



■宋扬

当前户籍制度改革的难点

进入21世纪以来,越来越多的学者认识到城市中外来人口无法享受迁移地的公共服务,是对社会公平的严重损害,是制约我国城镇化进程的主要因素。户籍制度改革似乎已经成了包括学界、政界、媒体界等社会各界的共识。然而,户籍制度改革步伐却雷声大、雨点小。迄今为止,农民工和外来人口的主要迁移地仍然设立严格的户籍门槛,对外来人口的公共服务歧视并没有改变。究竟是什么制约着户籍制度改革?公共服务均等化为何如此之难?本文认为,主要有以下三点原因。

首先,户籍管理上严重分权,权力主要集中在地方政府,而地方政府并没有很强的改革动力。20世纪80年代以来,中国户籍管理的职能由国家划归地方,地方政府可以在其管理权限内制定当地的户籍政策。通常情况下,各省制定省内户籍政策的指导思想和基本原则,各地区依据总的指导方针制定各自的户籍政策。例如,北京市政府有权决定当地的落户条件,以及外来人口可以享受哪些北京市的公共服务。这样一来,地方政府会从当地的切身利益出发,给那些高学历、高收入、高资产的群体北京户籍,因为这些人能给当地带来更大的经济贡献。而向农民工提供公共服务,或者允许大量农民工落户当地,并不符合地方政府的自身利益。换言之,尽管社会各界对户籍改革的愿望很强烈,但是真正有权利改革的地方政府并没有改革的动力和激励。

其次,巨额的改革成本对各级政府的财力是一个巨大的挑战,抑制了户籍制度改革的速度。人口的市民化需要巨大的财政投入。2011年国务院发展研究中心课题组在武汉、重庆、郑州和嘉兴四个城市进行了实地调研,对农民工融入城市的具体成本作过测算,包括各类社保投入、公共服务投入、住房保障投入等,一个典型的农民工(包括相应的抚养人口)市民化所需的公共支出成本总

共约8万元。据重庆市测算,为了在两年内实现300多万人口转为城镇居民,政府在专户农民养老保险补助、吸纳就业企业社保缴费补贴以及公租房、学校等配套设施建设方面需要投入316亿元,每年所需财政投入接近全市地方财政收入的1/10。如此巨大的财政投入对政府的财政供给能力提出了巨大挑战。

最后,大城市环境承载力相对饱和,放开户籍可能会引发严重的“大城市病”。大城市的人口相对集中,生活和生产中产生大量的垃圾和污染物。目前我国大多数大城市的环境承载力已经相对饱和,有的甚至已经超过极限。如果外来人口大量涌入,必然会进一步加剧城市环境的恶化和交通的拥堵。这就导致大城市政府在外来人口户籍制度改革上有了更多的顾虑,在户籍制度改革问题上采取非常审慎的态度。

基于上文对户籍制度改革的难点分析,笔者认为在中期内户籍制度改革仍然会继续存在,大中城市的户籍不可能全部放开。在这种背景下,本文提出以下几点户籍制度改革的基本思路和政策建议。

第一,户籍制度改革需要中央政府的顶层设计,给予地方政府更多的政策激励。地方政府考虑的主要是当地的经济发展和本地人口的就业问题,往往会忽视外来人口所遭受的不公平待遇。因此,中央政府需要从全局着眼,对外来人口在大中城市的落户提出明确要求,可以把城市对外来人口提供的公共服务水平纳入当地官员的政绩考核指标,指导并激励地方政府逐步放松户籍管制,对长期居住在当地的外地户籍人员给予落户。

第二,逐步建立政府、企业和个人三方市民化成本共担机制,减轻政府公共服务支出财政压力。一方面,要充分发挥企业和农民工本人的支付能力,支付相应的市民化成本。农民工就业的企业应分担职工在就业培

训、社会保障和权益维护等方面的部分成本。企业应严格遵守相关规定和政策,保障农民工正常的工资待遇,加强对农民工的技能培训,为农民工提供必要的劳动保护条件、职业病防治措施、缴纳相应社会保险费用和住房公积金等。此外,可以通过建立土地流转市场为农民工进城积累启动资本,使农民工个人也有能力承担一部分市民化的私人成本,包括城镇定居家庭生活消费支出、子女和自身的教育培训等费用。另一方面,还需要各级政府统筹协调财政开支,建立健全户籍制度改革的成本分担机制。改革以户籍人口为依据的政府间财政转移支付制度,构建以城市实际承载人口为主要依据的政府间财政转移支付制度。中央政府要对支出压力较大、外部性较强、跨省农民工在城市定居等重要领域进行补助,从财政上保障新型城镇化的顺利进行。

第三,通过区域和经济政策的协调让中小城市分担大城市户籍改革的压力。只要大城市与中小城市之间存在较大的资源配置差异和公共福利落差,大部分人口就会向大城市流动。由于我国区域发展的极度不平衡,农民愈想落户的城市,愈难落户;农民愈不想落户的城市,愈容易落户。如东部大城市不仅就业机会多,而且公共福利质量高,深受农民的喜爱。与之相反,中西部地区就业机会少,工资相对低。因此,若要实现中西部小城市分担大城市户籍改革的压力,就要致力于缩小不同区域、不同规模城市经济社会发展水平的失衡,在中西部为劳动者提供更多的就业机会。

李克强总理在政府工作报告中提出了三个“1亿人”的目标,即到2020年,要解决1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化。这个目标表明了中央政府要发展中西部城市以缓解东部大城市户籍改革压力的决心和思路。近些

年,产业集群抱团转移到中西部地区的情况越来越多,进城务工人员返乡创业、工作也成了一个潮流。虽然中西部地区人口城镇化速度较快,但水平较低,各地区人口规模相差也比较大,城镇体系结构并不合理,城镇化的区域差异明显。在上述背景下,区域内的产业转移及城市自身的产业发展是市场经济规律作用下优化产业分工格局的必然要求。在当前东部地区“推力”与中西部地区“拉力”的双重作用下,中西部地区的城市应该抓住这个历史机遇,有效积累高质量的人力资源,提高城市自身的“内生”能力。这样不仅有利于带动当地农业人口向城市转移,加速城镇化进程,而且有利于减少大规模的“非家庭式”异地流动所造成的巨大社会代价。

第四,逐步放开大中城市的落户条件与逐步增加对非本地户籍人口的公共服务应该同时进行,两手抓,两手都要硬。诚然,考虑到人口规模、资源紧缺、交通拥堵、环境污染等问题,短时间内放开大中城市的落户并不现实。2013年6月26日召开的第十二届全国人大常委会第三次会议上,我国提出各类城市具体的城镇化路径。即:将全面放开小城镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,逐步放宽大城市落户条件,合理设定特大城市落户条件,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。尽管大城市放开落户目前并不现实,但是这并不妨碍我们逐步实现公共服务的均等化。例如,很多大城市现在实行了积分落户制,达到某个积分即可申请落户。笔者认为,可以探索把积分和在目的地城市享受的公共服务联系起来,如达到某个积分值就可以享受城市的廉租房,或者子女可以接受公立学校的教育等等。这样一来,尽管很多外地户籍人员无法拿到当地户口,但是可以享受更多的公共服务,这才是户籍改革的核心和重点。

(作者系中国人民大学经济学院讲师)



■巫永平

两岸特色共同市场的前景

市场;台商研发有当地化的倾向。

两岸经济都尚未到达发达国家的水平,且发展水平差距较大,这必然会影响到建设两岸共同市场的内聚力,所以要使两岸共同市场的建设能持续、顺利地推进,就不能就合作而论合作,而需要同时顾及两岸经济共同发展和两岸经济合作的开展。通过两岸经济的共同发展给两岸经济合作打下更扎实的基础;通过两岸经济合作的开展,更好地解决两岸各自面临的经济问题,促进两岸经济共同发展。这就要求两岸经济合作的开展需要优先考虑那些既能发挥两岸互补优势,又有助于解决两岸共同面临的发展困境的领域,也要将部分有助于对方经济发展的协助工作列入两岸经济合作的考虑范围。

互惠互利是任何区域经济合作的基本原则,这也是两岸的共识。胡锦涛曾强调两岸特色的经济合作机制要“最大限度实现优势互补、互惠互利”,两岸在签署《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)时也是“遵循平等互惠、循序渐进的原则,达成加强海峡两岸经贸关系的意愿”。

但是,大陆在强调与台湾地区互惠互利的同时,也一直强调对台湾地区让利。胡锦涛曾强调:“只要是对台湾同胞有利的事情,只要是对促进两岸交流有利的事情,只要是对维护台海地区和两岸有利的东西,只要是对祖国和平统一有利的事情,我们都会尽最大

努力去办,并且一定努力做好。”

目前,世界上区域经济合作蔚为风潮,任何两个像两岸之间经济联系这么紧密的经济体都早已签订了区域贸易协定,建立了经济合作机制,这说明两岸建立经济合作机制具有较好的基础和较高的起点。但是,在两岸ECFA签订的同时,台湾地区仍保留2000多项产品未向大陆开放进口,没有达到其加入WTO时的承诺,这意味着两岸经济关系在还未实现正常化的情况下,已经开始向自由贸易区的方向迈进,这本身是前所未有的。此外,两岸若要将两岸经济共同发展与两岸经济合作结合起来,那就意味着两岸在经济关系尚未完全正常化、两岸自由贸易区还未建成的情况下,已经开始加强多方面的政策协调,在提高技术的创新性、形成自主品牌、制定技术标准、提高价格的确定性、开拓市场等方面加强合作,这就决定了两岸间的经济合作进程可能不是按照自由贸易区、关税同盟、共同市场的顺序循序发展,而是上述不同阶段在不同产业、不同层面的杂糅,形成跨阶段交叉发展的状况。

两岸既然要借鉴欧盟经验加强统合,就应该从现在开始在经济统合的同时也进行文化统合,通过对中华优秀传统文化的继承和弘扬,通过开展各种形式的文化交流,为经济合作注入文化因素,以促使双方形成共同的价值观,从而为两岸经济的发展、民族

的振兴奠定基础。

在这个过程中,尤其要加强文化创意产业的合作与共同发展。该产业被普遍认为是21世纪最具活力、最有前途的朝阳产业,是欧盟及美日等国家大力发展的新兴产业,更是两岸都要重点发展的产业,因此,完全可以通过加强制度、政策等的协调和产业界的合作,在共同利用、挖掘中华文化资源的基础上,生产出优秀的文化创意产品,为两岸经济发展注入新的活力。

《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA)是两岸制度化经济合作的开端,是具有自由贸易区性质的框架协议,而自由贸易区是统合程度比共同市场低的阶段,所以ECFA的有关内容将成为建设两岸共同市场的起点,有利于两岸共同市场建设的全面推进。但是,两岸的政治、经济体制不同,且两岸间的经济发展水平及大陆内部的经济水平差异都很大,ECFA中的一些内容很难全面实施,有关两岸经济合作的部分内容,为此可以根据需要选定若干地区先行先试,积累经验后再逐步推进。至于欧盟在建设共同市场过程中所进行的社会政策、文化政策等方面的协调,在两岸更难以全面实施,为此可以在适当的地方共建某些特区,以利于双方更好地合作并在合作中增加互信、积累共识。

(作者系清华大学公共管理学院副院长、教授)

时事漫话

莫让“三下乡”变成“三游乡”

■沙森

随着我国城镇化进程的不断推进和“三农”问题的不断凸显,“三下乡”成为高校大学生们暑假社会实践的重要形式。在为广大农村地区带去文化、科技、卫生知识的同时,也能让象牙塔里的莘莘学子们更好地增长见识、增广阅历、知国情。这本应是在实践中锻炼大学生们的最好机会,但事实却是另一番景象。

很多大学生表示,他们并未通过“三下乡”活动萌发对农村的真感情以及改变农村的决心。不知道下乡该做什么、怎么做,反倒抱怨下乡无聊、不好玩。部分学生除了目的不明确外,对待“三下乡”的态度也有失偏颇,一些人将下乡视为去“农家乐”,原本应帮农村之所需、解农民之所困的“三下乡”变成了回圈游、农家乐、休闲度假的“三游乡”。当“三下乡”被部分学生冠以无聊、不好玩等词语,本应“体验基层、调研现状、传播知识”

的下乡活动便失去了应有意义和成效。

如果说这种“三游乡”尚且“无益也无害”的话,硬性规定考核标准、歧视性的人员选拔方式,以“三下乡”经历换取入党、保研、奖学金的加分等等则是赤裸裸的形式主义和扭曲教育政绩观的体现。

“三下乡”的效果被考核,考核的不是村民们的反映和学生们的的心得,而是媒体是否报道?在哪家媒体报道?报道的体量如何?学生们无形中成了学校的宣传员,而“三下乡”则成了学校增加媒体宣传的机会。这种价值导向如何能让大学生们沉下心来,埋头基层,扎扎实实搞调查、想问题?如果“认真下乡的不如认真宣传的”,那就难保大学生不每天忙着找媒体、找记者、攀比报道数量,最终让“三下乡”变成“三上版”。

而很多高校对“三下乡”人员的选拔也

“暗藏玄机”。这些高校在下乡支农项目上预算有限,资源多向科研倾斜,学院不得不把名额、活动范围和规模尽量缩小。这就决定了不是每个学生都能得到“三下乡”的锻炼机会,其选拔更多地倾向于学生干部等少数人群,很多同学表示,他们甚至不知道学校有“三下乡”的活动。这能否算是高校学生干部们的一种“特权”?

“下乡”归来,很多同学收获的并不是对国情民情更深刻的认识,对故土人民更深情、更深刻的认识,对国家发展更深切的关注,而是各种功利性的加分项目。这就让我们不得不怀疑“三下乡”的初衷是否良善?是否仅仅是达到功利目的的手段而已呢?

钱理群先生曾痛心疾首地说我们的高



■程小芸供图

校正正在培养一批“精致的利己主义者”,这种“精致的利己主义”在“三下乡”活动中也可见一斑。社会发展的弊端尚不足惧,因为还有社会的头脑和脊梁,但倘若社会的头脑和脊梁非但不担当起革除时弊的重任,反而在时弊中随波逐流,这才是真正的悲哀。



■张丽华

第一次世界大战的教训和启示

今年7月28日是第一次世界大战爆发一百周年,一些外国人认为,如今的东亚局势和一战前的欧洲颇为相似,甚至有人用今天的中国类比一战前的德国。笔者认为,这种对比实属混淆是非、颠倒黑白。

首先,时代不同。今天的时代与第一次世界大战的时代完全不一样。一战时期是欧洲帝国主义列强竞争斗争的时代。当时的欧洲几大列强都出现了垄断资本主义,英国成为殖民帝国主义国家,法国成为高利贷帝国主义国家,俄国成为沙俄帝国主义国家,德国成为容克资产阶级帝国主义国家。普法战争胜利后建立的德意志帝国版图扩大,经济和军事力量迅速增强,容克地主和大资产阶级尤其是军火垄断资本集团在国家政权中发挥重要作用,加之普鲁士军国主义传统“发扬光大”,使德国特别具有好战性,在这样的背景下,当时的德皇威廉二世野心勃勃,向老牌帝国主义国家英法挑战,要争霸欧洲,挑起了第一次世界大战。当今世界,是经济全球化和信息化迅速发展的时代,发达国家已经实现了现代化,发展中国家正在实现现代化。世界各国的经贸关系日益紧密,相互依赖程度加深,和平主义在世界各国占据主导地位,无论是东方西方还是南方北方,和平发展已经成为世界各国人民的共同向往。

第二,国家性质不同。第一次世界大战期间的德国是容克资产阶级帝国主义国家,具有侵略性、侵略性、好战性。今天的中国是世界上最大的发展中国家。中国始终奉行和平发展战略和政策,奉行合作、互利、共赢的原则。是国际社会和谐与和平,反对侵略,反对霸权主义和恐怖主义的一支积极力量。在与周边国家的关系中,中国与韩国、日本、东南亚联盟的经贸关系十分密切,发起了朝核问题六方会谈,在东海、南海的中国所属岛屿问题上,中国政府长期实行“主权在我,搁置争议,共同开发”的政策。近年来中国在东海建立防空识别区以及在东海、南海岛屿问题上的立场是应对危机问题、捍卫主权的自卫行动。所以,中国一战时期的帝国主义国家的国家性质完全不同。“和平共处五项原则”是中国对外政策的基本原则。2014年6月28日,在中印缅三国领导人共同出席的纪念和平共处五项原则发表60周年年会上,中国国家主席习近平再次向世界宣布:“和平共处五项原则”是中国外交政策的基石……中国坚持不干涉别国内政原则,不会把自己的意志强加于人,即使再强大也永远不称霸。”永远不称霸是中国一贯的立场和原则。一百年前的第一次世界大战曾经给整个人类带来深重灾难,在那场战争中,大约有6500万人参战,其中1000万左右的人丧生,2000万左右的人受伤。战争造成了严重的经济损失,据估计损失约1700亿美元。战争爆发的

最重要原因,是崛起的德意志帝国试图用武力称霸欧洲和世界,结果却搬起石头砸自己的脚,德国成为第一次世界大战的战败国。协约国在战胜德国后对德国提出了极为苛刻的条件,却刺激德国法西斯的崛起并发动了第二次世界大战,给参战双方和全世界带来更加深重的灾难,德国又一次搬起石头砸了自己的脚,成为第二次世界大战的战败国。一战给人类最重要的教训之一就是国家力图通过武力称霸世界是不可行的。实力强的国家用武力强迫实力较弱的国家接受自己意愿的方式行不通,实力较弱的国家仰仗其他强国的力量打击或征服一个大国也是不可行的。

一战中的战胜方和战败方都遭受了巨大的损失,国家之间的复仇情绪没有任何积极意义,这是一个需要铭记于心的教训。一战留给我们的另一个教训是,大国领导人是否拥有和平发展的对外战略将极大地影响本国及地区的和平。国家领导人在对外战略上一定要有远见,不可受到国内狂热的民族主义的裹挟。一战时期的德意志帝国政府利用了德国的民族主义情绪,鼓吹德意志优越论,野心勃勃地要争霸欧洲乃至世界。二战时期的希特勒法西斯政权更是利用了德意志极端民族主义情绪,发动战争,征战欧洲。在一定程度上可以说,极端民族主义害了德国。

民族主义在世界各国都存在,尤其是在单一民族组成的国家,民族主义是一个客观存在。一个国家没有民族主义,会失去凝聚力 and 向心力,甚至没有办法生存发展。合乎道(规律)和理(真理)的民族主义对国家和国际社会有积极作用,比如“和平共处五项原则”就是合乎道和理的,如果民族主义在这个指导思想约束下,就能发挥积极的作用。然而,极端民族主义是危险的。如果一个国家只考虑自己的利益,用“丛林法则”和“冷战思维”处理国际事务,利用本国的极端民族主义处理对外关系,就会产生消极的甚至危险的后果。第一次世界大战的教训告诉我们,极端民族主义对本国和世界和平都具有消极后果。各国不仅应当防止极端民族主义的滋长,更应当避免极端民族主义主导本国的政治与外交。一战还给我们一个重要启示是,国家军火工业掌握在私人垄断资本集团手中对和平具有危害性。

威廉二世统治的德意志帝国发动第一次世界大战,与它当时高度发达的军火工业有很大关系。德意志帝国统一后,军火产业急剧发展,在帝国生产总值中占据了重要地位,私人垄断资本的军火财团在德意志帝国政治中扮演了重要角色。这些人推动德国对外发动战争的主导力量。因为没有战争,他们的军火产品就无法推销出去。所以,从历史的角度看,在军火产业完全由私人垄断资本掌握和控制的条件下,容易发动战争或催生战争。因此,当今世界,防止大国发动战争的重要途径之一是由国家控制和经营军火产业,用纳税人的钱即财政拨款生产军火产品,军火产品仅用于国家安全和防卫,而不以营利为目的。

今天的中国,GDP已经位居世界第二。随着中国经济实力和综合国力日益增强,今后将不可避免地会介入到更多的国际事务中。中国应当以和平、合作、互利、共赢的姿态参与国际事务,在维护和平、防止战争方面发挥积极作用。如今中国已经是联合国维和部队中派出士兵人数最多的国家,这项工作应当继续坚持下去。另外,中国可以适当加大对联合国等国际组织援助基金的投入,同世界各国共同保护地球的环境,防止大气污染的加剧,共同打击恐怖主义、海盗抢劫、国际贩毒、贩卖人口等。中国在承担国际义务的同时,有必要争取自己的权利,比如随着中国经济的增长,有必要争取在国际货币基金组织等国际机构增加自己的权重和投票权,参与制定世界经济法规。

(作者系清华大学国际问题研究所研究员)