

# 中国城市政府户籍限制政策的一个解释模型： 增长与民生的权衡<sup>\*</sup>

汪立鑫 王彬彬 黄文佳

**内容提要:** 假定城市政府制定户籍政策所考虑的主要目标是 GDP 增长率与居民人均公共福利增长率, 则通过一个最优户籍政策模型可得出: 城市政府所设定的户籍门槛, 与城市人力资本回报率、对市民征税税率、人力资本对本地 GDP 增长贡献率、周边城市对外来劳动力吸引力等负相关, 而与城市政府对当地市民福利增长的重视程度正相关; 公共福利初始水平较低的中小城市其户籍政策的自然走向是户籍门槛的不断降低直至消失, 而公共福利初始水平较高的大城市其户籍政策的自然走向则是户籍门槛趋于提高并最终稳定在一个较高水平。以上推论有其丰富的政策含义, 可为旨在减少城市户籍限制的户籍制度改革找出一系列“杠杆解”: 实行对城市政府的 GDP 考核导向和对大行政区政府的民生考核导向; 授权城市政府征收入户特别税; 促进城市第三产业的发展; 促进中小城市的发展; 推进自主创新的国家发展战略; 推进全国范围内的社会保障统筹与教育机会及资源的公平分配。

**关键词:** 城市政府 户籍限制 人均公共福利 边际拥挤成本

## 一、引言

目前我国城市特别是大中城市(直辖市与省会城市)对外来人口仍然采取户籍限制的政策, 即外来人口申请入户仍需经过城市政府种种限制性的审核。这样一种制度安排最早发源于新中国成立后的计划经济时期。

新中国成立后首先面临的是农业国如何实现工业化的发展任务, 为此, 国家建立了计划经济体制, 并实施了一条高积累和重工业优先的发展战略(林毅夫等, 1994), 相应地也就逐步建立了全国统一的限制人口迁徙、特别是限制劳动人口向城市迁徙的户籍管理制度(彭希哲、郭秀云, 2007)。这一方面是为了实现对劳动力流动和配置的计划管理, 另一方面更重要的是为了防止因大量农村剩余劳动力自发向城市转移而给国家造成的财政负担(这一负担来自于城市扩张所伴随的种种问题需要解决, 特别是城市公共产品与服务的提供)(Torpey, 1997), 以确保高积累优先发展重工业的战略的实施。

上述背景构成了独特的初始条件, 导致我国走上了在各国经济发展史上显得相对特殊的户籍制度变迁路径。首先, 上述全国性的城市户籍限入制度在工业化的经济发展大背景下使得城乡居民福利差距得以形成、巩固和扩大(Solinger, 1985); 其次, 这种福利差距又使得城市居民成为一个相对独立的既得利益群体, 后者反过来又成为维护这种制度安排的力量(Solinger, 1999)。这一相互强化的“正反馈”机制某种程度上构成了今天户籍制度改革的阻力。因此, 即使改革开放后我国明确了市场化的经济体制改革方向, 但为建立全国统一的人口自由流动的劳动力市场而必须进行

<sup>\*</sup> 汪立鑫、王彬彬、黄文佳, 复旦大学经济学院, 邮政编码: 200433, 电子信箱: wlix@fudan.edu.cn, wb6215693@163.com, 082015102@fudan.edu.cn。本研究受到教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国户籍制度改革研究”(批准号 07JZD0022)的资助。作者衷心感谢匿名审稿人的宝贵意见和建议, 当然文责自负。

的户籍制度改革只能沿着渐进而缓慢的路径行进。

改革开放以来,在市场化改革背景下中央与地方的责权利关系也相应地进行了调整,集中表现为1994年的分税制改革及相应的中央与地方在事权上相对明确的划分。而作为与地方公共福利相关的城市户籍政策也就开始由城市地方政府来主导。

在我国目前特定的体制背景下,城市地方政府的行为受到两方面因素的约束或引导,一是上一级政府对其的考核机制,二是地方民主选举与监督的制约(蔡等,2001)。就前一方面因素来说,改革开放以来以经济建设为中心的基本国策引致了对各级政府以GDP增长为核心的考核机制;就后一方面而言,地方民主选举与监督机制一直在不断完善,同时,地方民意支持度也是上级政府对地方政府考核的重要参考因素,这些均使得地方政府也越来越重视当地的民生问题。

具体到城市户籍政策的制定(其实质就是如何设定户籍门槛)而言,城市地方政府决策时考虑的同样也是两方面因素:一是城市GDP增长率,二是城市户籍居民人均公共福利增长率。即户籍门槛的确定最终取决于城市政府对增长与民生的权衡:一方面,吸收优质人力资本的外来人口入籍,有利于提高GDP增长率,同时还可增加个人所得税的收入以分摊城市公共产品之成本,但另一方面这又会使城市原有户籍居民承受“拥挤成本”(congestion costs)<sup>①</sup>的增加,因为城市户籍居民所享有的多数公共福利属于具有使用“竞争性”的公共资源。因此城市政府会权衡上述两方面影响,确定一个最优的户籍“门槛”。

本文给自己设定的主要任务就是,沿着上述对我国城市政府户籍政策行为的理解思路,通过模型化的方法更精细地分析城市户籍政策的影响因素,以获得对城市政府户籍政策行为的更完善的解释。

本文接下来将首先构建一个基于城市政府目标函数的最优户籍政策模型,并将这一基本模型扩展为城市政府与外来人口之间的博弈均衡模型,以精确分析各主要影响变量如何影响城市户籍门槛的设定;然后本文将运用各种实证数据与资料对上述模型的基本推论进行计量或统计检验;本文的最后部分,将依据实证分析的推断,尝试提出一些政策建议,即为旨在减少城市户籍限制的户籍制度改革寻找一些“杠杆解”。

## 二、基本模型及其扩展

### (一) 基本模型

我们设某市地方政府在决定户籍门槛时的目标函数为:

$$U = g + \lambda\omega \quad (1)$$

其中  $g$  为该市GDP增长率;  $\omega$  为该市户籍居民人均公共福利增长率;  $\lambda = \frac{\partial U}{\partial \omega}$ , 表示在地方政府目标函数中,本地居民福利之增长所占的权重。

我们用  $L$  表示该市户籍居民人数,其人均公共福利用  $w$  表示。设某初始年度该市已有户籍居民人数为  $L_0$ , 其人均人力资本水平标准化为1, 人均公共福利水平为  $w_0$ , 因此总的公共福利为  $W_0 = w_0 L_0$ 。

设该年外来流动人口中拟申请户籍的人数按人力资本  $k$  分布的密度函数为  $l(k)$ , 并设其按人力资本  $k$  的大小呈负相关分布, 即:  $l'(k) < 0$ , 并假定:  $\lim_{k \rightarrow \infty} l(k) = 0$ 。

依照C—D生产函数, 该市GDP增长率  $g$  可表达为:  $g = \frac{\dot{A}}{A} + \alpha \frac{\dot{K}}{K} + \beta \frac{\dot{L}}{L} = d + \beta \frac{\dot{L}}{L}$

<sup>①</sup> 参见布坎南的俱乐部理论(Buchanan, 1965)。

这里技术进步和资本增长因素是外生变量, 综合为常数。

$$\text{而就该年度而言, } \frac{L}{L_0} = \frac{n \times L_0 + \int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) k dk}{L_0}$$

其中  $n$  为该市原户籍人口的自然增长率,  $\bar{k}$  为地方政府户籍限制政策所规定的接受外来劳动力申请户籍时要求其人力资本须达到的标准, 即本模型中的控制变量。我们假定  $\bar{k} > 1$ , 因为出于经济增长和本地居民福利的考虑, 地方政府一般只愿意接受人力资本高于该城市平均水平的劳动力入籍。执行该政策  $\bar{k}$  后, 拟接受的新入籍的自然人口数为:  $\int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) dk$ , 而折合成该市平均人力资本水平的“有效”劳动力数量为  $\int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) k dk$ 。

根据以上各式, 有:

$$\frac{\partial g}{\partial \bar{k}} = - \frac{\beta}{L_0} l(\bar{k}) \bar{k} \quad (2)$$

外来人口入籍后将向地方政府上交税收, 我们可设这一税收收入 = 个人收入 × 税率 = 人力资本 × 人力资本回报率 × 税率 =  $k \cdot r \cdot \tau$ 。因此全部入籍的外来人口给该市所带来的总的公共收入是:

$$R = \int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) k \cdot r \cdot \tau dk \quad (3)$$

另一方面, 外来人口入籍给原有户籍居民带来了“拥挤成本”  $C_{con}$  的增加。这是因为, 作为城市公共福利所凭借的物质基础——教育、医疗卫生、交通、生活服务公共设施、居住环境等等物质条件——大多是具有使用“竞争性”的公共资源, 随着城市人口的增加, 城市居民享用这些公共资源的“拥挤”程度会增加, 并因之感到效用的损失, 而且这一“拥挤成本”随城市人口的膨胀而边际递增。不仅如此, 而且城市人均公共福利水平越高, 增加一名户籍人口其占用的城市公共资源就越多, 所产生的边际拥挤成本也越高。因此, 设增加一位外来人口入籍所产生边际拥挤成本为  $MC(L, w) = \frac{\partial C_{con}(L, w)}{\partial L}$ , 有  $\frac{\partial MC}{\partial L} > 0, \frac{\partial MC}{\partial w} > 0$ 。而该年全部入籍的外来人口给该市原户籍居民所带来的总的拥挤成本是:

$$C = \int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) \cdot MC \left[ L_0 + \int_{\bar{k}}^k l(k) dk \right] dk \quad (4)$$

因此, 随着外来人口的入籍, 该市户籍居民人均公共福利本期增长率为:

$$\omega = \frac{w_1}{w_0} - 1 = \frac{1}{w_0} w_1 - 1 = \frac{1}{w_0} \times \frac{w_0 L_0 + R - C}{L_0 + \int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) dk} - 1 \approx \frac{1}{w_0} \times \frac{w_0 L_0 + R - C}{L_0} - 1 = \frac{R - C}{w_0 L_0}$$

此处为了简化运算, 我们假定新入籍人口数  $\int_{\bar{k}}^{\infty} l(k) dk \ll L_0$ 。这一假定有其现实合理性, 以北京、上海两城市为例, 近十年来(1998—2007年), 其户籍迁入数占当地户籍人口总数的比例都在2%以内。<sup>①</sup>

因此:

$$\frac{\partial \omega}{\partial \bar{k}} = \frac{1}{w_0 L_0} \left( \frac{\partial R}{\partial \bar{k}} - \frac{\partial C}{\partial \bar{k}} \right) = \frac{-l(\bar{k}) \bar{k} \cdot r \cdot \tau + l(\bar{k}) \cdot MC(L_0)}{w_0 L_0} \quad (5)$$

<sup>①</sup> 限于篇幅, 具体数据在此没有列出, 需要的读者请与作者联系索取。其中北京市资料来源:《北京市统计年鉴》1999—2008年卷; 上海市资料来源:《上海统计年鉴(2008)》。

由(1)、(2)、(5)式可求解该市地方政府目标函数最大值的一阶条件。

根据一阶条件:  $\frac{\partial U}{\partial \bar{k}} = \frac{\partial g}{\partial \bar{k}} + \lambda \frac{\partial \omega}{\partial \bar{k}} = 0$ , 可得:

$$MC(L_0, w_0) = (r\tau + \frac{w_0\beta}{\lambda})\bar{k} \quad (6)$$

由上式所确定的  $\bar{k}^*$  值即为该市地方政府的最优户籍限制政策:

$$\bar{k}^* = MC(L_0, w_0) / (r\tau + \frac{w_0\beta}{\lambda}) \quad (7)$$

以上求解出的是一个静态均衡结果, 我们可进一步将其推广到动态均衡的结果。在(6)式中作为该市户籍居民基数的  $L_0$  从动态角度看每年都在变化, 且显然与户籍门槛  $\bar{k}$  负相关, 因此为获得动态均衡结果, 可用  $L(\bar{k})$  替代(6)式中的  $L_0$ , 且有  $L'(\bar{k}) < 0$ 。这样(6)式可推广为:

$$MC[L(\bar{k}), w_0] = (r\tau + \frac{w_0\beta}{\lambda})\bar{k} \quad (8)$$

(8)式即为本模型的基本方程式, 由该式所确定的  $\bar{k}^*$  值可视为关于该市政府最优户籍限制政策的一个动态均衡结果。由于  $\frac{\partial MC}{\partial \bar{k}} = \frac{\partial MC}{\partial L} \cdot \frac{\partial L}{\partial \bar{k}} < 0$ , 因此可通过图1来说明  $\bar{k}^*$  值的确定:

容易证明: ①

$$\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial r} < 0, \frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \tau} < 0, \frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \beta} < 0, \frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \lambda} > 0;$$

而  $\bar{k}^*$  与  $w_0$  之间的相关性则不能立即确定: 若  $\frac{\partial MC}{\partial w_0} < \frac{\beta}{\lambda}$

$\bar{k}^*$ , 则  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial w_0} < 0$ , 反之则  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial w_0} > 0$ 。

(二) 模型若干基本推论的含义

1.  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial r} < 0$ 。表示在其他条件给定的情况下, 城市人力资本

回报率越高, 当地政府越会放宽户籍限制, 以扩大个人所得税税源, 充分利用外来人口对提高本地公共福利的税收贡献。

2.  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \tau} < 0$ 。表示地方政府如能提高本地市民所得税率, 则政府也有动力降低户籍门槛以接收更多人入籍。因为对这部分人员的征税收入可能会抵消其导致的城市拥挤成本。

3.  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \beta} < 0$ 。表示劳动力的产出弹性  $\beta$  越大, 即 GDP 增长中人力资本贡献比例越大, 则地方政府的户籍限制会越宽松, 以吸引更多的劳动力来促进本市的经济增长。

4.  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \lambda} > 0$ 。表示地方政府越是重视当地市民的福利水平, 就越会提高户籍限制, 以减少外来人口的涌入给本地居民所带来的拥挤成本。

5. 如果  $\frac{\partial MC}{\partial w_0} < \frac{\beta}{\lambda \bar{k}^*}$ , 则  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial w_0} < 0$ , 反之则  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial w_0} > 0$ 。表示虽然增加一名户籍人口所产生的边际拥挤成本随城市人均公共福利水平  $w_0$  的提高而提高, 但当  $w_0$  的边际贡献值  $\frac{\partial MC}{\partial w_0}$  低于某一临界值时, 则随着  $w_0$  的增加, 城市政府经过权衡会降低户籍门槛以引进更多劳动力, 从而获得促进经济

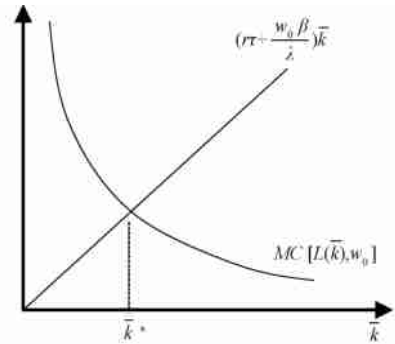


图1 最优户籍限制政策  $\bar{k}^*$  的确定

① 具体证明过程这里从略, 需要的读者请与作者联系索取。

增长的好处。

进一步地,我们还可以合理假定:  $\frac{\partial^2 MC}{\partial w_0^2} < 0$ , 这是因为随着人均公共福利水平  $w_0$  的提高, 城市公共资源使用的竞争性有所降低, 这样  $w_0$  对户籍人口边际拥挤成本  $MC$  的边际贡献值  $\frac{\partial MC}{\partial w_0}$  也会下降。这样作为本模型基本方程的(8)式也可通过图2来表现。

在图2中, L、H点均为满足(8)式(即最优户籍政策条件)的点, 其中在L点  $\frac{\partial MC}{\partial w_0} > \frac{\beta k^*}{\lambda}$ , 而在H点  $\frac{\partial MC}{\partial w_0} < \frac{\beta k^*}{\lambda}$ 。可以合理地认为, 直接附着于城市户籍上的公共福利大多具有享用的“竞争性”, 否则城市政府没有必要进行户籍限制。因此, 城市人均公共福利水平  $w_0$  随着城市户籍人口的扩张最终会趋于下降。而随着  $w_0$  的下降, 如果城市处于L点附近, 按前面的分析结果  $\frac{\partial k^*}{\partial w_0} > 0$ , 则城市政府会趋于降低户籍门槛; 如果城市处于H点附近, 则城市政府会趋于抬高户籍门槛。分别见图2中虚线箭头表示的方向。

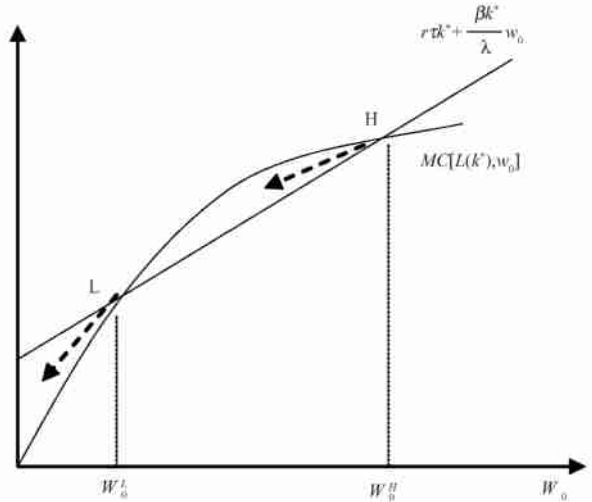


图2 满足最优户籍政策条件的不同均衡点

具体到我国背景下的推论就是: 随着城市地方政府开始主导城市户籍政策, 中小城市因其户籍含金量较低(即  $w_0$  较低), 其政府最终将趋于不断降低户籍门槛; 相反, 户籍含金量较高的大中城市最终则趋于不断提高户籍门槛。上述两种相反的户籍政策变化趋势会一直运行到以下动态平衡状态时才会稳定, 这个平衡状态就是户籍政策所引致的人口流入不再使城市人均公共福利下降。

(三) 基本模型的扩展: 地方政府与外来人口之间的博弈均衡

以上基本模型只是从地方政府目标函数出发, 求解最大化政府效用的户籍限制政策, 但并未考虑外来人口对地方政府户籍政策的反应。如果引入这一考虑, 则可将上述基本模型扩展为地方政府与外来流动人口之间的博弈均衡模型。

为简化起见, 设该市户籍居民人数  $L$  关于户籍门槛  $\bar{k}$  的函数  $L(\bar{k})$  为线性函数:

$$L(\bar{k}) = a - b\bar{k} \tag{9}$$

显然该函数与前述的函数  $l(k)$  即外来申请入户的人口按人力资本分布的密度函数直接相关。同时, 将边际拥挤成本函数也设定为线性的:

$$MC(L) = e + f \times L \tag{10}$$

再引入外来人口的选择性行为即可求解地方政府与外来人口之间的博弈均衡。假定本市政府提高门槛  $\bar{k}$  将导致部分高人力资本的劳动力放弃申请入户而转投其他门槛较低地区寻求就业, 从而使得外来申请入户的人口按人力资本分布的密度函数发生变化, 并进而导致本市户籍人口数关于户籍门槛的函数  $L(\bar{k})$  发生变化。因此可将  $L(\bar{k})$  中的系数  $b$  假定为关于  $\bar{k}$  的正相关函数, 例如:

$$b = \tau \bar{k} \tag{11}$$

将(9)、(10)、(11)代入前面基本模型中的基本方程式(8), 即可求出博弈均衡解:

$$\bar{k}^* = \frac{-P + \sqrt{P^2 + 4\tau Q}}{2\tau} \tag{12}$$

其中:  $P = r\tau + \frac{w_0 \beta}{\lambda}$ ,  $Q = e + a \times f$

容易证明:  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial P} < 0$ , 因此以下式子仍然成立:  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial r} < 0$ ,  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \tau} < 0$ ,  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \beta} < 0$ ,  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \lambda} > 0$ 。

同时还容易证明:  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \eta} < 0$ 。

$\eta$  可视为周边城市对本城市在吸引人才方面的竞争力度, 或者说外来人口的流动相对于本城市户籍政策的敏感程度。上一推论的含义是: 随着周边城市在吸引劳动力方面的竞争强度的提高, 本城市将会降低户籍门槛。

### 三、模型推论含义的实证检验

(一) 人力资本回报率  $r$  与人力资本贡献率  $\beta$  对户籍限制的影响:  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial r} < 0$ ,  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \beta} < 0$

#### 1. 各省会城市及直辖市的面板数据分析

现实中的我国城市户籍限制政策比理论上的假定要复杂, 有时政策并非直接表现为设定具体明确的准入条件, 而是通过指标限制来体现。如在计划经济体制占主导的时期, 外来人口要取得某一城市的户口, 首先要落实一家国有接收单位(机关、事业单位、国企), 这些单位有政府配给的户口指标或进入指标, 没有专门分配指标的较小的单位可从政府人事部门的机动指标中获得。因此以下情形均可视为户口政策的松绑: 接收单位为非公有单位的外来人口也可申请入户; 对高素质人才或本城市紧缺人才实行准入制或入户特别优惠政策(如解决配偶与子女入户)而不实行指标限制; 外来人口买房可入户; 等等。

由于现实户籍政策的上述复杂性(如上述的指标限制而非准入条件限制), 以及这些政策难以直接定量描述等特点, 因此我们定义一个新的变量——城市户籍人口净流入数  $L^{im}$  来间接表达城市的户籍限制程度。设某城市第  $t$  期末户籍人口为  $L_t$ ,  $t$  期的城市人口自然增长率为  $n_t$ , 则定义该城市的变量  $L^{im}$  在  $t$  期的值为:  $L_t^{im} = L_t - L_{t-1} - n_t L_{t-1}$ 。

可见, 变量  $L^{im}$  是指某城市在某期内的户籍人口增量扣除该城市自身人口自然增长数量后剩下的值, 因此实际上就是某期内城市因外部人口流入而形成的户籍人口净增加量, 显然它与户籍限制程度负相关。对于人力资本报酬率  $r$ , 我们用职工人均年工资  $E$  (Earnings) 来近似替代; 对于人力资本贡献率  $\beta$ , 我们用城市劳动者报酬占 GDP 的比重  $R_L$  来近似替代。<sup>①</sup>

因此模型推论就可近似表达为: 某城市的变量  $L^{im}$  与城市职工人均年工资以及城市劳动者报酬占 GDP 的比重正相关。为了验证这一判断, 我们选取中国各省会城市及直辖市户籍人口数、人口自然增长率、职工人均年工资数以及劳动者报酬占 GDP 的比重自 1995 年到 2008 年的面板数据做一计量分析。<sup>②</sup>

在进行面板数据分析以前, 为了防止出现伪回归的问题, 我们需要进行协整检验, 以验证三者之间是否具有协整关系。这里为了消除异方差及波动性, 所有数据皆进行了对数化处理 (Wooldridge, 2002)。几种协整检验 (Pedroni 检验、KAO 检验和 Johansen 检验) 结果表明方程存在协整关系, 因而可以进行回归且不会出现伪回归问题 (Cheng Hsiao, 2003)。

① 参见蒋中一 (1999), 第 541—544 页的讨论。

② 数据来源于《中国城市统计年鉴》1996—2009 年卷, 由于拉萨市的数据在统计年鉴上部分年份空缺, 同时重庆、西宁、贵阳、西安、南宁、海口、银川等城市可能因统计口径变更而导致某些指标在一些年份前后相差过大且失真, 故在分析中将这些城市剔除, 这样最终使用了 23 个城市的数据。

然后,我们在固定效应模型,随机效应模型以及混合模型三个模型中进行选择,先后根据F检验和Hausman检验的结果,最终选择了固定效应模型(Greene, 2002)。这里为了消除异方差,又考虑到本例中截面数据大于时序数据,我们选择个体固定效应模型,并以截面加权进行回归,结果如下(表1):

根据表1的结果,可以得到如下的回归方程(其中 $E, R_L$ 分别表示城市职工人均年工资,城市劳动者报酬占GDP的比重):

$$L^{im} = 4.154812 + 0.083528E + 1.457149R_L$$

方程的整体概率P值为0,说明方程总体上是显著的,其中 $R_L$ 序列是显著的,但E序列则不显著。后者在当前我国现实背景下也容易得到理解,因为根据前面的模型,户籍限制与人均工资负相关的内在机制在于,城市政府可以通过收取个人所得税使得新进户籍人口对提高本地公共福利做出税收贡献,但在目前我国个人所得税征收制度不完善、征收难度大、征收成本高而且该税种由中央与地方共享的背景下,上述户籍限制与人均工资负相关的内在机制就难以充分发挥作用,从而城市人均工资水平的提高对户籍限制的弱化作用就不显著。这从另一方面也启示我们,城市户籍制度改革的一个重要配套方面就是要改革和完善个人所得税征管制度。

综上,我们上述的计量分析还是基本验证了城市户籍人口净流入数 $L^{im}$ 确实与城市职工人均年工资以及城市劳动者报酬占GDP比重正相关,这也进一步验证了我们的前述推论:户籍限制与人力资本回报率、人力资本贡献率均负相关,即: $\frac{\partial k^*}{\partial r} < 0, \frac{\partial k^*}{\partial \beta} < 0$ 。

### 2. 对北京和上海两城市数据的具体描述性分析

北京和上海作为中国目前对户籍限制最严的两个城市,对于本文的分析具有一定的典型意义,而且,它们作为中国内地最为发达的两个城市,在城市规模、经济发展程度,以及城市人口上具有一定的相似性,因此可拿来专门进行更细致比较。

#### (1) 两市人力资本回报率对户籍限制的影响:

$$\frac{\partial k^*}{\partial r} < 0$$

对于城市户籍政策的松紧程度,我们选取城市当年户籍迁入人数占同期户籍总人口数之比来代表;而对于人力资本回报率,我们同样用职工人均年工资来近似替代。我们从两市历年统计年鉴中获得以上相关数据,并处理得出以下若干图表。

图3为两市自1995年至2007年历年户籍迁入数占户籍人口总数百分比与同年职工人均年工资之间关系的散点图。从该图可看出,这两个变量者之间总体上呈正相关关系,其中尤

表1 1995—2008全国省会城市及直辖市的户籍人口净流入数 $P^{im}$ 与职工人均年工资、劳动者报酬占GDP比重之间关系的面板数据分析结果

Hausman 检验	$\chi^2$ 统计量	$\chi^2$ 自由度	概率 P 值	样本数
随机效应	18.829647	2	0.0001	299
变量	系数	标准差	T 统计量	概率 P 值
C	4.154812	1.265464	3.283232	0.0012
E	0.083528	0.099747	0.837402	0.4031
$R_L$	1.457149	0.344642	4.228008	0.0000
拟合优度系数	0.416797	F 统计量	8.159129	
整体概率 P 值	0.000000	D W 值	1.684629	

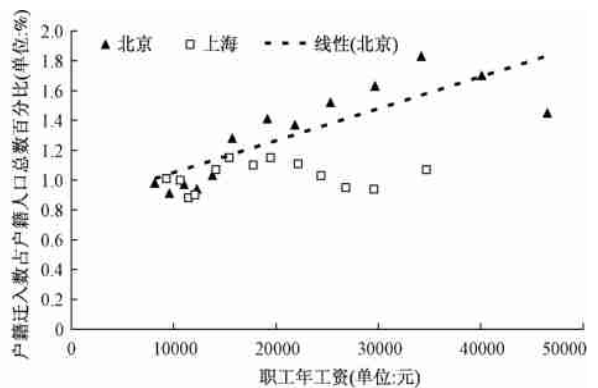


图3 北京上海近年户籍迁入数占户籍人口总数百分比与职工人均年工资之间关系的散点图

以北京市数据较为明显。

图 4、图 5 分别为两市自 1995 年至 2007 年历年的户籍迁入数占户籍人口总数百分比的折线对比图和职工人均年工资的折线对比图。从这两个图可看出: 在 2000 年之前, 两市的这两个数据都比较接近, 相应的折线图相互缠绕; 而在 2000 年之后, 北京市的职工人均年工资开始超过上海并逐渐拉开差距, 相应地北京市的户籍迁入数占户籍人口总数百分比也从这一年开始明显超出上海, 反映了两市在户籍限制松紧度上出现了相对变化, 这在一定程度上佐证了前面关于城市人力资本回报率对城市户籍政策影响的推论。

从两市具体的户籍限制政策看, 上海市的户籍政策在 2000 年前后确实出现了相当大的由松转紧的较大变化; 2000 年之前, 上海曾施行了相对于北京而言较为宽松的户籍政策, 如买房入户、蓝印户口、外商保荐入户、本科学历有接收单位即可入户等政策, 但 2000 年之后上海逐步取消了这些宽松政策, 并逐步抬高了人才引进入户的门槛。而与此相对照, 北京市对外公开的入户政策在这段时期相对稳定, 每年都基本相似。

(2) 两市人力资本贡献率对户籍限制的影响:  $\frac{\partial k^*}{\partial \beta} < 0$

这里我们仍用城市劳动者报酬占 GDP 的比重来近似替代  $\beta$  的大小, 两市这一变量的历年结果如图 6 所示。

从图 6 可看出, 近几年来(至少 2006 年以来)北京劳动者报酬占 GDP 的比值开始明显高出上海, 而从前面的讨论中我们也已经知道, 正是从 2000 年以来, 上海的户籍政策相对于北京而言, 开始由松转紧。

(二) 地方政府对本地市民福利的重视程度对户籍限制的影响:  $\frac{\partial k^*}{\partial \lambda} > 0$

这里我们选取另一组富有代表性的城市深圳和广州进行说明, 深圳和广州在城市规模、人口基数和经济发展程度上也具有一定的相似性, 因此较具可比性。  $\lambda$  值我们用公众满意度来近似表达。根据华南理工大学公共政策评价中心课题组发布的《2008 广东省市、县两级政府整体

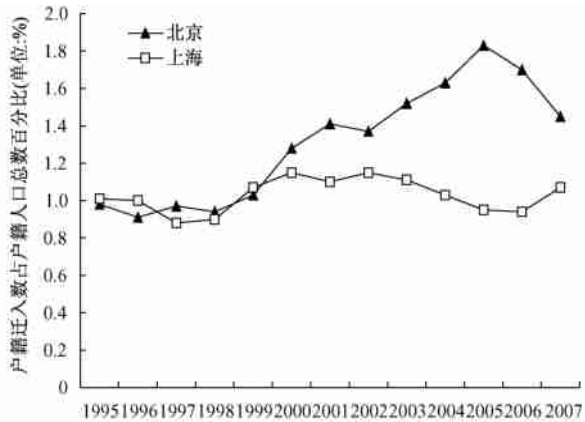


图 4 北京与上海的户籍迁入数占户籍人口总数百分比比较

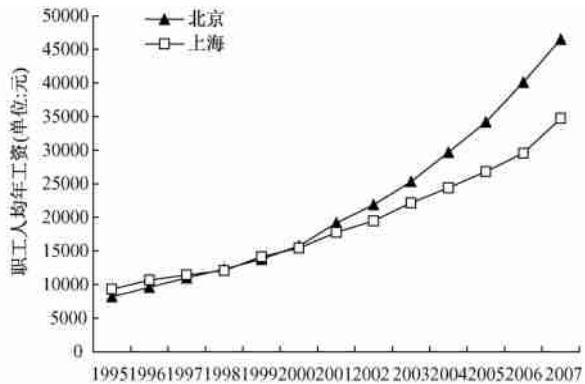


图 5 北京与上海职工人均年工资比较

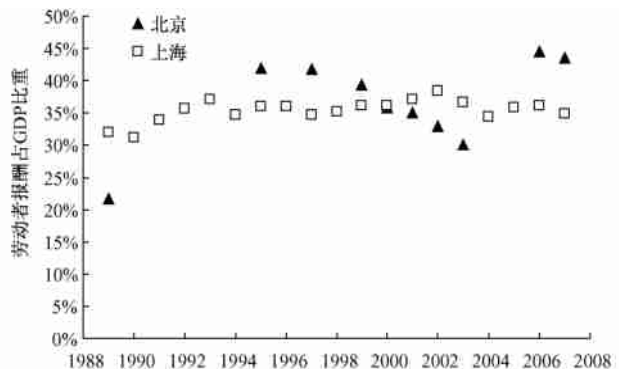


图 6 近年来上海和北京劳动者报酬占 GDP 的比重



绩效评价指数研究红皮书》，2007年(针对2006年度)广州的公众满意度是0.522，深圳的公众满意度全省最高，是0.570(郑方辉，2009)，而从广州、深圳2006—2007年户籍人口迁入数占流动人口总数百分比可看出，深圳这一比值明显低于广州(见表2)，反映出深圳的户籍限制比广州要严。

表2 广州、深圳2006—2007年户籍人口迁入数占流动人口总数百分比(人口单位:万)

年份	广州			深圳		
	户籍人口迁入数	流动人口总数	百分比	户籍人口迁入数	流动人口总数	百分比
2006	14.89	205.18	7.257042	14.90	645.82	2.307144
2007	15.97	219.84	7.264374	15.55	649.60	2.392676

资料来源:《广州统计年鉴(2008)》、《深圳统计年鉴(2008)》。

(三) 周边城市竞争力对本地户籍政策的影响:  $\frac{\partial k^*}{\partial \eta} < 0$

这里我们仍然以北京和上海为例，北京和上海皆位于中国目前经济最发达的区域，即京津唐地区与长三角地区。从区域范围而言，京津唐地区涉及北京市、天津市、河北省的唐山、廊坊、张家口、秦皇岛、承德一共三个省级单位7个城市；长三角地区包括上海，江苏的南京、苏州、无锡、常州、扬州、镇江、泰州、南通，以及浙江的杭州、舟山、宁波、绍兴、嘉兴、台州、湖州等城市，与京津唐相比长三角地区包括的城市更多，而且其中南京、杭州、苏州、宁波等城市经济都较为发达，拥有较强的竞争力，因此相对于京津唐地区而言，长三角地区各城市在吸引人才方面的竞争能力和竞争强度均要大一些。

我们分别用京津唐7个城市和长三角16个城市的平均工资率方差来近似表达上海和北京的  $\eta$  值。根据官方数据我们计算出2006—2007年如下方差值(表3)：

如表3所示，长三角地区的城市工资率方差要明显低于京津唐地区的方差，也就是说长三角地区各城市间在吸引人才上的竞争激烈程度相对来说要大于京津唐地区，这构成了上海相对于北京市需要降低户籍门槛的动力。

从图7可看出，在2000年之前，上海外来常住人口占户籍人口总数百分比一直明显低于北京市，<sup>①</sup>这可以理解为，在吸引外来劳动力上，上海面临周边城市竞争的挑战要大于北京所面临的周边城市挑战。进而这也可以部分解释我们前面曾提到的2000年之前上海的户籍政策相对于北京曾较为宽松的事实。

而在2000年之后，北京市的职工人均年工资(反映了人力资本报酬率)开始

表3 2006—2007年京津唐、长三角地区城市平均工资率方差

方差	京津唐地区	长三角地区
2006年	71210894.56	35840708.51
2007年	89966684.52	39298388.61

资料来源:《中国城市统计年鉴(2008)》。

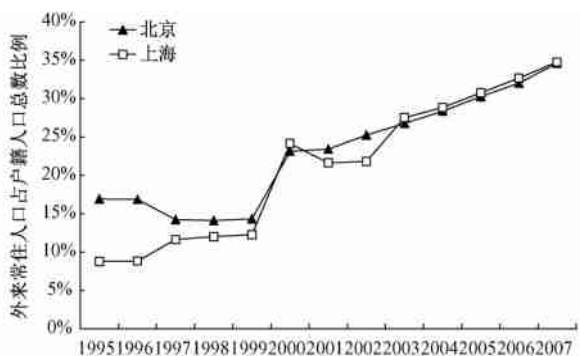


图7 北京、上海外来常住人口占户籍人口总数比例

超过上海并拉开差距(如前所述)，这一定程度上削弱了上海上述降低户籍门槛的动力，因此上海的户籍政策开始由松转紧。但即便这样，站在常住外来人口的角度看，上海户籍政策也并非明显比北京紧。我们可以来比较一下两市历年户口迁入数占外来常住人口数的比例，这一比值反映了外来

① 外来常住人口数根据《中国人口和就业统计年鉴(2008)》相关数据计算得出。

人口申请入户的成功概率。从图 8 看, 在 2000 年之前上海这一比值一直明显高于北京, 而在 2000 年之后随着上海的户籍政策由松转紧, 其这一比值也开始下降并稍低于北京, 但差距并没有持续拉大, 近两年反而有差距缩小的趋势。这说明面对周边城市在吸引劳动力方面的强有力竞争, 上海市最终难以实行偏紧的户籍政策。

图 7 中还需要解释的一点是, 为何从 2000 年开始, 上海的外来常住人口占户籍人口总数百分比开始出现明显上升, 并很快与北京市的这一比例保持一致? 这可解释为自上世纪 90 年代以来, 随着上海浦东的开发开放, 长三角地区步入持续高速增长阶段, 逐步超越其它地区成为全国经济最活跃地区, 上海作为这一地区的龙头自然吸引了全国高素质劳动力的涌入, 这就抵消了前述的因周边城市竞争而引起的分流外来劳动力的效应。

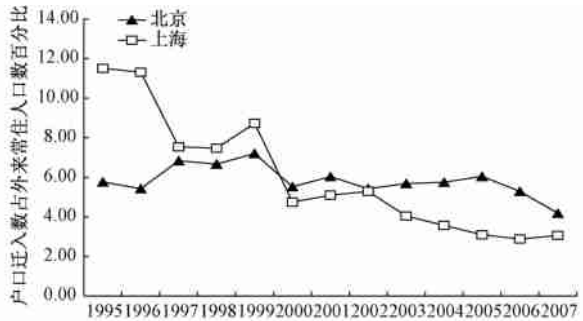


图 8 北京、上海户口迁入数占外来常住人口数百分比比较

#### 四、结论、进一步讨论与政策含义

##### (一) 关于城市政府户籍门槛设定的主要影响因素

在本文前面的分析中, 我们假定城市政府在制定户籍政策时所考虑的主要目标有两个: 一是城市 GDP 增长率, 二是城市户籍居民人均公共福利增长率。基于这一假定我们构建了一个城市政府最优户籍政策模型, 并将其扩展到城市政府与外来人口之间的博弈均衡模型。通过模型的分析我们得出若干推论, 并运用实证数据与资料对此进行了检验。这些主要推论包括:

1. 城市政府所设定的户籍门槛的高低与城市人力资本回报率、对本地市民征税所能达到的税率、人力资本对本地 GDP 增长的贡献率分别负相关, 即这三个指标越高, 则当地政府越会放宽户籍限制。
2. 上述户籍门槛与城市政府对当地市民福利增长的重视程度(相对于 GDP 增长)正相关, 即政府这一相对重视程度越高, 则越会提高户籍限制。
3. 此外, 上述户籍门槛还与周边地区对外来劳动力的吸引力有关, 即随着周边城市对外来劳动力吸引力的提高, 本城市政府将会降低户籍门槛。

##### (二) 城市的人均公共福利初始水平与其户籍政策的自然走向

在前面的模型分析中, 我们还对我国城市政府户籍政策的自然走向进行了初步的讨论。即假定政府户籍政策由地方政府主导, 而地方政府决策所考虑的主要因素是经济增长和本地市民公共福利的增长, 则给定其它条件不变, 我国中小城市和大城市相比, 因其人均公共福利初始水平较低, 从而外来人口加入户籍后对公共福利的摊薄效应也就较为有限, 所以地方政府为获得外来人力资本促进经济增长的好处, 将趋向于不断降低户籍门槛。这会激励外来人口的流入, 将进一步导致人均公共福利的下降, 这一过程将一直持续到城市户籍对外来人口不再有吸引力, 外来人口的流入下降到不足以使城市人均公共福利下降时方告一段落, 此时城市户籍门槛趋于稳定, 且取消户籍限制的条件基本成熟。

相反, 人均公共福利初始水平足够高的大城市则可能倾向于不断提高户籍门槛, 这一过程会一直持续到外来人口的流入下降到不再使城市人均公共福利降低时才能停止, 此时城市户籍门槛也将趋于稳定。

因此,在目前的体制背景下,真正能自然走向户籍限制取消的只能是那些人均公共福利初始水平较低的中小城市,而就那些人均公共福利初始水平较高的大城市而言,其户籍政策的自然走向非但不会是户籍限制的降低和消失,反而会最终稳定在一个相当高的户籍限制水平上。

### (三) 政策含义或政策建议

从本文模型的前述基本推论出发,可以引申出一系列政策含义。如果中央政府关于城市户籍政策的导向是引导城市政府逐步降低城市户籍门槛并最终取消户籍限制,则可有以下对策供选择:

1. 根据推论  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \lambda} > 0$ , 中央政府可改进对地方政府的考核机制。即对城市政府特别是大城市政府如直辖市、省会城市政府的考核采取 GDP 导向,以发挥城市的经济“增长极”功能,这同时会降低城市政府目标函数中的  $\lambda$  值,从而引导城市政府降低户籍门槛;另一方面对城市政府之上的大行政区政府的考核则采取以发展民生为主的非 GDP 导向,这样区域政府会更加关注城市居民与农村居民、大城市居民与小城市居民之间在公共福利上的平衡问题。

2. 根据推论  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \tau} < 0$ , 中央政府可授权城市政府对申请户籍的外来人口征收收入户特别税,以补偿其给城市原居民所带来的边际拥挤成本。这也将使城市政府有动力降低户籍门槛。

3. 根据推论  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \eta} < 0$ , 中央政府可通过各种政策促进中小城市的发展,同时前述所建议的对大行政区政府实行以民生发展指标为主的非 GDP 导向考核,也会引导其着力于发展中小城市。而中小城市的发展则会在吸引人才方面对大城市形成更有力竞争,这也会促使大城市政府在降低户籍门槛上做出让步。

4. 根据推论  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial \beta} < 0$ , 中央政府可通过各种政策大力促进城市第三产业的发展,特别是引导大城市成为第三产业集中区。而随着第三产业比重的增加,劳动力对 GDP 增长的贡献系数将会提高,这将会使大城市政府愿意降低户籍门槛以吸引到更多劳动力。

5. 根据推论  $\frac{\partial \bar{k}^*}{\partial r} < 0$ , 中央政府应继续加大力度实施“提高自主创新能力,建设创新型国家”这一国家发展战略,只有从技术模仿为主真正转变为以自主创新为主,才能从根本上整体提高我国劳动力的人力资本回报。而随着我国劳动力人力资本回报的普遍提高,城市政府也将会降低户籍门槛,以便吸引更多劳动力的流入,从而扩大政府在个人所得税方面的税源。当然这同时还需要个人所得税征管制度方面的改革与完善相配套。

6. 根据前述的“户籍福利初始水平较低的城市能自发走向取消户籍限制,而户籍福利初始水平较高的城市则最终会稳定在一个相当高水平的户籍门槛限制”这一推论,中央政府应大力推进社会保障的全国统筹,促进教育机会和教育资源在全国范围内的公平分配,从而使大城市在户籍福利上的相对优势大幅度下降,这也将诱发大城市户籍门槛的降低乃至可能消失。

### 参考文献

- 北京市统计局,历年:《北京统计年鉴》,中国统计出版社。
- 蔡、鄱阳、王美艳,2001:《户籍制度与劳动力市场保护》,《经济研究》第12期。
- 广州市统计局,2008:《广州统计年鉴(2008)》,中国统计出版社。
- 国家统计局城市社会经济调查司,历年:《中国城市统计年鉴》,中国统计出版社。
- 国家统计局人口和就业统计司,2008:《中国人口和就业统计年鉴(2008)》,中国统计出版社。
- 蒋中一,1999:《数理经济学的基本方法》,商务印书馆。
- 林毅夫、蔡、李周,1994:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社。

彭希哲、郭秀云, 2007:《权利回归与制度重构: 对城市流动人口管理模式创新的思考》,《人口研究》第4期。

上海市统计局, 历年:《上海统计年鉴》, 中国统计出版社。

深圳市统计局, 2008:《深圳统计年鉴(2008)》, 中国统计出版社。

郑方辉, 2009:《2008 广东省地方政府整体绩效评价红皮书》, 中国经济出版社。

Budanan, James M., 1965, “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 32, pp. 1—14.

Cheng Hsiao, 2003, *Analysis of Panel Data* 2nd Ed, Cambridge: Cambridge University Press.

Greene, William H., 2002, *Econometric Analysis* 5th Ed, New York: Prentice Hall Press.

Solinger, Dorothy J., 1985, “‘Temporary Residence Certificate’ Regulations in Wuhan, May 1983”, *China Quarterly*, 101, pp. 98—103.

Solinger, Dorothy J., 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, Berkeley: University of California Press.

Torpey, John, 1997, “Revolutions and Freedom of Movement: An Analysis of Passport Controls in the French, Russian and Chinese Revolutions”, *Theory and Society*, 26, pp. 837—868.

Wooldridge, Jeffrey M., 2002, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge, MA: MIT Press.

## The Balance between Growth and People's Livelihood:

### A Model for Household Restriction Policy of Chinese City Government

Wang Lixin, Wang Binbin and Huang Wenjia

(School of Economics, Fudan University)

**Abstract:** Supposed that the main factor of city government's development of household restriction policy is GDP and public welfare growth rate, a model of optimal household policy will come to conclusions: Household restriction which was set by the city government has a negative correlation with rate of return on local human capital, tax rate on citizen, the contribution rate of human capital to local GDP growth and the attractiveness to foreign labor of surrounding cities, as well as a positive correlation with the attention of city government to local citizen's welfare growth. Small cities which initially have a low level of public welfare will naturally reduce or even eliminate their household restriction, whereas metropolitans which have a high level of public welfare would enhance their household restriction and eventually stabilized in a tight degree. The deductions above have rich policy implications to identify a series of “Leverage Solutions” for household policy reform which aimed at reducing city household restriction. These solutions include: implement the GDP oriented assessment to city government and people's livelihood oriented assessment to large administrative region government; authorized city government to levy “homing special tax”; promote the development of small cities, urban tertiary industry, independent innovation strategies and the equitable distribution of social security and educational resources nationwide.

**Key Words:** City Government; Household Restriction; Per Capita Public Welfare; Marginal Congestion Costs

**JEL Classification:** J42, J61, R23

(责任编辑:詹小洪)(校对:梅子)