

摘要：2014年7月30日国务院发布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，明确了大城市和特大城市要建立和完善积分落户制度，而已经试行了积分制的城市经验的借鉴对于完善积分落户制具有重要意义。通过对深圳市积分制实施效果的分析发现，这一政策存在着潜在风险：地区差距的扩大、城乡公共服务差距的扩大、产业升级带来的个人风险等。而这些风险往往又被经济发展比较落后的人口流出地分担，加剧了不平等。因此，将要全面实行的大城市积分落户制要防范这些风险，并充分发挥劳动力市场的作用，将就业稳定性和居住稳定性作为分值高的指标，减少对低端从业人员的排斥，将参加社会保险作为分值较高的指标以提高个人抗风险能力。

关键词：积分入户制；城市化；社会风险

中图分类号：C92 文献标识码：A 文章编号：1006-0138(2014)06-0097-05

积分入户制在城市化进程中的风险分担

——以深圳市为例

文 / 侯慧丽

一、问题的提出

2014年7月30日国务院全文发布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。《意见》提出的户籍改革，不仅取消了农业户和非农业户的区别，统一了户籍性质，而且采取了中小城市放开落户限制，严格控制大城市和特大城市人口规模的政策。特别提出改进城区人口500万以上的城市现行落户政策，对流动人口建立完善积分落户制度。在北京、上海等大城市要根据具体情况制定积分入户政策，一城一策。这说明在原则性基础上又充分赋予了地方政府灵活性。那么，积分制的具体内容如何设置就变得非常重要。而在这之前一些城市如中山、深圳、温州等城市已经试行了积分入户制，虽然取得一些成效，但也还存在一些问题有待修正和完善。对于将要实行积分制的大城市来说，已经试行积分制的城市经验和效果无疑是非常重要的借鉴。

对于广州、深圳等城市试行的积分入户制，学术界的讨论主流给予了充分的肯定与支持。有学者认为，通过积分构建一套新的量化标准作为流动人口享受城市基本公共服务和入户的依据，为打破户籍坚冰提供了一种全新的、务实的路径选择。渐进式的户籍改革以及与地方发展实际相呼应的积分标准，平衡了多方面的利益，在现有基本公共产品相对短缺的情况下，正是积分制务实创新的重要意义，是城市化的新路。^[1]积分制的价值在于打破了城乡二

元结构的桎梏，有利于城市公共服务均等化和流动人口市民化，有利于城市吸纳人才，推进城市化进程；影响流动人口的行为，有利于政府加强城市管理；可以引导流动人员合理、有序流动，逐渐优化人口结构，改善了流动人口内部的年龄结构比重，城市人口结构逐渐优化，高学历、高技能人才向发达地区集中。^[2]

然而，除了肯定的声音，也有学者对积分制存在的问题提出了质疑，认为积分制为户籍制度改革打了一块“补丁”，居住证积分制具有变条件管理为积分管理、积分标准多元化且动态可控、公共服务梯级化、突出能力和贡献导向、重视本地利益、促人向上等特点，但也存在忽视低收入流动人口服务管理、以效率手段解决公平问题、关键性服务可能虚化、难防造假寻租等不足。^[3]积分制在积分指标设计上还有待完善、并且存在资料审核复杂、申请成本高等问题。^[4]

从上述对积分制的研究来看，积分制似乎既可以促进城市化，又可以解决现实问题，毕竟同原来户籍的严格限制相比，落户条件有了些许的松动。总的来看，积极倡导积分制的思想有几个特点：1. 以地方利益为立足点，文件规定的高学历、纳税多者的得分高等等，都是出于对地方利益发展有利的考虑；2. 仍然坚持福利附着在户籍之上的规则。而对积分制持质疑态度的观点虽然提出了一些积分制引发的问题，但也只是存在于对政策效果的判断，缺乏学术的理论分析作为支撑，说服力不足。

因此,本文将结合社会风险理论,利用已经试行了积分制的深圳市的实施效果进行分析,来探讨目前在一些城市实行的积分制能否是城市化进程中的一个良策,进而探索如何避免积分落户制度所带来的风险,更好地完善大城市的积分落户制度,这将对真正落实国务院所倡导的积分落户政策具有重要意义。

二、风险社会理论与风险分担

风险社会理论最早由贝克提出,后来吉登斯又丰富了其内容,更加注重风险社会与政策的衔接。具体来讲,随着人类活动日益频繁,活动范围扩大,人类决策和行动对自然和人类社会本身的影响力大大增强,社会风险也从自然风险占主导逐渐演变成人为的不确定性占主导,当人类成为风险的主要制造者时,就出现了现代意义上的“风险社会”。为了预防风险,现代国家建立了各种制度。工业化200年来,制度变迁的历史和各种政策、法规、条例体系都是在对工业化所产生的风险和灾难进行推算和预警的过程,并在不断提高推算和预警之精确性。^[5]虽然现代国家建立的各种制度为人类的安全提供了保护,但制度自身带来了另外一种风险,即运转失灵的风险,从而使风险的“制度化”转变为“制度化”风险。^[6]风险一旦对人类自身产生了危害,谁来为此承担责任呢?在无法完全预防和不知道该由谁负责的情况下,风险的成本往往由所有社会成员分担,其中包括受害者,相对来说,贫穷者甚至分担的更多,这种社会风险的分担扩大了社会不平等。^[7]其实,在风险社会中,风险的存在是必然的,而更重要的是,风险由谁来分担?如果将没法找到责任人的风险让弱势群体分担,由此产生的后果才是最大的风险。

中国市场改革与体制转轨的过程,其实也是风险治理与分担机制重新建构的过程。在计划经济体制下,各部门与各行为者在资源短缺的情况下,通过协作和资源的集中使用解决了推卸责任、分担风险的问题。在市场经济体制转轨过程中,社会内部差距扩大,原来计划体制下的以国家为中心的风险分担机制受到了冲击,社会中的强势团体把解决风险的责任推卸给了弱势群体。^[8]这必然扩大了社会不平等,加剧社会矛盾和冲突。

积分制是在我国城市化进程中出现的一项制度,目的是要控制大城市及特大城市人口规模,积极发展小城镇和中等城市。根据风险社会理论,制度自身也会带来一定的风险,如何规避风险,是需要制度实施前充分考虑的,但更重要的是,风险一旦产生后,

如何分担风险。城乡差距、贫富差距拉大、城市结构发展失衡、农民工市民化进程缓慢、社会冲突加剧等等都是在我国城市化进程中产生的问题。^[9]那么,如果制度在实施过程中所产生的风险让弱势群体来分担,必将会导致社会差距的进一步加剧,从而产生新的不平等,因此建立风险分担的治理机制是积分制顺利实行的必要前提。

三、积分制的内容与风险

有关积分制研究的文章中对积分制的内容已经有很多叙述了,这里不再赘述,本文只是就一些最基本的共同特征做概括,并以深圳市的积分制作为分析的一个案例。

(一) 深圳市积分制的主要内容

积分入户是指通过建立科学合理的量化指标体系,对申请入户的外来务工人员进行多元评价、综合打分。申请积分入户的外来务工人员应符合的基本条件是:年龄在18周岁以上,48周岁以下;身体健康;高中(含中专)以上学历;已在深圳市办理居住证并缴纳社保;未违反国家人口和计划生育法律、法规和有关政策;未参加国家禁止的组织及活动,无劳动教养及违法犯罪记录,可在积分入户指标累计积分达到一定分值时,依程序申请办理入户。深圳市在2010年针对外来务工人员实行了积分入户制度,之后逐渐扩大范围,2013年时,将调干、毕业生和外来务工人员都纳入积分入户范围之内,使得积分制成为获得户籍的最主要途径,是户籍制度的一项重要内容。

积分制的主要内容是关于一系列指标及其分值的设置,具体可参见深府办函〔2012〕40号《深圳市外来务工人员积分入户暂行办法》,^[10]2012年以来,深圳市外来务工人员积分入户指标包括:个人素质(文化程度和发明创造)、纳税情况、参保情况、居住情况、年龄情况以及奖励加分和减分情况。从指标分值来看,文化程度和纳税情况所占的分值最高,但是两者只能选择其一进行积分,不叠加积分,其余情况所占的分值依次下降。那么,总体来看,可以概括为:文化程度越高,可得积分越高;纳税越多,积分越多;参加社会保险的分值多;有房产的比没有房产的获得积分高;居住时间长的分值高;年轻人获得分值高。也就是说,文化程度高、富人阶层、年轻人更容易获得高积分,从而获得户籍。

积分入户制制定之初是为了降低外地农民工的入户门槛,当逐渐将各种入户方式都采纳进来的时候,政策制定表现出了当地政府利用户籍对外来人口的选

择和排斥。当地政府倾向于高学历、高收入的年轻人成为深圳的市民，而排斥低学历、低收入的人群。

(二) 积分入户实施所产生的风险

2013年，是深圳市整合调干和积分入户政策，实施统一多元、量化赋分的人才引进评价体系的第一年。在以积分制为主导的入户中，深圳市的入户情况恰好能反映出积分制的实施效果。从深圳市2013年人才引进的结果分析中可以看出，通过积分入户对人才的选择性特征显示出积分制有利于实现一定目标，但是，也会发现它所产生的长期隐性风险。

1. 地区间人力资本差距加剧的风险

地区差距形成的一个因素是人力资本的差距，地区的经济发展水平与人口受教育程度有密切关系。一个地区的人口受教育水平高有助于该地区的经济发展。那么，从2013年深圳市通过积分制引进人才的文化程度来看，大专以上学历124725人，占82.66%，其中，研究生及以上学历11547人，占7.66%；本科学历65912人，占43.68%；大专学历47266人，占31.33%（见表1）。

高学历高层次的人都被吸引过来，对本地来说当然是有助于提高人力资本水平的，但是相对来说，在全国范围内通过户籍来选拔高学历人才，结果是发达地区与落后地区人力资本的差距越来越大，更不利于落后地区的发展。那么，由此产生地区差距加剧的风险由谁来分担？

除了高学历的人才被通过积分制优先占有之外，

年轻人也同样被筛选进来。从统计资料来看，2013年深圳引进人才的年龄结构如表2。

引进的人才中排除应届毕业生，即使在职人口也几乎都是35岁以下的年轻人，那么，在我国人口快速老龄化的时期，尤其是农村老龄化程度高于城市的时候，深圳通过积分制产生的人口迁移无疑是起到了降低人口老龄化程度、优化人口年龄结构、增加人口红利的作用。这对于深圳本市来说是有利的，但同时也意味着人口流出地的人口老龄化程度加重、人口年龄结构的失衡及人口红利的消失，结果是进一步扩大了地区间的差距。这与城市化的方向是相反的，城市化根本的问题是地区差距过大的问题。积分制使地区之间差距扩大披上了合法化、制度化的外衣。最终结果是落后地区更加落后，甚至阻碍经济发展。积分制对高学历、高收入、年轻人选择的机制产生的风险最终转嫁到了落后地区身上，甚至全国的发展也要为此付出代价。而人才聚集的发达地区却没有承担这种风险，这是不平等的一种表现。

2. 产业升级带来的个人风险

深圳市通过积分制积极引入符合产业发展方向的人入户。2013年提高了技术技能等级的分值，如：技师职业资格分值由80分提高到90分，目的主要是进一步适应经济发展方式转变和产业升级转型需要，加大技术技能人才引进力度。从结果看，深圳市引进人才的专业主要集中在电子信息、金融财会等专业，排名前十的专业分别是计算机、通信工程、电子信息

表1 2013年深圳市引进人才的学历分布情况

单位：人

	博士	硕士	本科	大专	中专	高中及以下
人数	311	11236	65912	47266	3016	23148
比例	0.21%	7.45%	43.68%	31.33%	2.00%	15.34%

资料来源：中国社会科学院2014年4月对深圳市的调查资料，由深圳市人力资源和社会保障局提供。

表2 2013年引进人才的年龄结构统计

单位：人

	毕业生	占毕业生总数百分比	在职人才	占在职人才总数百分比	全部	占人才总数比例
18-30	56331	99.22%	44604	47.39%	100935	66.9%
30-35	341	0.60%	27377	29.09%	27718	18.37%
35-40	80	0.14%	13455	14.30%	13535	8.97%
40-48	21	0.04%	8577	9.11%	8598	5.70%
48以上	1	—	102	0.11%	103	0.07%
总数	56774	—	94115	—	150889	—
平均年龄	22.9		31		28	

备注：上限不含本数，下限含本数（如18-30岁，指已满18岁，未满30岁的）。

资料来源：同表1。

工程及自动化,会计和会计电算化,英语和商务英语,工商管理,行政管理,金融学和财务管理,国际经济与贸易,物流管理和电子商务,艺术设计,土木工程,说明深圳对高科技、物流、金融、财贸、设计、管理、建筑等专业的人才需求比较旺盛。

引进人才的行业分布也向支柱产业集聚。按引进单位所属行业统计(不包括通过代理机构引进),排名前十的分别是制造业,信息传输、计算机服务和软件业,批发和零售业,交通运输、仓储和邮政业,金融业,建筑业,公共管理和社会组织,房地产业,科学研究、技术服务和地质勘查业,租赁和商务服务业等行业,显示支柱产业对人才具有较大需求。

通过每年的调整积分制分值可以实现符合经济发展方式转变和产业升级转型需要的人才选择。但是,积分权重不断变化,为产业升级转型而产生的原有产业的工人转型、失业等的社会风险谁来承担?从初衷上看,积分入户制在现有资源缺乏的情况下,提供了一种平衡利益的方式,但实际上,这一政策的实施效果是将工业化产生的产业升级风险推给了没有城市户籍的流动人口。当因为产业升级和经济发展转型而被淘汰的流动人口再回到流出地或者需要他们的地方,这些人的流出地和其他地区就需要承担他们的公共服务及各种社会保障,也就是说,经济不发达地区替发达地区在承担经济发展过程中的风险,这将会扩大不平等。

3. 城乡公共服务不平等扩大的风险

积分制被认为是打破了城乡二元结构,给农民工进城提供了一条途径,但是,从实施结果来看,入户的城镇户籍的人口占到81.31%,农业户籍人口只占18.69%,农业户籍比例中大部分有可能还是具有高技能的人才,积分制的结果是绝大多数城市户籍人口受益,那么,打破城乡二元结构从何而来呢?积分制其实是加大了城乡居民之间的不平等,让城市户籍的人口能够更快更多地享受福利资源,让城市人口在户籍获得上又优先于农村户籍人口。这样,根本谈不上有利于城市化了,也更难做到公共服务均等化了。

然而,另一方面,城市户籍对于农业户籍人口还有多少吸引力呢?李强在调查中发现,^[11]现在的农民并非人们所想的都愿意转入城市户籍,一半以上的人都表示不愿意转为市民,30%的人是坚定地不愿意成为市民,年龄越大的人越同意放弃土地,年龄越小越不同意放弃,60岁以上的组中57.4%的人都愿意转入城市户籍,而20岁-29岁组的人中,70.6%的人都不愿意放弃农业户籍,这种意愿与积分制所需要

的条件恰恰相反。在农业户籍的年轻人都不愿意转入城市户籍的情况下,城市试图利用积分制来打破城乡差距,肯定达不到预期的效果。所以,城市化的关键不是农民转变户籍,而是农民背后的土地及真正的公共服务均等化。

目前,政府已经意识到这个问题,国务院在《意见》中提出统一城乡户籍登记制度,取消农业户籍和非农户籍的区别,完善农村产权制度,现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。这样,取消了农民进城落户的后顾之忧,有利于户籍上的城市化。但是如果积分制对学历和财富权重过多,即使农民增加了落户的意愿,也未必能够实现落户。

四、积分制的风险分担及其思考

积分入户制是在控制大城市人口规模的条件下实行的户籍改革的产物,然而,只要不去除附着于户籍上的福利利益,就仍然是未触及本质的、不彻底的户籍改革。深圳市积分制规定,在达到一定条件下,外来务工人员可以申请加入深圳市户籍制度,可以享受到深圳市本地居民的各种福利,那么,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”。

当发达地区通过积分分值的设置把学历高、收入高的年轻人优先转变成为本地户籍,享受更高的福利待遇,其实也是一个利用全国的人力资源来优化本地人口人力资本和人口年龄结构的过程,由此会造成人口流入地与人口流出地的差距更加扩大,这一风险让更贫穷的地区或是全国承担。同时,积分制总是可以通过调整指标分值而为本地选择最适合的产业人才,那么,因为产业升级和经济转型而造成的原有产业工人失业,适应新工作的培训以及养老的风险只能由原户籍地来承担了。

当农民已经不再愿意转为城市户籍的时候,通过户籍改变来加快城市化只是表面上的统计数字的游戏,说积分制是城市化的新路显然有悖于事实。从政策设计的出发点来看,是希望利用积分构建一套新的量化标准作为流动人口享受城市基本公共服务和入户的依据;但事实上,地方政府正在利用积分这一工具使社会上层更多地享受了本地的公共服务,低层的人还是被排斥在公共服务之外,公共服务非但没有均等化,反而差距更大了,由此产生的阻碍城市化的风险正在被其他地区分担。

从已经试行积分制的城市的实施效果分析发现,积分制这一制度存在着潜在的风险,而这对于即将全面实行的大城市积分落户制的完善是非常有意义的。

首先,大城市的积分入户要在总量控制的前提下,充分发挥劳动力市场的作用。劳动力市场自身具有良好的选择机制,就业是否稳定就是劳动力市场选择的表现。就业稳定,居住也就稳定。所以积分分值要以就业稳定性和居住稳定性作为权重最高的指标。这两个指标说明了流动人口对本地的融入程度,而先入为主地将学历、纳税额和年龄作为权重高的指标,这是地方政府趋利的表现,结果自然是有利于本地人才的聚集,但是加大了地区间的差距。学历高、富有的年轻人并不是劳动力市场自身选择的结果,真正通过劳动力市场机制确定入户对于外来人口才是公平、公正的。

其次,为了防范因产业升级带来的个人风险,需要强调参加社会保险的重要性。因此,在指标分值上应将是否参加各种社会保险和参加社保的时间作为分值高的指标以提高个人的抗风险能力。

再次,体现公平、公正的原则。《意见》中提到建立完善积分落户制度要按照总量控制、公开透明、有序办理、公平公正的原则。公平公正要求对于所有流动人口不能够有歧视。而目前的分值设置明显存在对高社会阶层的群体偏好,这是日后产生风险的根源之一。从城市本身来说,大城市需要高端产业人才,但同时也需要低端服务的劳动力。排斥低端从业人员,有损于城市化产生的规模效应,是限制了城市化中收益更大的人群。^[12]中央政府做好风险的预防和调控,避免将日后的风险全部转移给流出地和经济发展落后地区,必要时中央政府需要分担所产生的风险。从这点来说,以就业稳定性作为积分入户分值高的指标,也会避免地方政府先入为主地干预,把高学历、富有的年轻人大量的吸引到发达地区(这对落后地区的人力资本提高不利)。同时,农民的学历和收入相比较而言都低于城市人口,大多是低端从业人员,即使农民增加了落户意愿,但如果落户条件对学历和财富权重过多,农民获得户籍的可能性依然低于城市人。如果以就业稳定性作为高分值指标的话,从事低端职业的农民也同样在城市有大量需求而被接纳,从而可以缩小城乡人口在户籍获得机会上的差异,减小城乡公共服务不平等加大的风险。

最后,积分制是户籍改革的一个阶段性产物,随着社会发展会逐渐取消。从《意见》中统一了城乡户

籍制度,可以表现出户籍改革的目的是要城乡一体化,城乡居民平等地享受各种权利,户籍最终是要回归户籍的本质即登记的作用,取消与之相连的利益是必然的过程。建立在户籍福利基础之上的积分制也必然会最终取消。但是,在仍然需要其发挥作用的时期,就要为户籍与利益的分离做好准备,逐渐淡化户籍分层、屏蔽的作用,给予城乡居民获得落户机会的平等权,否则会加剧城乡居民的差距。积分制实行的同时,应大力加强公共服务均等化的建设,从内容上实行城乡居民的公共服务的均等化,那么,户籍上的平等也就不远了。总之,充分认识积分制所带来的风险,规避日后可能产生的风险,防止风险的制度化成为制度化的风险,这是在制定政策时必须充分考虑到。

参考文献:

[1] 郑梓楨,宋健.户籍改革新政与务实的城市化新路——以中山市流动人口积分制管理为例[J].人口研究,2012,(1).

[2][4] 陈景云.流动人口积分制管理的价值、限度与展望——以深圳市为例[J].岭南学刊,2014,(1).

[3] 谢宝富.居住证积分制:户籍改革的又一个“补丁”?[J].人口研究,2014,(1).

[5] (德) 乌尔里希·贝克.从工业社会到风险社会(上篇)——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考[J].马克思主义与现实,2003,(3).

[6] (英) 吉登斯.现代性与自我认同[M].北京:读书·生活·新知三联书店,1998.

[7] (英) 理查德·蒂特马斯.社会政策十讲[M].长春:吉林出版集团,2011.

[8] 杨雪冬.风险社会理论[M]//西方社会福利理论前沿.北京:中国社会出版社,2009.280-295.

[9] 刘建平,杨磊.中国快速城镇化的风险与城市治理转型[J].中国行政管理,2014,(4).

[10] 关于印发深圳市外来务工人员积分入户暂行办法的通知[EB/OL].2012-4-9.http://www.sz.gov.cn/rsj/qt/tzgg/201204/t20120409_1840014.htm.

[11] 李强.论农民和农民工的主动城市化和被动城市化[J].河北学刊,2013,(4).

[12] 陆铭.城市扩张刺激就业与收入[M]//真实的中国——中国模式与城市化变革的反思.北京:中信出版社,2013.110-113.

作者简介:

侯慧丽,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员,北京市,100028.

责任编辑 刘秀秀