



中国人民大学研究报告系列

中国人力资源法律审计报告

——了解就业管制环境

2012-2013

CHINA HUMAN RESOURCES
LAW AUDIT REPORT

主 编 杨伟国 代 懋



中国人民大学研究报告系列

中国人力资源法律审计报告

——了解就业管制环境

2012-2013

CHINA HUMAN RESOURCES
LAW AUDIT REPORT

主 编 杨伟国 代 懋

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人力资源法律审计报告 2012—2013: 了解就业管制环境/杨伟国等主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 6

(中国人民大学研究报告系列)

ISBN 978-7-300-17655-0

I. ①中… II. ①杨… III. ①劳动就业-劳动法-研究报告-中国 IV. ①D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 131080 号

中国人民大学研究报告系列

中国人力资源法律审计报告 2012—2013——了解就业管制环境

主 编 杨伟国 代 懋

Zhongguo Renli Ziyuan Falü Shenji Baogao

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2013 年 7 月第 1 版
印 张	11 插页 1	印 次	2013 年 7 月第 1 次印刷
字 数	200 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舛争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先，内容原创，关注时事，咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在的不同学科的专题研究报告，也连续多年在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

中国人力资源审计系列报告序

“中国人力资源审计系列报告”是中国人民大学中国人力资本审计研究所（China Institute for Human Capital Audit, CIHCA）的标志性研究产品。本系列报告首批出版四部，分别是《中国人力资源法律审计报告》、《中国上市公司人力资本竞争力审计报告》、《中国宏观人力资本竞争力审计报告》、《中央企业战略社会责任审计报告》，均得到了中国人民大学专项科研基金资助。随着学校和研究所加大对人力资源审计领域的投入，以及国内和国际机构在人力资源审计合作方面的深入，本系列报告将逐步扩展深化，形成可持续的国内外独一无二的研究报告系列。

中国人民大学中国人力资本审计研究所（CIHCA）是中国人民大学批准设立的中国第一家专注于宏观与微观层面人力资本战略与人力资源审计研究的专业机构。中国人力资本审计研究所目前正在开展的研究项目包括：人力资源法律审计研究、上市公司人力资本审计研究、企业集团人力资源审计系统研究、战略社会责任（SSR）审计研究、人力资源咨询项目审计研究、高管人力资本审计研究、管理时间利用（ETU）审计研究、政府及公共部门人力资本战略研究、国家宏观人力资本审计研究、人力资源产业发展研究等。中国人力资本审计研究所（CIHCA）定期出版各类人力资源审计报告。研究所还与中央及地方政府、中央企业、上市公司以及行业协会合作进行针对性的人力资源审计应用研究服务并提交或发布专项人力资源审计报告。中国人力资本审计研究所（CIHCA）的愿景是立志成为“中国人力资源第一审”。

我们将人力资源审计定义为：按照特定的标准，采用综合性的研究分析方法与技术，对微观与宏观人力资源管理系统（战略、功能、规则、行动、结构、人力资本）进行全面检查、分析与评估，为改进人力资源管理功能与技术，明确问题以及问题产生的机理，提供解决问题的方向与思路，从而为战略目标的实现提供科学支撑。人力资源审计关注的重点是把分析人力资源管理问题放在首位，强调以数据、

事实、基准为基础的研究分析方法，关注对人力资源问题机理与方案机理的审计分析，从而为极大地提升解决方案的针对性奠定基础，有效降低解决方案产生副作用的风险。

审计的本质即是比较事实与参照基准的差距。在人力资源审计中，我们确定了五类参照基准：（1）规制基准：前提性基准，即凡是人力资源管理制度与活动都必须满足法律规制的要求。（2）理论基准：最基本的管理基准，关注专业逻辑性与技术适用性（理论一般性）。（3）目标基准：既包括管理是否符合战略目标上的要求，也包括管理是否实现了战略目标。（4）历史基准：各项人力资源规则、活动及结果在不同历史时期的比较，反映了动态变化与趋势。（5）市场基准：人力资源审计还必须关注行业乃至竞争对手基准。在内部审计时，也会进行系统内部、各区域乃至各部门之间的比较。在实际人力资源审计中，这些标准既可单独使用，也可组合使用，例如，行业动态基准。

“中国人力资源审计系列报告”理论上基于《战略人力资源审计》（第1版和第2版）所提供的分析框架，实践上借鉴美国审计总署（GAO）审计模式。所有的报告都有明确的审计结构、分析指标、审计基准以及数据事实来源。除了接受政府和企业委托编制内部人力资源审计报告之外，所有数据和事实材料都是基于公开来源，便于读者质疑探究。必须要提到的是，人力资源审计只是研究人力资源的一个视角，它也有自身的约束和限制。我们不能指望从一个视角来获得我们所需要的一切。

杨伟国

于苏州独墅湖

前言

良好的就业管制环境是保证劳动力市场运行的重要前提。劳动法律是否完善，管制程度是否合适，直接影响着企业雇用和解雇工人的决策、复杂程度、时间和成本。《中国人力资源法律审计报告 2012—2013——了解就业管制环境》是“中国人力资源审计系列报告”的第一部，该报告建立了涵盖全国 31 个省、自治区和直辖市人力资源法律法规的量化指标数据库，对地方就业管制环境进行评估。报告中的数据（法律法规）为截至 2012 年 3 月的数据。在对比中国与其他国家的情况时，报告以 OECD 2009 年的就业管制报告中的数据作为比较依据。

本报告调查的是各地区的就业管制情况，使用了 OECD 的就业保护法指数。本报告的人力资源法律指的是就业保护法，即就业管制。本报告的基本目的是：了解你所在地区的就业管制环境。测量结果表明，有些地区的就业管制水平要明显高于其他地区，而且针对不同群体表现出不同的严格程度，不同地区的就业管制偏重情况也不尽一样。本报告也调查了改革开放以来各地区的就业管制变迁情况，不同地区呈现出不同特点，在劳动力市场开放时间、改革程度以及侧重点方面都存在很大差异。本报告的方法论和指标有其局限性，表现在研究对象有限，调研方法程序化，仅仅研究特定的就业管制等方面。虽然这种方法有利于进行跨国和跨地区的对比，但是不能全面反映一个国家或地区的整体劳动力市场管制环境和政策偏重点。

本报告是中国人力资本审计研究所“中国就业管制”课题组的成果。根据报告的结论和发布后的反馈情况，项目组还将根据地方政府的需求为其改革计划的制定和执行提供后续的政策研究和咨询支持。

目录

概 述	1
一、中国的就业管制	2
二、在就业管制环境方面全国存在明显的地区差异	3
三、中国就业管制的效果	6
四、他山之石，可以攻玉	9
五、本报告的主要研究成果	11

第一篇 人力资源法律审计的年代视角

第一章 调查原则——结合中国背景的解读	15
第二章 中国国家层面的就业管制变迁及测量结果	18
第三章 分年代看中国各地区就业管制的变迁	24
一、1978—1985 年为僵化阶段	25
二、1986—1993 年为破冰阶段	27
三、1994—2001 年为发展阶段	33
四、2002—2007 年为完善阶段	37
五、2008 年至今为后劳动合同法阶段	42
第四章 分地区看中国改革开放以来的就业管制变迁	46
一、从就业管制发展活跃程度角度分析	46
二、从就业管制发展曲线形状角度分析	50
第五章 中国各地区就业管制的三个子项变迁情况	54

第二篇 人力资源法律审计的群体视角

第六章 正规就业群体、非正规就业群体与集体解雇行为	63
一、正规和非正规就业背景	63
二、正规和非正规就业群体的界定	65
三、正规和非正规就业发展状况	71
第七章 针对正规就业群体的管制	74
一、我国正规就业管制的情况	75
二、国际比较	86
三、正规就业管制得分与劳动力市场绩效的关系考察	87
第八章 针对非正规就业群体的管制	89
一、我国临时就业管制的情况	90
二、国际比较	100
三、非正规就业在促进经济发展中的作用	102
第九章 针对集体解雇行为的管制	105
一、我国集体解雇管制的情况	105
二、国际比较	112
三、集体解雇管制的效应	113
第十章 人力资源法律审计的流程视角	116
一、企业雇佣前的管制	116
二、企业雇佣中的管制	119
三、企业解雇及以后的管制	121
附录一 OECD 就业保护法指数四层级计算过程以及权重分配（版本3）	125
附录二 OECD 就业保护法指数的量化过程	126
附录三 就业管制的测量方法	130
一、就业管制测量方法的发展	130
二、就业管制严格程度的测量	134
三、就业管制测量结果的比较	139
四、小结	144

附录四 中国 31 个省、自治区和直辖市的就业管制测量过程中涉及的 主要条款	146
附录五 中国 31 个省、自治区和直辖市的就业管制变化情况汇总 (1978—2007 年)	157
参考文献	158

概 述

劳动力市场的稳定发展需要良好的法律环境。这不仅仅包括全国性的法律法规，还包括各地区的政策和制度建设。“适度”的就业管制不仅有利于保护劳动者群体，也能够保证企业的发展，达到双赢的局面。就业管制对企业最直接的影响体现在解雇环节，解雇一个员工或者多个员工的复杂程度以及成本高低反映了一个地区就业管制的直接水平，这也是各个国家和地区不断调整和改革的重要方面。在中国，地方政府负责中央政府发布的法律法规的具体执行，并且奉行国家的宏观经济和财政政策。在这个前提下，地方政府享有较高的自主权，可以根据地方情况自行制定相关政策。因此，地方的管理者在决定该地的管制环境方面起着至关重要的作用。

本报告采用经济合作与发展组织（OECD）流行的就业管制调查模式——就业保护法指数（Employment Protection Legislation Index, EPLI）（现在已经扩展到非 OECD 国家，包括中国），衡量政府管制如何对企业和劳动者群体产生影响。本报告从年代视角和群体视角，试图捕捉全国 31 个省、自治区和直辖市^①在就业管制方面的差异，由此来比较不同地区的就业管制环境。按照 OECD 的就业保护法指数（有关方法论的细节请参照附录三“就业管制的测量方法”），本报告对 OECD 的就业保护法指数的 21 个基本项都进行了对照说明。

需要说明的是，人力资源法律审计报告并不能反映所有问题。它的方法论和指标仅仅考察特定的就业管制规制，因此存在一定的局限性。为了使数据能够在国家和地区间进行比较，指标的设置完全按照 OECD 的方法进行。虽然这种方法有利于进行跨国和跨地区的对比，但是它不能全面反映一个国家或地区的就业管制环境和对企业及劳动者的影响，因为影响劳动力市场运行的还有其他许多因素，例如一个

① 本报告所测量的 31 个省、自治区和直辖市中不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。

国家或地区的基础设施服务，社会稳定和财产安全情况，政府治理，宏观经济状况，以及制度水准等。本报告未专门讨论关于我国在经济转型阶段遇到的一些特有的对就业管制环境至关重要的问题，仅仅是涉及了国企改革和“民工潮”等大的背景。尽管如此，就业保护法指数的排名仍然能说明一个地区的就业管制严格程度，得分低表示这个地区的就业管制水平要相对较低。但是这个排名也绝非能说明就业管制领域的所有问题，只能说明这个指数所关注领域的严格程度。

一、中国的就业管制

在改革开放至今的30多年中，我国一直致力于改革劳动力市场法规并提高管制效能。随着改革开放的深入与国际市场一体化的程度逐步加深，完善劳动力市场管制的步伐也日益加快。2008年实施的《中华人民共和国劳动合同法》（以下简称《劳动合同法》）引起了国内各界对就业管制影响的关注。而这一关注激发了各界对就业管制的激烈讨论，也引起了政府部门的重视，实证调查研究也在全国各地展开，一时之间劳动法及其相关问题风头无两。例如，林嘉（2008）认为《劳动合同法》的实施将会大幅提高企业的用工成本，使企业无法维持正常经营，而无固定期限劳动合同会导致用工机制的僵化，进而对投资环境和就业产生不利影响；张丽宾（2008）分析了《劳动合同法》实施对就业的影响，指出《劳动合同法》的实施会导致正规部门劳动合同签订率提高、劳动争议案件增多，并会在短期内减少就业总量，亦会对物价上涨产生压力。这样的讨论很多，但是对于我国就业管制环境究竟如何却没有一个明确的界定。本报告将采用OECD的就业保护法指数对这个问题予以回答。

OECD的就业管制是对雇主使用劳动力的制约，这里的就业保护既指雇佣方面（保护弱势群体，对劳动合同的规定，对培训的要求）的管制，也包括解雇方面（解雇程序，通知期间，遣散费，对集体解雇的特别规定，以及对临时合同的规定）的管制（OECD，1999）。从其内容可以看出，就业管制在我国一直存在。一切涉及雇佣和解雇环节的规定，一切针对我国国有单位职工或者临时工招聘和解聘的规定，以及集体合同方面的规定都属于就业管制的范畴。《劳动合同法》的就业管制特征更加明显。《劳动合同法》的第二章为劳动合同的订立，第三章为劳动合同的履行和变更，第四章为劳动合同的解除和终止，第五章为特别规定，其第一节为集体合同，第二节为劳务派遣，第三节为非全日制用工。由上述内容可以看出，《劳动合同法》实质上就是一部就业管制法律，其中包括了对于劳动合同的订立、履行和解除的详细规定，也包括了对集体合同以及临时合同的规定。就业管制在我国一直存在，其规定散在于许多法律法规条款中，而《劳动合同法》将这些分散的规定

以更加集中的形式体现出来。

从法律体系的层次来看,就业管制与其他法律系统一样,也有层次之分。我国的法律层次大致如下:宪法、法律(狭义)、行政法规、中央政府规章、地方性法规、地方性政府规章以及自治条例。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)作为我国至高无上的法律,其第四十二至四十五条对劳动者的权利和义务进行了概括性的规定。而在《宪法》中明确劳动者的权利和义务在其他国家是不多见的,这奠定了我国保护劳动者的基调,也成为一切劳动雇佣法的根源。在法律(狭义)层面,我国的就业管制体系呈现出完善的趋势,如《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国工会法》、《劳动合同法》、《中华人民共和国就业促进法》以及《中华人民共和国社会保险法》的出台。这些法律在《宪法》的指导下,作出了更为详细的可操作规定,且呈现出与国际接轨的趋势,如《劳动合同法》中对无固定期限劳动合同的规定即是按照国际上通用的做法进行的,在西方发达国家无固定期限合同是雇佣常态。在行政法规方面,《企业经济性裁减人员规定》、《违反和解除劳动合同的经济补偿办法》、《集体合同规定》等对法律体系作出了补充完善,对就业管制的重点关注方面作出了更为细致的规定,保证了法律的顺利执行。中央政府规章是由各个中央政府部门出台的规则制度,就某一具体问题进行详细规定,例如共青团中央和中国邮政储蓄银行2009年出台的《关于共同实施“青年小额贷款项目”的通知》、人力资源和社会保障部出台的《关于加快服务外包产业发展促进高校毕业生就业的若干意见》等,这类规章针对某一具体问题出台,有时几个相关部门联合共同发文,有及时、针对性强、时效性强等特点。地方性法规是根据中央法规进行本土化的行政法规,例如《广东省失业保险条例》,这些法规遵循中央的指示,结合当地劳动力市场的特点,进行恰当调整,以适应地方经济发展和劳动力市场完善程度的特点。地方性政府规章依据地方性法规出台,更具可操作性、可执行特点。自治条例是特定地区的劳动与雇佣管制系统,在少数民族自治区域、经济发展特区或者直辖市等地区适用,与地方性政府规章有着同等的效力,例如《深圳市劳动人事争议仲裁办案规则》。就业管制涉及了各层面的相关规定,我们在测量过程中均有涉及。

二、在就业管制环境方面全国存在明显的地区差异

在中国,虽然劳动力市场的运行要遵循国家统一颁布的法规政策,但是地方政府在制定地方政策和执行中央法律法规方面拥有较高的自主权。显然,地方政府的执政能力和见识在相当程度上影响着当地的就业管制环境。根据本报告调查的结

果,经济发达地区的就业管制也相对完善。研究发现,尽管全国的法律法规是基本一致的,但是各地区的就业管制环境存在明显差异。

关于 OECD 指数每一项的分析结论将在此后的各篇中阐述。本报告认为,地方政府在大力完善当地就业管制环境方面有着很大空间。改革开放以来的劳动制度建设充分证明了我国在改善就业管制环境方面的进步。本报告是“中国人力资源审计系列报告”的第一部,还存在诸多不完善的方面,也没有对 OECD 的指数进行本土化,但此次调研的成果将成为今后衡量历年改进的基准。

本报告主要分为两大篇,采用的分别是年代视角和群体视角。第一篇从年代视角梳理了全国层面和 31 个地区层面改革开放以来的就业管制状况,形成了面板数据库。这一篇应用 OECD 的就业保护法指数测量了 1978 年以来我国就业管制的程度。在正式应用 OECD 指数进行测量之前,我们通过探讨发现该指数在我国有一定程度的适用性。我国的劳动法律情况可以较好地契合 OECD 就业保护法指数的 21 个测量项。例如我国虽然没有“临时工作中介合同”的概念,但是劳务派遣合同代表了相同的含义。集体合同和临时合同的权重安排也可以依照其原有的权重进行。

回顾与总结 1978 年至今我国劳动力市场的发展历程,可以看到随着计划经济体制向市场经济体制的转型,我国的劳动力市场也由传统的行政计划配置逐渐转变为市场调节配置。从国家整体层面的测量可以明显看出改革开放后我国就业管制的发展历程以及指导理念,从改革开放前对劳动者“铁饭碗”的保证到改革开放后劳动合同的强制执行,再到无固定期限劳动合同的出现,其中经历了改革开放前的“强调公平”、改革开放提出时的“效率抬头”、第一阶段的“公平让位效率”、第二阶段的“强调效率”以及第三阶段的“强调效率,兼顾公平”。如何把握“回归”的度,如何把握“兼顾公平”的度,才能够不至于“矫枉过正”,使就业管制在不断改进的过程中保持劳动者利益和经济发展的动态平衡,正是现在的经济背景下需要关注的问题。

通过地区层面的分析和测量可以更加清晰地认识到我国就业管制的发展。第一篇第二章、第三章和第四章对我国各地区就业管制的发展及测量结果进行了梳理和说明,并从年代、地区和子项三个角度进行了讲解。从年代发展角度看,我国的就业管制可以分为五个阶段,分别是 1978—1985 年的僵化阶段,1986—1993 年的破冰阶段,1994—2001 年的发展阶段,2002—2007 年的完善阶段和 2008 年至今的后《劳动合同法》阶段。从这五个阶段可以看出,我国各地区就业管制改革的时间不同,对我国改革开放的大背景反应敏感程度也不同。从地区角度,可以更清晰地看出就业管制发展的活跃程度。从就业管制发展情况可以看出,我国有些地区的就业管制的严格程度经历了从上升到下降的过程,而有些地区却持续上升。从子项变化的角度,可以看到,有些地区就业管制的变化源于正规就业管制的变化,而有些地

区却源于临时就业管制的变化。实际上,我国部分地区的就业管制水平早在 20 世纪 80 年代和 90 年代的时候就已经达到了较高的水平。而进入 21 世纪,直至 2008 年之前,我国大部分地区的就业管制水平处于 2.0 分以上(见图 0—1),而且在相

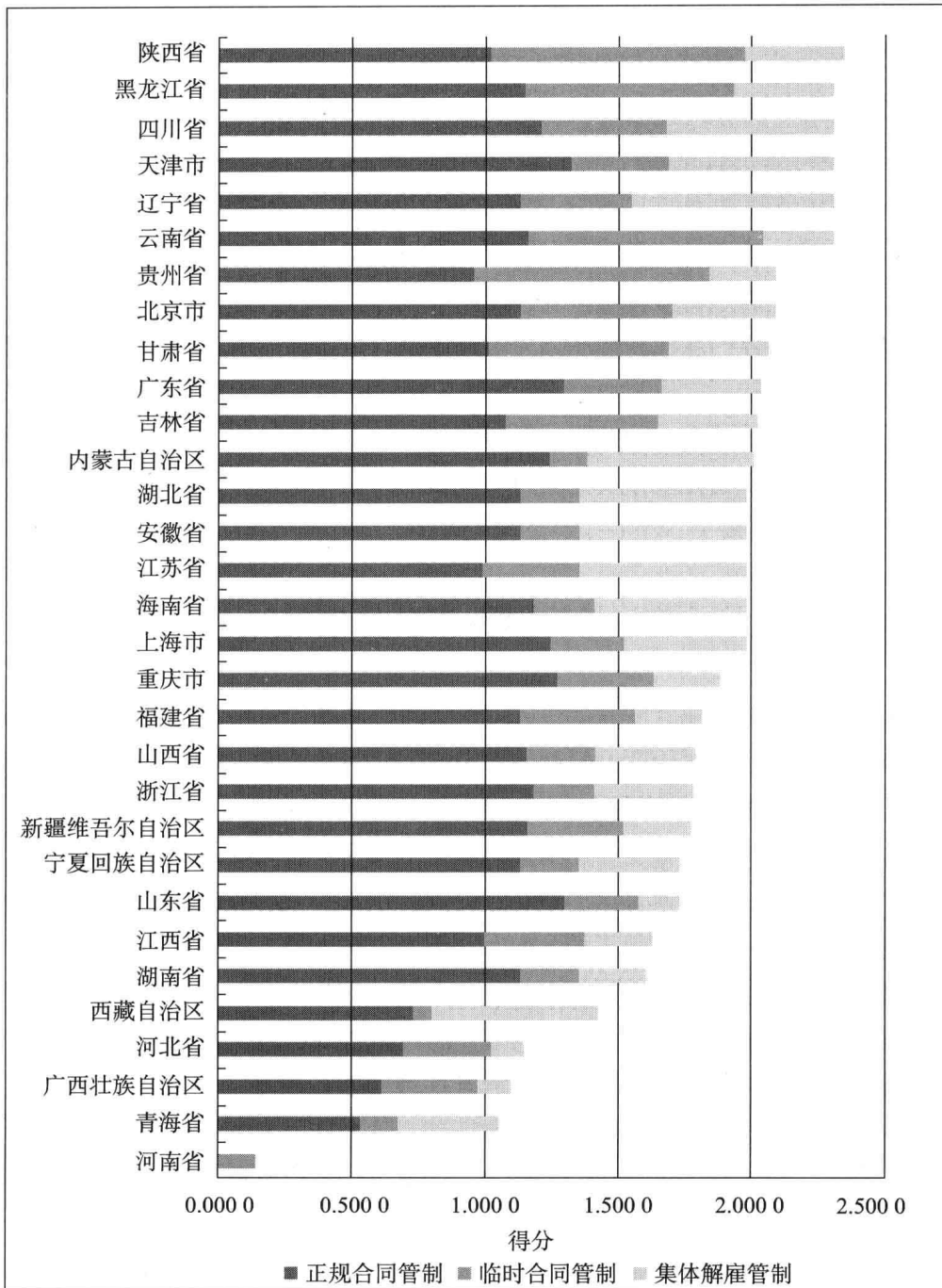


图 0—1 2007 年中国 31 个省、自治区和直辖市的就业管制得分