

特大、超大城市排斥低技能流动人口的影响分析

——基于不同利益群体视角

袁悦

中国城市建设研究院有限公司, 中国·北京 100120

【摘要】低技能流动人口作为城市中最弱势的群体, 通常会在落户、就业与公共服务等方面受到排斥。相关经济理论表明特大、超大城市严控人口规模、只吸引高技能人才落户而排斥低技能流动人口的各种政策严重违背了市场规律, 会导致各利益相关群体利益受损并为城市发展带来成本。特大、超大城市政府应当正确看待城市规模扩张, 放宽对于低技能流动人口的户籍限制, 不断提高技术与管理服务水平。

【关键词】低技能流动人口; 特大、超大城市; 户籍制度

从20世纪80年代的大规模人口流动到现在近40年的发展过程中, 人口流动逐渐成为我国社会常态, 流动人口自身的结构也发生了很大变化, 表现出一些新的特征。其中较为显著的是受教育程度的变化, 受过高等教育的流动人口比例从1982年的1.04%上升到2017年的14.84%, 但受教育程度高中及以下的低技能劳动力仍占总数的80%以上^①。

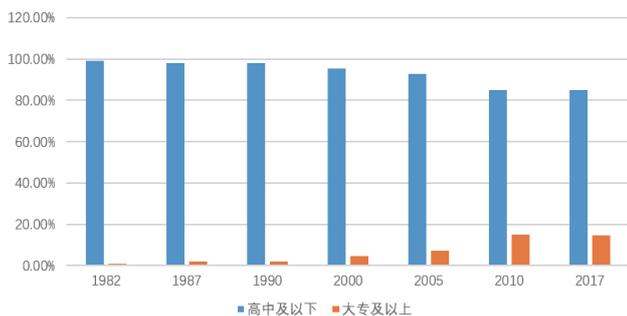


图1 流动人口学历结构变化

本文的主要研究对象就是这部分群体, 他们同时具有两个身份特征, 一个是低技能, 这使得他们在城市的“抢人大战”中相比高技能流动人口落户受限、被排斥在城市公共服务之外; 另一个是流动人口, 使得他们比相同技能水平的户籍人口就业受限。两个身份特征带来的两方面限制导致低技能流动人口成为城市中最弱势的群体, 不仅就业得不到保障, 甚至无法满足最基本的生活需要。然而现有文献大多将流动人口作为一个整体进行分析或按照代际、

户口性质划分, 将低技能流动人口从流动人口中单独划分的研究较少。在目前倡导社会公平、机会平等、发展成果惠及所有民众的背景下, 探究如何保障这一弱势群体的权益具有重要意义。

本文的研究目的是聚焦特大、超大城市排斥低技能流动人口的社会现象, 分析不同的利益相关者在这一过程中受到的影响, 进而得出对城市总体福利的影响。最后为特大、超大城市户籍制度改革和政府的流动人口管理提出建议。

1 排斥低技能流动人口的具体表现

1.1 户籍限制

对于低技能流动人口的落户限制主要体现在偏向高技能流动人口的户籍政策上。近年来一些超大、特大城市对于落户条件有所放宽, 实行积分制落户或持居住证申办, 但从各个城市的户籍政策中可以看出, 这些政策面向的都是高学历者或专业技术人才, 受教育程度高中及以下的低技能流动人口仍难以落户。而在当前户籍与公共服务相挂钩的机制下, 在落户上受到排斥也就意味着这部分群体在生活中同样遭受排斥。

高低技能流动人口的落户途径的对比可以从另一个侧面展现城市对于低技能流动人口的排斥。本文利用2017年全国流动人口卫生计生动态监测调查d卷的数据对已经在常住地落户的高、低技能流动人口的落户途径进行比较, 发现低技能流动人口更多是凭借外部因素通过征地、家属随转等方式获得户籍; 而高技能流动人口则可以更多地凭借自

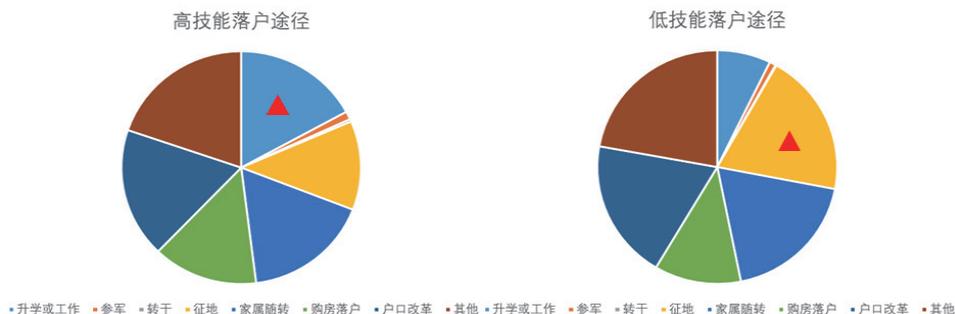


图2 分技能流动人口落户途径

身的人力资本通过升学或工作的方式获得城市户籍^②。(见图2)

1.2 就业限制

一般认为对流动人口的就业限制存在于两方面，一是进入限制，符合雇主能力需要的劳动者仅仅因为户籍而不能进入某些行业或是不能获得某些岗位；二是在获得岗位后，具有相同技能和投入水平的工人因为户籍不能获得相同的工资和福利^[1]。目前已经有许多实证研究证明了我国劳动力市场上存在户籍歧视与市场分割且在一定程度上影响了劳动力的工资^[2]、就业机会^[3]以及就业保障和福利^[4]。本文对低技能流动人口和户籍人口的就业情况进行了简单的比较，发现流动人口确实在各个方面都处于弱势，尤其在医保参保情况和公有制单位就业比例上与户籍人口有明显差距^③。

表1 低技能劳动力就业情况

	流动人口	户籍人口
月平均收入/元	3604.221	3662.37
参加城镇职工医保	15.10%	45.34%
主观找工作难度增加	42.48%	36.98%
零工散工	9.27%	5.13%
非正规就业	38.63%	20.96%
公有制单位就业	4.86%	31.59%

2 基于不同利益群体视角的影响分析

2.1 流动人口

2.1.1 低技能流动人口

对于利益的直接相关者低技能流动人口，从表2的数据^④可以看出只有2.23%的低技能流动人口在受到排斥后选择离开城市，这部分劳动力无法留在本可以获得更大效用的地方，造成了个人福利损失^[5]。而87.96%的人会继续留在城市，他们在住房方面被排斥到都市边缘区的城中村，基本公共服务无法保证，生活质量差；在就业方面无法获得技能增长且遭受歧视被排斥在城市的低效率部门从事着“3D”的工作，没有完善的社会保障和健全的劳动保护，无法享有平等的居住权、就业权。

表2 分技能流动人口居留意愿

	低技能	高技能
留在该城市	87.96%	95.54%
离开该城市	2.23%	1.07%
没想好	9.81%	3.39%

2.1.2 高技能流动人口

对于高技能流动人口的影响主要体现在教育收益率的下降方面。李实和邢春冰利用2005年1%人口抽样调查数据和2012年流动人口动态监测调查数据对流动人口教育收益率的变化进行了初步分析，研究发现，2012年的教育收益率比2005年大幅下降，且受教育程度高中以上的流动人口教育收益率下降最多。进一步分析教育收益率变化原因，得到非技术工人工资增长对于高技能流动人口的教育收益率有显著负向影响的结论，即非技术工人（低技能劳动力）供给越短缺，高技能流动人口的教育收益率下降越多^[6]。

目前国内学者对于刘易斯拐点是否已经到来尚未达成一致观点，但基本上都认为非技术工人已相对短缺。蔡昉和都阳认为一方面相关行业的平均工资、农民工工资，以及农业雇工工资在2003年以来都经历了快速提高，增长速度显著高于2003年以前的平均水平；另一方面，农民工与大学毕业生以及城镇就业者的工资趋同，农民工内部受教育程度不同群体之间的工资差距缩小，这两方面的变化都有力地验证了刘易斯转折点的到来^[7]。汪进和钟笑寒研究发现与同等收入国家的平均水平相比，中国的农业劳动力比重偏高，这暗示中国仍有可能通过政策手段来进一步释放农业劳动力，推迟刘易斯转折点的到来^[8]。而刘易斯拐点到来或即将到来情况下非熟练工人的短缺会被户籍限制进一步加重，尤其对于特大城市而言，其本就聚集了更多的高技能劳动力，带来了对生活性服务业更大的需求。对低端服务业的需求本可以由低技能流动人口来填补，但对低技能流动人口的排斥会导致生活性服务业劳动力供不应求，最终可能的结果是流动人口中相对高技能的劳动力去填补空缺，导致其就业层次降低、教育收益率降低，如出现大学生就业难的现象——与小城市相比，大城市的制造业和体力型服务业有更高的比重是大学毕业生^[9]。这种个体实际受教育程度高于工作所需受教育程度的现象被称为过度教育，通常发生在劳动力市场供大于求的情况下。此时劳动力不能充分就业，导致劳动力资源分配的无效率，造成劳动力资源的闲置和浪费。与充分就业的个体相比，过度教育的高技能流动人口会在就业中处于劣势，进而影响其对工作的满意程度。与此同时，在劳动力市场中，用人单位和企业通常以学历作为判断个体人力资本强弱的信号，如果高学历的个体不能充分就业，就会向下错配，与更低学历层次的个体展开竞争，挤占更低学历层次个体的岗位^[10]。

2.2 户籍人口

2.2.1 高技能户籍人口

从图3中可以看出，特大、超大城市的生活性服务业确实存在劳动力供给短缺的问题。虽然农民工从事第三产业的比例总体在上升，但是有更多特大、超大城市的东部地区增加地十分缓慢。

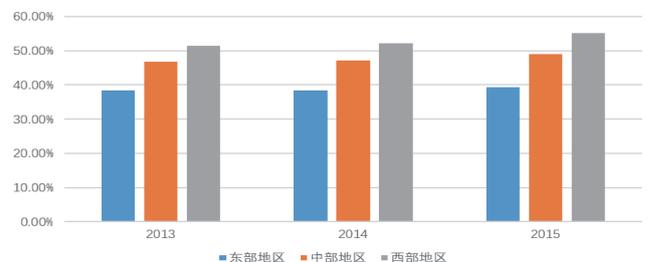


图3 分地区农民工第三产业从业占比

在生活性服务业劳动力供给短缺下最大的利益受损者是对消费型服务业需求最大的高技能户籍人口。劳动力供给短缺导致了相应部门工资的上涨，比如说在大城市频频出现“天价月嫂”现象，这就意味着城市居民获取生活性服务的成本增加，导致服务需求减少和劳动生产率的下降，

而产生这一结果主要是因为户籍制度破坏了劳动力的技能互补关系。新古典经济学的分工理论认为高低技能劳动力存在技能互补。在技能互补的情况下,高技能的户籍人口可以从事具有比较优势、更高生产率的生产活动,而把家政、餐饮等服务外包给低技能劳动者,同时低技能劳动者也发挥了专业化生产的优势特征,最终社会总劳动生产率提升。城市劳动力技能互补关系形成的必要条件是交易成本系数足够小;而当城市规模的扩大有效地增进了市场规模时,交易成本系数才会进一步降低^[11]。

所以说,为了有效地增进劳动力技能互补以及提升劳动生产率,不同技能劳动者的最优选择就是向大城市集聚。一方面,在大城市集聚有利于增大市场规模,降低交易成本系数并促进分工演进;另一方面,在大城市集聚有助于缩短空间距离,从而减少双方沟通、谈判而形成的隐性交易成本,以及减少运输成本等显性交易成本^[11]。而排斥低技能流动人口的户籍制度限制了人口自由流动和城市规模的自然增长,会增加市场交易成本,阻碍劳动力技能互补,最终降低社会总体劳动生产率。进一步,劳动生产率下降后高技能户籍人口可能会因为工资降低或闲暇减少进而减少消费,导致生活质量下降。

2.2.2 企业雇主

劳动经济学认为,对于城市中的企业雇主而言,对低技能流动人口进行就业歧视需要以利润减少作为代价。假定一个完全竞争的劳动力市场,低技能户籍人口和低技能流动人口的劳动力边际生产率相同,但歧视性雇主认为流动人口的边际生产率更低。以歧视系数 d 代表歧视偏好的强度,MRP是劳动力边际收益产品,代表增加一个额外的劳动力所产生的额外收益,通常是一条斜率为负的曲线;以 W_r 代表户籍工人的工资; W_m 代表非户籍工人的工资。在存在歧视的情况下,流动人口的市场均衡条件是 $MRP-d=W_m$; 户籍人口的市场均衡条件是 $MRP=W_r$,此时雇主实现收益最大化,流动人口会得到更低的工资。

图4表示歧视性雇主和非歧视性雇主对于低技能流动人口的雇佣决策。非歧视性雇主在低技能流动人口的工资等

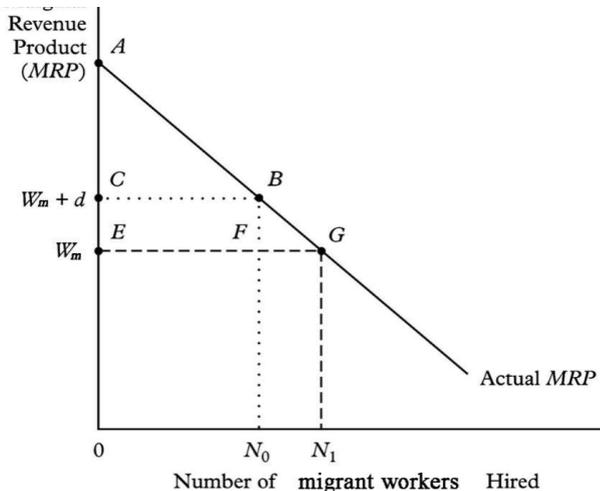


图4 两种类型雇主的雇佣决策

于实际的边际收益产品时停止雇用,雇佣的人数是 N_1 ,而歧视性雇主倾向于雇佣更少的非户籍工人,即在达到均衡之前就停止雇用,雇佣人数是 N_0 ;最后歧视性雇主的利润为图中AEFB部分,而非歧视性雇主的利润区域为AEG部分,也就是说歧视性雇主为了坚持他们的歧视偏好不得不放弃一部分利润。

3 对城市总体的影响分析

最后,从宏观的城市层面来看,排斥低技能流动人口不利于城市的可持续发展,降低城市总体福利。其一,如上所述,留在城市的低技能流动人口由于无法享有平等的公民权利产生不断扩张的城中村与新二元结构问题,加重了城乡二元结构刚性,不利于城乡一体化发展,制约了城市整体现代化进程。

其二,根据上述分析,对于规模越大的城市,限制低技能劳动力流入,抑制高低技能劳动力的分工和技能互补,越会导致社会总体劳动生产率降低,降低城市竞争力。

其三,会导致消费增长动力不足。外来人口本来可以作为城市消费增长的动力,但流动人口(尤其是低技能流动人口)无法在大城市落户,一方面使得迁移到大城市的流动人口在一开始就形成了非永久性迁移的预期,进而会以一个过客的身份安排其在城市的投资和消费行为,保持较高的储蓄倾向^[12]。另一方面流动人口自身及家属都无法享受所在城市的医疗、教育等公共服务,所以不会选择举家迁移,而是将老人和儿童留在老家,进而妇女会更多地留在老家照顾老人和儿童。这就会导致外来移民更多地将工资寄回老家更少地用于消费^[5]。由此可知,低技能流动人口选择向大城市迁移的行为是一个短期利益最大化的行为,没有在大城市定居预期的支撑,这一群体的潜在内需将仍然难以发掘出来。

所以,特大、超大城市在增加低技能流动人口流动与居住成本的同时,也给自身的城市发展带来了成本。

4 结论、建议

本文的主要结论是特大和超大城市一味地严控人口规模和结构,只吸纳高技能人才而限制低技能流动人口准入,忽视城市规模演变的自然和市场规律,势必会造成城市总体福利的损失、削弱城市竞争力^[13]并增加城市发展的成本。高、低技能劳动力共同向大城市流动是由市场机制决定的,任何违背市场机制的做法都会导致要素配置的扭曲。基于此,本文给出如下建议。

首先,地方政府应坚守公平原则,通过改革户籍制度减少与消除不平等来促进社会公平与增长的共享性。改革开放以来,中国确立了“以经济发展为中心”的转型路径,体现为市场经济对计划经济的逐步替代,在分配制度上确立了“效率优先,兼顾公平”的指导原则,造就了世界瞩目的“中国速度”。然而,随着改革深入,片面的“经济增长”路径的局限性日益凸显,即经济虽然高速增长,但社会发展却相对滞后,社会不平等、贫富两极分化、城乡差距拉大等社会问题渐趋严重,这些问题加重了中国社会转型期的挑战,进而引起对“效率与公平”关系的反思。十八大报告中提出了“权利

公平、机会公平和规则公平”。机会公平强调机会在不同人群中的公平分配，指社会中所有人都应拥有获得成功的平等权利和机会。在中国城市化进程中，自由迁移是劳动者获取公平机会、改善自身生活水平的重要途径。然而，由于户籍等制度限制，中国劳动力空间流动受阻，无法增进自身福利，甚至造成了迁移者在地理空间上选择的扭曲。权利公平要求所有公民都要按照宪法和法律的规定平等地行使权利和履行义务，任何公民不能被排除在法律所赋予的权利之外。但事实却是流动人口在城市社会融入过程中不断遭受地方政府依托户籍制度为其行使就业、居住与公共服务权利而设置的阻碍。根据上述分析，城市排斥低技能流动人口不仅违背了机会公平、权利公平的原则，也不利于城市经济增长，造成了公平与效率兼失的结果。所以中国当前实现社会公平的必要条件是特大、超大城市去积极应对顺应市场规律的城市规模扩张，合理规划城市的规模，在进行“抢人大战”吸引高技能人才聚集的同时也应出台政策放开一部分低技能劳动力落户，逐步且有序地减少对低技能劳动力的制度性歧视。

其次，城市管理应该认识到解决城市发展过程中的矛盾与问题的方法应是增加供给而不是抑制需求。以行政手段控制人口规模只能减缓人口流入的趋势，无法逆转市场规律实现人口的负增长，也无法从根本上解决“城市病”。相反，特大、超大城市应学习国际上相应规模城市的管理经验，改善技术与管理手段以适应人口增长趋势，不断增加基础设施和公共服务供给^[9]。

最后，城市在不断吸纳和培育专业技术人才的同时也应关注低技能流动人口的人力资本积累，如为其提供职业培训，一方面能够加强其与高技能劳动力的对接，提高分工效率；另一方面可以为高端生活性服务业储备充足的人力资本，推进现代服务业体系的构建。

5 不足与展望

经济聚集会带来劳动生产率和人均收入的提高，所以理论上来说反市场规律的城市规模控制会给城市的发展带来各方面的成本。本文的不足之处是仅从经济原理上进行分析，排斥低技能流动人口的户籍制度对于高技能户籍人口与高技能流动人口的影响需要通过实证研究进一步验证，以便为科学制定城市政策提供更坚实的依据，这也是本文后续的研究方向。

目前在户籍制度上存在的矛盾是，中央政府不断强调推进户籍制度改革，而在地方尤其是特大、超大城市却遭受阻碍。结合本文的分析，产生这种矛盾原因之一是地方政府放开户籍限制付出的成本是显性的、即期的，包括为流入人口提供住房与公共服务、解决城市拥堵与环境污染问题等；而收益却是远期的、隐性的，比如说能够推进城乡一体化进程和刺激消费，而自利且任期只有几年的城市政府通常只选择承担能够获得短期收益的职责，所以推进户籍制度改革的动力不足。中央政府除了出台政策之外可能还需要加大财政支持激励地方政府进行户籍和配套制度改革。

目前中央的户籍政策是全面放开镇和小城市、有序放开

中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严控特大城市人口规模，然而对于放开户籍限制的中小城市流动人口落户意愿很低，限制最严格的特大城市落户意愿最高。解决这种落户意愿与户籍政策的错位，可能还需要顶层设计的继续调整。

最后，户籍远远不是终点，低技能流动人口在获得城镇户籍之后更重要的是获得平等的就业权、居住权、多元化的发展权以及享受城镇基本公共服务的权利，满足人的自然、经济和社会属性，进而逐步融入城镇社会。

注释：

①数据来源：《2015年中国人口与劳动问题报告》

②数据来源：2017年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据

③数据来源：2017年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据

④数据来源：2017年全国流动人口卫生计生动态监测调查数据

参考文献：

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

[2] 邓曲恒. 城镇居民与流动人口的收入差异基于Oaxaca-Blinder和Quantile方法的分解 [J]. 中国人口科学, 2007(2): 8-16.

[3] 陈钊, 陆铭, 佐藤宏. 谁进入了高收入行业? ——关系、户籍与生产率的作用 [J]. 经济研究, 2009(10): 121-132.

[4] 章元, 王昊. 城市劳动力市场上的户籍歧视与地域歧视: 基于人口普查数据的研究 [J]. 管理世界, 2011(7): 42-51.

[5] 梁文泉, 陆铭. 城市人力资本的分化: 探索不同技能劳动者的互补和空间集聚 [J]. 经济社会体制比较, 2015(3): 185-196.

[6] 李实, 邢春冰等. 农民工与城镇流动人口经济状况分析 [M]. 北京: 中国工人出版社, 2016.

[7] 蔡昉, 都阳. 工资增长、工资趋同与刘易斯转折点 [J]. 经济学动态 2011(9): 9-16.

[8] 汪进, 钟笑寒. 中国的刘易斯转折点是否到来——理论辨析与国际经验 [J]. 中国社会科学, 2011(5): 22-37+219.

[9] 陆铭. 大国大城 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2016.

[10] 李剑峰. 过度教育对大学生就业状况的影响——基于比较优势视角的分析 [J]. 教育学术月刊, 2016(2): 82-89.

[11] 张松林, 孙文远, 郑好青. 大城市限制低技能劳动力对人力资本外部性的影响——基于新兴古典经济学视角的分析 [J]. 人文杂志, 2019(6): 47-54.

[12] 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.

[13] 吴伟平. 城市劳动力技能互补的微观机制研究: 基于分工的视角 [J]. 社会科学, 2020(2): 74-84.