

# 农村劳动力流动：转折时期的政策选择

都 阳

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

劳动力由农村和农业部门向城市和非农部门流动是发展中经济体的典型现象。伴随着中国经济的持续发展，劳动力的流动尽管起起落落，却一直没有间断，相应的公共政策也经历了诸多变化。近年来，中国劳动力市场经历了转折性的变化，即农村劳动力无限供给的特征几近消失，劳动力短缺持续出现。这种现象的出现是经济发展的必然结果，也必将给中国社会经济发展带来深远的影响。本文将分析推动中国劳动力市场出现这一现象的长期因素，并对相应的公共政策进行讨论。

## 一、从长期因素理解劳动力短缺

在经历了国际金融危机对劳动力市场的短暂影响之后，从 2009 年春季开始，劳动力市场的运行开始逐步进入正常的轨道。根据国家统计局农村住户调查的统计<sup>1</sup>，2009 年前三个季度外出农民工数量分别为 14719 万人，15097 万人，15198 万人，呈明显增加的态势。伴随着农民工就业数量的扩大，“民工荒”的趋势愈演愈烈。表 1 提供的信息表明，民工荒现象是在农民工就业总量逐年增加的情况下出现的，这也意味着短期的、结构性因素不足以解释民工荒的持续出现，而必须从一些长期的、趋势性的因素来理解“民工荒”，从总量关系来分析劳动力市场上正在出现的供求矛盾。正确理解“民工荒”的重新出现和发展趋势，需要从劳动力市场上供求两方面的因素加以具体分析。

表 1 城镇总就业与农民工总量

	城镇总就业	农民工		农民工占城镇就
	(万人)	数量(万人)	年增长率(%)	业比例(%)
2000	23151	7850	-	33.9
2001	23940	8400	7.0	35.1
2002	24780	10470	24.6	42.3
2003	25639	11390	8.8	44.4
2004	26476	11820	3.8	44.6
2005	27331	12580	6.4	46.0
2006	28310	13210	5.0	46.7
2007	29350	13650	3.3	46.5
2008	30210	14040	2.9	46.5
2009	31120	14533	3.5	46.7

资料来源：根据国家统计局《农村住户调查年鉴》(历年)，中国统计出版社

首先，我们需要观察需求方面的因素。由于中国经济持续高速发展，经济总量已经位居世界前列，吸纳劳动力的数量也相应扩大。因此，中国劳动力市场上的总体就业规模也大大增加。这意味着就业岗位每增加一个百分点，将会为更多的人创造就业机会。

就业总量和经济发展的关系受到诸多因素的影响，产业结构、工资水平、公共福利的水

<sup>1</sup> 参见国家统计局农村司统计信息专报(2009)，[www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)。

平、劳动力市场制度等都有可能改变就业和 GDP 的关系。但是，从短期的劳动力需求预测来看，这些变量又是相对稳定的。因此，我们可以计算总体的就业水平相对于 GDP 的弹性，来估算不同的经济增长情境下劳动力需求的增长情况。

然而，计算中国经济的加总就业弹性所面临的第一个问题是劳动统计资料的可靠性。由于分产业的就业数据<sup>2</sup>是基于统计报表制度的逐级上报数，随着经济单位的变化和经济的多元化，越来越难以反映劳动力市场的实际变化<sup>3</sup>。因此，基于该数据计算的就业弹性也不利于正确判断就业和经济增长的总体关系。

2004 年和 2008 年国家统计局分别组织了第一次和第二次全国经济普查，对从事第二产业和第三产业的全部法人单位、产业活动单位和个体经营户的从业人员信息进行了普查，提供了较高可信度的就业总体信息。根据这两次经济普查，2004 年全国第二、三产业单位和有证照的个体经营户从业人员数分别为 13901 万人，13020 万人；2008 年则分别为 17338.8 万人，18168.2 万人。据此，我们可以计算出 2004 至 2008 年，第二产业和第三产业就业的平均年增长率分别为 5.68% 和 8.69%。两大产业的增加值年增长速度分别为 12.15% 和 11.46%。因此，第二产业和第三产业的平均就业弹性分别为 0.468 和 0.758。

如果假设 2010 年和 2011 年就业弹性保持上述水平，我们可以根据该就业弹性计算不同增长水平下的就业增量，该这样的假设意味着，单位 GDP 所创造的就业岗位需求不会产生大的变化。尽管从长期看，随着经济发展和要素相对价格的变化，企业的技术进步和要素配置结构的变化，会导致就业弹性发生变化，但在短期内这样的假设是合理的。不同情境下第二产业和第三产业劳动力需求的增长情况如表 2 所示。如果我们推算的假设是合理的，那么第二和第三产业都以 8% 的速度增长的话，2010 年将会新增 1842 万个非农就业岗位；而如果两个产业的增长率都达到 11%，则会新增 2580 万个非农就业岗位。如果 8% 和 11% 分别看作增长率的上限和下限，新增劳动力需求将是表 2 所列出的不同组合。

表 2 劳动力市场需求的变化

	第二产业 (万人)		第三产业 (万人)	
	就业增长	就业总量	就业增长	就业总量
<b>增加值增长率为 8%</b>				
劳动力需求年增长率		3.74%		6.06%
2009	649	17988	1102	19270
2010	673	18661	1169	20438
2011	699	19360	1239	21678
<b>增加值增长率为 9%</b>				
劳动力需求年增长率		4.21%		6.82%
2009	730	18069	1239	19408
2010	761	18830	1324	20732
2011	793	19623	1414	22146
<b>增加值增长率为 10%</b>				
劳动力需求年增长率		4.68%		7.58%
2009	811	18150	1377	19545
2010	849	19000	1482	21027
2011	889	19889	1594	22621
<b>增加值增长率为 11%</b>				
劳动力需求年增长率		5.15%		8.34%

<sup>2</sup> 即《中国统计年鉴》公布的三次产业就业数据。

<sup>3</sup> 参见蔡昉 (2004) 对中国劳动统计偏差的讨论。

2009	893	18231	1515	19683
2010	939	19170	1641	21324
2011	987	20157	1778	23102

资料来源：根据国家统计局（2009），《第二次经济普查主要数据公报》、《中华人民共和国 2009 年国民经济和社会发展统计公报》和《中国统计年鉴 2009》有关数据计算。

需要指出的是非农产业即便是保持 11% 的增长，也并不是过于乐观的估计。观察中国经济自改革以来的增长情况，第二产业年度增长率的平均值为 11.5%（标准差为 4.5%），第三产业为 10.9%（标准差为 3.4%）。看最近 20 年的情况，1990-2009 第二产业年度增长率的平均值为 12%（标准差为 4.3%），第三产业为 10%（标准差为 2.3%）。最近 10 年的情况看，第二产业年度增长率的平均值为 11%（标准差为 2%），第三产业为 10.5%（标准差为 1.4%）。也就是说，中国经济增长的波动实际上越来越小。第二产业维持 11% 的增长，第三产业维持 10% 的增长是非常可能的。据此，2010 年非农产业的新增就业岗位将在 2421 万左右。由于农业部门难以创造新增就业岗位，一旦非农部门的劳动力需求增长，超过了劳动力供给的正常水平，劳动力短缺就会出现。随之而来的，劳动力市场的价格调整也就不可避免。

劳动力供给也受很多因素的影响，主要包括劳动年龄人口的规模与结构、年龄工资水平、参与率和失业率等。因此，当劳动力短缺出现，并由此推高劳动力价格的时候，劳动力市场也会进一步进行数量调整。工资水平的提高，原本退出劳动力市场的人，可能由于市场工资高于保留工资，而参与到劳动力市场中。因此，劳动参与率的提高会增加劳动力供给。同时，由于劳动力市场所能提供的就业岗位的增加，失业率水平也会下降。也就是说，失业人群成为劳动供给的来源。

相对于劳动参与率提升和失业率的下降，劳动力年龄数量的变化对劳动供给的约束更具刚性。因为，人口变量是一个更稳定，不容易对短期的价格信号产生反应。根据人口普查和人口变动抽样调查资料，我们可以估算今后一段时期内新增劳动力人口的变化情况。如图 2 所示，由于快速的人口转变，新增劳动力年龄数量正经历着急剧的下降。“十一五”期间，平均每年新增的劳动年龄人口为 741 万，“十二五”期间进一步下降到 312 万，其后则转为净减少。考虑到就学时间的延长而导致的新加入劳动年龄人口的人群劳动参与率低的现实，新增劳动年龄人口的下降，会对劳动力供给紧张的局面产生更大的影响。结合劳动力需求的分析，我们就不难理解“民工荒”为什么愈演愈烈。同时，我们也有理由相信，这一局面将在今后相当长的一段时期内，伴随着中国经济的发展。

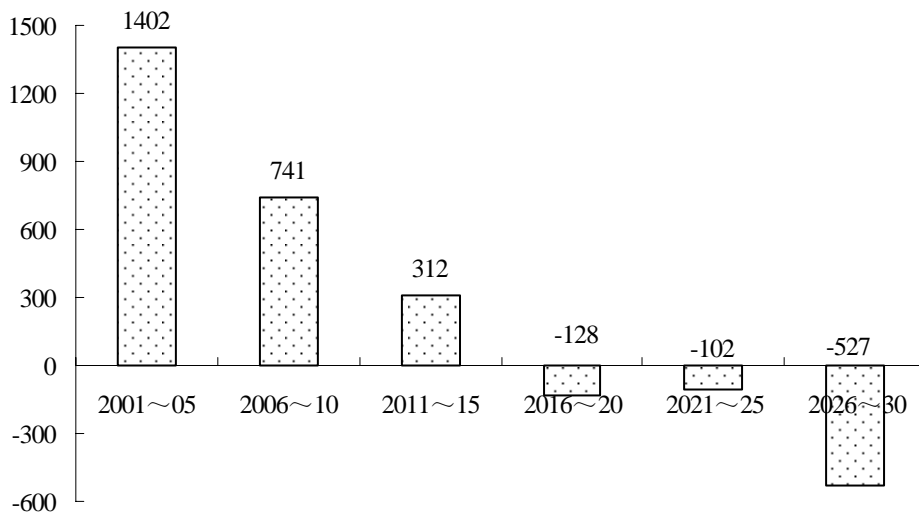


图 2 2001-2030 年年均新增劳动年龄人口（万人）

资料来源：胡英、蔡昉、都阳（2010），《“十二五”时期人口变化及未来人口发展趋势预测》，载蔡昉主编《2010 中国人口与劳动问题报告》，即将出版。

增量分析的结果，解释了劳动力短缺为什么会出现在，以及是否由短期因素所主导。需要指出的是，上述供求关系的边际分析，并不是只针对农民工群体，而是从劳动力市场总体供求进行观察。可以想见的是，由于供需双方在增量上的差异，必然需要从现有的劳动力存量中弥补劳动力短缺的缺口。从目前中国的劳动力市场构成看，劳动力供给的存量资源分别来自于两个部分。其一，是继续挖掘农村剩余劳动力的供给潜力；其二，挖掘城市劳动力市场上，已经退出劳动力市场的劳动力资源的供给潜力。而只有当市场的工资率高于保留工资时，这两个存量部分的劳动力的供给才会增加。这也是为什么我们观察到劳动力市场上工资持续上涨的原因。

## 二、 转折点带来了什么？

劳动力作为一种最重要的生产要素，其供求关系和稀缺性的变化，必然对中国经济发展产生深远的影响。这种变化首先是通过生产要素的相对价格关系改变实现的。

### 推动经济增长方式转变

劳动力流动形势的变化，首先引起的是劳动力价格的变化。根据不同的资料来源，图 2 反映了近年来农民工工资变化情况。历年的工资根据消费者价格指数调整，为 2001 年不变价格。图中的三条曲线都表明，以不变价格计算的农民工工资，在近年来处于快速上涨的趋势。尽管中国的劳动密集型行业在 2008 年经历了国际金融危机的冲击，但农民工的实际工资仍然有近 20% 的增幅<sup>4</sup>。2009 年，农民工实际月平均工资为 1221，为 2001 年的 1.9 倍。

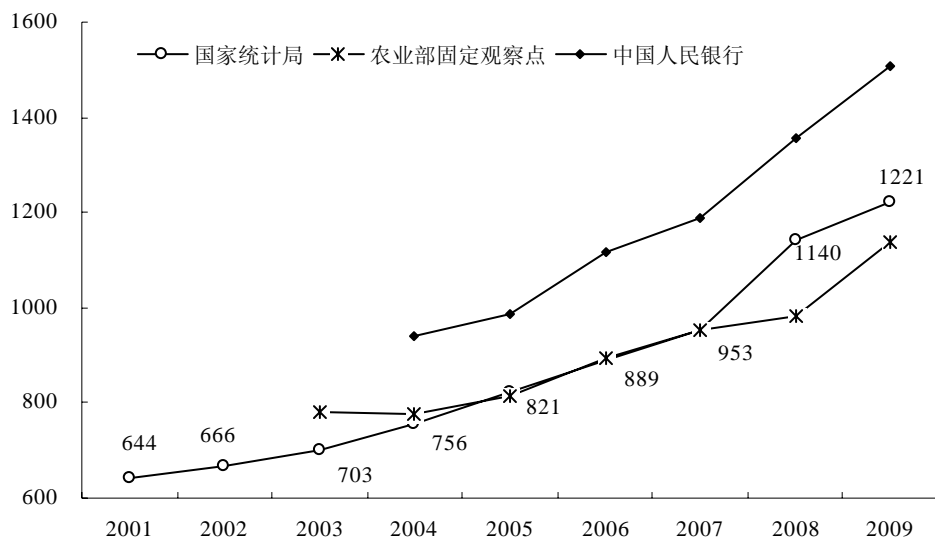


图 2 农民工实际工资的变化情况

资料来源：国家统计局农村司，《中国农村住户调查年鉴》（历年）；农业部农村固定观察点办公室。

<sup>4</sup> 2007 年和 2008 年的 CPI 处于近年来的高位，也增加了工资上涨的预期。

农民工工资的上涨，首当其冲地对劳动密集型行业产生了巨大影响。因为，在劳动密集型行业就业的主要来源是农民工，其平均工资水平的不断上涨，对劳动密集型行业的劳动力成本上升必然会产生推动作用。而且，在劳动密集型行业，总成本中劳动成本的比重较高，对劳动力价格的变化也更加敏感。因此，劳动密集型行业的成本上升会改变劳动密集型行业和资本、技术密集型行业的竞争关系，并推动经济结构向后者转化。

如果考虑国际经济关系，劳动密集型行业的竞争优势，也会因劳动力成本的上升而削弱，并有可能由此改变内需和外需的关系。一方面，是由于劳动力成本的上升降低了劳动密集型产品的竞争优势；另一方面，普通劳动者（也是消费边际倾向更高的群体）的收入提高，又会增加消费需求，从而可以有效地扩大内需。

由于农民工群体来自农村，他们在非农部门获得的收入迅速增加，也就意味着农业中劳动投入的机会成本会显著增加。农业中通过更多地使用机械、化肥等物质资本投入，以替代劳动投入的趋势会越来越明显。如图 3 所示，在过去的 20 年中，由于农业劳动力转移的不断增加，农业中单位面积物质费用和劳动投入的比例在不断增加。我们也有理由相信，农民工工资的进一步上涨，会在农业部门诱致新的技术变迁以及农业投入结构的变化。

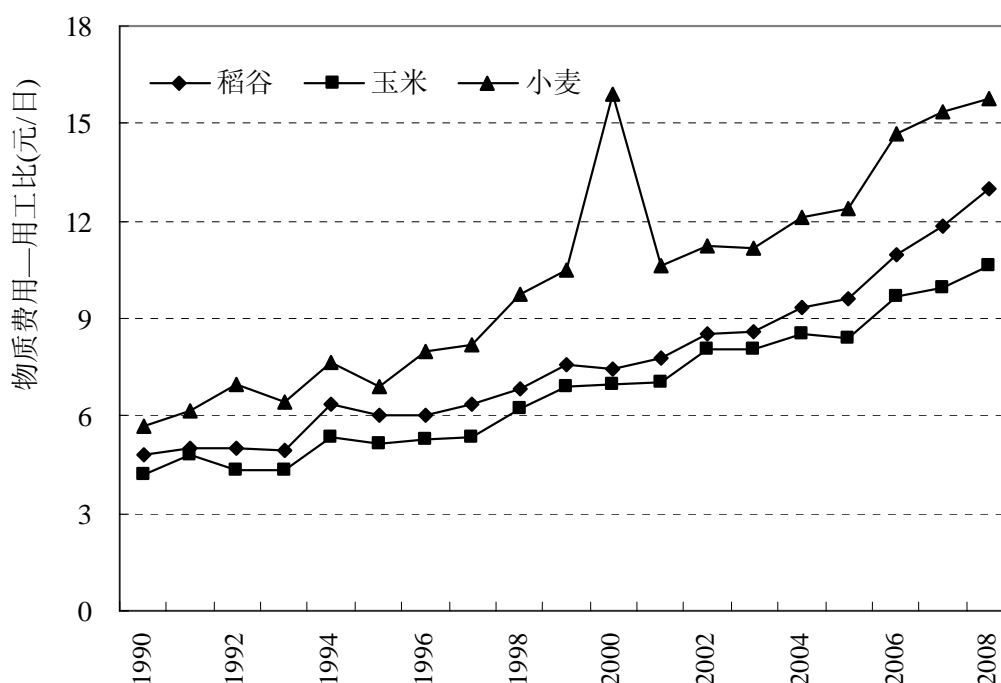


图 3 主要粮食作物物质费用—用工投入比变化

资料来源：王美艳（2010）根据国家发展和改革委员会价格司，《全国农产品成本收益资料汇编》（历年）计算。

### 促进收入分配形势改善

普通劳动者收入的增加，也意味着国民收入分配体系中劳动要素的收入分配和其他生产要素之间的关系会发生转变。普通工人的工资上涨，也意味着收入分配形势将得以改善。南亮进等（1981，1998）对日本经济越过刘易斯转折点前后的观察发现，由于劳动收入的增加以及由此引发的资本收益和劳动收益相对关系的转变，收入分配将更有利于劳动者，并使总体的收入分配不平等程度开始下降。

遗憾的是，由于现行的常规统计仍然沿袭城乡分割的体系，因此，我们很难直接从公

开的统计信息中，观察到农民工收入变化对总体收入分配形势产生的影响。特别是，如果忽略农民工群体联接城乡的特殊作用，收入分配的不平等程度可能会被高估（Cai, Du, and Wang, 2010）。使用具有全国代表性的资料，我们可以发现，如果有效地考虑了农民工及其收入变化，所计算的收入不平等指数会下降。这一结果佐证了劳动力大规模流动以及农民工工资的显著上升有助于改善收入分配形势的推断。

表 2 总体收入差距：有偏与无偏的情形

	城市本地工人+农村劳动力	城市本地工人+农村劳动力+农民工
P90/P10	10.642	10.145
P75/P25	3.604	3.694
GE(-1)	0.668	0.657
GE(0)	0.422	0.408
GE(1)	0.425	0.407
GE(2)	0.740	0.705
Gini	0.484	0.474
A(0.5)	0.190	0.183
A(1)	0.344	0.335
A(2)	0.572	0.568

资料来源：转引自 Cai, Du, and Wang (2010)。

### 推动区域经济的平衡发展

普通劳动力工资的普遍上涨，也会改变区域经济关系。一般说来，发达地区资本丰富、劳动力相对稀缺；而欠发达地区劳动力丰富、资本相对稀缺。普通工人工资的上涨，使得拥有更多人力资源的地区，劳动力禀赋的优势更加明显，也具有更大的竞争力，因此，中西部的欠发达地区，也由此得以开始它们的赶超步伐。

从中国经济近年来发展的实际进程看，中西部地区的确迈开了快速发展的步伐。1990年以来不断扩大的区域差距，也正在逐步缩小。如图 4 所示，从 2003 年（也是民工荒首次在中国出现）开始，以人均 GDP 的基尼系数和泰尔指数度量的区域经济不平等程度开始缩小。而且，这一趋势一致在延续。当然，区域间经济关系的变化还受很多其他因素的影响，如国家的区域发展计划、资本等其他生产要素的流动等。但是，劳动力市场出现的新的转变，无疑也是推动区域经济关系转变的重要因素之一。

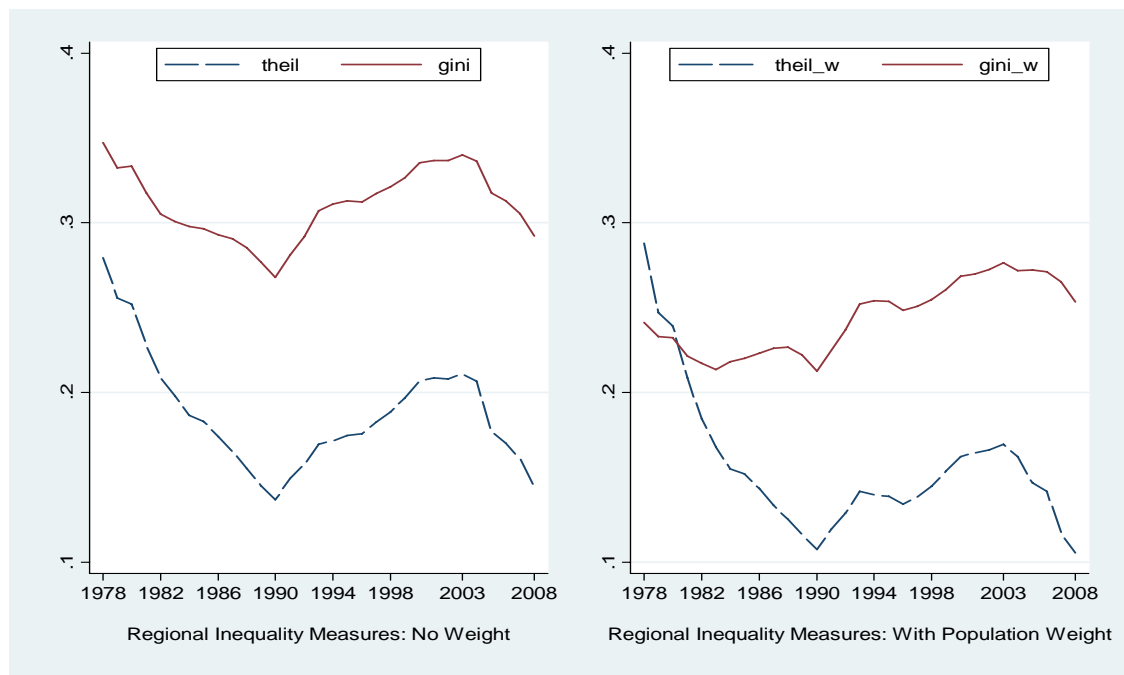


图 4 区域经济差距的变化

资料来源：转引自 Cai, Du, and Wang (2010)。

### 三、 公共政策面临的挑战

“民工荒”的再度出现引起了社会各界的广泛关注。由于“民工荒”及其引起的劳动力市场上数量和价格调整，是关于中国经济增长模式转变的核心要素，所以在政策层面正确地应对“民工荒”具有重要的意义。

#### 确保劳动力市场信号不被扭曲

首先，我们应当看到，所谓的“民工荒”是中国经济发展到一定阶段的必然产物，也是经济增长方式转变的推动力量。因此，作为一种正常的劳动力市场现象，应该从积极的意义上去理解“民工荒”的发生，并确保劳动力市场正常运行所发出的信号不被扭曲。“民工荒”及其引发的劳动力市场调整对社会经济发展的意义至少体现在以下几个方面。

其一，增进劳动者福祉，改善收入分配形势。伴随着劳动力短缺的出现，普通工人的工资开始上涨。由于劳动收入是他们主要的收入来源，因此，工资上涨所带来的福利改善是显而易见的。同时，由于从劳动中获得收入是绝大多数人获得收入的主要方式，因此，劳动收入的增加，也会改变资本收益和劳动收益的相对关系，从而，有利于收入分配形势的改善。

其二，通过改变要素相对价格，推动产业升级。劳动力短缺及其所引发的工资上涨，将改变劳动与资本这两种最主要的生产要素的相对价格关系。因此，劳动密集型技术相对于资本/技术密集型技术的竞争优势会相对缩小。由此，劳动力市场上价格信号的变化会推动企业进行技术更新，当这种趋势持续出现并逐步扩大的时候，产业结构的升级也会随之发生。从其他经济体的发展历程看，产业结构的升级也肇始于劳动力成本的上升。因此，我们有理由相信，“民工荒”的持续出现将推动经济增长方式的转变。

其三，成为推动区域经济协调发展的新动力。劳动力短缺引发的劳动力成本上升是“雁阵模式”出现的主要推动力量，因此，东部沿海地区的劳动力短缺，必然引发产业向中西部

地区转移。随着中西部地区产业承接规模的扩大，区域之间也有望实现平衡发展。

### *通过完善城市化政策挖掘劳动供给潜力*

虽然从总体上看，近年来出现的“民工荒”是一种正常的劳动力市场现象，但是，一些公共政策领域改革的不充分，在一定程度上制约了劳动供给潜力的发挥。其中，城市化政策是最主要的方面。由于社会保障和其他公共服务的城乡分割依然明显，大多数农民工居住地和和工作地分离，并导致他们在城乡之间往复。每年春节期间的大规模民工潮，就是最直接的体现。由于农民工往返与城乡之间，他们的有效劳动供给时间也受到影响。根据农业部农村固定观察点的资料<sup>5</sup>，2009年，农村外出就业劳动力的平均工作时间是268天；而人力资源和社会保障部的另一项调查表明，外出农民工的平均就业时间为9.5个月。换言之，如果城乡之间的制度差异能够逐步消除，特别是农民工能够在城市稳定的居住和生活，平均每个劳动力能增加将近2个月的有效劳动供给。

### *加大培训的力度 完善培训体系*

随着普通工人工资的上涨，劳动密集型行业的竞争优势逐步下降，产业升级也就不可避免。而产业结构向资本密集型技术的转变，对劳动者的素质也会提出更高的要求。这反过来对产业工人的技能又提出新的要求。从公共政策的角度看，继续加大对包括农民工在内的低技能劳动力的培训力度，加强培训与劳动力市场实际需求的结合，完善现有的培训体系以提高培训资金的使用效率。将有助于普通劳动者适应产业结构升级所带来的挑战，也有助于企业更顺利地实现产业结构的转换与升级。

### *激励劳动力供给的劳动力市场制度*

前面的分析表明，一旦劳动力市场上增量的劳动供给难以满足增量的劳动力需求，那么就需要从现有的劳动力存量中发掘劳动供给的潜力。一直以来，农村剩余劳动力都是劳动力供给的主要来源。但已有的分析表明，由于受年龄结构和人力资本水平的制约，农村的劳动力存量主要是低教育水平和年老的劳动力，维持新的劳动供给的可能性已经很小（都阳和王美艳，2008）。而另一方面，城市劳动力的劳动参与率却持续下降。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所在中国5个城市所做的城市劳动力市场调查，发现城市劳动力的劳动参与率从2005年的61%下降到2010年的53%。考虑到劳动力市场规制不断加强，尤其是城市居民的公共福利水平在这一时期不断提高，新的劳动力市场制度有可能对城市劳动力的劳动供给产生负向激励。

## 四、 简单的讨论

中国的劳动力市场上正在发生着伟大的转折。它不仅是中国自改革开放以来高速增长的结果，也会对未来中国经济的发展产生深远的影响。劳动力短缺的出现以及由其引发的劳动力价格变化，将成为改善人民福祉的有效推动因素。同时，也将推动中国经济的增长方式发生根本转变。

应对目前的劳动力市场形势，公共政策的改革需要继续深化。通过进一步完善城市化政

---

<sup>5</sup> 农业部产业政策与法规司、全国农村固定观察点办公室（2010），《外出就业规模稳步扩大 农民工收入快速增加》。



策，使农民工更好地融入城市社会，可以在增进他们福利的同时，挖掘劳动供给的潜力。同时，在劳动力成本不断上升的背景下，继续加大培训的力度，完善现行的培训体系，将有助于帮助中国经济应对即将到来的产业结构调整 and 升级。

#### 参考文献

Cai, F., Du, Y., and Wang, M., (2010), “Employment and Inequality Outcomes in China”, Paper Presented at OCED and European Union Joint High-Level Conference on “Inequalities on Emerging Economies: What Role for Labour Market and Social Policies?”, May 2010, OECD, Paris.

Minami, Ryoshin and Akira Ono, “Behavior of Income Shares in a Labor Surplus Economy: Japan's Experience”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 29, No. 2 (Jan., 1981), pp. 309-324

Minami, Ryoshin (1998), “Economic Development and Income Distribution in Japan: An Assessment of the Kuznets Hypothesis”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, 39-58.

都阳、王美艳（2008），《农村剩余劳动力的新估计》，载蔡昉（主编）《中国人口与劳动问题报告 2008》，中国社科文献出版社，2008。

王美艳（2010）《劳动成本的上升和劳动投入的下降：中国的刘易斯转折点是否已经到来？》，未发表工作论文。

蔡昉（主编），《中国人口与劳动问题报告 2010》，中国社科文献出版社，2010。

蔡昉：“中国就业统计的一致性：事实和政策涵义”，《中国人口科学》，2004 年第 3 期。