

超越工具理性:我国户籍制度改革的实践反思

涂一荣¹ 鲍梦若²

(1. 华中师范大学 湖北经济与社会发展研究院, 湖北 武汉 430079; 2. 四川大学 艺术学院, 四川 成都 610207)

摘要 日益强烈的改革需求与成效甚微的改革实践之间的巨大落差,构成当前户籍制度改革的现实困境。从理性视角审视我国户籍制度改革中的关键举措与主要特征,可以发现现存困境的内在原因是政府改革取向中强势工具理性对价值理性的遮蔽,导致理性关系失衡,从而使改革中手段与目的、效率与公平、经济增长与社会发展等价值割裂。在实践层面上具体表现为差别待遇与公民平等权的冲突、有限流动与统一市场的矛盾、常住人口与户籍城镇化的落差。突破当前户籍制度改革困境,要超越工具理性主导,重塑和彰显价值理性,保持政府工具理性与价值理性的合理张力,协调改革成本与收益、均衡效率与公平、统一表征与本质。

关键词 户籍制度; 制度变迁; 政府理性; 工具理性; 价值理性

我国现行的户籍制度雏形于上世纪 50 年代,在计划经济时期,户籍的人口信息统计与民事登记等功能逐渐扩大,成为城乡资源配置与社会管理控制的制度载体。户籍制度改革伴随着改革开放的开启而逐步推进,在过去的三十余年经历了“集镇落户、外来寄住、城镇暂住、当地有效户口、小城镇全面落户、大中城市积分落户”等不同形式、不同深度的改革尝试,形成了郑州、上海、成都、重庆、深圳等典型户改模式。与此同时,学术界也保持着对户籍制度改革的持续关注且形成了诸多重要研究成果。在经过早期“取消论”与“统一论”的户籍改革争论后^①,当前以剥离户籍福利、回归制度本原为核心内涵的“剥离论”逐渐成为学界共识。“剥离论”强调,在承认户籍制度的历史作用以及经济社会发展现实难以承受一步到位改革成本的情况下,我国户籍制度改革应采取渐进方式,逐步剥离附加在户籍制度上的各种不平等权益,在改革中兼顾经济效益与社会发展,在操作过程中将户籍制度改革纳入城乡综合改革进程中,使城乡基本公共服务均等化、土地制度改革、产权改革、社会保障改革、财税体制改革等与其相互配套,协同推进。丰富的理论研究与多样的地方试验,为我国户籍制度改革奠定了良好的理论与现实基础,但时至今日,我国户

籍制度改革仍成效甚微,改革进程与民众的改革需求之间存在较大差距。基于这一现实境况,本文要回答的问题是:为什么改革共识不断凝聚、地方创新不断涌现,但户籍制度改革却难以在国民待遇平等和开放市场构建等关键方面取得突破性进展,反而陷入“内卷化”?简言之,已经进行三十余年的户籍制度改革为什么仍停留在操作层面,并主要呈现出一种应急性的零碎敲打?到底是什么因素桎梏了改革的深入推进?

当前学界对这一问题的回答主要集中于如下几个方面:第一,改革没有一个合理可行的成本分担机制,地方财政没有足够的动力与能力推动改革,以至整体进展缓慢^②;第二,改革缺乏顶层设计与统筹协调,单靠局部性的地方试验难以解决一些深层次的制度难题^③;第三,户籍改革过程中制度主体的偏好与利益不一致,改革需要制度供给与执行主体等既得利益者自行削减利益,以此满足制度需求者利益,这使改革陷入零和博弈式的“制度悖论”^④;第四,相关制度改革不配套,致使户籍改革缺乏系统性与彻底性^⑤。总体上看,既有研究对户籍改革困境原因的分析较为具体而全面,但这些困境分析主要停留在改革执行层面,而较少涉及到改革理念层面,如政策制定与执行中的政府价值取

收稿日期 2016-04-18

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023);国家社会科学基金项目“新型城镇化进程中人口—土地及其财政投入的均衡协调发展研究”(15BZZ045)

向。本文认为只有从价值层面分析,才能跳出改革中的操作困境,抓取潜藏于困境表征背后的深层次原因。

一、概念引入

从以上问题出发,本文试以理性视角切入,具体运用工具理性、价值理性以及政府理性等分析概念,分析政府在改革进程中的政策选择与价值取向,反思我国户籍改革陷入困境的关键原因。

(一)理性的二分:工具理性与价值理性

马克斯·韦伯最早将理性二分为工具理性与价值理性,并将其运用到社会行动与社会现象分析中^⑥,他认为工具理性支配下的社会行动是“目的合理性行动”,它“决定于对客体在环境中的表现和客体表现的预期,行动者会把这些预期用作‘条件’或‘手段’,以实现自身的理性追求和特定目标”;而价值理性支配下的社会行动则是“价值合理性行动”,它强调“主体对某种包含在特定行为中的无条件的内在价值的自觉信仰,无论这种价值是伦理的、美学的、宗教的还是其他的什么东西,主体只追求这种行为本身,而不管成败与否”^⑦。总的来说,工具理性和价值理性导向的行动都是理性行动,这种行动本身都内在包含着“手段—目的”关系^⑧,不同的是,工具理性更关注效率与效益,重视手段的选择与权衡以及工具的操作性与可行性的比较,而不去关注手段本身的价值性与道德性,是一种“自我利益的理性”;而价值理性则强调对终极目的价值与意义的把握,这种价值包含着人类发展对道德、至善、正义等多方面的需求,是一种“非自我利益的理性”^⑨。若从工具理性的观点来看,价值理性总是无理性的,但完全为了达到理性目的而与价值观无涉,这样的行动也是不成立的,因此,在人类的实践活动中两种理性以某种相互关系而存在^⑩。

(二)政府理性

赫伯特·西蒙认为,“粗略地理解,理性可认为是行为主体根据评价行为结果的某些价值体系来选择令人满意的备选行为方案,而判断理性的首要影响因素就是确定依据谁的目标、依据什么价值体系^⑪?”因此分析政府理性,首先需明确政府目标是什么,其价值体系应该包含哪些内容?政府目标的确立则指向政府起源,西方社会关于政府起源的理论研究,尤其是启蒙运动中所形成的社会契约论,认为政府权力来源于以契约为基础的个人权力让渡,政府成立的目的是保护个人安全、自由与财产^⑫;马克思主义学说关于政府起源与职能的核心

观点是“国家是阶级统治的工具,它既是社会生活的组织者,又是社会公共事务的执行人,而政府作为具体的国家机构,它的一系列职能都是国家职能的具体化”^⑬。概言之,政府目标的公共性是各理论学说的共识,这种公共性在政府行为中则主要体现在政府既需要通过适当的法律与政策,发展国民经济、创造社会物质财富,保障民众的生存和基本的人身财产安全;也需要创造公正、自由的社会环境,保障每个人的发展机会与权益,维持社会福利最大化。

在理性二分以及政府目标规定性下,本文认为政府在户籍改革中的工具理性表征为投入、产出、成本和绩效,具体包括如财政投入水平、人口转移成本、经济发展效益等;价值理性则表征为公平正义、社会和谐、城乡整合、市场一体等。换言之,政府的工具理性在户籍改革中更强调改革投入(户籍制度的调整、配套措施的跟进等)对实时经济社会发展关键指标的促进与提升,而相对轻视可能产生的遗患;政府的价值理性则着力于剥离户籍附加、恢复制度本原,实现城乡人口政治、经济、社会权益的平等,而不太强调改革成本与效率。藉此,本文将具体分析我国政府工具理性与价值理性在户籍制度改革进程中的政策与实践表征,探究政府的行为取向与价值选择对改革实践的内在影响。

二、改革开放以来户籍制度改革的基本线路

对于我国户籍制度改革的分析,学界有较为丰富的研究成果,尤其是历史学、政治学、经济学、社会学等学科在不同理论视角下都进行了较为详尽的研究。历史学主要从历史与比较的视野分析户籍制度功能、制度运行特征、制度变迁形态等^⑭;经济学主要关注户籍制度的生成环境、制度属性以及户籍制度与市场要素的流动^⑮;社会学多着眼于我国户籍制度下个体的权利与生存发展^⑯;政治学则从国家与政府的角度探讨户籍制度的运行与变迁^⑰。本文的研究重点并非户籍制度改革历程或制度变迁本身,而是关注蕴含于制度改革过程中政府政策与行为的价值取向^⑱。因而本文主要立足既有研究,分析典型改革措施中的政府行为偏好以及这种行为偏好所带来的改革限度。

我国户籍制度改革伴随着改革开放进程的发展而不断深入,根据学术界对户籍制度改革历程的基本研究,我们可以勾勒出户籍制度改革的基本进展线路:首先,打破城乡户籍壁垒,实现城乡人口自由流动;其次,逐步放宽人口流动与落户限制,并逐

步废除“农转非”指标限制与管理,实现较小区域范围内户籍的自由迁徙与权利的平等化;再次,实现更大范围内的人口自由迁徙,并逐渐剥离大中城市的户籍附加功能,以实现户籍制度基本功能的回归(见图1)。在这一改革线路中,典型改革措施包括自理口粮政策、暂住证政策、蓝印户口政策、小城镇户口改革、积分落户制等,改革政策出台与运行的基本过程如下:

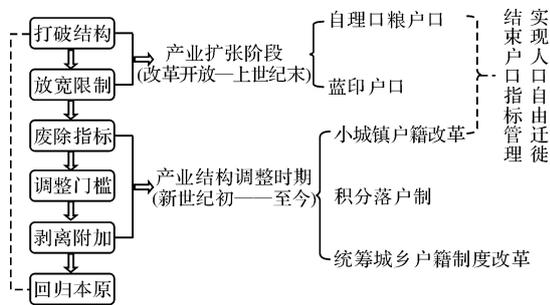


图1 我国户籍制度改革的基本线路

1980年代,随着国际市场的开放,我国的工业资本加速积累,工业化也逐渐由中央主导进入到地方创造阶段,地方经济发展主动权激发了地方户籍制度改革的积极性。东部沿海城市尤其是经济发达的主要大城市借改革东风,率先走上劳动密集型产业发展道路,这吸引着周边地区乃至中西部欠发达地区广大劳动力不断向东南沿海迁徙。大量的廉价劳动力降低了工业发展成本,有效促进了地方经济的发展,但是非农业人口的快速增加也加剧了城市的负担。为了避免农业人口减少导致的农业提供商品粮能力的下降,以及大量“流民”引起的城镇就业问题,国家一方面在城市里通过限制招生、招工与严格的粮食管理,清理压缩农村户籍人口;另一方面在农村倡导发展乡镇企业,并出台“自理口粮户口”政策,鼓励农村剩余劳动力“离土不离乡、进厂不进城”,就近向非农业生产领域转移。根据《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》,“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力或在集镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落常住户口……。”^③相比于早期“农转非”政策,“自理口粮户口”政策将转户对象真正扩大到了普通农民,但是农民的转户范围仅限于县以下的集镇,且这种集镇户口并非完全意义上的城镇户口,转户农民仅获得了职业身份和生活住所转变的资格,而并没有获得身份转变后的相应经济社会权益。

九十年代,我国市场经济进一步繁荣发展,劳动密集型产业继续抢占国际市场份额,并吸引着农

村剩余劳动力不可逆转地向各大工厂奔赴,大量的流动人口给城市管理带来明显压力。同时,经济体制改革的深入推进,对地方产业结构与产业布局提出更高要求,优化投资环境,吸引外部资金、技术、人才也成为地方发展的重要任务。在这一背景下,一方面,国家推行“流动就业证”对普通劳动力的跨省流动进行严格的控制与管理,但另一方面,地方政府对携带资本和高学历者则保持较为开放欢迎的态度。如1992年公安部印发《关于实行当地有效城镇居民户口的通知》,规定在城镇投资兴办实业的外商及其国内亲属,外商聘用的管理人员、生产骨干及其直系亲属,在城镇购买房屋的国内居民以及直系亲属,……可将户口迁至生活居住地,与当地城镇居民享有同等的权利^④。由于这种当地有效城镇居民户口薄的印签是蓝色的,所以这种户口也被称为“蓝印户口”,实际上它是一种与自理口粮户口类似的半城镇户口,即转户人口仅仅是统计学意义上的城镇人口,并不能真正完全地享有非农业户籍人口的身份权益,尽管这一时期商品粮、工作分配等传统户籍福利已经在市场化过程中逐渐消解。从某种意义上讲,“蓝印户口”成为地方政府吸引投资、留住人才、增加财政收入的重要工具^⑤。

二十世纪末的亚洲金融危机给我国经济发展带来重大冲击,导致出口减少,内需不足,并引致持续数年的国内通货紧缩,2001年我国加入世界贸易组织,对外市场逐渐开放,经济面临着更为激烈的国际竞争。为进一步改革户籍制度,激发社会活力,国务院相继转批或印发了多个关于小城镇户籍制度改革的意见,规定“凡是在县级市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇范围内有合法固定住所、有稳定的职业或生活来源的人员及其直系亲属,均可自愿办理小城镇户口,已在小城镇办理的自理口粮户口、蓝印户口等符合条件的均可转为城镇常住户口,并享有城镇居民同等待遇,不得实行歧视性政策”^⑥。小城镇户籍制度改革在我国户籍制度改革历程中具有重要象征意义,它终结了我国户口指标管理时代,同时开启了农村人口迁徙的“绿灯时代”^⑦,虽然这一时期的自由迁徙范围仍限于小城镇,但这是我国几十年城乡二元户籍分割历史下的重要突破。

随着小城镇户改的深入推进,加之工业化与城镇化的发展要求,国家对大中城市的户籍制度改革采取更加宽松的态度,在“有序放开中等城市落户限制、合理确定大城市落户条件、严格控制特大城市规模”的基本准则下,地方可以根据其城市综合

承载力和现实条件,大胆探索与创新。在中央政府放权分责的制度环境下,地方政府一方面需要降低转户门槛、分享社会权益,以吸引人才、凝聚人心,促进地方经济增长、维护社会繁荣稳定;但另一方面,又面临着流动人口权益保护与地方经济发展之间的权衡问题。在有限资源条件以及 GDP 政绩观影响下,政府在实践中总是倾向后者。例如,2009 年中山市首创“积分入户制”,通过对外来务工人员的个人素质、缴纳社会保险、社会贡献等指标量化评分,当流动人口的累计积分达到规定分值时,即可申请入户城镇并享有城镇户籍人口的相应权利。但在运行中它却表现出“指标不够用与指标用不完”以及“高低结构失衡”的矛盾^④。此外,学者对上海等地积分制的研究也发现存在“关键性公共服务可能惠而不至、积分体系有失公允、忽视弱势群体服务管理”等问题^⑤,积分落户制“声大雨小”的改革现状,被认为是我国政府户籍制度改革的又一“补丁”。

三、工具理性强势:我国户籍制度改革取向的反思

从我国三十余年的户籍制度改革实践来看,无论是中央层面的改革目标还是地方层面的创新试验都具有较强的工具理性取向,这种价值取向在改革实践中的主要表现是地方功利性与城市保护主义^⑥。

户籍制度改革中的地方功利性取向主要是指政府将户籍制度作为经济发展的工具,通过政治权力主观上将户籍进行类型划分,赋予农业与非农业户口不同的政治社会权益,并根据经济社会的发展需求来提高或降低获取这种附加权益的门槛,以调节劳动力、资金、技术等市场要素的流动。如“蓝印户口”出现的最初目的即在于为地方经济开发区、高新技术园区等地方经济重点发展区域吸引人才、筹集资金,因此在满足流动人员转户需求原则下,它对落户人口的学历、技术以及纳税情况提出更高的要求。再如广州、深圳、上海等大城市推行的积分落户制,相比于北京等城市的“铜墙铁壁”,这些创举降低了入户门槛,为部分从事低端工作的流动人员提供了入户机会,但积分体系构成、转户指标分配以及公共服务提供等关键问题中的歧视,让这一制度在执行中也饱受诟病。有学者指出,“户籍制度改革的政策强调的不是价值平等与社会融合,而似乎是在调整和优化当地人口结构,是基于地区发展、吸引人才和提升城市竞争力的考量”^⑦。

户籍制度改革中的城市保护主义倾向,主要是指改革进程中对城市人口利益的优先满足。即在整个户籍制度改革进程中都采取较为严格的准入制,以防止流动人口尤其是农村人口的涌入对城市教育、医疗、交通等公共资源的挤占,造成城市人口现有福利水平的下降,这种改革出发点的实质是对不平等身份的承认与巩固。同时,在城市化导向下我国人口迁徙呈单线流动趋势,只有农村人口向城镇、小城市向大城市的流动趋向,而不会出现城市人口向农村迁徙转户的趋势,这一现象的根本原因在于城乡之间巨大的经济社会权益差异。规模越大的城市所能创造的就业机会、提供的公共服务以及其他社会福利就越多,对流动人口的吸引就越大。但我国户籍政策却与人口迁移意愿相背离,即对流动人口吸引力越大的城市其人口管控越严、落户难度越大,这从本质上说明地方政府只想分享流动人口为地方发展创造的收益,而回避应该由其作为流动人口生存和发展提供的必要保障与权益。

户籍制度的地方功利化与改革的城市化导向,其根源在于政府政策选择的工具理性偏好。工具理性崇尚的是操作主义^⑧,它偏好多种行动方案中寻求利益最大化而较少考虑其它相关因素的影响,这种价值取向下的户籍制度改革强调对可视 GDP、城镇化率等显性价值的追求,而忽视对弱势群体的利益保护以及社会正义、城乡整合等隐性理念的关照。工具理性的强势与价值理性的式微是理性关系的失衡,在我国户籍制度及其改革中体现为:

第一,差别待遇与公民平等权的冲突。在宪法理论与实践,平等权利始终被视为国家权力确认与个人权利保障的合法性与正当性的前提与基础。在一个法治国家中,以宪法为基础和核心的法律体系既是分配和调节社会各阶层利益的重要手段,也是保障公民权利得以实现的重要工具^⑨。我国宪法规定,中华人民共和国公民在法律面前一律平等,任何公民都可以享受宪法和法律规定的权利,同时也必须履行相应的义务。这意味着公民在同等条件下具有获得同等的政治、经济、文化和社会等各方面权利的机会^⑩。我国户籍制度一直以来在证明公民身份、维护社会秩序、调节和控制人口迁徙等方面发挥着重要作用,但其功能发挥却建立在城乡二元社会结构基础上,城乡公民差别化管理与服务与宪法所规定的平等理念并不吻合。我国现行户籍制度的二元状态,使城市公民在社会资源与公共服务等方面所享受的发展成果远远优于农

民,这种依托户籍身份的社会利益分配法则使制度出现明显的价值倾斜,导致城乡人口之间形成不断扩大的身份鸿沟。这种基于先天身份的人口划分对于农民来说显然有失公允,使农民能享有的基本宪法权利受到侵害,并日益成为中国社会向以权利为核心价值的现代法治社会转型的重要障碍^⑧。

第二,有限流动与统一市场的矛盾。统一开放、竞争有序的市场体系要求市场在资源配置中起决定性作用。二元户籍制度使我国劳动力市场被人为分割,造成城乡之间、城镇之间人口流动的诸多障碍^⑨,劳动力难以从发展水平与等级相对较低的地区进入到发展水平与等级相对优越的地区,即使农业剩余劳动力流入到城镇,基本也只能从事城市居民不愿干的“苦、脏、累”工作,工资低、福利差再加之城市落户限制,使农民工难以在城市获得同等的生活保障与个人发展机会,这种城乡分割的体制使劳动力市场发展不稳定、不平衡、难持续,对产业升级和经济结构调整产生了不利影响。另一方面,在现行户籍制度与土地制度的双重管制下,城市居民与工商资本也难以进入乡村,为农村与农业发展注入各类资源。总之,城乡二元结构下人力、土地、资本等生产要素有限流动的现实与我国建设统一开放、要素融合、竞争有序的市场体系相矛盾。

第三,常住人口与户籍城镇化的落差。新型城镇化建设要求实现人的城镇化,即在城镇化的过程中要更加重视转移人口的市民化与社会融合问题,将社会群体的需求满足与福利获取作为城镇化的真正目标,并且在发展中不以损害部分群体的利益为代价^⑩。根据国家统计局发布的2015年国民经济运行情况数据,截止2015年底我国的常住人口城镇化率已经达到56.1%,但户籍人口城镇化率却不足40%^⑪,这意味着仍有2亿多人口游走于乡村与城市之间。严格的落户限制与高标准的落户条件,将刚刚从农地里挣脱出来并不具备高学历、高技术的农民工拒之“户”外,他们也因此不能平等的享有城镇居民所能享受的医疗保险、社会廉租房、经济适用房等关键性社会保障与福利,从而难以在城市立足与发展。另一方面,各地方政府在城镇化建设的合理目标下,将更多的财政资金投入到土地征用以及高楼新建等城市表层建设中。户籍制度与土地城镇化的勾连将2亿多流动人口乃至更多农村人口排除在健全社会保障与良好公共服务之外,这与我国当前以人为核心的新型城镇化建设目标相冲突。

四、工具理性与价值理性的二律和合： 我国户籍制度改革的内在要求

综观我国户籍制度三十余年的改革历程,虽然各阶段都强调打破壁垒、缩小差异,但地方实践中户籍制度所附加的各种不平等、不合理权益并未有效剥离,反而在某些方面又增加了新的不合理利益,这体现了改革进程中强势的工具理性取向。工具理性的张扬遮蔽了价值理性,导致了户籍制度改革中手段与目的、效率与公平、部分与整体的价值割裂。理性的审视整个户籍制度改革历程,在不否定工具理性作用的同时,我们更需要反思这种以城市发展为中心价值的户籍制度设计与改革取向,对社会主义法治国家建设,对城乡统筹背景下的新型城镇化、新型工业化以及农业现代化建设的现实制约甚至某种背离。今天户籍制度改革所面临的问题,从表面上看是包括教育制度、财政制度、社会保障制度等在内的各项配套措施滞后所形成的改革困境,但究其实质,户籍改革的核心问题乃在于国家与社会层面价值取向的失衡,即追求经济快速增长、城市居民充分就业和社会稳定等工具性目标,而轻视保障流动人口权益、缩小城乡差距、促进社会公正等价值性目标。

工具理性与价值理性共同促进人类社会的发展,二者相辅相成。突破当前户籍制度改革困境,本质上就是要求超越工具理性主导,实现工具理性与价值理性的“二律和合”。“二律和合”是衍生于“二律背反”命题的一个解释概念,其意指事物对立的双方既离不开对方也不突出自己,所达成的一种协调、融合与统一状态^⑫。实现工具理性与价值理性的二律和合,要求辩证地看待理性所表现的内在矛盾与分裂,在社会行动中既不单纯地以工具理性为支撑,也不偏执地张扬价值理性,而是实现理性的有机统一,保持两者之间的合理张力与均衡价值^⑬。首先,要坚持工具理性的基础作用。工具理性关注的是手段的选择,价值理性强调的是理想的追求,任何价值理性的实现必然要求一定工具理性的有效支撑,抛弃工具理性的价值理性便无法现实化;其次,要认识价值理性的本质地位。失去价值理性约束的工具理性,往往会因为缺乏理念指导而使社会行动失去方向、偏离目的。实现户籍制度改革中工具理性与价值理性的“二律和合”,则既要看到当前改革所面临的现实束缚,也要明确改革所坚持的理念路线,正确处理改革进程中的成本与收益、效率与公平、经济增长与社会发展等基本矛盾。

第一,协调改革成本与收益。任何一项改革都需要付出成本,从实践推进角度来看,当前户籍制度改革进展缓慢的关键症结在于改革成本分摊。由于我国地域广阔且区域发展差异较大,因此户籍改革的央地分工仍然是中央给予政策空间、地方根据实情大胆探索,虽然中央分权有利于调动地方改革的积极性与创造性,但分权也意味着分责。有学者估算,除去城市户籍的特殊权益外,将一个农村户籍人口转为城市户籍人口的平均成本是10万元^⑤,此外,除医疗、教育、社会保障等直接物质成本外,户籍制度改革还面临着转户人口增加可能导致的短期内城市居民失业率上升、局部社会治安问题以及给城市居民生活造成的不便等间接社会成本。但是无论如何,这些成本都是推行户籍制度改革以及中国城市化与现代化发展所必须承受的。在当前央地权责关系与财税体制下,户籍制度改革所需要的成本投入大部分来自地方财政,但在GDP导向的政绩观下,地方财政资源更倾向于刺激经济发展方面,而不是投入到公共服务能力的改进方面^⑥。因此,在当前户籍制度改革进程中,中央政府更应该发挥主导作用进行整体设计与统筹安排,有效协调改革成本与收益分配问题,同时还需通过制度设计来增强地方政府的投入意愿,提高地方政府的投入能力。

第二,均衡效率与公平。三十余年的改革开放创造了中国经济增长的奇迹,但经济快速增长的同时社会差异也日益扩大,尤其是以户籍制度为基础所形成的城乡发展差距更成为当今中国经济社会健康发展的突出问题。在户籍制度改革进程中着力解决经济增长与社会公平的失衡问题,并不是要求“一刀切”的废除当前户籍制度,而是强调在户籍制度改革中更加关注社会公平问题。协调好户籍制度改革效率与公平问题,一方面要求将户籍制度改革内化到我国经济社会发展进程中,用发展的办法来解决发展中所面临的所有问题,通过渐进的方式,实现基础设施、教育、医疗、社保、住房等公共物品的均等化提供,逐渐缩小以户籍为载体所形成的城乡经济社会发展差异,促进并保障城乡人口生存与发展机会的平等;另一方面,必须要把社会公平问题放到更加突出的位置上,在渐进改革中更加强调将有限社会资源向农村、向流动人口倾斜,尽管这一投入并不能实现资源的最优配置,但对落后地区与弱势群体进行及时的弥补性投入对于整个社会的长期稳定发展和社会公平正义形成具有重要意义。

第三,统一表征与本质。我国户籍问题的关键

在于城乡户籍类别所表征的权利差异及其所导致的城乡居民发展上的显著差距。当前户籍制度改革主要着眼于户籍差异的表征,即以城市户籍人口所享受的社会福利与待遇作为某种参照,从而提出户籍改革中应赋予农村户籍人口的权利标准配置,以达到某种城乡一体化。但究其实质,户籍制度改革是一场平等权利的革命^⑦,即我们真正要抹平的不是户籍差异的表征,而是差异表征所暗示的不平等权利。随着我国市场经济的逐步发展以及城镇化水平的不断提高,户籍制度改革的内容也在不断的发生变化,如争取在城市就业机会、争取自由流动权利、争取子女同等受教育的权利、争取同工同酬的权利等等。如果农村户籍人口争取的仅仅是城乡户籍差异所体现的显性不平等,那么争取均等化的过程将无尽无止。因为随着国家和社会的发展,城市户籍的权利内涵发生着很大的变化,它曾经拥有的一些特权已经在市场化进程中消失或弱化,而新的不平等权利也在生成。争取某些权利表征,并不代表获取某种排他性的权利资格,权利表征的平等化,并不是权利的平等,只有获取同等的权利资格,才能一劳永逸的享有发展机会的平等^⑧。

五、总结与讨论

户籍制度改革是我国深化农村综合改革,实现城乡一体化发展的关键问题。当前户籍制度改革的主要矛盾表现为迅速增长并日益强烈的改革需求与进展缓慢且成效甚微的改革实践之间的巨大落差。纵观我国土地制度改革、产权改革等其他单项改革,我们也能发现类似的改革困境,即各项制度都进入深化改革的关键期,也都顺理成章的被纳入到综合改革进程中,但相互促进的理想设计在现实中更多表现为相互制约、相互牵制,各项改革都陷于“惠而不至、推而不动”的内卷化困境。

现代社会的发展就是不断理性化的过程,但它又内在地隐含着工具理性与价值理性之间的分裂与悖离。重视技术、强调效率的工具理性为现代社会发展注入无尽动力,但工具理性的极端化,倒置了发展的手段与目的,荫蔽了人类的情感与道德追求,也异化了人与自然、人与社会的关系,最终成为套在人类身上“铁的牢笼”。通过对户籍制度改革历程的分析,本文认为当前户籍改革的内在原因在于政府改革取向中的强势工具理性对价值理性的遮蔽,导致理性关系失衡,从而使改革中手段与目的、成本与收益、效率与公平、经济增长与社会发展

等价值割裂。在当前经济社会发展条件下,应保持政府工具理性与价值理性的合理张力,在改革实践中更加注重流动人口的权益保障和社会福利配给,调整改革形式与深度、重构改革价值与理念,让改革政策落地、使户籍差异缩小,让城乡公民享受平等的发展权益。更重要的是,应坚持政府理性的有机统一,在发挥工具理性驱动作用的同时,更要超越工具理性,重塑并进一步彰显价值理性的作用,使改革所蕴含的价值取向契合于政府行政理念,这是包括户籍制度在内的任何一项社会改革取得突破进展的关键。

注释

①“取消论”是指在户籍制度改革研究的初期,这个时候户籍制度的诸多问题暴露出来,由于缺乏对户籍制度历史与基本功能的全面认识,部分学者主张彻底取消户籍制度,用身份证制度代之;“统一说”是指二元户籍制度带来的二元经济结构阻碍了城乡社会发展,部分学者认为消除城乡差别的当务之急就是废除二元划分,实行一元户籍制度,尽管统一论也强调要除去户籍福利与差别待遇,但其核心强调的是一元化。

②李振京等:《我国户籍制度改革的主要问题与总体思路》,《宏观经济管理》2014年第3期。

③⑤魏后凯等:《我国户籍制度改革的进展、障碍与推进思路》,《经济研究参考》2015年第3期。

④张国胜等:《我国户籍制度改革的利益分配与重组研究》,《中南财经政法大学学报》2015年第4期。

⑥王彩云、郑超:《价值理性与工具理性及其方法论意义——基于马克思·韦伯的二分法》,《济南大学学报(社会科学版)》2014年第2期。

⑦⑩马克斯·韦伯:《经济与社会》(第一卷),上海:上海世纪出版集团,2005年,第114页,第116页。

⑧塔尔科特·帕森斯:《社会行动的结构》,张明德等译,南京:译林出版社,2012年,第720页。

⑨彭国甫等:《追求价值理性与工具理性的整合——地方政府公共事业管理绩效评估的发展方向》,《中国行政管理》2007年第6期。

⑪赫伯特·西蒙:《管理行为》,詹正茂译,北京:机械工业出版社,2004年,第76-78页。

⑫胡云乔:《洛克和卢梭的契约政府理论比较》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2001年第6期。

⑬董颖华等:《国内外政府职能基本理论研究综述》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第3期。

⑭姚秀兰:《户籍、身份与社会变迁》,北京:法律出版社,2004年;俞德鹏:《城乡社会:从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》,济南:山东人民出版社,2002年;陆益龙:《户籍制度:控制与社会差别》,北京:商务印书馆,2003年;张英红:《户籍制度的历史回溯与改革前瞻》,《宁夏社会科学》2002年第2期。

⑮林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海人民出版社,1999年;葛笑如:《中国二元户籍制度的宏观分析——新制度经济学的视角》,《湖北社会科学》2003年第9期;苏黛瑞:《在中国城市争取公民权》,王春光、单丽卿译,杭州:浙江人民出版社,2009年。

⑯陆益龙:《超越户口——解读中国户籍制度》,北京:中国社会科学出版社,2004年;陆益龙:《户籍制度:控制与社会差别》,北京:商务印书馆,2003年;Tiejun, Cheng, and Mark Selden. “The Origins and Social Consequences of China’s Hukou System.” *The China Quarterly*, 139(1994).

⑰Linda, Wong. “China’s Urban Migrants—The Public Policy Challenge.” *Pacific Affairs*, no. 3(1994); Dutton, Michael Robert. *Policing and Punishment in China: From Patriarchy to the People*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 192.

⑱池建宇、杨军雄:《中国户籍制度变迁的供求分析——从农村经济改革角度作出的一种解释》,《经济体制改革》2003年第3期;徐亚军、任维:《中国户籍制度改革困境:从国家“退出”角度的分析》,《华东交通大学学报》2006年第3期;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》2003年第4期。

⑲陆益龙:《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。

⑳㉑㉒朱识义:《户籍制度与农村土地制度联动改革》,北京:法律出版社,2015年,第78-80页,第82-86页,第109-111页。

㉓上世纪九十年代,我国部分城市曾有过以缴纳城镇建设配套费换取城镇户口的政策,即一定指标限制下的户口商品化买卖。

㉔胡鞍钢:《从“一国两制”到“一国一制”——中国户籍制度转轨路径透析》,《人民论坛》2014年第24期。

㉕指标不够用与指标用不完,即指政府将大量指标分配给集镇,只留较少指标在城区,从而导致城区入户指标不够用,而集镇指标用不完;“高低结构失衡”,即指入户的指标主要倾向于高学历、高技术人才,而城市外来人口则以低学历、低技能流动人口为主,导致指标用不完与入户难同时存在。邓雪琳:《外来流动人口积分制改革存在的问题与对策分析》,《湖北行政学院学报》2014年第4期。

㉖谢宝富:《居住证积分制:户籍制度改革的又一个“补丁”》,《人口研究》2014年第1期。

㉗吴开亚、张力:《发展主义政府与城市落户门槛:关于户籍制度改革的反思》,《社会学研究》2010年第6期。

㉘王彩云:《政治学视域中价值理性的回归》,《政治学研究》2013年第6期。

㉙㉚㉛张谦元等:《城乡二元户籍制度改革研究》,北京:中国社会科学出版社,2012年,第48页,第50页,第56页,第162页。

㉜龚敏健等:《改革开放三十年我国农村劳动力转移

的特征及趋势分析》，《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期。

③任远：《人的城镇化：新型城镇化的本质研究》，《复旦学报(社会科学版)》2014年第4期。

④数据来源于国家统计局2015年国民经济和社会发展统计公报，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html。

⑤杨建华：《二律和合下文化精神下的中国现代化》，《探索与争鸣》2008年第8期。

⑥杨建华：《理性的困境与理性精神的重建》，《浙江社会科学》2014年第1期。

⑦张国胜：《我国户籍制度改革的利益分配与重组研究——新时期全面深化改革的政治经济学思考》，《中南财经政法大学学报》2015年第4期。

⑧彭希哲：《中国大城市户籍制度改革研究》，北京：经济科学出版社，2015年，第62-63页。

⑨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。

责任编辑 王敬尧

Transcending Instrumental Rationality: Practical Reflection of the Household Registration System Reform

Tu Yirong¹ Bao Mengruo²

(1. Hubei Institute of Economic and Social Development, Central China Normal University, Wuhan 430079;

2. College of Art, Sichuan University, Chengdu 610207)

Abstract: The huge gap between the increasingly strong reform demand and the little success in the reform practice is the reality plight of the current household registration system reform. Exploring the key initiatives and main features of the reform from a rational perspective, this paper finds out that, the underlying cause of the reality plight is that, the instrumental rationality obscures the value rationality, which results in the imbalance of the rational relations in the reform, and the value rupture of means and ends, efficiency and fairness, economic growth and social development. At a practical level the reality plight is concretely showed in the following aspects as, the conflict between differential treatment and citizen right of equality, the contradiction between limited mobility and unified market, the gap between resident population and household registration urbanization. In order to break through the plight, it calls for transcending instrumental rationality, remodeling and highlighting value rationality, keeping government instrumental rationality and value rationality in reasonable tension, coordinating the reform costs and benefits, balancing efficiency and fairness, and unifying the manifestation and nature.

Key words: the household registration system; institutional change; governmental rationality; instrumental rationality; value rationality