

刘易斯转折点 与公共政策方向的转变

——关于中国社会保障的若干特征性事实

蔡 昉

摘要：改革开放以来，农村劳动力大规模转移和城镇就业的持续扩大，使城乡居民从就业收入的增长中分享了高速增长成果。与此同时，由于社会发展相对滞后于经济发展，对普通劳动者和家庭的社会保护机制尚不健全。随着刘易斯转折点的到来，一方面，居民大大提高了对更加充分、均等的社会保护的制度需求；另一方面，一直以来政府推动经济增长的激励，正在转变为提供更多、更好、更均等的公共服务，进而加强对城乡居民社会保护的激励。从劳动立法、劳动力市场制度建设、社会保障体系的包容性以及户籍制度改革等角度进行的经验分析，验证了政府特别是地方政府对刘易斯转折点到来的政策反应。在对未来一段时期公共政策走向进行预测，并概括关于公共政策乃至政府职能重点向社会保护转变的若干特征性事实的基础上，作者给出了提高地方财政能力等相应配套改革的政策建议。

关键词：刘易斯转折点 社会保障 公共政策

作者蔡昉，经济学博士，中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员（北京 100732）。

一、引言

在1978—2008年的改革开放期间，中国实现了年平均近10%的GDP增长率和8.6%的人均GDP增长率。这个高速增长以及相伴随的产业结构变化，创造了更多的就业机会，改变了就业结构，城乡居民通过扩大劳动参与率和获得更高的工资水平而受益。在同一时期，以不变价格计算，农村居民人均纯收入提高了6.9倍，年平均增长率为7.1%；城镇居民人均实际可支配收入提高了7.2倍，年平均增长率为7.2%（图1）。在高速增长的过程中，政府也实施了大规模的农村扶贫项目，并在推动城乡就业扩大的同时，加强了劳动力市场规划，初步建立了社会保护机制，为劳动力市场上的脆弱群体提供了基本安全网。但是，总体来说，政府在这个时期的积极作用，主要体现在推动经济增长本身，政府在促进社会发展方面的作用，虽然并非乏善可陈，但是并不像在经济领域那样引人注目。

无论是中外学者还是中国领导人，在肯定了作为经济发展绩效的自然结果——社会发展方面成绩的同时，也都观察到了社会发展的相对滞后，以及该领域存在的诸多问题及其相关的社

会风险。^① 一个广为引用的官方说法是，国际经验特别是拉丁美洲国家的经验显示，中国当前所处的中等收入发展阶段，是一个社会风险高发期。社会发展中存在的问题，大量地反映在社会保护机制的不健全、不充分上。按照社会保护通常所包含的内容，^② 我们可以把存在的问题概括如下。第一，相对于经济增长的成绩来说，社会发展严重滞后，造成实际社会保护水平与需求相比严重不适应。第二，政府在提供公共服务从而构建社会保护机制方面的作用，不像在推动经济发展方面那样有力。第三，城乡居民在获得包括社会保护在内的公共服务的权利和机会上，存在巨大差异。可见，除了社会保护整体水平尚低之外，这个领域存在问题的核心在于城乡居民之间在享受公共服务上的巨大差异，导致对农民、农民工及其家属的社会保护缺失。

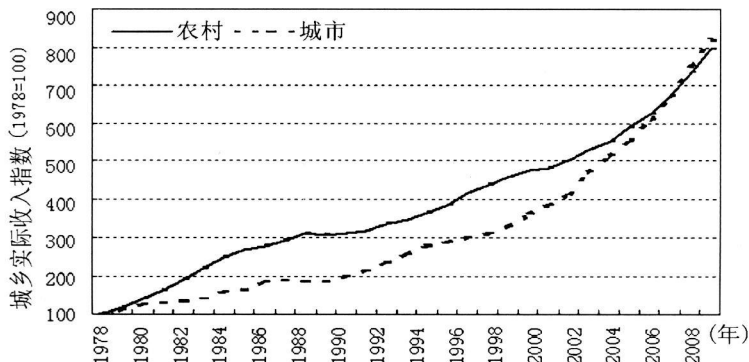


图1 城乡居民收入增长指数

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社（历年）。

在解释贫困国家和富裕国家的经济社会政策差异，特别是发展中国家的城市偏向政策，以及歧视农业、农村和农民的经济和社会政策倾向时，一种理论从政治经济学视角出发，认为发展中国家农村居民人数虽然众多，但居住分散，在集体行动中也容易产生免费搭车现象，在政策制定中的影响甚微。因此，政策往往向城市居民倾斜。^③ 另一种观点认为，发展中国家的政府看到了推进工业化进程的必要性，因而是把城市偏向政策作为一种加快发展的战略手段加以实施的。^④ 可见，社会保护中的不充分和不均等，不仅是政府财力的制约，还有政府供给的激励问题，而这些问题会随着经济发展阶段的变化而变化。因此，揭示上述政策倾向受发展阶段影响，对于判断中国社会保护政策变化趋势，将会有所助益。

在改革开放过程中，中国政府在推动经济增长方面不遗余力，而且效果显著，因而成

① 参见 Assar Lindbeck, "Economic-Social Interaction in China," *Economics of Transition*, vol. 16, no. 1, 2008, pp. 113-139; 温家宝：《关于发展社会事业和改善民生的几个问题》，《求是》2010年第7期。

② 社会保护通常指这样一系列政策和制度安排，即以政府和社会为主体，通过培育富有效率的劳动力市场，降低人们面对的就业风险，提高居民保护自身收入和生活水平的能力，从而降低贫困发生率和减少脆弱性。这类制度安排主要包括：(1) 旨在保护就业安全性和劳动者权益的就业政策和劳动力市场制度；(2) 旨在保护居民免受失业、疾病、伤残和老龄困扰的社会保障体系；(3) 对特殊困难和脆弱人群如儿童、“三无”老人、特殊地区居民的社会救助和福利等。

③ M. Olson, "The Exploitation and Subsidization of Agriculture in the Developing and Developed Countries," paper presented to the 19th conference of International Association of Agricultural Economists, Malaga, Spain, 1985.

④ Anne Krueger, Maurice Schiff and Alberto Valdes, eds., *The Political Economy of Agricultural Pricing*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1991.

为发展型政府的典型案例。^① 大多数研究都是从地方政府的财政动机着眼，解释这种政府行为。^② 如果我们从中国特有的政府体制出发，扩展发展型政府等有关假说，不仅可以更加令人信服地解释中国政府推动经济发展的激励，更有助于解释在经济发展阶段发生变化之后，社会保护政策上出现的新趋势，进而对中国社会保护的前景做出可信的判断。本文将论证，在出现劳动力短缺现象的刘易斯转折点到来之后，激励中央和地方政府促进经济增长的动机，将相应地转变为提供更好的公共服务，进而提高社会保护水平和均等化程度的动机。

本文的其余部分将按照以下方式组织。第二部分描述中国经济发展正在经历的一个重要阶段——刘易斯转折点，以及给劳动力市场格局带来的新变化。第三部分讨论在刘易斯转折点到来的条件下，政府职能将向加强社会保护的方向变化，同时阐释这种转变的激励机制。第四部分通过对社会保护的经验和叙述，论证这个政府职能转变假说。第五部分进行总结，对中国社会保护的若干特征性事实做出一般的概括，并就改革的主要方向和领域提出政策建议。

二、刘易斯转折点与劳动力市场格局

改革开放之前，长期的城乡分割，特别是在没有生产要素市场的条件下，农业中积累了大量剩余劳动力。不过，由于激励机制的缺乏，农业劳动中“大锅饭”盛行，劳动力剩余并没有显现出来。实行家庭承包制后，劳动监督中的激励问题得到解决，农业生产积极性得以激发，劳动力剩余现象开始严重显现。对 20 世纪 80 年代中期的估计，农业中大约 30%—40% 的劳动力是剩余的，绝对数约为 1 亿到 1.5 亿，^③ 这种现象持续到 1990 年代。^④ 随着乡镇企业的发展，剩余劳动力在 1980 年代首先大规模向农村非农产业转移。进而，随着城市非公有经济的发展，特别是沿海地区外向型经济在 1990 年代的加快发展，束缚劳动力流动的制度障碍逐步被打破，农村劳动力跨地区流动成为中国经济社会变迁的一个显著特色。这使得中国这个时期的经济发展，在具有自身特色的同时，可以用刘易斯始创的二元经济发展理论加以刻画。^⑤

20 世纪末和 21 世纪初，在中国争取并加入世界贸易组织，进而融入经济全球化的过程中，劳动密集型制造业获得了国际竞争力，更进一步促进了农村劳动力的流动，形成人类和平历史上最大规模的迁移现象。^⑥ 据国家统计局的调查，截至 2008 年底，全国从事非农就业 6 个月以上的农民工总量为 2.25 亿人。其中，跨乡镇流动就业的 1.4 亿，占农民工总数的 62.3%；在本

① Jean C. Oi, "Local State Corporatism," in Jean C. Oi, ed., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999.

② Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," *Journal of Public Economics*, vol. 89, no. 9-10, 2005, pp. 1719-1742.

③ J. R. Taylor, "Rural Employment Trends and the Legacy of Surplus Labor, 1978-1989," in Y. Y. Kueh and R. F. Ash, eds., *Economic Trends in Chinese Agriculture: The Impact of Post-Mao Reforms*, New York: Oxford University Press, 1993, Chapter 8.

④ Colin Carter, Funing Zhong and Fang Cai, *China's Ongoing Reform of Agriculture*, San Francisco: 1990 Institute, 1996.

⑤ Arthur Lewis, "Unlimited Labour: Further Notes," *The Manchester School*, vol. 26, no. 1, 1958, pp. 1-32.

⑥ Kenneth Roberts, Rachel Connelly, Zhenming Xie and Zhenzhen Zheng, "Patterns of Temporary Labor Migration of Rural Women from Anhui and Sichuan," *The China Journal*, no. 52, 2004, pp. 49-70.

乡镇范围之内从事非农就业的8500万人,占农民工总数的37.7%。^①2009年外出农民工总数进一步增加到1.45亿(表1)。在人口转变进入新阶段导致劳动年龄人口增长速度递减,^②以及经济增长对劳动力需求持续扩大的背景下,这种大规模劳动力转移的结果必然是农业剩余劳动力显著减少。^③

表1 外出农民工和城镇就业的数量及增长速度

年份	农民工		城镇就业	
	人数(万)	年增长率(%)	人数(万)	年增长率(%)
2001	8399	7.0	23940	3.4
2002	10470	24.7	24780	3.5
2003	11390	8.8	25639	3.5
2004	11823	3.8	26476	3.3
2005	12578	6.4	27331	3.2
2006	13212	5.0	28310	3.6
2007	13697	3.7	29350	3.7
2008	14041	2.5	30210	2.9
2009	14500	3.3	31312	3.6

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴(2009)》,北京:中国统计出版社,2009年;国家统计局农村社会经济调查司:《中国农村住户调查年鉴》,北京:中国统计出版社(历年);2009年数字来自国家发展和改革委员会:《关于2009年国民经济和社会发展计划执行情况与2010年国民经济和社会发展计划草案的报告》,十一届全国人大三次会议,2010年。

在20世纪90年代末,中国城镇就业遭遇到亚洲金融危机和宏观经济低迷的严重冲击。当时许多城市企业陷入困境,国有企业被动地进行了激进的就业制度改革,即一部分长期享受“铁饭碗”的国有企业和城镇集体企业职工,遭遇了失业和下岗。然而,那次严峻的就业冲击也加速了劳动力市场的发育,在政府积极就业政策的帮助下,更加多样化的就业渠道最终吸纳了失业和下岗职工,化解了长期存在的冗员问题,使大多数受冲击职工实现了再就业。从表1中的第三、四列数字看,不包含农民工在内的城镇就业始终稳定增长,但是,就业结构却发生了明显的变化,各种新兴部门乃至非正规部门成为吸纳城镇就业的主体。^④

为了缓解20世纪90年代末的就业压力,从1999年开始,高等学校大幅度扩大了招生规模,并持续至今。1998—2008年期间招生数的年平均增长率为18.8%,比1988—1998年期间4.9%的年增长率高出13.9个百分点。2008年普通高校招生人数达到608万。扩招的结果必然是新增劳动力中高校毕业生比重提高,即每年有一个日益增加的大学毕业生群体寻求就业岗位,并以

① 盛来运:《金融危机中农民工就业面临的新挑战》,提交“城乡福利一体化学术研讨会”的论文,成都,2009年4月16日。

② 蔡昉:《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》,《经济研究》2010年第4期。

③ Fang Cai and Meiyang Wang, "A Counterfactual Analysis on Unlimited Surplus Labor in Rural China," *China & World Economy*, vol. 16, no. 1, 2008, pp. 5+65.

④ Fang Cai and Meiyang Wang, "Growth and Structural Changes in Employment in Transition China," *Journal of Comparative Economics*, vol. 38, no. 1, 2010, pp. 71-81.

此改变了整体劳动力的教育水平构成。2009年,全国有611万应届大学毕业生,其中很大部分需要直接进入劳动力市场,同年在公共就业服务平台求职的劳动者中,有9.4%是应届大学毕业生。

随着经济增长导致城乡就业的扩大,表现为农村剩余劳动力和城市冗员的隐蔽性失业现象逐渐被消除,并从2004年开始出现了全国性的劳动力短缺。在2010年成功地应对了金融危机并实现经济复苏之后,这个劳动力短缺现象更加突出。与此同时,普通劳动者的工资显著提高。在图2中,我们给出了粮食生产中雇工日工资,农民工、制造业和建筑业月工资,可以发现所有这些部门,以1998年不变价计算的工资水平都有显著的提高,而且2004年以后的提高速度明显加快。按照刘易斯的定义,这就是劳动力需求增长速度超过供给增长速度的转折点。

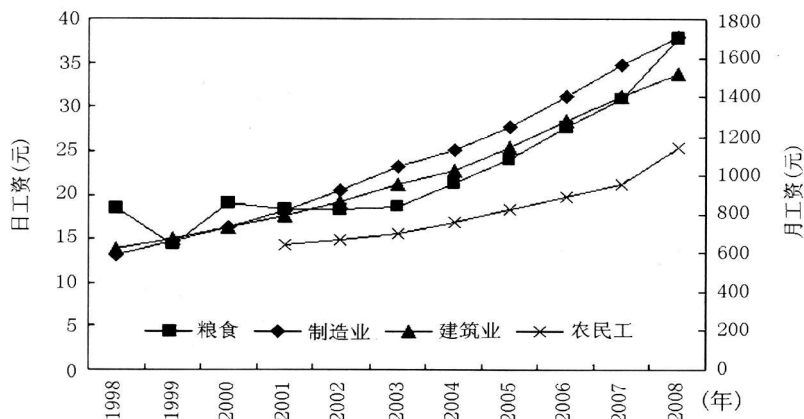


图2 几个部门的工资水平变化

注:粮食是指稻谷、小麦和玉米三种粮食作物的平均。

资料来源:粮食雇工工资系根据国家发展和改革委员会价格司编:《全国农产品成本收益资料汇编》历年数据计算得到;制造业和建筑业工资根据国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司编:《中国劳动统计年鉴》历年数据计算得到(北京:中国统计出版社);农民工工资根据国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村住户调查年鉴》历年数据计算得到(北京:中国统计出版社)。

关于中国是否迎来了刘易斯转折点,学术界和政策研究领域都存在着针锋相对的两种意见。在赞成的意见中,笔者及其同事做了大量经验研究,从不同角度进行了论证。^①学术界否认刘易斯转折点到来的意见中,表达观点的居多,而经验研究的文章比较有限。^②政策制定者则认为,承认刘易斯转折点,就意味着否定劳动力供给大于需求这个基本判断,担心就业及其对劳动者的保护在中央政府的优先次序中降低位次。实际上,这种担心是不必要的。^③下面,我们可以从不同劳动者群体的角度,具体分析在刘易斯转折点之后,中国仍

① 蔡昉:《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》,《经济研究》2010年第4期。

② 这些文献包括如 Ryoshi Minami and Xinxin Ma, "The Turning Point of Chinese Economy: Compared with Japanese Experience," *Asian Economics*, vol. 50, no. 12, 2009; Meng Xin and Nansheng Bai, "How Much Have the Wages of the Unskilled Workers in China Increased: Data from Seven Factories in Guangdong," in Ross Garnaut & Ligang Song, eds., *China: Linking Markets for Growth*, Canberra: Asia Pacific Press, 2007; Xiaobo Zhang, Jin Yang and Shenglin Wang, "China Has Reached the Lewis Turning Point," *IFPRI Discussion Paper* 00977, May 2010.

③ 蔡昉:《成长的烦恼:中国在刘易斯转折期间面临的就业难题》,《比较》2010年第2期。

然面临的就业和社会保护挑战。在经历 2008 年和 2009 年全球金融危机期间，中央政府提出关注三个群体，即农民工、城镇就业困难人员和大学毕业生的就业问题。实际上，这三个群体面临的就业困难性质不尽相同。

首先，农业不再是剩余劳动力的蓄水池，农民工日益成为城市部门具有刚性需求的劳动力供给来源，^①但是，他们成为周期性失业的潜在承受者。在遭遇全球金融危机对中国实体经济冲击期间，农民工从大规模返乡，到回城寻找工作，再到出现新一轮民工荒，反映了其就业受经济周期影响的程度。尽管农民工的就业环境愈益改善，特别是在出现劳动力短缺的情况下工资水平得以不断提高，但由于他们没有获得打工地的城市户口，因而面临着社会保护不足的困扰，就业和收入不稳定，社会保障覆盖率畸低，在遭遇就业冲击时难以获得就业扶助。根据国家统计局 2009 年的调查，农民工参加养老保险的比例为 9.8%，参加医疗保险的比例为 13.1%，而参加失业保险的比例只有 3.7%。^②

其次，城镇就业困难人员，特别是那些经历过下岗失业，在政府帮助下重新就业的城市劳动者，虽然作为城市户籍人口，可以享受较多的政策扶助和社会保护，但是，由于在特殊的年代中形成的人力资本禀赋，使得他们在适应产业结构变化的环境时遇到较大困难，将长期处于结构性和摩擦性自然失业的威胁之下。由于失业保险金乃至最低生活保障补贴的发放，是按照社区进行的，在这类低水平社会保护的获得上没有什么问题，但是，由于他们中的很大一部分处于非正规就业状态，基本养老保险的覆盖水平仍然偏低，依然处于社会保护不足的境地。例如，由于近 1/3 的城镇劳动者处于非正规就业状态，^③2008 年城镇就业人口中，只有 54.9% 参加了基本社会养老保险。

最后，作为青年就业群体中越来越大的一个组成部分，大学毕业生就业难、失业率高现象，成为社会关注的焦点。虽然大学生就业困难在一定程度上被夸大了，即很多大学生就业于非正规部门，就业不稳定且收入低，缺乏社会保险，因此，事实上他们并非没有就业，而是就业满意度低。不过，大学生就业困难及社会保护不足的问题确实存在，例如，根据 2005 年 1% 人口抽样调查数据的估算，大学专科毕业生的调查失业率为 8%，本科毕业生为 6.1%，皆高于平均 5.2% 的城镇平均水平。^④此外，在非正规部门就业的一个连带问题是，许多大学毕业生虽然在城市居住下来，却不能获得工作地的户口，因此被许多社会保护项目所遗漏。由于收入低，又不能享受城市保障性住房，许多毕业生聚居在城市某些社区的简陋住房中，形成一个缺乏社会保护的边缘人群体。

三、政府职能、政府作为及其转型

如果说通过经济增长劳动者增加了收入，城乡居民从而提高了生活质量，主要得益于劳动力市场的发育并推动就业的扩大，那么旨在通过劳动力市场制度和社会保障制度的建设，降低劳动者面对的就业和生活风险的社会保护水平的提高，则有赖于政府发挥更大的作用。中国政府推动经济增长的积极作用及其效果，得到全世界的广泛认可。这种积极作用能否转换到社会

① 蔡昉：《被世界关注的中国农民工——论中国特色的深度城市化》，《国际经济评论》2010年第2期。

② 盛来运：《金融危机中农民工就业面临的新挑战》，提交“城乡福利一体化学术研讨会”的论文，成都，2009年4月16日。

③ Fang Cai, "The Consistency of China's Statistics on Employment: Stylized Facts and Implications for Public Policies," *The Chinese Economy*, vol. 37, no. 5, 2004, pp. 74-89.

④ 蔡昉主编：《中国人口与劳动问题报告——提升人力资本的教育改革》，北京：社会科学文献出版社，2009年，第29、57页。

发展领域，关系到在经济发展新阶段上，人民群众对社会保护机制提出的要求能否得到满足，从而关乎社会乃至政治稳定。

对于改革时期中国政府在推进经济发展中发挥的作用，有两类研究。一类研究是对市场经济条件下政府应该履行怎样的经济职能进行了大量的规范性阐释，另一类是对改革过程中政府特别是地方政府实际扮演的角色进行实证性描述与概括。许多学者都发现，中国政府特别是地方政府深深地介入了经济发展过程，甚至扮演着企业、公司的角色，同时揭示了其背后的财政激励作用。^① 地方政府在财政分权的条件下，有着强烈的发展本地经济的动机，因而尝试以有效率的方式最大化发挥政府职能，被另外一些学者概括为竞争型政府。^②

然而，仅仅从财政激励上理解中国政府发展经济的动机是不够的。从最初决定进行改革，到实质性地推进各项改革，中国政府自始至终都把发展经济和提高人民生活水平作为改革合法性的根本保障，从而形成了一整套针对各级政府发展经济绩效的考核、监督和激励制度。这种关注经济发展的政府类型，除了提供公共物品之外，还从有利于本地经济发展的目的出发，经常直接介入经济活动。这种政府行为虽然遭到许多批评，但是，其在推动地方经济发展方面的确起到了积极的作用，并且随着发展阶段的变化，其内涵也在发生变化。因此，我们甚至可以说，一种中国特色的政府职能转变方式正在形成。

一些西方学者正确地认识到了中国地方政府的特有作用。^③ 但是，仅仅把中国政府区分为中央和地方两种类型，还不足以完整认识和解释中国政府在经济增长和改革中的作用，尤其无法预见政府职能未来的变化方向。实际上，发展型政府在中国的作用机制，是通过三个“政府”类型之间的协调和博弈展示出来的。这三个“政府”分别是：（1）作为最高决策层的中央政府——中共中央、全国人大和国务院，我们简称其为“中央”；（2）作为执行层的中央政府部门——各个主管部委（总局和局、办），我们简称其为“部委”；（3）执掌一方的地方政府，特别是省级和市级政府，我们简称其为“地方”。改革开放期间，在中央总揽改革、发展和稳定全局的前提下，地方与部委之间的财权与事权划分，充分展示了发展型政府的特征及其变化。

1994年分税制改革之前，财政包干、财政分灶吃饭等分权改革，强化了地方政府的财政激励，调动了发展地方经济的积极性。与此同时，中央财政能够进行转移支付的能力大大减弱，因此导致相应的宏观协调缺失。伴随着经济发展水平的差异扩大，缩小地区之间财政能力差距、加大转移支付力度的吁求十分强烈。分税制改革因应了这种要求，强化了中央财政能力，解决了相应的问题。在相当长的时间内，中央进行转移支付，提高了公共服务均等化水平，弥补了地方政府社会保护不足的缺口，并通过实施区域发展战略，提高了地区之间经济社会发展的均衡水平。可以说，以经济增长为政府主要目标的时期，这种财政体制在很大程度上保障了必要的区域协调、公共服务和社会保护，总体效果是积极的。

在计划经济时期，许多社会福利都是由企业或单位提供的，形成与市场经济条件下相反的

① 参见 Jean C. Oi, "Local State Corporatism"; Andrew Walder, "Local Governments as Industrial Firms," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 2, 1995.

② Carsten Herrmann-Pillath and Xingyuan Feng, "Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality," *China Information*, vol. 18, no. 3, 2004, pp. 373-428.

③ Stephen Roach, "China's Rebalancing Imperatives: A Giant Step for Globalization," *Morgan Stanley Research*, Morgan Stanley & Co. Incorporated, December 1, 2006.

情形,即国家做出各种生产决策,而单位在小范围内提供社会服务,^①从终身雇用制(铁饭碗)对社会化失业保险的替代、企业承担公费医疗和职工困难补助等及国家出资的企业养老,直到企业分配住房、解决职工子女入托,甚至开办义务教育。伴随着经济体制改革,特别是为了减轻国有企业的社会责任和负担,厘清经营性亏损和政策性亏损,进而搞活国有经济,相应的社会服务逐渐从企业剥离出来。但是,企业从社会责任中摆脱出来之后,并不意味着政府以公共服务的方式,完全接续了相关的社会责任,从而实际上留下了社会保护不足的体制性缺口(如图3所示)。这个缺口既是由制度衔接问题造成的,也与一定的发展阶段有关。因为在这个时期,地方政府集中资源发展经济,用于社会发展的资源有限。不仅如此,由于面临着计划经济时期留下来的庞大遗产成本,政府财政能力不敷应付。

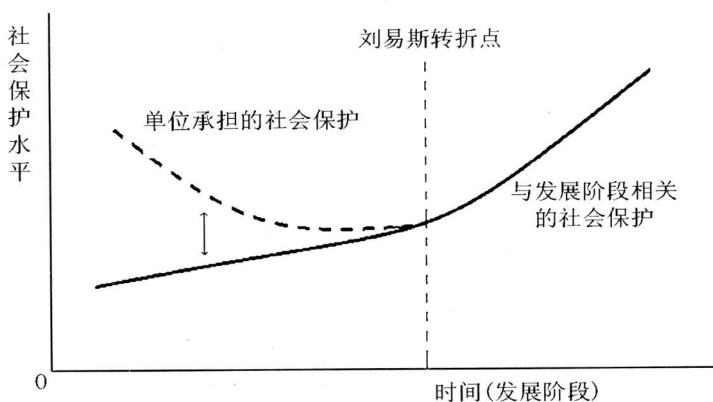


图3 社会保护与改革及发展阶段

不过,无论是政府集中精力发展经济,还是继续借助企业承担社会责任,无疑是具有符合发展阶段特点的政治经济学理性的。中国领导人在改革伊始就坚定不移地把发展经济作为改革获得最广泛支持的前提,通过做大馅饼使群众从改革中获益。此外,保持社会稳定也是获得群众支持,保证改革和发展顺利推进的关键。^②因此,一方面,在劳动力市场发育过程中,解除规制的改革方式与制定劳动力市场规制的改革方式并重;另一方面,通过让企业特别是国有企业继续承担社会责任,对劳动者进行社会保护。这类责任包括:工会履行困难职工的救助职能;劝说企业在遇到经营困难的时候尽量不解雇工人;保持原有职工免受劳动力市场竞争,并维持制度性工资水平。^③

这方面最典型的例子,是20世纪90年代末遭遇就业冲击时,国有企业所承担的责任。当时出现了计划经济时代从未有过的大规模失业现象。由于失业保险制度尚不健全,积累的失业保险基金不敷使用,中央政府要求在企业一级成立下岗职工再就业服务中心,并提出由政府、社

① Assar Lindbeck, "Economic-social Interaction in China," *Economics of Transition*, vol. 16, no. 1, 2008, pp. 113-139.

② Önis 指出了发展型政府不同于专制国家之处在于,前者进行更加广泛的社会对话和沟通。中国政府从“代表最广大人民群众的根本利益”出发,并形成顺应民意变化的政策取向和政府职能的动态转变机制,在逻辑上的确符合发展型政府的特征。参见 Ziya Öni, "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*, vol. 24, no. 1, 1991, pp. 109-126.

③ 通过计量经济学分析, Knight 和 Song 发现,农民工的边际劳动生产率是其工资率的 3.86 倍,而本地工的边际劳动生产率只是他们工资率的 80.5% (John Knight and Lina Song, *Towards a Labour Market in China*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 108)。

会（当时积累的失业保险金）和企业，按照各 1/3 的比例共同负担发放下岗职工生活补贴。虽然实际上企业直接负担的费用没有达到 1/3（如 2002 年是 17.2%），但是，企业承担着接续下岗工人的社会保险，以及提供就业培训、岗位信息等帮助实现再就业的职责。^①

图 3 中所示的在刘易斯转折点之后，社会保护水平将有一个实质性的提高，主要地也不是由于政府财力的增长，而是与提供公共服务激励有关的政治经济学因素。刘易斯在观察第二次世界大战后，欧洲伴随着高速增长出现劳动力短缺时，感慨于随之发生的一系列变化，特别指出集体谈判等劳动力市场制度，不再因对人口过剩的担忧而受到限制。^②而在理解前述中国政府作为发展型政府和竞争型政府行为的前提下，考虑到经济发展阶段的实质性变化——刘易斯转折点，可以通过蒂布特模型来理解政府职能转变的原理。蒂布特通过构造一个迁移者“用脚投票”的模型，解释地方政府提供公共服务的行为，尝试找到公共服务供给与需求之间的市场解。^③这个假说的含义是，由于迁移者对于由地方政府支出提供的公共服务有特定需求和偏好，他们会根据一个地区或社区的公共服务提供水平，选择自己的迁移目的地。反过来，地方政府如果对本地居民的数量具有特定的需求和偏好，则会通过调整自己的公共服务供给行为，尝试吸引或排斥迁移者。

在刘易斯转折点到来之前，劳动力无限供给特征使得劳动者不是公共政策制订的关注重点，或者说对他们的关注仅仅通过吸引更为稀缺的投资资金，并为此而不遗余力地扩大基础设施投资规模，从而以增加就业机会表现出来。与此同时，由于 1994 年分税制改革给予中央政府更充分的财力，使其有能力承担社会保护的必要职能。特别是在应对 20 世纪 90 年代末就业冲击期间，中央政府实施了积极的就业政策，并基本建立起社会保障体系，城市居民得以被安全网覆盖。21 世纪以来，在均等公共服务的政策理念之下，以社会保障和社会保护为核心内容的公共服务迅速向农村延伸。

刘易斯转折点到来之后，随着劳动力短缺逐渐构成对经济发展的制约，对于劳动者的关注，则会越来越多地直接体现在政府政策取向上。这个倾向在地方政府身上表现得更加突出。自 2004 年沿海地区出现劳动力短缺现象，并逐渐蔓延到全国以来，响应中央政府“以人为本”的科学发展观，地方政府逐渐在关于劳动者权益等问题上具备了政策自觉性和主动性。如果说以前仅仅把对本地劳动者的社会保护作为自身职能和责任的话，政府越来越把这种保护延伸到农民工身上。中国的地方政府行为，越来越像蒂布特所描述的那样，通过公共服务内容、水平和方向的调整，提高对人力资源的吸引力。其提供这类公共服务的激励，也越来越接近刘易斯转折点之前对待招商引资的程度。这种与发展阶段相适应的政府职能转型，有两个明显的特征和优点。

首先，这个转型符合政府职能转变的正确方向。归根结底，本源意义上的政府职能不是直接推动经济增长，而是提供公共服务，并促进公共服务的均等化。即使是作为发展型政府，在新的发展阶段并面对着更高的社会保护要求的条件下，为了发展的可持续性，政府有更强烈的动机，更多地运用公共服务供给这个手段，吸引人力资源，达到促进地方经济增长的目标。政

① Fang Cai, "The Consistency of China's Statistics on Employment: Stylized Facts and Implications for Public Policies," pp. 74-89.

② Arthur Lewis, "The Dual Economy Revisited," *The Manchester School of Economic & Social Studies*, vol. 47, no. 3, 1979, pp. 211-229.

③ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416-424. 陈金永则把这个概念应用来解释改革时期中国农民向城市迁移的动机 (David Lague, "The Human Tide Sweeps into Cities," *Far Eastern Economic Review*, vol. 166, no. 1, 2003, pp. 24-28)。

府资源是有限的,更多地转向社会保护等公共服务,必然减少直接经济领域的干预。虽然目前产生政府不恰当职能的基础尚未被消除,然而,一旦地方政府尽享新型政府职能的好处,直接干预经济活动的传统职能将被逐渐放弃。

其次,这个转型是地方政府因应保持可持续发展的现实需要而启动的,因此,由此而提供的社会保护水平是发展阶段所内生的,不会形成过度供给或过度保护的问题。穆勒曾经警告社会救助会产生两种结果,一种是救助行为本身,一种是对救助产生的依赖。前者无疑是有益的结果,后者则在极大程度上是有害的,其危害性之大甚至可能抵消前一结果的积极意义。^①大量经验表明,处理好这两个结果之间的分寸,既重要又微妙,构成一个“穆勒难题”。Lindbeck用西方福利国家的经验描述了一个现代版的穆勒难题:在社会保护项目中,把个人贡献与受益挂钩,固然有助于解决上述依赖问题,然而,这种项目的再分配成分就大为淡薄了。^②但是,中国地方政府出于发展动机而加强社会保护,则有最大的可能性创新出一种解决穆勒难题的机制,或者至少在幅度、分寸上更接近于回避该难题。

四、关于中国社会保护转型的经验描述

按照刘易斯本人和其他发展经济学家的定义,当劳动力需求增长速度超过劳动力供给,从而经济发展超越了以不变工资为特征的劳动力无限供给阶段时,就意味着刘易斯转折点的到来。^③以农民工为代表的普通劳动者短缺进而工资明显提高,大约发生在2004年。^④政府特别是地方政府对刘易斯转折点到来的政策反应,主要表现在以下几个方面。

首先,立法更加着眼于保护劳动者。改革开放后的第一个《劳动法》颁布于1994年。由于当时处在典型的劳动力无限供给阶段,劳动力从严重剩余的农业转移到非农产业就业,无论对雇主还是对劳动者而言都是最为迫切的要求,因此,该法并没有很好执行。最初预期会因此法执行而遭受损失的预测情形也没有发生,甚至被其他发展中国家视为一个有利于发展的灵活劳动力市场的正面经验。^⑤随着新的发展阶段对劳动者保护的需求增强,2008年同时开始实施三个与就业有关的法律:《劳动合同法》、《就业促进法》和《劳动争议调解仲裁法》,分别对签订劳动合同、加入社会保障、禁止就业歧视和建立和谐劳动关系各个方面做出规定和规范。虽然在颁布之后中国实体经济遭遇全球金融危机的冲击,地方政府适当放松了一些条文的执法力度,但是,法律的约束性大幅度规范了企业的用工行为,提高了劳动力市场制度化水平。

许多观察者援引近年来劳动争议,特别是与农民工有关的劳动争议案件的大幅度增加,暗

① 转引自 John Hoddinott, "Safety Nets and Social Protection: Opportunities for Mutual Learning between Asia and Latin America," A Background Paper for the IFPRI and Universidad del Pacifico conference ("Fostering Growth and Reducing Poverty and Hunger in Asia and Latin America: Opportunities for Mutual Learning"), Lima, Peru, March 22-24, 2010.

② Assar Lindbeck, "Economic-social Interaction in China," pp. 113-139.

③ Arthur Lewis, "Reflections on Unlimited Labour," in L. Di Marco, ed., *International Economics and Development*, New York: Academic Press, 1972, pp. 75-96; Gustav Ranis and John C. H. Fei, "A Theory of Economic Development," *The American Economic Review*, vol. 51, no. 4, 1961, pp. 533-565.

④ 罗马不是一天建成的,许多转折端倪在此前也有所显示。因此,按照亲历并研究过日本转折点的南亮进(Ryoshin Minami, "The Turning Point in the Japanese Economy," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, no. 3, 1968, pp. 380-402)的建议,我们应该把刘易斯转折点看作一个区间。这样的话,我们经常也可以在更长的时间跨度上观察中国的转折点。

⑤ Ministry of Finance of India, *Economic Survey, 2005-06*, New Delhi, Ministry of Finance, 2006, p. 209.

示劳动关系的恶化。^① 其实，这类劳动争议案件记录和报道数量的增加，具有某种内生性，即与此前相比，至少有三个因素鼓励劳动者提起劳动诉讼。第一，由于劳动法规的颁布与宣传，劳动者感觉更加有法可依；第二，由于劳动供求关系的变化和政府对于社会和谐的关注，劳动争议案件的仲裁和判决，天平大幅度地偏向于劳动者一方；第三，一个次要但并非没有意义的因素是，《劳动争议调解仲裁法》规定了“劳动争议仲裁不收费”，大大降低了诉讼的交易成本。上述因素实际上也是转折点到来后政府政策取向变化的证据。这两个变化都使得普通劳动者特别是农民工，更多地对那些以往采取忍耐态度的劳动争议提出诉讼。

其次，劳动力市场制度作用加强。很多研究表明，在不同的发展阶段上，劳动力市场制度作用程度与范围是不尽相同的。随着刘易斯转折点的到来，工资及其他待遇、就业条件进而劳动关系，更多地不再是由市场自发显示出的劳动力供求关系决定，而是由劳动力市场制度决定。一个具有代表性的类似变化，是最低工资标准调整频率和幅度的变化趋势。该制度实施初期，即在 20 世纪 90 年代，特点是标准较低、很少进行调整、通常不应用于农民工。随着 2004 年以后民工荒在各地普遍出现，意味着劳动力短缺成为经常现象，中央政府于 2004 年要求各地至少每两年进行一次调整，并广泛适用于农民工。各城市政府感受到劳动力短缺的压力，竞相提高最低工资水平。如图 4 显示，虽然年度间有波动，但是，总体来看，本世纪以来，2004 年以后对最低工资标准进行调整的城市明显增多，调整的幅度显著提高。在遭遇全球金融危机的 2009 年，最低工资标准在各城市都没有调整。但是，截至 2010 年 7 月就有 26 个城市再次进行了调整，提高幅度大多在 10% 以上。

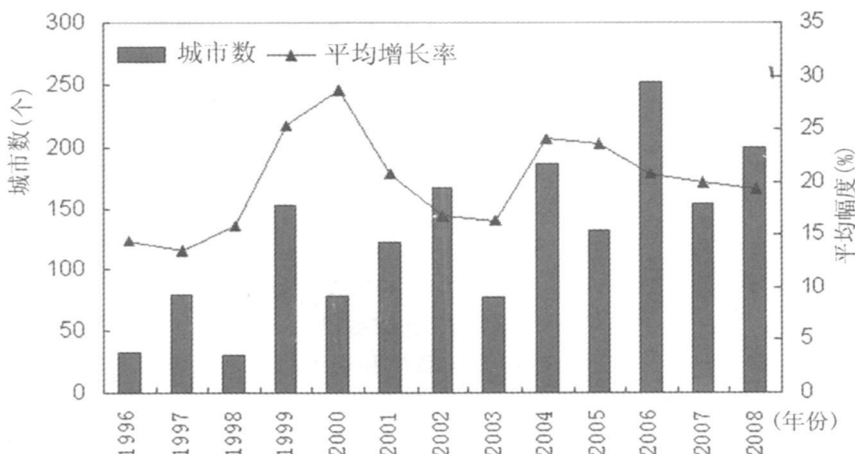


图 4 最低工资标准的调整城市数和平均幅度

资料来源：根据城市最低工资数据库（由中国社会科学院人口与劳动经济研究所收集）计算得到。

第三，社会保障体系建设更具包容性。20 世纪 90 年代末到 21 世纪初，城市职工的社会保障和社会保护覆盖水平大幅度提高，包括城市居民最低生活保障制度的全面覆盖、基本养老保险制度对退休职工的基本覆盖、对在职劳动者覆盖率的逐步提高、城市职工和城市居民医疗保障制度，以及失业保险等社会保险制度的实施。而在 2004 年以后，社会保障制度建设工作的重点被延伸到农村。已经实现制度全覆盖的项目，包括农村最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度等，新型农村养老保险制度也开始试点，并定出了全覆盖的时间表。为了贯彻《劳动合

^① 汝信、陆学艺、李培林主编：《2010 年中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2009 年。

同法》,① 提高农民工参加社会养老保险的积极性, 2010年开始执行包括农民工在内的城市职工基本养老保险关系接续和转移办法。

地方政府在提供更好社会保障和社会保护方面的积极性更显突出。第一是近年来, 地方政府在基本养老保险上的支出, 超过了中央政府的支出。第二是在一些劳动力短缺的地区, 政府利用在金融危机时期允许缓缴和少缴社会保险费等中央政府的宽松要求, 有意识地降低了农民工加入社会保险的缴费水平, 扩大了覆盖率。第三是农民工子女的义务教育得到明显改善。虽然中央政府早有明确要求, 但是, 由于义务教育的支出责任在地方政府, 因此, 这个问题最终得以较好解决, 主要还是依靠劳动力输入地政府的积极性。第四是政府在帮助农民工追索拖欠工资, 仲裁劳动争议, 以及与城市户籍职工同等待遇等方面的作用大为增强, 倾向性明显改变, 亦即更倾向于农民工。

最后, 户籍制度改革速度加快。应该说, 许多研究者对中国户籍制度改革进程的估计过低,② 原因有两点。其一, 许多研究者仅仅观察了户籍身份的表面, 即仅仅看到大多数进城打工者尚未获得城市户口, 而忽略了户籍制度作为阻止劳动力流动和人口迁移的制度障碍, 以及内含不平等的社会保障和社会保护水平的功能。如果从后一个角度观察, 不应该得出户籍制度改革进展不大的结论。其二, 大多数研究者没有看到农村居民获得城市户籍的增长速度也是很快的, 即使以此来狭义地为城市化做定义的话, 中国的城市化速度也是超常规的。2007年, 按照6个月以上常住人口定义的中国城市化率为45%, 而同年非农业户籍人口比重仅为33%。这固然意味着绝大多数农民工及其家属尚未获得打工地的正式居民身份, 但是, 根据国际经验, 在33%这样的城市化水平上, 每年城市化提高速度通常在0.7%—1.8%之间, 而中国非农户籍人口比重的年平均提高速度, 在1997—2007年期间达到了2.1%。由于城市政府感受到劳动力短缺的压力, 因而不断地降低了农民工落户条件, 这个狭义的城市化, 或者说中国特色的户籍城市化, 主要是地方政府推动农民工获得城市户口的实践所促成的。

五、结语和政策建议

根据以上分析, 我们可以对中国社会保护的特征化事实做出以下概括: (1) 为了创造并获得持续增长的源泉, 例如通过完善劳动力市场环境挖掘第一次人口红利潜力, 通过加强人力资本积累获得第二次人口红利,③ 中国政府作为发展型和竞争型政府的激励, 在刘易斯转折点之后可以转变为加强对劳动力社会保护的动机; (2) 按照蒂布特模型, 上述转变最突出地表现在地方政府行为上, 并且从地方性的公共服务和社会保护领域获得突破; (3) 由于加强社会保护的愿望在根源上产生于政府促发展的动机, 最终提供的社会保护, 总体来说将确定在必要和恰当的范围内, 并且产生相应的制度创新, 从而避免长期困扰政府在社会保护抉择中面临的穆勒难题; (4) 由于社会保护的主要手段是提供更加均等的基本公共服务, 而这种行为更加符合本来意义上的政府职能, 因此, 这种转变实际上是符合正确方向的政府职能转变。

可见, 刘易斯转折点到来之后在加强社会保护等公共服务方面, 地方政府有更强的激励。而且, 在中央政府已经实施的社会保护项目, 一方面可以发挥纲举目张的作用; 另一方面在可能产生报酬递减的条件下, 进一步的社会保护领域和瞄准机制(即最佳最准确的

① 《社会保险法》也经全国人大常委会多次审议, 即将颁布实施。

② 如参见 Wing Kam Chan and Will Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?" *The China Quarterly*, vol. 195, 2008, pp. 582-606.

③ 蔡昉:《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》,《经济研究》2010年第4期。

资源用途)，也有赖于地方政府的积极性和判断力。1994年分税制改革后形成的中央与地方之间财权与事权的不对称关系，使得发展型地方政府虽然有更大的激励改善对农民工的公共服务，但是，在实质上推进户籍改革时，现行财税制度却会使它们陷入财政捉襟见肘的境地。^①与此同时，中国政府中的特殊结构部分即部委，在一度承担了必要的社会保护职能之后，越来越陷入一个怪圈，在从中央争取资源的过程中，逐渐把部门履行职能的财政资源固化，而持续不断增加职能以获得追加资源的做法，不仅把各种项目碎片化，^②还可能超越发展阶段，人为制造出穆勒难题。

因此，通过财税制度改革，提高地方政府财政比重，使其财权与事权更加对称，是推进社会保护水平不断提高的关键，也符合政府职能改革的正确方向。以财政分配关系为主要内容的集权和分权，在中国经济体制调整和改革中已经经历了多次反复，正应验了古人所谓“天下大事，分久必合，合久必分”的说法。那么，一个自然产生的疑问就是，本文所建议的财权向地方倾斜，会不会是这无尽反复中又一个短暂停留？合理划分和匹配事权与财权的努力能否打破西西弗斯循环呢？

正如本文分析所示，以提供适度社会保护为主要内容的蒂布特式激励，可以使地方政府回归到公共服务这个政府职能本质上面，超脱传统的以推动经济增长为主要任务的发展型职能。虽然我们无法预期结果，但是，两利相权取其重，这个方向与历史上历次分权都会有根本性的不同，显然更加符合政府职能转变的正途。因此，在这个特定的发展阶段上重新提出的，以财权与事权在中央和地方政府之间清晰界定为基础的财税体制改革，最有希望终结在中央和地方政府财政分权上似乎永无终止的博弈和轮回。

〔责任编辑：冯小双〕

-
- ① 党的十六大以来中央提出构建和谐社会，实现经济和社会协调发展的要求，地方政府在贯彻中发现，发展社会事业所需资金，主要来自地方财政收入，而后者归根结底有赖于经济增长。可见，在没有处理好地方财权与事权对等问题的条件下，倡导社会发展仍会继续激发地方政府的GDP动机。
- ② 在中央实施的财政转移项目中，中央政府和地方政府都认识到的一个问题是：经常性项目趋于减少而专项资金泛滥。

distribution of fiscal revenue clearly interacts with local reliance on non-tax revenue and the level of categorical grant from the central government, with the former significantly weakening the anti-growth effect of excessive centralization of fiscal revenue and the latter markedly reducing the growth incentive of central government subsidies.

(8) The Lewis Turning Point and the Reorientation of Public Policies: Some Stylized Facts of Social Protection in China

Cai Fang • 125 •

Mass rural-to-urban migration and expansion of urban employment have enabled Chinese people to increase their income and participate in China's economic growth. While the pace of growth has been fast, social development has lagged behind. This phenomenon has left ordinary workers and their households socially less protected during the transition of the Chinese economy. This paper argues that as the Lewis turning point is reached, the incentives driving government policy have changed. As citizens voice strong demands for equitable public services, the Chinese government's focus on stimulating economic growth in the reform period before the turning point has shifted to supplying better public services. Consequently, not only has social protection been strengthened, but the function of government has been transformed from an economic growth-orientation to a public service-orientation. It then offers an empirical test of this verdict by narrating the experiences of labor-related legislation, formation of labor market institutions, more inclusive social security building, and *hukou* system reform during the turning point. The paper concludes with a generalization of the stylized facts on social protection and future trends in China during its transition, and an indication of the direction and main arena for necessary future reforms.

(9) Transformation of the Social Foundation and Construction of a Dual System of Civil Law

Zhu Yan • 151 •

The civil law system is divided into an internal and an external system. The value orientation of the internal system guides the external system, whose components (concepts, norms and institutions) serve as a vehicle for the internal system. As the social foundation changes, the internal system of modern civil law has developed such basic principles as private autonomy, protection of the disadvantaged, protection of reliance interests and self-liability, principles that have permeated into the concepts, norms and institutions of the external system. The formulation of the Chinese civil code should take into account the foundations of Chinese society and give due weight to the construction of a dual system of civil law. By defining "person" in civil law, clarifying the expression of the internal and external systems in both the law of real rights and the law of obligations, and examining flaws in specific branches of civil law, we endeavor to advance the formulation of China's civil code.

(10) The Internal Influence on Modern Chinese Literature of a Poetry that Expresses Ideals

Song Jianhua • 169 •

Negation and denunciation of poetry that expresses the poet's "will" or "ideals" was a marker of Chinese literature's modern transformation. Following the emergence of May Fourth new literature, however, such poetry was not only not cast out of the aesthetic canon of modern Chinese literature but received legitimate transmission by virtue of Western discourse. Whether modern Chinese writers were expressing enlightenment ideals of saving the nation or voicing their