
逐层沉淀与人才捕获： 城市竞争下的差异化落户

齐小兵¹

【摘要】：发展导向的城市之间正面临着越来越激烈的竞争形势。我国的城市发展方针与户籍制度改革设计的初衷是实现不同地区、不同城市之间的均衡发展，然而，在严格的城市等级管理体系下，城市政府正在利用差异化落户政策实现逆向资源分配。差异化落户政策将流动人口划分为不同层次的“人才”：级别越高的城市，在资源分配中的权力越大，越能够利用其高“含金量”的户籍优势捕获高层次人才，中等城市获得次一级的人才，小城镇则只能吸引一般的农民工，从而形成逐层沉淀与资源分配机制。这种机制导致人口向公共资源越好的城市而不是向市场效率更高的城市移动；容易产生“劫贫济富”效应，即越需要资源发展的中小城市，其获得的资源越少；也可能导致“公器私用”，低级别的城市为吸引人才将公共服务特殊化，进一步扩大了弱势群体与精英群体的差距。

【关键词】：户籍改革 人才 城市级别 城市竞争

正如 COX(1995)所指出的：“新城市政治的核心逻辑是争夺流动资本”。在过去的二、三十年间，城市研究的重心发生了一个从“如何管理”到“如何发展”的转向，人们普遍认为，这种转向与两个因素有关：上世纪 70 年代末爆发的石油危机使发达国家的城市陷入了结构性失业与“滞胀”的泥沼之中；与此同时，全球化进程则推动了资本（包括人力资本与信息资本）突破传统空间边界的束缚在全球范围内流动。

这导致在发达国家中普遍产生了一种跨越政党和意识形态的共识：相比起提供公共服务，采用积极的创业姿态、提升经济竞争力吸引流动资本的政府将获得更积极的效益（David Harvey, 1989）。无论是在国家、区域还是城市层面，它们的首要任务是吸引高度流动和灵活的生产要素的流入，它们所提供的政策大部分都是指向“可以做些什么以提高经济竞争力”。欧盟在上世纪末设立了一个强大的竞争力咨询小组，美国则在 1986 年就拥有一个专门的竞争力委员会并且在 2007 年通过了《美国竞争力法》以推动经济创新，英国则在 20 世纪 90 年代针对竞争力问题发表了一系列的白皮书（Begg I, 1999）。

基于发展导向以及相应的与 GDP 增长挂钩的政治激励制度使得我国城市之间的竞争更为激烈。从上世纪 80 年代开始，我国几乎所有的城市都设立了专门的招商引资办公室，通过各种税收优惠甚至是超公民待遇以吸引国际与国内资本。最近的一个例子就是从 2016 年开始的在 20 多个一线和二线城市爆发的“人才争夺战”。例如西安在 2016 年制定了平均每年吸引 40 万人落户的增长目标，大学生凭学生证与身份证就可以直接落户；武汉则在 2017 年推出了“百万大学生留汉创业就业”和“百万校友资智回汉”计划；北京、上海、广州、深圳等超大城市为了吸引人才也制定了一系列的激励政策与积分落户政策（韩维正、张一琪，2018）。在这场“人才争夺战”中，一个共同的特点是这些城市都把城市户籍以及附属于户籍中的一系列福利待遇作为吸引人才的政策工具。

城乡分割的户籍制度是我国经济社会结构的一个基本特征，在过去的三十年间的户籍制度改革中，城市户籍的“含金量”呈现出了两极分化的现象：一方面，几乎所有的中小城市都全面放开了落户限制，然而却并没有产生预想中的结果，落户人口的数量并没有产生大量的、明显的增长；另一方面，在需要“严格控制人口规模”的中心城市以及特大城市，政府在执行严格

¹基金项目：国家社科基金青年项目“中部地区回流农民工就近城镇化需求研究”（15CSH009）

作者简介：齐小兵，博士，南昌大学公共管理学院社会学系讲师。（南昌 330031）

落户限制的同时却还是无法阻止外来人口的涌入（王美艳、蔡昉，2008）。本文研究的问题是，在国家持续进行的户籍改革进程中，不同行政级别的城市是如何利用差异化的落户政策作为“捕获人才”的手段以提升城市竞争力的，以及这种措施所带来的后果。

一、制度背景：城市级别与城市竞争

现代意义上的城市是工业革命与资本主义发展的产物，是市场经济战胜封建庄园经济的过程（厉以宁，2003）。在理想的市场经济环境中，城市级别与城市人口规模是各种生产要素最优配置的结果。对于发达国家的城市发展轨迹的研究表明，其城市化历程大都存在着一个先集中再分散的过程（Hansen, 1990）。在经济发展的初期，城市高度集中是有益的：通过将有限的资源投入到具备发展基础与潜力的城市，通常是港口城市或者是首都，推动这些城市的经济基础设施的发展，能够在资源匮乏的情况下实现工业的空间集中。

这种空间集中不仅能够带来更多的聚集效应，也能促进信息溢出与知识积累。随着城市以及整体社会经济的发展，最终资源将从这些中心城市向外扩散到其他中小城市。原因有两个：第一，经济水平的提高使得国家能够有更加充足的财力将经济基础设施和技术资源扩展到内陆地区；第二，城市集中化的外部效应是动态的，那些最早发展的中心城市其庞大的规模也逐渐产生了各种各样的负外部性，即大城市病，包括环境污染、拥堵、公共服务成本增加等，这些负面效应既降低了生产者的市场效率，也提高了居住在这些城市的消费者的成本（James, 2003）。对于企业家而言，他们如果想要保留在大城市的工厂，就必须有能力支付给员工多倍于其他地区的工资，以及高昂的租金和公共服务税。

对于消费者来说，从一个小城市搬到大城市地区，生活成本会翻一番甚至更多（Duncan & Vernon, 1999）。20 世纪 70 年代末在欧美发达国家出现的“反城市化”人口迁移模式就是这种城市阶段发展的典型体现。尽管 Klaassen (1979) 等人在此基础上又提出了“循环”的概念，即在人口从大都市向卫星城以及其他中小城市分散之后，又出现了一个重新集中的过程，但是从总体上看，在市场经济环境中，每个城市基本上都是在一个平等的政策框架下运行的，城市规模与级别总是与其生产效率联系在一起的，空间的集中与分散主要来自于市场资源配置的结果。

然而，在许多发展中国家，研究者们都观察到了资源向中心城市的集中阶段，但随后的任何分散似乎都不大（Barney Cohen, 2006）。从巴西、巴拉圭、危地马拉、泰国、菲律宾、印尼到埃及、尼日利亚等，尽管联合国（1993）多次发布报告警告了“与超大城市相关的负面因素”和“不平衡的城市等级制度”，这些国家也在一定程度上采取了抑制大城市、发展中等城市的策略，但是超级城市仍然聚集了全国大部分的人口与资源。里约热内卢、曼谷、雅加达、开罗、拉各斯等这些城市的面积与人口都是国内第二大城市的数倍，这些超级城市都几乎主宰着它们国家的经济与政治生活。研究者批评这些中心城市是“寄生性质的”，它们对本国腹地的发展贡献微乎其微，而是优先考虑流动的 global 资本与海外殖民势力的需求（Mehta, 1964）。各种资源在超级城市的过度集中导致了对于中小城市的“虹吸效应”，从某种意义上来说，贸易利润、农业和工业等主要产业积累的资本被浪费在了超级城市宏伟的城市建设、服务和消费上，而这些积累原本可以投资于内陆地区各种形式的制造业建设和基础设施的改善中。

发展中国家超级城市的“畸形发展”显示了城市规模与发展历程绝非纯粹意义上的市场竞争行为，政治、文化、意识形态都对城市的发展产生着巨大的影响。在定义“中心城市”的概念时，Jefferson (1989) 既强调了工业和商业中心的重要性，也指出了中心城市往往作为一个国家的政治和文化中心的作用。尽管几乎所有国家都意识到在发展后期将生产性资源从中心城市向内陆地区扩散的重要性，但是一旦落实到具体的政策上，对于中心城市的偏袒总是或明或暗地以多种形式存在（Alberto & Edward, 1995）。

由于中心城市对于国家的绝对影响力，政府为了中心城市的利益可以选择不对内陆地区的道路、水电以及电信等基础设施进行充分投资，从而削弱内陆城市的竞争力，减缓资源从中心城市向外扩散的速度。在发展中国家，许多经济政策都在无意中

促进了效率低下的集中，对于土地、市场和金融的保护性的经济政策，往往导致无法将适当的基础设施和服务设施扩散到中心城市以外，或者到很久之后才提供；政府也可以采取对资本市场、进出口市场和生产权许可证等进行限制的形式，例如在印度尼西亚，政府对国有银行的贷款规模与类别设定了严格的等级限制，所有大额贷款的申请都必须在雅加达进行，而且只能由银行董事会批准。类似的障碍还包括将进出口许可证只颁发给一些特定的地区、原材料的非市场分配、特定位置许可和垄断许可等等（Vernon & Ari, 1996）。

采取这样的偏向性政策的一个重要原因来自于官员可以通过许可证和贷款的限制来“寻租”，中心城市的政府并不希望看到权力下放，这样将为他们的“寻租”带来潜在的竞争对手；最后，偏袒也可以采取阶层区隔和公共服务供给不均等的方式吸引新移民和留住精英（Leo & Vernon, 2011）。

一般情况下，在中心城市发展的后期，城市精英将由于城市过度集中导致的工业污染、交通拥堵、健康成本等因素离开核心区域，然而，中心城市可以采取将高污染的工业分流到城市周边地区和封闭的社区中，从而使这些精英能够继续享受到中心城市的利益而避免了城市过度集中的弊端。政府同样可以将那些新移民引导到公共服务缺失的社区和贫民窟中，这些新移民在中心城市能够得到更多、更好的工作机会，他们对于空气、水、噪音等环境污染和交通拥堵的隐形成本不敏感，或者相对来说，这些负面的外部效应对于新移民而言定价过低，从而产生了中心城市相对于其他地区的竞争优势。

尽管我国从总体上并不存在着明显的“中心城市效应”，2019年，我国第一大城市重庆的常住人口数量仅为第二大城市上海的1.31倍，国家则从上世纪80年代就推出了“严格控制大城市规模，积极发展中小城市”的城镇化指导方针。在《2014—2020年国家新型城镇化规划》中，中央也进一步重申了“控制特大城市规模”的原则。但是，我国的城市管理表现出与世界上许多地区最大的不同点是，我国的城市管理体系是在一个严格的行政等级制度下运行的，大的城市监督、指导小的城市的运行（Henderson, 2020）。等级观念作为一种国家和社会的结构性基础，在我国的历史上源远流长。

从秦朝设立郡县制以来，等级制度就嵌入到各级政府和行政区划中，每一级政府都有相应的、固定的行政区域，这些行政区域的官员由他们的上级进行层层任命，而中央政府的命令则通过等级体系在各级政府中进行传递，“百代都行秦政”，这一治理逻辑也一直延续到了今天。

新中国成立以后，经过多次的行政区划调整，我国确立了中央——省——地区——县市——乡镇的五级行政管理体系以及相对应的直辖市——省会城市（包括5个计划单列市）——地级市——县级市——集镇的五个级别的城市等级管理体系，每个城市在人事任免、财政、立法、规划和治理方面所拥有的权力大小与它们的行政级别是对应的，层级越高的城市拥有越大的决策自主权、越多的财政资源、越好的基础设施与交通枢纽等，这也导致了低级别的城市在国家的战略规划中经常处于边缘位置，在同高级别的城市竞争时处于不利地位。

一个典型的例子是，2006年科威特石油公司计划在广东投资50亿美元建设一个炼油厂项目，这引起了至少有广州市、惠州市、湛江市、茂名市、珠海市以及汕头市六个城市的竞争。在开始阶段，珠海市处于领先地位，然而最终在省政府的协调下，这项大投资落在了省会城市广州市（Xu, 2008）。珠海市政府官员对此的评论是：“这个事情不以我们的意志为转移”。另一个直观的数据对比是，在过去的十年中，除2018、2019年以外，我国第一大城市重庆GDP年增长率都远远超过了全国的平均增长水平。

在我国的城市等级体系中，所有行政权力的分配与城市的等级是相匹配的，上级城市通过各种行政手段对下级城市进行管理和控制。总体上，这种控制通过四种方式实现：第一，行政命令。上级城市通过各种决定和命令，确定其与下级城市的关系，并保证上级城市的权力在下级城市中的执行；第二，指令性计划，上级城市将社会经济发展的各项计划（包括国内生产总值增长目标、外商直接投资数量、科技研发水平等）分发给下级城市，由下级城市实施；第三，资源与财政配置，上级城市通过建设用地指标限额、调整财政拨款、制定战略规划等方式，对下级城市的发展进行干预；第四，人事任免，下级城市的官员任免

很大程度上是由上级城市任命的，因此，下级城市在具体的城市治理与发展过程中必然在很大程度上会考虑上级城市的意图（Zhang&Wu, 2006）。

在同时竞争流动资本时，下级城市可能会被要求为了更高一级的发展规划而放弃或牺牲自己的利益，即“地方利益要服从国家或区域利益”。改革前的计划经济体系严重依赖自上而下的行政等级体系来履行政府职能和分配资源，一个经常被引用的例子就是财政拨款，在中央——省——市——县——乡五级财政体制下，上级拨款由中央层层下拨，而各级政府通常都会优先考虑本级政府的需求，这导致下级政府的财源往往被上级政府“剥夺”。改革之后，为激励地方政府发展经济的积极性，中央政府进行财税体制改革，上级城市也逐步放下了权力，不再直接干预各个地方政府的竞争与管理，但是仍然可以利用土地指标、税收政策、战略规划和环境许可等公共资源，对下级城市的经济发展与竞争施加影响。



图 1 2010—2019 年重庆市与全国 GDP 增长率

资料来源：《国家统计年鉴》与《重庆市统计年鉴》2010-2019 年

城市等级管理体系经常被批评的是不利于城市之间的横向合作（Chan, 2010）。由于下级城市主要对上级城市负责，在政治锦标赛中，同级城市官员的晋升主要依据他们的政治经济绩效表现以及对上级政府下达的目标的完成度，这必然导致同级城市在管理过程中尽可能地扩大自己同其他相同级别城市之间的竞争优势，把生产性资源留在本地而把负担留给其他城市。

在这方面，户籍制度的改革就是一个典型的例子，中央政府希望能够在全国范围内实现农民工问题的统筹管理，然而在各个省之间，以及在省内各个市县之间，地方政府都希望尽可能地获取农民工廉价劳动力的好处而把农民工的社会福利责任转移给其他地区，最终形成多种形式的行政壁垒，限制了生产要素在跨行政区域之间的流动。本文以下内容就重点讨论户籍制度以及户籍改革对于城市级别与城市竞争的影响。

二、户籍改革与逐层沉淀机制

户籍制度由来已久，自春秋战国时代采用“编户齐民”的形式对人口进行管理以来，户口制度就产生了。两千多年来，它一直服务于国家的社会控制目的，并且经常被限制在治安、收税和征兵的范围内。它也与国家重新分配土地和保证生存的计划有关，很多王朝（例如隋唐与明清时期）刚建立时会实行均田制度，土地归国家所有，按照每户的人口数量发给租用土地（Joel & Zhan, 2016）。

1958 年设立的户籍制度的独特性在于，它通过农转非的配额控制以及基本生活物品的行政控制将城市与农村划分成了两个

完全独立的空间并控制了城乡人口的流动，户籍性质决定了人们在哪里居住与工作，给个人的偏好与自由决策留下的空间非常小（Chan & Zhang, 1999）。户籍制度将全国人口划分成了两个明显的阶层：城市居民（非农户口）享有国家与单位提供的一系列的就业、生活补贴、医疗、教育与社会保障，而农村居民（农业户口）则一无所有。

尽管户籍制度对城市居民表现出了明显的偏袒，然而，从户籍制度设立的初衷以及之后的一系列的城市发展政策来看，国家并没有表现出对于扩大城市规模与加快城镇化进程的兴趣。户籍制度只是一个在“赶超型计划经济”体系下的从农业中攫取积累资本的政策工具，城市人口的扩张要基于工业生产的需求以及农村能够提供的剩余的综合考虑。主抓经济工作的副总理陈云在 1961 年就指出：“农村能有多少剩余产品（其中关键是粮食）拿到城市，工业建设及城市的规模才能搞到多大”（王跃生，2015）。

为了尽可能地节省资金用于生产，不仅城市中“不事生产”的人要剥离出去，城市的一切非生产性的公共服务设施也尽可能地缩减。李富春、薄一波甚至在 1957 年向党中央报告，主张“严格控制建设用地”、“适当降低建设标准”，特别是“城市的公共和服务性的建筑包括商店、电影院、旅馆、银行、邮电局等等应该大大地降低建筑标准”（中共中央党史和文献研究院，1994）。

同时，在消灭阶级差异、实现共同富裕的共产主义纲领建设过程中，大城市的发展以及城市化的进程也被认为是资本主义发展的标志性方式，因为资本主义是“城市越大，搬到里面来就越有利，因为这里有铁路，有运河，有公路，可以挑选的熟练工人越来越多……这就决定了大工厂城市惊人迅速地成长”（马克思、恩格斯，1867 & 2006）。城市化的发展不仅导致了城市与乡村之间的对立，也方便了资本主义企业家对于无产阶级的剥削。1966 年 2 月 4 日，解放日报编辑部在《永远突出政治》一文中提出，要“缩小工农差别、城乡差别、脑力劳动和体力劳动的差别”。

为了消除城乡对立与工农差别，不仅要工业分散到农村，同时控制大城市的规模、缩小城市之间的差异也是必要的。在 1964 年《公安部关于处理户口迁移的规定》中就明确指出，从“农村迁往城市、集镇，从集镇迁往城市的，要严加限制。从小城市迁往大城市，从其他城市迁往北京、上海两市的，要适当限制”；而对于“从城市、集镇迁往农村的，从城市迁往集镇的，从大城市迁往小城市的，从北京、上海两市迁往其他城市的”，则一律不要限制。

户籍制度的另外一个长期被研究者忽视的隐形的作用在于，它通过限制农业户口转变为非农户口的数量与渠道，为农村人口向上流动、为城市定位并捕获农村精英提供了一种制度性的途径。由于户籍以及附属于户籍之上的一系列社会福利的质量在农村与城市之间的差异几乎是“天差地别”，因此，几乎所有的农民都将成为“城里人”作为他们的梦想，成为“城里人”也是农民实现阶层向上流动的主要途径。按照 1958 年的《户口管理条例》，农业户口转变为非农户口的途径主要有三种方式：城市企业招工（包括提干）、高等教育录取以及参军。

尽管有严格的配额限制，这三种途径也基本上代表了城市对于农村管理精英（参军提干）、技术精英（招工）以及知识精英（高招）进行甄选以充实城市“人才库”的主要方式。国家将农转非指标作为一种奖励分配给那些为现代化建设作出更多贡献的农村精英，同时也以剥夺城市户籍以及相应的福利作为对于破坏社会秩序的城市居民的惩罚。从 1949 年到 1979 年，我国城镇化水平则由 1949 年的 10.6% 仅仅上升到 1978 年的 17.9%，尽管增长缓慢，然而由于严格的户籍限制，这些新增长的城市人口基本上都是从农村中层层选拔出来的各种类型的“精英”。另一方面，由于国家对于空间均衡发展的偏好，以及“个人利益服从集体利益”的价值观引导，这些从农村中选拔出来的精英往往不会集中在大城市，而是分散在各个国家现代化进程需要的小城市与工矿区，这无形中也在一定程度上弥合了中小城市与大城市之间的人才差距。

在 20 世纪 70 年代末期的农村家庭联产承包制改革将农民从土地上解放出来，同时迅速增长的粮食产量也消除了劳动力从农业转移出来的另外一个重要制约因素，即粮食配给制，这两个因素结合在一起推动了一股农村剩余劳动力向乡镇企业和小城镇移动的潮流（蔡昉等，2008）。政策研究者为此变化欢呼并倡导一种新的体现社会主义特色优势的城镇化道路，即促进工业

向小城镇的分散以及农村人口在小城镇的集中以实现空间均衡。费孝通（1984）在苏南调查中就指出，小城镇的发展可以作为农村劳动力的“蓄水池”，改变中国人口分布上出现两头大，中间小的葫芦型：城市人口激增，农村人口过剩，集镇人口下降或停滞。“要下活人口这盘棋，必须做两个眼：一是发展小城镇，为城乡之间的人口蓄水库；一是缩短地域间的差距，加强人口流动，化密为稀。”国家也在这个时候适时地提出了城市发展的基本方针：控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市，并且对户籍制度开启改革历程以推动这一城市发展方针。

1984 年的中共中央一号文件提到：“经商、务工、办服务行业的农民自理口粮到集镇落户”，同年 11 月，国务院转发了民政部《关于调整建制镇标准的报告》，肯定了小城镇的积极作用，指出“随着农村商品经济和乡镇工业的蓬勃发展，小城镇的作用日益显示出来。加速小城镇建设，充分发挥其联结城乡的桥梁和纽带作用，促进城乡经济的交流和发展”。然而，在经历了初期的快速增长后，申请自理口粮的人数增长缓慢，甚至在部分地区出现自理口粮人口下降的现象（李涛、任远，2011）。

这主要来自于两个方面的原因：第一，以往作为农村劳动力蓄水池的乡镇企业在 90 年代出现了经营困境，吸纳就业人口的能力下降；第二也是最为重要的原因是，城市户籍所隐含的福利待遇是与城市级别和单位级别挂钩的，城市级别越高，所在的单位级别越高，附属于其上的社会福利待遇越好，而对于处于最低级别的小城镇而言，其户籍人口的社会福利待遇尽管要好于农民，但是好处有限。在从计划经济向市场经济转型的过程中，小城镇户籍的吸引力也就是“含金量”也开始下降，以往与户籍联系在一起的由国家提供的免费的社会福利待遇逐渐交由市场提供，统购统销制度的瓦解以及房地产市场的改革基本上取消了以往对于城市居民的粮油补贴与免费福利房，现在，城市户籍人口与非户籍人口都几乎在一个平等的市场位置上购买城市商品和服务。正如 Zhan (2011) 的研究显示，在很多中小城市，户口制度目前在决定农民工生活机会方面发挥的作用相对有限，接受大学教育、学习技能、培养有用的社会关系、积累经济资源，都是农民工找到更好工作、实现阶层向上流动、最终作为城市居民安顿下来的重要替代途径而不是寻求城市户口。

与小城镇的状况相反的是，一些大城市由于户口背后附带的公共福利较大，在放开落户政策后，其财政能力和公共设施不足以负担新增的人口，以致于又不得不把已经开大的城门再关闭一部分，提高准入门槛。一个例子是 2001 年 11 月，河南省会郑州市率先开始了大城市户籍制度改革，对包括亲属投靠、新生儿入户、购房入户、投资纳税入户、工作入户、大中专院校毕业生入户、成建制入户等七类人群的城市落户放宽了条件。

随后，2003 年 8 月郑州市政府又进一步规定：凡具有中等专业技术学校（含技工学校）以上文凭的毕业生，到郑州市人才中心存档后，凭毕业证即可办理迁郑户口。由于“洼地效应”，郑州市的落户政策开放导致了在短时间内申请落户的人数大增，教育资源持续紧张，一个班级平均学生人数超过 60 余人，很多学生只能分批在操场上体育课。最终，郑州市的这种“普惠制”式的户籍制度在不堪人口快速涌入的压力下被动停止。

郑州市户籍改革的教训加深了中央和地方政府对于大城市人口规模控制的信念，然而在控制大城市人口规模以及发展城市的双重矛盾性压力下，越来越多的大城市在 2010 年之后开始新的试点性的改革，不再是“普惠制”，而是按照城市经济发展需求设置落户门槛，将落户变成一项吸引人才、捕获精英的策略。2009 年 3 月，上海市政府公布了《持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法》，试行期为三年。该办法的核心在于明确了居住证转户籍的具体路径，需要满足社保、纳税、教育水平、专业技术、无犯罪记录等 5 个条件。

2011 年 6 月，北京市通过了《关于加快首都经济发展方式转变若干问题的建议》，要求“完善现有人才评价体系，制定引进高层次人才和急需技能人才的分类评定标准”，试行“人才引进的积分落户制度”。2012 年，深圳市取消外来工招调工政策，统一通过积分入户。2013 年，广州、上海市也陆续试行了积分落户政策。2014 年 7 月，国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，对户籍制度的未来改革方向及改革方式进行了较为详细的指导意见。《意见》提出，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模，要求大城市根据综合承载能力和经济社会发展需要，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、连续居住年限等为主要指标，合理设置

积分分值。

城市等级管理体系与差异化落户政策结合在一起形成了两个方向完全相反的分配体系，如图 2 所示：在可调动资源方面，依据按照城市级别的高低形成一个“倒三角形”的分配体系，城市级别越高，可调动的资源越多；而在落户门槛方面则是一个“正三角形”的门槛体系，级别越高的城市，户籍福利越好，落户门槛越高。通过对不同级别的城市实行差异化落户政策，最终形成了一个逐层沉淀的户籍改革路径与精英人才分层捕获体系：最大最好的城市，落户门槛最高，户籍福利最好，也就能通过教育、技能、收入等标准定位并捕获最好的精英；大城市落户门槛较高，户籍福利较好，主要针对、吸引特大城市剩下的人才；中等城市再次之；而小城镇则几乎没有落户限制，主要针对农村普通劳动力精英的“攫取”。

一个例子

下面一个具体的例子可以清晰地观察到差异化落户政策是如何与城市等级联结在一起并形成逐层沉淀机制的。以农民工大省江西省为例，本文选取了江西省省会城市南昌市、地级市上饶市、上饶市辖余干县城三个不同级别的城镇分别考察其落户政策。由于江西省没有超大城市，本文同时也选取了作为江西省农民工的主要流入地广州市作为对比。表 1 分别展示了广州市、南昌市、上饶市、余干县在人口规模、公共预算支出、居民收入、医疗以及教育水平等方面的基本信息，这些信息生动地展示了一个与城市级别对应的层层递进的公共福利体系，城市级别越高，附属于城市户籍之上的公共福利就越好。

2018 年 12 月 29 日，广州市人民政府印发了新的《广州市户籍迁入管理规定》，指出“为合理控制人口规模，优化人口结构，提高人口素质”，广州市户籍迁入实行总体规划、分类调控，以制定准入条件、年度迁入人口计划及入户指标管理为手段。“准入条件根据我市人口发展规划制定，重点满足经济社会发展对各类人才的需求。具体由配套入户管理办法在本规定的基础上，根据对应入户类别的特点予以明确。”《规定》将户籍迁入分为引进人才入户、积分制入户、政策性入户三个类别：积分制入户主要针对的是非“人才”的长期在广州市合法稳定就业居住的非本市户籍人员及一线从业人员。在广州市合法稳定就业或创业、年龄在 45 周岁以下、持本市办理有效《广东省居住证》、缴纳社会保险满 4 年、按照《广州市来穗人员积分制服务管理指标体系及分值表》计算总积分满 100 分的人员，可申请积分制入户。这些指标体系主要包括合法稳定住所（最高 10 分）、合法稳定就业（最高 10 分）、文化程度（本科 50 分，专科 35 分，高中 20 分）、年龄（30 岁以下 30 分，31-40 岁 20 分，41-45 岁 10 分）、纳税情况、表彰奖项 6 个分类指标，同时将信用情况与违法违规犯罪作为减分指标。

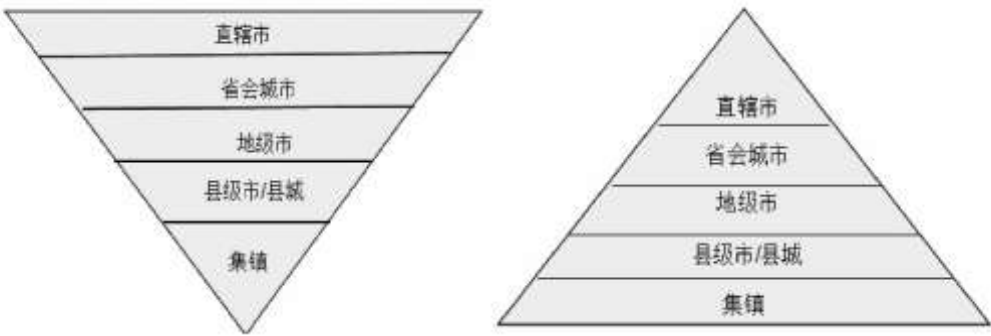


图 2 资源分配体系与落户门槛体系

在 2015 年发布的《江西省人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》中指出，江西省将按照“实行差异化落户政策，有序放开南昌市中心城区落户限制，积极放开其他设区市中心城区落户限制，全面放开县级城市和建制镇落户限制”总思路，充分考虑当地经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力，实施差异化落户政策。

对于省会城市南昌市，有序放开落户限制。包括（1）投靠落户：不仅是夫妻之间投靠配偶和子女投靠父母，也包括父母投靠其成年子女到城市落户，不受年龄限制，可在当地申请登记常住户口；（2）购房落户：凡通过合法途径获得南昌市住房所有权的人员，不受住房面积、金额限制，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母，可在当地申请登记常住户口；（3）投资经商落户：投资经商人员不受投资纳税额限制，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母，可在当地申请登记常住户口；（4）文化（人才）落户：凡具有国家承认的中专以上学历的毕业生，已就业的，可在就业地申请登记常住户口；未就业的，可通过先落户后就业的办法办理落户手续；（5）务工落户：凡办理《居住证》满两年并按规定参加城镇社会保险的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母，可在当地申请登记常住户口。

同样在 2015 年发布的《上饶市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》中指出，要积极放开中心城区落户限制，全面放开县（市）城区和建制镇落户限制。在上饶市中心城区的落户限制与南昌市相比，有两个变动：第一个变化在于具有国家承认的中专以上学历的毕业生，可于择业前在市区或城镇的人才交流中心办理落户手续或投靠亲友落户。即允许毕业生投靠亲友落户，即使他们没有工作。

第二个变化则是降低了居住证年限，在城市务工经商办理《居住证》满一年而不是满两年，并有合法稳定住所（含已登记备案的租住房和保障性住房）的人员。在《实施意见》中，并没有特别针对辖区内余干县城的落户政策的阐述，而是提出“全面放开县（市）城区和建制镇落户限制。在县（市）城区、县人民政府驻地镇和其他建制镇，凡具有合法稳定住所（含已登记备案的租住房和保障性住房）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女和父母可在当地申请登记常住户口。”

在国家为空间均衡发展的目标所设置的对于不同级别与类型的城市实行分类管理的政策框架中，各级城市地方政府构建了差异化的落户政策体系。从广州市、南昌市、上饶市、余干县四个不同等级的城市的落户政策来看，具有明显的逐层加码的趋势。以农民工为例：在余干县城只要有合法稳定住所即可落户；地级市上饶市则要求不仅有合法稳定住所，而且要求办理居住证满一年；而省会城市南昌市则要求办理《居住证》满两年并按规定参加城镇社会保险；特大城市广州市对于落户的要求最高，从文化程度、年龄、住所、就业、纳税、收入等多方面进行了限制。以一般农民工的平均条件来看，即以初中文化为主（不加分）、没有纳税（不加分）、无合法稳定住所（每年 1 分，连续 10 年都具有稳定住所基本不现实）的农民工，他们基本上不可能在广州落户。

三、影响：劫贫济富与公器私用

我国的户籍制度改革采取的是阶段性的改革，借用 Ma (2002) 的“脱节战略”比喻：中国的户籍制度好比一辆由不同级别的城市“车厢”组成的火车，在户籍改革开始启动时政府首先将小城镇这节火车“脱节”，与原有的计划体制的户籍制度核心部分进行成功分离，其他的城市则保持在之前的“计划”轨道上不变。

对于小城镇的户籍改革主要是通过放开落户大门并且用市场化服务替代之前由国家或单位提供的免费的公共福利体系。当小城镇户籍市场化改革完成之后，再启动新一轮的户籍改革，将中等城市“脱节”进行市场化改革，依次类推，直到最终城市户籍中的“市场”部分超过甚至全部取代“计划”部分。

然而，这种按照城市行政级别进行的阶段化户籍制度改革已经造成了这样一种政策悖论：一方面，城乡户籍之间以及不同级别之间的城市户口所能享受到的社会福利与待遇是完全不一样的，要实现社会经济协调发展，缩小城乡之间、不同城市之间的差距，促进公共服务均等化，都要求对这种二元福利体系进行改革；另一方面，由于改革的时间点差异，不同级别城市间存在着在就业、收入、教育、医疗、养老等户籍福利之间的较大的差别，造成不管是农业人口，还是中小城市人口，都存在着“大城市偏好”，他们都希望获得大城市特别是特大城市的户口，因此，一旦户籍制度有所松动，户口含金量越高的地区，越有可能导致面临大量外来人口的“挤兑”。

从 2010 年以来实行的差异化落户政策与城市行政级别管理体系结合在一起，将外来人口主要是农民工按照教育、技能、收入等标准划分成不同的类别，在不同的城市行政级别中进行层层筛选与逐步沉淀，行政级别越高、规模越大、经济社会发展越好的城市通过将排他性的户籍福利待遇作为一种吸引力将最好的人才与农民工留存下来，而中等城市则试图留住次好的农民工，小城镇则只有在剩下来的农民工中进行选择，那些最差的农民工被“返回农村”。这个逐层筛选的机制就像磨豆子一样，差异化落户政策这个磨盘，将农民工这个豆子进行碾磨，级别最高的、福利待遇最好的大城市将最好的部分做成了豆腐，而剩下的豆浆被中等城市做成了豆皮，小城镇则用剩下的材料做成豆渣。

从差异化落户政策扮演的角色来看，它实际上是在逆向分配利益，是一种典型的“劫贫济富”，城市越大，级别越高，所得到的就越多。自从上世纪 80 年代初以来，我国就采取了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针，目的很明确，就是通过将人口与资源向中小城市的分流以实现不同级别城市之间、不同地区之间的均衡发展，然而，在发展导向与城市竞争压力下，不同级别的城市有更多的动力与条件截流下级城市的资源以维持自身的快速增长，从而产生一种级别越高、资源越多的向上螺旋循环，而那些发展较差的低级别城市则陷入到级别越低、可发展资源越少的向下的恶性螺旋循环中。例如：据统计，2012 年至 2017 年间，4 个直辖市和 26 个省会城市的人均固定资产投资约为县城的 4-5 倍，几乎是其他地级市的两倍。

我国的户籍制度改革与城市发展方针的初衷也是一致的，从最早开始的小城镇改革开始，放宽中小城市落户慢看，限制大城市人口规模都是为了平衡人口偏向大城市移动、集中的趋势。然而，正如我们所指出的，最终的结果是越早开放的中小城市，其能够控制的、分配的资源越少，就越需要通过降低公共福利开支或者用市场来满足新增人口，这也导致其城市户籍的含金量就越低，吸引力也越小，从而导致更多的人口有更充足的动力向含金量更高的、福利待遇最好的大城市迁移；与此相反的是，大城市越限制外来人口的迁移，拥有的资源越多，就越能够提供给他们的户籍居民更好的城市公共福利，在以户籍地址为服务界限的排他性的公共服务体系中，就越能够有更多的含金量吸引外来人口的迁入。

以发展为导向的城市竞争经常面临的一个挑战是公共服务的供给不足，国内外的许多相关研究都指出了这一点（Xu & Yeh, 2005）。不断强化的城市之间的竞争最终可能涉及到比使用税收优惠和提供补贴更为根本的活动，即超越法律和预算限制，以及忽视市场逻辑，不计后果地调动资源以便吸引和留住更有价值的人才和企业。

从城市政治经济学的角度来说，任何一个城市都可以被看做是各种利益的空间表达（Harvey Molotch, 1976）。在将城市作为一个增长机器的发展过程中，不同阶层、不同类型的城市居民在城市发展中所能获得的利益是不均衡的，城市精英更容易在城市增长中利用他们的政治、经济、文化和信息优势获得更多的好处。

正是基于这种考虑，城市的公共服务应该像税收系统一样，通过偏向于那些在城市增长中处于弱势地位的人们以进行城市发展红利的福利再分配。然而，在实际的发展过程中，城市政府在扩大竞争优势的诱惑下，有更多的动力将增长红利投入于更多的发展优势建设与人才竞争中。

对于低级别的中小城市而言，它们也并不甘心在人才竞争环节中一直处于“挑剩下”的位置，而是通过积极地引入新的政策，试图通过放宽条件吸引以往不符合“城市级别要求”的人或者通过优惠条件吸引超过自己层次的人才，打破人才资源逐层分配的机制，吸引那些本来应该是被大城市挑中的人。

低级别城市不仅为吸引人才提供了丰富的物质奖励，甚至将公共服务特殊化，“公器私用”，为“高素质人才”提供高人一等的服务，包括开设行政服务专窗、子女中考加分等多种形式。一个典型的例子是，在 2016 年，上饶市出台了《上饶市高层次人才引进暂行办法》。《办法》中提到，为“吸引高层次人才，实施人才强市战略”，设立上饶市高层次人才引进专项基金 1 亿元，对于高级人才的购房补贴最高可达 100 万元，同时每月给予 20000 元的生活补贴。

同时，对“人才”进行特殊化对待，包括在市行政中心设立高级人才服务专窗，实行定岗、定责、限时的高层次人才服务机制。而在南昌市的《人才引进意见》中，同样也存在着这种类型的公共服务的特殊化：包括在南昌市第一医院设立国际医疗部，保障外国高层次人才及其配偶、子女的医疗保健工作；对于高层次人才子女的子女教育，不受户籍限制，可自主选择市、县区属公办幼儿园、公办义务教育阶段学校、公办高中阶段学校就读；入读本市公办高中可分别降低 20 分和 10 分录取等等。

差异化落户政策下的城市等级管理体系所带来的第三个影响在于，城市级别以及人口规模很多时候是行政资源配置的结果，而不是市场自发扩张的结果。研究显示，许多中心城市的高度集中并不是来自于市场效率的作用，而是来自于政府青睐。谢小平等(2017)在考察新企业选址时发现国有企业存在着大城市偏好，然而，进入高级别城市并没有提升企业的全要素生产率(TFP)。

江艇等(2018)则通过比较城市级别对于 TFP 影响的实证研究发现，城市间的权力关系和权力分配对城市的发展至关重要，城市级别对于 TFP 的主要影响渠道在于行政级别越高的城市，企业所能获取的政府补贴更多、雇佣技术人才的优势更大、融资利率更低、承担的地方税税负更小。

然而，这些优势主要体现在国有企业与外资企业中，高级别城市民营企业的 TFP 反而更低，造成资源的错配。市场经济的一个主要标志是流动，是各种资源要素依据市场的需求向效率高的方向进行配置的过程，在资源要素流动过程中，整个社会也逐渐形成一个配合流动的文化与制度体系，包括基于个人身份而不是地域限制的社会保障与福利体系。

尽管相关研究者经常提及到我国农民工的流动是和平时期世界上规模最大的人口流动的过程，但实际上，与美国人的流动相比，我国的跨省的流动是低于美国的流动频率的（国务院发展研究中心和世界银行联合课题组，2014）。这并不是因为美国存在着隐形的更庞大的农民工队伍，而是人口基于市场准则，根据工作收入、生活条件与主观意愿而进行的主动的选择。这种流动之所以经常发生，但并不认为是一个问题，就在于主动的、积极的流动是一个市场社会的常态。

正是通过这种流动，实现了资源的合理配置，使人口、劳动力都流向最具生产效率的地方。而在差异化落户政策与城市等级体系下，我国的人口流动与定居偏好在很大程度上并不是市场调节的结果，而是基于争夺公共资源的流动。不同级别的城市户籍其所隐含的公共福利质量包括医疗、教育、就业、社会保障等方面成为流动人口向大城市移动的主要原因，从而形成“大城市偏好”，大城市以及超大城市在公共资源的垄断性与优势已经成为大城市吸引人才的一个主要优势。

四、结论

总体而言，可以看到，一种本来是设计为缩小城市之间、城乡之间不平等的户籍政策与城市等级体系被制度化作为一种对于农民工与外来人口资源的阶梯式分配，并最终变成了不断加剧大城市与中小城市、城市与农村之间的不平等的政策。尽管在过去的四十年改革开放过程中，基于发展导向的城市与地区竞争是我国经济社会快速发展的一个关键因素。

尽管大城市户籍政策由于其自身的福利性质与“脱节式”改革存在着不能完全放开的理由，甚至可以说差异化的落户政策是在我国特定历史条件下所造成的这种结果的必然的方式，但是，这种理由不能成为大城市控制落户政策以实现人才捕获、扩张利益分配权力的借口。

一个城市，应该有多样化的社会分工，有多元性的群体文化与价值观体系，同时也要产生出能够适应这种多样性的经济社会治理体系，才能有旺盛的生命力。如果大城市把“低素质”的农民工都赶走只留下“高素质人才”，就像 2017、2018 年北京大规模清退农民工一样，那么这个城市的价值体系一定是不完整的，也会增加本地居民的生活压力与成本。

我们需要设计一种更加公平的户籍制度体系，首要任务是打破户籍与公共福利体系之间的链条，同时也要对目前的城市等级体系进行改革，赋予中小城市在城市治理中更多的自主决策权。对于大城市以及特大城市的落户政策，至少要给那些普通的

农民工一些希望；对于中小城市，要促进它们的发展，也需要从目前的资源分配体系中获得更多的实际的支持，以最终实现城乡之间、大城市与中小城市之间的均衡发展。

参考文献：

- [1]. 蔡昉、王德文、都阳：《中国农村改革与变迁 30 年历程和经验分析》，格致出版社 2008 年版，第 27-32 页。
- [2]. 费孝通：《小城镇的发展在中国的社会意义》，《瞭望周刊》1984 年第 32 期。
- [3]. 国务院发展研究中心和世界银行联合课题组：《中国：推进高效、包容、可持续的城镇化》，《管理世界》2014 年第 4 期。
- [4]. 韩维正、张一琪：《人才人口为何一夜间成“香饽饽”》，《人民日报海外版》2018 年 4 月 9 日第 5 版。
- [5]. 江艇、孙鲲鹏、聂辉华：《城市级别、全要素生产率和资源错配》，《管理世界》2018 年第 3 期。
- [6]. 李涛、任远：《城市户籍制度改革与流动人口社会融合》，《南方人口》2011 年第 3 期。
- [7]. 厉以宁：《资本主义的起源：比较经济史研究》，商务印书馆 2003 年版第 2 页。
- [8]. 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第 2 卷，人民出版社 2006 年版，第 300 页。
- [9]. 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。
- [10]. 王跃生：《制度与人口：以中国历史和现实为基础的分析》（下册），中国社会科学出版社 2015 年版，第 373-397 页。
- [11]. 谢小平、汤萱、傅元海：《高行政层级城市是否更有利于企业生产率的提升》，《世界经济》2017 年第 6 期。
- [12]. 中共中央党史和文献研究院：《建国以来重要文献选编》（第十册），中央文献出版社 1994 年版，第 108 页。
- [13]. Alberto F. Ades & Edward L. Glaeser, Trade and Circuses: Explaining Urban Giants[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(1): 195-227.
- [14]. Barney Cohen. Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability[J]. Technology in Society, 2006, 28(1): 63-80.
- [15]. Begg I. Cities and Competitiveness[J]. Urban Studies, 1999, 36(5): 795-809.
- [16]. Chan K. Fundamentals of China's Urbanization and Policy[J]. China Review, 2010, 10(1): 63-93.
- [17]. Chan K. & Zhang L. The Hukou System and Rural Urban Migration in China: Processes and Changes[J]. The China Quarterly, 1999, (160): 818-855.
- [18]. Cox K.R. Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development[J]. Urban Studies, 1995, 32

(2):213-224.

[19].David Harvey.From Managerialism to Entrepreneurialism:The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism[J].Geografiska Annaler:Series B,Human Geography,1989,71(1):3-17.

[20].Duncan Black & Vernon Henderson. A Theory of Urban Growth[J]. Journal of Political Economy, 1999, 107(2):252-284.

[21].Hansen N. Impacts of small-and intermediate-sized cities on population distribution:issues and responses[J]. Reg Dev Dialogue, 1990, 11(1):60-79.

[22].Harvey Molotch.The City as a Growth Machine:Toward a Political Economy of Place[J].American Journal of Sociology, 1976, 82(2):309-332.

[23].Henderson J.China Economic Research and Advisory Programme Urbanization in China:Policy Issues and Options[Z/OL]. [2020-10-22]https://www.nathanschiff.com/webdocs/grad_urban/Henderson_Urbanization_China_Policy_2009.pdf.

[24].James C.Davis&J.Vernon Henderson.Evidence on the political economy of the urbanization process[J].Journal of Urban Economics, 2003, 53(1):98-125.

[25].Jefferson M.Why Geography?The Law of the Primate City[J].Geographical Review, 1989, 79(2):226-232.

[26].Jingxiang Zhang&Fulong Wu.China's changing economic governance:Administrative annexation and the reorganization of local governments in the Yangtze River Delta[J].Regional Studies, 2006, 40(1):3-21.

[27].Joel Andreas&Shaohua Zhan.Hukou and land:market reform and rural displacement in China[J].The Journal of Peasant Studies, 2016, 43(4):798-827.

[28].Klaassen LH&Paelinck JHP.The Future of Large Towns[J].Environment and Planning A:Economy and Space, 1979, 11(10):1095-1104.

[29].Leo Feler&J.Vernon Henderson.Exclusionary policies in urban development:Under-servicing migrant households in Brazilian cities[J].Journal of Urban Economics, 2011, 69(3):253-272.

[30].Ma LJC.Urban Transformation in China, 1949-2000:A Review and Research Agenda[J].Environment and Planning A:Economy and Space, 2002, 34(9):1545-1569.

[31].Mehta, S. K. Some demographic and economic correlates of primate cities:A case for revaluation[J]. Demography, 1964, 1:136-147.

[32].UN. World Urbanization Prospects:The 1992 Revision[R].United Nations, New York, 1993.

[33]. Vernon Henderson&Ari Kuncoro. Industrial Centralization in Indonesia[J]. The World Bank Economic Review, 1996, 10(3):513-540.

[34]. Xu J. &Yeh A. G. City Repositioning and Competitiveness Building in Regional Development:New Development Strategies in Guangzhou, China[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2005, 29:283-308.

[35]. Xu Jiang. Governing City-Regions in China:Theoretical Issues and Perspectives for Regional Strategic Planning[J]. The Town Planning Review, 2008, 79(2-3):157-186.

[36]. Zhan S. What Determines Migrant Workers' Life Chances in Contemporary China?Hukou, Social Exclusion, and the Market[J]. Modern China, 2011, 37(3):243-285.