

基于“就业政策矩阵模型”所确立的分析框架
剖析功能性就业政策与对象性就业政策的变迁与转型



转型中的 中国就业政策

ZHUANXINGZHONGDE
Zhongguo jiuye zhengce

杨伟国◎著

 中国劳动社会保障出版社

本研究受2006年度“新世纪优秀人才支持计划”资助

转型中的 中国就业政策

ZHUANXINGZHONGDE
Zhongguojiuye zhengce

杨伟国◎著



图书在版编目(CIP)数据

转型中的中国就业政策/杨伟国著. —北京:中国劳动社会保障出版社,
2007

ISBN 978-7-5045-6365-1

I. 转… II. 杨… III. 就业政策-研究-中国 IV. F249.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065015 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 19.75 印张 332 千字

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

序

有关就业问题的研究可从多学科、多角度以及运用多种方法进行。开展就业政策研究，对于就业政策评估，完善国家宏观就业政策体系，最终实现充分就业的发展战略目标，无疑具有重要的理论和实践意义。杨伟国博士的著作《转型中的中国就业政策》基于大量研究文献、原始政策文件与就业数据，以独特的视角，清晰的结构，从理论与实证的角度探讨了我国就业政策的变迁与转型过程。

本书是作者多年来对我国就业政策问题思考和探索的重要成果。本书的创新与特色有以下几个方面：第一，作者构建了“就业矩阵模型”，对“就业”概念不仅从经济学上而且从统计学上进行了重新定义的尝试，从而不仅将全球劳动力市场的发展所产生的诸多就业形式纳入新的定义之中，而且将具有“中国特色的”就业形式（如下岗、待业等）也纳入到统一的就业范畴之下。第二，作者根据就业政策的功能和对象构建了由功能性就业政策与对象性就业政策构成的“就业政策矩阵模型”，并基于这个模型确定了全书的分析框架，从而保证了全书在逻辑上的一致性与完整性。第三，作者根据就业政策在国家宏观经济与劳动力市场中所承担的就业功能的差异，将功能性的就业政策分为战略性就业政策、市场性就业政策以及保护性就业政策三个层面，确定了不同功能性就业政策的测量要素，并根据这些测量要素评价了我国功能性就业政策对我国就业的影响以及政策转型的选择。第四，依据上述标准，作者重新梳理了我国对象性就业政策的变迁过程，大大加深了对我国就业政策转型和走向的理解。诸如根据“产业—区域—身份”流动抑制标准将农民就业政策划分为公民时

代、农民时代、过渡时代、农民工时代与新公民时代五个阶段等。

在国家大力重视就业、收入分配和社会保障等民生问题的今天，本书的出版无疑具有重要的意义。我愿将此书推荐给从事就业问题研究、教学和管理工作的理论界同行和实际部门的领导。期望本书的出版能大大推动我国就业政策的研究，并对国家制定和完善科学的就业政策发挥积极的作用。

曾湘泉

2007年3月22日

前 言

本书基于大量的研究文献、原始政策文件与就业数据，试图以“结构化”的视角，探讨我国就业政策的变迁与转型过程。写这本书主要动因是作者在过去四年的教学和科研中有了一些文献的积累和思考的积累，凭借教育部“新世纪优秀人才计划”的资助，将这些积累梳理了一下，既可帮助自己进一步厘清对这个领域的思路，也可以作为学生上课时的参考读物。我们目前在讨论与评价就业政策时仍需要凭借经验优势，尚没有结构化我们所讨论的对象。这里只是想做一个尝试，更多的目的是为了抛砖引玉，而且，我们还需要更多的经验研究来解释我国就业政策转型的绩效。

本书共有9章。第1章在中国经济改革与就业重组的背景下，构建了“就业矩阵模型”与“就业政策矩阵模型”，界定了中国就业政策转型的具体内容。第2章从国家治理战略、经济增长与国际联系等三个方面尝试刻画我国就业政策转型的宏观环境。基于本书对就业政策的“结构化”，对功能性就业政策转型的探讨是第3~5章的内容。在战略性就业政策领域，我国正在从创业抑制转向创业激励；在市场性就业政策领域，行政管制模式已经逐渐地被市场深化模式所取代；在保护性就业政策领域，我们正从保护不足迈向对所有劳动者的就业权利的普遍保护。第6~8章分析了我国对象性就业政策的转型过程。在城镇就业政策方面，我国从仅针对国有企业下岗失业的再就业政策开始转向构建面向“城镇地区”的就业政策；在农民就业政策方面，一个新公民时代正在来临，基于公民权利的平等就业制度正在确立之中；在大学生就业政策方面，基于市场选择与自由就业制度，国家正在发挥“扶持之手”的功能，试图更有效地优化我国高端劳

动力资源的配置机制。第9章是本书的结论章，在简要介绍就业政策评估理论、方法与国际实践之后，对我国的就业政策转型绩效做出非常初步的理论评价，并简略地勾画了我国就业政策的未来发展。

能够完成这本书的写作，我首先特别感谢中国人民大学劳动人事学院院长曾湘泉教授和副院长郑功成教授长期以来的鞭策、鼓励，以及在与他们的专业交流中所获得的启发。作者感谢劳动人事学院所有同仁的支持与帮助，与他们的讨论极大地扩展了我的思路；更因为他们的存在，我感觉到劳动人事学院是一个激动人心的地方。我想特别感谢唐矿副教授在我们两度共同访学德国期间所给予的巨大支持与帮助；还要感谢德国慕尼黑大学 Illing 教授、奥斯纳布吕克大学 Szell 教授有益的评论与建议；感谢中国劳动关系学院沈琴琴教授的支持与鼓励。

本书的主要内容是基于作者在中国人民大学所教授的以下课程：《劳动政策分析》《劳动经济学》《中国就业政策》《国际就业政策》《劳动力市场政策分析与评估》《中国劳动问题研究前沿》等。我想特别提到的是，中国人民大学劳动人事学院2001级、2002级、2003级、2004级人力资源管理专业本科、2003级劳动与社会保障专业本科，2004级、2005级、2006级硕士班以及2005级、2006级博士班的选课同学对本书贡献巨大，并致以特别的谢意。他们在作业、演讲与课程论文中所表现出来的专业水准不断刺激我的思考，我还从与很多同学的交流中得到启发，此外，本书的许多文献直接来自于他们翻译的原始文献。

本书在很大程度上有赖于对国家政策文件的把握，作者特别感谢中国劳动和社会保障部王永生先生在收集我国就业政策文件上所提供的巨大帮助，没有这些原始文件要完成这本书没有任何可能。我要特别感谢德国奥斯纳布吕克大学吴守祥博士、王蓁博士，芝加哥大学张婧硕士的专业帮助；感谢中国银监会张珂硕士、天津银监局李莉硕士的研究支持；感谢中国人民大学劳动人事学院宋洪峰博士、苏中兴博士、陶文忠博士、李洪坚博士、孙媛媛硕士、邱虹雁硕士所给予的专业支持。我的研究生程诗、唐乐、薛寒冰、张甜、赵华宇、赵欣、代懋、刘晓萌、熊能、王发波、王婧等同学一直参与我的研究课题，为本书的出版作出了非常出色的贡献。

最后，我特别感谢我的家人——我的父母、我的岳父母，没有他们的

支持、鼓励和对我生活上的照顾，要完成这项工作是不可能的。我的妻子王飞博士在我写作期间几乎成为我的助手，与我讨论思路、帮我查阅政策文献并整理文稿。我五岁的儿子杨启中以“爸爸，你真有才”对本书做出了令我激动不已的评价。

中国劳动社会保障出版社是我国劳动科学领域最具盛名的出版机构，能在这个机构出版自己的作品感到非常高兴。

鉴于作者的学识，本书必定还有许多不足、不当乃至不对的地方，恳请读者和学界批评指正。对于书中的错误，作者理当承担一切责任。

杨伟国

2007年3月26日于求是楼

目 录

第 1 章 导言：中国改革与就业政策转型	(1)
1.1 中国改革与就业重组	(1)
1.2 就业矩阵模型	(3)
1.2.1 就业矩阵模型及其解释	(4)
1.2.2 充分就业、过度就业与不充分就业	(8)
1.3 就业政策矩阵模型	(10)
1.3.1 政策与就业政策	(11)
1.3.2 就业政策矩阵模型及其解释	(12)
1.4 转型与中国就业政策转型	(13)
1.4.1 转型与转轨	(13)
1.4.2 中国经济转型	(14)
1.4.3 中国就业政策转型	(17)
1.5 从功能性政策到对象性政策	(18)
1.5.1 就业政策转型的宏观背景	(18)
1.5.2 功能性就业政策转型	(19)
1.5.3 对象性就业政策转型	(20)
第 2 章 中国就业政策转型的宏观环境	(25)
2.1 国家治理	(25)
2.1.1 经济时代：以经济建设为中心	(25)
2.1.2 和谐时代：全面建设小康与和谐社会	(31)
2.1.3 创新时代：国家创新战略	(35)
2.2 经济成长	(36)
2.2.1 GDP 的增长	(37)
2.2.2 经济增长的源泉与前景	(40)

2.2.3 经济结构：科技与金融	(44)
2.3 国际联系	(47)
2.3.1 经济全球化与中国的选择	(48)
2.3.2 WTO 与中国	(49)
2.3.3 国际劳工标准与中国	(52)
第3章 战略性就业政策：从创业抑制到创业激励	(61)
3.1 产权的法律与政治保护	(61)
3.1.1 产权保护与创业激励	(61)
3.1.2 中国产权保护实践	(63)
3.1.3 中国产权保护政策转型	(64)
3.2 激活企业家精神	(66)
3.2.1 企业家精神理论	(66)
3.2.2 中国企业家精神与民营企业发展	(68)
3.2.3 企业家精神激活政策转型	(71)
3.3 市场准入	(73)
3.3.1 市场准入与创业	(73)
3.3.2 中国市场准入限制	(74)
3.3.3 中国市场准入政策转型	(76)
3.4 行政成本	(78)
3.4.1 行政成本与创业	(78)
3.4.2 中国企业的行政成本壁垒	(79)
3.4.3 中国行政成本政策转型	(81)
3.5 融资便利	(86)
3.5.1 融资与创业	(86)
3.5.2 中国企业融资实践	(87)
3.5.3 中国融资便利政策转型	(89)
3.6 税收政策	(92)
3.6.1 税收与创业	(92)
3.6.2 中国企业税收政策实践	(93)
3.6.3 中国税收激励政策转型	(95)
第4章 市场性就业政策：从行政管制到市场深化	(103)
4.1 劳动力供给：宏观与微观机制并举	(103)
4.1.1 劳动力供给的宏观机制	(104)
4.1.2 劳动力供给的微观机制	(107)
4.1.3 劳动力供给政策转型	(109)

4.2 劳动力需求：增长与多元化	(111)
4.2.1 引致需求与就业增长	(111)
4.2.2 产业结构转换与劳动力需求	(116)
4.2.3 劳动力需求的灵活性	(118)
4.2.4 劳动力需求政策转型	(121)
4.3 劳动力市场匹配：就业中介服务	(124)
4.3.1 劳动力市场中介的功能与形式	(125)
4.3.2 劳动力市场中介机构的发展	(127)
4.3.3 劳动力市场匹配政策转型	(131)
第5章 保护性就业政策：从保护不足到普遍保护	(141)
5.1 就业前：保护平等就业权利	(141)
5.1.1 就业歧视的形式与治理	(142)
5.1.2 基于人口统计学特征的就业权利保护	(144)
5.1.3 基于户籍的就业权利保护	(147)
5.2 就业中：关注工作场所权利	(150)
5.2.1 自我组织与就业合同	(150)
5.2.2 工资权	(154)
5.2.3 工作环境与职业健康	(157)
5.3 非就业：扩展社会保障权利	(160)
5.3.1 养老保障	(160)
5.3.2 失业保障	(163)
5.3.3 医疗、工伤与生育保障	(164)
5.4 权利平衡：自我负责与社会保护	(166)
5.4.1 社会保护的双刃剑	(166)
5.4.2 权利平衡的政策支持	(168)
第6章 国有企业改革、失业群集与城镇就业政策转型	(175)
6.1 国有企业改革与城镇就业政策变迁	(175)
6.1.1 一元时代：企业安置	(176)
6.1.2 二元时代：再就业工程	(178)
6.1.3 三元时代：再就业服务中心	(180)
6.1.4 多元时代：市场配置机制	(183)
6.2 下岗、失业与失业群集	(186)
6.2.1 下岗	(186)
6.2.2 失业	(189)
6.2.3 失业群集	(192)

6.3 城镇就业政策转型	(198)
6.3.1 国有企业改革的走向	(199)
6.3.2 国有企业改革与再就业政策转型	(202)
6.3.3 城镇就业政策转型的总体框架	(204)
第7章 无限供给、非均衡性与农民就业政策转型	(210)
7.1 从公民时代到新公民时代	(210)
7.1.1 公民时代	(211)
7.1.2 农民时代	(213)
7.1.3 过渡时代	(216)
7.1.4 农民工时代	(219)
7.1.5 新公民时代	(222)
7.2 无限供给与非均衡性：民工潮与民工荒	(223)
7.2.1 农村剩余劳动力的估计	(224)
7.2.2 无限供给与民工潮	(225)
7.2.3 民工潮背景下的民工荒	(229)
7.3 中国农民就业政策转型	(232)
7.3.1 农民就业政策转型的基点	(232)
7.3.2 农民就业政策转型的基本框架	(235)
7.3.3 平等就业制度的就业政策基础	(238)
第8章 短期紧张、结构缺口与大学生就业政策转型	(245)
8.1 政策变迁：从行政安置到市场选择	(245)
8.1.1 行政安置阶段	(246)
8.1.2 双轨并行阶段	(248)
8.1.3 市场选择阶段	(250)
8.2 大学生就业：短期紧张与结构缺口	(251)
8.2.1 供求失衡	(251)
8.2.2 需求苛刻	(254)
8.2.3 期望错位	(256)
8.2.4 政策错位	(259)
8.3 大学生就业政策转型	(261)
8.3.1 大学生就业政策转型的目标与原则	(261)
8.3.2 大学生就业政策转型的路径选择	(262)
8.3.3 大学生就业政策转型的政策设计	(269)
第9章 中国就业政策转型绩效与展望	(273)
9.1 就业政策评估理论与方法	(273)

9.1.1 就业政策评估模型	(273)
9.1.2 就业政策评估方法	(276)
9.2 就业政策评估实践	(279)
9.2.1 OECD 与欧洲国家	(280)
9.2.2 瑞典积极的劳动力市场政策	(283)
9.2.3 英国青年新政	(286)
9.3 中国就业政策转型绩效与展望	(288)
9.3.1 中国就业政策转型绩效：简要回顾	(288)
9.3.2 中国就业政策转型绩效的理论评价	(290)
9.3.3 中国就业政策展望	(293)

第 1 章

导言：中国改革与就业政策转型

研究中国社会的任何方面，如果不从中国共产党努力改造中国社会这一背景出发，那简直是毫无意义的（麦克法夸尔、费正清，1990：3）。对于中国就业问题的研究也不例外。因此，我们基于党和国家对就业问题的思考与解决措施来尝试探讨中国就业政策的转型过程^①。伴随着我国市场化改革的逐步深入，就业问题日益突显，备受政府、社会、学者的关注，也愈发受到国际社会的关注。关于中国就业问题的研究文献全面而深刻地剖析了改革开放以来中国就业及其政策的发展变迁。这些文献正是本项研究的重要基础。到目前为止，就业方面的研究文献尚没有对就业政策进行“结构化”，而本书试图借助于“结构化”来更好地刻画我国的就业政策变迁、转型及其绩效。本章首先探讨中国改革创造了就业政策转型的需求问题；随之构造了两个基本概念模型——就业矩阵模型与就业政策矩阵模型，这是一种“结构化”的尝试；然后，在简要地分析转型与转轨的基础上，明确了中国就业政策转型的具体内涵；最后，简洁地概述了本书的基本内容。

1.1 中国改革与就业重组

我国的改革从 1978 年中国共产党十一届三中全会开始，而中共十六大是一个明显的分水岭，改革转向一个更加明确的方向和目标，我国学

^① 本书的主要内容已经于作者 2005 年在德国奥斯纳布吕克大学的一个演讲中得以阐述，感谢与会者的有益评论，特别是 Szell 教授。可参见：Yang (2005)。

者郑功成(2006)称之为“后改革开放时代”。毫无疑问,既然是改革,就必然会改变现状。中国过去近30年的改革让中国焕然一新,改革的直接成果是经济快速增长,在资源稀缺的假定下,它具有最高的意义。不仅如此,改革改变了经济制度,导致经济运行更高的效率,更大的公平,同时也为进一步制度改革奠定了基础。在劳动力市场上,改革一方面成功地解决了诸多的就业难题,另一方面它也同时导致了劳动力市场的重组,带来了新的问题,因此中国改革不仅创造了就业政策转型的需求,而且也创造了就业政策转型的条件。

经济增长不只是对于改革绩效的一种积极性的评估,而且对于改革的继续推进是一种前提条件,更重要的是,改革带来了人民生活水平的持续改善——这是改革的终极目标。随着经济的发展和就业机会的增多,居民收入不断增长。1990—2003年,城镇居民人均可支配收入由1510元增长到8472元,增长4.6倍,实际增长1.6倍;农村居民人均纯收入由686元增长到2622元,增长2.8倍,实际增长77%(国务院新闻办公室,2004)。2006年,全年城镇居民人均可支配收入11759元,实际增长10.4%,增长速度比上年加快0.8个百分点。农村居民人均纯收入3587元,实际增长7.4%,增长速度比上年加快1.2个百分点。2006年年末居民储蓄存款余额161587亿元,比上年末增加20544亿元(国家统计局,2007)。

改革成果的扩大与持续需要制度上的保证。改革开放的前20多年是中国经济体制的“初创阶段”;以中共十六大为起点,则进入深度市场化、建立完善的社会主义市场经济体制的新阶段。值得肯定的是,到目前为止,中国传统的计划经济体制的格局已经明显改变,在竞争性领域,市场对资源配置的基础性作用开始发挥;尽管如此,已经初步建立的社会主义市场经济体制还只是一个“基本框架”,支撑这一基本框架的若干重要支柱,特别是现代产权制度、生产要素市场体系、信用制度,以及适应市场经济的政府管理体制尚未建立起来,更深层次的问题还没有取得突破性进展(常修泽,2003)。

改革并不只是在原有基础上的单纯增加,更多的是结构性的变化,改革带来的“美丽”,需要付出痛苦的代价。这个痛苦反映在劳动力市场上就是就业的重组。正如爱默森(Emerson, 1983)所言,从中华人民共和国成立的1949年到1958年,失业问题曾经是中国新闻界的一个热点。但是自1958年到“四人帮”的倒台,失业问题是公众讨论的一个禁区。而从1978年开始,失业问题重新成为一个话题。失业是一个主要的经济问题,同时也是一个主要的社会问题。城镇登记失业率持续上升,调查失业

率也保持大体同样的发展趋势，只是水平更高；农村劳动力大规模、持续性地转移；国有企业下岗规模巨大，而且还存在过度就业；在农村劳动力大量转移的过程中出现了劳动力短缺；而只占人口约5%的大学生群体也出现了就业紧张状态。同时，在宏观领域，就业机会与社会保护的权利日益受到重视；在微观领域，就业场所权利要求也越来越强烈，就业权利保护问题被提到议事日程。

早在1994年，萨宾（Sabin，1994）就已经讨论了就业政策转型的必要性，特别是转向非国有部门就业的政策要求。非国有经济实体的快速增长已经成为一个不争的事实，它们不仅逐步改变了城镇的经济景观，也成了劳动力市场发展的助推器。在加紧进行改革的同时，为了避免城镇的不稳定，中国不得不将持续增长的就业难问题提到议事日程上来。但是仅仅依靠国有部门吸纳劳动力市场的新进入者不再是一个有效的方法。就业政策的转变也受到其他经济目标的驱动。中国建设四个现代化的战略目标强调通过有效的改革取得经济的快速增长。这一战略的关键在于对外开放中国经济和鼓励吸引外商投资。政治因素，毫无疑问影响到是否应该发展非国有经济的决策。中国共产党需要对经济和社会放松管制，允许更大层面的就业机会的存在，来改善其公众声誉。显然，萨宾（Sabin，1994）关注的不仅是非国有企业吸纳就业的问题，而且考虑到经济改革乃至政治因素。就本项研究的范围而言，显而易见的是，在萨宾的讨论出现10多年之后的今天，中国的劳动力市场形势因为国有企业的进一步改革而有了新的变化，这是就业政策必须应对的。

我国的就业政策转型的核心任务在于：支撑国家改革的总体战略，既包括满足国家治理对就业政策的要求，也包括与其他领域的改革相匹配；解决改革中所伴随的劳动力市场重组问题（最典型的如国有企业职工的下岗）；解决劳动力市场自身发展所出现的问题（如失业）；满足基本的国际劳工标准，这既是经济全球化所带来的压力，也是中国积极参与国际社会的基本要求。

1.2 就业矩阵模型

为明确起见，探讨和界定本书涉及的基本概念是极为必要的，我们将用三节的篇幅来完成这个任务。概念的定义对于科学研究和政策决策至关重要，但正如凯恩斯所说：“资本的边际生产率、或边际收益、或边际效率、或边际效用都是我们非常熟悉且经常使用的术语。但是检索经济学文献却很难发现经济学家在使用这些概念时的真正含义。”（Keynes，1936）

本节我们将通过构建一个“就业矩阵模型”来解释就业的概念，随后两节，我们将分别关注“就业政策”与“转型”。

1.2.1 就业矩阵模型及其解释

就业作为本书的基本概念，也基本符合凯恩斯所说的“非常熟悉、经常使用，但是确实不太清楚我们在使用它们时到底意味着什么”的论断。这其中有两个因素起着决定性的作用：第一，就业的基本定义仍停留于传统工业社会的逻辑之下，而对于劳动力市场新近的发展则不断对就业的多种形式进行重新命名，其结果是导致了概念的混乱——复杂且模糊，缺乏一般化；第二，中国似乎总是游离于“一般化”之外，中国劳动力市场上所出现的一些就业形式很难被“正统”的就业概念所涵盖。因此，这个定义上的缺陷阻碍了我们理解就业以及就业变化的本质。

无论从经济学意义上说，还是从统计学意义上说，就业本身的定义是非常明确的。但是，由于全球化、技术变革、制度变迁极大地影响了劳动力市场的发展，所以就业本身发生了根本的变化：传统工业社会下的全职就业所体现的工作位置与工作任务一体的状态开始出现了分离。这种分离使得我们必须重新思考如何定义就业，以理解劳动力市场所出现的变化。我们以工作位置和工作任务构建一个关于就业定义的就业矩阵模型（见表1—1）。根据这个模型，我们得到四个有关就业的概念。就我们目前关于就业理论和实践的知识，它应该能够概括包括中国独特情形在内的所有就业的基本类型：典型就业、新型就业、下岗与未就业。但这还只是一个经济学上的抽象定义，而从劳动力市场测量的角度看，我们提炼出三项基本的测量标准，即工作时间、劳动合同与社会保障。工作时间测量就业者是全时工作还是非全时工作，劳动合同关注就业者与雇主之间的劳动关系，书面或口头的劳动合同均可构成劳动关系的基础，但是需要以明确的形式

表 1—1 就业矩阵模型

工作任务 工作位置		工作任务 (work)	
		有	无
工作位置 (job)	有	A (典型就业) 有工作位置， 有工作任务	B (下岗) 有工作位置， 无工作任务
	无	C (新型就业) 无工作位置， 有工作任务	D (未就业) 无工作位置， 无工作任务