

我们需要什么样的劳动力市场制度？

蔡昉 都阳

工作论文系列四十三
Working Paper Series No.43

2005年1月

我们需要什么样的劳动力市场制度？

蔡 昉 都 阳

摘要：本文首先论述劳动力市场发育在促进就业和再就业中不可替代的作用。其次，通过总结发达国家劳动力市场制度建设中的若干经验和教训，提出中国应该建立一个适合国情的劳动力市场模式。最后，本文讨论了劳动力市场规制选择的几个重要理念，并回应一些对于中国劳动力市场现状的批评。

关键词：劳动力市场制度，非正规就业，模式选择

一个统一、灵活和充满竞争性的劳动力市场是保证中国经济持续、健康发展的重要条件。未来的劳动力市场既和中国的劳动力资源禀赋结构有关，也和劳动力市场改革的目标模式相联系。在社会主义市场经济条件下，劳动力市场应该在劳动力资源的配置中起基础性的作用。随着政府经济职能的转变，政府不再直接介入劳动力配置和工资决定，而是通过发展战略的制定和宏观经济政策的实施，以及建立有利于就业机会扩大的宏观政策环境促进就业。

一、劳动力市场与就业促进

20世纪90年代后期以来，中国城镇失业率加速攀升，劳动参与率不断下降，农村富余劳动力转移加快，下岗失业人员不断增多，新增劳动力规模日趋庞大，劳动力供求总量矛盾和结构性矛盾日益突出，就业形势异常严峻。从城镇就业来看，登记失业率已从1996年的3.0%上升到2002年的4.0%；按国际通用标准计算的失业率，已由1996年的3.9%上升到2002年的6.1%。在失业率上升的同时，城镇劳动参与率不断下降，由1996年的72.9%下降到2002年的66.5%。这意味着有2000多万城镇劳动力退出了劳动力市场。如果将这些劳动者也看成失业者，则城镇失业率有可能会提高一倍（蔡昉等，2004）。

严峻的就业形势，带来贫困、收入差距扩大等一系列问题，社会不安定因素大大增加。目前中国13亿人口、4亿多家庭中，2/3以上的家庭成员都是劳动者，就业收入是家庭收入的主要来源。失业的增加，使相当一部分劳动者及其家庭失去收入来源，并因此陷入贫困状态。调查显示，在目前城镇领取最低生活保障的人口，40%以上都是失业和下岗人员；农村9000万贫困半贫困人口也是因为失去就业机会而处于贫困状态。因此，治理失业和促进就业，已处于政府公共政策的最优先议事日程。

在市场经济条件下，政府促进就业，首先就要充分重视劳动力市场，维护劳动力市场机制的正常运转，让市场配置劳动力资源的作用充分发挥。要时刻认识到，市场机制是政府政策所不可替代的。纵观世界各国经济发展的历史，凡是经济发展较快的国家，无一不与开发和发展劳动力市场，充分发挥劳动力市场资源配置的功能有关。在市场经济条件下，企图排斥劳动力市场的作用，必将造成劳动力资源的严重浪费和积压。中国传统体制下“冗员”与“缺员”长期并存的一个重要原因，就是没有引入劳动力配置的市场机制。要充分利用劳动力资源，实现劳动力资源的优化配置，就必须维护和尊重劳动力市场机制。

目前，无论是在机制还是在形式上，中国的劳动力市场都很不完善。主要是户籍制度和不同性质的所有制人员身份的制约，导致就业不能充分竞争，城乡、地区、所有制之间的劳动力市场分割难以突破。劳动力市场的分割，导致对农村和外地劳动力的歧视，限制了劳动人口的合理流动，妨碍了劳动者平等自由的就业权利的实现，破坏了公平的就业环境，极大地阻碍了

就业的扩大。因此，充分发育和完善劳动力市场机制，应该成为中国促进就业的第一要务。

由于中国发育劳动力市场的过程起步较晚，从其他国家劳动力市场发育和运作的实践中，有诸多可供借鉴的重要经验和教训。例如，劳动力市场发育的一个重要表现在于劳动力市场制度规范化程度的提高。而这个制度规范性却与中国目前出现的就业非正规化趋势有一定的矛盾。如何理解这种现象，也会影响到中国特色劳动力市场制度的选择。

二、可供借鉴的国际经验

劳动力市场是要素市场的重要组成部分。劳动力市场上的各种制度设计既有很强的重要性，也较之其他要素市场更为复杂。由于劳动力市场关注的对象既是生产要素，又是社会成员，因而，公平和效率的平衡显得更直接、更重要。一个国家的劳动力市场制度设计与多方面的因素有关系，如各种生产要素的相对稀缺程度，社会传统的价值观念等。即便在传统的市场经济国家，其劳动力市场制度也非一夜之间形成，而是经过各方面的权衡、甚至冲突才形成既有的格局。作为一个经济转型国家，中国的劳动力市场制度建设更加复杂，需要在计划经济的体制遗产上形成，既有破题之难，也有立题之惑。因此，了解当前主要的市场经济国家的劳动力市场制度为何如此？结果怎样？将对中国的劳动力市场制度的选择和建设有很大帮助。同时，结合中国的国情和发展阶段选择自身的目标模式，也是未来劳动力市场建设的基础工作。

国际经验表明，从长期来看，提高劳动力市场的竞争性是促进就业、减少失业的根本途径。市场经济先行国家在这一方面也有不同的经验和教训。根据自身的资源禀赋结构，充分吸收其他国家的经验，制定能够发挥劳动力资源优势的相关政策，将在长期有利于扩大就业和提高劳动力市场运行效率。

实际上，美国和欧洲国家在近几十年的不同经历，对中国的劳动力需求政策有很大的借鉴意义。20世纪70年代到90年代，美国和OECD的欧洲国家有着完全不同的劳动力市场表现。欧洲国家的失业率从1970年的2.6%，攀升至1996年的11%，长期失业率（失业一年以上）由1979年的0.9%上升至1994年的6.6%。同时，就业岗位的增加非常缓慢，就业率由65%下降至60%。而美国从80年代开始，失业率就一直低于欧洲，就业岗位增加了58%，就业率由65%上升至75%。在宏观经济环境和生产力水平大体相当的情况下¹，两个地区的劳动力市场表现出迥异的结果，这其中劳动力市场政策起着至关重要的影响。总的来说，欧洲OECD国家在20世纪70-80年代，采取了一系列限制劳动力市场灵活性的政策。与其相反的是，美国倾向于使用更加市场化的政策措施。

表1 欧洲OECD国家劳动力市场制度及其影响

制度	措施	对就业的影响
岗位保护立法	规定解雇工人必须遵循一定的程序。一般情况下，解雇必须经工人理事会的同意，还必须考虑婚姻状况、健康状况和子女数等社会因素。其目的是使工作岗位更安全。	保护了现有岗位，但使雇佣成为不可逆的投资。长期来看，导致用资本替代劳动。
最低工资	提高了最低工资率，使法定最低工资和中等收入之间的差距缩小。例如，90年代中期，法国最低工资率为中等收入的60%，而同期美国为34%。	有争议。但在法国和西班牙等国对就业仍然发现负面影响。提高了保留工资。
税收	由于社会保障范围扩大，在大多数国家，对就业有负面影响的税种（工薪税、所得税和消费税）的税率在70年代和80年代都有所增加。增加了劳动力成本。	劳动成本增加，会增加失业、减少劳动力供给。税负降低10%，可以减少失业25%，增加劳动供给2%。

¹ 从宏观经济环境看欧洲和美国都经历了类似的情形：1970年代的两次石油危机，技术变迁和与发展中国家的贸易增加，从1970年代开始的生产率增长放缓。

工资形成	工资形成过程逐渐背离市场,通常不是在企业决定工资,而是根据行业决定。工会覆盖率高的国家,工资决定过程表现出集体谈判的性质。	集体谈判决定工资,提高了失业率。企业开始利用全球市场重新配置资本。
干预劳动供给	减少工作时间和提前退休。	不能降低失业,却增加工资上涨的压力。
社会保障	失业保险的受益期限延长,得到失业保险更方便,政府项目范围拓展,市场上低工资和非劳动收入之间的差异缩小。	增加了保留工资,减少劳动供给。更长的收益期和更高的替代率增加了失业率。

资料来源:根据 Siebert, H.(1997) “Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe.” *Journal of Economic Perspective*, Vol. 11 No. 3 以及 Nickel, S. (1997) “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America.” *Journal of Economic Perspective*, Vol. 11 No. 3 整理。

从总体上看,维持一个有灵活性的劳动力市场,是扩大就业和充分利用中国的劳动力资源的必要条件。在中国由计划经济向市场经济转型的过程中,往往面临选择不同的劳动力市场制度。由于劳动力无限供给在相当长的时期内都将是中国的基本国情,因此,是否有利于扩大就业应该成为中国劳动力市场制度建设的重要选择标准。可以看到,在中国改革过程中,一些劳动力市场制度开始逐步建立起来,分析它们对中国产生的实际影响,让这些制度真正做到为我所用,是当前经济发展阶段面临的重要课题。

近年来,中国实现了城市社会保障制度向市场经济制度的转变,养老、医疗和失业保险制度逐步建立和完善。最低生活保障制度也在城市地区建立起来。社会保障制度是消极的治理失业的手段,但它对于市场经济体系来说是不可或缺的组成部分。不过,其他国家的经验也已经表明,社会保障水平会影响保留工资的水平 and 劳动供给数量,并进而对就业水平产生影响。因此,对于未来中国的劳动力市场制度建设而言,选择适当的社会保障水平,使得社会安全网既发挥社会稳定器的作用,又不至于对扩大就业产生负面是非常重要的。由于中国仍然属于发展中国家,目前社会保障的水平自然有限。但一些转型时期过渡措施,如买断工龄,提前退休等政策,如果具体的操作方法、补偿水平和支付方式确立不当,可能对就业产生的消极影响,需要引起重视。中国的劳动力资源固然丰富,但是,如果这些资源没有得到很好的利用,劳动力数量所带来的竞争优势也就不复存在。可见,选择适当的保障水平和保障方式对于维持中国劳动力市场的竞争性,以及保持中国经济的竞争优势都有着重要的意义。

最低工资制度对就业的影响在近年来引起很大的争议。尤其是在理论界,由于一些实证检验结果和新古典理论分析的差异,更使得对最低工资的影响是积极还是消极的看法莫衷一是。近年来,中国部分城市也纷纷开始实行最低工资制度,劳动与社会保障部也在 2004 年 4 月强调加大对最低工资制度执行和监督的力度。如何根据中国劳动力市场发育的现状,正确认识和评估最低工资制度对中国劳动力市场可能产生的影响,对于扩大就业有着重要现实意义。

首先,要考虑中国劳动力资源结构下,最低工资制度可能产生与欧美国家不同的经济影响。从总体上观察,欧美国家属于资本丰富、劳动力相对短缺的情形。在这种情况下,劳动力供给曲线相对缺乏弹性,工资变动所产生的就业效果也不明显。如图 1 所示,相对于欧美国家而言,中国的劳动供给曲线更平缓,而欧美国家由于劳动力相对于资本更稀缺,所以劳动供给曲线更陡峭。因此,实施最低工资制度后,在劳动稀缺国家的失业数量为 L_1-L_0 ,而在中国,最低工资可能产生的失业数量为 L_2-L_0 ,远远大于前者。因此,利用欧美国家的数据得到的结论,可能最低工资的就业效果并不明显。但在中国,我们仍然需要审慎地对待最低工资可能产生的消极影响。

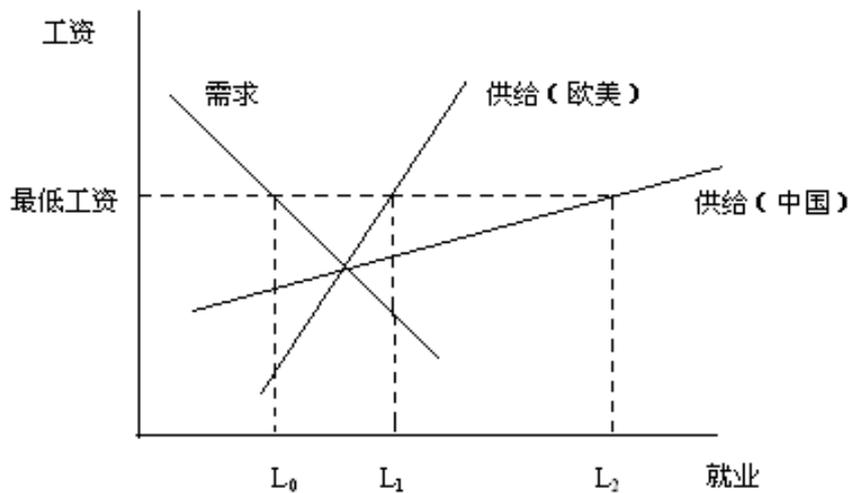


图 1 不同资源禀赋下最低工资的不同效应

其次，即使要实行最低工资制度，最低工资确定的水平也应该和国情和国力相符合。根据世界银行提供的数据，我们可以比较各个国家最低工资水平（用年最低工资和人均 GDP 的比例来反映）和人均 GDP 水平（取对数形式）之间的关系。在世界银行的数据库中没有中国的最低工资的信息。我们收集了中国部分城市近年来的最低工资资料，在我们所收集到的资料中，2003 年有 118 个城市实行了最低工资制度，各城市平均的年最低工资为 5112 元，占当年中国人均 GDP 水平的 62%。我们把中国的资料加入世界银行的数据库中，并进行非线性的拟合，可以发现如图 2 所示的关系。

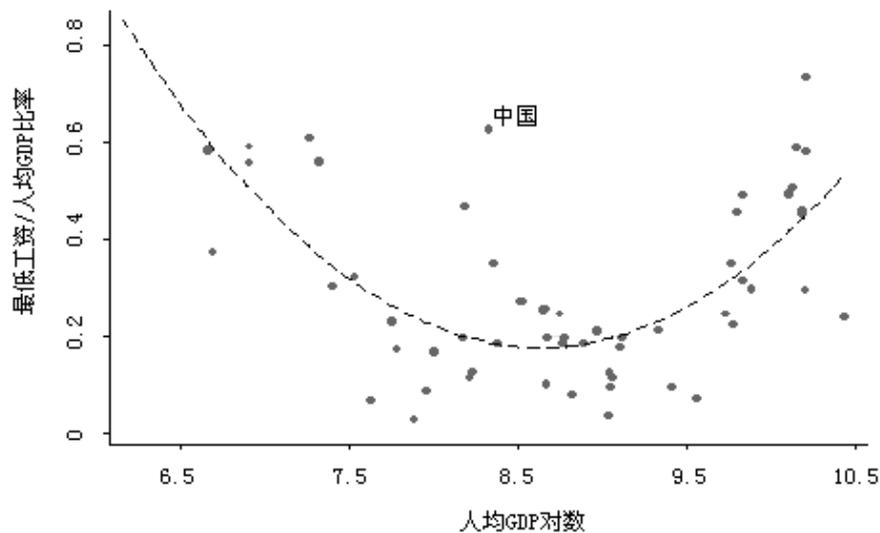


图 2 部分国家最低工资/人均 GDP 和人均 GDP 水平之间的关系

资料来源：作者根据世界银行（WDI）数据计算。

图 2 中散点图表明，最低工资占人均 GDP 的比例和人均 GDP 的对数之间的非线性关系非常明显：我们对这一关系进行拟合²，在只有两个回归因子的方程中，拟合的优度（ R^2 ）达到了

² 拟合的方程为， $rwage = \alpha + \beta_1 \ln pgdp + \beta_2 (\ln pgdp)^2 + \varepsilon$ ，即用工资占人均 GDP 的比例对人均 GDP 对数和人均 GDP 对数的平方项回归。

0.44。如果最低工资和经济发展水平之间的这种关系有内在的合理性的话，那么很显然，中国的情形偏离了世界其他国家所表现出的一般规律性。按照购买力平价计算，中国 2003 年时的人均 GDP 水平为 4500 美元左右（取对数为 8.4 左右）。如果按照图 2 给出的预测线，中国的年最低工资占人均 GDP 比例应该在 0.2 左右，但实际值为 0.62。实际值和拟合值之间产生偏差，是由于中国城乡分割的二元体制导致了较高的制度工资。最低工资往往只对城市的正规部门起作用，而进入正规部门的就业往往和户籍相联系。因此，最低工资的设置实际上是城市偏向的保护性制度工资。

最后，实施最低工资制度增加了劳动力市场规制的成本。即便是在劳动力市场发育较好，规制比较完善的国家，也有很大比例的劳动力并没有获得最低工资以上的工资。因此，执行最低工资制度的将增加劳动力市场规制的难度。同时，劳动监察资源有限的情况下，有很多更紧迫的问题需要政府干预。如清欠工资拖欠、维护劳动安全等。所以，在最低工资制度方面，花费很大的行政资源不是一种有效的规制方式。

从前面的分析我们已经可以看出，工资形成过程越是接近市场过程，工资和就业的灵活性也越强。对欧洲和美国的比较可以发现，工资形成类型的差异也会导致就业效果的差异。在中国，企业的工资决定过程可以分为两种类型。传统经济体制以外的经济形式，如私营经济、外商投资经济，企业是工资决定的基本单位，工资形成的过程也是市场化的。以国有企业为代表的传统经济形式，也在向工资形成的市场化方向改革。因此，对于未来的劳动力市场制度建设而言，应该确保企业决定工资这一基本的方向和制度得到贯彻。

雇佣和解雇决策与劳动立法的方向和内容有紧密的联系。劳动力市场的规制要保护劳动者的合法利益是毋庸置疑的，但也必须看到，如果对企业雇佣和解雇决策干预过多，必然会降低劳动力市场的灵活性。并有可能诱导企业用资本替代劳动。对于中国这样一个在未来相当长时期内依赖人力资源优势的国家而言，显然应该更注重发挥劳动力市场的竞争性，从而提高就业水平。

三、劳动力市场模式选择

中国的劳动力市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分。劳动力市场的制度建设既要考虑社会经济制度的遗产，也要结合自身的禀赋结构，使劳动力市场的运行在公平和效率之间得到最佳的平衡。具体来说，劳动力市场的目标模式应该注意以下几个方面。

首先，社会保障体系建设应该在相当长的时期内遵循“低水平和广覆盖”的原则。“低水平”是指各项社会保障的支付水平不应脱离当时的社会生产力水平。社会保障的支付水平高不仅会降低个人参与劳动力市场的积极性，也可能降低中国企业在国际市场上的竞争力。“广覆盖”则应该包含两个方面的内容，其一，是指社会保障应该覆盖社会的所有劳动者，不应该使城乡之间、地域之间和所有制之间存在差异；其二，社会保障的体系应该健全。对于每一个劳动者，都应该享受包括工伤、医疗、生育、失业和养老等在内的各项基本保险。这样，才能有效地构建安全网络。在公共资源有限的情况下，“覆盖”和“水平”之间的矛盾可能比较突出，保障的水平高，覆盖的范围自然就会小。在确立了“低水平和广覆盖”的原则后，就应该把覆盖问题置于更加突出的地位。

其次，建立以企业为核心的工资形成和雇佣决策机制。雇佣决策和工资形成机制是劳动力市场运行的核心组成部分。在市场经济先行国家，有关工资形成和雇佣决策的制度及其规制措施是在企业为核心的基础上逐步形成的。例如，由于工会的作用，可能使决策层次上移，使得部门或行业在工资形成和雇佣决策中发挥越来越重要的作用。另外，出于失业管理的需要，政府部门也可能对企业的雇佣决策做出一定的干预。事实表明，对企业劳动决策机制的干预是损害劳动力市场竞争性的重要方面，在经济全球化时代，也不利于本国企业参与国际竞争。中国的劳动力市场由于脱胎于计划经济体制，所以关于企业在多大程度上拥有决策权的问题始终难以明晰，矫枉过正的现象时有发生。计划经济体制下，企业没有任何的决策权，90 年代中期以后，为了实现国有企业脱困的目标，开始鼓励企业裁减冗员，而当失业大量发生，危及社会稳

定的时候，政府则倾向于限制企业的决策权限。因此，通过基本的制度规范，明确企业在工资形成和雇佣决策过程中的核心地位，将有利于中国劳动力市场长期健康的发展。

另外，劳动力市场的规制措施应该鼓励劳动力市场的竞争性。政府对劳动力市场规制的选择，需要把握“有所为，有所不为”的方针。政府的规制需要动用行政资源，而行政资源是稀缺的，因此规制也必须符合效率原则。例如，前面对最低工资制度的分析表明，最低工资方面的规制在目前可能并不是中国劳动力市场迫切需要解决的问题，相反，会损害劳动力市场的效率。而一些破坏劳动力市场竞争性的行为却没有得到有效的制止，例如，拖欠工资、劳动安全等。所以，集中行政资源维护劳动力市场的竞争性，是政府在管理劳动力市场时应该注意的基本原则。

四、结论和讨论

许多学者或活动家把非正规就业及其带来的低劳动报酬和不健全的社会保障等问题，与劳工标准问题联系在一起，对中国进行批评。对此，我们可以有几点讨论，既可以作为对这些批评的回应，也是我们理解劳动力市场发育过程所应该注意的方面。

首先，劳动力市场的发育，涉及到一整套制度的建设与安排。一个国家处在不同的市场发育水平上，劳动力市场功能也以不同的形式发挥作用。目前中国城市出现的非正规就业，实际上是利用劳动力市场机制的一种方式，往往具有市场化程度高的优点，并且成为进一步发育劳动力市场的主要路径。一个国家在特定的发展阶段上，市场发育水平必然是不同的。劳动力市场的发育也是如此，即总是要经历一个从无到有，从比较低级的形态到比较高级的形态的发育过程。因此，我们在看到非正规就业在劳动力市场规范上面的缺陷的同时，也应该看到这种就业形式对于解决城镇劳动力的下岗、失业问题，为农村流动劳动力创造就业机会的积极贡献。

事实上，非正规就业的缺陷本身，也体现着其正面效果。中国城市就业非正规化的过程，是与一定的产业结构调整 and 所有制变化相关联的。因此，就业非正规化是与经济改革和产业结构调整方向一致的。虽然从岗位的稳定性、社会保护的程度、工资水平和其他待遇以及劳工标准来看，这种非正规化就业的确带来诸多问题（Solinger, 2002），但是，这种新生的就业形式及其特殊机制却有助于利用尚未完全成熟的劳动力市场配置就业、解决失业和下岗难题。因此，我们理解当前的就业趋势，应该从更为广阔的视野来观察，即要从劳动力市场发育的改革目标上来理解非正规就业现象。

其次，虽然中国在改革时期一直保持世界上最快的发展速度，但她仍然处在一个相对低的收入水平上，并且具有世界上最大的城乡收入差距，非熟练劳动力的低工资水平是市场决定的。非正规部门的就业受政府干预较少，因而没有扭曲地反映了这一事实。20世纪90年代后期以来出现的下岗和失业，是一种体制转轨和结构调整现象。即的国有企业面对日益增强的市场竞争局面，以及面对产业结构变化的要求被迫做出的市场反应。在下岗和失业日益严峻化的情况下，传统的计划手段和行政手段不能有效应对，市场机制必然发挥越来越大的作用。因此，就业压力推动了劳动力市场的发育。因此，20世纪90年代后期以来，无论是从城市部门中下岗和失业职工的再就业，还是从农村转移到城市的农民工的就业，大多数是通过这种市场渠道找到工作岗位的，实际上主要反映传统渠道之外的新机制的作用。

矫正相对价格的扭曲，是发育劳动力市场第一步和最重要的一步，在此基础上，劳动力市场的其他组成部分便得以逐渐发育。迄今为止，中国仍然具有丰富的劳动力资源，因此，市场决定的工资水平应该低于传统部门制度性决定的工资水平。非正规部门就业实际上已经发挥了矫正劳动力价格扭曲的作用。尽管城市劳动力市场上仍然存在着对外来工的工资歧视，但是，外来工的工资决定已经显示出更加市场化的倾向。例如，一项研究表明（王美艳，2004），城市劳动力市场上的外来工的工资决定中，人力资本的报酬率较高，而基本上没有对政治资本（用“是否中共党员”表示）的报酬。

最后，正如许多经济学家指出的（Galli and Kucera），劳动力市场规制中，并不存在单一的制度原则，市场经济允许并且创造多样化。中国正在建设有自己特色的市场经济，当然不应该

遵循任何既有的模式。只要有利于扩大就业和加快二元经济的转化，从而提高城乡居民的收入水平，就是符合经济规律的途径。许多研究表明，非正规就业是发展中国家克服正规部门就业在遭受经济周期时的缓冲器。在拉丁美洲，由于不符合现实的高劳工标准，导致正规部门的高工资，抑制了这个部门的就业增加，反而造成非正规部门的扩大（Ihrig and Moe, 2000）。实际上，即使在美国这样的发达经济，非正规部门提供了 5% 的就业时间，创造了 3% 的 GDP 总额。学者的研究并没有发现因这个非正规部门的存在而造成很大扭曲。

参考文献

蔡昉、都阳、高文书《就业弹性、自然失业和宏观经济政策——为什么经济增长没有带来显性就业?》，《经济研究》2004年第9期。

王美艳《转轨时期的社会流动和社会分层》，《中国劳动经济学》第一卷第2期，中国劳动保障出版社，2004年。

Solinger, Dorothy, Economic Informalization by Fiat: China's New Growth Strategy as Solution or Crisis? in Luigi Tomba (ed.) *On the Roots of Growth and Crisis: Capitalism, State and Society in East Asia*, Rome: Annali Della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Vol. X X X VI, 2002, pp. 373-417.

Siebert, H.(1997) "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe." *Journal of Economic Perspective*, Vol. 11 No. 3

Rossana Galli and David Kucera, Informal Employment in Latin America: Movements over Business Cycles and the Effects of Worker's Rights, International Institute for Labor Studies Discussion Paper, DP/145/2003.

Nickel, S. (1997) "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *Journal of Economic Perspective*, Vol. 11 No. 3

Jane Ihrig and Karine S. Moe, The Dynamics of Informal Employment, International Finance Discussion Papers, No. 664, 2000. <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2000/664/default.htm>

Freeman (1998), War of Medoles : Which Labor Market Institutions for the 21st Century ? *Labour Economics* 5 : Issue 1 (March), pp. 1-24.