

复旦MPA文集·第一辑

*P*ublic Management

公共管理： 中国的探索

唐贤兴 沈夏珠 主编



www.fudanpress.com.cn



复旦大学出版社

复旦MPA文集·第一辑

*P*ublic Management

公共管理： 中国的探索

唐贤兴 沈夏珠 主编

www.fudanpress.com.cn

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理:中国的探索 / 唐贤兴、沈夏珠主编. —上海:
复旦大学出版社, 2007. 10
ISBN 978-7-309-05458-3

I. 公… II. ①唐…②沈… III. 公共管理—中国—文集
IV. D63—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 044103 号

公共管理:中国的探索

唐贤兴 沈夏珠 主编

出版发行 **复旦大学出版社** 上海市国权路 579 号 邮编:200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印	刷	句容市排印厂
开	本	787×960 1/16
印	张	18
字	数	317 千
版	次	2007 年 10 月第一版第一次印刷
印	数	1—3 100

书	号	ISBN 978 - 7 - 309 - 05458 - 3 / D • 330
定	价	36.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

复旦 MPA 文集

学 术 委 员 会

主 任 竺乾威

委 员 (按照姓名拼音)

陈明明 陈晓原 陈志敏 胡雨春

林尚立 浦兴祖 邱柏生 沈兰芳

唐贤兴 臧志军

编 辑 委 员 会

主 任 唐贤兴

委 员 沈夏珠 高卫华 戴志颖

编辑说明

作为一个“舶来品”的公共管理理论以及相关的 MPA 项目,在中国的出现是最近几年的事情。虽然已经取得了较为丰富的研究成果,MPA 的名字也日益被人们所知晓和认同,但正如被誉为“中国 MPA 之父”的夏书章先生所指出的那样,对中国公共理论研究和 MPA 项目的发展而言,最迫切的事是如何尽快完成其本土化建设问题。这虽然是一项艰巨的系统工程,但在我们看来,作为超大规模社会的中国在公共管理领域的生动实践为我们建构这种本土化提供了生动的案例。如何充分发挥拥有较为丰富的实践经验、对中国的现实有着较为深切体认的广大 MPA 研究生的积极性、创造性,正是我们在建设本土化的公共管理理论的过程中需要充分加以重视的一个方面,它也是我们这个 MPA 项目能否产生其生命力的一个关键因素。

复旦大学 MPA 项目作为全国首批试办项目之一,历来重视挖掘和发挥 MPA 学生的创造性。早在 2003 年,复旦大学 MPA 教育中心在本校国际关系与公共事务学院的积极推动下,斥资 50 万元作为专项资金,鼓励学生进行原创性的公共政策研究;同时,对于任何可能积极参与各种学术讨论的 MPA 研究生,学院和中心都给予财力上的支持。比如从第一届到第四届全国 MPA 论坛,复旦大学都派出了较大规模的学生代表团参加讨论,在主要由教师组成的“长三角公共管理论坛”中,复旦 MPA 学子也积极撰文;在“首届社会性别与公共管理论坛”(天津,2006 年 8 月)上,复旦 MPA 研究生杜春明在大会上交流发言,其论文被大会评定为二等奖;MPA 研究生王竞晗在《管理世界》(2004 年第 11 期)上发表的一篇关于中国公共政策转型的论文被《新华文摘》转载,等等,这些事例都说明,MPA 研究生对中国公共管理的探索,将构成中国公共

管理理论建构的一支生力军。

在2006年6月复旦大学MPA教育指导委员会的一次会议上,复旦MPA项目的决策者们提出了每年要出版两本MPA研究生毕业论文集的构想。此后的四个多月时间,教育中心组织几名全日制的博士生和硕士生,首先对部分2006届的毕业生论文进行文字上的压缩性修改。本辑收录的是其中的12篇较为成熟的论文。从第二辑开始,我们将根据相关主题陆续出版以往几届的优秀毕业论文。我们希望通过论文集的出版,既能够有效调动MPA研究生关注中国公共管理实践的热情,也能为我们系统建构本土化的中国公共管理理论提供生动的素材、有见解的观点,以及因此而来的批评和交流。我们期待来自广大兄弟院校同行们的支持和鼓励。

编 者

2006年11月7日

目 录

编辑说明	(1)
------------	-------

1. 外在制度的变迁：价值、压力及局限性	
——从暂住证到居住证的政策变革.....	吴玉玲 (1)
2. 社会性别视角下上海市嘉定区公共政策的实施研究.....	杜春明 (24)
3. 工业化进程中的水资源利用：短缺条件下的水资源政策	
——以浙江省宁波市为例的考察.....	黄建来 (46)
4. 加强地方人大预算审查监督的思考	
——以深圳市为例.....	林庆祥 (72)
5. 政府在产业集群发展中的角色分析	
——浦东生物医药产业集群的案例研究.....	华英姿 (99)
6. 转型期中国政府行政成本控制研究	
——以浙江省为例.....	林 盛 (128)
7. 公共危机的传播管理初探.....	范伟军 (156)
8. 政府投资项目集中建设管理模式研究.....	刘 哲 (177)
9. 政治娱乐化倾向及其动因.....	程云斌 (203)
10. 中国医疗卫生体制改革的发展研究.....	吴正一 (229)
11. 基于平衡计分卡的公安派出所绩效评估研究	
——以上海市浦东新区为例.....	季益峰 (253)

1. 外在制度的变迁：价值、压力及局限性

——从暂住证到居住证的政策变革

吴玉玲

引 言

1. 问题的提出

在中国社会转型过程中,社会生活的各个领域都产生了制度变迁的现象,甚至像刚性化的户籍制度,也正在经受市场经济的发展、民主与法治水平的提高、包括人权在内的诸多新价值的突显而带来的冲击。与转型期相适应,改革开放以来尤其是最近几年里,国家(包括中央政府和各地方政府)相继出台了一系列针对户籍制度的渐进式改革措施。然而,正是由渐进改革模式所规定,这些针对户籍制度的改革措施,包括本文将重点探讨的从暂住证到居住证的政策设计及其变迁,将不可能对户籍制度作根本性的突破,或者说只是制度框架内的政策变迁。这使得中国目前的户籍制度改革面临着“政策悖谬”的困境^①。政府的改革目标原是通过变革户籍制度,打破传统的城乡隔离、工农隔离的二元化社会结构,提升城市化水平,实现人口与资源的帕累托最优配置(即在既定的资源条件下全体社会成员的福利水平实现最佳),为国家的可持续发展创造基本的社会环境。然而,在种种因素的制约下,政策执行的实际结果并不是政策目标所表述的城乡一体化的发展,而将是城乡在新的条件下更高程度的不平衡^②。

① “政策悖谬”由政策与政策环境之间的矛盾而产生,即政策的主观性与政策环境的客观性相排斥,政策执行的结果远远偏离其初衷。任何政策都是为了改变既定社会环境中的各种存量因素及其相互关系,从而达到一定的目标,同时,政策活动又必须依赖和反映政策环境。但政策与政策环境之间始终存在着紧张关系。参见:杨占营、吴诚毅:“当代中国户籍制度变迁的困境及政策选择”,《南京人口管理干部学院学报》(南京),2003年第4期。

② 这种不平衡突出表现在两个方面:一是农村的技术、资金、劳动力大量流向城市特别是东部大中城市,造成农村社区的进一步“空壳化”;二是一些城市社区在短时间内形成了严重的“拥挤”,包括公共服务设施的拥挤、公共环境的拥挤、公共福利等的拥挤。

因而,当前刚刚开始、矛盾和难题交织的户籍制度改革还需要我们在更深的层次上作进一步的思考。原有的以及变革中的户籍制度到底起着什么样的功能?这种制度及其功能应该体现什么样的价值?在维持户籍制度整体框架不变的情况下的一些政策变革设计,其价值又体现在哪些方面?这一制度为什么会发生变革,变革的后果又将是什么?等等,这些都是非常值得每一个从事公共管理的实践者和研究中国问题的分析者去认真关注的问题。本文也尽可能对这些问题作初步的回答。

2. 本文的主要观点

制度是如何产生的?制度经济学对这个问题的回答,结果产生了“内在制度”(internal institutions)和“外在制度”(external institutions)两种制度的分类^①。中国的户籍制度设计,以及目前一些地方正在实行的暂住证和居住证制度,本质上是一种外在制度的类型。本文把从暂住证到居住证的制度和政策变迁看作是自变量,因而,这种制度变迁对户籍制度的变革已经产生的和可能将产生的影响就成为我们分析的因变量。同时,本文把户籍制度看作是暂住证和居住证这一制度(政策)安排的制度框架。通过对这一自变量和因变量之间关系的描述和分析,本文提出一个基本假设,即:政府的偏好是产生外在制度的决定性因素,因而,由政府所设计的外在制度要发生重大变化,关键取决于政府自身的偏好与态度。

为支持这一假设,本文将重点论证几个基本观点。第一,暂住证和居住证制度总体上是户籍制度的构成部分,政府部门设计“两证”,与其说是户籍制度变革过渡时期的权宜之计,毋宁说是政府在“忠实”地执行既有的制度和规则。政府的这一倾向和行为,可能根源于中国超大规模社会的复杂性以及由此而来的制度变迁的艰巨性,也可能因为其主观上对自己的管理能力不能适应制度变迁的要求而产生的担忧,当然还根源于政府从已有的制度安排中获得了利益。创制外在制度的主体,主要是掌握着公共权力的国家(或政府),只要公共权力没有受到必要的规范和约束,国家(或政府)不会打破能够给自己带来利益的旧的制度框架,也不太可能创制一种不会给自己带来新的利益的新的制度安排。因此,总体上看,制度框架内的外在制度变迁,可能只具有有限的价值。

但是第二,在一个利益日益分化、开放和流动不断加快的社会里,国家

① 对制度的这种二分法,是德国学者柯武刚和史漫飞的贡献。参见柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,中译本,北京:商务印书馆,2000年版,第35—37页。

(或政府)也会产生在某种程度上变革既有制度框架的需求,也会采取某种以正确的、明智的和符合公共利益的方式去做管理制度的变革和政策调整。做出这种努力的原因,概括起来,大致包括:(1)向市场经济的转型带来了政府管理层面的新变化,成本、效益、服务、有效性和责任等价值和观念的产生,要求政府管理不断创新,提高政府管理水平,以适应市场经济的要求。(2)民主、法治、人权、自由等概念越来越具有全球性的价值,对中国的发展和国际交往产生了影响,为更好地融入国际社会,国内政府管理必须体现这些价值。(3)社会主义民主政治建设的不断推进,要求政府管理不断以追求社会公共利益为目标^①。

根据这两个基本观点,本文的一个基本结论是,制度框架内的政府行为(包括制度创新和政策设计)虽然在一定程度上改变着既有的制度框架,但在制度框架的约束性条件没有实现重大变化的情况下,任何外在制度的变迁更多地起着维持和巩固制度框架的作用。

3. 概念的界定

“制度”是一个包含很多歧义的概念,直到目前,制度经济学还没能给出一个精确一致的定义。一般地说,制度是调节社会竞争与合作关系的规则和规范系统,它为人们的行动选择提供了一个框架,也就是说,制度的目的是为个人行为沿着特定的方向提供一种指引。经济学家D·诺思在分析经济制度时认为,“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”^②。

制度变迁是制度经济学中的另一个重要概念。从不同社会的制度演变的历史轨迹来看,制度可以是自然形成的,也可以是有意识设计和建构的。无论是哪种情况,任何制度并不是一开始便会表现出有效的治理功能,总是随着社会的变迁而不断发生变化。制度变迁“一般是对构成制度框架的规则、准则和实施的组合所作的边际调整”^③。至于引起制度变迁的原因,则因具体的制度而有异。一般来说,制度变迁可能是“设计糟糕”的制度不稳定的一种结果,也可能因经济繁荣或衰退而发生,或者因技术、知识或文化的变化

① 参见唐贤兴、王竞晗:“转型时期公共政策的价值定位:政府公共管理中职能转换的方向与悖论”,载《管理世界》(北京),2004年第11期。

② 道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,中译本,上海:上海人民出版社,上海三联书店,1997年版,第225—226页。

③ 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,中译本,上海:上海三联书店,1994年版,第111页。

而产生^①。这是制度经济学对制度变迁原因的概括解释。我们在后面分析户籍制度变迁时再作详论。

“外在制度”是相对于“内在制度”而言的。经济学家根据制度起源的不同方式,做出了这种分类。“内在制度”是从人类经验中演化出来的,也就是说,规则及整个规则体系依靠人类的长期经验而形成。它体现着过去曾最有益于人类的各种解决办法,比如既有习惯、伦理规范、良好礼貌和商业习俗,盎格鲁—撒克逊社会中的自然法也是其中的例子。内在制度主要靠非正式的惩罚机制来实行。相反,“外在制度”是被清晰地制订在法规和条例之中,并要由一个像政府那样的、高居于社会之上的权威机构来自上而下地强加和执行的。因此,外在制度主要依靠正式的惩罚机制和程序、以暴力的运用(如警察)来强制实施^②。

中国的户籍制度是由国家强制性设计的,属于典型的外在制度。改革以来出现的“暂住证”和“居住证”制度,也同样属于这种制度形式。不过,我们把暂住证和居住证描述为户籍制度这个制度框架内的政府行为(政府具体的政策设计)更为贴切些。在本文对特定对象的分析中,当我们借用“外在制度变迁”这个概念时,它主要是指从暂住证到居住证的政策变迁,这种变迁是为了维持制度框架(户籍制度)的稳定性而对户籍制度所作出的边际性调整。为便于解释,本文暂且把这个层次上的制度变迁用“第一层次的外在制度变迁”这个不规范的术语来指代。当然,这个层次的边际调整也给户籍制度本身带来了一定的冲击和影响,即户籍制度层面上因此而来的变迁,它属于分析层次上的“第二层次的外在制度变迁”。

一、户籍制度的确立与发展：第二层次的外在制度变迁

户籍管理制度,也称户口管理制度、户政管理制度,简称户籍制度,是国家搜集、确认和提供本国住户居民的公民身份、亲属关系、法定住址等人口基

① [美]埃里克·弗鲁博顿、[德]鲁道夫·芮切特：《新制度经济学：一个交易费用分析范式》，第31页。

② 柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，中译本，北京：商务印书馆，2000年版，第35—37页。

本信息的国家行政管理制度^①。中国现行户籍制度是在建国后伴随着计划经济模式的建立、适应国家行政管理的需要而形成的城乡有别、城乡隔离的二元户籍制度,其基本依据是1958年第一届全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》。

户籍制度的形成与变化大致可以分成三个阶段:(1)户籍制度逐步建立的阶段(1949—1957年)。当时政府实行自由的人口迁移政策,对人口迁移管制宽松,户籍管理制度的功能是最基本的社会管理——进行人口登记和人口统计,对于公民迁入迁出只要求办理登记手续,并未提出任何其他限制,因此居民在城乡之间或城镇之间可随意迁移。流入人口在流入地就业、居住等方面及享有的社会福利权利上,与当地原住民没有明确的法律或政策上的差异。(2)户籍制度的限制功能超常强化的阶段(1958—1984年)。这一时期,政府部门完全控制了公民迁徙流动的审批权,加上完整的生活资料配给制度,流出公民在流入地的社会经济权利甚至生存所必需的生活资料都难以保证。1958年,全国人民代表大会通过《中华人民共和国户口登记条例》,确立了把城乡人口分开管理的户籍管理体制,并严格地控制人口迁移。以后又陆续出台与户籍制度相配套的一系列政策和规定,将户口与劳动用工、住房、教育和社会福利等公民的权益挂起了钩。(3)户籍制度的限制性功能逐步削弱的阶段(1984年至今)。政府对流动人口的行政和经济限制趋于弱化,对人口迁移适度管制,人口迁移呈现相对开放的态势。为了证明居民身份,便利公民进行社会活动,保障公民的合法权益,以及维护社会秩序,1985年,中国颁布了《中华人民共和国居民身份证条例》,人口管理开始由“户”向“人”过渡,户籍管理制度的限制性功能逐步削弱。目前,中国人口管理正在接近新的转折点。2001年3月,国务院正式批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,明确了在县级市市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇,有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属,均可根据本人意愿办理城镇常住户口。这标志着户籍改革在小城镇范围内全面推开。

现行户籍制度是中国特定历史阶段的产物。如果回到制度变迁的起始条件来认识,那么我们将发现,户籍制度在中国的产生,虽然包含着政府在设计这项制度时的主观偏好因素,但在相当程度上,户籍制度是由政府主导的制度变迁现实逻辑所决定的结果,这个现实逻辑就是政府要回应国家生存与

① 王太元:“中国户口管理制度概述”,载《人口与计划生育》(北京),2004年第1期。

发展的挑战而不得已做出的选择。户籍制度的产生对于中国社会来说,有着内在的需求。在这方面,最重要的是中国共产党在建立新政权后,面临着现代化建设的重任。当时现代化建设的一个重要方面是迅速完成国家政治和社会的重建,以实现正常的生产和社会秩序。这是中国共产党新政权获得并巩固政治合法性的基础^①。除了迅速实现国家和社会秩序的重建这个需求之外,由现代化所产生的对户籍制度的需求,第二个方面就体现在国家工业化的发展。这两个方面的基本需求构成了当时政府对严厉的户籍管理制度的需求,它自然会催生出相应的供给。

这两个制度变迁需求不是决定制度形式的唯一决定性因素,在建国后建立户籍制度的过程中,政府的偏好在相当大程度上是该制度产生的决定性因素。政府偏好何以影响制度供给?作为调整国家利益与个人利益之间关系的一种制度规范的户籍制度,明显表现出以国家为中心(实际上以城市为中心,因为城市是新政权存在的空间和载体)的特点。到目前为止具有刚性化的户籍制度,其首要的价值目标是“以国家为主体和目的”,即完全围绕国家利益进行,忽视公民个人利益的客观存在以及对公民个人利益的合法维护和调节。该制度的侧重点是限制农村人口迁入城市,对城镇人口的迁移适当控制,对小城市迁往大城市严加控制。这同计划经济体制、城乡相对封闭的二元结构以及国家对粮油统购统销是相对应的。现行户籍制度硬性地把城市和农村严格地割裂开来,造成城乡分割,强化了中国的二元结构。多种社会、福利待遇作为附加条件不合理地同户口登记、迁移挂钩,使社会被分成完全不同的两个群体,形成了所谓的“城里人”和“乡下人”的社会区别,农民作为公民的合法权益受到极大的损害。与此相对应,户籍制度的功能表现出了赋予农民劣等待遇的价值^②。

户籍制度的变迁是以效率取代公正、以克减一些人的权利来增加另一些人的权利为价值取向的。因此,这项制度积累着并日益显露出越来越多的弊端,表现在:第一,造成劳动力配置结构不合理,阻碍市场经济的顺利

① 参见唐贤兴:“产权与民主的演进:中国农村政治调控的变化”,载《政治学研究》(北京),1997年第3期。

② 秦晖认为,在中国,农民“并不仅仅是一种职业,而且是一种身份或准身份,一种生存状态,一种小区乃至社会的组织形式”。参见秦晖:“‘农民’和‘农业者’”,载《中国农民》(北京),1996年第3期。社会学家陆学艺认为,不是农民的身份产生了农民受到劣等待遇的政策和制度安排,相反,是“城乡分治,一国两策”的制度安排导致了农民的劣等待遇。参见陆学艺:“走出‘城乡分治,一国两策’的困境”,载《读书》(北京),2000年第5期。

运行。第二,强化了城乡二元结构,具有明显的不公正性。首先,有悖于社会公平价值观和法律面前人人平等观。其次,有悖于社会自由价值观和人的自由全面发展观。再次,具体政策制定和执行中,有悖于“为人民服务”的职业价值观。第三,阻碍了城市化进程并导致农民的贫困,蕴含着潜在的社会危机。

进入20世纪80年代之后,中国现行户籍制度已不能适应经济体制转轨中的经济现实,对制度变迁的需求不断增加,由于这是一项强制性制度变迁,政府便有义务提供这项变迁,但政府却长期维持低效率的制度安排。政府作为自然垄断者,是否有激励和能力来供给这项制度变迁?户籍制度变迁长期供给不足使维持现行户籍制度的成本不断增加并显性化。这些成本主要包括:生态环境成本、人口成本、行政管理的相对成本、直接开发成本、农业产业化成本和社会震荡成本。高昂的成本使户籍管制的收益显得微不足道,彻底改革这项低效率的制度已是大势所趋。

二、“暂住证”管理制度：制度框架内的政策变迁

改革以来,实施了几十年的户籍制度与快速变化的环境之间出现了越来越严重的紧张关系,户籍制度的设计者和实施者被迫进行变革以缓解冲突。暂住证和居住证制度的产生可以被看作是对缓解冲突的一个回应,是我们所谓的“第一层次的外在制度变迁”。这一层次的制度变迁,其目的也许是多方面的,比如在回应社会压力中恢复制度均衡;也可能是为了维持现有制度,并从中获得利益。不管怎样,第一层次的制度变迁只是一个户籍制度框架内的政策微调过程,仅仅限于操作层面的调整,一些深层次的问题并没有从根本上得到重视和解决。

农村经济改革是我们考察户籍制度变迁需求的一个最重要的视角。中国农村经济改革的背景和压力,是计划经济的无效率。户籍制度是通过国家强制性地限制生产要素(即劳动力)的自由流动的制度,在管制农村人口问题上,它实际上是一套政治、经济和法律制度,与人民公社的计划经济体制极大地同构在一起^①。

^① 计划经济为户籍制度提供制度环境;反过来,户籍制度维系着计划经济的稳定。

1978年的农村改革,其直接动因和背景是当时中国经济的严重衰退^①。改革的策略选择恰恰是通过市场取向的放松政府管制来调动农民的积极性。但是,在很短时间里便产生制度创新绩效的农村改革,又在很短的时间出现了绩效递减现象。其中一个根本性的原因在于,刚性化的户籍制度抵制着市场经济发展必然所需要的、同时也是市场经济制度本身的构成因素的劳动力的自由流动。农村改革解放了生产力,同时也带来了庞大的“剩余劳动力”。释放农业过剩人口成为继家庭联产承包责任制改革之后农村下一步改革的关键,正是在这样的背景下,改革户籍制度,允许农民向城市转移的需求便自然地产生了。

伴随着农村改革进程的市场经济发展所提出的变革户籍制度的需求,不仅仅体现在经济发展的层面上。市场经济内在地在政治层面上提出了变革户籍制度的需求。因为市场化既是一个产权日益明晰的过程,也是一个需要民主政治来维护和保障产权的过程^②。户籍制度改革的思想源泉就是公民迁徙自由的人权理念,迁徙自由权不仅是市场经济“要素自由流动”的要求,在政治和法律层面上,其实质是关涉“尊重和保障人权”的重大宪政问题。

就公民个人而言,公民的迁徙自由是近代民主宪政条件下公民的一项重要宪法权利,它属于公民人权的范畴,是公民追求幸福生活、实现人身价值的前置条件。这一点,自近代宪法确立公民的这一权利以来,逐步得到大多数国家的认同。就国家而言,迁徙自由直接反映了一国公民人权和基本权利的广度和深度,是否确认公民的迁徙自由是判断一个国家是实行政府权力至上还是公民权利至上的重要标准^③。在整个中国逐步走向市场化、民主化、法治化的过程中,改革户籍制度以实现公民(尤其是农民)的迁徙自由,已经成为制度变迁的强烈需求。目前,大规模的人口流动已经成为中国发展中的一个基本事实,据保守统计,2003年中国的流动人口达1.1亿,2005年增长到1.3亿。如此迅速的增长,与2001年“收容遣送”政策的终止存在很大的关联。大规模的人口流动为迁徙自由的实现提供了事实上的依据。通过立法

① 关于中国经济在改革前几近崩溃的判断,是有经济史学的详细描述可做佐证的。具体数据和事实,可参见周其仁:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化》。

② 关于产权与民主的依存关系,参见唐贤兴:《产权、民主与国家》,上海:复旦大学出版社,2002年版。

③ 关于公民的迁徙自由的研究文献,代表性的可以参见朱福惠:“论迁徙自由”,载《四川师范大学学报》(成都),2001年第2期;李铁喜等:“论迁徙自由及其在中国的适用”,载《湖南公安高等专科学校学报》(长沙),2001年第3期;王怀章等:“论迁徙自由在中国的实现”,见前引文献。

承认迁徙自由,既是对事实的肯定,又是推进现代化的需要。

然而,面对农村改革推进过程中要进一步实现经济增长的需求,以及市场化进程中公民权利意识不断提高而要求实现自由的流动和迁徙的需求,政府在户籍制度变迁上的供给却明显不足。在改革开放二十多年时间里,中央政府真正用政策法规形式放松户籍管制的举措只有三次。这多少说明,在没法回避和严格控制流动人口大量增加的新条件下,政府管理部门没有意愿或者没有能力来进行制度创新,其治理水平依然停留在旧有制度的惯性基础之上。

暂住证作为一种政府管理行为上的制度安排,是与市场经济改革的推进相伴而生的。在改革开放后,随着商品经济的发展,地区之间、城乡之间的人口流动也随之增多,原有以限制人口流动为基本特征的暂住人口登记制度显得不合时宜。为了适应形势发展的需要,1985年7月13日,公安部颁发了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,提出对进入城市和到外乡镇暂住时间拟超过三个月的16周岁以上的人,必须申领暂住证。随后各地普遍推行暂住证制度,不少省市还颁布地方性法规对暂住人口管理进行规范。比如,上海市人民政府于1988年颁布的《上海市暂住人口管理规定》。实行暂住证登记管理的办法,意味着允许暂住人口在城镇长期暂住居留,也标志着全国统一的暂住证制度形成。1992年以后,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,流动人口大量增加,农村剩余劳动力跨地区流动在很大程度上处于盲目无序状态。为了加强流动人口管理,维护社会治安秩序,1995年6月2日,公安部发布《暂住证申领办法》。在此前后,不少省市相继出台了一些暂住人口管理规定,细化了暂住证登记管理制度。

此时,农民虽然获得了职业流动自由,他们能够进城务工经商,但由于暂住证政策并不能使他们取得合法的“市民”身份,更不能获得同等发展机会、社会地位和公民权利,甚至连基本的人身安全都缺少保障。他们随时要留意警察查验暂住证件,稍有疏忽就可能被收容遣送回原籍。

1982年国务院颁布《城市流浪乞讨人员收容遣返办法》。1991年,国务院发出第48号文,将收容对象扩大到无合法证件、无固定住所、无稳定经济来源的“三无人员”,而在实际执行中,“三无”往往变成身份证、暂住证、务工证“三证”缺一不可。这样,收容制度由一项社会福利和社会管理制度,在实际操作中演变成为专门针对、限制进城市打工的民工的行政措施了。1990年后,各省市根据《城市流浪乞讨人员收容遣返办法》,制定了本省市的“收容遣返条例”,强化对流动人口的管理,即对于无合法有效证件、无固定住所和无

正当经济来源的“三无人员”，可以收容遣送回原籍。

在这里，我们发现很多不同层次的制度安排存在相互强化的现象。收容遣送条例是对户籍制度的一种强化，暂住证则是对这个条例的进一步强化。暂住证制度原本是户籍制度被迫做出一些有限的松动的产物，在实际的运作过程中却反过来成为强化户籍制度本身的一个因素。无论政府管制部门如何看待其创制的管制流动人口的政策，事实是，这项外在制度的设计一开始便经不起伦理上的拷问。这项制度依然是以人为划定的身份为依据，具有很强的针对性，也即事实上针对社会中最底层的弱势群体。

三、居住证制度：制度框架内的政策变迁

——对上海市实践的一个实证分析

“暂住证时代”实行的是严格的城乡分离的二元户籍制度，它严重侵害了流动人口的公民权利。随着收容遣送制度被废止，暂住证失去强制性措施作为依托，越来越多的人开始选择不办暂住证，“后暂住证时代”渐行渐近。虽然户籍壁垒短期内难以完全打破，但上海等城市尝试过渡性的居住证政策，朝着向较为公平而不是歧视的方向发展，让外来人员不断靠近“市民待遇”，最终打破“外来”与“本地”的界限。这一步是走向健康文明社会、实现公正秩序和社会进步的重要体现，尽管作为制度变迁的意义，其尚有待进一步观察。本部分以上海市的居住证制度的实践为材料，试图分析第二层次的外在制度框架（户籍制度）继续存在的情况下，“后收容遣送时代”告别暂住证制度的制度变迁的现实含义。

改革开放后，中央政府一直希望逐渐把城市户籍的价值淡化，并出台了一系列政策。但是在1984年后，这方面的政策长期停滞不前，一直到前些年才有新的突破。1998年由国务院批转的公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》中规定：“在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及其直系亲属，凡在城市有合法固定的住所、合法稳定的职业或者生活来源，已居住一定年限并符合当地政府有关规定的，可允许在该城市落户。”这个文件颁发后，全国各地公安厅（局）纷纷出台了相应的通知。1999年上海市制定了吸引国内优秀人才到上海工作的一系列措施，其中对人才的界定范围相当宽，并且其配偶、未成年子女可以随迁。