



暨南大学
JINAN UNIVERSITY

IESR
Center for Economic and Social Research

CPR IESR政策研究中心
CENTER FOR POLICY RESEARCH

暨南大学经济与社会研究院

政策简报

政策研究中心

第一期

2018年4月



新时代如何实现更高质量和更充分就业

冯帅章 卢晶亮

十九大报告明确提出“就业是最大的民生”。提高就业水平，就业质量和人民收入水平，已经成为新时期我国面临的重大挑战之一。总体而言，当前的就业形势处于比较好的阶段，就业状况持续改善。然而，正如十九大报告指出的一样：“群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题”。理解新时期的就业问题，必须从历史的宏观大视角出发，依据精准的调查数据，深入分析当前的具体情况，合理预估未来可能出现的趋势。在此基础上，才能将十九大思想具体落地，进一步明确实现更高质量和更充分就业的途径和对策。

一、历史大视角：我国劳动力市场转型升级的背景

谈论中国的劳动力市场，离不开上世纪九十年代初的劳动力市场转型。在此之前，受传统计划经济体系的影响，几乎所有城镇劳动人口都在国有或集体经济部门就业，失业率非常之低。但是，在八十年代末到九十年代初国有企业遇到了很大的财务困难，导致政府对于国企进行改革，这产生了大量下岗人员。同时，私营经济部门得到发展，城镇劳动力分配机制逐步完成了从“计划”到“市场”的转变。

冯帅章、胡颖尧与 Robert Moffitt 在 2017 年正式发表的一篇合作论文 (Feng, Hu 和 Moffitt, 2017) 利用中国城镇住户调查数据 (UHS) 对中国从 1988 年到 2009 年的劳动

力市场变化进行了比较详细系统的刻画。1文章根据劳动力市场发展阶段将 1988-2009 年分为三个时期：国有企业主导时期（1988-1995 年），劳动力市场改革时期（1995-2002 年）和改革后时期（2002-2009 年）。具体而言，该文发现在 1988-1995 年间，城镇失业率非常之低，这其实是对应了劳动力市场改革前的计划经济阶段。根据文章的估算，1988-1995 年，城镇户籍人口失业率的平均仅为 3.7%。在此期间，城市劳动力市场的特点仍然是所谓的“铁饭碗”，就业主要由国有部门负责解决。

1995-2002 年劳动力市场改革期间，城镇失业率上升非常之快，失业率的平均值跃升至 6.2%，并且上升迅速，每年增长近 1 个百分点。失业率的急剧上升正值国有企业大规模裁员和城乡人口流动加速的时期。文章发现国有企业裁员较多的地区失业率上升较多。同时，低教育程度人口，年轻人和女性的失业率相对更高。

而在 2002-2009 年间，失业率则趋于稳定且略有下降。这一阶段中国的劳动力市场改革已经完成，导致失业率飙升的因素不再存在。同时由于高校扩招、中国加入世界贸易组织等原因，劳动力市场的供给侧和需求侧都有较大改善。总体而言，2002 年后，城镇劳动力市场呈现稳中向好的趋势。尽管如此，前期失业率飚升使得失业率在此阶段达到了一个很高的新均衡水平。2002-2009 年，城镇户籍人口失业率的

¹ Feng, S., Hu, Y., & Moffitt, R. (2017). Long run trends in unemployment and labor force participation in urban China. *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 304-324.

平均值为 9.5%。

二、现状与前景:我国当前劳动力市场的主要特征

1. 劳动参与率

劳动力市场首要的一个指标就是劳动参与率。劳动参与率是经济活动人口，包括就业者和失业者，占劳动年龄人口的比率，是用来衡量人们参与经济活动状况的指标。值得注意的是，我国的劳动参与率八十年代末开始一直处于下降过程中。根据 Feng, Hu 和 Moffitt (2017) 一文，20 世纪 90 年代初我国城镇户籍人口的劳动参与率为 82% 左右，2002-2009 年期间下降到 74% 左右。对于女性劳动者而言，劳动参与率的下降尤为显著。这初看起来颇为令人费解，因为过去几十年间女性的受教育程度大大提高，而通常受教育程度更高者更容易参与劳动力市场。同时，家庭中的小孩数量也在减少，这也有利于女性更多参与劳动力市场。但我们所观察到的却是女性劳动参与率的持续下降。而且不管是对于年轻女性，还是年纪稍长的女性，她们的劳动参与率都在下降。

现有的研究表明，中国女性劳动参与率的下降可以看作一种市场化改革条件下向“正常”水平的回归。改革开放之前及初期，中国城镇女性的劳动力市场参与率非常之高，大大高于国际普遍水平。而劳动力市场的改革使得女性在劳动力市场的参与上有了更多选择的空间。例如，虽然现在家庭的孩子数量变少，但是孩子数量的系数效应却很大。也就是说，以前可能有没有孩子，或者说有几个孩子对于女性的劳

动参与决策影响不大，而现在孩子在很大程度上决定了她的劳动参与率。而婴幼儿的养育制度与养育环境的变化无疑加强了这一趋势。另一方面，女性受教育程度的提高，也延缓了年轻女性进入劳动力市场的步伐，导致她们的劳动参与率下降。

当然，相对工资的下降导致女性劳动力市场状况的恶化也是其劳动参与率下降的一个重要原因。虽然女性的工资收入在增长，但是和男性对比，就可以发现男女之间的工资收入差距在不断增大。这导致了一部分受教育程度较低，年龄偏大的女性退出劳动力市场。从长远来看，我们认为不必过度担心劳动参与率的进一步下降。一方面，中国改革开放以来女性劳动参与率“回归”的过程已经基本结束。另一方面，虽然受教育程度增加在短期内会降低女性劳动参与率，长期来看，受过更高教育的妇女将更多地参与劳动力市场。

2. 失业率

劳动力市场最受关注的一个指标无疑是失业率。目前我国仍然仅仅定期公布城镇登记失业率指标。登记失业率来源于计划经济体制下的“待业人员”登记，与失业保障紧密联系，已经不能很好地反映我国劳动力市场的失业情况。在人口大规模流动的情况下，非本地户籍人口往往不能在常住地进行失业登记，而许多失业人员因为种种原因也缺乏主动向政府部门进行登记的动力。可喜的是，国家已有计划将国际上更为通行的调查失业率纳入常规统计发布。近日，国家统计局办公室新闻透露，将在4月中旬召开的一季度国民经济

运行情况新闻发布会上，正式公开发布城镇调查失业率数据。

在国家尚未正式公布官方调查失业率的情况下，我们可以根据暨南大学经济与社会研究院的中国家庭就业调查来看看目前中国失业率的基本情况。该调查最新一轮完成于2017年，覆盖29个省40000余户家庭，在全国及省级层面都具有统计意义上的代表性。根据国际通行的失业率计算方法，全国城镇地区失业率为4.9%。分地区来看，东部地区失业率为3.9%，西部地区失业率为5.5%，中部地区和东北地区的失业率均为5.7%。青年人的失业问题值得关注，16-24岁人口的失业率为11.9%。按户口类型划分，本地城镇居民的失业率为4.9%，本地农村流动人口失业率5.6%，外来农村流动人口失业率为3.6%，而外来城镇流动人口失业率为3.2%。对比2011-2015中国家庭就业调查来看，总体而言我国的失业率近年来处于低位。

失业有短期失业与长期失业之分。中国的学术界和政策界对于长期失业缺乏关注，而长期失业率是一个国家劳动力市场的重要指标。如果失业者的大部分都是短期失业的话，这只是一个工作搜寻和劳动力市场的摩擦问题。反之，如果大部分失业者都处于长期失业的状态，我们就需要更加仔细地分析其背后的原因。国际上的经验也表明长期失业往往与结构错配有关。通常而言，发展中国家和转型国家的长期失业率较高。基于中国家庭就业调查数据的估算，2017年我国城镇失业人员中，失业期限超过半年的比例为48%，失业

期限超过一年的比例为 31%。虽然由于数据缺失等问题，这一数据未必非常精确，但是可以大致判断我国目前长期失业问题并不特别严重。

总体而言，在不发生大的经济波动的情况下，我国失业率有望保持在较低的水平运行。但是，与劳动参与率不同，失业率的变动在短期往往比较剧烈，必须随时加以动态监测。另一方面，特定地区和特定人群的失业问题相对严重，应有针对性的措施加以应对。

3. 就业质量

仅仅看失业率或长期失业率还是不够的，因为就业的质量也关乎劳动力市场的健康发展和居民最终福利。就业质量范围很广，涉及劳动报酬的高低、工作时间的长短、工作的规范性、工作福利及社会保障、劳动者对工作的满意度以及职业发展空间及社会评价等方面。

根据中国家庭就业调查数据估算，2017 年我国 19% 的劳动者一周工作时间不足 40 小时，而一周工作时间不足 20 小时的比例为 11%。这从侧面反映部分劳动者只能找到兼职工作，无法实现充分就业。在平均工资水平及工资增速方面，2016 年城镇地区年平均工资为 49076 元，相较于 2014 年实际增长 10%。从地区来看，东部地区平均工资最高，为 56660 元，实际增长 12%，东北地区平均工资最低，为 39534 元，实际增长 2%。从教育程度看，大专及以上学历劳动者平均工资为 65761 元，实际增长 11%，高中学历劳动者平均工资为 42199 元，实际增长 10%，初中及以下学历劳动者平均工

资为 32426 元，实际增长 7%。

农村流动人口，也就是通常所称的“农民工群体”，他们的就业质量较低，是值得特别关注的一个群体。2017 年农村流动人口自我雇佣的比例为 37%，远远超过城镇户籍居民 18% 的自我雇佣比例；而在那些受雇工作者中间，农村流动人口没有签订正规合同的比例为 59%，远高于城镇户籍居民 31% 的未签订正规合同比例。从事自我雇佣或没有签订正规劳动合同的就业者一般多为低技能劳动者，他们的劳动报酬较低，就业不稳定，社会保障不完善。考虑到农村流动人口在城镇劳动力市场的人口比例高达 43%，如果不能提高该群体就业正规性，我国劳动力市场的整体质量水平就无法真正提高。

总而言之，尽管我国目前劳动力市场失业率较低，但就业质量有待提高，特别是对于农民工等特定人群。未来就业工作的重心势必向提高就业质量方向转换。

三、途径与对策：如何实现更高质量和更充分就业

十三届全国人大一次会议政府工作报告首次将调查失业率列入预期发展目标，提出城镇调查失业率要控制在 5.5% 以内。这表明政府把稳定和扩大就业作为经济增长的最根本目的和调控的重要目标。预期政府将加强经济政策与就业政策的衔接，在制定财税、金融、产业、贸易、投资等重大政策时，综合评价对就业失业的影响。随着官方调查失业率的公布，就业问题势必引发各界重点关注。

实现更充分就业和更高质量就业，需要根据具体情况，

多管齐下，将十九大报告中的指导性意见予以落实。我们认为，具体可以在以下几个方面重点努力。

首先，大规模开展职业技能培训，注重解决结构性就业矛盾。

伴随着产业结构升级，“中国制造”走向“中国创造”，这一过程中技能落伍的劳动者面临着转业转岗，结构性的就业矛盾难以避免。国际经验表明，职业技能培训是化解结构性就业矛盾的主要手段。一方面，要发挥企业的主体作用，对于用于职工转岗培训、技能提升的相关支出予以补贴。另一方面，对于农民工和失业人员的培训，需要发挥公共就业服务部门的作用，切实提升这两类人群的就业能力和职业转换能力。

其次，加大就业政策扶持，鼓励创业带动就业。

解决就业的主体是企业，经济下行时，企业面临裁员压力，这时需要政策扶持来避免就业波动。2015年以来，国务院推出失业保险支持企业稳定岗位政策，依法参加失业保险并缴纳失业保险费，且上年度未裁员或裁员率低于统筹地区城镇登记失业率的企业可以领取稳岗补贴，用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等相关支出。该政策就是为了鼓励企业和员工保持长期雇佣关系，稳定就业。政府应该通过更多政策激励企业维持雇佣水平的稳定，避免大幅度裁员。

为了鼓励创业带动就业，需要在制度环境方面下功夫。如深化商事制度改革，减少审批事项，规范审批行为；拓宽

创业企业的融资渠道，解决创业企业尤其是小微企业融资难的问题；对于首次创业的高校毕业生和就业困难人员给予政策补贴等等。

其三，提供全方位公共就业服务，促进高校毕业生等青年群体多渠道就业创业。

从前文的分析可以看出，青年人群的失业状况较为严重，青年人失业可以说是一个全球性问题。政府一直把高校毕业生就业创业作为工作的重中之重，通过政策鼓励高校毕业生到城乡基层工作，到中小企业、小微企业去工作。通过“大学生创业引领计划”在资金和创业服务方面提供支持，鼓励大学生创业。我们认为，大学生创业值得鼓励，但更重要的是如何提高大学生的就业能力。大学生就业难的一个重要症结在于“技能错配”，完成从“学校”到“职场”的过渡存在困难。为此，政府已经开始实施“离校未就业高校毕业生就业促进计划”，为高校毕业生提供就业服务，组织毕业生参加职业培训和就业见习。我们认为应该以更大的力度推进该计划，为高校毕业生的初次就业提供更多帮助，例如更早的开展职业培训，延长就业见习时间，提供求职补贴，解决毕业未就业的社保断档问题等等。

其四，破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，推动基本公共服务均等化。

我国劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端的一个重要表现就是，新型城镇化没有实现农村居民向城市居民的纵向流动，农民工通过代际升级改变家庭命运的愿望难以实

现。农民工在城镇劳动力市场上遭受诸多不公待遇，例如多从事自我雇佣工作，缺乏劳动合同的保护，无法享受相应的社会保障等。农民工实现市民化，首先就要做到经济融入。根据中国家庭就业调查 2011 年到 2017 年的数据，我们发现农村流动人口与城镇户籍人口在劳动力市场表现方面有明显的趋同势头。如果能够进一步改革户籍制度，减少户籍对劳动力流动的限制，推动教育、医疗、社会保障、文化等基本公共服务的均等化，将进一步加快农民工的市民化进程，从而为劳动力市场的均衡，高质量发展提供坚实的保障。

（原文 2018 年 4 月 12 日首发于澎湃新闻，
https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2069523）

作者简介：

冯帅章，现任暨南大学经济与社会研究院院长，政策研究中心主任。教育部“长江学者”特聘教授，国家杰出青年科学基金获得者，教育部“新世纪优秀人才支持计划”入选者，“国家百千万人才工程”入选者，享受国务院政府特殊津贴专家。2006 年获得康奈尔大学经济学博士学位，曾任上海财经大学经济学院教授，先后在普林斯顿大学与香港中文大学进行访问研究。研究领域为劳动经济学，在 *American Economic Review*, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, *Review of*

Economics and Statistics, Journal of Business and Economic Statistics, 《经济研究》, 《经济学(季刊)》等国内外权威期刊发表论文 20 余篇。

卢晶亮, 现任暨南大学经济与社会研究院助理研究员。2014 年获得上海财经大学经济学博士学位, 研究领域为劳动经济学, 研究成果发表于《经济学(季刊)》、《财经研究》等期刊, 主持国家自然科学基金青年项目。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线: 徐梦瑶 联系电话: 020-85222102

主办: 暨南大学经济与社会研究院政策研究中心;

电子邮箱: iesr@jnu.edu.cn

官方网站：<https://iesr.jnu.edu.cn/>

地址：广州市天河区黄埔大道西601号

电话：020-85221755



黄埔大道西观点



经济与社会研究院