

# 中国就业问题:超越经济的全面挑战

□ 主持人: 邹民生 乐嘉春

■ 嘉宾



**邓聿文:**法学硕士,副编审,供职于中共中央党校学习时报社,本报特约撰稿人。主要从事中国改革与社会转型研究,出版著作三部,发表时政、财经和社会评论数百篇。



**柳拯:**经济学博士,新疆民政厅副厅长,曾任民政部人事教育司教育科技处处长、最低生活保障司农村处处长。主要研究方向为劳动就业与社会保障。

## 中国正面临世界上最大的就业问题

**主持人:**刚刚闭幕的全国两会有一个突出特点,就是政府对民生问题极大关注。就业乃民生之本。就业问题不仅事关千千万万个家庭,而且也与下一步中国经济的发展方向与政府职能转变有密切关系。这里,首先想问两位的是,目前中国的就业形势到底有多么严峻?就业问题会有怎样的变化?

**邓聿文:**说起就业形势,让我想起国情问题专家、清华大学教授胡鞍钢讲过的一句。他说,“中国正面临世界上最大的就业战争”。把就业视作一场战争,当然不只是一个简单的比喻,而是有事实依据的。据他计算,中国以世界上9.6%的自然资源,9.4%的资本资源,1.85%的科学技术资源,以及1.83%的国际资源等,来为占世界人口26%的劳动力创造就业机会。

换句话说,世界上还没有哪个国家要像中国这样提供7亿多个工作岗位,整个西方发达国家才不过提供4.3亿。因此,说中国正面临世界上最大的就业战争是一点也不为过的。至少在未来10年,中国的人口还呈增加的趋势,劳动力供大于求的矛盾将长期存在。

具体来说,目前中国的就业形势,一是劳动力供求总量矛盾突出。据统计,未来5年,全国将新增城镇就业人口5000万人。其中,农村转移劳动力每年将达800-1000万人,城镇下岗职工还有400万人需要再就业,大学毕业生人数也将保持在一个较大的数目,劳动力总量将达到8.3亿人,但劳动力就业需求岗位只能新增4000万个,劳动力供求缺口在1000万左右。二是劳动力结构性矛盾突出。一些传统行业出现大批下岗失业人员,而一些新兴的产业、行

业和技术职业需要的素质较高的人员又供不应求,劳动者的职业能力和素质亟待提高。

就今年来看,下岗人员的数量虽然会有所下降,但就业总量压力持续不减。今年城镇需要就业的人口将超过2500万人,而新增就业岗位加上自然减员也只有1000万个,供大于求的缺口在1500万个以上。特别是部分地区、行业和群体再就业难的问题更为突出,形势是不容乐观的。

**柳拯:**这里,我再补充一个大家有点困惑的失业率问题,中国的城镇登记失业率去年是4.7%,这几年都在4.5%左右徘徊。但如果加上进城找工作的农民工,以及各种隐形失业,那么失业率显然要超过两位数。在关注中国的就业问题时,除了工人和农民工的就业问题外,我认为,大学生的就业问题也应该引起社会的高度重视。目前出现了所谓“2030现象”,也就是20岁到30岁之间的人面临的就业难题。根据教育部的统计,去年有100多万毕业的大学生没找到工作。本来,高等院校扩招是想舒缓这种局面,未曾想反令新失业现象出现了学历高的特色。

对中国来说,解决就业问题的困难还在于,目前我们正面临保持经济增长和实现充分就业这两大基本目标的取舍矛盾。一方面,用牺牲效率和效益来扩大就业机会,在全球化的时代,我们将要丧失国家竞争力的风险;另一方面,在资本有机构成提高和经济日益重工业化的情况下,追求经济增长的效率和效益又会使更多的人走入失业行列,这在收入分配逐渐拉大的当下,要充分考虑被淘汰劳动者的承受力。

近年来,我国的就业弹性系数处于下降状态。“九五”时期平均就业弹性系数为0.13,即经济每增长一个百分点,可带动就业增长0.13个百分点。到“十五”时期,平均就业弹性系数则下降到0.11。经济每增长一

个百分点带动的就业增加量,由“九五”时期的94万人,减少到“十五”时期的80万人。其中,2005年就业弹性系数仅为0.08,经济每增长一个百分点带动的就业增加量只有63万人。这也是目前劳动力供求矛盾突出的一个因素。

可以说,在整个“十一五”及以后的若干年,中国将进入严峻的高失业和就业结构调整时期,这是一个已经超越了经济范畴的严峻挑战,世界上没有任何一个国家面临着像中国这样的就业挑战。值得重点关注和谨慎对待。

## 多种内外因素导致中国就业问题复杂尖锐

**主持人:**显然,中国严峻的就业形势不是一时造成的。这里想问的是,其成因有什么特点,并应该引起我们在治理的时候,需要以怎样的智慧来小心应对呢?

**邓聿文:**中国的就业问题首先是经济转型的结果。从计划经济向市场经济转轨,要提高经济效益,就需减人增效。而中国空前规模的产业结构调整又是一个资本排斥劳动力的过程。一方面,在那些新兴产业、采用新技术的领域里,不断创造新的工作岗位;另一方面,在采用旧技术的传统产业领域里,不断摧毁大量旧的工作岗位。当摧毁旧工作岗位的规模和速度远远超过创造新工作岗位的规模和速度时,就引发了大规模的失业问题。

与此同时,就业问题与劳动市场的分割也密切相关。目前的劳动市场不仅城乡之间是分割的,城市内部本地人口和外来人口之间也是分割的。由于市场的分割和工资的差异,劳动力流动的积极效应受到很大抑制,既没有全面和真正推进城市化的进程,改变进城人口的生活方式,提高他们的消费水平,也影响了当地竞争力的提高。因为当地人口的高工资和高福利并未受到外来人口的竞争威胁,不利于当地工资成本的降低。

此外,经济全球化对目前中国的就业问题也有一定影响。全球性的结构调整就是就业创造与就业摧毁并存的过程。虽然中国加入世贸组织可以促进外国投资和出口增长,但缺乏效率的国有企业也将面对严酷的竞争,进口增加的同时,工作机会的丧失亦会不断增加。所以,联合国呼吁,中国在入世后面临国外竞争之际,要致力协助数以百万计的失业者寻找新的工作。

**柳拯:**对失业原因,聿文说得很详细了。我想强调两点,一是失业问题还会受宏观经济周期的影响。中国在上世纪90年代后期,宏观经济不景气,内需不足,工人大量下岗,这是和宏观经济周期相关的,也是一种很正常现象;二是劳动力市场发育不够。过去按计划来配置劳动力资源,现在转到由市场配置劳动力资源,在转轨过程中,计划不起作用了,市场又没有完全建立起来,于是造成工人

失业。这也是造成就业形势复杂的特殊历史原因。

不过,话应该这样说,就业问题在任何国家都存在,并不是说哪个国家人口多、劳动力多就有这个问题。之所以讲中国目前的就业问题是世界上最复杂的,是因为无论发达国家、发展中国家还是转型国家,他们所有的失业问题都可以在中国找到。在这些国家,虽然各自产生失业的原因是各不相同的,解决就业的政策方案也千差万别,但中国却恰恰把产生就业问题的各种原因都占了,而且其复杂程度都远远超过其他国家。

## 促进就业是政府最重要的责任

**主持人:**既然就业问题如此复杂,那么,失业会给中国经济发展带来哪些不利影响?政府又应该负起怎样的责任?社会各方又该有怎样的作为呢?

**柳拯:**很显然,不能充分就业,会造成人力资源损失。人力资源是中国的比较优势所在,没有把它加以充分的利用,这是一种资源的浪费。改革开放到现在,我国经济高速增长的各种各样因素,其中有一个不可忽视的条件,就是整个年龄结构,正好是劳动力比例最高的时候,用人口学的指标,就是劳动力人口占整个人口比例最高的时候。

劳动力人口比例高,一是说明劳动力供给充足,经济增长不会因为劳动力供给而受到制约,同时,劳动力供给充足意味着劳动力便宜,这样可以发挥劳动力的优势,在国际市场上占有一席之地。二是说明这个人口结构是生产性的,而不是消费性的,整个人口负担是轻的,那么生产过程中的剩余就可以积累,好的人口结构给我们提供了一个可能性,实现很高的积累率。

从好的年龄结构来看,我们获得了人口红利这个优越的条件。但是如果现在有很多人失业,就意味着没有把可以得到的红利充分加以利用,意味着放弃人口红利,放弃自己的经济增长源泉,从而影响到中国经济增长的可持续性。而失业对个人而言,是人力资本的浪费和收入的减少;对国家而言,是实际GDP的减少。所以,即使从纯经济学的角度看,就业对于维持经济增长也是非常重要的。

**主持人:**我们注意到,前不久全国人大常委会首次审议了就业促进法草案。而今年的政府工作报告也指出,要实施有利于促进就业的财政、税收和金融政策,积极支持自主创业和自谋职业。从你们的观察看,政府在解决就业问题上应该起一个什么样的作用呢?

**邓聿文:**面对到处找事做的下岗工人、失地农民以及刚毕业的学生,我认为,仅靠一般调控措施已无济于事,必须根据以人为本的发展观,对国民经济发展战略作出重大调整,用新的思路和方法解决我国的就业问

题。至少在“十一五”及以后的若干年内,国家政策选择应以就业作为中国社会经济运行和发展的优先目标,而不能将就业作为改革的配套措施。

特别是在当前,整个社会的发展战略应该由追求速度转向以创造就业为中心的经济增长。而中央工作会议提出的“又好又快”的发展要求,在我看来,所谓的“好”,就应该是充分的就业。事实上,在劳动者没有充分就业的条件下,增加就业本身就是发展。所以,如果说发展是硬道理,那么就业就是硬道理中最硬的道理。

在这方面,我们可以参照成熟市场经济国家的一些经验。这些国家在选择了就业优先的政策目标之后,都结合自己的政治、经济和社会的实际,改变了过去单纯靠现金补助失业者的办法,而选择了事前防止失业和促进就业的积极的劳动力政策。

比如瑞典,其就业策略是“每个人就业”或“充分就业”,这是过去40年来瑞典始终作为社会福利国家的原则之一。瑞典设立了国家就业委员会并在全国设有360家就业办公室、60家特殊的就业服务机构和90家职业能力测试所。就业办公室主要功能是职业咨询和安置指导。瑞典把GDP的0.9%用于消极的措施上,而把GDP的1.7%投入于积极的劳动力市场措施上。这使得瑞典在1945-1991年间,所见到的最高失业率只有3.5%,其中20世纪70年代失业率为1.5-2.7%间,20世纪80年代的平均失业率仅为2.5%。同时通过建立就业保障法,禁止不公平解雇来保护雇员。

**柳拯:**我赞同邓聿文的看法。就业问题的解决,是一项长期而艰巨的任务,不可能一蹴而就,毕其功于一役。必须分别轻重缓急,有计划、有步骤地进行。但是,在指导思想,我认为,相比经济增长,政府在社会就业中负有更为重要的责任。这种责任是:政府要在公平与效率、经济增长与就业当中做出就业优先的战略选择并做出努力实现充分就业目标的承诺,即把就业优先作为一项基本国策。

它包括:创造更多的就业岗位,力争社会的低失业率,促进充分就业的实现;构筑统一、高效的劳动力市场,对所有的求职者平等地提供包括职业介绍、技能培训等在内的必要的服务;采取一系列积极的劳动力市场政策调节劳动力市场的需求;在就业服务过程中扶助劳动力市场上条件较差的社会成员就业,消除性别、年龄、残疾上的歧视;通过立法和监督,维护就业竞争的公平性,保护劳动者的合法权益;通过社会保障制度的协调保证失业的社会成员的生活;运用经济政策和财政政策促进劳动力市场的流动性。

总之,就业是每个劳动者的基本权利,也是他们获得尊严和福利的基本方式。所以,让每一个有能力的劳动者都能就业,这是政府的职责所在。

■ 看点

●至少在未来10年,中国的人口还呈增加的趋势,劳动力供大于求的矛盾将长期存在。目前中国的就业形势,一是劳动力供求总量矛盾突出,劳动力供求缺口在1000万个左右。二是劳动力结构性矛盾突出。一些传统行业出现大批下岗失业人员,而一些新兴的产业、行业和技术职业需要的素质较高的人员又供不应求,劳动者的职业能力和素质亟待提高。

●仅靠一般调控措施已无济于事,必须根据以人为本的发展观,对国民经济发展战略作出重大调整,用新的思路和办法解决我国的就业问题。当前,整个社会的发展战略应该由追求速度转向以创造就业为中心的经济增长。在劳动者没有充分就业的条件下,增加就业本身就是发展。所以,如果说发展是硬道理,那么就业就是硬道理中最硬的道理。

●相比经济增长,政府在社会就业中负有更为重要的责任。这种责任是:政府要在公平与效率、经济增长与就业当中做出就业优先的战略选择并做出努力实现充分就业目标的承诺,即把就业优先作为一项基本国策。总之,就业是每个劳动者的基本权利,也是他们获得尊严和福利的基本方式。所以,让每一个有能力的劳动者都能就业,这是政府的职责所在。

●从目前和可预见的将来看,只有倚靠服务业和非公经济发展,特别是大力发展中小企业和微型企业,才能有效地解决目前中国所面临的失业问题。同样,我们应该重申这样一个理念:创造就业的核心是发展服务业,而服务业的发展在于打破垄断和开放市场。

■ 编余

对就业问题,我们已关注许久。我们曾就此与专家做过几次对话,但从来没有象本次谈话这样,有那么强烈的焦虑感,那么急迫,又那么事关重大。为什么会这样呢?因为我们觉得,就业问题现在已经超越了经济范畴,是一个影响全局的大事。

在这之前,我们只是从人力资源的角度,在经济范畴内来讨论这个问题,或者从人口结构的视角,从如何有效利用人口红利的视点出发,来谈论这个问题。这都没有错。但现在看来,仅仅把就业问题看作是一个纯粹的经济问题是远远不够的。

就业是民生之本,关系着千家万户的安定与富裕;就业是收入、消费、储蓄、投资整个经济链的起点,没有良好的就业状况肯定不会有好的经济质量;就业又是生产要素中最重要的要素——劳动力得以有效配置直接体现,劳动力要素得不到优化配置,其他要素配置再好又有何意义;就业还有一个更值得关注的地方,那就是对政府工作是否到位的检验。一个社会,就业水平如果不能达到合理范围,那么它的管理效能是可以打问号的。

就业问题事关大战。至于人力资源与资本市场的关系、充分就业对各类市场的全方位影响,那就更不用说了。有鉴于此,我们对就业问题,需要用全新的眼光来观察,不知读者以为如何。

——亚夫

# 为自主创业充分就业打开一系列体制枷锁

□ 邓聿文 柳拯

从目前和可预见的将来看,只有倚靠服务业和非公经济发展,特别是大力发展中小企业和微型企业,才能有效地解决目前中国所面临的失业问题。

为什么这么说呢?根据蔡昉的研究,如果政府每投资100万元可提供就业岗位测算,重工业是400个,轻工业是700个,第三产业是1000个,这说明以服务业为主的第三产业的就业吸纳能力极大。国际经验也表明,随着人均国内生产总值的提高和城镇化进程的加快,服务业(第三产业)将成为吸纳劳动就业的主渠道。根估计,目前国际上大多数国家和地区的第三产业就业人员远多于第二产业,其中中等收入国家的第三产业就业人员是其第二产业就业人数的2倍至3倍。

但实际上,中国第三产业所吸纳

的就业人口远低于国际平均水平。根据中国社会科学院前不久发布的2007《财经蓝皮书》,2005年中国服务业劳动就业占全部就业的比重为31.4%,而且大部分分布于劳动密集型产业,以知识为基础的现代服务业发展滞后。

那么,是什么因素妨碍了中国服务业发展?过去我们一般认为是就业者的观念问题,比如城市下岗工人不愿做那些脏苦累的活,所以强调就业者要转变观念。固然存在观念问题,但我们认为,主要不是就业者观念,而是政府管理部门的很多思想观念,以及体制政策和具体办法等,直接阻碍了服务业和非公经济发展。

更值得注意的是,尽管服务业和非公经济已成为我国新增就业的主渠

道,但在国有经济长期垄断服务部门的情况下,服务业创造就业的能力却在大幅下降。这从新增就业总数可看出来,在“九五”期间,服务业吸纳就业能力较“八五”期间下降了一半。“十五”期间较“九五”虽有所提高,但提高幅度很慢。有关统计数字表明,我国城镇国有经济在新兴产业中比重,明显高于国有经济中就业所占城镇就业比重,也大大高于制造业的就业比重。近两年国有经济比重虽然有所下降,但仍然牢牢占据着垄断地位。这与发达国家中诸多服务业部分都已私人化或民营化形成了鲜明的对比。但是,国有经济长期垄断大多数服务部门,既难以有效提高公共支出效率,也不利于创造更多的就业机会。

所以,我们应该重申这样一个理

念:创造就业的核心是发展服务业,而服务业的发展在于打破垄断和开放市场。有关研究表明,旅游业、银行和保险服务业、建筑业、教科文卫服务业和公用事业等市场一旦开放,就可以释放出巨大的就业需求。

总之,中国服务业之所以会落后,这与中国目前正处于工业化中后期阶段、工业化进程较快及第二产业的工业化程度较高有关,但能否打破国家垄断和政府包办,去掉种种对私人企业和民营企业的歧视性制度障碍,鼓励和扶持企业和个人去冒险和创新,并提供相应的教育培训,为就业创造一个自由流动的宽松环境,是解决就业问题的关键所在。当然,鼓励和支持劳动者自谋职业和自主创业,通过推动创业来促进就业,也非常重要,甚至可以

说应成为解决当前我国就业问题的一个主攻方向。

但是,鼓励投资、鼓励创业和鼓励自我就业,以及发展自由职业、微型企业和中小企业,都需要政府给足政策,用更加宽松的政策、较低的税负率和更少的行政管理环节等措施来促进就业。

这表明,解决目前中国日益严峻的就业问题,政府应花大力气,千方百计在第三产业、社区服务业、劳动密集型企业和中小企业中开发更多的就业岗位。同时,要把发展个体、私营、外商投资和股份合作等多种所有制经济结合起来,鼓励下岗失业人员自谋职业、自主创业和多种灵活就业形式就业。这就要求我们在劳动就业、社会保障、税收金融、户籍管理等方面,进行一系列的体制改革。