

# 政府行为对农民工市民化的影响研究

——基于博弈论视角

秦永<sup>1</sup>, 汝刚<sup>1</sup>, 刘慧<sup>2</sup>

(1. 南京审计大学 经济与贸易学院, 江苏 南京 211815; 2. 安徽财经大学 经济学院, 安徽 蚌埠 233030)

**[摘要]**通过构建中央政府、地方政府、农民工三个主体三阶段的完全信息动态博弈模型,对农民工市民化进程中的政府行为与个人行为进行博弈分析,发现不同地区不同时期的博弈均衡解是不同的,博弈均衡(阻碍,阻碍,不成为市民)在我国长期占主导地位,从而导致了农民工市民化进程缓慢。农民工市民化发展缓慢的直接原因是中央政府、地方政府和农民工三个主体利益的不一致,根本原因却是财政分权背景下中央政府与地方政府的财权和事权的严重不对等以及中央政府对地方政府以GDP为核心的政绩考核方式。

**[关键词]**政府行为;农民工市民化;新型城市化;城镇化率;城乡劳动力流动;农业人口转移;户籍制度;城乡收入差距;财政转移支付

**[中图分类号]**F249.21 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2016)01-0011-10

## 一、问题的提出

改革开放以来,中国经济保持了30多年的高速增长,创造了世界经济增长的奇迹,然而这种高速增长正受到来自国内与国外的双重挑战。由美国次贷危机引发的全球金融海啸把世界经济拖入了低增长泥潭,外部环境的恶化使得中国的外向型经济受到了前所未有的冲击。此外,随着计划生育政策效应的显现,中国的人口老龄化问题日益加剧,人口红利逐渐消失,同时资源与环境对经济发展的瓶颈作用也日渐凸显,产业结构亟待升级换挡。以上因素的叠加使得中国经济面临着最严峻的国内外挑战,由此可见,在新形势下找到推动我国经济增长的新动力,从而平稳地进入经济新常态,实现经济的可持续增长是摆在我们面前的重大任务之一。

斯蒂格利茨曾明确表示,未来世界经济增长的两大源泉是科技革命和中国的城市化。农民工市民化是实现我国社会转型和经济发展的新动力,加快推进农民工市民化进程不仅是以人为本的新型城镇化的要求,也是应对我国“人口红利”持续减弱的最佳选择,同时这也是扩大内需、解决城乡二元经济问题的根本出路。2013年中国以常住人口衡量的城镇化率为53.7%,而以户籍人口计算的城镇化率却仅为35.8%,这远远低于世界平均水平52%,也远远低于中国的工业化水平和发展程度<sup>①</sup>。由此可以看出,以常住人口测度的城市化水平与以户籍人口测度的城市化水平是有差距的,两者之间的差距从2000年的10.14%上升到2013年的16.37%,并呈现出扩大趋势,其原因在于中国真正的

**[收稿日期]**2015-07-22

**[基金项目]**国家社会科学基金一般项目(10CJL020);国家社会科学基金一般项目(15BJL017);江苏省普通高校学术学位研究生科研创新计划项目(MG2015009)

**[作者简介]**秦永(1977—),男,河北保定人,南京审计大学经济与贸易学院副教授,博士,主要研究方向为经济增长与技术进步;汝刚(1985—),男,安徽亳州人,南京审计大学经济与贸易学院硕士生,主要研究方向为经济增长与收入分配;刘慧(1992—),女,山西大同人,安徽财经大学经济学院硕士生,主要研究方向为宏观经济理论与政策。

<sup>①</sup>我国的城镇化率明显“虚高”,如果去掉高估成分,实际城镇化率不足40%。

农民工市民化(人口的城市化)进程非常缓慢。那么,为什么改革开放以来我国的农民工市民化进程如此缓慢?导致农民工市民化进程缓慢的深层次原因到底是什么?我国各地区的城市化进程存在差异的原因是什么?本文拟通过理论和实证分析对上述问题予以解答。

## 二、文献回顾

理性人为了追求财富总是在不断迁移,而经济则伴随着人口迁移在不断发展。城市以其较高的工资收入、广泛的就业机会、良好的公共社会服务等优越条件吸引着农村剩余劳动力的流入<sup>[1]</sup>。Todaro 和 Harris 等认为城乡就业的预期收入差异是导致农村剩余劳动力流入城市的根本原因<sup>[2-3]</sup>。William 对个人迁移行为决策中的流动成本和收益进行了比较,认为流动成本降低是劳动力流动规模扩大的主要原因<sup>[4]</sup>。实际上,引发城乡劳动力流动的原因很多,而且学者们的见解也并未达成一致,但是劳动力流动后所产生的经济与社会效益更值得我们关注。Stark 等证明了人口迁移可以摆脱贫困<sup>[5]</sup>。Fan 和 Stark 认为城乡移民缩小了城乡居民之间的收入差距,进而会产生城乡居民的帕累托改进<sup>[6]</sup>。实际上,国外的城镇化只是讲农村剩余劳动力流入城市,因此大多数国外学者都是通过研究城乡人口流动来分析城镇化问题,并没有提到农民工市民化这一问题。

农民工市民化是个具有中国特色的问题,要加快我国的城市化进程,提高城市化质量,农民工市民化是一个必须要解决好的问题。纵观已有文献,我们认为导致我国农民工市民化进程缓慢的原因主要可以概括为以下两个方面。

### (一) 首要原因:政府设置的制度壁垒

为了实施重工业优先发展的赶超战略,我国政府不得不借助户籍以及相关制度将农民束缚在土地上,而且随着经济发展阶段的转变,政府并没有进行相应的制度改革,这直接或者间接地导致农民工在身体、心理、文化、经济、社会生活等各方面不能顺利实现市民化<sup>[7-8]</sup>。蔡昉认为城乡二元户籍制度是农民工市民化的最主要障碍<sup>[9]</sup>。刘传江和程建林将我国的户籍制度对农民工市民化的阻碍作用形象地描述为“显性户籍墙”和“隐性户籍墙”,双重户籍墙增大了农民工市民化的成本,弱化了市民化预期,阻碍了市民化进程<sup>[10]</sup>。除了户籍制度的影响,现行的农村土地制度也是阻碍农民工市民化进程的一大因素。李杰和张光宏认为农村土地承担了抵御城镇失业以及其他不确定性风险的功能,这在一定程度上成为农民工最后的保障,但是土地保障也限制了农村劳动力的充分转移,大量转移到城镇就业并从非农部门获得主要收入的农民工仍然不愿轻易放弃土地而转变为城市居民<sup>[11]</sup>。陈怡男和刘鸿渊认为农民工市民化是新型城镇化的核心,农民工能否顺利市民化取决于政府的制度供给<sup>[12]</sup>。

### (二) 重要原因:农民工市民化的高昂成本

黄崑认为农民工市民化会使得城市的基础设施承载负荷增加,同时政府又需要为迁到城镇定居的农民工提供与原先居民相同的福利待遇和均等化的公共服务,这些新增加的投入就是农民工市民化的成本<sup>[13]</sup>。曾亿武和丘银认为农民工市民化的成本测算是各级政府关心的问题,这是一个相当复杂的问题,由于测算的目的、思路、指标选取等方面存在差异,因此测算结果也呈现多样化<sup>[14]</sup>。杜海峰等改进了农民工市民化成本测算的模型,综合考虑了农民工在城乡间流动对成本测算产生的影响<sup>[15]</sup>。王立岩从微观角度分析了农民工市民化的成本和收益,认为农民工的市民化抉择符合“理性人”假说<sup>[16]</sup>。丁萌萌等运用回归模型对市民化公共成本的测算结果进行了验证,认为市民化公共成本的增加不会产生财政负担<sup>[17]</sup>。

实际上,长期以来,我国政府因为担心自身无力承担城市公共服务和保障农民工市民化后相关权利所需的巨大资金投入,所以延缓了农民工市民化制度的改革<sup>[18]</sup>。为解决农民工市民化过程中的资金困难,我们需要构建以农民工所在地政府的公共财政支出为主、以中央政府转移支付为辅、农民工

所在企业和农民工共同参与的社会成本分担机制<sup>[19-20]</sup>。冯俏彬在剖析了现行政策下由政府支付的成本后指出,我国应妥善处理农民工市民化过程中中央财政与地方财政之间的关系,谋求政府与市场、政府与社会的多方合作,形成共同分担的机制<sup>[21-22]</sup>。胡桂兰等则认为“成本”不应该成为农民工市民化的障碍因素,因为市民化能够给社会、企业和农民工本身带来效益<sup>[23]</sup>。

通过对已有文献的梳理我们可以发现众多学者在以下两个方面达成了共识:一是户籍和土地等制度制约了农民工市民化,因此需要通过制度创新来加快农民工市民化进程。二是农民工市民化会产生巨大的成本,因此必须找到合理的成本分摊机制,以实现农民工市民化。本文试图从博弈论视角来分析在农民工市民化过程中政府和农民工各自的策略性选择,以为农民工市民化进程缓慢的原因提供深层次的解释。

### 三、模型机制分析与参与人行为选择

#### (一) 模型机制的分析和说明

我们假定中央政府、地方政府和农民工都是理性人,因此他们都会趋利避害,都会在基于自身的成本效用权衡下做出有利于自身的选择。在农民工市民化这个问题上,各方的选择也是如此,因此本文的分析逻辑就是理性人的成本收益核算,当然这也是经济学最基本的分析方法。如果三个主体围绕同一个问题去选择,就会产生博弈,每一方都会采取一些措施以使自己获得尽可能多的利益,因此农民工市民化是一个比较复杂的动态博弈过程,是中央政府、地方政府和农民工三个主体相互博弈的结果。

中央政府具有统领全局、协调各方的职能,其制定的政策具有最高效力,因此中央政府最先决策;地方政府根据中央政府出台的政策做出有利于自己的政策选择,因此地方政府后决策;农民工则要同时考虑中央政府和地方政府的决策而做出策略性选择,因此农民工最后决策。在短期内,由于信息的不充分,博弈的三个行为人之间并不能准确地了解彼此的收益函数,但从长期来看,参与人总是在相互博弈中修正自己的“推断”,使之不断地与各个参与人真实的收益函数相一致。在不影响博弈结果的前提下,为了简化分析,我们构建了一个完全信息的动态博弈模型,以分析农民工市民化过程中农民工、地方政府、中央政府基于成本收益下的策略性选择,探讨各种情况下的博弈均衡解。

我们的博弈模型是分析改革开放以来中国农民工市民化严重滞后的原因,当然,由于中国各个地区千差万别,因此我们不可能具体解释某一个城市农民工市民化进程缓慢的原因,只能是基于理论分析把中国所有城市抽象成几类不同的城市类型,进而分析这些城市类型代表的不同均衡,然后再解释中国农民工市民化进程缓慢的背后原因。

#### (二) 参与人行为选择

##### 1. 中央政府和地方政府的策略性选择

中央政府能够从农民工市民化中获得收益。中国每新增市民化人口1000万(700万农民工加上其抚养人口)可使经济增长速度提高约1个百分点<sup>[24]</sup>。农民工市民化可以促进居民消费和固定资产投资增长,降低经济增长对出口的依赖程度;可以提高服务业比重,优化经济结构;可以减少贫困,缩小城乡收入差距,促进经济增长。我们将中央政府的效用函数记为 $\pi_1(y_1, t_1)$ <sup>①</sup>,这里 $y_1$ 为全国人均GDP, $t_1$ 为中央政府税收收入,显然 $\pi_1(y_1, t_1)$ 是 $y_1$ 和 $t_1$ 的单调增函数。

地方政府同样能从农民工市民化中获得收益,而且可能比中央政府获得的收益更大。首先,农民

<sup>①</sup>实际上,中央政府的效用函数中还有很多其他变量,比如基尼系数等,为了简化计算,我们仅把人均GDP和税收这两个最主要因素纳入效用函数中,这里的 $y_1$ 和 $t_1$ 的含义应为农民工市民化后给中央政府带来的人均GDP和税收的增加量。下面地方政府的效用函数同样如此。

工市民化可以为当地提供大量的廉价劳动力,有助于降低企业的工资成本,促进当地产业的发展。其次,农民工市民化为城市的扩张提供了大量人口,为城市第三产业的发展提供了消费基础,也促进了产业集聚。因此,农民工融入城市中工作、生活必然会带来城市财政收入的增加和 GDP 的增长。另外,中央政府对地方政府官员的考核在很大程度上是以地区 GDP 为标准的,因此地方政府有吸引农民工市民化的动力。我们设定地方政府的收益函数为  $\pi_2(y_2, t_2)$ , 这里的  $y_2$  为地方人均 GDP,  $t_2$  为地方政府税收,  $\pi_2(y_2, t_2)$  是  $y_2$  和  $t_2$  的增函数。

根据已有文献的研究成果,结合我国实际情况,我们认为农民工市民化的社会成本(由政府承担的成本)可以划分为两部分:一部分是固定成本,即当政府采取鼓励策略时,无论农民工是否市民化都要付出的成本,如政府新投资的道路、医院、学校、公园等基础设施,这部分成本记为  $c_1$ 。另一部分是变动成本,即在政府采取鼓励策略后,如果农民工选择市民化,政府就需要支付相应成本,如建立医院、学校后需要为新招聘的医生、老师支付工资,需要新增加的医疗、养老、失业保险等支出,这部分成本记为  $c_2$ ;若农民工不选择成为市民,则政府就不需要支付这部分成本。反之,若政府不希望农民工市民化,即政府采取阻碍策略,则政府是不需要支付成本的。在改革开放前,我国实行严格的城乡分割制度,因此中央和地方两级政府只要沿袭过去的各种制度就基本上可以阻止农民工市民化。

我们将中央政府承担的固定成本和变动成本所占比重分别记为  $\lambda_1$  和  $\mu_1$ ,相应地,地方政府承担的固定成本和变动成本所占比重分别为  $\lambda_2$  和  $\mu_2$ ,其中  $0 \leq \lambda_1 < 1, 0 \leq \lambda_2 < 1, 0 \leq \mu_1 < 1, 0 \leq \mu_2 < 1$ ,且有  $0 \leq \lambda_1 + \lambda_2 \leq 1, 0 \leq \mu_1 + \mu_2 \leq 1$ 。如果中央政府选择鼓励策略,同时农民工选择市民化,则中央政府需要付出的成本为  $\lambda_1 c_1 + \mu_1 c_2$ ,地方政府需要付出的成本为  $\lambda_2 c_1 + \mu_2 c_2$ ;当中央政府选择阻碍策略时,  $\lambda_1 = \mu_1 = 0$ ,即它不需要承担农民工市民化的成本,同样当地方政府选择阻碍策略时,  $\lambda_2 = \mu_2 = 0$ ,地方政府也不需要承担农民工市民化的成本。但当中央政府采取阻碍策略,而地方政府为吸引农民工成为市民而采取鼓励策略时,地方政府承担的农民工市民化的社会成本比重会变大,其承担的两类成本比重分别为  $\lambda'_2, \mu'_2$ ,则有  $\lambda'_2 > \lambda_2, \mu'_2 > \mu_2$ 。因此当中央政府采取鼓励策略时,若农民工选择成为市民,则中央政府的净效用<sup>①</sup>为  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2$ ;若农民工选择不成为市民,则中央政府的净收益为  $-\lambda_1 c_1$ 。同样,当地方政府采取鼓励策略时,若农民工选择成为市民,则地方政府的净效用为  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda_2 c_1 - \mu_2 c_2$ ;若农民工选择不成为市民,则地方政府的净收益为  $-\lambda_2 c_1$ 。

## 2. 农民工的策略性选择

在中央政府和地方政府的策略下,农民工也有两个策略可以选择,他可以选择市民化(即成为市民),也可以选择不成为市民。农民工选择市民化是可以增加其效用的,城市生活的便利、就业环境的改善、工资水平的提高、高质量的社会保障等都驱使农民工努力向市民转变。然而,这一效用的大小与中央政府和地方政府的策略有关,当政府采取鼓励策略时,意味着政府承担的成本更多,农民工市民化的效用就大;反之,当政府采取阻碍策略时,政府承担的成本变小,农民工市民化的效用也变小。农民工市民化的效用函数可表示为  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2)$ , 这里的  $\omega$  表示农民工成为市民后的平均工资水平<sup>②</sup>,  $\lambda_1 + \lambda_2$  表示中央政府和地方政府为农民工市民化所承担的社会成本中的固定成本所占比重,  $\mu_1 + \mu_2$  为两级政府承担的变动成本所占比重,显然  $\pi_3$  为  $\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2$  的单调增函数。另外,农民工市民化还需要农民工自身承担一部分成本,我们将农民工承担的成本记为  $c_3$ ,这部分成本可以表示农民工成为市民后较未成为市民所增加的各类支出,比如生活、子女教育、住房等新

<sup>①</sup>此时的净效用可以理解为利润或净收益,下文中的净效用、净收益和利润都是等同的,有时候混用。

<sup>②</sup>这里的  $\omega$  显然要大于农民工的平均工资,因为成为市民后,他们的教育、培训机会大大增加,其就业信息和机会也会增加,因此其收入也会增加。

增加的成本部分,这样农民工市民化的净效用为  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2) - c_3$ 。因此农民工是否进城取决于该净效用的正负及大小。为简化分析,我们假定农民工不成为市民的效用水平为0<sup>①</sup>。

#### 四、博弈模型的假设与求解

##### (一) 模型的假设

假设1:如果地方政府采取阻碍策略,则农民工市民化的净效用就为负值,农民工选择不成为市民;反之,如果地方政府采取鼓励政策,则农民工市民化的净效用为正,农民工选择市民化。

其实,地方政府在农民工是否市民化中所起的作用最大,农民工享受的住房、医疗、教育等投入在很大程度上是由地方政府承担的,因此农民工市民化的效用也在更大程度上与地方政府密切相关,据此有  $\lambda_1 < \lambda_2, \mu_1 < \mu_2$ ,根据假设1有  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2) - c_3 > 0, \pi_3(\omega, \lambda_2, \mu_2) - c_3 > 0, \pi_3(\omega, \lambda_1, \mu_1) - c_3 < 0, \pi_3(\omega, 0, 0) - c_3 < 0$ 。也就是说,我们认为地方政府的策略是决定农民工是否选择成为市民的关键,因此这个假设是十分合理的,它很符合我国的现实。

假设2:当中央政府和地方政府都采取鼓励策略时,则中央政府和地方政府的净效用都为正。

当然,这是一个更严格的假设,可能过于苛刻,现实中只有一部分城市符合这样的现实,因此我们将在本文的后面放松这一假设。根据这一假设,即当中央政府和地方政府都采取鼓励策略时,农民工选择市民化,则有  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 > 0, \pi_2(y_2, t_2) - \lambda_2 c_1 - \mu_2 c_2 > 0$ 。

##### (二) 博弈模型的设定

根据前文对博弈行为人策略和博弈过程的分析,我们构造了一个三个主体三个阶段的完全信息动态博弈模型,此博弈过程可以用下面的博弈树(图1)来表示。在最后一行的收益矩阵中,第一项为中央政府的利润,第二项为地方政府的利润,第三项为农民工的净效用。

##### (三) 博弈模型的求解

我们采用逆向归纳法求得均衡解,同时  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2) - c_3 > 0, \pi_3(\omega, \lambda_2, \mu_2) - c_3 > 0, \pi_3(\omega, \lambda_1, \mu_1) - c_3 < 0, \pi_3(\omega, 0, 0) - c_3 < 0$  这四个不等式只依赖假设1。当中央政府和地方政府都采取鼓励策略时,农民工选择市民化,因为此时  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2) - c_3 > 0$ ,农民工成为市民比不成为市民更优;当中央政府选择鼓励策略而地方政府选择阻碍策略时,  $\pi_3(\omega, \lambda_1, \mu_1) - c_3 < 0$ ,农民工选择不成为市民;当中央政府选择阻碍策略而地方政府选择鼓励策略时,  $\pi_3(\omega, \lambda_2, \mu_2) - c_3 > 0$ ,农民工选择成为市民;当中央政府和地方政府都选择阻碍策略时,  $\pi_3(\omega, 0, 0) - c_3 < 0$ ,农民工选择不成为市民。

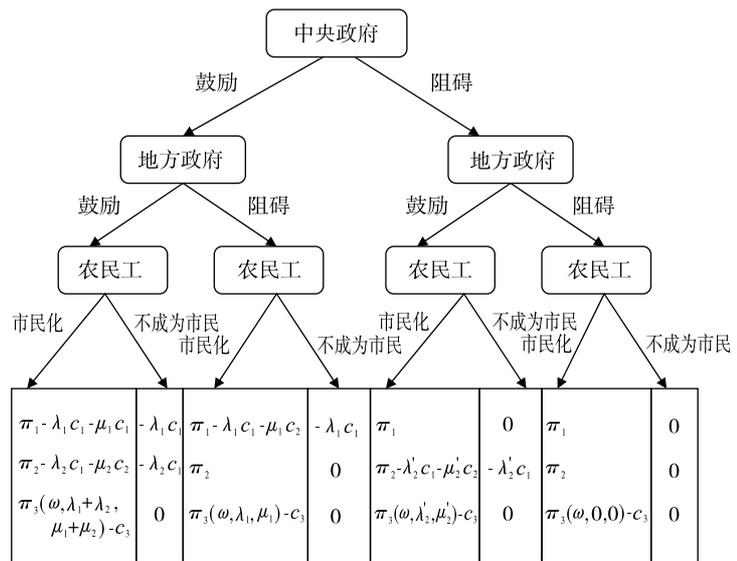


图1 三个主体三个阶段的完全信息动态博弈树

在排除图1中最后一阶段子博弈参与者农民工的劣策略后,我们得到简化的博弈树,具体如图2

<sup>①</sup>这里只是为简化分析,实际并非为0,可以把其他情况下的效用看作此效用上的一个增量,这里只比较增量,与比较绝对量大小是一样的,因此并不影响结果的分析。

所示。

1. 当  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 - \mu'_2 c_2 < 0$  时, 地方政府采取阻碍策略为优, 此时的博弈变为图 2 中的第一列和第四列。由假设 2 可知, 此时  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 > 0$ , 中央政府采取鼓励策略比阻碍策略更优, 因此中央政府应该采取鼓励策略, 该博弈的逆向归纳解为(鼓励, 鼓励, 市民化)。

2. 当  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 - \mu'_2 c_2 < 0$  时, 对于正在一些经历着用工荒的地区来说, 农民工市民化会给地方政府带来巨大的效用, 此时的博弈变为图 2 中的第一列和第三列, 因此无论中央政府采取什么策略, 地方政府的最优策略都是鼓励。在此情况下,  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 < \pi_1(y_1, t_1)$ , 显然中央政府的最优策略为阻碍, 因此该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 鼓励, 市民化)。

3. 我们放松假设 2, 即令中央政府采取鼓励策略, 农民工选择市民化, 中央政府净效用  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 > 0$ , 但地方政府净效用  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda_2 c_1 - \mu_2 c_2 < 0$ , 这可能是因为地方政府为鼓励农民工市民化承担的成本过大或总效用  $\pi_2(y_2, t_2)$  过小。显然, 当中央政府采取阻碍策略后, 地方政府采取鼓励策略的净效用  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 - \mu'_2 c_2$  更是小于 0, 此时无论中央政府采取什么策略, 地方政府的最优策略都是阻碍。而当地方政府采取阻碍策略时, 农民工的最优策略为不成为市民, 此时中央政府知道地方政府和农民工的最优策略分别为阻碍和不成为市民, 中央政府采取鼓励策略的净效用  $(-\lambda_1 c_1)$  小于阻碍的净效用(0), 中央政府的最优策略为阻碍, 因此该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 阻碍, 不成为市民)。

4. 我们进一步放松假设 2, 即中央政府和地方政府都采取鼓励策略, 农民工市民化, 则两级政府的利润都小于 0, 即  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 < 0, \pi_2(y_2, t_2) - \lambda_2 c_1 - \mu_2 c_2 < 0$ , 此时显然也有  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 - \mu'_2 c_2 < 0$ , 所以中央政府和地方政府的最优策略都是阻碍, 子博弈的逆向归纳解仍为(阻碍, 阻碍, 不成为市民)。

5. 尽管假设 1 比较合理, 但它仍然有一定的局限性。我们试着放松假设 1, 若只有当中央政府和地方政府都采取鼓励策略时, 农民工市民化的净效用才为正, 即  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2) - c_3 > 0$ , 而中央政府和地方政府的其他策略组合都会使得农民工的净效用为负。在此情况下, 若中央政府和地方政府都采取鼓励策略, 两级政府的净收益都大于 0, 则该博弈的逆向归纳解为(鼓励, 鼓励, 市民化), 否则该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 阻碍, 不成为市民)。若中央政府和地方政府都采取鼓励策略, 农民工市民化的净效用仍小于 0, 则无论中央政府和地方政府采取什么策略, 农民工的最优策略都是不成为市民。在此情况下, 中央政府和地方政府的最优策略都是阻碍, 此时该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 阻碍, 不成为市民)。

6. 突破假设 1 的还有以下几种情况。(1) 当中央政府采取鼓励策略而地方政府采取阻碍策略时, 农民工市民化的净效用  $\pi_3(\omega, \lambda_1, \mu_1) - c_3 > 0$ 。但在中央政府和地方政府都采取阻碍策略的情况下, 农民工市民化的净效用  $\pi_3(\omega, 0, 0) - c_3 < 0$ , 此时地方政府的利润为: 第一, 若  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 -$

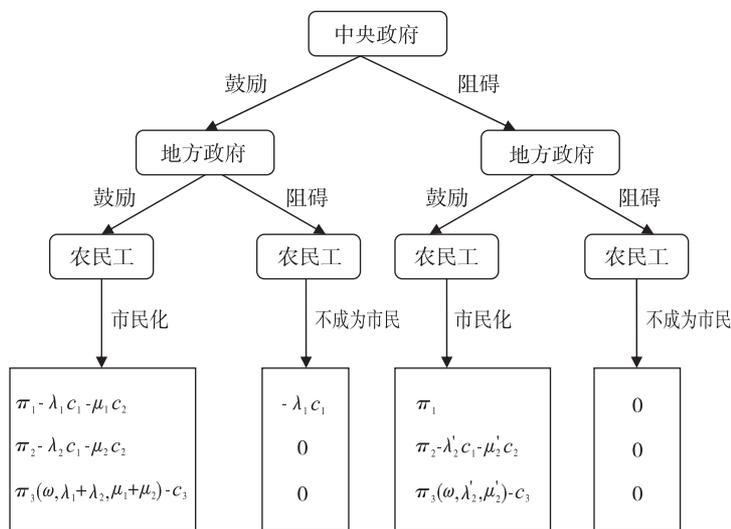


图 2 简化的博弈树

$\mu'_2 c_2 > 0$ , 则该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 鼓励, 市民化)。第二, 若  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 - \mu'_2 c_2 < 0$  且  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 > 0$ , 则该博弈的逆向归纳解为(鼓励, 阻碍, 市民化)。第三, 若  $\pi_2(y_2, t_2) - \lambda'_2 c_1 - \mu'_2 c_2 < 0$  且  $\pi_1(y_1, t_1) - \lambda_1 c_1 - \mu_1 c_2 < 0$ , 则该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 阻碍, 不成为市民)。(2)即使中央政府和地方政府都采取阻碍策略, 但农民工市民化的净效用  $\pi_3(\omega, 0, 0) - c_3 > 0$ , 显然在此情况下, 中央政府和地方政府的其他策略组合使得农民工市民化的净效用更是大于 0, 因此选择成为市民为农民工的占优策略, 此时中央政府和地方政府的最优策略均为阻碍, 该博弈的逆向归纳解为(阻碍, 阻碍, 市民化)。

#### (四) 对博弈模型主要逆向归纳解的解释

博弈均衡(阻碍, 阻碍, 不成为市民)这种结果解释了改革开放以来我国大部分地区的情况, 因为在改革开放初期, 我国各个城市的发展都比较落后, 城里拥有大量的失业和半失业人口, 并不缺乏劳动力。农民工市民化导致地方政府效用  $\pi_2(y_2, t_2)$  增加得并不明显, 相反成本却很高, 所以农民工市民化使得地方政府的净效用为负。类似地, 农民工市民化给中央政府带来的总效用  $\pi_1(y_1, t_1)$  也较小, 而且中央政府还要为此付出相对不菲的成本, 中央政府的净收益也为负, 因此中央政府会选择阻碍策略。从 1992 年市场化改革到 2008 年全球金融危机这段时期, 中国经济得到了快速发展, 但中国大量农村富余劳动力的存在使得中国劳动力长期供大于求, 地方政府不需要付出什么代价就可以获得大量劳动力, 因此地方政府没有动力去支持农民工市民化, 即地方政府会采取不作为策略。正是因为这种均衡在中国长期占主导地位, 所以中国的真正城市化(人的城市化)发展缓慢, 这严重阻碍了中国城市化的进程。

博弈均衡(阻碍, 阻碍, 市民化)这种结果解释了近十多年来我国一线和少数二线城市的部分农民工市民化状况。由于这些地区的收入和公共福利远远高于全国其他地区, 尽管两级政府阻碍农民工市民化, 而且农民工市民化的成本也非常高, 但部分农民工认为他们在选择市民化后获得的公共福利以及其他经济和非经济收益足以抵消其市民化的成本, 因此这部分农民工愿意成为市民。当然, 这部分农民工毕竟很少, 因为并不是每个农民工都能承担得起这个成本, 也不是每个农民工成为市民后都能获得较高的工资。这种结果也能解释在改革开放初期少量农民工市民化的现象。

博弈均衡(阻碍, 鼓励, 市民化)这种结果解释了我国自 1992 年确立市场经济以来, 部分沿海城市特别是那些严重缺乏劳动力城市的情况。由于这些城市日益发展的贸易加工业需要巨大的劳动力供给, 尽管中央政府采取阻碍策略(即中央政府基本不作为), 但地方政府却花大力气让农民工市民化, 用以满足当地的大量劳动力需求, 而且地方经济能够获得较大的增长, 因此地方政府愿意承担更多的农民工市民化成本。比如现在地处珠三角的部分城市面临着日益严重的用工荒<sup>①</sup>, 因此地方政府必须采取鼓励策略促进农民工市民化, 以获得稳定持续的劳动力供给。虽然这种均衡只出现在中国的少数地区, 但鉴于人口老龄化问题的日益严重和刘易斯拐点的到来, 中国的劳动力供给将面临巨大的转变, 处于这种均衡的地区数目会逐渐增大, 并将在中国的城市化中占有相当的比例。

博弈均衡(鼓励, 阻碍, 市民化)这种结果只发生在中国的个别地区, 而且涉及的农民工市民化的人数也较少, 这些城市主要集中在西部地区, 特别是少数民族地区。为解决区域发展不均衡等问题, 维护民族稳定, 中央政府鼓励这些地区的农民工成为市民, 以缓解本地区居民的收入差距问题, 促进本地区的经济增长。中央政府为此承担的支出成本所占比重很高, 甚至几乎承担了农民工市民化的全部成本, 而地方政府不愿意承担农民工市民化的成本, 原因在于地方经济很不发达, 农民工市民化带来的收益很有限, 净收益为负, 因此地方政府显然会采取阻碍策略。更重要的是, 相对于非市民而

<sup>①</sup>2015 年 5 月 3 日,《深圳商报》报道:当前东莞的用工缺口已达到 10 万人以上,为缓解用工荒的现象,广东东莞第一家民营“无人工厂”开始投入建设。

言,农民工市民化可以享受由中央政府提供的巨额福利,因此农民工大多愿意市民化。这种均衡发生在西部及少数民族地区,这些地区的人口比较少,对我国整体农民工市民化进程的影响非常有限。

博弈均衡(鼓励,鼓励,市民化)这种结果解释了近几年来中国快速发展的部分二、三线城市的状况。中央政府要加快发展二、三线城市,以解决区域发展不均衡问题,地方政府要通过农民工市民化为本地快速发展的经济提供相对廉价和充裕的劳动力,以满足本地工业化快速发展的需要,并可以扩大城市规模,以获得规模经济和产业集聚效应。在这种均衡中,农民工市民化使得中央政府和地方政府的净收益都大于0,因此两级政府都愿意采取鼓励策略。与此同时,农民工市民化后能获得较高的市民工资和优质的公共服务,农民工的净效用也大于0,因此大部分农民工也愿意市民化。这种博弈均衡占有一定的比例,并且将逐渐增大并可能占主导地位,但这种均衡发生的时间不长,难以扭转整个农民工市民化进程缓慢的格局。

从以上均衡中可以看出,只有唯一均衡(阻碍,阻碍,不成为市民)是农民工不愿意市民化的情况,其他均衡的结果都是农民工愿意市民化,因此(阻碍,阻碍,不成为市民)这一博弈均衡应该在中国城镇化进程中占绝对统治优势,至少占有很大的比重,进而导致中国的农民工市民化进程严重缓慢,否则不会出现今天的境况。与此同时,其他各个博弈均衡在不同地区的不同情况导致了各地农民工市民化进程的差异化。

## 五、结论与政策建议

### (一) 结论

本文的博弈模型解释了中国农民工市民化进程缓慢的历史原因,也解释了当前农民工市民化面临的困境。由于(阻碍,阻碍,不成为市民)成为中国历史上大多数地区农民工市民化的主导均衡模式,其他各种均衡都不能与它相提并论,因此我国农民工市民化进程缓慢,而且严重滞后于我国的工业化发展水平,很显然这一结果是由于中央政府、地方政府和农民工三者利益的不一致,各参与者基于各自效用最大化而相互博弈造成的。

多数学者认为我国农民工市民化进程缓慢的原因是户籍制度的存在,我们认为这只是表象,只是政府用于阻止农民工市民化的手段而不是原因,造成农民工市民化进程缓慢的真正原因是市民化过程中两级政府和农民工利益的不一致,换句话说就是政府只愿意享受农民工市民化带来的好处,不愿意为此付出代价,而农民工又难以独自承担全部市民化成本,最终造成了今天这一现状。进一步讲,1994年的分税制改革使得中央政府和地方政府的财权与事权出现了严重的不对等,地方财政收入有限,却又承担着大部分财政支出责任<sup>①</sup>,再加上中央政府对地方政府以GDP为核心的不合理的政绩考核方式,这些都严重扭曲了地方政府的效用函数,进而改变了他们的行为<sup>[25]</sup>。各个地方为增长而竞争,这造就了“地方政府只重基本建设、严重轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲行为,而且政府竞争还加剧了财政分权对政府支出结构的扭曲<sup>[26]</sup>。以上这些使得地方政府不得不以牺牲农民工为代价,大幅降低用于农民工市民化中的支出所占比重,进而严重阻碍了农民工市民化进程。

### (二) 政策建议

1. 中央政府可以对经济发展水平不同的地区采取差异化的财政转移支付政策,即对不同地区采取因地制宜的策略。对于发达地区来说,由于农民工市民化能给地方政府带来较大的收益,中央政府可以采取阻碍(即不作为)策略,让农民工市民化的成本更多由地方政府或农民工自己承担。对于落后地区来讲,要想促进该地区户籍人口城市化率的提高,中央政府必须承担更多的市民化成本,让地

<sup>①</sup>张光在FI中文网发表的《中国社保:中央责任还是地方责任?》一文中指出,从国际比较来看,中国在财政收入方面中央和地方的分配比例尚属正常,但在支出分配上,地方政府(包括中央政府以下的所有政府)所占比重之高,全世界无任何其他国家可比拟<sup>[25]</sup>。

方政府少承担或不承担市民化成本,也就是增加  $\lambda_1 \mu_1$ ,减少  $\lambda_2 \mu_2$ 。另外,中央政府差异化的转移支付政策可以在支出一定的情况下,在最大程度上推进中国农民工整体市民化的进程。

2. 改革不合理的财政支出制度特别是要改革中央政府对地方政府的政绩考核方式。推进农民工市民化进程,需要中央政府特别是地方政府加大对这方面的投入。首先,要改革不合理的财政支出制度,加大中央政府在这方面的支出责任,使之财权与事权相匹配。正如张光教授在 FT 中文网上发表的文章中所言,中国的中央政府在享有全国近半数的预算内收入的同时,承担的支出责任非常小,仅限于国家安全和外交以及向为数不多的中央高校、科研院所提供经费等<sup>[25]</sup>,因此中央政府有较大的财力去加大农民工市民化方面的支出。其次,要加大地方政府对农民工市民化的投入,要做到这一点,中央政府必须改变对地方政府以 GDP 为核心的政绩考核方式,只有这样才能改变地方政府的效用函数,也才能从根本上改变地方政府的行为,进而改变其财政支出结构,为其增加农民工市民化的投入提供激励机制。

3. 加大对农民工的职业教育和培训力度,提高农民工的人力资本水平。能否使农民工成为市民,农民工个人的因素也很重要,这会影响到农民工成为市民后的收入水平和就业的稳定性。农民工净效用函数  $\pi_3(\omega, \lambda_1 + \lambda_2, \mu_1 + \mu_2) - c_3$  是否大于 0 是农民工是否愿意成为市民的基础,因此提高  $\omega$  也是农民工选择策略的重要影响因素。我国农民工的受教育程度普遍不高,缺少专业技能,这严重制约了农民工成为市民后的收入水平  $\omega$  以及就业稳定性。政府应加大对农民工的职业教育、技能培训,以提高农民工的人力资本水平,为农民工市民化后收入的提高创造条件。比如在当今的互联网+社会里,信息的匮乏将使得农民工难以适应时代的要求,因此应提高农民工获取和接受信息的能力,从而使其成为市民后能够更好地适应城市生活。另外,政府还可以改革土地制度或加大对农村土地流转的支持,增加农民的财产性收入,这也能为农民工市民化创造有利条件。财产性收入也是居民收入的重要来源,当前我国农民工的财产不是很多,主要财产还是农民工在老家的土地,农民工获得这部分收入也可以看作是农民工市民化后的收入,进而有利于促进农民工市民化。

#### 参考文献:

- [1] JAASTAD L A S. The costs and returns of human migration[J]. The Journal of Political Economic, 1962, 70: 80-93.
- [2] TODARO M. A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries[J]. The American Economic Review, 1969, 59: 38-48.
- [3] HARRIS J, TODARO M. Migration and urban unemployment: a two-sector analysis[J]. The American Economic Review, 1970, 60: 126-142.
- [4] WILLIAM J. Migration with endogenous costs[J]. The American Economic Review, 1996, 86: 909-925.
- [5] STARK O, MICEVSKA M, MYCIELSKI J. Relative poverty as a determinant of migration: evidence from Poland[J]. Economics Letters, 2009, 103: 119-122.
- [6] FAN C S, STARK O. Rural-to-urban migration, human capital and agglomeration[J]. Journal of Economic Behavior & Organization, 2008, 68: 234-247.
- [7] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海人民出版社, 1999.
- [8] 李强. 农民工与中国社会分层[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [9] 蔡昉. 破解农村剩余劳动力之谜[J]. 中国人口科学, 2007(2): 2-7.
- [10] 刘传江, 程建林. 双重“户籍墙”对农民工市民化的影响[J]. 经济学家, 2009(10): 66-72.
- [11] 李杰, 张光宏. 农村土地制度与城镇化进程: 制度变迁下的历史分析[J]. 农业技术经济, 2013(2): 104-111.
- [12] 陈怡男, 刘鸿渊. 农民工市民化公共属性与制度供给困境研究[J]. 经济体制改革, 2013(4): 80-84.
- [13] 黄韞. 中国农民工市民化制度分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

- [14] 曾亿武,丘银. 我国农民工市民化成本研究综述[J]. 安徽农业科学,2012(17):9503-9505.
- [15] 杜海峰,顾东东,杜巍. 农民工市民化成本测算模型的改进与应用[J]. 当代经济科学,2015(2):1-10.
- [16] 王立岩. 农民工市民化微观成本——收益测度[J]. 理论与方法,2014(12):52-65.
- [17] 丁萌萌,徐滇庆. 城镇化进程中农民工市民化的成本测算[J]. 经济学动态,2014(2):36-43.
- [18] 张国胜. 基于社会成本考虑的农民工市民化:一个转轨中发展大国的视角与政策选择[J]. 中国软科学,2009(4):56-69.
- [19] 张国胜,陈瑛. 社会成本分摊机制与我国农民工市民化——基于政治经济学的分析框架[J]. 经济学家,2013(1):77-84.
- [20] 张国胜,谭会. 第二代农民工市民化的社会成本、总体思路与政策组合[J]. 改革,2008(9):98-104.
- [21] 冯俏彬. 构建农民工市民化成本的合理分担机制[J]. 中国财政,2013(13):63-64.
- [22] 冯俏彬. 农民工市民化的成本估算、分摊与筹措[J]. 经济研究参考,2014(8):20-30.
- [23] 胡桂兰,邓朝晖,蒋雪清. 农民工市民化成本效益分析[J]. 农业经济问题,2013(5):83-87.
- [24] 国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化对扩大内需和经济增长的影响[J]. 经济研究,2010(6):4-41.
- [25] 张光. 中国社保:中央责任还是地方责任? [EB/OL]. (2015-3-5)[2015-3-20]. <http://www.ftchinese.com/story/001060764>.
- [26] 张军. 中国经济发展:为增长而竞争[J]. 世界经济文汇,2005(3):77-84.
- [27] 傅勇,张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J]. 管理世界,2007(3):4-12.

[责任编辑:王丽爱]

## A Research on the Influence of Government Behavior on the Urbanization of Rural Migrant Workers under the Perspective of Game Theory

QIN Yong<sup>1</sup>, RU Gang<sup>1</sup>, LIU Hui<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Trade, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China;

2. School of Economics, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China)

**Abstract:** Based on the construction of a complete information-dynamic game model with the central government, local government and migrant workers as three main bodies in three phases, this paper makes a game analysis on government and the individual behavior in the process of the urbanization of rural migrant workers. It is found that in different areas the equilibrium solution is different in different periods, the game equilibrium (block, block, do not become citizens) plays a dominant role for a long time in our country, which leads to the slow process of urbanization of rural migrant workers. The direct cause of slow urbanization of migrant workers is that the central government, local government and the interests of the subject of migrant workers do not match in terms of interests, the root cause is the inequality in central and local financial powers and responsibilities under the background of the fiscal decentralization to local governments as well as the GDP-cored performance assessment methods central government enforced on local government.

**Key Words:** government behavior; urbanization of rural migrant workers; new-type urbanization; urbanization rate; urban and rural labor flow; transfer of agricultural population; household registration system; income gap between urban and rural areas; fiscal transfer payment