

**WP/15/151**

# **IMF Working Paper**

---

中国“新常态”下的就业市场

作者：W. Raphael Lam(林卫基)、Xiaoguang Liu(刘晓光)和Alfred Schipke(席睿德)

I N T E R N A T I O N A L M O N E T A R Y F U N D

## 基金组织工作文件

亚洲及太平洋部

### 中国“新常态”下的就业市场<sup>1</sup>

作者：W. Raphael Lam (林卫基)、Xiaoguang Liu (刘晓光)  
和 Alfred Schipke (席睿德)

由 Alfred Schipke (席睿德) 授权发布

2015 年 7 月

**本工作文件不应视为代表基金组织的观点。**

本工作文件中所表达的观点仅代表作者，未必代表了基金组织的观点或基金组织的政策。工作文件介绍了作者们正在进行的研究，发布文件旨在征求意见和进一步讨论。

### 摘要

随着中国在“新常态”下推进改革，保持就业市场稳定成为当务之急。中国人口和劳动力状况正在发生变化，不再像过去几十年那样得益于充足而廉价的劳动力。到目前为止，尽管经济增长有所放缓，但劳动力市场似乎具有韧性，部分原因在于服务业的扩张。农民工流动和产能过剩行业可能的劳动力贮存效应也有助于解释这一点。然而，虽然后两个因素充当了减震器的作用——短期内有助于就业市场的稳定——但如果其长期存在，可能会拖累必要的调整，从而导致资源配置效率低下，并削弱生产率的提高。本文量化分析了结构性趋势和改革的速度会在多大程度上影响新常态下的就业增长。拖延改革的实施会削弱中期的经济增长前景，其风险是创造的就业机会将少于政策目标，导致未来出现就业压力。与此相反，成功转型可能需要加快改革，包括产能过剩行业和国有企业，并辅以有针对性的社会保障体系。

JEL 分类编号：E1、E2、J1、J2、J3、J6

关键词：中国、劳动力市场、失业、迁移、流动

作者的电子邮箱：[wlam@imf.org](mailto:wlam@imf.org)；[xliu3@imf.org](mailto:xliu3@imf.org)；[aschipke@imf.org](mailto:aschipke@imf.org)

<sup>1</sup> 我们感谢 Sung Jung 和 Lesa Yee 提供的支持。在奥肯定律估计中，李秦基于各种劳动力调查数据在估计失业率方面提供了数据和研究支持。我们感谢卢锋教授提供的关于农民工方面的数据和有益建议，并感谢 Tamim Bayoumi、何辉、Christina Kolerus、Markus Rodlauer 以及基金组织/北京大学联合研讨会与会者和国务院发展研究中心研讨会与会者的意见。

一. 导言.....	4
二. 劳动力市场的发展.....	5
三. 解释劳动力市场的韧性.....	8
四. 对农民工流动的实证分析.....	14
A. 奥肯定律估计.....	17
B. 农民工流动的决定因素.....	18
五. 对新常态下劳动力市场的情景分析.....	21
A. 各部门经济增长的就业弹性.....	23
B. 服务业比重估算.....	23
C. 情景分析.....	24
D. 各情景的模拟结果.....	25
六. 政策意义.....	27
七. 结论.....	29
参考文献.....	35

## 表

1. 中国的奥肯定律估计.....	18
2. 描述性统计.....	19
3. 农民工流动的决定因素.....	20
4. 中国各部门就业弹性.....	23
6. 生产率提高和经济增长的不同情景.....	27

## 图

1. 劳动力市场的发展.....	7
2. 中国的人口结构.....	9
3. 中国服务业的扩张.....	11

4. 劳动力市场对负面冲击的短期缓冲.....	13
6. 新常态下经济转型的情景分析.....	25

#### 附件

1. 关于中国劳动力市场的统计数据.....	30
2. 国有企业双城记.....	32
3. 三中全会蓝图中的户籍改革.....	333

## 一、导言

中国已开始实施全面的三中全会改革蓝图。其目标是通过促进信贷资源配置并改善社会福利实现更具包容性的可持续经济增长。在此背景下，稳定就业是政府优先考虑的政策目标。2015 年的全国人民代表大会工作报告强调，随着经济改革的推进，中国已开始进入“新常态”。在这种情况下，首要任务是在实施改革的同时，保持稳定增长和确保充分就业（国务院，2015 年）。

尽管经济增长放缓，但劳动力市场状况似乎保持良好。新增城镇就业岗位显著超过官方目标，同时，城镇登记失业率稳定在 4% 左右。<sup>2</sup> 平均工资与名义 GDP 同步增长，城乡收入差距并未扩大。采购经理人就业指数 (PMIs) 有所疲软，但劳动力市场总体仍具有韧性。

尽管经济增长有所放缓，但结构性趋势——除了农民工流动和国有企业劳动力贮存带来的独特缓冲外——倾向于支持劳动力市场韧性。中国正处在人口结构的转折点，包括农村剩余劳动力减少，可能会抑制经济增长放缓对就业的负面压力。与此同时，劳动力密集的服务业的扩张正在创造更多的就业机会。中国劳动力市场的独特性（诸如农民工流动和国有企业及产能过剩部门人员过度就业）也对就业的不利冲击构成了缓冲。然而，随着经济增长放缓，尽管国有企业的这种劳动力贮存效应可能会减轻对就业的负面影响，但对其长期依赖会削弱劳动力市场的灵活性，导致劳动力配置效率低下，并影响生产率的提高。

农民工流动是了解中国劳动力市场状况的关键。农民工数量庞大，2013 年约为 2.7 亿，占劳动力总数的三分之一（Meng，2012 年）和城镇就业人数的一半。这些农民工流动与 GDP 增长密切相关，比失业率更好地反映了劳动力市场的短期动态。我们的估计进一步表明，城乡收入差距和经济增长是农民工流动的主要决定因素。然而，户籍限制和缺乏对农民工的社会服务可能会削弱长期的劳动力市场灵活性。

实证分析表明，劳动力市场的长期韧性取决于改革实施的进展情况。旨在量化各部门改革对就业影响的情景分析发现，延误改革可能导致进一步扭曲，从而削弱中期就业前景。这表明，新的就业水平风险已降至当前的官方就业目标。相反，加快产能过剩行业改革和

---

<sup>2</sup> 2015 年第一季度的官方调查失业率也保持稳定，为 5% 左右。

国有企业改革可在短期内释放多余的劳动力并使失业率临时性地提高 0.5%至 0.75%，但在中期内能促进结构转型（如城市化和服务业发展）至更可持续的经济增长和就业。

本文分析的一个重要政策意义是，增强劳动力市场的灵活性将有助于中国经济转型至新常态。首先，经济结构调整期间，通过有效的预算内社会政策促进剩余劳动力的重新配置，可更加有效地实现劳动力市场的稳定。这并不是单纯地依赖于对周期性冲击的内在缓冲（如前面提到的国有企业过度就业）。第三，坚定不移地实施改革将有利于农民工流动和结构性趋势，这反过来将有助于在中期内创造就业机会和城镇就业岗位。这包括开放服务业和改革户籍制度，以增强劳动力市场的灵活性（Whalley 和 Zhang，2007 年）。与此同时，税制改革、养老金可转移性和社会支出增加将有助于缩小城乡收入差距（Lam 和 Wingender，2015 年）。最后，增加数据的覆盖面和及时性，特别是关于农民工流动的数据，将有利于政策制定和评估。

本文结构如下。第二节讨论了近期劳动市场的发展情况。第三节考虑到农民工流动和国有企业及产能过剩行业贮存劳动力的情况，解释了为什么在经济增长放缓的情况下，中国的劳动力市场仍具有韧性。第四节讨论了农民工流动的最新发展，并分析了农民工跨省流动的主要驱动因素。第五节采用情景分析法，对中国实施改革并过渡到新常态对劳动力市场的影响，进行量化分析。第六节讨论了政策意义，第七节为结论。

## 二．劳动力市场的发展

直到最近，尽管经济增长放缓，但劳动力市场状况似乎具有韧性（图 1）。

- 就业保持良好。2014 年，新增城镇就业岗位达到 1360 万个，超过了官方 1000 万的目标。<sup>3</sup> 2015 年第一季度的新增就业岗位达到 320 万，略低于 2014 年第一季度，但预计仍将超过今年的目标。事实上，在过去十年里，新增就业岗位一直显著超过年度政策

---

<sup>3</sup> 城镇新增就业岗位指标是基于某一时期累计新增城镇就业岗位减去自然减员。自然减员包括哪些根据国家规定的退休人员或因事故和死亡而离开就业岗位。关于新增城镇就业岗位的统计会根据工人在一年内更换数份职业的可能性而进行调整。

目标。<sup>4</sup> 全球金融危机以来，中国各地对城市劳动力市场的需求超过了供应，这表明劳动力市场出现一些用工紧张情况。在过去的几年里，官方登记失业率一直稳定在 4% 左右；官方调查失业率也稳定在 5% 左右。由于缺乏数据，很难对就业情况进行追踪（详见附件 1）。采购经理人指数等高频指标显示有弱化的迹象。2014 年制造业和服务业的采购经理人指数就业分项指数（月度数据）降至 50 以下（表明收缩）。同时，采购经理人指数就业分项指数似乎与城镇新增就业岗位这个关键的政策目标的年同比增长率相关。

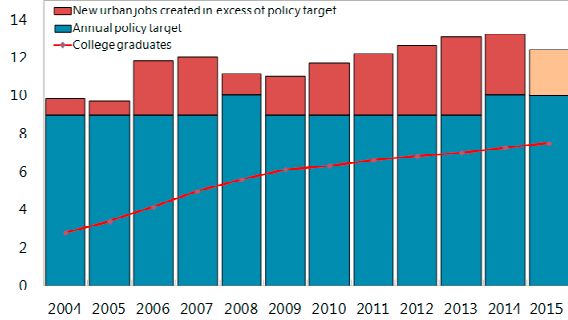
---

<sup>4</sup> 1990–2014 年期间，总就业人数增加了约 2.5 亿，主要推动因素是经济增长和农民工大规模地从农村流向城市。根据国家统计局数据，近三分之二的就业岗位是新增岗位（每年 1000 万个以上），而下岗人员再就业和其他情况则稳定在较小比例。

### 图 1. 劳动力市场的发展

2014 年城镇新增就业岗位超过了政策目标...

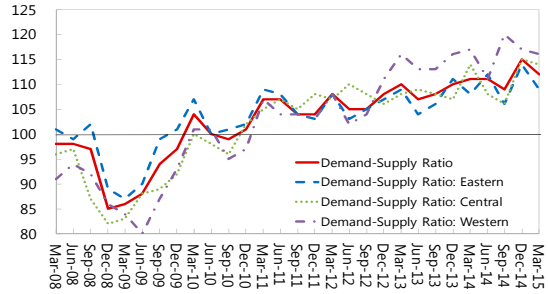
#### Meeting the Annual Employment Target (newly created urban jobs; in millions of people)



Sources: CIIC, Ministry of Education, national authorities, Xinhua News, and authors' estimates. Proj.  
1/ New urban jobs created in 2015 is estimated using the Q1 outturn and the average ratio of Q1 to a whole year during 2012-2014; the ratio has been stable at about 3.83.

... 自全球金融危机以来，劳动力供需状况良好。

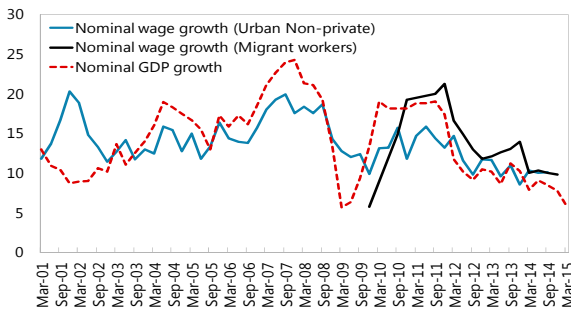
#### City Labor Market: Demand and Supply Conditions <sup>1/</sup>



Sources: CEIC  
1/ If the ratio exceeds 100, it indicates demand conditions for labor market is stronger than supply conditions.

近年来的平均工资增幅超过了名义 GDP 增长率 ...

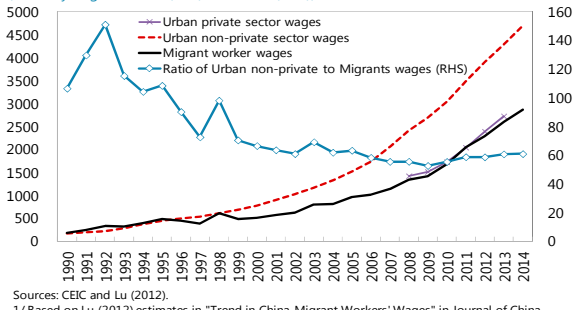
#### Wage and GDP Growth (In annual percentage change, yoy)



Sources: CEIC; and IMF staff calculations.

... 农民工的工资增幅接近城镇职工的增幅。

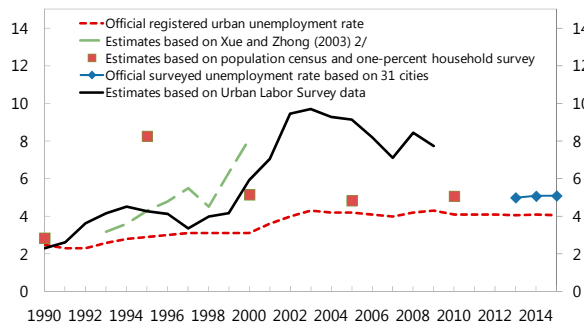
#### Average Urban Workers and Migrants Wages (Monthly wages in RMB (LHS) and Ratio (RHS))



Sources: CEIC and Lu (2012).  
1/ Based on Lu (2012) estimates in "Trend in China Migrant Workers' Wages" in Journal of China Social Science, Vol.7 on migrant worker wages before 2007.

经济周期期间的官方失业率似乎趋缓。

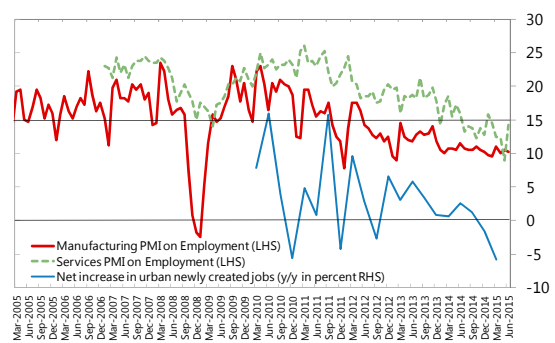
#### Official and Estimates of Urban Unemployment Rates (in percent)



Sources: National Bureau of Statistics, Urban Labor Survey, Xue and Zhong (2003), and authors' estimates.

但是高频指标显示出一些弱化的迹象。

#### PMI Indices on Employment and Net Urban Jobs Creation (Index: expansionary if greater than 50 and contractionary if smaller than 50 LHS; in percent RHS)



Sources: CEIC.



- 工资增长有所放缓，但超过产出增长。近年来，城镇职工和农民工的平均工资增长有所放缓，但仍然高于名义 GDP 增长和劳动生产率增长。2014 年，农民工的平均月收入增长了 9.5%，高于 8.2% 的名义 GDP 增长率。但是，继 20 世纪 90 年代末和本世纪初城乡职工收入差距显著缩小之后，过去几年农民工的工资一直停留在城镇职工工资的 60% 左右。

### 三．解释劳动力市场的韧性

在当前经济增长放缓的情况下，结构性趋势（如人口结构的变化和服务业的扩张等）可能支撑了劳动力市场的韧性。具体而言：

- 人口。中国现在可能正处于人口的转折点（通常称为刘易斯拐点），来自农村地区的剩余劳动力在减少（Das 和 N'Diaye，2013 年；Zhang、Yang 和 Wang，2011 年）。剩余劳动力的减少也可能会抑制对就业的新压力，这部分解释了为什么在经济增长放缓的情况下，劳动力市场能够保持良好（图 2）。未来人口结构将如何影响劳动力市场不太确定。一方面，中国人口正在老龄化。生育率仍然很低，抚养比将上升。劳动年龄人口很快将开始收缩。<sup>5</sup> 这些人口不利因素可能会削弱经济增长和工资前景。然而另一方面，中国的劳动参与率保持在 80% 左右，是全球最高的国家之一。<sup>6</sup> 提高退休年龄的计划也可能缓解劳动力的萎缩（Zhang 和 Zhao，2012 年；Gruber、Milligan 和 Wise，2009 年）。平均劳动生产率有可能提高，原因是新的劳动力大军的平均受教育年限高于那些即将退出就业市场的劳动力。

---

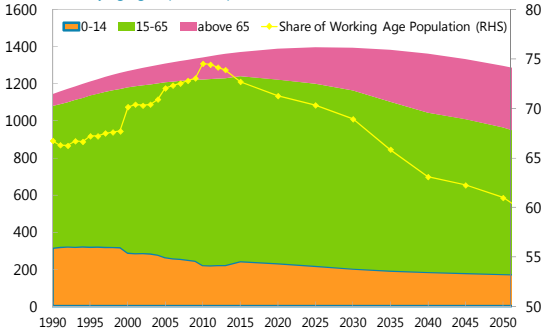
<sup>5</sup> 1990–2013 年，劳动年龄人口（15-64 岁）增长了 1-1.2 亿（平均每年增长约 1.2%），但是 2015 年将开始出现萎缩。一胎化政策的放开可能最终会缓解对长期经济增长的影响，但是不太可能在未来十年解决劳动力人口减少的问题。

<sup>6</sup> 城镇职工的参与率一直高于 80%，但是自本世纪初以来一直在下降，特别是在 2001 年国有部门重组之后。

图 2. 中国的人口结构

中国人口在迅速老龄化 ...

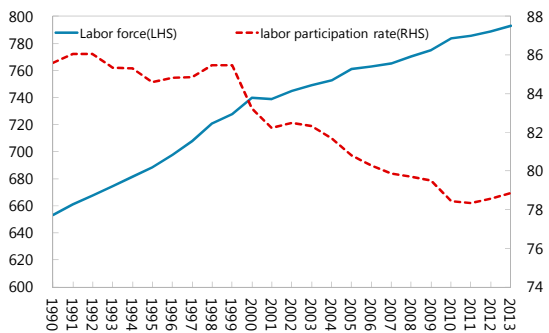
Structure of Total Population  
(in millions by age group and in percent)



Sources: United Nations Projections.

劳动参与率有所下降，但仍然保持在 80%左右这个相对较高的水平...

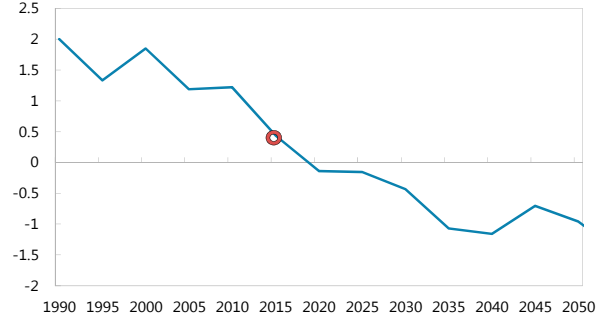
Labor Force and participation rate in China  
(in millions and in percent)



Sources: NBS

... 劳动年龄人口减少。

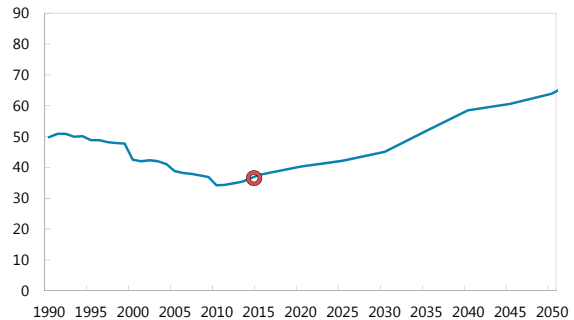
Working Age Population Growth  
(in percent)



Sources: NBS, and United Nations Projections.

... 抚养比将进一步上升，到 2030 年达到 50%左右。

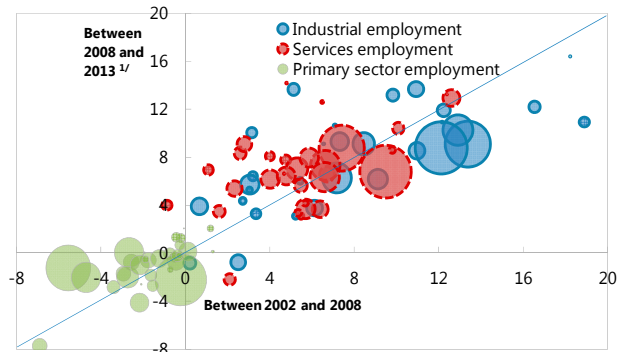
Dependency Ratio  
(in percent)



Sources: NBS, and United Nations Projections.

服务业扩大。一般认为，不断增长的服务  
业是经济增长放缓情况下，劳动力市场具  
有韧性的关键原因。相对而言，服务业往  
往劳动密集程度更高，技能较低，因此能  
够吸收剩余劳动力。例如，服务业占 GDP  
的比重每增加一个百分点所创造的就业岗  
位可抵消 GDP 增长下降 0.4 个百分点所带  
来的就业损失 ( Ma 等人，2014 年 )。服务  
业的就业人数和服务业产出都在迅速扩大，特别是在 2008 年之后 ( 正文图 )。2014 年，  
服务业就业人数占劳动力的 40%左右，而来自服务业的增加值达到 48.2%，首次超过制造

Annualized Growth in Employment by Sector  
(in percent; bubble size scaled by total urban employment<sup>1/</sup>)



Sources: CEIC and authors' estimates.

1/ between 2002 and the latest year available.

业(图 3)。服务业为总就业做出了巨大贡献,在大多数省份都超过了总就业人口的一半。<sup>7</sup>与此同时,虽然就业可能保持坚挺,但一般而言,服务业的劳动生产率要低于制造业。

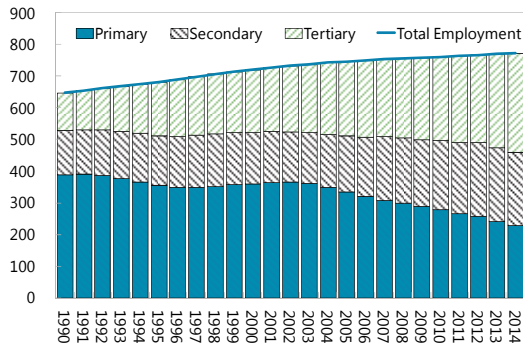
---

<sup>7</sup> 也可能有一种“替代效应”,即农民工被制造业裁员,但仍留在城市,并在服务业找到工作。

图 3. 中国服务业的扩张

服务业的就业人数增加 ...

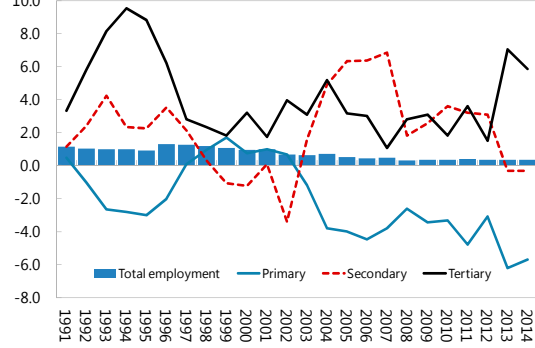
Sectoral Employed Persons  
(in millions)



Sources: NBS

... 特别是在 2008 年之后。

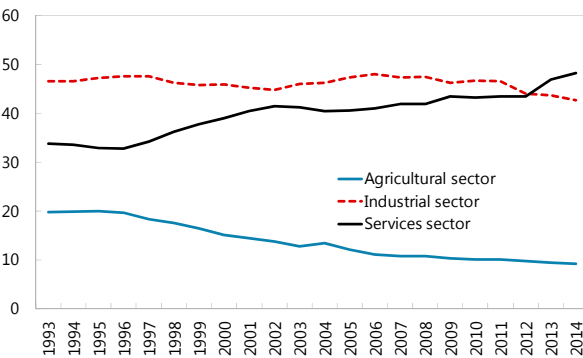
Growth of Employment by Sector  
(in percent)



Sources: NBS

服务业占总产出的比重增加 ...

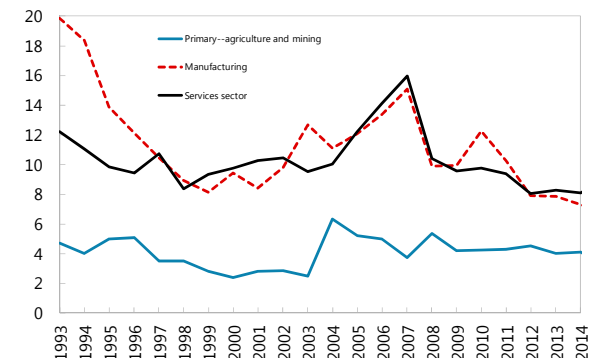
Share of Output across Sectors  
(in percent)



Sources: CEIC

... 自 2013 年以来增速快于工业部门。

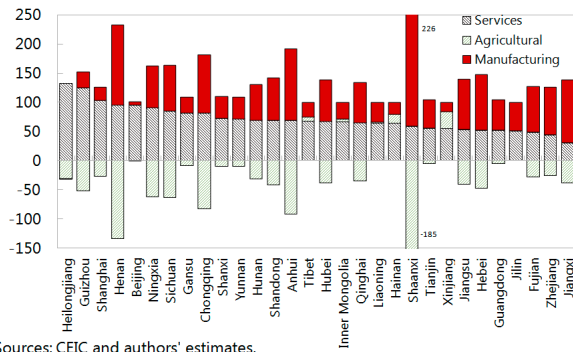
Real GDP Growth by Sector  
(in percent)



Sources: CEIC and authors' estimates.

服务业大大促进了各省就业人数的增加 ...

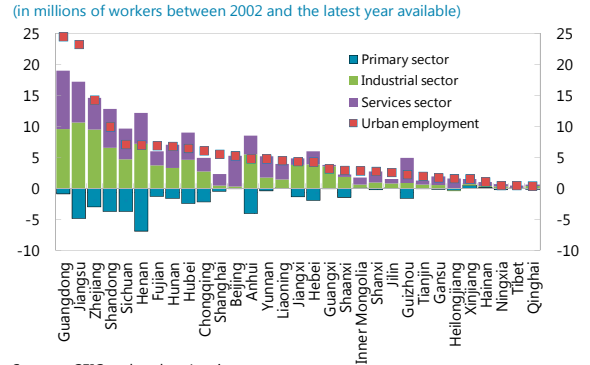
Contributions of Growth in Sector Employment to Total Increase in Employment (between 2002 and latest available year; in percent)



Sources: CEIC and authors' estimates.

... 并且占总就业人数的比重更大。

Change in Employment by Provinces  
(in millions of workers between 2002 and the latest year available)



Sources: CEIC and authors' estimates.

与此同时，中国劳动力市场的独特特点（如农民工流动和国有企业就业人员过剩）对不利冲击构成了缓冲，但也付出了代价（图4）。

- 农民工从农村流向城市，虽然未充分反映在失业统计中，但是却成为了一个减震器。农民工在城市寻找机会（占总就业人数的35.5%左右和非农就业人数的50.9%左右）。在经济下滑或者因实施结构性改革导致暂时性的经济下滑期间，城市就业机会的减少可能会使农民工不再向城市流动，并且部分在城市的农民工也会返回农村。农民工从事的岗位大部分在私营部门和低技能部门，一般比城镇职工的工作更容易受到经济增长放缓的影响。在城镇失业率上升之前，农民工从农村向城市的流动就已开始放缓。例如，当2008年中期的全球金融危机袭来时，据报道，约有2000-4500万的农民工返回到农村，缓解了危机对城镇失业的影响（Meng，2012年）。
- 在经济下滑期间，国有企业通过囤积过剩的劳动力而不是将其裁员，也为不利冲击提供了缓冲（Friedman，1996年；Bidani、Goh和O’Leary，2002年；Dong和Putterman，2001年和2003年）。国有企业倾向于通过重新安置、买断工龄和发放遣散费等方式来进行逐步的调整。尽管其占总就业人数的比重有所下降，但国有企业往往集中在产能过剩行业，因此当前劳动力过剩现象比较常见（正文图）。<sup>8</sup>关于国有企业过剩劳动力规模的数据有限，但坊间证据表明，对于个别国有企业而言，其就业过剩的规模是很大的（见附件2）。

虽然这些缓冲器可暂时减轻经济增速放缓对就业的影响，但是，如果持续较长时间，可能会延误经济转型所需的改革。例如，有限的农民工流动可能意味着劳动力配置效率低下，从而限制生产率的提高，而国有企业留住过剩的劳动力则会推迟产能过剩行业的消化。

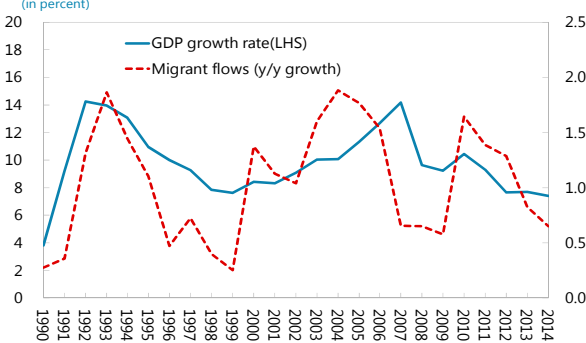
---

<sup>8</sup> 1990年，97%以上的城市户口职工在国有和集体部门工作。自20世纪90年代中开始的国企改革以来，私营部门已经成为主要的就业需求来源，在制造业和服务业都是如此。国有企业的就业比重继续下降，近年来降至50%以下，并且近半数的城市户口职工已转到私营部门就业。

图 4. 劳动力市场对负面冲击的短期缓冲

农民工流动的增长往往能更加密切地跟随 GDP 的增长 ...

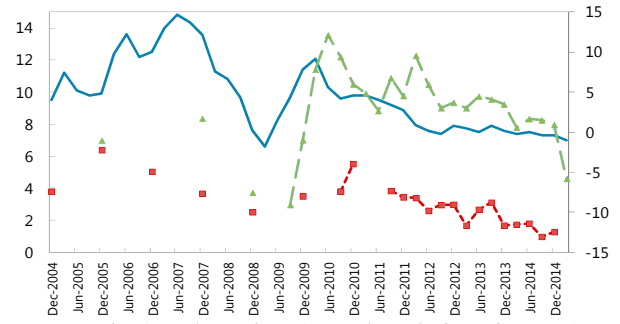
GDP Growth and Migrant Flows



Note: Migrant flow rate is measured as ratio of annual net change of migrant workers to total employment. Sources: NBS.

... 并且是失业率上升的减震器。

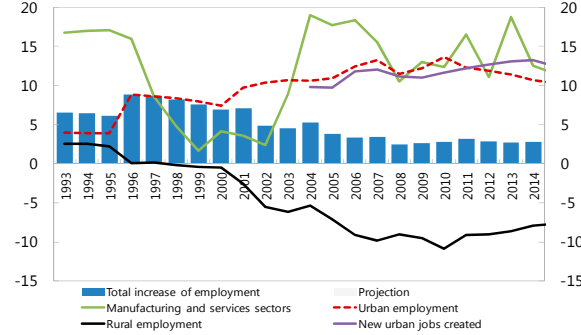
GDP Growth, Migrant Workers, and Urban Employment



Source: CEIC

城镇就业，特别是非农部门就业，继续上升 ...

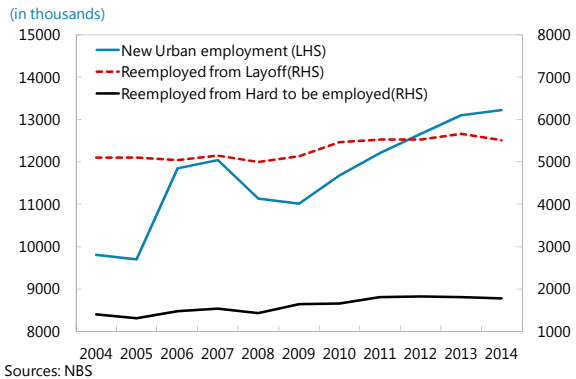
China: Net Change of Employment



Sources: CEIC and authors' estimates.

... 主要来自农村地区的新农民工流动所推动。

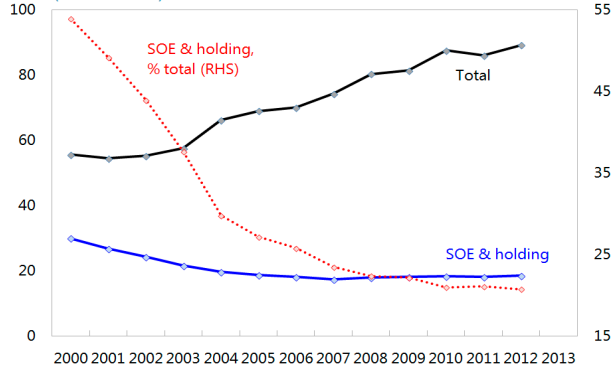
China: New Employment



Sources: NBS

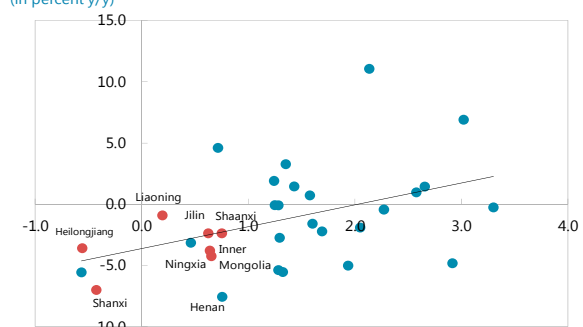
国有企业可能会在经济增长放缓期间囤积过剩劳动力，但其在经济中所占比重正在减少。

Industrial Enterprises: Average Number of Employees



国有企业和产能过剩部门较多的省份的，工资和产出增长往往较低。

Real GDP Growth and Average Wages



Sources: CEIC

#### 四．对农民工流动的实证分析

农民工流动是了解中国劳动力市场的关键。<sup>9</sup> 农民工流动与 GDP 增长密切相关，并且能够比失业率更好地反映劳动力市场的短期动态（Lu、Liu、Jiang 和 Zhang，2014 年）。事实上，与经济增长放缓相一致，2014 年农民工流动也增长得更为缓和（年同比）（图 4）。GDP 增长与农民工流动之间的相关性为 0.8，而与失业率之间的相关性则仅为 0.4。<sup>10</sup> 2013 年，中国约有 2.7 亿农民工，占劳动力总数的三分之一（Meng，2012 年）和城镇就业人数的一半。<sup>11</sup> 近年外出农民工的比重有所下降，农民工越来越多地选择在本地转移，这也可能是因为地方就业前景正在改善，或者是企业正在迁往内陆。与此同时，农民工流动也促进了中国的城市化。目前的城市化率为 54.8%，预计到 2020 年将上升至 60% 左右。在过去的二十年里，城镇就业人数增加了一倍以上，为 3.93 亿，并于 2014 年首次超过了农村就业人数（Hu，1998 年；Young，2003 年；Liu 和 Lu，2014 年）。

<sup>12</sup> 每年新增的城镇就业岗位与非农就业岗位大致一致，但后者波动性较大。

**Table. Characteristics of Migrant Workers**  
in percent unless otherwise stated

	Migrants	Urban hukou residents
<b>Labor market indicators</b>		
Labor force participation rate	95.9	69.5
Employment rate	94.3	62.9
of which: self-employed	27.7	8.4
Average weekly hours	63.2	43.8
Average hourly wage (2013)	55.6	100.0
<b>Education level</b>		
Years of schooling (average in years)	9.2	12.3
Share of senior high and above	33.0	77.7
<b>Employment industries</b>		
Professional and office work	10.5	52.9
Sales / services workers	55.9	24.7
Manufacturing	32.7	15.5
<b>Social welfare and benefits</b>		
Access to unemployment insurance (2008-2010)	12.0 - 13.5	60.0 - 66.0
Access to urban health insurance (2010)	20.0	87.0
Average duration stayed in cities (in years) 1/	7.0	n.a.

Sources: CEIC, Meng (2012), labor survey (2009).

1/ Measured in calendar year and subject to some selection bias.

<sup>9</sup> 关于非正规部门劳动力影响的文献，特别是关于拉丁美洲的文献，也指出了相似的特征，并解释了官方失业率对产出波动的敏感性较低，但中国的农民工流动的规模要大得多。

<sup>10</sup> 我们将农民工流动的净变动计算为每年占总就业人数的百分比。2007 年之前关于农民工的数据是基于农业部发布的农业部门以外的累计农村就业人数。2007 年以后的农民工数据来自国家统计局的农村司。

<sup>11</sup> 在 21 世纪初城市失业率上升期间，有 1 亿多农村户口的工人流入城市。因此，当时的失业率可能是因为技能和现有工作岗位的结构性错配以及农民工自愿迁移到城市寻找机会（Seeborg、Jin 和 Zhu，2000 年；Hu 和 Cheng，2003 年；Kuijs 和 Wang，2005 年；Hertel 和 Zhai 2006 年；Cai 和 Wang，2010 年；Zhang、Liu 和 Fan，2014 年）。

<sup>12</sup> 制造业就业岗位最初推动了生产率的提高。加入世界贸易组织后制造业就业人数急剧增加；2003-08 年期间，每年平均增长 5% 以上，但在全球金融危机爆发之后又开始减少，部分推动因素是劳动力成本上升和逐渐转移到高附加值的制造业部门。

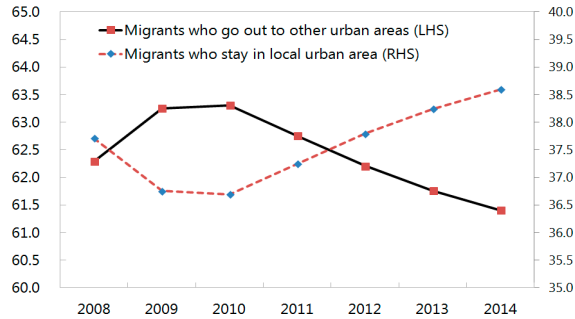
即使来到城市就业，农民工在那里能够享受的社会福利和服务通常也很有限。户籍限制和缺少社会服务阻碍着农民工向城市转移和在城市永久居留（Gruber、Milligan 和 Wise，2009 年）。农民工的劳动参与率和就业率曾非常之高（接近于 95%），主要集中在制造业和无需技能的服务业，但其所赚的收入仅略高于城镇职工收入的一半（正文表格）。



图 5. 农民工状况摘要

农民工越来越多地留在当地...

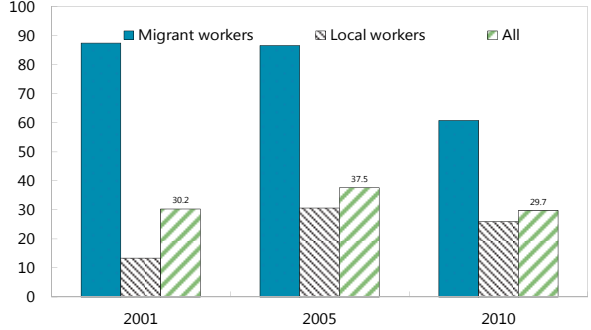
Share of Migrant Workers who Stay Local or Go Out (in percent)



Sources: CEIC

... 对非正规部门的参与减少。

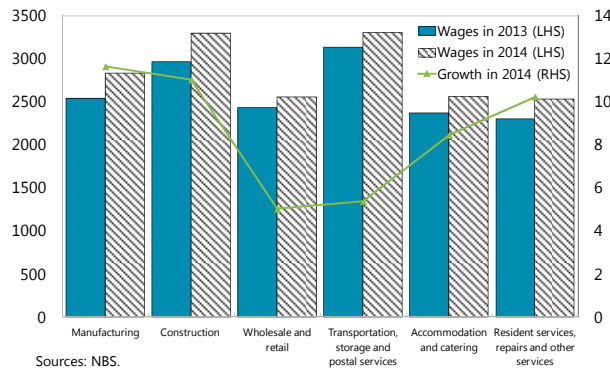
Size and Composition of Informal Employment (in percent)



Sources: World Bank (2014) and Cai, Du, and Wang (2011)

2014 年农民工的工资增长保持了弹性。

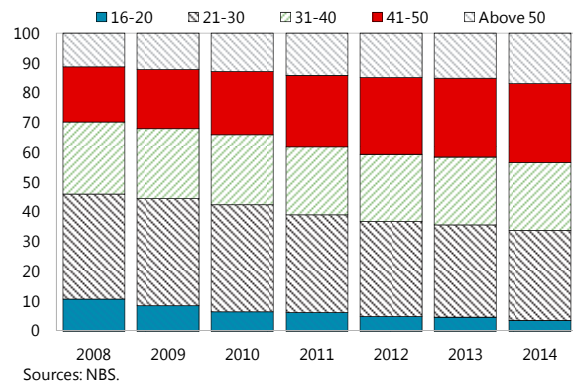
Migrant Workers' Wages by Industry (wages in RMB, growth rate in percent)



Sources: NBS.

流入城市的农民工也在快速老龄化。

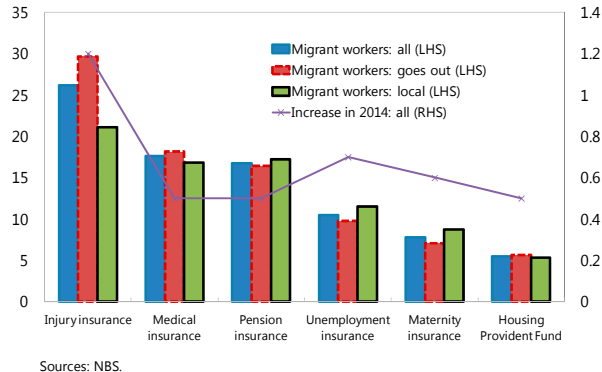
Aging Trend of Migrant Workers (in percent)



Sources: NBS.

他们能享受的社会福利较少...

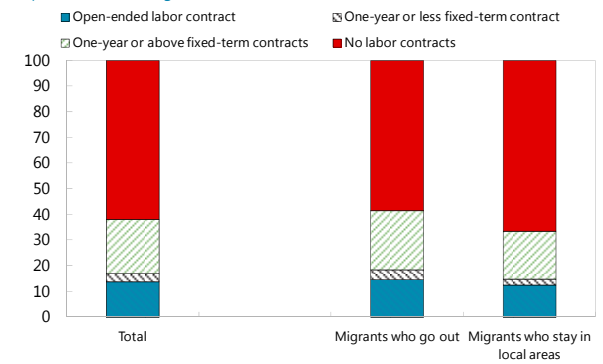
Migrant Workers' Access to Social Welfare and Benefits in 2014 (in percent)



Sources: NBS.

... 部分原因是他们工作时未能签署劳动合同。

Migrant Workers and Labor Contract (in percent of total migrant workers as of 2014)



Sources: NBS.

近年来，农民工的工资也与城镇职工一样有所增加，部分是由服务业的扩大和最低工资上涨所推动。<sup>13</sup> 尽管如此，农民工仍然占非正规部门就业人数的大多数。

### A. 奥肯定律估计

农民工流动而不是失业率与经济增长的波动紧密相关。奥肯定律一般采用增长（或产出缺口）作为因变量，失业率（或与非加速通货膨胀失业率的差异）为自变量，反之亦然（奥肯，1962年）。考虑到中国劳动力市场的特点，本文设定的估计模型见公式（1）：

$$g_{yt} = \beta_0 + \beta_1 \Delta u_t + \beta_2 D_t(k) + \beta_3 [D_t(k) \times \Delta u_t] + \beta_4 Mig_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

其中  $g_{yt}$  设为实际 GDP 增长率， $u_t$  设为官方登记城镇失业率或根据 1989–2009 年城镇住户调查数据估计的失业率，变量  $D_t$  设为城镇就业改革年的虚拟变量， $k$  设为劳动力市场结构改革之年， $Mig_t$  表示农民工占总就业人数比重的年度变化。<sup>14</sup> 实证结果表明，中国劳动力市场的产出波动和周期性状况之间存在相关性。邹检验表明，1993 年出现了结构性转变（当采用城镇住户调查的城镇失业率时， $F$ -统计量为 3.67， $p$ -值为 0.047；如果采用官方登记失业率，则  $F$ -统计量为 2.79， $p$ -值为 0.092）。结构改革之前的奥肯系数为  $\beta_1$ ，改革之后为  $\beta_1 + \beta_3$ 。

估计表明，城镇登记失业率与 GDP 增长率的关系不大，而采用调查失业率的估计则表明两者存在显著的负相关（表 1）。<sup>15</sup> 例如，1993 年后失业率每上升 1 个百分点伴随经济增长率下降 0.8–1.0 个百分点。此外，将农民工纳入就业人数也改进了回归的总体合适度。农民工流动的增长与 GDP 增长密切相关。农民工流动每增加 1 个百分点伴随 GDP 增长约

<sup>13</sup> 证据表明，平均而言，近期中国最低工资上涨对就业的影响很小，但不同的企业受影响程度不同。根据 Huang、Loungani 和 Wang（2014 年），平均而言，最低工资上涨 10% 使就业降幅略高于 1%，但是对于低工资和较小的企业来说，对就业的影响可高达 2.5%。

<sup>14</sup> 直到最近，UHS 对农民工的采样明显不足。结果，公式中的  $\Delta u_t$  可能未包括农民工的失业率。将农民工纳入并作为单独的解释变量 ( $Mig$ ) 旨在捕捉农民工流动对经济增长的潜在影响。

<sup>15</sup> 奥肯（1962 年）估计，美国失业率每上升 1 个百分点伴随产出下降 3 个百分点。在关于中国的研究中，其他采用官方失业率的分析，也发现显著偏离奥肯的结果（Zou 和 Hu，2003 年；Cai，2007 年；Fang 和 Sun，2010 年）。

2 个百分点。农民工与经济波动的联系更为密切，可能是因为他们更容易失业。这些估计表明，农民工流动可能更好地反映了劳动力市场的状况。

**表 1. 对中国的奥肯定律估计**

Model	Dependent Variable: GDP Growth Rate			
	Official Unemployment Rate		Survey Unemployment Rate	
Variable	(O.1)	(O.2)	(S.1)	(S.2)
$\Delta$				
(1993)	-5.503*	-3.090	6.242***	4.543***
	(3.103)	(2.637)	(1.436)	(1.419)
	2.293	0.793	3.998***	2.399
	(2.460)	(2.090)	(1.367)	(1.407)
$\Delta$ (1993)*	3.741	0.529	-7.154***	-5.489***
<i>Mig</i>	(4.364)	(4.185)	(1.489)	(1.534)
		2.750**		1.950**
		(1.061)		(0.849)
Constant	8.246***	6.851***	6.553***	6.041***
	(2.362)	(1.755)	(1.265)	(1.235)
Observations	21	21	21	21
R-squared	0.208	0.467	0.547	0.660

1/ Dummy variable for year 1993 to reflect the structural change related to reforms  
 2/ Standard error is in parentheses, \*\*, \*\*\* indicates statistical significance at 10 percent, 5 percent, and 1 percent levels, respectively. Dependent variables in columns (O.2) and (S.2) are authors' calculations based on Urban Household Survey data while others are from NBS.  
 Sources: NBS, Urban Household Survey IMF staff calculations.

## B. 农民工流动的决定因素

跨省面板分析发现，城乡收入差距和 GDP 增长是农民工流动的关键因素。实证分析采用省级面板数据。样本期从 1992 年开始，这一年是著名的邓小平南巡讲话之后一系列改革的开局之年。因变量，农民工流动，是以从事非农就业的农村劳动力的年度变化为基础测算的。在此背景下，假设农业部门的农村劳动力是充分就业的。

核心的解释变量包括 (1) 城乡收入差距 (衡量为城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入之差)；(2) GDP 增长率；(3) 基础设施水平 (由公路密度作为代理)；(4) 全要素生产率 (TFP，利用工业增加值、固定资产净值和劳动力的省级面板数据、并采用系统 GMM 方法估计) 以及 (5) 农业劳动生产率 (衡量为农业资本使用总量与农业就业人数之比)。此外，纳入了一组控制变量，诸如经济开放程度 (采用外国直接投资与 GDP 的比率和贸易与 GDP 的比率来衡量)、国有企业比重 (采用国有企业产出占工业总产值的比重来衡量)、金融部门规模 (贷款与 GDP 的比率)，以及人均公共教育支出等。其他潜

在变量包括城镇失业率（登记失业率和调查失业率）、资本回报率（工业企业的利润与净资产之比）和通货膨胀率。以上各回归变量的描述性统计见表 2。

**表 2. 描述性统计**

变量	观察值	平均值	标准误差	最小值	最大值
农民工流动（对数）	530	2.694	1.454	-1.609	5.205
城乡收入差距（对数）	589	8.285	0.518	6.975	9.570
GDP 增长率	589	0.108	0.045	-0.043	0.345
基础设施（对数）	584	7.825	0.932	5.092	9.839
贷款/GDP	589	0.996	0.286	0.533	2.260
贷款/存款	589	0.870	0.251	0.233	1.890
全要素生产率（对数）	587	-1.001	0.344	-1.805	-0.070
农业劳动生产率（对数）	583	2.882	0.698	0.846	4.364
外商直接投资/GDP	576	0.035	0.036	0.000	0.243
贸易/GDP	589	0.299	0.397	0.032	2.173
国有企业比重	584	0.511	0.202	0.094	0.899
公共教育支出	483	3.280	3.099	0.374	20.15
城镇登记失业率 (%)	565	3.370	0.966	0.400	7.400
城镇调查失业率 (%)	162	6.367	3.184	1.338	14.49
资本回报率	589	0.096	0.083	-0.055	0.461
消费者物价指数 (%)	589	5.178	7.021	-3.900	29.70

数据来源：《中国统计年鉴》、《新中国六十年统计资料汇编》、各省统计年鉴、各省交通统计年鉴，以及各省交通运输厅官方网站和中国经济数据库。城镇调查失业率用城镇住户调查的微观数据估计。回归样本涵盖了从 1992 年到 2010 年。由于数据缺失，各变量的观察值数量并不相等。

考虑到农民工流动和各省相应的解释变量的空间相关性，我们的回归分析采用了两种空间计量模型。城乡收入差距和基础设施可能会对各省农民工流动产生不同的空间影响（Xu 和 Wang，2010 年；Luo，2010 年；Zhang、Hong 和 Chen，2013 年）。经济变量的空间相关性可能来自解释变量或不明原因的残差项。因此，本文分析同时采用空间自回归模型和空间误差模型，以考虑到潜在的空间相关性影响的不同来源，并采用最大似然估计法估计。具体而言，回归可表示为：

$$\text{SAR: } Y_{i,t} = \rho W_{i,t} Y_{i,t-1} + \beta X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$$\text{SEM: } Y_{i,t} = \beta X_{i,t} + u_{i,t}, u_{i,t} = \lambda W_{i,t} u_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中  $Y$  设为农民工流动,  $X$  设为上述解释变量矩阵,  $W$  设为空间权重矩阵, 其系数分别为  $\rho$  和  $\lambda$ 。参考已有文献做法, 如 Luo (2010 年) 和 Zhang、Hong 和 Chen (2013 年) 等, 周边省份的权重选择为 1, 其他为 0, 然后在估计中, 对权重矩阵进行标准化处理。

表 3. 农民工流动的决定因素

变量 :	空间自回归模型 (SAR)			空间误差模型 (SEM)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
农民工流动						
城乡收入差距	0.399*** (0.133)	0.919*** (0.168)	0.853*** (0.166)	0.524*** (0.149)	0.943*** (0.177)	0.872*** (0.175)
GDP 增长率	3.147*** (1.193)	3.469*** (0.986)	3.279*** (1.005)	3.301** (1.278)	3.011*** (1.050)	2.861*** (1.057)
基础设施 (对数)	0.500*** (0.049)	0.549*** (0.048)	0.545*** (0.047)	0.518*** (0.052)	0.547*** (0.050)	0.534*** (0.050)
全要素生产率 (对数)	-0.580*** (0.202)	-0.620*** (0.176)	-1.045*** (0.193)	-0.643*** (0.206)	-0.631*** (0.176)	-1.056*** (0.194)
农业劳动生产率 (对数)	-0.462*** (0.075)	-0.289*** (0.068)	-0.351*** (0.068)	-0.549*** (0.084)	-0.345*** (0.071)	-0.400*** (0.071)
外国直接投资/GDP		-9.683*** (1.480)	-8.770*** (1.480)		-10.23*** (1.517)	-9.306*** (1.509)
贸易/GDP		-0.018 (0.155)	-0.209 (0.156)		0.060 (0.154)	-0.127 (0.156)
国有企业比重		-1.511*** (0.256)	-1.446*** (0.252)		-1.852*** (0.281)	-1.790*** (0.283)
贷款/GDP		-1.116*** (0.185)	-0.839*** (0.188)		-1.023*** (0.189)	-0.794*** (0.189)
贷款/存款		0.453* (0.257)	0.164 (0.259)		0.321 (0.261)	0.134 (0.259)
公共教育支出		-0.118*** (0.024)	-0.135*** (0.024)		-0.133*** (0.026)	-0.143*** (0.025)
城镇失业率变化 (%)			0.040 (0.077)			0.012 (0.079)
资本回报率			3.503*** (0.730)			3.500*** (0.724)
消费者物价指数 (%)			0.006 (0.007)			0.002 (0.008)
$\rho$	0.230*** (0.045)	0.114*** (0.041)	0.096** (0.041)	/	/	/
$\lambda$	/	/	/	0.257*** (0.051)	0.217*** (0.049)	0.196*** (0.052)
莫兰指数	0.248***	0.217***	0.173***	0.253***	0.229***	0.195***
$R^2$	0.891	0.885	0.892	0.890	0.883	0.889
调整的 $R^2$	0.884	0.877	0.883	0.883	0.874	0.880
对数似然观察值	-721.7	-616.9	-603.6	-722.3	-611.7	-599.8
	589	589	589	589	589	589

回归结果表明，主要解释变量的系数大多具有符合预期的符号。城乡收入差距是各省农民工流动的一个关键驱动因素。城乡收入差距扩大会促使农民工来到城市寻找非农就业机会。更高的 GDP 增长伴随着劳动力从农业部门转移出来，然后鼓励其转移到城市地区。基础设施也具有统计意义，表明更好的基础设施开发将有助于降低农民工流动的成本。

其他变量的估计结果也大致符合我们的预期：一个省的国有企业所占比重越高，其农民工流动就越低。这可能是因为在户籍制度下，农民工很少在国有企业工作。与此同时，随着国有企业就业人数的减少（可能是由于结构性改革，导致 20 世纪 90 年代和 21 世纪初大规模国企职工下岗），私营企业有所增加，下岗职工会像离开农村地区的农民工一样寻求机会。全要素生产率的估计系数为负，似乎并不直观。但是，由于回归中已经包括了 GDP 增长，全要素生产率系数可能捕捉到了资本和工人之间的替代效应，特别是当技术是资本导向的时候。公共教育支出的估计系数为负，且很显著，表明公共教育支出的增加并不利于促进农民工流动。这是因为当前的公共教育支出严重偏向于城镇居民，这进一步削弱了农村劳动力的竞争力和就业机会。省级财政部门的规模和农业劳动生产率一般与农民工流动相互关联。资本回报率也对农民工流动具有较强的正面影响，这可能表明了中国改革开放时期资本和劳动力的互补性。通货膨胀系数并不显著，可能是因为各省之间的差异很小，工人和货物可以自由流动。失业率也没有很强的影响，可能是因为这些指标的数据缺陷。

## 五．对新常态下劳动力市场的情景分析

**改革蓝图的实施将对劳动力市场产生长期影响。**十八届三中全会改革蓝图（国务院，2013 年）中的措施将对中期经济增长产生影响。此外，其他改革如户籍改革和扩大社会保障覆盖面以及提高最低工资标准等，将对劳动力市场产生直接影响（He、Lei 和 Zhu，2015 年）。与此同时，改革的实施可能会加强结构性趋势的进程，而这反过来又会对劳动力市场状况产生影响。

**情景分析表明，稳步实施改革对劳动力市场的韧性至关重要。**我们的方法首先获取了各部门就业和经济增长之间关系的历史估计（小节 A 下）。通过运用跨国经验，并在人均收入面板回归的基础上估计了服务业的扩张（对就业很重要）（小节 B）。小节 C 中情景分析的设计与基金组织工作人员关于中国的报告（2015 年）和 Lam 和 Maliszewski

( 2015 年 ) 中的设计一样。本文模拟分析是基于全球模型灵活系统 ( Andrie 等人 , 2015 年 ) , 该系统被广泛用于模拟政策反应。在劳动力市场状况的相关方面 , 情景分析加入了改革蓝图的关键要素 , 包括金融、财政、国有企业和户籍改革。户籍改革将提高劳动力流动并促进城市化 ( 附件 3 ) 。改革计划致力于在 2020 年以前将城市化率提高到 60% 左右 ( 每年约 1 个百分点 ) 。本文对这些研究进行了补充 , 因为这些研究没有在模型框架中直接考虑劳动力市场的反应。

### A. 各部门增长的就业弹性

弹性衡量的是该部门增长上升 1 个百分点后该部门就业增加的幅度。我们对样本期 1993 年至 2013 年的农业、制造业和服务业部门的平均弹性进行了估计（表 4）。

表 4. 中国各部门之间的就业弹性

部门就业对增长的年度弹性				
年份	整体经济	第一产业	第二产业	第三产业
1993-2000	0.11	-0.13	0.10	0.52
2001-2008	0.06	-0.46	0.23	0.28
2009-2013	0.04	-0.85	0.32	0.27
平均 (1993-2013)	0.08	-0.41	0.19	0.37
估计的弹性 1/	0.0762*** (0.005)	-0.459*** (0.050)	0.212*** (0.020)	0.313*** (0.014)

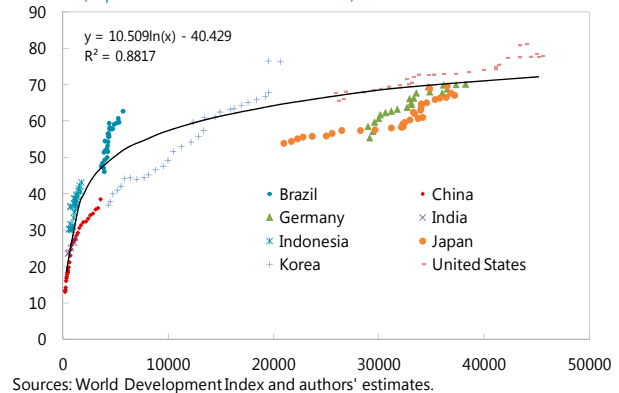
1/ 本表估计是基于 1993-2013 年的数据。括号内为标准误差。  
\*、\*\*、\*\*\* 分别表示显著性水平为 10%、5% 和 1%。

根据估计的总弹性，就业每增加 1 个百分点平均伴随着 GDP 增长 0.08 个百分点。在全球金融危机之后，弹性下降至 0.04 左右，约为历史水平的一半。第一产业部门的弹性为负，原因是农村劳动力转移到非农就业岗位会促进经济增长。服务业部门的弹性往往比制造业的弹性高出 0.1 个百分点，这表明服务业是更加劳动密集型的行业，劳动生产率较低。<sup>16</sup> 结果与经验观察相一致，即尽管经济增长放缓，但劳动力市场保持良好，而这部分是由服务业的扩张所推动。

### B. 服务业比重估算

国际比较可能有助于估计中国服务业占经济产出比重的扩张路径（Guo 和 N'Diaye 2009 年）。人均收入和服务业就业之间存在紧密的正相关关系。与中国处于相似发展阶段的国家，在收入增加时通常会经历服务业的不断扩张。例如，估计表明，人均 GDP 每增加 1 个百分点将分

Per-capita Income and Share of Employment in Services Sector (in percent and in constant 2005 USD)



<sup>16</sup> 2013 年，各部门之间的年度弹性波动很大，原因是服务业和制造业就业出现急剧变化（见图 1）。



别使服务业就业和产出增长 0.09 和 0.06 个百分点（正文图和表 5）。因此，旨在提高人均收入的中国经济转型，将进一步提高服务业就业（Song、Storesletten 和 Zilibotti，2011 年）。

**表 5. 服务业发展与收入水平之间的关系**

变量	服务业就业比重			服务业的 GDP 比重		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
人均 GDP (对数)	0.0906*** (0.00180)	0.0922*** (0.00121)	0.0260*** (0.00661)	0.0671*** (0.00225)	0.0809*** (0.00206)	0.00591 (0.0105)
常数	0.349*** (0.00277)	0.350*** (0.00170)	0.188*** (0.0164)	0.404*** (0.00346)	0.420*** (0.00290)	0.212*** (0.0260)
固定效应	否	是	是	否	是	是
年份效应	否	否	是	否	否	是
观察值数	899	899	899	899	899	899
R <sup>2</sup>	0.738	0.870	0.892	0.498	0.640	0.740
省份数量		28	28		28	28

资料来源：中国国家统计局。  
括号内为标准误差，\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

### C. 情景分析

- 基准情景分析假设在实施改革方面取得渐进而稳步的进展（基金组织，2015 年）。为了减少脆弱性，短期内因不可持续需求的减少导致增长放缓，会对经济活动产生影响。这包括信贷增长放缓以解决债务积压，以及住宅地产多年调整以降低过剩的住房库存。因此，在结构性改革带来生产率提高的缓冲下，2016 年和 2017 年的增长率会降至 6.25% 和 6%。从 2018 年起，随着这些生产率提高开始占主导，总体增长趋于回升。<sup>17</sup>
- 缓慢改革情景。该情景假设在推进改革和遏制脆弱性方面进展不充分。如果进展过于缓慢，则不可持续的经济增长模式将继续，且脆弱性会继续上升。在中期，中国陷入长期经济低迷的可能性将显著上升，而由于现有缓冲器（一个仍然相对健康的公共部门资产负债表和巨额国内储蓄）将很快减少，突然和无序调整的风险也将增加。

<sup>17</sup> 该分析是基于其他快速发展的亚洲经济体的经验、建模实践和增长收敛性回归，表明如果改革取得成功，2020 年可以实现 6.3% 左右的增速。

情景模拟会产生中期 GDP 增长路径（基金组织，2015 年）。估计的弹性（在小节 A 中估计）被用来确定对每个情景中制造业和服务业（非农业）部门就业的影响。<sup>18</sup> 模拟的增长路径也使我们得出人均收入增长，从而确定（根据小节 B 中的估计）服务业占就业的比重和农民工流动，以及用奥肯定律估计得出对应的失业率。城市化率路径将有助于核查所估计的城镇就业变化。我们用每年新增城镇就业或非农就业岗位作为官方就业目标的替代指标。<sup>19</sup>

#### D. 各情景的模拟结果（图 6）

- **基准情景。**基准增长预测将从 2015 年的 6.8% 降至 2017 年的 6% 左右，然后 2020 年回升至 6.3%。实施改革最初会使增长放缓，但之后生产率的提高会使经济增长走上更加可持续的轨道。在基准情景中，到 2020 年，服务业继续扩大至产出的约 52.4% 和就业的 46%（正文图）。中期的失业率虽然会上升 0.5% 左右，但仍将保持稳定。每年的城镇就业净增额（官方就业目标新增城镇就业岗位的替代指标）刚刚超过 1000 万。
- **缓慢改革情景。**虽然投资主导的措施能够促进短期经济增长，但随着中期内脆弱性的积聚，经济增长急剧放缓的可能性加剧。随着服务业扩张的停止，以及户籍限制构成障碍，农民工流动将放缓。城镇就业净增额将减少，有时为每年 1000 万，同时失业率将在最初稳定的水平上出现飙升。

#### 图 6. 新常态下经济转型的情景分析

推进改革，如基准情景中那样，将促进进行中的经济朝 ... 并创造更多就业机会。  
服务业转型 ...

<sup>18</sup> 本文估计的总就业弹性为 0.076，制造业和服务业就业弹性分别为 0.21 和 0.31（见第五节 B）。总就业与制造业和服务业就业之差被视为农业部门的就业。到 2020 年，预计农业就业将进一步减少至 2 亿，每年减少约 3%。

<sup>19</sup> 关于新增城镇就业岗位的官方数据与普通的劳动力市场统计数据不太具有可比性。采用基于净增加的非农或城镇就业岗位的代理比较接近。

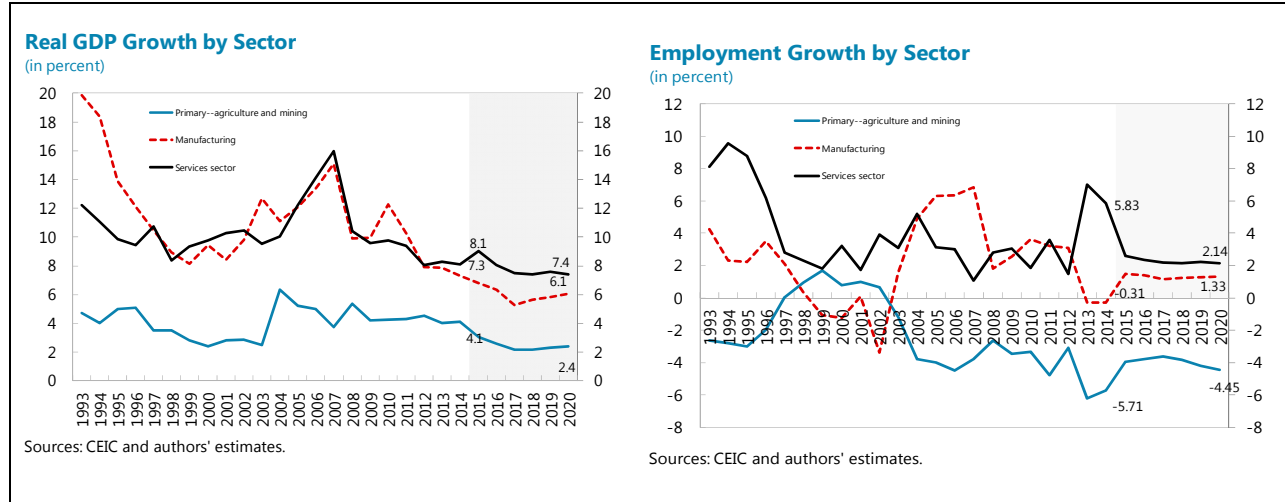
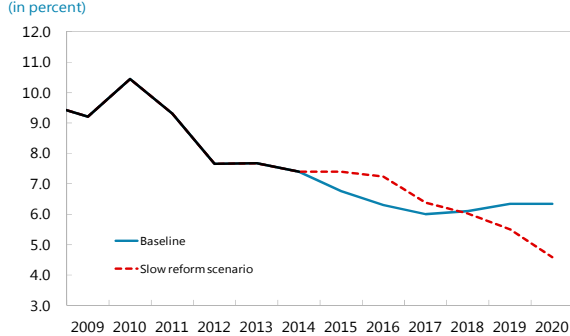


图 6. 新常态下经济转型的情景分析 (完)

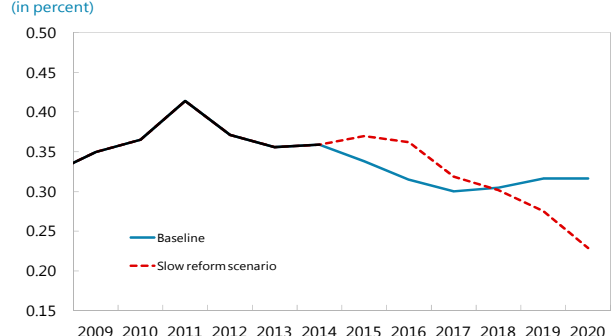
推进改革最初会使经济增长放缓，但会走上更加安全和更可持续的经济增长道路。

在基准情景下，尽管短期内经济增长放缓，但总就业增长仍可保持韧性。

Scenario Analysis--Real GDP Growth



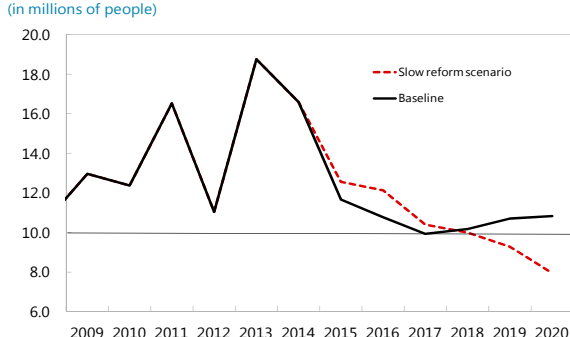
Scenario Analysis--Growth in Total Employment



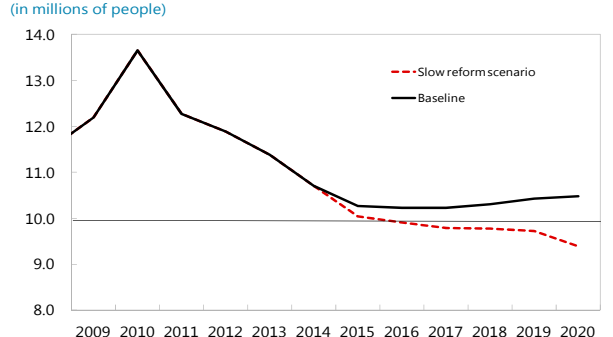
改革实施缓慢会对非农业部门创造就业机会产生压力 ...

... 也会施压于城镇就业。

Scenario Analysis--Increase of Nonagricultural Employment

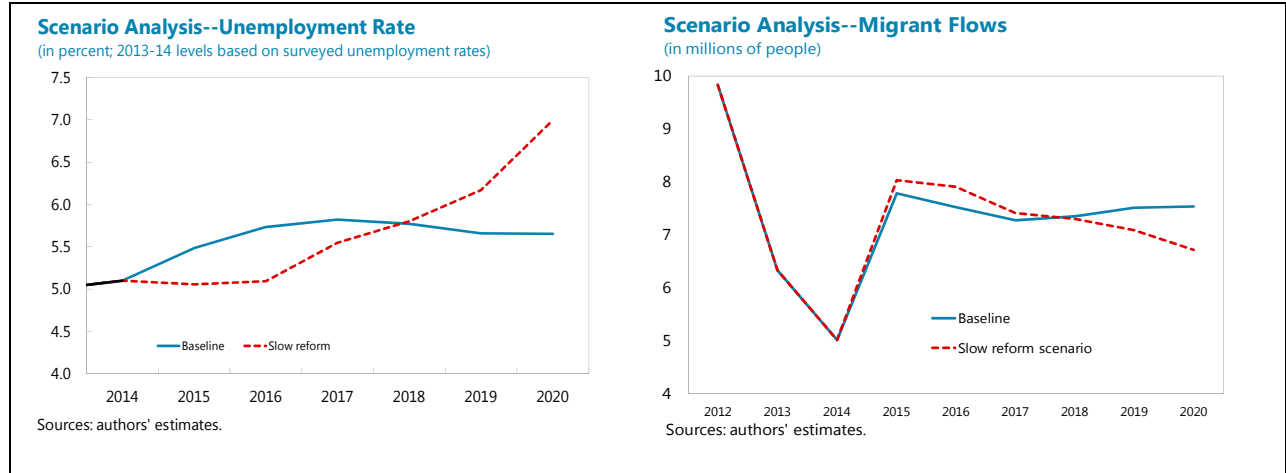


Scenario Analysis--Increase of Urban Employment



短期内，实施改革会使失业率上升，原因是经济增长放缓，剩余劳动力从国有企业释放出来。

更安全和更可持续的经济增长路径将促进可持续的农民工流动。



**情景分析的一些注意事项。**首先，本文对劳动力市场的影响的分析是基于弹性估计，而弹性估计取决于经济增长和就业之间的长期关系。弹性会随着中国经济的转型而演变。其次，如果总体生产率低于预期，新增城镇就业岗位可能会低于预期，或者，即使实现了就业目标，但由于生产率停滞不前，GDP 和工资增长要低得多。敏感性分析表明，如果城镇就业增加与基准保持相同，但服务部门没有实现由改革主导的生产率提高，则 GDP 增长将放缓 0.2 – 0.4 个百分点 (表 6)。

**表 6. 生产率提高和实际 GDP 增长的不同情景**  
(百分比)

	Employment Elasticity		Real GDP Growth Rate (in percent)		Medium-term labor productivity growth in services	Medium-term labor productivity growth overall	Services share of output 2020
	Manufacturing	Services	2015	2020			
Baseline	0.22	0.29	6.8	6.3	5.2	6.1	52.4
Relative to baseline							
Higher productivity gains	0.22	0.22	0.8	0.8	7.5	6.9	54.9
Historical level	0.22	0.32	-0.2	-0.2	4.5	5.9	51.7
Stagnant productivity	0.22	0.35	-0.4	-0.4	4.0	5.7	51.1

Source: authors' estimates.

## 六. 政策意义

本文分析主要的政策含义在于，通过预算内的和有针对性的社会保障体系，消除对劳动力市场灵活性的障碍，将有利于促进中国经济向新常态的转型。

**中期内加强劳动力市场的灵活性，而不是过分依赖于冲击缓冲器。**尽管这些缓冲器（例如，农民工流动和国有企业贮存劳动力的能力）在经济下滑时期可暂时减轻失业压力，但它们会阻碍改革的努力。农民工流动规模较小意味着生产率提高幅度较低，而允许国有企业留住剩余的劳动力则会推迟必要的调整。为服务业部门就业进行再培训的政策，可在提高生产率的同时，增强劳动力市场的灵活性。

**结构改革是中期内保持劳动力市场强劲的关键。**正如在情景分析中看到的，改革缓慢在中期内会使经济增长和就业面临显著的下行风险。重点应当是继续实施改革以控制脆弱性，并使中国经济转型到可持续的增长道路。

- **财政改革**，包括收入改革和养老金转移接续，将促进劳动力跨境流动。扩大增值税可消除对投资的重复征税效应，从而帮助服务业的扩张。包括养老金转移接续的社会保障改革将大大增加劳动流动性，同时加强社会安全体系。预算内的有针对性的社会安全网和再培训计划，可以促进劳动力市场的灵活性。增加社会支出可进一步缩小城乡收入差距，同时提升劳动力的质量（Lam 和 Wingender，2015 年）。
- **开放服务业**将鼓励进入和竞争，从而促进该部门的扩张。尽管竞争加剧可能会伤害到个别劳动者和企业，但整体生产率的提高将带来足够的好处，能够创造就业机会并提高收入。
- **户籍和农村改革**有助于消除劳动力流动的障碍，并明确产权权利，这将加快城市化进程，并鼓励农民工在城市地区寻找有益的就业机会，并在那里获得更好的社会福利（附件 3）。

**政策设计和评估需要及时和完整的数据。**应当解决数据缺乏的问题，以更好地反映基本形势。例如，扩大调查失业率的覆盖范围和公开发布劳动力和住户调查数据将大大改善透明度、问责制和政策研究。改进数据收集和对农民工流动的覆盖面将有助于增进对中国劳动

力市场的了解。当局正在采取措施，以提高数据质量，包括其打算采用数据公布特殊标准，并计划在每月份将对失业率的覆盖面从 65 个城市扩大到全国所有地级市。<sup>20</sup>

## 七. 结论

在中国实施结构改革的同时，保持劳动力市场的稳定至关重要。到目前为止，尽管经济增长有所放缓，但劳动力市场的状况保持良好。然而，有迹象表明，产能过剩行业的劳动力贮存有所增加。与此同时，农民工在城乡就业之间的流动，而不是失业率，与经济增长更具相关性。虽然劳动力贮存在短期内吸收了一些冲击，但如果持续下去，将会破坏所必需的调整，并影响资源的有效配置和生产率提高。

城乡人口迁移和不断增长的服务业将对中国的劳动力市场产生深远影响。经验估计发现，经济增长是服务业发展和城乡人口迁移这个结构性趋势的一个关键促进因素。这意味着，随着结构改革的继续推进，管理经济增长放缓对于稳定劳动力市场至关重要。

量化分析表明，延迟改革在中期内将导致劳动力市场状况的弱化。具体而言，它会使失业率持续增加，并导致创造的就业机会不及政策目标。为了成功转型到可持续的经济增长，将劳动力资源重新配置到新的增长部门是至关重要的。因此，应当优先考虑劳动力市场的流动和生产率的提高。具体而言，政府应当对劳动力市场流动提供支持，制定预算内、有针对性的社保体系和再培训计划，并加快户籍改革，同时减少对产能过剩行业贮存劳动力的依赖。

---

<sup>20</sup> 见国务院常务会议和国家统计局网站新闻：[http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-07/30/content\\_2727202.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-07/30/content_2727202.htm);  
[http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/11/content\\_2877913.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/11/content_2877913.htm);  
[http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201506/t20150612\\_1158116.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201506/t20150612_1158116.html)。

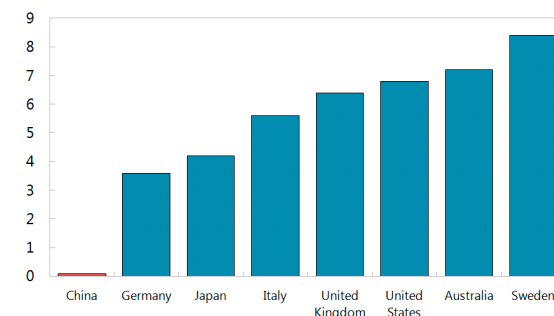
## 附件 1. 关于中国劳动力市场的数据统计

中国的劳动力市场数据非常不理想（Cai、Du 和 Wang，2013 年），因此，可能未能完全反映其基本状况。尽管中国报告了主要的劳动力市场数据，如就业、工资和失业率，但其覆盖面和披露状况相当有限（附件表 1.1）。长期以来，官方失业率都只是基于那些从当地政府寻求失业保险的自我失业登记，因此数据中遗漏了大量未涵盖在内的失业者。国家统计局从 2013 年起开始不时地公布调查失业率，并计划在每月将调查的月度失业率覆盖面从 65 个城市扩展至全国所有地级市。

过去二十年的登记失业率维持在 4% 左右，并没有显著变化，而 2014 年底的调查失业率则为 5% 左右。与其他发达国家相比，失业率相对于产出的波动较小（正文图）。2001 年至 2003 年间登记失业率的上升未完全反映始于 20 世纪 90 年代中期的重要的国有企业改革。一种解释是，国企下岗职工继续从企业获得支助，直至本世纪初正式建立集中的失业支助体系。

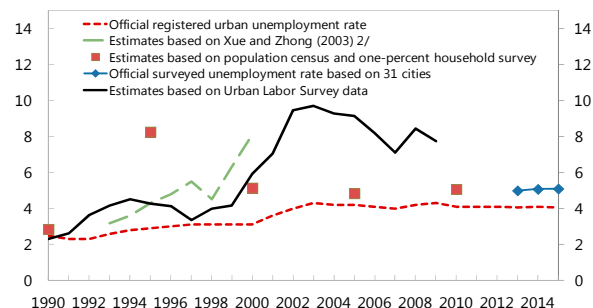
许多研究根据各种劳动调查估计基础失业率，但是误差可达到 6 个百分点。<sup>21</sup> 此外，工资数据主要涵盖了非私营部门，不太具有代表性，因为私营部门的就业比重在减少。各行业的就业统计数据在 2010 年被中断。一些劳动力和住户调查，包括那些由国家统计局进行的调查，无法公开获得。这些数据缺乏影响了对就业状况的评估，因此，从数据得出的任何结论存在局限性，需加以注意。

**Volatility in Unemployment Rate across Countries**  
(Coefficient of variation)



Sources: OECD, Faccini and Bondibene (2012), and authors' estimates.  
1/ Standard deviation of the detrended unemployment rate relative to the standard deviation of detrended GDP per capita

**Official and Estimates of Urban Unemployment Rates**  
(in percent)



Sources: National Bureau of Statistics, Urban Labor Survey, Xue and Zhong (2003), and authors' estimates.

<sup>21</sup> 例如，Meng（2012 年）采用了国家统计局的年度城镇家庭数据调查、中国家庭收入项目以及中国和印度尼西亚城乡人口迁移项目的数据。城镇住户调查采用抽样技术，从各市县非农业户口家庭收集数据（例如，家庭收入、消费模式、人口特征等）。

附件表 1.1. 中国劳动力市场统计

Data Type	Sources	Variables	Key Indicators	Frequency	Coverage	Remarks
Aggregate data	NBS (Department of Population and Employment Statistics, the National Bureau of Statistics.)	Employment and wage data are collected and compiled through the Reporting Form System on Labour Statistics, the Sample Survey System on Labour Force, and the System of Rural Social and Economic Surveys.	· Employment	Monthly, Quarterly, and Annually	Covers nationwide with provincial and industrial data.	Data starting from 1952
			· Wage	Quarterly, and Annually	Covers nationwide with provincial and city-level data.	Data starting from 1952
			· Migrant worker	Quarterly	Covers nationwide with national and regional data.	Data starting from 2008
	NBS	PMI	· Employment index.	Monthly		
	MoHRSS (Ministry of Human Resources and Social Security)	Data on the employment services and the change of labour force and on the number of registered unemployed persons in urban areas are collected through the Reporting Form System on Training and Employment Statistics.	· Registered Unemployment in Urban Areas	Quarterly	Covers nationwide with provincial data.	Data starting from 1980
			· Registered Unemployment Rate in Urban Areas	Quarterly	Covers nationwide with provincial data.	Data starting from 1980
		Data on labor market conditions	· Labor market Demand-Supply Ratio	Quarterly	Covers main cities with city-level data.	Monitored by city community employment services center (mostly on low-skilled labor)
SAIC (State Administration for Industry and Commerce)	Data on the number of employed persons in private enterprises and self-employed individuals	· Employment	Annually	Employment in private enterprises and self-employed individuals in both urban and rural areas.	Data starting from 1990	
Survey-based data	NBS	Urban Household Survey (UHS)	Detailed income and expenditure information	Annually	Covers nationwide.	Limited availability to academics for a few years and a few provinces.
	NBS	Rural Household Survey (RHS)	Detailed income and expenditure information	Annually	Covers nationwide.	Limited availability to academics for a few years and a few provinces.
	NBS	Censuses and population survey	Population data	Every 10 years	Covers nationwide.	No detailed labor market information.
	The China Institute for Income Distribution of Beijing Normal University.	China Income Project Surveys (CHIPs)	Detailed data on individual income and labor market information.	1988, 1995, 2002, 2007	A series of repeated cross-sections for year 1988, 1995 (for 6 provinces ) and 2002 (11 provinces), 2007. In 2002, it covers around 15000 rural and urban households in 11 provinces and it also includes 2000 non-random sampling of migrant workers.	Limited availability.
	Carolina Population Center at the University of North Carolina at Chapel Hill and the National Institute of Nutrition and Food Safety at the Chinese Center for Disease Control and Prevention	China Health and Nutrition Survey (CHNS)	Detailed data on individual economic, demographic, social factor, health and nutritional status.	1989, 1991, 1993, 1997, 2000, 2004, 2006, 2009, 2011	Panel data for 1989, 1991, 1993, 1997, 2000, 2004 and 2006. Covers 7 provinces and total of 4400 households, including rural and urban samples, but without migrants.	Limited availability.
	National School of Development, Peking University	China Health and Retirement Longitudinal Study (CHARLS)	Detailed income and health information of middle-age and elderly people who are over 45 years old.	Starting from 2011, every two years	Covers about 17000 persons in 10000 households.	Limited availability.
	Chinese Academy of Social Sciences (CASS)	China Urban Labor Survey(CULS)	Detailed labor information	2001, 2005, 2010	Covers five cities with less than 3000 households, including urban and migrant households. Repeated cross-sections for 2001, 2005 and 2010.	Limited availability.
	Australian National University	Rural-Urban Migration in China and Indonesia (RUMICI)	Detailed labor information	Initiated in 2008	Consists of three samples in China: 8000 rural hukou households, 5000 urban hukou households, and 5000 migrant households, in 15 cities in 9 provinces.	Limited availability.
Sources: National Bureau of Statistics (NBS), Ministry of Human Resources and Social Security (MoHRSS), the State Administration for Industry and Commerce (SAIC), and CEIC. References: Cai, Du and Wang (2013).						



## 附件 2. 国有企业双城记

尽管国有企业在经济中的作用不断缩小，但其能够为理解中国经济转型和脆弱性提供很大的洞察。一些国有企业的核心业务亏损，从而促进变革并投资新的（非核心）领域，即使新投资可能会无利可图。剩余劳动力水平较高表明，整体劳动力市场状况可能并不像失业率所表明的那样具有复原力。

河北省最大的钢铁企业之一是一家典型产能过剩行业的国有企业。然而，该企业并没有缩减产量或就业。相反，它沿着垂直业务线进行扩大，并进军了金融和房地产，现在面临着劳动力过剩的局面（例如，目前工人中有一半是在唐山工厂）。社会因素制约了该企业解雇冗员；相反，它打算通过尝试新的业务活动（如电子商务）来创造新的就业机会。国有企业还享受从大型银行获得融资的优惠（信贷额度宽松，无须抵押担保，并且能够以低于基准的利率贷款），并增加了其海外融资。

相比之下，位于河北的一家中型纺织企业则是“中国转型的缩影”。棉纱和纺织布料产量减少了一半，而该国有企业却设法通过设备升级来提高质量和产量。该公司 2014 年雇佣了约 8000 左右的员工，而 2010 年顶峰时期则雇佣了 3 万名员工。在当地政府的指导下，地方国有企业对其员工负有社会责任，每年需加薪几个百分点。约有三分之一的纺织业国有企业冗员带着一笔遣散费返回其农村家园。另外三分之一则在附近的服务业实现再就业，工资通常与之前的差不多或者更高。该国有企业向年长职工提出买断工龄，向其支付最低工资的 80% 五年直至其达到退休年龄。工资上涨也对国有企业核心业务的竞争力构成了压力。该公司表示，它可以通过将工厂迁移至农村地区并升级其设备来应对工资上涨。该国有企业还占据了大量土地资源（具有大量未实现收益），可用于抵押，从而能够在未来多年抵消损失，或者可将土地出租或出售，以赚取收入。

### 附件 3. 三中全会蓝图中的户籍改革

2014 年 8 月，政策采取了更多措施，以淘汰导致城乡二元分割的户口登记制度。最终目标是根据 60%的城市化目标，到 2020 年给 1 亿移民以城市居留身份。改革的设想是为移民提供更好的在城市获得医疗和教育的机会，但如何为额外支出提供资金仍然不确定。北京和上海等特大城市的居留身份将受到严格控制。截至 2015 年 4 月，有 14 个省出台了实施改革的工作计划，但只有少数沿海城市对移民具有吸引力。

根据目前的计划，目标是 (1) 将当前的户籍制度变成标准的居留身份，(2) 制定一个计划，确定城市的配额和定居计划，以及 (3) 扩大社会服务并使居民和移民的福利逐渐均等化。

如上所述，北京和上海等城市的居留仍将严格按照点系统进行控制（附件表 3.1）。移民即使在这些城市生活五年之后也可能无法获得居民身份。在其户口所在地以外的大城市居住半年以上的个人可申请居民身份，但不会立即获得该城市的居民地位。居民身份使移民及其家属能够享受与居民相同的就业待遇（原则上），以及基本的教育和医疗福利。随着其逐渐满足居留身份的条件，他们开始有资格享受社会福利如住房和失业保险。

附件表 3.1 城市定居计划和配额表

City-level	Population	Openness	Criteria 2/
Towns and small cities: County-level communities	<500,000	Fully-open	• Anyone who lives in a legal stable residential unit (including rental unit)
Middle-level cities	Between 500,000 to 1 million	Gradually open	• Legal and stable employment 1/ • Live in a legal and stable residential unit (including rental unit) 1/ • participate in city social security system for certain years (up to 3 years)
Large cities	Between 1 million to 3 million	Gradually open	• Legal and stable employment up for a certain period • Live in a legal and stable residential unit (including rental unit) 1/ • participate in city social security system for certain years
Large cities	Between 3 million to 5 million	Gradually open but controls on the scale and pace	• Same as large cities with 3 million or less but with tighter conditions on employment and residential units • participate in city social security system for certain years (up to 5 years) • May introduce a point-based system to obtain residency
Metropolitans	5 million or above	Strict controls on the population scale	A point-baesd system for granting residency status based on: • Legal and stable employment up for a certain period • Live in a legal and stable residential unit (including rental unit) 1/ • participate in city social security system for certain years • requires consecutive living duration

1/ The preicse definition and duration of employment and living area (except square footage and price) will be set in accordance to individual cities.

2/ The applicant and spouse who lives together, and their dependent children and parents can register for residency status

户籍改革的同时需要辅以财政、社会保障和农村土地改革。政府将继续把居留身份作为一个政策工具。改革旨在扩大农民工的社会服务覆盖面和享受资格 ( Du 等人, 2014 年 )。但是, 这种覆盖面扩大及其资金来源以及城市制定的吸引或限制农民工流动的标准会产生什么财政影响尚不确定。最后, 地方政府的财政收入必须与支出责任更加一致, 包括政府间转移支付。政府打算在全国范围内提供统一的基本养老和基本医疗服务, 以提高这些福利的可转移性。

## 参考文献

- Andrle, M., P. Blagrove, P. Espaillet, K. Honjo, B. Hunt, M. Kortelainen, R. Lalonde, D. Laxton, E. Mavroeidi, D. Muir, S. Mursula, and S. Snudden. 2015. "The Flexible System of Global Models – FSGM." IMF Working Paper No. 15/64, International Monetary Fund, Washington.
- Bidani, B., C. Goh, and C. O’Leary. 2002. "Has Training Helped Employ Xiangang in China? A Tale from Two Cities." World Bank, Washington.
- Cai, F. 2007. "Approaching a Triumphant Span: How Far Is China towards Its Lewisian Turning Point?" Conference paper presented at the WIDER Workshop on Southern Engines of Global Growth, Beijing, January 12–13.
- , Y. Du, and M. Wang. 2013. "Demystify the Labor Statistics in China." *China Economic Journal* 6 (2-3): 123–33.
- Cai, F., and M. Wang. 2010. "Growth and Structural Changes in Employment in Transition China." *Journal of Comparative Economics* 38 (1): 71–81.
- Das, M., and P. N’Diaye. 2013. "Chronicle of a Decline Foretold: Has China Reached the Lewis Turning Point?" IMF Working Paper No. 13/26, International Monetary Fund, Washington.
- Dong, X. Y., and L. Putterman. 2001. "The Emergence of Labor Redundancy in China’s State Industry: Findings from a 1980–1994 Data Panel." *Comparative Economic Studies* 43 (2): 111–28.
- . 2003. "Soft Budget Constraints, Social Burdens, and Labor Redundancy in China’s State Industry." *Journal of Comparative Economics* 31 (1): 110–33.
- Du, Y., F. Cai, X. Qu, and J. Cheng. 2014. "Sustain the China Miracle: Reaping the Dividends from Hukou Reforms." *Economic Research Journal* 49 (8): 4–13.
- Fang, F., and Y. Sun. 2010. "The Applicability of Okun’s Law in China." *Dynamic Economics* 12: 20–25.
- Friedman, B. 1996. "Employment and Social Protection Policies in China: Big Reforms and Limited Outcomes." In *Changes in China’s Labor Market: Implications for the Future*, 151–66. U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, Washington.
- Gruber, Jonathan, Kevin Milligan, and David A. Wise. 2009. "Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment." NBER Working Paper No. 14647, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

- Guo, K., and P. N'Diaye. 2009. "Employment Effects of Growth Rebalancing in China." IMF Working Paper No. 09/169, International Monetary Fund, Washington.
- He, H., N. Lei, and D. Zhu. 2015. "Rapid Aging and Pension Reform: The Case of China".
- Hertel, T., and F. Zhai. 2006. "Labor Market Distortions, Rural-Urban Inequality and the Opening of China's Economy." *Economic Modelling* 23: 76–109.
- Hu, A., and Y. Cheng. 2003. "The Evolution of Chinese Employment System." *Economic Research Reference* 51.
- Hu, Y. 1998. "TFP in China: Primary Role of the Reallocation of Labor from the Agricultural Sector." *Economic Research Journal* 3: 31–39.
- Huang, Y., P. Loungani, and G. Wang. 2014. "Minimum Wages and Firm Employment: Evidence from China." Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper No. 173  
<http://www.dallasfed.org/assets/documents/institute/wpapers/2014/0173.pdf>.
- International Monetary Fund. 2014. "Article IV Consultation—Staff Report: People's Republic of China." Washington. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41799.0>.
- International Monetary Fund. 2015. "Article IV Consultation—Staff Report: People's Republic of China." Washington. (forthcoming).
- Kuijs, L., and T. Wang. 2005. "China's Pattern of Growth: Moving to Sustainability and Reducing Inequality." World Bank Policy Research Working Paper No. 3767, World Bank, Washington.
- Lam, W. R., and W. Maliszewski. Forthcoming. "Giving Credits to China's Slowdown." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington.
- Lam, W. R., and P. Wingender. 2015. "China: How Can Revenue Reforms Contribute to Inclusive and Sustainable Growth?" IMF Working Paper No. 15/66, International Monetary Fund, Washington.
- Liu, X., and F. Lu. 2014. "The Puzzle of Rising Capital Returns in China." *China Economic Quarterly* 13 (3).
- Lu, F. 2012. "Wage Trends among Chinese Migrant Workers: 1979-2010". *Social Sciences in China* 7: 47-67.

- Lu, F., X. Liu, Z. Jiang, and J. Zhang. 2014. "The Generalized Okun's Law and Okun's Relation in China". *CCER Working Paper* No. C2014005.
- Luo, Y. 2010. "An Analysis on the Economic Effect of the Infrastructure Gap between Urban and Rural Areas: Based on Spatial Econometric Models." *Chinese Rural Economy* 3: 60–72.
- Ma, J., B. Liu, X. Jia, H. Hong, J. Li, B. Yao, and Y. Zhang. 2014. "Economic Forecast of China's Macroeconomy in 2015." (*in Chinese*) People's Bank of China Working Paper No. 2014/10.
- Meng, X. 2012. "Labor Market Outcomes and Reforms in China." *Journal of Economic Perspectives* 26 (4): 75–102.
- Okun, A. 1962. "Potential GNP, Its Measurement and Significance." In *American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Statistics Section*: 98–103.
- Seeborg, M., Z. Jin, and Y. Zhu. 2000. "The New Rural-Urban Labor Mobility in China: Causes and Implications." *Journal of Socio-Economics* 29: 39–56.
- Song Z., K. Storesletten, and F. Zilibotti. 2011. "Growing Like China." *American Economic Review* 101: 196–233.
- State Council of the People's Republic of China. 2013. "Decision on the Third-Plenum Meeting." November.
- . 2015. "Report on the Work of the Government." Delivered at the Third Session of the 12th National People's Congress, March 5.
- Whalley, J., and S. Zhang. 2007. "A Numerical Simulation Analysis of (*Hukou*) Labor Mobility Restrictions in China." *Journal of Development Economics* 83: 392–410.
- Xu, H., and Y. Wang. 2010. "Income Disparity of Urban and Rural Areas and the TFP in China." *Journal of Financial Research* 10: 54–67.
- Young, A. 2003. "Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People's Republic of China during the Reform Period." *Journal of Political Economy* 111: 1220–61.
- Zhang, C. C., and Y. Zhao. 2012. "The Relationship between Elderly Employment and Youth Employment: Evidence from China." MPRA Paper No. 37221, Munich.
- Zhang, G., G. Hong, and G. Chen. 2013. "Infrastructure, Spatial Spillover and Manufacture Cost." *China Economic Quarterly* 13 (1): 285–304.
- Zhang, X., X. Liu, and G. Fan. 2014. "Rural Labor Migration and Household Saving Rate: The

Perspective of Discrepancy in Income and Social Security.” *Economic Research Journal* 4.

Zhang, X., J. Yang, and S. Wang. 2011. “China Has Reached the Lewis Turning Point.” *China Economic Review* 22 (4): 542–54.

Zou, Wei, and Xuan Hu. 2003. “Okun’s Law and China’s Unemployment.” *Journal of World Economy* 6: 40–47.