

# 个体化赋权： 特大城市中新“土客”关系的调适路径

李煜康 康 岚

**内容提要** 城镇化浪潮对中国基于户籍的属地化管理和公共资源配置带来了巨大挑战,也在大城市引发了本地户籍人口与外来人口之间的新“土客”之争。本文认为土客矛盾的本质是一个利益协调和公共资源再配置的问题,以简单的“公民权”宣示无益于问题的真正解决。本研究基于大规模抽样调查数据呈现“土客”双方民意诉求,探索化解特大城市土客矛盾的现实路径。文章区分了“土客”双方对市民权性质三种不同类型的理解,分析户籍人口对外来人口人群接纳的“极化”特征,提出在特大城市承载力相对不足的前提下,外来人口吸纳应采取不同人群“差异化接纳”和权益领域“差别化开放”的个体化赋权路径,以逐步实现社会权益的均等化。

**关键词** 新“土客”关系 户籍制度改革 个体化赋权 特大城市

李煜,复旦大学社会学系教授 200433

康岚,上海社科院社会学所助理研究员 200020

中国正处于一个大规模快速城市化的人口大流动时期,大量人口从农村和中小城镇流向大城市,这对中国基于户籍的属地化管理和公共资源配置带来了巨大挑战,也在大城市引发了本地户籍人口与外来非户籍人口之间的新“土客”之争<sup>[1]</sup>。这场新“土客”矛盾的制度根源是长期以户籍管理人口的体制所积淀形成的福利壁垒,但本质上是要解决“土客”群体间利益冲突和资源再配置的问题。本文拟以上海大规模抽样调查数据为基础,尝试基于民意的最大公约数,探索化解特大城市“土客”矛盾的可操作化现实路径。

由于,中国城乡和区域间的社会经济发展差距,使人口向发达地区流动的推动一直存在。这种地域流动本身暗含着对优质资源的争夺和追逐,而户籍制度正是阻碍或延缓这种争逐关系的最坚硬的制度屏障。尽管改革开放后,户籍制度持续弱化、直至取消了对个体人身的地域流动限制,但作为一

---

本文为2012年度国家社会科学基金重大项目“新生代农民工群体研究”(项目批准号:12&ZD080),2013年度上海市哲学社会科学规划课题“新‘土客’关系中的权利冲突和化解途径研究”(项目批准号:2013BSH005)。

[1]中国曾有“土客冲突”一说,土、客两词,是对当地不同族群按到来的先后进行的区分,本文借用这一说法来简化地指称今天城市中的本地户籍人口与外来非户籍人口这两大群体。

种具有身份制特点的“歧视性”制度,在公民权利、社会福利和公共服务上的差异化对待仍然存在。其所造成的社会差别和不平等,使相关国家治理体制的合法性、正当性日益受到质疑。近年来学术界和社会舆论对外来人口公民权和权益保护的呼吁日益高涨,正是体现了要将既有固化的、带有强烈地方主义色彩的“市民特权”化解为普遍主义的“公民平权”的改革理想。

另一方面,市场化和城市化运动对社会流动的需求,以及人口迁移大潮下户籍制度的社会管理功能的不适应,都使维持这一制度的中央和地方政府面临巨大的改革压力。2013年3月,中央政府在政府工作报告中首提“自由迁徙”,然而制度变革背后所涉及的是重大的利益调整。正如李克强总理所坦言:“现在触动利益往往比触及灵魂还难”。在地区间差距短期内无法“抹平”而人口流动长期大规模和单向流动的态势下,中央政府又难以制定全国范围内统一的、可操作性的制度体系<sup>[1]</sup>,政府解决问题的途径主要是将国家层面上的“公民权”问题转换成为在城市层面上实现“市民权”问题<sup>[2]</sup>。然而对于特大城市而言,这又带来两个问题,一是福利接轨和控制人口的矛盾:流入地政府理论上承担了外来人口社会福利与公共服务“市民化”接轨的责任,以及“福利洼地”的预期给特大城市承载力和控制人口规模所带来的巨大压力。党的十八届三中全会决定指出,要“严格控制特大城市人口规模”。虽然,自由迁徙已经是中国大规模城镇化进程中一个不能无视的事实,户籍制度改革也是大势所趋,但是,在发展主义理念的驱动下,特大城市政府将更可能选择强化发展主义的户籍制度设计的价值实际上被日益凸显,进一步将户籍日益作为进行人口分类与管理、控制人口规模、吸引人才以增强城市竞争力的工具<sup>[3]</sup>。另外一个后果是在户籍改革过程中,中央政府的“市民化”政策宣示令外来人口有较高的利益期待,而地方政府限于资源和自身的利益又无法兑现承诺,客观上使“土客”矛盾日益显化、激化,“土客”各有依据,激发了争取承认和排斥承认的“市民权”获得过程。

本文认为,对于特大城市客观存在的“土客”福利鸿沟,如果不对公民权和市民权的权利实质进行实证剖析,而只是简单地基于抽象“公民权”概念进行应然性的“平权”倡导,对于实践与政策的指导意义非常有限,在特定情势下反而可能激化矛盾、形成对立性的群体心态,甚至造成社会的割裂和对抗,威胁社会发展和稳定的大局。

不同于单纯的“公民权”应然性倡导,近年来已有越来越多的研究开始从“公民权政治”的实然性视角来分析农民工或外来人口问题<sup>[4]</sup>。这一类研究触及了新“土客”关系研究的核心问题,即权利的获得是一个利益博弈妥协的政治过程,是在一定制度框架下身份转换和权益逐渐兑现的过程。目前的户籍制度的“市民权”,特指在一定行政区域内赋予特定群体的一套社会福利和社会权利。这一特定群体通常为户籍人口,有时也包括小部分特定人员(如持境外护照或特殊引进人才)视同户籍人口享有权益。

众所周知,目前我国正在推进中的特大城市户籍改革的整体方向是“两个打破、一个拉平”。两个打破:首先是将原来捆绑在户籍身份上整体化的“福利权利包”打破,分割为不同权益领域,或视个体条件逐步向非户籍人口开放;第二是打破非户籍人口统一的群体身份,依照不同从业类型、人员素质、居住年限等指标进行人群区分进而向符合特定条件的个体赋权。一个拉平是,在权益领域分割和人员分类的基础上,逐渐拉平户籍与非户籍人口的福利和权益差距,以求最终实现常住人口普遍的“市

[1]彭希哲等:《户籍制度改革的政治经济学思考》,[上海]《复旦大学学报》(社科版)2009年第3期。

[2]陈映芳:《“农民工”:制度安排与身份认同》,[北京]《社会学研究》2005年第3期。

[3]陈映芳:《关注城市新移民》,[上海]《解放日报》2006年2月27日。

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》,[北京]《社会学研究》2010年第6期。

[4]王小章:《从“生存”到“承认”:公民权视野下的农民工问题》,[北京]《社会学研究》2009年第1期。

熊易寒:《新生代农民工与公民权政治的兴起》,[广州]《开放时代》2012年第11期。

民化待遇”。在这一过程中,“打破”、“拉平”的政策实现途径是居住证制度的推行和实施。在城市社会的总体承载能力有限的情况下,居住证制度设计的核心是规范外来人口中“谁”有权、“何时”有权享受“何种”本地资源的问题。而这一系列需要讨论和界定的问题,不仅是政府根据现有城市资源状况做出的决策,更需要慎重考察和尊重“土客”双方的民意和利益表达,根据现实可操作的路径,探求“土客”双方利益协商、共生发展之道,以最终完成户籍制度的改革、兑现完整的公民流动权。

## 一、权利:市民权观念的三种类型及其民意基础

对于“市民权”的界定,始终与“公民权”交织在一起,两者有同一个英文对应词 citizenship。公民权是一个外来词,其内涵一直富于变化和争议。但总体上学界都将公民权视为一种具有法权意义的普遍性的平等权利,是由宪法赋予本国公民享有的完全平等的国民待遇<sup>[1]</sup>。而市民权主要指目前中国社会中拥有居住地城市户籍身份的居民所享有的社会福利及相关权利<sup>[2]</sup>。公民权的获得依据是国籍身份,市民权的获得依据是行政区域的户籍身份,两者的共同点都是一种属地身份,都体现集体赋权逻辑。不同之处是两者在界定成员资格时地理区域范围不同,因此在一国之内,公民权体现平权的属性,而市民权则具有“地域性特权”的性质。

在我国,户籍制度本质上是一种属地性公民权,拥有城市户籍的居民通过享有属地市民权实现了公民权,而外来人口因为长期离开户籍所在地而难以兑现。这就形成了一个悖论,使拥有户籍的市民特权成为了实现普遍性公民权利的载体。这是外来人口权利困境难以化解的根源:本地户籍人口可以借由市民权而实现作为国民的公民权,而外来人口对公民权的诉求虽有法理依据却无现实的制度保障。为了化解这一困境,外来人口就必须寻找户籍身份赋权之外的其它赋权渠道。有学者指出,我国人口目前所享有的社会福利和相关权利主要来自两个渠道:因身份而获得的福利和权利;因劳动或贡献而取得的福利和权利<sup>[3]</sup>。很显然,户籍制度的存在将每个中国公民的身份“固定”在了户籍地,一旦离开户籍所在地,就成了“没身份”的人,其享有社会福利和相关权利的渠道只剩下一个:因劳动或贡献而取得福利和权利,这体现了基于权利义务对等原则的个体赋权逻辑。

这种将市民权转换成为个体“挣得”特权的赋权逻辑,非常符合对权利的中国式理解<sup>[4]</sup>:在中国,个人权利并不是基于一种适用于所有人的普遍的自然权利观念,而是通过个人努力后天挣得的,因此,人们往往会对“谁值得拥有什么”存在意见分歧。这种对个人权利的理解,最终导致竞争中的个体,都寻求一个具有权力和资源的权威来向自己赋权。国家就是这个绝对权威的化身,而个体则有赖于国家赋权所提供的保护和福利。当下在特大城市的新“土客”之争中,无论是户籍市民还是外来人口,与地方政府都遵循了这一关系模式,对于本地市民来说,已有的户籍制度是他们享有市民权的保障;而对于外来人口来说,他们同样要依赖于制度的赋权,只是这种制度不是户籍制度而已。一些特大城市现行的居住证制度就是很好的示范,它通过要求外来人口在流入地签订正规的劳务合同、缴纳社会保险费等措施,来向外来人口开放部分的市民权。

通过以上分析可以看到,市民权的享有基础实际上存在着三种类型:(1)公民权;(2)劳动或贡献

[1]马歇尔:《公民身份与社会阶级》,郭忠华等编,[南京]江苏人民出版社2007年版。

苏黛瑞:《在中国城市中争取公民权》,王春光等译,[杭州]浙江人民出版社2009年版。

王小章:《公民权视野下的社会保障》,[杭州]《浙江社会科学》2007年第3期。

[2]陈映芳:《“农民工”:制度安排与身份认同》,[北京]《社会学研究》2005年第3期。

[3]彭希哲等:《户籍制度改革的政治经济学思考》,[上海]《复旦大学学报》(社科版)2009年第3期。

蔡禾:《行政赋权与劳动赋权:农民工权利变迁的制度文本分析》,[广州]《开放时代》2009年第6期。

[4]阎云翔:《暂住证的政治》,转引自《中国社会的个体化》,上海译文出版社2012年版。

赋权;(3)户籍身份赋权。从权利实质看,第(1)、(3)种类型是集休权,第(2)种类型是个体权,同时第(1)种类型面向全体国民具有平权的属性,而第(2)、(3)种类型都具有“特权”的属性。

在权利观念上,劳动或贡献赋权还可以细化为基于年限的个体权和基于贡献的个体权。有学者曾提出“劳动赋权”的理念,认为外来人口通过自身的劳动和消费为城市社会经济的发展做出了贡献,劳动是他们获取权利的唯一依据;在中国现有国情下,权利的实现是一个过程,因此制度设计依据应该以是否参加城市劳动和劳动时间为依据,一个公平的制度要求所有的公共产品对每个阶层都有公平的标准,而时间标准对不同阶层来说是最具公平性的<sup>[1]</sup>。“劳动赋权”理念所体现的正是基于年限原则的个体权,相对于年限原则的个体权,基于贡献的个体权的实现可能会因个体的年龄、学历、职业、纳税、投资等情况的不同而不同,比如认定纳税越多即贡献越大,或者假定职业阶层越高即贡献越大、学历越高即未来潜在的贡献也会越大,因此享受的权利也越多。以上两种是劳动或贡献赋权的基本形式。

关于身份赋权调查,本文所使用的数据均来自于上海社会科学院社会学所于2014年初完成的“上海市民社会心态调查”。该调查范围为上海市中心城区,抽样方式为分层随机入户抽样,调查对象为来沪居住3个月以上的上海常住居民,总样本量为1501份,其中户籍居民占78.5%,非户籍居民占21.5%。本研究中指户籍特权,主要表现为户籍优先权;同时考虑到目前特大城市普遍采取精英主义的外来人口吸纳政策,一些拥有高学历、高专业技能、高投资、高纳税的外来精英很可能直接获得流入地的户籍身份,因此将这些精英视为户籍特权的“潜在对象”,一并列入身份赋权的范畴。具体的操作化测量和调查结果详见表1。

表1 市民权观念的三种类型<sup>[2]</sup>

| 权利实质                  | 权利观念     | 测 量                         | 户籍人口 (%)       | 外来人口 (%)      | 户籍人口 (%)       | 外来人口 (%)      |
|-----------------------|----------|-----------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| 平权                    |          |                             |                |               | 15.3           | 45.5          |
| 公民权                   | 公民权      | 只要是中国公民,就应该人人平等、一视同仁        | 15.3           | 45.5          |                |               |
| 特权                    |          |                             |                |               | 84.7           | 54.5          |
| 个体特权:<br>即劳动或<br>贡献赋权 | 基于年限的个体权 | 只要在上海合法工作达到一定年限,就应该有平等的权利   | 11.5           | 22.9          | (23.9)         | (32.2)        |
|                       | 基于贡献的个体权 | 要看每个人为城市做出的贡献,贡献越大,可享受的权利越多 | 12.4           | 9.3           |                |               |
| 集体特权:<br>即身份赋权        | 户籍权+精英权  | 有户口的优先,但真正优秀的外地人也可享受        | 22.8           | 14.6          | (60.8)         | (22.3)        |
|                       | 户籍权      | 任何时候,本地人都比外地人有优先权           | 38.0           | 7.7           |                |               |
|                       |          | Total合计<br>(样本量)            | 100%<br>(1178) | 100%<br>(323) | 100%<br>(1178) | 100%<br>(323) |

表1的调查结果主要有三个发现:

(1)市民权是一种“特权”而非公民权,这一观念得到较普遍的认同。超过8成的户籍人口认为市民权是一种特权,即便在外来人口心中,也有超过一半(54.5%)的人认同这种观点,表明市民权的“特权”属性仍占主导地位。

(2)户籍人口强调市民权的集体赋权逻辑,外来人口则强调其个体赋权逻辑。虽然“土客”都有更多的人认同市民权是一种特权而非公民权,但户籍人口认为这种特权应基于户籍身份的(60.8%)远高于认为应基于劳动或贡献的(23.9%),而外来人口认为这种特权应基于劳动或贡献赋权的(32.2%)却

[1]蔡禾:《行政赋权与劳动赋权:农民工权利变迁的制度文本分析》,《广州》《开放时代》2009年第6期。

[2]注:此题为单选题,试图测量上文所述三种权利观念类型,虽然在现实中个体与集体赋权的逻辑可能并不完全互斥,但这一类型划分的测量能有效反映被访者的相关态度倾向。

高于认为应基于户籍身份的(22.3%)。这一结果提示,同为对特权的认同,“土客”的公平逻辑存在差别,户籍人口主要强调户籍这一集体性身份,外来人口则偏向个体性“挣得”。上述结果表明,户籍身份作为福利特权的分配基础已经削弱了。

(3)对于个体特权而言,权利义务对等的原则是较有共识的一种市民权赋权逻辑。23.9%的户籍人口认同基于劳动或贡献的市民权赋权逻辑,外来人口的同比是32.2%,两者仅相差8.3%,这是三种权利类型中“土客”间态度分歧最小的一种类型。

上述发现的主要启示是,户籍作为“福利特权”的社会基础已开始动摇,外来人口以个体身份在流入地争取市民权已具有相当的民意基础。因此,有序改革的关键是如何对外来人口进行区分,区分的标准可以基于外来人口对城市的实际贡献,也可以基于他们作为常住居民在城市居留时间的长短标准。

## 二、劳动或贡献：外来人口的差异化接纳

有学者认为,在新“土客”关系中,外来人口作为城市建设者和贡献者的观点正在日益深入人心。本次调查也发现,80.8%的户籍人口认同“外地人为上海做出了重要贡献”,关于这一点,“土客”的态度非常接近。主要的差异在于对外来人口遵纪守法的认知,84.2%的户籍人口认为“外地人的超生现象非常普遍”,74.1%的户籍人口认为“上海的违法犯罪事件,大部分是外地人干的”,均比外来人口的同比高出近25个百分点。已有研究指出,户籍人口对外来人口的整体评价是客观上肯定其贡献,但情感上仍然排斥他们的到来,并对其形象存在明显的刻板性歧视,尤其对外来人口“违法”的印象很强烈,整体评价存在接纳与排斥并存的矛盾。

但是调查同时也发现,户籍人口对外来人口分群体的评价却不是铁板一块的,即存在明显的群体间差异。表2是以职业为基础对外来人口进行类群划分后所获得的户籍人口对外来人口的分类评价。在表中的七类人群中,前四类为中下层的体力职业者(包括劳务工作者、商业服务者、有照的自雇业者、无照的自雇业者),他们可能已经在所在城市默默工作了很多年,但在现行的制度框架下,仍较难获得共享城市公共资源和社会福利的机会。以某市居住证积分制为例,主要的受惠人群是表中的后三类,即中上层的非体力职业者(包括老板/投资者、普通白领、中高级白领),他们也正是未来拥有落户机会的人群。

表2 户籍人口对外来人口印象的分职业类群认知<sup>[1]</sup>(%)

| 职业类群 <sup>[2]</sup> | 上海人的日常生活离不开他们 | 对上海的经济发展有利 | 影响社会稳定增加违法犯罪 | 抢了上海人的工作 | 占用公共资源增加财政负担 |
|---------------------|---------------|------------|--------------|----------|--------------|
| 体力职业者：              |               |            |              |          |              |
| 劳务工作者               | 61.0          | 46.3       | 7.0          | 12.5     | 2.3          |
| 商业服务提供者             | 47.0          | 37.9       | 31.2         | 12.7     | 6.6          |
| 有照的自雇业者             | 29.8          | 49.6       | 16.6         | 22.6     | 13.2         |
| 无照的自雇业者             | 9.3           | 16.7       | 67.4         | 23.7     | 20.3         |
| 非体力职业者：             |               |            |              |          |              |
| 老板/投资者              | 7.9           | 52.1       | 10.9         | 31.5     | 18.6         |
| 普通白领                | 8.5           | 31.4       | 9.4          | 52.6     | 8.7          |
| 中高级白领               | 7.1           | 51.0       | 8.1          | 38.0     | 5.6          |

[1]本表的设计借鉴了西方关于移民的社会经济后果的经典测量,并稍做修改。参见:Lauren McLaren & Mark Johnson.2004.“Understanding the Rising Tide of Anti-immigrant Sentiment”. British Social Attitudes: The 21st Report.

[2]注:劳务工作者比如家政护工、环卫、快递、保安保洁等,商业服务提供者比如美容美发、洗脚按摩、娱乐业的服务员等,有照的自雇业者主要指有营业执照的个体户/小商贩/小店面,无照的自雇业者主要指没有营业执照的个体户,如私车个体营运、流动地摊、流动餐饮/夜排档等,老板/投资者主要指开厂、办公司的外地人老板,普通白领主要包括非专业技能类的普通白领、文员,中高级白领主要包括中高级专业技术人员和管理人员。

分类评估结果显示:(1)位于社会底层的普通劳务工作者受到普遍欢迎,户籍人口认同他们对城市的贡献大,超过6成的人认为“上海人的日常生活离不开他们”。(2)户籍人口同时接纳商业服务提供者、有营业执照的合法守纪的小商贩以及拥有专业技术的中高级白领,认为这三类职业人群对于流入地来说也是贡献为主,对于前两类既认为“上海人的日常生活离不开他们”、也认同他们“对上海的经济的发展有利”,对于中高级白领主要是肯定他们“对上海的经济的发展有利”。(3)户籍人口最排斥的是没有营业执照的无序商贩,认为他们增加了违法犯罪(67.4%);其次排斥非专业技术类的普通白领、文员,认为他们对流入地贡献不大而且是来“抢饭碗”(52.6%)的。(4)外地人老板和投资者是一个较难评估的类群,一方面承认他们“对上海的经济的发展有利”,但觉得他们的竞争威胁也不小(详见表2)。

以上结果折射出户籍人口对差异化接纳的基本态度是:在遵纪守法的前提下,呈现出一定的“极化接纳”的特点。即:倾向于吸纳外来的低端劳务阶层与高端精英阶层,排斥一般中间阶层,反映的是人力资源稀缺性(或不可替代性)优先的结构性吸纳原则。这为个体化赋权的操作化路径提供了依据。众所周知,目前特大城市普遍采用的是精英主义取向的外来人口吸纳政策,即主要吸纳拥有中高级专业技术职称或接受过高等教育或在投资纳税方面有较大贡献的非体力职业者和商务人士,基本上可以对应于表2所列的后三类职业人群。但从调查数据看,他们的受欢迎程度并不如人们通常以为的那么高,而那些遵纪守法、诚实劳动、长期为流入地服务却在现行的制度框架中难有一席之地的中下层的体力劳动者,他们也并不如人们以为得那么不受欢迎,其中的某些类群恰恰是很受欢迎的,比如家政护工、环卫、快递、保安保洁等这些最普通的劳务工作者,城市的基本运行离不开他们。总的来说,户籍人口对提供劳务的普通劳动者、有营业执照的自雇业者是表示欢迎的,认可他们是城市的贡献者,同时接纳人力资本较高的中高级白领,而对于一般非体力职业者,即俗称的普通小白领并不如想象中受到欢迎,认为他们总体对上海贡献有限。

户籍人口的这一态度具有明显的功利主义取向,也表明户籍人口与外来人口之间的利益关系并不是一种纯粹的“零和游戏”<sup>[1]</sup>,外来人口所获得的不一定就是本地人所失去的。事实上,外来人口的到来不仅在消费着城市资源,同时也在创造着新的资源,“土客”双方不必将在城市生活的合法权利视为一种静态的、有限的、不可再生的资源,双方完全有可能形成一种“利益共生”<sup>[2]</sup>的格局。而这正是建立新“土客”关系公平观的基础。

极化接纳的特点使差异化接纳的路径也变得不再单一,“精英吸纳”与“居留转化”可以并存不悖,取舍的标准只有一个,只要对城市真正有贡献。研究显示,47.8%的户籍人口认为城市的公共资源应该向刚来的高学历、高技术人才开放(即精英吸纳的原则),而认为应该向长期做贡献的普通劳动者开放(即居留转化的原则)的比例是35.7%,两者的差距是12%,另有16.5%的人持“说不清”的态度。这表明,“精英吸纳”仍占民意上风,但“居留转化”的民意支持率也不算低,这为遵纪守法、长期居留的底层劳务工作者打开了机会之门。

### 三、时间门槛:不同权益领域的差别化开放

本文所提出的“差别化开放”的含义不仅指在时间维度上依照年限原则有先后之别,而且区分不同的权益领域,对外来人口实行差异化的开放。这就需要了解“土客”对不同权益领域的权利适用标准的态度,哪些领域适合平权取向(即:与户籍脱钩),哪些领域适合特权取向(即:仍需要与户籍挂钩)。对于外来人口认为必须与户籍脱钩或户籍人口认为可以脱钩的领域,可以设置较短的时间门

[1] 阎云翔:《暂住证的政治》,转引自《中国社会的个体化》,上海译文出版社2012年版。

[2] 李煜、朱志燕:《以“利益共生”化解“土客”心态对立》,〔北京〕《中国社会科学报》2015年5月29日。

槛,比如2-3年或3-5年。而对于户籍人口认为必须与户籍挂钩或外来人口认为可以挂钩的领域,则需要设置较长的时间门槛,比如10年以上甚至15-20年。有学者指出,依居留时间梯度整合的制度安排,不仅体现了城市社会对外来人口的接纳和包容,也符合公平性和城市发展的可持续性原则;如果一个人在城市工作、生活超过20年(一代人的时间),遵纪守法,依法纳税,为城市创造财富,把一生中最宝贵的时间贡献给了这座城市,城市政府就没有理由不给予他平等的市民待遇<sup>[1]</sup>。

市民权的不同领域主要包括平等就业权、子女教育权、社会保险权、住房保障权等,本研究对上述四个领域权利的操作化指标详见表3。根据问卷的提问<sup>[2]</sup>,将权利适用标准分为三类:(A)平权:即两人应该完全平等,一视同仁;(B)户籍优先权:“张移民”有权享受,但“李上海”有优先权;(C)户籍专属权:“张移民”没权享受。其中前两类标准都认同外来人口在流入地的个体权利,但第一类强调完全的个体权利,第二类是户籍优先权前提下的个体权利,第三类则完全否认个体权利。本文认为,越认同个体权利的领域,越适合尽早将福利与户籍脱钩,可以设置较低的时间门槛;而越不认同个体权利的领域,则将福利与户籍脱钩的难度就越大,就需要设置相对较高的时间门槛。

从调查数据中主要有以下发现(见表3):(1)户籍人口对各领域的个体权利的认同率(即表3中的A+B)基本上都超过一半,只有“申请经济适用房”一项没达到一半(48.6%),个体权利认同率最高的两项都在就业领域,分别达到79.8%(国有单位招工招聘)和75.4%(公务员招聘)。而且这两项指的都是体制内的就业权,可以推断,对体制外就业的个体权利的认同率会更高。(2)户籍人口最“放不下”的是住房保障权,分别有51.4%和39.9%的人在“申请经济适用房”和“申请公租房”方面完全排斥个体权利,只强调户籍专属权。其次“放不下”的是“养老金的地方标准”,也有40.9%的人排斥个体权利。(3)教育领域的两项指标,户籍人口虽然认同个体权利的比例并不低(都超过7成),但并非更认同完全的个体权利(分别为34.3%和31.7%),而是更强调户籍优先权前提下的个体权利(分别为39.6%和38.7%),这表明教育领域是户籍人口比较纠结的领域。(4)外来人口对于就业和教育两个领域的四项指标总体上都持个体权利的态度,个体权利认同率均超过9成。相对来说,对于“养老金标准”这个远期福利的关注度低一些,有18.6%的人认同它具有户籍专属权。

表3 “土客”对不同权益领域权利适用标准的态度(%)

|     |                | 两人应该完全平等<br>一视同仁<br>(A. 平权) |       | “张移民”有权享受<br>但“李上海”有优先权<br>(B. 户籍优先权) |       | “张移民”没权享受<br>(C. 户籍专属权) |       |
|-----|----------------|-----------------------------|-------|---------------------------------------|-------|-------------------------|-------|
|     |                | 户籍人口                        | 非户籍人口 | 户籍人口                                  | 非户籍人口 | 户籍人口                    | 非户籍人口 |
| 就业  | 国有单位招工招聘       | 42.4                        | 77.1  | 37.4                                  | 20.4  | 20.3                    | 2.5   |
|     | 公务员招聘          | 38.9                        | 72.1  | 36.5                                  | 23.8  | 24.6                    | 4.0   |
| 教育  | 孩子上公立学校        | 34.3                        | 71.5  | 39.6                                  | 22.3  | 26.1                    | 6.2   |
|     | 孩子可报名参加上海的中考高考 | 31.7                        | 68.1  | 38.7                                  | 25.7  | 29.6                    | 6.2   |
| 住房  | 申请经济适用房        | 14.3                        | 41.5  | 34.3                                  | 45.5  | 51.4                    | 13.0  |
|     | 申请公租房          | 19.0                        | 40.6  | 41.1                                  | 45.5  | 39.9                    | 13.9  |
| 养老金 | 退休后按上海标准领取养老金  | 12.6                        | 39.0  | 46.4                                  | 42.4  | 40.9                    | 18.6  |

以上发现的主要启示是,户籍权益差别化开放的可能路径是:就业权→子女教育权→住房福利(即时性福利)/养老福利(累积性福利),时间门槛可以依次升高。但目前在教育 and 住房保障这两个领域,“土客”的冲突还是比较明显的。教育领域是户籍人口最矛盾、外来人口却很看重的领域,而“申请经济适用房”是户籍人口最不愿意放手、外来人口也诉求很高的领域。因此对这两个领域的权利开放还需要做更精细的调研。另一方面也要注意,户籍优先权仍是户籍人口的主要诉求,在各领域的

[1]彭希哲等:《户籍制度改革的政治经济学思考》,〔上海〕《复旦大学学报》(社科版)2009年第3期。

[2]问卷提问如下:“张移民”在上海有合法稳定的工作,遵纪守法,按规定缴纳社会保险和纳税申报,但没有上海户口。“李上海”有上海户口。您认为他们在享受上海公共资源方面的权利是怎样的?

诉求比例都在3-4成左右。

#### 四、结论与展望

本研究表明,在当前特大城市的新“土客”关系中,外来人口相关权利的获得需要经历一个过程,这个过程的关键是如何在协调“土客”双方利益、尊重“土客”双方权利诉求的基础上,在制度框架内进行有序的个体化赋权。

首先,在特大城市中,市民权作为一种“特权”具有较普遍的社会认可,户籍人口获得市民权的依据是长期户籍管理制度沉淀下来的福利捆绑,外来人口争取市民权的依据是相关的外来人口政策,比如居住证制度。但是,户籍作为“福利特权”的社会基础已经开始动摇,在公民平权和户籍特权的矛盾中,外来人口以个体身份在流入地争取市民权已具有相当的民意基础。因此,对外来人口进行有序赋权的关键是如何对外来人口进行区分,区分的标准不仅可以基于外来人口对城市的实际或潜在贡献,也应该基于他们作为常住居民在城市居留时间的长短标准。可操作性的制度框架仍需要进行精细的调研和设计,但基本思路是,外来人口在城市生活、工作的时间越长,为城市付出的劳动越多,对城市经济社会发展的贡献越大,就越有权利享受更多的城市福利和公共服务。

其次,在城市承载力相对不足的前提下,基于权利义务对等原则的个体权利是“土客”较有共识的一种市民权赋权逻辑,这构成了外来人口差异化接纳的观念基础。衡量外来人口对城市付出的劳动或贡献,包括诚信守法地履行劳动合同,到作为自雇个体为城市运行提供最基本的服务,再到对当地的社会经济有突出、重大的贡献,也就是说要综合衡量正、负两方面的影响,总的原则是负面影响越少、正面影响越多,就越有权利分享更多的城市福利和社会发展的成果。调查表明,户籍人口对外来人口差异化接纳的主要特点是遵纪守法的前提下的“极化接纳”。外来的底层劳务和精英阶层虽分处职业阶层的两端,却都是比较受欢迎的,因为他们都填补了城市人力资源的结构性空缺,具有人力资源上的不可替代性,因而户籍人口总体上认同他们对城市的贡献大于威胁。而诸如普通白领、一般文职人员这样的中间职业阶层,由于不具有城市人力资源上的结构性优势,反而可能成为户籍人口的潜在竞争对手,因此并不受户籍人口的欢迎。“极化接纳”的这一特点对于特大城市现行的居住证制度的完善具有重要的参考价值,尤其是对现行的单一的精英化取向的外来人口吸纳政策需要进行反思。

再次,除了外来人口的分群体接纳外,更能体现公平性和城市发展可持续性原则的另一种个体化赋权的路径是:制定统一标准的不同户籍权益领域的差别化开放,这个统一的标准就是为外来人口享受相关权利设置一个时间门槛,达到时间门槛的个体就有权享受相关权益,所谓的差别化开放就是不同领域的时间门槛是不同的。这一路径也是近年来特大城市外来人口常住化趋势不断发展而户籍门槛居高不下的情势下,应对大量外来人口对城市公共服务具有长期的刚性的需求的有效办法。根据民意调查结果,不同权益领域差别化开放的可能路径是:就业权—>子女教育权—>住房与养老福利,时间门槛可以依次升高。另外,针对教育和社会保障住房这两个“土客”冲突最激烈的领域,仍需要更精细的研究来制定可操作的方案。

总之,当前特大城市在控制人口规模和促进城市经济社会可持续发展的双重任务下,唯有在广泛听取各方民意的基础上,以渐进式的个体化赋权为过渡,有序、有效地调整“土客”双方的利益关系,并进行相关权利的重新界定,为实现常住人口的公共服务和福利均等化提供可靠的制度保障,才能最终实现“土客”和谐共生的新格局。

[责任编辑:方心清]