

改革开放前后人力资源配置及效率比较研究

武 力

【摘 要】 本文旨在通过对中华人民共和国成立以来人力资源配置政策及制度变化前因后果的分析,说明中国作为一个“人口多、底子薄”的发展中国家,人力资源配置的优化和有效开发利用,是决定中国经济能否快速发展的重要原因。历史证明,劳动者本身择业的自由程度和市场配置人力资源的力度,是与人力资源配置效率成正比关系的。中国还有很大比重的人力资源没有得到合理开发和利用,如果这方面做的好,至少还会支撑中国经济持续高速增长 20 年。因此,扩大劳动者自主权、保障其应有权益、充分利用国外市场和资源,应该成为政府制订政策的基本出发点。

【关键词】 人力资源 就业结构 发展战略

【作 者】 武 力 中国社会科学院经济研究所,研究员。

人力作为三大生产要素之一,能否合理配置和不断优化,是决定经济发展快慢的重要因素。中华人民共和国成立以来,中国的经济体制经历了一个由新民主主义(多种经济成分并存、计划与市场共同发挥作用)到苏联模式的社会主义(单一公有制和计划经济),再到社会主义市场经济的巨大变化。从时间上看,大致可以划分为:1949~1957 年,为新民主主义经济体制向苏联模式的社会主义经济体制过渡阶段;1958~1978 为典型的单一公有制和计划经济体制阶段;1978 年“三中全会”至今为向社会主义市场经济过渡并基本完成阶段。与此同时,还伴随着中国的工业化由初期到中期的推进过程。在上述经济体制和产业结构的变化过程中,若从劳动力资源的利用和开发角度看,应该关注两个问题:一是如何使劳动力资源尽快从传统的、低效的农业转移到现代工业和第三产业,以迅速实现工业化;二是如何充分发挥各个产业中的劳动者(包括经营管理者)个人积极性,提高劳动生产率和经济效益。

应该说,世界上已经完成工业化的发达国家和地区,其工业化的过程,是伴随着市场化的,即工业化是与市场经济发育和成熟过程相一致的。因此,人力资源的配置和劳动者积极性的调动(择业自由度和权益的提高),也是一个平缓的市场调节、工会斗争和政府干预的渐进过程。对于这些,人们已经耳熟能详了。这里仅对中国这 50 多年来独特的历程进行一些探讨,以期总结历史经验和教训。

一、新中国成立初期的人力资源和就业结构

中华人民共和国成立之初,中国的人力资源是相当丰富的,但又是畸形的,即一方面低素质的劳动力供给总量大大超过需求,存在严重的过剩;另一方面高素质的、有专业技术的劳动力又非常短缺,甚至不得不引进苏联专家。另外,劳动力资源的配置也相当落后,绝大部分集中在落后的农村。

据统计,1949 年底,全国(不包括港、澳、台地区)共有人口 54 167 万人,其中城镇人口占 10.64%,乡村人口占 89.36%;从业人员 18 082 万人,其中城镇从业人员占 8.5%,乡村从业人员占 91.5%。在上述人口中,平均每万人中有大学生 2.2 人,中学生 23 人,小学生 450 人。到 1952 年,在

每万人中,大学生人数为3.3人,中学生55人,小学生889人(国家统计局,1984:487)。即使这样低的比例,1952年大学还是面临着招生不满的忧虑(因许多学生参加工作,应届高中毕业生太少),政务院不得不下达指示,禁止各单位自行到中学招工。由于教育落后,劳动力素质普遍较低,据估计,在全国就业人口中,具有初中以上文化程度者不会超过5%。据1952年的统计,在全国就业人口中,每万人中有科技人员7.4人,每万名职工中(尚不包括占就业人口90%以上的农民和个体经济劳动者)有科技人员269人。另据1952年全国干部统计资料显示^①,在2470700名干部中,专业技术人员为34.4万人,占13.9%,其中工程技术人员为133684人,仅占5.4%。在这247万名干部中,按文化程度划分,大专以上文化程度者占6.58%,高中文化程度者占15.54%,初中文化程度者占36.98%,小学文化程度者占37.80%,文盲占3.10%(董志凯,1996:149~159)。再从建筑行业看,在1952年的就业人员中,有技术的职工仅占职工总数的10%~20%,其余80%~90%的职工没有专门技术,只是一般劳动力,因此,建筑公司之间相互“挖人”的现象很普遍。

再从人力资源配置来看,1949年,占全国劳动力91.5%的人数属于农业个体劳动者,1952年则降至88%;在城镇就业人员中,个体劳动者也占有很大的比重,1949年为724万人,占城镇从业人数的47.2%;1952年为883万人,占城镇从业人数的35.5%。在上述就业人员中,实际上还有许多属于“隐形”的富余的劳动力,即过剩的人力资源。据1952年8月召开的全国劳动就业会议统计,由于人多地少,尽管农业落后,以人力、畜力为主,农村中仍然存在着大量的剩余劳动力。土地改革以后,农村中的失业、无业人数大幅度降低,1952年约为135万人(主要是手工业者和商贩),但农业剩余劳动力却人数众多、有增无减。1952年全国共有农业剩余劳动力4039万人,占农业劳动力总数的16.8%。农业剩余劳动力不仅数量大,而且是一个全国性的问题,即使在地多人少的东北、西北地区,农业剩余劳动力也不少,东北地区富余123万人,占本区农业劳动力总数的11.1%;西北地区富余90万人,占本区农业劳动力总数的7.2%。而全国劳动就业会议估计实际的剩余劳动力还远大于这个数字(据西南区的估计,农村全劳力在“土改”后超过需要量的40%~50%,按照这个比例,仅四川一省就富余出1000万人,而西南区的农业剩余劳动力仅为1115万人,占农业劳动力总数的24%)。

在城市,旧中国遗留下来的大量失业人口成为政府很大的压力。1950年,仅登记的失业工人就达166.4万人,占当时城市职工总数的21%,此外还有不少失业的知识分子。对于处于贫困线上并且没有社会保障的广大城市居民来说,失业就意味着挨饿,1950年春,在一些大城市里,因就业无望、生活无着而自杀的事时有发生。到1952年,在全国城市登记要求就业的人数仍然有162.2万人。国家统计局推算的1952年城市待业率为13.2%,而根据日本学者南亮进等(2002)的推算,1952年的城市失业率高达17.32%。实际上,在城市的就业人员中,相当一部分以小商、小贩的形式聚集在第三产业中,处于利润微薄、过度竞争状态。即使如此,由于城乡之间劳动者收入的差距和城市现代生活的吸引力,仍然有大量农民被吸引到城市寻找职业,进一步加大了城市就业的压力(据当时一些典型调查,新中国成立初期城市工人平均收入是农民的3倍左右,而《中国统计年鉴(1983)》公布的数据显示,1952年非农业居民的平均消费水平为农民的2.4倍)。据1951年春统计,仅东北地区的沈阳、鞍山两市,就有进城找工作的农民两万余人。由于这些农民大多年轻、能吃苦、福利和工资待遇要求不高,需要简单体力劳动的单位一般比较愿意雇用这样的农民工。

二、人力资源配置政策和制度的形成

正是由于上述的低素质劳动力严重过剩而高素质劳动力又严重短缺,市场机制对人力资源的调

^① 范围为县级以上国家机关及企事业单位中办事人员以上的干部和技术人员,但不包括党委系统、群众团体系统、合作社系统、军事系统、教育行政管理部门主管的中等师范学校和中、小学。

节存在着一定程度的“失灵”，再加上当时实施的优先发展重工业和向社会主义过渡的政策，于是就形成了独特的中国人力资源配置政策和制度。这个政策和制度的出发点，既是为优先发展重工业的赶超战略的建立和巩固单一公有制与计划经济的社会主义服务的，也是立足于中国人口多、底子薄这个基本国情，从保障全体人民的基本生存和发展权出发，以平等占有有限的生产资料、发展生产来解决“吃饭”（就业）问题为理念的。1949年，毛泽东在《唯心历史观的破产》一文中批评了美国国务卿艾奇逊对中国发生革命的解释^①，提出中国完全可以解决自己的吃饭问题，其办法就是改革生产关系和发展经济，正如解放区已经做的那样。在社论中，毛泽东还首次公开宣布了中国共产党和人民政府将在城市中，对国民党政府遗留下来的公职人员实行“包下来”政策，采取“三个人的饭五个人匀着吃”的低工资、多就业政策；与此同时，还严格限制私营企业解雇工人（以不能维持为限）。至于在农村，更是实行了彻底的“耕者有其田”政策，实现了最充分的就业。在1952年土地改革完成以前，甚至鼓励城市中失业的人口返回农村参加“土改”，重新成为农民。

1952年8月，国务院根据毛泽东的提议，专门召开了全国就业会议，试图彻底解决城市的失业问题。会议同时也讨论了农村中存在的大量富裕劳动力的出路问题，认为这要靠就地发展非农产业来解决。

1953年10月中国共产党宣布向单一公有制和计划经济的社会主义过渡，最深层的理念之一，就是坚信公有制和计划经济，相对于个体、私营经济和市场经济来说，能够实现劳动者与生产资料的最佳配置，并能够最大限度地调动和发挥生产者的积极性，从而加快经济发展。调查显示，从1951年全国试行农业合作化决议草案到1955年合作化高潮前，尤其是1953年以前，农业合作社与单干农民相比，不仅可以通过增加劳动时间（精耕细作）来实现农业增产；而且可以更有效地安排农业富裕劳动力从事副业生产（当然这些合作社一般都得到政府的扶持）。这个调查结论是后来大力发展合作社的主要原因之一。在城市，由于国家对私营经济从信贷、税收、供销、劳动政策等方面加以限制（不能与国营、公私合营企业和合作社平等竞争），加上企业主和工人对未来的预期（即社会主义前景），私营经济不仅比国营企业效益低，而且大部分企业处于经营困难的境地；另一方面，私营企业的存在，还限制了国家对最稀缺的技术人员、熟练工人和管理人员的调配，认为国家不能最有效地利用这部分人力资源。

1950~1957年间，中国还逐渐形成了政府控制城乡之间人口流动的制度。本来，劳动力的自由流动是充分利用劳动力资源的最重要条件，也是成本最低的劳动力资源配置方式。因为就每一个劳动力来说，其总是愿意由自身效益低的地区、职业和职位向效益高的地区、职业和职位流动，以实现自身利益的最大化，这种自主决策、风险和收益均衡的流动对流动者本人来说，应该是最具理性的。但是，上述设想是在市场机制完全成熟条件下才可能实现的。20世纪50年代的中国劳动力资源，一方面表现为低素质劳动力大量过剩，另一方面则表现为高素质劳动力非常短缺，供不应求。因此自由流动的结果，一是大量劳动力从农村流入城市和工矿区而找不到工作；二是有技能的专业人员和工人到处被“挖”，使企业尤其是国营企业的职工队伍不稳定，工作受到影响。特别是国营企事业单位，由于工资待遇的决定权不在企业，甚至不在部门领导机关的手里，市场调节很难保证高素质人才集中到政府和国营企业。1951年中央政府规定各地国营企业之间不得互相“挖”雇；1952年规定高校毕业生由国家统一分配，主要是政府试图通过计划调配来优化极为短缺的高素质劳动力资源的使用。而1953年开始限制城市企事业单位自行雇用来自农村的劳动力，则是为了限制农村低素质人口自由流向城市，减

^① 艾奇逊在1949年7月30日给杜鲁门的信和美国国务院同年8月5日发表的《美国与中国的关系》白皮书中说，中国发生革命的原因是人口太多而资源非常有限，并断言新政权也无法解决如此众多人口的“吃饭”问题。

少城市就业和市政建设压力。

1956年底社会主义改造基本完成以后,不仅城乡之间、地区之间、企事业单位之间劳动力的自由流动基本消失,而且国营企事业单位、公私合营企业、非农业的合作社系统招收和辞退职工的自主权、工资决定权也控制在政府有关部门,职工人数、工资总额成为政府控制企业的最主要的计划指标。至于“大跃进”和“三年困难”时期因“权力下放”和饥荒导致的大规模人口在产业和区域间的流动则不属于常态。

由于实行计划经济和要求城市待业青年到农村和边疆去,1957年的城市待业率由1952年的13.2%降至5.9%(1978年为5.3%)。根据日本学者南亮进等(2002)的推算,除了“大跃进”期间外,其间城市失业率基本上在7%~8%之间摆动。在农村,由于实行“集体所有制”和“按劳分配”,使得农村过剩劳动力“隐形”于农业之中,不仅消灭了失业现象,甚至还可以接纳城市失业人口(知识青年“上山下乡”)。

综上所述,人力资源配置政策和制度的形成,实质上是对由市场配置还是由政府配置的选择过程。而选择何种人力资源配置方式,实际上还取决于国际环境和人们的认识。根据当时中国人力资源丰富而物质资源和资本短缺(因此劳动力供过于求,价格低廉)的情况,如果国际环境允许,能够实行对外开放,在发展基础工业的同时,充分利用国外资源和市场,适当发展劳动密集型产业(如解放前利用外国棉花和羊毛发展棉纺和毛纺),就可以形成市场主导型的人力资源配置制度,即劳动者可以自主和自由地由收益低的行业和地区向收益高的行业和地区转移。如果国际形势严峻,在资本和市场相对封闭的条件下,依靠“自我剥削”(压低消费与提高积累)和国家提取剩余,优先发展重工业,这就会形成政府计划管理的人力资源配置制度,即国家掌握人力资源在产业之间和地区之间转移。中国之所以选择后一种方式,既有国际环境的客观因素,也与当时领导者的主观认识有关。

三、发展战略对人力资源配置的影响

上述人力资源利用政策和制度的形成,是与20世纪50年代所形成并一直实施到1978年的优先发展重工业战略密不可分的。这个经济发展战略,可以简单概括为主要依靠国内积累建设资金,从优先发展重工业入手,高速度地发展国民经济;实施“进口替代”政策;改善旧中国留下的工业生产布局偏重沿海和外向的局面与区域经济发展极端不平衡的状态;建立独立的工业体系并以此来实现农业的改造,到20世纪末基本上实现四个现代化。

这个以高速度和优先发展重工业为特征的经济发展战略,除了苏联的榜样作用,以及当时国际环境所导致的以国家安全考虑外,主要是受新中国成立初期的经济发展水平和特点的影响。新中国成立之初,旧中国遗留下来的是积贫积弱的国民经济和落后就要“挨打”的惨痛教训。当时中国是一个历史悠久、有着5亿人口的大国,人口居世界第一,国土面积居世界第三,但人均国民收入则排位次很落后。1952年,世界主要国家和地区人均工业产品产量为:钢82公斤,煤724公斤,原油242公斤,发电量448千瓦/小时;而同期中国人均产量为:钢2公斤,煤115公斤,原油0.8公斤,发电量13千瓦/小时(国家统计局,1989:470)。中国不仅经济落后,现代工业所占比重很低,而且重工业尤其落后,这也是当时战争中最致命的经济弱点。正如毛泽东当时所说:“现在我们能造什么?能造桌子椅子,能造茶壶茶碗,能种粮食,还能磨成面粉,还能造纸,但是,一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造。”^①这种与大国地位极不相称的经济落后状况,是导致新中国选择优先发展重工业的根本原因。

1958~1981年间,中国工业基本建设投资总额为3905.68亿元,其中重工业为3467.34亿元,轻工业为435.34亿元,而同期工业职工人数增加3879万人,其中重工业职工增加2323万人,平均

^① 《毛泽东选集》第五卷,人民出版社,1977年,第130页。

每增加 1 名职工需要投资 1.49 万元;轻工业职工增加 1 556 万人,平均每增加 1 名职工需投资 0.28 万元。另据统计,每百万元固定资产资金所容纳的劳动力,重工业为 94 人,轻纺工业为 257 人,而属于手工业的工艺美术、服装、日用五金、皮革行业则平均为 800 人(马洪,1982:219)。

表 1 工业部门基本建设投资比重(以全国各个行业投资为 100) %

部 门	“一五” 时期	“二五” 时期	1963~ 1965 年	“三五” 时期	“四五” 时期	“五五” 时期	1953~ 1978 年
轻工业	6.4	6.4	3.9	4.4	5.8	6.7	6
重工业	36.1	54.0	45.9	51.1	49.6	45.9	51

资料来源:彭敏主编:《当代中国的基本建设》,中国社会科学出版社,1989 年。

重工业与轻工业相比,具有建设周期长、初始投资规模大、资本密集度高和投资回报期长的特点。如果说 1953 年开始的第一个“五年计划”因当时重工业过于薄弱而优先发展是合理正确的,那么,以后 20 多年间将生产资料优先增长理论绝对化并走向极端,则使得工业化过程中工业对劳动力的吸纳受到较大抑制。大量劳动力仍然滞留在农村,这又加剧了农业人口与资源的矛盾。

另外,工业人口增长过慢,又使得城市化和第三产业的发展受到制约,发展非常缓慢。为了保证优先发展重工业所需要的高积累,自然要实行低工资政策,加上轻工业薄弱和消费品供应不足,城镇的第三产业发展也非常缓慢,部分行业甚至萎缩。据国家统计局对 74 个城市的调查,每万人所拥有的商业、饮食、服务业网点数量 1949 年为 47.6 个,1952 年为 67.2 个,1957 年为 26.4 个,1962 年为 13.2 个,1965 年为 9.5 个,1978 年为 10.8 个(国家统计局城调队,1990:296)。1978 年与 1952 年相比,农、工、商就业者在全国就业人口中所占比重,农业由 83.5%降至 73.8%,工业由 6%上升为 12.5%,而商业则由 4.7%降至 3.2%。

四、1978 年以前人力资源配置制度的后果

上述的人力资源配置政策和制度,固然可以保证国家的优先发展重工业和国防工业的战略,但却无助于“赶超”战略的实现,因为第一,人力资源的绝大部分长期被强制滞留在人均资源短缺、效益低的农业,采取什么制度也不能有效,农业必然成为制约经济发展的“瓶颈”,造成经济发展过程中“资源约束型”的波动;第二,国家通过高积累政策将有限的剩余主要投到重工业,使得本来就稀缺的资本利用率降低,投资的机会成本大大增加,也不利于扩大工业就业者,这实际上降低了社会总资本的积累速度。从 20 世纪 60 年代以后,工业的发展不仅不能吸纳农业剩余劳动力,甚至不能大量吸纳有限的城市新增劳动力,城市的就业压力越来越严重,直至政府采取将城市青年大规模下放到农村的劳动力“逆向流动”政策。表 2 可以反映出改革开放以前的 20 多年里,人力资本在三个产业中配置比重的变化,以及由此造成的直接后果。

通过表 2 可以看出,人力资源从农业向非农产业转移很缓慢,25 年里第一产业下降了 20.8 个百分点,但就业者的比重仅下降了 9.1 个百分点,同样,第二产业比重上升了 26.2 个百分点,就业者的比重仅上升了 7.2 个百分点,这并不是因为农业的经济效益或其增长速度高于工业,使得劳动力有意滞留在农业。在 26 年里,农业劳动者的年人均 GDP 仅增长了 62.4%,而工业劳动者的年人均 GDP 却增长了 1.84 倍。仅从表 2 所显示的人力资源配置变化,就可以充分理解为什么改革开放前的 20 多年里,虽然中国工业发展速度并不慢,但是人民生活水平提高并不多,与世界发达国家、港澳台地区,以及部分中国周边国家的差距拉大。

尽管中国有 80%左右的劳动力长时期滞留在农业,并且长期推行“以粮为纲”政策,但到 1978 年为止,仍然没有解决全国人口的“吃饭”问题。尽管这期间品种改良较快,化肥、水利设施等增加较多,但由于体制的束缚和就业人口的增加,每个农业劳动力提供的商品粮却呈下降趋势(见表 3)。

表2 1952~1977年人力资源配置变化情况

年份	国内生产总值 (%)			就业人员构成 (%)			就业者人均国内生产总值 (元)		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1952	50.5	20.9	28.6	83.5	7.4	9.1	198.0	928.0	1 030.8
1953	45.9	23.4	30.8	83.1	8.0	8.9	213.0	1 127.7	1 324.5
1954	45.6	24.6	29.7	83.1	8.6	8.3	216.0	1 130.9	1 408.2
1955	46.3	24.4	29.3	83.2	8.5	8.3	226.5	1 175.0	1 440.6
1956	43.2	27.3	29.5	80.5	10.6	8.9	239.5	1 148.5	1 488.0
1957	40.3	29.7	30.1	81.2	8.9	9.9	222.8	1 498.8	1 362.5
1958	34.1	37.0	28.9	58.2	26.4	15.4	288.0	687.4	923.7
1959	26.7	42.8	30.6	62.1	20.5	17.4	236.1	1 148.3	965.1
1960	23.4	44.5	32.1	65.7	15.7	18.6	200.5	1 596.9	970.2
1961	36.2	31.9	32.0	77.1	11.0	11.9	223.6	1 380.0	1 281.2
1962	39.4	31.3	29.3	82.0	7.8	10.1	213.1	1 767.3	1 286.9
1963	40.3	33.0	26.6	82.4	7.5	10.1	226.7	2 027.9	1 223.7
1964	38.4	35.3	26.2	82.1	7.8	10.1	245.4	2 383.9	1 360.6
1965	37.9	35.1	27.0	81.5	8.3	10.2	278.6	2 534.5	1 583.8
1966	37.6	38.0	24.4	81.4	8.6	9.9	289.3	2 763.9	1 539.0
1967	40.3	34.0	25.8	81.6	8.5	9.9	284.1	2 295.5	1 499.5
1968	42.2	31.2	26.7	81.6	8.5	9.9	278.9	1 984.9	1 449.5
1969	38.0	35.6	26.5	81.5	9.0	9.5	271.7	2 303.1	1 632.0
1970	35.2	40.5	24.3	80.7	10.1	9.2	285.5	2 622.0	1 727.8
1971	34.1	42.2	23.8	79.6	11.1	9.3	291.3	2 595.3	1 741.5
1972	32.9	43.1	24.1	78.8	11.8	9.4	292.9	2 566.2	1 793.8
1973	33.4	43.1	23.5	78.6	12.1	9.3	314.9	2 644.3	1 885.7
1974	33.9	42.7	23.4	78.1	12.4	9.5	323.9	2 565.6	1 842.2
1975	32.4	45.7	21.9	77.1	13.2	9.6	330.1	2 700.5	1 782.8
1976	32.8	45.4	21.7	75.7	14.2	10.1	328.9	2 418.5	1 636.8
1977	29.7	47.1	23.4	74.4	14.6	11.0	321.6	2 630.9	1 726.9

注:根据《中国统计年鉴》1993、1998、2001年卷整理。

表3 改革开放以前农业劳动生产率变化情况

年份	每个农业劳动力			粮食净商品率 (%)
	每年净产值 (元)	年产粮食 (公斤)	提供商品粮 (公斤)	
1953	201	897	188	21.0
1957	207	949	165	17.4
1962	208	749	121	16.1
1965	272	827	143	17.3
1970	283	854	150	17.5
1975	329	950	147	15.4

资料来源:许涤新主编:《当代中国人口》,中国社会科学出版社,1988年,第296页。

另据麦迪森(1997)计算,在1950~1973年间,以美国的劳动生产率水平(每工作小时GDP)为100,日本由16增长至48,苏联由24增长至28,捷克斯洛伐克由29增长至34,匈牙利由21增长至28,波兰由19增长至24,韩国由10增长至14,台湾地区由9增长至18,而中国大陆地区则由7降至6。可见,中国的劳动生产率与世界水平的差距是在扩大的。

应该说,以毛泽东为核心的中国共产党第一代领导集体是充分注意到中国人口多、底子薄这个基本国情的,毛泽东

也试图最充分地利用中国劳动力丰富来替代资本短缺,“大跃进”时期毛泽东关于兴修水利、农村大办工业,以及群众运动的建设方针,都反映出他试图调动和利用中国丰富的人力资源来加速经济发展。同样,“文化大革命”期间兴起的“农业学大寨”、“社队企业”、“五七”工厂,都是想充分利用人力资源来加速经济发展;至于1000多万城市知识青年到农村去,更是在城市解决不了就业的情况下,将这些劳动力投入到农村,既解决了城市失业问题,又以为会通过劳动力的投入增加产出。

然而,1978年以前中国劳动力资源的充分开发和利用(许多家庭妇女也走出家门,参加社会生产劳动,城市失业青年转移到边疆和农村),却没有创造出应有的效益。究其原因,一是我们没有利用国际资源和市场来发挥中国劳动力资源丰富且价格低廉的优势,当然其中也有外国敌视和封锁我们的原因。二是高度集中的计划管理体制,使生产要素的配置严格控制在中央政府手里,不仅劳动者个人没有择业和流动的自由,甚至农村公社、企业也没有自主转产和决定工资的自由,由于劳动者和企业缺乏自主权,农村社员吃公社的“大锅饭”、城市职工吃企业的“大锅饭”,生产效率自然就受到影响。三是高度集中的决策系统和责、权、利分离的决策机制,使得重大经济决策的科学程度大大降低,大量的人力投入被浪费,尤其是“大跃进”和“文化大革命”期间。

五、1978年以来人力资源配置体制的转变

1978年“三中全会”以后,就人力资源配置来说,政策和制度都发生了根本性的变化。(当然,这个变化是渐进的)。概括地说,就是从过去高度集中的行政性计划配置与对个人择业和流动的严格限制,转变为市场配置为主,个人在择业和流动方面获得越来越多的自由。

这种转变首先从农村开始,20世纪80年代上半期针对人民公社集体经济体制的改革,实质上是一场产权和人身自由的深刻革命:一是对于过去限制最严、人数最多的农民,先是实行“联产承包责任制”,放开了在农业生产内部的严格控制,取消了集体生产和分配,使农民获得了自由支配自己劳动和收益的自由;二是随后放开了农民从事非农产业的自由,使得许多农民可以转移到收益较高的产业,同时松动了劳动力流动的城乡分隔“壁垒”。

如果说农村改革是一个打破束缚的解放过程,那么,对于旧体制下处于相对优越地位的劳动力素质较高、精英集中的城市人力资源,其配置变化,则是一个比较利益诱导的变迁过程。20世纪80年代上半期迅猛发展的个体经济,其主体是城市劳动力素质相对较低的人口(享受旧体制优惠也最少),但其利用“短缺”创造的就业和收入,无论是对政府、劳动力素质低的人口、还是劳动力素质较高的就业人员,都是一种示范:自由就业和摆脱国家控制(同时也失去国家的保护)比单纯依靠政府能够创造出更多的财富和收入。1987~1988年和1992~1993年的两次“下海经商”浪潮,标志着城市高素质的劳动力开始大规模地自由流动,而90年代后期进行的就业制度改革,如国有企业的改革和实行合同制、放宽对外资企业从业人员的限制、实行公务员制度、取消实行了40多年的大学毕业生由国家统一分配的制度和户籍制度的改革,都使得城市人力资源的配置越来越自由化、市场化。

与中国人力资源市场化、自由化进程相一致,是中国经济获得了20多年的持续高速增长,取得了令世界瞩目的成就。如果从人力资源开发和利用的角度看,这个伟大成就主要是来自于对中国丰富的人力资源充分利用,而这种充分利用,又是处在政府逐渐放弃对人力资源实行计划配置,改由市场调节的体制变迁过程中。这主要表现在:(1)农业实行联产承包责任制后,调动了农民的生产积极性,使农业产出大幅度增加,解决了长期困扰中国的“吃饭”问题,使农村生产要素可以大量转移到非农产业。(2)国家对农民的“放权”改革,使得长期寓于农业的大量富余劳动力可以转移到非农产业和城镇,这部分人力资源(2亿以上)创造出的财富,是这20多年国民经济高速增长的重要动力。(3)城市劳动力的自由流动大大提高了人力资源的利用水平。1978年以后,随着改革开放的不断深入,原有的城市劳动力就业和流动受严格限制的格局被打破,个体经济、私营企业、“三资”企业,以及改革后的国有企

表4 1978~2001年劳动力就业情况

万人

年份	城 镇					乡 村				城乡合计
	合计	国有单位	其他单位和企业	个体	无固定就业者	合计	企业	个体	农业就业	
1978	9 514	7 451	2 048	15	0	30 638	2 827		27 811	40 152
1980	10 525	8 019	2 425	81	0	31 836	3 000		28 836	42 361
1985	12 808	8 990	3 368	450	0	37 065	6 979		30 086	49 873
1990	17 041	10 346	3 768	614	2 313	47 708	9 378	1 491	36 839	64 749
1991	17 465	10 664	3 910	692	2 199	48 026	9 725	1 616	36 685	65 491
1992	17 861	10 889	3 996	740	2 236	48 291	10 759	1 728	35 804	66 152
1993	18 262	10 920	4 117	930	2 295	48 546	12 532	2 010	34 004	66 808
1994	18 653	11 214	4 367	1 225	1 847	48 802	12 333	2 551	33 918	67 455
1995	19 040	11 261	4 515	1 560	1 704	49 025	13 333	3 054	32 638	68 065
1996	19 922	11 244	4 588	1 709	2 381	49 028	14 059	3 308	31 661	68 950
1997	20 781	11 044	4 725	1 919	3 093	49 039	13 650	3 522	31 867	69 820
1998	21 616	9 058	4 601	2 259	5 698	49 021	13 274	3 855	31 892	70 637
1999	22 412	8 572	4 590	2 414	6 836	48 982	13 673	3 827	31 482	71 394
2000	23 151	8 102	4 750	2 136	8 163	48 934	13 959	2 934	32 041	72 085
2001	23 940	7 640	5 011	2 131	9 158	49 085	14 273	2 629	32 183	73 025

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴(2002)》,中国统计出版社,2002年。

表5 1978~2001年人力资源配置和利用效率情况

年份	国内生产总值 (%)			就业人员构成 (%)			就业者人均国内生产总值 (元)		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1978	28.1	48.2	23.7	70.5	17.3	12.2	359.6	2 512.9	1 759.7
1979	31.2	47.4	21.4	69.8	17.7	12.6	439.7	2 642.6	1 679.9
1980	30.1	48.5	21.4	68.7	18.2	13.1	466.7	2 844.2	1 746.9
1981	31.8	46.4	21.8	68.1	18.4	13.5	519.2	2 807.8	1 792.4
1982	33.3	45.0	21.7	68.1	18.5	13.4	571.0	2 844.7	1 896.3
1983	33.0	44.6	22.4	67.1	18.8	14.2	629.6	3 037.8	1 938.0
1984	32.0	43.3	24.7	64.0	20.0	16.0	743.8	3 227.7	2 294.6
1985	28.4	43.1	28.5	62.4	20.8	16.8	816.4	3 723.6	3 058.0
1986	27.1	44.0	28.9	60.9	21.9	17.2	884.3	4 005.6	3 343.1
1987	26.8	43.9	29.3	60.0	22.2	17.8	1 012.0	4 478.6	3 731.8
1988	25.7	44.1	30.2	59.3	22.4	18.3	1 187.9	5 420.7	4 539.2
1989	25.0	43.0	32.0	60.1	21.6	18.3	1 272.5	6 077.2	5 334.4
1990	27.1	41.6	31.3	60.1	21.4	18.5	1 305.6	5 652.1	4 915.0
1991	24.5	42.1	33.4	59.7	21.4	18.9	1 367.1	6 563.9	5 901.0
1992	21.8	43.9	34.3	58.5	21.7	19.8	1 512.4	8 224.0	7 041.1
1993	19.9	47.4	32.7	56.4	22.4	21.2	1 838.4	11 053.3	8 047.6
1994	20.2	47.9	31.9	54.3	22.7	23.0	2 591.8	14 666.4	9 659.7
1995	20.5	48.8	30.7	52.2	23.0	24.8	3 381.4	18 260.7	10 650.5
1996	20.4	49.5	30.1	50.5	23.5	26.0	3 981.8	20 774.4	11 411.4
1997	19.1	50.0	30.9	49.9	23.7	26.4	4 091.9	22 566.1	12 532.6
1998	18.6	49.3	32.1	49.8	23.5	26.7	4 136.9	23 264.6	13 347.6
1999	17.6	49.4	33.0	50.1	23.0	26.9	4 046.1	24 698.7	14 078.5
2000	16.4	50.2	33.4	50.0	22.5	27.5	4 058.5	27 705.3	15 072.7
2001	15.2	51.1	33.6	50.0	22.3	27.7	4 001.3	30 133.3	15 945.4

注:根据《中国统计年鉴》1993、1998、2001年卷整理。

业、集体企业为劳动力的择业和流动提供了可能和条件,使得“人尽其才”、“按劳取酬”这些多年来所追求的理想成为现实,这不仅极大地调动了劳动者的积极性,而且刺激了教育的发展和劳动力素质的提高。

(4)中国从总体上看,人口受教育水平较低,但由于长期实行计划生育、“精英教育”和城乡分隔政策,不仅中国城市人口的受教育水平并不低,而且农村也存在大量高素质劳动力。因此,从数量上看,中国不仅是一个劳动力资源丰富的国家,也是一个高素质劳动力资源丰富的国家,加上中国劳动力价格比经济发达国家和地区低很多,这就为大

量吸引外资和利用国际市场提供了巨大的优势,而对外开放是中国经济高速增长的主要动力之一。

上述改革开放以来人力资源配置的变化,还可以通过表 4、表 5 加以量化。概括地说有两点:一是人力资源配置由政府完全控制转变为市场配置为主,劳动者的投资、择业、迁徙,以及决定收入水平自由度大大提高;二是由于资源配置方式的变化(包括人力资源),使得人力资源以较快的速度由第一产业转移到第二、三产业,并同时提高了二三产业人力资源的利用率,从而支撑了国民经济的持续高速增长。

通过表 4 可以看出,即使不考虑国有单位就业制度的变化,仅从比重上看,国有单位的就业人口在全部城镇就业中的比重,已经从 1978 年的 78.3% 下降至 2001 年的 31.9%;在农村,就表 4 所列的农业就业者来说,1981 年以后,绝大部分已经由集体生产转变为联产承包责任制,农民有了择业和流动的自由。

表 5 的数字反映出:(1)2001 年与 1978 年相比,仅就就业结构来说,由人均 GDP 低的农业向人均 GDP 高的第二、三产业转移了 20 多个百分点,平均每年 0.9 个百分点,如果按照第二、三产业人均 GDP 是第一产业的 4 倍估算,这种人力转移即可为每年的 GDP 总量带来 2.7% 的增长。(2)表 5 除了反映出人力资源在三个产业之间变化所带来的经济增长成果外,还可以进一步说明表 4 的结果,这就是第一产业就业者人均国内生产总值与第二、三产业之比,在 20 世纪 80 年代呈现出逐渐缩小的趋势。这一方面说明率先进行深刻改革的农村,充分调动了农民的积极性,使农业中长期受到压抑的人力资源可以充分发挥出来。另一方面说明第二、三产业虽然总量增长很快,但由于大量进入的是乡镇企业和城市个体经济,生产规模与人均资本都不大,而国营企业改革相对滞后,呈现出第一产业推动第二、三产业发展的奇特景观。20 世纪 90 年代以后,随着农业改革所释放的能量趋于平静,第二、三产业则获得了改革所带来的动力,冗员大大减少,就业者效率提高很快,人均 GDP 与第一产业的差距又呈现出扩大的趋势。同时,1997 年以后,第一产业人均 GDP 还呈下降趋势,这也说明中国的经济发展还有很大的空间,人力资源的利用还有很大的余地(改革开放的 23 年里,第一产业就业者比重虽然下降了 20 个百分点,但仍然高达 50%,按照目前农业剩余 1.5 亿劳动力估算,至少还可下降 20 个百分点以上),如果政策措施得当,大量农业劳动力向非农产业的转移还会在未来 20 年里使中国经济继续保持高速增长。

参考文献:

1. 国家统计局(1984):《中国统计年鉴(1984)》,中国统计出版社,第 487 页。
2. 董志凯主编(1996):《1945~1954 年国民经济分析》,中国社会科学出版社。
3. 国家统计局(1989):《奋进的四十年》,中国统计出版社,第 470 页。
4. 南亮进、薛进军(2002):《1949~1999 年中国人口和劳动力推算》,《中国人口科学》,第 3 期。
5. 马洪主编(1982):《现代中国经济事典》,中国社会科学出版社,第 219 页。
6. 国家统计局城调队(1990):《中国城市四十年》,中国统计信息咨询服务中心出版,第 296 页。
7. 麦迪森(1997):《世界经济二百年回顾》,改革出版社。
8. 国家统计局:《中国统计年鉴》(1993、1998、2001、2002),中国统计出版社,相应各年。

(责任编辑: 朱 犁)