

中华人民共和国 70 年经济发展与 城乡劳动力就业的关系探析

吴绮雯

摘要：经济发展与城乡劳动力就业的关系在新中国不同历史阶段表现不尽相同。中华人民共和国成立初期，农村富余劳动力处于“隐形”失业，国家大规模工业经济建设必然导致大量农村人口向城市流动和就业转移，加上旧中国遗留下来的大量城市人口，从而造成城市就业的巨大压力。在优先发展重工业的战略导向下，城市消费品供给和就业都受到很大制约，不可能实现充分就业。实行改革开放后，成功地将人口压力转变为人口红利。进入 21 世纪以来，中国经济开始向资本和技术密集型的中高端产业结构转型；随着人口老龄化加快，人口红利逐渐消失，经济新常态下走创新发展道路成为必然的选择，这就要求加快提升人力资本水平，实现经济高质量发展与更充分就业。

关键词：70 年；经济发展；历史阶段；人口红利；充分就业；就业优先

中图分类号：F241.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2019）03—0034—07

经济增长与充分就业是宏观经济的两大目标，两者之间相互促进亦可能互为掣肘。在中华人民共和国近 70 年的发展历程中，两者的关系呈现出巨大变化，这主要取决于特定历史时期经济发展阶段以及经济体制的影响。如何更好地协调两者之间的关系，既是经济社会发展战略和宏观经济调控的重要议题，也是关系到中国未来经济社会可持续发展的关键因素。系统总结中华人民共和国成立以来不同历史阶段经济发展与充分就业之间的关系，对于更深入理解两者之间的内在逻辑，推动新时代中国经济走向高质量发展、实现“两个百年目标”具有积极意义。

一、新中国建立初期的经济发展水平和就业压力

中华人民共和国成立初期将国民经济的恢复作为首要任务，通过政府安置和经济发展解决城乡就业问题，在生产要素配置、产业发展方向、经济成分定位等方面进行灵活的处理，在经济恢复的同时，

就业制度也逐步建立并得到适时的调整，全面就业目标被政府作为与经济增长并列的首要经济目标，经济发展与充分就业之间的互动关系在实践中得到体现。但是，新中国初期经济发展水平低下的局面尚未彻底改变，产业结构不平衡的矛盾突出，就业压力依然较大并长期存在，急于实现经济赶超使经济发展与充分就业偏离正常轨道。

（一）经济发展水平低下与就业需求不足

1949 年面临的经济形势是：长期的战争使得国民经济遭受严重破坏，经济发展水平严重下降，产业结构不合理，工业内部结构不平衡。1949 年与抗战以前的 1936 年相比，农业畜牧业产量减产 26%，农用施肥量减少约 27%，粮食产量减少 21%，棉花产量减少 45.6%，全国人均粮食仅为 237.5 公斤，处于 20 世纪上半期中国人均粮食产量的最低限度。^①能源、交通、钢铁、机器制造等基础性产业相当落后，1949 年与 1936 年相比，工业产值降低了 50%，其中重工业更是降低了约 70%。

基金项目：本文是国家社会科学基金重大委托项目“中国改革开放历史经验研究”（项目号：2015MZD009）的阶段性成果。

作者简介：吴绮雯，女，中国社会科学院当代中国研究所博士后研究人员，主要从事中华人民共和国经济史和就业问题研究。

^① 武力：《中华人民共和国经济史》，北京：中国时代经济出版社，2009 年，第 41 页。

在产业结构中,农业占70%,工业仅占30%,而在工业总产值中,重工业产值仅占27%,轻工业则占73%。^①

中华人民共和国成立之初,国内生产力水平极为低下,城乡劳动力大量过剩,就业压力很大。传统农业是主导产业,农业就业人员占全部就业人口的90%左右,他们大多未接受过良好教育,劳动生产率低下,就业不充分矛盾突出。1949年农村人口4.84亿,占总人口89.4%,城市人口比重仅为10.6%。^②全国从业人员1.8亿人,其中城镇就业人员占比不到10%。城镇经济发展滞后,就业需求不足,存在着大量个体劳动者,形成商业和餐饮服务业过度竞争,就业总量矛盾和结构矛盾同时存在。1950年登记失业人数高达166万人,占城市职工总数的20%之多。^③如果加上未登记的失业者,失业人数更多。素质低、技能差,就业能力较低也是失业的一个重要原因。1949年底,平均每万人中有小学生450人,中学生23人,大学生仅有2.2人。^④1952年底全国城市失业和无业人员中,有就业意愿的162万人中,文盲占到30%,小学文化占52%,初中以上仅占18%。^⑤

(二) 经济恢复政策与就业压力的缓解

中华人民共和国成立初期解决就业问题主要是靠实施城乡改革和经济恢复政策。在农村,实行了彻底的“耕者有其田”政策,保障了农民有基本生产资料,较大地调动了农业生产积极性,土地吸纳了更广泛的就业。土地改革完成之前,鼓励城市中无业人员回到农村成为农民。在城市,政府一方面按照“公私兼顾,劳资两利,城乡互助,内外交流”的方针,积极发展生产,创造就业条件,增加就业机会;同时让国营经济、集体经济、劳动者个体经济、私人资本主义经济和公私合营经济等多种经济

成分并存,在吸收就业人员中发挥了积极作用。另一方面,政府对国民党政府遗留下来的公职人员进行“包下来”政策,以救济和安置相结合的方式,使失业人员获得就业或转业的机会。据不完全统计,从1950年7月至1953年底,在各级政府失业救济工作中,以工代赈达280余万人次,生产自救者达15万余人,参加转业训练的15万人,还乡生产的14万余人,领取失业救济者460余万人次。^⑥在进行失业救济的同时,政府着手开展就业安置和介绍工作,通过政府介绍就业与个人自行就业两种途径灵活安置就业。个人自谋职业是这一时期就业的主要渠道,数十万失业者通过自谋出路找到了工作。

1949-1952年,国民经济较快得到恢复,使就业需求增加,就业压力得到有效缓解。但是,当时中国的基本国情是人口多、底子薄,生产力落后严重制约着经济发展,中国尚处于发展经济学所说的“贫困的陷阱”之中,传统落后农业能够吸纳的就业仍然有限,农村中存在大量的富余劳动力,实现充分就业依然是一个不可能解决的难题。尽管土地改革大幅降低了农村失业无业人数,但是农村剩余劳动力仍然较多,农业劳动生产率较低。1952年,全国农业剩余劳动力大约达到4000万人,相当于农业劳动力总量的17%。^⑦城市中也存在着就业不充分和劳动力相对过剩问题。特别是“五反”运动后城市失业人员快速增加,形成新一轮失业高峰,据不完全估计,到1952年6月中旬,新增加的失业、半失业的人数约为150万人。与“五反”运动前的失业人数相比,增加了1.5倍。^⑧1952年10月,全国城市失业无业人员达到260万人,大约相当于城市全部就业人员的10%,占城市人口总量的4%。^⑨

对此,政府开始有计划地建立就业制度,为了保证重点工程建设的用人需求,妥善安置因“五反”

① 武力:《中华人民共和国经济史》,第139页。

② 国家统计局:《中国统计年鉴(1984)》,北京:中国统计出版社,1984年,第81页。

③ 中国社会科学院、中央档案馆:《1949-1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》,北京:中国社会科学出版社,1994年,第203页。

④ 国家统计局:《中国统计年鉴(1984)》,第487页。

⑤ 中国社会科学院、中央档案馆:《1949-1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》,北京:中国社会科学出版社,1994年,第203页。

⑥ 武力:《中华人民共和国经济史》,第201页。

⑦ 武力:《改革开放前后人力资源配置及效率比较研究》,《中国人口科学》2003年第2期。

⑧ 中国社会科学院、中央档案馆:《1949-1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》,第158页。

⑨ 武力《1949-1978年中国劳动力供求与城市化关系研究》,《中国经济史研究》1998年第3期。

运动造成的失业人员,1952年7月召开了全国劳动就业会议,围绕失业人群(包括工人、知识分子、旧军官、农村富余劳动力等)安置问题进行讨论。同年8月政务院发布了《关于劳动就业问题的决定》,试图彻底解决城市的失业问题。要求一切公私企业不解雇或少解雇职工,采取包下来的办法,由政府进行就业培训和统一调配,让农村富余劳动力就地消化,少数可根据工业发展需要进入城市。^①这次会议改变了过去实行的介绍就业与自行就业相结合以扩大就业的方针政策,开始建立统一的就业制度。就业制度根据经济发展的实际情况相应调整完善,政府统一调配就业在短期内保证了经济建设用人需要,但也限制了用人单位的积极性,存在人员与岗位错配现象。^②1953年8月,对原有就业政策进行调整,认为实行无所不包的统一调配办法为时过早,为使失业人员获得更多的就业机会,对于统一调配的范围适当缩小。

二、优先快速发展重工业对城乡劳动力就业的影响

在优先发展重工业的高度集中计划经济体制下,城镇出于“低工资、高就业”的应对就业压力思路,采取“三个人的活五个人干”的牺牲效率、无效供给的扭曲手段,使大量隐性失业掩盖了就业矛盾。在当时的城乡分割体系下,城乡劳动力无法按照效率原则自由流动,农业农村被定位于就业缓冲带,既要承担自身农业人口的隐蔽失业,也要在特定时期承接城镇转移下放的人口。这样尽管有时城镇就业率很高,但全社会的就业率仍然较低,潜在失业、在职失业的情况严重。经济发展战略选择上的偏差导致城乡人力资源配置扭曲,既难以确保经济可持续发展,也无法创造有效的就业需求,更不可能实现充分就业,经济发展与充分就业之间的矛盾突出,彻底改革已经迫在眉睫。

(一)重工业发展战略积累就业矛盾

为建立独立工业体系和从国家安全出发,1953年国家确定了优先发展重工业的战略。在这一战略指导下,城市工业趋向于资金和技术密集型发展模式,不利于创造就业岗位和吸纳劳动力,轻工业和第三产业发展受到约束,城市的劳动力需求增长缓慢,就业压力巨大,为支持城市重工业发展而被迫选择城乡分隔的就业制度,进一步加剧了经济发展与就业之间的尖锐矛盾。

优先快速发展重工业导致工业化发展失衡,城镇化步伐缓慢,服务业发展滞后,就业需求严重不足,隐性失业现象突出。重工业的投资规模大、建设周期长,使城市对劳动力的需求受到抑制,农业劳动力向城镇和非农部门转移步伐停滞不前,大量劳动力仍然滞留在农村。^③优先发展重工业需要高积累,这必然抑制劳动报酬而采取低工资政策,使居民储蓄很少,没有消费能力,进一步导致轻工业和第三产业需求疲软。^④到1978年时,中国城乡储蓄存款余额为210.6亿元,人均21.88元,而农村人均存款仅有7.05元。^⑤1953-1976年轻工业平均每年增长8.8%,重工业为13.5%;1976年工业总产值中轻工业产值占44.2%,较1952年的64.5%下降了20.3%。^⑥商业占国民收入比重从1952年的14.9%下降到1980年的5.5%。^⑦1978年与1952年相比,农业就业比重小幅度下降,从83.5%降至73.8%,工业就业占比从6%上升为12.5%,商业就业比重从4.7%下降到3.2%。^⑧

为适应优先发展重工业的需要,以更快速度实现工业化,同时解决失业问题,1953年开始实行计划经济,劳动力要素也由国家统一调配,城市就业实行计划管理,政府规定企业不得裁减职工,形成了“固定工”政策,同时政府严格限制农村劳动力向城市流动,甚至实行逆城市化的劳动力倒流,形

① 中国社会科学院、中央档案馆:《1949-1952 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》,第181页。

② 中央劳动就业委员会、中央内务部、中央劳动部:《关于劳动就业工作的报告》,1953年8月5日,案卷号110-001-0387,北京市档案馆藏。

③ 武力:《1949-1978年中国劳动力供求与城市化关系研究》。

④ 武力:《改革开放前后人力资源配置及效率比较研究》。

⑤ 《当代中国的金融事业》,北京:中国社会科学出版社,1989年,第682页。

⑥ 孙尚清、陈胜昌:《中国的产业结构1977-1980》,北京:人民出版社,1982年,第7-14页。

⑦ 武力:《中华人民共和国经济史增订版上卷》,北京:中国时代经济出版社,2010年,第659-660页。

⑧ 武力:《改革开放前后人力资源配置及效率比较研究》。

成了城乡就业隔绝的二元就业体制。政府在城镇始终推行“包下来”的就业安置政策，从最初接收官僚资本企业内的职工和旧军政人员，逐步扩大到公私合营企业社会主义改造后的职工、各高等院校和中专技校的毕业生、复员军人。^①

“一五”期间，固定职工增长很快，1957年全国全民所有制企业（包括公私合营企业）的2451万职工中，固定职工有2247万人，占总数的91.7%。^②1957年开始，刘少奇同志主张实行固定工和亦工亦农两种劳动制度，并取得了一定成绩，缓解了城镇就业的压力。但“文革”爆发后的十年间，就业制度陷入瘫痪、半瘫痪状态，被迫对全民所有制的临时工、轮换工制度进行调整，使国营企业的用工制度基本上成为单一的固定工制度，劳动力市场体系没有真正建立起来。

（二）农村蓄水池功能与城乡双向劳动力流动

1978年之前，农村被当成城镇经济发展的重要蓄水池和就业缓冲区。在重工业优先发展战略和计划经济体制下，当城市经济建设需要劳动力时，从农村抽调；当城市经济发生波动，城市就业困难时，则通过行政手段将大批劳动力送往农村，使农村成为劳动力无边、无底的蓄水池。早先新中国解决就业问题所采取的措施有两个明显的特征：其一，农村是解决城市就业的主要着眼点。20世纪50年代，国家强调把回农村作为解决城市就业的重要途径。1950年政务院公布的《救济失业工人暂行办法》就把动员和帮助失业人员“回乡生产”作为解决城市失业问题的办法之一。1957年9月，周恩来在中共第八届中央委员会第三次全体会议上指出，“安排城市多余的劳动力，主要就业方向，应该是下乡、上山，参加农林业劳动”。^③同年11月，国家计划委员会在对第二个五年计划规划作说明时指出：“乡村是容纳劳动力的大海，农村生产门路打开以后，还可以容纳一部分城市多余劳动力。”^④到1960年代，由于国民经济遇到严重困难，农村更成为解决城市就业的主要渠道。其二，这一时期解决城市就

业问题是通过阻止农村劳动力向城市流动实现的。中华人民共和国成立后，随着国民经济的恢复和国家大规模经济建设的开展，大量农民流入城市。在当时的历史条件下，国家认为农民盲目流入城市，既影响农业生产，又加重了城市物资供应和就业压力。因此，从1953年起，政务院连年发出指示，明确禁止农村劳动力流入城市。同时规定各单位未经劳动部门许可，不得擅自到农村招收工人。1958年颁布了《户口登记条例》，在户口准入上对农民进城进行了明确的限制，这一制度对于之后中国经济发展和城乡劳动力市场建设产生了深远影响。

人口和就业压力在特定历史环境下成为政治运动的加速器，农业农村成为被迫承接城镇就业压力的重要渠道，导致劳动力资源配置效率和整体经济效率受到严重损失。从中华人民共和国成立到1978年，中国城镇总人口由5765万增加到17245万，增长2倍；同期劳动力人数则由1500万增加到9500万，增长5倍之多。尽管政府在城镇推行“低工资、多就业”政策并严格限制农村人口进城，但是城市人口的就业压力始终很大。^⑤1963年6月，中央召开城市精简职工和青年学生安置工作会议，要求在今后15年内每年安排百万左右的青年下乡，参加农业生产活动。大规模的城市青年“上山下乡”运动的实施，在一定程度上缓解了城市就业压力。据估计，1967—1976年的十年中，上山下乡的城市青年共有1700万人，这种逆城镇化现象在世界近现代史上较为少见。

三、改革开放使得人口压力变成人口红利

改革开放从根本上破除了要素流动和资源配置的束缚，彻底激活了发展活力和城乡劳动者积极性，成功地将人口压力转变为人口红利，在工业化、城镇化和城乡一体化进程中逐步实现了经济发展与就业扩大相互协调。以十一届三中全会为标志，中国进入了一个以经济建设为中心的新的历史时期，经济高速增长和就业持续扩大的发展阶段正式到来。

① 《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工保险福利卷》，北京：中国物价出版社，1998年，第92页。

② 《中国劳动工资统计资料（1949—1985）》，北京：中国统计出版社，1987年，第26、33页。

③ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编第十册》，北京：中央文献出版社，1994年，第578页。

④ 国家计划委员会：《第一个五年计划的初步总结和第二个五年计划的研究资料》，1957年11月9日，案卷号005-002-00194，北京市档案馆馆藏。

⑤ 国家计划委员会：《第一个五年计划的初步总结和第二个五年计划的研究资料》。

农村劳动力加快向城镇转移,为城镇经济发展提供了重要的劳动力资源,并通过劳动力要素再配置提升经济效率。^①

(一) 市场经济体制改革探索与城乡就业同步增长

自改革开放启动到1990年代初,市场经济体制改革处于探索阶段,城镇和乡村的就业呈现同步增长态势。20世纪60-70年代高生育率阶段出生的人口在改革开放初期陆续进入成年阶段,正当农村内部就业压力激增之时,农村家庭联产承包责任制改革激发了农民的积极性。1978年,在乡镇企业就业的劳动力人数有2800万人。到1993年,乡镇企业职工人数首次超过国有企业职工人数。1994年乡镇企业就业人数有12000万人,年均增长率为9.5%。^②城市改革步伐相对滞后于农村,1984年10月,党的十二届三中全会决定将改革重点逐渐从农村转向城市,实施劳动合同制的用工管理制度,对外开放步伐也逐步加快。城乡就业需求快速增长,1985年城镇就业人员增速接近5%,农村就业人员增速为3%,全国就业人员增长3.5%,就业总量达到5亿人。但是,城乡分割尚未彻底打破,农村劳动力被严格限制进入城镇,少量农村迁移劳动力尚不足以明显影响城镇就业形势。

(二) 市场经济体制改革框架的建立与城乡就业分化

1990年代初到21世纪初,逐步建立了市场经济体制改革框架,工业化和城镇化步伐加快,城镇就业人员快速增加,但乡村就业增速放缓。1992年党的十四大明确了建立社会主义市场经济体系的改革目标和基本框架,提出以按劳分配为主的分配制度,从而极大调动了就业创业积极性。1996年取消了严格的农村人口流动管控,1997年进一步深化户籍制度改革,1998年进一步取消了农民工暂住费等收费项目。一系列政策调整,改善了农村劳动力转移的内外部环境,城镇就业增速高达4%以上。从1996年开始,乡村就业基本处于停滞状态,农村转移劳动力与新成长劳动力基本保持平衡,1998年乡村劳动力人数达到峰值,为4.9亿人。1998年因国企改革影响,几千万城镇下岗职工短期内冲击

城镇劳动力市场,失业率明显提高,但并未能阻止城镇化和农村劳动力转移步伐。1998-2001年,农村劳动力转移规模不断扩大,从13806万人增加到15773万人,农村转移劳动力占劳动力总量的比例也由28.16%提高到32.13%。根据2000年第五次全国人口普查资料,农民工在第二产业从业人员中占58%,在第三产业从业人员中占52%;在加工制造业从业人员中占68%,在建筑业从业人员中占80%。^③

(三) 市场经济体制改革深化与城乡就业格局持续改善

进入21世纪之初到2012年,市场经济体制改革继续深化,中国经济加速融入全球经济,工业化进入到中后期,城镇化步伐持续加快,城镇就业继续快速增长,乡村就业人员开始减少。2000年以来,经济持续保持高速增长,劳动力市场加快发育,就业需求增长迅猛,不仅快速从前期国企改制的冲击中恢复,而且局部地区开始出现“民工荒”现象。与此同时,“农业新政”全面开启,农业生产率大幅提高,进一步释放了农村劳动力,加上阻碍劳动力流动的城市收容制度彻底废除,使外出农民工人数迅速突破1亿人。2007年全球金融危机之前,城镇就业人员增速一度高达4.5%,城镇就业总量突破3亿人。全球金融危机的冲击在短期内带来2000多万农民工返乡,但就业形势很快恢复。这一时期乡村就业人员加速减少,2012年下降到4亿人以下,城镇就业比重从2001年的33%提高到2012年的48%,增加了15个百分点。

(四) 经济发展与充分就业相协调的内在动力
实现经济发展与充分就业相协调的根本保证是市场化改革。市场经济体制改革不断深入,持续释放经济发展动力。1978-2012年中国GDP年均增速接近10%,经济发展水平持续提高。以市场化改革为导向,全面改革城乡就业体制,充分调动劳动力就业积极性,各类市场主体快速成长,就业需求强劲。非农经济占GDP比重从2000年的85%左右上升到2009年的90%以上。市场化部门成为经济增长和就业岗位创造的重要主体,2010年国有部门就业比重降至20%以下。市场化

① 蔡昉:《中国经济增长如何转向全要素生产率驱动型》,《中国社会科学》2013年第1期。

② 高书生:《中国就业体制改革20年》,郑州:中州古籍出版社,1998年,第152页。

③ 赖德胜、李长安、张琪:《中国就业60年》,北京:中国劳动社会保障出版社,2010年,第193-198页。

改革推动城镇劳动力市场持续繁荣,就业保持基本稳定,城镇失业得到有效控制,基本实现了充分就业。2002年以来,全国城镇登记失业率始终保持在4.0%左右的较低水平,登记失业人数控制在1000万人以内。

城镇化推动中国城乡二元结构向城乡一体化转变,农村劳动力从低生产效率部门向高生产效率部门转移。^①在计划经济体制和严格的户籍制度管控下,城乡之间的产品市场和要素生产长期处于分割状态,造成严重的资源配置扭曲。改革开放为城乡之间要素流动和效率提升提供了可能,随着工业化和城镇化进程全面启动,强大的市场需求推动了产品和要素突破城乡和地区限制而加快流动,大量农村劳动力从生产效率低的传统农业部门加速转移到生产效率更高的现代经济部门,成本低廉的劳动力奠定了中国经济竞争力的基础,以制造业为代表的产业迅速立足于全球经济之中。有研究表明,1980—2010年期间,15—59岁劳动年龄人口以年均1.8%的速度增长,人口抚养比以年均1.9%的速度下降,这种人口红利成为支撑经济高速增长的主要因素。^②大量劳动力从第一产业向二、三产业转移,第一产业就业比重从2002年的50%下降到2012年的33.6%,第二产业就业比重在制造业、建筑业快速发展的带动下逐步提高,就业比重从2002年的21.4%增加到2012年30.3%的高峰,第三产业就业比重在2011年达到35.7%,成为最大的就业部门。1978—2012年,中国城乡就业总量从4亿人扩大到约7.7亿人,翻了将近一番。城乡就业结构发生深刻变化,城镇就业比重从1978年的23.7%逐步提高到2012年的48.4%。

四、中国实现人口红利向人力资本红利转化的思路

2012年以来,中国经济发展进入新常态,中国经济结构与人口结构正在发生深刻变化,经济发展与充分就业在新形势下面临新的挑战。面对更加复杂的就业形势,国家坚持实施就业优先的战略,努力实现经济增长与就业增长的良性互动,推动更高质量和更充分就业,同时两者之间的关系也被赋予新的内涵。

(一) 新时代经济发展与充分就业的新内涵

第一,依靠低成本生产要素驱动经济增长的模式正在丧失动力,传统增长模式已经无法支撑中国从中等收入阶段向高收入阶段迈进。GDP增速从2010年10.6%开始进入放缓通道,2016年下降到6.7%,2017年小幅恢复到6.9%,中国已经从高速增长转向中高速增长。再加上中国产业结构仍然面临升级压力,城镇化受到户籍制度制约质量不高,资源、能源短缺问题日益凸显,环境承载能力受到严重挑战,人均收入不高,还存在比较严重的贫富差距,这些挑战要求中国经济增长从要素驱动型转向全要素生产率驱动型,劳动力市场发展也要求从扩大就业转向更高质量、更加充分就业。中国人口老龄化持续加深,人口红利逐渐消失殆尽,2011年中国15—59岁劳动年龄人口达到峰值的9.25亿人之后正式进入收缩通道,2012年首次减少345万人,随后保持每年几百万人规模的缩减,劳动参与率也呈现出下降趋势。

第二,市场经济体制改革继续推进,城镇化步伐并未减速,就业总量趋于稳定,城乡就业结构持续变化,城镇就业规模继续扩大。党的十八大提出,经济体制改革的核心问题就是处理好政府与市场的关系,十八届三中全会提出市场经济在资源配置中的决定性地位,市场经济体制改革继续激发市场潜力和活力,“大众创业、万众创新”战略全面实施,新经济、新业态、新岗位不断涌现,城镇调查失业率始终保持在5%左右的较低水平。外出农民工人数增速逐年放缓,2016年农民工总量增速下降到0.3%;乡村就业仍然以每年2%—3%的速度减少,2017年下降到3.5亿人。城镇劳动力市场供给趋于稳定,2015年城镇就业人员突破4亿人,2017年达到4.25亿人,城镇就业比重到2017年提高到54.7%。2017年全国城乡就业总量下降0.05%,就业总量保持在7.76亿人,就业总量负增长阶段即将到来。

第三,经济新常态下就业的主要矛盾已经从总量矛盾转变为结构性矛盾。2012年以来的经济增长减速虽然有多种原因,但是根本原因是传统的供给已经不能满足国人需求的变化和外销产品的升级,

① 蔡昉、都阳:《工资增长、工资趋同与刘易斯转折点》,《经济学动态》2011年第9期。

② 蔡昉:《改革时期农业劳动力转移与重新配置》,《中国农村经济》2017年第10期。

因此党和政府采取了“供给侧结构性改革”的发展战略和政策。这种变化,从劳动力供给和需求来看,结构性矛盾已经凸显出来。新发展阶段下中国劳动力供求关系和就业形势必然呈现新特点,就业总量矛盾退居其次,结构性和摩擦性矛盾日益突出。这主要表现在以下三个方面:一是在供给侧结构性改革过程中不可避免地带来局部性、短期就业冲击,调结构、去产能和处置“僵尸企业”对于部分地区、部分行业的职工将形成就业压力。二是部分群体的就业质量仍然亟待提高,灵活就业和非正规就业群体的就业稳定性差,没有得到基本的社会保障和公共服务,国家统计局农民工监测数据显示,近年来农民工基本社会保险参与率长期徘徊在20%左右。三是不断涌现的新型就业形态对劳动者权益提出新挑战,现行劳动力市场的制度安排仍然以就业单位为依托,不适应分享经济发展所创造的就业形态,劳动者权益保障的难度加大。

造成结构性矛盾的主要原因是当前中国劳动力队伍的整体素质和技能偏低,劳动力市场存在供需错配问题,一方面中国劳动者受教育程度低,另一方面劳动者职业技能与岗位需求不相适应,技能型人才严重缺乏。2013年,全国就业人员中大专及以上学历教育程度的占14.51%,高中教育水平的占17.1%,初中教育水平的占47.9%,小学教育水平的占18.5%,小学以下教育水平的占1.9%,整体来看,中国劳动力的受教育水平还很低。同时技能人才也严重短缺,据人力资源和社会保障部统计,当前中国技能型人才总量约为1.7亿人,仅占全国就业人员总数的21%,其中高技能人才不到5000万人,仅占就业总量的6%,相对于发达国家还有一定差距。

(二)新时代推进经济发展与充分就业协调发展的政策建议

新时代的经济发展的要求实现经济效率和就业高质量。更加充分、更高质量的就业是新时代中国

经济社会发展的重要目标,必须实现从人口红利向人力资本红利的转变,这是新时代经济发展与充分就业保持相互协调的根本要求。在人口老龄化加深、传统经济增长动力丧失、资源环境约束增强的背景下,要实现“两个一百年”奋斗目标,必须转变经济发展方式,走创新和绿色发展道路,提高全要素生产率,增强经济创新力和竞争力,在这一过程中,必须提高人力资本水平。

第一,加快建设创新型国家,为现代化经济体系和劳动力市场体系提供强有力的战略支撑。创新是引领发展的第一动力,这要求不断提升中国劳动者的素质,以顺应全球化趋势。要大力推进人才强国战略,完善人才发展体制机制,强化基础研究,实现前瞻性基础研究、引领性原创成果的重大突破,培养一大批具有国际水平的高端人才,重点打造战略科技人才、领军人才以及高水平创新团队。

第二,优先发展新兴产业,在经济结构转换过程中实现就业质量的提升。把新一代信息技术、高端设备、新材料、新能源、节能环保等战略性新兴产业作为重点支持对象,推动大数据、人工智能同实体经济深度融合,新兴产业的出现必然要求从业者有新的知识和技能,因而要大规模开展职业技能培训,提高劳动者素质,加快建设知识型、技能型、创新型劳动者大军。

第三,加大人力资本投资,提高人力资本投资的效率。国际竞争归根到底是人才竞争,要全面深入推进优先发展教育事业的战略。更加注重教育机会的公平,加大贫困落后地区的基础教育投资。注重各阶段教育的平衡发展,根据新时代教育需求的特点,补齐以往教育发展的短板,注重学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育和高等教育的统筹和均衡发展。更加注重人力资本投资和积累,加快职业教育和职业培训体系建设,制定终身学习计划并建立终生培训制度。

[责任编辑:陈晓未, 编审:俞亚克]

Abstract of Main Papers

Three Urban Cultures and Their Ideological Essence in Contemporary Western Capitalist Society

——**On Manuel Castells' Marxist Critical Theory of Urban Culture**.....WEN Quan (2)

To examining the ideological connotation of western urban culture in the radical context of Marx's social critical theory, is an important starting point for Manuel Castells to recognize the inherent symptoms of the developed capitalist system. For this purpose, he summed up three mainstream cultural forms that correspond to contemporary capital production and accumulation patterns. This includes, firstly, elite political culture, which is co-produced by capital neoliberalism and technical bureaucracy, is the exclusive domination of the urban development path and the order of mass communication; secondly, community isolation culture, which is closely related to the unbalanced development of capital geography and the regional concentration of social wealth, fragmentary modification of urban planning pattern and individual spatial identity; Thirdly, the network virtual culture, which is deeply influenced by the mechanism of capital knowledge updating and information media, weakens the purpose of urban social experience and the practice of everyday life. Obviously, they are the externalization of the dominant capitalist ideology in the modern urban landscape, and its essence is the transfer of capital logic to its structural crisis and the maintenance of the reproduction mechanism of alienated social relations. This undoubtedly, reflects a basic fact that the so-called western urban culture is actually a spatial expression of capital value exploitation and political oppression.

Analysis of the Relationship between Economic Development and Employment of Urban and Rural Labor Forces in the 70 Years of New China WU Qi-wen (34)

The relationship between economic development and employment of urban and rural labor force is different in historical stages of New China. In the early days of the founding of New China, Rural surplus labor is "invisibly" unemployed. China's large-scale industrial economic construction will inevitably lead to a large number of rural population migrating to cities and employment transfer. The large number of urban population left over from the old China has resulted in tremendous pressure on urban employment. Under the strategic guidance of giving priority to the development of heavy industry, the supply of urban consumer goods and employment are greatly restricted, and it is impossible to achieve full employment. After the reform and opening up, the demographic pressure has been successfully transformed into a demographic dividend. Since the beginning of the new century, China's economy has begun to transform into a capitaland technologyintensive medium and high-end industrial structure. With the acceleration of the aging population and the gradual disappearance of the demographic dividend, it has become an inevitable choice to take the path of innovative development under the new normal of the economy, which requires accelerating the improvement of the level of human capital and achieving highquality economic development and achieve high employmentrate.

Autonomy, Rule of Law and Rule of Virtue: Building a New Pattern of Effective Rural Governance

..... ZUO Ting & LI Zhuo (49)

Effective governance is the basis for rural revitalization. The modernization of rural governance is part of the modernization of national governance. The quality of rural governance is not only related to the healthy development of rural areas, but also reflects the level of national governance. Therefore, how to build an effective governance pattern of rural governance has become the core issue that rural governance must respond to in the new era. Local practice shows that in the process of building an effective governance system of modern rural society, the state must provide organizational basis and institutional guarantee, adhere to the principle of autonomy, stick to rule of law and with rule of virtue as the characteristics, to build a "three-in-one integration" of rural governance system, and realize the transformation from traditional single management to multiple cooperative governance. The judgment and structure of "three-in-one integration" is in line with the objective reality of rural governance in China, which helps to stimulate the vitality of rural governance and restore the autonomy of rural development.