

中国城市限制外地民工就业的政治经济学分析

一、引言

迄今为止,我国城乡劳动力市场仍然处于被分割状态。也就是说,尽管改革以来人口流动已经不像以前那样受到严格的控制,但农村劳动力到城市就业,仍然是受到各种制约和限制的。从城乡劳动力布局与产值分布的不对称看劳动力市场分割(表一),作为这种限制的结果,与相对低的城市化水平相对应,农村劳动力比重很高,生产了相对少的国内生产总值。1998年占全国总数70%的农村从业人员,只生产出46%的国内生产总值。与此相应地,农村居民人均收入水平远远低于城市居民。同年城乡居民收入之比为2.5:1¹。根据劳动力要素流动导致地区间收入均等化的道理²,这里描述的事实意味着城乡劳动力流动存在着严重的障碍。

表一 劳动力和产值的城乡分布(1998)

	绝对数(亿元,万人)	比重(%)
农村国内生产总值*	36786.1	46.33
城市国内生产总值**	42609.6	53.67
农村从业人员	49279	70.44
城镇从业人员	20678	29.56

*乡镇企业增加值与农业增加值之和; **国内生产总值减农村生产的国内生产总值。

资料来源:《中国统计年鉴1999》pp.55, 133, 412

许多研究者看到,劳动力市场分割,以及对农村劳动力转移的压制是传统的计划经济体制的题中应有之义³,所以随着传统体制逐渐得到改革,市场配置资源的机制发挥越来越大的作用,劳动力流动规模和范围也相应扩大。然而,为什么迄今为止仍然遗留着劳动力市场分割的巨大体制痼疾,而且抑制劳动力流动的旧体制反复回潮,也是一个亟待解释的疑问。多数研究者把问题归结到传统户籍制度的存在⁴。十分显而易见的是,相对于其他方面的改革,户籍制度的改革几乎是进展最小的改革之一。诸如小城镇有条件地放开户籍限制,通过投奔父母、子女和配偶可获得城市户口,以及通过购房、投资等获得蓝印户口等等新政策,实际上与寻求城市就业的普通劳动力无关,对于劳动力市场的整合并不具有实质性的意义。

对于何以户籍制度改革如此难以推动,在什么条件下这一体制才能有望突破,即公民可以自由获得城市户口,劳动力市场不再有歧视,Solinger提出两个相关的限制性因素,一旦其发生变化,户籍管理倾向就可以不同:其一,取决于劳动力需求格局变动的时点性。即城市经济发展对外来劳动力需求的大幅度提高,可能成为体制转变的契机;其二,城市劳动力的保障权利和地位。即如果城市劳动力的就业安全比较确定时,外来劳动力的权利也会相应提高⁵。很显然,第一个因素不能独立起作用。因为任何一个经济,对劳动力需求的较大变

¹ 关于城乡收入差距的更深入讨论,请参见蔡昉、杨涛(2000)《城乡收入差距的政治经济学》,《中国社会科学》第4期。

² Fei, J. C. And G. Ranis (1961) A Theory of Economic Development, American Economic Review, Vol. 57: 533-65.

³ 杨云彦(1994)《中国人口迁移与发展的长期道路》,武汉:武汉出版社。蔡昉(1996)《劳动力迁移和流动的政治经济学分析》,《中国社会科学季刊》,春季卷。

⁴ 如 Chan, Kam Wing (1999) "One Country, Two Systems": Rural-Urban Dualism in the PRC, in Wu, Hsin-hsing (ed.) PRC Political Economy: Prospects under Jiang Zemin, Tainan: Graduate Institute of Political Economy, National Cheng Kung University, p. 182

⁵ Solinger, Dorothy J. (1999) Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan, Political Science Quarterly, Vol. 114, No. 3: 455-78.

化都是经常不断发生的,但一种劳动力歧视政策和相应的劳动力市场分割制度却是相对稳定的,在较长时期才会发生变化。本文后面的分析将揭示,只有与发展战略和体制相联系的劳动力需求类型变化,才可能成为劳动力市场分割或整合的条件。第二个因素的作用也不是确定的。有许多对劳动力市场分割现象的观察发现,在分割性的劳动力市场中,初级市场(primary market)上的劳动者比之次级市场(secondary market)上的劳动者的保障程度高得多¹。实际上,两个劳动力市场的分割,恰恰表现在劳动者享有截然不同的权利和地位。

本文试图突破把劳动力市场仍然分割的现象仅仅归咎于户籍制度的观点,而从更为广阔的制度角度考察劳动力市场发育中的问题;同时,尝试将改革前后分别导致我国劳动力市场分割的原因加以区分,特别通过我国主要城市对外地劳动力就业限制的实际事例,揭示就业限制和劳动力市场分割的政治经济学根源。

二、劳动力市场分割：过去与现在

我国城乡劳动力市场的分割是传统体制的产物。在1978年改革以前,政府推行重工业优先发展战略,相应地把城乡经济关系变成了计划控制的组成部分,城乡之间劳动力流动被人为阻断。一般人们把城乡劳动力流动受到阻碍归咎于户籍制度,其实,这种阻碍来自于更为广泛的制度安排。

在资本稀缺的发展阶段上推动资本密集型的重工业发展,政府所要做的第一步是人为压低重工业发展的投资成本,即压低资本价格、能源原材料价格和工资。在低工资条件下保障劳动力自身的再生产,相应地需要压低生活必需品尤其是食品的价格。为达到这一目的,政府首先实行统购统销政策,即垄断农产品的定价、收购、运输和分配。目的是以低价获得基本农产品,并以低价分配给以农产品为原料的工业部门和城市职工。换句话说,政府压低重工业发展成本的负担,相应地转嫁给了农业部门和农业生产者。

国家垄断农产品流通过程,尚不能保证农业生产与工业部门和城市的需要相适应。因此,为了保障统购统销政策的实施和食品供给的保障,还要对农业生产进行控制,即保证其按照国家需求进行,防止农村生产要素的外流。于是,继续统购统销政策之后,又实现了人民公社化,农村的经济活动和社会生活都被限制在人民公社这个空间内进行。

我们知道,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²,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积投资分别为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,由于投资过于偏重于重工业,减少了40%的就业机会(表二)。可见,国家在推行重工业优先发展战略的条件下,在作出了统购统销和人民公社两种制度安排之后,还要针对就业问题作出进一步的制度安排。

表二 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

¹ Piore, M. J. (1970) The Dual Labor Market: Theory and Applications, in Barringer, R. And S. Beer (eds) The State and the Poor, Cambridge, Mass: Winthrop. Bhattacharya, B. (1985) The Role of Family Decision in Internal Migration, Journal of Development Economics, Vol. 18: 51-66.

²冯兰瑞、赵履宽(1982)《中国城镇的就业和工资》,北京:人民出版社,第10页。

资料来源：根据冯兰瑞、赵履宽(1982，第10页)提供的数据计算

一方面为了进一步控制劳动力从农村流出，另一方面为了保障城市居民充分就业，户籍制度应运而生。从此农村居民便不能随意变更居住地和务农身份，特别是不再可能进入城市居住和就业。由于能够有效地把农村人口控制在城市体制之外，城市福利体制就可以相应地建立起来了。除了诸如住房、医疗、教育、托幼、养老等一系列排他性福利之外，以保障城市劳动力全面就业为目标的排他性劳动就业制度是这种福利体制的核心。

从以上分析，我们可以得出几个结论：第一，是统购统销政策、人民公社体制、户籍制度和城市福利体制(劳动就业制度)这一揽子制度安排共同起作用，造成我国城乡劳动力市场的分割，而不是户籍制度一项政策的效果。第二，由于上述制度安排是重工业优先发展战略所诱导而内生出的，由此产生的劳动力市场分割现象是传统发展战略和传统体制的产物。从根本意义上来说，是那种经济增长方式不需要农村额外的劳动力作为补充，因而形成一种与刘易斯的劳动力转移模式所不同的情景¹。而由此得出的推论是，一旦对上述制度安排进行根本性的改革，更重要的是如果重工业优先发展战略被放弃，劳动力需求格局发生变化，城乡劳动力市场分割的现象应该随之消失。

从70年代末家庭承包制开始，上述抑制劳动力市场的几个制度方面都不同程度地进行了改革。伴随着家庭承包制的普遍推行，80年代初人民公社制度终于寿终正寝。与此同时，政府开始对价格进行改革；农产品市场逐渐放开，通过双轨制的过渡最终废除了统购统销制度。这一时期也出现了生产要素市场，劳动和资本开始在农村内部和城乡之间流动，劳动力流向小城镇甚至大中城市。相应地，由于户籍制度有所放松，城市福利体制进行了改革，城市用工制度也逐渐宽松，劳动力的流动性愈益加强，大批外来工在城市各种所有制部门受雇用²。然而，一系列不利于农村劳动力转移的政策仍然存在。例如，对于劳动力流动的规定继续保持其歧视性。地方性就业政策仍然给予城市人口以高度的优先地位。这方面的例子包括地方劳动局采用各种奖惩手段，鼓励用人单位雇用本地劳动力，限制和排斥外来劳动力，且随着城市就业形势的恶化而趋于加强。

三、劳动力流动：谁受益，谁受损？

劳动力市场的分割及其造成的劳动力成本扭曲，导致劳动力在部门间配置的无效率。在我国也不例外，长期劳动力市场的分割造成了巨大的效率损失。改革以来劳动力流动性增强所产生的生产率提高效应，可以反过来证明劳动力市场扭曲的效率损失。研究表明，劳动力从低生产率部门(农业)向高生产率部门(如工业)的转移，是中国改革以来经济增长的一个重要源泉。劳动力流动对国内生产总值增长率的贡献份额在16%-20%之间³。而遗留下的和反复回潮的劳动力市场分割，相应意味着经济增长一部分效应没有得到发挥。

¹ Lewis, W. A. (1954) Economic Development with Unlimited Supplies of Labor, Manchester School of Economics and Social Studies 22(May): 139-91. Saith, Ashwani (1999) Migration Processes and Policies: Some Asian Perspectives, Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 8, No. 3: 285-311.

² Chan, Kam Wing (1999) "One Country, Two Systems": Rural-Urban Dualism in the PRC, in Wu, Hsin-hsing (ed.) PRC Political Economy: Prospects under Jiang Zemin, Tainan: Graduate Institute of Political Economy, National Cheng Kung University. Yang, Dennis Tao and Zhou, Hao (1999). "Rural-Urban Disparity and Sectoral Labor Allocation in China," Journal of Development Studies, February, 35(3): 105-133.

³ 例如，有的学者估计中国经济增长中劳动力流动对年平均9.20%的国内生产总值增长率作出的贡献为16.30%；又如世界银行估计，劳动力部门转移可以解释约16%的GDP增长；蔡昉和王德文的估计更高，劳动力转移对GDP增长的贡献率为20%。Johnson认为，在今后30年，如果迁移障碍被逐渐拆除，同时城乡收入水平在人力资本可比的条件下达到几乎相等的话，劳动力部门间转移可以对年均增长率贡献2-3个百分点。参见Lees, Francis A. (1997) China Superpower: Requisites for High Growth, New York: St. Martin's Press. Johnson, D. Gale (1999) Agricultural Adjustment in China: The Taiwan Experience and Its Implications, Office of Agricultural Economics Research, The University of Chicago. 世界银行(1997)《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、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。

经过 20 余年的改革，传统体制几乎在所有的方面都被突破，传统的发展战略也在相当大的程度上得以转变。劳动力市场的整合程度相应地提高，是无可争辩的事实，也是符合我们的分析逻辑的。然而，为什么城市部门仍然保持对外地劳动力的严格排斥，地方政府动用种种行政手段限制外地劳动力就业呢？这里，我们首先看劳动力流动的加强，对于所涉及的各种利益集团究竟产生什么样的影响。换句话说，除了中国经济整体的利益之外，我们需要分别看一看劳动力流动的影响所及，迁移者个人和家庭、国有企业和非国有企业、城市职工和居民、地方政府等等，从自身利益上是怎样感受这种劳动力市场整合度提高的。

首先，农村劳动力中的迁移者无疑从流动中获益不菲。按照托达罗对于迁移动机的解释¹，即潜在迁移者只有在观察到迁移之后预期收入的提高才会进行迁移，劳动力从边际生产力低下的农业部门转移到边际生产力更高非农部门，从而能够获得更高的工资收入，自然是这种流动性加强的受益者。根据许多调查结果，每个迁移者平均每年往家里汇寄 2000 元，假设目前我国流动劳动力的总数为 8000 万人，每年出外做工并积累下的收入达 1600 亿元，相当于 1998 年财政支持农业生产支出总额的 2.56 倍，以及农村个人固定资产投资总额的 59.7%。

非国有企业也是欢迎这种劳动力市场改进的。我国经济改革以来所取得的高速增长，在相当大的程度上得益于非国有经济的增长率和比重提高。然而，由于国有企业一直保持着工资决定的制度性特征，即国有企业职工获得高于劳动力市场均衡水平的实际工资(货币工资加各种福利)，非国有经济的发展要靠从国有企业挖劳动力会面临着很高的成本。因此，农村劳动力能够转移到沿海乡镇企业发达地区和城市地区，是保证非国有经济以较低的劳动力成本实现高速增长，并获得国际竞争力的必要条件²。实际上，即使在地方政府制定了种种惩罚办法，限制企业雇用外地劳动力的情况下，非国有企业的经营者也千方百计规避这种约束，而乐于雇用外地民工³。

从增加农民收入效应、经济增长效应和生产要素市场发育效应来看，政府对劳动力流动无疑也是满意的。然而，这里政府这个概念产生了一个非一致性。作为农村劳动力输出地的地方政府，对劳动力流动给予高度的评价和鼓励，并千方百计予以支持。作为农村劳动力输入地的地方政府，特别是一些大中城市的政府，对劳动力流动的态度却十分消极，利用各种手段限制这种流动。中央政府的态度居于中间，有时形成一些暧昧的甚至矛盾的政策倾向。实际上，外地劳动力对于城市经济作出的贡献是显而易见的，城市居民的生活事实上已经离不开这些外地民工。对此，城市政府通常也不得不予以承认。然而，城市政府对外地民工定居和就业的限制却有增无减，而且有继续加强的趋势。解释其中的原因，需要分析一下城市职工及其家庭是如何从利益上感受劳动力流动的加强的。或者说，我们需要看一看，外地劳动力对于城市职工究竟产生什么样的实际影响，或者想象中的影响。城市职工和居民对外地民工的态度会反映在城市政府的政策中，从而影响到劳动力市场整合效果。

形成一种排斥外地劳动力的政策倾向和社会共识，为城市职工和政府经常援引的理由是外地民工构成对城市职工的就业竞争。假设劳动力市场总需求不变，劳动力供给数量的增加势必造成就业市场的拥挤，产生的结果要么是失业增加，要么是工资下降。在经历了几乎从

¹ Todaro, M. P. (1969) A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries, *American Economic Review*, Vol. 59, No. 1: 138-48, March.

² 蔡昉(1998)《二元劳动力市场条件下的就业体制转换》，《中国社会科学》第 2 期。Huang, Cen (1999) Management of Migrant Labor in Overseas Chinese Enterprises in South China, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 8, No. 3: 361-79.

³ 由于国有企业改革使其具有越来越大的经营自主权，并且面临着非国有经济的竞争压力，所以，事实上国有企业也是乐于用外地民工替代本地职工的，以便降低劳动力成本。我们经常可以观察到国有企业与非国有企业都尝试规避政府的限制，而“非法地”雇用外地民工(见王午鼎主编(1995)《90 年代上海流动人口》，上海：华东师范大学出版社，第 351 页)。不过，由于国有企业常常被政府要求执行包括保障职工就业在内的一系列社会性职能，并通过履行这种职能换取政府的软预算约束，所以它们有时表现出排斥外地民工的倾向。

未发生过高失业率的计划经济时期，以及工资水平持续提高的放权让利的改革阶段之后，一旦失业率提高，工资收入增长放慢，城市职工所要抱怨的对象之一，当然是过去所不允许存在的外地劳动力。应该说，农村劳动力进城之后所从事的大多是脏、险、重一类的岗位¹，并不与大多数城市职工形成竞争关系。然而，一方面在外地民工和本地职工所从事的职业之间究竟存在着多大程度的重合，并没有明确的结论，而“想当然”的结果，最可能是对民工不利的；另一方面即使外地民工只是对少数本地职工的岗位构成威胁，这个少数人的抱怨声音却可以是很大的，同样可以对政府政策产生足够大的影响。而改革以来发生在政治生活中的一个重要变化就是，城市居民对于自身利益的表达和寻求动力加强了，渠道拓宽了，更容易被反映在政策之中。

四、城市居民利益的表达渠道和效果

相对于农民来说，我国城市居民是传统的计划经济体制的受益者。虽然在旧体制下，城市职工工资长期几乎没有提高，生活处于全面短缺之中，需要分配的票证获得最基本的生活必需品。然而，这种定量配给制和住房、医疗等福利分配，以及就业的铁饭碗却是把农村居民排除在外的，因而城市居民享有一种相对的特权。对这种优越于农村居民的既得利益，反映为一直保持至今的城乡实际收入差距²。而按照要素报酬均等化理论，生产要素从报酬低的使用场合流动到报酬高的场合的结果，便是要素报酬的趋同。同样的道理，农村劳动力转移到工资更高的城市部门就业，不仅仅产生提高流动劳动力收入的效果，同时产生压低城市劳动力收入的效果。因此，大规模、无限制的劳动力流动，意味着构成对城市居民特权的冲击。其结果是引起后者的不满甚至抵制。

在我国的政治体制和社会环境下，一定的社会集团表达自身意愿的方式有三种。相应地，城市居民及其代表对流动劳动力的消极态度，恰好也都是通过这三种方式表达出来的。第一种方式是通过投票(vote)倾向表达意愿。我国目前的人民代表大会制度，是在城市区一级实行直接选举人大代表，下一级人大代表投票选举高一级人大代表，每一级人大投票选举同级人民政府组成。因此，居民意愿可以通过对基层人大代表的选择得到表达，进而反映在对各级政府的选择中。日常生活中，我们频繁地从媒体上听到和读到人大代表和政协委员反映流动人口问题，而且城市的代表和委员几乎无一例外地对人口流动现象持消极态度。

第二种表达意愿的方式是抱怨(voice)。相应的利益集团主要是通过报纸、电台、电视等舆论工具，以及各种场合表达某种情绪。就对待流动人口的态度而言，地方性的新闻报道中营造了许多负面的效果，使人们很容易得到这样的印象，似乎较高的失业率、犯罪率和工伤事故率以及城市环境脏、乱、差等等，都要由这些外地民工负责。而许多依附于城市政府的研究人员也为此提供了大量的“证据”³。

第三种表达意愿的方式是退出(exit)。国有企业熟练工人和优秀技术人才的流失，直接原因是工资水平低，根源是劳动工资制度缺乏激励机制。但人们会认为是由于外来工接受过低的劳动报酬，从而压低了工资率，降低本地职工的竞争力，产生就业竞争的效应。

如果把各级政府分别看作是寻求政治收益最大化的主体，它们通常会在政策制定的政治成本和政治收益之间进行选择，最终出台那些能够产生最大化政治净收益的政策⁴。而由于地方政府是由本地选民间接地，以及本地人民代表大会直接地选举产生的，自然是首先代表本地居民的利益。在城市居民通过各种渠道表达了对于外地劳动力的不满之后，地方政府便相应地采取一系列政策手段，排斥外地民工在城市就业，阻碍劳动力流动，导致劳动力市场的继续分割。

¹ Solinger, Dorothy J. (1999) Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan, *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 3: 455-78.

² 蔡昉、杨涛(2000)《城乡收入差距的政治经济学》，《中国社会科学》第4期。

³ 如参见王午鼎主编(1995)《90年代上海流动人口》，上海：华东师范大学出版社。

⁴ Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.

城市劳动力市场分割所导致的一个显著的后果，就是国有企业职工工资继续维持其制度决定的特征。由于存在着大量剩余农村劳动力，可以说我国劳动力供给弹性是无限的。然而，考虑到除货币工资之外国有企业还向职工支付各种福利，与非国有企业职工和国有企业雇用的外地民工工资水平做比较，国有企业职工报酬大大高于市场上表现出来的工资率。因此，国有企业工资水平实际上是制度决定的¹。虽然改革以来特别是 90 年代以来，劳动就业制度改革有了很大的进展，劳动力市场发育水平提高，但迄今仍然没有消除城市工资决定的制度性特征。即使在城市出现比较严重的失业和下岗现象，职工在就业和工资谈判中的地位相对削弱的情况下，国有企业相对工资水平仍然居高不下。表三中为以所有成份平均工资为 100，各种经济成份的相对平均工资指数。虽然整体上讲，其他单位²比国有单位名义货币工资高 17%，但国有单位在支付货币工资之外，还为职工花费了相当于工资总额的 33.8% 的医疗卫生费、集体福利事业补贴、集体福利设施费等费用，还未包括企业自筹资金开支的集体福利设施基本建设费用(蔡昉，1998)³。而这些新生的非国有单位是不必开销这类费用的。

表三 1998 年分所有制若干行业的相对工资水平(全部单位平均=100)

	国有单位	城镇集体单位	其他单位
各行业平均	103	71	120
采掘业	104	63	93
制造业	99	71	121
建筑业	110	80	120
地质勘查水利业	100	88	87
交通运输通信业	105	53	121
批发零售餐饮业	105	77	142

资料来源：《中国统计年鉴 1999》第 161 页

五、城市就业形势与歧视政策的力度

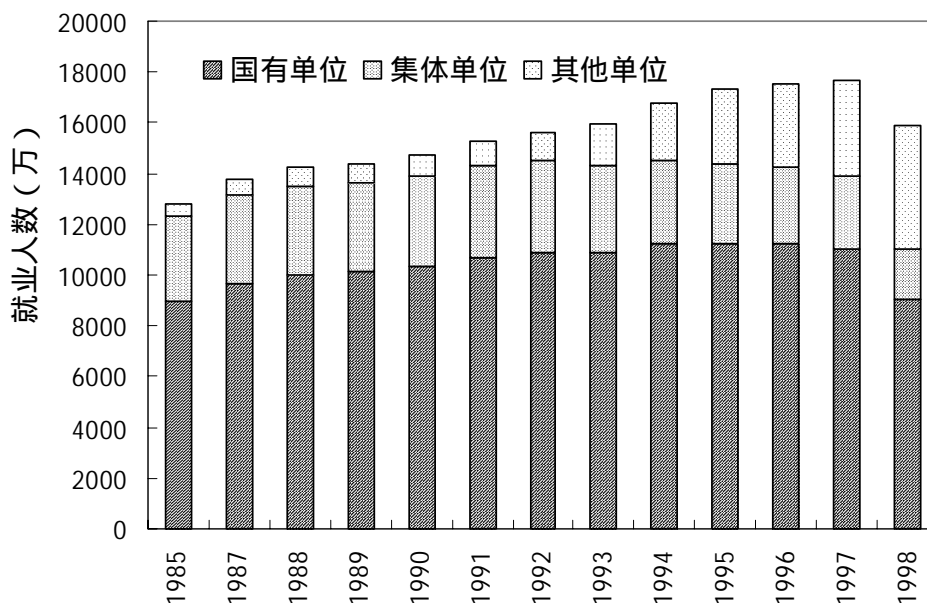
中华人民共和国成立以来，虽然出现过几次失业问题严重时期⁴，但劳动就业制度的实质性变化，仅仅是 80 年代后期才开始的。这一体制变化首先表现在非国有经济特别是非公有经济部门就业的出现和扩大(图一)。从图一中看，经过长期的计划经济体制下的单一就业渠道，直到 1985 年，国有部门和城镇集体部门之外的就业才成为统计上有意义的现象。而随后无论是国有单位还是集体单位，就业比重的下降趋势都是十分显著的。1985-1998 年期间，国有单位从业人员比重从 70.2% 下降到 43.8%，集体单位从 26.0% 下降到 9.5%，其他单位则从 3.9% 提高到 23.7%。在这种就业比重消长的过程中，传统的劳动就业制度开始改革。

¹蔡昉、杨涛(2000)《城乡收入差距的政治经济学》，《中国社会科学》第 4 期。蔡昉(1998)《二元劳动力市场条件下的就业体制转换》，《中国社会科学》第 2 期。

²按照定义，“其他单位”包括股份合作、联营、有限责任公司、股份有限公司、港澳台投资、外商投资等经济成份。

³蔡昉(1998)《二元劳动力市场条件下的就业体制转换》，《中国社会科学》第 2 期。

⁴李培林(1998)《老工业基地的失业治理：后工业化和市场化——东北地区 9 家大型国有企业的调查》，《社会学研究》第 4 期。



图一 各种经济成份从业人员消长(万人)

资料来源：《中国统计年鉴 1999》第 136-137 页

劳动就业制度改革具有标志性意义的事件是 1987 年开始的“搞活固定工制度”改革。这种改革第一次在国有企业固定工制度中引进了“劳动组合、择优上岗、合同化管理”等形式，虽然政府要求企业不得把下岗职工推向社会(即失业)，但毕竟开始冲击了终身就业的体制。而且恰恰是从那时开始，人们懂得了当企业出现冗员现象，或者职工表现不好时，是存在着失去工作的可能性的。到了 90 年代后期，失业和下岗现象越来越严重化，尽管政府仍然努力保护城市职工就业，铁饭碗毕竟被打破了。与此同时，农村劳动力开始向城市流动，寻求在包括国有企业在内的城市部门就业，也是发生于这个时期，并有日益加强的趋势。在城市职工的铁饭碗有丧失之虞，而外地民工开始充斥城市劳动力市场的情况下，我们就可以通过观察地方政府歧视外地劳动力的就业政策，与城市就业状况严峻化程度之间在时间上的相关性，看城市职工对外地民工的不满及其表达，如何引致地方政府实行同时达到保护本地就业和排斥外地劳动力目标的政策。我们将以北京为例，进行一个经验观察并试图印证本文所谓的城市就业歧视产生的政治经济学。

同全国一样，北京市从 1987 年开始进行固定工制度改革试点，1988 年在更大的范围推开试验。与此同时，国有企业辞退富余职工就成为可能的事实。但是，国有企业显然不能规避其承担政府赋予的安置就业、维护社会和政治安定的义务，所以在试点过程中，政府要求企业对于未被组合的富余职工，必须妥善安置，辞退职工的比例不得超过本企业职工总数的 1%，而且规定了许多类型的职工不得辞退¹。按照我国经济改革的逻辑，多数改革政策的出台都是出于问题的紧迫性。因此当时进行的国有企业固定工制度改革，无疑是社会上就业压力突出和企业内冗员严重化的要求。与企业内部劳动制度改革同时，有大量农村劳动力进城，造成就业的双重压力。因此，市政府同时加强了对城镇临时工的管理，特别强调了招收临时工必须具备本地城市户口²。而随着国家对宏观经济实行治理整顿，北京市对外地务工

¹ 例如，作为北京市试点单位，北京市煤炭总公司二厂从 1987 年开始进行了“择优自愿组合，改革劳动制度”的试点。进行优化组合之后，全厂 658 名固定工中，只有 31 人未被组合。而结果是 8 人被安排培训，23 人作为试工对待(见北京市劳动局，1989 年，p. 25)。

²北京市劳动局(1989-1998)《劳动政策法规文件选编》，北京：北京市劳动局，p. 86。

人员采取了严厉的措施，以便实行严格的数量控制。后来普遍实行的证件要求和对企业进行罚款的办法等等，都是从这时开始的。1989年北京市甚至下达了清理、压缩20-25万外地农民的任务¹。在这个期间，虽然国家继续号召进行优化劳动组合试点，但强调不得将富余人员推向社会。同时规定企业雇用临时农民工不得超过季节性的要求(即不得超过一年)，并继续把清理以农民工为主的计划外用工，作为治理整顿的一项重要任务执行。

这种排斥外地劳动力的政策倾向，随着1992年邓小平巡视南方，以及随后开始的经济增长速度加快和收入预期高涨而有所放松。经济增长率在经历了1989年和1990年较低时期之后，1991年有所回升，到1992年达到改革以后除1984年外最高的水平。货币工资增长率也迅速提高。因此刺激了对劳动力需求的上升，相应地城市居民从而地方政府对外地民工的态度变得相对积极一些。例如，1992年下半年分别下放企业使用本市农村劳动力和使用外地民工的部分权力，分别赋予企业使用外地民工的地区范围和数量的部分自主权²。此外，还取消了一些对外地打工者征收的管理费等。

从1995年开始，北京市与全国一样再次经历就业形势的严峻化，不少职工下岗待业。这一年该市开始实施再就业工程，要求通过3年的时间，基本解决失业者和下岗职工的再就业问题。与此同时，再次强调对外地劳动力的数量和允许从事的工种进行控制，要求打工者持有数种证件，并办理本市劳动部门颁发的就业证，由此一个外地来京的打工者，至少必须持有5-6种文件和证件，才有资格在北京市临时就业³。而每一种证件就意味着一项费用，这种繁琐的管理目的在于增加劳动力流动的成本，达到数量控制和就业限制的政策效果。随后，在整个90年代后期，就业形势处于严峻状态，而外地劳动力被理所当然地当作本地劳动力的就业竞争者。相应地，北京市政府劳动就业管理把下岗问题与外地民工问题几乎当作一枚硬币的两面：一方面，加强下岗情况的统计工作，实施再就业工程，减少下岗现象的发生；另一方面，更加严格地限制外地民工就业，实行数量控制和工种限制，并对企业提出要求，将雇用外地民工与雇用下岗职工挂起钩来。例如，从1996年起北京市劳动局每年发布通告，公布限制使用外地劳动力的行业、工种。这些受到限制的行业和工种从1996年的15个，增加到1997年的34个和1998年的36个，以至2000年的103个⁴。这种严格限制和歧视外地劳动力的就业政策，还与严厉的治安行政手段等相配合，以总量控制为目标大量遣返在京的外地人口。其结果是使劳动力市场发育进程受到阻碍。

六、总结

大多数发展中国家的政府都对国内迁移实行控制政策⁵，这些国家也存在着劳动力市场分割现象，即对城市工人进行保护，而对迁移劳动力采取歧视的态度。这种扭曲劳动力市场的政策，实际上是城市偏向政策的一个组成部分。这种政策倾向的产生，根据不同国家在不同发展时期的具体情况，可以有两方面的原因。第一是许多国家推行的牺牲农业、农村和农民的工业化发展战略。这种发展战略认为，工业部门是经济迅速增长的催化剂，而对农业征税可以为工业化提供绝对必要的财政支持⁶。第二是在经济发展的早期阶段，农民与城市人口的谈判力量，以及谈判激励不对等，即城市居民具有更高的组织能力和政治权力⁷。由于这两种

¹北京市劳动局(1989-1998)《劳动政策法规文件选编》，北京：北京市劳动局。

²北京市劳动局(1989-1998)《劳动政策法规文件选编》，北京：北京市劳动局。

³北京市劳动局(1989-1998)《劳动政策法规文件选编》，北京：北京市劳动局。

⁴北京市劳动局(1989-1998)《劳动政策法规文件选编》，北京：北京市劳动局。Chan, Kam Wing (2000) *Internal Migration in China: Trends, Determinants and Scenarios*, A Report Prepared for the World Bank, March, Seattle: University of Washington.

⁵世界银行(1984)《1984年世界发展报告》，北京：中国财政经济出版社，p. 97。

⁶ Krueger, Anne, Maurice Schiff, and Alberto Valdes (eds) (1991, 1992) *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, 5 Vols., Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

⁷ Lipton, Michael (1977) *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Bates, Robert (1981) *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, California: University of California Press.

因素的作用，政府政策通常是造成城乡差距的。扭曲包括劳动力和资本在内的生产要素市场的做法，就是这种城市偏向政策的一个典型形式。

我国改革以前劳动力市场的分割和扭曲，是重工业优先发展战略的内生要求，是通过一系列事先决定的制度机制形成和维持的。改革以来仍然存在着并常常被强化的劳动力市场分割，是反映了城市居民的利益要求，并主要通过地方政府的政策达到的。然而，发展战略因素与利益集团压力，对于这种扭曲来说并非截然不同的两种机制，而是互相交叉发挥作用的，而发展战略具有决定性的作用。即使在改革之后，由于迄今为止传统发展战略并没有彻底实现转轨，产业结构与我国比较优势仍有相背离之处¹，所以就业创造不充分，²城市居民的忧虑进而通过各种游说活动，诱致出政府保护(歧视)政策，扭曲了劳动力市场。而这种要素市场的扭曲进一步阻碍了产业结构调整，从而发展战略转轨，导致资源配置的低效率。

可见，保护城市就业并歧视外地劳动力的政策，虽然满足地方政府安定民心，争取本地居民拥护的政策目标，从长期来看却只能继续维持矛盾产生的制度根源，而不能解决问题。所以，为了使地方政府摆脱面临的这种两难处境，需要利用问题产生的政治经济学背景，即通过对城市劳动力的某种经济上的补偿而不是制度性保护，使他们接受发育劳动力市场的成本。换句话说，如果我们在培养劳动力市场的改革中不能做到至少使一个人受益而没有任何人受损的“帕累托改进”的话，就应该争取改革中受益总量大于受损总量，以致受益者可对可能受损者进行补偿，使之不受损害的“卡尔多改进”³。而一旦生产要素市场扭曲被消除，资源配置效率得以提高，特别是长期看可以解决就业问题，劳动力市场分割现象就可以从制度上被消除。

(发表于《中国人口科学》2000年第4期)

¹林毅夫、蔡昉、李周(1999)《中国的奇迹：发展战略与经济改革(增订版)》，上海：上海三联书店、上海人民出版社。

² Solinger (1999)把劳动力需求作为外地劳动力不再受到歧视的一个条件，在这个意义上是正确的。

³ Kaldor (1939)，“Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility”，*Economic Journal*, Vol. 49: 549-551, September.