

非北京生源应届高校毕业生进京 指标制度改革的政策分析

刘 立

【摘 要】 非北京生源高校应届毕业生进京指标一直是学生、学校和企业比较关心的问题,本文运用微观经济学和制度经济学理论分析了进京指标政策中存在的政府失灵、福利损失、效率损失和不公平现象,给出了完全放开、数量控制和价格控制三个改革方案,并依据社会稳定、效率和公平三个指标,对三个方案进行了成本效益分析。

【关键词】 福利损失 效率 公平 户籍制度

【作 者】 刘 立 清华大学公共管理学院经济合作研究所,硕士研究生。

一、应届高校毕业生与“进京指标”

北京作为首都和直辖市,是传统福利体制优越性体现最为明显的城市,也是对计划迁移控制最为严格的城市之一。自从20世纪50年代末实行户籍制度后,北京市的户口迁移率迅速下降到与经济发展过程中城市化要求不相对应的低水平,并得以一直保持。这种变化与同期发生着的经济社会的全面改革十分不协调(朱镜德,2001)。如果说,户籍制度是计划经济体制的最后“堡垒”的话,北京这样的城市可能会成为传统户籍制度的最后“堡垒”,使其成为通过户籍控制城市规模的典型。

高级人才无疑是地区经济发展的关键,是各地争夺的焦点,而高校应届毕业生作为高级人才的一个重要来源,在北京却受到进京指标的限制。据《人民日报》2001年12月14日报道,北京高校毕业生就业指导中心和市科委人才中心联合披露的消息,在中关村地区的高新技术企业中,目前有10万没有北京户口的大学生在打工。据悉,2001年通过政府提供的就业渠道,到高新技术企业就业的毕业生只有2000人,比往年有大幅度增加,但远远不能满足北京市5000多家高新技术企业的需要。因此,这10万大学生打工者基本是自己找上门去的,集中在微电子与电子信息技术、新材料、外语专业,因没有留京指标,只得把户口留在原籍。

北京市就业政策规定:京外生源的统分毕业生在京就业须有两个指标,一是学校的留京指标,二是用人单位的进京指标。留京指标由学校控制,指标数为京外生源的10%。由学校按综合测评排名情况择优留京;毕业生除了具有以上高校准予的留京指标之外,接收外地生的单位必须还应有接收外地生的进京指标。中央部委单位的外地生进京指标由人事部批准,北京市属单位的进京指标由北京市人事局掌握。毕业生只有同时具备留京指标和进京指标,方可在京就业。

二、非北京生源高校毕业生留京政策存在的“政府失灵”

(一)多头管理带来了不必要的交易成本和效率损失

交易成本概念,是新制度主义经济学理论的基础,新制度主义创始人科斯最早将交易成本概念

引入到经济学分析中。科斯定理的一个重要引申是,如果所有的交易成本为零,那么,不论生产和交换活动怎样安排,资源的使用都相同(柯武刚、史漫飞,2001)。但是现实生活中确实存在着各种各样的组织或者各种各样的制度安排^①,因而,各种交易和决策都是在交易成本约束条件下选择的结果。

从经济学的角度来说,理想的生产要素交易市场(包括劳动力市场)应该是一个生产要素能够完全自由流动的市场(张五常,2001),在这样的市场中,劳动力的需求方和供给方直接面对面进行交易,这一交易过程中交易环节最少(只有两个),是成本最低、效率损失最小的理想交易,即应届毕业生 \Rightarrow 劳动力市场 \Leftarrow 企事业单位。

在非北京生源高校毕业生留京政策中,这一劳动力交易环节多达5个,即北京市委 \Rightarrow 高等院校 \Rightarrow 应届毕业生 \Rightarrow 劳动力市场 \Leftarrow 企事业单位 \Leftarrow 北京市人事局。这就为这一交易过程带来了许多不必要的交易成本,比如说,北京市人事局就需要与各个用人单位之间就进京指标的数量问题进行信息收集和协商,同样的交易成本也会体现在北京市教委与北京市各高校,高校与应届毕业生以及高校与高校之间的“博弈”之中。此外,过多的不必要的交易环节还使得这一交易的预期效率十分低下。在这一交易过程中,每一个交易环节都会由于信息的不对称而出现效率损失,各个交易环节效率因子乘积的结果就会导致最终的交易效率十分低下。在现实生活中,各个企业的用人需求是多种多样的,而市教委在分配留京指标的时候往往是根据各个高校的声誉来分派这一稀缺资源的,最终导致的结果是少数名牌高校留京指标过剩,而众多的普通高校则会因为数不多的几个留京指标争得“头破血流”。对于学校方面,他们在向应届毕业生进行留京指标的分配时,也绝对不是按照市场的实际需求来进行的。而由高校直接负责留京指标分配的结果,最多也只能保证学生在校期间品学兼优,但是学习成绩的高低并不是工作能力的全部内涵,许多高分学生拿到了留京指标,而那些真正能为企业所用的“人才”却常常因为只有企业提供的进京指标而没有留京指标不得不充当“黑户”,“漂”在北京。在现行的管理体制中,即使是政府部门之间也没能得到很好的配合。最近市教委有关部门宣布,为支持高新技术企业的用人,取消了北京5000家高新技术企业的留京指标限制,而市人事局日前公布了69家高新技术企业放宽引进外地生源的限制,没被列入名单的企业还是拿不到进京指标。

(二)政府干预带来社会福利净损失

在图1中,北京生源应届毕业生由于受到北京市政府的就业保护政策而获得了A的好处,而企业

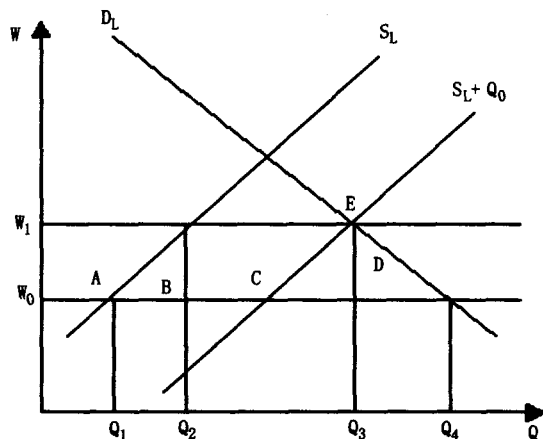


图1 现存进京指标政策条件下非北京生源应届高校毕业生劳动力供需市场均衡分析示意图

注： D_L 表示北京生源应届毕业生的需求曲线， S_L 是北京生源应届毕业生的供给曲线，在理想状态下，假设不存在非北京生源应届毕业生进入该劳动力市场的障碍的条件下，非北京生源应届毕业生的进入会使劳动力价格下降到 W_0 ，此时企业可以聘用更多的应届毕业生，它的需求为 Q_4 ，而北京生源的应届毕业生的供给由于工资降低而减少为 Q_1 。此时，供不应求的部分即由非北京生源的毕业生来补充，数额为 $Q_4 - Q_1$ 。由于实行进京指标政策，北京市人事局根据北京市的自身情况，控制进京人口数量，决定给予 Q_0 （小于 $Q_4 - Q_1$ ）数量的非北京生源应届毕业生进入该劳动力市场，劳动力供给曲线向右下方平移，劳动力市场将在 E' 点达到均衡。此时，北京生源应届毕业生的供给为 Q_2 ，需求为 Q_3 ，其差额为 $Q_0 = Q_3 - Q_2$ 。

^① 交易成本是一系列制度成本，其中包括信息成本、谈判成本、起草和实施合约的成本、界定和实施产权的成本、监督管理的成本和改变制度安排的成本。简言之，交易成本包括一切不直接发生在物质生产过程中的成本(张五常,2001:407)。

因就业保护受到了 $A+B+C+D$ 的损失。由于政府的进京指标名额是根据北京市未来的规划来分配的,它倾向于国有企事业单位和政府认为对北京发展有利的企业,而企业没有用人自主权。此时 C 的利益给予了拥有指标的企业单位,所以从企业总的角度看,其损失是 $A+B+D$ 。所以社会福利净损失是 $B+D$ 。

从另外一个角度来看,政府是根据自身偏好有选择地给予企业进京指标,但由于企业自身没有进京指标自主权,因此,在很多时候往往是政府希望增强扶持企业竞争力的目标没有达到,相反,可能会产生政府没有想到的副作用,进京指标“黑市”买卖就是其中之一。

进京指标买卖主要是指拥有指标的企业并没有把政府给予的指标用于吸收他们所需要的人才,而是卖给有进京指标需求的外地人,变相作为增加企业收入的一种手段。这样一来,政府试图利用进京指标吸引人才政策,人力资源达到有效配置的目标就失效了(李建民,2002)。

北京市人事部门曾多次强调,拿进京指标做买卖绝对不行。但买卖进京指标的现象却屡禁不止,主要原因在于并不是最需要进京指标的企业得到了进京指标,而是政府所偏好的国有企业能够得到该指标,而国有企业由于效益差却吸引不了非北京生源的高校毕业生。这些毕业生往往采取“曲线救国”的政策,把国有企业当作“跳板”来取得进京指标。

(三)进京指标政策中存在的不公平现象

进京指标政策的本质是人为的在北京生源和非北京生源的应届高校毕业生之间划出一道“天堑”,凡是没有指标的非北京生源应届毕业生,即使再有能力也不能进入北京,相反,只要拥有了北京户口,就能够在全国畅通无阻,这是对人的自由迁徙权利的极大剥夺,因此它对于个人来说是不公平的。

对于企业来说,进京指标的分配也是不公平的。从前面的分析可以看出,指标的分配是根据政府自身偏好分配给企业的,这就会造成企业间的不公平。在这种政策安排下,某些企业由于拥有进京指标而导致其部分生产成本转嫁给那些本不应承担的没有指标的企业,这种不公平是显而易见的。

现行的非北京生源应届高校毕业生留京政策在一定的历史时期对保护北京本地劳动力就业、维护社会稳定起到了积极作用。但是,随着中国经济体制改革的深化,这种限制人口流动的户籍政策逐渐成为了制约经济发展的“瓶颈”。从上面的分析中可以看出,就北京市现在的情况看来,留京指标政策是既不公平也无效率的。劳动力作为生产要素必须在全国进行自由流动是目前市场经济体制的内在要求,区域间经济交流也要求打破户籍制度的“藩篱”,而户籍制度本身的职能也在逐渐削弱,户籍制度的重大改革在经济发展的强大压力下呼之欲出。

北京是一个经济、社会、文化资源相当丰富的城市,具有强大的吸引力;北京又是一座典型的公共政策优越型的“政策特区”,北京市户口成为北京人享用种种优惠政策乃至特权的通行证。从某种意义上讲,北京长期以来是一座用“北京户口”建构起来的无形的“围城”(沈建法,1999)。北京1999年就已突破了2010年的人口规划,在现有资源配置条件下,北京已有1382万人口(其中户籍人口1100万),严重超出了北京市自身的承载能力。所以,对于北京市来说,进京指标政策的改革不能一步到位,而应该是一个循序渐进的过程。在当前的政治经济条件下,这一政策进行改革的目标应该是:在维持北京市社会稳定的大前提下,效率优先,兼顾公平。

三、政策制定标准

根据以上分析得出政策改革的目标是:在维持北京市社会稳定的大前提下,效率优先,兼顾公平。在衡量新的进京指标政策时,我们的标准应该包括社会稳定标准、效率标准和公平标准。

(一)社会稳定标准

本研究主要针对高校应届毕业生的留京指标政策。对于高校毕业生来说,他们是优质劳动力,法制观念较强,而且有稳定的经济收入和良好的发展预期,所以这部分人入京后不会影响社会治安。从

毕业生的年龄结构来看,他们大多不到 30 岁,不会对城市的社会保障系统增加额外的负担,相反,他们是生产者和缴费者,反而可以在很大程度上减轻现有的社会保障压力。

北京是一个高福利补贴的城市,应届高校毕业生在对北京做出经济贡献的同时,也会分享公共资源,从而会减少本地居民的福利。社会福利补贴主要是用于比较不同方案对原北京市居民社会福利补贴水平的影响(北京市政府可以通过转移支付来改善北京市居民的社会福利,社会福利改善的效果越好,就说明该项政策方案越有利于维护社会稳定)。就业保护指的是非北京生源应届高校毕业生的引进会对北京市的劳动力市场产生冲击,会与城市居民争夺就业机会。引进的数量越多,冲击就越大,从而在劳动力市场上被挤出的北京市民就越多,就越不利于维护社会稳定。

(二)效率标准

这里所指效率主要体现在两个方面,即在政策执行的结果上使社会福利最大化(帕雷托最优)和在政策执行的过程之中减少交易成本^①。

社会福利指标指的是不同的政策方案在劳动力市场上所导致的社会福利净损失,这一净损失越小,就说明这一方案在效率标准上的得分越高。

交易成本指标的比较主要是看劳动力交易过程中所经过的交易环节的多少来定,一般来说,市场中交易的环节越少,交易成本就越低,市场机制就发挥得越好。所以交易环节少的政策方案更有可能提高效率标准。

(三)公平标准

公平主要包括个人就业机会的公平和企业用人机会的公平。对于个人来说,政策方案对个人方面的歧视性障碍越少,个人在就业公平上就体现得越充分。对于企业来说,政策方案对企业方面的歧视越少,企业在用人公平上就体现得越充分。

四、政策方案和成本效益分析

为了避免由于完全放开劳动力市场而引发的对现有北京市民的就业和城市容纳能力的过大冲击,我们提出两项渐进放开的政策^②:一是数量控制,即政府控制每年应届毕业生的留京数量,采取拍卖制分配到各企业,这种方案在很大程度上与原有政策是相似的,主要的区别在于对进京指标名额的分配上进行了修正,在局部内采取市场化的方式,即拍卖;二是价格控制,企业为引进的每个劳动者向政府缴纳统一城市增容费,其价格为边际社会成本。各政策方案成本效益分析如表所示。

(一)效率^③ 比较

1. 从交易成本^④ 角度

从劳动力市场交易之中的交易成本来看:原政策情况下,交易环节有 5 个,交易成本非常高,效率损失很多;而在完全放开时的理想劳动力市场,劳动力交易环节只有 2 个,交易成本最低,效率最高。在采取价格控制和数量控制的情况下,交易环节有 3 个(应届毕业生 \Rightarrow 劳动力市场 \Leftarrow 企事业单位 \Leftarrow 北

① 此方面的数据收集比较困难(可以收集到的数据如 GDP 年值等,一般都很难与文中所说的应届高校毕业生的流量有直接的线形相关性,因而缺乏说服力),所以,笔者主要从导致效率损失的原因上来进行政策分析。

② 数量控制与价格控制的政策在保护城市劳务市场时的作用机理类似于国际贸易中的配额制和关税制度,不同的是国际贸易之中所要保护的是一个国家内部的商品市场,而在本文中采用数量与价格控制的目的是为了保护区域内(北京市)的劳务市场。

③ 这里所指效率主要体现在两个方面,即在政策执行的结果上应该能够尽量社会福利的最大化(pareto 最优)和在政策执行的过程中应该尽量减少交易成本。

④ 交易成本指标的比较主要是根据劳动力交易过程中所经过的交易环节的多少来定,一般来说,市场中交易的环节越少,交易成本就越低,市场机制就发挥得越好。所以交易环节少的政策方案更有可能提高效率标准。

表 各政策方案成本效益分析

标准	方 案			
	原政策	完全放开	数量控制	价格控制
社会稳定				
就业保护	****	*	***	**
福利补贴	小于 ***	*	**	***
效率				
交易环节	* (5 个环节)	*** (2 个环节)	** (3 个环节)	** (3 个环节)
社会福利净损失	*	**	*	*
公平				
劳动者	*	***	**	**
企业	*	**	**	**

注:表中用*的多少来衡量每个标准下不同方案的效果,其数量不具有定量意义,只用于定性说明,即**** > *** > ** > *。

京市政府部门),仍然具有相当高的交易成本,效率高于原政策但是比完全放开时的效率要低。交易成本为原政策>价格控制=数量控制>完全放开户籍控制;交易效率为原政策<价格控制=数量控制<完全放开户籍控制。

2. 从社会福利净损失^① 角度

在完全放开应届高校毕业生劳动力市场的情况下,不存在政府干预,所有毕业生处于同等地位,企业有权根据自身发展的需要选择人才,此时,非北京生源的应届毕业生因为“门槛”的取消而可以大量的进入劳动力市场,从而使劳动力

价格大大降低,此时,北京本地的应届毕业生则由于工资的降低而有 A 的损失,而企业则由于工资降低使生产成本降低,从而得到 A+B 的好处。因而这个社会的福利增加了 B(见图 2)。

在数量控制的情况下,政府严格控制非北京生源的应届毕业生进京的数量,这个数量一定会小于完全放开条件下非北京生源毕业生的引进数量,因此劳动力工资水平要高于完全竞争的情况,此时,北京生源毕业生由于就业保护,而得到了 A 的好处,而企业则有 B+C+D 的损失,政府作为进京指标的拍卖者得到了 C 部分的好处,因此,这个社会的福利净损失为 B+D。但与原政策相比,其不同之处在于 C 部分的福利由企业转移到了政府。

在价格控制的条件下,政府通过收取价格等于非北京生源应届高校毕业生进入北京所带来的社会成本的费用来间接控制非北京生源的应届毕业生进京的数量,这样直接导致劳动力工资水平要高于完全竞争的情况,此时,北京生源毕业生由于就业保护,而得到了 A 的好处,而企业则有 B+C+D 的损失,政府作为进京指标的拍卖者得到了 C 部分的好处,因此这个社会的福利净损失为 B+D(见图 3)。

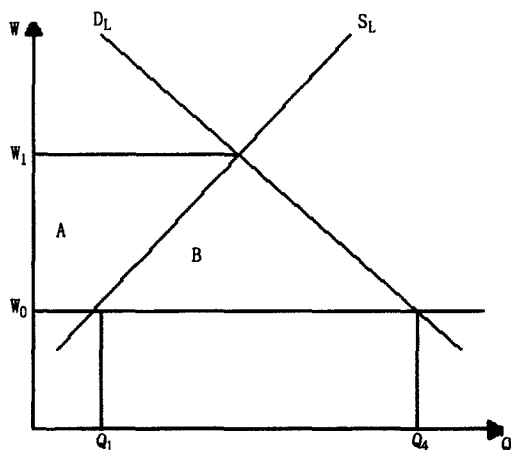


图 2 完全放开条件下非北京生源应届高校毕业生劳动力供需市场均衡分析示意图

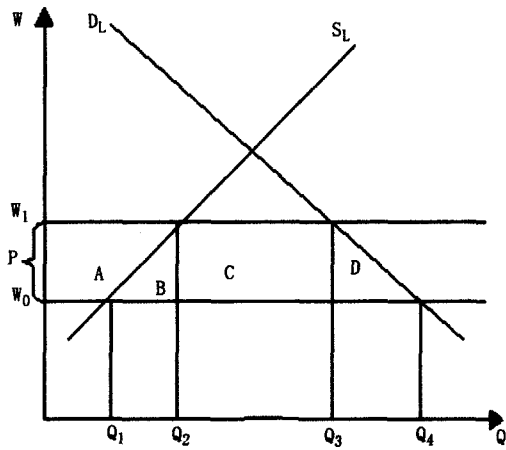


图 3 价格控制条件下非北京生源应届高校毕业生劳动力供需市场均衡分析示意图

① 社会福利指标指的是不同的政策方案在劳动力市场上所导致的社会福利净损失,这一净损失越小,就说明这一方案在效率标准上的得分越高。

(二) 社会稳定比较

从就业保护的角度来看,原有指标分配政策和进行拍卖的数量控制政策对就业保护的效果是一样的。因为这个指标主要从各个不同方案对控制非北京生源毕业生的数量效果来看的,因为这两个方案都采取了直接控制数量的方法,所以其就业保护的效果是一样的。而在控制价格的条件下,政府放弃了直接控制非北京生源毕业生数量的方式,间接控制其工资水平,因此,企业能够根据自身的需要招收适量的非北京生源毕业生,因此其就业保护的效果相应的要差一些。而对于完全放开的情况来说,政府放弃行政干预,完全由市场来决定非北京生源毕业生进京数量,因此,根本不存在就业保护。

从福利补贴的角度,我们主要是看政府能否通过转移支付的方式来补偿因该政策的实施而导致的北京市本地居民的福利损失。对于原政策来说,政府直接根据自身偏好将进京指标分配给所要扶持的企业,那么,企业就获得了C部分的利益,但是,由于企业自身是追求利益最大化的,因此,不可能将这部分好处用来补贴因该政策受损的本地居民的福利。而采取拍卖方式的数量控制和价格控制的情况则有所不同,主要原因在于政府在采取行政干预的同时适当地运用了市场化的手段,这种方式能够将C这部分利益控制在政府手中,政府能够利用这部分利益来补偿那些利益受损的本地居民,从而减少他们对该政策反对的阻力。因此,这两个方案从福利补贴的角度来看效果不错。而完全放开的情况下,北京生源的应届毕业生因为工资的下降而受到A的损失,且由于非北京生源的应届毕业生的大量进入也相应地减少了本地居民所享有的福利待遇,而政府采取的完全市场化态度决定了它不会对这部分人的损失进行补贴,因此,该方案的福利补贴效果最差。

(三) 公平^① 比较

从公平的指标来看,在劳动力市场完全放开的情况下,劳动力和企业双方都拥有最大限度的自主权,在价格控制和数量控制的情况之下,由于在一定的范围内采取了市场竞争的办法来配置“户籍”这一资源,因而此时,企业和个人都拥有机会上的公平,但是这种公平是一种在政府部门宏观调控之下的有限制的自主权,因而是一种限制性公平。而在原政策下的进京指标方面,政府的行政分配取代了企业自身的偏好;在留京指标方面,学校又负责在应届毕业生之间进行行政分配,这时,企业和个人都很难得到真正的公平。

综合社会稳定、效率和公平这三项指标,我们可以得出各项政策方案之间的成本效益分析,在社会稳定指标方面:原政策>数量控制>价格控制>完全放开;在效率指标方面:完全放开>数量控制=价格控制>原政策;在公平指标方面:完全放开>数量控制=价格控制>原政策。

参考文献:

1. [德] 柯武刚(Wolf Kasper)、史漫飞(Manfred E. Streit)(2001):《制度经济学——社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆。
2. 张五常(2001):《经济解释》,商务印书馆。
3. 沈建法(1999):《城市化与人口管理》,科学出版社。
4. 朱镜德(2001):《现阶段中国劳动力流动模式、就业政策与经济发展》,《中国人口科学》,第4期。
5. 李建民(2002):《中国劳动力市场多重分隔及其对劳动力供求的影响》,《中国人口科学》,第2期。

(责任编辑: 朱 萍)

① 主要包括个人就业机会的公平和企业用人机会的公平。对于个人来说,政策方案对个人方面的歧视性障碍越少,个人在就业公平上就体现得越充分。对于企业来说,政策方案对企业方面的歧视越少,企业在用人公平上就体现得越充分。