

客观地认识城市户籍制度改革的有限作用

侯东民

(中国人民大学人口与发展研究中心, 北京 100872)

摘要: 户籍的突然改革, 应该促使我们清醒地认识到, 我国城市今后必须继续谨慎地处理好努力吸纳农村富余劳力与避免就业市场受劳动力无限供应冲击之间的关系。在农村剩余劳力数量惊人, 城市下岗问题依然尖锐, 城市社会保障覆盖能力毕竟有限的情况下, 城市的健康发展要求继续合理地控制城市人口规模。

关键词: 户籍制度; 剩余劳动力

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)06-0046-06

The Limited Effects of Urban Household Registration Reform

HOU Dong-min

(The Institute of Population Research, Renmin University of China, Beijing 1000872)

Abstract: The recent reform of household registration help us to realize that we have to handle properly the relations between absorbing the surplus rural labor force and avoiding impacting urban labor market. Under the situation of huge surplus rural labor, high urban unemployment and limitedly covered social security, there is no doubt that the city's health development continually calls for proper control of city population size.

Keywords: household registration; surplus labors

近来, 户籍制度改革呼声日渐高涨, 这无疑是国家政治经济生活方面一个重要进步的表现, 方向完全正确。但是, 如果不认识二元经济下我国农村剩余劳动力无限供给问题, 以及这种无限供给对中国城市户籍制度改革的要求以及制约, 改革过缓或过急均会导致许多社会问题。我国城市户籍制度改革等等今后必须谨慎地同时处理好努力吸纳农村富余劳力, 与避免城市就业市场受劳动力无限供应冲击之间的关系。户籍制度一方面要加快改革, 另一方面户籍制度改革步伐应与城市用工制度改革步伐同步。由于城市用工制度规范化改革不是朝夕之功, 在一段时间内, 不管以什么形式, 以往户籍承担的限制城市劳动力无限供应的作用, 也还不可能完全失效, 否则城市发展就难以避免出现其他问题。

一、解决农村劳动力剩余问题, 要求户籍制度加快改革

1. 农村剩余劳动力问题严重

收稿日期: 2003-03-04; 修订日期: 2003-07-04

作者简介: 侯东民(1949-), 男, 陕西蓝田人, 中国人民大学人口与发展研究中心副教授, 研究方向: 人口与资源环境, 人口问题。

过去，农村一直被认为是劳动力安定的储备库，长期大量聚集着剩余劳动力。80年代以来，乡镇企业异军突起，吸纳了1.4亿左右农村劳动力就业，一定程度上缓解了农村剩余劳动力问题对社会发展的压力。但20世纪90年代以来，市场竞争与淘汰加剧，资本有机构成提高，乡镇企业增长速度放慢，吸纳就业能力明显下降。从1997年开始，一度甚至出现排斥就业（减少近10%）。与此同时，20世纪90年代以来我国农业生产状况出现了重大变化，农业机械化水平迅速提高。目前70%农作物收割、播种已基本实现机械化，农村劳动力剩余问题日益突出。

农业剩余劳动力绝对量继续增加态势，以及农业劳力人均耕地80年代以来较大幅度减少趋势，与近年国民经济迅速发展社会背景是极不协调的。正是这种原因，构成了近年三农问题日渐突出最基本的背景（乱收税只是原因之一）。三农问题已经成为关系国民经济整体发展与社会稳定的大事。近年国内市场疲软已经表明，乡村购买力疲软是造成城市现有生产能力过剩的重要原因之一，拉动市场仍寄希望于几亿城市人口是不行的，不加快农村发展，就会影响农业劳动力向城市转移的步伐，不仅会继续加重二元经济畸形，制约国民经济总体发展，对整个社会稳定也会造成威胁。正是在这种背景下，提高农民收入，加快农业劳动力转移，转变农业劳动力转移“离土不离乡”方式，加快城市户籍制度改革等，日益为国家所关注。

2. 我国劳动力总量继续膨胀，加大了解决农业剩余劳动力问题的阻力

在剩余劳动力问题较为突出的背景下，目前我国每年新增约800万人口，新增劳动年龄人口730万。而预测表明，我国劳动力进出比值2020年以前一直很高（表1）。劳动力进出比（每年进入与退出劳动力年龄人口之比）目前接近2:1，2010年时是1.6:1。劳动年龄人口预计在2020年达到高峰，2020年以后才会是1:1，2040年以前基本是先升后平的走势。劳动力供给还将长期旺盛。2000年我国劳动适龄人口（15~59岁）为8.2亿，到2020年代将达到9.3~9.6亿，年均增长量在600万左右。在农业机械化水平继续提高的背景下，我国人口与劳动力继续增长态势无疑进一步加大了净转移农业剩余劳动力的阻力。未来每年二三产业增加1000万工作岗位，农村剩余劳力转移都会是十分缓慢的。劳动与社会保障部预计2003年我国经过努力可以增加800万工作岗位，扣除劳动力自然增长量后，能净减少的农村劳动力十分有限。

表1 中国未来进入（16岁）与退出（男60岁，女55岁）劳动年龄人口之比

年份	2000	2010	2020	2030	2040
进出比	207	161	108	93	103

资料来源：林富德、翟振武主编，走向21世纪的中国人口，环境与发展，北京：高等教育出版社，1996

3. “就业后发展效应”进一步制约了城市经济吸纳劳动力就业的能力

尽管我国农业劳动力转移有很迫切的要求，但就我国经济发展与劳动力就业关系而言，改革开放以来出现了外资以及国外技术不断涌入情况。加入WTO后，外资以及国外技术对中国经济的影响正进一步加强。外资以及国外技术涌入会拉动中国经济，提供就业机会，提升中国工业技术水平与市场竞争的科技含量，是推动中国经济有力的杠杆。但从劳动力就业看，则可能存在一种长期而深刻的影响，可以称为“就业后发展效应”。用刘易斯的话讲，就是发展中国家劳动力充裕因“现代部门采用节省劳动力的装置”而加剧。刘易斯这段话虽讲在1979年，情况却同样适用于当代中国^[1]。从我国劳动力过剩现状看，发展劳动力密集型产业，应是必然选择。但怎样做这种选择？目前，在国际高新技术迅速发展的压力下，我国二三产业纷纷强调高新技术发展，这是可以理解的。面对加入世贸，以及面对外国资本与技术涌入，不这样做，本国技术与产品在国内外市场上就没有竞争力，发展就没有后劲，企业就越来越难以生存。当前，中国电子信息业等，已经是90年代西方的水平，我国未来支柱产业新兴的汽车工业等等，也无不通过合资等形式在走这条道路。我国传统的劳动力密集的纺织行业，目前许多企业使用的也已经是进口的世界一流的生产设备，众多老企业改造也在向这个方向努力。但引进高技术，或更普遍的是引进国外

退役不久的技术，同时必然也引进国外早已形成的节约劳动性的生产模式。这种生产模式，以及这种生产模式所带来的竞争还要使一些劳动力密集型企业面临被淘汰命运，更突出了今后社会吸纳劳动力能力方面的问题。在追赶西方发展水平时，相当长时间内我国生产能力提高，技术或许多设备更新，恐怕都离不开拿来主义，自我研制也不可能摆脱发达国家科学技术发展已经限定了的本质上人力节约型的技术竞争路线，就像今天在我国电子、通讯、汽车产业等发展中所见到的。而这种起点较高的追求形成的“就业后发展效应”，是否会在发展中国家社会发展较低阶段产生相对较高的“机器排斥人口”现象，是值得关注的。西方工业化早期也曾产生引人注目的机器排斥人口问题。但相对于今天，当时西方工业十分落后，劳动力密集，妇女就业率极低，人口增长率也远低于后来的发展中国家。而且西方解决机器排斥人口问题，一直是靠西方先发优势及强权政治，一方面大量对外移民，另一方面使自己成为整个世界市场供货商而超常扩大了工业规模解决的。发展中国家解决这一问题，恐怕就不这么简单。中国 50 年代末工业产值达到工农业总产值一半时，城市化水平只 16%。当前，中国人均 GDP 约在 1000 美元左右，而工业已经较大量在使用西方 70、80、90 年代左右劳动节约性的技术。因“就业后发展效应”而加重“机器排斥人口”，恐怕是发展中国家普遍存在所谓“二元经济结构”，及二元经济各种社会矛盾长期存在的（尚未被充分重视）决定因素之一。在当前城市经济中高新技术使用越来越多的背景下，城市经济发展与其吸纳农村劳力能力之间的反差，使发展中国家城市内部与城乡经济的“二元”特征，均有可能长期延续。而中国的就业形势，恐怕也不能完全摆脱这种影响。目前人们普遍希望靠第三产业发展带动就业。但应认识到城市第三产业发展主要是由市场决定的。目前城市大量农民工很少需要社会服务，城市职工下岗问题严重；而城市内外就业压力与市场经济力量的刺激实际上使很多人力、资金已经千方百计在挖掘城市第三产业的就业机会，我们应该更客观地认识这方面市场力量已经发挥的作用。尽管政府采取优惠政策推动城市第三产业发展确实还有余地，但是这显然不可能根本缓解城市就业市场面对的剩余劳动力无限供给压力。

“就业后发展效应”使我国经济发展与劳动力就业关系长期隐藏危机，既说明应该更加重视加快城市化、加快农业劳动力转移，同时也说明今后较长时期内城市将不得不继续谨慎地应对劳动力无限供应的压力。

二、城市就业市场面对双重压力

1. 对劳动力无限供应的约束逐渐解体，城市失业问题凸现

我国剩余劳动力问题一直不仅仅是农村方面的问题，也是城市方面的问题。新中国成立以来，我国城市面对内外剩余劳动力压力，一直对内以平均主义办法，对外用约束、限制农民进城（约束无限供应）的方式加以处理。以往在相对封闭的城市就业市场中，形成了所谓“三个人活，5 个人干”的局面，但随着计划经济解体，旧有城市剩余劳动力安排机制逐渐瓦解，不仅新兴企业拒纳冗员，集中于国有与集体企业中的社会剩余劳动力也被大量回吐。到目前，冗员问题仍然被列为国有企业负担沉重的重要因素之一，城市下岗过程还在继续，加上政府机关、事业单位机构调整也使大批人下岗，城市剩余劳动力问题显性化趋势十分突出。另一方面，改革开放后，对农村劳动力无限供应约束则逐渐弱化，结果我国城市也开始出现刘易斯所讲二元经济中由于农村劳动力无限供应而造成的低成本农业劳动力对城市的冲击。目前，我国城市中各类企业，只要可能，无疑更愿意吸纳易管理、报酬低的农民工。近年城市除结构性失业问题外，无疑还产生了因劳动成本问题而被排斥出局的城市居民剩余劳动力群体，这是造成劳动力总量膨胀与严重失业现象在城市并存的重要原因之一。据 16 大会议谈到的最新数据，目前我国城市登记失业率近 4%，如果加上城市下岗职工，城市实际失业率已经在 7% 左右。这与中国社科院 2002 年度《人口与劳动绿皮书》认为中国人力资源的劳动人口数量处于极度过剩状态，中国城镇实际失业率已经达到

7%的警戒线基本吻合。

在城市就业市场逐步对农村劳力开放的条件下，我国城市失业问题今后将继续与农民进城有紧密联系。如果说城市企业回吐剩余劳力只是短暂的过程，农民进城却是长期问题，因而将长期影响城市就业市场。可以讲，劳动力有限需求与无限供应的矛盾，已经是逐渐开放的城市就业市场长期面对的基本矛盾之一。

在城市劳动力市场无限供给形势下（其实际程度当然还与城市政策等有关），很显然，今后城市中年以上一般职工，尤其是妇女，受到的提前下岗威胁是最大的，也是长期的。由于年龄、体力、工资成本以及知识技能方面的诸多不利因素，他们相对于新生城市劳动力，或农村劳动力，均面临不利的局面。当前原国有、集体企业中中年以上职工，特别是妇女大量下岗，已明显反映出了这样的问题。即使目前国有、集体企业剩余劳动力下岗问题基本解决，一些城市严重的结构性失业问题基本缓解，在今后新的就业格局中，面对城市新生劳动力，以及成本低而几乎是无限供应的农村劳动力，城市职工，特别是妇女，人到中年后仍将面临与目前基本相同的竞争局面，社会就业与企业用人机制中还会长期有相似问题产生。城市中年以上职工，特别是城市劳动力妇女的合法劳动权益问题应长期引起社会关注。如果没有合理的安排，他们极易过早被排斥出劳动力市场，被过早剥夺正常的劳动权力与生活标准。这显然也不符合城市追求健康发展的目标，也会影响社会稳定。而随着时间推移，劳动力无限供应导致城市中农民工的不完全就业或失业问题，也会突出出来。

2. 城市就业市场今后面对双重任务，两者之间必须取得平衡

总之，在缓解农村剩余劳动力问题迫切需要城市加快吸纳步伐之时，因各种因素影响，城乡剩余劳动力问题已经在城市就业市场汇聚，社会经济发展又在增强劳动节约型的就业模式。在这种局面下，今后城市就业政策面对着努力吸纳农村富余劳力，与避免城市就业市场受劳动力无限供应冲击的双重任务。要处理好这对矛盾，即要寻求变革，也必须寻求平衡。否则，均会导致许多社会问题。

三、在加快户籍制度改革与城市继续限制劳动力无限供应能力之间要取得平衡

1. 客观看待户籍的功过，继续约束劳动力无限供给，才能保证城市健康发展

加快城市户籍改革，方向无疑正确。但应该认识到，城乡社会剩余劳动力问题是过去户籍制度存在的一个重要原因。以往，在农村人口占主要比重，国家经济实力有限的情况下，要想避免没有户籍制度的发展中国家出现的人口膨胀、贫民充斥、贫富高度分化的城市病，某种意义上户籍制度也可以讲是一种无奈的选择。不容否认，其在约束城市劳动力无限供给方面也发挥了重要作用，如果说新中国成立后户籍早就放开更公平的话，则一定是以城市贫民与城市就业问题更为尖锐为其补充说明的。在今后相当长一段时间内，我国依然不具备发达国家的实力，在存在巨大城乡差异，农村人口与农村剩余劳动力数量惊人，城市下岗问题依然尖锐，城市社会保障制度既不健全，覆盖能力也毕竟有限等等复杂情况下，不管以什么形式，城市继续控制城市人口规模（主要的实际意义是指控制享有城市社会保障的人群规模）的机制恐怕不可避免地还会在相当时期内存在下去。即便户籍制度不久名义上放开，不准预计各地也会自动有各种“准户籍制度”出来设置门槛以顶替其部分功能。在中国具备类似发达国家给迁徙到城市的人口都能提供平等的城市生活水准的能力之前（也必然与农业人口比重大幅度减少为前提），或者说在巨大的城乡差距没有基本消泯之前，这是必然结局。目前谈到城乡分割的二元经济，有人首先谈到的就是户籍制度。其实，中国二元经济的根本原因岂是户籍制度？户籍改革也不可能解决中国二元经济问题，因此二元经济下的户籍制度的突然转变，其实际作用远不像一些人认为的那样神奇，必然呈现理念上公平与实际作用有限的特征。农民进城确实是一个公平性问题，我们在理念上完全赞同农民

人人有进城权力。但公平与现实在一定社会经济条件下，常常是矛盾的。只要相对于劳动力无限供应而言城市就业岗位严重不足，现实中就不可能存在真正意义上的人人进城公平（国外发展中国家农民滞留城市的境遇也说明了这一点）。另一方面，城市一般妇女与一般中年劳力（当然有知识与技能的人相对可以不受影响）在城市生活，没有任何退路，他们要求在城市有劳动与改善生活的权利也是正当的。今后，中国城市容纳农业劳动力能力只能是逐步发展的，如何妥善处理农民进城与城市发展问题，将继续是一个长期而复杂的问题，户籍制度改革应为妥善处理这一矛盾服务。换言之，我国户籍制度改革，或城市人口控制，既要加快改革，为农民进城、城市化发展创造更有利的条件，另一方面也应在避免发展中国家城市畸形发展的问题上继续发挥作用。

最近一些媒体甚至以醒目标题报道“你愿意作城市人，就可以作城市人”，这几乎已是热昏的胡话。所报道地区不久就会发现自己根本没有力量履行自己承诺的实质性内容（最低生活保障等）。如外来农业人口都可以办城市户口的话，8亿农民都会心向往之，我国岂不一夜之间就可以完成城市化？

2. 今后户籍改革步伐原则上应与农民工用工制度改革相协调

当然，劳动力无限供应导致城市畸形发展，是有一个前提条件的，即所谓农业劳动力极低的成本。换句话说，这同时是城市对农民采取歧视性用工制度的结果。没有户籍的发展中国家的城市问题表明，认为取消了户籍，进城农民就找到了公平，是幼稚的。农民的权利也必须从城市非歧视性用工制度的建立中得到保障。而低成本农业劳动力无限供应对城市的冲击，造成城市畸形发展，只能进一步延缓这种制度建立的过程。因此我们讲，今后城市户籍作用的真正消亡，与城市用工（农民工）制度改革步伐也将是一致的。保护外来务工人员合法权利，逐步改善其待遇，是社会发展的必然选择。城市用工制度这方面的改革，不会是一时之功，户籍制度改革因此也应循序渐进。或说，需要齐头并进。从根本上讲，农民要在城市中实质性寻找到完全的公平，不以人们意志为转移的最终必须依赖于二元经济结构的基本消失，这还将是一个漫长的过程。

四、关于今后户籍制度改革的几点建议

1. 善待农民，体现公平，首先应推动城市加快农民工用工制度的改革

目前，我国城市职工大批下岗现象与外来务工人员需求旺盛现象并存，这已经不是完全正常的。这种现象同时是以城市对农民歧视性与剥削型的用工行为为基础的。在外部低成本劳动力几乎是无限供应形势下，对这一趋势不应进一步鼓励，而是必须加以限制。当然，有关限制措施今后不能再通过限制外来劳力市场准入的方法去解决，而应通过逐步完善城市劳动力市场运作机制，逐步遏制、改变城市对农民歧视性与剥削型的用工模式谋求解决。换言之，今后城市劳动力市场应继续坚定地沿对外开放与公平竞争的方向实行改革，而规范外来人员用工制度，应该是重要内容之一。要逐步使外来人员享有基本公平的劳动报酬与相关的社会保障，子女享有平等的在城市入学等方面的合法权利。保障外来人员合法权益的过程，同时就是减少农村剩余劳动力无限供应对城市就业冲击的过程。也是城市逐步扭转人口膨胀与严重失业并存，使农业劳力进城与城市合理需求相适应的一个过程，这是城市与农民的双赢途径。城市对待农民工是否公平，今后一定时期内，恐怕很重要的将体现在这些方面。户籍真正意义上的消亡与这方面的进展无疑有紧密的联系（加快农民工用工制度方面的改革，会提升城市与整个国民经济发展的成本。但这是社会发展的必然。相对于前已述及的二元结构矛盾对我国社会、经济的影响而言，这种影响是次要的）。

近来，国内一些大城市，如广州市、北京市等这方面已经有了一定政策出台。今后一方面还要补充有关规定，例如应制定城市每小时最低工资制度等，另一方面要切实落实，应加强监管力

度，重奖鼓励举报，认真查处，争取真正使有关规定（为外来务工人员必须缴纳保险三费等）尽快在城市较好得到落实。

2. 应研究更宽松的农民工户籍准入条例，加快执行

在城市已多年大量使用农民工的基础上（有的工厂就是靠农民工在支撑），城市户籍制度改革也完全应该加快速度。

为此，应改变目前一些城市在户籍准入问题上对吸引人才、资金等过分强调的倾向。对于一般外来农民工的户籍转入，也应重视起来。应使农民工中已经多年稳定融入城市生产、生活，诚实肯干、符合一定条件（可根据初中毕业以上不同文化程度确定不同的准入条件，包括计划生育等。这些条件中不应该都要求人人必须在城市有房，有较多利税等）的农业“流动人口”沉淀下来。无论是老板，还是工厂中的技术工人或其他人士等，均应有这样的机会。这同时是外来用工管理良性的激励机制之一。对长期大量使用农民工而发展稳定的企业应给以一定户籍配额，且不允许其不使用（对取得户籍者同时还可规定单位应与之签订新的一定年限的用工合同）或滥用。

3. 妥善处理不同类型城市的户籍改革问题

城市户籍制度改革要关注的另一种问题是，我国大中小城市人口、环境与经济发展状况有巨大差别。户籍制度改革步伐不可能一刀切，必须因地制宜。

例如，一个人口刚刚聚集的新兴城市与已经位列世界最大城市的北京市、上海市的户籍制度改革步伐，改革目标不会是一回事。我国中小城市，特别是小城镇户籍制度改革步伐可以适当加快。南方一些发展较快的小城镇，无疑更应该是我国户籍制度改革的先行者，目前实际上也是如此。从人口规模看，我国中等城市规模发展余地也较大，户籍制度改革力度也可以更大一些。但是，也必须区分情况，南方发展较快城市，改革力度可以更大，北方经济发展相对迟缓的城市，社会保障覆盖能力有限，就不可能步伐很快。

至于大城市，特别是北方大城市，户籍制度既要改革，也要谨慎。我们曾以北京为例说明这一问题。北京市目前已经有数百万外来务工人员，总量还在继续增长。与此同时，城市职工下岗也在继续。目前地处半干旱区，人均水资源量为以色列的 $3/4$ ，地下水超采累计达60多亿吨的北京市，日常人口规模已经突破1500万。今后城市人口与用水还会进一步增加。在因人口增加，北京人均水资源量将继续减少的形势下，计划南水北调的12亿立方米水，未来只能增加人均70立方米水资源量，因而不可能根本改变北京市水资源供给状况。另一方面，随着城市结构功能升级，目前大量外地农民从事的小商小贩等职业，正为社区功能，城市超市逐渐取代。奥运之后，庞大的建筑业用工队伍，也会逐步减少。在这种情况下，从可持续发展看，北京市有关人口规模的政策，应该突出几点：第一，对城市总体人口规模不必进行人为行政干预，可由市场发展与市场升级基本自由地决定其弹性（当然政府应用保护外来务工人员权益等措施等对人口规模进行调控）。第二，也应加快户籍改革，除吸引人才外，如上所述，也应包括符合一定条件的工厂中的技术工人等。第三，对城市户籍转入总量，仍必须实行总量控制，掌握在一定的城市合理人口政策目标（水资源合理承载力）之内。这能为城市人口在一定条件下向合理人口回归留有弹性，也有助于适应今后城市发展的人口质量与人口结构变化。例如，对上述一般小商贩、一般建筑业从业人员，北京市都不可能较多给予户口。北京市的情况即反映了我国大城市，特别是北方大城市的一般特征，无疑各城市又都有自己特点，户籍政策改革因此应因地制宜。

参考文献：

[1] 刘易斯（美），二元经济论，北京：北京经济学院出版社，1989：161。