

# 中国就业制度对经济增长的影响

罗元文 刘振学

(辽宁大学人口研究所)

**内容摘要：**就业是民生之本、安国之策、和谐之基，是构建和谐社会的前提和基础。就业制度是一项基本的社会制度，它对经济增长具有重要的影响。本文以中国为研究对象，深入分析不同阶段就业制度对经济增长的影响，归纳出中国就业制度对经济增长影响的作用机理，并提出完善就业制度、促进经济增长的政策建议。

**关键词：**就业制度 经济增长 影响 中国

就业是民生之本，充分就业则是经济增长的重要动力和目标，就业制度作为推动充分就业的最基本框架机制，对于经济增长具有重要的影响。新中国成立 60 多年来，中国的就业制度经历了由传统向现代改革的曲折的历程，不同时期的就业制度对经济增长的影响也不尽相同。归纳分析中国就业制度所走过的历程及其对经济增长的影响，主要有以下三个阶段：

## 一、1949~1978 年，城乡分割的传统就业制度阶段

### (一) 城乡分割的传统就业制度

新中国成立后，国家实行优先发展重工业的战略，为了加强管理，1958 年，国家颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，规定农民在没有特殊情况并经有关部门批准，原则上不得把农业户口转为非农业户口，城乡分治就此启程。一直到改革开放前，中国在就业方面实行的都是城乡分割的就业制度。

在城镇，对失业者、国民党政府的军政人员、个体手工业者、个体工商业者等不同人群采取了不同的就业措施，最终实现了劳动力统一调配政策，并逐步发展成“统包统配”就业制度，即对劳动力进行统一的介绍和调配，这一阶段的就业制度也被称为传统就业制度。

在农村，全面推行土地改革政策，实现了“耕者有其田”，并实行了“人

民公社”制度，形成了“公社、生产大队、生产小队”三级集体所有制。农民作为公社“社员”，在生产小队的组织安排下从事生产活动，分配则实行“劳动日工分制”，即根据劳动日计算工分，再按工分分配收入。

## （二）城乡分割的传统就业制度对经济增长的影响

城乡分割的就业制度对经济增长的影响具有双面性。

一方面，“统包统配”就业政策有利于集中力量进行大规模的重大工业项目建设，保证重点建设单位的需要，同时，也有利于解决当时面临的就业压力问题，稳定社会秩序。从这个角度说，传统的就业制度在新中国成立初期对经济增长具有一定的促进作用。

另一方面，城乡分割的传统就业制度限制了劳动力在城乡间和各单位间的自由流动，不利于人力资源的充分开发利用，从而对经济增长具有阻碍作用。此外，尽管这一时期在城镇实现了表面上的“充分就业”，在农村也实现了“耕者有其田”，但巨大的隐性失业蕴涵其中，劳动者缺乏劳动积极性，更不能人尽其才，并随着时间的推移愈发严峻，阻碍了经济增长，这种状态一直持续到改革开放前期。

## 二、1979~1993年，传统就业制度 向现代就业制度的过渡阶段

### （一）过渡阶段的就业制度

1978年12月，党的十一届三中全会召开，中国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期。借着改革开放的东风，1980年8月，中共中央和国务院召开全国劳动就业工作会议，提出了“三结合”的就业方针，即在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合，这一方针突破了“统包统配”就业政策。

1981年，家庭联产承包责任制在全国大部分地区推行开来，改变了农民被束缚在土地上的状况，隐性失业显化，农村剩余劳动力开始出现，但在户籍制度的约束下，农村剩余劳动力只能转向乡镇企业就业。直到1984年国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》，才使得农村劳动力跨区域流动成为可能。

乡镇企业和外商投资企业的出现，使劳动合同制开始出现，1983年劳动人事部《关于积极试行劳动合同制的通知》，明确提出实行劳动合同制，并在1986年国务院《国营企业实行劳动合同制暂行规定》中得到加强。1987~1993年，劳动合同制进一步推行。

## （二）过渡阶段的就业制度对经济增长的影响

传统就业制度的逐渐瓦解，使得劳动力逐步从约束走向解放，劳动力生产要素从计划调配开始向市场调配过渡，经济开始复苏。

农民从土地上解放出来，进入乡镇企业或城镇其他工业企业劳动，由于工业的生产率高于农业，因此农民进入乡镇企业或其他工业部门劳动，其本质上就是生产率提高的过程，再加上人员在部门间的流动，共同促进了这一时期的经济增长。这一时期，中国的经济开始高速增长，被国际上称为“中国奇迹”。特别是1983~1993年，绝大部分年份的经济增长率都超过了10%，其中1984年经济增长率超过了15%。

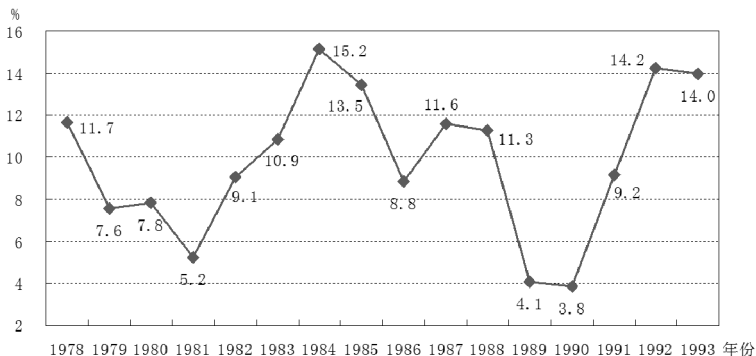


图1 1978~1993年经济增长率

资料来源：中华人民共和国国家统计局编

## 三、1993年至今，现代就业制度的建立与发展阶段

### （一）现代就业制度的建立与发展

#### 1. 劳动合同制全面实施，劳动力市场建设完成

1993年11月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》），就业制度改革力度加大。《决定》明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，并正式提出“改革劳动制度，逐步形成劳动力市场”的改革目标。紧接着，劳动部于12月发布了《关于建立社会主义市场经济时期劳动体制改革总体设想》，进一步明确提出推行全员劳动合同制的任务，并把通过市场实现劳动力的充分就业和合理流动作为即将建立的新型劳动就业体制的构想。1994年7月，《中华人民共和国劳动法》正式颁布实施，进一步从法律上明确了劳动合同制度的地位和作用，并开始全面推行劳动合同制。2008年，新《劳动法》的颁布实施，在继续强

调全面实行劳动合同制的基础上，更加注重对劳动者权益的保护。

## 2. 户籍管理制度逐渐松动，城乡统筹就业制度开始起步

户籍管理制度逐步松动，为劳动力自由流动放宽条件。1994年，劳动部颁发了《农村劳动力跨省流动管理暂行规定》，对劳动力跨地区流动作出了规范。2001年3月，国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，要求对办理小城镇常住户口的人员，不再实行计划指标管理，经批准在小城镇落户的人员与当地原有城镇居民享有同等权利，履行同等义务。最近几年，全国很多省（市、自治区）开始进行更深度的户籍管理制度改革，城乡统一的户口登记制度成为户籍改革的方向，到2007年全国已有12个省（市、自治区）取消了农业户口和非农业户口等级制度，统称为居民户口。

2000年10月，劳动和社会保障部、农业部等7部门联合发出通知，针对当时农村就业继续解决的突出矛盾和问题，提出开展城乡统筹就业试点的要求，在沿海和经济发达地区具备条件的中西部地区，选择一些中小城市或县城，逐步建立统一、开放、竞争、有序、城乡一体化的劳动力市场。

## （二）现代就业制度的建立与发展对经济增长的影响

从短期来看，现代就业制度建立初期，伴随着国有企业转轨转制，产生了大量下岗失业人员，成为当时社会的最突出矛盾之一，给社会稳定带来了不利影响，经济增长率一路下滑。

但从长期来看，现代就业制度的建立与完善，所带来的劳动力市场的完善和劳动力自由流动，使更多的农村剩余劳动力转移到第二、第三产业就业，生产率进一步提高，给中国经济带来了新的增长点。

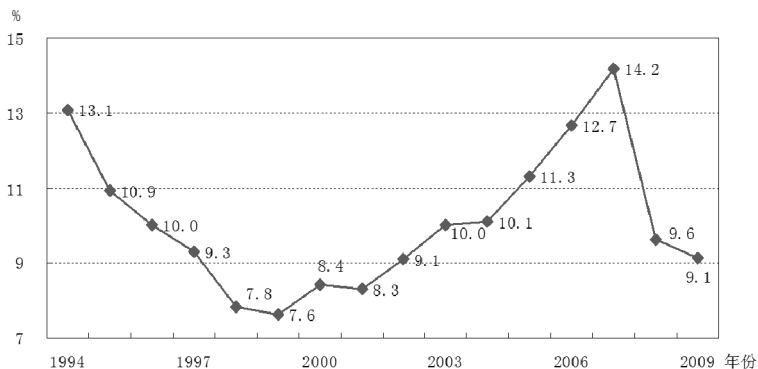


图2 1994~2009年经济增长率

资料来源：中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴2010》。

从图2可以明显地看出，中国的经济增长率在1994~1999年间呈逐年递

减态势，2000年开始上升，2003年开始，经济增长率达到并超过10%，这一发展态势一直持续到2007年。2008~2009年，中国经济增长率下降到10%以下，主要是受国际金融危机的影响，以及政府工作重点向民生方向转移所导致的，不属于就业政策的负面影响。

## 四、结论和政策建议

### （一）结论

从上述对中国就业制度及其对经济增长的影响分析可以看出，就业制度经历了由传统向现代的转变。传统的城乡分割和“统包统配”就业制度对经济增长的阻碍作用大于促进作用，传统就业制度的逐渐瓦解和现代就业制度的逐步建立，是中国经济增长的重要推动因素。可以说，中国的经济增长得益于就业制度从行政束缚向市场调配的转变，得益于劳动力从低生产率的第一产业向高生产率的第二、第三产业转移而产生的整个社会生产率的提高，得益于隐性失业显化并逐步解决的过程，得益于劳动力资源的充分开发与利用。

从经济增长理论上来说，经济增长率主要取决于技术进步、人力资本、物质资本等方面的投入，而就业制度对经济增长的促进作用具有间接性，中国就业制度对经济增长的促进作用主要表现为对劳动力流动束缚的解放。当然，经济增长的推动因素有很多，就业制度只是其中的一个，但它是其中很重要的一个。经济增长是经济社会发展的基本条件，是解决就业问题的根本出路，千方百计扩大就业、提高就业质量，使劳动者通过就业分享社会发展成果，也是经济发展的重要目标之一。

### （二）完善就业制度，促进经济增长的政策建议

中国就业制度的发展目标应该是建立城乡统筹的就业制度，而中国经济的进一步增长也要求建立城乡统筹的就业制度。为了实现这一目标，建议从以下几方面着手：

#### 1. 深化户籍管理制度改革，消除城乡二元结构。

中国的城乡二元结构是最基本的国情之一，而城乡分割的户籍管理制度是罪魁祸首。尽管近年来中央及地方政府都提出了要实行城乡一体化的户口登记制度，但这项制度的改革目前还仅停留在表面，与户籍制度相关联的一系列福利制度才是改革的根本所在。如城乡居民在住房、医疗、教育等多方面仍然存在明显的二元结构，进城务工农民的劳动保障权益得不到保障。因此，户籍制度的改革绝不能仅仅是表面上的城乡统一户口登记，其背后关联的一系列福利制度必须一并改革。因此，户籍制度的改革必须多部门协调配合，并循序渐

进,不可一蹴而就。要先从流动人口的管理入手,首先实现农村进城务工人员享有与市民同等待遇,在此基础上积极稳妥地推进人口城镇化进程,并通过“城市反哺农村”的政策加快社会主义新农村建设,尽快解决“三农”问题,增加农民收入,最终达到城乡一体化的社会格局。

## 2. 完善城乡统一的劳动力市场。

现代就业体制要求劳动力作为生产要素进行市场化调配,以实现劳动力要素的最优配置,最大限度地开发劳动力资源。目前由于地域、身份、行业、部门等原因造成人力资源市场分割的状态,因此,完善城乡统一的劳动力市场是城乡统筹就业的必由之路。切实保障劳动者的择业自主权、创业自主权和用人单位的用人自主权。同时,规范企业用人行为和人力资源市场秩序。必须首先建立城乡就业信息网络,实现城乡间、地区间就业信息共享。同时要完善就业服务机构建设,消除对进城务工农民的歧视,使其能够以平等的身份进入劳动力市场,真正实现劳动力市场的城乡统一,以促进农村剩余劳动力的有序转移,推动经济增长。

## 3. 加强职业技能培训力度。

城乡统筹就业的最大难点之一就是农民缺乏职业技能,这种由劳动力素质差异所导致的就业差距是未来一段时期内急需解决的问题。因此,必须强化政府责任,对进城务工的农民进行免费的职业技能培训,并通过职业介绍机构免费推荐工作。

## 4. 完善社会保障制度体系。

劳动力的自由流动要求必须建立其完善的社会保障制度体系。经过近20年的改革,中国的社会保障制度框架已经初步形成,但还有很多需要完善的地方,而这些都对建立城乡统筹的就业制度具有基础性作用。首先,要建立农村养老保险制度,加快推进新型农村养老保险的试点工作,总结经验教训,尽快在全国推开;其次要加快养老保险、医疗保险等主要社会保险的统筹层次,建立起统筹城乡的社会保障制度体系,为劳动力合理有序流动提供保障,为城乡统筹的就业制度提供基础,为经济的进一步增长贡献力量。

## 参考文献

1. 胡鞍钢,程永宏. 中国就业制度演变 [J]. 经济研究参考, 2003 (51): 2-19.
2. 蔡昉. 中国就业制度改革的回顾与思考 [J]. 理论前沿, 2008 (11): 2-8.
3. 任保平. 中国“30年经济增长奇迹”界定与形成因素分析 [J]. 山东工商学院学报, 2008 (6): 80-91.

## The Influence of China's Employment System on Economic Growth

Luo Yuanwen, Liu Zhenxue

(Institute of Population Research, Liaoning University)

**Abstract:** Employment is the basis of people's livelihood, national policy and harmony, which is the foundation for building a harmonious society. Employment system is a fundamental social system. It would influence economic growth. Taking China as the research object, this paper analyzes the influence of China's employment system on economic growth in different stages, and sums up the mechanism. This paper also puts forward the recommendations to improve the employment system in order to promote economic growth.

**Key Words:** employment system; economic growth; influence; China