

跨 世 纪 中 国 经 济 系 列 丛 书

迈向
21世纪：

中国就业 新概念

余云霞
付麟

编 著

MAIXIANG
21SHIJI
ZHONGGUOQIYEI
JIUYEKINGANIAN

工商出版社

迈向 21 世纪：

中国就业新概念

余云霞 付麟编著

工商出版社

责任编辑 李富民 吴长清

封面设计 孙 宇

图书在版编目(CIP)数据

迈向 21 世纪:中国就业新概念/余云霞,付麟编著,-北京:工商出版社,1998.8

ISBN 7-80012-412-6

I. 迈… II. ①余… ②付… III. 就业-问题-研究-中国
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 20838 号

书名/迈向 21 世纪:中国就业新概念

编著者/余云霞 付麟

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/12 字数/260 千

版本/1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数/01-10000

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100071)

电话/(010)63812074

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN7-80012-412-6/F·165

定价:19.80 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

就业是一个涉及社会各个部门、单位、家庭和个人,影响社会进步和发展的重大问题,是一个巨大的综合性的社会系统工程。当前我国由计划经济向社会主义市场经济体制的转变时期,面临着严峻的就业压力。失业、下岗、再就业等成为广为人们关注的话题。

改革开放以前的几十年,我国经济一直在计划体制下运行,在劳动力资源管理和就业方面实行的是“统包统配”的政策,由此导致了低效劳动、就业结构僵化和失调、隐性失业严重、政府和国有企业包袱沉重等一系列问题。要实现劳动优化配置,必须对传统就业机制进行彻底变革,创造新的适应社会主义市场经济要求的劳动就业方式。改革开放以来,尤其是党的十四大确定建立社会主义市场经济体制的目标以来,我国就业体制方面的改革进入了一个新阶段。最重要的标志是,从过去的社会劳动力由国家统一实行计划配置,转到由劳动力市场机制实行配置的方向上来。

这一制度创新将带来的影响极为深刻,对政府、企业以及劳动者个人都发生着重大的影响。对于长期以来在计划经济体制中生产、生活的劳动者来说,必然承受着巨大的心理失重、风险压力 and 能力的不适应。然而,正是市场经济给了劳动者个人择业以更大的选择性和适应性,以及丰富的生存与发展机会。因此,及时转变就业观念,增强自我的竞争能力,对劳动者来说的确是当务之急。但是转换就业机制绝不仅仅是劳动者各自谋生的简单之事,而是政府、企业、社会、劳动者个人的共同责任。合理解决就业问题,直接关系到改革、稳定和发展的大局,需要社会各界贡献自己的力量。

应当指出的是,当前我们面临的就业问题有着社会进步的背景。这一社会进步表现在二十年来不断深入的改革开放,表现在产业结构和企业组织结构的不断优化,表现在各项社会事业、社会法制和社会观念的不断进步。中国第一次以市场手段来解决如此大规模的劳动就业问题。没有改革开放带来的经济持续增长,没有不同所有制经济共存的活跃局面,就无法想象劳动就业空间的不断扩大。正是这种社会进步的大背景,使我们看到就业机制调整和就业问题合理解决希望,使我们增强奋斗和成功的信心。

我们相信,随着我国现代化进程的不断推进,在崭新的 21 世纪,我们的就业机制将更趋向于科学、合理,现有的就业压力将得到有效缓解,政府、企业、社会及劳动者个人,都将实现更大的进步。

作者

1998 年 7 月于北京

目 录

(1) 前 言

(1) 第一章 失业:并非新问题

(2) ○笼罩全球的难题

(7) ○市场经济与失业

(10) ○新的失业高峰已经到来

(14) ○备受关注的课题

(19) ○21 世纪解决失业问题出路何在

(35) 第二章 路在何方:企业用工制度改革与就业

(36) ○企业:向市场看齐

(43) ○劳动合同制应运而生

(48) ○减员增效势在必行

(54) ○“增效”并非一定要“减员”

(62) ○用人单位也需转变观念

(69) 第三章 劳动者:大写自己的名字

(70) ○一个新的社会群体

(79) ○“转变观念”并非老生常谈

-
- (87) ○自强撑起生命的蓝天
 - (92) ○争取新时代的上岗证
 - (95) ○“树挪死,人挪活”
 - (100) ○观念更新,社会促进

 - (105) **第四章 市场化就业意味着什么**
 - (106) ○打破身份界限的竞争舞台
 - (107) ○我国传统就业体制的弊端
 - (112) ○市场化进程风雨十八载
 - (118) ○前路仍漫漫
 - (127) ○竞争需要公平的规则

 - (131) **第五章 看得见的手:不容回避的政府责任**
 - (132) ○市场不是万能的
 - (136) ○充分就业:政策目标之首选
 - (139) ○首要的是发展经济
 - (145) ○维护公平,扶助弱者
 - (151) ○为失业者解燃眉之急

 - (155) **第六章 再就业:政府与市场双管齐下**
 - (156) ○“再就业工程”绝非权宜之计
 - (158) ○荆棘丛生行路难
 - (166) ○突出“围城”的抉择
 - (175) ○富余、下岗人员何处去
 - (181) ○自谋职业天地宽
 - (190) ○成功者的启示

(195)	第七章 “民工潮”的背后
(196)	○农民:市场化就业的先行者
(200)	○“民工潮”冲击波
(205)	○农业国家的发展之路
(213)	○有序化流动工程
(225)	第八章 方兴未艾的就业服务
(226)	○就业服务体系 ABC
(228)	○透视中国就业服务
(236)	○亟待规范的职业介绍所
(244)	○发达国家就业服务扫描
(255)	第九章 市场化就业的“安全网”
(256)	○中国社会保障制度框架
(261)	○传统制度的副产品
(265)	○保险制度的未来走向
(270)	○保险重构
(275)	○生活福利保障
(283)	第十章 职业培训一举数得
(284)	○高素质的劳动者:经济腾飞的保障
(289)	○一技之长与再就业
(301)	○“活到老,学到老”不是空话
(317)	○借鉴与启示
(321)	第十一章 知己知彼 竞争取胜
(322)	○未来世纪就业结构变动的趋势

- | | |
|-------|----------------|
| (327) | ○21 世纪什么职业最热门 |
| (330) | ○如何设计职业生涯 |
| (340) | ○职业指导大有可为 |
| (355) | ○21 世纪需要什么样的人才 |
| (359) | 主要参考文献 |
| (361) | 后 记 |

第一章 失业： 并非新问题

在我国由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中,面临着前所未有的就业压力。专家估计,到本世纪末,我国包括农村人口在内的劳动力总量将达到 6.8 亿人,净存量为 2.4 至 2.6 亿人。过剩的劳动力供给和就业机会不足的缺口将越拉越大。失业不仅给社会的经济发展带来巨大压力,而且直接影响到劳动者基本权益的实现,成为影响社会稳定的重要因素。为什么会出现失业?怎样看待失业?失业究竟会对经济和社会发展产生什么样的影响?如何避免和减少失业的发生?凡此种种,成为摆在人们面前必须回答的问题。

笼罩全球的难题

○各国普遍面临困扰

当前,存在失业问题的绝非仅仅是改革中的中国。世界各国从来没有象目前这样普遍被失业问题所困扰。可以说这是整个地球人类面临的共同难题。据国际劳工局 1996 年至 1997 年度世界就业报告提供的数字,全球登记失业的人口已达 1.2 亿,失业率为 4.8%,不充分就业人口达 8.8 亿人。1995 年 130 个国家首脑会议所通过的宣言中说:“把创造就业、减少失业和促进适当的有收入保障的就业,置于政府政策和战略的中心。”

目前,在通常情况下,人们认为如果失业率超过两位数则表明失业问题严重。失业率在 5—9% 则失业问题较轻。失业率在 2—4% 则为正常或充分就业,把 5% 作为警戒线。当前的西方国家,总体来说普遍面临着严峻的就业形势。从 1997 年的情况来看,工业化国家的平均失业率在 7% 左右,欧盟 15 国的失业率依旧超过 10%。而在欧盟的近 2000 万失业大军中,25 岁以下的青年占了五分之一,失业期一年以上的占三分之一。其中法国的失业率为 11.7%,德国为 10%,英国为 8%,意大利为 11.5%,荷兰为 7%,比利时为 14.5%,芬兰高达 19.6%,西班牙则高达 22.7%。日本为 3.2%,美国为 5.3%,目前属于失业率比较低的国家。

1998 年伊始,英国财政大臣就撰文《英国需要新政》,指出当今英国每 5 个处于工作年龄的家庭中,就有 1 个家庭失业;数百万人被低薪、无薪的恶性循环长期困扰;许多年轻人面临着从

接受教育到从事工作过渡的困难，面临着依赖他人、灰心丧气和遭受排斥的处境；因生活困难而离异者和单亲家庭不断增多，其中有工作的家庭却在不断减少；许多老年人在竞争中退出劳动力市场，造成长期生病和丧失劳动能力者的救济金急剧上升；劳动机会的减少、贫困的增加、社会歧视的增长，造成犯罪率上升。有人认为，英美当前之所以急于对伊拉克发动战争，与其国内就业方面的压力有关。战争所需要的国防开支，及伊拉克战后的重建工作，将为英美甚至德国这样的欧洲国家的军工及其相关产业提供大量的就业机会。

美国的情况怎样呢？在高度自由的市场经济下，美国没有“铁饭碗”之说，特别是在世界经济加速一体化、国际竞争日趋激烈的今天，失业更成了美国人的家常便饭。在美国，失业率保持5%以下属于“充分就业”。因为美国人流动性较大，往往一生中要多次变换工作，其中相当一部分人在衔接期失业。对于美国的就业和失业状况，劳工部每月都发表一份报告。根据最新统计，1998年1月失业率为4.7%，人数为640万人，另外还有37万因长期找不到工作而放弃寻找工作的人。

由于经济结构不断向知识型转变，就业饭碗的稳固与否以及工资的多少越来越取决于每个人的文化程度。一位美国朋友对《人民日报》国际部驻美国的记者说，失业是件坏事，但保持一定的低失业率也有好处，它可以促使人们不断充实自己的技能，在劳动力市场上参与竞争，这对整个经济发展是有益的。

众所周知，1997年下半年东南亚地区发生了严重金融危机。这些国家的就业困难也随之加剧了。据法国《解放日报》报道，在泰国，许多企业倒闭，一些老板为躲避债务逃往国外；许多人拍卖自己的高档消费品，卖房屋的也大有人在。金融危机的恶果波及泰国各个阶层，高级雇员的工资普遍减少20—25%，有

的甚至减少 50%，普通工人的工资则减少 10—20%，调查机构估计泰国的经济增长率同 1997 年 7 月之前的预测比较，将下降 5—6 个百分点。预计其中的失业人员将有 6000。马来西亚采取紧缩政策，将导致万人失业，失业者计划安排到棕榈油厂、橡胶厂这些人们以前不太愿意去的行业工作。韩国自金融危机爆发以来，到 1998 年 1 月已有 20 家大型企业相继破产或濒临破产。中小企业的破产数量已经达到 1 万家以上。以前韩国非破产企业大规模辞退职工是非法的，然而，1998 年初，韩国有关政府官员和劳资双方在汉城达成了大规模解雇的合法性协议。日本也在 1997 年 11 月倒闭企业 1425 家，其中仅仅是日本山一证券公司倒闭，就导致 1 万名员工的就业问题。

此外，1997 年全球掀起的前所未有的兼并浪潮，也是加剧全球就业问题的重要原因。国际货币基金组织对处于金融危机中的国家进行援助时的主要援助条件，是要求这些国家允许外资收购破产企业、削减国家公共开支、推行经济紧缩政策，这必然会导致更多的人失业。国际劳工组织已经对国际货币基金组织忽视工人利益的行为进行了批评，但是，由于现在几乎没有任何机构可以真正影响国际货币基金组织的行为，所以这种批评最终不会有什么收效。总之，当前全球普遍面临相当严重的失业问题。

○失业并非资本主义的“专利”

过去，我们对于社会主义国家的劳动就业规律缺乏科学的态度和清醒的认识，否认社会主义国家存在失业问题。这主要是由于受关于社会主义的经典理论的影响。在古典社会主义经济学的就业理论当中，把失业看成是资本主义社会的独有现象，认为只有在资本主义社会当中才存在失业现象。社会主义的古典

就业理论产生于马克思和恩格斯。马恩之后的社会主义领导人，比如斯大林，只是在已有的理论的基础上作了进一步的解释、发挥和运用，将理论变成政策和行动。在一个世纪的漫长岁月中，这一古典理论被当作一种天经地义的真理。在我国，人们同样钻进了经典作家的框框里面，长期以来不能自拔，形成了一种封闭式的思维习惯，一提到失业便联想到资本主义，把失业视为资本主义社会的“专利”而加以批判。

事实证明，社会主义国家中传统的由国家劳动力实行包揽，进行统一分配的劳动就业制度，是一种不能适应客观经济形势需要进行灵活调节的制度。但是，由于传统就业模式在一定时间内能够消除失业、实现“全面就业”，使得人们认为这一就业模式是社会主义制度的优越性的重要表现，是符合社会主义性质的长期而唯一的选择。这种情况限制了我们对于就业问题的探讨。在改革开放以前的几十年间，我国理论界的为数甚少的对就业问题的研究，并非对就业制度的选择性探索，而只是阐述和论证传统就业模式的合理性。人们没有也不敢承认社会主义有失业现象。

那么，在计划经济体制下，是不是真的不存在失业呢？并非如此。在80年代，我们还一直用待业一词来说明失业现象。直到中国共产党的十四届三中全会，在《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》中，才第一次承认中国有失业问题存在。

我国的经济体制变化过程可以分为两个基本阶段：第一个阶段是建国初期至70年代，是我国的计划经济体制建立并运行的时期；第二个阶段是80年代之后，是经济体制改革并向社会主义市场经济体制转变的时期。在第一个阶段当中，曾经出现过两次失业高峰。第一次是建国初期，由于特殊原因，我国曾面临

着严峻的就业形势，当时的失业率为 13.2%，失业人口达 376.6 万人。随着政府实施了一系列积极措施，到第一个五年计划结束时，失业率已经降到 5.9%，失业人口减少至 200.4 万人。此后，由于缺乏失业统计，我国具体的失业情况较难估计。据统计，在 1960—1970 年间，我国失业率约为 4—5% 左右。第二次失业高峰出现在 70 年代末。1978 年，由于大批上山下乡的知识青年返城，失业人数达 530 万，失业率上升至 5.3%。1980 年我国城镇公开失业人口达到高峰，为 541.5 万人，失业率为 4.9%，而后不断下降，到 1985 年达到最低点，分别为 238.5 万人和 1.8%。80 年代我国失业率在 2—3% 之间徘徊。因此，在计划经济体制建立和运行的时期，我国同样存在失业问题。

更应当引起人们重视的是，尽管从总体上看，我国公开的失业率与其他经济发达国家和发展中国家相比，一直处于较低的水平上，失业似乎并不构成一个严重的社会问题。然而，事实上人们感受到的却是失业的严重、就业的压力。

这是由于：一是我国的公开失业率具有统计上的局限性。多年来，政府有关部门的城镇待业率统计，不能反映全社会劳动力的失业水平，这一统计仅限于占人口四分之一的城镇地区，而未涉及拥有 8.6 亿人口的农村地区。而从未来一段时期来看，我国就业压力主要来自农村。二是这种较低的公开失业率是在特定的制度基础上形成的。政府对农业劳动力向城市部门的流动进行严格的限制，从而消除了农业劳动力转移过程中所产生的城市高失业率。在农村，在耕地有限的情况下，人口增长过快，人多地少的矛盾十分尖锐，形成大量的过剩劳动力。三是城市中隐蔽性失业的问题被掩盖了。由于城市实行的是“三个人的饭五个人吃”的就业政策，企事业单位中充斥着大量冗员。此外，一些人为的因素，比如 60 年代中期至 70 年代后期，大量的城镇知识青年

被上山下乡的狂潮带到农村,在客观上起到了用行政方式减轻城市就业压力、降低失业率的作用。据有关专家的初步测算,由于城市知识青年逆向流动到农村,而使那一时期平均每年降低失业率约2—5个百分点。

因此,在实行改革开放以前,中国的计划经济并非没有失业,只不过由于种种原因使得大量的失业以一种隐蔽的状态存在。以往所实行的就业机制,并未实现真正意义上的劳动力充分就业,恰恰相反,它阻碍了劳动力资源的最优配置,影响了社会经济的正常增长。从某种意义上说,今天庞大的失业和半失业队伍,正是过去的就业政策和人口政策的偏差所长期积淀而成的。

市场经济与失业

失业,从本质上说就是作为生产要素的劳动力与生产资料处于分离状态和不能得到有效结合。考察人类社会的发展历史可以发现,任何致力于发展社会化大生产和市场经济的国家和地区,始终都无法摆脱失业这个阴影。劳动者失业并非某一社会经济形态的特有现象,而是社会化大生产和市场经济的必然规律。可以说,失业是社会化大生产和市场经济的伴生物。

一方面,随着社会生产力的不断发展,科学技术的日益进步,劳动生产率的提高,经济增长和投资的就业边际效益呈递减趋势,必然给扩大就业增加了一定难度,带来对劳动需求的减少,使一部分劳动者失去与生产资料结合的机会。这部分劳动者在被新的部门、行业接纳以前,便处于一种失业状态。

另一方面,随着生产社会化程度的提高,社会分工不断深化,必然引起产业结构的调整,由此又将导致生产要素的重新配

置。新兴的产业部门日益发展起来,传统过时的产业部门日益衰落。尤其是在传统的第一、第二产业部门中,由于新技术、新工艺的采用,减少了对新增劳动力的吸收,有的甚至是绝对数也下降了。而从传统的产业部门游离出来的劳动者如果一时无法进入新兴产业部门就会失业。

还有,在市场经济条件下,竞争机制也使失业成为必然。如果企业经营不善而破产倒闭,原有职工在一定时间内会处于失业状态;即使企业没有破产,往往为了降低成本、加强管理、提高生产效率而裁减部分劳动者,被裁减者无疑处于失业状态。劳动力市场是市场经济体系中非常重要的一个要素市场。市场经济条件下的劳动力市场要求劳动力能在市场中流动,并有合理的劳动力资源配置,要求从能力、职业、体力、特长等因素来考虑工作的选择。市场必然意味着竞争。劳动者必然会面临被淘汰的危险。

再从市场经济的运行规律来看,它始终遵循着一种收缩扩张的周而复始的周期性波动特征。社会经济对劳动力的吸纳也始终处于饱和与不足之间的交替与转换之中。在社会经济对劳动力的吸纳不足时,就会出现失业。

总之,市场经济的本质特征是包括劳动力在内的资源配置的市场化。在对劳动力资源进行市场化配置的过程中,劳动力的流动是前提条件。而劳动力的流动必然会伴随着失业现象的出现。因此,失业是社会化大生产和市场经济的必然规律。它的出现是无可回避的事实。

当然,失业是市场经济的必然现象,并不意味着在非市场经济条件下不存在失业问题。如前所述,我国在改革开放以前的计划经济条件下,就已经存在失业问题,只不过在当时的特殊情况下,我们将城镇的失业称之为待业,同时对城乡中大量存在的隐