

# 户籍堤坝效应与东部城市 就业吸引力研究\*

王克强 贺俊刚 刘红梅

**【摘 要】**文章以城乡待遇为切入点,从制度经济学角度实证分析了东部城市户籍堤坝效应对就业吸引力的影响。结果表明:(1)城乡待遇差距、城市就业吸引力、户籍堤坝效应强度三者之间存在正相关关系。(2)市民待遇高于农民待遇是农民进城就业的前提,东部城市户籍堤坝效应通过调整城乡待遇差距,成为影响农民是否进城就业的核心因素。(3)东部城市户籍堤坝效应呈现“不考虑中西部因素”及“考虑中西部因素”两类表现,存在“内助式吸引”与“外援式吸引”两条就业吸引力形成路径。因此文章建议,东部地区应加大对中西部地区资金与技术援助,补偿中西部地区户籍制度潜在利润损失;以“城乡统筹、保护农民利益”为出发点,推动符合条件的农民工转户进城;通过调节户籍堤坝效应强度,增强就业吸引力,提高东部城市利用户籍制度潜在利润的竞争力,同时要建立适应户籍堤坝效应消失后的新型户籍制度。

**【关键词】**户籍堤坝效应 东部城市 就业吸引力 机理

**【作 者】**王克强 上海财经大学公共政策与治理研究院,教授;贺俊刚 上海财经大学财经研究所,博士研究生;刘红梅 上海师范大学商学院,教授。

## 一、引 言

目前学术界有关户籍制度问题的研究大致可归纳为3个方面:一是弊端说。认为户籍制度存在诸多缺陷与不合理之处,户籍制度弊大于利。户籍制度影响人口流动;造成社会分割与身份歧视,给社会信任带来负面影响(汪汇等,2009);户籍制度是城镇化进程与城乡人口迁移的主要障碍(Xu等,2014)。二是中性说。侧重于户籍制度的作用与功能等分析,无明显观点倾向。承认现实生活中,外来人口与本地户籍居民之间存在待遇差距(张玮等,2008)。三是有利说。认为当代的户籍制度是政府主动适应大规模人口流动的结果,可避免

\* 本文为国家社会科学基金重点项目“经济发达地区率先构建新型的工农城乡关系战略研究”(编号:08AJL009)的阶段性成果。

“贫民窟”与“城市病”(Thakur, 2002)。在上述观点中,认为户籍制度弊大于利者居主流地位。

从已有研究成果看,学术界过于关注户籍制度僵化、阻碍劳动力和其他资源自由流动等计划经济烙印,将户籍制度不同历史条件下发挥的积极作用与消极作用混为一谈,或片面夸大户籍制度的消极作用。我们认为,户籍制度是中性的,在不同的历史条件下,表现出积极性或消极性,并非一成不变。十八届三中全会提出全面放开(小城市)及严格控制(大城市)并行的户籍制度政策,同一政策呈现出截然相反的两个极端措施,看似相互矛盾,却绝非偶然,其政策背景蕴含着户籍制度自身的现实合理性:户籍制度不仅可以阻碍劳动人口流动,也可以吸引劳动人口流动。这种现实合理性为“摸着石头过河”的“试错性”政策所需要,是中国特色社会主义市场经济渐进性改革的必然产物。不过,因其表现较为“隐晦”,而被学术界所“忽略”。我们发现,户籍制度具有户籍堤坝效应,因此本文试图分析东部地区城市利用户籍堤坝效应,吸引本地及中西部地区劳动力到东部城市就业的表现、路径和机理。

## 二、户籍制度、堤坝效应及其表现形式

### (一) 户籍堤坝效应及相关概念界定

#### 1. 户籍堤坝效应

户籍堤坝是指在经济资源配置中,以户籍制度为核心和起点,建立起来的一系列与收入、福利、就业、社会保障等相关的排他性制度安排及设计。本文是指拦堵与释放劳动力的户籍制度<sup>①</sup>。户籍堤坝效应(Hukou Dam Effect,简称HDE)是指户籍堤坝的作用形式,户籍堤坝内外的城乡待遇差异是户籍堤坝效应产生的主要原因。

户籍堤坝效应有吸引与排斥两种作用形式。吸引力作用形式是指利用优越的工资和社会福利等选择性地吸纳文化素质高、有一技之长的青壮年劳动人口,符合条件者还可通过培训提升其人力资本,使之成为促进当地经济发展的生产要素。排斥作用是指利用户籍制度的显性屏障与隐性屏障,选择性地排斥文化素质低、年龄偏大的劳动人口,以降低当地社会环境承载压力,减少本地经济发展负担。显性屏障是指户籍身份成为阻碍劳动力自由迁徙的“有形屏障”。1958年,中国户籍制度建立,随之形成的是“反盲流”等一系列控制劳动力流动的配套政策,严格限制劳动力自由流动。1978年,随着市场经济发展,阻碍劳动力自由迁徙的“有形堤坝”逐渐消除,劳动力可以在农村与城市之间比较自由地流动,被“看得见的”城乡待遇差别所左右,由农村转向城市、由待遇低的中西部转向待遇高的东部。隐性屏障是指附加在户籍制度身份上的各种福利待遇,成为阻碍劳动力自由迁徙的“无形屏障”。Chan等(2008)驳斥了户籍制度即将废除的观点,认为中国户籍制度依然强大和完整。虽然

<sup>①</sup> 堤坝应同时具备拦水和放水的功能。但中国的“户籍制度”堤坝,主要功能是拦水。“放水”的功能很少发挥作用;因此,只形成“蓄水池”,不及时放水,结果坝越筑越高,“蓄水池”中的水不能及时释放,形成了越来越高的水位,这种高水位即成为“城乡差别”、“工农差别”的势能。这种势能的存在成为吸引农民自愿进城、自愿弃农的“诱饵”。

户籍制度改革取得了较大成果,但附加在户籍制度身份上的各种福利待遇与原户籍仍存在千丝万缕的联系,成为中国城镇化过程中的“无形堤坝”。

户籍制度和户籍堤坝效应在东部城市吸引就业方面发挥了积极作用。在户籍堤坝效应排斥力不变的条件下,当户籍堤坝效应吸引力增强时,东部地区城市可以以本地城市户籍“脱农”为条件,面对符合条件的本地农民和外地劳动力,利用与本地户籍制度相配套的高收入,高质量的幼儿园、小学、中学和高等院校,高水平的医疗条件,充裕的就业机会和培训,完善的社会保障与养老条件,增强东部城市就业吸引力。外地劳动力获得本地户籍后,同工同酬,公平竞争,可以有效降低本地原户籍劳动力工资上涨的压力,降低本地经济发展成本。

## 2. 城乡待遇

城乡待遇可以分为市民待遇与农民待遇两部分。市民待遇是指给予城市户籍身份的市民的全部收入减去支出后的净收入。市民待遇收入分为市民制度工资与实际工资两部分。市民实际工资是指与付出劳动力的边际产出有关的收入,主要是指工资性收入,除实际工资以外的所有收入都可纳入制度工资的范围。如城市自有房产出租等经营性收入,房产增值及股票基金投资的财产性收入,医疗、失业、养老、住房公积金等各种社会保障的转移性收入等。市民待遇支出是指消费性支出,包括食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、医疗保健、交通和通信、教育文化娱乐服务、其他商品和服务。农民待遇是指给予农村户籍身份的农民全部收入减去支出后的净收入。农民待遇收入包括农民制度工资与农民实际工资两部分。农民制度工资是指由于具有农民农村户籍身份,从而享有土地承包权、经营权、转让权,由此得到的相应的土地种植收入、经营收入、转让收入。农民实际工资是指农民付出劳动力获得的工资性收入,由劳动力投入的边际产出决定<sup>①</sup>。农村居民家庭生活消费支出是指农村居民家庭用于物质和精神生活方面的支出,包括食品、衣着、居住、家庭设备用品及服务、交通和通信、文化教育娱乐用品及服务、医疗保健、其他商品和服务等。

我们认为,待遇是户籍堤坝效应的核心概念,城乡待遇差距表现为户籍堤坝内外待遇差距。在以城乡户籍身份为“砖石”建立起来的户籍堤坝效应中,城乡待遇是分析户籍堤坝效应对就业吸引力影响的切入点。农民进城就业是东部城市就业吸引力强的结果,而市民待遇高于农民待遇是农民进城的前提条件,户籍堤坝效应强度大小直接影响城乡待遇的差距。

需要强调的是,土地是农民安身立命的根本,它对农民起到了社会保障的重要作用,虽然中国农民所拥有的人均土地数量很少,但土地对农民待遇仍有重要影响。如果暂时保证转户农民土地使用权不变,以政策引导转户农民入股农村土地合作社等新型农村经济组织,在保证农民权益、提高农民待遇的同时,实现农村土地流转,对促进农村产业规模化、集约化发展,建设现代农业,将起到积极作用。相反,如果以转户为条件,迫使农民放弃土地,

<sup>①</sup> 本文借鉴与使用了发展经济学中“实际工资”与“制度工资”的概念,结合实际问题用以分析城乡待遇差距。

则可能产生适得其反的效果。由于市民化过程是一个长期的复杂过程,在获得城市户籍身份后,转户农民的素质、文化程度及生活习惯等并不会随着户籍身份的转变而瞬间改变。转户农民在就业竞争力、人力资本等方面与原城市居民仍存在较大差距。失去土地将使处于竞争劣势条件下的转户农民产生恐慌,迟滞农民市民化过程,甚至可能使部分农民长期选择“候鸟式”的劳动力流动状态,对缩小城乡待遇差距及新农村建设产生消极影响。

(二) 户籍制度产生户籍堤坝效应的前提条件

资源配置与“居民身份特区”是户籍制度产生户籍堤坝效应的前提条件,户籍制度的地区差异使东部地区在利用户籍堤坝效应中占有优势。

一是户籍制度成为资源配置的重要手段。户籍制度的产生背景是资源紧缺,尤其是新中国成立初期粮食供给严重不足。由于农村自由迁徙到城市的人口数量过多,造成粮食短缺,物价上涨,从而影响国民经济的正常运行。加上受前苏联计划经济体制的影响,最终出现了将农民“束缚”在农村农业部门、工人“留”在城市工业部门的城乡隔离的户籍制度。户籍制度的初衷是以计划手段合理配置粮食等资源,后来发展成粮票、布票等一系列与户籍关联的分配制度,形成将短缺的资金、熟练劳动力、工业原料等生产要素集中在城市的资源配置制度。直到现在,户籍制度的这个经济功能仍然存在,而且表现明显。

二是户籍制度形成了“居民身份特区”。以城乡分割为目的的户籍制度,形成了“工业部门↔城市↔城市户籍,农业部门↔农村↔农村户籍”这一“标准”状态。即有城市户籍才能在城市工作生活;工业主要布局于城市,因而就业于工业部门是城里人的专利;有城市户籍者可享受工业和城市的好处;国家优先在城市配置优质资源也就意味着优先支持工业和城市居民。与之相对应的是农民只能在农村生活,并从事农业生产,不能享受城市化和工业化的好处。户籍制度正如堤坝横亘在“工业与农业”、“城市与农村”、“市民与农民”之间,形成了中国独有的“居民身份特区”。为了说明问题方便,我们将这种状态称为“标准”状态。

三是户籍制度的地区差异使东部地区近期在利用户籍堤坝效应中占有优势。由于东部地区城市经济社会发展水平比较高,工资待遇水平高,个人发展机会和家庭成员(如子女成长)的条件比较好,因此东部地区的户籍比中西部地区更具吸引力。

三、户籍堤坝效应的经济学分析

(一) 理论模型

户籍堤坝效应的形成是修改旧的制度“契约”、签订新制度“契约”的结果。新旧户籍制度变迁的过程中需要支付各种成本。它是东部城市地方政府在户籍制度变迁过程中,对市民待遇、农民待遇高低及相关制度变迁成本进行选择与取舍的结果。东部城市地方政府的行为方程为:

$$Max\Delta E=Max(E_U-E_R) \quad s.t.E_R<E_U; E_R>0; E_U>0 \quad (1)$$

其中, $E_U$ 表示市民待遇; $E_R$ 表示农民待遇; $\Delta E$ 表示城乡待遇差距。



从劳动力的就业吸引力看,对于东部城市地方政府而言,市民待遇与农民待遇差距越大,对促进经济可持续发展越有利。因为市民待遇与农民待遇差距越大,对农民工进城务工的吸引力越大,地方政府从低工资农村劳动力身上得到的利益越大,户籍堤坝效应的吸引力越强;市民待遇与农民待遇之间的差距越小,东部城市对农民的吸引力越小,地方政府从低工资农村劳动力身上得到的利益越少,户籍堤坝效应的吸引力越弱。按诺斯制度变迁理论模型的基本假定:户籍堤坝效应是户籍制度变迁的结果,而制度变迁的诱致因素在于行为主体期望获得最大的潜在利润。“潜在利润”是一种在已有的制度结构安排中,行为主体(东部城市地方政府)虽然已经察觉到,但无法获取的利润。这种潜在利润的存在,说明经济资源配置存在帕累托改进的可能性,而且潜在利润必须通过制度再安排或制度创新来获取。当制度变迁的收益大于成本时,即潜在收益大于零时,制度变迁才会发生。户籍制度变迁过程中的潜在利润最大化已成为各行为主体的追逐目标。为了研究方便,本文将户籍制度变迁过程中的潜在利润简称为“户籍制度潜在利润”。

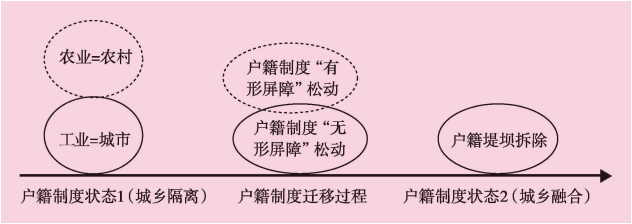


图1 户籍制度变迁状态示意图

如图1所示,假设存在初始户籍堤坝“状态1”和变迁后的户籍堤坝“状态2”两种情形,各个经济行为主体对状态评价保持一致。从“状态1”转变到“状态2”称之为户籍堤坝相关制度变迁过程。以1978年城乡分割状态作为“状态1”,其净收益为 $W_1$ ,

以改革开放后户籍制度变迁后状态为“状态2”,其净收益为 $W_2$ 。 $\Delta W$ 表示“状态1”(变迁前)与“状态2”(变迁后)之间的净收益差额。这一变迁过程必须满足充分必要条件:

$$W_2 > W_1 + TC \tag{2}$$

其中, $W_1$ 为“状态1”的制度净收益(制度总收益减制度总运营成本); $W_2$ 为“状态2”的制度净收益(制度总收益减制度总运营成本);TC为制度变迁前后发生的成本,本文将其定义为制度维护成本(含摩擦成本FC与变迁实施成本IC)。从而有:

$$\Delta W = W_2 - (W_1 + TC) \tag{3}$$

$\Delta W > 0$ 时,行为主体才会去推动直至最终实现户籍制度的变迁。尽管不同行为主体推动户籍制度变迁的动机、行为方式及其产生的结果不同,但只能在户籍制度变迁获得的潜在收益为正时,才会产生户籍堤坝效应。根据经验事实看,相对于地方政府而言,户籍制度维护成本由中央政府承担,因此,可以将地方政府户籍制度维护成本视为零,即( $TC=0$ )。从而有:

$$\Delta W = W_2 - W_1 \tag{4}$$

将户籍制度变迁理论模型进行简化,从经验事实看,城市是以自然经济为主的农业社会不断发展变迁的结果,户籍制度是城市发展变迁的结果之一。从长期趋势看,中国城乡二元户籍制度日渐式微,城乡差距不断缩小。户籍制度变迁前与变迁后两个状态之间净收益

差额日趋减少,为了研究方便,我们以市民待遇与农民待遇两种收益代表户籍制度变迁前后的两种状态收益。即农民待遇  $E_R$  表示户籍制度“状态 1”时的净收益  $W_1$ ,市民待遇  $E_U$  表示户籍制度“状态 2”时的净收益  $W_2$ ,  $\Delta E$  表示户籍制度变迁前后两个状态之间差值,即城乡待遇差距,并将其定义为户籍堤坝效应(HDE)。即:

$$HDE = \Delta E = E_U - E_R \quad (5)$$

从实际情况看,随着户籍制度变迁,先是户籍堤坝的“有形屏障”逐渐消除(如限制农民盲目流动的遣送制度变革,农村劳动力可以在城乡自由打工);后是户籍堤坝的“无形屏障”松动(如新农合医疗制度普及、农民工保险制度设置等)。尽管城乡户籍身份变化不大,但原来与城市户籍相关的福利制度逐渐惠及农民,城乡待遇差距在波动中呈现缩小趋势。

## (二) 东部视阈<sup>①</sup>下户籍堤坝效应的表现

本文以上海和西安为例,在“东部中心”视阈下,分析户籍堤坝效应的表现形式(见图 2)。从城乡待遇看,中国东部地区高于中西部地区,即“东高西低”;在户籍堤坝围成的“劳动力蓄水池”中,劳动力由待遇低的地区向待遇高的地区流动。本文将这种现象归纳为东部视阈下的户籍堤坝效应表现。此外,为简化研究,劳动力转移专指农村劳动力非农化,包括东部地区本地农村劳动力与非东部地区农村劳动力转移。

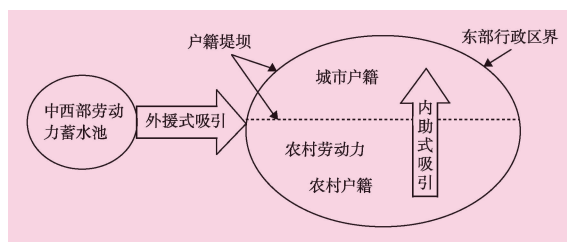


图 2 户籍堤坝及东部城市就业吸引力形成路径示意图

### 1. 几个假定

本研究假定:(1)节约全部用于扩大再生产;(2)市场需求非饱和,扩大再生产能顺利实现;(3)劳动力产出大于其所得,城市有更多的劳动力投入意味着城市 and 工业的发展;(4)  $E_R < E_U$ , 即农民待遇  $E_R$  低于市民待遇  $E_U$ ;(5)市民待遇  $E_U$  由市民实际工资  $\omega_{UA}$  与市民制度工资  $\omega_{UO}$  构成;(6) 农民待遇  $E_R$  由农村实际工资  $\omega_{RA}$  与农村制度工资  $\omega_{RO}$  构成;(7)  $\omega_{UAY} > \omega_{UA}$ ,  $\omega_{UOY} > \omega_{UO}$ 。  $\omega_{UAY}$ 、 $\omega_{UOY}$  分别表示市民在农民进城前应得实际工资和制度工资。由于农民工的存在,市民应得实际工资和制度工资被压低。

### 2. 不考虑中西部因素时,东部地区户籍堤坝效应的表现

对于东部城市地方政府而言,在户籍堤坝的维护成本基本上由中央政府承担的情况下,户籍堤坝存在的时间越长,东部城市地方政府获得的户籍制度潜在利润越多,对东部城市经济发展的推力越大,可以从城乡待遇差距与户籍堤坝效应强度两方面分析户籍堤坝效应。

其一,城乡待遇差距。在只考虑东部户籍制度存在时,东部城市户籍堤坝效应影响城乡

<sup>①</sup> 所谓“东部视阈”,是指为研究方便,以东部城市利益为中心,研究户籍制度堤坝效应,将“户籍制度堤坝”内外分为东部及中西部两部分;城市分为东部城市和东部地区以外城市两部分。

待遇差距结构。这种差距包括:农村户籍的农民进入城市后,因市民待遇大于农民待遇,其差额成为户籍制度潜在利润的来源。对城市户籍的市民而言,由于本地户籍农民工的存在,将城市户籍市民应得实际工资与应得制度工资压低,使市民的待遇在农民进城前后形成差距,构成户籍制度潜在利润的新来源。与东部城市没有户籍制度相比,由于户籍制度形成了潜在利润的新来源,东部地区城市有更多的经济剩余投入到扩大再生产中,从而推动了当地经济发展。东部城市户籍制度潜在利润计算如下:

$$\Delta E' = \Delta E_1 + \Delta E_2 \tag{6}$$

$$\Delta E_1 = E_U - E_R = (\omega_{UA} + \omega_{UO}) - (\omega_{RA} + \omega_{RO}) \tag{7}$$

$$\Delta E_2 = E_{UY} - E_U = (\omega_{UAY} + \omega_{UOY}) - (\omega_{UA} + \omega_{UO}) \tag{8}$$

其中,  $\Delta E'$  表示东部地区户籍制度潜在利润;  $\Delta E_1$  表示东部地区农民进城享有的待遇低于城市市民待遇而形成的户籍制度潜在利润。从经验事实看,农民工进城后很难与市民同工同酬,因此农民工进城后的实际工资总是处在低于市民实际工资而高于农民实际工资的水平;  $\Delta E_2$  表示由于农民工的存在压低了东部城市市民应得的市民待遇,从而使东部地方政府多获得户籍制度潜在利润;  $E_{UY}$  表示城市市民在农民进城前应得的市民待遇。

从现有数据资料中,难以准确区分和得到城乡居民的实际工资、制度工资的分类数据,尤其是与各种无形和有形的福利待遇相关的制度工资数据,但可以确定实际工资与制度工资“混合”构成的城乡人均净收入实际数值,据此分析城乡待遇差距,以简化分析户籍堤坝效应对东部城市就业吸引力的影响。如表 1 所示,1992~2013 年,上海市城乡待遇差距从

表 1 1992~2013 年上海市城乡待遇差距 元/年

年份	农民待遇	市民待遇	城乡差距	年份	农民待遇	市民待遇	城乡差距
1992	258.61	500.00	241.39	2003	475.69	1842.58	1366.89
1993	438.38	621.46	183.09	2004	474.87	1908.90	1434.03
1994	485.05	805.09	320.04	2005	502.36	2272.30	1769.95
1995	496.76	737.65	240.89	2006	556.32	2722.24	2165.93
1996	506.70	723.16	216.46	2007	614.99	2843.77	2228.78
1997	528.66	815.84	287.18	2008	958.24	3071.86	2113.62
1998	604.75	960.97	356.21	2009	1068.13	3325.62	2257.49
1999	801.42	1332.52	531.10	2010	1447.47	3550.87	2103.41
2000	691.37	1380.42	689.05	2011	1708.84	4349.48	2640.65
2001	531.34	1717.97	1186.63	2012	2016.36	5296.50	3280.14
2002	434.24	1342.81	908.57	2013	2148.62	5831.70	3683.08

注:根据历年《上海统计年鉴》和 2014 年上海统计网(www.stats-sh.gov.cn)公布的城乡人均收入及相关工资数据计算整理,并根据物价指数进行了调整。

1992 年的 241.39 元/年增加到 2013 年的 3 683.08 元/年,绝对值增加 3 441.69 元/年,相对值增加 14.26 倍,尽管部分年份上下有所波动,但从长期趋势看,城乡差距绝对数值呈现不断拉大的趋势,影响了户籍堤坝效应的强度。

其二,户籍堤

坝效应强度。户籍堤坝效应强度公式为:  $P = \frac{E_U}{E_R}$ , 且  $\omega_{UA} \propto P \propto (E_U - E_R)$ ,  $\omega_{UO} \propto P \propto (E_U - E_R)$ 。户

籍堤坝效应强度是市民待遇与农民待遇的比值。市民实际工资、市民制度工资、城市户籍堤坝强度、城乡待遇差距、就业吸引力之间成正比关系。城市户籍堤坝强度越高,城乡待遇差距越大,城市对农民的就业吸引力越强。如图 3 所示,1993 年上海户籍堤坝效应强度为 1.42,是最低点;2006 年为 4.89,是最高点。1992~2013 年,在同等条件下,当农民待遇趋高、市民待遇趋低时,户籍堤坝效应强度降低,要吸引农村劳动力到城市打工,东部城市地方政府需要支付的代价变高。例如,需要制定更高的社会最低保障工资以吸引农村劳动力支持城市经济发展、允许外地农民工子女在本地参加高考等。城乡差距越小,城市对农民工就业吸引力越小,户籍堤坝效应强度越低,要吸引同样质量的农村劳动力到城市打工,东部城市地方政府需要支付的代价越高。反之,在同等条件下,当农民待遇趋低、市民待遇趋高时,户籍堤坝效应强度提高,要吸引农村劳动力到城市打工,东部城市地方政府需要支付的代价降低。例如,改革开放初期,农民工在城市不仅难以享有任何保障,而且受到严重歧视。农民工在劳动合同、工资、各类保险及工会参与等方面受到户籍歧视或排斥,户籍公共政策是非中性的,户籍政策本身具有选择和歧视的不平等特性(姚先国、赖普清,2004;章元、高汉,2011)。然而,由于城乡差距大,户籍堤坝效应强度高,农民依然愿意到城市打工。城乡差距越大,城市对农民工就业吸引力越大,户籍堤坝效应强度越高,东部城市地方政府需要支付代价越低。

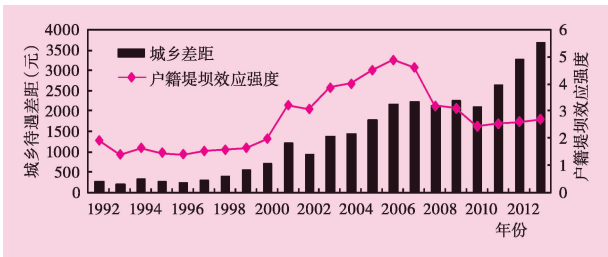


图 3 上海市城乡待遇差距与户籍堤坝效应强度关系

注:历年《上海统计年鉴》和 2014 年上海统计网(www.stats-sh.gov.cn)公布数据,并根据物价指数进行了调整。

### 3. 考虑中西部因素时,东部地区户籍堤坝效应的两种表现

其一,中西部因素间接影响时的东部城市户籍堤坝效应。改革开放前,中西部城市阻碍农民进城,形成了农村劳动力“蓄水池”。在中西部地区“不放水”情况下,中西部劳动力“蓄水池”形成较高的势能。改革开放后,农民可以进城打工,中西部地区农村劳动力面临着中西部或者东部之间“城市流向”选择。在同等条件下,东部市民待遇越高,中西部地区农民到东部城市打工的积极性越高。东部城市与中西部城市在争夺劳动力资源方面形成竞争关系,以相互提高最低工资为手段,吸引农民进城打工,促进当地经济可持续发展。在中西部地区农民可以自由选择背景下,东部城市利用中西部劳动力“蓄水池”的高势能,利用中西部农民工可能以更低的工资到东部城市就业的外在压力,进一步抑制东部城市本地市民提高工资的诉求。在东部城市户籍堤坝效应强度不变、中西部城市户籍堤坝效应强度相对较低的条件下,利用“东高西低”的户籍堤坝效应强度相对优势,吸引东部本地农村劳动力到城市就业,其实质是利用中西部劳动力“蓄水池”的高势能,迫使东部本地劳动力让利,进一步降低了东部城市市民制度工资与市民实际工资水平,减少本地经济发展成本,获得更多的



户籍制度潜在利润。即： $\omega'_{UA} < \omega_{UA}$ ； $\omega'_{UO} < \omega_{UO}$ 。其中， $\omega'_{UA}$  表示被抑制后的东部市民实际工资； $\omega'_{UO}$  表示被抑制后的东部市民制度工资。由于  $\omega_{UAY} > \omega_{UA}$ ， $\omega_{UOY} > \omega_{UO}$ ，则：

$$\omega_{UAY} > \omega_{UA} > \omega'_{UA}, \quad \omega_{UOY} > \omega_{UO} > \omega'_{UO} \quad (9)$$

中西部因素间接影响时东部城市户籍堤坝效应的强度公式为： $P' = \frac{E'_U}{E_R}$ 。其中， $E'_U$  表示东部市民待遇。

从经验事实看，最低工资对吸引农村劳动力进城有重要作用。2004 年国家新颁布《最低工资规定》，该规定参考了就业者及其赡养人口的最低生活费用、城镇居民消费价格指数、职工个人缴纳的社会保险费和住房公积金、职工平均工资、经济发展水平、就业状况等因素，既反映了相应工资收入的经济内涵，也折射出中西部地区对东部地区户籍堤坝效应的间接影响。因此，以城市最低工资之比表示间接影响时，东部和中西部户籍堤坝效应强度

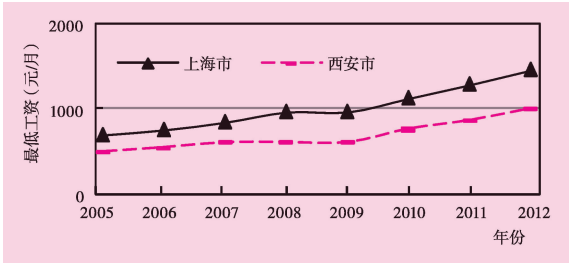


图 4 2005~2012 年上海和西安市最低工资变化趋势

注：数据来源于历年《中国人力资源和社会保障年鉴》、《陕西年鉴》、《西安年鉴》、《西安统计年鉴》、《上海统计年鉴》、《上海统计公报》，并根据物价指数进行了调整。

变化是一个合适的指标。以上海和西安市为例，这两个城市之间的最低工资呈现同方向的竞争增长趋势（见图 4）。由此可见，当东部城市对农村劳动力的吸引力增加时，中西部城市会随之提高本地最低工资，维持本地区对农村劳动力的就业吸引力，获得户籍制度潜在利润。当上海市的户籍堤坝效应强度增加时，西安市也会调高本地户籍堤坝效应强度，以获取户籍制度潜在利润。东部与中西部之间通过调节户籍堤坝效应强度，来提升各自获取户籍制度潜在利润竞争中的地位。

其二，中西部因素直接影响时的东部城市户籍堤坝效应。在开放经济条件下，中西部地区农村剩余劳动力能直接为东部地区所利用，促进东部经济发展。由于东部市民待遇高于中西部，中西部地区农民往往优先考虑到东部城市打工谋生。与上述“表现”不同之处在于，中西部地区与东部地区的城市之间形成竞争关系，哪里的待遇高农民就到哪里去，因此大批中西部农民直接参与到东部地区城市经济发展中。

中西部因素直接影响时东部城市户籍堤坝效应的强度公式为： $P'' = \frac{E'_U}{E'_R}$ ，且  $\omega_{UA} \propto P'' \propto \frac{1}{E'_R}$ ， $\omega_{UO} \propto P'' \propto \frac{1}{E'_R}$ 。其中， $E'_R$  表示中西部地区农民待遇。

东部地区市民实际工资、制度工资与东部、中西部地区共同作用下的户籍堤坝效应强度呈正比关系，与中西部农民待遇成反比关系。由于东部市民待遇不变，由东部农民待遇转化为较低的中西部农民待遇后，户籍堤坝效应强度变大，即  $P'' > P'$ ，东部城市对中西部农民的就

业吸引力进一步增强。中西部地区城市可获得的户籍制度潜在利润直接“融入”东部地区,使东部地区城市获得的户籍制度变迁过程中的潜在利润总量进一步增加,持续推动东部城市经济发展(见图5)。

#### 四、户籍堤坝效应促成东部城市就业吸引力的“两条路径”及机理

##### (一) 户籍堤坝效应促成东部城市就业吸引条件及“两条路径”

###### 1. 吸引条件

户籍堤坝效应借助“劳动力供大于求”

这个条件发挥其对就业吸引力的重要影响与作用<sup>①</sup>,上述户籍堤坝效应的显性屏障与隐性屏障,借助“劳动力供大于求”这个重要条件,促成了中国东部地区城市就业吸引力的两条路径。户籍堤坝的显性屏障形成了“工业 $\longleftrightarrow$ 城市,农业 $\longleftrightarrow$ 农村”的城乡隔离状态。1958年,随着《户籍登记条例》颁布,通过“反盲流”等一系列控制劳动力流动的配套政策,以及“投机倒把罪”等法律约束筑起的“有形屏障”,严格限制了劳动力的自由流动。户籍堤坝包围形成的农村劳动力“蓄水池”只有“储水”,难以“泄洪”,就业渠道狭窄,社会失业水平不断上升,丰富的劳动力资源利用水平处于低效率状态。随着市场经济发展,通过农业与非农产业平衡增长,使农村劳动力的供给与需求基本实现平衡。户籍制度改革措施降低了户籍堤坝的“有形屏障”(“无形屏障”仍存在),允许农村劳动力适度自由流动,户籍堤坝显性屏障逐渐消失,推动经济长达35年的高速增长<sup>②</sup>。

###### 2. 吸引的两条路径

按照行政区域范围,户籍堤坝包围形成的剩余劳动力“蓄水池”被户籍堤坝效应分为两条路径:“内助式吸引”与“外援式吸引”两条路径。“内助式吸引”是指吸引行政区内户籍堤坝劳动力;“外援式吸引”是指吸引行政区外户籍堤坝劳动力。(1)第一条路径:“内助式吸引”路径——东部城市内户籍堤坝效应。户籍制度的“堤坝”,不仅把东部与中西部划分成两个不同的劳动力的“蓄水池”。在东部地区内部由于城乡户籍制度的存在,也被划分为城市与农村。随着城市工业部门的发展,城市非农产业对劳动力的需求越来越多,在行政区域范围内部,由户籍制度“堤坝”围成的“蓄水池”蓄积的剩余劳动力终会被“吸干”。(2)第二条路径:“外援式吸引”路径——东部城市外户籍制度堤坝效应。由于城市工业部门的持续发展,

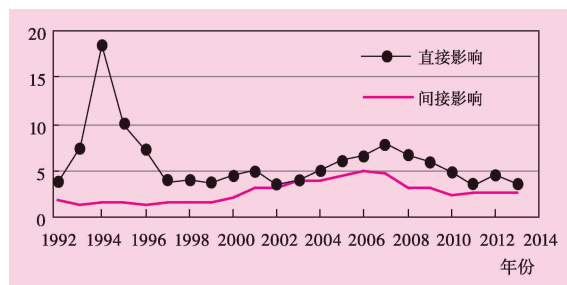


图5 东部城市直接影响和间接影响户籍堤坝效应

注:数据来源于历年《西安统计年鉴》、西安统计网(www.xatj.gov.cn)公布数据、《上海统计年鉴》和2014年上海统计网(www.stats-sh.gov.cn)公布数据,并根据物价指数进行了调整。

① 由于各种因素综合作用,劳动力供大于求的状态长期存在。

② 改革开放后户籍堤坝显性屏障逐渐消失,进城农民变成农民工,但由于户籍堤坝隐性屏障(无形屏障)的持续存在,使农民工向市民转变进展缓慢。此种情况在大城市尤其明显。

不断产生对农村农业部门剩余劳动力的需求,不断吸引“蓄水池”中的剩余劳动力。当本地劳动力“蓄水池”(由本地户籍农村劳动力构成)“吸干”后,随着中西部地区剩余劳动力的涌入,东部城市开始吸引本地“蓄水池”以外的剩余劳动力(由外地户籍农村劳动力构成)。

## (二) 两条路径的形成机理

### 1. “内助式吸引”路径形成机理

“内助式吸引”阶段是中国东部城市就业吸引力形成的第一阶段,是“吸引”行政区内户籍堤坝剩余劳动力阶段。(1)从形成动力看,本地户籍制度变迁释放了潜在利润,东部城市地方政府保证制度供给,满足本地农民户籍制度变迁需求。(2)从形成来源看,“吸引”范围位于东部地区行政区域范围内部,“吸引”对象是本地户籍农村劳动力。在改革开放初期,由于公共基础设施建设落后,交通不便,中西部农村剩余劳动力到东部打工者较少,吸引东部地区内部农村劳动力到城市就业成为户籍制度潜在利润的主要来源。(3)从形成特征看,户籍制度潜在利润来源呈现稳定性特征。由于户籍的束缚,农民往往优先在东部本地城市就业,选择“背井不离乡”式的市场参与方式,到城市谋取工资收入(市民实际工资)。对东部城市地方政府而言,无论劳动力是在农村生产,还是在城市打工,都是稳定的户籍制度潜在利润的“蓄水池”,较少出现大起大落的波动现象。(4)从形成过程看,“内助式吸引”过程不可逆,因为东部城市内部人口数量有限,随着本地农民逐渐完成转户,本地户籍制度潜在利润越来越少,呈现不可逆转的趋势。

### 2. “外援式吸引”路径形成机理

“外援式吸引”阶段是东部城市就业吸引力形成的第二阶段,是“吸引”行政区外户籍堤坝剩余劳动力阶段。(1)从形成动力看,与“内助式吸引”不同的是,“外援式吸引”释放了外地户籍制度变迁中的潜在利润,是东部和中西部城市地方政府满足了外地农民制度变迁需求,而且不同地方政府之间相互竞争与博弈,调整户籍堤坝效应强度,以各种户籍制度改革新政策争取更多的户籍制度潜在利润,服务本地经济发展。(2)从形成来源看,“外援式吸引”范围位于东部地区行政区域范围外部。“吸引”对象是外地户籍农村劳动力。(3)从形成特征看,户籍制度潜在利润来源呈现灵活性特征。由于外地户籍的束缚,农民往往难以在东部本地城市落户,选择“候鸟”式的市场参与方式,到城市谋取工资收入(市民实际工资)。会出现大起大落的波动现象,2003~2004年,东部地区出现的“民工荒”是“外援式吸引”阶段波动的表现。(4)从形成过程看,“外援式吸引”过程可逆。由于外地户籍农民进城后,多数无法由农户转为城户,难以完成由农民工到市民的身份改变,缺乏本地户籍堤坝约束,所以,“外援式吸引”阶段具有可逆性。1998年东南亚经济危机、2008年美国次贷危机时期,东部地区大批农民工离城返乡的事实证明了这一点。

需要注意的是,在现实中这两个阶段往往是同时存在、交替进行、同时发生作用。在“内助式吸引”阶段,由于外地农村剩余劳动力的涌入,增加了就业市场的竞争程度,降低了本地农村剩余劳动力的工资收入,影响了“内助式吸引”阶段的稳定性、持续性。同时,由于本

地农村剩余劳动力的存在,外地农村剩余劳动力往往无条件接受就业市场低工资和苛刻的户籍歧视条件。两个阶段相互作用、相互影响,使农村劳动力工资长期处于较低水平。

### 五、户籍堤坝、户籍制度改革对东部城市就业吸引力的影响

户籍堤坝是户籍制度的产物,其效应大小与户籍制度的产生与改革密切相关。从经验事实看,户籍堤坝、户籍制度改革对东部城市就业吸引力的影响大致分为4个阶段:(1)1958~1977年,户籍制度建立,阻碍了城乡劳动力自由流动(Liang, 2001)。不仅起到了城乡分离的作用,而且是国家政治经济系统的一部分(Chan等, 1999)。户籍堤坝主要发挥“拦水”的作用,户籍制度潜在利润在劳动力“蓄水池”处于“蓄积”状态;(2)1978~2003年,户籍制度变革提上日程,农村劳动力可以自由到外地打工,阻碍劳动力自由迁徙的“有形堤坝”逐渐被拆除。户籍堤坝主要发挥“有序疏导”的作用,户籍制度潜在利润在劳动力“蓄水池”处于“泄洪”状态;(3)2003~2009年,东部本地农民收入水平提高,且待遇日益接近市民的水平,加上本地人口零增长或负增长的出现,使东部本地内部的户籍制度潜在利润逐渐减少。受东部地区市民待遇较高的吸引,中西部地区的农民涌入东部城市就业,中西部地区户籍制度潜在利润为东部城市经济发展做出了重要贡献。此阶段,户籍堤坝主要发挥“调节”作用,户籍制度潜在利润在劳动力“蓄水池”处于“波动”状态。东西部竞相“调节”户籍堤坝效应强度,吸引中西部农民进城;(4)2009年至今,户籍制度不仅阻碍了劳动力自由流动与城镇化进程,而且已成为中国发展为现代、一流国家的主要障碍(Chan, 2009)。在中央政府2020年户籍制度改革目标的压力下,中西部中小城市地方政府开始着手放松或拆除户籍堤坝的“无形屏障”,实行城乡统一的户籍制度。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,严格控制特大城市人口规模。东部城市对中西部农村劳动力就业吸引力持续减弱。

值得一提的是,在国家提出改革户籍制度、中小城市放开户籍制度的背景下,东部城市已经悄悄开始户籍制度改革,利用户籍堤坝效应展开争夺户籍制度潜在利润的竞争。纵观户籍堤坝效应、户籍制度改革对东部城市就业吸引力产生影响的全过程,它既是一个户籍制度“不断改革”、户籍堤坝“不断调整”的过程,也是一个户籍制度潜在利润“不断释放”的过程,更是东部城市经济发展“不断繁荣”的过程。对东部地区而言,进一步深化户籍制度改革,实行城乡统一的户籍制;逐步完成农民工市民化过程,吸引更多的外地农民工“长期”留在东部服务经济发展,已成为东部城市户籍制度改革的主流趋势。

### 六、结论与启示

本研究结果表明,户籍堤坝效应对东部城市就业吸引力影响有两类表现:一类是当不考虑中西部地区时,城乡差距越小,城市对农村劳动力就业吸引力越小,东部城市户籍堤坝效应强度越低,要吸引同样质量的农村劳动力到城市打工,获得更多的户籍制度潜在利润,东部城市地方政府需要支付的代价越高。另一类是当考虑中西部地区时,东部城市户籍堤



坝效应对就业吸引力具有间接和直接影响。户籍堤坝效应促成了东部城市就业吸引力的“内助式吸引”与“外援式吸引”两条路径。

本研究启示包括4个方面:(1)户籍制度潜在利润“西利东输”现状,影响广大中西部地区经济发展后劲。东部城市在利用户籍堤坝效应,在占用中西部城市户籍制度潜在利润的同时,应加大对中西部地区资金与技术援助,以补偿中西部地区户籍制度潜在利润流失损失。同时,中西部地区应改革本地户籍制度,提高进城农民的待遇,提升本地户籍堤坝效应强度,吸引农村劳动力服务本地经济发展。(2)由于放开中小城市户籍制度,中小城市户籍堤坝效应逐渐消失后,东部城市就业吸引力不断减弱,东部城市应提高本地户籍堤坝效应强度,给予和提高进城的本地与外地农民工制度工资,完善养老、医疗等社会保障制度,以“城乡统筹、保护农民利益”为出发点,推动符合条件的农民工,特别是新生代农民工转户进城,引导农村居民向城镇有序转移。(3)户籍制度及户籍堤坝效应的存在具有“现时合理性”,对户籍制度不能盲目地“一拆了之”。户籍堤坝效应强度过低,会削弱城市对农村劳动力就业吸引力,影响城市经济可持续发展;户籍堤坝效应强度过高,城市对农村劳动力就业吸引力过强,可能导致城市人口过度集中,形成部分大城市人口过载,产生“城市病”。应根据当地经济发展的承载力来调节户籍堤坝强度的高低,管控劳动力就业吸引力。(4)户籍堤坝效应消失是历史发展的必然趋势,但并非意味着户籍制度消失。因此,在解决城乡户籍制度相关待遇差距问题时,应围绕城乡居民迁徙自由这个核心进行制度设计,消除制约人力资源在城乡、区域之间自由流动和优化配置的制度障碍。着手研究与实施城乡统一户籍制度后人口管理相关配套制度问题。

#### 参考文献:

1. 姚先国、赖普清(2004):《中国劳资关系的城乡户籍差异》,《经济研究》,第7期。
2. 汪汇等(2009):《户籍、社会分割与信任:来自上海的经验研究》,《世界经济》,第10期。
3. 张玮等(2008):《大城市外来人口离“市民待遇”还有多远?——以上海市居住证制度为背景》,《人口与发展》,第4期。
4. 章元、高汉(2011):《城市二元劳动力市场对农民工的户籍与地域歧视——以上海市为例》,《中国人口科学》,第5期。
5. Chan K.W. and Zhang L.(1999),The Hukou System and Rural-urban Migration in China:Processes and Changes. *The China Quarterly*. 160:818-855.
6. Chan K.W. and Buckingham W.(2008),Is China Abolishing the Hukou System? *The China Quarterly*. 195(1):582-606.
7. Chan K.W.(2009),The Chinese Hukou System at 50. *Eurasian Geography and Economics*. 50(2):197-221.
8. Liang Z.(2001),The Age of Migration in China. *Population and Development Review*. 27(3):499-524.
9. Thakur R.(2002),China's Reform of the Domicile System. *China Report*. 38(2):299-306.
10. Xu B.,et al.(2014),Changes in Population Agglomeration Efficiency in Urban Planning In *Changes in Production Efficiency in China*. Springer New York. 37-59.

(责任编辑:朱 犁)