

地方政府控制落户的行为逻辑及其制度基础

高翔

(浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

[摘要] 21世纪以来,公民社会权利话语主导了户籍制度改革理论探讨,并开始进入官方话语体系。但实践中,地方政府仍然设置了有条件的落户门槛,并基于户籍身份向公民提供有差别的公共服务和社会福利。如何理解地方政府以资格取代权利的控制落户行为? 现有从工具性视角、政治性视角给出的解释突出了公共品供给中的政府问责性、回应性,但较不重视公共品生产中地方政府的财政收支平衡问题。财政分权化改革后,地方政府是公共服务和社会福利的主要支出者,其财政支出将随着户籍人口数增加而快速膨胀,其财政收入却不会因户籍人口数变化而显著变化。由此,地方政府形成了以地方财力确定人口承载力的单向、静态行为模式。超越公民社会权利的单一逻辑,构建以人口为基准的地方财政收入与财政支出相挂钩的机制,是落实以公民社会权利为导向的户籍制度改革的重要保障。

[关键词] 户籍制度; 地方政府; 公民社会权利; 农民工

The Behavior Logic of Local Governments' Reform on Household Registration System and Its Institutional Foundation

Gao Xiang

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: How to empower migrant workers with citizen social rights? This is a critical issue in reforming China's Household Registration System (HRS). Recently, the discourse of citizen social rights is not only dominating the academic discussion on HRS, but has been officially accepted in the government documents. For instance, *Opinions on Further Promotion of the Reform of Household Registration System*, issued by the State Council in July 2014, explicitly recognizes "protecting citizens' rights and interests according to the law" as its main goal. In practice, however, local governments retain household registration barriers for migrant workers and prevent them from gaining full access to public services and social welfare.

How to explain local governments' behavior of replacing "entitlement" with "eligibility" in HRS reform? Current studies tend to explain migrant workers' lack of social rights as a problem

[收稿日期] 2015-03-08

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2015-08-31

[网络连续型出版物号] CN33-6000/C

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目(14CZZ029); 国家社会科学重大招标项目(13&ZD040)

[作者简介] 高翔(<http://orcid.org/0000-0001-6447-203X>),女,浙江大学公共管理学院讲师,管理学博士,主要从事地方政府、农业农村发展、新型城镇化等研究。

of government accountability and responsiveness. They argue that migrant workers are incapable of influencing public policy under the current political system, while the HRS is still playing an important role in maintaining social stability and promoting economic development. Without external pressure and internal motivation, local governments are unwilling to change the status quo. However, this argument is not sufficient to explain local governments' selective social rights safeguarding, as they are willing to provide full public services and social welfare to local peasant workers, but not to migrant workers.

Based on a combination of empirical study and institution analysis, this paper argues that the taxation system and the public service provision system are the important institutional foundation of local governments' selective social rights safeguarding. After China's decentralization reform in 1980s, local government has become the main fund-raiser for public service and social welfare of its local residents. Thus, its expenditure will increase significantly when the number of local residents grows. Meanwhile, local fiscal revenue has a weak correlation with its population under the current taxation system and local government does not have the authority to adjust its taxation rate. Under this circumstance, local government begins to use the HRS to control the number of residents who are eligible for public services and social welfare so it can keep the expenditure within the limits of its income.

To conclude, the HRS reform is not only a philosophical issue of political value, but also a practical challenge of social rights safeguarding. It is not only related to local government's incentive, but affected by local government's capacity as well. Thus, the HRS reform shall go beyond the discussion of citizen social rights and value the importance of building a more balanced local fiscal and taxation system, within which local government's fiscal revenue will change according to the local population.

Key words: household registration system; local government; citizen social rights; migrant workers

一、问题的提出

如何保障农民工的公民社会权利这一问题业已成为我国户籍制度改革中的核心命题。改革开放后,国家逐渐放松了对公民在城乡、区域间流动、迁徙的刚性行政控制,但户籍制度仍然是区分公民身份进而影响他们获得就业、教育和社会保障等服务的关键制度安排。也正因此,尽管市场力量推动了城乡间的人口流动,农民工却始终未能享受完整的社会权利^[1],在经济收入、福利保障等方面都受到了不公平待遇^[2]。在此背景下,公民社会权利视野下的身份-政治叙事模式开始替代生存-经济模式,成为21世纪以来中国学者讨论农民工问题的主导话语^[3]。以马歇尔、波兰尼等学者的理论讨论为基础,有学者将社会权利纳入了公民权利序列中,强调了市场经济条件下以公民身份为基础的福利资格,突出了社会权利对缓解社会不公正的重要性^[4]。研究者指出,户籍制度改革的政策目标理应是保障公民权利和增进社会平等,通过逐步剥离附着在户籍制度上的种种福利,使户籍制度回归人口管理的基本功能^[5],并以户籍立法的形式保障公民自由迁徙和自主选择居住地的权利^[6]。

党的十八大后,公民社会权利也开始进入户籍制度改革的官方话语体系。十八届三中全会提出,要“推进以人为核心的新型城镇化”,要求改革户籍制度、保障流动人口的公民社会权利。2014

年7月,国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》中,更是明确把“依法保障公民权利”列为重要目标。同年12月,《居住证管理办法(征求意见稿)》公布,其中列举了居住证持有人应享受的各类基本公共服务和便利目录,旨在以成文法律法规的形式保障流动人口的公民社会权利。

尽管如此,实践中的户籍制度改革始终未能落实以公民身份为基础的福利供给,而是延续了以户籍身份为基础的差异化福利资格。调查发现,中央政府和地方政府在对待流动人口的态度上有显著差异:中央政府更倾向于将流动人口视作纳税人,而地方政府则更加倾向于将他们视为劳动力和带来负担的人^[7]。换句话说,一些地方政府并没有消除人群之间的社会福利差异、保障流动人口公民社会权利的意愿,而是更倾向于以“资格”取代“权利”,即通过设立落户门槛,以户籍身份为基础提供公共服务和社会福利,由此导致农民工的公民社会权利始终未能得到保障。媒体报道甚至显示,户籍制度改革后,北京等城市的落户条件不仅没有放松,甚至还出现了进一步收紧的情形^[8]。

如何理解公民社会权利话语下地方政府的控制落户政策?已有研究从工具性视角和政治性视角解释了地方政府以资格取代权利的福利供给模式。前者强调了户籍制度的工具性特征,认为户籍制度在维护社会秩序、促进经济发展等方面的功能是改革难以取得根本性突破的原因^[9]。后者则认为,农民工社会权利缺失的关键在于体制内缺乏有动力为他们自上而下争取权利的组织,同时农民工这一群体又缺乏自下而上有组织地争取权利的活动空间和行动能力^[1]。尽管极富洞见,这两种观点在回答地方政府为何控制落户的问题上仍有不充分的地方。其中,功能性的观点可以解释地方政府延续人口登记和控制重点人群的做法,却难以回答官方为何要以户籍身份为基础差异化界定公民的福利资格问题。政治性的观点可以帮助我们理解公民社会权利扩展的困境,却无法解释政府对不同人群诉求的差异化回应。两种观点解释力的限度可能在于它们都更聚焦于公共品供给中的政府问责性、回应性,而忽视了公共品生产中地方政府平衡财政收支的压力。对户籍制度改革中实践进展的考察显示,由于面向本地户籍农村转移劳动力提供完整公共服务和社会福利的成本较小且容易控制,故地方政府更愿意保障就地转移农民工的公民社会权利,而不愿将异地转移农民工无条件纳入本地常住人口。进一步的分析表明,由于地方政府是公共服务和社会福利支出的责任主体,现行财税体制中却缺乏基于户籍人口动态变化的地方性税收增长机制,地方政府由此形成了量入为出,即以地方财力确定人口承载力的单向、静态行为模式。与现有从公共品供给角度开展的研究相比,这一补充性的发现指出了地方治理中公共品生产的重要性。它表明,建立以人口为基准的地方财税收入与财政支出相挂钩的机制,是推进以公民社会权利为导向的户籍制度改革的重要保障。

二、工具与政治：理解户籍制度改革的两种观点

在影响广泛的《在中国城市中争取公民权》一书中,苏黛瑞教授开篇即指出,市场逻辑并未轻易带来公民社会权利向农民工的扩展。在她看来,这一现象挑战了以马歇尔、摩尔和李普赛特等人为代表提出的现代化理论^[1]。关键的问题则在于应当如何理解这一现象?现有研究从工具性视角和政治性视角给出了两种解释,下面将深入探讨这两种解释。

(一) 户籍制度改革的工具性视角

从建国后户籍制度在中国经济社会发展中承担的实际功能出发,一些研究者形成了解释这一制度得以延续的工具性视角。他们指出,户籍制度从其建立之初就是一个维持社会秩序的人口迁移监察机制^[10]。随着计划经济的实施,为了顺利推进国家优先发展重工业的战略,城乡间的户口登记开始成为一项正式制度,粮食等日用品的分配也开始与户口挂钩。此后,国家开始进一步采用行政命令的方式控制城乡间人口流动,包括出台禁止农村劳动力外流和干预城镇地区非农部门用

人决策等政策,由此使户籍制度进一步承载了服务计划经济体制的功能^[11]。1978年后,市场化改革消除了户籍制度作为政府干预劳动力等资源配置手段的必要性,国家也因此解除了户籍制度对城乡间人口流动、迁徙的硬性约束。但即便如此,户籍制度仍然承载了打击犯罪以及规范区域间人口流动的功能。Wang考察了20世纪50年代以来派出所户籍警察监控重点人群名单的变化,指出当前户籍制度对打击犯罪、维护社会治安等仍有重要作用。在他看来,政府可能通过技术革新优化人口监测和管理的方法,但不会取消户籍制度^[9]。除了管控功能,户籍制度也使地方政府可以在市场力量推动的人口流入和城市管理压力之间保持平衡,从而实现“有秩序的人口流动”^[12]。换个角度看,通过设置有条件的落户标准,地方政府还可以依据发展目标有倾向性地招贤纳士,吸引对当地经济社会发展有更大贡献的人群,如财富阶层和高学历者等^[9]。苏黛瑞则判断,除非劳动力需求格局发生重要变化,即经济发展提高了地方政府对外来劳动力的需求,否则户籍制度将难以发生变化^[1]。基于同样的逻辑,蔡昉预期地方政府将在中国劳动力市场的刘易斯拐点出现后产生改革户籍制度的强烈需求^[13]。

尽管有较好的解释力,工具性观点在回答地方政府为何以资格取代权利时仍面临一些挑战。一般认为,维持社会稳定和促进经济增长是现行户籍制度的最重要功能。但一方面,社会生活领域的秩序可以在没有强制外力的情况下得以建构和维持^[6],且排斥性的户口登记导致许多农民工游离在城市政府管理和服务体制之外,反而加大了地方政府开展治安管理的难度。换句话说,行政权力无须以剥夺农民工的公民社会权利为代价来维持社会稳定,政府完全可以通过回归户籍制度的人口管理本质来实现打击犯罪、保障治安的目标。因此,人口监测功能不足以解释地方政府控制落户的逻辑。另一方面,假如地方政府是将户籍制度作为地区人才战略的工具,那么我们理应观察到劳动力市场刘易斯拐点出现后地方政府控制落户逻辑的转变。但实践表明,即使是在东部沿海地区持续出现民工荒的背景下,地方政府也未建立倾向于开放的或有利于农民工的户籍新政。

(二) 农民工社会权利缺失的政治性观点

如果说工具性观点尚且保留了地方政府改革户籍制度、落实公民社会权利的可能性,以政治体制来解释地方政府控制落户政策的研究者们就抱持了更为消极的观点。在观察当代中国的政治发展后,一些研究者认为,封闭的政治体制下公民缺乏参与公共政策制定、争取公民社会权利的开放渠道^[14]。即使农民工的权利意识在觉醒,政府部门也不会及时回应他们的需求。以中国城市中的农民工群体为研究对象,苏黛瑞细致分析了不同部门对待农民工的策略选择。她指出,由于缺乏争取农民工群体支持这一诉求,政府并不具备自上而下改革户籍制度、使其朝有利于农民工方向发展的动机。相反,一些地方政府与企业家(包括跨国企业)常常结成同盟,在劳资纠纷中倾向于维护企业家的利益,而很少为农民工说公道话,行政部门则仅以非常小的步伐给予一小部分流动人口公共服务和社会福利。此外,一些地方政府也未赋予农民工组织起来捍卫自身利益的权利,甚至不赞同农民工群体为改善工作待遇等而采取行动^[1]。因此,以公民社会权利为导向的户籍制度改革缺乏自上而下或自下而上的动力。

在比较政治研究中,封闭型政治体制缺乏回应性的观点非常有吸引力,但也引起了不少争议。如黎安友指出,中国已经发展了公民参与公共政策的多种途径,如公民可以通过地方人大、政协等建言献策,也可以通过大众媒体影响政府决策。^[15]毛学峰(Andrew Mertha)对中国水利工程的研究也显示,公民参与公共政策制定的门槛已经降低,如果政策企业家能够成功塑造议题,政策结果就有可能发生变化^[16]。而且,蔡永顺的研究表明,地方政府应对社会抗争的具体行为策略,受到了高层级政府获知地方不稳定性的风险评估、地方政府解决抗争诉求的成本判断以及关键性政策的执行压力等多种因素影响^[17]。这意味着地方政府的压制行为并非判断公共政策是否有回应

性的唯一标准。实际上,威权政体常常比民主政体对民意(包括网络民意、社会抗争中体现出来的民意等)更为敏感。一个典型事例是,《收容遣送条例》正是在孙志刚事件引发广泛关注后被正式废止。这表明从政治体制的角度解释地方政府的控制落户政策也是很不够充分的。

(三) 简短的评论

那么如何理解地方政府在户籍制度改革中控制落户,即为流动人口设置落户门槛,并基于户籍身份向不同人群提供有差别的公共服务和社会福利的行为?工具性观点和政治性观点形成了互为补充的解释:正是由于参与渠道和回应性的缺乏,政府得以将户籍制度作为一种工具服务于特定治理目标。但政治体制视角下中国政府缺乏回应性的判断不一定准确,真正关键的问题是政府为何是有选择性地回应某些公共政策诉求呢?持工具性观点的研究者可能会争辩说,是否有助于实现治理目标是政府决定是否回应权利诉求的重要标准。假如这一观点成立,那么地方政府的治理目标究竟是什么?已有研究强调的维持社会稳定、规范人口流动以及促进经济增长等,似乎都不足以解释地方政府的控制落户行为。

诚然,如何督促政府关注、回应民意是推进公民社会权利导向的户籍制度改革的重要基础,但供给问题只是公共品治理中的一个方面,生产问题,即为公共品定价、筹资等也同样重要。作为一个非生产性的组织,政府在提供公共品时首先需要解决公共品生产的财政收入来源问题,否则它将缺乏足够的能力来保障公民社会权利。同时,关于中国地方发展型政府的研究成果也表明,财政收入最大化是支配地方政府行为的主导逻辑^[18]。这意味着如果某项职能无法增加地方政府的收入来源,地方政府可能缺乏足够的激励来履行这一职能。基于这样的认识,下面将着重从公共品生产的角度分析地方政府控制落户政策的内在逻辑。

三、地方政府控制落户的公共财政逻辑

城乡、区域间的人口流动已经成为当代中国的一个重要现象,但市场逻辑推动的人口迁移并没有带来公民社会权利的自然扩张,当农民工在市场力量推动下从农业部门向非农业部门转移时,他们仍然被排除在城镇公共服务和社会福利体系之外。不过,仔细考察农民工群体的社会权利状态就会发现,并非所有农民工的社会权利都一样糟糕。与异地转移农民工相比,地方政府更倾向于保障就地转移农民工的公民社会权利,一些地方政府甚至开始在辖区内取消农业户口与非农业户口的差异,着力赋予城乡居民无差别的公共服务和社会福利。实地调研和制度分析发现,地方治理体系,包括纵向政府间的公共服务职责划分和地方税收制度,是地方政府更愿意保障就地转移农民工的公民社会权利,而对非本地户籍流动人口实行控制落户政策的重要制度基础。

(一) 农民工公民社会权利的两个世界:就地永居型迁徙与异地候鸟式流动

1978年以后,中国的户籍制度改革始终未能达到以公民社会权利为参照的理想状态,却也并非一成不变。随着改革开放后计划经济体制的瓦解和重工业优先发展战略的式微,国家逐渐解除了户籍制度对城乡、区域间人口流动、迁徙的刚性制约。同时,伴随着广泛的行政分权、财政分权,中央政府开始将户籍制度改革主导权下放给地方政府,由此打开了公民转变户籍身份的制度窗口^[19],形成了大量的农转非人口。邓曲恒等人估计,2002年中国城镇居民中有1.07亿的农转非人口^[20],Wang等人基于2003年CGSS调查数据分析认为,中国城镇男性中有21.9%是由农业户口转变而来的^[21]。

但并非所有农村居民都有同等机会实现农转非。调查显示,本地转移就业农民工比异地转移就业农民工更容易实现户籍身份转变^[19]。从当前户籍制度改革的实践进展来看,地方政府也更倾

向于促进本地转移就业农村劳动力户口类型的转变,鼓励他们在实现非农就业后变更户籍登记类型,从而享受更为完整的公共服务和社会福利。在新农村建设和统筹城乡发展的背景下,一些地方政府也开始以城乡平权为宗旨,致力于取消城乡户口差异,实质性地推动辖区内城乡居民享受同等的公共服务和社会管理服务。如20世纪90年代末,浙江省湖州市就开始不区分户口类型,将城乡居民同步纳入了城镇职工基本养老保险体系。2013年,浙江省德清县启动了户籍制度改革试点工作,建立了城乡统一的户口登记制度,取消了农业与非农业户口的类型划分。作为保障农村居民公民社会权利的重要内容,德清县清理了包括低保、保障房、教育、交通事故赔偿等33项城乡不同待遇,统一了除计划生育政策等国家规定以外的26项政策。即使如此,德清县仍未启动面向非本地户籍人口的户籍制度改革^[22]。国内其他地区的地方政府也大多保留了针对非本地户籍转移劳动力的积分入户、指标控制等落户门槛。

人口普查数据也佐证了地方政府差别化对待本地户籍农民工和异地户籍农民工的政策特征。第六次全国人口普查数据显示,我国2010年的人户分离数为2.6亿,其中市辖区内的人户分离数为3990万,占全部人户分离数的比例不到15.29%,分省来看,市辖区内的人户分离数占各省人户分离总数的比例也都较低(图1)。综合统计数据和地方政策,可以用就地永居型迁徙和异地候鸟式流动来概括改革开放后我国城乡、区域间的人口流动情况。这意味着在现行地方政府的户籍制度改革中,本地转移就业农民工往往更容易实现农转非,获得地方政府提供的完整的公共服务和社会福利,最终实现从农村到城市的迁徙。而异地转移就业农民工则常常受限于地方政府的控制落户政策,户籍身份很难发生转变,因而形成了在户口所在地和就业地之间长期流动的情形。

(二) 控制落户: 地方政府平衡财政收支的策略选择

如何理解地方政府对待本地转移农民工和异地转移农民工的不同政策? 实地调研结果显示,以非本地户籍人口为主要对象的控制落户政策,是现有地方治理体系下地方政府平衡财政收支的策略选择。在地方政府看来,一旦面向非本地户籍人口开放落户并向其提供完整的公共服务和社会福利,地方财政支出将随着户籍人口数量的增加而迅速增加。但与此同时,现有税收体制下地方财政收入与户籍人口总量的关系却较小。因此,地方政府更倾向于基于较为恒定的财政收入水平,采用设置落户门槛的方式,控制有资格享受完整公共服务和社会福利的人口总数,从而保证地方财政收支平衡。

地方政府上述控制落户行为模式的制度基础,在于现行地方治理体系中政府间的公共服务职责分工体制和税收制度。从公共服务纵向政府间的职责分工机制来看,改革开放后地方政府已经成为我国政府职能的主要履行者。以2013年中央和地方财政支出结构为例,地方财政一般预算支出占国家财政一般预算支出的比例为85.40%,在城乡社区事务、医疗卫生、农林水事务、社会保障和就业等项目的财政支出比重都超过了95%,在教育、文化体育与传媒中的支出比例也超过了90%。作为各项公共服务和社会福利的主要支出者,地方政府保障农民工的公民社会权利也就意味着它将承担较大的财政支出。在地方政府看来,面向非本地户籍人口的公共服务和社会福利供给成本显然要比本地户籍农村居民更高。一方面,从公民个体的社会权利支出成本来看,地方政府只需要为本地农民承担城乡居民在公共服务和社会福利中的差距部分,因而只是增加量的变化。而且,2005年新农村建设启动后,城乡居民基本公共服务均等化的水平已经较高,意味着农村居民获得完整的公共服务和社会福利给地方政府带来的是相对较小的边际成本。以前述德清县的户籍制度改革为例,地方政府测算在县域范围内同步实现农民市民化和(本地)农民工市民化的成本大约是每年新增财政支出约7000万元,在地方财政的可承受范围之内^[22]。相比之下,地方政府为保障异地转移农民工社会权利支出的成本则要高得多。另一方面,本地户籍农村居民的总量较少且容易预期,异地转移农民工的数量不仅更为庞大,而且很难预测。地方政府认为,户籍改革的地方

化使得地方政府间很难达成一致的户籍制度改革行动,如果贸然放开落户限制并向流动人口提供完整的公共服务和社会福利,可能会导致人口大量涌入而使地方财政不堪重负。

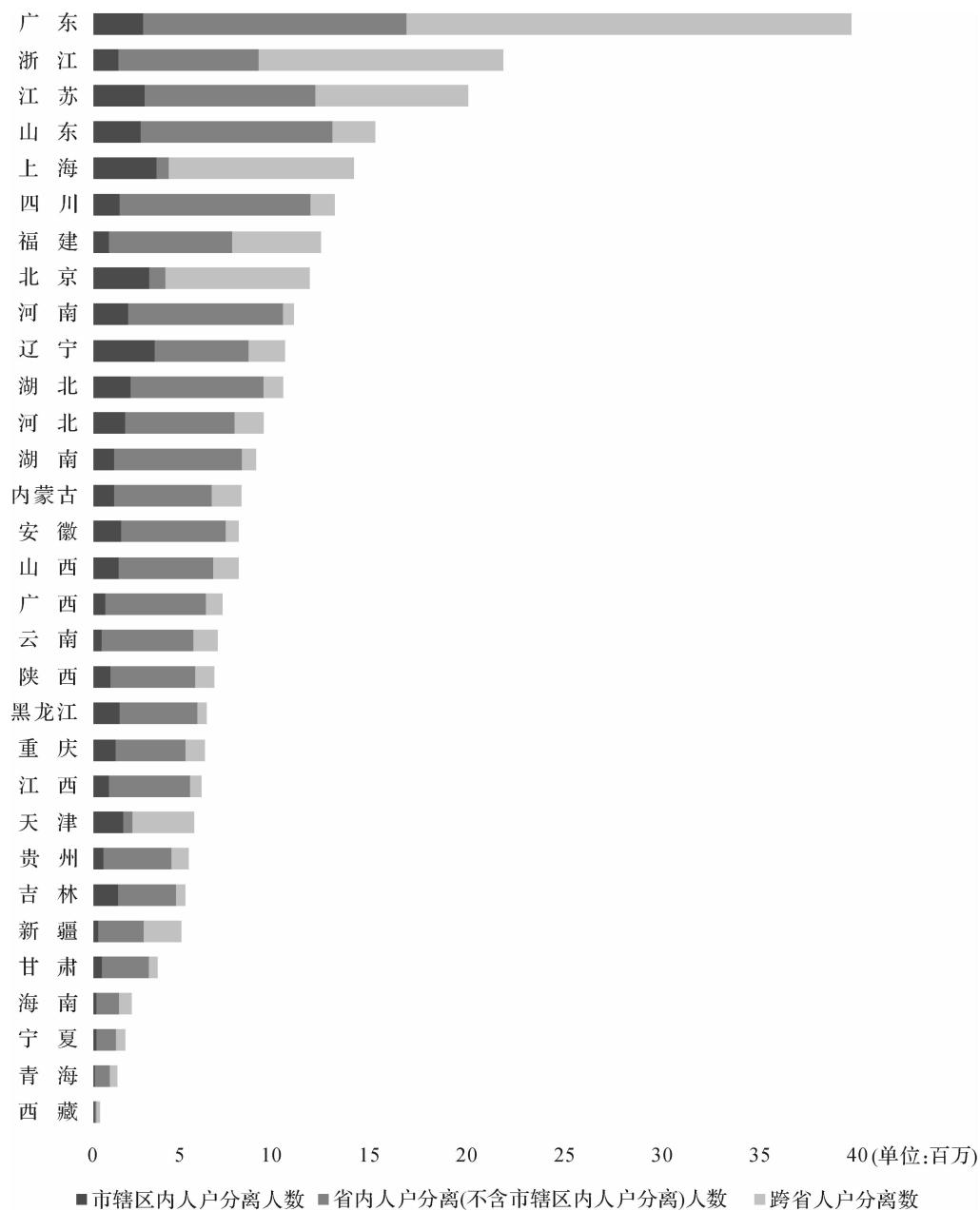


图1 2010年全国按现住地、户口登记地划分的户籍登记地在外乡镇街道的人口^①

而仅从公共服务供给来看,地方政府的上述观点并不成立。蒂伯特在20世纪50年代关于地方公共支出的理论模型显示,人们会在“用脚投票”机制下根据各自需求选择居住地,而不会盲目前往提供更多更好公共服务的地区。然而,“用脚投票”机制在我国当前地方治理体系中缺乏相应的财税制度保障。蒂伯特模型中,“用脚投票”机制得以运行的关键在于地方政府可以通过差异化的税收政策,迫使居民表达真实的需求偏好并选择不同地区提供的差异化公共品组合^[23]。相比之下,我国现有税

^① 根据第六次全国人口普查表7-1制作,数据未含我国港澳台地区。

收制度以1994年分税制改革为基础,是一个按照税种划分央地收入的体制,地方政府并不具备调整税种、税率的权力。这意味着人口在区域间流动时承担了相似的税收成本,却会获得差异化的公共服务。在不需要承担额外成本的情况下,人们显然更倾向于前往那些户籍“含金量”较大的地区。

四、结论与启示

如何解释地方政府以资格取代权利的控制落户政策?考察户籍制度改革进展可以看到,地方政府在面对转移就业农民工时存在两种差异化的政策方案。一方面,地方政府更倾向于实行面向本地转移农民工(甚至农民)的户籍制度改革,通过鼓励农转非,或消除城乡户口在公共服务和社会福利方面的实质性差异来保障其公民社会权利。另一方面,地方政府仍然延续了较不利于异地转移农民工的控制落户政策,往往采用积分落户、指标控制等方式设置落户门槛,使得大量外来农民工游离在城镇公共服务体系之外。现行地方治理体系下公共服务的纵向政府间职责分工以及税收制度是导致地方政府采用上述控制落户政策的关键性制度基础。由于户籍人口增长将带来地方政府财政支出的快速增加,却无法同步扩大地方政府的税收来源,地方政府在量入为出的思路下形成了以地方财力确定人口承载力的单向的静态行为模式。

与现有从公共品供给角度给出的工具性观点、政治性观点相比,本研究从公共品生产角度给出了地方政府控制落户政策的新解释。它意味着在理解当今中国公民社会权利扩展的困境时,研究者不仅应当重视公共品供给中的政府问责性、回应性等议题,也需要关注特定治理体系下公共品生产的制度基础。这就是说,户籍制度改革不仅是一个关于公民社会权利的价值问题,更是一个关于如何保障公民社会权利的实践问题;它关乎地方政府的行为动机,也关乎地方政府的行动能力。需要注意的是,尽管本文给出了新的解释,但它更应被视作已有研究成果的补充性论点,而非竞争性观点。正如本文在文献评述部分中指出的那样,公共品的有效供给需要解决两大问题,一是与生产相关的公共品定价、筹资,二是与供给相关的治理主体的问责性、回应性。实践中,忽略其中任何一个方面都将影响最终的治理绩效。

从地方治理体系的角度出发,本文也为当前中国户籍制度的改革提供了新的切入点。基于本文的研究发现,地方治理体系应着力促进人口动态变化与地方综合承载力之间的良性互动,建立以人口为基准的地方财税收入与财政支出相挂钩的机制。这一机制的核心在于保证户籍人口的增加能带来地方税收收入的相应增长,从而提高地方政府保障本地人口公民社会权利的能力。从制度安排来看,它包含了优化纵向政府间公共服务的职责分工、完善“以人为核心”的地方财税体制等内容。

[参 考 文 献]

- [1] 苏黛瑞:《在中国城市中争取公民权》,王春光、单丽卿译,杭州:浙江人民出版社,2009年。[D. J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of Market*, trans. by Wang Chunguang & Shan Liqing, Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 2009.]
- [2] 李强:《社会学的“剥夺”理论与我国农民工问题》,《学术界》2004年第4期,第7-22页。[Li Qiang, "The Deprivation Theory in Sociology and China's Migrant Workers," *Academics*, No. 4(2004), pp. 7-22.]
- [3] 王小章:《从“生存”到“承认”:公民权视野下的农民工问题》,《社会学研究》2009年第1期,第121-138页。[Wang Xiaozhang, "From 'Existence' to 'Recognition': Issues of Peasant Workers in the View of Citizenship," *Sociological Studies*, No. 1(2009), pp. 121-138.]
- [4] 郁建兴、楼苏萍:《公民社会权利在中国:回顾、现状与政策建议》,《教学与研究》2008年第12期,第23-30页。[Yu Jianxing & Lou Suping, "Citizen Social Right in China: Retrospection, Reality and Suggestion for Policy-making," *Education and Research*, No. 12(2008), pp. 23-30.]

- [5] 彭希哲、赵德余、郭秀云：《户籍制度改革的政治经济学思考》，《复旦学报（社会科学版）》2009年第3期，第1-11页。[Peng Xizhe, Zhao Deyu & Guo Xiuyun, "The Reform of China's Household Registration System: A Political Economics View," *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, No. 3(2009), pp. 1-11.]
- [6] 陆益龙：《户籍立法：权力的遏制与权利的保护》，《江苏社会科学》2004年第2期，第89-93页。[Lu Yilong, "Making the Law of Household Registration System: Power Containment and Right Protection," *Social Sciences in Jiangsu*, No. 2(2004), pp. 89-93.]
- [7] D. Gloria & G. Ramia, "Governance Reform towards 'Serving Migrant Workers': The Local Implementation of Central Government Regulations," *The China Quarterly*, No. 1(2008), pp. 140-149.
- [8] 赵晗：《落户北京收紧》，《新世纪周刊》2015年第8期，第36-39页。[Zhao Han, "Beijing Is Restricting the Household Registration," *Century Weekly*, No. 8(2015), pp. 36-39.]
- [9] F. L. Wang, "Reformed Migration Control and New Targeted People: China's Hukou System in the 2000s," *The China Quarterly*, No. 177(2004), pp. 115-132.
- [10] 陈金永、张力：《中国户籍制度改革和城乡人口迁移》，《中国劳动经济学》2004年第1期，第108-123页。[K. W. Chan & Zhang Li, "Hukou System and Rural-urban Migration in China: Processes and Changes," *China Labor Economics*, No. 1(2004), pp. 108-123.]
- [11] 陆益龙：《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）》2002年第2期，第123-130页。[Lu Yilong, "Structure and Change: The Household Registration System in China after 1949," *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, No. 2(2002), pp. 123-130.]
- [12] L. Guang, "Reconstituting the Rural-urban Divide: Peasant Migration and the Rise of 'Orderly Migration' in Contemporary China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 28(2001), pp. 471-493.
- [13] 蔡昉：《户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹》，《经济学动态》2010年第12期，第4-10页。[Cai Fang, "The Household Registration System Reform and the Urban-rural Social Welfare System," *Economic Perspectives*, No. 12(2010), pp. 4-10.]
- [14] M. Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press, 2006, pp. 206-210.
- [15] A. J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1(2003), pp. 6-17.
- [16] A. Mertha, "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, Vol. 200(2009), pp. 995-1012.
- [17] Y. Cai, "Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China," *The China Quarterly*, Vol. 193(2008), pp. 24-42.
- [18] 郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》2012年第5期，第95-112页。[Yu Jianxing & Gao Xiang, "Behavioral Logic and Institutional Basis of Local Developmental States," *Social Sciences in China*, No. 5(2012), pp. 95-112.]
- [19] K. W. Chan & W. Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?" *The China Quarterly*, No. 195(2008), pp. 582-606.
- [20] Q. Deng & B. Gustafsson, "The Hukou Converters — China's Lesser Known Rural to Urban Migrants," *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 88(2014), pp. 657-79.
- [21] X. Wang, R. S. Oropesa & G. Firebaugh, "Permanent Migrants to Cities in China: Hukou Origin and Earnings among Men in an Era of Economic Transformation," *Migration and Development*, No. 1(2013), pp. 37-56.
- [22] 汪苏、张进：《浙江：改革破解“生死结”》，《中国改革》2015年第2期，第27-37页。[Wang Su & Zhang Jin, "Zhejiang: Reform Breaks 'Life and Death Plunder'," *China Reform*, No. 2(2015), pp. 27-37.]
- [23] C. M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, No. 5(1956), pp. 416-424.

