

加入 WTO 后的就业形势、就业环境和就业对策

杨宜勇

摘要：分析就业形势，必须使用科学的概念和科学的方法；判断就业形势，必须用历史的发展眼光和国际性的标准进行考察。中国加入 WTO 以后，从长期看对增加就业有利，短期内结构性失业可能加剧。面对这种态势，我们一方面要完善就业统计体系，另一方面要大力发展非农产业就业、非公有制部门就业和非正规就业。

关键词：就业形势，对策，就业统计，就业环境，三非就业。

随着我国经济体制和政府机构改革不断向纵深推进，一度被视为计划经济优越性的“失业”人员的状态被不可避免地打破，“失业”二字堂而皇之地登上了各种表格和大小报刊，一批又一批的企业（尤其是国有企业）职工和机关事业单位人员下岗、分流甚至失业，成为人们不能不关注的社会问题。

怎样看待当前的就业问题？特别是在我国已经加入 WTO 的头一年，我国将面临着怎样的就业形势，是各级政府都十分关注的问题。

近几年是我国劳动力供给的高峰期，每年新增劳动力达到 1200 万—1300 万人；2001 年底再就业服务中心的下岗职工有 515 万人，还有 680 万登记失业人员；农村约有 1.5 亿剩余劳动力需要转移。¹而按我国目前经济增长和就业增长状况推算，每年能增加的就业岗位为 800 万个左右。劳动力供大于求的总量矛盾非常突出。因此，不可避免地 2002 年的中国就业问题会越来越突出，再就业应该成为各级政府工作的重中之重，这一点江泽民总书记已经在中央经济工作会议上进行了动员。今年 6 月底前后，中共中央、国务院将召开全国就业工作会议，进一步做好下岗职工再就业工作。如何全面认识当前的就业形势，我们应该采取什么样的对策，在这里谈一点个人的观点。

一、就业形势突出，但是并不见得十分严峻

就业形势是否能够用“十分严峻”一词来概括，既要从社会历史发展的角度来看，也要用科学的态度来分析。

从历史的角度来看，80 年代末，我国公布的城镇登记待（失）业率才 1.8%²，而现在城镇登记失业率已达 3.6%（2001 年底）³，失业率确实上升了。我国在 10 来年的时间里，失业率上升了 100%。如果从传统计划经济或者是经典社会主义的观点来看，失业率确实是高的，上升速度也确实太快。但是，即使不提解放前，仅从建国 50 年的时间尺度来看，也没有建国初期的失业率水平高。

表一、1949—1955 年中国城镇登记失业状况

年份	城镇登记失业人数（万人）	城镇登记失业率（%）
1949	474.2	23.6
1950	437.6	19.7
1951	400.6	15.6
1952	376.6	13.2
1953	332.7	10.8
1954	320.8	10.5
1955	315.4	10.1

资料来源：国家统计局社会统计司编，《中国劳动工资统计资料（1949-1985）》，中国统计出版社 1987 年 7 月出版，P109。

如果放在市场经济这样一个大的范围，用世界的眼光来看，我国的失业率并不特别高。谈到失业率，我们一定要用准确、科学的概念来表述它。目前失业率有几种：一个是“城镇登记失业率”，一个是“城镇调查失业率”，再一个就是“不充分就业率”。

首先，说说“城镇登记失业率”。2001 年，我国的城镇登记失业率 3.6%，而全世界的平均值为 7%⁴。即使按照有些人计算的，把各类企业下岗职工中没有工作、正在寻找工作的人和各类学校毕业生没有找到工作的也计入失业的话，我国的城镇登记失业率也只是 7%多一点，与世界平均数基本相当。

其次，说说“城镇调查失业率”。如果不分户口，只根据居住地和工作情况统计，国家统计局做过调查。按照国际劳工组织推荐的标准，我们规定：16 岁以上，有劳动能力，调查周内未从事有收入的劳动（具体是指劳动时间不到一小时），当前有就业的可能（具体是指如有工作，两周内可以上班）并正以某种方式在寻找工作的人员。这个定义的核心是“正在寻找工作”，而去劳动就业部门登记只是寻找工作的一种方式。这个失业定义，完全是从市场经济的客观要求和我国的实际情况出发制定的。这种抽样的中国城镇的调查失业率也就是 5.3%左右，农村的失业率只是 0.6%。如果城乡统算的话，失业率只是 1.9%⁵。目前，世界多数国家失业率均大幅度上升，连美国也近 6%（2002 年 4 月），我们公布一个不到 6%的城镇调查失业率，根本不会引起大的社会震动。反而，会消除大家对城镇登记失业率的不信任感，让外国人和老百姓认为我们比较实事求是。

由于户籍制度的关系，我们的统计体制可能把中国的城市和乡村的实际失业率夸大了！中国城镇的失业问题，与中国的城市的人均 GDP 一样，也存在被高估的现象。比如北京，本地人口 1100 万，外地人口 320 万，外地人对北京 GDP 总量是有贡献的，而算人均 GDP 的时候，并没有把他们包括进去，偏差的存在是毫无疑问的。从全国来看，城镇失业率计算公式的分母少算了 8000 万，农村剩余劳动率（也有人称为农村失业率）计算公式的分子多算了 8000 万，由于城镇农民工的失业率不到 1%，所以真实的城镇失业率和真实的农村失业率可能都没有那么高！按这样的统计口径来看，中国的城镇失业率就会由 7%左右下降到 5%左右。

第三，说说“不充分就业率”。不充分就业率，比城镇调查失业率更宽泛一些，严格地讲

城镇登记失业率统计的是一点工作也不做的人,而不充分就业率里统计的是,一周时间之内,劳动时间不足本国法定工作时间一半的人。拿我们国家来说,一周工作时间是 40 个小时,那么,一周工作时间不到 20 个小时的人就是不充分就业者。中国的不充分就业率是 31%,全球不充分就业率是 33%左右⁶。按照这样的判断标准来说,中国的失业问题似乎也不能说特别严重。

二、完善失业统计、并轨下岗人员

目前,我们的就业和失业统计制度、管理制度都不是很完善。

登记失业人员里有许多人在就业,还有相当一部分人失业人员没有去登记,这些都涉及到按什么标准来判定失业。其中有观念问题,也有概念问题。典型调查发现 70% 的登记失业人员、40% 的下岗职工找到事情来做了,可能由于收入低、工作不稳定,他们不认为那就是就业。因此,除了保留登记失业率统计以外,我们还应公开调查失业率的统计。做到两率并行不悖。

(一) 明确差距

目前,我国已经加入了世贸组织,意味着将在更深层次、更广的范围参与世界经济合作,这就要求我们的许多工作尽量按照国际的标准进行规范。我国的统计工作也是如此,将逐步按照国际通行的标准,规范我们的统计行为,包括指标设置、指标定义、调查方法,以及数据的发布方法等等。国际货币基金组织(IMF)制定的“数据公布通用系统(GDDS)”,就是这样一个国际通用的一般数据发布标准。按照这样的标准可以使统计数据的发布制度化、透明化,可以更好地为政府服务和为社会服务,也可以更方便地进行国际比较。同 GDDS 规定的标准比较,我国各类数据的发布有些达到了要求,有些接近要求,有些还存在一定差距。那么,按 GDDS 的要求,劳动力市场统计包括就业、失业和劳动报酬三个方面的内容。在指标范围、数据发布频率和及时性上,与 GDDS 的差距是什么呢?

1、有关定义与国际劳工组织基本一致。

(1) 劳动年龄人口是指 16 岁及以上年龄人口。

(2) 就业人口是指在一定年龄以上,有劳动能力从事一定社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员。在城镇劳动力调查中对城镇 16 岁及以上,具有劳动能力并符合以下条件之一的人员列为就业人员:①为取得报酬或经营利润,调查周内从事了 1 小时以上(含 1 小时)的劳动;②由于学习、休假等原因在调查周内暂时处于未工作状态,但有工作单位或场所。

(3) 失业人口是指在一定年龄以上,有劳动能力,在调查期间无工作,当前有就业的可能并以某种方式寻找工作的人员。在城镇劳动力调查中对 16 岁及以上,具有劳动能力并同时符合以下各项条件的人员列为失业人员:①在调查周内未从事为取得报酬或经营利润的劳动,也没有处于就业定义中的暂时未工作状态;②在某一特定期间内采取了某种方式寻找工作;③当前如有工作机会可以在一个特定期间内应聘就业或从事自营职业。

(4) 非经济活动人口是指在一定年龄以上,有劳动能力,未参加或不要求参加社会经济活动的人口。

2、统计方法:就业与失业统计主要使用两种方法进行,一种是通过住户抽样调查的方法进行,一种是定期报表的方法,即层层上报报表加总取得数据。

(1) 劳动力抽样调查。此项调查一年进行三次,即在每年的5月、10月、和12月进行,由于5月和12月的调查只在城镇地区进行,因此这两次调查只能取得城镇就业与失业人员情况。10月的调查以人口变动抽样调查的样本为载体同时进行,人口变动调查是全国性的,因此,调查取得的数据不但可以取得城镇就业与失业情况,而且可以取得全国就业与失业情况。由此可知道,全国就业与失业人数每年统计一次,城镇就业与失业人数上半年和下半年各统计一次。就业统计数据在3—4个月内可对外发布。

(2) 城镇单位就业情况定期报表制度。这项统计制度已经进行了许多年,统计的范围是除私营、个体就业人员以外的城镇单位就业人员,这项统计每季度进行一次,由就业人员所在单位填写报表,自下而上,层层上报,由各级政府统计部门汇总取得数据。这项统计制度的缺点是只能反映城镇单位的就业情况,不能反映城镇全部就业情况。但它的优点是,取得的信息中,不但可以反映单位就业人员数据,而且可以反映劳动报酬数据,同时在分类上,可以取得国有、集体、其他注册经济类型(股份制、联营、外商独资、合资、合作、港、澳、台投资等)的就业人员与收入的情况。定期报表中季度的数据,在季后20日左右可对外发布;全年度数据,在次年4月公布。

总的看来,劳动力市场统计在指标范围、频率和及时性上,基本达到了GDDS的要求,但在按季度公布城镇就业、失业情况方面,还有一定的差距,即使按年度公布的失业率也只有登记失业率,未公布调查失业率。

(二) 完善失业调查体制和方法

现在,内部掌握的调查失业率也有需要完善的地方。众所周知,我国的劳动力调查是与人口调查结合进行的,工作任务由国家统计局人口统计人员承担。这种体制和组织的优点是:人口与劳动力统计可互为补充,可能利用人口框推出劳动力的各项绝对数,可以简便地分出城镇和乡村等。但是,这种体制的缺陷也是致命的。主要有:

1. 失业有其严格的统计定义,调查工作必须认真细心,对调查员的素质有较高的要求。但人口调查没有专职调查队伍,到县一级统计部门就没设专职人口统计人员,调查前临时凑,调查员更是临时找,根本不能保证其应有的素质。据了解,目前调查前的培训至少要经国家、省、县三级,但到县一级,连当教员的也没完全搞清调查项目的各项要求,只能“以其昏昏,使人昭昭。”尤其是与人口调查合在一张表上调查时,内容繁多,调查员往往侧重人口方面,对失业情况无力顾及。结果是钱花了不少,上来的数据质量却很差。

2. 抽样调查的特点之一是:最终样本点越随机分散,代表性就越强。但人口调查受经费和力量限制,只能按小区来抽取样本,小区的规模还相当大(1998年时有的小区达400多人),这样对人口变动影响不大,但对失业问题则影响明显。调查资料对市没有代表性,对省代表性也差,就很难调动省市两级的工作积极性。近两年,国家统计局人口司也在力争压缩小区规模,增加小区个数,但下面又要求大幅度增加调查经费。实际上这几年人口司就是在这种两难中“挣扎”着。虽然局里已给这项调查增加了很多经费,但只能是“杯水车薪”,达不到预期目的。因此,实践证明,人口司不能承担失业调查任务。失业调查可由国家统计局城调队承担。

这除了可避免上述两方面的问题外,还有以下几点:(1)从国外的调查系统看,失业调查总是与住户调查密切联系的,也可以说是住户调查的基础数据,失业资料与收入资料也有很强的相关关系。(2)城调队有自己的专职调查队伍,最终样本点是户,调查质量将会提高,在减少最终样本的前提下,调查资料也将对较大的城市有较强的代表性(而人口调查现对省的代表性都很差),这也将调动各市参与此项调查的积极性。(3)城调系统上下形成

网络，信息传输、反馈快，在不增加多少经费的前提下，也能保证每季度调查一次。（4）从我国统计调查体制改革方向看，全部入户调查都应由城乡两支调查队承担，这样可减轻各级统计系统的压力，保证调查质量。据了解，前几年已有一些市的城调队主动组织了失业调查，效果很好。

（三）关于特殊人群的分类处理

在确定调查失业定义时，有两类人员需要特别研究：

一是农村劳动力中有无失业人员？

目前占主导地位的观点认为，我国在农村实行的是土地集体所有，家庭联产承包责任制在法律上禁止土地的买卖和兼并，所以农民在理论上讲都有基本的生产资料——土地，只要从事生产劳动，就能够获得劳动报酬或经营收入，因而在农村不存在失业问题。现在大部分市场经济国家也持这种看法。然而，我国的国情还有一些较为特殊的地方：农村土地少劳动力多，在目前主要采取手工劳动的情况下，农村还剩余1亿多劳动力，如实行专业化协作和机械化耕作，剩余的劳动力则更多。这些劳动力之所以没有成为失业人员，主要是户籍管理等方面的限制。因此从长远考虑，失业率调查应包括农村地区。由于现阶段这方面的理论准备和实际操作问题都还没很好解决，可暂不对农村进行有关失业率的调查。但在城镇失业率的调查中，有两种农村劳动力是需要考虑的：第一种是城市近郊部分农民的耕地已被城市建设全部征用，政府虽付给一定量的补偿金，但并不负责给这些劳动力提供就业岗位，他们除了户口仍是白色的本子（即农业户口）外，与城镇人员并无本质区别，如果这部分劳动力也正在寻找工作，则不应将其排除在失业调查对象之外。第二种是部分农村劳动力长期脱离土地进城谋生，有的在城镇已常住半年以上，如果在调查期间这部分人中有的正在寻找工作，则应统计为失业人员。

二是下岗职工是否应统计为失业人员？

单位出现下岗职工是我国经济体制改革深化过程中出现的新的劳动现象。目前对下岗的解释是：“由于单位经营等原因，部分职工离开工作岗位回家，但与单位仍保留了形式上的劳动关系。”（国家统计局关于下岗职工的统计分类界定）

调研结果显示下岗职工与单位的关系是多种多样的。有的下岗职工仍定时从单位领取一定的生活费并能在单位报销医药费；有的下岗职工则没有从单位领取生活费而只能报销医药费；有的下岗职工则仅与单位保留一纸劳动关系，而没有实际上的经济关系（有的地区称为“两不找”）。下岗职工实际所处的状态也是多种多样的。有的下岗职工已通过各种渠道实现了再就业；有的下岗职工正采取各种方式寻找工作；有的下岗职工没有寻找工作的行动。在不同的地区，上述三类情况占下岗职工总数的比重也是不相同的。一般说来，沿海发达地区下岗职工再就业率最高，东北地区老工业基地下岗职工再就业率最低。

总而言之，职工大批下岗是中国经济体制转换过程中的一种非规范性的劳动现象。因为在一般市场经济条件下，企业生产任务不饱满就应相机辞退职工，企业停产职工就应另谋职业。而在我国因失业保险、养老保险等项制度发育不健全，还不能让大批职工成为社会上的失业人员，于是就出现了下岗的现象。经政府有关部门多次研究论证，对下岗职工的处理办法是：下岗职工中如正在寻找工作则应统计为失业人员，已经实现再就业的下岗职工和没有再就业要求的下岗职工不能统计为失业人员。至于下岗职工从原单位领取的生活费，从性质上看是单位代替政府发放的失业救济金；下岗职工到原单位报销的医药费，从性质上看是单位代替社会支付的医疗保险金。考虑到资料使用的方便，在计算时可对下岗职工情况作单独

说明。

（四）扫除障碍、尽快并轨

中国失业率上升得很快，问题主要出在参照系上，主要原因在于和计划经济时期的对比。从前国有企业在某种意义上来说，是不计较单个企业经济效益的，把社会目标，比如就业等问题作为企业的目标。随着经济体制改革的推进，市场经济体制逐步建立起来以后，体制转换，带来了经济增长方式的变化，又有劳动力工作岗位要调整，加剧了下岗、失业。

市场经济运行而产生的失业不是我们所能随意控制的。但经过这些年下岗潮的冲击，“急风暴雨式下岗”的时代已经过去了，“十五”期间，政府把城镇登记失业率的控制目标定在5%以下，经过努力是可以实现的。

目前下岗职工出中心的障碍主要是算帐的问题，一是经济补偿金，大约相当于下岗职工一年的平均基本工资；二是所谓“三欠”问题，其中包括国有企业欠下岗职工的集资款、国有企业拖欠下岗职工的未发工资、国有企业拖欠下岗职工的未报医药费。这些钱如何算，怎样挤出这笔钱是一个现实问题。国有企业下岗职工出中心后的失业保险金现在看来问题不大。

三、加入 WTO 以后的就业环境

入世将给中国的劳动力市场带来哪些变化？从长期来看，加入 WTO 将促进我国对外贸易的增长，更加有效地吸引国外资金，因此会对就业产生积极的影响。总的说来，就业总量将有所增加。从短期来看，由于目前国内企业适应国际市场变化的能力较差，近期内有可能加剧企业重组、兼并、关闭甚至破产，这在某种程度上会造成一定范围内的就业减少和结构性失业的增加。总的看，就业变化状况因产业间和地区间的差异而不平衡，就业和失业共存，就业总量变动幅度相对较小，但结构性矛盾突出，失业率近期将有所提高。

美国一家投资公司的分析报告指出，中国加入 WTO 以后，3 年~5 年之内，大概有 4000 万人变动工作或下岗。其中，国有企业中的 6000 万人，还有 2000 万要下岗。这种估计与我们的调查差不多。我们的调查报告指出，目前国有企业中扣除下岗的职工还有 30%~50% 的富余人员。⁷

人们会问，这些年国企改革给人的感觉是该下岗的职工已经有计划地下岗了，为何又多出了这么多的“国企富余人员”？根据国有企业的设计生产能力，国务院 1984 年的测算表明，国有企业的富余人员只有 20%~30%，到 1999 年富余人员基本都下去了。现在新增加的几千万，是由于测算标准的改变带来的。到 1999 年，国有企业的设计生产能力改变了许多。比如开工不足，比如限产、减产和转产，还有的干脆就破产。所以，1999 年我们重新测算富余职工时，是以国有企业的实际市场占有份额来算的。我国许多企业大而不强，比如石油、化工、汽车、钢铁等行业，容纳了大量的就业人员，加入 WTO 以后都是需要调整的。

除了国有企业有 2000 万职工要下岗或变动工作以外，还有 2000 万人可能失业或变动工作，这些人主要来自两个方面：

一是农业大概有 1000 万的富余劳动力；二是加入 WTO 以后，遵循新的运作规则，个体和私营经济中也有 1000 万工作岗位要调整。

面对这么大规模的人员调整，我们不得不承认，就业的压力是存在的，不过经过 1993 年以来国有企业职工大规模下岗，和 1998 年以来国家机关、事业单位精简机构的考验，人们对劳动力的调整、岗位的变迁、职业转换的必然性认识能力提高了，适应能力增强了，会

以积极的态度来对待，所以它的冲击带来的负面影响会减弱，心理不会象以往那样震动和难以承受。

加入 WTO 以后，中国总的就业机会是不断增加的。国际失业和就业委员会估计，中国加入 WTO 以后每年将增加 1200 万个就业机会⁸，这种估计是不负责任的，应该说带有明显的政治目的，实际上是制造一种新的中国威胁论，制造发达国家工人阶级对中国工人阶级的仇恨。如果真是这样，那么中国 20—30 年以后就没有就业问题了。我们经过认真的测算，认为中国因加入 WTO 每年增加的就业机会在 200 万人左右，这是比较符合实际情况的。

四、把促进就业作为经济社会发展的基本优先目标

尽管目前中国的失业率不是十分严峻，由于在未来一段时期内失业率将继续攀升，我们必须引起高度的关注。

目前，中国正处在工业化的中期，下岗和失业作为工业化的必然产物，使得促进就业不仅仅是一项阶段性的目标，而且是一项长期的、艰巨的任务。在经济体制转型的过程中，由于市场机制的作用，结构调整和技术进步产生的失业问题日益显性化，使得再就业问题成为当前的重中之重。所以，就业是长期的问题，下岗职工再就业是迫在眉睫的问题。既然长期的客观规律和近期的特殊情况交织在一起，我们不能够简单地采取头疼医头、脚疼医脚的办法来处理，而必须从战略高度重新审视就业问题，把促进就业作为经济社会发展的基本优先目标，争取找到迎刃而解的办法。

众所周知，就业不仅具有经济意义，劳动者在为社会提供商品和服务的同时获得劳动收入；而且具有社会意义，使劳动者成为社会经济活动的参与者，获得社会的承认和自尊的需要。江泽民总书记关于“三个代表”的理论，其中重要的一条就是“要代表最广大人民的根本利益”。乐业才能安身立命，从政治的意义上讲，我们要把全面促进就业作为一项使绝大多数老百姓受益的德政认真抓紧抓好。

国际经验表明，在市场经济条件下，完全消灭失业是不可能的。但是，把失业率限制在自然失业率水平，实现充分就业却可以成为一切工作的出发点。从宏观经济学来看，就业是一种派生的需求，是由资本、技术和市场来派生决定的；从微观经济学来看，劳动者自谋职业和创办小型企业，也能够增加就业，但是这些活动仍然受到资本、技术和市场等条件的制约。一般说来，解决就业问题有两种办法：一种是事前解决，从战略上安排好，重在治本；另一种是事后解决，从战术上进行修补，重在治标；两者都发生作用，但是前者的效果更加具有决定性的意义。

1995 年，在联合国举办的世界社会发展首脑会议上，各国政府首脑达成的基本共识写进了会议的《哥本哈根宣言》，其中包括：“我们承诺将促进充分就业的目标作为经济和社会政策的一个基本优先目标，并使所有劳动者通过自由选择的生产性的就业，获得有保障的，可持续的生活手段。”⁹《哥本哈根宣言》还建议，各国政府应该实行“能够最大限度地促进创造就业机会的经济增长模式。”为贯彻落实会议精神，联合国在随后的国别就业政策调查报告中要求，各国政府在作出政策抉择时，应认真考虑以下五个方面的问题：(1)政策设计应促进宏观经济的稳定和财政税收的平衡；(2)部门政策应实现通过长期性市场激励措施促进就业密集型经济的增长；(3)政策和体制应保证劳动力市场有效而公正地进行；(4)政策应致力于人力资源开发；(5)政策应制定目标明确的计划以降低贫困和反对社会排除。

1999 年底，世界社会发展首脑会议后续行动会议进一步建议各国政府“制定和实施符合本国特点的综合性就业政策，以创造就业机会并改善劳动力市场和就业服务”。

“9·11”事件 3 个月之后，国际劳工组织召开了“全球就业论坛”会议。出席这次会议的有联合国秘书长、各会员国劳工部长、工会组织、雇主组织及其他有关各界代表。会议通过的《全球就业议程》强调：“工作是人们生活的核心。不仅是因为世界上很多人依靠工作而生存，它还是人们融入社会、实现自我以及为后代带来希望的手段。这使得工作成为社会和政治稳定的一个关键因素。”《全球就业议程》指出：“使经济增长和繁荣的潜力得以发挥的基本条件是，生产性就业被置于经济和社会政策的核心位置，使充分的、生产性的和自由选择的就业成为宏观经济战略和国家政策的总目标。→

从根本上解决就业问题，把促进就业作为经济社会发展的基本优先目标来考虑，主要有以下五个方面的内容。

1、把失业率和新增就业机会作为国民经济和社会发展战略的出发点

在市场经济中，失业率、经济增长速度、通货膨胀率和国际收支平衡都是重要的宏观调控目标。其中，把失业率排在首位不是没有道理的。因为失业率是效率和公平的结合点，失业率过高必然导致收入差距拉大，从而使得效率发生的社会环境产生变化，效率势必由此大打折扣。失业率同时也是近期发展目标和长期发展目标结合点。当前是未来的出发点，只有把当前的就业问题处理得比较好，才具有经济社会可持续发展的可能；同样，只有把未来的失业率控制在合理的范围，才能把潜在的经济增长速度尽可能地发挥出来，否则就是劳动力资源的浪费。因此，无论是中央政府还是地方政府在制定国民经济和社会发展战略时，都应该对宏观劳动力的供求平衡算一本账，以此为重要的约束条件，求解具体的经济发展措施和社会发展措施，并且把失业率和新增就业机会作为国民经济和社会发展战略的出发点和地方政府政绩的主要考核指标。

2、利用财政政策、货币政策和收入政策调控失业率。

治理失业是一件困难的事情，但政府也决不是无能为力。从经济发展的角度来看，财政政策、货币政策和收入政策都是可用的工具，一个工具不好使，可以多个工具组合起来使用。

比如积极的财政政策对于促进就业就有较好的作用。积极的财政政策包括两个方面的内容：一方面从财政支出的角度来看，可以通过加大公共投资项目，刺激经济需求，带动社会投资。1998 年以来，过去的四年间中国的国债项目就发挥了较好的作用，5100 亿元的国债投资创造了 500 万个就业机会。另一方面从税收的角度来看，减税也是积极财政政策的一种有效形式。1998 年 6 月，中共中央和国务院《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》（中发〔1998〕10 号）规定：“对下岗职工从事社区居民服务业的，要简化工商登记手续，3 年内可免征营业税、个人所得税以及行政性收费。”“对下岗职工申请从事个体工商经营、家庭手工业或开办私营企业的，工商、城建等部门要及时办理有关手续，开业一年内减免工商管理等行政性收费。”这些对下岗职工采取的一系列减免营业税、所得税和工商管理等行政性收费的措施，尽管力度不是很大，还是产生了积极的效果。今后中共中央和国务院将进一步加大这方面的减税力度和执行力度，把对下岗职工和失业人员的各种税费优惠政策真正落到实处。

随着国民经济市场化程度的加深，货币政策对于就业的调节作用日益明显。积极的货币政策，将有利于经济活动的繁荣。中国目前银行存贷差已经达到 3.5 万亿，这主要不是货币政策的问题，而是银行体制问题和社会信用问题。现在企业难贷款、银行贷款难是制约经济发展和就业增长的一个现实问题。解决这个问题，一要对货币政策进行积极的微调，二要改革商业银行管理体制，三要重建社会信用体系。

收入与就业密切相关，这是不言而喻的。企业聘用多少工人，肯定要考虑劳动力成本问题，劳动力成本过高，企业就会少使用劳动力，通过延长劳动力的使用时间或者采用先进技术来生产；如果劳动力成本降低一些，企业就会增加劳动力的使用，通过扩大市场规模或者延缓使用先进技术来生产。不仅严重的通货膨胀发生时，而且当总体就业形势非常严峻时，政府可以通过制定人工成本指导线的办法，避免就业机会的过多损失。现在西方一些大的跨国公司开始注重社会形象和增强社会责任。它们在需要裁员时，先与职工代表商议用降低10%的工薪福利的办法替代10%的裁员计划，如果一年以后公司的业绩没有好转，才考虑实施裁员的计划。这一点对于我们无论是宏观层面还是微观层面都具有一定的参考和借鉴意义。

3、保护就业弱势群体。

微观经济无疑是效率绝对优先的，这是由资本的力量所决定的。宏观经济也是效率相对优先的，因为一定的效率是解决公平的前提和物质基础。经济发展的确是就业之母，但是经济发展不可能自动解决所有的就业问题。即使在比较理想的情况下，自然失业率（西方发达国家目前一般为6%左右）的水平也是不可能长期打破的。那么，这个时候政府必须采用事后的办法，通过财政转移支付，来解决下岗失业人员的后顾之忧。一方面要解决他们的基本生活保障问题，另一方面要通过提供有效的培训，帮助他们尽快重返劳动力市场。保护就业弱势群体是一个政府最基本的功能之一。中国幅员辽阔，经济发展很不平衡，其中东北三省由于产业结构调整，就业弱势群体相对比较集中，地方自身解决有一定的困难。前几年，中央加大了对老工业基地改造的力度，在保障下岗失业人员基本生活方面也加大了中央财政转移支付的支持力度，取得了一定的效果。未来3年，中央将进一步加大保护就业弱势群体的力度，通过国民经济和社会发展战略的优化，把工作重点从保障下岗失业人员基本生活转到扩大就业上来，创造更多的市场化就业机会，彻底解除部分下岗失业人员的后顾之忧。对于一些年龄偏大、劳动技能偏低、无法实现市场化再就业的老职工，也要通过政府购买就业岗位的形式，帮助他们重续职业生涯，使他们有一种社会归属感！今年国家计委又出台关于坚决贯彻落实下岗职工再就业的各项收费优惠政策的通知，国务院还将制定《关于进一步促进下岗职工再就业工作的决定》，切实保护就业弱势群体。

4、维护就业公平。

政府不是市场经济的运动员，但是必须当好市场经济的裁判员。在促进市场化就业的同时，一方面要保护就业弱势群体，另一方面还要维护就业公平。中国目前是一个二元经济特征十分明显的国家，由于城乡收入水平的拉动和城市经济发展的现实需要，现在有数以千万计的农民工进入城镇工作，其中跨省的是4000万，跨乡镇的是1.4亿。去年，国家计委出台了取消针对农民工乱收费的文件，我们今年一季度在一些地方调查时发现很多地方工作计划是暂停农民工收费而不是取消，因此必须防止反弹。此外，也有一些农民工写信反映在一些地区不合理的费用还在收，这种情况不能够再继续下去了。现在在一些招聘资料中，或者从一些企事业单位招聘人员的口中，我们经常能够发现“限男性，年龄35岁以下”的要求。这种明显的就业性别歧视和年龄歧视也是政府必须旗帜鲜明地反对的，现在看来维护就业公平的任务也不轻。

5、积极开发人力资本。

人力资源不等于人力资本。在一个时期内，人力资源是相对不变的，人力资本是可以大幅度提升的。现代市场经济需要的不是一般意义的人力资源，而是浓缩了人力资本的人力资本。所以，政府必须坚定不移地普及义务教育，必须鼓励发展中等普通教育和职业教育，必

须积极引导高等普通教育和职业教育。目前，教育经费明显不足，我们要通过加快教育体制改革，形成全民办教育的局面，突破教育经费瓶颈的制约；现在中国培养的同档次学生，掌握的知识比外国多，但是技能和创新精神比外国差，我们要通过加快教育方式改革，努力培养具有市场经济精神和适应市场经济要求的合格人力资源。现代市场经济的实践证明，情商和智商同等重要，不仅智商是重要的人力资本，情商是更加重要的人力资本。忽视教育和培训对于促进就业和创造就业机会的作用，忽视教育和培训与劳动力市场的联系，忽视教育和培训中观念和精神塑造，都是危险的。积极、有效地开发人力资本，不仅有利于提高教育和培训投资的效益，而且有利于全面促进就业。

五、政府促进就业的主要政策措施

中国政府促进就业的公共政策，一方面要加强以下四个方面的工作：第一，继续实行积极的就业政策，广开就业门路，拓宽就业渠道，大力发展吸收就业容量大的第三产业；第二，实施城镇化战略，进一步引导农村劳动力向城市和发达地区合理有序流动；第三，进一步培育和发展劳动力市场，逐步形成市场导向的就业机制；第四，加强职业培训，全面推行职业资格证书制度，提高劳动者再就业能力。另一方面，要向“三非”倾斜。

1、大力发展非农产业，为农业大量剩余劳动力转移创造条件。

中国目前大批农业剩余劳动力滞留农村的一个重要原因就是忽视城市化所造成的。因此，加速中国的城市化进程，将大大削弱中国非农产业发展和农业剩余劳动力转移的制度性壁垒。有关资料表明，我国现有的 1.9 万个小型城镇中，平均每个城镇有人口 4.54 万人，就业人口平均为 1.18 万人，就业人口为城镇总人口的 25.9%；而在我国 200 万以上的大城市中，就业人员占总人口数的比重为 60.3%，100~200 万人口的城市，就业比重为 62.6%，50~100 万人口的城市就业比重为 66%，20~50 万人口的城市就业比重为 55.5%¹⁰。可见人口规模在 50~100 万与 100~200 万的中小城市就业前景相当乐观，非农产业的发展一定要结合城市化的发展一并考虑，从而真正起到转移农村剩余劳动力的作用，彻底结束大多农民兼业型和两栖型的无奈状态。

世界经济的发展历史表明：第二、第三产业的发展离不开城市化这个大前提，第二、第三产业的大发展必须以城市化为根本依托。通过城市的发展带动产业的发展，通过产业的发展促进中小城市规模的升级，是解决中国现代化和农村剩余劳动力的惟一出路。

2、大力培育非公有制企业，为大量企业富余劳动力消化创造环境。

非公有制企业绝大多数是小企业，他们吸纳就业的能力很强，2001 年全国平均每天有 4,000 多名国有企业下岗职工进入个体私营企业实现再就业。非公有制经济已成为我国重要的就业渠道，来自国家工商行政管理局的数字表明，目前全国登记注册的个体工商户和私营企业为 3,400 多万户，从业人员超过 1 亿。如果法律环境更加平等，非公有制小企业数量和就业人数将在 2001-2010 年有更大的发展前景。

政府要依法行政，进一步扩大非公有制企业市场准入的范围，简化审批和办事程序，清理有关税费，使各项工作制度公开化、透明化，为小企业发展创造一个自由轻松的环境。要适度放宽对中小企业的某些限制性标准，在外贸政策方面，应扩大小企业的进出口权与进出口服务代理权，使小企业享受同等的退税待遇与便利；在国内市场准入方面，应放宽小企业进入传统的公共服务领域的限制，借以打破垄断，引入竞争，降低成本，提高质量，扩大市场，增加就业。

大力提高小企业主的素质，主要途径有三个：

一是加强对现有小企业主的培训工作，提升小企业的发展能力。国家以前只注重对失业人员和下岗职工进行免费培训，现在必须未雨绸缪。在经济结构调整时期，国家应该加强对现有小企业主进行免费的转业培训，这样不仅可以减少小企业的倒闭，而且有利于小企业增加就业机会。

二是鼓励大学毕业生创办各类小企业，激励他们的创业意识。考虑到独身子女家庭的心理状况及大学毕业生寻找工作的困难情况，在大学教育中，要有意识地开设小企业创业课程，培养大学生的创业意识。鉴于未来小企业发展对人员的需求，专业技术和技能人员要多于普通高等教育毕业生，国家可以考虑通过不断扩大高等职业教育，为大学毕业生创办小企业提供实际经验。

三是引导城市失业人员和下岗职工创办小企业，或者去小企业就业。政府可以出资，由各级劳动管理部门对失业人员和下岗职工进行专业技术培训，并举办怎样开办和管理小企业的培训；通过培训使以前在工厂中就业的下岗者获得一门技能，并了解自己开办小企业的程序和管理知识，促使更多的下岗者自己创业、自己就业。

3、大力提倡非正规就业，为纠正劳动力市场失衡创造新的途径。

非正规就业相对正规就业而言，是指未签定劳动合同，无法建立或暂无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式。我国自 1980 年以来，一直存在非正规就业人员，他们那时只占就业总量的很少一部分，我们一直采取不置可否的态度。随着市场导向就业机制的建立，非正规就业比例逐渐上升是一种必然趋势，即使在一些发达国家也是如此，为此我们必须重新审视这一客观存在的事物。由于正规就业条条框框太严，在一定程度上增加了城镇再就业的难度。而随着家庭小型化、住房单元化、人口老龄化和生活现代化的一系列变化，社区服务中的临时性和非固定性的工作岗位将会日益增多，承认非正规劳动就业将有助于再就业问题的解决。值得注意的是，这种就业形式由于劳动合同和保险问题存在特殊性，必须给予必要的关注。在承认非正规就业的同时，要设计与该种就业形式相适应的安全保障方式，以减少劳动者的后顾之忧，保障劳动者合法权利的实现。只有这样做，才能使劳动者认可灵活就业方式，从而真正促进社区就业的发展。

社区就业方式灵活多样，大多属于非正规就业范畴。我国的社区服务业受传统计划经济体制以及人们观念意识的制约，现在尚处于起步阶段，未来就业机会的增长潜力巨大，因此应大力推进。目前，发展社区就业首先要解决劳动者个人的观念问题；其次发展社区就业要区别对待，在合理区分社区服务的福利性和经营性的基础上，政府可以采取促进、扶办或鼓励措施，以推动社区就业的发展。对于非福利性社区服务业的发展，从总体来说应该坚持以民办为主，走产业化、有偿服务的道路。未来一个时期，各级政府要把发展社区服务业纳入本地区经济与发展总体规划，列入重要议事日程和工作目标管理体系，积极推进社区就业的全面发展。我们建议从中央到地方，根据形势发展的需要，把再就业工程领导小组改造成社区就业促进领导小组，组织各有关部门和单位根据工作需要密切协调配合，采取有力措施切实加强社区就业工作的领导。

参考文献

[1] 杨体仁主编：《现代劳动经济学原理》，北京：红旗出版社，1991 年。

- [2]王守志主编：《现代劳动经济学》，北京：北京经济学院出版社，1997年。
- [3]罗纳德.伊兰伯格、罗伯特.史密斯著：《现代劳动经济学----理论与公共政策》，北京：中国劳动出版社，1991年。
- [4]居伊.蒂利埃著：《劳动政策》，北京：商务出版社，1995年。
- [5]陈宗胜等著：《新发展经济学：回顾与展望》，北京：中国发展出版社，1996年。
- [6]亨利.勒帕日著：《美国新自由主义经济学》，北京：北京大学出版社，1985年。
- [7]保罗.A.萨缪尔森、威廉.D.诺德豪斯著：《经济学》，北京：中国发展出版社，1992年。
- [8]维克托.R.富克斯著：《服务经济学》，北京：商务印书馆，1987年。
- [9]路易.勃朗著：《劳动组织》，北京：商务印书馆，1983年。
- [10]阿瑟.奥肯著：《平等与效率》，北京：华夏出版社，1987年。
- [11]乌尔里希.罗尔主编：《德国经济：管理与市场》，北京：中国社会科学出版社，1995年。
- [12]汪样春主编：《当代西方宏观经济学》，大连：东北财经大学出版社，1990年。
- [13]刘涤源著：《凯恩斯就业一般理论评议》，北京：经济科学出版社，1989年。
- [14]摩尔根著：《劳动经济学》，北京：工人出版社，1984年。

Situation, condition and policy of employment after entering WTO

yangyiyong

作者单位：杨宜勇：中国社会科学院社会学所，博士后。

-
- ¹ 《2001年中国劳动和社会保障统计公报》，劳动和社会保障部、国家统计局共同发布。
- ² 《中国统计年鉴》，中国统计出版社出版。
- ³ 《2001年中国劳动和社会保障统计公报》，劳动和社会保障部、国家统计局共同发布。
- ⁴ 《2000年世界就业报告》，中国劳动保障出版社。
- ⁵ 《国家统计局劳动力抽样调查资料》。
- ⁶ 《2000年世界就业报告》，中国劳动保障出版社。
- ⁷ 杨宜勇：《就业理论与失业治理》，中国经济出版社。
- ⁸ 宋伟：《世贸组织将给我们带来什么？1200万个就业机会等着您》，2002年2月27日《北京晨报》。
- ⁹ 《联合国社会发展首脑大会会议文件》，UNDP。
- ¹⁰ 历年《中国统计年鉴》，国家统计局。