

2001—2020 年
中国就业战略研究

主编 郭继严 王永锡

经济管理出版社

责任编辑：谭 伟

版式设计：徐乃雅

责任校对：贾全慧

图书在版编目 (CIP) 数据

2001~2020 年中国就业战略研究/ 郭继严, 王永锡主编. —北京: 经济管理出版社, 2001.6

ISBN 7 - 80162 - 189 - 1

.2... . 郭 ... 王 就业—研究—中国—2001~2020 .D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 23022 号

2001—2020 年中国就业战略研究

主编 郭继严 王永锡

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：

850 × 1168 毫米 1/32 印张 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7 - 80162 - 189 - 1/ F·181

定价： 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

序

王永治

我国是一个人口众多的发展中的社会主义大国，就业问题关系到国民经济的发展和社会稳定，涉及到千家万户的切身利益，历来受到党和政府的高度重视，也为社会各方面所关注。20世纪90年代以来，由于改革的深化，结构的调整，国有企业职工下岗、失业的人数增多，农村富余劳动力的转移加快，就业问题日益突出。党和政府采取了许多政策措施来缓解就业矛盾，妥善处理下岗、失业职工的再就业及生活问题，保持了社会稳定，成效显著，为世人所瞩目。

从21世纪开始，我国将进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段，就业形势如何，应确定什么样的战略，采取哪些对策措施，是各方面普遍关心的问题，也是需要未雨绸缪，及早作出规划的重要问题。国家计委宏观经济研究院和西南财经大学对此进行了合作研究。以郭继严、王永锡教授为组长的课题组，经过两年多的深入研究，对2001—2020年我国就业战略问题作出了比较全面、系统的分析，提出了战略目标、战略对策和战略重

点，为实际部门正确判断未来 20 年的就业形势，作出战略选择提供了重要的参考依据，为就业理论充实了新的内容。现在课题组又将研究成果正式出版，这将会推动就业理论与政策的深入研究。

战略问题是对全局有决定意义的重大问题，战略选择的正确与否，其影响是全局性的、深远的，真是“一着不慎、满门皆输”。郭继严、王永锡教授组织有关专家学者，选择未来 20 年就业问题从战略高度进行研究，是很对的、及时的。因为未来 20 年特别是前 5—10 年正是我国经济和社会发展的关键时期、经济体制改革的攻坚时期、扩大开放融入世界经济的转折时期。以提高经济效益为中心，对经济结构进行战略性调整，进行体制创新和科技创新，将对劳动力资源配置产生重大影响，会产生一系列新问题。同时，21 世纪初期我国又处在劳动力增长的新的的高峰时期，劳动力供给仍将大于劳动力需求，就业形势依然严峻。因此，本书选择未来 20 年的就业问题作战略研究，是考虑了国内外环境的大背景，抓住了这一时期就业问题的特殊性，是从实际需要出发所作出的前瞻性研究。我们应该重视并积极倡导就业战略问题研究。

要对就业战略进行研究，必须首先弄清就业问题的内涵，理解不同就会选择不同的战略，提出不同对策，其效果也会不同。本书把这作为研究就业战略的出发点是正确的。他们针对当前把就业问题仅理解为增加就业岗位、减少失业人员的流行观点，提出了作为战略问题来研究，就业应包括四个方面：一是增加就业岗位，把失业率控制在社会可以承受的限度内；二是调整就业结构，以适应经济结构调整的需

要；三是不断提高劳动者整体素质，改善劳动力供给质量，以适应科技进步和生产力水平提高的要求；四是安置失业人员，为失业者基本生活需要提供必要保障，并为失业者重新就业创造条件。这个见解是有新意的。这不仅仅是内容更为全面，而更为重要的是从劳动力的数量与质量两个方面来研究就业问题；不是就事论事，仅为增加就业岗位而解决就业问题，而是放在经济发展的全局、科技进步的背景下来考虑就业问题。总之，突出了提高劳动者整体素质，放映了先进生产力发展的要求。

发展是硬道理，是解决我们面临所有问题的关键。就业问题也必须在发展中解决。离开了经济发展来谈就业问题，可能会重复过去“三个人的饭五个人吃”的现象，而影响经济发展，最终会限制就业岗位的增加和劳动力整体素质的提高，从而加剧就业压力。课题组把就业问题放在经济发展的格局中来研究，分析了就业与经济关系的辩证关系，明确提出“就业和经济增长是同一过程的不同侧面”；“未来扩大就业的根本途径是保持国民经济持续快速增长，就业容量的扩大和就业结构的调整决定于经济增长的规模 and 水平。同样，研究国民经济发展问题，研究国民经济发展战略、经济增长速度，也必须把就业问题作为重要内容，特别是我们社会主义国家，发展国民经济的出发点，是促进社会进步，提高社会成员的生活质量，更应把就业问题列为国民经济发展目标之一。”

基于对未来 20 年就业形势的分析，研究报告提出了未来 20 年就业战略目标，即增加就业岗位，是失业率保持在社会可承受限度内；把劳动者整体素质提高到新的水平，使

其与 21 世纪二三十年代我国科学技术和社会生产力发展要求相适应；建立起调节劳动力资源配置的市场机制和市场体系；并对就业战略对策做了多层次、多角度的研究，提出了有针对性的，可操作性强的七项对策建议；还将就业战略实施时间划为三个阶段，分析了每个阶段的战略重点；战略目标、战略对策、战略阶段的划分与战略重点是紧密相连的，组成了一个有机整体。研究报告对其分析，不仅逻辑性强，步步深入具体，而且以七个专题报告为支撑，把大量数据、资料作为基础。因此，具有较强的科学性。

郭继严、王永锡等专家学者对未来 20 年就业战略问题的研究是有意义的。我们期盼他们继续探索，求实创新，为解决我国就业问题作出新的贡献。

前 言

选择 2001—2020 年这一时期，对这 20 年间应实行何种就业战略作专门研究，这有两个方面的考虑：这 20 年是我国调整产业结构、转变经济增长方式的关键时期，在这一时期，我国就业压力十分突出，形势严峻，渡过这个时期后，来自这些方面的就业压力将会减弱甚至消失；由于实行计划生育政策的效应，我国人口增长率从 20 世纪 90 年代已开始下降，到 2020 年以后将逐步接近零增长，新增劳动年龄人口数量将明显下降。可以预计，21 世纪 30 年代以后，我国就业形势将会发生阶段性变化：以往 20 多年间严重存在的、由体制转变造成的就业矛盾已大体解决，几十年来由于人口增长率高而造成的就业压力也趋缓解。因此，21 世纪 30 年代以后，就业压力虽仍然存在，但其性质已转变为市场经济条件下普遍存在的那种类型的就业问题。那时，将根据就业形势的重大变化来制定新的就业战略。

本书有以下几个特点：

1. 对“就业问题”提出新的见解。当前，学术界和政府有关部门比较流行的观点是，所谓“就业问题”就是就业

岗位不足，失业人员过多，解决就业问题就是增加就业岗位、减少失业人员。基于这样认识，提出的就业战略只局限于如何扩大就业人数这一个方面。这种观点是片面的、不正确的。我们认为，作为一个战略问题来研究，“就业问题”应该包括四个方面：如何增加就业岗位，把失业率严格控制在社会可承受的限度内。这里所说的增加就业岗位并非就业人口越多越好，更不是要实现劳动力全部就业，而是把失业率控制在一定限度，城镇失业率在 5% 以内是社会可以承受的；调整各产业、各部门的不合理就业结构，使之适应现代产业结构的要求；提高我国劳动者整体素质，以适应科技进步的要求；妥善安置失业人员，为失业者基本生存需要提供必要保障，并为其创造重新就业的条件。这一新的观点，对分析我国就业形势，提出就业战略具有重要意义。如果把就业问题只是作为增加就业岗位，那就会走进死胡同，难以找到有效的对策。

2. 基于上述这一基本观点，本书对我国未来 20 年的就业形势做了新的分析，提出了符合我国国情的就业战略目标。未来 20 年我国就业形势严峻，包括两个方面：劳动力供给大于劳动力需求，失业率有上升趋势；劳动力整体素质和结构不符合科技进步和生产力水平提高的要求。如不改善今后新成长劳动力的素质和结构，就有可能在 10 年、20 年后出现大规模由于劳动者素质低下而被淘汰的新的“下岗”浪潮。

从我国国情出发，本书提出，未来 20 年，我国就业战略目标应该包括如下相互联系的三个方面：增加就业岗位，使失业率保持在社会可承受限度内；把劳动者整体素

质提高到新的水平，使其与 21 世纪二三十年代我国科学技术和生产发展要求相适应；建立起调节劳动力资源配置的市场机制和市场体系。本书对这三个方面做了深入具体的分析。

3. 对就业战略对策做了多层次、多角度的研究，提出了有针对性的、可操作性强的对策建议。例如，关于如何解决农村富余劳动力转移问题，作者提出，一方面要加快我国城镇化，另一方面要大力开拓农村中第二、三产业的就业领域，这后一方面是有潜力的。关于如何提高劳动者整体素质问题，本书作出了专门研究，围绕人力资源开发、落实“科教兴国”战略、调整教育结构等方面提出了对策建议。本书还专门研究了我国加入 WTO 对我国就业形势的影响，并提出了相应的对策。

4. 本书由多位对这一问题深有研究的专家亲自撰稿，主编为郭继严（原国家计委社会发展所所长）、王永锡（原西南财经大学校长）。他们以严谨的治学态度对此问题作了两年多时间的联合研究。书的质量是上乘的，既对就业战略问题做了深入的理论探讨，提出了独到的、中肯的见解，又对当前在战略对策问题上的各家之言做了比较分析，提出了自己的看法，还对这一问题做了广泛深入的典型实地调查和国情分析，提供了丰富、翔实的数据和资料，在各专题中还做了国际比较研究。

本书的这些特点使其可以适应较广的读者群的需要。对教学工作者、大专院校学生，可以作为进行教学研究和了解我国就业形势和趋势的辅助教材。对实际工作部门来说，书中所讨论的问题、提出的观点和对策建议，定会引起很大的

兴趣和思索。就业问题是社会普遍关注的问题，本书就我国将实施何种就业战略和对策所做的分析，所提供的资料、数据也会引起各种人群的关注。

编者

2001 年 3 月 26 日

目 录

总 论 2001—2020 年中国就业战略研究 (主报告)	()
.....	()
一、研究中国就业战略问题的几个出发点	()
二、未来 20 年中国的就业形势	()
三、2001—2020 年中国就业战略目标	()
四、2001—2020 年中国就业战略对策	()
五、2001—2020 年中国就业战略阶段划分及 对策重点	()
第一章 2001—2020 年我国劳动力供求关系	()
一、劳动力供给预测	()
二、劳动力需求预测	()
三、劳动力产业构成和城乡构成	()
四、2001—2020 年我国就业面临的主要问题	()
第二章 我国工业化过程中的农村劳动力转移问题 ...	()
一、我国农村劳动力转移的严峻形势	()
二、四川省农村劳动的就业状况	()
三、我国城乡二元经济结构的逐步改变, 催生着 城乡统一劳动力市场的形成	()

四、我国产业结构与就业结构的长期反差也需要 进行工业化和城市化战略的选择	()
第三章 加入 WTO 对我国就业的影响	()
一、我国目前的就业状况	()
二、加入 WTO 对我国就业的影响	()
三、应对 WTO 挑战的对策	()
第四章 劳动力流动的市场调节机制和就业制度改革	()
一、我国劳动力流动的现状及其问题	()
二、完善劳动力流动市场调节机制的重要性	()
三、积极培育劳动力流动的市场调节机制	()
第五章 人力资源开发与劳动就业	()
一、人力资源开发：解决就业“结构性”矛盾的 战略措施	()
二、加大全社会的教育投资力度，认真贯彻“科教 兴国”战略	()
三、调整教育结构，适度扩大高等教育规模，促进 经济结构和就业结构的进一步完善	()
四、建立发展规范、体系完备、运作高效的新型 培训制度	()
五、发展人力保健，增强劳动力体质	()
第六章 降低我国劳动参与率	()
一、劳动参与率的国际比较	()
二、中国高劳动参与率形成的原因	()
三、降低劳动参与率的可行性	()
四、降低劳动参与率势在必行	()

目 录

五、降低劳动参与率的主要措施	()
第七章 社会政策与就业	()
一、社会政策的必要性	()
二、促进就业的社会政策体系	()
三、当前有关社会政策对于就业制约及其调整方向	()
第八章 困难地区和行业的就业问题	()
一、我国困难地区和行业的就业问题状况	()
二、地区性和行业性就业困难的成因分析	()
三、困难地区和行业解决就业问题面临的主要困难	()
四、解决地区性、行业性就业问题的对策	()
第九章 我国地区间城镇失业率差异影响因素分析 ...	()
一、高失业率地区集中在中西部	()
二、失业率影响因素分析	()
三、对策建议	()
第十章 全面推行劳动预备制度	()
一、历史背景	()
二、劳动预备制度的出台	()
三、劳动预备制度的基础内容	()
四、实施情况与发展趋势	()
附录 1: 武汉市下岗职工访谈录	()
附录 2: 沈阳市、大连市再就业情况调查	()
附录 3: 南昌、韶关和黄山三市就业工作情况调查 ...	()
后 记	()

总 论

2001—2020 年中国 就业战略研究

我国自进入 20 世纪 90 年代以后，“就业”问题逐渐突出起来，或者说，“就业”问题由计划经济体制下的隐型状态转为显型状态。城镇失业率呈上升趋势，下岗职工人数超过 1000 万，农村中有 1 亿多的“富余劳动力”需要向非农部门转移。据预测，我国严峻的就业形势还将持续相当长时间，在 21 世纪头 20 年，特别是“十五”、“十一·五”时期，就业压力将比现在更为突出。为保障国民经济顺利发展和人民生活水平逐步提高，保持社会稳定，既需要更深入地研究和实施治理当前失业问题的近期对策，更需要研究和确定从根本上缓解就业压力、预防矛盾激化的长期对策，也就是就业战略。

本书以中共十五届五中全会精神为指导，对未来 20 年（2001—2020 年）我国应采取的就业战略做一些探讨，并提出基本思路和对策建议。

一、研究我国就业战略问题的几个出发点

在具体讨论就业战略问题之前，有必要先对几个有关就业战略的认识问题说明我们的观点，这是我们研究和讨论这一问题的出发点。

1. “就业问题”应包括四方面

一个国家在一定时期确定和实施的就业战略，其主要内容应包括：缓解这个时期就业问题的战略目标、为实现战略目标而采取的战略对策、以及确定战略目标和战略对策的基本依据和可行性论证。那么，这里所说的“就业问题”指的是什么？或者说，“就业问题”的内涵是什么？这个问题看来近乎概念之争，其实不然。现在学术界和政府有关部门中存在的关于我国就业战略和对策的不同主张，大都同对这个问题的理解有关。

一种看法认为，就业问题就是失业问题，解决就业问题就是如何增加就业岗位，减少失业人口。基于这种认识，他们很自然地把如何增加就业岗位视为研究和制定就业战略的核心问题。这种观点有其道理，但并不全面，而且很容易把我们导入两难境地：一方面，随着社会生产力和科学技术水平的提高、产业结构的升级，各个产业的有机构成都将不断提高；另一方面，未来 20 年间我国社会劳动力增长的压力越来越大，就业岗位数量的增加赶不上社会劳动力增加的需求，似乎解决“就业问题”同提高经济增长质量成了顾此失彼的“两难”战略选择。似乎只有放缓我国转变经济增长方式的速度和力度，才能缓和就业矛盾，维持社会稳定。显

然，这种战略选择是不可取的。

我们认为，作为一个战略问题来研究，“就业问题”应包括四个方面：增加就业岗位，把失业率控制在社会可以承受的限度内。增加就业岗位并非就业人口越多越好，更不是要实现社会劳动力的全部就业，而是尽可能减少失业人口；调整就业结构，适应经济结构调整的需要。社会劳动力在各产业、各部门要实现合理配置、有效组合，以使劳动力资源得到合理利用；不断提高劳动者整体素质、改善劳动力供给质量，以适应科技进步和生产力水平提高的要求；

妥善安置失业人员，为失业者基本生活需要提供必要保障，并为失业者重新就业创造条件。

如果长期存在大量失业人员、失业率过高，就有可能对社会的安定和国民经济运行的正常秩序构成威胁，因此，如何安置失业人员的问题，更容易引起人们的重视。但是，不能把“就业问题”仅仅归结为如何治理失业的问题。上述四个方面是密切相联的，都应予以重视。不过，从较长时期的就业战略角度来看，扩大就业和提高劳动者素质两者更为重要，但研究就业战略在不同时期的对策时，可以有不同的侧重点。

2. 确定和实施就业战略，是政府的基本职能之一

某一阶段的就业战略是由政府制定和实施的。在市场经济体制下，社会资源（包括劳动力）的配置受市场调节，但政府也有着不可忽视的作用，增加就业和治理失业是政府的主要职能之一。政府制定的就业战略是调节国民经济运行、维护社会稳定的重要手段。

在资本主义国家，大批劳动者失业成为普遍现象，相对

人口过剩是资本主义制度的必然产物和存在条件。直到 20 世纪 30 年代以前的一百多年时间里，占统治地位的经济理论把充分就业和资源的充分利用看成是常态，把失业视为暂时现象，以为靠市场这只“看不见的手”的作用，就可以恢复充分就业水平。到了 20 世纪初，失业现象越来越严重，特别是 1929 年发生的世界性大危机期间，伴随生产急剧下降的，是失业人员猛烈增加，在美国失业人数高达 1200 多万。在这种形势下，各资本主义国家都不同程度地靠政府的力量来缓解失业问题，西方经济理论也发生了重要变化。凯恩斯开创的宏观经济理论提出，发生经济危机和失业的根源是有效需求不足，因此，只靠市场的自发调节不能维持充分就业。他认为，政府应对经济进行干预，实施能提高有效需求的政策，以此来摆脱危机和失业。可以说，凯恩斯的理论为西方国家政府实施主动的就业战略和就业政策提供了理论依据。此后，特别是二战以后，西方发达国家都实施了各自的促进就业和治理失业的战略和政策，前几年欧盟国家还制定了彼此协调的就业战略。1999 年 9 月，联合国秘书长安南在世界银行主办的一次研讨会上提出要高度重视就业问题，建议“发展中国家调整它们的发展战略，以创造更多的就业机会，特别应该强调农业这个可雇用 70% 劳动力的部门”。

我国在实行计划经济的时期，不承认社会主义国家还存在失业。理论上不承认存在失业问题比较容易，但现实中却不能不面对就业问题。在一个人口大国，如何安排劳动者就业是个十分现实而困难的问题，因此，也不能没有应对之策。那个时期我国实行的就业战略的主要内容可以概括如