

城市规模的政治学： 为什么特大城市的外来人口控制政策难以奏效

熊易寒

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要 2014 年, 中国政府调整城市规模划分标准, 城市类型由四类变为五类, 增设了超大城市, 并加强了对超大城市和特大城市外来人口数量的控制。北京、上海等超大城市开始采取严苛的政策, 试图驱离外来人口, 主要的措施包括拆除外来人口聚居的城中村或违章建筑、治理群租、提高流动儿童的入学门槛等。然而, 这一系列严苛的外来人口管理政策却没有达到预期的效果, 原因在于: 人口的迁移本质上是一种市场行为, 外来人口的就业以非公共部门为主, 政府很难限制外来人口的就业; 治理群租的信息成本和执法成本高昂, 并且损害了本地居民(房东)的利益, 难以实施; 外来人口进入城市的首要目标不是为了获取优质的公共服务(如教育资源), 而是为了相对高的收入和发展机会, 提高入学门槛导致一部分儿童返乡, 而他们的父母仍然留在城市。

关键词 城市规模; 外来人口; 超大城市; 特大城市

一、“超大城市”: 城市规模的政治学

中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出, 推进农业转移人口市民化, 逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理, 加快户籍制度改革, 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。此后, “严格控制特大城市人口规模”成为北京、上海、广州等一线城市外来人口管理政策的指导思想。

与这一思路一脉相承, 国务院于 2014 年 11 月发布《关于调整城市规模划分标准的通知》, 城区常住人口 1000 万人以上的城市为超大城市。而按照旧的城市规模划分标准, 中国城市的最大量级是特大城市。从“特大城市”到“超大城市”, 反映了国家对于城市规模的态度转变: “大”不再是衡量城市发达程度的首要标准, 过犹不及, “超大城市”的规模必须得到控制。根据该标准, 截至 2014 年底, 中国有六座城市为超大城市: 北京、上海、天津、重庆、广州、深圳。这就意味着上述城市将加强对外来人口数量增长的控制。

2015 年 12 月, 上海市委书记韩正指出, 上海要“守住常住人口规模底线, 把常住人口不超过 2500 万作为长期调控目标”。^① 诚然, 任何一个城市都存在一个规模的限度。但是, 超大城市的人口极限到底在哪里? 是政府的规划和干预可以决定的, 还是应该由市场来做出选择? 地方政府习惯于用静态的观点来看待城市的承载力, 忽略了移民给城市带来的经济效益; 更为糟糕的是, 在控制人口的思维下, 城市公共服务和公共设施的供给注定跟不上人口增长的步伐, 而资源和环境的紧张又为严格控制外来人口增长提供了新的依据。于是, 政府的外来人口管理政策就被锁定在这样一个恶性循环当中: 政府试图控制外来人口增长但收效甚微, 公共服务供给不足导致资源紧张, 资源紧张进一步要求收缩外来人口增长。

地方政府划定的人口控制红线其实很武断。按照规划, 北京、上海、深圳分别将 2020 年的常住人口规模设定在 2300 万、2500 万和 1100 万。实际上, 这样一种主观性很强、无视城市发展规律的政策目标总是一再被市场轻松打破。譬如, 2005 年通过的《北京城市总体规划》提出, 到 2020 年, 北京市总人口规模规划要控制在 1800 万人左右, 可

收稿日期 2017-06-15

基金项目 上海市教育科学研究重点项目暨上海市哲学社会科学规划教育学项目“上海流动人口子女义务教育阶段后就学政策研究”(A1223)

实际情况却大大超过预期,2014年北京市常住人口已达2152万人。2015年北京市不得不将人口控制红线调整为2300万。也就是说,政府所划定的红线不是基于科学的预测和前瞻,而是现实的人口数字倒逼出来的结果。政府守不住原来的红线,就倒退几步,画一条新的红线,过几年再倒退几步。

根据2015年上海市国民经济和社会发展统计公报,至年末,全市常住人口总数为2415.27万人。其中,户籍常住人口1433.62万人,外来常住人口981.65万人,较上一年的996.42万下降了14.77万人。上海外来常住人口出现了负增长,同比下降1.5%,这是十五年来首次。^②另外,上海常住人口自然增长率为2.45%,户籍常住人口自然增长率为-0.78%。1995年到2014年这20年里,上海户籍人口自然增长率只有两年是正的。其中1998年和2003年都突破了一3%。换言之,上海最近20年的人口增长完全是靠移民。

那么,上海减少的常住人口到底是哪些人呢?有研究者根据稳定的通勤人口(白领通勤人口不变)、萎缩的用水量(总人口略微减少)以及多个部门的工业产值减少这三个因素,进行推断,这次上海市人口可能真的在减少。这批减少的人口,主要是上海的产业工人(也许还包括一些外来农民工和建筑工人),他们原本生活在宝山、青浦、金山等上海郊区的工厂里,吃住都在工厂,平时并不会进入我们的视野。当这些工厂倒闭关停,减少生产,他们也选择了离开上海。^③也就是说,上海常住人口的减少很可能是产业转型发展的结果,不是外来人口管理政策的后果。严厉的政策或许有一定的挤出效应,但作用不大。

调查发现,当前地方政府控制外来人口的办法不外乎“三板斧”:一是“拆违”。大量的农民工栖身于租金低廉的违法建筑内,这些违法建筑大多位于城乡结合部,基层政府最初对此睁一只眼闭一只眼,因为租金收入是当地农民的重要收入来源,但随着土地资源的日益稀缺,加上对外来人口管理增长的限制趋于严格,基层政府开始加大拆违的力度,但是,“拆违”并没有将外来人口驱离城市,只是将他们从近郊赶往远郊,因为市场需求并没有消失,“拆违”只是增加了外来人口的通勤成本。

二是整治群租。由于农民工的收入较低,而大城市的房租高昂,他们往往会选择多人合租一套住房,尤其是在中心城区上班的服务业从业人员。2014年5月,上海市政府出台《关于修改〈上海市住房租赁管理办法〉的决定》,明确规定出租居

住房屋,每个房间的居住人数不得超过2人(有法定赡养、抚养、扶养义务关系的除外),且居住使用人的人均居住面积不得低于5平方米。《办法》还进一步加大了对违反“群租”规定行为的处罚力度。针对租赁当事人违反“群租”规定的行为,将罚款幅度由“5000元以上3万元以下”提高至“1万元以上10万元以下”;针对房地产经纪机构违反“群租”等相关规定的行为,将罚款幅度由“3000元以上3万元以下”提高至“3万元以上10万元以下”。这一规定不可谓不严厉,但执行的成本极高,政府很难对数量巨大且分散的出租房进行有效监管,况且“群租”是中低收入外来务工者(如餐饮业服务员、房地产中介、家政人员、“蚁族”大学毕业生)解决住房问题的主要途径。如果这部分务工者无法“群租”,那么必然带来生活成本的上升,直接推动城市工资水平的增长,而这又会在一定程度上影响城市居民的利益。由于租房市场规模巨大且分散,治理群租的信息成本极高,加之损害部分本地居民(房东)的利益,所以很难得到有效执行。

三是提高农民工子女的入学门槛。2008年之前,由于上海市户籍人口的学龄儿童大幅减少,义务教育资源出现一定富余,这就为农民工子女接受义务教育提供了一个机会窗口。^④自2008年起降低了农民工子女进入公办学校就读的条件,从原来需要“五证”变为“两证”,即提供父母的农民身份证明、上海市居住证或就业证明就可以入读公办学校;如果已经在上海的农民工子弟学校就读,一旦该校被取缔则学生原则上可以全部转入当地公办学校。近年来,上海新生儿数量日益增多,教育资源再度紧张,农民工子女的入学条件也越来越苛刻。“五证”缺一不可,在居住地报名登记时,由其父母或父母一方持1年及以上有效的居住证件、务工证明(以1年及以上社会保险缴费记录为准;暂未列入保险范围的外来务工人员,需按照本市《关于对“医院外来护工”等四类来沪人员试行开展灵活就业登记的通知》(沪人社就发[2013]13号)规定,提供《就业失业登记证》,或街道、乡镇开具的从事1年及以上就业证明),凭上述证件、证明以及同住适龄儿童、少年的居住证件,预防接种卡、入学告知书办理入学手续,由区县教育行政部门统筹安排就读。“五证”要求农民工子女家庭在上海有稳定的工作、稳定的住处,而实际上这些家庭在城市内部仍然具有较大的流动性,有一部分家长属于非正规就业,住所更是经常变换。笔者的研究发现,不少农民工子女一年当中多次搬家,因为他们的住所

要么位于破败的城中村,是旧城改造的对象;要么是城市结合部的危房和违法建筑,在城市化过程中是被拆迁的对象。这样一来,“五证齐全”对于很多农民工家庭而言,就成了一种可望不可及的奢望,近年来上海农民工子弟学校的学生每年减少 1.5 万人。上海闵行信息统计网 2014 的调查问卷显示,当地 34.3% 的外来农民工子女未能随迁的原因是在上海无法进入公办学校,28.4% 的是因为无法在上海高考。^⑤

在外来人口的控制方面,作为首都的北京面临更大的压力。按照《北京城市总体规划(2004—2020 年)》,北京到 2020 年必须把户籍人口控制在 1350 万以内,然而 2014 年末北京市常住人口为 2151.6 万,户籍人口 1333.4 万。2010 年 8 月,北京市发布《首都中长期人才发展规划纲要(2010—2020 年)》,其中提出到 2020 年,首都人才发展的战略目标是成为世界一流的“人才之都”。该纲要还提出具体指标:主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例达到 42%。每万名劳动力中研发人员达到 260 人。人力资本对经济增长的贡献率达到 45%,人才贡献率达到 60%。也就是说,当前北京的户籍指标已经接近饱和,有限的增长空间还要用于引进高端人才,北京市政府“腾笼换鸟”的意愿非常强烈。在这样一种背景下,北京市政府自然要想尽办法使外来人口向外地转移。所以,在中国一线城市中国,北京是控制外来人口增长的先行者,其控制措施也最为系统,大致包括“以业控人”、“以房管人”和“以证控人”。

一是“以业控人”。2011 年 1 月 4 日,北京市副市长程红在“2011 年北京市工商行政管理工作会议”上表示,控制人口,根在于“业”。程红具体提到,北京将对小百货、小食杂店等 17 类业态提升审批准入,约涉及 30 万户商业主体、100 万名流动人口。此外,各区县对于在违法建筑内从事经营活动的,要严格审查,以避免办理“违法的营业执照”。她还表示,北京市将探索根据经营住所使用期限、居住期限等条件设定营业执照有效期制度,对于纳入拆迁范围的,则停止申办营业执照。^⑥

二是“以房管人”。2010 年 4 月,北京南郊的大兴区委、区政府启动了以西红门镇 16 个村为试点的社区化管理工作。所谓“村庄社区化管理”就是在村庄引入城市社区建设理念,借鉴城市社区管理经验,对行政村、自然村实行社区化管理。^⑦ 其实,作为离市区最近、经济相对落后的远郊区,大兴区一度对外来人口张开双臂,当朝阳、海淀等中心

城区取缔农民工子弟学校、整顿各类低端市场的时候,一大批农民工子弟学校、低端专业市场和小微企业搬迁到了大兴区,这一地区的外来人口迅速增长。但处于“价值洼地”的大兴很快迎来新的发展机遇,北京市“十二五”规划中将大兴区和北京经济技术开发区列为北京市南部高技术制造业和战略性新兴产业发展带,大兴区与北京经济技术开发区一体发展,共建一体化、高端化、国际化新区,产业升级需要“腾笼换鸟”。与此同时,迅速增长的人口也给大兴的社会管理带来了巨大压力。特别是位于北部城乡结合部地区的西红门、黄村、旧宫、瀛海和亦庄等五镇,聚集了近 50 万的流动人口,一度在全区形成 92 个人口比例 10:1 甚至 15:1 的人口比例倒挂村。村庄社区化实际上就是对村庄进行封闭式管理,一方面提高外来人口的租房成本,另一方面也加强对外来人口的监控。

三是“以证管人”。居住证原本是一部分城市在不改变户籍制度的前提下,借鉴发达国家“绿卡”制度进行的增量改革。持居住证者,在工作、生活、社会保障等方面可享受市民待遇,达到一定积分,还可以转为居民户籍。但是,在“以证管人”的思路下,居住证制度首先不是为了推动基本公共服务的均等化,而是为了强化对外来人口的管理和限制。积分落户制也具有明显的高学历高技能偏好,绝大多数的外来人口只能办理临时居住证,他们在就业、教育、医疗等方面仍然面临制度性歧视的问题。

以农民工子女教育为例,《北京市教育委员会关于加强中小学接收借读生管理的通知》规定,农民工子弟要想入读公办校,家长必须要提供包括在京暂住证、在京实际住所居住证明、在京务工就业证明、户口所在地乡镇政府出具的在当地没有监护条件的证明、全家户口簿在内的五份证明文件,之后还要凭借这些去街道办理《来京务工就业农民子女在京中小学生学习借读证明》才能获得入学资格。^⑧

事实上,远远不止五证那么简单。非京籍生源需要通过居委会、街道和“五证”联审小组三关审查,但每一个环节都需要开具不同的证明,其中的大部分证明都是事关“这个孩子真的是我的孩子”、“老家真的没有人来监护孩子”等内容。据记者了解,京籍幼升小的生源可直接登录《北京市义务教育入学服务平台》填写信息,系统审核通过后打印采集表等待进入学校审核这一环节,而非京籍的孩子则需通过以上三个审查环节后方可登录平台进行信息登记,待系统审核后进入学校审核这一环节。“五证”之外的证明根据今年年初北京市发布

的《北京市教育委员会关于2015年义务教育入学工作的意见》，非京籍儿童入学提供“五证”的政策基本不变，具体细则由各区县结合实际制定。而就是这么一个“结合实际制定”，让看似仅有的五个证件最终衍生出近30个证件、证明。^⑨

二、严苛的外来人口管理 政策究竟限制了什么

“以业控人、以房管人、以证管人”，三管齐下。北京的外来人口增长真的被管住了吗？严苛的外来人口管理也许赶走了一部分外来务工者，但并不达到政策制定者的预期目标。2015年，北京市常住外来人口为822.6万人，比上年增长3.9万人，增长0.5%。就“以业控人”而言，高能耗、重污染企业的外迁，可能会使一部分从业人员离开北京；但小摊贩、小菜场、小百货的搬迁，则是“野火烧不尽，春风吹又生”，因为这是北京广大的低收入人群（包括相当一部分户籍人口）对此有需求。“以房管人”则缺乏现实操作性，对“群租”行为的监管成本太高以致于无法落实，村庄社区化也并未大规模推广。“以证管人”对流动人口的影响最大，但没有真正影响他们的去留，而主要是限制了他们接近公共服务和公共资源。“以证管人”对外来人口的最大影响是子女教育，通过提高流动儿童在城市接受教育的门槛来限制人口增长，这一做法在舆论上广受诟病，在现实中却愈演愈烈。

随着北京提高了小学入学门槛，数以万计的非京籍适龄儿童被挡在北京的校门外。一些父母无法辞职、老家无人依靠的非京籍学生，最后选择了“坐”在北京的门槛上读书，并形成了一条以三河、廊坊、香河、大厂、衡水等河北市县为主的“环北京教育带”。原因很简单：大人不用抛弃在北京的工作，和孩子仍可每个月见面，最重要的是，根据河北2013年公布的异地高考政策，只要学生具有两年以上在河北的高中学籍，家长有《就业/失业登记证明》及本地居住证明，异地生源就可以在河北报名参加高考。受此政策影响，燕郊、廊坊、香河、固安等距离北京较近的河北市县，一下子涌入了大量新增入学生源。比如，据廊坊市统计局数据，2014年，廊坊市中小学在校生人数分别比2013年增加了1.1万人和2.3万人；而据《三河市2014年国民经济和社会发展统计公报》，三河全市在校小学生2014年比2013年增长了9.8%。

廊坊市一位中学校长对《中国新闻周刊》“感慨”：她所在学校今年招生人数1200人，真正属于

学校片区并且是廊坊户籍的，只有600人，剩下的，都是外地到廊坊务工人员的子女，以及在北京不能入学最后被迫转学的孩子。许多家长为了照顾孩子，换了工作；还有人每日奔波上百公里，以保证家和工作两不误；有些家长为了能够在廊坊入学，甚至通过中介买一份假的购房协议。“好多学生都搞不清楚是哪来的，”这位校长说，“看着这些家长，实在是让人觉得又可怜又可怕。”^⑩

从媒体的报道不难发现，绝大多数的外来人口并非高考移民，优质的教育资源不是吸引他们进入城市的主要动因，他们之所以在北京定居，最重要的动力还是就业岗位和发展机会。孩子随迁的首要原因是为了家庭团聚，而不是为了“抢占”的北京的教育资源。

围绕“高考”问题而形成的社会争议越来越大：一方面，社会上要求向流动人口子女开放“初中后”教育的呼声很高，中央电视台、人民日报、东方卫视等主流媒体一边倒地为流动儿童教育权利进行呼吁，“异地高考”成为舆论上的“政治正确”，占据了道德优势；另一方面，来自本地居民的阻力和现实的困难也非比寻常，城市主流社会已经是户籍制度的既得利益者，他们或考虑到公共财政和教育资源承受力，或担心开放高考减少本地孩子的优质教育机会。一方拥有公共舆论场域内的话语权，反对“异地高考”的人只能通过微博、微信、社交论坛等非正式媒体发声；另一方则掌握公共政策场域内的决策权，“异地高考”的政策倡议很难进入决策议程。教育行政部门处于舆论争议的焦点，面临巨大的社会压力。

2010年2月，一部分北京流动儿童家长为争取随迁子女“小升初”过程中享受同城待遇的建议征集签名，共征集了2200多个签名，家长志愿者先后8次到北京市和海淀区教委递交建议书。同年6月，流动儿童家长开始积极呼吁“异地高考”，要求取消高考的户籍限制。他们以“我要高考网”（www.inpeking.net）为平台，征集家长的支持签名。从2010年到2012年，家长志愿者多次去教育部上访，递交呼吁书和建议书，网络上的签名支持者超过5万人。2011年10月，张千帆等15名学者联名提请国务院，呼吁取消高考和招生工作中的考生户籍限制。这遭到了相当一部分本地居民的强烈抵制，异地高考的支持者被称为“异闹”，外来人口及其随迁子女被称为“蝗虫”。双方在网络上激烈争论，恶语相向。

2011年，以“我要高考网”为平台组织起来的

流动儿童家长以“教育平等公民联合行动志愿者”的名义,提出了一个“随迁子女输入地高考方案”。在这一方案中,他们提出:

一个城市既然接受了新移民工作、生活和他为这个城市建设的贡献,就应提供相应的公共服务,给随迁子女在父母经常居住地高考录取机会,是居住地城市的义务。我们主张“取消高考户籍限制”,给户籍减负,为教育松绑,做纯粹的教育!

基于以上理由,我们建议教育部不再把户籍作为高考报名的限制条件,高考报名资格依据学籍和父母经常居住地的标准认定:

(一)随父母在经常居住地上学,至高中毕业3年以上连续学籍的,高中毕业即可在经常居住地参加高考和录取;

(二)北京、上海两地,随父母在经常居住地上学,至高中毕业有连续4年以上学籍的,高中毕业即可在经常居住地参加高考和录取;

(三)父母经常居住地是指公民在工作和生活所在地连续工作和生活一年以上,根据自愿原则认定为经常居住地。工作和生活的证明包括:工作和收入证明(劳动合同、单位出具证明、工资发放依据、纳税证明、社保证明等之一),租房合同(或房产证)、水电费收据等。

(四)作为以上建议的补充建议,应尽快实现本城市区域内部的中、高等教育资源均衡。努力实现城市内部公办学校的硬件设施、师资力量相对均衡,居民子女能够就近上学,杜绝“择校”现象。同时,严格控制学籍的有效性,彻底消除高考移民的投机行为。^⑩

北京的“异地高考”倡议运动规模较大,组织化程度较高,志愿者定期前往教育部、北京市教委等部门上访。他们的持续施压,对于“异地高考”政策的出台发挥了一定作用。

2012年9月1日,国务院办公厅发出文件,要求各地在2012年12月31日前出台异地高考具体办法。随后,山东、福建等地率先制定了具体实施方案。这标志着流动人口子女义务教育后就学政策改革已经正式启动。然而,在外来人口最为集中的北京、上海等地,“异地高考”改革并未取得实质性突破,“异地高考”的门槛太高,未能惠及农民工和其他普通外来劳动者。

北上广等地出台的“异地高考”方案几乎没有真正触及以户籍制度为基础的高考制度,一则高考门槛过高;二则只是选择性地开放了职业教育和成人教育。

北京“异地高考”方案是:从2013年起,有居住证明及稳定住所,稳定职业及社保均满3年,子女有学籍且已连读初中3年,可参加中等职业学校考试录取。毕业后,可按照有关规定参加高等职业学校的考试录取;从2014年起,有居住证明及稳定住所,稳定职业及社保均满6年,子女有学籍且连读高中3年,可参加高等职业学校的考试录取,毕业后可参加升本考试录取;从2014年起,进城务工人员持居住证明,有稳定职业及住所,随迁子女有本市学籍且连读高中3年,可以在京借考,回原籍录取;符合相关条件的随迁子女可以按照有关规定,选择在京参加开放大学、网络高等教育、高等教育自学考试、北京市成人高考等考试录取。也就是说,北京基本上只向外来人口开放了成人教育、自学考试和职业教育。

上海则规定:持居住证C证人员子女只能在上海参加中职考试,只有持A证者的子女才可以在上海就地参加中高考。而根据上海《居住证管理条例》,在该市有合法稳定职业和合法稳定住所,并参加上海本地社会保险的外来务工人员可办理居住证C证,积分达到规定分值的可办理居住证A证。但A证的要求极高,绝大多数外来人口都无法满足这样的条件。

2012年的“占海特事件”让上海的“异地高考倡议运动”与“反异闹运动”的矛盾达到了高潮。

占海特1997年出生于珠海,户籍地江西九江。2002年2月随父母移居上海。其父占全喜,江西九江人,毕业于南京铁道运输学校,1986年毕业后被分配到九江铁路段工作,1994年前往珠海创业,2002年占全喜一家来到上海发展,负责电信的业务代理,育有一男两女。占海特是家中长女,还有一个弟弟和一个妹妹。在上海完成9年义务教育后,因无上海户籍且不符合上海10类参加高考人员条件,可在上海考中专和职业技术学校或者返回原籍考高中,主动辍学在家。

2012年6月8日占海特注册了实名认证的个人微博,这被她描述为“绝望前的呐喊”,也是“最后一根救命稻草”。此后,她开始在微博上高调争取异地高考权利,微博上的标签是“少年公民、自由战士,因非沪籍失学、推动教育公平”。

2012年10月21日,她在微博上就随迁子女异地中高考问题向京沪籍人士发出“约辩”战帖,这个颇具气势的微博“约辩”吸引了众多粉丝关注。“滚回江西去!”这些刺目的字眼常常出现在评论里。在网络上,占海特被称为“政治碰瓷者”,在一

部分网民看来,她的辍学是个人选择,而不是政策的直接后果;她不过是在借机炒作,企图“栽赃”给上海市政府。还有一些网民拿占全喜的“超生”说事,指出外来人口往往违反计划生育政策,本地人遵纪守法,结果外来人口却凭借人数上的优势来争抢教育资源,异地高考就是让老实人吃亏。此外,还有网民指出占全喜并非农民工,而是在上海经商的外地人,异地高考无法让真正的农民工子女受益,而是让开着宝马进城的外地老板“截胡”。这些理由都很难经得起逻辑推敲,但充分反映了本地居民对于异地高考的强烈抵制情绪。

2012年10月25日,占海特与父亲出现在上海市大沽路100号,一群自认有话要说的“反异闹积极分子”应约前往。当天现场去了二三十人,“反异闹积极分子”也去了差不多二十几人,然而,辩论根本无法进行,因为,双方水火不容。“反异闹积极分子”喊出了,“抵制异地高考,蝗虫滚出上海!上海不需要外地蝗虫!”等口号。非沪籍家长则高喊“争取高考权利,教育平等,我们是新上海人”。

2012年12月8日,占海特组织第二次人民广场“亲子活动”。占海特和其父占全喜等人举着“权利公平、机会公平、规则公平”、“爱孩子,爱上海”、“实施宪法,保障人权”、“反贪腐,反歧视”、“宪法的生命和权威在于实施——习近平”等A4纸头,进行公开抗议。11点20分左右,占全喜与现场警方发生争执,随后,被警方以涉嫌“妨害公务罪”拘留。2012年13日下午占全喜获释,父女俩表示“我们会一直坚持下去。”^②

“异地高考倡议运动”与“反异闹运动”很难简单地评价孰是孰非,毕竟双方都是在表达自身的合法利益诉求。政治的艺术在于平衡。如果承认人人平等的原则,那么一个合理的推论就是,对于政府而言,每一个公民和群体的合法利益诉求都是平等的,只不过不同的利益诉求将得到不同程度的实现。政府不能过度偏好某一类利益诉求,而无视另一些利益诉求,政府的角色是综合、调和形形色色、各不相同甚至彼此冲突的利益诉求。^③

“异地高考”未能取得实质性进展,义务教育却雪上加霜。由于北上广等特大城市严格外来人口增长,流动儿童在义务教育阶段的受教育权利也难以得到保障。保守估计,2014年9月至2015年7月,上海义务教育段适龄儿童大约减少8万人。如此大规模的减少,显然是反常的,而且同期上海外来人口仅仅减少了14.77万人,这就意味着上海外来人口常住人口减少主要是由于流动儿童回乡造

成的。陈媛媛、冯帅章的研究发现:上海2014年减少5万流动儿童入学,然而,大部分的父母并没有因此离开上海。也就是说,在入学门槛提高之后,返回老家的主要是孩子;根据2013年上海财经大学千村调查数据(样本来自全国120个村),返乡儿童仅占流动儿童的一半不到,而与父母或其中一方一起返乡的仅占全部样本的6.6%。也就是说,在造成大量留守儿童的同时,“教育控人”的政策并未起到控制人口的实际作用。^④

大量适龄儿童不能合法入学,很多家长选择了让孩子继续在幼儿园上学,于是幼儿园“超龄生”现象激增。按照上海大学的调查,截止2014年底,在上海、北京、宁波等地招收流动人口子女入学的幼儿园中,都出现了“超龄生”现象。上海市闵行区一个幼儿园,大班8个班,招收了300名学生,超龄生30多人,超过了10%。宝山区有一个幼儿园,私自扩大招生,超龄生单独开班,办到了小学三年级,后来因为有人举报而被有关部门查处。与幼儿园“超龄生”现象同步出现的是已经消失多年的非法办学点死灰复燃,有一些民办学校开始私自招收议价生,还有一些老师开始在家里私自开班办学。

2013年6月发布的《上海农民工子女教育蓝皮书》可以为我们提供佐证:非沪籍学生家长中,来沪居住时间5年以内的占28.3%,5—10年的占44.7%,10—15年的占19.1%;初中及以下学历的占68.1%;主要从事制造加工业(25.1%)、批发零售业(15.0%)、仓储快递业(15.1%)等重体力社会行业。这就意味着,非户籍家长大多是在上海长期居住的,事实上已经是城市新移民;他们从事的职业与户籍人口重合度较低,存在劳动力市场分割的问题,而城市又需要这些工作岗位,因此很难通过行政手段将他们挤出城市。只有一部分制造业工人可能会在产业升级的过程中失去工作而转移到其他地方。

正如陆铭所言:很多人认为农民工进城会挤占城里人的福利和公共服务。首先,这是供给和需求问题。当公共服务不足时,要增加供给,不要限制需求。第二,人口进来以后,会带来经济增长和税收增长。这会使公共服务资源总量增长,不是在分蛋糕。第三,存在规模经济效应。一方面是就业机会的规模经济。城市规模每扩大1%,个人就业的概率上升0.039—0.041个百分点。^⑤另一方面是公共服务的规模经济。如果把现在上海公共服务总量除以上海人口算出来的值,就当做增加一个外来人口所应投入的公共服务量,这种算法是错的。

因为有规模经济效应,边际上进来一个人,占用的公共服务资源远小于现在人口占有的公共服务的人均量。^⑥因此,陆铭认为,限制城市规模将导致效率与公平的兼失。

三、市场机会与户籍制度: 什么是决定人口流动的核心因素

在中国,户籍制度实际上是一种基础性制度安排。因为社会保障制度、教育制度、医疗制度等重要制度安排都是基于户籍制度的。也就是说,户籍制度构筑了一个身份系统(公民资格系统),而其他的资源分配制度都是以此为依据的。

不同于西方社会,中国的公民资格不是在民族国家的框架下,而是在地方政府层面进行配置。所谓地方性公民权,就是在地方层面而不是国家的框架内进行权利配置与社会排斥(entitlement and exclusion)。^⑦有学者指出:中国现行的公民身份制度是将公民参与、社会福利享有权与个人的户口所在地联系在一起。个人的公民身份依附于一个特定的地方和集体组织。^⑧地方性公民权在城市表现为城市户籍,本质上是对新移民具有排他性的公共服务;在农村则表现为村民资格,表现为排他性的集体资产分红和福利。

在当代中国,地方性公民权主要通过先赋身份(主要是血缘)获得,即你的父母拥有本地户籍,你也自动获得户籍,享受当地的公民资格及相关的福利待遇;其次是通过地方政府的接纳(行政审批)来获得公民资格,各个城市往往会制定严格的落户门槛,积分制就是一种典型的实施方式,根据申请者的学历、专业、毕业院校、工作单位、技术职称等一系列条件进行打分,筛选出本地需要的人才,给予落户资格。先赋身份为主,决定了地方性公民权是一个高度封闭的资格体系;地方政府审批为辅,决定了地方性公民权是一个有限开放、具有计划经济特征的身份体系,因为你是否人才,不是由市场说了算,而是由行政权力来认定。

以户籍制度为基础的资源分配体系本质上是一种制度性歧视。所谓制度性歧视,其特征有三:一是以公共权力部门为主体。个体或族群的歧视,如果没有得到正式制度的支持(譬如种族隔离制度),那么,这种歧视就不能称之为制度性歧视;二是涉及再分配或公共资源的占有。制度性歧视往往有着比较严重的社会后果,会深刻影响特定个体或群体的生活机遇,使其在社会分层中处于不利位置或难以实现向上的社会流动;三是以法律、制度

或政策作为依据。制度性歧视通常是合法的(legal),但又是缺乏正当性的(legitimacy)。譬如,美国黑人所面临的种族不平等实际上是以吉姆·克劳法为依据的。

国家对社会的治理往往是以对个体和群体的分类为前提的。我们可以将这种身份系统称之为治理分类系统(official classification)。治理分类系统是国家(政治系统)对社会(社会系统)的一种抽象化建构。国家视角中的社会并不是实体意义上的社会,而是一个经过简单化、抽象化的社会。治理分类系统构成了国家治理/公共政策的知识前提。当然,这里所说的知识是一种治理知识,不是一种客观真理,而是与权力和利益纠缠在一起,作为国家治理术的一个组成部分。在治理分类系统中,个人作为被治理的客体而存在。^⑨

为什么国家对社会的治理需要以治理分类系统为中介?这是社会系统的高度复杂性使然,如果不对其进行抽象化、简单化,国家就会面临信息超载的问题——从本质上讲,所有的治理对象都是异质的,同质性是建构出来的,而建构同质性的目的就是使社会简化,进入可治理状态。在很大程度上,政治系统的存在就是为了降低社会系统的复杂性,国家通过两种方式来达到这一目的:一是以政治系统内部的复杂化为代价(国家机器越来越精致),以此来提升其处理外部信息的能力;二是从认知上对社会系统进行简化和抽象(治理分类系统)。

治理分类系统以公共权力作为后盾,其主体——国家——垄断了合法的“符号暴力”,只有国家才拥有为群体命名的公开权力与法律权力。由于治理分类系统构成了国家治理与公共政策的知识前提,因而可以对分类对象的生活机遇产生强有力的影响,或者说,治理分类本身构成了一种再分配机制。譬如,一名公司白领通过到酒吧、咖啡馆消费建构和强化自己的“小资”认同,或者学者将一个月收入过万元的人界定为“中产阶级”,并不会对他们的生活产生实质性影响;而国家所定义的“高收入群体”与“低收入群体”,则在税负和社会福利方面存在显著的不同。治理分类系统不仅可以把个人或群体分为“合格/不合格”,“合法/非法”,它可以让特定的群体或个体在政策和法律意义上“不存在”,譬如没有户籍的“黑市人口”。

就治理分类系统而言,在分类主体和分类对象之间,还会有中介者,如法官、医生、公证人。它有别于民间的或科学的分类,但在系统化的程度上更接近科学分类。在科学分类中,常常是只有分类者

(科学工作者)和被分类者(客观物),中介者不必要存在。不同于科学分类对自然事物、运动方式的分类,它的合法性基础实际上要差一些,然而,治理分类系统却常常可以支配或影响人们的日常观念乃至科学思想,毕竟,社会科学经常要从官方的统计资料中提取数据。我们的许多研究者常常会毫无保留地沿用国家关于“外来人口”或“流动人口”的分类标准,从而在一定程度上巩固了这种分类原则的合法性。如果治理分类系统包含了歧视性的因素,那么必然会导致制度性歧视。户籍制度本质上是一种地方性公民权。外来人口进入城市之后,实际上面临的是双重不平等:第一重不平等是身份不平等,他们被打入“流动人口”的另册,促进了经济发展、承担了税负,却无法享受公共资源和公共服务;第二重不平等是阶级不平等,大部分外来人口社会经济地位较低,他们在城市从事高强度、低收入的工作。根据这两种不平等,我们可以把城市新移民分为四种类型:

第一类是无户籍的贫困人口。以农民工和“蚁族”为主,占外来人口的绝大多数。绝大多数的农民工都属于这样一个类别。此外,有学者将来自农村或小城镇、出身底层、收入微薄的大学毕业生称为“蚁族”,也即“大学毕业生低收入聚居群体”。这一群体接受过高等教育,主要从事保险推销、电子器材销售、广告营销、餐饮服务等临时性工作,有的甚至处于失业半失业状态;平均月收入低于两千元,绝大多数没有“三险”和劳动合同;平均年龄集中在22—29岁之间,九成属于“80后”一代;主要聚居于城乡结合部或近郊农村,形成独特的“聚居村”。^⑨这一群体主要之所以会流入城市,主要是被市场所提供的工作机会所吸引,人口控制政策会对他们的生活带来一定不便,但不会对他们的工作带来实质性影响,毕竟他们主要就职于非公共部门,更重要的是,城市社会的运作离不开农民工和“蚁族”。农民工与市民处于二元劳动力市场之中,他们所从事的岗位具有互补性而不是竞争性,如果农民工离开城市,市民无法填补劳动力的空缺。对于特大城市而言尤其如此,除了深圳以外,绝大部分特大城市的老龄化都比较严重,政府的人口调控政策与劳动力市场的需求是背道而驰的,所以无法有效抑制外来人口的增长。

第二类是无户籍的富裕人口。包括来自外地的创业者、私营企业主和个体经营户等等。一位在上海打拼多年的私营企业主告诉笔者:

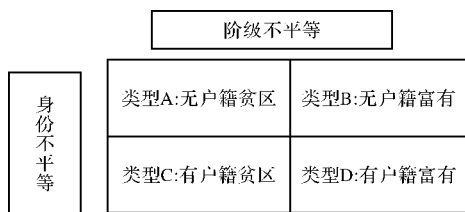
我和所有的打工者一样,1995年来到上

海打工,期间在上海市废弃物老港处置场灭蝇组工作,1996年我们灭蝇组获得过上海市集体劳模称号,东方时空栏目组也采访过我本人,后来通过自身的努力,我于2004年4月和一个上海本地人合资成立了上海HSPT门业有限公司,注册资金800万,年销售额3000万左右,由于我只有大专文化程度,目前只办到了一年期的工作居住证!我有个女儿今年12岁,在上海市闵行区七宝镇的黎明小学读五年级了,她每科成绩都是A!今年面临着升六年级的问题,我为女儿找了好几个初中部的学校,可能因为户口的问题,目前好的初中部比如上宝中学,文莱中学都还没有给我录取通知书!其它上海本地五年级的孩子都提前接到了相关学校的录取通知书!我于2008年在七宝也自购了一套两室一厅的自住房!我现在很困惑:根据上海目前的教育政策,就算我孩子在上海读了初中,要么就只能去读上海的职校,要么就只能读到初二回河南省信阳市原籍去读书,才能继续读高中,考大学!我房子买在上海,孩子从小就一直在上海的学校读书,我现在开办的企业每年也上交一定的税收,为何我的孩子就不能和上海的孩子一样在上海参加高考?^⑩

幸运的是,这位企业家后来几经周折,办妥了人才类居住证,终于解决了孩子的上学问题。对于这样一个群体而言,他们有较强的经济能力,对政府福利和公共资源的依赖程度较低,即便孩子无法进入公办学校,他们也可以通过私立学校和国际学校作为替代性选择。

第三类是有户籍的贫困人口,主要是外来媳妇和回沪知青子女。一部分居住在棚户区、石库门的城市底层群体,由于在本地婚姻市场中缺乏竞争力,不得不与外来“打工妹”组建家庭。这些外来媳妇往往不符合落户标准,与本地人的婚姻关系为他们打开了一个特殊通道,通常结婚15年可以入户上海市区户口,结婚10年可以入户上海郊区户口。另一个群体则是回沪知青子女,相当一部分回沪知青及其子女属于经济困难人群,他们当中很多人收入微薄,住房条件差,有的甚至寄居在亲属家。按照上海市人民政府《关于本市投靠类户口迁移的若干实施意见》(沪府[2009]70号)有关规定,原由本市经动员、分配去外省市工作现已被批准回沪落户的人员,其生育的子女从未就业、未婚未育、实际生活基本长期在本市,年龄不超过25周岁的,可准予在父(母)户口所在地落户。

第四类是有户籍的富裕人口,以蓝印户口和引进人才为主。20世纪90年代,以繁荣房地产市场为主要目标的“蓝印户口”政策在东部沿海城市兴起。蓝印户口因使用蓝色印章(与办理非农业户口适用的红色印章相区分)而得名,拥有蓝印户口的人基本上可以享受正式户口的权益,但是要等若干年后才能够转变为正式户口。依据各地颁布的蓝印户口政策,只要购买一定面积的商品房或者投资达到一定规模,就可以获得一定数量的蓝印户口。第一个实施蓝印户口政策的大城市是上海市。1994年初上海市开始实施蓝印户口政策,依据《上海市蓝印户口管理暂行规定》,境外人士投资20万美元或购买100平方米以上的外销商品住宅、境内人员投资100万元人民币才可以申请到1个蓝印户口指标。蓝印户口的受益者以投资移民为主,而人才引进政策的主要受益者则是高学历、高技能的技术移民。这一群体实际上已经深度融入城市,成为中产阶级的中流砥柱。



城市新移民的四种类型

类型 A:以农民工和“蚁族”为主,人口上占绝大多数。

类型 B:外来民营企业企业家、创业者。

类型 C:部分外来媳妇、回沪知青子女。

类型 D:蓝印户口或引进人才。

中国现行的户籍制度对劳动力的流转产生了巨大的限制,这一方面减缓了城市化的进程,另一方面也使得城市化过程中对外来务工者造成大规模的公共服务歧视。歧视的恶果可能还被低估。除了显性的制约城市发展、造成待遇不公外,还制约了内需,造成社会矛盾,这对长期经济增长也是一种损害。如果不进一步改革户籍制度,不仅无助于启动内需,而且可能会激化社会矛盾。^②

正因为户籍制度存在种种弊端,对户籍制度改革呼声一直很高。学术研究表明,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,在于把挂靠在户口之上的教育、医疗、社会保障等诸多公共服务和福利与户口类型剥离。彭希哲等人提出,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。^③

最近十余年,各地政府都在陆续出台所谓的“户籍新政”,但总体上是对户籍制度的微调而非实质性的改革。以上海为例,上海市从2002年开始探索居住证制度。2013年,上海市居住证积分制度的出台更是引起热议,打通就业居住证与人才居住证,学历要求的放宽与技能人才的放宽被认为是“破冰之举”。虽然居住证积分制度依旧是秉持着人才导向的目的,但社会发展过程中多样性人才的需求,也促使着积分制对各项条件的放宽。

上海居住证制度变迁历史^④

发展阶段	蓝印户口制度	居住证制度	居住证与户籍对接制度	上海居住证积分制度
时间	1994年	2002年	2009年	2013年
内容及目的	介于正式与暂住户口间;每年须进行年检;针对外来常住人口的政策;满足条件可转为正式户口;投资移民(购房和经营企业者)是政策的主要受益者	外来人员综合管理新机制;政策的目标受益人群由投资移民转向技术移民;为来沪工作的人提供保障;须有稳定工作或投资	持居住证满7年可申办上海户口。旨在更好地吸引人才;享受上海社保待遇;人才居住证满7年可申请上海户籍	采用分值对流动人口进行管理;达到标准分值者主要福利体现在子女教育和社会保险两方面;学历等有所放宽

居住证积分制度中对人才标准有如下规定:

1. 具有本科以上学历或者特殊才能,以不改变其户籍的形式来本市工作或者投资、创业的境内引进人才,以及引进人才的配偶和其未满18周岁的未婚子女。

2. 具有大专以上学历,且所学专业符合本市紧缺急需专业类别目录的人员。

3. 具有国家二级(技师)及以上职业资格的高

技能人才。

4. 本市重点行业紧缺急需的具有国家三级(高级工)职业资格的高技能人才。

不难发现,居住证制度虽然在一定程度上改变了户籍制度的封闭性特征,扩大了公共服务的覆盖范围,但这一改革的主要受益群体是投资移民和技术移民,以农民工为主体的劳动力移民基本都排除在外。各地的户籍制度改革均将居住证作为获得

户籍的一个主要通道,也就是说,居住证具有筛选和蓄水池的功能:居住证持有者达到一定积分可以转为户籍居民,地方政府可以通过调整落户标准来调节户籍人口的增量。

2016年,上海市政府公布《关于进一步推进本市户籍制度改革的若干意见》提出:在现有户籍政策的基础上,逐步建立积分落户政策。上海将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,主要的基础指标包括年龄、教育背景、专业技术职称和技能等级、在上海市工作及缴纳职工社会保险年限等。而在此前,“居转户”必须满足持有居住证七年和连续缴纳社保七年等五大条件。引人关注的是,该《意见》规定:五类人满足相关要求,可不经由居住证的过渡阶段,直接拿到上海户口。

第一类是创业人才。

第二类是创新创业中介服务人才。

第三类是风险投资管理运营人才。

第四类是企业高级管理和科技技能人才。

第五类是企业家。

显而易见,居住证转户籍主要看重的是学历和专业技术,主要受益人群是技术移民;而直接落户的政策受益人群主要是投资移民。吴开亚、张力对全国46个城市的落户条件的研究发现:地方的落户制度改革努力,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”(通常是受过良好教育并拥有学位或是专业资格)或向“有钱者”(能够在市场上购买高档公寓或是进行大笔投资开公司)开户籍口子的印象。^⑥

四、结论

人口的迁移本质上是一种市场行为,外来人口的就业以非公共部门为主,政府很难限制外来人口的就业;治理群租的信息成本和执法成本高昂,并且损害了本地居民(房东)的利益,难以实施;外来人口进入城市的首要目标不是为了获取优质的公共服务(如教育资源),而是为了相对高的收入和发展机会,提高入学门槛导致一部分儿童返乡,而他们的父母仍然留在城市。城市化的本质就是人力资本、就业机会和公共资源的重新匹配,这种重新匹配是空间意义上的,是城市与乡村之间的资源重组。由于工业和服务业集中于城市,城市必然需要

更加丰富和密集的人力资本,城市在吸引更多劳动力的同时必须为其提供一定的公共资源。就业机会由市场提供,公共资源由政府提供。在理想状态下,就业机会和公共资源对人力资本的拉动作用应该是一致的。严苛的外来人口管理政策造就了这样一个怪现象:市场经济鼓励人口流动,公共服务体系却在惩罚人口流动。

一个城市的人口规模主要由市场决定。企业的经营者比负责户籍审批的官员更清楚自己需要什么样的人才。绝大多数情况下,人口的流动都不是盲目的,如果没有更高的收入,没有更好的工作机会,人们不会背井离乡奔赴一个陌生的城市。当一座城市出现人口的长期的大规模集聚,其背后一定有产业的发展作为基础。人口是一个生态系统,不仅需要高端的投资移民和技术移民,也需要相对低技能的劳动力移民。事实上,每一个高端人才都需要若干低端劳动力为其服务,譬如司机、保姆、保安等等。而地方政府制定的落户门槛,往往只青睐所谓的高端人才,而不愿向低技能人群开放。这种排斥劳动力移民的福利体制并不会如地方政府所愿起到“挤出”外来人口的作用,因为外来人口首先是因为工作机会和收入而移民城市;相反,外来人口还是在城市定居下来,只是他们与城市居民之间存在一条难以逾越的福利鸿沟。这一福利鸿沟是地方性公民权的社会后果,表面上看,城市政府因此“节约”了一大笔福利开支;而实际上,由此带来的社会成本不容忽视,包括人为扩大的社会不平等、社会不稳定,等等。

注释

①韩正:《十三五上海常住人口不超过2500万》,《新闻晨报》2015年12月17日。

②臧鸣:《沪常住人口去年下降10.41万》,《东方早报》2016年3月1日。

③数据帝:《上海减少的外来常住人口是哪些人?》澎湃研究所2016年3月2日。

④上海小学生人数在1993年达到顶峰,总人数在116.7万人。随后因为计划生育而逐年递减,2000年为78.86万。2004年—2007年稳定在53万人左右,上海的小学教育资源出现较大富余,在这种情况下,公办学校向农民工子女开放的力度加大。随后,上海小学生人数强劲增长,其中2008年、2009年增速达到了惊人的10.7%和13.6%。2008年—2014年上海小学生在校人数分别为59.06万、67.12万、70.16万、73.11万、76.04万、79.25万、80.30万。2013年小学生人数已超过了2000年的水平。在这种背景下,教育部门再度提高了流动儿童的入学门槛,近年来小学生人数的增幅已明显放缓。

⑤吴静宜:《不是父母不管,大城市从来没给留守儿童留过位置》, <http://view.163.com/special/resound/leftbehindchildren20160714.html>.

⑥《北京提出“以业控人”思路》,《财经》2011年2月16日, http://city.sina.com.cn/focus/t/2011-02-16/102214082_2.html;左颖:《“以业控人”的北京实践》,《北京晚报》2014年6月16日。

⑦甘浩、朱开云:《大兴区回应村庄“封闭管理”质疑》,《新京报》2010年4月30日;庄庆鸿、李运猛:《北京大兴“社区化管理村庄”实地探访》,《中国青年报》2010年9月17日。

⑧不可否认,北京市的教育资源确实存在缺口。截止到2014年底,北京市义务教育阶段在校学生为112.8万人,其中,义务教育阶段非京籍在校生共有47.08万人,占全市义务教育在校生总数的41.74%,同时,2010年以来,北京市适龄儿童少年人数每年平均递增2万人,年均增长为20%。也就是说,按此速度发展,北京市的小学、初中都将持续迎来入学的高峰。但是,无论是北京还是上海,与历史上学龄儿童的峰值相比,当前的常住人口学龄儿童并不算多。解决流动儿童教育问题,首要的障碍并非能力或资源不足。

⑨王晓慧:《由“五证”衍生至近30个证件、证明非京籍儿童入学有多难?》,《华夏时报》2015年5月29日。

⑩杨迪、刘子倩、高敏:《那些被北京赶出去的孩子到底去哪儿上学了》,《中国新闻周刊》2015年12月17日。

⑪教育平等公民联合行动志愿者:《随迁子女输入地高考方案》,2011年。

⑫高明磊、倪晓锋:《少年公民占海特,谁来给她中考的权利》, <http://www.jjxw.cn-0111/80643.shtml>。

⑬熊易寒:《平衡木上的中国》,北京:中信出版社,2016年,第70页。

⑭陈媛媛:《城市流动儿童小学后的就学情况》,第四届“城市的未来:外来儿童教育政策研讨会暨校长论坛”,2015年12月12日;陆铭:《关于改善迁移人口随迁子女教

育状况的建议》,2016年。

⑮陆铭:《空间的力量:地理、政治和城市发展》,上海:格致出版社、上海人民出版社2013年,第74页。

⑯陆铭:《上海太拥挤了吗?》,《东方早报·上海经济评论》2014年4月1日。

⑰Smart, Alan, and George C. S. Lin. “Local Capitalisms, Local Citizenship and Translocality: Rescaling from below in the Pearl River Delta Region, China.” *International Journal of Urban and Regional Research* 31 no.2(2010):280-302. 熊易寒:《半城市化对中国乡村民主的挑战》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第1期。

⑱Woodman, Sophia. “Local Politics, Local Citizenship? Socialized Governance in Contemporary China.” *The China Quarterly* 226(2016):342-362.

⑲熊易寒:《城市化的孩子:农民工子女的身份生产与政治社会化》,上海:上海人民出版社,2010年,第41页。

⑳廉思:《蚁族:大学毕业生聚居区实录》,广西师范大学出版社2009年。

㉑2010年4月23日访谈记录。

㉒李华芳:《带你认识一个真实的中国——〈真实的中国〉编后絮语》,2013年12月4日, <http://dajia.qq.comblog328291010485185.html>。

㉓王太元:《户籍改革——剥离附着利益》,《瞭望新闻周刊》2005年第20期;彭希哲、赵德余、郭秀云:《户籍制度改革的政治经济学思考》,《复旦学报(社会科学版)》2009年第3期。

㉔徐昱冯、孙林整理,2016年3月。

㉕吴开亚、张力:《发展主义政府与城市落户门槛:关于户籍制度改革的反思》,《社会学研究》2010年第6期。

责任编辑 王敬尧

The Politics of City Sizes : Why Migration Control Policies in Mega Cities Won't Work?

Xiong Yihan

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract : In 2014, the Chinese government reseted the classification criterion for city sizes, converting from four to five types, tightening the control over the number of internal migrants in mega cities and large-scale cities. Nevertheless, stringent policies like these failed to reach anticipated consequences of the regulation of migration. This paper points out the following reasons why this failure should occur: the government finds difficulties in deterring the influx of migrants; the management of group renting is not feasible; higher income and better opportunities for career development motivate internal migrants to work in cities other than attaining quality public services, etc.

Key words : migration control policies; mega cities; internal migrants; migrant children