

化解金融危机对中国的就业冲击

蔡昉 王德文

中国社会科学院人口与劳动经济研究所

全球金融危机爆发之后，中国外贸出口受到很大影响。2008年10月以来，外贸出口增长滑落，外商直接投资（FDI）流入出现负增长。金融危机通过信贷和资本市场向实体经济传递。由于这次危机首先发生在全球最大的经济体，并波及全球经济，因而它的影响比东亚金融危机对中国经济的冲击更大。在一系列因素影响下，金融危机对经济增长和就业的影响开始显现，如发生在东部沿海地区农民工“返乡潮”现象。在外部因素不确定的情况下，中国采取“保增长”的宏观经济政策，需要把就业优先在政策目标的首位，把“反冲击”和“反周期”的目标有效结合起来。

一、金融危机的冲击效应

金融危机对中国经济的冲击有四种效应：一是主要危机国家进口需求萎缩的收入效应。二是人民币升值的价格效应。三是外商直接投资（FDI）流入减少的投资效应。四是服务贸易需求下降带来的间接效应。上述四种效应对中国的对外贸易、产业发展和经济增长产生了综合影响，进而对中国国内就业带来冲击。

金融危机对美国的实体经济产生了严重影响。随着经济增长减速和前景低迷，就业岗位减少，导致失业率上升。加上经济前景不明朗，美国居民家庭降低消费需求，银行存款增加，带来了储蓄率上升。美国的金融危机全球化，使得欧

盟等其它发达国家也出现了相似的问题。发达国家的经济增长放慢，失业率上升，居民收入减少和谨慎性储蓄增加，使得这些国家对发展中国家的进口需求萎缩。中国外贸出口下降，在很大程度上是来自国外进口需求萎缩的收入效应。中国外贸出口下降局面的改变，将在很大程度上取决发达国家抵御危机、重振经济的政策效果。

人民币升值的冲击效应不容忽视。在金融危机爆发之前，中国外贸出口在人民币升值作用下已经出现了下降趋势。2005年7月到2008年10月期间，人民币升值21.2%。其中，在2007年9月以来的过去一年里，人民币升值了10.3%。相比之下，2005年7月到2007年8月两年时间里，人民币才升值10.9%。所以，人民币加速升值对中国外贸产生了很大冲击。以服装衣着类纺织品出口为例，2005年7月到2007年8月期间同比的出口增长速度平均为24.0%，到2008年1月一直保持在22.0%左右，但从2008年2月以来一路下降，9月份同比的增长率只有1.8%（见图1）。人民币升值相当于产品的价格效应。在收入不变的情况，如果价格上升，那么出口需求就会出现下降。随着金融危机带来的发达国家居民收入减少，对价格变化更加敏感，人民币的升值效应不可低估。

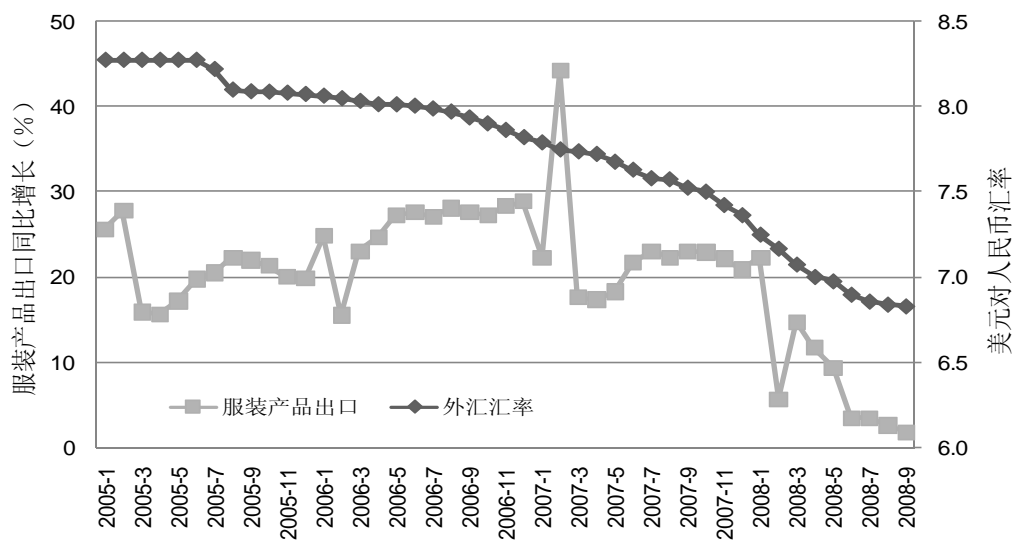


图 1 人民币升值与服装产品出口的变化率

资料来源：国家统计局，中国统计数据应用支持系统政府版数据库；新浪网，
<http://biz.finance.sina.com.cn/forex/forex.php>。

中国是全球吸收 FDI 投资最大的国家。金融危机爆发之后，一些跨国企业或投资者由于受到资本市场筹资和融资的约束，无法筹措资金对新兴市场进行投资。而且，在中国制造业成本上升和利润率较大幅度下降的情况，也减少了对投资盈利预期，从而减弱对中国的投资意愿。在外部订单减少和人民币升值效应影响下，不少出口导向的外商企业或这国内企业面临着亏损和倒闭的威胁。在资金链条出现断裂的情况下，不得不削减生产或关门倒闭，从而造成了就业问题。

金融危机还对服务业贸易带来一定的影响。随着全球经济和贸易增长放缓，为货物贸易提供服务的服务业也遭受影响，比如外贸服务部门和国际金融、结算部门等。同时，在经济增长放慢带来的收入减少情况下，国际旅行和旅游业不可避免地受其影响，国外游客数量减少和跨国公司节约旅行开支，都对服务业贸易和本地经济产生一定程度的影响，从而对就业和收入产生影响。

二、对中国的就业影响

全球金融危机对中国的就业影响初现端倪。由于美国和欧洲一些国家的实体经济已经受其影响，化解这个危机尚需时日。由于全球金融危机已经演化全球经济危机，这次危机冲击的广度、深度及其严重性要高度重视。随着发达国家和全球协调采取措施减轻金融危机带来的影响，但走出这次危机冲击所产生的经济周期至少需要 2—3 年时间，甚至更长。受全球金融危机对中国出口和外商投资的影响，中国的劳动力市场和就业不可避免受到冲击。

首先遭受冲击的是东部沿海地区出口企业和产业部门就业。2007 年，东部沿海地区的经济总量占全国经济比重 60%左右，出口比重占 91%。而且，2001 年以来出口高速增长，也主要来自东部地区。这样，在人民币升值、原材料价格上涨和金融危机等多重影响冲击下，东部地区的出口企业和产业部门就最容易受到影响。以广东省为例，它的经济总量占全国十分之一以上，出口占全国的三分之一。由于它的外向型程度高，加工贸易企业占制造业很大比例，企业的利润率很薄，在人民币升值和金融危机等因素作用下，广东加工贸易企业拉动的新增就业人数从 2005 年的 76 万人下降到 2007 年的 43 万人，减少了 33 万人。

其次是制造业、外商投资企业和中小企业。中国外贸出口中工业制品比例占 95%以上，由于来料加工比例高，进口产品中有很大部份是为了加工之后出口，这样，制造业就最容易受到冲击。制造业是中国吸纳就业最多的非农产业部门。在出口下降的情况下，制造业就业面临着就业需求下降的压力。由于超过一半的外商直接投资流向制造业部门，而外商投资部门的城镇就业数量为 1583 万人，

加上乡镇企业中外商投资部门 859 万人，合计有 2442 万人。在外资流入减少和出口下降的冲击下，外商投资企业的就业需求下降。在金融危机带来的冲击中，既有大型制造企业，也有中小型企业。其中，以中小型企业为主。2008 年 1—9 月份，广东省倒闭的 1.5 万户中小型企业，主要分布在服装、纺织、电子原件、塑料制品等加工制造业和劳动密集型企业。

第三是农民工和低技能劳动力最容易遭受冲击。在制造业、出口企业和外资企业中，农民工的就业比例非常高。2006 年农业普查表明，农村出乡务工劳动力有 1.32 亿人。其中，有 56.7% 在第二产业如制造业就业。这些外出务工人员中，有 1/3 集中在东部地区就业。农民工相对年轻，初中受教育程度约占外出数量的 70% 以上。相对来讲，他（她）们的劳动技能较低，因而在企业减员或裁员过程中最容易遭到冲击。《劳动合同法》颁布实施后，农民工的权益保护有了较大改善，如在地方政府帮助下解决了部分倒闭企业拖欠农民工工资问题，但在政策上，这些失去工作岗位的农民工没有纳入城镇失业统计和失业保险体系，返乡就成为这些人最后的无奈选择。

最后，金融危机造成的经济增长下行，对城镇新增就业产生挤压。在新一轮经济增长中，2007 年处于中国经济周期性变化的波峰，2008 年上半年在遏制通货膨胀的措施下，经济增长处于下行态势。中国经济周期性变化为 5 年左右，因而今后 2—3 年内的经济减速将对城镇总体就业形成产生较大的影响。在金融危机的冲击下，出口较大幅度下降和 FDI 流入减少，意味着对制造业的投资下降，使得中国经济的波动性加剧，经济增长速度存在着进一步放缓的可能性。制造业部门投资下降，不仅带来制造业的就业需求减少，而且也会对服务业的就业需求产生影响，结果对城镇新增就业人口，如大学毕业生就业产生挤压。对于部分倒

闭的制造企业而言，不仅农民工失业就业岗位，而且在这些部门就业的、受过大学教育的劳动者也失去就业岗位，从而加大了城市劳动力市场的新增劳动力供给压力。

三、从长期趋势认识就业冲击的后果

与东南亚金融危机相比，这次金融危机对就业冲击的影响程度更大。虽然两次危机都是通过出口下降和 FDI 投资减少对出口导向部门带来打击，但这次危机的影响范围广、机制更加复杂。首先，1997 年爆发的东南亚金融危机发生中国毗邻的国家和地区，这些国家和地区在中国外贸出口比重相对较低，而这次危机发生在美国等发达国家，波及全球范围，并且已经通过影响实体经济造成全球性的经济危机（World Bank, 2008），在中国对外贸依存度不断提高的情况下，这种全球性的经济危机将对中国经济和就业产生巨大影响。

其次，人民币升值的压力始终存在，使得这种影响进一步放大。在东南亚金融危机爆发期间，人民币汇率保持固定汇率形式，因而不存在汇率变动对经济影响的问题。2005 年 7 月份以来，人民币采取了更加灵活的浮动汇率制度，人民币对美元大幅度升值。在这个期间，人民币对欧元等则是处于贬值的态势。但是，金融危机爆发之后，欧洲国家经济受其影响，增长乏力和失业率上升，导致了欧元出现大幅度贬值，人民币对欧元大幅度升值。由于北美和欧洲都是中国外贸出口的主要对象，在人民币升值压力的背景下，中国对外贸易的价格优势将被削弱，出口受阻，进而对出口企业和产业的就业带来冲击。

这次危机对就业冲击的一个显著特点是，失业主要发生在农民工的就业市场

上，因而城镇登记失业率表现尚不明显。不过，2009 年失业会传导到城镇职工就业市场上，从而推动城市失业率上升。也就是讲，迄今为止形成的裁员潮和失业增加，主要还是因遭受美国进口减少造成的外需疲软，对沿海地区、劳动密集型、外向型中小企业造成的危机，随着金融危机蔓延，从金融行业扩展到实体经济，加上中国经济整体减速和房地产行业的下滑，中西部地区、资源和资本密集型、投入品行业的企业也普遍遭遇困难，造成对就业的更大冲击。例如在广东，外来打工者总数为 2600 万，其中 2000 万为省外打工者。分别以 10%-40%的裁员率计算，失去工作的外来工就可能达到 260 万-1000 万之间，在数量级上相当于全部城镇登记失业人数（800 多万）。

在 1997 年东南亚金融危机的背景下，中国当时采取了深化国有企业改革的措施，主要采用了劳动力市场的数量调节的形式，让大批城镇职工下岗失业，这样，城市失业率在短期内出现了迅速上升。在这次危机冲击中，农民工则首当其冲受其影响。农民工由于具有流动性非常强、在农村拥有承包地等特点，这就使得他们与城镇职工在城市劳动力上有较大的区别。城镇职工利用城市劳动力就业是保障个人和家庭获得收入的唯一渠道，农民工在非农就业受到影响的情况下，还可以利用返乡务农获得农业收入。从失业统计的角度看，农民工的上述特点使得将其纳入城镇失业统计体系，一方面存在着技术上的困难，另一方面也不符合失业的特定含义。农民工在失业非农就业岗位之后，也就退出了城市劳动力市场，因而将所有农民工纳入失业统计既做不到，也没有实际意义。

不过，农民工自身是一个分化的群体。在金融危机形成的就业冲击下，一部分农民工选择退出城镇劳动力市场，但另一部分农民工由于过去一直有稳定的收入和工作，在城市生活较长时间，属于城市常住人口的一部分，特别是举家迁移

的农民工，返乡的可能性非常小。然而，农民工就业具有与城镇劳动者非正规就业类似的特点（见图 2）。这种就业增长对 GDP 增长的弹性（就业增长率与 GDP 增长率之比）比正规就业的弹性要大，而且波动更加剧烈，前者为 0.92，后者为 1.06。给定当前就业扩大的渠道和特点，在宏观经济出现问题的情况下，存在就业增长速度，在过去较高的基础上出现大幅度减缓的危险。在就业冲击下，这些构成了城镇常住人口的农民工及其家庭受到的影响非常大。

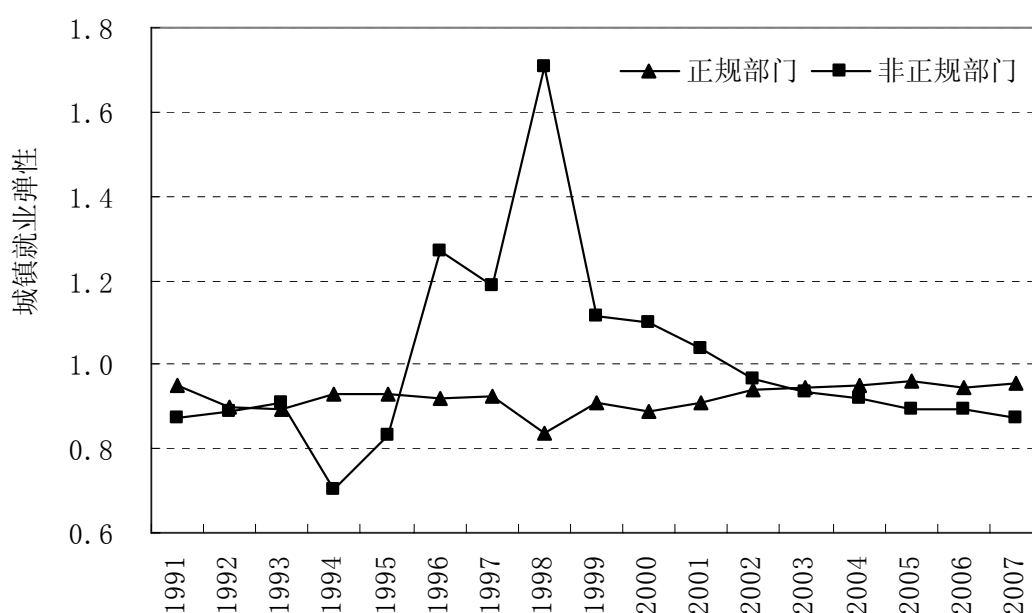


图 2 城镇就业弹性部门特点

资料来源：国家统计局（历年）。

从劳动力市场变化的长期趋势看，金融危机产生的就业冲击是一个周期性现象。这种现象在任何国家都存在，当宏观经济面临不景气，就出现了大量失业问题；相反，随着宏观经济高涨，就业形势一派好转。因而，我们需要把这个周期性的就业波动与长期的劳动力供求格局变化区别开来。由于人口结构是一个长期的慢变量，中国人口转变对劳动年龄人口结构的影响，将与中国经济的长期增长

趋势一道，迎来了中国劳动力进入刘易斯转折区间。刘易斯拐点其实是一个区间、一个时期，并不一定是某一年，即使金融危机造成的就业冲击使其延迟一年或两三年时间，但中国劳动力市场的长期格局将保持不变。随着全球经济的恢复和中国经济保持较快增长，劳动力市场长期格局变化也为中国经济转变增长方式提供了契机。

就业冲击不仅造成了现有的就业岗位丧失，而且还削弱城乡居民收入增长和消费需求的动力。由于城镇非正规就业具有脆弱性，工资增长导致普通劳动者和低收入家庭的收入增长也是脆弱的。给定城乡居民收入提高的渠道和特点，在遭遇劳动力市场冲击的情况下，存在居民收入增长速度，在过去较高的基础上出现大幅度减缓的危险。第一轮失业导致城乡居民收入增长速度放缓，必然对消费造成不利的影响。实际上，消费品零售总额在 2008 年上半年呈现价格效应，即随着 CPI 的下降而强劲提高，从 6 月份开始收入效应就显现出来，尽管 CPI 继续大幅度下降，消费增长则明显放缓。在出口和投资两个经济增长需求拉动因素明显弱化的情况下，国内消费需求不振会进一步拉低 GDP 增长率，造成失业的进一步增加，导致城乡居民收入和消费下降。

目前，统计体系尚未能够充分反映经济成分和就业渠道多元化的新情况。城乡居民的收入结构可划分为两个部分，即统计内收入和统计外收入。两类收入对于经济增长的弹性是不一样的。由于近年来经济增长的很大一部分贡献因素来自于中小企业和非公有经济，而新增就业除了依赖这些部门外，还得益于非正规部门或正规部门的非正规岗位。普通劳动者家庭的收入增长对这些就业形式的依赖，就意味着他们收入的增长更多地来自于统计外渠道，使得这个收入来源对经济增长的弹性较大，而统计内收入对传统经济部门的依赖程度较高，因而对经济

增长的弹性相对小。当经济获得高速增长时，城乡劳动者就业增长较快，统计内外的收入提高速度都较高，而统计外收入增长幅度和弹性更大。但是，在经济增长放缓的情况下，这个较大的弹性就意味着，收入的这个组成部分的增长以更大的幅度下降。

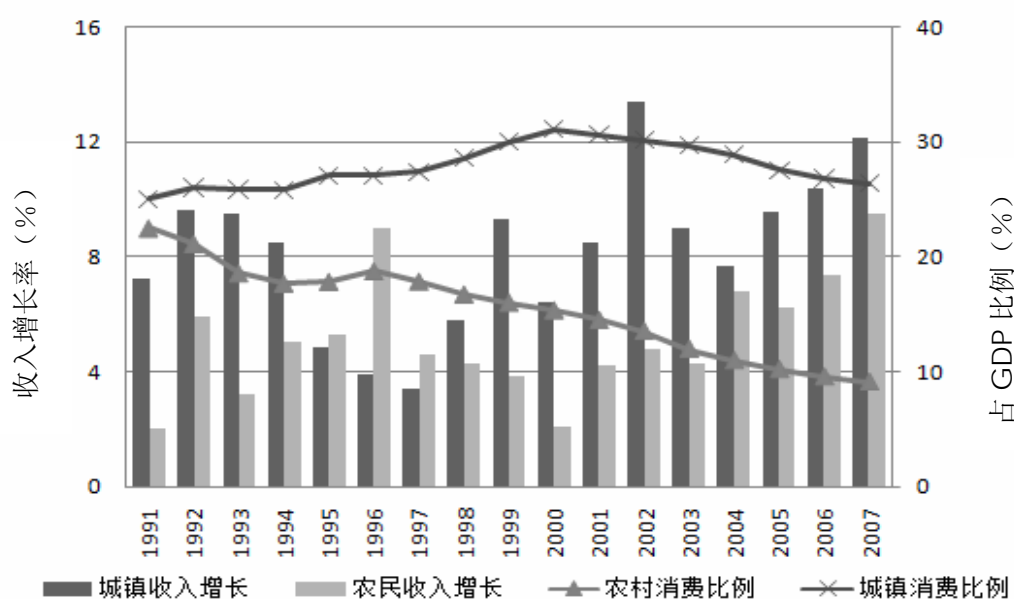


图3 城乡居民收入和消费变化

资料来源：国家统计局，《2008年中国统计年鉴》，中国统计出版社。

如图3所示，农民收入在近年来出现加快增长的态势，2007年农民人均纯收入增长上升到9.5%。但与城镇收入增长相比，农民收入增长在1990年以来的大多数年份，都相对较低。而城镇收入增长由于保持了接近GDP的增长速度，因而带来城镇居民的消费增长也相对较快，使得城镇居民消费占GDP的比例大体保持接近30%的水平，然而，由于农民收入增长相对缓慢，农村居民消费难以启动。1990年以来，农村居民消费在GDP中的比例从初期的23%下降到2007年的9%。

农民工外出务工收入是推动农民收入增长的主要来源。在农民收入中，工资性收入约占近 40%。在工作岗位减少的情况下，农民工回流直接带来务工收入下降和农民收入增长速度放慢。收入减少对启动农村消费需求就面临着困难。同时，由于城市人均收入增长快于农民收入增长，这对于缩小城乡收入差距变得非常不利。

四、保增长与促就业的政策思路

在经济全球化的背景下，中国经济是全球经济一个组成部分，国内经济与国际经济联系紧密，相互影响与相互融合，特别是中国对外贸易的依存度非常高，产品和资本流动不可避免把外部经济波动转递中国国内。同时，中国经济走势也会对全球经济产生影响。在出口受到冲击的情况下，过去用于出口形成的生产能力，需要结合产业调整和升级来进行转换，或者重新布局，把外贸出口与国内消费需求有效地结合起来，依托投资和消费推动中国经济保持 9% 以上的增长速度¹。在这个过程中，投资和消费都要围绕民生问题，把就业问题放在政策首位，从而把金融危机冲击降至最小程度，并保持经济持续稳定增长。

平衡外贸出口与国内消费需求

国家已经出台的财政、税收和信贷等扶持措施，如提高出口退税率、降低企

¹ 国际货币基金组织（IMF，2008）在 11 月份《亚太地区经济展望》报告称，随着金融危机的蔓延和加深，全球经济正陷入低迷，明年中国经济增长率将由今年的 9.7% 降至 8.5%。世界银行（World Bank，2008）在 11 月份《中国经济季报》估计，考虑到包括政府经济政策在内的各方面因素，中国 2009 年 GDP 的增长预计为 7.5%。

业增值税和扩大对中小企业的信贷规模等，对于降低企业经营负担和保持企业资金链条正常运行，将能够收到积极的效果，也能够在一定程度上能够冲抵人民币升值带来的价格压力，但从贸易角度看，即使这些政策收到好的效果，但如果全球经济没有恢复，发达国家进口需求出现强劲增长，那么，出口导向的制造业、外资企业和中小企业仍然面临着缺少订单，或者订单数量减少等不确定性。从长远来看，这种过度依赖出口的增长方式不仅使经济容易遭受外部冲击，而且也无助于保持经济稳定增长。

一个办法是启动国内消费需求，利用国内订单替代国外订单，使得出口制造业部门所形成的生产能力不因一次冲击而遭受灭顶之灾。政府可以在提供税收减免和信贷扶持的情况下，让遭受打击最为严重的企业根据国内消费需求，特别是农村消费，在产品的种类和功能调整设计，生产价廉物美的产品，满足国内消费需要。与城市相比，农村家庭在生产用具、家电和日常耐用消费品有较大的空间，但考虑到过去的出口产品价格相对较高，那么，可考虑对农村家庭采取消费补贴的方式，启动居民的消费需求。

在政策措施上，鼓励出口企业增加对国内销售和面向农村销售。对于这些企业，在继续减免增值税的基础上，将出口退税政策应用到国内销售上来，通过将销售数量与退税比例挂钩，减轻企业的税收负担，扩展企业的盈利空间，达到稳定生产和就业岗位的目的。从长远来看，出口企业保持了生产能力也是在全球经济恢复之后再转向出口，实现外贸出口和国内消费平衡赢得了先机。

保持就业岗位稳定和收入持续增长，是启动国内消费需求的重要环节。在外部不利的条件下，要把稳定就业、扩大就业和促进创业三者有机的结合起来，通过稳定企业生产和销售，就可以在在一定程度上保持就业岗位的稳定。政府可以通

过建立失业预警制度、企业规模裁员的报告制度，或者采取就业补贴等制度，保持企业现有的就业岗位相对稳定。其次，加大对劳动密集型产业和行业投资，提供新增就业岗位的机会。第三是采取信贷、税收和技术扶持等措施，鼓励创业，并通过创业带动就业，实现最大化就业。

在推动就业稳步增长的基础上，保持工资的稳定和增长。政府不应该采取直接干预企业劳动工资决策的方式，达到提高职工工资的目的，甚至也不应该在就业压力比较大的宏观经济周期中盲目调整地区的最低工资标准，但是，政府对企业的减税和减负，都有利于鼓励企业稳定和提高职工工资。此外，政府还应该鼓励和倡导工资集体谈判，但需要以劳动生产率提高速度和通货膨胀率为工资提高的上限，以保持职工与企业之间利益的协调，共渡难关。

在改善国民收入分配方面，通过调低个人所得税起征点，以及深化教育、提升人力资本，提高居民实际收入，并尽快形成中等收入为主的社会结构。目前个人所得税起征点偏低，中等收入家庭税收负担偏重，而这个收入群体本来是普通商品的消费主体。因此，调低个人所得税起征点对他们的消费会起到一个巨大的刺激作用，反过来形成有利于经济增长和发展方式转变的效果。从长期看，通过普及高中阶段教育和继续扩大高等教育，培养新一代高素质劳动者，保持中国经济长期竞争优势，则是更为根本的收入保障机制。

加快城乡社会保障制度建设，发挥它刺激消费的潜在功能。由于社会保障覆盖率不广、保障水平偏低，导致中低收入家庭储蓄倾向过高，消费有后顾之忧。因此，通过建立农村基本养老保险制度、农民工养老保险制度、继续做实养老保险个人账户、扩大农村低保覆盖率和保障水平等措施，可以大幅度促进居民消费，巩固和扩大内需对经济增长的持续拉动效果。如果启动城乡养老保障制度改革，

需要财政投入总额在 2008 年和 2009 年两年中就可达近万亿元，拉动消费需求的效果将十分显著。美国从战前的收入分配严重不平等，到战后持续三十多年的经济繁荣，促进收入平等和建立社会保障的政策措施功不可没。穷人收入较快增长和有保障的生活，有利于家庭扩大消费支出，从而刺激国内消费。

优化财政投资结构 引导产业调整升级

中央财政计划到 2010 年投资 4 万亿用于基础设施建设和改善民生事业，相应地，各地积极配合中央的积极财政政策，按照目前已经公布的 24 个省市合计，预计地方财政投入约 18 万亿，因此，如果把尚未公布的省市也统计在内，中央和地方财政的投入合计约近 30 万亿。这种积极的财政政策，通过扩大政府消费直接干预经济，它对经济和就业带来的效果，主要看投资的领域、方向和效率。

积极的财政政策，如果通过合理地投资领域和投资重点设计，不仅可以提高财政投资的效率，而其还能发挥财政资源的“种子”资金的放大效应。从中央财政投资领域看，包括基础设施投资、能源和原材料行业，以及教育、医疗和社会保障等民生事业。中央财政准备在 2008 年第四季度投放的 1000 亿元新增投资中，目前安排在医疗卫生、教育文化等社会事业方面的只有 130 亿元，其它主要投向基础设施、能源和原材料等产业。

从拉动就业角度看，不同产业拉动就业的效果差异很大。在产业链条中，一个产业有自己的上游产业和下游产业，通过产业之间关联，拉动就业分为直接拉动和间接拉动的两种效应。由于基础设施等产业的链条长，而且资金投入量，它

拉动就业的直接效应弱，基础设施投入通过产业关联虽然也推动了钢铁、水泥、能源等行业的发展，但这些产业也都属于资本密集型产业，拉动就业的直接效应也弱。因此，从就业优先的政策目标出发，财政投资在结构需要考虑如何有效地使用财政资源投入，发挥最佳的资源配置效果。

实行基础设施等领域对民营资本开放，可以发挥财政资源的“种子”资金作用。从总体上看，基础设施等领域民营资本投入的比例很低，进一步扩大民营资本的比例，不会影响国有资本在基础设施等领域的主导地位。通过在基础设施等领域建立财政引导性资金投入，鼓励和引导民营资本投入、参与基础设施、能源和原材料等领域的建设，这样，一方面通过引导和鼓励民间资本进入，扩大社会投资的总规模；另一方面通过节约有限的财政资源，将用于中小企业扶持和民生等事业建设，发挥财政政策有效地配置资源的积极功能。

在基础设施等重大工程的财政投入管理上，要强调财政投入拉动就业和国内消费的乘数效应。在确定投资方向上，按照市场需求原则来规划投资的领域和产业，协调经济增长和就业增长保持一致。在具体措施，可采取招投标方式和针对中小企业、劳动密集型企业的“订单”管理模式，对有利于符合要求的、与重大工程配套的中小企业、劳动密集型企业给予优先权，提高财政政策解决就业的积极效果。

在劳动力市场格局长期趋势不变的情况下，前几年反复出现的“民工荒”通过工资价格信号，对中国经济调整和产业升级提出了要求，但现实的调整和升级步伐不快。在这次金融危机冲击下，一些产业和企业被迫需要调整，实际上是一件好事，因为这些产业和企业在中国目前的要素禀赋条件下，已经不具有比较优势和竞争优势，也是转变经济增长方式过程中需要调整的产业和企业。因而，通

过确定合理的投资方向，就可以将外来冲击转化成为国内产业升级和调整的契机，推动和保持经济持续较快健康增长。

在利用积极的财政政策引导产业升级方面，要注意汲取日本产业政策上的教训。日本在经济走向成熟过程中，政府对产业升级采取较强的干预政策，这虽然在短期推动了日本的产业结构走向高级化，但也形成了对政策的严重依赖和刚性，大企业化和重工业化使得日本的产业发展失去了调整的灵活性。在推动产业升级方面，财政政策应着眼与引导和配套，而不是充当生产升级过程中的投资主体，而且在科学地论证和规划前提下，对产业升级方面和布局进行动态的、引导性管理，就可以避免对产业发展构成直接的政策干预，从而在符合市场需求和要素禀赋结构变化的情况下，引导和推动产业升级。

长期以来，以投资带动的经济增长方式，导致中国经济“过热”和“过冷”的状况交替出现。在经济“过热”造成过剩的局面下，需要过度依赖出口来消化国内剩余。同时，出口制造业大量集中在加工贸易等产品价值链的低端，在劳动力资源充裕的情况下，采取“逐低竞争”的策略尚有潜力。但随着劳动力供求格局变化和人民币升值，沿海地区制造业企业抵御外部风险的能力脆弱，需要调整地区之间产业结构，使其遵循比较优势原则，把劳动密集型产业向中西部地区转移，而把企业研发部门和外贸营销部门集中在沿海部门，逐步采取“逐高竞争”的策略，提升这些地区的产业结构和科技含量，形成地区之间优势互补的格局。

实施积极的劳动力市场政策

针对全球金融危机对国内就业冲击，中央和地方政府反应积极，出台了稳定

扩大就业、鼓励创业的积极劳动力市场政策。例如，建立返乡农民工情况登记制度，为其提供就业信息服务和就业指导；调整就业资金结构，加大对农民工的技能培训力度，提供农民工就业技能；将几乎是所有行业和领域对农民工开放，在信贷、担保和注册登记等方面提供扶持，鼓励农民工创业；暂缓调整最低工资标准，将稳定就业半年以上的失业农民工纳入失业登记等。

在这些政策中，有些是已有的就业服务和就业培训等积极的劳动力市场政策延伸，有些是新出台的政策措施。对于这些新出台的措施，如农民工纳入失业登记等，是一项符合城市化发展和劳动力市场发展要求的积极政策措施，建议将此政策作为一项正式的制度加以实施，完善中国的就业统计和失业保险制度。然后，在此基础上，推进农民工的社会保障体系建设，使其融入城市经济发展和社会生活。

在解决金融危机对城镇就业冲击过程中，可以借鉴过去举办再就业服务中心的经验。通过劳动和社会保障部门，为就业困难人员提供就业服务和就业扶持，给予就业困难人员享有税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等优惠政策，为其提供就业支持。同时，对自谋职业和创业人员，扩大小额贷款的额度和范围，放宽资产担保的条件，并在创业场地和创业服务、税收和行政收费给予优惠，促进城镇劳动者和农民工创业，并带动就业。由于农民工流动性强的特点，给予失业统计工作实施及其准确性带来了很大难度。因此，可采用常用人口的概念，将流动城市生活半年以上的农民工都纳入失业统计体系，并配合户籍制度改革，建立符合城市化和劳动力市场发展要求的失业统计制度与失业保险体系。

针对返乡农民工，可采取将就业服务平台延伸到社区和村镇的办法，根据农民工的不同特点，开展有针对性的培训，帮助返乡农民工就地再就业。同时，积

极鼓励返乡农民工创业，在创业场地、税收优惠、金融信贷、就业扶持政策、创业服务等方面给予帮助和扶持。开拓农民工就业渠道，把农民工就业与国家加大基础设施建设等扩大内需措施结合起来，利用整体资源优势，加强区域劳务合作，开辟农民工外出务工就业的新渠道。在化解就业冲击过程中，还应建立劳资对话的沟通机制和劳动争议调解应急机制，维护农民工的合法权益，妥善处理农民工和企业的劳动关系，保证农民工劳动所得，维护社会稳定。

在就业服务和就业扶持等政策上，应当把政策对象扩大到城乡所有需要就业对象，形成一体化的城乡就业政策，消除对农村劳动力的政策歧视。将农村劳动者纳入了小额担保贷款、就业援助、职业培训和技能鉴定等就业政策范围，改善了农村劳动力转移就业的环境，建立了城乡平等就业制度，建立城乡统一的劳动力市场。将税收减免、信贷担保和岗位补贴等政策拓宽到覆盖到城镇所有就业困难人员，包括进城求职农村劳动者。针对大学生就业难问题，建议将其纳入治理青年失业的范畴（王德文、王美艳，2008），在保持高等教育稳步发展的基础上，通过深化教育体制改革，加强高等教育与劳动力市场的连接，提高教育质量和学生就业技能。同时，完善高校毕业生就业的政策体系和服务体系，通过建立相应的制度鼓励和引导大学毕业生去生产基层和中西部地区就业，支持和促进大学毕业生自主创业、自谋职业等等。由于初中毕业生和高中毕业生是青年失业的主体，对于这些青年人的就业问题也应予以关注。在初等教育和中等教育阶段，通过适当延长学制，加强以技能为主的培训，加强教学和企业用工单位之间的合作，为用工单位提供合适的具有一定劳动技能的劳动力。

参考文献：

国家统计局,《2008 年中国统计年鉴》,中国统计出版社;中国统计数据应用支持系统政府版数据库。

王德文、王美艳,2008:《自然失业率与青年就业困难》,载蔡昉主编:《中国人口与劳动问题报告 No. 9》,社会科学文献出版社,第 249—265 页。

新浪网, <http://biz.finance.sina.com.cn/forex/forex.php>。

International Monetary Fund (IMF), 2008, Regional economic outlook: Asia and Pacific, Washington, D.C.

World Bank, 2008, China Quarterly Update, December 2008.