

中国二元经济与劳动力配置的跨世纪调整

——制度、结构与政治经济学的考察

蔡 昉

内容提要 劳动力相对数量通过影响一国的资源禀赋和产业结构,对经济增长绩效产生重要影响。中国在传统战略下的二元经济结构使劳动力资源得到扭曲配置,严重降低了经济增长绩效。消除导致劳动力市场分割和扭曲的制度根源,建立劳动力市场发育的成本补偿机制,有助于解决上述问题,促进长期就业与经济增长。

关键词 劳动力市场 二元经济 城市化 户籍制度

作者蔡昉,男,1956年生于北京;中国社科院人口研究所所长,研究员,博士生导师;主要研究领域为中国经济发展和改革、农村经济问题、人口经济学和劳动经济学;代表作有《中国的二元经济与劳动力转移——理论分析与政策建议》、《十字路口的抉择——深化农业经济体制改革》、《中国的奇迹:发展战略与经济改革》(与林毅夫、李周合著)。(北京 100732)

劳动力相对数量通过影响一个国家的资源禀赋结构和产业结构,而对经济增长绩效产生很重要的影响。资源禀赋结构是指一个经济中自然资源、劳动力和资本的相对份额。国家之间在资源禀赋上面的差异是很大的。然而,一方面,资本与劳动力之间具有一定程度的可替代性,即通过选择不同的产业结构和采取不同的技术模式,一个国家可以通过更多地利用资本实现经济增长,另一个国家也可以通过更多地利用劳动达到一定的增长绩效;另一方面,资本和劳动要素禀赋在国家之间的差异,还可以通过产品的国际贸易互补互利,即劳动力资源丰富的国家,可以通过生产较多的劳动密集型产品,与资本相对富余的国家交换资本密集型产品,从而实现生产要素的交换。因此,一个国家的产业结构,实际上也是该国劳动力资源禀赋的产物。

利用何种配置机制使用劳动力资源,对于一个国家的经济绩效影响极大。像大多数发展中国家一样,中国在传统发展战略下形成了把城乡劳动力隔绝地配置和使用的二元经济结构。虽然改革以来这种扭曲结构已经得到很大矫正,但导致这种资源扭曲配置的许多制度和政策因素仍然存在,二元经济特征尚未根本消除。本文通过考察劳

动力配置结构现状,揭示二元经济存在的因素,并提出彻底消除二元经济结构的思路性建议。

一、劳动力产业分布特征

随着人均收入水平的提高,初级产业的产值份额及就业份额下降,是一个古老的经济规律。几乎所有的社会在从不发达到达达的经济发展过程中,都不可避免地要经历一个相应于这个趋势而进行经济结构调整的过程。随着人均收入水平的提高而发生的结构变化,包括两个过程:第一个过程是各个部门产量或产值份额的此消彼长。在较低的发展阶段上,农业等初级产业通常具有庞大的产量和产值份额,而工业和第三产业的份额则相对微小。随着发展水平的提高,农业的产值份额逐渐下降,非农产业产值份额相应提高。产量或产值的产业分布的变化,必然是资源投入结构变化的结果。既然劳动力是最基本的生产要素之一,因而第二个过程是各个部门就业份额的改变,即随着人均收入水平的提高,在初级产业中就业的劳动力相对减少,而在工业和服务业中就业的劳动力比重提高。

在推行重工业优先发展战略的条件下,一方面产业结构资金密集程度高,抑制了工业化过程

中劳动力的吸收;另一方面,人民公社体制把劳动力牢牢地限制在农业特别是种植业、服务业部门。其结果是,经过几十年的发展,中国的工业产值比重大大提高,而农业劳动力比重仍然很高。中国农业在国内生产总值中的份额,早在 1978 年以前就远远下降到 50% 以下了(1978 年为 28%),而农业劳动力的比重高达 70.5%。与 1978 年人均国内生产总值 379 元的水平相比,并且按照该年的不变价格计算,1997 年中国人均国内生产总值已经达到 1742 元,大约是 1978 年的 4.6 倍。然而,农业劳动力比重仍然高达约 50%。

由此可见,中国就业结构转换比产值结构转换来得更迟一些。这是中国经济结构转变中的一个非典型化特征。另外,我们还可以通过国际比较来看这种非典型性特征。在表 1 中,我们选取按购买力平价法计算与中国的人均国内生产总值接近的一些国家(1997 年中国按购买力平价法计算的人均国内生产总值在世界排位第 65,选取的则是排位在第 60 到 69 之间的国家),也就是说这些国家与中国处于大致相同的发展阶段。如果中国的结构变化是接近于典型化的,则城市化水平、农业劳动力比重、农业产值比重和农业劳动生产率都应该与这些国家有类似的变化。但事实上在相同的发展阶段上,中国在上述结构变化的指标上面都呈现出滞后的特点。由此反映出中国经济结构变化的非典型化特征。

表 1 在比较中观察中国的经济结构变化 (美元,%)

国 家	实际人均 GDP	城市化水平	农业劳动力比重	农业产值比重	农业生产率
中国	3570	32	72	20	193
保加利亚	3860	69	13	10	6240
危地马拉	3840	40	52	24	1240
印度尼西亚	3450	37	55	16	481
牙买加	3470	55	25	8	1045
约旦	3430	73	15	5	2769
哈萨克斯坦	3290	60	22	13	—
拉脱维亚	3650	73	16	9	3870
巴拉圭	3870	54	39	23	2204
菲律宾	3670	56	46	20	780

注:农业生产率系每个农业劳动者创造的农业增加值;除农业劳动力比重为 1990 年数据外,其他皆为 1997 年数据。

资料来源:世界银行《世界发展报告·1998/99》,北京:中国财政经济出版社,1999 年,第 190~193、204~205、212~213 页;中国社会科学院人口研究所编《中国人口年鉴·1998》,北京:中国民航出版社,1998 年,第 465~467、478~479 页。

二、城市化与劳动力城乡分布

劳动力的区域分布特点,是由产业结构的分布特点决定的。通常,农业经济分布在广大的农村地区,而工业、商业和金融等则分布在城市中心。所以,中国农业劳动力比重仍然较高这个事实,决定了城市化处于较低的水平。如果说今天的农业劳动力比重,已经比较接近于与非农产业劳动力比重相等,而乡村人口的比重仍然高达 70%,城市化水平(城市人口比重)只有 30%。

一般来说,一个国家的城市化水平,是该国经济发展水平的结果,或者说随着人均收入水平的提高,城市化水平应该相应得到提高。一方面,长期来看中国的确遵循了这样的一般规律。而且,在改革以前人均收入提高较慢,城市化水平提高也较慢,改革以后两者速度都加快了(表 2)。另一方面,由于重工业优先发展战略以及传统经济体制的影响,从国际比较来看,迄今为止中国城市化的进程仍然滞后于经济发展水平。根据世界银行对 133 个国家和地区由高到底的统计排位,1997 年中国的人均国内生产总值排为第 53 位,而城市人口占总人口比重仅排第 110 位。这可以被看作是中国城市化进程的一个非典型化特点。

表 2 人均收入及城乡人口与劳动力分布变化 (元,%)

	1952	1978	1997
人均 GDP(1952 年不变价)	119	333	1529
城市人口比重	12.5	17.9	29.9
农村人口比重	87.5	82.1	70.1
城市从业人员比重	12.0	23.7	29.0
农村从业人员比重	88.0	76.3	71.0

资料来源:国家统计局《中国统计年鉴·1998》,中国统计出版社,1998 年,第 57、58、105、130 页。

从业人口是全部人口的一个组成部分,且构成变化主要受劳动年龄人口占全部人口的比例、劳动参与率这两个因素的影响。一般来说,这两个比例的变化是相对稳定的,所以,就业或劳动力的区域分布与人口的区域分布大体上是一致的。城乡劳动力分布与城市化格局是可以互相印证的,同时又与不同产业间的就业分布相联系。

三、户籍制度:中国特色的制度安排

随着产业结构的变化,劳动力要在不同产业

之间移动,一个长期的趋势是劳动力从农业向工业和第三产业转移,随着城市化的发展,人口通常从农村向城市转移。前面提到的关于中国城市化和就业结构转换的非典型性特点,与中国一个特有的制度现象密切相关。这一制度现象就是政府严格执行城乡分割的户籍制度。

在建国之初,人口的城乡流动和自由迁移是不受限制的。1949~1957年期间市镇人口增加的总量中,70~80%由农村向城市的迁移构成,与当时发展中国家的一般情形相类似。然而,为了保证农村中有足够的劳动力生产农产品,同时也为了把城市里享受农产品低价格供给的人数限制在最小的范围,需要从制度上对城乡人口、劳动力流动作出约束。以1958年全国人民代表大会《中华人民共和国户口登记条例》为标志,在全国范围内实行户籍管理体制。从此形成了几乎延续至今的、阻碍人口迁移和劳动力流动的制度框架。

这种户籍管理与其他国家实行的居住地登记制度不同,其目的在于把城乡人口分布和劳动力配置从此凝固化。根据户籍管理规定,一个人出生后,依据其母亲的户籍所在地进行户籍登记。在他或她的一生中,除非有政府认为恰当的理由,或按照计划经济的统一安排,经公安部门批准,才可以改变户籍登记地。从50年代末一直到改革开始,户籍制度被严格执行,人口迁移特别是从农村到城市的迁移受到严格的限制。具体而言,人口的区域迁移是由公安部门严格控制的,计划安排之外的农村向城市的迁移几乎不可能;劳动力的产业转移则由劳动、人事部门计划调配,自发的劳动力市场也不存在。在此期间,迁移意味着户籍所在地的改变。根据一项调查,在1949~1986年期间的迁移人口中,50年代迁入城镇的仅占20.7%,60年代占17.0%,70年代占32.9%,1980~1986年期间占29.4%。在所有这些迁移人口中,只有45.23%为农村到城镇的迁移。

除了直接制约农村人口迁移和劳动力转移的这种基本制度安排之外,还有一系列传统体制都具有排斥这种人口流动发生的效果。例如,与城市全面就业和低工资制相配合,城市住房、医疗、教育和其他生活基础设施都含有排他性的补贴。即作为一个拥有合法户籍身分的城市居民,通常可以得到就业保障,而一旦就业,就可以获得近乎不

付租金的住房,公费医疗,免费的初、中级教育,以及低价享受公共交通等等日常生活福利。

既然不能获得合法的城市户籍身分,外来人口自然被排斥在这种福利待遇之外。在80年代以前的20多年时间里,农村人口向城市的迁移,既是不合法的,又是成本高昂的。偶尔也有农村劳动力外出,但规模和范围都十分有限,而且被视为非法,称作“盲目流动人口”。这种人口流动现象,常常被政府予以制止。

四、改革以来的劳动力迁移

在中国,对于迁移现象有两种说法。一是将其称为“人口迁移”,一是将其称为“人口流动”。这与传统的统计定义有关,即传统上把户籍变动的居住地变化叫做“迁移”,而把没有户籍变动的居住地变化叫做“流动”。80年代以来,没有户籍变动的劳动力流动现象越来越普遍,上述区分已经意义不大。因此在本文,迁移与流动的概念是同样的,都是指人口以寻找新的就业机会为主要动机的跨地区移动。80年代后期以来,这种迁移以其规模之巨大而成为一个社会关注的热点,对中国经济和社会的各个方面都产生了巨大的影响,也对政府一系列政策选择提出了挑战。

大规模的迁移活动,首先是传统发展战略和体制的历史遗产。由于长期实行重工业优先发展战略以及相应的体制,工业结构偏向于资金密集型的重工业,从而降低了工业化过程中对劳动的吸纳能力。同时,城乡隔离的户籍制度和城市倾斜的就业制度也阻碍了农业到非农产业的劳动力未能得到转移,所以近30年所积淀下来的农村剩余劳动力,一旦在政策上有所松动,便大规模转移出来,形成所谓“民工潮”。

其次是乡镇企业发展阶段变化的结果。最初的劳动力转移是从农业转向农村的非农产业,主要是在乡镇企业中就业,即所谓的“离土不离乡”。但随着乡镇企业遇到来自国有企业、三资企业,以及私人经济的越来越强劲的竞争,要求其必须提高技术水平和产品质量,因而自80年代后期以来,乡镇企业资本增加的速度快于吸纳劳动力的速度。于是,农村劳动力开始跨地区转移。

第三,城乡经济改革推动了农村劳动力转移。80年代初农业中家庭承包制的实行,提高了

劳动生产率,释放出剩余劳动力。80年代后期开始逐步进行的城市经济改革,如非国有经济的发展,粮食定量供给制度的改革,以及住房分配制度、医疗制度、就业制度的改革,乃至户籍制度的松动,都降低了农民向城市流动,并且居住下来和寻找工作的成本。

最后,收入差距扩大增强了迁移的动力。改革以来特别是80年代中期以来,城乡收入差距和地区之间的发展水平差距都不断扩大。而在中西部经济欠发达地区,乡镇企业的发展一再受挫,几千万农民陷于极端贫困的状态。这种情形为农民提供了很大的推动力,通过迁移寻找脱贫之路。

从迁移人口的特征看,首先是迁移人口的年龄大大低于劳动人口的平均水平,绝大部分集中在20~35岁之间。其次是迁移者与农村劳动力的平均水平相比,受教育程度较高,即大多数为受过初中以上教育的劳动力。再次是迁移者中男性的比重大大高于女性。最后,从迁移者的家庭经济状况来看,通常在其家乡处于中上等水平。观察以上迁移者个人和家庭特征可见,在目前中国的制度条件下,跨地区的迁移仍然需要面对一系列障碍,需要付出一定的成本。所以,个人人力资本条件越好,家庭经济实力越强,越容易作出迁移的决定,迁移成功的可能性也越大。

从迁移的流向和迁移人口的地区分布来看,其中比重最大的一部分是省内迁移(按照中国的统计定义,迁移是指跨县或跨区的流动行为),通常占迁移人口的50%以上。这是因为目前在中国跨地区寻找就业机会,其信息获取几乎全部依靠亲戚、朋友和同乡等社会网络的帮助,而由于长期以来迁移行为都很少见,所以越越省界之后,社会关系也大大减少了。

在跨省迁移中,基本流向是劳动力从农村迁移到城市寻找工作,或者中部和西部地区的农村劳动力迁移到东部沿海地区的乡镇企业就业,也有少数从经济落后地区迁移到发达地区的农业中受雇。由于中国城乡收入差距很大,省际发展水平的差距也很大,而东部、中部和西部三类地区之间的差距更大,所以上述迁移流向与托达罗的预期收入差距决定迁移的假说是相吻合的。因而,这种迁移现象有助于缩小城乡之间和地区之间的收入差距。

五、消除劳动力市场分割的制度根源

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3),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低于城市居民。同年城乡居民收入之比为2.51。根据劳动力要素流动导致地区间收入均等化的道理,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3 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; ** 国内生产总值减去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。

如果说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了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。相对于农民来说,中国城市居民是传统的计划经济体制的受益者。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。

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。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

当前经济增长中的失业及其治理

王 诚

内容提要 本文探讨了解决当前失业困难所面临的两大问题。一是现有的失业规模和失业率。通过就业市场化 and 就业机制变化后的新情况的考察,推算出中国的城镇中公开失业率为5.5%,准公开失业率为4%,总体失业率为9.5%。城镇总失业人数达到2102万人。农村中公开失业率为2.9%,隐蔽失业率为20%,总体失业率为22.9%。农村失业总数为1.13亿人。中国经济中的总失业率为18.9%。二是当前阶段失业难以顺利化解的特殊原因。除了总需求不足造成的经济总量性失业以外,还存在较为严重的行政垄断性失业和制度性失业。

关键词 失业 增长 中国经济

作者王诚,男,1955年生,中国社会科学院经济研究所研究员。(北京 100836)

一、中国当前的真实失业规模和失业率

就业和失业,是在商品经济或市场经济中特有的现象

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。

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是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,所以就业创造不充分,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

和概念。从劳动力的活动对于社会或人类的贡献而言,其活动的有益性本来是无需依据就业或失业的状况来判断的。正如一些经济学家对就业概念所质疑的,家务劳动是

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”。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。

注释:

参见中国社会科学院人口研究所编《中国1986年74城镇人口迁移抽样调查资料》,《中国人口科学》编辑部,1988年,第6页。

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.

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

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

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

责任编辑 董希望