

新移民青年的城市户籍融入:意义与可能性*

李磊

(安徽农业大学 人文社会科学学院 安徽 合肥 230036)

摘要:以接受过高等教育或拥有一定专业知识与技能特长的“知识技术型”新移民青年为主要研究对象,考察我国主要移民城市现行外来人口管理政策中相似的“知识与年龄偏好”,提出作为城市管理的一个长期目标,新移民青年的户籍融入,即取得移入地城市户籍既有特殊意义,又应当具有更高的可能性。

关键词:新移民青年;户籍融入;意义;可能性

中图分类号: D631.42

文献标识码: A

文章编号: 1009-2463 (2011) 01-0097-05

The Significance and Possibility of Young New Migrants' Urban Integration by Obtaining Registered Permanent Residence in Cities

LI Lei

(School of Humanities and Social Sciences, Anhui Agricultural University, Hefei 230036, China)

Abstract: Young new migrants are those young people who have lived and worked for a stable period of time in target cities but without registered permanent residence. This group of 16 to 35-year-old people have a strong desire to settle down, and most of them have received higher education. The paper considers it not only significant but possible for young new migrants to realize urban integration through obtaining registered permanent residence in cities.

Key words: young new migrants; registered permanent residence; integration; significance; possibility

一、问题的提出

大规模城市新移民的产生,起因于我国城镇化进程以及社会流动加速的背景下,城乡之间、城市与城市之间资源的不均衡。这种不均衡使人们从乡村往城市,或由较小城市往较大城市迁移,成为相对于城市原住居民的新移民。城市新移民研究有两个问题值得关注: 1. 在青壮年已经成为城市新移民主体的背景下,应该更多关注城市新移民中占据相当比例的青年群体,增加对新移民青年,即城市新移民群体中青年人群的研究与关注。2. 以往的研究虽然广泛涉及户籍制度,但基本上是将户籍制度作为城市新移民社会适应的障碍性因素看待的,而就户籍融入对该群体城市适应的决定性意义及其户籍融入的可能性关注不够。本文结合上述两方面问题尝试探讨新移民青年的城

市户籍融入,并以新移民问题最为突出的几个大城市为主要考察范围。

二、主要概念范畴

(一) 新移民青年

结合某些国际组织和我国国家统计局对青年年龄范围的界定,以及现代青年结婚和就业年龄不断后移带来的青年期后延现象,广义上说,凡16—35岁年龄段内的城市外来人口都属于新移民青年群体范畴,他们的户籍或从属于乡村,或从属于流入地以外的其他城市。考察户籍融入问题,首先要排除一部分并不是十分迫切需要“落户”于所在城市的人群,比如部分青年农民工,以及虽也希望“落户”,但完全有能力应对外来人口与本地市民待遇落差的人群,比如少量国际移民、部分投资者以及商务人士。那么,本文中“新移民

* 收稿日期: 2010-03-30

基金项目: 安徽省教育厅人文社会科学研究项目(2009sk22《新移民青年城市适应问题研究》)

作者简介: 李磊(1979-),女,安徽灵璧人,安徽农业大学人文社会科学学院讲师,博士研究生。

青年将狭指已经在特定城市较为固定地工作和生活一定时期,有迫切成家立业、定居落户意愿,而且能否拥有所在城市户籍将极大影响其实现“成家”与“立业”两大任务的16—35岁人群,尤其侧重于接受过高等教育、拥有一定专业知识与技能的“知识技术型”移民青年。抛开年龄段因素,以往文献中与之较接近的概念是白领新移民或知识型移民。

(二) 关于户籍融入

此前,关于城市新移民社会融合的研究角度大体围绕文化、心理、经济、身份四个方面的融合。可以认为,经济方面的适应与融合是城市新移民社会融合的基本前提;文化与心理融合是一个主观指标,缺乏量化可操作的衡量标准;至于身份融合,评判标准也见仁见智,应该把户籍融入,即成功取得所移民城市的正式户籍作为最终衡量标准之一。因此,户籍融入意义重大,是影响相当比例新移民青年最终去留的决定因素之一。目前在北京、上海、深圳等大城市生活的新移民,尤其是那些在当地通过接受教育毕业后留下来的青年人中大部分都是希望安家的。

然而,国内一些大城市,比如北京、上海、深圳等移民型城市,其户籍所附带的社会保障、子女教育等较高“含金量”使其“一户难求”的局面成为难以打破的“坚冰”。上海市于2009年2月份实行的“居住证转户籍”改革由此被称为“破冰”之举,仔细分析其改革内容,可以发现国际大都市上海对“知识技术型”移民的明显偏好。北京等城市在接纳外来人口“落户”的政策实践中,也偏好有知识与技术特长的外来青年。这为我们考察“知识技术型”城市新移民青年的户籍融入提供了启发。

三、国内主要移民城市对外来人口的“知识与年龄偏好”

魏立华、丛艳国等将中国现行的城市户籍制度称为“自利性”户籍制度^{[1]68},即对某一城市而言,户籍制度实际上成为其汲取外部可用资源,防止内部资源外溢的工具,户籍制度的这种“工具性”决定其“地方性”,因为城市社会经济的不均衡性,使不同城市的户籍制度所维护的利益水平产生落差。在此意义上,“无形”的户籍制度成为发挥着类似封建时期“城墙”——隔离“被保护阶层”与“被遗弃阶层”的效用^{[1]69}。

在城市承载力有限的情况下,实行“自利性”

户籍制度,对外来人口设置“藩篱”往往被认为是城市管理者理性选择的结果。考察被称作“移民城市”的北京等大都市,可以发现其外来人口管理一方面继续保有“自利性”的藩篱特征,另一方面也正在为年轻而有特长的新移民青年留出“突破口”,形成明显的“知识与年龄偏好”。

(一) 北京

北京是目前中国流动人口最为集中的“三大中心”之一。1999年,为了支持高新技术产业的发展,北京市人事局制定颁布了《北京市引进人才和办理〈北京市工作居住证〉的暂行办法》,明确规定针对高新技术企业、民营科技企业和跨国公司地区总部及其研究开发机构中35周岁以下且身体健康、符合下列条件之一者,可以办理北京市工作居住证(2001年更名为“北京市工作居住证”,俗称“绿卡”):一是具有学士学位且成绩突出者;二是具有中级专业技术职称的业务骨干;三是在国外获得学士学位并取得一定研究成果的留学人员。北京的居住证制度以学历、职称、贡献与年龄等为“关键词”,意在巩固北京市的人才优势,可以认为是有助于“知识技术型”新移民青年融入北京的过渡性政策。

(二) 广州与深圳

尽管人们评价相对于北京和上海这两座尤其重视户口的城市而言,广州的“平民化”色彩最为突出,但其外来人口管理同样离不开居住证制度。广州居住证申领条件主要包括:1.符合本省引进人才专业需求;2.具有中国境内大学、香港和澳门特别行政区、台湾地区或者其他国家知名大学本科以上学历并有学士及以上学位和中级及以上专业技术资格,或者具有技师资格及以上的特殊技能;3.具有从事五年以上应聘职位要求的本专业工作经历,掌握所要承担工作范围内的知识和技能,并能正确实施技术指导,胜任本职工作。《深圳市居住证试行办法》也表现出明显的知识和人才偏好:在深圳市创业并具备相应的技术或者资金条件、在深圳市从事文化艺术创作、在深圳市经批准的大专以上(含大专)全日制办学机构中接受学历教育的16岁以上外来人口可以申领居住证。居住证制度的实行,让外来人员得以在医疗、子女义务教育、直接办理赴港澳商务签证、申请车辆入户和驾照等方面享受接近于市民的待遇。

(三) 上海

上海的居住证制度从2002年开始实行,异常

突出的人户分离现象、外来人口不相称的贡献与回报率给上海的持续发展形成了压力。由此,2009年2月份上海发布持居住证人员申请户口试行办法,对来沪创业、就业,并持有《上海市居住证》的境内人员申办本市常住户口设置了5个条件:持有《上海市居住证》满7年;持证期间按规定参加本市城镇社会保险满7年;持证期间依法在本市缴纳所得税;在本市被聘任为中级及以上专业技术职务或者具有技师(国家二级以上职业资格证书)以上职业资格,且专业及工种对应;无违反国家及本市计划生育政策规定行为、治安管理处罚以上违法犯罪记录及其他方面的不良行为记录。这是上海继1994年、2002年和2004年之后对户籍迁移政策的第四次调整,一时间,大众传媒盛赞允许“居住证转办户籍”为“破冰”之举。

总的来看,大型城市普遍实行的“居住证制度”作为一种过渡举措,体现了意图暂时避开户籍“藩篱”的“柔性”特色,它“有计划”、“有侧重”地首先纳入拥有专业技能、对城市发展贡献率较高、具有人才储备意义的青壮年移民。但是由于“居住证”往往存在“待遇分层”的现象,外来人口的文化素质和工作能力越高,其申领的居住证附加的待遇项目相应就越多。如属于外来人才的新移民,其“居住证”与“市民待遇”整体而言最为接近,也即持有居住证的外来人才与户籍居民享有基本同等的“市民待遇”,两者差别很小,法定待遇项目大多能有效落实。唯一的不同就是户口具有世袭性,可依血缘传承于后代,而居住证则需依据自身条件隔期申领,具有一定的不稳定性^[2]。从这个意义上说,户籍的强大吸引力是任何“居住证”都无法取代的。

四、户籍融入对新移民青年城市适应的特定意义及其可能性

(一) 新移民青年户籍融入的特定意义

1. 对青年“成家”与“立业”的意义。风笑天认为青年群体的本质特征是“社会过渡群体”,其人生的“转折性”特征首先表现为十分突出的“成家”、“立业”两大主题。青年期要完成建立家庭的重任,婚姻与家庭对于青年的意义与二者对于社会延续和发展的意义同样重要^[3]。想要在非户籍地“成家”和“立业”,必须思考的一个问题是:户口会有影响吗?陆益龙认为中国社会分层具有城乡户口差别和城市户口等级差别并存的特点,户口转变和迁移的开放性程度与个人社会流动机会

的获得有正相关关系。也就是说,我国改革开放三十年,户口仍是资源配置和利益分配的重要凭据,由市场转型带来的许多流动机会,仍然受制于户籍制度^[4]。对分布在各个城市,尤其是大城市的外来青年新移民来说,不但是“成家”或“立业”这样的人生大事,甚至购房、购车等消费行为在很大程度上都会受制于户籍状况,最终使部分青年在大城市已经工作和生活若干年后,仍不得不为了一纸户籍转而流向中小城市。从这个意义上说,取得户籍是新移民青年城市融合的最终衡量标志和终极目标之一,对青年群体意义重大。

2. 对人才储备与城市及其郊区经济发展的意义。首先,大量外来青年精英的融入有助于保持城市人才优势。从各大城市对外来新移民的“知识与年龄偏好”上,可以发现给予“市民待遇”在挽留人才、保持一定人才储备方面能发挥巨大作用。其次,大量新移民青年的融入能大大提升城市的消费总量和经济发展潜力。北京的一项商业地产调查显示,从2003年到2006年,仅在北京近郊通州置业的“新移民”,在短短时间里增长多达40万人,这些新移民的年龄大多在25岁至40岁之间,大都受过高等教育,是北京郊区地产消费的主力群体。

另外,耿慧志、王岱霞以上海、北京、广州三市为例进行的大城市内部人户分离空间特征的分析发现:北京、上海、广州三个大城市包括近郊区和远郊区在内的郊区“人在户不在”人口比例^①分别是52.19%、40.42%和55.15%,均远远高于市中心区同一指标的21.76%、20.93%和31.05%^[5]。也就是说,大城市新移民在居住分布上郊区远大于市中心区,居住于郊区而工作于市中心区的新移民无疑极大有利于城市内部不同部分之间、城市与其外部之间经济联系的增强。

反过来说,缺乏归属感,则是直接导致某些城市新移民不愿消费,致使本地消费市场规模相对狭小的重要原因。譬如,深圳在实行居住证制度之前,人均收入高于广州,但消费能力却低于广州。深圳本地消费市场狭小和恩格尔系数偏低,造成一系列负面影响:国际国内许多大型销售企业往往将其华南总部设在广州,而非深圳。甚至在深圳本土成长起来的大型(有的可称为特大型)企业,也已经或正在考虑将其总部内迁^[6]。

3. 对改善大城市户籍人口年龄结构和高人户分离问题的意义。根据上海市统计局和上海市

老龄科研中心公布的数据,上海市人口高龄化问题十分突出,截至2006年底,上海市户籍人口平均预期寿命为80.97岁,60岁及以上的老年人口占总人口的比例为20.1%^②,其中高龄人口已经达到46.78万人,占总人口的比例为3.4%,占老龄人口的比例已达15.97%。在1996—2006年这10年间,上海市80岁及以上高龄人口年平均增长率为6.41%。北京、广州等经济发达大城市面临相似的人口老龄化压力。王金营提出,诸如北京市、上海市以及所有高老龄化水平和低生育率水平的大城市,为使未来社会经济实现持续发展和养老有足够的保障,就不能拒流动人口于城外,一方面要允许一定量户籍人口迁入,另一方面为防止未来人口老化严重,要特别优先接纳30岁以下青年人口的迁入^[7]。

大城市的人户分离是指户籍人口的居住地和户口所在地不一致的情形,狭义上特指“人在户不在”情形。据统计,上海现有常住人口约1900万,其中约600多万人没有上海户籍。据2006年数据,全国人户分离情况是18%,而上海这个比例则高达30%以上。按照规律城市化程度越高,经济发展越快的地区,人户分离的情况越明显,到2010年,仅上海嘉定区人户分离率已在35%以上。国家统计局数据显示,2007年年末北京市的流动人口达到419.7万人,占常住人口的比重为25.7%,比2005年1%人口抽样调查时的357.3万有大幅增长。2010年“六普”工作中,北京将摸清人户分离情况列入重要工作内容,相关最新权威数据将于2011年公布。大量的人户分离人口带来了若干管理难题,在客观上要求允许一部分人的户籍融入。

(二) 新移民青年城市户籍融入可能性分析

城市对人才的需求客观上有利于知识技术型青年的户籍融入。北京、上海等大城市外来人口管理中的“知识与年龄偏好”从本质上说,是由其对青年人才的客观需求造就的。类似的户籍措施及其改革尝试尽管仍属于有利于城市发展的人口筛选机制,但不可忽视其力求“双赢”的意义,一方面,城市留住了急需的人才,另一方面,新移民青年群体中的部分优秀人才得以摆脱城市的“无根感”,对源源不断的移民后来者也形成一种创新、勤奋的城市氛围示范效应。从这个意义看,城市对人才的需求和接纳,客观上有利于知识技术型青年的户籍融入。

理性流动的新移民青年对户口所带来“扎根感”的重视构成城市开放户籍“藩篱”的无形压力。排在国内移民城市前列的一线大城市能成为众多外来人口的首选地,首要原因是这些城市拥有发达的商业、完善的基础设施、丰富的发展机遇,这构成“城市候鸟”们初期流动的首要动因。北京市人口研究所的调查发现,目前近一半的在京流动人口有长期居住北京的打算,且表现出较强烈的留居北京的愿望^[8]。然而户籍融入无望以及随后而来与户口有关的许多难题,让很多新移民在爱恨交加之下,最终选择向其他城市流动。目前很多二线、三线城市实行的“买房落户”政策,则对这些由一线城市转移而来的青年群体构成强大吸引力。可以说,大城市中的知识技术型新移民青年其理性特征非常突出,他们的去留是衡量“收益”(落户、高薪、良好工作环境等)和“成本”(子女教育权利受限、高生活成本、漂泊感等)的结果。户口作为很重要的一项“收益”,无疑会被外来青年精英们纳入衡量之列,这构成促使城市对他们开放户籍“藩篱”的无形压力。

新移民青年具有年龄和才识等方面的城市适应优势。陈常花、朱力分析认为知识型移民在城市适应过程中,“才识”发挥着重要的工具性作用:1. 有利于获得较好的职业、提高生活质量及增强自身竞争力;2. 相对较高的才识水平赋予总体年龄构成较为年轻的知识型移民以较强的思想开放活跃、民主、平等及法制意识、改革创新动力强、乐于接受新生事物等“现代性”色彩;3. 较高的“才识”水平容易赢得迁入地居民的相对宽容和尊重,从而为他们在迁入地提供了较好的社会适应氛围;4. 在户籍制度仍在一定范围内发挥作用的制度框架内,知识型移民较易获得户籍认可^[9]。

新移民青年在年龄、技能等方面的城市适应优势,加上近年来城市对外来人口的管理已经开始由“严加控制”向“促进融合”的趋势转变,以人为本、促进公平将是未来趋势。作为外来人口社会流动的一个风向标,上海在户籍方面的新举措已经向有强烈定居意愿的知识技术型新移民青年展现了户籍融入的新希望。

五、结论

我国改革开放以来城镇化进程的加快、大规模社会流动的出现以及高等教育的扩招,使城市新移民的队伍日益壮大,他们经过社会流动和社会分化,已经分布到城市不同的职业地位和收入

阶层中。诚然,目前户籍制度的改革“不可能取消只能放宽政策门槛”,“自利性”户籍制度还将长期存在,并继续通过“适者生存”的作用机制进行着自然淘汰,但毕竟已经相继有部分城市明确规定外来人口持居住证满一定年限且符合相关规定,可予以落户。本文意在当前户籍并非“万能”、但没有户籍又“万万不能”的逻辑框架中,探讨让一部分知识技术型新移民青年先行户籍融入的意义与可能性。

注释:

- ①耿慧志,王岱霞“人在户不在”的人口比例是“人在户不在”人口与“人在户在”人口的比值,不同于城市“人在户不在”人口与总常住人口的比例。
- ②关于上海的人口老龄化程度,不同来源以及不同时期发布的统计数据稍有不同,全国老龄办2006年上半年发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》显示这一数据为18.48%。

参考文献:

- [1] 魏立华,丛艳国.“自利性”户籍制度对中国城市社

会空间演进的影响机制分析[J]. 规划师, 2006(6): 68-71.

- [2] 张玮,王琼,缪艳萍,等. 大城市外来人口“市民待遇”还有多远?——以上海市居住证制度为背景[J]. 人口研究, 2008(4): 52-56.
- [3] 风笑天. 社会学视野中的青年与青年问题研究[J]. 探索与争鸣, 2006(6): 36-38.
- [4] 陆益龙. 户口还起作用吗?——户籍制度与社会分层和流动[J]. Social Sciences in China, 2008(2): 56-75.
- [5] 耿慧志,王岱霞. 大城市内部人户分离的空间特征解析——以上海、北京、广州三市为例[J]. 城市规划学刊, 2008(3): 55-63.
- [6] 佑晶. 深圳再无“外地人”[J]. 政府法制, 2008(19): 16-17.
- [7] 王金营. 特大城市如何应对老龄化挑战[EB/OL]. [2006-11-23]. http://www.gmw.cn/01gmrb/2006-11/23/content_511922.htm.
- [8] 胡玉萍. 留京,还是回乡——北京市流动人口迁移意愿实证分析[J]. 北京社会科学, 2007(5): 40-45.
- [9] 陈常花,朱力. 知识型移民的社会适应优势[J]. 南方人口, 2008(4): 30-37.

(上接第43页)高的突出问题作为我们查处的重点问题,严肃处理违法违纪案件,严惩腐败分子。以党风廉政建设的实际成效取信于民。

(三) 完善制度建设,着重从源头上预防

“急则治其标,缓则治其本。”治标与治本是辩证统一的,必须坚持两手抓、两手都要硬。《廉政准则》作为党内的基础性法规,具有示范性、规定性和根本性的特点,对全党都有约束力,然而制度要真正得到落实,还必须有配套的一般制度或专门制度,进行配套的制度创新。一是建立廉洁从政的长效机制。要把廉政文化作为整个社会主义先进文化的重要组成部分,融入整个社会的教育体系中,并把它与学习型政党建设、机关文化建设、反腐倡廉建设结合在一起,在整个社会形成廉者荣、贪者耻的道德理念,从思想深处铲除腐败滋生的土壤,为反腐倡廉提供强有力的后劲支持;要推进体制改革,完善市场经济体制,进一步加速政府职能转变,让权力在阳光下运行,使权力寻租失去市场。要建立和完善全面规范的“制度链”,重点是完善财政预决算、项目招投标、土地公开出让、政府项目审计、人事编制等一系列制度,最大

限度地堵住权力寻租的体制漏洞,真正做到用制度从政、按制度办事、靠制度管人;着力构建多元化的监督体系,促进依法用权的公开性。坚持党内监督和党外监督相结合,实现预防为先、关口前移,让监督的触角延伸到日常工作的每个环节,做到权力公开、主体多元、惩处到位。在党内,按照《廉政准则》的规定,通过民主生活会、巡视、谈话和诫勉、述职述廉、报告个人有关事项等方式警醒党员干部,把防范工作做在前头。同时,要充分发挥好人大、政协、司法、群众、舆论等社会监督的作用,建立情况通报、情况反映、征求意见等制度,形成纵横交错的监督网络体系,全方位防范权力失控和滥用,保证领导干部从政行为廉洁规范。

参考文献:

- [1] 中共中央. 加强改进新形势下党建若干重大问题的决定[EB/OL]. [2009-9-27]. http://www.gov.cn/jrzq/2009-09/27/content_1428158.htm.
- [2] 王金山. 加强政治生态建设,培育风清气正环境(访谈)[J]. 领导文萃, 2009(17): 15-24.
- [3] 中共中央. 中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则[EB/OL]. [2010-02-24]. <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/02-24/2134707.shtml>.