

劳动力市场制度建设

蔡昉

一个功能完备和成熟的劳动力市场，不是一夜之间就形成的；由一系列制度体系和规则构成的劳动力市场机制，也不是一成不变的。因此，劳动力市场几乎永远处在成长、转型和发育状态中。对于中国来说，既有在二元经济发展过程中，劳动力市场从无到有，从低级到高级的发育任务，也有在计划经济向市场经济转轨过程中，劳动力资源的配置向市场机制的轨道转变的任务。因此，劳动力市场发育在中国，是一项格外艰巨的制度变革和发展任务。

劳动力市场发育在中国，又是一个十分复杂的现象，既不能简单地将其归结为规制的解除过程，用加强规制来表征更不准确。实际上，只有在深刻认识一般劳动力市场发育规律和中国所处的特殊经济发展阶段的前提下，才能够把握好劳动力市场发育和制度建设的内涵，提出正确的目标和达到这些目标的政策建议。

本章把劳动力市场发育中的一般现象与中国的现实及其特殊性相结合，讨论劳动力市场存在的不完善方面，概括劳动力市场演变的主要内容，并在经济发展阶段的分析框架之下，揭示在不同的发展时期，劳动力市场发育、变化的不同任务和特点，从基本的经济学分析逻辑和方法出发，在认识劳动力市场变化一般规律的作用下，以便正确把握经济发展转折点时期中国劳动力市场发育的主要方向。

第一节 发展阶段与劳动力市场演进

在大多数发展中国家，劳动力市场功能不尽健全，而二元经济发展，就是一个在劳动力市场分割条件下的发展过程。因此，在发生了经济发展阶段转折的时期，发育劳动力市场和建设劳动力市场制度，是题中应有之义。在很多发展中国家，劳动力市场功能障碍主要来自于劳动力市场的分割，如地区之间的分割、部门之间的分割城乡之间的分割，以及个人身份上的分割。

劳动力市场的这些分割，与发展中国家的二元经济特征有密切的联系，互为因果。即一方面农村具有绵绵不断的劳动力过剩供给，另一方面制度性的因素也阻碍城乡劳动力市场的一体化。在中国，为劳动力在城乡之间顺畅流动设置制度障碍的，是户籍制度导致的劳动力市场严重分割。

在所有从原来的计划经济向市场经济转轨中的国家，使劳动力市场得以发挥作用的主要机制，都有待于通过改革而重新构建。在计划配置劳动力资源的条件下，劳动力不能自由流动，工资的形成不是根据劳动力的市场供求

决定，人力资本不能准确地予以衡量和回报，甚至劳动力市场供求信息也被人为的计划所掩盖了。因此，体制的转轨同时就是劳动力市场的发育。考察计划经济条件下，中国劳动力的配置机制，我们可以清楚地了解这一点（蔡昉、都阳、王美艳，2005）。

我们需要了解的是，劳动力市场发育包括哪些内容，以便帮助我们对一种劳动力市场演变现象做出判断，看其是否劳动力市场发育现象，其演变方向是否朝向配置效率的改进。换句话说，我们需要了解劳动力市场成分的情况，例如雇佣关系的决定和工资决定、劳动力的流动性，以及劳动关系形成的制度环境等，以及它们的变化趋势。我们通过对中国的劳动力市场进行分析，观察其在上述相关的方面，是否具有成熟的劳动力市场特征，如果不是，表现在哪些方面，通过怎样的演进方式可以趋近于更加成熟的劳动力市场。

劳动力市场发育水平、功能发挥和配置效率，可能受到诸多因素的影响，如劳动力市场分割和歧视、工资报酬不反映人力资本、过度规制导致的流动性差和工资刚性等等。从以往的劳动力市场发育过程中，我们可以观察到劳动力市场是如何向其目标模式前进的。这里，我们可以从二元经济结构下普遍存在，同时对中国情形又具有很强针对性的劳动力市场演进现象出发进行分析。

在经济史上和当代现实中，劳动力市场发育的内容十分丰富。例如，我们通过解除对劳动力流动的规制，促进劳动力市场一体化、消除市场分割的历程，可以看到通过立法和监督，消除劳动力市场上雇佣和薪酬的歧视现象的实践，还可以看到工会作用的加强和政府立法及规制程度的提高努力，以及增强就业灵活性的劳动力市场新政。

简单观察这种被称为劳动力市场演进的事物，人们往往会产生一种感觉，似乎上述演变并不是沿着相同的方向进行的。例如，促进劳动力流动和消除就业歧视的努力，可以被归纳为是劳动力市场自由化的政策倾向；鼓励工会发挥作用、倡导薪酬决定中的集体谈判，以及政府立法，更接近于是一个规制的过程；而增强劳动力市场灵活性的新政，则是对已有规制的解除。这个观察的印象十分重要，如果不能理解类似这样的一系列疑问，即便在了解了劳动力市场发育的重要性的情况下，遇到具体的政策选择时，可能往往无所适从。

选择符合国情的劳动力市场规制十分重要。在向市场经济转型的过程中，一国往往面临着如何选择不同的劳动力市场规制手段的问题。是否能够扩大就业，是进行制度选择和制度评判的重要标准。20世纪70年代以来，和美国相比，欧洲许多国家由于执行了一系列更容易导致劳动力市场僵化的规制措施，使其就业增长速度远远低于美国。

与此同时，正如许多经济学家所指出的，在劳动力市场规制中，并不存在单一的制度原则，市场经济允许并且创造多样化（Freeman, 1998）。因

此，我们在制度建设从无到有的过程中，应该充分借鉴国际经验，选择适合国情的规制措施，确保对劳动力市场的管理有效，同时又不致降低劳动力市场的灵活性和竞争性。

其实，一个时期劳动力市场演变的主要内容，并不是由预先就有的某种原则确定的，而是根据特定的发展阶段，着眼于解决当时当地劳动力市场功能发挥所遇到的最主要障碍而决定的。除了一些明显具有国别特色的劳动力市场改革任务之外，通常，劳动力市场发育的主要方向，与经济发展所处的阶段有直接的关系。

下面，我们以劳动力市场规制作为代表，用图示来描述经济发展阶段与相关的劳动力市场改革任务之间的关系（图 1）。通过这个总体的概括，我们可以对每个时期的任务有一个大致的认识，从而遇到特定的改革措施时，能够做出相对正确的判断。我们之所以把劳动力市场规制作为劳动力市场发育的代表，是因为实际上在每个经济发展阶段，以及不同的劳动力市场发育时期，劳动力市场规制都是反映该阶段最具有体制特征的制度现象。而同为劳动力市场规制，其对于劳动力市场配置资源的机制和效果，却可以有天壤之别。

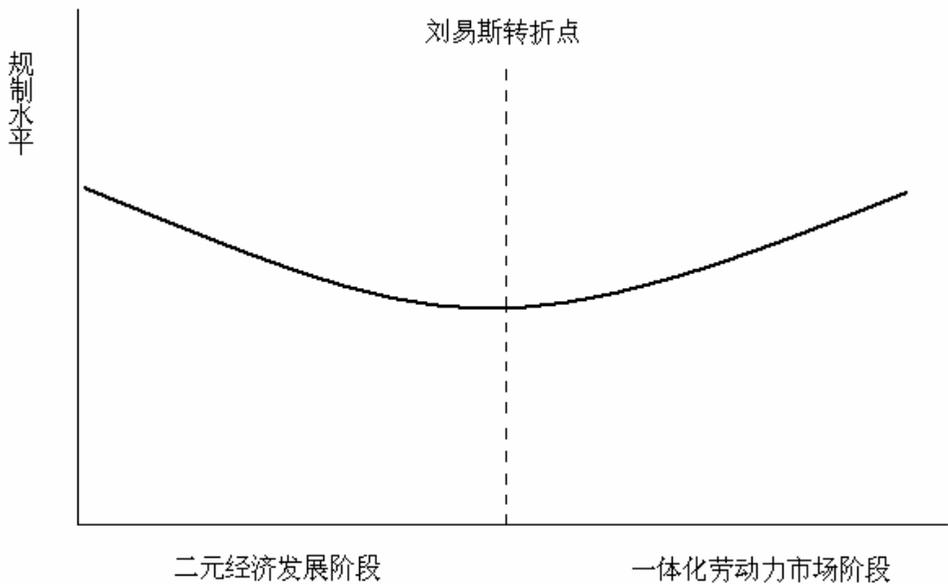


图 1 发展阶段与劳动力市场规制变化

例如，在图 1 中的二元经济发展阶段，劳动力市场演变的趋势，总体来说是降低规制水平，或者说是解除那些阻碍劳动力在部门之间和地区之间流动的体制障碍。而经济发展一旦通过了刘易斯转折点，劳动力市场演变再次具有规制化的特点，但是却是朝着保护劳动者利益的制度安排演进，尽管在

规制过度的情况下，也会出现一些沿着提高劳动力市场灵活性方向的调整。

大多数发展中国家都要经历一个二元经济发展的过程。突出的特征是农村劳动力的剩余为工业化提供低廉的劳动力供给，工资增长较慢，雇佣关系不利于劳动者，城乡收入差距持续保持。按照发展的逻辑，这个过程将一直持续到劳动力从无限供给变为短缺，并推动经济增长方式实现一个质的飞跃，最终进入现代经济增长阶段。很显然，在刘易斯转折点之前与之后，劳动力市场制度安排的取向是不一样的。

随着经济发展经过刘易斯转折点，劳动者和雇用者之间的关系相应发生一个巨大的变化。通常，一个变化着的社会，政府政策倾向的转变需要根据发展阶段来推动。在一个二元经济结构鲜明反差、劳动力无限供给的环境下，不管政府的愿望如何，打破发展战略和社会政策的城市偏向，总要遇到来自既得利益集团的强烈阻力。而一旦维系二元经济结构的基本条件发生了变化，政策调整就是可能的，而且具有十分迫切的性质。

换句话说，当上述转折点没有到来之前，政策调整的愿望可能是真诚的，但却是一相情愿的，因为这个良好的愿望没有和发展阶段的要求相契合，不能在各个利益集团之间形成激励相容。而一旦转折点到来了，政策调整就是顺应发展阶段要求的必然性，变革的制度成本也大大降低，这时，任何利益集团违背这个必然性都会受到制度性的惩罚。

第二节 户籍与相关制度改革

劳动力流动的障碍，大多来自于制度因素。在许多国家，阻碍劳动力流动的因素可能来自政府对城市劳动者的过度保护。例如，最低工资标准如果定得过高，超过了市场的均衡水平，企业即使面对着无限供给的农村迁移劳动力，也无法以更低的工资水平雇用这些人，除非以规避这些规制的非正规的雇佣方式。此外，工会对劳动力市场上工资形成机制的影响和干预，也会导致非农产业中工资高于市场均衡水平，产生类似的抑制扩大雇佣规模的效果。虽然中国的户籍制度有其形成的特殊原因，执行某种特殊的功能，但是，由于其作为劳动力流动制度障碍的作用，对其进行改革，以及对各种不利于农村劳动力向城市转移政策的调整，同属于解除规制这种类型的改革。

一、劳动力流动的制度障碍

由于户籍制度的形成和存在，在中国，阻碍劳动力在城乡之间和地区之间流动的制度障碍更为直截了当。中国的户籍制度与其它国家实行的居住地登记制度不同，其目的是把城乡人口的分布和劳动力配置固定。根据严格的户籍管理规定，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，除非政府认为有恰当的理由，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 20 世纪 50 年代末到改革开始，户籍制度一直得到严格执行，人口迁移，特别是从农村到城市的劳动力迁移，长期受到严格的限制。具体而言，人口的区域迁移是由公安部门控制的，计划安排之外的农村向城市迁移几乎不可能；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。

在通过户籍制度限制住劳动力在城乡之间流动的前提下，城镇实现了全面就业政策。城市居民的就业在传统体制下得到充分的保障，由劳动部门或人事部门按照整体经济计划和资源配置优先序安排就业和岗位。在吸收就业的机会中，国有部门是主要的渠道，辅之以城市集体经济部门。这种全面就业的政策是绝对排他性的，即只要一个人没有城市的户口，无论其人力资本如何，无论企业有何等迫切的需要，只要不是在计划安排之内，就不能得到雇用。这样就不难理解，为什么农业劳动的边际生产率如此大幅度地低于国有工业了。

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。可见，阻碍劳动力流动的制度障碍，是以户籍制度为中心和出发点，而包括就业政策、城市福利制度等方面内容在内的一整套政策体系。

从广义户籍制度概念出发，可以说对其改革早在农村实行家庭承包制时就开始了。我们已经在第二章做了描述。但是，由于这项改革任务远未彻底完成，城乡劳动力流动的制度障碍仍然存在。世界银行（World Bank, 2005）的一项研究结果显示，20 世纪 90 年代中国农村非农产业的资本边际收益率远远高于城市工业，而且超出的幅度呈现越来越大的趋势。1990 年农村非农产业的资本边际收益率是城市工业的 2.1 倍，1995 年提高到 3.7 倍，2001 年提高到 5.2 倍。这一期间农村非农产业资本边际收益率的增长速度是城市工业的 4.3 倍。这充分说明了包括劳动力在内的生产要素市场的分割性。

中央政府对于农村劳动力转移重要性的认识，对于劳动力流动制度改革的推进作用十分明显。从 2000 年开始，中央政府的有关文件表现出对农村劳动力流动的积极支持和鼓励，明确提出改革城乡分割体制，取消对农民进城就业的不合理限制的指导性思路，被称作城乡统筹就业的政策。并且这种政策倾向既明确且稳定，在从那以后每年的相关政府文件中加以强调，并明确写进 2001 年公布的“第十个五年计划纲要”和 2006 年公布的“第十一个五年规划纲要”中。

并且，这种对待劳动力流动的鼓励政策，通过改善流动人口的就业、居住、子女教育、社会保障等公平条件的创造，逐渐成为可执行的措施。这些政策变化，归根结底是中国政府对于现实中制度需求所做出的积极反应，因

而是顺应经济发展阶段性变化要求的。

然而，由于户籍制度仍然执行着分割城乡居民的职能，这个领域改革没有完成，就意味着劳动力流动、人口迁移仍然存在制度性障碍。我们从改革期间的中国城市化过程，可以比较清楚地认识这个问题。

二、非典型的城市化

作为农村劳动力及其家庭向城市流动的结果，以及随着关于城市化的官方定义和统计口径的变更，中国的城市化速度在 20 世纪 90 年代以后大大加快。与其他国家和改革之前自身速度相比，中国成为城市化进程最快的国家。由于中国城市化数字随着城市人口统计方法的变化而变化，观察城市化进程有必要先对定义问题进行讨论，而中国户籍制度则是帮助我们理解有中国特色的城市化定义的重要角度。

在中华人民共和国成立之初，人口迁移并没有受到限制。在 1949 至 1957 年期间，70%-80%的城镇人口增量来自于农村到城市的迁移，与其他发展中国家的情形并无显著不同（中国社会科学院人口研究所，1988）。当时，定义城市居民十分简单，只需把那些在城镇行政区范围内居住的人口统计为城市居民即可。例如，1953 年进行的第一次人口普查就是这样做的。

而在 1958 年户籍制度形成之后，农业户口和非农业户口两种身份划分，成为识别城乡居民的实际方式。例如，分别于 1964 年和 1982 年进行的第二次和第三次人口普查，都是把具有非农业户口的居民统计为城市人口，而把具有农业户口的居民统计为农村人口。在这个时期，由于户口控制比较严格，几乎没有自发的城乡迁移，因此，用农业户口和非农业户口区分城乡人口，是可操作的方式。这样，在 1982 年以前，关于城市化的数字，是以人口登记为基础的，城市人口数就等于具有非农业户口的人数。

然而，在改革时期，随着城乡劳动力流动越来越普遍，而户籍制度的改革还没有与这种现象实现同步，按照户籍识别的方式来区分城乡人口，就不再可行了。作为对这种情况的反应，1990 年进行的第四次人口普查使用常住人口的概念来区分城乡居民，把离开农村并在城市生活超过一年的人口定义为城市常住人口。在这次人口普查之后，国家统计局按照常住人口定义，调整了 1982-1990 年的所有城市化数字。

2000 年进行的第五次人口普查，则把常住人口的定义进一步缩短到居住半年及以上。除了这次人口普查的一些其他新特点（Chan and Hu, 2003），这个定义的修改导致城市化水平的显著提高，国家统计局相应地再次调整了 1990-2000 年的数字。从那以后，城市人口就被定义为在过去 6 个月及以上的时间里，在城市居住的人口，而不管其户籍登记地在哪里。

回顾了城乡人口划分的定义变化后，我们就可以来按照不尽相同的定义，观察中国城市化的进程和水平。城市居民占全部人口的比重，1978 年为 17.9%，1985 年提高到 23.7%，1990 年为 26.4%，2000 年为 36.2%，2007 年

则提高到 44.9%。尽管这些数字无疑反映了城市化水平的提高，但是，城市人口的组成却随着时间而发生了变化。

例如，通过对 2000 年第五次人口普查和 2005 年 1% 人口抽样调查的数据进行分析，在 2000 年到 2005 年期间，城市人口比重从 36.6% 提高到 44.7%，然而，在这种新定义下的城市居民中，却有很高的比例仍然只具有农业户口身份。在 2000-2005 年期间，城市居民中农业户口的人口比重，从 40.3% 提高到了 46.8%（见图 2）。这就是说，城市化水平的提高，在很大程度上可以归结为：有很大数量的原农村居民，在尚未改变户籍身份的情况下改变了经常性的居住地。

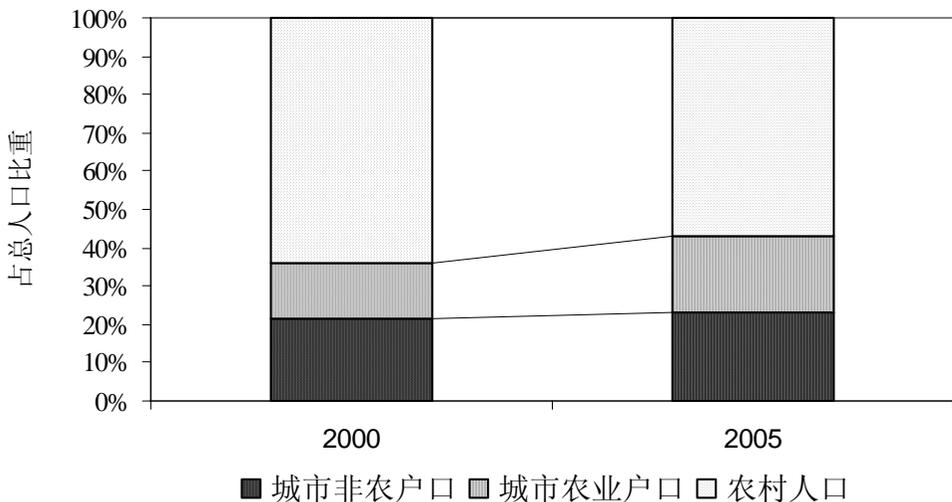


图 2 城乡人口分布和户籍状态

资料来源：根据 2000 年第五次人口普查和 2005 年 1% 人口抽样调查微观数据计算。

居住在城市但仍然具有农业户口的人数增加及比例提高，主要是两种现象的结果。为了更好地理解作为改革和发展过程的中国特色城市化，以及所带来的问题和挑战，我们在下面对这两个因素进行详细的考察。

首先，城乡行政区域的边界变化，对城市居民人数的增加有巨大贡献。从统计上看，以下几种方式都可以提高城市人口比重，降低农村人口比重。在根据一定条件进行县改市或乡改镇的情况下，其一部分原来的村民委员会被改为居民委员会，相应地，涉及的居民便被重新归类为城镇人口，尽管他们的户籍类别仍然保留为农业户口。在另外的情况下，当原来的大城市下属县被改为市区时，辖区内全部人口都被归入城市居民，同时村民委员会的设置和居民农业户口的身份并不一定改变。

上述所有这些行政区划的变化，都在统计意义上提高了中国的城市化水平。在整个改革期间，特别是 20 世纪 90 年代以后，这种行政区划的改变是

大量而普遍的现象，对城市化水平的提高贡献巨大。如表 1 所显示，镇和街道数量的增加以及乡的数量的减少，市和市区数量的增加以及县的数量的减少，都是统计意义上城市化水平提高的因素和表现。

表 1 城乡行政划分和类别消长（千个，%）

	1990	2006	年增长率	总增长率
乡镇级				
镇	12.08	19.37	3.0	60.3
乡	44.4	15.31	-6.4	-65.5
街道	5.3	6.4	1.2	20.6
县级				
县	1.9	1.64	-0.9	-14.1
市	0.28	0.37	1.8	32.3
市区	0.65	0.86	1.7	31.5

资料来源：中华人民共和国民政部，《中国民政统计年鉴 2007》，中国统计出版社。

其次，城乡劳动力流动对转轨时期中国的城市化做出巨大贡献。在劳动力流动规模和范围逐步扩大的前提下，随着城市对待外来劳动力政策的放松，没有城市户口的流动劳动力及其家庭，在居住、就业、子女义务教育，及其他相关公共服务方面的待遇不断得到改善，因此，他们倾向于在城市居住更久。按照定义，一旦他们在城镇居住时间超过六个月，他们在统计上便被算作城镇常住人口，城市化水平因此而得到提高。

正如中国是一个处于转轨中的发展中国家，同时经历着二元经济转换和体制转轨一样，20 世纪 80 年代出现并于 90 年代加速的劳动力流动，不仅是从农业占主导的经济向工业化经济转变的重要过程，还是从计划经济向市场经济转变的独特过程。中国特色的经济转轨，帮助中国以渐进的方式解除了各种制度障碍，推进城市化步伐加快并逐渐弥补了改革前积累的严重滞后。另一方面，中国城市化的这种特殊方式，即城市临时性就业人口的扩张而非城市户籍人口的增长，或者说工作地与户籍登记地之间的分割，也从不同方面带来诸多弊端。

首先，这种状况扭曲了农村的人口结构。在现行制度框架下的农村劳动年龄人口向城市流动，增加了城市的劳动力供给的同时，却造成农村人口的依赖性程度提高。由于户籍制度的存在，流动劳动力并不指望永久性地留在城市；同时，由户籍身份识别提供重要公共服务和社会保障的做法，也使得这些流动人口只能是劳动者，而不能成为正常居住者。

因此，在大多数情况下，他们把自己的配偶、父母和子女留在农村，造

成农村老龄化、妇女化和留守儿童现象¹，弱化了农村经济社会发展能力。随着劳动力短缺现象的出现和在局部地区的突出化，这种不合理的农村人口结构，对于社会主义新农村的建设，已经表现为一种严重的制约因素。

其次，这种状况扭曲了劳动力市场信息，延误了劳动力供给对需求的正常反应。在一个正常的劳动力市场条件下，潜在的劳动力与就业岗位总体上是处在同一地区的，任何劳动力需求变化，都会通过工资率和劳动参与率的变化，以及劳动力的部门再配置得以调节。在户籍制度把劳动力需求（通常是发生在城市和沿海地区）与劳动力供给（存在于农村和中西部地区）割裂开的情况下，劳动力供给对需求的反应，比正常的劳动力市场条件下要缓慢得多，常常导致特定地区劳动力供给的大起大落。更重要的一点是，虽然城市对外来劳动者的待遇已经得到了诸多改善，但是，只要现行户籍制度还存在，歧视性政策就仍然有其合法依据，就有反弹的可能性。

第三，这种状况阻碍了农民工以理直气壮的身份和合理的价格获得住房、社会保障和子女义务教育等公共服务。目前二元经济发展阶段的一个重要特征，就是在永久性的城乡户籍人口之外，形成了一个新的人群——农民工及其家庭成员。把农民工排斥在基本社会保障和公共服务之外，与党中央、国务院的城乡一体化目标是不相一致的。如果不进行彻底的户籍制度改革，农民工很可能被遗落在城乡统筹的社会保障体系建设之外。

三、户籍制度改革新思路

实际上，户籍制度的改革在本世纪以来，特别是 2004 年以后显著加快。随着户籍制度改革成为地方政府相机决策的内容，许多地方政府对户籍制度改革的力度明显加大了。近些年来，大多数省市在户籍制度改革方面做出了颇为不凡的动作。一个具有共性的改革，是尝试建立城乡统一的户口登记制度。到 2007 年，全国已有 12 个省、自治区、直辖市，相继取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分，统一了城乡户口登记制度，统称为居民户口。

另外，在原来户籍制度改革的基础上，很多城市进一步放宽落户条件，包括放宽夫妻投靠、老年人投靠子女和未成年子女投靠父母的落户条件，放宽投资、兴办实业和购房人员的落户条件，以及放宽各类地方急需人才的落户条件，以准入条件取代以往城市落户人口控制指标。

但是，改革也遇到了种种难题。其中最突出的问题就是，地方政府发现，户籍制度实际上并不是一个简单的人口登记制度，而其核心是户口背后所包含的福利差异。当改变了户籍登记的归类方式或者放宽了落户条件之后，现行的城市财政体制和公共服务体制却无法应对加大的负担。结果是，户籍

¹ 据调查，2007 年全国农村被流动劳动力留在农村的留守儿童约有 5800 万人。而 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据显示，农村留守儿童中的幼儿约有 1585 万人，其中 3—5 周岁的有 855 万人（李建国，2008）。

登记方式的改变没能产生实质内容的变化，即作为统一的居民户口中居住在农村的那部分人口，甚至按照条件落户在城市的新居民，仍然不能平等地享有城市人口所享有的社会福利、社会保障和公共服务。即使城市当局意在实行社会福利和公共服务的真正统筹，做到户口与权利如影随形，在实践中也遇到地方财力上的困难，常常导致捉襟见肘，放宽落户条件的改革只好叫停。改革似乎陷入困境。

不过，户籍制度的改革并没有停止。相反，经过一个周折之后，户籍制度改革的路径反而更加清晰了。户籍制度改革的目的就是形成一个一体化的劳动力和城乡统筹的公共服务体系。表面看，城市户口的福利含金量造成了推进户籍制度改革的悖论：越是在户口中附着较多福利内容的地区，户籍制度改革越难以推进；而户籍制度不改革则又无法改变其附着的福利内容。但是，如果我们采取“功夫在画外”的改革方式，即不是去单纯考虑给哪些人改变户籍身份，而是着眼于把福利内容从户籍身份上剥离掉，或者说，把福利上的差距缩小到无须借助户籍身份的转变即可共享公共服务，则可以打破改革面临的两难处境。

目前与户籍身份附着在一起的种种福利因素，如社会保障、社会保护、教育获得以及其他公共服务，都处于改革的过程中。不仅中央政府把缩小城乡公共服务差距作为重要的政策目标加以实施，地方政府也认识到了改变这个方面的现状，将是更加有效地改革户籍制度的途径。归根结底，户籍制度改革的实质并不在于是否放宽了入籍的条件，而根本在于是否把福利因素与户籍身份相剥离。因此，把户籍制度与这些领域的改革相结合，从而形成一种互相补充、相互促进的关系，有助于政策调整和制度改革的推进，也抓住了改革的实质内容。

随着劳动力流动政策环境的逐步改善，农村劳动力流动的规模和范围都大幅度提高，形成人类和平历史上最大规模的流动劳动力群体。在这种自由的流动择业和就业过程中，农民工工资的地区差异逐渐缩小，甚至他们与城市普通劳动者之间的工资差异也趋于缩小。根据经济学原理，这种工资趋同恰恰是劳动力市场一体化程度提高的标志¹。而伴随着劳动力市场供求关系的改善，出现了全国范围的“民工荒”现象，长期踟躇不涨的农民工工资，也开始以较快的速度提高。毋庸置疑，这个新趋势也是以剥离福利因素为主要内容的户籍制度改革的契机。

¹ 事实上，由于农民工的就业市场日益与城市本地普通劳动者的就业市场逐渐融合，城市职工的工资也出现了相同的地区间趋同现象，是劳动力市场一体化程度提高的表现。参见 Cai and Du (2004); Cai, Du and Zhao (2007).

第三节 劳动力市场规制与立法

随着劳动力无限供给特征的逐渐消失，劳动关系中一个所谓“供求法则”将逐渐替代城乡关系中的“数量悖论”，即劳动力供求之间的关系决定着劳动者与用工者之间的谈判地位，以及他们双方在政府立法和政策决定中的相对影响力（Olson, 1985; Anderson, 1995）。撇开政府或企业是否天生具有善待劳动者的良好愿望不说，西方国家政府立法更加倾向于保护劳动者的权益，工会组织得到更高的地位，在雇佣关系和工资决定中发挥更大的作用，雇主为了竞争稳定和高素质的雇员而开始改善雇佣条件，以及劳动者有了较大的选择空间，从而较少受制于“饥饿的锁链”，大都是从劳动力供求关系发生变化的时候开始的。由此来看，中国目前面临着—个劳动力市场制度形成和完善的大好时机。

不过，劳动力供求关系转变并不意味着劳动者通过在劳动力市场上的讨价还价，可以使劳动关系自然而然地得到改善。无疑，劳动力市场供求关系转变，是工会组织和工资集体谈判机制获得发展的良好机会。但是，在劳动者从整体上逐渐获得更强的谈判地位的过程中，在大型企业和垄断行业企业就业的职工，因其所在企业具有较强的市场力量，而有更强的动机和激励先行组织起来，形成对于资方的抗衡力量，获得自身的劳动力市场地位。然而，对于那些中小企业来说，因其自身缺乏市场力量，或者一些企业本身就不具有自生能力，因而没有能力与劳动者分享企业成长的成果，无力满足职工的利益诉求¹，这时，政府进行劳动力市场规制就成为不可替代的安排，具有格外充分的必要性和迫切性。

在劳动力丰富从而劳动力市场供大于求的条件下，劳动者在雇佣关系中经常处于不利的地位，易于受到不平等对待，雇主违反劳动立法侵害劳动者利益的现象时常发生，劳动者的工作条件和待遇也不尽如人意。虽然在微观的层次上，雇主侵害劳动者利益可能在一定程度上给其带来经济利益，但是，在社会层面上，劳动者如果长期受到不平等对待，除了其利益受损伤害经济发展动因之外，还会导致劳动者群体的不满情绪，并且这种不满会从直接针对雇主转移到针对社会，危及整个社会的安定。

在很长时间里，中国的劳动力市场一直处于供给大于需求的态势，由此，劳动力在与资本的博弈中也就处于弱势地位。因此，劳动者利益和权益持续得不到有效保护，是造成社会不和谐的一个重要诱因。在劳动力供求形势发生了根本转变的条件下，劳动者在劳资谈判中的发言权大大提高。与此同时，如果没有工资水平的提高或者对劳动者利益更好的保护，经济发展所需要的

¹ 关于抗衡力量产生的激励强度的论述，请参见约翰·肯尼斯·加尔布雷思（2006）。该作者同时承认，抗衡力量的运行情况，可以在劳动力市场上得到最清楚的观察。关于企业自生能力的论述，请参见林毅夫（2004）。

劳动力将无法得到充分的供给。如果说劳动力工资水平的提高，主要依靠劳动力市场决定的话，那么，劳动者利益的保护，则需要政府付出较大的努力。

作为公共政策的供给方，政府应该充当保护劳动者利益的代言人和执行者。目前，中国正在从长期的劳动力无限供给阶段转向劳动力短缺的新阶段，这种转折阶段正是政府和社会加大对劳动者实施保护的大好时机。在这个发展阶段的转折点上，政府应该积极地通过立法和各种规制，保护普通劳动者的利益和权益。一个对劳动者实施良好保护的劳动力市场，就是一道保持和增进社会和谐的有力保障线。

中国劳动力市场转型与发育的成功经验之一，是解除规制与制定规制的改革方式并用。从对于劳动力资源的计划配置转变到市场配置，要求对计划经济条件下形成的就业制度和相关规制进行深刻的改革，表现为一个解除规制的过程。整个中国经济的改革过程，都伴随着各种限制农村劳动力流动的政策改革，以及打破城市铁饭碗的改革，使得劳动力资源越来越建立在市场机制配置的基础上，城乡劳动力市场一体化水平不断得到提高。

例如，这类解除规制的改革包括：打破企业固定工制度铁饭碗，城市票证制度和住房等福利体系的改革，对外来劳动力在城市生活、就业和社会保障方面的政策环境改善，以及户籍制度的逐步放松等。在参与经济全球化的过程中，中国劳动力市场的积极作用得到充分的体现，因而在国际竞争中实现了劳动密集型产业的比较优势。中国劳动力市场具有充分灵活性这个特征，被许多其他发展中国家和转轨国家所欣赏（如印度，参见 MOF, 2006, p. 209）。

与此同时，中国在解除劳动力市场制度约束的同时，规范劳动力市场的立法和规制也从未停止。例如，早在 1994 年，全国人大常委会就通过了《劳动法》，对促进就业、劳动合同、集体合同、工作时间、休假、劳动报酬、劳动安全卫生、女职工和未成年工特殊保护、职业培训、社会保险和福利、劳动争议、劳动监督检查、法律责任等方面进行了规定。随后，在城市劳动力市场遇到冲击的时期即 90 年代末，政府又先后出台了工资指导体系和最低工资制度等规定，旨在保护就业者，特别是在非正规部门就业职工的利益，规范劳动关系。

顺应劳动力市场供求关系的变化，为了更好地保护劳动者的合法权益，2008 年一系列新的劳动力市场法律出台，包括《劳动合同法》、《就业促进法》和《劳动争议调解仲裁法》等。其中，《就业促进法》和《劳动合同法》是较为重要的促进劳动者就业和保护劳动者合法权益的法律，也是总结以往劳动立法经验，因应了劳动力市场新变化对规制提出的新要求，对其做出准确的理解和认识十分重要。

全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国就业促进法》，自 2008 年 1 月 1 日起施行。该法包括公平就业、就业服务和管理、职业教育和培训、就业援助、监督检查和法律责任等方面的内容，主要目的是促进就业，

促进经济发展与扩大就业相协调，促进社会和谐稳定。总结一下该法的内容不难发现，实际上，政府所实施的积极的就业政策的内容，在该法中得到了逐一体现。也就是说用法律的手段，将积极就业政策的内容进行了规定。

例如，关于积极的财政政策，就业促进法中规定，“国家实行有利于促进就业的财政政策，加大资金投入，改善就业环境，扩大就业”。关于建立公共和社会就业服务制度，该法中有专门的关于就业服务和管理的规定。关于建立和完善“三条保障线”，该法中指出，“国家建立健全失业保险制度，依法确保失业人员的基本生活，并促进其实现就业”。此外，该法对加强就业和再就业培训、职业教育和培训、实施再就业扶持和援助等，都做出了明确的规定。

《中华人民共和国就业促进法》除了对政府的积极就业政策进行了规定外，广泛涉及和规定了公平就业的内容。该法中规定，“各级人民政府创造公平就业的环境，消除就业歧视，制定政策并采取措施对就业困难人员给予扶持和援助”。该法中特别规定，对妇女、少数民族劳动者、残疾人、传染病病原携带者和进城就业的农村劳动者，不得进行歧视性对待。毫无疑问，这部法将起到促进就业的积极效果。

以往的研究表明，导致中国城市失业的主要因素不是周期性的，而是摩擦性和结构性因素所导致的（蔡昉、都阳、高文书，2004）。也就是说，中国失业率的主要组成部分是自然失业率。摩擦性失业是正处于两个岗位的转换期间的失业，受劳动力市场和政府服务信息的直接影响；结构性失业则决定于劳动力技能和岗位的匹配程度。如果我们认定这两种失业是需要解决的主要矛盾，那么培育一个更加完善的劳动力市场、形成良好的就业环境则是急迫的任务。由于自然失业率可以通过改善劳动力市场功能得到降低，因此，加强政府劳动力市场服务职能，对降低中国失业率应该有较大的作用。显而易见的是，《就业促进法》的实施，将有利于扩大就业，降低自然失业。

全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国劳动合同法》，自2008年1月1日起施行。《劳动合同法》的主要目的，是完善劳动合同制度，明确劳动合同双方当事人的权利和义务，保护劳动者的合法权益，构建和谐稳定的劳动关系。《劳动合同法》既坚持了1994年《劳动法》确立的劳动合同制度的基本框架，同时又做出了较大修改。

2008年《劳动合同法》的主要内容体现在以下几个方面：第一，对1994年劳动法中已经规定的内容，该法进行了更加详尽和更具有可操作性的规定，有些地方进行了一些具有非常实质性的修订，有针对性地解决现行劳动合同制度中存在的主要问题。目前，劳动合同短期化倾向明显，影响了劳动关系的和谐稳定。为了更好地维护劳动者的就业稳定权，《劳动合同法》在用人单位与劳动者订立无固定期限劳动合同方面提出了更高的要求。该法的新内容还包括关于劳务派遣和非全日制用工的规定，根据实际需要增加维护用人单

位合法权益的内容，等等。

第四节 关于《劳动合同法》的争论

《劳动合同法》的颁布引起了激烈的争论，观点各异，其中两种主要的并且看似对立的观点，却都陷入某种认识误区，对于我们准确理解该法的重要性和必要性，起着同样的误导作用。一种观点认为该法的出台时机尚早，可能助推中国劳动力成本提高的趋势，导致劳动密集型产业比较优势过早丧失。另一种观点坚决拥护该法的出台，以便尽早结束劳动力价格低廉的时代。两种观点虽然对立，但是在认为《劳动合同法》初衷就是提高劳动力成本，以致把所有的争论引到该不该提高劳动力报酬上面，忘记了该法保护劳动者合法权益的根本出发点这一点上，却不啻异曲同工。在这部分，我们尝试消除这两个有代表性观点可能产生的误导。

需要指出的是，围绕《劳动合同法》的颁布执行而产生不同意见，是十分正常的现象，完全不值得大惊小怪。有以下几点理由。

首先，从劳动经济学传统来看。关于要不要规范劳动力市场，以及如何规范劳动力市场，是劳动经济学旷日持久的争论焦点。甚至对于一些各国普遍采用的成熟的劳动力市场规制，学术界的观点也远远没有取得共识。例如，最低工资制度、男女同工同酬以及强制休假制度，究竟是保护了劳动者的收入，还是伤害了他们的就业机会，迄今没有一致的认识。因此，作为一部旗帜鲜明地保护劳动者权益的新法，具有自由主义倾向的经济学家，表达自己对于过度保护劳动者可能产生养懒汉的现象，以及提高企业用工成本可能伤害雇主的雇佣意愿，结果导致就业机会减少的担忧，也属正常，未必是十分具有针对性的意见。

其次，从劳动力市场中的利益纷争来看。劳动雇佣关系从来就有明显的利益倾向，因而市场经济国家在处理此类关系时，形成了由劳动者及其代表即工会组织、雇主及其代表如同业公会、政府三方构成的协商机制。前两方在雇佣关系上常常是针锋相对的，因为工资高了就意味着劳动力成本提高，从而利润降低。因此，雇主几乎永远是对保护劳动者权益的规制，以及提高劳动力成本的潜在可能性做出抱怨。

而政府的作用就在于协调两者之间的利益平衡。长期以来劳动力市场对劳动者的保护不足，目前随着城乡就业的扩大，我们已经到达一个政策调整的转折点，加大对劳动者权益的保护具有紧迫性，而《劳动合同法》恰是这样一个重要的宣示，具有里程碑的性质。

最后，从各国劳动力市场政策的改革方向来看。劳动力市场的稳定性（security）和灵活性（flexibility）两个要求，导致现实劳动力市场政策中存在难以把握的平衡关系，被认为是一个两难的政策选择。不同的国家在这两

个要求之间，总是有一定偏倚的。例如，以往人们形容美国的劳动力市场具有“就业机会多但不稳定，收入相对低”的特点，而欧洲国家的劳动力市场则具有“就业稳定但机会少，收入相对高”的特点。

但是，劳动力市场政策是不断调整的，灵活性强的劳动力市场逐渐向提高稳定性的方向调整，稳定性强的劳动力市场则逐渐提高其灵活性，以致在西方国家，人们创造了一个新词“稳定灵活性”（flexisecurity），把灵活性与稳定性结合起来作为政策追求目标，试图寻求两者之间的平衡。具体来说，就是鼓励一种就业的灵活形式，同时又与对他们的社会保护相容。围绕《劳动合同法》的不同意见，归根结底也反映了针对稳定性和灵活性的不同强调。

具体到针对中国颁布《劳动合同法》是否恰逢其时，广为流行却产生误导的观点，都认为其立法初衷在于通过提高劳动者报酬，把劳资关系的天平向劳动者一方倾斜，因而不可避免的结果就是提高劳动力成本。这种认识并不准确，即《劳动合同法》的实施的确产生提高劳动力成本的效果，但其核心不在于此。为了认识这一点，我们首先必须厘清并区分开与《劳动合同法》相关的两类劳动力成本提高因素，即一类是由于惩罚非法用工行为所造成的，另一类是纯粹由于该法追加的规制约束所造成的。

在前一种情况下，主要的针对性是企业劳动关系中的滥用现象。针对这种情形在《劳动合同法》中做出的新规定，属于在无论何种条件下，在任何经济发展阶段上，都必须保护的一些劳动者基本权益。这一类的情形如关于试用期及违约金的规定、最低工资标准的运用、基本劳动条件的保障等。由此导致的企业增加成本，应该属于必须和必要的。

在另一类情况下，主要针对以往就业中的非正规性，新法对部分不合理用工和不规范劳动关系进行了规制。也就是说，把以往的不规范、不统一，常常是在一对一的讨价还价中决定的雇佣和解雇行为，从有利于保护雇佣双方合法权益出发加以规范化。由于在劳动关系中存在的不对称现象，长期以来在现实中不利于劳动者的处理方式居多，因此，对此进行规制以后，企业可能面临着增加开支的影响。这一类情形如对劳动合同解除条件的规定、对社会保障的规定、补偿金要求和对劳务派遣公司的约束等。

由于企业的劳动密集程度不同，劳动关系的规范程度也不同，因此，对于不同类别的企业来说，上述因素可能导致企业劳动力成本增加的幅度不尽相同。根据一些观察，并且撇除那些单纯依靠血汗工资制度挣钱的极端情形，我们可以合理地假设，由于劳动合同法的执行，在合法雇佣关系范围之内，的确可能使企业增加工资成本支出的一定百分比。如何看待这个劳动力成本增加水平呢？

实际上，即使由于立法因素导致劳动力成本提高，其幅度并没有超过平均工资增长的一般趋势。而且，这个因素导致的工资增长，与一般趋势还具有替代关系。归根结底，近年来工资增长加速，是企业用工需求与劳动力供

给数量之间关系变化的反映。工资提高是吸引劳动力的动因，而无论工资提高的因素来自哪里。或者不如说，《劳动合同法》对企业必然要增加的劳动力支出，做出了范围、项目和规模的规范。所以，立法因素可能导致的劳动力成本提高，并不会完全叠加到目前的工资增长上面。

这种劳动力成本提高趋势，会不会削弱中国劳动密集型产业的比较优势，从而在国际分工中的竞争优势呢？正如以前的章节所论及的，在相当长的时期内，中国的制造业工资水平仍然保持相对低廉的特点。更重要的是，近年来表现出加快的工资增长，其背后是有劳动生产率的迅速提高作为支撑的。根据经济学理论，平均工资上涨的长期趋势，应该与劳动生产率的增长趋势一致¹。如果劳动生产率提高速度快于工资提高速度，竞争优势就不会丧失。由此可见，在不丧失劳动力丰富比较优势的前提下，中国制造业工资提高的空间是巨大的。

正如我们已经做出的判断，中国劳动力无限供给的特征正在逐渐消失，二元经济结构转换的长期任务正在进入其收获时期。显然，近年来人们观察到的工资上涨趋势，正是这个经济发展转折点的结果。与此同时，人们预期的工资进一步上涨，主要仍将是这个变化的结果。即便有劳动力市场规制的因素，也是为了保持和谐的劳动关系所要求的必需变化，而《劳动合同法》并没有干预工资由市场供求关系决定的基本配置机制。

毋庸讳言的是，《劳动合同法》的确具有其明显的保护劳动者权益的取向。如果一定要回答劳资关系中的天平应该如何倾斜的话，我们可以设定一个发展阶段的基准点——在劳动力从具有无限供给特征，逐步转变为出现劳动力短缺现象的这个转折点上，劳资关系开始从资方主导的不平衡，逐渐变得劳资双方的市场地位更加平衡。

从时机上看，发达国家的经验表明，政府通过立法保护劳动者权益，工会在工资决定等集体谈判中发挥更大的作用等变化，都发生在劳动力出现系统短缺的这样一个转折时期。从针对性来看，近年来在中国形成的就业非正规化趋势，在扩大了城乡就业的同时，也弱化了对劳动者的保护，降低了社会保障的覆盖率。

另一方面，尽管近年来工资有所上涨，其幅度仍然大大低于劳动生产率的上涨，劳动者仅仅分享了劳动生产率提高成果中的一个小部分。由此可以做出的判断是，《劳动合同法》在这个时候的出台和实施，是非常合时宜的，其中的规定有效地规范了劳动力市场的运行，有利于保障劳动力得到长期以来享受不到的正当权益。而只有让劳动者切实分享到经济增长带来的成果，才能真正保证经济长期又好又快地健康发展，才符合建设社会主义和谐社会的目标。

我们也不否认，在《劳动合同法》的贯彻执行中需要解决许多实际问题。

¹ 这方面最经典的经济文献，可参阅Harper (1957)。

第一类是可能存在的规制过度问题。例如，劳务派遣制度是在政府实施积极的就业政策过程中形成的，它发挥了民间促进劳动力市场供求匹配的作用，推动了灵活就业，对于解决 20 世纪 90 年代后期出现的严重下岗、失业现象，帮助度过就业冲击难关功不可没。如今，在中国仍然存在的失业现象中，由于匹配问题产生的摩擦性和结构性失业是主导，而且也不能排除将来不会再次遭遇劳动力市场冲击。因此，保护好这个有效的劳动力市场形式是必要的，虽然并不意味着不要对其进行必要的规范。

第二类是执法中需要与其他制度相衔接的问题。例如，目前企业负担很重，包括税收负担和缴纳各种社会保险费用的负担。如果严格遵照政策规定，企业缴纳的社会保险需要占到工资总额的约 30%。许多企业在不堪其负的情况下，规避社会保险缴费负担的方式，就是把一部分新增员工临时化、雇佣关系短期化和非正规化。由于这个实际负担是真实的，因而也将成为执行劳动合同法的一个现实障碍。尽管这一事实并不应成为不给职工正规化雇佣待遇的借口，但是的确有必要把不同的制度统筹考虑，使其相互衔接。

此外，农民工的社会保障也面临制度不衔接的难题。由于农民工的流动性很强，目前也还没有被纳入城市社会保障体系，更重要的是社会保障的统筹水平很低，因此，每当他们离开原来的工作岗位或者工作地区时，惟一的办法就是退保。而在退保时只能取回个人缴纳的部分，而企业缴纳的部分则不能退回。因此，劳动者个人和企业执行《劳动合同法》的积极性都受到了压抑。

综上所述，对于颁发的《劳动合同法》，我们应该持坚决贯彻落实的态度，坚定不移地保护劳动雇佣关系中双方的合法合理权益。与此同时，通过更加准确地界定本法有关条款的内涵，甚至进行必要的修订，以及颁布实施细则，使之更加完善和配套，更加具有可实施性，让这部法律在构建和谐劳动关系的过程中，真正起到保驾护航的权威作用。

在任何劳动关系中，雇佣双方利益上的不一致是与生俱来的，甚至可以说是永恒存在的。但是，稳定劳动雇佣关系，归根结底既有利于劳动者也有利于雇主。《劳动合同法》颁布和实施的初衷，就是要依法淘汰那些在雇佣关系中投机牟利的企业，让具有竞争力的企业在法治的框架内更好地成长。

另一方面，稳定和规范劳动雇佣关系，也决不意味着回到“铁饭碗”的时代。为了打破就业体制中的“铁饭碗”，我们曾经付出了巨大的代价——数千万城市职工的下岗和失业，因此，保住劳动力市场发育的这个胜利果实，不让改革成果付诸东流，也应该成为立法的一个基本出发点。在制订具有操作性的实施条例时，既坚定不移地贯彻该法保护劳动者权益的基本精神，同时坚决维护市场配置劳动力资源的基础作用，真正实现法律规定的实用、适用和执行有效。

参考文献:

Anderson, K. (1995), “Lobbying Incentives and the Pattern of Protection in Rich and Poor Countries”, *Economic Development and Cultural Change*, vol.43, No.2, pp.401-423.

Cai, Fang and Yang Du (2004), “Labour Market Integration: Evidence from Wage Convergence in Manufacturing”, in Garnaut and Song (eds) *China: Is Rapid Growth Sustainable*, Canberra: Asia Pacific Press.

Cai, Fang, Yang Du and Changbao Zhao (2007), “Regional Labour Market Integration since China’s World Trade Organization Entry: Evidence from Household-level Data”, in Garnaut, Ross and Ligang Song (eds) *China – Linking Markets for Growth*, Canberra: Asia Pacific Press, pp. 133-150.

Chan, Kam Wing and Ying Hu (2003) Urbanization in China in the 1990s: New Definition, Different Series, and Revised Trends, *The China Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 49-71.

Harper, F. A. (1957), *Why Wages Rise*, New York: Foundation for Economic Education.

Ministry of Finance of India (MOF) (2006), *Economic Survey, 2005-06*, New Delhi, Ministry of Finance.

Olson, M. (1985) The Exploitation and Subsidization of Agriculture in the Developing and Developed Countries, paper presented to the 19th conference of International Association of Agricultural Economists, Malaga, Spain.

World Bank (2005), *Integration of National Product and Factor Markets: Economic Benefits and Policy Recommendations*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, Report No. 31973-CHA, June 13.

蔡昉、都阳、高文书 (2004), 《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》年第 9 期。

蔡昉、都阳、王美艳 (2005), 《劳动力市场转型与发育》, 商务印书馆。

李建国 (2008), 《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查<中华人民共和国未成年人保护法>实施情况的报告》, 中国人大网, www.npc.gov.cn/。

林毅夫 (2004), 《自生能力、经济发展与转型: 理论与实证》, 北京大学出版社。

约翰·肯尼斯·加尔布雷思 (2006), 《加尔布雷思文集》, 上海财经大学出版社。

中国社会科学院人口研究所 (1988), 《中国 74 城镇迁移抽样调查 (1986 年)》, 中国人口科学编辑部。