

中国城市化

ZHONGGUO CHENGSHIHUA
JINCHENGZHONG TONGCHOU
CHENGXIANG JIUYE WENTI YANJIU

进程中统筹城乡就业问题研究

乌兰◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国城市化

ZHONGGUO CHENGSHIHUA
JINCHENGZHONG TONGCHOU
CHENGXIANG JIUYE WENTI YANJIU

进程中统筹城乡就业问题研究

马三〇著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市化进程中统筹城乡就业问题研究 / 乌兰著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3783 - 1

I. ①中… II. ①乌… III. ①就业—研究报告—中国 IV. ①D669. 2

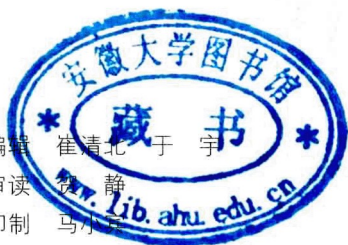
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 065601 号

责任编辑 崔清北 于 宇

责任审读 金 静

责任印制 马小京

封面设计 任燕飞



出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 15.75

字 数 216 千字

版 次 2015 年 4 月第 1 版

印 次 2015 年 4 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

摘 要

随着中国城市化、工业化的快速推进，大量的农村劳动力流向城市从事非农产业。然而，由于特殊的国情和城乡二元结构，中国农村劳动力在转移就业过程中遇到了诸多难题。就业是民生之本、和谐之源、安定之基。就业关系到城乡劳动者切身利益和长远生计。如果解决不好就会引发社会矛盾和社会冲突，影响社会稳定和谐。统筹城乡就业就是要废除城乡二元就业制度，建立全国城乡一体化劳动力市场，促进农村劳动力顺利、有序、稳定转移，积极推进农业转移人口的市民化，最终消除城乡二元结构。

统筹城乡就业是一个复杂的系统工程，受经济发展水平、产业结构升级、生产方式变革、市场发育程度、政府职能等多个因素的影响，其中政府的制度安排、机制创新显得尤为重要。目前，统筹城乡就业面临的困境主要表现为受城乡二元结构的制约，农村劳动力转移就业渠道不畅通、缺乏城乡劳动力平等就业的市场环境、农村劳动力技能偏低、农民工劳动合同签订率不高、劳动权益无法保障、社会保障的有限性和非均等、公共就业服务缺失等多个方面。

根据发达国家的实践，农村劳动力的转移就业和城乡劳动力市场的一体化是在推进城市化、工业化和现代化过程中实现的。中国已经进入城市化、工业化快速发展时期。党的十八大对中国城镇化提出了更高的要求，即今后工作的总体目标是“城镇化质量明显提高”。十八届三中全会强调了以人为核心的新型城镇化道路。在经济社会转型的关键时期，中国能否顺利实现农村人口向城镇人口转化，能否不断增加非农经济活动和非农就业人数，对经济社会发展和城镇化战略目标的实现具有重大意义。因此，本书以中国城市化进程为背景，探讨统筹城乡就业问题，以期为中国城市化进程中打破城乡分割的就业状况，实现城乡劳动力市场一体化，促进农

民工市民化提供对策建议。

全文第一章阐述了缘由、文献综述、研究意义、研究方法等。第二章详尽介绍了统筹城乡就业的相关理论。第三章对中国城乡就业制度的历史变迁进行归纳、回顾和总结，之后分析了当前统筹城乡就业面临的困境。第四章对统筹城乡就业面临困境的深层根源进行了分析。第五章介绍了国外劳动力转移就业的实践并提出经验借鉴之处。第六章明确了统筹城乡就业的总体思路和基本原则，在此基础上，从系统论的视角提出了统筹城乡就业的路径选择，即建立城乡一体化劳动力市场制度、构建统筹城乡的公共就业服务制度、完善劳动者权益保障机制、构建以就业为导向的城乡一体化教育培训制度等。

目 录

第一章 导论	1
第一节 本书选题的提出及研究意义	3
一、本书选题的提出	3
二、本书研究意义	6
第二节 国内外研究综述	8
一、国内研究综述	8
二、国外研究综述	15
第三节 本书研究方法思路	18
一、本书研究方法	18
二、本书思路和框架	20
第四节 可能的创新与不足	21
一、可能的创新	21
二、本书的不足	22
第二章 城市化进程中统筹城乡就业理论分析	23
第一节 统筹城乡就业核心概念界定	25
一、城市化	25
二、统筹城乡	26

三、就业	28
四、统筹城乡就业	30
第二节 统筹城乡就业的理论基础	32
一、公平理论	32
二、系统论	34
三、制度理论	39
四、发展经济学的就业理论	45
第三节 本章小结	53

第三章 城市化进程中统筹城乡就业的历史变迁及

现状透视	55
第一节 城市化进程中统筹城乡就业的历史变迁.....	57
一、城乡完全开放的就业制度	58
二、城乡严格分割的就业制度	60
三、城乡分割就业制度的逐步松动	65
四、统筹城乡就业的提出与运行	68
第二节 城市化进程中统筹城乡就业的现状透视.....	73
一、统筹城乡就业取得的成就	74
二、城乡就业状况分析	78
第三节 现阶段统筹城乡就业面临的困境	91
一、农村劳动力转移就业渠道不完全畅通	91
二、农村劳动力技能低，就业能力差	92
三、农民工劳动合同签订率不高，工资低且拖欠严重	93
四、农民工社会保险参保率偏低，社会风险大	95
五、农民工生产安全无保障，工作环境较差	96
六、农民工就业信息不充分，就业服务缺失	98
第四节 本章小结	99

第四章 城市化进程中统筹城乡就业的制度障碍及

约束因素	101
第一节 劳动力市场的制度分割	103
一、城乡劳动力市场的制度分割阻碍了劳动力自由流动	104
二、劳动力市场歧视致使城乡劳动者难以平等就业	106
三、城乡社会保障制度的差异不利于统一劳动力 市场的形成	108
第二节 公共就业服务体系长期存在偏差	117
一、公共就业服务城乡之间非均衡	117
二、公共就业服务供给机制较单一	119
三、公共就业服务机构建设滞后	121
四、公共就业服务绩效评估机制缺失	123
第三节 教育培训制度的就业导向不明确	124
一、自上而下的就业培训决策机制与市场需求脱节	125
二、教育培训供给不足且结构不合理	126
三、培训资金来源渠道狭窄	130
四、培训服务管理混乱难保培训质量	133
第四节 劳动者权益保障机制缺失	135
一、劳动权益保障法律制度不完善	135
二、劳资双方地位悬殊：资强劳弱	138
三、工会组织制度不健全	141
第五节 本章小结	143

第五章 国外劳动力转移就业比较与经验借鉴

第一节 英美国家城市化进程中农村劳动力转移就业 实践及借鉴	147
一、英国城市化进程中农村劳动力转移就业的实践	147

二、美国城市化进程中农村劳动力转移就业的实践	154
三、英美发达国家农村劳动力转移就业的经验借鉴	158
第二节 欧盟成员国就业统筹及其经验借鉴	162
一、欧盟各成员国经济社会概况	163
二、欧盟促进劳动力就业的实践	164
三、欧盟劳动力就业和统一劳动力市场制度借鉴及启示	168
第三节 本章小结	170
 第六章 城市化进程中统筹城乡就业的总体思路与 对策建议	 172
第一节 城市化进程中统筹城乡就业的总体思路及 基本原则	 174
一、实现统筹城乡就业的总体思路	175
二、统筹城乡就业中政府职能定位	175
三、构建统筹城乡就业制度的目标	179
四、统筹城乡就业的基本原则	184
第二节 城市化进程中实现统筹城乡就业的对策建议	190
一、建立城乡一体化劳动力市场制度	190
二、构建统筹城乡的公共就业服务制度	198
三、完善劳动者权益保障机制	206
四、构建以就业为导向的城乡一体化教育培训制度	212
第三节 本章小结	218
 结 论	 220
 参考文献	 224

第一章 导论

2013 年中国城市化率达到 53.73%。中国已经不可逆转地进入了城市化加速发展阶段。城市化的本义是农民变为市民,本质是农村人口转到城市,在城市定居和工作。要使农民真正地进城安居乐业,就必须创造出更多稳定的、长期的非农就业岗位,并给予他们与城市人同等的就业权。然而,受城乡二元结构的影响,当前农村劳动力进城就业并不很顺利,农民工在就业过程中遇到种种困难和诸多不公问题依然没有得到有效解决。如何破除城乡二元结构,实现农村劳动力的顺利转移及在城市定居和工作是城市化进程中的核心命题。

第一节 本书选题的提出及研究意义

一、本书选题的提出

随着经济发展和城市化、工业化步伐的加快,大量的农村劳动力涌入城市现代经济社会之中,是经济社会发展的客观规律,是一个国家迈向现代化的重要标志。农村人口向城市的流动,农业劳动力向非农产业的转移,是任何国家实现城市化的必由之路。世界城市化水平发展的规律表明,一个国家或地区经济起飞时期是城市化水平迅速提高的重要时期,同时也是农村人口向城市快速流动和迁徙的关键阶段。例如,韩国在 1960—1987 年的经济起飞时期,城市化水平从 36% 上升到了 74.6%,年均提高 1.43 个百分点。第二次世界大战后日本在创造举世瞩目的经济高速增长奇迹的同时,也创造了一个至今无人打破的城市化发展纪录,1940—1955 年,仅仅 15 年的时间,日本城市化率由 37.9% 提高到 56.1%,年均提高 1.21 个百分点。^① 这些国家伴随

^① 蔡继明:《城市化的脚步宜渐行渐快——“十二五”规划破解城乡二元结构的思考》[J]. 人民论坛,2010(7).

着城市化水平的提高,农村人口比重迅速下降,韩国 1950 年农村人口达到 74.3%,现在只有 8.8% 左右;日本 1950 年务农人口占 48%,现在只有 3.9%。^①从经济学的角度对上述历史事实发生的原因进行分析,可归结为两个方面:一方面是伴随工业化、现代化的深入,对传统农业生产不断进行技术方式和社会方式等方面的改造,从而全面地、根本性地提升了农业效率,为农业就业比重持续下降创造效率基础和技术可能;另一方面则是由于社会对农产品的需求具有较强的刚性,伴随社会发展和人们收入水平的提升,人们用于农产品的需求支出增量低于收入增速,从而使得农产品需求相对萎缩。^②农业生产效率提升和人们消费结构变化导致的对农产品需求的相对减少,必然会促使农村人口离开土地流向城市,从事非农产业,进而推动城市化水平的提高。

国家统计局数据显示,中国的城市化率从 1978 年的 17.92% 提高到 2013 年的 53.73%,提高了 35.81 个百分点。联合国根据农村人口转移的历史数据估测,世界发达国家的城市化率在 2050 年将达到 86%,中国的城市化率在 2050 年将达到 72.9%。到 21 世纪中叶,中国仍然处于城市化快速发展阶段。城市化建设已经成为推动中国经济发展,社会进步的重要手段。根据蔡继明的推算,设定 21 世纪中叶的城市化率目标为 75%,那么 2008—2050 年期间中国必须转移出大概 4.73 亿农村人口,平均每年转移 1126 万农村人口。^③如此庞大的农村人口进城后面临的头等大事非就业问题莫属。

在传统体制下,国家为了重工业的优先发展,通过一系列城乡有别的制度安排,将农村劳动力“锁定”在农村,只能从事农业生产,城市劳动力则在国家统一的城市用工制度下服从计划安排,解决就业问题,从而也就形成了城乡二元的经济社会结构和二元就业格局。这一时期,中国经济

① 林毅夫.解决三农问题的关键在于发展农村教育、转移农村人口[J].职业教育,2004(9).

② 刘伟.统筹城乡就业是发展中国家实现发展的实质所在[J].中国党政干部论坛,2007(4).

③ 蔡继明.城市化的脚步宜渐行渐快——“十二五”规划破解城乡二元结构的思考[J].人民论坛,2010(7).

发展缓慢、城市化水平滞后,几乎不存在农村劳动力向城市的流动。改革开放以来,中国经济经历了从传统计划经济向现代市场经济的转轨,市场经济体制的确立为经济发展注入了新的活力,经济步入一个高速发展时期,从绝对数看,2010年第二季度国内生产总值换算成美元为1.339万亿美元,超过日本,成为世界第二大经济体。美国摩根大通银行首席经济学家布鲁斯·卡斯曼说:“这对于全球经济而言是一个里程碑,让人印象深刻的是中国在一个对于很多国家而言相当困难的时候仍能保持经济的快速增长。”^①

然而,经济量的扩展并不意味着质的提高。经济快速增长所带来的发展成果并没有惠及全体城乡劳动者。城乡差距扩大、城乡发展失衡和城乡矛盾凸显已成为城市化和整个经济社会发展的主要绊脚石。笔者认为,这些矛盾的根源在于,随着改革的深入并没有彻底打破城乡二元结构,受户籍制度的影响,城乡分割的劳动力市场依然阻碍着农村劳动力进城就业和从事非农产业。农村劳动力离开土地走进城市,投入到城市经济发展的大浪潮中,为城市的发展做出了巨大的贡献。然而,城市给予他们的却是排斥和歧视,不是真正的接受和认同。这主要表现在,户籍制度功能的弱化并没有改变农村劳动力的农民身份,受身份限制,进城后他们只能作为“农民工”或“进城务工人员”,而不能成为“城市职工”或者“城市人”;就业制度和城市用工制度的改革,也并没有完全消除农村劳动力在就业机会、就业收入、就业权益、就业保障等方面与城市劳动力享有同等的国民待遇;劳动力市场的不断发育和融合也并不意味着城乡统一劳动力市场已经形成,农村劳动力可以畅通无阻地进入城市劳动力市场实现充分、稳定和体面就业。由城乡分割的劳动就业引发的社会矛盾已经成为中国城市化进程中亟待解决的重大问题,也是中国城乡经济社会协调发展面临的严峻挑战。

中国正处于城市化快速发展时期,经济社会的转型要求城市与农村的

^① 中国三季度GDP规模再超日本 总量稳居世界第二 [EB/OL]. 中国经济网, <http://www.ce.cn/macro/>, 2010-11-16.

发展再不能走计划经济时期的“重城市、轻农村”“先城市、后农村”的发展路线。在城市化加速发展的时代背景和构建和谐社会的历史使命下，迫切需要破除城乡二元结构，实现城乡经济协调发展、完成城乡就业一体化。因此，在新的形势下，对中国统筹城乡就业进行系统全面的研究，并进行科学合理的制度设计，对打破城乡二元结构，实现农村劳动力有序流入城市，消除城乡就业歧视，解决统筹城乡就业中所面临的各种矛盾和冲突，最终实现城乡就业一体化，使农村劳动力真正融入到城市，以更好地满足城市快速发展的需求具有极其重要的理论和现实意义。

二、本书研究意义

统筹城乡就业关系着城乡劳动者的切身利益和长远生计，特别是对农村劳动力而言，意义重大。笔者认为研究该命题不仅具有理论意义，而且还具有非常重要的现实意义。

（一）理论意义

1. 有助于丰富和发展就业理论。就业是一个国家经济发展和社会稳定的重要保证。世界各国在经济发展中都面临着不同程度的就业问题，实现充分就业是各国政府制定宏观经济政策追求的重大目标之一。国内外学者对就业问题进行了大量的研究，取得了丰硕的成果。中国学者以往关于就业研究的焦点和重点集中在城市就业问题。改革开放以来，随着大量农村劳动力进城就业，研究的视角向农村劳动力转移就业有所倾斜，但是研究的目的是为了引导农村劳动力有序流动，更好地满足城市劳动力市场需要，并且避免对城市就业带来冲击。近些年，部分学者也开始统筹考虑城乡就业问题，提出城乡就业一体化思想，但是许多问题还处于探索阶段，有关这方面的理论还没有达到一定深度和高度。本书拟突破从城乡分开来研究中国就业问题，运用相关理论，力图将城市和农村劳动力问题纳入到一个大系统中，统筹考虑、统一规划，强调营造公平的就业环境，实现城乡就业一体化。

2. 有助于深化统筹城乡发展理论。发达国家的经验说明，在城市化的

大舞台上,城市和农村的协调发展、良性互动至关重要。正确处理城乡关系、实现城乡共同发展才能保证城市化的顺利完成。统筹城乡发展战略思想是在我国经济社会发展“以工促农、以城带乡”和全面建设小康社会的大背景下提出的。统筹城乡发展是一个内涵非常丰富的课题,它涉及经济社会发展的各个方面,统筹城乡就业问题作为统筹城乡发展的一个重要子课题,对它的研究可以从理论上深化统筹城乡发展的研究,也为其他子课题的研究提供参考与借鉴。

(二) 实践意义

1. 有利于废除城乡分割的就业制度,建立城乡统一的劳动力市场。市场经济体制的改革,中国形成农村剩余劳动力参与城市化、工业化转移就业的市场机制,改变了过去劳动力市场严格分割的格局。数据显示,2010—2015年,第一产业的劳动力将减少即转移出3300万人,全社会从业人员将增加近2000万人,其中有1000万—1200万从农村产生,也要转移出去。两者合计,“十二五”时期共需转移农村劳动力4300万人以上,就业压力仍然较大。^①随着城市化的推进,农村劳动力从事非农产业和进城就业是不可阻挡的事实。农民工数量庞大,外出打工的近1.7亿人。第一代农民工在就业中的年龄优势逐渐消失,部分返乡创业,新生代农民工已经成为农民工的主体。怎样实现农村劳动力的顺利转移及农民工就业能力的提升和合法权益的保障问题是我们不可回避的现实问题。所以,对中国城乡就业问题进行研究,发现问题、剖析问题存在的深层次根源,对于实现城乡就业一体化和建立全国统一劳动力市场具有重要意义。

2. 有利于解决统筹城乡就业中遇到的诸多难题。统筹城乡就业是一个复杂的系统工程,不仅涉及城乡劳动者的就业问题本身,还涉及诸如户籍问题、城乡社会保障问题、城乡公共服务问题和农村土地问题等。上述难题是中国城市化进程中亟待解决的问题。本书通过大量的实证资料探讨和剖析统筹城乡就业中遇到的困难和阻力,提出城乡就业一体化政策建议的同时也为其他相关问题的解决提供经验和借鉴。

^① 崔传义. 对就业形势、刘易斯拐点的判断和政策选择 [J]. 中国就业, 2011 (4).

第二节 国内外研究综述

失业是人类社会进入城市化和工业化时代以后出现的社会现象。如何解决失业、增加就业、促进社会生产的发展是国内外学者普遍关注的热点问题。统筹城乡就业是中国针对城乡二元就业提出的一个新命题,因此,国内学者的研究成果颇多。国外学者虽然直接对统筹城乡就业的研究成果并不多见,但是一些相关领域的研究对本书的研究提供了借鉴。

一、国内研究综述

统筹城乡就业是中国城市化进程中统筹城乡发展的一个重要内容,也是对传统城乡二元就业制度变革的主要内容。国内学术界对统筹城乡就业的研究主要集中在以下几个方面:

(一) 关于统筹城乡就业意义的研究

学术界从微观层面和宏观层面两个角度阐述了统筹城乡就业的重要意义。从微观层面看,是从城乡社会经济发展、城乡收入差距、城乡劳动力流动等方面分析的。张建武认为,城乡统筹就业对城乡统一劳动力市场的形成、城乡社会经济协调发展、劳动力资源的优化配置,以及城乡居民自由择业和自由选择工作地点,体现保障方面的公平,实现企业自由选择劳动力等方面具有重要意义。^① 蔡昉探讨了城乡统筹就业的必要性、必然性和紧迫性,认为统筹城乡就业可以增加农民收入,是经济增长的源泉所在,是缩小城乡收入差距的最终法宝,是建立城乡统一的劳动力市场的根本途径。^② 熊永兰、夏守财认为,统筹城乡劳动者就业,有利于缩小城乡收入差距,有利于优化城乡人口分布结构。实现城乡就业统筹是对传统就

① 张建武. 城乡统筹就业问题研究 [J]. 中国农村经济, 2001 (8).

② 蔡昉. 推进城乡统筹就业的必要性、必然性和紧迫性 [J]. 中国就业, 2006 (6).