

户籍制度改革区域差异对人口流动影响研究

李沛霖

(国家发展和改革委员会 国土开发与地区经济研究所,北京 100038)

摘要:基于二元经济结构理论、社会公平哲学理论、马克思主义基本理论,首次提出户籍制度的三重本质内涵:人口登记、迁移限制、竞争性福利行政限制,以及社会公平视角下户籍制度三大改革的理论依据:基于均等主义理论的户籍门槛总体放宽要求、基于纵向公平理论的重点人群落户要求、基于充足主义理论的居住证福利提升要求。在梳理全国330个城市户改进程基础上,以跨省人口流入热点地区31个城市为研究对象,基于15年来110份地方户籍文件分析热点地区城市在落实人口准入、重点群体落户、居住证实施三大户改要求的区域分异特征,将政策时点与各城市2005-2018年七类人口数据进行耦合,识别出户改区域差异对人口流动影响的七个特征。根据上述规律和发现,提出因地制宜强化三大政策工具、因地制宜优化户改政策结构、精准匹配完善“人地钱挂钩”三大政策建议。

关键词:户籍制度;户改;区域差异;人口流动;影响

中图分类号:D631.42 文献标识码:A 文章编号:1674-1668(2021)06-0036-15

Effect of Regional Differences in Hukou System Reform on Population Mobility

LI Pei-lin

(*Institute of Spatial Planning and Regional Economy (ISPRES), NDRC, Beijing 100038, China*)

Abstract: Based on the dual economic structure theory, the philosophy theory of social equity, and the basic Marxist theory, this research proposes for the first time the three essential connotations of the household registration system: population registration, migration restrictions, competitive welfare administrative restrictions, and the theoretical basis for the reform of the household registration system from social equity perspective; household registration thresholds' relaxation based on the egalitarian theory, the key population settlement requirements based on the vertical justice theory, and the residence permit welfare enhancement requirements based on the adequacy theory. After reviewing household improvement processes in 330 cities across the country, this research focuses on 31 popular cities in attracting cross-provincial migrant population.

收稿日期:2021-03-21;修订日期:2021-05-24

基金项目:本研究得到2019年度国家社科基金重点项目《推进农民工落户的区域差别化政策体系构建研究》(批准号19AJL009)资助。

作者简介:李沛霖(1987—),男,博士,国家发展改革委国土开发与地区经济研究所助理研究员,主要研究方向为人口迁移与城市化、低碳城镇化、城市与区域规划。

Based on 110 local household registration documents over the past 15 years, this paper analyzes population access, key group settlements, and implementation of residence permits in these hotspot cities. The regional differentiation in the three dimensions of household reforms coupled the policy timing with the seven types of population data in each city from 2005 to 2018, and identified seven characteristics of the impact of regional differences in household reforms on population mobility. Three policy recommendations are put forward, including to enhance the current three major policy tools, to optimize the structure of household reform policies in popular immigrant cities, and to improve the accuracy of the “people – land – money linkage” mechanism for popular immigrant regions in the country.

Key words: Household Registration System; Hukou Reform; Regional Differences; Population Mobility; Influence

第七次全国人口普查结果表明,我国人口向东部沿海地区集聚趋势仍在持续。2013年以来推动的分城市规模落户门槛放宽为主要路径的户籍制度改革,深远影响了二元社会体制:2020年,1亿非户籍人口在城市落户目标顺利实现,常住人口城镇化率达63.89%,户籍人口城镇化率为45.4%。但必须看到,目前仍有5亿人口居住在乡村,相当于美国、日本、韩国人口总和。城镇化是现代化的必由之路,面向现代化将基本实现的2035年,未来我国仍需推动数亿农村人口进入城市,户籍制度(作为地方具有较强主导性的生产关系)与各地公共服务(作为福利生产力)的匹配关系仍将较大程度塑造我国农业转移人口“引力”空间格局,影响我国未来长远人口分布格局乃至经济发展大局。本研究力图为人口流动、户籍制度、目前户籍制度改革模式建立系统理论框架,在此基础上,以跨省人口流入重点地区为例,试图回答八年来中央户籍制度顶层设计和地方响应顶层要求程度差异对我国人口流动格局的影响,力图从一个侧面揭示我国城镇化受政策影响的时空规律性,为新型城镇化高质量发展和新发展格局形成提供理论和政策依据。

1 推动户籍制度改革的理论基础

1.1 人口跨区域流动受区域间经济及福利差异驱动

我国近二十年对人口流动机制的研究大多根植于各式西方经典区域经济理论,如推力-拉力理论,刘易斯二元经济论、新经济地理学CP模型、库兹涅夫人口再分布模型等(郭贯成,戈楚婷,2017;祝仲坤,2017;夏怡然,陆铭,2015;冯奎,钟笃粮,2013;费喜敏,王成军,2014;许恒周,2013;陈伟博,刘秉镰,2013;熊婕,腾洋洋,2010;何力武,2009)。采用西方经济学或者经济地理学的经典理论来对人口跨区域流动进行解释,优点在于其对二元结构的把握较为符合我国的部分现实情况。一方面,我国城乡间存在二元经济差异,以部门作为经济和收入差异产生源头的二元经济结构(1954)、配第-克拉克定理(1672)和库兹涅茨法则为人口城乡间流动提供了动力解释。比如认为动力源于发展中国家并存着农业和城市两种不同经济体系的刘易斯二元经济结构(1954),认为劳动力沿着一、二、三产循序渐进转移的配第-克拉克定理(1672)和认为随着经济发展服务业收入和劳动力比重持续上升、农业部门收入和劳动力比重持续下降、工业部门收入和劳动力比重先升后降的库兹涅茨法则。另一方面,我国区域间存在二元经济差异,以税负、法律环境、气候、生活环境作为经济和偏好差异产生源头的拉文斯坦人口迁移规律论(1889)、推力-拉力理论(1950年代)和新经济地理学CP模型理论为人口在城镇之间的跨区域流动提供了动力解释。如出版《人口迁移规律》的拉文斯坦(1889)认为地区收入和税负差别是人口迁移最重要原因,提出推力-拉力理论的博客(1950年代)认为自然资源枯竭、税负、家庭团聚、社区环境熟悉程度等均是形成两地吸引力差距的原因,提出新经济地理学CP模型的克鲁格曼(1991)从生活成本和生活品质为人口流动提供动力解释。

1.2 我国户籍制度本质上执行三重功能

我国目前的户籍制度同时执行人口登记、迁移限制、竞争性福利行政限制三重功能。除了基本的人口登记功能外,户籍制度在我国还发挥调控城市人口和调节城市福利分配的功能(邹一南,2015)。正是这两种功能的定位,使经济学模型产生市场扭曲,政府的干预使市场介于完全竞争与完全失灵中间,其中的平衡更多由各地区具体的制度条款所决定,这使我国农民工市民化等任务相比其他国家城镇化更艰巨和复杂(申兵,2011)。户籍制度对于完全市场调控的干预理论上属于 Lee(1966)在《人口迁移理论》中定义的“中间障碍因素”,即推力和拉力之外使一地迁往另一地困难的因素,如国外移民法等制度限制。

人口登记功能:1951年7月16日公安部公布《城市户口管理暂行条例》确立了户籍制度中的人口登记功能,因为其规定了对人口出生、死亡、迁入、迁出、“社会变动”(社会身份)等事项的管制办法。人口登记功能是我国户籍制度与日本户籍制度、美国社会保险号制度共有的功能,也是户籍最狭义的定义。

流动限制功能:在1958年1月全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》中区分“农业户口”和“非农业户口”基础上,1964年8月《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》确立了“对从农村迁往城市、集镇的要严加限制;对从集镇迁往城市的要严加限制”的精神,将中国城市作为一个集体并为其划定进入制度壁垒。户籍制度成为城市限制本地农村和外来人口流入的合法工具和重要载体,是计划经济环境下中国城乡分隔体制的核心(史育龙,2002)。通过落户条件、落户程序、年度落户指标的行政控制,城市能够根据自身公共服务承载力吸纳相应需求。这也是在我国现行财税制度和区域协调大战略背景下,中央和地方在公共服务财事权分配上的一种安排。

竞争性福利行政限制功能:我国户籍制度区别于其他国家人口管理制度的最大特点,在于其人为地对城市福利按照其竞争属性进行了划分,并使用行政手段对稀缺的竞争性福利进行分配。我国城市福利普遍被户籍切割为户籍福利和非户籍福利两个部分(如图1)。非户籍福利具有非竞争性、正外部性特点,如城市整洁程度,市政基础设施可达性和便利性,文化氛围和社会秩序,高收入就业机会,气候条件等。这些福利的数量或品质并不由于人的增加而急剧下降,人们可以享受到同样的福利。户籍福利具有竞争性、按人头计费的特点,如城市的医疗资源、教育资源、住房资源、私人机动车资源等,这些福利因为数量相对固定,或单位增长与单位财政投入显著挂钩,人口在一定时期内的增加会给原有市民群体享受此类福利带来压力,产生竞争。因此,户籍通过在这些竞争性福利上设置准入条件,来保护既得群体(老市民),如公立学校就读资格、高考资格、购房资格、购车资格、医保报销比例等。

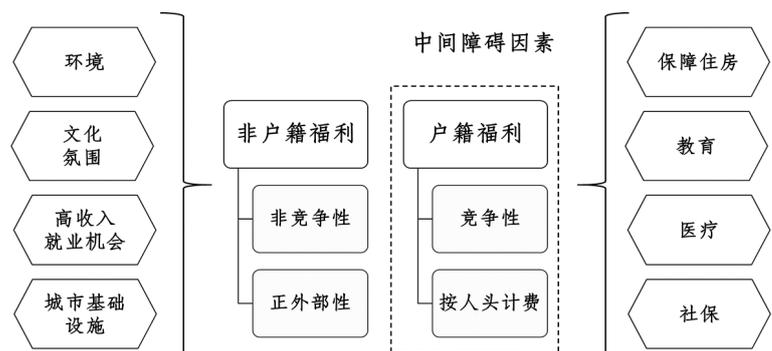


图1 户籍制度将城市福利切割为竞争性福利和非竞争性福利

1.3 户籍制度改革的两大理论依据

1.3.1 户籍制度改革本质是生产关系与生产力相互促进

户籍制度是一种生产关系,调节着同样作为生产者和消费者的人口在城乡之间和城市之间的流动分布,并控制城市内部的福利分配。城市的经济水平、社会运行效率等对城市基本公共服务等福利的供给水平产生关键影响,是生产力的重要标志。纵观我国户籍制度设计和近年来户籍制度改革进程,其本质是使生产关系符合生产力的发展,并推动生产力发展。一是作为生产关系的户籍制度要适应作为生产力的公共服务等福利供给水平。我国户籍制度有其历史合理性,由于非户籍人口的直接税收比重仍然较低、公用经费支出事权下沉基层、公共财政对于新增需求的反应迟滞等原因,城市教育、医疗、保障住房等竞争性福利的供需链条

缺乏直接、有效的联动,户籍制度通过对有效福利的合理分配使城市基本功能和公共秩序维持成为可能。二是当生产力提升时生产关系发生相应变动。改革开放后,我国城市福利水平总体不断提高,各城市教育、医疗、社保、住房保障能力不断增强。2000年来,许多发达地区城市基本公共服务和住房保障水平已有能力覆盖常住人口,各地出于增强竞争力或者响应国家相关文件考虑,在落户前置条件、落户门槛、落户配额上进行了不同程度的放松,使能够享受全套户籍福利的人群规模不断扩大。在部分地区,由于医疗、教育、社保、养老等公共服务发展进度不一,部分公共服务承载短板突出,不具备向常住人口全面释放户籍福利条件,则以居住证为载体将部分富余福利先行向非户籍常住人口释放。居住证作为城市户口的补充是户籍制度“补丁”,和城市户口共同构成新的生产关系,使城市发展的红利能够不断被人民所享用。三是生产关系合理设计推动生产力发展。部分地区通过适度超前生产关系(放开落户限制)配置引领生产力发展(财政资金加速向基本公共服务和设施投入),提升城市治理能力和人口吸引力,提升城市长期竞争力。2013年来中央因时制宜出台文件,逐步放宽城市落户总要求,包含推动生产关系(户籍制度)不断符合生产力(城市公共服务承载力)发展和推动生产力根据新生产关系进一步不断发展的双重目标。

1.3.2 户籍制度改革的路径反映主流社会公平理论要求

社会公平是社会主义的本质要求。社会公平的定义、评价范围、标准在上世纪70年代之后逐步厘清。70年代,美国学者约翰·罗尔斯(John Rawls)发表《正义论》,认为社会经济资源的分配应遵循两大原则,一是基本权利和自由的绝对平等,二是获得社会基本物品(理性经济人获得其他的东西的一些先决条件,如智力、财富、权力、社会地位)机会的均等。该理论基本确立了“发展机会应该在人群中均等分配”这一观点(Rawls,2001;李石,2015,2017)。80年代,诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森提出可行能力方法论,将政府应努力促进平等分配的发展机会内涵从社会基本物品拓展至人的能力,如健康、自由迁徙、自尊、有效参与人生相关的治理等(Sen,1980;Nussbaum,2009)。2000年后,部分学者认识到发展机会由一系列前置条件构成,若要保障区域和社会间发展能力的平等,应对获得发展前置条件能力不足的区域和群体予以更大的资源倾斜,即“纵向公平”理论(Lucas, Van Wee, & Maat, 2016)。

我国户籍制度改革实施的路径基本符合国际主流社会公平理论观点。一是城市居民发展权均等决定城市面向所有非户籍常住人口总体落户门槛的持续放宽。如近年来国家发展改革委《2019年新型城镇化建设任务》要求超大和特大城市确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比重,要求I型大城市全面放开落户条件,要求II型大城市及以下城市全面取消落户限制;2020年《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出试行以经常居住地登记户口制度。二是对发展能力不足的群体予以资源倾斜的纵向公平观点,要求对农业转移人口等重点人群落户城镇提供更多便利。2016年国务院《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》文件关于促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户的要求,是以人为核心的新型城镇化的关键环节(欧阳慧等,2019)。近年来,消除学历、纳税、购房等方面的落户硬性条件使农业转移人口更有希望在常住城市定居落户。三是以居住证为载体为非户籍常住人口提供必要的基本公共服务,其理论依据是获得平等发展权必需的社会基本公共物品分配应坚持充足主义原则。随迁子女接受义务教育权利、计划生育服务、参加职业资格考试的权利等居住证所包含福利为非户籍常住人口发展提供必要前提条件。这类福利在管理学中属于“保健”因素而非“激励”因素,即满足新市民“需要”而非“想要”。如保障随迁子女能够上公立义务教育学校,而不是保障随迁子女能够上最好的公立义务教育学校。充足主义视角下,“争取最好”属于效率激励范畴,是在基本发展权得到保障下个体主观能动结果。

2 户籍制度改革三维度形成的区域差异

我国各城市对外来人口“拉力”水平受户籍制度改革过程重塑,呈现较大区域差异,主要由三大部分叠加而成。一是城市本身经济和社会发展水平形成的非竞争性福利供给水平在空间上的分异。二是中央以规模为划分的户改下不同地区和规模城市所需放宽落户门槛力度不同在空间上的分异。三是由于落户和居住

证细则制定和执行由地方公安部门主导,对照中央要求采用“自我加压”还是“隐性减压”反应不同将使城市户籍福利和落户门槛等在空间上出现分异。本研究聚焦户籍制度变革在中央和地方层面所形成的福利空间分异对人口流动的影响。

2.1 户籍制度改革顶层设计形成的区域差异

户籍制度改革主要包括三方面内容,城市户籍准入门槛总体放宽,城市户籍准入门槛对部分群体的重点放宽,以及城市竞争性福利对新市民的部分放开。

2.1.1 城市户籍准入门槛总体放宽

城市户籍制度准入门槛放宽,包含四个方向人口迁移的限制放松:①“农村→小城镇”、②“农村→城市”、③“小城镇→城市”、④“城市→城市”。其中“农村→小城镇”限制在2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》后全面放开。“农村→城市”、“小城镇→城市”、“城市→城市”三个方向的人口迁移限制在2013年11月至2020年4月的6年间,以城市规模为划分主线进行了4轮放开放宽(参见表1,2020年文件两个文件精神一致,按一个计),在城市之间形成了普通落户门槛的区域差异。一是在不同规模城市之间形成了差异,二是在同一规模城市内部不同城市由于出台的户改政策力度不同形成的区域差异。两种差异叠加,形成城市户籍制度对人口吸引力的第一层区域差异。

表1 推动城市户籍准入限制放宽的顶层设计进程

文件发布时间	文件名称	文件内容					
		超大城市	特大城市	I型大城市	II型大城市	中等城市	小型城市
		城区人口 >1000万	城区人口 500-1000万	城区人口 300-500万	城区人口 100-300万	城区人口 50-100万	城区人口 <50万
2013年 11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	严格控制人口规模		合理确定落户条件		有序放开落户限制	全面放开落户限制
2016年 9月	《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》	户籍人口比重低的超大城市和特大城市,要进一步放宽外来人口落户指标控制,加快提高户籍人口城镇化率		社保年限要求不得超过5年		社保年限要求不超3年	
				不得采取购买房屋、投资纳税等方式设置落户限制		不得采取积分落户方式	
2019年 4月	国家发展改革委《2019年新型城镇化建设重点任务》	调整完善积分落户政策,大幅增加落户规模,精简积分项目,确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例		全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制		全面取消落户限制	
2020年 3月	《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》	推动超大、特大城市调整完善积分落户政策,探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制,试行以经常居住地登记户口制度					
2020年 4月	《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》	推动超大特大城市和I型大城市改进积分落户政策,确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例			督促II型大城市和中小城市(含设区市和县级市)坚决贯彻《中共中央办公厅 国务院办公厅关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》,全面取消落户限制		

2.1.2 城市户籍准入门槛对部分群体的重点放宽

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和2014年《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》实施以来,国家重点推动城市农业转移人口和高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国

人员等人才在城镇落户,为新型城镇化长期发展提供持续的人口、基本人才和高级人才红利支撑。在2013年11月至2020年4月的6年间,国家对重点人群进行4轮逐步放开放宽(参见表1)。六年间不同城市在推进重点人群差别化落户上采取的措施有强有弱。从人才限制上看,一是高层次人才落户限制基本解除。除了北京和上海,各地基本全面放开高校毕业生的落户限制。二是中层次人才落户限制逐步瓦解。从推动放宽农业转移人口落户限制上看,各地区政策松紧不一,分化较大。不同城市落实重点群体落户的政策不一,形成城市户籍制度对人口吸引力的第二层区域差异。

表2 推动城市竞争性福利对新市民的部分放开的顶层设计进程

文件发布时间	文件名称	文件内容
2013年11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。
2015年10月	《居住证暂行条例》	居住证持有人在居住地依法享受劳动就业,参加社会保险,缴存、提取和使用住房公积金的权利。县级以上人民政府及其有关部门应当为居住证持有人提供下列基本公共服务: (一)义务教育; (二)基本公共就业服务; (三)基本公共卫生服务和计划生育服务; (四)公共文化体育服务; (五)法律援助和其他法律服务; (六)规定的其他基本公共服务。 居住证持有人在居住地享受下列便利: (一)按照国家有关规定办理出入境证件; (二)按照国家有关规定换领、补领居民身份证; (三)机动车登记; (四)申领机动车驾驶证; (五)报名参加职业资格考试、申请授予职业资格; (六)办理生育服务登记和其他计划生育证明材料; (七)规定的其他便利。
2016年9月	《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》	推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口。切实保障居住证持有人享有国家规定的各项基本公共服务和办事便利。鼓励地方各级政府根据本地实际不断扩大公共服务范围并提高服务标准,缩小居住证持有人与户籍人口享有的基本公共服务的差距。督促各城市根据《居住证暂行条例》,加快制定实施具体管理办法。
2019年4月	国家发展改革委《2019年新型城镇化建设重点任务》	确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证,鼓励各地区逐步扩大居住证附加的公共服务和便利项目。

2.1.3 城市竞争性福利对非户籍常住人口的部分放开

2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖意义重大,为户籍制度改革在充足主义原则下促进公共服务供给公平提出了目标和愿景。2015年10月通过的《居住证暂行条例》(中华人民共和国国务院令 第663号)是户籍制度改革的重要组成部分,其意义在于为部分城市竞争性福利受众从户籍人口向常住非户籍人口稀释提供了工作层指引。其规定落户等待期的市民(持有居住证者)享有义务教育等六项公共服务和按照国家

有关规定办理出入境证件等七项便利,理论上对“中国城市福利如何供给算是充足的”进行了底线性定义。2016年9月《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》提出鼓励地方各级政府根据本地实际不断扩大公共服务范围并提高服务标准,缩小居住证持有人与户籍人口享有的基本公共服务的差距,提高了地方政府的积极性,也推动新老市民福利在区域上的分化(如图3)。这种分化形成城市户籍制度对人口吸引力的第三层区域差异。

居住证发放数量和本地居住证所含竞争性福利数量在地区间的分异,决定了非户籍常住人口在全国各地所能享受到的权限,对地方吸引流动人口产生直接影响。根据地方省市人民政府和公安发布的数据总结如下。

居住证发放数量方面,截至2018年底,全国各地共发放居住证超过1.2亿张。居住证发放数量排在前三位的分别是江苏(近2800万张)、广东(超过2500万张)和四川(超过1000万张),三省加总超过全国一半(51.5%)。从地区上看,居住证发放数量普遍较多的地区集中在东部沿海地区,中西部地区居住证发放数量较多的集中在区域中心城市,如四川成都、陕西西安、云南昆明。

居住证所含竞争性福利方面,在320个能找到居住证享受的权利、公共服务和便利信息的城市中,41%的城市按照《居住证暂行条例》的要求提供劳动就业、参加社保、缴存提取和使用住房公积金的权利,以及6项公共服务和7项便利(如图2)。有18%的城市明确的福利小于国家要求,部分城市仅明确2项福利。另一方面,22个城市自我加压,提出了超过20项福利。

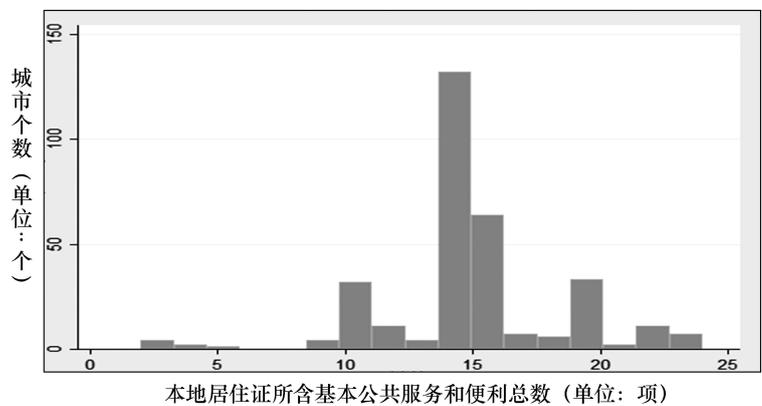


图2 320个城市居住证明确的权利、公共服务及便利数量分布情况

2.2 重点地区户籍制度改革执行形成的区域差异

由于户籍制度最终由城市层面制定和执行,地方对中央要求的响应程度最终决定城市福利“拉力”。对各地特别是跨省人口流入热点地区的户籍改革政策进行对比,有助于更准确把握人口流动吸引力在地区区间的新分异,是对推拉理论“中间障碍因素”在中国的有力检验,为下一阶段国家户籍制度改革提供依据。

第七次人口普查数据表明,我国人口持续向东南沿海地区集聚态势仍在延续。广东、上海、浙江、江苏三省人口新增2747万人,占全国人口比重从2010年的19.44%上升至2020年的21.26%(国家统计局a, 2021)。根据2020年农民工监测调查报告,在东部地区就业农民工15132万人,占农民工总量53%,其中江浙沪地区和珠三角地区就业农民工占全国三分之一(国家统计局b, 2021)。结合第六次人口普查结果,长三角、珠三角、闽东南、京津地区仍是吸引人口跨省流入的热点地区,在福利分配上普遍存在户籍生产关系滞后于公共服务生产力的特点,是我国户籍制度改革的重点地区。此类地区户籍制度改革的深度和速度将对未来人口分布产生深远影响。

本研究通过整理四个重点地区31个城市15年来110份户籍文件,将其与各城市常住和户籍人口变动情况进行耦合分析,以此观察户籍制度改革的区域差异对人口流动影响。

2.2.1 人口准入限制放宽的区域分异

依照《2018年城市建设统计年鉴》,31个热点地区城市中,超大城市5个(北京、上海、广州、深圳、天津)、特大城市3个(南京、杭州、东莞)、I型大城市4个(苏州、宁波、福州、厦门)、II型大城市11个、中等城市8个(参见表3)。在基本的社保、居住、就业年限,以及取消购房落户、取消积分制、取消落户配额、采用分区差别化政策等市区户口迁移放宽上,各地推行的力度不一,主要有三个特点。

一是同规模城市区域分化特征明显。5个超大城市中,广州和深圳社保和居住最低年限均为5年,上海均为7年,天津和北京最低居住就业年限为1年。从分区差别化上看,各城市形式不一,天津直接增加落户新区的积分分值,北京和广州通过增加职住地外迁非中心城区者的积分分值实施区域差别化政策。

二是热点地区中核心区较小规模的城市承受落户压力大,更难满足本规模落户门槛放宽要求。长三角和珠三角核心城市主轴上的大中城市,社保和居住年限设置基本按照“顶配”设置。其中,在长三角,沪杭连线上的嘉兴、沪苏宁连线上的无锡、常州,以及珠三角西岸的珠海等四市最低社保和居住就业年限均为5年,

嘉兴作为中等城市 5 年的年限设置不符合 1 亿人落户文件的要求。相较之下,珠三角、长三角核心通道外围的中小规模城市,对社保和居住年限的要求在近五年大幅下降。惠州等 II 型大城市降至 3 年以下,镇江等中等城市降至 1 年以下。在当时中央文件合理的范围内,各城市户改总体门槛的下降在同级城市中步调并不一致,核心区较小规模的城市承受落户压力总体较大。

表 3 热点地区城市户改频度及人口准入限制最新进展

区域	城市	规模 - 2018 城区常住	户改轮数	市区户口迁移放宽					
				取消购房作为落户硬前提时间	积分制 (或取消时间)	落户配额 (或取消时间)	社保年限	最低居住就业年限	分区政策
京津	北京	超大	2	-	√	√	7	1	√
	天津	超大	2	-	√	2020	1	1	√
长三角	上海	超大	4	-	√	√	7	7	√
	南京	特大	4	2017	√		2	2	√
	苏州	I 大	5	2020	√			1	×
	扬州	II 大	2	2020	2020		2	2	×
	镇江	中	4	-	×		1	1	×
	泰州	中	2		×		1	1	×
	无锡	II 大	3	-	×		5	5	√
	常州	II 大	4	2019	2019		5	5	×
	南通	II 大	3	-	×		1	1	×
	杭州	特大	4	-	√		-	-	√
	宁波	I 大	3	-	√		5	5	√
	湖州	中	1	-	×		无	无	×
	嘉兴	中	3	-	×		5	5	×
	舟山	中	3	-	×		无	无	×
绍兴	II 大	2	-	×		2	无	×	
台州	II 大	4	2020	2020		1	2	×	
珠三角	广州	超大	5	2003	√	√	5	5	√
	深圳	超大	3	2010	√	√	5	5	√
	东莞	特大	5	-	2018		5	5	×
	佛山	II 大	6	2018	-		0.5	0.5	×
	中山	中	4	2004	2018		3	3	×
	江门	II 大	3	-	2019		0.5	无	×
	珠海	II 大	5				5	5	×
	惠州	II 大	8	2016	-		3	2	√
肇庆	中	2	-	2018			0.5	×	
闽东南	福州	I 大	3	-	-		无	3	×
	厦门	I 大	3	2013	-		5	5	√
	漳州	中	2	-	-		无	3	×
	泉州	II 大	2	-	-		无	无	×

三是积分设置不同导致普通劳动者落户时间成本出现较大区域差异。部分超大、特大和 I 型大城市虽然将社保和居住年限纳入积分体系,但所占比例不一,对普通劳动者让利力度不同。以天津(超大城市)、南京(特大城市)两个没有严格落户配额的城市为例,天津 35 至 45 周岁需要 10 年;大于 45 岁的则需要 11 年,南京 20 岁 35 个月即可入户;30 岁需要 37 个月入户;40 岁需要 40 个月;50、60 岁需要 42 个月。35 岁以下普通劳动者在天津积分落户的时间为 10 年,约为南京 3 倍。

2.2.2 重点群体落户优待的区域分异

本轮户籍改革重点推动落户的群体主要包括以农业转移人口为代表的普通劳动者群体,以及以高级人才和基本人才为主体的群体。部分热点地

区城市出台专门文件,降低普通劳动者及其家人落户难度;在吸引人才方面,热点地区部分城市是参与过去三年“抢人大战”的“主力军”。热点地区推动重点群体落户呈现三个区域差异特点。

一是部分城市在 2014 年国家户改文件出台前“先行一步”,推出本市外来务工人员落户规定或优惠的专门文件。这七个城市除了佛山和惠州,其他全部来自长三角的核心区外围城市,2010 年前后是惠农落户政策出台的集中年份(如表 4)。

表4 热点地区农业转移人口落户文件汇总

区域	城市	时间	文件名称	文件内容
长三角	泰州	2003	《泰州市人民政府印发关于进一步放宽泰州市区户口迁移准入条件的暂行规定的通知》	在市区连续务工2年以上,并参加社会养老保险的人员,本人、配偶、子女及父母可以在市区登记常住户口。
	台州	2009	《台州市区实施流动人口居住证制度的意见(试行)》	持浙江省居住证2年以上,并符合《台州市委办公室市政府办公室关于进一步改革户籍管理制度加快市区人口集聚的意见(试行)》规定的,可根据本人意愿,在居住地落实非农户口。
	苏州	2010	《关于鼓励农民进城进镇落户的若干意见》	农民进城购买75平方米以上商品住房(含存量房),可申请跨市(指跨市区与县级市及县级市之间)迁移户口。
	宁波	2010	《宁波市外来务工人员积分落户暂行办法》	符合持居住证5年、工作5年、社保5年、合法居住、45岁以下的外来务工人员参加积分落户。
	无锡	2014	《市政府印发关于无锡市户籍准入登记规定的通知》	购房落户政策中,在60平方米的规定基础上,对本地合法雇佣,参加社保满5年的外来务工人员(本人、配偶及未成年子女)的购房落户面积标准降至18平方米。
珠三角	惠州	2010	《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见》	在惠参加社保满半年以上的前提条件,积满50分即可申请入户。根据《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见》规定,大专(可获60分)及以上学历的异地务工人员只要在惠参加社保满半年即可直接申请入户,高中或中技、中职学历可获40个积分,初中学历可获20个积分。
	佛山	2010	《佛山市推进农民工积分制入户城镇的实施意见(试行)》	所有的异地务工人员都可以纳入积分入户的体系。根据个人能力、在佛山就业的时间的长短以及参保的状况、社会活动的一些贡献等积分落户。

表5 实施非积分城市稳定居住和工作年限的区域差异

时间梯度	城市	区域
5年	无锡 常州 宁波 嘉兴(城区)	长三角
	东莞 中山(无房) 珠海	珠三角
3年	舟山	长三角
	佛山 中山(有房) 惠州(惠城区)	珠三角
	福州	闽东南
0.5-3年	南通 台州	长三角
	江门 惠州(非惠城区) 肇庆	珠三角
	泉州	闽东南
无限制	扬州 镇江 泰州 湖州 绍兴	长三角

二是实施积分制的一线城市积分设置差异实际上形成了对不同类别人群吸引力的区域差异。北上广深四个吸引全国人口流入核心地区的积分细则体现对年龄、学历、投资纳税和空间差别化的偏好。年龄上,深圳是唯一一个对年轻落户者积分加分同时对中年落户者引入减分机制的城市,天津、上海、广州对青年落户者加分比重约占总分的9%、25%和30%。北京对45岁以下落户者加分,所占比重为22.2%。学历上,对专科和高职以上的学历进行加分,深圳最高,占总分60%,上海、广州分别为41.7%、35%;在吸引最高学历的博士学位加分上,上海加分占91.7%,北京占41.1%,广州深圳和其他多数城市一样作为人才政策直接落户。在吸引投资纳税上两极分化,深圳、上海力度较大,最高占比均为100%,而北京、广州、天津均较低,占比在15%以下。

三是实施非积分制热点地区对稳定住所和就业的梯度设置实际上形成了对普通劳动者落户成本的区域差异。在没有实施积分制,以稳定住所和就业为主要落户依据的城市中,由于对年限规定的不同,形成了落户时间成本的梯度差(如表5)。

四是人才落户政策多样,主要区域内部差异性强。从专门的人才落户吸引文件上看,呈现珠三角引才政策发力早、频次多、精细化的特点。在热点地区发布的14份人才落户优惠政策中,8份来自珠三角,包括佛山(2011、2012)、惠州(2013)、东莞(2014、2016)、深圳(2016)、珠海(2017)、广州(2018),5份来自长三角,但出台时间较晚,包括镇江(2016)、南京(2018)、杭州(2019)、苏州(2020)、无锡(2020)。珠三角人才政策相对其他各地更加精细化:广州对各类学历和职称分别设定落户年龄限制,东莞对三类不同等级职业资格设定落户年龄限制,佛山对职业资格证书持有者进行领域分类,符合佛山特色发展的拥有直接落户条件。中山专门针对“高新技术产业、总部企业、‘新三百’企业”紧缺适用人才开启绿色通道。

表6 热点地区户改中针对基本和高等人才落户的优惠措施

区域	城市	规模	专文数	优惠措施
京津	北京	超大	0	创新创业人才有相应加分政策
	天津	超大	0	如果学历达不到本科,但符合30周岁及以下的中高职毕业职工,同样可在津落户
长三角	上海	超大	0	本市紧缺急需的国内优秀人才可以直接落户
	南京	特大	1	40周岁以下的本科毕业生/研究生以上学历
	苏州	I大	1	全日制本科可以直接落户,无需社保(年龄不超过45周岁);大专在苏州就业并缴纳6个月社保,即可落户(年龄不超过35周岁)
	扬州	II大	0	凡引进的具大专以上学历或中级以上技术职称的人才,可在本市先落户后就业;人事、劳动保障部门引进的中专、技校学历以上的人员,本人在本市有合法固定住所的,可单独立户;无合法固定住所的,可将户口落在政府主管部门设立的人才交流中心、职业介绍机构,单位集体户或挂靠在亲戚朋友家中
	镇江	中	1	年龄45周岁以下的全日制普通高校大专以上学历毕业生,来镇就业创业可先落户后就业;具有全日制大专以上学历或中级以上技术职称的人员,以及国家职业资格高级工以上人员,具有合法稳定职业的,本人及其共同居住生活的配偶,未婚子女可以申请落户,合法稳定住所面积不受限制
	泰州	中	0	对具有大专以上学历或中级以上技术职称的人员,可以先落户后就业
	无锡	II大	1	全日制本科可以直接落户,无需社保(年龄不超过45周岁);大专在无锡就业并缴纳社保,即可落户(年龄不超过35周岁)
	常州	II大	0	全面放开对高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员的落户政策
	南通	II大	0	往届大学毕业生合法稳定就业可落户
	杭州	特大	1	历届专科和本科在杭州缴纳社保满1个月
	宁波	I大	0	具有高中学历、普通中等职业教育或初级技能职业资格的,在本市有合法稳定就业,按规定参加本市社会保险满2年,并且本人或配偶在市区城镇范围有合法稳定住所的,可在合法稳定住所地申请登记常住户口
	湖州	中	0	国家、省“千人计划”引进人才或者持有《浙江省海外高层次人才居住证》的高层次人才,本市、县区政府或者人社部门认定的具有紧缺急需技能的人员,可以在当地落户;具有初级以上职业资格(含职业技能等级)、专业技术职称或全日制大专(含职业院校)以上学历的人员、留学归国人员,可以在就业地落户;其中硕士研究生以上学历人员,可以先落户再就业
	嘉兴	中	0	大专学历及以上取得居住证即可落户
	舟山	中	0	具有大学专科以上学历或中级以上技术职称,已与用人单位(单位)签订劳动(聘用)合同,按规定在我市交纳社会保险或办理就业登记一年以上的
	绍兴	II大	0	大专及以上学历的全日制毕业生和留学回国人员先落户,后就业
	台州	II大	0	高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员,可以申请在就业所在地或现居住地登记为常住户口

(续表6)

区域	城市	规模	专文数	优惠措施
珠三角	广州	超大	1	一是放宽了学历类和职称类人才入户的年龄,本科学历并有学士学位的由35周岁放宽到40周岁,硕士以上学历入户年龄由40周岁放宽到45周岁,博士学历由45周岁放宽到50周岁;中级职称年龄由35周岁放宽到40周岁,副高级职称的年龄由45周岁放宽到50周岁;二是取消了硕士研究生、博士研究生学历、高级职称人员以及择业期内的留学人员入户的社保参保年限限制
	深圳	超大	1	全日制大专,年龄在35岁之内,交满7个月以上的深圳社保,可以直接入户深圳
	东莞	特大	2	将硕士以上学历的留学生年龄要求为未满50周岁;将技师以上国家职业资格人才年龄从原来的45周岁以下要求为未满50周岁;高级工国家职业资格人才年龄从原来的40周岁以下要求为未满45周岁;中级工国家职业资格人才年龄从原来的35周岁以下要求为未满40周岁
	佛山	II大	2	高技能人才入户主要是针对高级技师及职称人员入户佛山,只要符合佛山市特色发展需要的职业资格证书,可申请落户佛山
	中山	中	0	大专以上(含大专)学历毕业生及经地级以上市相关部门认证的中级以上(含中级)技能型人才、特殊专业人才,可入户中山;加大高新技术产业、总部企业、“新三百”企业紧缺适用人才引进力度,根据中山经济社会发展需要调整人才准入标准
	江门	II大	0	应届毕业生可以先入户再就业
	珠海	II大	1	十类人才经人力资源社会保障部门核准,可直接办理人才引进手续,包括具有普通高等教育全日制专科(高职)学历、年龄在35周岁以下的人员
	惠州	II大	1	2016年全面放开对高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生和留学回国人员的落户限制;中级技能型人才年龄在45周岁以下
	肇庆	中	0	
闽东南	福州	I大	0	全面放开在我市就业创业的高校毕业生、职业院校毕业生、留学回国人员、技术工人落户限制
	厦门	I大	0	1、应届高校毕业生落户要求:应届高校毕业生在我市就业创业的,可落户我市;在厦合法稳定就业,年龄45周岁以下的本科学历毕业生 2、往届高校毕业生在厦就业符合下列条件的,可落户本市:连续在厦缴交社会保险满1年,年龄35周岁以下的专科学历毕业生,其中落户思明区、湖里区应在思明区、湖里区单位连续缴交社会保险满3年
	漳州	中	0	大专生工作满一年可落户
	泉州	II大	1	大专毕业生实行“先落户、后就业”

热点地区人才政策多样,主要分为中级技能人才及以上完全放开、参加社保或工作时间限制和年龄限制三种类型。(1)以II型非核心大城市为主体的技能人才全面放开,包括扬州、常州、南通、绍兴、台州、江门、惠州、泉州8个II型大城市、中山、湖州2个中等城市和福州1个I型大城市,多数以“先落户,后就业”的条文出现;(2)以参加社保时间为约束条件的人才政策多集中在长三角,包括杭州、宁波、舟山和漳州四个城市。其中宁波对高中/中职以上学历社保要求2年,舟山对专科和中等职称以上社保要求1年,杭州对专科以上社保年限要求为1个月,漳州大专生工作1年可落户。(3)以年龄为限制的城市“遍地开花”,覆盖各类地区和城市规模。广州和南京对本科生年龄要求为40周岁,珠海、苏州、无锡对专科生年龄要求为35周岁,天津对中高职毕业职工年龄要求为30周岁。(4)深圳和厦门结合社保年限和年龄对专科生设立落户条件。深圳为35周岁以内,缴满7个月深圳社保,厦门为35周岁以内,缴满1年厦门社保。

2.2.3 居住证含金量呈现区域分异

热点地区居住证所含福利良莠不齐。除义务教育、申领机动车驾驶证外,4项基本公共服务和5项便利均有至少一个城市在文件中没有明确。其中缺失最多的是办理生育服务登记和其他计划生育证明材料。同时,部分城市(包括没有明确部分《居住证暂行条例》福利的城市)主动增加了部分居住证福利。如泉州明确持居住证居民参加市、县两级事业单位公开招聘的,享有与本市户籍人口同等待遇;深圳持居住证可领儿童

健康成长补贴、可向区教育局申请公立小学学位,子女享受深圳居民同等待遇的9年免费义务教育,申领失业金等。

3 户改政策区域差异与人口流入的典型关系识别

本节从整体门槛放宽、重点群体落户、居住证福利增强三个维度,识别户改区域差异与各人口口径的七类耦合特征。研究结果对本文理论框架和观点进行了验证,为户改政策修订和确立面向未来的政策目标提供参考。

3.1 整体门槛放宽维度

城市间总体落户门槛放宽幅度和形式不同,对人口流动产生影响。通过叠加各地户改政策与城市城区、城镇、全市层面的常住人口和户籍人口,可以初步观察城市在户改过程中政策与区域差异对人口流向带来的可能影响,总体上看呈现两个特点。

其一,总体户籍门槛放低对人口吸引力的影响呈现“核心城市-核心城市间廊道-核心区边缘城市-核心区外”梯度衰减。以长三角为例,(1)沪宁杭三城人口流入规模对户籍门槛放宽程度反应最强烈。2016年《杭州市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》规定以具有合法稳定就业和合法稳定住所、参加城镇社会保险年限、连续居住年限为主要指标确定落户积分后,城区户籍和常住人口双双出现较大幅度增长,2016-2017年分别增长70.55万人和86.11万人。(2)沪宁杭廊道上的大中城市户籍门槛放宽对人口吸引力较大。沪苏宁廊道上的II型大城市无锡和常州分别实施2014年《市政府印发关于无锡市户籍准入登记规定的通知》和2014年《常州市户籍准入和迁移管理规定》,将落户参保时间降为5年,使第二年开始城区与城镇的户籍人口和常住人口均出现较大幅度增长,分别新增12.15万人和57.33万人。而作为沪杭廊道上的中等城市嘉兴则坚持较高的门槛,最新的2018《嘉兴市户口迁移若干规定(试行)》中仍设定高于国家标准的5年参保要求,城区和城镇户籍人口增长基本延续往年较慢速度,2014-2018年新城城区户籍人口仅1.51万人。(3)位于长三角地区但地理位置不在沪宁杭廊道上的大中城市户籍门槛放宽对人口流入吸引力较小。同样为II型城市的台州和南通,分别在17年和15年发布《台州市公安局关于进一步放宽户口迁移政策的通知》和《市政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》,将落户参保和居住门槛大幅调低至2年以下,但第二年城区户籍人口仅分别增加1.08万人和0.83万人。

其二,积分制形成的普通劳动者落户时间成本差异对人口流入产生较大影响。以上述天津、南京为例,两座城市分别在2016(《天津市居住证积分入户明细表》)、2017(《南京市积分落户实施办法》)实行积分制落户。梳理三市人口在实施积分制落户后可以发现,对中老年群体落户较为友好的南京市,城镇落户和常住人口在2017年后呈现加速增长态势。城镇户籍人口年增长率从2016年的2%,上升到2017年的5.6%和2018年的5.3%。而普通劳动者最短积分落户时间长达10年的天津市,则在2016年实施积分制后,全市常住人口不升反降,从2016年的1562万人,下降到2017年的1557万人和2018年的1559万人。

3.2 重点群体落户维度

分析较早推出重点群体落户规定城市的人口变动情况,有助于理解推动重点人口落户政策的实际效果,验证纵向公平理论在我国户籍政策改革中的作用,指导下一步政策制定。

考虑数据完整性和政策出台若干年内各类政策干扰性,选择2009年出台政策的台州、2010年出台政策的宁波、惠州,以及2014年出台政策的无锡进行分析对比,总结三个特征。

其一,对农业转移人口实施倾斜优惠政策的城市,农业转移人口落户的效果“立竿见影”。惠州市在2010年《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见》中提出大专(可获60分)及以上学历的异地务工人员只要在惠参加社保满半年即可直接申请入户,高中或中技、中职学历可获40个积分,初中学历可获20个积分。这项政策使大量农业转移人口满足落户条件。由于之前政策中购房落户是硬性条件,进城务工农民普遍存在政策随时取消的担忧情绪,政策实施当年在惠州市城镇落户的农民工从之前五年平均不到1万人,猛涨至2010年的7.1万人。无锡在2014年准许普通务工人员以正常购房面积30%条件落户后,落户城镇农业转

移人口从2013年的2万人增长到2014年的2.5万人,并在2015-2017年分别达到2.6、3.7、4.9万人。

其二,惠农定向优惠落户政策在提升农业转移人口落户水平的同时,伴随城镇常住人口的长效提升。台州、惠州、宁波、无锡、佛山均在政策实施后出现较长较稳定的城镇常住人口增长,政策实施后五年内人口平均增长4.2%、2.7%、1.4%、0.9%和0.7%。

其三,大中城市推动以社保和居住年限为主要依据的落户政策有助于提高城市人口吸引力,但在效果上有所差别。设定5年年限的宁波、东莞,设定3年的舟山、佛山,设定0.5-3年的肇庆和无年限限制的镇江均不同程度取得人口增长,但不同地区对人口吸引的模式不一致。(1)宁波、佛山和肇庆分别将社保和就业年限降至5年、3年和2年后,带来农业转移人口落户的快速增长。宁波年农业转移人口落户在2017年降至16.7万人后,于2018年快速回弹至21.7万人。佛山年农业转移人口落户2015年开始统计时为1万人,2016-2018年分别为3.3万、5.7万和5.9万人,肇庆年农业转移人口落户从2015年的4000人,提高到2016年的8370人和2017年的1.3万人。(2)舟山、镇江政策实施后城镇户籍人口明显上升,城区户籍人口没有明显变化,全市户籍人口则出现下降(政策实施后2年分别减少0.43万、1.2万)。

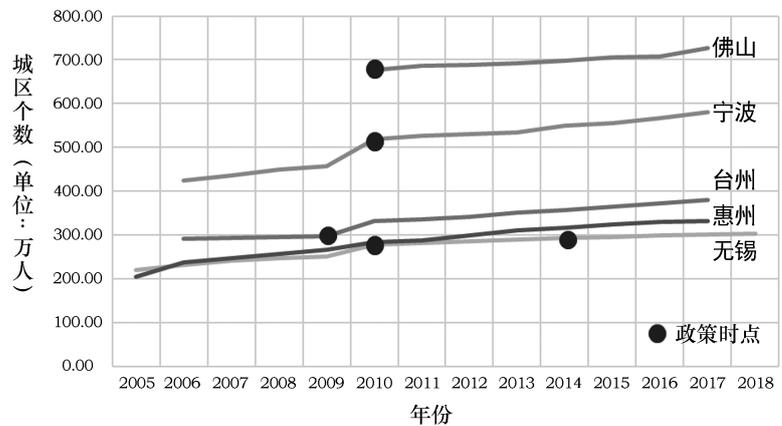


图3 实施惠农落户政策城市城镇常住人口增长情况
数据来源:万得 Wind

3.3 居住证福利增强维度

居住证作为向常住非户籍居民让渡部分竞争性福利的政策工具,从数据上看,有帮助城市提升常住人口吸引力的潜力。表7总结了热点地区不同居住证含金量城市的2012-2019年全市常住人口增长情况。选择2012年常住人口为基期(100)计算每个城市不同年份常住人口指数,使增长率可以进行城市间横向和年份纵向对比。可以看到高居住证含金量有助于提升城市常住人口吸引力。

对居住政策与城市常住人口进行耦合得到两个较为明显的特征。

其一,居住证所含福利越多,全市常住人口增长幅度越大。在居住证规定福利小于国家要求的苏州、泰州、常州等城市,全市新增的常住人口增长缓慢,苏州2012-2018年全市常住人口仅增长1.64%,泰州的全市常住人口甚至出现下降。相比之下,居住证所含福利符合国家要求的14个城市,常住人口指数平均增长5.4,且多数在3-4年间实现较大增长,其中珠海人口指数从111.55增长至127.87。居住证超出国家要求的3个城市,常住人口指数平均增长7.5,其中深圳常住人口从2016年的1190万增长至2019年的1343万。

其二,在居住证所含福利相似的城市中,高等级中心城市普遍吸引更多外来流动人口。在符合居住证国家要求的城市中,赋予非户籍居民义务教育等福利为广州、杭州、宁波、厦门、珠海等中心城市在2-3年时间内吸引了大量常住人口。2017-2019年广州和珠海人口指数分别增长6.3、16.3。2016-2019年杭州、宁波、厦门分别增长13.3、8.7、10.1。居住证叠加同期户籍制度放宽,人口流入效果“如虎添翼”。相较之下,规模较小,等级较低,在热点地区中处于边缘地带的城市,实施居住证效果稍逊,最高的嘉兴市仅增长4.1。同样是省会城市的福州,增长3.8,仅为位于珠三角核心区广州(6.3)的一半和长三角核心区杭州(13.3)的零头。在低于国家要求和高于国家要求的两组城市中同样呈现组内差异。在低于国家要求的五个江苏城市中,省会南京常住人口在2015-2019年仍然实现3.8的增长,而在超出国家要求的组别中,深圳(14.5)和佛山(6.9)的增长显著高于泉州(1.1)。

表7 热点地区城市居住证制度实施后全市常住人口变化(2012年为基期计算增长指数)

类别	城市	出台年份	2012 实际	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
居住证福利不符合国家要求	南京	2015	816	100	100.33	100.68	<u>100.92</u>	<u>101.34</u>	<u>102.13</u>	<u>103.37</u>	<u>104.15</u>
	苏州	2011	1055	100	100.28	100.52	100.64	100.93	101.27	101.64	
	泰州	2014	463	100	100.09	100.19	100.25	100.35	100.48	100.13	100.14
	常州	2014	469	100	100.11	100.20	100.31	100.45	100.65	100.89	101.05
	舟山	2016	114	100	100.18	100.53	101.05	101.58	102.46	102.89	103.16
居住证福利符合国家要求	广州	2017	1284	100	100.68	101.88	105.16	109.38	<i>112.93</i>	<i>116.09</i>	<i>119.22</i>
	杭州	2016	880	100	100.48	101.02	102.45	<i>104.39</i>	<i>107.57</i>	<i>111.41</i>	<i>117.70</i>
	宁波	2016	764	100	100.31	102.25	102.43	<i>103.09</i>	<i>104.79</i>	<i>107.34</i>	<i>111.79</i>
	厦门	2016	367	100	101.63	103.81	105.18	<i>106.81</i>	<i>109.26</i>	<i>111.99</i>	<i>116.89</i>
	珠海	2017	158	100	100.49	102.00	103.25	105.86	<i>111.55</i>	<i>119.49</i>	<i>127.87</i>
	福州	2016	727	100	100.96	102.20	103.16	<u>104.13</u>	<u>105.36</u>	<u>106.46</u>	<u>107.29</u>
	中山	2017	316	100	100.60	101.19	101.73	102.38	<u>103.33</u>	<u>104.91</u>	<u>107.13</u>
	江门	2017	448	100	100.33	100.64	100.82	101.37	<u>101.76</u>	<u>102.58</u>	<u>103.29</u>
	肇庆	2017	398	100	101.00	101.34	101.94	102.57	<u>103.34</u>	<u>104.25</u>	<u>105.14</u>
	无锡	2013	647	100	<u>100.29</u>	<u>100.54</u>	<u>100.70</u>	<u>100.98</u>	<u>101.35</u>	<u>101.69</u>	<u>101.95</u>
	嘉兴	2016	454	100	100.31	100.57	100.90	<u>101.54</u>	<u>102.46</u>	<u>104.01</u>	<u>105.63</u>
	湖州	2017	291	100	100.38	100.86	101.55	102.41	<u>103.10</u>	<u>104.20</u>	<u>105.34</u>
	绍兴	2016	494	100	100.12	100.26	100.51	<u>100.91</u>	<u>101.36</u>	<u>101.86</u>	<u>102.31</u>
超出国家要求	深圳	2016	1055	100	100.77	102.19	107.88	<i>112.90</i>	<i>118.78</i>	<i>123.51</i>	<i>127.41</i>
	佛山	2017	726	100	100.47	101.22	102.32	<i>102.77</i>	<i>105.44</i>	<i>108.87</i>	<i>112.35</i>
	泉州	2016	829	100	100.84	101.81	102.65	<u>103.50</u>	<u>104.34</u>	<u>104.95</u>	<u>105.43</u>

数据来源:万得 Wind

注:斜体、下划线、黑体分别为高、中、低增长城市

以上两个特征印证了区域二元结构对人口流动的主导性,也印证了竞争性福利向非户籍居民让渡在城市吸引流动人口中的积极作用。

4 结语与政策建议

在以人为核心的新型城镇化背景下,户籍制度改革在推动社会公平、建设强大消费市场、推动区域协调发展,促进新发展格局形成方面作用关键。面向未来,我国户籍制度改革应重点推进三方面工作。

4.1 因时制宜强化三大政策工具

一是不断放宽总体门槛,持续释放人口红利,为基本面长期向好提供投资、消费等多方位支撑。推动人均经济发展水平和公共服务承载能力相似城市“齐步走”,划定落户前置条件、稳定居住和就业年限天花板和落户配额底线,形成区域间较为一致稳定的落户预期。二是加强农民工和人才相关落户优惠政策定向扶持作用,促进城市社会公平,持续释放人才红利。三是完善居住证制度,鼓励人口流入热点城市有序扩大居住证持有者所享有的权利、便利和公共服务范围。

4.2 因地制宜优化户改政策结构

一是顺应落户门槛降低对人口吸引力沿“核心-廊道-边缘-外围”梯度减弱的规律,以区分热点流入与非热点流入的方式对现行基于城市规模制定的户籍改革改革标准进行区域差别化。二是重点推进长三角等主要人口流入地区和重要城市群大中城市持续降低落户门槛,持续推动社保缴费年限在珠三角、长三角更大范围内实现互认。三是持续督促核心城市提升社保缴纳年限和居住年限积分占比。

4.3 精准匹配完善“人地钱挂钩”

一是精细化提升“人地钱”挂钩制度对重点地区财政的支持力度,对医疗、教育、升学考试等满足新市民基本需求领域的支持做到“稳准狠”。二是定向提升中央财政对单独设置农业转移人口落户配额城市在保

障性住房用地和医疗养老财政支出两个矛盾较为突出方面的支持力度。在热点地区都市圈建设过程中提升市郊铁路沿线站点周边一定范围内保障性住房配比。三是通过试点形式,开拓中央政府对重点吸纳农民工地区和教师、医生等从事竞争性城市福利服务的群体进行直接财政支持或补贴的渠道。四是依托中央专项转移支付,提升对东部吸纳农业转移人口较多的大型城市和县级城市在匹配教育、医疗等基本公共服务资源上的能力,给予地方政府更多提供质量高、受益广、可持续公共服务的激励。

参考文献:

- Lee E. A theory of migration[J]. *Demography*,1966,3(1):47-57.
- Lucas K, Van Wee B, Maat K. A method to evaluate equitable accessibility:Combining ethical theories and accessibility-based approaches [J]. *Transportation*,2016,43(3):473-490.
- Nussbaum M C. Creating capabilities:The human development approach and its implementation. [J]. *Hypatia*,2009,24(3):211-215.
- Rawls J. Justice as fairness:A restatement[M]. Harvard University Press,2001.
- Sen A K. Equality of what? In s. Memurrin(ed.) tanner lectures on human values[M]. cambridge:Cambridge university press. 1980.
- 陈伟博,刘秉镰. 新经济地理学的缺陷与趋势[J]. 现代管理科学,2013,(5):28-30.
- 费喜敏,王成军. 基于推拉理论的农民工定居地选择意愿的实证研究[J]. 软科学,2014,28(3):40-44.
- 冯奎,钟笃粮. 完善基本公共服务体系促进户籍制度改革[J]. 中共中央党校学报,2013,17(1):93-97.
- 郭贯成,戈楚婷. 推拉理论视角下的农村宅基地退出机制研究——基于南京市栖霞区农户意愿调查[J]. 长江流域资源与环境,2017,(6):22-29.
- 国家统计局 a. 第七次全国人口普查公报(第三号)[R]. 北京:国家统计局,2021.
- 国家统计局 b. 2020年农民工监测调查报告[R]. 北京:国家统计局,2021.
- 何力武. 新经济地理学福利分析进展回顾[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2009,(6):193-197.
- 李石.“差别原则”与优先主义——在罗尔斯与帕菲特之间[J]. 道德与文明,2017,(2):75-80.
- 李石. 论罗尔斯正义理论中的“优先规则”[J]. 哲学动态,2015,(9):68-74.
- 欧阳慧,李智,李爱民. 进一步推动1亿非户籍人口在城市落户的政策建议——基于江苏、浙江的调研[J]. 中国发展观察,2019,227(23):64+68-69.
- 申兵. 我国农民工市民化的内涵、难点及对策[J]. 中国软科学,2011,(2):6-12.
- 史育龙. 户籍制度改革推进中国城市化[J]. 中华儿女(海外版),2002,(7):30-33.
- 夏怡然,陆铭. 城市间的“孟母三迁”——公共服务影响劳动力流向的经验研究[J]. 管理世界,2015,(10):78-90.
- 熊婕,腾洋洋. 农村异质性劳动力转移对城乡收入差距的影响机制与检验——基于刘易斯二元经济理论的推理和实证分析[J]. 中国人口科学,2010,(S1):31-40.
- 邹一南. 户籍制度改革的内生逻辑与政策选择[J]. 经济学家,2015,(4):50-55.
- 祝仲坤. 农民工返乡建房行为研究——基于推拉理论的解释框架[J]. 经济体制改革,2017,(3):91-96. ▲