

城市劳动经济管理

CHENG SHI LAO DONG JING JI GUAN LI

宁金彪 刘迅 郭世英

河北科学技术出版社



序 言

城市管理是一门综合性的科学，其中，对人的管理、对劳动力资源的开发和利用，尤其重要。城市经济的振兴，城市发展目标和规划的实现，唯有生产力要素在更广阔的范围内发挥作用，才能成为现实。如果不能合理地利用城市的劳动力资源，不能科学地进行劳动管理，整个城市经济生活就不能正常运行。因此，从理论与实践的结合上对城市劳动经济管理进行研究，以指导实际工作，是十分必要的。

至今，探讨宏观劳动管理和企业微观劳动管理的著述问世诸多，学者专家们从不同角度，运用不同的方法，对我国的劳动力数量、质量、结构等问题进行研究。其研究的结论，虽然远不足以解决我国目前劳动经济领域中的全部问题，但其中一些观点已被政府接受并融入政策体系之中。在企事业单位内部的劳动管理问题上，尽管仍存在着许多令人困惑的难题，但相对而言，已积累了比较丰富的经验，有了比较系统的理论和方法。

我国的城市劳动经济，是一个相对独立的领域。对于这一领域的研究，目前尚不够深入和系统。因此，《城市劳动经济管理》一书，在这种背景下问世，有着重要的意义。这本书的作者，以崭新的观念和科学的方法，对城市劳动经济

问题进行了比较系统的、全面的探讨，这是难能可贵的。概括地说，我认为，这本书具有以下几个特点：

1.运用系统论的方法来研究城市劳动经济问题，把城市看作是一个有机开放系统，分系统、分层次地对城市劳动经济问题进行分析研究。

2.作为总论，书的前几章系统地探讨了城市劳动经济活动的内在规律性，阐述了城市劳动经济管理的性质、特点、模式和职能，这对于建立城市劳动经济学，具有重要的意义。

3.这本书兼顾城市劳动经济问题的两个相互联系的方面，即从社会学和经济学两个方面进行研究，这既不同于那种只将城市劳动力作为社会问题的研究方法，也不同于那种只把人作为一般经济资源的研究方法，而是有机地、合理地将二者结合起来。作者力图说明这样一个道理：城市劳动力既是一个重要的社会问题，理应受到社会学家们的关注；同时也是一个十分现实的经济问题，值得经济学家们着力加以探究。

4.这本书较好地运用定性分析与定量测算相结合的方法，将企业生产经营管理中常用的一些定量方法用于城市劳动力的研究，从而使城市劳动经济管理不再局限于定性论辩。作者通过计算得出了若干有参考价值的结论，并概括出定量模型。

5.这本书较好地将中外的一些研究方法结合起来，既不是照搬西方经济学家的研究方法，也不是一概否定，而是适度地运用西方的某些方法，从而使其分析有独到之处。

6.这本书力图将规范性研究与实践性研究、理论推理与

现实案例相结合，既有合乎逻辑的推理和政策性建议，也有根据事物内在规律得出的结论。

当然，作为一种探讨和尝试，书中仍难免存在这样或那样的缺陷，这也表明，需要有更多的同志来研究城市劳动经济问题，使这门学科日臻完善。

赵履宽

1989. 10.

作者小传

宁金彪 男 1957年生，河北省魏县人。1987年毕业于中南财经大学工业经济系(研究生)，并获经济学硕士学位。现在河北省财政厅工作。著有《改革模式与改革管理》一书，与他人合著有《现代企业管理学》、《现代企业管理学原理》、《现代管理方法论》、《改革与裂变》、《经济体制改革与财税管理现代化》、《外经外贸财务管理基础》6本书；与他人合译《房地产》一书；在各级刊物上发表论文30多篇，其中《试论微观基础模式——全员承包制》获全国财政学会优秀成果奖及河北财政学会优秀成果一等奖。

刘迅 男 1944年2月生，河北省景县人。高级经济师。1967年毕业于天津财经学院计划专业，1982年毕业于中南财经大学政治经济学专业(研究生)，获经济学硕士学位。现在河北省经济研究中心工作。任河北省劳动学会常务理事、副秘书长，国际劳工组织亚洲人力资源开发网中国网理事会理事。与他人合作专著5本：《劳动经济学辞典》、《劳动经济学》、《技师聘任制指南》、《职业技术教育辞典》、《职业技术教育学》(该书1990年被国家教委评为“全国首届教育科学”优秀成果二等奖)。还为《河北经济手册》、《中国教育年鉴》等书撰写了文章、参与编辑了《中国职业技术学校大全》、主编了《河北劳动服务公司十年》。并发表论文、调查报告多篇。

郭世英 男 1954年9月生，河北省魏县人。1985年河北广播电视大学毕业。自1980年至今在河北省邯郸市劳动局工作。近几年在省级以上刊物发表论文10余篇。

目 录

第一章 城市劳动管理的特点及出发点	(1)
第一节 城市的人口特点和经济特点.....	(1)
第二节 城市劳动管理的特点和基本特征.....	(12)
第三节 公平和效率.....	(21)
第四节 城市劳动管理的出发点——经济性和社会性.....	(25)
第二章 城市劳动管理部门的性质及职能	(31)
第一节 城市劳动管理部门的性质.....	(31)
第二节 城市劳动管理部门的主要职能.....	(34)
第三节 城市劳动经济管理体制与其它经济管理体制的关系.....	(40)
第三章 城市劳动管理模式	(49)
第一节 城市劳动管理模式的内涵及其影响因素.....	(49)
第二节 城市劳动管理模式的基本内容.....	(55)
第三节 城市劳动管理模式的种类.....	(60)
第四节 城市劳动管理模式优化.....	(66)
第四章 城市劳动力及其配置	(77)
第一节 劳动力及其结构.....	(77)
第二节 城市劳动力配置的影响因素.....	(80)
第三节 城市劳动力优化配置原则.....	(90)

第五章 城市劳动力就业机制	(100)
第一节 城市的就业结构.....	(100)
第二节 就业——待业——失业分析.....	(119)
第三节 城市劳动力就业预测.....	(133)
第四节 城市就业规划.....	(145)
第五节 城市劳动就业政策.....	(153)
第六章 城市劳动力流动	(157)
第一节 劳动力流动的必要性之一——劳动者个 人需要的变化.....	(157)
第二节 劳动力流动的必要性之二——工作岗位 需求的变化.....	(162)
第三节 劳动力流动的实现条件.....	(166)
第四节 城市劳动力流动规律.....	(170)
第五节 城市劳动力最佳流动三原则.....	(181)
第六节 城市劳动力流动的分类.....	(186)
第七节 城市劳动力流动的管理.....	(200)
第七章 城市劳动力培训	(205)
第一节 城市劳动力培训的基本特征.....	(205)
第二节 城市劳动力培训的必要性和重要 意义.....	(210)
第三节 城市劳动力培训的组织系统.....	(220)
第四节 城市劳动力培训种类及其内容.....	(224)
第五节 城市劳动力培训的管理.....	(237)
第六节 城市劳动力培训效益分析.....	(246)
第八章 城市劳动报酬	(258)
第一节 城市劳动报酬的性质和作用.....	(258)

第二节	城市劳动报酬的特点.....	(269)
第三节	城市劳动报酬的决策层次.....	(274)
第四节	企业工资的确定.....	(282)
第五节	企业职工的工资结构.....	(293)
第九章	城市劳动保险与劳动保护.....	(303)
第一节	城市劳动保险的作用.....	(303)
第二节	城市劳动保险的原则.....	(312)
第三节	城市劳动保险的内容.....	(318)
第四节	城市劳动保护.....	(327)
第十章	城市劳动冲突管理.....	(342)
第一节	城市劳动冲突产生的原因.....	(342)
第二节	城市劳动冲突的种类.....	(348)
第三节	城市劳动冲突的作用.....	(356)
第四节	解决城市劳动冲突的原则.....	(362)
第五节	城市劳动冲突管理机构的职能.....	(367)
第六节	城市劳动冲突的管理方法.....	(372)
后记		(378)

第一章 城市劳动管理的特点及出发点

城市劳动管理的特点主要取决于它的研究对象的构成和运行特征，因此，论述城市劳动管理便需要首先分析城市及劳动管理的特点。虽然从不同角度考察城市的特点可以得出不同结论，但在此我们的着眼点在于通过对城市劳动力和经济特征的分析，引出研究的主题并建立相应的体系。

第一节 城市的人口特点和经济特点

一、城市的人口特点

相对农村而言，城市人口在数量和质量上均有着显著特点，这些特点的形成直接制约着我们的劳动管理理论、方法和效果。

1. 人口集中。

人口集中，是指人口的空间密度较大，即在单位土地面积上聚集着为数众多的人口。据统计，我国每平方公里平均人口密度为113人，而我国382个城市的市区人口平均密度为271人，其中人口密度最大的上海每平方公里竟高达19196人；而同期农村人口密度则为66.7人^①。

^①《中国统计年鉴》，1988年。

城市人口的集中首先产生了与外界进行大规模物质文化交换的必要。一般而言，城市人口以从事第二或第三产业为主，直接从事第一产业工作的人较少。因此，他们的生存环境促使他们用自己的劳动报酬所得去换取粮食、蔬菜、肉类等生活必需品。假若这种交换活动中断，也不一定给城市以外的生活系统造成致命打击，但却会给城市人民的生存带来严重威胁。

人口集中加剧了城市内部的各种矛盾运动，如生产、生活、就业、文化娱乐等。人们从不同的角度出发，根据不同的利益宗旨而形成不同的阶层，各阶层间围绕着利益问题而展开竞争。相对农民而言，城市竞争机制的运用要广泛得多。在自然规律的支配下，城市人口自觉或不自觉地严格实行淘汰制，内部矛盾运动比农村又激烈得多。比如人口集中造成劳动力相对集中，当劳动力的增长速度超过了经济的增长速度后，形不成劳动力增长与经济增长最佳规模，使劳动力生产供过于求，这时，就业便成为一个突出的经济、社会和政治问题。由于历史原因形成的城市经济的刚性结构，又会加剧这种矛盾的突发性。所以，它并不像农村那样可吸收或隐藏巨大的劳动力。城市新生劳动力的就业矛盾易于表面化、尖锐化。充分就业和经济增长成为城市的两大课题。

人口集中给城市经济发展提供了劳动力，给城市工业经济发展和商品经济繁荣增加了活力，使其成为某个地区范围内的经济、政治、文化发展中心；但也带来了其它社会问题，如交通拥挤、住房紧张、就业困难、犯罪率上升等等，

①《中国城市统计年鉴》，1988年。

这都与人口集中有十分密切的关系，是城市人口集中的直接后果。

世界城市发展史表明，城市人口的集中趋势有增无减。我国伴随着城市现代化经济的高速度发展和农村生产结构、生产方式的变化，以及大量剩余劳动力的形成，人口必定会由生活水平较低的农村向生活水平较高的城市流动，这已成为一种必然的发展趋势。比如我国的 城市人口 1985 年为 55471.47 万人，1987 年则为 62830.76 万人^①。在短短的两年时间里，就增加了 7359.29 万人，这是农村人口城市化的具体表现。

这种人口集中的原因主要在于：

(1) 聚集效益的存在和规模经济的作用，使城市劳动力的劳动效率大大高于农村。

(2) 农业技术的提高使农村劳动力过剩成为可能，这些过剩劳动力只能到城市谋求出路。而城市企业的营建具有一定的弹性，只要产品有需求和生产要素供应有保障，工商企业便可建立，这使劳动力向城市的流动就具有可能性和现实性。

(3) 城市文化物质生活水平高于农村。任何公共设施的营建，必须具有一定数量的公民或一定的经济基础才能成为现实。城市人口的集中和雄厚的经济实力使得它有条件和有可能营建更多的公园、医院、旅馆、饭店、道路、邮电、学校等公共设施；这在目前分散经营、以农业生产为主的农村是无法实现的。因此，农村居民较少享受公共设施带来的

^①《中国城市统计年鉴》，1988 年。

乐趣和益处。

(4) 生产力水平的提高, 人们会自然地从事第一产业向第二、第三产业转移, 这已由英国经济学家科林·克拉克在他写的《经济进步的条件》一书中做了实证性证明。

人口集中也带来了不少弊端, 因此, 一些国家又有“返回乡间去”的呼声。这反映了人口集中的密度应如何掌握以及当人口集中后应如何减少其弊端的愿望。

2. 人口素质高, 管理难度大。

这里的人口素质并不是指人们的伦理道德和身体强壮性, 而是指文化技术素质的构成。因为现代社会对人们的要求并不单是以体力强弱来衡量, 而是要求有高度的智慧、智能结构, 有较高的技术和管理水平。

据我国1987年1%人口抽样调查资料表明, 全国城乡各类文化水平的人数构成差异较大, 详见表1—1。

又据河北省第三次人口普查资料分析, 每10万人口中, 具有大学文化程度的人, 城市有2556人, 农村仅有170人; 具有高中文化程度的人, 城市有14205人, 农村有6686人; 具有初中文化程度的人, 城市30881人, 农村17749人。这说明, 受教育程度越高的人口, 城乡分布的差距越大。

从表1—1可以看出, 城市人口的平均文化水平大大高于农村。这种文化素质使城市人口对于新事物的接受能力和创造能力强于农村人口。实际情况也正是如此, 许多新科学、新技术的发展均以城市为先驱, 而农村则尾随其后。

城市人口文化素质高的主要原因在于居民接受教育的机会多, 这与学校的分布有关。据《中国城市统计年鉴》统计, 到1985年底, 全国高等学校在校生170.3万人, 在城市

表1-1 1987年全国1%人口抽样调查城乡人口文化构成人数与比重(%)

	合 计	大 学 毕 业	大学肄业 或在校	高 中	初 中	小 学	文盲、半文盲	
							小 计	其中12 岁及12 岁以上
合 计	10679308	68965	23461	736653	2266138	3868921	3715179	222739
	100	0.6	0.2	6.9	21.2	36.2	34.8	20.9
城 市	1930154	54122	19734	302759	556184	529116	450239	248770
	100	2.8	1.0	16.6	28.8	27.4	23.4	12.9
农 村	8749154	14834	3727	433894	1709954	3339805	3246940	1978626
	100	0.2	0.04	4.95	19.5	38.2	37.11	22.6
农村比城市 为1	1:14	1:25	1:3.35	1:1.48	1:0.72	1:0.63	1:0.57	

的有166.7万人，占97.9%；成人高校在校生全国有172.5万人，在城市的有165.3万人，占95.8%；中等专业学校在校生157.1万人，城市占128.9万人，占82%；技工学校在校生74.2万人，城市占62.1万人，占83.6%。高等、中等学校与在校生城乡分布的不平衡性，造成了城乡之间文化素质的巨大差别。近几年来这种趋势仍有所上升。城市可以普及初中，而农村就连小学也只能在几年内才得以普及。城市、农村劳动力在接受教育的程度上有重大差别。近几年，农村商品经济的发展和商品经济意识的增强，使许多学龄儿童弃学务农从商。这种在教育方面的“短期行为”和权宜之计在某一时期内可能有利于加速农民富裕的速度，但却有损于农村长期经济发展及整个国民文化素质的提高。

城市人口文化素质高，一方面标志着其培养人才技术难度大、成本高，另一方面在管理当中又会碰到新的矛盾。对这些有较高文化素质的劳动力进行管理的困难程度往往高于对文盲或半文盲的管理，耗费众多的人、财、物力去对这些闲散的劳动力进行管理，在经济上也是一种惊人的浪费。同时，城市劳动力的闲置也会带来更大的损失。因此，任何在城市人口管理上伪科学的、凭经验办事的做法，都没有市场，而必须代之以科学的管理。

3.人口流动性大。

城市人口的家乡本土观念大都弱于农村。在这种由社会化大生产要求结成的群体中，彼此之间并不存在依靠家族血缘关系来维持个人利益的问题，而是以商品经济为基础的交换协作关系，人们的宗旨在于获得较高的经济收益。这样，一旦出现经济收益差别悬殊的两个及两个以上地区(岗位)，

人口的流动便成为现实。

城市人口的特点也带来了人口流动的可能。农村人口的流动往往受到主要生产资料（土地财产）的限制，所以在一般情况下，农民并不愿意离开自己的家乡。城市人口则一般没有较多的生产资料，大部分就业于国家行政机关或其他事业、企业单位，一旦双方达成协议，即可离开原岗位而加入新单位。而且，城市商品化生产竞争往往使得一些企业与另一些企业的效益彼此有悬殊。有些企业效益特别好，而有些企业甚至破产倒闭。这些都必然带来和促进人口的流动。

人口流动大致有以下几种形式：

（1）城市与城市之间的流动。即某一城市的人口迁往另一城市，主要由经济收益的差别或其他原因促成。

（2）农村流向城市。农村人口流向城市是一种工业化过程中（至少是在一定时期内）的趋势，原因在于农村劳动力的过剩和城市经济的繁荣。

（3）城市流向农村。往往是政策的原因和技术转让，还有留恋故土、退休等。

（4）城市内部流动。主要是工作岗位的变换。

城市人口的以上特点使得我们的城市经济有别于农村经济，这决定了它的管理方法具有其独特之处。

二、城市的经济特点

1. 商品经济发达。

城市经济与农村经济的一大区别在于前者自始就是为了交换而生产，而后者是自然经济，在很大程度上是自产自销。城市大规模的工业生产使商品交换行为成为必然，城市发达的金融业促使这种交换日臻完善。据《中国城市经济年

鉴》1986年本统计,1985年底,城市商品零售总额已达2997.2亿元,占全国的69.6%。

企业要进行生产必须有足够量的资金用于购买生产资料 and 支付劳动者报酬。资金的来源除了自筹之外,最主要的途径在于通过金融机构去获得。城市有绝对优势的金融系统存在,人民银行、工商银行、建设银行、投资银行、交通银行、信用社皆可给企业提供数量可观的资金。而由于城市企业所用资金的时间差,企业之间也可以互相提供资金。农村主要以产品经济为主,筹集巨额资金有困难。

商品经济的发达给人们的生活和观念带来变化,人们更多地强调竞争和机会的均等,更注意效率提高和时间的利用。

2. 经济结构复杂,门类齐全。

相对农村的种植业而言,城市的经济门类要齐全得多。第二产业和第三产业在这里得到了充分的发展,他们彼此之间作为城市系统中的子系统而协调运行。

整个城市工业体系像一台正常运转的机器一样,环环相扣,缺一不可。比如,没有发达的邮电、交通行业,便成了毫无生气的死城;没有发达的金融业,商品经济难以发展;没有大规模的工业企业就没有成千上万的产业工人……如此等等,这些门类齐全的经济部门互相之间结成伙伴关系,犹如自然界的生物链一样,互相依赖才能得以生存。

门类齐全,自然产生了技术构成的多样化,决定了劳动者的技术结构。不管最初的经济结构由什么决定(如自然资源、交通便利或国家决策等),一旦它形成之后,便决定了整个城市的技术状况。电子、机械、钢铁、纺织、邮电、运输、文教卫生等都需要具有不同技能的人去推动该行业或企

业的运转。因此，在一个复杂的城市体系中，总存在和需要不同技能的人。

对这些不同技能的人的培训和管理的构成了城市政府劳动管理中的一项目特殊内容，这比起农村的耕耙耘收要复杂得多。而且，这些不同经济部门间此消彼长的变化和劳动者自身技能的演进也带来了劳动力重新配置的复杂问题。

3. 城市经济有高度的计划性、比例性的要求。

首先在于城市经济系统与社会、生态系统的协调运行。没有这种协调，经济的发展便会受到阻碍和遏止。在现代经济的运行中，经济系统与生态系统的联系越来越密切，生态系统对经济系统的要求越来越高。即生态系统作为一个被动的“垃圾箱”的限度已经达到了这样的程度，以致人们若不顾它本身的需要，再继续倾倒废水、废气时，自然界便开始了它对人类的反击。就社会系统而言，虽然有时我们以经济系统的有效发展为宗旨，但社会系统却在间接地制约着经济系统的运行，以致任何不顾社会效益的经济观念都必然最终带来经济系统本身的毁灭。这样，城市三大系统的比例性和协调性自然高于农村。因为农村的生态系统的容忍度相对大一些，而经济系统给生态系统的危害相对较小。

就经济系统内部而言，第一、第二、第三产业间的协调运行已引起了各国的重视，片面发展第二产业而否定和忽视第三产业的思想已经在城市的运行中受到了惩罚。没有相应完备的服务发展，由企业自身承担起大量的本应由社会从事的服务工作，必然削弱企业的工作能力和降低其运行效益。

城市经济计划性的实现还表现在公有制经济的比重较大。这样，城市政府通过官方或非官方的方法完全可以将城