

# 优化产业结构 扩张就业岗位

——我国就业扩张与“十五”期间产业结构调整的政策思路

# 目 录

## 优化产业结构，扩张就业岗位

——我国就业扩张与“十五”期间的产业结构调整政策思路

- 一、增强产业国际竞争力和实现就业扩张关键在于产业结构调整
  - 1. 经济全球化和高新技术的迅猛发展，成为产业结构调整新的背景条件
  - 2. 新背景条件下的就业扩张，成为产业结构调整新的严峻挑战
- 二、从中国国情出发，着力于对传统产业的改造，以发挥我国的“自然的”比较优势
  - 1. 劳动密集型产业与发展中国家的比较优势
    - (1) 经济结构不合理：发展中国家最基本和最普遍的国情
    - (2) 雁行模式：发展中国家产业调整和升级的一般路径
    - (3) 劳动密集型产业：发展中国家发挥比较优势的基础
  - 2. 发挥我国劳动人口“自然的”比较优势，大力改造和发展传统产业
    - (1) 发挥劳动密集型产业的优势，利用充足的劳动力资源进行有效积累
    - (2) 发挥充足的劳动力形成的价格比较优势，以增强我国产业的竞争力
    - (3) 发挥加快人口城市化进程的优势，推动农村剩余劳动力向城镇转移
    - (4) 经济全球化和加入 WTO 后有利于我国发挥比较优势
- 三、发挥我国“创造的”比较优势，大力培育和发展符合国情的高科技产业
  - 1. “创造的”比较优势与后发优势
  - 2. 我国高科技产业的现状及其技术成因
    - (1) 我国的高技术产业的现状
    - (2) 我国高技术产业发展存在的主要问题
    - (3) 从技术发展的角度看影响我国高技术产业发展的主要因素
  - 3. 发挥我国“创造的”比较优势，大力发展符合我国实际的“适当的技术”
    - (1) 有竞争力的技术不一定是“高新技术”，而是“适当的技术”
    - (2) 我国应选择劳动密集型技术为主的“适当的技术”，而不是过于尖端的高技术
    - (3) 发挥我国“创造的”比较优势，大力发展“适当的技术”
- 四、我国“十五”期间优化就业扩张的产业结构调整的政策思路
  - 1. 我国“十五”期间劳动就业形势相当严峻
    - (1) “十五”期间我国就业供求矛盾突出
    - (2) “十五”期间经济增长不能自动或完全实现就业增量
  - 2. 我国“十五”期间扩大就业的产业结构变动趋势分析
    - (1) 我国产业结构的滞后性和就业的产业结构不合理
    - (2) 我国“十五”期间扩大就业的产业结构变动趋势
      - ①三次产业的结构比重和就业比重将呈现出新格局，结构偏差逐步缩小

②产业结构的高级化将以全球化与高技术化为背景  
呈现非均衡发展态势

3. “十五”期间我国优化就业扩张的产业结构的政策思路

(1) 主要通过市场方式实现产业结构的调整优化

(2) 从我国现实出发，发展劳动密集型产业与发展高科技产业同时并

①在促进高新技术产业和传统劳动密集型产业相互渗透的同时，发展具有我国比较优势和潜在优势的高技术产业

②在促进高科技产业发展的同时，更要注重加速传我国统劳动密集型产业的技术创新改造

③在加速高科技产业发展的同时，积极地承接发达国家劳动密集型的产业向我国的转移

④拓展新的空间，以多种形式把原有劳动密集型产业转移到劳动成本更低的地区

(3) 继续以“三、二、一”的比重顺序来调整产业内部结构，使第三产业成为就业扩张的主渠道

(4) 把加速多元城镇化建设和乡镇企业发展作为加快城市化进程促进农村剩余劳动力就业的现实途径

①加速多元城镇化，有步骤地、有秩序地把农民引入到城镇，减少农民的数量

②加快乡镇企业发展，使之成为容纳农村劳动力就业的稳固载体

(5) 把农业产业化与合理有序引导农村剩余劳动力的转移与流动结合起来，促进城乡统筹就业和统一、开放、竞争、有序的劳动力市场的形成

(6) 用“以工代赈”等办法继续加大基础设施建设和生态环境建设，培育大容量的劳动密集载体

(7) 鼓励和支持以劳动密集型为主体的中小企业的发展，发挥其产业组织规模吸纳劳动力就业能力强的显著特点

①对中小企业的发展要同时兼顾结构调整与扩大就业

②规范市场竞争秩序，为中小企业创造一个与大企业平等竞争的市场环境

③制定一系列对中小企业的适当保护和扶植的金融政策和财政政策

④提高中小从业人员和企业主群体素质，以促进就业

(8) 大力发展教育事业，从总体上提高劳动者素质，同时以就学缓解新增劳动力的就业压力

①要大力发展义务教育，实行劳动预备制度，缓解就业压力

②大力发展学历教育、在职教育，全面提高劳动力整体素质，将就业压力转化为高素质的人力资源

③大力发展教育，提高农民素质，适应高次产业对劳动力的需求

参考文献

# 优化产业结构，扩张就业岗位

## ——我国就业扩张与“十五”期间产业结构调整的政策思路

**内容提要：**经济全球化和高技术化的进程同时也是产业结构调整与升级全球化的进程。我国在调整产业结构的过程中，面临着严峻的就业问题，特别是要解决占世界人口六分之一的农民就业问题，其难度要超过 20 世纪解决他们的吃饭问题。问题的关键在于如何发挥不同产业自身的比较优势，切实提高相对产出率，发挥就业乘数效应。而产业结构调整与升级主要包括两个方面：对传统产业的改造和对高科技产业的培育。特别是我国“十五”期间劳动就业形势相当严峻，扩大就业的产业结构呈现新的变动趋势，必须全面考虑优化就业扩张的产业结构的政策思路。

### 一、增强产业国际竞争力和实现就业扩张关键在于产业结构调整

#### 1. 经济全球化和高新技术的迅猛发展，成为产业结构调整新的背景条件

20 世纪 90 年代以来，开放与竞争作为时代主题更加鲜明突出，经济全球化和高新技术的迅猛发展赋予这一主题新的内涵，也成为产业结构调整新的背景条件。

经济全球化主要表现为全球经济体制市场化、生产要素配置全球化、贸易自由化、金融全球化、世界经济组织化。经济全球化是一场以发达国家为主导，跨国公司为主要动力的世界范围内的产业结构调整。全球化的本质是在全球范围内进行产业结构调整，经济全球化的进程同时也是产业结构调整全球化的进程。这一次产业结构调整，不但表现在一些产业的整体转移，更重要的是同一产业的一部分生产环节的转移。各国经济将不可避免地融入一体化的全球经济中，经济的全球化迫使企业必须在国内和国外两个市场上与对手展开竞争，也必然在国内和国外两个市场获取资源，使得国内市场国际化，国际竞争国内化，以构筑自己的竞争优势。

另一方面，新的科技革命加速了世界产业结构的调整，高新技术和知识经济的快速发展引发了一场新的产业革命，推动了各国尤其是发达国家崛起了一批新兴的产业，同时对传统产业产生很大的冲击。特别是发达国家高新技术产业迅速发展，企业兼并在更大经济规模基础上配置资源，完成了由劳动和资源密集型产业向资本和技术密集型产业升级，并且把劳动和资源密集型产业向发展中国家转移。这样，世界各国都处在产业结构调整的过程之中，发达国家和发展中国家都必须面对现实作出战略选择，进行产业结构调整。

在这种新的背景条件下，各个国家特别是发展中国家面临的国际竞争压力增大，必须把提高产业国际竞争力作为新一轮改革和调整的战略取向。不仅仅要提高国内市场竞争能力，更要着力提高国际市场竞争能力；不仅仅要提高产品的国际竞争力，还应提高产业的国际竞争力；不仅仅要提高企业的国际竞争力，还要提高

区域或国家的国际竞争力。通过产业结构调整在即将形成的全球产业格局中找准自己的位置，使本国的产业结构与国际产业结构相适应，与国际市场相适应，以应对产业结构国际化的挑战。

在已经介入了国际分工和即将加入 WTO 的背景下，我国面临着国际、国内市场竞争和传统产业的生存与高新技术产业发展的双重压力，应更多地从积极参与国际分工的角度考虑自己的产业调整和发展问题，利用国际间产业转移和置换的机遇，有选择地重点发展具有比较优势和国际竞争力的产业。以提高产业国际竞争力为导向采取应对措施，“有进有退”，“有所为有所不为”，重点发展那些已具备较强的国际竞争力产业，大力培育那些具有潜在竞争力产业，“积极放弃”那些在可预见的将来难有竞争力产业。这样，才能使中国逐步成长为未来世界最具国际竞争实力和发展活力的国家之一。

## 2. 新背景条件下的就业扩张，成为产业结构调整新的严峻挑战

就业扩张不仅正相关于经济增长速度，而且与经济结构、产业结构关系密切。近年来，经济全球化已成为一种不可阻挡的世界潮流，以美国新经济为代表的世界经济的增长速度加快，从总量上看，有助于扩大就业。但从消极的方面来看，其一，参与经济全球化，产业结构的调整势必带来就业存量和就业结构的调整，而各国产业结构依据比较优势的原则进行调整，短期内有可能加重失业问题；其二，在经济全球化的过程中，各国的企业为了生存和发展，不得不裁减员工以提高生产率效率，降低生产成本。短期来看，其结果有可能使就业机会减少；其三，以美国新经济为代表的经济增长的拉动在一定程度上依赖于以信息和网络技术为核心的高新科技的应用与发展，主要不是靠劳动力投入的量，而是靠劳动力投入的质和由此带来的劳动生产率的提高，因此，吸纳的劳动力数量较传统经济少；其四，产业结构调整速度的加快也会对劳动力提出较高要求，因产业结构调整而失业的传统经济条件下的劳动力，一时还很难适应以高新技术为支撑的新经济的需求。可见，就业问题仍然比较突出，特别是对于发展中国家来说更是如此。

在全球化的过程中，作为一个劳动力过剩的大国，中国面临着严峻的就业问题，未来中国社会就业压力的三大来源：一是现有 1.1 亿国有企业职工和 3600 万城镇集体企业职工中，随着改革的深化，至少需剥离富余人员 20%，约 3000 万人；二是现有 3.3 亿农村劳动力中，有 1.5 亿剩余劳动力千方百计寻求机会向城镇转移；三是按每年平均新增劳动力资源 1200 万人计算，到 2020 年全国将共新增劳动力资源 2.4 亿人。仅此 3 项，平均每年需要创造 2100 万个就业机会。而近年来中国产业结构的变化和实际表现，给我们下一步进行产业结构调整提出了一个个难题：怎样实现充分就业？制造业在减员增效，农业劳动力不断流出，服务业就业增长缓慢，上千万剩余劳动力应何去何从？如何选择中国的比较优势产业？

总之，我国在调整产业结构的过程中，城市失业和农村剩余劳动力的双重压力日益突出，特别是要解决占世界人口六分之一的农民就业问题，其难度要超过 20 世纪解决他们的吃饭问题。增强产业国际竞争力和实现就业扩张关键在于产业结构调整与升级，并把扩大就业作为我国产业结构调整的发点和归宿点，从而发挥不同产业自身的比较优势，切实提高相对产出率，发挥就业乘数效应，吸纳更多劳动力就业。而产业结构调整与升级主要包括两个方面：对传统产业的改造和对高科技产业的培育。

二、从中国国情出发，着力于对传统产业的改造，以发挥我国的“自然的”比较优势。

### 1. 劳动密集型产业与发展中国家的比较优势

#### (1) 经济结构不合理：发展中国家最基本和最普遍的国情

发展中国家一般指原先的殖民地、半殖民地和附属国，而现在指取得政治独立的新兴民族独立国家。全球发展中国家占大多数，主要集中在亚非拉地区。世界银行把发展中国家划分为低收入国家（Low Income Countries）和中等收入国家（Middle Income Countries），使之与发达国家和高收入国家相区别。在划分的标准上每年都有一定的变动，但总体上发展中国家属于一个相对稳定的群体。一方面，发展中国家在历史传统、国土资源、人口多少、收入水平、物资和人力资源的禀赋、对外部经济和政治势力的依附等方面有着不同的特点，另一方面他们在基本的社会经济形态方面是基本相似的。美国经济学家托达罗把发展中国家的共同点归纳为以下六个方面：生活水平低；劳动生产率低；人口增长率高和抚养负担重；较高并还在提高的失业和不充分就业水平；对农业和初级产品出口的严重依赖；在国际关系中所处的劣势地位、依赖性和脆弱性。这些特点基本上反映出发展中国的历史状况和普遍的国情。从经济学的角度看，发展中国家最基本的国情主要表现在经济基础落后和经济结构的不合理，具体体现在产业结构、就业结构、技术结构、产品结构等方面。

产业结构。发展中国家的产业结构中，农业生产占了极大的比重，而服务业所占比重却相对较低，整个产业结构处于低级阶段。根据世界银行的报告，1991低收入国家第三产业占GDP的比重为42%，中等收入国家为50%以上，而发达国家则为60%以上，而且经济越落后，服务业越不发达，国民生产总值来源于农林牧渔和其他原始产业的比重越高。从总体上看，发展中国家的低级和原始的产业占较大的比重，而属于高新技术、服务业（尤其是高级服务业，如信息服务、管理咨询等）比重更低。

就业结构。诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库兹涅茨在对60年代的发展中国家的研究发现，人均收入越低的地区，从事农业等原始产业的人比重就越高，从事第三产业的人数越低。这一现象至今仍然存在。据统计，人均生产总值在750美元以下的发展中国家，50%左右的劳动力在农业部门就业，而只有30%左右的劳动力在第三产业的部门就业。这与发达国家相比差距非常大。由于投资资金的缺乏和沉重的人口压力，造成发展中国家就业机会相对不足，公开失业现象严重，有工作意愿的和有工作能力的劳动力找不到工作，隐形失业普遍存在，对劳动力的使用浪费严重，劳动生产率低。此外，不少乡村人口盲目流向城市，加剧城市失业现象。

出口结构。由于发展中国家的产业结构比较落后，生产的产品主要是原材料和初级产品等，这种产业结构就决定了出口产品的单一和低级化，而发达国家刚好相反，他们采用先进技术生产的制成品，并以此来和发展中国家的初级品交换。在制成品中，发展中国家生产的主要是技术含量低，在发达国家已属于成熟或即将淘汰的生产工艺，高科技产品则少得可怜。而且，发展中国家生产的商品多集中在某种或几种上，不仅受国际市场的波动大，而且对国际市场的依赖性很强。

技术结构。发展中国家的技术结构可以从两个方面来看，一是技术开发机构少，开展能力弱，资金严重缺乏；二是现实经济生活中表现为技术水平低，绝大

部分技术落后于发达国家，有的甚至有几十年和上百年的差距。

### **(2) 雁行模式：发展中国家产业调整和升级的一般路径**

雁行模式是一种动态的产业梯次转移和传递，从而导致结构连锁变化的过程。这一理论认为，后进国家或地区可以遵循“进口——国内生产——出口扩大生产”的模式相继更替发展，促进产业结构高度化。就如同三只飞翔的大雁在空间排列的“V”形式。它最早是被用来描述后起国（如战后日本）某一特定产业产生、发展和衰退的生命周期或过程。在很大程度上，这一模式指发达国家不断向发展中国家或地区转移已失去比较优势的产业，从而推动发展中国家进行产业的升级。一般而言，在产业转移的最低层次阶段，一国的比较优势主要存在于自然所赋予的资源和由于社会历史原因导致的廉价的劳动力，也就是“自然的”比较优势。

发展中国家的产业调整和升级主要是通过发达国家的直接投资来实现的。伴随着直接投资，相关的技术、先进的管理经验和市场销售渠道也同时进行转移和升级。从发达国家向发展中国家进行产业转移的模式来看，主要有以下几类情况：一是直接在发展中国家建立工厂和基地，同时把生产所需的机器、设备和相关的技术、管理方法甚至是有关人员一同带入该国；二是发展中国家从发达国家进口中间产品，如各种零配件、半成品等，然后组装成商品，并销往其他国家，这样发展中国家的该商品增加，而发达国家的该商品总产量减少甚至是返销输出国。三是发达国家在发展中国家进行投资，采购原材料和相关的用品，减少对发展中国家的中间产品的出口，直至某一产业绝大部分甚至是全部都得以在发展中国家生产，使之形成一个完全独立的产业。在这三种模式中只有第三种真正地实现了该产业的升级，并在该产业的带动下，形成和带动新的其他相关产业的发展。

作为国际产业转移的一种特殊类型，发展中国家产业升级的“雁行模式”的实现是有其内外部条件的，首先是发展中国家内部经济发展水平参差不齐。因为各地区在经济发展阶段的不同而产生的产业的高度互补性和比较利益的出现，使得客观上形成国际分工体系，为发展中国家顺利接受发达国家的产业转移创造了条件，其次是地缘优势。地理上的接近在产业转移中扮演着很重要的角色。纵观产业转移成功的事例可以看出便利的地理位置是产业升级的一个关键条件。它可以使直接投资、技术转移、人员往来等诸多方面得以迅速实现。第三是外向型的发展战略。即实行有利于国际贸易和直接投资的开放型经济。这使得整个地区产业资源互动、产业循环机制也呈现一种良性态势。否则，缺少外向型的战略，在对待外来的产业资源必然迟钝和麻木，从而失去转移的最佳时机。在我国改革开放二十多年来，沿海经济步入“雁行模式”也在很大程度上归功于以上三个方面的条件。

尽管亚洲金融危机对发展中国家产业升级的“雁行模式”提出了挑战，这并不是全盘否定这一模式的合理性。它作为一种被历史证明的动态的产业转移和传递模式是有必然性的。在目前新型国际分工体系形成之际、产业升级之势丝毫未改的趋势之下，发展中国家对发达国家的追赶还会沿着这一“模式”进行下去，只是这一“模式”不会静态化和固定化。特别是象中国这样的大国在加入“雁阵”时会产生新的变化。

### **(3) 劳动密集型产业：发展中国家发挥比较优势的基础**

经济发展主要取决于四种基本要素，即资本、劳动、资源和技术，国际经济交往和国际分工是依托比较优势进行的，在全球经济一体化、自由化的条件下，发展中国家能否追赶上发达国家，赢得较大的经济利益，取决于能否很好地利用

自己所拥有的生产要素，发现并发挥自身的比较优势。

从理论上讲，一个国家怎样才能发挥其比较优势呢？根据以大卫·李嘉图的相对成本学为主和俄林的资源禀赋理论为基础的国际贸易理论，国际贸易流向应该是劳动力丰富的国家集中生产劳动密集型产品，出口到劳动力相对缺乏的国家去，而拥有大量资本的国家则应生产资本密集型产品，出口到资本相对缺乏的国家去，这样各国的不同资源优势将会得到最有效的利用而从中获利。也就是说，如果一个国家劳动资源相对丰裕，该国的比较优势就在于劳动密集型产业。如果这个国家遵循比较优势，发展以劳动密集型产业为主的产业，由于生产过程使用较多的廉价的劳动力，减少使用昂贵的资本，其产品相对来说成本就比较低，因而具有竞争力，可以作为资本积累的量也就较大。

从历史和现实的角度看，和经济发达国家相比，发展中国家总体上存在资源分布不均，劳动力过剩、资本稀缺、技术落后。劳动密集型产业仍然是发展中国家发挥比较优势的基础，是发展中国家提高国际竞争力的主要源泉。

发展中国家发展劳动密集型产业，可以有效地配置各种资源，充分利用丰富廉价的劳动力资源禀赋，开拓最有创造就业潜力的领域，以丰富资源换取稀缺资源，为经济发展快速积累资金、知识和技术，逐渐降低资本相对稀缺和劳动力相对富裕的程度，随着资源禀赋的变动可以不断从国外引进现成而较先进的技术来达到技术和产业结构的升级，并赢得时间发展教育，为逐步与世界先进水平接轨，形成有竞争力的高科技开发能力奠定基础。而发展中国家发展劳动密集型产业，以“自然的”比较优势参与国际分工的结果，既可以克服国内市场狭小的制约，促进传统产业乃至整个国民经济的更快增长，又可以使经济沿着最大可能吸收劳动力的道路前进，从而顺利地推动工业化、城市化、现代化的进程。最典型的例子是亚洲四小龙经济的崛起。它们在战后初期，与大多数发展中国家和地区一样，资本十分稀缺，人均国民生产总值只有 100 美元左右。因此，它们并没有一下子就采用欧美最先进的生产技术，而是根据本身的财力，选择劳动密集程度较高的技术和产业作为主要发展方向，从利用其劳动力丰富的优势出发，使资源禀赋结构的提升速度加快；作为其人均资本拥有水平提高的结果，产业结构和技术结构得以更快地升级。并随着资本、技术的积累和财力的逐渐雄厚，逐步发展资本、技术密集型的产业，才迅速向先进技术水平跃进，进入或接近发达经济的行列。如果它们一开始就将主要力量放在最先进技术的引进和采用上，忽视社会整体技术水平的均衡、全面的提高，是不可能取得那样显著成就的。

反观一些发展中国家，采取与其比较优势相抵触的赶超战略，不按照其资源禀赋条件，积极发展劳动密集型产业，从 50 年代就致力于引进和采用外国先进技术或资本密集型技术，忽视了本国大多数部门、企业和生产单位技术水平的全面提高，所能做到的也仅仅是把有限的资本倾斜地配置到几个产业上，与此同时压抑了其他产业的发展，结果至今技术和资源利用还是二元结构，少数部门、企业技术水平高，大多数部门、企业和生产单位的技术水平很低，甚至一半以上的劳动力还处于手工操作。这种违背比较优势所形成的畸形产业结构大大抑制了对劳动力的吸收，与发展中国家劳动力丰富的资源结构形成尖锐矛盾，导致广大人民不能均等地分享经济发展的好处，相当大规模的人口处于贫困之中，不能充分利用其比较优势。

在上述类型的问题中，同为亚洲“四小龙”的韩国也是一个典型的例子。70 年代以前，韩国经济以充分利用国内比较优势的劳动密集型产业为主，发挥了资源比较优势，经济发展取得了很大的成功。然而，70 年代以后韩国政府实行超

越战略，产业政策好高骛远，不顾国内经济发展水平的实际状况，盲目追求资本密集、技术密集型产业的发展，在韩国不具备资本优势的情况下，以政府政策扶持少数几家大型企业集团发展重工、重化、汽车和微电子产业。而这些工业需要大量的资金支持。韩国一方面仿效日本采用高储蓄、高投资的办法，另一方面大量举借外债。但资本密集、技术密集型的项目到底不是资金相对稀缺的韩国的比较优势之所在，在政府的支持下，这类产业可以建起来，但和发达国家相比生产成本较高，只有以亏本的方式才能把产品卖出去。导致投资于这类项目的企业无力还本付息，国内外的银行贷款变成呆帐、坏帐。进入 90 年代以后，由于没有及时转变增长方式，外债规模再度膨胀，还本付息压力增大，而同期的外汇储备却持续下降，负债率也越来越高，30 家主要企业集团的平均负债率为 350%，有些竟达 1200%，而资金利润率却越来越低，达不到 0.5%，最终成为导致经济危机的重要原因。

## **2. 发挥我国劳动人口“自然的”比较优势，大力改造和发展传统产业**

中国作为最大的发展中国家，在高科技产业与国外发达国家甚至是一些发展中国家相比差距较大，而且我们在资本和技术上相当长时期内还没有优势，从现实的条件和未来 20 年劳动力预测看，劳动力资源是中国经济发展最丰富的资源，是最大的比较优势。因此，中国产业发展的选择依据和目标就是最大限度地发挥这一比较优势，中国经济增长在很大程度上也要依赖传统的劳动密集型产业而不是靠高科技产业。

### **(1) 发挥劳动密集型产业的优势，利用充足的劳动力资源进行有效积累**

任何一个国家的经济发展都面临着一个资本的积累过程。资本积累并非单一的货币积累，还有人力资源的积累，管理技术和知识的积累。在进行工业化的过程中，发挥劳动密集型产业的优势，利用充足的劳动力资源进行有效积累是几乎所有的工业化国家都走过的道路，只不过是在不同的历史时期下通过不同的方式和途径去实现的。我国要实现工业化和现代化，没有在资金、技术和劳动力素质方面的有效积累是不可能的，要同时做到三方面的齐头并进也是不可能的。如何从我国实际出发，找出一条成本最低又切合我国国情的资本积累模式，是摆在我们国家工业化进程中必须解决的一个理论和实践问题。

我国通过发展劳动密集型产业进行有效积累是基于我国所处的发展阶段和现实国情的一种必然选择。

其一，我国目前还处于劳动力资源丰富，而资本相对短缺，自然资源有限的发展阶段。从绝对数量上讲，我国除了劳动力不缺以外，几乎所有其他的经济资源都十分缺乏，这还不包括劳动力本身素质比较低下的问题。根据我国劳动人口总量多、人口质量不高、劳动力资源持续丰富的现实国情，在外来的资金和技术或高级劳动力在短期内不可能有大的突破的前提下，我国具有抢占劳动密集型产业市场的明显优势，我们只能在劳动力上做文章，用人力资源的积累代替相对稀缺的资本资源积累，走出一条有中国特色的工业化道路。

其二，我国从劳动密集型制造业产品出口升级到技术或资本密集型产品出口将需要一个相当长的时期。中国劳动密集型产业的比较优势和竞争优势不会有根本改变。虽然我国近年来技术或资本密集型产品的出口快速增长，但以劳动密集型产业为主的传统产业的发展，有着持久的、多样性和层次性突出的、潜力巨大的国内需求基础，在国际市场的比较优势短期难以移易。由于大量的非熟练劳动力的存在，事实上，由于相对低的劳动力成本，轻纺等劳动密集型部门在未来

20 年仍将是出口的重要部门。在日益开放的经济条件下，发展劳动密集型产品为主的出口贸易，参与国际分工和拓展就业空间，是发挥我国人力资源的比较优势的基本方式。

当然，我国劳动资本比低，生产要素质量需要提高。1995 年，我国劳动资本比仅为每个劳动者 2200 美元，不及美国人均 115600 美元的 1/50，欧盟人均 144200 美元的 1/60，日本人均 281900 美元的 1/120，甚至低于印度尼西亚（人均 4600 美元）和菲律宾（人均 7300 美元）的水平（见表 1）。

表 1 劳动力资本装备水平的国际比较（1000 美元/劳动者，1995）

国家或地区	劳动资本装备水平
中国	2.2
美国	115.6
加拿大	88.6
欧盟	144.2
日本	281.9
韩国	56.5
新加坡和马来西亚	48.1
印度尼西亚	4.6
菲律宾	7.3
泰国	14.4

资料来源：WTO：中国与世界，中国发展出版社，2000

可见，在未来 20 年中，我国需要不断增加资本积累，并用以装备劳动者。劳动资本比的提高和人力资本的积累将有利于技术和资本密集型部门竞争力的提高，但不会改变我国劳动密集型产业具有的比较优势。

其三，实践也证明，我国在改革开放 20 多年中充分利用发达国家产业结构高级化和对原有产业进行转移的历史性机遇，遵循现阶段比较优势建立起来的产业，具有劳动密集，并且以中小企业和乡镇企业为主的特征，创造了大量就业机会，取得了巨大的成功。而我国劳动力供给量呈上升趋势，就业弹性系数上扬，劳动力需求增量平稳回升，但增幅较小，中国将面临成为世界上最大的失业国的严峻现实，就业问题是“十五”时期乃至相当长时期内的突出问题。发展劳动密集型产业是我国面对就业压力不得不作出的选择，同时也是我国利用国际市场加快剩余劳动力的吸纳、缓解就业压力、消除就业约束的最佳选择。我们以自己的比较优势——劳动力资源转化为现实的生产力，增加总产业中的劳动含量或者提高劳动投入的贡献率，使劳动要素成为 GDP 增长的重要源泉之一，就能突破资金、技术上的种种劣势，充分利用劳动人口进行社会积累，取得和别的国家一样的积累效应，尽管这种积累方式不是最新的、最快的和最佳的，但对于我们国家的来说是最现实可行的和最实用的。

此外，遵循比较优势战略，发展劳动密集型产业并不会导致中国永远落后，永远停留在比较低的产业层次上。相反，会使我国资本快速积累，资本相对稀缺，劳动力相对富裕的程度逐渐降低，随着资源禀赋的变动可以不断从国外引进现成而较先进的技术来达到技术和产业结构的升级，以增强综合国力。

### (2) 发挥充足的劳动力形成的价格比较优势，以增强我国产业的竞争力

一般说来，劳动力的优势主要体现在以下三个方面：一是劳动力的绝对数量，即人多力量大；二是劳动力的质量，用高技术、高素质武装起来的劳动力在生产上远大于其他一般的劳动力；三是就一国或一个地区而言，劳动力市场上反映出来的价格优势，在同一层次的劳动力中，劳动供给如总大于需求，那么对于企业的降低生产成本无疑是一大贡献。

产品的价格是决定产品国际竞争力的第一个因素，即同样的产品，在同一市场上，谁的价格低谁就具有较高的竞争力，就能在市场上占有优势地位，这是一个公认的普遍存在的事实，也是经济分析的一个基础。在经济学中，产品的价格高低是与其销售量成反比关系。这里排除了各种与市场推销策略以及与不同消费者的不同消费心理有关的复杂因素，仅从“经济人理性分析”角度出发来研究产品国际竞争力的一般性决定因素。按照这一原则，比较不同国家所生产的相同产品在同一市场上的销售价格，可以说明各国各产业之间的国际竞争力差异。在国际市场上，劳动力价格优势是各国提高产品的国际竞争力优势的重要方面。产业的竞争力主要取决于各国包括劳动力价格优势在内的产业比较优势以及由这种比优势所带来的竞争优势。

我国作为最大的发展中国家，具有廉价劳动力的突出竞争优势，而日本等发达国家以高新技术改造纺织工业，不断提高劳动生产率，在很大程度上抵消了发展中国家的低劳动力成本的竞争优势。如 90 年代初，日本的纺织服装业劳动力成本为中国的 48.15 倍，同期日本的纺织服装业劳动生产率为中国的 15.56 倍。但总体上看，我国纺织、服装业仍然保持着较强的低（劳动力）成本的优势，不仅单位劳动力成本较低，而且劳动力成本的增长率也不高，所以，从成本——价格优势看，我国纺织、服装业仍能保持较强的国际竞争力（见表 2）。

表 2 亚洲主要国家（或地区）纺织业劳动力成本比较（单位：美元/小时）

国家或地区	日本	韩国	香港	泰国	印尼	中国	巴基斯坦
1980 年春	4.35	0.78	1.91	0.33	0.22	0.25	0.34
1993 年夏	23.65	3.66	3.85	1.04	0.43	0.36	0.44
年增长率 (%)	13.9	12.6	5.5	9.2	5.4	2.7	2.0

资料来源：“Werner International”，1994。

发达国家和地区把传统产业向发展中国家转移，市场和劳动力价格优势是主要因素。劳动力价格较低和市场多层次的产品和服务需求的信号，决定了较低的劳动力价格和劳动密集型产业是我国较长时期内产业国际竞争力的主要源泉，我国应利用充足的劳动力形成的价格比较优势，以增强我国产业的国际竞争力。

### (3) 发挥加快人口城市化进程的优势，推动农村剩余劳动力向城镇转移

城市是人才、资金、技术、信息等生产要素的聚集点，是优化产业结构的载体，是连接国内外市场的桥梁，是国家和地区参与国际分工与国际竞争的平台。城市化源于工业革命，与工业化同步。工业化带动了农业劳动生产率的提高，出

现农业剩余劳动力向工业和其他产业转移，向城市转移，同时由农业剩余劳动力转移带动人口向城市转移。城市化是农村人口转移为城镇人口的过程。

从世界各国城市化发展的普遍规律来看，在工业化（以工业增加值占 GNP 的比重衡量）加速阶段，即从工业化初期向工业化中期迈进的时期，随着工业化的加速，城市化的速度也相当快，甚至超过工业化的速度。如日本在 1947 年到 1975 年的工业化加速阶段，工业化从 28% 提高到 36%，同期城市化从 28% 增加到 75%，增加 47 个百分点；韩国在 1960 年到 1981 年的工业化加速阶段，工业化从 20% 提高到 39%，同期城市化从 28% 提高到 56%，增加 28 个百分点。我国是世界上劳动力资源最丰富的国家，但这些劳动力大都分布在农村，形成数以亿计的农村剩余劳动力。改革开放以来，我国农村剩余劳动力的大量存在形成了农村人口向城镇转移的巨大“推力”，而工业特别是劳动密集型工业的发展对于农业劳动力的吸收起到“拉力”的作用。两种力量合一，推动了中国的城市化进程。但从总体上看，我国城市化率极低，城乡人口比例失调。根据世界银行《1997 年世界发展报告》提供的各国数据，我国 1995 年人均 GNP 为 620 美元，城镇化水平为 30%。同年人均 GNP 在 500—730 美元之间的 11 个国家城市化平均水平为 42.5%。按世界银行的购买力平价计算，我国人均 GNP 为 2920 美元。同年人均 GNP 在 2000—3800 美元之间的 19 个国家平均城市化水平为 50.8%，而我国城镇化的水平分别低于同等人均收入水平国家平均水平约 12 和 21 个百分点。更为畸形发展的是我国的城市化一直滞后于工业化，1952 年滞后 5.1 个百分点，1978 年滞后 26.4 个百分点，1998 年滞后 11.8 个百分点。目前中国的工业化率已经超过 50%，而城市化率只有 30% 多，两者相差 20 多个百分点。从我国产业结构和就业结构来看，农村人口比重高出农业产值占 GDP 比重 20 多个百分点。中国经济景气监测中心 2000 年的一项调查也表明，改革开放以来，我国农村劳动力转移进程加快，其中五分之一多的家庭至少发生 1 个劳动力转移，这不仅缓解了农村劳动力过剩的压力、增加了农民收入，更促进了经济发展，推动城市化进程。但 77% 以上的家庭没有外出劳动力和 90% 以上的家庭没有劳动力在乡镇企业工作，整个城市化水平因而大约为 30%，这不仅大大低于发达国家和世界平均水平，也低于绝大多数发展中国家水平。

城市化滞后带来并加剧了我国一系列经济社会发展中的突出问题。首先是农村劳动力转移难，使大量农村剩余劳动力滞留农村，导致人地关系高度紧张，加剧了农民人均占有资源少，农民收入低的矛盾，阻碍了农业劳动方式的革新和农业劳动生产率的提高，无法从根本上改变农业结构。而农村劳动力全面过剩，限制了第三产业的发展，形成畸形就业结构，严重削弱了产业在其结构推移过程中吸收剩余劳动力的能力，导致了国内市场的狭窄，形成城、乡消费断层，阻碍国内需求的有序扩展和升级，严重制约农村、农业和农民的经济的发展等。城市化滞后还给社会带来不稳定的因素，我国大量农民进城务工经商，表面上给城市的就业、治安、环境等造成了压力，但如果让所有的农民都呆在农村，那将形成更大的不稳定因素。此外，近几年我国数量庞大的农村剩余劳动力转移速度放慢，每年新增劳力的 3/4 左右都压在有限的耕地上。如果 21 世纪城市化进程还大大落后于工业化进程，每年仍然有大量新增剩余劳动力靠狭小的土地就业，土地将更不堪重负，农民分配到的资源将更少，也就是说农民的就业机会将更少，这就是中国的一个基本国情。

在人口压力大，而人均资源严重短缺的基本国情和矛盾制约之下，我国城市化的进程将不得不加快。参考国际经验可以看出，我国已基本进入城市化加速发

展时期，我国城市化完全有可能在未来 30~40 年内完成快速发展阶段的任务，使城市化率达到 70%左右。按此速率计算，未来城市化率（城镇人口占总人口的比重）年均提高将达到 1.0~1.2 个百分点，将比 1978~1998 年年均增长速度加快 1 倍左右。这样，“十五”末城市化率将达到 36%左右；2010 年将达 45%左右。城市化将成为我国下一个阶段经济增长和结构升级的主要动力之一。城市化是未来我国经济发展和社会进步的一大优势，在加快农村剩余劳动力的转移方面有着极其重要的意义。

农村剩余劳动力的安排是困扰着中国现代化进程中的跨世纪难题。由于人口惯性，农村剩余劳动力的绝对量，在 21 世纪前 10 年仍然不会减少。我国应发挥加快人口城市化进程的优势，大力发展以劳动密集型产业为主的传统产业，顺应农村剩余劳动力大量转移的迫切需要，带动农村人口向城市转移，农业劳动力向第二产业和第三产业转移，为农村剩余劳动力提供更多就业机会，大大降低工业化的成本，加速资本积累和工业扩张，解决制约我国结构升级的瓶颈，推动三次产业结构“自然演进”的步伐。同时，随着人口城市化程度的提高，农村剩余劳动力作为低收入阶层转入非农产业增加的收入多用于消费，对收入结构和消费习惯的改变有直接作用，从而有力推动国内市场购买力的扩张，带动整体消费结构的升级，拉动经济的增长。而目前我国国内市场狭窄，也就是说目前国内庞大的工业生产能力仅服务于占人口 30%的城市市场，我国真正有效的市场空间不是以 13 亿人口为基数，而仅以 2 亿多人口为基数。有研究表明，如果劳动力转移的障碍被逐渐拆除，城市居民和农村农民收入水平大致均衡，城市人口每年增长 3%或增加 3 个百分点，GDP 可以享有 1.2 到 1.5 个边际增长率。由此在一定程度上可以说，今后世界经济的希望在于美国的高技术和中国的城市化。此外，我们多少年都在盼望消灭工农差别、劳体差别、城乡差别三大差别，那么，大力推进城市化，按照比较优势原则进行产业分工，调整城乡产业结构，通过市场化的方式吸引过剩的农村劳动力从农村走向城市，从而在城乡互动中加快消灭三大差别。

可见，我国发挥加快人口城市化进程的优势，可以逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系，促使 9 亿农村人口，5 亿农业劳动者的绝大部分融入到工业化、城市化、现代化的进程之中。

#### **（4）经济全球化和加入 WTO 后有利于我国发挥比较优势**

在新技术革命的推动下，随着经济非物质化进程的推进，经济全球化进一步加快。经济全球化已成为当代世界经济发展最根本的特征，不同社会制度、不同发展水平的国家都被纳入到统一的全球经济体系之中。目前，经济全球化主要表现在生产全球化、科研全球化、消费全球化、投资全球化、金融全球化等方面。经济全球化是一场革命。它所带来的最大好处是实现了世界资源的最优配置。一国经济运行的效率无论多高，总要受到本国资源和市场的限制。只有全球资源和市场的一体化才能使一国经济发展在目前条件下最大程度地摆脱资源和市场的束缚。国际贸易的发展及资源全球化配置的结果，就是每个国家应生产并出口自己具有比较优势的产品，进口自己生产比较成本高的产品，否则就会在全球化竞争中丧失竞争优势，延缓本国经济的发展。我国即将加入 WTO，我国在市场开放的同时，国外市场也将对我国企业打开绿灯，原先的配额管理、市场准入限制及关税、非关税壁垒也将不复存在。有人把加入 WTO 比喻成加入“经济联合国”。对我国来说，WTO 意味着把国内竞争置于全球竞争环境中，与其被动挨打，不如主动应战。在经济全球化和加入 WTO 的前提下，我国在融入世界经济主流的过程

中，产业结构和就业结构的影响最大。

首先，中国加入 WTO，面临着三次产业结构的进一步调整。第一产业受资源短缺、规模经济、组织化程度的约束，粮食、棉花、羊毛、奶业等已经或即将失去价格竞争优势，但劳动力资源丰富，劳动力成本较低，糖料、油料、水果、肉类、水产品和蔬菜等仍具有竞争优势，加上恩格尔效应的作用，农业部门占国民经济的比重将以更快的速度下降。第三产业短期内将受到抑制并有所下滑，尤其是金融、保险、电信、旅游、宾馆等服务业无法同国外服务业匹敌，将受到强烈冲击，但 90 年代以来，我国服务业在国内生产总值中始终没超过 40%，这一比值甚至落后于低收入发展中国家的平均水平，随着加入 WTO，国外优质的服务和竞争的引进，我国服务业将迅速发展。在第二产业中受到较高保护的资本密集型和技术密集型部门，如汽车、仪器仪表、电子、电脑、机械等将会造成一定的压力，在这些行业，我们与国外发达国家相比还处于弱势。贸易自由化带来的促进竞争效果将使目前我国的汽车生产厂家减少约 27%，其产出和就业下降幅度约在 12% 左右，企业规模却有所扩大。而一些劳动力密集型部门，如纺织、服装、制鞋、玩具、家电等行业将是主要的受益者，这些加工程度比较浅、技术水平较低的劳动密集型产业在加入 WTO 后会获得更多的外部市场和发展机遇。

加入 WTO 将对我国的比较优势产业和竞争优势企业产生有利影响，中国劳动力成本低的比较优势将得到更充分的发挥，我国的比较优势将更加集中在劳动密集型产业上。特别是在发展中国家的纺织品出口中，我国纺织品受限产品范围最广、程度最强烈，一体化进程中任何受限产品的自由化，都有利于我国在平等条件下发挥比较优势与竞争优势。据美国国际贸易委员会预测，经过 10 年过渡期，美国的服装进口将增加 15% 以上，发展中国家对发达国家的纺织品出口将在现有基础上增长 82%，服装出口增长 93%。若能顺利加入世界贸易组织，作为全球最大的发展中国家纺织品出口方，我国服装产品出口在国际市场上的份额将提高 10 个百分点，纺织和服装行业将增加 540 万人就业，我国无疑是纺织品发展自由化最大的受益者。跨国公司会将其很大一部分制造活动迁到中国来，中国将成为国际制造业的一个重要基地。

其次，我国加入 WTO，产业结构的调整必然会带来就业结构的必要调整。与贸易保护主义消极保护就业的做法相反，世贸组织更多的是通过促进经济发展和产业结构的调整来解决失业问题。因为技术进步、劳动生产率的提高及就业间的替代性始终是影响就业水平的重要因素。从总量上看，我国加入 WTO 有助于扩大就业，增加就业总量，缓解就业压力。据国际失业与就业委员会与中国国际人才发展交流协会的一项调查测算：中国加入 WTO 后，每年国内生产总值将提高近 3 个百分点，相当于 300 多亿美元，而国内生产总值每提高 1 个百分点，又可带来 400 万个就业机会，这样一来，“入世”后中国每年可增加 1200 万个就业机会。当然，就业结构的调整是一种行业间此消彼涨的状况，劳动力需求在不同行业将表现得“冷热不均”（见表 3）：有的行业会萎缩，有的行业要壮大；有的行业会消失，有的行业要出现。目前，可以预见的大趋势是，农业生产的收缩将使农业吸纳劳动力的能力锐减，农业就业机会将大量减少，农业剩余人口急剧增加，脆弱的中国农业必将产生大量剩余劳动力。而一些传统劳动密集型的出口行业，如纺织、服装、家电等行业，由于具有比较优势和竞争优势，出口增加，产生带动效应，可以增加就业。城市工商业和服务业的发展可容纳更多的劳动力就业。大部分垄断行业、采掘业以及资本密集型产业仍处于劳动力需求低迷状态。而且，“入世”后中国市场上人才的竞争将空前激烈，尤其是对高技术产业的技术人才

而言更是如此。因而我国劳动力市场上一方面存在大量的失业劳动力，另一方面高级人才奇缺，劳动力结构与劳动力需求结构严重背离，就业结构性矛盾更为突出。

表 3 中国加入世贸组织后七年就业结构变化

	(千 人)	%
农 业	-9662	-3.6
食品加工业	168	2.1
纺织业	2825	23.6
服 装	2610	52.3
汽车工业	-498	-14.5
机械及仪器	-582	-2.2
服务业	2664	2.1

资料来源：《北京青年报》）1999 年 11 月 16 日

总的看来，世贸组织通过贸易自由化和贸易的扩大，促进经济增长，从而有利于创造更多的就业机会。我国加入 WTO 后，对不同行业的劳动就业所产生的影响并不均衡，短期内经济增长创造就业机会的能力有限，造成的冲击较大。从长远、全局的角度分析，加入 WTO，不仅仅是冲击，更是一种推动力量。它有利于打破传统体制的束缚，引入比较优势和竞争来促使我国产业结构和就业结构进行相应的调整，并最终带动劳动需求的增加，这是我国解决就业问题的根本途径。

### 三、发挥我国“创造的”比较优势，大力培育和发展符合国情的高科技产业

我国高科技产业除了高成长性的特征外，存在高技术不“高”的问题。我国的产业结构正处于向高科技产业发展的转型期，应以高新技术产业为切入点和启动点，注重发挥“创造的”比较优势，推动产业结构的优化和升级，实现高新技术产业发展的新突破。

#### 1. “创造的”比较优势与后发优势

正如前文所述，在产业转移和升级的低层次阶段，发展中国家利用的是占支配地位的“自然的”比较优势，包括自然所赋予的丰富的资源以及历史所形成的丰富和廉价的劳动力。可以说低层次阶段进行产业接替的优势是现存的。亚洲“四小龙”和泰国、马来西亚、印度尼西亚等国都是通过发达国家的资本和技术，结合地区内现存的比较优势发展起来的。但这种模式存在对外部技术的依附性，技术“内生”动力不足等问题，加之技术输入的减少，导致本地区产业结构趋同、产业调整与升级减缓。而在产业转移和升级的高层次阶段，占主导地位的是“创造的”比较优势，需要进行实物投资、人力资本投资、科学技术以及 R&D 投资才能形成。即发展资本密集型和技术密集型产业的高层次阶段，产业调整与升级的技术优势应由国内自己通过研究与开发投资来创造，使技术由“外生”变成“内

生”，此时进行产业接替的优势需要创造，尤其是发展高技术、高附加值的产业所需要的高素质的劳动力，需要大力进行人力资本投资。创造比较优势的难度自然大于利用现存优势的难度。因此，问题的关键在于，各国在自然和历史所赋予的“自然的”比较优势逐步丧失之时能否通过自身的力量不断地发挥“创造的”比较优势，摆脱对外部技术的依附性，推动技术进步，带动产业结构调整与升级。

我国的经济既是转型经济，也是发展经济。如果在发展过程中，不能实现产业结构由以劳动密集型为主向资本、技术密集型为主的转换，那么在国际分工格局中，我国将永远处于不利的地位。在提升国际竞争力的道路上，我国属于典型的追赶型国家，可以利用“后发优势”，学习和利用发达国家发展过程中的已有的经验教训和技术，不必事事自己搞发明，可以走捷径。而新的科技革命则为我国赶超先进国家提供了条件。先进国家在旧时代中所确立的技术优势和世界经济秩序，将受到新的科技革命的严峻挑战。旧技术被淘汰而新技术尚在发展之际，旧的世界经济秩序处于崩溃边缘而新秩序尚未建立之时，就是落后国家赶超先进国家的契机。比如我国传统的劳动密集型产业，通过采用新的技术成果，实行新的生产方式，可以更快、更有效率地发展，将可能赶超先进国家。这里的关键是如何结合我国国情发挥“创造的”比较优势，实现新科技的产业化。因此，从长期的、战略的角度出发，我国必须发展资本密集型和技术密集型产业。当然，由于我国资本与技术相对短缺，资本与技术密集型产业的发展不可能全面铺开。

## **2. 我国高科技产业的现状及其技术成因**

随着科学技术发展的日新月异和全球经济一体化步伐的加快，高科技产业是知识经济的第一支柱，知识经济正是以数字化信息革命为代表的高科技产业发展的直接结果。高科技产业主导着国家经济的产业发展方向，高科技产业的成功发展不仅可以改造传统产业，而且可以生成新的增长点。同时，高科技产业具有高成长、高技术含量、高附加价值和对社会经济活动影响广泛的特点，高科技产业在国民经济中的比重大小是衡量一个国家经济发展水平和增长潜力的重要指标。

### **(1) 我国的高技术产业的现状**

经过建国后 30 年漫长的起步和改革开放以来 20 多年的快速发展，我国高科技产业已经初步具备了一定规模，产业门类逐步健全，我国独立自主地在航天航空、核能、电子、计算机与通信、生物工程、光机电、海洋资源等行业建立了一大批具有一定科研实力和市场竞争力的骨干企业，部分领域已经在国际竞争中占有一席之地，奠定了相对比较齐全的高科技产业群，探索了一条民族高科技产业的发展之路。但是与国外相比仍然存在较大的差距，我国技术开发能力弱，特别是缺乏对高科技进行吸收和应用的中间技术，国际竞争力不强。1997 年，我国高技术产品出口在世界市场上所占份额仅为 1.8%，低于韩国、新加坡的 4.1% 和 7.7%。尚未形成有规模优势和较强国际竞争能力的高新技术支柱产业。高新技术产业的产值只占工业总值的 15% 左右，对国民经济的直接贡献不是十分突出，还不能满足经济发展和国际竞争的要求。

我国的高科技产业与其它制造行业相比具有较高的成长性的特征，发展较快，但发展很不平衡，这种不平衡首先表现在高科技产业内部之间差异较大。从规模看，电子与通信设备制造业份额最大。从竞争力看，不同高技术领域的差异较大。计算机与通信技术类产品的竞争力提高较快，武器技术、生物技术、光电技术和生命科学技术等领域也有一定的比较优势，初步具有一定的竞争力。其次表现在地区差异上。高技术产业比较发达的地区主要集中的东部沿海地区，而中

西部地区比较落后。

## **(2) 我国高技术产业发展存在的主要问题**

众所周知，高科技产业具有技术密集度高、高投入、高附加值、竞争力强和高成长性等特征。然而，我国高科技产业还处于起步后的幼稚发展阶段，除了高成长性的特征外，还不具备真正意义上的高科技产业的主要特征，存在高技术不“高”的问题。

### **①R&D 强度低，技术密集度不高**

R&D 强度是国际上公认的用来衡量技术密集度的指标之一，也是国际上用来划分高科技产业的重要指标之一。然而，我国高技术产业的 R&D 强度并不明显高于非高技术产业，有的高技术行业的 R&D 强度甚至比非高技术行业的还要低。

### **②附加值率低，缺乏产业关联带动效应**

我国高技术产业的产值规模较大，但高技术产业生产质量和水平不高，缺乏技术创新，高技术产业增加值占制造业增加值的比重，不仅低于主要发达国家和新兴工业化国家和地区，而且也低于国内一般产业，尚不具备高技术产业高附加值生产的特点。许多企业主要从事组装加工，对引进技术的消化吸收工作严重滞后，开发和创新能力不足，因此高技术产业无法向其他产业进行技术扩散，高技术产业同国内产业、企业之间的关联十分微弱，缺乏产业关联带动效应。

### **③缺乏国际竞争力**

我国高新技术产业尚未形成有规模优势和较强国际竞争能力的高新技术支柱产业。从反映高科技产业竞争力的出口指标可以看出，无论是高科技产业总体，还是每个产业，我国高科技产业在世界市场上所占份额还不高，竞争能力还不强，不仅与发达国家，而且与新兴工业化国家都有较大差距。

### **④自有知识产权少，品牌绝大部分掌握在跨国公司手里**

在许多高技术领域，我国高技术产业自身的产出水平不高，不仅产品的市场占有率低，而且缺乏自主知识产权和知名的产品品牌，形势更为严峻，绝大部分市场都由跨国公司占领，许多国产品牌已被外方挤垮或吞并。高技术产业中“三资”企业的产品档次、装备水平普遍高于内资企业，产值比重呈快速上升趋势。高技术产品对外贸易对外资企业过分依赖，自主的民族高技术工业受到挤压。

## **(3) 从技术发展的角度看影响我国高技术产业发展的主要因素**

### **①技术轨迹的制约**

从国际分工的角度，任何国家都不可能同时将所有的产业发展到同一水平。实际上，随着产业的升级，一些传统的产业不断衰落和被淘汰，新的产业不断得到发展，这一现象已为发达国家和新兴工业化经济的工业化历程所证实。其理论原因是传统产业散失了比较优势，必需为新兴产业所替代。这种产业技术进步的方向和轨迹被一些学者称为“技术轨迹”。有学者认为，发达国家和发展中国家的技术差距在于技术轨道上的差距，它们分别在不同的技术轨道上运行。发展中国家要想追赶上发达国家，需要调整其技术轨道。然而一个国家的技术轨道是由整体的技术能力所决定的，追赶型战略成功的关键是技术学习速度的提高。

发达国家的技术轨道是按照技术的生命周期的轨迹进化，而发展中国家的技术轨道沿着技术学习的轨迹进化。然而，在发达国家和发展中国家之间的技术差距是客观存在的事实。

由于受技术轨迹的制约，我国除重要的战略产业外，大部分高技术产业都将按照上述的技术追赶模型发展。因此，在高技术产业发展初期，出现技术密集度低、附加值低和竞争力低等与高技术产业不相称的特征是可以理解的。除非国家

在战略上重点扶植，采取跨越式发展模式，否则难以打破一般的追赶模型。

### ②技术引进陷阱

由于技术的“外生性”和技术升级的跳跃性，技术引进隐含极大的“陷阱”。这种陷阱就是使技术引进的国家本地的研究开发力量出现“空洞化”，弱化本地的研究开发能力，在技术上越来越依赖国外技术。

行业的直接 R&D 强度指标反映了一个国家在该行业自主研究开发能力的高低。一般来说，高技术产业一定属于 R&D 强度高的行业。然而由于经济发展水平和技术发展阶段的不同，在行业内部会出现全球性垂直分工。发达国家一般处于垂直分工的上游，对关键技术和部件投巨资进行研究开发，在本国进行生产，该行业的直接 R&D 强度较高。在垂直分工的下游行业，不需要进行高强度的研究开发，技术密集度低。发达国家一般将这种下游行业转移到劳动力相对低廉的发展中国家进行生产。我国高科技产业所表现的技术密集度低的特征，实际上是这种国际垂直分工体系的必然结果。

### 3. 发挥我国“创造的”比较优势，大力发展符合我国实际的“适当的技术”

落后国家赶超先进国家的契机和关键就在于高科技的产业化。但我国是一个发展中国家，整体技术水平较低，资本与技术优势相对缺乏，在发展高技术产业方面不可能全面铺开。要实现高新技术产业发展的新突破，带动产业结构的优化和升级，并具有国际竞争力，就必须大力发展符合我国资源条件、符合比较优势的“适当的技术”。

#### (1) 有竞争力的技术不一定是“高新技术”，而是“适当的技术”

著名经济学家樊刚指出，有竞争力的技术不一定是“高新技术”，只有“适当的技术”，才具有竞争力。“适当的技术”（Proper Technology）是发展经济学中的一个重要概念，其涵义主要是：对于发展中国家来说，并不是技术越“高新”越好；在一定的阶段上，由其生产要素、资源禀赋结构和各方面条件所决定，只有某些技术和某些技术构成的产业，对于这个国家或这个企业来说是能够赢利的，具有国际竞争力的。简而言之，“适当的技术”就是在一定发展阶段的一定成本条件下使企业能够赢利而不是使其亏损的技术。“适当的技术”又是一个动态的概念，随着资本积累的增多、人力资本投资、科学技术以及 R&D 投资的增加，“适当的技术”的水平也就会不断提高，最终达到能创造出来的具有国际竞争力的“高新技术”水平。那种“有了高新科技，就具有了竞争力”的观点是完全错误的。原因有二：其一，一种“高新科技”如果不是自己发明创造的，而是由发达国家或跨国公司发明的（据统计世界上 92% 的最新科技发明发生在发达国家），我们要利用它就要比发达国家或发明它的那个公司至少多支付两笔费用，一是新技术的“专利费”，发明新技术的企业除了要收回它的研发成本之外，还要获取高额的创新利润。二是在资本稀缺的发展中国家，为了购买技术所需资金的成本也会比别人更高。这样，我们利用这一技术的资本、技术成本就要比别人高。而如果这一技术本身并不需要利用许多劳动力，我们不能在劳动成本这一项使总成本有所降低、我们就会要么生产同样的产品而成本比人家高、甚至成本高于市场竞争价格，导致企业亏损；要么售价比人家高而卖不出东西，还是亏损。其二，在发展技术密集型产业或利用高新科技的问题上还应注意的另一个问题是作为发展中国家，能使这种技术具有经济可行性即能够赢利的各种条件可能还不具备。一国的经济体制、教育水平，职工的技术熟练程度等等，都会构成发展中国家技术密集型产业缺乏竞争力的制约因素。

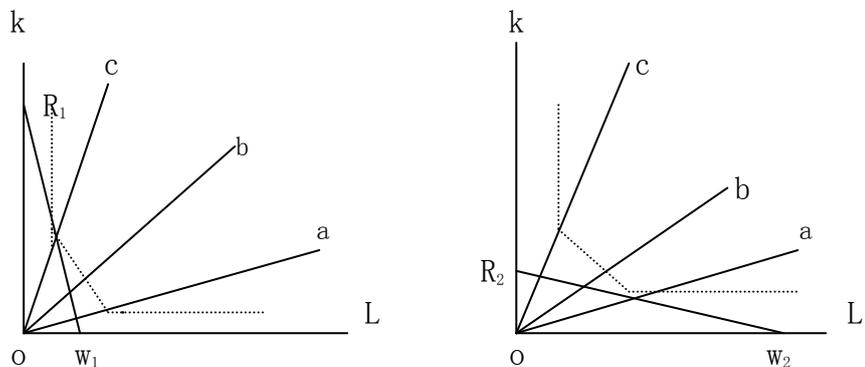
可见，只有“适当的技术”，即与一国或企业资源禀赋结构、生产管理水平和劳动者自身素质相适应、相匹配的技术，才具有竞争力。作为一个落后的发展中国家，不能所有地区、所有城市、有没有条件的地方和企业都要“大力发展高新科技产业”，不能再一窝蜂地赶时髦。

**(2) 我国应选择劳动密集型技术为主的“适当的技术”，而不是过于尖端的高技术**

一般而言，在技术条件给定的情况下，经济增长速度越高，所创造的就业机会越多。在经济增长速度一定时，技术进步路线不一样，所创造的就业机会的多少也不一样。对于我国选择什么样的技术进步路线这一问题，一些人主张发展“高精尖”高新技术。而这种主张不符合中国的实际。技术进步从不同的角度可以有不同种划分，如有资金密集、资源密集和劳动密集的区别。对此，著名发展经济学家连水佑次郎和拉坦提出了“诱导性技术进步”理论。见下图。

A 资本密集

B 劳动密集



不同资源秉赋的技术选择

图中K, L 分别代表资本和劳动，RW 线代表等成本线，其斜率代表一个国家的资本或劳动的富裕程度，a、b、c 线是生产扩展线，代表三种可选择的技术进步类型。A 国是资本富裕国，价格引导其选择资本密集的 b 类技术；而 B 国是劳动富裕国，价格即引导其选择劳动较为密集的 a 类技术。诚然，有的学者不同意这种理论，理由是发展中国家的市场是不完善的，无法引导甚至误导。我们认为从局部或短期看可能是这样的，但从长期和整体看，即使价格不发生作用，要素的秉赋情况或短缺情况也将起到同样的诱导作用。比如美国作为资本富裕国，资本密集的高技术产业的发展，推动着技术进步，促进了就业增长。从 1973 年到 1985 年，美国产业结构发生了很大变化，政府和企业都大幅增加了技术投资。而恰恰在这一时期，美国创造了 2300 万个新的就业岗位。80 年代末，面临经济全球化和亚洲国家的激烈竞争，美国出现了一场关于竞争力的讨论。竞争力的概念发生了根本变化。按照传统观念，竞争力主要是指生产率，是按照有限时间里的产出和劳动力费用计算的。而新的竞争力概念是指能否创造出适合国际市场需要的产品和服务的能力。这就是把国际市场作为目标，使美国制造的产品成为不可或缺，且具有“领导新潮流”的能力。随着观念的转变，美国加大了向未来产业的技术和人力投入。这个投入不仅确保了美国在计算机、电子、生物制品等“朝阳产业”领域的领先地位，同时也带动了相关行业和服务业，从而推动了就业。

从1994年到1998年,美国企业在加快对信息技术投入的同时,又创造了近千万个新岗位,其中2/3是技术和管理工作,1/3是由高科技领域中小企业提供。英国曼彻斯特大学经济学教授鲁克认为,用以往的技术进步与就业关系的概念已无法解释美国的就业市场。技术进步并不一定会造成工作岗位的减少,它在取代以往的人力劳动的同时也在创造着新的工作岗位。

而作为一个发展中的人口大国,我国的基本国情之一就是资金短缺、资源贫乏(人均)、劳动力富裕,就业不足将是我国一个比较突出的矛盾。在技术进步方面,要走一条符合这一基本国情的道路。《北京高新技术产业发展与劳动就业研究》课题的研究结果指出:高新技术产业、技术进步、劳动就业三者的关系错综复杂。高新技术产业提供现代化装备、新型材料、新工艺,推动着技术进步,影响劳动就业。高新技术产业对本产业及传统制造业、第三产业的劳动就业均有很强的拉动作用,特别是对第三产业劳动就业的拉动力高于传统产业,引导劳动就业向第三产业转移,拓宽了劳动就业领域。但从北京亿元产值直接需要劳动力人数的计算结果来看,由于高新技术产业使劳动生产率提高,导致劳动力需求减少,在所有产业中高新技术产业的劳动力直接需要系数是最低的;在所有产业中,高新技术产业的完全需求系数也是最低的。因此,我国如果一味地追求利用没有自主知识产权的高新技术,特别是那些劳动节约型的高新技术,我们就没有技术上和劳动力成本上的比较优势,也就没有国际竞争力。对此,著名经济学家林毅夫指出的:美国在用自己的钱发展高科技,而我们在用借来的钱。借来的钱与自己的钱利息是不同的,所以我们没有资本优势。中国发展高科技应集中在高科技的中下游,包括组装。可见,我国需要劳动节约型的技术进步,更需要资本和资源节约型的技术进步。资本和资源节约型的技术进步不仅有利于就业问题的解决,也有利于减轻经济发展对资源和环境造成的压力,有利于可持续发展的实现。也就是说,在进行产业和技术选择时,必须向劳动密集型倾斜,选择多用劳动力的技术进步路线,发展与我国国情相吻合的劳动密集型技术,从而在保证效率的前提下多增加就业,创造更多的就业机会以满足日益增长的劳动力就业需求。

### **(3) 发挥我国“创造的”比较优势,大力发展“适当的技术”**

发展以劳动密集型技术为主的“适当的技术”是基于我国现实国情的一种必然选择。而在这一发展过程中,应特别注意以下几个方面:

#### **①发展以自主创新为基础的“适当的技术”,摆脱对外部技术的依附性**

我国作为世界上最大的发展中国家,也是世界上的技术引进大国,要想避免掉进发达国家设置的技术引进陷阱,唯有不断提高企业的学习能力,提高自主创新水平,将高技术产业的发展建立在自主研究开发的基础上。

#### **②加大对“适当的技术”的R&D投入力度,使技术由“外生”变成“内生”**

要充分发挥社会主义制度的优势,集中有限资源,同时要引入市场竞争机制,按照市场规律,进一步加大对我国产业结构优化和扩大就业有重大带动作用又有一定优势和基础的重点高技术产业的R&D投入力度,特别是要建立起以企业为中心的技术研究开发主体,主要利用自身的力量推动技术进步,使技术由“外生”变成“内生”,使得企业进入高科技的门槛成本大大降低,力争实现跨越式发展。

#### **③注重人力资本投资,强化“创造的”比较优势**

我国“自然的”比较优势能否充分得以发挥并在其逐步丧失的过程中能否通过自身的力量不断地注重人力资本投资,开发人力资源,成为强化我国“创造的”比较优势的关键。

人力资源构成一个国家财富的最终基础,一个国家只有不断地增进本国人民

的知识和技能，并加以有效地利用，才能在其他方面取得进展。我国人力资源丰富，自然资源相对匮乏，大力开发人力资源不仅是必要的，也是可能的。开发人力资源应是我国中长期内首要政策之一。我国政府应特别注重发展教育，尤其是高等教育，提高劳动力的技术素质，为实现技术密集型产品生产原料的当地采购创造条件，加快高技术产业接替的进程，也为本国自身发展技术密集型企业提供一支高素质的劳动力队伍，在更高的层次创造比较优势。与此同时，要重视培养和使用青年高技术人才，因为发展高新技术产业的关键是人才，特别是跨世纪的优秀青年人才。当代高新技术产业发展异常迅猛，高新技术产业的竞争实质就是人才的竞争。我们需要一大批从事高新技术研究和开发的科学家和工程师，也亟需一大批勇于创业的高素质企业家队伍，亟需一批能为科技创新提供决策支持的咨询专家。

#### **④加强对高新技术中小企业的扶持力度**

中小企业是国家经济发展的活力所在，高技术中小企业是国家未来经济竞争力的重要源泉，解决就业方面又具有大企业不可比拟的优势。只有拥有数量可观的高技术中小企业群，才能拥有高技术产业的明天。我国政府应鼓励高技术中小企业的发展，为它们创造一个与大企业平等竞争的良好环境，使高技术小企业得以健康发展，从而带动经济发展与就业增长。

#### **⑤建立风险投资体系，促使高新技术迅速转入产业化**

从某种意义上讲，中国的企业孵化器在十年内培育了不少高新技术企业，也出了不少产品，但真正能进入产业化的为数不多，就其规模和作用而言，仍是小打小闹。今后中国高技术产业的发展必须与风险投资相结合，建立支持技术创新的投融资体系，加大风险投资的规模和力度，才能促使其在技术成果商品化以后能迅速转入产业化阶段。

### **四、我国“十五”期间优化就业扩张的产业结构的政策思路**

#### **1. 我国“十五”期间劳动就业形势相当严峻**

我国“十五”计划的主线是对经济结构进行战略性调整。而“十五”时期经济结构调整对就业形势的影响是多重的，主要表现为城镇体制内职工的大量下岗失业和农村更多的剩余劳动力的排放转移两方面，这两方面矛盾汇集在一起，使得就业问题成为“十五”期间一个必须解决的首要问题。

##### **(1) “十五”期间我国就业供求矛盾突出**

“十五”期间中国正处于改革攻坚期、结构调整期，同时又面临一个劳动年龄人口增长高峰期。通过对“十五”期间就业供求趋势的分析，我们发现，不论地方局部范围看，还是从全国范围看，就业形势都十分严峻。我国难以实现充分就业，只能是尽可能扩大就业，把失业率控制在社会可承受范围内。

以劳动就业形势较好的江苏为例。在“十五”期间，劳动年龄人口的比重将比“九五”上升1—2个百分点，2002年后比重要超过65%，劳动年龄人口年平均增量约为35万。城镇中的失业人员年均增量为22万人，每年新增加的下岗职工的规模在30万左右。同时，按照中央机构机构改革的要求，大约要分流17.6万人，平均每年要分流5.5万人。教育和卫生事业单位精简改革，大约要分流22.4万人，平均每年要分流7.4万人左右。下岗分流的任务繁重。农村剩余劳动力在目前800万的基础上，发展趋势仍是增长的，估计在“十五”期间要增加50—100万的农村剩余劳动力。而从江苏省劳动力需求看，按照江苏省“十五”

计划《建议》中提出的 GDP 增长速度保持在 9—10%，比“九五”GDP 期间增长速度低 2—3 个百分点。GDP 增长速度的适当下调，意味着江苏省解决就业问题，只能在提高经济增长的弹性系数和提升原有经济规模的就业密度上做好文章。1995 年到 1999 年的 5 年内，江苏省从业人员减少 3.19%，GDP 增长了 53.58%（按 1999 年现价计算），就业增长系数为 0.041。如果积极提升经济增长弹性系数和原有经济规模的就业密度，经济增长弹性系数可提高到为 0.046，则经济增长增加劳动力的需求可能达到 68—85 万。从以上分析可以看出，“十五”期间，江苏省劳动力供需缺口较大，同时，“体制性失业”、“结构性失业”和“周期性失业”交织在一起，使失业矛盾错综复杂，就业难度日益增大。

再从全国劳动就业情况看。“十五”期间是我国劳动力供给的又一高峰。由于我国第三次生育高峰时期出生的人口已开始逐步进入劳动年龄，劳动力资源将呈持续上升趋势。2001 年全国劳动年龄人口就将达到近 8 亿人，年增量为 1097 万人。城镇体制内下岗职工（未与企业解除劳动关系、具有体制内身份）每年将保持在 1000 万左右，远远超过镇登记失业人数 600 万人左右，企业大量冗员仍需下岗。随着农村产业结构调整 and 城镇化水平的加速提高，三分之一处于就业不充分状态的农村剩余劳动力将加速转移排放，未来 5 年我国需要每年从农村土地上转移剩余劳动力至少 2000 万左右。同时，政府机构改革和教育、卫生事业单位精简改革，人员下岗分流的任务并不轻松。另外，人口老龄化在这一时期也会有较明显的体现，老年劳动力的比重有所上升。因此会产生较大的就业压力。而从劳动力需求预测看，根据我国经济增长的几种可能前景，选择国内生产总值、全社会固定资产总额和社会劳动生产率作为解释变量，利用多元非线性回归技术，对劳动力的需求量建立数学模型进行预测。其结果表明，“十五”期间，我国劳动就业压力相当严峻。如果按照中国科学院预测“十五”期间 GDP 不低于 8% 的增长速度进行预测，我国富余劳动力（即处于公开或隐蔽失业状态的“零值劳动力”）在 2005 年将降为 1.08 亿人；如果按照 1995 年八届人大三次会议文件和“十五”计划建议进行预测，2010 年 GDP 比 2000 年翻一番，GDP 增长率“十五”期间控制在 7%，那么到 2005 年，我国将有 1.52 亿富余劳动力；如果按照中国社科院的一些经济学家对“十五”时期我国经济增长速度 8% 进行预测，那末到 2005 年，富余劳动力也将同样在 1.52 亿人左右，约占就业总量的 21.5%。其他课题研究预测结果也大致相当。由此可见，虽然根据国家统计部门最新测算，未来 5 年中国将新增加就业岗位约 4000 万个，但就业形势仍不容乐观，劳动力供大于求的矛盾较为突出。

## （2）“十五”期间经济增长不能自动或完全实现就业增量

毋庸置疑，解决就业问题已成为“十五”期间迫在眉睫的头等大事，解决就业的途径和措施就是要大力发展经济，保持一定的经济增长率，保持经济持续、稳定、健康地发展。经济增长与就业增长之间的正相关关系已被世界各国经济发展的实践所证明，按照国际经验，GDP 每增加一个百分点，就可以增加 500 万个就业机会。但是，就特定时期、局部地区而言，经济增长不能自动或完全实现就业增量。

20 世纪 80 年代，我国的经济增长率为 9.3%，就业增长率为 3.0%，就业增长弹性系数为 0.323。90 年代，经济增长率为 10.4%，就业增长率为 1.1%，就业增长弹性系数为 0.106，即经济增长每增长一个百分点，仅能带动 0.106 个百分点的就业增长，比八十年代吸纳就业的能力下降了 2/3。按累计法的不变价格计算，“八五”期间全社会固定资产投资总额年平均增长率为 23.1%，“九五”期

间下降为 11.0%，就业投资增长弹性系数分别为 0.052 和 0.087。这表明，经济高增长、资本投入高增长并不一定带来相应的就业增长。经济增长可以促进就业的增长，但经济增长对就业增长的贡献的大小会随着经济增长方式的变化而变化。统计资料显示，1986~1990 年我国 GDP 年均增长率为 7.9%，就业增长率为 2.9%，年均增加就业 768 万人；而 1991~1995 年 GDP 年均增长率为 12%，就业增长率为 3.3%，年均增加就业人数为 727 万人。这表明我国经济增长的就业吸纳能力在下降。

再以浙江温州为例，对 1994 年—1998 年经济增长和就业变量两者之间的情况分析表明，全市社会固定资产投资每亿元可吸纳城乡从业人员数分别为 4.65 万人、3.4 万人、2.83 万人、2.53 万人、2.10 万人，呈逐年下降态势。GDP 每增长一个百分点，吸纳城乡从业人员增量分别为：（94 年空缺），6257 人，2509 人，3730 人，-21364 人，总体上也是下降态势（见表 4）。

表 4 经济增长与就业变量关系

年 份	94	95	96	97	98
从业人员（万人）	424.9	438.07	443.84	449.92	422.36
GDP 增长率（%）	18.6	21	23	16.3	12.9
社会固定资产投资（亿元）	91.43	128.82	157.02	178.11	201.20
单位 GDP 增长率吸纳就业增量（人）	/	6257	2509	3730	-21364
每亿元社会固定资产投资吸纳从业人员（万人）	4.65	3.4	2.83	2.53	2.10

资料来源：1995-1999 年《温州统计年鉴》。

由此可见，我国经济增长对就业的吸纳能力在下降。对此，联合国计划开发署的《人类发展报告》指出：“就业机会的扩展依赖于经济增长和人类基本能力的提高。但是如果只实施某些辅助的政策，经济增长是不会主动转化为就业机会的扩大。”促进经济增长，对增加就业是有利的。然而，在经济增长的过程中我们应当实行以就业为基础的经济政策和社会政策，通过实行促进充分就业的经济增长模式，才能保障就业机会的增加。

经济增长方式的优化组合对于扩大就业的作用也不能忽视。数量扩张型和粗放的速度型增长方式对增加直接就业的作用明显，而潜力有限；质量提高型和集约效益型增长方式增加直接就业的作用不明显，但对增加关联就业的作用较明显。前一种增长方式对短期增加就业有利，对长期增加就业不利，而后一种增长方式对短期增加就业作用不强，对长期增加就业作用较大。因此，“十五”期间经济增长方式的优化组合也将对就业扩张产生影响。

“十五”计划建议被媒体称为第一个没有数字的建议书，只有一个数字，就是 2010 年 GDP 比 2000 年翻一番，“十五”期间每年只有保持 7% 以上的增长率才能实现这个目标。实际上，在中国这样一个大国经济增长的过程中，速度非常重要，经济效益需要有必要的速度创造出来，大量的就业需要通过一定的速度解决，低于 7% 经济增长率所造成的失业问题可能是我国社会所难以容忍的。但是应该看到速度不是一切，经过二十多年改革开放的中国经济已经从纯速度粗放扩张型的经济转向质量效益型增长的经济，结构调整、质量效益、就业增长等应放在更为重要的地位上。“十五”期间，在保持其他因素不变的情况下，如果保持经济增长速度为 7%，而其就业弹性系数得以提高，失业率就会降低。可见，在保持就业弹性的同时提高经济增长速度，是缓解将来就业压力的有效手段。而问题在于我国的就业弹性和就业增长的速度有所下降，对此必须引起足够重视，否则我

国将步入劳动要素需求小于经济增长需求的失业型的增长阶段，即没有就业机会增加的增长阶段，“十五”期间的就业形势将更加严峻。

以上分析表明，“十五”期间，经济增长并不必然或自动地促进就业增长。根据中国的实际，要设计一种保持经济增长和扩大就业并举的办法，主要取决于如何保持必要的经济增长速度和较高的就业弹性。而经济增长速度的提高毕竟存在相当的难度，相对而言在保持 7% 以上的经济增长速度的同时，提高其就业弹性则是更为现实的选择。所以，要最大限度解决“十五”期间较为严峻的就业问题，必须从单纯依赖提高经济增长速度，转为在既定速度的基础上，更多地通过提高经济社会化、市场化水平，增加劳动力市场的弹性来提高经济增长的就业弹性系数。在大力发展经济，保持 7% 以上的经济增长速度的同时，还必须着力进行产业结构调整升级，构建“合理和先进的”产业结构，扩大就业容量，提高就业弹性，使经济增长能够促进就业增长。

## 2. 我国“十五”期间扩大就业的产业结构变动趋势分析

### (1) 我国产业结构的滞后性和就业的产业结构不合理

#### ① 我国产业结构的偏差与滞后

“九五”期间，按可比价格计算，第一产业增加值年平均增长 3.5%；第二产业年平均增长 9.5%；第三产业年平均增长 8%，三大产业呈现发展的势头。但我国一、二、三产业的结构总体比较粗放和落后，从各产业发展的具体水平和状态看，我国产业结构演变的非均衡性和滞后性仍十分突出，与世界不同收入国家平均水平相比，还存在明显差别。

长期以来，我国产业结构存在的主要问题是三次产业的结构比重不合理，结构偏差较大，结构升级缓慢。主要表现为：第一产业现代化水平很低，产出增长与结构升级缓慢，抵御自然灾害的能力低，农业的基础地位不稳固，大量劳动力滞留农村和第一产业，劳动生产率低下，农民收入不高；第二产业比重过大，1990-1998 年，我国第二产业比重上升了 14%，而 1996-1998 年，我国第二产业所占比重平均为 54.7%，第二产业的生产能力较大，而产业技术水平不高，管理水平低，内在素质不高，低水平重复多，导致整个第二产业大而不强；第三产业比重上升不快，1996-1998 年，我国第三产业年均所占比重平均为 28%，但我国第三产业比重 1998 与 1990 年相比降低 3.4%，1999 年，我国第三产业增加值也只占 GDP 比重达到了 32.9%，第三产业比重一直偏低，增长缓慢，明显滞后，与经济快速增长形成较大反差。

再从国际比较看我国的产业结构，根据世界银行提供的《世界发展报告》（见表 5），1998 年我国第一产业比重为 18%，高于世界平均水平 13 个百分点；第二产业比重为 49%，高于世界平均水平 10 个百分点以上；而第三产业比重仅为 31%，低于世界平均 30 个百分点。对照世界产业结构的发展史，我们目前的产业结构，仅相当于德国、法国等西方发达国家二、三十年代的层次。由此同样可以看出我国产业结构失调，产业结构层次低，升级缓慢，发展滞后。

表 5 我国产业结构高度的国际比较（%）

	第一产业		第二产业		制造业		第三产业	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
地区或国家								
世界平均	7	5	38		25	20	55	61

低收入国家平均	35	21	26	41	15	29	38	42
中等收入国家平均	15	9	45	36		21	40	56
中低收入国家平均	18	12	45	36			37	52
中高收入国家平均	9	7	46	35	23	22	45	57
高收入国家平均	3	2	36		24	19	61	65
中国	30	18	49	49	41	37	21	31

资料来源：“Entering the 21st Century”，World Development Report 1999/2000，The World Bank。

## ②我国就业的产业结构不合理

从业人员产业结构比例是判断一个国家的发展水平的标准之一。国际上把就业人员的产业结构比例划分为传统型、发展型和现代型三种模式（见表6）。

表6 三种产业从业人员模式人口比重

	第一产业	第二产业	第三产业
传统型	50%以上	25%左右	15%左右
发展型	16-49%左右	26-40%左右	26-49%左右
现代型	15%以下	35%左右	50%以上

根据这一标准，美国、日本、俄罗斯等国为现代型就业模式，它们第三产业从业人员比重分别是美国为81.81%，日本为72.9%，俄罗斯为56%。我国正步入发展型模式，浙江省处于发展型模式，温州处于从发展型模式向现代型过渡阶段（见表6、表7、表8）。

表7：全国、浙江、温州与现代型就业产业结构模式差距

	现代型	全国	浙江	温州
第一产业	15%	-34.8%	-27.4%	-18.4%
第二产业	35%	11.5%	2.3%	7.1%
第三产业	50%	23.3%	25.1%	11.3%

注：全国、浙江、温州三次产业就业结构以1998年数据进行测算

表8：三次产业从业人员绝对数和相对构成

		绝对数（亿元）				相对构成（%）			
		总数	第一产业	第二产业	第三产业	总计	第一产业	第二产业	第三产业
1990年	全国	63909	38428	13654	11828	100	60.1	21.4	18.5
	浙江	2554.46	1358.28	762.48	433.70	100	53.2	29.8	17.0
	温州	365.27	174.79	83.93	106.55	100	47.9	23.0	29.1
1998年	全国	69957	34838	16440	18679	100	49.8	23.5	26.7
	浙江	2612.54	1108.81	854.14	649.59	100	42.4	32.7	24.9
	温州	449.92	150.42	125.54	173.96	100	33.4	27.9	38.7

资料来源：《中国统计年鉴》、《浙江统计年鉴》、《温州统计年鉴》。

表9 就业结构的国际比较（1998，%）

	人均 GDP (1998年,美元)	初级产业	制造业	社会基础设施	服务业	其他

中国(1997)	750	48.67	13.81	8.32	10.05	19.16
孟加拉(1996)	350	63.29	7.48	6.28	20.82	2.13
印度尼西亚	680	45.72	11.33	8.92	34.02	0.01
埃及(1995)	1290	34.26	14.23	13.31	38.20	0.01
哥伦比亚	280	1.28	19.44	14.09	65.06	0.14
泰国	2200	51.38	13.04	7.40	28.15	0.03
马来西亚	3600	19.13	22.18	14.16	44.53	0.00
墨西哥	3970	20.64	18.09	10.36	34.21	16.70
巴西(1997)	4570	25.31	12.27	10.59	51.83	0.00
美国	29340	3.14	15.77	13.56	67.53	0.00
日本	32380	5.36	21.22	16.95	55.91	0.57

资料来源：国际劳工组织《劳动统计年鉴 1999》，人均 GDP 数据来自世界银行发展报告。

根据表 7、表 8、表 9 可知，不论全国，还是浙江、温州，第三产业从业人员比重与现代型就业产业结构相比相距很大，全国相距 23 个百分点，浙江相距 25 个百分点，温州相距 11 个百分点。不仅远远低于发达国家 70% 左右的水平，也明显低于发展中国家 40% 的水平。因此，我国第三产业从业人员比重严重偏低。而第一产业从业人员比重与现代型就业产业结构相比，全国超出 34 个百分点，浙江超出 27 个百分点，温州相距 18 个百分点。在发达经济中，初级产业就业份额一般都低于 10%，1998 年美国为 3.1%，日本为 5.4%，而 1997 年中国为 48.7%。这说明，我国一半左右的劳动者在初级产业就业，劳动力需要大规模转移。值得注意的是，1999 年全国城乡共有从业人员 70586 万人，比上年增加 629 万人。其中，第一产业为 35364 万人，占 50.1%；第二产业为 16235 万人，占 23%；第三产业为 18987 万人，占 26.9%。虽然就业总量继续增长，但第三产业从业人员比重比 1998 年仅上升了 0.2%，第一产业从业人员比重比 1998 年仅反而下降了 0.3%。我国就业的产业结构方面，第一产业过高、第三产业过低的状况还没有发生根本性的改变，这也是我国经济正处在由传统型向现代型转变过程中的典型特征。

第三产业就业人员不仅总量不足，而且内部结构也不尽合理（见表 10）。第一，第二层次从业人员比重严重偏低。第二层次行业具体表现为地质勘探业、水利管理业、社会服务业、房地产业、金融保险业，当今发达国家社会和个人服务业从业人员一般要占第三产业总就业人员的 50% 以上，而我们现状是全国比重为 8.5%，浙江比重为 7.0%，温州比重为 6.3%。三者均与发达国家的标准相距甚大，不尽合理。第二，第四层次从业人员总量上升。第四层次是指国家机关、党政机关和社会团体等单位。近年来这一层次的从业人员比重不断上升。第三，其他行业偏高。其它行业往往是指农村不固定职业，职业不固定意味着收入不稳定，是潜在的社会危害因素。目前，这部分从业人数占第三产业总数的比重是全国为

29.8%，浙江省为 36.9%，温州为 36.9%。

表 10：1998 年行业从业人员第三产业分布

行 业		全 国		浙江省		温州市							
		总人数 (万人)	比重 (%)	总人数 (万人)	比重 (%)	总人数 (万人)	比重 (%)						
社会总从业人数		69957	/	2612.54	/	422.36	/						
第三产业总从业人数		16481	100	757	100	160.2	100						
第三 产业	第一 层次	批发和零售贸易、餐饮业						4645	28.2	225.2	29.4	61.50	38.4
		交通运输、仓储及邮电通信业						2000	12.1	92.5	12.2	16.11	10.1
	第二 层次	地质勘探业、水利管理业						116	0.7	2.0	0.3	0.11	0.1
		金融、保险业						314	1.9	14.5	1.9	1.25	0.8
		房地产业						94	0.6	3.7	0.5	0.34	0.2
	第三 层次	社会服务业						868	5.3	32.4	4.3	8.38	5.2
		卫生、体育和社会福利业						478	2.9	20.7	2.7	2.22	1.4
		教育、文化艺术和广播福利业						1573	9.5	49.7	6.6	6.35	4.0
	第四 层次	科学研究和综合技术服务业						178	1.1	4.6	0.6	0.29	0.2
		国家机关、党政机关和社会团体						1097	6.7	34.5	4.6	4.58	2.9
其他行业		5118	29.8	279.2	36.9	59.07	36.9						

资料来源：《中国统计年鉴》，《温州统计年鉴》。

由此可见，我国产业结构的不合理性与滞后性不仅造成我国的就业比重由大到小的排列次序，正好与发达国家相反，第一产业就业人员总量过大，大量劳动力滞留农村和第一产业，第三产业就业人员不仅总量不足，而且第三产业内部就业人员结构也不尽合理，与现代型就业产业结构模式差距甚大，必然造成我国就业结构的不合理和就业增长的缓慢，阻碍着就业新增长点的挖掘与培植。

## (2) 我国“十五”期间扩大就业的产业结构变动趋势

“十五”期间是我国经济结构调整的关键时期，产业结构优化升级是经济结构调整的重中之重。而“十五”时期产业结构的任何变化都是在当前我国产业结构的滞后性和就业的产业结构的不合理性格局的基础上展开，并将一定程度地秉承现有的结构特征和变动趋势，呈现出协调化和高级化的发展趋势，产业结构与就业结构也将向同步方向转换，从而扩大各产业部门对劳动力的吸纳能力。具体说来，“十五”期间我国产业结构应呈现出以下二个主要方面的变动趋势：

### ①三次产业的结构比重和就业比重将呈现出新格局，结构偏差逐步缩小

总体上看，“十五”期间，我国将呈现第一产业地位下降，第二产业比重稳中有降，第三产业比重显著上升的三次产业发展态势。“十五”末期，三次产业就业比重将可能形成一种新格局，即一、二、三产业就业比重为 40%、25%、35%。这样，三次产业的结构偏差将进一步降低，在更高发展水平上逐步形成一、二、三次产业的合理格局。

我国第一产业基础薄弱，劳动生产率明显提高的可能性不大，大量滞留农

村的劳动力也难于在短时间内实现非农化转移，绝大多数农产品需求弹性较低，因此，“十五”期间我国第一产业产值在绝对量增长的同时，其在整个国民生产总值中所占份额将不可避免地趋于下降，第一产业人员继续向第二、三产业转移，将会排放出更多的剩余劳动力，第一产业产值的劳动人数在全社会就业人数中所占份额将逐步下降。

我国目前正处于工业快速增长时期，从对经济增长的贡献看，第二产业仍将是我国经济增长的主要支撑力量。但“十五”期间我国第二产业的产值、就业比重量变幅度将不会很大，保持稳中有降的态势。我国在一段时间内仍会保持大量低成本劳动力的比较优势，劳动密集型行业产品的需求量将会持续增长，这些行业对劳动力的吸纳能力仍有潜力，而第二产业内部结构的优化，企业生产水平的提高，在劳动力素质未能在短时期提高的情况下，“十五”期间我国第二产业就业比重将呈现一种稳中有降的趋势。随着第二产业质量方面的提高，将真正为吸纳第一产业劳动力提供物质条件，并增加对第三产业需求。

随着第一、二产业发展对第三产业巨大需求的逐步释放和城市化进程的加快，第三产业将保持快速发展的趋势，第三产业内部结构也将不断得到调整，新兴第三产业的比重将会逐步增加，从而使第三产业贡献水平逐渐提高，并有可能在“十五”期间超过工业，成为经济增长第一位的拉动力量。“十五”期间我国第三产业的发展将提供了大量的劳动需求，成为吸纳劳动力、解决就业问题的重要途径。新增劳动力将不断向第二、第三产业尤其是第三产业倾斜。第三产业将不仅吸收大量新成长劳动力，而且将吸收部分农业和工业转移的劳动力，将会为吸纳劳动力就业拓展极大的空间。第三产业将是吸纳劳动力相对最多产业，将是劳动就业增长的主渠道。

可见，第一产业与第三产业的产值、就业比重将向相反方向变动，这是“十五”期间我国产业结构较为突出的变化。也就是说，第一产业的产值比重和就业比重将明显下降，而第三产业产值比重和就业比重将显著上升，这一特点基本延续了我国改革开放以来形成的变动趋势。而第三产业的迅猛发展，劳动力逐步由第一、第二向第三产业转移，将是我国“十五”期间产业结构变动的又一个重要特征。

## **②产业结构的高级化将以全球化与高技术化为背景呈现非均衡发展态势**

“十五”期间，经济全球化趋势将加快，高新技术进步加速，知识经济扑面而来，国际竞争更加激烈，全球性产业结构调整升级步伐也将加快，全球化和高技术化将成为发达国家产业结构调整的目标和主线。而我国仍然是一个发展中国家，农业现代化远未完成，工业现代化仍处于向中后期演进阶段，经济知识化刚刚跨入门槛。传统农业和传统工业在整个产业结构中仍占绝对比重，新兴产业所占比重较低。处于目前这样的发展阶段，我国将不可能主导全球化与高技术化的进程，也不可能把产业结构高级化目标锁定为全球化与高技术化。但是，我国产业结构调整最基本的目标选择必将以全球化与高技术化为背景，在城市化和工业化基础上实现高级化。

现代经济发展史表明，产业结构演进的一般趋势是由劳动密集型产业向资金密集型产业和技术（知识）密集型产业发展，这种变动趋势使劳动力依产业顺序转移。“十五”期间，我国产业结构正处于工业化初、中期向中、后期演进的历史阶段，产业结构的低级化和不合理成为制约经济发展的主要症结之一。特别是知识经济和新技术革命的推动以及由此而形成的各国竞相发展的态势，将加快我国产业结构演进的速度。“十五”时期我国既要加快进行传统产业的改造和提

升,又要推进现代产业特别是高新技术产业的快速发展,促进产业结构优化升级;既要继续进行工业化,又要推进城市化,调整城乡结构,合理转移农村剩余劳动力和人口。即在充分发挥我国传统产业比较优势以及大力推进工业化和城市化的基础上,促进产业结构的高级化,突破经济增长的结构性障碍。

“十五”期间,我国在向产业结构高级化目标演进的过程中将呈现非均衡发展态势,存量意义的传统产业将根据世界市场发展前景和本国的比较优势,实施重大技术改造、利用、创新和重组,增量意义的新兴主导产业将形成积累完成之后的产业核心竞争力,成为产业领头羊,存量和增量高级化将呈非均衡发展。而由于我国传统产业虽然技术落后,但其产品市场广阔,具有较大的生存空间,如果不顾空间和时间限制,只重视发展高科技产业,把传统产业仅仅作为“夕阳产业”,将丧失积累产业高级化的资源,更何况中国特色的产业高级化不可能在短期内完成,轻重缓急的时间安排将给我国产业高级化提供更好的成长空间,空间和时间高级化也将呈非均衡发展。由此,在某些地区某些产业领域将率先高级化,保持动态比较优势,保持整体上的经济增长率水平,这将是“十五”期间我国产业结构高级化思路从适应性为主转变为战略性为主的体现,也是符合我国国情并有效利用我国有限资源的必然选择。

从长远看,产业结构高级化与充分就业的目标是统一的。但是,“十五”期间,在我国产业结构不断变动和就业矛盾日益加大的双重压力下,产业结构的高级化与充分就业目标是有矛盾的。为此,我国将在向产业结构高级化目标演进的过程中,一方面,要以信息化带动工业化,以高科技改造和提升传统农业、工业,特别是要大力发展科技(知识)密集型、就业容量大的现代第三产业,以实现产业升级和效率的提高,即在劳动就业没有引起社会震荡的前提下推进产业结构高级化;同时又要从我国就业的现实出发,实现高效率、高技术型就业模式与劳动密集型就业模式的共存,注重发展具有竞争优势的劳动密集型产业,从而做到充分吸纳和有效利用我国的劳动资源。

### 3. “十五”期间我国优化就业扩张的产业结构的政策思路

“十五”期间,我国在产业结构的滞后性和就业的产业结构的不合理性格局的基础上,面对产业结构新的变动趋势,应通过具有中国特色的、稳健的发展劳动密集型产业和技术密集型产业的两条脚走路的发展路径,充分利用现有的、丰富的劳动力资源,加大积累,以创造“合理和先进的”产业结构。

#### (1) 主要通过市场方式实现产业结构的调整优化

改革开放 20 多年以来,我国经济保持接近 10% 增长率,创造了“中国奇迹”,但高速度没有带来高效益,在效率、质量以及富裕、发达程度上与工业化国家相比差距依然很大,而产业结构没有通过市场方式得以相应的优化,资源没有配置到最有效率的产业中去,是其中最主要的原因。

综观世界多数国家的经验,在整个工业化进程中,如果说工业化初期和工业化中期的第一阶段,经济增长主要以数量扩张为特点的话,那么,从工业化中期的第二阶段开始,经济增长主要要以质量(不仅指产品和服务质量,而且是整体经济素质)提高为特点。我国“十五”期间产业结构正处于工业化初、中期向中、后期演进的历史阶段,所以,产业结构能否通过市场的方式得以相应的调整优化,就成为我国工业化进程中的一道“高门槛”,对于我国工业化目标的全面实现和经济的长远发展,至关重要。为此,在产业结构调整优化过程中,要注意以下两个方面:

首先，产业结构调整优化要建立在市场调节基础上，由市场自发地去调整。顾名思义，所谓产业结构调整本来就是指随着技术、需求的不断变化，结构总是要做出相应灵活地改变，它不是一个时期或者一个阶段的一个临时性的口号或任务。也就是说由市场自发地去调整是产业结构的应有之意。对中国来说，一方面，产业结构调整必须突出企业的主体地位，实行微观层面的优胜劣汰，建立一个以市场为基础的企业的合理结构。也就是把产业结构调整与企业结构重组有机结合起来，使企业成为产业结构调整的主体和突破口，形成有效的激励约束机制和新产品、新技术开发机制，强化企业的竞争和风险意识，成为推动产业结构调整的主力军。同时，要把产业结构调整首先变成企业自己的行为，以市场为导向，资产为纽带，通过企业兼并、重组、破产等多种形式，真正形成企业优胜劣汰机制和劳动力合理流动机制，以使落后产业部门的生产要素向有发展前途的产业部门转移，使资源配置到最有效率的产业中去。另一方面，要打破地区的分割形成统一的市场和规范的市场秩序。也就是要尽快改变我国国内市场不统一的分割状态和假冒伪劣、欺诈等市场秩序不规范状态，使资源合理的流向高效益的企业和产业，并形成规范的市场秩序，在公平的市场竞争中进行产业结构调整和优化。

其次，产业结构调整优化需要政府导向。“十五”期间我国产业结构调整和优化，是在发展社会主义市场经济条件下进行的。因此，要界定政府和市场之间的职能，将政府的职能定位于“掌舵”而不是“划桨”，政府主要是制定产业结构调整的计划，引导企业发展，制定产业政策和法规，规范企业行为和市场行为，为企业创造平等竞争的外部环境和政策保障。这样，通过政府导向，为企业创造框架条件，特别是推动政企分开，帮助企业成为适应市场的法人实体和竞争主体，也就是成为产业结构调整的主体，从而使产业结构调整就有一个比较良性的发展趋势。

## **(2) 从我国现实出发，发展劳动密集型产业与发展高科技产业同时并举**

从长远发展看，技术进步的总趋势是以资本替代劳动，但在技术进步具体而漫长的过程中，并不全是这样，而表现为多种形式。即使是资源的技术水平不断提高，由于资源的稀缺性与差异性，高科技产业只能是产业结构中的一部分，产业结构都是由新兴产业和传统产业共同构成的，发展劳动密集型产业与发展高新技术产业不是两个对立的模式。

我国是一个经济相对落后的发展中国家，又处在社会主义初级阶段，在基本的生产要素中，与世界先进国家比，一是资本急缺；二是从总体上看在技术上也并不占有优势，在大多数领域特别是与经济发展直接相关的应用科技领域，与发达国家之间存在着相当大的差距；三是资源，尤其是人均资源不占优势。在一定程度上说，我国唯一的优势所在就是大量的在一个较长时期内可能利用的“廉价”劳动力。在不影响产品质量、效益和竞争力的情况下，尽可能多地发挥劳动力资源的优势，力争使我国成为世界上最大的劳动密集型产品的出口基地。但还要看到我国大量的劳动力从总体上素质较低，远不适应现代科学技术和生产力发展的要求，即结构调整的“素质壁垒”问题难以短时期内消除。鉴于这种情况，我们的产业结构调整 and 升级要必须一个较长时期的过程。为此，在政策上，“十五”期间要把发展技术密集型产业和劳动密集型产业有机地结合起来，把发展手工作业与自动化生产有机结合起来，把开发新技术、新产品与开拓市场有机结合起来。理论分析和实践经验都表明，充分利用人力资源的比较优势，把发展劳动密集型产业作为现实基础，积极开发现代高科技产业，积累资金扩大就业；在生产供给增长的同时，使消费需求与之相适应，从而保证经济稳步发展，为加速发展技术、

资金密集型产业创造条件，较快地实现产业整体有机构成的升级。也就是说，就我国国情而言，传统劳动密集型产业和高新技术产业都要发展，都要抓，“两手都要硬”。绝不能只重视高新技术产业发展，而不重视劳动密集型产业的发展。

### **①在促进高新技术产业和传统劳动密集型产业相互渗透的同时，发展具有我国比较优势和潜在优势的高技术产业**

高新技术产业代表了当代生产力发展的方向，其发展水平已经成为衡量一个国家和地区实力强弱的重要尺度。谁占有高新技术优势，谁就在经济、技术和综合实力的竞争中掌握主动权。高新技术产业化和发展高技术产业群的出现促使原有的产业和部门发生分化和重组。在当今，高新技术对传统产业有高度渗透性和高度带动性。即便是劳动密集型的产业中，也在增加高新技术的含量。计算机和通讯系统的发展和运用，它们在记忆和存储技术、显示和复制技术等方面的高要求和不断向前发展的趋势促使相关工业的技术水平和生产组织水平的相应提高，例如高精度的监视器与计算机组成的自动管理系统，可以发现工业生产和企业管理上薄弱环节，计算出最佳的生产路线从而改进生产工艺的不合理组织，提高传统产业生产效率，增强行业的竞争力，一些传统的纺织业、建筑业和服务业等吸纳了高新技术（包括计算机和自动化，先进的管理思想以及信息科技）后，大大提高了生产效率和产出效益，企业、市场、行业均发生了不同程度的本质变化。

与此同时，传统劳动密集型产业的发展又会反过来影响高新技术产业的发展。劳动密集型产业在新的技术基础上得以发展之后，实现了产业自身的技术升级，提高了产品的技术含量和增加值率，提高了产业的竞争能力和市场适应能力。劳动密集型产业不在等同于粗放型产业，一方面，劳动密集型产业能更好地为高新技术的研制、开发和产业化提供满足性能要求的生产装备；另一方面，劳动密集型产业为高新技术产业提供更加广阔的市场空间，广泛迅速地吸收高新技术，推动和加快高新技术的产业化进程。

从我国的现实情况看，加工工业在高速扩张和比重上升的过程中，工艺水平和技术体系没有相应升级，技术密集型产业的发展及其比重的提高相当缓慢。技术密集型产业的比重过低，不能对工业结构的高度化起到有效的主导和带动作用，不利于加工工业中技术集约化的发展。

“十五”期间本着有所为有所不为的原则，从我国劳动力资源状况出发，大力发展劳动密集型产业，选择“节省成本多用劳动力”的工业化技术路线，有选择地发展资本密集和技术密集的产业，以有效地扩大劳动力需求。特别是要集中优势力量发展具有我国比较优势和具有潜在优势的高技术产业。即进一步发展壮大航天发射、卫星通讯、基因工程、核技术等具有比较优势的高技术产业，大力发展小型飞机、计算机软件、程控交换机、光缆、家用电器、生物制品、良种繁育、海洋开发、仪器仪表等具有潜在优势的高技术产业，提高高技术产业在工业中的比重。同时又要引进当今世界先进的制造技术，充分利用我国的科技资源和劳动力资源优势，大力发展中等技术产业，使普通机电产品成为我国的支柱产业。重点发展船舶工业、电力机车及车辆、载重汽车、改装汽车、工程机械、石化装置、电气设备、发电机组等中等技术产业。在这些中等技术产业领域，我国比起大多数发展中国家具有明显的技术上的优势，比起发达国家具有劳动力和制造成本低的优势，是大有作为的。

### **②在促进高科技产业发展的同时，更要注重加速传我国统劳动密集型产业的技术创新改造**

从整体上看，我国经济发展正处于工业化快速发展时期，科技含量比较低的

传统劳动密集型产业仍然具有巨大的发展空间。但随着短缺经济时代的结束，以低技术含量、低档次为主要特征的传统产业，面临国际竞争的沉重压力和提升技术层次的严峻考验，劳动密集型产业的发展，本身也有技术升级的问题。例如，纺织行业是劳动密集型的，但高级面料、产品设计、印染后整理就必须运用很多高技术。在玩具生产中，电子技术的应用也越来越普遍。资本、技术密集型产业中，也存在劳动密集的生产过程。例如，电子产品的生产流水线和装配线等。劳动密集型的产品本身不一定是低技术的产品。事实上，随着适用技术，如微电子技术、信息技术、生物技术和新材料技术在越来越多产业应用，原先的劳动密集型产业的技术含量也大为提高。例如农副产品历来被认为是劳动密集型产品，但恰恰相反，在全球贸易中农产品出口最大的就是西方发达国家。其原因是在他们出口的农副产品里，包含着大量的生物工程等高新技术。

用高技术和先进的产业技术改造的传统劳动密集型产业是我国出口创汇的支柱产业，这是由我国劳动力资源丰富而资本短缺的基本国情所决定的。过去我国发展劳动密集型产业的基本特征是靠低廉价格走数量扩张型发展道路，存在的主要问题是产品的科技含量和附加值低，我们不可能长期继续走数量扩张型发展道路，必须利用世界技术创新加快的机遇，加速我国技术创新的发展。而我国面临的技术创新的首要任务则是传统部门的技术创新，通过传统部门的技术创新而促进传统部门升级换代。因此，“十五”期间我国应在促进高新技术产业发展的同时，更要注重利用世界技术创新加快的机遇加快我国传统部门的技术创新，用高技术和当代先进的产业技术改造劳动密集型产业。高技术发展重点还在改造传统工业上，不能因发展高新技术产业而忽视对传统产业部门的技术创新改造。

一是高新技术成果直接嫁接。注重电子信息、先进制造等技术对传统产业的嫁接，通过节省原材料，能源消耗和防止环境污染以降低生产成本和社会成本。

二是技术革新。从技术改造中归纳出对高新技术的重大需求，优先发展满足这种需求的高新技术，并用于技术改造。对工艺技术落后的产品坚决淘汰，提高资源利用效率。技术改造要以高新技术的扩散为主线，根据传统产业行业和发展阶段不同，加速运用现有的科研成果，加快向新工艺、新装备和新产品的转化，促进产品创新以及应用高新技术对传统产业的渗透，特别是生物工程技术和微电子技术的采用，把原有的高劳动密集型，资本密集型产业逐步提升为技术密集型企业，以增加传统产品的价值含量，提高经济效益。

三是实行高新技术复合并进。对传统劳动密集型产业的大中型企业进行整合，形成具有一定规模和实力的巨型企业，把企业调整重组与产业升级结合起来，使高新技术及其产业与传统技术及其产业相互补偿，相互促进。

四是通过高新技术的注入而使传统劳动密集型产业发生裂变和聚变。在传统产品更新换代、转轨等技术改造中，扩散和渗透高新技术，不断提高产品的技术档次和技术密集度，加快产品更新换代的速度，降低生产成本，提高企业和产品的竞争能力。如大搞优化设计、优化生产、优化管理，广泛采用电子计算机辅助设计系统，电子计算机辅助生产等。

用高新技术来改造我们的传统产业，包括农业、工业、第三产业，使高新技术产业渗透到各个传统产业中去，可以实现产业结构的优化升级。从产业结构改革的途径来看，我国的传统产业改造正向以下三个方向拓展，一是资本密集型、劳动密集型为主的产业结构向技术密集型为主的方向转化，现代化工业的结构，技术型、资本型、劳动型企业之间的比例正从 2: 2: 1 转化为 3: 2: 1；二是设备的更新期限、折旧周期缩短。特别是注重无形折旧，加快设备的更新换代，如

原有的机械设备的折旧周期长达 10—15 年，而电子技术加入到机械设备中则缩短为 3—7 年；三是企业规模的变化。跨国企业通过相互兼并愈来愈大，科学技术研究投入增大，合作加强，企业规模不断扩大。同时中小企业正在走向专业化，快速扩张，以形成新的产业群体。基于这样一种发展趋势，凡是我国衰退的产业和失去比较竞争力的产业，按市场竞争法则自然淘汰，实行产业转移和产业重组。对国家产业政策实行总量控制的产业，下大力压缩过剩落后的生产能力。而更为关键的是要实现重点领域、重大项目的技术跨越，促进传统产业尤其是传统优势产业技术创新。技术创新是传统产业根本出路，也是相当部分传统产业重新焕发生机和活力的有效实践。要把高新技术产业化的重点放在用高新技术改造和提高传统产业上。立足现有企业，发挥既有优势，通过技术装备引进和消化、产学研结合、企业自主开发等途径获得技术支撑，形成技术创新机制，加快技术升级、产品升级，进而实现产业升级。以此抑制低技术、低档次领域过度竞争，提高区域分工地位和产业竞争力，再创产业发展新优势，加速我国工业化的进程。

### ③在加速高科技产业发展的同时，积极地承接发达国家劳动密集型的产业向我国的转移

现代科学技术尤其是高科技的迅猛发展和生产力的不断进步，极大地推动着经济全球化的进程。经济全球化发展为跨国公司带来新的生产组织方式，使他们能够按照比较优势，在世界范围内配置资源，从事生产与销售，进行产业转移与产业结构调整，极大地改变国际贸易的分工模式。发达国家已不再追求完整地占领一个产业，而是把不具有比较优势的劳动密集型的生产环节或生产流程向外转移。如 IBM 主要生产计算机的主板与芯片，而把显示器、键盘、鼠标等外部设备的生产放在国外。经济全球化促使发达国家经济向科技和资本密集型产业升级，把劳动和资源密集型的产业向发展中国家转移，特别是把这些产业包括高技术产业中的劳动密集型生产环节向发展中国家转移。这一转移促使了 20 世纪 90 年代以来发展中国家在全球吸引外资总量的比例逐步上升。

在国际产业梯度转移中，我国是国际产业结构大调整中的一环。“十五”期间，我国要积极参与经济全球化的战略分工，一方面要追赶高新技术产业，另一方面，我国是一个劳动力相对过剩，并且是较低档次劳动力大量过剩，就业压力较大的国家，又不得不接受发达国家转移劳动和资源密集型产业的安排。我国不能拒绝这种劳动密集型的产业向我国的转移，而应充分利用发达国家通过全球化进程进行产业结构调整的机会，在加速高新技术发展的同时，积极地承接这种转移，不要把承接这种转移看成是被动的东西。应该看到发达国家与我国在劳动力价格上的巨大差距，这种差距会转化为利润，对企业发展有好处，因而要充分发挥我国的人力资源优势。特别是这样可以充分利用加入世贸组织的机遇，促进我国资源的国际化配置，把我国的劳动力等优势与外国资金、技术和管理相结合。当然，我国各地应根据当地经济发展需要多层次积极地承接发达国家劳动密集型产业的转移，逐渐地改变我国在既定国际分工中的不利位置。

其一，对于发达国家和跨国公司向发展中国家转移优势不明显的劳动密集型产业，我国可选择适合自己的部分加以引进和本地化。80 年代初，国际产业大调整，把一批劳动密集型的加工产业转移到中国，在东部沿海落脚，使东部迅速发展起来。东部沿海在有了一定的积累后，在产业升级的同时，将加工业逐步向内地、向周边地区转移，促进了中国经济总体的发展和产业的进化。

其二，对于那些在发达国家已属夕阳产业，但在我国仍具有优势的产业（如纺织、水泥、石化、钢铁、家电、汽车、造船等），可以通过技术升级，提高国

产化率与附加价值的办法来形成出口主力产业。

其三，对于发达国家向发展中国家转移技术先进的劳动密集型产业，我国更要积极接纳这些兼有技术、资金和劳动力特点的密集型产业。我们要打破“劳动密集型产业就一定是技术落后产业”的旧观念。我们要充分发挥我国人口多、劳动力成本相对较低的优势，大力发展技术含量高的劳动密集型产业，以及高技术产业中的劳动密集型生产环节，这不仅壮大我国的国力，而且可以解决十分重要的就业问题。OECD一份研究报告说，中国至少在今后30年可以为外国投资者提供一个劳动力成本较低的投资市场。这一优势是韩国、马来西亚、菲律宾、新加坡这样的国家不可比拟的。

从某种意义上说，产业转移不在于移出产业是属于劳动密集型产业，还是资本密集型产业，或是技术密集型产业，而在于这些产业的产业技术水平能否为移出国保持住国际贸易中的比较优势。只要我国劳动力价值低于发达国家，技术构成的相似性就足以抵消发达国家的比较优势。这样形成的产业结构是合理的，可接受的，也是符合世界市场分工体系变化规律的。

#### **④拓展新的空间，以多种形式把原有劳动密集型产业转移到劳动成本更低的地区**

就中国国情而言，“十五”期间传统劳动密集型产业不是淘汰的问题，而是产业空间转移与产业升级的问题。我国在产业空间转移与产业升级中会出现新的经济增长点，也可能形成新的增长面。

首先，在我国国内进行产业梯度转移，把沿海地区的劳动密集型产业向中西部地区转移。改革开放以来，西方发达国家和亚洲新兴工业地区把许多劳动密集型产业大量转移到我国东部沿海地区，有力地推动了东部沿海地区的经济发展，产业水平明显比中西部地区高。经过20多年的发展，东部沿海地区已成为世界上劳动密集型产业最为集中的地区，而同期当地劳动力成本持续攀升。东部沿海地区受资源约束和劳动力成本升高的影响，从结构升级和开拓市场出发，某些资源型和劳动密集型产业将逐步向劳动力成本较低廉的内地转移。一些沿海省份和城市如广东、江苏和上海、深圳等地则具备了更多地发展高新技术产业的条件。

随着我国开发中西部战略的实施，中西部地区的产业结构面临大的调整，产业由东部向中西部的转移必然明显地表现出来。顺应这种客观趋势，新一轮产业转移必将发生在沿海和广大中西部之间。这不仅有助于沿海地区的产业调整和技术升级，也有助于推进中西部地区的城市化进程和经济发展，以实现东西部的优势互补。当前发展速度相对较低的中西部地区，将会充分利用其资源丰富和劳动力低廉的比较优势，在今后的若干年内，象东部地区吸引外资那样吸引东部地区的劳动密集型产业向中西部地区转移，为中西部地区的经济增长提供新的空间。这样，东部地区的产业结构逐步实现由以劳动密集型为主向以资本、技术密集型为主的转变。中西部地区的产业结构逐步建立在劳动成本低、资源相对丰裕的基础上，突出生态、突出绿色、突出特色。

其次，我国要学会在发展后向外再转移，将原有劳动密集型产业以资本输出形式转移到其他落后的发展中国家。对于发达国家和地区向我国转移过来的有些劳动密集型产业，在一定时期内肯定会有发展，但长远看也会在结构调整中继续向劳动成本更低的发展中国家再转移。

我国有一些传统劳动密集型行业，通过改革开放20多年形成的生产、经营、管理、技术引进与开发方面经验，已形成了大量有较高技术水平的生产能力。这些产业在国内以及发达国家的市场接近或已经饱和，但由于国内生产能力总量大

大超过需求，相当多的机器设备闲置，这些生产能力有一部分比较适合发展中国家的产业状况，因此可以利用这些设备进行海外投资，既可以解决国内生产能力闲置问题，又能带动国内零部件的出口，是一举多得的办法。我国可以在国际产业结构大调整中以资本输出的形式向其他发展国家进行产业输出，并成为我国海外直接投资的主要部分，为力争成为净资本出口国创造积极条件。

**(3) 继续以“三、二、一”的比重顺序来调整产业内部结构，使第三产业成为就业扩张的主渠道**

产业结构变动遵循一般的规律，即劳动力和资本由第一产业向第二、第三产业转移，国民收入的主要生产产业也由第一产业转变为第二、第三产业，第三产业最终成为国民经济中最大的产业。“十五”期间我国产业结构内部调整将继续遵循这一规律，加快调整升级，且在更高发展层次上形成一、二、三次产业的合理格局。为此，“十五”时期我国必须以“三二一”为指针，巩固加强第一产业，提高和改造第二产业，放手发展第三产业，促进产业结构合理化和就业增长。特别是要积极鼓励和引导第三产业加快发展，把发展第三产业作为产业结构调整 and 解决就业问题的必由之路。

第三产业已成为并将继续成为我国新的经济增长点和吸纳就业的主要渠道。第三产业的发展无论是发展规模还是发展质量，都关系到第一、二产业的发展。而且，不论是从业人员增长率，新增从业人员的贡献率，还是就业增长弹性，第三产业均为最高。“十五”时期我国新的经济增长点和就业岗位开发的制高点在于第三产业。特别是传统劳动密集型的第三产业将成为解决我国就业问题的大容量“蓄水池”。

以现代型、美国、日本、俄罗斯四种就业结构模式为计算标准，对全国、浙江、温州分别进行计算可知，全国第三产业从业人员的潜在空间分别可容纳16300万人，32251万人，25185万人，20498万人（见表11）。由此可见，第三产业就业岗位潜力空间巨大。

表 11 第三产业就业岗位潜在空间（万人）

	全国	浙江	温州	基数
按现代型标准计算	16300	655	51	50%
按美国标准计算	32251	1250	153	72.8%
按日本标准计算	25185	986	108	62.7%
按俄罗斯标准计算	20498	811	78	56%
1998年第三产业从业人数(万人)	18679	649.59	173.96	/
1998年第三产业从业人员占从业总数比重	26.7%	24.9%	38.7%	/

注：温州为1997年数据。

而第三产业中社会服务业就业岗位开发潜力尤为强劲。社会服务业是指租赁服务业、旅游业、娱乐业、公共设施服务业、居民服务业、旅馆业、信息咨询服务业、计算机应用服务业以及社会其他服务业。我国虽已基本告别了短缺经济，旧的短缺经济不存在了，却又出现了新的短缺经济——服务不足，服务短缺。从1998年情况看，社会服务业从业人员占第三产业从业总人数的比重，全国为5.3%，浙江为4.3%，温州为3.6%（1997年）。这同发达国家的50%以上比重相比，缺口甚大。以1998年社会服务业从业人数为基数进行测算，社会服务业从业人数全国还可增加7321万人，浙江还可增加344万人，温州还可增加81万人（见表12）。

表 12 社会服务业就业岗位潜在空间（万人）

	基数	全国	浙江	温州

按发达国家标准计算	50%	7321	344	81
1998 年社会服务业从业人员	/	868	32.4	6.29
1998 年社会服务业从业人员第三产业从业总数 比重	/	5.3%	4.3%	3.6%

此外，我国的保险，信息服务、物业管理等行业还处于起步阶段，就业岗位潜在空间较大。

由此看来，“十五”时期，我国调整优化产业结构，应当突出“三、二、一”产业顺序，积极发展以服务业为主的第三产业。既要继续改进和发展传统第三产业，如商业饮食服务业、物资流通业、交通运输业等，又要大力发展新兴第三产业，如旅游、信息、咨询、科技服务、社区服务、金融保险、房地产、教育、文化新兴产业。农村应当因地制宜，结合农业产业化和小城镇的建设发展商业流通业、交通运输业、饮食服务业、观赏性农业、旅游农业等适应农民需要和农业发展的第三产业。在继续发展传统的劳动密集型第三产业的同时，要积极推进技术密集型、知识密集型第三产业的发展。虽然就我国目前产业发展状况来看，以技术知识型产业作为国民经济的主导产业条件尚未成熟，但是，从国民经济的长远发展和整体效益考虑，应发挥产业政策的宏观导向作用，使第三产业中技术密集型、知识密集型的产业逐步成为发展最快的产业。

#### **(4) 把加速多元城镇化建设和乡镇企业发展作为加快城市化进程促进农村剩余劳动力就业的现实途径**

农民、农业、农村的核心问题之一是就业问题，特别农村剩余劳动力由第一产业向二、三产业的转移和农村劳动人口的城镇化问题。它不仅是一个经济问题，而且是一个社会问题；不仅是一项长期的战略任务，更是一项相当紧迫的现实任务。改革开放 20 多年来，我国农村劳动力转移由乡镇企业转移的主渠道逐步向加速城镇化建设、扩大基础设施、治理生态环境等多渠道转移，共有 2 亿多农村劳动力实现了非农就业。目前，已有 1.25 亿农村劳动力在乡镇企业实现就业，6000 多万农村劳动力在小城镇就业，约 7000 多万农村劳动力流动到城市就业。实践证明，这些措施对于解决我国农村剩余劳动力就业问题是行之有效的。在“十五”时期，要继续坚持并加以充实完善和发展这些政策措施，把积极扶持发展有中国特色的多元城镇化建设和发展乡镇企业，作为实现我国加快城市化进程和加速剩余劳动力转移的必由之路。

#### **①加速多元城镇化，有步骤地、有秩序地把农民引入到城镇，减少农民的数量**

城市化是社会发展的必然趋势，是经济结构的调整或横向调整。新中国成立以来，本来为实现我国现代化而推进的工业化过程，同时也应该成为推进城市化的进程，促进农民向非农产业转移，向城镇集聚，但是，我国却是选择了二元结构发展模式，国民经济产业配置与就业转换是在工业“重型结构”道路向上逐步演进的，导致我国城市化严重滞后于工业化，工业化率（51%）与城市化率（32.8%）相差近 20 个百分点，城市化水平低于世界平均水平 14 个百分点，尚未达到中低收入国家的平均水平（42%），低于高收入国家 78% 的平均水平 45.2 个百分点。而中国的城市化水平低又造成我国的三产业结构及其就业结构不合理，第三产业比重低。因此从这个角度看，加快城市化进程也就加快产业结构及其就业结构调整，它是使产业与就业更加合理的一个必由之路。

“十五”期间大中小城镇多层次发展的多元城镇化将成为中国经济发展的重要推动力量。但推进多元城镇化进程必须有两个条件：一是农村居民无论是进入现有城市，还是进入新建城镇，都必须有就业岗位；二是如果通过建设新城镇来推进城镇化，还必须有巨额的城市建设资金。对此，杨宜勇认为，“十五”期间如果每年城镇化率提高1个百分点，每年新增城市人口大约1400万人，每年需要投资12600亿元。只要我们采取适度多元城镇化的政策，逐步提高城镇化的水平，就业和农村劳动力转移不仅会出现全面好转，而且有利于解决市场需求不足、结构的调整升级、农业和农村经济发展模式转变、与国际经济接轨等一系列迫切问题。基于我国农村人口占全国人口的绝大多数，从“十五”时期开始的我国农民转市民，不能照搬别国的模式，必须从自己的国情出发，走一条中国特色的多元城镇化道路。

其一，要以城镇的数量扩张为主，适当重视城镇的功能完善和提高，以缓解我国“十五”时期城镇化面临的城镇数量严重短缺的主要矛盾。

其二，要在协调大中小城市和小城镇发展的同时，要通过政策引导，吸引民间资金投入各类城市的基础设施建设，完善各类城市的功能，初步形成功能完善、布局合理、结构协调、规模适度的多元城镇体系。

其三，要因地制宜从各地的实际情况出发推进多元城镇化，逐步形成合理的城镇体系，以切合我国不同地区的经济发展水平和市场发育程度。

其四，要促进经济、城市密集地区形成若干个以大城市、特大城市为城镇体系骨架的城市群，如以上海为中心的长江三角洲城市群，以香港、广州、深圳为核心的珠江三角洲城市群等，有重点地促进城市的集中布局，发挥处在城市群落核心地位的大城市、特大城市的辐射带动作用。

其五，要积极发展中等城市和小城镇，并按照与特大城市、大城市相配合的城镇体系的要求，进行布局调整。“十五”时期要大力发展一大批区域性的中等城市和有竞争力的、有生命力的小城镇，发挥中小城市对小城镇发展的带动作用。小城镇发展要与乡镇企业的改造、集聚结合起来，引导乡镇企业向小城镇相对集中，加强市场建设，大力发展服务业为主的第三产业，拓展就业领域，增大就业容量。同时，要尽快制定吸引农民进城的政策，建立新型、开放的户籍管理制度。完善社会保障制度，探讨有利于农民进镇的土地承包政策，降低农民进镇的门槛。

可以预见，“十五”期间通过积极扶持发展有中国特色的多元城镇化建设，将为农村劳动力的转移就业开辟新的空间，促使越来越多的由农村劳动力由农民变为市民，城市化吸纳劳动力的优势也将得以充分体现，并将超越乡镇企业，在成为吸纳农村劳动力的主渠道。

## ②加快乡镇企业发展，使之成为容纳农村劳动力就业的稳固载体

乡镇企业作为我国农村发展的一大创举，它具有二大特点：一是把解决就业矛盾放在首位，二是具有较低的就业门槛。改革开放以来，乡镇企业累计吸纳了1亿多的农村劳动力就业，年均吸纳近600万人，是转移农村剩余劳动力的主渠道。但是，90年代以来，乡镇企业的就业弹性过度下降，空间布局高度分散缺乏集聚效应，从而导致其就业容量不断缩小，也阻碍了农村剩余劳动力的转移和农村居民收入水平的提高。加快乡镇企业发展，扩大就业容量也就成为“十五”期间一项重要任务。

“十五”期间，虽然乡镇企业的增长率年度间波动可能较大，就业弹性也可能下降，但乡镇企业就业的总量还将呈扩张趋势。根据农业部乡镇企业局测算，“十五”期间乡镇企业增加值增长预计为14%，劳动力增长速度为1.5%，乡

镇企业每年可容纳新的就业人数为 200 万人左右，到 2005 年将达 1.37 亿人。随着国民经济的持续增长，如果小城镇和第三产业能够大力发展，乡镇企业劳动力的年均增长速度将为 4% 左右，每年新增就业 400 万人，2005 年将达到 1.49 亿人，2010 年预计达到 1.6 亿人。而要实现这一目标，要特别注意以下几个方面的问题：

其一，要调整城乡隔绝体制下就地转移农业劳动力的政策，改变“进厂不进城、离土不离乡”的乡镇企业发展模式，保证劳动力正常转移和产业结构“自然”升级的正常通道畅通无阻。

其二，要推动乡镇企业实现体制转换和结构调整，进一步扩大乡镇企业的就业容量。通过产权制度改革理顺产权关系，建立乡镇企业持续发展的机制，通过租赁、承包、拍卖、兼并、联营等形式，实现乡镇企业资源优化配置。通过调整乡镇企业产业结构，加速发展农村第三产业，提高乡镇企业吸纳农村劳动力就业的能力。

其三，改善乡镇企业布局，鼓励乡镇企业集中连片开发，把乡镇企业适当地集中到具有一定优势的小城镇，建立乡镇工业小区，引导技术要求较高的乡镇企业向小城镇集聚，由此发挥其积极的连带就业效应，并带动小城镇第三产业的发展。

其四，要提高乡镇企业技术水平，走集约化道路，并带动各类小企业扩大规模，从而增强乡镇企业扩张就业的能力。

其五，乡镇企业应结合本地优势，尤其是要把农业资源与农业经济一体化结合起来，把农产品加工业作为乡镇企业结构调整和进一步发展的重点来抓，以市场为导向，加快加工、保鲜、储运技术和设备的引进和开发，实现农产品生产、加工、销售一条龙。这样既能增加产品的比较优势，发展经济，又能为农村劳动力转移创造更多的就业岗位。

其六，要抓住国家实施西部大开发战略的有利时机，把西部开发与加快中西部地区乡镇企业发展结合起来。通过产业转移、技术转让、联合开发等方式加强东西合作，加快中西部地区乡镇企业的发展，加大中西部地区农村劳动力在非农产业领域就业的比重。

#### **(5) 把农业产业化与合理有序引导农村剩余劳动力的转移与流动结合起来，促进城乡统筹就业和统一、开放、竞争、有序的劳动力市场的形成**

“十五”期间，我国将要面临转移 5000 万以上的农村剩余劳动力的挑战。农业走产业化道路仍然是消化农村剩余劳动力和最大限度地实现农业内部充分就业的基本方略，同时必须继续大力推进农村剩余劳动力的非农转移，统筹城乡就业。

首先，要进一步挖掘农业内部的就业潜力。农业产业结构的调整必须与发挥自己的比较优势结合起来，大力发展高产优质高效农业，加快畜牧业、水产等劳动密集型产业。大力推进农业产业化经营，以国内外市场为导向，以提高农业比较效益为中心，按“市场+中介组织（公司或协会）+农户”的形式，以经济效益为纽带，把千家万户分散经营的传统农业向现代化农业过渡，延长农业产业链，提高农产品的附加值，增加农民收入，最大限度地实现农业内部充分就业。

其次，要加快农村劳动力的非农转移，促进城乡统筹就业。劳动者为获得就业岗位或更高收入一定要进行跨城乡、跨地区、跨行业、跨职业的流动。农村流动劳动力与城市劳动力在就业上具有很强的互补性和互动性，彼此都具有扩大对方就业量的功能，这种功能要大于二者的竞争性。我国劳动力的流动正从农村向

城镇的单向流动演变成城镇与农村间的双向流动，关键是逐步实现城乡劳动力流动和就业的一体化。因此，我国“十五”期间要按照城乡统筹的原则，在促进城市下岗职工再就业的同时，保持劳动力市场的统一、开放、竞争、有序。要坚决避免简单清退或限制农村劳动力进城务工的做法和倾向，逐步取消城乡间由户籍管理制度所制约、引起的一切差别性规定，鼓励城乡间劳动力自由流动。要加强劳动力市场管理，规范劳动力市场规则，健全流动就业管理和服务，建立流动就业重点监控体系，积极开展区域劳务协作。要加强流动就业的农村劳动者权益保障工作，并将流动就业人员逐步纳入社会保障范围。要配合实施西部大开发战略，积极拓宽西部地区农村就业空间，同时要积极培育和发展西部地区劳动力市场，充分发挥劳动力市场配置资源的作用，大力发展农村就业服务。要在中、西部劳动力向东部经济发达地区流动的同时，促进东部劳动力向中、西部流动，从而加快了中、西部的经济和社会发展。要适应流动就业新形势的需要，制定鼓励政策，创造就业环境，在引导农村劳动力加快合理有序流动的同时，促进外出进城务工的农村劳动者返乡创业，从而实现劳动力就业的一体化，大大提高我国劳动力市场的就业容量。

#### **(6) 用“以工代赈”等办法继续加大基础设施建设和生态环境建设，培育大容量的劳动密集载体**

目前，我国基础设施发展和存量增长大大滞后于经济增长。同时又面临城市下岗失业人员再就业问题日益突出，农民收入增幅下滑，乡镇企业吸纳就业能力下降，农民外出就业增长停滞等难题和挑战。而从各国的经验来看，从事大规模基础建设的公共开支，是刺激经济增长最有效的政策工具，依靠劳动密集型方式发展基础设施，能够促进高就业增长。

“十五”期间，我国经济和社会的协调发展要求加速多元城镇化、基础设施和生态环境建设等。特别是要以政府采购方式采取以工代赈等方法来支持农民从事基础设施和生态环境建设。重点加大农林水利、交通通讯、国土整治、农村电网和多元城镇的新建和扩容改造等使用农村劳动力为主的劳动密集型工程建设。其中水利建设和综合治理生态环境建设潜力很大。“十五”期间中央政府对水利的投入大约年均投资 540 亿元，主要用于防洪安全工程、水资源开发利用工程、灌溉与节水工程、欠发达地区水利建设工程、水利能力建设工程等，每年可创造 200—300 万个就业机会。而对于生态建设“十五”期间国家将投入 2000 多亿元，主要用于长江上游、黄河上中游地区生态建设工程、重点地区防沙治沙工程及其他区域性生态建设工程等，每年可创造 100—150 万个就业机会。这样既可以改善农业发展的基础条件，保护森林资源和生态环境，保持农业生态系统，又可以充分利用农村大量剩余劳动力，形成农村劳动力向加快多元城镇化、基础设施和生态环境建设等领域多元流动的格局。

#### **(7) 鼓励和支持以劳动密集型为主体的中小企业的发展，发挥其产业组织规模吸纳劳动力就业能力强的显著特点**

世界各国包括西方发达国家的实践证明，中小企业在国民经济战略性结构调整和扩大就业方面的作用和优势明显。中小企业的健康发展不仅可以带动经济发展，同样可以带动就业增长。为了确保中小企业的健康发展，使新的经济增长点与就业增长点有机结合起来，“十五”期间必须积极采取措施，扶持一批高素质的中小企业，提高经济增长的就业密度。

##### **①对中小企业的发展要同时兼顾结构调整与扩大就业**

要结合“十五”期间经济结构战略性调整，鼓励中小企业的多元化发展，既

要发展与大企业、大规模生产配套协作的中小企业，又要发展拥有自己的独特技术、特色产品、特色服务和产品品牌的中小企业；既要对于那些就业效益巨大、促进经济发展作用显著的中小企业，采取一定的倾向性政策扶持，以实现产业结构的调整，又要对于一些生产力水平低下，不良外部效应明显的中小企业，采取相应措施予以限制。

### **②规范市场竞争秩序，为中小企业创造一个与大企业平等竞争的市场环境**

劳动密集型中小企业在我国“十五”期间仍具有比较优势。对中小企业特别是劳动密集型中小企业在资金、技术、信息等方面给予必要的政策扶持，创造有利于小企业生存发展的法律、制度环境，为中小企业与大企业集团创造一个平行竞争的客观环境，并积极寻求和推动大企业与小企业的固定合作关系，对小企业发展进行必要的扶持，完善小企业的服务体系，从而促进中小企业的发展，这不仅有利于国民经济的持续增长，而且有利于就业机会的持续增长。

### **③制定一系列对中小企业的适当保护和扶植的金融政策和财政政策**

对中小企业在资金、信贷、税收、市场准入等方面积极加以扶持。特别要鼓励失业、下岗人员自谋职业、自办企业，为他们提供信贷扶持、税收优惠和必要的指导服务等，帮助他们实现再就业。要通过上市筹资、技术创新风险基金、担保贷款抵押基金等方式为产品技术含量高、环境污染小、明显能够创造较多就业机会的中小企业解决资金问题。

### **④提高中小从业人员和企业主群体素质，以促进就业**

中小企业的活力和创造力使得中小企业始终是解决就业问题的主力军。一方面，中小企业的规模小，数量大，从而直接创造的就业机会多；另一方面，为中小企业提供各种服务的需求巨大，从而间接扩大就业需求。特别是服务性行业和小型企业对就业人口的受教育程度以及劳动技能要求不十分苛刻，所以中小企业在吸纳下岗职工和农村剩余劳动力方面有一定的优势。中小企业能够提高社会弱势群体对经济生活的参与程度，改善弱势群体的劣势和边缘化。与此同时，培养高素质的中小企业从业人员和企业主群体也成为当务之急。为此，国家在继续抓好对失业下岗职工进行免费培训的基础上，要强化对现有中小企业主和从业人员进行免费培训，以减少中小企业的倒闭，增加就业机会；国家在引导和鼓励失业下岗职工去中小企业就业的基础上，要加强对失业下岗职工和大学生进行中小企业的创业课程培训，提高他们的创业能力和创业意识，鼓励他们创办各类中小企业，以创造更多的就业机会，提高就业容量，缓解就业压力。

## **(8) 大力发展教育事业，从总体上提高劳动者素质，同时以就学缓解新增劳动力的就业压力**

随着经济的发展和知识经济时代的到来，人力资源开发成为经济持续增长的可靠的动力机制，也是保持一国竞争优势的关键所在。人力资本的存量和积累程度日益成为经济发展的基本支持要素，发展教育对提高劳动力素质和有效地防止结构性失业具有非常重要的作用。我国“十五”期间是经济结构的大调整时期，随着产业结构的调整，就业结构也将发生很大的变化。“十五”期间经济的发展需要一大批高素质的劳动者。而目前我国劳动者的受教育水平与这一需要相差甚远。为了能够弥合这一差距，最为关键的举措是在经济结构的调整过程中，加大教育投入，提高劳动者的素质，发挥教育对经济增长和解决就业的基础性作用。

### **①要大力发展义务教育，实行劳动预备制度，缓解就业压力**

要改变我国目前实行9年义务教育的“一刀切”做法，鼓励一些发达地区实行12年义务教育，对贫困地区则可通过中央政府补贴等方式逐步实行12年义务

教育，并实行劳动预备制度，以满足“十五”期间乃至今后相当长时期我国经济社会发展的需要。

### **②大力发展学历教育、在职教育，全面提高劳动力整体素质，将就业压力转化为高素质的人力资源**

“十五”期间大力发展学历教育、在职教育，不仅可以延长青年人受教育的时间，推迟其进入劳动力市场的年龄，延缓劳动力的就业时间，提高劳动力资本的素质，也可增加劳动力就业的选择空间和可能性，缓解眼前的劳动力供给压力，降低全社会劳动参与率。与此同时，学历教育、在职教育发展的本身，也会为社会提供巨大的就业空间，不仅可以解决大专院校和中专教师下岗的问题，而且可以创造更多的其他就业岗位，如高校的后勤服务，可以提供大量的适合低技能劳动力的就业岗位。高校扩招后，对教师的需求量增加，同时，学生消费也增加，也可提供大量的就业机会。这样不仅有利于减少劳动力市场供给，将就业压力转化为高素质的人力资源，也有利于提高我国国际竞争力，促进我国经济的持续发展。

### **③大力发展教育，提高农民素质，适应高次产业对劳动力的需求**

“十五”期间我国要顺利完成人口产业结构顺畅转换和解决农村剩余劳动力就业当务之急就是发展教育，尤其要加强农民职业技术教育。这样，一方面可以提高农民素质，实现“科教兴农”。另一方面第一产业就业人口就有可能适应第二、第三产业新领域的需要，较快较顺畅地向高次产业转移，完成非农业化，实现充分就业。

总之，“十五”期间，我国在优化就业扩张的产业结构的过程中，就业扩张要以不影响发挥我国比较优势，实现产业结构合理化目标为上限；发挥比较优势，实现产业结构合理化对扩张就业的影响以不引起社会震荡为下限。为此，要以全球化与高技术化为背景，充分发挥我国比较优势，大力调整产业结构，发展劳动密集型产业与发展高科技产业同时并举，积极发展第三产业，启动新的经济增长点，创造出更多的就业岗位，在城市化和工业化基础上实现城乡就业的合理化，促进国民经济持续、快速、健康发展，以走出一条经济增长和增加就业的良性循环之路，为在 21 世纪实现中华民族的伟大复兴做出新的贡献。

### 主要参考文献:

- (1) 喻文益、朱圣伟:《过剩就业经济学——人口过剩国家冗员的研究》,企业管理出版社,1994。
- (2) 袁志刚:《失业经济学》,上海三联书店、上海人民出版社,1997年。
- (3) 杨宜勇:《失业冲击波——中国就业发展报告》,今日中国出版社,1997年。
- (4) 蔡昉:《中国二元经济与劳动力转移》,中国人民大学出版社,1990年。
- (5) 陈吉元主编:《中国农业劳动力转移》,人民出版社,1993年版。
- (6) 刘易斯:《二元经济论》,北京经济学院出版社,1989年。
- (7) 罗纳德、伊兰伯格·罗伯特、史密斯:《现代劳动经济学——理论与公共政策》,中国劳动出版社,1991年。
- (8) 樊纲:《首先要重视发挥“现实的竞争力”——新阶段中国发展战略问题思考之二》,50人论坛。
- (9) 樊纲:《利用比较优势与利用“适当的技术”——新阶段中国发展战略问题思考之三》,50人论坛。
- (10) 樊纲:《传统产业在中国仍大有可为——新阶段中国发展战略问题思考之四》,50人论坛。
- (11) 林毅夫、蔡昉、李周:《比较优势与发展战略》,《中国社会科学》,1999年第5期。
- (12) 《我国农村劳动力转移战略研究》课题组:《我国“十五”期间及以后一个时期重点培育劳动力容量转移载体》,《中国经济时报》,2000年11月29日。
- (13) 徐海:《我国三次产业间的结构性失业研究》,《经济纵横》1999年第8期。
- (14) 王广科:《经济结构优化对策与就业结构优化》,《辽宁大学学报》,1997年第1期。
- (15) 国家计委宏观经济研究院课题组:《“十五”时期产业结构调整升级的若干问题》,中宏网,2000年6月1日。
- (16) 陈廷煊:《城市化与农业剩余劳动力的转移》,《中国经济史研究》,1999年第4期。
- (17) 杨春瑰:《我国农村剩余劳动力迁入城市就业状况分析》,《广东社会科学》,2000年第4期。
- (18) 李竞能:《21世纪上半叶中国大陆人口增长、乡—城迁移与就业压力》,“海峡两岸四地学者学术研讨会”论文,1999年10月。
- (19) 国务院发展研究中心“结构调整中的就业问题”课题组:《缓解就业压力

- 要坚持城乡统筹——城市中的劳动力问题》，《经济工作者学习资料》，1998年第65期。
- (20) 余恩海、刘德中：《中国就业问题研究综述》，《经济学动态》，1999年第4期。
- (21) 刘泓：未来十年我国的就业形势及对策，《南开经济研究》，2000年第4期。
- (22) 张小建：加入WTO对我国就业的影响及对策研究，《理论前沿》第16期。
- (23) 东玲：劳动就业：国际比较与借鉴，《学习月刊》2000年第3期。
- (24) 林用三：走稳城乡统筹就业路子，《人民日报》，2000年2月16日。
- (25) 许经勇：我国劳动力市场发展的经济学分析，《厦门特区党校学报》，2000年第3期。