

· 宏观经济 ·

中国就业格局变化与挑战

蔡 昉

摘要：劳动年龄人口的绝对减少意味着人口红利的消失，导致从“十二五”时期开始，中国潜在GDP增长率显著下降。因此，只要实际增长率不低于潜在增长率，通常就不会产生周期性失业现象。根据这种变化了的情况，就业关注点应该从总量岗位问题转向结构性失业问题。本文从农民工和城镇就业人员这两个城镇就业主要群体，考察中国劳动力市场上存在的结构性失业风险，并相应提出政策建议。

关键词：就业 周期性失业 结构性失业 劳动力市场

作者简介：蔡昉，中国社会科学院学部委员、人口与劳动经济研究所所长。

2012年中国GDP增长首次降到7.8%，比2011年低1.4个百分点，比“十一五”期间的平均水平低3.4个百分点。即便如此，仍然高于政府7.5%的预期目标。长期以来，中央政府始终把不低于8%的经济增长率作为保证就业的速度底线，然而，在2012年增长速度真实地低于这个基准时，却并没有产生对就业的冲击。在劳动者工资继续提高的情况下，城镇登记失业率为4.1%，与2011年持平，求人倍率（公共就业服务机构统计的岗位数与求职人数之比）为108，还高于上年水平。

这种现实与我们既往的经验不尽相同，要求在理论上做出一致性的解释，即以就业压力为基准，回答这样一个问题：为什么我们现在可以接受较低的经济增长速度。同时，也需要回答下列政策问题：长期困扰中国的就业矛盾是否从此一去不复返。本文将分析相应的问题，同时指出目前已经初现端倪，并将在今后进一步显现出来的崭新就业挑战。在此基础上，本文提出相关的政策建议。

一、劳动力供求变化降低潜在增长率

作为长期处于低生育人口转变阶段的后果，中国人口年龄结构发生了迅速且根本性的变化。根据第六次人口普查，2010年，15-59岁劳动年龄人口已经达到峰值，此后开始绝对减少，预计在2010-2020年的10年间，这个年龄段的人口将减少2934万。我们可以将此看作是中国劳动力供给的下降。

在一般的情况下，人们把15-64岁人口定义为劳动年龄人口，那么，我们为什么在这里选择15-59岁人口作为劳动年龄人口呢？这是出于两点考虑。其一是从现行退休制度考虑。中国的法定退休年龄为男性60岁，女性50岁或者55岁。其二是由于中国劳动者受教育程度的特殊性。目前在中国劳动年龄人口中，年龄越大受教育水平越低，受教育年限从20岁的9年下降到60岁的6年。鉴于这两点原因，超过60岁的普通劳动者很难找到就业岗位，难以作为有效的劳动力供给看待。

与此同时，经济增长继续保持对劳动力的强劲需求。例如，在2001-2011年的10年间，包括城市劳动者和农民工在内的城市就业，总共增加了约1.15亿。这个增量中，城市本地劳动者占37.9%，进城农民工占62.1%。我们可以把这个数量及其变化看作是劳动力的需求动态。从供求变化趋势来看，今后10年即使劳动力需求减半的话，也远远大于由劳动年龄人口决定的劳动力供给。

在改革开放以来的30多年中，高速增长得益于劳动年龄结构优势带来的人口红利，即首先，劳动年龄人口的增长与比重的提高，保证了劳动力要素的充分供给；其次，人口抚养比持续下降有利于保持高储蓄率，为资本积累提供了保障；再次，劳动力无限供给确保不会出现资本报酬递减现象，使得投入型增长模式得以奏效；最后，大规模的农村剩余劳动力转移创造了资源重新配置效率，成为全要素生产率改进的重要组成部分。因此，当人口因素发生根本性变化时，人口红利消失，上述经济增长源泉都会显著地减弱。

在劳动力供给负增长、固定资产投资增长率有较大下降，以及全要素生产率略微下降的设定下，我们可以估算出中国潜在增长率，在“十一五”时期平均10.5%的基础上，“十二五”期间将下降到7.2%，“十三五”期间则进一步下降到6.1%（图1）。值得注意的是，从“十一五”时期到“十二五”时期，潜在增长率的下降幅度和下降方式可谓相当陡峭，正是2010年劳动年龄人口增长从正到负，以及人口抚养比从下降到上升这个根本性转折造成的。简单地说，长期支撑中国高速增长的人口红利从此趋于消失。

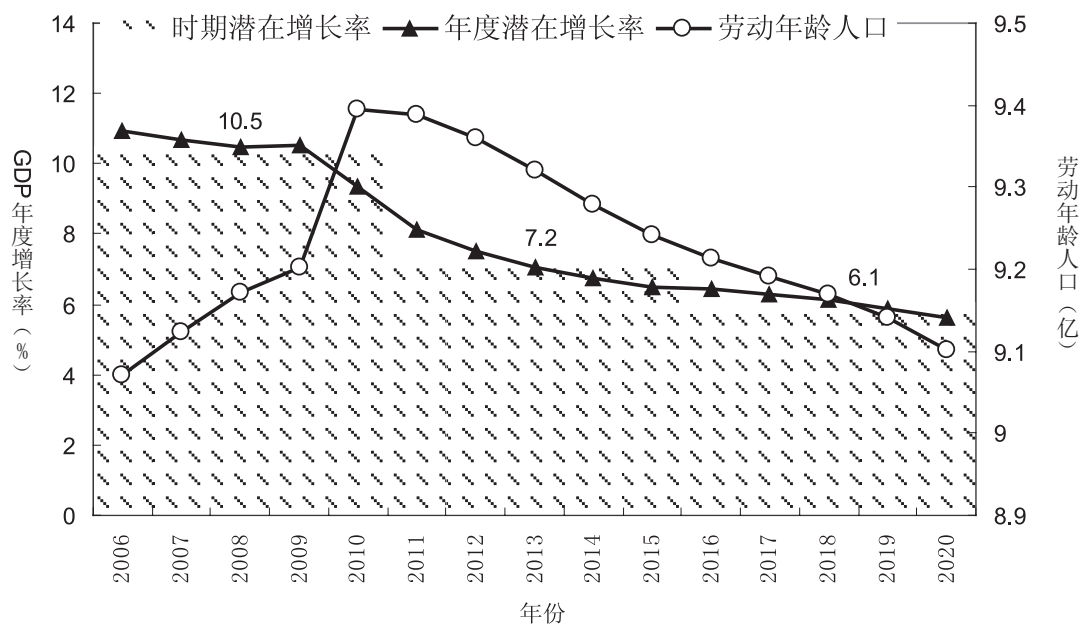


图 1 中国人口红利消失导致潜在增长率下降

资料来源：蔡昉、陆旸，《中国今后 10 年可以实现怎样的增长率？》，陈佳贵等主编《中国经济蓝皮书 2012》，社会科学文献出版社 2012 年版。

二、中国社会可以承受较低增长率

按照定义，潜在增长率就是在包括劳动力在内的各种生产要素充分就业前提下，所能实现的正常经济增长速度。因此，只要实际增长率没有降低到潜在增长率以下，就不会出现周期性失业现象。这也就解释了为什么 2012 年中国经济增长低于 8%，不仅没有像人们预期的那样遭遇劳动力市场冲击，而且民工荒、招工难仍然是企业面对的主要挑战。

目前，中国处在中等偏上收入阶段，要跨入高收入国家的行列，仍然有赖一定的经济增长速度。因此，人们不禁要提出这样的问题：如果我们从更加主动的立场出发，是不是需要对经济增长施加一些影响呢？换句话说，更快的增长速度是不是更好呢？对此没有简单的答案。由于潜在增长率是供给方因素，一方面，如果可以通过改善生产要素供给条件，提高潜在增长率，从而取得可能的更快速度，无疑是求之不得的。实际上，我们也提出了通过改革提高潜在增长率的政策建议。另一方面，却不应该从需求方着手，用刺激的手段人为把增长速度拉到潜在增长率之上。

在经济增长自然减速发生时，经济学家和决策者都会有一种倾向，雄心勃勃地试图超越潜在增长率。对学者来说，往往会提出关于“新的经济增长点”的各种建议，例如经常听到的是，城市化和中西部地区基础设施建设可以带来的巨大需求。从政策制定者的角度，也不乏能够抓住这些“新增长点”的政策手段，即可以引领大规模投资的产业

政策、区域政策和刺激性宏观经济政策。这些政策建议和手段都是着眼于扩大需求，然而，如果需求因素超越潜在增长率所需要的强度，则会造成各种扭曲，包括产能过剩、产业结构偏离比较优势、通货膨胀乃至经济泡沫。那样的话，中国经济只能愈加不平衡、不协调和不可持续。

实际上，当前恰好具备利用消费需求拉动经济增长，改变不平衡需求结构的条件。在 2001-2011 年期间，三大需求因素对 GDP 年增长率的平均贡献，最终消费支出为 4.5 个百分点，资本形成总额为 5.4 个百分点，货物和服务净出口为 0.56 个百分点。我们来做一個粗略的假设，即让净出口贡献率为零（0.0 个百分点），资本形成贡献率减半（2.7 个百分点），最终消费贡献率保持平均水平（4.5 个百分点），则全部需求因素为 7.2 个百分点，恰好可以支撑我们估算的“十二五”期间潜在增长率。既然潜在增长率是以充分就业为前提，意味着保持这个速度不会伤害就业，也不会减慢居民收入和支出的增长，因此，假设最终消费需求稳定是合理的。由此可见，人为制造需求刺激不仅容易导致扭曲，而且是完全没有必要的。

正是由于潜在增长率固有的性质，以及根据国际经验可以预期的违背规律可能遭致的不良后果，2013 年在全国人民代表大会上温家宝总理所做《政府工作报告》中，首次使用了潜在增长率这个经济学概念，并提出“必须使经济增长与潜在增长率相协调，与生产要素的供给能力和资源环境的承受能力相适应”的要求。

如果说劳动力供求从而就业形势的缓解是一个好消息的话，其重要的一点就是它给了我们一个大好机遇，可以藉此推进经济发展方式的转变。如果人为改变这个符合规律的经济减速趋势的话，不仅意味着丢掉这个向中国经济再平衡大幅度趋近的大好时机，还会因错误的政策取向而导致经济增长欲速不达。因此，利用这个劳动力市场的转变，把就业关注点从总量问题转换到结构性和摩擦性问题上，应该成为政策调整的方向。

三、未来的就业挑战依然严峻

中国经济在跨越了刘易斯转折点、丧失了人口红利之后，逐渐从一个典型的二元经济发展阶段转变到新古典增长阶段。相应地，劳动力市场也开始经历一个从二元结构向新古典类型的加快过渡，面临的就业矛盾越来越不是总量性的，而是结构性和摩擦性的。我们来讨论未来中国就业将不可避免的两个严峻挑战及其应对之策。

（一）实现农民工劳动力供给的常态化

2011 年，在由城镇户籍居民和农民工共同构成的全部城镇就业人员中，农民工所占比例已达 35.2%，农民工进城就业对当年城镇就业增量的贡献率更高达 65.4%。但是，由于制度性因素的制约，农民工这个决定性的劳动力供给却严重地缺乏稳定性。目前中国

城市化率达到 53%，但是，拥有非农业户口的人口比重仅为 36%。这之间的缺口就是那些进入城市 6 个月以上，被统计为城市常住人口，同时却没有取得城市户口的农民工及其家庭成员。农民工居住地与户籍身份的这种不对称，使得他们的就业是不稳定的，遇到各种制度性障碍，所接受的基本公共服务也是不充分的。因此，这个城市劳动力的重要来源的供给是不充分、不稳定的。

我们知道，市场经济条件下有三种类型的失业现象，分别为周期性失业、结构性失业和摩擦性失业，由于后两种失业现象主要是因劳动力市场上技能、岗位、时间等方面的供求不匹配造成的，与宏观经济波动无关，所以也被称作自然失业。据估算，当前中国城镇自然失业率水平大约为 4.0%-4.1%，与近年来的城镇登记失业率完全一致（图 2）。我们又知道，城镇登记失业的统计对象仅为具有本地户籍的城市居民，也就是说，本地劳动者仅仅承受结构性和摩擦性的自然失业。很显然，农民工成为周期性失业的惟一承受者。伴随着宏观经济周期性波动，农民工返乡与民工荒反复交替出现的现象，就可以证明这个结论。

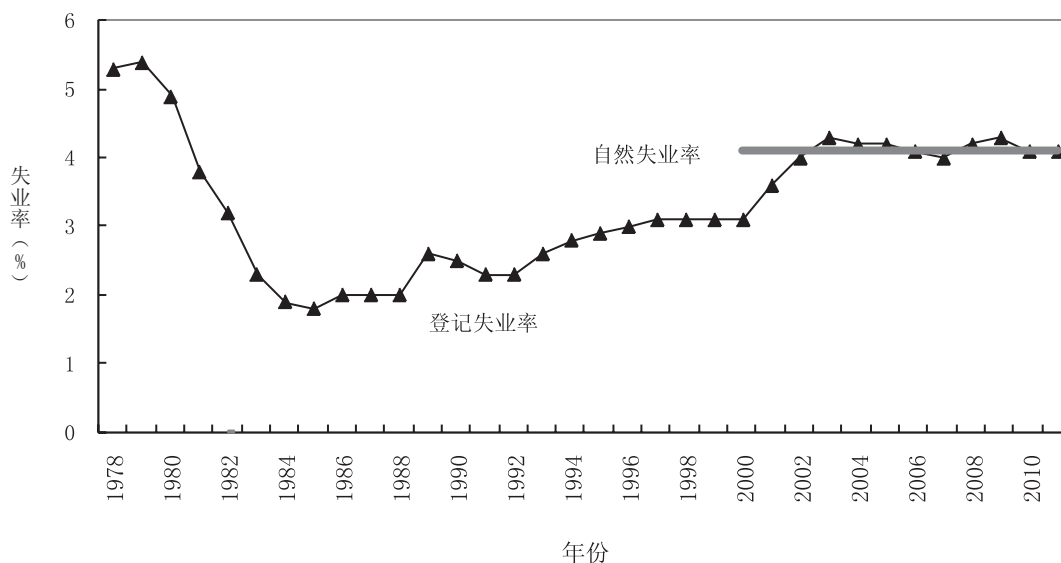


图 2 农民工承受着周期性失业风险

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2012》；都阳、陆旸，2011，《中国的自然失业率水平及其含义》，《世界经济》第 4 期。

不仅如此，农民工还面临着潜在的结构性失业风险。2011 年，农民工的平均受教育年限是 9.6 年。这个人力资本状况使他们恰好适应于第二产业的劳动密集型岗位（要求劳动者有 9.1 年的受教育年限），以及第三产业的劳动密集型岗位（要求 9.6 年的受教育年限）。但是，未来中国经济的趋势是，经济增长速度减慢而产业结构调整速度加快。显而易见，农民工的受教育程度尚不足以支撑他们转向这些新岗位，那时他们将不可避

免地遭遇结构性就业困难。

可见，防止未来农民工面对就业风险的根本办法，在于提高他们的人力资本。鉴于农民工是一个不断地被新成长劳动力所更新的群体，创造良好的制度条件和激励机制，使新成长劳动力在进入劳动力市场之前，尽可能多地接受普通教育和职业教育，应该成为政策应对的关键点。

（二）应对城镇劳动者群体的结构性就业困难

在向高收入国家迈进的过程中，产业结构调整将明显加速，并表现为就业结构从劳动密集型向资本密集型和技术密集型产业的转换，以及从第二产业为主向服务业为主的产业结构的调整。根据估算，劳动者从第二产业的劳动密集型就业转向第二产业的资本密集型就业，要求受教育水平提高 1.3 年；转向第三产业技术密集型就业，要求受教育水平提高 4.2 年；即便转向第三产业劳动密集型就业，也要求受教育水平提高 0.5 年。

与农民工的情况相反，具有城镇户籍的劳动者群体，已经出现一定程度的老龄化趋势。实际上，如果没有农村劳动力的大规模流入，城镇劳动力的年龄会比实际显示的要老化很多。例如，根据第六次人口普查数据，2010 年城镇常住的 15-59 岁劳动年龄人口中，20-29 岁组的比重，外地户籍人口为 35.0%，本地户籍人口为 21.6%；而 50-59 岁组的比重，外地户籍人口为 7.2%，本地户籍人口为 19.3%（图 3）。

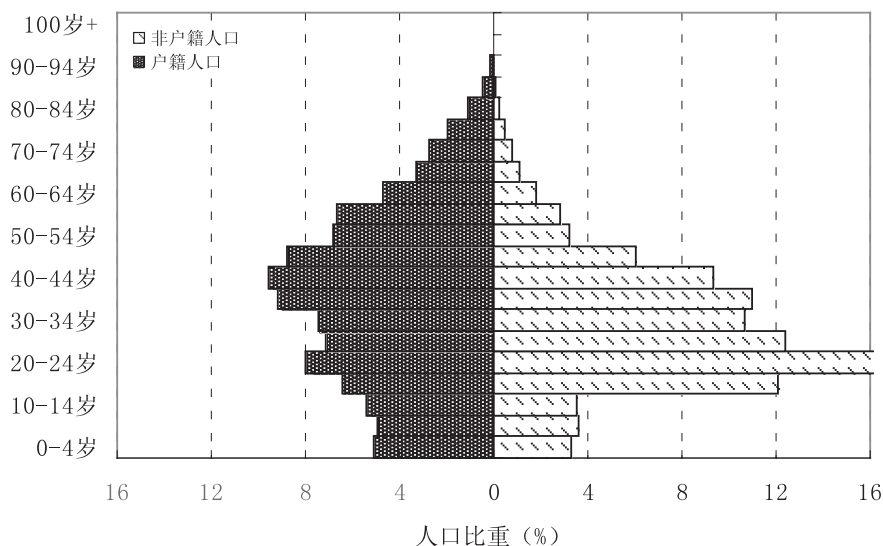


图 3 城市常住劳动年龄人口年龄构成

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编，《2010 年人口普查资料》，中国统计出版社 2012 年版。

根据年龄与受教育年限之间关系的特点可知，具有城镇户口的劳动力中，有一个较大比例的人群，人力资本禀赋明显不足，表现在年龄偏大和受教育程度较低，难以适应

产业结构调整对技能的更高要求。这部分劳动者被政府识别为城镇就业困难人员，作为重点扶助的目标人群。城镇劳动者的这种人口构成，决定了总是有一个相对稳定的群体，经常处于结构性和摩擦性失业状态，构成劳动力市场上典型的自然失业人口。

人口受教育年限的提高需要长期的积累，而不是一朝一夕可以做到的。例如，即使伴随着义务教育普及率的提高和高等教育的扩大招生，16岁以上人口的受教育年限，在1990-2000年期间仅仅从6.24年增加到7.56年，总共才增加1.32年。2010年人口受教育年限进一步提高到8.9年，10年中也只增加了1.34年。

因此，提高劳动者受教育程度和技能，是产业结构调整得以成功的关键之举，也是降低大学毕业生和青年就业群体免于未来自然失业冲击的人力资本屏障。在目前劳动力短缺、高技能与低技能劳动者之间工资趋同的条件下，对家庭特别是农村贫困家庭产生了一种受教育的负激励。虽然这些新生劳动力群体目前很容易找到工作，但是，在产业结构大幅度升级之后，他们的人力资本将不能适应新的技能要求，那时将成为就业困难群体，经常性地遭受结构性和摩擦性失业困扰。

四、结论和政策建议

在从二元经济发展到新古典增长的过渡时期，就业问题也要经历一系列政策关注点的转变，包括从依靠发展经济创造就业岗位，到依靠完善劳动市场和公共就业服务治理自然失业，乃至借助稳定和扩大劳动力供给，以保持经济增长源泉。在这个发展阶段上，就业比较充分，为经济发展方式转变提供了一个相对宽松的劳动力市场条件。这时，需要充分利用难得的机遇，加快实现经济再平衡。与此同时，就业困难并没有消失，而只是转换了形态，即二元经济条件下的就业岗位不足转变为不匹配的结构性和摩擦性问题，需要更新认识、改变政策取向、采用体制改革和制度建设的方式予以应对。

首先是实质性地加快包括户籍制度改革在内的相关改革，创造稳定的劳动力供给制度条件。劳动力短缺是新古典类型经济的典型特征，相应地诱致出资本密集型的技术结构和产业结构。但是，中国的特点是未富先老，在出现劳动力短缺的同时，并没有在资本密集型和技术密集型产业上获得比较优势，因此，面临着传统比较优势丧失过快的危险。好在挖掘劳动力供给的制度性潜力仍然巨大，可以作为一种后发优势加以利用。

例如，加快户籍制度改革，以及相关的以基本公共服务均等化为取向的改革，可以挖掘农村剩余劳动力的转移潜力，大幅度提高农民工的劳动参与率，稳定和增强劳动力供给。同时，中国地区间发展不平衡，在沿海地区大幅度提高的劳动力成本中，也包括了劳动者的流动成本，如果岗位能够转移到中西部地区，劳动力成本可以得到降低。可见，在户籍制度改革的配合下，我们仍然有余地推动劳动密集型产业向中西部转移，从而最

大限度地延续人口红利。

其次是加大对教育和培训的公共投入，为产业结构调整积累必需的人力资本。在劳动力短缺乍现的一定时期中，劳动力市场表现为岗位充足，对技能要求降低的兴旺景象，对教育产生不利的激励效果。然而，在新古典类型的劳动力市场上，劳动者经常遭遇的结构性和摩擦性的就业困难，也恰恰主要产生于劳动者人力资本与市场需求的不相适应。西班牙在这方面提供了沉重的教训。这个国家也一度出现就业形势好，从而相对降低了教育回报率的情形，受岗位增加及工资上涨吸引，西班牙年青人提前离开学校，大多进入建筑业找到工作。而当危机来临，该国的青年失业率持续高达 25%。

人力资本的短期激励因素与长期需求之间的这种矛盾，是一种典型的市场失灵现象，惟有政府出面，以改革教育体制和劳动力市场，以及加大公共投入的方式予以解决。教育体系中出现的供求关系失衡、教学质量降低，以及与劳动力市场需求不匹配等问题，都需要予以积极应对解决，但决不能得出教育发展速度，包括高等教育发展速度可以放缓的政策结论。相反，因应未来的需要，教育应该有更快的发展。在义务教育入学率已经很高的情况下，更快的教育发展则越来越倚仗高等教育的质量提升和数量扩张。

责任编辑：晨乔

（上接第 14 页）

万上下。具体的实施方案应选择一些地区在较大规模下试点，以了解社会实际反响，根据试点中发现问题准备对策。实施方案应经过职能部门、研究机构深入、细致研究、论证，并征求民众意见，向社会公开研究情况。

4. 老龄化是世界性的自然趋势，不足为怪。随着经济、社会、科技进步，老年的定义和概念也将不断改变，今天的老年观念在数十年后会有很大不同，应加强前瞻性研究，不必过分忧虑。但中国因上世纪 50、60 年代高生育的影响，老龄化势头特别迅猛，应当予以高度重视，采取相应措施。这方面国家已有专题的研究，提出了有力对策，在实施过程中还需随时观察情况发展，发动全社会参与。

5. 出生性别比偏高是许多重男轻女国家的特殊现象，中国这一现象相当严重，各地采取了许多措施，在一些省取得良好效果，但仍需要给予特别关注，采取综合性对策大力治理，尤其是在妇女权益保护、农村妇女出嫁后财产保障、弱势妇女群众关怀等方面下大力气。

总的说来，生育率低、平均寿命高是全球趋势，由此而来的正、负面影响客观存在，中国一定能处理好这些问题，实现以人为本，全面、协调、可持续发展。

责任编辑：刘英奎

fair right, fair opportunity and fair rule.

(4)Change and Challenge of China’s Employment Situation

Cai Fang

The absolute shrinkage of working age population indicates the disappearance of demographic dividend and the resultant slowdown of potential GDP growth rate in China. As long as actual growth rate remains at or above potential growth rate, cyclical unemployment will not occur. According to the change in development stages, policy focus should shift from creating jobs through economic growth to tackling with structural unemployment via upgrading of skills. This paper examines the risks of natural unemployment in urban labor market based on human capital characteristics of migrant workers and urban local workers and draws policy implications.

(5)To Establish China’s Domestic Demand-led Opening-up Mode

Yang Shengming and Zhao Jin

A country’s choosing of opening-up mode depends on its economic development strategies and targets. It’s necessary for China to establish a domestic demand-led opening-up mode, for the purpose of establishing domestic demand-led economic development strategy in next decade. That is to say, on the basis of persisting the opening up principle of “Chinese characteristic socialism”, focusing on opening up of service industry, China should make efforts to realize opening up goal of “promoting transformation with opening up” by establishing new mode of interactive development between “domestic regional economic coordination and international regional economic cooperation”.

(6)Theoretical Thinking of Appropriate Growth of China’s Money Supply

Xu Hongcai

The view of excessive money supply in China is the lack of scientific ground. International experiences show that global money supply to GDP ratio has maintained a rising trend. Currently, China’s Central Bank should remain its broad money (M2) growth rate at 13% to 14% to implement a neutral monetary policy. The policies of interest rate and deposit reserve ratio should be used with caution. The open market operation continues to play a key role. Meanwhile, it is necessary to speed up financial reform to promote policy transformation from “quantity control” to “price adjustment”.

(7)Some Solutions on the Undertaking Transformation and Upgrade of Processing Trade