

从就业到落户：中国 70 年城乡人口迁移政策演进的理论实证

叶蔚然*

摘要： 中国城乡人口迁移进程同政府政策密切相关，本文从就业政策与落户政策的异质性特征出发，研究 70 年来地方政府推进城乡人口迁移政策演进，以及由就业政策改革向落户政策改革深化的内在逻辑。通过构造一个包含地方政府、城市部门及农村部门的斯塔克尔伯格博弈模型，推导发现计划经济时期均衡的农村迁移人口数量为零；改革开放之后，随着城市资本积累规模的扩大，地方政府在晋升激励下会先后推进就业政策和落户政策改革，引致城乡人口迁移依次经历劳动力市场改革的不同阶段，城乡居民收入差距随之出现符合库兹涅茨曲线规律的阶段性变动特征。结合经验事实和数据，对理论模型推导的命题进行了论证。从研究结论出发，本文提出了巩固就业政策改革成果、深化落户政策改革的政策建议，以期通过加快城乡人口迁移促进经济高质量发展。

关键词： 城乡人口迁移；就业政策；落户政策；地方政府

一、引言

新中国成立 70 年来，城乡人口迁移以改革开放为界可分为截然不同的两个时期，计划经济时期城乡人口迁移在户籍制度下被严格限制，市场化改革以来随着政策的不断松动，中国兴起了人类历史上规模最为庞大的城乡人口迁移浪潮。根据经典的发展经济学理论，城乡人口迁移是经济现代化过程中市场自发作用的结果。不论是“推拉”理论，还是二元经济理论中的刘易斯模型、费-拉模型和托达罗模型，劳动力市场都通过城乡收入差距这一因素驱动着农村剩余劳动力转移，市场机制是引领城乡人口迁移的决定性力量。从中国城乡人口迁移实践来看，在劳动力的就业层面，随着政府管制的不断松动，改革开放以来的城乡人口迁移几乎是经典理论的一次事实验证，农民工大规模进入城市就业成为中国城乡经济结构转型的典型特征。然而，在劳动力的落户层面，中国的城乡人口迁移规律具有特殊性和复杂性，政府的计划性政策成为决定流动人口能否落户的关键因素，中国至今仍有数以亿计的农民工由于难以获得城市户籍而无法享受均等的城市公共产品，这是经典人口迁移理论难以解释的。为此，就需要对中国城乡人口迁移政策的内生决定机制进行考察。

从已有文献来看，理论界主要以户籍制度为研究对象，从工业化和城市居民福利的角度探讨城乡人口迁移政策的内在逻辑。一部分学者认为户籍制度本质上是在资本少、人口多的条件下快速实现工业化赶超战略的政策工具，有利于资本积累和抑制城市的劳动力成本增加，因此内生于工业化发展的客观需要（林毅夫、蔡昉、李周，1994）。同时，户籍制度控制着城乡之间的人口分布和城市内部的福利分配，属于生产关系的范畴，而工业化则是生产力的重要标志，因此户籍制

* 叶蔚然，男，湖南株洲人，西北大学经济管理学院数理经济实验班本科生。

度的发展演变内生于中国的工业化进程（邹一南，2015）。另一部分学者认为，城市居民出于保护自身利益而对政府决策施加影响，政府在此压力下实施了保护城市居民利益的户籍制度（宋洪远，2004；蔡昉、都阳、王美艳，2003；陈钊、陆铭，2008），因此城乡人口迁移政策内生取决于政府对城市居民福利的保护力度和城市福利分配的歧视程度（邹一南，2015）。

然而，这些主流观点仍存在不足之处。从理论上讲，户籍制度可以看作计划经济时期重工业优先发展战略的配套制度安排，它反映的是中央政府对城乡人口迁移的外生影响而非地方政府的内生决定，改革开放以来各城市的人口迁移政策很大程度上是由地方政府决定的（陈钊、陆铭，2008），这就需要探讨地方政府制定城乡人口迁移政策的内在逻辑。从现实来看，在中国特色的政治体制下，城市居民影响地方政府城乡人口迁移政策的作用有限，因此有必要通过分析地方政府的决策动机，论证中国城乡人口迁移政策的演进规律。

改革开放以来在晋升激励下，地方政府出于对短期政绩的追求，会将经济增长和充分就业作为主要施政目标（周黎安，2007）。通过人口迁移政策，地方政府可以在就业层面和落户层面影响劳动力迁移决策，以控制迁移人口数量，进而实现政绩最大化。围绕施政目标，地方政府的人口迁移政策在就业和落户层面呈现出截然不同的特点：一方面，人口迁移可以通过循环累积因果机制推动产出增加（陈钊、陆铭，2008），因此经济增长的目标会促使地方政府逐渐放松对外来人口的就业限制；另一方面，过快的人口迁移在短期内势必加剧失业风险（段晋苑，2010），因此充分就业的目标会促使地方政府严守落户政策。基于此，地方政府的理性决策导致人口迁移政策在就业层面和落户层面大相径庭，农村迁移人口长期以来只能享受城市就业带来的收入红利，却被排除在落户带来的公共服务红利之外，进而出现了农民工群体“候鸟式迁移”等中国特有的城乡人口迁移现象。由此可见，中国城乡人口迁移政策的演进历程本质上是地方政府理性决策的内生结果，这决定了新中国 70 年城乡人口迁移的基本逻辑。

那么，在地方政府的理性决策下，中国城乡人口迁移的发展实绩如何呢？在经济高速增长时期，放松就业限制意味着市场配置带来的城乡人口迁移数量得到显著增加，这对促进城镇化水平快速提升功不可没。在就业政策上，地方政府从硬性规定企业使用本地工和农民工比例的政策开始，逐渐取消进城农民工的就业行政性限制，最终形成了消除农民工就业歧视和促进就业机会平等的法律框架（国务院发展研究中心课题组，2011），使市场成为配置农民工就业的决定性力量。在经济从高速增长到高质量发展的转型阶段，严守落户政策使得迁移人口规模进入调整期，进而成为经济结构性减速的原因之一。在落户政策上，户籍制度改革虽已迈开步伐，但实质性进展不大，公共服务和社会福利体系始终同户籍绑定在一起，大多数农民工不符合大城市的落户条件（国务院发展研究中心课题组，2011），这导致大城市的农业转移人口市民化步履维艰。在中国经济转型时期，进一步完善城乡人口迁移政策的内生决定机制、加快农业转移人口市民化意义重大。这不仅对协调劳动力配置中的政府与市场关系至关重要，有利于进一步推进劳动力要素配置的市场化改革和加快农村劳动力转移进程，而且符合新型城镇化和实现政府职能转变的内在要求，能为中国经济高质量发展提供动力。

本文旨在探讨中国城乡人口迁移政策演进的内在决定机制，接下来的内容安排如下：第二部分设计了一个两阶段的斯塔克尔伯格博弈模型，从理论上演绎了地方政府理性决策的城乡人口迁移政策的演进规律，推导出城乡人口迁移的四个阶段和四个基本命题；第三部分利用中国 70 年城乡人口迁移政策的经验事实，

论证了命题一、三、四；第四部分对命题二进行实证分析；第五部分总结全文，并针对当前城乡人口迁移政策内生决定机制的不足，提出加快城乡人口迁移、推进农民工市民化的政策建议。

本文的边际贡献在于：一是将城乡人口迁移政策细分为就业政策和落户政策，在两阶段的一般均衡框架下，证明了地方政府理性决策与城乡人口迁移政策演变的内在逻辑，得出了城乡人口迁移政策从就业政策改革转向落户政策改革的一般规律；二是与传统城乡模型相比，本文考虑了劳动力市场分割以及地方政府的短期决策视角，更为贴近中国现实；三是本文构造了较为新颖的变量来刻画城乡迁移人口数量和就业政策力度，对传统实证模型在变量选用上进行了创新。

二、理论模型

考虑一个由农村、城市及地方政府三个部门以及产品、劳动力两个市场构成的地方经济体。假设私人产品由农村产出 Y_r 和城市产出 Y_c 构成；公共产品由政府购买 G 提供，且仅存在于城市中。由于理论界普遍认同中国社会存在劳动力市场分割现象，主要形式包括户籍城乡分割和所有制性质分割（吴愈晓，2011），因此本文假设劳动力市场分为农村和城市劳动力市场，前者能够吸收全部的农村劳动力从事农业生产，后者由于劳动力市场的所有制性质差异被分割为体制内和体制外两种劳动力市场。

其中，体制内劳动力市场是只向城市居民开放的完全垄断市场，仅提供固定数量的岗位 \bar{N} 和固定的平均工资 \bar{W} ；体制外劳动力市场是面向城市居民和外来迁移人口的完全竞争市场，其提供的岗位量 N_1 和工资 W 可以变动，且均衡岗位量 N_1^* 由均衡工资 W 决定。假设体制内劳动力市场的岗位 \bar{N} 、平均工资 \bar{W} 和劳动法规定的最低工资 W_0 均由中央政府的制度外生给定。

本文借鉴陈钊、陆铭（2008）构建的城乡模型，假设农村初始人口为 e_0 ，城市的户籍人口被标准化为1，在 t 时期由农村部门流动至城市部门的人口量为 $e_m(t)$ ，农村土地数量恒为常数 L ，城市在 t 期的资本存量为 $K(t)$ ，能提供的就业岗位数量为 $N(t)$ ， $N(t)=\bar{N}+N_1$ 。农村和城市的生产都满足规模报酬不变的C-D生产函数，农村部门的生产要素仅包括劳动力和土地，城市部门的生产要素仅包括劳动力和资本，则在 t 时期农村产出 $Y_r(t)$ 可以表示为：

$$Y_r(t) = [e_0 - e_m(t)]^\alpha L^{1-\alpha} \quad (2.1)$$

t 时期城市产出 $Y_c(t)$ 为：

$$Y_c(t) = N(t)^\beta K(t)^{1-\beta} \quad (2.2)$$

其中 $0 < \alpha, \beta < 1$ 。

2.1 三部门的行为特征

假设农村和地方政府满足两阶段的斯塔克尔伯格博弈^①，将三个部门的行为描述如下：

2.1.1 地方政府

对于地方政府的理性决策，其目标是根据农村部门的最优反应 $e_m^*(t)$ 来决定就业政策 p 和落户政策 D 的大小，以实现 t 期效用函数 U_g 的最大化。

^① 在现实中，农村部门的人口迁移决策是基于既定的人口迁移政策而决定，因此政府的政策制定先于农村人口迁移，两阶段的斯塔克尔伯格博弈恰好满足这一特征。

因为任期有限，地方政府只考虑 t 期的政绩。在晋升激励下，地方政府的目标是实现辖区在 t 期产出 Y_r 和 Y_c 的最大化，以及实现充分就业。由于农村部门可以吸纳全部剩余劳动力，所以失业的严重程度由城市失业衡量。由于城市失业 $U(t)$ 满足 $U(t) = 1 - \frac{N(t)}{1+e_m(t)}$ ，设 k_1 为城市失业带来的社会成本系数，故城市失业

的社会成本为 $k_1 U(t)$ 。基于此，反映地方政府政绩的效用函数 U_g 可表示为：

$$U_g = Y_r(t) + Y_c(t) - k_1 U(t) \quad (2.3)$$

假设地方政府的收入源于对城市产出 $Y_c(t)$ 征收比例税，其税率 r_0 由中央政府的制度外生决定，税收全部用于提供 t 时期的城市公共产品，因此政府购买 $G(t)$ 为：

$$G(t) = r_0 Y_c(t) \quad (2.4)$$

地方政府的人口迁移政策包括就业政策和落户政策两个工具。假设 p 为就业政策工具，其中 $p = \frac{\text{体制外劳动力市场中户籍人口就业量}}{\text{体制外劳动力市场总就业量} N_1^*}$ ，它是地方政府规定的体制外企业使用本地工的比例，反映了地方政府在就业层面的计划干预程度， p 越大表示计划力量越大，市场力量越小。假设 D 是落户政策工具，它是地方政府将农村迁移人口排除在公共产品 G 之外的“开关”：若 $D = 0$ ，表示政府完全禁止迁移人口消费 G ，反映户籍制度对迁移人口落户的计划配置；若 $D = 1$ ，表示允许迁移人口消费 G ，外来人口落户与否由市场机制决定。

2.1.2 农村部门

在地方政府已经确定 p 和 D 的基础上，农村部门根据均衡条件确定人口迁移量 $e_m^*(t)$ ，以实现迁移的机会成本等于迁移的净收益。其中，迁移的机会成本即为农村剩余人口的平均收入。若忽略迁移的交通、心理等转换成本，迁移的净收益由两部分构成：一部分是迁移人口扣除税收后的人均工资收入，另一部分是通过享受公共产品得到的收入。设 1 单位的公共产品能给每人带来 k_2 单位的收入，因此当 $D = 0$ 时，公共产品带来的收入为零，农村部门迁移的均衡条件为：

$$\left[\frac{L}{e_0 - e_m^*(t)} \right]^{1-\alpha} = \frac{(1-p)N_1 W}{e_m^*(t)} (1 - r_0) \quad (2.5)$$

当 $D = 1$ 时，农村部门迁移的均衡条件为：

$$\left[\frac{L}{e_0 - e_m^*(t)} \right]^{1-\alpha} = \frac{(1-p)N_1 W}{e_m^*(t)} (1 - r_0) + \frac{k_2 G}{1 + e_m^*(t)} \quad (2.6)$$

2.1.3 城市部门

城市部门是地方政府政策和农村迁移决策的被动接受者，其 t 期的福利水平由前两者的行为决定。在生产上，假设城市居民和迁移人口的生产条件是同质的，资本按就业岗位量平均分配。在消费上，城市居民始终可以获得享受公共产品带来的人均收入。因此，若 $D = 0$ ，城市居民的人均总收入 y_c 为：

$$y_c = \frac{Y_c - (1-p)N_1 W}{1} (1 - r_0) + k_2 G \quad (2.7)$$

若 $D = 1$ ，城市居民的人均总收入 y_c 为：

$$y_c = \frac{Y_c - (1-p)N_1 W}{1} (1 - r_0) + \frac{k_2 G}{1 + e_m^*(t)} \quad (2.8)$$

2.2 不同阶段的城乡人口迁移政策演进规律

改革开放前后，中国的城乡人口迁移政策截然不同（原新等，2009），因此我们以1978年改革开放为节点，从两个时期分析地方政府对就业政策和落户政策的选择，进而论证中国城乡人口迁移政策演进的基本规律。

2.2.1 计划经济时期

在中央政府制定并严格实施的户籍制度下，农村人口难以向城市迁移，无法消费城市公共产品，即 $D = 0$ 成立，因此该阶段农村部门迁移的均衡条件为式(2.5)。同时中央政府只允许公有制企业存在，所以城市劳动力市场不存在体制外劳动力市场，因此有：

$$N_1 = 0 \quad (2.9)$$

(1) 对农村部门，由式(2.5)(2.9)可以解得均衡迁移人口量 $e_m^*(t) = 0$ ，这表明中央政府的外生政策使得农村部门不存在自发的迁移人口。

(2) 对地方政府，由式(2.1)(2.2)(2.3)(2.5)(2.9)解得地方政府的效用函数 U_g 为：

$$U_g = e_0^\alpha L^{1-\alpha} + \bar{N}^\beta K(t)^{1-\beta} - k_1(1 - \bar{N}) \quad (2.10)$$

这表明在该时期中，地方政府的效用只与资本存量 $K(t)$ 相关，同时资本存量 $K(t)$ 是衡量国企规模的变量，因此地方政府只关心国企规模的大小。

(3) 对城市部门，由式(2.1)(2.2)(2.3)(2.4)(2.5)(2.7)(2.9)解得城市居民的人均总收入 y_c 为：

$$y_c = (1 - r_0 + k_2 r_0) \bar{N}^\beta K(t)^{1-\beta} \quad (2.11)$$

这意味着该阶段城市居民人均总收入的提高仅依赖资本存量 $K(t)$ 的增长，即只有通过扩大公有制企业规模，才能提高城市居民的人均福利。

由此，我们得到命题一。

命题一：在计划经济时期，农村迁移人口的就业和落户完全由计划配置，导致均衡的迁移人口数始终为零。

2.2.2 劳动力市场改革时期

中央政府逐渐放松户籍管制，地方政府开始有权决定是否允许迁移人口对公共产品的消费，但在改革初期地方政府往往表现出强烈的制度惯性，仍禁止农村迁移人口消费城市公共产品($D=1$)，因此在该阶段初期农村部门迁移的均衡条件为式(2.5)。同时，劳动力市场中开始产生服务于民营企业的体制外劳动力市场，因此劳动力市场开始呈现出制度性分割的二元状态。

根据刘易斯二元模型，在刘易斯拐点到来以前，城市部门能以不变的制度工资招聘任意数量的劳动力，因此体制外劳动力市场的工资 W 为劳动法规定的最低工资 W_0 ，即：

$$W = W_0 \quad (2.12)$$

由于每个岗位的平均资本量 k 为：

$$k = \frac{K(t)}{N(t)} \quad (2.13)$$

所以体制外劳动力市场的总产出 Y_1 为：

$$Y_1 = N_1^\beta (kN_1)^{1-\beta} = k^{1-\beta} N_1 \quad (2.14)$$

由式(2.14)解得体制外劳动力市场的边际生产力 MP_N 满足：

$$MP_N = k^{1-\beta} = W \quad (2.15)$$

因此，由式(2.13)(2.15)求得城市总就业量 N 和体制外劳动力市场的均衡就业量 N_1^* 为：

$$N(t) = \frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}}$$

$$N_1^* = \frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} - \bar{N} \quad (2.16)$$

(1) 对农村部门，将式(2.12)(2.16)带入式(2.5)中，解得农村部门的均衡迁移量 $e_m^*(t)$ 满足：

$$\left[\frac{L}{e_0 - e_m^*(t)} \right]^{1-\alpha} = \frac{(1-r_0)W_0}{e_m^*(t)} \left(\frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} - \bar{N} \right) (1-p) \quad (2.17)$$

为方便分析，记式(2.17)等号左端的函数为 $V(e_m^*)$ ，表示迁移的机会成本；记右端的函数为 $F(e_m)$ ，表示迁移的净收益^①。

因此，均衡迁移量 $e_m^*(t)$ 取决于资本存量 $K(t)$ 和就业政策 p ：首先，若 $\frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} \leq \bar{N}$ ，即体制外劳动力市场均衡就业量 $N_1^* \leq 0$ 时， $F(e_m^*) = 0$ ，此时体制外劳动力市场不存在就业岗位，体制外劳动力市场名存实亡，因此均衡迁移量 $e_m^*(t) = 0$ ，与计划经济时期情况一致；其次，若 $p = 1$ ，即地方政府完全禁止迁移人口就业时， $F(e_m^*) = 0$ ，此时虽然存在体制外劳动力市场，但无法为迁移人口提供就业，因此 $e_m^*(t) = 0$ ；最后，当 $N_1^* > 0$ 且 $0 \leq p < 1$ 时， $V(e_m^*)$ 和 $F(e_m^*)$ 的交点决定均衡迁移量 $e_m^*(t)$ ，其形状如图 2.1 所示。

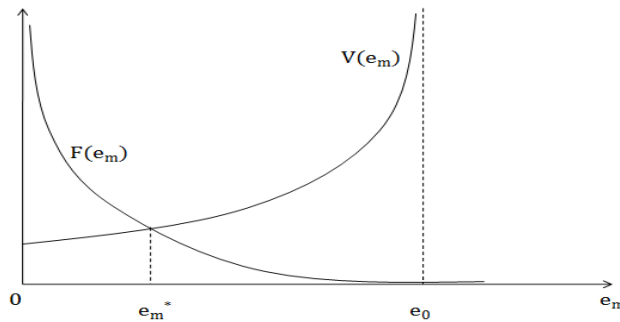


图 2.1 农村部门人口均衡迁移量的决定

(2) 对地方政府，在劳动力市场改革时期，地方政府的人口迁移政策由资本存量 $K(t)$ 决定，可分为 I、II 和 III 期三个时期。

首先，在劳动力市场改革 I 期，即城市总就业量 $N = \frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}}$ 不超过城市户籍人

口量 1 时，由式(2.1)(2,2)(2.3)(2.16)解得地方政府的间接效用函数 U_g 为：

$$U_g = [e_0 - e_m^*(t)]^\alpha L^{1-\alpha} + \frac{k_1}{1+e_m^*(t)} \frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} + \frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} - k_1 \quad (2.18)$$

此时 U_g 是关于 $e_m^*(t)$ 的减函数，迁移人口对地方政府来说有害而无利，所以

① 可以证明， $V(e_m^*)$ 为凸向原点的增函数，表示迁移的机会成本随着迁移量 e_m 的提高而增加。 $F(e_m^*)$ 的形状取决于资本存量 $K(t)$ 和就业政策 p ，只有当 $\frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} > \bar{N}$ 且 $0 \leq p < 1$ 时，

当城市户籍人口尚未实现充分就业时，地方政府会令 $p = 1$ 来完全禁止迁移人口就业，从而使得均衡迁移量 $e_m^*(t) = 0$ 。

其次，在劳动力市场改革 II 期，即城市总就业量 N 超过城市户籍人口量 1 时，城市就业岗位出现了 $\frac{K(t)}{w_0^{1-\beta}} - 1$ 的岗位缺口，因此政府可以通过令 $0 \leq p < 1$ 来引入迁移人口 e_m^* 填补缺口。如图 2.2 所示，此时就业政策工具 p 的力度减小或者放开落户政策 D 时， $F(e_m)$ 曲线将向右上方移动，均衡迁移量 e_m^* 增加，地方政府的人口迁移政策可以调节 e_m^* 的大小。

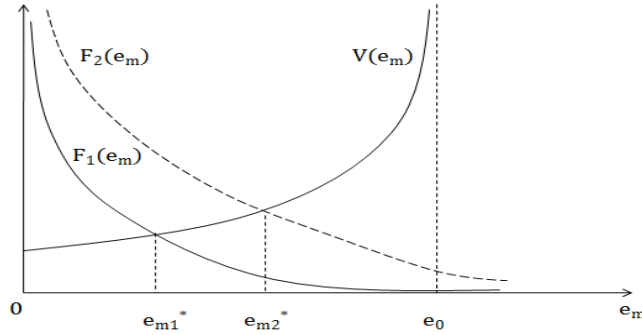


图 2.2 人口迁移政策对均衡迁移量的影响

此时令均衡迁移量 $e_m^*(t)$ 等于岗位缺口 $\frac{K(t)}{w_0^{1-\beta}} - 1$ 是政府的最优选择^①，所以最优的均衡迁移量 $e_m^*(t)$ 应满足：

$$e_m^*(t) = \frac{K(t)}{w_0^{1-\beta}} - 1 \quad (2.19)$$

将式(2.19)带入式(2.18)可得间接效用函数为：

$$U_g = [e_0 - e_m^*(t)]^\alpha L^{1-\alpha} + e_m^*(t) + 1 - k_1 \quad (2.20)$$

此时地方政府的间接效用函数不再是 $e_m^*(t)$ 的减函数，随着资本存量 $K(t)$ 的提高，增加 $e_m^*(t)$ 可以提升地方政府的短期政绩。为了能够达到最优的均衡迁移量 $e_m^*(t)$ ，就业政策工具 p 应同时满足式(2.17)(2.19)，解得：

$$p = \frac{1 - \bar{N}}{\frac{K(t)}{w_0^{1-\beta}} - \bar{N}} \quad (2.21)$$

这表示当城市就业岗位出现缺口时，随着资本存量 $K(t)$ 的增加，政策工具 p 的力度会越来越小，政府将不断降低对迁移人口在就业上的歧视。

最后，在劳动力市场改革 III 期，即 p 趋近于 0 时，此时劳动力的就业已经由市场完全配置，政府只能通过采用落户政策工具 D 才能填补岗位缺口^②，继续提

$F(e_m^*)$ 为凸向原点的减函数，否则 $F(e_m^*) = 0$ 。

① 若均衡迁移量小于岗位缺口，由于城市的劳动生产率始终大于农村部门的劳动生产率，因此增加均衡迁移量可以增加辖区总产出，同时保持充分就业，有利于提高政府效用；均衡迁移量大于岗位缺口时，通过减少均衡迁移量可以缓解失业，同时保持城市部门产出不变，提高农村部门产出，也可以提高政府效用。因此，令均衡迁移量等于岗位缺口是最优决策。

② 此时就业政策工具 p 失效，若仍保持 $D=0$ ，均衡迁移量将不再改变，岗位缺口将随着资本存量 $K(t)$ 的扩大而继续扩大，仍存在提升政府效用的空间，因此政府只能通过采用落户政策工具填补岗位缺口。

高短期内的政绩。通过令 $D = 1$ 取消对迁移人口落户的限制，迁移的均衡条件由式(2.5)变为(2.6)，由图 2 知， $F(e_m)$ 曲线将向右上方移动， $e_m^*(t)$ 得以继续增加，但其增速低于 II 期^①。

通过上述分析，可以总结地方政府就业政策和落户政策的演变规律，得到命题二。

命题二：进入劳动力市场改革时期，地方政府的人口迁移政策开始有效，资本存量影响着城市的总就业岗位量，进而决定政策力度。随着资本存量的提高，地方政府在 I 期会禁止迁移人口的就业和落户($p=1, D=0$)，就业和落户完全由计划配置；在 II 期会逐渐对就业政策松绑($0 < p < 1, D=0$)，就业由市场配置，落户由计划配置；在 III 期会完全放开就业和落户政策($0 < p < 1, D=1$)，最终市场会成为就业和落户的主要配置手段。

根据城乡人口迁移政策的阶段性，结合式(2.17)，可以归纳出均衡迁移量 $e_m^*(t)$ 的变化规律，得到命题三。

命题三：进入劳动力市场改革时期，在 I 期均衡迁移量几乎不存在，在 II 期均衡迁移量将高速增长，在 III 期均衡迁移量将以中低速增长。城乡人口迁移政策的市场化改革是推动人口迁移和经济增长的重要动力，在就业完全由市场配置之后，落户政策的市场化改革成为影响人口迁移的主要因素。

命题三回答了结构性减速背景下如何发掘增长新动力的问题，因此推进迁移人口的市民化，无疑是促进人口流动、培育经济增长新动力、实现经济高质量发展的重要抓手。

(3) 对城市部门，首先在 I 期时，城市居民人均总收入 y_c 满足式(2.7)，由式(2.1)(2.2)(2.3)(2.4)(2.5)(2.7)(2.16)和 $p = 1$ 解得：

$$y_c = (1 - r_0 + k_2 r_0) \frac{K(t)}{W_0^{1-\beta}} \quad (2.22)$$

此时城市居民福利的改善仅依赖于资本存量 $K(t)$ 的增长，且与计划经济时期相比，相同的资本增长带来的福利增量更大^②。

其次在 II 期时， y_c 满足式 (2.7)，由式(2.1)(2.2)(2.3)(2.4)(2.5)(2.7)(2.16)(2.21)解得：

$$y_c = k_2 r_0 W_0 [e_m^*(t) + 1] + (1 - r_0) W_0 \quad (2.23)$$

其中，左边的表达式为公共产品引致的人均收入，右边为税后的人均产出，是常数 $(1 - r_0)W_0$ ，随着资本存量 $K(t)$ 的增长和迁移人口 $e_m^*(t)$ 的增加， y_c 会因为公共产品引致的人均收入增长而增加。

最后在 III 期时， y_c 满足式(2.8)，由式(1)(2)(3)(4)(5)(8)(16)(21)解得：

$$y_c = k_2 r_0 W_0 + (1 - r_0) W_0 \quad (2.24)$$

此时城市居民的福利不再增加，均为固定的常数，且相比第二阶段有所降低。

由式(2.22)(2.23)(2.24)和式(2.5)(2.6)，可以得到城市人均收入 y_c 和农村人均收入 y_r 的演变趋势。首先，在计划经济时期和劳动力市场改革 I 期， y_c 随着资本存量的增加而提高，而 y_r 保持不变，因此这是城乡收入差距形成的时期。其次，在劳动力市场改革 II 期， y_c 和 y_r 都有所增长，但是 y_c 的增速要快于 y_r 的增速^③，因此 II 期是城乡收入差距进一步扩大的时期。此时，城市人均收入增长的动力同时来自于资本增长与人口迁移，城市部门在这一时期享受人口迁移带来的红利。

① 可以证明，在 III 期 $e_m^*(t)$ 对 $K(t)$ 的一阶导小于在 II 期 $e_m^*(t)$ 对 $K(t)$ 的一阶导。

② 这是因为在式 (22) 中， $K(t)$ 的幂比在式 (11) 中更大。

③ 可以证明，在 II 期中 y_c 的一阶导大于 y_r 的一阶导。

最后，在劳动力市场改革 III 期，由于落户政策的放开，城市部门享受的人口迁移红利消失， y_c 会降至刚进入 II 期的收入水平，并保持不变。同时，由于落户政策的放开，迁移人口会在短期显著增加，所以 y_c 将在短期内显著提升，并以更快的速度实现增长，因而 III 期是城乡收入差距逐渐缩小并最终实现城乡融合发展的时期。

由此，可作出 y_c 和 y_r 变化趋势的图像，如图 2.3 所示。其中， $0-K_1$ 、 K_1-K_2 、 K_2-K_3 和 K_3 以后的四个时期，分别对应着计划经济时期和劳动力市场改革 I、II、III 期。

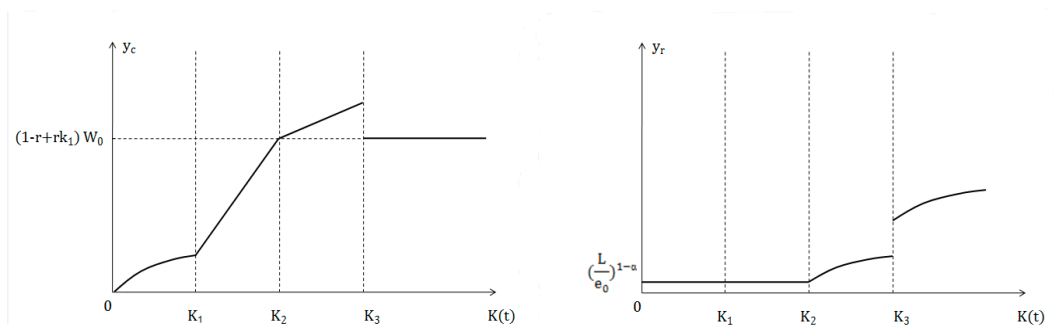


图 2.3 城市人均收入 y_c 和农村人均收入 y_r 在四个阶段的变化趋势

由以上分析可知，城乡收入差距会先扩大再缩小，这与库兹涅茨曲线规律一致，其拐点是地方政府逐步放开落户政策的 K_3 时期。所以可以得到命题四：

命题四：中国城乡收入差距满足库兹涅茨曲线规律，迁移人口就业和落户的计划配置是造成城乡收入差距的重要原因，迁移人口就业的市场配置和落户的计划配置同城乡收入差距扩大相伴生，落户政策的市场化改革引致城乡收入差距的库兹涅茨曲线拐点到来。

当前中国正处于在劳动力市场改革 III 期，命题四意味着加快落户政策改革不仅有利于缩小城乡收入差距和促进迁移人口市民化，还能真正实现以人为本的新型城镇化和经济高质量发展。

综上，我们可以总结得到中国城乡人口迁移政策演进的逻辑链条：计划经济时期，中央严格实施的户籍制度基本禁绝了城乡人口迁移；改革开放之后，随着资本存量的增加，地方政府在晋升激励下出于经济增长和充分就业的需要，会先后对就业政策和落户政策进行改革，这一改革可分为劳动力市场改革 I 期、II 期和 III 期，迁移人口数量由几乎不存在到不断增加，城乡收入差距由扩大到缩小，最终逐步实现城乡融合发展。

三、中国城乡人口迁移政策演进规律的事实论证

结合新中国成立 70 年来的城乡人口迁移政策的经验事实，我们对上文得到的命题一、三、四进行论证。

3.1 改革开放之前的城乡人口迁移政策演进

理论界通常认为，新中国前 30 年的人口迁移政策可分为建国初期和计划经济时期两个阶段（原新等，2009），人口迁移经历了从市场配置向计划配置的转变，人口迁移规律也呈现出阶段性特征（见图 3.1）。

在建国初期（1949—1958 年），出于恢复经济的需要，政府的人口迁移政策不仅没有干预市场对人口迁移的配置，反而出台了许多政策支持和保护市场配置。

1951年6月中央政府出台了《城市户口管理暂行条例》，明确“保障人民之安全及居住、迁徙自由”。1954年9月颁布的《中华人民共和国宪法》进一步规定公民有“迁徙和居住的自由”，以法律形式认可了人口迁移的市场配置。这表明，此时人口迁移主要由市场配置。在市场配置的作用下，加上社会主义改造和“一五计划”的推动，中国城乡人口迁移量迅速增加，1958年各省市已吸纳了一千多万的迁移人口，中国城乡人口迁移进入了前所未有的繁荣时期。

在计划经济时期（1959—1978年），政府的人口迁移政策直接扭曲了市场对人口迁移的引导，将迁移人口的就业和落户完全交由计划配置。一方面，政府通过户籍管制将市场手段从人口迁移的配置中完全抹去。1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》标志着户籍制度的正式建立，中央政府正式将城市和农村从政策上分开，设置了一系列与户籍制度相挂钩的福利体制，从就业和落户上将外来人口完全排斥在城市福利体系之外。另一方面，政府通过各种计划指令来取代市场对人口迁移进行配置。基于重工业偏向的工业化战略，政府组织的“计划支边”型人口迁移开始出现（原新等，2009），并在“三线”建设、知识青年“上山下乡”和干部下放劳动等计划性迁移政策的推动下不断得以强化，这一时期出现了人口从城市向农村迁移的现象。计划配置对人口迁移的阻碍效应是显著的，这表现在各地区人口迁移量从千万级直接降至百万级。若再排除“计划支边”型人口迁移，农村地区自发产生的迁移人口几乎趋近于零。

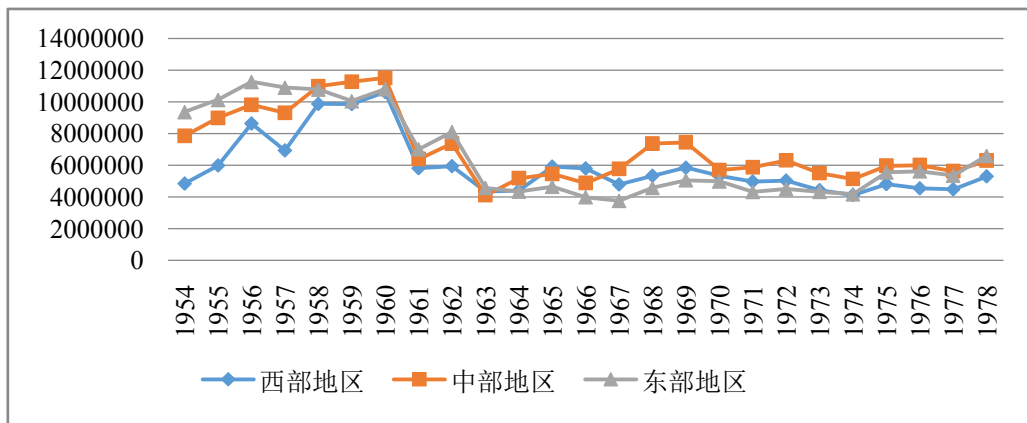


图 3.1 1954-1978 年中国三大地区的迁移人口数

资料来源：根据国家统计局人口统计司数据整理绘制

因此，我们可以总结得出结论一，对命题一进行证明。

结论一：在改革开放之前的城乡人口迁移政策演进中，城乡人口迁移从市场配置转向计划配置，计划配置对人口迁移产生了显著的阻碍作用，导致几乎不存在自发性的城乡人口迁移。

3.2 改革开放以来的城乡人口迁移政策演进

许多文献认为，改革开放以来中国城乡人口迁移经历了三个阶段，分别是农村剩余劳动力就地转移阶段、农民工群体形成阶段和农民工市民化阶段（原新等，2009；国务院发展研究中心课题组，2011；李刘艳，2019）。与此相对应，政府的城乡人口迁移政策依次经历了三个阶段：就业和落户的计划配置，就业的市场配置和落户的计划配置并存，就业的市场配置和落户的市场化改革。政府的人口迁移政策演进，是推动中国城乡人口迁移各阶段形成和变化的内在动因。

在农村剩余劳动力就地转移阶段（1978—1989年），中央政府逐步解除了严

格的城乡人口迁移管制，地方政府重新有权自主决定就业和落户政策来控制人口迁移。1984年10月国务院发布的《关于农民进入集镇落户问题的通知》，以及1985年7月公安部颁布的《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，标志着中央政府逐步放松城乡人口迁移管制，人口迁移政策的制定权重新归地方政府拥有。由于这一阶段城市资本积累量有限，地方政府仍执行严格的户籍管制，限制农村人口在城市就业与落户。这导致农村剩余劳动力无法转移至城市中，实际产生的城乡人口迁移量十分有限，“离土不离乡”的乡镇企业成为农村人口迁移的主要途径。因此，这一阶段与理论模型的劳动力市场改革I期对应。

在农民工群体形成阶段（1989—2011年），随着市场化改革在城市大范围推进，资本积累量不断增加，地方政府开始在就业上放松管制，让市场对就业进行配置，但仍在落户上严格执行计划配置。地方政府一方面逐步取消了原有计划体制内的城市排他性的就业制度，以及分割城乡劳动力配置的城市劳动就业制度（蔡昉，2007），另一方面逐步落实《关于积极试行劳动合同制的通知》和《中华人民共和国合同法》等法规，保护农村迁移人口的就业权利（方浩，2013）。这一时期，市场成为劳动力就业的主要配置手段，农村劳动力在市场引导下大量流向城市从事非农生产，促成了农民工群体的形成以及城乡人口大规模流动（李刘艳，2019），农村迁移人口从1990年的2135万人增加至2010年的22143万人。因此，这一阶段对应着理论模型中劳动力市场改革II期。

在农民工市民化阶段（2012—2019年），地方政府开始致力于打破户籍制度等限制性落户政策，对迁移人口的落户进行市场化改革。2012年党的十八大提出加快改革户籍制度，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。这一时期，中央推动城镇化向以人为核心的新型城镇化转型，2014年国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》，以及党的十九大报告提出“继续有序推进农业转移人口市民化进程”，都意味着放松落户政策成为地方政府的重要改革领域，这势必为新时代城乡人口迁移提供全新的强大动力。因此，这一阶段与理论模型中劳动力市场改革III期呼应。

综上，我们可以总结出结论二来论证命题三。

结论二：在改革开放以来的40多年间，地方政府的城乡人口迁移政策存在三个阶段，导致中国城乡人口迁移依次经历了农村剩余劳动力就地转移阶段、农民工群体形成阶段和农民工市民化阶段，分别对应理论模型的劳动力市场改革I期、II期和III期。农村迁移人口先转移至乡镇企业，再作为农民工大规模进入城市部门就业，最后通过农民工市民化逐步融入城市。

此外，中国农村人口迁移进程与城乡居民收入变化密切相关，通过图4.2我们可以看出两者的高度相关性。

从中国城乡居民收入比的变化趋势来看，城乡居民收入差距从1981年呈上升趋势，在2011年前后达到顶点，2012年之后不断缩小。这与理论模型中命题四的预期结果高度一致。1981—2011年是农村剩余劳动力就地转移阶段和农民工群体形成阶段，对应劳动力市场改革I期和II期，城乡收入差距会不断增加；2012年以来是农民工市民化阶段，对应劳动力市场改革III期，城乡收入差距不断缩小。

因此我们可以总结出结论三来证明命题四。

结论三：改革开放40多年来，城乡居民收入差距在农村剩余劳动力就地转移阶段、农民工群体形成阶段呈扩大趋势；随着农民工市民化背景下落户限制的

不断放松，城乡居民收入差距逐步缩小。

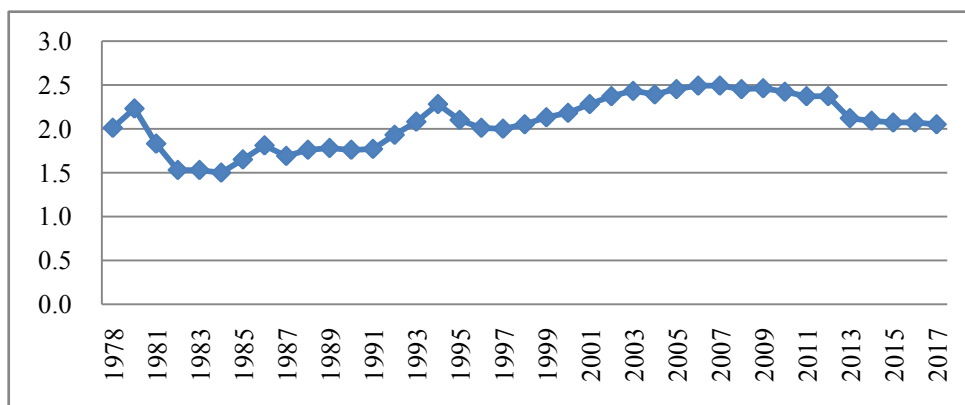


图 4.2 1978-2017 年中国城乡居民人均实际收入比
资料来源：中国统计年鉴

四、实证分析

基于数据的可得性，本部分针对命题二中的就业政策工具 p 对城乡人口迁移的实际效应，以及城市地区的资本存量 $K(t)$ 与政策工具 p 之间的逻辑关系进行验证，并通过就业政策 p 的发展趋势推断落户政策工具 D 在未来的政策效果。

4.1 数据来源与处理

本文以 2003—2015 年全国 283 个地级市的面板数据作为研究样本，所有原始数据均来源于 2002—2017 年《中国城市统计年鉴》以及部分省市统计年鉴。对所有涉及价格指数的名义指标，本文均调整为以 2003 年为基期、剔除了价格变动的实际值指标。

4.2 变量选取与设计

(1) 市区城乡净迁移人口数(em_{it})。该指标是实证模型的被解释变量，表示 t 期从本市农村地区进入城市 i 的净迁移人口数，对应本文理论模型中的均衡迁移人口数 e_m^* 。记市区净迁移人口数(em_1)为 t 期进入城市 i 的净迁移人口总数，全市迁移人口数(em_2)表示 t 期从本市以外地区进入城市 i 的净迁移人口数^①，则市区城乡净迁移人口数(em_{it})是市区净迁移人口数(em_1)与全市迁移人口数(em_2)之差，因此市区净迁移人口数(em_{it})的计算公式为：

$$em_{it} = em_1 - em_2 \quad (4.1)$$

由于难以直接获取各城市的人口迁移数据，本文借鉴宋建、王静（2018）的方法计算净迁移人口数，即某地区的净迁移人口数等于 i 地区 t 时期的年末总人口减去 i 地区 $t-1$ 时期的年末总人口，再减去 t 时期该地区的自然增长人口。因此， em_1 和 em_2 公式可表示为：

$$\begin{aligned} em_1 &= popc_{it} - popc_{it-1} - popc_{it-1} * c_t \\ em_2 &= popd_{it} - popd_{it-1} - popd_{it-1} * d_t \end{aligned} \quad (4.2)$$

其中 $popc_{it}$ 和 $popd_{it}$ 分别表示 i 城市 t 期的市区年末常住人口数和全市年末常

① em_1 是从本地农村地区和外地农村地区净迁入城市 i 的总人数。结合中国城镇化的背景，本文忽略了外地迁移人口迁移至城市 i 农村地区的情况，认为外地迁移人口全部进入城市 i 的市区中，因此 em_2 表示从外地农村地区净迁入城市 i 的总人数。

住人口数， c_t 和 d_t 分别表示*i*城市*t*期的市区自然增长率和全市自然增长率。通过公式(4.1)(4.2)最终可以得到市区城乡净迁移人口数(em_{it})。

(2) 就业政策工具(lnp_{it})。该指标为实证模型的核心解释变量之一，是*i*城市*t*期体制外劳动力市场中就业的户籍人口数(pop_h)与体制外劳动力市场总就业量(n_1)之比的对数值，对应理论模型中的政策工具*p*的对数值。其中，体制外劳动力市场中就业的户籍人口数(pop_h)为市区年末常住人口数(pop_{cit})减去体制内劳动力市场总就业量(\bar{n})和市区净迁移人口数(em_{it})之差^①。本文分别利用*i*城市*t*期的单位从业人员(pub_{it})和私营及个体从业人员(pri_{it})，来衡量体制内劳动力市场总就业量(\bar{n})和体制外劳动力市场总就业量(n_1)，因此 p_{it} 的计算公式为：

$$p_{it} = \frac{pop_{cit} - pub_{it} - em_{it}}{pri_{it}} \quad (4.3)$$

(3) 资本存量与就业政策工具的交互项($K_{it}lnp_{it}$)。该指标为实证模型的核心解释变量之一，是*i*城市*t*期资本存量(K_{it})与就业政策工具(lnp_{it})之积。根据理论模型中的式(21)，城市地区的资本存量*K*(*t*)内生决定了政策工具*p*，进而决定均衡迁移人口数 e_m^* ，因此交互项($K_{it}lnp_{it}$)能够反映资本存量*K*(*t*)通过政策工具*p*这一路径对迁移人口数 e_m^* 产生的效应。

(4) 控制变量。本文选取的相关控制变量包括：人均收入($lnpgdp_{it}$)，采用全市人均GDP的对数值；公共产品供给($lnfina_{it}$)，采用城市的地方财政支出占GDP比重的对数值衡量；市场化水平($lnfdi_{it}$)，采用城市外商直接投资占GDP比重的对数值衡量；产业结构($lnindu_{it}$)，采用城市第二产业增加值占GDP比重的对数值衡量；固定资产投资占比($invest_{it}$)，采用汇率折算后的固定资产投资占GDP比重度量，反映城市基础设施状况。

模型中主要变量的描述性统计如表 4.1 所示：

表 4.1 主要变量的描述性统计

变量	说明	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
em_{it}	市城乡净迁移人口数	3,679	17.057	54.848	-683.548	768.961
lnp_{it}	就业政策工具	3,679	-7.777	1.438	-13.679	-1.3202
$K_{it}lnp_{it}$	资本存量与就业政策工具的交互项	3,679	-80.885	181.01	-2221.74	-0.4109
$lnpgdp_{it}$	人均收入	3,679	10.193	0.8001	7.6696	12.7052
$lnfina_{it}$	公共产品供给	3,679	-2.2271	0.4949	-4.3353	0.2627
$lnfdi_{it}$	市场化水平	3,679	-4.311	1.3907	-12.541	-0.0787
$lnindu_{it}$	产业结构	3,679	-0.7141	0.2727	-2.5194	-0.9464
$invest_{it}$	固定资产投资占比	3,679	0.6424	0.2917	0.0238	5.5952

4.3 基准回归模型与结果分析

① 由理论模型中户籍人口充分就业的结论可以得出这一关系式。

根据理论模型部分梳理的逻辑链条,城市地区的资本存量能够内生决定地方政府的人口迁移政策 p 和 D ,进而影响了农村地区的人口迁移量。为了进一步验证本文理论部分的命题二,我们设定基准回归模型如下:

$$em_{it} = \alpha_t + \beta_1 lnp_{it} + \beta_2 K_{it} lnp_{it} + \beta_3 K_{it} + \gamma X_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (4.4)$$

其中, lnp_{it} 为就业政策工具的对数值, X_{it} 为影响人口迁移的一系列控制变量,包括人均收入($lnpgdp_{it}$)、公共产品供给($lnfina_{it}$)、市场化水平($lnfdi_{it}$)、产业结构($lnindu_{it}$)和固定资产投资占比($invest_{it}$)。 λ_t 表示时间固定效应, μ_i 表示城市固定效应, ε_{it} 表示随机扰动项。考虑到城市发展阶段的异质性,采用双向固定效应模型可以较好规避这种影响,还能在一定程度上缓解内生性问题,准确识别出资本存量和城乡人口迁移政策对人口迁移的效应。对于基准回归,本文对观测期 2003—2015 年进行回归,以验证就业政策工具(lnp_{it})的一般规律。

在面板数据的基准回归中, Hausman 检验拒绝随机误差项与自变量没有相关性的零假设,即本文实证模型应当选用固定效应模型,证明了模型设定的合理性。表 4.2 的第(1)列报告了就业政策工具(lnp_{it})对市区城乡净迁移人口数(em_{it})的实际效应。

对于就业政策工具(lnp_{it})的一般规律, lnp 在表 4.2 第(1)列中通过了 1%的显著性水平,表明就业政策对市区城乡净迁移人口数有显著的作用。若就业政策工具(lnp_{it})越低,即政府对迁移人口在就业上的计划管制越宽松、就业层面的市场化改革程度越高时,越有利于本地区农村人口向市区的转移,这表明就业的市场化改革能显著地促进城乡人口迁移。

同时,由于交互项 $Klnp$ 在置信水平为 1%时显著为负,资本存量(K_{it})的确能够通过影响人口迁移政策力度来决定人口迁移,资本存量越高越有利于地方政府放松就业政策(lnp_{it}),从而能显著地促进人口迁移,这与命题二所揭示的逻辑关系是一致的。

而人均 GDP 的对数值 $lnpgdp$ 的系数始终显著为负,这似乎与常识相悖,但这实际上揭示出本地区城乡人口迁移的一大现实规律。根据命题四,由于人均 GDP 高的地区二元结构演变进程更快,其城乡收入差距反而会更低,结合理论分析部分的式(2.5)(2.6)可知,此时农村人口迁移的机会成本更大而迁移净收益更小,所以这反而不利于本地农村人口向市区迁移,因此才会观察到人均 GDP 越高的城市反而吸纳本地农村人口的能力越弱的现象。

4.4 异质性分析

4.4.1 基于阶段和地区异质性的分组回归

由于命题二和三发现,就业政策工具(lnp_{it})的效果在不同阶段与不同资本存量的地区中存在差异,因此本文基于阶段特征和地区特征的异质性进行了分组回归。

一方面,由于本文第三部分发现 2012 年是中国城乡人口迁移转型的节点,因此本文以 2012 年为界限,对 2003—2011 年的农民工群体形成阶段和 2012—2015 年的农民工市民化阶段分别进行回归,以验证就业政策工具(p_{it})的阶段规律。另一方面,由于理论部分推出资本存量对就业政策工具实际绩效存在影响,考虑到东中西部地区城市在资本存量上的异质性,本文分别对东中西部地区的城市进行回归,以验证就业政策工具(lnp_{it})在不同地区的作用规律。其估计结果见表 4.2 的第(2)至(6)列。

对于就业政策工具(lnp_{it})在时间上的阶段性规律,表 4.2 第(2)(3)列表明就业政策(lnp_{it})在两阶段中的一般规律保持不变,就业政策的改革能显著促进城乡人口迁移。而且进入农民工市民化阶段后,就业政策(lnp_{it})回归系数的绝对值有了明显增加,这意味着在落户市场化改革的推动下,就业市场化改革的实际效果得到显著提升,两者形成了“相互促进、紧密配合”的良性互动格局,成为推动人口迁移重要动力。同时,人均 GDP 回归系数的绝对值也明显提高,这表示人均 GDP 对本地城乡人口迁移的阻碍效应进一步提升,城乡人口迁移的未来形势更加严峻,人口迁移政策的改革更加迫切。

表 4.2 基准回归和基于阶段、地区异质性的估计结果

	(1) 2003-2015	(2) 2003-2011	(3) 2012-2015	(4) 东部	(5) 中部	(6) 西部
lnp	-23.39*** (2.615)	-13.59*** (1.551)	-41.09*** (6.487)	-30.27*** (5.605)	-17.20*** (2.209)	-17.38** (6.710)
$Klnp$	-0.682** (0.336)	0.109 (0.103)	-2.699*** (0.595)	-1.110** (0.505)	-0.427 (0.358)	-2.239** (1.054)
K	-7.862** (3.871)	0.863 (1.048)	-23.36* (13.63)	-12.20** (5.712)	-6.221 (5.047)	-16.38 (10.46)
$lnpgdp$	-44.46*** (6.866)	-25.26*** (7.602)	-93.18*** (30.00)	-30.39** (12.68)	-51.59*** (8.877)	-57.76*** (15.41)
$lnfian$	-3.424 (2.268)	0.665 (2.030)	4.333 (16.18)	-5.510 (3.717)	0.439 (5.128)	-3.804 (4.983)
$lnfdi$	0.385 (0.636)	0.278 (0.462)	-0.819 (3.647)	2.554** (1.188)	1.222 (1.746)	-2.314** (0.919)
$lnind$	8.318 (9.747)	-3.718 (5.220)	-7.877 (66.85)	7.473 (10.96)	16.96** (8.297)	4.311 (24.67)
$invest$	5.890* (3.421)	-3.193 (5.328)	2.395 (7.774)	0.171 (5.103)	-1.056 (4.160)	21.36** (8.089)
$_cons$	283.5*** (67.17)	154.6** (71.63)	680.2** (333.6)	124.5 (121.8)	425.4*** (96.43)	394.5** (170.8)
$Year\ FE$	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
$City\ FE$	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	3679	2830	849	1638	1183	858
R^2	0.317	0.201	0.572	0.361	0.355	0.388

注: ***, **, *分别代表在 1%, 5%, 10%水平下显著, 括号内为标准误。

对于就业政策工具(lnp_{it})在不同地区的规律,表 4.2 第(4)(5)(6)列表明东部和

西部地区均符合就业政策工具(lnp_{it})的一般规律, 资本存量(K_{it})能通过影响就业政策工具(lnp_{it})来决定市区净迁移人口数(em_{it})。但是, 这一逻辑关系并没有在中部地区产生, 而且其就业政策(lnp_{it})的效果同其他地区并不相同。此外, 人均收入 $lnpgdp$ 系数的绝对值在东中部地区明显要高于西部地区, 意味着城市化水平越高的地区, 人均 GDP 对本地人口迁移的负效应也越强, 符合命题四的基本规律。

表 4.3 分位数回归和稳健性检验的估计结果

	(1) 前25%	(2) 前50%	(3) 前75%	(4) 稳健性1	(5) 稳健性2
<i>lnp</i>	-22.06*** (4.960)	-24.56*** (9.497)	-27.07* (15.62)		-13.42*** (1.015)
<i>caplnp</i>	-0.695 (0.670)	-0.717 (1.283)	-0.739 (2.111)		
<i>cap</i>	-8.150 (8.004)	-7.811 (15.33)	-7.473 (25.22)	-0.187 (1.508)	0.0586 (0.0718)
<i>lnpgdp</i>	-21.08** (10.12)	-21.10 (19.38)	-21.11 (31.88)		-16.06*** (2.121)
<i>lnfian</i>	-1.850 (9.887)	2.929 (18.94)	7.708 (31.14)	-5.368** (2.183)	-3.944** (1.628)
<i>lnfdi</i>	0.0110 (2.776)	-0.0416 (5.318)	-0.0942 (8.747)	0.374 (0.801)	-0.639 (0.567)
<i>lnind</i>	8.533 (24.56)	4.105 (47.04)	-0.322 (77.37)	6.264 (6.708)	3.028 (4.433)
<i>invest</i>	6.733 (12.70)	7.669 (24.32)	8.606 (40.00)	0.833 (2.554)	6.368** (2.701)
<i>pogh</i>				-0.710*** (0.114)	
<i>_cons</i>				66.29*** (18.16)	64.06*** (20.08)
<i>Year FE</i>	No	No	No	Yes	Yes
<i>City FE</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>N</i>	3679	3679	3679	3676	2830
<i>R²</i>				0.673	0.189

注: ***, **, *分别代表在 1%, 5%, 10%水平下显著, 括号内为标准误。

4.4.2 分位数回归

为了更全面地分析就业政策工具(lnp_{it})在不同位置的动态规律,本文选取 3 个具有代表性的分位点: θ 分别取 0.25、0.5 和 0.75,运用分位数回归的方法对模型(4.4)进行估计,其估计结果见表 4.3 第(1)至(3)列。

分析就业政策工具(lnp_{it})回归系数的变化特征,我们发现随着分位点 θ 的提高,就业政策回归系数的绝对值不断增大,从 22.06 逐渐上升为 27.07,这说明市区城乡净迁移人口数(em_{it})越多的地区,放松就业歧视对城乡人口迁移的促进作用越大,就业政策改革的红利更加明显。对于城乡人口迁移进程发展较快的地区,由于其城乡人口迁移进程实现了劳动力市场改革 II 期向 III 期的跨越,就业政策工具(lnp_{it})回归系数的绝对值出现了明显降低,就业政策改革的红利释放殆尽,未来落户政策改革将成为推动城乡人口迁移的核心动力。因此,就业政策工具回归系数的变化特征与理论模型分析的结论二和结论三保持一致,为理论模型提供了坚实的证据。

同时,随着分位点 θ 的提高, $lnpgdp$ 的回归系数从统计显著变为不显著,这表明人均 GDP 对本地人口迁移的负效应主要存在于市区城乡净迁移人口数(em_{it})较少的地区,意味着这种阻碍效果可能主要存在于城市化水平过高或者过低的地区,而对城市化水平处于中间阶段的地区不产生显著影响。

由此可见,未来应毫不动摇地继续推进人口迁移就业政策和落户政策的改革,尤其是加快推进农民工市民化。

4.5 稳健性检验

对于稳健性检验,根据式(4.3),体制外劳动力市场中就业的户籍人口数($poph$)是 p_{it} 的分子,同样可以反映就业政策(lnp_{it})的力度,因此本文用 $poph$ 代替 lnp_{it} 进行回归以验证结果是否稳健。同时,考虑到政策的时滞效应,本文将就业政策(lnp_{it})的滞后 2 期和 3 期作为 lnp_{it} 的工具变量,运用 2SLS 进行回归,以验证就业政策改革对人口迁移效果的稳健性。表 4.3 第(4)(5)列报告了稳健性检验的结果。

对于稳健性检验 1,我们可以看出在表 4.3 第(4)列中 $poph$ 的系数显著为负,这也证明了放松就业政策能显著促进人口迁移,因此可以认为结果是稳健的。

对于稳健性检验 2,就业政策(lnp_{it})通过了稳健的内生性检验,同时就业政策(lnp_{it})的滞后 2 期和 3 期通过了弱工具变量检验和外生性检验,因此可以认为 2 个工具变量的选取是合理的。表 4.3 第(5)列显示,由 2SLS 计算得到就业政策(lnp_{it})系数显著为负,这表明即使考虑到就业政策改革的时滞效应,推行就业政策改革也能显著促进城乡人口迁移,进一步论证了实证结果的稳健性。

五、结论与政策建议

本文基于中国城乡人口迁移政策的特殊性,从就业政策和落户政策的异质性特征出发,探讨了地方政府决策与中国城乡人口迁移政策演进的内在逻辑。研究发现,在计划经济时期,户籍制度导致均衡的农村迁移人口数量为零;随着中央户籍管制的放松以及城市资本积累规模的扩大,出于对短期政绩的追求,理论上地方政府会内生地先后对就业政策和落户政策进行市场化改革,导致人口迁移会依次经历劳动力市场改革 I 期、II 期和 III 期等不同阶段,城乡居民收入差距随之呈现符合库兹涅茨曲线规律的阶段性特征。从现实来看,新中国 70 年的城乡人

口迁移进程与理论推导一致，改革开放前的城乡人口迁移进程对应了理论中的计划经济时期，改革开放以来的城乡人口迁移经历的农村剩余劳动力就地转移阶段、农民工群体形成阶段和农民工市民化阶段，也依次呼应了理论上的劳动力市场改革 I、II 和 III 期。同时，落户政策的市场化改革成为中国城乡居民收入差距缩小的库兹涅茨拐点。就业政策与落户政策的市场化改革效应相互促进、紧密配合，成为新时代推进城乡融合和经济高质量发展的重要动力。

在城乡人口迁移政策的内生决定模式下，迁移人口就业政策的市场化改革已经基本完成，这为中国改革开放 40 多年的快速经济增长和城镇化创造了重要条件；然而，落户政策的市场化改革较为缓慢，大中城市的落户政策长期以来与购房、投资和人才引进挂钩，计划配置仍在迁移人口落户中发挥主导性作用，严重阻碍了农民工市民化进程。针对城乡人口迁移政策决定机制在当前的不足，本文提出以下政策建议：一是地方政府应继续推动农民工就业政策的规范化与制度化，巩固和完善就业政策改革的现有成果。当前中国的就业政策已基本完成市场化改革，但仍与发达国家的现代化就业制度存在差距，亟待形成规范的就业管理制度。基于此，推进就业政策向现代化就业制度的转型意义重大，是进一步消除就业歧视和建设统一的现代化劳动力市场的题中之义。二是中央政府应提高农民工市民化在地方官员政绩考核体系中的权重，推进落户政策改革进程。改革开放以来的官员晋升激励机制是推动就业政策市场化改革的重要因素，但在农民工市民化阶段，地方政府“为经济增长而竞争”不利于落户政策的市场化改革，成为导致户籍制度改革缓慢的重要因素。为此，中央政府应从官员晋升激励机制的设计层面入手，加大农民工市民化在地方政绩考核体系中的重要性，尤其是增加大城市的地方政府改革落户政策的动力，在落户政策改革上实现激励相容。三是中央政府应适当提升地方政府推进农民工市民化的财政支出能力，提高城市公共服务供给数量与质量。在农民工市民化阶段，改革落户政策是推动农村人口迁移的重要短期因素，而提升城市公共服务供给水平则是促进农村人口持续迁移的长期动力。因此，以辖区流入的农民工数量为主要依据，中央增强地方政府推进农民工市民化的财政实力，有助于切实提高城市公共服务供给水平，真正形成吸纳农村迁移人口的长期有效机制。

参考文献：

[1]林毅夫,蔡昉,李周.中国的奇迹:发展战略与经济改革[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.

[2]邹一南.户籍制度改革的内生逻辑与政策选择[J].经济学家,2015(4):48-53.

[3]宋洪远.关于农村劳动力流动的政策问题分析.转轨中国:审视社会公正和平等(姚洋主编)[M].北京:中国人民大学出版社,2004.

[4]蔡昉,都阳,王美艳.劳动力流动的政治经济学[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,2003.

[5]陈钊,陆铭.从分割到融合:城乡经济增长与社会和谐的政治经济学[J].经济研究,2008(1):21-32.

[6]段晋苑.移民限制、人口城乡迁移与城市化模式[D].暨南大学博士学位论文,2010.

[7]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研

究,2007(7):36-50.

[8]国务院发展研究中心课题组.农民工市民化进程的总体态势与战略取向[J].改革,2011(5):5-29.

[9]吴愈晓.劳动力市场分割、职业流动与城市劳动者经济地位获得的二元路径模式[J].中国社会科学,2011(1):119-137.

[10]原新,邬沧萍,李建民,王桂新,桂世勋.新中国人口 60 年[J].人口研究,2009(5):42-67.

[11]李刘艳.改革开放 40 年我国农民市民化的演进机理研究[J].经济体制改革,2019(1):16-24.

[12]蔡昉.中国劳动力市场发育与就业变化[J].经济研究,2007(7):4-14.

[13]方浩.劳动力市场就业保护制度研究[D].浙江大学博士学位论文,2013.

[14]宋建,王静.区域城乡收入差距的动态收敛性与影响因素探究[J].经济经纬,2019,(1):18-25.

From Employment to Settlement: A Theoretical and Empirical Study on the Evolution of Policies for China's Urban-Rural Migration in the Past 70 Years

Abstract: The process of urban-rural migration in China was closely related to government policies. Based on the heterogeneous characteristics of employment and settlement policies, this article studied the evolution of those two policies made by local governments and their reformatory logic in the past 70 years. By constructing a Stackelberg game model including a local government, an urban sector and a rural sector, it was deduced that the equilibrium number of rural migrants was zero during the period of the planned economy; after Reform and Opening up, with the accumulation of capital in urban sector, local governments would endogenously promote the reform of employment and settlement policies successively due to their promotion incentive, causing the rural migration to go through Phase I, Phase II and Phase III, thus the urban-rural income gap would appear in accordance with the characteristics of Kuznets curve. In addition, empirical facts and data are used to demonstrate the propositions derived from the theoretical model. In conclusion, in terms to promote high-quality economic development in China, this article put proposition to deepen the reform of employment and settlement policies and consolidate the results of policy reform for urban-rural migration.

Keywords: Urban-Rural Migration; Employment policy; Settlement policy; Local government