

# 外来人口聚集地区公共服务支出研究 ——以广东省为例

江依妮

(广东行政学院 省情研究中心, 广东 广州 510053)

**摘要:** 中国的人口流动给地方政府的公共服务支出带来了影响, 辨别这种影响的重要依据之一是在户籍的身份甄别作用下, 公共服务支出水平的变化。在广东的外来人口聚集地, 非本地户籍常住人口的增加, 会降低当地教育、社会保障这些以户籍为分配依据的公共服务支出的水平; 而外来人口的增加并不一定会直接影响那些不以户籍筛选使用者的公共服务的支出水平, 且这些支出通常能够获得转移支付的支持。

**关键词:** 外来人口; 户籍区隔; 公共服务

**中图分类号:** C924.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2013)05-0056-07

## A Research on Public Service Resource Allocation in Floating Population Gathering Region: Take Guangdong for Example

JIANG Yi-ni

(Guangdong Administrative College, Provincial Research Centre, Guangzhou 510053, China)

**Abstract:** Floating population are making great impact on public service resource allocation. One of the judging approaches is to find the variation of local public service spending when the hukou segregation works. In some of the floating population gathering region in Guangdong, the growth of the non-registered population tends to decrease the expenditure level of local services which are provided according to the local hukou, such as education, social security. By contrast, the expenditure level of local services which are access to all the residents, are not affected by the floating population. And these spending are always supported by fiscal transfers.

**Keywords:** floating population; hukou segregation; public service

改革开放以来, 我国一直处于快速城市化时期。曾经“画地为牢”的户籍制度已经阻挡不了大规模的人口流动。特别是经济发达的沿海省份, 吸纳了大量的农村剩余劳动力。国家统计局数据显示, 截至 2011 年, 中国常住人口城市化率超过 50%, 中国居住在城市里的人首次超过居住在农村的

收稿日期: 2012-11-30; 修订日期: 2013-06-20

作者简介: 江依妮(1983-), 女, 江西黎川人, 管理学博士, 广东省委党校(广东行政学院)省情研究中心副教授。研究方向: 公共财政与地方治理。

人。然而，值得注意的是，户籍人口城市化率约为 33%，这意味着约有近 1.82 亿城镇常住人口没有当地户籍——他们主要是在城市里谋生的农民工<sup>[1]</sup>。随着经济的发展，广东省在成为“财富的洼地”的同时，也成为了“人口积聚的洼地”。1982 年广东暂住人口不足 50 万人，2010 年已有外来人口超过 3000 万人，居全国各省份之首。人口流动下的新格局给地方政府的社会管理提出了新的问题。

党的十八大报告指出，要完善和创新流动人口和特殊人群的管理服务，改进政府提供公共服务的方式，加强基层建设管理和服务体系建设。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》也明确提出要做好流动人口的服务管理工作。外来人口主要聚集地广东等经济发达省份，更是面临着将流动人口纳入社会服务、实现同城同待遇的突出挑战。由此，我们不得不思考：在户籍仍旧成为公平享受社会福利重要门槛的制度现状下，人口流动对地方财政支出带来了怎样的影响？换言之，地方政府的公共服务支出，是否会因其管辖地区内非户籍人口规模的不同而不同？

### 一、问题的提出：户籍壁垒下的人口流动与公共支出

中国的快速城市化进程中的一个突出特点就是，从“城乡二元结构”进一步衍生出“城市二元结构”。城乡之间由于户籍等因素形成的藩篱长久存在，与此同时，大量城市外来务工者并未融入成为真正的“城市人”<sup>[2]</sup>。户籍，已经成为区分同一居住地居民享受某些公共服务的重要条件。中国的户籍制度，从它产生开始就因各种福利权益的附加，成为制约人口迁徙的工具，是“一种限制人口流动、限制大多数农村人口获及政府提供的服务的权力体制”<sup>[3]</sup>。它除了具有传统意义上识别公民身份、亲属关系、法定住址等人口管理的基本功能之外，一直是作为一种“身份甄别”机制而存在的，以便于政府实行差别性的公共产品分配需要<sup>[4]</sup>。户籍区隔同美国的种族隔离有类似之处，它们被认为是一种“社会屏蔽”行为，严格控制各种身份之间的差别和转换，将获得某种资源和社会可能性限定在具备某种资格的小群体内部，即将一部分人屏蔽在分享城市的社会资源之外<sup>[5]</sup>。

中国的这种户籍区隔，使得中国地方政府公共产品的提供，异于西方传统的公共产品供给原理。蒂波特（Tiebout）指出只要有足够多的提供不同数量公共产品的社区，其给定的税赋和地方公共产品（局限于空间）的组合，通过人们在这些社区间的自由迁徙可以实现他们的公共产品偏好<sup>[6]</sup>。对公民个体而言，他们会向那些提供与其支付能力相称的公共产品的社区聚集，同一居住地的公民可以公平地享有当地政府提供的所有公共产品与服务<sup>[7]</sup>。在中国，户籍的强制区分，使得人口流动与公共产品供给之间的理想关系产生了缺口。地方政府并非完全依据辖区的实际居住人口来提供公共服务，很多是以户籍来区分。户籍人口和外来人口，在同一城市创造 GDP，缴纳同等的税费，但并不能获得同等的公共服务。换言之，地方政府的公共产品供给水平，并不是与居民的支付能力和支付意愿同价对等的。那么，在户籍钳制下的流动人口，是否会影响地方政府的公共服务支出呢？户籍制度的甄别工具作用，通过哪些公共服务如何发挥作用？不同公共服务支出的主要资金来源是什么？

有研究表明，地方政府运用户籍制度控制人口流动，保护经济发展以及降低支出成本的动机广泛存在<sup>[8]</sup>。虽然户籍制度控制人口流动的功能，随着中国市场化 and 分权化改革对资本、技术、劳动力、税收的需求而弱化<sup>[9]</sup>，但财政分权和经济激励却强化了户籍的甄别功能在政府提供公共服务中的作用<sup>[10]</sup>。城市户口、本地户口仍是一种重要的“福利”，经济发达地区吸引着外来人口，地方政府也用积分的方式筛选着优质的外来人口入户。付文林等发现地方公共服务水平的提高会引起户籍人口增加，但人口增加没有提高其公共服务支出水平<sup>[11]</sup>。樊继达等认为目前存在对流动人口的公共服务歧视性分配，而公共服务均等化是城乡统筹发展的必然<sup>[12]</sup>。于建嵘等主张随着流动人口融入城市社会需求的增加，要突破户籍制度改革，彻底清算公共服务地方利益保护主义<sup>[13]</sup>。这些文献探讨了户籍制度对政府公共服务支出的影响，但这些文献对于户籍的甄别工具作用通过哪些公共产品、产生什么实际效果的分析较少。本研究将利用 2006 ~ 2010 年广东省市级面板数据，对这些问题进行分析和解答。

## 二、研究假设

在外来人口聚集地区，非本地户籍人口无法享受与当地户口居民同等条件与待遇的教育、医疗、社会保障等服务，即便是政府努力着手实施对流动人口的公共服务“属地管理”，很多公共服务仍然难以惠及所有的常住人口。这一现象是基于两个因素：一是全国统一税率下，地方政府无法像很多西方国家一样通过税收调整来实现公共服务供需力量的平衡，以吸引有支付能力与偏好的人口；二是在“财权上移事权下移”的情况下，地方政府的财力难以负荷人口激增而产生的公共支出。正是在多种因素的综合作用下，计划经济体制遗留下的依照户籍人口进行公共服务支出的方式，在当前仍然在一定程度上有效。户籍的全面放开，会导致城市的拥挤效应，最典型的例子就是，郑州市2003年宽松的户籍制度改革引来了大量外来人口，并因城市不堪重负而在次年被部分叫停<sup>[14]</sup>。因此，户籍成为一种有效的甄别手段，地方政府通过户籍的权益设置，产生应对人口流动的“拉力”与“推力”。比照博格（Bogue）的人口流动“推拉理论”<sup>[15]</sup>，良好的就业机会成为人口流动的“拉力”，恶劣的生活环境、不平等的社会福利成为人口流动的“推力”。

地方政府依据身份区别来提供公共服务的政策，会改变某些政府所提供服务的公共产品属性，增加“排他性”和“竞争性”。正如巴格拉斯（Berglas）的研究发现，地方政府可以通过居民身份甄别，来确定不同人群能否获得由财政融资的公共服务，或者获得多少数量或品质的公共服务，从而人为地改变了地方公共产品的原有特性<sup>[16]</sup>。中国的户籍制度也正在起着这样的作用。例如，对于义务教育，非本地户籍的适龄儿童，无法获得当地在依靠财政供养的公立学校的入学资格，他们要么去私立学校付费学习，要么支付高昂的择校费、赞助费。外来人口被户籍的藩篱挡在义务教育、最低生活保障、住房政策、就业政策、社会保险等公共服务之外。具体而言，只有本地户籍才能享受当地的免费义务教育；只有拥有当地户籍的低收入家庭，才有资格获得政府的救济福利；只有拥有当地且城市户籍的低收入家庭，才能申请保障房；还有一些就业岗位，也对户籍提出明确的要求。社会保险制度虽然没有硬性的户口方面的要求，但是户籍也是流动人口参保的重要限制，典型的例子是养老保险异地接续困难，在参加了城镇基本养老保险的流动人口中，74.7%的人没有将养老保险转移到现工作城市<sup>[17]</sup>。

然而，地方政府提供的另一些公共物品和服务，却无法或难以用户籍来甄别其使用者，这些包括环保、道路、桥梁等基础设施，城市公园和广场等休闲设施。一个地方的空气的好坏、水质的优劣，不问身份地位地、平等地影响着当地的所有人。事实上，在这些物品和服务中，有些是通过货币，而非身份的方式来甄别其使用者，如收费道路和桥梁。从严格意义上说，医疗也属于无法以户籍限制人们获取消费权的公共服务：在长期的市场化改革下，医疗服务是花费巨大的一种消费；在医疗水平不均衡的情况下，很多落后地区的居民需要到大城市大医院就医。

鉴于以上分析，我们可以将公共服务划分为两大类：第一类是以户籍来“区隔”的公共服务，第二类是不以户籍来“区隔”的公共服务。本文的核心假设是，户籍作为区分居民身份的制度工具，具有决定居民能否得到地方公共服务，或者得到多少数量服务的甄别功能，但这一功能的运作将因公共物品和服务种类的不同而不同。对于那些不可能或很难把部分居民排斥在外，而必须共同消费的服务和物品，户籍的甄别工具功能将失效。相反，对于那些能够通过限定使用者身份，把一部分居民排斥在外的服务和物品，户籍的甄别功能将起作用。具体而言存在如下假设：①假设一：在第一类公共产品和服务的提供上，非本地户籍的外来居民，在子女上公办学校、享受社保和住房（如保障性住房、低保）待遇上，与户籍人口的待遇相差甚大。政府可以通过户籍准入作为条件，限制一部分人群享受这些服务，从而降低公共服务的支出成本。如果将流动人口的这类公共服务纳入本地财政，却没有足够的财力支持，则必然会降低人均公共服务水平。因此，我们可以假定，地方政府对这类服务和物品的支出水平，会因它们所管辖地区非户籍人口的相对规模（相对户籍人口而言）的增加而降低。②假设二：在第二类公共产品和服务的提供上，居民可以不受身份限制地，根据他们的能力和意

愿进行消费，户籍的排他作用显现不出来。因此，政府无法区别对待不同身份的居民对此类公共服务的消费。随着人口增加所引发的这类公共服务的财政支出的增长，政府会主动寻求财政转移支付的支持或者通过其他货币方式的支持。因此，可以假定，地方政府对这些服务和物品的提供水平，不会因它们所管辖地区非户籍人口的相对规模（相对户籍人口而言）增加而显著降低，却可能增加。

### 三、方法与数据

本文将通过对广东省 2007 ~ 2010 年 21 个市的人口结构和不同类型公共服务支出数据进行统计分析来检验以上假设。广东省是我国沿海发达省份之一，它的沿海地区特别是珠江三角洲地区，拥有众多的外资和民营制造业企业，吸引了大量的外地务工人员，这些外来人口来自于江西、湖南、四川等广大内陆地区以及广东境内的经济较落后地区。1.04 亿常住人口的广东，流动人口占其三成，是“中国流动人口第一大省”，2010 年广东有外来人口 3667 万人<sup>[18]</sup>。我们可以用，“常住人口<sup>①</sup>/户籍人口”（RPR）这一比值，来衡量某市的外来人口规模。在这个指标上大于 1 的市为人口流入地，小于 1 则为人口流出地。根据官方数据显示，2007 ~ 2010 年，广东省的外来人口在不断增加，2010 年常住人口占户籍人口比重为 1.41，可以理解为平均 100 个广东本地人当中就有 41 个外省人。在广东的 21 个地市中，有 10 个市属于人口流入地，即常住人口大于户籍人口。其中，以加工制造业著称的东莞，一直是外来人口最多的地级市，到 2010 年，东莞的外来户籍人口是本地户籍人口的 4.52 倍。茂名则是广东境内人口流出最多的地级市，0.78 的比值，表明本地户籍人口中有 78% 留在当地；换言之，100 个当地人口中有 22 个人会流动到其他地方工作生活（详见表 1）。

本研究将运用 Stata 统计软件对 21 个市的 4 年数据建立统计分析模型。因变量就是各类公共服务支出，包括以常住人口人均化后的教育、社保、环保、交通等公共服务支出。自变量，以常住人口与户籍人口比为关键性自变量。

表 1 广东省 21 个市外来人口规模（常住人口占户籍人口比重）

年份	均值	最小值	最大值
2007	1.38	0.82 (河源)	4.21 (深圳)
2008	1.39	0.82 (茂名)	4.30 (东莞)
2009	1.40	0.80 (茂名)	4.40 (东莞)
2010	1.41	0.78 (茂名)	4.52 (东莞)

数据来源 《广东统计年鉴》。

根据研究假设，我们认为，一方面，对于通过户籍来筛选使用者的公共服务而言，当外来人口增加，这些公共服务支出将无法及时满足实际常住人口的需求，因而会带来人均支出水平的降低。简言之，以户籍来“区隔”的公共服务的供给水平，将难以做到反映实际公共需求，会引发外来人口聚集地公共服务供给不足。另一方面，对于无法以户籍来区分使用者的公共服务，政府可以通过“使用者付费”的方式来获得支出资金，因而当使用者具有支付意愿和能力时，就可以享受这些服务（如收费公路），使用者增加带来的是政府收费的增加，因而外来人口的增多并不一定会降低这部分公共服务的人均支出水平，对于某些特殊性质的公共服务反而可能增加支出。也就是说，不以户籍来“区隔”的公共服务的供给水平，可以不受流动人口的影响，或随流动人口的增加而增加。

对于这两个假设我们可以在模型中操作化为这样的函数关系。假设一操作化为：对于那些用或可以以户籍甄别其使用者的公共服务和物品（第一类公共品），在控制了其他条件的情况下，模型中的 RPR 参数为负，并通过统计上的显著性检验。假设二操作化为：对于那些无法或难以以户籍甄别其使用者的公共服务和物品（第二类公共品），在控制了其他条件的情况下，模型中的 RPR 参数没有通过统计上的显著性检验，或者以正值通过检验。具体如表 2 所示。

① 第六次全国人口普查使用的常住人口 = 户口在本辖区人也在本辖区居住 + 户口在本辖区之外但在户口登记地半年以上的人 + 户口待定（无户口和口袋户口） + 户口在本辖区但离开本辖区半年以下的人。

表2 外来人口对地方公共服务支出影响的假设检验方法

公共品类型	公共品项目	RPR
人均支出以户籍来 “区隔”的公共服务 (第一类公共品)	义务教育、社会保障(非保险部分)	-
人均支出不以户籍来 “区隔”的公共服务 (第二类公共品)	公共治安、医疗卫生	0 或 +

注: 1. -表示在模型中通过负显著性检验; 0, 表示没有通过显著性检验; +, 表示通过正显著性检验; 以常住人口为人均支出的基数。2. 目前, 全国有上海等少数城市为非户籍人口提供免费义务教育, 据悉广东省计划在2013年起将非户籍人口子女纳入免费义务教育范围。本文研究对象为2011年之前的广东, 绝大多数城市的外来人口子女仍被排除在非户籍地免费义务教育之外。3. 购买社会保险的非本地户籍人口也可获得本地的相应服务。但政府提供的社会保障中的很多方面, 包括社会抚恤、低保、救济、就业补助、退役安置、残疾人补助、行政事业单位离退休补助、企业改革补助等都是对本地户籍人口提供, 这些支出在市及地方政府社保支出中占主要部分。4. 根据国家统计局的解释, 医疗卫生支出主要包括医疗卫生管理、医疗服务和医疗保障等, 目前非本地户籍人口参加医保后也可获得这方面的服务。

除了外来人口规模这一关键性变量之外, 研究还把若干控制性变量纳入模型: ①“常住人口数量”(RP)用于控制规模经济的作用, 在其他条件相等的情况下, 一个县市的人口规模越大, 它提供的公共服务单位成本通常越小, 因此, 我们期待这个变量的回归系数为负并通过统计上的显著性检验。②模型使用“人均GDP”(以“常住人口”人均化)来衡量各县市的经济水平。根据一般现实和瓦格纳定律, 经济发展水平较高的地方应当具有较高的支出水平, 所以这个变量的回归系数期待为正。③“转移支付占支出比重”, 主要用来考察某项公共支出的资金是来自本级还是上级。这个变量的内涵为中央和省级政府拨付市(县)地方政府的财政资金, 在此本文用(本级财政支出-本级财政收入)/本级财政支出, 来粗略估计广东各市转移支付情况。中国的地方政府没有自行发债的权力, 因此, 它们的本级支出大于本级收入的差额, 基本上是由上级政府给予的转移支付予以弥补。考虑到分税制改革以来地方政府财政对转移支付的依赖度越来越大的事实, 我们预期在我们的统计模型中这个变量的回归系数为正且通过显著性检验。

#### 四、统计模型分析

表3汇报了外来人口聚集地区的两类公共服务支出的情况。模型观测样本为2007~2010年广东省10个常住人口大于户籍人口的地级市(包括广州、深圳、珠海、汕头、佛山、惠州、东莞、中山、江门、潮州), 由于时间序列较短只有4年(2007年开始财政数据统计口径发生变化, 无法与之前的数据统一处理), 所以模型分析采用了对面板数据的混合模型估计。通过统计模型可以发现, 广东省外来人口聚集地, 非本地户籍人口规模的确对两种不同类型的公共服务支出起到不同的影响作用。

表3 2007-2010年广东省外来人口规模与公共服务支出模型(N=40)

项目	以户籍来“区隔”的 公共服务		不以户籍来“区隔”的 公共服务				
	人均普通 教育支出	人均社保 支出	人均公安 支出	人均医疗 卫生支出	人均城乡 社区事务	人均环保 支出	人均交通 支出
常住人口对户籍人口比	-31.3** (-1.82)	-88.8*** (-3.87)	3.24 (0.24)	-12.0 (-0.96)	114.1*** (3.58)	34.6 (0.95)	20.6 (1.20)
常住人口(人)	-0.15*** (-3.32)	0.03 (0.35)	-0.21*** (-2.65)	0.05 (1.09)	0.04 (0.36)	-0.38** (-2.84)	0.05 (0.81)
人均GDP(元)	85.2*** (9.06)	90.6*** (6.52)	136.3*** (10.47)	64.1*** (8.48)	131.3*** (6.81)	120.8*** (5.49)	66.8*** (6.45)
转移支付占支出比	-0.67 (-0.56)	1.03 (0.53)	2.0 (1.17)	5.15*** (5.18)	7.73*** (3.05)	9.1*** (3.14)	4.93*** (3.63)
常数	259.1*** (4.54)	58.4 (0.57)	-126.1 (-1.32)	-217.2*** (-3.91)	-665.3*** (-4.69)	-486.9*** (-3.01)	-350.8** (-4.61)
Adj R-squared	0.89	0.65	0.82	0.71	0.74	0.41	0.64

数据来源 《广东省财政统计年鉴》(2008~2011)、《广东统计年鉴》(2008~2011)。

注: 1. \*\*\*,  $P \leq 0.01$ ; \*\*,  $P \leq 0.05$ ; \*,  $P \leq 0.10$ ; 回归系数非标准化系数, 括号内为T检验值。2. 人均教育支出中的教育数据不是全市总数, 而是区县合计。由于可以通过户籍筛选的主要是普通中小学教育, 而这部分教育主要是区县本级负责, 市本级主要负责高等教育。所以以区县合计数据模拟估计普通中小学教育支出。同时, 由于东莞和中山没有设区县, 所以剔除了这两个市的数据。

首先，对于有户籍限制的公共服务，外来人口的增加会降低这些公共服务的支出水平，且缺乏有力的财政支持。变量“常住人口对户籍人口比”在普通教育支出模型和社会保障模型中都通过了负显著性检验。这表明，外来人口增多的地方，人均普通教育和人均社会保障支出就会降低。这意味着，地方政府在这两方面的财政支出，仍然存在对外来人口的歧视性分配，难以满足实际常住人口的真实需求。事实上，将外来人口的基本公共服务纳入当地政府财政，对人口聚集地广东而言是存在很大压力的。这一方面是由于外来人口的规模非常大，另一方面则是由于缺乏足够的财力支持。在教育和社会保障这两个模型中，“转移支付占地方支出比重”都没有通过显著性检验，“人均GDP”通过正显著性检验，在工业为主的广东发达地区，GDP的大小直接反映政府的财政能力，可以说2007年以来广东省的10个外来人口聚集地区，主要依靠本级财力来负担包括外来人口在内的普通教育与社会保障支出，即便有一定的专项补助，对于满足实际需求也是杯水车薪。中央对于广东的转移支付的确是极少的，以免费义务教育为例，中央与地方政府在西部地区按照8:2的比例分担，中部地区以6:4的比例分担，而在广东等发达地区则由地方政府统一承担。在“基本公共服务均等化”的政策要求下，若将外来常住人口纳入免费义务教育、基本社会保障的范畴，将需要巨大的财力支撑，若缺乏有效的财力支持，对于即便是经济发达的珠三角地区而言也是难以负荷的。

其次，对于没有户籍限制的公共服务，外来人口的增加大多不会直接影响公共服务的支出水平，它们对于转移支付的依赖相对较大。在不以户籍区分的公共服务当中，“常住人口对户籍人口比”变量在公安、医疗、环保、交通模型中均没有通过显著性检验。当户籍不再成为限制一部分消费的甄别工具时，实际的公共需求会直接通过“消费拥挤”表现出来。比如治安事件的增加、公共交通承载能力的不足、工业和生活排污的增加，等等。在无法使用户籍限制部分人口使用以降低支出成本的情况下，为了保障各种要素在本地的自由流通，保障城市生产生活的合理运转，政府不得不及时调整相应的公共支出规模或者通过收费的方式，适应实际的经济发展和 社会管理的需求。医疗和交通以“使用者付费”，环保支出以“排污者付费”来获得部分资金来源，同时转移支付也是这些公共服务不可或缺的财力支持。近年来，医疗卫生改革备受关注，为了推进地方政府基本医疗保障制度建设，政府设立了相应的补助资金。交通和环境保护都是外部性较大的公共产品，原本就是需要中央政府引导和支出的公共服务，因此，这部分公共服务也需要转移支付资金的支撑。

再次，有些直接与外来人口相关的公共服务的支出水平，会随着外来人口的支出而增加。城乡社区事务主要包括：城乡社区管理事务、城乡社区规划与管理、城乡社区公共设施、城乡社区住宅、城乡社区环境卫生、建设市场管理与监督、政府住房基金支出、土地有偿使用支出、城镇公用事业附加支出、其他城乡社区事务支出。流入广东的外来人口以农村剩余劳动力居多，他们通常居住在城乡结合部或者城中村。随着这部分人口的增加，城乡社区的社会管理工作也会剧增。目前，从中央到地方十分强调对流动人口的社会管理创新，对流动人口社区管理到方方面面，因而支出也会随之增加。正如该模型中所显示的，“常住人口对户籍人口比”通过正显著性检验。“转移支付占支出比”通过正显著性检验，表明城乡社区支出水平的增加也需要依靠转移支付资金。

## 五、总结与启示

中国的大规模人口流动，的确给地方政府的公共服务支出带来了冲击。不同于西方主要依靠税收负担、产品价格来引导人口流动和聚集，并向他们提供公平的、同质的公共服务，中国的公共服务配置，缺乏税收调节和价格引导，以户籍为准入条件或者分配标准的公共服务支出方式长期存在。然而，这种公共服务分配机制将难以为继，因为市场需要生产要素，人力资本的自由流动需要政府提供公平的社会环境。这就要求政府摒弃身份歧视，向公民提供公平、公正、和谐的公共服务。

广东省已经在向外来人口提供基本公共服务、吸纳外来人口入户方面出台了 很多政策，但是实现均衡的公共服务供给仍然任重道远。研究证明，外来人口的增加对“以户籍来区隔的公共服务”和

“不以户籍来区隔的公共服务”的两类公共服务支出影响不同。当地方政府可以通过户籍来限制某些居民享受普通教育和基本社会保障，且缺乏转移支付支持的时候，外来人口的增加使得地方政府面临巨大财政压力，导致广东省人口聚集地的这两种公共服务支出水平的降低。而当户籍壁垒不再起区别作用时，公共服务（医疗、公安、环保、交通）的支出水平不会受到外来人口规模变动的直接影响；而且外来人口的增多会促进城乡社区事务的支出水平。这些不以户籍为重要依据的公共服务可以依靠收费及专项补贴的方式来获得支出财力，在其公共支出分配上，地方政府显得相对公平。

在“本地户籍”与“非本地户籍”的“身份区别”下，鉴于这两类地方公共服务支出的差异和财政支持现状，要实现人口自由流动和公共服务均等化的目标，关键需要优化财权与事权分配，合理规划中央与地方的责任归属。一是，依照公共服务的分配属性划分支出责任，尽量减少因户籍区别带来的再分配不公平。那些属于再分配的公共服务应当以中央支出为主。例如社会保障，由中央为主负担统一的最低标准的补助，并要求地方政府根据经济发展程度做相应增加，从而减少同一地区居民因户籍不同带来的巨大差异，并降低此类公共服务给地方政府带来的财政压力。二是，按照公共产品的外部性大小，划分政府支出事权。这些通常不受户籍限制的公共服务和产品，在人口流动增加的情况下主要解决的是公共服务的过度拥挤和供给不足，因而必须明确事权。对于受益范围跨区域却无法由一个地方独自完成的公共服务，需要以中央为主并且中央和地方政府共同负担，如省际交通、环境保护等；对于收益范围仅在本辖区的公共服务，由地方政府财政自主负担，如社会治安、城乡社区事务等。三是，摒弃户籍限制，根据地方的经济和财力状况，设立专门针对外来人口公共服务的专项资金。上海已经在2010年实现了农民工子女的免费义务教育，广东中山市的“积分制”依据流动人口对当地的贡献提供服务。地方政府可以依据人口与经济情况借鉴这些城市的做法，更重要的是，地方政府应该建立起针对常住外来人口公共服务的预算机制，以及中央和省级专项转移支付。

#### 参考文献:

- [1] 刘玉海. 户籍改革下一步: 公共服务均等化 [N]. 世纪经济报道, 2012-03-27.
- [2] 侯力. 从城乡二元结构到城市二元结构及其影响 [J]. 人口学刊, 2007, (2).
- [3] Kam Wing Chan and Will Buckingham. Is China Abolishing the Hukou System [J]. The China Quarterly, 2008, 195.
- [4] 余佳, 丁金宏. 中国户籍制度的政策效应、改革取向与步骤选择 [J]. 人口与发展, 2008, (5).
- [5] 柏骏. 农民身份——一个社会学研究的视角 [J]. 唯实, 2003, (12).
- [6] Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditure [J]. Journal of Political Economy, 1956, 64.
- [7] Mark Schneider, John R. Logan. Fiscal Implications of Class Segregation Inequalities in the Distribution of Public Goods and Services in Suburban Municipalities [J]. Urban Affairs Review, 1981, 17.
- [8] 丁菊红, 邓可斌. 财政分权、软公共品供给与户籍管制 [J]. 中国人口科学, 2011, (4).
- [9] 陆杰华. 新时期流动人口管理和服务面临的突出问题及政策建议 [J]. 理论视野, 2007, (9).
- [10] 夏纪军. 人口流动性、公共收入与支出——户籍制度变迁的动因分析 [J]. 经济研究, 2004, (10).
- [11] 付文林. 人口流动的结构障碍: 基于公共支出竞争的经验分析 [J]. 世界经济, 2007, (12).
- [12] 樊继达. 统筹城乡发展中的基本公共服务均等化 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [13] 于建嵘, 李人庆. 城乡户籍制度的改革实践与政策建议 [J]. 战略与管理, 2012, (1).
- [14] 人民网. 不能承受人口激增压力, 郑州“户籍新政”部分叫停 [N/OL]. [http://www. people. com. cn/GB/shizheng/14562/2785187. html](http://www.people.com.cn/GB/shizheng/14562/2785187.html), 2009-07-01.
- [15] Bogue, D. J. Internal Migration [M] //Hawser, P. M. and O. D. Dwncean. The Study of Population: An Inventory and Appraisal. Chicago, US: University of Chicago Press, 1990: 486-509.
- [16] Eitan Berglas. Distribution of Tastes and Skills and the Provision of Local Public Goods [J]. Journal of Public Economics, 1976, (6).
- [17] 陆杰华, 王茗萱. 流动人口服务管理与福利保障: 现状、挑战与思路 [C] //中国社会服务政策与家庭福利国际研讨会论文集, 2008.
- [18] 广东流动人口超3000万30年增70倍 [N]. 南方日报, 2011-08-03.

[责任编辑 方志]