

**ECONOMIC RESEARCH CENTER
DISCUSSION PAPER**

No.169

**Economic Growth and Employment in China
—Pursuing for Flexicurity in Labor Markets—**

by
Zhang Juwei

March 2009

**ECONOMIC RESEARCH CENTER
GRADUATE SCHOOL OF ECONOMICS
NAGOYA UNIVERSITY**

Economic Growth and Employment in China

— Pursuing for Flexicurity in Labor Markets —

Zhang Juwei*

**Institute of Population and Labor Economics,
Chinese Academy of Social Sciences**

October 2008, Nagoya University

Abstract: This paper includes four sections. Section one mainly answers the question whether Chinese rapid economic growth has created enough employment or not, and concludes that the economic growth does create as many work opportunities as it should do especially in the early stage of the reform based on the analysis of aggregate data on economic growth and employment . Section two presents a general picture of update trends in labor demand and supply in China, and concludes that unlimited supply of labors seems being departing from China, but this does not necessarily mean that China has entered into the era of labor shortage, but it seems that there is enough supply of labor in next 20 years in China. Section three discusses major problems facing Chinese labor markets, such problems as the structural problems of employment, the trend of informalization of employment, and the problem of distorted primary income distribution have been discussed. Section four concludes with the argument that a good functioned labor market must be able to combine flexibility with security in pursuit of balance between economic growth and employment.

Key words: economic growth, employment, labor markets

* I appreciate the opportunity provided by the Economic Research Center, School of Economics, Nagoya University, which makes it possible for me work here for three months. I am greatly indebted to my collaborator professor Xue Jinjun and old friend professor Arayama Yuko, for their supports and assistances. Dr. Takeho Nakamura is responsible for my ordinary work and life here, who have done lots of tedious works, and I greatly appreciate his efforts. My thanks also go to many graduate students such as Mr. Zhu Hongfei and Ms Yue Bohan as well as others who provide me with various assistances.

中国的经济增长与就业

——构建灵活安全的劳动力市场

张车伟*

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、副所长

2008年10月 日本国 名古屋大学

摘要：本文共分4部分。运用宏观统计数据，文章首先回答了中国经济增长是否创造就业的问题，通过分阶段分析经济增长对就业的拉动效应，认为中国经济增长是大量创造就业的增长，而不是有人认为是无就业增长；第二部分分析劳动供求关系的最新变化及其演变趋势，认为劳动供求关系正在发生根本性转变，但中国尚没有步入劳动力短缺时代，在今后20年左右的时间内仍然拥有充足的劳动供给；第三部分讨论当前劳动力市场所面临的突出问题，认为劳动供求总量矛盾有所减轻，但存在着更多更复杂的矛盾，比较突出的问题包括三个，一是就业结构性矛盾突出，二是就业非正规化严重，三是初次收入分配扭曲；第四部分为结论，认为要寻求经济增长和就业之间的平衡，需要构建既灵活又安全的劳动力市场。

关键词：经济增长，就业，劳动力市场

* 感谢名古屋大学经济学研究科附属国际经济研究中心的邀请，为作者提供了为期3个月的访问研究，良好的工作和生活条件使作者这里度过了一段美好时光。感谢合作伙伴薛进军教授以及老朋友荒山裕行教授所提供的各种帮助与支持！中村岳穗博士是作者在这里工作和生活的联络人，他为此承担了大量琐碎而繁杂的工作，感谢他的辛勤劳动！这里的很多研究生例如朱宏飞同学、岳博涵同学等也为作者提供了多种形式的帮助，趁此机会也表示感谢！

一、经济增长创造就业了吗？

中国过去实施的计划经济体制是观察劳动力市场僵化导致经济缺乏活力和增长停滞的最好例证。为了追求绝对公平、消除失业并实现“充分就业”，计划经济实施了完全的就业保护制度：劳动力市场只进不出，工资长期维持“低水平”，保险和福利完全由国家计划来保证，在这样的制度安排下，找到正式工作似乎就端上了“铁饭碗”^①，劳动力市场彻底僵化。

僵化的劳动力市场从根本上被抹煞了劳动者的生产积极性，干多干少一个样，干和不干一个样，导致了经济效率的巨大损失，同时更无法解决就业问题，“充分就业”只能一种画饼充饥式的自欺欺人，冷酷的经济现实是失业从“显性”变成“隐性”，数量庞大的劳动大军组成了浩浩荡荡的失业大军。“大跃进”时期农村劳动力的先“进”（城）后“退”（回农村），“文化大革命”时期城市青年“上山下乡”运动，都是当时城镇失业形势严重恶化的真实写照。1962—1979年的18年间，城镇共有1776.48万人^②知识青年被下放到农村，农村也因此成了吸纳隐性失业人员的“蓄水池”。

在劳动者生产积极性遭到彻底扼杀的情况下，计划经济制度为追求经济增长不得不把投资向资金和技术密集型部门严重倾斜，这样做虽然带来了短暂经济增长，但代价是经济结构严重被扭曲和经济效率低下，陷入经济停滞和就业匮乏的社会危机是其必然的归宿。无法解决就业问题是计划经济体制的最大失败，劳动力市场僵化是导致这一失败的最重要原因之一。

改革并没有急于破除旧的计划体制，也没有过早触及城镇僵化的劳动力市场，而是采取渐进的增量改革方式。改革选择以农村为突破口，农村家庭联产承包责任制的具体改革措施极大地刺激了农村经济发展，增强了农村经济增长的活力，带动了全国经济的高速增长。

1978—1989年，GDP年均增长9.72%，其中第一产业年平均增长5.22%，第二产业年均增长10.82%，第三产业年均增长12.39%。经济高速增长的同时，大量就业岗位被创造出来，从1978年到1990年，全国就业总量从40152万增加到64749万，净增加24597万，年平均增加2050万人。其中城镇部门净增就业7527万人，年平均增加627万人；农村就业净增加17070万人，其中农村农业就业净增加9028万人，年均增加752万人，农村非农业就业增加8042万人，年均增加670万人。如果把城镇就业增加与农村非农业就业合在一起，则总非农业就业在12年时间内净增加15569万人，年平均增加1297万人（参见表1）。就业高速增长，很快造成城镇劳动力供不应求，农村劳动力因此向城镇快速转移，上世纪80年代甚至出现了劳动力转移的“民工潮”。劳动力从效率低的农业部门向效率高的非农业部门转移，不仅极大地推动了经济的快速增长，同时也有效地缓解了农村剩余劳动力压力，使得劳动力资源得到更加充分利用。

表1：1978-1990年就业数量变化（万人）

年份	就业总量	城镇就业	农村就业		非农合计
			农业	非农业	
1978	40152	9514	27811	2827	12341
1980	42361	10525	28836	3000	13525
1985	49873	12808	30086	6979	19787
1990	64749	17041	36839	10869	27910

^①杨宜勇：《中国转轨时期的就业问题》，北京中国劳动社会保障出版社，2002年，第9-10页。

^②国家统计局社会统计司编：《中国劳动工资统计资料（1949—1985）》，北京中国统计出版社，1987年，第110页。

1978-90 净增加	24597	7527	9028	8042	15569
年平均增加	2050	627	752	670	1297

注：农村就业分为农业就业和非农就业，其中农村非农就业主要包括乡镇企业就业、私人企业和个体就业等。非农合计是城镇就业和农村非农就业的合计数。

资料来源：《中国统计年鉴 2007》。

在改革开放的早期阶段，经济增长和就业之间表现出极强的关联性。1978-1990 年间经济增长的就业弹性系数高达 0.62，也就是说，GDP 平均每增加一个百分点，就业增加 0.62 个百分点。如此高的就业弹性系数恐怕在世界经济发展史上也是少见的。由此可见，1978-1990 年间的经济增长不仅创造大量就业，而且是一种最大化就业的增长，展现了市场机制配置资源的威力。

经济增长和就业在改革早期阶段能展现出如此强的相关性，还有一个重要原因不得不提，那就是此时的改革尚没有触及到计划体制下形成的僵化劳动力市场。当改革不得不触及到计划经济体制下形成的“存量”部分时，社会就不得不承受由此带来的阵痛。这种阵痛突出地表现为计划经济体制形成的大量冗员随着改革深化不断被释放，造成大量人员下岗和失业。经济增长和就业之间的相关性因大量裁员的“稀释”而开始变弱。

1990 年中期尤其是 1998 年国有企业改革改革步伐加快后，中国经历了恐怕是迄今为止世界上规模最大的裁员。1998-2002 年，国有单位就业净减少 4051 万人，集体单位就业净减少 2163 万，短短 5 年左右的时间内，城镇部门有大约 6000 万人丢掉了工作。正因为如此，经济增长和就业之间真实关系被劳动力市场改革的冲击所掩盖，经济增长的就业弹性大大减弱（参见表 2）。此时的经济增长虽仍在创造大量就业机会，但劳动力市场改革同时也在摧毁大量就业岗位，我们因此不难理解，经济增长和就业增长之间的统计关系在这样的条件下并不能反映二者之间存在的真实关系。

表 2：经济增长与就业：就业数量变化与就业弹性

年份	就业数量（万人）		总弹性	就业弹性		
	总量	年新增		第一产业	第二产业	第三产业
1978	40152	--	--	--	--	--
1979	41024	872	0.28	0.18	0.45	0.71
1980	42361	1337	0.40	-1.15	0.47	1.07
1981	43725	1364	0.59	0.32	1.98	0.67
1982	45295	1570	0.38	0.30	0.74	0.18
1983	46436	1141	0.23	0.11	0.37	0.51
1984	48197	1761	0.24	-0.07	0.66	0.76
1985	49873	1676	0.25	0.46	0.41	0.41
1986	51282	1409	0.31	0.12	0.73	0.43
1987	52783	1501	0.25	0.27	0.32	0.43
1988	54334	1551	0.25	0.71	0.24	0.41
1989	55329	995	0.44	0.96	-0.39	0.36
1990	64749	9420	3.79	2.00	4.28	6.61
1991	65491	742	0.12	0.20	0.08	0.36
1992	66152	661	0.07	-0.22	0.11	0.44
1993	66808	656	0.07	-0.58	0.21	0.62
1994	67455	647	0.07	-0.72	0.12	0.79

1995	68065	610	0.08	-0.62	0.16	0.82
1996	68950	885	0.13	-0.40	0.28	0.62
1997	69820	870	0.13	0.02	0.20	0.26
1998	70637	817	0.15	0.27	0.04	0.27
1999	71394	757	0.14	0.59	-0.13	0.19
2000	72085	691	0.11	0.32	-0.13	0.32
2001	73025	940	0.16	0.46	0.05	0.20
2002	73740	715	0.11	0.33	-0.32	0.39
2003	74432	692	0.09	-0.35	0.15	0.35
2004	75200	768	0.10	-0.57	0.45	0.52
2005	75825	625	0.08	-0.73	0.55	0.30
2006	76400	575	0.07	-0.87	0.46	0.32

注：1990 年数据为奇异值，这可能和该年进行了统计口径调整有关。这一数据应该不会对计算平均值产生过大影响，但对计算 1990 年前后数年的增长率影响较大。

资料来源：《中国统计年鉴》，就业弹性根据《中国统计年鉴》数据计算。

随着劳动力市场改革的冲击接近尾声，2002 年后城镇就业净增长速度不断加快，表现为二、三产业部门的就业弹性不断增加，其中第二产业增长尤其明显。2002-2006 年的 4 年间，平均就业弹性高达 0.4，其中 2005 年和 2006 年分别为 0.55 和 0.46。经济增长又开始展现出很强的就业拉动效应，经济增长和就业之间也开始还原出二者之间的本来面目。

分析经济增长和就业增长关系时，还必须考虑的另一因素是农业部门所用的变化。改革开放早期，农业经济增长和其他部门一样吸纳就业，但 1990 年后，农业逐渐从总体上吸纳就业转变为排斥就业，尤其是城镇经济高速增长时期，农业排斥就业就更加明显。农业部门作用的变化也是 1990 年后就业弹性一直降低的重要原因，总体经济增长的就业弹性在 2006 年降低到只有 0.07，很多人据此认为中国经济是一种没有创造就业的增长。在农业排斥就业的情况下，总就业弹性因为无法反映这一特定结构变化而大大低估了经济增长所实际创造的就业。在这种情况下，观察经济增长和就业之间的关系最好使用非农业就业弹性。

如果把第二产业和第三产业合在一起定义为非农部门，可以看到，非农经济增长的就业弹性一直维持较高的弹性，1991-2006 年间的平均就业弹性 0.21，分阶段来看，1991-1997 年平均为 0.31，年平均增加就业 1306 万，1998-2002 年为 0.16，年平均增加就业 548 万，2002-2006 年为 0.37，年平均增加就业 1742 万（参见图 1）。需要指出的是，1998-2002 年就业弹性所以较低，主要是因为国有企业改革在此期间正处于攻坚阶段，大量就业岗位被摧毁，就业增长很大一部分被改革带来的裁员所抵消。

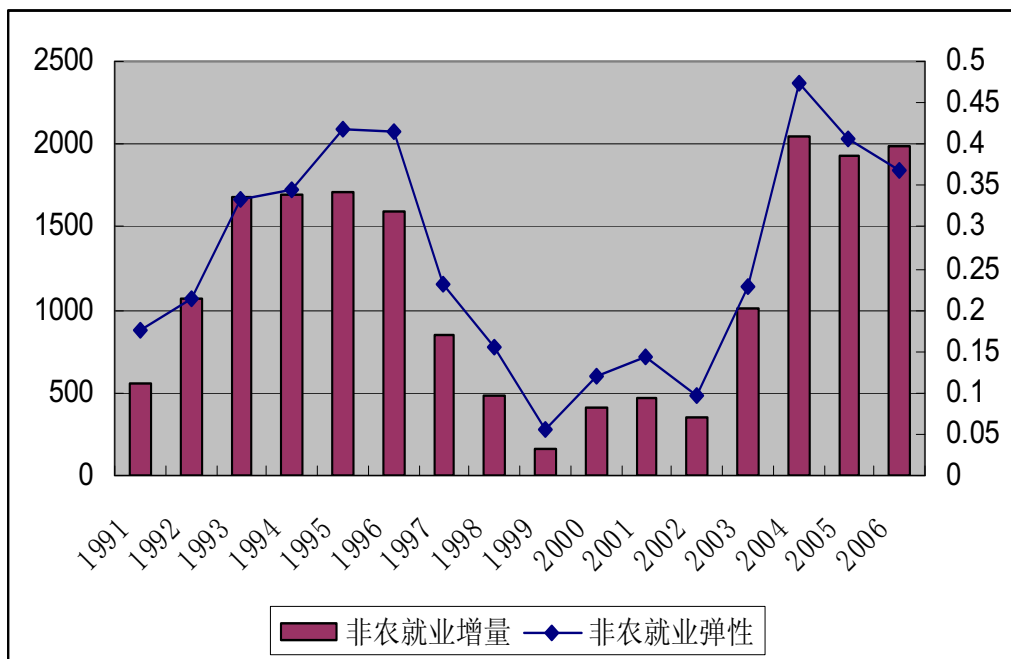


图 1：1991 年以来的非农就业与非农就业弹性变化
资料来源：根据《中国统计年鉴》数据计算

综上所述，虽然从总体上看中国经济增长的就业弹性较低，但并不能据此认为经济增长没有创造就业，因为农业拉动就业作用的变化和劳动力市场改革都会在一定程度上掩盖了经济增长和就业之间的真实关系，总体就业弹性因此会大大低估经济增长对就业的实际拉动效应。分阶段来看，尤其从非农就业增长来看，中国经济增长一直在大量创造就业，尤其是 2002 年后，随着劳动力市场改革对就业的冲击逐渐结束，经济增长和就业之间重现较强的关联性，劳动力供不应求局面在很多地区呈愈演愈烈之势。在这种很多人开始问：中国已经步入了劳动力短缺时代吗？

二、中国步入劳动力短缺时代了吗？

目前，中国经济增长正处于历史上最好的时期，GDP 增长率已连续 5 年超过 10%，2008 年预计也将保持 10% 左右的增长率，正在创造世界经济增长史上少有的奇迹。经济的高速增长极大地刺激了就业需求，最近几年新增非农业就业增长都维持在 1700-2000 万之间。与此同时，随着人口转变的快速完成，人口老龄化速度不断加快，虽然劳动年龄人口仍在继续增长，但每年的增量正在减少。最新预测表明，15-64 岁年龄段人口数量还会持续增加到 2014 年，而 15-60 岁年龄段的人口增长到 2011 年就会停止，之后，劳动年龄人口绝对数量将不再增长。劳动需求的强劲增长和劳动供给压力的减弱导致劳动供求关系发生了前所未有的根本性转变：无限的劳动供给形势逐渐远去，并正从无限供给走向有限剩余。

但是，劳动供求形势的上述变化并不必然意味着劳动力短缺时代的来临。这主要因为中国存在着独特的国情。首先，中国劳动力资源绝对数量庞大，15-64 岁劳动年龄人口在 2014 年达到最高峰时的总量高达 9.97 亿，这是任何国家都无法比拟的。其次，中国存在着独特的城乡二元结构，大多数人口目前仍居住在农村，这构成了城镇劳动供给的潜在来源。因此，中国的特殊国情决定了在劳动年龄人口停止增长后，劳动力是否面临短缺还需要弄清楚农村

劳动力是否能继续向城镇非农经济部门转移。

有人认为中国农村剩余劳动力已经枯竭,农村劳动力已无法继续为城镇部门提供足够的劳动供给,这样的看法主要基于最近几年发生在沿海地区的个案,但来自宏观数据的证据并不支持上述看法。改革开放以来,农村劳动力向城镇转移一直呈加快趋势。1978年城镇人口占总人口的比例为17.92%,2006年增加43.9%,1978-2006年城镇化平均速度为0.93%。分阶段来看,1978-1990年平均城镇化速度为0.71%,1990-2000年为0.98%,2000-2006年为1.28%,很显然,2000年后城镇化的速度不仅没有减缓,反而显著加快。虽然农村劳动力向城镇转移最终会停止,但我们的问题是,这种情况会现在发生吗?

判断农村劳动力是否会继续向农村转移,关键要看决定转移的因素是否发生了改变以及发生了什么样的改变。农村劳动力转移所以要向城镇转移,主要是因为农业部门和非农部门存在着劳动生产率和工资的较大差距。因此,如果观察到两部门效率和工资差距缩小或者趋同,那么,转移动力就会减弱或者说消失;如果差异继续存在或者进一步扩大,那么,转移就将继续。

改革开放以来,中国农业部门和非农业部门的劳动生产率差异不仅没有缩小,反而呈现扩大趋势。1978年,一个非农业部门的劳动力所创造的增加值相当于6.1个农业劳动力,2006年这一数字变为10.35(参见图2)。造成两部门劳动力生产率拉大的原因,并非因为农业部门劳动力生产率下降或者缺乏增长,而是因为非农业部门劳动生产率增加速度大大快于农业劳动生产率。事实上,改革开放以来,农业部门劳动生产率一直保持较快增长,1978-2006年农业劳动生产率年平均增长速度达到4.18%;但与农业部门相比,非农业部门的劳动生产率增长更为迅速,1978-2006年非农业部门的劳动生产率年平均增长速度高达6.17%。农业劳动生产率不仅低于非农业部门劳动生产率,而且增长速度也低于非农业劳动生产率,其结果,农业劳动生产率与非农业劳动生产率的差距必然会进一步加大。这意味着推动劳动力从农业部门转移向非农业部门的力量不仅没有减弱,而是进一步得到加强。

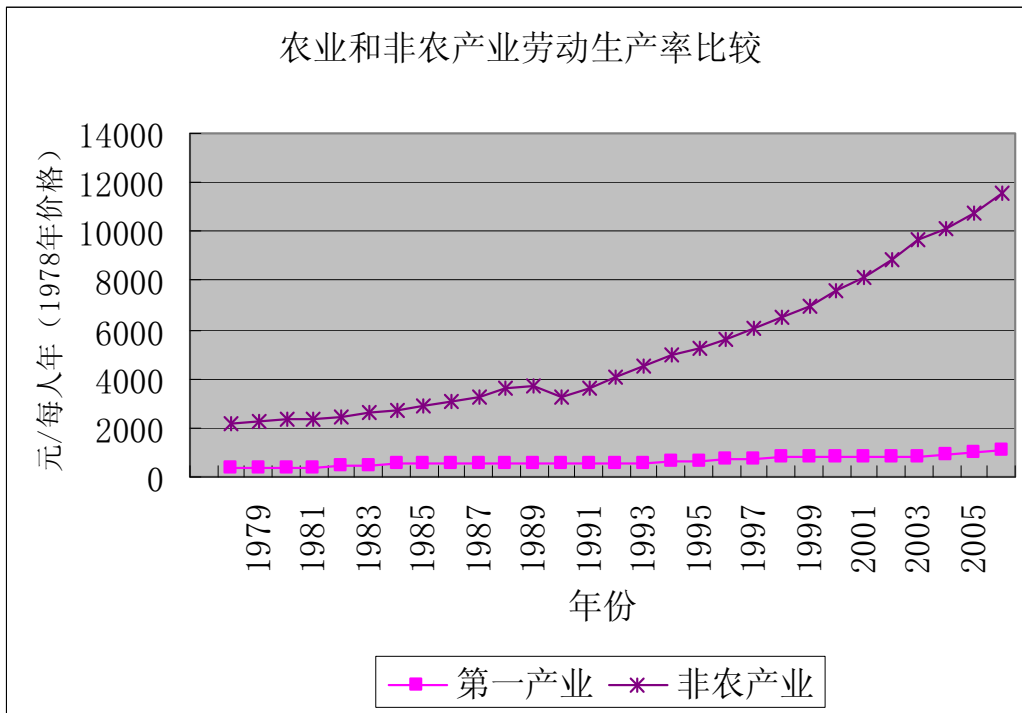


图2: 农业和非农业劳动生产率比较
资料来源: 根据《中国统计年鉴》数据计算

从经济学的角度来看，农业劳动生产率和非农劳动生产率存在差异且差异不断拉大，只能表明农村劳动力继续向城镇非农部门转移仍然有其合理性，并不构成农村劳动力继续转移的充分条件，农村劳动力是否继续向非农部门转移的还必须看两部门工资率是否存在差异。如果两部门存在着较大的工资差异，理性的个人就没有理由不选择进入工资更高部门工作。

然而，比较农业工资率和非农工资率并不是一件容易的工作，由于农业工资无法从常规的统计中得到，在这里无法真正比较两部门的工资率差异，只能把这项工作留在另外一篇专门的文章中进行研究。作为一种替代方法，这里选择比较城乡居民的收入差距及其变动。鉴于财产性收入和其他收入来源在中国居民收入中所占比例很小，城乡居民收入主要来自于劳动收入或者说工资性收入，居民的收入差距因此可以近似地代替工资率差异。

改革开放以来，农村劳动力向城镇转移并没有带来城乡居民收入差距的缩小，二者的差距反而呈现出加大趋势。1978年，城镇居民可支配收入是农村居民纯收入的2.57倍，2006年增加到3.28倍，城乡居民收入差距扩大了27%（参见图3）。城乡收入差距扩大意味着，导致农村劳动力向城镇转移的动力与过去相比不仅存在，而且动力进一步加大，农村劳动力没有理由停止向城镇转移的步伐。

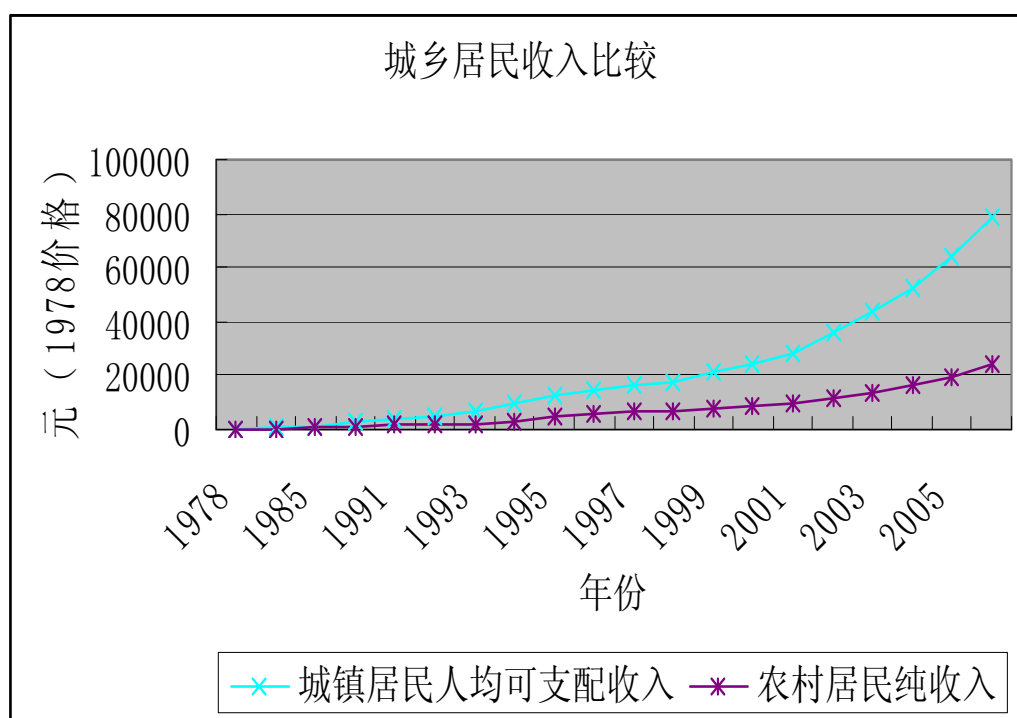


图 3: 城乡居民收入比较
资料来源: 根据《中国统计年鉴》数据计算

在农村劳动能够继续向城镇转移的情况下，劳动年龄人口增长停止并不意味着劳动力短缺时代会随之到来。考虑到中国的发展过程将是不断城镇化的过程，当步入一个相对发达阶段的时候，中国不可能维持像现在一样大部分人口居住在农村的格局，相反，则应该是城镇人口占大多数的格局。假定城镇化以每年一个百分点的速度增加，要达到70%的城镇化率中国似乎还需要近30年的时间。而按照1%的城镇化速度计算，2006—2016年城镇每年会新增15-64岁劳动年龄人口1500万左右，从数量上来看，在今年后20年左右时间内并没有必要担心中国的劳动力供给问题。

但是，随着劳动供求形势的变化，劳动力成本上升却是一个不争的事实。2003年前，

农村年轻外出务工人员只能拿到和改革开放初期父辈们一样多的工资，月工资长期维持在 600 元左右，但 2005 年后，这种情况发生了显著变化，农村外出务工人员月平均工资超过 1000 元，工资在 2 年左右时间内增长超过 60%。很多人因此惊呼，中国劳动力成本优势正在丧失，经济增长竞争能力开始下降。

理论上说，一个 GDP 长期保持接近 10% 的国家，工资长期不增长无论如何都是不正常的现象。这种不正常情况所以在中国长期存在，主要在于中国存在无限劳动力供给的条件。当这一条件发生改变，工资出现增长不仅正常，而且合理。然而，需要指出的是，名义工资上升并不必然导致劳动力真实成本上升，也不一定意味着经济竞争能力被削弱。

分析工资上升的影响，还必须考虑相同时期内劳动生产率的变化。在劳动生产率增长高于工资增长的情况下，真正意义上的劳动力成本不仅没有上升，而且还会下降，经济竞争能力也会进一步增强。在劳动生产率增长速度和工资增长速度一样的情况下，劳动力成本和经济竞争能力都不会发生本质变化。只有在劳动生产率增长低于工资增长速度的情况下，真正意义上的劳动力成本才会上升，经济竞争能力也才会受到削弱。

改革开放以来，中国劳动生产率一直呈快速增长趋势，其中工业部门劳动生产率增长更加迅速。以全部国有及规模以上非国有企业为例，笔者的计算表明，1998-2006 年劳动生产率年均增长 16.27%，同期，全国工业企业职工工资年平均增长 12.85%，劳动生产率高于工资增长率 4 个百分点。需要指出的是，这里使用的工资数据是被称为“职工”的劳动者，考虑到全部国有及规模以上非国有企业中有相当数量的农民工，工资实际增长率也许在这里被高估。尽管如此，劳动生产率仍然大大高于工资增长率，因此，从经济学的意义上来说，当前工资增长不仅没有带来真实劳动力成本的上升，而且还导致成本的下降和经济竞争力的增强。

我们可以再看一组数据。1991 年中国制造业工人的工资相当于美国同行的 1.7%，这一数字到 2000 年增加到 3.7%，10 年间中国制造业工人的工资上升了 2 倍。从劳动生产效率来看，1991 年中国制造业工人的效率仅相当于美国同行的 1/40，而 2000 年这一数字变为只有 1/10，10 年间中国工人的效率增加了 4 倍。相对于成本增加来说，中国工人的劳动生产效率增加速度似乎更快，这意味着中国工人的竞争优势是增加而不是减小了。

中国目前虽然没有出现真正意义上的劳动力成本上升，但名义工资上升确实会对企业带来重要影响。对于那些能够保持劳动生产率较快增长的企业来说，劳动生产率增长快于工资增长赋予了企业更大的利润空间，这实际上也是最近大型跨国公司不断加大对中国投资并开始扎根中国的重要原因。然而，对于那些劳动生产率增长较慢，只能靠增加劳动投入来获取利润的企业来说，名义工资上升意味着劳动力成本的实际增加，从而会导致企业生存困难，这也是最近几年沿海地区很多这类企业开始出现经营困难并部分出现倒闭的一个原因。但需要指出的是，即使从这类企业的倒闭来看，劳动力成本上升也不是最重要的原因，与人民币升值和内外资企业税率合并所来的影响相比，劳动成本上升的影响似乎更加次要。

综上所述，中国的劳动供求形势正在发生根本性转变，过去所认为的劳动力无限供给形势正在远离中国，但中国现在并没有真正进入到劳动力短缺时代，在今后 20 年左右的时间内，中国仍然有充足的劳动供给。同时，名义工资虽然在上升，但经济学意义上的劳动力成本不仅没有上升反而呈现下降趋势，中国的经济竞争能力因而得到进一步增强。目前，中国宏观经济形势稳定，劳动生产率增长迅速并大大快于工资增长为企业带来了更大利润空间。对于正规的企业来说，在中国大展宏图的机会似乎才刚刚开始。

三、劳动力市场存在的突出问题

中国虽然尚没有真正步入劳动力短缺时代，但与过去相比，劳动力供求关系确实发生了根本性变化，就业最困难的时期似乎也已经过去，但这种变化既不表明就业问题已经解决，也不意味着劳动力市场没有问题。相反，劳动力市场不仅继续面临着就业压力，而且矛盾和问题更多、更复杂，解决问题的难度也越来越大，归纳起来看，比较突出的问题主要有这样几个：一是就业压力仍然较大，劳动力市场结构性矛盾突出；二是劳动力市场保护不平等，就业非正规现象严重；三是劳动力市场分割，初次收入分配存在扭曲。

（一） 就业压力仍然较大，劳动力市场结构性矛盾突出

中国目前仍然面临着较大的城镇就业压力，压力主要来自两个方面，一是农村劳动力向城镇地区转移的压力，二是劳动力市场新进入者的压力。由于农村青年人越来越不选择在农村务农，上述两个方面压力实际上正逐渐汇集为一种压力——新进入劳动力市场者的就业压力。

目前劳动年龄人口增长速度大大减缓，但新进入劳动力市场者的数量并没有因此而减少，这主要是因为教育尤其是高中和大学教育越来越普及使进入劳动力市场的年龄要滞后 3—7 年左右时间。笔者根据各级各类学校毕业生数量推算，今后若干年内每年新进入劳动力市场的数量都将维持在 1700—1800 万左右，其中高中以下毕业生主要来自农村。另一方面，城镇仍然存在着数量较大的失业人口，笔者根据调查失业率测算，1998—2006 年，城镇失业人口平均每年有 1660 万。这样算来，即使每年能创造 2000 万个左右的就业机会，劳动力市场上仍然会有相当数量的人无法找到工作，扩大就业仍然是经济社会发展中必须优先解决的问题。

与此同时，劳动供需之间的不匹配现象日益突出，一方面是对生产性人员的巨大需求无法得到及时满足，另一方面是高校大学毕业生越来越难以找到合适的工作，结构性失业问题不断加剧，表现为“短缺”与“过剩”并存，“短缺”体现为企业“招工难”，“过剩”表现为大学生“就业难”。

“招工难”或者说“农民工短缺”是一种典型的结构性矛盾。造成这一矛盾的原因首先是劳动供求在地域间存在着不匹配。农民工供给主要在农村和中西部地区，而需求发生在城镇和东部沿海发达地区。为了实现劳动供给和需求之间的匹配，农民工需要不断从农村和中西部地区向城镇和东部地区转移。但是，农民工要实现向城镇的转移，不仅要克服各种制度性和非制度性障碍，而且还面临着城镇社会的排斥，农村转移劳动力不得不更多地选择像“候鸟”一样在输入地和输出地流动，难以实现在输入地的稳定居住和就业。随着新农村建设的步伐不断加快，农村收入水平不断提高，农民外出务工的机会成本越来越高，农村对农民的推力开始减弱，在这种情况下，如果农民工在流入地的待遇难以改善，必然导致流入地的拉力降低，企业陷入招工难也就不可避免。其次，农民工素质和技能与需求的不匹配也是造成“招工难”的重要原因。目前农村转移劳动力中，大约 16% 只有小学以下教育程度，大约 83% 只受过初中及初中以下教育，受过正规职业培训的比例仅有 15% 左右。教育程度不足和缺乏技能使得很多企业即使出高价也难以招到合格的工人。

大学生就业难也是劳动力市场结构性矛盾的反映。我国目前拥有大学适龄青年 1.2 亿之多，虽然从毛入学率看已经进入了高等教育大众化阶段，但大多数的适龄青年仍然被拒之在高等院校大门之外，大学生招生数量远远并不能满足需要。从每万人拥有的大学生数量来看，我国与发达国家差距巨大。每万人大学生数量美国为 520 人，加拿大为 580 人，韩国为 571 人，而我国目前仅 120 多人，甚至落后于南美的巴西。与我国经济社会飞速发展的要求相比，中国大学生数量并没有过剩。造成大学生就业难的原因，简单说来，就是大学生教育体系与

劳动力市场之间存在严重脱节。自 1990 年代中期以来，劳动力市场化改革进程不断加快，经过 10 年多的发展，市场已经在我国劳动力资源配置中发挥主导作用。但大学生供给体系改革严重滞后，大学教育计划经济特征明显，高等教育层次单一，课程内容和设置僵化，与市场多样化的需求相比，高等学校提供的毕业生同质性强、就业能力差，反映在就业市场上，人们经常可以看到一流大学、二流大学甚或三流大学的毕业生，都在争抢同样乃至同一个就业岗位。高等教育改革确实给了更多人接受高等教育的机会，但并没有带来同样多的市场需要的人才。

当然，劳动力市场上的上述结构性矛盾也和中国经济发展的阶段性特征有关。中国经济目前的结构性特点导致经济增长会更多地创造“生产性”岗位以及劳动密集型的“服务性”岗位，而对知识和技术密集的“服务性”就业岗位拉动作用较弱。解决日益尖锐的结构性矛盾，一方面固然需要经济结构转型升级和创新能力提高，但更重要的是大力提高劳动者素质，增强劳动者与需求之间的匹配性，这就要求必须进一步加大投资于人力资本的力度。

（二）劳动力市场保护不平等，就业非正规现象严重

目前，中国劳动力市场政策体系已经初步形成，劳动力市场保护政策已经从保护就业转变为保护失业。但在这一转变过程中，劳动力市场政策并没有同等地照顾到所有人群，劳动力市场保护的不平等现象正在加剧。总的来看，计划经济体制下享受较好保障水平的人群如政府公务人员、国有企事业单位从业人员以及城市高收入人群等仍然享受着比较好的社会保障，而那些在市场经济体制下逐渐沦为弱势和贫困的人群在失掉过去保障的同时无法得到新保障或者干脆被排斥在保障体系之外，而这些人往往是最需要受到保护的人。

当前的劳动力市场一方面面临着保护过度 and 缺乏弹性的问题，另一方面则是缺乏保护和灵活过度，劳动者权益受到伤害。这固然和经济从计划向市场转轨密切相关，但从发展的角度来看，带有偏向性的劳动力市场保护不平等状况应该具有阶段性，随着国有企业改革使命的完成，现在已经到了需要建立普惠制劳动力市场保护规则的时候。

劳动力市场保护不平等的结果是就业非正规现象严重。计划经济体制下，中国城镇劳动力市场受到较好保护，劳动力市场正规化比例很高，这也曾是我们曾引以为荣的事。但是，劳动力市场改革不断摧毁大量正规就业岗位，而新增就业因缺乏基本的保护而使就业逐渐非正规化。

1995 年之前，城镇就业正规化比例很高，单位就业占城镇就业的比例一直维持在 80% 左右，1995 年后，这一状况迅速改变，单位就业不仅比例迅速减少，绝对人数也呈减少趋势。1995 年，城镇就业总数 19040 万人，单位就业总数 14908 万人，占城镇就业比例高达 78.3%，到 2006 年单位就业人数减少为 11713 万人，比例下降到只有 41.4%。与此相对应，非单位就业数量和比例大幅增加，1995 年非单位就业数量 4132 万，占，2006 年非正规就业增加到 16597 万人，比例从 20% 左右迅速增加到 58.5%。从 1995 年到 2006 年，非单位就业人数共增加 12465 万人，而同期城镇就业增加总数只有 9270 万人，这意味在城镇新增就业不仅全部来自非单位就业，而且还有大约 3000 万左右的就业从单位就业变为了非单位就业。

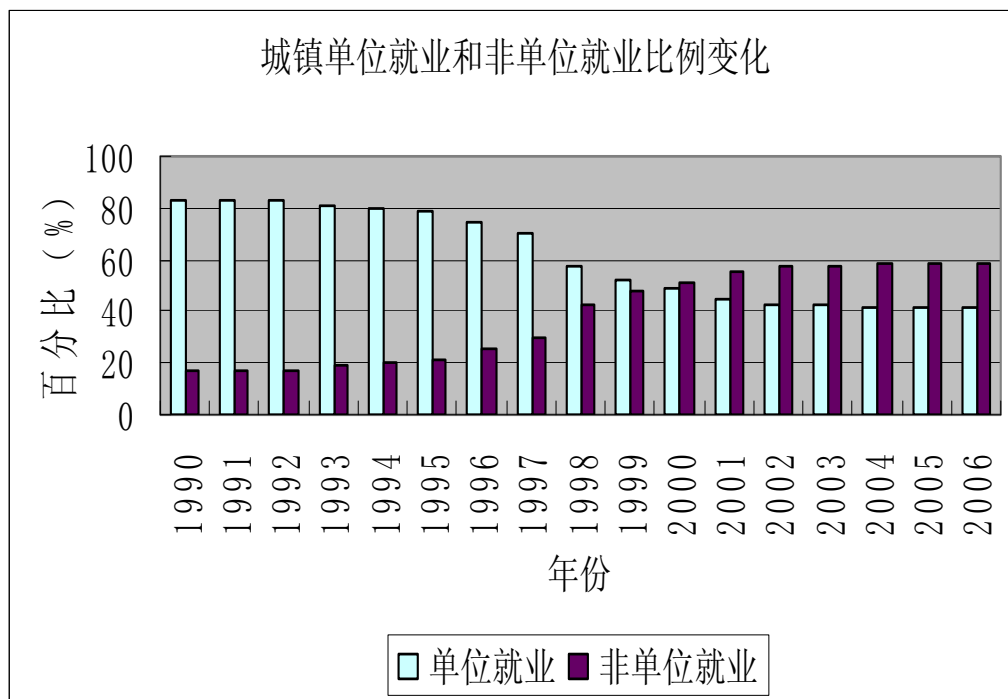


图 4：城镇单位就业和非单位就业变化
资料来源：根据《中国统计年鉴》数据计算

非单位就业比例大幅增加意味着就业非正规化趋势不断加剧。非正规就业不仅收入水平低，而且缺乏起码的保障，因此，就业非正规化意味着就业质量和稳定性下降，劳动力市场对劳动者保护程度的下降。

（三）劳动力市场分割，初次收入分配存在扭曲

随着劳动力市场改革不断深化，劳动力市场结果越来越多地由人力资本水平所决定，劳动者收入差距被不断拉大。与此同时，劳动力市场分割现象依然严重，劳动力市场不仅存在着城乡和地区分割，而且还存在着严重的行业分割和职业分割。产业间、行业间、体制内外的收入分配不公平进一步扩大了收入差距，使得收入分配格局出现“两极化”倾向。目前基尼系数高达 0.45，超过了国际公认 0.4 的警戒线水平。

造成收入差距扩大的原因除了市场本身的力量外，工资分配关系不合理，分配秩序不规范，工资决定机制不健全也是重要原因。更为严重的是，一些用人单位安排劳动者超时加班、拖欠和克扣劳动者工资等侵害劳动者合法权益现象比较严重，劳动争议呈现不断上升趋势，劳动争议预防和处理工作面临巨大压力。

要扭转收入差距不断拉大的趋势，需要从法律和制度层面入手，理顺资本和劳动收益的分配关系。只有加快出台和修改相关劳动法规并加大执法监督的力度，劳动关系才有可能变得和谐。新出台的《劳动合同法》在调整 and 建立和谐劳动关系方面向前迈出了重要一步，这一法律的实施必然会更好地保护劳动者的权益，增强就业的稳定性，校正初次收入分配的市场失败，有利于解决经济发展中出现的一些深层次矛盾和问题，从而也有利于扩大就业和促进经济发展。

四、构建灵活安全的劳动力市场

经过 30 年的改革，中国已经彻底摒弃了计划经济下形成的僵化的劳动力市场，劳动市场保护模式也从就业保护逐渐转变失业保护，劳动力市场体系已经初步建立。但改革并非没有代价，我国从计划经济体制向市场经济体制的转轨对经济社会发展带来了巨大冲击，尤其是以国有企业改革为标志的结构调整摧毁了大量就业岗位，正规部门遭受了前所未有的失业冲击。不过，也正是在应对大规模城镇失业下岗的过程中，我国开始不断建立和完善劳动力市场政策体系。如何给予下岗失业人员收入支持和救助是我们建立劳动市场政策体系最先考虑的内容。为此，国家先后建立了国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城镇最低生活保障制度，这三项制度共同构成了抵御城镇下岗失业的“安全网”。2002 年全国再就业工作会议后，国家又引入了旨在提高失业者就业能力的积极就业政策，进一步完善了劳动力市场政策体系。总的来看，中国的劳动力市场政策体系既包括“消极的”（对收入进行支持）政策方面，也包括“积极的”（提高就业能力）政策内容，这一政策体系不仅借鉴了西方劳动力市场政策的很多内容，而且也融入了中国自己的许多新做法，体现了中国劳动力市场政策的创新。

但是，我国劳动力市场发育并不完善，劳动市场保护的基本模式尚没有确立。中国曾经为劳动力市场僵化付出过沉痛代价，教训深刻，很多人害怕重蹈覆辙。但是，在当前的劳动力市场上，虽然仍然存在着对部分人群的过度保护问题，总体上说来说是缺乏基本保护的问题，劳动者总体说处于相对弱势地位，从而导致劳动者收入在国民收入中的份额不断减低，初次收入分配向着不利于劳动者的方向严重倾斜，劳动市场过度灵活正在我国削弱经济增长的基础。

30 年的改革发展使我国经济社会发展水平迈上了一个新台阶，但我们也必须清醒地认识到，中国仍然是一个发展中国家，在今后相当长一时期内发展仍然是第一要务，劳动力市场的建设和完善也必须与发展这一第一要务相适应。这就要求中国的劳动力市场保持适度的灵活性。因为要保持经济的竞争能力，劳动力市场必须具有灵活性，但是，必须看到灵活性过度则会导致劳动力市场缺乏稳定性、贫富差距拉大和不平等现象加剧。要保持社会和谐稳定，一定程度的劳动力市场保护则是不可缺的，不过，保护水平过高，又会导致劳动力市场僵化并削弱经济的竞争能力。只有兼顾到保障水平、市场灵活性和稳定性以及经济增长之间关系的劳动力市场才会既有助于维护社会稳定，同时也有利于经济发展。

从国际上来看，劳动力市场保护主要有两类，一类是对就业的保护，另一类是对失业的保护或者说社会保护。由于就业保护通常使用法律、制度或政策去限制企业裁员，因此与社会保护相比，就业保护对劳动力市场灵活性的影响更大。就业保护程度越高，劳动力市场的灵活性就会越低，而社会保护对劳动力市场灵活性的影响就要小得多。目前，世界各国的劳动力市场上都是两类保护同时并存，但在不同的国家因两类保护的度不同而产生了不同的劳动力市场保护模式。

概括起来看，世界上主要有四类劳动力市场保护模式：一类是就业保护程度高、社会保护程度也高的国家，如法国和德国；第二类是就业保护程度高、社会保护低的国家，如日本、葡萄牙、希腊、意大利和西班牙等国；第三类是就业保护程度低、社会保护程度高的国家，如丹麦、比利时、荷兰、芬兰、爱尔兰等国；第四类是就业保护程度低、社会保护程度也低的国家，如美国和英国。到目前为止，并没有哪一种劳动力市场保护模式是完美的，每一种模式都不同程度地存在着问题。但总的来看，低就业保护、高社会保护的保障模式似乎更能够兼顾到劳动力市场灵活性、保障水平和经济增长之间的关系。

寻求劳动力市场灵活性和安全性的平衡是所有国家都面临的共同难题。面对日益加大的国际竞争压力，过去就业保护程度较高的国家如欧盟国家和日本都在致力于改革劳动力市

场，增强灵活性是其主要目标。可以说，到目前为止，世界上没有任何国家可以声称自己找到了劳动力市场灵活性和安全性的完美平衡，灵活安全的劳动力市场是所有国家都正在追求的目标。

那么，如何才能建立一个“灵活安全”的劳动力市场呢？所谓“灵活性”主要有这样几个方面的含义：首先是指企业解雇和聘用人员更加容易，其次还指企业内部的工作安排更加灵活，最后还指劳动者的就业能力更强，就业形式和工资支付形式更加灵活性。与灵活性相对应，“安全性”或者说“保障性”在这里也包含几层意思。一层意思是要保障收入的安全，也就是说在有收入的工作被中断时，要能够为劳动者提供收入的保护；第二层意思是指要保障工作的安全，这意味着对于同一个受雇于同一个雇主的同一份工作要给予更多的确定性；第三层意思是对就业或者就业能力予以保障，这意味着在更换工作时要给予工作状态更多的确定性。由此可见，“灵活安全”的劳动力市场意味着劳动力市场保护的重点要从保障工作岗位转向保护劳动者自身。

与世界其他国家相比尤其是与欧洲国家相比，中国劳动力市场当前存在的最大问题是缺乏保护而不是保护过度，当前的劳动力市场应该说是灵活程度有余，安全性不足，农民工所面临的劳动力市场恐怕是世界上最灵活的劳动力市场。因此，今后劳动力市场建设和改革的重点应该是如何增进劳动力市场的安全性和稳定性。

从这个意义上说，新出台的《劳动合同法》很好地规定了劳动力市场应遵守的准则，对劳动者提供的保护水平是适度的，不会导致劳动力市场僵化。《劳动合同法》要求劳动雇佣双方签订合同是对劳动者实施保护的基本前提，因为无法签订合同使劳动者的基本权益无法得到保障，有时连工资都被拖欠，对经济社会发展造成严重损害。同时，《劳动合同法》鼓励建立长期稳定的劳动关系，鼓励无固定期限劳动合同的使用，但鉴定无固定期限劳动合同并不等于“铁饭碗”，无固定期限劳动合同和固定期限劳动合同并没有本质区别，它仅仅意味着终止劳动合同的时间不确定，不意味着不能解除，实际上，解除无固定期限合同与接触固定期限合同没有本质不同，因此，《劳动合同法》并不会导致劳动力市场僵化。总体来看，《劳动合同法》是一部能够有效调整目前并不合理劳动关系的基础性法律，它对劳动者提供的保护水平符合当前中国经济发展水平，应该坚决贯彻实施。

增强劳动力市场安全性的另一方面重要工作是建立普惠制的社会保障制度，建立覆盖到每个劳动者的社会保障制度。当前的社会保障体系仅覆盖城镇地区的部分劳动者，农村整体上缺乏社会保障制度，不过，随着农村合作医疗制度在全国推开，这一状况正在逐渐开始改变，探索建立覆盖城乡社会保障体系的工作已经成为构建社会主义和谐社会的主要内容。随着经济社会的不断发展，中国在寻求劳动力市场灵活性和安全性平衡方面一定能够走出一条属于自己的路。