

政治发展比较研究丛书·调研系列

跨越城市化治理藩篱

——基于中国东中西部的案例调研

陈承新等 著

中国社会科学出版社

014040503

政治发展比较研究丛书·调研系列

F299.2

112

跨越城市化治理藩篱

——基于中国东中西部的案例调研

陈承新等 著



北航

C1727769

中国社会科学出版社

F299.2
112

图书在版编目 (CIP) 数据

跨越城市化治理藩篱 / 陈承新等著. —北京: 中国社会科学出版社,
2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4236 - 3

I. ①跨… II. ①陈… III. ①城市化—研究—中国②城市管理—
研究—中国 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 082347 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 4 月第 1 版
印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.25
插 页 2
字 数 217 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序 言

做无愧于时代的真学问

手中这份厚厚的书稿是同事陈承新的一部新著。陈承新同志是中国社会科学院政治学研究所的一位年轻学者，她勤奋好学，十分努力，近年来出了不少研究成果。这本书是我所近年来研究中国工业化、城市化进程中城镇治理问题的一部专门著作。在一定程度上，它反映了我所当前在这一领域中的学术研究水平。一个年轻的科研工作者能做到这一点是很不容易的。

读完这部书稿，有三点给我留下了很深的印象。

第一，作者具有较宽的视野。作者研究的是城市化进程中的社会治理问题，这也许是当前世界最为宏大而色彩斑斓的社会历史画卷。中国以其在当今世界上最大规模人口、广阔的幅员、复杂多样的地方特色与差异，构成人类历史最大规模、最快速度的工业化、城市化的现代化进程。要准确地观察和描述这样一幅宏大、多彩的历史画卷其难度可想而知！我们年轻的学者敢于接受这样的挑战，一次又一次地走出去，用自己的双脚去丈量祖国的大地，用自己的眼睛去直接观察迅速变化的中国，从东到西，由南到北，选取了代表着工业化、城市化不同发展阶段的江苏、浙江等东部沿海经济发达地区，也深入到中部、西部正在经历中国工业化“第二波”的河南、云南等正处于工业化、城镇化快速发展的地区，尽可能地去了解中国工业化、城镇化发展的全貌及其主要历程，使自己的研究形成于一个更多地是依靠自己的直接观察和感受建立起来的经验系统之上。

第二，在方法论上，开辟了一个新的研究视角。在国内相关主题的

研究中，就事论事的、基本属于描述性的成果已经有了一些。进一步的研究工作亟待深入和推进。而侧重从某一角度，运用某种方法进行专题性的研究，就是深化治理问题研究的一种。陈承新在她的研究中主要选取治理文化的角度综合解读城市化中的治理问题，试图从文化因素中去寻找治理制度的内在机制、寻找形成诸多治理难题的文化背景及根源。这一探索为人们认识和进一步破解现代治理中的一些困难和问题，提供了一定的启示。

第三，学以致用。在广泛观察和深入思考的基础上，作者进一步聚焦当前中国城市化进程中那些比较突出的社会治理难题，探讨解决问题的对策思路和建议。这样就在一定程度超越比较单纯的学术研究经常会存在的那种“述而不作”的态势，不仅描述问题，而且在深入思考的基础上提出作者自己的解决问题的见解，甚至是政策性的建议。作者在研究中提出有关克服全面深化改革的阻力、解决城乡二元结构的目标定位以及提升治理效率、促进社会整合、中国城镇化的策略选择等 10 条具体的思路和政策建议，还是颇有新意和参考价值的。

当今中国正处于一个大发展、大变革、大转折的时代，这个阶段是前无古人的。既然如此，我们这一代社会科学工作者面对的是巨大挑战和学术创新的历史机遇。在我们这样一个快速发展、迅速转变的时代，以往的一切知识都是不够用的。今天的知识分子是不能像以往一些时代的前辈们那样用从传承中学到的知识就能服务社会了。有以往的知识，往往不能够直接运用于现实、服务于社会。躺在已知上甚至会耽误事。现在的知识分子、现在的社会科学工作者必须走出书斋，走进社会、走近实践，必须首先对时代感兴趣，认真细致地观察中国与世界，深入了解和总结当代社会发展的实践经验，并且在足够的直接观察和经验总结的基础上进行抽象和归纳，逐步提出理论性的观点，最终形成反映时代特征、反映实践经验和具有指导实践意义的理论与学术。简而言之，当今时代的学问大多是要依靠直接观察才能做出的。不同的时代做学问有不同的方法，不同时代的学问也有不同的范式，而当今时代是一个注重经验性、实证性研究的时代。

两千多年前的华夏大地也经历过一场社会大动荡、大变革。那个时

代的智者先贤们给今人做出了榜样，至今仍启示着后学们。墨子曰：“志不强者智不达，言不信者行不果。”孟子言：“故天将降大任于斯人也，必先苦其心志，劳其筋骨，饿其体肤，空乏其身，行拂乱其所为，所以动心忍性，增益其所不能。”此乃为时代变革之际学之本真。

合上书稿，9年前第一次见到陈承新同志的情形历历在目。在招聘会上，我循例问了她一个问题：“你为什么愿意来政治学所工作？”她给了一个和其他应聘者不大一样的回答，她说：“一直记着入党时领导和老师的嘱托——要报答多年所受国家的养育和教育，要报效祖国。”这些年无论是在研究生复试还是录用招聘时，听到年轻同志的志向大多是，要提升自己，要干一番事业云云。这本不错，但殊不知，要提升自我、要干一番事业毕竟还不是人生真正的目的。在我看来，人生真正的目的与意义还在于服务于人民，造福于社会，有利于他人。为此目的，一切皆平台也。进研究所也好，进高校也罢，评上高级职称或获得某种职务，一切都是你更好服务人民、造福社会、有利他人的条件和手段。而且无论这些条件和手段多与少、高与低，其实为人民服务这件事都是可以做起的。我想陈承新同志这些年应是本着这个信念一路走来的。为了城市化进程中的社会治理问题的研究，身为助理研究员的陈承新同志先后组织了8次调研活动，参加者多达120人次，调研涉及国内多个省市，大量走访了工厂、村庄、城市社区以及居民家庭。这样的工作态度和研究方法是值得肯定的，是大有前途的。

今天年轻的一代学者赶上了好时候。大变革、大发展的时代为青年学者的成长提供了难得的历史性的机遇，只要怀着一颗真心，只要有毅力肯吃苦，只要用心钻研，做出无愧于时代的真学问、大学问只是时间问题。本书作者能有新著问世是一件可喜可贺的事情，但这对一位年轻学者来说毕竟才刚刚开始。希望陈承新以及更多的新生代的年轻学者，跟上时代步伐，用“脚底板做学问”，行万里路读万卷书，勤读大地之书、社会之书、人性之书，为我们的国家和人民做出真学问，做出大贡献。

房 宁

2014年4月

目 录

导论 直击城市化进程中的治理难题	(1)
------------------------	-----

第一章 自由迁徙离我们还有多远？

——基于云南开远户籍制度先行改革调研	(6)
一 户籍制度改革与城市化中的社会治理	(7)
(一) 户籍制度改革与城市化前后的社会治理	(7)
(二) 户籍制度的问题根源与城市化的推进	(8)
二 开远户改：统一框架，创新管理	(8)
(一) 开远户籍制度改革的基本做法	(9)
(二) 开远户籍制度改革的初步成效	(11)
三 户籍制度改革中存在的问题及对策建议	(13)
(一) 开远户籍制度改革中存在的问题	(13)
(二) 对于开远推进户籍制度改革的对策建议	(15)
四 开远户改对于中国全面深化户改的启示意义	(17)
(一) 户改思路怎么突破？	(17)
(二) 户籍制度改革之后怎么办？	(19)

第二章 徘徊在乡村和城市之间的村改居社区治理

——以河南 X 市村改居社区为例	(37)
一 城市化与村改居社区的产生及出现的问题	(40)
(一) 缺少工业化和农业发展的城市扩展	(40)
(二) 村改居社区，徘徊在城市和乡村之间	(43)

(三) 村改居社区面临的主要问题	(44)
二 村改居社区的治理	(46)
(一) 地方政府支持度不足	(46)
(二) 制度化的治理机构及其问题	(46)
(三) 非制度化的隐形治理者	(49)
(四) 制度化和非制度化治理组织之间的合作与对立	(52)
三 村改居社区走向良治的路径选择	(54)
(一) 国家对治理机构的支持及社区治理体制的创新	(55)
(二) 激发社会组织活力, 促进国家与社会良性互动	(58)
(三) 公民权利的发展	(58)
(四) 加强党在村改居社区治理中的领导	(59)
四 小结	(60)
第三章 城市化, 农村基层党建如何应对?	(76)
一 农村基层党组织在城市化进程中的地位和作用	(77)
(一) 推动农村全面发展的功能	(77)
(二) 全面服务群众的功能	(78)
(三) 预防和化解社会矛盾的功能	(79)
二 城市化对农村基层党组织的新挑战	(80)
(一) 农村基层党组织的适应性面临挑战	(81)
(二) 农村基层党组织建设面临的挑战	(82)
(三) 其他组织对农村基层党组织凝聚力的挑战	(83)
三 以制度创新促进基层党组织功能实现方式的转变	(85)
(一) 以组织功能的更新强化, 回应基层党建实际需要	(85)
(二) 以三个“全覆盖”, 促进组织功能实现方式转变	(89)
(三) 以建章立制, 推进各类组织规范运行	(94)
第四章 大数据时代的网络社会管理新动向	
——以网络社会管理的“镇江经验”为样本	(108)
一 信息网络管理制度建设的虚拟社会背景	(109)

(一) 虚拟社会的实质	(109)
(二) 虚拟社会的主要特征	(111)
二 网络社会管理“镇江经验”的主要内涵及其体现	(118)
(一) 科学构建网络管理制度体系	(118)
(二) 建立互联网突发事件应对机制	(119)
(三) 发动网民参与创新,拓展网络互动平台	(121)
(四) 培育主流群体,扶持自发性网络活动	(123)
三 网络社会管理体制建设中存在的顽疾	(124)
(一) 虚拟社会综合治理格局体制尚需完善	(124)
(二) 互联网信息安全管理立法工作急需跟进	(125)
(三) 互联网监管力量严重不足	(125)
(四) 虚拟社会参与主体的自律性不足	(126)
(五) 信息网络安全面临严峻的技术挑战	(127)
(六) 网络违法犯罪危害日趋严重	(127)
四 加强信息网络安全管理、维护社会稳定的对策建议	(128)
(一) 以用促管,实现信息网络安全管理理念的转变	(128)
(二) 加强统一领导,建立更高效的工作协调机制	(128)
(三) 加快推进地方立法,构建互联网诚信体系	(129)
(四) 建设综合防控体系,建立信息共享平台	(129)
(五) 实施分级预警预案,建立突发事件处置机制	(129)
(六) 加强社会组织建设和引导,填补网络监管权力真空	(130)
(七) 向基层社区延伸管理,搭建网上服务平台	(130)
(八) 加强网管队伍建设,加大网络安全执法力度	(130)

第五章 如何在混合治理中促进社会组织发展?

——基于温州社会组织发展的政策创新分析	(139)
一 混合治理与社会组织发展	(140)
二 地方混合治理的探索:政策实践与社会组织发展空间	(142)
(一) 温州模式、新温州模式与温州治理的新格局	(142)
(二) 认同混合治理,创新社会组织发展政策体系	(144)

三	混合治理的意义与地方创新的限度:两个层面的反思	(148)
(一)	混合治理在目前社会组织政策创新中的意义	(149)
(二)	社会组织发展的政策创新限度	(151)
第六章	求解城市化治理中的信任困境	(154)
一	差序格局和信任结构	(155)
(一)	依然存在的差序格局	(155)
(二)	中国社会现有的信任结构	(156)
二	团体信任和制度信任	(160)
三	当今中国社会治理的困境	(166)
(一)	特殊信任和互害社会	(166)
(二)	制度的碎片化和双重社会	(169)
四	小结	(171)
第七章	城市化、可再生能源与治理	(173)
——	基于太阳能板的案例	(173)
一	引言:理解城市化	(173)
二	圣弗朗西斯科河谷地区背景概述	(174)
三	圣弗朗西斯科中部各市在普及电能中推进城市化	(177)
(一)	联合国千年发展目标的城市化和民主化理念	(180)
(二)	希克希克市和巴拉市的千年发展目标	(183)
四	小结	(186)
结语	城市化治理难题破解	(207)
书稿课题研讨侧记	(209)	
一	“城市化进程中的社会治理”课题改稿研讨侧记	(209)
二	“城市化进程中的社会治理”课题定稿研讨侧记	(210)
后记	(216)	

直击城市化进程中的治理难题

中国共产党第十八届三中全会首次提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”一时间，大河上下、长城内外，纷纷对这一提法表示振奋并作出自己的解读。那么，建构国家治理体系，提升国家治理能力的现代化究竟该如何入手？在问题积重累牍、改革步入深水的全面深化改革阶段，直面当下城市化进程中不断涌现出的各类社会治理难题，并提出有效应对举措，怕是跨越治理藩篱一项紧要的任务。创新社会治理能力、提升社会治理绩效一直是民众生活品质提升和社会保持动态稳定和谐的基石，也是当代学者推进现实问题研究的一个重要视角。当代中国正处于快速城市化进程中，社会治理领域出现了许多前所未有的新情况、新问题。同时，各地在应对城市化进程中的社会治理难题也探索了不少创新性举措和实效机制。这些举措和机制是否真正切实有效？身处全面深化改革特殊时期，各地在探索城市化中的社会治理新思路的过程中有否遇到具有普遍性征状的治理难题？

带着上述疑问，“城市化进程中的社会治理”课题组奔赴江苏镇江、云南开远、山东临沂和河南某市等地，采用访谈、座谈、日志撰写、文献搜集等方法开展实地调研。本次调研具有两大特点：第一，基于今日中国的城市化不同阶段同时空呈现的特征，课题组尽量利用有限可调度资源，选取覆盖面尽可能广的调研点。第二，着重聚焦当前中国城市化进程中突出的社会治理难题，探讨其现实挑战和对策思路。

江苏镇江、浙江温州和山东临沂属于我国东部地区，又属于东部处

于不同发展层次的地区，在当地调研发现的网络管理新思维、社会组织发展政策体系、基层党组织功能实现方式的转变问题都属于城市化程度较高情况下出现的新问题应对。河南属于我国中部地区，在其 X 市的村改居社区难题对于行政力量主导推行城市化所带来的治理挑战也具有一定的代表性。云南开远属于我国西部地区经济发展水平一般的样本，其先行的户籍制度改革则给其他地区提供了落后地区如何推进改革、延长“人口红利”的崭新思路。此外，城市化进程中的信任困境是有关治理文化和治理环境的一项较为普遍和突出的新难题。巴西城市化中的可再生能源治理问题的调研也为“城市化进程中的社会治理”这一主题调研提供了域外经验的参照。本书正是对上述实地调研报告进行进一步调整、充实、完善后的成果。

具体而言，西部地区开远户籍制度改革是云南开远围绕“创新农村社会管理和公共服务”的试验主题，先行先试得以展开，通过统一设定户改政策框架、创新社会治理内容和方法，开远户改在缩小城乡差别、完善户籍体系、保障农民权益、激发社会活力等方面取得了初步成效，但还存在政策措施落实不到位、农户入城积极性不高等问题和外部各省政策不统一造成的改革桎梏。研究发现：第一，一些改革从经济欠发达地区推进阻力较小。第二，作为全面深化改革和推进城市化进程中的关键一步，旨在延长“人口红利”的户籍制度改革步伐的迈出只是开始，根本解决城乡二元结构问题应立足于缩小传统农业生产方式和现代化工业生产方式的差距。第三，人的城市化是户籍制度改革最终成功的标志。人的城市化，不仅是农业转移人口与城市居民一样享有在城市户籍之上的医疗、教育等各种社会福利制度，更是指转移人口在城市获得归属感和心理认同。

中部地区河南 X 市的村改居难题则代表了部分地区由行政力量推动城市化所带来的困境，包括土地的城市化超过人的城市化以及许多非城非乡的村改居社区。村改居社区治理中，制度化治理机构治理能力的弱化，非制度化组织对村改居社区治理的干扰，造成村改居社区治理效率低下。要实现村改居社区的有效治理，首先，地方政府要以法制和制度作为治理的基石，提供必要的支持和帮助，以利于推动协商民主制在

村改居社区的发展,保证村改居社区的公开、公平与公正。其次,要激发社区社会组织的活力,让其积极参与到社区治理中来,通过不同社会组织对村改居社区治理的参与,提高治理的参与度、民主性和透明性。再次,保障农民公民权利的实现及进一步发展。最后,也是最重要的是加强基层党组织建设。基层党组织是党执政治国的重要基础,加强村改居社区党组织在社区治理的领导能力、协调控制能力对村改居社区来说至关重要。通过这些新的举措,实现村改居社区的良善治理,为城市化的健康发展打下坚实的社会基础。

东部地区的镇江、温州和临沂则回答了城市化快速推进过程中,如何应对由治理环境变化带来的互联网治理、混合治理和党组织参与治理等创新社会治理的新疑难问题。党建与社会治理的关系涉及治理的主体更新问题。农村基层党组织是贯彻落实党的方针政策的战斗堡垒,在城市化进程中发挥着推动农村发展、全面服务群众、预防和化解社会矛盾等功能。在推进城市化、提高社会治理现代化的过程中,农村基层党组织也面临着极大的挑战:村集体经济的薄弱制约了村级事务的正常开展,党组织引导和推动农村经济发展的能力面临挑战;农村社会结构发生显著变化,导致利益整合的难度加大;行政村设置的撤并调整限制了党组织覆盖面的扩大;基层党组织自身也存在思想认识不到位、组织设置和队伍结构不合理等问题;村民委员会对党组织的权威带来影响,其他社会组织替代党组织的部分功能,宗族、宗派、宗教和黑恶势力给基层党组织建设带来极大工作压力。农村基层党组织要应对城市化带来的挑战,积极稳妥地推进城市化进程,提高社会治理能力,必须以党组织建设创新推动社会治理的创新。处在长三角与环渤海两地的“经济洼地”的山东临沂通过民营主力、大城市拉动、产业集群带动、文化强势推动等特色途径,走出了一条有地方特色的发展道路,其基层党建工作也通过创新治理体制,强化利益表达和综合功能、扶持落后农村党组织、强化服务功能,及时调整自己的功能向服务型党组织转变;通过推行党组织自身在组织设置、教育管理、服务体系的网格化,扩大党组织覆盖面;加之及时反映和协调处理群众各方面各层次利益诉求,推动社会治理能力向现代化方向发展。

互联网治理着重于治理技术的变化。互联网的快速发展,深刻改变了我国的社会舆论环境和信息传播格局,给政府的执政理念和管理方式带来了新的挑战。镇江市在创新网络管理实践中进行了一系列示范性探索与尝试,包括:科学构建网络管理制度体系,积极探索用网、管网新模式;出台互联网应急预案,建立突发事件应对机制;发挥网络凝聚民心的积极作用,创新拓展网络互动平台;培育积极向上的主流群体,因势利导扶持自发性的网络活动。鉴于虚拟社会综合治理格局尚未真正形成,互联网信息安全管理立法严重滞后于互联网发展,虚拟社会已经成为维护社会稳定的主战场,互联网监管力量严重不足,网络参与主体多元化但各主体自律性严重不足,维护信息网络安全的技术挑战日益严峻,违法犯罪活动大肆向网上蔓延等挑战,课题组建议以利用促管理、寓管理于运用,实现网络安全管理理念的转变;建立更高效的统一领导工作协调机制;加快推进互联网管理地方立法,构建互联网诚信体系;开展虚拟社会综合防控体系建设,建立信息共享平台;实施分级预警预案,建立突发事件处置机制;加强社会组织的建设和引导,填补网络监管权力真空;推进互联网管理向基层社区延伸,搭建网上服务平台;加强网络安全管理队伍建设,加大网络安全执法力度。

温州的混合治理则关涉治理的体系格局调整。现代社会多元治理的发展已经逐渐出现了混合治理的局面,即各治理主体形成一种交叠、互嵌与竞争的关系,并由此提高治理绩效。混合治理有助于理解地方治理创新的复杂性。温州在推进社会组织发展的政策创新中呈现出了类似混合治理的格局,这种治理格局既是目前体制路径依赖的产物,也顺应了现代治理发展的方向。但社会组织的发展和混合治理的多主体良性互动是一个渐进的发展过程,因此需要理性认识地方政府在推进社会组织的发展中政策运用的作用和限度。

城市化中的信任困境也成为制约社会治理的精神藩篱。为此,本书也注意从政治文化和制度的视角综合思考和整理上述实地调研的所得,发现当今的中国社会结构在城市化进程中仍然是差序格局。中国社会治理的困境就在于一方面有着无数的成文规章制度,另一方面人们因为这些成文规章制度的不信任而在实践中仍然按照传统的情感、道德和惯

例来处理与熟人和陌生人之间的关系，这种民间社会的人格化规则与政治社会的正式成文规则之间的巨大裂缝导致了各种严重社会问题的出现。弥合这条裂缝的出路在于差序格局向组织化社会转型，使包容人格化规则的成文规章制度体系成为社会治理的首要价值选择和行为规范。

能源与环境的治理也是城市化深入到一定阶段之后面临的社会治理难题。巴西的康吉达教授在与本书课题组交流之后，表示出主动参与案例交流的兴趣和热情。巴西同样正面临着城市化中诸多社会治理问题的挑战，同时又对诸多问题中的环境治理问题有过多项创新性举措。调研选取巴西东北部地区自治市的太阳能板项目为对象展开，Barra 和 Xique-Xique 是两个仅隔一条圣弗朗西斯科河的自治市，两市又都是典型的既寻求地方发展又希望居民留在本地的自治市，都倾向于采取措施避免人口流动到大城市。而城市化使得城市和农村的问题互相交织不可分割，当可再生能源被视为改善生活质量的必然途径之一时，可再生能源就成为城市化过程的内在要求。这进一步引发了可再生能源投资途径的讨论，可再生能源可以通过投资当地的公共卫生系统和教育系统获得，能源投资也能促进不同地域市场之间的相互作用和整合。巴西这一案例说明，城市化未必意味着人口向城市特别是大城市迁移，通过可再生能源的投资运用、邻近地区的互助合作等途径，提高当地生活质量，也能达到城市化的目的。

全书始终围绕“城市化的社会治理”这一主题，分地域、分层次开展了相关调研，对今日中国处于城市化不同阶段的地区的社会治理难题进行了案例剖析和研究性解读，并提出了相应的政策建议和理论思考；同时，也注意关注域外城市化中的社会治理的新动态，为客观全面认识这一新时代的治理问题提供了参考性意见。

第一章

自由迁徙离我们还有多远？

——基于云南开远户籍制度先行改革调研

内容提要：基于户籍制度改革与城市化中的社会治理的矛盾运行的背景，云南开远围绕“创新农村社会管理和公共服务”的试验主题，先行先试户籍制度改革。通过统一设定户改政策框架、创新社会治理内容和方法，开远户改在缩小城乡差别、完善户籍体系、保障农民权益、激发社会活力等方面取得了初步成效，但还存在政策措施落实不到位、农户入城积极性不高等问题和外部各省政策不统一造成的改革桎梏。笔者对于户籍制度改革中存在的问题进行分析并提出了相应的对策建议，对户改思路的突破和改革之后的户籍制度未来作了进一步探讨。

关键词：户籍制度；城市化；社会治理

中国共产党十八大报告中提出，“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。紧接着于2013年11月召开的十八届三中全会上，执政党基于对户籍制度改革难度的考虑，再次对深化户籍制度改革作出了战略部署，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”。为何执政党的决策层在中国社会全面转型、改革

进入“深水区”的紧要关头提出加紧户籍制度改革的要求和部署? 户籍制度改革的难度究竟有多大?

一 户籍制度改革与城市化中的社会治理

户籍制度改革与城市化治理问题几乎形影不离,谈户籍制度改革必然涉及城市化,谈城市化必然虑及户籍制度改革。事实上,当代中国户籍制度改革具有一个显著特点,即其存在的基本问题较为清晰,已经在各界达成共识。

(一) 户籍制度改革与城市化前后的社会治理

户籍制度改革是推进城市化的关键一环。诚然,户籍制度是社会治理的一项基础性制度和有效治理方式,自古以来一直在社会治理中占据重要地位。据传上古之时,禹划天下为九州就有了户籍制度的萌芽,它最初只是用来作为统计人口、征发兵役的一种手段;到了春秋战国时期,户籍又被与兵籍、赋籍、地籍连在一起,以作为征收赋税,征发徭役、兵役的依据。把户籍制度军事化,作为控制人口流动、防止社会动乱的手段,则始于秦国商鞅的“什伍连坐法”^①。此后改朝换代,户籍制度虽有所变更,但其主要内容大同小异。新中国建立后的户籍制度,与高度集中统一的计划经济连在一起,开始承载较多的衍生性社会功能,不仅包括户口登记、注册及限制农村人口流入城市的规定,而且包括定量粮油供给制度、劳动就业制度、医疗保健制度等辅助性配套措施,还涉及接受教育、专业安置、通婚子女落户等方面衍生出的许多具体规定,大大增加了人们对户口的依附关系。但是,工业化推进带来城市化的快速跟进,社会人口的流动随着资源、环境等要素的变化而不断加快,曾经有效的社会治理方式面临着调适自身以适应城市化进程的挑战。城市化的推进需要供应产业发展的劳动力资源,也需要拉动消费内

^① 秦国“什伍连坐法”大意为:“民五家为保,一家为连。一家有罪,如不举发,则十家连坐。”