

# 中国城市积分入户制比较研究： 模块构成、偏好类型与城市改革特征

张小劲 陈 波

(清华大学 政治学系, 北京 100084)

**摘要** 作为一项混合研究方法的创新性尝试,本文以 11 个样本城市的积分体系为研究对象,通过重构积分体系建立统一的认知框架,将定性资料转化为可量化处理的定量数据,进而采用类型学方法对样本城市进行类型比较研究。研究发现,“筛选性”和“导向性”两条核心属性的不同决定了不同城市在类型学上的疏离,积分制可以被认为是城市偏好的制度性表达,体现了城市治理精细化的发展趋势。本文的研究结果为中国城市户籍制度改革提供了更为宏观和清晰的学理性呈现,也在一定程度上为解释城市户籍制度改革的曲折性与不稳定性提示了新的视角。

**关键词** 户籍制度改革; 积分入户制; 城市治理; 类型学分析

## 一、引言

中国自 20 世纪 50 年代开始实行严格的户籍制度,这种制度性的区隔是进行国家建设和人口管理的重要行政手段<sup>①</sup>。然而,改革开放以来,市场经济发展带动的生产要素流动在冲击着户籍制度,以静态管理、固化身份和阻滞迁移为特征的传统户籍管理制度已无法应对新的发展形势。此外,基于户籍制度的城乡分割、城市内部新的二元结构给社会的和谐发展带来了严峻的挑战。因此,户籍制度改革是中国现代化进程中的重要议题。

改革开放以来,户籍制度在城市之间存在“度”的差别和“质”的共性<sup>②</sup>,其制度变迁表现出“分化性”与“趋同性”的双重特性,涉及三个方面:首先,大城市与小城市走向分化。从近年来户籍改革的实践看,不同规模和等级的城市,户籍制度改革的力度各不相同<sup>③</sup>。小城镇改革力度最大,中小城市次之,大城市户籍改革的力度最小<sup>④</sup>。其次,各大城市的户籍制度改革出现了较为明显的类型特征,表现出了差异化的政策偏好。从 20 世纪 80 年代开始,户籍制度改革的主导权在地方政府手中,户籍政策也就成了地方政府理性决策的制度性表达。再次,户籍制度改革的工具理性优先于其价值理性。在分化性的特征中也包含着趋同性,由于政府

政策选择的工具理性偏好,户籍制度改革表现出地方功利性与城市保护主义<sup>⑤</sup>。在相当长的一个时期内,户籍制度更多的体现为人口流入地的政府为了落实计划生育、维持稳定和秩序、吸引人才与投资等需求而采取了各种暂时性的管控措施。

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<sup>⑥</sup>。随着时间的推移,中央政府开始从整体意义上考虑户籍制度的改革,实行积分入户制成为新一轮户籍制度改革的重要改革内容。2011 年 2 月国务院在《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》中明确指出“国家基本户籍管理制度属于中央事权”。十八届三中全会启动全面深化改革以后,户籍制度改革正式列入了改革议程。2014 年 7 月,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,明确指出要建立完善积分入户制度。2015 年 12 月,国务院发布《居住证暂行条例》,2016 年 1 月起正式实行,从而为全面开展积分入户制改革提供了政策依据。

正是在这样的背景下,曾经由个别地方试行的“外来务工人员积分入户制”(以下简称积分制)很快得到了扩散。广东省是尝试积分制改革的首发地,2009 年 12 月中山市正式推行积分制度。截止到 2015 年 12 月,北京市也向社会发布了《北京市

收稿日期 2017-08-25

基金项目 国家社科基金项目“大数据驱动下的政府治理能力建设研究”(16ZDA059)

积分入户管理办法(征求意见稿)》。目前,上海、天津、青岛、宁波、广州、深圳、东莞、佛山、中山、珠海等 10 个大城市已经正式推行积分制。而在已经公布“十三五”规划征求意见稿的 21 个省份,全部提及了户籍制度改革,大部分省份以 2020 年为时间节点,明确提出了农业转移人口和其他常住人口的入户目标。可见,在全面推进城市化进程的背景下,推进积分制改革已经成为中央和地方推进户籍制度改革的重要改革举措。

表 1 各城市确立积分入户制的文件

时间		城市	文件
初次公布	最新版本		
200912	201410	中山	《中山市流动人口积分制管理暂行规定》
201009	201412	佛山	《佛山市推进农民工积分制入户城镇的实施意见(试行)》
201009	201512	深圳	《深圳市外来务工人员积分入户实施办法》
201011	201407	广州	《广州市农民工及非本市十城区居民户口的城镇户籍人员积分制入户办法实施细则》
201012	201412	珠海	《珠海市异地务工人员积分制入户实施办法(征求意见稿)》
201104	201104	宁波	《宁波市外来务工人员积分入户暂行办法》
201303	201603	天津	《天津市居住证管理暂行办法》
201307	201506	上海	《上海市居住证管理办法》
201404	201404	东莞	《东莞市积分制人才入户实施细则》
201505	201505	青岛	《青岛市积分入户办法》
201512	201512	北京	《北京市积分入户管理办法(征求意见稿)》

资料来源:作者根据公开信息整理。

更具体地说,积分制是指将入户申请人的自身条件与社会贡献量化成可计量的分值,根据累计分值有区别地赋予申请人获得本地居民待遇的户籍制度改革举措。符合基本条件且有意愿将户口迁入流入地城市的申请人,根据各地发布的积分入户分值表将自身条件转化成分值,在达到基本分值后,可与其他申请人进行排名,根据该地户口分配指标由高到低获取户籍资格<sup>⑦</sup>。

作为一项正在行进中的改革举措,积分制的研究成果相对少见,对已经实行积分制的各个城市所展开的比较研究则更加难得。那么,现有的积分制改革状况究竟如何?各地实行的积分制究竟有何差异性和共同点?可否在相对统一的框架内加以认知?可否在分类学和类型学的基础上给出评价?这些问题都尚未有明晰的分析和回答,而且为进一

步的深入研究构成了知识屏障。由此,本文试图通过分析全国 11 个城市的积分制的具体条文及其内容,通过赋值分析的方法和类型学的研究,初步探讨积分制的基本内涵以及聚类特征。

## 二、历史回顾:文献的梳理与实践的归纳

户籍制度是中国特有的社会管理制度,因其组织管理之严密、管理内容之系统、制度功能之复杂,与社会结构中的诸多要素有着紧密的关联;其政治经济功能的派生与拓展使得户籍制度早已突破了作为单一行政制度的范畴,而成为中国政治经济发展战略的重要组成部分。从这个角度讲,研究户籍制度是透视中国复杂社会政治现象的重要视角,因此历史学、人口学、社会学、政治学、经济学等学科都非常关注户籍制度研究。

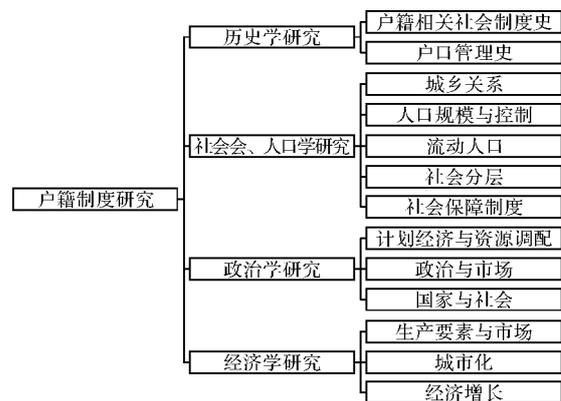


图 1 户籍制度研究的学科路径示意图

回顾已有研究,户籍制度的研究主题涉及面非常宽广,表现出分散化和零散化的趋势(如图 1 所示)。这种局面可能是由户籍制度本身的“基础性”与“粘性”所致,同时也对户籍制度的整体性认知提出了要求。对“分化性”与“趋同性”兼备的户籍制度进行整体性认知的便捷方式就是进行类型学比较研究,“在社会科学中,分类往往是从纯粹的描述走向解释性研究的第一步”,类型学研究“可以帮助我们得出关于政策背后的政治过程的一般性结论”<sup>⑧</sup>。

有学者从不同角度对户籍制度改革的类型做出了归纳总结。关注于改革力度,可以分为“严格控制型”、“有限开放型”、“全面开放型”<sup>⑨</sup>;聚焦于改革路径,可以分为“直接的户籍准入制”、“蓝印户口制”、“居住证转办制”<sup>⑩</sup>。还有学者根据户籍结构变动将改革区分为“先三后一型”(小城镇“自理口粮户口”或“当地有效城镇户口”同农村户口、城镇户口合并为城镇户口)、“以一化二型”(设置一定

门槛将农村户口转变为城镇户口)、“三元过渡型”(在农村和城市户口之间构建第三元过渡类型户口)和“合二为一型”(统一城乡户口)<sup>⑩</sup>。

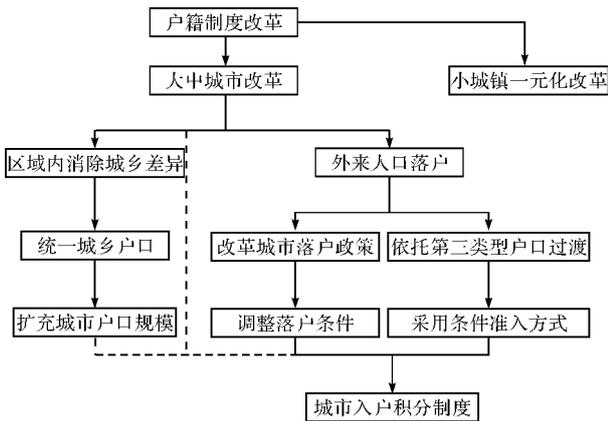


图2 户籍制度改革路径

总体说来,已有文献对于户籍制度改革类型的划分偏向于深层次表征的归纳与总结,未能走出描述性分析的限制,且未能揭示更为深层的运行机制甚或因果联系。但已有文献也为我们提示了户籍制度改革的历史脉络,如图2所示,积分制与过往的改革举措有着明显的继承和发展关系。从适用范围上,积分制主要针对大城市的外来流动人口;从形式上,积分制依托居住证这种介于农村与城市户口之间的第三类过渡型户口;从规则设置上,积分制摆脱了“条件准入制”下的行政垄断弊端,采用了竞争性的分值累计和比较。这样的做法使得流动人口获得公共服务的条件进一步标准化、量化和多元化<sup>⑪</sup>。积分制将不同的人口偏好转化成量化指标,从而保证了不同地区改革路径与形式的一致性,为不同福利承载量的城市、不同利益考量的地方政府进行户籍制度改革提供了相对规范的操作框架,也为学界比较研究不同城市户籍制度改革提供了可能性。

随着积分制在城市的推广,有部分学者意识到此项举措对于中国户籍制度改革的重要意义,开始将研究目光集中于这项制度。刘小年以政策分析的视角,从积分入户的社会结构与过程、政策定位与功能、政策的发展思路等三个方面对广东的积分入户制度进行了研究;他认为,这是一场区域的、城市的、过渡的户籍改革,在率先打开普通农民工落户大中城市大门的同时也存在特定的限度<sup>⑫</sup>。徐增阳从农民工公共服务获得机制创新的角度出发,以中山市的积分入户制度为分析对象,认为积分制的累进性、普惠性和可预期性符合农民工获得公共服务的现实需求<sup>⑬</sup>。丁凯则以“为什么会出现中山

市在实行积分制之后入户指标会出现剩余”为核心问题,从农民工的入户成本与收益的视角出发,分析了积分制的利弊<sup>⑭</sup>。谢宝富、郑梓桢与宋健等人主要针对积分制的实施效果,对积分制的制度优势与制度限度进行了客观分析,并进一步指出了制度优化的政策建议<sup>⑮</sup>。侯慧丽运用社会风险理论对深圳的积分制进行了剖析,认为积分制仍然是以户籍为基础,限制外来人口对本地资源的使用,利用户籍制度对福利依赖的作用丝毫未改变,甚至是强化了这种户籍的门槛作用,成为户籍制的“补丁”<sup>⑯</sup>。

上述研究为我们关于积分制的初步认知提供了重要的参考,其共同特点是基于单一城市个案对积分制进行政策分析。但是我们也不得不指出这类研究在学术价值上的限度:首先,积分制是通过将个人禀赋转化为量化指标的方式进行序列排名的,积分体系的设置是积分制的核心,上述研究缺乏对核心指标体系的量化剖析;其次,积分制的重要价值并不仅局限于落户方式的改进与创新,在城市化进程深入推进,特别是大城市竞争愈演愈烈的情况下,核心指标体系的设置体现了城市治理者的决策理性,依此可以预见城市治理方式的重要变革;在更为宏观的层次上,它还是窥视中国城市化格局演变的重要视角。基于此,本文力图建构统一的积分制认知框架,并利用类型学原理对已经实行积分制的城市进行比较研究。

### 三、研究方法:积分体系的重构与量化

本文的研究对象为各城市目前正在实行的积分指标体系,但是不同城市的积分体系在模块结构、赋分标准等方面存在较大差异,多者涉及近1000个计分项,少的也有300个以上,无法直接进行统一认知与比较。为了解决这个问题,本文通过探索型定性分析生成显性研究范畴或主题(这是一个基于现实与理论相结合的概念识别过程,即 i-identification construct),然后运用确证型定量分析对前述定性分析的推论进行确证或扩展(即概念确认,construct validation),并挖掘出定性材料中含有的隐性内容;这是一种基于常数对比分析(constant comparative method)的创新性运用<sup>⑰</sup>。具体来说,研究过程主要有以下几个步骤:

首先,定性资料的单位化。这一研究操作的主要目的在于将文本资料分割成不同的信息单位,重点在于将同一类型与同一层次的资料进行汇总并归纳,这是进行常数对比分析的基础。

其次,单位化资料的范畴化。在上一操作的基础上,对关乎相同主题的内容进行进一步剖析,进而提出能够概括此部分内容的学术性概念。这项工作的重点在于概念的提出要体现范畴的属性,并保证每组范畴之间内容自洽且彼此互斥,这是最终进行常数对比分析,构建“效用矩阵”的关键所在。

再次,定性资料的标准化编码处理。对定性资料进行描述分析往往受限于标准化、科学化与可视化的程度。仅凭语言对其进行描述不仅在还原资料整体概貌方面存在局限,而且也不利于范畴之间的对比研究。在完成定性资料的单位化、范畴化的基础上,将定性资料按照一套统一的标准进行编码处理,是将定性资料量化的关键,也是本文对“常数对比分析”的创新之处。

复次,采用“效用矩阵”,进行常数对比分析

(constant comparative method)。由一个编码范畴与另一个编码范畴交叉形成一个 $2 \times 2$ 矩阵,从而进行比较研究,得出类型学划分结果。

### (一)积分体系的重构

在此,我们要对定性资料进行单位化,即将每个城市积分体系的具体指标进行简单分类,然后从各类别的指标模块中提炼出其模块属性(即前述范畴化工作)。这样的做法是建立在积分体系所包含的“显性内容”基础上的,但是其属性的抽离又是建立在推论并揭示体系制定者的理性意图(即隐性内容)的基础上的。只有这样,才能够揭示出各大城市在户籍制度方面的社会控制策略所存在着的微妙区别,并以这些微妙的变化为切入点深入挖掘其户籍制度能够适用于不同城市治理需求的政治经济原因。

表 2 重构积分体系

指标模块	指标内容	功能指向
个人素质筛选性指标	学历、技能、纳税、表彰等	选优选能,硬性约束
城市发展导向性指标	职住区域等	配合规划,选择性奖惩,动态约束
社会基本贡献性指标	志愿服务、慈善捐助等	体现对低端业态从业者的包容性、开放性
基本累积性指标	居住工作时间、缴纳社保情况等	考验申请人的忠诚度和稳定性
负分淘汰性指标	行政处罚、违法犯罪、失信记录等	底限原则

本文针对已实行入户积分制度的 11 个城市,拆分所有城市的积分体系指标,然后进行单位化和范畴化工作,建立起的统一认知框架包括 5 个方面,分别为个人素质筛选性指标、城市发展导向性指标、社会基本贡献指标、基本累积性指标以及负分淘汰制表。

#### 1. 个人素质筛选性指标

“个人素质筛选性指标”是指依据申请人自身禀赋以及依靠个人能力所取得的荣誉、奖项和贡献等标准进行赋分的指标。这类指标所考察的是申请人的素质和能力,这些都是每个人经过常年努力积累才能获得的“硬性指标”,择优录取的筛选性质最为明显,体现出各大城市对于流入人口的基本偏好,也是 11 个样本城市的积分体系中占比最大的模块。各地积分体系中此类指标的交集主要是四项:学历、技能(职业资格、事业单位工勤技术工岗位、专业技术职称、企业评定的技术技能人才登记)、纳税(以个人所得税得分为准)、奖励表彰(各级政府颁发奖项以及技能竞赛奖项)。

#### 2. 城市发展导向性指标

“城市发展导向性指标”是指依据个人选择与

城市发展方向的契合程度进行赋分的指标。每个城市的基础条件各不相同,城市的功能定位也存在差异。这一类的指标主要是各城市依据城市的承载力、城市规划、产业布局等宏观设计而设定的指标,在一定程度上也是城市治理者的一种宏观调控的手段。对于申请者来说,如果顺应城市发展规划而调整自己的职业和入户区域,则会得到一定的加分,否则不得分,甚至会减分。城市发展导向性指标主要在两个方面做出引导:一是申请者从事的行业,二是申请者申请入户的区域。

#### 3. 社会基本贡献指标

“社会基本贡献指标”是指依据申请人参加公益、遵纪守法而对城市社会和谐、治安稳定做出基本贡献的程度进行赋分。这类指标对于申请人的学历和能力并无过高要求,筛选性较弱,考量的是申请人对于流入地城市的热爱程度和归属感,只要有意愿并积极参与,都可以获得加分。相较于“个人素质筛选性指标”和“城市发展导向性指标”,此类指标获得加分的门槛较低,此类指标设置的多少、分数的占比也体现了各城市对低学历、低技能、低收入人群的宽容和接纳程度,如果说个人素质筛

选择性指标和城市发展导向性指标为年轻化、高学历、高技能、高收入人群打开大门的话,那么,社会基本贡献指标则为低学历、低技能、低收入人群开了一扇窗。

#### 4. 基本累积性指标

“基本累积性指标”是指根据申请人在流入地城市的时间长短进行赋分的指标。这类指标主要关注于申请人对流入地城市的忠诚度和稳定性,对于常年在流入地城市工作、生活的流动人口给予积分奖励,从而在流动人口中筛选出真正需要本地户籍的流动人口。各大城市的积分体系中对于基本累积性指标的设置基本相似,包括连续居住时间、连续工作时间、连续缴纳社保缴纳情况以及公积金等。

#### 5. 负分淘汰指标

“负分淘汰指标”是指根据申请人违法乱纪行为为进行赋负分的指标。这类指标体现了一个城市对居民素质容忍的底线,目的在于增加违法乱纪者积分入户的难度,将严重违法乱纪者排除在城市之外。各大城市对于负分淘汰指标的设置差异最小,体现了对于违法乱纪行为的极低的容忍程度。这类指标包括:违反计划生育、行政处罚、行政拘留、轻微刑事犯罪、严重刑事犯罪、信用记录等。基本上如果有一项严重违法记录、刑事犯罪或违反计划生育记录,积分入户的希望就非常渺茫了,个别城市还设置了“一票否决指标”。

#### (二)定性资料的编码

表3 积分体系框架重构

一级指标(权重%)	二级指标	三级指标		指标类型		
		指标	起始得分难度值			
个人素质筛选性指标(20)	个人特征	学历:普通高等教育全日制学位	初中	1	正向	
			高中(中职)	2	正向	
			大专(高职)	3	正向	
		技能:职业资格、事业单位工勤技术工岗位、专业技术职称、企业评定的技术技能人才登记	初级工	1	正向	
			中级工	2	正向	
			高级工	3	正向	
	个人贡献	奖励表彰:职业竞赛、技能竞赛、各级政府机构的表彰、嘉奖或荣誉称号	中级职称	4	正向	
			区县级	1	正向	
			市厅级	2	正向	
		纳税:包括个人所得税、企业法人代表所在企业纳税额度、个体工商户的经营纳税	省部级	3	正向	
			5000元/分	1	正向	
			10000元/分	2	正向	
城市发展导向性指标(20)	区域导向	居住区域导向	20000元/分	3	正向	
			无时间限制	1	正向(或负向)	
	行业导向	从事职业导向	有时间限制	2		
			无时间限制	1	正向(或负向)	
		无门槛贡献	志愿活动、献血	有时间限制	2	
				无时间或数量限制	1	正向
社会基本贡献指标(20)	有门槛贡献	慈善捐款、干细胞捐献	无时间或数量限制	1	正向	
			有时间或数量限制	2		
	居住	合法稳定住所	租房	1	正向	
			自有产权住房	2		
基本累积性指标(20)	工作	合法稳定工作	无时间限制	1	正向	
			有时间限制	2		
	社保	连续缴纳社保年限与种类	无时间或数量限制	1	正向	
			有时间或数量限制	2		
	公积金	连续缴纳公积金年限与数量	无时间或数量限制	1	正向	
			有时间或数量限制	2		
负分淘汰指标(20)		违反计划生育、行政处罚、行政拘留、轻微刑事犯罪、严重刑事犯罪、不良信用记录			负向	

资料来源:作者根据各城市最新版的积分入户实施细则编写

表 4 各城市积分体系得分表

城市	个人素质筛选性指标				城市发展导向性指标			社会基本 贡献指标	基本累积性指标				负分淘 汰指标		
	学历	技能	纳税	奖项表彰	总分	区域导向	行业导向	总分	总分	居住	工作	社保	公积金	总分	总分
北京	9*3	2*4	6	6*3	80	1.2	3.9	5.1	0	2.5/5	15	0	0	20	100
上海	50*3	15*1	10	60*2	36.875	2	5	7	0	0	0	15	0	15	100
天津	20*2	5*1	20	20*3	41.6	1	3	4	0	10	0	60	0	70	100
广州	20*2	20*2	20	0	57.14	0	1	1	20	0	0	0	0	0	100
深圳	60*3	20*2	12	10*1	50.947	0	0	0	10	5	0	35	0	40	100
宁波	15*2	15*2	0	30*1	42.35	0	0	0	15	0	0	5	0	5	100
青岛	30*2	30*1	0.4	10*2	28.49	2	1	3	20	0	0	17.5	0	17.5	100
佛山	20*1	20*1	0.01	60*1	12.59	0	3.5	3.5	162	25	10	37.5	15	87.5	100
东莞	20*2	30*1	3.6	50*2	17.36	0	0	0	35	10	10	25	0	45	100
珠海	20*2	10*1	0	10*2	22.48	0	2	2	60	16	25	50	0	91	100
中山	20*1	20*1	0.01	60*1	12.3	0	4	4	265	25	0	37.5	6	68.5	100

资料来源:根据表 3 计算得出

在完成将定性资料的单位化和范畴化工作后,我们开始将定性资料进行编码,为后文的量化进行准备。编码工作首先确立了这样几个方面的规则:

首先,确立各指标模块的权重。因为各个城市的积分体系是自成一体的,其分数的设置标准不能直接进行横向比较,比如在北京的积分体系中博士学位可以获得 37 分,而在苏州的积分体系中博士学位可以获得 400 分,但是博士学位的分量并不如这两者数值所体现的那样,应该比较的是博士学位在各自体系内的相对重要性。为此,本文首先给五个模块组进行了权重设置,并在计算过程中对数值进行了归一化处理。

其次,综合考虑指标的重要性与得分难度。所谓指标的重要性,即指标模块组在整个积分体系中的所占比重,这是城市对人口偏好的重要体现之一。本文对重要性的算法操作是:先算出在理想状态下获得城市积分体系的满分( $M_i$ ),然后算出各类型指标的满分( $H_i$ )占总积分体系满分的比重( $P_i$ ),其计算公式如式(1)所示。所谓指标的得分难度,即想要获得指标得分的门槛和要求高低,这是城市对人口偏好的重要表现之二,本文在计算得分难度时,主要考虑两方面:第一,指标得分的难度等级( $D_i$ ),其次,最高得分( $H_i$ )与最低得分( $L_i$ )的差距。因此,最终指标( $G_i$ )为上所述因素的集合,计算公式如式(2)所示<sup>⑧</sup>。

$$P_i = H_i / M_i \quad (\text{式 } 1)$$

$$G_i = D_i \times \{(H_i - L_i) / H_i\} \times P_i \quad (\text{式 } 2)$$

经过编码处理,我们就可以将 11 个城市的积分体系量化为积分体系数据库,具体数值如表 4 所

示。可以看出各城市的 5 个指标模块的相对比例存在差异,也就是说各城市积分体系存在类型上的差异,接下来就需要对这一类型学划分展开更为深入的研究。

#### 四、类型学比较:筛选性与导向性的视角

长期以来,户籍制度都是城市控制人口规模的有力的政策工具,其工具效用之所以能够发挥主要是因为“户口”与合法性权益、资源占有和社会地位相联系。一般而言,大城市在经济总量、公共服务供给方面具有优势,其户口福利承载量相对较高,对流动人口的吸引力也就相对较高。从这个意义上说,大城市的积分制度本质上是一种基于户口福利承载量的高低所采取的宽松有别的择优录取体系。

##### (一)类型学的两个维度

择优录取主要体现在积分制的“筛选性”和“导向性”两个核心要素上。前者以设置硬性约束门槛的方式控制增量资源,后者以设置选择性奖惩条件的方式合理调整存量资源布局。这种治理逻辑在城市规划理论和城市经济学中早已得到了详尽的研究,城市规划理论最重要的内容就是解决不同城市的规划策略:“在经济发达程度高的城市,政府的经济政策重点是调整存量经济;在经济发达程度较低城市的规划工作,则以促进经济增长为首要任务”<sup>⑨</sup>。城市经济学也提出了城市劳动生产率(和人均收入)与城市规模之间的倒 U 型关系,“在城市发展的早期,城市规模的扩大会带来人均实际收入的上升;而如果城市人口规模过大,城市规模的

进一步扩大反而会降低人均实际收入,因而只有在最优的城市规模下,劳动生产率(和人均收入)才能得到最大程度的提升”<sup>④</sup>。林毅夫也曾强调政府要从存量资源和增量资源两个方面发挥其在城市化过程中的作用<sup>⑤</sup>。可见,控制城市规模的重点就在于合理规划存量资源与增量资源的配置,即城市治理逻辑中的“筛选性”与“导向性”的组合。

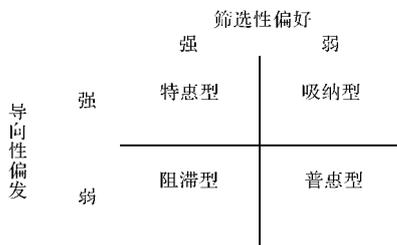


图3 积分体系的差异类型

以公共资源配置和发展资源争夺为主导的城市落户门槛在很大程度上反映出城市政府对户籍改革的取向和进程的控制<sup>⑥</sup>。在积分制条件下,户籍制度作为社会治理中介的工具作用进一步强化。通过在积分制中设置“筛选性”和“导向性”指标,城市治理者可以明确贯彻治理意图,一方面根据城市承载能力设置门槛以防止过多人口涌入,另一方面引导入户人口在入户区域和就业行业等方面做出符合城市规划的选择。不同城市在“筛选性”和“导向性”指标上设置指标的详略、设置分数的多少是体现城市治理者理性决策的重要窗口,也是决定积分制类型的重要条件。如图3所示,依据“筛选性偏好”和“导向性偏好”,我们可以将各地积分体系进行类型划分,两个维度垂直交叉形成了四个象限,四个象限代表了四种不同的类型,分别表现为特惠型、普惠型、阻滞型和吸纳型,每种类型的积分体系体现了不同城市对于申请人素质要求和城市发展导向的要求。

### (二)类型定位与城市比较

如图4所示,将建构的积分体系的分类模型放入坐标系,根据上述计算得到的不同城市在“个人素质筛选性指标”和“城市发展导向性指标”的得分,可以清晰发现不同城市的不同定位,从而实现城市间的聚类。筛选性强且导向性强的特惠型城市包括北京、上海和天津;而筛选性弱且导向性弱的普惠型城市是东莞和珠海;导向性强而筛选性弱的吸纳型城市是青岛、佛山和中山;筛选性强而导向性弱的阻滞型城市是广州、深圳和宁波。圆圈的大小表示社会基本贡献指标分数比重的大小,筛选性、导向性越强的城市此类指标的比重就越小,这

也基本验证了本文前面的论述。图5更为具体地展现出不同偏好类型的城市在积分体系构成上的差别。

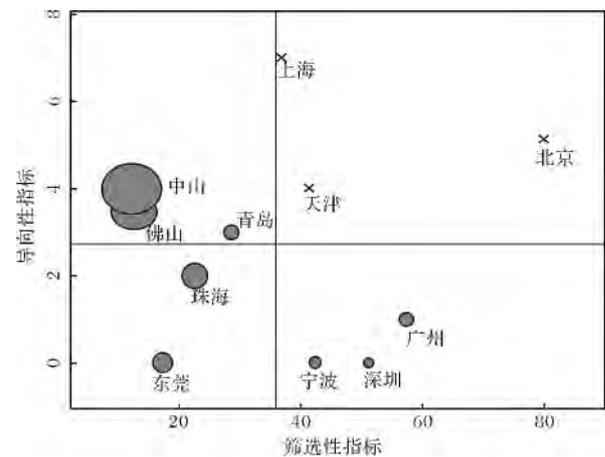


图4 积分体系类型坐标图

#### 1. 特惠型城市:北京、上海、天津

特惠型积分制的特点在于对申请人的筛选和导向程度都很高,在基本累积性指标和社会基本贡献指标上的分数比重最低。实行此类型积分制的城市在城市规模、人口压力、环境承载力、人口老龄化等方面的问题尤为严重。其设置的首要目的在于严格控制人口总量,通过引导人口的职业选择和居住区域调整产业结构、规划城市布局,保证城市的持续发展。

北京和上海的积分体制的筛选性和导向性最强,制定的指标也最为严格。其中,学历指标上只有具备大专以上学历才可以加分,博士学位的最高分值(北京39,上海110)与大专的最低分值(北京9,上海50)的倍数比分别是4.3、2.2。职业技能的起始标准也比较高,上海要求国家职业资格四级加15分,而北京要求中级专业技术职务加2分。在行业和区域导向上,只有北京设置了减分项:在疏解行业就业每满1年减6分,职住区域由周边区县转移到城六区最高减12分,鼓励申请者进行创新创业,在科技行业就业,表现出了极为明显的城市发展导向。而上海和天津在此类目下的分值设置也较为可观,最高分分别为54分和40分。同时只有这三个城市在“社会基本贡献性指标”模块没有设置加分项。

特惠型积分制的实行有其特殊的历史渊源和复杂的政治经济动因。北京、上海一直是户籍控制最为严格的大城市,严控人口是两地始终坚持的城市发展原则。“人口承载力的有限性”与“人口对福利与公共服务需求的无限性”之间的矛盾在京沪两

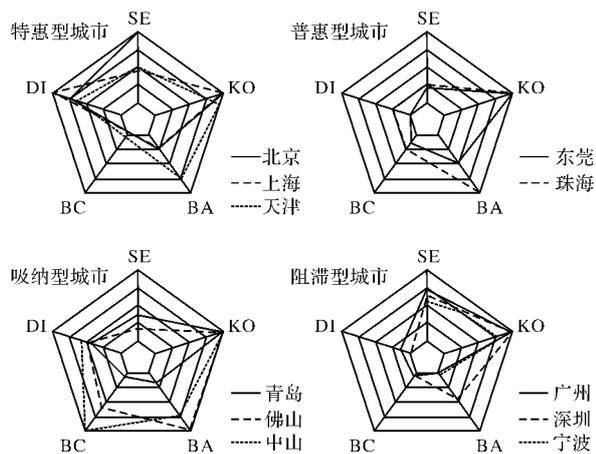


图5 11个城市积分制比较

注:SE—筛选性指标,DI—导向性指标,BC—基本贡献性指标,BA—基本累计性指标,KO—负分淘汰性指标

地也体现得最为突出<sup>④</sup>。由于两地都是周边地区的福利高地,激进的户籍制度改革无疑会对本地福利产生明显的稀释作用,政府也会面临着较高的民众责难成本。同时,户籍制度的黏附性在京沪两地体现得最为明显,改革中对于制度供需双方的利益均衡极难把握。最后,京沪两地分别作为“政治中心”和“经济中心”的特殊区位条件也使得城市发展背负着特殊的政治使命,受到中央政策更多的约束,央地关系的协调在两市户籍制度改革中的难度也最大。可以说,多重因素导致京沪两地户籍制度改革的保守性,体现在积分制上即是筛选性强、导向性强的特惠型制度特征。

## 2. 普惠型城市:东莞、珠海

相较于特惠型积分制,普惠型积分制在指标的筛选性和导向性上的要求要低得多,并且在基本累积性指标和社会基本贡献指标上的分数比重也要高得多。实施此类积分制的城市从经济总量和人口规模上都无法与特惠型城市相比,在城市规模、人口压力、环境承载力、人口老龄化等方面面临的压力也远小于特惠型城市。此类积分制的主要目的在于合理引导流动人口有序流动,逐步实现公共服务均等化,是目前积分制改革中最具示范效应的积分类型。

此类积分制的指标设置具有明显的鼓励性。其中学历和技能的起始要求都较低,东莞要求初中学历就可以得到5分,初级工可以得到10分;珠海要求高中学历得到20分,初级工可以得到10分。同时,两个城市学历指标的最高得分标准设置为本科,但对技能水平指标的设置较为细致,对于技能的要求明显要高于对学历的要求。两个城市在基

本贡献指标类目下设置了计划生育、献血、义务服务、慈善捐款等多个加分项,珠海还设置了卫生防疫、见义勇为奖等指标。对于低收入、低技能、低学历的底层劳动者而言,只要热心公益、积极遵守法律法规都可以通过这些指标拿到可观的积分,总体上降低了积分入户的难度。东莞在纳税(最高100分)、发明专利(60分)、技能竞赛(最高100分)、表彰奖励(最高100分)等指标上设置了较高的分值,多项指标可以累加得分,相较于珠海,鼓励性更为明显。

东莞和珠海是珠三角地区城市群的重要组成部分,经济结构主要以劳动密集型的轻工业为主和第三产业为主,经济发达、政策开放且充满活力。截至2014年末,珠海全市常住人口161.42万人。在已经公布的十三五规划纲要中并没有提及控制人口增长的问题,“创新”、“生态”、“文化”是未来五年发展的关键词。截至2013年末,东莞常住人口831.66万人。2015年东莞调整入户积分政策,继续放宽了入户积分条件,降低了入户积分难度,被媒体称为史上最宽松“入户政策”<sup>⑤</sup>。与北京、上海的高门槛形成鲜明对比,东莞2014年入户人数达到14316人,而2015年的前10个月已经达到14905人<sup>⑥</sup>。

## 3. 阻滞型城市:广州、深圳、宁波

与特惠型积分制相比,阻滞型积分制也有着较强的筛选性,但是指标的导向性降低了不少。这类城市除了广州设置了职业导向指标外,深圳和宁波都没有设置导向性指标。其中广州和宁波在积分制的设置上最为简单,广州只有文化程度、技术能力、职业资格或职业工种、社会服务、纳税五项指标。虽然取得加分的标准没有阻滞型积分制那么高,但是没有基本累积性指标,社会基本贡献指标的分值也较少,缺少增加分数的途径,在一定程度上也增加了入户的难度。相较于广州,宁波没有设置纳税指标,增加了担任职务指标、技术创新指标、社会保险指标、企业认可指标,增加了获得分数的途径,降低了入户的难度。深圳在积分体系上的设计上最鲜明的特点在于对筛选性中的纳税、发明专利、竞赛等指标的设置最为丰富和细致。将学历和职业技能合并赋分,其中紧缺类初级工可以获得20分,博士学历(硕士研究生学历并具有中级专业技术资格)可以获得100分。在纳税投资方面也设置了极为具体的指标,发明和专利指标是可以累加的,上限为50分。

#### 4. 吸纳型城市:中山、佛山、青岛

与普惠型积分制相比,吸纳型积分制同样具有筛选性的低门槛,在社会基本贡献指标上也设置了较为丰富的鼓励加分项。与特惠型积分制相比,在城市发展的导向性上只侧重于对申请人职业选择的关注,区别在于吸纳型积分制的导向性指标并不是阻碍性的指标,而是进一步降低了符合城市发展需求的那部分申请人的入户成本和难度。

在纳税指标的设置上,佛山和中山两个城市实行不设限的累加赋分方式,鼓励纳税投资的意图最为明显。在表彰荣誉、发明专利、技能竞赛等指标上,中山和佛山两个城市的积分制的鼓励型最为明显。以佛山为例,区级竞赛三等奖可以获得65分,国家级竞赛一等奖可获得150分,表彰奖励最高可获得120分,发明专利一项100分,基本有一项以上指标的加分就可以顺利入户了。同时中山和佛山在社会基本贡献指标类目下设置了最为丰富的加分指标,相较于珠海等城市,将更多有关公益、治安的指标囊括进来,进一步降低了“三低人群”通过积分入户的难度。

### 五、总结与讨论

作为一项混合研究方法的创新性尝试,本文在研究方法上的努力主要集中于三个方面:首先,解构积分入户分值体系,并重构统一的认知框架;其次,将定性资料通过编码的形式转化为可以量化呈现的定量数据;再次,运用类型学方法对样本城市进行类型比较。总体看来,积分制作为新一轮大城市户籍制度改革的主要形式,为逐步走向分化的城市户籍制度改革提供了整合性方案。同时,就本文的样本城市来看,“筛选性”和“导向性”两条核心属性的不同,决定了不同城市在类型学上的区隔。值得注意的是,积分入户制的意义绝不仅限于它是一项建立在现有户籍制度基础上的制度改良,这项改革本身以及各城市的积分制在类型学上的差异具有更深层次的政策意涵。

不同于以往简单粗暴的强行政干预的治理方式,积分制改革中折射出来的是城市治理精细化的发展走向。一方面,以规范的“市场逻辑”来管理落户指标的配置,政府的政策偏好可以通过积分体系进行制度性表达。从其本质上来说,本文从积分体系中抽离出来的两条核心属性——“筛选性”和“导向性”——均是城市的人口偏好,其区别在于城市整体的政策取向到底是发展优先还是稳定优先。另一方面,积分制度使得户籍准入具备了可预期性

和渐进性,如果说以往“一刀切”式的条件准入制是制造本地人与外地人身份差异的“二分法”,那么积分制则为城市常住人口画出了一个身份转换的“连续谱”,相较于“硬性区隔”的条件准入制,“柔性聚拢”的积分制将在很大程度上提升整个城市的治理效果。

作为一项户籍制度改革的边际性突破,入户积分制具有一定的制度优势,但是也不得不注意其制度限度的存在。政府是积分制改革的主导力量,工具理性优先于价值理性的弊端依然存在。比如,多数城市的积分制的“筛选性”倾向过于明显,表现出对于高学历、高技能、多财富人群的优先选择倾向。同时,在改革初期,积分制还无法改变因为户口福利承载量导致的户口之间的“价值化”与“等级化”差异,随着改革的深入,还需谨慎对待其外溢效应。

在已有城市户籍制度改革的文献中,存在对于较为笼统的论断,即户籍制度改革的力度随着城市规模的变化而变化,表现出“大则小、小则大”的趋势。但从本文的研究结果来看,大城市的户籍制度改革不能一概而论,各大城市之间存在微妙的类型差异,通过分析筛选性偏好和导向性偏好的相对影响力组合,可以将城市归为四种类型;类型的差异是综合因素的结果,既包含发展基础和发展理念的不同,也意味着改革进路和改革策略的差异。从这个角度讲,本文的研究结果为中国城市户籍制度改革进程提供了更为宏观和清晰的学理性呈现,也在一定程度上为解释城市户籍制度改革的曲折性与变异性提示了新的视角。当然,户籍制度改革在全国范围内尚处在发展之中,其作用广泛而又影响深远,因而对发展进程、最终结果及其社会效应的研究和评价不可能遽下定论,仍有待于实践的发展、研究的推进和认知的深化。

#### 注释

①王飞凌:《中国的户口制度及其变革》,《中国治理评论》2014年第1期。

②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。

③⑩⑭彭希哲等:《中国大城市户籍制度改革研究》,北京:经济科学出版社,第64页,第25-31、1-11、65页,第64页。

④王美艳、蔡昉:《户籍制度改革的历程与展望》,《广东社会科学》2008年第6期。

⑤⑥涂一荣、鲍梦若:《超越工具理性:我国户籍制度改革的实践反思》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2016年第4期。

⑦⑬刘小年:《农民工市民化与户籍改革:对广东积分

入户政策的分析》,《农业经济问题》2011年第3期。

⑧魏姝:《政策类型与政策执行:基于多案例比较的实证研究》,《南京社会科学》2012年第5期。

⑨李强、胡宝荣:《户籍制度改革与农民工市民化的路径》,《社会学评论》2013年第1期。

⑩严士清:《新中国户籍制度演变历程与改革路径研究》,上海:华东师范大学博士学位论文,第75页。

⑪谢宝富:《居住证积分制:户籍改革的又一个“补丁”》,《人口研究》2014年第1期。

⑫徐增阳:《农民工的公共服务获得机制与“同城待遇”——对中山市“积分制”的调查与思考》,《经济社会体制比较》2011年第5期。

⑬丁凯:《为什么指标用不完?——中山市流动人口积分制的实践与思考》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

⑭谢宝富:《居住证积分制:户籍改革的又一个“补丁”》,《人口研究》,2014年第1期;郑梓桢、宋健:《户籍改革新政与务实的城市化新路》,《人口研究》2012年第1期。

⑮侯慧丽:《积分入户制在城市化进程中的风险分担——以深圳市为例》,《新视野》2014年第3期。

⑯Lincoln, Y. S., and E. G. Guba. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

⑰需要特别说明的是,各城市的积分体系在税收方面的计分方式差异最大,有的以一定时限内的缴纳总额计分,有的将缴纳金额分档赋分,有的以不设时间约束的纳

税金额计分,按照正文(式2)的算法无法全面衡量税收指标在一个特定积分体系中的重要性 with 得分难度。但是在不同的计方式中,都可以算出得到最高分需要缴纳的金额,再以各城市颁布积分体系年度的《中国城市统计年鉴》中的人均GDP为参照,两个数值相除得出缴纳这些金额的难度。

⑱张庭伟:《转型时期中国的规划理论和规划改革》,《城市规划》2008年第3期。

⑲陆铭、高虹、佐藤宏:《城市规模与包容性就业》,《中国社会科学》2012年第10期。

⑳林毅夫:《中国的城市发展 with 农村现代化》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2002年第4期。

㉑吴开亚、张力、陈筱:《户籍改革进程的障碍:基于城市入户门槛的分析》,《中国人口科学》2010年第1期。

㉒网易新闻:《“最宽松”政策大开门入东莞之门》,2015年12月14日, [http://dg.house.sina.com.cn/news/2015-12-14/14456082057671073389869.shtml?wt\\_source=newshp\\_news\\_10](http://dg.house.sina.com.cn/news/2015-12-14/14456082057671073389869.shtml?wt_source=newshp_news_10)。

㉓腾讯新闻:《东莞入户门槛史上最低迁入人口再创新高》,2016年1月3日, <http://dg.house.qq.com/a/20160103/005077.htm>。

责任编辑 王敬尧

## A Study on City Points System for Household Registration in China

Zhang Xiaojing     Chen Bo

(Department of Political Science, Tsinghua University, Beijing 100084)

**Abstract:** Hukou (户口) is an important issue in China. So far, there are 11 cities where the points systems for household registration have been implemented since from the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC. However, little is known about how the new reform on points system for household registration go. This paper, therefore, explores why and how this reform implemented. Moreover, the deeper incentives behind the points system are found. There are four different models among the 11 cities in China. Finally, the paper also suggests that the new policy reform could not only regulate the population, but also achieve good governance.

**Key words:** household registration system (Hukou); points system reform; classification comparison