

第一篇 城乡人口就业问题

第一章 农村剩余劳动力问题

人口众多是我国最突出的国情。人口多、底子薄、人均自然资源相对不足（特别是耕地）和农业人口过多是我国将长期面对的人口问题。人口的多或少是相对于一个国家一定时期的发展水平和自然资源来说的，长期以来我国人均耕地不足和经济发展水平低，以致很难解决庞大和日益增长的人口的就业问题，客观上存在着剩余人口，它主要体现在剩余劳动力上。由于现阶段我国人口大部分在农村，主要从事农业，因而剩余劳动力绝大部分在农村；由于农业劳动力过剩是采取一种隐性失业的状态，这就容易被许多人所忽视，甚至采取不承认的态度，从而使过剩劳动力这个中国人口中的核心问题找不到妥善的解决办法。

党的十一届三中全会重新确立了党的实事求是的思想路线，决定把党的工作着重点转到社会主义建设上来，逐步形成“一个中心，两个基本点”的基本路线。正确的政治路线还要取决于思想路线和理论上的拨乱反正。解决中国剩余劳动力问题首先要摒弃一个长期在理论上不承认我国人口过多这一客观事实。在过去即或提倡计划生育在一个时期也只以母婴健康、家庭幸福和有利于青年成才等为论据。十一届三中全会后，才逐步承认人口的规模和增长同经济发展水平和资源开发利用状况不相协调的事实，并以此作为控制人口、推行计划生育、把实行计划生育作为我国一项基本国策的主要论据，在客观上承认我国现阶段存在过剩人口。但

直到十四届三中全会以后，明确提出改革的目标是由计划经济体制转到社会主义市场经济体制后，才公开使用“失业”这一概念。但在十一届三中全会以后，经济改革和对外开放政策等一系列措施已为解决我国剩余劳动力开辟了宽广的道路。

在计划经济体制下，城市和农村是通过行政管理和计划经济分割开来的，城市严格的户口制度、就业用工制度、粮食及副食品等定量供应、住房分配制度等限制了农村人口进城，因此中国剩余劳动力主要表现为农村的剩余劳动力。那时农村劳动力表面上都可以务农，有土地可耕，但由于劳动力人均耕地太少，三个人的活五个人干，在许多地方劳动力剩余表现为劳动工时不足、浪费工时，边际生产率接近于零，也就是说增加或减少某些劳动力并不影响总产量。集中到一点，就是农村劳动力的收入极低，人力资源得不到利用，“大锅饭”、“平均主义”、“低收入”掩盖了过剩劳动力现象。

第一节 改革开放开辟了解决我国 剩余劳动力问题的道路

一、家庭联产承包为主的多种形式的生产责任制，为
广大农村剩余劳动力向农业广度和深度进军提供了机遇

在十一届三中全会以前，农村实行的旧的经济体制和“左”的政策，把农民管得过死，限制得过严，束缚了广大农民的积极性。我国农村本来就是人多耕地少，在旧的体制下，农民实际上是被束缚在一点点耕地上，即使在分得的自留地上种植和喂养牲畜都有“土政策”限制，家庭副业、务工经商被视为“资本主义尾巴”受到批判，要割掉。在农业生产结构上片面强调“以粮为纲”，农民只能种植棉粮为主的少数几种农产品，林、牧、副、渔是难以涉足的。作为农村劳动力，对职业没有选择自由，也不能改变身分，对“公有”的

生产资料没有任何自主权。农民只能一辈子当农民，而且还必须吃低水平的“大锅饭”。

家庭联产承包生产责任制的出现，明确了农民同国家和集体的相互关系，明确各自的权利和责任。这就调动了农民群众的积极性，因为生产者自身的利益与其劳动生产的效益相联系。农民家庭户成为农村生产经营的主体，是最基本的生产单位和经营单位。由于中国人多地少，已经从农村体制改革获得“自由”、“自主”和享受到“实惠”的农业劳动力，不甘于在一小块土地上受穷，必然把劳动的潜力投入到精耕细作上以求获得更大的收益，并自己找出路从事多种经营。除了家庭副业外，在初期首先涉足的是林、牧、渔这一可望又可及的致富门径。这种新的经济体制，在客观上又要求集体承担相当一部分农民一家一户无能为力的职能，诸如管理集体的土地、修桥、筑路、主持开发或分包宜林、宜牧的荒地，管理大型农机具、水利设施和承担必要的社会职务，负责经营集体所有的工副业和负责基层的行政职能。这是劳动力向农业和其它行业的广度和深度进军的客观要求，这些实践使得我国农村这种以家庭联产承包为主、统分结合的双层经营体制得以确立和逐步完善，它不仅调动了个体和集体两方面的积极性，也为农村剩余劳动力在一个相当长的时期内提供了发挥作用的最广阔舞台。

二、农村流通领域的改革为广大农民的产业转移提供了契机，使农村剩余劳动力涉足市场经济获得一个锻炼机会

中国农民传统上有自产自销的做法，但在十一届三中全会以前，我国对待农民的主要生产成果采取一种统购统销的体制，粮食、棉花、油料在 50 年代初就开始实行统购统销，由国家统购、派购和按计划价格统一收购。在单位面积产量又不高的情况下，农民除了自行消费外所有剩余产品几乎都被收购了，农村集市贸易发展不起来，农民作为一个生产者的积极性调动不起来。十一届

三中全会以后把粮、棉、油的统购改为合同订购，订购以外的允许农民自由上市出售，同时陆续放开大多数农产品的购销价格。与此同时鼓励农民进入流通领域，允许农民搞长途贩运，这就大大促进了市场建设。

农村流通领域的改革，对解决农村剩余劳动力的作用是很深远的。主要体现在第一，调动了农民的积极性，使劳动力从从事单一的粮食生产结构变为以粮为主，多种经营，农、林、牧、副、渔全面发展。仅有家庭联产承包而没有发育的市场经济是不可能真正发展起来的。第二，由于农村集市贸易发展和农村批发市场等的逐步发育，农村由单一的农业结构变为农、工、商并举，剩余劳动力不再死死捆在土地上。“无商不活”反过来促进了工、农业进一步发展。第三，农村流通领域的改革，使一部分农民进入市场这个大熔炉，锻炼了他们的才干。反过来，他们又能带动大批农业劳动力就地或异地实现产业转移或地区人口流动，使我国农村剩余劳动力的解决同整个国民经济结合起来，展现了光明的前景。

三、乡镇企业异军突起，大量吸收农村剩余劳动力，开创了一条引导 9 亿农民进入工业化和现代化的道路

我国的乡镇企业从一开始就同扩大农村就业面，安置农村剩余劳动力这一难题联系起来。因此，乡镇企业从它诞生之日开始，就强调调动农民积极性，采取乡办、村办、农民联户办、个体办和其它合作形式办的方针，加快它的发展，强化它吸收农村劳动力的功能。十多年的实践证明，乡镇企业的大发展促进了农业剩余劳动力向非农业的大转移。目前估计，农村人口转到非农业的，仅乡镇企业就有近 1 亿之众。乡镇企业在解决我国农村剩余劳动力方面有巨大的优势和生命力。

其一，乡镇企业是在农村土生土长的，同农村的劳动力同命运、共呼吸。它在市场竞争中求生存，自主经营自负盈亏。农民非常珍惜自己创造的企业，在许多地方，企业遇到困难，职工宁肯自

我牺牲也要保存企业发展，因为企业的破产就意味着他们要重新回去务农，再次成为有限耕地上的剩余劳动力。

其二，乡镇企业每年都能为农村提供一定的物力和财力的支援。据 1992 年的统计，全国乡镇企业一年大体能余出 200 多亿元用于以工补农、以工建农和用于农村的教育、卫生和公用事业建设。这就是说乡镇企业不仅直接吸收 1 亿农村劳动力，而且能扩大农业自身吸收劳动力的能力，提高农村人口和劳动力的素质，为剩余劳动力的产业转移和劳动力向农、牧、副、渔业的广度和深度进军创造有利的条件。

其三，十多年的实践证明，我国乡镇企业吸收了相当于几十年来城市工业、国有工业吸收劳动力的总和，为农民扩展生存空间创造了机会，为我国市场提供了大量产品，为国家增加了财政收入。现在乡镇工业产值在我国工业总产值中几乎是“半壁河山”。由于乡镇企业率先冲破计划体制的束缚，成为我国社会主义市场发展的先导力量，表现出很强的生命力，它已开始由初级到高级发展，诸如注重产品质量、经营专业化、社会化协作生产发展和由外延发展转向内涵与外延并重发展，从传统小生产向现代化企业发展等等。因此它不会昙花一现，将是我国吸收剩余劳动力的希望所在。

经济改革和对外开放，促使我国经济发展，扩大了我国就业岗位，解决更多劳动力的就业问题。这里值得一提的是经济改革允许多种经济成分发展，外商独资企业、合资企业、私营企业和各种联营企业的发展，为剩余劳动力的就业提供更多的机遇，大大拓宽了在以往计划经济下国有和集体企业吸收劳动力的容量，特别是个体企业的发展为我国城乡解决剩余劳动力提供了广阔的天地。

四、城市劳动就业制度的改革，为缓解城乡过剩劳动力作出了重要贡献。

我国剩余劳动力多对城乡就业压力巨大从 70 年代末期开始逐步改变了在传统的计划经济体制下把劳动力包下来的办法，在

城市实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”方针，极大地缓解了城市就业压力。各种形式的劳务市场、人才市场的日趋完善，还将有利于解决‘有人没事干、有事没人干’的矛盾。

在解决城乡剩余劳动力中，劳动就业服务企业作出了重要贡献。我国城市就业问题或说是剩余劳动力问题，虽不如农村巨大，但是每年有 300 万以上新增劳动力加入劳动大军，加上原有失业人口 2—3% 左右，就业压力也是巨大的。15 年前城市出现的劳动就业服务企业，就是在这种压力下诞生的。它是以安置城镇失业人员为主，进行生产自救的新型集体经济组织，15 年来累计安置了 2000 万人就业，并且陆续向国有企业转送了 1000 多万合格劳动力。生产经营和劳务活动也由低级到高级，人数由少到多，现已拥有 20 万个企业和 915 万从业人员，发展成为以第三产业为主，门类齐全的产业群体^①。

五、对外开放政策有助于我国劳务输出和人口向国外迁移

我国有庞大的剩余劳动力，企图通过劳务输出和人口外迁来解决我国就业压力是不切实际的幻想。何况我国劳务输出包括对外承包工程和劳务合作等都起步较晚，国外劳务市场已被许多第三世界国家捷足先登。但我国对外开放政策提供了一个机遇，向国际社会表明我国劳动力出口有一定的竞争能力，在国际上信誉在不断提高。劳务出口与人口外迁虽不能在很大程度上直接起到缓解就业压力的作用，但可增加外汇收入，学习吸收国外先进技术和管理经验，为国内引进先进技术设备提供信息，培养人才，促进外贸和生产发展，间接地有利于扩大就业门路。

^① 朱家甄：《努力发展劳动就业服务企业》，《人民日报》1994 年 8 月 3 日。

第二节 现阶段解决剩余劳动力出现的新问题

改革开放是解决我国剩余劳动力的必由之路。但在改革开放过程中必然出现这样或那样的挑战。改革以后出现边解决剩余劳动力，边产生新剩余劳动力的现象。我国是一种二元经济，农业落后于工业，剩余劳动力绝大部分在农村，另一方面我国经济技术落后，产业结构中劳动密集行业大大超过资金、技术密集行业，在改革发展中，在产业结构现代化过程中，又不能不出现新的过剩劳动力。因此，我国解决剩余劳动力的过程，必然是时增时减，时快时慢，经过长期努力，才能逐步缓解。现在看来，改革开放对缓解剩余劳动力提出的挑战最明显的有下面几个方面：

一、我国剩余劳动力问题主要在农村，耕地日趋减少，农村劳动力过剩与耕地减少的矛盾日益突出，使得农村剩余劳动力有增无减。我国农村人口有 9 亿 每年净增 1000 多万 而耕地每年平均净减近 800 万亩。这必然使本来已经十分突出的农村劳动力与耕地矛盾日益尖锐。由于转移的劳动力少于农村新增劳动力，大体每年农村劳动力能转移 600—700 万 而新增的超过 1000 万 预计到本世纪末剩余劳动力超过 1.5 亿是完全可能的。据统计，在 1957—1986 年间我国耕地每年净减少 790 万亩，1993 年一年全国就减少耕地 937 万亩，耕地占用问题在现代化过程中是难以避免的，其中一部分是由于水土流失、耕地沙漠化、盐碱化等造成的。除了耕地减少而降低对劳动力需求外，还必须考虑到，随着改革开放，农业的集约经营和推行农田机械化、电气化、水利化以及农业生产服务的社会化的发展，同样的耕地对劳动力需求又会因之大大减少，剩余的劳动力又会更多。这种劳动力和耕地的矛盾以及农村劳动力供求矛盾，决定中国剩余劳动力将是个长期存在的问题。

二、城市企业深化改革，走效益型的道路，要求提高劳动生产率，实行劳动力的优化组合，因而城市一部分劳动力会成为多余，使他们加入结构性失业或提前退出劳动力的行列。我国生产力发展水平低，设备和工艺都比较落后，加上传统的管理模式，不讲效率、人浮于事，致使我国生产同样数量的产品（如钢铁、煤炭、汽车等）比国外先进企业多用几倍到几十倍的劳动力。这种低效益的情况不能长期继续下去，出路就是进行改革，对劳动者的素质提出更高要求，实行劳动力优化组合。然而，与此同时又会增加城市中的剩余劳动力，使我国现代化过程中这种劳动力剩余不断出现。

三、改革开放创造的宽松环境，为农村剩余劳动力实现自身价值提供了一个契机。他们中许多人不满足于就地转移和离土不离乡的产业转移，而愈来愈多地要求再跨一步实现异地转移，由此形成了近年来的“民工潮”。总的来说“民工潮”是改革开放的成果和社会进步的表现之一，由于来势很猛不能不给社会带来一些冲击。首先是一部分青壮年要跳出“农门”，成群结队到经济较发达的大中城市和经济开发区，不再留恋老一代梦寐以求的黄土地，他们把责任田无偿转包给亲友，有的人甚至干脆弃之不管，使耕地由原来精耕细作变为粗放经营。这种弃耕，抛弃或半抛弃耕地对中国的农业具有破坏性，使我国最稀缺的资源，得不到有效利用，严重影响了我国农业的发展，不利于我国人口问题的解决。另一方面，农村剩余劳动力盲目流动和转移也给城市带来了交通、商品供应、基础设施、计划生育、社会治安等不少压力和困难，如果进一步发展下去就会出现许多发展中国家那种“过度城市化”的难题。

第三节 缓解我国剩余劳动力的对策建议

一、把控制我国人口增长、实行计划生育，提高到是我国最终解决剩余劳动力的决定性一环的高度来认识

我国现有剩余劳动力 1.2—1.5 亿 这是按低生产率水平的劳动力需要来估算的，我国现有的劳动力人数同所有发达国家劳动力总数不相上下，而国内生产总值不及他们总和的二十分之一。因此，最终解决我国剩余劳动力问题任重道远。何况到目前为止，我国农村每年新增的劳动力超过能够安排、转移或转化的劳动力。如果只从劳动力出路打主意 而不采取‘釜底抽薪’的办法 减少以至杜绝农村劳动力的过度供给，只能使劳动力剩余量越积越多。现在新增的劳动力是过去十几年前高出生期的一代，今天高出生期的一代又将增加十几年后的劳动力供给，因此对计划生育特别是农村的计划生育不但要看到当前的重要意义，而且还要看到十年、二十年后减缓劳动力供给的深远意义。

二、解决我国剩余劳动力必须同我国农业发展相结合

我国剩余劳动力的关键在农村 而解决剩余劳动力的出路也在农村。现在我国农村人口已近 9 亿 劳动力 4.5 亿 剩余劳动力 1 亿多，确切数字很难统计准确，也无此必要，因为中国农村劳动力就业不充分是难以估计的。这样庞大的剩余劳动力几乎同美国全部劳动力相当，企图完全依靠非农化，即第二、第三产业来解决是不现实的，因此大农业仍然是我国剩余劳动力的重要出路。我国农业发展如何，对于稳定农村劳动力，增加农民收入，实现小康水平，始终是个根本问题，所以对农业是我国国民经济的基础这一点丝毫不能动摇。“无农不稳”只有重视农业才能重视农业资源，特别是耕地和各种农业用地。这是我国劳动力的命根子，必须切

实保护，否则最终必然波及城市直到整个社会、整个国民经济。

重视农业，还必须在抓好粮、棉、油生产的同时开展和加强多种经营。要着眼于大农业，对农业用地，宜农则农，宜林则林，宜牧则牧，把希望放在开发我国的整个国土上，努力改造中低产田。为此要始终坚持发展农业，一靠政策，二靠投入，三靠科学技术。解决好中国的农业问题实际也就是解决了中国人口问题。

三、深化改革是我国解决剩余劳动力的必由之路

在计划经济体制的旧模式下，剩余劳动力的解决只能求助于“大锅饭”、“平均主义”、“城乡分割”、就业不充分和低收入水平等来解决；加上不承认我国存在过剩人口的事实，不采取强有力的控制人口增长的措施，只能走上一条“恶性循环”的死胡同。改革开放立足于发展生产力，扩大了人口的容量，使得解决我国剩余劳动力问题充满了希望。

劳动制度的改革，将拆除城乡分割的藩篱，充分利用市场机制，培育劳务市场，促进劳动力这个生产要素优化配置。在我国社会主义市场经济体制下，缓解劳动力的压力还必须实行宏观调控，在保证改革、稳定和发展中逐步实现，不能急于求成。

四、把提高劳动者的素质作为解决剩余劳动力的前提条件

我国劳动者素质偏低，就文化科学素质而言平均是初中水平。农村还要低，平均只能勉强达到小学毕业的水平。但解决剩余劳动力的各种途径和措施都要求要有一定身体素质和文化教育素质才能实现。且不说劳动力转移到现代化企业，就是从农村转移到乡镇企业，劳动力的素质要求就要高一个档次。即或在农业内部转移，实现多种经营和高效农业，对劳动力的素质也要大大提高。如果只能从事简单体力劳动，不管就地或异地产业转移也是不能胜任的。因此，在解决剩余劳动力中，认真贯彻义务教育法和在城

乡开展职业培训已是当务之急。在农村实行“绿色证书”制度也势在必行，没有达到一定的文化、生产技术水平，在农业生产上也不能上岗，以保证稀缺的耕地资源得到最好的利用，使劳动力的转移能健康地实现。当前一些地方存在的青少年辍学经商、务工、务农等现象，只能使今后我国剩余劳动力问题雪上加霜。

第二章 失业人口

劳动就业既是经济问题也是社会问题，它既关系到劳动者的工作能力、聪明才智能否得到合理运用和充分发挥，又直接决定着劳动者及其家庭的生活水平，进而制约着经济的发展与社会的稳定。有鉴于此，1986年6月举行的第72届国际劳工大会将失业与贫困作为今后劳动世界的主要问题加以讨论，联合国也将就业问题列为第三个发展十年（1980—1990年）的发展战略中心。然而到90年代，失业仍然是一个全球性的危机，除经济正处于繁荣上升的部分亚洲国家和地区外，失业浪潮几乎波及到世界的各个角落。据国际劳动局估计，工业化国家目前的失业率为8.5%，到1994年底可能发展到8.6%。^①

第一节 改革开放以来我国城镇 失业率的变化

长期以来，我国认为承认失业有损于社会主义的优越性，一直把“失业”称之为“待业”，意思是说这些人是处于等待分配或安置就业的过程中。随着我国计划经济向市场经济的转轨，企业因停产、半停产出现了待工，因劳动制度改革出现了下岗，又被通称为“下岗待工人员”。直到1993年11月通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，第一次在中央的文件中公开使用“失业”一词，《决定》在关于建立社会保障制度时提出“进一步健全失业保险制度”明确地把过去的“待业保险”更改为“失业

^① 《失业——全球性危机》《瞭望》1994年第7期。

保险”。

与世界上大多数发展中国家百分之十几的失业率相比，我国的失业率要低得多，城镇失业率常年维持在 2% 左右。过去我们一直以低失业率而引以自豪，认为“失业是工人阶级的灾难，是资本主义制度固有的产物。”^①事实上，在我国，占全国总人口 80% 的农村实行的是“自然就业”所谓“待业”也仅仅是指城市失业者。在旧体制下，农村劳动力固守着人均的几亩地，几乎是半年辛苦半年闲，农村的非农产业和劳动也常常被作为资本主义的“尾巴”而遭“割”。改革开放后，虽然农村大量的劳动力流入城镇，但由于是“农业人口”身分，其就业状况大多数并不计入我国的城镇人口的就业统计中，而那些“三无”人员（指无工作、无固定住处、无合法证件）是要被遣送回乡的。在城镇，长期以来政府实行“低工资、高就业”的方针，使待业率长期保持在一个较低的水平上。农村集体生产“大呼隆”，城镇企业的“铁饭碗”加之“大锅饭”的分配模式，使人变懒，这种低失业率是以低的劳动生产率为代价的，缺少竞争，经济也就失去了活力，这也成为我国经济发展的一大痼疾。80 年代初的农村改革，一方面使我国的农村经济有了一个较大的发展，另一方面仅短短的几年就释放了几千万农村剩余劳动力，春潮般汹涌的一年一度的“民工潮”南下北上，东进西出，5000 万民工在中华大地上流动，其中 2000 万跨省流动，形成一股巨大的冲击波。城市经济改革的核心是要解决企业的经济效益。在传统体制下，企业效益低下的根源之一就是企业按行政要求吸纳劳力。由于实行的是企业保障，使进入企业的职工产生了极强的固化倾向。从而，企业改革遇到的最大难题就是如何按照效益原则重新进行劳动力要素的有效配置，企业“优化”出的大量“富余”劳动力如何安置的新问题；同时市场经济要求资产必须是流动的，企业必然有生有死，在结构布局的调整中实现优化资源配置，半死不活的企业不

① 《经济大辞典》（工业经济卷），上海辞书出版社 1993 年出版。

应全是“救死扶伤”有的就要促其“安乐死”问题还是企业“破产”后，职工怎么办？政府对此慎之又慎。改革进入了一个两难选择：要效益还是要稳定？企业的富余人员问题已成为我国城市经济体制改革进一步深化的一大难题。

改革开放以来，我国城镇失业率有过两次较大的起伏（见表 2-1）：一次是 70 年代末、80 年代初，由于大批知识青年返城和“文革”十年积压的失业人员，使我国城镇失业率在 1979 年达到 60 年代以来的高峰，达 5.4%。面对巨大的就业压力，1980 年政府提出了“劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的就业方针，从而打破了过去由政府统包统配，由劳动部门往国有企业分配劳动力的传统做法，实现国家、集体、个人“三扇门”的多渠道就业方式，推动了非国有企业的发展。1979—1993 年，全国城镇新就业人数达 1.15 亿人，其中国有单位增加 44%，城镇集体单位增加了 58%，城镇私营和个体劳动者增加了近 34 倍。城镇失业人口由 1980 年的 541.5 万减少到 1984 年 235.7 万，失业率也由 4.9% 下降至 1.9%；第二次失业率的上升，出现在 1989 年，失业率为 2.6%，比上一年提高了 0.6 个百分点。这是由于 1988 年下半年，我国针对 80 年代中期出现的经济过热，采取治理整顿所引起的，当时一些在建工程下马，一些企业关停并转，社会生产对劳动力需求大量减少。这种情况虽然维持时间不长，但到了 90 年代，由于我国劳动制度改革的深化，由就业转为失业的人员增多，城镇失业率又有逐年上升的趋势，1993 年为 2.6%，据劳动部门估计，1994 年可能要达到 3.0%。

面对逐年上升的失业率，国内一些学者提出，应采取一些发达国家的做法，设立失业警戒线，如果失业率超过这条线时，政府应立即采取紧急财政措施，增加就业，保障社会稳定，避免突发性震荡。据上海市政府研究室发表的关于《上海经济高速增长与社会协调发展研究报告》，上海城镇失业率以 1978—1980 年平均数 2.23% 作为无警和有警的分界线。主要考虑目前我国职工的实际

承受力较弱，另一方面考虑到企业在册待岗职工的比率，研究认为下岗率无警和轻警的分界值为 2% 轻警与重警的分界值为 5%。当然，随着我国社会保障制度的逐步完善，职工的实际承受力将会有所提高，同时考虑到我国目前国有企业尚有 15% 左右的富余人员 随着改革的深入，也将逐步推向社会 所以警戒线可适当提高，以目前国家劳动部发表的有关指标，失业率宜控制在 3% 以下。不同城市控制在 3% 左右，轻警与重警的分界值以 7—9% 为宜。

表 2-1 中国城镇失业人数及失业率

年份	城镇失业人数(万人)	失业率(%)
1978	530.0	5.3
1980	541.5	4.9
1981	439.5	3.8
1982	379.4	3.2
1983	271.4	2.3
1984	235.7	1.9
1985	238.5	1.8
1986	264.4	2.0
1987	276.6	2.0
1988	296.6	2.0
1989	377.9	2.6
1990	383.2	2.5
1991	352.2	2.3
1992		2.3
1993		2.6

资料来源：《中国统计年鉴 1993》中国统计出版社 1993 年出版。

我国在向市场经济转轨时为什么必然会产生失业，并会保持一定的失业率。马克思曾在《资本论》中指出：“工人人口本身在生产出资本积累的同时，也日益扩大规模生产出使他们自身成为相对过剩人口的手段。”^① 如果撇开马克思从生产的社会形式上指

① 马克思：《资本论》第一卷第 692 页。

出的资本主义条件下失业存在的必然性，它本身还包含着也从生产力本身的发展，劳动生产率的提高对劳动力的影响角度分析了失业存在的必然性。因为随着社会化程度的提高，现代科技被不断应用于生产过程，由此必然引起资金有机构成不断提高。由于购买生产资料的资金在资金总额中比重会相对增加，劳动工资所占比重则会减少，从而引起对劳动需求的减少，这样一部分劳动者就可能失去就业的机会；同时随着经济的发展，社会分工不断深化，也必然引起产业结构不断调整，从而导致生产要素的重新配置，使一些新兴产业部门逐渐发展起来，一些传统的产业逐渐衰落，从这些部门游离出来的劳动者如不能及时更新技术，不适应新兴产业部门的需要，就会产生结构性失业；另外在市场经济条件下，企业之间的竞争是不可避免的，一些经营不善的企业必然破产倒闭，在这些企业中的职工就会失业。所以，失业并不是某一社会形态的特有现象，而是社会化大生产和市场经济的必然产物。就我国而言，失业的产生还有其他一些特殊原因。

首先，劳动力总量供过于求。由于 50、60 年代我国生育失控，人口基数过大，人口增长的惯性使得在长时期内我国劳动力绝对量快速增加。进入 80 年代以来，我国劳动力资源平均每年递增 1500 万人，据预测，城镇劳动力资源从 1989 年到 1995 年的 7 年间供给量将达到 5300 万 其中新成长的 2200 万“农转非”人口中需要就业的 2100 万 就业转失业的 700 万，1988 年底结转的失业人员 300 万。可是 由于受到各种条件的限制 这 7 年中城镇劳动力的需求量最多只能达到 4800 万，最少则可能只有 3800 万 这就意味着到 1995 年底城镇将有 500—1500 万人失业。如果考虑到一部分人因各种原因退出劳动队伍，实际上的失业人口数要低些。

其次 随着劳动制度改革的深化 将会释放出大量“隐性失业”人员。长期以来，我国实行“平摊工资保证就业”的方针和现在的“富余职工企业内部消化为主”的政策，使我们渡过了失业高峰的难关 却造成了现在企业“一人活三人干 三人饭五人吃”的低效局

面，实际上是将失业人口转嫁到企业，将显性失业转为隐性失业。它虽然降低了失业率，却以降低企业经济效益、降低劳动生产率、助长惰性为沉重代价。较多的研究估计，我国目前“隐性失业”人员大约有 1500—2000 万人。今后随着劳动制度改革的深化，各单位不仅不会再象过去那样奉命安置各种冗员，而是辞退大量“隐性失业”人员。

第三，劳动力供需结构的失衡。我国城镇现在出现的“有人无活干 有活无人干”并存情况 既有劳动力市场信息、流动渠道不畅的原因，也有选择性失业的因素——客观上存在着就业机会，但失业者出于对职业或待遇的选择，不愿就业宁愿失业。这就是为什么农民到城里有事干，而城里人却又失业？工人中“贵族化”倾向形成了一些城市中如建筑、纺织、环卫等一些苦、累、脏、险的活或一些劳动时间长收入较低的服务业几乎成了农民工的一统天下，这里就有就业观念的问题。还有，一方面传统产业溢出大量富余人员待工，而另一些新兴产业因要求一定的文化技术和专业知识却招不到所需要的人，这里还有劳动者的素质问题。这种“结构性”的错位，今后将会存在很长时期，由此也产生大量失业人员。

既然失业在社会主义市场经济条件下具有必然性，那么我们就应该正视它，实事求是地分析失业在社会经济生活中的作用。在社会保障制度健全和人们具有较强的心理承受能力条件下，保持适度失业率，有利于推动劳动力和企业之间的竞争，有利于企业提高经济效益、降低成本、提高劳动生产率，也将有利于生产要素的合理配置。

第二节 失业人口的特点和类型

自 1988 年起，上海市城市社会经济调查队连续几年在上海市市区范围内抽取 100 个居民委员会作为调查样本，为对“失业”群体的研究提供了可靠的资料。他们的调查表明，上海失业人员的构