

发展主义政府与城市落户门槛： 关于户籍制度改革的反思*

吴开亚 张 力

提要：社会期盼的户籍制度改革目标是自由落户，但改革的实际进程却滞后甚至背离公众预期。本文探讨的中心问题是对户籍制度改革障碍的理解。从发展主义政府的视角检视各地普遍设置落户门槛的体制逻辑，通过投影寻踪模型、因子分析和聚类分析的方法对我国46个样本城市的现行落户条件及其关联因素进行分析，构建落户门槛指数评价不同城市落户门槛的高低，并在此基础上探讨落户门槛的高度与哪些影响因子显著相关，以及不同类别的城市落户门槛影响因子的作用效应。分析结果揭示，在强调增长的经济社会生态下，落户门槛在样本城市存在“质”的共性但有“度”的差别，而落户门槛高度在很大程度上可以被城市财政经济总量、消费水平、城建物化度、对外依赖度和经济结构等因子的作用强度和结构属性解释。

关键词：户籍制度改革 城市落户门槛指数 落户门槛影响因子

一、问题的提出

形成于计划体制时代的户籍制度改革是一个并非全新、但仍在不断探索的政策命题。^①无论是个人还是社会层面，无论是计划经济时代还是经济社会转型时期，户籍制度作为极为基础的制度而影响广泛。

* 本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国户籍制度改革研究”（07JZD0022）的部分成果。作者感谢上海市哲学社会科学规划项目（2009BCK001）和复旦大学金穗项目（EYH3548034）的支持。复旦大学彭希哲教授对本文撰写提出了许多建设性意见，陈筱和刘晓薇对数据整理提供了帮助，特此致谢！

① 殷志静和郁奇虹（1996）是较早出版系统地研究户籍制度改革专著的中国学者；俞德鹏（2002）、陆益龙（2003）也较为详细地讨论了这一重要问题。在国外，一些从事中国问题研究的学者如费立民（Christiansen，1990）、程铁军和萨尔顿（Cheng & Selden，1994）、莫雷（Mallee，1995，1996）、王丰（Wang，1997）、苏黛瑞（Solinger，1999）、陈金永和张力（Chan & Zhang，1999）、王飞凌（Wang，2005）等也从不同学科背景关注户籍制度的起源、运作、在转型时期的变化、与人口流动之间的关系以及其产生的社会和经济影响。

在个人层面,从生命伊始到生命终结,从衣食住行到婚丧嫁娶,从职业选择到职业流动,人的尊卑贵贱、身份等级,都与户口类别(或者户口性质)紧密牵连。由于户口类别定义了一个人的国民地位,因此户口也被视为“中国第一证件”(田炳信,2003)。在社会层面,户籍制度是服务于各种国家利益的更广泛的经济和政治制度的一部分(王新华,2001),成为社会管理但也隔离城乡的行政基石(Chan & Zhang, 1999; Wang 2005)。例如,在计划经济背景下,限制城乡人口迁移的政策措施,对通过城乡人口的计划配置有效实施国家快速工业化战略起到了决定性的作用(Cheng & Selden, 1994; Chan & Zhang, 1999)。

在经济发展方式和体制双重转型的背景下,生产要素在城乡之间的流动性加大,户籍制度对于维持中国劳动力在国际市场上的成本比较优势乃至中国在全球经济中作为“世界工厂”的地位具有重要意义(Chan & Buckingham 2008)。但由于户籍制度(特别是备受关注的户口迁移政策)在政治上表现出对公民权利的身份歧视(Solinger, 1999; Alexander & Chan 2004; 王小章, 2009),在社会上分割了城乡居民从而加剧了阶层分化和城乡差距(俞德鹏, 2002; Wu & Treiman 2004; 李强, 2004; 陈映芳, 2005; 吴晓刚, 2007; 陆益龙, 2008),在经济上违反市场经济的要素配置规律从而降低经济增长的绩效也阻碍了城市化的进程(蔡昉, 2000; 蔡昉等, 2001; 蔡禾、王进, 2007),要求改革的呼声此起彼伏。^①依照社会舆论的普遍看法,公平、正义应该是户籍制度改革的首要价值,改革的终极目标是取消落户门槛,回归公民自由定居和迁徙的权利。

与公众殷切期盼形成博弈之势的是缓慢的户籍制度改革现状。近年来户籍制度变化的轨迹呈现出一些喜忧参半、耐人寻味的信息。一方面,对户籍制度改革的呼声有所回应,中央和“地方版”的户籍新政不断出台,其中部分城市的有些改革更是被媒体誉为具“革命性”或“里程碑”式的意义(例如2001年石家庄市推出的降低城市落户门槛的改革和2009年上海市推出的持居住证人员申请户口的试行办

① 户口迁移政策包括迁移审批和迁移登记两个部分,自1958年《户口登记条例》实施后就成为按法定程序审批的行政许可。本文对户籍制度改革的讨论范围聚焦于与户口迁移相关的城市落户政策的改革。

法)。^① 另一方面,陈金永和巴金汉(Chan & Buckingham, 2008)、黄乐嫣和拉米亚(Davies & Ramia, 2008)的研究指出,迈向上述终极目标的改革实施路径曲折迂回。无法回避的是,地方化的“挤牙膏式”改革成为当前户籍制度改革的最大特色。城市落户准入条件的设立已成为地方政府的权限,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。吴开亚等(2010)对全国46个城市的落户准入条件的分析显示,城市户籍篱笆尽管被多数人认为该“拆”,但它却依然屹立不倒。地方政府普遍设置面向精英群体倾斜的城市落户障碍,而各城市落户障碍只表现为一种程度上的差距,并没有质的不同。对一般民众而言,落户渠道虽然理论上存在但刚性的门槛却高不可攀。最新的户籍制度改革思路释放出的仍然是改革难以一步到位的信号。^② 改革的实际进程显然远滞后于公众的预期,户籍制度改革成为迄今为止中国改革领域中最难啃的“钉子户”之一。

上述观察带出了一些有关拆除根深蒂固的城市户籍篱笆的困惑。第一是户口功能的悖论。学者期待户籍制度只负载人口统计而非划分人口层级的功能;而事实上在公共产品短缺的时代,户籍制度除了被用于居住登记之外,还被地方政府用于界定公共服务对象,成为有选择性地配置公共资源的简单、直接的筛选机制,助力地方政府实现地方利益。第二是公众期望的改革愿景与城市落户改革的现实取向相矛盾。公众的要求是一国之下“公民平权”、全国范围迁徙自由;而地方的落户改革努力更多地倾向户口门槛化、货币化、利益化。地方的落户政策强调的价值不是平等、融合,而似乎在于调整和优化当地人口结构,是基于地区发展、吸引人才和提升城市竞争力的考量,给公众留下只向少数“有才”(通常是指受过良好教育并拥有学位或是专业资格)或向“有钱”(能够在市场上购买高档公寓或是进行大笔投资、开办公司)者开

① 过去30年从中央到地方新出台的实质性城市落户政策包括:新开多条城市落户渠道和放宽某些渠道的落户条件(例如新生儿可随母或随父落户、购房落户)、城市落户从指标控制为主向准入条件控制为主转变、开放小城市和农村集镇、在某些大城市以居住证代替暂住证并将居住证与常住户口接轨等;其他间接性的政策包括:统一城乡登记、加强城乡公共服务均等化等。

② 温家宝总理在2009年12月27日接受新华社专访时提到,近期中央基于整体考虑做出了稳妥地推进户籍制度改革的思路。首先,要解决那些常年在城里打工,有固定工作和固定住所而又没有户籍的群体,让他们融入城市,和城里人一样工作和生活,享受同样的权利和待遇。第二,由于我国人多地少,还要考虑大城市的承载能力,首要的是引导农民工在中小城市安家落户(新华网,2009年12月28日)。

户籍口子的印象。第三是城市落户的开放面和开放对象与现实需求偏离。改革思路是提出开放 50 万人口以下的二、三线小城市,但人口普查资料和专项调查却显示,大部分的城市非户籍人口(流动人口)集中在一线大城市。小城市对大多数流动人口缺乏吸引力,究其原因,与主要的大城市相比,小城市的工作机会、社会福利和生活设施相对缺乏。此外,目前部分大城市实施的流动人口落户制度,仅允许本辖地内(通常是同一城市的行政范围)的非常住户籍人口在满足一定条件后转为常住户口,超过一个特定的行政辖区就不适用。但大部分流动人口却是跨市、跨省就业和居住。概括而言,建立在“本地人口”和“外来人口”区分基础上的城乡分割仍然存在,时至今日,中国的城市并没有出现对大多数流动人口而言有实质意义的废除落户限制的破冰举措。

上述困惑和矛盾反映出城市落户的现实门槛与彻底拆除城乡户籍藩篱的复杂性。对此现象的理性反思,有助于客观认识城市自由落户改革面临的障碍所在,以更加准确地理解以城市落户条件为圆心的户籍制度改革的方向和路径。已有的大量分析户籍制度改革障碍的文献提供了众多分析向度和定性判断,但基于实证考察的定量探讨尚不多见。我们认为,在城市落户呈现出由中央纵向管制转为地方横向自治的现实背景下,城市政府拥有很大的自由裁量权,可以根据自身利益决定城市落户的具体条件,各城市落户改革的进程客观上必然受局部利益左右,地方政府设定的落户门槛的高低和对落户对象的筛选是认识阻碍城市户籍制度改革实际进程的重要风向标。

本文构造城市落户门槛指数以量化比较各地城市落户条件,以地方政府职能作为观察户籍制度改革进程的一个重要视角,探究地方政府在考虑城市落户政策时究竟有着怎样的行为逻辑。透过缓慢的城市落户改革表象,对地方政府设置落户门槛的逻辑进行深层次的体制追问。

二、转型时期地方政府职能与城市落户门槛

政府职能体现着政府的执政观念,地方政府的职能定位和变化(包括政治职能、经济职能和公共职能)在很大程度上联系着社会经济

发展和体制变动趋势下的地方利益。^① 在缺乏市场政治的前提下(即选民不能自由地从不同的政策销售商那里选取政治产品及服务团队) 地方政府的具体职能重点和实现方式受行政权力结构、政治经济资源的行政动员能力、当地经济社会发展需求、地方决策者偏好、公共财政体制和状况、政府绩效评价方式等一系列外部和内部条件约束(周平 2007;周黎安 2008;马斌 2009)。中国的行政权力结构实际上是分割型的,不同级别的政府有着不同的权力范围和相应的职责。一方面,随着中国融入全球经济体系程度的加深和转型时期中央—地方关系的调整,地方政府促进经济增长、调节社会分配、提供公共产品和服务的职能被不断强化和放大。另一方面,随着行政性放权和分税制的实施,为地方政府的职能定位和行为边界提供了一个充满弹性的自主性选择空间。在发展资源相对短缺、区域经济竞争日趋激烈的年代,地方政府基于内外部约束条件,总是倾向于最大限度地利用和扩充这种自主性空间,强化作为“经济人”的自利趋势,以实现能被政绩显示的各种地方目标(张军、周黎安 2008)。当地方政府的这种行为取向带有普遍性时,即使各自为政和发展环境各异,也在某种程度上模糊了地方经济发展模式的区域性和个性化差异,同时让自上而下推行的预设政策目标在执行中变得似是而非。

政府职能的落实有赖于公共支出。从公共财政支出中看到的不仅是经济发展的特点,而且是社会结构和公平正义的塑造。从这一角度探讨政府职能和公共财政的文献指出,如果政府职能主要体现在稳定宏观经济、配置资源和调节收入分配上,相应的公共支出的需求(包括公共投资支出、公共消费支出和转移性支出三大类别)针对不同的社会经济发展阶段的主要制约因素呈现出不同的规模和结构特征(Musgrave, 1959, 1986a, 1986b; Musgrave & Musgrave, 1989; Buchanan & Musgrave, 1999)。从政府所面临的管治环境看,处于经济发展早期阶段的地方,生产性投资不足是制约发展的主要因素,为了改善投资环境,基础设施建设和基础产业发展等方面的公共投资支出在总支出中

① 相关的研究有:黄佩华(Wong, 1991)讨论了财政改革背景下地方政府的角色及其与中央政府的关系;戴慕珍(Oi, 1992)提出了“地方国家法团主义”的概念认识地方政府在新激励机制下的职能转变;白苏珊(Whiting, 2000)分析了乡镇政府对乡镇企业发展的作用;丘海雄和徐建牛(2004)对有关地方政府在经济社会转型中所扮演的各种角色的研究作了较为系统的总结和比较。

所占的比重较高。处于经济发展中期阶段的地方,政府主要面对的是维持经济起飞的基础和减弱日益显露的市场经济外部性(市场失灵)矛盾,导致用于弥补市场缺陷等方面的公共支出(例如社会保障支出和公共产品支出)大幅度增加。在经济发展成熟阶段的地方,随着人均收入的增加,政府面对的是除衣、食、住、行等基本生活消费以外的日益增长的高层次社会人文需求,以及日益多元的社会关系和社会利益,公共资源更多地被用于提供服务的公共事业支出和调节利益的社会保障支出。上述观点对中国不同发展水平地区的公共支出需求有启示意义:要有巨大的可供支持的资本才能满足政府职能的实现。在中国的政治经济语境中,如果结合考虑广义概念上的地方宏观税负水平,^①地方政府职能的实现无可避免地要回应财政体制约束下公共财政缺口的压力,塑造出开源节流的公共资源调配逻辑。^②

伴随对开源节流的落实是培育了政府“发展主义”的经济运行形态以及催生了一个市场化的社会。发展主义的理论预设认为经济增长是社会进步的先决条件,其发展理念是将各种发展统归为以经济增长为主。就中国而言,不难观察到转型时期发展主义的表现形式是过度强调政商合作,政府间比拼投资扩张,追逐财政收入的最大化,增长顺理成章地演绎成压倒一切的政府工作重点,并与各种形式的政绩考核挂钩(汪大海、唐德龙,2005;张军、周黎安,2008)。^③市场化的社会指的是市场吞并社会(熊培云,2010;迟福林,2010)。不但生产要素(土地、资金和劳动力)的属性和配置,甚至政府调节利益格局、社会分配的职责都被过分地让渡给市场去定义而束缚于“市场体制”之中,地方政府惟市场马首是瞻,假“市场调节”之名,把市场凌驾于社会公平之上。“发展主义”加大了地方政府对当地经济发展的热情和“投资饥渴”,而市场化的社会弱化了地方政府对本区域公共事业的关心和承担力度,

① 地方宏观税负水平在这里被定义为一定时期内地方政府总收入(包括预算内和预算外、税收和非税收等收入)占同期GDP的比重。

② 1994年实施的从财政包干制向分税制转变的整体趋势是税收权集中而支出责任分权化,表现为中央政府的收入占财政总收入的比重上升,而财政支出占总支出的比例基本维持不变。《中国统计年鉴》公布的中央和地方财政支出比例的统计数据显示,分税制实行以后超过70%的支出都发生在省级及其以下政府。在现行的财权、事权的划分之下,财政缺口被压到省级以下政府。由于中央的财政转移支付不足,使得富裕地区的政府较以往取得了更大的独立性,而贫困地区的政府在提供公共物品和服务时则显得力不从心(Whiting,2007)。

③ 政绩考核指标通常包括GDP增长率、出口总量、引进和利用外资程度等。

相关的开支在公共财政中处于弱势地位。一言以蔽之,在经济和社会转型下对服务于经济增长的投入(例如能改善本地投资环境的基础设施)远远高于对服务于公民权益平等的社会管理体系建设的投入。

地方性的公共政策需要匹配发展主义的逻辑,是地方政府采取的调控公共资源配置的制度指引。在市场当道的时代,以政府为主导的公共政策领域发生了许多变化。在价值上,从理想主义转向了实用主义;在政策目标上,从关注社会公平转向了关心经济效率;在社会保障的提供主体上,社会福利的主要提供者从国家/单位转向了个人和家庭;在社会保障提供的机制上,从国家计划转向了市场主导(岳经纶, 2007)。公共政策目标的选择涉及政府职能实现的成本和收益预期。分税制下财权与事权的不对等使得上级政府能将一些公共责任以缺乏资金配套的命令形式转移到下级政府。虽然地方政府的职能配置和行为边界受上级政府决策的约束,但由于转型时期地方政府利益的客观存在,事实上难以要求地方政府在决策贯彻中漠视对本位利益的实质损害。如果上级政府的决策与地方利益发生冲突,地方政府在整体利益和局部利益的博弈中会通过基层权力运作和地方政策修正上级既定决策的内容,使决策的执行效果偏向自身的利益取向,过分者会导致权力寻租。在一个人口大国快速工业化、城市化的发展阶段,站在地方政府的施政立场,城市落户政策更多地是资金、人才这些有限“核心资源”制度化的竞争机制和社会服务、社会保障这些主要受地方财政约束的公共物品的理财工具。政府更关心把城市人口分类并置于不同的权利范畴。而站在人民大众的立场,落户门槛可能是一代人或完成身份跳跃或陷入无止境漂泊的命运分界线,他们更为关心利益待遇的差别能否被“清零”。从这个角度看,转型时期的城市落户门槛或许是一种体制上的必然产品。探讨户籍制度改革的障碍,需要更好地认识在政府职能和财政体制的约束下,城市落户条件在地方经济社会发展中被赋予哪些特定的功能。以下关于城市落户门槛特征和影响因素的实证分析提供了这方面的启示。

三、数据、指标和方法

为了从实证上回答城市存在着何种落户门槛以及落户门槛与哪些

因素相关,我们首先采用投影寻踪模型(Projection pursuit model)构造城市落户门槛指数对不同城市落户门槛的高低进行排序,然后采用因子分析方法对多个指标对落户门槛的影响力度进行分析,最后用聚类分析方法对不同城市之间落户门槛影响因子的作用强度和结构属性进行探讨。

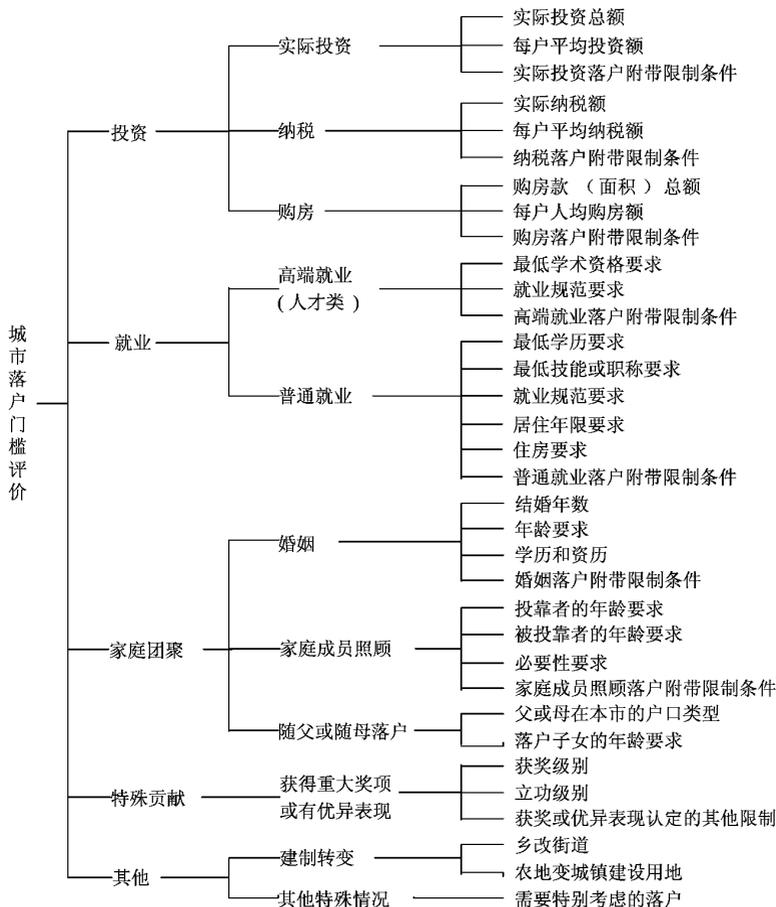
(一) 样本城市选取与数据来源

实证分析中样本城市的选取主要考虑城市吸引力和样本覆盖面两大因素。一般认为,经济越发达、发展机会越多的城市更受外来人口青睐,落户刚性需求也越大。因此,样本城市的选取依据两个条件:1. 覆盖全国所有省区和所有城市行政级别;2. 在中国社会科学院编著的《2009年中国城市竞争力蓝皮书:中国城市竞争力报告》中综合竞争力处于前100名。同时满足这两个条件的城市共有46个,覆盖了4个直辖市、27个省会城市、15个其他级别城市。从地域分布看,18个样本位于东部地区,占样本总体39%;15个位于西部地区,占样本总体33%;13个样本位于中部地区,占样本总体的28%。落户门槛指数构建的原始数据采集于样本城市现行的落户政策文件,因子分析的原始数据来源于《中国城市统计年鉴》和《中国城市建设统计年鉴》中样本城市的市辖区数据或据此整理的的数据。由于拉萨市的相关统计数据缺失,剔除拉萨市后得到因子分析和聚类分析的样本城市数为45个。

(二) 落户门槛指数构建

根据中央和各地政府现行有关城市落户的政策法规,城市落户渠道大致可归纳为投资、就业、家庭团聚、特殊贡献和其他5个一级渠道。一级渠道下又可划分出若干个二级渠道。相应地,每个渠道都有具体的规定细则。这些细则构成了评价落户准入条件高低的多维变量和系列指标(见图1)。

城市落户政策的开放度很大程度上取决于城市政府对新增城市人口数量和质量的控制,对城市落户政策改革的研究有必要关注城市政府在制定落户条件时的倾向性。图1所列的5类一级落户渠道中,“特殊贡献”和“其他”两类涉及的人群面狭窄,样板意义大于普遍意义。“家庭团聚”条件在《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中问题意见的通知》(国发[1998]24号)中有明确规定,地方政府调控的



- 注: 1. 就业规范要求是指受雇人员与用人单位签订经政府劳动主管部门认可的劳动合同或自雇人士有认可的营业执照。
2. 实际投资和纳税落户渠道中, 附带限制条件包括有无投资行业类型的限制、有无社保交纳的限制、有无当地住房条件的限制等。
3. 购房落户渠道中, 附带限制条件包括有无购房类型的限制、有无购房区位的限制、有无购房年限的限制、有无社保交纳的限制等。
4. 就业落户渠道中的附带限制条件包括有无行业的限制、有无合同年限的限制、有无社保交纳的限制、有无指标的限制等。

图 1 城市落户门槛的评价指标体系

余地不大。由于以上三类渠道对于绝大部分拟落户城市的人口仅具有典型意义, 因此在比较各城市落户门槛时, 只重点关注投资和就业这两

大渠道的落户操作条件。

针对城市落户渠道的多维和多变量、落户条件之间的相对重要性及评价标准容易受主观干扰等特性,为了客观地比较各城市的落户门槛,我们选用直接由原始样本数据驱动、被广泛应用于处理由非线性、非正态多维数据构成的评价问题的投影寻踪模型,求解反映各城市落户条件综合特征的落户门槛指数,以落户门槛指数的差异水平进行不同城市之间落户门槛的评价和比较。其基本思想是把高维数据投影(转换)到低维空间上,采用投影目标函数来衡量投影数据在低维空间的散布结构,优化投影方向,寻找使该目标函数达到极大(或极小)的投影值,然后根据该投影值进行高维数据的特性分析(金菊良等,2004)。在对样本城市落户门槛各评价指标的原始数据进行标准化处理,以消除各指标单位的不同和指标数据量纲大小差异的基础上,我们构造投影指标函数和投影目标函数,优化最佳投影方向,求解出各样本指标的投影值。由于该值反映了各城市落户条件的综合特征,因此可被定义为城市落户门槛指数。落户门槛指数值越大,说明城市落户门槛越高。落户门槛指数构建的基本步骤如下。

1. 落户门槛数据标准化

设第 i 个样本城市的第 j 个落户指标为: $x_{ij} (i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m)$, n 表示样本城市总个数, m 表示落户指标总个数。采用式(1)、(2)对城市落户门槛各评价指标的样本数据进行正向标准化处理,以消除各指标单位的不同和指标数据量纲大小的差异。

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \min x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}} \quad (1)$$

$$y_{ij} = \frac{\max x_{ij} - x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}} \quad (2)$$

2. 构造投影指标函数

实质是把 m 维数据 y_{ij} 综合成为以 $\vec{\alpha} = (\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_m)$ 为投影方向的一维投影特征值,第 i 个样本城市的投影特征值 z_i 为:

$$z_i = \sum_{j=1}^m \alpha_j y_{ij} \quad (3)$$

定义投影指标 Q 为:

$$Q = s(\alpha) d(\alpha) \quad (4)$$

式(4)中, $s(\alpha)$ 为类间距离,用样本序列的投影特征值的均方差表

示为：

$$s(\alpha) = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (z_i - \bar{z})^2 \right]^{\frac{1}{2}} \quad (\bar{z} \text{ 为投影特征值均值}) \quad (5)$$

$d(\alpha)$ 为类内密度,用投影特征值的两两距离 $r_{i_1 i_2} = |z_{i_1} - z_{i_2}|$ 表示为：

$$d(\alpha) = \sum_{i_1=1}^n \sum_{i_2=1}^n f(R - r_{i_1 i_2}) \quad I(R - r_{i_1 i_2}) \quad (6)$$

式(6)中 R 为估计局部散点密度的宽度指标,与具体问题的数据特性有关,研究表明其取值范围为 $R \in \left[\max(r_{i_1 i_2}) + \frac{m}{2}, 2m \right]$,通常可取 $R = m$; $f(R - r_{i_1 i_2})$ 为单位阶跃函数,可简单令 $f(R - r_{i_1 i_2}) = R - r_{i_1 i_2}$; 当 $R > r_{i_1 i_2}$ 时, $I(R - r_{i_1 i_2}) = 1$,反之为 0。

3. 构造投影目标函数

通过求解投影目标函数最大化以寻找能反映各落户指标数据特征的最优投影方向,当式(4)取最大值时,所对应的 $\hat{\alpha}$ 为最优投影方向向量。此问题转化为如下优化问题：

$$\begin{cases} \max Q(\alpha) \\ \|\alpha\| = 1 \end{cases} \quad (7)$$

这是一个非线性优化问题,采用加速遗传算法对其进行优化,通过计算得到最优投影方向 $\hat{\alpha} = (\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n)$ 。

4. 构造城市落户门槛指数

由上述求得的最佳投影方向 $\hat{\alpha}$ 值,将统一标准化后的评价指标代入(3)式,得到各样本城市的投影值 z_i (即城市落户门槛指数), z_i 值越大,说明城市落户门槛越高。通过对城市落户门槛指数值差异化的比较,可对各城市落户门槛进行排序和分类。

(三) 影响落户门槛高度的因素分析

城市落户门槛高度的影响因素采用图 2 中的指标体系进行量化分析。在指标选取上,我们既考虑了现有文献对落户改革障碍分析的研究维度,也考虑了政府职能、提供公共物品能力与落户门槛设置的关系。鉴于该指标体系是一个多维指标交集且部分指标所反映的内涵存在重叠,采用因子分析法降低指标数据空间的维数和去除指标之间重叠的信息,寻找出基于原始数据的基本特性对城市落户门槛高低做出显著贡献的若干主因子。具体包括指标数据标准化、确定主因子个数

和计算综合因子得分等 3 个步骤(张刚等 2004)。



注:1. 由于样本城市的规模差异较大,在分析影响因素时尽可能选取相对指标,以减少人口总量带来的统计意义上的影响。

2. 除了“城市行政级别”外,所有指标的取值为实际统计值。“城市行政级别”则是根据样本城市所依附的三个行政等级(直辖市、副省级市和地级市)分别赋值 3、2、1。

图 2 城市落户门槛高度的影响因素

1. 落户门槛影响指标数据标准化

与前文有关落户门槛数据标准化的处理方法类似,设第 i 个样本城市的第 j 个落户门槛影响指标为 x_{ij} ($i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m$), n 表示样本城市的总个数, m 表示落户门槛影响指标的总个数。图 2 中共包含 22 个指标,采用式(1)、(2)进行正向标准化处理,得到的数据矩阵记为 $Y = [y_{ij}]_{n \times m}$ 。为了使用于因子分析过程的数据具备更强的可比性且变量渐进遵从正态分布 $N(0, 1)$,采用式(8)对正向标准化数据 y_{ij} 进行统一标准化,得到新的数据矩阵 $Z = [z_{ij}]_{n \times m}$,变换公式为:

$$z_{ij} = \frac{y_{ij} - \bar{y}_j}{s_j} \tag{8}$$

式中, z_{ij} 为统一标准化数据; \bar{y}_j 为第 j 个指标的均值; s_j 为第 j 个指标的标准差。

2. 确定主因子个数

用公式(9)确定 45 个样本城市的 22 个测量指标与综合包含各指标信息的公共因子之间的关系 (g 个公因子):

$$u_j = a_{j1}f_1 + a_{j2}f_2 + \dots + a_{jg}f_g + \varepsilon_j (j = 1, 2, \dots, m) \tag{9}$$

写成因子模型的矩阵形式:

$$U = A \cdot F + \varepsilon \tag{10}$$

式中, $U = (u_1, u_2, \dots, u_m)^T$ μ_j 为第 j 个指标的因子得分; $A = (a_{jk})_{m \times g}$ 为因子载荷矩阵, 其元素 a_{jk} 反映了公共因子 f_k 对于指标 u_j 的载荷量; $F = (f_1, f_2, \dots, f_g)^T$; ε 为与公因子相对的特殊因子, $\varepsilon = (\varepsilon_1, \varepsilon_2, \dots, \varepsilon_m)^T$ ε_j 只对相应的 u_j 起作用。

通过计算标准化数据矩阵 $(z_{ij})_{n \times m}$ 的相关系数矩阵 $R = (r_{ij})_{n \times m}$, 求解相关矩阵 R 的特征值 $\lambda_1 > \lambda_2 > \dots > \lambda_m > 0$ 和对应的特征向量 $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_m$ 。特征值 λ_j 表示各公共因子在解释城市落户门槛上的作用大小, 对应的特征向量 β_j 就是统一标准化向量 z_j 在新坐标下各公共因子上的系数。选择 g 个特征值 $\lambda_1 > \lambda_2 > \dots > \lambda_g > 1$ 的主因子代替全部指标综合解释其对城市落户门槛的影响。

$$\text{令 } \delta_k = \frac{\lambda_k}{\sum_{k=1}^g \lambda_k} (k = 1, 2, \dots, g) \text{ 表示每个公共因子包含影响落户门}$$

槛的原始指标的信息量(即方差贡献率)。选择用作数据浓缩的主因子

满足 $\sum_{k=1}^g \delta_k \geq 80\%$ 即提取 g 个主因子可解释 80% 以上的全部影响。

由于初始因子的综合性太强, 为了更清晰地识别因子含义, 通过因子旋转, 使载荷尽可能向 $\pm 1, 0$ 的方向靠近, 从而降低因子综合性, 凸显其实际意义(见表 1)。

3. 计算综合因子得分

因子得分函数表达式为:

$$F_{n \times g} = (f_{ik})_{n \times g} = Z_{n \times m} \cdot B_{m \times g} \tag{11}$$

式中, f_{ik} 表示主因子的因子得分; $f_{ik} = \sum_{j=1}^m z_{ij} \cdot b_{jk}$; $Z_{n \times m}$ 为标准化数据;

$B_{m \times g}$ 为因子得分系数矩阵。

表 1 城市落户门槛影响因子的方差贡献

主因子	初始解			旋转后		
	特征值	方差贡献率 (%)	累计方差贡献率 (%)	特征值	方差贡献率 (%)	累计方差贡献率 (%)
财力总量	9.443	42.921	42.921	7.745	35.203	35.203
消费水平	3.510	15.956	58.877	3.985	18.113	53.317
城市建设物化度	2.206	10.027	68.904	2.375	10.795	64.112
城市对外依赖度	1.432	6.507	75.411	2.254	10.247	74.359
经济结构和就业水平	1.118	5.399	80.809	1.419	6.451	80.809

注:1. KMO 检验 (统计量值为 .765) 和 Bartlett 球形检验 (χ^2 统计值的显著性概率为 .000, 小于 1%) 均表明数据适合做因子分析。

2. 因子的纳入标准为因子特征值大于 1, 累计方差贡献率大于 80%。

由式 (12) 构造综合因子值 F_i :

$$F_i = \sum_{k=1}^g \delta_k f_{ik} \quad (12)$$

式中, F_i 为综合因子得分; α_k 为公共因子的方差贡献率; f_{ik} 为因子得分。

根据综合因子得分 F_i 可以对影响样本城市落户门槛的主因子进行综合排序 (见表 2)。

(四) 城市落户门槛影响因子的作用强度和结构属性的聚类分析

为了进一步认识落户门槛影响因素在不同城市的特点,有必要根据影响因子的作用强度以及结构属性的相似度对样本城市进行分类。具体采用组间连接层次聚类法进行聚类分析,以克服简单地根据综合因子 F_i 得分值的大小将样本城市分类的主观性和随意性。其基本思路是从 45 个样本城市的 5 个影响落户门槛的主因子中,找出度量指标之间相似程度的统计量,按相似程度的大小来分类。主要步骤如下。

1. 把每个样本城市看作 g 维空间 (g 为因子个数) 中的一个点,由式 (13) (平方欧式距离法) 计算各样本间的距离。先把每一个样本城市视为一类,找出距离最小的两个样本城市合并为一个新类。

$$d_{ij}^2 = \sum_{k=1}^g (f_{ik} - f_{jk})^2 \tag{13}$$

式(13)中 d_{ij} 表示样本城市 i 和样本城市 j 之间的距离; $f_{ik} \setminus f_{jk}$ 表示第 $i \setminus j$ 个样本城市在第 k 个主因子上的值。

2. 由式(14)逐步计算新类与其他剩余类之间的距离,取类间距离最小的两类合并为另一个新类(该距离恰是两个合并类的离差平方和增加值的两倍),即把离差平方和增加最小的类合并,直到所有样本城市都被归入合适的类。在同一类别内,各样本城市的离差平方和(方差)较小,而不同类别的样本城市之间的离差平方和较大。

设 n 个样本城市分为 s 类 G_1, G_2, \dots, G_s , 类 G_p 与类 G_q 合并为类 G_r , 则类 G_r 与任意一类 G_s 的距离 D_{sr} 为:

$$D_{sr}^2 = \frac{n_p + n_s}{n_r + n_s} D_{sp}^2 + \frac{n_q + n_s}{n_r + n_s} D_{sq}^2 - \frac{n_s}{n_r + n_s} D_{pq}^2 \tag{14}$$

式(14)中 p, q, r, s 分别为类 G_p, G_q, G_r, G_s 的样本城市数; D_{sp}, D_{sq} 和 D_{pq} 分别为类 G_s 与类 G_p 、类 G_s 与类 G_q 、类 G_p 与类 G_q 间的距离。

45 个样本城市落户门槛影响因子的作用强度和结构属性相似度的聚类过程如图 3 所示,聚类结果如图 4 所示。

四、城市落户门槛特征及其影响因素

图 5 显示了根据投影寻踪模型得出的各城市综合落户门槛指数分布格局。对比表 2 中的落户门槛指数值,如果对一些非关键性的结果存而不论,一个最显著的发现是各地城市落户门槛只有程度上的差距而没有本质上的不同,折射出转型过程中地方政府利益的共同性和各地发展条件的不同性。

一方面,从全国来看,地方“自为”的城市落户门槛是多维的、常态的,带有普遍性,构成了人口流动障碍的制度和体制基础。从政策的“聚焦点”和“发力点”看,无一例外地指向财富和人才,目标都是为了吸引实现辖区经济增长所需的生产要素。从落户门槛实施时间的纵向比较看,位于落户门槛指数前列的北京、上海、广州等城市早在 20 世纪 90 年代就已设置落户门槛,其经济发展的相对成功成为其他城市效仿的参照,昔日的领跑者在户籍制度上的改革定位和预期的“政策红利”

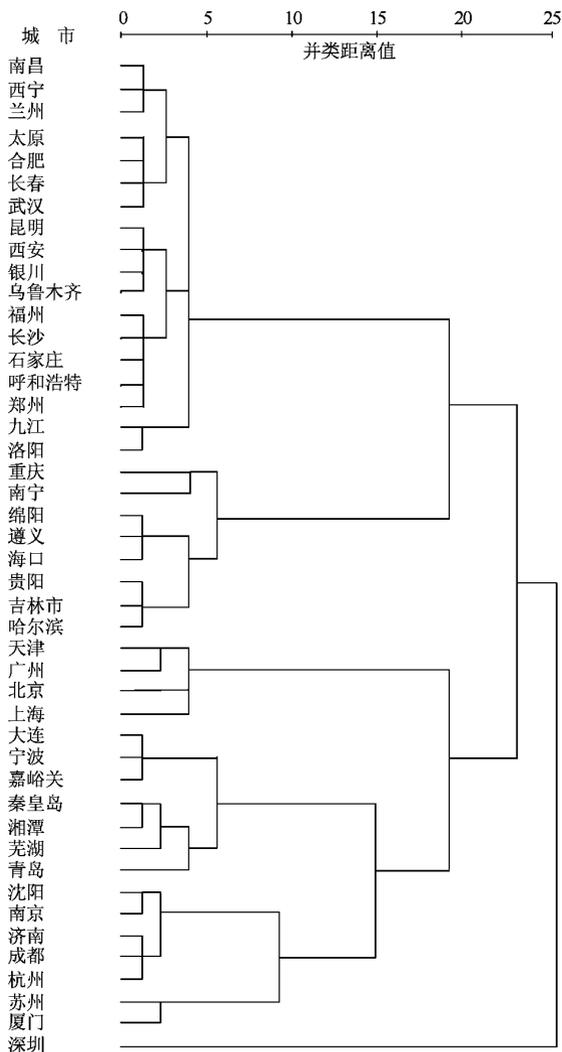


图3 基于落户门槛影响因子作用强度和结构属性相似度的城市谱系图

也被视为成功经验的组成部分而为其他后进城市树立了里程碑式的标杆效应。在当前 GDP 挂帅的考核体系下,在福利资源尚稀缺并且地区不平衡的情况下,面对 GDP 增速与依赖地方财政收入的公共物品提供之间,为了不在竞争中落伍,作为某个单独个体的城市政府难以做出与其他城市政府截然不同的选择。另一方面,以城市为单位的落户门槛



图4 城市落户门槛作用强度的聚类结果

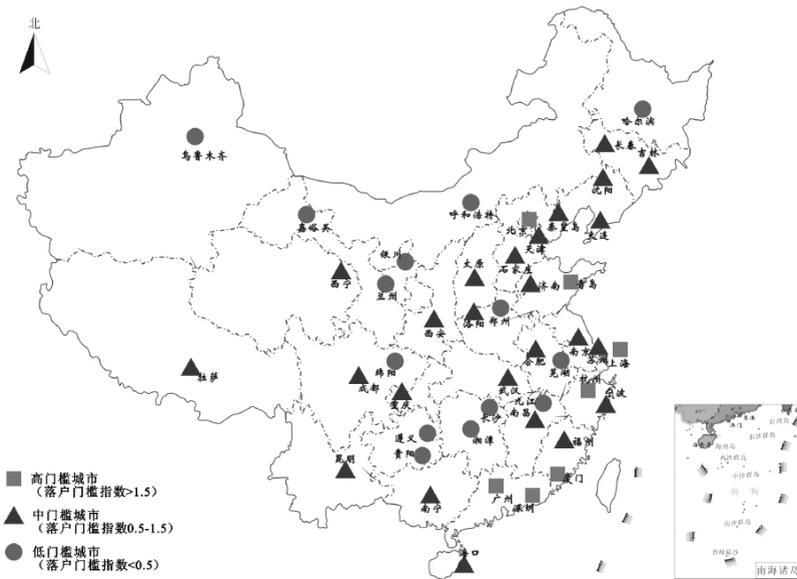


图5 城市落户门槛指数分布格局

表 2 各城市主因子得分、聚类结果与落户门槛指数

城市	主因子 F_1	主因子 F_2	主因子 F_3	主因子 F_4	主因子 F_5	综合因子 F	城市 聚类	落户门 槛指数
重庆	.9554	.9799	.3448	1.1663	2.9370	.8600	2	.5515
哈尔滨	.6355	.3700	.5786	.4713	1.1993	.4788	2	.4116
上海	-.7825	3.5216	1.1069	.3888	-1.2696	.4398	1	3.1762
西安	.6144	-.0146	-.0377	1.0501	.1276	.3254	2	1.4160
北京	-.9276	2.9789	-.5374	1.4576	.1622	.3148	1	2.4563
成都	.6240	.5209	-.4928	-.1862	.6437	.2833	3	1.0010
天津	-.1338	1.3195	.3248	.7290	-.4855	.2703	1	1.3316
绵阳	.5597	-.6363	1.1693	-.5160	1.4933	.2515	2	.2158
贵阳	.3333	-.3028	.9056	-.0569	.8808	.2112	2	.3229
乌鲁木齐	.3807	-.2288	.5127	.7619	-.2447	.2102	2	.3718
广州	-.2982	1.7896	.2696	-.7028	.4013	.2022	1	2.0549
济南	.5310	.1342	-.7120	.3052	.2382	.1810	3	1.1956
吉林市	.4205	-.2734	.5753	-.0539	.2697	.1725	2	.5349
长春	.4026	-.0850	.4474	.5733	-1.0071	.1684	2	.9545
兰州	.3983	-.5742	.5228	1.0043	-.4900	.1639	2	.4749
海口	.1243	-.4948	.6949	-.1191	2.1028	.1526	2	1.0084
南宁	.4312	-.6715	-.8734	1.0395	1.6945	.1517	2	1.0414
南京	.4379	.6288	-1.6686	.4400	.0029	.1332	3	1.0646
武汉	.0539	.4617	.7195	.4802	-1.6021	.1261	2	1.0006
昆明	.3257	-.1789	-.2464	.5536	.0300	.1143	2	.5517
西宁	.3920	-.8437	.5802	1.0660	-.7226	.1104	2	.6822
遵义	.2318	-.7645	1.2919	-1.1477	2.0632	.0981	2	.2045
杭州	-.0054	1.0576	-.8945	-.2843	.5078	.0967	3	1.5427
银川	.1207	-.5384	.4804	.6737	.2738	.0835	2	.3317
沈阳	.4883	.3550	-1.3501	.4345	-.8356	.0811	3	.5801
太原	.4151	-.3817	-.1773	.5686	-1.0874	.0460	2	.5374
南昌	.1441	-.7212	.4998	.8721	-.8013	.0117	2	.5352
湘潭	.5582	-.7288	.2512	-.4107	-.6904	.0050	3	.2771
石家庄	.1626	-.5177	.2786	.2407	-.3440	-.0040	2	.5773

续表 2

城市	主因子 F_1	主因子 F_2	主因子 F_3	主因子 F_4	主因子 F_5	综合因子 F	城市 聚类	落户门 槛指数
洛阳	. 2582	- . 8307	1. 0182	- . 3873	- . 6962	- . 0343	2	. 5786
福州	- . 1499	. 0437	. 3031	- . 2630	- . 2662	- . 0562	2	1. 0055
大连	- . 1435	. 8576	. 0180	-1. 7385	. 1226	- . 0635	3	1. 4216
嘉峪关	. 3781	- . 1398	. 7303	-2. 5293	- . 4256	- . 1000	3	. 0804
呼和浩特	- . 2309	- . 5534	. 5332	. 2395	- . 5063	- . 1321	2	. 3555
合肥	- . 1012	- . 4491	. 1215	. 3787	-1. 0744	- . 1344	2	. 5868
郑州	- . 1903	- . 7833	- . 0469	. 8420	- . 3105	- . 1477	2	. 3289
秦皇岛	. 3657	- . 4780	- . 6413	-1. 0974	- . 3836	- . 1643	3	1. 2816
长沙	- . 2894	- . 2376	- . 2771	. 0873	- . 2096	- . 1794	2	. 4740
芜湖	. 7673	- . 7820	-1. 1359	-1. 1369	-1. 6248	- . 2154	3	. 4482
青岛	. 2363	. 6276	-1. 5331	-2. 0397	- . 8006	- . 2293	3	1. 6751
九江	. 0334	-1. 4358	1. 2223	- . 4536	-1. 0763	- . 2323	2	. 3897
宁波	- . 7195	. 8755	. 4199	-2. 7982	. 0330	- . 3340	3	1. 2651
厦门	- . 7957	-1. 2651	-3. 5587	1. 1970	. 0530	- . 7673	3	1. 5515
苏州	-1. 2102	- . 4752	-2. 6041	-1. 5736	1. 3894	- . 8648	3	1. 4509
深圳	-5. 8020	-1. 1356	. 8667	. 4739	. 3283	-2. 0849	4	2. 5035

注: 1. 各主因子的解释含义: F_1 为财政经济总量实力; F_2 为消费水平; F_3 为城市建设的物化能力和压力; F_4 为城市对外依赖程度; F_5 为城市经济结构和就业压力。

2. 由于经过标准化处理, 在统计分析过程中各项指标的数据渐进演变均遵从正态分布 $N(0, 1)$ 0 分值意味着该因子对落户门槛的影响度处于平均水平, 因子得分的正值和负值可理解为该因子对落户门槛的影响度高于或低于相对平均水平。

高低有异, 反映出各地发展条件的不均衡和城市吸引力的差别。综合来看, 落户门槛高的城市一般是综合实力强、落户需求大的经济发展一线城市。从地域分布看, 落户门槛指数居高的城市主要位于东部沿海地区, 落户门槛低的城市则相对集中在中西部地区, 反映出经济的发展水平和开放度并不必然与户籍的开放度成正比。从人口结构看, 流动人口比例越高的城市, 城市落户准入条件越高, 折射出城市政府在无法有效控制城市实际常住人口不断增加的同时, 不向外来人口开放需要动用本地资源的公共服务项目。城市落户门槛“度”的差别也反映出广泛存在的资源越来越不公平地向更高权力中心集中、落户规定与行

政权力左右下的城市综合发展条件相互共振的现状。

基于因子载荷分析提取的影响城市落户门槛高度的主因子(见表3)显示,影响落户门槛高度的指标遍布经济社会的多个层面,展示了盘根错节的落户障碍构成。其中,城市落户门槛高度与地方经济发展生态“重增长”的关系最值得关注。一方面,城市财力对落户门槛影响力明显(占总体贡献率的35%)。贡献率高的指标都指向经济总量,昭示财经总量越大的城市其落户门槛倾向越高。另一方面,落户门槛与城市经济结构的相关性远较财力的相关性小(因子载荷值仅为“财政经济实力”因子的18%)。随着改革开放的深入,各地经济发展条件有异,城市间发展差距的分野明显。但这种差距更多地表现为总量水平,而不是经济结构优化程度的差距。事实上,各地方政府财政收入高度依赖的经济增长点类似(如制造业、房地产业)。总量增长和结构调整是经济发展的两个方面,但带出的警示是,每个城市都重视依靠廉价劳动力扩充经济总量以掌控更多的资源,但落户门槛高度的降低并不必然与财经总量的增长“对接”。各城市似乎缺乏通过优化经济结构提

表3 影响城市落户门槛高度的因子载荷分析结果

主因子意义	对落户门槛高度的贡献率(%)	载荷较大指标
财力总量	35.203	人均地区生产总值;人均预算内财政收入;人均城市建设维护资金(财政性资金)收入;人均固定资产投资;人均预算内财政支出;人均教育支出;流动人口规模;人均实际使用外资金额;人均外贸出口;人均电信业务收入;人均邮电业务收入
消费水平	18.113	户籍人口规模;人口增长率;人均外贸进口;职工平均工资;人均居民储蓄余额;城市行政级别
城市建设物化度	10.795	人均城市建设维护资金(财政性资金)收入;人均城市维护建设资金(财政性资金)支出
城市对外依赖度	10.247	人均货运总量;每万人客运量;城市行政级别
经济结构和就业水平	6.451	第二、三产业占GDP的比重;城镇登记失业率

注:1. 因子载荷的绝对值越大,在解释因子时越重要。统计上一般认为绝对值大于0.3的因子载荷属于显著,因为变量能被该因子解释的部分超过10%。表中的主要影响指标的主因子载荷取值为绝对值大于0.5。5个主因子的累计影响率为80.809%。

2. 影响因子与落户门槛的高度具有一致的指向关联,即因子载荷越大,落户门槛越高。

高竞争力的应有热情,也普遍缺乏为推进户籍制度改革付出成本的动力。

落户门槛高度的降低不与经济总量的增加“对接”还体现在城市建设物化度和城市对外依赖度这两个因子对落户门槛的影响强度上。从统计数据上看,城市建设物化度和城市对外依赖度对落户门槛高度的总和影响力度虽然不如经济总量那么显著,但作为认识落户门槛高度的参照却不可忽视,因其背后连接着区域竞争的生态和地方财政的使用。如果对比各城市的经济总量、对外依赖度和外来人口规模的统计数据可以发现,对外依赖度高的城市一般都是在城市竞争力排名中靠前的城市,也是人口流入的热点城市,其经济总量的增加更加依赖外来廉价劳动力。表3的分析结果包含这样的含义,落户门槛高的城市往往是那些有更强基础设施投资能力、对外有更多依赖的城市。提供公共服务产品能力高、利用外部资源多的城市并不热衷为户籍制度改革的可能受益者调动财政积累,财政增量部分(包括预算和非预算收入)并非主要用于扩大公共服务面。^①这进一步说明,在经济增长的成果和社会成员的利益分配之间出现了某些断裂。逻辑上,这是投资依赖型的地方经济发展模式的必然延伸:为了在区域竞争中抢占有利地位,有发展冲动的政府的投资重点更多地指向对经济增长起支撑和先导作用的基础设施,而非导向民生利益调节和公共物品更公平的配置。与此对应的思考是,以某些城市的实力,扩大落户面、推动户籍制度改革已不是能不能做,而是愿不愿做的既得利益问题。

消费水平是影响落户门槛高度的另一重要因子,其对落户门槛高度的影响力仅次于财力总量。消费水平是城市吸引力在生活领域的引信,既映衬出城市富裕程度,又蕴含满足社会公共需求的压力的存在。社会保障支出和民生事业的摊子越摊越大,意味着政府需要聚集更多的资源。消费水平高的城市不仅有体量比较大的经济,还有来自常住人口(户籍人口和外来人口)不断扩大的公共物品和公共服务的需求,存在着扩大财力、使之与事权相匹配的现实要求,而准入制度成为城市政府应对的普遍思维和地方机制。城市户口从来就不单纯是一种居住登记,在城乡二元结构下还涵带有一套价值和福利意蕴。源于社会管

① 其他学者的研究也得出类似的结论。例如平新乔(2006)的研究发现,政府新增非预算资金大部分用于基础设施建设和行政管理支出,很少用于公共物品的支出。

理需求的户籍制度在转型时期被城市政府异化为竞争资金、人才,增加本级财政和缓解对公共产品冲击的政策工具。落户条件的背后是强调根据外来人口群体中社会经济状况的异质性,制度化地整合其中小部分,排除大部分。当地方政府珍视的资源和竞争的对象是资金和精英而非低端的外来普通工人时,地方政府既无可能也无必要物化户籍制度改革。

城市落户门槛影响因子的作用强度和结构属性相似度的聚类结果(见图4)显示,各主因子对落户门槛高度的影响并不是独立简单的线性对应。结合评价指标对主因子的作用强度(见表4)可看出,同一指标对不同主因子的作用力度不但强弱不均(表现在因子分值大小的差别上)而且或相互加强或相互分离(表现在因子分值的符号差别上),使得同时考虑作用强度和结构属性相似度的城市聚类结果与仅基于综合因子 F_i 的分值大小划分的城市分类不完全一致。从类别趋同性看以及比照城市落户门槛指数的大小,高落户门槛中的少数一线城市自成一类(类规模为4),其落户门槛高度受综合因子 F_i 的影响程度十分显著。除深圳外,^①有40个样本城市落入另外两类(类规模分别为26和14)。这两类的城市既有省会级别、实力比较雄厚的大城市,也有后发的地级二线城市,经济总量和发展速度存在较大差异,城市落户门槛指数既有高序位也有中、低序位,但共同的特征是综合因子 F_i 对落户门槛高度的作用力度会受5个主因子中某个因子的影响指向的不同而呈现出相对减弱的情况。这里聚类分析结果的表征意义有二:第一,由于分析城市落户门槛高度和影响因素的指标体系同是多维多层的社会经济度量标尺,城市社会经济不同侧面的结构属性会对城市落户门槛的设置构成多向的、基于经验观察不容易判断的复杂影响。第二,不同类别“类规模”的差别显示,除了少数城市之外,大部分城市的落户门槛高度相同性和影响因素同质化的倾向明显。

影响公因子的结构属性对落户门槛的复杂影响可以通过深圳案例做进一步注解。聚类过程揭示,深圳是一个可以自成一类的特殊的城市标本(见图3)。深圳的落户门槛指数在所有样本城市中排名第2,

① 聚类分析的结果表明,深圳是一个自成一类的特殊城市。但从因子分析的角度来看,其落户门槛影响因子的作用强度最低。为便于比较,这里仍将深圳和另外14个城市归并为低作用强度类型。后文我们将对深圳的这种极端情况进行统计意义上的解释。

表 4 各指标对主因子的作用强度

影响指标	主因子意义				
	财力总量	消费水平	城市建设物化度	城市对外依赖度	经济结构和就业水平
人均地区生产总值	.525	-.410	.431	.439	.168
人均预算内财政收入	.925	-.282	.155	.032	.073
第二、三产业占 GDP 的比重	.352	-.062	.203	.029	.765
人均城市维护建设资金收入	.091	-.123	.863	.076	.136
人均固定资产投资	.629	-.153	.400	.168	.223
人均预算内财政支出	-.934	.253	-.104	-.033	-.099
人均教育经费支出	-.912	.319	-.199	-.002	-.057
人均城市维护建设资金支出	-.188	-.057	-.922	-.053	.076
城镇登记失业率	.418	-.295	.274	-.193	-.506
户籍人口规模	-.004	.810	-.017	.358	.176
流动人口规模	-.600	.354	.001	.046	-.291
人口增长率	-.471	-.588	.127	.266	.193
人均当年实际使用外资金额	.752	-.157	.378	.231	.085
人均外贸出口	.902	.081	.191	.161	-.117
人均外贸进口	.417	-.766	.061	.211	.100
人均货运总量	.062	-.075	.107	.764	.308
每万人客运量	.150	.193	.008	.742	-.411
人均电信业务收入	.938	.048	-.032	-.002	-.056
人均邮电业务收入	.864	-.061	.069	.151	.043
职工平均工资	-.474	.773	-.197	-.030	-.029
人均居民年末储蓄余额	-.370	.848	.011	.227	-.050
城市行政级别	.148	.574	.118	.670	.048

注:1. 在统计意义上,此表为旋转后主因子的载荷矩阵。

2. 由于经过标准化处理,在统计分析过程中各项指标的数据渐进演变均遵从正态分布 $N(0, 1)$ 。因子荷载为正值表示该主因子与其对应的指标为正相关关系,负值表示与其对应的指标为负相关关系。

而影响落户门槛的综合因子 F_i 的分值在所有样本城市中最低(见表 2)。统计上对此的解释是,虽然通过因子分析提取的影响落户门槛的 5 个公因子都满足统计意义上的显著性水平,但由于各公因子相互渗

透且影响方向不尽一致,当复合成综合因子时,此消彼长下总体影响力被分解。与其他样本城市相比,深圳的经济总量和消费水平因子对落户门槛高度的正向影响力处于很弱的水平,而其他因子的正向影响力偏强。由于影响落户门槛的5个公因子的作用力因强度指向相反而互相抵消影响力度,导致综合因子 F_i 的影响度下降。表2的结果显示,深圳的情况比较极端但也不能视为仅有的孤立点。在很多样本城市中,5个公因子的各自影响并非为单一导向,在不同程度上降低了综合因子的影响度。限于篇幅,本文未能对公因子结构属性对落户门槛的影响展开更详尽的分析。在后续研究中,我们将通过通径分析(Path analysis)这一多元统计分析方法进一步探讨各公因子对城市落户门槛的直接影响力和间接影响力,以刻画出公因子结构属性统计解释背后所指代的政治经济生态。

上述落户门槛高度及其影响因素的量化分析表明,城市落户门槛是佐证“发展主义”政府的标本切片。城市落户门槛普遍存在且在设置上基本相同;高的落户门槛往往不是设立在经济落后的城市,而是存在于经历了经济增长、经济实力强大的城市之中。不管是资源吸取能力强的城市还是财政收入不足、公共物品供应压力大的城市,地方政府都缺乏推动自由落户、让落户门槛归零的天然激励。户籍制度改革进程在经过多轮起伏后似乎仍然停留在原点。

五、结论和政策涵义

推进契合民意的户籍制度改革是当前构建和谐社会、调整收入分配的重要一步。对于城市落户改革的走向,强调公平正义、发展共享是主流思想。大量研究(张数义、杜纲建,2001;黄仁宗,2002;王太元,2005)表明,改革的最大障碍在于户口类型隐含着各种各样的不同权益。深化改革的关键,在于把挂在户口之上的教育、医疗、社会保障等诸多公共服务和福利与户口类型剥离。彭希哲等(2009)提出,城市落户改革的本质是决策者放弃以限制人口自由迁移的权利及其相关的社会福利来实现经济发展与社会稳定的工具性目标,将农村进城人口的权利保障及其正义性置于政策目标序中的优先地位。这些看法隐含的对户籍制度改革终极目标的政治经济诉求是城市政府向外来人口开

放城市公共资源,在经济社会活动中扮演相对超然的角色,但同时地方政府需要扩大公共支出规模。因此也有研究指出这种公平性导向的改革导致地方政府面临公共资源供给的压力,协调公共资源地区间的配置是推进城市落户改革的关键(陶然、汪晖 2009)。

本文构建的城市落户门槛指数如果理解为户籍制度开放性的表征,反映已有的户籍制度改革远未形成社会乐观其成的善制,而对落户门槛影响因素的阐释,试图从转型时期地方政府职能嬗变的角度体悟户籍制度改革的病理。我们认为,政府职能应当是观察户籍制度改革的一个重要视角。从政府职能出发构成的发展主义的影响,显然不应排除在视野之外。本文的实证分析表明,地方财力的提升并不会必然降低城市落户门槛。在财权上移、事权下沉的制度大背景下,当地方政府以追求经济增长为主要目标、以扩大投资规模为主要任务、以行政手段竞争发展资源时,就为城市落户门槛的设置提供了存在的政治经济土壤,决定了户籍制度改革的曲折性和不稳定性。从这个意义上说,户籍制度改革的深化需要涉及权利之外的更广泛的政治、经济、社会的现实运作格局和多个领域改革的互动,这些领域包括发展模式、政府职能、公共财政、收入分配、民众权利,等等。户籍制度不可能跨越式地孤军挺进到公平境地。如果向政府职能的现实溯源,户籍制度改革的难点在于城市发展过程中,政府有做大做强经济蛋糕的动力,但无切好这块蛋糕的激励和问责机制,“分好蛋糕”的压力要大大小于“做好蛋糕”的压力。对于弱势群体而言,户籍制度改革的困境在于无利益的蛋糕自然缺乏公平的权利,但分摊利益蛋糕又要从落户开始。与其说落户门槛漠视外来人口权益和政府职能缺位,倒不如理解为现行利益格局下地方政府把权利制度化的权力寻租。现有研究提出的户籍制度改革目标固然理想,但遗憾的是与地方政府利益冲突,短期内可能无助于现实的改变。在地方利益已普遍合法化、地方自由裁量权越来越大之时,户籍制度改革考问的不是改革目标的公平愿景,而是地方政府层面切好经济蛋糕的自觉和更高层面上制约切好蛋糕的外力。

我国转型时期政府与市场关系变化的轨迹,既不是完全否定市场的作用,也不是进一步压缩政府作用的空间,而是市场经济进一步发展的同时,政府的作用仍然强大。也就是说,在民生领域达成社会平等的努力,目前主要并非依赖市场自动调节的方式落实,而是靠政府之手来平衡和对冲市场发展所带来的分配不均。市场化下由地方政府主导的

户籍制度已经难以发挥对人口迁移的调控作用,但在生成社会阶层差别上依然强势。本文对落户门槛的普遍性和影响因素的分析表明,市场化的中国做大蛋糕与改变分配蛋糕并无必然关联,只靠做大蛋糕难以解决发展中的公平问题。无可否认,每个人虽然有能力上的区别,但都在不同程度上为城市的发展贡献了面粉和鸡蛋,应该获得公平的资源与发展机会。可以让身处变革时代的每个个体都能自由选择自己生存和生活的方式,这是实现现代化国家转型的应有之义。但是,城市落户门槛的案例提醒我们,这种转型涉及的每一步改革都可能步履维艰。社会对户籍制度改革的必要性其实并无太多的异议,但对如何改革尚未达成共识和时间表。从操作层面上看,只有对政府职能界定做出变革和突破才是改善财政收入和分配关系、更有效地改革户籍制度的路径。

参考文献:

- 蔡昉 2000,《中国城市限制外地民工就业的政治经济学分析》,《中国人口科学》第4期。
- 蔡昉、都阳、王美艳 2001,《户籍制度与劳动力市场保护》,《经济研究》第12期。
- 蔡禾、王进 2007,《“农民工”永久迁移意愿研究》,《社会学研究》第6期。
- 陈映芳 2005,《“农民工”:制度安排与身份认同》,《社会学研究》第3期。
- 迟福林 2010,《第二次改革:中国未来30年的强国之路》,北京:中国经济出版社。
- 黄仁宗 2002,《城镇化抑或迁徙自由:反思我国户籍制度改革的价值取向》,《求实》第5期。
- 金菊良、王淑娟、魏一鸣 2004,《动态多指标决策问题的投影寻踪模型》,《中国管理科学》第1期。
- 李强 2004,《农民工与中国社会分层》,北京:社会科学文献出版社。
- 陆益龙 2003,《户籍制度——控制与社会差别》,北京:商务印书馆。
- 2008,《户口还起作用吗——户籍制度与社会分层和流动》,《中国社会科学》第1期。
- 马斌 2009,《政府间关系:权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究》,杭州:浙江大学出版社。
- 彭希哲、赵德余、郭秀云 2009,《户籍制度改革的政治经济学思考》,《复旦大学学报(社会科学版)》第3期。
- 平新乔 2006,《中国地方政府支出规模的膨胀趋势》,《北京大学中国经济研究中心简报》第57期。
- 丘海雄、徐建牛 2004,《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》第4期。
- 陶然、汪晖 2009,《协调公共资源配置是推进户籍改革关键》,《第一财经日报》5月4日。
- 田炳信 2003,《中国第一证件:中国户籍制度调查手稿》,广州:广东人民出版社。
- 汪大海、唐德龙 2005,《从“发展主义”到“以人为本”——双重转型背景下中国公共管理的路径转变》,《中国行政管理》第4期。
- 王太元 2005,《户籍改革——剥落附着利益》,《瞭望新闻周刊》第20期。

- 王小章 2009,《从“生存”到“承认”:公民权视野下的农民工问题》,《社会学研究》第1期。
- 王新华 2001,《中国户籍法律制度研究》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 吴开亚、张力、陈筱 2010,《户籍改革进程的障碍:基于城市落户门槛的分析》,《中国人口科学》第1期。
- 吴晓刚 2007,《中国的户籍制度与代际职业流动》,《社会学研究》第6期。
- 肖海英 2006,《关于我国户籍制度改革途径的思考》,《浙江社会科学》第5期。
- 熊培云 2010,《重新发现社会》,北京:新星出版社。
- 殷志静、郁奇虹 1996,《中国户籍制度改革》,北京:中国政法大学出版社。
- 俞德鹏 2002,《城乡社会:从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》,济南:山东人民出版社。
- 岳经纶 2007,《和谐社会与政府职能转变:社会政策的视角》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,
- 张刚、徐贤春、刘蕾 2004,《长江三角洲16个城市政府能力的比较研究》,《管理世界》第8期。
- 张军、周黎安 2008,《为增长而竞争——中国增长的政治经济学》,上海:上海人民出版社。
- 张树义、杜纲建 2001,《迁徙自由:户籍制度改革的终极目标》,《领导决策信息》第15期。
- 周黎安 2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周平 2007,《当代中国地方政府》,北京:人民出版社。
- Alexander, Peter & Anita Chan 2004, “Does China Have an Apartheid Pass System?” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.
- Buchanan, James M. & Richard A. Musgrave 1999, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Chan, Kam Wing & Will Buckingham 2008, “Is China Abolishing the Hukou System?” *The China Quarterly* 195.
- Chan, Kam Wing & Li Zhang 1999, “The Hukou System and Rural-Urban Migration: Processes and Changes.” *The China Quarterly* 160.
- Cheng, Tiejun & Mark Selden 1994, “The Origins and Social Consequences of China’s Hukou System.” *The China Quarterly* 139.
- Christiansen, Flemming 1990, “Social Division and Peasant Mobility in Mainland China: The Implications of Hu-k’ou System.” *Issues and Studies* 26.
- Davies, Gloria & Gaby Ramia 2008, “Governance Reform towards ‘Serving Migrant Workers’: The Local Implementation of Central Government Regulations.” *The China Quarterly* 193.
- Mallee, Hein 1995, “China’s Household Registration System under Reform.” *Development and Change* 26.
- 1996, “Reform of the Hukou System.” *Chinese Sociology and Anthropology* 29.
- Musgrave, Richard A. 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- 1986a, *Public Finance in A Democratic Society*, Vol. 1, *Social Goods, Taxation and Fiscal Policy*. Sussex: Harvester Press.

- 1986b, *Public Finance in A Democratic Society*, Vol. 2, *Fiscal Doctrine, Growth and Institutions*. New York: New York University Press.
- Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave 1989, *Public Finance in Theory and Practice* (Fifth Edition). New York: McGraw-Hill Book Company.
- Oi, Jean C. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45.
- Solinger, Dorothy J. 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, The State, and the Logic of the Market*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wang, Feiling 2005, *Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System*. Stanford: Stanford University Press.
- Wang, Feng 1997, "The Breakdown of A Great Wall: Recent Changes in the Household Registration System of China." In Scharping, Thomas (ed.), *Floating Population and Migration in China: The Impact of Economic Reform* (No. 284). Hamburg: Mitteilungen Des Instituts Für Asienkunde.
- Whiting, Susan H. 2000, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
- 2007, *Central-local Fiscal Relations in China: A Report Based on the Proceedings of the International Conference on Intergovernmental Fiscal Relations in China*. China Policy Series (No. 22), National Committee on United States-China Relations and Remin University of China.
- Wong, Christine P. W. 1991, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao Era." *The China Quarterly* 128.
- Wu, Xiaogang & Donald J. Treiman 2004, "The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955 - 1996." *Demography* 41.

作者单位:复旦大学公共管理与公共政策创新基地(吴开亚)
复旦大学社会发展与公共政策学院(张力)
责任编辑:张志敏

The Problem on Structural Dislocation of Social Status
..... Zhang Jing 41

Abstract: This article discusses about the causes of group discontent during the social transitional period. In addition to “the theory of income gap”, the author attempts to reveal the impact of “structural dislocation” upon highly educated young groups. After reviewing the tradition of diploma-oriented education, this article exhibits the following trends: graduates’ job will, their anticipations about future social status, the scale of highly educated outputs and unemployed, graduates’ actual positions in the society and the classifications of their employers and locations. Based on comparative analysis, the author points out that as graduates enter the society, the difficulty of “structural advance” will be met, which shakes the order of gaining anticipated social status for new generations and influences the behaviors and attitudes of them. Meanwhile, the role of education as a social distribution stabilizer is weakening.

Developmentalist Government and Urban *Hukou* Threshold: Rethinking
hukou system reform Wu Kaiya & Zhang Li 58

Abstract: After years of transition from the central planning system to the market-oriented one, the actual progress of *hukou* system reform has not met the expectations of the public, which is removing every restriction on accessing a formal registration in the city. The purpose of this study is to seek for a better understanding of the barrier of *hukou* system reform. Taking the perspective of developmentalist government, the paper tries to explain the rationale for the existence of *hukou* barrier. Applying the projection pursuit model as well as the techniques of factor analysis and cluster analysis to analyze the data of 46 cities, our empirical findings show that the *hukou* barrier at the city level can be largely explained by many social and economic factors including economic output, the level of consumption, the provision ability of urban infrastructure, the degree of outside dependence, and economic structure.

Market or Non-Market? An Empirical Analysis of the Main Causes of
Income Inequalities in China Today Chen Guangjin 86

Abstract: In existent researches on mechanisms of the making of income inequalities in China since 1978, there are two kinds of causal-attributing patterns. The first pattern ascribes income inequalities mainly or completely to the process of economic marketization, while the second one ascribes them mainly or completely to various non-market mechanisms. Based on eight nation-wide surveys of rural and urban households from 1989 to 2008, this paper firstly applies methodologies of inequality