



地方财政视角下的制度变迁路径分析 ——以当代中国城市户籍制度为例

王 清

摘 要:在财政约束下,地方政府通过利益扩散和利益剥离的双层路径推动制度变迁。财政收入刺激地方政府推行利益扩散式改革,这是针对新进入者的增量改革;财政支出的压力则推动地方政府推行利益剥离式改革,这是针对原住民的存量改革。利益扩散和利益剥离式改革在改革对象、实现方式、制度形态、功能变化和制度效益方面完全不同,却在同一历史时期共存于同一地方政府辖区内。利益扩散和利益剥离式改革是一种不同于存量与增量改革、诱致性与强制性变迁、渐进改革路径的新解释。

关键词:制度变迁;地方政府;地方财政;户籍制度

在地方财政的约束下,地方政府会选择怎样的制度变迁路径?本文试图以1984年之后的中国城市户籍制度^①变迁为案例,从地方财政支出和收入两个方面,分析制度变迁的两条路径。

一、问题的提出

已有学者论述了财政压力是制度变迁的动力(熊彼特,1918;希克斯,1969;诺斯,林毅夫),在此基础上,有学者提出,在财政压力下,政府会采用“甩包袱”和“向新兴财富征税”两种路径(何帆,1998),也有学者对“甩包袱”和“向新兴财富征税”进行了四类排序,包括先“甩包袱”,然后再“向新兴财富征税”;“甩包袱”与“向新兴财富征税”并行;先向“新兴财富”征税,然后再“甩包袱”;先“甩包袱”,然后等“新兴财富”成长起来后再向其征税(车维汉,2008)。现有关于财政压力与制度变迁路径的研究为之后的研究提供了理论基础,但是,毋庸置疑,现有研究仍然存在如下缺陷,为进一步的研究提供了空间。第一,没有区分政府层级,他们讨论的主要是中央政府推行的改革。第二,没有分析变迁路径对制度形态的影响。换言之,新旧制度之间有什么关联?旧制度如何演化成新制度?第三,没有分析“甩包袱”和“向新兴财富征税”两种路径之间的关联。

现有关于制度变迁路径的研究成果主要有:第一,存量与增量改革(林毅夫,蔡昉,李周,1999;Steven M. Goldstein,1995;俞可平,2003;杨瑞龙,1998;金祥荣,1999)。第二,诱致性与强制性制度变迁(林毅夫,1994;Ruttan Vernon W,1984)。第三,渐进改革说。渐进改革说最早是从经济学领域提出来的(盛洪,1990;樊刚,1991;张军,1993;林毅夫、蔡昉、李周,1993),后来逐渐发展到政治学领域(徐湘林,2002;何增科,2004等)。

^① 本文只研究中国城市户籍制度,不包括农村户籍制度。城市户籍制度是指,在城市共同体内,进行利益分配的基础性机制。

存量和增量改革说仅仅分析了中国制度变迁具有增量变迁的特征,而没有分析增量如何影响存量。金祥荣试图分析增量对存量的影响,但是,他仅仅提出了增量影响存量的假设,而没有展开论证^①。从已经掌握的文献来看,没有学者分析过存量的变化机制对增量改革的影响。本文试图对存量和增量的涵义及其关系展开分析。诱致性和强制性制度变迁是基于变迁主体所做的区分,它并没有解释制度形态发生了怎样的变化。渐进改革说反映的是制度随着时间的推移逐渐演变,但它没有细致地揭示制度演进的具体路径。

针对以上研究的缺陷,本文拟从如下三方面展开研究:第一,我们不讨论中央政府对地方政府及制度的影响,只分析市级政府推行的制度变迁。第二,我们采用利益分析方法,把制度看成进行排他性利益分配的基础性机制,制度变迁则是制度所辖人群所享受的制度利益的变迁,如此,新旧制度之间的演化,实质上就是制度利益的演化,制度变迁的路径其实也就是制度利益的变化轨迹。第三,我们以1984年以后的中国城市户籍制度变迁作为案例,从案例中提炼、总结和概括制度变迁的基本路径。

二、利益扩散:增加地方财政收入刺激下的制度变迁路径

20世纪90年代,分税制的改革加重了地方财政负担,地方政府不得不寻找、获得和增加地方财政收入的渠道。地方政府设定准入条件,放宽户口迁移的限制,是增加地方财政收入的一种重要方式,这个过程客观上推动了制度变迁。那么它是一种什么样的制度变迁路径呢?这种制度变迁路径有什么特点呢?

(一) 蓝印户口:地方政府汲取财政收入的工具

蓝印户口是20世纪中期,沿海一些地方政府推行的新型的户口形式。尽管这种户口形式到20世纪末期逐渐消失,但是,它所体现的条件准入的特征,却在其后的小城镇户口、工作证、居住证等多项改革中得到延续,因此,蓝印户口具有典型意义。蓝印户口改革的实践显示地方政府改革户籍制度的目的是开发地方税种或地方收费的种类,以此增加地方财政收入,相反,地方政府并没有利用户籍制度开发任何中央固定税种。一个典型的例子是,地方政府鼓励购房入户,但是,并没有鼓励购车入户。造成这种现象的原因可能很多,但是,其中一个重要的原因是车辆购置税是中央政府的固定税种,地方政府不能从中获得任何利益,从而没有动力开发。因此,Chan和Zhang认为,“户口拓宽了地方政府的税源(revenue base of the local government)”^②。下面,我们按照蓝印户口的三种类型:投资入户、技术入户、购房入户,依次分析蓝印户口何以成为增加地方财政收入的工具。

一是,地方政府通过投资入户,增加地方营业税和个人所得税。地方政府十分依赖本地企业的发展,这是因为,一方面,在一定程度上,地方政府的财政能力取决于本地企业的发展。“地方政府通过地方行政管辖所得的企业利税是直接归地方的”^③,因此,地方政府通常竭尽全力促进本地企业的发展,有学者认为“地方政府同本地企业实际上形成了利益共同体”,地方政府成为“准市场主体”^④。另外的学者比较了中国和英国的发展,指出,“中国的地方政治自由呈现出与18世纪的英国一些惊人的相似之处。两者的地方政治官员都有着强大的动机去培育地方的繁荣,支持新的和非常成功的企业的兴起。”^⑤另一方面,地方政府官员的升迁依赖于地方企业的发展。这是因为,中央政府对地方政府的考核标准在很大程度上建立在经济绩效的基础之上^⑥。因此,地方政府大力发展当地企业,不仅有利于获得

①在提出如上假设后,作者也承认“本文作为一个评论,只是提出问题。”参见金祥荣:《准需求诱致型的制度变迁方式》,载《浙江社会科学》1999年第3期。

②Kam Wing Chan, Li Zhang, “The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes”, *The China Quarterly*, 1999, p. 160.

③沈荣华:《中国地方政府学》,社会科学文献出版社2006年,第249页。

④刘亚平:《当代中国地方政府间竞争》,社会科学文献出版社2007年,第56页。

⑤Barry Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law Economics and Organization*, 1995, (11).

⑥Hongbin Li, Anzhou Li, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2005, p. 89.

税收和财政最大化,而且有利于获得上级政府的政治认同,获得更多的晋升机会。

地方政府推动企业发展的方式很多,如优惠政策、政策扶持等,其中,地方政府利用户籍制度招商引资,这是推动本地企业发展的一个重要方式。招商引资者获得城市户口的一个重要条件是,投资额和纳税额必须达到一定标准。2005 年 7 月 29 日出台的《深圳市户籍迁入若干规定》指出,企业 3 年纳税累积在 300 万元以上,就业个人 3 年纳税累计超过 24 万元,个体工商户 3 年累计纳税超过 30 万元,都可以拥有深圳户口^①。1994 年,上海市规定,在上海投资人民币 100 万元(或美元 20 万元)及以上可申请上海市蓝印户口^②。济南市 2005 曾规定,个体经商者要想在济南落户,当年纳税要在 15 万元或 3 年累计纳税 30 万元以上^③。投资额和纳税额与企业规模成正比。因此,地方政府以投资和纳税额换户口的改革方式,壮大了本地企业发展规模,增加地方财政收入,同时,也为地方官员增加了政治资本。

二是,地方政府通过购房入户,增加地方营业税和城市房地产税。如投资入户一样,地方政府对购房入户中房屋的面积有一定的规定,保证了房屋成交总价格,从而保障了地方政府所获得的房地产税。同时,购房入户还能够刺激房地产市场的需求,抬高商品房价格。在这样的思维视角下,我们就不难理解,为什么 2009 年房地产市场出现低迷,海口等地启用买房入户政策^④。然而 2011 年后,当各地商品房价格飙升,各地政府需要调控商品房价格时,北京市对拥有 1 套及以上住房的非本市户籍居民家庭、无法提供本市有效暂住证和连续 5 年(含)以上在本市缴纳社会保险或个人所得税缴纳证明的非本市户籍居民家庭,暂停在本市向其售房^⑤。

三是,地方政府通过技术入户,收取城市增容费,并获得人才,为企业发展提供便利,进一步增加地方财政收入。一方面,地方政府通过技术入户,获得大量城市增容费。城市增容费用是投资、购房和技术入户三者都必须交纳的费用,这个费用的数额通常比较固定。由于是地方性收费,因此,这些费用完全归地方财政。通过征收城市增容费,地方政府获得了大量财政收入。例如,自 1994 年 9 月 8 日市第十届人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过的《北京市征收城市容纳费条例》实施,到 1999 年 3 月 30 日北京市第十一届人民代表大会常务委员会第九次会议上通过关于废止《北京市征收城市容纳费条例》的决定,北京市共征收城市容纳费 2700 万元^⑥。另一方面,地方政府通过技术入户,为企业发展提供了大量优秀人才^⑦。有学者研究了吸引外资的相关因素,并对其进行了排序,认为劳动力聚集因子是影响外商投资的、排在第四位的重要因子,劳动力聚集因子是指地区劳动力的丰富程度以及他们的技术水平、教育发展水平等^⑧。技术入户有利于优秀劳动力的聚集,为企业发展提供便利,企业发展有利于增加地方政府税收,因此,技术入户间接增加了地方财政收入。

表 1 地方政府推行蓝印户口的目的

主 体	户 口 类 型	改 革 目 的	
地 方 政 府	蓝印户口	增加地方财政收入	
	投资类	营业税、个人所得税	城市增容费
	购房类	城市房地产税,营业税	
	技术类	个人所得税,人才	

我们可以将蓝印户口的三种类型及其对地方财政的影响总结如表 1。由上可见,地方政府通过蓝印户口获得了发展所需要的稀缺资源,即资本和特殊劳动力,增加了当地公共财政收入,推动着地方经

①刘 伟:《深圳:鼓励投资纳税人入户》,载《人民日报(海外版)》2005 年 8 月 4 日。
②上海市人民政府:《上海市蓝印户口管理暂行规定》1993 年 12 月 23 日颁布。
③济南市人民政府:《济南市深化户籍制度改革暂行办法》,2005 年颁布。
④海口市人民政府:《海口市投资和购房办理入户暂行办法(修正案草案)(初稿)》2009 年 3 月。
⑤北京市人民政府:《北京市人民政府贯彻落实国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨文件的通知》(京政发〔2010〕13 号)。
⑥参见北京市人民政府:《北京市征收城市容纳费条例》第四条;胡其峰:《北京废止城市容纳费》,载《生活时报》1999 年 3 月 31 日;颜世贵:《北京取消城市容纳费》,载《人民日报》1999 年 3 月 31 日。
⑦2010 年 9 月,深圳市启动个人技术技能迁户业务,扩大以个人身份入户的范围,3000 多技术性人员有望积分入户。参见孙妍:《深圳 3227 人有望尝鲜积分入户指标公示》,载 <http://www.sznews.com>,2010-11-09
⑧黄 燕:《地方公共财政发展研究》,中国社会科学出版社 2007 年,第 165~171 页。

济发展,也为地方官员升迁奠定了基础。那么,蓝印户口改革遵循的是一条什么样的制度变迁路径呢?这种制度变迁路径有什么特点呢?

(二) 利益扩散:制度变迁的路径之一

蓝印户口遵循利益扩散式变迁路径。利益扩散是指利益通过一定的机制在多个主体之间的扩展和获得的过程。一般来说,这是一个制度受益者范围的扩大,新进入者获得预期利益的过程。我们将从功能、制度形态和利益三方面对这种变迁的特征展开分析。

第一,从制度的功能上来看,利益扩散带来户口迁移制度的功能削弱。利益扩散产生的新机制是对既有制度的功能复制,但是,新机制履行的功能呈削弱的趋势。户口迁移功能削弱的具体演变路径是,从户口审批制变迁为条件准入制,并朝户口登记制发展。由于城市户口迁移制反映的是制度吸纳新进入者的难易程度,因此,我们可以用吸纳性来反映城市户口迁移的严格程度。我们令吸纳性的值域为 0 和 1 之间,记做 $\{A: | A=N, 0 \leq N \leq 1\}$ 。户籍制度的吸纳性有三种取值,分别对应三种城市户口迁移制。(1) $A=0$ 的情况。 $A=0$ 表示户籍制度的吸纳性为 0,排他性为 1,即,只有本地城市户籍居民才能享受户口利益,它对应的是初始状态下严格的城市户口迁移审批制。(2) $0 < A < 1$ 的情况。 A 为 0 到 1 之间的任意实数,它表示户籍制度有一定的吸纳能力,但是却没有实现完全吸纳,它对应的是改革开放之后的城市户口条件许可制。改革开放以后,地方政府纷纷推行户口迁移条件准入制,户口审批制中的审批条件、严格程度等发生了重要变化。尽管条件许可制仍然是一种行政许可制,但是,它加入了市场的力量,即公民可以凭借一定的货币、知识、技能等获得城市户口。(3) $A=1$ 的情况。 $A=1$ 表示户籍制度的吸纳性无穷大,排他性为 0,即,任何人——包括本地城市户籍居民、新进入者、潜在进入者等——都有可能享受城市户口利益,此时对应的是城市户口登记制,这是中国户籍制度的发展方向。由此可见,从城市户口迁移行政审批制到条件准入制到登记制,户籍制度的吸纳性不断增强,政府的行政审批色彩越来越弱,这意味着迁移控制的功能削弱。我们可以用下图把户口迁移的功能变迁描述出来。

第二,从制度的形态上来看,利益扩散所产生的新机制是指在制度框架内创设的、针对不同户籍身份者的户口利益实现机制。利益扩散所产生的新机制具有如下特点。其一,新机制是指政府提供的、实现新进入者部分户口利益的机制,它具有和原制度大致相似的功能。从这个意义上,我们可以说新机制是对既有制度的功能复制。其二,新机制具有过渡性和临时性的特征。过渡性是指这些新机制所管制的对象介于非法居住者和常住户口之间,他们的身份是一种过渡性的身份。例如,蓝印户口既不是常住户口,也不同于一般的暂住者,而是一种中间状态的户口,有学者将他们称为“半公民资格(proto-citizens)”^①。临时性是指这些新机制是各地地方政府基于本地发展需要,以政策形式公布的、仅在本地有效的机制。当出现新情况时,地方政府会寻找并创设新的机制,旧的机制则退出历史舞台,例如,伴随着工作证、居住证的出现,蓝印户口逐渐退出历史舞台。

第三,从制度的利益上来看,户口利益通过一定的机制在多个主体之间扩展。在制度的初始阶段,只有原住民能够获得户口利益,制度变迁后,新进入者也能在一定程度上获得部分户口利益,户口利益从原住民身上逐渐扩展到新进入者身上。不过,对于同一种户口利益,不同的人群通过户籍制度内不同的机制和渠道所实现的利益的大小不同。以义务教育为例,户籍居民的子女能在学区内就近入学,蓝印户口者能通过缴纳一定的择校费入学,暂住者的子女则只能在指定学校入学^②。因此,一般来说,常

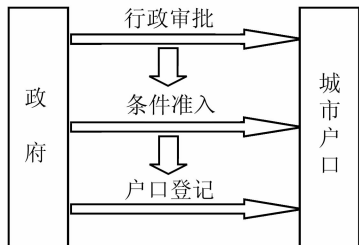


图 1 功能削弱示意图

① Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China—Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, London: University of California Press, 1999, pp. 289.

② 南昌 2007 年接纳农民工子女入学的公办中小学校将由现在的 14 所增加到 25 所。参见王炜:《南昌:农民工子女可在 25 所学校就近入学》,载《都市消费报》2007 年 3 月 30 日。

住户口的户口利益最大,过渡性户口次之,无本地户口者的户口利益最小。

由上可见,为了增加财政收入,地方政府设定准入条件,让一部分人进入城市,由此实现利益在不同主体之间的相对均衡分布,推动利益扩散式改革。这个过程有利于地方政府获得发展所需要的资本和特殊劳动力,增加地方财政收入,推动地方经济发展,并为地方官员升迁奠定基础。

三、利益剥离:降低地方财政支出压力下的制度变迁路径

除了利益扩散式变迁之外,在降低财政支出的压力下,地方政府推动制度发生利益剥离式变迁。1984年以后,户口利益主要包括基础教育、失业保险、社会保障、经济适用房等。除基础教育是准公共物品,由中央政府和地方政府一起投资以外,其它户口利益大多是地方公共物品,由地方政府通过地方财政支出的方式提供。地方政府作为理性经济人,为了追求经济发展,必然会想方设法降低地方财政支出。以地方公共产品形式表现出来的户口利益的支出是地方政府财政支出的大头。因此,地方政府有动力剥离户口与利益之间的关系,减少为户籍居民提供的公共产品数量,达到降低财政支出的目的。在财政压力下,地方政府如何推动制度实现利益剥离?利益剥离对户籍制度改革有什么影响?下面,我们将以国家粮的变迁为例^①,分析利益剥离式变迁,并从中提炼出这类制度变迁的特点。

(一)从国家粮到市价粮:户口利益发生剥离

在户籍制度的初始阶段,粮食是最重要的户口利益,人们把城市户口称为“吃国家粮”,由此可见,粮食分配对城市户口具有重要意义。20世纪80年代,政府逐渐取消统购统销制度,促使国家粮转变为市价粮,这个过程促使户口与利益发生剥离,降低城市户口的“含金量”。这个过程具有如下特点。

第一,降低公共财政是地方政府进行政策调整的强大动力。1979年到1984年,政府进行统购制度调整时,并没有调整统销制度,国营粮店仍旧承担着城镇职工和居民的粮、油、肉、奶、蛋、菜、煤、肥皂等补贴。由于统购价格上升了,因此,1978年至1984年,相关补贴金额从55.60亿元上升到320.85亿元。8年里,这些补贴占当年财政收入的比重也从8.4%增加为24.6%^②。财政补贴由中央政府和地方政府共同承担,但是,地方政府承担的义务更多^③。这大大增加了地方政府的财政负担。因此,从1985年起,在中央政府认可的基础上,地方政府开始直接调整针对城市户籍居民的统销制度。

第二,政策调整的原初目的并不是为了改革户籍制度,而是为了改革粮食统购统销制度,这个过程客观上推动了户籍制度的变迁。1979年到1984年,政府首先改革统购制度,改革的原因并不是为了给户籍制度创造改革环境,而是为了发展农村经济。《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》中提到,“农产品统派统购制度……随着生产的发展,它的弊端就日益表现出来,目前已经影响农村商品生产的发展和经济效益的提高。因此……必须进一步改革农村经济管理体制……为保证上述目标的实现,党中央和国务院经过研究,制定以下十项经济政策。”^④其中,第一条就是改革农产品统派购制度。粮食统派统购制度的取消,为外来者在城市生存提供了便利。在此基础上,政府于1984年出台自理口粮政策,标志着户籍制度开始变迁。从这里我们也进一步看到户籍制度改革往往不是政府有意而为之,而是政府在改革别的制度时,无意促成的客观结果。

第三,地方政府通过政策调整,形成多元的替代性利益实现机制,分流原有的户口利益,实现户口与利益的剥离。就粮食利益而言,替代性利益实现机制是指粮食供应主体的市场化和多元化。在初始阶段,政府取缔了一切非国营粮店,只有政府主导的国营粮店才能供应粮食,因此,政府成为粮食的唯一供给者。统购政策调整后,一部分非国营粮店可以去农村收购粮食,并在粮食市场中供应粮食。这些非

①从20世纪50年代到80年代,城市户口享有低价或免费粮食,俗称国家粮,农村户口不能享受这种利益。因此,国家粮是户口利益一个重要的表现形式。

②中华人民共和国农业部计划司:《中国农村经济统计大全(1949—1986)》,农业出版社1989年,第370页。

③中央政府针对粮食体制改革,制定了一系列的政策,但是,这些政策所要求的财务负担大多由地方政府承担。例如,对合同定购的粮食加价款,中央财政对地方财政实行总额包干,结余部分归地方,但是,超支部分也由地方政府负责解决。学者研究发现,中央对地方政府财务包干后,中央给地方补贴数量很有限,地方包干非但没有结余,实际上,地方财政要补贴很多开支。参见贺涛:《中国市场化粮食流通体制系统研究》,科学出版社2001年,第92~94页。

④国务院:《关于进一步活跃农村经济的十项政策》(1985年1月1日)。

国营粮店没有义务承担政府推行的城市商品粮统销政策,即不需要按照政府要求,低价或免费向城市居民提供粮食。相反,在不考虑供求关系的情况下,为了盈利,非国营粮店会尽量以高于收购价的市场价格卖出粮食。有学者指出,由于统购政策的调整,1979年至1985年,农副产品购价提高了66.8%^①。非国营粮店提价的盈利行为加大了国营粮店的生存压力。同时,由于国营粮店一直承担着大量粮食配给的义务,财务上亏损很严重。政府也有意愿让国营粮店以市场价向居民供应粮食,使其成为扭亏增收的主体。粮食统销制度的改革使国营粮店走向市场化。国营粮店的价格和市场价持平,这样有利于国营粮店减负增收,也有利于公平的市场价格机制的形成,进一步完善了市场机制。在这个过程中,户籍居民所享受的低价粮食逐渐消失。

第四,地方政府并没有强制性地剥离户口利益。各地地方政府改革粮食统销制度的具体政策大致有三类。(1)压销,即将城镇居民基本口粮以外的平价供应改为议价供应,如山西、辽宁等地^②。这种做法并没有直接剥夺城市户籍居民已经享受的粮食利益,而是停止城市户籍居民享受的潜在的粮食利益。在这个过程中,出于稳定的考虑,这些地方政府保障了城市户籍居民的基本口粮供应。(2)暗补改明补,即在提高平价粮食价格的同时,向消费者发放补贴,如广东和福建^③。这种做法如第一种做法一样,停止和中断城市户籍居民享受的潜在的粮食利益。与第一种做法稍有不同的地方是,这种做法把粮食提价扩展到所有领域,不再保障城市户籍居民的基本口粮供应。但是,在粮食普遍提价的基础上,地方政府再加了一道保险,即通过向城市户籍居民发放物价补贴(包括粮食补贴)的方式,减少城市户籍居民应对粮食市场化后价格上升的风险。(3)压销与提价并举,如广西玉林市和河南新乡市。在这个过程中,地方政府并没有采取强制性的方式剥离城市户籍居民已经获得的粮食利益,而是通过市场价格机制或政府财政手段,中断城市户籍居民将要享受的潜在利益。这样的改革符合市场发展的趋势,也易于收到效果。

(二) 利益剥离:制度变迁的路径之二

国家粮转化为市价粮,这是一个利益剥离的过程。不同于利益扩散式变迁,利益剥离式变迁是指其它制度发生变迁,形成新的利益分配机制,这种新的利益分配机制转移既有制度承担的利益分配功能,分流既有制度附着的部分利益,逐渐地、局部地替代既有制度,促使制度空壳化。由于这种变迁方式的核心是剥离利益,因此,我们可以把这种变迁方式概括为利益剥离式变迁。我们将从功能、制度形态和利益三方面分析利益剥离式变迁的特点。

第一,从制度的功能上来说,制度的资源配置功能发生转移。功能转移是指在社会经济发展和市场发育的动力作用下,政府通过调整或创设新的制度或者机制,把原有制度履行的附加功能转移到新的制度或者机制上,由此削弱原有制度的附着功能。我们可以用图2把户籍制度的功能转移描述出来。

在图2中,A表示履行资源配置的城市户籍制度;B表示市场经济中多元利益实现机制。图2反映的是资源配置功能从机制A转移到机制B。

虚线表示此项功能有可能发生转移,但是,该过程暂未实现。由于户籍制度分配的资源很多,B₁表示针对某一项资源而生成的分配机制,如粮食流通机制市场化,B₂表示针对另一项资源而生成的分配机制,如住房商品化改革,依此类推,B_n表示针对第n项资源的配置机制。当市场利益实现机制生成以后,资源配置的承载机制从户籍制度转移到其它机制,户籍制度履行的资源配置功能逐渐消失。例如,随着粮食流通机制市场化,市场而不是户口成为粮食获取的手段;同样,随着住房商品化改革的推进,市场而不是户口成为住房分配的手段,城市户口不再承担分配住房的

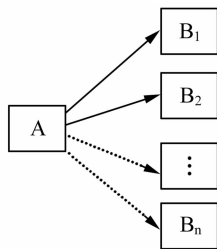


图2 资源配置的功能转移

①胡邦定:《当代中国物价》,中国社会科学文献出版社1989年,第111页。

②张学兵:《粮食统购统销制度解体过程的历史考察》,载《中共党史研究》2007年第3期。

③张学兵:《粮食统购统销制度解体过程的历史考察》。

功能。

第二,从制度形态上来说,市场化的利益实现机制成为地方性公共物品的替代性分配机制。很多学者都提过户籍制度改革需要剥离附着利益^①,但是他们并没有分析这种改革的过程。我的研究发现,利益剥离不是通过政府强制性的方式实现,而是通过市场经济的发展得以推进。例如,粮食统购统销制度的取消、粮食市场流通机制的建立促进了粮食与城市户口的分离,市场经济的进一步发展促进了商业养老保险的发展,由此带来养老保险与城市户口的剥离。正是从这个意义上来看,我认为这个过程是户口与利益的“自然剥离”,而不是“强制剥夺”^②。利益剥离的进程取决于市场经济的发展程度:离市场经济越近、市场化程度越高的领域,户口与利益的剥离程度越高,如粮食、食用油、住房、就业等。但是,在一些无法市场化、资源主要来自财政补贴的领域,如最低生活保障、经济适用房等,户口与利益的剥离难以通过市场经济的发展而实现,需要寻找新的改革途径。

第三,从制度利益上来说,城市原住民所享受的户口利益逐渐减少。随着利益剥离式改革的推进,城市居民凭借户口所享受到的利益将越来越少。例如,在一些中小城市,户口在资源分配中所发挥的作用逐渐减弱,户口利益逐渐被职业利益取代。

由上可见,改革开放后,地方政府成为户口利益的直接提供者,为了降低公共财政支出,地方政府积极推进市场化利益分配机制改革,促使户籍制度资源配置功能发生转移,减少城市原住民的户口利益,由此降低地方财政投入,这个过程客观上分流了户籍制度蕴藏的利益,促使制度发生利益剥离式变迁,这是制度变迁的路径之二。

四、小结与思考

我们从地方财政的视角,以当代中国城市户籍制度变迁为案例,分析制度利益的变迁轨迹,从中总结制度变迁的一般路径,至少得到如下几点结论。

第一,改革开放之后,制度变迁成为地方政府汲取财政的重要手段。这是因为,改革开放以后,地方政府拥有较大的自由裁量权,同时,分税制的改革加重了地方财政负担,地方政府不得不设法寻找汲取财政收入的渠道。地方政府策略性地改变某些计划经济时期形成的制度,通过一定的条件,满足部分民众对制度的需求,有利于地方政府汲取财政资源。由于新供给的制度只对部分符合条件者开放,因此,很多学者把这种制度变迁称为地方设定准入条件(locally set entry conditions)或准入条件控制^③。一般来说,在制度供不应求的情况下,最先进行改革的城市,往往能够获得较好的收益。例如,在蓝印户口改革中,率先推出该政策的上海、深圳两地,获得了较好的收益,相反,其后跟进的内地城市则完全没有优势。

第二,地方政府通过地方性政策,达成财政目的。在利益扩散式变迁中,有的地方实行买房购房,有的地方实行高学历入户,有的地方实行投资入户。各地政策形式虽然不同,但是,他们都通过设定一定的准入条件,增加了地方财政收入。同样,在利益剥离式变迁中,为了降低国家粮供给的财政压力,有的地方政府通过压销,有的通过暗补改明补,还有的通过压销与提价并举的方式,改革粮食统销制度。各地政策不尽相同,但是三者客观上都剥离了城市户口与粮食的关系。地方政府所使用的政策工具不同,由此形成以地方行政区域为边界、各具特色的制度变迁形式。然而,不同地方的改革之间并没有连接机制,由此带来“省域公民身份”^④的问题。

第三,利益扩散和利益剥离是制度变迁的两条基本路径。地方政府在财政收入的压力下,推行利益扩散式改革,在财政支出的压力下,推行利益剥离式改革。两种变迁路径既存在区别,又具有一定的联系。

①王太元:《户籍改革:剥离附着利益》,载《瞭望新闻周刊》2005年第20期。

②笔者在深圳市公安局访谈,提到政府是否改变过原住民的户口利益时,访谈对象面露诧异,称“他们都没有动啊!”

③Fei-Ling Wang, *Organizing Through Division and Exclusion: China's Hukou system*. Stanford: Stanford University Press, 2005, pp. 111~112, p. 90.

④岳经纶:《“福利地区”的形成与“省域公民身份”的建构》,载《时代周报》2010年12月9日。

首先,利益扩散和利益剥离的区别。

表 2 两类制度变迁路径的对比

特 征 \ 类 型	利益扩散式变迁	利益剥离式变迁
改革对象	新进入者	原住民
实现方式	城市户口迁移条件许可制	利益剥离
新制度形式	新的户籍利益分配变种	替代性利益实现机制
功能变化	功能复制	功能转移
制度效益	外来者利益增加	制度利益减少

如表 2 所示,利益扩散和利益剥离至少具有如下区别。一是,改革对象的差别,前者针对的是原住民,后者针对的是新进入者。二是,实现方式的差别,前者通过利益剥离的方式,分流户口利益,后者通过放松城市户口迁移条件许可制,允许外来者进入城市。三是,替代性制度形态的差别,前者的替代性利益实现机制主要是市场机制,而后者的替代性利益分配机制是生长于户籍制度基础之上的制度变种,如条件准入制。四是,功能变迁的差别,前者生成的市场机制转移和掏空了户籍制度的分配功能,后者的替代性利益分配机制复制了户籍制度的分配功能。五是,制度效益的差别,前者使原住民的户口利益减少,后者使新进入者的户口利益增加。

其次,利益扩散和利益剥离的联系。

利益扩散和利益剥离也存在一些共同点。一是,主体相同,都是城市政府推行的制度变迁。二是,工具相同,都通过地方性政策,推动制度变迁。三是,目的相似,都是地方政府基于财政考虑而实行的政策。除此之外,两者还存在如下联系。一是,利益剥离有利于实现利益扩散。市场化的利益实现机制在掏空既有制度利益的同时,使利益从体制内逐渐扩散到体制外。例如,计划经济时期,只有拥有城市户口者才能享受国家粮,但是,粮食流通体制改革后,所有人都能购买粮食。作为一种利益表现形式的粮食从体制内扩散到体制外,体制内的国家粮逐渐消失。二是,利益扩散和利益剥离两者综合作用才能推动制度变迁。这是因为任何一种方式都存在一定的局限性,单靠一种方式既无法实现利益均衡,也无法实现制度的完全更替。一方面,利益扩散只能实现利益的有限均衡。由于利益扩散所产生的新机制完全不同于针对既得利益者的分配机制,新进入者与既得利益者之间的利益差仍然存在,户口仍然是重要的利益分配机制。另一方面,利益剥离式变迁只适应那些能够市场化的利益或物品,对于无法市场化的利益或物品,仅靠利益剥离式改革难以实现制度变迁。

因此,单靠一种方式无法实现利益均衡和制度更替,只有使利益扩散和利益剥离同时作用,才有可能推动制度变迁。但是,利益扩散和利益剥离的动力机制、作用方向和运行作用进程均不相同,这就导致制度变迁呈现功能、制度形态和利益的复合变化。两种改革的交互点在哪里?如何将地方性制度变迁扩展为全国性制度变迁,这是需要研究者进一步思考的问题。

■作者简介:王 清,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院,讲师,政治学博士;广东 广州 510275。

■基金项目:中国博士后科学基金第四十七批面上资助项目(20100470979);中国公共行政研究精品培育专项资金;中山大学青年教师起步资助计划;中山大学“985 三期”项目

■责任编辑:叶娟丽

