

国情研究第六号报告

就业与发展

——中国失业问题与就业战略

中国科学院国情分析研究小组

EMPLOYMENT
AND
DEVELOPMENT

辽宁人民出版社

● 国情研究第六号报告

就业 与 发展

——中国失业问题
与就业战略

中国科学院国情分析研究小组

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

就业与发展:中国失业问题与就业战略/中国科学院国情
分析研究小组. —沈阳:辽宁人民出版社, 1998.12

ISBN 7-205-04296-8

I. 就… II. 中… III. 就业问题-中国-研究报告 IV.

D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 16444 号

辽宁人民出版社出版

(沈阳市和平区北一马路 108 号 邮政编码 110001)

沈阳新华印刷厂印刷 辽宁省新华书店发行

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:260 千字 印张:16% 插页:2

印数:1—10,000 册

1998 年 12 月第 1 版

1998 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑:杨永富

责任校对:安丽君 刘再升

封面设计:李国盛

版式设计:王珏菲

定价:26.00 元

前 言

失业是全球性发展的最大难题之一。进入 90 年代，发达国家失业率居高不下，已经成为长期性失业挑战；发展中国家存在大量的公开和隐蔽性失业人口；东南亚国家因受金融危机冲击失业率大幅度攀升；前苏联和东欧经济转型国家出现“突发失业增长”。中国作为世界上人口最多的国家，具有极其特殊的国情：中国资本资源（指国内投资额）仅占世界总量的不足 4%，但劳动力却占世界总数的 26.3%，中国正经历着两个巨大的迅速的转变，即从农村、农业社会向城市、工业社会转变，从指令性计划经济向现代市场经济转变，当前城镇登记失业人数大幅度上升，企业下岗职工激增，城镇实际失业人口规模已达 1100 万人—1300 万人，农村中存在大量隐蔽性农业剩余劳动力，失业问题已经成为我国跨世纪发展的最大挑战。

目前争论的焦点是：(1) 中国是否已经出现了高失业率？有的人不承认这个事实；(2) 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；(3) 降低高失业率是否今后一段时期经济工作的首要任务？有的人认为国有企业改革才是首要任务；(4) 如何有效地降低高失业率？

中国就业与发展存在许多令人难解之谜：(1) 为什么我国近年来城镇失业人口迅速增加，真实失业率迅速上升？(2) 为什么我国进入 90 年代呈现出“两高一低”，即高经济增长，极高的资本投资增长和极低的就业增长。(3) 为何 90 年代以来，我国农业剩余劳动力大幅度下降？(4) 为何我国城镇职工实际平均工资增长速度过快，而同时又存在大量的失业人口？(5) 为何我国既出现不少部门和地区较高的下岗率和较低的工资水平，但同时不少垄断部门却是较低的下岗比率和较高的工资水平？(6) 为何我国在降低高通货膨胀率之后，又出现了高失业率？这些问题不仅涉及微观经济问题也涉及到宏观经济问题。

本报告为中国科学院国情分析研究小组第六号国情报告。旨在研究中国现代社会长期存在的最主

要矛盾——就业与发展矛盾，特别是城镇失业的基本特点、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；论述中国城乡二元结构特征，预测了农业剩余劳动力；针对高失业率，提出跨世纪中国就业战略和基本思路以及实施中国“新政”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。

本报告使用数据来源：《中国统计年鉴》（1997）、《中国劳动统计年鉴》（1997）、《中国人口统计年鉴》（1997），这包括 1996 年全国人口变动情况抽样调查，1996 年城镇劳动力抽样调查和有关部门对城镇下岗职工调查资料，从而形成本文的主要观点和结论。

本报告由胡鞍钢主编，内容摘要和总报告由胡鞍钢执笔。附件分别由胡鞍钢、石玉林、刘燕鹏、许亦平等执笔。中科院国情分析研究小组曾多次讨论此报告。报告提要初稿 1998 年 2 月由倪健民（中央政策研究室）、黄健（国务院研究室）、邹平（国务院研究室）、冯爱玲（国家体改委）提出了宝贵意见，该文曾供中央领导和省部级领导参阅。世

界银行中国与蒙古局曾对作者研究报告《中国就业状况分析》（1996年11月）给予资助和有益的评论。作者在1997年7月4日国家经贸委主任王忠禹主持的专家座谈会上介绍了本文的观点提要，并发表在新华社《瞭望》周刊（1997年第33期，第12至13页）上。1998年4月8日人民日报《内部参阅》刊登了报告的详细提要（1998年第13期，总第405期，第2至10页）。作者在访问美国麻省理工学院国际研究中心和香港中文大学经济系期间获得许多有益的帮助，并从香港中文大学服务中心获得许多宝贵的资料。作者曾在美国哈佛大学费正清研究中心、美国芝加哥大学政治学系、美国南加州大学经济学系、中国留美政治学年会、世界经济论坛北京商业高峰会、香港中文大学经济学系、香港浸会大学作了介绍和讨论。此外，作者的研究也得益于国家计委社会发展研究所杨宜勇研究员、南开大学经济研究所陈宗胜教授、复旦大学经济学院袁志刚教授等人的研究成果，香港中文大学经济学系王有强博士对本书重要观点的形成给予了有益帮助。本项研究获得中国科学院院长基金和国家自然科学基金委员会“国家杰出青年科学基金”（批准号：79425001）资助。对此我们表示衷心的感谢。

中文提要^①

中国是世界上人口最多的国家,是世界上劳动力资源最丰富的国家,也是世界上人口就业压力最大的国家。据统计,中国劳动力资源占世界总量的1/4以上,而资本资源(指国内投资额)仅占世界总量的不足4%。如果说解决十几亿人口的吃饭问题,是中国经济长期发展的头号任务的话,那么为占世界1/4的劳动力创造就业机会则是中国经济发展的第二号任务。

从1993年以来,我国城镇下岗职工激增,出现突发性失业高潮,1997年底实际失业人口规模达

① 本报告使用的数据来源:《中国统计年鉴》(1997)、《中国劳动统计年鉴》(1997)、《中国人口统计年鉴》(1997),这包括1996年全国人口变动情况抽样调查,1996年城镇劳动力抽样调查和有关部门对城镇下岗职工调查资料,从而形成本文的主要观点和结论。本项研究获得中国科学院院长基金和国家自然科学基金委员会“国家杰出青年科学基金”资助。

1100 万人—1300 万人,真实失业率在 6%—7%,建国近 50 年来的最高纪录,成为当前我国经济社会生活中最突出的问题,因此,降低高失业率成为今后中国经济发展的首要任务。如果说从 1993 年起我们花了 4—5 年的时间,第一次成功地实现了宏观经济“软着陆”,有效地控制高通胀率之后,那么,从现在起有必要再花 4—5 年的时间,开始实施第二次“软着陆”,旨在保持较高经济增长率的条件下降低城镇高失业率,同时防止再次爆发高通胀。这比第一次“软着陆”更艰难,更富有挑战性。

目前争论的焦点是:(1)中国是否已经出现了高失业率?有的人不承认这个事实;(2)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;(3)降低高失业率是否今后一段时期经济工作的首要任务?有的人认为国有企业改革才是首要任务;(4)如何有效地降低高失业率?

本报告为中国科学院国情分析研究小组第六号国情报告。旨在研究中国社会转型时期存在的最主要矛盾之一——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;针对突出性高失业率,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”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。

一、中国劳动力资源状况

劳动力资源或者称人力资源是指包含在人体内的一种生产能力。它是表现在劳动者身上的、以劳动者的数量和质量表示的资源,并对经济发展起着生产性的作用,这种作用的结果是增加国民收入和提高劳动生产率。中国劳动力资源有如下特点:

第一,与各类自然资源相比,中国有极其丰富的劳动力资源。

中国是世界上劳动力资源最丰富的国家,约占世界劳动力总量的 1/4 以上。根据世界银行数据,1980 年中国劳动力为 5.39 亿人,约占世界劳动力总量的 26.4%,相当于高收入国家 1.46 倍;1995 年中国劳动力为 7.09 亿人,约占世界劳动力总量的 26.3%,相当于高收入国家的 1.64 倍。1995 年中国耕地面积和水资源均占世界总量的 7%,森林面积占世界总量的 3.9%,草地面积占世界总量的

9.3%；中国石油储量占世界总量的 2.34%，天然气占世界总量的 1.20%，煤储量占世界总量的 10.97%，水电资源占世界总量的 13.22%；中国国内投资额占世界总量的 3.4%；中国国际专利批准数占世界总量的 0.27%；而中国劳动力资源占世界劳动力总量的比重大大超过上述各类中国资源占世界总量的比重，如何有效地开发这一丰富的劳动力资源，是中国长期持续发展的关键。

第二，未来持续的就业压力，大大超过劳动力需求，是我国今后劳动力市场的基本格局。

未来 30 年我国劳动年龄人口规模将持续增长，形成持续的就业压力。据国家统计局预测，我国 15—64 岁人口 1995 年为 80727 万人，2000 年为 85841 万人，2010 年为 96799 万人，2020 年将达到最高峰约 99696 万人，比 1995 年增加近 2 亿人，约增长 23.5%。

这表明，由于我国总人口规模过大，还在不断增长，导致我国劳动力供给量过大，且长期持续增长。就业供给量大大超过就业需求量，这是中国基本国情之一，也是今后我国劳动力市场的基本格局。这无疑对我国经济发展产生深刻影响，特别是对劳动就业方面的压力越来越大，扩大就业需求，促进就业增长就成为中央政府宏观经济最重要的目标之一。

第三,迅速上升的总人口就业率,形成了十分独特的“高就业”模式,人为地加剧了就业竞争。

国际上通常使用总人口就业率,即就业人口占总人口比率,衡量一个国家劳动力的就业状况。

- 我国总人口就业率一直呈现不断上升趋势,“八五”期间达到历史上最高水平。1952年全国总人口就业率为36.1%,到1978年上升为41.7%,80年代为50%以下,1990年至今一直保持在56%左右。由于收入水平大幅度提高,吸引了大量的劳动年龄人口(特别是15—20岁青年人口)和非劳动年龄人口(60岁以上人口)过多地加入或不退离就业队伍,导致我国总人口就业率明显提高。

- 我国15—24岁青年就业人口比例过高,几乎每5个人就有4个人就业,应推迟他们进入就业队伍的时间。我国15—24岁劳动年龄人口为24591万人,从业人口为19253万人,占这一年龄段人口总数的78.29%。

- 我国60岁以上老年人口劳动参与率太高,人为地加剧了就业竞争。例如60—64岁人口仍从事就业者约为2218万人,其劳动参与率分别为56.1%、51.7%、48.9%、47.0%和43.4%,与新增劳动年龄人口形成竞争关系,抢了青年人口的“饭碗”。

- 我国妇女就业参与率过高,大大超过经济发

展阶段。妇女就业参与率是与各国经济发展水平相关联的,据联合国统计,1993年发达国家妇女就业参与率平均为44%,发展中国家平均水平为39%,印度只有31%,而我国妇女就业参与率高达45%。

• 中国总人口就业率大大高于发达国家和发展中国家平均水平,属于世界上高就业模式。1990年印度总人口就业率为43%,美国为40.2%,加拿大为42.5%,日本为51.8%,德国为31.2%,英国为43.7%,发展中国家平均水平为46%,工业化国家平均水平为49%,中国目前高达56%。如果按这一比例随着总人口的增长,到2000年我国总人口中就业人数将有7.1亿人,2010年为8.01亿人,2020年为8.6亿人。由于中国人口基数大,加上总人口就业率高,形成巨大规模的劳动力供给,从而会造成持久的就业压力。

高水平的总人口就业率反映了中国实行了一种十分特殊的“高就业”模式,这既不符合中国基本国情超越发展阶段,也人为地加剧了就业竞争和就业压力。

目前出现大量下岗人员,其中相当部分是正常的,反映了中国从高就业模式向与经济发展阶段相适应的正常就业模式的转变。今后总人口就业率呈

长期下降趋势,必然使退出劳动力行列的劳动适龄人口的比例不断上升,表现为下岗职工和失业人员增加,许多职工提前退休,退出劳动力队伍以及退出正规部门,进入非正规部门^①,从事自我就业、家庭就业和其他非正式部门就业。

第四,全国劳动力文化程度不断提高,已高于发展中国家平均水平。

改革以来全国在业人口中,文盲半文盲劳动力比重大幅度下降。由 1982 年的 28.20% 下降到 1990 年的 16.92%,1996 年降为 13.0%。

- 全国就业人口平均文化程度不断提高。1982 年为 5.808 年,1990 年上升为 6.805 年,1996 年提高为 7.297 年,比 1982 年提高了 26%。

- 随着年龄的增长我国就业人员成人识字率不断下降。16—19 岁劳动力成人识字率最高,为 98.2%,20—39 岁劳动力成人识字率均在 90% 以上。这反映了更年轻的一代人,比他们年长的一代人识字率水平和文化程度都高。

- 我国不同职业人口文化程度分布差异十分显著。1990 年全国各行业中平均文化程度最高的职

^① 正规部门包括公共或私营企业,它们通过合同雇用劳动者,并受制于劳动法和规章制度。

业是各类专业技术人员,为 11.76 年;其次是国家机关、党群组织、企事业单位负责人,为 10.88 年;办事人员和有关人员为 10.67 年;生产工人、运输工人和有关人员为 8.57 年;文化程度最低的是农、林、牧、渔业的劳动者,为 5.72 年。

- 全国各地区劳动力文化程度分布差异较大。1996 年劳动力成人文盲率最高的地区是西藏,为 60.4%,其次是青海,为 41.6%。全国劳动力成人文盲率最低的地区是北京,为 2.00%,其次是辽宁,为 3.4%,上海为 3.8%,吉林为 4.6%,黑龙江为 4.9%,天津为 5.0%。

- 与国际相比,我国劳动力文化程度虽低于发达国家平均水平,但高于发展中国家平均水平。1990 年发展中国家 15 岁以上人口平均受教育年限为 4.43 年,中东和北非地区为 4.47 年,撒哈拉非洲地区为 2.93 年,拉丁美洲地区为 5.24 年,东亚和太平洋地区为 6.08 年,南亚地区为 3.85 年,OECD 国家为 9.02 年,前苏联和东欧中央计划经济国家为 9.98 年。相对周边国家(除了日本和俄罗斯),中国劳动力文化素质较高,特别是大中城市劳动力平均文化程度超过 9 年,这是中国能够吸引外资,发展出口基地的重要优势之一,也为中国经济起飞奠定了人力资源基础。

总之,相对任何一种资源(自然资源、资本资源和技术资源),中国最丰富的资源是劳动力资源。与此同时也对我国构成持久的就业压力,即我国使用世界上很少比例的自然资源、资本资源来为世界上1/4劳动力资源创造就业机会,这对任何一届政府都构成最严峻的挑战。

二、中国就业状况分析

我国劳动力资源丰富,决定了就业供给量规模庞大,且持续增长。但是就业需求量还取决于经济增长、资本投入、技术进步、产业结构、就业模式、劳动力流动和劳动力市场结构。

1. 90年代新增就业人口增长明显减小

80年代我国吸纳劳动力规模最大,但90年代减小了1/3。1980—1989年期间,全国平均每年净增劳动力1297万人;1990—1996年期间,全国平均每年净增824万人,仅相当于80年代的2/3,1997年全国仅增加劳动力750万人。

在90年代我国乡村新增劳动力平均每年减少了70%,而城镇成为新增就业主体。1980—1989年期间,城镇与乡村平均每年净增劳动力分别为387万人和991万人,1990—1996年期间,城镇与乡村平均每年净增劳动力分别为533万人和290万人,

前者是后者的 1.8 倍。

进入 90 年代,第一产业成为排斥劳动力的主要部门,第二产业吸纳新增劳动力的能力变化不大,第三产业成为新增劳动力的主体。1980—1989 年期间,第一、二、三产业平均每年净增劳动力分别为 405 万人、428 万人和 515 万人;1990—1996 年期间,第一产业平均每年净减少 610 万人;第二产业平均每年增加 421 万人;第三产业平均每年增加 1012 万人,相当于 80 年代的近 2 倍。

2. 90 年代我国经济增长模式不利于就业增长

90 年代经济增长率和投资增长率创历史最高水平,而就业增长率却降至历史最低水平。1980—1989 年期间,全国 GDP 年平均增长率为 9.3%,全社会固定资产投资额年平均增长率为 16.6%,若扣除物价指数,为 10.5%,从业人员就业年平均增长率为 3.0%。1991—1995 年期间,GDP 年平均增长率为 11.9%,全社会固定资产投资额年平均增长率为 36.1%,若扣除物价指数为 20.6%。同期全国就业人员年平均增长率为 1.3%,比 80 年代低 1.7 个百分点,是历次五年计划时期中最低的。

90 年代就业增长弹性降至历史最低点。促进就业增长既取决于经济增长率,又取决于就业增长弹性。当经济增长率一定时,提高就业增长弹性是