

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2017年4月 第7期 总第20期

户籍制度改革动因分析及进一步改革对策

孙文凯

(中国人民大学国家发展与战略研究院劳动力市场研究中心研究员)



—— 中国人民大学 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，副校长刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

孙文凯，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、经济学院副教授，美国加州伯克利大学经济系访问学者。主要研究方向为劳动经济学和发展经济学，近期主要关注户籍制度改革及其影响，在Health Economics、China Economic Review、Journal of Development Studies、《经济研究》、《世界经济》等国内外著名学术刊物上发表了数十篇学术论文，出版著作《中国劳动力流动问题研究》、《中国农村收入流动和劳动力流动》及教材《劳动经济学》，为中国网等媒体撰写评论文章数十篇，曾主持和参与多个国家级课题。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：王涵，李春鹤；手机号码 17801016092，15711358906

摘要

户籍制度是中国最重要的人口管理制度，过去三十几年在不断改革。在本世纪初以来，各地户籍制度差异开始变大，从而允许我们通过观察这些地区间差异理解背后驱动因素和阻力。本文首先总结了当前各地户改进程，定量评估了各地户籍开放度。我们发现在大城市间的一些户籍政策仍然存在显著差异，各地户籍开放度明显不同，并且大城市间的户籍人口城镇化率也存在显著差异。这些现象意味着户籍改革全面推动仍然任重道远。各地执行差异化的户籍开放制度有很多原因，比如政府财政支出压力、人口资源环境压力、土地制度不健全等。我们通过对当前各地不同户籍开放度影响因素的整理，分析发现在财政支出较高、收入较高的城市较难实行户籍开放，不同地区官员特征差异也能解释为何各地执行不同的户籍开放政策。基于这些发现，我们认为要进一步全面推动户改，应该考虑实行平衡地区发展差异的经济政策、扩大中央转移支付支持，且适当考虑任用有能力有资源的官员主持户改，并将户改作为官员绩效考核的指标之一。

一、引言

为何户籍制度改革进度在各地程度不同？理解这个问题将能够更有针对性地推进户籍改革。

新中国成立后的户籍制度在上世纪五十年代后期逐步形成，之后一直是中国最重要的人口管理制度，其影响涉及到经济生活的方方面面。当前，在宏观上，户籍制度塑造了中国城市化和人口流动格局；微观上，户籍制度对个体升学、就业、收入、婚姻、消费、社会融入等各方面都有影响。整体上看，目前户籍制度导致的负面影响超过了正面影响，因此，户籍改革是上世纪八十年代后贯穿至今的政治和经济话题。

从政策发展历史看，户籍制度的变化主要是在中央政府的推动下逐步形成和发展的。过去三十几年的户籍变革基本可以划分为 1958 年前的宽松期、1958-1984 年的严格控制期、1984-2001 年的半开放期、2001-2012 年的各地分头推进时期以及 2012 年以来的中央大力推进期。特别值得关注的是，在进入本世纪之前，各地基本执行中央的户籍制度文件，而本世纪初之后，在中央文件指导下，各地政府开始不同程度因地制宜地自主制定本地户籍政策，使得当前各地户籍开放程度有很大不同。近年，新一轮户籍制度改革在中央统筹推动下进一步启动加速。总之，过去的户籍制度改革基本是在中央统一——放权——再统一推动的过程。中央文件在户籍制度发展过程中仍然起到了基础性作用，但是本世纪初十几年各地不同程度的户改为我们检验户改驱动因素提供了经验。

对于各地户籍制度开放程度到底差异多大，其影响因素有哪些，目前还较少有系统分析，特别是科学的量化分析少见。本文将总结各地户改条文、量化户籍开放政策，并依据理论和现实依据明确提出户籍进一步改革的政策建议。

二、各地差异化户改进程

（一）基本制度

在 2001-2012 年这段期间，中央层面并没有出台重要的户籍制度改革文件。但是，随着市场经济推进和流动人口更大规模形成，地区间人口流动频繁，在这段时间各个地区因地制宜地进行了差异化户改。本世纪初期不同地区对户籍制度改革的自主性非常大。不同城市由于经济、社会、人口环境不同，执行的户籍开放程度显著不同。并且，一个城市同样随着这些环境因素变化而不断变化其户口政策。大多数时候户籍开放度在向前推进，但有的时候甚至会出现倒退，比如对直系亲属投靠落户要求现在正在大城市变得日益苛刻。有时户改政策又以另外的形式体现，如用积分制替代准入制。

户改具有丰富的内容，因为户籍本身获取及户籍伴随福利具有丰富的内容。不同地区的户改或者其中某一维度变化，或者整个结构发生变化。给定这样的事实以及中国有众多的大中城市，我们原则上能够看到一个非常复杂的各地区户改总合成的大图像。但是，在众多的调查报告和实证研究中，我们还没有发现有文献对中国户籍制度改革的进程、特别是在地方政府层面上进行系统的整理和量化分析。

在地方层面，根据城市规模，一般落户制度可以分为准入制和近

年兴起的积分制。准入制度一般根据不同种类人群予以特殊规定，比如一般从业人员、人才引进、留学回国、亲属投靠、投资与购房等维度划分人群，并制定相应落户标准。有的地区部分时间还执行蓝印户口，介于暂住证和正式户口之间，可以享受部分权利。

按照准入制落户条件分类可见于表 1。这些不同的维度中，有些政策是随着经济环境而不断调整的，比如投资和购房落户往往在经济不景气时放开，而经济过热时甚至限制外地人购房，对于亲友投靠则整体在大城市有从紧趋势，对于高学历等人才项目则相对稳定。

表 1 准入制的相关落户控制维度

实际投资			纳税		购房			高端就业（人才类）			普通就业						
实际投资总额	每户平均投资额	实际投资落户附带条件	实际纳税额	每户平均纳税额	纳税落户附带条件	购房款（面积）总额	每户人均购房额	购房落户附带条件	最低学术资格要求	就业规范要求	高端就业落户附带条件	最低学历要求	最低技能或职称要求	就业规范要求	居住年限要求	住房要求	普通就业落户附带条件
家庭团聚									特殊贡献			其他					
婚姻			家庭成员照顾				随父或随母落户	获得重大奖项或有优异表现			建制转变	其他特殊情况					
结婚年数	年龄要求	学历和资历	婚姻落户附带条件	投靠者的年龄要求	被投靠者的年龄要求	必要性要求	家庭成员照顾落户附带条件	父或母在本市的户口类型	落户子女的年龄要求	获奖级别	立功级别	获奖或优异表现认定的其他限制	乡改街道	农地变城镇建设用地	需要特别考虑的落户		

另一种落户制度涉及到近几年实行的积分落户制度。2014 年国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出“城区人口 500 万以上的特大城市和超大城市应当根据城市综合承载能力和经济社会发展需要，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，建立完善积分落户制度。”

“城区人口 100 万至 500 万的大城市的落户条件为在城市有合法稳定就业达到一定年限并有合法稳定住所，同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限，但对参加城镇社会保险年限的要求不得超过 5 年。其中，城区人口 300 万至 500 万的大城市可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所的范围、条件等做出规定，也可结合本地实际，建立积分落户制度。表 2 总结了各地积分制的计算积分法则，可以看到各地在积分规则上有较大不同。

积分制和准入制并不是替代关系。在大城市，二者是并行的。由于积分制的门槛分值标准很多地方并不确定，很多大城市本质上仍然采用的准入制的限额管理。因此，目前准入制仍然是大城市户籍管理的主要办法。

表 2 各大城市当前积分制计算规则

城市	积分计算规则	备注
北京	年龄+教育背景+荣誉表彰+纳税+稳定就业+稳定住所+创新创业+守法记录	
天津	基本分（年龄、文化程度、技能水平、社保、稳定住所）+导向分（稳定就业+落户地区）+附加分（纳税、婚姻、荣誉、工作年限、退役军人）+负积分（守法诚信）	

沈阳	学历（职业资格）+年龄+连续办理《居住证》年限+参加社保	学历和职业技能，不累加；最高 100 分。
上海	基础指标（年龄、文化程度、技术/技能、社保）+加分指标（紧缺专业、纳税、带动就业、工作区域、应届生、荣誉、婚姻）+减分指标（虚假材料、行政拘留、一般刑事犯罪、）+一票否决指标	学历和职业技能，不可累加。是积分享受公共服务，非直接落户。
南京	基础指标（连续居住年限、稳定住所、缴纳社保）+加分指标（年龄、文化程度、技能、落户地区、纳税、社会服务、荣誉、带动就业）+减分指标（不良信用、违法行为、刑事犯罪）	
宁波	文化程度+技能/职业+荣誉+社会服务+技能创新+担任职务	
青岛	基本分（年龄、文化程度、技能、参保情况、稳定住所）+导向分（急缺工种）+附加分（荣誉+纳税+社会服务）+负积分（违法失信）	
海口	基础指标（年龄、稳定就业、稳定住所、社保年限）+加分项（荣誉）+减分项（虚假材料、守法诚信）+一票否决	
贵阳	基础分（年龄、稳定住所、婚姻、文化程度、技能、社保、稳定工作）+奖励分（荣誉、社会服务、急需人才、纳税）+扣减分（违法犯罪、违反计生政策）	
广州	文化程度+技能/职业+社会服务+纳税	针对任何想落户广州的人
广州	基本分（年龄、文化/技能、社保、稳定住所）+导向分（落户地区、紧缺工种）+附加分（荣誉、社会服务、纳税）	针对农民工及非十城区的人
深圳	基本要求（年龄、身体、居住证）+个人素质（文化程度、职业技能、荣誉）+稳定住所+社保情况+社会服务、减分指标（违法计生政策、违法、不良诚信）	针对外来务工人员
深圳	个人素质（文化程度/技能、荣誉）+纳税+参保情况+稳定住所+年龄+奖励加分（社会服务）+减分（不良诚信、违法行为、违反计生政策）	人才引进

目前，在国家大力推动下，不同省份跟进执行了户籍改革推进。基本上，各省均提出要建立城乡统一的户口登记制度；都提出建立居

居住证制度，并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；对建制镇和小城市、中等城市、大城市、特大城市，分类提出了全面放开落户限制、有序放开落户限制、合理确定落户条件、严格控制人口规模等渐进放开的改革要求。当然，由于不同的发展历程，当前各地区户籍开放度在具体要求上仍有很大差异。

（二）量化评估户改进度及户籍人口变动

我们对各地不同的准入制度反映的户籍开放度（或落户门槛难度）对 2013-2015 年典型大城市进行了户籍开放度测算。根据类似于表 1 中所有因素进行量化。获得各个维度量化数据后，按照层次分析和简单加权两种方法分别计算了主要城市的户籍开放度指标，测算方法见附录。我们最终得到如表 3 的结果（只列最新一年结果），数值越大代表落户越困难。可以看到，各大城市户籍开放度存在显著差异，北上广深四个主要城市获得户口难度最大。这意味着户籍制度彻底改革在大城市仍然存在较大困难。对于户籍开放度决定因素，下文会进行专门分析。

表 3 各大城市户籍开放度测算结果

城市	层次分析法		等权重法	
	标准化值	排名	标准化值	排名
北京	0.8278	1	0.70029	1
广州	0.7873	2	0.64483	2
上海	0.6537	3	0.53828	3
深圳	0.6090	4	0.53391	4
武汉	0.5813	5	0.44483	8
苏州	0.5372	6	0.52080	6
天津	0.5301	7	0.44167	9
东莞	0.4759	8	0.52414	5
西安	0.4450	9	0.45241	7

青岛	0.4437	10	0.36552	10
佛山	0.3887	11	0.33103	14
成都	0.3848	12	0.34023	12
宁波	0.3732	13	0.24770	18
南京	0.3392	14	0.31103	15
沈阳	0.2971	15	0.32782	14
哈尔滨	0.2967	16	0.34109	11
杭州	0.2892	17	0.26402	17
重庆	0.2758	18	0.23138	19
石家庄	0.2624	19	0.27069	16
长沙	0.1466	20	0.19103	20
温州	0.0901	21	0.12356	21

注：限于政策可获得性，我们此处计算城市数量还较少，只有 21 个较大城市。

根据调查数据我们也可以计算各大城市户籍人口城镇化率，即具有本地城镇户籍人口占总人口比。我们计算了 50 个城市户籍人口城镇化率，得到如表 4 的结果。可以发现户籍人口城镇化率较高的城市具有如下特点：一是本地城镇化推进速度比较快，农村地区范围的不不断缩小，本地大量农业人口整体转为非农业人口。二是流动人口的规模相对较小，除了成都市和珠海市外，其他城市流动人口占常住人口的比例都相对较低。三是户籍制度改革比较早，城乡一体化进程推进快。户籍人口城镇化率较低的城市则具有相反的特点：一是外来人口规模大、占比高。比如东莞市、深圳市、宁波市、中山市、嘉兴市、金华市外来人口占常住人口的比重均超过了 50%，深圳市外来人口规模超过了 800 万，宁波市和东莞市超过了 400 万。二是部分城市城镇化推进速度慢、本地农村人口占比较高。比如温州市、台州市、榆林市和长沙市本地的农业人口比例比较高，再加上大量外来人口流入，面临本地农业人口和流动人口的双重压力。

户籍人口城镇化率越低的地区往往落户门槛越高。各地户籍人口城镇化率存在较大差异，意味着实现完全的户籍开放仍然任重道远。

表 4 2015 年 50 个城市户籍人口城镇化率排名 %

排名	城市	户籍人口城镇化率	排名	城市	户籍人口城镇化率
1	珠海市	68.81	26	南宁市	46.76
2	南京市	67.49	27	重庆市	46.11
3	西安市	62.71	28	长春市	45.96
4	太原市	61.28	29	拉萨市	44.18
5	大连市	59.47	30	苏州市	44.09
6	青岛市	58.88	31	惠州市	43.66
7	兰州市	57.99	32	厦门市	43.57
8	银川市	57.71	33	哈尔滨市	43.53
9	沈阳市	57.16	34	石家庄市	42.50
10	成都市	56.56	35	贵阳市	41.93
11	杭州市	54.93	36	泉州市	41.22
12	乌鲁木齐市	54.45	37	海口市	40.84
13	济南市	54.30	38	郑州市	40.10
14	上海市	53.73	39	合肥市	39.36
15	西宁市	53.73	40	呼和浩特市	39.04
16	无锡市	53.56	41	金华市	38.67
17	南昌市	53.23	42	嘉兴市	35.11
18	武汉市	52.94	43	长沙市	34.08
19	佛山市	52.35	44	深圳市	31.20
20	北京市	51.20	45	宁波市	29.66
21	福州市	50.78	46	台州市	26.33
22	广州市	50.44	47	中山市	25.66
23	天津市	49.53	48	榆林市	23.72
24	昆明市	47.58	49	温州市	18.20
25	常州市	47.05	50	东莞市	12.20

三、户籍开放的理论逻辑和现实证据

(一) 理论逻辑

户籍制度改革和现有户籍制度带来的负面影响是相伴而生的话

题，正是户籍制度在当今社会经济条件下产生了越来越多的负面影响，才使得对户籍制度的改革变得愈发紧迫。

从改革历程看，户籍制度改革反映了经济结构转变、市场经济发展和社会公平和谐的要求。个体、市场和社会的需求构成了制度变迁的原始动力，并且政府最终顺势为之进行改革。从最开始计划管理人口限制人口流动的目的引发严格的户口制度，到劳动力无限供给结束、刘易斯转折点的到来，经济状况的变化是激励户籍制度发生变革的根本原因。上世纪 80 年代后沿海开放地区迅速发展，吸引着大量的农村劳动力向沿海和城市地区转移，而城市福利制度对农民工群体的隔离带来了社会不公，并且也影响生产要素进一步自由流动，阻碍城镇化进程，并带来效率损失。因此无论从公平还是效率出发，户籍制度都有理由进一步改革直到彻底与地区性公共福利解绑。

在中央统一推进户籍改革的上个世纪末期，从底层向上逐步推进的户籍改革过程中，中小城市户改为大城市户改提供了经验。到了本世纪初期之后，各地分散的户改互相也有一定的竞争效应。但由于户籍制度承载着大量公共服务和公共财政的附加值，户籍改革意味着利益格局的再调整，因而户籍改革于政府层面面临着利益博弈，个体层面也由于地区差异、户口相对的福利价值变化等因素而难以统筹推进。

在政府层面，地方政府为本地居民提供社会服务等公共品，原则上外来人口也可以享受，但地方政府往往缺少动力提供足够的这些具有正外部性的公共品。户籍制度给差异化对待人口并减少政府公共品

支出提供了防火墙。这是地方政府较难彻底推进户籍改革的根本原因。

在个体层面上，农村户籍背后的价值也使得改革难以有实质性的突破。当前农村户籍上附着耕地承包权、宅基地、自有自建的住房等重要的福利，这些福利更突出表现在城中村和城郊农民征地时的巨大利益，在沿海发达地区和大中城市郊区，农村户籍含金量超过了城市户籍，因此农村户口背后的利益也成为了阻碍户籍改革进程推进原因。一些调查显示绝大多数农民工并不愿意为户籍放弃现有农村的土地承包权、宅基地和房产。可以说，不完善的农村土地制度是阻碍农民城镇化的一大阻力。

另外，一直以来中央缺乏对各地户籍改革的协调与统筹。户籍改革让部分人口流入地区财政支出增加而流出地区相反，二者利益不同，必须中央层面财政转移支付来协调利益冲突，而中央统筹的欠缺使得户改难以有效全面推进。此外，各地区间存在经济发展水平差异、财政能力差异和人口结构现状差异，都会导致各地采取不同的户籍开放程度。

（二）现实依据

如上文所说，我们构造了若干大城市三年的户籍开放度指数，形成了 21 个城市户籍开放度的 3 年面板数据（表 3 列示了部分结果）。我们进一步定量分析了户籍开放度的影响因素。根据上文的逻辑讨论，我们选取了四个大的维度解释变量，包括政府公共服务能力、反映城市本身吸引力的生活水平、城市人口情况以及城市主要领导特

征。这些大指标又被划分为多个小指标，如表 5 所示。

表 5 落户门槛影响因素指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
城市落户门槛影响因素	政府公共服务提供能力	地区生产总值（亿元）
		公共财政支出（亿元）
		城镇房地产开发建设投资（亿元）
	城市居民生活水平	在岗职工平均工资（元）
		城市可支配收入（元）
		房价水平（元/平方米）
	人口情况	总户籍人口规模（万人）
		人口机械增长率（‰）
		人口密度（人/平方公里）
	官员情况	年龄情况
		来源情况
		籍贯情况

具体的统计分析过程我们不列在文中，读者可以索取。我们以户籍开放度为被解释变量，各项经济、社会、人口指标为解释变量进行了统计分析。我们发现：政府现有财政支出越多，户籍越难开放；城市生活水平越高，即工资和收入越高，则越难开放；人口密度越高，则越难开放；主管领导官员的年龄越大越倾向于开放；领导出生于本地，则越倾向于开放；领导属于中央下派官员，则由于有一定资源而更容易开放。这些发现给我们提出进一步户改建议提供了直接证据。

四、进一步户改推进的政策建议

十三五规划建议中明确提出了到 2020 年户改目标，即“加快提高户籍人口城镇化率”。但地方政府推进户籍改革过程中仍存在不少问题：比如涉及到核心利益时改革主动性不够；户籍制度仍然捆绑着太多公共福利；建立统一登记的居民户口并没有解决户籍所在地的待

遇差异；积分落户作用仍然非常有限；户改有时未能完全遵循农民意愿。为实现十三五加快提高户籍人口城镇化率的目标，结合上文理论和经验证据，我们提出以下进一步改革建议：

首先，中央统筹、转移支付是户籍改革过程中必须的支撑。如前文所说，人口流入地区和流出地区户籍改革动力显著不同，因为面临的公共支出压力不同。在地区独立决定户籍制度的背景下，中央统筹协调、平衡地区间户改过程中的支出不平衡问题，才能充分调动地方政府改革积极性。中央政府要对支出压力较大、外部性较强、跨省农民工在城市定居作用重要的领域进行补助，从财政上保障户改和新城市建设的顺利进行。

第二，户籍改革需要和其他制度配套实行。当前户籍改革在部分农村地区难以推进，农民城市化意愿低的一个重要原因是土地产权不明确。如果必须交出承包土地权力才能获得城市户口，这必将大大抑制农民入城的意愿，因为长期以来农村土地是农民的生活保障。要推进顺利的户籍改革，还必须在社会保障、土地制度改革等方面协同并进，遵循尊重现状、明确权利、完全自愿原则，才能做到双赢且顺利执行的户改。

第三，应该以尽快缩短地区间差距为基础考虑户改。深圳、北京等特大城市流动人口占比极高、人口密度大、经济发展水平相较于其他地区有吸引力，短期内完成彻底的户籍改革很难实现，但在其他中小城市则比较容易实现。因此，户籍制度改革短期内仍然必须遵循分类原则。即在一定时间内采用大城市对高素质人群积分落户、对低技

能人群采用居住证制度，逐步分享公共福利，对于其他地区则尽量统一步调地推动全面放开，最大程度促进人口自由流动，减少制度障碍带来的福利损失。但在长期，要尽快采取措施促进各地经济差距缩小，减弱大城市户籍吸引力从而降低户改推进难度。

第四，要对官员在户改维度进行考核，聘用有担当、有能力的官员主管户改。我们的数据分析发现，本地出生的官员对于本地户改推进有更大动力，有一定资源的官员也有更大可能推动户改。应该考虑在中央层面设置户改维度考核官员指标，而不只是关注 GDP 等指标，激励地方政府推进户籍制度进一步改革。

最后，政府应该和学术界结合，科学定量分析户改的全面可能影响和对策。应该尽快公开统计收集各地户籍制度改革进展的信息，并通过与经济社会人口指标结合科学分析户籍改革影响。政府和学术界在户改这一政策推进过程中各有责任和比较优势：学界有理论和方法但缺乏基础资料，政府掌握一手信息但缺乏科学的评估手段。二者结合将能够制定更科学的户籍制度改革政策。当前，一些对户改的政策分析过于粗糙，比如很多对农民工城镇化成本的估计方法很不科学，往往只考虑平均成本而不考虑边际成本，不能科学判断下一步改革的成本收益，这需要学术界进一步参与。学术界目前获取完整的户籍改革历史资料并进行量化分析还存在一定困难，这很大程度来自于收集原始资料的困难。我们曾尝试到公安部门户籍科搜集核实相关信息，但受到阻力较大。缺少相应指标，对分析户改经济社会效应以及制定科学户改政策都将带来难度。

致谢

感谢 2017 年 3 月 25 日国发院劳动力市场研究中心学术会议“户籍改革现状、未来政策去向及影响”的参会者。他们是：宋扬，刘金伟，张吉鹏，梁文泉，金樟峰。本报告部分吸收了他们的观点。另外，感谢莫祖宜、李晓迪和郑新煌在组织材料上的协助。本文作者为中国人民大学国家发展与战略研究院劳动力市场研究中心研究员，经济学院副教授。本文为中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目成果（17XNL008）。

附录：户改量化评价方法简介

1.通过查阅相关文献和书籍等资料，本研究将“户籍开放评价指标体系”分为“夫妻投靠”、“购房”、“投资”、“纳税”、“就业”这5个一级指标，以及“最低学历”、“最低职称”等10个二级指标。

2.指标权重的计算方法——模糊层次分析法。

(1) 建立优先关系矩阵 F ，用软件计算各指标权重。

(2) 二级指标分为四个层次，同一层次之间的指标优先关系互等。

3.指标计算方法及说明

(1) 使用标准化方法处理每一个指标数据，具体计算方法如下所示：

(2) 评价指标中的“有无……要求”均定义为：“有”=1，“无”=0。

(3) 对购房不能落户的城市，定义“购房总面积”=所有列入评价对象（城市）范围内的购房总面积的最大值。该方法同样适用于“投资金额”、“年纳税额”等指标。

(4) 在“购房总面积”指标中，定义“租赁”=0；若购房金额、购房总面积数据均无法查到，则定义“购房总面积”=所有列入评价对象范围内购房总面积非零最小值。

(5) 在“投资金额”指标中，取个人投资兴办企业的金额的数

值做计算；部分城市有地区投资差异时（市区、县级市区等），一般选取资料给出的投资金额的最小值计算。

(6) 在“年纳税额”指标中，凡是资料中以“连续几年纳税几万元”描述的，均以“万元/年”为单位统一数据，且该城市在“有无缴纳年限要求”这一指标中的数值记为1。

(7) 在“最低学历”指标中，定义：“本科以下”=1，“本科”=2，“本科以上”=3；在“最低职称”指标中，定义：“低级职称”=1，“中级职称”=2，“高级职称”=3。

(8) 一级指标“购房”中的“有无其他要求”，包括：“年龄”、“居住年限”等；

一级指标“投资”中的“有无其他要求”，包括：“居住年限”、“地区限制”等；

一级指标“纳税”中的“有无其他要求”，包括：“居住年限”、“地区限制”等；

一级指标“就业”中的“有无其他要求”，包括：“用人单位户口指标限制”、“居住年限”等。

对以上四项“有无其他要求”指标，定义：“有”=1，“无”=0；在每项“有无其他要求”指标中，不随“要求”数量的增多而叠加（即每项指标的最大值为1）。

(9) 间接数据不作为所有城市该指标的最大值或最小值取值；数据凡取单项指标最大值（或最小值）的，不在该城市其他指标中作直接数据使用、计算。

(10) 采用加权求和的方法对各项指标数据进行处理，得到最终排名。数值越大、排名越靠前，表明该城市的入户条件越高、落户越难。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>