

## 当经济下行碰头就业压力

——对中国城乡劳动力市场状况的分析

吴要武 陈梦玫\*

---

**内容提要** 近年来,中国失业人数一直呈攀升趋势,2010年失业人数突破2200万,2016年达到3091万,是新中国成立以来失业人数最多的年份。无论是政府相关部门还是学术界,均倾向于将中国劳动力市场基本态势定位为“低失业率”和“充分就业”。本文利用国家统计局公布的数据,分析了城镇本地劳动者、城镇外来劳动者和农村非农劳动者三个群体的失业状况,发现城镇本地劳动者和农村非农劳动者的失业率最高,本文还分析了就业形势严峻的原因。

**关键词** 失业率 劳动参与率 劳动力市场

---

### 一 引言

新中国成立以来,由于人口众多、资本稀缺,又选择了一条重工业优先发展的道路(林毅夫等,1999),非农就业岗位有限,就业成了各级政府面对的重要难题之一。向市场转型使民营经济兴起并创造了大量非农就业岗位,但由于劳动年龄人口众多,就业困难局面一直持续到2003年。2003年,国有企业改革基本结束,下岗失业人数减少;中国加入世界贸易组织后,来自国际市场的需求刺激劳动密集型产业快速发展,既创造了就业,也推动了增长,劳动力市场供求态势出现逆转。从2004年开始,缺工现象从东南沿海地区向内地省份蔓延,2005年全国1%人口抽样调查数据显示,城镇

---

\* 吴要武,中国社会科学院人口与劳动经济研究所,电子邮箱:wuyw@cass.org.cn;陈梦玫,中国社会科学院人口与劳动经济研究所,电子邮箱:chenmengmei2016@163.com。

失业率下降到 5.2%，这接近于人们心目中的自然失业率。一些学者认为，“刘易斯转折点”就发生在此期间（蔡昉，2010；蔡昉、都阳，2011）。

劳动力短缺和工资上涨成为常态，政府就业部门的工作重点由促进就业转向兼顾推动劳动力市场正规化。政府持续提高最低工资标准，先后颁布实施《中华人民共和国劳动合同法》和《中华人民共和国社会保险法》。2002 - 2012 年，中国的经济增长平均速度超过 10%，普通劳动者的工资持续快速增长，城镇就业从年增 800 万上升到年增 1200 万以上，调查失业率稳定在 5% 左右。根据国家统计局公布的历年国民经济和社会发展统计公报，尽管 2013 - 2016 年经济增长速度在持续下降，由于人口结构变化，劳动年龄人口开始绝对减少，就业增长和工资上升的势头并未改变，城镇就业增长连续 4 年在 1300 万人以上。

就业形势良好，关注劳动力市场、研究就业问题的文章也相应减少。在中国知网上查找“调查失业率”，可以看出，近年来的相关文章主要来自媒体。即使有学者讨论就业问题，或者是非常乐观的判断（曾湘泉，2017），或者是认为仅存在“结构性”失业，部分群体，如大学毕业生，还面临一定的就业压力。卢锋等（2015）在对中国失业率的多种模拟中，也认为 2006 - 2012 年的失业率稳定在 4% 或更低。国家统计局在 2017 年以前并未公开城镇调查失业率，但是可以从一些讲话以及各种文章中得到这样的数据信息，2013 年以来，城镇调查失业率稳定在 5% 左右。人力资源和社会保障部的官员则发出就业形势良好的信息，指出中国保持了比较充分的就业<sup>①</sup>。在政府官员的语境里，“保持”意味着“已持续了较长时间”。劳动力是维系传统高增长模式的关键，劳动力短缺会使经济增长的动力不足（蔡昉，2013，2016）。

大多数学者接受了“城镇调查失业率 5%、登记失业率 4%”和“充分就业”等判断，不仅对失业问题失去了警惕，也失去了关注就业问题的兴趣。然而，政府关于劳动力市场却给出了一个让学者感到不解的判断。2017 年 9 月 20 日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署进一步促进扩大就业，更好满足人民群众劳动有岗位、收入有来源的需求。会议指出，近几年面对经济下行压力和巨大就业压力“碰头”的挑战。会议还指出，当前我国仍处在就业需求高峰期和供需结构性矛盾凸显期，必须

<sup>①</sup> 来自新华网《大力支持创业创新促进就业改善民生》，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-09/19/c\\_129707774.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-09/19/c_129707774.htm)。

贯彻以人民为中心的发展思想，持续加大促进就业工作力度<sup>①</sup>。1998 - 2002 年国有企业改革期间，我们将就业困难的成因判断为“三碰头”，如今再次使用“碰头”二字，我们必须重视这个词背后隐含的信息。

根据《中国统计年鉴》(2017)，2016 年的劳动力（经济活动人口）数量为 80694 万，其中，就业人数为 77603 万，两者之差（3091 万）为失业人数，这是新中国成立以来最大的失业数字。即使在就业最困难的 2000 年，即国有企业改革三年脱困期间，失业人数也没有达到 2000 万。突然出现的 3091 万失业者来自哪里？

本文使用国家统计局公布的汇总数据，利用中国的统计体系特征，结合 2010 年至 2016 年全国流动人口动态监测调查数据和民政部公布的城镇低保人数数据，对中国的失业水平和分布，对失业群体的社会救助情况，做一个尽可能全面的分析，以弄清近年来的就业形势，并探讨失业者来自何处。

## 二 中国的失业率是多少

### （一）全国失业率

当城镇就业和农村非农就业都在持续增长的时候，3091 万失业者来自城镇劳动者和农村劳动者两个群体，这意味着多高的失业率呢？过去，农村土地按家庭分配，每个农村劳动者都可以自动成为“农民”，所以，研究者通常假定，失业者只存在于城镇。然而，在城镇化进程中，失去土地的农民数量增加，成为劳动力市场上的工作搜寻者；转型过程中，农村出现了以雇佣和工资为特征的劳动力市场，规模越来越大，因此，估算失业率，不能忽略了农村非农劳动者。

为了判断中国劳动力市场的形势及变化，我们对总体失业率先做个粗略但口径一致的估算。我们将《中国统计年鉴》所公布的经济活动人口数量和城乡就业者数量的差额，看作是“失业者”，即被调查者在过去一段时间没有从事有收入的工作，有就业意愿并在劳动力市场上搜寻，一旦获得合适的工作机会，立即就能去工作。在失业率的统计定义上，这个“差额”是分子，“第二三产业的就业者”加上失业者是分母。这个口径定义的失业率，不是传统的“城镇失业率”，因为分母中包括农村的非农就业者。其变化趋势与城镇失业率一致，但不严格相等。如图 1 所示，1978 年以来，出现

<sup>①</sup> 来自人力资源和社会保障部，《李克强主持召开国务院常务会议部署进一步促进扩大就业等》，[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/jiuye/gzdt/201709/t20170922\\_277866.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/jiuye/gzdt/201709/t20170922_277866.html)。

了3个高失业率时期，依次为1978-1981年，知青大规模返城带来的冲击；1998-2002年，国有企业改革带来的下岗失业高峰；2010-2016年为第三次失业高峰，持续时间更长，目前还未看到结束的趋势。

依照这个口径，2000年的失业率为5.29%。2000年第五次人口普查数据显示，城镇失业率达到了8.3%。2001年，中国加入世界贸易组织迅速拉动了出口和劳动密集型产业增长，尽管2001年和2002年就业困难仍没有缓解，但2001年和2002年失业率已经显著下降了（图1）。2003年，劳动力市场开始出现局部的供给短缺，2004年春，东南沿海便传来了“缺工”呼声，2005年，缺工现象蔓延全国。如图1所示，2005年中国的失业率为3.57%，2005年全国1%人口抽样调查数据显示，城镇失业率为5.2%。劳动者工资持续上涨，就业机会增多，困扰中国政府50多年的“就业压力”缓解了。

2010年，国家统计局公布的失业人数第一次超过了2000万，失业率达到4.74%（图1），是2000年以来的一个新高点。2010年以后，失业人数一直都保持在2000万以上；2015年全国1%人口抽样调查年份，这一年的失业人数达到2640万；2016年，失业人数又进一步攀升到3091万，比就业最困难的2000年还多了1084万，失业率达到5.51%，是改革开放以来失业率最高的年份。从2010-2016年的失业率可以看出，这个阶段的失业率高高于1998-2002年。从历年的失业率变化，我们提出了一个亟待回答的问题：中国近年来的真实失业率是多少，在地区和人群上是如何分布的？

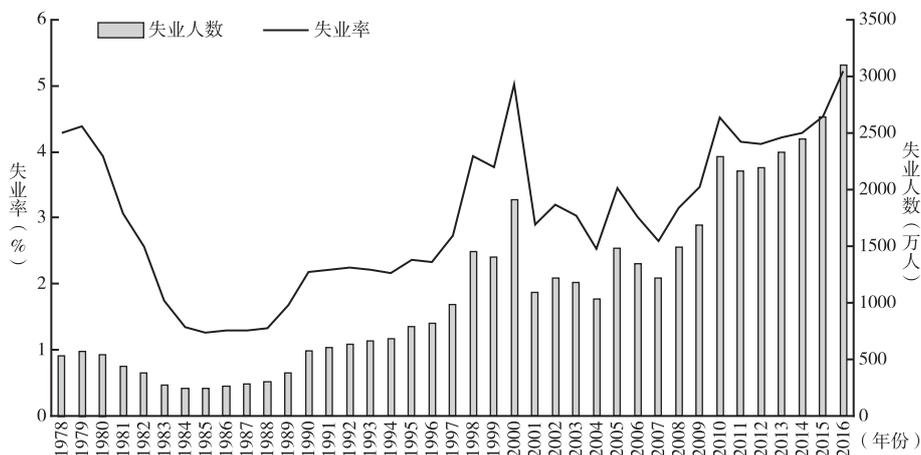


图1 中国历年的失业人数和失业率

资料来源：根据《中国统计年鉴》相关年份数据整理得到。

## （二）失业者数量与人群分布

由于传统的城乡分割体制，中国存在城镇和农村两个劳动力市场，户籍制度又将城镇劳动者区分为外来劳动者和本地劳动者。根据中国的劳动力统计特征，我们利用汇总数据，借助一定的假设条件，将历年的失业人数分配到城镇和乡村，并推算出不同人群的失业率。2010年人口普查汇总数据报告了失业者在城市、镇和乡村的数量分布，农村的失业比例为22.8%，城镇的失业比例为77.2%。在缺少其他补充性信息的条件下，我们假定2011-2016年期间，失业者的城乡分布仍然保持这个比例，作为推算城乡分布的第一种方案。然后，就可以将2010年以来的失业者划分为城镇失业者和农村失业者。

在城镇劳动者中，有本地人口和外来人口两部分。之所以要把这两部分人区分开来，是因为外来人口的失业率低，与本地人口合并在一起计算失业率，导致总失业率被压低，掩盖本地人口在劳动力市场上的困难。国家统计局公布了2009年以来的外出劳动力数量，将这个群体视为“城镇农民工”，将城镇总就业人数减去“城镇农民工”就是城镇“本地劳动者”，如表1所示。接着，我们根据国家卫计委流动人口服务中心每年开展的全国流动人口动态监测数据，计算出外来人口中农业户口者在2010-2016年的失业率，推算出历年的农民工失业者数量。将城镇失业者数量减去农民工失业者数量就是本地人口的失业者数量。将失业者区分为城镇本地人、城镇农民工和农村非农劳动者三个群体，可以更准确地把握就业困难群体。

国家卫计委开展的全国流动人口动态监测调查是覆盖全国的大型调查，对城镇劳动力市场的流动人口具有省级代表性，本文使用该调查2010-2016年的失业率信息作为推算城镇农民工失业者数量的依据。如表1所示，失业者主要存在于城镇本地劳动者中间，由2010年的1486万上升到2016年的1905万。农民工中的失业者，在此期间虽然呈增加趋势，但远低于本地人中的失业者和农村失业者。2016年，农村失业者数量已经达到705万。

城镇农民工的失业率来自对全国流动人口动态监测调查数据的直接计算，其他群体的失业率则来自对表1所包含的信息的推算，不同人群的失业率报告在表2中。从全国失业率看，2016年的失业率为5.65%，高于以前任何年份。城镇农民工群体的失业率最低，但在2011年、2012年和2015年三个年份，失业率也都超过了3.5%。根据国家统计局的调查特点，人口普查数据和全国1%人口抽样调查数据中得到的就业信息是更准确的，由此判断，2010年和2015年，都是就业比较困难的年份。在此期间，失业人数持续增加。2016年，失业者进一步增加451万人，就业困难程度加重了。

表 1 不同地区的劳动者和失业者

单位：万人

年份	城镇劳动者			失业者				农村 就业者
	总计	农民工	本地人	总计	农民工	本地人	农村	
2010	34687	15335	19352	2283	276	1486	521	5887
2011	35914	15863	20051	2159	556	1111	492	6160
2012	37102	16336	20766	2190	642	1049	499	6725
2013	38240	16610	21630	2323	367	1427	530	7472
2014	39310	16821	22489	2437	464	1417	556	8108
2015	40410	16884	23526	2640	641	1398	602	9097
2016	41428	16934	24494	3091	482	1905	705	10149

注：城镇劳动者一列中的总计和农民工相关统计数据来自国家统计局公布的数据；城镇劳动者总计减去农民工为城镇劳动者中本地人数量；失业者总计数据来自历年中国统计年鉴中“经济活动人口”减去“就业人员”得到；失业者中农村部分依据 2010 年人口普查汇总数据报告的失业者在农村和城镇的数量分布比例（农村占 22.8%）计算得到；失业者中农民工的数量根据全国流动人口动态监测数据计算的外来人口中农业户口者在 2010 - 2016 年的失业率推算得到；失业者中本地人的数量为失业者总计减去农村和农民工得到；“农村就业者”是指在农村私营企业就业的劳动者或个体从业者。

资料来源：根据《中国统计年鉴》相关年份数据整理得到。

农村的失业率一直在 6% 以上，在大多数年份，这个失业率都高于城镇本地人失业率，这出乎人们的预料。农村的就业结构发生了重大变化，农村失业者在 2010 年人口普查数据里已占到 22.8%，在城镇化进程中的人口迁出地就业更困难，这符合经济学逻辑并与经验事实相吻合。

表 2 不同地区和人群的失业率

单位：%

年份	全国	城镇			农村
		总计	本地人	农民工	
2010	5.33	4.84	7.13	1.80	8.12
2011	4.88	4.44	5.25	3.50	7.40
2012	4.76	4.36	4.81	3.93	6.91
2013	4.84	4.48	6.19	2.21	6.62
2014	4.89	4.57	5.93	2.76	6.41
2015	5.06	4.80	5.61	3.79	6.21
2016	5.65	5.45	7.22	2.84	6.49

资料来源：根据《中国统计年鉴》相关年份数据计算得到。

第一种方案假定失业者的城乡分布依照 2010 年的标准没有变化, 但对一个快速城镇化进程中的经济体来说, 这个假定有多大的误差尚难断定。为了准确测量失业者的城乡分布, 本文设计的第二种方案是假定城镇失业率自 2010 年以来一直保持了 5% 的水平, 这是国家统计局发布的数字, 根据统计局公布的城镇就业者数量, 可以推算出历年城镇失业者数量, 用失业者总量减去城镇失业者数量, 可以得到农村失业者数量。我们对失业者的城乡分布做一个模拟, 如图 2 所示, 最突出的变化是农村失业者数量在 2016 年达到 910 万, 不仅要大于第一种方案推算的 705 万, 而且, 农村劳动力市场的失业率也达到 8.23%, 成为就业形势最严峻的地区。

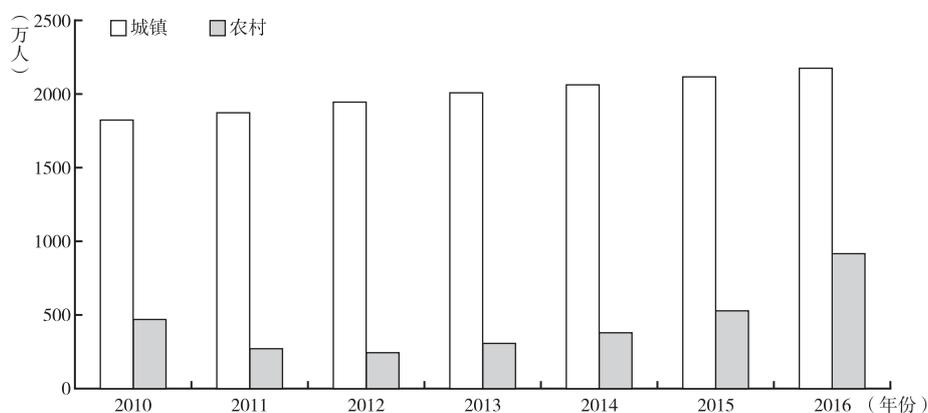


图 2 中国失业者的城乡分布

资料来源: 根据国家统计局公布的城镇就业者数量和城镇失业率计算得到。

### (三) 失业者的地区分布

《中国统计年鉴》的数据显示, 2010 年以来失业人数在持续上升, 在缺少 2015 年全国 1% 人口抽样调查微观数据信息条件下, 我们从两个角度判断失业严重的省市。首先, 我们用 2010 年第六次全国人口普查数据计算出各省市的城镇失业率。失业率最高的省市包括天津市、山西省、辽宁省、吉林省、黑龙江省、河南省、广西壮族自治区、海南省、重庆市、贵州省和甘肃省。其次, 我们用 2010 - 2016 年全国流动人口动态监测数据计算出各省市平均的失业率。外来人口的失业率不足 3%, 是失业率最低的群体, 其失业率显著低于城镇失业率。然而, 一个地区的就业困难程度也会从外来人口的失业率高低下反映出来。如图 3 所示, 外来人口失业率超过 5% 的省份包括山西省、内蒙古自治区、吉林省、黑龙江省、海南省、贵州省、青海省和新疆维吾尔自治区。

国家卫计委全国流动人口动态监测调查数据显示, 各个省份的劳动参与率与失业

率呈现显著的负相关。劳动参与率越高的省份，失业率也越低。这个结果与 2000 年人口普查数据完全一致，就业困难从失业率和劳动参与率两个维度显示出来。

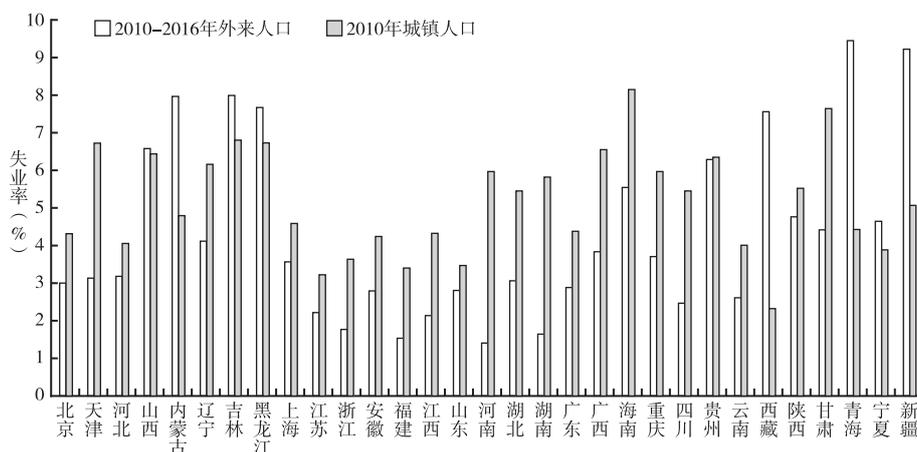


图3 不同省份的城镇失业率

资料来源：根据第六次全国人口普查数据和全国流动人口动态监测调查数据（2010 - 2016）计算得到。

### 三 失业者得到社会救助了吗

#### （一）失业保障体系

近年来，参加失业保险的劳动者数量和基金账户盈余都在持续上升，参保者从1996年的8333万增加到2016年的18089万。由于发放失业保险的人数有限，失业基金账户一直是盈余的，2016年的账户余额达到5333亿元。政府劳动部门对失业者实际救助的覆盖率不高。政府发放失业救济金的人数只占所有失业者的15%，如图4所示，政府发放失业救济金的失业者数量也是下降的，从2004年的超过754万，下降到2012年的390万，此后略有反弹，到2016年达到484万。失业者没有得到失业救济的比例越来越高，这部分人就成了脆弱群体，陷入贫困的风险增大。

中国近年来一直在扩大社会保险体系的覆盖面，缴纳失业保险的人数虽然增长缓慢，但还是从2006年的1.12亿增长到2016年的1.81亿。然而，这些参加失业保险的劳动者通常在正规部门或正规岗位，他们失业的可能性最低。国家卫计委2010 - 2016年的全国流动人口动态监测调查数据中，没有失业保险的劳动者失业率为3%；有失业

保险的劳动者，失业率只有0.67%，失业风险不到前者的1/4。那些没有参加失业保险的群体，不仅失业风险高，而且一旦失业，享受不到失业救助。参加并缴纳失业保险的劳动者，岗位稳定、失业风险低，其结果就是失业基金账户持续积累盈余。

政府难以把这些失业基金真正用到失业者身上，又不能为这笔基金找到好的投资方向以保值增值，于是在2015年和2016年连续两次调低了缴费比例，由占工资总额的3%下调到2%，接着又下调到1%。中国政府无论在帮助失业者实现再就业方面，还是为他们提供社会救助方面，一直面临着“瞄准困难、救助效率低”的问题（吴要武等，2014）。发展中国家政府在提供公共服务方面的难题，中国也同样存在。

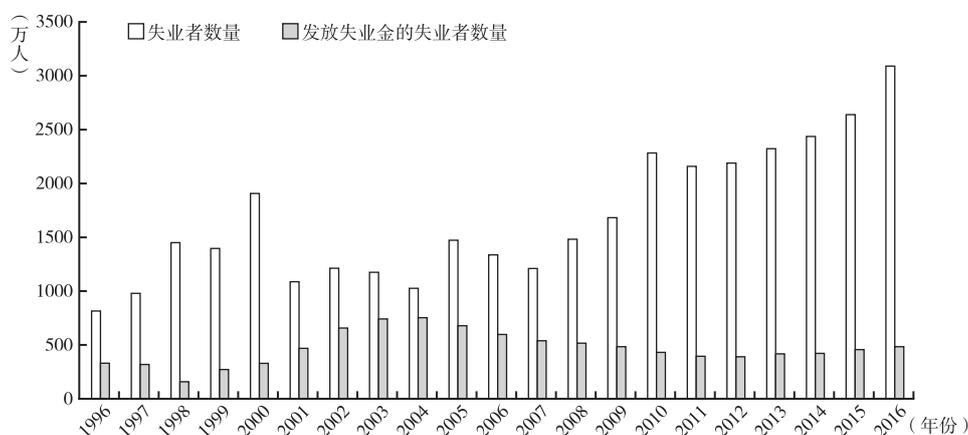


图4 失业者数量与发放失业救济金的失业者数量

资料来源：根据《中国统计年鉴》（2017）整理得到。

## （二）城镇最低生活保障体系

如图4所示，近年来，大多数城镇失业者没有得到失业保障体系的救助，那么，他们是否被其他社会保障体系所覆盖呢？假定那些“失业金发放者”都是城镇失业者，这个数字要大于“年底领取失业金者”。如果城镇的失业者没有领取失业救济金，有可能被城镇的最低生活保障体系所救助。将这两个社会保障体系所覆盖的失业者加总，看这个数字占城镇失业者总量的比例，这是享受社会救助的最大比例，结果报告在表3中。城镇低保体系中救助的失业者数量呈现稳定下降趋势，从2009年的904万下降到2016年的623万。将这两个社会保障体系救助人数与城镇失业者总量对比，可以计算出每个项目救助的比例和未得到任何救助的比例。

2009年领取失业救助的比例加上领取低保救助的比例为106.9%，这说明，本文采

用的方法过高估计了社会救助的人数和比例。尽管高估了两项社会救助的比例，未得到任何救助的比例仍然呈现快速提高的趋势。2010年，有近1/4的失业者没有得到社会保障体系的救助；到2016年，未得到社会保障体系救助的失业者上升到53.6%。现行失业保险缴费群体和发放对象之间的不一致，导致了失业基金账户盈余不断扩大，这并不是因为失业者人数减少导致了账户盈余扩大，这也是政府降低失业缴费率的原因。

表3 城镇失业者得到社会保障救助情况

年份	城镇失业者 (万人)	发放失业金 失业者(万人)	城镇低保 (万人)	失业救助比例 (%)	低保救助比例 (%)	无救助比例 (%)
2009	1299	484	904	37.3	69.6	-6.9
2010	1762	432	901	24.5	51.1	24.4
2011	1667	394	895	23.7	53.7	22.6
2012	1691	390	816	23.1	48.3	28.6
2013	1793	417	776	23.2	43.3	33.5
2014	1881	422	711	22.4	37.8	39.8
2015	2038	457	659	22.4	32.4	45.2
2016	2386	484	623	20.3	26.1	53.6

资料来源：根据《中国统计年鉴》和《中国民政统计年鉴》相关年份数据整理得到。

我们可以推测，既没有得到失业救济，也没有被城镇最低生活保障所覆盖的失业者是最脆弱的群体。2010年以来，失业者数量一直保持在2000万以上，这个群体中，失业期限如何呢？根据国务院发展研究中心在2015年的调查，失业时间在一年以上的失业者占68.5%（国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组，2016）。一般说来，结构性失业者的失业期限更长，但在经济衰退期间，周期性失业也会持续更长时间。

#### 四 失业者来自何处

在缺少全国代表性微观数据的情况下，本文只能做一些推测。第一，我们推测，在中小城市，就业会更困难。根据国家统计局发言人的报告，全国城镇调查失业率稳定在5.2%左右，其中31个大城市城镇调查失业率稳定在5%左右<sup>①</sup>。2016年7月，4个直辖市和27个省会城市的失业率低于全国平均水平，那么，这31个大城市以外的

<sup>①</sup> 来自国家统计局《解读：6.7%是有就业有质量有支撑的增长》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201607/t20160720\\_1379444.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201607/t20160720_1379444.html)。

城市，会有高于5.2%的失业率<sup>①</sup>。

第二，我们将大量农村劳动者加入到失业者行列。今天的农户收入中，非农就业或非农经营的收入比例占主导地位，农业劳动的季节性使大多数农民珍惜时间成本，寻找非农工作机会。如果农村劳动者自认为上个月没有从事有收入的工作，当前正处于找工作状态，就被定义为失业者。按照国家统计局对农民工的调查，2016年有1.1亿本地农民工，这些本地农民工从事的大多是非正规就业，失业的可能性更高。在城镇化进程中还产生了失地农民，很多城市把这个群体纳入到失业救济范围。农村失业者的出现使传统失业救济体系出现了漏洞，登记失业者主要存在于城镇。

第三，我们推测，经济困难地区的失业率更高。从2010年人口普查数据计算的失业率和2010-2016年国家卫计委全国流动人口动态监测调查数据计算的失业率看出，东北三省、内蒙古自治区、山西、甘肃、青海、新疆维吾尔自治区等地的外来人口失业率较高。我们还发现，一个省份2015年制造业就业在总就业中的比例，与外来人口的失业率呈显著的负相关。如图5所示，制造业就业在总就业占比高的省份，失业率也更低。2012-2016年，制造业就业人数减少了891万。我们推断，那些制造业排斥就业最厉害的省份，也是失业率最高的地区。换言之，产业转型带来了更多的失业者。

根据国家统计局公布的历年国民经济和社会发展统计公报，新增城镇就业人数连续4年超过1300万。由于新增劳动年龄人口在减少，城镇新增就业主要来自农业劳动力的转移，这意味着，城镇对劳动力的需求在增长。由于“刘易斯转折点”已过，只有继续提高工资水平，才能吸引迁移边际成本越来越高的农村劳动力进入城镇。城镇的就业形势应该更好，就业机会多，工资持续上涨。市场上时时都在发生就业创造和就业破坏，“新增就业”意味着就业创造的数量减去就业破坏的数量后的净增加。然而，3091万失业者的出现意味着，“就业形势良好”和“城镇新增就业”连续4年超过1300万，这难免让人怀疑其真实性。

---

① 我们利用《中国城市统计年鉴》，计算出2015年4个直辖市和27个省会城市市辖区的人口数量为15531万，占中国城市总人口的34.8%；其他地级市人口为29107万人，占城市总人口的65.2%。假定4个直辖市以及27个省会城市与其他地级市人口的年龄结构一致，由于这31个大城市的失业率为5%，可以很容易推算出其他地级市的失业率为5.31%。

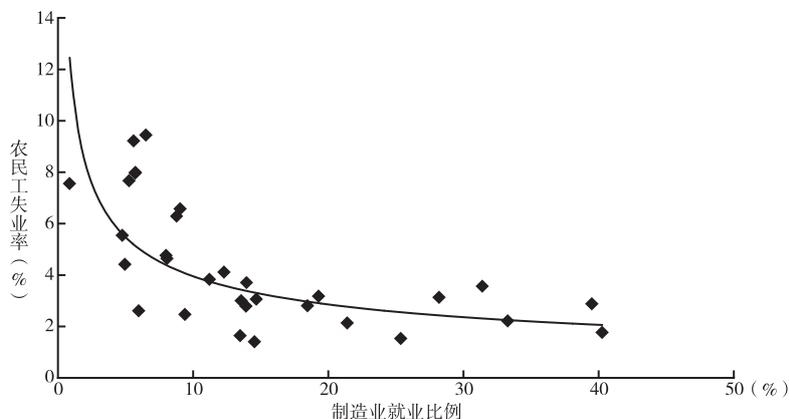


图5 2015年各省份制造业就业比例与农民工失业率

资料来源：根据2015年全国1%人口抽样调查数据和国家卫计委全国流动人口动态监测调查数据计算得到。

## 五 就业形势困难的其他证据

3091万失业者是就业形势困难唯一的证据吗？近年来的就业困难表现在劳动力供给和需求两个方面。考察企业对劳动力的需求变化是理解就业形势困难与否的重要因素。中国企业家调查系统每年公布的数据显示<sup>①</sup>，在被调查企业的回答中，认为当前经济形势偏冷或过冷的企业家所占比例从2010年的10%上升到2012年的57.2%，此后，一直徘徊在46.5%~60.7%之间。该调查中，企业家对“当前宏观经济形势的判断”也较为一致，2007-2010年企业家对经济形势判断比较乐观，2011年以来，认为当前宏观经济形势“较差”与“很差”的比例显著上升（中国企业家调查系统，2016）。企业经营状况决定了对劳动力的需求，从企业家回答的当前就业状况可以看出，表示本企业今年用工人数较去年用工人数减少的企业，由2010年以前的不足20%，稳步上升到2016年的37.5%（表4）。

<sup>①</sup> 中国企业家调查系统数据：<http://www.cess.net.cn/>。

表4 被调查企业认为当前用工人数与前一年相比增加、持平和减少的比例

单位：%

年份	增加	持平	减少
2016	17.2	45.3	37.5
2015	14.9	48.0	37.1
2014	20.2	47.0	32.8
2013	23.5	46.7	29.8
2012	20.0	46.7	33.3
2011	30.4	43.7	25.9
2010	37.3	44.0	18.7
2009	27.0	53.4	19.6
2008	32.5	43.5	24.0
2007	42.3	41.3	16.4

资料来源：根据中国企业家调查系统公布的宏观报告整理得到。

在城镇劳动力市场上，一个新进入市场群体是高校毕业生（包括大学毕业生和研究生毕业生），2017年该群体人数达到795万，大约相当于新增劳动年龄人口的一半。北京大学教育学院从2003年开始追踪调查大学毕业生并发布关于就业情况报告，最新发布的信息是2015年采集的。通过对比可知，2015年大学毕业生就业困难程度要比2013年及以前年份更严重。2015年6月，毕业生确定单位的比例只有33.4%，是7次调查中最低的一次；而从事灵活就业的比例则从以往的5%~7%上升到16%（岳昌君、周丽萍，2016）<sup>①</sup>。在持续增长的失业群体中，大学毕业生所占比例可能在增大。

如果劳动力市场存在大量失业者，会压低在岗者的收入水平，那么，在所有劳动者中，工资增长者所占比例会下降。根据国务院发展研究中心2015年开展的抽样调查，共有30200人对收入情况做了回答，其中表示收入明显增长者占5.0%；表示略有增长者占26.9%；表示没什么变化者占39.7%；表示略有下降者占12.4%；表示明显下降者占16.1%（国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组，2016）。全国流动人口动态监测调查数据显示，2016年，农民工的收入水平为3435元，比2015年的3604元下降了4.7%。对于习惯了工资上涨的外来劳动力来说，工资下降会导致更多的失业，更多外来劳动力会选择返回出发地。由于全国流动人口动态监测调查是在城

<sup>①</sup> 北京大学教育学院的调查时间为6月，由于历次调查都保持同一时间段，调查结果具有可比性。

镇抽样的，那些失去工作者，一部分返回出发地，外来人口群体的调查失业率被压低了。

劳动参与率是衡量劳动力市场形势的重要指标。当劳动者失业延续时间过了某个界限，就会因沮丧而退出劳动力市场，劳动参与率下降。从一些学者计算得出的结果看，2015年的劳动参与率比2010年降低了4.7个百分点，在16~65岁劳动年龄人口的几乎每个队列上，劳动参与率均显著下降（都阳、贾朋，2018）。

我们根据2015年全国1%人口抽样调查数据计算出2015年的就业率。研究发现，就业率变化趋势和劳动参与率变化趋势基本一致。我们将所有就业者数量作为分子，将当年公布的15~64岁人口作为分母，构建了一个就业率指标。依照同样口径，分别计算出历次人口普查或全国1%人口抽样调查年份的就业率，结果报告在表5中。可以看出，虽然就业率一直在下降，但最引人注目的是2015年的全国就业率比2010年下降了5.6个百分点。而2005-2010年期间，就业率几乎没有变化。根据国家统计局公布的人口总量和2015年的年龄结构，我们推算出2015年15~64岁人口数量大约为100361万人，1个百分点对应着1003.6万人，就业率下降使中国的实际就业人数减少了5620万。

表5显示，城市和镇的就业率只有轻微的下降，而乡村的就业率却在2010-2015年下降了8.4个百分点。人们可能会得出判断，中国就业人口减少主要来自农村。这是被统计戏法迷惑了，因为农村劳动力在向城镇迁移，而这部分劳动者年轻、健康、受教育水平相对较高，就业意愿最强，城镇就业率因他们的流入而持续提高。如果城镇的统计就业率保持不变，就意味着城镇本地人的就业率在显著下降。农村青壮年劳动力持续离开农村，会使农村的就业率下降。

表5 不同地区的就业率

单位：%

年份	城市	镇	乡村	全部
1982	80.79	79.96	85.33	84.41
1990	76.71	76.39	88.10	85.34
1995	75.09	72.64	86.93	84.80
2000	65.50	72.65	89.06	80.74
2005	65.69	71.18	83.97	76.27
2010	63.88	71.01	86.75	76.35
2015	62.80	68.95	78.42	70.71

资料来源：根据相关年份全国人口普查和全国1%人口抽样调查数据计算得到。

人力资源和社会保障部近年来推出了许多促进就业的政策。2015年开始,从失业保险基金账户中拿出一笔钱,给企业做稳岗补贴<sup>①</sup>;到2017年9月,给64万户企业发放了424亿元,惠及职工7926万人次<sup>②</sup>。这个政策意味着,人社部不仅清楚当前的就业形势,还从劳动力需求方入手,进行大力度的干预。2003年以来,人社部推进劳动力市场正规化的举措也一定程度上给企业经营带来了困难。2015年以来,人社部门又帮助企业脱困发展,稳定就业岗位。

## 六 就业困难的成因

我们从社会经济环境变化和外部冲击的角度分析近年来就业困难的原因。首先,由于经济增长速度下降,劳动力新增需求不足以弥补产业结构调整带来的就业破坏。传统产业的投资呈负增长,新兴高技术产业投资虽然快速增长,但主要吸纳高人力资本的劳动者,受教育程度较低的劳动者在产业结构调整中处于困难局面。我们根据不同类型经济单位的历年投资和从业人员数量,计算了2006-2016年投资对就业增长的弹性,民营经济部门的就业弹性为0.51,2010年以来,这个弹性上升到0.69,而民营经济部门的投资增长速度显著下降,从2007-2010年的28%下降到2011-2013年的不到22%,2014-2016年进一步下降到不到14%。民营经济部门投资速度的快速下降,减少了新增就业机会,使“总量压力”呈现出来。

其次,外部事件的冲击和长期影响带来就业困难。2008年的金融危机对就业产生显著影响,中央政府立即投入4万亿刺激增长,然而,这次刺激仅仅使第二产业在2009年和2010年出现短期的恢复性增长,第三产业暂时延缓了下降势头,2011年,第二三产业增长速度又开始下降。可以推断,金融危机是这次就业形势恶化的转折点,失业人数从2007年的1210万,上升到2009年的1682万,此后,一直保持攀升态势。今天仍在执行的“去产能”,就是在消化4万亿刺激产生的过剩。可以推断,金融危机对就业的负面影响一直到今天还没有消除。

最后,经营环境发生了深刻变化。我们推测,失业者和劳动力市场退出者主要来

① 来自人力资源和社会保障部《援企稳岗护航就业——人社部失业保险司负责人就〈关于实施失业保险援企稳岗“护航行动”的通知〉进行解读》, [http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/SYzhengcejiedu/201709/t20170928\\_278423.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/SYzhengcejiedu/201709/t20170928_278423.html)。

② 来自人力资源和社会保障部《人力资源社会保障部关于失业保险条例修订情况的说明》, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/11/content\\_5238845.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/11/content_5238845.htm)。

自现有产业的就业破坏，其中，制造业是个重要领域。制造业是中国参与国际市场竞争、充分发挥自身比较优势的条件下发展起来的，以劳动密集型产业为主。由于工资是企业的主要成本开支，企业对工资上涨较为敏感。2004年以来的工资持续上涨，使劳动密集型企业渐失利润空间，或者进行产业升级，或者转移到工资成本较低的中西部省份与其他发展中国家。2012-2016年，第二产业就业人数减少了891万。

## 七 学术界为什么失去了对就业形势的敏感性

虽然就业形势严峻已持续了多年，学术界对这个问题的关注却很少。1998-2002年的就业困难引发了大量经济学和社会学领域的研究，今天的就业形势却很少有人关注。以往研究劳动力市场的那些知名学者大多转移了研究领域和问题。2010年以来，每年失业人数都超过了2000万，为什么众多学者会失去对就业形势变化的敏感性呢？我们根据自身经验，提出一些解释。

第一，社会稳定，缺少关注就业问题的信号。虽然城乡失业人数在增加，但中国并没有像1998-2002年那样发生众多群体性事件。群体性事件是个重要信号，提醒就业压力的存在，当缺少这样的公共信号时，大多数劳动经济学家对失业人数上升失去了警惕。城镇劳动者数量持续增加时，即使存在3000万失业者，统计出来的失业率数字也不会太高。

第二，统计部门只给出了部分城市的失业率信息。2013年，国家统计局在全国65个大城市的月度就业调查体系的基础上，将月度调查推广到所有地级市。学术界判断，这个调查方案设计得合理，样本轮换及时，经费保障到位；从技术细节看，问卷设计得简洁，易于操作，调查成本低。很少有人怀疑这个调查结果的可信性。当然，也没有学者真正使用过这个微观数据并对其质量与可信性做过评估。

2013年以来，虽然调查失业率数据没有公开发布，但在相关学术会议和内部座谈会上，调查失业率信息不断地被透露出来，在5%附近波动，这是大多数学者心目中的“自然失业率”。要特别指出，国家统计局虽然不断透露这个调查失业率，但从来没有公布过劳动参与率或者就业率数据。只有把劳动参与率（就业率）和失业率结合起来，才能正确判断劳动力市场形势。

第三，相关政府部门对就业形势给出了乐观判断。2005年以来，人社部面对劳动力短缺，很快调整了就业政策，大力推进劳动力市场正规化，持续提高最低工资，与劳动者签订书面劳动合同，提供三险一金。但人社部一直都在发出“就业压力仍然巨

大”的信号，然而，“狼并没有出现”，社会各界对人社部的呼声已经疲惫了。近年来，人社部的官员在公开讲话和文章中，却发出了就业形势良好的信号，提出保持了比较充分的就业<sup>①</sup>。学者会解读为，中国的就业形势很好，连人社部都不再喊就业困难了。

第四，失业保险缴费比率的连续下调对学者产生了误导。2015年春，很多地方将失业保险的缴费率由工资的3%下调为2%，2016年春，再次下调为1%。由于失业保险基金中贡献者和领取者错配，地方社保部门积累了大量的盈余。由于盈余基金只能用于失业救济和促进再就业，用途相对单一，城市的失业基金账户盈余越积越多，一些地方政府下调了失业保险的缴费率。失业保险缴纳比例的不断降低对学者产生了误导，政府连续降低失业保险缴纳比例，说明失业保险基金非常充裕，这也就意味着就业形势并不困难。

第五，城乡低保人数在持续下降。作为社会弱势群体的缓冲垫，失业保险与最低生活保障具有联动性。失业救济金与低保人数、低保救助水平成为判断就业形式的重要信号。城镇低保在2002年实现了“应保尽保”，此后，城市低保人数长期稳定在2200~2300万之间。2009年城市低保人数为2345万，达到最高点，自2010年开始下降，2014年下降到1877万，到2016年，进一步下降到1480万。农村低保建设起步较晚，2013年农村低保人数为5388万，此后开始下降，2016年为4587万。当城乡低保人数持续减少，下降速度由慢变快时，很难相信这时会发生“就业困难”。

第六，国家统计局公布2015年全国1%人口抽样调查汇总数据时，“漏掉”了失业人数。就把握劳动力市场基本情况来说，全国人口普查数据和全国1%人口抽样调查数据是最准确可信的调查数据。学者在判断劳动力市场的基本态势时，首先关注的两个指标是失业率与劳动参与率。改革开放以来，中国的劳动参与率持续下降，2005-2010年已经有稳定下来的势头。仅仅出于职业好奇心，劳动经济学者也会关注2015年的劳动参与率。当汇总数据里不提供失业者数量时，劳动参与率就无法推算了。面对基本数据信息缺失，学者就会放弃，在缺乏微观调查数据的情况下，中国劳动力市场无法深入研究下去。

第七，2004年以来，企业“缺工”成了常态，让学者形成了牢固的观念，中国现在的基本国情是劳动力供给不足且制约了经济增长。为了使传统的增长模式能持续更长的时间，除了要加快城镇化进程和提高劳动者受教育水平，还要设法提高劳动参与

<sup>①</sup> 来自新华网《尹蔚民：大力支持创新创业促进就业改善民生》，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-09/19/c\\_129707774.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-09/19/c_129707774.htm)。

率，以开发更多的劳动力资源（蔡昉，2016）。学者的判断都是建立在长期的研究和大量的知识积累上，要改变他们的观念，更加困难，需要更长的时间和更多的信息。

2010年以来的失业人数增加、就业率下降却没有引起中国劳动经济学家的关注，回头检查一下，政府相关部门提供了哪些信息被研究者忽略了？当国家统计局在报告就业形势良好时，把“问题”也抛出来了。2016年12月，国家统计局发言人指出，就业形势总体平稳，特别是大城市城镇调查失业率连续3个月保持在5%以下比较低的水准，当前就业稳仍然是经济运行的一大亮点<sup>①</sup>。

只有一个时点的失业率信息是不够的，要把劳动参与率、就业率与失业率的时间序列信息结合起来，才能看出劳动力市场的变化态势。国家统计局仅仅发布“调查失业率”信息是不完备的，而且仅仅公布了4个直辖市以及27个省会城市的失业率。中国还有很多中小城市、镇，那里的劳动者更多。国家统计局发言人并没有分类给出广大中小型城市、镇和农村的失业率。近年来，中国就业最困难的是中小城市、镇和农村，那里的就业机会更少，发生就业困难的时候，信号传递不像大城市那样便利，不容易被政府和社会各界倾听到。

2014年以来，“双创”（大众创业、万众创新）成为一个重要的就业政策。无论政府对“双创”寄予何种厚望，从岗位特征来看，“双创”所创造的就业多数是典型的非正规就业。中国政府上一次鼓励发展非正规就业是在1998-2002年的国企改革导致的就业困难时期。政府倡导“双创”，应该是清楚中国面临的就业困难局面，与1998-2002年政府帮助劳动者找工作相比，这次是鼓励劳动者自雇经营或开办小微企业<sup>②</sup>。从2005年全国1%人口抽样调查数据看出，有大学学历的28岁以上劳动者，职业身份为“自营劳动者”或“个体工商户”的比例只有2%，28岁以下大学毕业生中，职业身份为“自营劳动者”或“个体工商户”的比例只有1%。正常条件下，一个鼓励性政策，尽管降低了开办企业的成本，对市场还不了解的大学毕业生很少会贸然选择从事自营劳动或成为个体工商户。如果自营劳动者的比例提高了，真正原因应该是就业困难，被迫从事非正规就业。政府在设计政策时，总是顺势助推，就像2004-2010年期间的推进正规化，“双创”显然逆转了推进劳动力市场正规化的方向，这背后是“巨

① 来自国家统计局《国家统计局新闻发言人就2016年11月国民经济运行情况答记者问》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjld/201612/t20161213\\_1441156](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjld/201612/t20161213_1441156)。

② 来自新华网《尹蔚民：大力支持创业创新促进就业改善民生》，[http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-09/19/c\\_129707774.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-09/19/c_129707774.htm)。

大就业压力”。

自2007年以来,中国经济的增长速度持续下降了近10年。近年来,政府一直在强调“新旧动能转换”,这意味着传统增长模式向新增长模式转化。这是个调整的过程,增长速度和投资速度都在下降,还伴随着大量的结构性失业和摩擦性失业。在此期间,不可能长期保持“低失业率”和“充分就业”,就业困难的局面也很难在短时间内结束。

## 八 结论与含义

2004年以来,政府劳动部门出台了一系列推进劳动力市场正规化的政策措施。学术界理解其中的经济理性,但也表示担忧,在工资快速增长的条件下,政府劳动部门进一步推动工资增长,会给劳动密集型企业带来沉重压力,刺激企业加快产业升级。产业升级往往会带来对高人力资本劳动者的需求增加,和对低人力资本劳动者的需求减少,那么,中国劳动力市场会过早迎来技术升级和技能偏好型劳动力需求增长,非技术劳动者将会被排斥。10多年过去了,这个变化路径与当初担心的完全一致,即劳动密集型产业的转型升级提前到来,大量劳动者失去工作,或者成为失业者,或者退出劳动力市场。

尽管中央相关职能部门发出的关于就业形势的信息是乐观的,当我们发现2016年的失业人数达到3091万,劳动参与率在显著下降时,重新研读这些信息,就会解读出不同的结果,中央政府并没有隐瞒就业困难。“经济下行压力”是众所周知的事实;但“巨大就业压力”则被忽视了。更重要的是,我们见到一个久违的词汇——“碰头”,在中国的语境下,它相当于“困难的叠加”。与1998-2002年就业困难(“三碰头”)不同的是,中国经济的高速增长阶段已经结束,就业困难局面将会持续更长的时间。

这次产业升级发生在刘易斯转折点过后,发生在人口红利消失,劳动力供给减少的背景下。失业者数量高达3091万,如此严峻的就业形势让人感到不解,当16~64岁劳动年龄人口数量自2013年开始减少,农民工增长速度接近于0的情况下,“就业需求高峰期”来自哪里,对应着什么样的微观个体特征?本文的研究发现,2010年开始出现大量失业者,这些失业者的大多数没有得到社会救助,长期失业者因沮丧而退出劳动力市场,成为最容易陷入贫困的脆弱群体。当中央提出对农村剩余贫困人口进行精准扶贫时(习近平,2017),另一个贫困人口群体,却在城镇悄悄增大了,使中国的反贫困面临不利的两线作战状态。

失业率上升和就业率下降导致大约 1/10 的劳动力资源没有被充分利用，实际产出水平低于资源禀赋所决定的生产水平，因此，近年来的增长速度低于潜在最优增长速度。本文指出了劳动力资源没有得到充分利用这个事实，但限于大样本微观数据的可得性，并没有分析失业或退出劳动力市场中，多少人归因于经济周期进入下行阶段，多少人是由于产业结构调整，其个体特征是什么样的。2017 年以来，当宏观经济似乎出现复苏迹象时，我们却难以判断劳动力市场将会出现怎样的变化，是有就业的复苏还是无就业的复苏？国务院常务会议使用“碰头”来描述劳动力市场态势时，我们面临着值得研究的重大问题，本文指出了这个问题，期待有更多的学术界同行关注并研究它。

### 参考文献：

- 蔡昉(2010)，《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》，《经济研究》第 4 期，第 4 - 13 页。
- 蔡昉 (2013)，《农民工市民化有利于提高劳动参与率》，《人民日报》2 月 5 日，第 5 版。
- 蔡昉 (2016)，《从劳动力角度看供给侧改革》，《中国经贸导刊》第 12 期，第 33 - 34 页。
- 蔡昉、都阳 (2011)，《工资增长、工资趋同与刘易斯转折点》，《经济学动态》第 9 期，第 9 - 16 页。
- 都阳、贾朋 (2018)，《劳动供给与经济增长》，《劳动经济研究》第 6 卷第 3 期，第 3 - 21 页。
- 国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组 (2016)，《中国民生调查 2016 综合研究报告——经济下行背景下的民生关切》，《管理世界》第 10 期，第 1 - 12 页。
- 林毅夫、蔡昉、李周 (1999)，《中国的奇迹：发展战略与经济改革》(增订版)，上海：上海人民出版社。
- 卢锋、刘晓光、姜志霄、张杰平 (2015)，《劳动力市场与中国宏观经济周期：兼谈奥肯定律在中国》，《中国社会科学》第 12 期，第 69 - 89 页。
- 吴要武等 (2014)，《中国城镇非正规就业问题研究》，北京：中国社会科学出版社。
- 习近平 (2017)，《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——

在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载于《党的十九大报告辅导读本》，北京：人民出版社。

岳昌君、周丽萍（2016），《经济新常态与高校毕业生就业特点——基于2015年全国高校毕业生抽样调查数据的实证分析》，《北京大学教育评论》第2期，第63-80页。

曾湘泉（2017），《优化就业结构提高就业质量》，《中国就业》第9期，第4-6页。

中国企业家调查系统（2016），《企业家对宏观形势及企业经营状况的判断、问题和建  
议——2016·中国企业经营问卷跟踪调查报告》，《管理世界》第12期，第60-76页。

## **When Employment Pressure Meets Growth Slowdown: An Analysis on China's Urban and Rural Labor Market**

Wu Yaowu & Chen Mengmei

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

**Abstract:** China's total unemployment population has been increasing in recent years. The number of the unemployed surpassed 22 million in 2010 and reached a record-high of 30.91 million in 2016. However, the severe unemployment does not get deserved attention, and both government and academia still view China's labor market as "low unemployment" and "sufficient employment". With labor market data released by National Bureau of Statistics of China, this paper compares the unemployment situation among urban local workers, migrant workers in cities and towns, and rural non-agricultural labors, and finds that urban local workers and rural non-agricultural labors have the highest unemployment rates. This paper also explores possible reasons that academia understate China's employment situation.

**Keywords:** unemployment rate, labor force participation rate, labor market

**JEL Classification:** J6, J65, J69

(责任编辑:王永洁)