



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

失业严重地区的 失业问题研究

UNEMPLOYMENT PROBLEMS AND
POLICY OPTIONS IN CHINA

一张车伟等著



方志出版社



中国社会科学院文库·经济研究系列

The Selected Works of CASS · Economics

失业严重地区的 失业问题研究

Unemployment Problems and
Policy Options in China

张车伟 等著



方志出版社

· 中国社会科学院文库· 经济研究系列 ·

失业严重地区的失业问题研究

著 者：张车伟等

责任编辑：罗 滔

出版者：方志出版社

(北京市建国门内大街5号中国社会科学院科研大楼12层)

邮编 100732

网址 <http://www.fzph.org>

发 行：方志出版社出版发行部

(010) 85195814 85196281

经 销：新华书店总店北京发行所

法律顾问：北京市大禹律师事务所

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷：北京印刷集团有限责任公司印刷二厂

开 本：787 × 1092 1/16

印 张：14.75

字 数：244 千

版 次：2009年7月第1版 2009年7月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 80238 - 615 - 0/D · 14

定价：30.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

失业严重地区的失业问题研究/张车伟等著. —北京: 方志出版社, 2009.7

ISBN 978 - 7 - 80238 - 615 - 0

I. 失… II. 张… III. 失业 - 问题 - 研究 - 中国
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 072338 号

《中国社会科学院文库》 出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006年11月

前 言

20 世纪 90 年代中期以来，随着市场化改革步伐的加快，中国劳动力市场也经历了剧烈的变革。在这一变革过程中，有数以千万计的劳动者丢掉了工作，中国也因此经历了改革开放以来最严重的失业时期，尤其是那些老工业基地和资源枯竭型城市地区遭受的冲击最为严重。

为了研究严重失业对经济社会发展所造成的冲击，中国社会科学院在 2003 年立项了重大课题《失业严重地区再就业与社会保障问题研究》。经过三年多的努力，课题顺利完成。作为课题的主持人，我对课题组全体成员所付出的艰苦劳动和心血表示由衷的感谢！在研究过程中，课题组成员不辞辛苦赴各地调研，获得了大量第一手的资料和数据，为高质量完成本课题的研究提供了坚实的基础。尤其是作为课题联络人的吴要武同志，除了担负自己的研究任务外，他还承担了许多事务性工作，包括组织调研和建立研究的数据库等，他的努力和付出是课题顺利完成的重要保证。

现在呈现在各位读者面前的这本《失业严重地区的失业问题研究》就是中国社会科学院重大课题《失业严重地区再就业与社会保障问题研究》的主要研究成果。本书包括绪论共 11 章内容，分别由不同作者完成。撰写的具体分工如下：绪论，张车伟撰写；第 1 章，失业严重地区的基本状况，吴要武撰写；第 2 章，劳动供给与严重失业，王德文撰写；第 3 章，劳动力需求与严重失业，都阳撰写；第 4 章，劳动力市场分割与严重失业，张展新撰写；第 5 章，严重失业的性质，张车伟和薛欣欣共同撰写；第 6 章，严重失业的后果，张车伟撰写；第 7 章，严重失业与再就业，王美艳撰写；第 8 章，严重失业与社会保障，张翼撰写；第 9 章，应对失业的政策效果，吴要武撰写；第 10 章，失业集群与政策选择，杨伟国撰写。在上述作者

中，除杨伟国来自中国人民大学外，其余都来自中国社会科学院人口与劳动经济研究所。全书最后由张车伟统稿。

回想课题立项的时候正值中国失业严重的时期，当时提出这一课题就是希望本研究能为我国如何有效应对失业并建立与国情相符的社会保障制度作出贡献。今天的就业形势与当时相比已经发生了根本性的变化，中国不仅顺利度过了有史以来最大规模的裁员所带来的剧烈冲击，而且，经过几年的不懈努力，中国的劳动力市场政策体系初步建立并不断完善，劳动者的权益正得到越来越好的保障；同时，中国的劳动供求关系也从过去所谓的“无限供给”转变为“有限剩余”，解决中国的就业问题也随之翻开了新的一页。不过，回顾本课题的研究过程，自感还是基本上达到了当初的目标，研究过程中所撰写的一些研究报告和政策建议引起了国家有关决策部门的重视，有些成果很快转化为政策并使数以万计的下岗失业人员受益。想到此，研究的艰辛也就转化为了快乐！

就业和社会保障问题是一个伴随和谐社会建设的永恒话题。本课题的完成意味着新研究的开始，很多新的问题正等待我们去探求新的答案。

张车伟

2008年8月于日本名古屋大学

目 录

绪 论	(1)
第一章 失业严重地区的基本状况	(8)
第一节 劳动供求形势的变化	(9)
第二节 结构调整与就业冲击	(14)
第三节 失业严重地区的分布状况	(19)
第四节 失业严重地区的主要特征	(23)
第二章 劳动力供给与严重失业	(27)
第一节 劳动力供给的变化趋势	(28)
第二节 失业严重地区的劳动力供给	(32)
第三节 劳动参与率变化趋势、特征与影响因素	(37)
第四节 劳动力供给的工资弹性和收入弹性	(44)
第五节 结论与政策建议	(47)
第三章 劳动力需求与严重失业	(50)
第一节 劳动力需求的基本理论	(50)
第二节 经济增长与就业需求	(55)
第三节 经济结构变化与就业	(59)
第四节 劳动力市场灵活性与就业需求	(64)
第五节 失业严重地区的就业机会在哪里?	(66)
第四章 劳动力市场分割与严重失业	(69)
第一节 劳动力市场分割研究评述	(70)

第二节	地方保障分权的排他性与劳动力市场地域分割	(74)
第三节	社会保障获取与城市劳动力流动障碍： 东北和北京调查数据的发现	(80)
第四节	小结	(85)
第五章	严重失业的性质	(88)
第一节	外部冲击与严重失业	(88)
第二节	总量矛盾还是结构性问题？	(93)
第三节	失业原因分析	(98)
第四节	从劳动供给看减缓失业	(105)
第六章	严重失业的后果	(109)
第一节	贫困问题突出	(109)
第二节	人力资本积累困难	(115)
第三节	潜伏社会危机	(118)
第四节	应对严重失业的对策思考	(125)
第七章	严重失业与再就业	(131)
第一节	“再就业”的背景	(131)
第二节	“再就业”的政策措施	(134)
第三节	促进失业严重地区“再就业”的 特殊措施及其效果	(138)
第四节	失业严重地区的再就业状况	(145)
第五节	结论和政策建议	(147)
第八章	严重失业与社会保障	(149)
第一节	应对下岗失业的“三条社会保障线”	(149)
第二节	“并轨”前的保障状况	(154)
第三节	“并轨”后的保障状况	(166)
第四节	小结	(177)
第九章	应对失业的政策效果	(180)
第一节	引言	(180)

第二节	消极劳动力市场政策的效果	(182)
第三节	积极劳动力市场政策的效果	(192)
第四节	结论	(200)
第十章	失业群集与政策选择	(203)
第一节	中国的失业群集及成因	(204)
第二节	失业群集治理的政策选择	(212)
第三节	主要结论	(221)

绪 论

中国的计划经济体制为了追求绝对公平，实施了完全的就业保护制度，希望通过就业保护实现消除“失业”和“充分就业”的目标。但事与愿违，计划经济体制不仅无法实现经济增长，也难以解决就业问题，结果只能是陷入经济停滞和就业机会匮乏的社会危机之中。

改革开放摒弃了计划经济体制下“充分就业”的发展目标，更加专注于经济增长的目标，带来了经济高速增长、经济结构改善和就业增加。在改革开始后的相当长一段时期内，中国经济主要表现为增量变革，经济社会发展经历了帕累托式改进。然而，当改革不得不触及到计划经济体制下形成的“存量”部分时，社会就不得不承受由此带来的阵痛。这种阵痛突出地表现为计划经济体制形成的大量冗员随着改革深化不断被释放，造成大量人员下岗和失业。20世纪90年代中期，尤其是1998年国有企业改革步伐加快之后，中国经历了恐怕是迄今为止历史上规模最大的裁员。从1998年到2002年，国有企业裁员接近5000万人，如果再加上其他企业如集体企业的裁员，在5年左右的时间内，中国有大约8000万人丢掉了工作。如此大规模的下岗失业必然会对劳动力市场产生巨大和深刻的影响。归纳起来看，下岗失业对劳动力市场的冲击主要体现在这样几个方面：一是严重失业和劳动参与率下降；二是劳动力市场的非正规化；三是收入差距不断拉大。

（一）严重失业和劳动参与率下降

由于中国没有建立调查失业统计制度，要弄清楚结构调整在多大程度上加剧了失业并不是一件容易的事。不过，2000年第五次全国人口普查倒是包含了有关推算调查失业率的信息，从中我们可以了解到失业的基本状

况。根据2000年第五次全国人口普查的结果，中国15岁以上城镇人口失业率高达8.27%，其中城市为9.43%，镇为6.24%。按照国际上通行的劳动力市场调查方法，笔者曾对上海、武汉、福州、沈阳和西安五个城市的失业状况进行了调查，结果表明，2002年中国大城市的失业率大约为14%左右，而据此对全国城镇整体进行推算，失业率可能会超过10%。

更为严重的是，失业率上升的同时，劳动力参与率却在下降。在1998之前，中国依然保持着较高的劳动参与率水平，全国劳动参与率一直保持在78%以上。1998年之后，劳动参与率开始不断下降，1998年至2002年全国劳动参与率下降了2个多百分点。城镇劳动参与率的下降尤其迅速，1998年到2002年的4年时间内，城镇劳动参与率从73.73%下降到65.30%，下降超过了8个百分点。

伴随劳动参与率下降的失业率上升是一种最为严峻的劳动力市场结果。在劳动参与率不断下降的情况下，失业率本身并不足以完全反映真实失业的严重程度。因为在失业统计中，那些“遭受挫折的劳动者”（无工作、想工作但因找工作屡遭挫折而被迫放弃找工作想法的人）常常被排除在外。考虑到“遭受挫折的劳动者”后，中国的城镇失业状况有可能比实际数字所反映的更为严重。20世纪90年代末和21世纪初的几年也因此是新中国成立以来又一个严重失业的时期。

分地区来看，2000年第五次全国人口普查结果表明，东部地区和西部地区的失业现象相对较轻，但也都超过了7%；中部地区最为严重，超过了10%。失业发生最为严重的地方常常是那些经济发展不够快、产业结构调整幅度大的省份，如东北三省，失业率都超过了13%；一些传统发展战略布局下的老工业基地，如天津市、上海市、重庆市等，失业率接近或超过10%。失业问题严重的区域不平衡还表现在不同城市规模的差异上。特大型城市和省会城市的失业现象最为严重，失业率一般都超过10%；中小城市的失业率次之，平均在8.88%左右；而小城镇的失业率相对较低，平均水平为6.3%。

城镇劳动力市场结果的区域不平衡表明，有些地方的失业完全在正常的范围之内，而有些地方的失业问题则对当地经济发展和社会稳定构成了严重的威胁。从失业的严重程度来看，全国有93个城市失业率超过了10%。对这93个地市作进一步的观察，失业率最高超过20%的有6个，分别为抚顺、本溪、阜新、辽源、鸡西和鹤岗，这些都是著名的资源型城市。

在全部 93 个失业严重的城市中，有 22 个为著名的资源型城市，比如大同、萍乡、自贡、乌海等。如果说中国作为一个整体已经感受到失业和贫困对发展和稳定产生的威胁，那么，这些威胁在资源枯竭型城市显得更为严重。

（二）劳动力市场的非正规化

计划经济体制下，中国城镇劳动力市场受到较好保护，劳动力市场正规化比例很高，这当然也是我们曾引以为荣的事。但是，随着 20 世纪 90 年代中期以来大量正规就业岗位被摧毁，而新增就业岗位往往又缺乏基本的劳动力市场保护，劳动力市场非正规化趋势不断加快。

1995 年以来，中国就业人数累计增加 6877 万人，但从三次产业来看，就业增加非常不均衡。其中，第一产业累计减少 82 万人，第二产业累计增加 765 万人，第三产业累计增加 6294 万人。分经济类型来看，1995 年以来国有单位和集体单位就业人员数量迅速减少。国有单位和集体单位在 1995 年时是城镇就业的主要部门，二者合在一起占全部城镇就业的比重超过 75%，到 2003 年这一比重下降到只有 30% 左右。就业人员数量的增加主要体现在非国有经济部门，1995 年至 2003 年间，各类股份公司增加就业 1700 万人，就业份额从 1.94% 增加到 8.07%；港澳台地区和外商投资单位增加就业 349 万人，就业份额从 2.69% 增加到 3.36%；私营企业增加就业 2060 万人，就业份额从 2.55% 增加到 9.93%；个体就业增加 817 万人，就业份额从 8.19% 增加到 9.27%；增加就业最多的是不便分类而被归入“其他”的经济类别，共增加就业 8204 万人，就业份额从 8.95% 增加到 38.64%。因此，中国城镇就业变化的一个最大特点就是单位就业人数减少和非单位就业人数增加，或者说就业的非正规化趋势。

1995 年，城镇就业主要是正规就业，在全部 19040 万就业人员中，正规就业占 82.86%，而非正规就业仅占 17.14%。此后，正规部门就业不断减少，非正规部门就业不断增加，到 2003 年，在全部 25639 万就业人员中，正规就业比例下降到只有 52.08%，而非正规就业比例则增加到 47.92%，非正规就业几乎占到城镇就业的一半比例。就业的非正规化意味着就业质量的下降，因为非正规就业总体上来说是一种缺乏保障的就业，其收入水平也较低。

（三）收入差距不断拉大

总体上来看，中国城镇劳动力市场上工资一直在不断增加，但工资增长在各部门和行业间并不是一种均匀的分布。工资增长主要发生在正规部

门而不是所有部门，非正规部门的工资在过去 20 多年的时间内几乎没有明显的增长。与工资增长的结构差异相对应，收入差距被不断拉大。全国基尼系数从 1995 年的 0.389 快速增加到 2002 年的 0.435，农村居民基尼系数从 1995 年的 0.342 增加到 2002 年的 0.399，城镇居民基尼系数从 1995 年的 0.28 增加到 2002 年的 0.319。收入差距不断拉大的结果是城镇贫困人口数量不断增加。造成收入差距拉大的原因主要包括制度和市场两个方面的原因。从制度方面来说，在初次分配中资本和劳动的收益存在着扭曲，主要表现为工资的增长速度大大低于劳动生产率的增长速度；从市场的角度来看，劳动力市场上简单劳动者存在着较为严重的供大于求的形势，工资增长缓慢，而具有较高技能的劳动者供给不足，工资收入快速增长。

为了应对结构调整所导致的大规模城镇失业下岗的冲击，中国政府开始考虑建立健全劳动力市场政策体系。在这一过程中，政府首先考虑的是如何对下岗和失业人员从收入上进行支持和救助。国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城镇最低生活保障构成了对失业下岗人员进行社会救助的政策主体。2002 年全国再就业工作会议后，中国政府引入了旨在提高失业者就业能力的积极就业政策。收入支持和鼓励就业的政策构成了积极就业政策体系，也标志着中国劳动力市场政策体系开始建立并不断完善。

在上述背景下，为了研究如何应对严重失业问题，中国社会科学院在 2003 年设立了重大研究课题《失业严重地区再就业与社会保障问题研究》，希望通过这一课题的研究能够为如何有效应对失业并建立与国情相符的保障制度作出贡献。课题从立项到完成，经历了三年多的时间，呈现在大家面前的本书就是这一课题的主要研究成果。

本书主要回答了中国哪些地方面临着最为严重的失业问题，以及失业严重地区的特征和分布，讨论了在失业严重地区经济增长、结构性调整和失业之间的关系，分析了失业严重地区的社会保障和存在的主要问题，探讨了在失业严重地区为失业人员提供生活安全保障与促进再就业之间的关系，提出了应对失业严重地区失业问题的对策建议。归纳起来看，本书的主要发现和结论可以被概括在这样几个方面。

（一）失业严重地区的分布和特征

根据第五次全国人口普查的结果，2000 年全国城市平均失业率为 8.78%，标准差为 4.59。如果把超过平均失业率一个标准差定义为严重失

业地区，则全国共有 99 个城市失业率超过 13.4%。分地区来看，中部失业最严峻，失业率超过 13.4% 的城市达到 49 个，占中部地区城市的 22.8%。相应地，东部地区的比例为 12.8%，西部地区只有 9.8%。从城市规模看，人口规模在 50 万人~100 万人的大城市，失业率超过 13.4% 的数量占同类城市的 40%，失业现象最严重；人口在 200 万人以上的超大城市，失业严重城市比例为 30%，也是相当严重的；人口规模在 100 万人~200 万人之间的城市，失业严重城市比例为 23%；中等城市和小城市中间，失业严重城市的比例分别只有 17% 和 11%。

（二）失业严重地区的劳动供给问题

总的来看，失业严重地区的人口转型快于全国平均水平，表现为人口生育率低于全国平均水平；人口老龄化高于全国平均水平，劳动年龄人口的自然增长低于全国平均水平；劳动参与率也低于全国水平。因此，失业严重地区劳动力供给潜在压力小于全国平均水平。综合分析，失业严重地区的劳动供给压力随着经济结构调整到位和经济持续增长，今后会有所缓解。

（三）失业严重地区的就业需求问题

经济增长是创造就业的必要条件，失业严重地区经济增长速度一般来看并没有显得特别缓慢。但是，大规模经济结构调整摧毁了大量正规就业机会，造成了严重的失业问题。随着经济结构调整基本完成，失业严重地区的劳动供求矛盾会得到减轻。

（四）失业严重地区的失业性质

中国目前的失业问题在性质上既是一种供需矛盾又是一个结构性问题。与全国其他地方相比，失业严重地区也面临着相似的劳动力供给压力，但造成这些地区严重失业的原因更多的不是来自总量供求不平衡的影响，而是更多地体现为结构性的矛盾。在东北这些失业严重地区，总体上仍然存在着供给大于需求的总量矛盾，但这样的总量矛盾似乎呈现出减弱的趋势，在这种情况下，严重的失业问题更多地是因为供需不匹配所造成的结构性问题。

（五）严重失业的后果与对策

失业严重地区的高失业率导致居民收入水平低、生活极度贫困、社会保障水平低、人力资本积累困难，出现了贫困的代际传递，同时由于缺乏就业能力，失业者的依赖性增强，群众上访事件不断上升，威胁着社会的

稳定。如果这些大规模贫困、失业等一系列社会问题得不到及时有效的解决，不仅制约着这些城市的经济转型和经济发展，而且还威胁着社会稳定与和谐。

应对这些地区严重失业问题的基本途径主要有两条。一条途径是继续用推动经济增长的办法实现其结构的转型和产业的接续，但这种途径对当地的资源条件和社会经济环境要求较高。另一条途径是从解决人的问题入手，不断增强这些地区的造血功能，通过优先投资于人的发展推动经济和社会的转型。

在深入分析国际上治理失业经验的基础上，本书认为，一些直接用来推动经济增长的办法在这些严重失业地区很难奏效，不仅已有的问题难以解决，而且新的问题还在不断产生，解决失业严重地区的问题必须有一个新的思路。这一思路就是：全面落实科学发展观，在坚持发展是第一要务的同时，树立一种优先投资于人的发展思路，建立一种在解决经济问题的同时引入用人的发展推动其经济社会转型的发展机制，从而实现经济社会与人口资源环境的协调发展。

课题完成并不意味着研究结束，相反却是新研究的起点。与启动本课题研究时相比，中国目前劳动力市场形势已经发生了根本性变化，更多的新问题不断涌现，迫切需要研究者给出答案。这里无法也不可能列出所有需要研究的问题，但笔者还是想把几个自己一直比较困惑的问题提出来，以求教于大家。

一是如何处理经济增长和就业之间的关系问题。经济增长更多地关系到效率，而就业更多地关系到公平。在比较贫穷的发展阶段，把增长放在优先的地位具有一定的合理性，但当财富积累到一定程度之后，就业的重要性就变得越来越突出。只有实现比较充分的就业，经济增长的成果才能更大限度地惠及所有人。中国的经济发展如何在增长和就业之间找到平衡，是一个迫切需要回答的重大战略问题。

二是如何处理就业数量增加与改善劳动关系的问题。中国目前不仅面临着高失业率问题，而且劳动关系方面的问题也很突出。中国目前的劳动争议案件不断上升，劳动争议案件数量继续增长。2003年全年各级劳动争议仲裁委员会立案受理劳动争议案件22.6万件，涉及劳动者80万人，分别比上年增长22.8%和31.7%。其中集体劳动争议案件1.1万件。应该说，中国目前的劳动关系问题已经构成了对社会稳定的威胁。在扩大就业

数量的同时，也必须高度关注就业的质量或者说改善劳动关系问题。

三是如何解决劳动力市场不平等问题。中国劳动力市场目前存在着比较严重的不平等问题。在劳动力市场上，不同人群受到保护的程度差别很大。国家机关和事业单位职工，不仅享受较高的社会保障，而且对他们的就业保护程度也很高。总的来看，计划经济体制下享受较好保障水平的人群如政府公务人员、国有企事业单位从业人员以及城市高收入人群等仍然享受着比较好的社会保障，而那些在市场经济体制下逐渐沦为弱势和贫困的人群在失掉过去保障的同时无法得到新的保障或者干脆被排斥在保障体系之外，这些人往往也是最需要社会提供保障的人。在中国无法为所有人提供较高社会保障水平的情况下，关注低收入的弱势人群的社会保障显然是健全社会保障制度的关键，而能否做到这一点也关系到中国经济能否在一个健康的轨道上持续发展。

四是如何处理劳动力市场灵活性和适度劳动力市场保护问题。目前中国的社会制度改革已经进入到了一个重要时刻，社会保障制度不仅关系到每个人的利益，而且也关系到经济的长远发展。中国目前的发展阶段决定了它现在不会、将来也不可能成为一个能够提供高保障福利的国家，过高的保障水平一方面意味着较重的社会负担，另一方面也会削弱经济的竞争力。适度保障才是构建社会保障体系的理性选择。对于中国的长远发展来说，中国必须在劳动力市场灵活性和安全性之间找到一种平衡，但这确实是一个困难而富有挑战性的问题。