.Bromley.Economic Interests and Institutions[M].Basil Black Inc,1989.
- [8] 卢恩来.改革进程中的利益分配[J].战略与管理,2001,(2):61—66.
- [9] 管清友.制度悖论、无组织状态和政治危机[J].上海经济研究,2005,(2):26—36.
- [10] 张国胜.基于社会成本考虑的农民工市民化[J].中国软科学,2009,(4):56—69.
- [11] 中国发展研究基金会.促进人的发展的中国新型城市化战略[M].北京:人民出版社,2010.
- [12] 屈小博,程杰.地区差异、城镇推进与户籍改革成本的关联度[J].改革,2013,(3):37—44.
- [13] 张国胜,陈瑛.社会成本、分摊机制与我国农民工市民化[J].经济学家,2013,(1):77—84.
- [14] World Bank. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography [EB/OL]. <http://www.worldbank.org.cn>,2008.
- [15] 国务院发展研究中心,世界银行.中国推进高效、包容、可持续的城镇化[M].北京:中国发展出版社,2014.
- [16] 樊纲.渐进改革的政治经济学分析[M].上海:上海远东出版社,1996.
- [17] 祝军.从生存到尊严:农民工市民化的一个维度[J].江汉论坛,2013,(8):30—33.

(责任编辑:胡浩志)