

2004

全面建设小康社会人口与发展研究系列之二

中国人口出版社

劳动供求关系变化

与就业政策

张车伟◎著

人口快速转变的经济后果 劳动力转移与劳动供给 结构调整、经济增长与就业 就业需求与劳动供求变化趋势
劳动力市场表现、问题与对策 劳动力市场的区域差异 劳动力市场保护与不平等 治理失业的国际经验

2004

劳动供求关系变化 与就业政策

江苏工业学院图书馆

张车伟 著

藏书章

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动供求关系变化与就业政策/张车伟著. —北京:
中国人口出版社, 2006. 7

ISBN 7-80202-346-7

I. 劳… II. 张… III. ①劳动市场—供求关系—
研究—中国②劳动就业—就业政策—研究—中国

IV. F249.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 088355 号

劳动供求关系变化与就业政策

张车伟 著

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京迪鑫印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	9.5
字 数	220 千字
版 次	2006 年 8 月第 1 版
印 次	2006 年 8 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 000 册
书 号	ISBN 7-80202-346-7/C · 307
定 价	46.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinapphouse@163.net
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

- 人口快速转变的经济后果
- 劳动力转移与劳动供给
- 结构调整、经济增长与就业
- 就业需求与劳动供求变化趋势
- 劳动力市场表现、问题与对策
- 劳动力市场的区域差异
- 失业：测度、现状与趋势
- 劳动力市场保护与不平等
- 劳动力市场政策：促进就业与收入支持
- 治理失业的国际经验

责任编辑 戴鱼兵
美术编辑 夏晓辉

序

全面建设小康社会任务和发展目标的提出,极大地鼓舞着全国各族人民的斗志,也带动相关理论研究的深入和发展。中国人口学会在国家人口计生委党组和彭珏云会长的领导下,及时组织30余位专家学者开展研究,于2004年推出《全面建设小康社会中的人口与发展》(报告)。该报告立足人口学视野,以全面、协调、可持续发展的科学发展观为指导,从理论与实践的结合上,应用统一的人口预测,纳入本书提出的全面建设小康社会指标体系,对全面建设小康社会20年和更长远一些时间的人口数量、素质、结构变动作出阐发,描绘出全面建设小康社会人口与发展的目标、图像和决策选择,产生积极影响,受到比较高的评价。学者和相关各界要求将这一系列研究继续做下去,由中国社会科学院张车伟研究员撰写的《劳动供求关系变化与就业政策》,作为该系列研究之二向广大读者推出。

人口学粗略地将总体人口区分为0~14岁少年、15~59岁或64岁成年、60岁或65岁以上老年人口三部分。我们说人是生产者和消费者的统一,虽然少年人口和老年人口中也有很少一部分在从事力所能及的劳动,但是从总体上观察,少年人口是消费者,最多是潜在的生产者;而老年人口则属于退休群体,转变成纯消费者;因此更确切地说,成年人口才是现实的生产者和消费者的统一。这个统一,充分体现在就业劳动之中。一方面,从事一定职业的劳动是物质财富和精神财富的生产过程;另一方面,人的

劳动即是体力和智力的消耗过程,补充劳动力再生产即是物质财富和精神财富的消费过程。全面建设小康社会 20 年,正值我国劳动年龄人口数量空前庞大、所占比例处于波峰时期。有利的一面是老年和少年被抚养人口之和所占比例较低,正经历人口年龄结构变动的“黄金时代”或“人口红利”、“人口盈利”期;不利的一面是,目前总体上仍处于人口和劳动力过剩状态下,就业压力还将持续增大,如何妥善解决劳动就业始终是一个相当艰难的问题。本研究报告对我国劳动年龄人口变动趋势、就业发展趋势作出有自己独立见解的分析,结合实际提出相应的政策建议。作为一家之言,具有一定实证研究意义和学术价值。学会将其推荐出版,目的是推动这方面研究的深入和人口学、人口经济学的发展。

田雪原

2006 年 5 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、人口快速转变的“红利”与“负债”	(3)
二、人口问题带来的新挑战	(5)
三、人口问题的关键在于人的发展	(15)
第二章 人口快速转变的经济后果	(18)
一、人口加速老龄化：“未富先老”的挑战	(18)
二、中国会出现劳动力短缺吗	(25)
三、实现劳动力质量对数量的替代：保持劳动力资源的 竞争优势	(29)
第三章 劳动力转移与劳动供给	(35)
一、农村劳动力转移现状与特点	(35)
二、城镇化的现状与特点	(47)
三、城镇劳动供给趋势分析	(52)
第四章 结构调整、经济增长与就业	(60)
一、结构调整对就业的冲击	(60)
二、经济增长与就业	(71)
三、结构变化和就业	(77)
四、劳动力价格变化与就业吸纳	(81)
第五章 就业需求与劳动供求变化趋势	(89)
一、就业需求的基本状况	(89)
二、就业需求趋势预测	(93)
三、劳动供求关系变化的新趋势	(108)

第六章 劳动力市场表现、问题与对策	(117)
一、劳动力市场表现的基本状况和特征	(117)
二、劳动力市场面临的主要问题	(124)
三、劳动力市场面临的挑战与对策	(134)
第七章 劳动力市场的区域差异	(144)
一、劳动力市场区域差异的一般状况	(144)
二、结构调整与失业严重地区:东北劳动力市场	(150)
三、从劳动力市场面临的问题看东北振兴	(157)
第八章 失业:测度、现状与趋势	(168)
一、失业的定义及测度失业的困难	(168)
二、城镇失业统计与失业的真实状况	(179)
三、失业的变化趋势与治理失业的新重点	(189)
第九章 劳动力市场保护与不平等	(197)
一、转轨中的劳动力市场改革	(197)
二、劳动力市场保护概况	(204)
三、劳动力市场保护的不平等	(212)
第十章 劳动力市场政策:促进就业与收入支持	(223)
一、积极的就业政策	(223)
二、失业保险制度:现状、问题与改革	(229)
三、城镇最低生活保障:“安全网”的最后防线	(243)
第十一章 治理失业的国际经验	(260)
一、积极的劳动力市场政策及其效果	(262)
二、失业的收入支持政策及其效果	(270)
三、社会救助制度的国际经验	(277)
参考文献	(290)

第一章 绪 论

中国是世界上人口最多的国家，也曾经是人口增长速度最快的国家之一。为了减轻人口过快增长对经济社会发展的不利影响，中国在 20 世纪 70 年代开始实施旨在减少人口数量增长和提高人口素质的人口和计划生育政策。人口和计划生育政策的成功实施以及经济社会的快速发展，使得中国在不到 30 年的时间内走过了发达国家几百年才能完成的人口转型历程。中国人口出生率在 1970 年为 33.43‰，2002 年下降到 12.86‰；自然增长率在 1970 年为 25.83‰，2002 年下降到 6.45‰；妇女总和生育率在 1971 年为 5.4，2000 年人口普查得到的妇女总和生育率只有 1.22。尽管人们普遍认为低年龄组人口的漏报可能使这一数字低估了实际的生育水平，但考虑到漏报因素后，2000 年的总和生育水平也不可能超过 1.7。这意味着中国的生育率已经降低到在国际上来说只有少数发达国家才有的低水平。与上述人口变化相对应，中国人口占世界人口的比重不断下降。1950 年中国人口占世界人口的比重为 22%，现在降低到 20% 左右，预计这一比例将进一步降低，2050 年左右会降低到 15% 左右；中国人口增长占世界人口增长的比例在 20 世纪 80 年代后期为 19.3%，目前下降到 15% 左右。因此，中国人口和计划生育政策取得了举世瞩目的成功，其伟大成就突出地体现在三个方面。

一是人口和计划生育政策的成功实施使中国少生了大约 3 亿人口，大大减轻了人口过快增长对生产力的压迫，缓解了人

口对资源环境的压力，对中国乃至全世界的可持续发展作出了重大贡献。在实行计划生育政策之前，中国人口的过快增长严重制约着社会和经济的发展。目前世界上许多贫穷的发展中国家所以会陷入贫困的恶性循环而无法实现经济的腾飞，其根本原因就在于仍然无法摆脱人口和社会经济发展“低水平陷阱”的束缚。而要摆脱人口和经济社会发展“低水平均衡陷阱”束缚，其关键就是要把人口增长速度降低到一个适当的水平上。中国人口和计划生育政策做到了这一点，中国因而才有了经济腾飞的前提和条件。

二是人口和计划生育政策极大地提高了人口素质，实现了人口质量对数量的替代。作为世界上人口最多的国家，中国过去很长一段时期内经常被讥讽为“东亚病夫”。那时的“人口众多”除了意味着沉重的经济负担之外，并没有转化为任何发展的优势。在中华人民共和国成立之前，人口是典型的高出生、高死亡模式，总体人口死亡率和婴儿死亡率都非常高，据估计20世纪30~40年代我国的人均预期寿命不足40岁。中华人民共和国成立之后，经济的飞速发展及政府对文化教育和健康方面的巨大投资迅速改变了上述状况，人口受教育水平迅速提高、营养和健康状况得到极大改善。中国在短短的几十年时间内顺利地实现了从人口大国向人力资源大国的跨越，人口优势顺利地转化为发展的优势和经济增长的动力。

三是人口和计划生育政策顺利实施所带来的人口快速转变为中国经济的持续、稳定增长提供了有利的环境。从人类发展的历史可以看出，一个国家或者社会的经济起飞无一不伴随着人口年龄结构的快速变化，尤其重要的是，经济快速发展或者说起飞阶段无一不对应着一个劳动年龄人口相对丰富的时期。劳动年龄人口相对丰富的人口结构不仅意味着劳动力负担较轻，

同时还意味着较高的储蓄率和较强的社会需求，这样一种有利于经济发展的人口结构对于经济发展来说就类似于一种“红利”。中国人口快速转变也同样为经济快速发展创造了这样一种有利的人口环境：随着人口和计划生育政策成功实施所导致的人口增长速度的减缓，劳动年龄人口占总人口的比重快速上升，抚养比例迅速下降，劳动力资源的供给进入最丰富的时期，从而为中国经济和社会发展带来了宝贵的人口“红利”。

一、人口快速转变的“红利”与“负债”

如果把抚养比的下降看成是一种经济发展的“红利”，则这样算来，中国经济发展已经享受了 20 多年的人口“红利”。但不幸的是，人口“红利”时期似乎很快就要结束。据预测，总抚养比会在 2013 年时达到其最低点，然后开始上升，并且这种上升的趋势将随着时间的推移而呈现加速趋势。2013 年的总抚养比为 38.77%，这意味着近 3 个劳动年龄人口抚养一个人，这一年将是中国历史上劳动力负担最轻的一年。

一般来说，生育率的下降会导致少儿抚养比下降和老年抚养比上升。如果把 0~14 岁人口占劳动年龄人口（15~64 岁）的比例定义为少儿抚养比，把 65 岁及以上人口占劳动年龄人口的比例定义为老年抚养比，则中国的人口和计划生育政策所导致的人口快速转变使得少儿人口抚养比快速下降，虽然在这个过程中，老年人口的抚养比不断上升，但上升的速度远远低于少儿人口抚养比下降的速度，其结果，总抚养比呈现快速下降趋势（参见图 1-1）。

从图 1-1 可以看出，从现在开始的今后 10 年，是中国劳动力存量最丰富的时期，也是中国开发利用劳动力资源最为有利

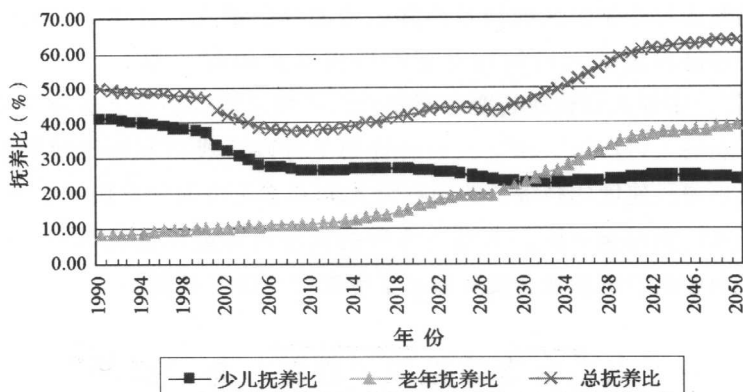


图 1-1 中国人口抚养比变化趋势 (1990 ~ 2050 年)

的时期。换句话说,中国的人口“红利”还能维持 10 年,10 年之后中国将开始为提前享受的“红利”偿还“债务”。

人口转变的“红利”主要来自于生育孩子数量的减少上,而其“债务”则来自于老年人口数量的增加上。但同样是被抚养人口,少儿和老人具有非常不同的经济学含义。从生命周期来看,孩子正处于生命周期的开始,抚养孩子的成本不仅对于家庭而且对于社会来说都近似于一种“投资”,这些“投资”在孩子进入劳动年龄之后会得到回报。而老年人则处于生命周期的结束,抚养老人完全是一种成本,是一种“净”消耗,这些成本或者负担永远也不可能再被收回来。因此,抚养孩子和抚养老人存在着完全不同的激励机制。

从抚养者的角度来看,孩子主要由家庭抚养,尽管中国对独生子女有一定的生活补贴(独生子女费),但这些补贴相对于孩子的花费来看显得微不足道。同时,从世界范围内来看,虽然一些富裕的劳动力短缺国家会通过补贴的方式鼓励生育孩子,但也几乎找不到任何一个国家会把抚养孩子的成本完全负担下

来。老年人则不同，随着工业化、城市化和现代化进程的加快，家庭养老功能不断受到削弱，社会化养老不仅是一种趋势，也是社会发展的一种必然，抚养老年人将成为社会不可推卸的责任和义务。由于抚养孩子的成本更多地被家庭所分散承担，而抚养老年人的成本必须由社会所集中承担，由老年抚养比上升所带动的高抚养比和由少儿抚养比上升所带动的高抚养比对于经济发展来说当然具有不同的含义。少儿抚养比上升更多地会加大家庭的负担，而老年抚养比上升加大的是社会负担。家庭孩子数量过多会加大家庭陷入贫困的风险，相应地，如果一个社会的老年人太多，则必将会极大地削弱经济发展的竞争力，并对社会的保障体系提出严峻的挑战。

中国目前正处在劳动年龄人口供给最为丰富的时期，人力资源的优势是中国最大的竞争优势，而且，随着资源在全球范围内的优化配置，中国人力资源方面的优势必将进一步转化为经济优势，并继续为中国经济的持续增长奠定稳定的基础。但是，中国在收获人口转变“红利”的同时，准备好了偿还其“负债”吗？

中国目前正处在人口“红利”最丰厚的时期，人们也许还没有意识到抚养比上升所带来的人口学“债务”。同时，很多人也许根本就不愿意或者仍然回避对这一问题的探讨。如果无法抓住目前劳动力资源最为丰富的有利时机建立并健全社会保障体系，那么，当中国开始为人口转变的不利后果支付代价的时候，中国经济的发展将无法行使在一个健康的轨道上。

二、人口问题带来的新挑战

从目前面临的人口态势及其发展趋势来看，我国人口问题

的性质已经发生了重大变化：人口过快增长对生产力的压迫被大大减轻，人口的结构性问题开始成为制约经济和社会发展的重大现实问题。

按现在的生育水平（1.8左右的总和生育率）预测^①，未来十几年我国人口每年净增800万~1000万人，总人口将于2013年左右达到14亿，2033年左右达到峰值14.7亿，其后，将进入持续的负增长。从2005年到2016年，劳动年龄人口（15~64岁人口）将从9.4亿增加到10.1亿的高峰，其后转为负增长，但10亿以上规模的高峰平台将一直持续到2028年左右，劳动年龄人口占总人口的比例将保持在70%以上。在劳动年龄人口总量增长的同时，新增劳动年龄人口呈现减少的趋势。2000年我国65岁及以上的老年人口为8810万，2003年为9692万，2010年将达到1.1亿，2020年将达到1.64亿。其后，由于20世纪60年代生育高峰时出生的人口陆续进入老年，老年人口增长高峰期随之到来。65岁及以上老年人口比例2000年为6.69%，2003年为7.5%，2010年将达到8.3%，2020年将达到11.4%，并进入快速提高阶段；2035年将超过20%，进入高度老龄化时期，2050年会进一步提高到23%以上。如果生育率一直保持在更替水平以下，20世纪内我国人口老龄化水平，除60年代和70年代略有降低，将一直处于上升状态。

虽然人口数量增长过快对经济社会发展的压力已大大减缓，但中国的人口问题并没有因此而消失，而是变得更加复杂和困难。在新的形势下，人口问题对经济、社会、资源环境以及区域发展带来了全新的挑战。

① 张为民等：人口变动预测。载：田雪原，王国强主编。全面建设小康社会中的人口与发展。中国人口出版社，2004：91~128

(一) 人口对经济增长的挑战

尽管人口过快增长已经得到有效控制,但庞大的人口规模仍然使我国经济发展面临巨大压力。十数亿人口实现人均 GDP 3000 美元的全面小康目标,要求国民经济今后必须保持年均 7% 以上的增长速度。

从资源和环境的支撑能力来看,维持经济高速增长就必须转变经济增长方式,走新型工业化道路。人力资源不仅是经济增长的动力和源泉,而且也是提高其他资源使用效率的关键。只有实现人力资源的高速积累,才能促进经济增长方式转变,也才能从根本上保证经济的持续增长。

我国人口素质与经济社会发展的要求相比仍然有很大差距。2000 年初中及以下文化程度的人口占到就业人口的八成以上,农村仍然存在着相当数量的青壮年文盲,这使得我国在国际分工中无法占据到有利地位,经济结构升级困难。如果不能迅速提高人口素质尤其是劳动力的素质,我国经济增长将面临严重的后劲不足问题。

丰富的劳动力资源是我国目前最大的竞争优势,但也同时带来了巨大就业压力。2003 年城镇登记失业人口达 800 万人,企业下岗职工 911 万人,加上年新增劳动年龄人口,每年有 2000 多万人需要安排工作,但年新增就业机会只有 800 万个。目前城镇登记失业率达到 4.3%,是 1990 年以来的最高水平,城镇调查失业率已经超过 6%。就业是效率和公平的结合点,失业是造成收入差距拉大和贫困发生率上升的主要原因,就业不充分和高失业率必然威胁到经济的可持续增长能力。

我国劳动力供大于求的局面在短期内仍然难以发生根本性改变。目前劳动力供给压力主要来自两个方面,一是新增劳动年龄人口,二是农村劳动力向城镇的转移。考虑到上述两种因

素影响的预测表明：今后 10 年，我国需要为大约 2 亿人口提供非农就业岗位，这超过了改革开放以来 20 多年中所创造的 1.7 亿个就业岗位；与此同时，经济增长在未来 10 年中将会创造大约 1.8 亿左右的就业机会，劳动力供需缺口累计将达到 2000 万左右。

目前和今后一段时间内，劳动力总体上供大于求的局面并不意味着在更远的将来不会出现劳动力短缺问题。事实上，局部的、结构性的劳动力短缺在我国始终存在，中西部农村劳动力不断向城镇地区和东部发达地区的流动现象，就是流入地劳动力资源短缺的具体表现。人口预测表明，劳动年龄人口将在 2016 年左右开始减少，这将形成劳动力成本上升的巨大压力，如果劳动生产率增长持续低于劳动力成本上升速度，则劳动力数量优势将逐渐被消耗殆尽，我国经济的持续增长能力将受到严重削弱。要保持劳动力资源优势、避免劳动力短缺、保持经济持续增长能力不衰竭，根本的办法就是不断提高劳动力的素质，实现劳动力质量对数量的替代。

以不断加速的老龄化为基本特征的人口年龄结构的变化，将从多个方面影响到我国经济的持续增长能力。首先，老龄化会带来社会抚养比不断提高，劳动力的负担和成本加大；其次，老龄化会加大消费性人口比例，降低生产性人口比例，进而造成储蓄率下降；最后，劳动力年龄结构“老化”将严重影响劳动生产率。上述 3 个方面的影响都会在一定程度上削弱我国经济的竞争能力，并进一步影响到经济可持续发展的活力。

（二）人口对构建和谐社会的挑战

我国在改革开放以来 20 多年时间内，使 90% 以上的人口迅速摆脱贫困、基本实现小康。这一伟大成就赢得了国际社会的高度赞誉，被誉为“中国经验”、“中国模式”和“中国奇迹”。