

欢迎访问中国劳动保障科研网!

您当前的位置: [中国劳动保障科研网](#) > [国际合作](#) > [考察报告](#) > 正文

中国当前就业形势与政策建议

【发布时间: 2011-03-09】 【来源: 】 【字体: 大 中 小】

中国当前就业形势与政策建议

莫荣

劳动和社会保障部

劳动科学研究所副所长, 研究员

一、当前就业形势

当前, 中国面临十分复杂和极为严峻的就业形势。具体表现为:

1. 劳动力供给增多, 总量压力不断加大。

一是失业人员不断增加。2001年末, 城镇登记失业人员一路小跑, 由2000年末的595万人增加到681万人, 失业率也由3.1%提高到3.6%。2002年上半年, 城镇登记失业人员进一步增加到733万人, 失业率提高到3.8%。根据笔者用德尔菲(Delphi)法对50名专家进行的调查结果, 中国城镇失业率近一两年还要增加1—2个百分点。二是下岗职工数量仍然较多。2001年末, 仅国有企业下岗职工已经达到为515万人。三是“十五”期间新生劳动力有较大幅度的增加。由于人口出生高峰的原因, “十五”期间新达到劳动年龄的新生劳动力较“九五”平均每年增加290万人, 五年累计达1450万人。四是农村富余劳动力压力仍然很大。目前有1.5亿左右的富余劳动力有待从农村转移出来。

2. 20世纪90年代以来, 新增加的就业岗位相对减少。

由于中国经济发展相对落后, 经济增长创造的就业机会有限, 加上结构调整、技术进步等原因, 20世纪90年代以来, 经济增长对就业的拉动作用减少, 经济增长创造的就业岗位在相对减少。突出的表现是就业弹性偏低。20世纪90年代平均就业弹性为0.1左右(即国民经济每增加1个百分点, 就业增加0.1个百分点), 不到20世纪80年代的1/3。尽管中国保持了相当高的经济增长水平, 20世纪90年代全国每年实际净增加的就业岗位平均只有700万个左右, 为20世纪80年代的1/3。这一现象在劳动力市场上有明显的表现。劳动和社会保障部发布的全国62个城市劳动力市场2002年第2季度职业供求信息表明, 劳动力供给总量大于需求, 100名求职者只有74个就业岗位。

3. 在就业总量矛盾尖锐的情况下, 就业的结构性矛盾突出。

一是求职者年龄结构发生了变化, 青年失业人员增加。据劳动保障部2001年6月调查, 青年求职者已经占到主体, 35岁以下求职者占七成以上, 这与过去求职者主要为35岁以上大龄群体有明显的区别。且求职者文化程度较高, 近一半的求职者为高中文化程度, 大专以上文化程度的求职者占了1/3。就是天之骄子的大学生, 首次毕业分配时也只有70%能够就业, 大专以下的比例则更低。二是下岗职工的再就业困难, 再就业率偏低。据劳动保障部2002年4月的调查表明, 下岗职工年龄偏大(平均为40岁), 35岁以上的占到72.4%, 加上职业技能不高(无技术的和初级技工占49.5%), 即便是已有的职业技能也不能够满足其转岗的需要, 再就业优惠政策不落实等, 导致下岗职工再就业难。2001年下岗职工的再就业率为30.6%, 较上年下降了4.8个百分点。三是县域就业问题突出。据国务院发展研究中心对几个经济状况属于该省较好的县进行的典型调查, 不包括农民在内的失业率已经超过2位数。

4. 加入WTO初期, 随着中国经济结构调整的力度加大, 会增加结构性失业。

从长期看, 加入WTO能够使中国对外贸易享受多边、稳定、无条件的最惠国待遇, 有利于发挥中国劳动密集行业的竞争优势, 同时吸引外资进入中国, 从而促进经济的发展, 增加就业机会。但在入世的初期, 面对入世后有限过渡期的压力, 为抵御外资及其产品的冲击, 受冲击的行业和企业必然要加大结构调整的力度, 进行资产重组、减员增效, 甚至破产, 从而导致结构性失业人员增加。减少就业机会的行业主要集中在汽车、机械、冶金、石化、粮油加工、电子通讯设备等行业。

另一方面, 处于摸索阶段的中国外贸企业不可能马上在出口上有突破性的进展, 对外贸易以及小企业的发展增加的就业机会, 要经过一个过程才能形成规模, 相反, 富有经验的国外跨国公司及其资本、货物、服务进入中国的份额会增大, 近期对外贸易产生的转移效应会大于出口的创造效应, 从而导致就业机会的减少。

二、促进就业的政策建议

尽管中国目前面临的就业形势十分严峻，但也应该看到，解决中国的就业问题还是有一定条件的。首先，党和政府十分重视就业问题。江泽民总书记在2001年中央经济工作会议上指示要“积极扩大就业，努力改善人民生活”；朱镕基总理在2002年第九届全国人民代表大会第五次会议上的《政府工作报告》中要求“努力拓宽就业渠道，增加就业岗位”；吴邦国副总理最近亲自带领国务院有关部门领导同志调研如何解决就业问题，并提出了若干新政策。其次，中国经济在今后相当长的时间内，仍将保持较高的增长速度，为调整就业结构、增加就业机会提供了可能。最后，中国有一支经受过长期市场经济考验的就业服务工作队伍，有各部门的协同配合和较好的社会氛围，是做好就业工作的保障。具体政策建议是：

第一，把增加就业岗位作为我党“三个代表”的具体表现，从国民经济和社会发展的战略高度审视就业问题。

要清醒认识到，就业是代表最广大人民切身群众利益的头等大事。广大人民群众也只有实现了就业，才能够扩大我党的群众基础，进而形成先进的文化，推动先进生产力的发展。因此，要站在社会发展和国民经济战略的高度来考虑就业问题，国民经济发展要转到以创造就业为核心上来，宏观经济政策要调整到以创造就业为目标，在制订各项社会经济政策时，要考虑能够更多地增加就业岗位，促进就业的政策要与经济发展和经济体制改革共同规划、一并部署。这样，国家投资建设项目才能够更多地与劳动密集型生产结合，增加就业岗位。另外，适时制定《促进就业法》，促进增加就业岗位的政策走向法制化、规范化和稳定化的轨道，也是十分必要的。

第二，采取更加积极的政策措施，广开就业门路，增加就业岗位。

由于劳动力的需求是一种“派生”需求，依赖于经济发展和经济结构的调整，尤其是产业政策的调整，对就业岗位的影响非常大。要在保持经济稳定发展的同时，有目的地通过调整宏观经济政策，从根本上增加就业岗位。一是积极发展第三产业和服务业，尤其是社区居民服务业。要制定更加优惠的促进下岗职工和失业人员再就业的政策，增加下岗职工和失业人员的就业岗位。但仍然要重视第二产业的发展，只有第二产业上去了，人们生活水平提高了，第三产业才有更大发展的空间。二是促进劳动密集型产业的发展，这不仅是全球经济一体化的要求，也符合中国国情，有利于增加就业，减少失业。三是配合新的经济增长点，扶持个体私营经济和小企业的发展，开发新的就业增长点。四是根据不同地区、不同行业的实际情况，研究实行不同地区、不同行业的就业政策，实行分类指导，创造更多的就业岗位。

第三，建立市场导向的就业机制，增强劳动力的流动性，在流动中创造就业机会。

劳动力的流动意味着经济调整能够顺利进行，劳动力的流动是经济增长的强劲保证，而经济增长又带来新的就业机会。改革开放20多年来，伴随着社会主义市场经济的发育，中国就业市场得到不断发展，通过市场已经创造了至少2.5亿个就业机会，包括在乡镇企业的1.3亿个就业岗位，近1亿的农村劳动力通过流动实现就业，以及大量以个体经济等方式实现灵活就业的劳动者。因此，要坚持建立国家政策指导下的“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业”的市场导向的就业机制，加强劳动力市场的基础建设，尽快建立与市场就业机制相衔接的、灵活的社会保障制度和工资制度，不断完善社会保障、职业介绍、职业指导、职业培训等服务，推进劳动力市场的科学化、规范化和现代化建设，为劳动力流动创造基础条件，并在不断流动中创造出新的就业机会。

第四，大力加强职业培训，提高劳动者的就业能力和适应职业变化的能力。

职业培训是提高劳动者素质，促进劳动者再就业，化解结构性、长期性失业矛盾的重要手段，要作为“第一要务”来抓紧抓好。在全面实行劳动预备制培训，逐步形成职业资格证书体系，推动“市场引导培训、培训促进就业”机制形成的同时，建立综合性职业培训基地，鼓励和支持社会各方面的力量开展多层次、多形式的培训。实施劳动保障部第二期“三年千万”再就业培训计划和新的“加强职业培训提高就业能力计划”，切实提高劳动者的就业能力，特别要注意加强对长期失业人员的免费职业培训，提高其素质和市场竞争能力，促进其实现就业。对失业者中有创业意识的人员，要积极实行“创业培训”计划，他们的创业不仅可为其他下岗职工和失业人员创造再就业机会，而且能够为下岗职工和失业人员树立榜样，增强再就业的信心。

第五，结合农村经济结构调整和城镇化战略的实施，增加农民的就业岗位。

把广大农村70%的劳动力逐步转移到城镇，是提高劳动者的生活水平，从而达到实现共同富裕的社会主义建设目标的要求。一要结合城镇化战略的实施，加快城市化的进程，从而推动第三产业的发展，为农民创造更多的就业岗位。二要结合西部大开发战略，加快西部地区城市化步伐，建立西部劳务协作区、中西部地区农村职业培训基地，通过信息引导和有序组织，运用经济手段引导和调节农村劳动力向城市、发达地区有序流动就业。三要继续开展农村劳动力开发就业试点工作，探索统筹城乡就业的途径，为农村劳动力创造更多的就业岗位。

第六，实行有针对性的就业政策，解决下岗职工和长期失业人员的就业问题。

在鼓励实行市场就业的同时，针对当前下岗职工、长期失业人员和城市低收入群体的再就业困难问题，还要制定更加积极、有针对性的就业政策。

——鼓励他们创业和自谋职业。通过安排经营场地，提供工商便利，减免行政性收费和税收，降低创业成本，促进其创业能够持续发展，保持就业岗位。同时，通过建立贷款担保基金，为其创业提供小额贷款，促进创业能够不断做大做强，进而在增加就业机会的同时，增加社会财富。

——鼓励用人单位多渠道吸纳下岗职工和失业人员再就业。对用人单位吸纳下岗职工和失业人员再就业的，可以考虑给以就业、社会保障的补贴和税收的减免，促进企业使用下岗职工和失业人员。同时，还要鼓励用人单位通过主辅分离、辅业转制等政策，强化资产重组及其合理利用，充分挖掘企业潜力，充分运用现有存量资本安置本企业下岗职工再就业。笔者在贵阳市的调查表明，这一做法最能够为下岗职工所接受，企业不仅实现了稳定改革，而且通过主辅分离的办法增加了企业的收益。

——由政府直接创造就业岗位，托底安置再就业困难群体。在坚持市场导向就业机制的同时，总有一部分劳动者缺乏市场竞争力，

不能够通过市场实现就业。尤其是在整体上缺少就业岗位，其它政策措施对解决他们的就业作用有限的情况下，要政府出面直接创造就业机会，提供托底安置。由政府直接创造就业机会安置再就业困难群体的办法，其成本大大小于给予贫困人口一年的最低生活保障，而且操作性很强。如，上海市通过购买公益就业岗位的办法，解决了大量下岗职工和失业人员的再就业。再如，沈阳市1988年免费为全市2500名特困人员安装了公用电话亭，为其解决了再就业问题。一个公用电话亭的月收入能够达到1000元左右，这就通过再就业使特困人员实现了脱贫。政府提供的这些就业机会，主要给那些就业困难群体，防止这些人被劳动力市场彻底地排斥，形成长期失业，成为社会动荡的不稳定因素。

——做好再就业困难群体的免费就业服务，使就业机会变成现实。在保持稳定的招聘信息来源的基础上，逐步将职业介绍信息网络连接到街道和居委会，为他们提供更为便捷、免费的职业介绍服务。同时，要建立一支责任心、业务能力强的职业指导员队伍，加强对再就业困难群体的职业指导，帮助他们正确认识和评价自己，提高适应市场就业的能力，尽快实现就业。对经过职业指导、技能培训合格、身体适合、不挑不拣再就业困难人员，实行“就业服务承诺制”，保证其在短期内实现就业。

参考资料：

江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，2001年7月1日。

朱镕基：在九届全国人大五次会议上的《政府工作报告》，2002年3月5日。

劳动保障部规划财务司：《十城市下岗职工、失业人员、离退休人员基本情况抽样调查报告》（内部），2001年9月。

劳动保障部规划财务司：《就业、失业和十城市下岗职工调查统计分析》（内部），2002年4月。

全国劳动力市场信息网监测中心，“2002年第二季度部分城市劳动力市场供求状况分析”，2002年8月。

编辑：超级用户

[【打印】](#) [【关闭】](#)

[法律声明](#) | [技术支持](#) | [地理位置](#) | [联系我们](#)

主办单位：中国劳动保障科学研究院

京公网安备110401200220