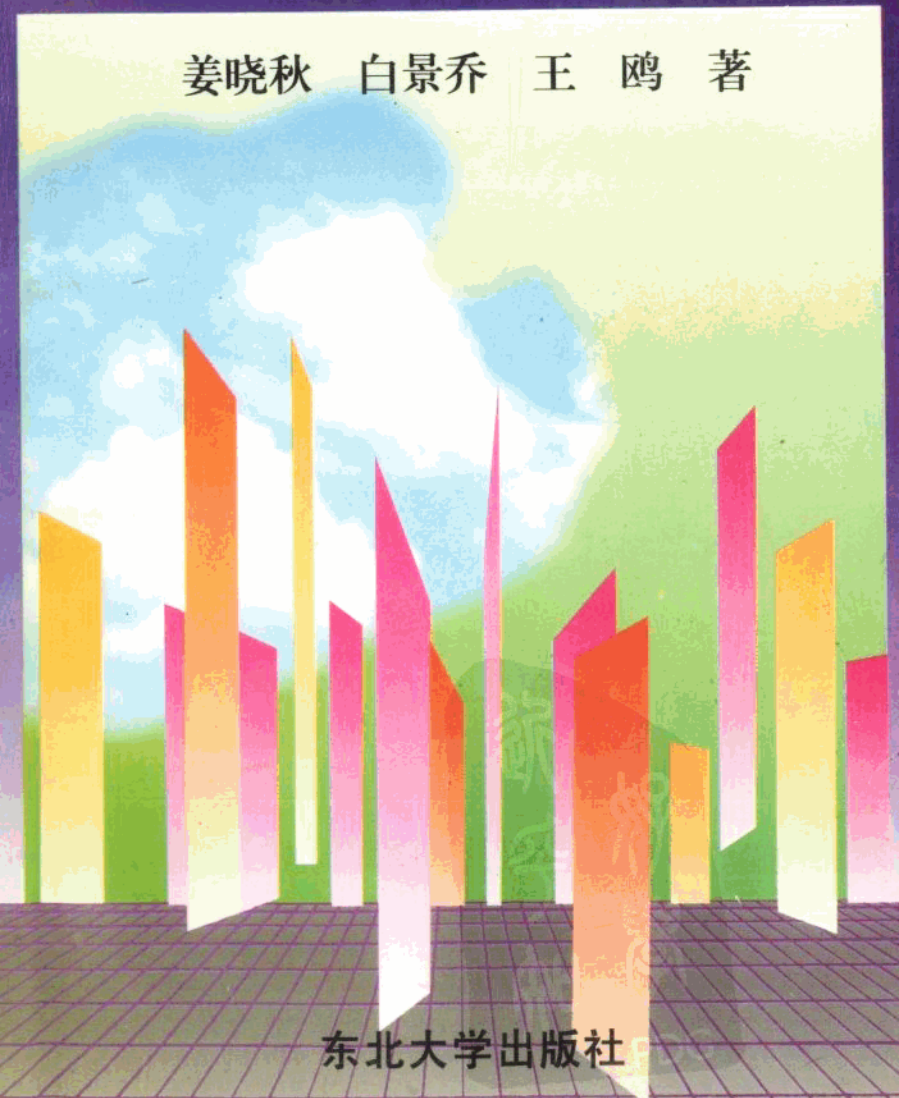


劳动力就业的对策与出路

姜晓秋 白景乔 王 鸥 著



东北大学出版社

序 言

郭述標

在当前和今后一个时期，“人往哪里用”是困扰我省经济、社会发展的两大矛盾之一，也是我省广大干部群众关心的热点问题。解决好城市劳动力就业和农村剩余劳动力转移问题，不仅是一个关系到经济体制改革和经济发展顺利进行的重大经济问题，而且也是一个关系到千家万户广大劳动者切身利益的重大社会问题。尤其对我省这样一个国有大中型企业所占比重比较大的省份来说，解决好劳动力就业问题，就更具有重大的现实意义。

我省历来十分重视劳动力就业问题，特别是改革开放以来，始终把解决劳动力就业问题摆上重要议事日程。据统计，我省劳动力资源总量为 3056.8 万人，到 1995 年底从业人员 2027.8 万人，劳动力资源的实际利用率为 66.3%。在全部从业人员中，城镇从业人员为 1161.8 万人，占全部从业人员的 57.3%；乡村从业人员为 866 万人，占全部从业人员的 43.7%。城镇失业人员为 45.8 万人，失业率为 3.8%。到目前为止除省内的城市劳动力

资源外，从农村流入城市的剩余劳动力还有 100 万人左右，其中来自省外的有 40 万人，本省的有 60 万人。在劳动力就业压力比较大的情况下，我省采取了多方面措施来缓解这一矛盾，从 1994 年下半年到 1996 年不到三年时间，我省就分流安置了富余职工和待业人员大约 83 万人，特别是仅 1996 年就安置了劳动力就业 43.5 万人，超过计划的 74%。从我省农村剩余劳动力转移的情况来看，“八五”期间我省农村劳动力就业的格局发生了很大变化，到 1995 年仅向第二产业、第三产业和外地输出的农村剩余劳动力就达 285.5 万人，比 1990 年增加了 47.3 万人，其中有 13.7 万劳动力从传统的种植业转移到非农产业。

但是，还应该看到，我省城市劳动力就业和农村剩余劳动力转移的任务还很艰巨，到本世纪末，大体需要安置 100 万城镇企业分流下岗人员的再就业，解决 80 万新增劳动力的就业问题。在农村，我省农业劳动力的最大需求量约为 400 万人，据此测算，目前全省约有 200 多万农村剩余劳动力，约占农村劳动力总数的 1/3。此外，在提高劳动力素质，增强劳动力适应新岗位的就业能力等方面，还需要做大量的工作。

解决城乡劳动力就业问题，是一个系统工程，需要城乡统筹，从多方面考虑劳动力就业的渠道和出路。首先，还是要从根本上解决问题。发展经济是解决劳动力就业的根本途径，要通过大力发展多种经济成分，调整产业结

构、产品结构和企业组织结构，拓宽劳动力就业渠道，还要通过深化改革，搞活国有大中型企业等措施，进一步推动我省经济发展，以提供更多的劳动力就业机会。其次，要在建立完善劳动力就业机制上下功夫。制定有利于城市劳动力就业和农村剩余劳动力转移的就业政策，特别是在优化资本结构，加大企业兼并、破产力度的同时，把妥善安置劳动力再就业作为重点来考虑。要转变就业观念，逐步完善劳动力市场，把依靠安置劳动力就业与依靠市场机制来配置劳动力资源结合起来。增强吸纳城乡劳动力的能力，要加强对劳动力就业的管理和服务工作。各级政府都要通过成立劳动力再就业中心等措施，为劳动力就业提供服务。把就近就地解决劳动力就业与向省外和国外输出劳务结合起来，以达到合理配置劳动力资源的目的。再次，要加强城乡劳动力的培训。通过提高劳动者的科技文化素质，以适应各种新的就业岗位的需要。最后，还要逐步完善社会保障制度，特别是失业保险制度、养老保险制度、医疗保险制度等都要进行配套改革，为劳动力就业结构的调整提供强有力的社会保障。

目 录

序 言	郭廷标 (1)
-----	---------

1 劳动力就业问题分析的理论选择与历史回顾

1.1 劳动力就业问题分析的理论背景	(2)
1.2 劳动力就业问题分析的政策根据	(12)
1.3 充分认识劳动力就业的严峻形势	(34)
1.4 辽宁老工业基地面临的劳动力就业的特殊矛盾	(41)
1.5 合理解决劳动力就业问题的重大意义	(53)

2 城市劳动力就业问题对策分析

2.1 劳动力就业的根本在于加快经济发展	(62)
2.2 适应形势要求转变就业观念	(88)
2.3 建立劳动力资源合理配置的就业机制	(99)
2.4 努力提高劳动力科技文化素质	(113)
2.5 大力发展第三产业	(138)
2.6 进一步扩大劳务输出	(153)

-
- 2.7 加快实施再就业工程 (164)
- 2.8 逐步完善社会保障制度 (176)

3 农村剩余劳动力转移对策分析

- 3.1 转变观念：认识农村剩余劳动力压力与转变成经济发展
动力相结合 (207)
- 3.2 三元结构：农村内部转移与大中城市和小城镇转移相结
合 (224)
- 3.3 两个转变：农村经济体制转变与农业经济增长方式转变
相结合 (260)
- 3.4 人力资本：注重农村剩余劳动力转移的数量与提高农村
劳动力素质相结合 (280)
- 3.5 跨地流动：就地就近开发就业与跨地区转移相结合.....
..... (298)

附 录

- 《中华人民共和国劳动法》 (312)
- 《国有企业富余职工安置规定》 (327)
- 《国有企业职工待业保险规定》 (330)
- 《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》 (335)
- 《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》 (342)
- 《国务院关于在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业
有关问题的补充通知》 (349)

后 记

1

劳动力就业问题分析的理论选择与历史回顾

劳动力就业，是我国在改革开放和现代化建设中，必然会遇到一个重大问题。解决劳动力就业问题不仅是关系国民经济发展的重大经济问题，也是关系社会稳定的重大政治问题。

劳动力就业基本上是一种经济活动。人类社会经济的发展和生产过程的进行，实质上也是劳动力的劳动和生产资料相结合的过程。在从传统的农业社会向工业化社会发展的过程中，劳动就

业将成为推动经济发展的重要因素。从先行工业化国家经济发展的经验和各国经济发展的趋势看，资源和资本等因素决定竞争力强弱的时代，将被劳动力素质高低和科学技术决定的竞争的时代所代替。从这个意义上说，劳动就业既是推动经济发展的重要因素，又是经济发展中需要解决的重要任务。

1.1

劳动力就业问题分析的理论背景

1.1-1 马克思对劳动经济的分析

马克思认为，劳动可以区分为具体劳动和抽象劳动。在《资本论》中他分析了劳动的二重性。“一切劳动，从一方面看，是人类劳动力在生理学意义上的耗费；作为相同的或抽象的人类劳动，它形成商品价值。一切劳动，从另一方面看，是人类劳动力在特殊的有一定目的的形式上的耗费；作为具体的有用劳动，它生产使用价值。”马克思认为，劳动是物质财富的源泉，但不是唯一源泉。“正像威廉·配弟所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”因此劳动力的劳动与生产资料结合起来，才能创造物质财富，这就为我们今天解决劳动力就业问题需要有相应的资本和生产资料，提供了理论依据。

马克思认为，劳动力的劳动可以区分为简单劳动和复杂劳动。简单劳动“是每个没有任何专长的普通人的机体平均具有的简单劳动力的耗费。简单平均劳动虽然在不同的国家和不同的文化时代具有不同的性质，但在一定的社会里是一定的。比较复杂的劳动只是自乘的或不如说多倍的简单劳动，因此，少量的复杂劳动

等于多量的简单劳动。”这就为我们在今天实现现代化过程中，要大力培养能胜任复杂劳动和适应高科技时代竞争环境的劳动力，提供了理论依据。

关于劳动力是商品的分析。“我们把劳动力或劳动能力，理解为人的身体即活的人体中存在的、每当人生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和。”马克思认为，在资本主义制度下，劳动力的劳动和生产资料是分离的。劳动力所有者除拥有自己的劳动力之外一无所有。劳动力是商品。劳动力的价值同任何其他商品的价值一样，是由生产和再生产这种特殊物品所必需的劳动时间决定的。一是维持劳动力所有者本身再生产的生活资料的价值，二是维持劳动力所有者的家庭成员生存所必需的生活资料的价值，三是使劳动力所有者获得一定劳动部门的技能和技巧，成为发达的和专门的劳动力所必需的教育或训练费用。这就为在今天的社会主义市场经济条件下，承认劳动力是商品而且具有价值提供了理论依据。

马克思认为，劳动力的价格（即劳动报酬）和劳动力的使用（即劳动消耗）是有区别的。劳动力的消费过程，同时就是商品和剩余价值的生产过程。剩余劳动是产生剩余价值的源泉。他认为工资是劳动力的价格，资本家在购买了劳动力以后，就拥有了劳动力的使用权。虽然表面上劳动力所有者与资本家在流通领域进行的劳动力商品的交换是等价的，但是，“一离开这个简单流通领域或商品的交换领域，……就会看到，我们的剧中人的面貌已经起了某些变化。原来的货币所有者成了资本家，昂首前行；劳动力所有者成了他的工人，尾随于后。一个笑容满面，雄心勃勃；一个战战兢兢，畏缩不前，像在市场上出卖了自己的皮一样，只有一个前途——让人家来鞣。”他认为，劳动创造价值，劳动力的劳动价值与劳动力价格即工资之间，有一个巨大的差额，这个差额就是剩余价值。利润、利息、地租等，都是剩余价值的转化形式。

这些观点，为我们在改革开放的新形势下，研究劳动力所有者从国民收入中得到的份额，不能超过劳动力创造的价值和调动劳动力的积极性，最大限度地发挥劳动力的潜力，从而加快经济发展提供了理论依据。

马克思还预见了社会主义社会将实行按劳分配。他认为在社会主义条件下，将实行生产资料公有制，由于不存在商品交换，因而劳动力所有者的劳动，表现为直接的社会劳动，社会总劳动是由集体调节的，社会可以自觉地有计划地调节劳动时间于社会的各个部门。马克思认为社会主义条件下的按劳分配，是按每个劳动者为社会提供的劳动时间，取得相当的一部分消费资料。“劳动时间又是计量生产者个人在共同劳动中所占份额的尺度，因而也是计量生产者个人共同产品的个人消费部分中所占份额的尺度。”这些观点，对于我们今天在社会主义市场经济条件下，坚持公有制经济为主体的多种经济成分共同发展的方针，和坚持以按劳分配为主多种收入分配形式为补充的分配制度，提供了理论依据。由于当时的社会历史条件的限制，我们不能要求马克思主义经典作家预见到今天社会经济生活中存在的劳动力过剩问题，特别是企业内部的劳动力资源过剩，职工下岗和劳动力再就业的现象。

马克思认为，在资本主义条件下，劳动供给是无限的。他称过剩人口为产业后备军。他认为，由于劳动生产率的增长，表现为劳动的量比它所推动的生产资料的量相对减少。“随着已经执行职能的社会资本量的增长及其增长程度的提高，随着生产规模和所使用的工人人数的扩大，随着他们劳动的生产力的发展，随着财富的一切源流的更加广阔和更加充足，资本对工人的更大的吸引力和更大的排斥力互相结合的范围不断扩大，资本有机构成和资本技术形式的变化速度不断加快，那些时而同时地时而交替地被卷入这些变化的生产部门的范围不断扩大。因此，工人人口本身在生产出资本积累的同时，也以日益扩大的规模生产出使他们

自身成为相对过剩人口的手段。”马克思还把过剩人口划分为三种形式。一是流动的形式。主要是在现代工业的中心，工厂，制造厂，冶金厂，矿山等，工人时而被排斥，时而再被吸引。二是潜在的形式。主要是在农业领域，对农业工人人口的需求，随着在农业中执行职能的资本的积累而绝对地减少，但不会由于更大规模的吸引而得到补偿，而是经常准备着转入城市无产阶级的队伍。三是停滞的过剩人口，形成现役劳动大军的一部分，但就业极不规则，它为资本提供了一个贮存着可供支配的劳动力的取之不尽的蓄水池。这些观点，为我们今天正确认识我国人口多，人均资源相对不足的国情，正确估计我国劳动力的劳动无限供给的形势和正确处理第一产业中的剩余劳动力的转移以及第二产业中劳动力的下岗和再就业，大力发展第三产业，增强吸纳劳动力就业能力问题，提供了理论依据。

1.1-2 西方经济理论对劳动力 就业和劳动经济的分析

关于劳动对经济增长关系的分析。斯密认为劳动是国民财富积累和增长的源泉。他认为，国民财富的增长，一方面取决于专业分工促进劳动生产率的提高，分工的细密将大大提高劳动生产率，从而推动国民财富的增加。另一方面取决于劳动力人数和质量的变动，他认为，劳动力数量的增加会引起国民财富的增长。同时，劳动力受教育的程度越高，劳动技能也就越强，从而越有利于国民财富的增长。与斯密相比，李嘉图进一步探讨了劳动数量和劳动生产率提高对经济增长的关系。认为一方面增加劳动数量，可以增加国民财富。另一方面，不增加劳动数量，提高劳动生产率也可以增加国民财富，但不增加价值。现代西方经济理论对经济增长的劳动力要素进行考察时认为，在劳动市场和产品市场完

全竞争条件下，劳动力所有者的工资取决于劳动的市场供求。此外，也考察了劳动力价格和劳动力贡献有时会出现不一致的情况。认为劳动力的要价有时会大于劳动力的贡献。当出现这种情况时，雇主往往会采取提高产品和劳务的价格，把工资高于劳动力贡献部分转嫁给消费者，或者裁减一部分劳动力的雇佣人数，使劳动报酬与劳动力贡献相等，或者采取提高企业劳动生产率的办法，为维持高水平的工资提供保证。当出现劳动力工资低于劳动力贡献时，会出现如下的调整，如增加雇佣的劳动力人数，使劳动报酬与劳动力贡献相等，或劳动者向雇主进行交涉，要求增加工资，或劳动力流动和转移，迫使工厂不得不增加工资。

关于劳动供求的分析。古典经济学认为劳动供给的弹性是无穷大的，即劳动无限供给。这种观点认为存在相当数量的劳动后备军，即失业的剩余劳动人口。由于劳动无限供给，所以，市场竞争迫使工资维持在生计水平上。如果工资水平高于生计水平，人口就会大量增加。如马尔萨斯的人口理论认为，人口如果不受生活资料的制约，就会出现按几何级数增加，而生活资料由于受土地限制只能按算术级数增加，人口增加快于生活资料的增加，人口经常处于过剩状态。亚当·斯密和李嘉图虽然不同意马尔萨斯的观点，但也都认为，当工资处于生计水平时，劳动供给是无限的。发展经济学家刘易斯，也考察分析了劳动无限供给问题。认为如果劳动供给有无限弹性，加上部门生产率的提高，我们就可以得到不断上升的份额。这样就可以解释为什么农村的剩余劳动力会向现代工业部门利润转移，从而实现二元经济向一元经济过渡。

西方经济学家在分析失业和就业问题时认为：失业指有劳动能力和意愿的人谋不到相应的职业。凯恩斯就把失业划分为三种类型：一是自愿性失业。认为自愿性失业，是因立法、社会习俗、适应迟缓等原因而不想工作，从而产生的失业。这种自愿失业者

常常不被统计为失业者，但确实是劳动的一种潜在供给。凯恩斯认为，这种失业不是由于社会方面的经济原因，而是由于劳动者自己不愿工作。甚至把游手好闲也归于自愿失业一类，这就完全把失业的原因转变为人们心理上的原因。二是摩擦性失业。认为摩擦性失业是由于短期内劳动供给和需求的失调，劳动市场不健全，难以避免的摩擦所导致的劳动者在寻找、变动工作岗位过程中发生的暂时失业。“例如：或由于估计错误，或由于需求之时断时续，以致各种专业化资源之相对数量，暂时失调；或由于若干变化之未曾预见，以致产生时间间隔，或由于从一业改就他业，中间须隔若干时日，故在非静态的社会中，总有一部分资源，在改业过程中暂时无业。”^① 这种观点把失业的原因归为经济发展过程中难以避免的现象，属于各生产环节上技术性的原因，与制度无关，只要经过努力就可以获得就业。三是非自愿性失业。指劳动者在超过一定时间以上无法获得愿意接受的工作。凯恩斯认为，“当工资品之价格——相对于货币工资而言上涨少许时，现行货币工资下之劳力总需求量与总供给量，皆形增大，则称之为有不自愿失业之存在。”

凯恩斯还对解决失业的途径进行了考察。传统的西方经济学说主张采取削减货币工资的方法，即对工人少支付工资的方法来解决失业问题。凯恩斯认为，这种方法有两方面的缺陷：第一，削减货币工资，会引起工人的反抗。反之，如果采取提高物价的办法来降低实际工资比较隐蔽，工人不至于反抗。第二，削减货币工资的结果，将会导致对消费的需求，从而商品价格受供求关系影响而下跌，同时，货币工资下降，也会使企业主产生等待继续下降的心理，从而减少投资。

充分就业也是凯恩斯就业理论中的一个重要内容。他认为，充

① 凯恩斯：《就业利息和货币通论》，第11—12页。

分就业并非正常状态，社会经济活动，只能保持在充分就业与普遍失业之间，即消灭非自愿失业，保持自愿性失业和摩擦性失业。他认为，总就业量取决于有效需求，取决于总供给价格和总需求价格达到均衡状态时的总需求，即投资与储蓄达到均衡状态时的总需求。凯恩斯在就业理论中分析了三个因素：一是不变因素，这是凯恩斯就业理论中的前提和假设，如现有可支配的劳动技巧、数量、现有的技术、竞争程度、消费者的习惯，以及社会结构等。二是因变量，即国民收入和就业总量。三是自变量。第一个自变量是“三个心理因素”，即边际消费倾向递减，资本边际效率递减，灵活偏好，也叫流动偏好。第二个自变量是“工资单位”，即工人劳动一小时得到的工资，它与就业量和国民收入有一定的函数关系。第三个自变量是货币数量，货币数量的变化首先影响利息率，它和利息率成反比例变化，利息率的高低又影响着资本的预期利润率，投资的增加和减少影响着国民收入和就业总量。

关于剩余劳动力转移的分析。1935年现代经济学家费希尔在《物质进步的经济含义》一文中，对经济增长、产业结构和劳动力转移三者之间的关系提出了假设：一是认为一个国家的经济发展水平的变动可以用三次产业之间的结构高度来标志。二是认为一个国家的经济发展水平可以用农业劳动力就业比重的高低来衡量。三是认为产业结构的演进过程同时也是劳动力就业结构变化的过程，而就业结构变动主要是农业劳动力的结构性转移。费希尔强调的是发达国家历史上出现的产业结构转变过程中，劳动力从第一产业向第二产业转移的一般规律。而1940年克拉克根据世界主要发达国家的经济史统计资料，补充了费希尔的假设，他更关注不发达国家实现工业化过程中，所发生的劳动力从第一次产业向第三次产业直接转移的趋势。他认为，落后的农业国实现工业化的过程，同时就是农业劳动力就业比重从80%左右下降到发达国家10%左右的过程。产生这种就业比重变化的原因，在于需

求收入弹性的作用。也就是说,随着经济发展和相应的收入增长,人们对于农产品的需求弹性递减,而对于手工业和城市服务业所提供的产品及劳务的需求弹性会上升,因而带动农业劳动力比重下降,手工业和服务业的劳动力就业比重则上升。可以这样理解,费希尔考察的劳动力转移,必须以资本积累和技术进步为前提,而克拉克强调的劳动力的转移,即从第一产业向第三产业的转移,则并不一定要求资本积累和技术进步。这种考察和分析,补充提高了对发展中国家农村剩余劳动力转移问题的解释。

60年代,西蒙·库兹涅茨进一步证实了上述费希尔—克拉克假设。他认为,在经济发展过程中,存在着城市和农村人口增长率的差异与城乡经济增长率差异的不一致,存在着各产业之间发展的差异和人口就业结构分布的差异的不一致,这就导致了农村劳动力长期结构性转移,这是产业结构演进历史逻辑的必然,是工业化发展的一般规律和必然趋势。

当代西方经济学家刘易斯,对农村剩余劳动力结构性转移,提出了著名的劳动无限供给条件下的二元经济发展模型,其主要途径,在于依靠资本积累和现代城市工业部门的扩张,吸纳农村剩余劳动力。刘易斯的分析:一是假设农业的边际劳动生产率为零,甚至为负数,即农业劳动力的转移不会影响农业产出。这一点不符合我国的国情。因为按这个假设,在农业劳动力转移过程中,农业的总产出水平不应下降,而应当上升。在当今中国,的确存在大量的剩余劳动力需要转移。但另一方面,自1984年以来,随着农业劳动力转移,相应的农业产出水平却处于停滞甚至萎缩的状态。至少在现代阶段,中国农业劳动力边际生产率并不为零。刘易斯强调的农业劳动力是均质的,而我国农村劳动力的非均质性则非常突出,先转移的恰恰是素质好的劳动力,所谓近年来我国农村劳动力队伍素质下降,出现“386170”队伍的说法,就是对我国农村劳动力现有队伍的比喻,由于剩余劳动力的转移,青壮

年劳动力外流，留下大部分妇女、儿童、老人状况的反映。二是假设转移出来的农业劳动力的工资，是体制性工资，其水平由农业的人均产出水平规定，比城市工业部门劳动力工资低 30% 左右。这一点也与中国国情不相符合。在我国农村劳动力向城市转移过程中，劳动力供给价格是上升的，因而城市吸纳劳动力的工资成本是上升的，这必然影响城市工业的利润水平和积累能力的扩张。三是假设城市工业中利润的储蓄倾向高于农业收入中的储蓄倾向。这一点在中国也不明显。在我国现阶段，一方面资金短缺，另一方面，依靠企业利润积累再投资吸纳的劳动力并不多，农民进城就业，大部分靠的是自筹资金和进入投资不变的行业，主要不是制造业。根据以上第一、第二个假设，刘易斯认为工业发展可持续从农业获得无限的劳动供给，而且在劳动力价格和劳动边际生产率的差额中，获得巨额利润。根据第三个阶段，工业利润中储蓄倾向高，用于再投资的比重大，从而再提高城市工业发展对农村剩余劳动力的吸纳能力。由于经济发展水平的提高，出现了两个条件，一是伴随农业劳动力转移，农业劳动力的边际生产率提高，继续转移农业劳动力可能会出现农产品短缺，使农业劳动力的供给价格上升。二是随着工业对农村剩余劳动力的吸纳，工业劳动力的边际生产率下降，以至达到工、农业劳动边际生产率相等，这样，二元经济就转变为一元经济。由于我国经济体制转变过程中，第二产业结构调整及由于种种原因使目前城市劳动力就业面临着复杂的矛盾，因而靠城市工业化吸纳农村剩余劳动力的二元经济假设，难以解决我国农村剩余劳动力的转移问题。

托达罗二元经济假设，是承认城市现代工业部门对农村剩余劳动力的吸纳能力，但更强调这种吸纳能力的不足，因而主张增加对农村的投入，提高农民的收入和福利，改善农村的生产和生活条件，从而靠农村城镇化来解决农村剩余劳动力问题。托达罗的分析有两个基本假设。一是假设农村向城市移民的决定因素，不

是现行实际收入的差异，而是城乡间劳动力预期收入的差异。二是假设决定城乡间预期收入差异的变量有两个，即城乡间实际收入的差异和农村劳动力在城市就业的可能及机会。他认为，发展中国家要实现城乡间劳动力转移的均衡，主要靠两个途径来实现，一是使城市劳动力实际收入变小，可以通过市场机制，也可以通过政府干预来实现。二是增加农村农民的收入，以提高农村劳动力的吸引力。这两种假设对于中国这样一个人口众多的国家而言，特别是对拥有 12 亿人口，其中 80% 的人口在农村的发展中国家而言，靠增加对农业的投入来抵消城市对农村剩余劳动力的吸引力的做法难以奏效。而减少对城市就业的预期收入，降低在城市工作的劳动者的实际收入，从而增加劳动力转移的费用，这种主张将以造成社会的不稳定为代价，也是不可取的。