

经济研究文库 · 14

A Study of
the Anti-Unemployment
Policies of China
(1950~2000)

中国反失业 政策研究 (1950~2000)

程连升
著

A STUDY OF THE ANTI-UNEMPLOYMENT POLICIES OF CHINA (1950~2000)

社会科学文献出版社

中国反失业政策研究 (1950~2000)

**A Study of the Anti - Unemployment
Policies of China
(1950 ~ 2000)**

程连升 著

经济研究文库·14

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国反失业政策研究(1950~2000)/程连升著. —北京: 社会科学文献出版社, 2002.6

(经济研究文库·14)

ISBN 7-80149-718-X

I. 中… II. 程… III. 失业—问题—研究—中国
IV. D669.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第019641号

经济研究文库·14

中国反失业政策研究(1950~2000)



著 者: 程连升
责任编辑: 李玉平 屠敏珠
责任校对: 张景秋
责任印制: 同 菲

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 东远先行彩色图文中心
印 刷: 北京增富印刷有限责任公司

开 本: 850×1168毫米 1/32开
印 张: 11.75
字 数: 260千字
版 次: 2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

ISBN 7-80149-718-X/F·229 定价: 22.00元

版权所有 翻印必究

《经济研究文库》编委会

总顾问：（以姓氏笔划为序）

王洛林 刘国光 张卓元 董辅初

总主编：刘树成

副总编：吴太昌 王振中 朱 玲

秘书长：周 济

编 委：（以姓氏笔划为序）

于祖尧 王振中 厉以平 左大培

刘兰兮 刘树成 江太新 朱 玲

朱荫贵 吴太昌 李 实 赵人伟

罗德明 周 济 张 平 张曙光

冒天启 胡淑珍 郑红亮 袁纲明

韩朝华 董志凯

《经济研究文库》总序

多出精品 多出人才

中国社会科学院经济研究所与社会科学文献出版社共同合作出版的《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，现在问世了。这套《文库》的问世，源于经济所的特点。相对而言，经济所具有这样三个特点：一多一长一大。

“一多”是指人数较多。现定编名额 174 人，离退休人员 136 人，总规模为 310 人。人数多，人才亦相应较多。现有研究员一级职称的（含离退休）共 77 人，副研究员一级职称的（含离退休）共 83 人，具有高级职称的共 160 人。在 55 岁以下的中青年研究人员中，具有博士学位的 25 人、硕士学位的 38 人，具有博士和硕士学位的共 63 人，占中青年研究人员的 78%，即约 4/5。

“一长”是指历史较长。经济所的历史可以有三种算法：第一种是从 1929 年算起，即从新文化运动的倡导者之一陶孟和先生 1929 年创办独立的学术研究机构——社会调查所算起，那么，到 1999 年共走过 70 年历程。第二种算法是从 1949 年算起。随着 1949 年 4 月南京解放和 10 月 1 日中华人民共和国成立，该所

由陶孟和为所长的中央研究院社会研究所改名为中国科学院社会研究所。由此算起，到1999年共走过50年历程。第三种算法是从1953年算起，即从中国科学院社会研究所改名为中国科学院经济研究所算起，那么，到1999年共走过46年历程。按照第二种算法，经济所的成长和发展是与新中国同步的。

“一大”是指名声较大。这主要是因为在这块学术园地上，产生出以孙冶方同志为代表的一批既治学严谨又勇于探索的著名经济学家。在新中国的经济成长中，特别是在改革开放与社会主义现代化建设新的伟大历史时期中，他们紧跟时代的步伐，以坚韧不拔的精神，付出过自己辛勤探索的心血，奉献出自己潜心研究的成果，留下过自己奋发开拓的足迹。

全新的、内容博大的、丰富多彩的改革开放实践与现代化建设实践，是理论创新与人才成长的肥土沃壤。为了继承和发扬经济所的优良传统，发挥经济所人才多、科研力量相对较为雄厚的优势，我们特与社会科学文献出版社携手合作，出版了《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，将经济所今后撰写和主编的主要学术著作统一编号出版，以凝聚全所力量，形成拳头效应，争取在理论前沿的不断探索中多出精品、多出人才。我们一定不辜负时代的期望与重托，在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，为在跨世纪中进一步推动中国的改革开放和社会主义现代化建设事业、为推进中国经济学的繁荣与发展，做出新的贡献。

最后，感谢社会科学文献出版社的大力支持与帮助！

刘树成

前 言

前言置于书前而成于书后，一般来说，是为了告诉读者最主要的东西。那么，我在这里想给读者告诉一些什么呢？

想来想去，我想告诉大家有关本书的三个问题。

一、本书的选题

选择 1950~2000 年这一时期，对这 50 年间中国政府的反失业政策作专门研究，是出于 3 个方面的考虑：首先，中国是世界上人口最多的国家，也是劳动力资源最丰富的国家，因此成为人口就业压力最大的国家。自 20 世纪 90 年代中期以后，失业问题逐渐成为困扰当代中国社会经济生活的重大难题，单纯依靠市场力量来消除中国的失业问题显出相当的难度，政府对治理失业有着不可推卸的责任。那么，为了提高政府治理失业的效率，对以往的失业治理实践进行考察和分析，从中吸取有益的经验教训，就显得非常重要。其次，建国后的长时期里中国政府以“城乡隔离”的户籍制度、粮食供应制度和“统包统配”的就业管理制度，来维持表面上的“完全就业”状态，以此来保障国民经济的有计划按比例发展，实现“社会主义没有失业”的冀望。尽管说，在几十年的岁月中，国内似乎不存在失业之虞，政府也很少

谈到就业的压力,甚至根本就没有失业的统计数据。但在半个世纪的发展历程中,中国到底有没有失业现象?如果回答是肯定的话,其形式和运行机制有哪些特点?论清这些问题,不仅具有很好的学术价值,而且富有极高的现实指导意义。再次,当我1999年考虑毕业论文时,正值共和国建立50周年之际,也恰赶上“减员增效、下岗分流”的劲风大潮。身临其境,“热”和“冷”的感觉反差强烈,我便不能自己地想到了共和国50年失业防范与治理的历程。如果说解决十几亿人口吃饭问题,是中国经济长期发展的头号任务的话,那么为世界1/4的劳动力创造就业机会则是第二号任务。

由于上述三方面的原因,作者便确定以《中国50年反失业政策研究(1949~1999)》这一课题,作为自己博士学位的论文选题。出现在读者面前的这本书,就是在我博士论文的基础上,再经加工而成的。

二、本书的结构和主要内容

本书共有9章,可分为4个方面的内容:一是失业基本理论(第1章);二是建国以来中国6次失业高峰治理政策的考察与分析(第2、3、4、5、6、7章);三是国外政府反失业政策的借鉴(第8章);四是21世纪初期中国反失业政策建议(第9章)。

第1章介绍了有关失业的基本概念和主要理论,分析了失业的作用并据此提出了应该确立的失业价值观。长期以来,在“社会主义消灭了失业”神话的误导下,我们对失业现象的研究,可以说是一片空白。因此,在本章中,对于失业的标准与失业的种类进行了界定,对于中外主要的失业与反失业理论进行了述评。同时,作者提出了对于失业现象的价值判断标准,主张政府采取坚决反失业的社会立场。在此基础上,针对目前中国失业统计的

缺陷，提出了改进意见。

第2章考察了建国初期中国城镇第一次失业高峰的形成原因，政府治理失业的政策措施内容，以及这次反失业运动的经验和教训。笔者从中得出的结论是：在第一次失业高峰出现后，政府采取的治理方针、政策和措施是符合国情的，其成效也是极其显著的。失误在于把该保留的积极方法——通过发展多种经济扩大就业——很快抛弃了，却把一些消极的方式——“包下来”的政策——扩大并长期化、固定化，从而使就业工作逐渐走向被动。

第3章对发生在60年代初期和60年代末70年代初的两次失业治理的过程、政策措施、短期成效和长期影响，进行了较为全面的分析。60年代初和60年代末第二、三次失业治理采取了消极的“逆城市化”方式，这种方法虽然救了城镇就业的一时之急，但却使政府走上了一种歧途：把城镇失业不断地向农村转移，把公开失业向隐性失业转化。从表面上看，政府的多种“制度建设”和政策选择使劳动力达到了“完全就业”状态，似乎解决了中国的失业问题，可从效果上看，劳动力的使用和配置却是极为低效的，并且不利于社会经济中就业创造能力的扩大。

第4章考察了80年代初和90年代初的两次失业治理行动。第四次失业问题严重时期是1978~1980年。“文化大革命”结束以后，知识青年集中回城使城镇失业问题骤然严重起来。为了减轻就业压力，中央作出了改变“一大二公”的生产关系和“统包统配”劳动制度的决定，提出了“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”这一新的就业方针。为此，一方面沿用国家安排的“单位化”措施，另一方面，通过制度变迁促发集体、个体经济发展，使就业岗位得以迅速扩张，从而渡过了这次失业高峰。90年代初期，

面对经济紧缩所造成的第五次失业高峰，政府采取加强对劳动力的计划管理和清退“农民工”的办法予以暂时“掩盖”。

第5章重点分析了90年代后期第六次失业高峰的治理政策。通过研究和分析，笔者认识到，目前政府正在进行的城镇失业治理活动，虽然强调了“市场化”就业方向，但由于存在许多制度性障碍，扩大就业的空间尚未很好地开发出来，所以在具体治理过程中仍然遗留着“单位化”和“逆城市化”的倾向。

第6章对建国以来农村剩余劳动力的“消化”方式的演变进行了考察。对于农村劳动力的就业问题，政府一直没有予以重视，农民在就业上连“自谋出路”的要求都无法实现。近年来，在城镇反失业政策的具体操作上，强化了排挤“农民工”就业的“歧视性政策”。

第7章对建国50年来影响中国就业和造成城镇失业的主要因素、城镇失业运行的内在逻辑，进行了深入研究，从中认识到制度性失业即由制度缺陷导致就业不充分这一现象，在中国社会显得特别地突出。因此，笔者提出，通过加快国有经济的战略性改组，加快市场经济体制建设等制度创新，激励不同自然人和各种法人的投资积极性，实现国民经济长期、持续、快速增长，这才是中国最大的再就业工程。

另外，该章还对中国反失业政策的基本特征、实施效果进行了总结。研究结果表明，首先，政府出于认识上和宏观经济环境的差异，几次失业高峰的治理方式虽不尽相同，但却在主要手段上有着惊人的相似，即在几十年的反失业过程中，“单位化”、“逆城市化”和“歧视性就业政策”的做法一以贯之。其次，往往会把特定条件下采取的一些“应急政策”长期化、制度化，超限度执行。再次，把失业治理的范围仅仅局限于城镇，忽视和压制农民的就业。从效果上看，失业的治理往往在降低显性失业的

时候，却不断加重了隐性失业的程度。

第8章研究和总结世界上其他国家失业治理的政策与经验。失业问题是当代世界性难题。发达国家自80年代后，纷纷将失业治理上升为政府的头等大事。通过对失业治理比较成功的国家的反失业政策的考察，可以发现，政府对就业问题的高度重视，实施有利于就业的社会经济政策特别是发挥市场作用来促进就业，加强制度建设为失业者提供基本生活保障，是国外失业治理取得成功的主要经验。

第9章在预测新世纪初期中国就业的基本形势，评估中国社会失业承受能力，综述学界同仁们真知灼见的基础上，提出了中国近期失业治理的重点在于减少下岗人员，为此需要强化国有企业的内外部管理，减轻经营者腐败所造成的职工非正常下岗。此外，本章还就失业治理的中长期战略对策提出了建议，笔者认为，应从以下7个方面入手失业治理：一是把就业优先确立为中长期社会经济发展战略的中心目标，并进一步上升为一项基本国策；二是加快制度创新，促进国民经济的持续高速增长；三是调整经济结构，扩大经济增长的就业容量；四是加快中小城镇化步伐，引导农村劳动力有序流动；五是发展培训事业，提高劳动力素质；六是加强劳动力市场建设，完善就业服务体系；七是尽快建立覆盖全体城镇劳动者的社会化失业保险体系。

三、本书的主要收获

通过对中国50年失业形成及其治理过程的全方位考察，笔者最大的感受在于：失业治理是一项非常艰难的系统工程，每当失业高峰来临时，政府往往是左右为难，顾眼前却失长远。作者在对政府反失业政策进行分析的过程中，经常也陷于同样尴尬的境地，深感要圆满完成这一课题的研究，找到医治中国失业病症

的“药方”，难免也顾此失彼，挂一漏万。不过，经过导师的悉心点拨和作者的潜心努力，该书在以下几个问题上比过去的研究有所深入。

① 指出了自建国以来中国城镇出现的6次失业高峰。众所周知，由于长期以来受到意识形态的禁锢，我们否认社会主义的中国存在失业问题，从而在1958年政府宣布“消灭了失业”以后，直到1978年之前，中国既没有“失业”这一概念，也没有失业人数和失业率的统计数据，这就为了解和研究中国的失业变迁史，造成资料上的障碍。在本书中，作者通过搜寻直接的或推敲间接的资料，大致掌握了主要时期的失业率水平，在此基础上，提出了中国城镇先后在20世纪50年代初、60年代初、60年代末、70年代末、80年代末和90年代后期出现了6次失业高峰的事实，发现了中国失业运行的周期性特征。

② 针对中国的特殊国情，提出了“城镇失业”和“农村失业”的区分要求和区分标准，以及确立城镇“登记失业率”、“实际失业率”和“理论失业率”3个口径指标的必要性。当前，理论界和实际工作部门对中国失业程度的判断，可以说是千差万别，之所以如此，主要在于不同人士对于失业概念的理解不同。作者认为，用“城镇失业”和“农村失业”两个概念，以及城镇“登记失业率”、“实际失业率”和“理论失业率”3种口径的失业率指标，可以较为合理地分析中国复杂的失业问题，并有利于政府失业治理工作步骤的选择。

③ 通过借鉴有关经济学流派的理论分析，以及一些学者近年来的研究成果，笔者提出了“制度性失业”这一范畴，并指出建国以来中国最为突出的失业问题是“制度性失业”。过去对失业类型的分析中，没有形成“制度性失业”这一概念，主要原因在于西方经济学家对于资本主义市场制度“合理性”和具有“自

平衡”功能的假定，他们将制度视为“自然状态”的一部分。马克思主义经济学家虽然坚持失业是资本主义制度的“孪生兄弟”，但却把失业归因简单化或意识形态化。尽管从理论上讲，失业与资本主义或者社会主义基本制度并无内在的本质的必然联系，它是市场经济下资源配置的必然结果，但是，笔者在研究中发现，一个经济中就业的充分程度和失业率的高低，却与其“制度”安排（包括所有制结构、经济体制、社会经济政策和经济发展战略等方面）的时机、类型存在密切关联。在中国失业人口的形成过程中，制度性因素的影响很大。就业的制度性障碍，计划经济年代主要表现为所有制单一、发展战略固化、经济体制僵化以及经济政策偏差；在经济转型时期，主要反映在体制改革的非协同性（政治体制与经济体制改革的不协同，经济领域中各个部门体制变化的不协同），以及制度执行机能障碍与弱化。以此为据，指出了中国政府失业治理的方向性出路——通过加快制度创新和协调体制转型，促发国民经济的迅速发展，在生产力不断提高的基础上，逐步减轻失业的压力。

④ 总结了中国政府反失业政策的基本特征。失业治理政策，一般区分为主动的政策和被动的政策两种类型。就中国的失业治理而言，由于受意识形态的影响，一直比较重视前者，耻谈和忽视后者。而当失业问题严重时，经常采用“单位化”和“逆城市化”的方式去解决。直至目前的失业治理中，这种惯性的作用依然存在。



程连升，1966年3月出生，甘肃甘谷人。1982~1989年在西北师范大学历史系学习，先后获历史学学士、硕士学位。1989~1997年在兰州商学院任教，取得助教、讲师、副教授职称。1997年9月~2000年7月进入中国社会科学院研究生院经济系攻读博士学位，导师为董志凯研究员，获得理论经济学博士学位。现主要从事中华人民共和国经济史和中国宏观经济的教学与研究。主要著述有《中国共产党廉政建设史》（合著，甘肃人民出版社，1992）、《中国近百年经济史辞典》（合著，兰州大学出版社，1992）、《中国革命史》（合著，兰州大学出版社，1997）；在中央级和省级专业报刊上发表论文20余篇。

目 录

前 言	1
第一章 失业导论	1
第一节 失业概念和类型	2
一、失业与就业	2
二、失业类型	6
第二节 失业理论述评	12
一、西方失业理论综述	12
二、发展经济学的二元结构失业理论	24
三、传统马克思主义失业理论	28
四、中国的就业失业理论	33
第三节 失业的价值判断	38
一、如何评价失业	38
二、失业的消极影响	39
三、就业领域中的公平与效率	45

四、政府的失业观	49
第四节 中国失业统计调查体系的缺陷和改进	52
一、关于失业统计调查体系	52
二、中国失业统计制度的缺陷与改进	54
第二章 过渡时期中国的反失业政策	61
第一节 第一次失业高峰的成因和特点	62
一、建国初期异常严重的失业问题	62
二、第一次失业高峰的成因	63
三、第一次失业高峰的基本特点	68
第二节 第一次失业高峰的治理政策	70
一、防止产生新的失业人员	70
二、积极组织失业救济	75
三、恢复和发展国民经济,促进失业人员再就业	79
第三节 建国初期失业治理成效和经验教训	84
一、失业治理成效	84
二、失业治理经验	88
三、主要教训	90
第三章 计划经济时期的失业治理	94
第一节 第二次失业高峰的治理政策	94
一、“大跃进”运动和城市劳动力需求的急剧膨胀	95
二、“大跃进”给国民经济和劳动就业造成的危害	98

三、政府消除城镇过剩劳动力的政策	101
四、第二次失业高峰的治理成效和经验	105
第二节 第三次失业高峰的治理对策	107
一、“文化大革命”前的上山下乡活动	108
二、“文化大革命”期间中国城镇的反失业政策	110
三、“上山下乡”运动的分析与评价	114
第四章 转型经济时期的反失业政策	119
第一节 80年代初期第四次失业高峰的治理	119
一、失业问题严重化的根源	120
二、治理第四次失业高峰的方针政策	127
三、“三结合”就业方针的实施效果	132
第二节 90年代初期第五次失业高峰的治理	135
一、80年代末城镇失业高峰的成因	136
二、第五次失业高峰的主要特点	140
三、第五次失业高峰的治理对策	143
四、90年代初反失业政策的特点和效果	147
第五章 初步市场经济条件下的反失业政策	150
第一节 中国城镇第六次失业高峰的基本特征	150
一、来势汹涌的第六次失业高峰	151
二、第六次失业高峰的主要特征	156
第二节 第六次失业高峰的成因分析	165