总　论

2003—2004 年的就业形势和政策

盘点 2003 年的就业发现，劳动力供求紧张的状况并没有改变，下岗职工和长期失业人员再就业相当困难，资源型城市就业困难十分突出，大学生就业问题引起了社会的广泛关注。更为重要的是，2003 年我国面临“非典”的考验，旅游业等第三产业受到较大的冲击，影响了经济增长速度，并对就业产生了较大的影响，800 万农村流动就业劳动力回流到农村地区，农村流动就业劳动力和城市灵活就业劳动者的收入受到较大的影响。但另一方面，2003 年我国经济增长克服了“非典”的影响，达到 9.1%，为增加就业岗位奠定了良好基础。同时，党中央、国务院在 8 月中旬召开了下岗职工再就业工作座谈会，进一步放宽了再就业的政策空间，积极的就业政策配套实施办法完全出台，为解决就业最困难群体的就业问题和实现全年就业和再就业调控目标提供了保证。

综观 2004 年的就业形势，依然不容乐观，政府在面临集中精力解决下岗职工这“一代人”就业和社会保障问题的同时，长期失业人员增加，大学生等青年就业的问题凸显，尤其是拓宽农村劳动力就业的渠道，为他们提供优质就业服务，解决工资拖欠等权益保护问题，将引起政府和社会的进一步关注。

2003 年中国就业形势

1. 2003 年是我国将就业和再就业目标纳入国民经济和社会发展宏观调控目标的第一年，尽管就业形势依然十分严峻，但在中央高度重视下，全面完成了全年的就业和再就业目标。

(1) “非典”后劳动力市场供求活动得到较好恢复，但失业人员

需要全本请访问 www.ertongbook.com

有所增加。

劳动和社会保障部发布的全国 90 个城市劳动力市场 2003 年第三季度职业供求状况信息表明，城市劳动力市场在“非典”后供求活动恢复较快①。

一方面，供求总量均出现大幅度增长。第三季度用人单位通过劳动力市场招聘各类人员约 266.4 万人，进入劳动力市场的求职者约 294.9 万人。与第二季度相比，第三季度需求人数和求职人数分别增加了 88.9 万人和 94.9 万人，上升幅度分别为 50.1% 和 47.4%，岗位需求的回升幅度略高于求职人数，求人倍率略有上升，达到 0.9。

城市劳动力市场供求活动恢复与第二、第三产业需求大幅回升有关。因为第三季度第一、二、三产业需求人数所占比重分别为 2.1%、31.5%和 66.4% 第三季度第三产业的用人需求增加了近 60 万人，上升幅度为 51.2% ；第二产业增加 26.5 万人，上升了 46.2%（见表 0—1）.

表 0—1 2003 年前三个季度劳动力市场按产业分组需求人数比较表

产业种别	第一季度	第二季度	第三季度
第一产业	40 670	31 186	57 172
第二产业	596 099	573 253	838 132
第三产业	1 337 984	1 169 639	1 768 170

城市劳动力市场供求活动的恢复证明了就业的“派生”需求性质，在经济保持高度增长的情况下，劳动力市场自然会产生就业的需求。可以看到，2003 年我国国民经济增长率达到了 9.1%，超过了预期的 7%左右的增长率，这是 2003 年就业增长的基本保证。

另一方面，进入劳动力市场求职的新成长失业人员、就业转失业人员有所增加，下岗职工有所减少。与第二季度相比，求职人员中失业人员增加 61.5 万人，增长幅度为 52%。其中，新成长失业青年增加 25 万人，增长幅度为 63.2% ；就业转失业人员增加 28 万人，增长幅度为 53.4% ；下岗职工增加 5 万人，增长幅度为 27.3% ；其他人员（主要是农村剩余劳动力）增加 20 万人，增长幅度为 41.9%（见表 0—2）。与第二季度和 2002 年同期相比，新成长失业青年的求

① 中国劳动力市场信息网监测中心，《2003 年三季度部分城市劳动力市场职业供求状况》。

职比重分别上升了 2.2 和 1.5 个百分点，就业转失业人员的求职比重则分别增长了 1个百分点，而下岗职工的求职比重分别下降了 1.3 和 2.6 个百分点。

表 0—2　2003 年前三个季度劳动力市场失业人员数比较表

失业人员（人）	第一季度	第二季度	第三季度
新成长失业人员	450 446	400 617	654 033
就业转失业人员	617 484	517 176	793 493
其他失业人员	286 131	260 652	345 769

注：失业人员＝新成长失业青年＋就业转失业人员＋其他失业人员。

（2）城镇登记失业率小幅上升，失业保险作用不断加强。

2003 年 12 月底，失业人员总量增加到 800 万人，城镇登记失业率控制在 4.3%，较 2002 年年底分别增加了 25 万人和 0.3 个百分点。

2003 年 12 月底，全国参加失业保险人数为 10 373 万人，比上年年底增加 191 万人；领取失业保险金人数为 415 万人，比上年年底减少 30 万人。但从长期趋势看，领取失业保险金人数仍然会增加。

2003 年，失业保险在局部地区出现了收不抵支的问题。因此，2004 年面临的主要工作，一是继续加大扩面征缴工作力度，尤其是将非公有制企业纳入失业保险覆盖范围；二是在东部地区基本完成并轨工作的基础上，实行分类指导，重点关注老工业基地失业保险基金支付困难的地区，指导做好并轨和失业保险接续工作；三是继续做好对所有符合条件的失业人员按时足额发放失业保险金工作，对基金压力较大的地区，通过省级失业保险调剂金调剂和地方财政补贴等方式，做好失业保险金发放工作，防止拖欠失业保险金①。

（3）党中央、国务院在北京召开“全国再就业工作座谈会”，下岗失业人员再就业工作力度进一步加大。

2003 年 8 月 15 日至 16 日，党中央、国务院在北京召开全国再就业工作座谈会，对就业、再就业工作进行了再动员、再落实、再部署。根据座谈会精神，劳动和社会保障部等有关部门及时制定出台了三项措施，包括：做好国有企业下岗职工出中心再就业的资金和工作安排；明确享受扶持政策的年限、放宽的条件，并将减免税收政策放宽到部分加工型小企业；放宽税收政策的具体操作办法。

① 劳动和社会保障部 2003 年第四季度新闻发布，2004 年 2 月 16 日。

按照中央对全国再就业工作和政策落实情况进行专项检查的要求，各地迅速部署和组织落实，对本地区再就业政策和工作落实情况进行了认真自查。在各地自查的基础上，党中央、国务院又在 10 月份派出 13 个督查组对 26 个省、市、自治区再就业政策和工作落实情况进行督促检查，进一步推动各地的再就业工作，促进各项政策的落实。

总体上看，2003 年下岗职工总数减少，基本生活保障继续得到巩固，并轨工作稳步推进。12 月底，全国国有企业下岗职工为 260 万人，比上年年底减少 150 万人，其中进入再就业服务中心的下岗职工为 195 万人，基本上能够领到基本生活费和代缴了社会保险费。北京、天津、辽宁、上海、浙江、福建、山东和广东 8 个省份已经撤销了再就业服务中心，实现了下岗职工基本生活保障向失业保险并轨①。

（4）就业和再就业工作取得新的进展，全年就业宏观调控目标完成。

2003 年，我国国民经济和社会发展计划确定的年度宏观调控的四大主要预期目标为：（1）经济增长率 7%左右；（2）新增就业岗位 800 万个以上，城镇登记失业率 4.5%；（3）居民消费价格总水平上涨 1%；（4）外贸进出口总额增长 7%。

2003 年，全国累计实现新增就业岗位 850 万个，城镇从业人员达到 25 639 万人，全面完成 2003 年新增就业岗位 800 万个的目标任务。全国共有 1 038 万名下岗失业人员领取了《再就业优惠证》（或相应证明），领取《再就业优惠证》的下岗失业人员中，共有 440 万人实现了再就业，完成全年 400 万人的目标任务。其中，帮助“4050”人员实现再就业 120 万人，完成全年 100 万人的目标任务。2003 年年底，全国城镇登记失业人数为 800 万人，城镇登记失业率为 4.3%，比上年年底增加 0.3 个百分点，实现全年控制在 4.5% 以内的目标②。

2. 2003 年无论是在城镇劳动力就业和再就业，还是在农村劳动力流动就业方面都出台了新政策或者完善了原有的政策。

在再就业政策上，主要的政策突破包括：延长了再就业税收优惠政策的执行期限；将税收优惠政策放宽到劳动就业服务企业中的加工型企业和街道社区具有加工性质的小型企业实体；对符合税收

①② 劳动和社会保障部 2003年第四季度新闻发布，2004 年 2月 16 日。

优惠条件的企业，其与下岗失业人员签订劳动合同的期限由原来的 3 年以上期限调整为 1年以上期限（含 1 年），并享受相应期限的优惠政策；将再就业政策对象扩大到集体企业下岗失业人员；小额担保贷款扩大范围；扩大主辅分离改制企业享受政策范围。同时，对下岗职工基本生活保障资金结余的使用等问题做了进一步的规定。这些政策实施使现有的再就业优惠政策更加符合再就业工作的实际，政策环境更为宽松，并更具操作性，适应了进一步促进再就业工作的迫切需要。

在促进灵活就业问题上，劳动和社会保障部连续制定下发了《关于非全日制用工若干问题的意见》和《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》，对非全日制用工劳动关系、工资支付、社会保险和灵活就业人员的医疗保险等方面规定了指导性的意见。主要意见包括：非全日制劳动者可以与一个或一个以上用人单位建立劳动关系，应当订立劳动合同，一般以书面形式订立。劳动合同期限在 1 个月以下的，经双方协商同意，可以订立口头劳动合同；用人单位应当按时足额支付非全日制劳动者的工资，小时最低工资标准的测算方法为：小时最低工资标准＝［（月最低工资标准÷20.92÷8）×（1＋单位应当缴纳的基本养老保险费和基本医疗保险费比例之和）］×（1＋浮动系数）；从事非全日制工作的劳动者应当参加基本养老保险，原则上参照个体工商户的参保办法执行，可以以个人身份参加基本医疗保险，用人单位应当按照国家有关规定为建立劳动关系的非全日制劳动者缴纳工伤保险费；已与用人单位建立明确劳动关系的灵活就业人员，要按照用人单位参加基本医疗保险的方法缴费参保。

农村劳动力流动就业政策的突破包括：取消对企业使用农民工的行政审批，取消对农民进城务工就业的职业工种限制，不得干涉企业自主合法使用农民工；在办理农民进城务工就业和企业用工的手续时，除按照国务院有关规定收取证书工本费外，不得收取其他费用；切实解决拖欠和克扣农民工工资问题；做好农民工培训工作；改善农民工的生产生活条件，高度重视农民工的生产安全和职业病防治问题，要做好将农民工纳入工伤保险范围的工作。

3. 2003 年就业突出的特征之一是高校毕业生的就业问题突出，青年就业成为社会关注的重点。

（1）近年来，高校毕业生就业率下降，就业问题比较突出，未

需要全本请访问 www.ertongbook.com

来竞争将更加激烈。

据教育部统计，2001 年共有普通高校毕业生 115 万人，6 月的初次就业率为 70%。从 2002 年开始，高校扩招的大学生陆续毕业。当年全国普通高校毕业生 145 万人，较上年增加了 27.1 万人，增幅达 23.1%。6 月的初次就业率为 64.7%，比上年下降约 5 个百分点。到 2002 年年底，又有约 22 万人实现就业，就业人数达到 116 万人，就业率上升到 80%。2003 年是高校扩招后本科学生毕业的第一年，普通高校应届毕业生比 2002 年净增 67 万人，达到 212 万人，6 月的初次就业率为 50%；到 9 月，全国高校毕业生有 70%找到了工作，其中本科生就业率为 83%，高职高专毕业生就业率为 55%；到 12 月底，全国高校毕业生有 83%找到了工作。

2004 年，全国将有 280 万高校毕业生，比 2003 年增加 68 万人，就业压力依然很大，大学生就业形式不容乐观。由于今后几年社会对高校毕业生的需求增加幅度不会有大的变化，可以预计，大学生就业竞争将更加激烈。

（2）高校毕业生就业问题是市场经济的客观现象，在我国的情况更加复杂。

当前，我们既面临市场经济国家大学生的就业问题，也面临转轨过程中体制摩擦的问题。在发展中国家，高校毕业生不能够全部进入就业岗位，主要有两个方面的原因。一是经济发展提供的就业岗位有限。在经济发展过程中，发展中国家由于经济总量的限制，本身提供适合大学生的就业岗位就有限，从而产生了就业总量的矛盾；二是教育模式调整与产业结构调整不相适应，教育模式转变往往滞后，结构不平衡现象在大学生身上较为突出。

在发达国家，经济增长速度较低，而教育事业较发达，同样存在高校毕业生由于没有工作经验而不能马上就业的问题。在我国，高校毕业生的就业还有其特定的转轨背景，这进一步加剧了高校毕业生的就业困难。一是长期以来我国实行计划经济，高校毕业生一直由政府主管部门分配就业，毕业即意味着就业。造成了供方——大学没有按照市场经济规律办学，在专业设置以及随市场需求调整专业上滞后，不能够满足市场的需求，这一情况在扩大招生规模后被放大，使得问题更加严重。二是我国近年来整体就业环境不宽松，与大学扩招幅度产生较大矛盾。当前，我国正面临着城镇新增劳动力就业、农村劳动力转移和下岗失业人员再就业“三碰头”的局面，

劳动力市场供大于求的紧张态势，不可能不给高校毕业生就业带来困难。三是我国已经出现青年人就业困难的现象。与其他国家一样，受职业技能、求职经验和摩擦性失业等因素的影响，青年人失业率较高。据劳动和社会保障部 2002 年第四季度对 89 个城市劳动力市场状况调查，16～34 岁的求职者约占总求职人数的 69.7％。其中，16～24 岁之间的求职者占 35.6％，25～34 岁之间的求职者占 34.1％。青年求职者已经变为主体，这与过去求职者主要为 35 岁以上大龄群体的情况有明显的变化。

（3）专业结构调整的滞后，是直接影响大学生就业的根本原因。

近年教育部布点增长最快的 10 个专业毕业生的就业率在 2002 年全面下降，其中艺术设计专业下降了 21.6 个百分点，就业率仅为 59.7％，甚至朝阳产业的信息与计算机专业毕业生的就业率也下降了 5 个百分点，就业率为 88.5％。

当前，高校毕业生就业既有总量矛盾也有结构矛盾，但同其他发展中国家一样，结构矛盾是主要矛盾。高校毕业生就业已经市场化，但大学的教育体制改革较缓慢，表现在专业设置调整滞后，毕业生所学的专业结构与市场供求出现了错位，这是制约高校毕业生就业最突出的原因。

近些年来，虽然加快高等教育专业结构和人才培养结构的调整，已经成为政府和社会各方面的共识，并且也确实取得了一定进展，但总体上看，这项工作还不尽如人意，原因在于教育体制改革滞后于高校毕业生就业制度改革。目前，高校毕业生就业已逐步实现市场化，而教育体制并未真正实现市场化，这突出地体现在大部分学校缺乏足够的自主权，招生和专业设置与市场需求脱节。同时，不少学校缺乏改革和调整的积极性、主动性，对政府存在依赖情绪，专业设置和专业调整往往不是面向市场需求，而是单纯立足于自身师资条件等。结果是长线更长，结构性矛盾更加突出。

因此，应该将教育方式逐步从“供给导向”向“需求导向”转变，给高校较大的专业设置和招生自主权，使高校能够根据经济发展和劳动力市场的需求情况，及时调整专业设置和招生规模。对教学质量不高、专业设置不合理而导致就业率达不到 50％的学校和专业要减少招生计划，甚至停止招生。在教学计划上，重点进行基础和综合教育，重视能力的培养和训练。

（4）破除高校毕业 生分配派遣中的障碍，是缓解大学生就业压

力的当务之急。

虽然国家出台了一系列促进高校毕业生就业的政策措施，但由于管理方面的脱节，一些政策还“悬在空中”，得不到落实。

一是非国有单位使用高校毕业生仍然有进人指标和户口指标的限制。2002 年，部委属高校毕业生到教学科研等事业单位、国有企业、民营“三资”企业就业的占就业毕业生总数的 89.3%，其中事业单位、国有企业和民营企业基本上呈“三分天下”的格局，分别为 31.6%、31.5%和 26.2%。从城镇劳动力市场的供求状况看，个体私营和股份企业提供的就业岗位已经占 60%，但目前用人单位特别是非国有单位的用人自主权受到进人指标、户口指标等的限制。

二是高校毕业生的跨省市流动渠道不畅。从 2002 年毕业生就业工作的情况看，一些省市限制毕业生就业尤其是高职（专科）学生就业的政策性障碍依然存在，突出表现在毕业生跨省市流动受到限制。一些省份仍然在政策上限制毕业生，尤其是高职（专科）毕业生就业。

三是派遣制度的时间限制问题。虽然国家政策规定高校毕业生毕业 2 年内可以由学校保留档案，但据我们了解，一些学校规定毕业当年年底以后，不再办理派遣证，使得在此之后找到工作的高校毕业生没有被统计进来。

因此，要按就业市场化的要求加快大学毕业生就业制度改革，打破大学生干部身份、户籍制度、用人指标的限制，促进大学生自主流动。对省会及省会以下城市，取消大学和接收单位的派遣指标和用人指标的限制，特别是非公有制单位招用毕业生的指标限制，只要用人单位同意录用，并与毕业生签订就业协议的，公安部门应凭毕业生所持的《报到证》为其办理落户手续。废除对毕业生收取城市增容费、出省费和其他一些不合理收费的政策，促进毕业生自由流动。

(5) 完善大学生就业市场和就业服务，是促进大学生就业的关键。

迫切需要建立全国性的大学生就业信息网络，发挥大学生网上求职的优势，发展各类网上自助式就业服务；建立和完善全国各高校、各专业的毕业生数量、就业率、毕业后收入等指标的定期发布制度；公共职业介绍机构要开设专门的窗口，对初次进入劳动力市场的毕业生进行失业登记后，提供免费职业介绍服务

特别要加强高校毕业生就业指导工作。随着就业方式的市场化，高校毕业生成为就业的主体，不再是消极、被动地等待教育部门的安置。这要求学校加强高校毕业生就业指导工作，努力提高高校毕业生自身的求职技能，正确引导高校毕业生的就业观念。

4. “非典”对就业产生较大影响，需要提高就业管理的应急调控能力。

(1)“非典”对就业的影响表现明显，劳动力市场供求受到较大的影响。

受“非典”直接影响较大的几个行业占 GDP 的比重相对较小，我国生产组织和技术结构也没有遭到破坏，因此，“非典”对经济的影响是局部的、有限的。但受“非典”影响的行业均属于劳动密集型产业，就业比重较大，为其经济比重的数倍。因此，“非典”疫情对就业的影响程度大于对经济的影响。

从经济增长实际情况看，2003 年上半年，我国经济增长率达到 8.2%，“非典”对经济的影响有限。但“非典”的影响在劳动力市场上的表现十分明显。在劳动和社会保障部调查的 89 个城市中，用人单位通过劳动力市场招聘各类人员约 177.4 万人，进入劳动力市场求职的劳动力约 200 万人，分别比第一季度下降了 20.1 万人和 29.5 万人，下降幅度分别为 10.2%和 12.8%。如果说“非典”对经济增长的影响在 1 个百分点左右的话，那么“非典”对就业的影响在 89 个城市劳动力市场则超过 10 个百分点。

还要看到，第二季度劳动力市场供求活动相对第一季度的减少，是从 2001 年第一季度以来，89 个城市劳动力市场职业供求状况的一个特例。一般来说，劳动力市场的供求变化具有明显的季节性特征，第一季度受到我国传统文化——春节的影响，以及企业新发展计划实施处于准备期间，劳动力市场的交易活动相对较少，是全年的低谷；第二、三季度时，初高中毕业生和大学生就业群体加入求职大军，企业新发展计划开始实施，劳动力市场的供求活动达到高峰；而第四季度没有明显新增加的求职群体出现，企业新发展计划逐步实施完成，需要制定新的发展计划，劳动力市场供求活动又较第二、三季度下降。因此，“非典”对劳动力市场供求的影响还要考虑到本该增加而没有增加的因素部分，这部分因素在 2003 年接近 20 个百分点。如果考虑到这一因素，“非典”对劳动力市场供求的影响应该在 30 个百分点左右。

（2）服务业受“非典”的影响较大，当期就业岗位减少明显。

我国服务业的许多就业岗位产生于人的流动中，受“非典”影响比较大的旅游业、社会服务业、商贸业、餐饮业、客货运输业等均属于流动性行业，既服务于流动人群，本身又多由流动的劳动者来从事。由于防治“非典”工作的基本要求是减少跨区域流动，控制交叉扩散，所以，对这些行业的就业影响也相应较大。

国家统计局发布的第二季度全国企业景气指数从一个侧面印证了上述判断，全国企业景气指数同比下降了 10.6 点。其中，交通运输及仓储和邮政业、社会服务业、住宿和餐饮业企业景气跌入谷底。景气指数分别为 62.4、65.7 和 23.2 点，分别比第一季度下降 61.4、59.7 和 91.9 点，比上年同期下降 47.2、52.7 和 85.5 点。另外，铁路运输业、城市公共交通业、航空运输业、商务服务业（旅行社）、道路运输业下降幅度均在 70 点以上。

在 89 个城市的劳动力市场中，劳动力的需求依然集中在批发零售贸易餐饮业、制造业和社会服务业三大行业，其用人需求分别为 30.2%、26.9%和 17.3%，三者合计约占总需求的 74.4%。其中，批发零售贸易餐饮业和社会服务业的用人需求占 47.5%，接近 50%，其用人需求的变化对劳动力市场的供求影响也较大。

（3）“非典”期间专业技术人员供不应求，劳动力市场对技能人才的需求强烈。

到第二季度为止，高校毕业生的初次就业率为 50%，但劳动力市场对专业技术人员却表现了供不应求的态势。劳动力市场对专业技术人员的求人倍率均大于 1，表现出需求大于供给的态势，且专业技术人员的求人倍率与 2002 年同期相比均有不同程度的提高，其中，增长幅度最大的是高级技师（职业资格一级），其求人倍率增长了 0.75 点；其次是高级专业技术职务，增长了 0.68 点。高级专业技术职务和高级技师（职业资格一级）的求人倍率分别达到 1.73 和 1.81.

用人单位对专业技术人员的需求主要集中在初级专业技术职务、中级专业技术职务和初级职业技能（职业资格五级）、中级职业技能（职业资格四级),占专业技术人员需求的 38.4%。从求职人员的技术等级构成来看，42.2% 的求职者都具有某种专业技术资格，主要集中在初级职业技能、中级职业技能和初级专业技术职务、中级专业技术职务，占专业技术人员供给的 37.8%。

（4）“非典”冲击了社会生产和生活，要求采取紧急措施加以应对 。

突如其来的“非典”疫情，打乱了正常的社会生产和生活，对社会经济产生了一些撞击性影响。针对此种情况，有关部门、地区也紧急出台了一些社会经济相关政策，如对受到影响的地区和行业实行阶段性的税费减免、行业补贴、放宽贷款、扶持企业生产自救等措施，主要也是为了减轻撞击的损伤，尽快复苏经济活力。

在就业领域，“非典”产生的冲击较大，使我国部分地区和行业达到失业警戒线。从行业看，旅游业、社会服务业、商贸业、餐饮业、客货运输业等服务性行业的企业，在受“非典”影响停业停产和紧缩经营的情况下，员工停工放假，部分企业不得不裁减人员，不少灵活就业者和跨地区流动就业者丧失了就业机会。全国就业存量在这种突变中受到影响的有数百万人的规模，其中以疫情严重地区为多。当然，这些岗位大部分在疫情得到控制后的复苏中会有恢复，但毕竟会影响整个就业的稳定和部分劳动者的收入。

与此同时，“非典”加剧了原有的就业矛盾，给再就业工作带来新的困难。2003 年，城镇新增劳动力资源 1 000 万人，再加上现存的 600 多万国有企业和集体企业下岗职工、近 800 万登记失业人员，城镇需要安排就业的劳动力总量达到2 400 万人。按经济增长速度保持在 7％左右测算，计划全年新就业 1 000 多万人（其中净增就业岗位约 800万个），年度供大于求的缺口在1 400 万人左右。而“非典”使原本相当严峻的就业形势更加复杂，矛盾加剧。“非典”使那些处于不充分就业状态的人员受到影响，“非典”给下岗失业人员再就业带来了新的困难，“非典”疫情对流动就业的限制，对常规招聘、培训活动的冲击，在一定程度上打乱了正常的就业格局，阻塞了就业渠道。

因此，应当把这次“非典”对就业的冲击及其延伸的影响，也看作是我国就业领域的突发事件和失业的紧急状况，抓紧建立失业预警机制，提高就业管理的应急调控能力。

对 2003 年的几个就业现象的分析

1. 如何看待 2003 年 4.5％的失业率调控目标。

我国 2003 年国民经济和社会发展计划确定的年度宏观调控的四

需要全本请访问 www.ertongbook.com

大主要预期目标为：（1）经济增长率 7%左右；（2）新增就业岗位 800 万个以上，城镇登记失业率 4.5%；（3）居民消费价格总水平上涨 1%；（4）外贸进出口总额增长 7%。在国家发展计划中明确提出新增就业岗位 800 万个的指标，这还是首次，标志着政府工作的一大转变，从以往追求经济增长率为主转向经济增长和就业两者并重。

我国目前公布的失业率实际上是城镇登记失业率， 2002 年年底为 4%，2003 年年底为 4.3%，较 2002 年年底上升 0.3 个百分点。导致失业率呈上升趋势的主要因素有三个：一是下岗职工出中心后，有一部分人员暂时不能就业；二是随着结构调整力度进一步加大，一些亏损企业在退出市场过程中，有一部分职工暂时无法安置，进入失业；三是新成长劳动力增加较多， 2003 年仅大学毕业生就比 2002 年增加 67 万人。

城镇登记失业率的定义是很明确的，只包括了城镇地区并且经过登记的失业人员，要求失业人员具备三个条件：有劳动能力、愿意就业、按规定进行了失业登记。目前公布的城镇登记失业率的局限性在于未能全面反映没有登记者的失业状况，也没有包括农村劳动力和农村进城务工的劳动力。但反映了劳动力市场上就业最为困难群体的状况，包括两部分人群，一是失业人员中再就业最困难的群体，他们需要政府提供就业帮助；二是需要政府提供失业期间的社会保障，登记失业人员中一半左右需要领取失业保险金。

对失业率这一问题要辩证来看。虽然 2003 年失业率有所上升不是什么好消息，但从经济结构日趋合理、企业改革深化、劳动关系理顺、城乡统筹就业都对经济的发展发挥着良性作用来看，则是好事。因为就业岗位的增加，根本上是要靠经济持续稳定健康的发展。

目前全球的失业问题较严重。欧盟 2002 年的失业率为 7.6%，美国为 5.6%，加拿大为 7.6%，转型国家为 13.5%，一些发展中国家还达到 30%以上的失业率。但这些国家的失业率为调查失业率，我国 2003 年 4.5%的城镇登记失业率与它们不可比。为探索中国的调查失业率，国家统计局 1996 年开始进行城镇劳动力抽样调查，但这一数据没有正式公布。劳动和社会保障部 2002 年 12 月在全国 66 个城市进行了 10 万户的大规模的城镇劳动力就业和社会保障随机抽样调查。调查包括城镇劳动力的数量、结构状况，就业、失业率、下岗情况，收入分配、劳动关系和社会保障情况等，为建立新的劳动保障管理方式、建立适应社会主义市场经济的劳动保障统计制度

积累经验。

新一届政府十分关心劳动者的就业问题。为控制失业率上升的态势，从 2003 年开始实行积极的就业政策，采取“十项政策”重点解决再就业困难群体的再就业问题。包括鼓励下岗失业人员自谋职业，服务型企业吸纳下岗失业人员；建立担保基金，实行贷款贴息，促进下岗职工和失业人员自谋职业和创业的小额贷款政策；对各类服务型企业新增岗位新招用国有企业下岗失业人员，以及社区开发的公益性岗位安排原属国有企业大龄就业困难对象给予的社会保险补贴政策；对城镇登记失业人员和国有企业下岗职工，提供免费职业介绍和再就业培训；增加促进再就业资金，推动开发社区就业岗位等。

2. 为什么经济高增长没有带来高就业？

近年来，我国经济增长速度始终保持在 7%～9.1% 左右，但城镇登记失业率由 2001 年年底的 3.1% 上升到 2003 年的 4.3%。为什么经济高增长没有带来高就业？据我们测算，在 20 世纪 80 年代，经济每增长 1 个百分点，可增加 240 万个就业岗位。而 90 年代以来，只能增加 70 万～100 万个岗位。经济增长对就业的拉动作用下降了。

我国失业率持续上升是国有企业改革释放富余人员的必然结果。1998 年到 2003 年年底，我国国有企业下岗失业人员累计达到 2 800 多万人，大部分已经再就业，也有一部分成为失业人员。国有企业在计划经济时代吸纳的就业量最大，但随着社会主义市场经济体制的逐步确立，一些企业被淘汰，一些企业根据生产需要调整劳动力，必然导致就业岗位的减少和失业人员的增加。

2003 年我国人均 GDP 已超过 1 000 美元，按照国际规律，正处于结构调整的最激烈变动期。目前，我国经济发展进入了结构升级的关键阶段，第一产业劳动力向第二产业转移，第二产业技术水平和资本密集程度提高，吸纳就业相对减少，出现了由于技术进步和产业升级引起的结构性失业。

另一个深层次原因是，经济增长创造的就业机会在很大程度上被人口增长抵消。虽然计划生育减缓了人口增长，但由于我国人口基数大，20 世纪 60～70 年代生育高峰出生的人，目前正好到了就业年龄和生育年龄。2003 年我国需要安排 2 400 万人就业，就业缺口达 1 400 万个，失业率上升是必然的。我国人口增长高峰大约还要一

代人的时间才能放缓，就业压力在未来 20～30 年不会缓解，对此要有清醒的认识。

2003 年，我国第三产业在经济中的比重仅占 29%左右，而美国高达 74%，马来西亚、印度等国都达 40%以上。第三产业的发展能创造大量就业岗位。我国第三产业发展滞后，产业结构不合理，就业弹性系数①低，造成尽管经济增长速度快，但吸纳就业人员仍然有限的状况。

要实现经济高增长下的低失业率，关键是要提高就业弹性。因此，要大力发展劳动密集型产业和中小企业。世界各国的普遍规律是大企业主要用来形成规模经济、技术竞争力，而中小企业则主要用来增加竞争活力，解决就业。还要大力发展第三产业尤其是服务业。

胡锦涛总书记在 2003 年 8 月的全国再就业工作座谈会上指出，当前和今后一个较长时期内，我国就业和再就业形势都将比较严峻，要“把就业和再就业工作放在更加突出的位置”。温家宝总理强调，必须注重发展就业容量大的劳动密集型产业和第三产业，注重发展吸纳劳动力多的中小企业和个体私营等非公有制经济。要通过税收优惠、贷款支持、减少收费、降低门槛等措施，营造出宽松环境，支持第三产业和中小企业发展，吸纳就业人口。

3. 2003 年就业和失业率调制目标实现的原因。

从 2003 年上半年的运行情况看，经济增长率为 8.2%，上半年居民消费价格总水平同比上涨 0.6%，上半年外贸进出口总额增长 39%，城镇登记失业率为 4.2%，但新增就业受“非典”的影响较明显，时间过半增加就业岗位没有过半。因此，对 2003 年下半年新增就业造成了较大的压力。综合分析，2003 年就业和失业率调制目标实现的原因有三个：

首先，党中央、国务院高度重视就业问题，积极就业政策的作用得到有效发挥。2002 年 9 月，中共中央、国务院下发了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》。之后，国务院各有关部门又下发了一系列配套文件，构筑起有中国特色的积极就业政策体系框架。党中央、国务院 2003 年 8 月召开的“再就业工作座谈会”进一步完善了积极的就业政策，加大了政策的力度，并要求各级党

① 即经济每增长 1%，就业增长的百分比。

委、政府采取进一步行动，动员全社会力量共同做好就业和再就业工作。随着积极的就业政策在 2003 年下半年的全面贯彻执行，达到了厚积薄发的效果，有利于就业岗位的增加。

其次，全年国民经济增长率有望实现 8.5% 以上,为增加就业岗位提供了有利条件。我国国民经济保持高速增长下的就业，与一些国家经济低迷情况的就业有本质的不同。一是经济增长自身能够带动就业岗位的增加。因为就业是一种派生需求，经济增长必然产生就业的要求。二是经济增长为调整经济结构，进一步增加就业机会提供了可能。2003 年上半年，我国人均 GDP 接近 1 000 美元，比照国际经验，正好处于行业结构调整最激烈的变动期，结构调整过程中将产生新的商业机会，为中小企业发展创造了条件，而中小企业恰恰是吸纳就业的主要领域。三是为积极的就业政策的实施奠定了经济基础。2003 年实施的一系列再就业政策侧重于鼓励下岗职工和失业人员创业，鼓励服务业的发展以增加就业岗位，鼓励企业通过主辅分离解决下岗职工的再就业等，这些政策与经济增长结合将得到淋漓尽致的发挥。

第三，2003 年下半年是新增就业岗位的黄金时机，大量就业机会有待开发。从劳动力市场供求的一般情况看，具有明显的季节性特征。下半年劳动力市场的供求活动总体高于上半年，上、下半年劳动力市场的供求活动一般维持在四六开的水平，下半年增加的就业机会也比上半年多。

从劳动力市场的供求看，2003 年第一季度劳动力市场供求较上年高，但第二季度受“非典”的影响严重，同比下降了 10 个百分点。但从 2003 年 7 月份开始，劳动力市场已经表现了供求活跃、恢复和不断走高的趋势，第三季度大量大学生，中专、技校和初高中未就业（升学）毕业生，复转军人，以及返乡农村劳动力进入劳动力市场，出现了劳动力市场供求大幅增加的局面，这种情况维持到 2003 年第四季度。从企业需求来看，很多企业上半年制定的用人计划，因为“非典”的影响被搁置。下半年，逐步恢复招聘，有望提供更多的就业岗位。另外，随着城市社区平台的建立，将有利于公益性岗位的开发，也会对增加就业岗位产生积极的作用。

因此，党中央、国务院对就业和再就业工作的高度重视，积极的就业政策支持，经济增长的保证，以及下半年增加就业岗位的黄金时机，保证实现全年新增就业岗位 800 万个以上目标。

2004年的就业趋势与政府定位

1. 2004年的就业形势仍然严峻，但也有四大有利因素。

2004年，我国的就业形势仍然严峻。城镇新增劳动力仍将保持在1 000万左右的水平，除进入中心的国有企业下岗职工外，还有大量没有进入中心的国有企业下岗职工，以及集体企业下岗职工的再就业问题有待解决；长期失业人员的增加，无疑增加了再就业的难度；随着大学生数量增加68万人，增幅达到32.1%，而社会对高校毕业生的需求增加幅度不会有大的变化，城市大学生等青年的就业问题将更为突出；农村1.5亿富余劳动力的流动就业趋势不可抗拒；一些突发因素对就业的影响也应该予以考虑。因此，失业率将会小幅上升，但能够控制在4.7%左右。

2004年两会提出，2004年我国城镇新增就业900万人，登记失业率控制在4.7%，这一数字较上年增加了0.2个百分点。如果按照目前情况看，失业率每提高0.1个百分点，意味着增加近20万失业人员。从这个角度来讲，城镇登记失业率控制目标的提高，也就意味着增加近40万的失业人员。在2003年我国城镇登记失业率控制在4.3%，实现了全年控制在4.5%以内的目标的形势下，2004年失业率的控制目标为什么又增加了0.2个百分点？

三大因素将增加城镇失业率：一是当前正面临着自然新生劳动力的高峰期。在经历20世纪60年代、80年代的两次人口新增高峰后，当前成为一个自然新生劳动力增长高峰期，新生劳动力供给增大。近两年，全国劳动年龄人口年增加量较大，而劳动年龄人口的增加量主要在城镇，伴随着农村劳动力转移，城镇劳动力供给的年增加量为1 500万。在新生劳动力中，大学生初次就业率下降，也是一个值得重视的因素。

二是下岗职工出中心后转化为失业。2003年年底仍然有260万滞留在中心的下岗职工，他们在今后将逐步出中心，部分没有实现再就业的下岗职工将成为失业人员。另外，一些没有进入中心的集体企业下岗职工也可能在结构调整中成为失业人员。

三是结构调整的因素。随着入世后的一些承诺期限的临近，很多企业将面临国际市场的竞争压力，进一步调整产业和产品结构，并造成结构性失业的增加。

虽然 2004 年的就业形势比较严峻，但也有四大有利的因素。一是党中央、国务院高度重视就业问题，党的十六届三中全会从进一步完善社会主义市场体制的战略高度，提出“社会经济协调发展”的思路，进一步明确了政府要“把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置，实施积极的就业政策，努力改善创业和就业环境”；二是我国经济仍然保持增长的势头，为增加就业机会、调整就业结构提供了基础；三是积极的就业政策配套实施办法完全出台，为解决就业最困难群体的就业问题提供了保证；四是大学生就业政策进一步明确，体制障碍逐步被打破，为促进大学生就业创造了条件。

2. 明确政府在就业工作中的职能定位。

（1）把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置。

就业是民生之本，也是实践“三个代表”重要思想的体现。扩大就业，实现社会就业比较充分是全面建设小康社会的基础目标，是全面提高人民收入和生活水平的根本；扩大就业是化解劳动者流动日益增加带来的压力，保证社会经济稳定的基础。应该认识到，经济增长并不能保证就业自动增长，不同的经济增长模式对就业有不同的影响。因此，必须确立扩大就业优先的目标，不仅保证经济总量持续增长，更要通过产业结构调整，选择适宜的经济发展模式以最大限度地促进就业。

为保证扩大就业优先目标的实施，2003 年已经成立了国务院再就业工作部际联席会议，由劳动保障、发展改革、财政、国资、教育、银行、商业、工商、税务等有关部门组成再就业工作领导机构，并确定和落实了就业工作的社区机构编制。按年度确定失业率和新增就业岗位的控制目标，实行目标责任制，并把就业增长和失业率控制的目标作为各级政府年度经济、社会发展计划的重要内容，作为政府考核的重要内容以接受各级人大的审查监督。

当前，还需要进一步做好两方面的工作。一方面，要进一步建立失业预警制度和预案。将失业率、长期失业者比例、不充分就业率等作为主要监测指标，做好失业紧急情况下的预案，当失业状况接近或超过警戒线时，政府立即发布实施预案，各部门协调配合实行必要的经济政策和行政干预，调控企业裁员规模，减轻因失业引起的社会震荡。另一方面，建立以财政拨付的就业经费、失业保险基金中的再就业费以及社会各方面筹集的资金为来源的就业基金。要进一步调整财政的预算支出结构，确定一定的比例用于促进就业，

需要全本请访问 www.ertongbook.com