

中国户籍制度变迁的供求分析  
从农村经济改革角度作出的一种解释  
2004-12-22 池建宇 杨军雄 阅读676次

中国正在经历深刻的制度变迁，即由传统的计划经济向市场经济过渡。在这个转轨过程中，有着浓重的计划经济色彩的户籍制度改革极为艰难，改革步伐十分缓慢。作为一项正式的制度安排，户籍制度的变迁关键在于政府的强力推进。也就是说，这项改革是一个强制性制度变迁过程。中国经济的现代化、城市化、市场化进程正受到城乡分治制度框架的严重阻碍。只要户籍制度存在，真正意义上的市场经济体制就不可能建立，因而户籍制度的改革与整个经济体制改革相一致。户籍制度改革的每一步虽然极其缓慢，却非常引人注目。本文旨在从农村经济改革角度来分析户籍制度变迁供求从非均衡走向均衡的过程。

### 一、户籍制度：与市场经济不兼容

市场经济是一种有效率的经济制度，它以市场而不是行政命令作为配置资源的方式，各经济主体对价格等经济指标的变动作出反应，及时调整对各种产品和要素的供给和需求，通过市场交易来实现自己在既定约束条件下的最大效用，从而实现整个社会资源的最优配置。在这个逻辑体系中，生产要素在市场上自由流动是其逻辑起点之一。原因在于，如果要素的流动受到限制，则意味着市场是分割的而不是统一的。经济主体被人为地限制在一个狭小的市场内，很多交易无法进行。从整个市场来看，产品和要素的供给和需求是不均衡的，各个分市场的产品和要素的价格是不一致的。这样，各个分市场之间必然存在巨大的获利空间。这时如果允许自由交易，那么会发生帕累托改进，直到整个市场的供求达到均衡。问题是人为限制要素自由流动使这个过程不会发生，非均衡向均衡转化的趋势受阻，交易成本大增，自由交易无法实现。没有自由交易，自然也就谈不上市场经济了。因而，生产要素的自由流动是市场经济的应有之义，构筑要素流动的壁垒是与市场经济理念相抵触的。在限制要素流动的制度安排下，由于存在潜在利润，经济主体自然会产生对制度变迁——改变这项制度安排的强烈需求。

中国的户籍制度恰恰是一种通过国家强制力限制生产要素——劳动力流动的制度，它包括与户口或户籍管理相关的一系列政治、经济和法律制度。这项制度正式出台于1958年，当时的背景是中国处于工业化资本原始积累阶段，正在大力发展重工业。重工业属于典型的资本密集型产业，发展重工业必然导致就业下降。另外，当时巨额的财政赤字也使投资缺乏，从而造成更大的就业压力。在这种情况下，无代价或尽量低代价的从农业中提取剩余以发展工业特别是重工业，同时限制农民进入城市以缓解就业压力成为政府制定相关政策的目标。这构成当时政府对严厉的户籍管制制度的需求，它自然会催生相应的供给。

与户籍制度相伴而生的是二元经济、社会结构。对中国而言，户籍制度造就了二元结构，二元结构固化了户籍制度。一般来说，发展中国家在近现代的工业化进程中都会出现现代意义的二元结构。但中国的二元结构比较特殊，它是建国后搞计划经济和重工业优先发展的战略下形成的。户籍制度成为计划经济和重工业优先发展的制度保障？

中国户籍制度的实施是一项重大的制度变迁，对中国的经济发展产生了不可估量的影响。这项制度变迁是政府为适应冷战需要，基于迅速完成工业的资本原始积累考虑而强制推行的。具体来说，政府的偏好和有界理性、意识形态刚性、社会科学知识的局限性是这一强制性制度变迁的要素。在20世纪50

年代冷战的大背景下，中国政府在选择经济制度时，对计划经济的偏好是合乎逻辑和现实的。另外，新政权刚刚建立，党和政府在老百姓心目中享有崇高的威望，一种服务于国家统治者的新的意识形态已经深入人心。因而，政府的偏好是户籍制度产生的决定性因素，而意识形态刚性使这项制度得以顺利推行，交易成本大大降低。然而，政府存在有界理性——政府不可能准确的计算出实施这项制度的成本和收益。另外，制度安排选择集合受到当时社会科学知识储备的限制，这就使得这项强制性制度变迁存在很大的不确定性，效率不一定很高，有可能对经济和社会产生重大的不利影响。

可以看出，中国的户籍制度是在特殊的时代背景下由政府强制推行的，并且意识形态刚性确保它的实施不会引起受到侵害的利益集团——农民的激烈抵抗。这项制度变迁取得了预期的收益——用不到30年的时间完成了工业资本的原始积累，但伴随这项收益的是巨大的经济成本——工业化和城市化严重脱节，二元结构下的城乡差距不断拉大，国民经济发展严重失衡。城乡分割的二元结构对中国经济的进一步发展构成桎梏，随着市场化取向的经济改革的展开，旨在限制公民迁徙自由的僵化的户籍制度越来越不能适应中国的经济现实。户籍制度的实质在于为推行高度集权的计划经济体制服务，它处于市场经济的对立面。在中国从计划经济向市场经济转轨的过程中，户籍制度的存在使经济增长的成本大大增加。随着经济体制改革的深入，逐渐放松户籍限制，最终取消户籍制度便成为一项意义重大的制度变迁。

## 二、农村经济改革：户籍制度变迁的需求方面

制度变迁总是制度由非均衡向均衡转变的过程。在这个过程中，制度变迁的需求与供给两方共同决定了变迁的路径。制度在实施过程中，外部环境的变化及制度本身一些内在缺陷的暴露使制度的供给和需求由均衡走向非均衡，为了重新达到均衡，就产生了对制度变迁的需求，它构成了制度变迁的动因。改革开放以来，户籍制度的非均衡趋势日益明显，制度变迁在缓慢进行，以下先分析户籍制度变迁的需求方面。

户籍制度与计划经济紧密相联，计划经济为户籍制度提供制度环境，反过来户籍制度会维持计划经济的稳定。改革开放以来，市场在经济中发挥着越来越大的作用。体制的转变促使经济效率提高，进而促进经济的增长，也使农村发生了深刻的变化。但经历了短暂的生产力释放之后，农村改革陷于停滞，进一步深化农村改革的要求形成了对户籍制度改革的需求。

20世纪70年代末的改革发端于农村，农村的制度创新——联产承包责任制使农业生产的效率大幅提高，农产品供给大大增加。这一方面使农民的收入有所提高；另一方面庞大的农业人口数目严重制约了传统农业向现代农业的转化，释放农业过剩人口成为农村进一步改革的关键。改革户籍制度，允许农民向城市转移的需求自然产生。20世纪80年代中期出现了农产品过剩的局面，农民要进一步提高收入必须调整农村经济结构，这就要求大量的农民转移出农村，农民进厂、进城的要求反映了他们彻底改变农村贫穷落后局面的愿望。乡镇企业的崛起便是在城乡分割无法改变的现实下满足这种愿望的变通形式。可见，在20世纪80年代经济体制改革的大背景下，发展农村经济，提高农民收入和推进农业现代化，要求减少从事农业生产的人口，将过剩人口转移至其它产业，从而产生了对户籍制度变迁的需求。可惜的是，这种需求并没有得到相应供给的满足，户籍制度变迁难以真正展开。政府对发展乡镇企业的政策是：离土不离乡，进厂不进城。这实际上堵死了农民进城之路。另外，1984年中央政府发文允许农民自理口粮进县城以下的集镇落户，这使僵化的户籍制度开始松动，但并无实质进展，它根本没有触动城市的户口管制，集镇对农民吸引力有限。政府缺乏推进户籍制度改革的动力，原因在于当时政府正在着力推进国企改革，无暇顾及农村。这导致了农村的改革在20世纪80年代中期以后陷于停滞，农民收入增长趋缓，这加剧了户籍制度变迁供给与需求的不均衡。

20世纪90年代中国发生的一件大事是打工潮的突起。出现打工潮主要有两个原因，一是20世纪90年代初再次出现农产品卖难的情况；二是1992年邓小平“南巡”讲话后，中国经济进入高涨，对劳动力的需求大幅增加。城乡收入差距的拉大，再加上宏观条件的变化使劳动力市场化以打工潮这种特殊的方式表现出来，这种劳动力自发的市场化要求相应的制度予以确认和保障，以使这些在城市或城镇生活、生产的农民融入主流社会。这就需要户籍制度变迁以减少这种市场化的交易成本。问题是，在整个20世纪

90年代，户籍管制仍然得以维持，各级政府对农民进城打工有着或明或暗的限制，并且通过各种名目繁多的证件、费用来从打工者身上获取可观的租金。虽然政府维持户籍制度获得了一定的收益，但这种收益只是一种财富的转移，对经济发展不会产生正面效应。同时，维持户籍制度的社会成本却极大，它使打工者成为真正的城市中的弱势群体，合法权益无法得到确认，他们与政府、与城市居民的矛盾不时激化，这成为城市中主要的不稳定因素，直接影响城市的经济发展。可见，改革户籍制度，确认农民工的身份，也是城市本身的需要。

20世纪80年代中期之后的改革实践证明，户籍制度已成为农村深化改革的重大障碍。农村改革长期停滞不前直接导致农民收入增长乏力甚至出现负增长，城乡收入差距不断拉大。由于户籍制度的束缚，大量农村剩余劳动力无法转移，而乡镇企业在经历了初期的高速、粗放式发展之后，由于缺乏城市化环境及其他一些原因发展速度放慢甚至停滞，无力继续吸纳劳动力。大量剩余劳动力的存在使土地几乎失去生产资料的功能而仅仅成为最基本的生活资料。在这种情况下土地流转几乎是不可能的，因为土地流转使农民面临失去最基本的生活保障的风险。这样，农村只能继续沿用土地承包的模式。在这种模式下，分散经营的农户难以利用先进的生产方式，收入很难提高。这样，在20世纪90年代后期中国出现内需不足的情况下，由于城市购买力已基本饱和，开拓农村市场，增加农民消费成为改变内需不足的状况，拉动经济增长的良策。问题是在20世纪90年代，农民的收入增长缓慢，远远落后于整个经济的增长速度，消费是收入的函数，要增加农民的消费必须先增加农民的收入，这需要加快农村改革步伐，改革早已不适应形势的户籍制度则是当务之急。可见，在20世纪90年代后期以及进入21世纪，户籍制度变迁的需求远远大于供给，不均衡性加剧。这项变迁的预期收益也大大增加，它关系到整个经济发展的大局。中央政府于2001年3月已全面推进小城镇户籍制度改革，虽然它仍不能完全满足需求，但已初步缓解了这项制度变迁的供求矛盾。

由以上分析可知，20世纪80年代之后，中国的户籍制度已不能适应经济体制转轨中的经济现实，对制度变迁的需求不断增加，由于这是一项强制性制度变迁，其供给只能由政府来提供，而政府在提供这项供给的过程中面临诸多限制，从而导致它的供给不足。

### 三、政府行为：户籍制度变迁的供给方面

政府作为自然垄断者，是否有激励和能力来供给一项制度变迁呢？据本文分析，20世纪80年代以后，由于民间存在对户籍制度变迁的强烈需求，政府便有义务提供这项变迁，但政府却长期维持低效的制度安排。从理论上分析政府本身便成为分析制度变迁供给方面的起点。

首先，我们可以确认政府或国家是经济人，它同样在一定的约束条件下谋求自己的效用或福利最大化。诺斯认为国家提供服务有两个基本目的：一是保证统治者收入即垄断租金最大化；二是在第一个目的的基础上推动经济增长。因而国家在竞争约束和交易约束下可能会界定一套有利于统治集团而无效率的产权结构。可以看出，政府的两个目标有一致的方面，不一致性也是存在的。这样政府通过权衡提供的制度安排有可能是无效率的。

其次，政府本身由多个利益集团的代言人组成。政府提供的每项制度安排都是各利益集团互相博弈的结果。一般来说，社会中的强势集团更容易对政府施加影响，而弱势集团则缺乏在政府中的代言人。因而政策的制定特别是与利益调整相关的政策往往有利于强势集团。当然，政府也有可能从社会稳定的角度来考虑制定一些有利于弱势集团的规则。

再次，政府由一整套的机构组成，每一个机构本身都是利益主体，各级、各系统的机构对一项制度安排的态度，对这项制度安排的制定和实施有很大影响。各个集团出于自身利益考虑，可能会扭曲政府的政策。如果建立新的制度安排的额外利润被这些集团自利行为滥用，新制度安排就无法建立。

最后，由于社会科学知识的局限性，政府即使有恢复制度均衡的愿望也不足以完成正确的制度变迁。制度安排选择集合受到社会科学知识储备的束缚。

政府在户籍制度变迁上供给明显不足。在改革开放的20多年间，中央政府真正用政策法规形式放松户籍管制的举措只有3次：

1984年10月，国务院发文允许农民自理口粮进集镇落户；

1997年，国务院批转公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》，开始小城镇户籍制度改革试点；

2001年3月，国务院批转《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，县以下放开户口限制。

可见，户籍管制虽然在逐渐放松，但直到2001年，中央政府仍然严格限制城市特别是大城市的户口迁入，这就使得放松管制措施发挥的作用极为有限。为什么户籍制度改革步伐如此迟缓呢？通过以上对政府的理论分析，我们可以得出以下几点原因：

1. 各级政府可以从户籍管制中获取大量的垄断租金。虽然户籍管制无益于提高经济效率，促进经济增长，但政府基于利润最大化的考虑有理由维持户籍管制制度。

2. 户籍管制制度具有鲜明的利益分配功能，户籍制度改革是一个重新分配社会经济利益的过程，某些城市既得利益群体反对这项改革，而农民长期缺乏实际利益代言人，利益集团之间力量对比悬殊导致了户籍制度变迁步伐的迟缓。

3. 中央政府改革户籍制度的法规效力可能被各级机构的自利行为所抵消。

4. 政府可能缺乏相关的社会科学知识，信息也不充分，无法保证改革户籍制度的方向的正确性，清晰判断改革的收益与成本是很困难的。

户籍制度变迁长期供给不足使户籍管制的成本不断增加并显性化。这些成本主要包括：环境生态成本、人口成本、行政管理的相对成本、直接开发成本、农业产业化成本和社会震荡成本。高昂的成本使户籍管制的收益显得微不足道，彻底改革这项低效率的制度已是大势所趋。

#### 四、结论：由非均衡趋向均衡

中国的经济体制改革走的是渐进式道路，这就决定了户籍制度改革不可能一步到位。既然经济体制改革的目的是建立市场经济体制，那么与市场经济理念相悖的户籍制度就没有长期存在的理由。只要存在市场管制，市场经济就不可能建立。

中国户籍制度变迁的长期不均衡——供给远远小于需求，已经对中国经济特别是农村经济的长期增长产生重大不利影响。户籍管制将大量农民遗留在传统的生产方式里，资源与人口比例严重失调，进而导致农村工业化更加缺少原始资本积累。贫穷落后的农村和高速发展的城市形成鲜明对比，农民购买力低是中国经济在人均GDP仅700美元时就出现生产过剩，内需不足的重要原因。取消户籍管制，释放农村过剩人口，发展农村经济已成为中国经济进一步增长的关键所在。

随着市场经济的发展，传统的户籍制度所包含的就业、医疗、住房等方面的经济利益逐步消亡，市场调节的范围越来越大，这就使得城市既得利益群体对户籍制度改革的阻力有所缓解。另外，随着政府相关社会科学知识的积累，政府决策程序的民主化，政府推进户籍制度改革的动力亦不断增加。

作为一种强制性制度变迁，户籍制度改革能否顺利进行主要取决于它的供给方——政府的态度；取决于它进入政府利润函数的方式，即它对政府实现利润最大化的影响。尽管如此，在当今开放的时代背景下，取消户籍管制，实现迁徙自由是潮流所向，政府行为不可能长期逆潮流而动。户籍制度的变迁必然是一个由非均衡走向均衡的过程，最终的均衡即是彻底取消户籍管制，实现要素自由流动，使资源配

置状况得到优化。这是改变二元结构，实现农村工业化、现代化和整个国民经济均衡、稳定发展的前提。

时至今日，中央政府仍然没有明确宣布取消城市户籍管制，但是有些地方政府包括像石家庄这样的大城市已经允许农村流动人口按照居住地和职业转变身份进入城市。市场经济的发展要求人口的自由流动和迁徙，从这个意义上看，户籍管制制度已经失去了继续存在的理由。只是，要最终实现户籍制度变迁的均衡尚需时日。

来源： .

网站编辑：王楠

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online  
四川省社会科学院信息网络中心设计制作  
mail: sss@sss.net.cn  
蜀ICP备05003527号