

第四章 中國大陸農村勞動力城鎮就業的困局

1980 年代中期以來，勞動力從中西部向東部、從鄉村向城市的遷移，是一種十分重要的經濟、社會現象。目前農村剩餘勞動力高達 1.3 億，加入 WTO 以後受到國際市場的衝擊還會增加 1000 萬人的失業。¹解決農村剩餘勞動力的轉移出路問題是經濟社會發展中的重大戰略性問題，也是非常緊迫的現實性問題。因此，本章是要談討農村勞動力在城鎮尋求就業機會過程當中，有哪些障礙和限制因素。

第一節：農村勞動力的素質因素

中國大陸是一個發展中的國家，也是世界上人口最多的國家。人口多，底子薄，經濟文化尚未發達，是基本國情。控制人口數量，提高人口素質是人口政策的兩個方面，也是計劃生育政策的兩項任務。人口問題與一切事物一樣，存在著數量與質量的兩個方面。為了民族的昌盛，國家的富強，必須不斷地提高人口素質。提高人口素質，對國家經濟與社會發展有重大的影響。

¹ 姚裕群，「農村勞動力進城就業問題分析」，《農業經濟問題》（北京），2001 年第 11 期，頁 25。

人口是一種具有多方面性質的社會統一體。「人口素質」指人口所具有的不同方面的性質。「人口素質」，總是受一定的社會制度和歷史條件所制約。人口素質是一個歷史的產物，是與社會制度和歷史條件相聯繫的。人口素質，又是一個綜合性的概念。具體來講，就是人們認識自然和改造自然的一種能力。人口素質的高低，反映了人們認識自然和改造自然的能力的強弱。人口素質的高低，是指人的社會活動能力的大小，亦即認識、改造客觀世界能力的大小。人的這種活動能力的程度，是在作用於客觀物體的過程中表現出來的。²

人口素質對社會生活的作用，首先表現在它對經濟發展的意義上。因此人們才逐步注重提高人口素質，以促進經濟和社會的進步。勞動生產率是勞動者的工作效率，它是生產發展水平的重要標誌，也是直接關係經濟和各種社會生活的重要因素。決定勞動生產率高低的，有生產資料、生產工具和勞動對象等客觀條件。人口素質對勞動生產率的提高，起了明顯作用。在相同的客觀條件下，人口素質的高低，對於勞動生產率變化的作用，是很突出的。³

構成人口素質的因素當中，對經濟發展最重要的是文化技術素質。因為，人口文化技術素質對勞動生產率的作用，是最為明顯，也

² 吳進義，中國人口素質（北京：中共中央黨校出版社，1991年8月），頁7-8。

³ 梁中堂，人口素質論（太原：山西人民出版社，1985年8月），頁201-205。

第四章 中國大陸農村勞動力城鎮就業的困局

最為突出的，雖然延長勞動時間和提高勞動強度對於提高勞動生產率有一定的作用，但從長遠的角度看，提高勞動生產率的根本途徑，還是改良工具和革新技術。改良工具和革新技術，除了必要的物質條件外，主要的條件就是勞動者的文化技術素質。社會越發展，這部分知識分子的數量也就越多，其作用也越大。這種情況不僅提高了總人口的文化技術素質，而且為改良工具和革新技術提供了必要的條件。⁴

<表 4-1> 2001 年各種文化程度的人口佔總人口的比重（%）

	全國	市	鎮	縣
文盲	8.99	4.85	6.17	11.16
小學	33.88	19.66	25.03	41.10
初中	34.35	34.35	35.24	34.17
高中	11.53	23.60	19.58	5.22
大專	2.88	7.52	5.51	0.54
大學本科	1.17	3.94	1.35	0.06
研究生	0.04	0.17	0.02	0.00

資料來源：：2001 年人口變動情況抽樣調查（6 歲及 6 歲以上人口）。武超、楊建春，「2001 年我國人口與就業狀況」，2002 年中國發展報告（北京：中國統計出版社，2002 年 7 月），頁 114。

中國大陸人口平均文化程度較低，平均文化程度不足小學畢業程

⁴ 梁中堂，前引書，頁 206-207。

度。據 1990 年人口普查統計，在全國人口中，具有大學文化程度的佔 10.42%，高中文化程度的佔 8.03%，初中文化程度的佔 23.3%，小學文化程度的佔 37%，在 15 歲以上人口中，文盲、半文盲 22.2%。

<表 4-2> 抽樣調查農村勞動力的文化素質（單位：%）

文化程度	2000 年	1999 年	1998 年	1997 年
文盲、半文盲	7.05	8.21	8.64	9.37
小學	32.82	33.54	34.63	35.43
初中	48.54	46.68	45.67	44.75
高中	9.37	9.65	9.26	8.96
中專	1.78	1.63	1.47	1.19
大專以上	0.44	0.39	0.33	0.29

資料來源：：蔡昉，2002 年：中國人口勞動問題報告 - 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 55。根據農調隊農村住戶勞動力抽樣調查。

中國大陸農村住戶勞動力抽樣調查表明，農村勞動力的文化素質整體上還處於較低的水平。2000 年農村勞動力中小學文化程度以下的比例為 39.9%，比 1997 年下降 4.9%；初中文化程度的比例為 48.5%，比 1997 年上升 3.8%；高中、中專及大專以上的比例為 11.6%，比 1997 年上升 1.1%。農村勞動力文化素質的改善主要表現為初中文化程度勞動力比例的上升和小學文化程度以下的勞動力比例的下降。抽樣調

查數據表明，農村勞動力中受過專業培訓的比例較低，1997—1999年分別為 10.7%、12.4%、13.6%和 12.0%。⁵

就業人口文化程度也偏低，總就業人口平均文化程度為 5.8 年，其中文盲佔 28.2%，小學程度者佔 34.4%，農業勞動者平均文化程度最低為 4.8 年。與發達國家甚至包括少數發展中國家相比，人口的文化素質存在明顯的差距。日前，科學家和工程師佔就業人口千分比是：日本為 13.5，加拿大為 13.3，美國為 4.5，中國大陸為 1.3。⁶

再如，25 歲和 25 歲以上、具有大專文化程度的人，僅佔全國人口總數的 1.1%，而美國為 32.2%，日本為 14.3%。青年是國家的未來，然而在 1.8 億的全國文盲、半文盲人口中，青年即佔了 36.1%，這意味著全國有 6500 萬青年幾乎沒有受過文化教育。在打工潮、經商潮的衝擊下，全國每年還約有 200 萬青少年失學，這其中又將有大量新文盲出現。又據聯合國教科文組織公佈的統計資料，1992 年教育經費佔國民生產總值的比例全世界平均為 5.7%，發達國家為 6.1%，發展中國家為 4%，而中國多年在 3% 以下徘徊，人均教育經費只有美國、日本的 1/150，印度的 2/3。⁷

⁵ 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 55。

⁶ 郝鐵川，「中國的人口素質與法治」，中國檢察日報社（2000 年 1 月 1 日），<http://www.jcrb.com.cn/jbhg/2000/html/2000/01/01/99920000101089.htm>。

⁷ 郝鐵川，前引文，<http://www.jcrb.com.cn/jbhg/2000/html/2000/01/01/>

中國大陸人口文化素質比較低，還突出反映為文盲比較高。根據普查資料，1982 年 15 歲以上人口中文盲半文盲⁸的人數達到 2.3 億人。因此，中國大陸國務院 1988 年公布《關於掃除文盲的工作條例》，對於脫盲標準做出了較嚴格、科學的規定。條例規定個人的脫盲標準是，農民須識 1500 個漢字，企、事業單位的職工及城鎮居民的職工須識 2000 個漢字，能夠看懂淺顯通俗的報刊，能夠記簡單的帳目，能寫簡單的應用文。⁹

據聯合國教科文組織 1998 年的調查，全世界 15 歲以上的 32.03 億人口中，8.89 億是文盲，其中中國佔 2.89 億，佔世界文盲總數的 25.83%，佔亞洲文盲總數約 1/3。¹⁰

99920000101089.htm。

⁸ 文盲半文盲人口指不識字及識字很少人口。參見中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

⁹ 程超澤，中國大陸人口增長的多重危機（台北：時報文化出版企業有限公司，1995 年 10 月），頁 79。

¹⁰ 郝鐵川，前引文，<http://www.jcjb.com.cn/jbhg/2000/html/2000/01/01/9992000101089.htm>。

第四章 中國大陸農村勞動力城鎮就業的困局

<表 4-3> 中國大陸城鄉勞動力平均受教育年限 (單位：年)

年份	全國平均		東部地區		中部地區		西部地區	
	農村	城市	農村	城市	農村	城市	農村	城市
1985	5.6	10.4	6.2	10.5	6.0	10.3	4.5	10.3
1986	5.7	10.4	6.4	10.6	6.1	10.2	4.6	10.3
1987	5.8	10.6	6.5	10.7	6.2	10.4	4.7	10.6
1988	5.9	10.6	6.5	10.7	6.3	10.6	4.8	10.5
1989	6.0	10.8	6.7	10.9	6.4	10.9	4.9	10.7
1990	6.2	11.0	6.9	11.1	6.6	11.1	5.0	11.0
1991	6.6	11.3	7.3	11.3	6.9	11.4	5.3	11.2
1992	6.6	11.7	7.3	11.7	7.0	11.7	5.4	11.7
1993	6.8	11.7	7.5	11.7	7.1	11.8	5.7	11.8
1994	6.9	11.9	7.6	11.8	7.1	12.0	5.7	11.9
1995	7.0	11.9	7.7	11.9	7.3	11.9	5.8	12.0
1996	7.3	11.9	8.0	11.9	7.6	11.9	6.1	12.0
1997	7.3	11.9	8.0	12.0	7.7	12.0	6.2	12.0
1998	7.5	12.1	8.2	12.0	7.8	12.1	6.3	12.1
1999	7.6	12.2	8.2	12.1	7.9	12.3	6.4	12.2
2000	7.7	12.2	8.3	12.2	8.0	12.3	6.5	12.3

資料來源：：計算受教育年限的方法為：大學為 16 年，中專為 14 年，高中為 12 年，初中為 9 年，小學為 6 年，文盲為 0 年，然後根據勞動力樣本進行加權平均計算得到。蔡昉，2002 年：中國人口勞動問題報告 - 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 354。

隨著改革開放的發展，實行上述的國家措施之情況之下，文盲率持續下降。根據 1990 年中國大陸第四次人口普查，全國 15 歲以上人口中，共有文盲、半文盲由 1982 年的 2.3 億人¹¹，降至 1990 年的 1.82 億人¹²，佔人口總數的 15.88%，佔 15 歲以上人口的比例由 34.49%¹³降至 1990 年的 22.27% 及 1999 年的 15.14%¹⁴。如上述的超過 15% 以上的文盲半文盲人口，不能不說是現代化經濟建設的一個負面因素與沉重負擔。

中國大陸流動人口的素質來看，流動人口高於非流動人口，男性高於女性。文化程度越高，流動性越大，流動的距離也相對越長。流動人口的文化程度以初中、小學文化比重最高，在流入地流入人口中均超過 60%。文盲、半文盲流入人口的數量以廣東、江蘇及山東三地較為集中。大中專文化程度流入人口也以廣東、江蘇、山東和遼寧規模最大，中專文化程度流入人口數量略大於大專文化程度。大專文化

¹¹ 李竟能，中國人口經濟問題研究（北京：中國人口出版社，1999 年 1 月），頁 137-138。

¹² 1.82 億人中，15-45 歲的青壯年文盲人口為 6100 多萬。90% 以上的文盲人口分布在農村，70% 是婦女。參見郝鐵川，前引文，<http://www.jcrb.com.cn/jbhg/2000/html/2000/01/01/99920000101089.htm>。

¹³ 李竟能，前引書，頁 137-138。

¹⁴ 數據為 1999 年人口變動抽樣調查中 15 歲及 15 歲以上文盲半文盲人口數據。參見中華人民共和國國家統計局，<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/nds/j/zgnj/2000/D08c.htm>。

程度流入人口以北京、江蘇兩地數量最多。¹⁵

但是，從 2001 年轉移的農村勞動力看，轉移的農村勞動力素質較低，而且呈現下降的趨勢。抽樣調查資料顯示，在 2001 年當年轉移的農村勞動力中，小學以下文化程度佔當年轉移總量的比重為 23.5%，比 2000 年上昇 4.7%；初中文化程度的比重為 62.9%，下降 2.2%；高中和中專文化程度的比重為 10.2%，下降 1.1%；大專文化程度以上的比重為 0.7%；經過專業培訓的勞動力比重為 12.7%，下降 12.4%。¹⁶這樣素質的人員只能從事較為低級的勞動，很難找到理想的工作。

中國大陸人口文化技術素質的地區分佈與經濟發展不完全協同。以 1995 年的有關資料統計，全國各省（市、區）人口文化素質的地區分佈與經濟發展不完全協同。浙江、福建、廣東、江蘇和山東人口的文化素質與經濟發展現狀相比，明顯滯後。相反，吉林、山西和陝西人口科學文化素質各項指標在全國的排序居前列，而人均 GDP 的排序又明顯滯後。¹⁷

中國大陸的人口文化素質、科技水平偏低和市場經濟高速發展的

¹⁵ 周德田、毛代雲，生存優患（瀋陽：瀋陽出版社，1998 年 9 月），頁 193。

¹⁶ 「我國農業勞動力及轉移狀況分析」，中國勞工通訊（2002 年 4 月 28 日），http://big5.china-labour.org.hk/big5/article.adp?article_id=2337。

¹⁷ 人口世界網，我國人口科學文化素質地區差異評析（2002 年 3 月 20 日），http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/pop_docrkxx.nsf/v_rkbl/1367E1C23C92E91848256B82003112ED2。

矛盾，還表現在其他一些方面；例如在產業結構轉變過程和企業產品結構轉換過程以及引進外來技術改造企業的過程中，已出現嚴重的結構性待業問題。在許多大中型企業裡存在大量過剩勞動力，他們處於潛在失業狀態，同時也反映了有越來越多的文化技術素質偏低的勞動力被游離出來了。¹⁸

1990 年代以來，農民紛紛離鄉外出打工，城鄉人口流遷空前活躍。民工離鄉進城打工有力地促進了民工文化素質、技能水平的提高和思想觀念的轉變。民工文化素質、技能水平的提高表現在：首先，由於產業上的轉換對民工的智力結構和技能水平提出新的要求。儘管民工在城市中從事的主要是技術要求較低的工作，但與農活相比，其對民工知識結構、技術水平有更進一步的要求。其次，城市中人才薈萃，文化繁榮，教育文化設施齊全，可以為民工創造與提供更多的文化學習或技術培訓的機會。大城市中嚴峻的就業形勢，也迫使民工在埋頭苦幹之餘努力學習新知識和新技术。¹⁹

當民工由農村流入城市暫住時，在與當地居民的交往中，會不同程度地受到他們的生活方式、價值觀、婚姻觀和生育觀的影響。民工離土離鄉進城打工，打破了原來的生產，他們涉足市場經濟大潮，追

¹⁸ 李竟能，前引書，頁 142。

¹⁹ 人口世界，民工遷流對農村人口素質的影響及對策（2002 年 3 月 20 日），http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/pop_docrkxx.nsf/v_rkblnew/D2E08EC291FBOF2F48256B82002FD6CA。

求風險收入，既培養了開拓進取精神，又樹立了競爭、資訊、時效等觀念，同時接受現代文明薰陶，耳濡目染，逐步適應城市生活節奏和契約化社會關係，增加了對現代化的感性認識。²⁰

當今世界的市場競爭，實質上是科技技術的競爭，也就是人才競爭。隨著國內市場擴散、與國外市場接軌頻繁，很難用非經濟手段來維持產品的銷售市場。為了在市場競爭上取勝，對企業來說關鍵是做到物美價廉品種新，也就是要在科學技術以及管理經營上有較強的競爭力。而要做到這一點，必須具備高素質的適應現代化經濟發展需要的勞動力。²¹

在現代化大生產，其經濟效益的提高主要依靠勞動生產率提高，而勞動生產率的提高主要來自科學技術的進步。據有的估計，在勞動力投入量和資本投入量增長以外的殘差因素對經濟增長的貢獻，在大多數發展中國家約為 1/3，而中國大陸僅約為 1/10；作為殘差因素之一的人口文化素質對經濟增長的貢獻也很低，只是 5.16%。²²

目前中國大陸剩餘勞動力已達 1.3 億，這部分剩餘勞動力大部分在當地的鄉鎮企業從事第二產業和第三產業的生產活動或流入城市。但是農村人口人均受教育年限顯著低於城鎮人口。（參見 表 4-2）

²⁰ 前引文，<http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/popdocrkxx.nsf/vrklnew/D2E08EC291FBOF2F48256B82002FD6CA>。

²¹ 李竟能，前引書，頁 139-140。

²² 李竟能，前引書，頁 140。

因此，農村勞動力從事工業生產和服務工作素質明顯的低，不能適應崗位要求十分普遍。²³

所以，不但為了解決農村剩餘勞動力的問題，且為了國家經濟能夠與全球化的經濟接軌，必須要提高農村勞動力的素質。21世紀是科技人才競爭的世紀，提高人力素質是現代社會發展的客觀要求。提高民工素質的對策與建議：(1) 教育是提高農村勞動力素質的基本途徑。應把農村教育作為一個系統工程來建設，建立一個多層次多渠道的農村教育網絡。²⁴增加對農村教育的投資，普及9年制義務教育，改善農村教師的待遇，大力發展農村專業技術教育、成人教育、掃盲教育，提高各類大學中面向農村的專業的比重，適當降低農村考生的入學門檻，提高農村勞動力的素質，是促進農村剩餘勞動力轉移的根本性措施。²⁵(2) 轉變觀念。加強全民的素質意識，把提高勞動力素質作為農村工作的一項重要的內容。中國大陸勞動力素質偏低的原因之一，是人民的素質意識不強。²⁶而加強民工文化和技能培訓。民工為城市建設做出了不可磨滅的貢獻，他們有權享受城市職工文化學習

²³ 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237-238。

²⁴ 王大高，「現階段農村勞動力素質的狀況及提高的途徑」，經濟問題（北京），1997年第2期，頁20。

²⁵ 李佐軍，中國的根本問題 - 九億農民何處去（北京：中國發展出版社，2000年1月），頁225。

²⁶ 王大高，前引文，頁20。

和技能培訓的權利。²⁷在用人問題上，領導幹部的思想觀念特別重要，如果不能把價值觀轉移到能力上來，不僅招不進人才，相反的，還會引起人才的流失²⁸（3）建立民工培訓計劃。勞動力人口的在職培訓是人力資本累積的重要途徑，也是緩和結構性失業，避免資源浪費的有效途徑。發達國家及亞太新興工業國都特別重視勞動人口的在職培訓。早在 1970 年代，法、日、美、德、韓等國都相續領布了有關繼續教育的法規法令，國家、企業都有展開繼續教育的責任和義務，其中，企業成為推動繼續教育的主力軍。在日本，80%以上的企業有計劃地對員工進行職業培訓；在美國 85%以上的企業開辦繼續教育課程。²⁹所以，社會與企業應承擔起在職培訓的責任和義務，應展開各種就業培訓和教育。³⁰（4）建立民工學習激勵機制。可設立一定的獎學金，學員成績合格，領給同等文化程度的畢業文憑或技術等級證書。³¹（5）對民工的文化技能培訓及為民工配備基本的文娛設施，除文化課外，還應設立當地市情、法律常識、生活美學、道德概論等課加強教育，而有條件者可多舉辦民工與當地青年的聯誼會、座談會，

²⁷ 人口世界，前引書，<http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/popdocrkxx.nsf/vrkblnew/D2E08EC291FBOF2F48256B82002FD6CA>。

²⁸ 張子珩、馮九璋，「可持續發展中的江蘇人口素質研究」，《人口研究》（北京），2002 年第 26 卷第 2 期，頁 64。

²⁹ 張子珩、馮九璋，前引文，頁 63。

³⁰ 李佐軍，前引書，頁 225。

³¹ 人口世界，前引文，http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/pop_docrkxx.nsf/v_rkblnew/D2E08EC291FBOF2F48256B82002FD6CA。

促進相互間的溝通與交流。積極組織民工進行旅遊參觀活動，讓其領略城市風光，擴大眼界，增長對現代化的感性認識。³²（6）充分利用內地資源優勢，加強沿海城市到內地投資，提供更多的就業機會使當地青年認識到外出打工並非唯一途徑，立足本地家鄉亦能從根本上治窮致富。（7）採取優惠措施，積極鼓勵和吸引打工人員攜資回鄉辦企業，為農村地區帶回引進各種人才，提高農村人口素質。³³

第二節：城市失業對農村勞動力就業的衝擊

勞動力充分就業，是所有經濟發展追求的目標。在發展中國家，就業的增長意味著收入的提高和生活水平的改善，是擺脫貧困的必經之路。在發達國家，擴大就業和減少失業，也是維持市場強勁、社會穩定、增長具有可持續性的重要保障。因此在某種意義上來說，在現代社會，就業就是經濟增長的目的所在。

中國大陸的就業制度基本上已經完成了由計劃向市場的轉變：企業用人自主權基本確立，職工自主擇業空間不斷擴大，「勞動法」及

³² 人口世界，前引文，http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/pop_docrkxx.nsf/v_rkblnew/D2E08EC291FBOF2F48256B82002FD6CA。

³³ 人口世界，前引文，http://www.popinfo.gov.cn/popinfo/pop_docrkxx.nsf/v_rkblnew/D2E08EC291FBOF2F48256B82002FD6CA。

一系列有關調整勞動關係的法律和法規相續頒布，勞動力市場仲介機構不斷發展等等。所有這些，與計劃經濟體制下那種企業無用人權、職工無擇業權，政府高度控制工資福利的勞動力資源配置模式相比，可說是發生了根本的轉變。³⁴

傳統上，中國大陸城鎮中的職業是比較穩定的，城鎮居民更換工作的比例也是很低的。之所以如此，與城鎮中的單位制有關，即城市居民都隸居於或者是終生服務於一定的單位，而單位提供了其職工生活所需的各方面的服務。城市農民工則是與此完全相反的一種僱傭模式。城市的農民工的工作是臨時性的，他們在單位裡的身份被統稱為臨時工。不僅不享有單位職工的福利，而且，連工資級別也完全與職工是兩個體系。這樣，農民工在心理上，從來也沒有把自己看成是單位的人。由於沒有心理上的歸屬感，因此，他們對於在單位之間的更換工作，就視為很自然的事情了。

很多農民工並不是受僱於傳統的國營、集體企業單位，而是受僱於私營的單位或各種公司，在這裡奉行的完全是勞動力自由僱傭的市場交換原則。換言之，僱主與僱工之間完全是一種交換關係。交換的成功，就在這裡做，交換的不成功，就不在這裡做。因此，這種市場型的關係本身就容易形成工作的頻繁更換，這與計劃經濟時代的找工

³⁴ 蔡昉，前引書（2002年6月），頁129。

作是完全不同的模式。³⁵

根據中共國家統計局與勞動和社會保障部的調查顯示，1999 年全國到鄉以外就業的農村勞動力有 5203 萬人，比 1998 年增加 268 萬人，其中到省外就業的有 2115 萬人；2000 年農村勞動力外出就業人數達到 6134 萬人，又比 1999 年增加 930 萬人，其中到省外就業的有 2824 萬人；2002 年全國外出就業的農村勞動力超過 9400 萬人，比 2001 年的 8961 萬人增加約 470 萬人。全年農村勞動力到鄉以外就業的人數比上年增長 5.24%。³⁶農村勞動力一般是從中部不發達地區流向東部沿海發達地區，其中主要流向北京、上海、廣東、浙江、江蘇、福建等省(市)；這些農村外來勞動力在城市就業的行業主要集中在工業、建築業和服務業。³⁷

當市場化改革允許農民自由流動之後，勞動力由農村向城市的流動就成為一種必然的趨勢。而隨著傳統部門改革的深入，企業效率逐步提高，以往超過需求吸收勞動力的負面效果日漸突出，冗員現象開始嚴重地困擾著這些企業。³⁸就這樣，城市就業受到的壓力，不僅來自城市人口自身，而且還來自於規模龐大的農村剩餘勞動力。

³⁵ 李強，「中國大陸城市農民工的職業流動」，社會學研究 (北京)，1999 年第 3 期，頁 99。

³⁶ 北方網(北京)，2003 年 1 月 16 日，<http://news.big5.enorth.com.cn/system/2003/01/16/000492392.shtml>。

³⁷ 蔡昉，前引書 (2002 年 6 月)，頁 131。

³⁸ 蔡昉，前引書 (2000 年 7 月)，頁 116。

過去國營企業是吸納社會新增勞動力就業的主渠道，達 80-90%，但隨著市場化進程的推進，與其它所有經濟相比較，國營經濟相對蕭條，造成國營企業不僅不能吸納還得向社會釋放冗員。³⁹

在城市，國營企業為了提高競爭力不得不削減過多的冗員。造成大批城市工人下崗和失業。下崗職工的大量增加，是近年來城鎮失業的一大特徵。1998-2000 年底，全國累積有 2300 萬個國營企業職工下崗。2000 年底，國營企業（含國有聯營企業、國有獨資企業）下崗職工 657 萬人，比 1999 年增加 4.7 萬人。如果再加上城鎮集體企業和其他企業的下崗職工，1999 年全國共有下崗職工 941 萬多人，2000 年新增加下崗職工人數為 512 萬多人，截止到 2000 年底，全國仍然有下崗職工 911 萬⁴⁰多人。⁴¹

對於目前國營企業冗員程度有多種估計。例如，根據對 100 家現代企業制度試點企業的調查，在這些大型企業中，剩餘人員都在 50% 以上。根據中國企業家調查系統 1994 年對 2756 個樣本企業的調查，國營企業無冗員的比例只有 6.2%，有人估計目前國營企業冗員

³⁹ 余雲霞、付麟，邁向 21 世紀：中國就業新概念（北京：工商出版社，1998 年 8 月），頁 198。

⁴⁰ 上述的數字是根據統計年鑑的統計，有學者主張的實際數字是與此不同：1993 年的全國下崗職工為 300 萬人，到 1997 年，下崗職工迅速增加了近 4 倍，達到 1151 萬人，新老下崗人員累積達到 2000 萬人。鍾朋榮，誰為中國人造飯碗（北京：中國經濟出版社，1999 年 2 月），頁 20-21。

⁴¹ 蔡昉，前引書（2002 年 6 月），頁 131-132。

佔職工總數的 1/3 到 1/2。⁴²

1991 年，以「城鎮登記失業率」這種統計口徑反映出的失業率為 2.3%，1995 年為 2.9%，2001 年為 3.6%。（參見〈表 4-4〉）但由於出現了一種失業的新的表現，即下崗職工人數大大增加，所以，實際失業狀況並非以上數字表現的那樣樂觀。根據 1995 年進行的全國 1% 的人口抽樣調查，目前在全部城鎮經濟活動人口中，從未工作正找工作的佔 2.54%，失去工作正找工作的佔 1.5%，企業停產等待安置的佔 0.99%。這三種人加起來表明，當時的城鎮失業率至少為 5.03%。2000 年登記失業人口為 595 萬人，再包括下崗人員 911 萬人的話，失業率達到 7.8%。⁴³1996 年國家統計局公布的數字也表明，登記失業者和下崗職工合計為 1444 萬人。⁴⁴

而隨著國營企業改革的深化，企業獲得自主權後要減少冗員現象，產業結構的優化，需要對資金過度密集型的產業進行調整，因此，「九五」期間將再產生 1500 萬下崗職工。這種城市的失業現象，引起了社會各界普遍關心。據《中國勞動報》公佈反應，1996 年該報社收到的群眾中來信中，涉及就業問題的佔總來信數目的 10%。

⁴² 蔡昉，前引書（2002 年 6 月），頁 116。

⁴³ 蔡昉，前引書（2002 年 6 月），頁 185。

⁴⁴ 蔡昉，前引書（2000 年 7 月），頁 117。

第四章 中國大陸農村勞動力城鎮就業的困局

<表 4-4> 中國大陸城鎮登記失業人數 (萬人)

年份	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
人數	239	383	352	364	420	476	520	553	570	571	575	595	681
比率	1.8	2.5	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6

資料來源：：國家統計局，中國統計摘要 2000（北京：中國統計出版社），2000年5月，頁36；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。

一般來說，下崗職工也是那些在就業中相對缺乏競爭力的個人，一般具有年齡偏大、人力資本存量較低和缺乏技能的特點。這些特點決定了這些人在就業競爭中處於不利的地位。儘管國家在下崗職工的就業問題上出台了許多鼓勵政策，但下崗職工的再就業仍非常困難。2000年共有361萬國營企業下崗職工實現了再就業，再就業率只有35.4%。大批城市下崗工人無法實現再就業的最直接後果就是其收入狀況不斷惡化，進而拉大收入差距、加劇城市貧困問題。⁴⁵

大陸有學者指出，中國大陸的未來10年城鎮勞動力新增、下崗需要再就業、農村剩餘勞動力等待轉移，每年需要就業的勞動力為2450萬人。從規模推算，今後10年裡，每年城鎮新增勞動力450萬左右，農村上學畢業、參軍復轉、建設安置等需要就業的350萬左右，每年下崗需要再就業的450萬左右，農村剩餘勞動力轉移壓力每年

⁴⁵ 蔡昉，前引書（2002年6月），頁132。

1200 萬人以上。⁴⁶

<表 4-5> 中國大陸六個城市下崗職工年齡構成

年份	25 歲以下	26 35 歲	36 45 歲	46 55 歲	55 歲以上
比率	5.79%	25.53%	44.04%	21.06%	2.58%

資料來源：：六城市為北京、天津、南京、西安、長春和武漢。蔡昉，2002 年：中國人口勞動問題報告 - 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 187-188。

在城市傳統部門冗員現象和失業日漸嚴重化的情形下，來自農村的勞動者，顯然很容易被看做是城裡人的就業競爭者。作為廣大農民脫貧致富的一條途徑的勞動力流動，似乎與城市居民的生活水平改善，形成了直接的矛盾。⁴⁷但是，農村外來勞動力和城市人口並不構成絕對的競爭關係，因為城市青年的素質較高，可挑選好的工作。因此農民工無法享有與城市市民一樣的津貼，在教育程度上也無法和城市居民競爭。⁴⁸所以人力資本和機會成本方面存在的差異，城市中外

⁴⁶ 周天勇，「中國未來城鎮就業問題及其出路」，學習與探索（哈爾濱），2003 年第 1 期，頁 72。

⁴⁷ 蔡昉，前引書（2000 年 7 月），頁 118-119。

⁴⁸ Zhang Xiaowei, "Labor Market and Rural Migrant in Post-Mao China", American Asian Review, (Queens, N.Y. : Institute of Asian Studies, St. John's University), vol.13, no.3(1995), pp.88-89.

來勞動力所從事的工作往往是城市勞動力不願從事的工作。農村勞動者在城市求職時，主要追求的是經濟上的收入方面。因而，城市勞動者不太喜歡的行業，他們都願意做。所以在市場化競爭的條件下，城鎮求職者某些領域未必競爭得過農村勞動者。因為農村勞動力能吃苦耐勞，不需要解決醫療、退休、住房、失業保障等一系列問題，因而具有明顯的競爭優勢。⁴⁹而城市的不少下崗人員，仍固守著計畫經濟時期的老觀念，不切實際地指望能重新捧上鐵飯碗，對重新就業的崗位要求過高，或主動積極尋找職業不利，因而使得再就業難度加大。⁵⁰民工的薪資也是城市居民的 74—89%。事實上，若是同樣的工作，薪資可能差不多，但他們經常被派任不同工作，例如城市居民但任主廚，民工就只能是當副手。所以可說在城市裡工作歧視與工資歧視仍然存在著。⁵¹

但是，隨著外來勞動力素質的不斷提高，他們逐漸進入到城市人口就業的傳統領地將是不可避免的。尤其是對於那些缺乏知識和技能的城市勞動力而言，來自農村勞動力的競爭壓力將會越來越大。解決

⁴⁹ 余雲霞、付麟，前引書，頁 199。

⁵⁰ 周德田、毛代雲，前引書，頁 143。

⁵¹ Knight John, Song Lina and Jia Huaibin, “Chinese Rural Migrants in Urban Enterprise”, *Journal of development studies*, (London : F.Cass), vol.35, no.3(1999), p.84.

城市就業問題將會變的更加困難。⁵²而且下崗職工在生活的壓力下，也正在主動加入與農民工競爭的行列，原來由外地民工從事的工作，也有城市裡人開始做了。隨著城市下崗職工收入水平的下降，農民工在競爭中低價的優勢也將變的不明顯。所以今後城市將不是農民工能輕易淘金的地方。⁵³這其實是使農村勞動力流入衝擊城市勞動市場的後果延遲到最近才發作的。

這種競爭在一定意義上也能促進城市的創業。從事體力勞動的農村勞動力，在城市就業過程中通過從業實踐和各種培訓，成長為熟練工人，與本地的技術工人隊伍形成就業競爭，也是不可避免的。大量從事服務業勞動的農村進城勞動力，也與城市的年齡較大、技能較舊的下崗職工之間存在著就業競爭。⁵⁴

根據山東省的調查，目前城市中外來勞動力就業的部門結構，外來勞動力在自我僱用、私人企業、集體企業和三資企業中就業的比重，都大大高於全省城鎮就業分布中的相應比重，而在國營企業中的就業比重遠遠低於城鎮居民就業的該比重。⁵⁵

⁵² 蔡昉，前引書（2002年6月），頁131。

⁵³ 張志強、包曉峰，中國遭遇 - 過剩經濟（北京：中國經濟出版社，1999年1月），頁332。

⁵⁴ 姚裕群，前引文，頁27。

⁵⁵ 蔡昉，前引書（2000年7月），頁121。

<表 4-6> 山東省勞動力就業的部門結構比較 (%)

	外來勞動力	城鎮勞動力
自我雇用	12.12	3.83
私人個體	16.31	5.87
集體企業	36.82	16.12
三資企業	2.33	1.56
國營企業	32.29	69.29
其他	0.13	3.26

資料來源：山東省統計局編，山東統計年鑒（北京：中國統計出版社），1995年。根據1995年8月在濟南市所做的抽樣調查；蔡昉、中國流動人口問題（鄭州：河南人民出版社，2000年7月），頁121。

隨著城市就業壓力的增加，最近不少城市為了保證「城市再就業工程」順利實施，相應出台了一系列旨在有限於城市下崗職工優先就業的政策措施，其中比較主要的一條就是限制農民工進城務工，對許多行業提出只許招收本市職工的限制，不管這樣做是否公平，對農民進城務工將產生很大的影響，農民在就業市場的競爭優勢被政策所強行剝奪。⁵⁶

然而有些學者主張：要制定農民工流動的管理法律，加強對進城農民的管理。加強對農民工的管理是一項難度很大、很複雜的工作，必須有嚴格的管理措施和辦法。要使農民工進城的規模和速度與城市

⁵⁶ 張志強、包曉峰，前引書，頁332。

經濟建設和社會發展的需要與承受能力相適應，使農民工成為及時向城市注入活力的推進器，而不是成為搶城市人生存空間、製造社會矛盾的勢力。中共的有關部門目前正根據全國城市建設和經濟發展的需要和城市失業人員的情況，制定調控計劃，並繼續採取從宏觀上控制農民進城的流量和流速等措施，進一步強化管理，同時，要加強這方面的法制建設，盡快制定相應的法律法規。⁵⁷

農民就業的主要場所，都具有排斥農村勞動力轉移的趨勢。城市就業對農村勞動力的排斥，則是一種政策誤解。一個典型的例子是發達地區和大城市政府的管理者總是傾向於採用限制就業領域、增大收費強度等手段抑制外地民工進城。許多管理者認為，既然外來人口享用了城市基礎設施等具有補貼性質的服務，當然要支付費用。但是，實際上隨著改革的深入，價格扭曲現象越來越少。外來人口絕大多數是生產性人口，他們的經濟活動本身是對城市繳稅的。此外，加大勞動力流動成本並不能阻止流動發生，卻破壞了正常的經濟調整過程。

58

如此所實行的各地的以城市局部利益為中心的限制農村勞動力流動與就業的種種政策，不僅是短視的，而且不能從根本上解決農村

⁵⁷ 劉智勇、林紅梅、王程、馮政，出路何在 - 中國在就業及就業問題（桂林：廣西師範大學出版社，1998年12月），頁124。

⁵⁸ 國風，中國農村經濟結構創新分析（北京：中國財政經濟出版社，2000年7月），頁148。

勞動力流動問題以及城鄉分隔所引起的一系列的問題。⁵⁹

對於勞動力流動的障礙，應進一步宣傳勞動力流動的成功例子，同時要在全國範圍內多方位總結推動勞動力流動工作的經驗和教訓，以提高有關部門在引導流動上的操作水平，既要避免過去的那種對勞動力流動反感和束手無策的狀態，又要防止重踏一些市場經濟造成都市中的貧民窟的覆轍。⁶⁰

而且為了降低農村流動勞動力對城市勞動力就業的替代率，對就業於城市中的農村勞動力提供必要的就業保障和與城市居民同等的的生活條件是完全必要的。

而在承認農村進城勞動力積極作用的同時，城鄉分隔狀況的打破和國內勞動力市場的一體化是必然的趨勢，從農村剩餘勞動力轉移的巨大壓力和農村進城勞動力參與競爭的前景看，有可能對城市的就業局面造成較大的衝擊。因此，必須對此進一步引起重視，做好中長期的規劃，協調好城市本地勞動力供給與農村進城勞動力的關係，以利於市場就業體制的推進和就業形勢的平穩⁶¹以及促進城鄉經濟發展和穩定就業局勢的雙重效果。

⁵⁹ 李實，「中國農村勞動力流動與收入增長和分配」，《中國社會科學》（北京），1999年第2期，頁31。

⁶⁰ 周德田、毛代雲，前引書，頁158。

⁶¹ 姚裕群，前引文，頁27。

第三節：勞動力市場的區隔性

勞動力遷移與流動是調節區域與行業間勞動力供求關係的重要形式。一般來看勞動力流動的主要原因來自於人口經濟增長的不平衡過程、技術進步以及產業結構變動導致的勞動力結構性剩餘或短缺。人口增長過快或過緩，將改變勞動力供求狀況。在完全競爭的勞動力市場上，正是勞動力的不斷流動，使勞動力市場趨於均衡。但由於勞動力市場不發育、信息不對稱或者是社會網絡及求職渠道的影響，使勞動力不能順暢地遷移。

現代發達國家的勞動力市場是一個較為完善的體系，他不僅包括勞動就業、工資分配等直接影響勞動力供求的問題，而且包括社會保障、職業培訓、職業安全衛生等等，這些都是勞動力市場運行中不可缺少的部分。⁶²

在中國大陸目前社會經濟發展時期，勞動就業的遷移傾向是從外部勞動力市場流向內部勞動力市場，雖然這一過程往往受到一系列條件的約束，阻力大，成本高，遷移困難，但是此過程常常會帶來較大的預期效益，並能增進人力資本的價值。⁶³

⁶² 陳宗勝、吳浙、謝思全等，中國經濟體制市場化進程研究（上海：上海人民出版社，1999年2月），頁151。

⁶³ 侯風雲，中國人力資本形成及現狀（北京：經濟科學出版社，1999年4

第四章 中國大陸農村勞動力城鎮就業的困局

中國大陸的勞動力市場發展大致可分成四個階段：1)1978—1984年為產生階段。這一段為城鄉勞動力市場的萌芽階段。2)1985—1988年為發展階段。3)1989—1990年為停滯階段。此時期由於經濟緊縮、治理整頓和舊體制的影響，勞動力市場基本處於停滯和觀望的狀態。4)1991年至今為強化階段。⁶⁴1994年《中華人民共和國勞動法》通過，1995年1月1日起全國實施，在法律上保證了企業自主雇用、個人自主擇業權力。改革社會保障體系，逐步消除不同地區、不同行業、不同單位在社會保障制度方面的差別，為勞動力在更廣泛的範圍內流動打下基礎。⁶⁵1997年以來，中國大陸勞動力市場的發展進入了一個新階段，市場機制對勞動力資源配置的基礎性作用大大增強，勞動力市場規則進一步健全，市場就業服務體系進一步完善，與此同時，勞動力市場發展過程中的勞動力過剩現象也日益突顯出來。⁶⁶

在勞動力市場需求與勞動力供給方面，已進入市場的非公有制經濟和沒有完全進入市場的國營經濟兩類經濟並存的格局仍沒有完全改變，但由於買方市場的初步形成，市場機制的內在力量促使國營經濟進入市場的步伐加快，市場程度化大大提高。長期作為就業主渠道的國營企業在1997年改革力度進一步加大，特別是1997年1月份召

月)，頁127。

⁶⁴ 陳宗勝、吳浙、謝思全等，前引書，頁151-152。

⁶⁵ 劉智勇、林紅梅、王程、馮政，前引書，頁104。

⁶⁶ 秦言，過剩經濟（天津：天津人民出版社，1999年2月），頁186。

開的國務院再就業工作會議，大大加快了國營企業進入市場的步伐。

1997年，非公有制經濟獲得了更大的發展，在整個經濟和就業市場中的比重進一步上升。這類企業已擁有了相對完整的用人自主權，不僅可以自主招用新勞動力，而且對存量勞動力也有自主使用的權力，自我約束機制較強，用人行為已充分市場化和理性化，基本形成了真正意義上的勞動力市場需求主體。⁶⁷

在勞動力供給主體方面，市場機制對國營單位勞動者的作用力度明顯加大，競爭就業的格局加速形成。第一類是就業、擇業行為主要受市場競爭規則調節的勞動者，主要有：農村所有勞動力（包括農民、鄉鎮企業職工、進城就業的農民工三部分）、城鎮中的非公有制經濟勞動者，以及除了大中專畢業生以外的所有漸成長的勞動力、城鎮登記失業人員、國營單位職工下崗後實現了再就業的那部分人。截止1998年1月底，全國城鎮有登記失業人員578萬人，下崗職工中實現再就業的約700萬人。這幾類勞動者大約有5.5億人，已佔全國經濟活動人員的80%左右，他們的就業行為已基本進入市場，並受市場規律支配。

第二類是國營企業原固定工和機關事業單位的工作人員。大約有1.3億人。這部分人受市場機制影響最弱，但由於國營企業減員增效和再就業政策的實施，加上市場機制內在規律的作用，這部公職工受

⁶⁷ 秦言，前引書，頁186-187。

到市場的衝擊越來越大，「鐵飯碗」制度正在逐步打破，下崗轉業人數大大增加。

第三類是介於上述兩類勞動者之間的另一類勞動者，主要是國營企業下崗職工。這部分職工名義上仍與企業保持著勞動關係，屬於企業職工，但實際上已失了就業崗位。⁶⁸

目前中國大陸的勞動力的市場仍處於市場發育的初級階段，而且，勞動力市場的發育程度在不同的地區、不同的企業和不同的部門之間發展不平衡，特別表現在勞動力市場尚未統一，勞動力自主流動性尚不夠強的部分。在建立現代企業制度、轉變企業經營機制的過程中，需要有完善的勞動力市場與之相適應，完善的勞動力市場在經濟的條件下是調節勞動力供求關係，實現勞動力在產業、部門以及地區之間合理配置的重要手段。勞動力市場發揮此作用的前提條件就是勞動力必須能夠自由的在各個部門、地區和企業之間的流動，不存在任何行政的規定和人身依附性而阻礙這種自由流動。目前中國大陸勞動力市場被人為地分隔成三塊：一是機關事業單位幹部和企業管理人員的人才市場；二是城鎮一般職工的勞動力市場；三是農村勞動力市場。這種分隔是由於不同的管理體制造成的，它使勞動者一進入市場就按身分進行劃分，從一開始就處於不平等的狀態，使各類市場封閉運轉。由於勞動力市場的隔裂限制了人員的流動，使勞動力在部門之

⁶⁸ 秦言，前引書，頁 187-188。

間、地區之間、城鄉之間、城市之間、幹部與工人之間的自由流動極為困難，致使農村剩餘勞動力的有序流動受到人為的關卡障礙，各種限制農民工流動的亂收費現象⁶⁹大量存在。這種現象的產生一方面是受現行戶籍管理制度的制約，另一方面也受勞動力人事制度的影響。儘管有部分人擺脫了這些制度的約束與影響，卻出現了大量的「人戶分離」人群。這種現狀弱化了流入地的社會管理能力，出現了一定程度的混亂局面，而且流入人員自身的合法權益也往往得不到有效的保護。⁷⁰

在計畫經濟條件下形成的戶籍制度，把城鄉居民人為的劃分成為兩個在權力、機會和風險方面存在極大差別的社會集團，國家在城市人口中實行「凍結」的封閉管制，在人口遷移政策上嚴格控制農村人

⁶⁹ 2002年3月27日，鑒於一些地方以加強管理和服務為名，對外出或外來務工人員巧立名目亂收費，嚴重損害務工人員利益的情況，中共國家計委、財政部2001年10月聯合發出了《關於全面清理整頓外出或外來務工人員收費的通知》。通知要求全面清理主要面向外出或外來務工人員的各種收費，包括行政事業性收費和經營服務性收費。凡未經國務院和省、自治區、直轄市人民政府及所屬財政、價格主管部門批准的行政事業性收費項目，一律取締。符合上述規定許可權和程式設立的行政事業性收費，也要重新審核，除證書工本費外，暫住費、暫住（流動）人口管理費、計劃生育管理費、城市增容費、勞動力調節費、外地務工經商人員管理服務費、外地（外省）建築（施工）企業管理費等行政事業性收費一律取消。「全面整頓外來務工人員收費，實實在在為農民減負」，新華網（北京），2002年3月27日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/202.84.17.73:7777/Detail.wct?RecID=3&SelectID=1&ChannelID=4255&Page=1>。

⁷⁰ 辜勝阻、陳銀娥、李永周，中國再就業工程（武漢：湖北人民出版社，1999年10月），頁179-180。

口轉變為城市人口，以減少整個社會「以國家包起來」的人口數量，降低工業化的成本。其結果是以戶口性質為基礎，形成城鄉勞動力市場的強烈反差，城市人口和勞動力享受充分的保障並已經形成一個強大的既得利益群體；而廣大農村勞動力則在勞動力市場上受到明顯的歧視，即便在今天農村勞動力已經充斥城鎮各級勞動力市場之時，它們仍被劃入外來勞動力的異類。⁷¹

對於進入城鎮勞動力市場的農村勞動力來說，他們仍然面臨著城市勞動力市場的某些壁壘，其中最主要的是各城市因本身就業壓力而限制在本市某些行業使用農民工。具體表現為；(1) 每年城市中社會招工只限於有本市戶口的人口，而不允許農村勞動者進入；(2) 有些城市某些行業規定不允許招收農村勞動力；(3) 當城市就業壓力增加時，城市當局會制定出臨時的決策，清理和辭退已經在城市中就業的農村勞動力。另外城市勞動力還存在著對農村勞動力的歧視。因此，農村勞動力想要進入城市而不得不選擇苦、髒、累、險的行業。所以可說進入城鎮勞動力市場的農村勞動力的擇業自由度是有限度的。⁷² 根據上述的內容，衡量農村勞動力的擇業自由度，以每年轉移到城市和鄉鎮企業、鄉村個體、私營等單位的勞動力佔全部農村勞動力的比重，作為參考農村勞動力的擇業的一個方面（參見 表 4-6）。

⁷¹ 蔡昉，前引書，頁 208。

⁷² 陳宗勝、吳浙、謝思全等，前引書，頁 157-158。

戶籍制度是形式上一種世界通用的居住地登記形式，它本身具有人口登記、管理、了解人口數量變動與分布情況以及維護社會治安等多項的功能。從 1949 年到 1957 年，中國大陸居民可以自由地在境內定居和遷移，而且《共同綱領》也規定，中華人民共和國公民有定居和遷移的自由。但 1958 年，《中華人民共和國戶口登記條例》規定，每一個共和國公民的遷移都必須經過遷出和遷入所在地公安機關的批准，由此形成了戶籍制度。建立戶籍制度直接的原因，是過多的農村人口轉化為城市人口，使城市的供給不堪忍受。⁷³

⁷³ 周翼虎、楊曉民，中國單位制度（北京：中國經濟出版社，1999 年 3 月），頁 53-54。

<表 4-7> 農村勞動力擇業自由度

年 份	1979	1985	1990	1995
鄉村勞動力（萬人）	31237	37065	42009.5	45042
城市的民工（萬人）	200	1000	2000	3566
鄉鎮企業的勞動力（萬人）	2914	6979	9265	12862
鄉村個體私營勞動力（萬人）	0	0	1604	4521
擇業自由度（%）	9.97	21.50	30.60	44.30
從事農業的勞動力（萬人）	28132	30351.5	33336.4	32334.5
擇業自由度（%）	0	50	50	50
農業勞動力擇業自由度（%）	0.99	34.33	39.18	46.68

資料來源：：陳宗勝、吳浙、謝思全等，中國經濟體制市場化進程研究（上海：上海人民出版社，1999年2月），頁158。

勞動力市場發育的一項重大進展是 2001 年開始的戶籍制度改革。以 1958 年形成的城鄉分隔的戶籍制度，雖然在 1990 年代就開始改革，但 2001 年表現出的實質性改革進展還是第一次。⁷⁴這項改革的突破在於小城鎮戶口的大幅度開放，小城鎮戶籍制度改革構成了戶籍制度全面改革的第一次。戶籍制度全面改革的第二次是一些大中城市（如珠海、南京等）大幅度的調整戶籍政策，放寬落戶條件。戶籍制

⁷⁴ 2001 年 3 月，中共國務院轉批公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》，要求各地全面部署開展小城鎮戶籍管理制度改革工作。蔡昉，前引書（2002 年 6 月），頁 226。

度改革幫助城市化水平迅速的提高。⁷⁵舉一些實例：2003年2月23日，北京市已制定新的農業人口轉為非農業人口的戶籍改革政策和具體實施方案，並將率先在海澱、房山和大興區的三個派出所試行，4月1日起在全市推廣實施。⁷⁶2002年12月11日，江蘇省政府也正式批准了該省公安廳《關於進一步深化戶籍管理制度改革的意見》，再次對江蘇戶籍管理制度作出重大改革。改革的具體措施是建立城鄉統一的戶口登記管理制度、取消進城人口計劃指標管理，取消農轉非制度，廢止非農業人口遷入許可證，實行戶口遷移條件準入制、實行有利於吸引資金和人才的城市戶口遷移政策、取消對申請遷入城市投靠親屬的條件限制等。⁷⁷

中國大陸的勞動力市場的另一特色，是生產資料所有制形式的分離，就是按就業者所在單位的所有制性質，將就業人群劃分為「全民所有制」、「集體所有制」職工及「個體戶」等就業類型。城鎮集體所有制職工、個體經營制、私營企業和三資企業的中方職工遠不能享受全民所有制職工那樣優厚的社會保障，全民所有制單位當然成為職工就業的首要目標。為了控制由國家「包起來」的這部分人的數量，減

⁷⁵ 蔡昉，前引書（2002年6月），頁128。

⁷⁶ 「北京農轉非的政策再放寬」，法制日報（北京），2003年2月24日，http://www.legaldaily.com.cn/gb/misc/2003-02/24/content_15264.htm。

⁷⁷ 「江蘇戶籍制度實行重大改革-以居住地登記戶口」，中國新聞網（北京），2003年12月11日，http://www.chinanews.com.cn/2002-12-11/26/25_2356.html。

輕財政負擔，計劃部門對全民所有制單位的用人權做了嚴格的限制；城鎮集體所有制職工所能享受到的保障相對較少，用工限制也隨之要小些；個體經營者、私營企業和三資企業的職工享受的保障最小，用工限制也最少。⁷⁸不同就業類型所享有的權益和承擔的責任有明顯的差異，而且不同所有制之間的流動、特別是向高度保障類型的流動是相當困難的。

1998 的城鎮從業人員 2 億多中，國營單位從業人員所佔比重約為 55%，從就業制度看，其市場化的程度低於 30%，其餘 45% 就職於非國營部門的勞動力，其市場化的程度為 70%。總體來看，同物質資料市場、金融市場、房地產市場等其他市場相比，勞動力的市場化水平是最低的，低於整體市場化程度大體是 45% 左右。⁷⁹

勞動力市場的另一特色，是勞動、人事制度的分離。即使在全民所有制企業和事業單位中就業人員，也按照其進入的途徑和管轄部門劃分為由勞動部門主管的勞動就業部門和由人事管理部門負責的幹部部分。凡從大專院校畢業由國家統一分配工作的，以及通過人事部門招收、錄用，統稱為國家幹部，由各級人事部門直接安置、調配，其運行特點與全民所有制職工一樣具有終身制、固定化的特點，其所

⁷⁸ 蔡昉，前引書（2002 年 6 月），頁 208。

⁷⁹ 顧建平，「中國轉型經濟中的隱形失業和就業制度變遷」，江蘇社會大學（南京），2000 年 4 月，頁 189。

具有的封閉性嚴格限制了勞動力進入的可能性，形成了勞動和人事部門之間勞動力流動的分隔。⁸⁰因此，1998年機構改革與調整後，人事部門未動，只是將原來的勞動部門改為勞動和社會保障部門，擴大了勞動部門的權責範圍。在市場經濟體制下，要培育起勞動力市場，所以就有了國家勞動部門為工人身分的勞動者進行流動而成立的職業介紹服務市場（一般統稱為職業中心），和國家人事部門為幹部身分的勞動者進行流動而設立的人才服務市場（一般統稱為人才交流中心）。但是，在實際運作中，職業中心和人才交流中心基本是各行其事，其間由於政府壟斷行為的存在，兩者的職責範圍既分工又有交叉。⁸¹

最後一個特色是按照單位和地區切塊分隔。有關勞動政策對城鎮新增勞動力的包幹切塊使用，使就業「領地化」。1970年代以來，為了儘可能發揮各方面的力量解除沉重的就業壓力，一度形成了部門、地區和企業，包幹安置本系統、本部門、本地區、本企業職工子女的作法，就業的封閉性特別突出。招工制度改革後，此問題並沒有得到很好的解決，城鎮居民就業、復退軍人安置等仍按地區劃分進行。舉例，上海市對外地勞動力採取了「按需有序引進、避免盲目流動」的原則，以盡量發揮在地勞動力對市場經濟發展的積極作用，減少負面

⁸⁰ 蔡昉，前引書（2002年6月），頁208-209。

⁸¹ 侯亞非，前引書，頁276。

效應。目前上海市對外來勞動力就業的控制主要採取了行政手段和經濟手段。其中，政府部門所採取的行政性控制手段主要是限制外地勞動力在部分行業和崗位就業。同時，政府還通過徵收務工管理基金的手段提高單位雇用外地勞動力的實際成本，控制單位使用外地勞動力的數量。⁸²

總的來看，以戶口制度為基礎的多種制度安排，形成中國大陸特有的勞動力市場多重分隔狀況。將這種分隔狀況放置於特定歷史條件下分析，有其合理的一面。但經濟發展和社會進步，特別是社會主義市場經濟體系的建立與完善，已經形成對傳統制度安排的強烈衝擊。⁸³中國大陸社會現代化過程中，面臨的最大障礙不在於國企虧損、工人下崗問題，而在於阻礙人口流動之戶籍制度。⁸⁴

勞動力市場不同於一般商品市場，它的發展既涉及經濟問題，更涉及社會問題。它是所有要素市場中最重要、最核心的部分。

城鄉勞動力一體化過程，不應因城市出現失業現象而中斷。實際上，進城打工的農村勞動力，與城市就業者分別處於不同的崗位層次上，從而兩類勞動者的就業市場不存在直接的競爭性質。限制退農民

⁸² 祝均一、袁志剛，上海就業報告 1995—2000（上海：上海人民出版社，2001年9月），頁68-69。

⁸³ 蔡昉，前引書（2002年6月），頁209。

⁸⁴ 國安民，「中國大陸戶籍制度改革初探」，共黨問題研究（台北），第28卷第5期，2002年5月15日，頁11。

工進城一方面不會減輕國家整體的就業壓力，另一方面還會因為農民收入下降而對市場需求產生不利影響，反過來增加城市失業。實際上，農民收入的提高本來可以通過擴大農村消費市場，從而啟動相對冷卻的宏觀經濟。此外，由於同樣的崗位雇用城市職工企業要支付更高的工資，所以這樣做的結果還會提高整體工資水平，降低國民經濟的競爭能力，與反失業政策的初衷是相悖的。所以農民在地區之間和城鄉之間的遷移，應該繼續作為剩餘勞動力就業的一條重要的途徑。

85

勞動力市場發育不完善，勞動力在就業、再就業過程中必然會受到行政等方面的干預，受到一些非經濟的影響，致使人才單位所有、部門所有、一次分配定終身的局面難以改變，嚴重阻礙了勞動力的合理配置，並使整個經濟活動朝向不規範、無規則的方向發展。目前勞動力市場發育相對緩慢，不僅使失業者再就業面臨種種困難，而且已成為深化改革的制約因素。因此，必須進一步完善勞動力市場的建設，真正建立起面向全國廣大勞動者的勞動力市場，實現勞動力資源的合理分配，促進市場經濟的發展。⁸⁶

為建立全面、統一的勞動力市場撤除壁壘，需要深化勞動就業制

⁸⁵ 國風，前引書，頁 149。

⁸⁶ 辜勝阻、陳銀娥、李永周，中國再就業工程（武漢：湖北人民出版社，1999 年 10 月），頁 183。

度改革。因為勞動就業制度與勞動力市場是相互影響、相互制約的。根據現代企業制度的內在要求和國營企業用工制度現狀，現代用工制度的模式，應是在國家宏觀調控下，企業自主用工，用工形式靈活多樣，全部職工與企業通過簽定合同確立勞動法律關係。⁸⁷

中共也要加強對農村剩餘勞動力跨地區流動的有效調節，促進國營企業剩餘職工安置。而需要調整對工資分配方面存在的地區、行業、企業之間收入分配不合理，以及社會成員之間的收入差距懸殊現象，保證社會經濟健康穩定地發展。

而要建立全國性的信息中心及要發展多種形式的勞動就業仲介組織。信息中心定期或不定期地收集、發布或預告國家及地方各級政府、各有關部門出台的有關農村勞動力的供求方面的法律及規定、全國各地方的勞務市場和人才市場的運行和供求狀況、農村勞動力輸入地對農村勞動力需求的數量及結構、農村勞動力的剩餘狀況以及農村剩餘勞動力的地區分布及素質結構狀況等的信息。⁸⁸而且，建立就業信息、資訊、職業介紹、培訓在內的社會化的就業服務體系，幫助勞動力對轉移成本、收益、風險做出正確的判斷，以減少因盲目流動遭受的損失。要大力發展連接勞動力供求雙方的職業介紹機構，加快勞

⁸⁷ 辜勝阻、陳銀娥、李永周，前引書，頁 183-184。

⁸⁸ 陳阿江，「農村勞動力外出就業與形成中的農村勞動力市場」，社會學研究（北京），1997 年第 1 期，頁 40。

動力市場信息網絡建設；採取政府和民間等多種形式，開展農村勞動力的專業技能培訓、文化培訓和職業教育，增強農民的就業適應能力；要建立完善的勞動法規和勞動力市場管理制度，規範市場主體行為，使企業和勞動者雙方的合法權益都得到保障。⁸⁹

而要大力發展大中城市，因為大中城市的規模經濟效益和吸納勞動力的能力比小城鎮高得很多，因此中國大陸應該大力發展大中城市，以大中城市為轉移農村剩餘勞動力的主要空間，而不能再以小城鎮和鄉鎮企業作為安置農村剩餘勞動力的主要選擇。不管是否將大中城市作為吸納農村剩餘勞動力的主要空間，大中城市吸納農村勞動力的能力依然是不可忽略的。因此，要建立健全就業服務體系，發展區域間和城鄉統一的勞動力市場，發揮市場機制有利於開發利用和合理配置勞動力資源的長處，鼓勵和引導農業剩餘勞動力在城鄉間和區域間的有序流動，為農業剩餘勞動力轉移開辟道路。⁹⁰

而且，要繼續推進戶籍制度的改革，建立城鄉統一的勞動力市場，使勞動力資源配置優化。迄今尚未形成城鄉統一的勞動力市場，城鄉勞動力仍然存在著由制度性造成的因素分隔。

⁸⁹ 農業部課題組，「21世紀初期我國農業就業及剩餘勞動力利用問題研究」，中國農村經濟(北京)，2000年5月，頁15。

⁹⁰ 余雲霞、付麟，前引書，頁221。