

“十二五”国家重点图书出版规划项目

world development report

2013 年世界发展报告

وظائف

Emplois

Jobs

就业

کام

בודה

کار

Empregos

仕事

Empleo

काम

praca

مِهنة

luoi

Basa Banen

imishchun

is

වැඩ

काज

Muncă

Arbeitsplätze

osao

gogo

AZI

Muncă

Занятость

වැඩ

is

වැඩ

is

වැඩ

is

වැඩ

is

වැඩ

is

වැඩ



世界发展报告

2013



就业



世界银行

Published for the World Bank

内 容 简 介

《2013 年世界发展报告》将就业在发展进程中的中心地位作为出发点,对我们看待职业的旧有观念提出了挑战并加以重新构建。通过采取跨领域和多学科的方式,本报告探究了为什么有些职业对发展的贡献比其他职业大,报告发现能带来最大发展效益的是那些能使城市更好地运行、将经济体与全球市场连接起来、保护环境、培养信任和促进公民参与,或者减少贫困的职业。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

2013 年世界发展报告:就业/世界银行著;胡光宇,赵冰译. —北京:清华大学出版社,2013

书名原文:World development report: JOBS and development

ISBN 978-7-302-33657-0

I. ①2… II. ①世… ②胡… ③赵… III. ①就业问题—研究报告—世界—2013 IV. ①D582

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 208644 号

责任编辑:周 菁

封面设计:何凤霞

责任校对:王荣静

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京鑫丰华彩印有限公司

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:202mm×266mm 印 张:25.25 字 数:518 千字

版 次:2013 年 11 月第 1 版 印 次:2013 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1~2600

定 价:148.00 元

产品编号:051121-01

World Development Report 2013: Jobs

Copyright © 2012

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

ISBN: 978-0-8213-9575-2

ISSN: 0163-5085

eISBN: 978-0-8213-9576-9

DOI: 10.1596/978-0-8213-95750-2

This Work was originally published by World Bank in English as World development report 2013: JOBS in 2012. This Chinese translation was arranged by Tsinghua University Press. In case of any discrepancies, the original language will govern.

This volume is a product of the staff of the World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

2013 年世界发展报告：就业

2012 年，版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

地址：1818H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《2013 年世界发展报告：就业》。中文版由清华大学出版社出版。本书中文版与英文版在内容上如有任何差异，以英文版内容为准。

本书是世界银行工作人员的成果，其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据所引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

北京市版权局著作权合同登记号图字：1-2013-5960

权利和许可

本书的材料具有版权。未经许可，复印和（或）转载本作品的全部或部分材料可能违反有关法律。国际复兴开发银行/世界银行鼓励传播其作品，通常可以迅速准许有关复印和转载的请求。如要求复印或重印本作品，请填写资料送交版权许可中心（Copyright Clearance Center Inc.），地址：222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA；电话：978-750-8400；传真：978-750-4470；网址：<http://www.copyright.com>。任何其他关于版权和许可证的询问，包括各项附属权利，请寄往世界银行版权部（Office of the Publisher, The World Bank）。地址：1818H Street, NW, Washington, DC 20433, USA；传真：202-522-2422；E-mail: pubrights@worldbank.org。

封面设计：WILL KEMP 世界银行

内页设计：DEBRA NAYLOR

世界发展报告

2013



就业

清华大学出版社
北京

专栏

专栏 1 女性加入劳动力队伍的比例是怎样增加的？
30

专栏 1.1 工作和休闲的性质随着城市的扩展而变化
53

专栏 1.2 就业为女性带来了收入机会，但也带来了新的困难 54

专栏 1.3 发展中国家临时工中介业在发展 57

专栏 1.4 危机响应超越了对失业人口的收入支持措施 62

专栏 1.5 对非正规领域进行统计的国家很少 64

专栏 1.6 并不是所有儿童的劳动都属于童工 66

专栏 2.1 生活水平包括很多方面，测量生活水平的方法也有很多种 77

专栏 2.2 大多数贫穷人口都有工作 80

专栏 2.3 通过享乐定价法量化工作属性的价值 83

专栏 2.4 工作可能带来健康和安全风险 84

专栏 2.5 增长和就业的关系不是机械不变的 88

专栏 2.6 韩国从增长走向就业战略，新加坡则反其道而行 90

专栏 3.1 经济增长的推动因素有哪些？ 99

专栏 3.2 大多数就业岗位创造和就业岗位破坏是微型企业引起的 106

专栏 3.3 大多数微型企业分布在农村地区，从事商业活动 110

专栏 3.4 孟加拉国服装业繁荣的原因是什么？
117

专栏 4.1 什么是社会凝聚力？ 128

专栏 4.2 工作能产生信任吗？对欧洲晴雨表和拉丁美洲晴雨表调查的分析 132

专栏 4.3 流离失所和失业可能破坏信任和关系
133

专栏 4.4 哥伦比亚莉萨拉尔达（Risaralda）地区的就业、动机和认同 134

专栏 4.5 话语权可以延伸到自就业领域：以自就业女性协会（SEWA）为例 135

专栏 4.6 一些工作使人们超越民族界线建立联系
136

专栏 4.7 测量获得工作机会的不平等程度 138

专栏 4.8 家政人员：国际劳工组织公约之旅 141

专栏 4.9 柬埔寨服装业：从书面上的法律到执行中

的法律 142

专栏 4.10 在冲突后环境中，精心设计的计划会减缓社会紧张局势 143

专栏 5.1 儿童在马里的作坊式金矿从事危险性的工作 155

专栏 5.2 遵守核心劳动标准只完成了部分工作
157

专栏 5.3 体面工作概念和体面工作议程 158

专栏 5.4 经济学和社会学在不同的名称下研究工作的溢出效应 160

专栏 5.5 可用于量化就业对发展贡献的几种数据来源 163

专栏 5.6 对发展中国家而言，绿色工作的国际定义可能是狭隘的 170

专栏 5.7 技能是如何形成的，技能又如何得到测量
175

专栏 5.8 人力资源规划让位于活跃的技能发展
177

专栏 6.1 农业国家埃塞俄比亚可以在制造业中竞争吗？ 194

专栏 6.2 冲突可以增加女性的劳动力参与 194

专栏 6.3 在南苏丹，解决就业问题迫在眉睫 195

专栏 6.4 对孟加拉国的发展持悲观态度的做法可以理解，但是却被证明是错误的 197

专栏 6.5 孟加拉国的企业家是地方性的 198

专栏 6.6 土地所有者公司可以在扩散财富的同时建设能力 203

专栏 6.7 在墨西哥，关于如何减少不规范性争论处于白热化状态 212

专栏 6.8 在乌克兰，移民和持续下降的生育率进一步加剧了老龄化的影响 216

专栏 6.9 围绕工业政策的辩论再一次白热化 218

专栏 6.10 需要谨慎解释企业调查结果 219

专栏 6.11 特殊经济区的表现参差不齐 221

专栏 7.1 跨国公司缘何选择了它们的经营所在地？
240

专栏 7.2 联系为发展中国家创造了就业机会，但是规模仍然不大 240

专栏 7.3 全球化常常被视为工作流向国外 244

专栏 8.1 就业保障立法不仅仅包括解雇规则 260

- 专栏 8.2 磋商委员会是造成南非失业问题的原因吗? 265
- 专栏 8.3 集体磋商的新形式正在中国兴起 266
- 专栏 8.4 废品回收者迫使波哥大改革固体垃圾管理政策 267
- 专栏 8.5 就业 E—联系, 新技术开辟新疆域 268
- 专栏 8.6 圣雄甘地国家农村就业保障法案启动了世界上最大的公共工程项目 271
- 专栏 8.7 现代技术可以减少社会保障的成本、漏损和腐败 276
- 专栏 8.8 短时工政策已经成为劳动力市场政策的新世界 280
- 专栏 9.1 如何增加女性的劳动力参与? 300
- 专栏 9.2 世界上存在成功应对就业挑战的典范 302
- 专栏 9.3 改善经营时间, 促进遵守劳动标准 307
- 专栏 9.4 就业与发展的知识缺口确定了研究议程 312
- 专栏 9.5 中国部分放宽了户籍制度 315

图

- 图 1 工作并不总能带来工资收入 5
- 图 2 对青年人来说, 问题并非总是失业 6
- 图 3 中国的就业增长由私营部门引领 8
- 图 4 就业具有转化作用 8
- 图 5 随着国家的经济增长, 工作能提供更多的收入和福利 9
- 图 6 就业对极端贫困的下降贡献颇大 10
- 图 7 就业增长和消减同时出现是所有经济体的特点 11
- 图 8 公司规模越大, 支付的工资越高 12
- 图 9 发展中国家微型企业提供的就业占比更大 13
- 图 10 失业或没有具有激励作用的工作的人较少参与社会 14
- 图 11 对于想要的工作和最重要的工作看法是不同的 16
- 图 12 有些工作对发展的贡献更大 17
- 图 13 工作的个人和社会价值可能不同 17
- 图 14 有利于发展的好工作不是在所有地方都一样 20
- 图 15 制造业工作岗位已经从高收入国家迁出 22
- 图 16 需要分三个不同层次的政策 23
- 图 17 资金和电力属于正规私营企业面临的最大制约因素之列 24
- 图 18 将工作与培训结合起来能提高项目的成功率 27
- 图 19 协助确定重点政策的树形图 28
- 图 20 哪些国家成功地应对了就业挑战? 实行了哪些政策? 32
- 图 1.1 工作并不总能带来收入 50
- 图 1.2 失业并不总是青年人面临的问题 51
- 图 1.3 增加就业岗位, 应对人口增长 52
- 图 1.4 从农村流向城市并不总能促进经济增长 53
- 图 1.5 发展中国家的劳动生产率持续不高 55
- 图 1.6 技能组合随着经济的发展而改变 56
- 图 1.7 随着国家的增长, 就业会提供更高的收入和利益 57
- 图 1.8 发展中国家的工资水平正在迎头赶上 59
- 图 1.9 教育回报在比较贫穷的国家较高 60
- 图 1.10 私营领域引领中国的就业增长 60
- 图 1.11 在发展中国家, 危机对收入的影响大于对就业的影响 61
- 图 1.12 大多数国家已经批准了核心劳动标准 65
- 图 2.1 工作时间因年龄而异 78
- 图 2.2 女性用于不直接产生收入的活动的更多时间 79
- 图 2.3 工作是家庭收入最重要的来源 80
- 图 2.4 工作使家庭脱贫, 在发展中国家尤其是这样 81
- 图 2.5 工作在很大程度上促进了极端贫穷的降低 82
- 图 2.6 和收入相比, 工人常常更看重工作安全 85
- 图 2.7 农民和失业人口的生活满意度较低 86
- 图 3.1 从中期来看, 经济增长并不以牺牲就业为代价 99
- 图 3.2 就业创造和破坏的同时发生是所有经济体的特征 100
- 图 3.3 劳动力的部门间再分配是东亚地区生产率增长的动力之一 101
- 图 3.4 公司层面的效率收益是生产率增长的主要动力 102

- 图 3.5 效率收益和就业增长可以并行不悖 103
- 图 3.6 小农农业是拉丁美洲以外其他地区农业经营的主导形式 104
- 图 3.7 微型企业的就业比例在发展中国家较高 105
- 图 3.8 不同地区的谷物产量差异很大 107
- 图 3.9 发展中国家制造业的生产率差量比较大 108
- 图 3.10 和小公司相比，大公司的绩效较好，工资水平也较高 109
- 图 3.11 和旧有的公司相比，新公司涉足创新性活动的可能性更大 109
- 图 3.12 和葡萄牙相比，加纳存活的公司起步规模较大，增长较小 111
- 图 3.13 印度和墨西哥的大多数公司增长停滞 112
- 图 3.14 一些自就业者具有成为成功企业家的潜质 115
- 图 3.15 撒哈拉以南非洲的管理分数差异很大 116
- 图 4.1 信任和公民参与与和平集体决策并行不悖 129
- 图 4.2 失业人口信任度和参与度较低 130
- 图 4.3 那些具有激励性的工作促使人们更多地信任他者，更多地参与社会 131
- 图 4.4 在印度尼西亚，拥有工作的人会更多地参与社区活动 132
- 图 4.5 就业机会不平等因国家而异 139
- 图 5.1 喜欢的工作有别于最重要的工作 159
- 图 5.2 某些工作对发展更有利 160
- 图 5.3 工作的个体价值和社会价值可能相异 162
- 图 5.4 一些收入差异随着发展水平的提高而减少，另一些收入差异则不会 165
- 图 5.5 刚果共和国女性收入在家庭收入中比例的增加提高了用于食物的开支 166
- 图 5.6 谁获得工作会对保加利亚和拉脱维亚的减贫工作具有重要意义 166
- 图 5.7 中国台湾地区的集聚效应因工业领域而异 167
- 图 5.8 外商直接投资带来的知识外溢效应提高了国内生产率 168
- 图 5.9 每位工人的高排放量可以与每份产出的低排量并行不悖 169
- 图 5.10 毗邻服装厂促使孟加拉国年轻女孩入校就读的人数增加 171
- 图 5.11 并不是所有的工作都提供社会认同、网络关系和公平感 172
- 图 5.12 很大一部分就业机会不平等是性别和父亲的教育程度引起的 173
- 图 5.13 和其他限制因素相比较，技能已经成为经营中更严重的限制因素 175
- 图 6.1 如果没有绿色革命，农业经济体的贫困率将居高不下 192
- 图 6.2 在受到冲突危害的国家中，不稳定和基础设施薄弱是严重阻碍企业经营的因素 196
- 图 6.3 小岛国家的地理位置远离经济中心 204
- 图 6.4 移民对小岛国家至关重要，对太平洋的岛国而言更是如此 205
- 图 6.5 某些国家的青年失业率非常高 207
- 图 6.6 在突尼斯，教育程度较高并不带来较好的就业 208
- 图 6.7 劳动法规可能不是实现规范化的最大障碍 211
- 图 6.8 如果特定年龄参与率保持不变，劳动力的规模将缩小 214
- 图 6.9 为避免生活水平的降低，就不得不增加劳动生产率 215
- 图 6.10 对企业限制因素的评估因企业而异 220
- 图 7.1 制造业工作已经流出了高收入国家 238
- 图 7.2 全球制造业工作的数量没有发生多大变化 239
- 图 7.3 促进就业的政策可能伤害也可能不伤害其他国家 247
- 图 8.1 劳工政策和制度的组合因国家而异 259
- 图 8.2 发展中国家的集体谈判覆盖率不高 264
- 图 8.3 将工作和培训联合起来的方法提高了成功率 269
- 图 8.4 在罗马尼亚，公共工程项目的安置率最低，安置成本最高 272
- 图 8.5 不同国家的劳动税和社会缴费在面临不同就业挑战的国家中也不同 275
- 图 8.6 工人愿意为获得健康保险和退休金而放弃部分收入 275
- 图 8.7 美国经济衰退期间的就业创造和就业破坏之间的分离是大规模的 278
- 图 9.1 政策需要分成相互区别的三层 293
- 图 9.2 金融和电力是正规私营企业面临的顶级限制因素 295

- 图 9.3 法治与发展相关 297
- 图 9.4 决策树可能有助于制定政策优先事项 299
- 图 9.5 智利降低了对矿产品出口的依存度 304
- 图 9.6 斯洛文尼亚的青年失业率下降了 305
- 图 9.7 实现贸易自由化的提议一般是稳健的 309
- 图 9.8 印度制造业企业的分布存在“中等规模企业

消失”的问题吗? 314

- 图 9.9 出口加工区是斯里兰卡外国直接投资的推动力量 316
- 图 9.10 户口转变的限制随着城市规模和收入的增加而增加 317

地图

- 地图 1 只有部分国家移民在其人口中占很大比例 21
- 地图 3.1 韩国的制造业活动正在向主要城市中心的边缘地区扩展 102
- 地图 7.1 只有一些国家的移民在人口中的比例较大 233

地图 7.2 许多移民具有高技能 235

地图 8.1 许多国家的社会保险覆盖率持续不高 274

表

- 表 3.1 墨西哥小公司很少实现增长 113
- 表 6.1 开采业项目是资本密集型的,创造的就业机会不多 200
- 表 6.2 资源丰富型发展中国家的城市跻身世界物价最高的城市之列 201

表 8.1 出现了新一波的关于就业保障立法影响的实证证据 261

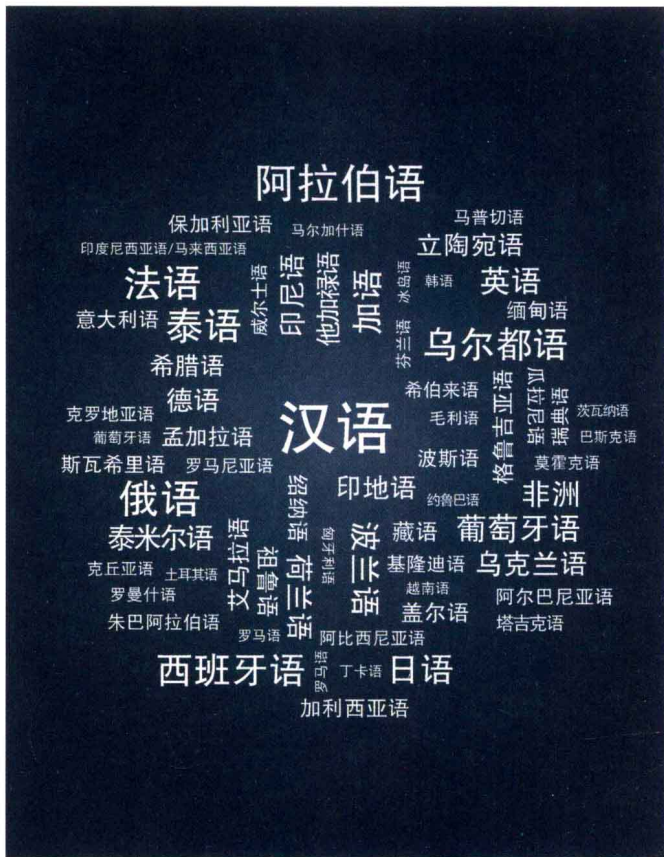
表 8.2 最低工资的影响是劳动经济学所热衷的研究课题 262

关于封面

差不多每种语言中都有与就业相关的一系列词汇，每个词强调一个不同的角度。有些词暗示了所从事活动的性质，使人联想起需要的技能或专业知识。其他的词则专指用于生产的人类投入，给人以努力的形象并表达出一种体力付出的感觉。还有一些词只与从事经济活动的人数有关，这类词更容易与合计数字相关。在其他情况下，事关利害的似乎是合同关系，这种关系涉及多种义务和一定程度的稳定性。在一些语言中，甚至有词汇专门指明人工作的场所，或至少指明生产过程的一个片段。词汇的这种多样性清楚地表明了工作的多面性，也说明就业无法用一个措词来描述或用一个指标来衡量。

与就业有关的词汇不是总能很恰当地从一种语言译成另一种语言，因为在每种情况下可供选择的范围可能并不相同。如果说语言形成了思维的话，有时人们提及就业的方式似乎是互相冲突的。分歧可能源于不同社会所强调的就业的特点不同，这也说明不同的国家就业议程可能不同。

在许多语言中，与就业有关的词不仅用作一般名词，还用作专有名词。有史以来，姓氏就和某些具体的技能或行业有着联系，比如：印地语中的 Vankar，日语中的 Hattori，西班牙语中的 Herrero，祖鲁语中的 Mfundisi，而这仅仅是其中几个例子。将与就业有关的词用来指明家庭则说明人们已将自己与自己从事渴望以能激发自己的兴趣和使自己的生活更有意义为每种语言也都有几个词用来表达缺乏工作的状态。而含义，其意义与“被剥夺”十分接近，有时它们甚至些说明，语言表达了这样的观念，即：工作不仅仅意味着职业，还在一定程度上代表了他们的身份。



前言

今天，就业是一个关系重大的问题，全球决策者、商界和数十亿努力奋斗以求养家糊口的男人和女人无不心系于斯。

在世界努力摆脱全球危机的当下，大约有 2 亿人——包括 7 500 万年龄在 25 岁以下的人——没有工作，更有千百万的人，其中多数是女性被完全排斥在劳动力队伍之外。展望未来，今后 15 年中需要新增 6 亿个就业岗位来消化迅速增长的就业年龄人口，这些就业岗位主要应该在亚洲和撒哈拉沙漠以南非洲地区。

与此同时，发展中国家有将近一半的从业人员从事小规模农业或个体经营，这些工作通常不能带来稳定的收入和福利。对这些国家中的大多数贫困人群来说，问题不是缺少工作或者工作时间太短；许多人其实拥有不止一份工作而且工作时间很长。然而，太多的时候，他们的收入不足以保障他们自己和他们孩子的未来，有时他们在不安全的环境中工作，而且他们的基本权利得不到保护。

就业有助于经济和社会发展的实现。除了对个人的福祉至关重要之外，它们还是许多更广泛的社会目标，比如：减贫、整个经济体范围内生产率的提高以及社会凝聚力的核心。就业带来的发展效益包括获得技能、赋予女性权利和稳定冲突后的社会。能够为实现这些更广泛的目标作出贡献的工作不仅对拥有这些工作的个人而且对整个社会都是有价值的：这些工作就是有利于发展的好工作。

《2013 年世界发展报告》将就业在发展进程中的中心地位作为出发点，对我们看待职业的旧有观念提出了挑战并加以重新构建。通过采取跨领域和多学科的方式，本报告探究了为什么有些职业对发展的贡献比其他职业大，报告发现能带来最大发展效益的是那些能使城市更好地运行、将经济体与全球市场连接起来、保护环境、培养信任和促进公民参与，或者减少贫困的职业。关键是，这些职业不仅存在于正规部门，根据各国的国情，非正规职业也能发挥转型作用。

基于这样的框架，本报告触及了决策者们目前提出的一些最迫切的问题：国家设计发展战略应该围绕增长还是应该专注于就业？会不会有应将关注焦点放在保护就业机会而不是保护就业者上的情况？发展过程中哪一个应该优先——创造就业机会还是培养技能？

私营部门是创造就业的重要发动机，在发展中国家的全部就业中占 90%。但是，通过确保适当的环境，使私营部门能够引领强劲的增长，同时减少阻碍私营部门创造有利于发展的好工作的制约因素，政府也发挥着极为重要的作用。

本报告提出了一种分三阶段入手的方式来帮助各国政府实现上述目标。第一，政策的基本原则——包括宏观经济的稳定、有利营商环境、对人力资本的投资和依法治理——对增长和创造就业来说都是必不可少的。第二，设计良好的劳动力政策有助于确保增长能转化为就业机会，但这些政策必须通过在创造就业方面采取着眼点不限于劳动力市场的更开阔的方式来补充。第三，各国政府应该从战略上确定哪些就业在它们特定的国情下会对发展作出最大的贡献，并消除或抵消阻碍私营部门创造更多这种工作机会的障碍。

在今天的全球经济体中，工作正在快速地演变。人口变动、技术进步和国际金融危机的持续影响在重新塑造着世界各国的就业状况。那些成功适应这些变化，并应对就业挑战的国家就能够实现生活水平的大幅提升、生产率的提高和社会凝聚力的增强；而那些没能做到这点的国家，就会错过经济和社会发展带来的转化效应。

《2013 年世界发展报告》对我们了解就业在发展中所起的作用是一个重大的贡献，其中的见解将成为世界银行集团的宝贵指南，指导我们与合作伙伴和客户合作以提出它们的就业议程。通过合作，我们能够促进就业机会的创造并使就业的发展效益最大化。



世界银行集团
行长
金墉

胡鞍钢

就业是民生之本。^①它始终是世界发展的核心任务和重大挑战。

如何破解这一全球性难题呢？各国政府又如何为世界各国劳动者提供就业岗位，使他们有安全的、生产性的、健康的以及对环境友好的工作？这是一个不断实践、不断试错的过程，也是一个不断探索、不断总结的过程。

一、20 世纪 90 年代全球性就业挑战

世界银行专题研究报告至少有两次关注过就业问题。第一次是世界银行《1995 年世界发展报告：一体化世界中的劳动者》（中文版，中国财政经济出版社，1995）。该报告重点探讨在不断一体化世界中，劳动者获得的收入、面临的风险及工作的环境。当时全球的劳动力有 25 亿，几乎是 1965 年劳动力数量（13.3 亿）的两倍。其中低收入组占 58%，中等收入组占 27%，高收入组比重已从 1965 年的 21% 降至 1995 年的 15%。这三个不同收入组的就业结构差异甚大，以农业为例，低收入组近 3/5（中国为 52.2%）、中等收入组为 1/5、高收入组仅有 3% 的劳动力从事与农业相关工作。以就业类型比重看，低收入组约有 15% 的劳动力在正规经济部门（中国为 22%），中等收入组比重为 1/3，高收入组的约 3.5 亿以上的就业者几乎都在支付工资的非农业私营企业和公共部门工作。

该报告分析了三种发展道路及其不同结果：一种是以东亚以及最近的中国为代表，劳动生产率迅速增长，导致工人及自我就业者收入迅速增长，农村劳动力迅速流入工业和服务业等具有较高生产率的行业之中。第二种是以撒哈拉以南的非洲、拉丁美洲、中东和南亚为代表，他们在不同程度上推行内向型的发展道路，保护某些产业，轻视农业的发展。第三种类型是以欧洲和中亚的中央计划经济国家为代表，它们脱离国际市场，也脱离国内经济现实；工资停滞、短缺、服务业部门落后、工业污染严重。报告指出，在这三种截然不同的发展道路中，后两种道路不可避免地走入了“死胡同”。报告主张实行以市场为基础的增长道路，通过开放贸易和吸引资本，有效利用经济一体化，建立一个劳动力政策框架等等。

该报告还对 21 世纪作了预测，给出了两种不同的全球性方案：一是悲观主义方案，即低增长的趋异方案；另一种是乐观主义方案，即全球经济一体化的趋同方案。报告预测，中国和印度逐渐成为劳动密集型产品的出口国。根据这两种不同方案预测，1994—2010 年期间，OECD 国家人均 GDP 年平均增长率

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，2002 年 11 月 8 日。

达到 2.3%，实际结果是 1.57%；中国人均 GDP 年平均增长率分别为 2.3% 和 3.9%，^①这与中国的实际结果 9.1% 相差甚远。^②不过，世界银行对中国的发展预测的低估也不只是这一次。

二、21 世纪初期全球性就业挑战

从那时起，经济全球化在加速，出口贸易占全球 GDP 比重几乎翻了一番，从 15% 达到 30%，明显地超过当时世界银行乐观主义方案预测。但是全球性就业问题不仅不乐观，还越来越突出，几乎成为世界各国（无论是发展中国家还是发达国家）的头号挑战。不过，从总体世界，特别是发达国家看是悲观主义、“坏消息”，从局部，特别是中国看，则是乐观主义、“好消息”。但是“坏消息”还是多于“好消息”。

2013 年世界银行发表了《2013 年世界发展报告：就业》，再次分析了全球性就业挑战。全球失业人数已从 20 世纪 90 年代中期的 1 亿多人攀升至目前的 2 亿人，其中有 7 500 万青年（在 25 岁以下）人口失业，还有 6.2 亿青年人口既不工作也不学习。在全球就业者中，正规就业者（指从事有工资或薪水的雇佣工作）为 16 亿，非正规就业者（指从事农业或自我雇佣工作）为 15 亿，此外，还有 1.15 亿儿童在危险环境下工作。展望未来，今后 15 年（到 2028 年）全球还需要新增就业岗位 6 亿个，才能满足新增适龄年龄劳动人口就业需求。

不过该报告并没有说明，在国际金融危机的背景下，发达国家也成了全球性失业的“重灾区”：2013 年上半年，欧元区失业率高达 12.1%，其中希腊高达 27.6%，西班牙高达 26.3%，美国为 7.4%，^③而且青年人口失业率相当于平均失业率的两倍左右。

与此相反，中国在应对失业、创造就业岗位方面取得了重大的进展。20 世纪 90 年代中期之后，中国也曾面临有史以来最大规模的失业挑战。在城镇，仅国有单位和集体单位累计下岗分流人员就超过 5 000 万人。国家“十五”计划首次提出：“五年城镇新增就业和转移农业劳动力各达到 4 000 万人，城镇登记失业率控制在 5% 左右。”实际结果五年城镇新增就业 4 200 万人，城镇登记失业率为 4.2%；国家“十一五”规划再次提出：“五年城镇新增就业和转移农业劳动力各达到 4 500 万人，城镇登记失业率控制在 5% 左右。”实际结果五年城镇新增就业 5 771 万人，城镇登记失业率为 4.1%；国家“十二五”规划进一步提出：“五年城镇新增就业 4 500 万人，城镇登记失业率小于 5%。”2011—2012 年的实际结果，两年城镇新增就业 2 487 万人，相当于两年预期指标的 138%，城镇登记失业率为 4.1%；过去十二年（2001—2012），城镇新增就业累计数为 12 458 万人，中国创造了世界最大规模的就业岗位。从国际视角看，如果不是中国创造了这么大规模的新增就业，全球失业人数就不是两亿，而可能是三亿。

中国不仅创造了大规模的新增就业岗位，最重要的是进一步优化了就业结构，使不同就业者从低劳动生产率部门转向中劳动生产率部门，从中劳动生产

① 世界银行：《1995 年世界发展报告：一体化世界中的劳动者》，中文版，120 页，北京，中国财政经济出版社，1995。

② 国家统计局编：《中国统计摘要（2013）》，24 页，北京，中国统计出版社，2013。

③ The Economist, August 24th–30th, pp.72

率部门转向高劳动生产率部门。2001—2011年，中国第一、第二、第三产业就业人员比重由50.0:22.3:27.7调整为34.8:29.5:35.7，第一产业就业比重下降15.2个百分点，第二、第三产业分别上升7.2和8.0个百分点。

三、为何截然不同

众所周知，中国是世界人口最多的国家，人口占世界总人口比重的1/5，由于中国劳动力人口参与率，特别是女性就业参与率相当高，因此中国劳动力人口（包括就业人口、现役军人和失业人口）一直占世界总劳动力的1/4。无论是从劳动力人口总规模看还是从总人口就业比率看，中国最大的发展难题就是创造就业，中国最优先的发展战略就是“就业优先”战略。^①

中国政府对于就业的认识经历了一个过程。1997年党的十五大提出：为了“加快推进国有企业改革”，提出“实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程，形成企业优胜劣汰机制”，对此报告还专门做了说明：“从根本上说，有利于经济发展，符合工人阶级的长远利益。”要求“广大职工要转变就业观念，提高自身素质，努力适应改革和发展的新要求。”^②仅1998年，全国国有、城镇集体职工总数就减少了2 874万人，^③形成了大规模的人员下岗。

当时也曾发生一场政策辩论：是增长优先还是就业优先？是国企改革优先还是建立社会保障体制优先？是经济效率优先还是社会公平优先？不过，随着社会矛盾冲突、社会不稳定因素激增，劳动争议爆炸性增长，决策者开始从注重增长优先转向就业优先。2002年，党的十六大报告首次明确提出：“就业是民生之本。扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。国家实行促进就业的长期战略和政策。”^④

世界银行的报告总结了各国的实践，包括成功的也包括失败的，其中也介绍了中国在发展私营经济，创造就业的实践，称之为“最令人叹为观止的典型”。报告介绍道：“1981年，中国在私营企业就业的工人为230万，而在国有企业就业的工人则高达8 000万。二十年后，中国在私营企业就业的工人达到7 470万，第一次超过了国有企业就业的工人数量，此时在国有企业就业的工人数量为7 460万。”事实上，中国创造就业的不止是私营企业，还包括大量的个体工商户。城镇个体工商户就业人员从2001年的2 131万人到2011年提高至5 227万人，净增加3 096万人。^⑤此外还有大量未被统计的就业人员，主要包括进城务工人员。

世界银行报告根据一个国家的发展水平、制度实力、资源禀赋、人口规模或结构等，划分了七种类型的国家及其就业挑战。根据发展水平划分农业国家、城市化国家和正规化国家；根据地理在内的自然禀赋，划分为资源丰富国家、

① 中国科学院国情分析研究小组，胡鞍钢执笔：《就业与发展》，沈阳，辽宁人民出版社，1998年。

② 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面的推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，1997年9月12日。

③ 国家统计局国民经济综合统计司编：《新中国六十年统计资料汇编》，8页，北京，中国统计出版社，2009年。

④ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，2002年11月8日。

⑤ 国家统计局编：《中国统计年鉴（2012）》，127页，北京，中国统计出版社，2012年。

小岛国、受冲击影响的国家；根据人口及某些特殊人群的特殊环境，划分为青年人口失业率高的国家、老龄化国家。由于国家不同，就业挑战类型不同，就业议程也各不相同。针对以上七种类型国家或地区，报告提出了一个十分重要的分析框架，这包括什么是好工作，有哪些有利于发展的好工作？不同类型国家是怎样成功地应对了就业挑战，实行了哪些政策？怎样区分不同的政策？基本原则是什么？劳工政策是什么？重点政策又是什么？有哪些优先事项？上述分类有助于启发并指导不同类型国家的应对策略。报告也基于大量的国家案例做了较为深入的分析和介绍。

对中国而言，各地发展水平差异甚大，自然资源禀赋和区域优势不同，人口规模和结构也不相同。因此在国家总的就业战略和就业政策指导下，各地都根据自己的情况提出了三个重要指标：一是城镇新增就业人数，二是农业转移劳动力，三是城镇登记失业率。这些指标均属于预期性指标，作为政府期望的发展目标，主要依靠市场主体的自主行为实现。政府是综合运用各种政策引导社会资源配置，这包括实行更加积极的就业政策，加强公共就业服务，健全人力资源市场，构建和谐劳动关系。仅 2008 年至 2012 年，各级政府累计投入的就业专项资金为 1 973 亿元，实现高校毕业生就业 2 800 万人，城镇就业困难人员就业 830 万人^①。通过不断实践，逐步创新了创造就业机制，即劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业三者相结合的机制。中国的实践表明，上述“中国政策”是积极就业的政策，也是创造就业的政策，不仅是有效的，而且还是成功的。

中国的就业战略和政策进入了新的阶段，即从扩大就业规模到提高就业质量阶段。2012 年党的十八大报告明确提出：“推动实现更高质量的就业。”报告还首次将鼓励创业纳入就业方针，并强调引导劳动者转变就业观念，鼓励多渠道、多形式就业。同时，“健全面向所有困难民众的就业援助长效机制，完善就业与社会保障的联动机制，促进体面劳动，构建和谐劳动关系。”^②

四、创造就业的外溢性与社会价值

世界银行报告详细论述了就业所带来明显的、又是难以计算的社会价值，既包括产生的个体价值，还包括远高于个人价值的溢出效应。一些人有了工作，不仅提高了自己的生活水平，又为其他人提供工作需求，这叫做“就业创造就业”正循环或正反馈：就业—收入—消费—服务—就业。如果能够为特别是为那些穷人或贫困人口提供工作岗位，包括非正规、非正式的工作岗位，就能减少贫困。如果能够为青年人提供工作的机会，使他们得以在社会立足，就增加了社会公平感，也形成了良好的社会预期。如果能够为女性提供工作机会，就有助于性别平等，有助于家庭和睦。如果城镇能够为外来人口或农村人口提供工作机会，就有助于他们尽快融入陌生的社区和社会，扩大了人际网络和发展空间。这也解释了为什么越是创造就业机会的社区、地区或国家就越有

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2012 年中国人权事业的进展》，2013 年 5 月，http://www.gov.cn/jwzq/2013-05/14/content_2402180.htm

② 胡锦涛：《深化交流合作 实现包容性增长——在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上的致辞》，2010 年 9 月 16 日，新华网，2010 年 9 月 17 日。

可能减少贫困,增加个人收入,改善生活条件,社会公平性不断改善,包括性别公平、城乡公平、区域公平。显然,个人所获得的工作机会不仅体现在个人的价值之中,还产生了远高于个人价值的溢出效应,从而形成社会价值。

中国作为一个人口规模、劳动力规模巨大的国家,无论是个人价值还是社会价值都是超大规模的。从2001—2012年,全国就业人员从7.28亿上升为7.67亿,年平均增长率为0.48%;其中农业就业人员从3.64亿减少至2.58亿,年平均增长率为-3.1%,非农业就业人员从3.64亿提高至5.09亿,年平均增长率为3.1%。很显然,中国创造就业机会主要是在那些劳动生产率较高的非农产业,即使是在农业部门,农业劳动生产率年平均增长率为7.3%,明显地高于同期农业增加值4.2%,这意味着中国减少农业劳动力明显地提高了农业劳动生产率。我们的研究表明,从2004年之后,全国31个省、市、自治区人均生产总值差距(用差异系数表示)持续缩小,从2004年的0.71缩小至2012年的0.46,2009年之后,城乡居民人均收入差距开始缩小,城乡居民恩格尔系数的差距明显缩小,2001年两者分别为38.2%和47.7%,相差9.5个百分点,2012年分别为36.2%和39.3%,相差3.1个百分点,而且,农村居民恩格尔系数进入富裕阶段,即恩格尔系数小于40%。中国保持了较高的女性就业参与率,2011年全国城乡妇女就业人数达到35153万,^①占全社会就业人员总数比重的46.8%,女性总人口就业率为54.5%,^②这可能是世界最高的女性总人口就业率,也显示了性别公平核心是就业公平。

“就业是民生之本,也是世界性难题,要从全局高度重视就业问题。”^③从未来趋势看,根据世界银行的报告预测,今后15年全球还需要创造6亿个新增工作岗位,这显示了世界各国面临的就业挑战越来越大,越来越难。世界各国都需要坚持“就业是民生之本”的核心理念,坚持就业优先战略,把扩大就业、创造就业、提高就业质量作为经济社会发展的核心目标之一,在发展中就业,在就业中发展,把扩大国内需求、促进城乡一体化、创新驱动发展、生态文明建设等作为不断创造就业的过程,努力实现全社会就业更加充分的目标。

① 中华人民共和国国务院办公厅:《2012年中国人权事业的进展》,2013年5月, http://www.gov.cn/jwqk/2013-05/14/content_2402180.htm

② 系笔者根据《2013中国统计摘要》(北京,中国统计出版社,2013年)与《2012年中国人权事业的进展》(中华人民共和国国务院办公厅,2013年5月)中数据计算得出。

③ 习近平:《要从全局高度重视就业问题 把蛋糕做大》,2013年05月14日,中国新闻社。