

## 第二章 中國大陸城鄉二元經濟與就業結構

一般在過剩勞動的雙元結構（dualstructure）經濟下，發展問題的核心，在於經濟重心由農業部門向工業部門逐漸轉移，藉人口在兩個部門間的重分配，促使工業勞動及工業生產逐漸擴張。爲了激發工業部門的擴張，農業部門必須提供農業剩餘及農業勞動力，加上工業部門本身的工業利潤再投資，以協助工業資本存量的不斷擴充，推動工業部門的發展，使勞動需求與就業不斷的增加。

改革以前中國大陸是一個二元經濟，即農村發展農業，城市發展工業，但與一般開發中國家不同的是，中共爲了促進工業化的發展，不僅透過統購統銷的方式，將農業剩餘無償地流入城市工業部門，並建立了禁止農村人口向城市遷移的城鄉壁壘。

### 第一節：城鄉二元經濟結構的形成和其特點

#### 壹、城鄉二元經濟結構的形成

中國大陸目前正在由傳統的計劃經濟向社會主義市場經濟過度，在經濟發展階段上，正處於由工業化初期階段向成熟的工業化時期過度。同時在農業生產中基本上還保持了傳統的生產方式，小農經

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

濟特徵比較顯著，社會經濟結構中存在著明顯的二元特徵。

雖然工業化不一定導致二元經濟，比如工業發達國家並不存在二元經濟結構，但二元經濟的形成必然與工業化相聯繫。任何發展中國家的工業化過程，都不同程度地導致了國民經濟二元結構的存在。這是因為，在發展中國家，一方面工業化前是傳統經濟的汪洋大海；另一方面工業化又是通過從國外引進、移植現代工業起步的。這樣，在開始工業化之後，「內生的」傳統經濟與「移植的」現代經濟之間必然形成顯著的「板塊結合」。雖然現代經濟部門具有強大的生命力和誘惑力，但在一定時期內，難以通過其擴散效應形成遍及社會整體的生產方式。整個發展過程中，傳統經濟與現代經濟也必然在一定時期內並存，且在各自板塊中實現自我運行，從而使國民經濟呈現二元狀態。<sup>1</sup>

如果說工業化是二元經濟形成的一般性原因，那麼中國大陸二元經濟結構的成因可以追溯到中共政權成立之前。19 世紀中葉以後，較先進的近代工業在中國封閉落後的傳統農業經濟的海洋中浮現。到 1949 年中共政權成立之時，工業總產值佔到工農業總產值比重的 30%，其中重工業比重為 7.9%。儘管先進的工業所佔比重還很低，但國民經濟已開始呈現二元結構。那時二元結構的突出特徵，是封閉落

---

<sup>1</sup> 郭劍雄，二元經濟與中國農業發展（北京：經濟管理出版社，1999 年 1 月），頁 14。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

後的傳統經濟仍然是國民經濟的主體，現代經濟的擴張進程十分緩慢。中國經濟顯著的二元分化是在中共政權成立之後才開始的。<sup>2</sup>這裡所要討論的不是二元經濟的一般性成因，而是導致中共政權成立後中國大陸二元經濟迅速分化並呈超穩態存在的關鍵性因素。

中國大陸經濟發展的歷史起點很低，這成為影響經濟發展戰略選擇的一個重要因素。在 1949 年中共政權成立之時，全國工農業總產值只有 466 億元，人均國民收入為 66.1 元。在工農業總產值中，農業總產值比重為 70%，工業總產值比重為 30%，而重工業產值占工農業總產值的比重僅為 7.9%。與此同時，由於以美國為代表的西方國家不滿於中國大陸的政權更替與抗美援朝，實行了一系列在政治上孤立、經濟上封鎖中國的措施，使其缺乏良好的外部經濟聯繫，並且要隨時作好迎接戰爭的準備。這種狀況使中共領導人明確地意識到，能否迅速恢復和發展經濟、增強國家經濟實力，是關係國家和政權生死存亡的頭等大事。從當時的發展階段和知識水平看，實現國家的工業化，幾乎是發展經濟、擺脫貧困和落後的同義語。<sup>3</sup>

中共當時選擇了以優先發展重工業來帶動整個經濟建設，實現趕超發達國家的經濟發展戰略。為了推行這一發展戰略在重工輕農政策

---

<sup>2</sup> 郭劍雄，前引書，頁 14-15。

<sup>3</sup> 林毅夫等著，中國經濟改革與發展(台北：聯經出版事業公司，2000 年 7 月)，頁 28-29。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

下，相應地採取了一些制度性的措施，首先是統購統銷和農村人民公社的建立。為了解決大規模的工業建設與糧食供應的矛盾，並確保以較低價格獲得工業化所需的農產品，中共自 1953 年開始實行糧、油等主要農產品的統購統銷，隨後又在很短的時間內，進行了農業集體化。第二是建立一系列新的社會制度和組織，城市「單位制」及農村人民公社體制奠定了此後城鄉二元格局的基礎。第三是城鄉人口遷移的限制<sup>4</sup>。為了儘可能快速建立強大的工業基礎，都市地區的政治穩定是必須的，中共即藉由大量的福利措施來維持都市地區的穩定。由於製造業的勞動力主要在城市，農村勞動力則從事農業生產，加上城市的福利，城鄉間真實所得的差異自然會吸引大量農村勞動力遷往城市。因而「城市發展工業，農村發展農業」的格局逐漸形成，城市分隔的二元結構由此產生的。<sup>5</sup>

以中國大陸這樣農業人口佔絕大多數的體系來說，現階段的經濟發展就是推進工業化和城市化的過程。特別是城市化，它能通過消費帶動投資的增長，而農村經濟又依賴於城市經濟的增長。兩者一但轉

---

<sup>4</sup> 中共政府從 1950 年代初開始，就對農民向城市遷移進行限制。1951 年，中共中央、國務院聯合發出《關於制止農村人口盲目外流的指示》，要求城鄉戶口管理部門相互配合，制止農村人口盲目外流。尤其是 1958 年頒佈的《中華人民共和國戶口登記條例》，明確將城鄉居民區分為農業戶口和非農業戶口兩種不同的戶籍，並嚴格規定，沒有城市管理當局的許可，農村人口不得流入城市，農業戶口不得轉為非農戶口。郭劍雄，前引書，頁 19。

<sup>5</sup> 吳德美，中國大陸城鄉差異與勞動力轉移：以山東濟南市為例(台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，1996 年 12 月)，頁 17-18。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

換空間，就會形成互相都渴望的需求空間。已經工業化和城市化的地區，一方面要拿出積累投向農村，在新的工業化和城市化的進程中爭取更大的盈利空間；另一方面則可以推動消費和生產結構升級，以城市經濟拉動農村經濟，促進新舊增長點的順暢轉換。<sup>6</sup>

但至今城鄉結構失衡仍未得到矯正，農業人口仍保持著 3/4 的高比重，而且經歷了 20 多年的改革後，城鄉制度上的改革還沒有實現根本性的突破。農產品在價格、購銷體制上較改革前已放開，但對農產品的計劃管理仍然是比較嚴格的。在商品流通過程中，農產品相對工業品來說，其自由度和市場化程度都比較低，農民的自由流動常常受到限制。

在中國大陸的二元結構形成過程中，只有物質的因素由農村流向城市和工業部門，而沒有相應的人口轉移，使經濟發展在空間和產業上只有資本的積聚而無勞動者的相應集中，人與資本難以實現優化組合。

這與劉易斯等人的二元結構理論所論述的特徵是完全不同的。劉易斯等認為，在資本由傳統部門向現代部門積聚過程中，也伴隨著勞動力的轉移。在許多發達國家此基本趨勢是存在的，伴隨著城市化和工業的發展，經濟發展和勞動力就業的重心逐漸由農村轉向城市。而中國大陸的初期工業化是城鄉分割，重工業發展在內部自我環境的特

---

<sup>6</sup> 顏建軍，「二元結構與需求空間」，經濟學家（成都），1999年6月，頁5-6。

殊條件下實現的，重工業優先發展並沒帶動輕工業、農業進而促進整個國民經濟的快速發展。<sup>7</sup>

## 貳、城鄉二元經濟結構的特點

如果，二元結構是發展中國家國民經濟體系的共有特徵，中國大陸作為一個發展中國家，國民經濟的二元結構特徵突出。目前中國大陸的二元結構特徵是，採用傳統生產方式的農業經濟與現代生產方式組織的城市經濟同時並存及對立的。

中共政權成立以來，在工業化戰略推動下，現代工業在城市迅速擴張。1952~1978年，輕工業產值增長了16倍，重工業產值增長了28倍。現代工業是用現代科學技術裝備和現代管理技術組織的，因而成為國民經濟中的技術最先進、生產率水平最高亦即現代化程度最高的一大部門。但在廣大農村，發展卻十分緩慢。<sup>8</sup>從總體而言，農業至今仍然未走出傳統農業的發展階段。

中國大陸以先進的城市經濟與傳統特徵明顯的農業經濟的二元化特徵，可從如下三個方面作出了解。

第一、從資本存量結構看二元結構差異。傳統部門與現代部門的

---

<sup>7</sup> 張東輝，發展經濟學與中國經濟發展（濟南：山東人民出版社，1999年7月），頁56-57。

<sup>8</sup> 郭劍雄，前引書，頁7。

發展差距，主要決定於兩個部門的技術進步程度，現代部門廣泛採用現代化的先進技術，因而生產力水平高，發展速度快；而在傳統部門，技術進步緩慢，甚至處於停滯狀態，因而生產力水平低，發展程度低。技術進步程度的差別與資本投入量的多少存在著密切關係，任何先進技術的採用都離不開相應的資本投入，特別是現代機械技術的採用更是如此。<sup>9</sup>

一般發展中國家在二元經濟下，工業部門的擴張，多半由農業部門提供農業剩餘，加上工業部門本身剩餘再投資，工業資本存量乃不斷擴充，推動工業部門的發展。中國大陸在 1950 年代開始工業化建設時，就是以犧牲農業發展為代價，將農業剩餘轉移成為工業資本的工業化戰略。為了使農業所創造的國民收入能轉移為工業化提供原始積累，並保證這種資金使用效率最大化的必要條件是集中統一的分配制度。<sup>10</sup>

現代化工業，佔用著巨額資本；現代化農業，也需要巨額資本投入。實現了農業現代化的國家，農業部門的資本存量是相當可觀的。中國大陸農業與其他產業的發展差異或二元化特徵，通過農業部門與其他產業部門間的資本存量結構可以得到反映。1990 年，中國大陸三次產業間的資產存量份額為：農業 4.9%，製造業 58.9%，第三產業

---

<sup>9</sup> 郭劍雄，前引書，頁 7-9。

<sup>10</sup> 吳德美，前引書，頁 17-18。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

36.2%。農業部門的資產存量不及第三產業部門的 1/7，只有製造業部門的 1/12。它表明，相對於製造業與其他產業來說，農業發展是相當落後的。<sup>11</sup>而且，2001 年的中國大陸的第一產業的基本建設投資比重只到 7.4%，相當落後於第二產業的 30.5%及第三產業的 62.1%。

<表 2-1> 1998、2001 年中國大陸三次產業的基本建設投資

	投資額 (億元)		比重 (%)	
	1998 年	2001 年	1998 年	2001 年
第一產業	619.7	1079.2	5.2	7.4
第二產業	4349.5	4461.6	36.5	30.5
第三產業	6947.3	9079.9	58.3	62.1

資料來源：國家統計局編，中國統計摘要 2000 (北京：中國統計出版社，2000 年 5 月)，頁 50；國家統計局編，2002 中國統計年鑑 (北京：中國統計出版社，2002 年 9 月)，頁 184~185。

第二、生產率差異對二元結構矛盾的反映。生產率水平在不同產業之間存在著明顯差異。就勞動生產率而言，第一產業部門遠低於非農產業部門。1980 年，中國大陸三次產業的產值構成與勞動力結構相比，佔 68.7% 勞動力的第一產業部門之產值只佔 30.1%，而非第一產業部門之產值比重達到 69.9%。到了 2001 年，仍然佔 50.0% 勞動力的

---

<sup>11</sup> 郭劍雄，前引書，頁 7-9。



## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

第一產業部門之產值只佔 15.2%（參見〈表 2-2〉）。

〈表 2-2〉改革以來中國大陸三次產業的產值構成與勞動力結構變動

年 份	產值結構（佔 GDP%）			勞動力結構 （佔全社會勞動力比重%）		
	第一產業	第二產業	第三產業	第一產業	第二產業	第三產業
1978	28.1	48.2	23.7	70.5	17.3	12.2
1980	30.1	48.5	21.4	68.7	18.2	13.1
1985	28.4	43.1	28.5	62.4	20.8	16.8
1990	27.1	41.6	31.3	60.1	21.4	18.5
1995	20.5	48.8	30.7	52.2	23.0	24.8
1998	18.6	49.3	32.1	49.8	23.5	26.7
1999	17.6	49.4	33.0	50.1	23.0	26.9
2000	16.4	50.2	33.4	50.0	22.5	27.5
2001	15.2	51.1	33.6	50.0	22.3	27.7

資料來源：國家統計局編，中國統計摘要 2000（北京：中國統計出版社，2000 年 5 月），16、38 頁；國家統計局編，2002 中國統計年鑑（北京：中國統計出版社，2002 年 9 月），52、118 頁。

而且從社會生產能力來講，80%集中在城市，只有 20%分布在農村。人口的分布則正好相反，20%分布在城市，80%則集中在農村。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

<sup>12</sup>這種生產能力的大小和人口數量多少的不相協調，在世界各國中，以中國大陸為最。

而中國大陸勞動力三次產業結構的省際差異極為懸殊。沿海地區的就業結構已經主要是非農產業，但西部一些省尚處於一種原始的就業水平上，第一產業，主要是農業還是就業的絕對主要部門。<sup>13</sup>

第三、收入水平差異與二元結構的矛盾。農業與非農產業相對國民收入的差距，使農民與非農產業從業者的收入產生了巨大落差。改革開放以前，中國大陸農村發展長期滯後，加上實行了犧牲農業和農村、優先發展工業和城市的經濟發展戰略，使工業與農業之間、城市與鄉村之間產生了巨大差距。

在 1980 年代以前，中國大陸是絕對平均主義下的「平等」。這種絕對平均主義使社會主義處於無效率狀態，制約了社會發展。改革以後，為了使社會擺脫當時的無效率狀態，更新社會思想觀念，讓社會成員適應市場經濟必然帶來的不平等，現在優先考慮的不是社會公正，而是經濟發展。<sup>14</sup>

1978 年，城鎮居民人均可支配收入為 343.4 元，而農村居民的家

---

<sup>12</sup> 何清漣，現代化陷阱—當代中國的經濟社會問題（北京：今日中國出版社，1998 年 5 月），頁 261。

<sup>13</sup> 譚友林，「中國勞動力結構的區域差異研究」，人口與經濟（北京），2001 年第 1 期，頁 55。

<sup>14</sup> 何清漣，前引書，頁 230-231。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

庭人均純收入只有 133.6 元，農村居民人均收入只相當於城鎮居民收入的 38.9%。城鎮居民年人均消費支出為 405 元，而農民只有 138 元，農民的人均消費只相當於城鎮居民的 34%。

消費水平如此大的差距是世界各國不曾有過的。日本和亞洲「四小龍」在發展經濟高速增長的初期，城鄉居民消費差別一般在 40% 左右。由於高價值量消費品需要較多資金，城鎮居民為消費結構升級儲蓄資金，故而城鎮邊際儲蓄傾向大幅上升。較低的收入水平，決定了農村的消費水平、消費結構明顯落後於城鎮。<sup>15</sup>

此問題到了 1980 年代後期和 1990 年代，由於全力市場化進程加快，這方面的情況有了很大的變化。一是高收入的主體加入了大批通過非勞動手段致富的人，二是國營企業職工成了城市貧困人口的主體部分，三是收入高低懸殊的情況比 1980 年代顯著的多。<sup>16</sup>

而 1996 年後，中國大陸農業總值的增長速度呈下滑態勢，與此相聯繫，農民收入的增長速度也呈相應下滑態勢。此問題的主要原因在於傳統二元經濟結構，以及與相聯繫的城市化嚴重滯後。<sup>17</sup>

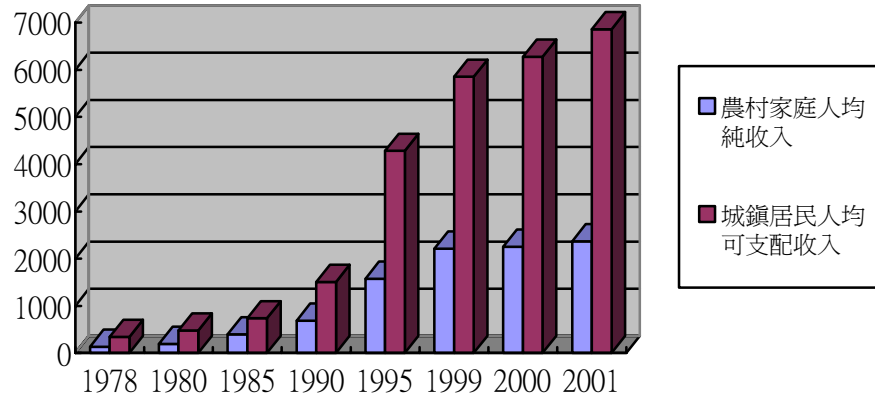
---

<sup>15</sup> 郭劍雄，前引書，頁 10。

<sup>16</sup> 何清漣，前引書，頁 230-231。

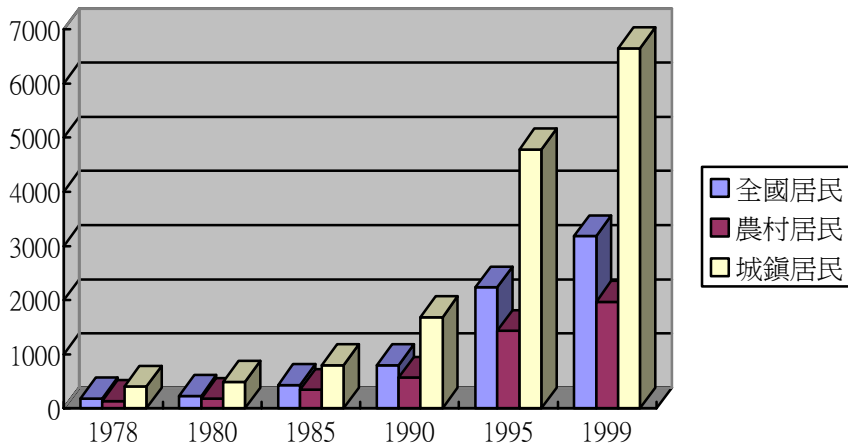
<sup>17</sup> 曾芬鈺、許經勇，「我國農民收入增長率下降原因剖析」，北京社會學刊(北京)，2001 年第 1 期，頁 44。

中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究



<圖 2-1> 改革以來城鄉居民家庭人均收入之比較 (單位：元)

資料來源：國家統計局編，中國統計摘要 2000 (北京：中國統計出版社，2000 年 5 月)，頁 83；國家統計局編，2001 中國統計年鑑(北京：中國統計出版社，2001 年 9 月)，頁 303；國家統計局編，2002 中國統計年鑑(北京：中國統計出版社，2002 年 9 月)，頁 319。



<圖 2-2> 改革以來城鄉居民人均消費支出之比較 (單位：元)

資料來源：國家統計局編，中國統計摘要 2000 (北京：中國統計出版

社，2000年5月），頁83；中華人民共和國國家統計局編、<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/ndsj/yearbook/indexC.htm>。

而在1993年以前城鄉居民收入差距呈現縮小趨勢，1993年以後則逐漸擴大，尤其是1993年鄧小平南巡後，更呈現急遽擴大趨勢。在1994年達到改革開放以來的最高點2.68倍；之後城鄉居民收入差距稍呈緩和，然而自1998年起又再度拉大，至2000年已達2.79倍。

18

而且林毅夫提出，從1997年起，農村就業出現了逆向調整，1998年、1999年農業從業人員不減反增，農民收入增長也就出現了滑坡、停滯的嚴峻現象。<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 高安邦、黃智聰、楊思茵，「中國大陸城鄉居民收入差距之研究」，中國大陸研究(台北)，第45期第4期，2002年7、8月，頁23。

<sup>19</sup> 韓建清，「政協委員跳出三農圈子談農民增收-二元經濟向現代經濟轉變」人民網(北京)，2002年3月8日，<http://www.people.com.cn/GB/paper49/5642/575438.html>。

## 第二節：城鄉二元經濟下的就業結構

### 壹、就業制度的變遷

中國大陸長期以來實行的高度集中的計劃經濟體制，從歷史角度看曾起過重要的作用，但同時存在權力過度集中，忽視甚至排斥商品經濟和市場機制作用的弊端，嚴重束縛了生產力的發展。改革開放以來，實行了工作重點的轉移和經濟體制的改革，逐步由計劃經濟向市場經濟過渡，取得了令人矚目的成就。勞動就業制度伴隨著社會經濟生活運行的變革走過了同樣的歷程。<sup>20</sup>

中共政權成立以後，當時所面對的主要經濟問題是經歷多年戰爭後所導致的經濟衰退和惡性通貨膨脹，以及由此引起的嚴重失業問題。面對如此嚴峻的經濟形勢，中共經濟工作的當務之急就是恢復國民經濟，解決失業問題。<sup>21</sup>

從 1953 年開始，國民經濟從恢復時期轉入到大規模的基本建設時期，中共所面臨的第一個首要問題就是選擇什麼樣的發展戰略，然後從這種發展戰略出發，選擇與之相適應的制度環境和經濟條件，保

---

<sup>20</sup> 宋曉梧，中國人力資源開發與就業（北京：中國勞動出版社，1997 年 12 月），頁 213。

<sup>21</sup> 袁志剛、方穎著，中國就業制度的變遷（太原：山西經濟出版社，1998 年 12 月），頁 5-7。

證這種發展戰略能夠得以順利實施。中共一致選擇了眾所周知的優先發展重工業的戰略。<sup>22</sup>

中國傳統的勞動就業制度的基本特點是計劃配置、統包就業、行政調配、城鄉分割，由國家充當用工主體和分配主體，用人單位和職工都處於無權地位。<sup>23</sup>在特定的歷史條件下形成的這套就業制度曾經發揮過積極作用，在一個時期內對於促進經濟建設、加快工業化進程、擴大勞動者就業、保障社會安定作出了貢獻。但是，其弊端十分明顯。企業無法根據生產經營需要吞吐勞動力，經濟效益不高，本來是勞動力資源豐富，但勞動力成本卻不低，嚴重地束縛著生產力的發展。勞動者既沒有選擇職業的自由，也無須承擔創造就業機會的義務，加上一次分配定終身，「鐵飯碗」、「大鍋飯」的消極作用十分普遍。企業和勞動者的積極性都受到影響，國家成了用人與就業的雙重主體，竭盡全力為勞動者提供就業崗位，結果仍不能滿足需要，使路子越走越窄。與城鎮就業相分割的農村就業，同樣是高投入、低產出，勞動力資源嚴重浪費，就業不充分問題日益嚴重。<sup>24</sup>

為了符合重工業優先發展導向的既定目標，中共通過計劃手段形成了以計劃調配為主的傳統就業制度：政府統分統配的格局、平均主

---

<sup>22</sup> 袁志剛、方穎著，前引書，頁 19-20。

<sup>23</sup> 戴園農、陳東琪，勞動過剩經濟的就業與收入（上海：上海遠東出版社 1997 年 12 月），頁 8。

<sup>24</sup> 宋曉梧，前引書，頁 213-215。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

義分配的傾向、嚴格的城鄉隔絕的配套措施等等。雖然此制度對國家發展做了一定的作用，但還維持低效率均衡體系。<sup>25</sup>

1967~1976 年的 10 年中，高度集中的國家統包統配制度把勞動就業門路搞的更狹窄，加以中等職業技術教育和高等教育受到衝擊，大批城鎮中學畢業生無處可去。此期間，上山下鄉的青年大約有 1500 萬人。有 8 億人口的農村，不但沒有剩餘的農業勞動力轉移到非農業上去，卻把農村當作容納勞動力的地方，實施了不正常的措施。<sup>26</sup>

1970 年代末是勞動力增長的高峰期，加上大量上山下鄉知識青年返城，造成勞動力供求嚴重失衡，達到傳統的就業制度再也無力和無法包下去的地步。

1978 年「十一屆三中全會」以後，在整個經濟體制改革的推動下，改革了勞動就業制度，才使面臨嚴峻挑戰的就業工作取得重要突破。在農村，1978 年開始試行聯產承包責任制，具體的生產決策重新恢復到以家庭為主體的基本生產單位。而國營企業方面，也是 1979 年開始施行擴權讓利的改革階段。<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> 蔡昉，2000 年中國人口問題報告 - 農村人口問題及其治理(北京：社會學文獻出版社，2000 年 4 月)，頁 85。

<sup>26</sup> 戴園農、陳東琪，前引書，頁 9。

<sup>27</sup> 1978 年以後的城鎮國營企業改革階段可分為：一、1979—1980 年，擴大讓利階段；二、1981—1982 年，工業生產經濟責任制階段；三、1983—1986 年，利改稅階段；四、1987—1988 年，承包經營責任制階段。參見袁志剛、方穎著，前引書，頁 128。



對勞動就業制度方面，值得注意的是 1980 年 8 月，全國勞動工作會議在北京召開，會議提出解決當前就業問題的方針：在全國統籌規劃和指導下，施行勞動部門介紹就業、自願組織起來就業和自謀職業相結合的方針，簡稱所謂「三結合」。具體而言，勞動部門介紹就業就是國營和大集體企業、事業單位按國家計劃指標招工；組織起來就業就是指群眾自願組織的各種集體經濟單位；自謀職業就是指個體勞動者從事個體商業和服務業。

在招工制度方面，中共政府實施雙軌式的改革方案，即一方面在企業新招收的工人中推行勞動合同制，另一方面對於佔絕大比例的固定工基本維持現狀。1980 年從上海開始實施的合同制，1982 年末擴展到北京、廣西、廣東、河南、湖北、安徽、甘肅等省，合同制的工人達 16 萬人。<sup>28</sup>

1980 年代中期開始，已對新招職工實行勞動合同制為契機，開始了對勞動就業增量的市場化改革。1986 年 10 月，中共國務院領布了以在全民所有制企業新招工人中實行勞動合同制度為核心內容的四項暫行規定<sup>29</sup>。這些改革措施，直接觸動了長期以來包得過多、統得

---

<sup>28</sup> 袁志剛、方穎著，前引書，頁 165-166。

<sup>29</sup> 四項暫行規定，包括《國營企業實行勞動合同制暫行規定》、《國營企業招用工人暫行規定》、《國營企業辭退違紀職工暫行規定》和《國營企業職工待業保險暫行規定》。蔡昉，2002 年中國人口與勞動問題報告－城鄉就業問題與對策（北京：社會科學文獻出版社，2002 年 6 月），頁 125。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

過死、能進不能出的僵化就業體制；推動企業招工面向社會、公開招收、全面考核、選優錄用；確定企業招用新工人要簽訂勞動合同，用法律型式明確雙方的勞動關係；允許企業辭退違紀職工；建立養老保險金社會統籌和失業保險新項目。1992 年中共國務院發布了《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》，企業獲得更充分的用人自主權。1994 年中共頒布的《勞動法》則將勞動合同制度推廣到包括原固定工在內的所有職工，從而在法律形式上將企業與勞動者之間的勞動關係納入了勞動合同的法制化軌道。<sup>30</sup>

總的來看，1990 年代中期以前的改革僅僅涉及到就業的增量部分，所有的改革措施是針對新增的勞動力而言。這主要是因為計畫體制下的就業雖然是低工資，但與之相對應，企業或單位卻為職工提供了各種保險福利。

1993 年，中共十四屆三中全會提出「改革勞動制度，發展勞動力市場」之後，勞動力市場的概念才被正式使用。「勞動力市場」概念的使用不能被簡單的看成是提法的改變，它實際上為勞動力資源從政府計畫配置向市場配置奠定了理論基礎，同時也表明了國家在勞動力市場化改革方面的信心。<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> 蔡昉，前引書(2002 年 6 月)，頁 125。

<sup>31</sup> 蔡昉，前引書(2002 年 6 月)，頁 126。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

<表 2-3> 1978-2001 年城鎮待業人員年末人數

年份	待業人員數 (萬人)	其中待業青年		城鎮待業率 (%)
		人 數 (萬人)	佔待業人員數 的比率 (%)	
1978	530.0	249.1	47.0	5.3
1980	541.5	382.5	70.6	4.9
1982	379.4	293.8	77.4	3.2
1984	235.7	195.9	83.1	1.9
1986	264.4	209.3	79.2	2.0
1988	296.2	245.3	82.8	2.0
1990	383.2	312.7	81.6	2.5
1992	363.9	299.8	82.4	2.3
1994	476.4	310.2	65.1	2.8
1995	519.6	310.2	59.7	2.9
1996	552.8	—	—	3.0
1997	576.8	—	—	3.1
1998	571.0	—	—	3.1
1999	575.0	—	—	3.1
2000	595.0	—	—	3.1
2001	681.0	—	—	3.6

資料來源：袁志剛、方穎著，中國就業制度的變遷（太原：山西經濟出版社，1998年12月），頁158；國家統計局編，2002中國勞動統計年鑑（北京：中國統計出版社，2002年11月），頁104。

1990年代中期以後，中共開始對就業存量進行改革，尤其是國營

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

企業的三年脫困開始真正觸及到勞動力的存量結構。但是，一個發育完善的勞動力市場必須有一個完善的就業服務和社會保障體系與之相配套。在勞動力市場發育不充分，就業服務不完善，社會保障體系不健全的情況之下，對就業存量的改革面臨巨大的困難。

改革開放以來，市場機制的引進，就業體系呈現雙軌經濟特徵，即在保留計劃就業的同時，開始逐步擴大市場化就業制度的範圍。

從總的就業狀況數據來看，1979 年至 1993 年城鎮淨增就業崗位 6,642 萬人，增長 70%；城鎮失業率由 70 年代末的 5.4% 下降，並連續十年保持在 2.5% 左右；鄉鎮企業職工人數佔鄉村勞動者人數的比重由 9.2% 升至 25.4%，達到 11,278 萬人，已超過城鎮國營企業職工人數。1993 年與 1978 年相比，國內生產總值提高了 2.79 倍，社會勞動生產率提高了 1.47 倍。如此的就業局勢，為國民經濟的發展、改革的深化和社會安定創造了有利條件，給人民帶來了利益。<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> 宋曉梧，前引書，頁 215-218。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

<表 2-4> 1985-1995 年 中國大陸隱性失業狀況

年份	總就業	城市隱性失業	農村隱性失業	總隱性失業	總隱性失業率
1985	49,783	2,048	24,329	26,377	53.0%
1986	51,282	2,499	24,107	26,516	51.7%
1987	52,783	2,591	23,640	26,231	49.7%
1988	54,334	2,682	23,148	25,830	47.5%
1989	55,329	2,705	23,595	26,300	47.5%
1990	56,470	2,769	22,302	25,071	44.2%
1991	58,360	2,870	21,354	24,224	41.5%
1992	59,432	2,938	19,300	22,238	37.4%
1993	60,220	3,001	16,378	19,379	32.2%
1994	61,470	3,161	13,845	17,006	27.7%
1995	63,000	3,120	11,045	14,165	22.4%

資料來源：張爲民、張洪吉，中國經濟何處去（北京：中國物產出版社，1997年），頁55。

但是，雙軌運行的就業體制也存在現實的矛盾與困境，主要是就業格局的核心：公有經濟內部的勞動效率低下；在勞動力的市場調節領域和非市場調節領域之間存在勞動力進入、退出障礙；勞動力資源配置按兩套法則行事，沒有統一的市場運行體系，使勞動力需求均衡系統難以確立，造成勞動力市場被二元化了。由於政府對企業管理的注意力放在公有經濟部門，結果使農民和非城鎮公有部門的失業無人管，沒有相應的制度建設來幫助解決失業人員的生活和再就業問題。

<sup>33</sup>因此，1980 年代以來，與雙經濟體制相對應，失業也具有隱性失業<sup>34</sup>和公開失業兩大類。

中共中央在「十五」計畫建議中首次明確提出「建立階段性就業制度，發展彈性就業形式」，這被認為將帶來國內勞動人事領域內的一次重大革新。中國社會科學院人口所蔡昉指出，過去將穩定的勞動關係作為就業的標準，職工下崗後不找到穩定的工作便不算作正式就業。彈性就業也是就業。很明顯，就業將不分正式就業與臨時就業，勞動人事關係將會成為一種較為簡單的工作僱傭關係，這是勞動體制改革的重要一步。更重要的是，這實際上擴大了就業的方式。下崗職工中有一類人一直看著原單位，指望重回固定的工作崗位；還有一類則自己幹活兒，又去領一份下崗職工生活補貼，在補貼資金有限的情況下，他們佔用了相當一部分。依照國際慣例對於就業做出新的規

---

<sup>33</sup> 戴園晨、陳東琪，前引書，頁 11-13。

<sup>34</sup> 隱性失業 (disguised unemployment) 是指發展中國家，尤其是農業部門的失業現象。它與城市公開失業的不同之處在於，農村某些似乎有工作可做，但對於生產總量的增加卻沒有貢獻，也就是說，當可用的資本投入固定在很低的水平狀態下，勞動力投入增加，反而引起報酬遞減，直到勞動力邊際實物產出值等於零或接近零。但這些不必要勞動力扔然是就業者，因為受限於一定的社會文化和風俗制度，以及計劃經濟體制下的集體經濟，這些「多餘的勞動力」不允許在可見和公開的狀態下失業，由此成為不可見的隱性失業。在一定的條件下，隱性失業者可以自農村流動到城市，並在更有效率和收益的地區和行業就業。於是，這些就業者可被認定為剩餘勞動力 (Suplus Labor)。洪朝輝、梁紅，「城市因素農村剩餘勞動力的轉移」，中國大陸研究 (台北)，第 42 卷 6 期，1999 年 6 月，頁 32。

定，將有助於區分出那個真正沒有職業、需要救助的群體。<sup>35</sup>

### 貳、就業結構的演變

中國大陸的人力資源分布歷史上就已經形成了東重西輕的格局，爲了突破東重西輕格局，實行了 30 年的計劃經濟，但近十多年的市場化改革又再強化了此格局。

中國大陸的體制變化可以分爲兩個基本階段，即 1950 年代至 1970 年代和 1980 年代以後。1950 年代至 1970 年代是中國的計劃經濟體制建立並運行的時期；而 1980 年代以後則是經濟體制改革並逐步向新的經濟運行機制過渡的時期。

1978 年以前的 26 年間，中國大陸就業結構的變動明顯滯後於產出結構的變動，表明了農業勞動力向製造業及相關部門的轉移是相當微弱的。改革開放初期，因爲中國大陸經濟長期、持續增長提供了大量就業機會。如 1979–1981 年間，每個百分點的經濟增長拉動就業增長 0.44%，相當於 180 萬個左右的就業機會。但隨著經濟的發展，經濟增長對就業的拉動作用逐漸減少。總的來看 1980 年代經濟增長對就業增長的拉動較大，但 1990 年代以來這種拉動作用逐漸減少，並

---

<sup>35</sup> 「十五期間中國就業制度將有重大革新」，[新無錫](http://www.newwuxi.com/hgj/20.htm)，www.newwuxi.com/hgj/20.htm。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

維持在較低的水平上。<sup>36</sup>

1980 年代以來就業的所有制結構特點是，國營和集體企業仍然是就業的主渠道，特別是國營企業更是在就業結構中佔有主導地位，非公有制經濟在就業結構中處於補充地位。從〈表 2-5〉變化趨勢上看，非國營經濟就業比重的變化率最快。在公有制經濟中，全民單位就業比重的變化率較集體單位大，集體單位就業比重基本上未發生大的變化。

1980 年代以來，除了集體所有制單位就業比重未發生大的變化外，國營經濟和非公有制經濟就業比重的變化趨勢正好相反，特別是非公有制經濟就業比重的變動最為猛烈。因為，1980 年 8 月中共中央首次採取新的政策，鼓勵發展三種形式的就業，以便減輕城鎮失業壓力。除了公有制部門的就業之外，在私人經濟部門的就業也允許發展。<sup>37</sup>這反映出了兩個問題，一是 1980 年代以後就業結構變化尋找到了新的啓動點；二是 1980 年代以後就業結構的變化對 1980 年代前期就業結構具有補償效應。<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> 蔡昉，前引書(2002 年 6 月)，頁 140。

<sup>37</sup> 沈全水，失業的出路-瑞典就業政策及其對中國的啟示 (北京：中國發展出版社，2001 年 1 月)，頁 183。

<sup>38</sup> 宋曉梧，前引書，頁 257-258。



## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

〈表 2-5〉 1980-1992 年中國城鎮就業的所有制結構（單位：％）

年份	全 民	集 體	個體與私營及其他類型
1980	76.2	23.0	0.7
1982	75.5	23.2	1.3
1984	70.8	26.4	2.8
1986	70.5	25.8	3.7
1988	70.5	24.9	4.4
1990	71.0	24.4	4.6
1992	70.9	23.6	5.5

資料來源：宋曉梧，中國人力資源開發與就業（北京：中國勞動出版社，1997 年 12 月），頁 257。

1978 年以來，就業結構也發生明顯的變化，主要歸因於農村非農產業的高速成長及農村工業化的迅速推進。<sup>39</sup>1980 年代以後，鄉鎮企業<sup>40</sup>的異軍突起，對中國大陸的經濟結構調整發揮了基礎性的作用。

---

<sup>39</sup> 牛若峰，中國發展報告：農業與發展（杭州：浙江人民出版社，2000 年 9 月），頁 120。

<sup>40</sup> 過去 1950 年代以來，中國大陸的鄉鎮企業發展可分成幾個階段來看。1950 年代末大躍進時期，中國大陸地方政府在農村設立多數小規模的企業，但是以後沒有持續的發展。結果 1960 年代初，這些企業部分的規模縮小了。1970 年代末，隨著政府推動農業機械化，鄉鎮企業發展的新波浪重新開始。雖然此發展也是在政府的限制之下展開的，但是一些地方農村工業化水準達到自己可持續的基礎狀況。Byrd William and Gleb Alan, “Township, Village, and Private Industry in China’s Economic Reform” in Joseph C.H.Chai(ed.),1991, pp.137-138。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

由於鄉鎮企業是在改革開放中發展起來的，市場取向十分明顯，這就使它的就業與產值結構迥異於以國營經濟為主體的城市經濟。特別是社區的獎勵制度對鄉鎮企業的發展有強烈的作用，以前地方政府對農村工業化方面當成一個妨礙者的角色，但 1980 年代以後，合法的私營企業登場之後，在較貧窮的地方用此方式來推動鄉鎮企業的成長。

41

1978~1983 年農村非農業就業份額一直也沒突破 10%，而且非農業就業主要集中在鄉辦、村辦等集體鄉鎮企業。1984 年中共中央轉批農業部的「關於開創社隊企業新局面」的報告後，當年鄉鎮企業從業人員佔農村勞動力的比重為 14.48%。2001 年鄉鎮企業的從業人員已佔到農村勞動力的 26.66%。因此，鄉鎮企業已成為吸納農村剩餘勞動力的一條重要渠道。但是 1990 年代以後，鄉鎮企業吸收農業剩餘勞動力的速度下降。1992~1998 年，年平均就業增長趨緩僅為 2.79%，顯著低於 1980 年代 11.94% 的年均增長率。<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Byrd William and Gleb Alan, *ibid*, p.155.

<sup>42</sup> 范劍勇、袁志剛，「鄉鎮企業就業增長趨緩是緣於其資本密集化傾向嗎 - 鄉鎮企業就業的結構分析」，中國農村經濟 (北京)，2002 年 8 月，頁 47。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

<表 2-6> 1978 年以來鄉鎮企業從業人員規模及比重 (單位：萬人)

年 份	鄉鎮企業從業人數	鄉鎮企業從業人員佔鄉村 從業人員的比重
1978	2826.56	9.23%
1980	2999.67	9.42%
1985	6979.03	18.83%
1987	8805.18	22.58%
1988	9545.45	23.82%
1989	9366.78	22.88%
1990	9264.75	19.59%
1991	9609.11	20.09%
1992	10624.59	21.99%
1993	12345.30	25.31%
1994	12017.47	24.63%
1995	12862.06	26.33%
1996	13508.29	27.55%
1997	9158.28	26.42%
1998	12536.55	25.44%
1999	12704.09	25.63%
2000	12819.57	26.19%
2001	13085.58	26.66%

資料來源：范劍勇、袁志剛，「鄉鎮企業就業增長趨緩是緣於其資本密集化傾向嗎 - 鄉鎮企業就業的結構分析」，中國農村經濟(北京)，2002 年 8 月，47 頁；國家統計局編，2002 中國勞動統計年鑑(北京：中國統計出版社，2002 年 11 月)，頁 3、457。

三次產業方面，第一產業對就業的貢獻表現為一種剩餘勞動力「蓄水池」作用。第一產業就業彈性水平低，但波動較大。第一產業在經濟結構中的作用，其就業彈性的這一變化特點實際上反映了第一

產業作為就業「蓄水池」的作用。第一產業就業彈性實際上很難反映該產業有效就業的變化，其波動更大程度上折射了第二產業和第三產業就業的變化。當第二產業和第三產業吸納就業能力下降的時候，第一產業的就業彈性就升高；當第二產業和第三產業吸納就業能力增加的時候，第一產業就業彈性就會下降。這種現象反映的是每當城市就業減少，大批流動勞動力首先被排斥出去，被逼回到農村中。<sup>43</sup>

改革開放以來，三次產業中第二和第三產業從業人員比重逐漸上升而第一產業呈逐漸下降趨勢。2001年在第一、二、三次產業的勞動者構成比例改變為50.0：22.3：27.7，和1980年相比，第一產業下降18.7%，第二產業上升5.01%，第三產業上升14.6%（參見〈表2-7〉）。1978年以後產業結構變動中一個注意的方面是，第三產業的發展滯後，尤其是農村中第三產業發展滯後。因為中國傳統理論把第三產業的勞動不作為生產勞動，對其發展忽視乃至於歧視。而且從以上兩年的對比可看出，產業調整還遠未到位，其從業人員比重的分佈不盡人意，勞動力結構配置的不均衡現象仍較嚴重。<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> 蔡昉，前引書(2002年6月)，頁143。

<sup>44</sup> 國家統計局，「就業結構優化，工資水平提高」，中華人民共和國國家統計局(北京：2001年3月19日)，<http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/jwxlfxbg/200205300087.htm>。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

<表 2-7> 1978 年以來中國大陸就業結構的演變

年 份	社會從業 人員總數	第一產業		第二產業		第三產業	
		人數 (萬人)	比重 (%)	人數 (萬人)	比重 (%)	人數 (萬人)	比重 (%)
1978	40151	28318	70.5	6945	17.3	4890	12.2
1980	42361	29122	68.7	7707	18.2	5532	13.1
1982	45295	30859	68.2	8346	18.3	6090	13.5
1984	48197	30868	64.1	9590	18.8	7739	16.1
1986	51282	31254	60.9	11216	21.9	8811	17.2
1988	54334	32249	59.3	12152	22.4	9933	18.3
1990	63909	38428	60.1	13654	21.4	11828	18.5
1991	64779	38685	59.7	13867	21.4	12247	18.9
1992	65554	38349	58.5	14226	21.7	12979	19.8
1993	66373	37434	56.4	14868	22.4	14071	21.2
1994	67199	36489	54.3	15254	22.7	15456	23.0
1995	67947	35468	52.2	15628	23.0	16851	24.8
1996	68850	34769	50.5	16180	23.5	17901	26.0
1997	69600	34730	49.9	16495	23.7	18375	26.4
1998	69957	34838	49.8	16440	23.5	18679	26.7
1999	71394	35768	50.1	16421	23.0	19205	26.9
2000	72085	36043	50.0	16219	22.5	19813	27.5
2001	73025	36513	50.0	16284	22.3	20228	27.7

資料來源：國家統計局，中國勞動統計年鑑 2000 (北京：中國統計出版社，2000 年 11 月)，頁 8。牛若峰，中國發展報告：農業與發展 (杭州：浙江人民出版社，2000 年 9 月)，頁 121；國家統計局編，2002 中國統計年鑑 (北京：中國統計出版社，2002 年 9 月)，頁 118。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

上述的現象，從經濟結構和就業結構的變化相比更明顯。首先對經濟結構來說，第一產業的產值份額成不斷下降的趨勢，從改革開放初期的 30% 下降到目前的 16% 左右。第二產業的產值份額在 20 多年的時間內基本上保持不變，一直維持 50% 上下。第三產業的產值份額不斷上升，從 1980 年代初期的約 20% 上升到 2000 年的 33% 左右。

與經濟結構相比，就業結構變化的方向和程度都有所不同。第一產業的就業份額雖然保持了和產值份額相同的方向，但下降的幅度則要大的多，從 1980 年代初的 70% 左右下降到 2000 年的 50% 左右；與第二產業產值份額保持相對穩定不同，第二產業就業份額在最近 20 年間卻呈現上升趨勢，從 1980 年的 18% 上升到 2000 年的 23%；第三產業的就業份額雖然表現了和產值份額相似的上升趨勢，但增加的幅度要大得多，從改革初期的大約 12% 增加到 2000 年的 27%，增加了一倍還多（參見〈表 2-2〉）。

中國大陸目前就業的增加主要靠第三產業來拉動。儘管第三產業的就業彈性也存在著總體下降趨勢，但這種下降的趨勢與第一和第二產業相比，幅度小得多，而且第三產業的就業彈性仍維持在一個較高的水平上。<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> 蔡昉，前引書(2002 年 6 月)，頁 143。

## 第二章 中國大陸城鎮二元經濟與就業結構

〈表 2-8〉 中國大陸未來就業勞動力的變動預測（單位：萬人）

年 份	15 - 64 歲人口	勞動參與 率 (%)	從業 人員	就 業 結 構	第一產業 從業人員	第二產業 從業人員	第三產業 從業人員
				第一：第二：第三			
2005	91695.2	84.00	77024.0	44.5：25.4：30.1	34275.7	19564.1	23184.2
2010	97442.2	83.24	81110.9	40.0：26.7：33.3	32444.4	21656.6	27009.9

資料來源：勞動力參與率取 90 年代平均值；15-64 歲勞動力年齡人口為預測值。侯亞非，人口質量與經濟增長方式（北京：中國經濟出版社，2000 年 5 月），頁 312。

總體來說，據勞動和社會保障部(<http://www.molss.gov.cn>)公佈的統計數字表明，2001 年，中國大陸全國勞動者就業人數已達到 7.3 億人，其中城鎮就業人員 2.4 億人，農村就業人員 4.9 億人。<sup>46</sup>從 1980 年代以來，中國大陸在由計劃經濟體制向社會主義市場經濟體制轉變的過程中，就業制度和就業機制發生了重大變化，國家改變了計劃經濟體制下統包統配的就業制度，逐步過渡為市場經濟條件下的市場就業。雖然城鄉分隔的傳統機制尚未徹底打破，但已經出現了缺口，勞動力的地區間流動活躍，一些發展較快的地區吸收大量的外來勞動力。但是，改革開放過程當中，出現地區之間的發展速度不同，勞動

<sup>46</sup> 新華網，「中國就業渠道進一步拓寬，就業結構正在逐步改善」，新華網（北京：2002 年 9 月 9 日），[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-09/09/content\\_555076.htm#](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-09/09/content_555076.htm#)。

## 中國大陸農村勞動力的城鎮就業之研究

力的地域轉移是難以避免。因此要盡快開發經濟不發達地區，以促進農村勞動力的就地及就近轉移，而對異地轉移要做適當的輔導和引導。<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> 戴園晨、陳東琪，前引書，頁 18-19。