

## 户籍与人口流动政策对收入分配的影响

都 阳

（中国社会科学院人口与劳动经济研究所）

### 一、 导言

在过去的三十年中，中国的劳动力市场以渐进改革的方式不断发育。纵观改革的历程，劳动力市场制度在以下两个方面的变迁，对劳动力的流动和收入分配形势的变化产生了深远的影响。首先，从劳动力资源的配置角度看，雇佣决策和工资决定等主要劳动力市场结果，越来越通过市场机制来决定。其具体的体现就是，逐步取消直接限制劳动力流动的就业政策，让劳动力市场回归到供求关系决定的本源。其次，与户籍制度相联系的社会保护制度也在逐步改革之中。虽然有关进一步改革的内容、进程、速度和方式等仍然有诸多问题悬而未决，但是，未来需要在不同人群、不同区域和城乡之间，实现社会保护体系的一体化和均等化，则是清晰的目标。

当劳动力市场的改革使劳动力流动成为可能的时候，农村劳动力必然对城乡之间、地区之间劳动力价格的差异做出反应。这也是我们观察到劳动力流动的规模，尤其是农村向城市的迁移规模不断扩大的原因。正是由于中国的劳动力流动和迁移是以获取更高收入为动机的，其对收入分配的影响也非常直接。

首先，越来越多的农村劳动力由原本低生产率的部门向高生产率的部门流动。由于他们在农业部门的劳动生产率很低，他们在非农部门的就业不仅扩大了就业，也带来收入的改善，并由此成为推动收入分配形势向积极方向转化的主要动力。

其次，当劳动力流动的规模逐步扩大，伴随着经济发展和人口年龄结构的变化，劳动力市场上的供求关系也会发现明显的转变，并表现出不同于二元经济时代的新特征。其中一个突出的方面就是普通劳动者的工资开始以较快的速度上涨。由此，工资效应和就业扩大效应一起成为改善收入分配的重要推动力。

尽管劳动力市场的这种变化对于收入分配形势的影响方向是清晰的，但理论预期一直缺乏经验证据的支撑。造成这种局面的主要原因，是目前我们尚难以获得全面的统计数据，跟踪中国劳动力市场迅速变化的现实。尽管对于城乡结构变迁背景下统计数据的缺陷早有讨论（Ravallion and Chen, 1999），但在劳动力市场形势发生新变化的条件下，其产生的影响也更加深远。一方面，在劳动力流动规模不断增加的情况下，基于以前城乡分割的二元经济时代的统计体系，已经难以覆盖流动的劳动力。相关部门正紧锣密鼓地实施城乡一体化的抽样体系，但依据目前的统计制度，难以观察就业扩大对收入分配改善的积极效应是不争的事实；另一方面，即便是城乡分割的统计样本，要获得足够的微观信息也很困难。正由于这些原因，我们很难看到令人信服的研究，可以全面地反映劳动力市场变化对收入分配形势的影响。

对劳动力流动与收入分配变化关系的正确认识，也有助于我们进一步完善劳动力市场政策和收入分配政策。我们应当看到的是，就业扩大效应和低收入者的工资上涨效应，共同成为收入分配向积极方向转化的推动力。然而，从劳动力市场政策的效应看，二者并不总是一致的。特别是在劳动力市场形势发生转折性变化的情况下，劳动力市场制度建设也因应形势变化的需要，越来越注重就业保护和提升劳动者的就业质量。诚然，在经济迅速增长，劳动力需求旺盛的时期，更严格的劳动力市场规制措施不会对就业岗位的增长产生明显的负面影响。但是，一旦经济增长遭受冲击（如国际金融危机），或长期的潜在经济增长率处于下降

趋势中，那么，扩大就业效应和工资上涨效应就可能难以保持同步。在这种情况下，如何使劳动力市场政策的调整与改善收入分配的目标相一致，就值得决策者考量。

本报告的安排如下：第二部分简要回顾过去 20 年劳动力流动政策和户籍制度的变迁，探讨其对收入分配形势变化可能产生的影响；第三部分分析扩大就业对改善收入分配的积极效应，并使用微观数据予以验证；第四部分考察劳动力流动的收入分配效应，主要观察普通工人工资上涨对收入分配格局变化的影响；第五部分是简单的总结。

## 二、 户籍制度改革与人口流动政策的变迁

户籍制度是计划经济时期形成的一项独特的制度安排。虽然在户籍制度形成之初，并未与劳动力流动及其他社会保护计划相关联，但在计划经济条件下，它逐渐成为识别公民身份的主要手段，并在城乡分割的社会治理结构中发挥着重要的作用。然而，户籍制度改革与人口流动政策的变迁，既相互关联，又有着各自不同的路径。在改革的初期，放松劳动力流动的限制，赋予劳动者（尤其是农村劳动力）更多的择业自由，在一定程度上可以不触动户籍制度及相关福利体系。随着劳动力市场一体化进程的提高，户籍分割对于就业和工资决定的阻碍作用已经越来越小。然而，户籍制度及其相关的福利体系对不同身份的群体在社会保护方面的分割作用，则依然明显。也正因为如此，全面的户籍制度改革进入了攻坚阶段。

### （一） 人口和劳动力流动政策

改革开放伊始至本世纪初，人口和劳动力流动政策改革的主要方向，是赋予劳动者以更多的择业自由。而纵观人口流动政策的演变过程，城乡关系的变化，尤其是城市劳动力市场供求关系的紧张程度，对改革的方向和进程产生了重要的影响。

尽管农村剩余劳动力问题在农村改革实施之初就已经开始显现，但大规模的农村劳动力流动，则开始于 20 世纪 90 年代。从 1988 年下半年开始，经济过热引发了严重的通货膨胀问题。当时，中央做出了“治理经济环境、整顿经济秩序”的决定。在为期三年的治理整顿期间，由于国家采取了压缩基本建设投资规模，加强财税和信贷控制等一系列重要的经济措施，许多建设项目下马或停建，相当一部分企业开工不足，国民经济增长速度明显放慢。在这种形势下，城市劳动力市场的就业形势恶化，大量的农民工被清退，出现了已经转入城市的农民工向农村的逆向流动现象。

为了缓解城市就业压力，国家在这一时期加强了对农村劳动力流动的限制，要求严格控制当地民工盲目外出<sup>1</sup>，强调农村剩余劳动力的转移应当采取“离土不离乡”，就地消化和转移。对现有计划外用工，要按照国家政策做好清退工作，重点清退来自农村的计划外用工，使他们尽早返回农村劳动。同时，严格控制“农转非”过快增长，并把它纳入国民经济与社会发展规划<sup>2</sup>。治理整顿政策也对农村非农产业的发展造成了严重冲击，乡镇企业吸纳劳动力的数量连续两年出现净减少，农村的就业空间变得十分有限。

上述政策措施对农村劳动力流动确实收到了控制效果。与 1988 年相比，1989 年滞留于城市的流动人口减幅较大，各大城市中最大的回落幅度达到三分之一左右，但是，这种回落持续的时间很短。到 1990、1991 年，大多数城市的流动人口数量又回复到了 1988 年的水平，有些城市还略有增长<sup>3</sup>。而且，这种人为限制农村劳动力流动的政策措施，也为 90 年代初期“民工潮”的出现积蓄了力量。

<sup>1</sup> 《国务院办公厅关于严格控制民工外出的紧急通知》，1989 年 3 月；《民政部、公安部关于进一步做好控制民工盲目外流的通知》，1989 年 4 月 10 日。

<sup>2</sup> 《国务院关于做好劳动就业工作的通知》，1990 年 4 月 27 日。

<sup>3</sup> 王建民、胡琪著，《中国流动人口》，上海财经大学出版社，1996 年。

在城乡差距和地区差距不断扩大的趋势下，农村内部就业压力加大和城市户籍制度改革不可避免地带来农村劳动力大流动，形成大规模的“民工潮”。在这种愈演愈烈的农村劳动力跨区流动的新形势下，依靠过去“堵”的政策措施显然不是解决问题的有效方法。借助劳动力市场，采取疏导的办法是解决“民工潮”压力的唯一有效措施，也就成为这个时期的政策重点。

在这个时期，首先是通过农村劳动力开发就业试点工作积累经验。1991年1月，劳动部、农业部、国务院发展研究中心等单位决定，联合建立中国农村劳动力开发就业试点项目<sup>4</sup>。项目组织实施分两个阶段：1991—1994年为第一阶段，试点工作主要在全国近50个县级单位中进行；1994—1996年为第二阶段，试点工作在全国8个省展开。

其次是在前期试点工作经验的基础上，提出规范农村劳动力有序流动的各种措施。例如，农村劳动力外出之前，须持身份证和其他必要的证明，在本人户口所在地的劳动就业服务机构进行登记并领取外出人员就业登记卡；到达用人单位后，须凭出省就业登记卡领取当地劳动部门颁发的外来人员就业证；证、卡合一生效，简称流动就业证，作为流动就业的有效证件，享受劳动就业服务机构提供的就业服务<sup>5</sup>。对于离开常住户口所在地、拟在暂住地居住一个月以上的年满16周岁人员，如果不是为了探亲、访友、旅游、就医、出差等目的，在申报暂住户口登记的同时，应当申领暂住证。暂住证为一人一证，有效期限最长为一年，暂住期满需继续暂住的，应当在期满前办理延期或换领手续<sup>6</sup>。

第三是探索户籍制度改革的突破口。1997年，国务院批转的公安部《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的意见》明确规定，从农村到小城镇务工或者兴办第二、三产业的人员，小城镇的机关、团体、企业和事业单位聘用的管理人员、专业技术人员，在小城镇购买了商品房或者有合法自建房的居民，以及其共同居住的直系亲属，可以办理城镇常住户口。1998年7月，国务院批转的公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》提出，凡在城市有合法固定的住房、合法稳定的职业或者生活来源，已居住一定年限并符合当地政府有关规定的，可准予在该城市落户。

此外，还通过开展对农村劳动力培训和改善服务，来调控农村劳动力的流动。例如，建立劳动预备制度<sup>7</sup>，提高流动就业农村劳动力职业技能，建立健全劳动力市场规划和信息服务系统<sup>8</sup>，加强劳动力市场建设等。

虽然这个时期政策重点是积极引导农村劳动力有序流动，但是，90年代中期深化国有企业改革和城市就业制度改革，带来了大量国有企业富余人员下岗失业。为了解决这些下岗失业人员的就业问题，不少城市采取了就业保护制度，对一些就业岗位做出政策规定，把外来农村劳动力排斥在外。由于在实际运行中作用不大，这项政策很快就被自动废除。因此，在进入新世纪后，农民工外出就业的数量开始迅猛增加，国家统计局也开始对农民外出就业组织专项统计，这一时期外出农民工就业的数量见表1。

21世纪初以来，农村劳动力转移就业环境出现了积极的变化。随着城乡管理体制的不断改革，农民进城务工对城市社会经济发展的贡献作用逐步得到社会的承认，社会各方面对进城务工农民的思想观念和态度也发生了变化。

这些变化大致分为三个方面：一是取消各种不合理的收费。例如，取消对外出或外来务工人员收取的暂住费、暂住（流动）人口管理费、计划生育管理费、城市增容费、劳动力调

<sup>4</sup> 《劳动部、农业部、国务院发展研究中心关于建立并实施中国农村劳动力开发就业试点项目的通知》，1991年1月26日；《劳动部、农业部、国务院发展研究中心印发中国农村劳动力开发就业试点项目领导小组〈关于在省一级开展农村劳动力开发就业试点工作的意见〉的通知》，1993年6月18日。

<sup>5</sup> 《劳动部关于农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，1994年11月17日。

<sup>6</sup> 《公安部关于暂住证申领办法》，1995年6月2日。

<sup>7</sup> 《劳动和社会保障部办公厅关于印发做好农村富余劳动力流动就业工作意见的通知》，2000年1月17日。

<sup>8</sup> 国务院办公厅转发的劳动部等部门《关于进一步做好组织民工有序流动工作意见》，1997年11月。

节费、外地务工经商人员管理服务费、外地建筑企业管理费等多种收费<sup>9</sup>。

二是公平对待农民工流动，开始着手全面解决农民工进城务工问题。提高做好农民进城公共就业管理和服务工作的认识，对农民进城务工采取“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的十六字方针<sup>10</sup>，取消对农民进城务工就业的不合理限制，切实解决拖欠和克扣农民工工资问题，改善农民工的生产、生活条件，做好农民工培训工作，多渠道安排农民工子女就业，加强对农民工的管理等<sup>11</sup>。2006年，国务院出台了《关于解决农民工问题的若干意见》。该文件对农民工转移就业形势产生了深远的影响，其中最为突出的一点是，在全社会形成了关心、鼓励和支持农民工转移就业的主流价值观。

三是开始建立和完善对农民工群体的社会保护。很多地区开始实施针对农民工的社会保险计划，虽然覆盖率还不够高、保护水平也较低，但这些地区的实践为今后针对农民工社会保护的制度建设打下了良好的基础。在这一时期，最低工资制度开始全面实施，有效地保护了在城市就业的农民工的利益。针对拖欠农民工等现象，政府还采取了专项治理措施。

四是开始把农民工群体纳入积极就业政策的服务对象。例如，2003年9月，由农业部、劳动和社会保障部、教育部、科技部、建设部、财政部等六部委共同制定，国务院办公厅转发了《2003—2010年全国农民工培训规划》，由中央和地方财政安排专项经费，用于农民工的培训工作。随着这些政策措施的落实和完善，农村劳动力转移和就业将进入一个前所未有的平等就业环境。农民工外出就业的数量也大大增加，到2010年达到1.53亿。

表 1 农民工与城镇就业的数量与增长速度

	农民工		城镇就业	
	人数（万）	年增长率（%）	人数（万）	年增长率（%）
2001	8399	7.0	24123	4.29
2002	10470	24.7	25159	4.29
2003	11390	8.8	26230	4.26
2004	11823	3.8	27293	4.05
2005	12578	6.4	28389	4.02
2006	13212	5.0	29630	4.37
2007	13697	3.7	30953	4.47
2008	14041	2.5	32103	3.72
2009	14533	3.5	33322	3.80
2010	15300	5.3	34687	4.10

资料来源：国家统计局（2011）；国家统计局农村社会经济调查司（历年）。

### （二）户籍制度改革的既有实践

<sup>9</sup> 《国家计委、财政部关于全面清理整顿外出或外来务工人员收费的通知》，2001年10月30日。

<sup>10</sup> 《中共中央国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见》，2002年1月10日。

<sup>11</sup> 《国务院关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，2003年1月5日；《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，2006年3月27日。



改革户籍制度的动力首先来自于劳动力市场的压力。随着城乡经济一体化程度的逐步提高，城市的扩张导致对农村劳动力的需求逐步提升。一方面，劳动力资源丰富的地区希望以劳务输出，作为减贫和发展的手段；另一方面，户籍制度及其附着的就业政策、福利政策，越来越成为劳动力流动的掣肘。在这种情况下，地方政府相继启动了对户籍制度的改。尤其是从 1990 年代开始，中央政府和地方政府采取了各种措施鼓励劳动力流动，并逐渐放松户籍管理。表 2 描述了绝大多数省份户籍改革的最新进展情况。

实际上，如果狭义地理解户籍制度，它仅仅是人口登记和管理的一项制度。广义地看，户籍制度的内容则包含了由于身份识别而产生的就业、社会保护和公共服务领域的差异。因此，户籍制度的全面改革是一项宏大的工程，其改革的步伐也必然是渐进式的。在户籍改革的历程中，第一个有影响的改革措施，是部分省份引入了所谓的“蓝印户口”。一些省份允许小城市（镇）向外来人口收取一定费用，并发放蓝印户口。也有的地区，以在当地兴办企业或购买商品住房为条件，发放蓝印户口。这种转变是一种进步，因为，它使长期以来严格控制的户籍迁移有所松动，给劳动力流动和劳动力市场发育有一定的空间。

1998 年，公安部颁发了新的条例，松动了户籍管理规定。即投靠父母、配偶和子女者可以申请城市户籍。尽管很多大城市难以实际执行这个规定，但该规定的出台表明，中央政府的确已经让户籍改革合法化，并使其成为市场化改革的一部分。对城乡间福利体系的改革，则为劳动力由农村到城市流动创造了制度环境。这些改革措施包括，鼓励城市非公部门的发展，改革住房分配体系，改革就业政策和社会保障体系等。这些改革措施虽然不很彻底，但使农村向城市的劳动力流动成为可能。

在本世纪，全国多数省份都继续了对户籍制度的改革。一个比较普遍的举措就是取消农业户口和非农户口的划分。2001 年，广东首先宣布取消农业户口和非农户口的划分，所有的户籍都统一登记为居民户口。截止 2009 年，共有 15 个省份采取了和广东类似的改革措施。

表 2 各省户籍制度改革的基本情况

	进行户籍改革的最近年份	户籍申请的范围			是否实行城乡统一的户口登记制度？
		1 大城市	2 中等城市	3 小城市（镇）	
<b>直辖市</b>					
重庆	2010		1、2、3		是
北京	2002		3		否
上海	2009		1		否
天津	2009		3		否
<b>东部省份</b>					
河北	2010		1、2、3		是
辽宁	2009		1、2、3		是
江苏	2002		1、2、3		是
浙江	2002		1、2、3		是
福建	2001		1、2、3		是
山东	2004		1、2、3		是
广东	2010		1、2、3		是
海南	2011		1、2、3		是
<b>中部省份</b>					

山西	2007	3	是
吉林	2010	1、2、3	是
黑龙江	2009	2	是
安徽	2011	1、2、3	否
江西	2011	3	否
河南	2005	1、2、3	是
湖南	2009	1、2、3	是
湖北	2008	1、2、3	是
<b>西部省份</b>			
内蒙古	2006	1、2、3	是
四川	2010	2 和 3	是
贵州	2009	1、2、3	否
云南	2008	1、2、3	是
西藏	2001	1、2、3	否
陕西	2009	1、2、3	是
甘肃	2003	1、2、3	否
青海	2011	1	是
宁夏	2011	1、2、3	否
新疆	2011	3	否

尽管改变登记方式和发放蓝印户口看上去放松进入城市的限制，但申请城市户籍的标准并不容易达到。总体上看，一个持有农业户口的人需要满足三类条件，才有可能申请城市户籍。首先，是就业和居住的要求；第二类是对户口申请人的财务状况的要求，例如，个人投资，税收以及购买住房等；第三类是申请人需要具有一定的受教育水平。大多数省份都提出了这方面的标准。表 3 给出了绝大多数省份对于落户提出的具体要求。

但是，如果户籍制度改革没有触及户籍制度的本质，那么会流于形式。在众多的改革案例中，广东佛山是一个例外。佛山是广东的一个富裕城市，由于地方财政有雄厚的财力，有条件在其改革方案中真正行政范围内农业户口和非农户口的居民福利均等化。

总体上看，户籍改革的进展程度取决于附着其上的福利的供应水平。在小城镇，为居民福利提供的福利有限，尽管小城镇大多开放城门，但实际的户籍申请者并不多。相反，大城市所提供的公共服务和公共福利，相当可观，因而，也增加了改革的难度。一个明显的例子是郑州的改革措施。2003 年，郑州开始广泛的户籍制度改革。2004 年，当地政府开始允许有固定居所的外来人口注册户籍。据统计，2001 年至 2004 年，共有 38 万人申请户口，其中 10 万人是 18 岁以下的学龄人口。而 2004 年的申请者中，有一半是学龄人口。很显然，尽管改革的初衷是好的，但这种改革方案难以为继。

## 未经允许，不得擅自引用

表 3 申请户籍的标准

		在小城市（镇）申请户口的就业和住所要求			在中等城市获得户口的财务要求		在中等城市或大城市获得户口的教育标准	
		稳定的收入来源	住所	居住时间	购买住房	个人投资（元）	向地方政府支付 税收（元）	学位
直辖市								
	重庆	3	4	N.A	2	没有具体说明	3 年累计纳税 5 万元或 1 年纳税 2 万元以上	没有具体说明
	北京	3	3	没有具体说明	没有具体说明	没有具体说明	没有具体说明	没有具体说明
	上海	平均收入以上	没有具体说明	7	没有具体说明	没有具体说明	连续三个纳税年度内累计缴纳总额及每年最低缴纳额达到规定标准	1
	天津	3	4	没有具体说明	N.A	N.A	N.A	N.A
东部省份								
	河北	3	1, 2 和 3	没有限制	2	没有具体说明	没有具体说明	2
	辽宁	3	4	没有具体说明	2	要求有一定投资	没有具体说明	1
	江苏	3	4	2	2	没有具体说明	没有具体说明	2
	浙江	3	4	没有具体说明	2	各市决定	各市决定	各市决定
	福建	3	4	没有具体说明	2	各市决定	没有具体说明	2
	山东	没有具体说明	4	没有具体说明	2	要求一定的投资	数量和年限的要求	2
	广东	3	4	没有具体说明	各市决定	各市决定	没有具体说明	2

## 未经允许，不得擅自引用

	海南	N.A		N.A		N.A		N.A		N.A		N.A		
中部省份														
	山西	3		1		没有具体说明		1		没有具体说明		30000		2
	吉林	3		1, 2 和 3		没有具体说明		2		没有具体说明		没有具体说明		2
	黑龙江	2		3		4		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明
	安徽	3		1, 2 和 3		3		1		没有具体说明		没有具体说明		1
	江西	3		4		没有具体说明		2		各市决定		各市决定		1
	河南	2		1 和 2		没有具体说明		2		没有具体说明		没有具体说明		1
	湖南	3		4		没有具体说明		2		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明
	湖北	3		4		没有具体说明		2		没有具体说明		有要求		2
西部省份														
	内蒙古	3		4		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明
	四川	3		1 和 2		没有具体说明		2		没有具体说明		没有具体说明		1
	贵州	3		1,2 和 3 半年以上		4		2		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明
	云南	3		1 和 2		没有具体说明		2		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明
	西藏	3		4		没有要求		2		100000		没有具体说明		1
	陕西	没有具体说明		4		没有具体说明		1		各市决定		各市决定		1
	甘肃	3		4		没有具体说明		2		没有具体说明		没有具体说明		1
	青海	3		1,2 和 3		1		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明		1
	宁夏	3		4		2		2		没有具体说明		没有具体说明		1
	新疆	1 和 2		4		2		2		没有具体说明		没有具体说明		没有具体说明

注：稳定收入来源：1、正规就业 2、自己经营企业 3、任何就业方式； 居住：1、拥有自有住房 2、雇主提供住房 3、租房 4、任何形式；购买住房：1、有面积要求 2、无面积要求；学位 1、大专 2、大学 3、研究生



### （三）重点试验区的经验

2007年7月，重庆和成都被列为全国统筹城乡发展配套改革试验区。作为城乡统筹发展必不可少的组成部分，户籍制度改革也是这两个试验区探索的重点领域。实际上，作为城乡统筹发展的先行者，成都市早在2003年就开始了城乡统筹发展的诸多尝试。在两个城市被列为全国试验区以后，他们在劳动力流动和户籍制度改革方面的很多努力，值得进一步分析和讨论。虽然作为试验区，成都和重庆的改革得到了额外的关注，但其改革进程和方式，与大多数地区有着相似之处，见附表1和附表2。彻底的户籍制度改革包括三个渐进但不可分割的组成部分：户籍准入制度的改革、土地制度的安排、社会保障和公共服务领域的改革。对这三个领域改革的充分性，不仅是户籍制度改革成功与否的重要标志，也是户籍制度改革的真正意义所在。

从落户要求看，虽然两个试验区的改革步伐都遵循了有条件地放开户籍的原则，但其改革的步伐更大。以成都为例，2003年就已经开始了允许部分符合条件的人群在市区落户的规定，随着在行政区域范围内社会保护、公共服务及土地制度改革的推进，农村居民的落户条件也逐步放宽。目前，成都市已经明确提出了到2012年建立以身份证号码为标识，集居住、婚育、就业、纳税、信用、社保等信息于一体的公民信息管理系统，届时，城乡居民将实现自由迁徙。

土地制度的改革是城乡统筹发展和户籍制度改革的重要环节，其核心在于农民获得城市户籍的情况下，如何处置其对农村土地的权利。我们看到，两个试验区都以不同的方式在改革过程中进一步明确了农民对于耕地和宅基地的权利。成都市更是在近年来明确提出，农户的土地权利也不会随着居住地的迁徙和就业状况的改变而改变，农民在城镇所享受的诸多基本公共服务，也不以放弃农村土地财产权利作为基本前提。很显然，尊重农民土地权利的同时，赋予农民在城市的相关权利，将有助于改善其在收入分配中的地位。

是否实现公共服务和社会保护体系的城乡一体化、均等化是户籍制度改革成败的关键所在。我们看到两个试验区都在公共服务和社会保护供给方面做出了大量的努力，但在具体的操作方式上看则有所差别，重庆对于城乡居民公共服务的一体化仍然以户籍为前提，通过扩大城市户籍的范围，使更多的人群享受城市的公共服务和社会保护；而成都则是通过先逐步提高农村地区公共服务和社会保护水平的方式，逐步实现城乡之间的趋同。从全国范围看，成都的做法更有借鉴意义。其一，可以立竿见影地使为现行户籍制度排斥的所有人群都受益，从而有利于渐进地缩小不同人群之间的福利差距；其二，可以基于政府的财政能力，量力而行。

纵观各地户籍制度改革的诸多尝试，我们可以总结出以下几个特点：

首先，由于户籍制度所包含的内容非常丰富，对于户籍制度的改革方式也必然是渐进式的。各地对户籍制度的改革也因此都遵循先难后易的原则：从改革的内容上看，对户籍登记方式的改革先，而对福利制度和公共服务领域的改革后；从改革的层级看，集镇和中小城市的户籍制度改革先，而大型和特大型城市的户籍制度改革后；从改革的范围看，全国一体化的户籍制度改革滞后于区域性的户籍制度改革。

其次，区域性的户籍制度改革的彻底性取决于地方的财政能力。户籍改革进入深水区后，几乎每一项改革进程都对应着财政支出水平的增加，尤其是在社会保护体系建设和公共服务方面的支出。因此，地方财政能力的差异，直接影响了各地对户籍制度进行全面改革的意愿和进程。

第三，全面改革户籍制度有赖于中央政府的全面参与。城乡统筹发展改革试验区虽然已经为城乡统筹发展提供了很多有益的经验，但从根本上说，区域性的改革永远无法突破户籍制度在地区之间造成的分割和差异。尤其是地区之间在公共服务和社会保护水平存在明显差

异的情况下，区域性的户籍开放必然导致类似于前述的郑州改革的结局。从这个意义上说，唯有建立起全国统一、全民共享的基本公共服务和社会保护体系，才能使户籍真正与福利脱钩。

### （四）全面的户籍制度改革时机已经成熟

随着社会经济的不断发展，不仅对户籍制度进行全面改革的需求和呼声日益增强，从改革的可行性看，彻底改革计划经济时期形成的户籍制度体系条件业已成熟。

首先，得益于近年来我国经济快速发展，公共财政的能力已经大幅提高，为推进户籍制度改革积累了物质基础。财政收入的增长已经连续多年大大快于 GDP 的增幅，财政收入总量也达到了相当客观的数量。而且，以民生为主体的公共财政理念也取得了广泛共识，在这种情况下，通过加大对社会保护体系的投入，缩小不同人群之间与户籍关联的福利差异，从财力上看是可行的。

其次，通过最近若干年的努力，与市场经济相兼容的社会保护制度的基本框架已经建立。虽然各主要的社会保险在城乡之间尚表现出覆盖和水平上的差异，但这些制度的建立，尤其在农村地区的拓展，为建立统一的社会保护制度打下了制度基础。

第三，随着人口和劳动力的流动，城乡人口比例已经发生了根本转变，城市化水平已经超过 50%。尤其是具有生产性的劳动年龄人口，向城市转移已经比较充分，这意味着城乡统筹的难度已不如以前那么大。

第四，区域经济关系在近年来也发生了明显的改善。中西部地区近年来表现出快速发展的势头，如图 1 所示，2003 年以来，以人均 GDP 度量的区域差距程度，总体上逐步缩小。这也意味着，目前推出深化户籍制度改革的举措，可能不会向以前区域经济差距较大的时期，使不同地区之间的人口流动形势和区域经济关系发生剧烈的变化。

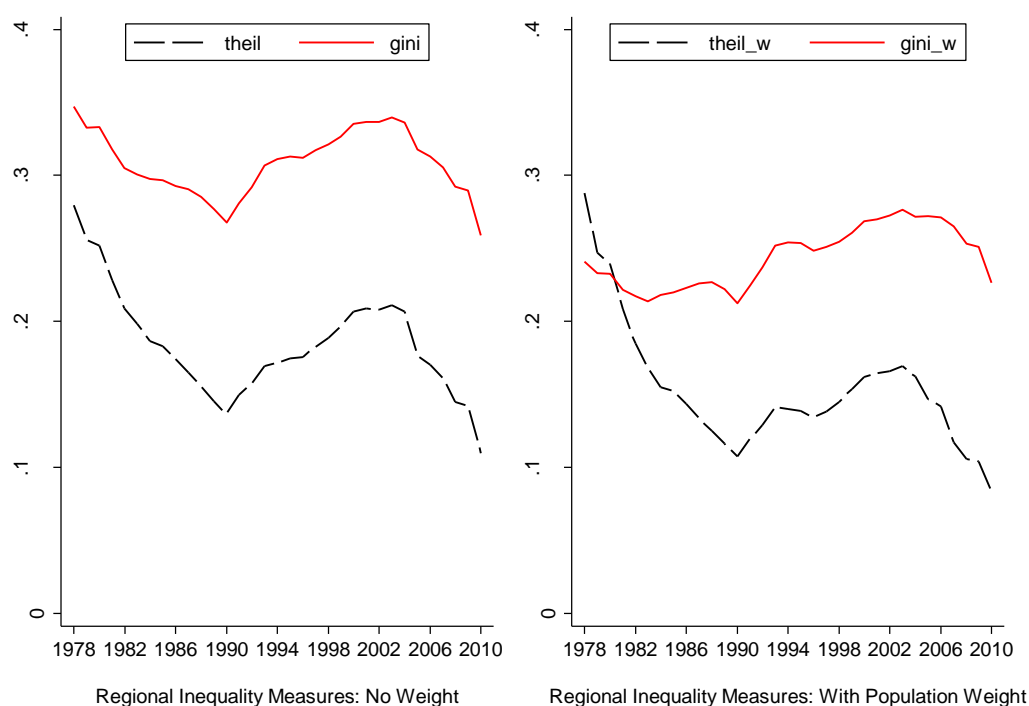


图 1 以人均 GDP 度量的省际差异：1978-2010

资料来源：作者根据《中国统计年鉴》资料计算。

### 三、 观察扩大就业的收入分配效果

一般认为，发展中国家存在收入差距的重要原因，是由于资本相对不足，而劳动力丰富。在这种情况下，资本由于其稀缺性可以获得高回报，而劳动者一方面由于就业机会的不足，难以参与初次分配，另一方面也由于劳动力市场供大于求，其在劳动力市场获得的回报很低。因此，对于处于二元经济体而言，缩小收入差距的首要任务，是让尽可能多的劳动者获得就业机会，参与初次分配。只有穷人能够充分利用其拥有的最主要的禀赋——劳动力，收入差距才有缩小的可能。发展中国家摆脱二元经济结构是通过劳动力不断地由农业部门向非农业部门的转移实现的。如果说剩余劳动力在农业部门的边际劳动生产率为零的话，那么，在非农业部门的就业不仅实现了劳动力要素生产效率的提高，也是缩小（原本的）剩余劳动力和非农业部门劳动者之间收入差距的重要途径。

过去三十年中国非农业部门的就业增长是不争的事实。根据国家统计局的统计数据，2010年，非农业部门的就业总量为4.83亿，较之2000年的3.56亿增长了1.27亿个就业岗位。尽管加总就业统计的准确性尚存争议（Du and Wang, 2011），但根据两年的经济普查资料，我们也可以观察到非农就业岗位的迅速增长：从2004年到2008年，非农就业的年度平均增长率为7.2%。非农就业的迅速增长，意味着大量的农村劳动力从农业部门向非农业部门流动，也同时表明有越来越多的劳动者获得参与初次分配的机会。

遗憾的是，大规模的劳动力流动，尤其是农村劳动力向城市的迁移，所带来的收入分配效应，很难为现有的城乡分割的统计体系充分反映。由于我们尚且缺乏城乡一体化的住户调查抽样方案，对劳动力流动所引起的收入变化，也很难精确地反映。另一方面，从统计分析的角度看，对收入不平等指数的计算，往往只计量有收入者（收入大于零）的情况，而略去负收入或收入为零的观察值。随着就业规模的扩大，原本为零的劳动者获得了低收入，他们也相应地加入了不平等指数的计算，此时，我们反而会观察到扩大了的收入差距。虽然我们缺乏实际的数据，来描述这种现象，但可以通过以下模拟，来展示扩大就业带来的收入分配效应改善是如何被忽略的。

我们随机产生10000个观察值，其收入分布符合正态分布。但由于在初始状态下，一部分人没有获得就业机会，因此，其收入为零。在下表的例子中，这样的观察值为807个。由此，我们可以相应地计算出观察到收入的劳动者的收入不平等指数。随着，就业规模的扩大，原本没有就业的劳动力获得了非农收入，但他们的收入较低。我们将初始状态理解为就业扩大之前的情形，将第二次观察视之为扩大就业后情形。模拟的结果见表4。如表中第一列所示，在就业扩大之前，度量收入不平等时，如果在不平等指数中没有计入小于等于零的观察值，则基尼系数为0.31，泰尔指数为0.16；考虑小于等于零的观察值，基尼系数将扩大到0.40；在就业机会增加以后，如果新增加的就业者集中于相对低收入的部门，则扩大就业后的基尼系数为0.34，泰尔指数为0.19。可见，如何在计算收入分配指数时考虑小于零的收入成为影响收入分配判断的关键。如果考虑所有的样本，则扩大就业一定是缩小收入差距的，如果考虑选择性的样本，则扩大就业改善收入分配的效应可能被遗漏。

表4 对扩大就业的收入分配效应的模拟

	扩大就业前 (1)	包括零收入 (2)	扩大就业后 (3)
观察值数	10000	10000	10000
收入为0的观察值数	807	807	0
计入不平等指数的观察值数	99193	10000	10000
GE(-1)	1.01	-	0.95
GE(0)	0.22	-	0.25

GE(1)	0.16	-	0.19
GE(2)	0.15	0.25	0.18
Gini	0.31	0.40	0.34

当然，如果上述效应仅仅是计算环节出现的问题，研究者可以通过调整计算方法，获得更加真实的收入分配度量。然而，在现行的统计体系下，诸多调查的抽样方案难以有效地反映劳动力流动及其扩大就业的效应，就必然使我们对收入分配形势的分析，落入上表中第一列的情形。

我们可以利用“中国城市劳动力市场调查”收集的微观数据，观察扩大就业的收入分配效应。在以下的经验模型中，我们首先对家庭人均收入的决定因素进行回归，我们的目的是为了观察在控制其他收入决定因素的基础上，就业变量对于家庭人均收入的影响。具体的回归方程如下：

$$y_i = \alpha_0 + \alpha_1 EMP_i + \alpha_3 HE_i + \alpha_4 SE_i + \alpha_5 AGE_i + \alpha_6 AGE_i^2 + \alpha_7 H_i + \alpha_8 ML_i + \alpha_9 FL_i + \alpha_{10} SIZE_i + \sum_{j=2}^5 CT_j + \varepsilon_i$$

上式左边为家庭人均收入，回归的变量分别为家庭成员中就业者的比例，户主及配偶的受教育年限，家庭成员的平均年龄及其平方项，家庭成员的平均健康水平，家庭成员中男女劳动力的比例，家庭规模以及城市虚拟变量。收入决定方程的回归结果见表5。很显然，就业是家庭人均收入的一个主要决定因素，在三轮数据的回归中都显著为正。但我们真正关心的是就业在多大程度上，影响了收入分配。为了达到这一目的，我们基于收入决定模型对家庭人均收入的不平等指数进行分解，以观察不同的因素对于收入分配变化影响的方向及程度。

表5 城市家庭的收入决定

	2001		2005		2010	
家庭成员就业的比例	693.49	11.70	10505.76	13.75	1255.5	11.36
户主的受教育年限	24.20	6.66	530.53	8.5	91.6	10.10
配偶的受教育年限	4.48	1.44	15.03	0.34	1.8	0.20
家庭平均年龄	2.84	0.29	-281.58	-2.4	-28.4	-2.42
家庭平均年龄的平方	0.14	1.36	4.37	3.74	0.5	3.93
家庭平均健康水平	52.29	3.41	560.68	3.06	140.7	6.41
男劳动力占家庭成员比例	195.81	3.17	6753.28	4.4	-198.3	-0.70
女劳动力占家庭成员比例	52.03	0.60	7500.04	4.59	-216.9	-0.69
家庭规模	-55.31	-3.85	-38.64	-0.19	-25.3	-0.98
武汉	-412.09	-13.00	-6413.11	-13.38	-551.4	-7.59
沈阳	-480.32	-14.83	-6712.66	-14.49	-876.9	-13.51
福州	-243.62	-6.13	-3643.29	-7.02	-576.4	-8.00
西安	-488.17	-14.85	-6442.76	-14.04	-789.2	-11.16
常数项	-317.25	-1.34	-1713.28	-0.6	217.1	0.83
R <sup>2</sup>	0.24		0.40		0.25	
N	3490		2499		3526	

资料来源：作者根据 CULS 调查资料计算。

基于回归的收入差距指数分解是新近发展的研究方法（Fields, 1998; Bourguignon et al., 1998; Morduch and Sicular, 2002）。较之传统的不平等指数分组分解的方法，基于回归的分解有很多优越性，例如，它可以考虑连续变量对不平等指数的贡献，也可以控制分组分解容易出现的内生性问题。我们在这里利用表 5 的回归结果，对城市家庭收入的泰尔指数进行分解，其基本方法如下。

遵循 Shorrocks (1982) 提出的基本概念，不平等指数可以表达为家庭收入加权之和的形式。

$$I(\mathbf{y}) = \sum a_i(\mathbf{y})y_i \quad (1)$$

其中， $I(\mathbf{y})$  为总体的不平等指数，如泰尔指数、基尼系数、变异系数等， $y_i$  为家庭  $i$  的人均收入， $a_i(\mathbf{y})$  为应用于每一个家庭的权重，它随着收入差距度量指标的不同而有所差异。回归方程中的每一个回归因子都对不平等指数有贡献。我们可以将因素  $k$ （即回归模型中的解释变量和残差）在整体不平等指数中的贡献  $s^k$  用下式来表达：

$$s^k = \frac{\sum_{i=1}^n a_i(\mathbf{y})y_i^k}{I(\mathbf{y})} \quad (2)$$

由于 (2) 式中每一个收入来源取决于表中的回归系数  $\hat{\beta}_k$  和家庭  $i$  每一个因素的绝对水平  $x_i^k$ ，因此，基于回归的收入差距分解可以表达为：

$$s^k = \hat{\beta}_k \left( \frac{\sum_{i=1}^n a_i(\mathbf{y})x_i^k}{I(\mathbf{y})} \right) \quad (3)$$

具体到我们在本文中使用的指标泰尔指数，收入差距的总体指数及其按照回归方程的分解来源分别是：

$$I_{TT}(\mathbf{y}) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\mu} \ln\left(\frac{y_i}{\mu}\right), \quad (4)$$

以及

$$s_{TT}^k = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i^k \ln\left(\frac{y_i}{\mu}\right)}{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \ln\left(\frac{y_i}{\mu}\right)} \quad (5)$$

由此，我们可以根据表 6 的回归结果将家庭人均收入的泰尔指数进行因素分解。我们的估计结果表明，家庭收入的不平等程度在几轮的回归中处于下降趋势，以泰尔指数度量从 2001 年的 0.285 下降到 2010 年的 0.231。由于根据各个因素分解后的收入不平等指数具有可分可加的特性，我们将表中的因素根据类别合并，所得到的结果如表 6 所示。从该表的结果



我们可以发现，扩大就业有利于缩小收入差距。从三轮调查数据的分析结果看，就业增加可以使城市家庭以泰尔指数度量的收入不平等程度缩小 14~23%。从其他类别的因素看，人力资本的增加有助于缩小收入差距，而人口统计特征的变化在总体上对于缩小收入差距有积极的作用，但区域间的差距仍然是收入差距的重要来源。

表 6 收入差距的来源：基于回归结果的分解

	2001	2005	2010
家庭人均收入的泰尔指数	<b>0.285</b>	<b>0.261</b>	<b>0.231</b>
家庭成员的就业比例	<b>-14.1</b>	<b>-22.5</b>	<b>-13.5</b>
人力资本	-25.0	-45.5	-41.9
人口统计特征	-117.6	-4.7	-14.5
区域因素	111.0	29.0	35.9
回归残差项	120.9	136.0	128.8

#### 四、 劳动力流动的收入分配效应

如前所述，囿于资料的限制，我们尚难以观测劳动力大规模地由农村向城市流动以及刘易斯转折点的来临所引起的总体收入差距变化。但中国劳动力市场和经济发展的基本趋势已经告诉我们，劳动力市场结果朝着有利于收入分配形势改善的方向变化。姑且不论造成收入差距的其他因素，劳动力市场的发展会使得工资性收入的差距逐步缩小。以下，我们从几个方面分析劳动力流动及其产生的收入分配效应。

##### （一） 农民工内部的收入趋同

首先，既然大规模的劳动力流动在很大程度上是对收入差距的反应，那么劳动力流动本身就应该促进劳动力市场的一体化，并缩小劳动者之间的收入差距，尤其是农民工内部的收入趋同。在以前的经验分析中（Cai, Du, and Zhao, 2007），我们已经发现了农民工的工资趋同以及劳动力市场一体化不断演进的趋势。随着劳动力市场形势的变化，低收入群体的收入增长速度开始加速，这必然驱使农民工内部的收入差距也将呈逐步缩小之势。同样，我们根据三轮的城市劳动力市场调查数据，观察农民工群体内部的收入差距变化情况，所得到的各种收入差异度量指标的计算结果见表 7。

表 7 农民工内部的收入差距

	CULS2001	CULS2005	CULS2010	$(c/a-1) \times 100\%$
	(a)	(b)	(c)	
p90/p10	5.854	5.000	3.750	-35.9
p90/p50	2.614	2.500	2.000	-23.5
p10/p50	0.447	0.500	0.533	19.2
p75/p25	2.003	2.000	2.400	19.8
GE(-1)	0.321	0.210	0.202	-37.1
GE(0)	0.262	0.183	0.168	-35.9
GE(1)	0.291	0.195	0.175	-39.9
GE(2)	0.443	0.253	0.220	-50.3
Gini	0.396	0.334	0.319	-19.4

A(0.5)	0.129	0.090	0.082	-36.4
A(1)	0.231	0.167	0.155	-32.9
A(2)	0.391	0.296	0.288	-26.3

表 7 有四类指标：分位值的比、广义熵（Generalized Entropy）、基尼系数及阿特金森指数。我们看到，尽管各类指标对农民工收入差异变化的敏感区域不同，但收入差异指标总体下降的趋势是一致的。2010 年和 2001 年相比，基尼系数下降了 19.4%，泰尔指数则下降了 40%。而由于普通工人工资的普遍上涨，收入最高 10% 农民工和收入最低的 10% 农民工的平均收入之比，2001 年为 5.85，到 2010 年下降到 3.75，下降的幅度为 35.9%。我们也可以推断，随着刘易斯转折点的来临，普通工人在劳动力市场上供求关系的转变，是导致农民工内部出现工资趋同的重要原因。

## （二）城市劳动力市场上的收入趋同

虽然农民工的工资趋同正在发生，农民工内部的收入差距在不断缩小，但一个大家关心的问题是，农民工进入城市劳动力市场，是否产生城市的低收入群体，并导致城市劳动力市场上的收入差距不断扩大？为了回答这一问题，首先，我们需要了解的是农民工身份是否在城市劳动力市场上仍然是导致其收入差距的决定因素。我们关于劳动力流动政策和户籍制度改革进程的梳理已经表明，从就业和工资决定的角度看，劳动力市场制度的改革较为充分，这也就意味着，随着劳动力市场自由化程度的提高，户籍在工资决定中的作用会逐步弱化。为了从经验上验证居民身份对工资决定的影响，我们将农民工样本和城市本地职工的样本混合，并加入“是否具有外来身份”的虚拟变量，在控制个人特征和劳动力市场区域特征（城市变量）后，观察迁移身份变量的系数变化。回归结果如表 8 所示。

表 8 外来身份在工资决定中的作用

	CULS2001	CULS2005	CULS2010
<b>迁移身份（农民工=1）</b>	<b>-0.107 (3.85) ***</b>	<b>-0.087 (2.95) ***</b>	<b>-0.048 (2.38) **</b>
受教育年限	0.102 (25.21)	0.098 (20.60)	0.11 (30.98)
经验	0.005 (1.89)	-0.001 (1.09)	0.018(6.48)
经验的平方	-0.0 (-1.20)	-0.0 (1.12)	-0.0 (-5.13)
性别（男性=1）	0.21 (10.50)	0.24 (11.07)	0.18 (11.05)
城市虚拟变量	有	有	有
观察值数	6260	6535	7940
调整后 R <sup>2</sup>	0.31	0.42	0.37

注：括号中的数值为 t 统计值。\*\*\*为在 1% 水平上显著，\*\*为 1% 水平上显著。

我们发现，在控制其他变量之后，户籍制度在工资决定中的作用逐步减弱。如表 8 所示，在控制其他变量之后，2001 年农民工的平均工资水平较之本地工人低 11%，到 2005 年下降到 9%，2010 年进一步下降到 5%。考虑到农民工流入城市的数量呈扩大趋势，2009 年农民工总量是 2001 年的 1.73 倍，农民工和城市本地工人之间的工资趋同，必然会成为推动劳动力市场上总体工资差异缩小的重要力量。

当然，劳动力市场竞争性的增强，以及户籍在工资决定中的作用弱化，只是流动人口和城市本地人口工资收入差距缩小的必要条件之一。如果这两个群体在禀赋特征上仍然存在显著的差异，那么，劳动力市场的正常运行也会使二者之间的收入差距继续扩大。我们看到由于教育规模部门的扩张，城市劳动力市场上以受教育年程度量的教育水平在两个群体之间呈

缩小的趋势。例如，2001年城市本地职工的平均收入教育年限为11.65年，是农民工的1.41倍，2010年城市本地职工的平均受教育年限为12.55年，是农民工的1.31倍。同时，农民工在城市工作经历的延伸，也有利于他们获得更高的收入。为了直接观察包含两个群体之后，城市劳动力市场上劳动收入差距的变化情况，我们同样使用三轮的中国城市劳动力市场数据，计算城市本地劳动力和农民工后，城市劳动力市场的收入不平等指数，各种收入差异指标的计算结果见表9。

表9 城市劳动力市场上收入差距的变化

	CULS2001	CULS2005	CULS2010	$(c/a-1) \times 100\%$
	(a)	(b)	(c)	
p90/p10	5.619	5.000	4.625	-17.7
p90/p50	2.458	2.500	2.220	-9.7
p10/p50	0.438	0.500	0.480	9.6
p75/p25	2.400	2.400	2.557	6.5
GE(-1)	0.333	0.266	0.228	-31.5
GE(0)	0.232	0.214	0.184	-20.7
GE(1)	0.247	0.223	0.185	-25.1
GE(2)	0.352	0.291	0.224	-36.4
Gini	0.371	0.359	0.332	-10.5
A(0.5)	0.112	0.103	0.088	-21.4
A(1)	0.207	0.192	0.168	-18.8
A(2)	0.400	0.347	0.313	-21.8

我们看到，从总体上看包括农民工在内的城市劳动力市场总体工资差异呈逐渐缩小的趋势。基尼系数由2001年的0.37，下降到2010年的0.33；泰尔指数由0.25下降到0.19。其他不平等的度量指标也都有不同程度的下降。

值得注意的是，尽管基尼系数的变化受到各界最多的关注，但不同的收入差距度量方式对于我们理解收入分配的变化有不同的意义。就广义熵而言，其参数值越大，度量不平等的指数值对于位于收入分布顶端的收入差异越敏感；而阿特金森指数的参数越大，度量不平等的指数值对于位于收入分布底端的收入差异越敏感；基尼系数则对于中间收入者（众数）敏感。

观察表9中各种不平等度量指标，也的确呈现出不同幅度的变化。以广义熵为例，如果使用对收入底部差异和收入顶端差异敏感的GE(-1)和GE(2)，两个指数从2001年到2010年的下降幅度分别为31.5%和36.4%。而对位于收入分布中间部分的敏感的收入不平等指标，则变化幅度相对较小，例如基尼系数仅下降了约11%。阿特金森指数的变化也体现出了这一特点，对位于收入分布两端敏感的指数分别下降了21.4%和21.8%，而对中间区域敏感的指标下降了18.8%。

由此可见，农村劳动力在城市劳动力市场的表现以及劳动力市场总体供求关系的变化，都有可能影响到城市总体收入差距的变化：由于普通劳动者的工资快速上涨，位于城市劳动力市场上收入分布底部的群体收入差异会有更明显的变化，因此，GE(-1)和A(2)都会有比较明显的变化；而农民工群体中的成功者在城市劳动力市场上也可能会有越来越好的表现，从而使城市劳动力市场上收入分布顶端的群体收入差异也产生比较明显的变化，所以，GE(2)和A(0.5)也会有更明显的变化。

劳动力流动对收入差距产生的影响体现于不同群体的收入变化之中，这也要求我们使用更丰富的指标，更加全面地观察、度量这种变化。某一个收入差异度量指标的变化不敏感，

如基尼系数，并不意味着收入分配形势没有改善。

### （三） 总体收入差异的变化

虽然我们通过城市劳动力市场上的微观数据发现农民工内部的工资趋同以及农民工与城市本地职工的工资差异在逐渐缩小，但是，尚不足以说明劳动力流动及刘易斯转折点的来临对总体的收入差距产生了显著的影响。因为，一直以来城乡收入差距都被认为是总体收入差异最主要的组成部分。但由于现行的统计体系在城乡收入调查里都没能有效地包括农民工群体，可能造成严重的抽样偏差（Park, 2007），并导致对收入差距的高估（Cai and Wang, 2009）。

遗憾的是，我们尚缺乏对总体具有代表性的时间序列资料，分析包括农民工在内的总体收入差异的变化情况。不过，我们可以利用 2005 年全国 1% 人口抽样调查资料，观察如果在现有的城乡收入统计体系里加入农民工，会对收入分配的估计产生什么样的影响。在表 4 中第一列是通常对城乡收入差距的估计，即只包括农村劳动力和城市本地人口，而第 2 列则是包括了农民工的情形。估计结果显示，如果包含了农民工，那么所有的收入差异度量指标值都会下降。

可以预见的是，劳动力流动规模越大，农民工的工资收入越高，在估算收入差距时，忽略农民工群体所造成的偏差就越大。表 10 的信息是基于 2005 年 1% 人口抽样调查资料。根据国家统计局农村司的调查，2005 年农民工的数量为 1.26 亿，月平均工资水平为 821 元（2001 年价格）；到 2009 年农民工数量增加了 15.6%，实际工资水平增长了 48.7%。因此，我们可以想象，忽略农民工群体所造成的总体收入差距的高估会更严重。

表 10 城乡收入差异的变化：有偏和无偏的估计

	农村工人+城市工人	农村工人+城市工人+农民工	变化（%）
p90/p10	10.642	10.145	-4.67
p75/p25	3.604	3.694	2.50
GE(-1)	0.668	0.657	-1.65
GE(0)	0.422	0.408	-3.32
GE(1)	0.425	0.407	-4.24
GE(2)	0.740	0.705	-4.73
Gini	0.484	0.474	-2.07
A(0.5)	0.190	0.183	-3.68
A(1)	0.344	0.335	-2.62
A(2)	0.572	0.568	-0.70

## 五、 结论

虽然从总体上看，中国的劳动力市场仍然未能实现劳动力完全自由的流动，但在过去三十年里，劳动力市场的改革是充分有效的。其突出的体现就是，直接限制劳动力流动的政策和制度约束得到了有效的清理，劳动力流动，尤其是农村劳动力从农业向非农业的转移规模越来越大。实证研究的观察也表明，市场机制在就业决定和工资形成等环节发挥了越来越重要的作用，这也使得来自农村的劳动力和城市劳动力之间的工资性收入差距逐步缩小。

当然，劳动力市场的改革进程远远没有结束。其中最重要也是最艰巨的任务是对以户籍制度为核心的社会保护体系的改革。虽然在不同人群之间实现社会保护和公共服务的均等



化、一体化的目标已经非常清晰，但对户籍制度的系统改革仍然任重道远。本文对既定改革的梳理发现，系统地改革户籍制度不仅涉及户籍登记，更重要地是对土地制度、社会保护体系和公共服务做出恰当合理的安排。对户籍制度进行全面深入的改革，不仅条件成熟，而且非常迫切。户籍制度的系统改革也将成为进一步缩小差距的新的契机。

户籍制度改革的核心是剥离户籍和福利之间的关联。从操作层面看，需要对目前分割的社会保险制度和社会救助体系实施一体化改革。其基本思路是，在养老、医疗、低保等基本制度上提供低水平、广覆盖的公共支持。深化户籍制度改革满足以下几个方面的要求：

(1) 消除福利体系在区域间的差异。这就要求中央政府承担公民基本福利的义务，由中央财政提供最基本社会保护项目的资金来源。唯有如此，才能彻底消除人口在区域间流动的“寻租动机”，破除来自地方政府对户籍制度改革的阻力；

(2) 把个人福利水平与缴费挂钩，在基本福利制度保基本的基础上，将个人的更高福利水平与个人缴费水平挂钩。这样，不仅可以彻底剥离户籍的福利含义，也可以使户籍制度改革获得更多多数群体的支持；

(3) 对现有的社会保护项目进行改革和整合，消除福利制度碎片化对户籍制度改革的影响。

(4) 从改革方式上，启动新一轮的户籍制度改革。户籍制度改革如果仅仅停留在地方层面，就永远难以消除其对劳动力流动的阻碍。户籍制度的改革都遵循我国改革开放以来一直尝试的渐进改革原则。然而，户籍制度涉及的内容、对象和性质，决定了渐进改革的方式难以从根本上满足现阶段的发展需求。户籍制度的全面改革应该进入系统设计、全面改革、统筹城乡、覆盖全民的阶段，也需要一次自上而下的顶层设计：唯有超脱部门利益、地方利益的改革方案，才能真正逐渐消除户籍对社会经济发展产生的消极影响。

我们的研究表明，劳动力市场的改革和劳动力流动规模的增加，无疑是缩小收入差距的积极手段。根据本文的分析，劳动力流动通过两个效应改善收入分配形势。首先，是通过就业扩大效应，即让更多的人参与初次分配，进而改善收入分配的形势。遗憾的是，现有的统计资料，难以使我们对这一效应进行全面的评估；其次，是通过收入趋同效应，缩小收入差距。当经济发展面临刘易斯转折点，劳动力的充分流动会引发不同群体的工资趋同，并产生缩小收入差距的推动力。我们的观察表明，农民工之间、城市工人与农民工之间、以及城乡之间的收入差距都可能因劳动力的流动而缩小。基于城市劳动力市场的微观数据分析表明，近年来不断扩大的就业总量（主要是农民工），是缩小收入差距的推动因素。

因此，在现阶段，我们至少可以说劳动力市场发育带来的就业扩大效应以及劳动力流动所产生的工资收敛，正在对缩小收入差距发挥积极的作用。我们也有理由相信，在刘易斯转折点之后，主要的劳动力市场结果会向更有利于收入分配改善的方向转化，与库兹涅茨转折点的会合也会加速。

当然，考虑到还有很多其他因素（福利、资产收入等）构成收入分配形势的影响因素，在判断总收入差距形势时，我们还需要更多的经验证据，以观察劳动收入在收入分配格局中的相对影响及总体收入分配趋势的变化方向。

### 参考文献

- Bourignon, Francois, Fournier, M., and Gurgrand, M. (1998), "Distribution, Development, and Education: Taiwan, 1979-1994," paper presented at LACEA Conference, Buenos Aires.
- Fields, Gary S. (1998), "Accounting for Income Inequality and its Change," Mimeo, Cornell University
- Morduch, Jonathan and Terry Sicular, (2002), "Rethinking Inequality Decomposition, with



Evidence from Rural China,” *Economic Journal*, 112(476), 93-106.

Ravallion, Martin and Shaohua Chen (1999), “When Economic Reform Is Faster than Statistical Reform: Measuring and Explaining Income Inequality in Rural China”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.61, No.1, pp. 33-56.

Shorrocks, Anthony F. (1982), “Inequality Decomposition by Factor Components,” *Econometrica*, Vol. 50, No. 1, 193-211.

Cai, Fang, Yang Du and Changbao Zhao (2007) “Regional Labour Market Integration since China’s World Trade Organization Entry: Evidence from Household-level Data,” in Garnaut, Ross and Ligang Song (eds) *China – Linking Markets for Growth*, Canberra: Asia Pacific Press, pp. 133-150.

Park, Albert (2007), “Rural-Urban Inequality in China”, in Shahid Yusuf and Tony Saich (eds) *China Urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies*, the World Bank, Washington. D. C..

蔡昉、王美艳（2009），《为什么劳动力流动没有缩小城乡收入差距？》，《经济学动态》第8期。

## 未经允许，不得擅自引用

附表 1 成都市户籍制度改革的主要进程与政策

落户要求	土地制度安排	社会保障与公共服务
<p>2003</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 取消入户指标限制，以条件准入制代替“入城指标”</li> <li>● 在城区或城镇具有固定住所的人员，应登记为非农业户口；从事非农业生产有稳定生活来源的人员，应登记为非农业户口；人均耕地不足 0.3 亩的人员，应登记为非农业户口</li> <li>● 有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员，均可根据本人意愿办理城市常住户口，与其共同居住生活的直系亲属可以随迁或投靠迁入户口，不受结婚时间、暂住期限的限制</li> <li>● 实际投资额在 200 万元人民币以上，可指定 1 名人员的户口迁入。实际投资额超过 200 万元的，按每增加 100 万元解决 1 人入户的标准递增</li> <li>● 在本市五城区及高新区范围内就业或兴办企业，向本市税务部门连续 3 年累计纳税 20 万元或 1 年内纳税 10 万元，可将纳税人或企业主本人及其配偶、未成年子女的户口迁入</li> <li>● 在五城区及高新区范围内引进投资额在 800 万元人民币以上，可将本人及其配偶、未成年子女的户口迁入。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鼓励和支持农民按“依法、自愿、有偿”原则，以出租、入股、质押、置换等方式，流转农村土地承包经营权，发展规模经营</li> <li>● 条件成熟的地方，探索发展以土地承包经营</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 确保每个建制乡（镇）有一所政府举办的卫生院，建立以中心卫生院为核心的乡村卫生服务网络</li> <li>● 建立城乡统一的农村居民转变为城镇居民和进城务工人员子女就学保障机制</li> </ul>
<p>2004</p> <p>取消了“农业户口”和“非农业户口”划分，统一登记为“居民户口”</p>		

## 未经允许，不得擅自引用

- 户籍在本市的农民，租用统一规划修建的出租房，居住时间 1 年以上的方可在租房地入户
- 市外人员入户政策调整。第一，原购房入户中心城区只能是商品房，调整后二手房也能入户。第二，原购房迁入的，购房面积或金额其中一项符合条件可迁入，调整后只有面积限制，统一为 90 平方米以上，且需提供劳动管理部门认可的与本市用人单位签订的劳动合同以及社保部门出具的在本市连续缴纳社保 1 年以上的证明
- 投资入户政策调整。一是将以前前提的“投资”修改、界定为“生产性投资”；二是对投资入户人员界定为投资者本人、配偶和未成年子女；三是增加了在区(市)县城和建制镇投资入户政策
- 人才引进入户政策调整。一是原规定具有本科学历或中级职称可入户，现在放宽到大专学历、中级职称或技师以上；二是原规定学历、职称引进权入股为主的股份合作经济，为农民离土离乡创造条件
- 允许农村集体经济组织采用以土地入股的方式参与营利性水电、交通等项目的开发建设
- 建立以区（市）县级职业中学为龙头，乡（镇）成人文化学校、农业广播电视学校和各种农业技术推广机构为骨干，向村组延伸辐射的区（市）县、乡（镇）、村三级教育培训体系
- 到 2007 年，全市农村劳动力培训率要达到 80%，其中土地被征占农村劳动力培训率达到 100%；全市农村劳动力转移规模达到 220 万人以上
- 2004 年，将土地被征占农民全部纳入社保，享受城市社保标准。对土地未被征占农民，要尽快建立和完善社保制度，确保土地被征占后就能享受城市社保标准

的人才无年龄限制，此次调整后年龄限制在 45 周岁以下，并在本市落实了工作的人员(特殊人才年龄可适当放宽)

- 增加了入户内容和范围。暂住满 3 年、拥有合法固定住所、与本市用人单位签订劳动合同并不间断缴纳社会保险 3 年以上的市外人员，可登记本人、配偶和未成年子女的常住户口

### 2008 成都农民租住私人住房可入户

- 鼓励企业培训进城务工农村劳动者和进城务工农村劳动者个人提高职业技能。企业对招收录用的进城务工农村劳动者进行职业技能培训，使其初次获得国家职业资格初级、中级、高级证书的，按相应等级给予企业技能培训补贴，同时给予技能鉴定补贴。对培训后首次取得国家职业资格技师、高级技师证书的进城务工农村劳动者给予一次性奖励
- 提供自主创业小额贷款。设立扶持进城务工农村劳动者自主创业的小额贷款担保，为本市农村劳动者进城自主创业提供 5 万元以下的贷款担保
- 对符合条件的本市进城务工农村劳动者提供就业优惠政策。本市进城务工农村劳动者自愿放弃农村集体经济组织成员身份，或流转其承包土地签订了 3 年以上流转合同的，视同失地农民，并享受相关就业扶持优惠政策
- 鼓励办理城镇职工基本养老保险。用人单位为本市进城务工农村劳动者办理城镇职工基本养老保险的，政府将按一定比例给予补贴
- 鼓励进城购房的优惠政策。本市进城务工农村劳动者，

2010 到 2012 年，成都将建立以身份证号码为标识，集居住、婚育、就业、纳税、信用、社保等信息于一体的公民信息管理系统。城乡居民自由迁徙。

明确提出农民进城落户后可以继续保留其在农村的承包地、宅基地及其它土地资产。自 2008 年初开始，成都市就通过农村产权制度改革，将农民的承包地经营权、林地使用权和宅基地使用权基本确权到户。农户的土地权利也不会随着居住地的迁徙和就业状况的改变而改变，农民在城镇所享受的诸多基本公共服务，也不以放弃农村土地财产权利作为基本前提

连续缴纳综合社会保险或城镇职工社会保险两年以上，首次在城镇购买住房的，可享受申购经济适用住房或限价商品住房的政策。在城镇规划建设面向进城务工农村劳动者的政策性安居住房，以低于经济适用住房的价格向已有偿转让或退出农村宅基地和房屋的本市进城务工农村劳动者定向销售

- 提出建立城乡统一的就业失业登记管理制度，统一失业保险待遇标准；并提出统一中职学生资助政策，对就读中等职业学校的本市所有户籍学生统一助学标准
- 要求各区(市)县对城乡居民符合住房保障条件的家庭，统一纳入城乡住房保障体系。并要求各区县首先统一城乡“三无”人员供养标准，对有条件的区县，建立城乡统一的低保标准；对暂不具备条件的区县，要求在 2015 年之前实现统一城乡低保标准。在社会保险方面，进行了较大地改进，将已有的非城镇户籍从业人员综合社会保险并入城镇职工社会保险
- 完善城乡基本公共服务供给体制。成都市率先在全国将新农合、城镇居民基本医疗保险、市属大学生基本医疗保险合为一体，实现了城乡居民医疗保险制度一体化；推动城乡教师、医务人员互动交流，促进优质教育、卫生资源向农村倾斜，逐步缩小了城乡之间在教育、医疗卫生等公共服务方面的差距
- 促进城乡公共服务设施一体化建设。实施了 410 所农村中小学、223 个乡镇卫生院、2396 个村卫生站标准化建设，全面推进广播电视“村村通”工程、信息网络“校校通”工程和乡镇文化活动中心建设，构建了覆盖城乡



## 未经允许，不得擅自引用

的文化设施网络

- 把村级公共服务和社会管理经费纳入财政预算。按每个村年均不少于 20 万元拨付，形成公共财政投入机制

附表 2 重庆市户籍制度改革的主要政策

落户要求	土地制度安排	社会保障与公共服务
<ul style="list-style-type: none"><li>● 首期转户人口为 338.8 万</li><li>● 第一类是有条件的农民工和新生代，约 294.1 万人，其中包括农村籍的大中专学生和农村退役士兵；</li><li>● 第二类是历史遗留问题，有 44.7 万人。上述转户人口按主城、区县城、小城镇三级城镇体系合理布局。而进入三个城镇体系，分别设置了不同门槛，如进入主城区，必须符合下列任意一个条件——在主城区务工经商五年以上，或购买成套商品住房，投资兴办实业，三年累计纳税 10 万元或一年纳税 5 万元以上。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 允许转户的农村居民，在最长 3 年内继续保留宅基地和承包地的使用权及收益权；</li><li>● 转户居民退出宅基地使用权和农房的，将获得 3 笔补偿资金。包括参照同时期区县（自治县）征地政策对农村住房及其构附着物给予的一次性补偿；</li><li>● 参照地票价款政策一次性给予宅基地使用权补偿；参照地票价款政策一次性给予购房补助；</li><li>● 转户居民退出承包地，可以得到本轮土地承包期内剩余年限和同类土地的平均流转收益标准的补偿；</li><li>● 保留林地使用权，不要求退出；</li><li>● 在一定时期内继续执行原户籍地生育政策；</li><li>● 农民自愿退出承包地经营权之前，享受各项补贴</li></ul>	<p>农民转户后，其就业、社保、住房、教育、医疗均纳入城镇保障体系。在教育方面，转户农民工子女接受义务教育，按照就近入学原则，改变现在农民工子女只能在指定学校就读的状况。</p>