

comparative studies

吴敬琏 主编

比较

0210

中国在刘易斯转折期间的就业难题

by Cai Fang 蔡昉

城市化、集聚效应和经济发展

Urbanization, Agglomeration and Economic Development

by John M. Quigley 约翰·奎格利

发展中国家为什么如此抵制法治

Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law

by Barry R. Weingast 巴里·温加斯特

VOL.47

有效监管

Efficient Regulation

by Andrei Shleifer 安德烈·施莱弗

作为认知媒介的制度

Institutions as Cognitive Media between Strategic Interactions and Individual Beliefs

by Masahiko Aoki 青木昌彦

在世界经济中为中国留一席之地

Making Room for China in the World Economy

by Dani Rodrik 丹尼·罗德里克

中国国有企业分红政策的改革方向

Effective Discipline with Adequate Autonomy:

The Direction for Further Reform of China's SOE Dividend Policy

by The World Bank 世界银行

银行应当从事什么业务

The Elephant in the Room:

The Need to Deal with What Banks Do

by Adrian Blundell-Wignall et al. 阿德里安·布伦德尔-威格纳尔等人

中国美元兑人民币远期市场的异常现象

Anomaly in China's Dollar-RMB Forward Market

by Yi David Wang 王一



comparative
比较

图书在版编目 (CIP) 数据

比较. 第 47 辑 / 吴敬琏主编. —北京: 中信出版社, 2010.4
ISBN 978-7-5086-2034-3

I. 比… II. 吴… III. 比较经济学 IV. F064.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 065726 号

比较 · 第四十七辑

主 编: 吴敬琏

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press) + 《比较》编辑室

出版发行: 中信出版集团股份有限公司 (北京市朝阳区和平街十三区 35 号煤炭大厦 邮编 100013)
(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 11.5 字 数: 200 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版 印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5086-2034-3/F · 1963

定 价: 28.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

<http://www.publish.citic.com>

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

服务热线: 010-84264000

服务传真: 010-84264033

comparative 比较 卷首语

国家统计局日前发布数据称，经初步测算，2010年第一季度中国经济增长率达到11.9%。就经济增长的数据而言，保增长目标似已实现，但从经济结构、就业和收入这些关乎增长质量的视角来看，并不乐观。收入方面，居民收入增长继续低于GDP增长，一季度城镇居民人均可支配收入增长7.5%，农村居民人均可支配收入增长9.2%，就业方面虽无权威数据，但种种迹象表明，形势依然相当严峻。结构方面，无论是产业结构、支出结构还是收入分配结构等方面，都未取得实质性进展，有些方面甚至还有恶化的倾向。在经济呈现复苏迹象，保增长压力大大减轻的时刻，如何将政策重点从保增长数字转向改革制约就业、收入和经济结构调整的各种制度性障碍，提升经济增长质量，不仅是转变经济发展方式的重要一环，更是中国经济长远发展的需要。为此，本辑《比较》特别选择了当下中国经济社会发展阶段和中国长远发展相关联的三个话题：城市化、就业与法治建设，与读者们共同讨论。

开篇蔡昉的文章就是针对中国在刘易斯转折时期的就业难题：“用工荒与就业难同时并存”的现实，他把宏观经济学、劳动经济学与发展经济学结合为一个统一框架，分析了劳动力短缺与就业难并存、农民工就业易与大学毕业生就业难并存以及整体就业形势向好与就业困难群体就业难度加大并存等矛盾现象。文章还概括了各个劳动力市场主体对劳动力市场制度和社会保护的需求，并从中国特色的政府行为模式出发，展示制度供给方面的新特点。在此基础上，他指出，制定充分就业的政策，不仅要立足于经济的周期性变动，更要以当前人口结构和劳动力市场的变化趋势为依据。

约翰·奎格利的文章认为，城市能够充分发挥专业化的优势，能够降低交易成本，满足物质和人力资本生产中的互补性，有利于提高教育水平、促进知识的积累和模仿，因而对经济发展有重要的推动作用。他还结合城市的有效规模问题，给出了很多能够改进发展中国家资源配置并提高其收入水平的政策建议。

巴里·温加斯特利用他和诺思等人新创建的社会秩序理论，探讨了发展中国家的法治建设问题。温加斯特强调法治的两个基本特征是法律面前人人平等的确定性原则，以及法律不仅适用于现在也适用于将来的动态属性。这两个特征意味着要想长久保持法治，就必须创立一个永续国家，其制度、规则和政策不依赖于当前官员和统治联盟的人格特征。而发展中国家的问题在于，它们几乎无一不是永续国家。因此，发展中国家要想维系法治，就必须实现从自然国家向永续国家的转轨。

“法和经济学”栏目是施莱弗对监管和法院执法的比较分析，以此阐释监管普遍存在的原因。在他看来，监管的普遍存在与其说是由于市场失灵或信息不对称，不如说是由于法院不能经济地、可预见地、公正地解决合同和侵权纠纷。也正因为此，监管和法院执法各有其存在的效率依据，不可偏废。

人们对制度的重要性显然已经形成了共识，但经济学界及其他领域研究制度的学者们对“制度是什么”这一问题并没有达成共识。青木昌彦在他的文章中提出了一个新的制度定义，即制度是“策略性互动和个体信念之间的认知媒介”，为融合各种有关制度的观点提供了统一框架。更重要的是，他的定义使我们可以同时从理论层面、比较制度分析层面以及政策层面来分析制度。

随着中国经济的快速增长，发达国家都把矛头对准了中国的巨额贸易顺差，指责中国推行币值低估政策，要求重估人民币汇率。罗德里克的文章认为，解决中国的经常项目盈余问题，不能单纯依赖于货币升值这样的传统方法，而是要允许中国实行“支持现代贸易品交易”的政策，这其中也包括对贸易品进行明补的产业政策。

由张春霖执笔的世界银行国有企业分红政策研究报告，根据中国当前的实际情况和相关国际经验，提出了三个改革建议：在现有的国有资产管理体制下增加一套国企分红率决定机制，提高国有企业分红率的灵活性；政府对中央企业的平均分红率进行监测和调控；开始实施“国有资本经营预算”与公共预算的衔接。

联合国儿童基金会的白海娜运用国家统计局和相关学术研究机构在成都、大连、上海浦东、深圳和西安对大约5 000个家庭的民意调查记分卡，分析了公众对地方政府公共服务提供的满意度，以及公共服务的均等性和质量问题，揭示了公共服务提供中存在的治理问题，并对改进地方治理提出了相应的政策建议。

在“金融评论”栏目中，经合组织的三位专家探讨了危机后大型金融集团的监管问题。他们认为，除了实行透明且具有可比性的会计准则，改善公司治理外，监管改革还必须引入金融集团杠杆率和金融集团各子公司法定的资本独立，以解决“大而不倒”的传染风险和交易对手风险。斯坦福大学的王一博士则讨论了中国资本管制与国内美元兑人民币远期市场异常波动之间的关系。中国人民银行的唐欣语则回顾了上世纪40年代的凯恩斯计划与怀特计划之争，对我们了解当前的国际经济格局，思考中国在未来国际货币体系中的“位置”不无益处。

1 成长的烦恼

中国在刘易斯转折期间面临的就业难题

**Growing Pain: What Employment Dilemma Does
China Face at Its Lewis Turning Point?**

by Cai Fang 蔡昉

14 城市化、集聚效应和经济发展

Urbanization, Agglomeration and Economic Development

by John M. Quigley 约翰·奎格利

前沿 **Guide**

27 发展中国家为什么如此抵制法治

**Why Developing Countries Prove
So Resistant to the Rule of Law**

by Barry R. Weingast 巴里·温加斯特

法和经济学 **Law and Economics**

46 有效监管

Efficient Regulation

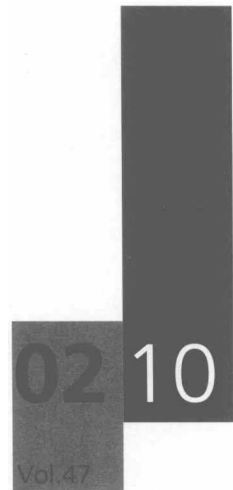
by Andrei Shleifer 安德烈·施莱弗

比较制度分析 **Comparative Institutional Analysis**

58 制度是介于策略性互动和个体信念之间的认知媒介

**Institutions as Cognitive Media between
Strategic Interactions and Individual Beliefs**

by Masahiko Aoki 青木昌彦



海外特稿 **Special Feature**

- 81 在世界经济中为中国留一席之地**
Making Room for China in the World Economy
by *Dani Rodrik* 丹尼·罗德里克

改革论坛 **Reform Forum**

- 87 有效约束、充分自主**
中国国有企业分红政策进一步改革的方向
Effective Discipline with Adequate Autonomy:
The Direction for Further Reform of China's SOE Dividend Policy
by *The World Bank* 世界银行

主编 吴敬琏

编委名单 崔之元

(按拼音排序) 高世楫

郭树清

焦津洪

李剑阁

林毅夫

楼继伟

卢 迈

钱颖一

荣敬本

王则柯

吴敬琏

吴晓灵

谢 平

许成钢

张春霖

赵人伟

周小川

- 105 重新审视中国公共服务提供中的地方治理**
Reconsidering Local Governance for
Public Service Delivery in China
by *Hana Brix* 白海娜

金融评论 **Financial Review**

- 131 房间里的大象**
银行应当从事什么业务
The Elephant in the Room:
The Need to Deal with What Banks Do
by *Adrian Blundell-Wignall, Gert Wehinger and Patrick Slovik*
阿德里安·布伦德尔-威格纳尔 格特·韦欣格 帕特里克·斯洛维克

- 151 中国美元兑人民币远期市场的异常现象**
Anomaly in China's Dollar-RMB Forward Market
by *Yi David Wang* 王一

- 168 从凯恩斯计划、怀特计划到《国际货币基金协定》**
From the Keynes Plan, White Plan to Articles of
Agreement of the International Monetary Fund
by *Tang Xinyu* 唐欣语

责任编辑 肖 梦

吴素萍

成长的烦恼

中国在刘易斯转折期间面临的就业难题

Growing Pain: What Employment Dilemma Does China Face at Its Lewis Turning Point?

蔡昉

一、引言

根据经典的刘易斯经济发展理论，具有劳动力无限供给特征的发展中国家，要经历一个长期的二元经济发展过程，即现代部门用不变的工资率获得源源不断的农业转移劳动力，加速其资本积累过程（Lewis, 1954）。劳动力供给大于需求的就业压力，则始终充斥着整个发展时期。二元经济发展到了这样一个阶段，按照现行工资率，现代部门的劳动力需求超过农业部门可以转移出的劳动力供给时，就到达一个重要的转折点，即刘易斯转折点（Lewis, 1972）。虽然这个理论对于发展中国家具有巨大的影响，但是，长期以来，对于到达刘易斯转折点后，一个国家究竟会经历哪些重要的变化，以及面对哪些崭新的挑战，却缺乏系统总结和理论概括¹。本文拟通过概括中国相应发展阶段特征化事实，尝试填补这个知识缺口。

像许多已经实现工业化的先行国家和地区一样，中国改革开放以来的高速经济增长时期，伴随着急剧的人口转变，即从人口再生产的“高出生率、低死亡率、高增长率”类型向“低出生率、低死亡率、低增长率”类型的加速过渡。自1990年代开始总和生育率就降低到更替水平以下，到2009年，人口自然增长率降到5.05‰。这个人口转变过程通常表现为一种劳动年龄人口从迅速增长到逐渐减速的增长，直至停止增长的变化趋势。在高速经济增长方兴未艾，就业继续扩大的情况下，劳动力供求格局必然发生根本性逆转。

中国的高速增长同时伴随着经济和社会的快速转型。阻碍劳动力流动的制度障碍逐步消除，特别是城乡劳动力流动的逐步自由化，加快了就业结构的非农化进程，顺应了农业份额下降的经济发展规律。城镇就业体制改革和劳动力市场发育，逐步

1 由于日本迎来刘易斯转折点是在刘易斯理论仍流行的时期，所以有一系列这方面的文献（如Minami, 1968）。而到了亚洲四小龙先后进入刘易斯转折时，相关的理论讨论就明显减少了。而这时，世界银行（The World Bank, 1993）更加新古典的对于东亚奇迹的解说，占据主流地位。不过，也许恰恰是由于缺乏对于进入转折点之后，在劳动力市场上产生的具有国别特色的新问题的深入探讨，使得不同国家在随后的发展中产生分化的原因，至今不甚了了。

消弭着长期存在的冗员现象，人力资源在越来越大的程度上由市场配置和调节。这正是经济体制从计划经济向市场经济转轨的题中应有之义。人力资本积累步伐加快，继九年制义务教育普及之后，高中阶段教育入学率大幅度提高，高等教育扩招使越来越多的劳动力市场新入者具有大学文凭。表面看来，似乎这是某些机缘促成的偶然性政策调整的结果，其实这个调整归根结底是经济社会发展逻辑使然。

涉及劳动力供求状况和劳动力市场发展水平，以及就业和人力资源政策的上述变化，在总体上讲大幅改善了中国劳动力市场的面貌，城乡居民就业水平明显提高。与此同时，劳动力市场上也呈现一些难以理解的现象，形成认识上的疑惑，即劳动力短缺与就业难现象并存，农民工就业易与大学毕业生就业难现象并存，以及整体就业形势向好与就业困难群体就业难度加大现象并存等矛盾现象。面对这些矛盾的劳动力市场表现，政策制定者和政府有关部门在实施积极就业政策的过程中有无所适从之忧，研究者也常常陷入尴尬境地，无法在解释劳动力市场现象和提出具有针对性的政策建议时，保持政策上和理论上的一致性。

在认识中国转轨时期劳动力市场现象时捉襟见肘，一个主要原因是缺乏理论上具有一致性的分析框架。占主流地位的宏观经济学和劳动经济学适于解释新古典条件下的劳动力市场现象，但无力解释二元经济结构中劳动力无限供给条件下的劳动力市场现象。而以刘易斯为代表的二元经济理论，尽管其解释劳动力无限供给条件下经济发展现象的分析力量得到大多数中国学者和政策研究者的认可，却不能与主流经济学的基本假说和分析框架相融合，只能成为一个特立独行的分析体系。这样，一旦中国经济进入其发展

的刘易斯转折点，二元经济特征与新古典特征相遇之时，上述两个理论分析范例的割裂运用，都难以独自认识和解说特定发展阶段的劳动力市场现象。

本文拟从揭示和分析劳动力市场阶段性变化出发，尝试把宏观经济学、劳动经济学与发展经济学结合为一个统一的分析框架，考察经过二元经济发展和体制转轨，中国的劳动力市场所呈现的新的结构特征。由此概括各个劳动力市场主体对劳动力市场制度和社会保护的需求，并从中国特色的政府行为模式出发，展示制度供给方面呈现的新特点。在分析的基础上，进一步提出相应的政策建议。

二、现阶段劳动力市场问题的性质

中国人口转变进入新阶段的主要表现，是长期处于低生育水平，并导致人口年龄结构发生变化。实际上，总和生育率大幅降低发生在1970~1980年间，即从5.8下降到2.3，共下降了3.5。而自1980年代以来，总和生育率继续下降了0.5~0.7，达到目前1.6~1.8之间的水平。在生育率长期处于低水平的条件下，人口年龄结构相应发生变化，即大约从1980年开始，老龄人口增长率逐渐提高，劳动年龄人口增长率迅速减慢，而少年儿童人口进入负增长（图1）。也就是说，按照人口转变规律，长期处于低生育水平的必然后果，是劳动力供给增长速度减缓，乃至最终进入负增长时期。根据预测，中国15~64岁劳动年龄人口停止增长，随后进入负增长的转折年份是2015年（United Nations, 2009）。

然而，劳动力市场状况并不能简单地从这种劳动年龄人口变化趋势进行判断。从数字上看，自1990年代以后，劳动年龄人

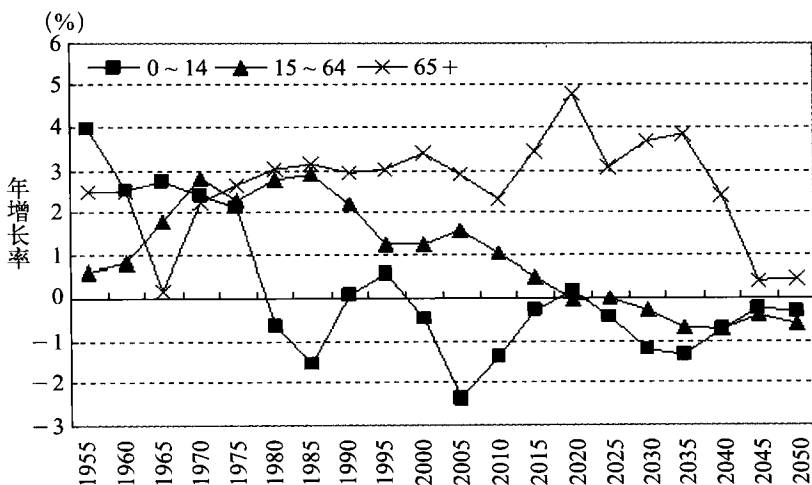


图1 分年龄组中国人口增长率

资料来源：United Nations，2009。

口每年的增量都大大少于2 000万，而官方始终宣称每年必须应对的新增就业岗位需求量为2 000余万。人力资源主管部门的账是这样算的：每年新成长劳动力1 000多万人，失业800多万人，下岗职工600多万人。这样，城镇每年需要满足的就业岗位需求总共为2 400万（张小建主编，2008，第323页）。这个测算有几个问题。第一，没有时间概念。该说法延续了多年，而没有随着劳动力供给和需求的新情况进行调整。事实上，2005年以后已经不再有了下岗人员，全部并轨为登记失业，总数不过800多万。第二，试图把全部失业吸纳掉。然而，正如下文将要说明的，自然失业现象通常是持续存在的，且比例保持相对稳定。

事实上，每年农民工的增量和城镇就业增量之和，也的确大于劳动年龄人口增量。由于就业统计和数据在定义、口径和涵盖范围等方面的不一致，特别是因非正规就业比重提高导致的就业遗漏（Cai，2004），事实上不可能得出一个劳动力供求平衡表。因此，如果我们放弃这个努力，转而利用可获得的数据来构造一个劳动力供求失衡表，反而更容易理解现实中的劳动力市场状况。

在表1中，我们利用几组数据，即包括一个关于劳动年龄人口增量的更加精确的预测、跨地区流动农民工的增量，以及不包括农民工在内的城镇就业增量，揭示这种劳动力供求中的失衡情形。不过，如果我们把劳动年龄人口增量作为劳动力供给，把农民工增量和城镇就业增量作为劳动力需求的话，这里表现出的供求失衡，却与官方一直宣称的情况相反，不是供大于求，而是求大于供。表1中非农就业增量超出劳动年龄人口增量的部分，成分比较复杂，大概可以包括下列组成部分。首先，虽然这里的农民工数字是指流动到本乡镇之外的跨地区农民工，但是，其中不排除有一部分跨乡镇后却在乡镇企业就业。由于我们无法获知乡镇企业就业的跨地区情况，影响了劳动力供求数字的平衡。不过很显然，这个因素不能解释全部的劳动力供求失衡。其次，劳动年龄人口存量中的隐蔽性失业人口的释放，表现为农村剩余劳动力的转移和城镇冗员的再配置，是供求失衡的主要因素。虽然可能不严谨，但是，我们仍然在表中把这个残余项称为“消化了的隐蔽性失业人口”。

表 1 劳动年龄人口和就业增量 (万人)

	劳动年龄人口增量 (1)	农民工增量 (2)	城镇就业增量 (3)	消化了的隐蔽性 失业人口 (4)*
2002	1 511	2 071	840	-1 400
2003	1 305	920	859	-474
2004	1 470	433	837	200
2005	1 436	755	855	-174
2006	854	634	979	-759
2007	782	485	1 040	-743
2008	754	344	860	-450
2009	665	459	1 102	-896

注：* (4) = (1) - [(2) + (3)]。

资料来源：劳动年龄人口数来自胡英 (2009)，外出农民工数来自国家统计局农村社会经济调查司 (历年)，2009 年数据来自国家发展和改革委员会 (2010)。

我们可以从劳动就业的几个构成部分来看劳动力市场供求变化趋势。首先看农村劳动力外出就业的长期趋势和变化特点。正如表 1 所示，本世纪以来，在农民工大规模外出的同时，每年增长的速度和新增数量却在下降，与农村劳动年龄人口增长速度的递减态势相一致。这种农村劳动力转移的长期变化及其带来的特点，在金融危机期间以缩微的形式表现出来，即一方面，农业生产方式针对农村劳动力长期稳定转移作出的调整，已经使农业不再是剩余劳动力的蓄水池；而另一方面，城市非农产业对农民工的需求也成为刚性的 (蔡昉，2010a)。从 2009 年初的农民工大规模“返乡”，到春节后绝大部分回城和重新就业，乃至 2009 年下半年开始显现、2010 年春节后蔓延至全国的“民工荒”，验证了上述结论。

其次看城镇就业变化趋势。从表 1 可以看到，本世纪城镇就业增长速度是较高且稳定的，并随着就业总规模即基数的扩大，每年新增就业人数逐年有所增加。这种与城镇劳动年龄人口增长率逐年下降趋势不相一致的动态特点，反映了城镇就业增加中有一个重要成分，来自对计划经济体制下形成的隐蔽性失业人群的消化。实际上，中国经济自走出 1990 年代末的宏观经济低

谷以后，直到遭遇 2008 年和 2009 年全球金融危机，城镇失业水平逐年降低。但是，一部分被再就业吸纳的所谓 40、50 人员，在劳动力市场上仍然处于相对脆弱的地位，其中一些人常常处于失业状态，再就业的难度日益增大。

第三看大学毕业生这个特殊的就业需求群体。作为应对 1990 年代末劳动力市场冲击的一项举措，从 1999 年开始，高等学校大幅扩大了招生规模，并持续至今。1998~2008 年间招生数的年均增长率为 18.8%，比 1988~1998 年间 4.9% 的年增长率高出 13.9 个百分点。2008 年普通高校招生人数达到 608 万。扩招的结果必然是新增劳动力中高校毕业生比重提高，虽然这并不意味着额外产生了一个就业需求群体，但是他们对就业岗位有着不尽相同的预期和要求。短期内增大的毕业生规模，以及他们具有的人力资本与劳动力市场需求的不匹配，使得大学毕业生就业成为劳动力市场上的一个难点，引起政府和社会的广泛关注。

三、转轨时期的失业类型及其变动趋势

宏观经济学和劳动经济学主要关注两

种类型的失业：周期性失业、包括摩擦性失业与结构性失业在内的自然失业。在典型的市场经济条件下，伴随宏观经济的周期性波动，劳动力供求关系相应发生短期变化，形成周期性失业现象。而由于劳动力市场摩擦和产业结构变动，就业意愿与就业需求不匹配，以及求职者人力资本与雇主的要求不匹配，分别导致摩擦性和结构性自然失业现象。随着劳动力愈益在更大程度上通过市场配置，并且宏观经济呈现典型意义上的周期性波动，中国也具有了周期性失业和自然失业两种失业类型。根据测算，在1995~2002年间，城镇调查失业率中有大约60%~80%的幅度，是不受宏观经济波动影响的，可以视为自然失业率（蔡昉、都阳和高文书，2004）。

根据刘易斯的论述（Lewis，1954），在具有劳动力无限供给特征的二元经济中，农村剩余劳动力长期存在，只能随着非农产业的不断扩大逐步转移出来。据估算，1980年代中期到1990年代末，中国农村剩余劳动力始终占到全部农村劳动力的30%~40%（Taylor，1993；Carter等人，1996）。而作为计划经济的遗产，国有企业和城镇集体企业长期积淀的冗员，也占到企业就业总量的30%~40%（张小建主编，2008，第101页）。这类以就业不足形式表现的情形可以被定义为“隐蔽性失业”。

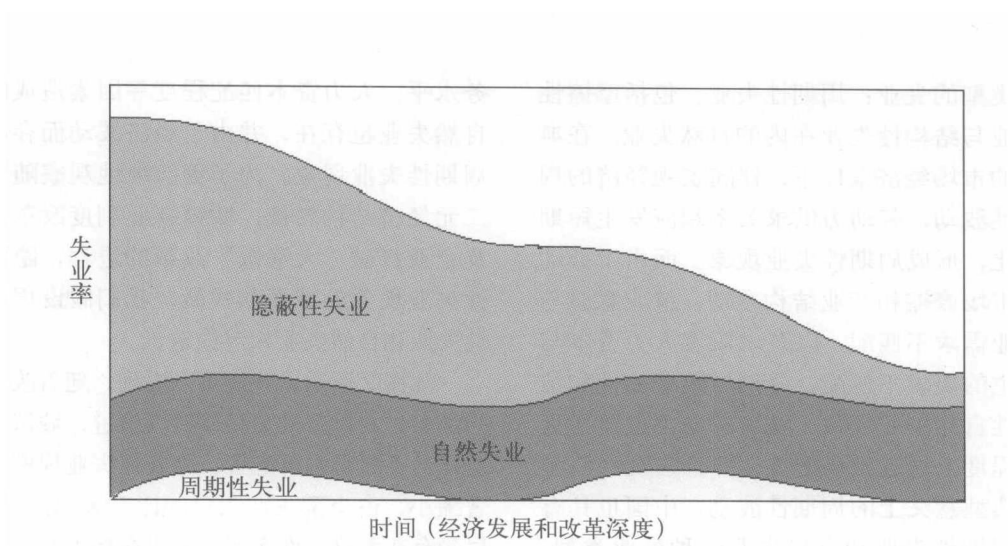
这样，我们可以把中国现实中存在的失业现象或就业困难概念化，即从理论上把中国的失业类型划分为周期性失业、自然失业（包括摩擦性失业和结构性失业）和隐蔽性失业三种，并讨论其变化趋势。在改革开放伊始，中国存在着典型而反差强烈的二元经济结构，隐蔽性失业规模庞大、比例甚高，以不同的形式分别在城乡存在。与此同时，由于劳动力市场功能、政府服

务水平、人力资本匹配程度等因素造成的自然失业也存在，并由于经济波动而存在周期性失业现象。为了更清晰地观察随着二元经济结构转换、城镇就业制度改革以及企业打破“大锅饭”改革的进程，隐蔽性失业现象的减弱和式微，我们假设周期性失业和自然失业相对稳定。

如图2所示，我们可以看到，随着改革的深入，农村劳动力转移持续推进，城镇企业冗员不断得到再配置，隐蔽性失业规模显著缩小，占全部失业人口的比重大幅降低。尽管存在争议，许多严肃的研究都表明，在大规模进行部门转移和区域流动之后，农村剩余劳动力的数量和比重，已经迥然不同于1980年代和1990年代（Cai和Wang，2007；张晓波等，2009）。自2004年以来，“民工荒”现象反复在全国范围出现，普通劳动者工资持续上涨，刘易斯转折点到来的证据愈益充分。与此同时，1990年代后期以来，城镇劳动力市场经历了痛苦的调整，累计4000余万职工下岗。而随着劳动力市场发育水平的提高和经济增长速度加快，下岗职工和登记失业者通过再就业以及退休等方式被消化，原来的城镇企业冗员和隐蔽性失业现象也趋于被消除。其中一些年龄偏大但尚未到退休年龄的劳动者，主要由于摩擦性和结构性原因，会经常遭遇失业的冲击。

基于上述分析，我们现在可以解释中国在达到刘易斯转折点后所面临的就业难题，以及认识中遇到的难点：第一，为什么农民工的就业稳定性差；第二，为什么大学毕业生比受教育程度较低的劳动者遭遇更大的就业困难；第三，如何消除城镇40、50人员在劳动力市场上的脆弱性。

农民工的前身是农村剩余劳动力，但并不意味着他们这个群体中的个人对于农业来说是剩余的，相反，在农业劳动生产率提高



大学毕业生面临的就业困难和高失业率，固然也受到宏观经济周期性波动的影响，但主要产生于结构性、摩擦性的自然失业因素。从各种人力资本的显示型指标来看，大学毕业生都优于包括农民工在内的其他劳动者群体，而且总体而言，就业的正规程度也高于农民工和城镇就业困难群体。因此，大学毕业生就业的稳定性和报酬水平也高于其他劳动者群体。但是，由于大学生的就业本钱是其综合知识水平和专业技能，这些人力资本是否符合劳动力市场的需求，个人预期能否与劳动力市场匹配，决定了他们的就业效果和遭受失业的风险。

城镇就业困难劳动力是另一个易于受到自然失业冲击的群体。这部分劳动者群体的典型特征是存在人力资本上的弱势，主要表现为年龄偏大、受教育水平较低、身体素质差、缺乏技能特别是缺乏技能更新能力等。以受教育水平为例，在24~64岁之间，年龄每增加1岁，受教育年限平均减少10.2%。而越是年龄偏大，受教育水平递减的趋势就越明显，在44~64岁之间，年龄每增加1岁，受教育年限平均减少16.1%。假设存在一个人力资本的临界最小受教育年限，并假设这个临界点为9年（义务教育要求），中国的临界人群是33岁的劳动年龄人口（王广州、牛建林，2009）³。

因此，他们不仅在城镇就业政策调整和企业“减员增效”改革中，遭受过下岗、失业等冲击，而且在退休之前会经常面临就业、再就业的结构性摩擦性矛盾。在目前受户籍身份限制而统计覆盖面有限的城镇登记失业人口中，很大部分应该是这

个就业困难群体。他们的就业困难是长期而稳定的，却可以享受到日益改善的就业扶助和社会保护，因此，反映他们就业状态的登记失业率指标比较稳定。与此同时，构成劳动力市场周期性波动的农民工群体，又不被列入登记失业率的统计范畴，进一步使得城镇登记失业率对宏观经济波动的反应不敏感。

四、劳动力市场制度的需求与供给

劳动力市场的运行，并不是仅仅基于劳动力供求关系的调节机制，还受到劳动力市场制度、社会保护机制以及更加广义的公共服务的影响和规制。而在刘易斯转折点到来前后，劳动力供求关系的不同，也导致劳动力市场的制度需求和制度供给出现差异。因此，我们可以在分析刘易斯转折点到来时城镇就业的三个主要组成部分（农民工、大学毕业生和城镇劳动者群体）的劳动力市场特征的基础上，揭示不同劳动者群体的制度需求，观察新的制度供给条件是否成熟，并提出今后一个时期劳动力市场本身的发育及其制度建设的迫切任务。

既然农民工已经稳定地成为城镇非农产业就业的主要劳动力供给，而且是周期性劳动力市场变动的波及对象，因此，将他们纳入劳动力市场规制和社会保护网的制度需求便日益强烈。这种制度需求涉及以下几个领域。首先是劳动力市场制度的覆盖。农民工常常得不到劳动力市场制度的充分保护，易于成为劳动者权益方面的脆弱群体，表现为签订劳动合同的比例低、报酬低于城市户籍职工、工资被拖欠、超时加班、缺乏工资集体谈判机制等。在刘易斯转折点到来的条件下，劳动力市场制度在调节劳动力供求、决定劳动报酬、提供劳动者保护和形成劳动关系方面，起着

3 这里使用的数字是按照全国人口估算的，由于城市人口的受教育水平高于农村人口，这个临界点可能要向后推移若干年，但总体来看，仍然是年龄越大受教育程度越低，9年义务教育的临界点早在退休年龄之前就到来。关于城乡劳动力受教育水平和人力资本回报的分析，请见王美艳（2009）。

越来越重要的作用。与此同时，把制度覆盖延伸到农民工，也是这个制度变化趋势的题中应有之义。其次是社会保障制度的覆盖。由于就业稳定性差和社会保险项目的缴费负担重，无论是企业还是农民工自己，都缺乏参加社会保险的积极性，迄今覆盖水平仍然很低（表 2），与他们作为城镇劳动力供给主体的地位格格不入，使得他们个人和家庭暴露在劳动力市场风险之下。因此，社会保障制度建设的重点和难点，实际上在农民工这个群体。

由于在人力资本禀赋和人口特征上的差异甚大，表面看来，大学毕业生与城镇就业困难人员没有什么共同之处。其实，他们同属易于受到结构性和摩擦性自然失业伤害的就业需求群体。

首先，针对人力资本供求不匹配这一结构性失业和结构性就业困难的成因，两个群体都迫切需要接受提高劳动力市场适应性的培训。在培养规模大幅扩大，以及高校的教学与劳动力市场严重脱节的情况下，大学生要获得相应的人力资本回报，只能通过两条途径：要么以非熟练劳动力的身份开始第一份工作，通过“干中学”缩小人力资本缺口；要么在毕业与就业之间经过定向的职业培训，以便直接适应岗位要求。城镇就业困难人员虽然年龄偏大，但是，他们在退出劳动力市场之前，也有机会通过培训获得新技能。在未来人口老龄化加速、劳动力短缺愈演愈烈的情况下，

仍然会产生对这部分劳动力的更大需求。因此，这两个劳动者群体对具有公益性质的职业培训都有迫切需求。

其次，劳动力市场功能不健全、公共就业服务不充分，是导致处于人力资本禀赋弱势的就业困难人员，以及作为劳动力市场后来者的大学毕业生陷于摩擦性失业和摩擦性就业困难的原因。归根结底，中国的劳动力市场仍然处于发育初期，在就业信息传递、职业中介以及岗位供求调节等方面功能的不尽完善，使得劳动力市场上的供需匹配有较大的摩擦系数。中国的公共就业服务体系，是 1990 年代末因应大规模城市职工下岗而形成的，对于帮助当时的失业人员再就业作出了贡献。但是，一方面，把这个体系转化为减少劳动力市场摩擦的长效机制，仍然有待时日；另一方面，这个体系尚不适应大学毕业生寻职的需要，有待进一步发展和完善。

最后，城镇就业困难人员与其他劳动力市场参与者相比，需要更多的劳动力市场扶助和社会保护。这部分劳动者大多数曾经历过下岗或失业，再就业后往往处于非正规的就业状态，签订劳动合同和被社会保险覆盖的比例都低。由于他们经历了就业制度转型前后两个时期，其人力资本禀赋上的缺陷，从某种意义上说是历史造成的，所以，他们的就业困难，作为一种制度性遗留问题，只能通过代际消亡的方式得到最终解决。在他们退出劳动力市场

表 2 农民工参加社会保险的情况（%）

	外出 6 个月以上	外出 1 个月以上
养老保险	9.81	8.72
工伤保险	24.09	21.93
医疗保险	13.1	11.76
失业保险	3.69	3.28
生育保险	2.03	1.80
住房公积金	2.38	2.15

资料来源：盛来运（2009）。

之前, 社会保护机制应该向他们倾斜。

刘易斯转折点的到来, 为前述劳动力市场制度和社会保护机制的供给, 创造了激励相容的条件。刘易斯(1989, 第159页)观察到, 第二次世界大战后, 伴随高速增长, 欧洲出现了劳动力短缺, 感慨于随之发生的一系列变化, 特别指出集体谈判等劳动力市场制度, 不再因对人口过剩的担忧而受到限制。这个观察和总结隐含着刘易斯转折点对制度需求和制度供给两方面产生的影响。如果说政府是因应劳动力市场主体需求的, 劳动力市场制度以及与劳动者保护相关的公共服务的供给者, 那么在刘易斯转折点上, 我们可以预期政府的政策取向和行为将发生实质性转变。

以往的讨论, 着眼于市场对刘易斯转折点的反应, 即在转折点到来之前资本积累对经济发展的重要性, 以及转折点之后劳动力的重要性提高, 以致雇主不断大幅提高工人的工资。其实, 如果政府具有强烈的经济发展动机, 同时又面对竞争压力, 就会采取和雇主相一致的政策意图和手段。在迄今为止的整个改革开放期间, 中国政府被认为是行为类似于企业的发展型政府(Oi, 1999; Walder, 1995), 而地方政府更被视为竞争型政府(Herrmann-Pillath和Feng, 2004)。也就是说, 政府有强烈的经济发展愿望, 并通过各种政策手段推动这个过程。这类手段包括立法、制定公共政策、改善投资和发展环境、直接帮助企业招商引资和争取资源, 甚至像企业一样参与经济活动。

在刘易斯转折点到来之前, 劳动力无限供给特征使劳动者不成为公共政策制定的中心, 或者说对他们的关注仅仅通过吸引更为稀缺的投资资金, 以增加就业机会表现出来。但是, 刘易斯转折点到来之后,

随着劳动力短缺逐渐构成对经济发展的制约, 对劳动者的关注, 则会越来越多地直接体现在政府的政策取向上。自从2004年沿海地区出现劳动力短缺现象, 并逐渐蔓延到全国以来, 响应中央政府“以人为本”的科学发展观, 地方政府逐渐在关于劳动者权益等问题上具备了政策自觉性和主动性。以前地方政府将自己的职责限定为只给本地劳动者提供社会保护, 而现在则越来越把这种保护延伸到农民工身上⁴。

虽然与长期的二元经济结构相对应的二元社会格局, 不可能在一夜之间就被打破, 但是, 在许多地区, 特别是那些经济增长迅速、劳动力需求旺盛的地区, 政府正在悄然进行日益深刻的劳动力市场制度和社会保护制度建设, 不啻一轮新的改革。中央和地方政府做出的与劳动力市场制度和社会保护机制建设相关的努力包括以下几个领域。

第一, 制定促进劳动力市场规范化和增强社会保护力度的法规。2008年同时开始实施的就有三部类似的法律, 其中, 《劳动合同法》重在增强就业的安全性, 特别是为农民工和城镇就业困难人员等非正规就业群体提供更多的社会保护; 《就业促进法》强调政府促进就业的责任, 以及确保消除劳动力市场上存在的各种就业歧视; 《劳动争议调解仲裁法》则为解决和规范劳动关系争议提供了法律框架。从2008年开始的第十一届全国人大常委会, 特别强调加强社会领域的立法和执法检查。目前, 这个最高立法机构正在紧锣密鼓地审议《社会保险法》, 以满足为城乡居民的社会保障权益提供更有力的法律保证这一迫切需求。

4 中国的地方政府行为, 越来越像蒂伯特(Tiebout, 1956)所描述的那样, 通过公共服务内容和方向的调整, 提高对人力资源的吸引力。其提供这类公共服务的激励, 也越来越接近刘易斯转折点到来之前对招商引资的程度。

第二,在加大旨在治理自然失业的公共就业服务及其投入的同时,宏观经济部门开始把就业确立为重要的调控目标。中央和地方各级政府增大了公共投入的力度,加强信息、中介和培训等公共就业服务。各地城市都成立了公共就业服务机构(有形的人力资源市场),在街道一级建立起就业和社会保障工作平台,一些地区已逐渐把服务扩大到农民工。作为对劳动力市场信号,以及对劳动者保护要求的反应,最低工资标准不断提高。1998~2008年间,进行最低工资标准调整的城市比重从14.8%提高到69.9%,标准提高幅度从平均15.9%提高到19.4%。对城市就业困难人员及农民工的培训,甚至尝试“培训券”这种鼓励培训提供者之间竞争,以改进培训效果的形式。

在以往的货币政策目标和财政政策目标中,都没有就业的位置,而目前的宏观经济调控目标则明确包括“促进经济增长、增加就业、稳定物价、保持国际收支平衡”四项内容。虽然尚难将此认可为体现了就业优先原则(蔡昉,2010b),但是,与此前相比已经是一种实质性的进步。应对金融危机的公共投资方案,加大了扩大就业的导向。按照国家发展和改革委员会的投资安排,旨在带动民间投资的公共刺激性投资,通过调整投资结构,与常态投资相比,带动就业的能力提高了14.6%;同时,适应于危机时期的情况,调整了就业的结构(Cai、Wang和Zhang,2010)。

第三,通过降低农民工落户门槛,自下而上地推进户籍制度改革。虽然在改革时期中国城市化在很大程度上是靠没有户籍变化的农村劳动力转移推动的(蔡昉,2010a),但是,增加非农业户籍人口数的户籍制度改革步伐并没有停止,而且随着刘易斯转折点的逐渐显现而加速。例如,1990~1999年间,

非农业户籍人口比重每年以2.3%的速度增加,同期按照常住人口统计的城市人口比重以3.1%的速度增加;1999~2007年间,非农业户籍人口比重年均增长率提高到3.2%,城市人口比重的提高速度为3.3%。无论是非农业户籍人口比重的提高,还是城市常住人口比重的提高,都算得上是世界最快的城市化速度(蔡昉,2010c)。这主要是通过本世纪初开始的小城镇户籍制度改革、高校扩招后毕业生转变户籍身份,以及更多中等城市降低农民工落户门槛推动的。近年来,除特大城市外的许多各种规模城市都酝酿出台了降低落户门槛的政策,通过购买普通住房、积累缴纳社会保险年限、稳定就业合同等方式,使更多农民工有机会实现市民化,从而均等地享受公共服务。

第四,采用各种变通的方式,降低社会保险缴费率,扩大社会保险对农民工的覆盖。即使在农民工取得城市户籍身份之前,包括社会保障在内的公共服务覆盖,也可以在实际意义上推进他们的市民化。《劳动合同法》的颁布实施,把农民工签订劳动合同以及缴纳和享受社会保险变成了对企业的法律约束。目前社会保障对农民工的覆盖率之所以仍然不充分,一个原因是全部社会保险缴费占工资的比例过高,对一些企业来说不堪其重。一些地方政府为了推动这项工作,根据实际情况⁵,变通地降低了诸如失业保险、工伤保险这类社会保险项目的缴费标准,这对提高社会保险覆盖水平十分有效。而就社会养老保险而言,借鉴新型农村养老保险的设计,在城市基

5 例如,自2003年以来,失业保险基金收入显著大于支出,每年结余规模巨大,2008年已经达到332亿元,累积结余达到1288亿元,累积结余为2008年支出额的5倍。失业保险作为一种现收现付制度,意味着当年的基金收入不应该显著大于当年基金支出,更不应该形成一个大规模的累积结余。