

地方实践的“双重选择”对居住证 制度目标的偏离和应对 ——以深圳、武汉、杭州和成都为例

张祥晶¹

(杭州师范大学, 浙江 杭州 311121)

【摘要】: 居住证制度的目标是赋予流动人口通过持有居住证享有与流入地户籍人口同等的基本公共服务和便利。政策实践中生成的“双重选择”导致了对居住证的目标偏离: 申领条件的“高门槛”设置生成的外部筛选机制, 部分流动人口被挡在政策之外, 造成对制度目标的首次偏离; 居住证承载的“权利、基本公共服务和便利”在流动人口中形成差异“地方效用”生成的内部选择机制, 部分流动人口自动放弃申领居住证, 造成对制度目标的再次偏离。流动人口申领居住证是“地方效用”指引下的理性决策过程, 靶向性目标是子女流入地生活机会的获得, 自我性目标体现了群体的“双重”归属, 年龄、流动类型、来流入地时长、配偶或未成年子女同行、社会保险缴纳、购买商品房等因素对申领决策有显著影响。应对目标偏离的地方政策设计原则是, 弱化政策外部筛选机制的“低门槛、类别化”和弱化自我内部选择机制的“引力式、最简化、智慧化”。

【关键词】: 居住证制度 政策外部筛选 自我内部选择 目标偏离

【中图分类号】: C921. 3、D631. 42 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002—6924(2021)6—0066—09

《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》¹明确指出: 提高居住证发证量和含金量, 推动未落户常住人口逐步享有与户籍人口同等的城镇基本公共服务。在居住证制度工具目标和价值目标逐渐明晰的过程中, 学界从两个方面开展研究: 其一是居住证制度扩散机制及实施效果。如上级强制和同级学习或竞争、城镇化率^[1]等影响居住证在地方扩散; 居住证具有为流动人口共享流入地公共服务和获得市民待遇提供通道^{[2][3][4]}、实现劳动者名义权利平等并推动城乡劳动力市场整合^[5]、缩小流动人口与户籍人口之间福利差距^{[6][7]}、促进流动人口市民化^{[8][9]}和增进心理融入^[10]等正效应, 但同时存在从规则安排上促使外来流动人口分化^[3]、持证义务与权利弱(无)关联导致中长期福利和权益缺乏实质性改善^[11]等负影响。其二是居住证制度设计和申领困境, 如居住证制度的过渡性特征^{[6][12]}和存在办证意愿低、持证享有福利少于预期和积分落户意愿不强等问题^{[13][14]}。实质上, 居住证申领行为是地方实践中制度设计和流动人口个体选择交互作用的结果, 并决定了居住证制度预期价值目标的实现程度。换言之, 居住证制度地方实践的“双重选择”, 即政策设计生成的制度外部筛选机制, 和既定政策下流动人口居住证申领响应生成的内部选择机制, 二者交互作用决定居住证申领行为的发生, 进而影响制度实施效果。但是, 以往研究缺乏二者之间深层关系及引致后果系统探讨, 为此, 本文通过考察《居住证暂行条例》(以下简称《国条例》)在深圳、杭州、武汉、成都四城市的实践, 分析政策外部筛选机制的形成、流动人口居住证申领响应内部选择机制的产生、外部约束和内部选择交互影响对居住证制度目

¹**作者简介:** 张祥晶, 人口学博士, 杭州师范大学公共管理学院副教授, 主要研究方向: 流动人口、人口老龄化。

基金项目: 浙江省哲学社会科学基金项目“城镇化进程中‘村改居’劳动年龄人口职业转移问题研究——以杭州和宁波为例”(17NDJC066YB); 国家社科基金项目“城市老年流动人口生存境遇的判断和改善研究”(19BRE032)

标的偏离, 以期对超特大城市居住证制度实施细则的修订和完善提供有益信息。

一、政策外部筛选机制与制度目标首次偏离

(一) 居住证制度的设计与宗旨

习近平指出“城镇化不仅仅是物的城镇化, 更重要的是人的城镇化”²。我国城乡二元经济社会结构形成的巨大推拉势能, 形塑了乡城间、区域间人口流动的空间形态, 在以户籍作为公共服务供给依据的制度语境下, 流动人口极大地推动了流入地社会经济发展, 但却游离在基本公共服务供给体系之外。2000 年左右, 北京、上海、广东等地探索设立“人才居住证”作为提供福利和权益的载体。2010 年 5 月, 国务院首次提出在全国范围内逐步实行居住证制度, 推动实现城镇基本公共服务向常住人口全覆盖。流动人口集聚区域尤其是大城市开始探索建立“临时居住证+长期居住证”或“居住登记+居住证”的混合登记体系。2014 年 3 月, 《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》³提出全面推行流动人口居住证制度;2016 年 1 月《居住证暂行条例》(中华人民共和国国务院令 第 663 号)正式生效, 标志着我国从制度上确立了与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务供给机制, 明确了“推进城镇基本公共服务和便利常住人口全覆盖, 保障公民合法权益, 促进社会公平正义”的制度宗旨, 目标是赋予流动人口通过持有居住证享有与流入地户籍人口同等的基本公共服务和便利。随后, 各省(市、区)陆续发布居住证实施办法, 并于 2017 年实现全覆盖。截至 2019 年底全国共发放居住证超过 1 亿张^[15]。

(二) 地方实践中的外部筛选机制

外部筛选机制指在地方实践中通过对居住证申领条件和附着权益的特定设置, 形成对流动人口的外部选择。《国条例》规定:“公民离开常住户口所在地, 到其他城市居住半年以上, 符合有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件之一的, 可以依照本条例的规定申领居住证。”其中“到其他城市居住半年以上”为前置条件, “符合有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件”为必要条件。本文试从居住证申领条件和持证人享有的“权利、基本公共服务和便利”等洞察《国条例》地方实践形成的外部筛选机制。深圳是经济发展极具活力的一线城市, 杭州、武汉、成都分别为东中西部国家级中心城市, 四城市是人口流动的主要目的地之一。2018 年常住人口中非户籍和户籍人口之比⁴, 深圳高达 186.49%, 杭州、武汉和成都分别为 26.68%、25.39%和 10.63%。依据《国条例》, 四城市均出台了居住证实施细则或申领办法⁵。

四城市非人才引进流动人口居住证申领条件实际规定分为三类:一是申领条件同《国条例》表述一致, 如武汉。二是对《国条例》必要条件增加满 6 个月或 1 年的时间限定, 如杭州和成都⁶。三是基于《国条例》必要条件设置复合性条件并增加时间限定, 如深圳规定非深户籍人员申领居住证需同时符合“合法稳定居所”和“合法稳定就业”两个条件, 同时分别设置满 12 或 18 个月的时间要求⁷。

《国条例》规定居住证持有人在居住地依法享有三项权利、六项基本公共服务和七项便利⁸。四城市对居住证持有人“赋权”分为二类:一是同《国条例》表述基本一致, 如成都。二是依据《国条例》设计具有城市特色的居住证持有人权利, 如深圳、杭州和武汉。深圳居住证持有人享有两类权利:一是普遍性权利, 只要办理居住证即可享有, 此类在《国条例》基础上新增“申请基本殡葬服务补贴、在园幼儿园儿童健康成长补贴、老人优待”等;二是选择性权利, 办理居住证并满足一定的条件方可享有, 如“公共文化、就业扶持、基本公共教育、社会救助、住房保障, 残疾人康复、教育和就业权益, 申请转为深圳市户籍居民, 参加居住地社区组织、参与管理居住地经济文化事业和社会事务”等。杭州新增“接受学前教育、享受就业创业扶持政策、接受特殊困难救助”等权益。武汉新增“公共交通和旅游服务, 符合相关规定子女可以参加高中阶段学校和普通高等学校招生考试, 申请保障性住房, 回族、维族等具有土葬习俗的少数民族可以安葬在本市回民公墓, 对经济困难的可以减免相关费用”等权益。

依据是否有助于引导流动人口依规申领居住证进行判断, 四城市政策类型分化为“高门槛、高承载”(深圳和杭州)的中性

政策、“高门槛、低承载”（成都）的消极政策、“低门槛、高承载”（武汉）的积极政策三类。根据“依规申领”的设计思路和“凭证服务”的供给逻辑，对《国条例》必要条件增加较长时间限定或/且设置复合性申领条件，实质上从申领门槛上执行了对流动人口的外部筛选。“高门槛”设置使居住证由获得“权利、基本公共服务和便利”的介质异化为选择的手段，其中“高门槛、低承载”组合更强化了外部筛选机制的作用。

（三）外部筛选机制与制度目标的首次偏离

地方实践中对申领条件的“高门槛”设置，实质上编织了对流动人口进行外部筛选的“过滤网”，导致部分流动人口因达不到申领条件的刚性要求被挡在政策之外，无缘享有流入地城镇基本公共服务和便利，居住证制度目标被首次偏离。申领条件设置愈高，“过滤网”就愈致密，政策外部筛选机制的作用就越强烈，对制度目标的偏离程度就会愈加严重。诚然，在城市公共服务供给能力的局限下，地方政府在流动人口保护与户籍人口利益之间的权衡和取舍，一般都会倾向于后者^[16]。“高门槛”申领条件设置在一定程度上也折射出城市各利益相关方的博弈对居住证政策设计的影响。

二、内部选择机制与制度目标的再次偏离

内部选择机制是流动人口基于居住证“地方效用”的申领响应决策，生成的居住证申领的自我内部选择。本文选择“高门槛、高承载”中性政策的杭州市区十六周岁以上成年流动人口为对象，考察居住证申领者对居住证承载功能的核心关切和影响申领行为的因素，探讨自我内部选择机制的生成及对制度目标的再次偏离。数据来源是2018年4—6月课题组对杭州市区十六周岁以上流动人口的问卷调查⁹，调查共发放问卷1800份，剔除核心内容填答不完整或填答内容逻辑不自洽后，有效问卷1361份，有效回收率为82.48%，其中，已申领居住证（简称“已申领者”）732人占53.8%，未申领居住证（简称“未申领者”）629人占46.2%。

（一）流动人口居住证申领响应与内部选择机制的生成

1. 流动人口居住证申领响应

（1）靶向性申领目标是子女教育机会的获得。在732位已申领者中，基于“子女接受义务教育和学前教育”申领的占86.9%，居于首位，即成年流动人口申领居住证的首要目的是满足子女在杭州市区接受公办义务教育或学前教育的政策条件。按照杭州市区居住证申领条件和义务教育阶段入学政策，未满十六周岁未成年人申领居住证必须提供父母双方的居住证，流动适龄儿童必须凭本人居住证申请就读公办中小学。换言之，成年流动人口本人申领居住证是其子女申请就读杭州市区公办学校的前提条件，这一目标透视了群体在居住证承载功能中聚焦增进子代在流入地生活机会的获得。有研究显示国际移民中，“外籍未成年学生问题”是一个全球时代“跨境流动孩子们”的问题，但反过来也会影响成年移民群体自身^[17]，这种反馈机制在境内流动人口中同样存在。成年流动人口对子女教育的投入不但承载着自己的希望和梦想，而且流入地公办学校也往往成为基地或渠道，流动儿童可以比父辈更频繁而直接地接触流入地社区，有时甚至充当父辈同流入地社会之间的“桥梁”。

（2）“自我”性申领目标是群体“双重”归属的现实投射。申领目的是为本人获得便利（“办理相关证件、生育服务登记和其他计划生育证明”“缴存、提取和使用公积金”）、服务（“公共卫生服务和计划生育服务”“公共就业服务、职业培训、就业创业扶持”“法律援助或法律服务、困难救助”和“公共文化体育服务”）占比在40%以下，表明成年流动人口在流入地生活机会获取中，自我和子代之间权衡的天平明显地偏向子代。申领居住证内在动因更多是希望子女接受与户籍儿童同质的基础教育，打破流动标签下本地和外来群体分割的代际循环，实现子代在流入地社会的共存发展。值得关注的是申领目的指向“积分落户”仅占16.5%，与我们习惯性假设流动人口对大城市户籍执着性向往和追求不一致，积分落户政策对流动人口的激励作用有限。从移民的适应或融入形态来看，这是流动人口“双重”归属作用与体现，他们在努力增进对流入地社会经济和文化适应的同时，也绝不会削弱在家乡经济资源积累和社会关系网络维护。从现实性来看，流入地户口较流出地户口的比较含金量、积分

落户可能性、城市生活成本等都会影响积分落户预期目标的设定，流动人口逐渐趋向于不改变户籍身份的前提下，获得流入地的各种便利和服务，共享流入地的各种资源和机会(图 1¹⁰)。

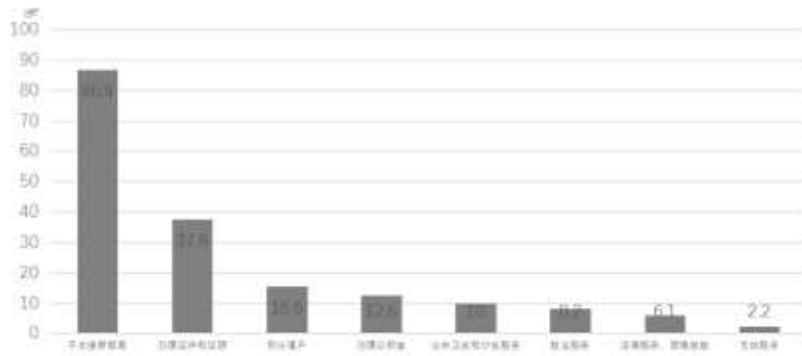


图 1 成年流动人口申领居住证的主要目的

2. 申领响应与内部选择机制生成

人口空间流动实质上是个体对新的生活机会进行主体性选择的过程，期间会利用政策红利或在日常实践中寻找资源，以谋求在流入地生活机会的最大化。理论上，初次筛选胜出的流动人口应该大概率地申领居住证，便于利用政策“赋权”增进对流入地生活的掌控感，但是调查发现，达到申领门槛要求的初次筛选胜出者大部分会自愿放弃申领。也即，流动人口居住证申领响应客观上存在着主体自我内部选择机制，并与政策外部筛选机制协同作用，导致居住证实际申领水平低于制度预期¹⁰。

居住证制度地方实践中，对居住证承载“权利、基本公共服务和便利”设置铸造的实在含金量，在流动人口内部形成差异化“地方效用”^[18]。居住证的“地方效用”是流动人口在一定时间和空间内申领居住证所获得的综合净效用，即居住证为本人或家庭带来的益处与申领居住证产生的直接成本和机会成本之差。其中，“益处”取决于居住证的含金量与流动人口需要的匹配程度，匹配度高则“益处”大，反之，匹配度低则“益处”小；直接成本是提供申领材料产生的费用，机会成本指申领过程中时间投入产生的成本。“益处”大于“成本”形成正的“地方效用”，将推动申领行为发生；反之，“益处”小于“成本”形成负的“地方效用”，将抑制申领行为发生。流动人口基于“地方效用”申领响应的自我内部选择机制，致使初次筛选胜出者又分化为“地方效用”为正的申领者，和“地方效用”为负的放弃申领者，以居住证为载体推进基本公共服务全覆盖的制度目标被再次偏离。

(二) 内部选择机制与制度目标的再次偏离

本文使用 logistic 二元回归分析方法，对包括 732 位已申领者、629 位未申领者，共 1361 份流动人口数据资料进行分析，考察流动人口申领决策中自我内部选择机制形成的影响因素及其对制度目标的再次偏离。

1. 变量说明

因变量: 将流动人口是否申领居住证作为因变量，因变量为二分类变量，未申领居住证赋值 0，已申领居住证赋值 1。

自变量: 选择反映流动人口属性的 13 个指标作为自变量: 其一反映人口特征的 3 个变量。性别(0=“女性”，1=“男性”)、年龄(0=“<30 岁”，1=“≥30 岁”)、婚姻状况(0=“不在婚”，1=“在婚”)。其二反映流动特征的 3 个变量。流动类型(0=“省

内流动”，1=“省际流动”）、来杭州市区时长(0=“<10年”，1=“≥10年”)、配偶或子女同行(0=“否”，1=“是”)。其三反映文化资本状况的3个变量。文化水平(0=“小学及以下”，1=“初中”，2=“高中/中专”，3=“大专及以上”)、职称(0=“没有”，1=“有”)、职业资格(0=“没有”，1=“有”)。其四反映就业和经济状况的4个变量。就业状态(0=“未就业”，1=“就业”)、社会保险缴纳(0=“未缴纳”，1=“已缴纳”)、平均月收入(0=“0—4999元”，1=“5000—9999元”，2=“10000元以上”)、购买商品(0=“否”，1=“是”)。

2. 模型结果

将因变量和自变量纳入模型，建立logistic二元回归模型，模型整体显著性检验 $X^2=559.776$ ($P<0.001$)，达到0.001显著水平，表明所建模型是理想的。模型在观测未申领者的案例中，预测正确率为74.1%，观测已申领者的案例中，预测正确率为83.7%，总体上预测正确率为79.3%，说明所选择的自变量对流动人口是否申领居住证具有一定解释力。模型显示，共有6个变量对流动人口申领居住证影响显著。

年龄对流动人口申领居住证影响显著。≥30岁流动人口申领居住证的发生比是<30岁的1.959倍，中年流动人口更有可能申领居住证，其原因是隐藏在年龄背后的流动形态差异，年轻型流动人口多为原子化的个体流动，中年流动人口更可能是拉家带口的举家流动。描述性分析显示，≥30岁流动人口有配偶和子女同行的占70.5%，<30岁流动人口只有14.5%，二者之间有显著性差异。流动人口申领居住证的可能性随年龄增大而提升，在一定程度上也折射出自我内部选择，不单纯是个人“地方效用”最大化指引下原子化个体决策，更可能是家庭“地方效用”最大化指引下集体性综合决策。

流动类型对流动人口申领居住证影响显著。省际流动人口申领居住证发生比是省内流动人口的65.7%，即省内流动人口更倾向于申领居住证的，这种差异也可以从成年流动人口申领居住证的首要目的予以解释。“获得子女接受公办教育机会”的相同目标对省内和省际成年流动人口产生的“地方效用”有所不同，省内随迁儿童就读杭州市区公办学校，享受比家乡更为优质的义务教育资源，继而可以就读高中和参加高考，属于教育的“一站式”长期规划；而省际随迁儿童即使获得杭州市区公办学校读书机会，但因为异地高考条件限定¹¹、报名院校局限和省际大学录取率差异等因素，最终可能会返回户籍地就读高中和参加高考，多属于教育的“中转式”权宜之计。描述性分析也表明，“方便子女接受学前和义务教育”的比例省内(90.7%)比省际(84.7%)高6个百分点，二者之间有显著差异。

来杭州市区时间长短对流动人口申领居住证影响显著。平均来杭州市区时长≥10年的流动人口申领居住证的发生比是<10年的2.813倍，即稳定居住在杭州市区的流动人口更倾向于申领居住证。描述性分析也显示，居住证申领者在杭州市区(工作或生活)平均时长为12.64年，比未申领者6.16年的平均时长多6.48年；申领者来杭州市区(工作或生活)10年以上占71.4%，比未申领者(27.7%)高43.7个百分点，居住证申领者更具有“流而不动”特征，在流入地长期居住较频繁变换居住地的流动人口更有可能申领居住证，突显了申领者群体的稳定面向。

配偶或未成年子女同行对流动人口申领居住证影响显著。有配偶或未成年子女同行的举家流动者申领居住证的发生比是个体流动者的3.448倍，是否为举家流动显著影响流动人口居住证申领行为的发生。相较于个体的强流动性，举家流动具有在流入地稳定、长期居住的特征，这也正是居住证制度设计中强调的“稳定”属性。描述性分析显示，举家流动者来杭州市区平均时长为12.74年，显著高于个体流动者5.9年的平均时长；居住证申领者中有随行配偶或子女的占76.4%，未申领者中仅占29.4%，二者相差47个百分点。在寻求子女生活机会最大化的目标指引下，居住证承载的功能对有同行未成年子女的举家流动更有吸引力，追求家庭“地方效用”最大化的自我内部决策机制，推高了举家流动者居住证申领行为的发生。

社会保险缴纳对流动人口申领居住证影响显著。已缴纳社会保险的流动人口申领居住证的发生比是未缴纳社会保险的5.399倍，即缴纳社会保险的流动人口有申领居住证的更大可能。“合法稳定就业”作为杭州市区流动人口申领居住证的必要条件之一，而连续缴纳社会保险满1年是合法稳定就业的必要佐证。依据现行政策¹²，杭州市区流动人口缴纳社会保险途径有三：单位

缴纳、经有关部门认定的“灵活就业人员”个人缴纳、“与用人单位终止或解除劳动合同但已缴纳社保10年以上”个人缴纳。虽然数据显示，杭州市区成年流动人口92.9%处于就业状态、83.1%缴纳社会保险，但是个人未及时缴纳或因工作变动导致社会保险单位中断缴纳，无法满足连续缴纳社会保险满1年的申领条件，限制了部分流动人口依据“合法稳定就业”申领居住证，也使社会保险缴纳成为依据“合法稳定就业”申领居住证的刚性约束。

购买商品房的流动人口申领居住证影响显著。已在杭州市区购买商品房的流动人口申领居住证的发生比是未购买商品房的2.672倍，购买商品房的流动人口更有可能申领居住证。在某种程度上，购买商品房的流动人口是部分流动人口“扎根”杭州市区的实际行动，具有较强的稳定属性。2016年9月28日起，杭州市区范围内暂停实施购买商品房的入户政策，但流动人口可依据在杭州市区购买商品房的申领居住证，享受附着在其上的权益。描述性分析显示，已经申领者中有41.9%在杭州市区购买商品房的，调研中也发现浙江省内流动人口在杭州市区购买商品房的并非个别现象，通过购房入户或申领居住获得子女在杭州市区接受公办义务教育的机会，又可以实现资产的价值和增值，可谓一举多得。未申领者中有11.3%商品房购买者也完全可以申领居住证，但是基于“地方效用”的自我内部选择，自愿选择隔离在居住证制度体系之外。

性别、婚姻状态、收入、职称、职业技术、文化程度和就业状况7个变量对流动人口申领居住证无显著影响。其可能的解释是：与女性在“留”和“流”选择中能主动性不断增强的趋势相一致，女性在居住证申领趋向于拥有同男性同等的选择权；与居住证的“地方效用”直接关联的是配偶或子女同行的举家流动形态，而不是婚姻状态；居住证并非是基于收入对群体择优的手段，部分高级职称或职业技术等级者适用于《浙江省引进人才居住证》快速通道，学历在大专以上即可申请入户，加之随着受教育程度提高流动人口流动速度加快^[19]，所以高学历、高级职称、高职业技术非对应着高居住证申领水平。流动人口具有普遍就业特征，但居住证更强调就业的稳定性，即“稳定就业”而非“就业”是流动人口申领居住证的条件区隔。

三、讨论和应对

（一）讨论：居住证制度目标被“双重选择”机制偏离的机理

居住证在地方实践中“高门槛”政策设置生成了外部筛选机制，导致居住证的制度目标首次被偏离。推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口实际上是中央政府对地方政府的要求，但是中央政府与地方政府在财权、事权分配以及公共服务产品安排上存在利益博弈，加之不同主体间公共服务成本费用分摊规则尚未完全明晰，实现这一政策目标对地方政府财力着实带来较大挑战。比如，在随迁子女较多的城市要求公办学校普遍向随迁子女开放，如果不推进随迁子女教育经费“钱随人走”和教育事业费的同步流转，随迁子女集中地政府义务教育投入将面临较大压力。因此，“高门槛”条件设置是公共服务产品提供主体的财权和事权关系尚未完全理顺情况下，地方政府在财政负担可以承受的边界内，和确保户籍常住人口利益不受损的前提下，对中央政府推动基本公共服务全覆盖政策要求的迂回应对，以实现本行政区经济利益最大化和制度设计成本的最小化。

流动人口基于居住证“地方效用”的自我内部选择机制，致使居住证制度的目标被再次偏离。成年流动人口申领居住证的核心目标是子女公办学校教育机会的获得，体现了他们希冀子女共享流入地优质公共教育资源的诉求，也揭示了群体在居住证承载功能中寻找、捕捉和扩大子代在流入地的生活机会，这是推动“地方效用”形成的支柱力量，也是居住证含金量的“金”点所在。申领居住证“自我”性目标反映了成年流动人口“双重”归属的现实，他们对流入地户籍情结似乎正在逐渐减弱，“城乡双栖”^[20]将趋于常态。在自我内部选择的影响因素中，来“杭州市区的时长”“社保缴纳”和“购买商品房的”突出了稳定面向，“流动类型”“配偶或子女同行”和“年龄”反映了“地方效用”最大化的流动人口自我内部选择机制的作用。流动人口申领居住证是具有显著“利他”特征的“领”以致用的理性行为，这意味着，如果附着在居住证上的功能与个体或家庭的核心利益关切相匹配，使居住证产生正的“地方效用”，将会吸引个体或家庭积极创造条件申领。简而言之，若要达成通过“提高居住证发证量”实现“城镇基本公共服务和便利常住人口全覆盖”的预期目标，达成流动人口通过持有居住证享有与流入地户籍人口同等的基本公共服务和便利的制度目标，就需要放大居住证的“地方效用”，居住证的“金”点则要指向流动人口的内心之所向和理性之所系，否则，只有隔靴搔痒之效。

(二)应对:弱化“双重选择”回归制度目标

为回归居住证制度的目标,地方居住证政策的设计思路应该是“低门槛、类别化”和“引力式、最简化、智慧化”。

1.“低门槛、类别化”:弱化政策外部筛选对制度目标的偏离

“低门槛”指降低居住证的申领条件,“类别化”指分类提供凭居住证享有的基本公共服务。回归《国条例》对居住证申领条件要求,取消对必要条件的较长时间限制或复合性条件设置,设计“低门槛”申领条件并执行“类别化”的基本公共服务供给方式,替代高申领条件“一刀切”式政策外部筛选。“类别化”指基于地方基本公共服务资源供给的结构性矛盾现实,对于资源供给较为充裕的,执行凭居住证的无差别提供;对于资源供给较为紧张的,尤其是公办义务教育和学前教育资源,通过增加公办学位和政府购买服务相结合方式保障供给,依据“权利和义务对等”原则^[21],执行“居住证+条件”的阶梯式提供。实际上,地方实践中生成的高门槛条件设置,往往也是地方财政约束下公共资源紧张的权宜应对之策,期望通过制度隔离缓解公共资源的压力。

2.“引力式、最简化、智慧化”:弱化内部选择对居住证目标的偏离

“引力式”指通过提高居住证的“含金量”放大居住证的“地方效用”,吸引流动人口依规申领。在制度设计上需要改革公共服务筹资体制,建立明确的政府间分担机制^[22],厘清不同主体间公共服务成本费用的分摊责任;在全国和省级范围配置公共服务资源,提高公共服务资源统分配层次和使用效率^[14]。地方政府亦需要深化教育、保障、就业等相关制度的配套改革,有效回应流动人口的核心利益关切,逐步提高附着在居住证上“权利、基本公共服务和便利”的供给水平,并不断扩展居住证的使用功能,进而扩展居住证的权益存量^[23],赋予办理居住证后可享有更具实质的公共服务和得到更多的实惠。

“最简化”指通过数据资源共享,推动申领居住证材料提供方式的转变。共享政府部门数据信息有效对接流动人口申领居住证提供材料需要,实现相关信息的互联互通、共享共用,推动申领材料的最少提供,甚至通过政府部门信息共享实现材料的“零”提供。“智慧化”指运用互联网技术推动居住证申领方式的变革,建立和完善互联网居住证申领平台,由“数据代替人跑”,实现居住证申领和签注的网上办理。申领材料的“最简化”提供和申领方式的“智慧化”变革,可以消除居住证申领中“长距离跑”“请假跑”“多次跑”现象,降低申领居住证的直接成本和机会成本,间接提高居住证的“地方效用”。

参考文献:

[1]陈潭.公共政策创新扩散的影响因素——基于31个省级居住证制度的数据分析[J].中南大学学报(社会科学版),2020(9):107-117.

[2]叶继红.城市实行外来人口居住证制度的公共政策分析——以苏州市为例[J].人口与发展,2009(2):27-33.

[3]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[J].人口研究,2010(6):43-54.

[4]谢宝富.户籍改革的又一个“补丁”?——上海居住证积分制的特征、问题及对策研究[J].人口研究,2014(1):90-97.

[5]姚先国,等.居住证制度与城乡劳动力市场整合[J].经济学动态,2015(12):4-11.

[6]张国锋.居住证制度是户籍制度渐进改革的过渡[J].公安研究,2012(1):31-34.

-
- [7]袁方,等.居住证制度会改善农民工福利吗?——以上海为例[J].公共管理学报,2016(1):105-158.
- [8]吴文恒,等.中国渐进式人口市民化的政策实践与启示[J].人口研究,2015(3):61-73.
- [9]梁土坤.医疗保险、群体结构与农民工市民化意愿[J].人口与发展,2020(3):51-64.
- [10]梁土坤.居住证制度、生命历程与新生代流动人口心理融入——基于2017年珠三角地区流动人口监测数据的实证分析[J].公共管理学报,2020(1):96-108.
- [11]郭秀云.“居住证”离户籍有多远?——基于广东地区的分析兼与上海比较[J].南方人口,2010(3):28-34.
- [12]许经勇.居住证制度的过渡性特征及改革路径[J].湖湘论坛,2020(2):81-87.
- [13]王阳.居住证制度地方实施现状研究——对上海、成都、郑州三市的考察与思考[J].人口研究,2014(3):55-66.
- [14]邹湘江.居住证制度全面实施的问题探讨——基于武汉市1095个流动人口样本的调研分析[J].调研世界,2017(3):10-14.
- [15]陈亚军.新型城镇化建设进展和政策举措[J].宏观经济管理,2020(9):4-7.
- [16]彭希哲,郭秀云.权利回归与制度重构——对城市流动人口管理模式创新的思考[J].人口研究,2007(4):1-8.
- [17](日)广田康生:移民与城市[M].北京:商务印书馆,2005:192-193.
- [18]李竞能,编.现代西方人口理论[M].上海:复旦大学出版社,2004:164-165.
- [19]田明.中国东部地区流动人口城市间横向迁移规律[J].地理研究,2013(8):1486-1496.
- [20]刘志军,等.居住证制度的现状与前瞻[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2012(6):73-77.
- [21]彭希哲.中国未来发展的四个关键性人口问题[J].探索与争鸣,2012(5):48-50.
- [22]王列军.完善城镇化进程中的社会政策[M].北京:中国发展出版社,2013:21.
- [23]李丹阳,汪勇.新中国70年来户籍制度改革的演变历程、逻辑与趋向[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2020(3):54-61.

注释:

1 国家发展改革委:《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》(发改规划[2020]532号)。

2 见《习近平:城镇化以人为核心》, http://news.cnr.cn/native/gd/20160228/t20160228_521491006.shtml。

3 中共中央、国务院：《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》。

4 数据来源：根据各市统计年鉴(2019)计算。

5 论文分析的政策文本为：《深圳市居住登记和居住证办理规定》(2016 年 11 月 1 日起施行)、《武汉市居住证服务与管理暂行办法》(2017 年 3 月 1 日起施行)、《成都市居住证管理实施办法》(2016 年 1 月 20 日起施行)、《关于推行新型居住证制度的通知》(杭政办函[2016]137 号)和《杭州市流动人口居住证实施细则》(2019 年 2 月 1 日施行)。本文分析的居住证申领政策指非人才引进流动人口居住证申领政策。

6 杭州规定：“合法稳定就业”是在本市市区就业并已连续缴纳社会保险满 1 年；“合法稳定住所”为居住在购买房屋，或者连续租住、借住、寄住在合法居住房屋满 1 年；“连续就读”是在本市市区全日制小学、中学、中高等职业学校或者普通高等学校取得学籍并已连续就读满 1 年。成都规定：“合法稳定就业”指在蓉就业且参加本市城镇职工社会保险连续缴纳社会保险费已满 6 个月，对“合法稳定住所”和“连续就读”无时间限定。

7 深圳规定：“合法稳定居所”指自办理居住登记之日起至申领居住证之日止，连续居住满 12 个月；“合法稳定就业”指自办理居住登记之日起至申领居住证之日止，在特区参加社会保险连续满 12 个月或者申领居住证之日前 2 年内累计满 18 个月。

8 三项权利分别是：劳动就业，参加社会保险，缴存、提取和使用住房公积金；六项基本公共服务分别是“义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务、法律援助和其他法律服务、国家规定的其他基本公共服务”；七项便利分别是：按照国家有关规定办理出入境证件，按照国家有关规定换领、补领居民身份证，机动车登记，申领机动车驾驶证，报名参加职业资格考试、申请授予职业资格，办理生育服务登记和其他计划生育证明材料和国家规定的其他便利。

9 具体抽样和调查办法：在杭州市流动人口基础信息库，根据不同类型流动人口集聚水平采用分层抽样的方法，抽取顾家家居股份有限公司、传化集团、炬华科技股份有限公司作为就业流动人口的样本点，抽取天城民工学校、留下小学、西溪中学、菁禾幼儿园作为有随迁子女流动人口的样本点，抽取下沙经济技术开发区和萧山经济技术开发区作为社区流动人口样本点，此类包括了就业和未就业流动人口两类人群。问卷发放与回收由经过培训的流动人口协管员实施，经企业和社区发放的问卷由协管员指导流动人口填写，经学校发放的问卷由协管员在家长接送儿童时指导家长填写。

10 申领目的回答为多项选择题，故加总不等于 100%。

11 以杭州市区为例，2017 年 7 月杭州实施“高门槛、高承载”中性政策，截止到 2018 年 10 月，申领居住证的流动人口仅占办理居住登记半年流动人口的 30%左右。另有对武汉的调查也发现，武汉流动人口居住证申领积极性低于政策预期。参见邹湘江：《居住证制度全面实施的问题探讨——基于武汉市 1095 个流动人口样本的调研分析》，载《调研世界》2017 年第 3 期 10-14 页。

12 浙江省人民政府办公厅转发省教育厅等 4 部门《关于做好外省籍进城务工人员随迁子女接受义务教育后在我省参加升学考试实施意见的通知》(浙政办发[2012]160 号)规定：“通过我省初中毕业生学业水平考试(中考)或符合我省流入地初中高中条件，进入我省高中阶段学校学习，并具有完整的我省高中阶段连续学习经历和学籍的随迁子女，同时符合我省高考报名的其他条件，从 2013 年起可在我省报名参加高考。浙江省教育考试院规定，随迁子女不能报考公安院校、浙江警官职业学校、北京电子科技学院等需要政审或按户籍地施行定向招生的院校(专业)”。

13 相关政策参见《杭州市人民政府关于印发杭州市基本养老保障办法的通知(2013)》和《杭州市人民政府办公厅关于印发杭州市基本养老保障办法主城区实施细则的通知(2014)》。