

人力资本与 城市经济增长

——户籍制度对中国城市经济增长影响研究

白联磊·著



吉林出版集团股份有限公司

人力资本与 城市经济增长

——户籍制度对中国城市经济增长影响研究



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

人力资本与城市经济增长：户籍制度对中国城市经济增长影响研究 / 白联磊著. -- 长春：吉林出版集团股份有限公司，2015.12

ISBN 978 - 7 - 5534 - 9795 - 2

I. ①人… II. ①白… III. ①户籍制度—影响—城市经济—经济增长—研究—中国 IV. ①D631.42②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 006895 号

人力资本与城市经济增长——户籍制度对中国城市经济增长影响研究

RENLI ZIBEN YU CHENGSHI JINGJI ZENGZHANG—HUJI ZHIDU DUI ZHONGGUO CHENGSHI
JINGJI ZENGZHANG YINGXIANG YANJIU

著 者：白联磊

责任编辑：矫黎晗

封面设计：韩枫工作室

出 版：吉林出版集团股份有限公司

发 行：吉林出版集团社科图书有限公司

电 话：0431 - 86012746

印 刷：三河市佳星印装有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

字 数：153千字

印 张：13.25

版 次：2016年4月第1版

印 次：2016年4月第1次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5534 - 9795 - 2

定 价：56.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

序 言

城市化的本质是人的城市化。新中国成立以来，中国特色的户籍制度扮演了城市化控制阀的角色。1958年颁布的《户口登记条例》，根据地域和家庭成员关系明确将城乡居民划分为农业户口和非农业户口，并对城乡人口流动实行严格限制和政府管制。随后，又逐步将涉及诸如就业、教育、住房、医疗、社会保障等与公民切身利益相关的诸多福利权益与户口紧密联系起来，由此形成了中国特色的城乡二元户籍制度。这种二元户籍制度不仅削弱了城乡人口迁移和生产要素自由流动，遏制了消费市场发育，阻碍了城市化进程，而且造成了严重的城乡分割，进一步强化和固化了城乡二元结构，加剧了城乡不平等关系。

针对城乡二元户籍制度的诸多弊端，1978年以来，中央和地方政府在户籍制度改革方面进行了积极探索。在中央层面，改革开放初期，为适应人口流动形势的变化，国家采取措施放宽了人口迁移的政策限制。进入21世纪，国家明确提出改变城乡二元体制、统筹城乡发展的政策思路，要求加快户籍制度改革。2001年3月，国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，小城镇户籍制度改革得到全面推进。此后，尽管国家鼓励各地根据实际情况调整户籍政策，但针对大中城市的全国性制度改

革较为滞后，这种状况直到最近才有所改变。2011年2月，国务院办公厅颁布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，提出“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，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。2014年7月，国务院又出台了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出按照规范有序、尊重意愿、区别对待、统筹配套的原则，促进城市常住人口有序实现市民化。在地方层面，近年来一些省份如浙江、四川、广东、河北、江苏等，以及大中城市如郑州、重庆、成都、广州等纷纷出台户籍制度改革方案，对地方性户籍制度改革进行了积极有效的探索，其中郑州、成都、重庆、上海、广州等典型城市形成了具有代表性的户籍制度改革模式，在我国户籍制度改革中扮演了“探路者”角色。

城乡二元户籍制度对经济社会的影响引起了学术界的广泛关注和热烈讨论。总体上看，目前学术界主要从六个方面来探讨户籍制度的影响，包括户籍制度对人口迁移的影响、对流动人口就业的影响、对流动人口收入的影响、对城市人力资本积累的影响、对城市公共产品分配的影响以及户籍制度改革与土地改革的相互关系。然而，至今为止，学术界对户籍制度对城市增长的影响研究仍较为薄弱。一方面，探讨该问题的研究数量较少；另一方面，已有的研究对二者关系的理论探讨仍有较大的改进空间。户籍制度所具有的经济内涵，决定了户籍制度改革与城市增长之间具有必然联系。深入剖析户籍制度对城市增长的影响，无论对推动城市增长理论创新还是对促进城市化进程、提高城市化质量都具有重要意义。

本书作为白联磊的博士论文成果，是理论研究和经验研究相结合的学术作品。首先，作者非常重视中国户籍制度改革的历史

背景和实践经验。他详细梳理了中国户籍制度的发展历程以及新世纪以来户籍制度改革的中央和地方实践，并以此作为理论探讨的经验依据。其次，作者尊重前人的研究成果，并试图做出自己的贡献。他努力运用现代经济学分析工具，构建了户籍制度通过收入不平等和人力资本筛选两条路径影响城市增长的机制，在户籍制度和城市增长之间架起了理论桥梁。另外，作者还将城市竞争纳入分析框架，探讨城市竞争因素对城市户籍政策调整可能存在的影响。基于上述理论分析的实证研究则对不同类型城市的户籍政策调整提供了政策参考。

白联磊在本科和硕士研究生期间研习国际政治学，并未接受系统的经济学和高等数学的训练，但是进入博士阶段后不仅很快适应经济学的研究套路，而且迅速掌握了必要的数学工具。这种快速学习的能力既得益于他对新学科、新知识的强烈好奇心，也离不开平时刻苦而执着的钻研。本书是作者在博士论文基础上完成的，尽管还存在这样或那样的不足，但瑕不掩瑜，相信这项研究会对中国城市化理论与政策产生积极的影响。白联磊在博士毕业后并没有继续从事经济学研究，而是进入我国著名外交智库“中国国际问题研究院”，从事中国对外经济战略等方面的研究。这与他的跨学科背景非常契合，作为白联磊的博士生导师，我感到非常欣慰。我相信他在国际政治和经济学两个领域的学术积累一定能够帮助他胜任当前的工作。同时我也希望他能够利用熟悉中国经济的优势，将我国对外经济战略和国内经济状况结合考虑，做出更多有益于国家和人民的高质量研究成果。

中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员 魏后凯

2015年12月28日

前 言

户籍制度是农民工市民化的主要制度障碍，户籍制度之所以广受诟病是因为其内在的歧视性。户籍制度作为我国社会主义生产关系的一部分，已经逐渐落后于生产力的发展，对生产力产生负面作用。改革开放以来，我国户籍制度进入改革时期，主要特征是逐渐放松户籍制度对人口迁移的控制，逐步剥离附着在城镇户籍之上的福利项目。改革开放以来的户籍制度改革分为两个阶段，2001年以前以中小城市和小城镇为主，2001年之后则进入分类改革和全面推进阶段，大城市成为分类改革的难点和重点。从地方实践看，我国户籍制度改革的地方探索已经产生积极成效，为我国未来的户籍制度改革积累了宝贵经验，但是发达地区和大城市的户籍制度改革仍然面临诸多困难。

当前，学术界关于户籍制度改革的讨论非常丰富，但是对户籍歧视与城市经济增长关系的研究较为薄弱。一方面，探讨该问题的文献较为少见；另一方面，已有的少数文献对二者关系的理论探讨仍然有较大的改进空间。主要表现在：第一，对户籍歧视的经济内涵挖掘得不够充分，如城市落户政策对人力资本的偏重、基于户籍的歧视性公共福利分配等往往被遗漏；第二，户籍歧视产生的空间特征，如城市人口规模效益等容易被研究者忽视。

本书尝试弥补既有文献的若干不足之处，构建了包含人力资本筛选机制和收入不平等机制在内的户籍歧视影响城市经济增长的分析框架，同时在分析过程中考虑了城市人口规模收益和拥挤效应等因素。本书的理论分析部分讨论了户籍歧视对城市经济增长的影响。对城市经济稳态增长路径的分析表明，相对于无户籍差异的情形，户籍差异导致的收入不平等将提高均衡的城市物质资本存量和户籍居民消费水平，人力资本吸纳机制将提高城市总体产出水平，这成为户籍制度改革推进缓慢的经济根源。同时，理论分析也表明，歧视性的户籍政策存在由强到弱直至消失的内生变迁过程。双城市模型的讨论则表明，劳动力供给趋紧将成为深化户籍制度改革的重要背景，此时，城市竞争的存在将促进户籍歧视政策的退出，经济发达的中小城市将能够在农业转移人口市民化过程中获得城市竞争优势。

本书的实证研究发现，我国地级以上城市总体的户籍歧视程度呈逐年增强的趋势，且东部地区户籍歧视程度的提高速度最快。城市户籍歧视程度与经济发展水平、城市行政级别成正相关关系，且与地理位置高度相关。户籍歧视对省会及以上级别城市的经济增长具有显著的负面影响，且影响力度超过普通地级市的两倍。基于理论和实证研究结论，本书认为未来我国户籍制度改革的重心应向东部地区转移，尤其要关注省会及以上大城市的户籍改革；在城市发展中应逐步剥离户籍制度的人才筛选功能和福利分配功能，同时努力提高对农业转移人口的教育投入。

目 录

第一章 导论	1
一、提出问题	1
二、相关概念	6
三、研究方法	8
四、研究框架	10
五、创新与不足	13
第二章 文献综述	16
一、户籍制度改革研究综述	16
二、户籍制度的经济内涵研究	23
三、城市经济增长的影响因素研究	37
四、不足与展望	46
五、本章小结	47
第三章 我国户籍制度的变迁历程	49
一、我国户籍制度的形成	49
二、改革开放以来的户籍制度改革	60
三、户籍制度改革的地方实践	68
四、本章小结	83

第四章 户籍歧视影响城市经济增长的理论分析	86
一、经济机理分析	87
二、理论分析的起点：城市化中的户籍制度	90
三、户籍歧视与城市经济增长：单城市模型	95
四、户籍歧视与城市经济增长：两城市模型	105
五、本章小结	115
第五章 我国城市户籍歧视与经济增长的特征事实	117
一、我国城市户籍歧视的特征事实	118
二、我国城市经济增长的特征事实	124
三、城市户籍歧视与经济增长的关联性	135
四、本章小结	141
第六章 户籍歧视对城市经济增长影响的计量检验	143
一、引言	143
二、模型设计	145
三、模型分析	147
四、本章小结	163
第七章 结论与政策建议	165
一、研究结论与展望	165
二、政策建议	168
附录	171
一、户籍政策相关文件	171
二、全国地级市（市辖区）户籍歧视程度	176
参考文献	190
后记	199

第一章 导 论

本章包括五个部分，分别介绍本书选题的背景及基本分析思路、重点探讨和使用的核心概念、研究方法、研究框架和技术路线，以及本书的主要创新点和不足之处。

一、提出问题

户籍制度是农民工市民化的主要制度障碍，户籍制度之所以广受诟病是因为其内在的歧视性，包括歧视性公共福利供给制度，以及由此衍生出的就业歧视、教育歧视等。它与“以人为本”的科学发展观相违背，与平等公正的社会发展目标相冲突，与要求劳动力自由流动的社会主义市场经济背道而驰。十八大报告提出要“加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。户籍制度之所以广受诟

病是因为户籍制度违背了马克思主义哲学对生产力与生产关系的经典论断。从当前我国经济发展的现实来看，社会主义市场经济制度已经基本建立，而诞生于计划经济时代的户籍制度仍然继续存在，造成农民工市民化严重滞后于人口城镇化。大量从事非农业的农民工在子女教育、社会保障、保障性住房供给等方面难以获得和城市居民同等的待遇，成为我国继续挖掘人口红利的制度障碍（陶然等，2011）。各方面的歧视性待遇压低了农民工的实际收入，增加了农民工未来预期的不确定性，抑制了农民工的消费潜力，最终削弱了城镇化对内需的拉动作用。市民身份的缺失还加剧了农民工与所在城市的疏离感，成为社会不稳定因素的重要来源。显然，户籍制度作为我国社会主义生产关系的一部分，已经逐渐落后于生产力的发展，正在对生产力产生负面影响。从生产力与生产关系的辩证关系出发，只有根据我国经济发展的需要，逐渐调整户籍制度的内涵，才能使之真正适应并促进我国社会主义生产力的发展。

户籍改革的本质是调整生产关系，目的是进一步解放和发展生产力。十八届三中全会提出要“以经济建设为中心，发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展”。新中国成立以来我国建设社会主义的经验表明，生产关系滞后于生产力会给生产力拖后腿；生产关系超前于经济发展实际，同样会对经济发展造成巨大伤害。因此，作为调整生产关系的重要一环，改革户籍制度同样需要把握适度原则。所谓“适度”，一是调整幅度应该与经济发展和城镇化的要求相适应，与相关领域的改革同步配合，既不能像“小脚女人”迈不开步子，打不开局面，又不能力度过猛，对经济发展和城镇化造成伤害，也不能在缺乏配套措施的情况下

单兵突进，换汤不换药，治标不治本；二是调整节奏应该与我国经济发展速度、其他领域的改革进度相适应，与我国人口状况相协调，调整节奏过快可能会导致城市不堪重负，影响经济发展速度和社会和谐度，最终影响城镇化的可持续性，调整节奏过慢则可能令既有的户籍改革难题积重难返，对城市发展和我国整体经济结构调整和长远经济发展造成重大伤害；三是调整方案应该与市情、省情相适应，与地方经济发展状况、政府财政能力、城市人口压力等具体情况相协调，脱离实际情况的改革不仅不能实现预定目标，而且有可能对经济发展和社会民生造成进一步伤害。十八届三中全会提出“坚持稳中求进的工作总基调，着力稳增长、调结构、促改革”，意味着制度变革必须在保证经济发展速度的基础上进行，户籍制度改革的节奏和步骤同样需要在保证经济发展速度的基础上有序推进。

尽管户籍制度改革并非单纯的经济命题，但是户籍制度却能够影响城市经济增长。由于户籍制度改革与城市经济增长的相互作用关系，我们在确定户籍制度改革方案时必须考虑它可能产生的各种影响。只有在户籍制度改革的过程中持续释放改革红利，实现经济稳定持续增长，社会和谐发展，才能为进一步的改革提供经济基础和前进动力，实现以改革促发展，以发展带改革的良性循环。

但是，在当前有关户籍制度的研究中，关于户籍制度与城市经济增长关系的研究还比较少见。这一方面不利于我们更深入地认识户籍制度变迁的经济内涵，另一方面也不利于我们充分认识户籍制度改革对当前经济发展，尤其是城市经济增长的影响。而后者则是我们进一步推进改革的物质基础。显然，只有有效评估户籍制度对经济增长的影响，我们才能科学地决定户籍制度的改革力度、改革步骤、改革节奏以及改革内容，才能实现户籍制度

改革与经济增长的良性互动。

户籍制度设置的初衷是阻止人口从农村向城市，从小城市向大城市的迁移。因此，户籍制度是由中央政府主导制定的全国性制度系统，其改革的主导权也由中央政府掌握。但是，1994年实施分税制以来，与户籍相关的城市福利几乎完全由地方政府负担，而户籍制度改革的主要内容就是实现户籍人口与非户籍人口的公共福利均等化，这意味着户籍制度的改革成本将主要由地方政府负担。因此，财政分权之后，我国户籍制度改革的实际主导权逐渐由中央政府转移到了地方政府。对地方政府而言，非农产业是经济增长的主要来源，地方政府往往采取城市倾向的经济政策推动经济增长。而在户籍限制方面，从乡城移民的限制程度到附着在户籍之上的城市福利供给，同样都是城市倾向政策的具体表现。从政策制定的角度看，户籍制度改革本质上是对这种城市倾向经济政策的突破。从行政体制的角度看，由于我国广泛实行的市管县体制，从落户门槛、户籍相关的公共福利到外来人口的福利水平和福利范围，户籍制度改革的各项内容，基本都由城市政府决定。因此事实上的户籍制度改革的主导权在城市政府手中。

城市政府同其他地方政府一样，拥有自身的政策偏好。在我国的政治体系中，经济增长绩效是决定官员晋升的关键指标，这成为促进地方经济增长的关键因素（周黎安，2007）。因此，在探讨户籍制度改革问题时，需要明确两点认识，第一，户籍制度改革任务的主要承担者和执行者是城市政府；第二，保持较高速度的经济增长仍然是城市政府主要关心的问题。基于这两点认识，我们认为，在户籍制度改革的过程中，需要赋予城市政府改革激励。而对城市政府而言，最大的改革激励就是户籍制度改革能够促进城市发展，为政府赢得政绩。这意味着，户籍制度改革不仅

不能妨碍城市经济增长，甚至应该促进城市经济发展，同时还要避免城市规模过度扩张。那么户籍制度改革能够实现这些目标吗？

户籍制度并非单纯的经济制度，而是包含福利分配、社会身份、政治权利、经济权利在内的复杂制度系统（楚德江，2013），因此，当我们探讨户籍制度改革的影响时，需要知道户籍制度是通过哪些因素与经济增长和人口扩张产生联系的。

首先，随着户籍制度改革的推进，附着在城市户籍上的福利正在日趋减少，但是，至少在义务教育、保障性住房、社会保障三个方面，绝大多数城市的非户籍居民仍然难以享受与城市户籍居民同等的权益。^①这意味着，他们在和户籍居民同等工作和纳税时，却不能同等地享受来自政府的相关服务，从而变相压低了他们的实际收入。换言之，户籍制度内含了一个收入不平等的政策机制。其次，公共福利供给与户籍挂钩意味着户籍人口扩容将增加政府的开支压力。因此，城市政府往往通过设立落户门槛控制户籍人口增长，以阻止公共开支过快上涨。落户门槛是农民工市民化落后于城镇化的关键原因，从而形成“要人手不要人口”的特殊现象。而在落户门槛的项目设置中，主要内容便是对申请入籍者的个人素质要求，从而形成“要人才不要人口”的现象（参见第二章）。因此，户籍制度实际上扮演了人力资本筛选机制的角色。由此我们明确了，户籍制度发挥着导致收入不平等和人力资本筛选两种经济功能。而收入差异和人力资本都是影响经济增长的重要因素。因此，户籍制度能够通过收入不平等和人力资本筛选影响城市经济增长。

至此，我们可以得到本书主题的基本轮廓，即户籍制度通过

^① 事实上，除了这三个方面的福利差别外，与户籍相关的就业歧视、工资歧视等隐性歧视仍然大量存在。

收入不平等机制和人力资本筛选机制对城市经济增长产生影响；户籍制度的歧视性对城市经济增长的影响将形成城市政府的改革激励，从而影响未来的户籍制度改革。因此，探讨户籍制度歧视性对城市经济增长的影响将有助于评估城市政府的改革激励，为改革方案的确定提供参考。

二、相关概念

本书研究的主题是户籍歧视对城市经济增长的影响。为了保证全文分析逻辑的连贯一致，本节将集中介绍正文所涉及的一些重要概念。这些概念包括户籍、户籍歧视、城市经济增长等，辨析和确定这些概念的具体内涵有助于我们更深刻地理解本书所论述的相关主题。与上述概念相关的城市规模收益、拥挤成本、人力资本等概念则在正文给予论述。

（一）户籍

户籍是政府进行人口统计和管理的重要方式。根据社会发展阶段、社会结构及经济结构的不同，户籍制度所附带的功能存在较大差异。但是无一例外的是，户籍最基本的功能仍然是人口管理和统计。

本书所探讨的户籍特指我国计划经济时代形成的城乡二元结构下的城乡户籍。在计划经济时代，我国的城市户籍除了具有最基本的人口统计和管理功能外，还附加了治安管理、就业和社会

保障、口粮供应等多种制度价值，在相当长的时期内，拥有城市户口成为在城市生存的必要条件。改革开放以来，我国户籍政策开始进行渐进性调整，原来由政府大包大揽的福利供给、就业保障等开始逐渐由市场供给，户籍所附加的各种福利被逐渐剥离。尽管如此，我国当前的户籍体系仍然具有明显的城乡二元特征。

（二）户籍歧视

基于户籍差异的歧视性福利和就业待遇是当前户籍制度饱受诟病的重要原因。户籍歧视主要包括两个方面，第一，根据户籍持有者的户籍特征（城市户籍、农村户籍、本地户籍、外地户籍）进行差异性的就业、入学、医疗、社保等公共服务供给；第二，在外来人口落户的过程中，根据落户申请者的个人素质进行筛选，具有歧视弱势人群的特征。

户籍歧视同时具有人口调控和人才筛选两种作用，其主要作用空间既在城乡之间，又在城市内部。在市场经济时代，户籍歧视的人才筛选特征更加凸显。户籍政策调整使落户原则由指标控制变为条件限制。外来劳动力充裕的东部大城市，普遍以劳动力素质作为落户门槛的主要内容，其目的是通过具有较高含金量的城市户口吸引优秀人才，实现政府支出的效益最大化。如果说收入不平等机制是户籍歧视的副产品，那么人才筛选功能则是城市政府有意为之，甚至希望充分发挥户籍制度的这一功能。

城市流动人口的大量增加意味着户籍制度的作用空间正在由城乡之间转向城市内部。这个判断进一步将户籍制度定位为城市主导的制度系统。从而使户籍制度从功能到执行主体都归属于城市。本书中的户籍歧视主要指城市政府制定的基于关于户籍的歧视性政策以及城市户口所附带的歧视性福利供给的集合。