



中国就业制度改革的回顾与思考

蔡昉 2008-09-09 13:22:22

摘要： 改革开放30年，中国就业制度发生了极大的变革。要在中国改革开放和发展的大背景下，对中国的就业增长和结构变化进行深入研究，理解其本质，并且在新阶段继续推进就业和社会保障制度改革。

关键词： 就业制度； 改革； 劳动力市场

中国的就业增长和结构变化是30年改革、开放和发展的结果。因此，理解就业的增长和结构变化机制，是我们认识中国改革、开放和发展的一个重要侧面。反过来也是一样，这个时期特殊的就业问题，以及就业制度改革的过程与成绩，也需要在改革、开放和发展的大背景下进行研究，才能更深入地认识其本质。

一、劳动力市场发育遵循经济改革整体步骤与逻辑

中国在改革开放时期的经济增长，是一个二元经济转换的过程，中国特殊的改革、开放和发展变化，又赋予这个过程一系列中国特色。

首先，在如何通过经济增长和产业结构变化创造就业机会，消除劳动力无限供给特征这一点上，中国的现实与刘易斯理论模型是一致的。在实现二元经济结构转换之前，农业中存在大量剩余劳动力，城乡劳动力市场处于制度性分割状态，以及因此形成的农村向城市转移劳动力工资水平长期停滞等，是这个阶段的显著特点。另一方面，伴随着改革和发展的迅速推进，即劳动力市场的发育和人口红利被充分利用，上述特征被不断消除，迎来了中国经济发展的重要转折点，劳动力市场也进入到一个更为成熟的发展水平。

其次，中国的二元经济转换，同时又是从计划经济向市场经济体制转轨的过程，集中表现为劳动力资源从计划配置向市场配置的机制转变。在经历就业迅速扩大和遭遇劳动力市场冲击的同时，就业形式和就业增长方式发生了巨大的变化。通过实施积极的就业政策和强化劳动力资源的市场配置，中国强劲的经济增长一直伴随着城乡就业的快速增长。这个趋势在20世纪80年代后期开始的国有企业固定工就业制度改革，以及90年代后期国有企业进行减员增效改革以来并没有改变。但是，就业结构以及推动就业增长的构成因素却发生了巨大的变化，非公有经济、中小企业以及非正规部门成为就业创造的主力军，也表明劳动力资源的市场配置机制，在就业扩大中逐步取代了计划经济的配置机制。

最后，上述同一过程又是在经济全球化背景之下，通过扩大对外开放而实现的。经济全球化的总趋势是国际贸易的空前发展。中国在劳动力的质量和价格上体现出来的资源比较优势，通过确立了劳动密集型产品在国际市场的竞争地位而得到发挥。在改革开放的30年中，世界经济正迎来其新一轮全球化高峰，中国通过加入世界贸易组织，深深

地融入经济全球化过程之中，并成为最大受益者。在世界贸易总量迅速增长的同时，中国对外贸易以更快的速度增长。此外，资本在世界范围的流动与配置，为中国提供了来自外部的更有效率的资源配置能力。

遵循于经济改革整体逻辑与步骤，劳动力市场的发育也是伴随着农村家庭承包制的实行及其效果的显现，以农村劳动力这种生产要素的重新配置为标志而起步，并逐渐推进到城市，以渐进和激进结合的方式进行的。

二、农村劳动力重新配置与城乡一体化

中国的经济改革是20世纪70年代末从农村开始的，主要从实行农业家庭承包制起步。一旦这种改革对于农业生产产生巨大激励效果，并且大幅度提高生产效率之后，农业劳动时间大大节约，形成公开的劳动力剩余，便开始了劳动力资源重新配置的过程。因此，家庭承包制这个农业经营的基本制度，对于农户劳动力的重新配置具有更加重要的效果，即它除了具有调动劳动积极性的基本效果之外，同样重要的是，通过给予农户安排劳动时间、决定劳动方式和劳动内容的自主权，解放了劳动力这一最重要的生产要素。因此，我们可以把这项改革看作是劳动力市场改革的出发点和认识改革过程的逻辑起点。

从转移的途径和过程看，农村劳动力转移依次有以下几个步骤。第一步是在农业内部从（以粮为纲的）种植业部门向林牧渔业部门转移，使农业内部的生产结构和就业结构得到了调整。第二步是在农村内部向以乡镇企业为主要载体的非农产业转移。第三步便是农村劳动力跨地区和向城镇的流动。

各种制度障碍的逐渐拆除是劳动力得以跨地区流动的关键。20世纪80年代以来，政府逐步解除限制农村劳动力流动的政策。随着农村劳动力就地转移渠道日益狭窄，1983年政府开始允许农民从事农产品的长途贩运和自销，第一次给予农民异地经营以合法性。1984年进一步放松对劳动力流动的控制，甚至鼓励劳动力到临近小城镇打工。而到1988年中央政府则开了先例，在粮票制度尚未取消的情况下，允许农民自带口粮进入城市务工经商。

到20世纪90年代，在对待农村劳动力流动的政策倾向上，政府本身产生了分野，包括中央政府和地方政府之间，以及劳动力流出地政府和流入地政府之间。尽管如此，劳动力流动的积极作用是不容忽视的，即便是对于劳动力流入地的政府也是如此。即便存在这种不同的政策倾向和政策的周期性摇摆，中央政府和地方政府仍然分别采取了一系列措施，适当放宽对迁移的政策限制，也就意味着对户籍制度进行了一定程度的改革。

中央政府对于农村劳动力转移重要性的认识，对于改革的推进作用十分明显。从2000年开始，中央政府的有关文件表现出对农村劳动力流动的积极支持和鼓励，明确提出改革城乡分割体制，取消对农民进城就业的不合理限制的指导性思路，被称作城乡统筹就业的政策。这种政策倾向明确写进2001年公布的“第十个五年计划纲要”和2006年公布的“第十一个五年规划纲要”中。并且，这种对待劳动力流动的鼓励政策，通过改善流动人口的就业、居住、子女教育、社会保障条件，逐渐成为可执行的措施。这些政策变化，归根结底是中国政府对于现实中制度需求所做出的积极反应，因而是顺应经济发展阶段性变化要求的。

地方政府对户籍制度改革的力度也明显加大。近些年来，大多数省市在户籍制度改

革方面做出了颇为不凡的动作。一个具有共性的改革，是尝试建立城乡统一的户口登记制度。到2007年，全国已有12个省、自治区、直辖市，相继取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分，统一了城乡户口登记制度，统称为居民户口。另外，很多城市进一步放宽落户条件，以准入条件取代各类进城人口控制指标。

但是，改革遇到了种种难题。其中最突出的问题就是，地方政府发现，户籍制度实际上并不是一个简单的人口登记制度，其核心是户口背后所包含的福利差异。当改变了户籍登记的归类方式或者放宽了落户条件之后，现行的城市财政体制和公共服务体制却无法应对加大的负担。结果是，户籍登记方式的改变没有实质内容，即作为统一的居民户口中居住在农村的那部分人口，甚至按照条件落户在城市的新居民，仍然不能平等地享有城市人口所享有的社会福利、社会保障和公共服务。经过一个周折之后，户籍制度改革的路径更加清晰了。户籍制度改革的目的就是形成一个一体化的劳动力和城乡统筹的公共服务体系。

目前与户籍身份附着在一起的种种福利因素，如社会保障、社会保护、教育获得以及其他公共服务，都处于改革的过程中。不仅中央政府把缩小城乡公共服务差距作为重要的政策目标加以实施，地方政府也认识到了改变这个方面的现状，将是更加有效地改革户籍制度的途径。归根结底，户籍制度改革的实质并不在于是否放宽了入籍的条件，而根本在于是否把福利因素与户籍身份相剥离。因此，把户籍制度与这些领域的改革相结合，从而形成一种互相补充、相互促进的关系，有助于政策调整和制度改革的推进，也抓住了改革的实质内容。

随着劳动力流动政策环境的逐步改善，农村劳动力流动的规模和范围都大幅度提高，形成人类和平历史上最大规模的流动劳动力群体。在这种自由的流动择业和就业过程中，农民工工资的地区差异逐渐缩小，甚至他们与城市普通劳动者之间的工资差异也趋于缩小。根据经济学原理，这种工资趋同恰恰是劳动力市场一体化程度提高的标志。事实上，由于农民工的就业市场与城市本地普通劳动者的就业市场逐渐融合，城市职工的工资也出现了相同的地区间趋同现象，是劳动力市场一体化程度提高的表现。而伴随着劳动力市场供求关系的改善，出现了全国范围的“民工荒”现象，长期踟躇不涨的农民工工资，也开始以较快的速度提高。

三、城市就业冲击与劳动力市场发育

城市劳动就业制度的改革是从增量上开始的。1980年政府推行的“三结合”就业模式（即在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍的就业、自愿组织就业以及自谋职业三者的结合），第一次突破了城市劳动力配置的完全计划化，形成了一个边际意义上的政策调整。同时，它与对产业结构调整 and 所有制多元化的最初认同是相互补充的政策。劳动就业制度的存量改革始于1987年开始的“搞活固定工制度”改革，在要求企业招收新工人一律实行劳动合同制，企业与职工自愿签订劳动合同的同时，改革也涉及企业原有职工，标志着城市以国有企业为重点的劳动就业政策改革的全面开展。

与此同时，20世纪80年代初开始的国有企业放权让利式改革的每一步深入，其实都意味着企业在使用劳动力方面自主权的扩大。也就是说，随着国家逐步扩大国有企业的

包括劳动用工权在内的各项经营自主权，企业管理者开始具有筛选、解雇职工的合法权，也有权根据企业效益和职工的表现决定和调整工资水平。这个制度条件具备以后，随着企业竞争压力的提高，企业雇佣行为就倾向于市场化，“铁饭碗”就逐渐被打破。

20世纪90年代末以来，在职工大批下岗，城市失业率上升的情况下，政府实施了一系列政策，采取了很多措施缓解劳动力市场压力，涉及政府自身、企业和劳动力等不同层面。在这个促进就业和再就业的过程中，政府显然是不可替代的角色，涉及就业、再就业的重大政策的实施、重要制度的建设和重要服务体系的建立，政府都参与其中，承担主要责任。

虽然政府对于特殊困难群体的就业扶持起到了重要的作用，但是，就业岗位归根结底不能依靠政府来创造。中国劳动力市场在经历这次冲击之前，非公有经济已经获得了很大的发展，因而为冲击发生时应对城市职工下岗、失业的严峻局面做了一定的铺垫。另一方面，通过拆除城乡之间、地域之间、部门之间和所有制之间的制度分割，矫正生产要素价格信号，从而利用劳动力市场促进就业，比政府扶持本身可能产生的效果要大得多。因此，也可以说，政府积极就业政策的各种措施中，效果最明显的莫过于劳动力市场机制作用的发挥。

改革以来，中国强劲的经济增长一直伴随着城市就业的快速增长。这个趋势在20世纪90年代后期经历劳动力市场冲击以后并没有改变，1995—2005年期间，即使不考虑农村进城劳动力就业，城市就业也增长了43.5%。而这种就业增长主要是通过改革以来非公有制经济和非正规部门的扩大推动，由逐步得到发育的劳动力市场机制配置的。2002年以来按照国际劳工组织标准计算的城镇失业率稳中有降。国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨已经完成，同时城镇登记失业率却相当稳定，也呈现下降的趋势。

在20世纪90年代后期，国有企业进行旨在减员增效的就业制度改革之前，由于当时国有企业大锅饭还没有打破，虽然非公有制经济已经得到了一定的发展，但是，其吸纳就业的作用主要还是边际上的。而一旦城镇就业制度进行了根本性的改革，尽管在一段时间里发生了较为严峻的下岗和失业现象，但是通过包括下岗再就业政策、失业保险制度、基本养老保险制度和最低生活保障制度的重建，而保证了基本平稳的过渡；同时通过劳动力市场的发育和持续的经济增长，保证了就业的扩大，最终实现了劳动力资源由市场配置的改革目标。

四、劳动力市场转型和发育的三个特征

就业制度的改革或劳动力市场的发育，整体上保持着稳健、渐进的推进节奏，在一些特定时期也发生了相对激进改革的事件。从一个改革整体和相对长的时间，结合就业增长和结构变化的真实情况看，劳动力市场的发育在改革中并不处于滞后地位。中国劳动力市场转型和发育，清晰地显示出三个重要特征。

第一个特征是增量调整与存量调整两种改革方式并用。一般认为，中国经济改革的特点是以增量调整为主的渐进方式。然而，劳动力市场的转型与发育却结合运用了渐进和激进的两种方式。中国劳动力市场在经历这次冲击之前，非公有经济已经获得了很大的发展，因而为冲击发生时应对城市职工下岗、失业的严峻局面做了一定的铺垫。同样，由于城乡劳动力市场在此前得到的发育，使得遭受冲击以后的高速经济增长同步地

创造了大量的就业机会，不仅化解了严峻的劳动力市场冲击，而且通过各种市场化的途径促进了就业、再就业、创业和劳动力流动，使城乡就业增长实现了一个新的跨越。

第二个特征是数量调整 and 价格（工资）调整两种改革方式并用。其他转轨国家的经验表明，由于转轨时期的经济增长衰退，在劳动力市场的调整中，当以数量调整为主时，则出现严重的失业现象，造成社会动荡。而当以价格（工资）调整为主时，由于工人工资大幅度下降，会产生严重的贫困现象，同样导致社会不安定。中国的就业制度的改革经历了若干步骤，把两种调整方式加以综合利用，最大限度地发挥了改革的正面效果，消除了调整的负面效果。

在改革较早阶段，通过边际改革的方式进行了工资的调整。通过吸引农村剩余劳动力进入城市劳动力市场，以及用新的机制吸纳新增劳动力，把计划经济时期和改革初期形成的制度性工资调整到接近市场均衡的水平。随着这个新生劳动者群体规模的扩大，总体工资水平逐渐接近市场均衡水平。但是，对于已经在国有企业和城镇集体企业就业的工人来说，制度性工资却成为既得利益，难以调整，同时形成了大规模的冗员。继而，借劳动力市场冲击的时机进行了数量调整。一方面，大规模失业和下岗以一定的代价实现了数量调整，另一方面，失业群体在实现再就业的过程中，只能接受市场形成的工资水平，从而同时进行了工资的调整。而工资调整的结果意味着劳动力资源在越来越大的程度上通过市场配置，从而有利于就业的扩大，进而消除了数量调整的负面影响。

第三个特征是“自下而上”和“自上而下”两种改革方式并用。中国就业制度改革过程具有激励相容的特点，即城乡劳动者追求收入增长与各级政府追求提高居民收入、缩小收入差距的目标，在扩大就业这个点上达到相会。在整个劳动力市场转型过程中，一方面是寻求就业机会的城乡劳动力突破制度的束缚，自发地跨越城乡、地区、部门和所有制界限，另一方面是政府因应这种劳动力流动性增强的新情况和新的制度需求，有节奏地放松制度限制，并相应地对传统体制进行改革。在遭受劳动力市场冲击的特殊时期，为了应对严峻的劳动力市场压力，政府不仅着眼于通过社会保障体系的建立，对失业群体进行社会保护，更重要的是利用各种有效手段扩大就业，并在实际中逐步确立了就业优先的政策制定和实施原则，因此，这种上下结合的改革方式，保证了政府职能与市场作用的方向通常是一致的。

作为改革特别是劳动力市场发育以及经济发展的结果，中国经济已经进入一个发展阶段的转折点。由于这个转折点以劳动力无限供给性质的逐渐改变为表征，所以，我们不妨借鉴发展经济学的现成名称，将这个转折点叫做“刘易斯转折点”。这个转折点的到来，并不意味着就业和社会保障制度改革的完成，而是标志着一个制度变迁的新阶段的来临，并且对经济发展方式的转变、劳动力市场制度模式的选择等提出的新的任务。

（蔡昉 中国社会科学院人口研究所所长）

《理论前沿》

文档附件：

编辑： 文章来源： 《理论前沿》

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]