

市场如何重新配置城乡劳动力资源？

蔡 昉

（中国社会科学院人口与劳动经济研究所）

在拥有 12.7 亿人口的中国，劳动力资源丰富。能否使劳动力得以比较充分地就业，不仅决定了居民收入和生活水平的提高，也直接影响到社会的稳定。不仅如此，改革以来经济增长的经验还表明，把劳动力从生产率低的部门转移到生产率高的部门，本身就是经济增长的重要源泉。为了保持经济增长的可持续性，劳动力的转移和就业具有十分重要的意义。本文把中国目前的就业水平和结构，放到一个劳动力市场形成过程的分析框架中进行评价，看改革以来，市场怎样在调整产业结构的同时，重新配置劳动力资源的，并揭示出阻碍劳动力市场进一步发育的制度性障碍。在此基础上，对劳动力市场发育进行展望，提出相应的政策建议。

一、改革以前的劳动力配置

改革以前的中国经济体制模式是为重工业优先发展战略服务的。在资本稀缺的经济中，推行资本密集型重工业优先发展战略，不可能依靠市场来引导资源配置，因而必须通过计划分配的机制，把各种资源按照产业发展的优先序进行配置。由此，以资本和劳动力为代表的资源或生产要素，既无必要，也不允许根据市场价格信号自由流动。因此，随着 50 年代这种发展战略格局确定下来，一系列相关的制度安排把资本和劳动力的配置，按照地域、产业、所有制等分类人为地画地为牢，计划之外的生产要素流动成为不合法的现象。其中把城乡人口和劳动力分隔开的户籍制度，以及与其配套的城市劳动就业制度、基本消费品供应的票证制度、排他性的城市福利体制等，有效地阻碍了劳动力这种生产要素在部门间、地域上和所有制之间的流动。

在 80 年代改革以前，劳动力市场不存在首先表现在城乡之间劳动力配置的分割，即统购统销政策、人民公社制度和户籍制度这一传统体制的三套马车，把城乡劳动力人为地分割开，城乡之间的人口迁移和劳动力流动几乎从不发生。与此同时，由于重工业资本密集程度高，劳动吸纳能力较弱。因而，推行重工业优先发展战略意味着牺牲掉大量的就业机会。据有关学者计算¹，改革以前每亿元投资，在轻工业部门可吸纳 1.8 万人就业，而在重工

¹ 冯兰瑞、赵履宽，《中国城镇的就业和工资》，北京，人民出版社，1982 年。

业部门只能吸纳 6000 人就业，即重工业就业吸纳能力仅为轻工业的 1/3。在 1952-1980 年期间，我国对重工业和轻工业的累计投资分别为 3742 亿元和 394 亿元，可见投资严重地倾斜于重工业部门。设想如果在两个工业部门均衡投资，即两个部门投资额相等，可能的就业情景就完全不一样了。一个模拟的情景表明，由于投资过于偏于重工业，减少了 40% 的就业机会(表 1)。在这期间，中国的工业化特别是重工业化的速度虽然较快，但没有像发展经济学家预言的那样，以相应的速度吸收农村剩余劳动力。也就是说，以工业产值比重提高为特征的产业结构转换发生的同时，以农业劳动力比重下降为特征的就业结构转换却微不足道，即中国就业结构转换比产值结构转换来得更迟一些。这是中国经济结构转变中的一个非典型化特征。并且，这一特征一直影响到中国目前的产业结构特点。

表 1 两种投资分布的就业情景比较（亿元，万人）

	实际投资 (1)	假设投资 (2)	实际就业 (3)	假设就业 (4)	增减就业 (5)=(4)-(3)
重工业	3742	2068	2245.2	1240.8	-1004.4
轻工业	394	2068	709.2	3722.4	3013.2
合计	4136	4136	2954.4	4963.2	2008.8

资料来源：根据冯兰瑞、赵履宽(1982，第 10 页)提供的数据计算。

改革以前劳动力市场不存在的另一个表现，是城市就业的刚性特征。为了保持社会稳定，城市居民的就业在传统体制下得到充分的保障，由劳动部门或人事部门按照整体经济计划和资源配置优先序安排就业和岗位。在吸收就业的机会中，国有部门是主要的渠道，辅之以城市集体经济部门。而一旦这种就业被安置妥当，一个职工几乎就不再有可能会改变就业单位，也没有被解雇和失业之虞。因此，寻求就业者并不面对一个竞争性的劳动力市场，只需要具有城市户口，就会自然而然的得到就业安置。

所以，改革以前的城市就业机制有两个特点：第一，就业者面对的机会是均等的，就业的过程大同小异，因而劳动力配置在城市内部是一个一元化的过程；第二，这种就业机会是绝对排他性的，即只要一个人没有本地的户口，无论其人力资本如何，无论企业有何等迫切的需要，只要不是在计划安排之内，雇佣关系不会发生。

因此，改革以前劳动力资源的配置表现为一种二元结构，即城乡之间的对立和反差。这种城乡之间的对立和反差，主要表现为劳动力资源的配置不是城乡一体化的过程，而是被分割的，相应地城乡劳动力占有的资源严重不均等。1978 年城市部门共有 9500 万职工就业，农村劳动力人数为 3.1 亿，两者劳动力之比率为 3.2：1；而同年国有企业拥有固定资产总值 4488 亿元，农业中仅有固定资产总值不足 950 亿元，两者资本之比率为 1：4.7。按照生

产要素遵循提高边际报酬的逻辑流动的原则，这实际上就意味着就业机会在城乡之间分配的不均等。

二、改革以来劳动力市场的形成

既然改革以前城乡劳动力分割的格局是重工业优先发展战略及其一系列相应制度安排的结果，则随着改革的进行，城乡劳动力市场应该有所发育。实际情况也的确如此。在城乡劳动力市场形成过程中，农村劳动力转移起到了一种驱动力的作用，推动了城乡劳动力配置格局的改变和配置制度本身的改革。经过了大约 20 年的农村劳动力转移，对农村经济增长、结构变化以及城乡劳动力市场发育造成了深远的影响，具体来说产生了三种效果。

第一，居住在农村的劳动力不再局限于从事农业劳动，而其就业已经广泛地分布在城乡各种行业中。农村实行家庭承包制以来，农村剩余劳动力大规模转移到非农产业中就业，并且在经历了离土不离乡的阶段之后，开始大规模地向城市部门转移。图 1 显示了 2001 年农村劳动力的就业结构。农村劳动力总数约 4.8 亿人，超过 33% 的农村劳动力已经转移出农业，在工业、建筑业和第三产业等部门就业，其中很大部分转移到本乡以外。虽然根据中国经济结构转变的要求看，这种农村劳动力转移仍然是不充分的，但与改革以前的情况相比，中国农村劳动力就业结构已经发生了根本的变化。由于把城乡劳动力市场分割的户籍制度尚未彻底改革，转移到城市的农村劳动力中很多人并不预期在城市长期居住下来，而是形成了一种流动人口。据估计，这种流动中的劳动力的人数大约在 7000 万左右。

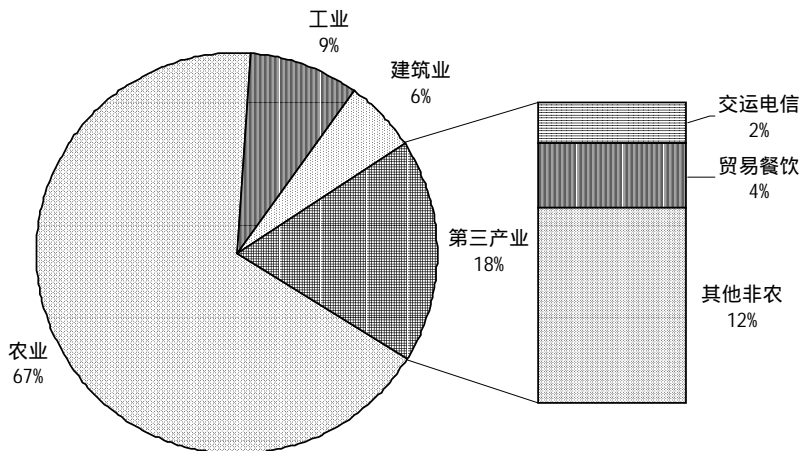


图 1 农村劳动力就业结构（2001 年）

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴 2002》，中国统计出版社，2002。

第二，城市职工现在不仅不再享受传统就业体制的“铁饭碗”，而且面

面临着就业岗位的竞争，特别是与外地劳动力的竞争。国有企业劳动制度的第一轮改革开始于 1987 年。当时针对的是固定工的雇用政策改革，第一次动摇了存在了几十年的终身雇用制度，即“铁饭碗”。同时，从 80 年代后期开始，农村劳动力中的一部分转移到城市，参与了城市就业机会的竞争。虽然这些外地劳动力大多从事那些城市居民不愿意接受的工作，但潜在的工作竞争毕竟已经出现，劳动力市场开始发挥其功能。

第三，国有经济不再是劳动力就业的惟一渠道，国有经济吸纳劳动力的比重大大下降。随着非国有经济的发展，对劳动力需求越来越大，吸收了大量新进入劳动力市场的城市就业者和农村转移劳动力。而随着国有经济在整个经济中的比重趋于下降，其就业比重也相应下降。例如，在 1978-2001 年期间，国有企业雇佣劳动力比重从占城市全部就业的 78.3% 下降到 31.9%；城市集体经济就业比重从 21.5% 下降到 5.4%；其他城镇非国有经济的就业比重则从无到有，2001 年达到 62.7%。正是在国有经济和传统集体经济就业比重的这种下降中，城乡劳动力市场开始形成（见图 2）。

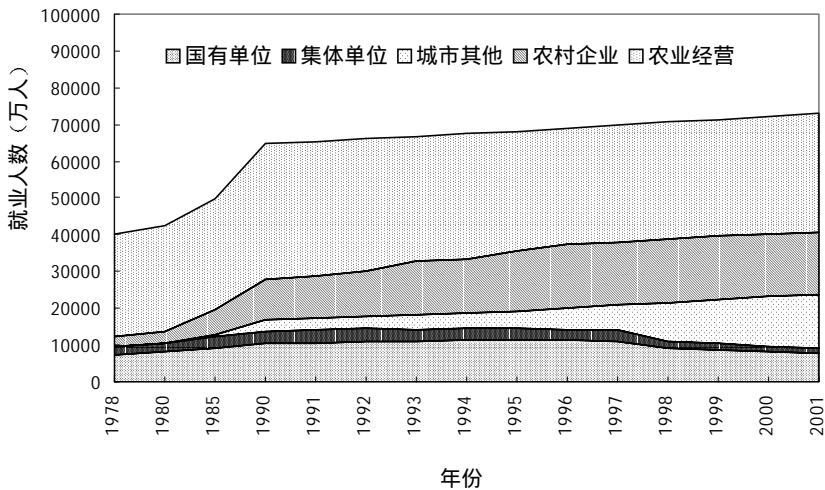


图 2 改革开放以来中国就业增长与结构

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴 2002》，中国统计出版社，2002。

在改革中出现的非国有企业具有劳动密集型特点。从全部非国有工业企业的产业结构，可以观察到其具有最突出的劳动密集型特点，其中三资企业（外商独资、中外合资和中外合作企业）的劳动密集型也高于国有企业。把不同所有制工业企业的行业结构比重由高到低排序，并与各个行业的资本节约程度（将“固定资产净值-增加值比率”由低到高排序）作相关分析，得出国有及控股企业与资本节约程度的相关系数为-0.535，全部非国有企业为 0.535，三资企业为 0.488。图 3 表示的是每个工业部门中国有企业与非国有企业的分布。其中，上部图形中的部门基本上是非国有企业占主导地位的，

可以看到其行业的劳动密集性质；而下部图形的产业是国有企业占主导的，其行业的资本密集程度就很高。可见不同所有制企业具有不同的资本节约程度，或者说不同产业结构对比较优势的反应不同。

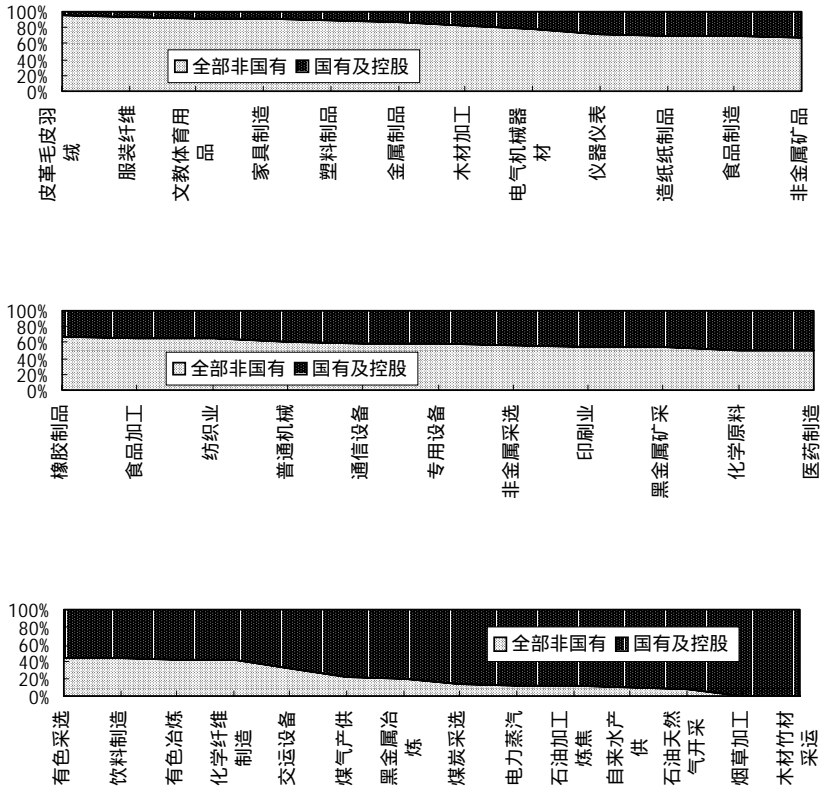


图 3 非国有企业具有劳动密集型特点

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴 2001》，中国统计出版社，2001 年。

三、人口转变与就业挑战

经过 20 多年的计划生育，中国人口数量得到有效的控制，人口自然增长率已经连续数年低于 10‰。随着中国用较短的时间实现了从“高出生率、低死亡率、高自然增长率”的人口再生产类型到“低出生率、低死亡率、低自然增长率”类型的转变，人口年龄结构也相应地发生着变化。人口再生产类型既是经济增长与社会发展的结果，也反过来通过一系列渠道影响经济增长与社会发展的绩效。因此，了解中国人口转变过程与结果，揭示人口再生产类型变化所包含的中长期政策意义，对于我们理解经济增长的可持续性，探讨增长源泉，以及认识对人力资本积累的影响，都具有重要性和迫切性。下面我们观察一下历次人口普查显示的人口年龄结构变化轨迹，并预测其继续变化的可能趋势，初步揭示这种人口结构变化可能通过何种途径对经济增

长产生影响。

在人口统计中，为了更加形象地说明和分析人口年龄构成的类型，通常与性别分组结合起来，用几何图形表示。图形可根据各年龄组男女人数绘制，也可根据男女各年龄组构成比绘制，人口统计学称之为人口年龄金字塔。人口年龄金字塔可以清楚地表示出各个年龄段和性别人口在总人口中所占的比例。利用人口普查和人口抽样调查的数据，我们画出了几个年份的中国人口年龄金字塔（图 4）。图中左边的柱型为特定年龄组男性人口占全部人口的百分比，右边为女性人口的百分比。从图形的变化可以看到，早些年份的人口年龄结构形成的金字塔具有宽大的底座和比较狭长的顶尖，意味着比较年轻的人口结构。而到了 90 年代以后，人口金字塔的底座已经缩小，顶尖变宽，人口结构趋于老化。通常，随着人口转变阶段的变化，人口金字塔趋向于从一个典型的金字塔形状变为倒金字塔状即典型的老龄化社会。但是，在完成这个转化之前，正如中国这个阶段所表现出的，人口金字塔图形接近于一个橄榄型——劳动年龄人口比重较大。

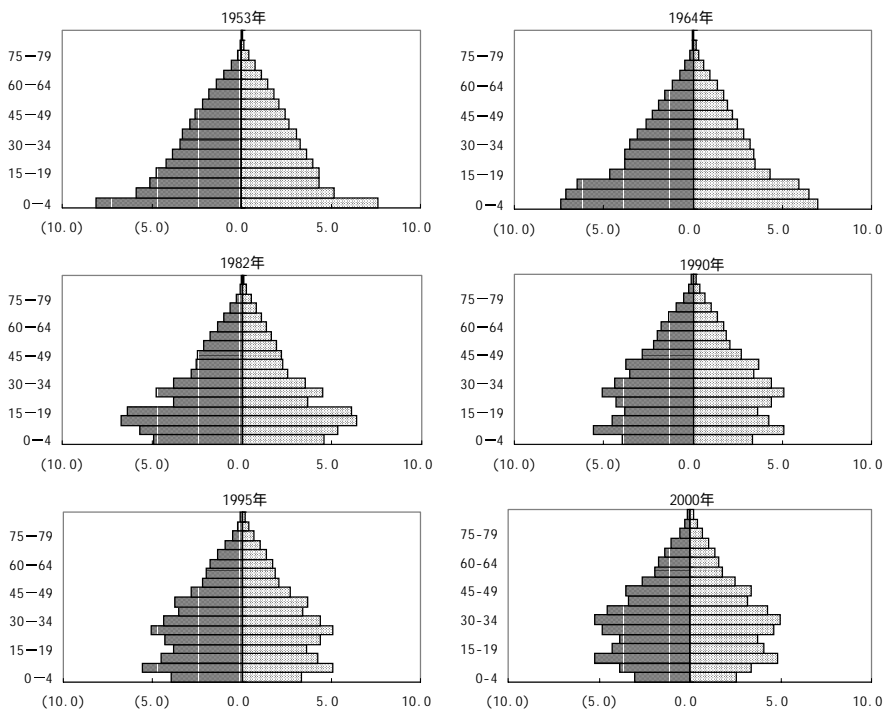


图 4 中国人口年龄金字塔

资料来源：范菁菁编《中国人口年龄性别结构》，中国人口出版社，1995 年；全国人口抽样调查办公室编，《1995 全国 1% 人口抽样调查资料》，中国统计出版社，1997 年；国务院人口普查办公室、国家统计局人口与社会科技司《2000 年第五次全国人口普查主要数据》，中国统计出版社，2001 年。

1. 劳动力数量的挑战

从比较短期的趋势看，进入 90 年代以来，中国劳动年龄人口比重稳定中略有增大。16-59 岁年龄组人口的比重，在 1990-1996 年期间一直在 61%-62% 之间徘徊，随后提高到 1999 年的 63.2%。根据人口预测，这种趋势将会持续一个时期，直到老龄化进程对人口年龄结构的效应超过这种趋势，劳动年龄人口的比重才会趋于下降。即使到那时，中国劳动年龄人口的绝对数量仍然相当大，对就业的压力将长期存在。中国经济长期、持续的增长为劳动就业提供了大量就业机会。尤其是在改革开放的初期，如 1979-1981 年间，每一个百分点的经济增长拉动就业增长 0.44 个百分点，相当于约 180 万个左右的就业机会。但随着经济的发展，经济增长对就业的拉动作用逐渐减小。总的来看，80 年代经济增长对就业增长的拉动较大，但 90 年代以来这种拉动作用逐步减小，并维持在较低的水平上，2000 年经济增长的就业弹性仅为 0.10。

经过微观放权改革，企业劳动效率提高了，企业冗员现象便明显起来，出现失业现象。首先，由于产业结构调整，使一部分丧失比较优势和国际竞争力的部门排挤出大量劳动者。这个过程无可避免地要使部分职工处于结构性失业状态。其次，国有企业改革使企业经理人员取得了劳动用工自主权。随着企业自主权落实、企业改制加快和“减员增效”口号的推动，部分职工开始下岗，其中有部分被推向社会，构成失业群体。除以上两个主要原因外，90 年代末期国内需求不足，也导致对劳动力的需求相应减低，从而加剧了城市的失业问题。有两个因素可以使今后经济增长速度，保持与过去 20 年大致相当。第一个因素是基数大了以后的减缓效果。第二个因素是加入 WTO 的增速效果。综合效果可以使 21 世纪前 10 年保持 8% 左右的增长率。但经济增长的就业弹性一直有缩小的趋势，即使加入 WTO 提高就业弹性 50%，GDP 每增长 1%，就业也仅仅增长 0.15%。就业压力仍然严峻。

2. 劳动力素质的挑战

劳动力素质或人力资本禀赋也在某种程度上限制了就业机会的获得从而人力资源的利用。从一般的教育水平看，城乡劳动力素质仍然处于较低的水平。根据 2000 年人口普查数据，全国 15-59 岁劳动年龄人口中，文盲和半文盲占 5.2%，文盲和半文盲总人数达到 4300 多万，初中以下的劳动力比重高达 79.0%。由于城乡差距的存在，农村劳动年龄人口中，文盲和半文盲占 7.1%，初中以下的劳动力比重高达 91.2%。（参见图 5）。

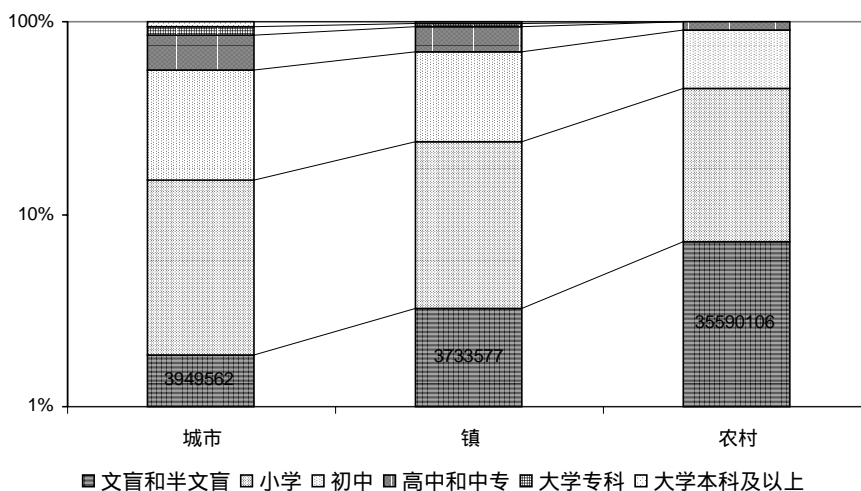


图 5 分城市、镇、农村的劳动年龄人口受教育水平

注：本图的纵轴是按照对数形式安排的。

资料来源：2000 年全国第五次人口普查数据。

从职业要求来看，劳动力市场上的需求结构与供给结构十分不平衡。在产业结构调整过程中，一些在中国丧失了比较优势的产业逐渐式微，有些甚至因缺乏国际竞争力而退出经营，同时另一些具有比较优势的产业方兴未艾。而在这个产业结构调整中，劳动者素质不能得到适应性调整，就难以在劳动力市场上实现就业，从宏观的层次上说，人力资源就未能得到充分开发和利用。从目前城市劳动力市场上的供给、需求特征，可以看到劳动力人力资本差异引起的就业机会差别。

例如，城市劳动力市场供求调查表明²，在劳动力市场总体上需求小于供给的情况下，具有不同的人力资本特征的劳动者获得的就业机会不尽相同。例如，2002 年第二季度城市总体的就业岗位需求与求职人数之比为 74%，即每 100 个求职者只对应着 74 个岗位机会。但是，随着劳动者素质的提高，这个比例明显提高。从学历状况看，初中及以下学历劳动者的这个比例为 72%，具有高中学历的该比例提高到 78%，大学为 86%，具有硕士学位以上学历的则进一步提高到 98%。从职业资格看，具有初级技工职业资格的，需求与求职者比例为 107%，具有中级技工职业资格的该比例为 108%，具有高级技工职业资格的该比例为 113%，具有技师资格的为 113%，高级技师为 106%。从专业技术职务看，具有初级专业技术职务的该比例为 107%，中级为 131%，高级为 105%。

² 中国劳动力市场网《2002 年第二季度部分城市劳动力市场供求状况分析》。

3. 再就业的人力资本障碍

从实践看，目前下岗职工的再就业难度主要在于其人力资本较低。在下岗职工中，40-50 岁年龄组所占比例最大，而这一代人基本上也是受到“文化大革命”影响最严重的人群。而“文化大革命”显然对他们的人力资本形成产生了重大影响。由于“文化大革命”对教育的破坏，导致那一代人的“人力资本”获得成为异常的，直接表现为平均受教育年限的减少。根据“文化大革命”前的自然趋势估算，到 1982 年时，15 岁以上人口的平均受教育年限应该为 5.6 年。但由于“文化大革命”的影响，实际的情况是，这一年 15 岁以上人口的平均受教育年限只是 4.8 年，也就是说“文化大革命”使潜在的人力资本存量减少了 14.3%。1982 年的时候 15-25 岁的人群，如今恰好是所谓的“40-50”下岗群体。换句话说，今天最容易遭遇下岗或失业而最难实现再就业的，恰恰是这一群体。

我们把劳动年龄人口划分为两组——15-39 岁组和 40 岁以上组，发现其教育程度构成明显不同。在劳动年龄人口年长组中，具有初中及以下教育水平的人口比例，比年轻组的同一比例高 13 个百分点。与此相对应的是，在劳动年龄人口年轻组中，具有高中及以上教育程度的人口比例，比年长组的这一比例高 13 个百分点。图 6 显示的是不同年龄组劳动年龄人口教育水平的不同分布。图中两条呈正态分布的教育水平曲线相互错位，表明了年长组在人力资本存量上的缺失。而恰恰是这种在人力资本水平上的差异，导致了两个年龄组在获得就业机会上面，在下岗和失业的概率上面，以及在实现再就业难度上面的不同。

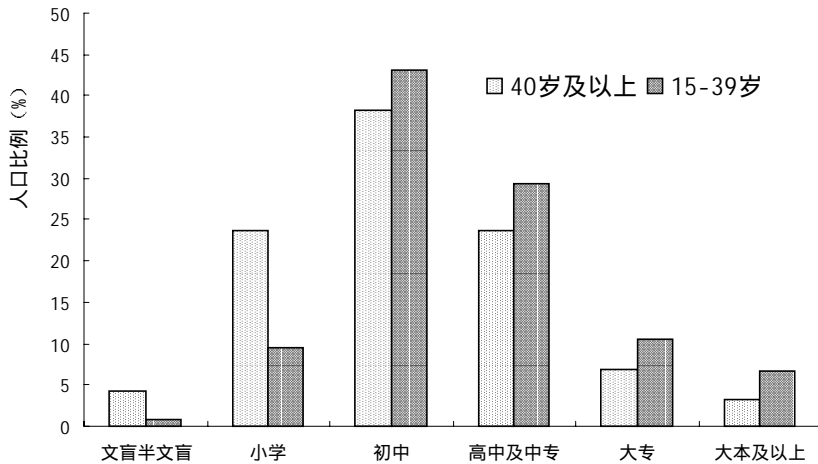


图 6 不同年龄组劳动人口的受教育程度

图中两组呈正态分布的教育水平相互错位，即年长组趋于向低学历的左边偏斜，年轻组趋于向高学历的右边偏斜，表明了年长组在人力资本存量上的缺失。

资料来源：2000 年全国第五次人口普查数据。

四、劳动力市场形成和发育的制度障碍

20 世纪 80 年代以来，各种旨在分割城乡劳动力市场的若干制度方面都不同程度地得到了改革。家庭承包制的普遍推行，农产品市场逐渐放开，以及生产要素市场的发育，推动了劳动和资本在农村内部和城乡之间流动。相应地，由于户籍制度有所放松，城市福利体制开始改革，劳动就业也逐渐市场化，劳动力的流动性愈益加强，大批外来工在城市部门受雇用。到 21 世纪之初，虽然一系列不利于农村劳动力转移的政策仍然存在，户籍制度改革在小城镇和部分大中城市已经松动。可见，中国经济改革以来，通过一系列制度变革和资源重新配置，带动了产品和生产要素市场的发育，促进了非国有经济的发展，改善了国内的投资结构和引进外资，扩大了对外贸易等等，从而使经济以前所未有的速度增长。一些实证研究提供了有关的定量描述。

有些学者把中国经济增长归结为劳动力流动、市场发展产生的效率、外贸和技术引进，以及国内投资和外资引进等四方面的因素。这四方面大致可以涵盖迄今为止，中国通过改革创造市场条件，以比较优势发挥作用而带来的增长效应。如果我们用生产函数概念来表达生产要素投入与在某一特定技术水平下能达到的最大可能产出的相互关系，假设在其它条件不发生变化的情况下，资本或劳动数量的变化可以解释经济增长。在一个经济增长的因素分析中，经济学家很早就发现，除了常规的生产要素投入的增加导致经济总量（如国民生产总值）增长外，往往还有一部分增长不能由增加这种要素来解释。也就是说，在上述生产函数的例子中，除了资本和劳动对产出增加作出贡献外，还有一种未被发现的因素发生作用。稍早的时期，人们把这个未知的因素叫做该生产函数的“残差”。后来，经济学家逐渐取得了一致的认识，认为这个未知的因素，实际上是一系列技术效率的综合表现，所以将其叫做“全要素生产率”（total factor productivity）。

经济增长因素中的资本和劳动力，属于常规的生产要素，与一个经济中的生产要素禀赋有关。经济学家还常常把劳动力的数量与质量分别观察，后者就是所谓的“人力资本”，其表现为劳动者的健康状况、受教育程度和技能水平等等。这些可见生产要素以外的，就是所谓的“全要素生产率”。如果将这部分分解的话，其中可能包含有体制变革的因素、资源重新配置效应，以及技术进步等因素。由于长期以来，中国的劳动力在部门之间的流动有很大障碍，改革之后，劳动力得以较自由流动，因此提高了生产力。中国和世界银行的经济学家通过计量经济学分析，分别观察到，除了“资本增长”、“劳动力增长”这两种常规生产要素的投入增加，对于改革以来中国经济的国内生产总值增长率作出贡献外，还用特殊的方法估计出“劳动力部门转移”对增长的贡献。余下的所谓“未解释部分”，实际上就是全要素生产率对经济增长的贡献（图 7）。值得指出的是，世界银行的估计中把劳动力数量和质

量（即人力资本）并到一起了，而中国经济学家则把两者区分开了。

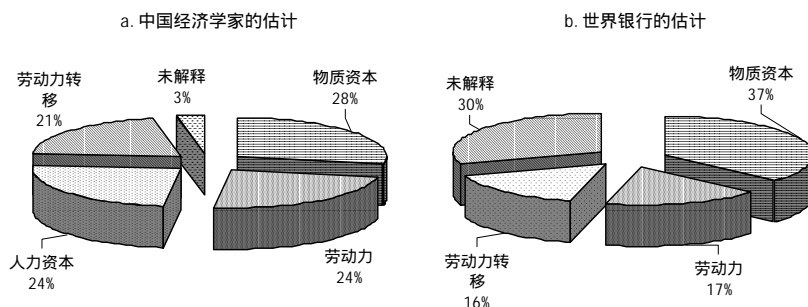


图 7 改革以来经济增长的源泉

资料来源：蔡昉、王德文（1999）《中国经济增长可持续性与劳动贡献》，《经济研究》第 10 期；世界银行（1998）《2020 年的中国：新世纪的发展挑战》，北京，中国财政经济出版社。

但是，20 世纪 90 年代中期以来，城市失业问题日益严重。在中国，失业问题主要以两种形式表现，第一种形式是通常所指的失业，即职工离开原来的工作岗位，丧失有收入的工作机会。1997-2000 年城镇的登记失业率始终维持在 3.1%，但登记失业人员只是实际失业人口中的一个部分。通常，登记失业者会得到失业保险金作日常开支。另一种失业形式称为下岗，这是目前中国特有的现象，即失业者离开工作岗位，但保持与原单位的劳动关系；企业开办再就业中心，负担下岗人员的福利和提供基本生活保障。

在下岗的形式下，国有企业被政府赋予了社会保障的职能，那就一是把失业问题内部化，维持隐性失业，另一是继续负担失业者的福利和补贴。这实际上是因为社会失业保险体制不健全，企业唯有暂时承担这种保险职能。从 2000 年起，离开工作岗位将采取公开失业的形式，而不再采取下岗的形式。这对社会失业保险制度的完善提出迫切的要求。只有建立起城镇职工失业保险制度，才能把企业替社会或国家分担职工富余的负担，转为由劳动力市场解决职工再就业需求，而在他们转岗过程中，社会用共济的方式提供保障。

在劳动力市场形成过程中，城市居民常常把失业、下岗等现象，以及在劳动力由市场调节情况下经常发生的就业现象，归咎于农村转移劳动力的竞争，而通过各种方式寻求政府的保护。由于城市政府受到本地居民要求就业保护的压力的压力，出台了一系列保护本地居民就业，排斥外地劳动力的政策，在某种程度上又大大限制了劳动力市场的发育。现在，一方面城乡劳动力市场的一体化程度并未打破传统的二元结构，另一方面城市形成了主要在国有经济部门发挥作用的劳动力配置机制，以及在非国有经济部门发挥作用的劳动力市场机制，因此实际上在中国形成了一个双二元劳动力市场。

在所有阻碍劳动力流动的因素中，尚未根本改革的户籍制度是最为基本的制度约束，是妨碍城乡劳动力市场发育的制度根源。这种户籍管理与其它国家实行的居住地登记制度不同，其目的是把城乡人口的分布和劳动力配置固定。从 50 年代末到改革开始，户籍制度一直严格执行，人口迁移，特别是从农村到城市的迁移，会受到严格的限制。除了户籍制度直接制约农村人口迁移和劳动力转移之外，还有一系列传统体制也会阻碍这种人口流动的发生。例如，城市全面就业和低工资制相配合、城市住房、医疗、教育和其它生活基础设施都含有排他性的补贴。即作为一个拥有合法户籍身份的城市居民，通常可以得到就业保障，而一旦就业，就可以获得近乎不付租金的住房、公费的医疗、免费的初、中级教育，以及低价享受公共交通等等日常的生活福利。

无论是从所公布的政策措施，还是从实际实施的效果看，户籍制度改革的方式和力度都有着巨大的地区差异。在实践中，每个省份甚至每个城市的改革措施都不尽相同，从比较彻底的改革举措到微不足道的改革意图，形成了一个可供分析的系列。我们可以将这个系列归纳为三种模式，从中可以看到改革力度的依次减弱。

第一种模式以小城镇户籍制度改革为代表，特点是“最低条件，全面放开”。2001 年国务院批转了公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见，并且从当年 10 月 1 日起，小城镇户籍管理制度改革从试点走向全面实施。在全国 2 万多小城镇，入户的基本条件降低到只需“在城镇有稳定的生活来源和合法住所”，凡符合这些条件的外地个人或家庭皆可申请获得城镇户口。这可以说是 1958 年实行户籍制度以来迈出的最大改革步伐，是比较彻底的户籍制度改革。

第二种模式以中等城市以及一些大城市为代表，特点是“取消限额，条件准入”。随着小城镇户籍制度改革的全面推进，许多中等城市甚至一些省会城市也进行了力度比较大的户籍制度改革。其做法是放宽申请条件，大幅度降低在城市落户的门槛。例如，石家庄市的一条最容易达到的条件是“具有本市 2 年以上劳动合同”。市场发育比较快、经济活跃的一些沿海地区中等城市，以及中西部急于加快发展步伐的大中城市，都采取了这种模式。这种户籍制度改革模式，既符合劳动力市场发育的客观要求，又符合循序渐进的改革推进方式。

第三种模式以北京、上海等特大城市为代表，特点是“筑高门槛，开大城门”。在许多中小城市纷纷放松户籍控制的同时，北京、上海等特大城市仅仅为特殊人才的引进开了绿灯，而对广大普通劳动力的进入反倒抬高了准入门槛。例如，上海市甚至停止实施其门槛已经很高的蓝印户口制度。因此，门槛提高的结果并不导致城门的开大。比较而言，这类城市的户籍制度改革尚没有实质性的进步。

五、劳动力市场发展展望

目前改革的目标应该是加快劳动力市场的形成和完善。对于这一改革最重要的两个领域是社会保障制度的改革和户籍制度的改革。社会保障制度的改革将会解除企业的政策性社会负担，从而按照市场原则雇用劳动力，可以更清晰地显示劳动力的实际稀缺程度以及相对价格，既有助于劳动力市场的发育，也有助于产业结构的调整。加快和深化社会保障制度改革的重点是养老保险、医疗保险和失业保险制度的改革，同时建立和完善最低生活保障制度，由此可以筑起可靠的社会保障线。

社会保障是政府和社会为保护公民基本生活需要而提供的一种公共品，是市场经济运行的一个重要补充。在中国建立社会保障体系，具有两个含义。

第一，改革传统的社会保障方式本身。在计划经济条件下，中国的劳动者在单位内劳动，从单位获得相关保障，两个过程是合一的。例如，城镇职工在企业就业，实行公费医疗，没有失业之虞，退休后从企业领取养老金；农村人民公社社员在生产队劳动，享受合作医疗，丧失劳动能力后由子女或集体养老。这种把生产活动与福利保障混在一起的模式，既损害了生产效率，又降低了保障水平。随着旨在提高经济效率的改革开始，这种保障模式必然改变。

第二，为全面的经济改革创造一个良好的保障环境。在市场经济建立的过程中，不同的社会群体都面临着一定的转轨风险：老年人能否按时、足额得到养老金，失业者能否获得失业保险，陷入贫困的家庭能否获得社会的救助等等，都有赖于尽快形成一个有效的社会保护网络。社会保障是保证一个国家社会稳定、经济繁荣的重要社会制度。世界上大多数国家都建立了不同形式的社会保障制度。中国正处于经济结构变化和体制转轨的特殊过程中，对于社会保障体系建立提出了紧迫的要求。在市场经济的基本框架内建立新型的社会保障体系，既要符合一般的社会保障理念，又要着眼于解决转轨过程中的特殊问题，这使中国社会保障体系的建立和制度完善成为改革过程中最为艰难的任务。

在 90 年代末以来社会保障制度改革思路日益清晰的情况下，社会保障体系逐渐得到完善。参加基本养老保险、失业保险和基本医疗保险的人数大幅度增加，城镇贫困人口的最低生活保障也得到更好的满足。2001 年基本养老金社会化发放率达到 98%，国有企业下岗职工基本生活保障制度正逐步纳入失业保险，享受传统医疗保障制度的城镇人口正在被逐步纳入到基本医疗保险制度中。2001 年，全国领取城市最低生活保障金的人数达 1170.7 万人，中央财政投入用于发放最低生活保障待遇的资金为 23.01 亿元。

值得指出的是，中国人口众多、积累不足，建立一套有效率、有保障的社会保障体系，不是短期内可以一蹴而就的。目前初步形成的社会保障体系，

还仅仅覆盖了城镇居民。占全国人口 64% 的农村居民，除了一些比较发达的地区开始试验外，大多数并不享受基本养老保险、失业保险、医疗保险和最低生活保障。由于农村人口庞大的绝对数量，在他们未被纳入社会保障体系之前，中国的社会保障覆盖率将始终被认为处于很低的水平。在城镇基本社会保障体系建立过程中和初建之后，进一步的努力方向便是创造条件分层次、分步骤、适时地把社会保障体系推广到涵盖城乡全体居民。

户籍制度对于诸多妨碍劳动力市场形成的政策来说，是一种更为根本的制度。只有对之进行根本性的改革，才能够彻底消除劳动力市场形成的障碍。而一旦这个制度不复存在，城乡一体化的劳动力市场不仅有利于农村劳动力的流动，也有助于消除城市劳动力资源配置中的扭曲，从根本上也是有利于城市居民增加就业的。

户籍制度改革动机通常取决于两个条件。第一，城镇的户口已经没有多少含金量。即城镇政府既不保证提供就业机会，也没有通过户口可以获得的福利。因此，增加城市人口规模不会加重城市政府的财政负担。第二，城镇的发展已经或者期望从劳动力流动中获得资源配置效益。而对于那些改革没有实质性进展的特大城市，城市户口的含金量仍然较大。政府承诺实现下岗人员的再就业、居民的全面医疗保障、良好的市容，甚至较低的高考录取分数线等等。虽然政府也看到了劳动力流动有利于提高配置效率，但维持较低的失业率和下岗率，保持社会稳定等承诺具有更高的优先地位，因此，大步改革户籍制度的激励不足。

是否进行户籍制度改革，在什么时机进行，改革的力度和深度如何，都取决于改革主体——城市政府对于改革的成本和收益的衡量及判断。在图 8 中，横轴代表政府进行户籍制度改革的力度（因而也是努力），纵轴代表这种改革的边际成本和边际收益。政府之所以选择进行户籍制度改革，是因为地方经济从中可以获得资源配置效率改善的收益。而随着改革力度或努力程度的提高，城市可能出现过度拥挤现象，政府财力不逮，失业率上升，社会不稳定程度提高。因此，改革的边际成本会提高，边际收益会降低，改革就不是有利可图的了。因此，改革力度通常止于边际成本与边际收益两条曲线交点所决定的水平 R^* 上面。

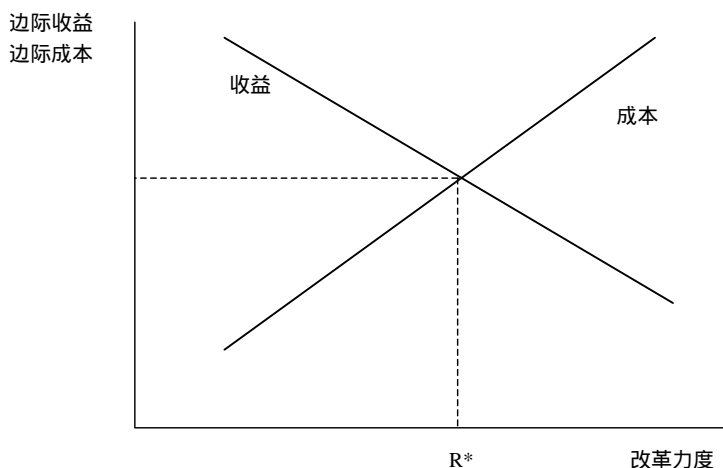


图 8 户籍制度改革的成本与收益

改革的力度从而为改革付出的努力，取决于从改革获得收益与改革本身的成本之间的均衡。而决定改革成本与收益以及两者之间均衡的决定性因素是改革带来的资源重新配置效益的相对重要程度。由于在改革开放期间，经济增长的重要源泉之一就是劳动力流动带来的资源重新配置效应，一个地区经济增长越快，从劳动力流动获得的资源重新配置效益越明显，推进户籍制度改革的成本越小，收益越大。因此，处于不同的经济增长水平和不同的市场发育阶段的地区，进行户籍制度改革的成本和收益均衡处于不同的位置（见图 9）。

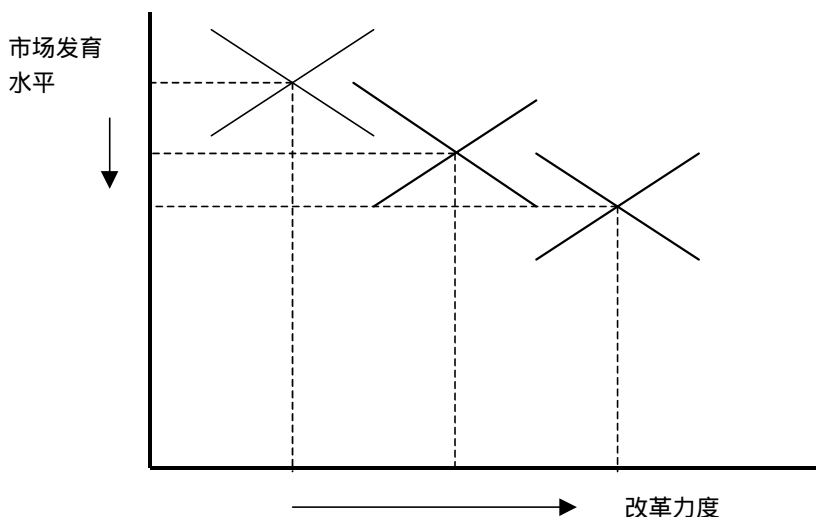


图 9 经济增长、市场化与改革动机

中国加入 WTO 的一个最大挑战就是如何能够在国际竞争的环境下，保持就业的继续增长。总体来看，加入 WTO 后，农业中那些不具有比较优势

的作物将会遇到严重的国际竞争，包括粮食作物和棉花等的生产者将面临着转移出来的压力。在国际竞争压力加大的条件下，农村劳动力如何能够顺利地实现转移，或者更一般而言，劳动力丰富形成的就业压力如何能够转变为经济增长的源泉，关键在于户籍制度的改革能否继续推进且最终完成。如前所述，户籍制度改革的基本条件是户口含金量的降低乃至消失。因此，推进户籍制度改革需要在更大的制度环境内做文章。首先，加快转变经济发展战略，调整产业结构，扩大和创造就业。加入 WTO 意味着要按照中国的比较优势调整产业结构和技术结构。由于我国劳动力资源丰富，比较优势在于劳动密集型产业上面，因此，按照这个方向调整的结果必然是劳动密集型产业得到更快的发展，从而为城乡劳动力提供更多的就业机会。城市就业需求旺盛了，各地政府扩大劳动力供给的愿望也就更加迫切，户籍制度改革的收益就增大，改革就更加顺理成章。其次，过去 20 余年改革和发展的经验表明，非国有经济、中小企业和第三产业是创造就业和吸纳劳动力的主体。既然更多的就业需求是户籍制度改革的推动力，各级政府需要清除各种不利于非国有经济、中小企业和第三产业发展的制度障碍，采取一切必要的政策手段加快这些部门的发展，以便为户籍制度改革创造条件。

参考文献：

蔡昉、都阳，《“文化大革命”对物质资本和人力资本的破坏》，《中国经济学季刊》，即将出版。

蔡昉、王德文（1999）《中国经济增长可持续性与劳动贡献》，《经济研究》第 10 期。

世界银行（1998）《2020 年的中国：新世纪的发展挑战》，北京，中国财政经济出版社。

蔡昉主编，《2002 年中国人口与劳动问题报告—城乡就业问题与对策》，社会科学文献出版社，2002 年。