

# 户籍制度改革与城市落户门槛的量化分析： 1996—2024

张吉鹏 陈翥

## 目录

附录 I 量化城市户籍开放度过程中的补充说明和三个例子 .....	2
附录 II 对居住证制度的讨论 .....	7
附录 III 对落户意愿的讨论 .....	8
附录 IV 对“合法稳定住所”的进一步讨论 .....	9
附录 V 对合法稳定就业的讨论及对落户门槛值的修正 .....	10
附录 VI 附表及附图 .....	13
参考文献 .....	18

## 附录 I 量化城市户籍开放度过程中的补充说明和三个例子

### 1. 数据

(1) 关于“针对 2001 年开始实行的小城镇落户政策，如果某城市自己没有相关文件，也没有省级文件，那就以中央政策出台时间和要求为准”。中央 2001 年的小城镇落户政策清楚界定了适用的行政空间及对应的要求，详见《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》，而其他年份的中央政策并没有明确界定。

(2) 关于 2005 年 1% 人口抽样调查数据，国家统计局-北京大学数据开发中心的可使用数据列表中并没有。不过，2005 到 2010 年中央没有出台涉及到户籍制度改革的重要文件，户籍制度改革推进力度相对于其他时间段较为缓慢，因此这个缺失的负面影响有限。

### 2. 数据处理和量化方法

(1) 关于近似将县、县级市和小城镇与镇区对应，将市辖区与城区对应。根据国家统计局《在统计上城乡是如何划分的》的规定，“城区是指在市辖区和不设区的市，区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇，政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。乡村是指本规定划定的城镇以外的区域”。此外，如果某项落户条件既涉及到部分“市辖区”，又涉及到部分“县或县级市”，那么就就看该政策主要对应市辖区还是针对县（或县级市）。如果某政策文件只规定了市辖区的落户政策，并没有提及市辖区（或县级市），由于市辖区的落户政策一般都更严格，那么把市辖区（或县级市）的政策视为与市辖区的落户政策相同。

#### (2) 关于分母 $M_{c,t_0}$ 。

关于样本筛选。本文的样本只保留流动原因是务工、工作、经商、拆迁搬家的，因为在 15-64 岁的人口中，务工经商是人口流动的主要原因，其次是拆迁搬家。在落户政策中，绝大部分城市都允许直系亲属落户，对投靠落户的限制较低，因此，未量化投靠落户对应的落户门槛。

抽样比数据来源于国家统计局-中国人民大学数据开发中心网站：<http://nrrdc.ruc.edu.cn>。

#### (3) 关于分子 $Q_{ct}$ 。

关于指标“准入制”落户政策。本文只分析积分落户和普通的条件落户（即双轨制落户）<sup>①</sup>，不考虑指标“准入制”落户政策，因为通过指标“准入制”户籍政策落户的群体在入职时就基本能确保落户，这在全国都比较统一，比如通过考录公务员、进入事业单位或者进入国有企业工作等。比如，根据 2009 年《辽宁省深化户籍管理制度改革若干规定》，“没有合法固定住所，但被国家机关、团体、企事业单位正式录用、聘用人员，在工作所在地可以直接落户”。又如，在北京，根据 2017 年《北京市引进非北京生源毕业生工作暂行办法》<sup>②</sup>，北京市针对非北京生源毕业生“采取指标数量的方式控制引进毕业生总量”，并“实行当年引进、次年落户”，市人力社保局按照市政府确定的总量，结合全市人口调控目标、重大规划落实、重大项目建设、毕业生总体情况等因素，制定年度指标分配方案。因此，本文只关注在本市居住半年以上、但仍然处于人户分离状态的存量流动人口所面临的户籍开放度和落户门槛。

关于普通的条件落户的细节进行以下设定：(1) 考虑到“大中专院校毕业生在择业期（国家规定为两年）内未落实工作单位，可按应届毕业生对待”，因此对中专、大专、本科和研究生应届毕业生的年龄分别取 20、23、24 和 28 岁。如果文件明确要求是“当年毕业”（比如徐州市 2001 年政策），那么对应的年龄取 18、21、22 和 26 岁。(2) 对合法固定住所，如果没有具体说明，视为包括自建房、购买房屋或租赁公租房、廉租房；对合法稳定住所，如果没有具体说明，视为包括租赁。详见附录 IV。(3) 针对落户条件有很多个的情况，取不同条件的并集。

关于流动人口的“理性预期”带来的逆选择问题。由于可能存在的理性预期，特别是一线城市长期维持高门槛，导致流动人口提前认识到高门槛从而提前离开该城市，从而导致逆向选择问题，造成低估存量流动人口，进而高估户籍开放度。一方面，由于本文利用政策实施多年以前的人口普查数据作为量化基准，可以缓解可能的逆选择问题。另一方面，某些城市的高门槛并没有导致逆选

<sup>①</sup> 比如，《成都市人民政府关于推进户籍制度改革实施意见》（成府发〔2017〕23 号）要求，全面建立条件入户和积分入户双轨并行的入户管理政策，建立居住证积分管理体系；条件入户充分体现人才优先发展战略，为各类人才引育留用降低政策门槛，简化办理程序；积分入户充分体现科学调控、灵活有序原则，为城市长远可持续发展匹配相应人口资源。

<sup>②</sup> 关于印发《北京市引进非北京生源毕业生工作暂行办法》的通知。

[https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522\\_59775.html](https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_59775.html)

择，其人口还在持续净流入，这说明即使存在高门槛的预期，也不会对人口流出带来显著影响。

关于人口普查时间和政策滞后期的选择问题。考虑到历次人口普查数据以普查当年11月1日零时为标准时点，且各城市的落户政策从发布、实施、公众获得信息等有一定的时间滞后且不尽相同，本文统一考虑1个月的滞后期。

关于1999年1月之前的户籍政策。本文不考虑1999年1月以前的非试点户籍政策，也不考虑蓝印户口制度。对1997年小城镇试点落户政策，本文也不量化，因为其所覆盖的小城镇数量非常有限，即使是同一区县内部也只有少部分城镇进行了试点。

关于都市圈内不同城市之间年限互认落户的政策，受限于数据以及该政策刚兴起，本文也暂未量化。比如，重庆2023年《重庆都市圈发展规划》将四川省广安市纳入重庆都市圈。非重庆、广安市户籍人员在重庆、广安市内务工年限可累积计算。2023年苏州市规定，申请落户前十二个月内在长三角区域三省一市（苏州市除外）缴纳城镇职工社会保险的期限，可以在申请人才落户时累计合并计算，相关缴费期限可以视同在苏州市连续缴费。

关于2023年10月31日天津市放开滨海新区的人才落户。2023年10月31日，天津市滨海新区人民政府印发《滨海新区户籍制度实施细则（试行）》。本文利用2020年数据中的6位数地理代码识别出滨海新区，跟其他城市的处理有所不同。此外，本文忽略了“不得注册高中及以下学籍”，从而可能高估天津市目前的户籍开放度。

### 3.以厦门市为例说明条件准入制城市户籍开放度的计算

以2018年9月厦门市的落户政策为例。<sup>①</sup>2018年9月《厦门市人民政府关于完善我市户籍迁移政策的通知》<sup>②</sup>规定的落户条件有5条，满足其一即可落户。根据本文的处理方法，只分析第一条和第三条，不考虑第二条关于在校学生落户和第四条的投靠落户，第五条跟第三条的要求基本相同，虽然限定了市内居民，但要求类似，都是要求居住满五年，并且拥有有产权的住房，受限于不是所有数据都能准确区分不同的市辖区，不考虑第五条。下面重点说第一条和第三条。

根据2015年1%人口抽样调查数据的信息，完成基础筛选后，厦门市的样本人数为 $m$ <sup>③</sup>。

如果不考虑养老保险，那么对第一条提取的关键信息是“大专及以上学历，并且有工作”，符合条件的有 $a$ 个人。对第三条提取的关键信息是“有工作，在本市居住5年以上，并且拥有有产权的住房”，符合条件的有 $b$ 个人，同时满足这两条的有 $c$ 个人，满足第一条或者第三条的有 $d$ 个人，根据落户政策，取并集即可，因此厦门市2018年9月的户籍开放度为 $d/m \times 100\% = 18.51\%$ ，对应的落户门槛为81.49%。直到2022年5月，厦门市出台了落户新规《厦门市人民政府关于深化户籍制度改革完善户口迁移政策的通知》<sup>④</sup>，因此，厦门市从2018年10月到2022年5月的户籍开放度都是18.51%。再利用2020年人口普查数据进行类似的计算，计算出来的结果是27.17%。类似地，利用2000年人口普查数据计算2010年6月的政策《厦门市人民政府关于印发厦门市户籍管理规定实施细则的通知》<sup>⑤</sup>对应的户籍开放度是9.39%，那么从2010年7月到2018年9月的户籍开放度都是9.39%。如果进一步利用2015年的数据计算2022年5月对应的户籍开放度，大约为8.50%，相比27.17%低很多，考虑到2020年“七普”距离2022年更近，因此用“七普”数据计算得到的2022年5月的户籍开放度更准确。

如果考虑养老保险，则充分利用2015年1%人口普查数据缴纳养老保险的信息来找出符合落户条件的人口。对第一条，由于无法识别学生专业信息和劳动合同签订信息，用缴纳城镇养老保险信息代替签订劳动合同信息，最后提取的关键信息是“大专及以上学历，并且有工作，并且缴纳城镇职工基本养老保险或机关事业单位养老保险”<sup>⑥</sup>，符合条件的有 $e$ 个人。对第三条，无法识别居住证签订时

<sup>①</sup> [http://www.xm.gov.cn/zwgk/flfg/sfwj/201809/t20180929\\_2120038.htm](http://www.xm.gov.cn/zwgk/flfg/sfwj/201809/t20180929_2120038.htm)

<sup>②</sup> 第一，普通高校本科及以上学历毕业生、所学专业符合我市产业发展规划的普通高校专科学历毕业生、取得人力资源行政部门核发的中级工及以上职业资格证书的人员、取得国（境）外学历学位证书或者高等教育文凭且经中国留学服务中心认证的留学归国人员，与我市用人单位依法签订劳动（聘用）合同或者依法持有营业执照。第二，我市高校和职业院校录取的学生，可以根据本人意愿将户口迁至院校学生集体户，毕业后可根据本人意愿将户口迁回原籍或按规定迁入我市。第三，外来务工人员持有我市居住证（居住证）连续满5周年、在我市办理就业登记手续并参加我市社会养老保险连续满5周年且在本市拥有《厦门市土地房屋权证》（房屋用途为住宅，所有权份额所占比例不得低于51%）的房产。第四，调整父母投靠子女落户政策。父母投靠成年子女落户取消被投靠子女属独生子女的限制。第五，调整完善市内户口迁移政策。户口在集美区、海沧区、同安区或翔安区且满5周年的居民，在本市办理就业登记手续并参加我市社会养老保险连续满5周年，在思明区、湖里区拥有《厦门市土地房屋权证》（房屋用途为住宅，所有权份额所占比例不得低于51%）的房产，可将户口迁入思明区、湖里区。

<sup>③</sup> 根据国家统计局-北京大学数据开发中心的要求，此处不公开具体数值，只在后文给出最终计算出来的户籍开放度数值和落户门槛数值。下同。

<sup>④</sup> <http://www.xm.gov.cn/zfgb/79730041?eqid=cb4daf4100002a76000000066433f613>

<sup>⑤</sup> [http://www.xm.gov.cn/zwgk/flfg/sfwj/201006/t20100630\\_354247.htm](http://www.xm.gov.cn/zwgk/flfg/sfwj/201006/t20100630_354247.htm)

<sup>⑥</sup> 值得一提的是，不同的研究者面对同样的政策的处理方法可能有所差异，比如有的研究者对2018年政策的第一条的处理可能倾向

间,最后提取的关键信息是“有工作,在本市居住5年以上,并且拥有有产权的住房,并且缴纳城镇职工基本养老保险或机关事业单位养老保险”,符合条件的有 $f$ 个人,同时满足这两条的有 $g$ 个人,满足第一条或者第三条的有 $h$ 个人,根据落户政策,取交集即可,因此厦门市2018年9月的户籍开放度为 $h/m \times 100\% = 14.64\%$ ,对应的落户门槛为85.36%,该数值跟81.49%比较接近。

#### 4. 以北京市为例说明积分落户制城市的户籍开放度的计算

北京市目前只有“积分落户”和指标“准入制”落户两个途径(宋扬和张文凯,2022),尚未出台普通的条件落户政策,比如允许应届硕士毕业生落户,而上海市已经允许本市的应届硕士毕业生直接落户。北京市通过指标“准入制”引进毕业生的要求也很高。根据2017年《北京市引进非北京生源毕业生工作暂行办法》的要求,原则上引进毕业生应具有研究生学历,并附加了较为严格的年龄限制。比如,引进当年博士研究生年龄不超过35周岁,硕士研究生年龄不超过27周岁<sup>①</sup>。引进当年本科毕业生年龄不超过24周岁,毕业院校为北京地区普通高等学校(不含独立学院)、京外地区“211工程”普通高等学校<sup>②</sup>。

对类似北京市这样的城市,本文并不关注通过指标“准入制”户籍政策顺利落户的引进毕业生。北京的落户门槛只考虑了积分落户因素,未考虑公务员招录、国企或者重点企业招录、军人转业和家属投靠等落户渠道,由此计算得到的落户门槛为非京籍常住人口所面临的落户门槛。本文只关注在本市居住半年以上、但仍然处于人户分离状态的存量流动人口的积分落户对应的落户门槛。其他只实行积分落户的城市的计算思路类似。

2016年8月北京市人民政府办公厅关于印发《北京市积分落户管理办法(试行)》的通知规定了积分落户条件。进一步,根据2018年10月《北京市人力资源和社会保障局、北京市发展和改革委员会关于积分落户公示及落户办理有关工作的通知》的要求“今年本市积分落户规模为6000人。在办法试行期间,每年落户规模均为6000人。按照同分同落的原则,今年公示名单共6019人。申请人取得落户资格后自行放弃的,落户资格不递补”。因此,在计算北京市2016年的落户门槛时,分子是6000人。而分母就是根据2015年1%人口抽样调查数据计算出来的存量流动人口数为 $m$ 个人,考虑到“本数据库是对2015年1%人口抽样调查数据进行系统抽样获得,占总人口(不包含现役军人和难以确定常住地的人口)的比重为1%”<sup>③</sup>,因此2015年北京市的存量流动人总数是 $1000m$ 个人,那么分母就是 $1000m$ 。因此,2016年北京市的户籍开放度就是6000除以 $1000m$ ,约等于0.19%。直到2024年,北京市的积分落户人数仍维持在6000人,因此从2016年到2024年,北京市的户籍开放度都取为0.19%。

需要进一步说明的是,本文计算的是每个城市每一年的户籍开放度,因此对北京市等城市的积分落户,分子只取每一年的积分落户人数。如果未来要计算某个积分落户政策在某个时间段或者某几年的城市户籍开放度,那么应该考虑积分落户人数的累计值。此外,北京每年大约有10多万的积分落户申请者竞争6000个积分落户名额,申请成功率不足6%。比如,北京市2021年共有130111人在线提交积分落户申请,与往年基本持平<sup>④</sup>。考虑到大部分北京市的存量流动人口都不符合申请条件<sup>⑤</sup>,比如要求在京连续缴纳社保7年及以上,因此北京市的积分落户门槛远低于6%。

数据分析显示,北京市的市外迁入落户人口大部分是通过指标“准入制”户籍政策成功落户的,而不是通过积分落户。根据历年北京统计年鉴的户籍人口变动数据(年鉴中注明的资料来源是北京市公安局),如表I1所示,2011年-2022年间,北京市每年市外迁入人口数都超过了12万,2011年甚至超过了21万,2022年也有13.9万,远远多于6000。这说明大部分北京市的市外迁入人口的主要落户渠道并不是积分落户,而是通过采取指标数量的方式引进毕业生,也就是通过指标落户,这种落户方式难以覆盖绝大部分存量流动人口。有研究表明,积分落户和指标“准入制”落户政策的差异导致高校毕业生为了获得北京户口宁愿选择相对较低工资的但能够落户的工作(宋月萍和宋正亮,2016;宋扬和张文凯,2022)。

于只考虑本科及以上,而忽略“所学专业符合我市产业发展规划的普通高校专科学历毕业生”,因为无法识别“所学专业符合我市产业发展规划”。本文的所有处理均有同一研究者完成,尽可能保证对不同城市不同年份的政策的处理的一致性。

① 其中,教育、医疗卫生系统引进硕士研究生年龄可以放宽至不超过30周岁。郊区、文化和体育行业可适当引进本科毕业生。

② 其中,农村中小学引进本科毕业生院校可以放宽至省级师范类普通高等学校;社区卫生服务中心、乡镇卫生院引进本科毕业生院校可以放宽至省级医学类普通高等学校。引进的毕业生所学专业应符合用人单位主营业务需要,与岗位对口。

③ 数据来源: <http://nrdc.ruc.edu.cn/wgsj/syzn/2d1c014920a944d592a0f951c4a1255a.htm>

④ 北京:13万余人在线申请2021年积分落户。 [https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/15/content\\_5606705.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/15/content_5606705.htm)

⑤ 根据“北京市积分落户十问十答”,申请积分落户需要的基本资格条件包括以下4条:1、持有北京市居住证;2、不超过法定退休年龄(男性60周岁,女性55周岁);3、在京连续缴纳社保7年及以上;4、无刑事犯罪记录。 <https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/zcwd/bjsjflh/>

表 1 1 2011-2022 年北京市户籍人口变动情况

年份	市外迁入(人)	迁往市外(人)	机械增加(人)
2011	211447	82134	129313
2012	190510	83438	107072
2013	198869	89213	109656
2014	166600	91946	74654
2015	167506	92009	75497
2016	160739	99751	60988
2017	129061	87988	41073
2018	194206	83713	110493
2019	190152	77882	112270
2020	171362	66049	105313
2021	204770	63366	141404
2022	139923	54274	85649

数据来源：根据历年《北京统计年鉴》，户籍人口变动数据来自北京市公安局。

## 5. 以青岛市为例说明双轨制城市户籍开放度的计算

有部分城市实行落户双轨制，即积分落户和条件准入落户政策同时实行，那么用当年实际积分落户人数加上满足落户要求的人数除以抽样比作为 $Q_{ct}$ 的近似估计值。以 2018 年 3 月青岛市的落户政策为例。2018 年 3 月，青岛市人民政府颁布了《青岛市人民政府关于深化户籍制度改革的实施意见（青政发〔2018〕13 号）》<sup>①</sup>。根据政策规定，不考虑顶尖人才落户、职称落户、职业技能竞赛中获奖的人员落户、引进紧缺急需等特殊人才和新兴高新产业人才落户、亲属投靠落户、经相关部门批准调入、全日制普通大中专院校和技工学校新生落户、退役士兵落户、劳动模范落户、收养人依法收养落户、引进项目落户，只考虑表 I 2 所列的这些可以量化的落户政策：

表 1 2 2018 年 3 月青岛市的落户政策

2018 年的落户条件（满足其一即可）	2015 年数据
一、城区（市南区、市北区、李沧区、崂山区、城阳区）	城市
50 周岁以下，取得博士学位或硕士学位	50 岁及以下，研究生学历
45 周岁以下，具有全日制本科学历或学士学位	45 岁及以下，本科及以上学历
在城区有接收单位，40 周岁以下，具有全日制普通专科学历，或取得高级工职业资格后且在青岛市按规定连续缴纳社会保险满 1 年。	有工作，40 岁及以下，大专及以上学历
在城区有接收单位，35 周岁以下，取得中级工职业资格后且在青岛市按规定连续缴纳社会保险满 2 年	有工作，35 岁及以下，普通高中或中职及以上学历，离开户口登记地两年以上，
在城区购买单套商品住宅建筑面积达到 90 平方米以上，取得不动产权证的。	住房类型是购买或者自建，面积 90 平方米以上
经毕业生主管部门办理派遣接收手续、落实就业单位、在 3 年派遣期内的普通高校全日制专科及以上学历毕业生	有工作，大专及以上学历且 26 岁及以下； 有工作，本科及以上学历且 27 岁及以下； 有工作，研究生及以上且 31 岁及以下。
二、新区落户政策实施范围为： 青岛西海岸新区、红岛经济区、即墨区。	城市 (2015 数据没有区县信息)
在该区域内购买单套商品住宅建筑面积达到 60 平方米以上，取得不动产权证的。	住房类型是购买或者自建，面积 60 平方米以上
在人才落户、政策落户方面，同等享有城区落户政策，其中人才落户取消缴纳社会保险年限限制。	50 岁及以下，研究生学历； 45 岁及以下，本科及以上学历； 有工作，40 岁及以下，大专及以上学历； 有工作，35 岁及以下，普通高中或中职及以上学历。

① 链接：

[https://www.pkulaw.com/lar/8ca437b093aa97a05e5dcfe947623f3abdfb.html?time\\_\\_1428=n4%2Bx0ii%3DK7TzQDsIY2xUxYqM4RxGTvxD%3DK4D&alichlhref=http%3A%2F%2Fwww.pkulaw.com%2F](https://www.pkulaw.com/lar/8ca437b093aa97a05e5dcfe947623f3abdfb.html?time__1428=n4%2Bx0ii%3DK7TzQDsIY2xUxYqM4RxGTvxD%3DK4D&alichlhref=http%3A%2F%2Fwww.pkulaw.com%2F)

三、县域落户政策实施范围为：胶州市、平度市、莱西市城镇区域。	镇区
三市在中央、省、市确定的户籍政策范围内，研究放开落户限制。根据青岛市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的意见（青政发〔2014〕38号）：在即墨市、胶州市、平度市、莱西市的市区和镇驻地有合法稳定住所（含租赁）	租房或有产权房
本市户籍人员可将户口迁移至城镇范围内合法固定住所。	租赁廉租房、公租房，或有产权房，户口在青岛市
积分落户政策实施范围为：市南区、市北区、李沧区、崂山区、青岛西海岸新区、城阳区、即墨区，红岛经济区。在以上区域有合法固定住所、持青岛市签发有效的山东省居住证满1年、在本市就业或创业并连续缴纳社会保险满1年、无犯罪记录。	青岛市2018年积分落户3655人。 <sup>①</sup>

根据2015年1%人口普查数据，完成基础筛选后，青岛市的样本还有 $m$ 个人，满足落户条件的有 $a$ 个人。由于有积分落户，因此需要考虑到抽样比，为1‰。因此，青岛市的 $M$ 为 $1000m$ 个人， $Q$ 为 $1000a$ 个人。再加上积分落户的3655人，一共 $(1000a + 3655)$ 个人。那么青岛市2018年3月的户籍开放度约为60.47%，对应的落户门槛为39.53%。直到2021年3月，青岛市出台了新的落户政策《青岛市人民政府关于进一步深化户籍制度改革的意见》（青政发〔2021〕4号），再利用2020年人口普查数据计算2021年3月的户籍开放度约为99.37%。如果进一步利用2015年的数据计算2021年3月对应的户籍开放度，约为98.22%，跟99.37%很接近。同理，考虑到2020年“七普”距离2021年更近，因此用“七普”数据计算得到的2021年3月的户籍开放度更准确。

如果考虑养老保险，则充分利用2015年1%人口普查数据缴纳养老保险的信息来找出符合落户条件的人数为 $b$ 个人，考虑抽样比， $Q$ 为 $1000b$ 个人，再加上积分落户的3655人，一共 $(1000b + 3655)$ 个人，计算得到的户籍开放度为55.89%，对应的落户门槛为44.11%，跟38.51%也比较接近。如果进一步利用2015年的数据并且考虑养老保险来计算2021年3月对应的户籍开放度，大约为93.64%，跟上文计算得到的99.37%和98.22%都很接近。

<sup>①</sup> 链接：<http://qd.bendibao.com/live/20181025/54413.shtml>

## 附录 II 对居住证制度的讨论

户籍制度改革中，除了制定落户政策和规定落户条件，还有一项重要的补偿性改革制度，就是居住证制度。2011年2月，《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》提出要“逐步实行暂住人口居住证制度，具体办法由公安部会同有关部门研究制订按程序报批后实施。”2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》要求建立居住证制度，全面推行流动人口居住证制度，以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，并作为申请登记居住地常住户口的重要依据。2014年7月，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》进一步强调了建立居住证制度。2016年1月1日起开始施行的《居住证暂行条例》规定了居住证持有人可以享受“三项权利、六项服务、七项便利”（以下简称“国家正面清单”），主要包括享受劳动就业，参加社会保险，缴存、提取和使用住房公积金的权利，以及义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务、法律援助和其他法律服务和国家规定的其他基本公共服务。但是居住证仍然跟本地户籍存在很大的区别，主要体现在：

第一，居住证的办理门槛相对低很多，根据2016年1月1日起开始施行的《居住证暂行条例》的第二条，“公民离开常住户口所在地，到其他城市居住半年以上，符合有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件之一的，可以依照本条例的规定申领居住证”，这说明在各地获取居住证的门槛很低。但各地的落户门槛却存在非常大的空间差异。

第二，移民落户即可立刻获得完全的市民权利，享受完全的市民福利和对应的所有公共服务，并且具有永久性。而移民获得居住证是实行“正面清单”管理模式，居住证具有有效期，需要每年签注1次，而且居住证对应的权利具有局部有限性和福利边缘性，所涉及权利和福利仅仅是所有市民权利和福利中的很少一部分，而正面清单之外的大部分权利和福利都无法享受，即使根据最新的《国家基本公共服务标准（2023年版）》，居住证持有人能够享受到的基本公共服务中，仍然没有具体涉及住房保障、接受中小学教育和参加中高考等流动人口迫切希望的实质性权利。

第三，在“国家正面清单”之外，根据《居住证暂行条例》第十四条“创造条件、扩大范围、提高标准”的要求，各地方政府也相继制定了“地方正面清单”。由于各个地方政府在具体实施居住证制度时具有较大的自由裁量权，即使是国家正面清单内的权利都可能仍存在各种显性或者隐性的门槛，导致居住证持有人实际享有的公共服务水平大打折扣，比如国家层面已经规定义务教育是居住证持有者能够享受的基本公共服务，但是地方政府在具体实施时可能附加限制条件。而且，地方政府缺乏足够动力去扩大流动人口权益和公共服务的范围，导致“地方正面清单”中充斥了不少“充数”的权利，但却缺少很多流动人口迫切希望的实质性权利（邹湘江和吴丹，2020）。仅拥有居住证可能难以获得公立幼儿园和中小学的入学资格，即使可以，也很可能难以在常住地参加中考和高考，难以接受高中阶段教育或者职业教育，仅拥有居住证也可能无法在常住地购房，或者无法享受公租房。

对于实行居住证的城市，落户的前提基本都是持有居住证。如果要求落户必须首先持有居住证满一定的年限，那么进行如下近似处理：在本市居住的时间等于离开户口登记地的年数加上0.5。

### 附录 III 对落户意愿的讨论

本文所获得的存量流动人口数没有考虑落户意愿问题。受限于人口普查数据中并没有询问流动人口的落户意愿问题，这是本文的量化方法无法克服的局限。通过利用 2017 年 CMDS 数据的分析发现，在越发达的城市，流动人口的落户意愿越高。在越不发达的城市，流动人口的落户意愿越低。

影响流动人口落户意愿的因素很多，并且其落户意愿可能也因时因地不断变化。本文基于所构建的落户门槛指标，利用 2017 年全国流动人口动态监测调查数据（CMDS）的落户意愿和 2016 年各城市的落户门槛值，对该现象进行进一步的分析，提供直观的图示证据。本文对数据中的所有户主样本进行筛选：把落户意愿“没想好”的删除；限定年龄为 15-64 岁（14 岁及以下和 65 岁及以上年龄人口可以随迁，各城市对直系亲属落户基本没有限制）；删除户口待定的和农转居的户主，只保留农业户口和非农业户口；删除在校学习的；限定为有工作的。此外，考虑到落户一般都要求有合法稳定就业或合法稳定住所，因此只保留流动原因是务工、工作、经商、拆迁搬家的，不考虑随迁、学习培训、投亲靠友（只分析户主样本）、寄挂户口等其他流动原因；删除工作时间为 0 的；删除月收入 and 月支出小于 100 元或者缺失的。经过筛选并且跟 2016 年各城市的落户门槛数据匹配后，2017 年的数据还分别剩下 83658 个观测值，分布在 324 个城市，非常具有全国代表性。

据此画出不愿意落户和愿意落户的流动人口在具有不同落户门槛城市的分布情况，如图 III 1 所示。由图可知，愿意落户的流动人口大部分分布在落户门槛较高的城市，而不愿意落户的流动人口大部分分布在落户门槛较低的城市。同时本文还发现，在一些低门槛城市，仍然存在较为明显的愿意落户而没有落户的情况，这可能跟地方政府对落户政策的宣传力度不到位导致的信息不对称有关，也可能跟仍然存在某些隐性的落户门槛有关。

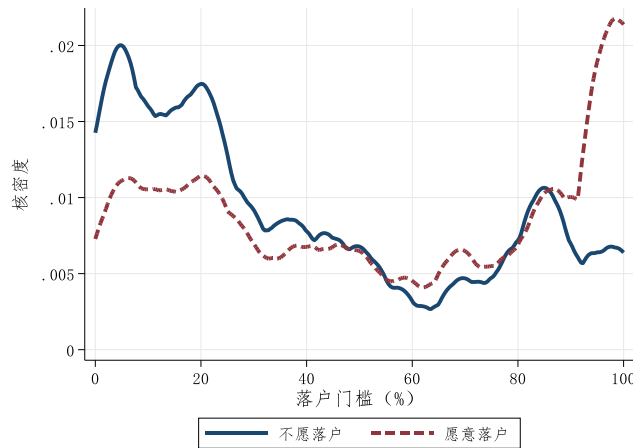


图 III 1 2017 年的落户意愿和 2016 年的落户门槛

假设  $k_c$  代表某个城市的存量流动人口中有落户意愿的人数的占比，那么考虑落户意愿的户籍开放度（记为  $hkopen\_k_{ct}$ ）为：

$$hkopen\_k_{ct} = \frac{Q_{ct}}{k_c M_{c,t_0}} \times 100. \quad (1)$$

在越发达的城市，由于发展机会更多和公共服务质量更高，落户就意味着能够享受该城市优质的公共服务，比如优质的公立教育，那么  $k_c$  就越高，那么  $k_c M_{c,t_0}$  就越接近于  $M_{c,t_0}$ ，由此造成的估计偏误并不大。但是在欠发达的城市的恰好相反， $k_c$  可能偏低， $k_c M_{c,t_0}$  跟  $M_{c,t_0}$  的差距较大，从而  $M_{c,t_0}$  存在高估，从而低估欠发达城市的户籍开放度  $hkopen_{ct}$ ，高估其落户门槛。也即，如果考虑落户意愿，对较发达城市落户门槛的估计偏误影响不大，但会高估欠发达城市的落户门槛。



## 附录Ⅳ 对“合法稳定住所”的进一步讨论

合法稳定住所（含租赁）一般都要求所租住的房屋在住建部门登记备案并且经过房东的同意，人口普查数据中也缺乏相应信息，因此把所有租房的都视为合法稳定住所（含租赁）。未来可以结合其他微观调查数据，或者通过亲自进行调查研究，探究各城市租住房屋在住建部门的登记备案情况或者房东同意情况，从而为更深入精准地推进户籍制度改革和新型城镇化提出建设性的意见。

本文通过对各城市落户政策文件和人口普查数据中关于住房来源的问题进行仔细核对，对“合法稳定住所”进行如下处理：

首先，将住房主要分为四类，第一类是拥有所有权的住房，包括自建房和购买房屋（购买新房、购买二手房、购买原公有住房、购买经济适用房和两限房），2020年第七次人口普查的“继承或赠予”被归类为第一类；第二类是租赁公有住房、租赁廉租房和租赁公租房；第三类是租赁商品住房或租赁其他住房。第四类是其他。

然后，如果政策文件中明确规定了住房类型，那么按规定来。如果某个城市的政策文件没有明确规定或者说明合法固定住所和合法稳定住所的范围，那么参考中央有关政策文件，按以下方式处理：

（1）如果要求“合法固定住所”但又没有明确说明，那么视为第一类和第二类住房类型都满足要求。根据1997年公安部印发《关于小城镇户籍管理制度改革试点和完善农村户籍管理制度有关问题的解答》的通知，“合法固定住所原则上应理解为经批准购买、自建或者租用单位分配的住房，且申请人拥有房屋的所有权或者使用权，对违章搭建或者临时租借的住房不得视为合法固定住所。具体标准各地可以根据上述原则，结合本地实际自定。”

（2）如果要求“合法稳定住所”或者“合法稳定住所（含租赁）”但又没有明确说明，那么视为前三类住房类型都满足要求，包括第三类。根据2014年公安部关于认真贯彻落实《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》的通知，“合法稳定住所(含租赁)，是指在城镇范围内公民实际居住具有合法所有权的房屋或在当地房管部门办理租赁登记备案的房屋。”

## 附录 V 对合法稳定就业的讨论及对落户门槛值的修正

### 1. 基于 2015 年 1% 人口抽样调查数据评估指标偏误程度

由于 2000、2010 和 2020 年的人口普查数据中都没有签订劳动合同或缴纳城镇社会保险的相关信息，因此本文把所有有工作的都视为合法稳定就业，由此造成的对于城市户籍开放度的高估可能是最严重的。遗憾的是，本文所使用的人口普查微观数据中，只有 2015 年的数据涉及到养老保险。为了保证所有年份前后可比以便于分析户籍制度改革的动态变化，本文在量化落户门槛时不得不忽略养老保险缴纳信息。

为了评估偏误程度，本文使用 2015 年 1% 人口抽样调查数据计算 2015 年 12 月-2020 年 11 月各城市考虑了城镇社会保险的户籍开放度。该数据区别了四种养老保险，此处仅把参加城镇职工基本养老保险和参加机关事业单位养老保险视为参加了城镇社会保险，不考虑城镇（乡）居民社会养老保险和新型农村社会养老保险，并且统一将合法稳定就业与参加城镇社会保险绑定<sup>①</sup>。由此得到了 2015 年 12 月-2020 年 11 月各城市考虑了城镇社会保险的户籍开放度，记为  $hkopen\_adj2015_{ct}$ 。对应的落户门槛值为  $hkthreshold\_adj2015_{ct}$ 。相关性分析发现， $hkopen\_adj2015_{ct}$  跟原始的  $hkopen_{ct}$  在 1% 置信度水平上显著正相关，相关系数达到了 0.9072，p 值为 0.0000，这说明忽略养老保险导致的偏误可以接受。修正前后的户籍开放度的散点图如图 V1 所示。

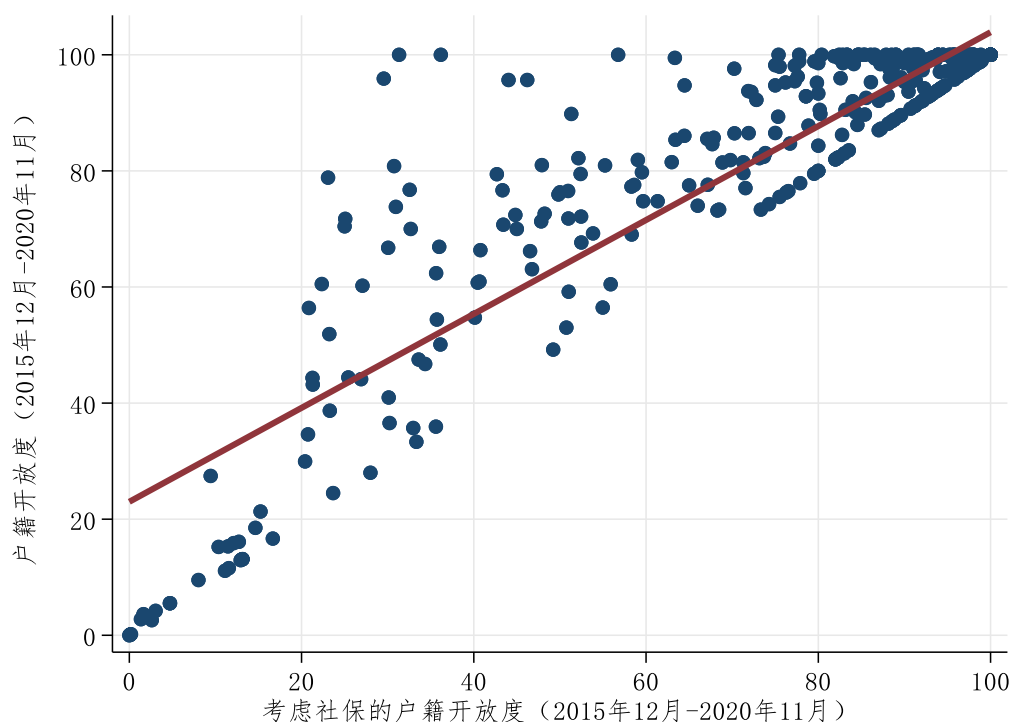


图 V1 基于 2015 年数据考虑社保的户籍开放度和不考虑社保的户籍开放度的关系

如果使用 2015 年 1% 人口抽样调查数据计算 2015 年 12 月-2024 年 6 月各城市考虑了城镇社会保险的户籍开放度，那么截止到 2024 年，中国 332 个城市的考虑社保的落户门槛值的分布如表 V1 所示。

此时，35.24% 的城市实现了完全零门槛落户，49.7% 的城市的落户门槛值都低于 5%，近 77% 的城市的落户门槛值都低于 20%，实现了低门槛落户。超过 91% 的城市的落户门槛值都低于 50%。

高门槛城市数量明显增加，仍然有 28 个城市的落户门槛值高于 50%，其落户门槛值如图 V2 所示。它们是未来深化户籍制度改革的重点城市。

<sup>①</sup> 对部分未在落户要求中提到“参加城镇社会保险”的城市（特别是小城市），该方法存在过度修正。

表 V 1 2024 年中国 332 个城市的落户门槛值（考虑社保）的分段分布

落户门槛值 (%)	城市的数量	城市累计数量	占比 (%)	累计百分比 (%)
0	117	117	35.24	35.24
(0, 5]	48	165	14.46	49.70
(5, 20]	90	255	27.11	76.81
(20, 50]	49	304	14.76	91.57
(50, 100]	28	332	8.43	100.00

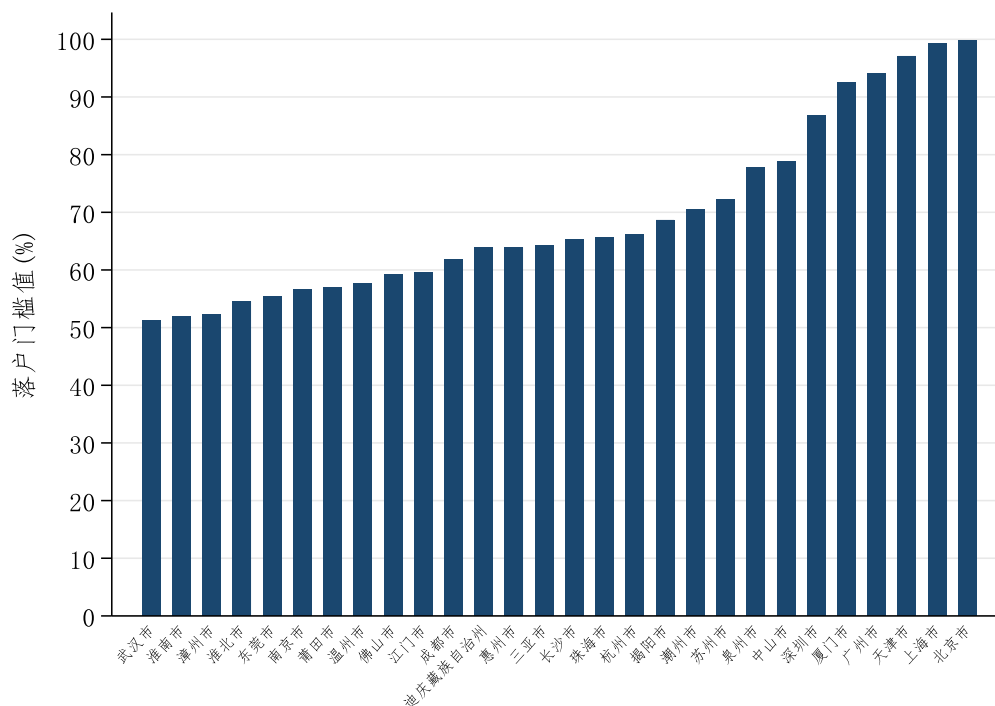


图 V 2 2024 年中国高门槛城市的落户门槛值（考虑社保）（高于 50%）

## 2. 基于各地城镇职工养老保险参保比例来修正户籍开放度

进一步，本文利用历年《中国劳动统计年鉴》和《中国人口与就业统计年鉴》，计算得到各省级行政单位历年城镇职工基本养老保险的参保职工人数（已扣除离退休人数）占城镇就业人数的比例<sup>①</sup>，近似得到每个城市历年的城镇社会保险参保比 $r_{ct}$ ，并用该比例乘以 $Q_{ct}$ ，由此得到一个修正后的户籍开放度 $hkopen\_adj_{ct}$ ，对应的落户门槛修正值为 $hkthreshold\_adj_{ct}$ 。根据中央政策，对小城市，不予修正<sup>②</sup>。对中等城市和 II 型大城市只修正 1996-2018 年的，而 2019 年及以后的不修正，因为 2019 年 3 月之后全面取消了 II 型大城市的落户限制<sup>③</sup>。对只有积分落户的城市，由于已经利用积分落户人数作为分子，不再修正。对其他所有大城市，修正所有年份（1996-2024 年）。该修正可能存在过度修正或修正不足，主要有三个原因：（1）原有符合落户条件的人数是所有条件的并集，只利用社保缴纳比例来修正会导致过度修正。（2）即使是中等及以上级别的城市，也有部分城市不要求缴纳养老保险，比如昆明市 2021 年 9 月和石家庄市 2020 年的政策，导致过度修正。（3）该比例针对所有城镇就业人员，包括存量流动人口和本地户籍人口，但一般流动人口的参保率比本地户籍就业人员的参保率低，导致修正不足。因此，该修正仅供参考。

相关性分析发现，修正前后的户籍开放度在 1%置信度水平上显著正相关，且相关系数达到

① 《中国城市统计年鉴》只有 2011 年之后城市层面的城镇养老保险参保人数和从业人数，且养老保险参保人数并没有扣除离退休人员，且该数据没有覆盖到州、盟等地级行政单位，此处用省级层面的缴纳比例近似代替下辖所有城市的缴纳比例。目前 2023 年的《中国劳动统计年鉴》和《中国人口与就业统计年鉴》还不可得（对应 2022 年数据），因此对应的 2022 年、2023 年和 2024 年的数据都暂时以 2021 年的数据来近似代替。

② 依据 2001 年《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》、2011 年《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》、2014 年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》。

③ 2019 年 3 月《2019 年新型城镇化建设重点任务》。

0.9678, p 值为 0.0000。这进一步说明忽略养老保险导致的偏误可以接受。修正前后的户籍开放度的散点图如图 V3 所示。

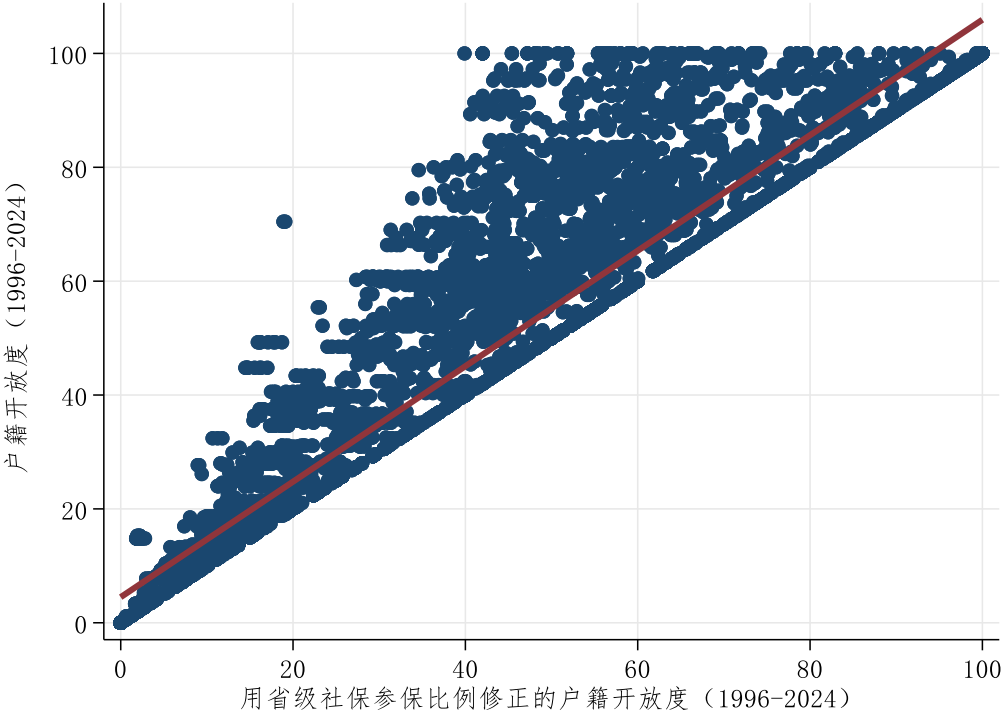


图 V3 用省级社保参保比例修正的户籍开放度和不考虑社保的户籍开放度的关系

## 附录 VI 附表及附图

表 A1 中央层面的户籍制度改革政策的主要时间节点和主要针对对象

时间	政策文件	户籍制度改革针对的主要对象
1984.10	《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》	在集镇（不含县城关镇）的农民
1985.07	公安部《关于城镇暂住人口管理规定》	暂住人口；保障暂住人口的合法权益
1992.08	公安部《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》	在小城镇、经济特区，经济开发区，高新技术产业开发区的外商亲属、投资办厂人员、被征地的农民
1997.05	公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》	在试点小城镇的农村户口人员
1998.07	《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》	公安部组织的试点城市的公民
2001.03	《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》	小城镇：县级市市区、县人民政府驻地镇及其他建制镇。
2010.05	《国务院批转发展改革委关于 2010 年深化经济体制改革重点工作意见的通知》	1.中小城市、小城镇（特别是县城和中心镇）：放宽。 2.完善暂住人口登记制度，实行居住证制度。
2011.02	《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》	1.县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇:定性； 2.设区的市（不含直辖市、副省级市和其他大城市）：定量； 3.直辖市、副省级市和其他大城市：合理控制。
2013.11	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	1.建制镇和小城市：全面放开； 2.中等城市落户限制：有序放开； 3.大城市：合理确定落户条件； 4.特大城市人口规模：严格控制。
2014.07	《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》	1.小城市：全面放开，定性； 2.中等和 II 型大城市：有序放开，定量； 3.I 型大城市：适度控制； 4.特大和超大城市：改进现行落户政策。
2016.09	《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》	1.进一步拓宽落户通道，放开放宽重点群体落户限制； 2.区分城市的主城区、郊区、新区等区域，分类制定落户政策
2018.03	《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》	1.中小城市：全面放开落户限制； 2.II 型大城市：不得实行积分落户，降低社保年限要求 3.I 型大城市：取消年度落户数量限制 4.探索租赁房屋的常住人口在城市公共户口落户。
2019.03	《2019 年新型城镇化建设重点任务》	1.中小城市和 II 型大城市：全面取消落户限制 2.I 型大城市：全面放开放宽落户条件，全面取消重点群体落户限制。
2019.12	《关于加快促进有能力在城镇稳定就业生活的农村贫困人口落户城镇的意见》	特大超大城市：探索推进郊区和新区取消落户限制
2021.03	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	1.中小城市和 II 型大城市：全面取消落户限制 2.I 型大城市：全面放宽落户条件 3.超大特大城市积分落户政策：完善
2024.07	国务院关于印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》的通知	1.中小城市和 II 型大城市：全面取消落户限制 2.I 型大城市：全面放宽落户条件 3.超大特大城市积分落户政策：完善，鼓励取消年度落户名额限制。

注：根据 2014 年出台的《国务院关于调整城市规划标准的通知》，以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档。城区常住人口 50 万以下的城市为小城市，其中 20 万以上 50 万以下的城市为 I 型小城市，20 万以下的城市为 II 型小城市；城区常住人口 50 万以上 100 万以下的城市为中等城市；城区常住人口 100 万以上 500 万以下的城市为大城市，其中 300 万以上 500 万以下的城市为 I 型大城市，100 万以上 300 万以下的城市为 II 型大城市；城区常住人口 500 万以上 1000 万以下的城市为特大城市；城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市。

表 A2 已有文献的落户门槛指标

参考文献	时间类型	具体时间	最小值	最大值	数据类型	城市数量	构建方法
吴开亚等(2010)	1 年	2010	0.0804	3.1762	截面	46	投影寻踪
刘金伟(2016)	1 年	2015	0.0244	0.9268	截面	63	层次分析
孙文凯(2017)	1 年	2016	0.1722	0.9099	截面	21	层次分析
张吉鹏和卢冲(2019)	2 个时间段	2000-2013	0.1331	2.4960	两期面板	120	投影寻踪
		2014-2016	0.2753	2.6284			
Fan(2019)	每年	1997-2010	0	6	14 年面板	325	加总
孙文凯等(2020)	每年	2010-2016	0.0275	0.8931	7 年面板	286	层次分析
Tian(2024)	每年	1995-2007	-2	2	13 年面板	340	加总； 机器学习
Wang(2023)	1 个时间段	2014 之后	-4	4	截面	231	相乘

注：表中只列出了主要构建方法，限于篇幅，其他方法及相应信息未汇报。吴开亚等(2010)、吴开亚和张力(2010)的落户门槛指标相同，但前者有 46 个城市，后者剔除了拉萨市。孙文凯等(2020)的数据来自《中国劳动力市场化指标编制》(中国人民大学国家发展与战略研究院，2019)。Fan(2019)和 Tian(2024)并没有详细说明其赋值原则。根据定义，孙文凯等(2017)的指标就是落户门槛值；Fan(2019)、孙文凯等(2020)、Tian(2024)的原始指标代表户籍开放度，值越大，落户门槛越低，为了统一，Fan(2019)的落户门槛指标等于 6 减去原始数值；孙文凯等(2020)的落户门槛指标等于 1 减去原始数值；Tian(2024)的落户门槛指标等于 0 减去原始数值所反映的移民友好度，但 Tian(2024)未公开最终指标及相关描述性统计，表中数值仅是赋值过程中的取值。Wang 等(2023)的指标从 2014 年开始，但并未指明截止年份。后同。

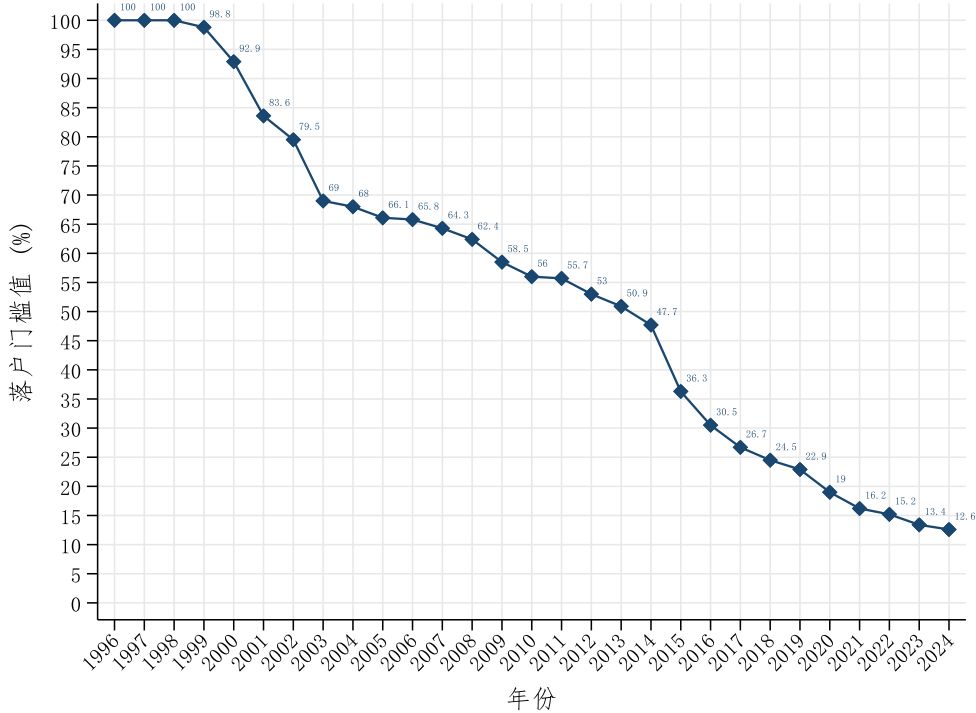


图 A1 中国 332 个城市的落户门槛的加权平均值 (1996-2024)

说明 1：关于用于加权的常住人口比重，为了保证一致性，2000 年之后的人口数据来自人口普查分县资料。由于 1999 年及以前的户籍制度改革进展缓慢，1996-1999 年的人口数据近似用 2000 年的代替；2001-2009 年和 2011-2019 年的数据利用线性插值法得到；2021-2024 年的数据用 2020 年的数据近似代替。中卫市于 2004 年设立，根据中卫市建制沿革，近似计算其 2000 年人口：扣除 2000 年吴忠市人口中的中卫县和中宁县的人口，扣除固原地区的海原县的人口，而 2000 年中卫市的人口由中卫县、中宁县和海原县的人口加总得到。

说明 2：本文最终得到 332 个城市从 1996-2024 年的落户门槛值。另外五个城市（吐鲁番市、昌都市、林芝市、儋州市、三沙市）由于数据缺失，不予分析。由于省直管县的四位行政区划代码的后两位都是 90，因此不分析省直管县。根据建制沿革，2001 年中卫市（2004 年才设立）的落户门槛值等于吴忠市 2001 年的落户门槛值。

表 A3 2016 年以来代表性城市在代表性年份<sup>①</sup>的落户政策

级别	年月	城市	户籍开放度	落户条件
一线	201601	广州	0.1	2016 年,《广州市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》要求,继续实行积分落户。2016 年实际的落户人数为 6000 人。
一线	202312	广州	8.6	(1) 2018 年 12 月 29 日《广州市人民政府关于印发广州市户籍迁入管理规定的通知》放开了人才落户,允许 50 岁以下博士、45 岁以下硕士、40 岁以下本科落户; (2) 积分落户人数逐年增加,从 2016 年的 6000 人增加到 2023 年的 13000 人。
新一线	201607	苏州	15.88	(1) 2016 年上半年苏州市流动人口积分入户指标数为申请人员的前 950 人。 (2) 2016 年 7 月,《苏州市政府关于印发苏州市户籍准入管理暂行办法的通知》规定,取得学士及学士以上学位的留学人员;硕士研究生以上学位;本科学历,且年龄男性 40 周岁、女性 35 周岁以下;大专学历,且年龄在 30 周岁以下,被市区单位合法聘用,连续工作满 2 年以上,同时段参加社会保险,并拥有合法稳定住所;购买市区成套商品住房 75 平方米以上,并于 2016 年 12 月 31 日前依法取得房屋所有权证,且取得房屋所有权证满 3 年,并与市区单位依法签订劳动合同,同时段缴纳社会保险 3 年以上。
新一线	202406	苏州	41.15	(1) 2024 年 1 月,《市政府关于印发苏州市人才落户管理暂行办法的通知》要求:具有博士研究生学历或者博士学位,年龄在 55 周岁以下;具有硕士研究生学历或者硕士学位,年龄在 50 周岁以下;具有本科学历,年龄在 45 周岁以下;具有大专学历,年龄在 35 周岁以下,在苏州就业并依法缴纳城镇职工社会保险;或者年龄超过 35 周岁但不超过 45 周岁,在苏州就业并依法连续缴纳(不含补缴)城镇职工社会保险不少于 6 个月;具有博士研究生学历或者博士学位、硕士研究生学历或者硕士学位,在苏州就业并依法缴纳城镇职工社会保险的,年龄不受限制。 (2) 2024 年 6 月 2 日,苏州发布《关于进一步促进我市房地产市场平稳健康发展若干政策措施的通知》:在苏州市购买或拥有合法产权住房且实际居住的非苏州户籍人员。 (3) 2023 年积分落户 20564 人
二线	201810	温州	24.5	2018 年《温州市人民政府办公室关于印发温州市区户口迁入暂行规定的通知》的落户条件:本科以上学历和应届大专毕业生;大专学历,就业;有合法所有权房屋;在市区具有合法稳定住所满 5 年且具有合法稳定就业满 5 年并参加市区城镇社会保险满 5 年;在市区具有合法稳定住所满 4 年且具有本省其他市户籍满 4 年的;在市区具有合法稳定住所满 3 年且具有本市其他县(市)户籍满 3 年的。
二线	202210	温州	95.76	2022 年温州市公安局关于印发《温州市户口迁入规定》的通知规定的落户条件为:大专(含技工院校高级工班)以上学历;35 周岁以下具备中等职业学校(含技校)学历;合法稳定住所;在市区城镇地区居住满 6 个月、持有居住证并缴纳社保,租住在已登记(备案)的租赁私房内;已在县(市)城镇地区居住满 6 个月,租住在已登记(备案)的租赁私房内;在市区同一用人单位就业并缴纳社保满 6 个月;在县(市)城镇地区就业。
三线	201706	鄂尔多斯	87.92	2017 年,《鄂尔多斯市人民政府关于进一步调整户口迁移政策加快户籍制度改革的实施意见》:本市籍人口凡具有合法稳定住所或合法稳定职业;市外农牧业转移人口在我市城市、建制镇居住生活的市外农村牧区户籍人员,可以凭合法稳定住所(含租赁)或凭合法稳定就业申请落户;大专以上学历的高校毕业生、中等职业(技术)学校毕业生。
三线	201901	鄂尔多斯	100	2019 年,《内蒙古自治区人民政府办公厅关于全面放开城镇落户限制深化户籍制度改革的实施意见》:农牧业转移人口;全面放开高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生落户限制;大专以上学历的高校毕业生、中等职业学校毕业生;在同一城市、建制镇连续居住 6 个月以上,依照本人意愿可在现实际居住生活城市、建制镇申请落户,不受合法稳定住所、合法稳定

① 此处指在 2016-2024 年间,分别最接近 2016 年和 2024 年 6 月 2 日的两个政策时间点。

				就业、参加城镇社会保险等其他条件的限制。
<b>四线</b>	201601	六安	91.17	2016年《六安市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》：在市辖区、县人民政府驻地镇及其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）；高校毕业生、职业院校毕业生、技工院校毕业生，凡自愿在我市工作的，不受其就（创）业地或实际居住地户口迁移条件限制。
<b>四线</b>	202110	六安	95.95	2021年，根据《安徽省户籍管理工作规范》的通知：取得房屋所有权、使用权的。租赁公有房屋的；租赁非公有房屋的；务工经商或从事公益性事业等合法稳定就业的人员；大中专毕业院校毕业生。
<b>五线</b>	201604	玉林	73.17	2016年，《玉林市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》：在本市城区有合法稳定职业满1年（含1年）并有合法稳定住所（含租赁）同时按照国家规定参加城镇社会保险1年以上（含1年）；在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）；高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生。
<b>五线</b>	201910	玉林	100	（1）根据2018年《玉林市人民政府关于进一步深化户籍制度改革的实施意见》：有合法稳定住所（含租赁）；有合法稳定职业的务工人员；具有初级专业以上职称或具有中专（含技工、高中）毕业以上学历，在我市有合法稳定住所的。 （2）根据2019年《广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发广西深化户籍制度改革若干规定的通知》（桂政办发〔2019〕103号）要求：全面放开城镇落户条件，取消参保、居住年限、就业年限等落户限制。

注：（1）对城市的划分根据《第一财经周刊》发布的《2016中国城市商业魅力排行榜》（张丽萍，2020）。（2）表中忽略了职称落户和家庭随迁落户等，因为人口普查数据没有相关信息。



表 A4 落户门槛及其影响因素的描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
各阶段滞后期的落户门槛均值 (%)	1164	51.21	39.40	0.00	100.00
各阶段滞后期的落户门槛均值 (修正值) (%)	1164	55.80	38.02	0.00	100.00
老龄化程度 (%)	1164	8.80	3.87	1.23	22.67
出生率 (‰)	1164	12.69	5.64	2.91	30.36
经济开放度 (%)	1164	2.88	4.92	0.00	75.41
第二产业 GDP 占比 (%)	1164	43.11	11.88	10.09	89.75
第三产业 GDP 占比 (%)	1164	38.77	10.26	8.55	83.73
中小學生均教育支出对数值	1164	8.06	1.25	5.92	11.25
中小学教师学生比 (每百名學生)	1164	5.97	1.46	3.03	13.23
每千人医院卫生院床位數	1164	3.74	2.09	0.58	28.41
城镇登记失业率 (%)	1164	5.21	3.79	0.00	32.30
城镇常住人口数对数值	1164	14.05	0.91	9.89	16.92

表 A5 落户门槛值 (修正值) 的影响因素分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
被解释变量:							
各阶段滞后期的落户门槛均值 (修正值hkthreshold_adj <sub>ct</sub> )							
老龄化程度	-1.548*** (0.344)			-1.413*** (0.370)	-1.230*** (0.354)		-1.098*** (0.373)
出生率	0.531** (0.242)			0.543** (0.239)	0.532** (0.242)		0.546** (0.238)
经济开放度	-0.521*** (0.177)			-0.564*** (0.194)	-0.550*** (0.169)		-0.599*** (0.184)
第二产业 GDP 占比	-0.299*** (0.099)			-0.329*** (0.101)	-0.335*** (0.100)		-0.378*** (0.103)
第三产业 GDP 占比	0.470*** (0.099)			0.435*** (0.100)	0.426*** (0.102)		0.379*** (0.105)
中小學生均教育支出对数值		0.488 (4.694)		3.498 (3.089)		0.629 (4.668)	3.424 (3.118)
中小学教师学生比		-2.541*** (0.836)		-2.048*** (0.747)		-2.367*** (0.843)	-2.110*** (0.752)
每千人医院卫生院床位數		-0.697* (0.385)		-0.027 (0.230)		-0.485 (0.444)	0.124 (0.268)
城镇登记失业率		-0.213 (0.193)		-0.304* (0.163)		-0.233 (0.186)	-0.327** (0.162)
城镇常住人口数对数值			6.145*** (1.570)		4.127*** (1.467)	5.382*** (1.556)	4.464*** (1.480)
City FE	√	√	√	√	√	√	√
Year FE	√	√	√	√	√	√	√
R <sup>2</sup>	0.904	0.890	0.890	0.905	0.905	0.892	0.906
N	1164	1164	1164	1164	1164	1164	1164

注: \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ 。受限于数据可得性, 样本中包括 291 个城市 (直辖市和地级市), 不包括地区、州和盟。落户门槛修正值hkthreshold\_adj<sub>ct</sub>的计算详见附录 V。

## 参考文献

- [1] 宋扬、张文凯，“劳动力要素市场化视角下部门偏向型落户政策研究”，《世界经济文汇》，2022年第6期，第22-37页。
- [2] 宋月萍、宋正亮，“户籍制度对大学生工资的影响——来自北京市的证据”，《人口与经济》，2016年第4期，第28-28页。
- [3] 张丽萍，““X线城市”——中国城市分级方法探讨”，《中国统计》，2020年第9期，第69-71页。
- [4] 邹湘江、吴丹，“居住证制度中流动人口负面权利清单赋权模式研究”，《中国人力资源开发》，2020年第4期，第94-104页。

注：该附录是期刊所发表论文的组成部分，同样视为作者公开发表的内容。如研究中使用该附录中的内容，请务必在研究成果上注明附录下载出处。