



ZHONGGUO ZHUANXINGQI
JIUYE QIANLI YANJIU

中国转型期就业潜力研究

曾学文 著



ZHONGGUO ZHUANXINGQI
JIUYE QIANLI YANJIU

中国转型期就业潜力研究

曾学文 著

图书在版编目(CIP) 数据

中国转型期就业潜力研究 / 曾学文著. —北京: 北京师范大学出版社, 2009.11

ISBN 978-7-303-10626-4

I. ①中… II. ①曾… III. ①就业问题—研究—中国
IV. ① D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 195265 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 唐山市润丰印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 148 mm × 210 mm
印 张: 9.25
字 数: 214 千字
版 次: 2010 年 1 月第 1 版
印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷
定 价: 20.00 元

责任编辑: 马洪立 陈婧思 装帧设计: 高 霞
责任校对: 李 茵 责任印制: 李 丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序

就业是民生之本，是实现经济社会可持续发展的基础。实践证明，就业问题不只是一个重大的经济问题，它还是一个重大的社会和政治问题。因此，解决就业问题备受各国政要、经济学家乃至整个社会的高度关注。

中国是世界上人口最多的发展中国家，也是世界上最大的转型经济国家，保证就业与人口、资源环境的协调发展，关系到改革、发展和稳定的大局。从新中国成立 60 年的历史进程来看，随着工业化、城镇化、市场化、国际化和信息化的发展，就业问题变得更加错综复杂。从新中国成立初期到 20 世纪 70 年代后期，中国在二元经济体制下实行了城乡分割的就业制度，对农村劳动力进城进行了严格的限制，劳动力按地域性和行政性原则进行配置，劳动就业实行高度集中统一的计划管理。但由于劳动人事制度僵化，城乡经济存在大量的人浮于事现象，隐性失业严重。1978 年到 1983 年，中国以农村经济体制改革为突破口，推广实行联产承包责任制，农业劳动生产率得到了极大的解放。同时，农村隐性失业快速增加，农村剩余劳动力转移成为一个重要的问题。1984 年，国务院颁布了《关于农民进入城镇落户问题的通知》，允许农民自带口粮进入小城镇，农村劳动力的流动和转移进入了一个较快增长的时期。20 世纪 80 年代初到 80 年代末，在不触动原就业体制的情

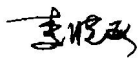
况下，通过在国有经济之外发展个体经济、私营经济、乡镇企业等非国有经济，吸纳了大量的就业人口，缓和了当时严峻的劳动力就业问题，但由于没有触动计划经济体制下的统包统配就业制度，隐性失业问题并没有得到解决。20世纪90年代以来，中国明确了社会主义市场经济体制改革目标，工业化和城镇化加快发展，经济增长提速，经济转型进入关键时期，城镇国有和集体企业的大量冗员被释放出来，隐性失业显性化。进入90年代后期，中国重化工业快速发展。据统计，1990年重工业的比重为50%，2007年超过70%，重化工业是高耗资工业，重化工业的倾斜发展不仅加剧了中国资本短缺的矛盾，而且大大削弱了就业的基础，导致了就业结构转换严重滞后于产业结构转换，形成了“高增长、低就业”的矛盾格局。据全国第五次人口普查数据显示，2000年中国城镇调查失业率为8.27%，其中城市失业率为9.4%，镇失业率为6.2%。

进入21世纪以来，党和国家高度重视就业问题。2000年6月，中共中央、国务院发布了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，提出对进城农民不得实行歧视性政策，并要积极探索适合小城镇特点的就业和社会保障制度。2004年3月，全国人大十届二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》强调国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展；2005年颁布了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，指出毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。2007年，十届全国人大常委会通过了《就业促进法》，明确政府在促进就业中的重要职责，将经过实践检验切实有效的积极的就业政策和措施上升为法律规定。截至2007年年底，中国城镇非国有单位从业人员占城镇从业人员的比重达到78%，成为就业增长的主导力量。但是，由于中国人口和劳动力仍处于“双上升”时期，并在就业弹性持续下降的作用下，劳动力就业压力不断增强，

根据中国社会科学院于2008年年底发布的《社会蓝皮书》，中国城镇失业率达到9.4%，已经十分严峻。2008年国际金融危机更是加剧了中国的就业难度，大学生和农民工等群体性就业问题更加突出，如果解决不好，不但不利于扩大内需，而且还可能加剧社会的不稳定，甚至诱发社会危机。因此，高度重视就业问题，坚持就业优先发展战略，大力开发就业潜力，这是中国现阶段所面临的特殊而又艰巨的历史任务。

解决好未来中国的就业问题，核心是最大限度地开发就业潜力。那么，中国在“十二五”时期甚至更长一个时期内就业潜力规模有多大？就业潜力的结构如何？如何提高就业潜力？这些都是需要努力探索的重大前瞻性课题。曾学文的新著《中国转型期就业潜力研究》是在他博士论文的基础上进一步深化研究的结果，也是国内系统研究就业潜力不多见的专著。该著作在对就业理论进行系统梳理的基础上，提出了就业潜力的概念及中国就业潜力的影响因素，论证了资本与技术、经济制度变迁、经济结构变迁和宏观经济政策是中国转型期影响就业潜力的四大因素，得到了若干重要的实证结论。在此基础上，作者建立了中国转型期间就业潜力的综合函数模型，对未来就业潜力的规模与结构进行了判断和预测，并提出了相关政策建议，这些结论和建议对制定我国就业中长期规划和发展战略具有重要的参考价值。

就业问题一直是一个全球性的大难题，中国的就业问题更加复杂。中国经济转型是发展过程中的特殊道路，不能简单地复制西方的就业理论或模式，必须要创新中国特色的就业理论和模式。因此，需要大胆实践，大胆创新。希望本书的出版能引起更多的人关注就业潜力的研究，为更好地解决中国的就业问题进行不懈的探索。



2009年10月18日

目录

1	第一章 导论
2	第一节 就业潜力问题的提出
13	第二节 研究方法、内容结构和创新点
19	第二章 就业潜力研究的理论述评
19	第一节 就业潜力的界定
26	第二节 中国转型时期就业潜力的分析框架
30	第三节 就业潜力影响因素的理论综述
63	第三章 资本与技术变动对就业潜力影响的分析
63	第一节 资本和技术影响就业潜力的机制分析
73	第二节 资本对就业潜力影响的实证分析
91	第三节 技术进步对就业潜力影响的实证分析
107	第四章 经济制度变迁对就业潜力影响的分析
107	第一节 不同经济体制下就业决定机制的分析

111	第二节 市场化改革对就业潜力影响的实证分析
143	第五章 经济结构变迁对就业潜力影响的分析
143	第一节 经济结构变迁对就业潜力影响的机制分析
150	第二节 工业化进程对就业潜力影响的实证分析
162	第三节 城镇化进程对就业潜力影响的实证分析
171	第四节 地区经济差距对就业潜力的影响
178	第六章 宏观经济政策对就业潜力影响的分析
178	第一节 宏观经济政策影响就业潜力的机制分析
183	第二节 宏观经济政策调控就业的实践及国际比较
196	第三节 宏观经济政策影响就业潜力的计量分析
214	第七章 就业潜力的综合测算
214	第一节 就业弹性法
226	第二节 线性趋势法
234	第三节 生产函数法
238	第四节 投入产出法

252	第八章 中国就业可持续与就业潜力开发战略
252	第一节 就业可持续的内涵
255	第二节 就业潜力开发的战略措施
276	参考文献
283	后记

第一章 导论

要把扩大就业摆在经济社会发展的突出位置。就业是民生之本，关系到亿万劳动者及其家庭的切身利益，是实现科学发展、促进社会和谐的重要基础。^①同时，充分就业也是当今世界每个国家都在努力追求的目标。保证就业与人口、资源的协调发展，关系到中国改革、发展和稳定的大局。根据第五次人口普查资料，中国2000年城镇调查失业率已达到8.27%，^②并且还在呈上升趋势，这一水平已经明显超出“中国城镇的实际失业率已达到7%的警戒线”。^③各国实践证明，失业问题不只是一个重大的经济问题，它还是一个重大的社会问题和政治问题，中国的失业问题已经引起政府和社会各界的高度重视。本书将以就业潜力作为切入点，在系统分析就业潜力的基本理论和研究方法的基础上，对中国改革开放30年来的就业潜力进行评价与分析，并提出中国就业可持续发展的相关战略。

① 温家宝：《论当前发展若干重大问题》，载《求是》，2008(11)。

② 数据来源于第五次人口普查资料，根据目前的失业统计制度，每年公布的失业率为登记失业率。

③ 中国社科院人口所：《人口与劳动绿皮书》（2002年度），北京，社会科学文献出版社，2003。

第一节 就业潜力问题的提出

失业和就业是一个问题的两个方面，一个国家（或地区）失业问题的演变与失业程度决定了就业潜力研究的方向与意义。中国正处于经济转型的重要时期，对这一特定历史时期失业问题的把握是提出和分析就业潜力的逻辑起点和现实起点。

一、中国失业问题的演变

新中国成立初期，我国曾一度出现了较高的城镇失业率，中央政府和各级地方政府都采取了计划性安置措施，使城镇失业率水平得到了有效遏制。全国人大常委会于1958年通过了《中华人民共和国户口登记条例》，该条例从就业、粮食、户口等方面对农村劳动力进城进行了严格的限制，由此开始实行计划经济体制下“统包统配”的就业制度，劳动力按地域性和行政性原则进行配置，劳动就业实行高度集中统一的计划管理。但由于劳动人事制度僵化，城乡经济存在大量人浮于事的现象，隐性失业严重，经济效率低下。与此相一致的是，城乡职工与农民收入水平均较低，各地区、各行业收入差异极小，贫困成为一种普遍现象。

改革开放初期，知青返城以及城镇经济发展缓慢导致就业吸纳能力十分有限，城镇失业率显著增加，形成了一个短暂的政策性失业高峰期，1978年到1980年城镇登记失业率分别达到5.3%、5.4%和4.9%，之后急剧降低。到20世纪80年代初期，由于非国有经济的发展，中国的就业潜力不断提高，由1980年的44.18%提高到1988年的54.51%，^①在不触动原就

^① 《中国改革与发展报告》专家组：《制度的障碍与供给》，上海，上海远东出版社，2001。

业体制的情况下，通过在国有经济之外发展个体、私营等非国有经济，吸纳了大量的就业人口，缓和了当时严峻的政策性失业问题。1984年到1988年，中国城镇登记失业率均控制在2%以内。但这一时期，由于没有触动计划经济体制下统包统配的就业制度，社会隐性失业问题并没有解决。

20世纪90年代以来，经济转型进入关键时期，失业问题开始复杂化。在推进市场化就业体制改革的过程中，城镇国有和集体企业的大量冗员被释放出来，隐性失业显性化；城镇化发展的提速以及城乡收入差距持续扩大导致了农村大量剩余劳动力向城镇转移，城镇劳动力供给压力增加；而全球新技术变革加快产业结构升级步伐，传统产业就业潜力下降甚至为负。上述矛盾交织在一起，形成了90年代以来中国失业现象复杂化的背景。在众多因素中，体制性因素是最突出的问题，1992年，中国明确社会主义市场经济体制改革目标，“在国有企业转变为市场经济主体以后，企业在利润最大化目标的驱使下，按照效率原则配置劳动力资源必然使原有的冗员显化”（蔡昉，1998），国有企业大量的隐性失业人员开始逐步分流与消化。1993年起，原国家劳动部不再下达就业指令性计划，国家实行积极的劳动力市场政策，全社会开始运用市场手段来配置劳动力资源。1994年《劳动法》颁布后，企业初步建立起以劳动合同为核心的劳动力管理制度，在就业制度进一步改革与完善的基础上，国有企业于1998年开始实行“优化劳动组合”政策，采取一系列下岗分流措施消化企业隐性失业人员，提高企业经济效率与竞争力；同时，数以千万计的国有企业员工开始进入下岗就业中心，进行再就业，并逐步与社会失业人员并轨，市场导向型就业体制初步确定，失业程度加剧。

近年来，各级政府都非常重视就业工作。2007年，十届全国人大常委会通过了《就业促进法》，明确政府在促进就业中

的重要职责，将经过实践检验切实有效的积极的就业政策和措施上升为法律规定。中国的就业总量不断增加，就业形势有所好转。

但是，当前就业形势仍然十分严峻。中国城乡每年新增劳动力超过 2 000 万人，再加上上一年结转下来的未能就业的，约达 2 400 万人，此外，每年农村富余劳动力向城镇转移约有 800 万人，而每年只能提供城镇就业岗位 1 200 多万个。^① 在世界经济减缓，国内经济失衡的复杂背景下，这种形势还将持续相当长一段时间，且可能加剧。

二、中国失业程度的衡量

劳动力失业率反映的是劳动力失业程度的指标，也是劳动力利用程度的一个指标。中国的劳动力失业率到底有多高？这似乎是一个没有人能回答得清楚的难题。不同的界定与统计方法会产生重大的分歧。下面从不同的角度对中国劳动力失业程度进行具体的分析。

（一）失业的界定

关于“失业”，目前还没有统一的界定方法。按照现代经济学的定义，失业指劳动力完全处于闲置状态，具体表现为零工时零收入。^② 一般来说，失业是指公开失业（Open Unemployment）。发达国家的失业统计都是统计公开失业人口。国际劳工组织（ILO）对失业者的界定是：在一定年龄之上，在一定时间内（如 4 周或者 3 个月），那些没有工作，目前可以

① 田成平：《我国每年新增劳动力超 2 000 万人从六方面促进就业》，载新华网，http://news.xinhuanet.com/video/2008-03/09/content_7749584.htm，2008-03-09。

② R. Krishna, Unemployment in India, *Economic and Political Weekly*, 1973(3).

工作而且正在寻找工作的人。^① 世界各国的失业率定义虽然在原则上是一致的，但其差异也非常明显。例如，欧洲联盟统计办公室（EUROSTAT）在 ILO 标准的基础上，为欧盟各国统计失业率制定了一个实施的标准，美国和加拿大也都制定了各自的失业标准。严格地说，ILO 所提供的并不是准确的失业定义，而是度量失业的一些参考标准，因为它要考虑到不同国家的发展水平与经济制度差异，不得不在某些方面含糊不清或者允许灵活处理。因此，世界各国在使用这些失业标准时都会根据本国的情况而具体化，从而形成具有本国特点的失业定义。虽然世界各国的失业界定各不相同，但总体上还是具有一定的可比性。

反映失业程度的失业率是指失业人数占劳动力人数的比例，失业率应该是一个劳动力市场中劳动力未被利用程度的度量指标，它要测度的是仍然附着于劳动力市场但当前未被雇用的劳动力数量。

在计算失业率时，各国对于劳动力总量的计算存在分歧。比如，在通常的失业率统计中，那些被认为已经退出劳动力市场的人中仍然有相当数量在一定程度上附着于劳动力市场，即那些没有工作、想工作但没有找到工作的人，由于这些人在失业率统计中被排除在外，因此这部分的统计是比较模糊和困难的。^② 在工作起始年龄的选择上，有的国家选择 15 岁，有的选择 16 岁。例如，美国计算失业率分母的年龄下限为 16 岁，而欧盟和加拿大为 15 岁。由于 15 岁的年龄段在统计上扩大了劳动力范围，故美国计算的失业率会造成对失业率的低估。因

^① World Bank, *World Development Report* 1995, Oxford University Press, Oxford, 1995.

^② 张车伟：《失业率定义的国际比较及中国城镇失业率》，载《世界经济》，2003(5)。

此，如果要进行失业率的国际对比，就需要按照某一个国家的失业定义对其他国家的失业定义进行调整。

中国目前的失业调查主要在城镇，农村没有做经常性的失业调查。而城镇失业率也有两个不同的调查口径，一是城镇登记失业率；二是城镇调查失业率。城镇登记失业率是一个不完全的失业率信息。首先，它包括的年龄范围过窄，即男性在16~50岁，女性在16~45岁，上限甚至低于退休年龄；其次，它没有包括已经没有工作但享受下岗待遇的人员；再次，那些处于失业状况，但并未到劳动和社会保障部门进行登记的人员，也没有包括在失业人员的范围内；最后，城镇登记失业率的分子和分母中没有包括在城镇工作但没有当地户口的劳动者。因此，城镇登记失业率并不能全面反映城镇失业状况，只能在一定程度上反映失业的变动趋势。

1996年，国家统计局借鉴国际上通行的统计方法，建立了城镇劳动力失业抽样调查制度，1997年起由国家统计局与劳动部共同制订调查方案，共同发布调查结果，具体调查组织工作由国家统计局负责。在中国城镇调查失业率的统计中，失业者是指年龄在16周岁以上及男性50岁以下、女性45岁以下，有劳动能力，在调查周期内未从事有收入劳动，并以某种方式正在寻找工作的人员。调查范围确定为城镇常住人口，具体包括以下人员：第一，常住本地半年以上且户口在本地的人口；第二，常住本地半年以上户口不在本地的人口；第三，常住本地不到半年但离开户口所在地已半年以上的人口；第四，常住本地半年以上户口待定的人口。目前，这一调查制度已经实行，但除了1996年和1997年公布了调查结果外，其余年份还没有公布调查结果。

（二）城镇登记失业率与调查失业率的比较

中国城镇登记失业率自1978年以来，经历了“U”型的变动过程。改革开放初期由于政策性及其他诸因素的影响，登记

失业率较高。20 世纪 80 年代中期开始, 城镇登记失业率稳定降低。2001 年以来, 城镇登记失业率有了较大幅度的提高, 表 1-1 是 90 年代以来城镇登记失业人数和失业率的变动情况。

表 1-1 中国 1991—2007 年城镇登记失业人数和失业率

年 份	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
城镇失业 人数 (万人)	352.2	519.6	595	681	770	800	827	839	847	830
城镇登记 失业率 (%)	2.3	2.9	3.1	3.6	4.0	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0

资料来源: 国家统计局:《2008 中国统计摘要》, 北京, 中国统计出版社, 2008。

从表 1-1 可知, 20 世纪 90 年代以来, 城镇登记失业率水平在持续上升后稳中有降, 从 1991 年的 2.3% 增加到 2003 年的 4.3%, 达到极值后开始稳步回落, 至 2007 年的 4.0%。这与国有企业下岗分流以及经济结构调整等有着内在的关联。1991 年到 2007 年, 城镇平均登记失业率为 3.34%, 与其他发展中国家相比, 这是一个比较低的水平。事实上, 中国城镇实际失业率比登记失业率要高,^① 虽然还没有城镇实际失业率的系统数据, 但一些重要的调查数据也足以说明问题的严重性 (如表 1-2 所示)。

中国从 1995 年开始对城镇失业率进行调查, 但只公布了 1996 年和 1997 年的调查失业率, 分别为 4.42% 和 5.33%, 而同期的登记失业率分别为 3% 和 3.1%, 调查失业率分别比登记失业率高出 47% 和 72%。另外, 第五次人口普查数据显示,

^① 张车伟:《失业率定义的国际比较及中国的城镇失业率》, 载《世界经济》2003(5)。

表 1-2 相关年份的调查失业率变动表

单位：%

年 份	1996	1997	2000
调查失业率	4.42	5.33	8.27
登记失业率	3	3.1	3.1

资料来源：1996 年、1997 年的数据来自《中国劳动统计年鉴（1998）》，2000 年的数据根据《中国 2000 年人口普查资料》整理。

2000 年中国城镇调查失业率为 8.27%，其中城市失业率为 9.4%，镇失业率为 6.2%，而同期登记失业率为 3.1%，调查失业率比登记失业率高出 167%。城镇登记失业率的低估与中国目前社会保障水平较低、社会保障体系不健全等因素相关。

除了政府统计部门调查以外，还有一些研究机构和研究者对中国城镇失业率进行了估算。如中国社会科学院人口与劳动经济研究所和地方统计局合作于 2001 年在福州、上海、沈阳、西安和武汉五城市所作的调查结果表明：1996 年 9 月以来，上述五城市 16~60 岁人口的失业率一直在 8% 以上，并持续升高，2002 年年末，五城市的总体失业率为 14.3%，远远高于公布的城镇登记失业率。可见，中国的失业率已经到了十分严重的地步，同世界上一些主要发达国家或者发展中国家的同期失业率相比，中国的失业率水平相当高。据统计，2002 年美国的失业率为 5.78%，英国为 3.16%，日本为 5.38%，韩国为 3.11%，马来西亚为 3.48%。^① 值得注意的是，中国城镇国有企业隐性失业还未完全释放，新增劳动力，特别是高校毕业生进城务工，农村劳动力向城镇转移还在不断地增加。由此可以判断：在未来一段时间内，中国城镇失业率水平还处于上升时期，城镇就业形势依然十分严峻。

① 来自 IFS 在线资料。