

户籍制度改革的效应、方向和路径*

蔡 昉

内容提要:户籍制度改革是破除城乡二元结构的重要突破口,也是从供给侧和需求侧获得高质量发展新动能,以及保持和增强社会流动性的关键之举。根据中国式现代化的要求推进这个领域的改革,能够创造真金白银、立竿见影的改革红利,相应地,改革的延误也有着显著的机会成本和实际损失。本文着眼于从供需两侧揭示户籍制度改革可以创造的巨大收益,同时警示改革的延迟可能导致不利于剩余劳动力转移的“逆刘易斯过程”,以及不利于生产率提高的“逆库兹涅茨过程”。在做出中国社会流动性趋于减弱的判断之后,本文阐释了户籍制度改革如何有效促进社会流动,进而提高人口的生育意愿。本文也探讨了推进这项改革的过程中,存在的改革激励不相容问题,并就拆除这一激励障碍提出政策建议。

关键词:户籍制度改革 逆刘易斯过程 逆库兹涅茨过程 社会流动 激励不相容

一、引言

习近平总书记在2020年12月28日中央农村工作会议上的讲话中强调:“今后15年是破除城乡二元结构、健全城乡融合发展体制机制的窗口期。”^①党的二十大报告也指出,推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化。^②贯彻落实这些重大部署、实现预期的目标要求,均以加快推进户籍制度改革为条件。户籍制度改革在学术和政策研究中具有高度的共识,在党中央国务院的重要文件中早有部署,在实践中也取得了长足的进展。然而,迄今在户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间,仍然存在着高达18个百分点的差别,也就是说,进城务工农民工及其随迁家庭成员,尚未成为城镇户籍人口,意味着该项改革尚未完成。

诚然,对于户籍制度改革久攻不克的原因,从学理上和政策上给出回答,自然应该成为一个具有高度优先序的研究课题。同时,对于这项改革,也存在着一定的认识局限性,以致构成推进改革实施的障碍。也就是说,实质性推动户籍制度改革,有必要突破相关的认识误区,增进对这项改革的重要性、必要性和紧迫性的认识。首先,户籍制度改革不仅涉及城乡居民均具有同等的发展机会、享受均等的基本公共服务,或者增强社会流动的问题,还可以通过增加劳动力供给和改善资源重新配置效率,显著提高经济潜在增长率。其次,该项改革带来真金白银的收益或改革红利,既表现为长期的经济影响和制度效应,对于解决现实中存在的从疫情后经济复苏到青年失业治理等一系列难题,也具有立竿见影的效果。再次,户籍制度改革不仅形成保持增长合理速度的供给侧效应,越来越重要的意义体现在需求侧,即有助于扩大消费需求,打破经济增长来自需求的常态制约因素。最后,既往改革的推进逻辑即主要依靠市场主体或地方政府的推动,对于这项改革来说已经不再奏效。在实际推进这项改革的过程中,为了使具体措施真正落在实处,必须克服中央政府和地方政府之间的激励不相容问题。

* 蔡昉,中国社会科学院,邮政编码:100732。

① 习近平,2022,《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴》,《求是》第7期。

② 《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

结合理论逻辑和经验成果,进一步澄清前面揭示的几种认识误区或局限性,无疑在很大的程度上,帮助破解为什么在户籍制度改革收益如此显著并且立竿见影的情况下,推进效果如此不尽如人意这个谜题。这也会增强我们对于实质性推进户籍制度改革必要性的认识。不仅如此,户籍制度改革固然可以带来改革红利,从而具有锦上添花的效果,改革进程的延缓,更会对经济社会发展产生釜底抽薪作用。对一些认识的澄清和正确阐释,有助于揭示这项改革的紧迫性。面对经济发展新常态和人口发展新常态的双重挑战,户籍制度改革是一项方向正确、效果显著和时不我待的改革日程,如果不能及时推进并取得实质性进展,意味着经济社会发展的巨大机会成本和实际代价。

本文着眼于澄清关于户籍制度改革的一些片面认识,填补与此相关的信息盲点,从进一步推进改革着眼提出政策建议。本文的其余部分分别着眼于达到四个意图:第二部分论述改革红利,从供需两侧揭示户籍制度改革可以创造的巨大收益。第三部分警示户籍制度改革的延迟,可能导致“逆刘易斯过程”和“逆库兹涅茨过程”,阻碍中国经济更好向前发展。第四部分进一步阐释户籍制度改革如何有效促进社会流动,进而在提高基本公共服务供给水平和均等化程度的基础上,提高人口的生育意愿。第五部分从实现改革激励相容的角度,结合分析得出的结论提出政策建议。

二、通过破除城乡二元结构保持经济合理增速

中国人口在2021年达到峰值,2022年开始负增长,同时65岁及以上人口占比超过14%,^①标志着一个重要的人口转折点。结合人口发展趋势的诸多新变化,二十届中央财经委员会第一次会议做出人口发展新常态的重要判断,要求以人口高质量发展支撑中国式现代化。^②人口发展新常态必然赋予经济发展新常态以新的涵义。从供给侧来看,已经进入的经济发展新常态将会继续,一些相关趋势将会加速。从需求侧来看,居民消费越来越成为经济增长的常态制约,构成不利于实现潜在增长能力的阻力。

作为经济发展新常态的特征之一,2012年以来的经济增长速度下行趋势,与劳动年龄人口在这一时期的负增长有着内在的关联,即由之产生的劳动力短缺、人力资本和劳动生产率改善速度放慢、投资回报率下降等现象,导致潜在增长率下降(Cai & Lu, 2013)。从那时之后直到中国人口达到峰值,实际增长率与潜在增长率是完全吻合的,意味着这一期间尚未遭遇需求侧的实质性制约。在人口负增长开始之后,劳动年龄人口的减少速度将进一步加快,意味着潜在增长率的下降速度比以往的预期更快(蔡昉等,2022),同时,需求侧制约也开始显现。

很多对中国经济增长潜力表现出谨慎态度的研究,大都把劳动力负增长作为做出判断主要的依据。既然劳动年龄人口逐年减少,劳动力负增长必然削弱中国经济增长能力。一些咨询类研究机构由此对中国在2030年前后超过美国,成为世界第一大经济体表示疑问(Capital Economics, 2018)。然而,这类研究忽略了一个重要的因素,那就是中国可以通过农业劳动力转移,大幅度增加非农产业的劳动力供给。根据世界银行数据,^③2021年高收入国家的农业就业比重仅为3%。同年,中国的这一比重高达23%,意味着农业劳动力转移有着巨大的潜力。特别是考虑到中国劳动力的超大规模基数,从农业劳动力中转移出10个百分点带来的非农劳动力增量,足以超过巴基斯坦和俄罗斯这种规模国家的劳动力总量。

^① 国际上一般认为,老龄化率超过14%意味着一国从老龄化社会(aging society)进入老龄社会(aged society)。参见Okamura (2016)。

^② 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议强调,加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系,以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《人民日报》2023年5月6日第1版。

^③ 除非专门说明,本文凡涉及国际比较的数据,均来源于世界银行数据库(data.worldbank.org);凡涉及中国的宏观数据,均来源于国家统计局“国家数据”(www.stats.gov.cn)。

这意味着,户籍制度改革推动的农业剩余劳动力转移,可以在相当大的程度上,帮助中国经济应对人口负增长这个供给侧挑战,直接产生一石二鸟的效果。虽然人口因素对潜在增长能力的不利影响,表现在劳动力短缺、人力资本和劳动生产率改善速度放慢,以及投资回报率下降等方面,其中劳动力供给和重新配置是最关键的制约。户籍制度改革对此具有直接的针对性,可以创造真金白银般的改革红利。第一个效应是增加劳动力供给,抑制企业成本的过快提高,稳定制造业比较优势和占 GDP 比重。第二个效应是促进劳动力按照劳动生产率提高的方向,从农业和农村向城镇非农产业转移,通过资源重新配置提高劳动生产率。此前的一项研究表明,劳动力流动的这两个效应,几乎可以不打折扣地转化为更高的 GDP 潜在增长率(陆旸和蔡昉,2016)。

经济发展新常态更为显著的变化表现在需求侧。随着 2011 年以来劳动年龄人口负增长,中国经济不再典型地具有劳动力无限供给特征,劳动力短缺和成本提高已经推动制造业比较优势迅速丧失,制造业在 GDP 中的比重也加速降低。这相应提出扩大内需、加快形成以国内大循环为主体的双循环紧迫要求。在新冠肺炎疫情之前,这种以平衡内需外需关系为内涵的发展方式转变,已经取得了一定的进展。例如,把 2010—2014 年期间与 2015—2019 年期间的算术平均值进行比较,世界银行数据显示,居民消费率(居民消费支出占 GDP 比重)从 35.4% 提高到 39.6%;国家统计局数据显示,居民消费对 GDP 增长的贡献率从 38.3% 提高到 44.0%。

随着总人口进入负增长时代,内需的扩大则会遭遇新的阻碍。内需的基础是最终消费,最终消费的基础则是居民消费。居民消费的增长取决于人口增长和人均消费水平提高两个因素,其中,人均消费又取决于消费能力和消费意愿两个因素。人口负增长和更深度老龄化,除了自身就是抑制消费需求的直接因素之外,还由于就业扩大趋弱、收入增长放慢以及预防性养老储蓄增加等因素,导致消费能力和消费意愿趋于下降。毋庸置疑,人口负增长的趋势难以逆转,然而,扩大就业以保持居民收入增长,提高基本公共服务保障水平和均等化程度,都具有显著的提高消费水平和消费意愿的效果。这种潜力固然应该从诸多方面来挖掘,然而,旨在破除城乡二元结构的一系列体制改革、政策调整和制度建设,可以产生最直接、最显著的改革红利,大幅度提升居民消费。

已经外出就业的农民工是一个不容忽视的人口群体,同样蕴藏着巨大的待挖掘消费潜力。2022 年,外出农民工的月平均工资达到 5240 元,折合成全年收入为 6.3 万元,以“三口之家”,即夫妇二人工作并抚养一个子女计算,全家收入接近 12.6 万元,人均可达 4.2 万元,已经十分接近城镇中间收入组平均 4.4 万元的水平。可以做一个粗略的假设,即如果没有其他因素的干扰,在统计上被归为城镇常住人口的农民工家庭,应该具有同城镇居民平均数相同的消费支出水平,即 2022 年现价的 30391 元。然而,由于这个群体没有城镇户口,未能均等地享受基本公共服务,因此,他们的消费事实上受到了抑制。

对于进城农民工消费被抑制的程度,中国学者和经济合作与发展组织(OECD)学者采用不同的数据进行过估算,得出的结论竟不谋而合:仅仅由于没有获得城镇户籍身份这一因素,就使农民工家庭的消费意愿降低了 23% 左右。换句话说,一旦这种制度性障碍因素不复存在,农民工的消费的后顾之忧得以消除,即使其他条件不变,农民工家庭的消费支出也可显著提高,提高的幅度接近 30%(王美艳,2016;Molnar, 2017)。旨在推动农民工在务工城市落户的户籍制度改革,无疑能够做到这一点。

2022 年,外出农民工的总人数为 1.72 亿,大多数都符合城镇常住人口的统计定义。如果采取上述学者估算,即他们的平均消费支出比城镇居民平均水平低 23%,则可以计算出他们的平均消费支出只有 23705 元。也就是说,如果户籍制度改革使这个人口群体全部成为城镇户籍居民,仅仅消费意愿的改变,即可将他们的平均消费水平提高 6686 元,达到 30391 元这个城镇居民的平均水平。从宏观层面算账的话,由此产生的居民消费增量可达 1.2 万亿元。值得指出的是,这里模拟的

情形不应被看作一种预测,也不应被苛求数量上具有准确性,只是为了提出相关政策建议并强调其效果的显著性。这个潜在政策改革还具有促进疫情后经济复苏的效果,在数量级上堪与拟解决的超额储蓄和消费疲软等问题相匹配。

从国际比较的角度看,中国居民的消费率明显低于世界银行各收入分组国家的平均水平,与世界平均水平也有明显的差距。这无疑构成中国居民消费的一个异乎常态的特点。近年来,中国的人均GDP大致相当于世界平均水平,然而居民消费率仅为世界平均水平的69.1%。因此,虽然中国人口的世界占比为17.8%,居民消费支出的世界占比却只有12.8%。也就意味着,向世界平均水平趋同,要求中国的居民消费率缩小这5个百分点的差距。旨在把1.72亿农民工转变为户籍居民,就可以填补这个差距的53.9%,可见改革红利之显著。

三、避免“逆刘易斯过程”和“逆库兹涅茨过程”

以上讨论的是,户籍制度如何从供需两侧创造提高经济增长率的效应,旨在揭示这项改革的必要性和显著意义。一项同样重要的研究课题是揭示这项改革的现实紧迫性。既然改革红利十分显著,延缓改革必然有巨大的机会成本。与此同时,改革的延误还可能带来生产率乃至增长率的真实损失。既然这是一个理论和经验相结合的题目,本文先从理论着手,即从讨论刘易斯过程和库兹涅茨过程这两个概念开始,进而讨论刘易斯过程如何潜在地具有转化为逆刘易斯过程之可能。至于库兹涅茨过程以及逆库兹涅茨过程,不过是随之产生的逻辑和历史结果而已。

所谓刘易斯过程,系指阿瑟·刘易斯二元经济理论所描述的二元经济发展(Lewis, 1954),内涵是农业剩余劳动力的转移,可以为工业化源源不断提供低成本劳动力,经济增长随之推进。这个过程一直持续到剩余劳动力转移殆尽,必须提高工资水平才能继续获得劳动力供给时即刘易斯转折点为止(Cai, 2016)。所谓库兹涅茨过程,系指西蒙·库兹涅茨从另一个侧面对同一个过程的描述,特别强调劳动力转移按照劳动生产率提高的方向进行,导致产业结构升级的性质(西蒙·库兹涅茨,1985; Aoki, 2012)。可见,刘易斯过程和库兹涅茨过程,都可以被看作特定阶段上经济发展过程的特征化事实。改革开放时期,中国经济增长经历了这两个过程,也表现出这两个过程的发展特征——通过劳动力的重新配置,提高了整体劳动生产率,实现了高速增长和产业结构优化升级(蔡昉,2017)。

下面尝试以图1来说明刘易斯过程如何转化为逆刘易斯过程。按照二元经济理论假设,在到达刘易斯转折点(图中T)之前,无论劳动力需求曲线如何向右上方移动,劳动力的无限供给都能够使工资保持在 W_0 上不变。一旦经济发展越过刘易斯转折点,劳动力供给曲线 S_0 就不再具有无限弹性,或者说即开始上扬。相应地,随着劳动力需求的扩大,工资也必然提高(譬如到 W_1)。如果在剩余劳动力尚未转移殆尽的情况下,刘易斯转折点就提前达到,或者假设发生一个显著的劳动力供给增加现象,譬如说大规模的国际移民,劳动力供给曲线便被扩大到 S_1 的水平上。这个偏离均衡水平的劳动力增量,用“价格调整”的方式消化,即整体工资水平稳定下来,甚至降下来,譬如降到 W_2 ,显然是不可行的。现实中要么表现为“数量调整”即失业攀升,要么表现为“逆库兹涅茨过程”,在后一种情形,就出现新增劳动力流入低生产率岗位这种资源配置退化现象(蔡昉,2021)。与此同时,劳动力市场的二元化特征再次增强,虽然在很多情况下,非农产业中的过剩劳动力未必回到农业生产中,但是,这种压力常常导致非农产业就业的非正规化,所以也可以说这是一种“逆刘易斯过程”。

观察不同时期三次产业就业增长率的趋势,可以对这两个逆向过程的现状做出判断(表1)。如果以劳动力向农业的倒流,作为逆刘易斯过程的严格表征的话,应该说这个过程总体而言并未出现。然而,从较为松弛的定义来说,这个逆向的过程已现端倪。例如,在农业就业占比仍比高收入国家平

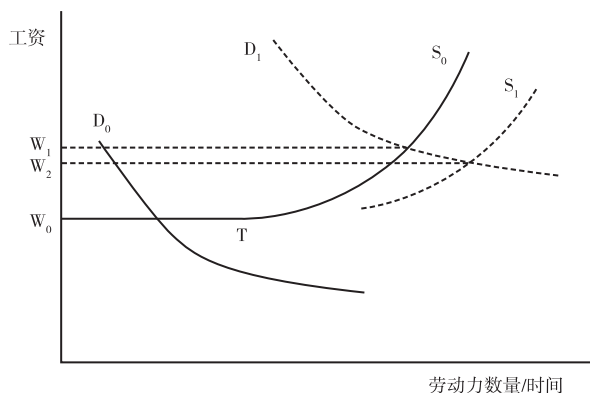


图 1 二元经济发展和逆刘易斯过程

均水平高出 20 个百分点的情况下,农业劳动力转移的速度已经趋于放慢。与此同时,在劳动力总量减少、制造业比重下降和新冠肺炎疫情冲击的影响下,第二产业劳动力已经开始减少,第三产业作为就业蓄水池,劳动力增长呈现出大幅波动的情形。如果以劳动力从劳动生产率更高的第二产业向劳动生产率较低的第三产业流动,作为逆库兹涅茨过程的严格表征的话,这个过程已经实际发生,成为近年来劳动生产率和全要素生产率提高速度明显放慢的重要原因(蔡昉,2021;白重恩和张琼,2014)。

表 1

三次产业劳动力年均增减(%)

年份	第一产业	第二产业	第三产业
1992—1997	-14.6	23.8	66.9
1997—2002	7.8	-7.7	21.2
2002—2007	-23.2	46.0	25.7
2007—2012	-24.3	23.4	19.6
2012—2017	-29.1	-9.3	37.5
2017—2022	-18.8	-4.5	2.6

资料来源:国家统计局“国家数据”(data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01)。

在人口红利式微的情况下,中国经济亟待转向生产率驱动的增长模式。然而,恰恰在这个时期,生产率改善速度的减慢也是符合阶段性规律的现象。揭示以下逻辑关系,可以帮助理解这种现象的原理,进而找到改变路径的方向。户籍制度的存在,使农业剩余劳动力转移不充分和城镇化不彻底,意味着制造业面临的劳动力短缺,是一种早熟型现象。由此诱致发生的资本替代劳动、制造业出口减少和制造业比重下降等,都意味着生产率较高的制造业部门,不仅不再具有吸纳转移劳动力的能力,甚至产生排斥就业的倾向。结果是,农业转移劳动力也好,被制造业排斥出来的劳动力也好,只好回归到生产率更低的产业和区域。这整个过程的直接结果,以逆刘易斯过程和逆库兹涅茨过程来表达,就是经济增长可持续能力的弱化。

观察近年来出现的广义农民工返乡现象,即把回到村庄从事农业生产、在户籍所在村镇从事非农产业、在本县或市域范围务工经商,乃至从跨省迁移转变为省内迁移等,都作为广义的“返乡”,很自然得出一个结论——广义的逆刘易斯过程已经发生。国家统计局对外出农民工的统计定义是:在户籍所在乡镇地域外从业的农民工。因此,这个群体增长速度减慢或者数量减少,大体可以从统计上反映返乡的趋势,具体表现为三个变化。第一个可见的变化是,外出农民工增长速度明显减慢,从 2002—2012 年期间的年均增长 4.5%,下降为 2012—2022 年期间的年均增长 0.5%。第二个变化是,农民工就业趋于本地化。研究表明,在离开本乡镇就业的外出农民工中,有越来越多的人实际上在本省和本市范围流动,甚至是在临近乡镇或县城打工(卓贤和杨修娜,2021)。第

三个变化是,在城镇就业的农民工从制造业转向服务业。农民工在第三产业就业的比重,从2008年的33.1%大幅度提高到2022年的51.7%。

这种广义逆刘易斯过程的出现,在宏观层面和微观层面均产生了后果。从农业就业份额下降的一般规律来判断,这个过程进一步强化了农业就业占比过高的特征。由于农业的产值占比与就业占比相差悬殊,计算前者与后者之间比率得出的农业比较劳动生产率,仍然十分低下,也意味着农业中仍然积淀着剩余劳动力,使得农业生产和经营者遭遇报酬递减的困扰。利用国家统计局的数据,可以计算三次产业的比较劳动生产率,其中第一产业相当于第二产业和第三产业的比例,1980年分别为13.1%和19.5%,2000年分别为6.7%和17.8%,2021年分别为7.2%和23.8%。这种状况造成农业比较收益长期在低水平徘徊,农村居民可支配收入中来自农业经营的份额偏低。对此做出的微观反应,便是农村劳动力具有兼业或跨行业就业的特点。破解农业比较劳动生产率之谜和农村劳动力配置的内卷化趋势,必然要求以户籍制度改革为突破口,保持正向的刘易斯过程和库兹涅茨过程。

四、通过户籍制度改革提升社会流动性

曾经高速增长的经济体,在特定发展阶段上——一般在跨越中等收入阶段到高收入阶段的门槛时,往往会遭遇增长的明显减速。跨国研究表明,这种现象在统计意义上具有一定的普遍性(如Eichengreen et al., 2011)。如果这种减速现象的发生与某种特殊的体制因素相关,减速本身和这种体制因素共同作用的结果,常常导致社会流动性的降低。实际上,很多研究者热衷讨论的所谓“中等收入陷阱”现象,以及不厌其烦地援引的拉丁美洲案例,涉及的就是经济增长动力和社会流动性双双陷入停滞状态的情况。

诚然,中国劳动年龄人口进入负增长,是刘易斯转折点到来以及人口红利式微的最基本的原因。由此诱致的经济增长减速,也符合发展阶段变化规律,可以通过技术结构和产业结构的升级,以及转换增长动能予以应对,实现高速增长到高质量发展的转变。然而,户籍制度对劳动力横向流动的阻碍作用,使得劳动力重新配置源泉尚未充分耗竭的情况下,产业和技术就产生了排斥就业的倾向,因而在一定意义上出现逆刘易斯过程和逆库兹涅茨过程。与此同时,鉴于户籍身份成为社会保障、公共就业服务、教育机会等基本公共服务,乃至购房、创业融资等支持政策的识别标志,户籍制度的存在也降低了社会流动性,妨碍城乡居民在职业类型、收入水平、社会分层和家庭发展等方面的向上流动。一旦形成收入和财富两极分化以及社会阶层固化的格局,资源配置效率改善从而经济增长动能转换,就受到既得利益的实质性阻碍,经济社会发展也容易陷入徘徊。

从城镇常住人口的户籍状况,可以看到现行户籍制度对社会流动性的束缚。根据第七次全国人口普查数据,剔除市辖区内的人户分离现象之后,城镇常住人口中仍有36.8%户籍在外乡、镇和街道(图2)。也就是说,如果以乡、镇和街道界定本地和外地的话,这部分人口没有常住地的户籍身份,或简称为“人户分离”。其中,处在职业发展和家庭发展最关键生命周期的人群,人户分离现象最为突出。例如,以20—44岁年龄段作为就业最活跃的人口,这个群体的人户分离比例为59.1%,作为统计部门“青年就业人群”的16—24岁人口,人户分离比例高达60.5%,而20—34岁这个公认的生育旺盛人口,人户分离比例也达到50.9%。

户籍制度对充分就业和社会流动的不利影响,可以分别从就业状况和生育意愿两个方面来观察。在进行这种观察之前,本文先尝试构建一个分析框架,借此阐明制度对社会流动的影响机理,以便从理论上说明户籍制度改革的必要性、紧迫性、改革收益和拖延改革的代价。进一步本文从中国面临的劳动力市场难点和生育困境出发,从经验上实证户籍制度对社会流动的影响,进而揭示改革的现实针对性以及实施的着眼点和着力点。本文假定人人都追求向上的社会流动,受制于制度条件和市场机会。因此,这里着重讨论制度约束和市场机会两者之间的组合,如何影响社会流动

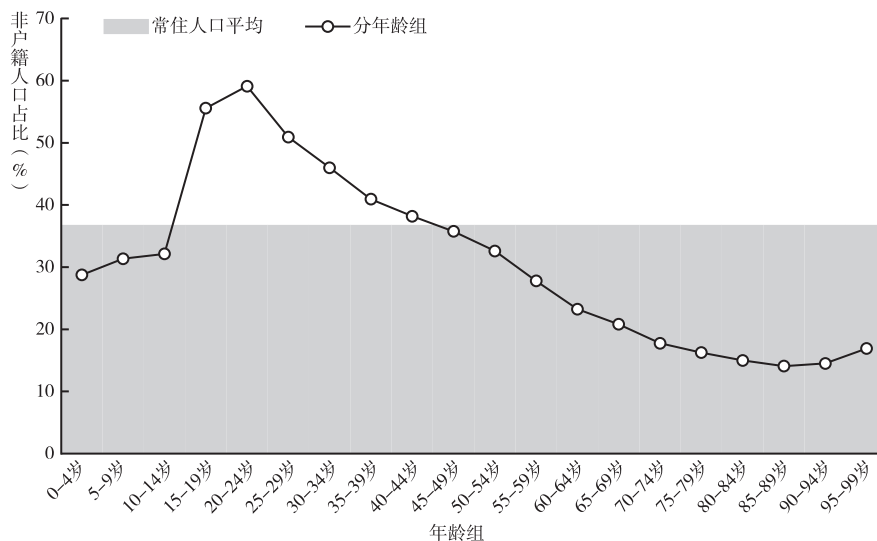


图2 分年龄组城镇非户籍人口占比

资料来源:《中国人口普查年鉴(2020)》,表3-1a、3-1b、7-2a、7-2b,中国统计出版社2022年版。

性。表2中的四种情形,可以按照箭头标识的逆时针方向来观察,分别表示对社会流动产生影响的制度约束的强与弱,与市场机会的多与少之间的组合。

表2 不同约束和机会组合下的社会流动性

		制度约束	
		强	弱
市场机会	少	○ ↓	○ ↑
	多	○ ←	○ →

第一种情形是极其严格的制度约束与极为稀少的市场机会的组合。很显然,这对应的是改革开放以前中国的社会流动状况。在这个时期,经济社会发展由政府计划统一安排和促进,个人在其中难有主动的作为。户籍制度发挥着严格阻止人口和劳动力流动,以及按照城乡分割的方式提供公共服务的初始功能。与此同时,经济增长缓慢,产业结构变化也处于停滞状况。所以,无论从意图还是从能力来说,社会流动都是不存在的。具体到每个居民,除了以极小的可能性被纳入统一安排的职业和居住地变换之外,没有什么改变社会身份的机会。在表中用一个微不足道的小圈表示极低的社会流动性。

第二种情形是仍然严格的制度约束与扩大了的市场机会的组合。这无疑对应着改革开放早期的情况。这时,户籍制度不再能够阻止人口迁移和劳动力流动,经济活动自由化程度也明显提高。然而,户籍身份在很多情况下仍然被作为居住、就业和公共服务区别对待的依据。同时,劳动力无限供给的二元经济特征仍然存在,非农产业的发展尚不能吸纳全部农业剩余劳动力。相对于第一种情形,这里的社会流动性可以用表中增大的圈表示。

第三种情形是减弱的制度约束与增多的市场机会组合。与之对应的期间,从2004年出现劳动力短缺的刘易斯转折点开始,其间经过2011年以后人口红利加快消失,直至疫情后的今天。户籍

制度已经在相对大的程度上放宽,劳动力短缺提高了劳动者的工资水平和关于就业条件的讨价还价地位。与此同时,经济增长仍然保持在较合意的水平,产业结构变化提高了对人力资本的需求,就业质量有所提高。可以说,这个时期的社会流动性达到有史以来的最新高度,因而表中用更大的圈表达。然而,这时已经预示着一个潜在的社会流动性减弱的转折点。

第四种情形是仍然存在的制度约束与开始减少的市场机会组合。与之对应的经济社会发展特点是,人口发展表现出少子化、老龄化和区域增减分化的新常态,人口红利加速消失,经济增长速度进一步下行。这固然是人口转变和经济发展阶段变化的自然结果,但是,如果户籍制度仍在履行阻碍劳动力横向流动,以及社会纵向流动的职能,就存在着把社会流动性再次推到接近第一种情形的可能性。所以在图中以再次变小的圈表示。这时,加大户籍制度改革力度,破除城乡二元结构,不仅可以获得促进经济社会发展的新动能,也可以创造出提高社会流动性的制度红利。

观察社会流动性的一个重要角度,在于就业的充分性和正规化程度。关于社会流动的国际比较研究显示,工资平等程度是社会流动性的一个重要支柱,也恰恰是中国的一个相对弱项。2020年,在中国劳动力市场上,中位数底部50%的平均工资,仅相当于中位数顶部50%的平均工资的12.9%,低工资人群的比重达到21.9%(World Economic Forum, 2020)。这种状况主要源于中国城镇就业的非正规性质,与之相关的一系列表现,均具有降低社会流动性的效应。例如,劳动合同签订率低、社会保障覆盖率低、员工跳槽率高、企业和员工接受培训的积极性都低,从而就业和工资的稳定性和工资都偏低。相应地,这些现象折射在居民生活中,就表现为家庭财务和时间的预算约束十分拮据(蔡昉,2022),归根结底是户籍制度对青年群体职业发展的体制束缚。户籍制度改革可以通过解除这些束缚,提高社会流动水平。

观察社会流动性的另一个重要角度,在于家庭发展状况和年轻人的生育意愿。在不同的社会流动性情形下,家庭发展状况或家庭在社会分层中的位置,以不尽相同的方式和程度,影响家庭的中短期、长期乃至跨代决策,突出表现在生育意愿上面。经济学家用一个所谓“了不起的盖茨比曲线”(the great Gatsby curve),刻画经济社会地位的代际传递性质。这条曲线表达的是,反映收入差距的基尼系数越大,父母收入地位对子女收入地位的影响程度也就越大。也就是说,较大的收入差距通常伴随着不公平状况在代际的传递。研究显示,对于中国也可以画出这样一条斜率为正,并且十分显著的曲线,收入不平等程度与代际传递之间的相关系数为0.857(World Economic Forum, 2020)。也就是说,与中国长期以来较大的收入差距相对应,代际的社会流动性也较低。

以往的研究表明,城镇居民的生育意愿低于农村(姚从容等,2010)。如果简单套用这个逻辑,城镇化的继续推进似乎只能进一步降低生育率。然而,如果观察到中国现实中发生的两个变化,就不会得出这样的简单结论。其一,农村人口在生育率降低的同时,显著地与城镇的生育率水平趋同。例如,根据过去三次全国人口普查数据,农村生育率比城市和镇分别高出的幅度,已经从2000年的66.3%和32.4%,降低到2010年的63.0%和24.6%,进一步降低到2020年的38.0%和10.6%。^①其二,农村人口的流动性大大增强,其中农村育龄人口恰好也是劳动力流动的个体。由于户籍制度等约束,他们是一个对未来具有不确定预期的群体。因此,通过户籍制度改革,让农民工及其家庭成员在城镇制度性地落户,必然可以产生一个“有恒产者有恒心”效应。这里,“恒产”指在城镇落户的新市民,一方面可以享受到更稳定、更均等、覆盖全生命周期的基本公共服务,另一方面他们的家庭预算曲线(包括时间和收入)与前相比会出现相对的“宽松”,生活压力相对减轻,“三育成本”相对降低。这个效应可以明显改善人们的社会流动和代际传递预期,从而形成提高生育意愿和对人力资本投资的“恒心”。

^① 三次人口普查数据来源于国家统计局网站(www.stats.gov.cn/sj/pcsj)。

五、如何实现户籍制度改革的激励相容?

研究表明,户籍制度改革可以创造真金白银般立竿见影的改革红利。在供给侧,可以增加劳动力供给和改善资源配置效率,进而提高 GDP 潜在增长率(陆旸和蔡昉,2016)。在需求侧,可以通过农民工的大规模市民化,扩大中等收入群体,显著提高居民消费需求和城市建设投资需求,以更强劲的社会总需求支撑经济增长和疫情后复苏(蔡昉,2023)。然而,作为一个有共识、有部署、有收益的关键改革领域,户籍制度改革或许距离完成只有“一步之遥”,却迟迟未能迈出最后的关键步伐。究其原因,一个突出的堵点或难点是,在地方政府同中央政府之间,存在着推进改革的激励不相容现象,导致地方政府在具体实施改革时,缺乏积极性和主动精神,甚至还受到局部利益的阻碍。

对此可以从两方面来认识。一方面,户籍制度改革的收益大都表现在全国性这个宏观层面,而推动改革的主体通常是地方政府。如果城镇户籍人口规模显著扩大,地方政府需要有更大规模的社会性支出,同时却不能获得全部改革红利。另一方面,很久以来就宣称已经放开户籍的很多中小城市,为了维系本地政府的土地财政模式继续运转,实际上保留着购买商品房的苛刻的落户条件。可见,如果不能从制度安排上改变地方政府的激励导向,户籍制度改革就难有迅速而大幅的突破。以下,主要着眼于提升改革的激励相容性,提出几点政策建议。

首先,中国面临的一项长期制度建设任务,是着力于建立和完善覆盖全民、全地域和全生命周期的社会福利体系。一旦这样做的话,根据事权和支出责任划分,中央政府和地方政府的社会性支出,便成为以基本公共服务供给为形式的法定责任,就不能再以居住和户籍的城乡之分而区别性对待。换句话说,加快构建中国式福利国家,同时也符合进一步理顺中央和地方收入划分、完善地方税体系的改革要求。由此可以解决地方政府社会性支出在责任和能力之间的不对称。户籍制度改革的目的之一,是促进基本公共服务均等化。与此同时,更加均等的基本公共服务供给,也是户籍制度改革推进的一个有利条件。可见,两项改革应该相互衔接、相互支持和齐头并进。

社会福利水平的整体提高,通常要求中央政府的社会性支出责任进一步增强。因此,完成这项任务可能受限于目前财政收入及支出在中央和地方之间的划分格局,即中央财政占比偏低的情况(霍军,2015)。国际经验表明,在那些社会福利水平很高,同时人类发展水平也很高的国家,中央政府的财政收入和支出占比通常都很高,极少有低于 70% 的情形,并且中央财政支出占 GDP 比重也较高(表 3)。相比而言,中国的中央财政在国家财政中的占比明显偏低。不仅如此,这个较低的中央财政收入,还承担着很重的转移支付,使得在剔除比例颇大的转移支付之后,中央财政支出在国家财政支出中占比更小,中央财政支出占 GDP 的比重更微不足道。

表 3 中央财政占比的国际比较(%,2021 年)

	收入占比	支出(含社保)占比	支出占 GDP 比重
英国	92.3	93.8	44.0
瑞典	68.1	70.1	47.1
丹麦	76.6	75.5	37.8
挪威	83.9	81.7	37.5
芬兰	71.5	73.3	39.9
爱尔兰	96.9	97.1	23.4
中国	45.2	14.3	3.0

资料来源:国际数据来自国际货币基金组织数据库(data.imf.org/regular.aspx?key=60991462);中国数据来自国家统计局“国家数据”(data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01)。

其次,中近期政策调整的一项紧迫任务,是抓住2035年之前破除城乡二元结构这个窗口期(习近平,2022),推进农民工市民化、缩小乃至消除常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率之间的差距,实现城乡一体化均衡发展,在此基础上,实质性缩小城乡之间在人均收入和基本公共服务上的差距。要把这些方面具体落实为基本实现现代化的目标要求,制订全国整体与地方操作相衔接的激励机制、时间表和路线图。同时,把反映推进成效的相应指标,纳入对地方政府推进中国式现代化职责的考核范围。在增强地方政府推动户籍制度改革紧迫感的基础上,鼓励各地制度创新、尊重地方的首创精神,形成一个在统一目标下相机决策、“八仙过海、各显神通”的局面。

最后,从具体的激励措施上,应该把城镇户籍人口的增长,同诸如土地供给、城市交通基础设施以及公用设施建设等调控指标挂钩,由此可以提高对各地户籍制度改革进行激励的精准性和可见度。此外,还需要引导地方政府获得改革的早期成果,让户籍制度改革成为一个边推进、边受益的自我强化过程。例如,劳动力供给增长和生产率提高的供给侧效应、居民消费和城镇建设投资扩大的需求侧效应,以及促进经济复苏、修复家庭预算曲线和地方财政的短期效应,均应该用来促进激励相容性,进而以在中央和地方之间合理分担成本和分享收益的方式,支撑户籍制度改革。

参考文献

- 白重恩、张琼,2014:《中国的资本回报率及其影响因素分析》,《世界经济》第10期。
- 蔡昉,2017:《中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角》,《经济研究》第7期。
- 蔡昉,2021:《生产率、新动能与制造业——中国经济如何提高资源重新配置效率》,《中国工业经济》第5期。
- 蔡昉,2022:《打破“生育率悖论”》,《经济学动态》第1期。
- 蔡昉,2023:《抓住户籍制度改革的机会窗口》,《中国新闻周刊》第28期。
- 蔡昉、李雪松、陆陆,2023:《中国经济将回归怎样的常态?》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》第2期。
- 霍军,2015:《中央与地方税收收入划分的中外比较研究》,《经济研究参考》第8期。
- 陆陆、蔡昉,2016:《从人口红利到改革红利:捕获经济增长的源泉》,《世界经济》第1期。
- 王美艳,2016:《农民工消费潜力估计——以城市居民为参照系》,《宏观经济研究》第2期。
- 西蒙·库兹涅茨,1985:《各国的经济增长:总产值和生产结构》,商务印书馆。
- 姚从容、吴帆、李建民,2010:《我国城乡居民生育意愿调查研究综述:2000—2008》,《人口学刊》第2期。
- 卓贤、杨修娜,2021:《返乡、睡村与家庭城镇化——农民工回流本地的近忧与远虑》,《财经》第18期。
- Aoki, Masahiko, 2012, “The Five Phases of Economic Development and Institutional Evolution in China, Japan, and Korea”, in Masahiko Aoki, Timur Kuran, and Gérard Roland (eds.), *Institutions and Comparative Economic Development*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 13—47.
- Cai, Fang, 2016, *China's Economic Growth Prospects: From Demographic Dividend To Reform Dividend*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Capital Economics, 2018, “The Coming Slowdown in China”, *China Economics*, 14th May: www.capitaleconomics.com, 2020年6月12日浏览。
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, and Kwanho Shin, 2011, “When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China”, *NBER Working Paper* 16919.
- International Monetary Fund Statistics Department (IMFSD), 2016, *Government Finance Statistics Yearbook 2015*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Lewis, Arthur, 1954, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *Manchester School*, Vol. 22, No. 2, 139—191.
- Molnar, Margit, Thomas Chalaux, and Qiang Ren, 2017, “Urbanisation and Household Consumption in China”, *OECD Economics Department Working Papers* 1434, OECD Publishing.
- Okamura, Yoshifumi, 2016, “Mainstreaming Gender and Aging in the SDGs” Presentation at a side event to the High Level Political Forum, 13 July: <https://www.un.emb-japan.go.jp/jp/index.html>, 2021年12月15日浏览。
- World Economic Forum, 2020, *The Global Social Mobility Report 2020: Equality, Opportunity and a New Economic Imperative*, Figure 2, World Economic Forum, Cologny/Geneva, Switzerland.

The *Hukou* System Reform: Benefits, Orientation and Approach

CAI Fang

(Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: The reform of the household registration (*hukou*) system is essential for China to eliminate the dual structure that divides urban-rural development, gain new momentum for sustained economic growth from both the supply side and demand side, and promote social mobility. In this paper, we dispel some misunderstandings, unveil where the reform dividends lie, explain why the reform has not been completed as expected, and propose policy suggestions.

Firstly, the *hukou* reform will generate dividends from both the supply and demand sides. Such dividends are embodied in (1) the increase of labor supply by releasing surplus labor force in agriculture, (2) the enhancement of productivity by reallocating laborers from low-productivity sectors (regions) to high-productivity sectors (regions), (3) the expansion of household consumption by securing jobs and strengthening social security of new urban residents, and (4) the promotion of social mobility by providing more equal access among population groups to education, work, social security and better room for family development.

Secondly, the *hukou* reform yields substantial benefits; however, delaying the reform will incur high opportunity costs and actual loss. That is to say, the tardiness of the reform may result in two adverse processes that slacken the growth of the Chinese economy. The first is the reversed Lewis process, which tends to impede surplus laborers from moving out of rural sectors and even results in an opposite movement of laborers. The second is the reversed Kuznets process, which is the consequence of the reversed Lewis process, manifested as the movement of laborers from high-productivity sectors to low-productivity ones.

Thirdly, the *hukou* reform will help to promote social mobility, improve people's well-being, and increase fertility by ensuring high-level and equal access to basic public services. Social mobility is usually impacted by two factors. One is institutional constraints, such as the *hukou* system. The other is market opportunities, such as the speed of economic growth which is essential to create jobs. Since China's economic growth has been slowing down, the market opportunities reduce. To offset such a trend, completely eliminating the remaining institutional constraints is crucial for Chinese society to promote social mobility. The *hukou* system is one of such constraints.

Fourthly, the *hukou* reform, though being on the reform agenda, remains incomplete due to the existence of incentives incompatibility between the central and local governments. Since the local governments are supposed to bear most of the reform costs, whereas they can hardly harvest the reform dividends, they tend to lack the incentive and initiative to carry out the reform timely. Therefore, breaking obstacles resulting from such an incentive incompatibility requires reasonably dividing the responsibilities in implementing the reform based on benefits and costs sharing between different levels of government.

Finally, we propose an approach to carry out the *hukou* reform. First, it is necessary to combine the *hukou* reform with building a social welfare system fully covering all groups of the population and securing people's whole life cycle. The equalized provision of basic public services is a necessary precondition to pushing forward the reform. Second, an urgent task in the short and medium run is to seize the window period before 2035 to break the urban-rural dual structure. This requires formulating the incentive mechanism, timetable, and road map to coordinate corresponding tasks with the objectives of basically-achieved modernization. To this end, some of the key indicators reflecting the achievements of balanced development between rural and urban areas should be included in the work assessment of the local governments. Third, necessary incentives should be provided for the local governments to encourage their initiatives for advancing reform. In this regard, the central government should link the number of new urban residents to the quotas such as land supply, projects of transportation and other infrastructure construction, and public facility development.

Keywords: *Hukou* System Reform; Reversed Lewis Process; Reversed Kuznets Process; Social Mobility; Incentive Incompatibility

JEL Classification: R23, E24, J61

(责任编辑:松 木)(校对:王红梅)