

中国城乡 就业发展战略研究

2001—2010

郭庆松等
著

上海人民
出版社

华北水利水电学院图书馆



207302934

F249.214

G820

中国城乡 就业发展战略研究

「2001—2010」



F249.214

G820

上海人民出版



图书在版编目(CIP)数据

中国城市就业发展战略研究:2001~2010/郭庆松等著. —上海:上海人民出版社,2004
ISBN 7-208-04994-7

I. 中… II. 郭… III. 城市-劳动就业-研究-中国-2001~2010 IV. F249.214

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 125507 号

责任编辑 齐书深

封面装帧 甘晓培

中国城乡就业发展战略研究(2001—2010)

郭庆松等 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.cc)

新华书店上海发行所经销 上海华成印刷装帧有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 10.5 插页 4 字数 243,000

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—3,100

ISBN 7-208-04994-7/F·1108

定价 20.00 元

前 言

一、问题的提出及研究的意义

众所周知,就业问题已经成为一个世界性的难题。不仅发展中国家存在着农村劳动力的剩余及其转移以及城镇各种失业现象的交叉问题,而且发达国家也面临着失业的严重困扰,欧盟甚至成为失业的“重灾区”,很多成员国承受着两位数失业率的沉重压力。为此,1995年,联合国召开的世界社会发展首脑会议发表的《哥本哈根宣言》宣称:“我们承诺将促进充分就业的目标作为经济和社会政策的一个基本优先目标,并使所有劳动者通过自由选择的生产性的就业,获得有保障的、可持续性的生活手段”。1999年底,世界社会发展首脑会议的后续行动会议进一步提出了“制定和实施符合本国特点的综合性就业政策,以创造就业机会并改善劳动力市场和就业服务”的建议。2001年底,国际劳工组织召开的“全球就业论坛”会议通过的《全球就业议程》强调:“使经济增长和繁荣的潜力得以发挥的基本条件是,生产性就业被置于经济和社会政策的核心地位,使充分的、生产性的和自由选择的就业成为宏观经济战略和国家政策的总目标”。总之,合理、有效地解决就业问题已经成为全世界的共识。

我国改革开放以来,随着城乡社会经济的转型,就业问题一直是我国社会面临的主要难题之一。不过,经济发展的不

同阶段,我国所面临的就业问题是不完全一样的。就时间序列变化的特点来说,可以作这样的概括:20世纪80年代中期以前甚至在纯粹的计划经济体制下主要是城镇新增劳动力人口不能得到全部安置而形成的“待业”问题;80年代中期开始,随着农村剩余劳动力向城镇的大量流动,“民工潮”便成为问题的主要方面;90年代尤其是1992年中央提出建立社会主义市场经济体制以后,由于受国有企业减员增效以及企业关、停、并、转等的影响,“下岗”再就业遂成为主要特点;当前,城镇各种失业现象包括登记的失业、下岗的失业、流动的失业以及毕业的失业等的相互叠加所形成的复杂的城镇失业局面,成为就业领域内的主要焦点。

当前,我国就业问题的复杂性和严峻性已经引起了全社会方方面面的关注,城乡就业问题已经演变成牵动全社会的、影响新世纪发展的重大经济社会问题。尽管城镇各种失业现象的交叉、叠加成为就业问题的焦点,但任何指望单方面解决城镇就业而不顾及农村就业的想法和做法都是幼稚的,也是不成功的,因为我国城乡就业实际上已经连成了一个整体,很难截然分开。21世纪前10年是我国社会经济发展的关键时期,这一时期也是我国劳动力资源最为丰富的时期:一方面,受人口年龄结构的影响,这一时期尤其是这一时期的前半段新进入劳动年龄的人口会不断增加,另一方面我国的老龄化程度也不是很高,退出劳动年龄的老年人口数量也不是特别庞大,这样两方面的结果使得劳动适龄人口有进一步增大的趋势。与此同时,近一二十年来成功的计划生育政策的实施,使得少年被抚养人口的比重相对不是很大。因此,这一时期也成为我国社会抚养负担不是很重的时期,可以说是人口年龄

结构的“黄金时期”。有人宣称:中国经济的腾飞,关键是看能不能抓住这一人口年龄结构的“黄金时期”给中国经济发展所带来的极好机遇。而这其中,解决好就业问题便成为关键的关键,因为听任失业的大量存在,无疑是坐失劳动力资源丰富的良机,等来的必将是“捶胸顿足”的无奈和悔恨。

从理论上讲,在市场经济条件下,决定一个国家、一个地区就业状况的直接因素主要在于两个方面:劳动力供给和劳动力需求。劳动力供给大于劳动力需求,必然存在劳动力富余的现象,肯定会有一部分人找不到工作,失业在所难免,尤其是在结构性失业和摩擦性失业数量不多或并未显性化的情况下,失业的多少主要是由劳动力供给大于需求所决定的;劳动力供给小于劳动力需求,必然存在劳动力市场紧缺的现象,部分用人单位会因为劳动力紧缺而感到招人无门,尤其是在隐性就业现象不是十分普遍的情况下,劳动力供给小于劳动力需求的缺口更是成为劳动力市场紧缺的真实写照。可见,劳动力供给和劳动力需求是影响就业状况的两个不容忽视的基本因素。因此,在市场经济条件下,对于就业问题的研究,选择这两个直接而又基本的因素作为切入口,比较两者之间的余缺状况,并预测两者之间的发展趋势,无疑可以做到入木三分、切中要害,有利于研究的深入。21世纪前10年,我国市场经济将进一步完善,劳动力供给与劳动力需求之间的缺口状况(或者供给大于需求,或者供给小于需求)将越来越成为反映就业市场的晴雨表,因此,对21世纪前10年我国就业问题的研究,也需要立足于劳动力供给和劳动力需求这两个因素并进行两者之间的比较来进行。

从国际经验观察,在市场经济条件下,解决就业问题一般

有两种基本的思路:一种是事前规划;另一种是事后解决。事前规划,就是要从战略上安排好就业问题的解决,实施就业发展战略;事后解决,就是从战术上考虑就业问题的解决,针对存在的就业问题尤其是失业问题进行补救和安抚。显然,事前规划具有治本的性质,而事后解决则是重在治标。当然,这两种解决就业问题的基本思路并不是完全矛盾、相互不容的,实际上,他们之间是相互补充、相互促进的。事前规划需要事后解决的支持,因为任何事前规划都不可能完全解决就业问题,必然还存在一些失业现象,这就需要事后解决来弥补,而且,事前规划当中的很多具体操作手段也是属于事后解决的范畴;事后解决需要事前规划的指导,没有事前规划的指导,事后解决也会陷入无序的状态,甚至失去前进的方向。可见,事前规划是基础,是方向,事后解决是手段,是方法。要成功解决就业问题,只有坚持事前规划,实施就业发展战略,同时兼顾事后解决,运用具体的操作手段,才能从根本上达到解决就业的目标。对于 21 世纪前 10 年这一关键时期的我国就业问题的解决也是如此。要从根本上解决就业问题,需要在这—时期社会经济发展总体规划下实施相应的就业发展战略,并辅之以相应的解决手段,从社会经济发展与就业发展的互动中实现两者的良性循环。

正是基于上述现实状况、理论思考和国际经验,本研究立足于 21 世纪前 10 年,从分析城乡劳动力供给与需求特征入手,结合经济社会转型期我国城乡劳动力供给预测和劳动力需求预测,在此基础上构建城乡就业发展战略,并寻求解决城乡就业问题的根本对策,这对于促进我国城乡经济发展和社会进步;无疑具有十分重要的现实意义。同时,本研究对

于推动我国劳动经济学科的真正建立和完善,也有不容忽视的理论意义。此外,本项研究成果对其他发展中国家解决同类问题也有一定的借鉴作用。

二、国内外研究的概况及本书研究的理论框架

正是由于就业问题成为世界性的难题,因此,就业问题引起了国内外学术界的广泛关注,关于就业问题的研究及其理论成果,可以用“汗牛充栋”、举不胜举来概括。综观国内外研究,既有让我们值得欣慰的理论成果,又存在相对的不足,这为就业问题的进一步研究提供了很好的研究空间。

我国对于就业问题研究的兴起,始于改革开放以后。综观国内现有的研究,基本内容主要集中在以下几个方面:第一,关于我国就业的基本形势,主要侧重于从实证的数据来论述就业形势的严峻性、复杂性和挑战性等;第二,关于民工潮与就业问题,主要探讨 20 世纪 80 年代中期在我国兴起直至现在仍然居高不下的农村劳动力向城镇流动就业的问题,以及由此引起的一系列社会经济后果等;第三,关于失业与通货膨胀的关系,主要讨论这样一对矛盾在我国的具体表现及其解决措施等;第四,关于城镇失业问题,主要基于现有的官方公布的数据资料以及一部分调查资料对城镇失业的状况、失业的特点、失业的运行机制以及失业的社会经济后果等进行剖析,对于建立中国特色的失业保险制度也进行了相应的研究等;第五,关于城镇职工下岗与再就业问题,重点探讨国有企业改革过程中形成的城镇下岗问题,包括下岗职工的数量,下岗职工劳动关系的处理,下

岗职工再就业难点和对策等;第六,关于解决我国就业问题的基本对策,重点从国家和社会角度探讨解决就业问题的对策思路等。

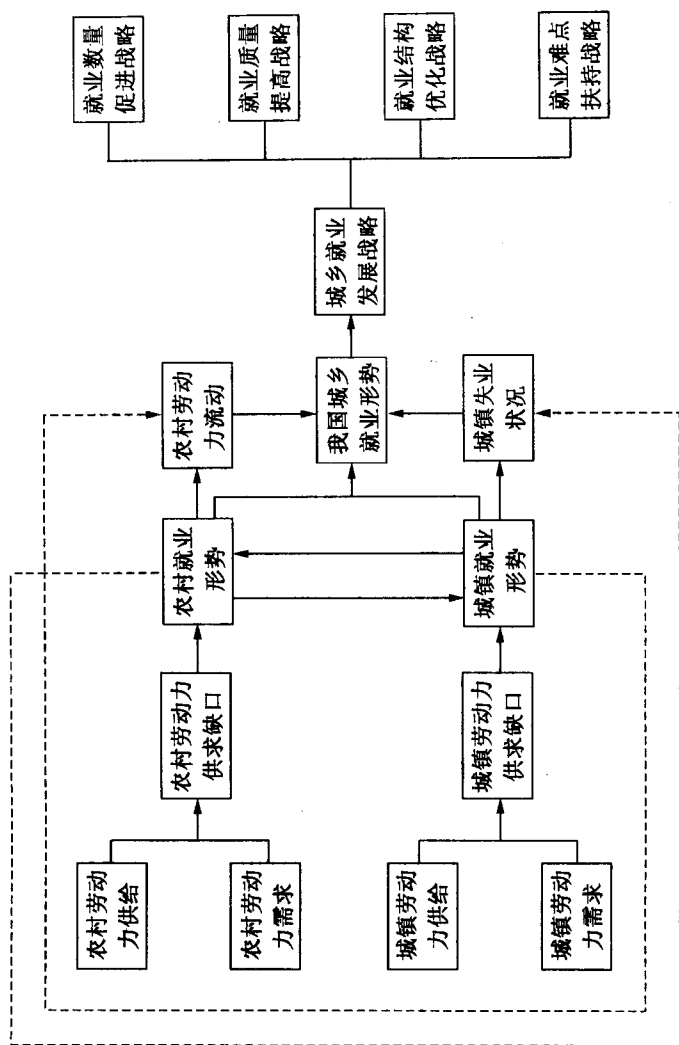
概括起来,上述研究主要有这样几个显著的特点:一是研究所涉及的领域越来越广,已经扩展到整个宏观经济的方方面面,比如民工潮的社会经济后果、企业改革与下岗问题、失业与通货膨胀关系问题等;二是研究的深度在逐渐发展,已经涉及一些深层次的问题,比如失业的运行机制、下岗职工的劳动关系处理等;三是研究方法日趋科学化和多样化,不但规范与实证并举,而且一些学者还利用了当代经济学发展的最新成果,建立了自己的研究体系和基本框架;四是研究的针对性强,一些学者理论联系实际,从大处着眼小处着手,观点新颖,一针见血。但不可否认的是,现有研究也存在着明显的不足:很多研究往往就事论事,缺乏理论深度,更是缺乏对劳动力供给与劳动力需求特征的揭示,以及从劳动力供给与需求比较角度来探讨就业发展的规律性,并从战略高度来探索解决就业问题的良策等。

国外学者也研究过发展中国家工业化过程中的劳动力就业问题,并提出和建立了一些很有价值的就业模型,如刘易斯、费景汉和拉尼斯的二元经济劳动力配置模型以及托达罗的劳动力转移下的城镇高失业率假说等。应该说,这些研究对于解决我国的劳动力就业问题有一定的借鉴意义。但由于这些理论模型与我国的现实状况有相当大的差距,因此,很难作为解决我国城乡就业问题的理论依据。

本书研究正是在上述国内外研究的基础上,针对现有研究的不足,以劳动经济学、发展经济学、人口经济学、管

理学、行为科学以及社会学等学科作为理论指导,运用实证研究、理论研究和对策研究相结合的方法,结合个案研究数据获得上的优势,对处于社会经济发展关键时期的21世纪前10年我国城乡劳动力供给与劳动力需求进行全方位的揭示和预测,并据此构建21世纪前10年我国城乡就业发展的基本战略。本书研究的基本理论框架可由下图来反映。

图中反映的基本理论逻辑是:21世纪前10年,我国城乡就业的基本形势由农村就业形势与城镇就业形势共同决定;而农村就业的基本形势由农村劳动力供给与农村劳动力需求所形成的农村劳动力供求缺口所决定,城镇就业的基本形势由城镇劳动力供给与城镇劳动力需求所形成的城镇劳动力供求缺口所决定。与此同时,主要由农村就业形势所决定的农村劳动力流动以及主要由城镇就业形势所决定的城镇失业状况对我国未来的城乡就业形势也会产生深刻而重大的影响(从一定程度上讲,农村劳动力流动也受到城镇就业形势的影响,城镇失业状况也受到农村就业形势的影响,只不过这些影响很多情况下是间接的,因此,这些影响关系在图中用虚线及相应的箭头来表示)。因此,21世纪前10年,我国城乡就业发展战略主要由城乡就业形势所决定,但必须充分考虑影响城乡就业形势的这些重要因素尤其是城乡劳动力供求因素的变化,并据此实施相关战略。21世纪前10年,我国城乡就业发展战略是由诸多战略构成的战略体系;这一战略体系主要包括四大具体战略:就业数量促进战略、就业质量提高战略、就业结构优化战略和就业难点扶持战略。



21 世纪前 10 年我国城乡劳动力供求及就业发展战略研究的理论框架

此外,需要指出的是,21 世纪前 10 年,我国所要实施的就业发展四大战略之间并不是互不关联、没有关系的,而是一个相互联系、相互促进、相互依存的统一整体;四大战略的成功实施,必将对我国城乡劳动力供求产生实质性的影响,从而缓解整个城乡就业形势,促进农村劳动力进一步合理流动,平抑或降低城镇失业率,有利于我国社会经济的可持续发展。当然,这些关系和联系并没有在图中反映出来。

三、本书研究的主要内容

按照上述理论框架的要求,21 世纪前 10 年我国城乡劳动力供求及就业发展战略研究的内容主要可以概括为五个大的方面的问题:农村劳动力供求及就业对策研究,城镇劳动力供求及就业对策研究,农村劳动力流动研究,城镇失业问题研究,城乡就业发展战略研究。考虑到农村劳动力流动主要是流入城镇地区,并与城镇地区的就业问题交织在一起,共同铸就城镇失业难题,加之农村劳动力流动在数据收集上的困难性以及现有数据的众说纷纭的特点等,本书对这一问题的研究只是在城镇失业研究中占有一定的篇幅(在其他问题的研究中也有所涉及),并不作为与其他四个问题并列的一个单独内容来处理。这样,本书的内容实际上共分为 4 章,各章的主要内容是这样展开的:

第一章为“21 世纪前 10 年我国农村劳动力供求及就业对策研究——以安徽省为例”,主要选择农业大省——安徽省作为研究对象开展研究。需要说明的是,这里之所以选择安徽省作为研究对象,是因为安徽省的城镇化水平很低,2000 年安徽省城镇人口的比重仅为 27.51%,大大低于全国

36.06%的平均水平(第一章中的表1-15),农村人口的比重高达72.49%,属于典型的农业社会;农村劳动力供求现状、发展趋势及其就业问题的解决对策在安徽省可以得到很好的展现。因此,这里选择安徽省作为农村的代表开展研究,一方面在数据收集上具有可行性,另一方面也基本可以揭示我国农村的实际情况。本章研究在占有大量数据和第一手资料的基础上,研究内容分5节展开:第一节为“安徽省劳动力供求的人口与经济背景”,主要对影响安徽省劳动力供求的人口背景和经济背景进行分析;第二节为“安徽省劳动力供给现状及预测”,在分析安徽省劳动力供给现状的基础上,对21世纪前10年安徽省劳动力供给规模进行预测;第三节为“安徽省劳动力需求现状及预测”,在分析安徽省劳动力需求现状的基础上,对21世纪前10年安徽省劳动力需求规模进行预测;第四节为“21世纪前10年安徽省劳动力供求趋势分析”,内容主要包括21世纪前10年安徽省劳动力供求趋势分析以及21世纪前10年安徽省劳动力供求缺口的原因剖析;第五节为“21世纪前10年安徽省劳动就业的对策措施”,在归纳当前安徽省劳动就业的有关政策措施之后,指出这些政策措施存在的主要问题,最后对21世纪前10年安徽省劳动就业的对策措施进行探讨。

第二章为“21世纪前10年我国城镇劳动力供求及就业对策研究——以上海市为例”,选择我国东部沿海大城市——上海市作为研究对象进行研究。这里之所以选择上海市作为研究对象,基本原因与上面所述的雷同:上海市的城镇化水平很高,2000年上海市的城市化水平已经达到88.29%(第一章中的表1-15),农村人口的比重仅占11.71%,属于典型的城

市社会,我国城市社会的各种特点在上海市比较明显;上海市劳动力供求现状、发展趋势及其就业问题的解决思路基本上可以反映全国城镇的实际情况。本章研究通过搜集大量的实证数据和统计资料,在研究的内容上也分5节展开:第一节为“上海市社会经济发展现状及其规划”,在简要说明上海市社会经济发展现状的基础上,对影响未来就业发展的上海市社会经济发展规划进行分析;第二节为“当前上海市劳动就业的基本状况”,主要对上海市劳动就业的现状进行分析,并归纳上海市劳动就业的基本特征;第三节为“21世纪前10年上海市劳动力供给的预测”,在阐释上海市劳动力供给现状的基础上,对21世纪前10年上海市劳动力供给进行预测;第四节为“21世纪前10年上海市劳动力需求的预测”,在分析上海市劳动力需求演变及现状的基础上,对21世纪前10年上海市劳动力需求进行预测;第五节为“21世纪前10年上海市劳动力供求趋势及对策”,在上述供求预测的基础上,对21世纪前10年上海市劳动力供求趋势进行分析,并据此提出21世纪前10年上海市劳动力供求矛盾的缓解对策与思路。

第三章为“21世纪前10年我国城镇失业及其治理研究”,主要针对我国城镇地区的失业状况及其在21世纪前10年的发展趋势开展研究。研究的内容共有4节:第一节为“21世纪前10年我国城镇失业研究概述”,归纳21世纪前10年我国城镇失业研究的特殊意义,并提出21世纪前10年我国城镇失业研究的理论假设;第二节为“我国城镇失业的历史回顾”,对我国建国以来客观存在的失业现象进行研究,并在此基础上对计划经济体制下我国城镇失业的运行机制以及转型发展时期我国城镇失业运行机制的发展变化进行深入的探

讨;第三节为“我国城镇失业的现状分析”,主要讨论了当前我国城镇失业的存在形式、基本情况、产生根源以及社会经济后果等;第四节为“21 世纪前 10 年我国城镇失业预测及治理”,在分析影响 21 世纪前 10 年我国城镇失业状况的劳动力供求因素的基础上,对 21 世纪前 10 年我国城镇失业进行了预测,最后提出了 21 世纪前 10 年我国城镇失业治理的对策思路。

第四章为“21 世纪前 10 年我国城乡就业发展战略研究”,是本书的结论性章节,在上述各章研究的基础上,归纳、提出 21 世纪前 10 年我国城乡就业发展的基本战略。具体内容包两节:第一节为“21 世纪前 10 年我国城乡就业的基本形势”,用数据分析的方法从全国城乡统一的角度归纳城乡就业发展的现状和特征,并对 21 世纪前 10 年我国城乡就业的基本形势进行判断和概括;第二节为“21 世纪前 10 年我国城乡就业发展战略”,在阐明 21 世纪前 10 年我国城乡就业发展战略选择的基本原则的基础上,对 21 世纪前 10 年我国城乡就业发展的四大战略包括就业数量促进战略、就业质量提高战略、就业结构优化战略和就业难点扶持战略进行探讨,并提出各自改革的重点。

目 录

前 言	1
一、问题的提出及研究的意义	1
二、国内外研究的概况及本书研究的理论框架	5
三、本书研究的主要内容	9
第一章 21 世纪前 10 年我国农村劳动力供求及就业	
对策研究——以安徽省为例	1
第一节 安徽省劳动力供求的人口与经济背景	1
一、安徽省劳动力供求的人口背景	1
二、安徽省劳动力供求的经济背景	13
第二节 安徽省劳动力供给现状及预测	25
一、安徽省劳动力供给现状	25
二、21 世纪前 10 年安徽省劳动力供给规模预测	33
第三节 安徽省劳动力需求现状及预测	45
一、安徽省劳动力需求现状	45
二、21 世纪前 10 年安徽省劳动力需求规模预测	61
第四节 21 世纪前 10 年安徽省劳动力供求趋势分析	65
一、21 世纪前 10 年安徽省劳动力供求趋势分析	65
二、21 世纪前 10 年安徽省劳动力供求缺口的原因	74
第五节 21 世纪前 10 年安徽省劳动就业的对策措施	82
一、当前安徽省劳动就业的有关政策措施	82
二、当前安徽省劳动就业政策措施存在的主要问题	95
三、21 世纪前 10 年安徽省劳动就业的对策措施	104

第二章 21 世纪前 10 年我国城镇劳动力供求及就业**对策研究——以上海市为例** 120**第一节 上海市社会经济发展现状及其规划** 120

一、上海市社会经济发展现状 120

二、上海市社会经济发展规划 124

第二节 当前上海市劳动就业的基本状况 129

一、上海市劳动就业的现状 129

二、上海市劳动就业的基本特征 139

第三节 21 世纪前 10 年上海市劳动力供给的预测 ... 142

一、上海市劳动力供给现状 142

二、21 世纪前 10 年上海市劳动力供给预测 150

第四节 21 世纪前 10 年上海市劳动力需求的预测 ... 162

一、上海市劳动力需求演变及现状 162

二、21 世纪前 10 年上海市劳动力需求预测 171

**第五节 21 世纪前 10 年上海市劳动力供求趋势
及对策** 181

一、21 世纪前 10 年上海市劳动力供求趋势分析 181

二、21 世纪前 10 年上海市劳动力供求矛盾
的缓解对策与思路 191**第三章 21 世纪前 10 年我国城镇失业及其治理研究** 202**第一节 21 世纪前 10 年我国城镇失业研究概述** 202

一、21 世纪前 10 年我国城镇失业研究的意义 202

二、21 世纪前 10 年我国城镇失业研究的理论假设 ... 205

第二节 我国城镇失业的历史回顾 206一、失业:中华人民共和国成立以来客观存在
的现象 206