

中南
经济
论丛

ZHONGNAN JINGJI LUNCONG

杨晓军
著

中国劳动力
流动就业与
政策变迁研究

ZHONGGUO LAODONGLI LIUDONG JIUYE YU
ZHENGCE BIANQIAN YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中南
经济论丛

ZHONGNAN JINGJI LUNCONG

杨晓军
著

中国劳动力 流动就业与 政策变迁研究

ZHONGGUO LAODONGLI LIUDONG JIUYE YU
ZHENGCE BIANQIAN YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国劳动力流动就业与政策变迁研究/杨晓军著.

—北京: 经济科学出版社, 2014. 12

(中南经济论丛)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5210 - 4

I. ①中… II. ①杨… III. ①劳动就业 - 研究 - 中国
②就业政策 - 研究 - 中国 IV. ①F249.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 269836 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 靳玉环

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

中国劳动力流动就业与政策变迁研究

杨晓军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 16 印张 230000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5210 - 4 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

教育部人文社会科学研究青年基金项目
中央高校基本科研业务费专项资金项目

前 言

中国正处在工业化和城市化快速发展阶段，劳动力流动就业问题将长期存在，对中国经济发展具有重要影响。本书以劳动力实现就业为最终目标，从劳动力流动与就业的相互作用和综合关系的角度出发，以劳动力流动就业理论为基础，融合公共政策理论、产业结构理论、经济周期理论，建立研究劳动力流动就业的系统分析框架，总结和梳理新中国成立以来劳动力流动就业的发展历程，重点从劳动力流向、数量和结构特征出发分析不同时期劳动力就业的特点。基于此，从国家宏观政策（户籍制度和就业制度）、产业结构变动和国际金融危机的视角出发，探讨不同时期这些外部因素变化对劳动力流动就业的作用和影响，进而从社会经济发展阶段和体制转型的视角出发，构建符合中国实践的劳动力流动就业一般规律和特殊规律，揭示劳动力流动就业的相互关系，为以后探讨劳动力流动就业问题提供借鉴的思路。

改革开放前，在高度集中的计划经济体制下，国家有计划对劳动力的调配和使用，中国劳动力流动就业处于“计划调控”阶段。经济恢复时期劳动力呈现出农村与城市双向流动、计划迁移和自由迁移同时并存的特征。“一五”计划时期劳动力流动就业特点为：流向上呈现从东部沿海地区向东北、西北和华北新建工业区流动的态势；方式上出现自发性

迁移与计划性迁移同时并存,以自发性迁移为主,计划性迁移也占有较高比重。“大跃进”时期主要包括工业建设移民和垦荒移民:工业建设移民以城市间流动为主,流向上呈现由东向西、向北的趋势;垦荒移民以农村间流动为主,流向上也基本呈现由东向西的趋势。经济困难时期,大量进城务工农民返回农村,形成新中国成立以后人口第一次由城镇向农村大规模迁移;由于自然灾害的影响,大量东部沿海地区农村劳动力纷纷进入西北、东北等地广人稀的边疆地区,产生了劳动力的自发性流动;国家开始“三线”建设引起的“三线”移民也基本呈现由东向西、向北的趋势。“文革”时期的劳动力流动主要包括国家三线建设引起劳动力由东部沿海地区城市向西北、西南等地区流动,是国家组织的一次较大规模的计划性工业移民;一直存在着向东北、西北等土地资源比较丰富的边疆地区进行移民垦荒的现象;知识青年上山下乡运动成为当时劳动力流动的主要方式,在流向上呈现出城镇→农村→城镇(回流)的特点。

改革开放后,伴随着工业化和城镇化进程不断推进,劳动力随着经济运行及劳动力市场的变化而在部门及区域间流迁,主要表现为以农民工为主体的劳动力在城乡间的流动就业。受到产业结构、经济波动等诸多因素影响,农民工数量在时间上表现出较强的阶段性,如民工潮、民工荒、返乡潮等;在空间上表现出较强的区域性,如从中西部地区向东南沿海聚集,即孔雀东南飞。乡镇企业作为中国农民的伟大创造,成为中国经济发展中的一支重要生力军,为农村剩余劳动力开辟了新的就业空间。“民工潮”现象是农村剩余劳动力大规模流向城镇务工经商,形成的农民工在乡城之间流动的浪潮,本质上是一种大规模的乡城人口流动,与城乡二元经济结构、城乡收入差距和产业结构调整等紧密相关。从

2003 年开始,中国沿海地区出现了“民工荒”,这从一个侧面反映出并预示着我国廉价劳动力无限供给时代的结束,也标志着过去完全依靠粗放式要素投入推动经济增长的方式难以继续发展,这与工资缺乏吸引力、企业用工不规范、劳动力市场供求失衡和农民工缺乏教育培训等因素相关。受 2008 年国际金融危机的影响,导致大量农民工在 2009 年春节前后被动返乡,出现了“返乡潮”。农民工返乡创业面临的困境主要与农民工自身素质较低、经济运行中存在的相关问题有显著关系,需要以切合实际的教育培训来提升返乡创业农民工应对外部危机的能力,调整产业结构促进资本与劳动力的良性互动,从而提高新创企业的生存与持续发展能力。中国以农民工形式发生的农村劳动力向非农产业和城镇转移,为中国经济高速增长做出了贡献。通过构建一个城乡三部门经济下新的劳动力配置效应模型,实证分析 1985 ~ 2009 年中国农民工对中国经济增长贡献和成果分享。研究表明:农民工对经济增长贡献较大,对经济成果分享程度偏低,两者均具有明显的阶段性特征;农民工对经济增长贡献主要依赖于农民工数量增加,而对其自身劳动生产率依赖较小;农民工对经济成果分享总体呈现出下降的态势。

劳动力流动就业的方向、数量和结构很大程度上取决于户籍制度的限制。现有的城镇户籍管理制度是农村流动劳动力所面临的劳动就业、技能培训、义务教育、社会保障等方面的差别与歧视的制度基础,户籍制度的建立严格限制了劳动力的流动,而户籍制度的改革会使劳动力流动呈现新的特点。通过回顾户籍制度的演变过程,分析户籍制度对劳动力流动就业的影响主要体现在:城乡居民就业不平等、城乡居民工资收入差距较大和城乡居民社会保障差距较大等方面。

中国的就业制度与国家经济发展密切相关。从 1949 年

新中国成立到 1978 年底党的十一届三中全会的召开,是中国就业制度实行统包统配的计划调控阶段,大致包括为解决新中国成立初期历史遗留的就业问题而建立的就业统一介绍制度和统一调配制度、为适应重工业优先发展战略而采取的具有高度集权的全国统一的就业招收和调配制度和为阻碍农村劳动力进城而实行的城乡分割的就业制度。从 1978 年经济体制改革到 1992 年中共明确提出建立社会主义市场经济新体制,是中国传统的计划经济体制向市场经济体制转轨时期,该时期内经济带有明显的计划和市场的双轨经济色彩,于是形成了体制内计划调控与体制外市场调节相结合的双轨制就业制度,主要内容包括:“三结合”就业方针、劳动合同制、农业富余劳动力就业政策等。从 1992 年 10 月中共十四大召开至今,是中国就业制度开始进入实行市场导向型就业机制阶段,主要包括农村劳动力开发就业试点、农村劳动力跨地区流动有序化工程和城乡统筹就业。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 相关概念界定	3
第三节 劳动力流动就业的理论基础	8
第二章 中国劳动力流动就业的“计划调控”阶段： 1949 ~ 1977 年	22
第一节 恢复时期劳动力流动就业（1949 ~ 1952 年）	24
第二节 “一五”计划时期劳动力流动就业 （1953 ~ 1957 年）	31
第三节 “大跃进”时期劳动力流动就业 （1958 ~ 1960 年）	39
第四节 经济困难时期劳动力流动就业 （1961 ~ 1965 年）	45
第五节 “文革”时期劳动力流动就业 （1966 ~ 1977 年）	50
第三章 中国劳动力流动就业的“市场导向”阶段： 1978 年以后	59
第一节 乡镇企业发展与劳动力流动就业	62
第二节 民工潮	77

第三节 民工荒	86
第四节 返乡潮	102
第五节 农民工对经济增长贡献及成果分享	115
第四章 户籍制度与劳动力流动就业	132
第一节 户籍制度演变过程	132
第二节 户籍制度与劳动力流动就业	167
第五章 就业制度与劳动力流动就业	177
第一节 统包统配就业制度与劳动力流动就业	177
第二节 双轨制就业制度与劳动力流动就业	185
第三节 市场导向型就业制度与劳动力流动就业	202
参考文献	236

第一章

绪 论

第一节 研究背景

中国的经济体制和发展战略构成了中国劳动力流动就业的独特背景。在中国长期高度集中的计划经济体制中，国家完全控制劳动力的调配，劳动力流动就业属于国家计划的范围，尤其是中国长期采取抑制城市发展的政策，使得劳动力向城镇流动就业受到严格控制。改革开放前，劳动力流动就业主要是国家调控为主，主要包括新中国成立后人员安置与遣返带来的劳动力流动，国家“一五”计划期间伴随国家建设带来的劳动力流动就业，“大跃进”时期城镇对人口的过度需求带来的农村劳动力向城镇流动就业，经济困难时期大规模精简城镇人口带来前期农村劳动力返迁回农村，“三线”建设时期形成的大规模工业移民流，“文革”时期知识青年的“上山下乡”运动，等等。在城镇，由于非计划流动很难办理户籍迁移手续，这就直接限制了劳动力在城镇参与就业、获得住房、享受社会保障等方面的机会。但是高度集中的计划体制和强有力的行政控制并没有把农民固定在土地上，他们一直没有放弃通过流动来改善自身生活条件，流入地区主要倾向于人口和土地压力较小的边远地区农村，主要包括由于自然灾害等原因造成农民自发性流动，城镇建设需要造成大批农村劳动力自发进城务工，等等。改革开放后，伴随着工业化和城镇化的发展，国

家对城乡户籍制度和就业制度不断改革和完善,农村劳动力开始逐渐向非农产业和城镇转移,构成了中国城镇化的独特方式,对中国经济增长和经济体制转型具有重要贡献。在农村劳动力进城过程中,随着时间的推移和政策的变化,依次出现了“民工潮”、“民工荒”、“返乡潮”。与此同时,伴随着地区间产业升级战略的实施,也出现了产业转移和劳动力转移并存的“双转移”趋势,即劳动力伴随产业在地区间流动。受2008年国际金融危机的影响,劳动力流动由过去单一向城镇流动为主转变为部分劳动力的返乡流动,使得劳动力在城乡之间的双向流动特征更加明显。

中国正处在工业化和城镇化快速发展阶段,劳动力流动就业问题将长期存在,对中国经济发展具有重要影响。回顾和总结新中国成立以来劳动力流动就业的发展历程,梳理不同时期劳动力流动就业的特点,总结新中国成立六十多年来关于劳动力流动就业相关政策实施的经验和教训,为今后推动城镇化和工业化进程中劳动力流动就业提供参考价值。随着2010年经济开始复苏,沿海及内地许多城市陆续出现了“用工荒”现象,而农民工开始转战二线城市,劳动力流动就业呈现出新的特点和趋势,在流动就业过程中面临新的困境。新生代农民工已经逐渐成为农村劳动力流动的主流群体,其成长环境、价值观念、流动动因、行为方式和生活预期等方面均与第一代农民工存在较大差异,他们的流动就业必将出现新的趋势和特点。基于此,总结前期劳动力流动就业的经验,研究劳动力流动就业的相互作用和综合关系,根据劳动力流向、数量和结构等特征分析劳动力流动对实现就业的作用,或者分析劳动力以实现就业为目的而进行的自发流动,为政府部门在新形势下如何做出促进劳动力合理流动和实现稳定就业提供指导和建议。

第二节 相关概念界定

一、劳动力

劳动力人口是人口构成中最主要的组成部分,也是人口中最活跃的部分。劳动力是一个国家或地区有劳动能力人口的总和,是能够为总人口创造财富、提供生存发展条件的积极人口,在整体人口中居于极为重要的地位。目前,对劳动力有很多种划分方法,刘铮(1986)总结了最具代表性的划分:(1)按照法定的劳动适龄人口划分。凡是在法定的劳动年龄之内的人口都是劳动力资源,低于法定劳动年龄下限和超过法定劳动年龄上限的人口,不论其就业与否,均不属劳动力资源。现在大部分国家都是把15岁作为法定劳动年龄的下限,把64岁作为法定劳动年龄的上限,居于15~64岁之间的人口,被称为劳动适龄人口。(2)把在法定劳动年龄内人口总数中,有劳动能力的人口数,与不足或超过法定劳动年龄,但实际经常参加社会劳动,并取得劳动报酬或经营收入的人口数之和作为劳动力资源,主要包括适龄就业人口、未成年就业人口、老年就业人口、求业人口、就学人口、家务劳动人口、军队服役人口和其他人口等。第二种划分方法是有很强的实际意义,但由于确定劳动年龄内丧失劳动能力的人口数以及统计劳动年龄外参加社会劳动的人口数都有许多困难,特别是结构性数据更不易取得。因此,考虑到数据的可获得性和有效性,本书将劳动力定义为经济活动人口,包括国民经济活动中的“从业人员”(包括适龄就业人口、未成年就业人口和老年就业人口)和“失业人员”(求业人口)。

二、迁移与流动

关于迁移与流动,都属于人口移动的范畴,即人口在地理或空间

位置上的变动。在中国城乡分割的户籍管理制度的前提下,迁移和流动两个概念在具体使用上存在一定的区分。一般来说,伴随户籍变更或常住地变更半年(或1年)以上、跨越区县界的人口移动,多称为人口迁移;而未伴随户籍变更或常住地变更不满半年(或1年)、跨越区县界的人口移动,多称为人口流动。有时仅简单地把伴随户籍变更的人口移动称为人口迁移,把未伴随户籍变更的人口移动称为人口流动。因此,本书基于人口迁移和流动都属于人口流动的假设,将人口迁移纳入人口流动的范畴中,根据所引用的资料等具体情况酌情采用,或称人口流动,或称人口迁移,但都表示人口在地理或空间位置上的移动。

三、农民工

改革开放以来,随着农业家庭经营制度的确立和逐步取消限制农村劳动力自由流动的制度限制,曾经被长期禁锢在土地上的农村剩余劳动力开始从土地上脱离出来,开始向城镇流动,在非农业寻找就业机会。尽管农村剩余劳动力流动到城镇从事非农产业,但在中国特殊的制度安排和政策设计下,他们无法获得在一个正常的人口流动社会中所应获得的市民身份,中国的农民工问题由此而产生。农民工经历了“盲流”、“民工”、“新产业工人”等不同发展阶段,由改革开放初期的农民盲目向城镇流动,逐步发展到大规模向城镇流动形成“民工潮”,最终发展成为产业工人的重要组成部分。农民工非农就业模式也由最初的“离土不离乡”发展到现在的“离土又离乡”。

一般来讲,农民工也叫民工、外来工、外来务工人员。该词最早出现于1984年中国社会科学院《社会学通讯》中,随后这一称谓逐渐被广泛使用。关于农民工的内涵,学术界存在一定的争议,有广义和狭义之分。狭义的农民工一般特指从农村进入城镇以打工为生的进城务工人员,是“离土又离乡”的进城农民工。如:李培林(1996)认为“流动民工”实际上包含了三种流动:一是在地域上从农村向城镇、从欠发达地区向较发达地区的流动;二是在职业上从农业向工

商服务等非农产业的流动；三是在阶层上从低收入的农业劳动者阶层向比其高的职业收入阶层流动；陆学艺（2002）将改革开放后的中国农村分为8个社会阶层，而农民工是与雇工、农业劳动者、个体劳动者等并列一个农村阶层，认为狭义的农民工是指在集体、国有单位工作的农村人口（或有农业户口的人口）。

而广义的农民工不仅包括进城务工人员，还包括在本地乡镇企业实现非农产业就业的农村劳动力，即那些“离土不离乡”的在乡农民工。如陆学艺、张厚义（1990）认为农民工常年或大部分时间在国营和集体等企事业单位里，从事第二、三产业劳动，但户籍在农村，家中还有承包田，不吃国家供应的平价粮，不享受城镇居民的各種補貼和種種勞保待遇，他們分為離土離鄉的農民工和離土不離鄉的農民工兩類。王春光（2004）認為農民工從事的是非農職業，或者以非農工作為主要職業，也就是說，他們的絕大部分勞動時間花在非農活動上，他們的主要收入也來自非農活動；儘管農民工是非農從業者，但他們的戶籍身份還是農民，與具有非農戶籍身份的人有著明顯的身份差別；農民工屬於被僱傭者，僱傭他們的，可以是個體戶、私營企業主或外企老板，也可以是國有單位或集體單位，其他擁有農業戶口身份、從事非農活動、但不被他人雇用的人不屬於農民工，而應是個體工商戶、私營企業主等；農民工來自農村，是農村人口。劉傳江（2004）認為農民工是從農民中率先分化出來、與農村土地保持著一定經濟聯繫、從事非農業生產或經營、以工資收入為主要來源，而不具有城鎮居民身份的非農產業從業人員，主要包括進城農民工、鄉鎮企業職工和失地農民三部分人群。劉懷廉（2005）認為農民工是具有農村戶口，有承包土地，但不從事農業生產，主要在非農產業就業，依靠工資收入維持生活的人員，按照就業區域可以分為鄉鎮企業的農民工和城市的農民工。

綜上所述，傳統對農民工的界定主要來自戶籍、職業、地域、階層、收入來源等方面，由於農民工在這些方面均與農民、市民存在很大差距，成為游离於一個特殊的邊緣群體。無論廣義或狹義，農民工都具有以下幾個共同特征：第一，戶籍屬於農村，無本地常住城鎮戶

口；第二，要居住在本城镇或长或少的时间；第三，大部分都是处于劳动年龄的劳动力；第四，进城目的是从事有经济收入的活动，即为赚钱而来（刘传江、徐建玲，2008）。

由此可见，农民工是介于“农民”和“工人”之间的概念，是改革开放后中国社会转型中新出现的一个过渡性阶层。农民工在农村社会是一个有异于农民的阶层，在城镇社会也是有异于城镇居民的阶层。从就业模式上看，农民工是农村的剩余劳动力，已经基本脱离或大部分脱离了农村传统的农业生产劳动，就业地点在城镇，从事着第二产业或第三产业的生产活动；从劳动时间上看，在城镇从事非农业的工作的时间要长于在农村劳动的时间，主要以城镇劳动为主；从农民工的工作、服务对象来看，主要是城镇市民，而不是农村小生产者为自己消费而自我劳作；从农民工的经济来源看，是以打工的工资收入为主，这与以农业收入为主的农民有了根本的区别；从生活方式上看，尽管农民工因经济条件限制，不能像城镇居民那样有丰富的闲暇生活，但其工作节奏与生活节奏无疑是属于城镇的；从社会地位来看，农民工已经与原有的农民阶层产生了差异，他们在回家乡时的社会地位要高于当地的农民，而在城镇中则低于城镇居民的各个阶层；从社会心态上看，农民工受到城镇文明的影响，考虑问题的角度发生变化，大部分人对自身的农民身份的认同产生怀疑、犹豫，在心理上产生设法摆脱农民身份的冲动（朱力，2003）。

基于目前学术界的研究现状，结合农民工的实际情况，本书拟对农民工作以下界定：农民工作为一个特殊的社会群体，主要是指户籍仍在农村，进城务工和在当地或异地从事非农业产业的劳动者。因此，农民工的户籍身份还是农民，有承包土地，但是主要从事非农业产业，以赚取工资为主要收入来源的劳动力。本书对农民工的界定接近于广义农民工的内涵。

四、就业与非农就业

根据中国社会科学院经济研究所（2005）的界定，就业有两种

含义：(1) 广义讲，就业指一种生产要素投入生产性活动，并且带来要素收入的全过程。作为劳动力要素，就业就是人们的劳动力获得工资或薪金等工作报酬的生产性使用；作为资本要素，就业就是获得利润或利息的资本的生产性使用。(2) 狭义讲，或通常讲，就业指劳动力得到有报酬的使用，或者有劳动能力并且愿意和可以工作的人拥有一份工作。在市场经济条件下，劳动力就业是人们发挥自己的才能和获得报酬的主要方式。因此就业状况的好坏是衡量宏观经济景气程度的一个重要指标。

按照我国目前的就业标准，就业人员是指在法定劳动年龄内（男16~60岁，女16~55岁），从事一定的社会经济活动，并取得合法劳动报酬或经营收入的人员。其中，劳动报酬达到和超过当地最低工资标准的，为充分就业；劳动时间少于法定工作时间，且劳动报酬低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准，本人愿意从事更多工作的，为不充分就业。

如果从字面意思上来理解，非农就业是指就业范围在非农业领域的就业类型，从就业主体上划分，可包括农村劳动力非农就业和城镇劳动力非农就业等。由于本书的研究对象主要是农民工，因此非农就业也特指农民工在城镇化过程中的非农就业行为。

城镇化是一个农业人口转化为非农业人口，农业活动转化为非农业活动的转换过程，它将农民在农村从事农业生产转换为进入城镇从事非农业生产。农村劳动力由农业部门向非农部门转移是发展中国家经济增长和农业转型过程中最重要的特征之一，农村劳动力的非农就业是发展中国家经济发展过程中所追求的重要目标和衡量经济社会转型与进步的标志。农村劳动力非农就业问题一直是中国农村发展中的一个重要问题。长期以来，由于城乡分割的户籍制度的存在，中国的农村劳动力缺乏流动性，主要在本村本土从事农业生产，只有极少数人有机会离开农业，实现非农就业。随着城镇化进程的发展，大批农村劳动力进入非农部门实现就业，主要包括进入农村的乡镇企业工作、在小城镇从事第三产业工作、到其他城镇进行非农就业等。

关于非农就业的内涵，孙晓明等（2005）认为非农就业指的是