

# 中国城市户口和居住证制度下的 公民身份等级分层<sup>\*</sup>

李丽梅 陈映芳 李思名

**摘要** 本文引申 T. H. 马歇尔关于“公民身份”的涵义,分析中国城市的户口和居住证制度下的公民身份等级分层。通过比较 1978 年以来中国一线城市常住人口与户籍人口的变化,分析特大城市户口之门打开的进程,并以上海为例,剖析外来人口获取城市户口和公民身份的制度途径。上海建立了基于户口与居住证的人口登记和管理制度,形成公民身份等级分层体系,根据外来人口贡献大小赋予差别化的公民待遇。政府通过出售差异化公民身份换取城市发展所需人才、资金和廉价劳动力,而无须承担大部分外来人口劳动力再生产成本。

**关键词** 户口;居住证;公民身份;分层

**中图分类号** C912.81 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2015)02-0052-09

**作者简介** 李丽梅,华东师范大学社会发展学院、中国现代城市研究中心副教授,美国布朗大学社会学系博士后,上海 200241;陈映芳,上海交通大学公共经济与社会政策系教授、博导,上海 200240;李思名,香港浸会大学地理系讲座教授、林思齐东西学术交流研究所所长,香港 999077

## 一、问题的提出

改革开放以来,随着城市发展对劳动力的需求和户籍制度对人口流动控制的放松,大量农村人口涌入城镇,大量廉价的劳动力使中国价格在世界市场上极富竞争力,中国作为世界工厂出现在世界经济舞台上,农村—城镇人口迁移构成中国经济增长机器上不可或缺的齿轮。与工业化进程相伴的是中国城镇化转型,城镇人口从 1978 年不到 20% 升至 2013 年的 54%,35 年时间里城镇人口增长 5 亿多。相当大比例的城镇增长来自农村—城镇人口迁移。2000—2010 年,43% 的中国城镇增长来自于进城务工的农村人口(世界银行,2014)。2010 年第六次全国人口普查数据显示,全国流动人口规模达 2.21 亿;2013 年,中国城镇常住人口达 7.31 亿,其中 2.45 亿为流动人口,可谓人类史上规模最大的人口迁移。

但是,在城市工作和居住并不意味着外来人口能够成为城市一分子。中国的户籍制度使得外来人口既不能获得所在城市的成员资格,也不能享受与本地户籍人口相同的公共服务与资源。这种境况被称为“半城镇化”、“虚假城镇化”、“临时城镇化”(Wu, et al., 2014)。不完整的城镇化在全国地级及以上城市普遍存在,并且经济发展和城镇化水平越高的地区表现得越明显(李爱民, 2013)。公民身份是研究中国城市外来人口的重要理论视角(Solinger 2003; Wu, 2010; Zhang and Wang 2010; 陈映芳 2009; 吴介民 2011)。

本文借鉴 T. H. 马歇尔(1950)对公民身份的概念和涵义阐述作为分析的出发点,以上海为例,分析转型时期中国城市户口和居住证制度下的公民身份等级分层。大量研究集中于户口政策分析及其改革办法,本研究关注户口政策的实际执行情况,利用人口普查和户籍统计数

<sup>\*</sup> 本文是国家自然科学基金青年项目“转型期中国大城市居民区位获得与社区资源可达性研究”(41101134)、国家社科基金重点项目“推进人的城镇化重点难点问题研究”(14AZD025)的阶段性成果。

据,试图回答落户门槛最高的一线城市户口之门打开多少以及在什么条件下打开,即究竟有多少人、通过何种渠道获得户籍?除了政策梳理和统计数据,本研究对人力资源管理人员和人事干部、城市户口申办经历的人进行了深度访谈。下文首先简述西方对公民身份涵义和内容的争辩以及中国语境下的公民身份研究,接着以上海为例,回顾上海户口政策的变迁,在不改变现有户口制度前提下引入了居住证制度,建立公民身份等级分层体系。然后根据人口普查数据,对比分析1982-2012年一线城市的户籍人口和常住人口的变化,回答“城市户口之门究竟打开多少”,并分析通向城市户口的不同道路。文章最后总结主要观点,讨论公民身份作为平等原则对中国外来人口对城市的权利。

## 二、中西方语境下的公民身份

1950年T. H. 马歇尔对公民身份的开创性研究成为当前公民身份争辩的重要起点。他在《公民身份与社会阶级》一文中,对公民身份定义如下“公民身份是赋予社区完全成员的一种地位,任何拥有这种地位的人就这种地位所赋予的权利和义务而言是平等的”。西方公民身份概念一方面与地位密切相关,另一方面也与城市的成员身份密切相关。“公民身份”一词源自城市。牛津英语字典对公民身份的解释:一是指城市的居民;二是指国家的成员(Painter, 2005)。“公民”一词来自拉丁语,城市(cite)和存在(sein)的结合(特纳,2007)。整个中世纪,“公民”一词用于指代城镇的居民。事实上,在中世纪的城镇,“自由”与“公民身份”乃同义词。当自由普及之后,公民身份的涵盖面从地方延伸到了国家(Marshall, 1950)。现代意义公民身份的出现源于两种制度的建立:城邦-国家和民族-国家。直到18世纪晚期,特别是美国独立战争和法国大革命之后,民族-国家成为政治组织的主要形式,现代意义上“国家的成员”的公民含义才盛行起来(Painter, 2005)。公民身份的社会起源暗示了凡城邦-国家和民族-国家框架之外的群体皆被剥夺了公民权(Turner, 1993)。

随着国家与城市的日益多元化,公民身份的社会基础不断演化,公民身份概念的涵义、内容和性质随之不断变化。公民身份起初由于自治的欧洲城市国家的发展而扩展,又因为民族国家而得到进一步发展,然后通过少数民族、妇女、儿童和其他依赖性社会团体以更大的社会权利而得到了扩张(特纳,2007)。最新的议题指出公民身份与国家没有简单对应关系,提出多元文化的、跨国的、全球的公民身份,以及全球环境危机下的环境公民身份。但是马歇尔对公民身份内涵的阐述至今仍未过时。他把

公民身份分为三个要素:公民权、政治权和社会权。他主要关注社会权,把社会权利系统看成是对公民身份系统的完善,通过给予所有公民以共同体完全成员身份的方式来实现,社会权利平等通过社会服务来保障(特纳,2007)。

特纳(Turner, 1993; 2009)进一步把社会权分为两部分:身份/成员资格(社区归属)和利益与特权在成员中的分配。只有在包含社会权利的条件下,公民身份才能给社会不平等带来直接的变化。苏黛瑞(2009)指出公民身份的涵义在不同地方不一样,特纳对社会公民权的分析提供了一个研究中国城市外来人口公民身份的分析框架。对市场转型下中国城市社会而言,城市户籍人口与外来人口的社会公民权的差异最大,在社区成员身份和资源分配两方面存在很大差别,因而本文采用马歇尔对社会公民权的定义以及特纳对社会公民权涵义的阐释,从成员资格和资源分配权利两方面分析中国城市公民身份的等级分层。

中国语境下的公民身份与户籍制度密不可分,城市户口就是城市公民身份的标志(Solinger, 2003; Zhang and Wang, 2010; Wu, 2010)。1950年代以来中国推行的户籍制度,是一种可流动的身份等级制,由国家控制有限的流动。改革开放以来,虽然各种社会流动渠道被开放,并没有根本改变等级身份体系,地方政府被赋予自主权,设计更为细致的地方身份等级制度,例如居住证制度(陈映芳, 2013, 2014)。1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》依然是决定人口身份和管理人口流动的主要法律依据之一,户口依然是影响生活机会和社会流动的重要制度(Wang, 2005; 2010; 吴介民, 2011; 陈映芳, 2014)。

市场转型和流动人口共同挑战户口这一最基本的政治制度(苏黛瑞, 2009),国家和地方政府本身也在发生变化,户口管理的权限下放到地方,中国部分省市进行试验性改革,消除农业户口和非农业户口的区分,户口类别重要性显著降低。而户口登记地依旧决定个人在何地获得社会资源和服务,从而影响其今后的生活机会(Fan, 2008; Wang, 2010)。户口的价值日益取决于户口登记地而非户口类别。随着各地经济发展水平差距的扩大,不同城市户口提供的公共服务和福利的差异也随之扩大。户口的价值差异基本上与城市行政等级一致,直辖市最高,省会城市其次,地级市再次,再到县级市和镇,农村户口最末(Wang, 2005)。这一等级体系亦反映了户口改革的难易程度。城市等级越高,户口价值也越高,而户口制度改革也越难。因此,最激进的户口改革往往先在内陆城市进行,而作为经济改革先锋的沿海城市,却执行最严格的户口制度。沿海大城市一方面吸引着大规模的外来

人口,另一方面又是户口改革最难攻克的堡垒(李若建,2003;Tao,2009)。

尽管多数研究都认为放开户籍有利于经济发展,但现行政策更多着眼于人口迁移调控和外来人口“市民化”的成本问题。2014年7月30日,国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,提出要建立“依法保障公民权利,以人为本”的新型户籍制度,不过在具体实施上,再次重申要“严格控制特大城市人口规模”,开放中小城镇,沿用既往户籍政策思路。中国的城市并没有出现对大多数外来人口有实质意义的废除落户限制的破冰举措。吴开亚和张力(2010)根据中国46个城市落户条件,构建落户门槛指数,发现落户门槛高的城市一般是经济发展水平和开发程度高、财政实力强、流动人口比例高、落户需求大的一线城市。

### 三、户口和居住证制度下的公民身份等级分层

中央政府已经逐渐将户口管理的权力和责任下放到城市政府(Chan & Buckingham,2008;Zhang and Wang,2010)。城市政府一方面从户口管理权力中获利,另一方面尽量避免提供社会福利的责任,因而产生城市经济发展与增大社会服务供给的张力。放开城市户口大门既增加财政成本,也能够产生经济收益。一方面,户口是决定财政支出和资源分配的核心制度(Wang,2005),户口意味着住房、教育、就业援助、医疗和养老供给增加,势必加重城市政府财政支出负担,综合不同估算,给予外来人口户口,把外来人口“市民化”的成本控制在每人8万到10万元左右(陈金永,2013a),因而城市政府不愿对外来人口完全开放户口大门。另一方面,为了吸引城市经济发展所急需的人才和资金,需要开放户口制度,吸纳高技能和高收入的外来人口,还能给城市捉襟见肘的社保基金注入新血液。

市场改革和追求经济增长的动力促使地方政府用商业化的方式对待户籍政策,发展主义地方政府在户籍问题上所扮演的角色更像逐利的企业(吴开亚,张力,2010;Zhang and Tao,2012)。各级政府保留并不断更新以户口制度为基础的身份等级系统,同时开始经营各种形式的身份交易市场(陈映芳,2014)。首先,城市政府通过收费甚至出售户口套现户口管理的收益(李若建,2001),例如城市增容费、蓝印户口等。其次,城市政府直接给予少数满足条件的高学历高技能或高投资的外来人口户籍。第三,最近的趋势,城市政府设置高门槛的准入条件,以积分制来控制外来人口的落户额度,先不给户口,而要求满足条件的外来人口申办不同类别居住证,给予差异化公民身份待遇,只有满足严苛条件的少数居住证持有人能

够最终转为户口,选择性吸纳外来人口。在中国城市出现公民身份的分化:真正的公民、二等公民、类公民和非公民(苏黛瑞,2009)。吴介民(2011)则称之为“公民身份差序”。

以上海为例,从改革开放初期直到1990年代,对外来人口户籍政策控制严格,户籍迁入人口以返城知青和下放干部职工为主。1993年,上海户籍人口首次出现负增长,上海户口之门略微松动。1994年,上海率先实行蓝印户口,在上海市投资、购买商品住宅或者被该市单位聘用的外省市来沪人员,具备规定的条件,经公安机关批准登记后加盖蓝色印章表示户籍关系的户口凭证。持蓝印户口者,在入托、入园和义务教育阶段的入学、申领营业执照、安装煤气和电话等方面享受本市常住户口者的同等待遇。取得蓝印户口者在尚未转为常住户口前,每年应当到住所地公安机关复检一次,并提供相应证明。上海蓝印户口于2002年终止。

2002年6月,上海针对“具有本科以上学历或者特殊才能”、“以不改变其户籍或者国籍的形式来本市工作或者创业的”的国内外人员,实行《上海市居住证》制度,标志着城市人口登记与管理制度的新尝试,改变了过去公民身份完全与户口登记捆绑的实践。人才居住证持有者享有部分本地户籍人口相同待遇。人才居住证有效期分为一年、三年和五年,到期要申请续证和缴费。

2004年8月30日,上海发布《上海市居住证暂行规定》,将居住证制度向引进人才中具有稳定就业和稳定居所的外来人口推广,合乎条件发放普通就业居住证。普通就业居住证有效期为一年,2011年之前不能参与上海市城镇社会保险,只能参加由用人单位或个人缴费的外来从业人员综合保险(简称综保),子女亦不能参加本地中高考。综保包括工伤、住院医疗和老年补贴,与上海城镇社会保险(城保)和小城镇社会保险(镇保)相比,综保的缴费基数和缴费比例均远低于城保和镇保,并且综保不含失业保险和生育险,政府不承担财政补贴或兜底的责任。外来人口参与综保比例不高,获益人数更少,截至2006年12月,2.5万人享受了工伤待遇,1.6万人享受了住院医疗待遇,195万人拿到了一年以上的老年补贴凭证,但养老补贴只有103.5元,基本不能发挥作用(张国超,2008)。2011年7月起,上海市逐步取消实行了近10年的综保,对满足条件的外来从业人员转为参与上海市城镇职工基本养老保险(职保)<sup>①</sup>:与属于参加本市城镇基本养老保险范围的用人单位建立劳动关系,具有外省市城镇户籍且年龄在45周岁以下外来人口强制参保;与属于参加本市城镇基本养老保险范围的用人单位建立劳动关系,且具有外省市非城镇户籍且年龄在45周岁以下且具

有专业技术职称或技师资格的外来人员可以参保,这一政策也是出于缓解上海社保基金压力的考虑(严运楼,2009)。据上海统计局2013年一项调查显示<sup>②</sup>,上海外来人口中参与职保比例约43%,36%在老家农村参保,19%未参加任何社会保险。但外来人口加入的职保与上海市民职保有差距。一是保险种类不同,市民职保包含5种保险而外来农民工职保只包含医疗、养老、工伤3类保险,缺少生育、失业保险。二是参保基数和参保比例不同。2011-2015年上海外来人口参保基数仅为市民水平的40%-55%。

2009年,上海相继颁布《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法》和实施细则,即居住证转常住人口政策(居转常),首次设立居住证通往户口的桥梁。申办条件非常严苛,只有少数持人才居住证满7年且参加上海社保并缴纳所得税7年的人才有资格申请,并受年度总量控制,必须依次轮候办理,后文将说明这一政策实际上与大多数外来人口无关。2012年11月22日上海市人民政府法制办公室发布《上海市居住证管理办法(草案)》,指出满足不同条件外来人口申办不同类型居住证:A证、C证和T证<sup>③</sup>,有效期从六个月到五年不等,对应不同的公共服务待遇。2013年6月,上海公布了上海市居住证积分管理试行办法及其实施细则,该政策主要针对居住证,将“个人情况和实际贡献转化为相应的分值,积分达到标准分值的,可以享受相应的公共服务待遇”。经过十多年的实践,上海建立了基于户口和居住证的人口登记和管理的等级结构,据此分配等级化的公民待遇。不仅户籍人口与外来人口存在公民待遇差别,不同居住证持有人的公民待遇也不相同。从本地户籍人口(家庭户、集体户<sup>④</sup>、蓝印户口)、到人才居住证持有人、就业居住证持有人、投靠就读居住证持有人、临时居住证持有人、再到未登记的外来人口,公民待遇逐级递减。

首先,不同类别本地户籍人口公民待遇存在差别。本地非农户口包括常住居民家庭户、常住集体户口(职工集体户口)和临时集体户口(学生集体户口)(陈映芳,2009)。2010年人口普查显示,上海集体户人数达240万人,占常住人口的11%。集体户口没有户口簿,只有户口卡,一般由工作单位或户口挂靠的人才交流中心保管。持临时集体户的学生毕业后被城市相关企事业单位聘用并满足落户条件的,才能获得常住集体户口,否则其户口必须迁回原籍。与常住家庭户相比,常住集体户在结婚登记、子女落户等方面遭遇障碍。常住集体户转为常住家庭户条件是拥有房产或挂靠直系亲属的居民户口下。上海针对人才交流中心的集体户出台政策,从2014年1月1日起,停止落户人才类集体户,对于“因在沪无配偶、

无直系亲属、无住房或所在单位未设立集体户等原因,确无落户条件的上海市引进人才,可在其本人实际居住地“社区公共户”落户”<sup>⑤</sup>。该政策对于社区公共户的待遇、其与集体户、家庭户的差别未作明确说明。

其次,本地户籍人口和居住证持有人的公民待遇存在差别。比较人才居住证与户籍人口的公民待遇差异,人才居住证持有人参加上海市养老保险、医疗保险、失业保险和公积金,但养老保险与户口挂钩,居住证持有人离开上海只能提取养老金个人账户部分;退休前医保与上海户口等同,退休后须转回原籍,不能在上海享受医保;居住证申报条件之一是稳定就业,无法享有失业保险;人才居住证持有人可以缴存和使用公积金。人才居住证持有人不能享受上海市低保待遇,父母不能投靠,也不能申请购买共有产权房。

第三,不同居住证持有人的公民待遇存在差别。如前所述,上海居住证分为人才居住证(A证)、就业居住证(C证)、投靠就读居住证(T证)和临时居住证(T证)。A证的公共服务待遇最高;C证其次,T证最低。三者的公共服务待遇差别主要表现在社会保险和子女教育:A证持有人可以参加上海市社会保险,A证子女按照相关规定可以参加中考和高考;C证和T证持有人不能参加上海市社保,只能参加外来从业人员综合保险;直到2011年部分符合条件的C证持有人可以参加上海职保,但仍然与户籍人口职保有差距;C证子女可以参加全日制普通中等职业学校自主招生考试,T证子女则无此项待遇。人才居住证持有阶层在经济社会地位的获得性方面相对于其他流动人口具有明显的优势,而无居住证者则表现了明显的弱势(赵德余,彭希哲,2010)。居住证制度根据外来人口的能力特征给予不同的社会福利,进一步扩大了不同居住证持有人的差距,从制度上加剧了社会分化。

#### 四、中国一线城市户口之门究竟打开了多少?

北上广深是落户门槛最高的城市,那么过去三十多年,究竟有多少幸运儿通过何种渠道跨过高企的落户门槛获得户口?表1显示了1982-2012年北京、上海、广州和深圳户籍人口的增长情况。31年间北京户籍人口净增长最多,为379.7万人;而深圳户籍人口年均增速最快,约7.2%,上海户籍人口年均增速最慢,约0.6%。平均来说,每年北京户籍人口净增长12.2万人;上海户籍人口净增长7.9万人;广州户籍人口净增长9.8万人;深圳户籍人口净增长8.1万人。但是城市户籍人口增长远远落后于常住人口的增长,户籍人口年均增速仅为常住人口年均增速的一半甚至四分之一(见表2),户籍人口占常住人口的比例呈不断下降趋势。户籍人口的净增长取决于自

然增长和机械增长,而户籍机械增长数量真正反映城市户口之门对外来人口打开多少。北京除了若干年份,1998、2000及2003年死亡户籍人口略大于出生户籍人口外,其他年份户籍人口为正自然增长;广州和深圳在1982-2012年间户籍人口始终保持正自然增长,户籍人口的机械增长规模小于户籍人口的净增长。1993-2011年上海户籍人口一直维持负的自然增长率,直到2012年户籍人口始见正增长,上海户籍人口的机械增长规模略大于户籍人口的净增长。

表1 1982-2012年中国一线城市户籍人口增长

(单位:万人)

	1982	1990	2000	2010	2012	1982-2012 年净增长	1982-2012 年均增长率 (%)
北京	917.8	1032.2	1107.5	1257.8	1297.46	379.66	1.16
上海	1180.51	1283.35	1321.63	1412.32	1426.93	246.42	0.63
广州	518.83	594.25	700.69	806.14	822.3	303.47	1.55
深圳	35.45	68.65	124.92	251.03	287.62	252.17	7.23

来源:第三、四、五、六次人口普查;各市2013年统计年鉴。

表2 1982-2012年中国一线城市常住人口增长情况

单位:万人

	1982	1990	2000	2010	2012	1982-2012 年净增长	1982-2012 年均增长率 (%)
北京	923.1	1081.9	1356.9	1961.2	2069.3	1146.2	2.73
上海	1185.97	1334.19	1640.77	2301.92	2380.43	1194.46	2.35
广州	519.33	629.99	994.3	1270.08	1283.89	764.56	3.06
深圳	44.95	167.78	700.84	1035.79	1054.74	1009.79	11.09

来源:第三、四、五、六次人口普查;各市2013年统计年鉴。

那么,剔除户籍人口的自然增长,其机械增长情况如何?如下以上海为例,分析户籍机械增长的变化情况。上海的户籍人口机械变动历程与政府控制人口迁移政策密切相关,控制或松或紧导致户籍人口迁移大起大落,大致可以划分为四个阶段(胡琪,2013)。第一阶段(1950-1957)户籍人口迁移频繁,大起大落,1951年经历户籍人口迁入高峰(43.8万),1955年户籍人口迁出高峰(58.7万)8年间小计户籍人口净迁入48.9万人。第二阶段(1958-1976年),1958年起,除个别年份之外,户籍人口以迁出为主,职工支援外地建设、职工精简下放、青年和中学毕业生支援边疆、城镇知识青年上山下乡等因素导致上海人口大量迁出(谢玲丽,2010),此阶段上海户籍人口净迁出173.3万人<sup>⑥</sup>。第三阶段(1977-1993年),以回迁人口为主,1970年代末至1980年代前期,上海迁入户籍人口中知识青年按政策返城、职工退休子女顶替、复员退伍等占很大比重,为政策限制下的迁移。1980年代

后期,因工作调动、分配录用等吸引人才和学习培训等培养人才型而迁入上海的比例占绝对优势(谢玲丽,2010)。此阶段户籍人口净迁入96.2万人。第四阶段(1994年至今),户籍人口自然增长率持续负增长,户籍人口机械增长波动上升。2000年代户籍机械增长量明显比1990年代高,这是由上海执行户籍引进人才计划影响所致。1994-2012年,上海户籍机械增长175.5万人。

与此同时,上海的流动人口规模增长更快,上海的户籍迁入人口占全体外来人口的比例却越来越低,显示外来人口获得上海户口的难度越来越大<sup>⑦</sup>。进入21世纪第二个十年之后,户籍机械增量开始放缓。上海户籍人口迁入从2010年的12万降到2011年的7.8万和2012年的7.1万,占全体外来人口比例不足1%,体现了在国务院“严格控制特大城市人口规模”政策下,上海“全面加强人口调控”严格控制户籍人口增长的趋势。

那么,上述幸运儿通过何种渠道获得迁居城市户口?继续以上海为例分析不同落户途径并估算其比例构成。吴开亚、张力(2010)把城市落户渠道概括为投资、就业、家庭团聚、特殊贡献和其他。胡琪(2013)则把户口迁入类型分为独立移民、亲属移民、以及求学类<sup>⑧</sup>和其他不便分类的类型。本文根据国际移民研究对移民渠道的分类:经济、社会和政治渠道,经济渠道针对学生、高技能专业人士以及低技能劳工;社会渠道包括家庭团聚以及特殊原住民群体;政治渠道包括难民和政治避难者(Godin, Cameron and Balarajan, 2011)。类似地,把上海落户制度途径分为三种:经济渠道,包括求学、高校毕业生落户、人才引进、就业、投资,以及附属前几类人的随迁人口;社会渠道,主要指家庭团聚或投靠类,因为家庭成员分离造成的家庭困难而照顾迁入的夫妻、子女和父母,孙子女和祖父母等;政策相关渠道,例如由于历史政策原因造成的外迁人口,经落实相关政策后回流<sup>⑨</sup>;或者建制改变“村改居”;再如特殊贡献者,均可归入这一类。对于社会渠道,中央有明确政策,地方政府调控余地不大,更多从指标控制着手;政策相关渠道,部分受历史遗留政策影响,部分如特殊贡献者,样本意义大于普遍意义<sup>⑩</sup>;只有经济渠道才是地方政府调控户口准入的重要手段。

下面逐一讨论不同的落户渠道。经济渠道包括求学、高校毕业生落户、人才引进、就业、投资以及附属前几类人的随迁人口。求学类迁入占迁移类型最大比重(胡琪,2013)。2007-2011年,迁入上海的求学类人口每年在5-7万人之间,占迁入人口的比例约40%。但是,求学类迁入人口登记为高校的集体户口,实际为临时户口,仅就读期间有效。大部分(2007-2011年约占80%)从学校毕业后户口会迁出上海。欲获得正式户口,需在毕

业与用人单位签约后提交申请材料,将个人情况和实际贡献转化为相应的分值<sup>⑪</sup>。2013年《上海市居住证积分管理试行办法》规定,“持证人为全日制应届高校大学毕业生积10分”,此外,积分办法综合申请者自身学历和技能、毕业院校级别以及用人单位资格等诸多条款进行,只有超过当年标准分才能获得上海户口(Zhang and Wang 2010)。2006-2012年,共计10.14万非沪生源高校毕业生获得户籍,12.41万办理人才居住证<sup>⑫</sup>。

人才引进经济渠道。1990年代以来,上海实施科教兴市和人才强市战略,1997年4月1日起施行人才引进落户政策,目标是把上海建成中国乃至国际的“人才高地”。1999-2004年,每年通过人才引进计划获得上海户籍人数超过1万人,大部分为年轻人(不超过35周岁)且具有本科及以上学历。一般而言,人才引进计划给予人才及其直系亲属上海户口,但是已退休的配偶则难以获得上海户口。随着户口指标的逐年收紧,人才引进计划逐渐从户籍转向居住证。2005年,户籍引进人才数量下降至4657人,2006年2640人,2007年降至最低点2563人,2008、2009年略有回升,分别为5245人、6214人,2010年后又进入下行通道,2012年户籍引进人才数量为5986人。

与此同时,人才居住证的发放量(包括续证)则从2002年的7560人跃升至2012年的173353人。户籍和居住证引进人才的此消彼长说明上海户口的门槛日益提高,通往户口的路不但狭窄,而且进一步延长<sup>⑬</sup>。2009年初出台的居住证转户籍(居转常)的政策提供了新的落户途径<sup>⑭</sup>,在居住证和户口之间首次架起桥梁。如前所述,该项政策只适于满足条件的人才居住证持有人。根据上海人力资源状况报告,2009-2012年,通过“居转常”获得上海户口为19314人,与上海市庞大的外来人口规模相比,不过杯水车薪<sup>⑮</sup>。“居转常”政策并非如部分媒体宣称的户籍改革破冰。

需要说明的是,无论是人才引进还是高校毕业生落户,如果他们在上海没有房产,或者没有上海户籍直系亲属,只能获得集体户,而集体户包含的公民待遇少于家庭户。只有在上海购置房产,方可把集体户转为家庭户。在取得完整公民身份的道路上还需要跨过最后一道经济跨栏。实际上,人才引进计划也是出于刺激房市的目的而设计的(陈映芳,2009)。

社会渠道,即投靠类为户口获得的第二类途径。投靠类最普遍的是两地婚姻,指夫妻双方仅有一方持有上海户口。上海户口持有人在婚姻市场上具有额外优势,两地婚姻可视为户口制度造成的城乡差距的一个微观体现(丁金宏等,1999)。1990年代以来,上海的两地婚姻持

续上升。据估计两地婚姻落户占上海户籍机械增长的30-40%(周海旺,2001)。典型的两地婚姻通常由上海丈夫和外来媳妇构成,外来媳妇占总数七成以上。

第三种落户渠道与政策相关。中华人民共和国曾经有两次大规模的城市-农村人口迁移。1950至1970年代知识青年上山下乡运动,大约有几千万城市青年迁往农村(Bernstein,1977;Pan,2003)。1980年代起,知识青年开始返城,恢复城市户口(Yang,2009)。另一次源于城市的人口迁移为1964-1971年的三线建设(Naughton,1988)。作为当时工业化程度最高的城市,上海成为高技术工人和工程师的重要输出地。大量的工程师和工人被派往内陆建设工业基地。为了弥补他们对国家的牺牲,上海允许知青、支内、支边人员及其配偶退休后回到上海,享有医疗和退休的补助。分析2006-2012年以来上海户籍引进非上海生源高校毕业生、户籍引进人才以及“居转常”人数,发现自2010年起户籍引进人才占有所有落户渠道比例迅速上升,从21%攀升至2012年的54%<sup>⑯</sup>,反映上海市政府强调人才引进、促进城市经济发展的政策思路,城市落户政策越来越取决于城市政府对新增城市人口数量和质量的控制。

综上所述,上海的户口大门从未大开。相反上海的户籍门槛不断筑高,通向户口之路狭窄、竞争激烈而又漫长。户口主要作为吸引高端人才和投资的砝码,其次才是中央政策明确规定的家庭团聚和历史政策遗留问题。平等正义和社会融合不是制定户口政策的价值取向,而是基于地区发展吸引人才和提升城市经济竞争力的考量。通过城市公民身份等级分层,城市政府选择性把外来人口的精英纳入体制内,而不必承担大部分外来人口的劳动力再生产的成本(陈映芳,2009;Zhang,2010;Li,Li and Chen,2010;吴介民,2011),这是中国过去三十多年经济增长奇迹、廉价“中国制造”世界工厂的“秘密配方”(secret recipe)(Chan,2012a)。

## 五、总结与讨论

在过去三十多年里,中国经济快速增长,带来人类史上规模最大的农村-城市人口迁移。然而,走在经济改革最前沿的大城市,却执行着最严格的户口制度。大城市户口门槛的高企显示了户口制度改革程度有限。经济增长与提高城市竞争力成为地方政策制定的主要动力。一方面,吸引人才与投资是城市经济增长的战略。另一方面,户籍人口的增长势必加重城市社会福利供给的财政负担。因此,城市政府在打开户籍大门之前,需要计算成本与收益。城市政府根据自身的效益最大化需要,设计了基于户口制度和居住证的公民身份等级制度,技巧

性地吸纳少数精英外来人口,同时排斥绝大多数外来人口。城市户籍人口与外来人口之间、持有不同居住证的外来人口之间在社会保障、就业和教育机会、享受公共资源和生活服务方面存在等级差异。并且,这一制度设计增加了不同公民身份群体间向上社会流动机会的差距,进一步强化了阶级分化和阶级固化。

上海的户口与居住证制度建立过程体现了上海如何利用户口政策服务于城市经济发展的需要。1994年实施蓝印户口主要目的在于刺激当时疲软的房地产市场。2002年房价走高,上海终止了蓝印户口政策,转而推行居住证制度,给予满足条件的外来人口以部分公民待遇,居住证制度的推行实际上提高了落户的门槛。居住证持有人不但是城市经济发展所需人才,而且成为房地产市场潜在的购房大军(陈映芳,2009)。2009年初出台的居住证转户口政策,只有极少数人才居住证持有人符合其严格的条款。对于大多数外来人口,户口可望不可及。通过户口和居住证制度,城市政府创造了一种社会吸纳和排斥的机制——出售部分公民权换取经济发展所需人才和资金(陈映芳,2009,2012)。特大城市的户口之门仅对外来人口打开狭窄且竞争激烈的一道缝。并且,通往完整公民身份的道路更进一步延长:首先给予居住证,取得部分公民待遇;持证满7年后同时满足其他条件,由居住证转为户口;如若无上海直系亲属或者没有上海房产,给予集体户口,公民待遇仍受到部分限制;直到购买一套住房,才能转为家庭户口。户口指标的蛋糕仍然切得很小,被少数高教育高技能、高收入、高投资的外来人口瓜分。户口与居住证制度下的公民身份等级分层和高企的房价共同筑起一道大门,将大部分外来人口拒之门外。城市社会吸纳机制的逻辑为:不要问城市能为你做什么,而要问你能为城市做什么。

未来农村-城市人口迁移、外来人口在城市长期居留的势头将会继续。缺乏公民身份是外来人口融入城市社会最大的制度障碍(Solinger,1999b; Zhang and Wang, 2010)。马歇尔认为,作为一种缓和阶级冲突的平等制度,公民身份具有社会整合效应。没有统一的公民身份地位,外来人口无法成为城市社区的一分子,也无法获得城市资源分配的公平份额。外来人口不仅出卖劳动力,为建设美好的城市贡献了不可或缺的力量,作为中国公民,他们也有获得城市社会保障、子女上学、享受美好城市生活的权利。列斐伏尔认为对城市的权利就是使用城市的权利,即参与建设城市的权利和享有丰富城市生活的权利(Lefebvre,1996)。对城市的权利就是过完整城市生活的权利,享受城市带来的所有好处。他认为大多数的城市居民对城市的权利被剥夺了,他们的生活让位于

经济发展的压力,尽管他们在城市,但并不完全属于城市。按列斐伏尔的标准,在中国,即使城市户籍人口也没有完全获得对城市的权利,但显而易见,城市外来人口甚至不被当作城市社区的成员,更谈不上对城市的权利。

Godin等人(Godin, Cameron and Balarajan, 2011)在《杰出的移民:人口迁移如何塑造我们的世界又将决定我们的未来》一书中,通过翔实数据分析世界人口迁移的历史和现状,指出人口迁移不仅对人口流出地,对人口流入地,以及对移民本身带来的好处远超成本,“长远来看,移民会让这个世界变得更好”。对流入地城市而言,外来人口获得平等公民身份之后,他们会对自身的人力资本追加投资,也会对居住城市做出“投资”,外来人口蕴含着消费者、企业家和发明家,推动城市经济持续发展(陈金永, 2013b)。但挑战在于如何处理由于移民的大量涌入而给地方带来的短期经济和社会成本。尽管这些成本通常是短期的,但移民的好处却需要中期甚至长期才能够展现出来。给予为中国经济作出重大贡献的外来人口平等的公民身份,需要决策层从对现存的等级身份制的价值否定出发,需要全国性的政策、资源和财政转移支付,切实落实国民权利平等这一现代社会的基本原则(陈映芳, 2014)。外来人口公民身份的解决,蕴含着对广义而不是狭义的、中长期的而不是短期的经济效率的追求,关乎中国发展的未来。

注:

- ①2009年《上海市人力资源和社会保障局关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险若干问题的通知》,见 [http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xxgk/zhxx/gfxwj/shbx/200909/t20090909\\_1070951.shtml](http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xxgk/zhxx/gfxwj/shbx/200909/t20090909_1070951.shtml) 2014年12月4日获取。
- ②国家统计局上海调查总队,本市外来农民工参加社会保障情况 <http://www.stats-sh.gov.cn/fxbg/201307/258596.html>, 2013年7月3日获取。
- ③参见 <http://zhuanti.shanghai.gov.cn/Suggestion/Article.aspx?lawid=123&filetype=3> 2013年5月28日获取。
- ④2010年人口普查规定,相互之间没有家庭成员关系、集体居住共同生活的人口作为一个集体户。
- ⑤市公安局关于做好人才类“集体户”清理和“社区公共户”落户审批准备工作的通知 <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai37392.html> 2013年11月22日获取。
- ⑥上海户籍迁入历史数据来自《上海通志》。
- ⑦1978-1989年上海户籍迁移人口数据来自《上海通志》; 1990-2012年上海户籍迁移人口数据来自上海统计年鉴2013。

- ⑧求学类指大中专学校从外省市招生转入上海户口的人口(胡琪 2013)。
- ⑨由于历史遗留问题的退休回沪知青群体,指原上海市户籍并由上海市动员分配支援外地建设,在外地办理退休(职)手续,享受外地养老医疗等社会保障待遇;经本市公安部门批准,报入上海市常住户口的支内、支疆、上山下乡知青、异地安置退休干部等四类人群。现已退休回沪定居的老知青有30余万,加上随同回沪的配偶及子女,形成一个特殊群体(张宁宁 2011)。
- ⑩例如2009年6月25日东方早报新闻,40位农民工获准直接落户上海,http://sh.xinmin.cn/shms/2009/06/25/2143018.html,2009年6月25日获取。
- ⑪2004年,对非上海生源应届高校生进沪落户的要求出台了落户评分政策。
- ⑫数据来自上海人才资源状况报告(2002-2012)。
- ⑬数据来自上海人才资源状况报告(2002-2012)。
- ⑭最新的政策指上海将逐渐减少直接落户人数,未来“居转常”是主渠道,见http://sh.eastday.com/m/20141117/u1ai8448496.html。
- ⑮数据来自上海人才资源状况报告(2002-2012)。
- ⑯数据来自上海人才资源状况报告(2002-2012)和上海统计年鉴2013。

## 参考文献:

- (1) Bernstein, T. P. 1977. Up to the mountains and down to the villages: The transfer of youth from urban to rural China. New Haven: Yale University Press.
- (2) Chan, K. W., & Buckingham, W. 2008. Is China abolishing the hukou system? *The China Quarterly*, 195, 582-606.
- (3) Goldin, I., Cameron, G. and Balarajan M. 2011. Exceptional people: how migration shaped our world and will define our future, New Jersey: Princeton University Press.
- (4) Lefebvre H. 1996. Right to the city. In *Writings on cities*, ed. E Kofman, ELebas, pp. 61-181. Oxford: Blackwell.
- (5) Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (6) Naughton, B. 1988. The Third Front: defence industrialization in the Chinese interior. *The China Quarterly*, 115, 351-386.
- (7) Pan, Y. Y. 2003. Tempered in the revolutionary furnace. China's youth in therustication movement. Lanham, MD: Lexington Books.
- (8) Painter, J. 2005. Urban citizenship and rights to the city, [https://www.dur.ac.uk/resources/cscr/odpm/Urban\\_Citizenship.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/cscr/odpm/Urban_Citizenship.pdf), accessed 28 December 2009.
- (9) Solinger, D. J. 2003. State Transitions and Citizenship Shifts in China. UC Irvine: Center for the Study of Democracy. Retrieved from: <http://escholarship.org/uc/item/8vj015bz>, accessed 25 Feb 2010.
- (10) Tao, R. 2009. Hukou reform and social security for migrant workers in China. In Rachael Murphy (Ed.), *Labor migration and social development in contemporary China* (pp. 73-95). London and New York: Routledge.
- (11) Turner, Bryan S. 1993. Contemporary problems in the theory of citizenship, in: Bryan S. Turner (Ed.) *Citizenship and social theory*, London: Sage Publications.
- (12) Turner, B. S. 2009. T. H. Marshall, social rights and English national identity, *Citizenship Studies*, 13(1), 65-73.
- (13) Wang, F. L. 2005. Organizing through division and exclusion: China's Hukou system, Stanford: Stanford University Press.
- (14) Wang, F. L. 2010. Renovating the great floodgate: The reform of China's hukou system. In M. Whyte (Ed.), *One country, two societies: Rural-urban inequality in contemporary China* (pp. 335-364). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (15) Wu F., Zhang, F., and Webster, C. 2013. Rural migrants in urban China: enclaves and transient urbanism, London & New York: Routledge.
- (16) Wu, J. M. 2010. Rural migrant workers and China's differential citizenship. In M. Whyte (Ed.), *One country, two societies: Rural-urban inequality in contemporary China* (pp. 55-81). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (17) Zhang L. and Tao L. 2012. Barriers to the acquisition of urban hukou in Chinese cities, *Environment and Planning A*, 44: 2883-2900.
- (18) Zhang, L. and Wang, G. X. 2010. Urban citizenship of rural migrants in reform-era China. *Citizenship Studies*, 14(2), 145-166.
- (19) 陈家琪《三十年间有与无》,复旦大学出版社2009年版。
- (20) 陈金永《十五年完成户籍改革》,《中国改革》2013年6月1日《“外来”与未来:美国移改对中国户改的启示来》,《中国改革》2013年8月1日。
- (21) 布赖恩·特纳编《公民身份与社会理论》,郭忠华、蒋红军译,吉林出版集团2007年版。
- (22) 陈映芳《城市开发与住房排斥:城市准入制的表象及实质》,载陈映芳等《都市大开发——空间生产的政治社会学》,上海古籍出版社2009年版《中国城市的逻辑》,三联出版社2012年版《社会保障视野下国民身份制度及社会公平》,《重庆社会科学》2013年第3期《权利功利主义逻辑下的身份制度之弊》,《人民论坛·学术前沿》2014年第1期。
- (23) 胡琪《上海户籍迁入人口的变化与政策导向》,《科学发展》2013年第9期。
- (24) 李爱民《中国半城镇化研究》,《人口研究》2013年第4

- 期。
- (25) 雷森博格《西方公民身份传统: 从柏拉图至卢梭》, 郭台辉译, 吉林出版集团2009年版。
- (26) 李若建《城镇户籍价值的显化与淡化过程分析》, 《社会科学》2001年第9期《外来人口分布与户籍制度改革探讨》, 《市场与人口分析》2003年第4期。
- (27) 世界银行《中国: 推进高效、包容、可持续的城镇化》, <http://www.shihang.org/zh/country/china/publication/urban-china-toward-efficient-inclusive-sustainable-urbanization> 2014年6月4日获取。
- (28) 苏黛瑞《在中国城市中争取公民权》, 王春光、单丽卿译, 浙江人民出版社2009年版。
- (29) 吴介民《永远的异乡客? 公民身分差序与中国农民工阶级》, 《台湾社会学》2011年第21期。
- (30) 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。
- (31) 谢玲丽《上海人口发展60年》, 上海人民出版社2010年版。
- (32) 严运楼《上海外来从业人员社会保险新政策分析》, 《特区经济》2009年第12期。
- (33) 张国超《上海综合保险实施现状分析》, <http://e-sociology.cass.cn/pub/shxw/sqjs/P020080522318595315262.pdf> 2009年5月20日获取。
- (34) 张宁宁《回沪知青群体社会保障问题探析》, 《劳动保障世界》2011年第8期。
- (35) 赵德余、彭希哲《居住证对外来流动人口的制度后果及激励效应——制度导入与阶层内的再分化》, 《人口研究》2010年第6期。

(责任编辑: 秦 川)

## Better City , Better Life , But for Whom? The Hukou and Resident Card System and Citizenship Stratification in Shanghai

*Li Limei & Chen Yingfang & Li Siming*

**Abstract:** This study adopts the formulation of the social element of citizenship of T. H. Marshall to examine the right and entitlement for natives and migrants in Chinese metropolises. The paper tracks the changes in both the permanent and the hukou population in selected metropolises in the past 30 years to analyze how large the gate of the hukou system has been opened and under what circumstances urban hukou is conferred to migrants , with special reference to Shanghai. Facing the flooding migration , the Shanghai Municipal Government has introduced a residence card system , a hierarchical structure of population registration and management has been set up leading to a system of citizenship stratification , which allows the municipal government to trade the differential citizenship for talents , capital , and super-low-cost labor and to avoid the social obligations to the non-constituents.

**Key words:** hukou; residence card system; urbancitizenship; stratification