

70 年来中国的劳动力市场

吴要武

内容提要: 中华人民共和国成立不久, 中国政府就建立了全面的计划经济体制, 劳动力市场消失, 城镇就业由政府劳动部门计划安排, 农村劳动力则成为人民公社的社员, 直到 1978 年改革开放。知青返城给城镇带来巨大就业压力, 政府出台“三结合”的就业政策加以应对, 开始打破传统的统包统配就业体制, 劳动力市场开始发育, 劳动力丰富的比较优势得到发挥, 二元经济体制向一元过渡。经过长期的高速增长和就业创造, 2003 年以来, 劳动力市场由供过于求开始演变为供不应求, 劳动者工资迅速增长, 中国的资源禀赋结构发生改变, 劳动力市场政策也随之发生改变, 从促进就业到兼顾推进劳动力市场正规化。回顾改革开放以来的 40 多年, 在每一个重要阶段, 政府都出台了较为明智的劳动力市场政策。

关键词: 劳动力市场 劳动力供给 劳动力需求

1949 年以来, 中国的劳动力市场发育成长可分为两个阶段。第一阶段, 从 1949 年到改革开放之前, 劳动力市场被取缔, 计划经济体制覆盖城乡, 在城镇实行统包统配的就业体制, 在农村则把劳动力集中在人民公社内。由于背离了资源禀赋决定的比较优势, 实际增长速度低于潜在最优水平且大起大落, 城镇化进程缓慢, 大量剩余劳动力拥挤在农村“蓄水池”里, 二元经济体制长期持续。第二阶段, 从改革开放至今, 劳动力市场发育并成为配置劳动力资源的基本途径。在农村实行联产承包责任制, 农民从人民公社的社员转变为拥有土地和生产资料, 独立核算并自负盈亏的自营劳动者。城镇出现劳动力市场并成长壮大, 在配置劳动力资源方面, 超过传统国有和集体经济部门, 占据主导地位。劳动力从生产率较低的第一产业, 转移到生产率较高的第二、三产业, 推动了高速增长和城镇化, 也改变了中国的资源禀赋。

1949 年以来, 中国经历了三次失业高峰, 成为重要的标志性事件。1949 年, 资本逃离, 企业倒闭, 新中国遭遇了第一次失业高潮。改革开放之初, 1600 万知青返城, 给城镇带来了第二次失业高潮。在就业压力面前, 政府推出“三结合”政策作为应对, 向市场开口子, 打破了“统包统配”的就业体制。经过长期持续的高速增长, 城镇化水平快速提高, 创造了大量就业岗位, 就业体制走向了“双向选择, 自主择业”。1998—2002 年, 中国政府主动推进国企改革, 大量劳动者从国有和集体企业下岗, 中国出现了第三次失业高潮。由于坚持推进市场化改革、加入世贸组织、高校扩招等一系列正确决策, 这一轮失业高潮过去后, 中国劳动力市场态势开始逆转, 供过于求开始转向供不应求, 劳动者工资水平快速上升。政府劳动部门顺应市场形势的变化, 推出一系列促进劳动力市场正规化的法律法规, 不断提高最低工资标准。

目前, 中国已进入中等偏上收入的发展阶段, 人口年龄结构和受教育程度、城乡家庭拥有的财富和劳动力配置模式, 已显著不同于改革开放之初。但城乡二元经济体制尚未消除, 户籍制度和伴生的福利体制尚未完全打破, 还制约着劳动力的流动, 所以, 中国劳动力市场既受到旧体制的制约, 又面临着新的矛盾和问题, 仍然处于调整和改革的进程中。本文在回顾中国 70 年来劳动力市场发育历程时, 从两个维度进行观察: 一是描述劳动力市场自身发生的变化, 二是分析政府与市场的关系,

【作者简介】 吴要武, 中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员, 北京, 100028 邮箱: wuyw@cass.org.cn。

在不同阶段设计和执行的政策,以便更好地理解中国劳动力市场的演变。由于时间跨度较长,本文使用数据时,主要以图形来展示劳动力市场的变化。

一、从中华人民共和国成立到改革开放前(1949—1978年)

(一) 计划经济体制的建立

中华人民共和国成立之初,由于大量资本逃离、企业倒闭,政府面临严峻的失业问题。《中国人民政治协商会议共同纲领》提出“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的方针,经过短暂的经济恢复时期,迅速治理了战争带来的经济混乱和高失业,开始进入和平建设时期。中国政府选择了一条赶超战略的发展之路,以苏联的计划体制为样板,在1953—1958年,快速设计并建成了“统购统销、户籍制度和人民公社”的制度体系,将资本、土地和劳动力等资源统一起來。^①由于当时的资源禀赋为资本稀缺和劳动力充裕,选择重工业优先增长的发展道路,其实是背离了自己的比较优势,因此,实际增长速度一直低于潜在增长速度,还面临严重的就业压力。早在1957年,马寅初就发现重工业优先增长与解决就业之间的矛盾,他把工业化作为既定的目标,从消费、就业等约束条件出发,提出应控制人口增长,以适应工业化的需要。^②

从微观层面看,计划经济体制下的国有企业内部缺少激励,生产率不高,尽管政府推行低工资制度,由于企业创造的剩余有限,依靠自身积累,很难实现工业化的目标。工业积累主要依靠工农产品的价格剪刀差来实现。人民公社内部同样缺少激励和效率,尽管政府一直在引进和推广农业科技,但粮食产量增加缓慢,相比于人口增长,几乎是同步。城乡人民的生活水平长期得不到提高,城镇职工的年工资,1977年只有576元,甚至还低于1957年的624元。^③农村生活水平更差,20世纪70年代,人均收入与20世纪50年代几乎“一模一样”。人均食物摄入量仅仅达到联合国的平均最低要求,每天2100卡路里。这是“最令人难过的”。^④

城乡之间和地区之间的发展水平不平衡,会刺激人口流动。政府为了防止人口流动对计划的冲击,于1958年颁布了《户口登记条例》,^⑤通过户籍制度严格维持着城乡二元体制——城市有一部分现代化的工业和服务业,只能吸纳少量的劳动力,大部分劳动力被迫滞留在农村,甚至成为边际产出水平为零甚至为负的剩余劳动力。^⑥在城镇内部,通过政府劳动部门和用工单位的计划,将劳动力统一配置和管理起来。这个时期,政府实行“统包统配”的就业体制和低工资政策。^⑦城镇产品市场被取缔,城镇家庭需要的各种商品和服务,都是以票证的方式由政府配给。低工资政策和“劳动是一种权利”的理念,使中国城乡的劳动参与率很高,尤其是女性的劳动参与率远远超过了发达国家。^⑧从家庭配置劳动力资源的视角容易理解这一情况:如果妻子不工作,丈夫一人的工资或工分,是无法养活一家人的。

在其他发展中国家,城镇存在大量的非正规就业者,但在中国城镇里,这些提供商品和服务的劳

① 林毅夫、蔡昉、李周《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海人民出版社1994年版,第20—56页。

② 马寅初《新人口论》,吉林人民出版社1997年版,第1—5页。

③ 参见《新中国65年统计资料汇编》表6“全国城镇单位就业人员数和平均工资”,<http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztsj/201502/P020150212308266514561.pdf>,最近访问日期:2020年2月28日。

④ Jikun Huang, Keijiro Otsuka and Scott Rozelle《中国农业的发展——历史的教训、近年来的成就、未来的挑战》,劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基编,方颖等译《伟大的中国经济转型》,格致出版社、上海人民出版社2009年版,第397页。

⑤ Fang Cai, Albert Park and Yaohui Zhao《改革中的劳动力市场》,劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基《伟大的中国经济转型》,第143页。

⑥ 阿瑟·刘易斯《劳动无限供给条件下的经济发展》,阿瑟·刘易斯编著,施炜等译《二元经济论》,北京经济学院出版社1989年版,第3页。

⑦ 戴园晨、杨汉明《双重体制下的劳动力流动与工资分配》,《中国社会科学》1991年第5期。

⑧ 吴要武《剥离收入效应和替代效应:对城镇女性市场参与变化的解释》,《劳动经济研究》2015年第4期。

动者几乎完全消失了。因此,城镇居民不仅收入水平低下,还因缺少市场提供服务,生活得非常不便。然而,交易是人们改善福利水平的重要手段,对任何人来说,增加了可选择的范围就增加了福利水平。尽管市场被取缔了,但那些掌握资源的人,会通过建立“社会关系”私下交易各自掌握的公共或私有资源,成为计划体制下普遍存在的“黑市”。尽管政府一再打击城镇的“官僚主义”和“投机倒把”,努力取缔黑市,但这样的黑市还是以各种方式变相存在着:城镇仍然有物品和服务交易这样的“市场”行为,但是规模较小且处于灰色地带。^①

农村同样不存在劳动力市场。人民公社把所有农村劳动力和农业生产资料控制起来,农业生产需要的生产资料和农产品收购,都可以和城镇的某个部门对应起来。尽管农村劳动者的边际生产率接近于零,他们却没有其他地方可以施展才能。只有少数农村社队建立了一些小规模的企业,利用这些剩余劳动力去做非农工作,但他们像其他社员一样领取“工分”,而不是以货币付酬。亚当·斯密指出,经济增长的起点是农业改良和生产率的提高,只有生产出更多的食物,才能支持劳动力向工商业部门转移,延伸分工链条,拓展市场范围。^② 农业部门一直无法解决激励机制问题,尽管农药、化肥、灌溉的投资在增大,但生产率始终无法显著提高,而工农产品的“价格剪刀差”,使农村和农业得不到休养生息。

(二) 重工业化既不能提供有效的积累,也很难创造就业

重工业的技术特点是资本密集,相对于轻工业,只需要较少的劳动者。在资本有限的条件下,解决就业注定是个难题。在1958—1977年期间,政府加速推进工业化进程并创造更多非农就业机会的尝试,无一例外都失败了。这些尝试带来了劳动力的流动:1958年招募大量农村劳动力进入城镇工商业部门,但之后又被迫返回农村,见图1。1962年,给农民分配自留地作为缓解饥荒的临时手段,在一定意义上,让市场得到某种程度的恢复:农民有了剩余产品,就会自发地进行交易。然而,难关渡过以后,大多数地区又取消了自留地。另一件与劳动力就业有关的大事是从1968年开始,新成长起来的城镇劳动年龄人口,以“知识青年”的名义大规模上山下乡。这是计划经济体制和重工业优先增长战略在城镇遭遇的严重危机:无法创造就业并支撑本来就被人为压低的城镇化水平。从图1可以看出,在1961—1977年,城镇就业数量在总就业中的比例,与非农就业在总就业中的比例几乎重合,可以说,这个时期,农村几乎没有创造非农就业机会。

城镇工业部门本身积累有限,僵化的“铁饭碗”用工制度又导致糟糕的管理和松弛的劳动纪律,企业效益低下。1966年以前,政府试图通过引入“合同工”来打破“铁饭碗”导致的无效率,但受到广泛抵制,这个尝试随后被废止了。^③ 当政府以垄断价格和补贴来维持企业的运转时,这种低效率还是隐藏的,改革开放后,则立即以亏损的方式暴露出来。这个时期,国有企业内充斥着冗员,但却使用“临时工”。临时工通常是来自农村的青壮年劳动力,他们被安排在正式工不愿意从事的脏累苦险岗位上。^④

(三) 劳动力市场在农村的萌芽

农村乡镇企业在20世纪80年代的兴起,不是突然出现的,计划经济的低效和贫困已为后来的劳动力市场发育积蓄了动力。农民自发的种植、养殖,以及集市并未完全消失,因为政府无法完全废止货币作为交易手段,农民需要用货币购买基本的生活必需品。1962年农村分配少量自留地,又一次让农村家庭体验了市场的力量。这是应对困难的临时措施,但这个措施是有效的。尽管这次尝试很快就被取缔了,但为饥饿中的农村指出了方向:有市场就有激励。这是摆脱饥饿

① 亚诺什·科尔内著,张晓光等译《短缺经济学》(下),经济科学出版社1986年版,第172—177页。

② 亚当·斯密著,谢宗林译《国富论》,中央编译出版社2012年版,第298页。

③ 刘同德、张怀谕《加快劳动制度的改革步伐》,《上海经济研究》1984年第5期。

④ 戴园晨、杨汉明《双重体制下的劳动力流动与工资分配》,《中国社会科学》1991年第5期。

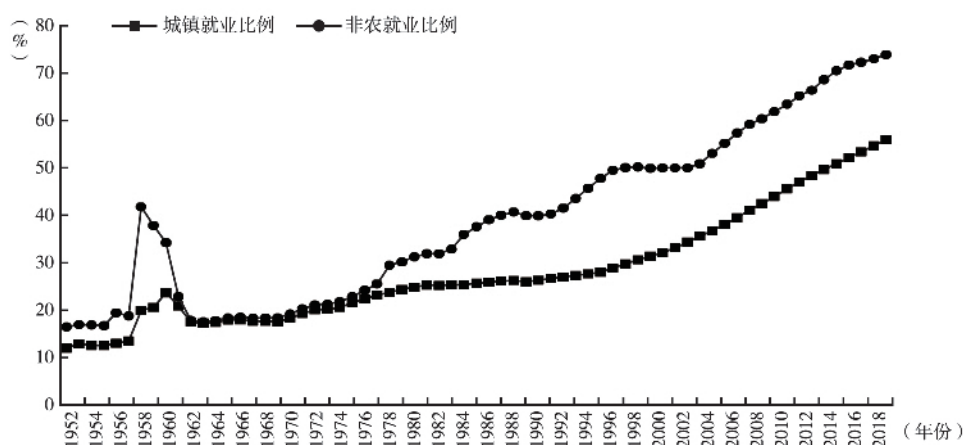


图1 中国的就业结构变化

资料来源: 1952—2013年数据根据《新中国65年统计资料汇编》的表5“全国就业人员和城镇登记失业人员”(<http://www.stats.gov.cn/zljc/ztsj/201502/P020150212308266514561.pdf>, 最近访问日期: 2020年2月28日) 获得; 2014—2018年数据来自国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 最近访问日期: 2020年2月28日。

的有效途径。

回顾1949年到改革开放前的这段时间,可以概括为:计划经济体制快速建成并覆盖全国,城乡取缔了劳动力市场,形成了二元经济体制。城镇实行统包统配的就业体制,确保每个劳动力都能就业,低工资和高福利使中国城镇有世界最高的劳动参与率。农村则实行人民公社制度,农民被限制了迁移的权利,农村成为剩余劳动力的蓄水池。

二、改革开放带来劳动力市场的发育(1978—1991年)

(一) 城镇劳动力市场的出现

改革开放伊始,城镇就出现了个体经济。政府从国有经济对居民生活的不完全覆盖中发现,缺失某些商品和服务会给城镇居民生活带来不便,比如国有经济部门不愿意进入的小商品和生活服务业。这样的“缝隙”给个体经济的发展带来了机会,劳动力市场开始出现。

1979年,城镇知青开始大规模返城,成为刺激城镇劳动力市场发育的重要推动力。在城镇就业总量只有9500万人的条件下,1600万待业青年返回城镇,给政府劳动部门带来了沉重的压力。城镇国有和集体企业存在大量冗员,很难接纳这些返城知青。在就业压力面前,中央政府出台了“三结合”政策,^①允许城镇待业青年自谋生路,从事个体经营等灵活就业。由于正规部门的工资和福利水平远高于非正规部门,“三结合”政策对返城知青并没有吸引力,但却给广大农村劳动力进城务工经商提供了空间。

国有企业劳动者仍以“固定工”为主,但由于效率低,乡镇企业竞争给国企带来压力,国有企业开始推行“劳动合同制”,新招聘职工由铁饭碗变成了“瓷饭碗”。到1990年6月底,全民所有制企业合同制职工已达1210万人,占全民单位职工总数的12%,集体单位合同制职工达370万人,占集体单位职工总数的10%。^②当城镇劳动力市场出现时,国有企业自觉利用市场提供的廉价劳动力,“计划外用

^① “三结合”是指劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合。这个政策于1980年8月在中共中央和国务院的就业工作会议上提出。劳动部门介绍就业,通常是向国有企业或集体企业介绍就业;自愿组织起来就业,意味着集体经济更加灵活;从经验内容看,自谋职业通常是个体工商户或自营劳动者。这意味着传统“统包统配”就业体制被撕开了一个口子。这个“针尖大的洞”果然引来了市场这个“斗大的风”,一直到最后完全替代了“统包统配”体制。

^② 戴园晨、杨汉明《双重体制下的劳动力流动与工资分配》,《中国社会科学》1991年第5期。

工”和“临时工”的数量大大增加。政府反应也同样迅速,立即对僵化的就业政策进行调整。

(二) 农村劳动力开始流动

党的十一届三中全会后,联产承包责任制很快在全国推广开来,农民由公社社员变成了自营劳动者。当农户变成了自负盈亏的经济实体,一方面促进了生产率的提高和剩余农产品的增加,允许更多的劳动力从农业部门转移出来;另一方面,农户会把家庭成员的劳动配置在能带来更大收益的用途上,寻求非农领域的就业和收入。从图1可以看出,1978年非农就业在全国总就业的比例出现一个显著的跳跃,由25.5%急剧上升到29.5%,此后便开始持续提高。1983年,政府开始允许农民参与长途运输和农产品的销售,^①农村劳动力跨地区流动和进入城镇有了政策上的依据,可以在城镇以“自理口粮户口”登记并长期居留下来。1988年,城乡开始办理身份证系统,为农村人口流动进一步提供了便利。1978—1988年,非农就业主要是在农村创造的。

劳动力是不是商品这一问题,在理论上还纠缠不清的时候,农村劳动者已经在交易自己的劳动了。1984年,《人民日报》报道了云南省农忙季节,在需要劳动者协助收割的农户与大量“打工者”之间自发产生雇佣关系的现象。学术界把这种交易行为视为“劳动力市场”上的“余缺调剂”。^②中国经济的地区不平衡一直存在,那些经济落后地区,几乎都是工业不发达、劳动力过剩地区,这些地区的就业压力大。外部的市场发育会吸引落后地区的劳动力流入,对河南新县劳务输出的研究发现,1986年该县输出的劳动力数量占全县劳动力的23%,其中,绝大部分是“能人”带出去的。地方政府为劳务输出提供积极协助,主动联系用人单位和组织本地劳动力,成为劳务输出中不可忽视的力量。^③

在社会发展阶段低下、普遍贫困为基本特征时,增加供给就是创造社会财富,这些积累会自发地投入到边际收益更高的非农产业。农村的乡镇企业开始兴起,成为劳动力就业和增收的重要领域。在东部沿海地区,乡镇企业发展迅速,成为国民经济的半壁江山。这些乡镇企业技术水平不高,不仅吸纳农村的剩余劳动力,还吸引城镇国有企业内掌握专业知识技能的劳动者以“停薪留职”“星期日工程师”等形式进入乡镇企业,帮助乡镇企业提高技术水平,促使其发展壮大。^④国有企业很快就感受到来自乡镇企业的竞争,这也成为推动劳动力市场进一步发育的动力。

劳动力市场发育的另一个推动因素是限制劳动力流动的政策开始松动,“个体工商户”作为一个活跃的市场主体,开始出现在城乡经济舞台上。在整个20世纪80年代,全国个体工商户数量迅猛增长,积累了财富和技术的个体工商户则成长为后来的“民营企业”。从1978年开始,中国第二、三产业的就业数量在总就业中的比例,开始高于城镇就业在总就业中的比例,这意味着非农就业在农村出现并快速增长。参见图2。

(三) 劳动力市场发育的起点——人力资本的视角

人口数量和质量是一个国家的人力资本储量。1949年以来,政府一直重视城乡青少年的教育,到改革开放时,基本普及了小学阶段的教育。城乡劳动年龄人口(16—60岁)平均受教育水平为5.7年,^⑤相当于小学毕业。在1982年第三次人口普查时,在18—22岁的适龄人口中,大学生所占比例只有1.02%。除了人口的受教育水平较低,对人力资本的使用也缺少效率。研究教育回报的实证分析发现,改革开放前,提高受教育水平带来的收益率很低。^⑥

中国的人力资本禀赋不高,在国际分工链条中,只能占据低端产业。后来的实践证实,无论是内

^① Fang Cai, Albert Park and Yaohui Zhao 《改革中的劳动力市场》, 劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基《伟大的中国经济转型》, 第143页。

^② 刘哲明《谈社会主义条件下的劳动力市场》,《中央财政金融学院院报》1984年第6期。

^③ 汪立军《山区剩余劳动力流向的考察与思索——新县劳务输出情况的调查》,《信阳师范学院学报》1987年第3期。

^④ 邬鸣飞、李志勇《上海“星期日工程师”忧喜录》,《瞭望》1988年第16期。

^⑤ 根据1982年第三次人口普查数据计算。

^⑥ 巴里·诺顿著,安佳译《中国经济:转型与增长》,上海人民出版社2016年版,第168页。

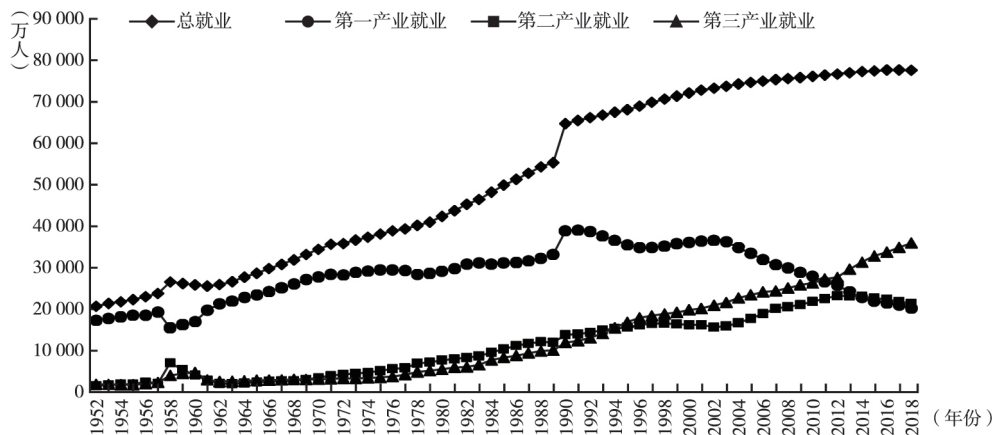


图2 全国就业及分产业类型就业的变化状况

资料来源:1952—2013年数据根据《新中国65年统计资料汇编》的表5“全国就业人员和城镇登记失业人员”(http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztsj/201502/P020150212308266514561.pdf,最近访问日期:2020年2月28日)获得;2014—2018年数据来自国家统计局网站http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01,最近访问日期:2020年2月28日。

资企业还是外资企业,在改革初期都选择了技术水平不高的劳动密集型产业。这种技术结构能充分利用受教育程度不高的劳动者,管理和技术的稀缺使受教育者的优势在市场竞争力和收入水平上体现出来,给青少年发出了正确的信号。随着劳动力市场发育,教育回报率开始提高,给城乡家庭提供了激励,尤其是城镇,伴随着计划生育政策,生育模式开始转向“少数量—高质量”,影响了长期的劳动力供给数量和人力资本结构。1986年,政府颁布了《教育法》,推动初中阶段教育的普及。总体来看,提高全民受教育水平,刚好与市场提高教育收益率相一致。

(四) 劳动力市场政策调整

城镇国有企业以合同工、临时工等形式来招聘劳动者,是对传统就业体制的突破。政府为了规范国有企业和这部分劳动者之间的关系,于1986年7月出台了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,并开始恢复劳动仲裁制度。1990年9月,人事部发布了《全民所有制事业单位专业技术人员和管理人员辞职暂行规定》,不仅对规范劳资关系提供了依据,也为人才资源的流动开辟了道路。劳动合同制是对固定工制度的突破,但仅限于新雇佣劳动力,已经执行固定工制度的劳动者,基本上不受影响。

从1978年到1991年,城镇劳动力市场发育是缓慢的。大多数城镇劳动者仍由政府劳动部门的就业计划安排工作,他们工作在正规部门内,以固定工或合同工的形式,享受稳定的就业和较高的福利。非正规就业虽然在城镇出现,但在劳动力中所占比例很小。这个时期劳动力市场发育的亮点是乡镇企业快速兴起。1978年时的从业者有2800万人,到1985年已增加到7000万人,1993年又进一步增加到1.23亿人。^①乡镇企业的竞争,使越来越多的国有和集体企业遭遇困难,难以维持下去,“放长假”现象开始出现在城镇集体企业,继而又出现在国有企业。

回顾这个阶段的劳动力市场制度改革,基本遵循了“双轨制”策略:国有企业开始增大“劳动合同制”工人的比例,打破“统包统配”的就业体制。作为“人才”的大中专学生的招生制度和就业制度,也开始改革。1988年,广东省开始在省属高校试点,“实行收费上学,毕业后推荐就业、定向就业、择

^① Fang Cai, Albert Park and Yaohui Zhao 《改革中的劳动力市场》, 劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基《伟大的中国经济转型》, 第144页。

优录用制度”^①开始打破高校毕业生的“统分统配”制度。1989年,中央政府开始推出“双向选择”政策:毕业生自主择业,用人单位择优录用。后来,“双向选择”逐渐被大多数高校所接受,毕业生就业市场开始形成。

三、城镇劳动力市场迅速发育(1992—2002年)

(一) 城镇劳动力市场快速变化

在党的十四大上(1992年10月),明确了中国经济体制改革方向是建立社会主义市场经济,打破了理论和政策上的禁区,城镇劳动力市场开始迅速发育。城乡民营经济快速发展,既推动了经济增长,增加了社会供给,迅速改变了经济短缺的局面,也创造了大量就业机会,改变了非农就业分布的所有制结构。另一方面,在民营经济的竞争面前,国有经济部门的压力增大,国有和集体企业经营困难,劳动者开始出现停工停岗。从劳动部门公布的就业者分布统计变化可以看出,城镇单位就业人员中,国有单位的人数在1995年达到峰值,为11261万人,此后开始下降;集体单位的人数在1991年达到峰值后开始下降。参见图3。

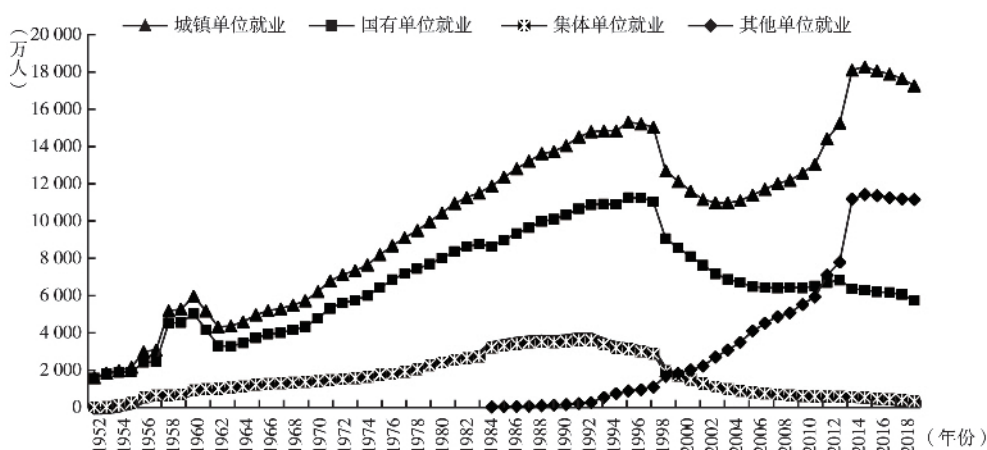


图3 中国历年城镇就业状况

资料来源:1952—2013年数据根据《新中国65年统计资料汇编》的表6“全国城镇单位就业人员数和平均工资”(http://www.stats.gov.cn/zjtc/ztsj/201502/P020150212308266514561.pdf,最近访问日期:2020年2月28日)获得;2014—2018年数据来自国家统计局网站http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01,最近访问日期:2020年2月28日。

国有企业亏损越来越严重,按照当时的说法,三分之一盈利、三分之一潜亏、三分之一明亏。政府对国企亏损,先是由财政来提供补贴,后来转向由银行为其提供贷款。20世纪80年代中期以后,开始建立股市,允许国有企业上市募集资金。然而,这些尝试解决国企活力问题的办法,几乎都失败了。国企并未扭转亏损局面,亏损额度日益积累,不仅成为政府的沉重负担,累积的呆坏账也给银行体系带来巨大风险。城乡非公经济的就业人数持续增加,国有和集体部门的就业数量在全国就业总量中的比例,开始快速下降。但城镇劳动力市场创造了更多的非农就业机会,弥补了国有企业和集体企业在就业创造方面的下降,从图1看出,经过1988—1991年的徘徊,非农就业所占比例在1992年开始迅速增长。城镇就业人数从1992年的17861万人,上升到1998年的21616万人,平均每年增加超过600万人。

^① 杨德广、姚栋华《60年来中国高校招生就业制度的改革》,《江苏高教》2009年第6期。

(二) 国企改革加速了劳动力市场发育

1997年,东南亚金融危机给中国带来了严重的冲击,为防范金融风险,中央下决心用三年时间解决国有企业亏损问题,于是迅速推进国有企业改革。1998—2002年,国有和集体企业的就业者减少了近6000万人,相当于城镇国有和集体企业职工总量的40%。一方面,政府为下岗的大龄劳动者提供社会保障,另一方面,则鼓励年轻的下岗人员到市场上去再就业。这既能减轻政府的救助开支,也是最有效的反贫困手段。根据政府劳动部门事后的公布,有三分之二的下岗人员实现了再就业。到2002年,国有单位的就业者下降到7163万人(包括机关事业单位职工),比1995年减少了约4100万人;集体单位的就业者下降到1122万人,比1991年减少了2506万人。超过一半的城镇家庭受到了下岗的冲击。

在这次国企改革中,计划体制色彩浓厚的老工业基地遭遇的冲击最严重,从就业困难局面中恢复过来的速度也更慢。东北三省、天津市、重庆市,都是就业压力很大的地区。这些地区的资源型城市,在计划体制下,是执行重工业优先增长战略的承担者,面临的困难更大。2000年11月开展第五次人口普查时,正是城镇就业压力最大的时期,从这次普查数据的结果可以看出,上述老工业基地的失业率大都超过了10%,东北三省的资源型城市中,失业率甚至超过了15%。^①相当多的下岗人员,因为在劳动力市场找不到工作而退出市场,劳动年龄人口的就业率出现了显著下降。

上海市也是著名的老工业基地,在分流下岗的政策下,国有和集体企业劳动者遭遇的冲击同样严重,2000年的失业率也超过了10%。然而,由于上海积极推动市场化改革,民营经济充满活力并快速增长,给下岗人员提供了更多的就业机会,所以更快地摆脱了困难局面。广东、福建、浙江和江苏等东南沿海省份,改革开放以来在市场化改革进程中一直走在前列,民营经济得到快速发展,在这次冲击面前表现出良好的适应性,不仅很快吸纳了本地的下岗人员,还为其他地区的下岗人员和中西部迁移而来的农民工,提供了大量就业机会。2001年中国加入世贸组织后,东南沿海的劳动密集型企业得到飞速发展,既创造了大量的就业机会,也拉动了经济高速增长。

国有和集体经济部门的改革,对这些下岗人员及其家庭来说是个痛苦的过程,但对全社会劳动力资源的配置效率来说,却是一个极大的改进。抚顺市挖掘机厂,国企改革前有职工21000人,民营化后,只保留了700人。云南东川矿务局原有职工12000人,民营化后,保留职工2000人,但另外雇佣了2000名农民工。^②这些分流出去的劳动者,大多数在市场上实现了就业。他们增大了劳动力市场上的有效供给,从这个意义上,也推动了劳动力市场的发展。

在沉重的就业压力面前,政府把解决就业视为最优先的问题,凡是能实现就业的方法,政府都采取灵活多样的政策,允许尝试。例如,要求国有企业尽量采取“分流”的方式,安置劳动者;对那些下岗人员,则鼓励他们灵活就业;鼓励民营经济发展并吸纳下岗人员。

(三) 民营经济创造大量就业机会

国企改革期间,民营经济快速发展,尤其是在东南沿海地区。民营企业自觉利用劳动力丰富这个比较优势,大力发展劳动密集、以出口为导向的轻工业,创造了大量的就业岗位,为国企改革分流下岗人员提供了支持。2002年,城镇就业人员已经上升到25159万人,比1998年增长了3543万人。尽管这5个年份是城镇就业压力最大的时期,但城镇新增就业在弥补了国企改革带来的岗位消失后,仍以每年超过700万人的速度净增长,增速甚至显著高于国企改革前。从图1看出,在1998—2002年期间,非农就业比例一直维持在50%,几乎没有变化。这个数字背后的事实为:新增劳动力

^① 蔡昉、吴要武编《中国人口与劳动问题报告 No. 6: 资源型城市的就业与社会保障问题》,社会科学文献出版社2005年版,第111页。

^② 吴要武等《资源枯竭的神话——资源枯竭型城市产业转型与社会稳定》,社会科学文献出版社2013年版,第152—153、181页。

进入市场,非农就业只能吸纳一部分,另一部分被迫进入第一产业。当新的增长周期到来时,这些劳动者很快就进入生产率更高的第二、三产业。

这个时期,农村土地制度改革带来的激励效应已释放完毕,乡镇企业的发展也开始遇到瓶颈,农村家庭增收的出路主要是进入城镇劳动力市场。中西部地区,农村剩余劳动力众多,政府将组织劳动力输出作为一个重要的施政目标。1994年,重庆市外出农民工达到100万人,有50%是当地政府组织输出的。^①然而,自1996年增长速度放缓,城镇开始遇到就业困难,一些目的地城市政府把农民工视为本地劳动力的竞争者,出台各种限制农民工的政策。^②

当经济放缓引起劳动力需求减少时,劳动力供给却在迅速增加。从人口结构变化可以理解这个时期的就业压力。这个时期,每年进入劳动力市场的年轻劳动年龄人口超过2000万人,新增劳动力设法进入城镇劳动力市场;国有企业和集体企业下岗人员需要实现再就业;农村劳动力为实现增收而到城镇劳动力市场寻求就业。政府将就业压力的这三个来源描述为“三碰头”。当城镇正规部门提供的岗位有限而求职者众多时,劳动力必然会涌入非正规部门。从改革开放到2002年,城镇的非正规就业数量在持续增大。^③这个时期的就业困难,主要来自劳动力市场的剧烈调整和新增劳动年龄人口,而不是就业创造不足。在就业压力巨大的环境下,中国政府和社会各界一方面积极推进改革开放,另一方面则寄希望于经济增长带来就业创造,在时间中解决就业难题。

(四) 高校扩招对劳动力市场的影响

国企改革带来的下岗浪潮不仅冲击了城镇家庭,也给各级政府带来了巨大的再就业压力。中央政府快速决策,在1999年扩大高校招生规模,相比于1998年的108.4万招生人数,1999年提高到159.6万人,而且此后以每年约50万人的速度增长,到2005年,全国本专科招生人数已超过500万人,2008年超过了600万人。接受高等教育者在年轻人口队列中的比例迅速提高,不仅使人力资本储量大增,也改变了劳动力受教育的年龄结构:年轻劳动者受教育水平高,大龄劳动者受教育水平低。当新进入市场的年轻劳动力受教育水平越来越高时,企业会根据这个变化了的禀赋,提高自身技术水平,吸纳这些高素质劳动力,但那些大龄劳动力因为受教育水平低和缺少竞争力而退出市场。

高校扩招的初始目的是为了缓解新增劳动力过快进入市场,当迅速增加的高校毕业生进入市场时,政府和社会各界担心会产生严重的失业和工资下降。然而,扩招后的大学生毕业时,正赶上2002年以来的高速增长,对专业技能人才的需求随之增长,出现了规模型增长和技能偏向型需求增长。前者是需求结构不变时,产出水平提高会增加对知识技能型劳动者的需求;后者则是产业升级导致需求结构改变,更加偏向于雇佣知识技能型劳动者。持续且快速的高校扩招并没有带来长期的失业率提高,反而给中国经济增长预先储备了人力资本。

(五) 劳动力市场立法与社会保障体系建设

一旦确立了市场经济体制的改革方向,劳动力市场政策的目标也立即明确了。1993年的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,“改革劳动制度,逐步形成劳动力市场”。这个时期,就业压力是政府面对的主要难题,劳动力市场政策以鼓励就业为主。“要把开发利用和合理配置人力资源作为发展劳动力市场的出发点。广开就业门路,更多地吸纳城镇劳动力就业。鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区间的有序流动。发展多种就业形式,运用经济手段调节就业结构,形成用人单位和劳动者双向选择、合理流动的就业机制。”

① 曾晓辉《百万农民闯市场——重庆市农村劳动力大转移现象》,《重庆社会科学》1994年第5期。

② 蔡昉《中国流动人口问题》,河南人民出版社2000年版,第217—218页。

③ 吴要武等《中国城镇非正规就业问题研究》,社会科学文献出版社2014年版,第41页。

当广泛出现的民营经济成为雇佣劳动者的主力时,政府开始考虑对劳动者合法权益的保护。市场经济是法制经济,各种法律法规和相关政策开始按照市场经济的要求建立和完善起来。1994年,中国政府颁布了《劳动法》。这个法律的目的是保护劳动者合法权益,规范劳动关系。法律颁布时,中国城镇劳动力市场发育有限,民营企业的规模还较小,个体工商户以家庭为主。城镇劳动者大多数还在国有企业和集体企业就业,国企和集体企业对劳动者的保护较好,单位正式职工相当于“铁饭碗”,所以这个法律对社会产生的影响有限。

1998年进行国企改革后,要为受到冲击的劳动者提供保护,也推动了社会保障体系的建设。为了帮助国有和集体企业分流出来的劳动者,早在1996年,上海市率先建立了再就业中心,^①一边保障这些遭受冲击的劳动者的生活,一边为他们提供培训,介绍新的工作,帮助其实现再就业。这种做法被其他地区所仿效,很快成为一个被推广到全国的政策。其通常的做法是,再就业中心为国有和集体企业的下岗者提供3年的保障;如果3年内无法实现再就业,就转入失业保险体系,享受2年的失业保险;如果到期仍未实现再就业,就转入最低生活保障体系。最低生活保障的目标是“应保尽保”,把所有的城镇贫困人口都纳入低保体系中来。这次国企改革,极大地推进了中国社会保障体系的建设和发展。

开始建立养老保险统筹制度,改革单位为退休职工养老的传统做法。改革前,养老统筹的范围主要在县级层面。1998年以后,中央政府要求各省市把养老金统筹的层次提高到省级,但在执行过程中,遇到的阻力较大。中国至今也没有把养老金统筹提高到全国统筹层面,而且,各省的养老金统筹形式是各有特色的。尽管如此,在省级层面建立养老保障统筹,在全国范围内进行养老基金的余缺调剂,增强了养老基金的抗风险能力,切实保护了进入养老体系的退休者。

中国的劳动力市场政策与市场发育进程相适应,反映了劳动力市场供过于求这个基本态势,以促进就业的灵活性为主,鼓励创业,鼓励灵活就业。《劳动法》的执行范围主要限于国有和集体经济部门。由于就业压力大,政府劳动部门的工作重点在如何帮助更多劳动力实现就业上,对市场新兴部门的用工则缺少监管。2002年经济增长速度加快,民营经济快速发展,中国政府将劳动力政策由过去以提供保障为主的“消极政策”转变为“积极的劳动力市场政策”,在兼顾保障受冲击者的同时,加大了鼓励就业和创业的力度。^②

这个时期,对大学毕业生就业制度的改革,也在稳步推进。1993年,中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》,提出要改革高校毕业生的“统包统分”,除少数毕业生由政府安排就业外,大多数毕业生要“自主择业”。到2000年,全国基本上停止了“包分配”制度,开始全面走向双向选择和自主择业。高校毕业生就业直接与市场需要联系起来,反过来促进了高校关心专业设置和培养质量是否符合市场需要。这与高校扩招带来的规模扩大相协调,促进了高等教育的快速发展。经济高速增长和劳动力市场技能偏向型需求增长,为高校毕业生就业制度改革提供了良好的市场环境。

四、劳动力市场供求态势的变化(2003—2012年)

(一) 劳动力供给由过剩走向短缺

劳动力需求迅速增长。2003年是个重要的年份,国企改革带来的困难局面基本上结束了,中国迎来了新一轮的高速增长和就业创造,使劳动力市场供求形势出现逆转,劳动力从过剩开始转变为短缺。2003年春,劳动力短缺的信号,首先从泉州传来。2003年5月20日,《人民日报》第5版登载了一篇记

^① 1996年7月,上海市建立第一个再就业中心,最初是为早期经历合并的纺织和机电部门的下岗工人创建的。参见巴里·诺顿《中国经济:转型与增长》,第165页。

^② 赖德胜、孟大虎、李长安、田永坡《中国就业政策评价:1998—2008》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2011年第3期。

者来信《招工缺人20万,诚信缺失酿恶果》,讲述了劳动密集型企业众多的泉州市,春季用工发生了短缺,记者把缺工的原因归结为用工企业工资低,企业主侵犯农民工的合法权益。^① 劳动部网站上公布了2003年第四季度的求人倍率,泉州市为2.66:1。这意味着,每个求职者有2.66个工作岗位可以挑选。这与以往求职者在企业门前排队的情形,完全不同了。2004年春天,劳动力短缺的信号变得更强烈,“缺工”的呼声从珠三角、长三角和闽东南地区同时传来,当时的劳动部委托下属劳科所的专家,到这三个地区调研并撰写了内部调研报告。该报告指出,“缺工现象普遍”,“缺生产线上的普通劳动者”,“缺工原因是劳动密集型企业迅速扩张”。他们在建议部分,甚至要求重新评估农村“剩余劳动力”的规模。^②

劳动力众多、资源稀缺的禀赋结构变化了。可以从供给和需求两个方面分析这种结构变化。劳动力需求的快速增长是引起劳动力短缺的短期决定性因素。中国加入了世贸组织,来自国际市场的订单增加,给劳动密集型产业带来了充分发展机会。沿海的民营经济部门抓住这个有利时机,迅速扩张,不仅拉动了进出口和经济增长,也创造了大量的就业机会。2003—2008年,是经济增长速度最快的时期之一。^③ 从此以后,劳动力短缺和工资上涨,开始成为中国劳动力市场的典型事实。从图2看出,2003年第一产业就业人数增长势头逆转,开始迅速下降,到2018年共减少了1.6亿人。市场供求形势的变化,超过了大多数学者的预料,人们还没有从国企改革带来的下岗失业冲击中缓过神来,认为就业困难还会是一个“长期存在”。^④

人口结构变化引起新增劳动力供给减少。20世纪80年代以来,出生率下降的影响开始在劳动力市场呈现,每年新增劳动力数量由1980—1989年的超过1400万人下降到1991—2001年的约730万人。2002—2004年,每年新增就业数量只有456万—528万人。2005年以来,新增劳动力数量从383万持续下降到2017年的37万人,2018年全国新增劳动力数量为负54万人。与此形成对比的是,劳动力需求在迅速增大,大约从1996年开始,新增劳动力几乎都进入了城镇,1998年城镇新增劳动力数量开始超过全国新增劳动力数量。2002年,城镇新增劳动力数量超过1000万人,这个势头一直保持到今天。当城镇劳动力需求超过全部的劳动力供给时,只能吸引第一产业的劳动力转移出来。

蔡昉关注到劳动力市场供求态势发生的变化,^⑤认为2003年以来的“缺工”不是短期的、暂时的现象,而是长期经济增长与人口结构变化导致的劳动力供求形势逆转,从此以后,就业压力会让位给“劳动力短缺”。他在后来的一系列文章里,得出了“刘易斯转折点到来”这个引起广泛讨论的判断。^⑥ 这个时期,政府人社部门对企业用工需求的历年监测数据显示,无法招满所需工人的企业所占比例在逐年升高。当劳动力短缺导致工资上涨时,企业为了竞争到劳动力,会主动为劳动者提供社会保险,签订书面劳动合同,使劳动力市场的非正规化水平下降。吴要武等发现,2003年以后,城镇

^① 泉州市在当年4月8日就报道了“缺工20万”问题,参见 http://www.qzwb.com/gb/content/2003-04/08/content_819558.htm,最近访问日期:2020年2月28日。

^② “我们所调查的三个城市(莆田、泉州、温州——作者注)的劳动密集型产业缺工现象的最大诱因应该是劳动力密集型行业新一轮的扩张所导致的,这种扩张是一种在原来产能基础上的同质同构型的扩张,没有产业升级,从而导致对同质劳动力的过量需求,提前打破低端劳动力市场的供求平衡。”参见劳动科学研究室执笔《福建和浙江两省缺工问题调研报告》,劳动部劳动科学研究所内部报告,2004年7月。

^③ 2003—2008年的实际增长速度被低估了,2008年的第二次经济普查数据公布后,国家统计局在以后年份的《中国统计年鉴》中,显著调高了这6个年份的增长速度,调整后的速度介于10%—15%之间。

^④ 胡鞍钢、程永宏《从计划体制转向市场机制:对中国就业政策的评估(1949—2001年)》(下),中国科学院—清华大学国情研究中心、胡鞍钢主编《国情报告·第五卷·2002年》(上),党建读物出版社、社会科学文献出版社2012年版,第249页。

^⑤ 蔡昉《未富先老:我们是否应该未雨绸缪》,《中国人口科学》2005年第6期。

^⑥ 蔡昉、王美艳《“未富先老”与劳动力短缺》,《开放导报》2006年第2期;蔡昉、王美艳《农村劳动力剩余及其相关事实的重新考察——一个反事实法的应用》,《中国农村经济》2007年第10期;蔡昉《“刘易斯转折点”近在眼前》,《中国社会保障》2007年第5期;蔡昉《刘易斯转折点——中国经济发展新阶段》,社会科学文献出版社2008年版,第78—82页。

劳动力市场的非正规化程度稳定下降了。^①

2003年以来的劳动力需求在迅速增长,劳动力供给却无法赶上需求增长的速度。2008年,农民工总量已达22 542万人;到2018年,农民工总量增加到28 836万人。这个期间的工资水平在持续提高,可是农民工数量却增长缓慢,近年来已经接近停止(见图4)。另一方面,农民工的流向也在发生变化:2018年,本地农民工为11 570万人,在农民工中的比例持续上升,而外出农民工中“进城农民工”为13 506万人,比上年减少了204万人,下降了1.5%。“刘易斯转折点”过后,“传统部门”向“现代部门”的劳动力流动减少,理论预期与经验事实的变化基本一致。

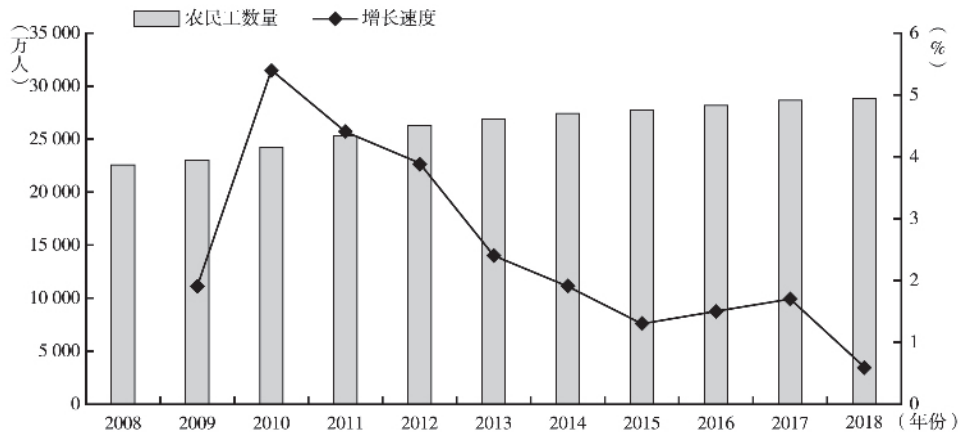


图4 历年农民工数量及增长速度

资料来源:国家统计局《农民工监测调查报告》的相关年份数据(http://www.stats.gov.cn/zjtj/zfx/fxbg/201003/t20100319_16135.html; http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html; http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html; http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html; http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html,最近访问日期:2020年2月28日)。

(二) 普通劳动者工资水平快速上升

劳动力短缺通过工资水平持续上升表现出来。农民工的工资变化,准确反映了劳动力市场的供求变化情况。改革开放以来,农民工的工资呈现一个“反S型”路径:在改革开放初期,农民工的工资快速上升,月工资由数十元上升到1992年的大约340元,此后,农民工工资虽然在上漲,但幅度有限,1995年到2002年,农民工平均工资大约在500—600元。2003年以后,农民工月工资快速增长,到2010年,已经接近1 800元。^②到2018年,农民工监测调查数据显示,已经达到每月3 721元。

当城镇劳动力市场面临劳动力短缺和工资上漲时,意味着农村剩余劳动力的减少和消失,城镇企业只有通过提高工资的办法,才能从农业部门吸引劳动力流出,劳动力部门转移的边际成本在提高。农村不再有剩余劳动力转移出来的时候,就会反过来吸引城镇的资本流向农村,开发农村的土地等资源,也利用那里无法迁移到城市的劳动力。这时,虽然城镇劳动力市场工资水平仍然高于农村,但两者的工资开始联动涨落,这是二元经济向一元经济过渡的标志。

经过1998—2002年的国企改革,城镇单位就业人员的数量急剧下降,尽管民营经济单位的发展壮大创造了等同于正规就业的体面工作岗位——“单位就业人员”,但无法弥补国有和集体经济部门的就业岗位减少。然而,从2003年开始,单位就业人员数量开始反弹,从10 970万人持续上升到2014年的18 278万人,而且几乎全部是民营经济部门贡献的。集体经济部门在继续减少“单位就业

^① 吴要武等《中国城镇非正规就业问题研究》第41页。

^② 卢锋《中国农民工工资走势:1979—2010》,《中国社会科学》2012年第7期。

人员”,国有经济部门虽然在2007—2012年期间,轻微增长了412万,但对“单位就业人员”增长的贡献远低于其他经济部门。参见图3。

(三) 劳动年龄人口的就业率下降

随着高速增长,在城乡家庭不断提高收入水平并积累财产的时候,劳动者及其家庭获取生活来源的途径日益多样化。财产收入成为重要贡献因素,而工资水平的提高也会影响家庭成员在劳动力市场和家庭内的劳动时间配置,其结果就是劳动力供给曲线向后弯曲,家庭选择的变化在宏观层面上表现为劳动年龄人口的劳动参与率下降。在缺少口径一致的劳动参与率来测量这种变化时,本文用就业率测量劳动力资源的利用程度及其变化状况。

表1显示,从改革之初到1995年,15—64岁人口的就业率一直稳定在85%左右,这在国内是相当高的水平。然而,到2000年人口普查时,已经下降到不足81%,2015年下降到70.71%。相比于1990年,下降了约15个百分点。劳动年龄人口的就业率下降,是最近20年来劳动力市场变化的典型特征。在就业率下降这个大趋势下,女性就业率下降幅度更大,从领先于全世界,下降到世界的平均水平。中国女性就业率的显著下降,与世界发达国家女性就业率持续上升形成了鲜明对比。^①高校扩招后,女性在大学生中的比例迅速提高并占据主导地位。由于受教育水平高的女性会有更高的就业率,随着女性受教育程度提高,能否扭转就业率下降的态势,尚待进一步观察。

表1 中国不同地区的就业率及变化 单位: %

年份	城市	镇	农村	总计
1982	80.79	79.96	85.33	84.41
1990	76.71	76.39	88.10	85.34
1995	75.09	72.64	86.93	84.80
2000	65.50	72.65	89.06	80.74
2005	65.69	71.18	83.97	76.27
2010	63.88	71.01	86.75	76.35
2015	62.80	68.95	78.42	70.71

资料来源:2010年人口普查和1995年、2015年1%人口抽样调查汇总数据;1982年、1990年、2000年人口普查微观数据;2005年1%抽样调查微观数据。就业率计算公式:所有就业者/15—64岁人口。

2003年以来,劳动力短缺成为劳动力市场的基本态势,人口年龄结构的变化,能从供给角度解释短缺的形成,但就业率的下降,也是一个不可忽视的因素。劳动力短缺给企业带来的压力持续增大,促使企业采用技术升级和资本替代劳动的策略,来应对劳动力短缺。更多的劳动力资源配置由市场转入家庭,对中国宏观经济的影响将会是深远和长期的。

(四) 积极的就业政策与推进劳动力市场正规化

政府劳动部门虽然一直声称“就业压力依然巨大”,但对劳动力市场供求态势变化很快就做出了政策调整:除了每年提高最低工资水平,还于2008年1月1日颁布实施了以“保护劳动者的合法权益,构建和发展和谐稳定的劳动关系”为目的《劳动合同法》。与1994年的《劳动法》不同,这个法律引起了激烈的社会争议。这时,城镇劳动者数量已超过3.2亿人,经过1998—2002年的国企改革,国有和集体部门的职工数量急剧减少,在城镇就业人员中的占比只有22%。各种形式的民营企业成为雇佣劳动力的市场主体。这些企业绝大多数是劳动密集型产业,对工资变化、雇佣条件非常敏感。

^① Joseph Altonji and Rebecca Blank, “Race and Gender in the Labor Market”, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Chapter 48, 1999, pp. 3143–3259; Claudia Goldin, “The Quiet Revolution That Transformed Women’s Employment, Education, and Family” *AEA Papers and Proceedings*, 2006, pp. 1–21.

《劳动合同法》限制了雇佣的灵活性,劳动争议案件在当年便急剧上升;①随后颁布的《社会保险法》(2010年10月28日)则提高了他们的用工成本。如果严格执行这些法律,大量的企业会陷入经营困难,甚至会关闭。

2008年下半年,国际金融危机开始波及中国,经济增速下滑,失业人口迅速增加。批评者将失业增加归咎为《劳动合同法》的执行。中央政府为了稳增长,不仅投入了4万亿刺激经济,实际上也放缓了对《劳动合同法》的执行。企业为了规避《劳动合同法》的规制,通过大量使用派遣工和农民工的方式,维持用工的灵活性。②当中国经济形势稳定下来后,这两个法律对企业的约束仍然在起作用。政府人力资源和社会保障部门要求企业和劳动者签订稳定的书面劳动合同,监督企业给劳动者提供三险一金。人力资源和社会保障部门还根据劳动力短缺的事实,不断督促各市县提高最低工资标准,推动劳动力市场走向正规化,也通过提高雇佣成本,督促企业加快转型升级。

政府推进劳动力市场正规化的努力与市场供求态势变化相一致,城镇劳动力市场非正规化程度在2003年开始下降。但是,随着互联网经济的兴起,各种新就业形式出现,吸引大量的劳动者进入,“正规化”和“非正规化”开始变得模糊。从脆弱性角度来定义的“非正规就业”,在互联网新业态下,变得越来越远离传统的定义。③中央政府重视这种新就业形势的变化,2014年国务院倡导“大众创业,万众创新”,并选择一些城市作为“双创”试点城市,给出特殊的优惠政策。政策瞄准的对象主要是年轻的高校毕业生,政府希望他们尝试新机会更胜于就业的稳定性;另一方面,督促国有银行加快改革,提高效率,支持小微企业的金融需求。双创政策的效果如何,尚未见到可信的评估,但从劳动力市场政策角度看,正在变得日益多元化和非标准化。

2008年政府机构改革,计划体制下分管“干部与人才”的人事部和分管“工人与普通劳动者”的劳动部合并,成立了“人力资源和社会保障部”,这意味着在打破劳动力管理的分割体制上,取得了重大突破,劳动力市场体制在政策和法律层面上建立起来。

五、2013—2018年的劳动力市场变化

(一) 劳动力资源禀赋的变化

1999年高校扩招后,高等教育规模迅速增大,2014年高校本专科招生超过700万人,2018年接近800万人。从2015年的1%人口抽样调查数据看出,在20岁人口队列中,接受高等教育者所占比例超过了50%,已接近发达国家水平。相比于1982年的1.15%,可以说,中国人力资源的禀赋结构发生了巨大变化。高校扩招改变了劳动力市场的供给结构,政府对就业问题的关注重点,从农民工和下岗人员转向高校毕业生群体。劳动力市场由过去的数量压力让位于今天的结构矛盾。劳动者受教育水平越高,其知识技能与岗位需求的匹配就越困难。④但劳动力素质的提高,给企业转型升级提供了支持和动力:为这些受过高等教育的年轻劳动者支付更高的工资,必须提高企业的技术水平,推动企业转型升级。

中国的产业结构发生变化,有利于高校毕业生就业。工资水平提高推动产业向资本技术密集型转化,给高人力资本的劳动者带来更多的就业机会。尽管高校毕业生的供给持续增长,但被技能偏向型需求增长所吸纳,表现出来的结果为:高校毕业生的工资优势相对于中学及以下者在增大,⑤劳

① 2000年以来,政府劳动仲裁部门受理的劳动者申诉案件数呈上升趋势,从2000年的12万件上升到2007年的32.56万件,但2008年却猛然上升到65万件,此后到2018年,每年都徘徊在55万—87万件之间。《劳动合同法》的颁布实施,起到了刺激作用。见国家统计局网站,表“劳动争议处理情况”(http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01,最近访问日期:2020年2月28日)。

② 王美艳《对〈劳动合同法〉执行状况的再考察》,《中国发展观察》2018年第19—20期。

③ 张车伟《如何应对就业面临的“三大挑战”》,《中国就业》2018年第8期。

④ 岳昌君、白一平《2017年全国高校毕业生就业状况实证研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2018年第5期。

⑤ 李蕾《中国全球化对要素市场的影响》,博士学位论文,清华大学,2016年,第41—42页。

动参与率维持在很高的水平上,而失业率在下降。绝大多数大学毕业生,在毕业前或者毕业后的短时间内实现了就业。近年来,表现最好的是“高职/大专”,一直都有更高的“就业落实率”。^① 劳动力市场需求朝技能偏向方向发展,不仅确保了社会和经济的稳定,也给城乡家庭带来明确的信号——为孩子进行更多的人力资本投资,以便在未来劳动力市场上获得竞争优势。但另一方面,这也使子女的养育成本上升,导致生育率下降,使未来的劳动力供给减少。

(二) 农村劳动力持续减少 农民工增速趋缓

关注大学毕业生是政府就业工作的重点,但也不能忽视了农民工,因为这个群体的规模巨大。新增劳动力的增长速度下来了,年龄结构也在发生快速变化。在2011年,50岁及以上的农民工在所有农民工中的比例为14.3%;到2018年,这个比例已经上升到22.4%。^② 可以说,年轻劳动力的知识技能在快速提高,而拥有普通劳动技能的劳动力在变老。

当城镇的工资增长很难吸引农村劳动者离开农村时,中国劳动力市场已进入后刘易斯转折点时期。户籍制度等门槛仍未消除,城镇化水平低于发展阶段相同国家的水平,但中国劳动力市场的二元经济特征开始弱化,变得更接近发达国家的新古典模型:虽然城乡之间存在工资差距,但若考虑了劳动力的知识技能与年龄结构,则城乡之间已经接近均衡。每年城镇农民工增长速度趋于0,是刘易斯转折点后的典型特征;农村劳动者在农村内部流动,这个群体的增长速度超过了进城农民工,^③也佐证了刘易斯转折点已过。

(三) 劳动力知识技能应对产业升级的需要

从发展水平上看,中国开始进入中上等收入阶段,与发达国家的技术差距缩小,在国际市场甚至国内市场的竞争激烈起来,发达国家向中国转让技术的步伐放缓,贸易摩擦变得频繁。中国不再像过去那样可以便利地购买发达国家的技术,追赶需要更加依靠自己的研发投入。然而,中国高等教育虽然扩张迅速,但教育质量提高却相对滞后。目前的教育体制是作为技术上的追随者而设计的,对人才的创新能力要求不高,已经不适合中等收入偏上阶段的中国。部分高新技术企业达到国际前沿的时候,他们一方面从国际市场上吸引人才,一方面呼吁基础性研究的重要性,要求政府推进教育体制改革。

(四) 新的就业困难

2013年以来,中国的经济增长开始减速,进入经济增长的新阶段,面对新的困难与挑战。这个阶段的禀赋特征为:人口结构发生变化,出生率持续下降,老龄化程度加深,虽然工资水平在持续上涨,但家庭照料的需求诱导劳动年龄人口退出市场,使劳动力数量减少速度超过了15—64岁人口减少的速度。表1报告的就业率显示,2015年比2010年下降了5.6个百分点。劳动力减少的直接后果,是经济增长动力减弱。另一方面,由于资本变得充裕,投资的边际效益下降,2018年全国固定资产形成增长速度不到6%。传统高速增长模式的两大推动力量——劳动力增长和投资增长,不会再维系下去,中国的产业结构升级正在快速推进,劳动力市场又将面临新一轮的调整。

从图3可以看出,2003年以来持续增长的“城镇单位就业人员”,自2015年开始下降,这预示着就业形势转向严峻。用统计局公布的“经济活动人口”减去“就业人员”的差,就是中国劳动力市场的“失业人员”。2007年,这个失业人员数量为1210万人,是国企改革以来的一个较低点。然而,2008

① 岳昌君、白一平《2017年全国高校毕业生就业状况实证研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2018年第5期。

② 参见《2015年农民工监测调查报告》和《2018年农民工监测调查报告》,国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html 和 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html, 最近访问日期:2020年2月28日。

③ 参见《2018年农民工监测调查报告》,国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html, 最近访问日期:2020年2月28日。

年金融危机的冲击,使失业人数开始持续上升,到2016年已高达3 091万人,此后虽有下降,2017年和2018年仍达到3 046万人和2 981万人。根据作者的推算,如果这些失业者全部出现在城镇劳动力市场,相对于4亿多的城镇就业者,失业率会达到6%—7%(见表2)。从失业人员数量来看,远远多于2000年的1 900万。在2017年9月20日的国务院会议上,对就业形势判断为“近几年面对经济下行压力和巨大就业压力‘碰头’的挑战”,^①“碰头”意味着双重困难。

表2 历年失业人数与失业率(推算)

指标	失业者数量(万人)	全国失业率(%)	城镇失业率(%)
	(1)	(2)	(3)
1999年	1 397	1.92	5.87
2000年	1 907	2.58	7.61
2001年	1 087	1.47	4.31
2002年	1 212	1.63	4.60
2003年	1 175	1.57	4.29
2004年	1 026	1.36	3.62
2005年	1 473	1.94	4.93
2006年	1 337	1.75	4.32
2007年	1 210	1.58	3.76
2008年	1 482	1.92	4.41
2009年	1 682	2.17	4.81
2010年	2 283	2.91	6.18
2011年	2 159	2.75	5.67
2012年	2 190	2.78	5.57
2013年	2 323	2.93	5.73
2014年	2 437	3.06	5.84
2015年	2 640	3.30	6.13
2016年	3 091	3.83	6.94
2017年	3 046	3.78	6.69
2018年	2 981	3.70	6.42

资料来源:根据国家统计局网站数据整理(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>,最近访问日期:2020年2月27日)。

说明:(2)列的失业率=(1)列失业者人数÷(全国就业人数+失业者人数);(3)列的失业率=(1)列失业者人数÷(城镇就业人数+失业者人数)。

六、尚未完成的改革

(一) 二元经济体制尚未消除

城乡二元体制走向一元时,会形成全国一体化的大市场,城乡差异和地区差异会体现在发展水平上,但不会再表现在政策层面。当户籍制度仍然存在,农村劳动者还无法深度融入城市时,意味着全国统一的劳动力市场尚未建成,现有的城镇化水平仍低于潜在最优水平。城乡一体化没有实现的直接原因是:城镇仍存在较高的门槛阻挡农村劳动者进入;现行农村家庭承包经营制度制约了农村劳动者离开农村。城乡分割意味着资源禀赋没有得到充分的利用,因此,实际生产水平是低于潜在增长水

^① 参见央视网 <http://news.cctv.com/2017/09/20/ARTI2xfa6LkAja2NTWfWGVFS170920.shtml>,最近访问日期:2020年2月27日。

平的。在经济增长动力不足的背景下,这种制度性障碍带来的效率损失是一种无谓损失。

近年来,推进农民工的市民化进程,一直是政府和社会各界关心的问题。十八大以来,中央政府出台了系列政策,降低城市门槛,鼓励农民工在城市永久定居下来。这不仅能进一步提高城镇化水平,还能改变这些农民工的工作模式和家庭生活模式:他们由候鸟式的流动农民工转变为城镇永久定居者,雇主对他们的预期稳定,愿意和他们签订长期限的劳动合同,愿意为他们提供更多的培训等投资;他们长久融入城镇,会提高对孩子的教育预期,对孩子的投资模式会与本地家庭趋同,投入更多的时间和资源,让孩子接受高等教育,这会为中国的未来积累更多的人力资本并减轻其自身的脆弱性。

有学者在一系列实验中揭示了这个事实:在“人力资本-生命周期”模型中,早期阶段的人力资本投资收益率最高。^①解决未来不平等的关键,应该是对处于青少年阶段甚至婴幼儿阶段的弱势群体进行干预。今天,仍有超过一半的少年儿童在农村成长与接受教育,不仅教育质量低于城镇同龄人,而且其中的留守儿童与父母长期分离,使他们的认知技能和非认知技能未得到良好培育和开发,会成为未来劳动力市场上的弱势群体。18—22岁适龄人口中,接受高等教育者超过一半,未接受高等教育者主要是农村青少年,人力资本的不平等将成为未来不平等的主要来源。

(二) 建立全国统一开放劳动力市场的目标仍在探索过程中

中国城市规模持续扩大。改革开放之初,中国城镇人口占比只有17%,到2018年,城镇人口接近60%。从绝对数量上看,城镇人口从1.7亿人增长到超过8亿人;城镇就业人员则从9514万人,增长到43419万人。大城市是厚市场,产业集聚度高,分工链条长;这里交通便利,知识信息传播迅速,是创新的源泉和增长的动力。^②中国城镇人口总量一直在稳定增长,但地区间城市人口增长是不平衡的。东部沿海的城镇化水平提高得更为迅速,珠三角、长三角、京津冀,形成了巨大的城市群或城市带,不仅是重要的人口流入地,发展水平也远超过其他地区。通过进一步发展大城市而实现高质量的增长,是中国未来改革的方向。

越来越多的地方政府已经认识到人口集聚对经济增长的贡献,一些大城市开始转变人口政策,积极吸引外来人口定居。这些措施主要是瞄准受教育程度高的大学毕业生,对农民工的落户还缺少积极性。部分超大型城市出台了各种“积分落户”政策,但门槛很高,主要是针对高层次人才,农民工很难从这些政策中受益。边远省份也感受到了劳动力短缺和人口结构失衡,出台有利于增加人口的政策,鼓励生育,鼓励内地人口迁入。

(三) 劳动力流动可能会进一步加剧区域经济不平衡

中国存在区域经济不平衡,东南沿海的高速增长吸引了内地省份的劳动力流入,这是缩小区域经济差距的手段。近年来,中西部地区面临劳动力短缺,他们通过承接东部地区的劳动密集型产业获得更快的增长速度。然而,在西部省份,由于陆地运输成本高、限制污染企业,很难吸引东部转移产业进入本地区。在劳动力迁移版图上,因经济发展水平低,劳动力输出地的高人力资本劳动者(人才)也在向发达地区流动。人口减少和人才流失,使区域经济不平衡问题更难解决。

近年来,中国各地都意识到人口、人才的重要性,出现了“人口争夺战”“人才争夺战”。很多大城市出台各种优惠政策吸引大学毕业生落户。一方面,出于应对老龄化的压力,另一方面,在产业升级过程中,人才占据主导地位。然而,吸引人才的主体不是一个城市的用人单位,而是城市政府,这说明市场仍未成为

^① M. Almlund, A. Duckworth, J. Heckman and T. Kautz, “Personality Psychology and Economics”, *NBER Working Paper*, 16822, 2011.

^② Edward Glaeser, *Triumph of the City*, New York: The Penguin Group, 2011, pp. 253–254; Enrico Moretti, *The New Geography of Jobs*, Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2012, pp. 215–221.

人才配置的决定性因素。^① 中国城乡之间、地区之间存在的发展不平衡,提醒着我们改革任务仍未完成。

七、结论与评述

中国的劳动力市场变化可以分为两个阶段。第一阶段,从1949年到改革开放之前。中国选择了重工业优先增长战略,通过取缔劳动力市场、扭曲要素价格,将资源配置到重工业部门。城镇现代部门创造的就业机会少,大量劳动力被限制在农村“蓄水池”中。第二阶段,改革开放至今。政府改革僵化的计划体制,引入市场来配置劳动力资源,劳动力市场开始发育,民营企业出现并兴起。民营经济自发利用了劳动力丰富这个优势,选择劳动密集型产业,创造了大量就业机会,也推动了经济增长。劳动力供求态势从供过于求,逐渐转变为供不应求。

回顾劳动力市场发育进程,在每一个关键节点上,中国政府都坚持市场导向,顺应市场的变化,或者引领市场的变化,出台了较为明智的政策,充分利用劳动力资源丰富这个比较优势,将劳动力资源引向生产率更高的非农部门。20世纪70年代末,城镇就业压力沉重,统包统配的固定工制度难以继,又在短时间内接收了1600万回城知青。政府果断调整劳动力政策,实行“三结合”,向市场开口子;另一方面,又尊重实际情况,让国有和集体企业设法雇佣城镇劳动者,虽然导致进一步的效益低下,但毕竟解决了社会稳定和收入分配问题。当联产承包责任制带来粮食产量持续提高时——这是推进工业化进程的逻辑起点,1984年,城镇政府主动降低门槛,接纳来自农村的务工经商者,促进了城镇劳动力市场的发育。1992年,确定了改革方向是建立社会主义市场经济体制,接着就颁布了《劳动法》(1994年),建立了一个劳动者保护的法律框架。1997年,民营经济有了一定的规模,政府以亚洲金融危机的冲击为契机,果断提出“三年脱困”目标,推进国有企业改革。国有和集体企业的下岗迅速增加,是改革开放后遭遇的第二次就业冲击,也使劳动力资源配置走向市场化。通过民营经济成长,为下岗者提供就业岗位;建设三条保障线为受冲击的劳动者提供缓冲垫。1999年,政府果断推动高校扩招,使高等教育由精英教育转变为大众教育,不仅部分缓解了当时面临的就业压力,还为中长期的经济增长与社会结构转型,做好了人力资本储备。2001年加入世贸组织,刺激了中国的劳动密集型产业飞速发展,创造了大量就业岗位,直到逆转了劳动力市场的供求态势。中国政府成功把握住了每个机会并出台了明智的政策,顺利渡过了难关,迎来新一轮高速增长和劳动力市场快速发育。到2005年,国企改革引起的就业困难已成功克服,人才和普通劳动者的配置大都走向了市场化。中国政府敏锐感知到劳动力市场从“就业压力巨大”转变为“劳动力供不应求”和“工资快速增长”,很快出台了《劳动合同法》(2008年),推进劳动力市场正规化,加大对劳动者的保护力度。

亚当·斯密把政府获得的税收视为“优良治理的报酬”。改革开放创造了高速增长,解决了困扰政府和城乡家庭多年的就业难题,大多数民众的生活水平持续提高,政府的财政收入持续快速增长,这可以视为中国政府优良治理的报酬。中国政府助力市场发育,带来经济增长和民众福祉的提高。

2013年以来,中国的劳动力总量开始减少,一方面是劳动年龄人口总量开始减少,另一方面是劳动参与率在持续下降。作为关键生产要素之一的劳动力减少,使中国的经济增长速度持续下降,出现了新一轮的就业困难。中国经济正处于中等偏上的收入阶段,老龄化程度加深,工资成本持续上升,使劳动密集型产业失去竞争优势。国内环境变化了,支持传统高速增长模式的因素逐渐消失了;国际环境也发生了变化,发达国家开始对中国采取更具竞争性的政策。保持劳动力市场的灵活性与

^① 赵忠《人才大战中的市场、政府与政策》,《中国劳动关系学院学报》2018年第4期。

稳定性,始终把就业政策放在一切宏观经济政策序列中最优先的位置,实现充分就业,不断培育劳动者的人力资本,不仅是过去40年的经验,也是应对未来挑战的根本。

China's Labor Market for 70 Years

Wu Yaowu

Abstract: Soon after the founding of the People's Republic of China, the Chinese government established a comprehensive planned economy and the labor market disappeared until the reform and opening up in 1978. The return of educated youth to the city brought great employment pressure to the city and the town, and the government issued the "three-in-one combination" employment policy, which broke the traditional unified employment system. Since then, the labor market began to develop, which brought the comparative advantage of abundant labor force into play, and the dual economic system began to transit to one economic system. After a long period of rapid growth and job creation, since 2003, the labor market has changed from oversupply to overdemand, and the wages of workers have increased rapidly. China's resource endowment structure has changed, and the labor market policies have also changed, from promoting employment to promoting the normalization of the labor market. In every important stage, the government introduced sensible labor market policies.

Key Words: Labor Market, Labor Supply, Labor Demand

(责任编辑:王姣娜)