

KUODA JIUYE YU TIAOZHAN SHIYE

扩大就业与 挑战失业

——中国就业政策评估（1949—2001年）

■ 胡鞍钢
程永宏
杨韵新等著

769

7-249.20-53

1-15P

KUODA JIUYE YU TIAOZHAN SHIYE

扩大就业与 挑战失业

——中国就业政策评估（1949—2001年）

■ 胡鞍钢
程永宏
杨韵新等著

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

扩大就业与挑战失业:中国就业政策评估(1949—2001年)/胡鞍钢等著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2002

ISBN 7-5045-3654-7

I. 扩… II. 胡… III. 就业政策—研究报告—中国—1949—2001 IV. F249.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 069368 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

北京外文印刷厂印刷 新华书店经销

890 毫米×1240 毫米 32 开本 10.875 印张 282 千字

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

印数:3000 册

定价:25.00 元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

前 言

一、就业与失业问题已经成为 21 世纪中国经济发展的最大挑战

失业已经成为全球性发展的最大难题之一，创造就业已经成为全球发展的最大任务之一。20 世纪 90 年代，发达国家失业率居高不下，面临长期性失业挑战；发展中国家不仅存在大量的公开的失业人口，也存在着大量的就业不足隐性失业人口；新兴工业化和新兴市场经济国家先后受到世界金融危机冲击和世界经济与贸易增长衰退的两次冲击，也导致失业率大幅度攀升；前苏联和东欧经济转型国家发生了“转轨衰退”，总产出急剧下降，就业人数大幅度下降，失业率突发性增长。就业机会或就业岗位已经不仅成为各国国内的不同人群之间相互竞争的“稀缺资源”，而且也成为世界各国相互争夺的“稀缺资源”。在当今

世界生产能力严重过剩，通货紧缩压力越来越大，国际竞争越来越激烈的形势下，各国千方百计争夺国际资本，特别是外国直接投资，以便直接为本国劳动力提供更多的就业机会，同时大力发展出口导向贸易与经济，扩大各类出口商品和贸易服务的国际市场，以便间接为本国劳动力提供更多的就业机会。这表明，进入 21 世纪人类正在发生规模越来越大、竞争越来越激烈的“就业战争”。这就是中国就业与失业问题的国际背景。

就业与失业问题已经成为 21 世纪中国经济发展的最大挑战。这与我国的基本国情密切相关。根据世界银行统计，1999 年我国总劳动力人口为 7.51 亿，占世界总量的 26%，相当于高收入国家总劳动力人口（4.35 亿）的 1.73 倍，相当于欧盟国家总劳动力人口（1.36 亿）的 5.5 倍，相当于美国总劳动力人口（1.43 亿）的 5.3 倍^①。世界上没有任何一个国家面临像中国所面对的就业挑战，即以世界上 9.6% 的自然资源（指电力生产量、商业能源使用量、农业种植面积和水资源）、9.4% 的资本资源（指国内投资额、资本市场、净外国直接投资，按购买力平价计算）、1.85% 的知识技术资源（指个人电脑数、因特网主机数、本国居民申请专利数、科学论文发表数和研究与开发支出，按购买力平价计算）、1.83% 的国际资源（指出口货物和服务总额、进口货物和服务总额、版权和专利收入、版权和专利支出）来为世界上 26% 的劳动力人口创造就业机会。而美国则用世界上 16.02% 的自然资源、31.1% 的资本资源、34.93% 的技术资源、24.24% 的国际资源来为世界上不足 5% 的劳动力资源创造就业岗位^②。

从 20 世纪 90 年代下半期，中国进入历史上空前的大规模的结

① World Bank, 2001, *World Development Indicators 2001*, pp48 - 50

② 胡鞍钢，门洪华．中美日俄印综合国力的国际比较（1980—1998 年）．中国国情分析研究报告．2002，10

构调整。所谓结构调整就是“创造性地摧毁”：一方面在那些新兴产业、采用新技术的领域、新的经济成分中不断创造新的工作岗位；另一方面在那些传统产业、采用旧技术的领域、旧的经济成分中不断摧毁大量的旧的工作岗位。当摧毁旧工作岗位的规模和速度远远超过创造新工作岗位的规模和速度时，就引发了大规模、突发性的“下岗洪水”“失业洪水”，对我国经济、社会、政治等方面产生极其重大的负面影响。

从 1995—2000 年全国国有单位在岗职工人数减少了 3 159 万人，下降了 28.1%；城镇集体单位减少了 1 648 万人，下降了 52.4%；两者合计减少了 4 807 万人，这相当于减少了一个韩国总人口。若扣除正常的退休职工人数 782 万人，实际工作岗位削减量累积在 4 000 万个以上。其中女性职工减少了 1 477 万，平均每 4 名在岗职工有 1 名下岗。1996—1999 年期间，乡镇企业就业人数减少了 804 万人；2000 年城镇个体经济就业人数比上年减少 278 万人，乡村个体经济就业人数比上年减少 893 万人，两者合计共减少 1 171 万人^①。

2001 年我们估计我国城镇实际失业人数已达 1 900 万人左右。这包括 680 万登记失业人员，1 000 万左右下岗失业人员（其中国有企业下岗失业人员在 500 万 ~ 600 万人之间，国有事业单位、城镇集体单位和其他经济单位下岗失业人员在 400 万 ~ 500 万人之间），120 万 ~ 150 万农民工失业人员和 70 万 ~ 80 万大学本科生、大专生、高职毕业生待业人员。

中国就业问题最突出的现象之一是农业劳动力就业严重不足。我们估计，1991 年农业剩余劳动力在 1.66 亿，而后有所下降，1995 年以后由于农业劳动力向非农产业转移速度下降，因而农业剩余劳动力变化不大，到 2000 年约有 1.42 亿农业剩余劳动力，这

① 国家统计局．中国统计摘要（2001）．北京：中国统计出版社，2001

相当于我国劳动力中有效劳动时间不足 $3/5$ ，剩余劳动时间 $2/5$ 左右。

“九五”期间我国创造就业能力大幅度下降，加剧了劳动就业供求矛盾。就业增长弹性从 20 世纪 80 年代的 0.322 下降为 0.1，减少了 $2/3$ 。第三产业每年创造就业岗位比“八五”期间减少了 60%，全国 31 个省区有 14 个地区总就业人数呈负增长，局部地区就业矛盾尤为突出。

上述情况表明，我国就业形势十分严峻，各类人群之间的就业竞争愈演愈烈，堪称为世界最大的“就业战争”。因此，扩大就业、控制失业已经成为我国经济发展最紧迫的、最重要的任务。

二、我们如何认识和研究中国的就业与失业问题

我是在 10 多年前撰写博士论文《人口与发展：中国人口—经济系统分析与人口控制的对策研究》（中国科学院自动化所博士论文，1988 年 8 月）时就开始关注中国的就业与失业问题。当时我认为，走向 21 世纪的中国将面临相继来临、彼此叠加的三大人口高峰：2020 年劳动年龄人口最高峰；2030 年总人口最高峰；2040 年老年人口最高峰。因而形成三大基本发展问题：为十五六亿人口解决吃饭问题；为 8 亿多劳动力提供就业机会；为 3 亿~4 亿老年人口提供社会保障。我认为在 20 世纪内和 21 世纪初中国人口最突出的问题表现为就业压力，实际劳动供给人口将大大超过就业适度人口。尽管在工业化高速增长时期，就业适度人口规模有较大的提高，但是劳动力增长过快，实际就业人口仍然超过就业适度人口。如何在提高劳动生产率及实现充分就业之间进行协调，这是我国今后经济成长中较为核心的问题^①。

经济结构调整出现的女职工下岗引起我对下岗失业问题的关

^① 胡鞍钢．人口与发展：中国人口经济问题的系统研究．杭州：浙江人民出版社，1989

注。1996年8月，我在接受《中国妇女报》记者龚晓春的采访时谈到中国国情与妇女就业问题时指出，我国就业矛盾突出反映在人口与资源的矛盾上，反映在过剩的农业劳动力和稀缺的工业资本的矛盾上。就业在我国将是一个长期的、持续的、巨大的规模压力。何为规模压力？就是我国现在总人口相当于高收入发达国家总人口的1.48倍，而我国总就业人口相当于发达国家就业总人口的1.60倍。在这种情况下，即使没有当今的改革开放和向市场经济转型，中国的就业问题在世界上仍然会十分突出。在经济体制转型时期，越是国有经济就业人口比重高的地方，经济发展就越困难，就业压力就越大，职工（包括女职工）待岗、下岗问题就越突出。中国向市场经济转变过程是相当迅速的，几乎波及了社会的各个方面，触动了所有人的利益，甚至威胁到许多人的基本生存和根本利益。女职工下岗问题或者变相失业问题就是突出一例。进入20世纪90年代，中国经济增长的就业吸纳能力变化，使相当一部分职工，包括女职工就业问题的外部环境恶化了，他们的就业渠道不是越来越宽，而是越来越窄；他们的就业机会不是越来越多，而是越来越少，除非他（她）们主动或被动与进城农民工竞争^①。

1996年11月，我在世界银行中国与蒙古局委托和资助下撰写了第一篇国情报告《中国就业状况分析》（后发表在《管理世界》1997年第3期）。该报告发现进入20世纪90年代，中国的就业增长弹性系数大幅度下降，就业增长需求量越来越低，中国正急速进入“资本深化”过程，这将加剧未来时期中国就业供求矛盾。当时在经济学界和决策层曾经发生比较大的宏观经济目标与政策争论，其争论焦点是在控制高通胀率之后，经济发展首要目标是什么，宏观经济的重点是什么。对此众说纷纭。

1997年7月4日，我在国家经贸委主任王忠禹主持的专家座谈

^① 胡鞍钢．中国发展前景．杭州：浙江人民出版社，1999

会上明确提出，我国城镇失业率不是3%而是7%。宏观经济的目标应当是在保持较高经济增长率的条件下降低城镇高失业率（后以《降低高失业率是今后宏观调控的首要任务》为题发表在新华社《瞭望》周刊，1997年第33期，第12~13页）。当时的争论焦点集中在三个方面：首先，中国是否已经出现了高失业率？有的人不承认这个事实，认为下岗职工并不等于失业人员，因为他们还没有与企业解除劳动关系。中国城镇失业人数到底是多少？根据国家统计局的数据，城镇登记失业率不足3%，是世界上失业率最低的国家，若根据国际劳工组织的失业定义，我估计真实失业率高达6%~7%，比官方数据高出1倍。其次，出现高失业率是否会产生严重的后果？有的人认为中国人口这么多，有1000多万城镇失业人口不必大惊小怪，出现一些问题也没有什么了不起。但我认为高失业率已经造成了一系列经济不稳定和社会不稳定的严重后果。第三，今后一段时期经济工作的首要任务是什么？我认为是降低高失业率。有的人认为国有企业改革才是首要任务。至少在历年《政府工作报告》和中央经济工作会议文件都没有把创造就业、降低失业作为宏观经济政策的重要目标。特别是党的十五大前后大规模实行“下岗分流、减员增效”方针，加剧了“下岗洪水”和“失业洪水”，而政府财政支出项目中除了列支的登记失业救济金之外，下岗职工人员基本生活费还没有列入支出。

为此，我于1998年2月撰写了“为人民创造工作：中国的失业问题与就业战略”（《中国国情分析研究报告》，1998年2月9日）。该报告深入地分析了我国社会转型时期存在的主要矛盾之一：就业与发展矛盾，特别是近年来城镇失业高峰的基本特点、动态变化及其深刻影响和社会后果；深刻分析日益扩大的就业压力和迅速上升的失业率高峰的国情条件背景、人口学变动背景、产业结构变动背景、技术变革背景以及市场经济转型背景；针对突出的高失业率，提出了降低高失业率应当成为今后中国经济发展最优先解决的

问题，亦是实现中国第二次“软着陆”的最重要的目标。同时提出跨世纪中国就业战略和基本思路以及实施中国式“新政”（Chinese New Deal）的设想；对如何解决城乡就业与失业问题提出若干临时性措施和长期性公共政策建议。该报告引起中央领导人的重视。当时任国务院副总理的朱镕基同志作了重要批示，吴邦国副总理和主管劳动与就业的国务院副秘书长张左己同志也作了批示。以该报告为基础，而后我代表中国科学院国情分析研究小组执笔撰写了《就业与发展：中国失业问题与就业战略》一书（辽宁人民出版社，1998年12月）。该报告作为该书的中文提要（约23 000字），后被孙冶方经济科学基金会评为第九届（2000年度）经济科学论文奖。2001年8月我参加了颁奖大会，当时我的内心是十分复杂的：一方面获得孙冶方经济科学论文奖是对我学术研究最好的评价，我的心情是很喜悦的；另一方面中国的就业与失业问题却越来越严重、越来越突出，我的心情是十分沉重的。当时我的估计是到2000年时，我国城镇约有1 500万~1 800万失业人员，按平均每户城镇家庭3.3人计算，若每个家庭有1名失业人员，涉及家庭人口约4 800万~5 760万人，约占全国城镇总人口的13%~16%，是今后中国最大的不稳定因素。现在看来，我并不像有的人所说的“胡鞍钢总喜欢危言耸听”，而是现实的发展危机超过我们的预想与警告。

1999年我应联合国开发计划署北京代表处之邀参与了《1999年中国人类发展报告》的撰写（英文版，牛津大学出版社，1999年；中文版，中国财政经济出版社，1999年）。该报告全面回顾了中国的人类发展状况，并讨论了20世纪90年代中期和后期中国在人类发展方面面临的主要问题。我负责撰写的第四章专题讨论了中国所面临最紧迫的挑战是：失业率急剧上升，收入差距扩大，收入分配不平等性（指基尼系数）在扩大，以及由于先前的社会保险机制解体，新的社会保险机制尚未形成而使社会的弱势群体（包括老年人、病人、妇女和失业人员）面临新的危险和风险。虽然在社会

方面最脆弱、受风险最大者只占总人口的一小部分，但其绝对数字仍然很大。他们的处境构成了不应忽视的挑战。我特别指出，登记的失业率不能反映中国的实际失业状况。失业和没有给予失业者足够的补贴救助是导致最近各地区城市收入不平等加剧的主要原因。城市低收入居民的收入下降幅度最大，范围最广泛。由于与相对富裕者相比，更多的相对贫穷者变得越来越穷，富人与穷人间差距越来越大。该报告关于中国城镇失业的研究成果在国际学术界被多次引用。

1999年6月2日，我参加了由朱镕基总理主持的经济专家座谈会。在国家计委王春正副主任介绍国务院关于继续实行扩大内需政策的设想之后，朱镕基总理邀请各位专家进行评议和建议，首先点名我发言。为此，我就“关于继续扩大内需若干重大举措的建议”（见胡鞍钢主编：《中国走向》，浙江人民出版社，2000年，第78~85页）做了发言。我提出一个宗旨、五个优先原则。所谓一个宗旨是指扩大内需政策的宗旨应当是富民为本，即优先解决12.5亿人民所关心的“民生问题”，例如下岗失业再就业问题，养老金发放问题，职工工资拖欠问题，最低收入家庭生活困难问题，职工医疗保险问题等。所谓“五个优先”原则：一是在各种发展目标中应当“就业优先”。把促进就业增长、降低高失业率作为中央及地方政府最重要的经济增长目标和社会稳定目标。二是在推行和实施各类改革方案中，社会保障体制改革应当优先。退休养老保险体制、失业保险体制、职工医疗卫生保险体制改革应优先于国有企业改革，应优先为大中型国有企业解决退休人员、下岗失业人员、医疗保险费用和其他社会负担问题。国有企业改革能否成功在很大程度上取决于外部环境特别是社会保险制度改革能否成功。三是当前我国进入新的社会不稳定时期，在处理改革、发展与稳定三者的关系时应以优先保持社会稳定为原则。凡是不利于社会稳定的改革措施可以放缓实施，凡是有利于社会稳定的措施应优先和加快实施；凡

是使老百姓受益不多的改革可慎重实施，凡是使老百姓普遍受益的改革要大胆实施。四是在公共服务和收入分配领域应实行“公平优先”原则。在利用市场机制、刺激经济增长方面应坚持“效率优先”的原则，但是在提供基本公共服务方面，应贯彻“公平优先”原则，实现全体人口基本公共服务的均等化，例如基础教育、基本卫生服务、计划生育、农村居民饮用水供应、农村用电等方面人人应享有的基本服务，这也是政府解决民生问题、扩大内需的重要领域。因为这些公共服务的社会收益率大大高于私人收益率，恰恰是政府公共支出应发挥作用的重要领域。五是扩大内需、刺激消费，应使城乡低收入人口优先受益。增加居民收入应优先提高城乡低收入人口收入，扩大公共投资应优先扩大他们所需的公共服务和公共工程的投资需求，刺激消费应优先刺激他们的消费需求，社会保障制度应优先保障他们的基本利益。为此我还提出具体建议：如进一步提高城镇失业、最低生活补助金标准，扩大低收入阶层消费需求。在城镇实施反贫困行动计划，使他们成为扩大内需和政府公共支出的主要受益人口^①。

1999年7月，我又撰写了题为《跨入新世纪的最大挑战：我国进入高失业阶段》的国情报告^②。该报告指出，即将跨入21世纪的中国，她所面临的最大挑战是什么呢？我认为，最大的挑战就是近年来全国城镇突发性的、大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”，它比自然灾害的大洪水对中国经济发展与社会稳定所造成的冲击和影响要更为广泛、更为长久、更为巨大。报告再次提出扩大就业、缓解失业应当成为政府最重要的、最优先的发展目标。我将报告直接送给中央常委参阅。朱总理办公室还专门来电话询问此事。我希望中央领导人能够意识到就业与失业问题的严重性与紧

① 胡鞍钢．中国走向．杭州：浙江人民出版社，2000

② 胡鞍钢．中国国情分析研究报告．1999，48

迫性。

而后我与我的学生继续关注和研究中国的就业与失业问题，先后发表了多篇国情报告：《如何通过发展小企业来扩大就业》^①；《实施就业优先战略，为人民提供更多的工作岗位》^②；《就业模式转变：从正规化到非正规化——中国城镇非正规就业状况分析》^③；《关于当前我国经济形势分析》^④；《平等、友好、善待农民工》^⑤；《中国城镇失业与社会保障》^⑥。

三、创造就业成为中央政府的重要发展目标

江泽民总书记在 2001 年 11 月中央经济工作会议上明确提出，各级党委和政府要把创造更多的就业岗位摆到突出位置，积极拓展就业渠道，增加城乡就业。为此要积极支持和引导劳动密集型产业发展；充分发挥中小企业和非公有制经济在吸纳劳动力就业方面的重要作用；落实扩大城镇就业的各项优惠政策，为增加就业创造更加宽松的体制政策环境和社会环境，以城镇化促进农业剩余劳动力的转移，实现城乡劳动力资源的合理配置。朱镕基总理在 2002 年 3 月第九届全国人大五次会议上的《政府工作报告》中提出：“积极扩大就业和再就业。这是增加居民收入的重要途径。努力拓宽就业渠道，增加就业岗位。大力发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业、中小企业。扩大社会服务就业门路。实行弹性大、灵活性强、多样化的就业形式。发展劳动力市场，完善就业服务体系。认真落实鼓励自谋职业和促进就业的优惠政策措施。对弱势群体给予特殊的就业援助。”

① 杨韵新. 中国国情分析研究报告. 2000, 1

② 胡鞍钢. 中国国情分析研究报告. 2000, 78

③ 胡鞍钢, 杨韵新. 中国国情分析研究报告. 2000, 105

④ 胡鞍钢. 中国国情分析研究报告. 2001, 53

⑤ 胡鞍钢. 中国国情分析研究报告. 2001, 72

⑥ 胡鞍钢. 中国国情分析研究报告. 2001, 79

劳动和社会保障部明确提出了 21 世纪的劳动和社会保障事业发展目标：基本建立起适应中国生产力发展水平、符合社会主义市场经济要求的比较完善的劳动和社会保障制度，使广大劳动者得到较为充分的就业和基本的社会保障，维护劳动者和用人单位的合法权益，提高城乡居民的物质和文化生活水平，促进经济发展和社会稳定。其主要任务还包括：不断提高劳动者素质和改善就业结构，基本形成市场导向的就业机制，努力促进就业增长，规范和完善失业率统计，城镇登记失业率控制在 5% 以内；积极协调劳动关系，保持劳动关系的和谐稳定^①。

2001 年 3 月，劳动和社会保障部专家咨询委员会委托我主持“中国就业政策评估”研究课题。在课题的研究过程中，我们分别获得了国家社会科学基金和科技部软科学基金研究项目的资助，而后安利（中国）日用品有限公司也对该课题给予资助。清华大学公共管理学院博士后程永宏和研究生杨韵新参加了该课题的研究，此外，我还特别邀请了日本经济产业研究所客座研究员孟健军、哈佛大学国际发展中心张勇博士参与研究。

本书是这一研究课题成果的总结。包括三部分内容：第一部分是主报告《从计划体制转向市场机制：对中国就业政策的评估（1949—2001 年）》（胡鞍钢、程永宏执笔）；第二部分是分报告，有：《中国就业制度演变与评估（1949—2001 年）》（程永宏执笔）；《最具竞争优势的资源：中国劳动力资源状况分析》（胡鞍钢、杨韵新执笔）；《21 世纪的最大挑战：中国就业状况分析（1952—2000 年）》（胡鞍钢、杨韵新执笔）；《入世后我国的劳动就业》（孟健军、程永宏、杨韵新执笔）；《最大的资源浪费：中国农业剩余劳动力状况及其经济损失分析》（杨韵新执笔）；《结构变革的创造性摧毁：中国城镇失业与失业保障（1993—2000 年）》（胡鞍钢、杨韵新执

^① 中国的劳动和社会保障状况。人民日报。2002-4-30（12）

笔);《我国就业形势十分严峻,已成为世界最大的就业战争》(胡鞍钢执笔)。本书是该项研究成果,较为系统地分析了建国以来我国就业政策的演变、特点和作用。第三部分收集了1999年以来我们撰写的相关国情报告,以反映我们对就业与失业问题的基本看法。

本项研究明确地提出实行一个优先战略和九大政策措施。所谓一个优先战略是指实施就业优先的发展战略,选择“以就业为中心的经济增长模式”。所谓九大政策措施是指:实施就业密集型或劳动密集型工作行动计划;建立更加富有灵活性与流动性的公平竞争的劳动力市场,实行积极的劳动就业政策;加快调整正规就业结构,积极促进非正规就业发展;促进私营和个体的经济发展,采用鼓励扩大就业的经济政策;进一步开放服务业市场,积极吸引外资,创造更多的就业机会;在条件许可的情况下,通过缩短工时、降低就业参与率的政策增加就业机会;加速政府职能转变,实现旨在扩大就业、缓解失业、提高低收入人群就业能力的“良治”;促进城乡就业统筹,积极促进农村劳动力转移,并将农村劳动力就业问题纳入国家的就业规划;积极实行有利于就业的产业政策、贸易政策和科技政策,充分发挥我国劳动密集型产业优势。

特别需要指出的是,2002年6月24日,我应邀参加了朱镕基总理主持召开的经济工作座谈会,有12位经济学界的专家出席。在会上,朱总理对就业问题十分关注,为此我提供了“关于我国就业问题的若干看法”的报告,特别谈到:“面对大规模结构调整和失业,国家必须大量增加社会保障资金,支付结构改革成本,购买社会稳定。”2001年中央财政用于社会保障性支出982亿元,是1998年的5.18倍,共有4700多万社保对象得到国家预算资金补助。这相当于年人均补助2089元,月人均补助174元。中央财政用于社保性支出占GDP比重由1998年的0.24%提高到2001年的1.02%。2000年使约8400万人普遍受益,2001年又使4600万人受

益，这是本届政府为广大人民做的最为实惠的“善事”。中国政府正在着手建立的社会保障制度是一项“利国利民，惠及子孙”的积德积善的伟大事业。我认为，扩大就业与缓解失业仍将是下届新政府的首要任务。

本书旨在为国家制定积极的就业战略和就业政策提供科学研究背景和政策思路，以实现我们“知识报国、知识为民”的宗旨。在一个拥有十几亿人口的世界最大发展中国家，任何一种知识贡献，特别是决策知识贡献都会产生明显的外部性和规模效应，我们愿为占世界总劳动力 1/4 的中国解决这一问题而坚持不懈地学习研究，献计献策。尽管本书还有不尽如人意的地方，但我们毕竟付出了重要的努力。

在本书研究与撰写过程中，劳动和社会保障部卢爱红、莫荣同志给予了大力的支持，并对课题研究报告提出了宝贵的意见，其中课题主报告《从计划体制转向市场机制：对中国就业政策的评估（1949—2001 年）》和分报告《入世后我国的劳动就业》先后在《劳动保障通讯》发表。在本课题研究过程中，我们也充分吸收了劳动和社会保障部、国家计委、国务院发展研究中心、中国社会科学院等单位的研究成果，还使用了国家统计局历年《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》以及各省、自治区、直辖市统计年鉴。对此，我们致以诚挚的谢意。

胡 鞍 钢

2002 年 7 月于清华大学

目 录

第一部分 中国就业政策评估主报告

从计划体制转向市场机制：对中国就业政策的评估

(1949—2001 年) 胡鞍钢 程永宏 (3)

第二部分 中国就业政策评估分报告

中国就业制度演变与评估 (1949—2001 年) 程永宏 (43)

最具竞争优势的资源：中国劳动力资源状况分析

..... 胡鞍钢 杨韵新 (94)

21 世纪的最大挑战：中国就业状况分析 (1952—2000 年)

..... 胡鞍钢 杨韵新 (124)