

## 第一章 地方政府与区域性劳动力市场

劳动力市场是主要的要素市场之一，它的运行效率直接关系到市场经济整体的效率。由于市场自身的缺陷，劳动力市场常常出现效率低下以至失衡现象。这就要求政府对劳动力市场进行有效的管理。在中国市场化进程中，地方政府发挥了十分重要的推动作用。研究地方政府与区域性劳动力市场的关系，显然具有十分重大的现实意义。本章首先概述地方政府的定义及其职能，然后讨论区域性劳动力市场的界定及特点，并将全国性劳动力市场与之进行比较，在此基础上最后重点考察地方政府与劳动力市场的关系，论证地方政府应如何干预劳动力市场，分析我国地方政府在劳动力市场管理中的存在问题并探讨对策建议。

### 1.1 地方政府及其职能<sup>①</sup>

#### 一、地方政府的界定

政府是进行公共管理的机构。关于政府的涵义，有广义和狭义之分。广义的政府，泛指一切国家政权机关，如立法机关、司法机关、行政机关以及一切公共机关。狭义的政府，专指一个国家的中央和地方的行政机关。

本文所论及的政府是上述狭义意义上的政府，特指中央行政机关（国务院）和地方各级行政机关。

在对地方政府的界定中，我们需要解决如下三个问题：（1）地方政府与中央政府如何划分？（2）地方政府与地方立法机关、地方政府与国家设在地方的司法机关如何划分？（3）地方政府与中央政府派驻地方的机构以及地方政府与它自身的派出机构之间如何划分？只有回答了这三个问题，才能正确把握地方政府的涵义。

依据主权标准，可以把地方政府和中央政府相区分。主权是一国最高的权力，居于该国政权体系的核心位置。主权必须在国与国的关系之中才能存在。主权与通常意义的政权并不完全等同。在中国，政权是由中央和地方分掌的。而主权具有唯一性和不可分割性，同时又是一国最高的权力，只能由中央国家

该节主要参考了郭小聪编著：《政府经济职能与宏观管理》（中山大学出版社 1997年版），何国强：《当代中国地方政府》（广东省高等教育出版社 1994年版）等著作以及王沪宁：《中国变化中的中央和地方政府的关系：政治的含义》，《复旦大学学报（社科版）》 1988年第3期；洪银兴、曹勇：《经济体制转轨时期的地方政府功能》，《经济研究》 1996年第5期；等论文。

政权机关执掌，不能由地方政权机关分掌。因此，主权就由中央政府单独执掌。而地方政府则不具有主权，表现在：它不能组建自己的军队，不能制定货币政策和财政政策；不能单独制定教育制度、司法制度；不能与外国开展政治和军事方面的活动。我国各级地方政府，只有在法律规定的管辖范围内，在中央的统一领导下，发挥地方的主动性、积极性来行使职权。

以管辖范围为标准，可以进一步将中央政府与地方政府相区分。管辖范围包括两层意思：第一，是指空间范围。中央政府管辖全国的行政事务，其空间范围涉及全部国土；地方政府管辖地方的行政事务，其空间范围仅涉及本行政区域。第二，是指管辖的事务范围。不管是中央政府还是地方政府，其主要职能都是提供公共产品。公共产品具有消费的排他性、效用的不可分割性等特点。根据公共产品的效用特点，可以将公共产品进一步分为全国性公共产品和地方性公共产品。涉及全国性公共产品的事务，由中央政府来管理；涉及地方性公共产品的事务，由地方政府来管理。

另外，根据管辖范围，我们也可以准确地把地方政府与地方的立法机关和司法机关以及中央政府设在地方的分支机构区别开来。地方各级人民代表大会是地方的权力机关，是国家设在地方的立法和决策机关，其主要职能是制定地方性法规和决定地方的重大事项。地方各级法院和检察院则是代表国家行使国家司法权的机关。而国务院设在地方的分支机构，只管理某一地区的某一项行政事务或某些特殊事务（主要是管理那些具体的业务工作），它所管辖的区域往往是跨地区的，并且在业务上直接受中央政府有关主管部门的领导。而各级地方政府则毫无例外地管理本行政区域内的各项行政事务（中央政府直接管理者除外）或某些行政事务。

在我国，地方政府是指中央政府以下的，设置于地方各级行政区域内的地方各级国家行政机关。分为四级设置：省级（省、自治区、直辖市）人民政府；设区的市（自治州）人民政府；县级（县、自治县、县级市、市辖区）人民政府；乡级（乡、民族乡、镇）人民政府。宪法和地方组织法规定：地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。

## 二、地方政府职能范围

与广义和狭义政府概念相应，政府职能也存在着广义和狭义之分。广义的政府职能与国家职能两者含义是相同的。本书中政府职能是专指狭义的政府职能，即国家行政机关在一定时期内，根据国家和社会的发展需要而承担的职责和功能。

政府职能与国家职能两者是从属关系，即政府职能从属于国家职能，但两者职责相同而侧重点和功能不同。首先，国家职能包括了政府职能。国家的三

方面职能即政治职能、经济职能和社会公共管理职能同时也存在于政府职能之中，政府职能是国家基本职能的一个重要组成部分。从内容构成来看，政府职能虽然同样由政治职能、经济职能和社会公共管理职能三部分组成，但每一部分的外延都要比国家基本职能的相应部分的外延窄。其次，政府与国家承担共同的职责，但政府履行职责的侧重点有所不同。政府作为国家机关的一个重要组成部分，与其他国家机关一起承担着共同的职责，但政府在履行职责时，侧重于组织和干预社会经济生活，以及处理和管理社会公共事务。而国家权力机关侧重于整体职能的把握，其他国家机关履行职责的侧重点主要在于维持国家政权的稳定、巩固以及社会的安定和一切活动的有序化。最后，政府与国家履行职能的权力功能不同。国家权力机关不仅集中着国家的最高权力，而且代表着国家的整体职能，能够表达国家的意志并拥有对国家整体职能进行分解的权力；而政府只拥有国家意志的执行功能和为实现国家职能而承担服务的权力。国家履行职能的权力功能是制定法律，而政府履行职能的权力功能是执行法律。

由以上分析可以看出，国家的本质决定了政府应具有三个方面的职能，即政治职能、经济职能和社会公共管理职能。社会主义市场经济中政府的政治职能，就在于保卫国家的独立和主权，保护公民的生命安全及其各种合法权益，保护国家和个人的财产不受侵犯，维护国家的政治秩序。政府的经济职能包括宏观经济管理职能和微观经济管理职能。政府的宏观经济职能包括提供基础设施、计划引导、政策调节与协调区域经济发展等职能。政府的微观经济职能包括价格规制、保护和促进竞争、构建公正合理的市场秩序等职能。政府的社会公共管理职能包括医疗、卫生、体育、文化等管理职能。

#### （一）地方政府与中央政府的职能区别

中央政府和地方政府都应该承担上述三个方面的职能，即政治职能、经济职能和社会公共管理职能。但是，中央政府和地方政府所管辖的对象和范围也有所不同，从而决定了其职能范围有所不同，这是因为：

1. 中央政府和地方政府在国家行政体系中的地位和作用的不一样。中央政府居于一国行政体系的核心地位，它在中央政府和地方政府两者的关系中是起支配作用和主导作用的一方。而地方政府在两者关系中则处于被支配、被领导的地位，是居于从属地位的一方。这种地位的不同，决定了中央政府必须起到统领全局的作用。而地方政府则要在中央政府政策的指导下，充分调动地方的积极性来实现政府的职能。

2. 中央政府代表全社会的利益，地方政府的基本职能仅在于实现全社会利益的一部分。中央政府的政策偏好在于实现国家的整体利益，而地方政府的政策偏好往往由其地方利益所趋动。中央政府提供的是全国性的公共产品，而

地方政府则主要提供地方性的公共产品。全国性的公共产品能为国家的全部人所分享，而地方性的公共产品的效用主要是由地方范围内的人所分享。然而，公共产品具有效用外溢性的特点，因此，地方政府提供的公共产品的效用也可在其他地方的人们所分享，同时其不利的影响也可以传递至国家其他地区。因此，中央政府要从国家整体的角度考虑，协调地区与地区之间的利益，避免有些地方性公共产品的负效用的影响。

综上所述，中央政府统管全国的行政事务，其职能具有领导性、全面性和一般性的特点。而地方政府的职能则具有从属性、局部性和特殊性的特点。具体反映在，中央政府对某些行政事务进行一般性管理，地方政府则负责具体实施。中央政府要对国家的行政事务进行全面管理，中央政府的管辖范围涉及内政、外交、国防等，地方政府则只管辖地方性的行政事务，许多中央政府的管辖范围，例如外交和国防等都不涉及。

## （二）地方政府的职能

一般来讲，世界各国地方政府的具体职能有：

1. 管理经济的职能。包括指导协调，保障监督，为经济发展创造基础条件，提供服务。具体来说，制定地区性的经济发展战略，规划地区性的社会发展方向；协调各部门、部门与地区之间的经济关系；制定、实施和监督地方经济法规，保障地方经济的正常运转。

2. 管理地区性公共事务的职能。包括文化教育管理职能，社会治安、公共秩序管理职能，医疗卫生事业管理职能以及体育、民族事业管理等职能。

3. 财政税收职能。包括按照国家法律规定征收税款以及其他一些财政收入，形成国家的财政收入；采取一定形式把财政收入下拨给各部门；审计监督政府机构、企业单位的财务活动是否合法，提高资金使用效率，降低成本。

我国地方政府一般具有以下职能：

1. 保护地方的社会治安。
2. 提供日常的生活服务。
3. 管理和发展地方文化教育事务。
4. 管理地方财政，兴办地方公共事业。
5. 代表本地方对外进行经济、文化交往。

地方政府对劳动力市场进行调控和管理的职能，既属于政府管理经济的职能，也属于政府管理社会的职能。从协调劳动力市场的供求，建立公平竞争的劳动力市场秩序，促进充分就业的实现这一方面考虑，属于政府管理经济的职能；从促进机会均等，允许和促进劳动力流动，清除对劳动力流动所设置的障碍，提供社会保障机制保证社会经济体制正常运行这一方面来考虑，属于政府的社会管理职能。在某些时候，政府对劳动力市场管理的经济职能和社会职能

可能会出现矛盾。比如为了促进充分就业，政府会在宏观上扩大投资，促进经济增长，调整产业结构，而这又有可能造成劳动力供需的结构性不平衡，这就需要政府采取一定的措施，缓解这一矛盾。

近 20 年来，中国所进行的经济体制改革和政治体制改革，引起了中央政府和地方政府关系的变革。这一变革表现为一个双重的过程：地方政府功能的扩大和中央政府功能的缩小。在改革开放以前，中国的政治体制是高度集中的资源再分配——利益满足体制，这种体制奠定了中央政府和地方政府关系的模式，决定了中央政府对地方政府具有压倒性的指挥权。改革开放以后，高度集中的资源再分配——利益满足体制开始得到快速的改革。在经济领域中，改革主要发生在两方面：一是扩大企业自主权，增强企业自我发展的能力。二是对“条条”进行了调整，削弱了“条条”的体制。这个双重的过程，直接的结果是中央政府功能的缩减，实际运行的结果是地方政府功能的扩大，甚至是“功能膨胀”。地方政府在计划体制、物资体制、商业体制、财政体制方面都起到了越来越大的作用。地方政府承担了一部分中央政府下放给企业的权力，具体表现在：（1）地方政府在很大程度上承担起本地区和跨地区物资调配的功能，地方政府享有一定的计划分配权和超计划物资及产品的分配权。（2）地方政府成为重要的投资者，地方政府对投资项目拥有一定的审批权，对企业、地方财政税收、银行也拥有较大的支配权，可以直接或间接干预投资活动。（3）地方政府对企业拥有一定的管理权，能通过其权力活动干预企业的活动。

目前分权式的资源再分配——利益满足体制已经逐渐形成，高度集中的资源再分配——利益满足体制已经得到改造。从总的趋势来看，分权式的资源再分配——利益满足体制还会得到进一步的强化和发展，地方政府功能还将进一步扩大，中央政府的职能还将进一步缩小。

## 1.2 区域性劳动力市场

### 一、区域性劳动力市场的界定与特点

#### （一）劳动力市场的含义

社会主义市场经济发展的主要标志，是建立完整的市场体系，它不仅包括产品市场，还包括要素市场。劳动力市场是主要的要素市场。劳动力市场，是指劳动者个体与使用劳动力的企业之间在劳动交换过程中所体现的经济关系的总和，是通过市场机制的作用来实现劳动力在数量、质量、时间和空间上与生产资料相结合的形式，是实现劳动力资源配置的有效途径。通过劳动力市场的中介作用，劳动力市场上的供方与需方可以进行交流配对，使劳动力的效率得以发挥，用人单位的成本得以降低。劳动力市场关键是存在一个市场运作的机制，市场只是在这一机制下运作的一个媒介，市场机制是劳动力市场的核心与

灵魂。在市场机制作用下，劳动力可以充分掌握市场的信息，劳动力可以向最能体现其价值、收益最高的地方流动，从而达到劳动力的最优配置。同样，用人单位通过这一媒介，可以扩大对劳动力的接触面与筛选面，可以打破劳动力的信息封闭状态，充分运用劳动力信息，使企业能够以最低的成本获得最高的劳动力投资的收益。所以，劳动力市场最重要的一个作用实际上就是将劳动力的信息充分地引入到市场之中去。劳动力市场与一般商品市场不同，劳动力的信息需要通过不断的接触、了解才能够充分获得，它有一个过程。而劳动力市场至少可以提供劳动力与用人单位的原始信息，使双方可以充分避免信息不对称而形成的风险，并在此基础上进一步加深双方信息的沟通。

目前，我国城市存在三类不同性质的劳动力市场：一是国有经济部门劳动力市场，具有社会福利成本较高、流动性较差、下岗比例和失业率高等特点；二是农民工市场，具有非技能、低劳动报酬、不享有社会福利、低失业率等特点；三是专业人才市场，具有年龄轻、学历高、高技能、高报酬、低福利、较强的流动性等特点。这三类劳动力市场彼此相互分离，有各自特定的需求市场。无论是扩大内需，增加基础设施投资，还是发展私营部门经济，发展高新技术产业所吸纳新增劳动力，主要不是来自于第一类劳动力市场的下岗职工，而是来自于后两类市场的农民工和高素质的年轻人。这就形成三种就业状况：一是有 1000 多万国有企业职工下岗；二是有 1200 万农民工受聘于国有、集体和三资单位；三是新生劳动力更多地进入外资和私营部门。后两类劳动力市场迅速发展，成为调整城镇劳动力结构（也包括人口年龄结构，如城市劳动年龄人口比重增加）的主要新生力量。国有经济部门的劳动力面临四种出路：一是竞争上岗或具有技能的人继续留在国有部门；二是具有高学历、竞争性较强的人流向新兴部门；三是退出劳动力行列，退休或提前退休；四是下岗失业，通过培训转岗或分流。从第一类劳动力市场失业的人属于非自愿失业，但他们不愿进入第二类劳动力市场参加竞争，属于自愿失业，同时他们又缺乏进入第三类劳动力市场的各种资格条件，这就形成下岗职工“高不成，低不就”的尴尬局面。

## （二）劳动力市场的基本组成及其特点

劳动力市场包括劳动力、用人单位、市场中介、交易规则和信息五大要素。这五大要素是劳动力市场存在的根本。

1. 劳动力市场交易的对象是劳动力。它是人的劳动和智慧，是一种抽象的东西，不能够像普通商品一样建立一个规模化和确定的标准加以衡量。劳动力市场上进行的交易，交易的内容实际上仅仅是一种使用人的权力。

2. 用人单位是劳动力市场的需求方。用人单位使用劳动力同其购买资本品有一定的相似之处，即都是对于企业的一种投资，只不过劳动力投资是一种

软的投资，是具有潜在价值的投资，无法计入财务报表。

3. 市场中介是劳动力市场的载体，是劳动力市场的运作中枢。市场中介指劳动力与用人单位进行接触与了解的场所，它行使着市场的基本功能，是市场功能的主要载体。市场中介通过促合劳动力的交易而从中获得佣金。就中国目前的情况来看，大部分劳动力市场是由政府人事等单位主办的，虽然也收取一定的费用，但这些费用多是象征性的，无法弥补市场日常运行的开支，实际上这些机构仍然是非盈利的机构。<sup>①</sup>

4. 劳动力市场的交易规则是劳动力市场得以合法、健康运行的保障。劳动力交易有其他商品交易所不具有的特殊性，如何规范劳动力市场，使交易双方能够获得应有的利益，这就对劳动力市场的交易规则提出了要求。劳动力市场涉及的经济、法律与社会问题较多，如果没有清晰明确的交易规则，将会提高劳动力的交易成本。

5. 劳动力市场的信息是市场中介最重要的内容。市场的主要功能就是能够进行信息的交换。在劳动力市场中，信息尤其重要。劳动力这种商品具有差异性的特征，每个劳动者在气质、性格、才能等方面都存在着差别。而用人单位也有对劳动力的特定要求。这两方面的信息只有通过市场媒介才能得到交换。

劳动力市场的特点是针对其不同于其他市场的特殊性而言的。从上述对劳动力市场的组成的描述可见，劳动力市场和其他商品和要素市场相比，具有以下两个特点：

1 交易对象的特殊性。劳动力市场交易的对象是人的劳动和智慧，是一种抽象的东西，不能够像普通商品一样建立一个规模化和确定的标准加以衡量。人的劳动和智慧总是掌握在劳动力手中，劳动力是否能够按照用人单位的需要提供应该提供的劳动和智慧，劳动力市场无法决定，也不可能通过市场来控制劳动力的行为，只能以一个机制加以约束，运用机制加以激发。所以，在交易达成以后，用人单位并不能拥有对劳动力的所有权，甚至也不能拥有对劳动力劳动和智慧的所有权。劳动力市场上进行的交易，交易的内容实际上仅仅是一种使用人的权力。但这种权力能否发挥甚至超常发挥应有的效果，却需要交易以后的进一步协商与合作，而不像一般商品在交易完成以后可以为购买者直接带来效用。

2. 交易过程的特殊性。劳动力市场的交易过程在表面上可以通过市场中介迅速完成，但实际上交易是贯穿于用人单位使用劳动力的整个过程之中的。其他商品的交易一般是一次性全部付清货款，然后就拥有对这一商品的所有

洪银兴、曹勇：《经济体制转轨时期的地方政府功能》，《经济研究》1996年第5期。

权。而人才的交易实现以后，交易过程仍在继续，劳动力必须为用人单位提供劳动和服务，而用人单位必须支付给劳动力工资。而且由于劳动力对用人单位提供劳动和服务的能力的差别，劳动力的工资会发生很大的变化，有的工资水平会超过录用时的一倍甚至几倍，这个价格是交易时不可能达到的价格，但却是交易过程中所发生的事实。在较规范的用人单位和劳动力之间，基本上都会有劳动力工资不断上升的趋势。整个交易过程要到劳动力离开用人单位以后才告结束。相反，如果有的劳动者到用人单位后不能很好地适应工作岗位的要求，用人单位也可能压低其工资标准，甚至请其下岗。

### （三）区域性劳动力市场及其特点

区域性劳动力市场是相对于全国劳动力市场而言的，是全国劳动力市场的一个组成部分，其根本宗旨在于促进本地区内的人才流动，解决地方性劳动力的供需矛盾，实现劳动力要素的合理配置，从而促进本地区经济的发展。我们在此主要通过考察我国区域性劳动力市场的发展而揭示其特点。

区域性劳动力市场的边界并不是十分确定的，这与劳动者本身的流动性特征有关，也与劳动力市场中介机构的公共产品特性有关。劳动力市场交易的对象是人的劳动和智慧，而人的劳动和智慧是附着在人的身上的，因而具有一定的流动性。随着我国人事及户籍制度改革的深入，对劳动力流动的政策限制逐步放松，劳动力进入市场的渠道更加畅通，劳动力的流动性日益增强。这就使得劳动力能够在全国范围内流动，劳动力市场的供给方不再局限于地区，而是扩展到了全国。例如，上海采取了一系列政策调整措施：蓝印户口制度的建立、外省市劳动力（尤其是高级人才）进入上海的政策放松、对非沪籍本市大学毕业生毕业分配政策的放松，进一步促进了劳动力来源的多样化，劳动力市场的开放度明显增大。

而且，随着网络通讯技术的飞速发展，网上人才市场正在迅速兴起。通过电子网络，劳动力市场供方和需方的信息得到及时沟通。全国各地的劳动力信息能够得到迅速传递。信息传递的便捷化进一步突破了劳动力流动的地域限制，拓展了劳动力供给的空间范围。目前，有相当一部分劳动者通过网上劳动力市场跨地区找到了工作，这一现象尤其在计算机行业得到体现。今后，这一趋势将得到进一步加强，从而使得区域性的劳动力市场也日趋开放。例如，中国上海人才市场于 1998 年 1 月在浦东新址开设了网上人才市场，使网上择业、网上选才成为现实。劳动力市场的运作方式从传统的组织摊位向组织岗位和个人提供需求信息转向通过网络提供服务，人才交流从有形市场向无形市场延伸。

劳动力市场的开放性还体现在用人单位方面。这主要表现在，区域性劳动力市场的需求方主要是本区域内的企事业单位。但用人单位并不局限于区域内

的各类企事业单位，许多区域外的地区也将某一地区性劳动力市场作为吸引人才的基地。例如，广州经常是珠江三角洲其他城市招揽人才的重要基地。又例如，宁波市在上海举办过多次人才交流会，吸引上海的人才到宁波工作。

区域性的劳动力市场的载体是区域性的市场中介机构，它一般是由地方政府主办的，只收取一定的费用，基本上是非盈利性的机构，具有公共产品的性质。这也促成了区域性劳动力市场的开放性特点。

就区域性劳动力市场发展的目的来讲，区域性劳动力市场服务于地区经济发展的需要，在其指导下得到发展。在社会主义市场经济体制的建立过程中，为了获得更多的竞争优势，各地区往往根据其地区特点制定产业发展政策以及经济结构的调整目标。一方面，要求劳动力市场能够适应地区经济调整的需要，积极引导劳动力按照政策要求进行流动；另一方面，也要求劳动力市场能够起到缓解经济结构调整压力的作用，从而能够保证改革的顺利进行。近年来，广州市政府制定了以汽车工业、信息产业为重点的经济发展战略，对经济结构作出了一系列调整。过去，广州市人才资源总量不足、结构不合理。广州市产业结构的调整与城市经济的发展，对广州人才也产生了一系列新的要求，广州市人才格局也将随之发生转变。广州市政府已经制定了一系列的优惠政策以吸引本地区缺乏的人才，努力构建符合本地区经济发展战略的人才市场。

由以上所叙，可看出区域性劳动力市场的主要特点是：

1. 区域性劳动力市场是一个相对全国性劳动力市场而言的概念，本身并没有绝对的边界。
2. 区域性劳动力市场主要是针对区域内的用人单位和劳动力，但同时又具有开放性，区域性劳动力市场的辐射面超过了区域的范围。
3. 区域性劳动力市场的发展目标要同该区域的经济发展目标相协调，为地区性的经济结构调整与城市功能转换提供人力资源的保证。

## 二、区域性劳动力市场与全国性劳动力市场的关系

下面我们通过考察我国各地经济的发展来分析全国性劳动力市场和区域性劳动力市场的关系。

全国性劳动力市场和区域性劳动力市场是整体和部分的关系。全国性劳动力市场是从国家整体来考虑，将全国的劳动力视为劳动力市场的供方，将全国有用人需求的单位和机构视为劳动力市场的需方。区域性劳动力市场是与全国性劳动力市场相对而言的，与全国性劳动力市场相比，区域性劳动力市场主要是从区域经济发展的角度来考虑，协调区域内劳动力市场的均衡。随着劳动力市场的日益开放化，区域性劳动力市场的供方并不仅限于区域内的劳动力，而其需方也扩展到了区域外的地区。因此，各区域性劳动力市场的协调发展需要

各个系统之间的相互融合和协作但长期以来，由于传统发展模式的束缚，经济资源在全国的空间分配上极不合理，这虽然在某种程度上促进了东部地区的繁荣，但也使东西部地区的差距进一步扩大，加剧了公平与效率的矛盾。在客观上造成了区域性劳动力市场的不均衡，需要中央政府从全国性劳动力市场的角度进行协调，妥善解决地区经济发展不平衡带来的劳动力市场供需不平衡问题。

在 20 世纪 80 年代，我国的区域经济发展模式是东、中、西部梯度发展模式，而随后的区域协调发展政策是对 80 年代以来的倾斜发展政策的再调整。80 年代发展的经济资源东移形成的东西部增长差距及收入差距扩大、宏观经济出现剧烈波动，需要资金回流西部，以消除区域资源配置严重不平衡。90 年代以来，国家逐步开始关注西部地区的建设，尤其进入 21 世纪以来，国家提出了开发西部的口号，国家给予西部地区以投融资方面的政策支持。这一战略既反映了国家平衡地区间经济发展的不平衡、缩小东西部差别的需要，又反映了国家拉动经济上涨，培育新的经济增长点的需要。

以上分析为劳动力市场的不均衡发展的解释提供了依据。随着区域经济的发展，地区间的不均衡加剧，必然会出现劳动力市场的地区性不均衡。在东中西部梯度发展模式中，由于中央给东南部沿海地区以一系列的优惠政策、大量劳动力，尤其是高素质的人才涌往沿海发达地区，使得当时的中国出现“孔雀东南飞”的局面。尤其是靠近东南沿海的几个内陆省，如湖南、江西、四川等，成为劳动力的输出大省。而西部由于基础条件较差，再加上缺乏国家的政策扶持、就业机会较少，出现劳动力外流现象，高素质人才更难被吸引到这些地方工作。如西安有西安交大等名校，但学生本科毕业后大都选择到东南沿海工作，很少有人愿意留在西北地区工作。由此可见，这种区域性的发展模式客观上导致了劳动力市场的地区间供需不平衡，也在一定程度上带来了劳动力市场结构性的不平衡。

随着西部地区的开发及国家的政策倾斜，西部地区对劳动力的需求将日趋扩大，可以预见，随着东西部地区在劳动力优惠政策上的差距日益缩小，劳动力向东南部转移的现象将出现一定程度的减缓。

另外，目前我国生产力水平在地区和城乡之间发展还很不平衡。如果没有宏观调控，势必造成农村劳动力、经济不发达地区的劳动力盲目向经济发达地区流动的局面，从而使局部地区劳动力供需脱节。此时，国家通过必要的法律手段和经济杠杆，对劳动力合理流动进行导向，以减少劳动力流动的盲目性是十分必要的。

我国劳动力结构很不平衡，低素质的劳动力在各地区普遍都有较多的剩余。这使得地方政府规划产业结构时只能在少数产业领域建立资本、技术密集

型产业，较多地保留一批劳动密集型的、劳动工具相对简单化的产业，以安置过多的劳动力。

综上所述，全国性劳动力市场与地方性的劳动力市场两者之间的关系涉及国家区域性的发展政策的问题。要协调好区域性劳动力市场和全国性劳动力市场的关系，须从国家整体政策的角度着手，防止出现地区性的劳动力市场不平衡现象。

### 1.3 地方政府与劳动力市场

前面两节分别独立地考察了地方政府与区域性劳动力市场。本节则将这两者结合起来，论证地方政府干预劳动力市场的必要性及其手段。我们先从政府在经济发展中的作用着手，分析政府应积极干预劳动力市场的原因，从而论证地方政府调节劳动力市场的必要性。在此基础上我们分析我国地方政府在对劳动力市场进行调节中的错位现象，然后着重探讨地方政府对劳动力市场进行调节的方式方法问题。

#### 一、地方政府干预劳动力市场的必要性

##### （一）政府在经济发展中的作用

新古典经济学认为，市场的自发力量可以调整经济直至达到均衡状态，在完全竞争的市场条件下，一般均衡实现了社会福利最优化。新古典学派强调市场机制的作用。他们认为，政府对经济活动的干预很可能会阻碍市场机制发挥作用，给经济系统带来扭曲，从而造成社会福利的损失。

这种理论背后隐含着一个基本的假设：市场机制是完全的。但市场机制要能够有效的工作，必须要符合下述条件：完全信息、规模报酬不变或者递减、无外部效应、无交易成本、经济当事人完全理性。显然，在现实生活中，这些关于完全市场机制的假设往往并不存在。同时，市场机制主要作用于微观层次，在一般情况下，市场机制并不直接决定宏观经济政策。政府的宏观金融政策、财政政策、公共设施和基本建设、外贸和外汇管制等等，在经济运行中至关重要。

因此，新古典经济学的思路带来所谓的“市场失灵”。一旦市场失灵，政府又没有采取相应的对策，那么就很有可能导致类似资本主义国家在 30 年代经济大危机那样的灾难。

与新古典经济学不同，凯恩斯学派认为由于市场价格的调整需要一个较长的时间，所以不能保证市场机制的调整作用能以合理的速度发挥作用。凯恩斯还提出了“有效需求原理”。他说的有效需求指的是在市场上有支付能力的需求，而这种需求决定了社会总就业的量。凯恩斯认为产生经济危机的根本原因

在于有效需求不足。他指出，在自由放任的经济中必然会产生有效需求的不足。政府应该担当起调节供求关系的责任，酌情使用各种手段以纠正私人企业活动中的效率不足，保证生产资源的充分利用和优化分配。

在发达的工业国家中，政府以各种方式非常积极地干预经济，频频使用货币政策、财政政策来调节经济。

## （二）政府干预劳动力市场的必要性

土地、劳动力、资本是经济社会中的三大生产要素。劳动力市场属于生产要素市场，这一市场的均衡必然受到生产要素市场均衡规律的支配。古典经济学认为，市场中的价格机制可以起到自发的调节作用，使得不均衡的劳动力市场自动恢复均衡，从而使得市场总处于充分就业的状态。充分就业，一般是指，凡是有能力并自愿参加工作的人都能在较合理的条件下和正常的时间内找到适当的工作。在这里，市场的均衡还包括结构性的均衡，即各种行业中的劳动力的需求和供给达到均衡。

但在现实生活中存在着如下一些情况，限制了劳动力市场的均衡：

### 1. 信息不充分。

劳动力市场的信息不充分现象是所有市场中最为严重的。信息不充分影响到了劳动力市场的运行效率，增加了劳动力与用人单位的风险。

信息不充分是指劳动力市场上的信息不完全，无论是劳动力还是用人单位，都只能市场中获得有限的信息，而且还可能是不正确的信息，从而影响到了供需双方的交易决策。信息不充分主要表现为，交易双方提供信息的真伪辨别机制尚未得到完善，造成劳动力市场上存在着一定程度的不真实信息，在一定程度上影响了劳动力市场的正常运转。

信息不充分具体可以表现为两个方面：（1）从劳动力角度看，信息不充分是指劳动力不能够获得用人单位的准确信息，对用人单位在劳动力市场上的招聘行为无法准确把握。因为从实际的情况看，有个别用人单位利用劳动力市场的机会大做广告，虽然每次也声称招聘不少人才，但实际成交数很少。还有些公司对人才要求过高，在市场招聘时许诺的各种条件到实际工作以后则变成一纸空文，压扣劳动力工资、增加工作时间、提出不合理的要求等。由于获得真实信息需要额外增加成本，这使得劳动力往往只能根据市场上的有限信息来对自己的决策作出判断。（2）从用人单位的角度看，信息不充分则是指用人单位无法有效掌握劳动力的真实信息。劳动力的信息多是由本人提供的，有些是由中介机构提供的。这种信息的可信度是无法把握的。虽然人才在求职时可以提供各种各样的证书、证明，可以为其自己的介绍提供实物证据以增加信息的可信度，但由于目前对证件管理方面的条件限制，许多假文凭、假证书充斥市场，大大降低了信息的真实性。

造成信息不充分的原因，主要有：（1）劳动力市场目前还处于建立初期，还未建立一套行之有效的规则，缺乏法律的严格规范。（2）对劳动力市场中的制假、贩假现象打击力度还不够。（3）没有形成一个整体的劳动力市场信息网络。

## 2. 结构性矛盾。

经济的发展过程总是与不均衡的状态相伴随的。在经济的发展过程中存在着各种结构性的矛盾，包括产业结构调整、地区间发展不平衡、需求转换的矛盾，等等。这些结构性的矛盾同样也会表现在劳动力市场上。

（1）产业结构调整将会造成就业的不均衡。当一个社会确定自己的经济发展目标、进行经济结构调整时，可能会带来某些产业的劳动力供需不平衡。技术进步导致产业兴衰转移，使一些新兴行业兴起和一些传统行业衰落，从而造成新职业、新工种劳动力需求增加和旧职业、旧工种劳动力需求减少。而一些劳动者从旧职业和旧工种的岗位上失业后，又不能适应新职业、新工种的需求，就会失去工作机会。

（2）地区间的经济发展的差异导致地区之间劳动力供需失衡。在这种情况下就会出现一些地区劳动者失业而另一些地区职位空缺并存的现象。一些地区吸引人才的优越条件加剧了人才的流动，可能使得某一地区的某种类型的人才出现饱和现象，而另一地区的同一类型人才的需求则可能不能满足。

（3）劳动力素质不能适应劳动力市场的需求。随着技术进步和技术有机构成的提高，社会对劳动者的技能素质提出了越来越高的要求，对劳动力数量的需求则相对减少。如果一些劳动者的技能素质不适应这种情况的变化就会失业。

## 3. 市场不规范。

劳动力市场的不规范行为来自多方面，有劳动力本身制造虚假信息的，有用人单位以招聘为名进行不正当活动的，有中介机构利用劳动力与用人单位之间的供需急切心情进行欺骗的，也有劳动力流动过程中牵涉到知识产权转移等问题的。这些问题一部分是劳动力市场中信息监督存在一定的困难而法律尚未完善所引起的，如劳动力和用人单位制造虚假信息问题和劳动力流动中的知识产权问题，是各国劳动力市场上存在的一个普遍问题。

不规范行为的产生动因无非是劳动力、用人单位或者中介机构想利用劳动力市场这一媒介攫取非正当利润，“劳动力”利用无法验证的假信息欺骗用人单位，是为了增加自己就业的机会，提高自己的身份，希望在就业后获得更好的收入。而用人单位在劳动力市场上的非正规行为主要是制造假信息，目的是尽可能地利用市场抬高自己的地位，在自己经济实力还较弱小的情况下，以不可能达到的承诺吸引较高层次的劳动力，来达到企业超常发展的目的。由以下

论述可知，劳动力市场本身存在着一些内在的因素阻碍了劳动力市场的均衡。这些问题单靠市场的力量，是无法起到自动纠正的作用的。只有政府出面进行干预，订立劳动力市场的游戏规则，为劳动力市场的发展提供保障，在市场不完善的地方提供政府的服务，减轻劳动力市场不均衡带来的危害。

在市场经济条件下，劳动力的就业问题，理当主要通过劳动力市场来实现，完善的劳动力市场不仅是劳动力价值发现的场所，而且是劳动力价值实现的中介。解决就业问题，必须适应社会主义市场经济发展的需求，逐步形成开放的、统一的、多层次的、多功能的劳动力市场体系。目前，中国还没有形成统一的劳动力大市场，同时劳动力市场还具有极不规范、信息不完全的特点。在这种情况下，地方政府往往出面组织地方性的劳动力市场。目前，中国大多数地方性的劳动力市场都是由地方政府的有关人事部门组织的，并由政府对劳动力市场进行管理，为其制定规则，规范劳动力市场的运作，并对劳动力市场中出现的非法现象进行处理。

## 二、地方政府应如何干预劳动力市场

在政府对劳动力市场的干预过程中，中央政府和地方政府的相对作用是不同的。由于就业问题是一个牵涉面很广的经济和社会问题，制约因素甚多，包括人口状况、社会文化、经济结构等一系列的因素。中央政府应该从全局着眼，在立法上、政策上加以引导，从改进人口状况、提高劳动者素质、制定符合国情的经济发展策略、协调产业结构、企业改革等方面着手，制定相应的就业政策、工资政策、产业政策，对全国性的劳动力市场进行统筹规划，协调地区之间的劳动力不均衡状态，妥善解决经济结构调整所带来的劳动力市场供需不均衡的问题，并为经济社会的发展提供保障。而地方政府则应该根据中央政府的政策及有关的法律规定，为适应本地区经济发展的需要，制定相应的就业政策，对就业进行宏观调控，采取一定的措施缓解本地区内由于产业结构调整所带来的就业结构不均衡问题，为经济发展提供动力并减少阻碍。

地方政府对劳动力市场的管理须与中央政府对劳动力市场管理的需要相一致。国家制定的产业政策、区域性经济发展政策，必然会带来结构性的、地区性的劳动力市场的供需不平衡。这就要求地方政府对区域性劳动力市场的管理必须服从中央政府对全国性劳动力市场管理的需要，尤其是在对跨地区的劳动力市场进行管理时，需要地方政府与中央政府之间的政策协调。

地方政府与中央政府相比，更能作为地方利益的代表，并且对地方的经济情况较中央政府而言具有相对完全的信息。地方政府应该根据中央政府的就业政策、工资政策，制定地方的就业政策和工资政策，并妥善安排经济结构转轨过程中出现的剩余人员。由于中国目前还正处在市场化的初级阶段，地方政府

所发挥的作用往往超出了地方政府在市场经济条件下所应发挥作用的范围。地方政府往往采取一定的措施干预地区经济，如帮助本地区的企业向外扩张、帮助本地区的企业进行融投资，等等。地方政府发挥这种作用的依据在于，中国市场化进程还没有彻底完成，资本市场等市场刚刚建立起来，尚不规范，不能完全发挥市场对资源的配置作用，同时地区间的封锁也造成了信息的不完全，全国统一的大市场尚未形成，在这种情况下，政府往往具有较之市场的信息优势，能够在市场所不能发挥作用的地方发挥作用，促进地方经济发展。

在世界经济发展的过程中，各国政府都把控制失业率、促进经济增长和稳定物价列为三大宏观经济目标，并采取多种措施，解决失业问题。但政府在劳动力市场中究竟扮演什么角色，却没有普遍的模式。事实上，政府对劳动力市场的管理，并不仅仅限于对劳动力有形市场的管理。政府对劳动力市场的管理是一项系统的工程，涉及经济和社会发展战略、产业结构调整、劳动就业政策、工资政策、社会保障等多方面的问题。因此，劳动力市场均衡的实现，有赖政府从多方面进行宏观调控。而地方政府在对区域性劳动力市场进行管理时，一方面要运用中央的政策，另一方面也要根据本地区的实际情况，作出一些调整，以实现区域性劳动力市场的均衡。中国目前面临着规模庞大的下岗分流人员再就业的压力，地方政府如何在统筹社会就业中发挥作用，是理论界和现实中必须研究的问题。在此我们先分析我国地方政府在劳动力市场管理中的职能错位，然后再提出地方政府在区域性劳动力市场的管理中应遵循的原则及一些具体的做法。

#### （一）我国地方政府在劳动力市场管理中的职能错位

长期以来，我国实施计划主导的保护性就业制度和政策，政府实施低工资多就业，企业实行单位福利主义，劳动者一旦就业，其工资、住房、医疗、培训、养老甚至儿童福利等总是都由企业包下来。这种从岗位安排到工资福利的管理均由行政命令实现的就业模式，不仅牺牲经济效率和企业经营活力，而且给经济发展埋下了灾难性的隐患，甚至经过 20 年的经济体制改革后的今天，仍不能消除全员就业、铁饭碗、大锅饭、平均主义等惯性效应所引起的公众对政府保障就业的过高期望以及对就业的行业、部门的偏好。

以计划为主导的保护性就业体制，似乎解决了失业问题，但究其实质，行政安排的就业岗位和政府制定的僵化的劳动力工资福利体系，暗伏着因效率低下而不能补偿劳动力投入的隐性失业，潜藏着因低效益而引起企业无法经营、劳动力失去岗位的种种隐患。因而，改革要摒弃以计划为主导的劳动力就业制度，扭转政府面面俱到插手劳动力岗位的具体安排和工资福利的微观管理等行为。

目前，在我国地方政府引导再就业工程中，政府职能出现一定程度的错

位，具体反映在：

### 1. 政府对失业的宏观调控乏力。

一方面，下岗分流的有关政策随意性大，一些没有必要进行下岗分流的单位为完成上级分配的分流任务、或者为得到有关的优惠政策，在利益的驱动下也一刀切地实施下岗分流，这不仅加大了就业的压力，而且也造成劳动力资源的极大浪费，不利于改革的深化。另一方面，我国失业保险金承受能力低，筹集再就业工程基金相对困难，因此，减员、失业的量与社会保障能力的度不相适应，极可能诱发社会波动，这使得政府不得不采取一些暂时性的政策和措施，如就业政策、财政政策、产业政策、金融政策，这些暂时性的政策与国民经济中长期发展战略不协调，影响政府宏观调控力度。

### 2. 政府过于依赖行政手段干预下岗人员再就业问题。

各级地方政府普遍通过行政手段制定优惠政策，令尚具有一定竞争优势的企业接纳劣质企业的下岗人员。结果优势企业劳动生产率因安排多余劳动力而降低，甚至被劣质企业拖垮，导致职工再次下岗失业，不仅使人才资源得不到优化配置，而且加剧了经济和社会的波动。

通过对现实的观察和思考，我们得出的结论是，目前劳动力市场的不均衡，主要是体制上的不均衡，是长期以粗放经营、低效益增长为特征的计划经济机制造成的，是在经济运行中盲目追求高增长、高投入，诱使人浮于事、高投入低产出、重复投资等问题所造成的。因而，一方面，政府制定的就业制度和政策只有在遵循经济规律的基础上，顺应规律而不断创新和变化，才能发挥应有的作用。另一方面，再就业不能靠政府的行政命令，不能通过牺牲效率来增设岗位、安插冗员，而要通过市场配置劳动力资源，使经济运行建立其硬约束机制：在岗就业人员有失业的压力，下岗人员有学习的压力，企业有效益和再增长的压力。在这三种压力的促使下，经济的高效率增长又会开拓出新的就业机会和领域，从而从根本上提高整个社会总体就业水平，促使经济运行进入“下岗分流——减员增效促使经济高质量运行——经济效率的提高导致国民经济高速增长——生产的可能性边界扩大导致就业机会的增加——失业率减少、经济繁荣”的良性循环之中。

（二）地方政府在区域性劳动力市场的管理中应遵循的原则及具体的做法  
总的来讲，地方政府管理区域性的劳动力市场要把握好如下几个原则：

1. 必须坚持经济增长和社会发展相统一的原则。就业既是经济问题，又是社会问题，在这方面它们是一致的。但在一些情况下，两者之间也会有矛盾，并在实际运行中形成相互制约的现象。例如，从社会角度看，应实行尽可能广泛和充分的社会就业；而从经济发展来看，则需要维持和提高劳动生产率。若同期内经济规模没有相应扩大，劳动生产率的提高就会限制就业水平的

提高。因此，协调经济增长和社会发展这两大目标，是政府在对劳动力市场进行管理时必须考虑和解决的问题。

2. 就业政策与其他宏观经济政策协调、衔接的原则。就业政策作为国家宏观经济政策的一部分，与其他政策存在着密切的关系。就业政策的效果有赖于其他政策保障，其他政策在执行过程中也需要就业政策的配套和支持。所以，政府在制定政策时应该注意各种政策的彼此协调，防止它们作用的相互抵消和矛盾的现象。

3. 宏观管理原则。从面面俱到插手劳动力工作岗位的具体安排和工资福利的微观管理事务中解脱出来，把本属于市场和企业的职能还给市场和企业，充分发挥市场配置劳动力资源的基础作用。

4. 明确职能原则。从克服政府行政安排就业的职能“越位”和政府就业宏观调控乏力“错位”的矛盾入手，提高政府宏观调控劳动力就业的力度。

具体来讲，地方政府要协调区域性的劳动力市场的均衡，须从如下几个方面着手：

1. 积极开发人力资源，多渠道、多形式安排社会劳动力就业。

特别是在目前中国存在着大量下岗职工的情况下，地方政府应该从多方面着手，举办各种形式的就业培训。地方政府还应该在择业指导的基础上，帮助下岗职工纠正择业观念，改变对工作的过高要求，适应企业改革和产业调整的需要。

人力资源的开发，既是指对现实人才和劳动力资源的利用，也包括对未来劳动者的培养。多渠道、多形式安排就业是要突破以往国家统包统分的单一就业方式，从社会主义市场经济的实际出发，通过国家安排、市场调节和个人自谋多种形式解决社会就业问题，不应再把国家安排就业视为就业的唯一渠道。

这里仅以“非正规部门”对解决就业的贡献为例，让我们看看多渠道、多形式吸纳社会劳动力就业是多么重要及有效。“非正规部门”是在 20 世纪 70 年代初，由国际劳工组织提出的概念，它主要指规模很小的从事商品生产、流通和服务的单位。主要包括微型企业、家庭型的生产服务单位、独立的个体劳动者。尽管它在生存和发展中面临着许多困难和障碍，但它仍然被称为吸纳劳动力的巨大“海绵”和“蓄水池”。在非正规部门的就业称为非正规就业。非正规部门就业是发展中国家就业的重要组成部分。1990—1994 年之间，拉丁美洲 80%、非洲 93% 的新增工作岗位是由非正规部门创造的。现在，非正规部门就业人员占整个就业人员的百分比是：非洲占 57.2%、拉丁美洲占 36.2%、亚太地区占 32.8%。近期一些发达国家的失业率下降，其中的一个重要原因，正是推行了灵活多样的非正规就业。如荷兰的非正规就业最为活跃，1997 年非全日制就业和临时就业人数占全体雇佣劳动者的 50.4%，比 1985 年上升