



实施以解决就业为导向的经济发展战略 ——中国劳动力市场政策分析座谈会综述

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策研究部

编者按：2005 年 9 月 17 日，综合开发研究院（中国·深圳）在北京举办了“中国劳动力市场政策分析座谈会”，来自国务院研究室、国务院发展研究中心、国家发改委、国家劳动和社会保障部、国家商务部、国家农业部、中国社会科学院和综合开发研究院（中国·深圳）的专家、学者参加了本次座谈会。与会专家和学者就当前中国的就业形势、中国劳动力市场供求变化与农民工政策调整、国际贸易摩擦对国内就业政策的影响、如何提高经济可持续发展的质量与劳动力的素质、中国的劳动工资成本等问题进行了深入研讨，现将讨论的主要观点综述如下。

一、短期内就业形势依然严峻

1、就业形势呈现总量过剩和结构矛盾并存的特点

有专家认为，中国的劳动力就业问题是一个长期和复杂的

问题，短期内中国的劳动力就业形势不容乐观。首先，从理论层面来看，工业化是一个资本、技术不断取代劳动力的过程，是一个在物质生产部门不断减少劳动力使用的过程。其次，从西方发达国家的经验来看，人口随着工业化水平的提高而不断增加，但是中国在工业化起点时期就面临着巨大的人口压力，解决就业问题的难度要比西方国家大得多。

有专家指出，尽管上世纪 70 年代以后，中国实行了比较严格的计划生育政策，但是这一政策不可能减少目前的劳动就业人口，只是在将来人口老龄化的时候出现就业人口的陡降。总体上，在中国人口总体上老龄化之前，处于工作年龄的劳动力总量仍然很大。此外，在高速工业化过程中，由于产业结构变化非常剧烈，劳动力市场的结构调整会变得非常频繁，劳动力就业的结构矛盾难以避免。考虑到中国工业化的速度相对于西方国家要更高更快，就业矛盾自然也就相对集中。因此，中国当前正面临总量过剩与结构矛盾并存的就业形势，解决起来难度相当大。

2、“十一五”期间就业压力将达到峰值

另一位专家指出，“十一五”期间，中国新增劳动力进入高峰期。今后 5 年，劳动力供给量将达到 5700 万。初步判断，常年失业人数在 1230 万左右，峰值可能达到 1700 万。全国劳动力供给总量从目前的 7.5 亿左右增加到 8.1 亿左右。从经济发展状况来看，今后几年经济增长速度趋于平稳，结构调整和经济转型进程会加快，农村劳动力向城市转移也在加速，城市化也进入快速发展时期。另外，随着教育事业的发展，城市劳动力，尤其是高校毕业生大量增加，在这 5 年期间将净增 2570 万。

该专家进一步强调，几乎所有诱发失业或增加就业难度的因素，包括总量供给、技术进步、体制转轨、经济转型和经济周期的变化等，将有可能全部集中在未来 5 到 15 年这段时间。

因此，中国未来所要面临的就业压力，是世界上任何其他国家都未曾遇到过的。

3、国际贸易摩擦对就业的负面影响加大

有专家指出，中国对外贸易的高速发展，对全球贸易格局的变化产生了巨大的冲击，打破了世界原有的利益格局，国家和地区之间的贸易摩擦将不可避免。事实上，近年来中国已成为国际贸易保护的最大受害者。世界贸易组织的统计显示，从上世纪90年代以来，全球每6个反倾销诉讼中就有1个与中国有关。目前，这种贸易摩擦正在进一步升级，出现了对中国不利的局面。例如国外发起的诉讼已经从针对商品价格层面，转向到针对中国的外贸体制和宏观经济政策层面，包括知识产权的保护、劳工标准、银行呆坏帐、税率等等。

该专家指出，上述贸易摩擦大部分涉及到劳动密集型产品，牵涉的企业数量大、就业数量多，可能对国内的就业产生非常大的负面影响。粗略的统计表明，欧美国家对中国设限的每一个商品品种基本都涉及到1000家企业，甚至有的品种达到6000家。同时，中国目前约有7000多万人直接从事外经贸工作，如果加上其他配套的行业，与进出口有关的从业人员规模将会更大。

二、“十一五”期间劳动力市场出现新变化

1、经济增长带动的就业效应将会回升

有专家指出，目前中国经济增长的就业弹性系数是0.1，也就是1个百分点的GDP能够创造0.1个百分点的就业。而上世纪80年代，这一系数为0.3-0.4，远远高于目前的水平。换言之，近年来中国的经济高速增长并没有带动高就业。

不过，该专家认为，“十一五”期间中国经济增长的就业弹

性系数将会回升到 0.15-0.2。理由是前些年经济增长的就业系数相对于经济增长的实际就业吸纳能力是偏低的。具体而言，近年来在市场化与经济结构调整过程中每年都有相当数量的隐性失业显性化。除了 1998 年以来 3000 多万人下岗后隐性失业在企业外部得到了消化，还有一部分冗员在企业内部得到了消化。而从未来一个时期的趋势看，随着改革和结构调整逐步到位，富余人员问题将基本得到解决，因而导致目前就业弹性系数偏低的这个因素将不复存在。此外，中国经济增长方式逐步由粗放型向集约型转变，也有利于提高中国经济增长的就业带动效应。

2、劳动力就业结构将发生大的变化

有专家指出，“十一五”时期，中国城镇新成长的劳动力半数以上是高校毕业生，“十一五”期间的就业结构将不同于“十五”时期。高校毕业生有一定的专业知识，不能用过去一般的发展方式来解决这部分人的就业问题，而是需要创造出适合这些人的就业岗位。

还有专家强调，城镇新增劳动力中的各级各类学校毕业生是国家的未来，如果不能尽快就业，就是一种资源的浪费，同时会产生严重的社会问题。实际上，现在很多大学生是靠亲属介绍就业，或是临时就业，成为新的打工群体，比如说企业临时聘用的销售人员，工资的随意性很大，没有劳动保障，也没有签订劳动合同。很多学生因为找不到合适的就业岗位，只好继续读书，延缓就业。

3、农村劳动力外出就业的增长速度将减缓

有专家提到，最近几年农村劳动力外出就业的数量变化趋势特点非常明显，即总量平稳增长，速度持续减缓。根据农业部截止去年年底的统计，中国农村劳动力跨乡流动的就业总量

为 1.0246 亿；今年 6 月底，农业部对全国新增劳动力的调查显示，今年全国跨乡流动仅增加了 523 万，达到 1.07 亿，预计未来农村劳动力外出就业的速度将继续放缓。

还有专家进一步补充，农民工外出就业速度减缓实际是在发出一种信号：其一，农民工已经开始关注工作的环境和发展的环境，生存效应逐步向发展效应变化。其二，农民工的选择在增加，收入期望值在提高。相应地，农民工在权益保护上就有更多的要求，收入效应逐步向公平效应转移。中国局部地区近年来出现的“民工荒”，很大程度上就是农民工选择不同就业地及选择不外出就业的结果。

三、劳动力市场政策调整的战略思路

1、实施就业优先的经济发展战略

有专家认为，充分就业不仅是经济成长的条件，而且是实现分享式发展、保持社会繁荣稳定的关键因素。今后几年，要积极实施就业优先的经济发展战略，要从结构控制为主的宏观就业政策转变到着重处理总量矛盾，并兼顾结构问题。一方面，未来制定包括公共投资政策、财税金融政策等在内的宏观政策，要尽可能以解决就业为导向，要尽可能扩大受惠范围。要认真反思过去若干年来经济增长目标有否偏颇，目前每年数以万亿计的社会投资、尤其是数以千亿计的公共投资，包括正在实行的积极的就业政策，受惠面究竟有多大；另一方面，要加快对垄断行业、科教文卫、高端服务业和社会公共事业等部门进行改革。要放松管制，扩大准入，尽可能多地创造出适合受过高等教育的各类专业人员的就业岗位。

还有专家提出，现阶段就业政策的设计要突出公平性。“十一五”期间，就业政策应更公平地适用于包括待就业的各级各类学校毕业生、集体企业下岗人员、企业临时下岗人员、农民

工等在内的各类就业、再就业人员。

2、加强就业服务体系建设

有专家认为，就业服务体系对于解决农村劳动力转移就业有重要意义，可以考虑建设一个公共平台，各有关部门都可以利用这个平台对农村劳动力进行职业技能培训，社会力量办学也可以利用这个平台。同时，针对农民的就业培训一定要距离近、成本低，适应就业市场的需求。

还有专家指出，加强农村劳动力服务体系建设，要建立和健全四大培训机制。首先，要建立和完善培训的投入机制。借鉴日本、韩国、美国为转产转业农民提供培训资金的做法，明确国家的投入主体地位，同时积极对农业、劳动、教育等相关部门和民间机构的资源进行整合。其次，要完善培训的运行机制，要把农村劳动力培训的需求和供给衔接起来。第三，要建立和完善培训的绩效评价机制，对培训带来的就业效应、培训资源应用的有效性进行评估。第四，要统筹考虑各部门的培训工作，建立有效的管理机制。

3、合理运用促进就业的产业政策

有专家提出，要把就业政策与产业发展政策结合起来，采取综合性的解决方案。例如，目前很多大城市鼓励发展介于第二和第三产业之间的“2.5产业”，包括创意、设计等产业，既解决了现代化发展中城市产业空洞化问题，又有效解决了像大学生等知识型人员的就业与发展问题。

另一位专家指出，近年来实施的中小企业培训、创业和融资信用担保三大工程已取得成功的经验，要继续强化政府在技术创新、信息网络、市场开拓等方面的服务功能，要用公共投资政策、财税金融政策来鼓励中小企业发展，不断开发新岗位，以创业促就业。

还有一位专家强调，乡镇企业仍将是农村剩余劳动力转移的一条重要渠道，要充分发挥乡镇企业的就业带动作用。要坚持以工业园区和小城镇为主要基地，以中小企业、非公有制企业为主体来发展乡镇企业。在政策上，包括产业政策、中小企业政策、农产品加工政策、财政扶持政策要有所倾斜，例如执行非农用地严格控制政策的同时，考虑区别对待乡镇企业等等。

4、推动建立全国统一的劳动力市场

有专家认为，应促成由就业的应急性政策，逐步向促进和扩大就业的中长期政策和体制、机制转变，立足于建立全国统一的劳动力市场，统筹考虑全社会的就业问题。目前而言，重点应强化劳动力市场的基础设施建设。一是在现有的各地劳动力市场基础上，尝试建立一个全国统一的劳动力市场信息发布平台，实现各地劳动力就业信息的互通共享。二是建立一个全国统一的社会保障体系，积极消除劳动力外出就业的体制性障碍。例如，改革流转税为主体的税收体系，把税收征取从生产环节转移到价值实现环节，通过增加消费来实现税收增长，进而提高政府提供公共产品的能力，促成外来流动人口在就业所在地定居。

另一位专家提出，“十一五”期间就业政策工作的重点应该是由以前的重数量、轻质量，转向质量和数量并重，在继续扩大就业的前提下，突出重视提高就业的质量，提高体面就业，减少劳动者就业的成本和障碍。

（根据会议记录整理，执笔：廖明中）

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人： 郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张玉阁 电邮：zhangyg@cdi.com.cn