

中国失业阶段性转换特点及对策研究

陈仲常, 金碧

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要: 近20多年, 中国的失业经历了由隐性失业向显性失业的转化, 为此, 中国承受了巨大的总量失业的压力。而从发展趋势看, 中国总量失业将会逐渐减压, 而结构性失业将日益突显, 同时外生性失业弱化, 内生性失业强化。因此, 在政策层面上, 必须对中国失业阶段性转换特点给予密切的关注, 并不失时机地将总量控制为主的就业政策转向结构控制为主的就业政策。

关键词: 隐性失业与显性失业; 总量失业与结构性失业; 外生性失业与内生性失业

中图分类号: F24 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2005) 03-0046-06

Study on the Characteristics of the Transitional Stage and the Countermeasures for Unemployment in China

CHEN Zhong-chang, JIN Bi

(Trade and Administration College of Chongqing University, Chongqing 400044)

Abstract: Over more than 20 years, the unemployment of China experienced the stage from the recessive to the dominant unemployment. Thus, China has sustained the strong pressure from the huge size of unemployment. From the view of the trend, the unemployment size in China will reduce, while the structural unemployment and endogenous unemployment will intensify gradually. So, the employment policy should be changed from the quantity control to structure control, while paying attention to the characteristics of the transitional stage.

Keywords: Recessive unemployment and Dominant unemployment; Quantity unemployment and Structural unemployment; Exogenous unemployment and Endogenous unemployment

一、研究背景与问题提出

中国以市场为取向的体制改革, 一方面促进了中国经济高速成长, 另一方面又带来了巨大的失业压力。从时间序列考察, 近20多年, 中国的失业历经了由隐性失业向显性失业的转化, 这包括农村剩余劳动力的转移、国有企业职工下岗, 以上因素与新增人口集中就业的高峰叠加在一起, 使中国承受了巨大的总量失业的压力。但从发展趋势看, 中国总量失业将会逐渐减压, 而结构性失业问题将日益突显, 同时外生性失业弱化, 内生性失业强化。因此, 在政策层面上, 必须对这一转换趋势给予密切的关注, 并不失时机地将总量控制为主的就业政策转向结构控制为主的

收稿日期: 2004-12-23

作者简介: 陈仲常 (1949-), 女, 重庆人, 重庆大学贸易与行政学院教授, 英国牛津大学与美国俄勒冈大学访问学者。主要从事产业经济学与就业问题研究。

就业政策。目前理论界对中国外生性总量失业研究文献较多，而对内生性失业及中国失业的阶段性转化特征的研究文献极少。本文基于失业风险预警课题研究的基础，对失业与就业问题进行了长期的监测，通过实证分析揭示了中国失业阶段性转换特点，概括为三个方面的转换：（1）隐性失业向显性失业转换；（2）总量失业向结构失业转换；（3）外生性失业向内生性失业转换。

二、隐性失业向显性失业转换

计划经济条件下，以社会稳定为目标的就业政策，表现在其一，阻止农村劳动力向城市的转移，造成农村隐性失业严重；其二，国有企业承担了解决社会就业的主要任务，长期实行“一个人的饭，三个人匀着吃”的大锅饭政策，导致国有企业严重的隐性失业。改革开放以来，中国隐性失业逐渐显性化，经历两个里程碑。

首先是 1979 年，中国农村联产承包制的实施使农村隐性失业显性化，大量的农村剩余劳动力从评工记分的集体劳动形式中释放出来，而全国身份证制度的实施使农民有了进城打工的自由，农村劳动力开始了大规模的向城市转移，中国第一产业（农业）劳动力比重由 1979 年的 70% 下降到 2003 年的 49.1%，即大量原来滞留在农业中的剩余劳动力转移了出来，这为城市就业带来巨大的压力。

其次，1997 年国有企业实施“企业减员增效，职工下岗分流”的政策，国有企业长期存在的隐性失业开始通过职工下岗的形式显现出来。从 1998 年至 2002 年国有企业向社会释放下岗职工人数达 222.7 万人。表 1 数据反映了 1998~2002 年我国国有企业下岗职工情况。

表 1 1998~2002 年我国国有企业下岗职工情况表					万人
年份	1998	1999	2000	2001	2002
当年新增下岗职工人数	562.2	618.6	445.5	234.3	162.1
年末实有下岗职工人数	594.8	652.5	657.2	515.4	409.9

数据来源：国家统计局，中国劳动统计年鉴（1999~2003）。

职工下岗加剧了中国失业的压力。为此，我国政府通过建立再就业中心，对下岗职工实行“三条保障线”等政策，以求稳定地渡过这一失业的高风险区。2002 年下岗人员出中心与失业人员并轨，城镇登记失业率由 1998 年的 3.1% 上升为 2003 年的 4.3%。国有企业长期存在的隐性失业显性化了。

三、总量失业向结构性失业转换

中国的失业经过了 1998~2000 年三年的高风险期，这一时期农村剩余劳动力的转移、国有企业职工下岗与新增人口集中就业的高峰叠加在一起，使中国承受了巨大的总量失业的压力。但从发展趋势看，中国总量失业将会逐渐减压，而结构性失业问题将日益突显。

（一）总量失业压力逐渐减少

（1）由于体制转轨造成的下岗职工的压力逐渐缓解

自 1997 年我国实施国有企业减员增效、下岗分流政策以来，国有企业下岗职工人数经历了一个先上升后下降过程，如表 1 数据所显示，2000 年是转折点，2000 年以前无论下岗职工的存量还是流量都处于上升趋势，2000 年以后无论是当年新增下岗职工人数或是年末实有下岗职工人数均呈下降趋势，而且下降速度较快。2002 年新增下岗职工人数有 162.1 万人，比 1999 年高峰期 618.6 万人减少了将近 400 万人。

（2）新增劳动力失业压力在总量上呈下降趋势

新增劳动力是指进入劳动年龄（16 岁）的劳动力人口。我们以每年增加的经济活动人口来计算新增劳动力的数量，计算结果如表 2 所示：

表 2 1979~2002 年新增劳动力数						万人
年份	新增劳动力数	年份	新增劳动力数	年份	新增劳动力数	
1979	910	1988	1570	1997	1035	
1980	1311	1989	1077	1998	1287	
1981	1262	1990	9616	1999	704	
1982	1509	1991	768	2000	1201	
1983	1033	1992	691	2001	440	
1984	1726	1993	686	2002	928	
1985	1679	1994	667	2003	715	
1986	1434	1995	720	—	—	
1987	1514	1996	910	—	—	

数据来源：根据国家统计局《中国统计年鉴》（2003~2004）相关数据计算而得。

从表 2 可看出，每年新增劳动力的数量虽有波动，但总的趋势是先上升后下降。1984 年达到高峰期（1990 年的数据是异常点，可不考虑），此后呈下降态势，1980~1990 年平均每年的新增劳动力数为 2157.36 万人，而 1991~2003 年平均每年的新增劳动力数为 827.08 万人。

（二）结构性失业日益突显

中国近 20 年改革开放，沿海地区较早接受国际产业转移，打破了国内计划经济条件下僵化的产业结构，促使中国三大产业转移和技术进步推动的产业结构高度化进程提速。由于中国庞大的人口基数，人地矛盾突出，人口质量不高，致使就业结构的转移与产业结构的转移不同步，经济活动人口的素质与技术结构无法满足产业结构升级的需要，结构性失业日益明显。

1. 三大产业就业结构与 GDP 结构转移不同步

结构偏离度是衡量劳动力结构与产值结构转移是否同步的一项指标。公式为：

$$\text{结构偏离度}=\frac{Y_i/Y}{L_i/L}-1$$

其中 Y_i/Y 表示 i 产业 GDP 占全国 GDP 的比重， L_i/L 表示 i 产业就业人数占全国就业人数的比重。

当结构偏离度为零时，表示产业结构与就业结构转移协调；结构偏离度的绝对值越大，结构转移越不协调。中国的三大产业结构偏离度的绝对值偏大，这一数据可与不同发展水平的国家作一个比较，见表 3。

表 3 美国、日本、韩国、中国三大产业结构偏离度比较（2000 年）

国家	GDP 比重（%）			劳动力比重（%）			结构偏离度		
	一产	二产	三产	一产	二产	三产	一产	二产	三产
美国	1.6	24.9	73.5	2.94	22.79	74.26	-0.46	0.09	-0.01
日本	1.4	31.8	66.8	5.13	31.15	63.71	-0.73	0.02	0.05
韩国	4.7	42.4	52.9	10.95	27.95	61.10	-0.57	0.52	-0.13
中国	16.4	50.2	33.4	50	22.5	27.5	-0.67	1.23	0.21

数据来源：国家统计局，中国统计年鉴（2004），国际统计年鉴（2003）。

表 3 中的美国、日本、韩国、中国代表了不同产业结构发展程度的国家，其中美国代表产业结构发展最领先的国家，其三大产业的结构偏离度的绝对值均为最小，这说明美国的三大产业劳动力转移与 GDP 转移进程较为同步协调。四国相比，中国三大产业结构偏离度的绝对值均较大，说明三大产业劳动力转移与 GDP 转移进程不同步，具体分析见表 4。

表 4 1979~2003 年中国三大产业转移与结构偏离度指标

年度	GDP 比重（%）			劳动力比重（%）			结构偏离度		
	一产	二产	三产	一产	二产	三产	一产	二产	三产
1979	31.2	47.4	21.4	69.8	17.6	12.6	-0.55	1.69	0.70
1985	28.4	43.1	28.5	62.4	20.8	16.8	-0.54	1.07	0.70
1991	24.5	42.1	33.4	59.7	21.4	18.9	-0.59	0.97	0.77
1995	20.5	48.8	30.7	52.2	23	24.8	-0.61	1.12	0.24
2000	16.4	50.2	33.4	50	22.5	27.5	-0.67	1.23	0.21
2002	15.4	51.1	33.5	50	21.4	28.6	-0.69	1.39	0.17
2003	14.6	52.2	33.2	49.1	21.6	29.3	-0.70	1.42	0.13

数据来源：国家统计局，中国统计年鉴（2003）、（2004）。

表4的数据说明：（1）中国历年第一产业结构偏离度为负值，且持续下降，这说明农业GDP的比重下降幅度大于农业就业比重下降幅度，农业劳动生产率下降，大量的农村剩余劳动力滞留于农村，未能转移出来，压力有增无减；（2）中国第二产业结构偏离度为正值，在80年代呈下降趋势，90年代后呈上升趋势。这说明工业GDP的比重增幅大大高于工业就业人口比重增幅，90年代以后，特别是2000年以后中国进入新重化工业阶段，机器排挤工人趋势更为明显；（3）中国人均收入2003年为1000美元，由于收入水平较低，导致第三产业不发达，创造的就业机会有限；（4）近20年中国一产与二产结构偏离度的绝对值均呈渐进扩大态势，说明中国产业结构与就业结构转移不协调的矛盾日渐突出。

综上所述，中国由于工业排挤工人，第三产业不发达，农村庞大的剩余劳动力滞留在农村，结构性失业严重。表现为中国经济的高速增长并没有带动就业的快速增长，中国的就业增长弹性从1979年的0.44降至2003年的0.08，这表示在2003年中国经济增长1%，所创造的就业岗位仅增长0.08%。

2. 技术进步加剧结构性失业

这主要是因为一方面技术进步在摧毁旧的工作岗位的同时创造新的工作岗位^[1]，改变了劳动力需求，另一方面由于新技术的掌握需要时间成本和培训成本，劳动力的供给不能得到及时相应的改变。也就是说劳动力供给的变化滞后于劳动力需求的变化，从而引起结构性失业。

近年来由于科学技术的发展，无论我国的传统产业还是新兴产业对劳动力的需求都发生了变化，逐渐偏向高技能、高素质人才。下图是重庆市企调队调查的该市2004年城镇经济单位技术工人实际构成和企业期望的人员构成的比较。从图中可看出层次较低的技术工人需求已经饱和，而层次较高的技术工人需求存在很大的缺口。

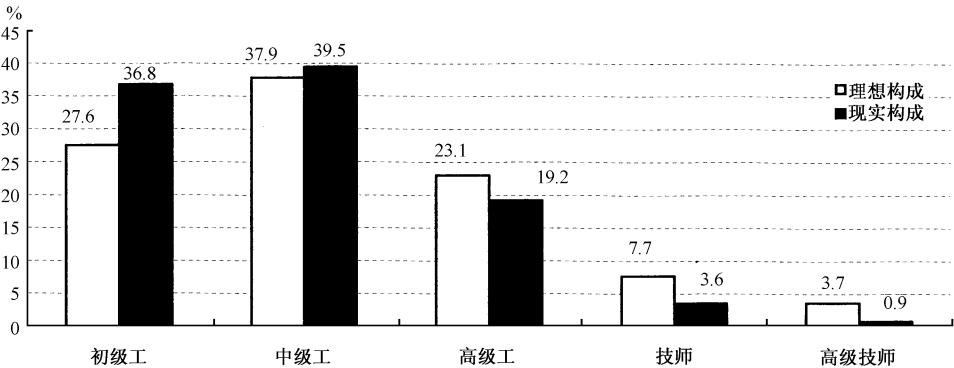


图 技术工人实际构成与期望构成比较

值得注意的是，我国劳动力供给变化的滞后性由于教育发展的落后显得更为严重。首先，我国劳动者素质普遍偏低。根据第五次全国人口普查，我国每十万人拥有的大专及以上学历教育程度的人口仅有3611人。2002年全国文盲半文盲占15岁及以上人口的比重为11.63%。而低教育水平的人口对劳动力需求变化的适应性很差，接受培训的机会也较少。其次，我国的教育结构失衡，教育结构与社会经济发展对人才的需求结构不一致，表现在：一是注重发展高等教育而不注重基础教育的发展，由于没有足够配套的基础教育水平就业量的支撑，高等水平的就业量也无法发展^[2]，而且基础教育对相当比例的失业人员的培训和继续学习有着重要作用；二是重视一般教育而忽视职业技术教育，技工学校的数目、教职工数、在校学生数自1994年以来一直在不断减少，从而造成近年出现的机械模具工、钳工、水利施工高级工人等技术工人的短缺；三是职业培训的力度不够，培训机构少，职业资格证书制度面窄，资金投入不足。

四、外生性失业向内生性失业转换

根据导致失业的原因是经济发展的外部因素影响，或是经济发展内在因素影响，我们还可以把失业类型划分为外生性失业和内生性失业。

中国的外生性失业主要来源于庞大的人口基数产生的新增人口以及由于体制转轨导致的隐性失业的显性化。由以上分析可知，随着中国新增人口增长速度的下降和社会主义市场经济体制的不断完善，外生性失业的压力将逐渐弱化。

内生性失业主要来自于经济发展的内生性要素，包括经济周期波动导致的有效需求不足的失业；产业结构调整和技术进步导致的结构性失业；市场经济发展要求生产要素自由流动而产生的摩擦性失业。由总需求不足引起的周期性失业导致失业数量的增加，属于内生性的总量失业。摩擦性失业和结构性失业则属于内生性的结构失业。

中国引入市场经济，那么市场经济失灵导致的经济周期性波动是不可避免的。经济周期的波动会引起劳动力需求的变化，总需求不足导致劳动力需求减少形成的失业也是不可避免的。著名奥肯定律描述了经济增长率和失业率呈负相关关系，这一规律随着中国市场经济的成熟化会更加明显。

技术性失业、结构性失业和摩擦性失业在宏观经济学中被称为自然失业，之所以是自然的，是因为在一个富有活力的市场经济中，经济发展越能动，资源的重组速度越快，技术进步越大，经济结构就不断变化，对劳动力数量和技能的需要也就在不断变化；同时，劳动力市场上供求信息的传递不可能十分完备，劳动力流动也总是有成本的，从而摩擦性失业和结构性失业不可避免。从世界各国的发展趋势看，对于自然失业率是无法消除的，随着经济发展日益能动化，技术进步提速，自然失业率有不断提高的趋势³（发达国家自然失业率已从4%提至6%）。对于自然失业率是不能通过宏观经济政策加以调控的，只能通过完善劳动力市场的信息网络与就业体系，将自然失业率控制在合理的范围。目前中国正处在经济转型期，经济结构正面临战略性调整，结构性失业的矛盾日益突现；劳动力市场的建设不完善，就业服务的落后以及劳动力的流动还存在着制度上的障碍，使得摩擦性失业较严重。在将来一段时间内自然失业率有上升趋势。

综上所述，通过我们对近20年中国失业阶段特征的研究，可以作如下归纳与预测：由于中国特殊的国情，庞大的人口基数、体制转轨、快速提升的产业结构使中国经历了由隐性失业、总量失业、外生性失业向显性失业、结构性失业、内生性失业转换过程，这一过程将持续一个较长的时期。因此，要实现充分就业这一政府宏观调控的重要目标，必须对中国的国情与失业阶段性转化特征有充分的认识，才能出台有效的控制失业的政策。

五、总量控制为主的就业政策向结构控制为主的就业政策转换

根据中国失业阶段性转化特征，在政策层面上应作相应的调整，从外生性总量失业控制政策为主转向内生性总量与结构失业控制为主。

（一）继续实施外生性总量失业控制政策

中国外生性总量失业主要是由劳动力供给数量过多引起的。虽然中国新增劳动力的增加速度在逐渐降低，但每年增加的绝对数仍然很大；国有企业改制是长期的任务，企业减员增效的任务仍然十分艰巨；农村剩余劳动力转移的压力十分突出，所以在很长一段时期，仍然有必要实施总量失业控制政策，包括对人口增长进行控制的计划生育政策，对新增劳动力延长教育年限，降低其劳动参与率的政策；以及下岗职工的阶段性保障政策等。

（二）强化内生性总量失业控制政策

内生性总量失业是由经济周期性波动，总需求不足引起的。政府应通过对经济周期性波动特点分析，实施逆风而行的宏观经济政策。中国引入市场经济，经济周期与波动是不可避免的，

1997 年中国自建国以来第一次出现了生产过剩及 2001 年以来出现的投资热就是很好的证明。1998 年至 2000 年出现的失业高风险区，除了几种外生性因素的叠加外，还有经济周期导致的内生性失业因素的叠加。对于内生性总量失业可采取需求管理政策，即政府与央行可通过扩张性的财政政策和货币政策解决有效需求不足的问题，促进经济增长，带动就业的增加。

（三）强化内生性结构失业控制政策

在技术进步与国际产业转移推动下，中国正在进行产业结构战略性调整，中国产业结构的快速提升会导致技术性失业、结构性失业与摩擦性失业的增加，因此，内生性结构失业控制政策是中国失业控制政策的重点，可分为事前控制和事后控制两个方面。

1. 事前控制。包括：（1）加快经济结构战略性调整，在提高国民经济增长质量的基础上，保持一个较高的经济增长率，创造更多新的就业岗位；（2）大力发展教育，提高教育水平，调整教育结构以适应人才需求结构的变化。特别要加大农村基础教育的投入，通过农民子女教育水平和生产技能的提高，增强农村剩余劳动力的就业竞争力；扩大中专与技校的招生规模，提高办学质量，以适应市场对高级技工的人才需求。

2. 事后控制。具体来讲包括：（1）失业人员的“吸收”政策，如发展一些进入壁垒较低的劳动密集性的产业，吸纳转移出去的劳动力。（2）失业人员的“再造”政策，这就涉及到对失业人员进行再培训以达到适应产业发展和技术进步的要求。（3）失业人员的“流动”政策，即加强劳动力市场的建设以保障劳动力市场供求信息传递完备，制定一些措施降低劳动力流动成本；完善社会保障制度尤其是失业保险制度^[4]，从而有利于改变失业人员的就业观念，提高劳动力资源的有效配置，以及确保资源流动中的社会安全。

参考文献：

- [1] 胡鞍钢. 中国城镇失业状况分析. 管理世界, 1998, (4).
- [2] 王诚. 中国的就业形势与新就业政策. 财经科学, 2003 (1).
- [3] 张一弛. 宏观经济分析——理论与实践. 北京: 中国经济出版社, 1996.
- [4] 胡鞍钢. 中国的就业政策和建议. 宏观经济研究, 1998 (12).

[责任编辑 崔凤垣]

（上接第 41 页）

要的支撑力量，同时减少对国际经济依赖，强化国家经济安全。

（四）促进中华民族大融合

我国西部地旷人稀，民族问题错综复杂，历来是中华民族政治经济生活中的一个热点。20 世纪 90 年代末以来，我国西部某些地区民族分裂势力大肆鼓吹“藏独”、“蒙独”、“东突独”，妄图达到分裂之目的。人力资源证券化战略运用劳动原始积累和待遇期权制度，用 30 年左右的时间把约 2 亿人口周期性移民到西部（最终实际自然沉淀人口约 1.5 亿），可以较好地平衡人口，促进民族大融合，弱化分裂力量和倾向。同时，人力资源证券化采用流

动性和合同方式进行移民，不会急剧改变当地民族经济结构，减少社会动荡，从而保持政治上的主动性。中华民族历来就是一个整体，东西融合、南北融合有着悠久的历史传统。在中国历史上，有几次大融合，就有几次大发展。中华民族的复兴可能要靠全国性的人口流动再次激发起来。

参考文献：

- [1] 林毅夫. 国有资本市场化. 资本市场, 2001, (5): 32-38.
- [2] 欧阳国华. 新屯田制与屯海制论. 北京: 军事科学出版社, 2004.
- [3] 韦苇. 西部城市化的目标模式与道路选择. 中国经济时报, 2003-12-12

[责任编辑 崔凤垣]