

# 城镇就业、失业和劳动参与： 现状、问题和对策

张车伟 吴要武

**【摘要】** 文章运用全国第五次人口普查数据,分析了城镇劳动供给的基本现状和特征;并通过研究失业率、就业率和劳动参与率的变化,剖析了目前城镇劳动供给中存在的问题和可能存在的社会后果。

**【关键词】** 就业 失业 劳动参与

**【作者】** 张车伟 中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长,研究员;吴要武 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,助理研究员。

## 一、引言

中共中央、国务院于2002年9月召开的全国再就业工作会议对当前面临的就业形势和矛盾做出了科学判断:中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。由此可见,城镇就业形势的严峻性突出地体现在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“三碰头”(吴邦国,2003)局面的形成,而造成这种局面的原因既有劳动力总量供大于求的矛盾,又有劳动力供求结构不匹配的结构性问题。

从总量上来看,中国劳动力供给大于需求的矛盾将在一个相当长的时期内存在。这一方面是因为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中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。在20世纪80年代,GDP每增加1个百分点可增加240万个就业岗位,到90年代,GDP每增加1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使城镇就业变得越来越困难。从结构上来看,中国的就业存在着严重的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,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。就业结构的不平衡还表现在行业 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,有些行业 and 部门会不断吸纳劳动力就业,而有些行业 and 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90年代中期的国有企业职工大规模下岗就是这类结构性矛盾的具体体现。

在国际上,发达国家的就业问题更多的是一种结构性矛盾,其失业率的升高在很多情况下都是因经济结构调整所引起。而具有典型“二元经济”特征并正处在经济转型过程的中国,所面临的就业问题既是总量矛盾又是结构性问题,这两类问题的叠加使得扩大就业和解决失业问题变得异常困难。

尽管城镇失业问题已经引起了社会各界的高度重视,但中国仍然没有建立起一套与国际接轨的

劳动力市场调查统计体系,而官方公布的登记失业率数字由于没有涵盖所有的经济活动人口,所以不能准确反映失业的真实情况。由于数据的限制,学术界和政策制定部门到目前为止对就业和失业问题仍然缺乏全面、系统的了解,从而使解决问题的对策很难发挥最佳效果。2000年全国第五次人口普查(简称“五普”)虽然不是专门的劳动力市场调查,但其关于就业和失业的定义基本上遵循了国际标准(国际劳工组织),这就为我们较为全面地了解中国城镇就业和失业问题提供了难得的数据来源。本文主要运用“五普”数据,通过对就业、失业和劳动参与问题的分析,了解中国当前劳动力市场运行的基本状况,把握劳动力市场运行中存在的主要问题,并提出解决问题的对策。

## 二、城镇就业、失业和劳动参与的基本状况和特征

一般来说,描述劳动力市场的劳动供给主要使用劳动参与率、就业率和失业率3个指标。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;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,三者之间存在着一种恒等关系: $U+O=T-E$ 。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。正因为这种恒等关系,在分析劳动力市场的供给行为时,仅仅使用上述3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,但在有些情况下,只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,不被计算为失业人员。从劳动供给的角度看,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,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由于过去退出劳动力市场的人又重新回到劳动力市场上寻找工作的缘故。如果在失业率上升的同时,劳动参与率保持不变,这就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经济结构调整所引起的。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。因为这一方面意味着失去工作的人在不断增加,而且在失去工作的人中,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) 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%(见表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岁的黄金劳动年龄段,每个年龄组的女性失业率都要高于男性,在50岁以后,女性失业率开始低于或接近男性(见表2)。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。

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,女性的劳动参与率远低于男性(见表2)。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,25~44岁的男性劳动参

与率高出女性约 16 个百分点。女性劳动参与率在 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 岁组的劳动参与率与 40~44 岁组相比,下降了 13.7 个百分点,而 50~54 岁组比 45~49 岁组下降了近 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 岁组与 40~44 岁组相比,劳动参与率下降了 2.6 个百分点,50~54 岁组比 45~49 岁组下降了 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加快了,这部分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

表 1 中国 2000 年劳动年龄人口失业率 %

年 龄 (岁)	全国	城 镇			农 村
		合计	市	镇	
总 计	3.58	8.27	9.43	6.24	1.15
15~19	11.63	22.60	22.78	22.32	7.32
20~24	6.98	13.12	13.73	12.03	3.02
25~29	3.68	7.89	8.80	6.27	0.93
30~34	2.76	6.76	8.02	4.58	0.43
35~39	2.97	7.17	8.81	4.15	0.32
40~44	3.16	7.71	9.55	3.91	0.28
45~49	2.12	5.96	7.35	3.40	0.25
50~54	1.22	3.91	4.72	2.61	0.23
55~59	0.60	2.29	2.81	1.59	0.14
60~64	0.18	0.82	1.00	0.62	0.06
65+	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。

表 2 分年龄、性别的城镇失业、劳动参与和就业状况

%

年 龄 (岁)	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	22.66	35.19	27.22	26.26	33.62	24.79	19.46	36.72	29.58
20~24	13.00	80.43	69.97	12.89	82.13	71.54	13.10	78.78	68.46
25~29	7.79	88.32	81.44	6.57	96.65	90.30	9.24	80.06	72.66
30~34	6.46	88.72	82.98	5.56	96.78	91.40	7.58	80.39	74.29
35~39	7.23	89.09	82.64	6.41	96.34	90.17	8.26	81.51	74.77
40~44	7.83	86.80	80.00	6.97	95.57	88.92	8.96	77.53	70.58
45~49	6.00	78.60	73.88	5.79	92.97	87.59	6.32	63.83	59.80
50~54	3.47	60.24	58.15	4.33	80.81	77.31	1.61	39.01	38.38
55~59	2.27	42.28	41.32	2.77	62.28	60.56	0.89	22.55	22.35
60~64	0.75	21.61	21.45	0.59	29.84	29.66	1.10	13.43	13.28
65+	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:“五普”长表 0.95% 抽样数据。

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 岁人口的就业率最高,随着年龄上升,就业率逐渐下降。

## (二)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,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。中国城镇经济活动人口中,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(见表 3)。而且受教育程度与失业之间的上述关系没有表现出很大

表3 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

%

	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
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：“五普”长表 0.95%抽样数据。

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”3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,只相差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,受教育程度较低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力市场结果性别差异的一个有效途径。

### (三) 户籍特征

城镇地区不仅居住着城镇本地居民,还居住着大量外来人口。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很高的比重。2000年人口普查显示,在迁移者中,“城—城”迁移者的比重大约占28.4%。

从失业状况看,外来人口失业率显著低于城镇本地人口,“乡—城”迁移者的失业率更低。外来人口失业率低于本地人口的主要原因是“乡—城”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则比城镇本地人口低了近9个百分点。二者存在如此差别的一个重要原因是两个群体在迁移目的上有较大的差异。“乡—城”迁移者第一目的是“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”而迁移的只占20%。以“务工经商”为目的的迁移者有更高的劳

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。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 4)。

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、

表 4 城镇本地人口和外来人口的失业、劳动参与和就业状况 %

	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	3.60	7.93
劳动参与率	67.59	67.59	67.60	71.06	58.89
就业率	62.07	61.52	64.44	68.50	54.22

资料来源:“五普”长表 0.95% 抽样数据。

医疗保障及子女入学入托等。由于享受的待遇不同,拥有不同户籍的人口的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比农业户口者高出两倍多。从分性别角度看,在农业户口群体中,不同性别之间的失业率差距,不到 1 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和就业率(见表 5)。

表 5 分户口城镇劳动年龄人口的失业、劳动参与和就业状况 %

	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:“五普”长表 0.95% 抽样数据。

### 三、城镇劳动力市场面临的主要问题

#### (一) 失业率上升和劳动参与率下降

从前面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。中国公布的惟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“五普”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(张车伟,2003)。

更为严峻的是,在城镇失业率上升的同时还伴随着劳动参与率的下降。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%。这意味着有近 2 000 多万人退出了劳动力市场(见表 6)。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”也看做失业者,城镇失业率则有可能再增加 1 倍。因此,中国当前城镇劳动供给中最突出的问题不仅表现为失业率的上升,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。

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

表6 1997~2000年中国城镇劳动参与率的变化情况

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:国家统计局人口和社会科技统计司、劳动和社会保障部规划财务司《中国劳动统计年鉴》(1996~2001),中国统计出版社,相应各年。

城镇劳动力市场面临的另一个问题是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、自治区、直辖市达10个,其中最高的辽宁省为17.68%,其他依次为黑龙江省(15.43%)、天津市(13.96%)、海南省(13.42%)、吉林省(13.88%)、青海省(12.30%)、上海市(11.99%)、内蒙古自治区(11.35%)、江西省(10.33%)和重庆市(10.76%)。从劳动参与状况来看,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7)。劳动参与率超过70%的省(区)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、西藏自治区和宁夏回族自治区,其中2/3为东部省份,1/3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。

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3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>①</sup>;中小型城市的失业率低于大城市;镇的劳动年龄人口中失业现象相对较轻(见表8)。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,其次是中小型城市,最高的是镇。

通过上面的分析可以看出,中国当前劳动力市场存在的突出问题不仅仅是失业率较高,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

表7 劳动力市场结果的地区差异:失业率、劳动参与率和就业率 %

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

资料来源:“五普”长表0.95%抽样数据。

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数量的增加。

## (二)失业和劳动参与问题的严重区域不平衡

主要集中在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(区)。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。

① 在定义城市规模时,我们将所有的省会城市及大连、青岛、深圳市定义为第一类“省会和特大型城市”,其他城市定义为“中小型城市”,这种划分在地理学意义上是不严谨的,但对于我们要说明的问题具有适用性。

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、对 策

##### (一)现行政策存在的问题

为了应对大规模城镇劳

动力失业下岗,中国政府一方面对国有企业下岗职工实行基本生活保障制度,另一方面不断完善失业保险制度并积极建立城镇居民最低生活保障制度,希望用这些制度构筑一张抵御城市贫困的“保障网”。根据这一保障网,城镇职工下岗后,首先进入再就业服务中心,满3年仍未就业者享受失业保险,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,上述政策都不足以解决目前面临的所有问题。一方面,仍然存在相当一部分困难企业职工至今没有被纳入“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。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。

2002年9月,中共中央、国务院召开了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的通知》及国务院有关部委又陆续制定的8个方面的配套文件,标志着劳动力市场政策的重大调整:从比较消极的收入支持政策转向以鼓励就业为主要内容的积极的就业政策。中国积极的就业政策既借鉴了西方积极劳动力市场政策的一些做法,同时也融入了许多新的内容,是一种综合的劳动力市场政策。

应该说,中国的劳动力市场政策几乎是从零开始,在短短的几年时间内出台了一系列的政策、条例和法规,这些政策从内容上来说涵盖了相当广泛的领域。但失业问题的紧迫性致使很多政策的出台都没有能够基于对问题的准确把握和了解,而是一种“就事论事”的解燃眉之急。其结果,很多政策既缺乏出台前的可行性论证,更缺乏对政策实施效果的评估。尤其是后者,自1998年实施下岗基本生活保障制度以来,出台的政策不可谓不多,但这些政策是否有效,以及在何种程度上有效等问题都缺乏明确的答案。

因此,中国现行劳动力市场政策存在的一个突出问题就是政策的有效性。到目前为止,关于劳动力市场政策效果的研究文献相当有限,几乎没有人知道到底有那些政策真正发挥了作用,而那些政策根本没有发挥作用。世界银行曾经对沈阳和武汉市再就业培训政策实施效果进行了研究,结果发现培训在沈阳市会削弱但在武汉市会改善就业机会(Benu Bidani等,2002)。Simon Appleton等人(2002)使用2000年的调查数据,研究了个人特征对下岗的影响及下岗政策的后果,结果发现失业补贴对失业时间的长短没有影响。这些是到目前为止有关下岗和再就业培训政策仅有的研究。对于城镇居民最低生活保障政策及失业保险政策来说,尚没有见到任何这方面政策效果评估的研究。2002年全国再就业工作会议之后形成的许多政策,由于才刚刚实施半年多一点的时间,对这些政策的效果评估也属于空白。实际上,对政策效果的评价应该成为政策制定过程的一个组成部分,而且对政策的评价既应该包括对政策实施效果的评估,也应该包括有关政策的成本和效益分析。只有这样,才能保证所制定的政策发挥最大的效率。

中国现行劳动力市场政策存在的另一个突出问题是公平性问题。到目前为止,无论是“消极的”政

表8 城市规模与劳动力市场结果(失业率与劳动参与率) %

城市规模	失业率			劳动参与率		
	总计	男	女	总计	男	女
省会和特大型城市	10.06	8.96	11.51	63.06	70.81	55.08
中小城市	8.88	8.12	9.83	67.54	75.90	59.22
镇	6.30	5.84	6.88	71.03	80.00	62.12

资料来源:“五普”长表0.95%抽样数据。

策方面,还是“积极的”政策内容,所关注的基本上都是国有企业下岗职工的问题。而那些非国有企业下岗职工常常被政策所忽略,甚至有些社会群体如农民工则干脆被排除在各种政策之外。这一政策偏向在国有企业下岗职工基本生活保障制度、城市最低生活保障制度以及最近刚刚出台的积极就业政策中体现得非常明显。当然,这样的政策偏向和中国经济正从计划向市场转轨的特点密切相关,因为体制改革和结构调整对国有企业下岗职工利益带来的冲击最大,从这个意义上说,这种偏向带有一定的合理性。但从发展的角度来看,这种带有偏向性的劳动力市场政策应该具有阶段性,当国有企业改革完成之后,政策的偏向也应该结束。因为对某一类人员的政策偏向就意味着对另外一类人员的“歧视”或者说不公平。因此,如何使劳动力市场政策更加公平合理是今后面临的重要问题。

## (二)寻求收入支持政策和积极就业政策的最佳组合

中国目前的政策体系能够最有效地发挥作用吗?中国目前正在实行的劳动力市场政策是一个好的政策组合吗?什么样的劳动力市场政策组合才是最适合中国?显然,这些问题对于中国有效地应对失业和扩大就业都具有非常重大的现实意义。

失业问题的性质决定着劳动力市场政策的内容和方向。收入支持政策主要解决的是长期失业者的生活保障问题,而积极的就业政策重点解决的是结构性的失业问题。中国目前的失业显然是两类矛盾共存。但是,这两类矛盾对失业问题的贡献程度如何呢?换句话说,当前的失业更主要的是总量矛盾还是结构性的问题。如果总量矛盾是主要的,那么,收入支持政策应在反失业政策体系中占据主导地位,在这种情况下,政府对那些无法就业的劳动者及其家庭进行救助不仅是必要的,而且应成为劳动力市场政策的工作重点;相反,如果结构性矛盾是当前劳动力市场的主要矛盾,积极的劳动力市场政策就应该成为重点。因此,要有效地应对失业和扩大就业,目前的当务之急就是找到收入支持政策和积极就业政策的最佳组合,从而发挥劳动力市场政策的最佳效率。

(本研究为国家统计局城市就业与失业课题成果之一)

## 参考文献:

1. 王有捐(2003):《中国城市贫困状况测量》,载于《人口与劳动绿皮书》,中国社会科学文献出版社。
2. 吴邦国(2002):《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》,载于《中国积极的就业政策——全国再就业工作会议(2002)文件汇编》,中国劳动和社会保障出版社。
3. 洪大用(2003):《城市居民最低生活保障制度的最新进展》,载《中国人民大学中国社会发展研究报告 2002》,中国人民大学出版社。
4. 赵人伟等(1999):《中国居民收入再分配研究》,中国财政经济出版社。
5. 张车伟、蔡昉(2002):《就业弹性变化趋势研究》,《中国工业经济》,第5期。
6. 张车伟(2003):《失业率定义的国际比较及中国城镇失业率》,《世界经济》,第5期。
7. 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(2002):《中国 2000 年人口普查资料》,中国统计出版社。
8. 劳动和社会保障部(2002):《中国积极的就业政策——全国再就业工作会议(2002)文件汇编》,中国劳动和社会保障出版社。
9. Benu Bidani et al(2002), Has Training Help Employ Xiangang in China? A Tale from Two Cities, The World Bank.
10. Simon Appleton, et al (2002), Labor Retrenchment in China Determinants and Consequences, *China Economic Review* 13 (2002) 252—275.

(责任编辑: 朱 犁)