

失业人口与人口失业: 经济学家和人口学家的对话

本刊编辑部

背景

当下的中国正处在急剧的社会转型过程中,失业人口规模扩大、失业成因莫衷一是、失业挑战日甚一日……。中国人口的失业问题在世界上是最严重的国家之一。失业还是就业,在一些当事人看来,就似一个生存还是毁灭的哈姆雷特式难题。失业率上升极可能加剧城市贫困现象的发生和蔓延,带来人道主义的灾难。而在期待实现全面小康目标的有责任感的政府眼里,这是一个民生民权问题,也是一个社会安全问题。2002年11月,党的十六大报告明确提出的“就业是民生之本”就透露了强烈的信号,表明了中国政府对人口就业问题极端关注的态度。

中国是世界上人口大国,也是世界上劳动力人口最多的国家,劳动力(指就业人口、就业人口和现役军人)7.51亿人,相当于世界总量的25.9%¹。改革开放以来(1978~2002年),中国总人口净增32194万人,新增就业人数33588万人^④,1980~1999年全球新增劳动力8.60亿人,而同期中国就业人数净增2.90亿人,中国新增就业劳动力相当于世界新增劳动力的33.7%^(四)。

中国是劳动力资源丰富的国家,也是世界上就业压力最大的国家。为庞大的劳动适龄人口谋求就业岗位始终是人口增长压力背景下中国政府面临的重大社会使命,在可预见的将来也不会有根本的改变。

本期论坛有幸邀请到了国内在人口、就业与失业领域颇有研究和发言权的几位经济学家和人口学家做此笔谈,旨在从两个学科的角度对当前的失业人口以及人口失业的情势作一比照式的判断,以期学界内外对失业人口与人口失业这一重大的人口经济问题予以更多的关注。

为什么 20 世纪 90 年代以来中国就业增长率明显下降^{1/4}

胡鞍钢(中国

科学院、清华大学国情研究中心主任)

中国是劳动力资源丰富的国家,也是世界上就业压力最大的国家。如何为庞大的劳动人群创造更多的就业岗位,始终是中国政府首要经济发展目标。应当说中国在解决人口就业方面取得了令世人瞩目的伟大成绩,然而进入90年代,中国就业增长能力迅速下降,90年代下半期,正规部门就业人数大幅度下降,尽管非正规就业迅速增长,但仍不能改变就业增长变缓的趋势。

¹ World Bank, 2001, World Development Indicators, The World Bank, Table 2.2

^④ 国家统计局,中华人民共和国2002年国民经济和社会发展统计公报,2003-02-28

^(四) World Bank, 2001

^{1/4} 因篇幅所限,本文节取了胡鞍钢教授于2003年4月7~9日参加国际劳工组织和劳动与社会保障部《中国就业论坛》发言稿的第三和第四部分的主要内容。

随着改革和经济转轨的逐渐深入,我国经济运行状况可以分为几个比较明显的阶段:

第一阶段:转轨初期(1978~1992)。这一时期的特点为以对计划经济体制的改良为主,经济转轨尚未全面展开。国有企业获得了进一步的发展,就业需求扩大;私营个体经济开始萌芽,快速上升,就业人数也快速增加。因此这一阶段的改革处于“普遍受益”的阶段,产出和就业人数不断上升,失业问题比较缓和。

第二阶段:转轨中期(1992~现在)。这一时期全面开始了从计划经济向市场经济转轨的过程,需要对原有的经济体制进行比较彻底的改革。国有经济原来享有的政策优惠也逐步被取消,由于国有经济本身具有的缺乏竞争力的弊病,所以在这一时期,出现产出和就业的急剧下降。部分国有经济的所有权开始被转让,逐渐演变为股份制、国有控股、联营模式等新型的所有制模式,有的国有和集体企业直接出售给私人。所有制结构的转变带来的是对原来企业内部组织模式的调整,为了提高劳动生产率、削减计划经济时期“高就业模式”下产生的企业冗员,于是国有集体等传统正规部门就业需求出现滑坡。到了90年代中后期,我国出现了“通货紧缩”现象,部分行业供求关系从原来的“商品短缺”转变成为“生产能力过剩”,产出的增加受到严重影响。但是,新兴的行业在快速崛起,产生出了新的就业需求。而且由于私营个体经济在转轨初期已经得到了一定的发展,市场经济逐步建立使它们的合法性地位进一步加强,市场准入限制降低、资金获取能力增强,所以私营个体经济产生了很强的就业需求。

在这种部分行业、部分经济类型出现衰退,另一部分行业和经济类型不断崛起的背景下,我国经济结构发生了剧烈的调整,所以这一时期的就业形势显著的表现出“创造性摧毁”的特点,同时也进入了高失业、低就业、高增长阶段。摧毁旧的工作岗位主要集中在国有单位和城镇集体单位的传统正规部门。一方面在新兴产业(指IT、信息服务业、旅游业、金融保险业、文教卫等)、新兴正规部门和非正规部门会创造新的就业岗位,但另一方面在传统正规部门中旧的工作岗位会被进一步的大量摧毁。这是一个典型的“创造性摧毁过程”,但创造的速度远远低于摧毁的速度,造成严重的下岗失业问题。

第三阶段:转轨后期。这一时期,我国已经基本完成从计划经济向市场经济的转轨。国有和集体部门在我国经济中的比重下降到了较低水平,国有部门市场竞争力得到提高,产出和就业需求保持稳定。私营个体经济和外资经济得到了极大的发展,占据我国经济的较大比重,创造出大量的就业需求。在这一阶段,新的工作岗位开始超过或摧毁旧的工作岗位。越来越多新生劳动力直接进入新岗位,相当部分失业人员开始调整之后,逐渐进入新领域,失业率开始下降。我国步入新的发展时期。

在这种经济转轨的作用下,进行着一场“创造”与“摧毁”的对比竞赛,将直接影响中国的就业率和失业率变化趋势,这大体要经历三个阶段(图1):

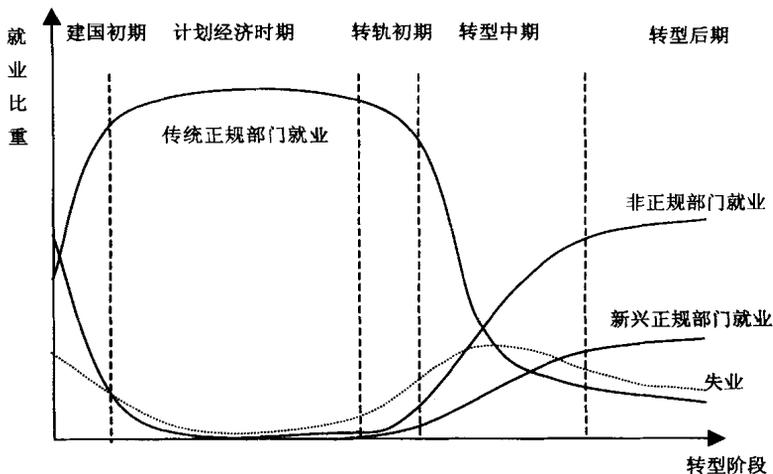


图1 不同部门就业结构调整趋势示意图

第一阶段:摧毁的旧工作岗位远远超过新创造的岗位,这是因为大多数人主要在传统产业从事传统产品制造和服务,而在新产业从事新产品的制造和服务的人数比例较小,因而引起失业率迅速上升,并达到较高的失业水平;

第二阶段:新工作岗位大量增加,从旧岗位中撤离的人开始进入新岗位,这时期尽管失业率较高,但其上升趋势趋缓或停下来;

第三阶段:新的工作岗位开始超过或摧毁旧的工作岗位。越来越多新生劳动力直接进入新岗位,相当部分失业人员开始调整之后,逐渐进入新领域,失业率开始下降。经济增长的过程本身不仅是总量增长,更是结构调整过程,或者结构调整是经济增长由量变引起部分质变,乃至全局性质变的过程。

1978~1996年期间,中国的就业增长和工作创造有两个主要来源:一个是正规就业部分,同期全国职工人数净增加5346万人,平均每年增加297万人,占全国新增就业人数(28798万人)的18.6%;占全国城镇新增就业人数(10408万人)的51.4%。一个是非正规就业部分,同期全国非职工人数净增加23452万人,平均每年增加1303万人,占全国新增就业人数(28798万人)的81.4%;全国城镇非职工人数净增加5062万人,平均每年增加279万人,占全国城镇新增就业人数(10408万人)的48.6%。而1996年之后,中国的就业创造双驱动变为了单驱动—即主要由非正规就业部分驱动。在这一时期(1996~2001年),全国非正规就业新增为8128万人,平均每年增加1626万人;同期,正规就业减少了4053万人,平均每年减少811万人。正规就业人数下降是这一时期就业增长能力下降的主要原因。

“九五”期间(1996~2000年),全国31个省市自治区,有14个地区出现了就业负增长;有一个地区出现零增长;只有三个地区平均就业增长率在2%。与其他时期相比,所有的地区就业增长率都大幅度下降。这也反映在各地区就业GDP增长弹性系数都比较低,就业资本投入增长弹性系数也比较低,出现了经济增长和投资增长,而就业是低增长甚至是负增长的情形。

这一时期中国各地区就业的低增长,主要是正规部门就业人数(职工人数)不同程度的大幅下降所致。在1996~2001年期间,全国35个省市自治区的正规部门就业人数(职工人数)均大幅下降。其中,辽宁减少452万人,黑龙江303万人,四川和重庆共计299万人,江苏279万人,湖北236万,全国共减少4053万职工。仅以上5省区就占到了全国职工减少人数的38.7%。

各地区就业增长取决于正规就业与非正规就业之间增加和减少。通常两者都增加,则总就业增长;反之则减少。非正规就业增加量超过正规就业减少量,则总就业增加;反之则减少。全国15个行业就业增长也不平衡,也取决于正规就业与非正规就业之间增加和减少。

经济发展战略有两种不同思路:一是增长优先论,即经济增长是最重要的目标,也是首要目标,这是以经济增长为中心的发展思路;二是就业优先论,即扩大就业岗位、降低失业率是最重要的目标,也是首要目标,这是以就业增长为中心的发展思路。几乎在所有的计划经济国家都选择第一种模式,以追求经济增长为第一目标;几乎在所有的市场经济发达国家都选择第二种模式。长期以来中国经济增长模式一直是属于第一种类型,但随着市场经济转型、经济结构变革、失业问题日益严重,必然会向第二种模式转变。

经济增长并不必然或自动地促进就业增长。90年代以来我国经济增长、投资增长与扩大就业之间的联系被大大削弱了,经济高增长、资本高投入并不一定必然带来较高的就业增长,也不会自动转化为就业机会的扩大。经济增长、扩大投资需求能否扩大就业机会和促进人类发展不仅仅依赖于经济增长率有多高,还取决于采取何种增长模式。作者在1998年提出应把扩大就业、降低失业率作为中央和各级政府最优先的经济发展目标。

1998年中国政府实行扩大内需的方针,采取积极的财政政策和稳健的货币政策,有效地阻止和抵御了亚洲金融危机冲击和世界经济与贸易下滑的冲击,保持了经济持续高增长。过去5年,经济平均增长率为7.7%,与此同时,宏观经济政策目标和就业政策开始转变。

首先,把创造就业和工作岗位作为最重要的经济发展目标,2001年11月,江泽民总书记在中央经

济工作会议上提出:“各级党委和政府要把扩大就业作为很重要的工作目标”。2002年6月在就业工作会议上朱基总理提出,把扩大就业,促进下岗再就业,是我们当前一项紧迫的重要任务,是贯彻“三个代表”要求的具体体现,关系人民群众的根本利益和长治久安。2002年11月党的十六大报告更加明确提出,就业是民生之本,扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。国家实行促进就业的长期战略和政策。各级党委和政府必须把改善创业环境和增加就业岗位作为重要职责。2003年国家计委主任曾培炎首次将创造就业岗位作为2003年经济宏观调控第二大目标,即新增城镇就业岗位800万个以上,城镇登记失业率4.5%。这标志着,过去几年中国政府宏观经济政策目标已逐渐从以追求经济增长率为主,转向以创造就业为主的目标上来。

其次,就业政策转变,1997年党的十五大报告提出,要加快国有企业改革,实行鼓励、兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程转成企业优胜劣汰的竞争机制。因而是以通过深化企业改革,加快技术进步,大规模调整经济结构来推动企业下岗人员流动,1998年要求国有企业建立再就业服务中心,逐步完善三条基本保障线,采取多种方式使1800多万下岗职工实现再就业。十六大报告即转向提倡广开就业门路,积极发展劳动密集型产业。对提供就业岗位和吸纳下岗失业人员再就业的企业给予政策支持。2003年3月朱基总理在《政府工作报告》中提出,国有企业改革要坚持减员增效与再就业相结合自谋职业和自主创业,积极倡导、推广灵活多样的就业方式。这体现了“坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的方针,也标志着中国就业市场化和灵活性,旨在促进非正规性灵活就业。

宏观经济政策与就业政策的转变,在一定程度上可以缓解就业压力,但是,根本解决中国的就业发展问题还是长期艰巨的历史性任务,还有赖于中国经济增长模式的转变,正确处理劳动密集型产业与资本密集型产业之间的关系,正确处理劳工利益与资本利益之间的关系,正确处理扩大内需与创造就业之间的关系。

对我国失业问题的几点看法

莫荣(劳动和社会保障部劳动科学研究所副所长)

1 如何看待今年4.5%的失业率调控目标

我国2003年国民经济和社会发展规划确定的年度宏观调控的四大主要预期目标为:(1)经济增长率7%左右;(2)新增就业岗位800万个以上,城镇登记失业率4.5%;(3)居民消费价格总水平上涨1%;(4)外贸进出口总额增长7%。在国家发展规划中明确提出新增就业800万的指标,这还是首次,标志着政府工作的一大转变,从以往追求经济增长率为主转向经济增长和就业两者并重。

我国目前公布的失业率实际上是城镇登记失业率,2002年底为4%;2003年二季度为4.2%,较2002年底上升0.2个百分点。导致失业率呈上升趋势的主要因素有三个:一是下岗职工出中心后,有一部分人员暂时不能就业;二是随着结构调整力度进一步加大,一些亏损企业退出市场过程中有一部分职工暂时无法安置,进入失业;三是新成长劳动力增加较多,今年仅大学毕业生就比去年增加67万人。

城镇登记失业率的定义是很明确的,只包括了城镇地区并且经过登记的失业人员。这里要求失业人员具备三个条件:有劳动能力、愿意就业、按规定进行了失业登记。目前公布的城镇登记失业率的局限性在于未能全面反映没有登记者的失业状况,也没有包括农村劳动力和农村进城务工的劳动力。但反映了劳动力市场上就业最为困难群体状况,包括两部分人群,一是失业人员中再就业最困难的群体,他们需要政府提供就业帮助;二是需要政府提供失业期间的社会保障,登记失业人员中一半左右需要领取失业保险金。

对失业率这一问题要辩证来看。虽然今年失业率有所上升,不是什么好消息。但从经济结构日

趋合理、企业改革深化、劳动关系理顺、城乡统筹就业都对经济的发展发挥着良性作用看,则是好事。因为就业岗位的增加,根本上是要靠经济持续稳定健康的发展。

目前全球的失业问题较严重。欧盟 2002 年的失业率为 7.6%, 美国为 5.6%, 加拿大为 7.6%, 转型国家为 13.5%, 一些发展中国家还达到 30% 以上的失业率。但这些国家的失业率为“调查失业率”, 我国今年 4.5% 的城镇登记失业率与他们不可比。为探索中国的调查失业率, 国家统计局 1996 年开始进行城镇劳动力抽样调查, 但这一数据没有正式公布。劳动和社会保障部 2002 年 12 月在全国 66 个城市进行了 10 万户大规模的城镇劳动力就业和社会保障随机抽样调查。调查包括城镇劳动力的数量、结构状况、就业、失业率、下岗情况、收入分配、劳动关系和社会保障情况等, 为建立新的劳动保障管理方式、建立适应社会主义市场经济的劳动保障统计制度积累经验。

新一届政府十分关心劳动者的就业问题。为控制失业率上升的态势, 从今年开始实行积极的就业措施, 采取“十项政策”重点解决再就业问题群体的再就业问题。包括鼓励下岗失业人员自谋职业、服务型企业吸纳下岗失业人员; 建立担保基金, 实行贷款贴息, 促进下岗职工和失业人员自谋职业和创业的小额贷款政策; 对各类服务型企业新增岗位新招用国有企业下岗失业人员, 以及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给予的社会保险补贴政策; 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; 增加促进再就业资金, 推动开发社区就业岗位等。

2 为什么经济高速增长没有带来高就业

近年来, 我国经济增长速度始终保持在 7%~8% 之间, 但城镇登记失业率由 2001 年底的 3.1% 上升到目前的 4.2%。为什么经济高速增长没有带来高就业? 据我们测算在 20 世纪 80 年代, 经济每增长 1 个百分点, 可增加 240 万个就业岗位。到上世纪 90 年代以来, 只能增加 70~100 万个岗位。经济增长对就业的拉动作用下降了。

我国失业率持续上升是国企改革释放富余人员的必然结果。1998 年到 2002 年底, 我国国有企业下岗失业人员累计达到 2600 多万人, 大部分已经再就业, 也有一部分成为失业人员。国企在计划经济时代吸纳的就业量最大, 但随着社会主义市场经济体制的逐步确立, 一些企业被淘汰, 一些企业根据生产需要调整劳动力, 必然导致就业岗位的减少和失业人员的增加。

我国人均 GDP 目前已接近 1000 美元, 按照国际规律, 正处于结构调整的激烈变动期。目前, 我国经济发展进入了结构升级的关键阶段, 第一产业劳动力向第二产业转移, 第二产业技术水平和资本密集程度提高, 吸纳就业相对减少。出现了由于技术进步和产业升级引起的结构性失业。

另一个深层次原因是, 经济增长创造的就业机会在很大程度上被人口增长抵消。虽然计划生育减缓了人口增长, 但由于我国人口基数大, 20 世纪 60 至 70 年代生育高峰出生的人, 目前正好到了就业年龄和生育年龄。今年我国需要安排 2400 万人就业, 就业缺口达 1400 万个, 失业率上升是必然的。我国人口增长高峰大约还要一代人的时间才能放缓, 就业压力在未来 20 至 30 年不会缓解, 对此要有清醒的认识。

目前我国第三产业在经济中的比重仅占 28%, 而美国高达 74%, 马来西亚、印度等国都达 40% 以上。第三产业的发展能创造大量就业岗位。我国第三产业发展滞后, 产业结构不合理, 就业弹性系数(即经济每增长 1%, 就业增长的百分比)低, 造成尽管经济增长速度快, 但吸纳从业人员仍然有限。

要实现经济高速增长下的低失业率, 关键要提高就业弹性。因此, 要大力发展劳动密集型产业和中小企业。世界各国的普遍规律是大企业主要用来形成规模经济、技术竞争力, 而中小企业则主要用来增加竞争活力, 解决就业。还要大力发展第三产业尤其是服务业。

胡锦涛总书记最近指出, 当前和今后一个较长时期内, 我国就业和再就业形势都将比较严峻, 要“把就业和再就业工作放在更加突出的位置”。温家宝总理在会上强调, 必须注重发展就业容量大的劳动密集型产业和第三产业, 注重发展吸纳劳动力多的中小企业和个体私营等非公有制经济。要通

过税收优惠、贷款支持、减少收费、降低门槛等措施,营造出宽松环境,支持第三产业和中小企业发展,吸纳就业人口。

3 当前就业存在的主要困难

3.1 就业环境不宽松,劳动力市场继续供大于求

受人口出生高峰的影响,我国“十五”期间达到劳动年龄的新生劳动力较“九五”平均每年多290万人,这无疑会给原本就困难的再就业工作又加上压力。还有一个我们不能忽视因素是,WTO对就业的影响会逐渐加大。WTO的影响有一种“临近效应”,即越是临近我们兑现承诺的时间,企业结构调整的力度越大,造成的失业问题就可能越来越严重。另外,就业的困难群体增加和农村劳动力流动的增长也增加了再就业工作难度。近年来,劳动和社会保障部定点的89个城市公共职业介绍机构获得的城市就业状况表明,城市劳动力市场继续保持供大于求的状况,总体求人倍率(需求人数/求职人数)约为0.70~0.89,即100名求职者只有70~89个就业岗位。

3.2 在就业总量矛盾严重的情况下,就业的结构性矛盾开始突显

一是求职者年龄结构发生了变化,青年失业人员增加。目前,劳动力市场上16~34岁的求职者约占总求职人数的69.7%。其中,16~24岁之间的求职者占35.6%,25~34岁之间的求职者占34.1%,青年求职者已经占到主体。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,高中文化程度的劳动力成为求职主体,占全部求职者的45.5%;大专以上文化程度(含大专)占了总求职者的27.5%;而初中及以下文化程度的比重为27.1%。值得注意的是,今年高校毕业生的初次就业率为50%。

二是县域就业问题更加突出。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了两位数。

三是资源枯竭的城市就业工作越发困难。全国共有大小资源型城市400多个,其中20%处于资源枯竭或衰退期。据全国矿业协会的数据,20世纪50至60年代建设的国有矿山有2/3正进入老年期,440座矿山即将关闭,50座矿山城市资源衰竭,受此影响,将有300万劳动者面临失业。

3.3 下岗职工再就业率下降,出中心再就业难问题突出

在中心内的下岗职工市场竞争能力较差,就业能力和就业观念不能适应市场需求,客观上也造成下岗职工再就业困难。据劳动保障部2000年10个城市的抽样调查显示,下岗职工年龄偏大,35~45岁的占46.9%,45岁以上的占23.2%;文化程度普遍较低,小学及以下文化程度的占5.4%,初中文化的占43.2%,高中文化占42.5%,大专及以上占8.9%;技能单一,初级技工及没有技术等级的人员占60.2%,中级技工占34.2%,高级技工以上占5.7%。近年来,国有企业下岗职工再就业率逐年下降。1998年全年国有企业下岗职工再就业率为50%,1999年再就业率为42%,2000年再就业率为35%,2001年再就业率为30%,2002年再就业率为26%。而下一步面临着出中心高峰的到来,人员和时间相对集中,给再就业带来较大困难。

3.4 非典对就业的影响表现明显,劳动力市场供求受到较大的影响

受非典影响比较大的旅游业、社会服务业、商贸业、餐饮业、客货运输业等几个行业占GDP的比重相对较小,我国生产组织和技术结构也没有遭到破坏,因此,非典对经济的影响是局部的、有限的。但受非典影响的这些行业均属于劳动密集型产业,就业比重较大,为其经济比重的数倍,如批发和零售贸易餐饮业2001年产值占GDP的2.8%,但其提供了4700万个就业岗位,占全国就业存量的6.5%。因此,非典疫情对就业的影响程度大于对经济的影响,当期就业岗位减少明显。

非典对下岗失业人员再就业也造成了一定的影响。由于下岗失业人员再就业的行业集中在服务业,就业的依托主要是小企业,就业的方式以临时工、小时工等灵活方式为主。据推算,全国有1500万下岗失业人员采用灵活方式实现了再就业。而这次服务业、小企业和灵活就业受非典冲击较大,使

部分已就业的下岗失业人员收入减少,甚至再次失去工作。

非典还影响了高校毕业生的就业,今年是高校扩招后的第一届毕业生,总数达到 212 万人,较去年增加了 46%。非典暴发时,正值应届高校毕业生就业的关键时期,非典客观上减少了部分单位用人计划,影响大学生的求职活动,从而增加了大学生就业的难度。

在劳动和社会保障部定点的 89 个城市中,二季度用人单位通过劳动力市场招聘和劳动者进入劳动力市场求职的数量分别比一季度下降了 10.2% 和 12.8%。如果说非典对经济增长的影响在 1 个百分点左右的话,非典对就业的影响在 89 个城市劳动力市场则超过 10 个百分点。

4 今年新增就业 800 万个和失业率控制在 4.5% 的目标可以实现

从上半年的运行情况看,经济增长率为 8.2%,全年有望实现 7% 以上的增长率;上半年居民消费价格总水平同比上涨 0.6%,全年能够控制在 1% 以内;上半年外贸进出口总额增长 39%,全年可能达到 20% 以上;上半年城镇登记失业率为 4.2%,也有望实现全年 4.5% 的目标。但新增就业受非典的影响较明显,时间过半增加就业岗位没有过半。在领取《再就业优惠证》的下岗失业人员中,共有 135 万人实现了再就业。下半年需要花更大的努力来实现新增就业岗位 800 万个以上的目标。综合分析,下半年新增就业 800 万以上仍然有三个有利因素:

首先,中央国务院高度重视就业问题,积极就业政策的作用将得到有效发挥。2002 年 9 月,中共中央、国务院下发了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》。之后,国务院各有关部门又下发了一系列配套文件,构筑起中国特色的积极就业政策体系框架。中央、国务院今年 8 月召开的“再就业工作座谈会”进一步完善了积极的就业政策,加大了政策的力度,并要求各级党委、政府采取进一步行动,动员全社会力量共同做好就业和再就业工作。随着积极的就业政策在下半年的全面贯彻执行,将会出现厚积薄发的效果,有利于就业岗位的增加。

其次,全年国民经济增长率有望实现 7% 以上,为增加就业岗位提供了有利条件。我国国民经济保持高速增长下的就业,与一些国家经济低迷情况的就业有本质的不同。一是经济增长自身能够带动就业岗位的增加。因为就业是一种派生需求,经济增长必然产生就业的要求。二是经济增长为调整经济结构,进一步增加就业机会提供了可能。当前,我国人均 GDP 接近 1000 美元,比照国际经验,正好处于行业结构调整最激烈的变动期,结构调整过程中将产生新的商业机会,为中小企业发展创造了条件,而中小企业恰恰是吸纳就业的主要领域。三是为积极就业政策的实施奠定了经济基础。目前实施的一系列再就业政策侧重于鼓励下岗职工和失业人员创业,鼓励服务业的发展增加就业岗位,鼓励企业通过主辅分离解决下岗职工的再就业等等,这些政策与经济增长结合将得到淋漓尽致的发挥。

第三,下半年是新增就业的黄金时机,有大量就业机会待开发。从劳动力市场供求的一般情况看,具有明显的季节性特征。一季度受到我国传统文化——春节的影响,以及企业新发展计划实施处于准备期间,劳动力市场的交易活动相对较少,是全年的低谷;二、三季度时,初高中毕业生和大学生就业群体加入求职大军,企业新发展计划开始实施,劳动力市场的供求活动达到高峰;而四季度没有明显新增加的求职群体出现,企业新发展计划逐步实施完成,需要制定新的发展计划,劳动力市场供求活动又较二、三季度下降。因此,下半年劳动力市场的供求活动总体高于上半年,上、下半年劳动力市场的供求活动一般维持在四六开的水平,下半年增加的就业机会也比上半年多。

从劳动力市场的供求看,今年一季度劳动力市场供求较去年高,但二季度受非典的影响严重,同比下降了 10 个百分点。从 7 月份开始,劳动力市场已经表现了供求活跃、恢复和不断走高的趋势,三季度大量大学生、中专、技校和初高中未就业(升学)毕业生、复转军人,以及返乡农村劳动力进入劳动力市场,将可能出现劳动力市场供求大幅增加的局,这种情况可能维持到今年四季度。从企业需求来看,很多企业上半年制定的用人计划,因为非典的影响被搁置。下半年,将逐步恢复招聘,有望提供

更多的就业岗位。另外,随着城市社区平台的建立,将有利于公益性岗位的开发,也会对增加就业岗位产生积极的作用。

因此,有党中央国务院对就业和再就业工作的高度重视,有积极的就业政策支持,有经济增长的保证,只要我们抓住下半年增加就业岗位的黄金时机,是完全有能力实现全年新增就业岗位 800 万个以上目标的。

当前劳动力市场面临的主要问题及其政策调整

张车伟 (中国社会科学

院人口与劳动经济研究所副所长)

随着社会经济转型,中国正面临着日益严峻的就业形势。劳动年龄人口数量的快速增长、农村劳动力向城市转移速度的加快以及城镇下岗职工再就业难度的加大,使得城镇失业现象日益严重,并越来越威胁到社会的稳定和发展。正因为如此,就业和失业问题受到党和政府的高度重视。十六大报告中提出了“就业是民生之本”。2002年9月党中央和国务院召开全国再就业工作会议后,国家有关部委制定了8个配套文件,确立了一整套政策措施。2003年8月,党中央和国务院又一次召开全国再就业座谈会,具体地研究了如何进一步推动再就业工作。扩大就业和促进再就业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。

1 当前劳动力市场的主要问题

作为劳动力市场中劳动力没有被使用程度的度量,失业率往往是观察劳动力市场结果的最常用指标。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问题的全部。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。从劳动力市场的角度来看,这部分人其实和失业者并没有本质的区别。所不同的是,由于无法提供自己仍然具有劳动供给的愿望,这些人在失业统计中不得被视为退出了劳动力市场,从而成为“遭受挫折的劳动者”。

因此,要想较为全面地把握劳动力市场中存在问题的关键,就必须同时观察就业率、失业率和劳动参与率的变化趋势。如果在失业率攀升的同时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观察到劳动参与率保持不变,这种情况有可能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,在失去工作中的人中,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。

当前我国劳动力市场面临的突出问题就是失业率上升和劳动参与率下降。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。这一下降幅度意味着有近2000万左右的人退出了劳动力市场。如果把这些突然退出劳动力市场的人视为“遭受挫折的劳动者”而考虑在失业统计之中,则2000年的城镇失业率就会增加一倍。失业者虽然没有工作但仍然对工作报有希望,而“遭受挫折的劳动者”在没有工作的同时丧失了工作的希望,所以,后者对社会稳定的影响可能会更大,对再就业提出的挑战也更大。

当前劳动力市场面临的另一个突出问题表现在失业问题严重程度的区域不平衡上。分区域来

看,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,超过了10%。失业发生最为严重的地方常常是那些经济发展不够快,产业结构调整幅度大的省份,如东北三省,失业率都超过了13%;一些传统发展战略布局下的老工业基地,如天津市、上海市、重庆市等,这些地方接近或超过10%。失业问题严重的区域不平衡还表现在不同城市规模的差异上,特大型城市和省会城市的失业现象最为严重,失业率一般都超过10%;中小型城市的失业率次之,平均在8.88%左右;而小城镇的失业率相对较低,平均水平为6.3%。

失业的直接后果是城市贫困的发生和加剧。在1998年,按收入法计算我国城镇贫困人口规模约1470万左右,贫困发生率为4.73%;按照支出法计算,陷入贫困者的数量则达到3710万人,是按收入法计算结果的2.5倍,贫困发生率达到11.87%。分地区来看,东部地区的贫困发生率最低,按支出法计算1998年贫困发生率为10.0%,中部和西部地区的相应数字分别为14.33%和11.96%。对照贫困发生率和城镇失业率可以发现,二者展现了几乎相同的分布模式,这在相当程度上揭示了贫困和劳动力市场结果之间的相关性:伴随着劳动参与率下降的失业率上升必然导致更多城市家庭陷入贫困。如果不能抑制日益严重的城镇失业现象,城市贫困问题必将进一步加剧。

2 劳动力市场政策的调整

为了应对日益严重的城镇下岗和失业问题,中国政府通过建立下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度、城镇居民最低生活保障制度等,为失业下岗人员提供一定程度的收入支持。目前,国有企业下岗职工基本生活得到保障,企业离退休人员绝大多数能够按时足额领到基本养老金,基本上做到了“两个确保”;同时,城市“低保”的财政投入和保障人数逐渐增加,基本上实现“应保尽保”¹。由此可见,中国保障城镇下岗失业人员基本生活的政策体系已基本形成,并正在成为抵御城市贫困的“安全网”。根据这一安全网,城镇职工下岗后,首先进入再就业服务中心,满3年仍未就业者进入失业保险,享受失业保险仍未再就业(包括其他低收入者)进入城镇最低生活保障。作为三条社会保障线,三项制度相互衔接,构成了中国目前对失业下岗人员进行社会救助的政策主体。

然而,无论从力度上来说,还是从覆盖的范围来说,这些政策都不足以解决目前面临的所有问题。一方面,仍然存在相当部分困难企业职工仍然没有被纳入“三条保障线”的范围;另一方面,即使享受到这些政策支持的人,其生活的改善程度也相当有限。因此,仅仅实行以保障基本生活为主要内容的收入支持政策似乎无法从根本上解决日益严峻的失业问题,因为进一步实施和落实这些保障政策一方面意味着更多的财政投入和负担,同时,这些收入支持政策也并不能从根本上帮助其摆脱陷入贫困的危险。在这种情况下,促进失业下岗人员实现再就业就成为解决问题的另一条途径。

以2002年全国再就业工作会议后所形成的一系列文件为标志,中国的劳动力市场政策进行了新的调整。新的劳动力市场政策的核心就是“要坚持市场导向的就业机制,实施积极的就业政策,多渠道开发就业岗位,努力改善就业环境,支持劳动者自谋职业和自主创业,鼓励企业更多吸纳就业,帮助困难群体就业。”上述的政策转变标志着中国在应对大规模失业下岗问题上,从比较消极的收入支持政策转向以鼓励就业为主的积极就业政策。中国的有关方面把这一政策框架的基本内容总结为5个方面的10项政策^④。

具体说来,积极就业政策包括5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

¹ 吴邦国,“以‘三个代表’重要思想为指导切实做好下岗失业人员再就业工作”,在全国再就业工作会议上的报告,2002

^④ 张左己,“统一思想、狠抓落实,开创再就业工作新局面”,在全国劳动和社会保障厅局长会议上的讲话,中国积极的劳动就业政策,北京:中国劳动和社会保障出版社,2003

宏观经济政策;二是以重点促进下岗失业人员再就业为取向的扶持政策;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;四是以减少失业为取向的宏观调控政策;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。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。从操作层面上看,上述5个政策方面包括10项具体的政策内容:(1)减免政策;(2)小额信贷政策;(3)社保补贴政策;(4)就业援助政策;(5)主辅分离政策;(6)就业服务政策;(7)财政投入政策;(8)社会保障政策;(9)企业裁员政策;(10)社区平台政策。

对比中国积极的就业政策与国际上通行的积极劳动力市场政策,不难发现,中国积极的就业政策在很多方面借鉴了国际上的经验和做法,但是,中国积极的就业政策又在很多方面不同于国际上的做法,我们不妨把它称为具有中国特色的积极的劳动力市场政策。尽管被冠以“积极的”就业政策之名,但它并不是传统意义上的积极劳动力市场政策,而是包含了劳动力市场政策所有方面内容的政策的综合。鉴于这些政策才刚刚开始实施,它们能否以及会在何种程度上能够起到扩大就业和减少失业的目的,是一个有待实践检验的问题。

我国失业人口问题、原因及其解决之道

原 新 (南开大学人口与发展研究

所教授)

“中国的失业问题是全世界最严重的”这绝不是耸人听闻。失业问题以其失业率高、失业人口规模巨大和遍布城乡各地而成为我国社会经济发展面临的重大问题,也是威胁社会经济稳定的重要潜在因素。

国际上一般认为,失业率在10%以上属严重失业,5~10%属轻度失业,5%以下是充分就业。由于我国失业统计与国际标准不可比,掩盖了失业问题的严重性。我们统计的失业人口仅限于城镇登记失业人口(指男16~50岁,女16~45岁有劳动能力,但是无业且要求就业、并在当地就业服务部门做过求职登记的人员)。2002年城镇登记失业人口为770万人,登记失业率为4.1%。事实上,被统计的只是我国失业人口的一小部分,如果再加上城镇下岗、隐性失业等失业类型人口,有人推算我国城镇失业人口接近3000万人,城镇失业率超过11%¹。如果再包括农村1.3~1.5亿农业剩余劳动力,全国实际失业率应该在20~25%之间。

在西方国家,以美国为例,当经济增长率达到3%的时候,失业率保持不上升也不下降的状态;经济增长率高于3%,失业率会大幅下降;经济增长率低于3%,失业率会大幅增长。而中国改革开放以来经济增长率平均保持7~8%的高速度,为什么还并生了越来越多的失业人口?

首先,从劳动力人口供给看,我国庞大的人口数量和相对落后的生产力必然产生“绝对过剩人口”,特别是人口年龄结构的变化,使劳动力人口规模不断扩大,且占总人口比重越来越大,劳动力供应过剩。总人口“中间大,两头小”、社会负担相对较轻的年龄结构,被称为我国“人口机会窗口”,这个窗口从1990年开启,预计到2030年才会关闭,前后持续大约40年。^④这期间(表1),我国16~59岁的劳动年龄人口规模还将再持续增加2.3亿,2030年达到最大值9.30亿;占总人口的比重始终保持在60%以上;在2023年以前,每年进入劳动力年龄的人口数量比退出劳动力年龄的人口数量多,劳动力替代比(退出劳动年龄人口=100)始终大于100;2023年以后这种状况才会倒转,就业压力略有缓解。由此可见,我国在未来很长一段时期仍将承受沉重的就业压力,失业人口问题依然难以缓解。

¹ 南亮进,薛进军. 1949~1999年中国人口和劳动力推算. 中国人口科学,2002;3

^④ 于学军. 中国人口转变与“战略机遇期”. 中国人口科学,2003;1

表1 劳动力资源(16~59岁)数量及其比重的变化

亿人、%

年份	劳动力人口	占总人口比重	劳动力替代比
1982	5.67	56.51	239.9
1990	6.99	61.82	329.2
2000	8.04	62.83	249.5
2005	8.70	65.27	260.3
2010	9.12	65.98	152.3
2015	9.21	64.58	122.3
2020	9.30	63.61	110.8
2025	9.18	61.53	88.3
2030	8.86	58.54	79.6

注释:劳动力替代比=进入劳动年龄(16岁)人口数/退出劳动年龄(60岁)人口数×100

其次,从劳动力需求来讲,结构性失业已成为当前失业人口问题的主要矛盾。在一国现代化的过程中,产业结构的升级和技术创新的加快,使技术和资本对劳动的替代优势日趋强化,其结果在农业领域,传统的人力耕作方式被机械化作业所取代;在制造业领域,大量的手工操作被机器的流水线所替代;而信息咨询、金融、电信、旅游、社区服务等服务性产业高度发达。但目前我国国民经济产业结构和劳动力产业结构严重不对称,2002年GDP第一、二、三次产业构成为15.4%、51.1%和33.5%,而相应的就业劳动力产业构成为50.0%、21.4%和28.6%。¹在高速的经济发展中,那些低技能、低劳动生产率、低工资收入行业就业人员的需求大幅度下降,而高技能、高劳动生产率、高收入行业人员的需求迅速扩大。“九五”期间,全国城镇职工中,制造业净减少1943万人,下降幅度为35.7%;建筑业净减少275万人,下降幅度为26.1%;采掘业净减少264万人,下降幅度为28.9%,三大行业合计减少2482万人,占减少总量的79.2%。^④与美国等发达国家所不同的是,我国的失业既不是经济危机造成的,也不是周期性经济运行规律的结果,它属于结构性失业,是社会结构转型的产物。

第三,从劳动力市场看,一些地方和部门为了各自的利益设置重重壁垒,加之市场的信息传导机制不畅,劳动力自身素质的缺陷、劳动力转移成本约束等,阻碍了失业者实现与生产资料再结合。劳动力市场的主要职能就是使劳动力资源合理有效配置,而劳动力资源能否自由流动是这种职能能否充分实现的关键。以美国为例,90年代以来的经济持续增长,主要得益于技术进步和劳动力高度流动。而我国在以重工业优先发展导向的计划经济时代,国家在劳动力流动上制定了严格的城乡隔绝措施。与户籍制度相配套的食品供给、就业安置、住房分配、子女入学等一系列制度的建立,限制了农村劳动力向城镇的自由流动以及劳动力在城镇之间的自由流动,造就了区域劳动力的就业垄断。劳动力竞争被人为取消,不仅加剧了工资刚性的形成,使得城镇国有企业的劳动力成本一直高于均衡工资率,而且无法体现劳动力的比较成本优势,导致城镇国有企业劳动生产率低。同时,我国劳动力市场发展水平不高,就业信息的发布、传导及其对劳动力流动的影响都不完善,表现为:一方面,职业介绍机构的数量少,2002年全国共有26158个,按劳动力资源平均,每个机构要面对3万多人;另一方面,职业介绍的成功率低,年内求职登记总数2684.2万人次,介绍成功人数仅为1354.3万人次,成功率只有55.5%。^(四)

第四,加入WTO对我国就业的外部冲击。WTO对产业进而对人力资源的选择,使其对我国就业

¹ 国家统计局,中国统计年鉴(2003),北京:中国统计出版社,2003

^④ 国家统计局,中国统计年鉴(2000),北京:中国统计出版社,2000

^(四) 国家统计局,中国统计年鉴(2003),北京:中国统计出版社,2003

的影响也是把双刃剑,既有积极的创造就业机会,也有可能使就业减少,并且从短期来看冲击大于机会。据国务院发展研究中心估计,1998~2010年农业劳动力有966万人将转移至其他部门,汽车业将减少49.8万人,机械业将减少58.2万人。此外,医药制造业、机械行业、金融服务业等都会受到国际竞争压力而降低就业机会。估计全面入世后,中国失业人口将达1.5~1.7亿人,约占全国劳动力资源的25%上下,是一支相当巨大的失业队伍。对我国失业人口问题原因的分析,实际上隐含着解决这一问题的办法:

(1) 在控制劳动力供给方面,从长远看,要控制劳动力供给数量,减缓其增长速度,需要继续坚持低生育水平的人口发展方略。从近期看,因为未来50年以内的劳动力人口现在已经存活在世,劳动力供给规模已成定局,要减少失业人口,重点要降低劳动参与率。首先,加大人力资本投资,延长劳动年龄人口的受教育年限,推迟青年进入劳动力市场的年龄,减少劳动力有效供给。据推算,如果我国15~19岁人口继续受教育比例上升到90%,就可以使该年龄段劳动力供给量减少1200万人;若大学入学率达到30%,可以减少劳动力供给3647万人。其次,完善社会保障制度。长期以来,就业始终与医疗、养老等保障紧密相关,就业就意味着拥有了这些社会福利,失业就失去了一切,这就是当前大批下岗职工不愿彻底脱离与企业的雇佣关系的原因所在。通过完善社会保障制度可以有效降低社会劳动参与率。再次,提高家庭经济收入。家庭劳动时间的供给与收入密切相关,随收入的提高,家庭的劳动时间趋于增多,闲暇减少,但当收入达到一定程度时,家庭会减少劳动供给时间,更多地选择闲暇。如果我国居民经济收入有较大幅度的提高,必定会减少家庭一部分成员的劳动供给。

(2) 引导劳动力需求方面,解决劳动力市场供需矛盾,归根结底要靠提高劳动力需求来实现,而提高劳动力需求,从根本上取决于经济的总体发展水平和持续不断的增长。我国现阶段应主要采取以下措施:第一,加速产业结构调整,大力发展第三产业。由于第三产业资本有机构成相对较低,等量资本可以吸收更多的劳动力,因而第三产业在解决劳动力就业方面具有其他产业所不具备的优势;第二,发挥劳动力价格低廉的优势,大力发展适合我国国情的中小企业和劳动密集型产业。中小企业,特别是劳动密集型中小企业,可以广泛吸纳社会不同层次、不同素质的劳动力,创造更多的就业机会。1978~1999年,我国从农业部门转移出的2亿多劳动力,绝大多数在中小企业就业;工业部门和服务部门新增加2.5亿从业人员的85%以上是在劳动密集型的中小企业就业;第三,加快城镇化步伐,进一步提高城镇对农业人口的吸纳力。城镇化是发展中国家社会经济发展的共同规律,也是我国农村劳动力转移的必然趋势。在城镇化过程中,小城镇的发展有着特别的作用,它不仅可以吸收农村大量剩余劳动力,而且能够加速农村产业规模化和现代化,促进国民经济全面发展;第四,建立阶段性就业制度,推进包括自主就业、临时工、小时工、季节工、短期合同工等多样化的弹性就业形式的发展。灵活的弹性就业不仅可以增加就业岗位,满足社会劳务需求,而且有利于实现劳动力资源的优化配置,促进劳动力市场的发育。

(3) 在完善劳动力市场方面,积极推进就业制度创新。就业制度创新的目的是促进劳动力流动和自主择业,目标是建立市场化的就业制度,本质是通过劳动力市场自由就业,让市场成为调控劳动力就业的基本手段。比如:增强劳动力市场的信息传导功能。主要包括完善职业介绍机构、人才交流中心、劳务市场的建设,提供转岗、求职信息服务,加强就业与失业信息统计与监测,建立劳动力市场关键指标,加强对企业富余人员、下岗职工和失业者再就业培训;进一步加强工资制度改革,取消传统的平均主义分配倾向,提高工资变动的弹性。通过各种形式,将职工的工资总额同企业的经济效益和职工的努力程度挂钩,由企业自主决定职工的工资、奖金水平;改革户籍制度、劳动就业制度、城市福利制度等区域性歧视政策和限制性政策,促进劳动力的自由流动,实现劳动力在区域和部门间的合理配置,等等。

主持人评论:

失业问题是重要的,也是复杂的。胡鞍钢博士的论析再一次显示了宏观思考和战略谋划的优长。他将就业率和失业率的变化放在宏观经济转轨的背景下思考,结论是:20世纪90年代以来,一场“创造就业”与“摧毁岗位”的对比竞赛造成了严重的下岗失业问题。遗憾的是,在“创造性的摧毁”过程中创造的速度低于摧毁的速度,结果问题丛生。“创造—摧毁”的理论框架的确提供了一个别开生面的视角。莫荣研究员的分析有异曲同工之妙。莫荣同样对高速的经济增长没有带来就业的增长提出了疑问,结论是我国失业率持续上升是国企改革释放富余人员的必然结果。胡鞍钢的分析具有重要的政策价值,他提出忠告:经济增长并不必然或自动促进就业增长,因此扩大就业、减少失业理当成为各级政府最优先的经济发展目标,就是要坚定不移地实行就业优先的经济发展战略。这在人口众多、劳力过剩的中国具有特别明显的保障民权、尊重民意、促进民生的巨大意义。

毫无疑问,笔谈学者都看到了人口就业、失业问题对中国的巨大挑战性。就业压力首先来自中国劳动力人口的持续增长,原新博士的分析告诉我们:在2023年以前,每年进入劳动力年龄的人口数量比退出劳动力年龄的人口数量多,劳动力替代比(退出劳动年龄人口=100)始终大于100。同时,我国的失业是社会结构转型的产物,属于结构性失业。莫荣也看到了一个不争的事实,我国人口增长高峰大约还要一代人的时间才能放缓,就业压力在未来20至30年不会缓解。这是一笔历史的遗产,是我们不得不接受的。

笔谈学者几乎都认为中国实际的失业人口是被低估了。城镇登记失业率的局限性在于未能全面反映没有登记者的失业状况。但莫荣提醒我们:对失业率这一问题要辩证来看,一定时期的失业对经济调整可能是必要的代价。值得注意的是,他在文中提到了“调查失业率”和“登记失业率”的差异。

由于当前我国劳动力市场面临的突出问题是失业率上升和劳动参与率下降,所以张车伟的讨论在方法论上有特别的意义。他那种将失业率的变化和就业率、劳动参与率的变化结合起来考察是给人启迪的。他指出:“仅仅依赖失业率一个指标似乎并不能完全说明问题的全部。……与所谓的失业者相比,这些‘遭受挫折的劳动者’的情况通常更为糟糕。”在失业人口的构成中将“遭受挫折的劳动者”考虑进来同样是富有意义的。原新也谈到“由于我国失业统计与国际标准不可比,掩盖了失业问题的严重性”,官方统计的失业人口实际上只是我国失业人口的一小部分。这些都说明了方法论的讨论在学术和实践上的价值。

笔谈文章都透露了这样的信息,扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。中国政府实行促进就业的长期战略和政策。笔谈学者注意到了失业问题的综合治理:一方面,要为失业人口提供人道主义的生活援助,另一方面则要促进失业人口的再就业。胡鞍钢的对策是在正确处理好几种经济社会关系下积极发展劳动密集型产业,促进非正规性灵活就业。莫荣则充满信心地指出:我国国民经济保持高速增长下的就业与一些国家经济低迷情况的就业有本质的不同。就业是一种派生需求,经济增长必然产生就业的要求。张车伟对“以鼓励就业为主的积极就业政策”作了扼要的介绍,使我们了解了中国政府的具体举措。原新的对策则简明扼要:一是减少劳动力有效供给,人口控制从长远看有釜底抽薪的作用;二是促进经济增长方式的转变,提高对劳动力的需求;三是促进劳动力流动和自主择业。如此看来,在重大的失业还是就业的问题上,“制度创新”这个并不时髦的话题是更加任重而道远了。