

看不見的長城：中國的戶籍改革與公共服務困境

洪人傑

紐約州立賓漢頓大學社會學博士候選人

摘要

本研究透過文獻分析、統計數據整理，以及田野訪談，分析戶籍制度改革下，醫療與教育資源在城市與農村之間，依照身分和戶籍的分配邏輯。這些戶籍制度改革的配套措施，就是重新分配黨政軍幹部、城鎮戶籍居民，以及農村居民的公共服務資源，或稱為「公共服務三層制」。我將以醫療和教育資源的分配為例，說明公共服務三層制的歷史沿革，並且從歷史制度論的觀點，討論這種三層制在計畫經濟時期的形成和鞏固、改革開放後三層制的界線如何受到挑戰，以及 21 世紀以來制度改革所面臨的抵抗。

公共服務三層制所對應的三種身分，也就是威權體制社會治理的策略。我認為從醫療和教育資源的制度分配，可以證實中國戶籍改革的目的，一方面在於促進中小型城市的城鎮化；但是另一方面，戶籍改革也同時築高大型城市落戶的壁壘，甚至刻意驅逐外來人口，以控制大城市人口數。因此，戶籍改革並沒有實質改變公共服務三層制的分配邏輯，而是重新定義三層制中，每一層成員的身分，及其所享有的公共服務水準。

本文結論指出，這種公共服務三層制，可以用來說明中國威權政體，如何在面臨經濟與社會變遷所造成的統治危機時，在「維穩」與「和諧社會」的目標下，透過重新定義政權支持者的身分，和重新分配公共服務資源，同時推動制度改革和保護既得利益的策略。然而，這種缺乏民主機制的統治策略，在中央威權治理與地方保護主義的博弈之間，隱藏了許多被低估的政治張力。雖然短期內看似威權政體有其自我修正與存續的韌性，然而長期而言，公共服務分配的制度性矛盾無法解決，社會治理的危機會持續累積，以維穩為目標的治理策略，可能正是社會不穩定的來源。

關鍵字：戶口改革、居住證、城市公共服務、城鎮化、威權韌性