

绪 论

失业早已是中国社会的头等问题，只是多年来人们对此重视不够。现在，问题的严重性日益显现，才引起了各方面的高度重视。但如何解决失业问题，是一个庞大的系统工程，涉及到许多经济理论问题和经济政策问题。

—

研究就业问题，首先要对中国的失业总量和失业率有一个正确的统计。中国统计部门所公布的失业率为城镇登记失业率，失业率为 3% 左右。城镇登记失业人员，指非农业户口，在一定的劳动年龄内，有劳动能力，无业而要求就业，并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。为了反映中国失业的全貌，在现有的失业统计基础上，至少要加入三大块：一要加入未统计失业；二要加入隐蔽失业，即在岗失业；三要加入农村失业。因为农村人口是中国的大头，失业

统计中是否加入农村失业，对中国失业总量和失业率的统计至关重要。

以前农村的就业与城市的就业是隔离的，农村的失业人口再多，对城里也不会有什么影响。这就象到川菜馆吃鸳鸯火锅，一边是辣汤，一边是清汤，辣汤中辣椒再多，清汤照样不辣。而现在农村人到城里工作，既没有政策障碍，也没有交通障碍，许多工种农村人甚至比城里人更具竞争力。这就象鸳鸯火锅的中间隔板捅破了，两边的汤水可以相互流动，辣汤的一边多放辣椒，整个火锅会一样的辣。

计入农村失业以及城镇的未统计失业和在岗失业，则中国的失业率就会大大高于现有指标。胡鞍钢计算的结果是，劳动年龄人口为 7.7 亿，失业人口为 1.55 亿；失业率为 20.1%；杨宜勇计算的结果是，失业人口为 1.8-2.6 亿人，失业率为 23.3-33.7%。冯兰瑞计算的结果是，失业人口 1.83 亿，失业率为 27.78%。

二

解决失业问题，首先要对中国的失业问题有个正确的认识。如中国的失业问题，从主流看，是总量问题还是结构问题，是经常现象还是因经济周期造成的暂时现象。如果是总量问题，是经常现象，则解决问题的主要办法是通过扩大投资规模，增加就业岗位；如果主要是结构问题，是因经济周期造成的暂时现象，则解决问题的主要办法是调整就业结

构，增加失业救济。

从中国失业的实际情况看，不排除有结构性失业和周期性失业，但主要问题是因劳动力总量大大多于就业岗位总量而造成的总量性失业。这一问题即使在经济处于高潮时期照样存在，只不过这时失业率稍低一些而已，比如，它们是 25% 与 30% 的关系。也就是说，在繁荣时期，失业率可能降为 25%，而疲软时期，失业率可能升为 30%。

因此，解决中国失业问题，不是靠就业结构的调整或增加失业救济金所能了事的。解决中国的失业问题，需要通过扩大投资规模，大幅度增加就业岗位，不是增加几百万或几千万个，而是要增加几亿个。

要扩大投资规模，增加就业岗位，就涉及到许多大的政策思路。首先，中国的宏观经济政策是把增加就业放在第一位，还是把抑制通货膨胀放在第一位。前几年，我们比较强调稳定物价，结果把物价压成负增长，成绩确实不小，老百姓从降价中确实得到了不少实惠。但应看到，这一成绩是靠牺牲巨大的就业机会换来的。

两三个亿的失业人口意味着什么？意味着人力资源的大量浪费，意味着一大批家庭的生活贫困甚至生存危机，意味着中国社会潜伏着巨大的不稳定因素。那么多人没事干，生活无着落，偷和抢就在所难免了。如果失业问题长期解决不好，偷和抢有可能成为中国社会国民收入再分配的一个重要方式。失业对当事人来说，不仅意味着收入的减少或丧失，更主要的还在于心理上的创伤和社会地位的下降。因此，我们的政府要关心人们的疾苦，最大的疾苦莫过于关心两三亿

人的失业问题；我们的政府要给人们送温暖，最大的温暖莫过于给失业者送去一个就业岗位。

1993 年，我曾在《经济日报》发表一篇题为《扩大民间投资，增加社会就业》的文章，随后又在《经济日报》相继发表了《鼓励人们为自己造饭碗》、《怎样鼓励人们为自己造饭碗》、《对就业问题要给予更多的关注》等文章 提出要增加就业作为宏观经济政策的重点。

适度的通货膨胀对抑制消费、筹集建设资金、增加饭碗的制造、扩大社会就业，是有一定帮助的。当然，通货膨胀的积累功能和筹资功能要有一定的条件，即通货膨胀是温和的，没有超过人们的心理承受能力。否则，会使人们产生更高的通胀预期，将大量资金用于购物保值、购金保值、购房保值，等等。大量社会资源因保值而处于闲置状态，反而不利于资金的筹集，不利于增加就业。从中国 1988 年抢购风以后近 10 年的实践看，中国的物价上涨率只要不超过 10%，广大老百姓是能承受的，对经济增长和增加就业是必要的、有益的。

三

为了增加就业，需要扩大投资。但如果是乱上项目，投资再多，也无益于就业的增加。几十年来，我们年年喊投资膨胀，国家年年让老百姓勒紧腰带搞建设，但就业岗位的增加为什么那么慢，失业人口为什么那么多，就是因为投资效

益太差，投资浪费太大。中国之所以有那么多无效投资，主要是投资体制问题。这种体制可以概括为三句话：即投资决策的主体是政府官员，投资的主要资金来源是银行贷款，投资风险主要由国家或由老百姓承担。因此，投资体制改革，关键是在投资领域实现三大转变，即项目决策的主体由政府官员转向企业家；投资的主要资金来源由银行贷款转向股票、债券直接融资；投资的风险由国家承担或全民承担转向项目决策人和出资者自己承担。

投资体制改革的背后，就是金融体制改革。一个好的金融体制，要同时具有双重功能：一方面，能调动人们多储蓄、多积累的积极性。通过大家积极地积累，使整个社会用于造饭碗的资金迅速增加；另一方面，将这些资金用到刀刃上，一个钱当作两个钱用，使同样的资金能造更多的饭碗，没有损失和浪费。

中国金融体制的特点是，把老百姓的钱都憋到银行，然后由银行按“所有制标准”，主要贷给了国有企业。由于放贷者是“大锅饭”，借贷者也是“大锅饭”，两个“大锅饭”加在一起，老百姓的血汗钱成了打狗的肉包子。在中国最短缺的是资金，浪费最大的也是资金。改变这种状况，必须按“股份化、商业化、市场化”的原则，对现有的“大锅饭”体制进行改革。通过改革，在银行系统建立起自我约束的机制。但这种改革比较缓慢。在现有银行体系的改革没有到位之前，扩大股票直接融资，应当成为金融改革的重点。

扩大直接融资，除了新上项目主要通过募股集资外，在公司上市方面也要进行改革。改革的主要内容是，由控制上

市规模变成控制上市条件。上市条件可规定三条、四条不等。如第一条，上市企业必须连续三年利润率在 20% 以上；第二条，上市公司的投资方向必须符合国家产业政策，等等。只要符合这些条件，不管是国有企业还是民营企业，应同等上市。这样，在股票一级市场上，形成供大于求的局面，形成买方市场，让众多上市公司和原始股票去追求投资者，像银行拉存款一样，上市公司千方百计地推销原始股票。这样，投资者就会从容选择，在众多的原始股中选择更好的、回报率更高的。通过精心选择，买下的股票就不会轻易卖掉，因为分红大大高于银行的存款利息，买股票的目的就是为了分红，而不是为了短期炒卖。通过这个办法，使社会资金直接流向效益好的企业或项目，提高社会资金总体使用效益。总体使用效益提高了，反过来，企业也可以给投资者更多的回报。由于一级市场迅速扩大，多数愿意做长期投资的股民就会由二级市场转向一级市场，转向买原始股票，这样，也有助于股票市场由赌博性、炒作性的市场变为真正的投资场所，更多的股民就会由关注宏观面的消息，转向关注企业的效益，关注企业的经营管理。这样，就会对企业投资行为和经营行为形成监督机制和约束机制。

减少无效投资，除了投资体制转轨外，投资方向也很重要。中国当前大部分工业品都严重过剩、生产能力大量闲置，许多企业拿着巨额资金，或者是找不到好的投资领域，只好用于炒股票；或者是看到某种产品赚钱便一拥而上（如 VCD），造成重复建设。

1929 - 1933 年，发生了一场席卷整个西方世界的经济危

机。当时，为了启动市场，复苏经济，美国实施了著名的罗斯福新政。罗斯福新政的主要内容就是：百姓不买政府买，消费不买投资买。

中国当前处于高增长、低通胀的时期，谈不上经济危机。但中国当前也确实面临着比较严重的市场疲软，面临着比较严重的失业问题，面临着许多投资者拿着钱不知道往哪里投的问题。如何启动市场，如何增加就业，如何为社会资金开辟新的投资领域，是中国经济工作面临的重大课题。

其实，中国的过剩是低层次过剩。中国并不是社会财富极大的丰富，人民的需求极大的满足，中国人已经无事可做了，中国的投资无处可投了。中国要做的事情还多着呢！关键是要找好投资的切入点。从宏观面上看，什么东西处于瓶颈状态，这一领域就是我们投资的切入点。

中国最短缺的是什么？是耕地，是基础设施，是大学，是第三产业。而这些方面的投资，大多数都是长线投资，都是为后人造福的投资。从事这种投资，也就是把今天的资源买走，为明天的中国人造福；把今天闲置的劳动，变成明天发展的基础。

所以，这里提出投资的重点是“四造”：

第一，造地。即通过开荒造地，把大量的剩余劳动力转化为森林、牧场、渔场和良田；第二，造路。即通过扩大基础设施建设，把剩余劳动力转化成铁路、公路和堤坝；第三，造人。即鼓励社会投资，大力发展高等教育，把大学办成加工高级劳工的人才加工厂；第四，造环境。让更多的人从事第三产业，改善生活环境，特别是改善城镇生活环境，

如城市的绿化、美化、净化，提高生活质量。这些领域的投资在中国相当一个时期内都不会过剩，因而投资风险较小。

四

当前，我们面临的首要问题是，谁为中国人造饭碗？在计划经济体制下，投资主体是政府，那时当然主要由政府来为人们造饭碗。现在投资主体多元化，而政府又是吃饭财政，国有企业效益不大好，应鼓励民营企业扩大投资，增加就业。同时也要鼓励大众通过劳动积累实现资本积累，自己为自己造饭碗。

为了鼓励民间积累和投资，除了提高政府的办事效率，降低税负，放宽对民间投资领域和经营领域的限制外，主要是对私有产权的法律保护，以此消除人们积累资本的后顾之忧，增强人们积累和投资的动力。特别是那些资产规模较大，积累能力较强的民营企业更是如此。

要从法律上、从人们的观念上形成一个保护私有财产的社会机制，关键要对私有财产有个正确认识。在现实生活中，私有财产并不都是私用，其中有相当一部分是公用。个人财产越多，公用的比重也就越大，自己消费的部分也就越小。因此，私有财产根据其用途，可以分为私有私用制和私有公用制。“私有公用制”的制，不是制度，而是一种社会机制，即只要企业产权明晰并受法律保护，企业主因成就事业的内在冲动和竞争的外在压力，会自觉地扩大积累，把企

业越做越大。尽管他的这一行为有时是不自觉的，甚至是为了比较自私的目的，但客观的结果是，他的私有财产越来越多地变成了公用财产，即为社会增加了就业，为国家增加了税收。在中国，更多的人都这么做，整个社会的就业机会自然就迅速增加。

中国经济与世界经济已逐步走向一体化。因此，解决中国的失业问题，不能光把眼睛盯在国内，还要鼓励人们到国外找饭吃，鼓励外国人来帮助我们造饭碗。鼓励中国人到国外找饭吃，一是要扩大出口，二是要扩大劳务输出。为了扩大出口，关键是要解决好两个问题：第一，人民币汇率要适当下调；第二，要对所有的企业，包括所有的民营企业下放外贸经营权。扩大劳务输出，除了放开劳务经营权外，提高输出劳工的素质也极为重要。为此，我们在高等教育问题上要转变观念，要把大学变为培养高级劳工的人才加工厂。同时，鼓励全民投资办大学。大学多了，更多的青年特别是农村青年到大学深造，不仅能提高人口素质，也有利于延缓就业压力，而大学的扩张本身就可以为一大批人提供就业机会。

一、人口大国与失业大国

关于失业率的种种说法

我国的失业人口到底有多少？失业率到底有多高？目前说法各不一样。

一说城镇登记失业人员 552.8 万，登记失业率为 3%。

这是 1996 年劳动事业发展统计公报的数字。公报说，1996 年底全国劳动力资源总数为 83440 万人，其中经济活动人口 69665 万人。年底全国从业人员 68850 万人，其中：全国城镇职工人数 14845 万人；乡镇企业从业人员 13508 万人；城乡私营个体从业人员 6188 万人。1996 年，全国城镇新安置就业人员 705 万人，其中到国有经济单位的有 243 万人，到城镇集体经济单位的 155 万人，从事个体劳动的 140 万人。全年全国新增失业人员 480.6 万人，其中就业转失业 131.4 万人。年底全国城镇尚有登记失业人员 552.8 万人，

登记失业率为 3%。

一说失业人员 1.55 亿人，失业率为 20.1%。

这是根据中国国情研究所研究员胡鞍钢先生所提供的数据算得的。胡鞍钢在《从国情看就业问题》一文^①中说，目前我国劳动年龄人口（从 15—64 岁之间）为 7.7 亿人，就业人口达 6.15 亿人。根据这两个数字，笔者算得失业人口为 1.55 亿人，失业率为 20.1%。

一说失业人口 1.8—2.6 亿，失业率为 23.4—33.8%。

这是国家计委社会发展所社会保障室主任杨宜勇先生计算的结果。杨宜勇先生是失业问题的专家。最近他出版了一部专著《失业冲击波——中国就业发展报告》。他认为，综合各有关权威部门的判断结果，大约有 2600—3800 万人的隐性失业或就业不充分，其中国企业约为 2000—3000 万人，机关事业单位约为 600—800 万人。从农村经济结构调整的角度看，现在农村有 1.5—2.2 亿剩余劳动力需要转移。因此，中国综合失业人口（隐性失业 + 显性失业）大约有 1.8—2.6 亿的规模之巨，少说则相当于整个印度尼西亚的全部人口，多说则相当于整个美国的全部人口。^②按照 1.8—2.6 亿的失业人口计算，笔者算得失业率为 23.4—33.8%。

一说失业人口 1.83 亿，失业率 27.78%。

这是著名经济学家冯兰瑞根据国家有关部门公布的数据算得的。她的计算方法是：据劳动部门的预测，“九五”期间，城镇新成长的劳动力有 5400 万人，同期仅能安排 3800

^①载 1996 年第 8 期《中国妇女》。

^②《关键时刻当代中国亟待解决的 27 个问题》，今日中国出版社，1997 年版，第 252 页。

万人就业，尚有 1600 万人失业；随着市场经济的深化，国企改革将再产生 1500 万的下岗大军，加上现有的，共计 3000 万职工将失去工作岗位；“九五”期间，农村新增劳动力加上现有剩余劳动力为 2.14 亿人，只能消化 7700 万人，尚有 1.37 亿农村剩余劳动力需要转移。根据国际通用的计算方法，失业率是用失业人口除以劳动力供给总量。“九五”末期，我国失业人口是 1.83 亿，包括正式登记的城镇失业人口、国企下岗职工和农村剩余劳动力，而劳动力供给总量是 6.586 亿，据此得出失业率为 27.78%^①。

计算失业，不能丢掉农村这个大头

对失业人口的判断不一样，原因在于计算方法的差异。

劳动部门所公布的 1992—1997 年的城镇登记失业率分别为 2.3%、2.5%、2.8%、2.9%、3%、3.2%。这一指标有两个重要限定词：一个是“城镇”，另一个是“登记”。加上这两个限定词，即城镇登记失业率，作为一项指标，也能反映某个局部的问题，但它对反映失业问题的全貌，基本上没有什么实际意义。

首先，加上“城镇”两个字。在计划经济体制下，城市人和农村人是隔离的。那时，农村人不要说进大城市，就是到县城走一趟，也得事先向生产队长请假，不获批准是不能

资料来源：1998 年 3 月 13 日《南方周末》。

走的。走了，一天的口粮就没有了。如果到城里去拖板车，或做生意，那可不得了，回家准会挨批斗，割“尾巴”。我记得一次一个乡党委书记教训部分不安心务农的农民时说：“现在有的人跑运输，到城里拖着板车转一转（让他当公社书记不愿干；开着拖拉机转一转，县委书记不愿干；开着汽车转一转，省委书记不愿干。”开拖拉机跑运输，当然比不上当县委书记。这只是公社书记对农民“不良思想”的夸大说法。正是由于乡里人与城里人的绝对隔离，农村的失业与城里的失业也是隔离的，农村的失业人口再多，对城里也不会有什么影响。正如到川菜馆吃鸳鸯火锅一样，一边是辣的，一边是不辣的，辣的一边辣椒再多，不辣的一边照样不辣。

然而，现在情况不一样。现在鸳鸯火锅中间的隔板破了，两边的汤水可以相互流动，辣的那边多放了辣椒，整个火锅就会一样的辣。

失业问题也一样。现在农村人到城里工作，既没有政策障碍，也没有交通障碍。无论是湖北的农民，还是陕西的农民，坐个快车一夜之间就进了北京。虽然北京市政府对外地人就业经常也作这样或那样的限定，但实际上根本不管用，别人该干什么照样干什么。北京的餐馆有几个是北京人开的？北京的发廊有几个是北京人开的？这些都是层次低的。再说层次高的，北京那么多大机关，有几个是北京人？我在中南海工作六年，在红墙内很少能见到地道的北京人。现在，早上起来开汽车，想拐过弯根本就拐不了，因为拖板车的人成群结队，这些人都是外地人。再看每个车行修车的、

洗车的，十有八九都是外地人。如果向公司老板提一个问题：你有一份工作，北京人能干，外地人也能干，你要北京人还是要外地人？多数老板都会要外地人。因为农村人比较实在，能吃苦，也没有那么多讲究。事实上，农村人在许多工种上与城里人展开了就业竞争，竞争的领域越来越广泛。竞争的结果，农村人常常是以胜利而告终。

农村人进城，不全是打工的。现在，当老板的越来越多了。农村的老板有个毛病，他就喜欢农村人。北京的川菜馆，只要老板是四川人，从厨师到小姐，十有八九都是四川人。大批农村老板进城，极大地支持了农村人在城里的就业竞争。

在今天这个开放的时代，农村人与城里人已经融为一体，农村的失业随时都可以转化为城市的失业，农村人的失业随时都可以转化为城市人的失业。在这种情况下，我们的失业公报只统计城市的失业，而不统计农村的失业，这样的数字对于反映我国失业全貌，几乎没有什么意义。

所以，劳动部不应再是城市劳动部，而应成为城乡劳动部，成为全中国人的劳动部。劳动部所公布的失业人数不应仅仅是城市失业人口，而应是包括农村失业人口在内的全部失业人口。

再看劳动部门失业公报中的第二个限定词，即登记失业。事实上，许多人失业后并没有登记，真正登记的只是一部分。

要加进隐蔽失业

为了客观地反映我国失业人口的全貌，在现有的城镇登记失业人口的基础上，要进行加法运算。加法运算有两种：

第一种，在公开失业的基础上加隐蔽失业。隐蔽失业有两块：

第一块，城镇隐蔽失业。中国社会科学院经济所王诚先生根据各方数字计算，认为我国城镇隐蔽失业率近十年来在 18.8% 左右。他计算的依据是：第一，国际劳工组织和中国劳动部在 1995 年联合进行的一项“企业富余劳动力调查”所得的数据显示，城镇各类企业的综合隐蔽失业率为 18.8%。第二，国内各权威部门对城镇就业中隐蔽失业率计算的数字是 10 - 25% 之间，其中国家计委和体改委提出 25%，国家研究机关提出 20 - 25%，统计局提出 20%，劳动部为 10 - 12%。第三，在城镇就业人口中，国有经济单位职工一直占 70% 左右的多数，而国有单位的富余人员比例一直高达 20% 左右。按 18.8% 计算，城镇隐性失业人口，1996 为 3725.22 万人。

第二块，农村隐蔽失业。根据王诚先生的计算，1991—1994 年农村隐蔽失业人数分别为 2.2302 亿、1.93 亿、1.6328 亿、1.3845 亿。他计算的方法是：农村劳动力总数 - 乡镇企业就业总数 - 私营企业就业总数 - 个体就业总数 - 进城民工总数 - 农业可容纳的就业人数 = 农村隐蔽失

业。

例如，1994年农村劳动力总数为4.4654亿人，其中在乡镇企业就业的有1.2017亿人，在私营企业就业和干个体的分别为316万人和2551万人，进城的民工有950万人，在现有耕地上从事农业生产可容纳1.5025亿人，按上述公式计算，1994年农村隐蔽失业1.3845亿人，失业率为31%。

如果我们将劳动部门所公布的失业定义为公开失业，则全部失业人口应包括公开失业加上城市隐蔽失业，再加上农村隐蔽失业。即：失业总人口 = 公开失业 + 城市隐蔽失业 + 农村隐蔽失业。

以1994年为例，公开失业为476万人，城市隐蔽失业为3462万人，农村隐蔽失业为1.3845亿人。三者相加为1.778亿人。这才是我国真正的失业人口。按照这一人口计算，我国的失业率为23%。

计算全部失业人口的第二种加法算式为：

劳动部门公布的城市公开失业人口 + 机关冗员 + 企业冗员 + 未登记的城镇待业人口 + 农村闲置劳动力。

如果把城镇失业和农村失业加在一起算总账，则中国失业人口的多少，主要取决于农村失业人口的计算。城镇失业人口虽然比较多，但与农村失业人口相比，只不过是零头。不同的计算方法，大不了有几百万的误差。而这几百万，在失业人口总量中所占的比重并不大。