

# 论市场对城乡劳动力资源的重新配置

蔡 昉

---

**[提 要]** 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, 着重分析改革以来市场是怎样在调整产业结构的同时, 重新配置城乡劳动力资源的, 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。

**[关键词]** 市场 制度障碍 城乡劳动力资源 配置

**[中图分类号]** F241 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000 - 114X (2003) 01 - 0034 - 08

---

改革以来经济增长的经验表明, 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。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。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。改革以来, 中国资源配置格局变化很大程度上反映在劳动力的流动, 即劳动力市场的形成方面。而保持中国经济增长的可持续性, 同样有赖于劳动力市场发育, 实现劳动力资源进一步合理配置。

## 一、改革以来我国城乡劳动力市场的形成

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。而随着改革的进行, 城乡劳动力市场也应该有所发育。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产生了深远的影响, 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。2001年农村劳动力总数约4.8亿人，超过33%的农村劳动力已经转移出农业，在第三产业、工业和建筑业等部门就业，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。

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者就业的惟一渠道，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。

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。可见不同所有制企业具有不同的资本节约程度，或者说各自产业结构对比较优势的反应不同。非国有企业占主导地位的，其行业的劳动密集性质就低；国有企业占主导的，其行业的资本密集程度就很高。

## 二、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。

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 1）。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。

随着中国人口的转变，劳动力就业市场也面临着新的变化与挑战。

### 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，直到老年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。

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。另外，随着企业自主权落实、企业改制加快和“减员增效”计划的推动，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，也令致对劳动力的需求相应减低，从而加剧了城市的失业问题。

### 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影响人力资源的利用。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 岁到 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

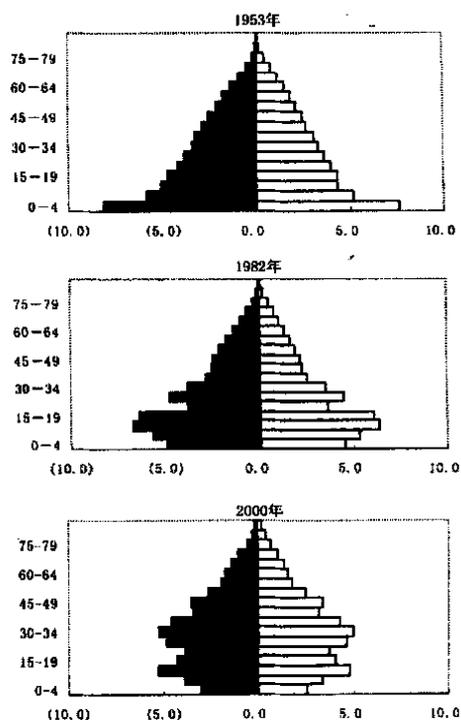


图 (1) 中国人口年龄金字塔

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。

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 %。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，因而无法适应产业结构调整对劳动力素质的要求。

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，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 %。

### 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，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 岁到 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，发现其受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（2）显示的是不同年龄组劳动年龄人口受教育水平的不同分布。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方面，在下岗和失业的概率方面，以及在实现再就业难度方面的不同。

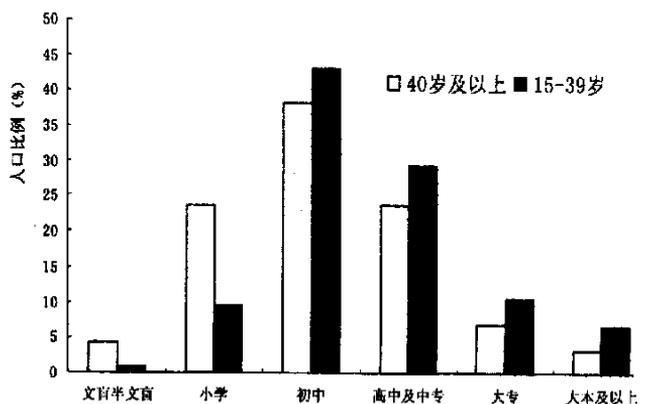


图 (2) 分组看劳动年龄人口的教育程度

资料来源：2000 年全国第五次人口普查数据

### 三、城乡劳动力市场形成的制度障碍

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。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展,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。

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。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。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3)。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。

20世纪90年代中期以来,城市失业问题日益严重。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妨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。

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。

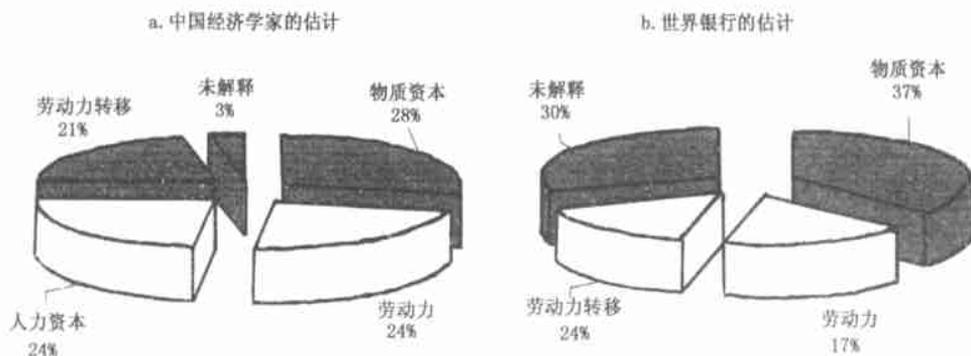


图 (3) 改革以来经济增长的源泉

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，第 8 页。

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证户口制度。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。

#### 四、劳动力市场发育展望

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，也帮助产业结构的调整。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。

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，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什么含金量。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。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，从而改革的边际成本会提高，边际收益会降低，户籍制度改革的成本就可能会大于收益了。

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 4）。

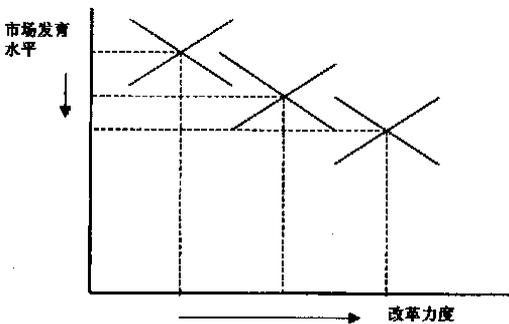


图 (4) 经济增长、市场化与改革动机

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。

---

国家统计局编：《中国统计年鉴 2002》，中国统计出版社 2002 年版。

国家统计局编：《中国统计年鉴 2001》，中国统计出版社 2001 年版。

资料来源：2000 年全国第五次人口普查数据。

中国劳动力市场网：《2002 年第二季度部分劳动力市场供求状况分析》。

作者简介：蔡昉，中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、研究员、博士生导师。北京 100732

[责任编辑 潘 莉]