

中国就业政策的国际视角

蔡 昉 Richard Freeman Adrian Wood*

内容提要 针对中国就业政策制定和劳动力市场制度建设中的—些关键性问题，本文有针对性地概述了劳动经济学理论的一—系列最新发展，介绍了其他国家就业政策的相关经验；建议中国在借鉴有关国际经验和教训的前提下，因地制宜地制定自己的就业政策，并推动劳动力市场制度建设。本文集中讨论以下问题：经济增长与就业、如何更好地推进城乡就业转移、宏观经济的再平衡对就业的影响、促进服务业发展的措施、大学毕业生就业、提高普通劳动者的技能、制度和市场之间适当的平衡、如何规制集体性组织和劳动争议、如何规制劳动力市场结果以及如何应对非正规就业等。

关键词 就业政策 宏观经济再平衡 服务业 劳动力市场制度

一 引言

就业的水平、构成和质量是中国构建和谐—社会的重要内容。中国的领导人给予就业高度的重视，在2008—2009年全球经济衰退期间，他们表达了对大学生就业和出口企业中数以百万计的失业农民工再就业的高度关注。就业问题在“——五”规划和“——二五”规划中持续得到强调。而且，中国已经建立起就业的法律体系框架（包括从1994年的《劳动法》到2008年的《劳动合同法》和《就业促进法》等）、调解劳动争

* 蔡昉，中国社会科学院，电子邮箱：caifang@cass.org.cn；Richard Freeman，哈佛大学经济系和美国国家经济研究局（NBER），电子邮箱：rbfreeman@gmail.com；Adrian Wood，牛津大学，电子邮箱：adrian.wood@qeh.ox.ac.uk。在由中国社会科学院人口与劳动经济研究所和凯恩克劳斯经济研究基金会合办的对本文较早版本的讨论会上，来自若干中国机构的参会人员对本—文做出了评论；John Knight教授也对本—文进行了评论。本—文在很大程度上得益于这些评论，我们非常感激他们的帮助。但文中仍然存在的任何—问题，责任由作者自负。

议的法律体系以及用不同方式促进就业的法律体系。这些政策举措吸取了国际经验，也顺应了中国的环境变化。然而，中国仍然有必要向其他国家学习，从而更好地解决自身正在面临或者可能面临的就业问题。

就业之所以重要，很大程度上是因为其影响个人和家庭收入：包括收入水平、收入在个人和群体之间的分布以及收入稳定性。工资和薪金就业因其提供的是稳定和可预期的收入，而尤其需要受到重视。失去工作不仅会使劳动者收入下降，还会对其幸福感和精神状况带来巨大的负面影响。在市场经济国家，几乎每个需要谋生的人都能找到某种途径谋生，因此，重要的不仅仅是有一份工作，而且工作带来的收入水平和工作条件也非常重要。

在越富裕的国家中，自我经营的农民越少，在正规部门就业并需要遵守劳动力市场规制的人越多，因此，无论是发达国家与发展中国家相比，还是中等收入国家与低收入国家相比，就业都是更加突出的政策目标。对于中国而言，随着经济的发展，就业也越来越成为突出的政策问题。目前，中国的就业问题主要是由人力资源和社会保障部负责，下一步也应该被提到财政部、中国人民银行、国家发展和改革委员会的日程上。

在所有国家，工资就业的总量都是就业政策重点关注的一个问题，因为这部分就业与失业密切相关，更容易受到经济波动带来的冲击。与此同时，由于非正规部门就业的份额不断提高，而这部分就业难以被准确衡量，其就业质量通常又低于正规部门就业，因此不仅在发展中国家而且在发达国家，非正规部门就业的问题也越来越不容忽视。

就业政策总是会延伸到更具体的问题，包括工资和工作条件，相应地也分别体现为两个目标。其一是通过确保经济中的劳动和技能供给能够从劳动和技能对生产贡献低的产业、岗位和地区转移到贡献高的产业、岗位和地区，从而提高经济效率。其二是通过确保有着类似技能的工人在合宜性相当的工作岗位上获得大致相当的收入，确保女性和少数群体不被歧视，以及确保人们不会在不知情的情况下被置于健康风险中，从而减少不公平。在一些情况下，对就业效率和公平的考虑是一致的，但在某些情形下，二者存在冲突，需要政府出面打破困局。

本文的目的是基于国际经验，提供一些具有针对性的信息，帮助中国政府设计相关政策，改善就业的结果。本文第二、三部分将围绕 11 个问题展开：第二部分中的 7 个问题主要是宏观经济问题，涉及与增长相关的就业问题、产业结构和劳动技能供给；第三部分中的 4 个问题主要是微观经济问题，涉及市场力量与制度的关系，包括非正规部门就业问题。第四部分为结论。

二 增长、行业结构与调整

本部分讨论 7 个政策性问题，是与中国经济整体发展相关的就业问题，涉及就业规模、结构，以及劳动力需求和劳动力供给之间的平衡。

（一）经济增长对好的就业形势有多重要？

在当今的发达国家，产出的短期波动会引起就业的波动（因为劳动生产率随周期变化，通常就业波动成比例地更小一些），但是，加总的产出增长率的变化趋势和加总的就业之间联系甚微。更快的产出增长容易引起实际平均工资的更快增长，但由于劳动力市场的调整，从长期趋势看，劳动力的总需求大致与劳动力供给相符，而不论增长率如何。

然而，在发展中国家，正如历史上的发达国家一样，增长和就业之间的联系更紧密，因为快速增长与农业份额的快速缩小相联系，而农业中工资性岗位很少，通常是采取自我经营的方式。劳动力由农业向非农业部门的转移，增加了经济中工资和薪金就业的数量，这也有利于提高就业的质量，部分是由于农业的工资水平低于非农部门，部分也是由于非农部门中的工资和薪金就业一般来说劳动强度小，并且较农业中的自我经营可以产生更稳定的收入。

通过增加非农产品和服务在总支出和总产出中的份额，经济增长使劳动力从农业部门向非农部门转移。这种趋势的出现，一方面是由于随着人均收入水平的提高，食品和其他农产品在家庭消费中的份额开始下降；另一方面也是由于增长要求投资和政府消费（特别是教育）在总支出中占更大的比例，而二者都需要购买非农产品和服务。在中国，不断增加的投资比重成为新的非农就业岗位的重要来源，尤其是建筑业和机械制造业。

回顾过去，中国的快速增长始于 1980 年，当时的劳动力市场改革开始允许劳动力更易于离开农业，这也使得就业结果比低增长但其他经济特征没有改变的情形要好。官方统计显示，1978 年，中国和印度的农业就业份额相当（71%）；但到 2004 年，中国的份额下降了 24 个百分点，而印度仅下降了 14 个百分点（Bosworth & Collins, 2008）。印度更低的增长率及相对缓慢的结构变化是导致其就业问题的重要原因（World Bank, 2008a）。

但是，展望未来，把对就业的关注作为在高增长或低增长之间做出政策选择的决定性因素将是错误的。中国经济增长速度已经明显减慢，回到两位数增长率的可能性

已经没有了。农业就业比重已下降到很低，甚至比官方统计所显示的低得多。例如，根据研究，中国农业劳动力的实际比重比官方统计所显示的低大约10个百分点（Cai & Wang, 2008；都阳、王美艳，2011），而且农业劳动力也相对老龄化。由此，劳动力从农业向工资就业进一步转移的潜力将有所减弱。同时，中国的劳动力总量已经停止增长。所以，中国未来面临的挑战，不仅是提高非农就业的数量，而且更重要的是提高就业质量，并在非农部门将劳动力从生产率低的向生产率高的活动转移。

（二）如何更好地完成城乡就业转移？

尽管中国从农业向非农就业的结构性转移进展迅速，而且相对顺利，但从农村向城镇就业的相关转移慢一些，也更加困难一些。在接下来的几十年中，用一种令人满意的方式完成城乡就业转移，是中国建设和谐社会面临的巨大挑战之一。从世界范围看，乡城转移是存在问题的。镇和城市进行的大多数非农活动更有效率，因此，城镇企业能够比农村地区的企业支付更高的工资，为劳动者创造强烈的转移动机。但是，质量好的城镇发展的基础设施成本高昂，当国家不能实现那些投资时，经常会产生大的贫民窟。

中国通过户籍登记或者说户口制度这一独特的农村和城镇之间流动的法律障碍，避免了大贫民窟问题。但是，这种障碍带来了其他问题，其中一个就是户籍城镇化程度过低。在过去30多年中，农村居民到城市寻找工作和住房变得更容易，但是，他们得到城镇户口仍然非常困难。官方城镇化率稳定上升，主要是因为是在城镇地区居住6个月及以上而没有城镇户口的迁移者也被包括其中。即便如此，与其他国家相比，中国城镇化率比期望的更低（World Bank, 2008b；CERAP, 2007）。

另一个问题是，很多公共服务的获得都需要城镇户口。数量巨大的迁移者目前在城镇工作，其中很多远离他们的户口所在地。尽管这些迁移者受益于城镇工作的机会，但是，他们不能充足地获得住房、健康和教育服务，从而减少了他们的福利（Knight & Gunatilaka, 2010）。他们通常也被迫与他们的孩子分开居住，孩子不得不留在农村。而且，在他们工作的企业，与身为城镇居民的同类劳动者相比，他们经常被支付更低的工资和福利，就业也是不稳定的。

这些问题十分严峻，但没有简单或迅速的解决办法。尽管迁移者仍然不能获得本地居民的一些重要权利和福利，尤其是在社会保障领域，但是，一夜之间取消户籍制度也将给城镇设施带来无法承受的压力，加重本地居民和新来者之间的社会紧张气氛，甚至产生中国到目前为止得以避免的贫民窟。不过，从中长期的视野看，户籍制度改革仍然是必由之路。短期能做的则是更加有效地扩展和实施已经采取的措施（例如执

行好《劳动合同法》），改善正在工作的和未在工作的农民工的权利。原则上，《劳动合同法》保证农民工有书面劳动合同，应该会增强其工作保障、减少工资拖欠，有利于推进基本公共服务均等化。政府应该发挥其权威，通过瞄准一个特定的城市或一组城市，付出特殊的努力实施法律，进而把成功的经验整体铺开。中华全国总工会或一些其他相关团体可以被分派和分配资源，发展项目帮助农民工。

然而，更加迅速地长远解决城乡转移问题，对中国取得在经济上有效和社会上公平的就业模式非常重要。虽然中国城镇建设已经处在非常高的水平上，但是可能还需要按照更加以人为核心的新型城镇化要求推进。中国的未来是城市，政府必须动员必要的金融和管理资源，在保证城镇服务质量的同时，允许城镇户籍居民数量增长和比重提高。城镇基础设施和服务固然十分昂贵，但是，其经济回报比投资美国短期国库券要高。

完成城乡就业转移，需要社会保障体系的改变，为农民工和本地劳动者公平提供社会保障。迁移者转移出去时耕地的转包也需要更好筹划，当经济衰退时承包地仍然可以是他们的安全网。然而，日本 20 世纪 60 年代大规模向城市迁移之后的经历表明，作为安全网，服务业部门变得比农业更重要。类似地，在巴西和墨西哥，劳动力的循环性流动大部分是在正规和非正规城镇部门之间发生的：在经济繁荣时期，劳动者从非正规服务业部门转向正规工业部门；在经济增长放缓时，他们可能再回到非正规部门。2012 年中国经济增长开始放缓后，制造业劳动者已经大规模转向服务业，服务业比重显著提高。因此，一个关键的问题是，当劳动者在城镇地区的部门之间流动时，如何找到保护劳动者利益的恰当方法。另一方面，也要防止这种调整可能产生的生产率下降问题，避免产业结构调整的“逆库兹涅茨化”倾向（蔡昉，2014）。

（三）宏观经济的再平衡如何影响就业？

国外的分析家建议，中国需要在以下至少一个或更多方面实施经济再平衡：减少投资、减少储蓄、增加家庭消费、增加政府消费以及减少贸易顺差。中国的分析家用不同的语言，阐释了与之重合的问题，提出了“增长模式转变”的三种类型^①。关于这些建议和可能的实施办法的讨论，以及其对中国劳动力市场的影响的计算，超出了本文的研究范围（可参见 CERAP，2005），但是，较为概括地思考其与就业的关联是值得的。

^① 这三类转变是：从外向型向内需型的经济增长模式转变，从投入驱动型向生产率驱动型的经济增长模式转变，从以第二产业为主导向以更多服务业为主导的增长模式转变。按照经济发展新常态的逻辑，这三类转变是由劳动力短缺引起的工资和家庭收入增长的自然结果。

所有这些调整都将影响对劳动力的需求。从中期看,没有哪些调整可能会对就业的总体水平产生大的影响——包括自我经营型就业、非正规就业、正规工资和薪金就业。但是,宏观经济的再平衡可能影响就业结构、工资和工作条件,如果不认真处理,可能会对劳动力和雇主产生重大的调整成本。

一个重要的问题是,宏观经济的再平衡将怎样影响正规工资和薪金就业在总就业中的份额。在这个方面,被提议的两种主要类型的再平衡模式存在差异,可以运用标准国民收入账户恒等式加以识别:

$$Y = E + B$$

其中, Y 为总产出, E 为国内总支出(等于投资 I 、居民消费 C 和政府支出 G 之和), B 为净出口(等于出口 X 减去进口 M)。

一种被提议的再平衡的类型是,在 B 和 Y 既定的情况下,改变国内总支出 E 的构成。由于大多数投资都包含机械制造业或建筑业的就业,而相当多的居民支出主要用于农业、轻工业和服务业中由自我经营者或非正规就业者生产的产品或提供的服务上,因此,减少投资 I 、增加居民消费 C ,将降低工资和薪金就业的份额,尤其是正规就业的份额。相反,由于几乎所有政府就业都是正规就业,减少投资 I 、增加政府支出 G ,将不会影响工资和薪金就业的份额,但会增加正规就业的份额^①。

另一种被提议的再平衡的类型是减少贸易顺差、增加国内支出(假定 Y 固定不变, B 减少, E 增加)。在国内支出 E (等于投资 I 、居民消费 C 和政府支出 G 之和)构成一定的情况下,这将使得 Y 的构成中可贸易物品和服务减少,非贸易品增加(如建筑业和服务业)。这对工资和薪金就业的影响是不明确的,因为前者的减少可能影响农业(M 增加的结果)和制造业(X 减少的结果)的就业,而后者的增加则会影响工资和薪金就业以及自我经营型就业。

但是,总体而言,由于正规工资就业在服务业部门总就业中的份额低于出口导向的制造业部门,因此贸易顺差的减少将可能降低正规工资就业的份额。而且,出口导向制造业的替代工作,不论存在于服务业还是存在于为国内市场生产原材料产品的制造业,都主要分布在不发达的内陆省份,工资较低。因此,政府认为即使总就业数量保持不变,减少贸易顺差将降低中国就业质量的观点是有基础的。

而且, Y 固定不变和总就业数量保持不变的假设,并不总是成立的,尤其是在短时

① 值得指出的是, G 是指政府购买物品和服务的支出。政府(或企业)对家庭转移支付的增加(有时人们也会如此建议)将会提高 C 。

期内，产出的下降会减少就业。即使在总产出增加的期间，需求结构的改变也会对劳动者产生沉重的调整成本，迫使他们失去好的工作而从事较差的工作，甚至失业。所有的再平衡，通过减少一些部门对劳动力的需求而增加另一些部门对劳动力的需求，都可能产生这类影响。因为，产业收缩挤压出来的劳动者可能缺乏产业扩张部门需要的技能（Guo & N'Diaye, 2009）。

上述分析的主要政策含义是，任何经济再平衡都应该循序渐进地进行，这样，就业结构的改变就是通过不同部门的不同速度的扩张来实现的，而不是通过一些部门的增长和另一些部门的绝对收缩实现的。劳动力调整成本也可以通过政府措施，尤其是通过改善劳动力市场信息而得以降低。不同类型的就业问题，其产生原因和治理措施，总结于表 1。

表 1 不同类型失业的成因与治理

失业类型	周期性失业	结构性失业	摩擦性失业
原因	I 或 X 的下降带来 Y 的减少, 而且由于家庭收入下降, 不能被 C 的增加抵消	劳动力技能和工作地点在需求与供给上存在不匹配	劳动力找到新工作有较高的交易成本, 即使新工作岗位存在
治理措施	财政、货币和汇率政策调整	缓慢调整, 减少劳动力流动障碍, 提高受教育水平	改善劳动力市场信息流状况

（四）中国是否为达到就业目标而过多依赖贸易？

面对全球经济衰退对中国近期的影响，一个问题被提了出来，即从就业角度看，中国是否过多地依赖了贸易。2005 - 2008 年中国出口占 GDP（国内生产总值）比重超过三分之一，2009 年出口的下降对于生产出口品的劳动力产生了严重影响。而且，不可避免的是，世界需求在未来仍将会有波动。因为这些原因，中国的领导人倡导从外向型向内需型的增长转变。

实际上，中国对国际贸易的依赖程度比近年来出口占 GDP 比重所显示的更低。中国出口品包含很多进口的中间产品，可作为 GDP 组成部分的国内增加值仅仅大约为总出口收入的一半（Chen et al., 2008；Koopman et al., 2008；Cai, Du & Wang, 2009）。如果按能实现平衡贸易的汇率计算（这将增加非贸易品的估价以及 GDP 估价），中国贸易额与 GDP 之比甚至更低。关于出口创造的就业数量的详细估计是，2002 年大约为 7000 万，包括生产供应国内中间产品部门的间接就业^①。这个数字还不到中国总就业

① 这个数字根据 Feenstra & Hong（2007）的表 2 和表 3 中的出口数据和就业系数计算得到，其中的就业系数来自 Chen et al.（2008）的较早版本。

的10%，尽管就工资性就业来说，这个比重可能会提高近两倍^①。

由于官方统计遗漏了一些在出口部门就业的农民工，这些关于出口创造的就业的估计可能过低。2002年后出口占GDP的比重提高了，但是，出口部门中劳动力的相对生产率也可能提高，因此，其对出口部门就业份额的净影响是不确定的（Feenstra & Hong, 2007）。但即便如此，这些估计清楚地表明，中国就业对出口的依赖比通常假设的低得多。2008年从出口产业中被排挤出来的农民工在2009年迅速被其他部门和地区吸纳的情况，支持了这种观点。

展望未来，中国就业对出口部门的依赖估计仍将保持较低的水平。世界范围看，出口的国内增加值部分与GDP之比平均约为五分之一，而且大国比小国低得多^②。更长时期看，由于中国（和印度）的人口规模比仅次于其的国家大出太多，中国出口占GDP的比重很难从跨国比较中被准确地预测，但是，粗略地讲大概在10%。在发达国家，人均增加值在可贸易品部门与非贸易品部门大体相同，这表明，即便没有世界金融危机的冲击，长期来看，中国出口部门雇用的劳动力也不会显著超过全部劳动力的10%。

另一方面，国际贸易波动带给中国劳动力的风险，应该比以往所做的估计值要小。金融危机的经验已经证实了这一点，2012年以来中国制造业比较优势下降，对经济增长速度的影响是明显的，但对就业的影响则不是那么显著，这种状况预期还将保持下去。中国及其劳动者从贸易开放中得到的收益，也可能保持足够大，从而使得这些风险是值得面对的。中国可能有理由想要一个较小的贸易顺差（出口减进口），但是出于就业的考虑，中国应该很难自愿减少其贸易总量（出口加进口）。

（五）促进中国的服务业扩张需要采取特别措施吗？

尽管经济发展经常被描述为“工业化”的过程，但所有国家就业结构的主要转变，是从农业转向服务业。在低收入国家，农业就业占总就业的份额大约为70%；在高收入国家，服务业就业份额大约为70%^③。服务业就业比农业或工业就业更加稳

① 这个数字相当于2002年城镇就业的28%，但是，由于这7000万就业不是都在城镇地区，所以这个百分比被高估了。

② 五分之一这个数字是利用Nicita & Olarreaga（2007）中的数据，根据国内增加值在出口总值中的世界平均份额，对出口与GDP之比的世界平均值（约为四分之一）向下调整得到。许多利用跨国数据进行的回归确认，随着国家规模的增大，贸易与GDP之比下降，一个例子是UNCTAD（1998）。

③ 低收入国家的“农业”就业包括一些非农活动。“工业”包括采矿业、公用事业、建筑业以及制造业。

定。在中国，人们已经认识到，在接下来的几十年中，服务业部门对就业的影响将是关键的。但是，人们往往关心的是，服务业部门目前的规模太小，如何能够采取一些特别的措施扩张服务业，所以“十一五”和“十二五”规划都强调了服务业比重的提高。

我们首要关注的问题是，中国的服务业就业实际上是否异常地低。中国的服务业就业在总就业中的份额从1978年的12%，增长到2013年的38.5%。由于很多国家的数据质量低，国际比较是不可靠的。但利用现有数据进行的国际比较表明，中国的服务业就业份额仍然很低。较早的一项估计表明，在控制了收入、地理规模和人口的情况下，中国的服务业就业实际份额比预测份额低了21个百分点（IMF，2006，表3.1，附于本文附录1中）。由于技术原因^①，这项估计结果的大小不必过于严肃地看待，但其方向却在另一项研究中得到确认。该研究运用不同的对照组和比较国家，认为中国的服务业就业实际份额比预期的低9个百分点（Guo & N'Diaye，2009）。

但是，由于服务业就业实际份额低于预测份额的现象在其他亚洲发展中国家也存在（如附录1中看到的那样），中国这一现象的经济和实践重要性就更加不清楚。中国服务业就业实际份额低于预测份额的幅度比亚洲平均值低，其幅度与印度基本相同。而且，正如可能猜想到的那样，中国和其他亚洲国家就业份额高的行业不是工业，而是农业，这主要反映的是亚洲农业相对于非农行业劳均产出低（尽管像前面已经提到的那样，官方的农业就业数据需要更加仔细解释）^②。这可能是由于亚洲农业集中在由农民生产基本粮食产品上^③。

同样的研究表明，与其他国家相比，中国工业就业份额是正常的，但是，工业中劳均产出异常高，这使得中国的工业产出份额异常高。明确地说，在中国，工业中劳均增加值远远高于服务业，两者之比为发达国家的两倍。在发达国家，平均而言，服务业仅比工业略微偏向劳动密集型一些。中国相对高的工业劳动生产率，可能部分是

① 由于估计部分是基于人口规模进行的，因此对中国（和印度）的预测结果是不可靠的。中国和印度的人口规模比其他国家大出太多，所以主要基于其他国家的数据得到对中国和印度的可靠推断是不可能的。

② 这些附录1表中的推断结果在方向上可以由Guo & N'Diaye（2009）的研究结果得到确认。

③ 由于附录1表中的预测控制了土地—劳动比的变化（用于预测的回归中的解释变量包括地理规模和人口的对数），因此与其他地区相比，亚洲农业中劳均产出的实际值低于预测值，不仅仅是由于亚洲土地稀缺所导致的。在富裕的亚洲国家和地区（日本和新兴工业化经济体），农业就业份额并非异常地高。

因为资本密集型“重”工业的高份额，部分是因为外资或外资控股企业使用先进技术生产的制造业出口品的高份额^①。

中国服务业就业份额目前异常低的另一个似乎合理的重要原因是较大的对外贸易顺差，即中国正在生产比对外贸易平衡情况下更多的可贸易品（主要是制造业）、更少的非贸易服务。一个粗略的估计（见附录2）表明，贸易顺差减少将使中国服务业部门增加3~4个百分点的就业。事实上，金融危机之后中国的贸易顺差已经下降，相应地，服务业比重上升速度加快。中国服务业部门就业份额目前异常小的进一步原因是，现代服务业的供给和需求主要在城镇地区，而中国的城市化水平尚低，其中户籍人口的城市化水平尤其低。此外，中国制造业处于全球价值链的底端，抑制了制造过程之前和之后的生产性服务业的需求。对服务业征收营业税，也是一个抑制其发展的体制因素，在实施“营改增”改革试点之后服务业比重加快提高即是证明。

服务业部门就业的低份额似乎不是由于供给方的结构性障碍造成的，因为供给方的结构性障碍将使服务业部门的劳均增加值相对高（因为其稀缺），然而实际上其相对是低的。私有企业进入一些服务业行业存在障碍，而且进入一些工业行业也存在障碍，这些障碍可能都需要解除。但是，如果没有明显的采取特别措施扩张服务业的情形，服务业将继续作为城镇化和收入提高的结果而自然增长^②。

（六）如何吸纳不断增加的大学毕业生就业？

近年来，不断增加的大学生能否找到好的工作引起很多关注。1997年亚洲金融危机后，部分是为了减少失业，中国高等教育大规模扩招，一定程度上其代价是高等教育的质量下降。2001-2013年期间，高校毕业生人数从103.6万增加到638.7万。伴随着高校毕业生人数的增加，他们进入劳动力市场时的职业预期将很难实现。多数人认为大学毕业生的就业难题是结构性的，但是结构性失业有时是与周期性失业交替出现的。例如，2008-2009年经济衰退期间，大学毕业生就业问题就变得更加严重。

韩国经历过与中国非常类似的迅速和大规模的高校扩招。20世纪80年代中期至90

① 附录1表中支持证据的第二个解释是中国与东盟四国（印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国）的相似性。正如中国出口很多运用外资企业的技术生产的制造业产品一样，在这些国家，相对服务业而言，工业产出和生产率都异常高。正如利润率在不同行业间大体是相等的一样，受市场力量的驱使，不同技术类别的工资在不同行业间大体也是相等的。因此，不同行业劳均增加值差异主要反映就业的技能结构的差异和（或者）劳均资本的差异。然而，在出口部门，劳均的高增加值可能反映了异常高的利润率。

② 印度服务业的高收入需求弹性近来被很好地证明（Nayyar, 2009）。

年代，韩国的高校毕业生数量以显著的速度增长。韩国劳动力市场较为顺利地吸纳了数量庞大的毕业生，部分是通过毕业生相对工资（以及由此产生的雇主成本）的大幅降低实现的，尤其是那些两年制大学毕业生薪水的降低。高等教育回报的下降也帮助韩国维持了其收入不平等的低水平。然而，由于经济低迷对受教育水平低的人的伤害更大，1997 - 1998 年亚洲金融危机的爆发，部分地颠倒了这种模式。

韩国吸纳其不断增加的受教育水平高的劳动力的一种方式，是通过改变其经济产业结构以及与之相关的外贸结构。技能密集程度较低的制造业出口部门，例如制衣业和制鞋业，有所萎缩；技能密集程度较高的部门，例如化工业和半导体业，有所扩张。相对于受教育较少的劳动力而言，这种状况会增加对工程师和具有大学学历的劳动力的需求。这种现象也将发生在中国：不断提高的受教育水平将使技能劳动力变得相对便宜，使中国的比较优势转向技能密集程度更高的制造业和服务业部门，从而吸纳一部分不断增加的技能劳动力。但是，由于韩国是一个比中国小得多的国家，而且更加依赖贸易，所以这种与贸易相关的机制在中国吸纳不断增加的大学生的比例将会小于韩国。

韩国的经验给中国的另一个更加重要的教训是，尽管韩国的高技术行业在迅速增长，但韩国不断增加的大学毕业生中的大部分，还是在传统上雇用教育水平低的劳动力的部门找到了工作，职业和行业的受教育水平有一个全面的升级。在韩国高等教育扩招的第一个阶段，企业在做出雇用决定时主要关注学生所在大学的声望，后来他们转为更加注重学生所学专业。2009 年，韩国政府降低了在公共部门就业的大学生的起始工资，也鼓励大企业这样做。不过在私营部门，大学生在私有企业间的竞争导致的工资下降的程度要低于公共部门（Freeman et al. , 2010）。

在美国，政府在经济衰退期间没有对大学生就业市场给予特殊关注。没有政府的关注，就业市场的结果降低了学生的预期，导致学生接受比其开始大学学习时所预期的更不合意和工资更低的工作。很多学生接受没有报酬的实习工作，而不是有酬劳的工作；很多学生去公共部门找工作，而在以前，他们可能会拒绝去公共部门工作，因为那时他们更偏爱银行业和金融业的工作。这种状况对其工资的影响将延续到他们整个工作生涯。和大规模学生同时毕业的学生或是在经济形势不好时毕业的学生，将很难从一个在不合适的时机进入劳动力市场的状态中完全复原（Von Wachter & Bender, 2006；Nakamura, 2008）。

从经济衰退看得更远一点，互联网在大学毕业生（对其他劳动力的影响程度低一些）与雇主的连接上，起着越来越重要的作用。互联网在机会和技术方面，为雇主和

潜在雇员提供更多和更快的信息流。虽然以往的主流研究还没有表明，互联网招聘广告减少了失业（Kuhn & Skuterud, 2004），但是我们有理由预期，互联网将提高企业与劳动力之间的匹配。不仅如此，近年来出现的互联网和智能手机技术，把临时的服务需求与自由的劳动力供给匹配在一起，形成了“按需就业”的新型经济模式（The Economist, 2015）。这对于具有通识技能的大学毕业生就业来说，将具有极为深远的意义。

对于通过投资各种在线招聘互联网平台以期改善人才市场的行为，人力资源和社会保障部应该仔细监控，并通过各种方法修正这些系统，使其能够更好地服务于中国数量众多的大学毕业生。中国主要的工作招聘互联网站可以反映出与大学毕业生劳动力市场变化模式相关的重要信息。当2008-2009年的经济衰退影响中国时，由于刊登岗位空缺信息的公司数量下降，智联招聘网、中华英才网和前程无忧网在经济上都有所损失。2009年夏季和秋季，智联招聘网上工作申请者与岗位空缺数之比下降，显示了经济的复苏。政策制定者可以利用这些网站，识别需求（列出的岗位空缺）和供给（找寻工作者）发生重大变化的城市和产业。

（七）如何提高普通劳动者的技能？

除了吸纳目前大量的大学毕业生就业，中国还必须提高很多劳动者和仅受（或者未来可能受）较少教育的年轻人的技能。以提高受教育年限为目标的教育数量扩张固然重要，例如，美国曾经是最早普及高中教育的国家，最近又把两年制社区学院免费教育扩大到适宜人群；但是，最新的文献表明，教育质量对于经济增长的正面影响，甚至大于教育数量扩张所产生的效果（Manuelli & Seshadri, 2014）。美国、英国和其他发达国家的经历表明，现代经济中受过较少教育的底层人群，是人力资源的巨大浪费，也是收入不平等和社会分化的主要原因。中国应该尽一切努力避免这个问题，而且这种努力现在就应该开始。

当前最显而易见的问题是，很多农村地区的教育质量低。这个问题因数量巨大的农民工的不令人满意的状况而变得更加严重，正如前面讨论过，他们没有能力让他们的孩子在其工作的城镇地区受教育，而不得不把孩子留在农村老家。这些孩子的教育和未来令人担忧：不仅很多农村学校的教育质量低，而且孩子与受教育水平低的祖父母生活在一起，可能会由于父母不在身边而产生精神问题。

更一般地说，中国应该考虑在农村和城镇的学校引入标准化的国家或地区教育水平测试。在教育体系的顶端，中国已经有这种类型的测试，即高中学生进入大学的入学考试。但是，其他国家的经验表明，相比每个学校各自负责评估其自己学生的教育

水平的体系而言，在较低层次的学校体系中引入标准化测试，能提高教育质量，尤其是对处于教育水平分布低端的学校和孩子而言（Woessmann, 2003；Freeman, Machin & Variengo, 2009）。

美国的马萨诸塞州是一个例子。1993年马萨诸塞州颁布了一项教育改革法，于1998年引入国家范围的教育水平测试。五年后，该州又引入毕业考试，为了从高中毕业，学生须通过高中测试。州政府通过对学生测试成绩差的学校给予额外的金融支持来促进新标准和测试的推行。改革之后，马萨诸塞州在国家范围测试中的得分排名从位于美国各州中间位置提高到顶端，尽管该州中成绩可能不好的少数族裔比例较高。马萨诸塞州的学生在国际数学和科学教育测试（TIMSS）中也进入得分最高的行列，仅次于传统的亚洲领先者——韩国、日本、中国台湾地区、中国香港地区和新加坡（Freeman & Variengo, 2010）。在引入标准化测试和毕业考试的德国的一个州（*länder*）（Jürges et al., 2005）以及引入这类测试和考试的加拿大的一些省（Bishop, 1997），学生的成绩都提高了。

简单地将标准化测试和毕业考试引入中国，对学生成绩的影响也许不会像在马萨诸塞州那样大。美国其他的州也引入了测试，但成绩提高就小得多。标准化测试和毕业考试必须谨慎设计和使用时，并且要与帮助成绩不好的学校提高其成绩的资源相匹配。设定的测试标准必须能鼓励教师和学生更加努力，而不是使他们气馁。但是，基于国际经验，一项设计合理的标准化测试和毕业考试系统，可能是避免中国教育落后的政策的关键组成部分。

与工作相关的教育和培训的国际经验更加复杂。用已毕业学生的工资衡量的职业教育的经济回报，低于学院教育的回报。政府运作的特殊培训项目也倾向于显示出低回报的特点，即使是在这方面投入大量资源的国家，例如瑞典（Forslund & Krueger, 2010）。在德国，对前民主德国的劳动力进行职业培训，使其技能与前联邦德国更加现代的技术相匹配的经历，也是令人失望的（Lechner, 2000；Zwick, 2005）。当职业培训由雇主而不是学校或政府运作时，似乎更加有效，雇主培训一般采取学徒制的形式。Lynch（1994）发现，雇主提供的培训在很多国家有显著的回报。荷兰政府有一个主要的培训项目，是由飞利浦运作的，看起来很成功，尽管企业雇用了相对少的毕业生。

中国在发展与工作相关的教育和培训项目的过程中，需要将上述经验考虑在内。中国也需要实现由不同政府部门运作的分割的培训机构的一体化，对培训应该主要发生在劳动力输出地还是输入地考虑清楚，将责任更加明确地分派给政府、劳动者和雇

主,使这类项目与实际工作的联系更加紧密。经验表明,雇主在操作或影响培训项目运行上起的作用越大,项目就越可能成功。

三 劳动力市场制度与规制

本部分将讨论4个有关劳动力市场规制的问题,涉及法律、劳动力市场制度及其实施方式。

(一) 什么是制度和市场之间适当的平衡?

任何一个市场经济体系都需要劳动力市场制度和规制。为保护劳动者权益,应该允许劳动者建立集体组织与雇主展开谈判,限制劳动者与管理者之间的冲突。一个好的劳动关系体系,能够为劳动者提供在工作场所和整个经济体系中发出集体声音的制度安排。它鼓励从事集体谈判的雇员和雇主有效率地讨价还价——正如在竞争市场中应该做的那样,达成的有关协议应使产出最大化,产出配置与缺少这种制度安排的市场不同。有效率的讨价还价者能够使谈判得以出清,这通常要通过劳动者与管理者的合作、非经常性罢工以及在很大程度上分享信息才能够发生,有时也需要中立的调解者和仲裁者的帮助。

分析家们按照制度——集体谈判或劳动力市场规制(而不是市场力量)——决定工资和工作条件的程度,来划分劳动力市场类型。对劳动力市场制度的高度依赖会降低可观测到的同类劳动者(即相同性别中教育程度和年龄类似的人)的工资差异,也会减少普通劳动者和企业管理人员之间的薪酬差异。平均而言,发达国家对劳动力市场制度的依赖程度要比发展中国家大,因此,一般来说,劳动力市场制度的作用将随着收入水平的提高而扩大,不过无论是发达国家还是发展中国家,其对劳动力市场制度的依赖仍然存在很大差异。

国际经济机构在关于劳动力市场制度和市场的最佳结合方面的观点不尽相同。国际劳工组织(ILO)提倡“社会对话型”的劳动力市场制度,因为其能创造更大的公平。经济合作与发展组织(OECD)、国际货币基金组织和世界银行则推崇市场,因为市场能增加工资的灵活性,并给予管理者决定就业和工作实践的权力。1990年代,这三家机构都崇尚美国的劳动力市场模式,因为其流动性高,劳动力市场规制少,工会力量薄弱,他们注重的是美国高水平的就业而不是美国的高度不平等和贫困。一些发达国家,尤其是东亚和北欧国家,建立了与美国模式差别很大的劳动力市场模式,但同样创造了高就业,这促使OECD对劳动力市场制度和规制的看法更加均衡。OECD在

最近几期的《就业展望》(*Employment Outlook*) 报告中就青睐“其他成功经济体”和讲英语的“市场依赖型国家”的经验^①。对发展中国家利用不同类型劳动力市场制度应对经济冲击的分析以及对集体谈判在发展中作用的分析，使得世界银行的观点也变得更多样化 (World Bank, 1995; Aidt & Tzannatos, 2002)。

华尔街的崩溃和美国失业率的上升，使得 OECD 对市场力量决定的劳动力市场结果优于劳动力市场制度产生的劳动力市场结果的评估，发生了实质性的变化。2009 年，OECD 在对劳动力市场政策的分析中得出结论认为，以往向其成员国推荐的灵活性和结构性改革政策，在提高劳动力市场应对危机的能力方面所起的作用不大：

似乎没有任何强大的理由能够使我们预期，最近的结构改革政策意味着 OECD 目前对严重经济衰退的反应比过去更加不敏感……尽管……在 1980 年代中期到 2000 年代中期，OECD 的一些大的经济体表现得异乎寻常地稳定……这显然不能归结于劳动力市场分析家和政策制定者广泛关注的不同类型的结构性改革的应对能力……总的来说，似乎没有任何明确的证据能够得出结论说，在准备应对疲软的劳动力市场过程中，劳动力会比在过去几次经济危机时的总体情况变得更好或更坏 (OECD, 2009)。

OECD 目前认为，尽管市场导向型的劳动力市场政策会增加面对衰退时就业的脆弱性，但不会使失业变得持久。OECD 的报告还指出，尽管总体来看雇用和解雇的灵活性增加（由于就业保护立法减弱，临时性的劳动用工增加，应该会使劳动力需求对产出变化的反应更快），但是 OECD 国家在 2000 年代对制造业产出变化所做的就业调整与以前相比没有显著变化 (OECD, 2009)。在德国和意大利，由于第一份工作更短的持续期并没有提高劳动者找到工作的速度，改革对改善劳动力市场没有什么影响。OECD 建议使用典型的福利国家政策应对 2008 - 2009 年经济危机：加强收入支持、增加失业保险福利等。OECD 还强调了经济危机中的失业会中断劳动力与劳动力市场之间联系的危险。

即使是在 2008 - 2009 年经济危机之前，人们也不断地认识到，有关劳动力市场规制和制度弱化的证据是脆弱的。批评家们指出了 OECD 关于论证劳动力市场灵活性优

① 该报告将日本、韩国和瑞士划到“市场依赖型国家”中，尽管这些国家也可以被划分到“其他成功经济体”中。

点的一些经济计量模型研究的不足。ILO 和欧盟认为,具有丹麦风格的“灵活性+安全性”模式可以成为美国劳动力市场模式的一种替代。微观经济研究显示,OECD 过去提倡的一些积极而不是消极劳动力市场项目,如对失业劳动力提供工作培训而不是失业救济,并没有通过收益—成本核算分析。最近对有关发达国家劳动力市场制度以及发展中国家工会、规制和社会保护方面的研究强调,唯一无可争辩的发现是,劳动力市场制度减少了收入不平等(Freeman, 2008; Freeman, 2009)。

对中国而言,没有理想的劳动力市场制度和规制可以照搬。OECD、国际货币基金组织和世界银行建议的市场导向型劳动力市场政策没有造成经济灾难(不像自由放任的金融市场政策那样)。不过,这些政策与那些由政府或集体谈判在劳动力市场发挥较大作用的政策相比,还未能被证实其更好一些。事实表明,很难说哪套政策或制度更好,而是存在一个平衡:劳动力市场制度会降低收入不平等,提供安全网,但也会减少劳动力流动,还会使失去工作的人集中在弱势群体中。

了解了世界各国如何应对劳动力市场的问题,能够使中国清楚各种政策可能发挥作用的范围和在不同环境下产生的潜在结果,但是没有人能够保证,适应某一时期、某一条件的政策也会适用于其他时期和其他条件。每一个劳动力市场都有其特殊性,因此,中国应该根据自己的特征,灵活发展劳动力市场制度和规制。选择何种制度和规制,不仅取决于国家面临的问题,也取决于国家在不同目标之间的平衡,以及制定和实施这些决策的政治学。一个更加灵活的劳动力市场,帮助中国在过去 30 多年中扩大了就业,然而长远来看,过高的收入不平等可能危及和谐社会的目标,这表明需要提高劳动力市场制度的作用。

(二) 集体性组织和劳动争议应如何规制?

劳动力市场制度允许多样化,但是,劳动者集体行动的规则及其选择,将对劳动力市场运作方式产生长期影响。劳动力市场制度,例如工会,其行为似乎具有相当程度的“路径依赖”,可能是因为工会的结构相对没有发生什么变动,与在市场上不断进出的企业不同。过去发生的事件对当代工会活动造成影响的一个例子是韩国极具冲突性的劳动力市场体系,它是 20 世纪 70 年代劳动者经常受到镇压的产物。另外一个例子,是东欧在新的市场体系下,老的官方工会继续在发挥作用。如果工会是在与企业管理层和政府的冲突中产生的,那么发展合作型的劳动关系就需要几十年的时间。

由于工会影响收入分配,收入分配又在许多方面影响着经济和政治,因此对工会的政策倾向具有长期效应。中华全国总工会中的工会不是由劳动者控制的独立组织,但其职能之一是代表企业中劳动者的利益,审议党和政府有关劳动问题的政策。工会是促使

企业遵守国家劳动立法的一种力量，随着富有工商团体对关乎劳动者的政策的影响不断增加，工会成为一种制衡力量。仅有的关于中国具有和没有工会作用的工作场所的计量分析表明，中国工会的作用在方向上与其他国家工会是类似的：在成立工会的企业，工资要高一些，额外福利也更慷慨等（Yao & Zhong, 2008；Lu et al. , 2009）。

中国以外的工会联合会已经越来越意识到，虽然中华全国总工会是政府和党的一部分，但因其具有维护劳动者权益的功能而足以使之成为发展国际合作、改善劳动者福利的合适伙伴。随着中华全国总工会与国外工会日益增长的互动，中华全国总工会官员的思维及行为方式会变得更像其他国家的工会官员，其他国家的工会也会对中国在劳动问题上的立场给予更多考虑。这其中包括美国工会，过去，相比其他国家的工会组织，美国工会更倾向于将中华全国总工会视为一个国家机关。

工会在政治方面也发挥着重要作用。工会从执政党内部或外部，代表特定行业的劳动者或者通常代表更为广泛的劳动者游说政府。在美国，工会成为施加压力要求提高最低工资的主要组织，尽管实际上所有工会会员的收入远远高于最低工资标准。美国工会还游说改革劳动立法，以帮助劳动者成立工会。在中国，中华全国总工会反对在2008-2009年世界经济危机期间降低最低工资标准，并为2008年生效的《劳动合同法》辩护。但是，工会的政治角色可以远远超出游说和反映劳动者的观点。在大多数国家，由于工会为愤怒的工人表达他们的不满提供了一种合法渠道，工会已变成推动民主政治、维护社会稳定的力量。

劳动力的工会化程度在不同国家间存在广泛差异。美国与欧盟的工会化比率差距很大，而被集体谈判覆盖的工人比例的差距更大。原因是，许多欧盟国家，包括法国、德国、比利时和西班牙，其政府要求工会和雇主联合会达成的协议必须要扩大到那些没有直接参与谈判的企业和劳动者。协议的延伸为所有企业提供了统一的水平，有助于减少劳资冲突；而且缩小在其他国家存在的行业内部不同企业之间的巨大薪水差异有助于减少收入不平等。协议的延伸还有助于限制企业之间通过降低工资互相竞争。

国家之间在工会会员和集体谈判上的差异，主要反映了各国劳动力市场政策和劳动力市场制度的发展历史的不同，而非劳动者偏好的不同。在美国、德国和韩国进行的关于劳动者预期的调查，以及在中国进行的一次小规模的投资，都得出了惊人相似的结果：劳动者都能够在企业内部有某种程度的独立代表性，并且希望与企业管理者发展一种合作关系，关注劳动者的想法和权益（Freeman et al. , 2009；Seong, 2007；He, 2004）。

工会的运作方式在不同国家也存在差异。在一些国家，工会以高度分散的方式

与各个企业谈判。这种谈判机制在美国与部分亚洲国家和地区以企业为基础的劳动关系体系中非常普遍，如日本、韩国、马来西亚和中国香港地区。与此形成对照的是，在许多欧洲国家，谈判通常是在集权式的产业工会和整个行业的雇主联合会之间展开。由全国性工会联合会负责组织整个经济系统范围内的工资谈判，在全世界已经减少。

由于工会主要代表的是其成员，工会倾向于使用集体谈判来保护“内部人”，这可能会以非工会成员权益受损做代价。这个问题在不同国家以不同的形式发生。在欧盟，这类问题的出现大部分是因为工会忽视了失业者的权益。在韩国，正式员工占主导地位的工会未能代表非正式员工和非正规部门就业人员的利益。在美国，现工会成员忽视失业的工会成员的利益和潜在新工会成员的利益，以往后者在工会选举中没有投票权。

中华全国总工会承诺帮助农民工，多年来其一直关注农民工工资拖欠问题。截至2013年6月底，中国工会已拥有2.8亿会员，在此之前的5年间平均每年净增会员1448.5万人，新增会员主要是农民工，使农民工会员总数达到1.09亿人（王燕琦，2013）。但是，工会发挥作用的大小不尽相同，一些地区的工会积极尝试帮助农民工，而其他一些地区的工会为农民工做得还较少，很多人甚至不知道自己是工会会员。中华全国总工会、政府或一些其他团体可以在中国进行全国性的竞赛，奖励那些通过实施法律促进社会保护公平、创新性地改善农民工福利的基层工会。

中国的2008年《劳动合同法》规定所有劳动者（包括农民工）都要签订书面劳动合同，其目的是减少拖欠工资，扩大社会保险覆盖面，加强中华全国总工会在私有部门组织工人的作用。这在国内外引起了争论。一方面，中国企业家（和中国美国商会等企业家组织）担心，《劳动合同法》的实施会导致企业从中国撤出。另一方面，《劳动合同法》可能会帮助劳动者在与私营雇主打交道时维护自身权益，而且可能会使中华全国总工会做得更多。在2008-2009年经济危机期间，执行《劳动合同法》可能不是企业优先考虑的——尽管中国工作岗位损失的危险更多是来自美国放松银行管制而不是实施新的《劳动合同法》。不过，法律成功或失败的关键在于法律的执行，中国《劳动合同法》的颁布和其他最近在调解劳动争议方面发生的法律变化，正在使中国达到世界标准，而关键问题是这些法律的执行。根据国家统计局的监测调查，2013年与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为41.3%，既表明进步也显示差距。

（三）劳动力市场结果应该如何规制？

假设劳动力市场是完善的，私人参与者总能够进行有效的谈判，也能利他地考虑到社会收益和成本，政府对劳动力市场结果进行规制就不会有经济效率（尽管劳动力市场规制会改善收入分配）。关于完善的劳动力市场和有效的利他的谈判假设被大家一致认为错误的，但是关于这些假设在多大程度上偏离事实，还存在很多争议。因此，在赞成通过劳动力市场政策和规制医治“市场失灵”的经济学家和认为政府对劳动力市场的干预弊大于利的经济学家之间，似乎存在永无休止的争论。

虽然存在这些争论，世界各国政府实际上都设定了最低工资，尽管在如何设定最低工资的做法上差异很大。一些最低工资法规定本国所有劳动者使用统一的最低工资标准，一些则对年轻劳动者和不同地区的劳动者使用不同标准等。中国于1993年制定了最低工资法规。2004年，原劳动和社会保障部要求各省、自治区和直辖市制定自己的最低工资标准，致使发达地区最低工资水平较高。但是，由于许多地区制定的是月最低工资标准而不是小时最低工资标准，结果导致农民工的月工作小时数要长得多（Du et al., 2009）。目前，一些地区也制定了小时最低工资标准。一些人担心，地区最低工资会鼓励“竞次”以吸引投资；但实际上，随着劳动力短缺现象日益普遍化，在最低工资水平较低地区工作的劳动者会要求提高最低工资标准。实际结果是，各地竞相提高最低工资标准，几乎没有例外。美国有全国小时最低工资标准，而各州和市可以设定自己的最低工资标准。2008年，美国相当多地区劳动者的最低工资标准远远高于联邦最低工资标准。

在2008-2009年的经济危机中，中国政府拒绝了企业支付最低工资标准之下工资的要求，而且事实上，最低工资的调整仅仅停止了一年，随后便又回到逐年提高的轨道上。虽然减少工资支付在一些情况下会挽救一些工作岗位，但我们知道，在经济衰退期间没有一个国家降低最低工资水平，尽管一些国家（包括中国在内）降低了社会保险费率和劳动者的税收，或者减少工资补贴。在本次经济危机期间（20世纪30年代以来最严重的一次），美国政府提高了联邦最低工资标准。

关于最低工资的讨论集中在其在多大程度上减少就业。大多数研究表明最低工资对减少就业有一定影响（最低工资提高10%，将减少1%的就业），另外一些研究则根本没有发现最低工资对减少就业有影响。一些经济学家对这样的结果表示惊讶，但其与以下理论是相吻合的，即劳动需求弹性低。政府在选择最低工资标准时已考虑到可能的就业岗位损失，企业在支付一定程度的较高工资水平时可以调整劳动力雇用。高的最低工资水平有可能造成较大的就业岗位损失（或者是不能执行的），但是，世界范

围看，谨慎选择的最低工资标准对就业似乎没有明显的不良影响，还可以使很多劳动者受益，包括那些其雇主有权将工资设定在低于市场水平的劳动者。

最低工资和其他政府对劳动力市场进行规制的关键问题还是执行。通过向政府抱怨不合法的低工资和违反法律规定的劳动时间和其他劳动条件的方式，工会和劳动者本身在法律执行方面可以起到重要作用。但是，他们倾向于仅在他们确信执行不会带来就业损失时才会抱怨。当劳动者或者工会确信如果雇主遵守法律将不能维持就业水平时，法律执行将会变得很困难（在下面讨论非正规部门时，我们再回到这个问题）。

失业保险是另一个有争议的问题：失业保险一方面使失业者维持合理的生活水准，另一方面也有可能延长劳动者失业的时间。研究表明，失业救济时间长短对失业水平的不利影响，要大于失业救济水平与劳动者正常工资的比值（“替代率”）对失业水平的不利影响。这样一来，正像美国历史上所做的那样，经济繁荣时期缩短领取失业救济的时间长度，经济大萧条时期延长领取失业救济的时间长度，可能是可取的。最佳的政策可能是将可变的失业救济领取时间与相对较高的替代率相结合^①。

中国关于失业保险的一项主要任务是扩大其覆盖面，目前失业保险只覆盖城镇地区，乡镇企业的很多劳动者没有被覆盖在内。即使在城镇地区，大多数农民工也没有被覆盖。这些遗漏降低了失业保险保护劳动者的作用，使得该体系效率低下。2008年，仅有41%的城镇居民劳动者被覆盖，不到4%的生活在城镇地区6个月及以上的农民工被覆盖（盛来运，2009）。2002年以来，失业保险金收入超过支出的盈余一直在增加，2008年达到1300亿元。在这类项目中，不断增长的盈余是不合理的，但可能可以将其用于扩大项目覆盖。

Freeman（2008，2009）总结了政府对劳动力市场进行的其他干预的研究结果，这些研究使用的是微观数据，一些研究运用的是实验方法。所有国家都对工作小时数进行了规定，大部分对最低休假天数和因国家假日不工作的天数做了规定。工作小时数通常通过一个标准工作周进行规定，超过法定工作时间按加班工资率支付。欧盟国家允许劳动者和企业“储蓄”加班时间，而不是支付加班费，这样一来，一个几周连续加班的劳动者就可能得到额外一周的假期。这在美国没有正式的规定，但对白领劳动者来说，这是个通常的做法。

① 有关哥伦比亚的研究表明，劳动者愿意接受有保障的存在银行个人账户的经济补偿，但不愿接受公司关于这类补偿的承诺（可能是因为公司在发生财务困难时，难以实现其承诺）。

在健康和安全管理方面，加拿大是一个有趣的例子。加拿大有一个“内部责任体系”，在该体系下，政府促使工会和雇主在联合健康和安全管理委员会下共同协作，委员会由管理者和至少一半的由劳动者或工会挑选的劳动者代表组成。政府为劳动者的职业健康、安全教育和培训出资，在很多情况下是通过加拿大工会运作的项目来进行的^①。这些委员会和培训项目，看起来对减少工作场所伤害非常有效。

在就业保护立法方面，有很多国际经验。一个极端是，美国只要求大企业在关闭工厂前的几个月通知劳动者，为劳动者向新工作转移提供缓冲时间。另一个极端是，一些欧洲和拉丁美洲国家要求雇主支付被解雇工人一笔相当可观的经济赔偿金，赔偿金额多少与被解雇工人在企业的服务期有关。经济赔偿金阻碍了企业雇用劳动者，因为当市场发生变化时，解雇劳动者代价昂贵。关于这一领域的政策选择和变化的争论很大，但重要的是，应该意识到，利益冲突不仅发生在劳动者和企业之间，也发生在已有工作的“内部人”和想要工作的“外部人”之间。

（四）如何更好应对庞大且持续存在的非正规部门？

对“非正规”就业加以准确定义和测量非常困难。但人们一致同意，大多数国家存在大规模的非正规就业（Chen, 2008；Jütting & de Laiglesia, 2009）。非正规就业包括没有在政府部门（包括税务部门）注册的企业中的工资和薪金就业，缺少正式就业合同或没有被社会保障体系覆盖的就业。非正规就业有时也扩展到短期、临时、家庭作坊或自我经营型就业。不同国家使用不同的“非正规”定义，这取决于各国的具体情况以及各国家庭调查、企业调查提供的信息。

按照其中任何一种或全部定义来衡量，目前中国都存在大量的非正规就业（Cook, 2008）。劳动力调查中超过 1/3 的城市工作在企业数据中没有被包括（Cai & Wang, 2010）。在农村，这一比例会更高，大约有一半被调查的劳动者没有劳动合同或社会保障（Cook, 2008）。从 1990 年代中期以来，中国政府使用“灵活”就业作为解决亏损企业以及冗员过多企业失业问题的一种方式。同期，政府建立了广泛的就业法律体系，在城镇地区建立了与劳动力市场相融合的社会保障体系。

按照国际标准，中国非正规就业份额并不异常。世界范围内，超过一半的非农工作“可被视为是非正式的”（Jütting & de Laiglesia, 2009）。在发展中国家，该份额在 50% ~ 75% 之间，其中，30% ~ 40%（在亚洲超过 50%）是工资就业，其余为自我经营型就业（Chen, 2008）。像中国一样，在过去的 20 ~ 30 年间，大多数国家，包括发

^① <http://www.ccohs.ca/oshanswers/legisl/irs.html>.

达国家和快速增长的发展中国家（如韩国），非正规就业份额要么增长、要么保持稳定。从世界范围看，没有数据表明，发展中国家非正规就业份额在可预期的将来会下降。

由于非正规性源于自愿和非自愿决定的结合，会产生合意和不合意的混合结果，因此，非正规就业政策面临许多难题。一些未注册的企业在应支付的税收、工资和福利方面欺骗国家和劳动者，或者使劳动者暴露于不可接受的健康风险中。如果不是如此，一些逃避注册和税收的企业，以及它们所创造的工作机会，将不会存在。类似地，一些劳动者接受没有合同或社会保险、或者有健康风险、或者工资低于法定最低工资的工作，是因为如果不接受这类工作，这些劳动者面临的可能是更差的工作或者根本没有工作。其他劳动者可能发现，非正规部门给予他们更大的机会创业，或者比在正规部门挣得更多（通过逃税）。中国的非正规就业通常质量合理，也有助于实现从计划向市场导向型的劳动力配置的转变。

因此，国际上一致的看法是，正确的政策位于两个极端和不适当的方法之间（Jütting & de Laiglesia, 2009）。通过实施严格的法律和规制来抑制非正规就业是不可取的（也许是不可能的）。这种政策将伤害很多穷人，使他们失掉工作，而且管理方面的代价也很高。但是，任何事情都不做也是不对的，因为一些类型的非正规就业不遵守法律，会对穷人造成不必要的伤害，损失税收收入，也会在健康、养老金和贫困方面给国家带来成本。

因此，在非正规就业这一领域，进行艰难的政策平衡是必要的，中国在过去十年中似乎做得很成功。一个战略问题是决定政府应该容忍规避劳动力市场规制的程度，尤其是对小企业和落后地区。一些这样的容忍看起来是不可避免的；但是，太多的容忍将使得非正规就业问题更加严峻，阻碍就业质量提高，破坏使中国成为有效率和以公平原则为基础的社会的这些基本目标^①。

另一个关键的问题是正规部门社会保障体系的设计和筹资，以及对非正规部门劳动者的补充覆盖。有一种风险是，中国会重复其他国家尤其是拉丁美洲国家的错误，其社会保障和社会保护体系致使非正规部门比需要的大得多（Levy, 2009）。正规部门的雇主和劳动者为社会保险缴费的义务，以及为社会保险体系外的劳动者提供福利的计划，都会鼓励工作岗位从正规向非正规部门转移。利用慷慨的税收而不是社会保险缴费为全民福利（例如穷人的养老金和收入支持）筹资，使缴费保持在需要的最低水

^① Paul Romer 强调了原则的重要性，<http://www.chartercities.org/concept>。

平，仅为与工资就业劳动者相关的福利筹资（例如失业赔偿），这些举措会使非正规就业的金融激励得到降低。

也可以采取其他措施，减少雇主和劳动者参与正规就业的交易成本。中国从“十一五”规划开始努力扩大城镇社会保障体系覆盖面，在这方面取得了巨大进展——通过建立新农保和城镇居民养老保险，将覆盖面扩展到农村地区以及不工作和非正规就业群体。目前更紧迫的任务是，如何提高社会保险缴费和获取的可携带性，尤其是对农民工而言。如果劳动者认为在不同地区之间流动将会使其失去社会保险，他们显然不会愿意从事需要缴纳社会保险的正规就业；雇主也是如此。

将社会福利扩展到非正规部门劳动者是困难的：其他国家政府所做的最大努力是扩展养老金的覆盖范围，但没有做得特别成功的（Hu & Stewart, 2009）。像在中国，非正规部门劳动者原则上被要求参加公共养老金体系，但很少有人这样做。中国的一个特殊困难是，城镇地区的农民工没有户籍身份。不像其他发展中国家，中国很多非正规就业的形式是，在同样的部门或企业，迁移劳动力和城镇居民劳动者受到不同对待，而不是存在一个单独的非正规部门。因此，户籍制度改革，包括社会保障公平的改革，是使这些非正规就业正规化的一个途径。

另一个明显应该优先做的事情，是处理非正规企业违反健康和安全管理规定，以避免很多工伤事故的发生。世界范围看，职业伤害和死亡在小企业发生得更多。在一些情况下，劳动者因为经济原因，可能愿意将自己暴露于政府无法控制的健康和安全风险中。但是，政府可以通过传播关于这些风险的本质和严重性的信息来改善结果，这些信息通常是选择承受这些风险的劳动者所未能充分理解的。类似地，即使是选择留在非正规部门的劳动者，也能从关于劳动力市场条件的良好信息的获得中获益，使他们找到工资更高、条件更好的工作。

最后一个关于非正规部门就业的战略性问题，是其对法律和规制设定正规部门工资和工作条件的标准的启示。大的非正规部门的存在可能预示着，正规部门法律和规制中的标准应该设定得比理想的低一些，来减少逃避的激励。但是，最近研究的一个令人惊讶的发现是，政府政策会改变非正规部门的结果（也可能提高劳动者福利），即使这些政策在这些部门并不被执行。在某些方面，非正规劳动者和企业与正规部门的政策是关联的，似乎那些政策设立了一个社会标准。以下两个关于覆盖两个领域的规制的证据，支持了中国制定和实施劳动法的实践。

第一个证据是，对巴西和其他拉美国家的研究表明，正规部门最低工资标准的变化“溢出”到非正规部门。在适用最低工资标准的部门中的低收入劳动者，其工资在

最低工资标准左右，而且随着最低工资标准的提高而提高，这说明规制是有效的。令人惊讶的是，非正规部门中的工资以同样的方式变化，尽管最低工资标准并不适用于该部门^①。在巴西，这一模式得到广泛研究，最低工资法超出法律上的界限对非正规部门劳动者产生的影响被称为“灯塔”效应。很显然，最低工资标准释放了一个信号，最低工资标准是通过劳动者或雇主决定的低收入劳动者的合适工资水平，在没有任何法律基础的情况下被广泛采用。

正规部门的规制可以帮助非正规部门劳动者的第二个证据，是未被规制覆盖的劳动者的工作小时数对法定周工作时间减少的反应。工作小时数的规定通常只适用于一定规模以上的企业。按照定义，工作小时数的规定不适用于自我经营劳动者、不领工资的家庭劳动者和与此类似的劳动者。但是，当韩国在1980年代后期通过立法减少法定周工作时间之后，不被规制覆盖的小企业的工作小时数也有了水平相当的下降，更令人惊讶的是，自我经营者的工作时间也发生了同样变化（Freeman, Choi & Kim, 2008）。如果这种模式非韩国独有，而是在其他国家也存在，这就提供了另一种途径——政府规制既能影响正规部门，也能影响非正规部门。

四 结论

按任何标准衡量，在过去三十多年里，中国在就业方面取得的成就，给人留下了深刻印象。工资就业数量有了巨大增加，在其他方面也是如此，很大一部分劳动者的工资和工作条件有了很大改善。中国还非常成功地将一个几乎没有私营雇主、通过指令和计划来配置劳动力资源和决定工资的体系，转型为一个真正的劳动力市场（Knight & Song, 2005）。除此之外，中国建立了设计良好的劳动力市场规制的法律框架，并积极地寻求将社会保险扩展到更为广泛的劳动者的途径。随着以劳动力短缺和农民工工资上涨为标志的刘易斯转折点的到来，收入差距已经出现了一定的缩小。

尽管如此，展望未来，就业将成为中国政府政策制定的中心，就像发达国家所做的那样。随着人口中的大多数不再从事农业自我经营和其他农业活动，而是从事城镇地区的工资就业（这些就业更容易受到中国内部和外部宏观经济力量的影响），工资、

^① 这与关于发展中国家劳动力市场的Harris-Todaro模型形成了鲜明对照，在该模型中，使正规部门劳动者受益的政策总是伤害非正规部门劳动者。

工作条件和失业就不应该仅仅是人力资源和社会保障部所关注的问题。就业问题既可以成就政府，也可以使政府事倍功半，因此就业问题需要提到财政部、中央银行以及其他部委和机构的日程上。

尽管 1978 年以来中国快速的增长对创造工资就业、提高各类劳动者的收入至关重要，但是增长与好的就业结果之间的联系正在削弱，未来甚至将更加削弱。随着农业劳动力数量份额变小和劳动力总量停止增长，快速增长对扩大工资就业就变得不那么必要。在改善就业质量方面，快速增长也不再是充分条件：快速增长会提高平均实际工资，但与其他重要的社会问题，尤其是工作条件和工资不平等，没有太大关系。

中国建设和谐社会的两个关键挑战是，以一种令人满意的方式完成乡城就业转移，避免教育和经济落后阶层的出现。解决第一个挑战，要求对城镇基础设施和服务进行更高水平的投资，伴随进行户籍制度和社会保障体系改革，使官方登记的城镇人口份额提高到与国家经济发展水平相称的水平。解决第二个挑战，要求较低层次的学校体系得到较大的提升，可通过引入标准化国家测试来协助进行；也要求在设计和实施职业教育和培训体系时要谨慎。

关于劳动力市场规制，中国现在和将来面临的问题是，在决定工资和工作条件上，制度和市场力量应该被给予多大的相对权重。国际经验表明，每个国家按照自己的方式处理这些问题，大多数国家取得了成功，尽管企业和劳动者之间存在斗争。当中国较大且不断增长的不平等对社会稳定和增长的潜在威胁达到一定程度时，正如一些声明建议的，中国应更多依靠制度，使制度对市场现实保持敏感性。中国能够避免发展中经常出现的冲突性劳动关系，能够成为其他发展中国家的榜样。中国在这一领域所做的，不但关系到自己本身的福利，也关系到世界其他国家的福利。

在所有国家，好的就业结果依赖于劳动力统计的质量。被很好地收集和传播的官方统计不仅能够改善政策决策，也可以改善企业、劳动者和求职者的行为。中国的劳动统计目前落后于劳动力市场改革在其他方面取得的进展，本文中几个地方都提到过。我们需要采取行动，减少官方数据收集方式中的差异、不一致性和误差。更加完整和及时的官方劳动力市场数据非常有用：20 世纪 90 年代末期和 2008 - 2009 年经济危机期间，非官方和错误的失业率估计曾经造成了恐慌。中国的统计部门可以运用现代信息技术，超越传统的收集和處理劳动力市场数据的模式。统计越是能够及时准确，其对劳动力市场参与者和政府决策者的用处就越大。

附录 1：服务业就业分析

GDP 和分行业就业份额（2000 年代早期）

单位：%

地区/国家	实际份额			实际份额减去预测份额(亚洲)		
	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业
	GDP 份额					
非亚洲发达国家	3	28	69			
拉丁美洲	11	30	59			
其他发展中国家	18	29	53			
全部亚洲	15	33	52	1	5	-6
日本	1	32	67	0	2	-2
新兴工业化经济体	1	29	69	0	2	-2
东盟四国	13	43	44	1	11	-12
中国	12	57	31	0	23	-23
印度	21	27	52	2	-4	2
其他亚洲国家	27	27	46	1	2	-3
	就业份额					
非亚洲发达国家	5	25	70			
拉丁美洲	15	22	63			
其他发展中国家	28	24	47			
全部亚洲	34	20	45	9	-3	-6
日本	5	29	66	-3	2	1
新兴工业化经济体	4	25	71	-4	-3	7
东盟四国	33	20	46	12	-4	-8
中国	47	23	31	23	-2	-21
印度	57	19	25	22	-3	-19
其他亚洲国家	54	16	30	14	-2	-12

注：“新兴工业化经济体”是指中国香港特别行政区、韩国、新加坡和中国台湾地区。“东盟四国”是指印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国。预测是基于跨国数据进行的 OLS（普通最小二乘法）回归，回归的因变量为份额，自变量为人均产出（按购买力平价计算）、地理规模、人口的对数以及亚洲国家或地区的虚拟变量。

资料来源：IMF（2006），表 3.1。

附录 2：估计的减少贸易顺差对服务业部门就业的影响

这个粗略的计算基于以下假设：

(1) 假设出口的国内增加值为 GDP 的 15%^①，其中，贸易顺差为一半，进口假设（而不是出口产品的进口投入）为另外一半；

(2) 假设出口解决了总就业的 12%^②，进口竞争部门的劳均增加值假设为出口部门的 2 倍（因为，除了农业，前者通常更加偏向于资本和技术密集型）；

(3) 假设通过同等规模的出口减少和进口增加，减少贸易顺差，即出口增加值减少幅度为 GDP 的 3.75%，进口有同等规模的增加。

由此可以得出，出口部门就业下降 3.75/15，则出口部门总就业份额从 12% 下降到 9%，下降了 3 个百分点。由于进口竞争部门的劳均增加值为出口部门的 2 倍，所以进口竞争产品占 GDP 份额同等下降（3.75 个百分点）将带来总就业相应份额下降一半，也就是 1.5 个百分点。

对出口和进口竞争产品估计的加总表明，就业下降为 4.5 个百分点。然而，不是所有这些就业都在可贸易部门，还有一部分产生于出口和进口竞争部门购买的中间服务。从而服务业部门就业份额的上升一定会更小，因此，最终估计值为 3~4 个百分点。

参考文献：

蔡昉(2014)，《防止产业结构“逆库兹涅茨化”》，《第一财经日报》12月30日，第 T15 版。

都阳、王美艳(2011)，《中国的就业总量与就业结构：重新估计与讨论》，载于蔡昉主编《中国人口与劳动问题报告 No. 12——“十二五”时期挑战：人口、就业和收入分配》，北京：社会科学文献出版社，第 70-84 页。

盛来运(2009)，《金融危机中农民工就业面临新挑战》，“城乡福利一体化”国际会议论文，四川省成都市，4月16日。

王燕琦(2013)，《中国工会会员总数达到 2.8 亿》，《光明日报》10月12日，第 1 版。

Aidt, Toke & Zafiris Tzannatos(2002). *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in*

① 近年总出口约为 GDP 的 30%，大约一半为增加值（Chen et al., 2008）。

② 将 Feenstra & Hong (2007) 中估计的 2002 年为 10% 向上进行了调整。

- a Global Environment*. Washington D. C. : World Bank.
- Bishop, John (1997). The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement. *American Economic Review*, 87(2), 260 – 264.
- Bosworth, Barry & Susan Collins (2008). Accounting for Growth: Comparing China and India. *Journal of Economic Perspectives*, 22(1), 45 – 66.
- Cai, Fang & Meiyang Wang (2008). A Counterfactual Analysis on Unlimited Surplus Labor in Rural China. *China and World Economy*, 16(1), 51 – 64.
- Cai, Fang & Meiyang Wang (2010). Growth and Structural Changes in Employment in Transitional China. *Journal of Comparative Economics*, 38(1), 71 – 81.
- Cai, Fang, Yang Du & Meiyang Wang (2009). Country Case Study: The Impact of the Global Financial Crisis in China. Report for UNDP.
- CERAP (2005). China and the Global Economy. China Economic Research and Advisory Programme synthesis report.
- CERAP (2007). Urbanisation in China: Policy Issues and Options. China Economic Research and Advisory Programme report.
- Chen, Martha (2008). Informality and Social Protection: Theories and Social Realities. *IDS Bulletin*, 39(2), 18 – 27.
- Chen, Xikang, Leonard Cheng, Kwok-Chiu Fung, Lawrence Lau, Yun-Wing Sung, Cuihong Yang, Kunfu Zhu, Jiansuo Pei & Zhipeng Tang (2008). Domestic Value Added and Employment Generated by Chinese Exports: A Quantitative Estimation. Accessed July 19, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15663/1/MPRA_paper_15663.pdf.
- Cook, Sarah (2008). The Challenge of Informality: Perspectives on China's Changing Labour Market. *IDS Bulletin*, 39(2), 48 – 56.
- Du, Yang, Xia Wang & Chang-Hee Lee (2009). The Analysis on Minimum Wages and Migration Workers in China. Report for International Labour Organization (ILO).
- Feenstra, Robert & Chang Hong (2007). China's Exports and Employment. *NBER Working Paper*, No. 13552.
- Forslund, Anders & Alan Krueger (2010). Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s? In Richard Freeman, Birgitta Swedenborg & Robert Topel (ed.), *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 159 – 187.

- Freeman, Richard & Martina Variengo (2010). How Massachusetts Became an Asian Country in International Test Scores. Forthcoming.
- Freeman, Richard (2008). Labour Market Institutions around the World. In Paul Blyton et al. (ed.), *The SAGE Handbook of Industrial Relations*. London: SAGE Publications Ltd.
- Freeman, Richard (2009). Labour Regulations, Unions and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions? In Dani Rodrik & Mark Rosenzweig (ed.), *Handbook of Development Economics 5*. Amsterdam: Elsevier, pp. 4657 – 4702. Also available as *NBER Working Paper*, No. 14789.
- Freeman, Richard, Kyungsoo Choi & Sunwoong Kim (2008). *Hard Work and Human Capital: Korea in the New Global Economy, 1987 – 2007*. Korean Development Institute and Harvard University Monograph.
- Freeman, Richard, Stephen Machin & Martina Variengo (2009). Who does Better and Why: Educational Outcomes across Space-Time. Social Inequality and Educational Disadvantage Project, Brookings Institution Conference, November 16.
- Guo, Kai & Papa N'Diaye (2009). Employment Effects of Growth Rebalancing in China. *IMF Working Paper* WP/09/169.
- He, Gaochao (2004). What do Workers Want in China's Industrial Workplace? *China: An International Journal*, 2(2), 323 – 329.
- Hu, Yuwei & Fiona Stewart (2009). Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences. OECD Working Papers on Pensions and Private Insurance, No. 31, <http://econpapers.repec.org/paper/oecdafaab/31-en.htm>.
- IMF (2006). Asia Rising: Patterns of Economic Development and Growth. *World Economic Outlook*, chapter 3, September.
- Jürges, Hendrik, Kerstin Schneider & Felix Büchel (2005). The Effect of Central Exit Examinations on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from TIMSS Germany. *Journal of the European Economic Association*, 3(5), 1134 – 1155.
- Jütting, Johannes & Juan de Laiglesia (2009). *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. Paris: OECD Development Centre.
- Knight, John & Lina Song (2005). *Towards a Labour Market in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Knight, John & Ramani Gunatilaka (2010). Great Expectations? The Subjective Well-being of

- Rural-Urban Migrants in China. *World Development*, 38(1), 113 – 124.
- Koopman, Robert, Zhi Wang & Shangjin Wei(2008). How Much of Chinese Exports is Really Made in China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive. *NBER Working Paper*, No. 14109.
- Kuhn, Peter & Mikal Skuterud(2004). Internet Job Search and Unemployment Durations. *American Economic Review*, 94(1), 218 – 232.
- Lechner, Michael(2000). An Evaluation of Public-Sector Sponsored Continuous Vocational Training in East Germany. *Journal of Human Resources*, 35(2), 347 – 375.
- Levy, Santiago (2009). Some Remarks on Social Policy from Latin America. Powerpoint presentation in Beijing, Inter-American Development Bank.
- Lu, Yi, Zhigang Tao & Yijiang Wang(2009). Union Effects on Performance and Employment Relations: Evidence from China. Accessed April 5, http://www2.fbe.hku.hk/~ztao/_private/pdf/.
- Lynch, Lisa (1994). Introduction. In Lisa Lynch (ed.), *Training and the Private Sector*. Chicago: University of Chicago Press.
- Manuelli, Rodolfo & Ananth Seshadri (2014). Human Capital and the Wealth of Nations. *American Economic Review*, 104(9), 2736 – 2762.
- Nakamura, Emi(2008). Layoffs and Lemons over the Business Cycle. *Economics Letters*, 99(1), 55 – 58.
- Nayyar, Gaurav(2009). The Role of Services in Development: The Indian Experiment. DPhil thesis, Department of Economics, Oxford University.
- Nicita, Alessandro & Marcelo Olarreaga(2007). Trade, Production and Protection Database, 1976 – 2004. *World Bank Economic Review*, 21(1), 165 – 171.
- OECD(2009). *Employment Outlook*. Paris.
- Seong, Jaemin (2007). Trends in Union Participation among Non-Union Employees: Introducing the Data from the Supplement Questionnaire to the 8th KLIPS'KLI.
- The Economist(2015). Workers on Tap. *The Economist*, January 3rd – 9th.
- UNCTAD(1998). *Trade and Development Report*. Geneva.
- Von Wachter, Till & Stefan Bender(2006). In the Right Place at the Wrong Time: The Role of Firms and Luck in Young Workers' Careers. *American Economic Review*, 96(5), 1679 – 1705.
- Woessmann, Ludger (2003). Central Exit Exams and Student Achievement: International

- Evidence. In Paul Peterson & Martin West (ed.), *No Child Left Behind? The Politics and Practice of School Accountability*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- World Bank (1995). *Workers in an Integrating World*. World Development Report, Washington D. C. .
- World Bank (2008a). *India's Employment Challenge: Creating Jobs, Helping Workers*. Washington D. C. .
- World Bank (2008b). *Mid-Term Evaluation of China's 11th Five Year Plan*. Beijing.
- Yao, Yang & Ninghua Zhong (2008). Do Unions Improve Workers' Welfare? Evidence from 12 Chinese Cities. *World Economic Papers*, 5, 76 – 87.
- Zwick, Thomas (2005). Continual Vocational Training Forms and Establishment Productivity in Germany. *German Economic Review*, 6(2), 155 – 184.

China's Employment Policies in International Perspective

Cai Fang¹, Richard Freeman² & Adrian Wood³

(Chinese Academy of Social Sciences¹; Harvard University and NBER²; Oxford University³)

Abstract: To help resolve the key issues in China's employment policy and labor market institutions, this paper summarizes the recent development in labor economics theories and introduces other countries' relevant experiences in employment policy making. The paper recommends that China should adopt its own employment policies and promote labor market institutions based on international experiences and lessons. This paper focuses on the following issues: economic growth and employment, how to better promote rural-urban employment transition, how macroeconomic "rebalancing" affects employment, measures of expanding China's service sector, employment of college graduates, how to upgrade the skills of workers, how to better balance institutions and markets, how to regulate collective organizations and labor disputes, how to regulate labor market outcomes, and how to deal with informal employment, etc.

Keywords: employment policy, macroeconomic rebalancing, service sector, labor market institutions

JEL Classification: J08, J11

(责任编辑：王姣娜)