

# 劳动年龄人口变动与就业发展战略

张车伟<sup>①</sup>

中国社会科学院人口与劳动经济研究所

## 一、引言

计划生育政策的实施，使得中国这个世界上人口最多的国家，在短短几十年的时间内，走过了发达国家几百年才能完成的人口转变历程。第五次全国人口普查结果显示，2000年中国人口总和生育率为1.22，大大低于维持稳定人口所需要的2.1的更替水平。无论从哪个角度来看，中国的人口和计划生育政策在这样两个方面的成就是不容置疑的。

第一，计划生育政策的成功实施使中国少生了大约3亿人口，这极大地缓解了人口对资源和环境的压力，不仅对中国的可持续发展而且对全人类的可持续发展作出了巨大的贡献。正是由于计划生育政策的影响，中国人口占世界人口的比重出现了下降趋势。1950年中国人口占世界人口的比重为22%，到1998年已降至21%，预计到2050年将进一步降至15%，占发展中国家人口比重将由1950年的32%下降到2050年的17%。中国人口增长占世界人口增长总量的比例已由1980年代后期的19.3%下降到目前的15.8%。如果不考虑中国的生育率水平，发展中国家的生育率水平将大大增高。中国生育率的下降，使得发展中国家的总和生育率在1984年和1993年的原有水平上下降了0.7，1995年水平上下降了0.5<sup>②</sup>。

第二，人口的快速转变为中国经济的快速增长创造了一个非常有利的人口环境。在实行计划生育政策之前，人口的过快增长严重制约着社会和经济的发展，但随着人口和计划生育政策成功实施所导致的人口增长速度的减缓，劳动力人口占总人口的比重快速上升，抚养比例迅速下降，劳动力资源的供给进入最丰富的时期。目前，和庞大劳动力资源相联系的便宜的劳动力成本是目前中国参与国际分工中所获得的最大竞争优势。从本质上说，中国目前所具有的最大竞争优势实际上是中国人口快速转变所产生的人口学“红利”。

很显然，中国的发展在享受人口学“红利”的同时，也必须承担与这一“红利”相伴随的成本。简单说来，这些成本突出地体现为人口的快速转变所带来的各种消极的后果。后果之一就是不断加速的人口老龄化。随着人口过渡的提前完成，中国人口年龄结构发生了剧烈的变化，即从相对年轻型的人口结构，逐渐转变为相对老年化的人口结构。中国在一个相对不发展的阶段而不得不面临着提前老龄化的挑战。2000年中国人口中65岁及以上老年人口接近7%，按照联合国1956年的划分标准，中国已经成为老年型人口的国家。不仅如此，中国人口老龄化的速度在世界上也是史无前例的。如何应对不断加速的人口老龄化所是中国面临的严峻挑战。人口快速转变的另一消极后果则是性别结构的不平衡。自20世纪80年代以来，中国大多数省区的出生婴儿性别比一直居高不下。造成这一状况的主要原因简单

<sup>①</sup> 中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、副所长，博士生导师。地址：北京建国门内大街5号，100732。E-mail: zhangjw@cass.org.cn。感谢国家统计局崔红艳提供人口预测数据。

<sup>②</sup> 肖黎春：《世界低生育率国家生育率下降模式分析》，《上海社会科学院学术季刊》，1998年第3期。

说来就是在生育率快速下降的过程中，人们生育意愿的变化和计划生育政策的要求不相适应。当理想的生育孩子数量无法被满足的情况下，人们对孩子性别的偏好就受到严重“挤压”，其结果，“数量偏好”被“性别偏好”所代替。虽然出生性别比的失调不会直接影响到经济的发展，但这却是一个非常严重的社会问题，会严重影响到将来的婚姻和家庭关系。因此，中国生育率的快速下降为全世界的可持续发展做出了巨大贡献，但是人口快速转变的代价却必须被中国自己所承担。

## 二、劳动年龄人口变化与就业形势

### （一）人口转变与劳动力数量变化

人口快速转变的结果使得中国当前及今后一段时间内面临着最为丰富的劳动力供给。建立在2000年全国第五次人口普查结果上的最新预测表明，如果生育率会维持在1.8左右，则中国劳动力人口的增长趋势还会维持10年左右的时间。从15—64岁劳动力人口来看，2001年到2005年，每年增长数量都超过1000万，这一年龄段人口数量增加的趋势将持续到2014年。从15—60岁人口来看，这一年龄段的劳动力人口净增长趋势只能维持到2011年。

从绝对数量来看，15—64岁人口会在2014年达到9.97亿的峰值，而15-59岁则会在2011年到其峰值，其人口规模为9.27亿人。因此，从劳动供给的角度来看，中国劳动力供给最为丰富的时间还会维持10年左右的时间，之后，劳动力人口绝对数量将不再增长，其规模会逐渐缩小。

表3-1：劳动年龄人口和抚养比变化趋势预测（2001—2050）

年份	年增劳动力人口（万人）		抚养比（%）		
	15—59岁	15—64岁	少儿抚养比	老年抚养比	总抚养比
2001	1230.47	1234.43	33.83	10.12	43.96
2002	1551.41	1568.07	32.12	10.25	42.38
2003	1389.64	1360.02	30.87	10.38	41.24
2004	1361.95	1521.96	29.53	10.54	40.06
2005	1440.23	1487.51	28.13	10.54	38.67
2006	754.57	903.42	27.58	10.68	38.26
2007	556.17	793.90	27.22	10.83	38.05
2008	491.50	764.17	26.94	10.97	37.91
2009	314.49	675.14	26.74	11.08	37.82
2010	213.10	616.17	26.63	11.27	37.89
2011	238.60	537.53	26.57	11.47	38.04
2012	-35.69	445.04	26.57	11.72	38.29
2013	-47.65	352.53	26.64	12.05	38.69
2014	-294.65	105.14	26.82	12.40	39.22
2015	-367.08	-31.66	27.06	12.91	39.97
2016	-84.17	161.10	27.02	13.50	40.52
2017	-332.73	-186.17	27.13	14.00	41.13
2018	-33.18	-13.81	27.01	14.78	41.79
2019	332.69	-171.67	26.90	15.47	42.37
2020	179.96	-177.25	26.74	16.31	43.06

2021	483.67	-58.21	26.51	17.15	43.66
2022	-371.58	-178.06	26.26	17.82	44.07
2023	-975.08	14.00	25.90	18.64	44.54
2024	-591.92	401.22	25.39	19.23	44.62
2025	-607.93	293.46	24.86	19.37	44.23
2026	-577.64	599.46	24.23	19.65	43.88
2027	-283.26	-222.66	23.80	19.56	43.36
2028	-844.88	-839.32	23.53	20.43	43.96
2029	-630.05	-547.07	23.22	22.02	45.25
2030	-952.40	-650.01	23.00	23.20	46.21
2035	-557.64	-1163.07	23.12	29.42	52.54
2040	-449.25	-660.30	24.30	35.48	59.78
2045	-586.01	-433.45	24.58	37.48	62.06
2050	-1048.86	-516.42	24.04	39.36	63.40

中国人口快速转变为经济和社会发展所创造的有利环境突出地体现在劳动力人口的抚养比的下降上。一般来说，生育率的下降会导致少儿抚养比下降和老年抚养比上升。如果把0—14岁人口占劳动力人口（15—64岁）的比例定义为少儿抚养比，把65岁及以上人口占劳动力人口的比例定义为老年抚养比，则中国计划生育政策所导致的人口快速转变的使得少儿人口抚养比快速下降，虽然在这个过程中，老年人口的抚养比不断上升，但上升的速度远远低于少儿人口抚养比下降的速度，其结果，总抚养比呈现快速下降趋势。（参见图3.1）

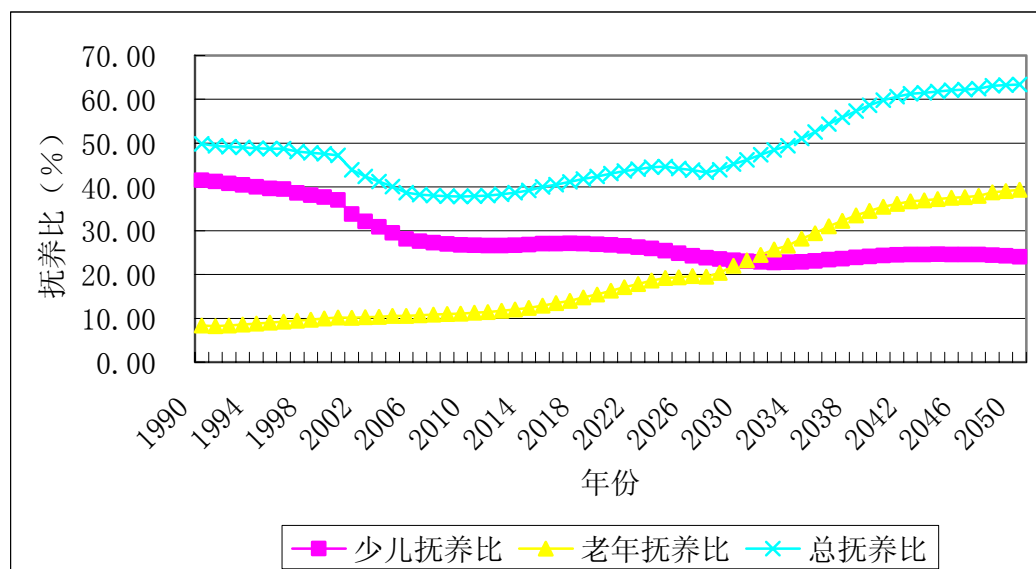


图3.1：中国人口抚养比变化趋势（1990—2050年）

## （二）当前的就业形势和矛盾

人口快速转变的结果使得中国目前面临历史上劳动力资源最为丰富的时期，这极大地加大了就业的压力。从现在开始今后10年是人口转变的“红利”最为丰厚的时期，但如

果无法为新增的劳动力创造出足够的就业机会，则必将造成劳动力资源的极大浪费和竞争优势的丧失。其后果不仅意味着要面对一个庞大的失业人口和不断增长的贫困，更为严重的是，还会威胁到中国经济增长的可持续性。因为几十年之后，中国面临的将会是一个人口年龄结构老龄化的社会，今天的劳动力资源正是届时的老年人口，给这些老年人口提供保障的答案显然要从今天的就业机会之中去寻找。面对如此巨大的劳动供给压力，如何解决就业问题并应对不断加剧的失业难题，已经构成了中国经济持续发展的巨大挑战。

中国城镇的就业压力还体现在农村劳动力向城镇地区的加速流动。以 1958 年《中华人民共和国户口登记条例》的颁布为标志所形成的城乡分割的户籍制度，为劳动力流动设置了制度性的障碍，使得劳动力的供需在城乡之间出现了结构性的不平衡：在农村尤其是中西部不发达的农村地区存在着大量的富裕劳动力，而对这些富裕劳动力的需求则主要集中在城镇地区和发达地区。因此，大批农村剩余劳动力为了寻找非农就业机会而不得不向城镇流动。图 2. 2 描绘了 1997 年以来农村外出务工人口的变化情况。需要指出的是，2000 年前后的统计口径发生了变化。在 2000 年之前，农村外出务工人口的定义为离开本乡且在外地居住超过 3 个月上者，而在 2000 年之后的定义则为离开本乡且在外地居住超过 1 个月上者。因此，从 1999 年到 2000 年，农村外出务工人数有一个较大的跳越，其主要原因就在于统计口径的变化。不过，当考虑了统计口径变化的影响之后，我们仍然可以看到，农村外出务工人口的不断增加趋势。随着农民在土地上获取收入的增加变得越来越困难，农民外出务工的人数还将进一步增加。在 2002 年，离开家乡到外地寻求工作机会的农民达 9400 多万。（参见图 3. 2）

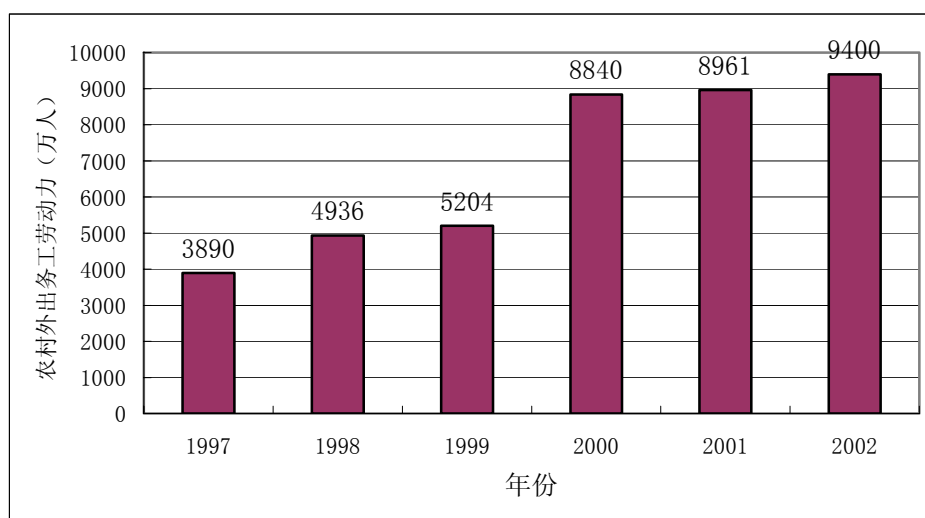


图 3. 2：农村外出务工劳动力情况

虽然农村外来劳动力和城市人口并不构成绝对的竞争关系，因为人力资本、机会成本和保留工资方面存在的差异，城市中外来劳动力所从事的工作往往是城市劳动力不愿从事的工作，但是，随着外来劳动力素质的不断提高，他们逐渐进入到城市人口就业的传统“领地”将是不可避免的。尤其是对于那些缺乏知识和技能的城市劳动力而言，来自农村劳动力的竞争压力将会越来越大。解决城市人口的就业问题将会变得更加困难。

同时，中国经济结构的调整所导致的城镇下岗和失业又极大地加大了中国的就业矛盾。1998 开始的国有企业改革要求企业通过下岗分流的办法用 3 年时间完成对富余人员的精简。在 3 年的过渡时期，国有企业要保障下岗职工的基本生活。3 年之后，企业的富余人员要按规范的方式通过终止、解除劳动合同来进行，其再就业要靠劳动力市场来实现。到目前为止，

国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作从总体上讲已经进入“并轨”阶段。1998 年至今，全国累计有国有企业下岗职工近 2700 万人，国有企业从业人员已从 7100 万减少到 5000 万。虽然部分下岗职工能够实现再就业，但越来越多的下岗职工无法找到工作。1998 年，国有企业职工的再就业率为 50%，但到了 2001 年，再就业率降低到只有 30% 左右。（参见表 3—2）。

**表 3—2 1995 年以来下岗和再就业情况**

年度	国有企业下岗全国累积下岗国有企业累积国有企业再就					
	全国下岗人数	人数	人数	下岗人数	业人数	再就业率
1995	5635038	3683824				
1996	8147998	5419636				
1997	6343060	6343060				
1998	7389228	5622148	8769314	5947907	6099000	50.0%
1999	7814733	6185709	9371765	6525157	4920000	42.0%
2000	5122882	4452293	9113104	6571845	3610000	35.4%
2001	2831496	2343136	7416781	5150000	2270000	30.6%

资料来源：《中国劳动统计年鉴》，1996-2001，中国统计出版社

注：“国有企业再就业人数”、“再就业率”引自劳动和社会保障部 国家统计局《劳动和社会保障事业发展年度统计公报》（1998-2001）

更为严峻的是，在劳动力供给压力不断加大的同时，经济增长对劳动力的需求严重不足，其结果，经济增长对吸收就业能力的下降。长期以来，中国经济一直保持高速增长，尤其是 1990 年代中期以来，GDP 的增长率每年都保持在 7% 以上。但就业并没有保持和经济相同的高速度，而是呈现出增幅减缓的趋势。1997 年，GDP 增长率为 8.8%，就业增加了 1.1%；1998 年 GDP 增长了 7.8%，就业仅增加 0.5%；1999 年，GDP 增长率为 7.1%，就业增加了 0.9%；2000 年，GDP 增长率为 8.0%，就业增加了 0.8%<sup>③</sup>。出现这种状况的原因主要在于，相对于经济增长的就业弹性降低了。而就业弹性所以降低，一方面在于企业为了提高效率既要提高资本密集程度又要不断精简大量冗员，二者的综合作用造成企业吸收新增劳动力空间的十分有限；另一方面则在于经济结构的调整，使过去的劳动密集型产业不断萎缩，而新的劳动密集型产业尚没有建立和形成，从而造成总体经济增长吸收就业能力的下降。因此，就业机会的扩大虽然依赖于经济的增长，但如果缺乏相应的政策，经济增长并不会自动地转化为就业机会的扩大。

综合劳动供给和需求之间存在的尖锐矛盾，可以看出，中国严峻的就业形势不会在短期内得到缓解。正如 2002 年全国再就业工作会议会后下发的《中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》所指出的那样：“我国就业的主要矛盾，是劳动者充分就业的需求与劳动力总量过大、素质不相适应之间的矛盾。当前，主要表现在劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存，城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现，新成长劳动力就业和失业人员再就业问题交织在一起。”时任副总理的吴邦国同志在全国再就业工作会议的报告中，更是把当前城镇的严峻就业形势形象地描述为“三头碰”，指出：“我们正面临城镇新增劳动力就业、农民工进城打工和下岗失业人员再就业‘三头碰’的局面。”由此可见，中国城镇面临的就业问题从性质上来看既是总量的矛盾又是结

<sup>③</sup> 《中国统计年鉴 2001》，中国统计出版社；《中国劳动和社会保障年鉴 2001》，中国劳动和社会保障出版社。

构性的问题。

所谓总量矛盾，主要是指从总量上来说存在着劳动力供给大于需求的问题。造成这种情况的原因，一方面在于人口年龄结构的迅速变化导致中国目前正处于劳动力供给最为丰富的时期，另一方面则在于随着我国经济增长方式的转变，产业结构的优化升级，经济增长对就业的拉动能力正在下降。据国家统计局的测算，在 20 世纪 80 年代，GDP 每增加一个百分点可增加 240 万个就业岗位，到 90 年代，GDP 每增加一个百分点只能增加 70 万个就业岗位。劳动力供给过剩和就业需求相对不足的结果使得城镇就业变得越来越困难。更为严峻的是，根据人口年龄结构变动趋势的预测，这种劳动力供给大于求的趋势在今后相当长一段时间内将持续存在。

所谓就业的结构性问题，主要是指就业存在着地区间和行业间的不平衡。在劳动供给压力大的地方，对劳动力的需求严重不足，其结果，劳动力必然从供给压力大的地方流向供给压力小的地方，这就是为什么农村劳动力不断加速向城镇地区流动的主要原因。就业结构的不平衡不仅表现在地区间，而且表现在行业 and 部门间。伴随着经济增长，经济结构和就业结构会不断发生变化，具体表现为部分行业会不断吸纳劳动力就业，而有些行业和部门不仅不能吸纳新的劳动力就业，而且还通过裁员的办法排斥劳动力就业，始于 1990 年代中期的国有企业职工的大规模下岗就是这类结构性矛盾的具体体现。

综上所述，即使劳动力在总量供求基本平衡的情况下，严重的就业问题依然可以因行业 and 部门之间存在的失衡而引起。这种结构性的就业矛盾在经济发达的社会如 OECD 国家中，表现得最为明显。中国城镇就业问题的严峻性就在于总量矛盾和结构性问题共存，而且这两类问题的叠加使问题的解决变得更加困难。

分析我国城镇就业的总量矛盾和结构性问题不难发现，它们具有不同的性质和特点。从总量矛盾来说，劳动力供给的长期趋势决定于人口增长和结构的变动，短期的政策调整很难发生影响，这意味着在总量矛盾中就业需求不足是矛盾的主要方面。从本质上来看，就业机会的创造来自于经济增长和结构的变动，就业的总需求因而更多是一个发展问题，发展问题当然也是一个长期的问题，所以，无论从供给来看还是从需求来看，总量矛盾都意味着就业问题的长期性和发展性。

结构性的问题则不同，结构性的问题基本上都是当前面临的急迫问题。虽然这些问题不是短期内造成的，但短期的政策调整 and 变化会对它们产生迅速 and 显著的影响。如果不能很好地应对，这类问题往往会引起严重的社会 and 经济后果。从这个意义上说，中国目前解决就业问题的当务之急主要就是如何解决这些结构性的就业矛盾。概括起来看，当前中国城镇就业面临的结构性矛盾是这样两个：一是与农村劳动生产率提高相伴的农村剩余劳动力向城镇地区的加速流动，二是因经济结构调整所引起的大规模城镇职工下岗 and 失业。那么，中国当前的城镇就业到底是一种什么样的状况并存在什么样的主要问题呢？

### 三、城镇就业的现状和问题

一般来说，描述劳动力市场的结果主要使用这样三个主要指标：劳动参与率、就业率和失业率。所谓劳动参与率是指在全部劳动年龄人口中经济活动人口所占的比例；就业率是指有工作的人占全部劳动年龄人口的比例；而失业率则是指没有工作者占经济活动人口的比例。根据上述定义，就业 (E)、失业 (U) 和劳动参与 (O) 之间存在着这样一种恒等关系：

$$U+O=T-E$$

在上式中，U 代表失业者，O 代表退出劳动力市场者，T 代表劳动年龄人口，E 代表就

业者。正因为上述的恒等关系，在分析劳动力市场的供给行为时仅仅使用上述三个指标中的某一个是不够的。例如，作为劳动力市场中劳动力没有被使用程度的度量，失业率往往是人们观察失业严重程度的最常用的指标，但是，在有些情况下，仅仅依赖失业率一个指标似乎并不能完全说明失业问题的严重程度。因为那些想工作、但因找工作屡遭挫折而被迫放弃了找工作想法的人，按照定义常常被归入非经济活动人口之中而不被计算为失业人员。从劳动供给的角度来看，这部分人其实和失业者相比并没有本质的区别，只不过，他们因无法提供仍然具有劳动供给的愿望而在失业统计中被视为退出了劳动力市场，这部分人因此被称为“遭受挫折的劳动者”。与所谓的失业者相比，这些“遭受挫折的劳动者”的情况通常更为严重。

因此，在研究劳动供给问题时，只有同时观察就业率、失业率和劳动参与率的变化趋势，才能够较为全面地把握劳动力市场中存在问题的关键。如果在失业率攀升的同时，我们观察到劳动参与率上升，这也许并不表明失业问题有多么严重，因为失业率的上升在很大程度上可能是因为过去退出劳动力市场的人又重新回到了劳动力市场上寻找工作的缘故。如果在失业率上升的同时，我们观察到劳动参与率保持不变，则这种情况意味着劳动力供给的总量并没有发生大的变化，只是在愿意供给劳动的总体中，失去工作的人增加了，失业率的增加很可能是因暂时的经济波动或者经济结构调整所引起。劳动供给中最为严峻的问题莫过于失业率上升的同时伴随着劳动参与率的下降。因为这种情况一方面意味着失去工作的人在不断增加，同时，在失去工作的人中，由于长时间无法找到工作而沦为“遭受挫折的劳动者”的人数也可能在增加。“遭受挫折的劳动者”数量的增加也许比纯粹失业人数的增加更糟糕，因为失业者似乎并没有丧失工作的信心，而“遭受挫折的劳动者”可能连信心都丧失了。这是一种相当严峻的就业形势。那么，目前中国城镇的就业、失业和劳动参与的基本状况如何并呈现怎样的特征呢？

## （一）一般状况和特征

### 1. 年龄性别特征

从失业率来看，中国城镇失业问题已经达到严峻的程度。根据全国第五次人口普查，2000年城镇失业率已经达到8.27%，其中城市为9.43%，镇为6.24%（参见表1-1）。分性别来看，女性的失业率高于男性。分年龄来看，失业率随着年龄的增长而下降。在20-49的黄金劳动年龄段，每个年龄段上女性失业率都要高于男性，在45岁以后的年龄段，女性失业率下降迅速并开始与男性接近。在50岁以后，女性的失业率开始低于男性。为什么失业率随年龄下降过程中存在着这样的性别差异呢？这就需要我们吧失业率的变化和劳动参与率的变化结合起来观察（参见表3-3）。

表3-3：中国2000年劳动年龄人口失业率（%）

年 龄 别	全国	城 镇			农村
		合计	市	镇	
总 计	3.58	8.27	9.43	6.24	1.15
15-19 岁	11.63	22.60	22.78	22.32	7.32
20-24 岁	6.98	13.12	13.73	12.03	3.02
25-29 岁	3.68	7.89	8.80	6.27	0.93
30-34 岁	2.76	6.76	8.02	4.58	0.43
35-39 岁	2.97	7.17	8.81	4.15	0.32

40-44 岁	3.16	7.71	9.55	3.91	0.28
45-49 岁	2.12	5.96	7.35	3.40	0.25
50-54 岁	1.22	3.91	4.72	2.61	0.23
55-59 岁	0.60	2.29	2.81	1.59	0.14
60-64 岁	0.18	0.82	1.00	0.62	0.06
65 岁及以上	0.22	1.01	1.32	0.71	0.11

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编，《中国 2000 年人口普查资料》，中国统计出版社，2002 年，北京。

目前，城镇劳动参与率已经下降到一个较低的水平。2000 年城镇劳动参与率为 67.67%，这一指标大约相当于美国 1997 年的水平。分性别来看，女性的劳动参与率为 59.25%，远远低于男性的 76.07%。除了 20 岁以前，几乎在随后所有的年龄段上，男性的劳动参与率都要高于女性。其中，在 25-44 岁年龄上，男性的劳动参与率比女性高出约 16 个百分点。女性的劳动参与率在 35-39 岁达到峰值后开始下降，且 45 岁以后下降的速度更加迅速。其中 45-49 岁年龄组的劳动参与率与 40-44 岁年龄组相比，下降了 13.7 个百分点，而 50-54 岁年龄组更是比前一个年龄组下降了近 25 个百分点。男性劳动参与率虽然也在 45 岁以后开始下降，但下降幅度要小得多。其中，45-49 岁年龄组与 40-44 岁年龄组相比，劳动参与率下降了 2.6 个百分点，50-54 岁年龄组比前一个年龄组下降了 12 个百分点。劳动参与率的年龄性别差异意味着女性在 45 岁以后退出劳动力市场的速度增加了，这部分地解释了前面我们所提到的失业率的性别差异。

与失业率和劳动参与率相互补充，就业率反映了总体人口中劳动力资源被利用的程度。就业率低意味着依赖于就业者的非劳动人口数量增加了。所以，就业率既和劳动参与率有关系，也和失业率有关系。2000 年中国城镇的就业率为 62.12%。其中，女性的就业率只有 53.84%，男性的就业率为 70.37%。与劳动参与率相类似，25-44 岁年龄段的就业率最高，随着年龄上升，就业率逐渐下降。

表 3-4：分年龄、性别的城镇失业、劳动参与和就业状况 单位：%

年龄	总计			男性			女性		
	失业率	劳动参与率	就业率	失业率	劳动参与率	就业率	失业率	劳动参与率	就业率
15-19 岁	22.66	35.19	27.22	26.26	33.62	24.79	19.46	36.72	29.58
20-24 岁	13.00	80.43	69.97	12.89	82.13	71.54	13.10	78.78	68.46
25-29 岁	7.79	88.32	81.44	6.57	96.65	90.30	9.24	80.06	72.66
30-34 岁	6.46	88.72	82.98	5.56	96.78	91.40	7.58	80.39	74.29
35-39 岁	7.23	89.09	82.64	6.41	96.34	90.17	8.26	81.51	74.77
40-44 岁	7.83	86.80	80.00	6.97	95.57	88.92	8.96	77.53	70.58
45-49 岁	6.00	78.60	73.88	5.79	92.97	87.59	6.32	63.83	59.80
50-54 岁	3.47	60.24	58.15	4.33	80.81	77.31	1.61	39.01	38.38
55-59 岁	2.27	42.28	41.32	2.77	62.28	60.56	0.89	22.55	22.35
60-64 岁	0.75	21.61	21.45	0.59	29.84	29.66	1.10	13.43	13.28
65 岁及以上	1.09	9.20	9.10	0.96	13.67	13.54	1.43	5.12	5.04
总计	8.21	67.67	62.12	7.49	76.07	70.37	9.13	59.25	53.84

资料来源：第五次人口普查长表 0.95% 抽样数据。

## 2. 文化程度特征



一般来说，受教育程度越高，失业的可能性越小，因为受教育程度越高搜寻信息的能力越强，找到工作的可能性越大。但观察中国城镇失业和受教育程度之间的关系可以发现，二者之间并没有出现上述简单的线性关系，而是呈现出一种非线性的关系。有着最高失业率的既不是受教育程度最低者，也不是受教育程度最高者，而是具有中等受教育程度者。中国城镇劳动参与人口中，失业的峰值出现在受教育水平为初中、高中和中专这几个群体上。而受教育程度更低的人口群体，失业率反而较低。失业率最低的群体出现在受教育程度最低的“小学及以下者”和最高的“大学专科及以上者”两个极端上（参见表 3—5）。而且，受教育程度与失业之间的上述关系没有表现出很大的性别差异。分性别来看，无论女性还是男性，小学及以下文化程度者都有较低的失业率；二者的峰值都出现在“初中”、“高中”和“中专”三个受教育阶段上。

受教育程度较高的人有较低的失业率比较容易理解，因为人力资本水平越高，越容易竞争到职位。但为什么受教育程度低的群体也有较低的失业率呢？回答这一问题也同样需要结合劳动参与率的变化。

中国城镇劳动参与率和受教育程度之间展现了一种正的相关关系。随着受教育程度的提高，劳动参与率也在提高。分性别来看，女性的劳动参与率比男性要低近 17 个百分点。在受教育程度最低的群体中，女性与男性的劳动参与率差距最大。然而，像失业率一样，随着受教育程度提高，两性的劳动参与率也在迅速接近，在大学专科及以上的群体中，女性和男性的劳动参与率非常接近，相差只有 3-5 个百分点。

在了解了受教育程度和劳动参与之间的关系后，较低受教育程度者有着较低失业率的现象也就不难理解了。因为受教育程度最低的群体的劳动参与率往往较低，所以，一旦失业，受教育程度低的人在找工作时可能遭受更大、更多的挫折，从而这些人更容易成为“遭受挫折的劳动者”而被视为退出了劳动力市场。“遭受挫折的劳动者”数量的增加也就意味着失业者的数量的减少，其结果，失业率也就下降了。

就业率和文化程度之间的关系与劳动参与率和文化程度之间的关系基本类似。受教育程度越高就业率也越高；而且，随着受教育程度的提高，女性与男性就业率上的差距也在缩小。上述关系表明，提高受教育程度也许是缩小中国城镇劳动市场结果性别差异的一个有效途径。

**表 3—5： 分性别和受教育状况的城镇劳动者的失业、劳动参与和就业状况 单位：%**

	总计			男性			女性		
	失业率	参与率	就业率	失业率	参与率	就业率	失业率	参与率	就业率
文盲	2.28	24.98	24.41	1.87	41.12	40.35	2.49	20.64	20.12
扫盲班	1.51	34.89	34.37	1.74	45.88	45.08	1.38	30.83	30.41
小学	4.15	60.42	57.91	4.37	69.89	66.84	3.91	52.59	50.53
初中	9.77	75.88	68.46	8.74	83.78	76.46	11.19	67.16	59.64
高中	11.67	69.47	61.36	10.15	74.22	66.69	13.83	63.68	54.87
中专	9.20	66.49	60.37	8.95	69.60	63.37	9.45	63.69	57.67
大学专科	4.43	79.63	76.10	3.68	80.93	77.95	5.51	77.84	73.55
大学本科	1.97	62.30	61.07	1.86	64.05	62.86	2.19	58.99	57.70
研究生	1.06	68.94	68.21	0.26	68.73	68.55	2.66	69.37	67.53
总计	8.21	67.67	62.12	7.49	76.07	70.37	9.13	59.25	53.84

资料来源：第五次人口普查长表 0.95% 抽样数据。

### 3. 户籍特征

城镇地区不仅居住着城镇本地居民，而且还居住着大量从外地迁移来的外来人口。尤其是近年来，地区差距的拉大以及不同地区劳动力市场发育程度的不同，劳动力迁移流动的趋势不断增强。过去，人口迁移主要以从农村向城市的流动为主，但现在从城市到城市的迁移已经占据很高的比重。根据 2000 年的人口普查，在迁移者中间，“城—城”迁移者的比重已经占大约 28.4%。

从失业状况看，外来人口的失业率为 4.67%，显著低于城镇本地人口的 8.98%。进一步观察外来人口可以发现，“乡—城”迁移者的失业率更低，只有 3.60%，“城—城”迁移者的失业率为 7.93%，接近城镇本地人口的失业率。外来人口失业率低于本地人口的主要原因就在于“乡—城”迁移者在迁移者占有较大比重（约为 72%）。

从劳动参与来看，虽然总体来看城镇本地人口与外来人口很接近，但“乡—城”迁移者和“城—城”迁移者之间却存在较大差异。其中，“乡—城”迁移者的劳动参与率为 71.06%，高于城镇本地人口 3.5 个百分点；而“城—城”迁移者的劳动参与率只有 58.89%，比城镇本地人口低了近 9 个百分点。为什么“乡—城”迁移者和“城—城”迁移者在劳动参与方面存在如此大的差别呢？其中一个重要的原因就在于两个群体在迁移原因上有较大的差别。“乡—城”迁移者第一位的原因是“务工经商”，占“乡—城”迁移者总体的 54.7%；而“城—城”迁移者中，因“务工经商”而迁移者只占 20%。当然，出于“务工经商”目的而迁移者有更高的劳动参与率是不言自明的。

外来人口的就业率也大大高于城镇本地人口。这主要是因为外来人口有着更低的失业率所致。不过，在外来人口中，“乡—城”迁移者和“城—城”迁移者的就业率差别很大，“乡—城”迁移者的就业率比“城—城”迁移者高出 14 个百分点（见表 3—6）。

**表 3—6 城镇本地人口和外来人口的失业、劳动参与和就业状况** 单位：%

	总计	城镇本地人口	城镇外来人口		
			小计	乡—城迁移者	城—城迁移者
失业率	8.17	8.98	4.67	3.6	7.93
劳动参与率	67.59	67.59	67.6	71.06	58.89
就业率	62.07	61.52	64.44	68.5	54.22

资料来源：第五次人口普查长表 0.95% 抽样数据。

中国的户籍制度使得拥有城市户口和农业户口者之间受到不同的对待。在城镇地区，拥有城镇非农业户口者可以享受到各种福利待遇，这些福利待遇包括容易进入正规部门并得到更高的收入，养老、医疗保障以及子女入学入托等。由于享受的待遇不同，拥有不同户籍的人口劳动供给行为也表现出不同的特征和差别。从失业状况看，非农业户口者的失业率（11.96%）比农业户口者（3.31%）高出两倍多。从分性别角度看，在农业户口的群体中，不同性别之间的失业率差距不大，不到一个百分点；而在非农业户口群体中，女性比男性的失业率要高出 2.6 个百分点。农业户口者还有着更高的劳动参与率，农业户口者的劳动参与率为 75.98%，非农业户口者只有 62.41%，前者比后者高出 13.5 个百分点。不同户口性质的两个群体在就业率上也体现出了同样的特征：农业户口者有更高的就业率（见表 3—7）。

**表 3—7：分户口城镇劳动年龄人口的失业、劳动参与和就业状况** 单位：%

	总计			男性			女性		
	失业率	劳动参与率	就业率	失业率	劳动参与率	就业率	失业率	劳动参与率	就业率

农业户口	3.31	75.98	73.46	2.97	85.92	83.37	3.74	66.51	64.02
非农户口	11.96	62.41	54.95	10.83	70.10	62.50	13.46	54.45	47.12
总计	8.17	67.71	62.18	7.45	76.12	70.44	9.09	59.28	53.89

资料来源：第五次人口普查长表 0.95% 抽样数据。

## （二）面临的主要问题

### 1. 失业率上升和劳动参与率下降

从前面对城镇劳动供给的基本状况和特征的分析可以看出，当前城镇劳动力市场面临的突出问题首先表现为严重的失业现象。中国公布的唯一失业率数字为登记失业率。城镇登记失业率自 2000 年开始一直在攀升，截止到 2003 年上半年达到 4.2% 的历史最高水平。虽然这一失业率数字表面上看似并不代表很高的失业水平，因为这一失业率数字和国际上通行的调查失业率不具有可比性，但从其连续多年攀升并达到目前的创记录水平这一事实来看，当前的城镇失业问题确实非常严峻。其实，从更能反映真实失业水平的统计数字，如从第五次全国人口普查得到的失业率来看，2000 年中国城镇失业率超过 8.2%，这一失业水平已经远远高于 7% 的警戒线，更高于世界上许多发达国家相比。

更为严峻的是，城镇失业率上升的同时还伴随着劳动参与率的下降。正如前文所述，这也许是一种最为糟糕的情况。1998 年以来，伴随着失业率的不断上升，城镇的劳动参与率不断下降。从 1998 年到 2000 年，城镇劳动参与率从 73% 下降到 68%，3 年下降了 5 个百分点。这意味着有近 2000 多万人退出了劳动力市场（参见表 3-8）。虽然在退出劳动力市场的这部分人中，有多大比例的人处于自愿并不清楚，但毫无疑问，他们中的大部分人应该属于“遭受挫折的劳动者”。如果把这些“遭受挫折的劳动者”也看作失业者，则城镇失业率将会再增加一倍。因此，中国当前城镇劳动供给中的最突出的问题不仅表现为失业率的上升，而且还表现为劳动参与率的快速下降。这样的劳动供给形势极大地威胁着社会的稳定。

表 3-8：中国城镇劳动参与率的变化情况（1997-2000）

年份	总人口（万人）	16 岁以上人口 （万人）	经济活动人口 （万人）	劳动参与率	比上年增加的退出
					劳动力市场人数 （万人）
1997	36989	29169	21187	0.73	--
1998	37942	30159	21872	0.73	144
1999	38892	31331	22178	0.71	693
2000	45877	36756	24861	0.68	1970

资料来源：《中国劳动统计年鉴》，1996-2001，中国统计出版社

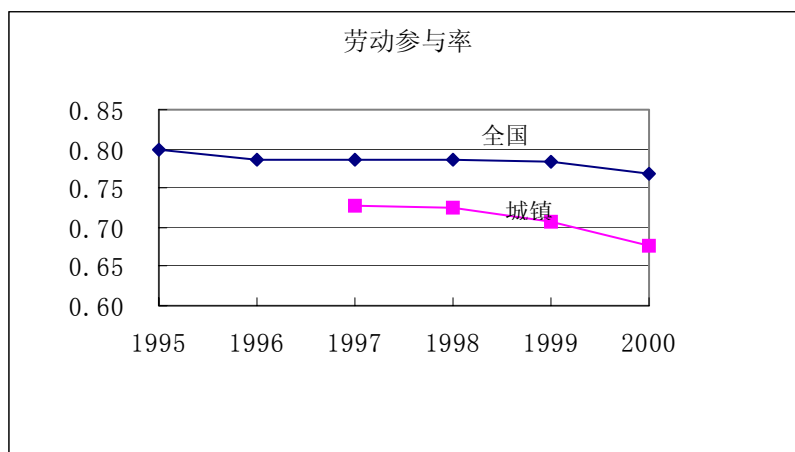


图 3. 3: 劳动参与率的变化

在失业率上升和劳动参与率下降的情况下，城镇就业率也在下降。2000 年中国城镇的就业率只有 62%，这就意味着有 38% 的劳动年龄人口处在不工作状态。低的就业率意味着一个庞大的群体需要社会供养和大量劳动力资源没有得到充分利用，而且，由于城镇人口的收入来源越来越集中在劳动收入上，就业率低同时也意味着缺乏生活来源人口的数量增加。

## 2. 劳动力市场结果的严重区域不平衡

城镇劳动力市场面临的另外一个问题，突出地体现为劳动供给的严重区域不平衡。东部地区和西部地区的失业现象相对较轻，但也都超过了 7%；中部地区最为严重，接近 10%。分省来看，城镇失业率超过 10% 的省份达 10 个，其中最高的辽宁为 17.68%，其他依次为黑龙江 15.43%，天津 13.96%，海南 13.42%，吉林 13.88%，青海 12.30%，上海 11.99%，内蒙古 11.35%，江西 10.33%，重庆 10.76%。

从劳动参与状况来看，在三类地区中，劳动参与率最高的是东部地区，西部地区次之，中部地区的劳动参与率最低（见表 3-9）。劳动参与率超过 70% 的省份有 9 个，分别为江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省、云南省、西藏自治区和宁夏自治区，它们中三分之二为东部省份，三分之一为西部省份。就业率的状况与劳动参与率类似。从这些信息可以看出，就业压力相对更小的省份为东部那些传统产业所占份额较轻的省份，江苏省、浙江省、福建省、广东省和山东省都有这样的特点；西部省份就业压力最小的省份是人均 GDP 最低的几个省份。

表 3-9: 劳动力市场结果的地区差异: 失业率、劳动参与率和就业率 单位: %

	失业率	劳动参与率	就业率
东部地区	7.49	69.15	63.97
中部地区	9.93	65.30	58.81
西部地区	7.73	67.29	62.09

资料来源: 第五次人口普查长表 0.95% 抽样数据。

全国城镇劳动参与率的平均水平为 67.7%，如果将劳动参与率低于 65% 视为较低水平，可以发现，劳动参与率最低的省份主要集中在东部和中部地区，低于 65% 的省份共有 10 个，

其中东部地区有 5 个，分别为北京市、天津市、河北省、上海市和辽宁省，除了北京市和河北省外，其他三个省市的失业率都超过了 10%；中部地区的省份有 3 个，分别为山西省、吉林省和黑龙江省；西部地区只有 1 个，为内蒙古自治区。

劳动力市场结果的不平衡还表现在城市规模上，大城市与中小城市的失业问题在严重程度上有较大差距。省会城市和特大型城市的失业问题最为严重，失业率已经超过了 10%<sup>④</sup>；中小型城市的失业率低于大城市，为 8.88%；镇的劳动年龄人口中失业现象相对较轻，为 6.3%。（参见表 3-10）

不同规模城市间的劳动参与率差异与失业率呈现相反的趋势：省会城市和特大型城市的劳动参与率最低，只有 63.1%；其次是中小型城市，为 67.54%；劳动参与率最高的是镇，超过了 71%。

**表 3-10 城市规模与劳动力市场结果：失业率与劳动参与率** 单位：%

城市规模	失业率			劳动参与率		
	总计	男	女	总计	男	女
省会城市和特大型城市	10.06	8.96	11.51	63.06	70.81	55.08
中小型城市	8.88	8.12	9.83	67.54	75.90	59.22
镇	6.30	5.84	6.88	71.03	80	62.12

资料来源：第五次人口普查长表 0.95% 抽样数据。

通过上文的分析可以看出，中国当前劳动力市场存在的突出问题不仅仅是较高的失业率，而且还面临着劳动力参与率的下降。同时，劳动力市场的结果存在着严重的区域不平衡。失业最严重的地区主要集中那些产业结构调整任务大、政府财政条件更为薄弱的地方，如辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古和青海等省份。如果这些地方的失业人群不能得到有效的救助，大规模的城市贫困就很可能发生。当然，劳动力市场结果在个人间也存在着较大的差异：遭受失业打击最严重的人主要集中在年龄较大、女性和受教育程度较低的群体上。这些人应对市场竞争的能力本来就小，对失业的承受力也最差，一旦失业更容易陷入贫困之中。

## 四、扩大就业的战略

随着劳动力市场改革的逐步深化，就业问题已经成为关系我国改革发展稳定大局、关系人民生活水平提高和关系国家长治久安的重大现实问题。虽然中国目前面临着严峻的就业压力，但从国际比较的角度来看，中国所具有的最大竞争优势完全依赖于丰富的劳动力资源和便宜的劳动成本。这主要是因为中国在资金、技术、管理甚至资源等方面都没有竞争优势可言，甚至还在某种程度上具有劣势。同时，中国劳动力的竞争优势在 WTO 时代会变得更加明显。因为，WTO 虽然强调产品和生产要素在全球经济体系内的自由流动，并致力于在全球范围内拆除影响上述自由流动的关税和非关税壁垒，但劳动这一生产要素并没有在 WTO 自由流动的框架之内。在产品和其他生产要素可以自由流动的全球化进程中，劳动力资源无法自由流动的结果必然是中国劳动力的相对价格更加便宜。在劳动力无法在国际上自由流动的情况下，便宜的劳动力价格意味着便宜的产品价格，中国产品的价格优势将长期保持。可以预见，资源在全球范围内优化配置有可能会使中国逐渐成为世界经济的制造业中心，从而让中国廉

<sup>④</sup> 在定义城市规模时，我们将所有的省会城市和大连市、青岛市和深圳市定义为第一类“省会和特大型城市”，把除这些城市以外的城市定义为“中小型城市”，在地理学意义的城市规模划分上是不严谨的，但对于我们要说明的问题，这种划分具有适用性。

价的劳动力资源通过物化为产品的形式实现在国际上的“流动”，为中国经济在今后一个相当长的时间内继续保持稳定增长奠定坚实的基础。因此，就业不仅关系每个人的生活，而且也关系到国家长远发展和在国际上的竞争力。从这一意义上说，人口的快速转变带给中国的并不全部是正面的影响。考虑到中国将很快面临一个日益老龄化的人口，人口政策的调整在某种意义上来说对于保持中国在劳动力方面的竞争优势就显得至关重要。所以，中国长期的就业发展战略必须立足于人口政策的调整。

### **（一）抓住人口转变的战略机遇，稳健地推进人口政策调整**

虽然丰富的劳动力供给正在造成严峻的就业压力，但必须看到，正是因为丰富的劳动供给和便宜的劳动力成本优势才使得中国经济发展在国际上具有巨大的竞争优势。从这个意义上说，从现在开始的后10年是人口转变的“红利”最为丰厚的时期，也是中国经济和社会发展的战略机遇期。

事实上，中国经济发展已经享受了20多年的人口“红利”。但人口结构的快速转变，这一“红利”将很快被耗尽。虽然总抚养比的下降趋势还会持续一段时间，但人口“红利”时期很快就要结束。据预测，总抚养比会在2011年时达到其最低点，然后开始上升，并且这种上升的趋势将随着时间的推移而呈现加速趋势。2011的总抚养比为38.04%，这意味着近3个劳动力人口抚养一个人，这一年将是中国历史上劳动力负担最轻的一年。因此，从现在开始的后10年，是中国劳动力存量最丰富的时期，也是中国开发利用劳动力资源最为有利的时期。换句话说，中国的人口学“红利”还能维持10年时间，10年之后中国将开始为提前享受的“红利”偿还“债务”。

由于中国目前正处在人口“红利”最丰厚的时期，判断抚养比上升会在何种程度上影响到经济的发展也许为时尚早，同时，到目前为止也许很多人仍然不愿意或者回避对这一问题的探讨。但事实是无法回避的：10年之后中国将面临抚养比上升的严峻挑战。作为世界上人口最多的国家，中国在历史上所面对的都是人口过多的问题，从来也没有出现过劳动力短缺的问题。但随着中国生育率的持续降低和老龄化程度的加速提高，中国会在有朝一日出现劳动力短缺吗？

人口转变的“红利”主要来自于生育孩子数量的减少上，而成本则来自于老年人口数量的增加上。但同样是被抚养人口，少儿和老人具有非常不同的经济学含义。从生命周期来看，孩子正处于寿命周期的开始，抚养孩子的成本不仅对于家庭而且对于社会来说都近似于一种“投资”，这些“投资”在孩子进入劳动年龄之后肯定会得到回报。而老年人则处于生命周期的结束，抚养老人的成本则完全是一种成本，是一种“净”消耗，这些成本或者负担永远也不可能再被收回来。因此，抚养孩子和抚养老人存在着完全不同的激励机制。从抚养者的角度来看，孩子少儿主要由家庭抚养，尽管中国对独生子女有一定的生活补贴（独生子女费），但这些补贴相对于孩子的花费来看显然是微不足道，同时，从世界范围内来看虽然在一些富裕的劳动力短缺国家，会通过补贴的方式鼓励生育孩子，但恐怕找不到任何一个国家把抚养孩子的成本完全负担下来。而老年人则不同，虽然中国有着家庭养老的传统，但是随着工业化、城市化和现代化进程的加快，家庭养老的功能不断受到削弱，社会化的养老不仅是一种趋势，而且也是社会发展的一种必然。从世界范围来看，人类社会发展的趋势是社会而不是家庭为老年人提供晚年的保障，抚养老年人将成为一个社会不可推卸的责任和义务。由于抚养孩子的成本更多地被家庭所分散承担，而抚养老年人的成本必须由社会所集中承担，因此，由老年抚养比上升所带动的高抚养比和由少儿抚养比上升所带动的高抚养比对于经济发展来说当然具有不同的含义。少儿抚养比上升更多地会加大家庭的负担，而老年抚养比上升家庭的则是全社会的负担。一个家庭的孩子数量过多可能会加大这个家庭陷入贫困的风险，相应地，一个社会如果有太多的老年人需要供养，则必将会极大地削弱经济发展的竞争力，并

对社会的保障体系提出严峻的挑战。

中国在收获人口转变“红利”的同时，准备好了应对人口转变不利后果所带来的挑战吗？换句话说，在中国劳动力资源最为丰富的有利时期，中国能否建立其一个有效的社会保障体系将关系到中国的长远发展。如果无法在这一有利时期，建立并健全社会保障体系，则当中国开始为人口转变的不利后果支付代价的时候，中国经济的发展将无法行使在一个健康的轨道上。

应该说，中国在过去几十年所实行的人口和计划生育政策极大地促进了中国的经济和社会发展。那么，这一政策还能继续为中国经济发展提供动力吗？从人口转变的前景来看，中国将很快进入为快速人口转变支付成本的时代。继续过去的人口政策将意味着人口转变成本的快速放大。因此，在目前正在享受人口转变“红利”的时代，审时度势地对人口战略加以调整从而减轻人口快速转变的不利后果是当前面临的一个重要课题。

着眼于未来20—30年的发展，中国的人口发展战略需要进行重大调整。而要进行这种调整，首先就要求我们必须把人口问题纳入到整个社会经济发展的大局中加以考虑，采用更加综合的政策进行治理。如果说过去的人口发展战略更多地强调的是人口对生产力的压迫从而采取的是控制人口数量快速增长的政策的话，那么，新的人口发展战略必须更多地强调“人为本”，强调人的发展。与之相对应，人口和计划生育政策工作的重点在今后也应该有较大的转变和调整：要从着重控制人口数量的增长转向对人口问题的全面综合治理。

回顾中国过去二十多年的发展历程，总结建设小康社会过程中的经验和教训，可以看到，如果当初我国没有及时审时度势地将计划生育工作的确定为基本国策，提出“控制人口的数量，提高人口的素质”的人口政策，中国几天的发展成就也无从谈起。中国改革开放以来取得如此引人注目的发展成绩，正确的人口发展战略功不可没。在过去的20多年，中国的人口与计划生育政策为推动中国的社会经济发展发挥了巨大的作用。从人口抚养比相对较低和劳动力资源丰富程度来看，今后10年是中国人口发展战略进行重大调整的机遇期。现在的人口状态是20—30年前实施政策的结果，而今天的政策必将影响到中国今后20—30年的人口发展。因此，如何按照全面建设小康社会的新要求，与时俱进地调整现有的人口发展战略，是一个需要进行认真研究的重大课题。

从中国目前所面临的人口问题及其演变趋势来看，适当地放松人口控制政策似乎是解决问题的有效途径。这主要是因为人口过程是一个受多种因素影响的复杂过程。人口政策固然可以在人口转变中起重要作用，但政策的作用不是无条件的，政策要想充分发挥作用必须具备一定的社会和经济甚至文化基础，建立在超越社会经济发展阶段之上的任何人口政策都不可能收到应有的效果。事实上，政策无法也不可能孤立地发挥作用，它要想充分发挥作用，需要一定的社会和经济条件与之相适应，这些一定的社会和经济条件就是政策的作用空间。应该说，中国计划生育政策所以能够取得成功，在很大程度上就在于这一政策顺应了人们一定时期希望减少生育孩子数量的需求。但是，中国的计划生育政策又在一定程度上高估了人们降低生育水平的需求，从而造成政策生育水平高于人们的实际生育需求的状况。这实际上也是计划生育工作在农村遇到较大阻力的主要原因。其结果，正因为计划生育政策的实施，中国的人口转变历程在某种程度上超前于社会和经济的发展状况。如果说和社会经济发展阶段相适应的人口转变过程是不可逆的话（例如发达国家的人口转变），那么，在一定程度上超前于社会和经济状况的中国的人口转变就具有的某种的可逆性。国外一些曾经采取措施抑制人口增长的国家，到后来积极鼓励生育的国家，在这方面给我们提供了大量的经验和教训。因此，在目前的低生育水平仍然可以逆转的情况下，适当地放松人口控制政策将对在很大程度上缓解人口转变对将来经济和社会发展的负面影响。

## （二）扩大就业，实施积极的就业政策

解决就业问题的关键当然是创造更多的就业机会。但如何才能创造更多的就业机会呢？2002年全国再就业工作会议明确提出要实施积极的就业政策。因为对于下岗和失业人员来说，能够重新找到一份工作，实现再就业，是一种最可靠的保障。这就要求政府，一方面要尽可能地扩大就业的可能，即扩大就业需求；把就业作为经济工作的中心，在考虑宏观经济政策走向时，要把就业问题放在重要地位考虑。另一方面则要增加劳动供给的有效性，为大批处于贫困状态的有劳动能力的城市贫困人口创造学习新技能、更新知识结构和实现再就业的机会，使其成为有效的劳动力供给。创造就业和实现再就业是积极的就业手段。

具体说来，中国目前的积极就业政策主要包括五个方面的内容：一是以提高经济增长对就业的拉动能力为取向的宏观经济政策，这类政策主要是鼓励扩大就业总量、创造就业岗位；二是以重点促进下岗失业人员再就业为取向的扶持政策，这类政策主要是运用政策杠杆将所创造的岗位优先用于解决困难群体就业；三是以实现劳动力与就业需求合理匹配为取向的劳动力市场政策，主要是通过就业服务和职业培训促进劳动力市场供求之间合理匹配。四是以减少失业为取向的宏观调控政策，主要是规范企业减员、引导大企业分流富余人员，减轻社会失业压力；五是以保障下岗失业人员基本生活为取向的社会保障政策，主要是安排以下岗失业人员为主的就业困难群体的社会保障问题。这五方面的基本内容相互配套，相互支撑，相互促进，构成了一个比较完整的体系。从操作层面上，对上述五个方面政策的进一步细化，则包括十项更具体的政策内容。

(1) 减免政策。这类政策主要集中在鼓励下岗失业人员自谋职业、鼓励服务型企业 and 商贸企业吸纳下岗失业人员、鼓励国有大中型企业通过主辅分离和辅业改制分流安置企业富余人员三个方面。

(2) 小额信贷政策。这类政策主要内容是提供小额贷款，以帮助自谋职业和自主创业下岗失业人员解决创业起步阶段面临的资金困难。

(3) 社保补贴政策。这类政策通过提供社会保险补贴促进再就业，是借鉴为在“中心”下岗职工代缴社会保险费的思路，并借鉴国外一些成功做法而制定的一项扶持政策。这项政策有两个方面的规定：一是对各类服务型企业 and 商贸企业新增岗位新招用国有企业下岗失业人员，并与其签订3年以上合同的，用再就业资金按招用人数提供为期3年的社会保险补贴；二是在社区开发的公益性岗位安排原属国有企业大龄就业困难对象的，从再就业资金中给予社会保险补贴。

(4) 就业援助政策。下岗失业人员中“4050”人员就业特别困难，仅靠市场是难以解决的，应当给予特殊支持，实行更加优惠的政策。一是由政府投资开发的公益性岗位要优先安排大龄就业困难对象；二是对社区公益性岗位安排原属国有企业大龄就业困难对象就业的，从再就业资金中给予社会保险补贴。三是各地可根据实际提供适当比例的岗位补贴。

(5) 主辅分离政策。在鼓励国有大中型企业分流安置富余人员方面，给予实实在在的政策扶持。例如，对符合一定条件的企业，给予3年内免征企业所得税。

(6) 就业服务政策。这类政策要求各级政府要建立公共就业服务制度，对城镇登记失业人员和国有企业下岗职工，提供免费职业介绍和再就业培训，所需经费主要由地方财政承担，中央财政对困难地区给予适当补助。

(7) 财政投入政策。这一政策对财政增加再就业的投入作出了三个方面的规定。一是规定增设“就业补贴”预算科目；二是各级财政要安排一部分资金用于促进再就业；三是对中西部地区和老工业基地增加再就业补助金。

(8) 社会保障政策。这一政策包括四个方面的规定：一是进一步明确了下岗失业人员的基本生活保障办法；二是规定了社保关系接续办法；三是规定了再就业后的参保办法；四是对采取灵活就业的下岗失业人员，要求社会保险经办机构开设个人缴费窗口，方便下岗失



业人员继续参保缴费。

(9) 企业裁员政策。这一政策为保障职工合法权益，防止国有企业大规模集中裁员，减轻失业压力方面，作出了三方面的规定。一是实施政策性关闭破产的企业，其职工安置方案必须经职工代表讨论通过，并报当地政府有关机构审核批准。二是正常生产经营企业裁减人员，其裁员方案要经企业职工代表大会讨论，凡不能依法支付经济补偿金并妥善解决职工债务的，不得裁减人员。三是国有大型企业一次性减员超过一定数量和比例的，要事前向当地人民政府报告。

(10) 社区平台政策。针对目前劳动保障部门的“腿”大都还停留在县、市一级，这一政策要求城乡基层组织要担负起做好下岗失业人员再就业和企事业单位退休人员管理服务的责任。

实施积极的就业政策首先要求给予长期失业者必要的社会救助和支持。我国在处理城镇失业问题时已经充分注意到了这一点，并采取了适当的措施。1998年以来，随着“下岗生活补贴”、“失业保险”和“城镇居民最低生活保障”制度的建立，大部分城镇失业者和贫困家庭的基本生活得到了一定程度的保障。截止到2003年上半年，全国城镇享受低保人数超过2000万人，基本上做到了“应保尽保”。应该说，我国城镇居民的社会保障网络基本形成，并在确保社会稳定方面发挥了积极的作用。但随着下岗和失业的“并轨”，“下岗生活补贴”正逐渐淡出历史舞台，这就要求“失业保险”和“城镇低保”发挥更大的作用。然而，目前的失业保险制度存在着“覆盖面低”和缴费困难的问题；而城市“低保”存在着资金来源困难、管理不规范和“瞄准”机制缺乏效率的问题。其结果，一些真正需要社会救助的城镇失业者和困难家庭得不到相应的帮助，生活相当艰难；相反，一些生活并不十分困难的人却常常能从中得到好处。因此，从社会救助的角度来说，目前的当务之急是必须迅速完善失业保险制度并提高城市“低保”资金的使用效率。

在确保了长期失业者或者说最困难城市家庭的基本生活之后，积极就业政策的重点就应该放到如何提高失业者的就业能力上。让失业者尽快回到就业的队伍之中是解决失业问题的根本措施。在国际上，积极的劳动力市场政策一般通过这样几个方面的措施提高失业者的就业能力：一是通过创造就业和工作补贴等办法调动劳动供给；二是开发和就业有关的技能如再培训等；三是通过就业服务、咨询等措施提高劳动力市场的效率。结合国际上的经验，我国实施积极就业政策应该在这样几个方面下功夫：一是要进一步完善劳动力市场的改革，积极改善就业的制度环境和政策环境；二要规范劳动力市场，为失业者寻找工作提供更加充分的信息；三要积极培育和发展培训市场，鼓励各种形式的职业和技能培训。

扩大就业的最根本途径当然还依赖于经济增长。我国经济长期持续的高速增长创造了大量就业机会，但目前的问题是经济增长的就业含量不断降低。如何把经济政策（财政和货币政策）与劳动力市场政策结合起来从而提高经济增长的就业含量，已经成为摆在我们面前的紧迫任务。具体来看，要使经济增长就业的含量不断提高，首先应该大力发展劳动密集型产业。劳动密集型产业的发展意味着相对于经济增长的就业弹性会增加。其次，要大力发展非国有经济和民营经济，鼓励各种各样的就业形式。一般来说，非国有经济具有劳动密集型特点，最具就业吸纳潜力，大力发展民营经济必将创造出大量的就业机会从而减轻城镇失业。

### （三）大力开发人力资源

数量庞大和素质相对较高的人力资源是我国的最大竞争优势，也是中国经济持续增长的主要源泉和动力。所谓人力资源开发也就是要最大限度地把现有劳动力资源有效地利用起来；更直白地说，也就是要人尽其能，使每个人都能有效地发挥自己的劳动潜力。但是，我国目前人力资源开发的现状并不令人满意。经济结构的调整 and 改革使得很多人无法找到适合自己的工作而处于失业状态，或者是因无法充分发挥自己的劳动潜能而处于就业不足状态。

因此，通过人力资源开发让更多的人有工作干、并最大限度地发挥个人的潜力已经成为一个刻不容缓的问题。

我国劳动力市场目前面临着双重分割，这是人力资源开发中面临的巨大挑战。劳动力市场的第一重分割是城乡之间的分割。这主要是因为计划经济体制下采取的户口制度人为地限制了农村人口向城市的流动所造成的。到现在为止，虽然有些城市开始了户籍制度的改革，但是在一些对劳动力存在巨大需求的大城市，户口仍被限制，农村人口要想进城仍很困难。劳动力市场的第二重分割是人才市场和劳动力市场的分割，这一分割通过把人分成不同身份而拒其于特定的市场之外。例如文化程度较低并主要从事体力劳动的人，找工作主要依赖劳动力市场。而文化程度较高、具有干部身份或具有一定技术职称的人则被划归人才市场。劳动力市场的这种分割是我国特有的现象。从市场和资源配置资源的角度看，这种划分造成了效率的损失。无论是从事体力活动、脑力活动还是从事管理工作的人，所提供的都是服务和劳动，都创造价值，不能因为劳动形式不一样，就被拒之于某一个市场之外。这种划分既不科学，也不合理，容易产生一些问题。当然，这与我国行政机构的设置有很大的关系。

我国人力资源开发还必须积极应对日益严重的失业问题和日益扩大的不平等现象所带来的挑战。

改革开放以后，特别是市场配置劳动力资源后，我国出现了从未遇到过的失业问题，而且失业的人越来越多。国际上是一般把 5% 左右的的失业率作为警戒线。中国目前的城镇登记失业率已经达 4%，而真实的失业程度远远比这一数字严重得多。根据中国 2000 年第五次人口普查资料推算，我国城镇失业率高达 8.27%。从国际对比来看，这也是一个较高的失业率水平。不能为失业者提供工作，是劳动力资源的极大浪费。

随着改革开放的进一步深入，不平等现象日益突出。在收入和人力资本积累等方面的城乡差距、地区差距、个人差距已经成为我国进一步发展中亟待解决的重要问题。例如，在受教育水平、受教育机会、教育资源的占有方面，农村都远远落后于城市。在大城市中，教育资源丰富，教育体系完善，人均受教育水平较高；但是在贫困地区，仍存在大量的文盲和半文盲。在农村人口不断向城市转移的过程中，文化程度和人力资本存量较低同时又缺乏技能的人很难在城市中找到工作。

尽管人力资源开发中面临着诸多挑战和困难，但人力资源开发的前景仍然是令人乐观的。在加入 WTO 之后，中国经济正逐渐融入世界经济体系后，我们最大的优势正在得到更加充分的发挥。虽然 WTO 的框架要求贸易自由化，但在这一框架之内劳动力这一生产要素仍然无法实现自由流动。其结果，国外的生产要素、资金、技术必然会到中国来寻求和中国廉价劳动力资源的结合，以形成更强的产品竞争力。去年我国已成为世界上最大的吸引外资国家，这不能说是我国最大的竞争优势起了关键作用。专家们预计，在相当长时间内，由于存在着近似无限供给的劳动资源，也就是从农村向城市转移的劳动力资源，我国的劳动力成本不会很快上升。这个优势同时也意味着对教育存在着巨大的需求。同时，我国历来是重视教育的国家，即使在农村人们对教育投资的积极性仍然非常高。很多农民在条件非常艰苦的条件下省吃俭用仍然坚持供自己的孩子上学念书。这说明，个人对教育需求的支付意愿非常高。因此，我国的教育市场是一个潜力巨大的市场，它不仅蕴含着无限商机，而且也人力资源的开发提供了良好的机遇。

与产品市场和其他要素市场相比，我国劳动力市场的改革相对滞后。无论是政府部门还是企业单位，过去对人的控制一直比较严格。1990 年代以后，用人制度开始逐步市场化，教育体制和劳动力市场之间出现了很大矛盾。目前大学生就业成为各媒体关注的热点。虽然我国劳动力市场存在总量过剩，但大学生就业的问题并完全是总量过剩的问题。与发达国家相比，我国的大学生不是太多，而是太少。目前的问题是，大学毕业生与劳动力市场的需求

之间出现了脱节，供需之间存在着结构性矛盾。也就是说，大学培养出来的毕业生并不是市场需要的。教育明显滞后市场的变化。为什么会如此呢？这显然是因为在正规的教育体制和劳动力市场之间缺乏一个过渡或者说一座桥梁。如果在正规的学校教育和劳动力市场之间存在一个不断发育的培训市场，并让这一市场充分发挥其作用，必将会大大推进人力资源开发的有效性。当然，要建立并维护这样一个市场，显然需要各个政府部门（如教育部门和劳动部门）的共同努力。

正规的教育体制也应该适应不断变化的市场需求。从国家的发展来看，不同类型的高校应有不同的定位，不能把全国所有相同专业的学生，都定位在同样的需求层次上。一流大学的定位应该区别于二流大学的定位，而二流大学的定位也应该区别于地方上的一般大学。只有定位清楚了，才不至于造成大学生就业中出现结构性的矛盾，也才能避免教育资源的浪费。

在市场经济中，资源的配置不能违背经济规律。政府的作用和政策的制定应顺水推舟，顺应市场供需结构的变化来调整政策，并积极提供健全合理的制度环境和基础设施，而不是逆水行舟，更不是要代替市场做一些能够由市场完成的事情。总之，教育培训如何适应劳动力市场，是一个涉及课程体系、培养目标的复杂问题。要处理好这一问题，需要学术界、政策决策部门和从事实际工作的具体部门的共同努力，需要从理论和实践上不断创新。