

# 经济增长方式转变中的扩大就业战略

刘社建

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》对转变经济增长方式的重大意义以及如何转变经济增长方式做出了明确阐述,在未来一段时期尤其是“十一五”时期转变经济增长方式是我国经济发展的主旋律。就业是民生之本,在转变经济增长方式过程中必须同时实现扩大就业,但经济增长方式转变并不必然扩大就业。转变经济增长方式的战略与策略有必要充分考虑扩大就业的要求,在扩大就业的过程中也要充分考量促进经济增长方式转变的需要,努力实现转变经济增长方式与扩大就业的有机结合。

## 一、经济增长与就业变动的有关研究

国外对于经济增长与失业关系的研究大致可以20世纪80年代为界划分为两个阶段,20世纪80年代前的研究主要以新古典增长理论为基础,此后主要以内生增长理论为基础。

有关经济增长与失业的研究最早可以追溯到李嘉图,李嘉图(1962)指出了被称为“李嘉图失业”的现象,即经济增长过程中随着土地的逐渐稀缺劳动雇佣减少失业率将提高。马克思(1975)指出科技进步将提高资本有机构成扩大失业,失业人员也被作为资本主义再生产不可或缺的后备军。Keynes(1936)指出失业的存在是一种非瓦尔拉斯均衡现象,新凯恩斯主义者认为由于信息问题导致劳动力市场难以出清失业一旦出现将长期存在。在哈罗德—多马模型中经济增长与失业具有完全的负相关关系,新古典增长理论(Solow, 1956)认为在经济增长过程中通过技术进步与资本积累将一方面扩大就业一方面实现经济增长,而到达稳态增长路径(steady growth path)后将实现充分就业。Stigler(1960)提出了被作为研究增长与失业基准的匹配函数(match function),Okun(1970)以奥肯定律将经济增长与失业的关系以一种比例关系予以固定。总的来看新古典增长理论的结论与实践并不相符,随着内生增长理论的产生与发展,20世纪80年代后以内生增长理论为基础的研究成为研究经济增长与失业关系的主流。

内生增长理论认为经济增长在决定失业上发挥着重大作用,但是经济增长与失业间的关系极为复杂,经济增长与失业并存但并不一定具有因果关系。从理论

研究来看,经济增长与失业间的关系大致可以划分为三种:第一,经济增长与失业呈正相关关系,以 Aghion & Howitt (1998) 和 Galbis & Neuve (2004) 等为代表。前者以新熊彼特内生增长与失业模型为基础,指出劳动力的流动与资本的更替均带来失业,增长通过影响工人的搜寻动机与企业提供的职位而影响长期的失业,亦即增长是造成失业的原因。后者以具有两种工资类型与两种工人的双重异质性模型为基础,指出在经济增长的过程中低技术工人与高技能工人的竞争将产生失业,经济增长的过程中失业将长期存在;第二,经济增长与失业呈负相关关系,以 Schaik & de Groot (1996) 和 Lucke (2001) 等为代表。前者以非自愿失业的两部门模型为基础,后者以异质能力的生产能力模型为基础,这些研究指出失业引起增长率下降而非增长引起失业,在由非均衡向均衡转变的过程中存在着经济增长与失业间的负相关关系。值得注意的是, Lucke (2001) 强调失业对于增长具有正的外在性,低能力工人的失业将提高边际生产力与劳动生产率,一定程度的失业对于充分就业是潜在的帕累托改进;第三,经济增长与失业的关系难以确定,以 Wapler (2003) 等为代表。该研究指出经济增长与失业间的关系非常复杂,应用不同就业理论研究经济增长与失业的关系得出的结论并不相同,而经济增长由内生决定时政府完善劳动力市场的努力将带来高增长与低失业。

以内生增长理论为基础的实证研究亦难以明确界定经济增长与失业的关系。有研究 (Cabellero & Hammour, 1997) 表明经济增长与失业间存在着弱相关关系,也有研究 (Osman, 2002) 表明存在着有增长而无就业的状况, Tripier (2002) 指出短期内生产率与失业正相关而长期中负相关, Zalger (2002) 认为经济增长与失业间存在着显著的正相关关系, 芭芭拉与威尔逊 (2002) 指出拉非国家在经济增长过程中存在着创造就业岗位速度降低与新就业岗位质量较低并存现象。OECD (1995) 的研究表明增长对就业的正向影响是主要的,但是值得注意的是 Spiezia & Vivarelli (2000) 认为 OECD 的研究只是关注了就业人数的变化而并没有关注就业时间的变动,如果考虑就业时间那么在经济增长的同时就业率是下降的。

国内理论界更多的是定性而非定量以及以新古典理论为基础研究经济增长与就业的关系,有些研究虽然以内生增长理论为基础但是并没有有效地与我国情况深入结合进行研究。对改革开放以来我国经济增长与就业关系的研究大致从三个角度进行:第一,从经济增长过程中有效劳动需求的变化入手,认为有效劳动需求的变化是造成经济增长与就业增长不一致性的重要原因 (袁志刚, 2003);第二,从劳动力市场入手,认为劳动力市场无法达到动态均衡使经济中出现“无就业增长” (宋小川, 2004);第三,从产业结构入手研究经济增长过程中产业结

构的变动效应，并提出了以就业为核心的公共政策体系的解决对策（夏杰长等，2005）。国内相关研究对于经济增长方式转变也进行了深入的探讨，这些研究一般从深化改革、体制创新、技术进步、促进创新等角度入手研究了转变经济增长方式的途径，如高尚全（2005）等。总的来看，国内相关研究对于研究我国经济增长与就业增长的关系进行了不懈的探索，但是较为缺乏应用内生增长理论对于经济增长与就业关系深入的定性与定量分析的研究，尤其是对于经济增长方式转变的就业效应未予涉及。

总的来看，无论是国外的理论研究与实证研究均难以完全厘清经济增长与就业变动的关系，经济增长与就业变动的关系并不是确定的。但是一般而言在经济增长方式转变的过程中，有效的资源配置与更高的劳动生产率将促进经济更好更快地增长，经济的更快增长将创造更多的工作机会。同时，通过技术进步与企业的不断发展更替，也会创造出失业。而经济增长对于就业变动的综合效应取决于就业挤出效应与就业派生效应的比较。当考虑到社会文化、劳动力人力资本水平提升、就业结构变动、产业升级、社会保障体系变动等多种因素时，经济增长与就业变动的关系更为复杂，但是无论如何努力扩大就业是必须实现的目标。

## 二、改革开放以来的经济增长与就业变动

### （一）经济增长方式转变的就业效应的二重性

就业作为普通公众获取收入的主要途径甚至是唯一途径，确保有就业能力与就业意愿的劳动者就业，既是对劳动者就业权的充分肯定与尊重，也是就业是民生之本的真正体现。经济增长是创造就业岗位源泉，但是经济增长并不必然总是扩大就业岗位。改革开放以来我国经济持续快速增长，但是就业岗位增长速度远小于经济增长的速度。尽管原因是多方面的，而在经济增长中过度追求以 GDP 为中心并由此导致的投资消费失衡的粗放式的增长方式是主要原因，而且这种经济增长方式带来了资源环境等深层次矛盾与问题，经济增长方式转变刻不容缓。

在经济增长方式转变过程中扩大就业是必然要求，能否实现扩大就业亦是衡量经济增长方式转变是否成功的重要标准。这不仅仅是就业是民生之本以及构建社会主义和谐社会的必然要求，也是在我国人口众多劳动力资源丰富的情况下必须探讨走出一条通过切实发挥人力资源优势促进经济增长方式转变的道路。

经济增长方式转变是由经济增长向经济发展转变，经济发展的战略目标并不仅仅是追求 GDP 的增长，其最终目标是增进全体人民的福祉，而这要求有就业意

愿与就业能力的劳动力的充分就业以及不存在资源、环境等影响可持续发展的矛盾与问题。

在经济增长方式转变的过程中，由于技术进步的应用以及粗放式生产方式向集约式生产方式的转变，将难以避免是产生一定的就业挤出效应。同时，通过劳动生产率与资源配置效率的提高，持续的经济增长与新兴部门、产业的兴起也将更好地吸纳就业，转变经济增长方式也产生相应的就业派生效应。其总量效应取决于就业挤出效应与就业派生效应的比较。当然实际情况并不简单，经济增长方式转变的总量效应也包含有就业结构与劳动者人力资本水平等更深层次的变动。在经济增长方式转变的过程中，有必要将扩大就业作为其不可或缺的重要组成部分，充分研究对于就业变动的影响，制订有针对性的促进经济增长方式转变与扩大就业的战略对策，既通过转变经济增长方式扩大就业，同时不断提升人力资本水平为转变经济增长方式提供足够数量与质量的高素质劳动力。

## （二）改革开放以来的就业变动

伴随着经济体制改革的逐步深入以及经济的持续快速发展，就业人员总数及三次产业就业人员数与份额发生了较大的变化。就业人员总数已由 1978 年的 40152 万人增加到 2004 年的 75200 万人，共增加了 35048 万人，年均增长 2.44%。在增加的就业人员中，约 20%的就业人员为第一产业吸纳，约 28%的为第二产业吸纳，第三产业吸纳的约 52%，第三产业在吸纳就业方面发挥着越来越重要的作用。三次产业的就业人员数量分别由 1978 年的 28318 万人、6945 万人和 4890 万人增加到 2004 年的 35269 万人、16920 万人和 23011 万人，分别增加了 6961 万人、9975 万人和 18121 万人，年均增长率分别为 0.85%、3.48%和 6.14%。

在就业总量不断上升与就业结构逐渐优化的同时，随着经济体制改革的逐步深入尤其是社会主义市场经济体制改革目标的确立，城镇失业人数持续上升，城镇登记失业率不断上升。到 2004 年时城镇失业人数已达到 827 万人，城镇登记失业率达 4.2%。虽然 2004 年城镇登记失业率较 2003 年下降了 0.1 个百分点，但城镇失业人数却上升了 27 万人。在城镇失业人数巨大的情况下，考虑到农村存在大量的多余劳动力，整体失业状况更为严重。大量失业人员的存在，不仅是劳动力资源的巨大浪费，更是造成社会不稳定的潜在因素。

1992 年以来经济一直保持了快速的发展速度，但是在经济快速增长的同时就业并没有保持相应的增长，就业弹性一直较低。经济增长与就业增长之间仍显现出不一致性，持续快速的经济增长并没有带来就业人员的持续快速增长。从 1978 年至 2004 年，总就业弹性的平均值尚为 0.214（不包括 1990 年），其中 1978

年至 1991 年平均就业弹性为 0.309，而 1992 年至 2004 年平均就业弹性只有 0.116。1992 年确立社会主义市场经济体制后，就业弹性急剧降低，经济增长未能带来相应的就业增长是导致就业严峻的重要原因。

就业权是每位公民应有的权利，对确保有就业能力且有就业意愿的人实现就业，是社会主义国家必须应尽的责任。受经济增长方式、经济发展阶段、人口状况与就业体制改革等多因素的影响，我国目前与未来一段时期仍存在较为突出的就业问题，就业总量问题与结构矛盾并存。就业结构有待优化，尤其是包括大学生、青年与农民工等在内的结构性就业矛盾亟待解决。经济增长方式亟待转换，有待通过经济增长方式转换大力促进就业岗位，对劳动力成本优势的过分强调既影响劳动力收入水平与人力资本水平的提高，也从根本上阻碍了就业。劳动力市场尤其是城乡统一的劳动力市场有待进一步发育，劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用有待发挥。政府促进就业的方式有待进一步健全，效率有待进一步提高。教育与培训体系滞后，影响到了劳动力就业、创业与职业转换能力的提升。就业立法滞后，侵害劳动者权益的现象非常普遍。上述问题的存在，既影响了充分就业目标的实现，而且也是影响转变经济增长方式的阻碍。

充分就业对于获取收入、扩大消费与提高生活水平等方面发挥着不可替代的作用，导致就业状况严峻具有多方面的原因，除我国庞大的人口基数与巨额的总量劳动力外，改革开放以来对 GDP 的过分强调及其导致的投资依赖症与对劳动力成本优势的沾沾自喜，对教育发展与人力资本投资的忽视，地方政府对于户籍劳动力的保护与扩大就业方法的有待改进，城乡统一劳动力市场亟待构建与健全，劳动者个体就业、创业与职业转换能力的亟需提高，社会保障体系难以有效发挥促进就业的作用等因素相互交织，共同导致了当前就业总量问题与结构矛盾并存的严峻形势。

### 三、经济增长中促进就业的国际经验

从国际经验上看，经济增长与就业历来是宏观调控中的四大目标中的两个目标，无论任何国际努力促进就业一直是宏观经济增长的主要目标之一。无论是西方发达国家还是发展中国家，均把促进就业作为经济、社会政策的优先目标。“增加就业，消除贫困，保持社会稳定”已成为一种国际共识。

1995 年召开的联合国社会发展首脑会议郑重承诺，“把促进全球充分就业作为各国经济和社会政策的基础，尽最大努力使所有的劳动者通过自由选择的、生产性的就业和工作而获得有保证的、可持续的生活条件”。各国政府也形成了共

识，即“我们承诺将促进充分就业作为经济和社会政策的一个基本优先目标”，并“提供能够最大限度创造就业机会的经济增长模式”。2001年国际劳工组织通过的《全球就业议程》强调，“使经济增长和繁荣的潜力得以发挥的基本条件是，生产性就业被置于经济和社会政策的核心位置，使充分的、生产性的和自由选择的就业成为宏观经济战略和国家政策的总目标。”

为积极促进就业，西方国家政府了积极的财政政策与货币政策，尽量确保宏观经济持续、稳定、健康的持续增长，尽可能将失业率控制在一个社会可接受的水平上。政府在保持较高经济增长速度的同时，政府增加就业措施的重点，就在于鼓励就业弹性高的经济增长模式，鼓励、扶持中小企业的发展，完善就业服务与职业培训体系，改进失业保障制度、协调劳动关系，大力发展教育事业积极提升劳动者人力资本水平。促进就业的政策导向是创造公平、自由的就业环境，大力鼓励自主创新，完善劳动关系，对社会上的弱势群体予以有效保护。

以“四小龙”为代表的新兴工业化国家从自身条件出发，制订了努力扩大就业的措施。政府高度重视就业问题，努力转变就业观念，劳动者根据实际情况转变就业与择业观念，努力扩大就业渠道，积极增加就业岗位，并通过产业政策的实施努力增加就业机会。此外，不断大力发展教育提高劳动者素质，提高劳动者就业能力，并根据经济发展战略设置教育内容，调整教育结构，并加强职业技术教育，注重培养高素质实用人才。

发展中国家为促进就业，一般努力开拓新的就业领域创造就业机会，大力发展私营企业，优先发展劳动密集型企业与技术含量低的企业。政府努力实施宽松的政策，努力调动企业扩大就业的积极性，并对再就业者予以必要的财政支持。许多国家也重视劳务输出，积极扩大就业渠道。不断健全完善培训机制，根据经济发展需要不断更新培训内容。

俄罗斯及东欧等国家在促进就业的过程中，比较重视计划指导安排与市场自由配置的有机结合，社会扶助与自寻门路的有机结合，以及治本性安置与治标性安置的有机结合。较为充分发挥社会就业与劳动保障机构的作用，采取各种优惠措施鼓励就业，实行自主计划，提供经济支持与各种优惠，增加就业机会。并努力保障劳动者基本生活与基本就业，向失业者提供临时就业机会，对失业者进行补贴，强调企业培养在解决就业上的责任。如采取国家、工会与私人的共同努力的办法积极开拓国际劳务市场，帮助青年失业者优先就业，努力对失业人员培训，努力增加就业岗位。

## 四、经济增长方式转变过程中努力扩大就业的对策措施

### (一) 在经济增长方式转变过程中扩大就业的总体战略

努力贯彻落实科学发展观，实现扩大就业与转变经济增长方式的良性循环，通过就业总量与结构变动为转变经济增长方式奠定坚实的人力资源基础，同时在经济增长方式转变过程中进一步扩大就业。以经济发展促进就业，构建内生性就业岗位机制，充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用，改进提高政府促进就业的方式与效率，在以经济手段与市场手段调控就业总量的基础上重点解决结构问题，实现就业促进策略的层次性与短、中、长期的协调配合，结合实施科教兴国战略与人才强国战略积极提升劳动者人力资本水平，真正确立劳动者个人在劳动力市场上的主体地位，制定积极促进就业的产业政策，努力扩大广就业行业与劳动密集型行业的发展，充分发挥中小型企业与微型企业吸纳就业的重要作用，培育利于促进就业的国民精神与新型文化，有效提高劳动力的就业、创业与职业转换能力，通过促进就业为转变经济增长方式以及构建社会主义和谐社会奠定坚实的基础。

### (二) 采取有效措施积极促进经济增长方式转变

为转变经济增长方式，最根本的也是最重要的是真正贯彻落实科学发展观，改变以往以 GDP 为核心的发展观。在贯彻落实科学发展观的基础上，充分重视劳动者人力资本水平普遍提升对于提高科学技术水平与自主创新水平的重大作用，通过高质量劳动者的投入努力转变经济增长方式。充分重视资源与环境对经济可持续发展的重大作用，一切实减低能耗，把节约资源作为基本国策，大力发展循环经济。努力保护生态环境，努力建设资源节约、环境友好型社会。

其次，促进经济发展与人口、资源、环境协调发展。进一步有效控制人口，提升国民素质，通过发展教育与培训等途径把人口转化为人力资源优势，在人口素质提升的基础上更好地节约资源与保护环境，实现经济发展的全面、协调、可持续发展。

第三，努力提高科学技术水平，充分发挥技术进步促进经济增长方式转变的重大作用，大力推进国民经济和社会信息化水平，切实走新型工业化道路，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，努力实现经济的全面、协调、可持续发展。

第四，把科教兴国战略与人才强国战略落到实处，切实提高自主创新能力，把增强自主创新能力作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变经济增长方式的中心环节，大力提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力。

第五,大力促进机制创新。为努力促进经济增长方式转变必须完善体制保障,以转变政府职能和深化企业、财税、金融等改革为重点,加快完善社会主义市场经济体制,形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制。同时进一步扩大对外开放,以开放促改革、促发展,加强改革开放的总体指导和统筹协调。

此外,大力实施以人为本的发展战略,以发展经济、全面提高人民福祉为核心,保护生态、整治环境,改善人民生存、生活环境,有效协调处理生产、生态与生活关系。

### **(三) 结合经济增长方式转变构建扩大就业的短中长期相结合的战略体系**

为真正解决就业问题不断扩大就业,要求从战略高度来解决就业问题。有必要构建短、中、长期相结合的扩大就业的战略体系,既解决燃眉之急,又要在较长的时间内努力从根本上解决就业问题。

有必要尽快构建扩大就业的中长期战略体系,制定相应的中长期解决就业的战略规划。中期规划可以五年为限,长期规划可以十年为限,在“十一五”期间努力为解决就业问题奠定一个良好的经济社会基础,而在“十二五”期末争取基本解决就业问题。在从战略高度重视就业问题的基础上,要努力充分发挥经济发展创造就业岗位的源泉作用,真正落实科教兴国战略与人才强国战略,切实加大教育与培训投入,努力促进劳动者人力资本水平的质的提升,构建健全完善的城乡统一的劳动力市场,在不断提升劳动者个体就业、创业与职业转换能力的基础上,实现解决就业问题的微观努力与宏观战略的有效结合。

对于当前面临的极为紧迫的就业问题,在扩大就业的中长期战略框架内,有必要通过采取行之有效的策略予以努力解决,以为实现中短期战略奠定坚实的基础。尽快健全完善促进创业的制度体系,大力支持劳动密集型产业的发展,进一步加大发展第三产业的力度,不断提高政府扩大就业的能力与效率,有效发挥社会保障体系促进就业的作用等,应是短期内解决就业问题的着力点。只有通过短期内扩大就业的努力将失业控制在一定程度内,并积极贯彻落实中长期策略,才能在长期内真正解决就业问题,以为构建社会主义和谐社会奠定坚实的基础。

### **(四) 以努力提高劳动者人力资本水平为契合点促进经济增长方式转变与扩大就业,努力实现经济增长方式转变与扩大就业良性循环**

十六届五中全会提出提高劳动力素质不断提升科学技术水平与自主创新水平的情况下,通过经济增长方式转变,努力加大高素质劳动力投入以实现经济增长方式转变,并促进经济发展与充分就业协调互动,是解决就业的根本所在。为

此，有必要以努力提高劳动者人力资本水平为契合点，实现人力资本扩大就业与促进经济发展的重大作用，努力实现转变经济增长方式与扩大就业的良性循环。

有必要进一步促进教育的发展，不断完善培训体系，充分发挥教育、培训与干中学提升人力资本水平的作用。通过劳动者人力资本水平的不断提升，不断提高科学技术水平与自主创新能力，为经济增长方式转变奠定坚实的人力资本基础。

#### **（五）充分发挥经济增长方式转变的就业派生效应与大力缩小经济增长方式转变的就业挤出效应**

有必要充分发挥经济增长方式转变的就业派生效应，通过经济增长方式转变的过程中不断扩大就业。有必要在劳动者人力资本水平普遍提升的基础上，为经济发展提供充足的高素质劳动力，形成全社会不断提升劳动力人力资本水平的风尚，通过劳动者人力资本水平提升与劳动生产率的提高不断扩大就业。进一步鼓励支持创业，通过创业创造更多的就业岗位。通过资源配置效率的提高以及新兴部门的兴起，尤其是随着劳动者收入水平与消费水平的普遍提高创造对生产的引致需求，不断扩大就业岗位。

大力缩小经济增长方式转变的就业挤出效应。根据实际情况使用符合实际的技术，努力发展劳动密集型产业，有效实现劳动密集型产业与技术密集型产业、资本密集型产业的有机结合。采取措施不断促进中小企业与第三产业以及广就业行业的发展，加大对中小企业的扶持，真正减缓对中小企业的的不适当干预，从财政、税收等政策上予以大力支持。进一步出台鼓励促进服务业发展的政策，取消服务业发展的体制性障碍，不断改进服务业的供给更好地满足对服务业的需求，通过促进服务业的不断发展创造就业岗位。

作者单位：上海社会科学院经济研究所