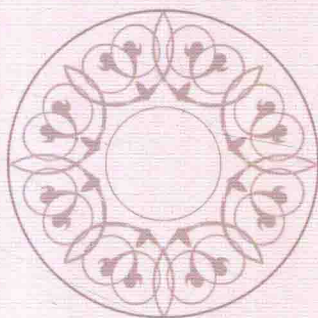


中国人事科学研究院
· 学术文库 ·

劳动力市场发展及测量

田永坡 著



中国社会科学出版社

中国人事科学研究院
· 学术文库 ·

劳动力市场发展及测量

田永坡 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动力市场发展及测量 / 田永坡著. —北京: 中国社会科学出版社,

2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9173 - 6

I. ①劳… II. ①田… III. ①劳动力市场—研究—中国 IV. ①F249.212

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 255237 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 张依婧
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 212 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
一 劳动力市场建设目标演变	(2)
二 劳动力市场管理体制变革	(6)
三 本书的框架	(10)
第二章 劳动力市场发展状况及其演变特征	(13)
第一节 就业现状及发展特征	(13)
一 就业在产业和行业间的变化	(14)
二 城镇不同性质单位就业的变化	(23)
三 农村就业的变化	(24)
第二节 劳动力市场机制形成及变化	(29)
一 劳动力市场的流动性逐步增强	(29)
二 市场化的收入机制逐步形成	(35)
三 劳动力市场分割的变化	(39)
第三节 劳动力市场基础建设	(43)
一 劳动力市场“三化”建设	(43)
二 公共服务体系建设	(45)
三 劳动力市场信息化	(48)
第三章 劳动力市场的制度变革	(51)
第一节 劳动力市场供需主体培育制度	(53)

一	以用工自主权为核心的用工制度改革	(53)
二	确认劳动者市场主体地位的制度改革	(59)
第二节	促进劳动力市场运行机制形成和完善的改革	(64)
一	劳动力市场流动和收入机制的制度改革	(64)
二	市场中介组织发展	(73)
三	劳动力市场规范性制度建设	(74)
第三节	公共服务和社会保障	(93)
一	公共服务体系改革和建设	(93)
二	社会保障制度	(103)
第四章	人力资源服务业发展	(119)
第一节	国外人力资源服务业发展状况	(120)
一	全球民间职介服务机构的基本状况	(121)
二	全球民间职介服务市场状况	(126)
三	全球民间职介服务市场的特点	(132)
第二节	我国人力资源服务业的发展状况	(133)
一	人力资源服务业发展概况	(134)
二	人力资源服务业的法律法规和政策	(141)
三	技术进步与人力资源服务业发展	(153)
四	人力资源服务业发展对劳动力市场的影响	(161)
第三节	劳动力市场变革与人力资源服务业发展	(165)
一	人力资源服务业发展相关研究综述	(165)
二	劳动力市场供需的主要变化	(166)
三	促进人力资源服务业进一步发展的对策建议	(170)
第五章	劳动力市场发展的测量与评估	(172)
第一节	劳动力市场发展的相关研究综述	(172)
一	劳动力市场发展状况评估的相关研究	(173)
二	成熟度相关理论	(182)

三 文献评述	(188)
第二节 劳动力市场成熟度评估的理论基础和 指标体系构建	(189)
一 劳动力市场成熟度评估指标体系的理论和 现实基础	(189)
二 市场发展测量与评估的相关模型和方法	(192)
三 劳动力市场成熟度评价维度和指标选择	(197)
四 数据来源和评估方法选择	(199)
第三节 劳动力市场成熟度的实证分析	(202)
一 全国劳动力市场成熟度分布特征	(202)
二 结论及启示	(207)
 第六章 主要结论、政策建议和研究展望	(208)
第一节 主要结论和政策建议	(208)
一 主要结论	(208)
二 政策含义	(212)
第二节 研究展望	(215)
一 本书仍需要解决的问题	(215)
二 未来研究的重点	(217)
 附录	(219)
 主要参考文献	(226)
 后记	(235)

第一章

绪 论

劳动力市场作为重要的要素市场，其发展状况会对就业、收入分配乃至经济增长产生重要影响（Topel, 1999），因此，受到了社会各界的高度重视，众多学者将其作为劳动经济学中的一个重要议题进行研究（李实、丁赛，2003；蔡昉、都阳、高文书，2004；曾湘泉，2004；田永坡，2010；赖德胜、纪雯雯，2015）。

改革开放以来，适应建设市场经济体制的总体要求，我国对计划经济体制下的劳动力市场制度进行了全面改革，劳动力市场开始处于一个改革和发展的新时期。一方面，劳动力配置中市场化程度逐步提高（王亚柯等，2012），劳动力流动、就业的环境不断优化；另一方面，劳动力市场分割、劳动争议等问题依然存在，对收入差距、劳动力流动、就业质量仍具有较大影响（蔡昉等，2001；李实、丁赛，2003；赖德胜、田永坡，2005；吴愈晓，2011；解垚，2011；章元等，2011；严善平，2011）。综合各界判断，我国劳动力市场还将面临一系列调整，因此，如何客观、科学地刻画当前的劳动力市场发展状况，为将来劳动力市场改革和建设提供相应的参考，则成为摆在研究者和相关各界面前的一个重要问题。

在劳动力市场改革和建设的过程中，我国政府根据经济社会不同发展阶段的需要和劳动力市场自身的发展规律，提出并动态调整

劳动力市场建设目标,同时对劳动力市场管理体制进行了相应改革,推动劳动力市场不断完善和发展。从一定程度上讲,把握劳动力市场建设目标和管理体制的演变,是理解我国劳动力市场发展历程的前提,因此本章首先对这些演变进行简单回顾,然后给出本书的研究逻辑和框架。

劳动力市场建设目标,是在改革开放过程中,综合判断经济社会发展需要以及劳动力市场自身的发展特征而提出来的,而且,各界对于劳动力市场建设的认识也有一个不断深化的过程,因此,劳动力市场建设目标也呈现出阶段性的特点。^①

一 劳动力市场建设目标演变

1993年,党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出“改革劳动制度,逐步形成劳动力市场”。1993年12月,为贯彻落实党的十四届三中全会精神,全面推进劳动体制改革,逐步建立符合市场经济要求的新型劳动体制,原劳动部研究制定了《劳动部关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想》,第一次明确了“劳动力市场”的概念,认为“劳动力市场是生产要素市场的重要组成部分,是按照市场规律对劳动力资源进行配置和调节的一种机制”,设想中指出“培育和发展劳动力市场的目标模式,是建立竞争公平、运行有序、调控有力、服务完善的现代劳动力市场”,劳动力市场建设正式被提上日程。1994年8月,中组部、原人事部联合下发了《加快培育和发展我国人才市场的意见》(以下简称《意见》),《意见》提出,培育和发展人才市场是建立社会主义市场经济体制的一项重要任务,以专业技术人员和管

^① 在劳动力市场的管理上,我国曾长期采用身份管理,管理部门涉及原人事部、原劳动部、原劳动和社会保障部、人社部等。因此,在相关文献特别是政策性文件的表述中,存在人才市场、劳动力市场、人力资源市场等表述,除政策文本表述和特别说明外,本书均以“劳动力市场”表述。

理人员为主体的人才市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分，人才市场建设要“实现个人自主择业，单位自主择人，市场调节供求，社会服务完善，社会保障健全，在国家宏观调控下，使市场在人才资源配置方面起基础性作用”。从1994年起，原人事部与地方政府共建了一批国家级人才市场，原劳动部与地方建立了国家级劳动力市场。1996年1月，原人事部发布《人才市场管理暂行规定》，对人才中介结构、人才交流会、招聘、应聘以及处罚等作了系统规定，明确“人才市场管理，是指对人才市场中介机构以及用人单位招聘和个人应聘等活动的管理”，从这里可以看出，该规定已经是从广义的市场概念对相关问题设计相关制度。1999年1月，为进一步贯彻落实中共中央国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的精神，按照国务院召开的国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议的要求，推进劳动力市场科学化、规范化、现代化建设，促进下岗职工和失业人员再就业，加快建立适应社会主义市场经济体制要求的就业机制，原劳动和社会保障部下发了《关于开展劳动力市场“三化”建设试点工作的通知》，提出为了“推进劳动力市场科学化、规范化、现代化（简称‘老三化’）建设，促进下岗职工和失业人员再就业，加快建立适应社会主义市场经济体制要求的就业机制”，组织开展劳动力市场“三化”建设试点工作。试点工作主要包括建立劳动力市场信息网络和信息公开发布系统，积极主动地开展免费就业咨询、专门就业培训等就业服务，建立统一完善的劳动力市场管理制度和管理流程，健全就业服务和失业保险的组织体系和工作队伍等。同年12月，原劳动和社会保障部发布《关于印发〈试点城市劳动力市场“三化”建设评估标准〉的通知》，要求具体落实各项任务和工作要求，保证试点工作取得实效。

2001年9月，人事部、国家工商总局颁布《人才市场管理规定》，修订和完善了暂行规定的部分内容，《人才市场管理暂

行规定》同时废止。后来，根据2005年3月22日发布的《人事部、国家工商行政管理总局关于修改〈人才市场管理规定〉的决定》、2015年4月30日发布的《人力资源社会保障部关于修改部分规章的决定》进行了两次修订。2003年年底，全国人才工作会议召开，中共中央、国务院下发《关于进一步加强人才工作的决定》，提出“建立和完善人才市场体系。根据完善社会主义市场经济体制的要求，全面推进机制健全、运行规范、服务周到、指导监督有力的人才市场体系建设，进一步发挥市场在人才资源配置中的基础性作用”。2003年，时任中共中央总书记胡锦涛同志在全国再就业工作座谈会上提出，“要进一步探索和完善再就业服务的运行机制，实现就业服务体系的制度化、专业化、社会化（简称‘新三化’），尽可能为下岗失业人员提供更好的服务”。2004年6月，为贯彻落实胡锦涛总书记在2003年全国再就业工作座谈会上提出的就业服务要实现制度化、专业化和社会化的要求，进一步完善就业服务功能，提高就业服务质量和效率，为求职者和用人单位提供便捷高效的服务，更好地促进就业和再就业，原劳动和社会保障部发布了《关于加强就业服务制度化、专业化和社会化工作的通知》。2004年2月，原人事部下发了《关于加快发展人才市场的意见》，强调要加快发展人才市场，进一步发挥市场在人才资源配置中的基础性作用，提出加快发展人才市场的目标：“遵循市场发展规律，健全与其他要素市场相贯通的人才市场运行机制；加强调控与监管，建立与社会主义市场经济体制相适应的比较完善的人才市场管理体制；按照法制建设要求，营造公平透明、竞争有序、规范运作、恪守诚信的市场环境；健全以市场需求为导向，与政府公共服务相配套的专业化、信息化、产业化、国际化人才市场服务体系。”

2006年10月11日，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大

问题的决定》，对人才市场和劳动力市场的统一进行了部署，提出要“深化户籍、劳动就业等制度改革，逐步形成城乡统一的人才市场和劳动力市场，完善人员流动政策，规范发展就业服务机构”，劳动力市场建设进入整合发展的新时期。2007年出台的《中华人民共和国就业促进法》首次在国家法律层面明确提出“人力资源市场”的概念，要求“县级以上人民政府培育和完善统一开放、竞争有序的人力资源市场，为劳动者就业提供服务”。2008年，原劳动和社会保障部与原人事部合并为人力资源和社会保障部，原来分由两部管理的劳动力市场和人才市场开始统称为人力资源市场，适应大部制改革的需要，人社部提出了建设统一规范灵活的人力资源市场的目标。2010年5月，中央召开全国人才工作会议并下发《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，提出“根据完善社会主义市场经济体制的要求，推进人才市场体系建设，完善市场服务功能，畅通人才流动渠道，建立政府部门宏观调控、市场主体公平竞争、中介组织提供服务、人才自主择业的人才流动配置机制。健全人才市场供求、价格、竞争机制”。

2011年3月公布的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出，健全统一规范灵活的人力资源市场，完善城乡公共就业服务体系，推动就业信息全国联网，为劳动者提供优质高效的就业服务。2013年，人力资源和社会保障部下发《关于加快人力资源市场整合的意见》，提出要统一市场管理，建立健全功能完善、机制健全、运行有序、服务规范的人力资源市场体系，人力资源市场开始进入统筹发展的新时期。2015年5月，国务院下发《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》，提出要加强人力资源市场建设，加快建立统一规范灵活的人力资源市场，消除城乡、行业、身份、性别、残疾等影响平等就业的制度障碍和就业歧视，形成有利于公平就业的制度环境。2016年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲

要》发布，提出要“增强劳动力市场灵活性，促进劳动力在地区、行业、企业之间自由流动”，“统筹人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，维护劳动者平等就业权利”。

二 劳动力市场管理体制变革

以经济社会发展、劳动力市场发展需要和中国行政体制改革的要求为导向，中国对劳动力市场的管理体制和部门进行了多次改革。1978年以来，我国国务院进行了7次大规模机构改革，其中有4次涉及劳动力市场发展管理部门的设置与更改。

1982年2月，全国人大常委会通过了关于国务院机构改革问题的决议，提出组建劳动人事部和广播电视部。为解决人员超编问题，1988年，国务院机构再次实行改革，希望通过定编、定岗、定员政策实现精减人员的目标，并首次提出转变政府职能的要求。1988年3月，七届全国人大一次会议审议通过了国务院机构改革方案，决定撤销劳动人事部，组建人事部、劳动部。1998年3月，九届全国人大一次会议审议通过《国务院机构改革方案》，提出建立办事高效、运转协调、行为规范政府行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制的目标。这次改革方案决定将国家经济体制改革委员会改为国务院高层次的议事机构，不再列入国务院组成部门序列，并组建劳动和社会保障部。根据党的十七大和十七届二中全会精神，2008年国务院改革的主要任务明确为围绕转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制，合理配置宏观调控部门职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输业管理体制，以改善民生为重点，加强与整合社会管理和公共服务部门。在此次改革方案中，提出组建人力资源和社会保障部，组建国

家公务员局，由人力资源和社会保障部管理，不再保留人事部、劳动和社会保障部。

表 1—1 1978 年以来 7 次大规模国务院机构改革内容

	时间	目的	主要内容	与劳动力市场管理体制有关的内容
第一次改革	1982 年	精简机构，提高政府工作效率，实行干部年轻化	明确规定各级各部的职数、年龄和文化结构；国务院各部委、直属机构、办事机构从 100 个减为 61 个；省、自治区政府工作部门从 50—60 个减为 30—40 个；直辖市政府机构稍多于省政府工作部门；城市政府机构从 50—60 个减为 45 个左右；行署办事机构从 40 个左右减为 30 个左右，县政府部门从 40 多个减为 25 个左右；在人员编制方面，国务院各部门从原来的 5.1 万人减为 3 万人；省、自治区、直辖市党政机关人员从 18 万人减为 12 万余人。市县机关工作人员约减 20%；地区机关精简幅度更大一些。	组建劳动人事部

续表

	时间	目的	主要内容	与劳动力市场管理体制有关的内容
第二次改革	1988 年	转变政府职能，精减人员	合理配置职能，科学划分职责分工，调整机构设置，转变职能，改变工作方式，提高行政效率，完善运行机制，加速行政立法。国务院部委由原有的 45 个减为 41 个，直属机构由 22 个减为 19 个，非常设机构由 75 个减到 44 个，部委内司局机构减少 20%。在国务院 66 个部、委、局中，有 32 个部门共减少 1.5 万多人，有 30 个部门共增加 5300 人，增减相抵，机构改革后的国务院人员编制比原来减少 9700 多人。	决定撤销劳动人事部，组建人事部、劳动部
第三次改革	1993 年	转变政府职能，适应社会主义市场经济的需要	国务院组成部门设置 41 个，加上直属机构、办事机构 18 个，共 59 个，比原有的 86 个减少 27 个，人员减少 20%。国务院的直属机构由 19 个调整为 13 个；不再设置部委归口管理的国家局，国务院直属事业单位调整为 8 个；设置了国务院台湾事务办公室与国务院新闻办公室。	

续表

	时间	目的	主要内容	与劳动力市场管理体制有关的内容
第四次改革	1998 年	建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制。	不再保留 15 个部、委，新组建 4 个部、委，更名 3 个部、委，保留 22 个部、委、行、署。改革后除国务院办公厅外，国务院组成部门由原有的 40 个减少到 29 个，包括国家政务部门 12 个，宏观调控部门 4 个，专业经济管理部门 8 个，教育科技文化、社会保障和资源管理部门 5 个。	组建劳动和社会保障部。
第五次改革	2003 年	进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本。	除国务院办公厅外，国务院 29 个组成部门经过改革调整为 28 个，不再保留国家经贸委和外经贸部，其职能并入新组建的商务部。	
第六次改革	2008 年	优化组织结构，规范机构设置，完善运行机制，为全面建设小康社会提供组织保障。	合理配置宏观调控部门职能；加强能源管理机构；组建工业和信息化部；组建交通运输部；组建人力资源和社会保障部；组建环境保护部；组建住房和城乡建设部；国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。除国务院办公厅外，国务院组成部门设置 27 个。本次国务院改革涉及调整变动的机构共 15 个，正部级机构减少 4 个。	组建人力资源和社会保障部，组建国家公务员局，由人力资源和社会保障部管理，不再保留人事部、劳动和社会保障部。

续表

	时间	目的	主要内容	与劳动力市场管理体制有关的内容
第七次改革	2013 年	以职能转变为核心, 继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政职能, 加快完善社会主义市场经济体制, 为全面建成小康社会提供制度保障。	实行铁路政企分开, 组建国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局、国家新闻出版广电总局, 重新组建国家海洋局、国家能源局, 不再保留国家电力监管委员会。国务院正部级机构减少 4 个, 其中组成部门减少 2 个, 副部级机构增减相抵数量不变。改革后, 除国务院办公厅外, 国务院设置组成部门 25 个。	

资料来源: 根据《国务院历次机构改革》整理, http://guoqing.china.com.cn/2013-03/10/content_28191192.htm。

三 本书的框架

本书围绕我国劳动力市场改革和发展这一主线, 从劳动力市场发展状况、劳动力市场的制度变革、人力资源服务业发展、劳动力市场发展的测量与评估四个方面, 对我国劳动力市场的发展状况和历程进行全面研究。其中, 劳动力市场发展状况从就业、市场机制以及劳动力市场基础建设三个维度, 对我国劳动力市场的发育状况进行了全面刻画, 以反映当前我国劳动力市场的整体状况及其变化特征; 劳动力市场的制度变革则着眼于政府在劳动力市场建设中的角色, 分析政府为推动劳动力市场改革和发展所做出的努力; 人力资源服务业发展则从劳动力配置市场化和专业化的角度, 分析人力资源服务自身的发展及其在优化劳动力供需匹配、提高劳动力市场配置效率所发挥的作用; 劳动力市场测量与评估是将成熟度的概念

引入对劳动力市场的评估中,以劳动力市场基本构成框架和我国劳动力市场的现实特点为基础,构建了一套用于测量我国劳动力市场成熟度的指标体系,并使用相关数据对我国劳动力市场的发展状况进行了定量评估。本书最后概括了全书的主要结论和研究展望。

各章的主要内容如下:

第一章,绪论。该章对本书写作的缘起、劳动力市场建设目标发展演变以及本书的写作框架进行阐述。

第二章,劳动力市场发展状况及其演变特征。本章侧重于劳动力市场结果及影响这一结果的运行机制和基础,以大量的数据和文献为基础,对改革开放以来我国的劳动力市场的发展进行了系统分析。主要内容包括供需状况、市场机制以及劳动力市场基础建设三个维度,其中,供需状况以就业这个劳动力供需双方选择的结果为切入点,对改革开放以来的就业规模、结构等进行了分析;市场机制分析了最为关键的劳动力流动和价格机制,基础建设则选取了对劳动力市场发展影响较大的劳动力市场“三化”建设^①、公共服务体系和信息化加以分析,这三者之间有交叉,因此本书的分析各有侧重。“三化”建设带有综合性的特点,涵盖的内容比较丰富,公共服务体系建设注重机构、人才队伍、服务手段和方式等,信息化发展则包括整个信息技术发展状况及其对劳动力市场的影响,这种影响也包括公用服务体系建设中的信息化建设。

第三章,劳动力市场的制度变革。劳动力市场制度是一个复杂的体系,它受一个国家经济社会发展阶段、劳动力市场禀赋、经济体制以及文化传统等多个因素的影响。本章结合中国劳动力市场的基本特征,以劳动力市场构成要素为框架,从劳动力供需主体、劳动力市场运行机制、公共服务和社会保障三个方面,对劳动力市场

^① 指劳动力市场建设的“科学化、规范化、现代化”,后来又演变为“制度化、专业化、社会化”(简称“新三化”),具体可见原劳动和社会保障部分别于1999年1月发布的《关于开展劳动力市场“三化”建设试点工作的通知》和2004年6月《关于加强就业服务制度化、专业化和社会化工作的通知》。