

中国劳动供求态势变化、问题与对策

张车伟, 蔡翼飞

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所, 北京 100732)

摘要: 本文分析了劳动供给和需求态势的变化, 认为我国无限劳动供给时代已经结束, “招工难”具体地反映了劳动供求形势所发生的根本性变化, 这一变化虽然并不意味着劳动力数量绝对短缺, 但意味着劳动者工资只有实现合理增长才能保持劳动力资源充分供给。综合劳动供求变化, 本文进一步探讨了当前劳动力市场的形势和问题, 认为虽然从统计数字来看我国城镇失业率继续保持较低水平, 但劳动力市场形势并不令人乐观, 实际失业率水平仍然较高, 同时就业的结构性矛盾越来越突出。为实现充分就业, 我国仍然需要保持经济适度快速增长, 同时需要改善就业质量, 让劳动者更加公平地分享经济增长成果。

关键词: 劳动供给; 经济增长; 劳动力市场

中图分类号: F241.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2012)04-0001-12

General Trends of Labor Supply and Demand in China: Problems and Policy Options

ZHANG Ju-wei, CAI Yi-fei

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences,
Beijing 100732, China)

Abstract: From the perspective of demographic change and economic growth respectively, this paper discusses the changes of trends in labor supply and demand, and concludes that unlimited supply of labor has ended in China, which is clearly reflected in the phenomena of “difficulty in recruiting new workers”. The fundamental change in the relationship between labor supply and demand does not mean the absolute shortage of labors, but it does mean that sufficient supply of labors will be determined by reasonable growth of pay for workers. The paper also explores the general situation of labor market in China, and concludes that job creation is still a priority in spite of low unemployment rate because labor participation rate has decreased for last ten years, which is a severe labor market outcome. At the same time, the structural problems in labor market are becoming more and more severe. To realize sufficient employment, it is still necessary for China to

收稿日期: 2012-04-27; 修订日期: 2012-05-19

作者简介: 张车伟(1964-), 河南遂平人, 中国社会科学院人口与劳动经济研究所党委书记、副所长, 研究员, 博士生导师。研究方向: 劳动力市场与就业。

guarantee economic growth while improving job quality and increasing gains of workers from the economic growth.

Keywords: labor supply; economic growth; labor markets

我国历来都是就业压力巨大的国家，一直面临着近似无限劳动供给的压力，但这种情况正随着人口快速转变而发生改变。目前劳动年龄人口虽然仍在增加，但增加速度正逐步减缓，预计会在“十二五”末期停止增长。劳动年龄人口的这一变化趋势意味着劳动供给的总体压力在不断减弱。与此同时，我国经济快速发展不断创造大量就业机会，劳动需求旺盛，2003~2009年年均创造非农业就业岗位1600万，新增城镇就业年均1000万左右。强劲就业需求与不断减弱的劳动供给压力相叠加导致我国劳动供求关系基本格局发生了根本性变化，劳动力无限供给时代已经结束。在新的劳动供求形势下，我国城镇劳动力市场面临着怎样的形势？存在什么样的矛盾和问题？应该如何有效应对？这些都是本文试图分析和回答的问题。

一、劳动供给态势变化

改革开放30多年来，在计划生育政策和人口自身演变规律共同影响下，中国人口结构经历了快速转变。在“十二五”初期，由于老年人口比重上升幅度低于0~14岁人口比重下降幅度，人口抚养比还会进一步下降，但这种下降趋势到“十二五”末期会出现逆转，劳动供给因此会发生重要而深刻的变化。

1. 劳动供给总量正趋于峰值水平，增量压力逐步消失

随着总人口增长态势的减缓，劳动年龄人口会先于总人口达到顶峰，劳动年龄人口也会先于总人口停止增长。表1给出了20世纪80年代到21世纪中叶劳动年龄人口规模、比重及数量变化的情况。1982~2010年间，劳动年龄人口规模不断提高，2010年达到99938万人，其在总人口中所占比重也不断提高，2010年达到74.5%，分别比1982年和2000年提高13.03和4.43个百分点。根据《国家人口发展战略研究报告》预测^[1]，我国劳动年龄人口规模在2016年将达到10.1亿人的峰值水平，联合国预测中国劳动年龄人口规模也将在2015年前后达到峰值。2015年后，中国的劳动年龄人口规模和占总人口比重都将下降，到2020年上述两项指标将分别降为98894万和71.3%，2030年会进一步下降到96008万和68.9%。劳动年龄人口下降最快的阶段将出现在2035~2040年，规模和速度分别

表1 劳动年龄人口变化及预测

时间段	期末劳动年龄人口 (万人)	期末劳动年龄人口比重 (%)	劳动年龄人口年均增长率 (%)	劳动年龄人口年均变化 (万人)
1982~1987	71985.0	65.9	2.86	1893.6
1987~1990	76305.8	66.7	1.96	1440.3
1990~1995	81393.3	67.2	1.30	1017.5
1995~2000	88910.0	70.1	1.78	1503.3
2000~2005	94197.0	72.0	1.16	1057.4
2005~2010	99938.0	74.5	1.19	1148.2
2010~2015	99581.9	72.7	0.52	505.7
2015~2020	98893.8	71.3	-0.14	-137.6
2020~2025	98126.1	70.3	-0.16	-153.5
2025~2030	96008.2	68.9	-0.44	-423.6
2030~2035	90981.0	65.9	-1.07	-1005.4
2035~2040	85855.7	63.1	-1.15	-1025.1
2040~2045	82896.5	62.2	-0.70	-591.8
2045~2050	79001.0	61.0	-0.96	-779.1

资料来源：1982~2009年数据来自《中国统计年鉴2010》，2010年数据来自《2010年第六次全国人口普查主要数据公报》。2015~2050年预测数据来自联合国（Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat）。

达到 -1025 万和 -1.15%。劳动年龄人口是经济活动中劳动力供给的来源，改革开放以来的 30 多年中，劳动年龄人口规模增加为经济发展和产业扩张提供了充足的劳动力^[2]。随着人口转变步伐加快，劳动力供给状况将发生重大改变，这将对经济保持较快增长带来一定影响，同时也会推动经济发展方式的转变。

2. 农村劳动力转移成为今后城镇劳动供给的主要来源

随着我国劳动年龄人口增长趋势的减缓，城镇劳动供给的来源将主要依靠农村劳动力转移，城镇化不仅是经济社会发展的结果，而且也将成为推动经济社会发展的动力。

中国目前正处在快速城镇化过程中，目前城镇化率已经超过 50%^[3]，实现了从农村主导国家向城镇主导国家的转变。但不容忽视的是，农村人口数量依然庞大，城乡间的巨大差异仍然是推动农村人口向城镇转移的强劲动力。在总体劳动年龄人口增长逐渐减弱甚至停止的情况下，农村人口向城镇转移是满足城镇劳动力需求的主要途径。

城镇人口的增加无非来自这样两个途径：一是城镇原有人口的自然增长；二是外来人口的迁入，主要是人口由农村流入城镇。从城镇人口增加中扣除城镇原有人口的自然增长，即可得到城镇人口中的外来人口的规模。表 2 计算了城镇人口增加状况及外来人口对城镇人口增长的贡献。1990 年以来，城镇外来人口年均增加 1627 万，其中，1996 年后城镇外来人口增加规模都在 2000 万左右。外来人口对城镇化水平提高的贡献率也在不断增加，1990 年城镇新增人口中外来人口所占比重仅有 67%，而到 2009 年，几乎所有的新增城镇人口均为外来人口的贡献，城镇人口自然增长作用微乎其微，城镇化的主要动力来自农村人口向城镇地区的转移。

表 2 城镇化过程中外来人口的作用

年份	城镇人口自然增长率 (%)	城镇化率 (%)	城镇人口规模 (万人)	新增城镇人口规模 (万人)	城镇外来人口规模 (万人)	外来人口在新增城镇人口中的比例 (%)
1990	7.1	26.4	30195	655	441.1	67.3
1991	6.5	26.9	31203	1008	804.8	79.8
1992	5.9	27.5	32175	972	780.8	80.3
1993	5.4	28.0	33173	998	819.7	82.1
1994	4.8	28.5	34169	996	831.8	83.5
1995	4.2	29.0	35174	1005	856.0	85.2
1996	3.7	30.5	37304	2130	1993.2	93.6
1997	3.1	31.9	39449	2145	2022.8	94.3
1998	2.5	33.4	41608	2159	2053.8	95.1
1999	2.0	34.8	43748	2140	2054.3	96.0
2000	2.9	36.2	45906	2158	2023.3	93.8
2001	2.4	37.7	48064	2158	2044.4	94.7
2002	1.8	39.1	50212	2148	2057.9	95.8
2003	1.2	40.5	52376	2164	2099.8	97.0
2004	0.7	41.8	54283	1907	1871.4	98.1
2005	2.7	43.0	56212	1929	1779.4	92.2
2006	2.1	44.3	58288	2076	1954.0	94.1
2007	1.5	45.9	60633	2345	2252.6	96.1
2008	1.0	47.0	62403	1770	1710.5	96.6
2009	0.2	48.3	64512	2109	2098.5	99.5

注：城镇外来人口规模 = 城镇人口机械增长 - 城镇人口自然增长。

资料来源：城镇化率和城镇人口指标来自《中国统计年鉴 2011》。城镇外来人口计算过程中使用到的城镇人口自然增长率来自《中国人口与就业统计年鉴》(1987~2010)。

根据城镇化发展的规律和趋势，我们对 2050 年前我国城镇人口增长进行了预测，结果见表 3。从该表可以看出，2011~2015 年的“十二五”时期，我国城镇人口年均增长 1658 万，2016~2020 年年均将增长 1461 万，2021~2025 年年均将增长 1066 万。这也就是说，在今后 20 多年的时间内，城

镇人口每年净增数量仍然会超过 1000 万（参见表 3）。因此，只要保持一定速度的城镇化，我国城镇地区劳动力供给仍然充足。

表 3 新中国成立以来城镇人口变化及其未来发展趋势

时期	期末总人口 (万人)	期末城镇化率 (%)	期末城镇人口规模 (万人)	新增城镇人口均值 (万人)
1949 ~ 1950	55196	11. 18	6169	404
1951 ~ 1955	61465	13. 48	8285	423
1954 ~ 1960	66207	19. 75	13073	958
1961 ~ 1965	72538	17. 98	13045	- 6
1964 ~ 1970	82992	17. 38	14424	276
1971 ~ 1975	92420	17. 34	16030	321
1974 ~ 1980	98705	19. 39	19140	622
1981 ~ 1985	105851	23. 71	25094	1191
1986 ~ 1990	114333	26. 41	30195	1020
1991 ~ 1995	121121	29. 04	35174	996
1996 ~ 2000	126743	36. 22	45906	2146
2001 ~ 2005	130756	42. 99	56212	2061
2006 ~ 2010	134091	49. 95	66978	2153
2011 ~ 2015	136974	54. 95	75267	1658
2016 ~ 2020	138779	59. 50	82574	1461
2021 ~ 2025	139526	63. 00	87901	1066
2026 ~ 2030	139308	66. 00	91943	808
2034 ~ 2035	138159	68. 50	94639	539
2036 ~ 2040	136091	71. 00	96624	397
2041 ~ 2045	133177	73. 50	97885	252
2046 ~ 2050	129560	76. 00	98466	116

资料来源：1982 ~ 2010 年数据来自《中国统计年鉴 2011》。2015 ~ 2050 年人口预测数据来自联合国（Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat）。

二、劳动需求态势变化

改革开放以来，中国经济保持了持续的高增长态势，创造了大量就业机会，为提高人民生活水平、保障就业、促进社会和谐作出了重要贡献。

1. 就业总量和结构变化

经济增长是就业岗位增加的重要动力。在经济增长较快时期，创造的就业岗位较多，失业率也比较低，而经济低迷时劳动者往往面临严峻的就业压力，失业率也会增加。

过去 30 多年来，我国经济以年均接近 10% 的速度高速增长，带来了就业岗位的大量增加。1978 ~ 2009 年，我国就业总量从 4 亿左右增加到 7.78 亿，净增加了 3.78 亿，其中第一产业净增加 1390 万，第二产业净增加 1.47 亿，第三产业净增加 2.17 亿（参见图 1）。总的来看，就业岗位增加主要来自非农业部门，超过 95% 的就业岗位增加归功于第二、三产业，农业就业增加仅仅占总就业增加的 3.67%。

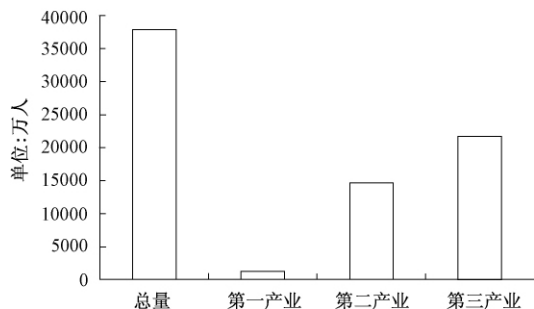


图 1 1978 ~ 2009 年就业岗位增加及其产业分布状况

资料来源：根据《中国统计年鉴 2010》计算。

由于就业岗位增加在产业间存在差异，就业结构在过去 30 多年的时间内也发生了重大变化，农业就业比重快速下降，第二、三产业就业比重不断上升。在 1978 ~ 2009 年，农业就业比重从 71% 下降到 38%，第二产业就业比重则从 17% 上升到 28%，第三产业就业比重从 12% 上升到 34%。第二、三产业就业比重合在一起从 29% 上升到 62%。

我国就业也从以农业就业为主转变为以非农就业为主（参见图2）。

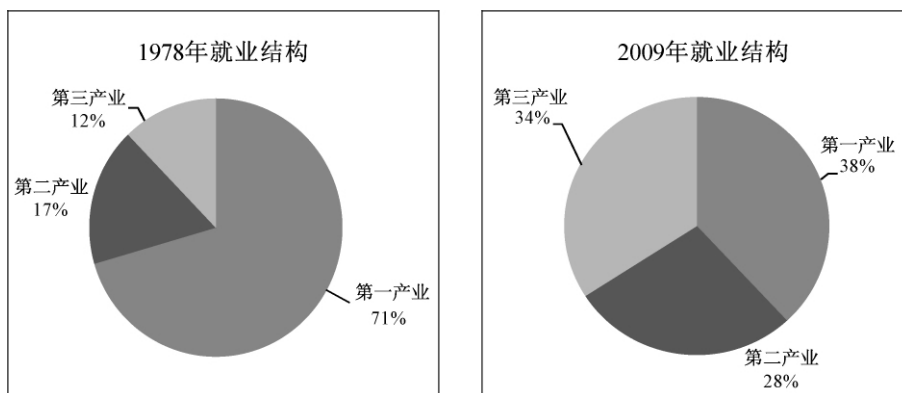


图2 1978~2009年我国三次产业就业结构变化

资料来源：根据《中国统计年鉴2010》计算。

事实上，由于农业部门自1991年开始从就业增加部门转变为就业减少部门，我国就业实际增加状况比表面统计数字所反映出来的要多。例如，1991~2009年，我国就业总量名义上仅增加了1.25亿，但实际就业机会则增加了2.19亿。造成这种状况的原因在于，在此期间农业部门净减少就业9390万，而第二产业增加就业7669万，第三产业增加就业14225万，农业减少的就业岗位并不意味着就业岗位的实际减少，而是这些人从农业部门转移到了第二、三产业就业，对于总体经济来说，实际就业岗位增加量应该等于第二、三产业岗位增加之和，而非三次产业就业岗位净增加之和。

从非农就业情况来看，1978年非农就业规模为1.18亿，到2009年已达到4.83亿，净增加3.65亿，年均增长率达到4.64个百分点。图3描绘了1978年以来非农就业总规模 and 新增就业数量的年度变化情况，从该图可以看出，除1990年外，新增非农业就业数量的变化呈现出一定的周期性，大约每10年构成一个周期：1980年代初就业增量较低，到1980年代中期到达顶峰后有所下降，1990年代又展现出从波峰到波谷的变化，2000~2009年新增非农就业规模变化与前两个阶段类似。

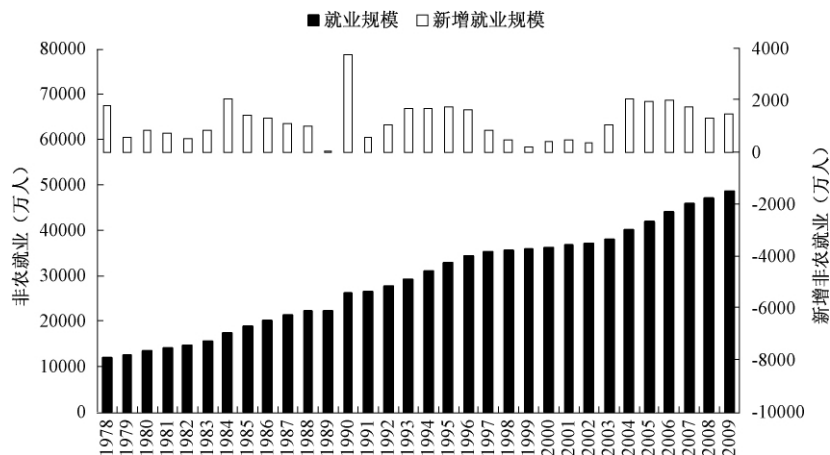


图3 1978~2009年非农就业规模及其新增规模变化

资料来源：《中国统计年鉴2010》。

2. 经济增长对就业的拉动主要体现为非农就业增长

当前经济结构性的变化往往使人们在理解经济增长和就业创造之间关系时产生错误认识。这种错误认识往往认为，我国经济增长拉动就业的能力似乎并不强，每一个百分点经济增长带来的就业增长不仅不高，而且还呈现逐渐减弱趋势。得出上述认识的主要依据是我国经济增长的就业弹性从

1978 ~ 1980年的0.35降低到2009年的0.07。然而，这并不是一个正确的看法，也不符合中国经济发展的实际状况。

实际上，我国经济增长就业弹性降低的主要原因并非经济增长创造就业的能力减弱，而是就业结构变化的结果^[4]。过去30年来产业结构和就业结构不断向着非农化的方向发展，是造成总体经济增长就业弹性不断降低的最主要原因。由于农业在经济快速增长时期一般表现为对就业的排斥，体现为就业岗位净减少，其结果是，总就业岗位增加状况因为农业部门排斥就业的效应而被低估了。在当前的发展阶段，就业增长总量变化并不能反映经济增长拉动就业的真实状况。

在当前结构性变化的条件下，要真实反映经济增长和就业增长之间的关系就需要充分考虑农业就业的变化特点，使用非农业就业数量而不是总就业数量来反映经济增长和就业之间的互动关系。事实上，在统计就业岗位数量变化时，国际上很多国家都使用非农就业岗位而不是总就业岗位数量变化来反映就业变化，例如美国。依此标准来看，我国经济增长则表现了对就业增长的较强拉动作用：经济增长的非农就业弹性相当高，1985 ~ 1990年间甚至达到了0.93。不过，1990年代中期之后，经济增长的非农就业弹性出现了一段时间的下降趋势，从1996年的0.49下降到2002年的0.11。但是，2003年之后，非农就业弹性又开始恢复到比较高的水平，2009年达到了0.34的水平（见表4）。总体来看，经济增长的非农就业弹性都大大高于经济增长的总就业弹性。我国经济增长对就业的拉动主要体现在对非农业就业的拉动。

表4 1978年以来经济增长的就业弹性变化

时期	全部就业 增长率 (%)	非农就业 增长率 (%)	GDP 增长 率 (%)	非农增加值 增长率 (%)	经济增长的 就业弹性	经济增长的 非农就业弹性	非农增长的 非农就业弹性
1978 ~ 1980	2.71	5.77	7.71	9.45	0.35	0.75	0.61
1980 ~ 1985	3.32	7.20	10.10	10.58	0.33	0.71	0.68
1985 ~ 1990	5.36	6.63	7.10	7.67	0.75	0.93	0.86
1990 ~ 1995	1.00	4.72	12.11	14.95	0.08	0.39	0.32
1996	1.30	4.90	10.01	11.28	0.13	0.49	0.43
1997	1.26	2.49	9.30	10.55	0.14	0.27	0.24
1998	1.17	1.38	7.83	8.75	0.15	0.18	0.16
1999	1.07	0.47	7.62	8.50	0.14	0.06	0.06
2000	0.97	1.17	8.43	9.53	0.11	0.14	0.12
2001	1.30	1.30	8.30	9.00	0.16	0.16	0.14
2002	0.98	0.98	9.08	10.02	0.11	0.11	0.10
2003	0.94	2.76	10.03	11.69	0.09	0.27	0.24
2004	1.03	5.40	10.09	10.79	0.10	0.54	0.50
2005	0.83	4.82	11.31	12.13	0.07	0.43	0.40
2006	0.76	4.74	12.68	13.62	0.06	0.37	0.35
2007	0.77	3.89	14.16	15.34	0.05	0.27	0.25
2008	0.64	2.81	9.63	10.04	0.07	0.29	0.28
2009	0.66	3.12	9.21	9.82	0.07	0.34	0.32

资料来源：根据《中国统计年鉴2010》数据编制。

但仍然需要指出的是，与世界上其他国家相比，我国的就业弹性偏低也是一个不争的事实。即使从非农业就业弹性来看，我国也大大低于世界上的主要国家（参见图4）。造成我国经济增长就业弹性偏低的原因，既与我国经济的高速增长有关，同时也和我国经济的结构性和阶段性特点有关。一方面，我国经济增长率长期维持在超过9%的高位，作为计算就业弹性的分母，这一超高增长率无疑会拉低就业弹性。另一方面，中国的服务业发育滞后，经济增长更多地由第二产业增长推动，而第二产业资本密集程度较高，造成

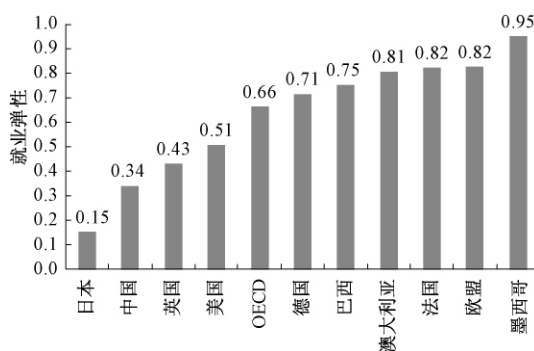


图4 2003 ~ 2008年各国和组织非农产业增长就业弹性
数据来源：世界银行网站，http://data.worldbank.org/indicator。

就业增速低于经济增速，就业弹性难以升高。同时，我国目前仍处在重工业化快速推进阶段，投资收益水平较高，企业投资意愿强烈，单位劳动力装配的物质资本存量不断提高，产业扩张对劳动力的吸纳能力相对被压低。

在就业弹性偏低的情况下，要创造足够的就业机会，就必须使我国经济保持相对高速增长。在目前仍然有大量劳动力资源没有得到充分开发的情况下，如果无法保持经济快速增长，就无法解决我国的就业问题，这实际上也是在今后相当长一段时间内我国仍然需要保持经济适度快速增长的重要原因。

3. “招工难”常态化具体地反映了劳动供求关系的根本性变化

随着劳动供求关系的转变，企业招工难现象不断加剧。“招工难”自2003年底首先出现在沿海贸易加工企业后，现已呈愈演愈烈之势，并从沿海扩大到中西部地区。对于日趋严重的招工难现象，有看法认为，我国目前仍然面临着劳动力严重供大于求的形势，“招工难”仅是一种短期的暂时现象，是企业用工模式和农村劳动力的供给模式之间不匹配造成的结果，企业的用工需求在一年四季是平稳的，而农村劳动力因为春节返乡，从而使得在春节过后的特定阶段劳动需求无法得到满足。上述看法显然并没有全面认识“招工难”的本质，仍然停留在我国劳动力无限供给的传统视角之下。

从本质上看，“招工难”是我国劳动供求关系已经发生根本性变化的具体反映^[5]。我国农村劳动力转移伴随着改革开放而出现，经历了从民工潮到招工难的演变，民工潮的时候我们看到的是农民工的就业难，这是在2003年之前我国经济社会发展的一种常态现象，这个时期的农民工数量也不过只有几千万至一个亿的规模，而现在农民工的数量早已突破一个亿，根据国家统计局的最新统计数字，2010年我国农民工总数达到2.42亿，其中外出农民工1.53亿，在农民工数量成倍增加的情况下仍然出现招工难现象，说明我国经济社会发展已经进入一个新的阶段，经济发展所创造的就业岗位数量已经足以吸纳有外出就业愿望的农村劳动力，劳动供求关系出现了根本性转变。

当然，目前的招工难并不代表我国目前已经进入劳动力绝对短缺时代，它更多的是一种劳动力市场结构性矛盾的反映。所谓结构性矛盾，就是在劳动力供需之间不匹配所造成的结果。从总量上来看，我国目前劳动年龄人口仍然处在增长时期，而且农村中仍然有接近3亿人从事农业生产，劳动供给的总量仍然充足，在这种情况下，企业“招工难”并不代表无人可招，而是企业需要的人和需要工作的人之间无法顺利实现匹配。

同时，导致招工难的原因还包括这样几个方面：一是农民工的利益诉求已经发生了变化。我国农民工的构成已经发生了根本性的变化，1980年之后出生的新生代农民工逐渐成为外出农民工的主体。根据国家统计局的统计，在目前1.53亿外出农民工中，新生代农民工总人数为8487万人，占58.4%。与上一代农民工相比，新生代农民工文化程度提高，大多数不再“亦工亦农”，而是主要在城市从事第二、三产业，保留工资较高，不仅要求较高的工资，而且对工作环境和职业前景也有更高要求，已经不是有工作就干，而是希望找一份自己满意的工作。二是城乡分割的制度体系，使得在城市工作的农民工无法融入城市，不得不选择在农村和城市之间流动，加大了招工的难度。我国目前按城镇常住人口衡量的城镇化率达到47%左右，而非农业城镇户籍人数衡量的城镇化率只有33%左右，这意味着我国目前有大约1.6亿人虽然居住在城镇，但并不拥有城镇户口，无法和城里人一样享受同等的公共服务、社会福利和住房保障，不得不随时做好返回农村的打算。无法真正融入城市，加大了农民工的流动性，也加剧了摩擦性失业的可能性，是企业招工难的制度性根源。三是劳动关系不稳定，劳动合同短期化。农民工和企业签订劳动合同的比例很低，在新生代农民工中，有54.4%的新生代农民工没有与单位或雇主签订劳动合同。而在上一代农民工中，没有与单位或雇主签订劳动合同的比例更高达61.6%。即使已经签订劳动合同的农民工，其合同也存在着短期化趋势。由于企业和劳动者之间缺乏劳动合同的约束，不仅劳动者的权益得不到保护，企业也失去了劳动力队伍的稳定来源，不得不每年都在春节后重新雇佣新工人，这也是造成企业招工难的制度性原因。

因此，在劳动供求关系已经发生根本性转变的情况下，“招工难”并不体现为绝对意义上的劳动力短缺，而是一种劳动力市场结构性矛盾的反映，不过，这样的结构性矛盾并不是在短期内可以解决的，而是劳动力市场今后面临的长期性矛盾。

三、当前劳动力市场形势与变化趋势

1. 城镇失业率基本稳定

劳动供求变化的市场结果一般通过劳动参与率、就业率和失业率等指标得以体现。所谓劳动参与率就是参与劳动力市场的人口占全部劳动年龄人口的比例^[6]，而参与劳动力市场人口包括就业人口和失业人口；就业率是指目前有工作的人口占全部劳动年龄人口的比例，失业率是失业人口占劳动参与人口的比例。一般来说，失业率越高，说明劳动力市场供大于求的形势越严峻，而失业率越低，劳动力市场供求越接近于平衡。劳动参与率的高低反映劳动年龄人口参与劳动力市场的程度，劳动参与率上升说明愿意供给劳动的人数增加，而下降表明不愿意供给劳动的人数增加。失业率上升和劳动参与率下降都是一种不利的劳动力市场结果，都说明劳动力市场面临着严峻的供大于求的就业形势。

根据《中国统计年鉴 2010》和《中国人口与就业统计年鉴》（1991~2010）的数据，我们计算了 1990~2009 年城镇劳动参与率、就业率以及失业率的变化情况（参见表 5）。

表 5 我国城镇劳动力市场主要结果（1990~2009 年）

年份	城镇劳动年龄人口 (万人)	城镇就业人员 (万人)	城镇失业人员 (万人)	城镇劳动参与率 (%)	城镇就业率 (%)	城镇失业率 (%)
1990	25143.8	17041	574	70.06	67.77	3.26
1991	26176.9	17465	600	69.01	66.72	3.32
1992	26823.3	17861	630	68.94	66.59	3.41
1993	27526.2	18262	660	68.74	66.34	3.49
1994	28440.3	18653	680	67.98	65.59	3.52
1995	29167.0	19040	790	67.99	65.28	3.98
1996	31137.0	19922	815	66.60	63.98	3.93
1997	33159.4	20781	980	65.63	62.67	4.50
1998	35023.9	21616	1450	65.86	61.72	6.29
1999	36967.8	22412	1397	64.40	60.63	5.87
2000	38873.3	23151	1907	64.46	59.56	7.61
2001	40806.7	24123	1407	62.56	59.12	5.51
2002	42716.2	25159	1620	62.69	58.90	6.05
2003	44878.7	26230	1643	62.11	58.45	5.89
2004	46960.1	27293	1623	61.58	58.12	5.61
2005	48529.7	28389	2052	62.73	58.50	6.74
2006	50879.9	29630	1844	61.86	58.24	5.86
2007	53161.7	30953	1655	61.34	58.22	5.08
2008	55088.0	32103	1763	61.48	58.28	5.21
2009	57129.8	33322	1817	61.51	58.33	5.17

从表 5 可以看出，1990~2009 年我国城镇失业人口规模在不断提高，由 1990 年的 574 万提高到 2009 年的 1817 万人。2000 年以来，城镇失业率有所降低，从 2000 年的 7.6% 下降到 2009 年的 5.5%，近几年，失业率基本上都维持在 7% 以下，从世界范围来看，应该说处于相对低的水平，表明我国就业形势目前总体上基本稳定。

2. 劳动参与率下降，劳动力市场形势依然严峻

不过，仅从失业率的变化并不能完全说明劳动力市场的真实状况。全面了解劳动力市场情况，还必须观察就业率和劳动参与率的变化。而从这两个指标来看，2000 年以来都出现了下降趋势。2000~2009 年，城镇劳动参与率从 64.5% 下降到 61.3%，下降超过 3 个百分点，就业率则从 59.6%

下降到 58.3%，下降超过 1 个百分点。劳动参与率的下降意味着更多的人退出了劳动力市场，而就业率下降意味着劳动年龄人口中有工作人口的比重下降。由此可见，在我国目前的城镇劳动力市场上，虽然并没有出现高的失业率，但劳动参与率和就业率下降仍然揭示了劳动力市场的严峻形势。

从城镇劳动参与率的国际对比来看，当前的劳动力市场形势确实并不令人乐观。我国过去是以劳动参与率高而著称的国家，1990 年时，城镇劳动参与率仍然高达 70% 左右，大大高于发达国家的水平。但自此之后，我国劳动参与率呈现稳定下降趋势，到 2009 年我国城镇劳动参与率只有 61.5%，已经低于许多发达国家如英国、美国、加拿大等国家的水平（参见图 5）。

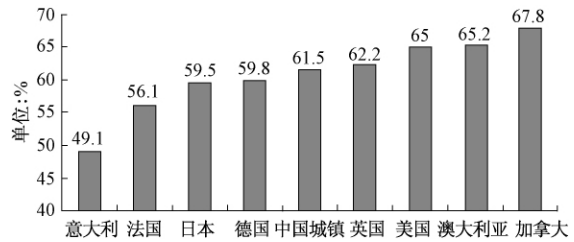


图 5 我国城镇劳动参与率与部分国家的对比（2009）

城镇劳动参与率的下降固然有一些非市场因素的影响，如教育年限的延长尤其是大学入学率的快速提高，以及老龄化程度的不断加剧，但更根本的原因则是由于难以找到合适的工作，很多人不得不选择退出劳动力市场。

实际上，自 2000 年以来城镇失业率的下降更多地可以解释为劳动参与率下降的结果，假定保持劳动参与率不变，我国城镇失业率自 2000 年以来一直呈现上升而不是下降趋势^[7]。图 6 是作者根据表 5 中的数字，假定城镇劳动参与率不变而计算的城镇可能的真实失业率与名义上的调查失业率对比。从该图可以看出，自 2000 年以来，如果维持劳动参与率不变，则城镇的真实失业率一直呈现持续上升趋势，最近 5 年来一直维持在 9.5% ~ 9.8% 的水平，2009 年的城镇失业率会是 9.5%，而不是 5.17%，可能的真实失业率高于名义调查失业率将近一倍。

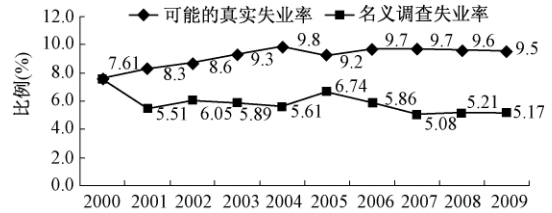


图 6 城镇真实失业率估计

因此，对于当前的劳动力市场形势，我们必须保持清醒的认识，切不可因失业率统计数字较低而对劳动力市场形势过于乐观。扩大就业，让更多的人拥有工作仍然是当前经济发展中面临的重要挑战。

3. 劳动力市场供求趋势展望

“十二五”期间是中国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。劳动力资源作为经济发展的关键要素，其供需形势对经济、社会目标的实现路径会产生重要影响。“十二五”期间，我国将加快产业结构调整步伐，服务业将实现较快发展，由于服务业是劳动密集型产业，经济增长创造就业岗位的能力可能提高。2009 年我国经济增长的非农就业弹性为 0.34，据此我们可以假设就业弹性到 2015 增加到 0.40，当然我们也考虑就业弹性不发生改变的情况。对于经济增长率，我们设定“十二五”期间经济增长率为 8%，到第十五个五年计划时，中国的工业化将基本完成，经济增长率也将放慢到 5% 左右。根据以上参数设定，我们分两个方案预测了就业增长的状况，结果见表 6。

从劳动供给来看，“十二五”时期劳动年龄人口年均增加量逐渐减少，“十三五”时期劳动年龄人口将出现负增长。由于教育会延迟劳动者参与劳动力市场的时间，劳动年龄人口增加与实际新增需就业人数之间存在差异。某个阶段教育的毕业生中未升学的那部分人就进入了劳动力市场，所以将所有教育阶段毕业而未升学的人数加总就得到新增需就业人员的数量。表 7 计算了“十二五”时期每年预计新进入劳动力市场的人数^[8]。从该表可以看出，“十二五”时期每年新进入劳动力市场的人数都超过 1500 万人。

表6 就业需求预测 (2011~2030年)

%, 万人

时期	经济增长非农就业弹性 (方案1)	经济增长非农就业弹性 (方案2)	经济增长率	非农就业增长率预测 (方案1)	非农就业增长率预测 (方案2)	新增非农就业预测 (方案1)	新增非农就业预测 (方案2)
2011	0.34	0.34	8	2.72	2.72	1349	1349
2012	0.35	0.34	8	2.80	2.72	1387	1386
2013	0.36	0.34	8	2.88	2.72	1427	1424
2014	0.38	0.34	8	3.04	2.72	1470	1462
2015	0.40	0.34	8	3.20	2.72	1517	1502
2016~2020	0.40	0.34	7	2.80	2.38	1560	1538
2021~2025	0.40	0.34	6	2.40	2.04	1597	1569
2026~2030	0.40	0.34	5	2.00	1.70	1629	1596

表7 “十二五”时期城镇新增就业人数及其教育程度

万人

时期	未能升学的初高中毕业生	中职毕业生	大学毕业生		毕业研究生	复员军人	城镇新就业人数
			本科	专科			
2011	200	810	282	311	45	50	1604
2012	147	850	297	315	47	50	1609
2013	137	831	315	315	48	50	1598
2014	110	807	315	315	49	50	1547
2015	106	793	315	315	50	50	1529

将表6与表7进行对比即可看到,“十二五”期间劳动供求呈现基本平衡的局面,供给稍微大于需求。其中,方案1意味着如果就业弹性不断提高,在“十二五”期末供需即可实现基本平衡。方案2意味着,如果就业弹性保持不变,劳动力市场将在“十三五”初期实现供需平衡。由此可见,劳动供需是否能够平衡取决于两个方面:一方面取决于就业弹性,就业弹性越高,经济增长创造就业的能力越强,同样经济增速下就业压力越小;另一方面也取决于经济增长率,如果在“十二五”期间能保持8%以上的增速,那么我国的劳动市场环境就会比较宽松,就业压力就不会太严重。不过,从两种预测结果对比可以看到,提高就业弹性的作用不明显,而保持较快的经济增长速度是保持实现劳动供需平衡的更关键的因素。从当前我国所处的发展阶段来看,保持适度快速的经济增长仍然是解决就业问题的最关键举措。

四、问题与对策

1. 主要问题

过去30多年来,我国就业工作取得了巨大成就,这不仅表现为创造了大量的就业岗位,而且也表现为就业的供求形势得到改善,就业质量不断提高。但是,我们必须看到,当前劳动力市场仍然面临着诸如就业结构矛盾突出、劳动力市场保护不平等等等问题。归纳起来看,当前劳动力市场主要面临这样两个方面的问题。

(1) 就业结构性矛盾突出,大学生就业更加困难。我国目前就业形势基本稳定,但这既不表明就业问题已经解决,也不意味着劳动力市场不存在问题,相反,劳动力市场不仅继续面临着就业压力,而且结构性矛盾越来越突出。

我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就业压力;二是劳动力市场新进入者的就业压力。由于农村青年人越来越不选择在农村就业,上述两个方面的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。

与此同时,劳动供需之间不匹配的结构性矛盾越来越突出。一方面是对熟练工人、中高级技术工人的需求无法及时得到满足。目前农村转移劳动力中,约83%的人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,工人们缺乏技能使得很多企业难以招到合格的技术工人。

另一方面是大学生就业越来越困难。大学生就业难是劳动力市场结构性矛盾的具体反映。过去

10年来,我国高等教育实现了跨越式发展,大学毛入学率从1990年代末的不足10%增加到现在的25%左右,高等教育进入大众化阶段。但从社会的要求来看,我国目前大多数的适龄青年仍然被高等院校拒之门外。与发达国家相比,我国的差距就更加巨大。发达国家的大学毛入学率一般都在50%以上^[9],例如法国为56%,日本为55%,英国为59%,美国为82%,韩国更是高达91%^[10]。即使以每年一个百分点的速度增加,中国要想赶上发达国家平均67%的大学毛入学率水平,还需要40多年的时间。中国的高等教育不仅需要质量的提高,而且仍然需要数量规模的继续扩张。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。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,不同层次大学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。

(2) 劳动力市场保护不平等,非正规就业现象仍然严重。当前的劳动力市场一方面是保护过度 and 缺乏弹性,另一方面则是缺乏保护和灵活过度,劳动者权益受到伤害。劳动力市场保护不平等的结果是就业非正规化现象严重。非正规就业不仅收入水平低,而且缺乏起码的保障,就业非正规化意味着就业质量和稳定性下降,意味着劳动力市场对劳动者保护程度的下降。

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,其中单位就业总数14908万人,单位就业占城镇就业比例高达78.3%,到2009年单位就业人数减少为12573万人,比例下降到只有40.4%。与此相对应,非单位就业数量和比例大幅增加,1995年非单位就业数量为4132万人,2009年非单位就业数量增加到18547万人,非单位就业比例则从20%左右迅速增加到59.6%。因此,我国目前劳动力市场非正规化趋势仍然很严重,劳动力市场保护不平等现象日益突出。

2. 政策选择

“十二五”时期是中国经济社会发展的关键时期。在此期间,发展仍然是第一要务,但必须要高度关注并解决发展过程中出现的各类矛盾和问题,处理好效率与公平的问题。从优化就业环境、改善民生角度出发,今后应该着重考虑与解决的问题有以下几个方面。

(1) 重点解决大学生就业难问题,建立促进大学生就业的长效机制。大学生就业难是我国经济社会发展进入新阶段所面临的重大挑战。造成我国大学生就业难的原因固然很多,但从根本上说,大学教育无法培养出具有创新精神和创新能力的人才才是问题的根源。大学教育缺乏创新性不仅导致大学生就业难,而且也是我国经济增长内生性和自主性不足的重要原因。大学生就业难与经济增长的内生动力不足是一种互为因果的关系。解决大学生就业难问题,就必须打破这一恶性循环,不能“头疼医头、脚疼医脚”,需要从全局和战略的高度加以考虑和解决^[11]。具体来说,可以考虑这样两条措施:一是把提高创新能力作为高等教育投资和改革的重点。解决大学生就业难问题的关键是提升国家创新能力,增强经济内生增长能力,这就要求必须改革高等教育培养模式,把培育大学生的创新精神和创新能力作为突破点,增强其就业能力和创业能力。二是设立大学创业园和大学生创业基金,增强大学毕业生创业能力。大学既要成为培育创新人才的基地,也需要成为创新的实验基地。可以考虑在重点研究型大学设立大学生创业园,从资金政策和硬件方面予以支持,让有创新意愿和能力的大学生在校期间就能够有施展自己才华的机会。同时,国家可以考虑设立大学生创业基金,对那些有志于创业的大学毕业生给予信贷和资金支持。设立这样的基金不应该视为商业投资,而应该视为人力资本投资,视为国家能力建设的一部分,属于国家的战略性投资。

(2) 更加关注民生,构建灵活安全的劳动力市场。在我国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，总体来说是缺乏保护的问题，劳动者处于相对弱势地位，从而导致劳动者收入在国民收入中的份额不断减少，初次收入分配向着不利于劳动者的方向严重倾斜。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或缺的，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。

与世界上其他国家相比尤其是与欧洲国家相比，我国劳动力市场当前存在的最大问题是缺乏保护，劳动力市场应该说是灵活程度有余，安全性不足。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。增强劳动力市场安全性的重要工作就是建立覆盖到每个劳动者的普惠的社会保障制度。随着新型农村合作医疗制度和城镇居民医疗保险制度的实施，以及新型农村养老保险制度在农村地区的逐步推广，这一状况正在逐渐开始改变，探索建立覆盖城乡的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的平衡方面一定能够走出一条属于自己的道路。

(3) 完善劳动力市场制度体系建设，加强对劳动者的基本保护。我国已经初步形成了以劳动合同法为龙头的调整劳动关系的法律体系，并基本形成了由劳动合同、集体合同、劳动标准、三方协商、劳动监察、劳动争议处理、企业职工民主参与等制度构建而成的新型劳动关系协调制度，但这些制度往往在正规部门有效，在非正规部门作用不明显。非正规部门的合同签约率低（30%~40%），劳动保护程度不高。随着经济社会的发展，非正规就业者的规模越来越大，他们的劳动报酬相对较低，这直接影响我国整体的劳动报酬水平。非正规就业者就业的稳定性和就业质量问题成为当前突出的劳动问题，迫切需要严格执行劳动合同法，进一步完善劳动合同制度和劳动保护制度，加强劳动监督制度，完善三方协调机制。

参考文献:

- [1] 国家人口发展战略研究课题组. 国家人口发展战略研究报告 [J]. 人口研究, 2007, (1).
- [2] 杨玉华. 我国人力资源开发利用面临的课题及对策分析 [J]. 人口与经济, 2007, (3).
- [3] 段成荣, 邹湘江. 城镇人口过半的挑战与应对 [J]. 人口研究, 2012, (2).
- [4] 张车伟. 我国就业弹性变化的趋势 [J]. 中国劳动, 2002, (7).
- [5] 张车伟. “十二五”时期的就业难题与经济发展方式转变 [J]. 中国就业, 2011, (1).
- [6] 王金营, 蔺丽莉. 中国劳动参与率与未来劳动力供给分析 [J]. 人口学刊, 2006, (4).
- [7] 蔡昉, 王美艳. 中国城镇劳动参与率的变化及其政策含义 [J]. 中国社会科学, 2004, (4).
- [8] 张车伟, 张士斌. 就业、收入分配与经济发展——“十一五”规划进展评估 [R], 内部报告.
- [9] 张车伟. 解决大学生就业需建立长效机制 [J]. 中国经贸导刊, 2009, (5).
- [10] The World Bank. World Development Indicators [R], 2006.
- [11] 国务院常务会议部署做好毕业生就业七措施 [EB/OL]. 教育在线. <http://www.eol.cn/20090109>, 2009.

[责任编辑 方志]