

政策目标群体的身份建构逻辑

——以户籍政策及其改革为例

王庆歌 孔繁斌

【摘要】城市政府对不同的目标群体分配不同的政策利益,并建构了他们的政策身份。政策身份的实质是承载着政策利益分配的成员资格,是具有分配、控制和排斥功能的治理术,当众多政策利益粘附在政策身份上,易形成支配性的分配格局。本研究构建了基于多元“应得”的政策身份建构框架,以户籍政策及其改革为案例,分析公共政策对目标群体的身份建构逻辑。当城市政府依据户籍来分配城市资源和福利时,户籍身份就产生了。户籍身份的不正义在于只依据现有的城市成员资格来判断应得,而忽略了需要、贡献和公民身份等其他的应得基础,户籍政策的渐进改革正是户籍身份的逐渐修正。政策身份的建构是在影响因素下判断应得、追求共同善的复杂过程,要综合考虑需要、成员资格、贡献等多元标准,在治理的针对性和身份的平等性之间寻求平衡,增强政策身份的包容性与普惠性,使得政策身份逐渐由区分走向统一,由排斥走向包容,从而将分配正义最大限度地嵌入公共政策方案中。

【关键词】政策目标群体;应得;政策身份;分配正义

【作者简介】王庆歌,南京大学政府管理学院博士研究生,wqg1992@163.com;孔繁斌,南京大学政府管理学院院长、教授、博士生导师,kongfanbin@nju.edu.cn(南京 210033)。

【原文出处】《公共管理与政策评论》(京),2022.2.35~49

【基金项目】国家社科基金重大项目《社会科学影响公共政策的历史、机制与中国路径研究》(21&ZD174)。

一、问题提出

公共政策是对社会价值的权威性分配,并对目标群体和非目标群体都产生着重要影响,因而必然面临分配正义的价值追问。在公共政策实践中,不同的社会群体实际上被施以不同的政策对待,政策总有其划定了特定边界的目标群体。在一些政策中,政府对目标群体的边界划定往往面临着争议、冲突和具有历史变动性的挑战,如户籍政策、流动人口政策、住房政策、城市人才引进政策等。这类政策有一个共同特点,即在向不同的社会群体分配不同的利益或负担时,也在建构着目标群体的身份。这些政策给予城市人与农民(及农民工)、本地人与外地人、户籍人口与流动人口、公务员与普通市民等不同群体以不同的政策对待,并影响着他们对自己的身

份认同,进而影响了他们在公共政策中的参与意愿和参与能力。

在进入立足公正价值进行社会治理的阶段,研究政策目标群体身份建构问题是一个前沿议题。以户籍政策为例来看,自改革开放以来,中国城市化进展迅猛,大量农村和欠发达地区劳动力涌入城市,为城市经济发展作出了重大贡献。但在很长一段时期,在城乡二元体制和户籍制度的约束下,城市政府并未给予这些外来人口以平等的城市成员身份。无法获得所在城市的成员资格,意味着这些外来人口不能享有与城市户籍人口同等的住房、教育、医疗、社会保障等资源和服务。以住房政策为例,公务员群体、农民工群体和近年来凸显的优势人才群体也受到了不同的政策对待,且这种政策对待是历史变

化的。公务员的保障住房政策经历了从有到无，但是他们仍然是潜在的住房获益群体；农民工群体从“盲流”“被遣送回乡者”的身份过渡到受政府关注和社会上道德声援的“城市新移民”“市民化群体”的新身份，但其在住房政策中依然较难获益；而近年来在城市“抢人大战”中，各类有着特定优势的人才群体“广泛地在地方政府的多层次住房政策体系中获益”^[1]。这些政策实践背后是城市政府借助等级化的政策身份对不同的外来人口和户籍人口进行差异化的治理，身份本身成为治理的一种工具。

本文在既有研究的基础上，探讨政策是如何建构了人们的身份，并将这种由政策建构的身份界定为“政策身份”，它是公民身份在不同的社会群体和个人身上存在的事实状态，其实质是承载着政策利益分配的成员资格。在目标群体社会建构和政治建构理论的启发下，本文从“应得”切入，探讨多元基础的应得判断与政策身份之间的逻辑关系。

二、理论回顾与研究途径

对不同的目标群体分配不同的政策利益并建构他们的身份，是一个逐渐被建构起来的政策研究议题，对此国内外都有相应的探究。国内研究主要集中于揭示政策对目标群体进行身份建构并施以不同对待的事实，从身份等级制与社会分层^[2]、差别化的公民待遇^[3]、政策的选择性和歧视性^[4]、基于身份的城

市排斥^[5]和弱势群体受到的剥夺^[6]等方面批判了基于身份的政策实践，呼吁平等的公民身份和个人权利，对改善流动人口等弱势群体的政策待遇和身份认同具有重大意义，但是没有深入讨论为什么政策能够建构人们的身份，没有回答诸如户籍身份、职业身份、居住身份等身份，是如何产生的，其本质是什么，其不正义性又该如何修正。相对而言，对政策如何划分目标群体并分配不同的利益或负担这个问题，西方学者的探究更加深入。本文根据研究目标，将理论回顾聚焦于对目标群体的建构研究和对“应得”的再关注。

(一)目标群体的社会建构和政治建构研究

安妮·施耐德(Anne Schneider)和海伦·英格兰姆(Helen Ingram)提出的“目标群体的社会建构理论”^[7]聚焦于分析“政策如何在不同目标群体中分配利益和负担，以及这种分配对社会与政治特别是民主制度产生的深远影响”^[8]。目标群体的社会建构，是主流社会对某一群体社会形象的判断，亦即主流社会对某一群体是否应享有某种社会福利的认知^[9]。施耐德和英格兰姆依据“政治影响力”和“社会形象”将政策目标群体划分为优势者、竞争者、依赖者和越轨者四种类型，与之相对应的是不同的政策设计偏好和差异化的福利/负担分配(见表1和表2)^[10]。例如，Chanley 和 Alozie 的研究证明，针对政治影响力弱、社

表1 目标群体社会建构理论的四种目标群体类型

政治影响力		社会形象	社会形象(是否应享有某种社会福利)	
			优(是)	劣(否)
政治影响力	强		优势者	竞争者
	弱		依赖者	越轨者

资料来源: SCHNEIDER A L, INGRAM H M. Social constructions of target populations: Implications for politics and policy[J]. American Political Science Review, 1993, 87(2): 336。

表2 目标群体类型与政策分配的对应关系

目标群体类型	利益与负担分配
优势者	过多的利益, 过少的负担
竞争者	隐形、大量的利益, 明显、少量的负担
依赖者	象征性的利益, 隐形的负担
越轨者	极少的利益, 极多的负担

资料来源: SCHNEIDER A L, INGRAM H M. Social constructions of target populations: Implications for politics and policy[J]. American Political Science Review, 1993, 87(2): 337。

会形象正面的受虐妇女的福利政策几乎全部是象征性的^[11]。

政治学经典理论提出的“政治影响力”这个因素,在政策设计研究中已得到了充分的关注和讨论,本文从目标群体的社会建构理论中得到的启发主要是,“对某一社会群体是否应享有某种社会福利的认知”是政府划分目标群体、分配政策利益的一个重要影响因素,也是思考政策如何建构身份的一个切入点。

但目标群体的社会建构理论忽视了制度和政策本身对目标群体身份的影响,对此,利伯曼(Lieberman)提出了“政治建构”的概念,认为目标群体的社会建构深深植根于制度安排中,强调应从制度、历史的视角对目标群体的社会建构进行分析^[12]。Hunter和Nixon对英国住房政策的研究也证明了政策本身对目标群体身份的影响,研究发现政治家和政策制定者一方面利用了大众对不同群体形象的认知,另一方面也创造了他们的形象^[13]。本研究认为,目标群体的社会形象(即主流社会认为该群体是否应得某种福利)与政策实践是双向互动的过程,目标群体的社会形象影响了政策对他们的分配,相应的,政策实践也固化或再建构了目标群体的社会形象。

(二)对“应得”的再关注

在西方国家,随着福利体制的改革,“对公民的社会保护变得更加具有条件性和选择性,‘谁应得什么以及为什么’这个基本的福利议题又涌现出来”^[14],Wim van Oorschot的一系列针对欧洲国家的福利政策研究表明,针对不同社会群体的不同福利分配背后有着不同的价值选择,即政策在判断某一群体是否应得时,背后有着更深层次的分配原则。Wim van Oorschot的研究分析了三个基本的分配原则:需要(need)、公平/互惠主义(equity/reciprocity)和平等/普遍主义(equality/universality)。其中,需要原则倾向于将社会福利分配给最贫穷的人,公平原则依据人们对社会的贡献来分配社会福利,而平等原则将社会福利看作所有公民都应平等享用的普遍福祉^[15]。显然这些不同的分配原则深刻影响着政府对某一群体“是否应得”的判断,也即影响着政府在分

配福利时对目标群体的划分。

(三)研究途径

西方学者对目标群体的社会或政治建构研究,启发我们追问政府在分配政策利益时,如何选择和划分他们认为“应得”和“不应得”的目标群体,又是如何在这一过程中,建构了目标群体不同的政策身份。而对“谁应得什么以及为什么”这个经典问题的再关注,启发我们从多元的应得基础中探寻目标群体身份建构的价值基础。基于此,本文提出了一个在影响因素下基于多元“应得”的政策身份建构框架,将政策对目标群体的划分还原为在影响因素下判断该群体是否应得的过程,并以户籍政策及其改革为案例,分析在影响因素的约束下,政府如何基于不同的应得基础做出不同的政策选择,建构了具有等级化的户籍身份,并在户籍政策改革中随着应得判断的变化,逐渐修正户籍身份的不正义。通过该理论框架和案例的分析,本文阐释了多元基础的应得判断与政策身份之间的逻辑关系,从而回答了政策如何建构目标群体的身份这个问题。

根据上述研究设计,本文收集了国内外关于政策目标群体建构和户籍政策研究的文献,充分借鉴已有研究并结合对我国政策实践的观察和思考来建构本文的理论框架。同时,通过中央和城市政府官方网站、国家统计局、各大统计年鉴等途径搜集户籍政策及其改革的相关政策文本和资料,并搜集相关新闻媒体报道,为案例分析提供需要的材料。本文从演绎的逻辑出发,借助已有理论和研究并结合对政策实践的思考,搭建理论框架,通过案例分析来说明理论框架的解释作用。

三、理论框架:基于多元“应得”的政策身份建构

现有研究已充分揭露了公共政策实践建构人们的身份,并根据身份进行分配的事实,政策身份是公民身份在不同社会群体身上的事实状态。本研究构建了一个在影响因素下基于多元“应得”的政策身份建构的框架,如下页图1所示,在具体而复杂的公共政策实践中,政府基于不同的价值基础,对不同的社会群体做出了不同的“应得”判断,从而确定了目标群体的边界,并按照人们在边界内外的不同(是否具

有目标群体的成员资格)来分配不同的政策利益,从而产生了政策身份。政策身份的实质,是承载着政策利益分配的成员资格。例如,户籍本身只是人口登记的信息,并不是一种身份,但当城市资源和服务依据是否具有,以及不同类型的户籍来分配时,户籍就成为一种政策身份。但应得判断与政策身份的关系并非完全一一对应,政策实践中经常出现某一社会群体“应得”但实际却“未得”的情况,因为政府的行为面临着限制,也受到自身利益的影响,因此不能忽略判断应得的影响因素。

(一)多元基础的应得判断

在划分目标群体、建构政策身份时,城市政府要回答一个比理论更复杂的现实判断:在影响因素下,某一社会群体是否应得该政策利益?这里的“应得”概念是广义的,是更具有操作性和实际意义的应得,因而需要对“应得”本身进行剖析和分类。

作为公共价值的捍卫者和公共利益的实现者,政府及其公共政策行动始终面临着分配正义的价值约束。应得,是分配正义理论中一个绕不开的核心。正义是“给予每个人应得的东西”^[16],是“给予每个人他应得的部分的这种坚定而恒久的愿望”^[17]。尽管正义经历了功利主义、自由主义和社群主义不同的理论建构,这些理论派别分别以福利的最大化、

人的自由权利和社群的共同善为核心来谈论正义。但当我们谈论正义时,实际上我们谈论的还是“谁应得什么”。在本研究中,应得是指“一种正义的分配是基于某种属性给予每个人他应该得到的份额,其中决定每个人应得份额的属性被称为应得之基础”^[18]。因此,应得之基础成为判断应得和讨论正义问题的关键。

在理解应得前,需要对应得进行分类。根据应得是否源于制度规则可以将其分为“前制度性应得”和“制度性应得”两种形式(见表3)。前制度性应得是一种道德应得,即根据“人作为一个整体之品质的道德价值;以及具体行为的道德价值”^[19]来决定的应得,这种应得在逻辑上独立于公共制度和规则。而制度性应得,是由制度和规则派生出来的。根据制度和规则,人们具有了基于合法期望和资格的应得,其逻辑是:依据社会制度和规则,人们做了社会期望他们做的事情,从而取得了相应的资格,获得了社会分配给他们的他们所合法期望的社会利益。还有一种制度性应得是具体规则所规定的应得,如“获得最多投票的人应得一等奖”这种情形。

本研究所探讨的正是有多个基础来源的广泛意义上的应得。当把应得的关系结构描述为“A基于B而应得C”时,那么判断应得的关键即是中间的基础

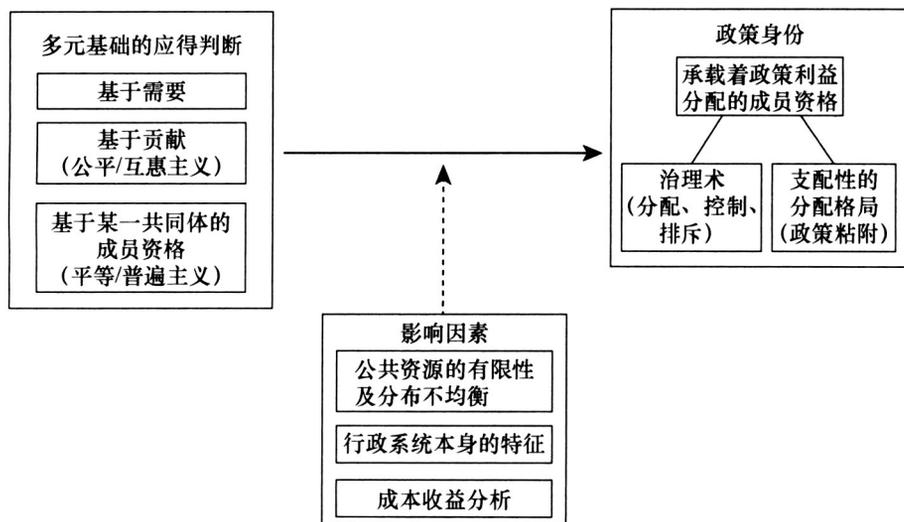


图1 理论框架:影响因素下基于多元“应得”的政策身份建构

资料来源:作者自制。

性要素B。不管是前制度性应得,还是制度性应得,对于应得的判断,至少存在以下四种观点或现实(见表4):(1)基于需要:某人因基本需要而应得生存和发展的基本物品和条件;(2)基于成员资格:某人因具有某一共同体的成员资格而应得其所共有的共同体所分配的物品和服务;(3)基于贡献:某人因贡献、功绩或其他先前行为而应得报酬、奖赏或优惠待遇;(4)基于天赋、个性等自然条件:某人因天赋、个性、美德、资质等而应得与之相匹配的物品。

前三种应得的基础:需要、成员资格和贡献,基本展现了西方福利国家的三种分配模式。基于需要而主张“应得”的福利体制倾向于将福利分配给最贫穷的人,并广泛使用经济状况调查(means test)来筛选出真正的需要(true need),其代表是采取自由主义福利体制的美国;基于成员资格而主张应得,意味着在共同体内部维护每一成员平等获得福利资源的权利,在一国之中,往往以平等的公民身份为由主张具有普遍性的分配,如实施社会-民主福利体制的北欧国家;基于贡献而主张应得,意味着在福利分配中更加注重公平,往往依据人们的贡献大小来分配不同的福利,采取保守主义福利体制的德国是其代表。因此,无论是在理论上,还是在现实中,都可以看出对应得的判断存在着多元的价值基础。在公共政策实践中,政府实际上运用了多元基础的应得判断来划分目标群体,问题的关键在于如何在应得的多元基础中做出抉择和平衡,并尽可能地确保对目标群

体的划分和对政策身份的建构契合分配正义的价值要求。

(二)判断应得的影响因素

在理想状态下,政府掌握着充足的公共资源,以实现公共利益为己任,给予每一社会群体以其所应得。但在真实的政策实践中,政府的每一项决策都是在多重约束和考量下做出的。因此,我们往往发现,政府按照应得出发来划分目标群体、建构政策身份,但最后产生的结果却不完全符合“应得”的要求。一些社会群体,无论是政府还是主流社会都认为他们“应得”,但实际上他们却“未能得到”政策利益。

对于公共政策实践来说,“当我们询问行政部门应当怎样对规范的模糊性和行政复杂性作出反应时,我们如果不关注‘实然’,几乎不可能定义‘应然’。批评者和改革家的直觉必须被用来正确评价现实”^[20]。当城市政府在判断某一社会群体是否“应得”某一政策利益时,不仅面临着公共资源有限性和资源分布不均衡的困境,面临着行政体系本身特征(主要是指行政系统的央地责任划分、属地化管理和公共资源配置机制)的约束,也受到自身“成本收益”分析的制约或激励,这些现实而客观的因素共同影响了政府对目标群体的实际划分。在这些因素的影响下,城市政府不得不有选择地将城市资源和福利分配给他们认为最“应得”的目标群体。因此,本研究结合政策实践和现有文献,将公共资源的有限性

表3 理论中的应得分类

应得	前制度性应得		制度性应得	
	依据什么	品质的道德价值 天赋、德性、个性等	行为的道德价值 见义勇为、努力、勤奋等	资格/合法期望 权利、贡献、功绩等
得到什么	“自然所得”		荣誉、奖励等	被分配的社会利益 约定的结果

资料来源:作者根据文献整理自制。

表4 现实中多元基础的应得分类

“应得”的基础	“应得”的内容
基本需要	生存和发展所需要的基本物品和条件
成员资格/权利	共同体所分配的物品和服务
贡献/功绩	报酬、奖励、优惠待遇等
天赋、个性等自然条件或主观努力	与之相匹配的物品

资料来源:作者根据文献和政策实践思考自制。

及分布不均衡、行政系统本身特征的制约和政府自身的“成本收益”分析作为政府判断应得、建构政策身份的影响因素,在案例分析部分进行详细阐述。

(三)政策身份的形成

1. 从公民身份到政策身份

身份是个体在社会关系中的客观位置与主观认同。在共同体中,身份是一种成员资格,体现了个体与共同体的相互关系,既包括个体在共同体中的地位、价值、角色和权利等,也包括共同体对个体的责任要求和保护义务。共同体中的成员是具有同一性之平等身份的互相负责的个体。在民族国家这个共同体中,每个人首先具有的身份是平等的公民身份。“公民身份是赋予社区完全成员的一种地位,任何拥有这种地位的人就这种地位所赋予的权利和义务而言是平等的。”^[21]在总结公民身份历史演进的基础上,英国社会学家T.H. 马歇尔提出完整的公民身份内涵包括三个要素:公民权利、政治权利和社会权利。其中,“社会权利”主要发展于20世纪,对应着教育体制和公共服务体系,意味着公民具有“从享有某种程度的经济福利和安全权利,到充分享有社会财富遗产,并依据社会通行标准享受文明生活的一系列权利”^[22]。马歇尔把社会权利系统看成是对公民身份系统的完善,它通过社会保障和公共服务的兜底,给予所有公民以共同体完全成员的身份,为所有公民都能平等地参与到社会和政治生活中提供保障。公民身份本身,尤其是其所强调的社会权利部分,是一种有助于缓解社会不平等的机制,从理论上讲,公民身份修正了不平等的阶级结构^[23]。

但公民身份不仅仅是一个理论建构,事实上,它更是一个经验和实践问题。在经验和实践的层面,公民身份被分化了,学者们往往用“地方性公民身份”^[24]“城市性公民身份”^[25]“居住地公民身份”^[26]等概念来表达公民身份在不同层面的事实状态。现实中的公民身份被细分为一个个错综复杂的政策身份,本研究用“政策身份”这个概念来形容公民身份在政策实践中被建构出来的事实状态。不用已有的“地方性公民身份”等概念,是因为“公民身份”本身暗含着平等的倾向,代表着在民族国家这个共同体内平

等的成员资格,而政策身份是一个中性概念,它背后的共同体边界可大可小,可以概括公民身份在地方、城市甚至住宅(如学区房所代表的成员资格)等不同层面的事实状态,并暗示这种身份是由政策所建构的本质。

“国家对社会的治理往往是以对个体和群体的分类(也即特定的身份系统)为前提的”^[27],在公共政策实践中,为了将有限的公共资源分配给最“应得”的目标人群,政府在不同社会群体之间划定了边界,可以说,划分目标群体是政府展开治理行动的第一步。被划入某政策的目标群体范围内,意味着具备了目标群体的成员资格,能够分配到该政策所赋予的资源和服务,而在目标群体边界之外的人则很难逾越边界,获得该政策利益。因此,伴随着政策目标群体勘定的完成,政策目标群体也就获得了自身的政策身份。政策身份的实质是一种承载着政策利益分配的成员资格,这种成员资格决定了人们在一个共同体(如某个城市)中的政策性的客观位置——能否得到政策给予的利益、是否承担政策赋予的负担,也影响了人们对自己是否真正属于该共同体的主观认同。从政策设计和政策过程的角度看,判断是否应得、划定目标群体边界、明确成员资格,进而分配政策利益,这一整个政策过程,使得政策身份得以确立。在案例分析部分,本研究将对这一政策过程进行详细阐述。

2. 治理术和支配性的分配格局

作为成员资格意义的政策身份,具有分配、控制和排斥的功能。“在人类的某些共同体里,我们互相分配的首要善(primary good)是成员资格。”^[28]^[31]成员资格如此重要,是因为分配常常是在成员之间发生的,人们往往不会轻易将权利、资源和机会授予“外人”。在任一空间和群体中,没有成员资格的人是受到排斥的外人。成员资格意味着在共同体中的一种平等的地位,具有城市成员资格的人可以平等地享有城市的资源和福利。不同等级的政策身份意味着不同程度的成员资格(可以理解为所属的共同体边界范围不同),城市政府因而借助不同的政策身份来经营城市,分配城市资源和服务,控制和排斥城市外

来人口的真正融入。这种基于身份的政策实践是一种具有分配、控制和排斥功能的治理术,其核心是政策身份作为成员资格在城市公共服务的分配中起到了支配作用。

迈克尔·沃尔泽认为,社会物品的分配标准应当与那些物品在分配和获得它们的人们的生活中的意义有关^[28]。在他看来,正义的分配原则应该是,“任何一种社会的善X都不能这样分配:拥有社会善Y的人不能仅仅因为他拥有Y而不顾X的社会意义占有X”^[29]。换言之,物品的分配依据来自物品自身的特征和物品对于人们的社会意义,而不是受到其他物品或其他善的支配。然而在现实生活中,拥有金钱、权力、社会地位的人容易得到更多的权利、资源和机会。当某种物品或善,支配着其他的物品或善,不正义的分配便产生了。沃尔泽将之称为具有支配性的分配格局。如果拥有一种善(物品)的个人,因为拥有这种善就能够支配大量其他物品的话,这种善就是支配性的善。承载着成员资格意义的政策身份正是这样一种具有支配地位的善。

因此在本研究中,政策身份建构的不正义是指在建构政策身份时,对“应得”的判断不正义,只依据某一种(某些)应得来划分目标群体,而忽略了其他的应得基础。由此建构的政策身份往往会形成支配性的分配格局,支配着一系列政策利益的分配。例如,城市政府在划分目标群体、分配城市资源和福利时,只依据是否具有城市成员资格来判断应得,城市户籍身份成为获得城市资源和福利的唯一依据。政策将大量住房、教育、养老等资源和福利依附在户籍上,户籍身份成为一种具有支配性的善,构成了一种支配性的分配格局,而忽略了基于需要、贡献和公民身份等其他基础的应得。同时,作为一种治理术,政府对政策身份的运用也具有路径依赖性,往往依据已建构的政策身份来分配接下来一系列的政策利益。这种行为更加剧了政策身份的支配性的分配格局的形成,继续影响着接下来的分配,使得政策身份的不正义具有一种持续性,构成了对城市流动人口的制度性排斥和歧视。显然这种政策实践既不符合分配正义的理想,也不符合公共政策对公共价值的捍卫、对公共利益的维护。本文在案例部分详细分

析户籍身份是如何被作为治理术,并带来支配性的分配。

四、户籍政策及其改革——政策身份的建构及修正

在公共政策实践中,具有身份建构意义的政策有很多,如户籍政策、学区房政策、住房政策、城市人才引进政策等,本研究选择户籍政策作为案例,因为户籍政策不仅是政府划分目标群体、分配不同政策利益并建构政策身份的鲜明案例,而且也构成其他类似政策的基础。户籍制度表面上以户口登记与管理为中心,其背后更深层次的则是公共服务和社会资源的配置和分配。因此,人口迁移和福利分配也是户籍制度改革的直接表征^[29]。我国户籍制度自1958年正式确立了基本框架以来,伴随社会政治经济环境变迁而经历了一系列的政策调整,保障和推动了劳动力的有序流动,逐渐显示出了中国的人口红利,在促进城乡经济协调发展、加快城镇化进程、维持社会稳定方面发挥了重要作用^[30]。但是,当越来越多的社会政策粘附在户籍上,就逐渐形成了一种支配性的分配格局,对城市外来人口形成了一种制度性的排斥和歧视。在广泛的批判和呼吁下,户籍政策的渐进改革也正是户籍身份的逐渐修正过程。

(一) 户籍制度的建立与户籍身份的形成

1958年,全国人民代表大会常务委员会发布《中华人民共和国户口登记条例》,明确了对城乡户口施行不同的等级管理模式,初步形成了城乡二元制结构^[31]。随后,国家又分别通过《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》(1964年)、《中华人民共和国宪法》(1975年)、国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》的通知(1977年)等法律和条例,对农村户籍人口迁往城市、小城市人口迁往大城市进行严格的控制,为配合优先发展重工业的国家战略,逐步建立起了一整套户籍制度体系。户籍政策不仅在中国构筑起影响深远的城乡二元对立的社会经济结构,而且在较大程度上诱导了等级制的城市发展体制^[32],使得中国城市的“大、中、小”分类不仅反映在规模上,还具有行政和社会经济的等级意义,由此形成了中国特色的“城市等级制”或社会空间等级现象^[33]。而城市等级制或社会空间等级划分的背后,是更为根

本的身份等级划分,城市或空间的等级化最终落脚到每一个个体身上。政府借助户籍将社会群体划分为不同的目标群体,进行差异化的社会资源和公共服务分配。基于户籍身份的政策实践是一种具有分配、控制和排斥功能的治理术。

户籍身份本质上是承载着政策利益分配的成员资格,分配是户籍身份的首要功能,并且形成了支配性的分配格局。户籍身份背后粘附了太多的住房、教育、医疗和社会保障等社会资源和公共服务,研究户籍政策的学者将这一现象概括为“政策粘附”^[34-35]。诸多社会政策之所以能粘附于户籍政策之上,是因为户籍政策背后是具有成员资格意义的户籍身份。成员资格是分配的首要善,在分配中具有支配性地位,因此户籍身份极易形成支配性的分配格局。户籍政策与其他社会政策之间不是平等的政策协同关系,而是此政策对彼政策的支配,反映在分配上,就是此社会善(户籍身份)对其他社会善(住房、教育、就业、医疗等公共服务)的支配性分配。

共同体的总体资源是有限的,给予成员分配的同时意味着对非成员的控制和排斥。“户籍制度对公民权利的限制是多维度和多层面的,它不仅强化了对人口迁徙自由等权利的限制,而且基于户籍的社会福利政策强化了对流动人口社会福利和相关利益的排斥”^[36]。自20世纪50年代以来,户籍政策就对人口的流动进行严格的控制,城市对于外来人口尤其是农民工群体来说只是赚钱谋生的暂时落脚之地。很多外来人口包括外地大学生蜗居于大城市的诸多角落,地下室和隔断廉租房成为他们的落脚之处,扎根城市、拥有所在城市的成员资格成为不可企

及的梦。户籍背后的身份等级制控制着外来人口的身份差序,“在大城市工作的时间越长,他们越能意识到自己所受的排斥。农民工中的一些人在为工厂打工数年之后,能够通过转型为小商贩、小店主或废品者继续逗留在城市,但他们仍然是城市中的过客,几无成为市民的希望。这种被排斥和流浪的身份是第一代和第二代农民工的共同特征”^[37]。

在户籍政策带来的正式排斥之外,外来人口还面临着城市的社会歧视和社会排斥。社会歧视和排斥的产生与是否具有成员资格密切相关,成员资格是建构社会边界或社会屏障的依据。成员资格使得人们产生“群体内”和“群体外”的社会认同心理,进而可能对群体外成员产生排斥心理和行为倾向^[38]。以是否具有成员资格为依据,具有优势资源的户籍身份群体容易对非户籍身份群体产生社会排斥和歧视。

(二) 户籍政策改革与户籍身份的演化

因面临着限制人口自由迁徙和分配不公等诸多诟病,户籍政策改革已进行了30多年。如前所述,政策身份的正义与否,取决于政策对目标群体的划分是否正义,对目标群体的划分,实际上是在回答“是否应得”的问题。具体来说,户籍制度和政策以户籍身份为核心形成了一种支配性的分配格局,将诸如教育、住房等公共服务和社会资源粘附于户籍之上,只根据是否具有城市成员资格即户籍来分配政策利益,而忽略了基于需要、贡献和公民身份等其他基础的应得。随着户籍政策的改革,户籍身份也逐渐演化。从对户籍政策改革的梳理(见表5)来看,自1984年以来,改革主要分为三个阶段。

表5 户籍政策改革的阶段与内容

改革阶段	发布时间	发布主体与政策文件	主要政策内容和影响	总结
第一轮:集镇和小城镇户籍限制开始松动	1984.1.1	《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》	允许务工经商的农民通过“自理口粮”的方式进入集镇落户。严格的户籍限制开始松动	改革主要在集镇和有相应承载力的小城镇。落户需要合法稳定的非农职业或生活来源,需要合法稳定住所并居住满两年。暂住三个月以上需要办理暂住证。暂住证不承担社会资源分配功能,主要用于人口登记和管理
	1984.10.13	《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》		
	1985.7.13	《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》	暂住证成为在城镇暂住超过三个月以上的必要身份	
	1997.6.10	《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》	先期试点,分期分批推开,逐步改革小城镇户籍管理制度	

续表 5

改革阶段	发布时间	发布主体与政策文件	主要政策内容和影响	总结
第二轮:放开户籍限制的城市规模逐渐扩大	2001.3.30	《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》	确认改革范围是县级市市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇	以服务为导向的户籍政策改革全面铺开,放开户籍限制的城市等级逐渐扩大
	2011.2.26	《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》	放宽中小城市和小城镇落户条件,引导非农产业和农村人口向中小城市和建制镇转移	
	2013.11.12	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	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	
第三轮:居住证和积分落户改革	2014.3.16	国务院发布《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》	放宽大中城市落户条件。实施差别化落户政策。提出要全面推行流动人口居住证制度	进入居住证和积分落户时代,改革向纵深扩展。推动建立城乡统一的户口登记制度。除特大和超大城市外,基本全面取消户籍限制,不能取消的城市积极采取积分落户方式。全面建立居住证制度,完善“人地钱”配套政策,逐渐赋予居住证更多“含金量”,向无法落户的常住人口分配基本公共服务和便利
	2014.7.24	《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》	统一城乡户口登记、全面实施居住证制度、健全人口信息管理	
	2015.11.26	国务院发布《居住证暂行条例》	全面实施居住证制度,居住证是持证人作为常住人口享受基本公共服务和便利的证明	
	2016.2.2	《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》	除超大城市和特大城市外,其他城市不得设置落户限制;推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口	
	2016.9.30	《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》	全面放宽重点群体落户限制;城区常住人口300万以下的城市不得采取积分落户,并加快完善财政、土地、社保等配套政策	
	2018.3.9	《国家发展改革委关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》	加快农业转移人口市民化的工作,推进常住人口基本公共服务全覆盖,深化“人地钱挂钩”等配套政策	
	2019.3.31	《国家发展改革委关于印发〈2019年新型城镇化建设重点任务〉的通知》		
	2020.4.3	国家发展改革委关于印发《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知	常住人口300万以下城市全面取消落户限制,推动常住人口300万以上城市基本取消重点人群落户限制	
	2021.4.8	国家发展改革委关于印发《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知	推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口,提升农业转移人口技能素质,健全配套政策,继续安排中央财政市民化奖励资金	

资料来源:作者根据政策文件整理自制。

第一轮户籍改革主要集中于集镇和小城镇,落户需要合法稳定的非农职业或生活来源,需要合法稳定的住所和居住年限。暂住证进入改革的视野,成为当时非户籍人口的主要身份证明,但暂住

证不承担社会资源分配功能,主要用于人口登记和管理。

2000-2013年,以服务为导向的户籍制度改革全面铺开^[39]。第二阶段的改革特点是放开户籍限制的

城市规模^①逐渐扩大,对不同等级的城市实施程度不同的落户限制(见表5)。在整个户籍政策改革进程中,城市规模是影响户籍限制程度的重要因素,“从小城市和小城镇的全面放开、中等城市的有序放开、大城市的合理放开,到特大城市和超大城市的严格控制,反映了我国户籍政策供给随城市规模等级提高而趋紧”^[40]。与之相对应,不同等级的城市的户籍身份也被等级化。

2014年,国务院在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中指出“大量农业转移人口难以融入城市社会,市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务”^[41]。自此,户籍管理制度进入第三轮改革阶段^[42],统一城乡户口登记、全面实施居住证制度、健全人口信息管理均被提上议程^{[36]79}。第三轮户籍改革意在建立城乡统一的户口登记制度,全面放开除了特大和超大城市之外的所有城市的落户限制,全面实施居住证制度,逐渐赋予居住证更多的“含金量”,同时在“人地钱挂钩”等方面提供更多的配套政策支持。在第三轮改革阶段,居住证和积分落户成为重要的政策工具,是政府在约束条件下对户籍身份做出的积极修正。总结来看,国家对户籍政策改革有着持续的决心,也持续积极地推进农业转移人口的市民化问题。但由于面临诸多约束,改革是渐进的,落户限制是从小城镇到大城市逐渐放开的,至今仍需要严格控制特大和超大城市的人口规模。与之对应,对户籍身份的修正也是渐进的,接下来本文分析户籍身份背后的应得判断和影响应得判断的约束条件。

(三) 户籍身份背后的应得判断与影响因素

从户籍制度的建立及其改革历程来看,在不同的政策阶段,根据不同的政策环境和影响因素,隐藏着不同的应得判断,也对应着不同的政策目标群体。

1. 基于成员资格的应得

在户籍制度确立阶段(1958—1983),新中国刚完

成第一个五年计划,“建立公共秩序,恢复生产,抑制通货膨胀,控制失业现象”^[43]是国家工作重心从农村转向城市后的主要任务。一方面,当时的决策者迫切想将积贫积弱、落后挨打的旧中国尽快建设成独立强大的社会主义工业化国家,发展重工业是当时的战略选择;另一方面,当时的城市公共资源缺乏,通货膨胀和失业现象并存。“国家之所以控制户口迁移,主要原因正是因为担心城市粮食计划供应危机,以及国家财政在这方面负担的增加。”^[44]在这样的政策背景下,面对公共资源的有限性,面对决策者认为的国家发展需要,当时的政府选择了严格的城乡分割的户籍政策,严格按照城市成员资格和农村成员资格两种不同的身份来判断应得、分配不同的资源和福利。为了配合优先发展重工业的国家战略,充分利用有限的城市资源来加速工业化,当时的决策者在城市和农村之间划分了边界,严格限制农民进城。城市的粮油供应、就业、社会福利等政策利益直接与城市户口联系在一起,农民被排斥在这些资源和福利之外。

虽然从基于贡献的角度也可以解释当时的选择,当工作重心向城市转移,发展重工业成为国家战略后,国家更看重工人群体的贡献。但这一阶段的户籍政策最鲜明的特征依然是完全按照农村和城市两种不同的成员资格来建构政策身份、分配政策利益。这种按照城市/农村成员资格来建构政策身份的模式,在城市和农村内部分别维持了平等,却形成了两种群体之间的巨大的不平等,回避了公民身份这种全国平等的成员资格的要求,牺牲了农民进城谋生、改变生活境遇的需要,策略性地忽略了农民和农业的贡献。这正是户籍制度和政策深受批判、需要改革的原因,而改革的呼声也随着国家的发展和政策环境的改善而逐渐凸显。

2. 基于贡献和需要的应得

前两轮户籍改革阶段(1984—2013),接近30年的渐进改革,通过试点、分期分批推进的方式,逐渐放开不同规模等级的城市的户籍限制。经济社会发展水平、城市综合承载力、提供基本公共服务的能力等

具体情况的不同,往往成为不同规模的城市进行不同程度的户籍政策改革的重要影响因素。同时,这一阶段的突出特点是,户籍限制放开,大量农民进入城市,农民进城务工的需要得到了有限制的允许,但城市只接纳了他们的经济属性,即他们作为劳动力为城市经济发展作出的重大贡献,而拒绝负担他们的社会属性,即拒绝承担他们对城市资源和福利的需要。这种“经济吸纳、社会排斥”的身份建构模式没有将城市新市民的生活需要和贡献纳入应得的判断基础,此时获得城市资源和福利的主要应得基础还是城市的成员资格。这说明政府在判断应得时,不仅受到公共资源有限性的约束,也深受“成本收益”分析的影响。政府不是纯粹的“经济人”,也不是完全只追求公共利益的“公共人”,而是二者的结合体。在公共利益的约束下,政府依然会受到“成本收益”分析的约束或激励。而且在行政系统特有的央地责任划分、属地化管理和公共资源配置机制下,“一个地区流动人口的增加导致其人均转移支付和人均税收呈下降的趋势”^[45],流动人口的大量流入会给实行属地管理的流入地政府带来财政压力,如此成本增加而收益降低的对比更加重了地方政府在公共服务供给中选择以户籍为依据来分配公共服务的倾向。

分析以居住证和积分落户为主要政策工具的第三轮户籍政策改革阶段(2014年至今),可以发现贡献和需要在应得判断中已逐渐得到重视,并被决策者有选择地运用。作为一种过渡性制度安排,居住证的“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”^[46],这说明城市政府逐渐正视流动人口对城市的贡献,并回应他们在城市生活的基本需要。但是,在改革的过程中,“大城市普遍通过抬高户籍门槛来缓解公共资源配置的压力,也就是采取精英主义的外来人口吸纳原则”^[47],对于城市新市民来说,居住证和积分落户是有选择、有条件的,且条件随着城市规模的扩大而更加严格。城市政府出于经济增长和吸引人才的需要,纷纷出台了各种针对人才的“优惠政策”,无论

是居住证还是积分落户,都对那些有着高学历、高技能或者有着更多财富和社会资本的社会群体更有利,城市农民工和普通劳动者依然面临着申请居住证和居住证转户籍的困难。这说明在依据贡献来判断应得方面,城市政府更重视人才等优势外来群体的贡献,更进一步分析,正是因为政府认为这些人群对城市的贡献要比普通劳动者更大,才更愿意回应他们在城市中的发展需要。

虽然政策实践说明了户籍、居住证和积分落户所构成的身份等级制仍然是城市政府经营城市、分配城市资源和服务、控制城市人口的重要治理工具,但户籍政策改革的前景是乐观的,“居住证”和“积分落户”之所以可以作为政策工具,因为其本质上也是一种划分社会群体并分配不同的政策利益的政策身份,它们是对户籍身份的演化,在改革中这种演化承担着修正户籍身份的不正义的使命。“居住证”是在某个城市户籍与非该市户籍之间增加一个身份维度,形成“非该市户籍—该市居住证—该市户籍”的连续谱。即在差异巨大的身份边界上,创造一个更温和的过渡地带。通过这个过渡身份,赋予跨越边界或者暂时在现有政策的边界两边都无法找到身份归属的城市新“市民”比以前更多的资源和服务。而“积分落户”实际上是将某个城市的户籍身份有限地、缓慢地赋予经过筛选出来的个人或家庭。这是城市政府在资源有限、城市发展需要等限制条件下,综合考虑不同社会群体的贡献和需要之后,做出的一种阶段性的策略选择。

五、对优化政策身份建构的讨论

公共政策实践是在各种利益考量和约束条件的妥协下,去寻求一种复合的、折中的善。基于多元基础的应得,有助于建构一种追求多元主义和复合平等的政策身份。其目标是,社会群体不再是基于某种固定身份而应得某种政策利益,而是基于需要、贡献、成员资格等多元基础而应得某种政策利益并发展出相应的政策身份。即在公共政策实践中,反对某一固定身份在分配中的支配作用,而是将应得的多元基础、物品和服务本身的意义、分配主体和目标

群体结合起来思考,给予所有社会群体以其所应得,赋予他们多元而平等的政策身份。

以户籍政策为例,要从多元基础的应得出发,打破户籍身份在分配中的支配性。户籍政策之所以被批判,是因为城市政府仅仅依据某一城市的成员资格来决定是否应得,忽视了基本需要、公民身份(全国范围内的成员资格)、贡献等其他的应得基础。体现在现实中,就是户籍身份背后粘附了太多的住房、教育等其他政策利益。其实质是户籍身份成为一种具有支配地位的善,支配着其他资源、机会和服务的分配。同时,政府对户籍身份也有工具依赖性,如前所述,作为一种具有分配、控制和排斥功能的治理术,户籍身份很容易被政府当作分配公共服务的依据。因此,在户籍改革中,政府需要深刻认识到,户籍身份不是唯一的工具,更不应该支配公共服务的分配。对于每一种政策利益的分配,都应该将要分配的物品或服务本身的意义、分配的主体和待选择的目标群体及其是否应得结合起来思考,综合考虑需要、公民身份、贡献等多个应得基础,而不能简单地以是否有城市户籍身份来判断是否应得。

从政府治理的角度看,政策身份作为一种工具,既可以用来区分和排斥,也可以用来统一和包容。在政府治理和公共政策行动中,当对群体的分类和政策身份建构无法避免时,在诸多限制条件下,对政策身份的修正思路应该是让政策身份背后的共同体的边界尽量扩大,逐渐将更多的个体纳入政策利益覆盖的范围内。从户籍改革的进展来看,居住证作为一种政策身份,在大的方向上承担着统一与包容的使命。从改革趋势上看,居住证是为3.76亿^[49]流动人口服务的。城市政府尤其是超大和特大城市的政府面临着一系列约束条件,在暂时无法给予所有流动人口城市户籍的现实情况下,先通过居住证这种过渡身份来为他们提供基本的公共服务。正如户籍政策改革在面对约束条件下是渐进的一样,对户籍身份的修正也是渐进的。因此,居住证政策的改革方向是增加居住证的可得性,增加办理居住证的

便利性,增加居住证所承载的基本公共服务的内容,在城市力所能及的最大范围内为城市流动人口提供更多的资源和福利。

而从居住证到积分落户的转换,是缓慢地、有选择地将正式城市成员资格赋予城市新市民,也是一种将目标群体的范围逐渐扩大的过程,是政策身份逐渐走向统一和包容的过程,在这方面,人口500万及以下的城市城镇都进行了很好的实践。目前超大和特大城市积分落户门槛依然过高,只有少数高学历、高技能、多财富的个人或家庭能够获得,政策身份的筛选功能仍然明显。在多重影响因素的约束下,政府需要在治理的针对性和身份的平等性之间寻求平衡。“推动流动人口平等落户的价值理性与促进城市经济发展的工具理性之间存在矛盾”^[49],政府需要充分发挥主观能动性和具体问题具体分析的能力,更需要考虑多种社会群体的不同贡献,积极建构复合平等的身份。因此,积分落户政策需要改进的是,进一步制定更为科学、综合、公正的落户指标体系,重视不同类别积分指标的赋分平衡,不能过度强调学历、技能和财富(往往以在城市中购房、纳税为体现)等要素的比重,也要兼顾普通流动人口如农民工、普通大学的毕业生、高职院校毕业生等群体对城市的贡献和他们在城市长期工作和生活的基本需要。城市发展需要高学历、高技能人才,同样也需要普通人的日常工作和生活所带来的贡献,这是城市经济发展和文化多样性的基础。从这个角度看,合法稳定就业和稳定的居住(包括租赁住房)应该成为积分落户的首要 and 主要指标,从大部分来到城市寻求梦想的普通人的“基本需要”出发,建立更加惠及普通劳动者的积分落户体系。

总之,在户籍政策改革中,要逐渐打破户籍身份在分配资源和福利中的支配地位,尽可能在城市最大能力范围内,将户籍身份上所粘附的城市资源和福利借助居住证等形式赋予更多的流动人口。同时政府应该杜绝对户籍身份的路径依赖,探索更多的政策工具,从多元基础的应得出发,增强政策身份的包容性与普惠性,使得户籍身份逐渐由区分走向统

一,由排斥走向包容。

研究表明,城市政府划分目标群体和建构政策身份是一个在影响因素下判断应得、追求共同善的复杂过程。在局限中寻求善的结果,也会反馈到目标群体和政策身份中,并对下一轮的目标群体划分和政策身份的建构形成批判和修正。在这一过程中,始终充满着应得判断、影响因素与身份建构及其修正之间的互动,对目标群体的划分和政策身份的建构不是一劳永逸的,随着经济发展、社会进步和政策环境的改善,对政策身份的建构将更加包容、正义和平等。本研究的理论贡献在于,将目标群体社会建构理论中的“是否应得”推进一步,深入探讨了应得的不同基础,和不同应得基础下政策的不同选择,将现实中真实的目标群体的划分做了更进一步的还原,从而回答了多元基础的应得判断与政策身份建构之间的逻辑关系。划分目标群体、建构政策身份对于政策实践来说不可避免,因为不分类,政府就无法展开治理行动,也无法将有限的资源分配给最应得的群体。除了改善政策环境和约束条件、优化政策工具外,更准确、多元、正义的应得判断和政策身份建构也是公共政策捍卫公共价值、实现公共利益的重要路径,而这正是本研究的实践意义。本研究的不足在于对应得判断、影响因素与政策身份之间的互动还缺乏深入全面的探讨,我们会在以后的研究中弥补这一点。

注释:

①根据国发[2014]51号《中国城市规模划分标准》文件,以城区常住人口为统计口径,将我国城市划分为:小城市(50万人以下)、中等城市(50万~100万人)、大城市(I型大城市300万~500万人、II型大城市100万~300万人)、特大城市(500万~1000万人)、超大城市(1000万人以上)。

参考文献:

[1]丁淑娟.目标群体的社会建构与中国住房政策设计研究[J].公共行政评论,2019,12(1):209-210.
[2]陈映芳.社会保障视野下国民身份制度及社会公平[J].重庆社会科学,2013(3):11-18.

[3]李丽梅,陈映芳,李思名.中国城市户口和居住证制度下的公民身份等级分层[J].南京社会科学,2015(2):52-60.

[4]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,2010,34(6):43-54.

[5]陈映芳.城市开发与住房排斥:城市准入制的表象及实质[J].宁波大学学报(人文科学版),2009,22(2):32-39.

[6]李强.社会学的“剥夺”理论与我国农民工问题[J].学术界,2004(4):7-22.

[7]SCHNEIDER A L, INGRAM H M. Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy[M]. New York: State University of New York Press, 2005.

[8]张海柱.政策设计与民主:目标群体的社会建构理论述评[J].公共管理与政策评论,2017,6(3):76-88.

[9]朱亚鹏,李斯畅.目标群体社会建构与政策设计框架:发展与述评[J].中山大学学报(社会科学版),2017(5):163-172.

[10]SCHNEIDER A L, INGRAM H M. Social construction of target populations: Implications for politics and policy[J]. American Political Science Review, 1993, 87(2): 334-347.

[11]CHANLEY S A, ALOZIE N O. Policy for the "deserving" but politically weak: The 1996 welfare reform act and battered women[J]. The Review of Policy Research, 2001, 18(2): 1-25.

[12]LIEBERMAN R C, INGRAM H M, SCHNEIDER A L. Social construction(continued)[J]. The American Political Science Review, 1995, 89(2): 437-446.

[13]HUNTER C, NIXON J. The discourse of housing debt: The social construction of landlords, lenders, borrowers and tenants[J]. Housing, Theory and Society, 1999, 16(4): 165-178.

[14]OORSCHOT W V. Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public[J]. Policy & Politics, 2000, 28(1): 33-48.

[15]CLASEN J, OORSCHOT W V. Changing principles in European social security[J]. European Journal of Social Security, 2002, 4(2): 89-115.

[16]亚里士多德.尼各马可伦理学[M].北京:商务印书馆,2003:134-136.

[17]查士丁尼.法学总论——法学阶梯[M].北京:商务印书馆,1989:5.

[18]李石.论罗尔斯对“应得”理论的批评[J].哲学动态,2014(12):72-76.

[19]罗尔斯.作为公平的正义——正义新论[M].上海:上

海三联书店, 2002: 117.

- [20]马萧. 官僚的正义[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 23.
- [21]MARSHALL T H, BOTTOMORE T B. Citizenship and Social Class[M]. London: Pluto Press, 1992: 18.
- [22]T. H. 马歇尔, 安东尼·吉登斯. 公民身份与社会阶级[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2008: 10-13.
- [23]布赖恩·特纳. 公民身份与社会理论[M]. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2007: 41.
- [24]WOODMAN S. Local politics, local citizenship? Socialized governance in contemporary China[J]. The China Quarterly, 2016, 226: 342-362.
- [25]SASSEN S. The repositioning of citizenship and alienage: Emergent subjects and spaces for politics[J]. Globalizations, 2005, 2(1): 79-94.
- [26]BAUDER H. Domicile citizenship, human mobility and territoriality[J]. Progress in Human Geography, 2014, 38(1): 91-106.
- [27]熊易寒. 移民政治: 当代中国的城市化道路与群体命运[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2019: 64.
- [28]迈克尔·沃尔泽. 正义诸领域: 为多元主义与平等一辩[M]. 南京: 译林出版社, 2009.
- [29]赵军洁, 张晓旭. 中国户籍制度改革: 历程回顾、改革估价和趋势判断[J]. 宏观经济研究, 2021(9): 125-132+160.
- [30]杜兴洋, 裴云鹤. 政策网络视阈下的户籍政策变迁透析[J]. 中国行政管理, 2016(5): 88-93.
- [31]李金龙, 王英伟. “间断平衡框架”对中国政策过程的解释力研究——以1949年以来户籍政策变迁为例[J]. 社会科学研究, 2018(1): 64-72.
- [32]陆益龙. 户籍: 一种对中国城市化制度性的扭曲[J]. 探索与争鸣, 2012(12): 60-64.
- [33]CHENG T J, SELDEN M. The original and social consequences of China's Hukou system[J]. The China Quarterly, 1994, 139: 644-668.
- [34]朱光喜. 工具替代、利益阻滞与户籍改革中的政策“粘附”剥离[J]. 甘肃行政学院学报, 2014(6): 4-23+125.
- [35]朱光喜. 政策粘嵌及其分离研究——以当代中国户籍变迁为中心案例[D]. 天津: 南开大学, 2014.
- [36]郭秀云. 户籍制度分立式改革路径: 利益剥离与利益扩展[J]. 改革, 2016(9): 79-87.
- [37]卢晖临, 潘毅. 当代中国第二代农民工的身份认同、情感与集体行动[J]. 社会, 2014, 34(4): 1-24.
- [38]MURPHY, RAYMOND. Social Closure: The theory of Monopolization and Exclusion[M]. New York: Oxford University Press, 1988: 6.
- [39]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, 36(3): 54-61.
- [40]欧阳慧. 新一轮户籍制度改革实践中的落户困境与突破[J]. 经济纵横, 2020(9): 57-62.
- [41]新华社. 国家新型城镇化规划(2014-2020年)[EB/OL]. (2014-03-16) [2021-07-05]. http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm
- [42]邹一南. 农民工市民化困境与新一轮户籍制度改革反思[J]. 江淮论坛, 2020(4): 54-61.
- [43]戴维斯. 新政权的建立和巩固[M]//麦克法夸尔, 费正清. 剑桥中华人民共和国史1949-1965. 北京: 中国社会科学出版社, 1990: 79.
- [44]陆益龙. 户籍制度——控制与社会差别[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 128.
- [45]甘行琼, 刘大帅, 胡朋飞. 流动人口公共服务供给中的地方政府财政激励实证研究[J]. 财贸经济, 2015(10): 87-101.
- [46]张祥晶. 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[J]. 贵州社会科学, 2021(6): 66-74.
- [47]康岚. 精英还是平权: 对大城市外来人口吸纳原则的讨论[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2014, 25(4): 59-66.
- [48]国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第七号)——城乡人口和流动人口情况[EB/OL]. (2021-05-11) [2021-07-08]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817183.html.
- [49]谢宝富, 袁倩. 综合性积分落户政策的特征、限度及完善——北京市积分落户政策研究[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2021, 19(3): 49-59.