

The Logic of Local Government
Behavior in Chinese Household
Registration System Reform
Case Studies on Two Cities

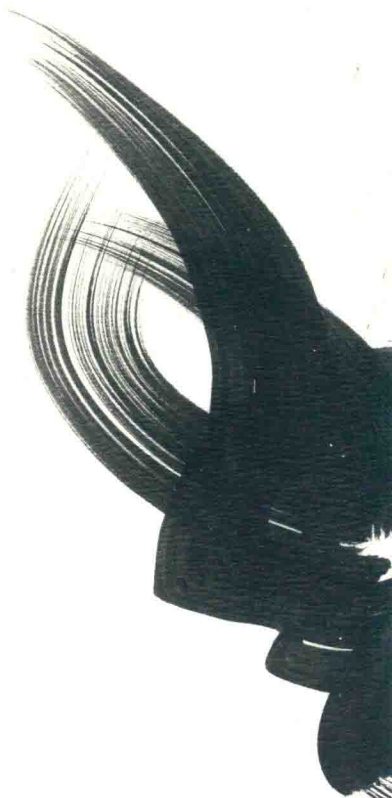
政府行为理论同是中国改革故事
讲述户籍制度改革「双轨制」的形成机制
分析地方政府从发展型改革到福利型改革的
转型逻辑，是理解地方治理的一把钥匙

王清／著

中山大学政治学丛书 ①4

户籍改革中的
政府行为逻辑

基于地方案例的比较研究



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

王清／著

基于地方案例的比较研究

户籍改革中的政府行为逻辑

The Logic of Local Government Behavior in
Chinese Household Registration System Reform:
Case Studies on Two Cities

中山大学政治学丛书 ⑭



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

户籍改革中的政府行为逻辑：基于地方案例的比较研究 / 王清著. —北京：中央编译出版社，2017.6

ISBN 978 -7 -5117 -3295 -8

I. ①户…

II. ①王…

III. ①户籍制度 - 体制改革 - 研究 - 中国

IV. ①D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 058858 号

户籍改革中的政府行为逻辑：基于地方案例的比较研究

出 版 人：葛海彦

出版统筹：贾宇琰

责任编辑：朱瑞雪

责任印制：尹 珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话：(010)52612345(总编室) (010)52612341(编辑室)
(010)52612316(发行部) (010)52612346(馆配部)

传 真：(010)66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：北京中兴印刷有限公司

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数：204 千字

印 张：15.25

版 次：2017 年 6 月第 1 版

印 次：2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

网 址：www.cctphome.com

邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社

微 信：中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)55626985

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010)55626985

本书是国家社会科学基金青年项目

“我国城市户籍制度改革的不同路径比较分析研究”

(项目编号: 11CZZ040) 的研究成果

中山大学政治学丛书编辑委员会

学术顾问: 夏书章 王乐夫

编辑委员会成员 (以汉语拼音为序):

郭巍青 郭小聪 郭忠华 何包钢

(澳大利亚)

何高潮 何俊志 黄冬娅 黎汉基 李连江

(香港)

马 骏 任剑涛 谭安奎 王 清

王绍光 肖 滨 徐俊忠 徐忠明

(香港)

张海清 张紧跟 郑永年 朱亚鹏

(新加坡)

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题提出	1
一、研究背景	1
二、研究问题	4
三、研究意义	5
第二节 文献评估	8
一、社会公平视域下的户籍制度改革	8
二、政府管制视域下的户籍制度改革	12
三、地方发展主义视域下的户籍制度改革	17
第三节 核心概念	21
一、户籍制度	21
二、地方户籍制度改革	23
第四节 分析思路	24
一、地方户籍制度改革的基本类型	24
二、地方户籍制度改革类型的影响因素	26
第五节 研究方法	32
一、双案例比较分析法	32
二、数据来源	35
第六节 研究创新与不足	37

第二章 发展型户籍改革：以 G 市为例	40
第一节 发展型户籍改革的理论框架	41
一、地方发展型政府	41
二、发展型户籍改革	46
第二节 发展型户籍改革的类型 1：蓝印户口	51
一、蓝印户口的政策扩散	51
二、G 市蓝印户口政策的实施及改革特点	53
第三节 发展型户籍改革的类型 2：积分入户制	58
一、A 省积分入户制的发展历程	58
二、G 市积分入户改革的实施及其特点	63
三、G 市积分入户制仍是一种发展型户籍改革	68
第四节 发展型户籍改革的成效及困境	72
一、发展型户籍制度改革的成效	72
二、偏好替代	73
三、户籍制度改革碎片化	76
第三章 发展型户籍改革的形成逻辑	94
第一节 压力型体制与晋升激励	94
一、压力型体制迫使地方政府重视经济发展	95
二、政治锦标赛推动地方政府间竞争	97
第二节 户籍制度改革：地方政府间竞争的工具	101
一、地方政府拥有一定的户籍改革自主权	102
二、地方政府通过发展型户籍改革，争夺市场稀缺资源	105
第四章 兼顾型户籍改革：以 C 市为例	109
第一节 兼顾型户籍改革的历程	109
一、第一阶段：地方探索阶段	110
二、第二阶段：中央试点阶段	113
第二节 兼顾型户籍改革的内涵及特征	116

一、改革内容：城乡统筹	116
二、改革部门：一体化	119
三、改革方式：赋权式改革	122
第三节 兼顾型户籍改革的成效和困境	130
一、兼顾型户籍改革的成效	130
二、福利支出成本与财政投入难以持续的困境	132
三、体制机制方面的困境	136
第五章 兼顾型户籍改革的动力机制	141
第一节 现实问题倒逼：“上压下挤”的发展困境	143
一、压力型体制与资源禀赋的冲突	144
二、自下而上的社会压力	146
第二节 贯彻上级意图：自上而下的外部动力	148
一、改革实验区的成立	148
二、地方政府积极贯彻上级意图	149
第三节 政策企业家：兼顾型户籍改革的内部动力	152
一、行政强制：处理上级政策和下级不执行的困境	154
二、吸纳专家参与：缓解改革与风险的矛盾	155
三、“做而不说”：化解改革与法律的冲突	156
第六章 发展型和兼顾型户籍改革的比较	159
第一节 发展型改革和兼顾型改革的区别	159
一、改革动力：发展型 vs. 兼顾型	159
二、改革主体：碎片化 vs. 一体化	162
三、改革内容和方式的区别	164
四、改革结果：基本公共服务差异化 vs. 均等化	166
第二节 发展型和兼顾型户籍改革的联系	169
一、兼顾型户籍改革是对发展型户籍改革的超越和发展	169
二、从兼顾型户籍改革到公平型户籍改革	172

第七章 户籍制度改革的政策建议	174
第一节 国外人口登记管理制度对我国户籍改革的启示	175
一、人口登记成为国内的法律准则	175
二、户籍是进行人口登记的行政管理制度	176
三、依靠法制和市场的方式调节人口流动	177
第二节 我国户籍制度改革的基本原则	179
一、工具理性与价值理性相结合	179
二、顶层设计与地方实践相结合	181
三、利益调整与有序改革相结合	186
第三节 我国户籍制度改革的总体目标	188
一、剥离户口福利	189
二、逐步放开户口迁徙	190
三、强化人口登记	193
第四节 我国户籍制度改革的具体对策	195
一、落实常住人口基本公共服务均等化	195
二、调整人口迁移政策	198
三、改革保障：户籍制度改革主体的纵向和横向层级	199
结 语	203
一、验证地方发展型政府理论	205
二、补充地方发展型政府理论	205
参考文献	208
一、中文文献	208
二、英文文献	221
附录 1	226
G 市 2010 年和 2014 年积分入户政策比较	226
附录 2	232
访谈情况一览表	232
后 记	234

图表目录

表 1.1	户籍制度的概念界定：狭义、中义和广义的区别	23
图 1.1	本书的逻辑结构图	31
表 1.2	访谈情况一览	37
表 2.1	蓝印户口政策扩散的时间进度和空间分布	52
表 2.2	蓝印户口改革的基本特征	57
表 2.3	权威主义碎片化、政府碎片化和政策碎片化三类研究的差异	80
表 2.4	制度变迁碎片化与已有碎片化理论的传承与创新	84
表 2.5	户籍制度改革的多重部门逻辑	85
表 3.1	G 市投资纳税入户的条件	106
表 3.2	G 市购房入户条件	107
表 3.3	G 市聘用入户条件	108
表 4.1	户籍制度与城乡统筹改革的关系一览	117
表 4.2	2013 年四川省各市州城镇化率	131
表 4.3	2007—2011 年 C 市地方财政收入与支出状况	134
图 4.1	C 市地方公共财政收支变动情况	135
表 6.1	发展型户籍改革与兼顾型户籍改革的差异	169
图 7.1	常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率的差距	185

第一章 导论

第一节 问题提出

一、研究背景

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。^① 中央对待建制镇、小城市、中等城市、大城市和特大城市实施逐步从严的控制，城市规模越大，户口控制越严格。为了进一步落实三中全会精神，2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出“进一步推进户籍制度改革，落实放宽户口迁移政策。统筹推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展。统筹户籍制度改革和相关经济社会领域改革，合理引导农业人口有序向城镇转移，有序推进农业转移人口市民化”。^② 这两个指导性文件标志着中央政府对户

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版。

② 国务院：《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25号），2014年7月24日。

籍制度改革进行顶层设计，开始了新一轮的户籍制度改革^①。

事实上，建立于1958年的户籍制度^②，设立的初衷是为了配合国家实现优先发展重工业的目标，让农村低价为重工业发展提供原材料等支持。^③在长期的户籍制度运行过程中，城乡出现明显的二元结构。改革开放以后，各个地方仍然以户籍作为地方性福利分配的基础性机制，市场经济进一步加剧了城乡户籍二元结构。户籍制度不仅阻碍了中国经济的发展，也带来了行政管理难题，而且成为中国弱势群体向上流动的制度障碍，带来社会不公平的问题，这是改革开放以后户籍制度改革的背景。

第一，户籍制度阻碍经济发展。户籍制度导致二元经济结构，城市进行工业化，但是农村仍然实行传统的农业发展，农村出现大量剩余劳动力，但是户籍制度限制人口流动，使得农村富余劳动力无法进入城市；城市工业化急需劳动力，但是票证制度使得外来劳动力在城市无法获得生存必需的粮食等生活资料，工厂无法引入外来劳动力。改革开放之后，市场经济要求资本和劳动力快速流动，实现资源的优化配置，但是户籍制度限制了资本和劳动力流动，严重阻碍经济发展。

第二，户籍制度带来行政管理难题。一方面，户籍制度造成人口流动的实有行为与政府对流动人口的管理脱节。按照国际通行规则来说，人口流动后要主动申报居住信息，与此同时，流入地政府为流入者提供均等化的公共服务，但是，中国的情况很特殊，1958年《户口登记管理条例》使户口管理出现城乡二元结构，农业户口与非农业户口享受的福利具有鲜明的差异性。改革开放之后，尽管中央或中央部委多次提到要

① 本书将户籍制度改革简称为户籍改革。

② 全国人大常委会：《中华人民共和国户口登记条例》1958年1月9日中华人民共和国主席令公布。

③ 林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海人民出版社2002年版，第55页。王清：《利益分化与制度变迁：当代中国户籍制度改革》，北京大学出版社2012年版。

实行基本公共服务一体化,但是,由于央地财税制度没有进行改革,地方政府仍然发挥较大的公共服务支出责任,因此,地方政府并不愿意为所有流动人口提供基本公共服务,导致出现常住城市的“暂住者”^①。虽然后来政府将暂住证统一改为居住证,但是,由于居住证附着的利益太少,流动人口不愿意办理,造成大量人口流入城市,但是流动人口并不主动去公安部门登记。公安部门无法准确掌握辖区内实有人口信息,带来了治安管理、计生服务等管理服务上的麻烦。^② 另一方面,人口倒挂带来人口流入地行政资源紧张的问题。人口倒挂是指在某一个行政辖区内,户籍人口少于流动人口的情形。沿海发达地区常常面临严重的人口倒挂现象。例如,深圳市户籍人口与流动人口之比高达1:7。行政管理的人员编制以户籍人口为基数进行配备,这样就使得人口流入地行政编制过少,带来人手不够的问题。

第三,户籍制度带来严重的社会不公平,社会舆论要求改革呼声很大。户籍制度实行城乡二元经济、社会和政治权利结构。在社会权利上,农业户口和非农业户口所享受的社会福利具有二元性,国家对城市,尤其是国企工人实行“从摇篮到坟墓”的福利制度,但是农业户口必须自给自足。甚至在同一个交通事故中,农业人口获得的赔偿少于非农业人口获得的赔偿,出现“同命不同价”的现象。在政治权利方面,农村每四个人的选票等同于城市一个人的选票,票率不等值。户籍制度带来的严重的社会不公平,引起了社会舆论的极大反响。从改革开放至今,社会各界一致呼吁户籍制度改革。

① 即在城市居住多年,但是仍然只能办理暂住证(后统一改名为居住证)的人。相关报道和例子很多,例如,有人在北京居住和工作18年,却没有北京户口,只能回吉林老家办美国签证,面签时签证官不理解“为什么你在北京待了18年,却没有北京户口”,因此被拒签。参见潘琦:《阿里上市敲钟人:因在京18年却没户口被拒签证》,载《新京报》,2014年10月8日。

② 在D市A区的调研中,街道党政办、公安分局户籍负责人给出的当地实有人口的数据不一样,两者都表示由于部分流动人口不主动办理登记手续,导致一部分人口没有及时统计进去。调研时间:2012年7月4日。

二、研究问题

改革开放之后，建立于计划经济时期的户籍制度与市场经济发展形成激烈的冲突，在经济发展、行政管理、社会公平方面带来三重困境，共同推动户籍制度改革。从1984年至今^①，户籍制度进行了很多次改革与调试，然而，当代中国户籍制度改革呈现两个方面的矛盾。

第一，中央事权和地方改革的矛盾。2011年国办在《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》明确指出“国家基本户籍管理制度属于中央事权”^②，但是，从1984年到2013年，国务院对户籍制度改革一直没有出台全国性的改革方案，相反，“地方化的‘挤牙膏式’改革成为当前户籍制度改革的最大特色”。^③

第二，户籍改革的地区差异性与共同性的矛盾。一方面，地方政府所推行的改革具有地区差异，各地户籍改革的形式、内容、进程各不一样。例如，在同一历史时期，C市实行统筹城乡发展的户籍制度改革，G市实行积分入户制度，北京市仍然进行严格的户口管制。地方政府放松户口管制的方式也不一样，有的地方统一人口登记制度，有的地方放低入户门槛，有的地方剥离户口利益，逐步向农民赋权。另一方面，从内容上来看，各地的户籍制度改革具有共同点，即没有从根本上放松对人口自由迁徙的控制，也没有割断户籍制度与利益分配之间的关联性，“每一次改革都是对已有改革的复制和延续”。^④在这个意义上，各地的

① 1984年中央开始推行自理口粮户籍改革，剥离户口与个人口粮之间的关系，这是人口流动的前提条件。

② 国务院办公厅：《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》（国办发〔2011〕9号）。

③ 吴开亚、张力：《发展主义政府与城市落户门槛：关于户籍制度改革的反思》，载《社会学研究》，2010年第6期，第60页。

④ 李晓飞：《中国户籍制度变迁“内卷化”实证研究》，载《广东社会科学》，2013年第1期，第240页。

户籍制度改革尽管形式不同，但是实质不变。

既然从1984年到2013年，户籍制度改革呈现鲜明的地域特征，那么，地方户籍制度改革到底存在哪些改革类型？哪些因素影响地方政府改革方式的选择？这是本书要研究的核心问题。本书试图比较两个副省级城市的改革案例，分析户籍改革中不同地方政府的行为差异，建构地方性户籍改革类型及其影响因素的理论框架，与已有地方政府行为的理论进行对话，检验、补充和发展地方发展型政府理论。

三、研究意义

当代中国户籍制度是一项特殊的制度，它既具有行政管理的一般特征，即人口登记的功能，又具有政府管制的特殊特征。当代中国户籍制度改革方式的比较研究至少具有如下几个方面的意义。

（一）理论意义

第一，对话和发展地方发展型政府理论。在中央顶层设计缺位的情况下，地方政府成为户籍制度改革的实施主体，并自行探索具有地区差异的户籍改革形式，使得当代中国户籍制度改革呈现鲜明的地方特征。笔者通过地方户籍改革研究地方政府的行为，并和当代中国地方政府行为的理论形成对话。一些学者研究20世纪90年代江浙地方政府推动经济发展的行为形成了地方发展型政府的概念。^① 20世纪90年代地方户籍

① 关于地方发展型政府的理论参见 Oi, Jean, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, 1995, p. 144; Oi, Jean, "Local State Corporatism", in Jean C. Oi (eds.), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999; 郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，载《中国社会科学》，2012年第5期；周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，载《中国社会科学》，2006年第6期；张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，浙江人民出版社2000年版；杨善华、苏红：《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》，载《社会学研究》，2002年第1期；周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社2008年版；王清：《超越地方发展型政府：理论框架与经验分析》，载《四川大学学报》，2014年第6期。

改革也具有地方发展型政府的特征，本书试图通过发展型户籍改革验证地方发展型政府理论。但是，进入 21 世纪以后，随着中央逐步重视并在一些地方试点，国内出现了一些完全不同于发展型政府特征的地方户籍改革。本书将分析地方户籍改革的转型及造成转型的原因。认为地方政府的行为受制度环境影响，当外部制度环境发生变化，地方政府的行为会发生改变，地方户籍制度改革的转型使得地方政府具有不同于发展型政府的特征。本书试图在地方户籍制度改革转型的个案上扩充和发展地方发展型政府理论。

第二，对话已有关于户籍改革的理论。已有关于户籍改革的文献主要从社会权利、政府管制和地方发展主义三个角度展开，对户籍制度改革的必要性达成了共识，然而对于地方政府到底如何推进户籍制度改革，三类文献的解释力度不够，也没有揭示 21 世纪之后户籍制度改革的新特征。本书试图从实然的角度分析户籍制度改革的影响因素，并比较两种不同类型的户籍改革及其影响因素，从而梳理改革开放之后户籍制度改革的类型及其转型。

（二）实践意义

从过去三十多年户籍制度改革的历程来看，户籍制度改革是一项牵动各方利益格局的调整，户籍制度改革涉及与户口有关的一切福利，很多福利是其他政府部门贴到户口身上，户籍制度具有天然的粘连性^①，从这个角度来看，户籍制度改革不能仅从人口登记和户口迁移这一个角度展开，还要考虑如何剥离户口利益。中央和国务院分别做出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》，这是下一步户籍制度改革的总体意见，其后国务院下发的《关于 2015 年深化经济体制改革重点工作的意见》提出本

^① 陆益龙：《户籍制度：控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版。

轮户籍制度改革需要“以居住证为载体提供相应基本公共服务”^①、“推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”^②，这是本轮户籍制度改革的焦点。到2015年7月为止，全国31个省区市中，至少有20个省市出台了户籍制度改革方案，但是，这些方案对如何实现常住人口基本公共服务全覆盖并无着墨^③，而这恰是本轮户籍制度改革的核心。

为何中央政府提出促进基本公共服务全覆盖，却没有得到地方政府的响应？这至少涉及两个层面的问题：

第一，如何激发改革者的活力？户籍制度改革既需要中央政府的顶层设计，也需要地方政府的配合和实施，因此，当中央政府做出户籍制度改革的顶层设计后，地方政府是否有动力推进户籍制度改革？如何激励地方政府进行户籍制度改革，这是一个有待研究且对实践具有重要意义的问题。本书将着重分析地方政府推行不同类型户籍制度改革的影响因素，从而归纳和分析地方政府改革的逻辑，并形成如何引导户籍制度改革的政策建议。

第二，如何协调横向政府部门共同推进户籍改革？户籍制度改革不是公安部门的事情，它涉及各个职能部门，如何协调横向政府部门间关系，这是决定户籍制度改革成败的关键内容。本书将呈现横向政府部门碎片化对改革的影响，并在第四章详细呈现兼顾型户籍改革中，横向政府部门如何协调一致共同推进户籍改革，为下一步户籍制度改革协调发展提供政策建议。

① 国务院批转发展改革委：《关于2015年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（国发〔2015〕26号），2015年5月8日。

② 国务院法制办公室：《关于〈居住证管理办法（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，2014年12月4日。

③ 刘军涛、赵艳红：《20省出台户籍制度改革意见，居住证“成色”不一》，人民网2015年7月23日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0723/c1001-27346184.html>，访问时间：2017年3月20日。

第二节 文献评估

地方政府通过哪些方式推动户籍制度改革？哪些因素影响地方政府的选择？已有学者对“户籍制度改革方式及影响因素”形成了如下研究成果。以户籍制度改革的动力为标准，笔者将已有关于户籍制度改革的文献分为三大类。一是社会公平视角，二是政府管制角度，三是地方发展主义视角。接下来，笔者将分别阐述三类视角对户籍制度改革动力和路径的研究。

一、社会公平视域下的户籍制度改革

学者从社会公平的视角对户籍制度改革展开研究，认为社会和公民的需求是户籍制度改革的动力，赋权和利益剥离是户籍改革的方式。

（一）社会需求：户籍制度的改革动力

学者们普遍认为户籍制度带来了人们之间政治权利和社会权利的不公平，在政治上，户籍歧视表现为对公民权利的身份歧视^①，在社会层面上，户籍歧视表现为城乡分割的户口带来了城乡差距和阶层分化。^②

① Solinger. J. Dorothy, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, Berkeley: University of California Press, 1999; Chan Kam Wing, "Urbanization and Rural-Urban Migration in China since 1982: A New Baseline", *Modern China*, Vol. 20, No. 3, July 1994.

② 俞德鹏：《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社2002年版；Xiaogang Wu and Donald J. Treiman, "The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955 - 1996", *Demography*, Vol. 41, No. 2, May 2004, p. 382; 陆益龙：《户籍制度：控制与社会差别》，商务印书馆2003年版。