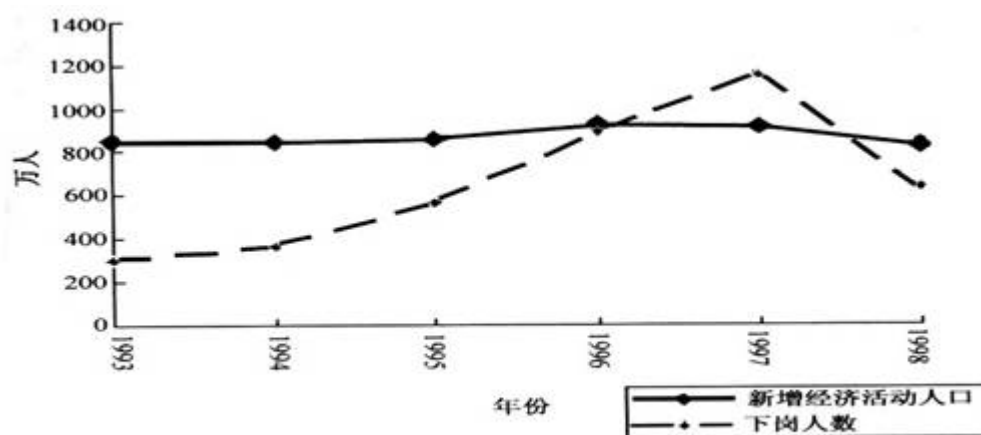


中国城市劳动力市场和就业现状调查报告

一、经济景气波动与就业压力

90年代的中国劳动力就业遇到了新的挑战：产业结构调整 and 国有企业改革推进带来大量职工下岗，这一过程又伴随着城市化加速的必然趋势——农村劳动力大量流向城市，尤其是中国新增经济活动人口压力一直居高不下，使得世纪之交的中国面临严重的就业“冲击波”（图一）

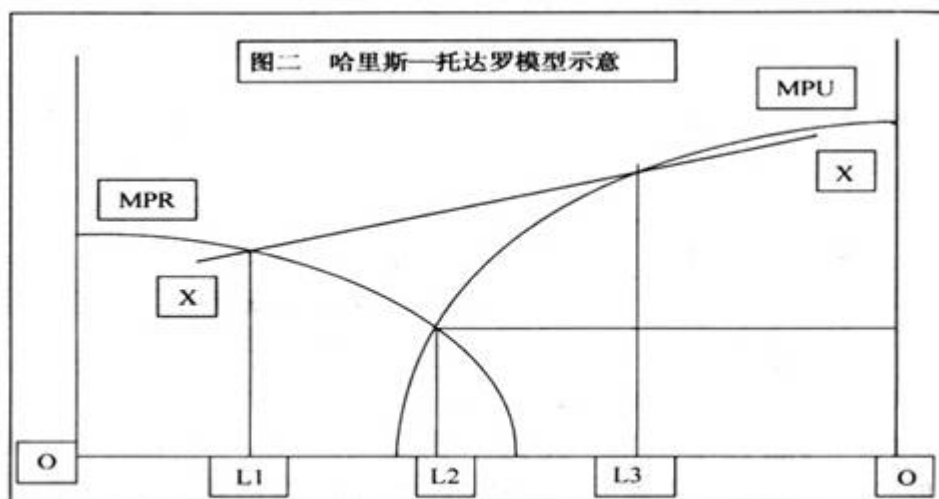


图一 就业形势

在城市失业大量发生的情形下反而发生农村劳动力大量剩余并且产生向城市的持久移民倾向，这是一个与刘易斯著名的二元就业模型(Lewis,1954)相违背的问题。因为该模型认为，在许多发展中国家普遍存在着有关生产和组织的各种不对称性，当劳动力在传统农业部门和现代制造业部门之间流动时，由于传统部门不按照边际产品原则定价，因此保留着几乎可以“无限供给”的边际产出为零的劳动力，而现代部门追逐利润最大化，因此两部门的边际产出并不相等。在刘易斯看来，经济发展就是现代部门通过资本积累而扩张，直到将传统部门“剩余劳动”蓄水全部吸干。这就是说，传统部门存在着大量劳动剩余，而现代部门里不存在。

这一问题在哈里斯—托达罗模型 (Harris-Todaro Model,1970) 中可以找到答案。他们指出，只要城市的预期工资高于一个有保证的农村工资，农村劳动力就会在城市失业已经存在的条件下继续向城市流入。这里，城市工资由政府法令规定而高于市场均衡工资时，预期工资就可能对农村移民有刺激力。

图二直观地描述上述几个模型的思想。横轴 OO' 表示一个经济中给定的劳动力总量。农村劳动力从原点 O 向右，农村劳动力的边际产出由曲线 $MPRL$ 表达。城市就业从 O' 点向左计算，曲线 $MPUL$ 代表城市劳动力的边际产出。如果有一个充分竞争的城乡统一的劳动力市场，两部门劳动边际产出相等，均衡工资就是 W_c 。在均衡工资条件下，总劳动力中的 OL 部分配置给农村， LO' 配置给城市，全社会没有剩余劳动。但是，如果城市标准工资 (W_u) 定的高于均衡工资水平，即 $W_u > W_c$ ，城市就业就会减少，城市出现公开或隐蔽的失业 (LL)；但此时城市期望工资 (W)，即标准工资与城市就业概率的乘积，仍然高于农村均衡工资，因此农村就业量还仍然按照 XX' 曲线向城市流动，形成农村劳动力供给价格提高，农村就业减少，而城市公开或隐蔽的失业进一步增加，从 LL 增加到 LL 。



图二 哈里斯—托达罗模型示意

以上模型假定农村劳动力可以自由向城市部门流动。但是如果存在着禁锢流动的体制性障碍，情形又会不同。在部门间劳动流动被隔绝的条件下，城乡之间可能持久保持工资水平的显著差异而没有发生相应的劳动力流动。“两元模型”无从分析这样的情形，因为“两元”之间的隔绝，使得每个部门都近乎孤立地决定其内部劳动力的供求和定价。这正是改革前中国的情况。正如我们将在后文中看到的，只有当城乡隔绝的体制松动后，哈里斯—托达罗模型才可能重新作为一种有用分析工具。

显然，在国有企业职工大量下岗和农村劳动力大量流向城市的这一双向进程中，关键因素是城乡的工资差别，不同性质的劳动力对于城市期望工资的预期差异对于中国的劳动力流动、劳动力市场的形成和就业形势发挥着重要作用。以下我们将会通过进一步的分析来详细阐述这一问题。

1、城镇下岗与失业 1992年以来，中国的城镇登记失业率稳步上升，自1996年达到3.0%时，1997、1998年两年保持在3.1%的水平上。但是中国的新增经济活动人口和新增从业人员始终分别在1.3%左右和1.2%左右的水平上保持着。

如果把下岗职工考虑在内，中国1997年的城镇失业率将达到9.36%，就业压力将会更为突出（孟庆红等，1999）。1992年中国的城镇失业人中、下岗人数分别为420万人和300万人，而到1997年，这两个数字分别变为620万人和1435万人（其中国有企业下岗职工为929万）（胡鞍钢，1999A）；1998年进一步变为892万人和571万人（陈淮，1999B）。显然，中国的城镇的失业问题越来越多地通过职工下岗这一形式表现出来。据原劳动部的一项调查分析，至1999年6月底，下岗职工占全部职工的比例为11.2%，而全国下岗职工总人数为711万人（原劳动部培训就业司，1999）。而杨宜勇估计，1999年全国下岗未就业人口为600万人，登记失业人口为620万人，企业新下岗300万人，城镇新增劳动力274万人，机构改革预计分流300万人，农转非估计有300万人，绝对数总计达到2394万人，比1998年多出460万人，即1999年就业压力将比1998年增加23.7%（刘诗白，1999）。而且，杨宜勇等人估计表明，在1999到2001年三年间，中国劳动力总供给中，农转非的人口约为1000万人，其中需要就业的劳动力600万人；城镇国有企业富余人员新下岗850万人，扣除当年再就业的70%，将会有255万人等待就业；机关事业单位分流82万人，

1998年年底结转国有企业再就业服务中心托管的下岗职工 614 万人，这样仅仅因为劳动力总量的调整就将会为城镇增加 1551 万人的就业压力（国家计委宏观经济研究院，1999）。

造成这种状况的主要原因是市场竞争的加剧使得国有企业必须通过市场化改革走出困境，减员增效势在必行；另一方面，经济增长率的放慢意味着经济对就业的吸收作用减小；但是人口增长的惯性使得新增就业人员继续以较快的速度增加，这样整个经济面临的就业压力越来越大，就业岗位的竞争也越来越激烈，因此，那些本就因为自身技能较差而被调整下来的下岗职工重新就业的可能性变得更为渺茫。由于城镇职工的下岗具有周期性和结构性的双重特征，经济疲软和国有企业结构调整对就业构成的压力交织在一起，从而使得国有企业的就业压力更为严重。

这一下岗趋势是对于长期以来国有企业效率过低局面的一种纠正。在中央根据计划指令来配置经济资源，优先发展资本密集型的重工业，并且因此形成由国家行政等级组织垄断工业和商业，管制农业和实行城乡隔绝的经济体制。在这一体制下，国有企业由于管理公有制僵化，缺乏自主权，企业家的创新精神受到扼制，导致企业无力实施有效的技术创新和制度创新，结果是企业的效率始终在低水平上徘徊甚至亏损；企业的剩余也被政府以利税的形式拿走，作为补偿，职工获得了“城里人”身份：较低的工资水平（但是这一工资水平相对于农村的工资水平还是很高的），从摇篮到坟墓的福利安排。这相当于一种“借旧债还新债”的制度安排，即运用当期企业的利税来支付对国有企业职工的历史负债，但是随着这一负债水平的提高和当期企业效益的下降，这样的制度安排无法继续维持下去。职工的下岗就在所难免。由于整个经济发展前景暗淡导致劳动岗位供给不足、下岗职工自身竞争力差、社会保障体系不健全等因素，下岗职工再就业的难度很大。于是，各地政府费尽心机寻找再就业门路，甚至是关闭农村劳动力向城市迁徙的通道。这样一方面使得最具有竞争力的那一部分劳动力找到工作的概率在大减少，从而阻碍了城乡开通的劳动力市场的形成；另一方面，这些举措混淆了周期性失业和结构性失业的界限，造成了城市中“有人没活干、有活没人干”的局面，同时使得城市中大量使用外来劳动力的那部分经济竞争力大大下降，这样进一步加剧了就业压力。如果在面临城市就业压力时，政府开始选择退却，那么城市就业改革所取得的成就将丧失殆尽。

2、农村的劳动力转移 城市就业压力剧增这一进程不可避免地与中国农村劳动力向城市转移的大趋势相互冲突。改革开放以来，中国农村就业通过三个途径得到缓解：第一，农业内有效利用劳动力资源的机会增加了；第二，农村的非农就业，尤其是乡镇企业的吸收；第三，城市的吸收，即农村劳动力加速向城镇制造业、商业和服务业转移。据作者参加的劳动部一项研究的结果估计，16年间（1978-1992）农业内部有效利用劳动力的机会共增加了约 50%，农村非农就业提供了近 1 亿个新的岗位，另外约有 3000 万农民工转移到县城以上的城市就业。另外，据范芹估计，截至 1997 年，中国的乡镇企业已安排的就业人数占全部农业劳动力总数的 25%，1.9 万多个小城镇累计吸收农村劳动力 3000 多万，约占农村剩余劳动力转移总量的 30%（范芹，1997；转自邓大松等 1999 成都）。

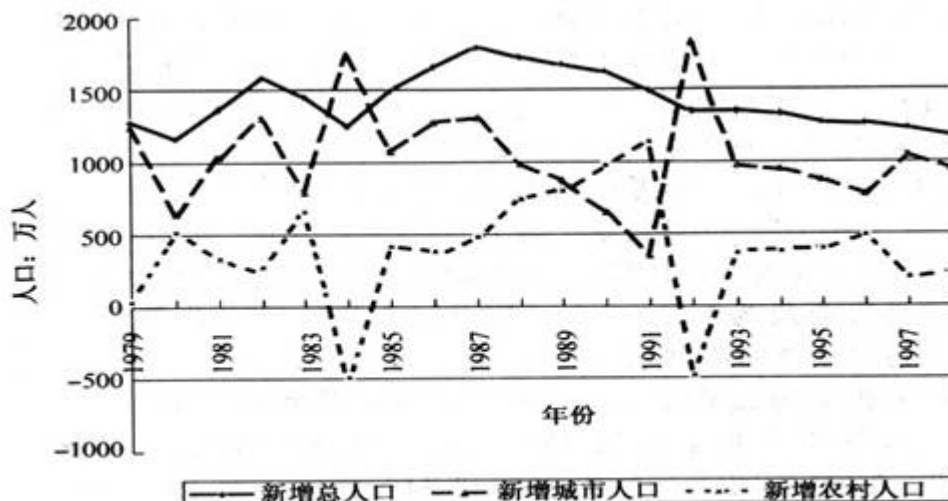
但是，当前乡镇企业由于中国经济状况不佳、融资需要远远不能得到满足、乡企自身面临制度创新等原因，发展速度显著放慢，其对中国农村劳动力的吸收能力也随之减少。1991 年以来中国第一产业中的劳动力一直呈现绝对下降的趋势，也即将会有更多的农村劳动力寻找新的出路，乡镇企业无法满足其要求时，农村劳动力向城市的迁徙就成为其主要出路。农村劳动力向城市转移的动力主要在于城乡工资差别，如果城市就业的期望工资（城市工资水平乘以在城市找到工作的概率）高于农村的工资水平，农民就会流向城市。显然，随着乡镇企业界的不景

气，农村劳动力在农村就业的工资水平大大下降，这无疑加大了城乡工资差别，使得劳动力更有激励流向城市就业。如果城市改革止步不前，城市工资水平仍然维持在一个较高的水平上，农民工的流动带给城市的就业压力就会更大。

而政府在这个问题上采取的是“关门”政策，即城市由于下岗压力对农村劳动力关闭了大门。但是，这只是部分影响到农村劳动力在城市找到工作的概率，城市工资水平难以下调，而农村的工资水平则随着乡镇企业停滞而大幅下降，这样就意味着农民在劳动力市场上具有压倒性的竞争优势。因此，政府“关门”政策的结果是农民工“清而不退”，这一巨大的劳动力人口的一部分通过重新回到土地上转变成为隐性失业堵塞，大部分则通过采取种种规避措施在城市的灰色劳动力市场上找到就业机会；而且，一旦农民工在某一地区工作一段时间后，他们可能就会习惯于城市的生活，即便暂时失业，也不愿意返回农村。在 1995、1996 和 1997 年三年中，农村劳动力向城市转移的数字达到 2400 万、2500 万和 3000 万（陈准，1999）。这一压力在中西部的一些人口大省，如四川、湖南，反映的更为明显；很难想像这些跳出“龙门”的农村劳动力因为城市的大门紧锁而全部返回农村。农村劳动力向城市的迁徙是中国经济发展的必然趋势，如何协调这一人口转移压力在城镇就业压力日渐严重的今天更凸现其重要性。

3、新增劳动力压力 中国的就业压力不仅反映在劳动力存量的变化上，而且来自于新增劳动力的数量。在 H-T 模型中，如果劳动力的边际产出水平没有较大的改进，而劳动力总量却发生了较大的增加，这就意味着农村劳动力的边际生产率和城市劳动力的边际生产率相等的那一点所决定的就业水平没有大的增加，最后的结果是总失业水平面的上升。

因此，把中国所面临的就业压力放到中国总人口增加框架下，我们对于中国窘迫的就业状况将会有更好理解。由图三可知，中国总人口增量在 1982 年达到了一个高峰，1986-1990 年达到了另一个高峰，其中在 1987 年达到峰值；而中国新增城市人口则分别在 1981 年有一个大的增量，1984 年达到高峰；新增农村人口在 1982 年就已经达到一个高峰，1984 年后更是一直持续增加到 1991 年。如果以 16 岁作为劳动力开始要求参加工作的年龄，那么中国的就业压力在 1998 年达到了第一个高峰，在 2002 年再度加大，2003 年达到高峰，并且一直持续到 2006 年左右。而城市就业压力将在 1997 年达到第一个高峰，2001 年左右达到另一个高峰；如果考虑到农村劳动力自 2000 年以后持续增加的压力，中国的就业状况将会更为严峻。



图三 中国新增人口

中国当前的就业压力除了来自于由于经济景气波动和结构调整而带来的大量下岗人口和来自于农村劳动力转移以外,中国的经济活动人口增长高峰也正好在这一阶段出现。1991-1998年中国的新增经济活动人口分别为 916 万、785 万、849 万、846 万、858 万、928 万、915 万和 827 万,显然这些新增的经济活动人口都需要到经济中寻找就业机会,他们构成了中国就业现状的又一就业压力。而 1992-1998 年中国城镇的新增从业人员分别为 264 万、348 万、824 万、680 万、722 万、392 万和 471 万,显而易见,新增经济活动人口中找到工作的比率越来越小,这些人构成了城镇潜在的就业压力;新增经济活动人口大多是青年,他们在劳动力市场上具有较大的竞争力,显然下岗工人与他们相比,重新找到工作的概率就大降低了。

4、隐性失业的显形化 城市登记失业人口只是中国就业压力的一小部分,如果考虑到中国现有经济结构中普遍存在的隐性失业,下岗工人也只是这一隐性失业显形化的一种表现形式。有人估计,1997 年中国农村的隐性失业量为 17703 万人,城市的隐性失业量为 3329 万人(其中国企的隐性失业量为 2761 万人,占城市总的隐性失业量的 83%),从而 1997 年中国的综合隐性失业量为 21032 万人,相对于城乡总就业量 63669 万人来说,总隐性失业率达到 33%;这一估计的总隐性失业率在 1988-1997 年间,一直在 25%和 34%之间,而 1993-1998 年的平均显形失业率(城镇登记失业率)约为 2.9%,即中国的显性失业率仅仅是潜在失业率的 1/10 (祈响、舒元,1999)。

随着农村人均耕地的下降,耕作水平的提高以及信息传播手段的发展,越来越多的农村失业人口将从隐性失业状况中走出来,这一苗头已经从每年平均约 3000 万的“民工潮”中得以显现。另外,中国国有企业要想走出困境,增强市场竞争力,就不得不走“减员增效”之路:很难想象,拥有至少 1500-3700 万冗员,冗员占职工比率达到 33%-50%的国有企业(大型国企中,冗员率都在 50%以上)能够在背负着如此沉重包袱的情况下,去和外企、乡镇企业竞争(顾昕,1998)。因此,国有经济部门不得不通过产业结构调整,就业人员数量调整甚至是退出市场(企业破产)来保证其自身的竞争能力。作为一种无奈的选择,大量的国有企业职工不得不面对严酷的市场竞争,通过“三个人的活儿五个人干”而表面上实现的“充分就业”不得不转化为公开的失业。

隐性失业的显性化在 H-T 模型中就意味着劳动力的就业水平在边际生产率较高的水平上实现均衡，这不可避免地带来失业率的上升。城市的高失业率表现为下岗人数的剧增，但由于城市的工资水平依旧较高，农村的失业人口因为预期到可以在城市中获得一个比农村工资更高的工资水平，仍然源源不断流向城市。隐性失业人口的显性化，使得城市的就业压力更为沉重。

据估计，“九五”期间，中国城镇新增加的劳动力人数为 5400 万，能够上岗的为 3800 万，还有 1600 万不能就业。加上现已有的下岗人员，共有 3000 万劳动力处于失业状态。而农村将有 1 亿 3 千 7 百万剩余劳动力需要转移，这样“九五”末期，中国的总失业人口将达 1 亿 8 千 3 百万相比总劳动力人数 6 亿 5 千 8 百万，失业率将达到 27.7%（张卫东，1999）。面临如此巨大的就业压力，仅仅靠就业岗位的存量调整——比如清退农民、提前退养、职工轮岗等措施，远远不能解决劳动力的就业需求；更为现实的手段是增加就业岗位的供给，这就需要鼓励人们去创业，通过经济的增长和发展来从根本上解决就业问题。

5、城市新增就业岗位的供给出现减缓的趋势 但不幸的是，90 年代以来，中国城镇新增就业岗位增长趋缓。尤其是 1993 年以来，城镇新增就业岗位的增加一直处于 700-720 万之间，其中 1993、1994、1995、1996、1997 年分别为 705 万、715 万、720 万、705 万、710 万（孟庆红，1999）；1998 年则为 746 万（刘诗白，1999）。同时，中国的经济增长率逐渐放缓，另一方面，中国的经济增长带动力的就业弹性系数已经从 1980-1989 年间的 0.233，下降为 1991-1995 年的 0.109，1998 年这一弹性系数更是下降为 0.064，远远低于国际上 0.63 的水平（胡鞍钢，1999B）。按照这样的趋势发展下去，中国的经济增长对于就业岗位的创造能力大大下降。在劳动供给越来越大的时候，就业岗位的供给却越来越少，这样使得中国的就业压力空前加大。

二、六个城市的案例分析（类型与逻辑）

总量上来看，中国的失业问题已非常严重。但是鉴于中国幅员辽阔，各地情形不尽相同，为了更好地了解中国的失业现状，我们有必要深入调查，详细了解各地的现状，并且在此基础上提出相应对策。基于这一目的，受劳动和社会保障部委托，北京大学中国经济研究中心劳动力市场力市场课题组在 1997、1998 年有选择地对六个有代表性的城市——浙江温州、广东中山、四川绵阳、上海、江苏南京和吉林省吉林市作了详细的调查，对于中国当前的就业现状有了深入的了解。

我们在调查中发现，尽管就业压力是在全国范围内存在的，但是因为各地经济发展过程中的“路径依赖”现象及与之相关的市场经济发展的程度、政府的政策选择、人们就业观念转变的速度差异等因素，各个地区在解决就业问题、劳动力市场建设诸方面进行了不同的政策选择，使得各地应付就业压力的政策结果也不相同。温州、中山和绵阳市三个案例的共同点在于通过经济创新促进劳动力流动，进而推进劳动力市场的建设和发展。这些城市中，劳动力的自由流动受到较少的行政干预和限制，市场规律正在逐步推动着劳动力大市场的形成。在这个市场中，城市劳动力和农村劳动力按照经济规律的要求，进行跨区域、跨行业的流动，经济的活力得以综合利用发展。温州市已经基本上形成了比较完善的劳动力市场；中山市的统一劳动力市场在 90 年代初期颇见起色，但是因政府的干预而受阻；而绵阳市的经济创新则表现为，巨型长虹和绵阳卷烟厂等企业通过交纳税收安抚下岗工人，从而获得用人自主权。

上海市的案例则表现出了解决就业问题的另一种思路。面临经济萧条时，经济中的新增劳动岗位着实有限，而经济结构调整却导致原有劳动岗位的减少，此时，政府政策的核心包括两点：一是降低外来就业的预期工资水平，包括降低其找到工作的机会、减少其工作中的净收入；二是维持本地就业者的生活水平，包括尽量保证其工作岗位、通过建立再就业中心等方式为下岗职工提供适度的社会保障。但是这种基于存量的调整政策效果甚微；而且外来劳动力就业和本地劳动力就业在需求上具有不同的形式，赶走外来民工并不能保证本地人就会在这些空缺的岗位上工作，但是，这种政策的直接代价是导致劳动力大市场的形成受到重重阻挠。例如，上海市对外来劳动力采取“关门政策”，并以其雄厚经济实力补偿福利下降的下岗职工。

南京和吉林的案例则代表了全国大部分地区的现实。由于经济持续低迷，增加劳动力有效需求和减少供给的政策都不见起色，政府不得不实施帮助劳动力“扶贫解困”的短期就业政策。这种做法在国有经济比重过大、职工冗员较多的老工业基地，尤其是东北较为普遍。吉林市政策的主旋律就是解决短期就业问题并寄希望于外来力量的援助；南京市情形类似，政府通过延缓国有企业的改革进程，将国有企业职工滞留在企业里，借以推迟这一就业压力。由于缺乏长期稳定增长的条件，这些地方的劳动力市场尚未真正发展，其解决就业问题的隐患也是最大。

经济发展中的“路径依赖”、政府政策的选择方向、经济创新的力度和范围，这些因素都归定了各个地方经济改革和发展的范围。具体来看，各个地方的劳动力就业现状反应了这些因素的各种不同的组合效果。而这一点，我们可以从对这六个案例的概括与分析中得到更为明确的认识。

第一类，面向市场的经济创新、就业压力的缓解和走向市场化的劳动力市场，如温州、中山和绵阳的案例。

政府通过鼓励经济创新，促进城乡开通的劳动力大市场的形成，增加有效的劳动力需求。这些措施的结果使得城市劳动力的工资水平上升，加大了非国有部门就业的吸引力；同时使得农村劳动力在城市寻找工作时的预期工资水平上升，促进了农村劳动力的流入。正是在这种良性循环中，这些城市的经济实现了持续增长，劳动力大市场信息的雏形也一步步凸现。

温州：城乡开通的劳动力市场

温州人在解决就业方面，做得最好。温州市场经济已经相当发达，市场观念深入人心。温州人自豪地宣称着三个 100 万。100 万温州人在外做生意，100 万外来劳动力在温州做工，100 万本地和外地劳动力在温州劳动力市场上流动。基于此，温州通过充分运用其人多地少、人们经商意识较强等特点，大力发展劳动密集型工业和服务业，实现了 1980-1997 年间 GDP 按可比价格计算平均 16% 的高速增长，并且逐渐形成了一个市场化程度较高的劳动力大市场。在这个市场上，私人企业与个体经济吸收了大量当地劳动力；劳动力市场分层，外来劳动力通过劳动力市场就业，而当地劳动力就业主要通过人际关系来完成（CCER 劳动力市场课题组，1998A）。温州的中小企业在经济中的地位越来越重要，金融创新一直不断以种种方式出现；正是在这种宽松的创新氛围下，温州通过弱势政府和强势民间力量的结合，逐渐形成了一个城乡开通的劳动力大市场，实现了“市场化程度越深—劳动力就业观念越多样化—市场化程度进一步加深”这一个良性循环中。

政府的政策限定了经济创新的范围和形式，政府的干预也会改变创新的范围和形式。温州的成功在于经济中不断拓展的创新精神，不断引入市场机制维持了其经济的持续增长，很好地解决了就业问题；但是，鉴于温州地处东南沿海这一独特的地理条件，温州人精于计算、讲究功利的文化传统，温州很小的国有经济比重，尤其是改革开放大环境为温州人提供的有利机会，使得温州走过的路径很难被仿效。

中山：工业化进程中劳动力市场的逆转。

中山市劳动力市场的建立则得益于三资企业和乡镇企业的推进；三资企业大部分属于“三来一补”性质的劳动密集型企业；乡镇企业在“八五”期间产值年增达 36.63%。这样，中山市的经济发展就不但吸收了当地的农村人口，而且吸收了大量的外来劳动力，同时，中山市实现了工业化和城市化的同步发展，1990 年中山市的三次产业比重为：31：43：26，1995 年约为 12：53：35，第一产业比重大大降低，第二产业飞速发展。城乡人口比例上升，1994 年中山市从事农林牧渔业的人口只占社会总劳动力的 26.6%，占农业总人口的 23.9%，占社会总人口的 17.3%，综合考虑外来劳动力的影响，中山市的真实城市水平约为 80%。这样劳动力在城乡间流动的制度性障碍大大减少，中山市的 36 万外来工占全市当期就业人口的 39.6%，占据了劳动力市场供给的重要地位，且分布的行业和地域都很广泛，中山市在工业化、城市化的过程中建立了城乡开通的劳动力商场的雏形。

但是，这一市场却在 90 年代中期出现了问题：较高的工资水平和劳动力供给不足同时出现。中山市的外来劳动力在 1994 年达到顶峰 40 万人后，在 1995、1996 年连续两年下降，1997 年虽有所增加，但是距离 1994 年的最高峰还相差 3 万人，出现了民工需求大于供给约 2 万人的缺口。而中山市的外地劳动力的工资约为 6000-7200 元，大大高于内地人口大省的年人均收入，例如四川 1994 年的农民人均年收入约为 946 元。这样在的工资差距却对内陆巨大的劳动力资源提供不了激励，其秘密在于劳动力供应与接收双方政府的“跟踪服务”和“有序化管理”。一个四川民工从四川出发到中山找工作这一过程就需缴纳约 820 元的中介费、管理费等，如果将这一笔偌大的费用与四川农村的人均收入加以对比，我们就不难发现这一道“门槛”对于那些初次决定外出打工的农民意味着什么（CCER 劳动力市场课题组，1998B）。中山市统一劳动力市场的良性发展受到严重阻挠，甚至倒退。企业用工决策提前出现了“质量代替数量”的趋势，被迫进行劳动力质量升级这一不符合比较优势的选择。

我们看到中山市的劳动力市场发展起初是正常的，而政府的干预使得这个统一的劳动力市场的发展无法持续。这再一次说明了这样的道理：如果人为的对经济的发展施加外部成本，经济主体就会改变行为方式，最终背离干预者的初始目的。

绵阳：强势企业用人自主权和劳动力市场的雏形。

绵阳市的情形有所不同。一方面，绵阳市面临巨大就业压力：约 80 万农村剩余劳动力，约 13 万城镇职工失业、下岗、富余总量以及约 3 万人的新增劳动力；相对于绵阳市 1996 年总人口 509 万，其中城镇人口为 92 万来说，的确压力很大。另一方面，绵阳市的经济主要依赖于长虹等少数大型企业。比如，1997 年长虹公司的工业总产值为 200 多亿，占绵阳市乡及以上工业产值的 60% 以上。1997 年 1-11 月，长虹公司的利润总额为 18.6 亿，而同年绵阳市的利润总额仅为 11.0 亿，如果没有长虹，整个绵阳市将处于亏损境地。

正是在这种情形下，这些巨型企业在用工上获得了较大的自主权：一方面，长虹公司使用着 2000 万多名临时工，并且在不断招用新的临时工。另一方面，长虹每年上交大量利税（1996 年将近 6.4 亿元）以保证政府再就业等工作的开展。通过大量采用这种灵活的、以非正式的劳动契约为基础的临时工制度，逐步取代了僵化的劳动合同制，绵阳市的企业维持了市场竞争力，并使得劳动力市场展现雏形。

绵阳市的创新动力来自于较小的经济规模和巨型企业长虹公司的存在。通过借助于强势企业的税利（间接来自于外来民工）补助了国有企业的下岗职工，绵阳市得以能缓解下岗压力。长虹公司的实力使得它可以作为企业的代表和政府讨价还价。在这个博弈过程中形成下述均衡：企业通过岗位调整来悄悄地进行着劳动用工制度改革，民工通过接受一个远较“城里人”的工资为小的工资额来获得就业岗位；政府通过从企业收取的利税来补贴下岗工人。这种均衡依赖于企业的效益较好的这一条件，如果市场环境恶化，企业增长乏力，不得不削减民工使用量，那么企业的利税随之下降，但是对下岗职工的补贴却具有刚性，政府就可能陷入困境。如果政府选择干预，那么这个均衡就会被打破，绵阳市形成城乡开通的统一劳动力大市场信息的趋势就会受到遏制。长虹的效益关系到这个就业范围的宽松与否，但是这种要求又和长虹的进一步发展的需要矛盾。

如果政府加强对劳动力市场的干预，或是这种城乡劳动力在就业中的不平等地位不能得到改善，城乡开通的劳动力市场的能否形成依旧是一个大问号。因此，我们认为绵阳市则只是显露出劳动力市场建立的迹象，发展如何取决于政府与民间实力的消长（CCER 劳动力市场课题组调查组，1998C）。

第二类，政府干预、城乡就业空间的分割和受到阻挠劳动力市场，如上海的案例。

政府通过减少供给，使得供给与需求的缺口不至于太大，最终降低就业压力对于经济的冲击。这种减少包括三个层次：一是减少城市劳动力，尤其是新增劳动力对于国有经济部门的冲击，促使其通过市场寻找工作，降低其工作预期；二是通过建立再就业中心，延缓下岗职工对于经济的冲击；最后也是最主要的是采取措施限制外来农村劳动力进入，通过影响其在城市就业的概率、工作种类和工资水平以降低其在城市就业的预期工资水平，从而达到减少外来劳动力流入的目的。这些做法尽管可以在短期内使得就业压力得到缓解，但是对于劳动力市场的建设确甚为不利，因而最后效果不容乐观；而且这些减少供给的手段普遍的包含着对于某些弱势群体的歧视，缺乏就业中的公平性。

上海：大城市面临转型的劳动力市场。

上海的做法颇为典型。首先是在新增劳动力配置过程中市场机制的引入和贯彻，即采用“新人新办法”——全面的劳动合同制。这一机制减少了新增就业人员对于国有部门的依赖，使得这些人可以通过市场就业。这一措施起始于 1980 年上海市开始试点的城市劳动合同制。90 年代以后，以全员劳动合同制的改革全面铺开。迄今已有 98% 的国有和集体企业实行了这一制度。这一制度性改革改变了过去工人一旦招进门就终身固定在一家企业的状况，恢复了劳动力资源的市场流动性，也为上海经劳动力市场的形成奠定了基础。在推行全员劳动合同制的同时，上海市着手建立城市劳动力市场，促进新增劳动力就业的市场化。据估计，新增劳动力供求双方市场结合率达 60% 以上。“新人新办法”不但为运用市场机制配置城市劳动力提供了新思路，而且为通过城市劳动力市场逐步消化规模巨大的企业冗员提供了条件。

其次，在统一的社会保障体系还没有全面建立的情况下，为了延缓国有企业冗员对于经济冲击，上海市由市财政、下岗职工所在企业及企业所属行业控股公司和外劳管理三方出资，创建行业“再就业中心”三方各负担经费的 1/3。从市财政方面来说，1996 年仪电、纺织两个行业共托管 10 万下岗职工，一年经费过 4.2 亿，财政负担 1.4 亿。1997 年 7 个行业共建立 9 个再就业服务中心，托管 25 万人，计划经费 10 亿，三个季度 8 亿，财政负担 3 亿。这样沉重的担子在短期内，可以由上海市雄厚的财政兜底，但是显然难以长久。其他地区的再就业中心都因为资金不足的压力而处境艰难。

最后，为了缓解下岗职工再就业的压力，上海开始拿农民工开刀。1992-1994 年，由于开发浦东、建设地铁等大型市政项目的需要和同期中国经济呈现飞速发展趋势使得白领工作增长率高于蓝领工作增长率等原因，上海市吸收了大批外来民工。上海市政府此时尚对外来劳动力持“默认”态度，外来劳动力和本地劳动力基本上在两个层次上运行，相安无事。但是，为了缓解 1994 年以后下岗工人激增的压力，上海市先是通过成立对外劳动力管理所，以示外劳：“有序化”流动，即建立外劳市场，规定不许外劳个人在上海找工作而必须坚持有组织输送，同时实施证卡管理。尤其是 1996 年以来上海加强了招工控制、强化外劳进入的行业和期限、限制以及加强证卡管理和增加收费等，以求为外来劳动力设置门槛；但这些措施显然不受企业欢迎，它们通过种种规避措施，使得这些政策的效力大受影响（CCER 劳动力市场课题组，1998D）。上海的非国有经济部门的城乡统一的劳动力市场正在逐渐形成，而国有部门的下岗职工则继续靠着政府的财政支持，并对统一劳动力大市场的形成构成严重阻挠。上海的这种限制劳动力供给的做法在全国范围内是普遍存在的限制农民工进城自不必说，诸如加强就业培训、扩大高校招生、控制企业破产和解雇职工等措施的用意都在于减少当前劳动力的供给；但是实施这些措施时，如果不是伴随着劳动力有效需求的增加，那么一旦现有经济结构无法承受这些潜在压力，问题将会非常严重，甚至于危及社会稳定。

在这个意义上说，上海的经验具有非常大的局限性，这种局限于减少供给的方式一方面使得企业的改革进程，降低了非国有部门的竞争能力，最终无法达到需求的拉动。如果经济中无法找到新的增长点，这一类大城市将会面临更为严重的就业压力。

第三类，“扶贫解困”的就业政策、下岗职工的“粘连”情结和严重滞后的劳动力市场，如南京、吉林的案例。

因为历史选择的“路径依赖”，老工业基地普遍面临经济萧条，企业停工、停产的局面。由于国有职工比例占很大比重，辞退农民工对解决就业问题没有太大意义，建立再就业中心也普遍面临资金短缺这一难题，最为严重的是，这些地区看不到经济摆脱困境的有效办法，因此劳动力的持续供给和劳动力需求的严重不足使得这些地区的就业现状最令人担忧。政府对于解决就业问题只能是采取延缓企业改革进程，推迟国有企业职工向社会的流动，并通过短期措施解决短期劳动力就业。结果是，下岗职工普遍选择“粘连”于原企业，劳动力市场的发展严重滞后，就业问题的解决更是遥遥无期。

南京：福利惯性下的劳动力市场。

面临将近 1/6 的市区人口失业率的压力，南京市政府在实施再就业工程的过程中，虽然也创造了一些新经验，如分类梳理（把下岗工人按照年龄、性别进行分类，实施分别管理）、养老统筹的个人投保办法等。但由于国有经济部门顽固的城市福利体制壁垒，南京市劳动力市场

就大的层面来就形成了两块，即国有经济部门（主要是国有工业部门）的一元劳动力市场和非国有经济部门的高度融合的劳动力市场。在国有经济部门，外劳力还是处在填补城市工人空白的位置上，互不相干；而在非国有经济部门，城里人和外来民工已在一个统一的市场上竞争，农民工在南京工作就个人来说几乎不用交什么钱；单位交钱也不是硬性的，基本上没有什么制度成本。这为形成城乡通开的劳动力大市场提供了有利条件。但是随着企业改革的逐步铺开和1992年全员劳动合同制的实行，城市工人下岗和失业问题严重起来，这一市场的发展受到阻碍。

由于国有企业本身只使用了少量的外来劳动力，通过清除外劳力以提供就业岗位的通行做法在此无太大用武之地，政府对更多地采取将企业职工“包”在企业里的做法。企业和政府就如何安排下岗职工达成了以牺牲未来为条件的妥协方案，即所谓“疏理定位，分类管理”的政策。客观存在规定按照职工的年龄结构来对职工进行分类，并让职工与企业签订不同的协议，并且由财政支付相应的货币补偿；但是由于城市福利惯性，这一政策在实施中发生了变形：以年龄为标志的一次性的补偿变为滚动式的福利均沾，即合同期限有多长，政府就得背多久，而下岗职工达到退休年龄段时，事实上都可以享受到类似提前退休的待遇，并领取到相应的补贴。这一政策的功能发生了退化：在提前退休政策受到限制的条件下，职工以新的形式搞提前退休，铺开面甚至比原来提前退休的范围更广。这样，南京就在实践中将权宜之计长期化，用牺牲未来的办法来应付提前的危机；这种分类梳理政策在实施中，从一次性的以年龄为界的补偿变成滚动式的福利均沾。劳动力市场的发展陷于停滞（CCER劳动力市场课题组，1999A）。

吉林：“粘连”情结与劳动力市场的严重滞后。

吉林市作为中国传统重工业城市的代表，其经济具有很浓厚的计划经济色彩。国有工业，尤其是重工业始终在经济中占很大比重，1997年国有企业在吉林市这个经济中所占比重为14.5%，而其职工人数、资产和实现利税所占比重则分别达到62.1%，80.3%，76.8%。在这种环境中，体制外的增量——乡镇企业和外资企业一直未能得到长足发展，从而使得整个经济更加缺乏活力，企业的用工体制僵化，正式工人数在吉林市的就业中占有非常大的比重（1997年国有工业企业和集体工业企业的工人占工业总就业人数的90%）。另一方面，吉林市的经济状况却越来越差。截至1997年末，吉林国有经济的亏损比重占30.9%，全市共发生下岗职工13.7万人，占其国企职业总数的将近25%。吉林市在解决下岗再就业问题时，更多的着眼于短期解困，即为企业和下岗职工寻找短期的谋生之道，这些措施包括：建立各类扶贫解困市场、开展社区服务、组织内转外（组织劳动力的境内外输出）和农转非（鼓励城市下岗职工和暂时停工、停产或开工不足和企业到农村从事种植业和养殖业，搞技术服务、生产服务、销售服务和人员培训服务等）、建立职工消费合作社等。

在这样的情形下，众多的国有企业职工不得不把自己的命运和计划体制下由国家包办的福利状况连在一起。职工们多年作为企业的“主人翁”，已经将自己的专业技能、知识结构与企业的命运绑到同一辆战车上：政府对国企职工则给予默认的承诺：作为职工接受低工资的条件，政府将为职工提供相应的福利水平，并在职工年老、生病或遇到其他不可抗力变化时，对职工提供帮助。当国有企业的状况越来越糟时，职工的福利状况突然急剧下降，甚至连工作岗位几乎都无法保证，这一事实令他们无法接受。而且，住房改革、教育改革、社会保障制度改革、医疗改革等政策变化打乱了职工原有的预期结构。经济处于萧条之中，国有企业亏损越来越严重，使得这些职工难以从经济中找到新的工作机会，于是，无论从就业观念上，还是从利益权衡上，国有企业职工都不愿意解除与原企业界的劳动关系而另谋出路，而是选择了“粘连”于原

企业：不进入再就业中心，企业不发工资也不在乎；但是当企业状况好转时，他可以回原企业上班（CCER 劳动力市场课题组，1999B）。

无庸讳言，这种“粘连”情结的深层根源在于政府对于国有企业职工的历史欠债。如果政府在选择国有企业改革的步骤时忽视了这些问题，这种“粘连”情结将因为职工观念中的自我增强机制变得越来越严重，甚至可能会危及国有企业改革的整个进程。现有最为迫切的问题是，老工业基地的经济萧条和国有职工比重过大的现实困扰着这些地方的劳动力就业问题的解决，也严重阻碍了劳动力大市场的建立。

三、出路

面对这样大的就业压力，寻常的解决之道已经不能解决问题，诸如清退农民工、建立就业指导中心、推迟某些社会群体的就业都无助于问题的解决。要想解决这个问题，我们必须从整个国民经济发展的视角出发，着眼于中国经济改革的大背景，才能给这个问题找到根本性的出路：经济必须实现持续、健康地增长，但首要的是，政府如何才能为经济增长找到新的增长点。

历史上看，这些增长点包括：第一支持民间创业和经济创新的发展，进一步开放国家的垄断行业，大力发展第三产业。为了保持这些新的增长点能够持续、健康地带动中国就业问题的解决，就必须建立经济增长的制度条件。

1、鼓励民间创业和经济创新，大力开发已有结构中的就业潜力

(1) 鼓励经济创新，改善中小企业融资状况。中国改革开放以来的经济增长，主要依赖于经济中持续的创新动力。中国乡镇企业和集体经济的大力发展，支撑了中国经济的半壁河山；经济中持续不断的创新精神就是由这些非重点的中小经济单位维持的。但是，国家的政策始终偏向于国有经济单位，尤其是 90 年代以来，“向大中型国有企业倾斜”的政策倍受政府青睐，这一做法将中国最具创新精神的那一部分经济单位扼杀。大家可以看一看，世界上很少有政府公然提出如此“倾斜”的口号。可能只有韩国如此。但是，这一次金融危机明确地显示了这种“倾斜”会如何将整个经济拖垮。其实，各国经验都表明，中小企业一般比较弱小，但是解决了大量的就业问题，牵扯到千千万万普通人的生计，政府的政策应该向他们“倾斜”才对。具体到中国，当前全国工商联注册登记的中小企业已占全部注册企业数的 99%，中小企业总产值和实际利税分别占全国的 60%和 40%，提供约 75%的城镇就业机会（目前全国工业部门就业人数为 1.5 亿人左右，其中在中小企业就业的就有 1.1 亿左右），年均创造 900 亿美元左右的出口额。但是，银行的资金却大部分流向了大中型企业，1998 年中，中小企业得到的贷款仅占全部银行贷款余额的 44%，而在国有商业银行的贷款余额中，中小企业所占的比重仅为 38%。

中小企业在信贷市场上得不到足够的资金，只好寻找其他出路。但是，政府的干预又一再扼杀他们的创新精神。比如说，前些年企业开始探索地方性股权融资的方式，企业股东为了交易自发地形成了柜台买卖，或可称为街角交易、场外交易，典型的代表是成都红庙子市场和山东淄博的股票交易系统。这些资本市场的创新有力地缓解了中小企业的融资的需要，促进了股份经济的发展和资本市场的发展，但是政府在未进行充分听取意见和进行讨论的情况下就关闭了这些市场，同时也等于丢掉了探索中小企业直接融资通道的可能性。1997 年以来，大

家开始大谈特谈中小企业融资难问题，问题这么严重，为什么要堵死中小企业探索其他融资方式的可能性呢？

(2) 减少政府对于经济的管制，鼓励民间创业。90年代以来，民间的经济活动越来越活跃，企业家开始在经济中寻找创新的机会；但是，政府的、“规范化”和“有序管理”却不断扼杀这些新的增长点。举例来说，这几年来高速公路建设的非常快，随着高速公路的建设，感觉敏锐的企业家们开始通过购买新型大客车来从事高速公路客运业务。此举颇受市场欢迎，投资者也可以较快的回收投资成本；此外公路运输的发展也逼迫铁路部门改善服务质量。但是，政府很快就感觉到了其间的利益所在，开始设置“特许权”，规定这些经营必须经过政府批准，结果是这些项目要么是由政府自己来经营，要么是由政府指定的人来经营。企业家发现的这些机会就这样被政府归为己有；作为通过发现市场机会来谋求盈利的企业家来说，从事创新活动和动力就大大减少了。如果对于经济的行政干预降低到最小限度，那么经济中的创新主体就业会从中国不断改革开放中挖掘各种各样的获利机会；这些机会中的绝大部分是在现有条件下根本无法预知。

企业家承担了寻找新的获利机会所具备的不确定性，相应地，他们从创新中获利的权利也应该得到社会的认可。这些需要从制度上对于私人财产权利进行保护；如果政府可以经常以种种借口对这种得自创新的权利予以剥夺，那么民间的创新动力就会大降低。只有给予企业家更多的创新空间，原有经济结构中的就业潜力才能得到最大的发挥。

2、进一步开放国家垄断产业 解决这种巨大就业压力的第二个出路，在于进一步开放国家垄断的产业，诸如金融、电信、航空等产业。发达国家经验表明，在这些产业中引入竞争，可以促其改善服务质量、降低成本，更重要的是可以逼迫这些行业加快创新的节奏，这些创新一方面可以创造新的就业机会，另外一方面可以推动企业创业、增加就业。

(1) 金融业。金融业的垄断性表现在中国金融市场结构的特征上，尤其是四大国有商业银行（中工农建）在市场中的地位过大。从所占市场份额来看，1997年四家银行的存款总额、贷款总额、资产总额和利润总额分别占国内同期金融结构存款总额、贷款总额、资产总额和利润总额的73.38%、70.02%、93.19%、41.92%。与这种垄断地位相对应的是，1995—1997年，四家银行的综合平均资产利润率、综合平均收入利润率分别为0.26%和3.41%，而十家综合性商业银行的两项综合平均指标分别为1.70%和22.57%（于良春、鞠源，1999）。

这种高度垄断下的金融体制使得中国金融资本和GDP的总量不相对称。例如，1998年我国GDP为79553亿元，其中国有和集体企业约占60%，非公有制企业约占40%。金融机构本外币贷款93860亿元人民币，其中国有商业银行占85%以上；在9万多亿贷款，大约不到30%的资金用于支持非公制企业（朱纯福，1999）。而中国的非国有经济却正是拉动经济增长、吸收就业的最主要渠道，这种信贷政策上的歧视使得无法通过非国有经济的发展来解决就业问题。因此，必须在银行业中引入竞争，改善银行业的整体效益，进而使其扩大对非国有经济的金融支持。

其次，这种高度垄断的金融结构伴随着低下的经济效益，金融企业没有动力进行金融创新，使得中国金融工具的品种开发较少。随着各种新型金融工具的开发新型金融机构的设立，金融

业的劳动力需求也会增加。比如，网上银行业务的开展，就创造出了许多原有体制下不存在的就业岗位，并且带动相关行业，诸如商品配送、信用卡开发等部门的发展。

(2) 电信业。电信业也是高度垄断。中国电信业务（国际长途、国内长途、本地电话和移动电话）基本由中国电信和中国联通垄断，而这种结构中，中国电信居于绝对垄断地位；其不但在电话和各种新的通讯领域拥有垄断性的和控制性的市场份额，而且控制和运营管理全国的公用通讯网；1996年其电信业务总量和收入按中央国有企业口径计算分别达到996亿元和934亿元，占全国份额的80%以上。这种垄断地位使得中国电信的决策可以大大损害消费者利益。比如，为了装电话，中国电信举世独创了“高额初装费”制度：每个城市电话客户，要预付5000元（甚至5500元或5800元）的初装费，才能得到装机机会。有了电话，还要承受高额运营费（例如国际长途比美国贵5倍）外加低质服务（例如落后的计费方法和拒绝提供通话记录），才能享受通话服务。中国电信7600万客户，以每户平均“初装费4000元计，客户的初装费总额就有3040亿元。而且，电信行业（以统计年鉴中的“交通运输仓储和邮电通讯业”平均工资水平作为近似值）的平均工资水平1998年约为10302元，而国有单位的平均工资为7668元，也即电信行业的平均工资水平是全国平均水平的1.34倍。这样严重的垄断情形，一方面为消费者增加了额外的成本，阻碍了民间的创业动机；另一方面使得电信行业拓展经营、吸收就业的动机很弱。

我们可以从无线寻呼业务的发展中得到一些更为清晰的认识。中国的无线寻呼业用户1990年只有43.7万，1995年达到1739.15万，1998年更是激增至3908.16万。这个巨大市场的出现，与无线寻呼业务服务商之间的激烈竞争密不可分。提供无线寻呼服务的企业在1997年已经达到2159家，为了吸引客户，众多厂商纷纷采取降价竞争的策略：1995年到1997年，数字机服务费由每月25元降到10-15元，汉字机服务费由每月50元降到30元；1992年以来寻呼机价格降价幅度达到60%-80%。而且，无线寻呼企业日益重视服务竞争和技术竞争，前者主要包括提高服务质量和增加服务项目，后者主要着重于联网化、自动化和多功能化（陈小洪，1999）。这些竞争的一个明显结果就是寻呼台的服务小姐需求猛增，而这些岗位在传统经济体制下根本是无法想像的；竞争和经济创新使得这些崭新的工作机会成为可能。

中国的电信业务部量在1991年仅为151.6亿元，1995年增至875.5亿元，1997年翻倍达到1629亿元，1998年进一步增加到2264.9亿元。估计到2010年，电信业务总量将达到3000-4000亿元以上（陈小洪，1999）。激增的市场需要众多的厂商来提供最为合适的服务，通过在电信业中引入竞争，将使得这一行业可以产生巨大的劳动力需求，而且有很多服务机会是通过创新“创造”出来的。

(3) 航空业。航空业的改革自1987年已经开始，其改革最大动机改变在于民航业的连年亏损的局面和从军队手中收回民航管理权势政治考虑。具体的改革措施包括政企分开、分割经营部门为多家独立核算单位、允许其他企业进入市场以及放松政府在市场进入、航线开辟、乘机资格、飞机购买等方面的管制。1987年的民用航空线只有323条，旅客运输量只有1310万人次，而1998年这两个指标分别为1122条和5722万人次。改革后的竞争主要以非价格竞争的方式进行，内容包括航线的开辟、航班的设置、服务的改善、营销的方式转变等等。

这些改革措施都创造出了很大劳动力需求，尤其是营销方式的变化对于就业岗位创造更为可观。1987年以来，各个航空公司在若干城市恢复和扩展了市内和临近城市售票点和代售点，推广预约定座的售票办法，增加预售客票的天数，开展送票服务等；同时，开始发展销售代理人业务，从而使得代销点和旅行社在机票销售中扮演了越来越重要的角色（张帆，1997）。这些业务的拓展，使得航空公司越来越重视市场力量对于经济业绩的作用，面向顾客的营销策略大大扩展了这个行为中的劳动力需求。

(4) 垄断产业引入竞争的进一步讨论。中国需要引入竞争的产业远不止金融、电信和航空三个行业，将竞争引入诸多垄断产业的主旨在于推动经济中的创新动力，一方面进入该行业的新厂商会创造一批就业机会，另一方面垄断企业会被进行经济创新以寻找市场机会，这一过程也将会创造出新的就业机会。诸如邮政快递业务对于国家邮政垄断地位的冲击、私营粮商对于国家粮食系统垄断地位的动摇、民间商业对于国有商业的冲击都从不同侧面反应了竞争对于经济效率和就业的影响。而民营饮食业更是很早就将国有部门的垄断地位冲了个七零八落，这个行业吸纳的劳动力也是各个行业中最为显著的。

3、着眼于发展大服务业，尤其是推动商业革命 大服务业包括的范围不只是传统的第三产业，第一和第二产业中的市场营销、市场合作均可以包括在内。在大服务业中，必须重视商业的突出作用，因为它保证了商品进入消费领域时“惊险的一跳”。在商业地位越发突出的今天，互联网的蓬勃发展提供了新的孕育着无穷希望的商业机会。

重视大服务业对于解决就业问题有两个突出的作用：第一，服务业本身就会吸纳大量的劳动力就业；第二，服务业的发展将会尽快把市场的需求信息传递给第一、第二产业的生产企业，促进其更有效率地生产；第三，服务业的发展会创造出更多的崭新的、现有经济体制下无法想像的就业机会。

(1) 面向农村市场的大服务业。农村改革历来被认为是成功的，但是就其社会化程度来看，它的缺陷还是很大的。1994年由于恶性通货膨胀的压力，政府决定放弃粮食市场的改革。1996年以来农村经济开始徘徊不前，尤其是1997年以来所有农产品都在降价；除了粮食以外的重要农产品，价格与1994年相比都下降了一半左右。1999年政府宣布禁止私营粮商的存在，并宣布国营粮食部门将按高于市价的保护价敞开收购农民的粮食；这一政策使得国有粮食部门不得不采取“顺价”销售——即保护加上粮食部门的运作成本。这种“顺价”销售政策除了会耗费大量的财政补贴外，它的最大受害者是市场上的经营者。北京大磨房面包店的经历就是明显的例子。大磨房面包店的老板是温州人，曾经在法国呆过几年，回来搞面包，还有面粉加工，据说达到过北京面粉市场的1/4。但去年10月后他不搞面粉了，因为他没有办法买到价格合适的小麦，而只能买政府粮食部门的那个“顺价粮”，此时整个市场面粉价格下跌，但小麦价格往上“顺”。

大磨房的经营之道本来可能会为农村的流通体制改革提供有益的尝试，但是这种创新却被扼杀了。同时，那些私营粮商通过市场上的收购活动以谋利，并最终活跃了农村的粮食流通体制的努力也因为政府的一纸政策而付诸东流。农村的一体化经营是建立在对于市场机制的尊重上的，首先是应该在经营的每一个环节上了解并利用市场规律；现在政府的政策限制了流通领域的农产品流通。这样一方面使得农民收到了错误的价格信号，会产生错误的预期，另一方面使得这些从事于流通的劳动力不得不寻找其他的出路。农村的创新努力不断的被否定，面临9亿农民需要就业这一个现实存在的压力时，农村的社会化、一体化经营的前景就会十分渺茫。

在乡镇企业状况不佳，城市经济景气低迷时，农村的就业压力将会异常巨大。因此我们认为，农村就业压力缓解的关键在于鼓励农村的创业动力——正如 80 年代对于乡镇企业发展的宽容一样。只有当农村的流通体制按照市场规律进行，面向农村市场的大服务业逐渐形成时，农村的就业压力才可能得到解决。在这个过程中，城市中的劳动力可以充分发挥其信息优势、技术优势，将城市中的工业产品大量推销到农村中来，这样也会创造出许多新的就业机会。日本发展直销农业的过程，就是充分利用了人多地少这一比较优势，使得日本的农业发展不断走向精细化、商业化。中国的农业部门，人多地少的问题更为严重，而农产品的商业化程度很低，因此发展直销农业这种劳动密集型的产业将大大吸收农村人口就业。

(2) 商业经营方式的革命。商业经营在经历着一场革命。厂商不再是生产出商品等待着消费者去购买，而是逐渐的采取种种面向消费者的方式，诸如“门对门”直销，调查、研究消费者的偏好从而决定生产计划等等，这些都创造了一个新兴的行业——推销业。市场营销人员的规模与质量将在很大程度上决定企业在市场上的份额和获利水平，这些就业岗位的需求将是长期的；据估计，在未来的商业发展中，1 个生产工人就需要配备 2-3 个销售人员。商业发展中的售后服务的开展也会提供很多的就业机会，比如 1996 年熊猫集团就一次性投入 700 万元，购入 70 辆维修服务车，以加强售后服务工作，如果一辆车配备 10 个人，这 700 个工作岗位就因为商业活动的深化而被创造出来。联想集团长期坚持通过代理、销售等业务来发展自己的销售网络，这个过程中有许多的工作机会被创造出来，联想集团在中国的市场地位也越来越稳固。

国外企业集团的一些做法也值得借鉴。德国的企业崇尚“分包制”，即大企业获得定单后，将其中一部分产品或是一部分工作转包给自己的关联企业去做；这些关联企业多为小企业，他们可以充分发挥自己的劳动力优势，为大企业提供一些劳动力密集性的工作，诸如组装、包装、配送等。而大企业也可以有更多的机会从事技术创新，谋求更大的发展。如果中国的企业集团能够按照市场规律进行这种类似于“分包制”的工作，就业的机会将会更多的被创造出来。

更为重要的是，这种商业经营方式的变革将会为城市的改革提供坚实的基础，社会化分工、一体化经营才会成为可能。

(3) 互联网上的商机。互联网上孕育着未来经济发展中的无限商机，也为我们提供了一个解决就业问题的新的途径。作为新的信息沟通模式，它在中国刚刚起步。从统计中我们可以看到，首先我国互联网的发展还处在非常初始的阶段。但在另一方面，中国的互联网已经表现出高速成长的特点。比如说，作为互联网基础的通讯产业一直在高速增长，而且中国互联网用户的增长速度也非常快，1999 年 6 月底已经达到 400 万户，在 1999 年底估计可达 700 万户门槛。再比如，北京的电子商务虽然才一年多，但发展速度令人瞩目。1998 年 6 月，翠微大厦“电子商城”开业，这是京城开展电子商务的第一家。今年 3 月，北京图书大厦网上书店开张。半年多来，累计点击连接上网访问者已超过 600 万人次，平均每月销售额约 10-20 万元，其中来自海外的订单就达到 50%，实现了全球性销售。珠穆朗玛电子商务有限公司月经营额已达 100 多万元人民币，在全国 11 个城市建立了快递系统。根据对未来 5 年的估计，2003 年中国 Internet 的用户可能达到 3000 万户的水平，将越过一个非常重要的门槛，形成规模经济，造就一个产业。电子商务未来的成长将会最快，这是因为互联网正越来越从一种通讯手段变成一种交易手段、同时又通过交易手段的改进，成为所有其他产业的基础设施，从而改组其他的传统产业。可以说，互联网包含着新的通讯手段、新的交易手段，甚至包括新的生活方式，它

作为一种新生事物正在从发达国家向发展中国家传递，这种传递虽然在中国刚刚开始，但是趋势已经看得很清楚了。

下面是 IDC 对亚洲和中国的电子商务的估计。第一，整个亚洲，除日本以外，包括太平洋地区，将是电子商务网上商业活动成长最快的地区之一。印度的增长率在本地区是最快的 246%，中国仅次于印度，到 2003 年中国网上交易额会达 38 亿，整个 Internet 的收入是 100 亿美元。即使如此，到了 2003 年，亚太地区的网上经济，即互联网经济还是处于非常早期的阶段。就中国而言，它当时能够预测达到的规模等于 1998 年美国金融、零售以及旅行这几个产业网上交易额的 1/10，占 2003 年本国 GDP 的不到 1%。我们认为，这些估计从目前 Internet 在中国的发展势头来看，从世界提供的技术可能性和经济可能性来看，在这个发展空间来看绝不能说是过头的。

这样蓬勃发展的互联网业务将会带动相关的零售、商品配送、旅游、金融服务诸多行业的发展，作为其结果，这些行业吸收的就业将会大大上升。而且，人们的预期也将会因为这些新的就业机会的出现而得以转变，这样将会在更大程度上促进就业问题的解决。

4、本出路在于建立经济增长的制度基础 我们认为，这些鼓励经济创新的措施要想得到长足的发展，必须有赖于建设三个支撑性的制度性条件：

(1) 首先是建立清晰的所有权。这种权利必须和个人相联系，尤其是个人能力、掌握的知识和技能这些“资源”天然的属于个人。人力资本是任何人都不能拿走，也不能有效“启动”的资本，只有其“主人”在受到奖励的状态下才能发挥出来。从这个意义上，“个人所有”并不需要从外边给出，它事实上早就在任何形式的公有制里头了。经理控制了企业，如果没有相应的激励，他就把这个控制权用到别的地方了，不是多赚利润，而是多花费用。加强对他的监督，也许可以控制他花钱，但是不能控制他把自己所有的力量都拿出来给企业赚利润。改革 20 年的经验表明，必须捅破这层窗户纸。这个问题不解决，经济的长期增长没有可靠的基础。通过分析福州 IP 电话事件，我们可以更为清楚的认识这个问题。

这件事的起因是，1997 年 9 月福州陈氏兄弟利用网络提供收费的 IP 电话服务，由于他们的价格远远低于中国电信的价格，致使当地邮电局的经营收入大幅度减少。因此，福州市马尾区邮电局就到公安局告陈氏兄弟，认为他们非法经营电信业务，而电信业务只有邮电部门才能独家经营。法庭上双方争论的焦点表面看起来集中于 IP 电话到底属不属于传统的电信服务，而实际上争论还有深层次的含义，即过去的法规还能不能适用于迅速变化的现实。新技术发展会带来原来法律规范里没有的东西，新技术总会带来一些业务、新的技术都可能有两面的结果。互联网的出现即属此类；福州案例真正值得关注的东西也在于此。互联网带来提供的方便是可以去查论文，也可以去检索色情的东西。它给两方面都提供方便，你怎么去判断？是屈从于传统的既得利益集团的意志、长官意志，还是以普遍性的、规范性的法律程序作为最终的判断标准。此处的一个关键点在于这些创新活动的产权能否得到有效的保证；创新活动总会对原有利益集团构成威胁，如果迫于政治压力而使得创新者的产权受损，经济增长中至关重要的创新将无法为继。

(2) 其次是建立完善的市场机制。要想通过创新实现持续的经济增长，就一定要有开放的市场、自由交易的权利。政府不能离开法律程序随便就这个不能做，那个不能做。

福州的案例是非常很需要的关于 Internet 的经济创新的案例，从中我们可以发现自由交易的权力对于创新的重要意义。这个案例提出一个非常重要的问题：一项新的技术怎样才能转化为社会大众的福祉。因为所谓高科技要被产业化，一定要有这样的人，他就是要通过这个东西变成一个赚钱的手段；没有这种牟利动机，高科技永远就很高，它不会跟普通人的生活发生联系。技术本身是人的行为，为是要在法律框架、行为框架、游戏规则里来决定他的行为的。IP 电话恰恰与传统电话之间有利益冲突，因为它比传统电话便宜；但是 IP 电话的便宜被认为是不正当竞争、是牟取暴利，这是一个与创新动机相违背的做法。但是在商业活动中的金规铁律就是便宜的东西最具有杀伤力，因为消费者对于同样的质量就是喜欢便宜的东西。因此一个更便宜的、功能上可以替代的业务出来以后会对传统的电信业务构成很大的挑战。这种新兴的通信方式大大降低了成本，它的发明者有权获得正当的自由交易的权利；政府应该为其创造正常的市场条件，而不是维持原有的垄断市场。

(3) 第三是对政府的行政权力要有制衡。政府权力是最具有垄断的权力，要用宪法、民主政治的程序来制衡，经济领域的许多事情也要制衡。

在福州案例中，中国电信的做法是垄断企业的正常反应。传统的电信业务的投资已经放进去了，成本已经在里头了，它的经营模式已经形成了，要进一步紧缩成本的压力非常大、非常难，因此它势必倾向于用非经济的手段把这个新产生的竞争对手杀死，来保护原来的既得利益。这个问题对于经济增长可不是小事情。互联网经济，包括我们讲的 IP 电话，我们说将来可能性有 100 亿美金，但它在行为上会产生极大的冲击波，它会对原来我们的文化，教育都会产生冲击，它会得罪很多既得利益集团。在这个层次上讲，我们的社会要做一个权衡，你是让传统的既得利益压制住新的可能性，还是构筑法律框架，使新的东西比较健康的、平稳的成长起来。只有在一个鼓励创新的市场环境下，创新的动力才会得到充分的发挥；反过来，这些创新将会开发出原有结构下无法想像的就业岗位。但如果中国电信既是市场中的经营者，又能够通过种种渠道利用政府的垄断权力来为竞争对手设置障碍，市场中的经济行为就会发生扭曲和变形。

政府是保护产权、保护市场的最重要力量。但是，我们不赞成仅仅靠说服政府来保护产权和市场。产权所有者，包括人力资本的产权所有者，不能被被动地等着别人来保护自己，首先应该明确保护产权是自己的责任。只有当民间与政府互动，制衡权力、保障权利，并通过法治程序来保护产权和市场的情况下，政府的权力才能够得到有效的制约，为经济的增长提供有效的保护。

在过去的 20 年里，中国改革在上述三个方面都取得了不少实质的进步。只要继续沿着这个方向努力，短期的景气波动就不会变成长期的经济衰退或停滞。

稿件来源：北京大学中国经济研究中心 城市劳动力市场 课题组