

人口流迁

我国流动人口管理体制改革的
决定机制及路径选择

肖周燕 郭开军 尹德挺

【内容摘要】依据公共选择理论,分析流动人口管理体制改革的公共选择主体、利益相关者等因素,总结流动人口管理体制改革的决定机制,指出流动人口管理体制改革的建立和发展是在综合考虑管理体制改革的成本的前提下,多个利益相关者根据自身的约束条件进行选择并相互博弈,尤其是政府主导下的政府内部各部门之间进行博弈的结果。我国流动人口管理体制改革的根本出路在于政府行为模式的改革。

关键词: 流动人口管理; 体制改革; 公共选择

【作者简介】肖周燕,首都经济贸易大学劳动经济学院讲师;郭开军,中国人民大学公共管理学院博士生;尹德挺,北京行政学院北京市人口研究所讲师。

Mechanisms and Options for Reform on
Management System of the Floating
Population in China

Xiao Zhouyan Guo Kaijun Yin Deting

Abstract: Based on the theory of Public Choice, the paper analyzes the factors and decision-making mechanism influencing the management system of floating population, points out that the management system of floating population depends on the game from a lot of stakeholders especially among the various government departments under the premise of the cost. In effect, the reform of floating population management system in China lies in the change of government behavioral patterns.

Key Words: Management of Floating Population; System Reform; Public Choice

Authors: Xiao Zhouyan, Labor Economics College of Capital University of Economics and Business; Guo Kaijun, Public Management College of People's University; Yin Deting, Beijing Population Research Institute of Beijing Administrative College

1 引言

流动人口管理问题一直是政府和学界普遍关注的问题。目前庞大的流动人口规模和迅速增长的趋势,给我国的流动人口管理体制带来了严峻挑战。为此,在构建和谐社会的背景下,针对流动人

口管理不和谐的局面,全国各地区结合自身的情况和发展,对流动人口管理体制进行了积极地探索和实践。综合全国各地改革实践,当前已初步形成了以下三类流动人口管理体制改革模式:第一类是基于传统流动人口管理模式上的改革,由政法委或综治委牵头,主要办事机构设在政法委或公安局,在基层有派出所指导的协管员队伍参与管理,是一种以治安防范为主,拓展服务的管理模式,称之为“治安管理拓展型”。这种管理模式仍是一种强调治安为主的管理体制。北京、广州、重庆等全国绝大部分地区采用了这种管理体制。绝大多数地区采用这种管理体制的主要原因是,由于流动人口向经济相对发达地区过度聚集,大量的流动人口给准备不足的经济相对发达地区在交通运输、社会治安、就业市场等方面带来了大量冲击,给区域管理带来巨大挑战。因此,那些经济相对发达地区基于人口流动的负面效应,为了解决流入地管理上的现实困难,强化流入地的社会稳定和生产生活秩序,从而采用了治安管理型的管理体制。随着政府执政理念的变化,公共服务不断得到强化,单纯的以治安防范型的管理体制显然不合时宜,这些经济相对发达地区在传统治安防范管理的基础上,逐步弱化治安管理,强化服务,为此,称之为“治安管理拓展型”。

第二类是通过成立单独的流动人口服务管理部门(如新市民管理局)来加强流动人口的服务和管理,强化统筹协调和搭建信息平台,这种改革模式称之为“专业机构协调型”。这种管理体制是某些地区根据新形势的发展变化对流动人口管理体制所作出的大胆实践和创新,试图通过成立单独的流动人口服务管理部门来加强流动人口的服务和管理,从而形成一条良好的沟通协调渠道和良好的沟通协调运行机制。目前,江苏的张家港市和浙江的嘉兴市在此方面正进行着积极的改革探索。例如,嘉兴市在市、县成立新居民(流动人口)事务局,镇、街道建立新居民事务所,村、社区规模以上企业建立新居民事务站。市、县新居民事务局由政法委专职副书记兼任局长,计生、公安、劳动、卫生、教育、综治等部门抽调骨干集中办公;新居民事务局下设一室二科,即办公室、信息管理科、督查指导科。新居民事务局主要负责研究解决全市新居民服务管理工作中的重大问题,组织协调相关部门开展工作,督促职能部门履行职责,同时为市委、市政府决策提供依据。但这种专业机构协调型管理体制在实践中的最大问题是虽然成立了专门服务管理机构部门,但事实上这一管理部门只是一种针对流动人口的协调机构,非实权的管理部门,因而很难真正发挥专业型管理的特点,从而也很难真正做到部门之间、政策之间的协调和沟通。

第三类模式是以“大人口”观为指导,通过某一机构牵头(如发改委或人口计生委)来协调各部门行为,加强对流动人口管理和服务的统筹,称之为“大人口机构统筹型”。之所以通过某一机构牵头来协调各部门的行为是出于流动人口生产生活涉及多个部门,部门职能之间存在交叉,这样在碰到问题时,难免出现“有利大家上、有责大家让”的考虑。这种管理体制在原有政府架构总体上不动的情况下,强调“大人口”观,通过某一机构来协调各部门行为,从而使各部门职责分工明确,强化了对流动人口管理和服务的统筹。目前,采用这种“大人口机构统筹型”管理体制的主要代表省市是上海、无锡和深圳。例如,无锡市按照“大人口”的观念,强化市人口计生委的人口管理服务规划指导职能,在市、区人口计生委增挂“人口管理服务委员会”牌子,增设总和协调处和信息管理处,承担全市人口综合信息管理、人口发展规划和政策研究、人口管理服务综合协调等重要职能,实行人口统筹服务管理。这种管理体制显然摆脱了过去防范式的管理理念,实现了由以社会控制为主的治安管理向城市统筹规划、综合服务管理模式的转变,符合社会化管理服务的发展方向。

综观以上三类管理体制,从流动人口管理体制各地实施的效果来看,“专业机构协调型”和“大人口机构统筹型”两种管理体制不仅延续了原有体制的管理功能,更强化服务,并在原有政府架构总体上不动的情况下,通过信息采集和共享能力的增强改善了对流动人口管理和服务的统筹,更好地体现了新的流动人口管理中的服务理念,更代表了流动人口管理体制改革的走向。那么,既然后两种

管理体制改革的改革更好地体现了流动人口管理服务理念,但从全国各地的实践来看,为何目前绝大多数地区仍采用“治安拓展型”改革模式,为何会形成这三种流动人口管理体制并存的情况,流动人口管理体制改革的决定因素究竟是什么?要辨明流动人口管理体制改革的走向,必须回答以上的关键问题。

其实,从现有的研究文献来看,有关流动人口管理体制改革的文献并不少见,学者们分别从经济和社会以及历史因素,尤其从户籍角度解析了流动人口管理体制改革的走向(李玲等,2001;陈颐,2006;陆益龙,2006;彭希哲,郭秀云,2007)。学者们几乎都一致认为,流动人口管理体制需要创新,需要建立统一高效的协调机构,建立全国流动人口信息数据库和网络系统以及稳步推进户籍制度改革等,并提出了相对应的政策措施。从这些研究文献中,我们可以看到,大部分文献都是就流动人口管理需求及现状谈流动人口管理体制改革的,可以说是就改革谈改革。然而,值得强调的是,流动人口管理体制改革的走向应该从制度层面深度挖掘,这样才能真正弄清影响流动人口管理体制的决定因素,才能辨明我国流动人口管理体制改革的正确走向。为此,本文拟从公共选择理论的视角,从制度层面挖掘我国流动人口管理体制改革的决定因素,试图对上述问题作出客观回答,这无疑对于我国流动人口管理体制改革的理论和实践意义。

2 我国流动人口管理体制改革的决定机制分析

2.1 公共选择理论及其研究方法的引入

公共选择理论产生于20世纪60年代,是介于经济学与政治学之间的新兴交叉学科。它以新古典经济学的基本假设、原理和方法作为分析工具,来分析政治学的传统问题,属于西方经济学的一个分支。公共选择是相对于个别私人选择而言的集体选择,它是指人们选择通过民主政治过程来决定公共物品的需求、供给与产量,是把个人选择转化为集体选择的一种过程或机制,是对资源配置的非市场决策。

公共选择理论所使用的是经济学的研究方法,建立在方法论上的个人主义、经济人、交易政治学三大假设之上。方法论上的个人主义坚持认为人类的一切活动都应从个体的角度来理解,个人是分析的基础;而它的基本假设是经济学的“经济人”假定,即人是自利的、理性的效用最大化者。“经济人”假设也适用于政治领域,政治活动本质是一种公共选择,个人在参与政治活动时以个人利益的最大化为目的,以成本收益分析为根据;交易政治学是把经济学家的效用最大化构架扩展到不同的公共选择过程中人们的行为,把政治看作复杂交换的理想化概念。公共选择理论通过运用经济分析方法来研究政府决策的方式和过程,已被西方国家广泛地应用于政府公共决策和公共事务管理中。

流动人口管理体制作为政府建立的一种管理制度,从广义上说也是政府提供的一种公共物品,其建立和改革需要作为利益相关者的多方主体参与选择和决策,才能使选择结果最大限度地反映有关各方的利益和意志,并获得更广泛的认同和支持。因此,流动人口管理体制的建立、发展和改革过程也是一个公共选择过程,运用公共选择理论分析流动人口管理体制改革的决定机制是基本适用的。

2.2 流动人口管理体制改革的主体

由于在一国具体的政治体制和法律制度下,不是所有社会主体都能参与公共选择,而只能由法定的组织或某些群体的合法代表按照法定的程序参与公共选择,这些法定组织和合法代表才是公共选择主体,其他组织或个人只能间接影响公共选择。而且,值得注意的是,在公共选择过程中各选择主体的权力、地位和所掌握的资源有所不同,他们在公共选择过程中的作用也存在很大差别,那些权力大、地位高、掌握资源多的主体,如地方政府首脑,往往对公共选择结果具有决定性作用。因此,在分析流动人口管理体制改革的公共选择之前,有必要明晰流动人口管理体制改革的公共选择主体。

改革开放以来,中央政府实行了一系列“放权让利”的改革措施,给地方政府以更多的自主权,许

多经济社会政策可以由地方自行制定,改变了计划经济时期各方面政策都是大一统的局面。各地政府得以在国家的大政方针要求下、在当地的客观条件约束下,自主地解决自身面临的各种问题,并进一步导致了地区之间的经济社会发展水平的差距和经济社会政策的差异。对基于地区差距而产生的人口流动现象来说,各地区面临的人口流动问题的类型、具体表现和解决的优先顺序存在很大差异,这就决定了各地会采取适合当地发展需要的流动人口政策和相应的管理体制,而不可能由中央政府制定一个统一的流动人口管理体制。因此,在我国的发展理念和政治经济体制变化不大的情况下,地方政府在解决人口流动问题方面事实上更多地担当了主角,地方政府是事实上的流动人口管理体制的选择主体。

公共选择理论认为,其实政府与厂商和消费者一样,也是具有理性和私利的“经济人”,他们也有自己的动机、愿望和偏好,他们同样关心自己在政治活动中的成本和收益,在交易过程中他们也同样追求自己利益的最大化。因此,作为“理性人”的地方政府为了追求利益最大化,将把流动人口作为实现自身目标的外在要素而非天然的服务对象,并主要根据流动人口对实现其自身“政绩”目标作用的大小来决定对他们的态度,即地方政府根据自身的流动人口管理理念来选择相应的流动人口管理体制,地方政府的管理理念成为了流动人口管理体制“定型”的决定性因素。

2.3 流动人口管理体制改革的利益相关者

如前所述,尽管流动人口管理体制改革的主体是地方政府,但其他组织或个人间接影响着流动人口管理体制改革的公共选择过程。因此,为了准确把握流动人口管理体制改革的决定机制,分析流动人口管理体制改革的利益相关者显得尤为必要。通过流动人口体制改革利益相关者的分析,不仅可以

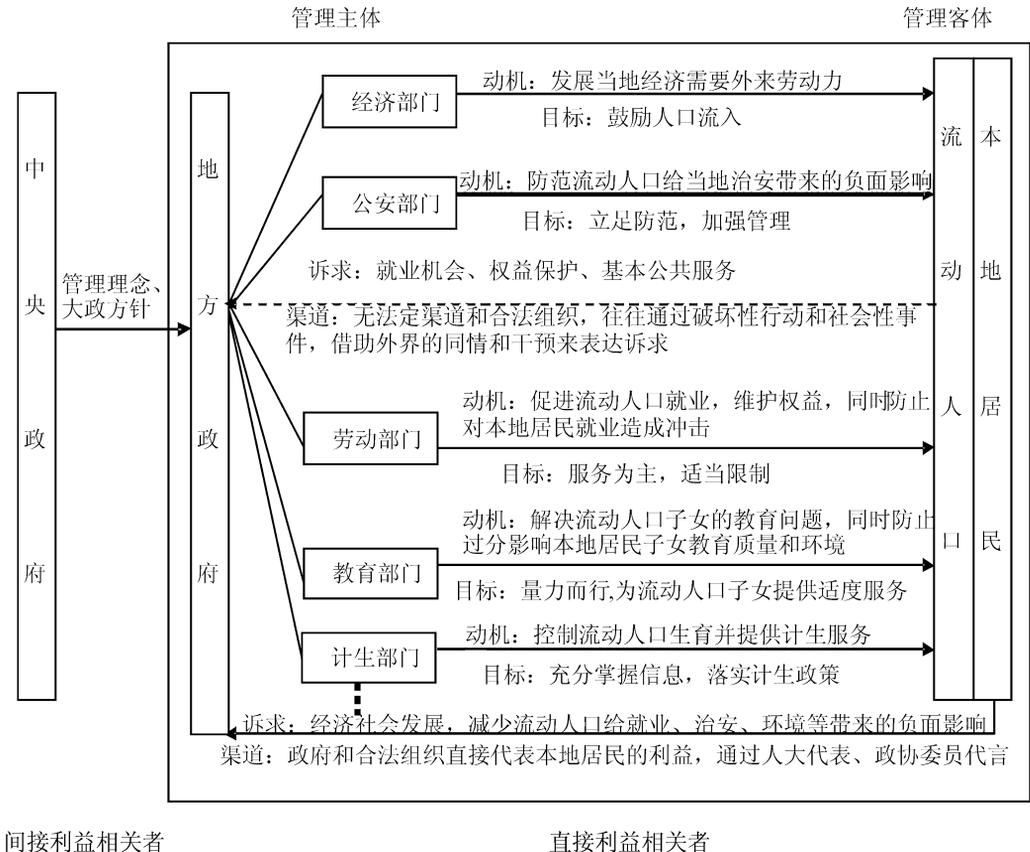


图1 流动人口管理体制改革的利益相关者分析

识别流动人口管理体制改革公共选择的利益相关者及其利益所在,分析他们基于预期利益所可能采取的行动,而且还可以预测他们对公共选择结果可能产生的反应,对于在公共选择中充分考虑并协调各方面的利益关系,选择出更能为各方所接受的结果并形成政策均衡,具有十分重要的意义。

众所周知,各级政府都由若干职能部门组成,因此地方政府必须通过各职能部门来行使职权,这种情况下,对于流动人口管理体制而言,实际上相关职能部门成为了流动人口的管理主体,流动人口是管理客体,由此形成了图 1 所示的利益相关者格局。显然,地方政府及其职能部门、流动人口和本地居民是流动人口管理体制的直接利益相关者,而中央政府只是通过有关发展理念、宏观战略和大政方针在影响这个体制,因而是这个体制的间接利益相关者。在直接利益相关者中,地方政府拥有行政权威,在利益相关者格局中居于核心地位;本地居民可以通过选举人大代表等合法渠道表达自己的诉求,同时地方政府工作人员也是本地居民的一部分,所以本地居民的诉求可以对地方政府决策产生更大的影响(在图 1 中用实线表示);流动人口管理体制虽然关系流动人口的切身利益,但由于他们没有代表自身利益的合法组织,也由于目前体制下政治权利与户籍关联,没有表达诉求的法定渠道,其意愿和诉求往往只能通过破坏性行动和社会性事件,或借助外界的同情和干预来表达,对地方政府决策的影响较小(在图 1 中用虚线表示)。在地方政府内部,各职能部门处于平等地位,在管理流动人口方面,由于没有将此职能归口到某一个部门进行统筹管理,也没有真正意义上的牵头部门,因此与流动人口管理相关的部门各自行使一部分职能,形成平行交叉管理的格局,流动人口管理职能在相关部门的分配状况往往成了管理体制运行的规则。

由此可见,流动人口管理体制的选择是管理架构中的多个利益相关者根据自身的动机和目标进行选择并相互博弈,尤其是政府主导下的政府内部各部门之间进行博弈的结果。

2.4 流动人口管理体制的客观约束

作为公共选择的主体和各方利益的“代表者”,地方政府在进行流动人口管理体制改革模式选择时,不仅取决于自身的行为动机,事实上还面临一定的约束条件。这种客观约束不仅包括当地经济社会发展水平、财政实力、资源环境条件等客观条件的约束,还包括管理架构中的多个利益相关者根据自身动机和目标进行选择并相互博弈,尤其是政府主导下的政府内部各部门之间相互博弈的约束。

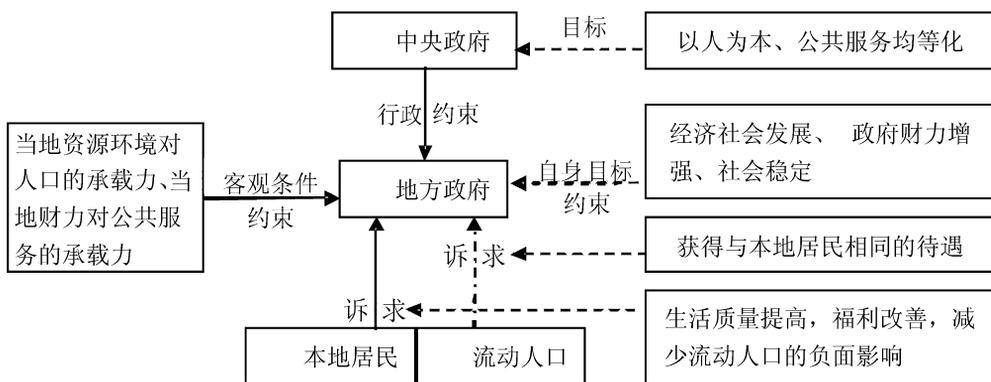


图 2 地方政府行为的多重约束

Figure 2 The Multiple Constraints of Local Government Behavior

由图 2 可以直观地看出,地方政府在选择流动人口管理体制方面至少面临 6 个客观约束:一是中央政府要求各级政府坚持以人为本的执政理念,努力实现基本公共服务均等化;二是发展地方经济必需一定的人口规模和比较合理的人口结构;三是当地经济发展潜力和政府财力的有限性;四是当地的资源、环境所能承载的人口规模有一定的极限;五是流动人口的增多在一定程度上影响了当地居民的

就业、治安和环境质量,导致当地居民对流动人口产生一定程度的抵触和排斥;六是流动人口对当地的社会经济发展做出了一定贡献,要求享受与当地居民同等待遇的呼声越来越高。在这些约束中,前四项比较刚性,后两项是潜在的约束,是否考虑以及在多大程度上考虑后两项约束,主动权在地方政府。

2.5 流动人口管理体制改革的公共选择过程

如前所述,流动人口管理体制的建立和发展过程是一个公共选择过程。基于上述分析,流动人口管理体制是多个利益相关者根据自身的约束条件进行选择并相互博弈,尤其是政府主导下的政府内部各部门之间进行博弈的结果。因此,流动人口管理体制改革的决定机制的公共选择过程如图3所示:

从图3可以看出,在党的大政方针、执政理念及当地社会经济发展的客观条件约束下,流动人口管理体制的决定机制主要取决于各利益主体,尤其是政府主导下的政府内部各部门之间的博弈结果。地方政府从追求自身利益最大化的动机出发,首先追求的是经济利益,创造各种有利条件发展当地经济,这也是他们获得政治利益的基础。为此,必须引进当地所需要的劳动力,但由于当地的资源、环境只能承载有限的人口规模,所以必然对引进的劳动力加以一定的条件限制,并根据自身的财力状况对符合当地条件要求的流动人口给予一定程度的市民化待遇,以留住那些对当地经济发展有利的流动人口,这样做也在一定程度上满足了中央的执政理念要求。这应该是所有地区解决流动人口问题的基本逻辑和各种流动人口管理体制及工作机制都会采取的措施。对其他流动人口,则主要根据当地居民对流动人口负面作用的容忍程度来决定采取何种管理方式。比如,在首都北京这样的政治中心,对社会稳定要求极高,且城市的人口承载力已近极限,因而对流动人口数量和结构将始终采取限制措施,并以防范的心态进行管理和服;在全国性或区域性经济中心城市,本身对流动人口的吸引力很大,将主要侧重于通过以证服务的工作机制留住当地所需要的人;对经济欠发达地区的普通中小城市,因对流动人口的吸引力较弱,“人气不足”,将主要侧重于采取各种优惠政策,鼓励人口适度集中并定居下来。

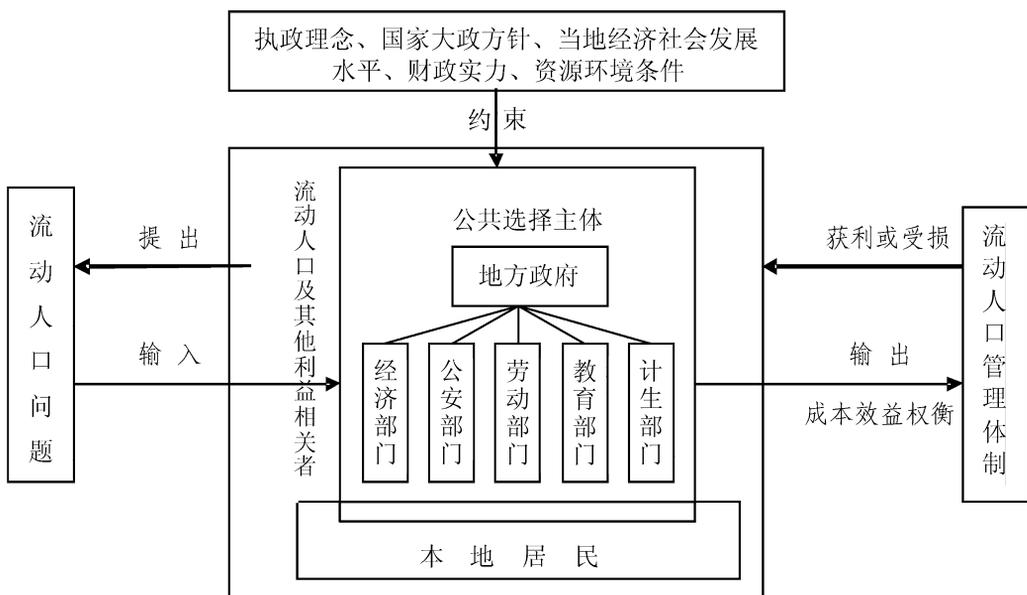


图3 我国流动人口管理体制决定机制分析框架图

Figure 3 The Analytical Framework of Floating Population Management Decision-making Mechanism

值得注意的是,在上述探讨中,我们均没有考察流动人口管理体制选择的成本问题。也就是说,在考察上述流动人口管理体制走向时,实际上假定了管理体制选择的成本为零的外在条件。但是,在

实际上,管理体制的选择成本并不为零。每一种管理体制改革都有一定的成本,因此,成本也是决定流动人口管理体制改革的重要要素。任何一种管理体制的形成都经过了改革成本和效益的权衡。因此,可以说,流动人口管理体制改革模式的选择是在考虑改革成本的前提下,多个利益相关者进行相互博弈的结果。以治安管理拓展型模式来说,之所以在全国被各地广泛采用,是因为在流动人口产生之初,人们更多地注重防范其带来的治安问题,因此首先赋予了公安部门以流动人口管理职能;随着对流动人口权益保护的重视,政府开始对流动人口提供就业、子女教育等基本公共服务,相应的职能也赋予了相关职能部门,但由于公安部门介入流动人口管理比较早,已形成相对完善的工作机制和工作队伍,针对流动人口的新的管理服务职能将不得不依赖已有的管理体制和工作机制,重新另起炉灶会增加很多成本,从而在制度改革发展过程中产生路径依赖,于是形成了现在各地普遍采用的以防范型为核心的“治安管理拓展型”的流动人口管理体制。而其他部分地区采取了“专业机构协调型”和“大人口机构统筹型”,也正是各地区综合考虑各利益主体相互博弈和改革成本后所作出的积极尝试。

3 我国流动人口管理体制改革的途径选择

从以上分析可以看出,各地不管是“治安管理拓展型”,还是“专业机构协调型”和“大人口机构统筹型”的流动人口管理体制,这三种流动人口管理体制的形成都是在考虑改革成本的前提下,多个利益相关者根据自身的约束条件进行选择并相互博弈,尤其是政府主导下的政府内部各部门之间的博弈,以及综合考虑管理体制改革的成本的结果,因此,我国流动人口管理体制改革的根本在于政府行为模式的改革。结合流动人口管理体制改革的公共选择分析,我国流动人口管理体制改革的途径选择如下:

其一,进一步强化政府以人为本的施政理念和服务意识,把促进流动人口的社会融合作为流动人口管理的基本目标。目前人口自由迁移流动仍然存在诸多障碍,如土地的保障功能甚于生产功能,虽留之无大用,但弃之仍可惜,且行政区划还存在很多制度性障碍,这都限制了人口的迁移流动。但是,虽然人口迁移流动的障碍和限制颇多,但人们的迁移流动诉求不会改变,因此,政府在以人为本的理念和基本公共服务均等化的原则下,消除障碍、促进融合显得非常必要。具体而言,第一,逐步取消户籍制度,实行居住证制度。逐步将劳动就业、社会保障、子女教育等与户籍剥离,最终废除户籍制度,推行居住证制度;将居住证视为公民拥有定居权的合法证明,并允许公民自由、方便地获取居住证;而这种调节可以通过区域功能定位和产业政策的调整,让人们可以自由选择居住地点。第二,优先解决流动人口的民生问题。子女教育、就业、住房、养老和医疗是流动人口最为关心的民生问题。因此,政府须转变观念,强调流动人口融合,优先解决流动人口子女教育、就业、住房、养老和医疗问题。一是应加大财政转移支付力度,改革完善公共财政制度,切实解决流动人口子女的教育问题,实现流动人口子女能在流入地享受基本的教育服务;二是可取消就业的户籍歧视,建立全国统一的劳动力市场,满足流动人口的就业需求;三是可在住房服务上同等对待流动人口和本地人口,为流动人口提供廉租房和经济适用房,或者建立流动人口集体宿舍,解决流动人口住房难和住不起房的问题;四是逐步完善流动人口的社会保障制度,优先建立健全农民工的工伤保险、基本医疗保险和养老保险制度,并完善全国社会保险关系的接续制度,消除人口流动障碍。

其二,建立健全流动人口管理体制改革的利益相关者的诉求表达和地位实力均衡发展的机制。应当看到,流动人口管理体制改革的改革尽管主要取决于政府的行为模式,同时也受到其他利益相关者的影响。因此,政府除了积极转变自身行为模式外,还应扮演好制度供应者的角色,为流动人口管理体制改革的各利益相关者充分表达诉求和进行博弈创造良好的制度环境,不但要使不同利益主体的偏好和诉求能够规范化、法制化的表达,同时还要使不同利益相关者的地位和实力能够均衡发展。因为一个群体的政治地位和经济实力决定了他们在利益博弈中的能力,不管他是不是体制内的公共选

择主体,他都有能力直接或间接地影响公共选择。因此,除了给予像流动人口这样相对弱勢的群体必要的经济资助和提供更多的发展机会外,关键是要提高他们的组织化程度,允许他们建立代表自身利益的非政治组织并使之合法化,从而增强其诉求表达和利益博弈能力,间接推动建立更加充分反映各利益相关者意愿和诉求的流动人口管理体制。

参考文献:

- 1 郭开军. 我国城镇企业养老保险制度变迁的公共选择过程研究. 清华大学硕士论文, 2007
Gua Kaijun. A Study on Public Choice Process of Urban Enterprises Pension System Change, Master's dissertation, Tsinghua University
- 2 [美] 史蒂文斯著. 集体选择经济学. 杨晓维等译. 上海三联书店、上海人民出版社, 1999
Yang Xiaowei, etc. Collective Choice Economics. Shanghai: Joint Publishing, Shanghai People Publishing Press, 1999.
- 3 [美] 诺斯著. 制度、制度变迁与经济绩效. 刘守英译. 上海三联书店, 1994
Liu Shouying. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Shanghai, Joint Publishing, 1994
- 4 方福前著. 公共选择理论—政治的经济学, 中国人民大学出版社, 2000
Fang Fuqian. Public Choice Theory – politics Economics. Beijing: Renmin University of China Press, 2000
- 5 李玲等. 大城市流动人口特征及管理. 人口研究, 2001; 2
Li Ling, etc. Characteristics and Management of Floating Population in the Big Cities, Population Research, 2001; 2
- 6 陆益龙. 社会需求与户籍制度改革的均衡点分析. 江海学刊, 2006; 3
Lu Yilong, The Equilibrium Point between the Social Demands and the Household Registration System reform, Jianghai Journal, 2006; 3
- 7 陈颐. 对外来人口管理体制的思考. 江苏社会科学, 2006; 5
Chen Yi, Reflections on Floating Population Management System, Jiangsu Social Science, 2006; 5
- 8 彭希哲, 郭秀云. 权利回归与制度重构. 人口研究, 2007; 4
Peng Xizhe and Guo Xiuyun Returning Rights and Reconstructing Institutions: Innovations in Management of Urban Floating Population. Population Research, 2008; 6
- 9 段成荣等. 改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势. 人口研究, 2008; 6
Duan Chengrong, etc. Nine Trends in China's floating Population since the Reform and Opening Up, Population Research, 2008; 6
- 10 刘传江等. 第二代农民工市民化、现状分析与进程测度. 人口研究, 2008; 5
Liu Chuanjiang, etc. Citizenization of the Second-generation Rural Migrant Workers in China townspeople, Population Studies, 2008; 5

(责任编辑: 宋 严 收稿时间: 2009- 04)