

# 网格化与梯级多层次市场结构： 转型期中国就业政策与福利状况

刘继同

**摘要：**劳动市场的结构特征既是古典经济学的核心议题，又是就业质量的决定性因素，市场结构功能反映社会结构特征、功能与作用。转型时期中国劳动市场具有网格化与梯级多层次结构的基本特征，这些特征严重影响社会福利水平，因此迫切需要增强弱势群体市场竞争能力和改善生活质量的国家行动策略，以改善公民生活质量，提高社会福利水平。

**关键词：**劳动市场 市场结构模式 网格化结构 梯级多层次结构 社会福利状况

## 一、经济体制改革与劳动市场结构特征议题

经济改革基本目标是建立市场经济体制，劳动市场建设处于经济政策议程的中心位置。中国与东欧前社会主义国家经济改革的共同之处是放弃计划经济体制，建立市场经济体制。在纷繁复杂和千变万化市场体系中，劳动市场占据核心和主导地位，决定市场体系总体特征。改革开放以来，以劳动用工、劳动工资和社会保险三项制度为核心的劳动制度改革不断深入，作为市场体系重要组成部分的劳动市场应运而生，成为经济改革、经济政策议程的核心议题。虽然中国学者曾探讨劳动市场的基本特征，但对劳动市场结构特征缺乏概念化总结。中国的劳动市场是什么，中国劳动市场的结构性特征是什么，转型时期劳动市场结构性特征的福利政策涵义是什么，这些问题是经济政策与社会政策共同关注的基础理论、政策议题。不言而喻，不了解劳动市场结构特征，就难以准确理解经济改革逻辑与劳动制度改革方向，就难以理解就业政策模式与劳动市场运作机制，就难以解释错综复杂和多种多样劳动关系，就难以描述、区分劳动市场发展的不同阶段，就难以解释人们找工作和职业流动的基本模式，就难以解释为什么西方的劳动市场理论无法完

全适用转型期中国社会现实的劳动关系状况，就难以区分什么是中国特色劳动市场关系，什么是人类社会普遍适用的劳动市场理论模式。简言之，经济改革的基本目标是建立市场经济体制，市场经济体制的核心部分是市场体系，市场体系核心组成部分是劳动市场，劳动市场建设遂处于经济改革与经济政策议程的中心。

市场机制与市场体系既是古典经济学的核心议题，又是社会经济生活的决定因素，劳动市场结构特征反映社会结构特征、功能与作用，具有特别重要的现实意义、理论意义和政策意义。自亚当·斯密天才性提出“看不见之手”的市场理论以来，市场结构、功能与作用成为核心议题。财富是什么，财富来源是什么，怎样才能迅速积累财富，财富来源与劳动就业的关系是什么，劳动分工、市场经济发展与社会结构分化关系，劳动工资与商品价格关系等问题应运而生，对此不同流派的学者提出截然不同的理论解释，成为经济学与经济政策议程的焦点。自由市场经济发展、劳动分工加细、社会结构分化和竞争性工资就业模式主导性地位的确立，自然将就业机会、就业关系、工资收入、生活状况、福利水平与劳动市场结构特征联系起来，劳动市场结构特征与劳动市场质量状况自然成为经济政策和社会政策共同关注的中心议题。一方面劳动市

场结构、质量涉及国家与市场、市场与社区、市场结构与人口结构等重大问题，另一方面劳动市场的结构特征、质量状况反映和决定社会结构、社会生活的特征、质量状况，这意味既可以从劳动市场的总体性结构特征来观察、理解、解释社会结构的总体性结构特征，又可以反过来从社会结构的总体性结构特征来观察、理解、解释劳动市场的总体性结构特征。更重要的是，在经济改革与市场经济体制建立过程中，劳动市场议题具有特别重要的现实意义，转型期劳动市场的结构特征既是世界性经典基础理论议题，又是事关全局的公共政策议题。

## 二、自由市场经济与劳动市场结构模式演变

欧美自由经济体制和劳动市场结构模式经历重大历史转变，反映西方社会结构演变轨迹和人们对劳动关系与劳动市场现实状况认识不断深化，指明了社会结构与劳动市场发展方向。在自由经济体制和资本主义制度逐步确立过程中，劳动市场体系结构特征是最佳观察角度。西方自由经济体系在19世纪达到高潮，资本主义劳动关系与劳动市场体系随之确立起来。在自由经济体制和资本主义制度逐步确立过程中，劳动市场体系结构功能曾发生重大变化。历史研究和多种研究均发现，劳动市场是就业场所与生活社区在地理空间上分离的结果，这意味最初劳动市场是社区性、分散性、情感化与地方性的，劳动市场与地域社区相互交织。但是伴随人口迁徙规模扩大、劳动分工加细、职业流动机会增多、经济贸易和产业结构转变，自由市场迫切需要破除人身束缚、行业限制、地区封锁、贸易壁垒、技术障碍和垄断控制，迫切需要统一性、系统性、职业化、规范化和全国性的劳动市场，以适应自由经济的发展，实现通过市场机制最佳配置社会资源，谋求利润最大化、提高劳动生产率和经济效率的目标。在此历史背景下，资本主义专门的、统一的、系统的、规范的和全国性的劳动市场应运而生。这种统一、开放、多元、竞争、规范、职业和全国性劳动市场的形成标志自由经济体制的确立，标志资本主义自由放任、开放多元社会结构体系与自由竞争、开放多元经济结构体系形成，标志自由资本主义制度已经成熟，标志自由资本主义时代向垄断帝国主义时代过渡的开端，标志现代资本主义社会的政治制度、经济市场、社会结构和文化模式

已稳定确立起来。更为确切地说，标志现代化的政治制度、经济市场、社会结构和文化模式已经稳定确立起来。这种统一、开放、多元、竞争、规范、职业和全国性劳动市场成为“标准”和“理想模式”，成为现代化劳动市场的代名词和同义词，成为衡量、判断劳动市场所处发展阶段的基本标准。换言之，以统一、开放、多元、竞争、规范、职业和全国性为结构特征的劳动市场是现代的。需要特别指出的是，现代劳动市场体系的诸多结构特征既不能相互替代，又不能可有可无，它们共同组成现代化劳动市场的结构特征。只有具备这些特征的才是真正现代的劳动市场。现代化劳动市场既是劳动市场体系发展演变的结果，又是自由经济体制追求的“过程目标”。

1940-1950年代，以分散、分隔为主要特征的巴尔干化地方型劳动市场理论盛极一时，分散、分隔和地方化是劳动市场体系最主要的结构特征，劳动市场理论模式进入崭新历史阶段。分散、分隔和地方化劳动市场结构体系是由美国学者科尔最先提出来的，在对南欧国家经济体制与劳动市场实证研究、敏锐观察和透彻分析的基础上，科尔首创劳动市场“巴尔干化”(Balkanization)的概念，率先提出分散、分隔和地方化劳动市场结构的理论。他经过研究后发现，南欧各国的劳动市场并不是全国统一的，各地区之间缺乏有机的联系；每个地方的劳动市场自成体系，独立运作，全国的劳动市场由各地区分散的劳动市场组成；劳动市场工资的决定因素不能单纯从市场供需关系的角度考虑，影响工资水平的因素众多，“非经济因素”，包括人口结构、政治目标、阶级结构、文化传统、价值观念同样举足轻重；在劳动市场内部，不同就业岗位之间的工作环境、工资水平、职业声望和职业福利待遇存在巨大差别，整个劳动市场体系被人为“分隔”为两个截然不同和高低有别的部分，一个是职业资格要求高、工资收入高、以管理性工作为主、稳定性高和职业声望地位高的岗位，另一种是人力资本投资低、工资收入低、体力性工作为主、不稳定和职业声望低的就业岗位；总体来说，劳动市场结构基本特征不是统一、开放、多元、竞争、规范、职业和全国性的，劳动市场结构就像巴尔干半岛的社会情况一样，一盘散沙，各自为政，缺乏整体观念。科尔的“巴尔干化”理论具有划时代的重要历史意义，开创了分隔和二元劳动市场理论体系，成为当

今欧美社会占据主流地位的分隔和二元劳动市场结构理论模式的鼻祖与理论奠基人。科尔理论最伟大的贡献之处在于发现劳动市场结构的复杂性和多样性，发现“非经济因素”的重要性。

内部、基本（初级）、核心劳动市场与外部、次要（二级）、边缘等二元劳动市场理论既是科尔理论的延续发展，又是欧美劳动市场理论的主流流派，是欧美学者最常用理论分析工具和概念框架。1960年代欧美重新“发现”贫困和开展广泛的反贫困以来，贫困与劳动市场关系成为经济政策与社会政策共同关注的主题，极大刺激人们对劳动市场结构的研究。1970年代以来，欧美形成劳动市场结构研究的第三次高潮，重要成果不断涌现。1971年两位美国经济学家再度提出“内部劳动市场”与“外部劳动市场”二分法理论模型，认为大公司和工会组织主要是促进、发展“公司内部”的内部性劳动市场，极少与“公司之间”外部性劳动市场有联系。内部与外部劳动市场的理论最早由科尔提出。多尔英格和皮奥里的主要创新之处是，他们将劳动市场区分为基本（初级）与次要（二级）两种基本类型，区分标准主要是工资水平、就业稳定性、工作环境与就业条件、晋升机会、工作规则管理的公平性等，依据这些标准劳动市场被分隔为两个相互隔绝的部分，两个部分的企业主（雇主）和就业者（雇员）完全按照截然不同的行为规则、价值观念处理问题。与此类似，有学者从核心经济与边缘经济角度区分劳动市场结构。一般来说，两种劳动市场之间的差别是显而易见的，基本市场的就业岗位是高工资、良好工作环境、就业稳定和职业保障；次要市场状况恰恰相反，低工资、恶劣工作环境、就业差别、工作不稳定、苛刻的劳动纪律和缺乏晋升机会，就业者基本固定在不同类型市场中。二元劳动市场理论基本粉碎了资本主义国家“完全竞争”的神话，揭示劳动市场结构特征。更为重要的是，二元劳动市场理论基本是欧美反贫困服务项目的产物，侧重探讨弱势群体与劳动市场的关系问题，最大意义是将市场就业者区分为有竞争力和无竞争力两种基本类型。这意味弱势群体就业问题的根源不是他们自身的原因，而是分隔与二元取向劳动市场结构，这种市场结构成为妨碍弱势群体平等参与市场竞争和处于就业贫困状态的结构因素。这涉及到应该是从就业者的角度，还是从劳动市场结构特征角度看待就业政策与就业问题，市

场经济体制建设与就业政策设计侧重点是改变就业环境，还是改变人，或者是二者兼顾？

在发展中国家，二元劳动市场结构理论具有截然不同的涵义，城市与乡村二元劳动市场理论最具代表性影响力。在发展经济学中，“二元经济模型”或“两个部门的经济模型”通常以“刘易斯-费景汉-拉尼斯模型”作为代表，他们三人共同发明创造适用于发展中国家状况的“城乡二元劳动市场”理论体系。美国的分隔和二元劳动市场结构并无城乡的角度，二元市场主要是从劳动市场结构本身角度考虑的，这种角度与发展中国家的状况截然不同。在所有发展中国家，国民经济体系最基本的特点是两个截然不同性质的经济部门并存共生：一个是比较大的、主要是停滞不前的自然农业部门，劳动力过剩严重，工资主要由制度性因素决定；另一个是比较小的、不断增长的商业化工业部门，工资不由市场竞争条件所决定。在此制度背景下，特别是在从农业为主的殖民形态经济社会，转变为工业社会的“过渡时期”，如何使经济发展重心由“农业”转变为“工业”，就成为经济发展理论探讨的核心问题。在二元经济制度背景与城乡分隔政策框架之下，劳动市场结构功能明显不同于工业化国家，劳动力不是稀缺的生产要素，而资本则是极端稀缺的，农业劳动力大量剩余是不可避免的；经济发展、经济独立和社会革命是发展中国家的头等大事，其核心是经济发展和制度框架运作的的所有主要方面能够围绕重新配置劳动力资源这个主题组织起来，并且卓有成效地运作；农村几乎不存在劳动市场，但城市似乎存在劳动力资源配置机制，城乡经济衔接至关重要；经济发展和劳动市场建设的核心任务是将农业剩余劳动力源源不断地向城市工业部门输送；衡量经济发展和劳动市场建设成功与否关键标准是：城市工业部门吸收农业剩余劳动力的速度是否快到足以使这种二元经济制度摆脱日益威胁人们的“马尔萨斯陷阱”，农业经济结构转变为工业经济结构，传统农业社会转变为现代工业社会，农民身份地位转变为城市市民；二元经济生命周期较长，它向成熟经济转型基本是件“国内事情”，主要动力源泉是内源性。

### 三、市场社会主义实践 与劳动市场体系形成

劳动市场是改革开放的产物，是市场社会主义

实践的产物,历史发展分为三大历史阶段,反映劳动市场孕育、发展、形成的历史过程。改革开放以前,在计划经济体制背景下,国家对劳动工作实行集中统一的计划管理,劳动部门对劳动力实行统包统配制度,国家统一规定职工工资待遇,这种劳动制度和管理体制适应新中国建国初期社会状况,曾发挥过积极作用。<sup>⑩</sup>这种体制的实质是“劳动计划”取代“劳动市场”,劳动市场销声匿迹,供需关系名存实亡。改革开放以来,经济改革基本目标就是恢复重建市场经济,劳动市场的恢复重建首当其冲。总体来说,劳动市场恢复重建大体经过三个历史阶段,反映劳动市场体系建设曲折坎坷历程。

第一,改革开放到1980年代末期,是劳动市场体系孕育、萌芽、起步和发展的初期阶段。这个时期劳动市场建设的主要内容是劳动、工资和社会保险三项制度改革,及劳动管理体制改革:推行劳动合同制,废除统包统配制度,将竞争机制引入劳动用工制度,发展劳务市场;普遍推行企业工资总额与效益挂钩浮动办法,恢复奖金制度,贯彻实施“按劳分配”的原则;在社会保险领域废除企业保险模式,实行社会保险费用社会化统筹,建立真正的社会保险;在劳动管理模式上,从统包统配改为介绍就业、组织起来就业和自谋职业相结合的新方针,劳动市场孕育萌芽,劳动市场体系框架雏形初步形成,为劳动市场体系确立奠定多方面基础。当时囿于历史传统、意识形态、市场观念、劳动力所有制争论等社会环境因素的影响<sup>⑪</sup>,劳动市场通常是以“非法的劳务市场”,“合法的工人交流洽谈会”等名称、组织形态出现,职业流动基本局限于进城务工经商的农村剩余劳动力,劳动市场基本停留在“内部市场”阶段。

第二,1990年代初期邓小平南巡讲话发表,特别是1994年《中华人民共和国劳动法》颁布实施,标志全国范围内劳动市场建设正式起步,劳动关系、劳动市场和就业政策框架开始形成。1992年初邓小平在武昌、深圳、珠海、上海等地讲话发表,充分肯定经济改革成就与方向,为建立市场经济体制奠定了思想基础。<sup>⑫</sup>同年中共第十四次代表大会召开,首先明确提出“建立社会主义市场经济体制”的战略目标。1993年11月,中共十四届中央委员会第三次全体会议通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,搭建起市场经济体制政策框架,为自由竞争型市场经济体制

和现代劳动市场体系建立铺平道路,彻底解决了思想观念障碍。1994年7月,八届全国人大常委会第八次会议通过《中华人民共和国劳动法》,为劳动市场建设奠定法律制度基础,劳动市场体系建设全面启动,劳动市场建设进入整体制度框架设计与政策模式选择阶段,<sup>⑬</sup>劳动者“自主择业、市场调节就业和政府促进就业”的方针,特别是职业流动、市场竞争和开放多元等市场机制形成,通过劳动市场机制配置劳动力资源的范围由农村剩余劳动力,扩大到广大的城市就业者群体,劳动市场体系建设由“内部市场”阶段进入到“外部市场”阶段,劳动市场体系与政策框架基本形成,整体制度设计初见端倪。

第三,1999年以来,劳动市场体系建设进入“发展和规范”时期,加快建立“市场导向的就业机制”和“统一的”劳动力市场管理体系成为中心任务,劳动市场建设进入全面发展阶段。1990年代中期以来,如何缓解就业压力,解决下岗职工再就业问题,确保他们的基本生活,是国家政策议程的首要政治任务,如何创造更多就业机会和规范劳动市场运作成为当务之急。1998年朱镕基总理视察天津劳动市场时,提出了劳动市场建设“科学化、规范化和现代化”的目标,1999年劳动和社会保障部在全国100个城市开展劳动力市场“三化”建设试点工作,标志劳动市场建设进入“发展和规范化服务管理”、巩固和维护劳动市场秩序<sup>⑭</sup>的新阶段。2000年劳动和社会保障部出台《关于加快建立市场导向就业机制的意见》,重申充分发挥市场机制在劳动力资源配置中的基础作用,建立起统一、开放、竞争、有序的劳动市场。<sup>⑮</sup>首次明确提出劳动市场建设的宏伟战略目标,明确指出未来劳动市场体系的理想结构特征。

#### 四、网格化、梯级多层次市场结构及其社会福利政策涵义

转型期中国劳动市场水平结构的基本特征是网格化或网络化,劳动市场体系主要由若干独立、分散、小型、社区和多变的区域性市场组成,不同劳动市场共同组成网格化市场网络,大中城市劳动市场成为联结不同市场的“网结点”,各种市场之间关联若隐若现,依稀可见。改革开放以来,经过二十多年探索实践和制度创新,资本、劳动力和技术三大市场体系形成,作为最活跃生产要素的劳动力

市场既应该是最活跃的市场，又应该是市场体系的主体。总体来说，目前中国劳动市场水平结构的特征十分明显，可以用“网格化”概念概括总结。网格化概念具有丰富多彩的涵义，深刻反映转型期劳动市场总体性水平结构特征和制度框架。网格化市场是指劳动市场水平结构，泛指劳动市场体系由若干独立、分散的区域市场组成。具体来说，网格化市场体系至少具有如下基本结构特征，它们共同组成网格化劳动市场体系。第一，不同性质、行业、类型、层次、地区的劳动市场体系之间是相互独立的，关联性不强，这种独立性特征反映劳动分工和社会结构分化程度尚处于初始阶段，说明不同行业和岗位之间的相互依赖和相互影响程度偏低，说明经济生活中自给自足和封闭割据的痕迹依然浓厚。第二，与此密切相关，不同性质、行业、类型、层次、地区的劳动市场体系之间是分散的，劳动市场的地域空间分布规律缺乏清晰可见的规则，自发性和行政区域分布特征并存共生。第三，各种类型劳动市场的组织体系低级简单，结构功能分化程度不高，市场规模比较有限，市场规模偏小既反映劳动市场供需关系比较薄弱，又反映劳动市场体系结构功能的简单化。第四，劳动市场社区化与社区劳动市场化特征鲜明，地域社区与劳动市场之间关系十分密切，这种趋势在社区服务不断深入特别是社区建设政策影响不断扩大处境下显得格外突出。<sup>①</sup>劳动市场社区化关键是，在就业机会分配和劳动关系中情感因素和人际关系占据重要地位，血缘、地缘关系高于业缘关系，社会支持网络和人情关系在就业市场和职业关系中影响巨大。第五，无论是作为交易场所和地点的市场，还是作为社会交换机制和社会经济组织的市场，劳动市场都是多样性和多变性的，多样性意味缺乏规范，多变性说明市场体系尚不稳定成熟。简言之，网格化市场结构特征的关键是区域化、地方性劳动市场，意味劳动市场的扁平化。

转型期劳动市场垂直结构的基本特征是梯级多层次，劳动市场体系由高低不同的多层次市场组成，不同层次劳动市场由低到高，共同组成金字塔型梯级等级结构，最高层次的高新技术就业市场和最低层次体力劳动市场并存共生，形成层次分明、梯级升高的劳动市场体系。长期以来，美国学者的二元经济模型主导经济研究基本思路，城乡二元结构反映为二元市场。实际上，中国学者从不同学科

角度研究都发现，梯级多层次结构更能准确反映中国社会状况，东部、中部和西部，第一、第二和第三产业，既说明经济发展程度，又反映不同的就业模式。具体来说，劳动市场垂直结构至少可分为高低不同、五个层次的劳动市场，依此梯级升高。第一，最低层次和就业者人数最多的“劳动市场”是农业生产部门，处于市场体系的最底部，这个层次的劳动市场徒有虚名，收入水平主要取决于自然因素，劳动市场基本处于无竞争状态。第二，位居其上的第二个层次的劳动市场是商业、服务业，主要存在于城市生活环境之中，这个层次就业者人数众多，工资收入和职业结构水平普遍偏低，劳动市场竞争普遍激烈残酷。第三，第三个层次的劳动市场是工业经济部门，处于五个层次劳动市场体系的最中间层次，这个层次的就业者数量明显减少，就业者工资收入水平较高，工作岗位综合素质要求较高。第四，第四个层次的劳动市场主要是高新技术产业，例如电子信息、生物工程、空间科学等，这个层次就业者基本上是专业技术人员，工资收入和职业福利待遇较高，参与竞争者数量有限。第五，最高层次劳动市场是国际或全球性劳动市场，就业者处于梯级多层次劳动市场顶部。这个层次就业者都属高级技术人员和管理精英，他们的竞争能力是从全球劳动市场衡量的。简言之，梯级多层次市场结构的关键是经济社会发展不平衡，多种经济形态共存一体之中。

网格化、梯级多层次劳动市场具有丰富多彩和举足轻重福利政策涵义，既为经济体制改革、劳动市场建设和福利制度创新指明方向，又对增进社会福利和社会公平提出严峻挑战。

第一，社会结构转型的特殊时期使劳动市场和就业机会问题处于事关全局和至关重要的位置。改革开放以来，中国社会发生史无前例和翻天覆地的变化，处于由传统社会向现代转型过程中，中国社会特殊性日趋明显：既不是传统意义上的发展中国家，又不是已经实现工业化的国家，而是传统社会与现代社会的混合物，传统社会结构因素与现代社会结构并存共生，相互影响。在劳动领域中，传统取向与现代取向的劳动关系、工作模式、就业政策和劳动市场结构并存，这既增加劳动市场体系与就业政策框架建设难度，又将劳动关系和劳动市场推到中心位置。在原有保障制度失效、新型社会风险、不确定因素和市场竞争日趋激烈的社会转型时

期，就业机会、工作岗位与收入保障既成为个人最大福利，又成为关系安定团结和社会稳定的大事。这意味就业首先是事关全局的“政治问题”，然后才是国家的至关重要的“经济、社会问题”，解决就业问题的政治意义大于经济意义，经济意义大于社会意义，是个纲举目张式关键议题。

第二，中国正处于社会结构转型与制度创新时期，总体性制度框架设计与长远性政策模式选择具有特别重要的现实、理论、政策和战略意义，如何协调现实目标与长远目标至关重要。中国正处于史无前例和翻天覆地的社会转型时期，变化速度之快、范围之广、影响之大都是前所未有的，这既为改革开放创造难得历史机遇，又为总体制度框架设计与政策模式选择提出严峻考验。如何立意高远、统筹规划、高瞻远瞩、深谋远虑，设计未来总体就业政策框架，就显得格外重要和必要，越是百废待兴的时代，越是高速变迁的时代，越是问题成堆的时候，越是问题复杂的时刻，就越需要总体性、全国性、长远性、战略性、可持续性发展的思考，以最大限度降低社会结构变迁带来的制度风险，减少制度创新和政策模式选择的社会成本，例如对女年满40周岁，男年满45周岁的社区弹性就业人员，劳动收入低于本市职工最低标准工资两倍的就业转失业人员，给予3年社会保险费补助的政策，就牵涉一系列政策议题。<sup>⑧</sup>总体制度框架设计与政策模式选择的基本原则是解决问题，而不是制造新问题。

第三，在市场经济体制建设与建立统一、开放、竞争、有序劳动市场过程中，如何处理个人自由与社会保障制度的关系，是关系公民个人经济自由与收入保障关系议题关键所在。长期以来，计划经济体制和统包统配制度束缚人们的手脚，个人毫无自由空间，制度约束与制度保障并存共生，所有人都处在工作单位体制中，所有人都享受低程度和普及性社会保障，人们的单位归属感、安全感和保障感普遍较强。但是改革开放以来，个人自由空间越来越大，职业流动机会越来越多，“个人选择”开始具有实质性社会意义和政策涵义，增进个人福利的途径有所增加，自由竞争的劳动市场在其中发挥举足轻重的作用，市场配置资源能力扩大。与此同时，越来越多的人群脱离或游离于原有的“工作单位”，谋求独立自主地生活和工作，这就意味他们脱离原有的“制度化组织保障体制”，需要自己

去应对各式各样的风险和不确定性，越来越多社会劳动者脱离社会保障网络与越来越多社会劳动者追求个人经济自由之间的紧张由此而来，而且这种结构性矛盾关系会越来越明显，个人福利与制度性保障关系应运而生。

第四，在社会结构转型和二元经济模型转变过程中，农民群体身份地位转变和基本生活保障是事关全局的战略议题，是衡量城市化发展战略、经济改革与社会现代化成功与否的关键。改革开放以来，一方面越来越多剩余农村劳动力进入城市，猛烈冲击原有就业与福利制度，另一方面越来越多农民在史无前例“国家化圈地运动”中失去土地，基本生活保障成为问题。从城市化、工业化和社会现代化过程角度看，农民丧失土地和身份转变是“正常”的现象，关键是什么时间、如何失去土地，如何解决失去土地以后的基本生活来源，如何将他们纳入城市劳动市场，如何为他们提供更多更好工作岗位，确保基本生活就成为头等重要国家大事。

第五，经济体制改革，特别是劳动市场建设与就业服务模式转变的现实结果是，既加速形成基本市场与次要市场的二元、梯级多层次劳动市场结构，又创造大批缺乏市场竞争力的弱势群体和就业贫困群体，使社会公平、社会平等和国家社会福利承担问题显得尤为突出。改革开放以来经济体制改革和就业服务政策转变轨迹，可清楚看到劳动市场发展变化过程，1980年代初劳动服务企业出现、城镇集体企业勃兴、妥善安置返城知识青年三者高度吻合；1980年代中期企业改革和劳动、工资、社会保险三项制度改革，“劳动关系”改革成为主线；1990年代初期，优化组合盛行和劳动制度改革深化，城镇贫困和两极分化等问题日益突出；1990年代中期，下岗待业和失业问题严峻，就业机会与下岗失业人员基本生活保障成主题；2000年以来，社区就业和政府保护就业模式蓬勃发展，规模庞大的弱势群体、弱势群体<sup>⑨</sup>特别是基本市场与次要市场、梯级多层次劳动市场形成，劳动市场成为社会分层重要途径，中国十大社会阶层与中下层、底层等弱势群体“浮出水面”<sup>⑩</sup>，其主要是个体劳动者、一般商业服务业人员、工人、农民、缺乏就业保障的工人、农民和无业、失业、半失业人员。这既是经济体制与就业政策改革的负面结果，又对社会公平与国家福利承担提出严峻考验。平等就业机会、就业保障、积极就业政策和建立统

一、开放、竞争、有序劳动市场首当其冲。

第六，网格化与梯级多层次劳动市场既妨碍劳动者水平流动，又制约劳动者的垂直流动，难以形成公平竞争和机会均等的就业环境，不利于劳动者的自由流动和劳动资源最佳配置。经济改革与就业政策调整实践证明：独立、分散、小型、社区、多样、多变的区域性市场，严重妨碍劳动力水平自由流动，劳动力全国性、跨省区、跨地区的水平职业流动困难重重，城镇就业管理部门普遍设置制度性障碍和苛刻条件，限制和约束外来农村流动就业者活动，将其驱赶到脏、累、苦、险和城镇居民无人问津的低下职业，形成边缘劳动市场和低工资就业者群体。<sup>①</sup>同时，梯级多层次劳动市场严重妨碍就业者的垂直流动和升迁性社会流动，强化弱势群体不利的劣等地位，加剧贫困分化程度和收入两极分化，进而威胁社会稳定秩序。无论是从深化经济体制改革，还是从改善就业者生活状况与福利水平角度看，劳动市场建设与社会福利制度创新都是至关重要的基础工作，都是实现就业保障与社会保障的基本途径。

第七，网格化、梯级多层次劳动市场结构和低竞争力弱势群体的形成，意味着单纯的劳动市场建设和单纯的弱势群体能力建设国家行动战略已不足够，现在迫切需要既改变环境，又改变个人的整合型战略，从社会环境与个人能力建设两个层面促进个人福利与社会福利。长期以来，解决就业问题和弱势群体社会福利问题的基本战略有二：一是侧重改变现有就业环境与社会环境，例如改善投资环境、增加投资规模、建立社会保险与社会救济制度，平等就业机会、改善劳动市场结构，确定最低工资标准、设置创业基金和举办小额贷款等。二是侧重改变需要国家帮助弱势群体、弱势群体的个人状况与竞争能力，例如发展职业技术教育、就业指导、就业培训、人力资本投资、就业援助服务、青年培训计划和劳务输出等。<sup>②</sup>两种应对战略适用不同社会状况与社会环境，反映截然不同价值观念取向与制度创新策略。在社会转型，特别是网格化、梯级多层次劳动市场结构和低竞争力弱势群体的形成背景下，单纯劳动市场建设和单纯的弱势群体能力建设的国家行动战略都已不足够，必须双管齐下。只有既改变环境，又改变个人的国家行动策略，才能真正解决中国的劳动就业与福利问题。

第八，在建立统一、开放、竞争、有序劳动市

场过程中，国家应积极干预劳动市场运作，培育自由市场就业、准市场就业和政府保护的新型现代就业政策框架，加大政府的福利责任承担。长期以来，传统经济学理论认为，劳动市场是市场体系主体，国家不应干预市场运作。在混合经济和社会转型过程中，政府干预、政策导向、统筹规划扮演更加重要的角色，特别是发展政府保护的就业服务政策体系，例如社区就业，既显得十分必要，又显得格外重要。

## 五、简要讨论与基本结论

劳动市场体系建设既是深化经济体制改革的关键，又是提高总体社会福利水平的基础，是市场福利与国家福利健康发展的制度保障，是改革开放与全面建设小康社会的社会前提。人类社会诞生以来，市场机制和市场竞争就成为资源分配、发展经济和富国富民的基本途径。改革开放以来，恢复重建市场经济体制和市场竞争机制是经济改革与社会发展的最大成果，劳动市场建设成为市场体系建设的核心，市场体系建设成为经济体制改革和社会发展核心。但是长期以来，由于众所周知的原因，劳动市场与国家福利之间泾渭分明，缺乏必要联系。实质上，劳动市场既是增进个人福利的最佳途径之一，又是社会福利体系的重要组成部分。在混合经济体制下，市场福利（就业福利）和社会福利（国家福利）融合已成世界潮流。<sup>③</sup>这种状况在转型时期的中国社会同样如此，目前就业机会已成为最大的福利和最好的保障。由此看来，劳动市场体系建设和优化劳动市场结构处于经济政策与社会政策议程中心位置。没有市场福利体系的基础，国家福利体系就难以为继，总体的社会福利水平自然就会下降。因此，劳动市场体系建设首先是至关重要的政治议题，然后才是有战略意义的经济社会问题。在社会转型背景下，经济政策社会化与社会政策经济化发展趋势也典型地反映在中国社会中。

劳动市场结构特征既反映社会结构特征，又决定经济生活与社会生活质量，是劳动力经济学和经济体制改革关注的核心议题。劳动市场体系建设与市场竞争机制既是经济学家关注的基础理论议题，又是社会科学家和政治精英关注的核心议题，还是普通民众关心的基本问题。因劳动市场结构特征既反映特定时空状况下社会结构特征，反映价值观念与制度安排取向，又直接决定经济生活与社会生活

质量, 就业质量是决定主观心理福利、日常生活质量的基础。文献回顾表明, 工业化国家劳动市场结构特征基本可以分为两种类型: 一是“理想类型”的统一、开放、竞争、有序劳动市场, 二是现实状况的内部、基本(初级)、核心劳动市场与外部、次要(二级)、边缘二元劳动市场体系, 反映工业化国家的劳动市场体系与社会结构质量仍然有待提高。在社会结构转型与社会现代化背景下, 一方面中国劳动市场体系逐渐形成, 另一方面劳动市场水平结构、垂直结构呈现出网格化、梯级多层次的基本特征, 劳动市场结构特征反映出社会结构分散、分隔、结构性不平等和缺乏有机整合、社会团结的基本特征, 并且严重影响和危害经济体制改革深化, 特别是影响社会结构质量和全社会总体福利状况, 弱势群体形成、城镇贫困问题、下岗失业问题、收入差距扩大和社会矛盾激化等社会问题成为摆在政治家与社会管理者面前的重大现实问题, 成为社会现代化建设基本制度性障碍物。这意味着改革开放以来, 中国社会已形成“劳动市场相对开放和公民社会权利绝对封闭”格局。

中国劳动市场网格化、梯级多层次结构特征迫切需要国家干预及其社会福利责任承担, 迫切需要整合劳动市场与社会福利的国家行动战略, 以改善公民生活质量和提高社会福利水平。市场经济、市场竞争机制和国家干预、社会福利机制的最高目标殊途同归, 基本功能都是改善人类生活状况和提高社会福利水平。为此, 一方面应进一步建立健全劳动市场体系, 提高劳动市场结构质量, 建立统一、开放、竞争、有序劳动市场, 以最佳配置劳动力资源, 另一方面应重新界定国家角色, 明确国家基本职能范围, 建立健全公共财政体制和社会福利制度框架, 努力追求社会公平与社会平等的政策目标, 保障弱势群体、弱势群体的基本生活, 应对网格化、梯级多层次劳动市场和市场竞争机制的劣等化、分层化、贫困化、敌对化趋势, 尽快将劳动市场和市场竞争机制的“负面影响”转变为“正面作用”, 使劳动市场和竞争机制真正成为增进个人福利和社会福利的最佳途径, 成为促进社会协调发展和社会现代化建设的制度化力量, 成为社会发展与社会稳定最高级的制度化机制, 成为谋求经济效率与社会公平的最佳手段, 成为社会生活与经济生活中积极性社会力量, 而非消极性、破坏性社会力量。

#### 注释:

冯兰瑞:《论中国劳动力市场》,2页,北京,中国城市出版社,1991。

[英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,中文版,3页,北京,商务印书馆,1979。

Whipp,R.,1985. “LabourMarketsandCommunities: AnHistoricalView.” TheSociologicalReview,Vol.33 (4) ,pp. 768-791.

Kerr,C.,1977.LaborMarketsWageDetermination: TheBalkanizationofLaborMarketsandOtherEssays.Berkely: UniversityofCaliforniaPress,p.2,p.1.

Doeringer,P. andPiore,M.,1971. InternalLaborMarkets andManpowerAnalysis.NewYork:Sharpe,p.8.

Hall,R.H.,1994. SociologyofWork:Perspective, Analysis,andIssues.ThousandOaks:PingForgePress,p.182.

Gordon,D.M.,1974.TheoriesofPovertyand Underemployment:Orthodox,Radical,andDualLaborMarket Perspectives.London:D.C.HealthandCompany,p.46.

Jain,H.C.,1979.DisadvantagedGroupsontheLabour MarketandMeasuresToAssistThem.Paris:OECD,p.8.

[美]费景汉等:《劳力剩余经济的发展》,中文版,3页,北京,华夏出版社,1989。

①何光主编:《当代中国的劳动力管理》,4页,北京,中国社会科学出版社,1990。

②徐节文、古克武编:《建国以来劳动力所有制论文选》,1页,北京,劳动出版社,1982。

③《邓小平文选》,第3卷,370页,北京,人民出版社,1993。

④劳动部编:《中华人民共和国劳动法 配套部颁规章选编》,1页,北京,工人出版社,1995。

⑤劳动与社会保障部编:《劳动力市场建设工作手册》,1页,北京,中华工商联合出版社,2000。

⑥北京市劳动与社会保障局编:《劳动政策法规文件选编》(2001),上卷,1页,北京,中国物价出版社,2002。

⑦刘继同:《中国社区就业概念界定与现代就业政策框架》,载《云南社会科学》,2004(4)。

⑧北京市劳动与社会保障局编:《劳动政策法规文件选编》(2001),下卷,30页,北京,中国物价出版社,2002。

⑨刘继同:《弱势群体与弱势群体:中国社会福利服务对象的政策研究》,载《社会福利》,2002(3)。

⑩陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》,9页,北京,社会科学文献出版社,2002。

⑪刘世定等:《政府对外来农民工的管理:广东外来农民工考察报告之三》,载《管理世界》,1995(6)。

⑫劳动与社会保障部编:《社区就业工作指南》,5页,北京,中国劳动社会保障出版社,2002。

⑬Abel-Smith,B.andTitmuss,K.,1987. ThePhilosophy ofWelfare:SelectedWritingsofRichardM.Titmuss.London:Allen &Unwin,p.3.

(作者单位:北京大学公共卫生学院 北京 100083  
(责任编辑:Q))