

# 户籍制度与劳动力市场保护

蔡昉 都阳 王美艳

工作论文系列十三  
Working Paper Series No.13

2001年10月

# 户籍制度与劳动力市场保护

蔡昉 都阳 王美艳

## 一、改革前后的户籍制度

发展中国家的政府大都倾向于采取歧视农业的政策，即通过价格干预、财政与金融政策，以及贸易保护、扭曲汇率等政策，把剩余从农业向工业部门转移。这些政策干预导致经济体制的扭曲，收入大规模从农村向外转移，最终造成农业发展以及经济增长受到阻碍。如果政府不对城乡的生产活动和要素市场进行干预的话，资本和劳动力的配置将会从农业流出，使得两个部门的报酬在地区间趋于相等。为了稳定住这种有利于工业部门的配置格局，政府需要作出相应的制度安排。政府出面人为把城乡劳动力市场分割开的政策，是一种具有中国特色的扭曲性发展政策及其制度环境。

中国的城乡劳动力市场分割是传统体制的产物。在 1978 年改革以前，政府推行重工业优先发展战略，相应地把城乡经济关系变成了计划控制的组成部分，城乡之间劳动力流动被人为阻断。与轻工业相比，重工业的资本密集程度高，劳动吸纳能力较弱。因而，推行重工业优先发展战略意味着牺牲掉大量的就业机会。因此，国家要针对就业问题作出相应的制度安排。为了进一步控制劳动力从农村流出，同时保障城市居民充分就业以及其他福利的不外溢，户籍制度应运而生。1958 年政府颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，确立了一套较完善的户口管理制度，以法律形式严格限制农民进入城市，限制城市间人口流动。由于能够有效地把农村人口控制在城市体制之外，城市福利体制就可以相应地建立起来了。除了诸如住房、医疗、教育、托幼、养老等一系列排他性福利之外，以保障城市劳动力全面就业为目标的排他性劳动就业制度是这种福利体制的核心。

80 年代以来，上述旨在分割城乡劳动力市场的若干制度方面都不同程度地进行了改革。家庭承包制的普遍推行，农产品市场逐渐放开，以及生产要素市场的发育，推动了劳动和资本在农村内部和城乡之间流动。相应地，由于户籍制度有所放松，城市福利体制开始改革，劳动就业也逐渐市场化，劳动力的流动性愈益加强，大批外来工在城市部门受雇用。然而，一系列不利于农村劳动力转移的政策仍然存在。地方性就业政策仍然给予城市人口以高度的优先地位，制定种种政策和规制排斥外地劳动力。例如，政府规定农村劳动力跨地区转移必须同时获得迁出地和迁入地政府的批准，取得打工许可证、城市暂住人口登记证等证明文件。这提高了迁移者在城市生活和工作的成本。许多大中城市政府还规定了企业不得雇佣外地劳动力的行业和岗位，提高了企业的雇佣成本。

未完成的社会保障体制改革则使得迁移者无法获得必要的社会服务。

在所有阻碍劳动力流动的因素中，尚未根本改革的户籍制度是最为基本的制度约束，是妨碍城乡劳动力市场发育的制度根源和义理性所在。首先，户籍制度的存在使绝大多数农村劳动力和他们的家属不能得到城市永久居住的法律认可，他们的迁移预期只能是暂时性的或流动的。其次，所有在就业政策、保障体制和社会服务供给方面对外地人的歧视性对待，都根源于户籍制度，并通过是否具有本地户口而实施。第三，虽然城市偏向政策的许多方面都已经或正在进行改革，但只要户籍制度存在，就存在着政策反复的可能性。

由于迁移者通常不能获得合法的工作机会和永久的居住许可，是国际劳动力非法流动的重要特点，与中国目前面对户籍制度制约从而在就业市场上受到歧视的流动劳动力状况相当类似，一些学者把两者相比较，并揭示其一系列相似性（Solinger, 1999; Roberts, 2000）。但是，研究国内迁移与国际迁移最大的差别在于，在一个国家内部，不管农村与城市之间具有多么严重的制度或文化壁垒，迁出地与迁入地之间仍然是一个互相影响和彼此联系的经济，而把整个经济变化以及制度环境作为迁移研究的背景是十分重要的。至于在什么条件下户籍制度改革才有望突破，即公民可以自由获得城市户口，劳动力市场不再有歧视，塞林格（Solinger, 1999）认为取决于两个时机的出现：其一是劳动力需求格局的变动，即城市经济发展对外来劳动力需求的大幅度提高，可能成为体制转变的契机；其二是城市劳动力的保障程度，即如果他们的就业保障比较确定时，外来劳动力的权利也会相应提高。但是，她未能解释通过怎样的渠道城市就业形势会影响户籍制度的松紧，也未能回答市场经济条件下城市劳动力的保障基础是什么。

## 二、户籍制度得以维系的制度原因

发展经济学解释经济发展过程中各国普遍存在的对农业、农村的歧视政策时，通常有两种主要范式。其中一种理论把这种政府手段看作是旨在迅速实现国家工业化的发展战略的必要组成部分。由于发展中国家的领导人坚信，工业部门是经济迅速增长的催化剂，而对农业征税可以为工业化提供绝对必要的财政支持（例如 Krueger, 1992）。而以李普顿（Lipton, 1977）和贝茨（Bates, 1981）为代表的一种理论，则尝试从发展中国的政治结构中寻求答案，认为农业之所以在发展过程中受到歧视，是因为城市阶层在政治上具有强大的影响力。农民缺乏政治力量在于其因居住分散而导致的集体行动中过高的沟通成本，以及由于单个农民的产品只是农业产出的微小份额，因而造成免费搭车现象。奥尔森（Olson, 1985）把农民人数多而政治力量弱的这种特点称作“数量悖论”。

从我们前面的历史考察可以懂得，改革开放前中国城乡劳动力市场的人为分割，是推行重工业优先发展战略的手段。当时经济政策的制定是由政府领导人，在不直接受到利益集团影响的情况下作出，并且由各级政府逐层贯彻的。

由于每一级政府的职能都相对简单化，即它们只需作为行政系统中的一个功能部分，贯彻中央政府的计划和战略意图，对上一级政府来说，只需通过行政层级有效监督下级的表现，并依据其表现作出评价就足够了。在这样的决策机制下，普通居民只要表示其对上级政策的拥护和贯彻决心，而新闻媒体则是论证和展现这些政策正确性的工具。

在户籍制度下，与短缺相联系的定量配给制和住房、医疗等福利分配，以及就业的铁饭碗是把农村居民排除在外的，城市居民享有一种相对的特权，是户籍制度的受益者。因此，农村劳动力转移到城市部门，意味着构成对城市居民特权的冲击，会引起后者的不满甚至抵制。城市居民对外来劳动力的消极态度，以及寻求政策保护的要求，是通过两种方式表达出来的。第一种方式是通过投票（vote）倾向表达。中国目前的人民代表大会制度，是在城市区一级实行直接选举人大代表，下一级人大代表投票选举上一级人大代表，每一级人大投票选举同级人民政府组成。因此，地方政府越来越倾向于对本地居民利益负责，从而居民意愿可以通过对基层人大代表的选择得到表达，进而反映在对各级政府的选择中。第二种表达方式是抱怨（voice）。相应的利益集团主要是通过报纸、电台、电视等舆论工具，以及各种场合表达某种情绪。

改革以来，作为经济结构多样化的结果，社会利益结构的多元化也日趋显现。新闻媒体现在面临着双重目标—政治上与政府保持一致和经济上保持盈利，这要求其同时反映政府和读者的关注点和意愿。中国媒体长期以来就面对着“报喜”与“报忧”之间的两难选择。即是说，政府要求其履行一个正面宣传者的职能，而广大读者要求其反映与自己利益息息相关的事件。而在这个情形，新闻媒体恰好可以把居民对外地劳动力与其竞争就业岗位的抱怨，与城市政府对社会稳定的高度关注结合起来。达文（Davin, 2000）指出了政府、记者和城市居民在把外地劳动力作为埋怨对象时所具有的一致性，但她没有能够把这个问题与制度背景联系起来，从而未能揭示城市居民对外地劳动力持如此消极态度的真实动机。

各级政府作为寻求政治收益最大化的主体，通常会在政策制定的政治成本和政治收益之间进行选择，最终出台那些政治净收益最大化的政策（Downs, 1957）。由于地方政府是由本地选民间接地，以及本地人民代表大会直接地选举产生的，自然是首先代表本地居民的利益。目前在中国政府行政系统中实行的考核制度，使地方政府更加重视当地居民的投票和舆论。在这种考核制度下，各级政府的业绩每年都要依据一系列考核标准进行评价。在这些考核标准中，某些关键性的指标被认定为“一票否决制”，即一旦政府未能符合这些考核标准，则意味着考核失败。这类用作“一票否决”的考核指标在各地不尽相同，但有两个是中央政府给予高度重视，并在各地当作“一票否决制”指标的：计生

育超生率和突发事件发生率<sup>1</sup>。如果出现超生现象和突发事件，地方政府则不能通过考核，领导班子便被认为不称职。从这一点来说，人民代表大会的投票意味着当地居民对地方政府的评价，而舆论界的抱怨则是反映潜在的政治压力的晴雨表。本地职工失业日益严重化以及由此导致的突发事件，对于城市政府来说，是极其昂贵的政治成本。顺应本地居民的意愿，地方政府有了一个可以归咎失业责任的对象，并可以通过保护性政策对本地居民的意愿作出正面反应。其结果是，城市政府采取一系列政策手段，排斥外地民工在城市就业，阻碍劳动力流动，导致劳动力市场的继续分割。可以说，维持城乡分割的户籍制度和二元劳动力市场，是经济转轨时期的一种政治安全保障。

### 三、粮食、就业与迁移数量决定

在户籍控制的条件下，政府按照城市发展的需要，通过户口配额安排计划迁移。由于城市户口是稀缺资源，如果政策环境相对宽松，户口迁移的自由度就会高一些。反之，如果约束条件较紧，就倾向于选择更为严格的政策。在改革之前，粮食的劳动生产率是制约性的因素，是城乡居民得以温饱的瓶颈。因此城市迁入数量的增加必须与基本农产品的供应增加相适应。粮食作为最稀缺的农产品，其数量丰裕决定着城市政府能否保证足够的食品满足居民需要，也便成为城市迁入人口数量的重要决定因素。改革以后，粮食劳动生产率有了显著提高，粮食供给因素已经不再构成政府决定迁移数量的主要制约。与此同时，满足城市居民的基本福利供给，保证就业成为城市政府对户籍人口的基本承诺。而对户口迁移数量的控制仍然是一种有效手段。根据改革前后中国经济的主要制约因素，我们把粮食的紧缺程度看作改革前决定计划迁移数量的主要因素，而把就业压力看作改革后决定计划迁移数量的主要因素。在以下的回归模型中，我们以 1952-1998 年人均粮食和就业增长率解释计划迁入率（计划迁入人口占本地人口的比例）。由于使用分省的时间序列数据，截面—时间序列模型适合于本研究的需要。本研究的估计模型如下：

$$M_{i,t} = \beta' \mathbf{X} + e_{i,t} \quad (1)$$

$M_{i,t}$  为某省在某一年份的人口计划迁移率， $\mathbf{X}$  表示影响政府决定计划迁移数量的因素，包括人均粮食产量和就业增长率。在实际回归的过程中，对这两个变量都滞后了一年，即假定上一年度的粮食产量和就业形势影响下一年度的

---

1 突发事件是指劳动者个人或集体为维护或争取自己的利益，在按常规办法不能解决问题的情况下，所采取的非常方式。具体表现为集体上访，集体静坐，破坏机器，请愿，集体游行，总工或停工（或称罢工）。（请参见劳动和社会保障部劳动科学研究所，2000）

政府计划迁移决策。 $e_{i,t}$ 为残差项。和其他截面—时间序列模型一样，残差项的结构决定了应该采用何种估计式以及何种估计方法。在截面—时间序列数据中，影响残差的因素来自于两个方向，即随地区变化但不随时间变化的因素和随时间变化但在各地区之间固定的因素。因此，我们可以将上述的残差项表示为：

$$e_{i,t} = u_i + v_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中， $u_i$ 为随地区变化但不随时间变化的因素， $v_t$ 为随时间变化但在各地区之间固定的因素， $\varepsilon_{i,t}$ 为随机扰动项。

表 1 城市计划迁移数量的决定：1952-1998 的分省回归分析

模型、变量与其他主要参数	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	基本模型 1952-1998	控制各省 的固定效 果模型 1952-1998	控制各省 和年度的 固定效果 模型 1952-1998	控制各省 和年度的 固定效果 模型 1952-1998	控制各省 和年度的 固定效果 模型 1952-1998	控制各省 和年度的 固定效果 模型 1952-1978	控制各省 和年度的 固定效果 模型 1979-1998
上年人均粮食	-.0325*** (-.0078)	-.0396*** (-.0081)	.0153** (.007)	.00083 (.0055)	.0150*** (.0066)	.0304** (.0127)	.000089 (.0031)
上年就业增长	.408*** (.0433)	.408*** (0.043)	.141*** (.043)	.0133 (.017)	.0249 (.0195)	.0265 (.0268)	.0237* (.0132)
截距项	33.65 (3.58)	-	-	-	-	-	-
R <sup>2</sup>	0.046						
观察值	930	930	930	930	930	522	408
省份数	26	26	26	26	26	22	26
时间序列数	41	41	41	41	41	26	16
Log Likelihood	—	-3960.13	-3578.6	-3044.76	-2982.54	-1810.54	-977.85
Wald $\chi^2$	102.37	375.7	2036.06	1347.86	1629.41	3642.76	753.42
Prob> $\chi^2$	0	0	0	0	0	0	0
异方差假定	无	无	无	有	有	有	有
自相关类型	无	无	无	各省相同	各省不同	各省不同	各省不同

注：括号中的数字为标准差。\*为在 10%的水平上显著，\*\*为在 5%的水平上显著，\*\*\*为在 1%的水平上显著。

表 1 列出了各种估计式。下面，我们将逐个分析每一个估计式的特性，以期发现计划迁移决定因素的真实估计。第 1 列给出了基本的估计结果，被解释变量为 1952—1998 年的计划迁入人口比率，解释变量为滞后一期的人均粮食产量以及滞后一期的就业增长率。尽管在使用 OLS 估计时（此处未报告），粮食变量的系数不显著，但第一列的 GLS 估计系数却均处于显著水平。如果仅从第一列来观察这两个因素对于迁移政策的影响，那么将得出这样的结论，即人均

粮食产量对计划迁入比例有负面影响，而就业增长有正面的影响。但是，考虑到时间和地区的变化因素，影响迁移政策的因素不可能仅以这二者就可以穷尽。

具体到计量经济学分析上来，应该考虑（2）式中  $u_i$  可能产生的影响。实际上，

在第一列的回归中隐含的假定是：

$$\text{corr}(u_i, \mathbf{X}) = 0 \quad (3)$$

但是，这一假定是否合理还有待检验。如果这一假设不合理，那么随机效果估计式将是有偏估计，基于估计参数的判断也将失真，取而代之的应是固定效果模型。表 2 列出了 Hausman 检验的结果， $\chi^2$  值表明固定效果模型更适合于本研究的具体情况。所以，后几列估计式均以固定效果模型为基础。由于时间序列较长，年际变化常常颇为显著，因此从第 3 列开始，不仅控制了地区效果，还考虑了年度变化的特征，在估计模型中也加入了年度虚拟变量。第（3）列与第（4）列的区别在于，在第（4）列的估计式中考虑了各省之间异方差的影响，而且对于时间序列回归所产生的自相关现象也予以考虑。不过在第（4）式中，仍然假设各省之间具有相同的自相关类型，在第（5）列中我们进一步放松这一假设，考虑了各省之间具有不同的自相关类型的情况。综合各种因素，（5）式的回归结果作为统计分析的基础。为对比改革前后决定迁移因素的异同，（6）式和（7）式分别估计了改革前与改革后的情况，以便于对比分析。

表 2 估计式选择的 Hausman 检验

计划迁移数	系 数		差异
	固定效果模型	随机效果模型	
上年人均粮食	-0.0396	-0.0325	-0.00714
上年就业增长	0.4079	0.4077	0.000285
零假设	两个模型的系数不存在系统差异		
$\chi^2$		6.48	
Prob> $\chi^2$		0.0392	

表 1 的第 5 列给出了 1952—1998 年的分省回归结果。从该结果看，总体上说，农产品的丰裕程度主导了迁移政策的变化方向。粮食变量的 t 值为 3.79，处于 1% 的显著水平，就业变量的 t 值为 1.28，在统计上不显著。从系数的边际效果看，人均粮食每增加 100 公斤，人口迁入率会增加 1.5‰。而第 6 列和第 7 列的结果则说明，农产品紧缺程度在改革以前是更重要的制约因素，即在改革前，粮食每增加 100 公斤，人口迁入率会增加 3‰；而改革以后农产品紧缺程度对人口迁入率的影响，无论是从显著性看还是从系数的绝对值看，都已经无足轻重了。与此相反，就业对于迁移政策的影响却逐渐显现：虽然在第 5 列和第 6 列中，就业变量都不显著，但如果仅仅对改革以后的数据进行回归，会发现就业变量已处于统计显著水平。

计划迁移即以地方政府批准户口变动为依据的迁移，它虽然并不能反映一个地区实际的迁移人口，却可以很好地反映计划者对待迁移的态度。用户口迁移作为人口流动的代理指标，首先是因为目前尚无从获得关于全部迁移劳动力或流动人口的可靠估计和截面-时间序列数据；其次，我们相信，那些影响户口迁移的政策倾向和措施，或多或少与影响人口流动的是一致的，或者说控制户口迁移与控制人口流动的政策出发点和程度应该是一致的；第三，由于经济周期不仅影响城市就业，也会影响农村就业，城市就业紧张时，农村劳动力转移的压力也大。所以，一个相同的流动人口数字，在城乡就业紧张程度不同的情况下，所具有的含义截然不同。我们考察政策对劳动力流动的影响，是看需要转移的农村劳动力在多大程度上受到抑制。所以，用政府可以控制的户口迁移数字来作比较，甚至更加能够反映政策的松与紧。回归结果表明，粮食紧张程度决定了改革前计划迁移政策的松与紧，而居民就业保护的要求决定了户籍制度的方向。

#### 四、城市政府悖论：户籍改革还是就业保护？

城市发展的原动力在于其规模效益而产生的节约。但计划经济和市场经济却由于制度差异而诱生出两种不同的城市发展模式。在市场经济体制下，城市的发展通过自我融资来实现，由于城市聚集所具有的节约功能，有较高效率的投资是城市规模扩大的源泉。而越是接近于计划体制的城市，其发展则越依赖于再分配。从城市级别可以观察其再分配的能力，即级别越高，调动资源的范围也越大。对城市发展的财政补贴是调动资源的一个显示性指标。在表 3 中，我们比较了不同级别城市之间获得补贴的差异。财政体制实行分税制以后，地方财政收入的多少实际上反映了各城市通过自我融资发展的能力，而地方财政支出超过地方财政收入的部分则需要通过补贴的形式来弥补。因此，以地方财政支出超过地方财政收入来表征补贴的强度，可以发现级别越高的城市所得到补贴也就越高<sup>2</sup>。

表 3 各级别城市的补贴情况（1996 年）

	直辖市	副省级市	地级市	县级市
平均补贴额（元/人）	454.66	364.39	320.35	340.44
标准差	246.67	460.69	354.37	327.12
最大值	742.22	1601.01	1272.54	1987.95
最小值	223.08	-147.34	-1306.07	-487.41
城市数	4	15	207	434

资料来源：《中国城市统计年鉴》1997

2 实际上，除了级别以外还有其他因素影响到城市受到补贴，如贫困地区得到的扶贫资金、民族自治地方获得的补贴等。因此，某些县级城市获得的补贴额很高，使得县级市平均补贴额高于地级市。更深入地分析级别与补贴的关系需要控制其他因素的影响。



实际上，就业保护并不是现行户籍制度得以维持的惟一原因。城市诸多社会福利的排他性质也是户籍制度改革的制度障碍。在户籍制度之下，城乡居民甚至不同级别的城市居民享受着不尽相同的福利待遇。导致不同城市采取不同的态度对待户籍制度改革的根本原因，还是在于各自的户口隐含着不同的福利因素。自我融资型城市对经济活动的繁荣昌盛更加重视，对能够为本地经济作出生产性贡献的外来人口就持欢迎态度；补贴型城市则积极寻求更高级政府的补贴或更大范围内的资源再分配，担心各种福利、补贴“外流”。

北京市作为首都和直辖市，是传统福利体制的优越性最为明显的城市，也是对计划迁移控制最为严格的的城市之一。自从1950年代末实行户籍制度后，北京市的户口迁移率迅速下降到与经济发展过程中城市化要求不相对应的低水平，并得以一直保持。图1显示，该城市的户口迁入率，仅仅在1970年代末因知识青年回城而有过一次大幅度提高，但随后急剧回复到与计划经济时期大致相同的水平，1990年代中期后甚至继续降低。这种变化与同期发生着的经济社会的全面改革十分不协调。如果说，户籍制度是计划经济体制的最后堡垒的话，北京这样的城市可能会成为传统户籍制度的最后堡垒。即使在国家“十五计划”确定了在大中城市全面进行户籍制度改革的情况下，像北京这样的“具有特殊地位的城市”，仍然被给予了可能的例外（如参见国家发展计划委员会，2001）。但与此同时，北京市这种严格控制人口迁入的做法又是这种体制的题中应有之义。北京市这种既特殊又一般的特点，使其容易也可以被看作通过户籍控制城市规模的典型。

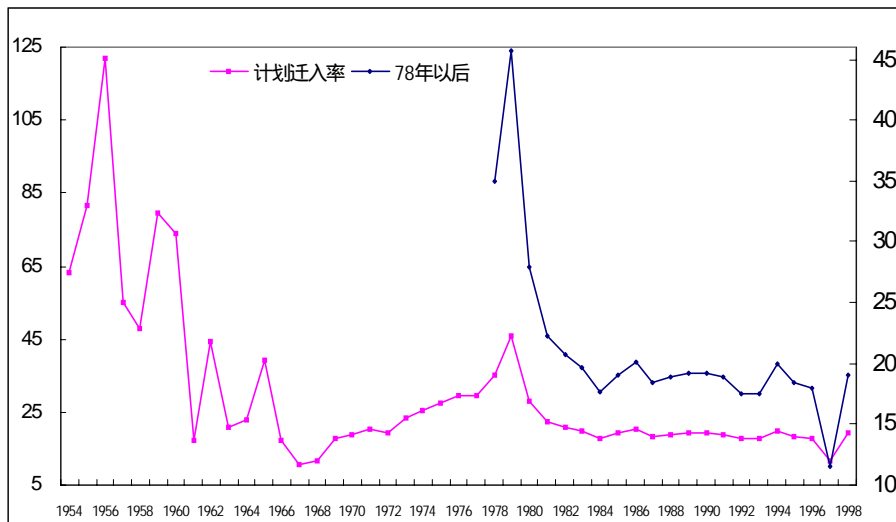


图1 1954-1998年期间北京市计划迁入率变化 (%)

注释：便于更加清晰地观察，图中用右边的数轴重新刻画1978年以后计划迁入率变化。

资料来源：1993年前来自于《中国常用人口数据集》，中国人口出版社，1994年。1992年以后数据来自于《中华人民共和国分县市人口统计资料》，群众出版社各年。

从户籍制度的政策目标出发，我们可以知道它不是独立发挥作用。即在户口迁移控制之外，城市政府还采取诸如就业政策等手段控制外来劳动力。以北京为例，我们可以观察地方政府歧视外地劳动力的就业政策与城市就业严峻程度之间在时间上的相关性。遵循历史和理论逻辑，我们可以把北京市政府对待外地劳动力的政策演变，按照三个时期的顺序进行叙述。即 1980 年代中期至 1991 年为规范、限制时期，1992-1994 年为政策宽松时期，1995 年以后再次进入严格控制时期。表 4 概括了这种政策变化过程中的一些主要规制手段。

**表 4 不同时期北京市政府对外地劳动力的就业歧视政策**

时期	控制数量	证件、收费管理	审批和管理程序	限制行业工种
<b>规范限制时期</b> (1989-1991)	招收临时工必须具备本地城市户口；清理、压缩 20~25 万外地农民工；严格控制招用农村劳动力	用人单位要为雇用人员申领《暂住证》和《外地来京人员做工证》		
<b>政策宽松时期</b> (1992-1994)		停止向外地保姆收取管理费	建立健全外地进京务工人员劳务合同；下放招用本市农村劳动力部分审批权限；下放使用外地务工人员部分权力	
<b>严格控制时期</b> (1995-2000)	严格控制下岗待工人员较为集中系统使用外地务工人员的数量；下岗待工人员达到 10% 的企业，原则上不准招用外地务工人员；规定招用下岗职工和外地务工人员的比例；对“限制”和“调剂”使用外地务工人员的行业和工种如何招用下岗职工和外地务工人员作出了规定；对外地来京务工人员实行总量控制	务工经商人员必须办理《暂住证》和《外来人员就业证》，《就业证》，“证卡合一”；从事家庭服务的外来人员须办理《北京市外来人员家庭服务员证》；规范办理《北京市外来人员就业证》的程序；根据来京时间、从业状况、现实表现等，为外来人口发放 A、B、C 三种新型暂住证	规范外来务工人员管理程序；加强外地来京人员管理，收容遣送“三无”人员；对用人单位招用外地务工人员从事一些特殊行业的条件作出了严格规定。	限制使用外地人员的行业和工种从 1996 年的 14 个增加到 1997 年的 32 个，1997 年还规定商业企业不得招用外来人员从事营业员工作；1998 年限制使用外地人员的行业和工种增长到 34 个，1999 年限制使用外地人员的行业共计 8 个，职业共计 4 个大类，12 个中类，35 个小类，103 个细类

资料来源：北京市劳动局，历年

直到 80 年代中期，北京市的劳动制度保持计划经济的典型特征，流动人口尚未成为引人注目的现象。随着城市劳动就业制度改革的开始，以及由于农村劳动力向城镇流动，城市劳动力资源的配置不再完全由计划作出。这时，北京

市政府遂着手对流动人口和外地劳动力进行管理和规范。这一时期对外地劳动力的基本政策倾向仍然是限制性的，主要采取了两种方式——严格控制外地劳动力数量和实行证件管理。这种排斥外来劳动力的政策倾向，随着 1992 年邓小平巡视南方，以及随后开始的经济增长速度加快和收入预期高涨而有所放松。经济增长率的提高刺激了对劳动力的需求，城市居民和地方政府对外地民工的态度变得相对积极一些。因此，北京市对待外地劳动力的政策，经历了一个短暂的宽松时期。政策的宽松性质表现为，尽管政策并不就是以放开为目的的，但实际内容中体现出该城市对外地劳动力的需要而不是排斥。

从 1995 年开始，北京市与全国一样经历就业形势的严峻化，不少职工下岗、失业。由于把外来劳动力当作本地劳动力的就业竞争者，政府把实施再就业工程与对外地民工采取更加严格的限制政策统一起来，旨在减少流入城市的外地劳动力。迄今为止，北京市仍然处于对待外地劳动力最为严格的政策时期，抑制了劳动力市场的发育。首先，对外地劳动力或流动人口的证件管理，形式复杂、手续繁复、费用高昂，达到了前所未有的严格程度。其次，由劳动部门公布限制外地劳动力所允许从事的行业、工种、岗位等，通过用工单位限制外地民工的做法，也达到了最为严格的程度。规定之详细，使人联想到典型的计划经济体制下的劳动计划。而且规定不允许企业雇用外地劳动力的行业、工种和岗位越来越多并逐年加码。

现实中政策执行并不必然是严格的。在市场经济条件下，企业和个人从经济理性出发，往往倾向于规避执行不利于自身利益的政策规定。但是，个人、企业等经济主体如何行为，在与现行政策规定相一致或相违背的情况下，效果是不一样的。也就是说，既然政策规定是不利于外地劳动力的，则企业使用外地劳动力也好，外地劳动力来京务工也好，都面临着更高的成本，从而从程度上大异于完全根据市场机制配置时的结果。

## 五、总结和policy含义

由户籍制度义理化的城乡劳动力市场分割，产生于传统发展战略以及与之相适应的一系列制度安排，并在改革时期因城市居民在城市政策制定过程中的谈判地位而继续得以保持。按照中国经济体制改革的逻辑，彻底拆除劳动力流动的体制障碍，有赖于三个条件。第一，地方政府发现那些阻碍劳动力市场发育的政策既无助于解决失业问题，其实施也不再具有充足的合法性。第二，城市居民发现外地劳动力并不直接构成对他们的就业竞争，他们能够充分就业并不取决于外地劳动力存在与否，以及是多还是少。第三，城市福利体制社会化，依赖自我融资而不再依赖于补贴。从改革的政治经济学出发，我们看到户口本身所含有的福利因素与户籍制度改革之间的关系，以及改革将会遵循的逻辑顺序。就是说，户籍制度改革将从小城镇、中等规模的城市，最后到大城市乃至北京、上海这些传统体制的最后堡垒的顺序进行；户口的放宽则是按照不同类别的情

况和具体人群，渐次开放户口进入；而改革与计划经济相连的传统福利体制，将城市发展从补贴性转到自我融资性机制上面，最终消除户口的含金量，将使户籍制度改革的障碍大大降低。

## 参考文献:

Bates, Robert (1981), *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, California: University of California Press.

Cai, Fang (1999), Spatial Patterns of Migration Under China's Reform Period, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 8, No. 3.

Davin, Delia (2000), Migrants and the Media: Concerns about Rural Migration Chinese Press," in West, Loraine and Yaohui Zhao (eds.) *Rural Labor Flows in China*, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley.

Downs, A.(1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.

Krueger, Anne, Maurice Schiff, and Alberto Valdes, Eds. (1991, 1992), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, 5 Vols., Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Lipton, Michael (1977). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Olsen, M.(1985), The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries, paper presented to the 19<sup>th</sup> conference of the International Association of Agricultural Economists, Malaga, Spain.

Roberts , Kenneth (2000) "Chinese Labor Migration: Insights from Mexican Undocumented Migration to the United States", in West, Loraine and Yaohui Zhao (eds) *Rural Labor Flows in China*, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley.

Solinger, Dorothy J. (1999), Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan, *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 3: 455-78.

北京市劳动局 (1989-2000)《劳动政策法规文件选编》，北京：北京市劳动局。

劳动和社会保障部劳动科学研究所 (2000)，《中国劳动科学研究报告集 (1997-1999 年度)》，中国劳动社会保障出版社。

国家发展计划委员会 (2001)《国民经济和社会发展第十个五年计划人口、就业和社会保障重点专项规划》，国家发展计划委员会网页，<http://www.sdpc.gov.cn/index1.htm>