

# 户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹

蔡 昉

**内容提要:** 本文在一个政治经济学的理论框架下, 尝试从城乡社会福利制度的层面上理解户籍制度, 回顾了户籍制度改革的整个历程, 特别对2004年以来改革的最新进展做出描述和剖析。本文揭示, 在中国经济迎来刘易斯转折点, 即劳动力作为生产要素出现稀缺现象之后, 对户籍制度改革的需求更加强烈, 而各级政府进行改革也具有了激励更加相容的条件, 因此可以预期一个更为彻底的改革。同时, 本文也针对目前一些地方的改革试验, 揭示其尚存的局限性和需要突破的方面, 提出了相应的政策建议。

**关键词:** 户籍制度改革 刘易斯转折点 激励相容

## 一、引言

中国特有的户籍制度, 表面上是一个人口登记制度, 表现为人口居住权的城乡分割, 即以城乡为主要分野, 出生地决定了一个居民的户口登记地。而且, 户籍的转变是有条件的, 当这个条件十分严苛时, 实际上就剥夺了居民自由迁徙的权利。在20世纪80年代改革之前, 这种状况无疑是常态和典型的。人们一般都承认, 经济体制改革以来, 户籍制度也相应进行了改革。但是, 对于户籍制度改革的进展, 学术界常常并没有给予充分的认可和评价(如 Chan & Buckingham, 2008; Chan, 2010), 甚至仍然把中国的城乡分割与印度的种姓制度相提并论(Whyte, 2010)。细究之, 在各类研究中这种低估户籍制度改革进展的倾向, 来源于对户籍制度本身的狭隘理解。也就是说, 如果仅仅把户籍制度看作是居民正式居住地的登记制度, 似乎户籍制度变化不是那么显著。

但是, 当人们呼吁户籍制度改革, 并且中央和地方政府事实上尝试进行改革时, 并非仅仅因为这个制度具有人口居住登记的地域分割。从20世纪50年代后期户籍制度形成来看, 当时的出发点有两个, 并随后构成该制度的两个主要特征(参见 Cai, 2010)。一是防止农村劳动力的大规模流动, 特别是流出农业生产。为此户籍制度要服务于城镇非农就业的排他性, 拥有农业户口意味着只能从事农业生产。二是保障城市基本生活品和最低社会福利的供给, 为此也要针对农村人口做出排斥性的制度安排,

因而形成城乡分割的并且差异巨大的社会福利供给。如果从户籍制度的这两个内涵而不仅仅是形式来观察, 伴随着经济改革特别是市场发育的进程, 户籍制度改革的效果也是十分明显的。

正如中国其他领域的经济改革一样, 户籍制度改革也是结合了“自下而上”和“自上而下”两种方式, 即一方面, 受到提高收入和改善生活的动机驱动, 农村劳动力跨地区流动突破了户籍对居住和就业的地域约束, 同时也实现了资源的重新配置(参见蔡昉、王德文, 1999); 另一方面, 政府先是默许、允许劳动者离开农村居住地, 随后政策逐步转变为鼓励劳动者外出就业, 乃至主动促进劳动力向城市流动, 改善农民工在城市就业和居住的制度环境。由于这项改革涉及对传统制度安排的调整乃至废除, 因此, 在整个户籍制度改革过程中, 政府的改革动机和推动作用格外重要。因此, 记录和解释这项改革需要将其置入一个政治经济学的框架, 观察所有当事人即农村劳动力、城市居民、中央政府和地方政府的动机、行为及其互动。

中国经济面临的是双重转变, 一个是作为发展中国家必然要经历的二元经济结构转换, 另一个是作为原计划经济国家所要完成的向市场经济的转轨。这两个过程所经历的阶段性重要变化, 赋予了户籍制度改革某些特征, 形成其三个阶段。第一个阶段是在计划经济框架内进行的边际性改革, 大致是从20世纪80年代初至90年代中期。第二个阶段是加快向市场经济体制转轨的过程中的改革, 大致是从20世纪90年代中期到本世纪初(譬如可以

说2003年),第三个阶段的改革是在二元经济发展出现根本性的阶段变化之后,即2003年以来。三个阶段中的每个时期,户籍制度改革都具有一些重要的进展,而最近的改革阶段则更具有彻底性,预示着户籍制度的寿终正寝。

本文拟从政府政策对变化着的情况做出的反应着眼,按照三个阶段的划分来叙述户籍制度改革,并评价其已经获得的成果。关于本世纪以来最新的改革阶段,我们则给予较高的关注程度。由于户籍制度并不仅仅是一种人口登记方式,而更是城乡社会福利分割的制度形式,因此,本文的描述和分析既着眼于人口就业和居住地的变化,也从更广义的角度即社会福利供给理念和方式的变化进行。本文的以下部分将这样组织:第二部分阐述在典型的二元经济发展阶段,围绕从计划经济向市场经济转轨进行的户籍制度改革。第三部分在判断经济发展新阶段即刘易斯转折点到来的前提下,重点阐述这一阶段性变化如何影响农村劳动力的制度需求以及政府的改革动机。第四部分进行总结,同时通过对若干改革难点的分析,从改革方向上提出政策建议。

## 二、作为经济体制转轨的户籍制度改革

众所周知,中国的经济改革滥觞于农村,以实行家庭承包制为主要特征。这种旨在解决农业生产激励问题的改革,无可争议地大幅度提高了农业劳动生产率,释放出改革之前长期积淀的剩余劳动力。因此,在家庭承包制解决了温饱问题之后,提高农民的收入水平,必然提出劳动力向农业生产以外转移的要求。需要指出的是,中国经济改革并非从一开始就明确了放弃计划经济体制,而确立建立社会主义市场经济体制的目标,则更是迟至20世纪90年代初。然而,正像在中国改革的诸多领域一样,户籍制度改革,在没有明确市场经济改革目标的情况下就发生了,表现为农村劳动力向非农产业和城镇转移。

学者们通常认为,在很长的时间内,农业劳动力转移的模式都是就地转移到乡镇企业。的确,政府号召劳动力转移“离土不离乡”。但是,由于乡镇企业并不能足够地吸纳从农业中剩余出来的劳动力,各地乡镇企业的发展也不平衡,不是到处都有“离土不离乡”的机会。例如,1985年农村共有3.7亿人就业,其中转移到乡镇企业的只占18.8%,仍然有3亿劳动力务农。按照当时的估算,农业中大约30%~40%的劳动力是剩余的,绝对数约为1亿到1.5

亿(Taylor, 1993, Chapter 8)。为了解决这个发展问题,一方面农民本身必然要自发地突破制度障碍,实现流动就业,另一方面政府政策不可回避地要对此做出反应,即对阻碍劳动力流动的制度障碍做出调整。

实际上,随着城市改革于20世纪80年代中期以后速度加快,乡镇企业的发展也开始徘徊。因此,农民开始跨地区流动,向包括大中小各种规模城市转移,寻找非农就业岗位。各种制度障碍的逐渐拆除是劳动力得以跨地区流动的关键。20世纪80年代以来,政府逐步解除限制农村劳动力流动的政策约束。例如,随着农村劳动力就地转移渠道日益狭窄,1983年政府开始允许农民从事农产品的长途贩运和自销,第一次给予农民异地经营以合法性。1984年进一步放松对劳动力流动的控制,甚至鼓励劳动力到临近小城镇打工。而到1988年中央政府则开了先例,在粮票制度尚未取消的情况下,允许农民自带口粮进入城市务工经商。到20世纪90年代,中央政府和地方政府分别采取一系列措施,适当放宽对迁移的政策限制。所有这些方面的变化,无疑意味着对户籍制度进行了一定程度的改革。

不过,在这个时期,计划经济尚未被放弃,户籍制度仍然被当作理所当然的制度安排。所以,任何政策调整,或者虽然政策并未正式进行调整,但政府默许了许多与劳动力流动本身及其管理中的妥协行为,都仍然被限制在户籍制度的框架内。也可以说,各种突破传统制度框架的行为,如果发展良好并适应特定时期、特定地区的务实需要,就被允许或容忍,否则便被加以控制和扭转。或者说,这个时期的户籍制度改革是在计划经济边界上的调整,其进程似乎仍然是可逆的。

20世纪90年代,中国社会主义市场经济体制改革模式得以确立,使这十年成为具有重要转折意义的时期。以1992年初邓小平南巡讲话和同年秋天召开的中国共产党第十四次代表大会为里程碑,中国的改革开放和经济发展进入到一个崭新的时期,劳动力市场的发育成果格外突出,也大大加快了户籍制度改革的进程。我们以20世纪90年代中期为转折点,认为户籍制度改革进入其第二个阶段。

这个时期劳动力市场发育的一个重要表现是,沿海地区以劳动密集型制造业为主的外向型经济的发展以及所有制形式多元化推动的城市经济发展,产生对农村劳动力的巨大增量需求,因此,农村向城市、中西部向东部地区的劳动力流动规模显著扩大,

形成了引人注目的民工潮。顺应这个劳动力市场扩大和一体化的趋势,一系列阻碍劳动力流动的的制度得到改革和调整。例如,从20世纪50年代中期开始实行的粮食等食品定量销售制度,在90年代初被全面废除,解除了人口流动的一个重要制度羁绊。

劳动力市场发育的另一表现是,从20世纪90年代中期以后,城市就业政策和企业劳动制度开始改革,逐渐打破大锅饭。乃至在经历了1997年东南亚金融危机和宏观经济不景气所导致的大规模下岗失业之后,政府实施了积极的就业政策,也更多地利用劳动力市场机制解决就业问题。在城市初步建立起社会保障体系。随着就业形势逐渐好转,农村劳动力转移环境得到改善,城乡劳动力市场一体化程度提高。

不过,这个时期结束之前,中国处在一个典型的刘易斯式的二元经济发展阶段:农村劳动力源源不断地转移到沿海地区和城镇,在非农业就业;由于劳动力无限供给的特征,农民工只争取较低的工资,工资水平多年不变。虽然劳动力市场的发育,特别是其推动的劳动力流动,本身就意味着户籍制度的改革,但是,户籍制度在这个时期执行着两个任务,使其仍然具有传统功能。

第一,户籍制度发挥着保护城市劳动者优先获得就业机会的作用。由于农村劳动力剩余和城市企业冗员同时存在,进城农民工与城市劳动者,特别是那些非熟练工人之间存在竞争关系,因此,城市政府以户口状况作为合法依据和识别手段,对农民工采取实用主义的态度,对城市居民就业进行保护。蔡昉等(2001)通过经验研究发现,城市政府根据城市就业压力的周期性变化,而对农民工交替采取默许接受和明确排斥的政策。也就是说,除了常规地制定若干针对农民工的歧视性就业限制政策之外,每当城市经济不景气从而就业压力增大的时候,城市政府采取各种手段限制农民工在本地的就业,<sup>①</sup>直至采取强制性手段督促他们回乡。

第二,户籍制度发挥着排斥农村迁移者均等享受城市社会福利待遇的作用。在20世纪90年代末遭遇就业冲击的过程中,政府构建起了覆盖城市职工的基本社会保险体系,包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险等,以及城镇最低生活保障制度。虽然一些基本社会保险项目的覆盖率并不很高,但是,城镇职工从制度安排上是享有参与权利的,而户籍不在本地的农民工则从制度上被排斥。除此之外,他们也没有被政府就业扶助政策所覆盖,一旦发

生各类冲击,则往往陷于缺乏社会保护的境地。

可见,在劳动力无限供给的二元经济发展阶段,城乡居民之间仍然存在着较强烈的利益对峙。城市居民所具有的较强的谈判能力或政策影响力,使其在利益博弈中处于优势地位(Olson, 1985; Cai, 2010),户籍制度难以得到根本性突破。这个时期,虽然有一些直接涉及户籍的制度改革,但是,都没有达到应有的效果。例如,从2000年开始,小城镇的户籍基本放开,实现了低门槛落户。一些城市,包括石家庄这样的省会城市,也显著放宽了落户条件,但是,由于缺少就业机会,不能提供与原市民相同的社会福利,如养老保障、医疗保障、入学和升学等,并不能吸引新移民落户。而另外一些城市虽然宣布取消农业和非农户口名义差别,由于居住在城市或乡村,居民并不能享受同样的社会福利,所谓的改革也只是一纸空文(Wang & Cai, 2010)。

### 三、刘易斯转折点与改革激励

农村劳动力大规模转移并在城市就业,必然相应减少农业中劳动力的剩余水平。特别是,中国人口转变的结果已经到了这样的阶段,劳动年龄人口的增长速度逐年降低(蔡昉, 2010a)。与此同时,高速增长保持着巨大的劳动力需求,以致出现劳动力需求增长快于劳动力供给增长的局面。自2003年以来,“民工荒”或广义地说劳动力短缺现象持续出现,农民工工资逐年上涨。不仅如此,农业中雇佣劳动的工资水平也大幅度上升(表1),表明农业剩余劳动力减少、非熟练工人短缺和工资提高之间的一致性。按照刘易斯(Lewis, 1954)的定义,这种现象标志着中国经济到达了刘易斯转折点(Cai & Wang, 2010)。与此同时,户籍制度改革进入到一个新的阶段,预示着并显示出更为根本性改变的到来。由于2004年是一个诸多显著变化发生的年份,如中国有史以来第一次出现普通劳动者的短缺、非熟练工人工资自此以后持续上涨、农业劳动力成本提高从而劳动力投入大幅度减少,以及政府因应农民工的新需求做出了一系列努力,改善农民工就业和生活环境等等,因此,我们可以大致把2004年视为刘易斯转折点的标志性年份,也是户籍制度改革新阶段的起始年份。

刘易斯转折点到来后,最具根本性的表现是劳动力市场供求关系的变化,即从长期的劳动力无限供给到出现持续短缺。虽然这时并没有出现实质性的劳动力不足,但是,长期不变的工资率不再能够保

持劳动力的源源不断供给。同时,仅仅工资的上涨尚不足以满足劳动者的需求,全社会还预期一系列制度变革来适应发展阶段的变化。针对中国特殊的情况,这个发展阶段可以被概括为以下几个新特点。第一,建立市场经济体制的目标已经明确,发育统筹城乡的劳动力市场已经成为改革取向。第二,劳动力无限供给特征消失,就业的总量矛盾让位于结构矛盾,城乡居民就业不再具有直接的总量冲突。第三,社会福利特别是基本社会保险的社会化,城乡共享的基本公共服务理念已经形成,城市居民与新移民之间的利益冲突也相应缓和。因应这一系列变化,政府理念和行为必然发生根本性改变。

表1 2003~2008年工资年均增长率(%)

农业雇工日工资		非农产业月工资	
粮食	15.1	制造业	10.5
棉花	11.7	建筑业	9.8
规模养猪	21.4	农民工	10.2

资料来源:粮食雇工工资系根据国家发展和改革委员会价格司编:《全国农产品成本收益资料汇编》(历年)数据计算得到;制造业和建筑业工资根据国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司编:《中国劳动统计年鉴》(历年)计算得到;农民工工资根据国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村住户调查年鉴》,中国统计出版社(历年)计算得到。

在迄今为止的改革过程中,中国政府表现出高度关注经济发展的热情。地方政府更是积极介入地方经济发展的各个领域,表现出典型的发展型政府特征(see Walder, 1995; Jin et al., 2005)。特别是资本要素稀缺、存在投资缺口的条件下,在宏观层面,各级地方政府在招商引资上做出的努力之大,在微观层面,政府帮助企业融资、直接介入具体操作过程之深,皆为世界罕见。然而,随着总体经济发展水平提高和刘易斯转折点的到来,生产要素的相对稀缺性发生了变化,劳动力也日益成为稀缺要素。作为典型的发展型政府,必然对企业的招工难做出反应。除了直接介入,帮助本地企业招募工人之外,也着眼于以改善人力资源流入和发挥环境为目标的相关制度建设。

更一般地来看,中国特色的发展型政府正在按照其自身既有的逻辑发生转变。正如蒂布特(Tiebout, 1956)所指出,地方政府可以通过调整地方公共服务内容、力度和方式,达到影响外来迁移的

目的。当人力资源成为相对稀缺的生产要素,更进一步,当良好的人类发展环境成为地方经济和社会发展重要因素时,发展型政府将把直接干预经济活动的职能,至少部分地转向改进地方公共服务供给环境(蔡昉, 2010b)。而以人为本科学发展观的倡导,以及客观上刘易斯转折点的到来,恰恰创造了这样一种新的政府激励。换句话说,正是由于劳动力供求关系的总体变化,使得中央政府统筹城乡就业和均等化公共服务的号召,与地方政府和城市居民之间形成了更高的激励相容性。

这个新的制度环境主要表现为劳动力市场制度建设加快,农民工被纳入就业保护。以2003年的“孙志刚事件”的处理,以及2004年中央领导直接干预农民工欠薪水问题等为标志,相应劳动力市场制度经历了从无到有和由破而立的演进(参见Cai, 2010)。一个最引人注目的立法,是2008年开始实施的《劳动合同法》。该法要求企业与所有雇用职工签订劳动合同,并为其缴纳基本社会保险金。这一条文主要针对的是农民工就业的不稳定性、社会保障覆盖水平低和缺少社会保护。同一年开始实施的法律还有《劳动争议调解仲裁法》,使劳动者可以在没有交易成本条件下,把企业侵权行为诉诸法律,激发起农民工的维权意识和行动。

最低工资的变化是劳动力市场制度做出反应的又一个例子。中国于20世纪90年代建立的最低工资制度,在实施后的很长时间内没有显著的提高,也没有把农民工纳入保护对象。2004年以来,中央政府要求各地至少每两年进行一次调整,并且要求把最低工资制度适用于农民工。近年来,最低工资标准的调整间隔缩短,提高幅度与市场工资率的提高幅度保持了同步。2010年开始实施包括农民工在内的城市职工基本养老保险关系接续和转移办法,则主要是针对农民工流动性强,从而难以累积起足够的缴费年限的问题,该办法可以提高他们自己及其雇主加入基本养老保险的积极性。

#### 四、新一轮户籍制度改革

在以前关于户籍制度改革的文章中(Cai, 2010b),笔者发现一个现象:越是在户口中附着较多福利内容的地区,户籍制度改革越难以推进;而户籍制度不改革则又无法改变其附着的福利内容。这种情况形成一个户籍制度改革的悖论,造成改革“雷声大雨点小”,很长时间处于胶着状态。刘易斯转折点到来所激励的政府职能向提供公共服务方向的转

变,以及劳动力市场制度建设,必然有助于解决前述户籍制度改革中的悖论,从而推动了新一轮户籍制度改革。由于制度环境发生的根本性变化,使这一轮改革具有更为彻底的性质,各地实践也更具可操作性。本节叙述 2004 年以来户籍制度及其相关制度改革的发展。

自 20 世纪 90 年代形成民工潮之后,2003 年以后农民工总规模加快增长,外出 6 个月及以上的农民工从 1.14 亿增加到 2009 年的 1.45 亿,其中 96% 在城镇就业和居住。由于在 2000 年人口普查时,把城市人口的定义修正为在城市居住 6 个月及以上常住人口,这个庞大的农民工以及家属构成了城市化水平提高的主要成分。2009 年城市化率达到 46.6%。但是,这些在城镇居住和就业的迁移劳动力及家属,并没有获得城镇户口,因此也没有均等地享受城市社会福利或公共服务。而从拥有非农业户口人口比例看,显著低于城市化率,2007 年两者之差为 12 个百分点(图 1)。

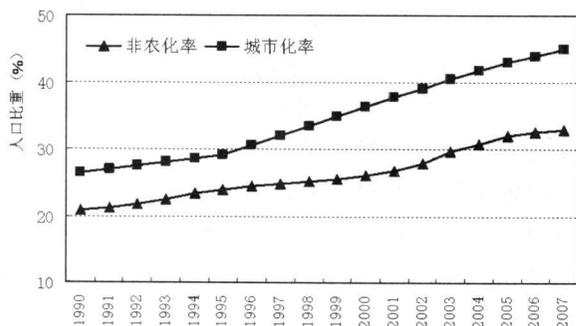


图 1 人口的城市化率与非农业化率

资料来源:国家统计局,《中国人口和就业统计年鉴》(历年),中国统计出版社。

许多研究者以上述两个比例之间的差异作为证据,认为中国的城市化水平被高估,得出户籍制度改革进展甚微的结论(如 Chan, 2010; 常红晓, 2010)。的确,与城市户籍人口相比,农民工尚未获得均等的公共服务,如他们的基本社会保险覆盖率显著低于城市居民(表 2),他们的子女在居住地接受义务教育仍有困难,更谈不上考高中和大学,他们也无权获得最低生活保障。不过,如上节所述,与以前相比,农民工及其家属可以享受的城市公共服务已经大幅度增多。此外,户籍制度改革的成绩不容低估,以接纳农村人口正式落户的户籍制度改革,推进速度已经明显加快。

表 2 2009 年劳动者社会保险覆盖情况(%)

	基本养老保险	基本医疗	失业保险	工伤保险	生育保险
城市职工	57.0	52.7	40.9	47.9	34.9
农民工	9.8	13.1	3.7	24.1	2.0

资料来源:国家统计局(2009)。

自 2003 年以来,每年新增非农业户口的人数规模巨大,增长率明显高于此前的时期。例如,在 1991~2002 年期间,平均每年新增非农业户口人数为 947 万,年均增长率为 3.4%。而在 2002~2007 年期间,平均每年新增 1646 万,年均增长率为 4.3%。由于无论在城市还是农村,人口的自然增长率都已经很低,并且逐年下降,因此,这个增大的非农业户口数主要来自于机械增长。另外,近年来大学扩招会导致农村大学生户口转为非农,同时新增大学生中的农村生源比例却在大幅度下降,<sup>②</sup>所以这也不足以解释这个加大的增量。因此,很大部分应该来自于农民工及其家属实现了在迁移地的正式落户。经历了 2008~2009 年全球金融危机之后,许多省市加大了户籍制度改革的力度。与以往的类似改革宣示和实践相比,这一轮改革在以下几点上有新的特征。

1. 新一轮户籍制度改革具有内在的改革动机。从政府改革激励看,两个趋势值得特别强调。一是自 2003 年就出现的,并于 2010 年春节以后更强烈表现出来的劳动力全面短缺现象,对沿海地区乃至中部地区的企业造成了实实在在的经营困难,并导致许多地区开工不足。政府必然对此做出必要的反应。许多沿海城市政府把户籍制度改革当作稳定劳动力供给的制度手段。二是政府推动城市化需要土地,而在“最严格的耕地保护制度”下,惟一可能得到的土地资源,是对农村迁移家庭宅基地的置换。重庆是一个典型的例子。重庆目前劳动力短缺问题并不是突出矛盾。可以说,重庆发展的制约是城市用地。所以,把户籍制度改革与土地问题联系起来,是其改革特色,更是其改革动机。改革需要有激励,像户籍制度这样主要靠政府推动的改革,政府激励尤为重要。不承认政府的改革激励,就难以推动改革的实质进展。

重庆市的户籍制度改革,有着明显的制度设计痕迹,特别表现在对进城农民土地的处置上面。这方面的制度设计要点有三:其一是对进城农民退出承包地和宅基地及附着建筑物的补偿。办法是参照

退出时当地征地政策,并参照地票价款制度对宅基地使用权给予补偿。<sup>③</sup>其二是退出的宅基地纳入地票交易制度,统筹处置,即复垦为耕地后可用于建设用地指标。其三是给予转户后宅基地和承包地处置三年的过渡期,为农民留了退路,解除了他们的后顾之忧。其中,土地特别是宅基地复垦所腾挪出的用地指标统筹使用,就是重庆市政府推进户籍制度改革的主要动机。

2 改革措施更具可操作性。本世纪以来,许多地区都宣布和尝试进行户籍制度改革,尽管成效不一,但是,这个改革领域所具有的地方推动、相机决策的性质已经得以显示。既然面对的改革对象同是二元经济结构的制度形式——户籍制度,改革自然有其共性。总体上可以概括为:以实现公共服务均等化为改革目标,以条件准入为推进途径。不过,从各地实践的具体做法以及效果看,要么是门槛太高以致大多数农民工难以跨越,要么是未能实现进城农民享受与原居民同等的公共服务,大多数改革没有引人注目的突破。但是,当地方政府的确认识到加快户籍制度改革对于城市化这个经济增长新引擎的意义,许多地方大大降低了落户门槛。

2010年以重庆和广东为代表的这一轮户籍制度改革,在推进原则和方式上,同时满足了均等化公共服务和降低进入门槛两个标准,如重庆对进城务工经商的时间要求、购房与投资标准,以及纳税数额等,皆非可望不可及的,而且规定农民转户后享受与原市民相同的就业、社保、住房、教育、医疗等待遇。广东省则将入户条件细化为学历、技能、缴纳社保,甚至做义工、志愿者和义务献血等多项指标,并赋予相应的分值,入户条件明确并量化。这样,户籍制度改革不再是随机和任意的,而成为个人可以预期的程序,整体上可以实现实质性推进的过程。

## 五、总结与政策建议

在从计划经济向市场经济转轨的过程中,户籍制度改革推动了农村劳动力流动就业,帮助中国提高了资源重新配置效率,为改革开放时期的高速经济增长做出了显著的贡献。然而,在劳动力无限供给、公共服务资源短缺的条件下,进城农民工与城市居民存在着就业机会和社会福利供给上的竞争关系,使得户籍制度改革不能完成,城市化成为不彻底的,妨碍了农民工发挥其作为稳定劳动力供给和正常消费者的作用。当刘易斯转折点到来时,单纯依靠廉价劳动力和高储蓄率的人口红利逐渐式微,迫

切需要创造新的经济增长源泉。而中央和地方政府看到了城市化的这个潜在贡献,形成了进一步深化户籍制度改革的强烈动机,并在中央政府、地方政府、转移劳动力、城市居民之间形成了激励相容,户籍制度改革在更广的范围内和更深的层次上展开。

归根结底,对于不同地区来说,政府完全可以也应该从不同的动机出发,推动户籍制度改革,如沿海地区为了吸引和留住人力资源,中西部地区为了挖掘内需潜力,急于赶超的地区则为了打破经济发展的资源(土地)瓶颈。激励不同自然会形成做法各异的制度设计和推进方式,进而形成户籍制度改革的多样性。因此,多样性是这个以分权为特点的改革的必然路径,甚至是其优势所在。因此,允许改革的多样性,是确保改革有动机、有动力,从而有更大的成功机率的关键。然而,正像户籍制度改革以往的经验所显示的,这一轮改革进程也不会从此一路凯歌前进。实际上,即使从目前最受关注和认可的改革试验中,如在重庆和广东,我们也可以看到其局限性。这些存在的问题不仅影响到未来城市化是否能够在实际上达到所预期的效果,还涉及地方政府与中央政府之间的共识和改革的合法性。换句话说,推动户籍制度改革,地方政府需要激励,同时也需要获得合法性。

1 在城市化加快的过程中不突破耕地保有量的红线,是中央与地方政府改革激励相容的关键点。重庆独创的地票交易机制,最终获得成功和得到认可的关键,在于置换出来的土地是否真正得到复垦。超越重庆市的范围看这个问题,关系到全国18亿亩耕地红线能否守得住的大局。在新农村建设中,我们听到许多关于合并村庄集中建房,以便置换出原村址和宅基地复垦为农田的说法,而在现实中,大量的例子表明这种复垦并未发生。

2 如何在户籍制度改革的同时,建立起相应的劳动力市场制度和社会保护体系,防止城市病,是中央政府和输入地政府更加关心的。随着刘易斯转折点到来,城市对劳动力的需求持续扩大,加上农业生产方式的现代化,农业不再是剩余劳动力的蓄水池,实际上已经进城的农民不再可能回流。但是,这是就整体趋势而言,具体到农民个人,还是存在进城风险的,要从城市社会保障体系建设和进城农民的承包地和宅基地的处置方式等方面加以统筹考虑,防止出现新移民的贫困和边缘化现象。

3 如何把地方政府的改革举措与城市化全局相协调,同样影响户籍制度改革的效果。重庆户籍

制度改革的受益者主要是本市户籍的农民,广东省实行的“农民工积分制入户城镇”办法,也只是针对拥有本省户籍的农民工,改革都还没有惠及到外地农民工。而就中国总体而言,户籍制度改革急需解决的是如何实现跨省流动农民工及其家属的市民化。目前在1.45亿跨乡镇流动的农民工,以及至少几千万随迁家属中,在城镇居住和工作的占95%以上,在县级城市的占80%以上,跨出省界的占51%。因此,如果全国各地都采取局限于本省户籍人口的改革模式,则意味着流入沿海地区务工的中西部农民工,被户籍制度改革所遗忘。

因此,在允许和鼓励地方政府从自身实际需求出发先行先试、大胆探索之外,中央政府应及时总结各地经验和教训,结合国际经验特别是日本、韩国等城市化经验,对基本公共服务内涵和覆盖水平、进城农民承包地和宅基地处置办法、地方性改革与整体改革的衔接性等提出指导性意见,以规范地推进户籍制度改革。

#### 注:

- ① 20世纪90年代一些大城市公布了岗位目录,规定企业的一些岗位不得雇用外来劳动力(蔡昉等,2001)。
- ② 目前城乡大学生的比例分别是82.3%和17.7%。而在上个世纪80年代,高校中农村生源还占30%以上(李龙,2009)。
- ③ 地票制度是重庆市的一种创新。即将闲置的农村建设用地上进行复垦,按增加的耕地面积由主管部门向土地使用权人发给相应面积的“地票”,形成建设用地指标,可以在土地交易所内进行交易,在省范围内增加等量城镇建设用地。

#### 参考文献:

- 蔡昉,2010:《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》,《经济研究》第4期。
- 蔡昉,2010:《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保护的若干特征性事实》,《中国社会科学》第6期。
- 蔡昉 都阳 王美艳,2001:《户籍制度与劳动力市场保护》,《经济研究》第12期。
- 蔡昉 王德文,1999:《中国经济增长可持续性与劳动贡献》,《经济研究》第10期。
- 常红晓,2010:《陈锡文:中国城镇化率严重高估,至少两亿人未享受市民待遇》,凤凰网(ifeng.com),<http://finance.ifeng.com/new/s/special/cxcmzk/20100808/2489629.shtml>
- 国家统计局,2009:《中国统计年鉴2009》,中国统计出版社。
- 李龙,2009:《农村大学生比重为何少了一半?》,《广州日报》1月24日。

Cai, Fang (2010), "The formation and evolution of China's

migrant labor policy", in Xiaobo Zhang, Shenggen Fan & Arjan de Haan(eds), *Narratives of Chinese Economic Reforms: How Does China Cross the River?* New Jersey: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

- Cai, Fang (2010b), "Labor market development and expansion of rural and urban employment", in Cai, Fang(ed.), *Transforming the Chinese Economy, 1978- 2008*, Leiden - Boston: Brill.
- Cai, Fang & Meiyang Wang (2010), "Growth and structural changes in employment in transition China" *Journal of Comparative Economics* 38: 71- 81.
- Chan, Kam Wing (2010), "The household registration system and migrant labor in China: Notes on a debate", *Population and Development Review* (36) 2: 357- 364.
- Chan, Wing Kam & W. Buckingham (2008), "Is China abolishing the Hukou system?" *The China Quarterly* 195 (Sept): 582- 606.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian & B. R. Weingast (2005), "Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style", *Journal of Public Economics* 89: 1719- 1742.
- Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies* 22: 139- 191.
- Olson, M. (1985), "The exploitation and subsidization of agriculture in the developing and developed countries", paper presented to the 19th conference of International Association of Agricultural Economists, Malaga, Spain.
- Taylor, J. R. (1993), "Rural employment trends and the legacy of surplus labor, 1978 - 1989", in Kueh & Ash (eds.), *Economic Trends in Chinese Agriculture: The Impact of Post- Mao Reforms*, New York: Oxford University Press.
- Tiebout, C. (1956), "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy* 64(5): 416- 24.
- Walder, A. (1995), "Local governments as industrial firms", *American Journal of Sociology*, 101(2).
- Wang, Meiyang & Fang Cai (2010), "Future prospects of household registration system reform", in Fang Cai (ed.), *The China Population and Labor Yearbook Vol. 2: The Sustainability of Economic Growth from the Perspective of Human Resources*, Leiden- Boston: Brill.
- Whyte, M. K. (2010), "The paradoxes of rural- urban inequality in contemporary China", in M. K. Whyte (eds), *One Country, Two Societies: Rural- Urban Inequality in Contemporary China*, Harvard University Press, pp. 1- 25.

(作者单位: 中国社科院人口与劳动就业研究所)

(责任编辑: 陈建青)